

复旦公共行政评论

第十五辑

中文社会科学索引 (CSSCI) 来源集刊

购买服务与社会治理

上海人民出版社

复旦公共行政评论

第十五辑

中文社会科学索引 (CSSCI) 来源集刊

购买服务与社会治理

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

购买服务与社会治理/敬义嘉主编. —上海:上海人民出版社, 2016

(复旦公共行政评论; 第15辑)

ISBN 978-7-208-14215-2

I. ①购… II. ①敬… III. ①政府采购制度-研究
②社会管理-研究 IV. ①F810.2②C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 296745 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 王小阳

购买服务与社会治理

敬义嘉 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 12.25 插页 4 字数 195,000

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14215-2/D·2965

定价 38.00 元

“治理”的概念：定义、诠释与使用 / 菲利普·施密特 著 赫 宁 译 1

《治理》的兴起：从“治理”到“治理” / 赫 宁 译 1

目 录

特约专稿

“治理”的概念：定义、诠释与使用 / 菲利普·施密特 著 赫 宁 译 1

购买服务

政府购买服务的边界异化与治理风险

——以 S 市的“第三方管理”为例 / 叶 敏 27

基于责任理论的定制公交服务政府干预研究 / 王欢明 刘 铮 47

地方政府的“选择性放权”：任务属性与公私合作形式的差异 / 李 芮 65

社会治理

基于公平正义视角的中国社会政策改革效果评价 (2003—2012)

——一个探索性因子分析 / 于君博 陈希聪 91

中国市民社会的发展：组织分化和地区差异 / 张 昕 115

文献综述

房地产税相关问题探讨：一个文献述评 / 张 平 任 强 132

书评

大国政治的现代化道路

——评俞可平《转型中的中国政治》 / 包刚升 150

东亚经济增长的“温和克鲁格曼式”分析

——评《东亚发展：基础和战略》 / 胡业飞 159

学者访谈

访诺桑比亚大学埃多奥多·昂伽罗 (Edoardo Ongaro)

教授 / 敬义嘉 访谈 李丹瑶 译 164

会议报道

比较政治学的未来国际学术研讨会

——暨陈树渠比较政治发展研究中心成立五周年庆典

/ 周思颢 沈大伟 168

全球公共政策：构建全球治理的行动框架

——上海论坛分论坛 / 闻 静 175

“政府的质量”国际学术会议 / 肖 丹 180

2014年，世界南方国家联合委员会首届会议；“亚洲非洲”国际会议

(2003-2009) 世界果敢革命运动委员会中国代表处五周年纪念册

19 卷第 1 期，第 1 卷第 1 期，第 1 卷第 1 期

211 页，第 1 卷第 1 期，第 1 卷第 1 期，第 1 卷第 1 期

133 页，第 1 卷第 1 期，第 1 卷第 1 期，第 1 卷第 1 期

CONTENTS

Special Manuscript

- Defining, Explaining and Using the Concept of "Governance"
 *Philippe Schmitter, Translated by Ning He* 1

Purchase of Services

- Boundary Alienation and Governance Risks in the Government
 Purchase of Services: Taking "Third Party Management" in
 S City as an Example *Min Ye* 27
- Research on Government Intervention of Market-oriented
 Customized Bus Service: Based on the Accountability
 Theory *Huanming Wang Kai Liu* 47
- Local Government's "Selective Devolution": Task Attributes
 and The Differences among Forms of PPPs *Rui Li* 65

Social governance

- Assessing China's Social Policy Reform(2003—2012) from
 the Perspective of Justice and Equity: An Exploratory
 Factor Analysis *Junbo Yu Xicong Chen* 91
- The Development of Chinese Civil Society: Organizational
 Differentiation and Regional Difference *Xin Zhang* 115

Literature Review

- Real Estate Taxes and Related Issues: A Literature Review
 *Ping Zhang Qiang Ren* 132

Book Review

- Political Modernization of China: A Review on Keping Yu's
 Chinese Politics in Transition *Gangsheng Bao* 150
- The "Moderate Krugman Type" Analysis of East Asian Economic
 Growth *Yefei Hu* 159

Scholar Interview

Interview with Edoardo Ongaro

..... *Yijia Jing*, Translated by Danyao Li 164

Conference Summary

International Conference on the Future of Comparative

Politics and the Fifth Anniversary Celebration of the

Dr.Seaker Chan Center for Comparative Political

Development Studies *Sixie Zhou*, *Dawei Shen* 168

Sub-Forum of 2016 Shanghai Forum on "Global Public Policy:

Building Action Schemes of Global Governance" *Jing Wen* 175

International Academic Conference on "the Quality of

Government" *Dan Xiao* 180

“治理”的概念：定义、诠释与使用

菲利普·施密特 著 赫 宁 译*

导 言

自从1989年世界银行的一份报告将“治理”这一概念提出并引起人们的关注，这一概念在国内及国际组织领域扩散的惊人速度给作为政治观察家的作者留下了深刻印象。^①显然，这一概念回应了那些致力于第三世界发展的机构所面临的深远而又紧迫的需求——重塑政策方向。

作为政治学家，我不得不对“治理”这一概念作为分析工具的有效性提出怀疑。这并不是因为这一概念的提出者是实践者而非理论家，而是因为对这一概念的滥用反映了其实质上的模糊以及过度的夸大。而事实上，只有那种存在根本歧义的概念才会同时被各种各样的倡议者所采用。

我对国内和国际发展机构对“治理”这一概念的使用有着近距离的观察，

* 菲利普·施密特(Philippe C. Schmitter)，欧洲大学学院教授。本文由 Nicolas Guilhot 与 Imco Brouwer 协助完成。赫宁，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

① 在英语中，“治理”一词已经出现一段时间了。《牛津英语词典》记录这一词最早出现在1380年，那时它恰好被应用于一个非政府组织，例如 Chirche。一些学者对这一词的使用早于世界银行，但是在完全不同的背景下所使用的——比较管理不同经济部门的不同方法。参见“Sectors in Modern Capitalism: Modes of governance and Variations in Performance,” in *Labour Relations and Economic Performance* (London: Macmillan, 1990), R. Brunetta 与 C. dell’Arling 编。近来，这一词开始被用来描述新型的欧洲政治体的独有特质，参见 Gary Marks, Fritz W. Scharpf & Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union* (London: Sage, 1996)。在商学院的语境里，所谓的“合作治理”一直是其关注的焦点。正如我们所看到的，这些不同的用法可以在相当大程度上汇集在一起，尽管很难避免研究者仅仅根据自己的喜好或需求去对其进行界定。

我深信这一概念具有其实用性,但前提是我们头脑中要保持一些警惕:

(1)正如其被经常呈现的那样,治理的定义包罗万象。在字面上,它指代了人们能够想象到的最普遍的行为:通过动员集体资源解决问题。因此这一概念缺乏针对性。在世界银行被频繁引用的版本里,“治理”相当于“在基于发展目的而管理一个国家的经济和社会资源的过程中权力被运行的方式”。^①显然,这一概念包含了很多存在差异却又相互重叠的部分。一方面,它遵循着人们对于“政府”的一般性理解,即公共官员使用国家的合法性权威来命令个人或集体遵守特定的规则;另一方面,它又具有“市场”的各种特性,即私人生产者和消费者通过竞争和价格机制进行互动以分配稀缺资源。

诚然,这种概念上的包罗万象很可能是人们有意为之,因为这一概念的使用者希望能够参与在范围上同样“包罗万象”的各种援助性活动,并且假装他们所进行的所有活动——从支持司法独立到促进中小企业的繁荣——都能够带来“治理”水平的提升。^②此外,这一概念还具有一种吸引人的语言特征,即避开了争议性的表述如“国家”“政权”“统治者”或“政府”。它还传递了一种在意识形态上非常时髦的暗示,因为在治理的定义下,所有这四种公共强制性机构的角色都能够被精简,使其更加有利于私人的、自愿的公共资源管理方式。换句话说,“治理”暗示这些机构应该遵从经济理性的要求,向市场竞争投降,如果它们无法被削减或撤销的话。从“新公共部门管理”的视角来看,“治理”不过是将公共机构与私人机制(例如市场)整合起来以建立更高效的管理型国家。我们甚至可以断言,“治理”这一概念并不具备任何独有的特性,这也恰好解释了它为何如此吸引那些希望改变政策却不致力于任何项目或目标的组织。^③

① World Bank, *Governance and Development* (Washington DC: World Bank, 1992).

② 我在已经开始写这篇文章之后,发现一位荷兰学者将这一点表述得更好:“这种巧合对于组织来讲可能具有其工具价值,因为尽管存在概念上的模糊性,但在这一充满矛盾的领域,采取走一步看一步的策略可能会使问题变得简单一些。”见 Martin Doornbos, “State Formation Processes under External Supervision: Reflections on ‘Good Governance’,” in Ovav Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality* (London: Frank Cass, 1995), p.384.

③ 正如一位批评者所言,治理的概念过于“模糊而又乐观”,见 Lee-Anne Broadhead, “Commissioning Consent, Globalization and Global Governance,” *International Journal*, Vol.LI, (1996), p.55. 我会负责将这一概念调整得“精确而现实”,但并不一定使其变得“消极”。在这里我明确反对将所谓“华盛顿共识”与“善”捆绑在一起的做法。这一所谓共识包括三个领域,开放的竞争性市场、诚实的民主政府以及动态多元的公民社会,这些作为一个有机整体支配特定的新自由主义政策,进而保证经济增长、平等和稳定。这篇文章的任务是强调治理能够带来价值的独特属性,而不是将其等同于所有“好的东西”。

如果我信任“治理”的这一定义，这篇文章应该终止于此，同时我还应该提供一个关于如何管理公共资源的必做事项清单。然而，我深信这一包罗万象的概念背后所体现的是一种解决冲突和问题的独特方法或机制，它反映了当前几乎所有社会和经济体中的一些突出特征，而不仅仅是那些发达的社会或经济体。正如我所强调的，“治理”本身并不构成一种目标，它只是达成一系列目标的方法或机制，而这些目标应该被相关行动者所单独地设定。“治理”并不能保证这些目标被成功实现，但它相较于诉诸公权力的强制力或私人竞争的传统方法更加适合当前的需要。最重要的是，“治理”并不能独自发挥作用，它的实施必须跟国家和市场机制相结合。“治理”当然不同于“政府”，例如，一些被选举出来或自我任命的行为主体为达成集体目标，在国家强制力或民意的支持下对公共权威的使用。

(2) “治理”这一概念伴随着一种明确或模糊的修饰，它暗示“治理”是值得被拥有的。通常，“良善”这一形容词会被用来修饰“治理”。很多其他的形容词也会被拿来修饰“治理”，比如“有效的”“稳妥的”“恰当的”“正当的”“可持续的”“可问责的”“公正的”“性别平等的”，甚至是“民主的”。这里最明显的问题是，如果“治理”是一种管理公共资源的方法或机制，它就能够被运用在多种目标上，然而它所产生的结果可能并不总是好的，而这种“好”也无法针对每一个个体。换句话说，这一概念的使用者应该保持一种敏感，即“治理”既可能产生好的结果，也可能产生坏的结果。^①

此外，当很多目标被寄希望于“治理”时，这些目标之间很可能无法相互协调。从各种政府间组织和非政府组织所撰写的文献来看，这些文献似乎假定“治理”不仅能够解决各种各样的集体行动问题，它还能将这些问题都处理得很好。人们徒劳地追求这样一种认知，即“治理”相较于其他途径能够更好地解决问题。然而另外一种可能性是，“治理”会不可避免地将优先权给予特定的目标，甚至放弃一些其他的目标。就其一般意义而言，政治涉及的是一个发现个体和集体目标的过程，然后选择并执行其中的一些而放弃另一些。因此，对“治理”的这种假设剥去了它所具有的政治本质。这是一项很讽刺的指责，因为这一概念被引入关于国际发展政策的辩论就是希望使相关组织能够避开政治计算对于国家和社会管理的介入。

^① 这种可能性在《重新界定治理》一书中被提出，但后来又被抛弃了。见 *Reconceptualising Governance* (New York, UNDP, 1997), p.9.

在我所提出的方案中,我试图更加明确地将政治的维度带入对“治理”的讨论,即承认:“治理”既能产生好的结果,也能带来坏的结果;它无法同时将所有事情都做好;诉诸“治理”必然会给特定的议题和利益以优先权;“治理”的效果会受到不同市场压力和政府行为的强烈影响;“治理”的效果也无法脱离其所运行的环境背景,即政体的本质——例如,无论为何,“治理”的效果都取决于这个国家是民主体制还是威权体制,甚至取决于掌握政权的是哪种类型的威权或民主。

(3) 正如大多数政府间组织的主张,“治理”的说服力更多地来自盎格鲁—美洲的经济新自由主义经验,而不是来自对经验证据的系统性的、长期的检验。从这个意义上讲,它更多地是一种“教条”(Moore, 1993:41),而不是一种经受了检验的解决问题或冲突的方法。用于描述“治理”的技术性的、表面中立的术语可以让政府间组织以一种非政治性的方式将规范性价值注入其治理计划(Goetz & O'Brien, 1995:19),但这并不妨碍各种各样的政治考量以及这一概念在诸多不同环境中的扩散。“治理”的包容性允许围绕治理议程建立广泛的政治共识,而这种议程整合了之前相互竞争的政策取向。伴随着对“有效的经济管理”的强调——这意味着贸易和金融的自由化、放松管制、私有化和货币紧缩,“治理”同时承认国家是发展过程中一个重要的行动者,它不仅不该被解散,还应该得到协助,以维护“社会凝聚力”、提供基础性服务尤其是“建立市场”。

从严格的学术及科学视角来看,无论人们试图将何种改变引入这一概念,如果他们从这一模糊而又包罗万象的概念中剥去了“制造共识的能力”——即使这种共识并不深入或无法掩盖持续的政策分歧,这都将是一个严重的“实践”错误。

(4) 那些国际发展组织的专家似乎假设“治理”这一概念具有普遍的应用价值。对“治理”的需求首先源自撒哈拉以南非洲的正统宏观经济政策改革的失败。这里有一个明显的暗示,如果“治理”能够在这些最不发达的经济体、最具异质性的社会以及最不稳定的政治实体中改善绩效,那么,在那些发展水平更接近欧美的国家中,它应该至少能够做到同样的事情!人们很少意识到,在世界的某些地区,“治理”可能会遇到非常具有挑战的规范性的、结构性的、时间性的甚至是物质上的阻碍。人们也很少意识到,在完全不同的环境里,“治理”在制度和实践层面都需要发生改变以适应环境,从而改善绩效。相反,人们倾向于去寻找技术性的假设,即“一种最佳的实践方式能够适用于所有的情境”,然后给所有潜在客户都列出一模一样的(大概能够相互匹配的)建议清

单。其逻辑似乎是，如果司法独立、依法治国、媒体自由、行政权力下放、分权制衡、多党竞争选举，以及一个动态、自治的公民社会能够在先进的工业资本主义社会产生良好的“治理”效果，那么它也必然能够在那些试图追赶的社会中产生相似的益处。^①

当讨论“治理”的制度内核——对公民社会的依赖时，这种普适性假设往往得到最明显的体现。“公民社会”这种独特的实践在新千年的第一个世纪产生于一个独特的区域：从伦敦到佛罗伦萨和塞纳的“城市国家带”——沿着低地地区、莱茵河谷、瑞士平原以及波河河谷。之后，其逐渐而不均衡地扩散到欧罗巴半岛的北部、东部和南部地区。殖民主义也成功地将公民社会的一些实践移植到了那些以欧洲移民为主要群体的地区。然而，那些仅仅经历过欧洲的帝国主义扩张且长期被一小部分定居的外国人所统治的地区是否也具有公民社会？此外，还有那些生活在中国、泰国、波斯、日本、奥斯曼帝国以及埃塞尔比亚的部分地区（直到 20 世纪 30 年代）的人，他们是否也形成了公民社会？这些地区成功摆脱了欧洲力量的直接征服，也因此在 19 世纪和 20 世纪保留了更多自身的制度和观念。我们是否有理由去假设，通过把公民社会的概念应用到这些社会，也能够改善治理方面取得类似的效果？

我将提出一个表面上自相矛盾的论点，即一个具备内部差异性的、活跃的公民社会在任何文化和社会中都是治理的核心要素。然而，想要恰当发挥其功能，则要承认每个国家的公民社会在结构上会存在差异，其各自执行的任务也有所不同。换句话说，我会提出一个关于公民社会的一般性概念，然后讨论其不同的类型所对应的、所适合解决的冲突和发展问题。^②

一 第一层界定

让我们先给“治理”下一个初步的定义，这里强调“治理”作为一种解决冲突和

① 很多后来取得成功的发达社会都经历了很长一段时间“糟糕治理”，这段时间恰好是其在经济和人口上成长最快的时期。

② 在这篇文章中，我避免对文献中的第四种一般性论调进行评论。这里涉及一种有趣的见解，其强调治理的原则与实践不仅适用于受助国家，它同样也适用于捐助者，甚至是那些提供物质援助与政策建议的跨国组织。这种建议很不同寻常，因为这些组织仅具有民主制度的雏形。其最好是被描述成“宽容专制”，因为其成员都是技术官僚精英，并被一些具有强大实力和投票权的国家所统治。

问题的手段或机制的特殊性,然后再来探索它与其他手段或机制之间的联系。

治理作为一种手段或机制,它能够处理各种各样的冲突或问题。行动者一般能够通过协商达成相互满意的、具有约束力的决议,并在执行决议的过程中相互合作。

这一概念的核心在于:目标相互冲突的行动者之间在水平层面的互动。这些行动者相互之间具备充分的独立性,因而没有任何一方能够将自己的决议强加于另一方;同时他们之间又具备充分的相互依赖,因而一旦无法达成任何解决方案就会造成双输的局面。^①正如我们所看到的,在现代社会或处于现代化进程中的社会,涉及治理的主体往往是非营利的、半官方的并至少是半志愿型的组织。这些组织能否嵌入公民社会是治理成败的关键。这些组织在规模、财富和能力上并不一定平等,然而它们能够做到互相帮助或是互相伤害。规律性也是十分重要的。参与治理的组织并不只是为了某一个问题而进行单次的互动,相反,它们会在一段时间内重复地、有预期地进行互动,因而能够充分了解对方的偏好,互相施以恩惠,经历不断的妥协,扩大其共同关注点的范围并发展出对于治理过程本身的承诺。这里的暗语是信任和相互接纳——确切来讲,是组织之间的信任和相互接纳。这些组织有效地体现了社会中持续的社会、文化、经济和意识形态层面的分裂。还要注意的,治理并不仅仅是关于通过协商作决定,它还涉及政策的执行。治理被实践的时间和范围越广,参与的组织就越会在执行过程中发展出自身的利益,因为它们开始在这种互利项目的管理中获取大量的合法性以及物质资源。

次优方案?

“治理”这种问题或冲突解决的模式能够与其他两种类似的手段相区分。这两种手段分别是:(1)通过诉诸政府得到国家垂直权力的支持来执行解决方案。(2)依赖企业通过市场竞争来分配资源,从而产生令人满意的结果。在第一种情况下,其效率取决于公共官员所具有的合法性,以及相关组织“公平地”获取政府帮助的能力。在第二种情况下,其效率取决于对财产权的接受,以及对于通过支付能力来分配资源这样一种资源分配方式的接受(认为它不具有

^① 在那些关注国家和地方治理的文献中,人们经常会遇到网络的概念,它被用来指代互相尊重的行动者之间稳定的互动模式。只要人们能够注意,同一网络中的行动者在现代通讯技术的帮助下可能互不认识对方,显然也从未谋面,那么将这一概念延伸到跨国甚至全球的治理计划上也是可以的。

歧视性)。如果这两种机制(政府和市场)都能够很好地发挥作用,并且能够很好地配合,那么治理就没有存在的必要了。然而,当出现明显的政府失灵或市场失灵时,治理恰好作为一种具有吸引力的替代方案而出现。^①事实上,“治理”并非一开始就是最受欢迎的问题或冲突的解决方式。

在第二次世界大战之后,由于凯恩斯的理论贡献,政策制定者倾向于通过在宏观经济层面进行积极的国家干预来回应市场失灵。这些公共举措意在消除垄断并纠正负外部性。它们还试图弥补信息缺失,改善基础设施的匮乏以及疲软的总需求。

政府失灵的概念在 20 世纪 70 年代开始出现,当时支持国家干预主义的共识开始衰落。国家作为雇主、生产者和补贴者的行为被认为是下滑的经济绩效的一部分——如果不是其原因的话。国家机构被认为无法有效解决来自社会的日益增多的复杂的、相互冲突的需求。此外,超负荷的需求被解读成是持续性通货膨胀的主要原因之一,其进而破坏了经济恢复的未来机遇。

在这种转型背景下,治理的主题开始浮现。它不仅仅是对于发达国家或发展中国家经济绩效的一种回应,它也有其在理论上的自我阐述。这种阐述根植于两种理解:

(1) 重新定义、度量国家的角色。市场力量应该接管一些曾经被视为国家特权的领域,并提供一些产品和服务,因而政府的开支和活动应该得到削减。政府不应该再涉入针对企业、家庭和个体的计划、补贴和再分配活动的细节。相反,国家应该集中精力确保市场机制能够恰当有效地运行。为了达成这种目标,政府实施管制、制定标准、落实法律规范,并与企业之间达成伙伴协议,以在私人资本或志愿行为不充分的情况下对资源进行共同管理。政府同时应该在公私部门推动那些符合市场原则的行为。作为对“公共权威”的重新定位(因为强化其能力与合法性),政府应该将之前的一些职责交给非营利组织或公民社会组织。恰恰是在这一领域,以及公私伙伴关系和共同管理企业领域,治理主题中一些最具创新性的试验开始出现。

(2) 在资源分配和冲突解决中分担责任。与之前的自由主义范式相反,公共权威和私人权威并不是互相排斥的。治理是将两者灵活地结合起来的一种尝试,这体现在政策领域的新形式的公私伙伴关系中。在这里市场的力量

^① 在发达国家中,治理主要是对市场失灵的一种回应;而在发展中国家中,政府失灵可能是实施治理试验的主要动机。

近来有所扩张,例如延伸到教育和健康领域(Stern & Stiglitz, FT 8/VII/97)。这些安排无法被简单地化约成强制力或是利益驱动的经济理性。它们在很大程度上取决于新形式的社会合作、志愿行为和集体行动,而这些只会出现在一个结构良好的“公民社会”中,它也被称作“第三部门”。志愿性的交换不仅满足了人们对物品和服务的需求,它同时也致力于改善社会互动、创造信任 and 新的社会资本,并将其投入到其他的合作探索中。即使商品和服务是以市场和私人的形式进行分配的,它们依然构成了给社区带来巨大福利的半公共物品。

治理作为一种机制,其效力取决于它与国家和市场之间的共生关系,因为治理无法单独发挥作用——正如市场需要来自国家的合法的行政命令以监督合同的执行,国家需要市场所生产的资源以取得财政收入。因此,治理方案的实施必须得到法律和合法权威的保护,并得到那些在高效的市场交易中获得利润的个人和企业的资金支持。反过来,治理能够补充和改善公共机构和私人企业的绩效,降低它们的决策负担,调整它们难以接受的分配结果。但是治理无法代替它们。

将大多数的治理方案归入次优的类别,在我看来这并不过分。在处理社会冲突和经济分配问题上,政府和市场显然扮演着更加显著的角色,并且具备更大的正当性。根据阿尔伯特·赫希曼所提出的公私产品间的“变换涉入”循环,偏好会随着时间和问题而发生改变。^①熟悉两者(政府和市场)的行动者在遇到麻烦时会“自然地”偏向其中之一。相对而言,治理这一手段往往并不那么显眼,并且在本质上具有特殊性。想要成功地建立一种治理结构需要很多的“地方性”知识,这些知识涉及哪些人会受到影响,有没有外部代理人可以支付最初的成本和提供担保,甚至是提供强制力的支撑,这些都是为了克服自私的理性计算。^②正如我们会看到的,治理总会涉及来自公共权威的一些支持性举动,以及来自个人和企业的志愿性或半志愿性的支持。当下一个比较新奇的现象是,有的外部支持是来自国外的,尤其是来自政府间组织和非政府组织,而不仅仅严格局限在国内。

* * *

当治理机制产生了一些成果或净效益,且社会中的个体认可这种成果所带来的效益时,这种情况可称之为达到了良善治理。然而,良善治理的概念也

① 见 Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action* (Oxford: Robertson, 1982)。

② 见 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard U.P., 1980)。

仅仅局限于此，因为治理本身并不具有一种优越的价值，其优越性并不凌驾于国家或市场的手段之上。诉诸治理机制也并不是总是一个好的选择，它取决于一个国家中各种行动者的偏好，包括生产者、消费者、公民、统治者、工人、雇主、男性、女性、污染者、污染承受者等。此外，这些在利益问题上时常相互冲突的群体并不总是能够在净收益问题上达成一致意见。在某一社会中能够产生良好效果的治理结构在另一个社会中可能会完全失败或带来消极影响。因此很重要的一点是，在推荐治理方案时，援助组织不应“过度销售”它们的产品，或是声称同一个公式能够同时解决所有国家的政府失灵和市场失灵。

如果说治理的成败取决于组织在所谓的“公民社会”中的分布状况，那么让我们来试图理解这意味着什么。

二 第二层界定

“公民社会”这一概念在近年来也有着惊人的引用率——无论是将其与“治理”和“民主化”一道提及，还是单独使用这一概念。这一概念同样是“模糊而又乐观”的，它非常需要被更加清晰地界定，以帮我们去解释治理所能够作出的贡献。

公民社会可以被定义为一系列自我组建的媒介组织，这些组织独立于公共权威和私人生产、再生产单位，例如企业或家庭；这些组织能够审议并采取集体行动去维护或促进其利益；这些组织并不致力于取代国家或私人（再）生产者的角色，或是承担治理整个国家的责任；这些组织认同在预先设定好的“文明的”规则范围内行动，例如互相尊重。

因此，公民社会是由媒介组织所构成的组合，而不是一种单一的存在。它被建构在一个更大的历史结构当中——通常来讲是民族共同体。公民社会建立在四个条件（或规范）之上：（1）双重自治；（2）集体行动；（3）非僭越性；（4）文明行动。^①这

① 我向读者表示歉意因为我对公民社会的这一定义无法提供明确的引用以为其辩护。总之，这一定义浓缩了我来自阅读经典的理解，如亚当·弗格森与亚当·斯密关于理性自治的重要性与道德情操的局限，孟德斯鸠关于媒介组织的概念，伯克的著名的“小军团”，黑格尔关于双重自治的必要性，托克维尔关于内部审议与政治学习的角色，涂尔干对分工的强调以及组织的规范生成，基尔克关于法律人格与自我管理的可能性，葛兰西关于国家相对于阶级、部门与职业组织的中心性。我也从关于这些主题的当代作品中学到了很多。见 Anthony Black, *Guides and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present* (London: Methuen, 1984)。John Keane, *Democracy and Civil Society* (London: Verso, 1988)。

些规范必须在公民社会中得到实践,同时它们还要得到公共权威和私人部门的尊重。媒介组织的存在是公民社会的必要条件,但并非充分条件。因为这些组织可能会被公共或私人主体所操纵,或是成为掩盖一些社会群体意在篡夺国家权力或控制其他组织的行动的面具。^①

公民社会的水平、分布与类型

就其定义来讲,事实上存在的公民社会是由以各种形式组织起来的媒介组织所构成的。这里有三个维度可以帮助我们对不同的公民社会进行比较,并评估哪些最有可能对治理产生积极作用。

(1)“水平”这一维度暗示着公民社会不会完全垄断个人/企业/宗族与国家之间的互动,其运行与两者之间的直接互动并行不悖,它们以不同的方式影响着公共政策。对政策的影响越是经由媒介组织的渠道,公民社会的水平越高,这也意味着使用治理机制越容易。

(2)“分布”暗示着公民社会的属性更适合某些社会群体或特殊利益。在关于治理的讨论中,治理的一般作用是对社会中基于阶级、部门和职业的分歧的调解,以及对于突出矛盾的疏通。尽管在某一社会中冲突的基础会发生变化,但“其他”的利益也必须以同样的方式得到代表,如性别与环境关怀、宗教热情、族群身份认同。

(3)“类型”暗示着自治、集体行动、非僭越性、文明这些规范能够以完全不同的方式得到体现,进而导致了不同的公民社会在整体结构上的差异。受到最广泛讨论的是多元主义与社团主义之间的差别。尽管这两种结构都能够与治理相匹配,但是其差异会对治理绩效、利益分配的“质量”产生显著影响。接下来我们会进一步探索这两种结构的差别,以及它们对于治理的影响。

治理方案在公民社会中的实施会鼓励相关参与者(组织)从其成员(以及政党)那里获取更多的自主权,并扩展其组织的范围以使更多的利益能够在它们的掌控之下。最极端的情况是,在一个高度“治理化”的政治共同体中,决策

^① 现在需要提出关于政党的微妙问题。我发现它们在关于“善治”的文献中几乎从来都没有被提及,可能仅仅是因为跨政府组织将公开的援助给予政党性组织这一行为太具有争议性,尤其是当该政党与该组织的成员政府处于对立位置时。这很令人吃惊,因为关于民主化的文献经常假设“把政党处理好”是导向成功结果的必要条件。根据上述定义,只有那些不打算执政或不想推翻政府的政党才能被认为是公民社会的代理,它们甚至不能仅作为主要社会群体(部落、家庭、民族)、地方或是全国政府的代表。这样就会将发展中国家的大多数政党排除在外,从而排除了治理议题中一个主要的角色。一个方案是将“公民社会”与“政治社会”相区分,并将政党归类于后者。