

act:onaid NGO 治理
工作丛书

善治

国际行动援助中国办公室 编译

以民
众

为
中心的治理



知识产权出版社

NGO治理工作丛书

善治：以民众为中心的治理

国际行动援助中国办公室 编译

作者

[印] 哈斯·曼德 (Harsh Mander)

[印] 穆罕默德·阿斯夫 (Mohammed Asif)

漫画

[印] K·P·萨西 (K P Sasi)

知识产权出版社

内容提要

本书系统地介绍了不同视角下对善治的定义、理解和诠释,深入分析了善治的基本要素和主要目标,列举了善治的衡量指标和实现途径,最后提出了行动援助的善治观点:以民众为中心的治理。本书适合社会学、管理学、社会团体工作者和一切对社会发展感兴趣的人士阅读和参考。

责任编辑:龙文

责任出版:杨宝林

文字编辑:王剑宇

图书在版编目(CIP)数据

善治:以民众为中心的治理/国际行动援助中国办公室编译.—北京:知识产权出版社,2007.7

(NGO治理工作丛书)

书名原文:Good Governance

ISBN: 978-7-80198-952-9

I. 善… II. 国… III. 社会团体—管理—研究—世界 IV. C231

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第092451号

原版信息

善治(资料用书)

变化动力丛书(国际行动援助Karnataka项目组)

139, Richmond Road, Bangalore-560 025. India

电话: +91-80-5580346, 5321747 电邮: bfc@actionaidindia.org www.booksforchange.net

丛书指导: 帕诺舍兰曼教授(Prof. S Parasuraman)

ByC Production Team: Shoba Ramachandran, Rajeevan, Gokul and Shailaja

ISBN 81-87380-96-9

NGO治理工作丛书

善治:以民众为中心的治理

Shanzhi: Yi Minzhong Wei Zhongxin de Zhili

国际行动援助中国办公室 编译

[印] 哈斯·曼德 穆罕默德·阿斯夫 编著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸桥马甸南村1号院

网址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000887 82000860 转 8123

印刷: 知识产权出版社电子印制中心

开本: 787mm×1092mm 1/16

版次: 2007年7月第1版

字数: 200千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

责编邮箱: longwen@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 9

印 次: 2007年7月第1次印刷

定 价: 20.00元

ISBN 978-7-80198-952-9/F·095

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

善治：以民众为中心的治理

在近十几年的国际发展合作领域中，治理逐渐变成了一个热门话题而被广泛讨论。很多国家的官方和民间机构已经直接或间接地将治理作为重点工作领域之一，国际发展组织也将治理上升为一个重要议题，甚至成为一些发展合作项目的前提条件。然而，就像其他界限模糊的概念——比如非政府组织一样，对于治理的内涵以及达到善治的途径，不同的机构在不同的背景和语境下有着不同的理解。

当今中国，经济社会发展的成就和它所面临的挑战一样令人瞩目。作为社会发展领域中一种新的概念和指标，治理为中国当代经济社会的发展提供了另一种理论框架和研究视角。特别是在构建和谐和谐社会和建设社会主义新农村的时代背景下，政府提出的以人为本的科学发展观无疑给中国的治理实践提供了新的机会、提出了新的要求。国内的一些政府部门、学术机构和民间组织已经开始将治理和善治作为他们的研究内容和工作方向。

国际行动援助对治理和善治的兴趣建立在其为消除贫困所作出的不懈努力之上。作为一个以消除全球贫困为宗旨的公益性国际联盟组织，国际行动援助 1972 年成立于英国，2004 年总部迁至南非。30 多年来，国际行动援助在全球 40 多个国家开展工作，在致力于满足贫困和弱势群体最迫切需求的同时，行动援助强调以权利为本的工作方法以及政策研究和倡导对社会发展的作用。

国际行动援助于 1998 年开始在中国开展工作，并于 2001 年在北京成立了国家办公室。迄今为止，国际行动援助已经在全国 5 个省的 13 个国家级贫困县开展工作。作为国际行动援助的工作重点之一，治理主题始终贯穿于国际行动援助中国项目的工作之中。在其 2005 ~ 2010 的全球战略中，国际行动援助确立了 6 个与权利紧密相关的工作主题。其中之一就是公正民主的治理权利。对于治理和善治，国际行动援助有着自己明确的理解和定位，并以此作为具体工作的指导方针。

2006 年国际行动援助在亚洲区域开展了领导培训项目，作为这次培训

中集体智慧的结晶，国际行动援助出版了英文版的《善治》一书。该书通过比较和综合各个国际机构对治理的认识、分析和诠释，分别从经济全球化、人类发展和权利的角度阐述了治理的概念，总结了善治的要素，分析和诠释了相关的问题，同时结合国际行动援助和其他机构的实践经验，提供了达到善治的指标和途径，最后提出了国际行动援助对治理的观点——以民众为中心的治理。

国际行动援助中国项目办公室现将该书译成中文，目的是为政府合作伙伴、民间组织、学术机构、本机构的员工和其他对治理感兴趣的人士提供一个相关参考，促进社会各个部门对治理和善治的理解，同时也为国际行动援助关于治理主题的工作提供一个坚实的理论基础。但是需要指出的是，原书中的案例和经验大多来自于南亚和拉丁美洲的国家，由于政治、经济、社会发展的情况和国情与中国有较大差异，我们在实际工作中应该对此进行批判性的吸收和创造性的改编，以探索适合中国国情的善治模式。

本书由行动援助员工集体翻译，在出版过程中，知识产权出版社的编辑龙文提供了巨大的帮助，在此特别感谢他们的辛勤工作。由于时间仓促以及受编译人员的文字和知识水平所限，中文译本难免有错误，热诚欢迎读者批评指正。

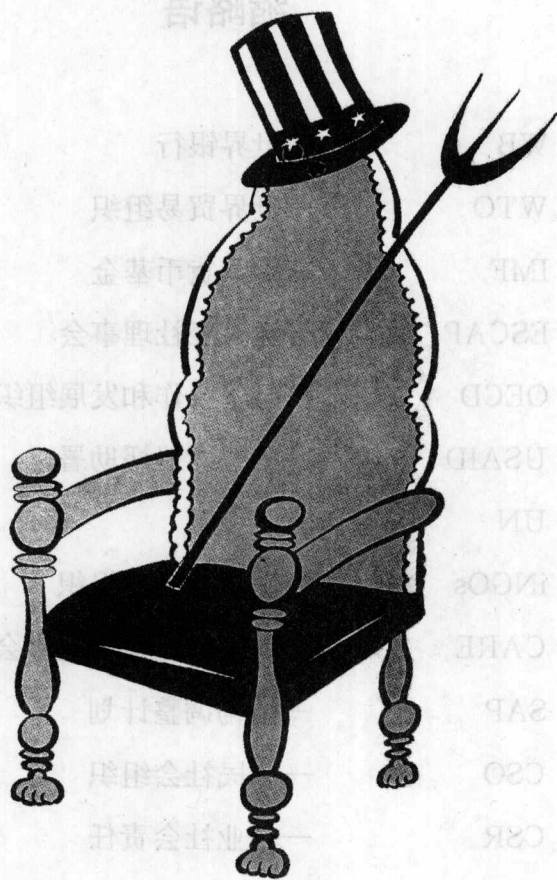
张兰英

国际行动援助中国项目主任

2007年4月

缩略语

WB	—世界银行
WTO	—世界贸易组织
IMF	—国际货币基金
ESCAP	—亚太经社理事会
OECD	—经济合作和发展组织
USAID	—美国发展援助署
UN	—联合国
iNGOs	—国际非政府组织
CARE	—美国全球救助理事会
SAP	—结构调整计划
CSO	—公民社会组织
CSR	—企业社会责任



目 录

善治：以民众为中心的治理	I
缩略语	III
第1章 简介	1
第2章 善治的定义	5
第3章 各种观点	17
第4章 政府、公民社会与市场	37
第5章 善治的基本要素	57
第6章 几个主题	71
第7章 指标与工具	85
第8章 以民众为中心的治理	108
第9章 结论	125
第10章 阅读材料	129

第1章 简介

人类对于善治的关注与人类文明本身一样历史久远。社会哲学家、政治思想家以及行政管理者的著述都能证明这一点。他们对政治、行政管理和政府等各方面问题的持续讨论和争辩也能说明这一点。

然而，近来在发展领域里对于善治的关注却不是出于对其历史演进的兴趣，更不是出于对人权的考虑。颇具讽刺意义的是，拜援助国和援助机构所赐，对善治的兴趣来自于他们所赋予“善治”的重要性，即：善治经常与援助捆绑在一起而成为一个“必要条件”。在近期的发展辩论中，世界银行关于亚撒哈拉非洲的报告引起了极大关注，报告把当地的发展问题描述为“治理的危机”。从此，善治或者那些在治理之前附加如“有效的”或“健全的”等形容词的其他版本的善治在发展话题中占据了主导地位。

起初，发达工业国的政府、多边和双边的援助机构、国际研究机构以及一些国际非政府组织（INGOs）明确表示出了对善治实践进行研究整理的兴趣。随后，一些发展中国家的政府、非政府组织、社会活动家、群众运动以及工会也加入了进来。

有人提出，如果没有善治，一个国家，特别是发展中国家，就不可能在减少贫困的工作中取得显著成绩。在一定的意义上，这种看法似乎不言自明，而且在一定的背景下，即对纯粹基于经济和货币增长的传统主流发展观来说，这个看法是正确的。于是善治就成为理论、政策和实践领域的焦点而备受推崇，并被看作是公平和平等社会秩序的基础。

随着人们将善治作为消除贫困之关键所接受，与其相关的论题对于发展来说也就变得重要了。然而，还有一系列的问题需要澄清，如善治的本质、结构性要求、挑战、问题以及为完成其目的所应采取的行动。问题争论的核心是对于深化“民主”的讨论。因此善治也就成为社会、政治和民族等主流话题的一部分。

对于善治的讨论经常被批评为太模糊、没条理或论断的基本假设是错误的，或只是一些空谈或者常识而已。那些被要求提高治理水平的人抱怨说，善治的整体概念太僵化，并且忽视了地区性差异，所以只适用于局部。

另有人认为，因为发达国家政府以及多边、双边的机构不能直接介入其他国家的内政，所以对于善治的推崇就完全是为了保护发达国家的跨国合作。

批评人士还认为“善治”这个金刚钻常被当成一个工具——如同利用人权和民主一样——用来获得政治筹码而不是真正帮助当地的人民。而且那些推动善治的机构本身就做不到善治。它被援助国政府或机构凭空、随意地片面应用，更多地是作为推卸责任的借口或进行惩罚的依据。

政策产生于行动各方的谈判与妥协。因此，对于善治的模糊认识、共识以及持续的争论要比其学术的一致性和标准的严格考证更重要。基于各自的优势，善治的热心倡导者们把他们的理解和实践注入到他们各自的领域当中。同时，政策话语的内容也反映出参与者的权力关系。这种权力的强加会激起抵制和反抗。这一点可以在以下事实中看出来：关于善治的争论会演变成对于世界银行、国际货币基金组织以及发达援助国政府的反对。例如，据称发展中国家的腐败通常就是发达国家为了拓展其商务而行贿的后果。同样，许多国家因利用他们的援助项目来推行其政治和经济目标而受到指责。与此同时多边机构也经常因其不透明而受到责备。

目标

我们在本书中汇集了当代一些有关善治的观点和实践。本书的目标是：

◇ 推动社会活动家、发展工作人士以及人民团体对善治的观点、相关话题的关注和理解。

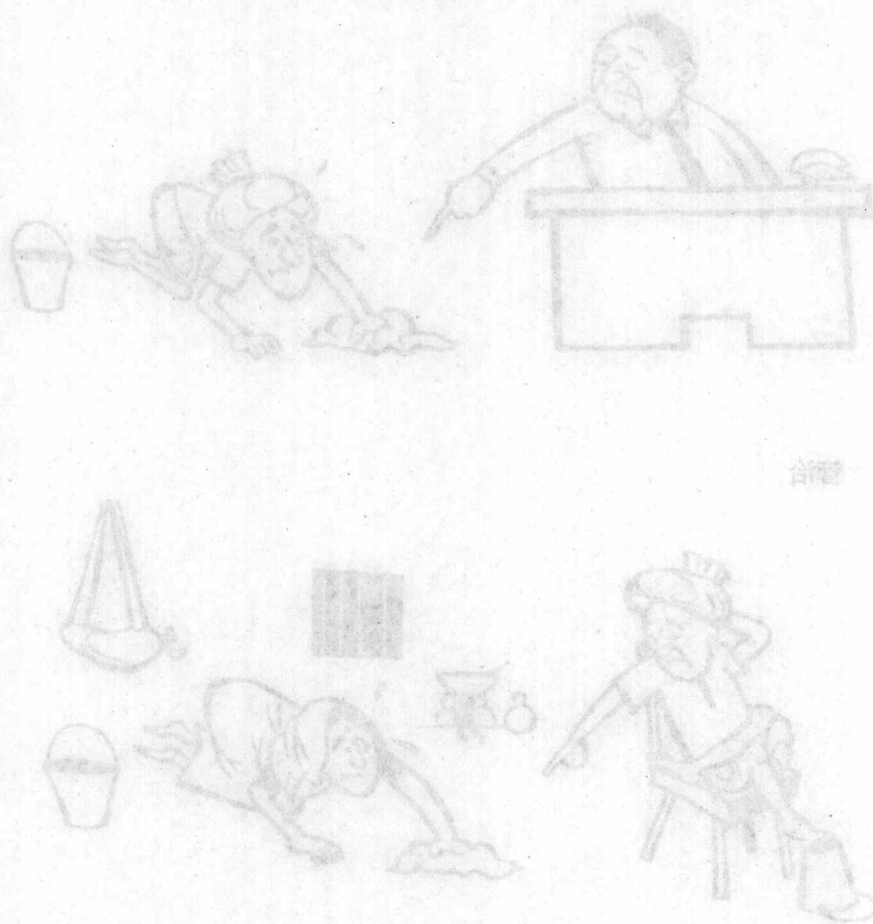
◇ 提供对善治及其方法论的诠释，以确保对善治准确和全面的理解。

◇ 总结善治观点中的核心因素，并且强调确保善治的任何努力都要以民众为中心，关注贫困群体中最贫困者的利益。

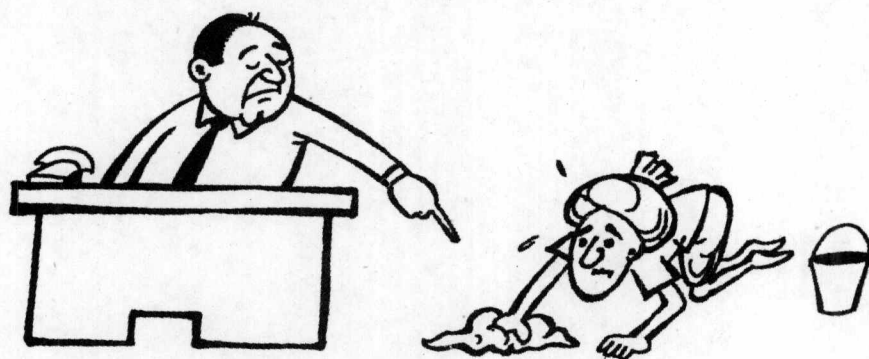
在第二章中，我们给出善治的定义，把它放入历史背景中来考察其演变过程。在第三章中，我们看一下对于善治的不同观点。第四章，我们将剖析公民社会和市场的作用，这两个因素正变得越来越重要，甚至有时不可缺少。第五章将讨论善治的基本要素，如法制、透明度、公信力和参与以及这些因素间的相互联系。在第六章中，我们将突破对于善治的传统局限来考察善治与民主、消除贫困、性别平等、分权以及全球治理的关系。然后我们在第七章中将关注推动善治的实践性工具和标准，以及现有的和正在发展中的其他可能性。在倒数第二章里我们看一下实现以民众为中心的治理所需要的条件和方法，然后是一个总结。最后我们以一个进一步阅

读资料的列表结束全书。

本书分析了各个不同行动者的观点和兴趣。善治中包容性和参与性的论题不仅从战略性的观点来考虑（即公民如何能够实施可持续性战略，或如何避免冲突），也从民主和社会理想的观点来考虑。在详细描述善治实现途径的同时，本书还强调了善治自身的内容及其背后的价值观。



被治



管治



义实治善

第2章 善治的定义

关键话题

什么是治理

什么是“善治”

定义和观点

概念的历史演进

不同的角色

对于穷人和边缘人群的意义

善治的定义

自从社会秩序成为必需品，治理需要就成为人类社会的中心。随着社会越来越复杂，治理对于被治者、治理者也变得不同了。比如在土著部落那样相对平等的社会当中，被治者与治理者之间的差别与距离是最小的。治理与文化传统相结合发挥作用。规则在不断学习中犹如生命般延续着。在封建的以农耕为主的村落当中，等级社会结构通常很强大且严格。尽管被治者与治理者在地域空间中相距不远，但是在社会中其地位区别明显，并且各个阶层的规则也不尽相同。

简史

在成熟的封建社会里，社会组织已经变得严格和规范。国王和首领通常通过宣称他们拥有“神权”来进行统治。他们其中的一些甚至直接宣称自己就是神的后代。神职人员也对这种“神”赋王权合法化，为此还制造了神话和经文。结果是，国王能拥有至高无上的权利和特权，这种情形在著名的法国国王的名言中被发挥到了极致，他说：“朕即国家”。国王从人民身上收税并宣称对于人民的生命和财产具有神圣的权利。

伴随着民族国家(Nation-State)概念的演进，制度性的宗教开始衰退，“社会契约”逐步代替了“神”的恩典。慢慢地，公共生活从神和宗教中脱离而获得自由。作为这种演变的结果，科学和理性实践开始在生活中越来越多的方面发挥影响。王权的“神圣性”受到质疑。回顾当时的主流思潮，哲学家们的理论是：既然王权不是神圣的，那么它就应该是国王和其臣民之间的“社会契约”。国王应该“保护”他的臣民，就如父亲对他的孩子一样。孩子应当服从他的父亲。如果他们不这样做，那么就违背了契约中规定的责任，就应该受到国王的惩罚——如果需要的话，甚至会死。如果国王没有保护他的臣民，他就违背了契约，臣民们同样可以惩罚国王。这大概就是正式的公民“善治”思想的起源。

一些学者把善治的起源仅仅追溯到西方的自由主义并且经常把它当作西方的概念来推动。但是有几种非西方的传统正是推崇普遍包容以及“国家对私人事物不干涉”的思想的。北美洲的 Haudenosaunee 人（欧洲人称

为易洛魁族人)的政治体系影响了美国最初13个州建立联邦政府的形式。它们的许多民主原则被吸收到美国联邦宪法当中^①。当宗教裁判所正在欧洲甚嚣尘上之时,蒙古的国王阿克巴(Akbar)宣布实施宗教宽容政策。许多亚洲历史上的领袖包括那些是佛教徒的皇帝们,不仅强调了自由和包容的重要性,而且他们还拥有各自的明确哲学见解作为其自由政策的基础。

印度哲学家考帝亚(Kautilya)与古希腊的哲学家们同样尊重今天被称为“善治”的理想。但是孔子、柏拉图、考帝亚、亚里斯多德和奥古斯丁在其思想上是独断和狭隘的。在古希腊,善治仅仅包括“公民”,这个“公民”是被局限于一个有限地理范围内的特殊群体,即城市联邦当中特定种族的成年男性。妇女和奴隶没有发言权。善治所惠及的只是那些受到社会重视的群体。权利和特权的分化符合社会阶层的分化并被同样强化。

在现代社会,公民地位实际上仍然具有严格的限制。与正式的治理相比,这种情况通常与社会风俗——即世俗环境中的社会治理——关系更紧密。很多国家的法律规定,妇女不能享有完整的公民权,这在许多国家被写在法律中,在其他地方则表现在具体实践当中。公民概念的本质内涵对于有关治理的研究极其重要,因为“善治”的体系就是创立在此理解之上的。尽管大多数国家的建国原则——正如他们铭文写入宪法中的一样——有时是平等主义的,然而他们的结构和体系却是架构在现存的不平等社会秩序上的。正是这些结构和体系通常直接推动了与其所宣称的平等价值观背道而驰的实践。

“二战”以后,有关治理和民族国家的话题引起人们强烈关注。民主在被奉为“最大多数人的最大利益”的同时,却经常成为“大多数人的意愿”。这种原则行至极端时,“大多数人的意愿”或者被统治者解释为大多数人意愿的东西就能导致对于少数人的残酷压制。这正是纳粹德国在进行有计划的种族灭绝之前人们所见到的。如果没有平等和正义的民主价值观做支撑,“大多数人法制”就会堕落得如此之深。有鉴于此,联合国提出了世界人权宣言,从而设定了国家在任何时候对所有人的最低义务。无论这种义务是“大多数人的意愿”还是“最大多数人的最大利益”,都不能被忽视。既然国家是主要的公共机构,推动和保护这些“人权”的职责就主要归于国家。有关治理的主流话语正是关注这些源自基本人权的公民权利和政治权利。

为什么在20世纪90年代有关的政治论题发生了转移呢?典型的解释

^① U.S.S.Con. Res. 76, 2 December 1987.

归结于一些事件的发生，如冷战的结束、贫富差距的扩大以及对国家作用丧失信心。同样，人们认为政策本身有时候就包含着毁灭自身的种子。结果是，由于无可预料的副作用的积累致使国家的作用自身衰落。

要理解善治在发展政策话语中广泛使用的原因，那么检验国家的作用、以民众为中心的发展前景以及在治理中妇女和其他边缘群体的地位等问题就具有重要的意义。各种利益群体，如公司、劳工、草根非政府组织（NGOs）等，它们之间的权力变化也需要考察。而其他原因可能包括国家间对于援助和投资的竞争、贸易关系的强化以及技术的进步。

在社会层面，教育和健康领域的巨大变化、妇女对发展的更多参与、全球团结为消除贫困和帮助边缘群体而进行的努力，这些大大说明了善治的必要性。同时，内在的发展变化，即贫困的增长、结构调整计划（SAP）的失败、腐败以及政治犯罪都导致人们对原有政策的摒弃。

什么是治理

现有的社会、政治和经济环境下，人们本能地知道什么是善治。在君主制国家里，人们希望独裁者是一个父亲形象。伟大的国王们，从撒拉丁（Saladin）到拿破仑（Napoleon）不仅是伟大的征服者，而且保证了其臣民的利益。尽管洛克（Locke）发展并阐明了治理的理论，即君主和臣民间是契约关系，但如果君主不信守契约，臣民无论从道德上还是思想的正义上都可以推翻君主。在大革命期间，法国的君主就被暴力处死。在现代社会，这种反抗权力的例子仍然存在：菲律宾人反对马科斯（Marcos），一个依靠美国的腐败独裁者；伊朗推翻的沙哈（Shah），也是一个依靠美国的腐败独裁者。前苏联及其附属国独裁体制也是在民主思想和自由企业的推动下发生了强行的变革。

分清“治理”（Governance）和“政府”（Government）是很重要的。政府是指为了满足政治集团的内外利益和行使统治权利而设立的机制和制度安排，而治理意味着为社会利益而进行权威性决策的过程和结果。^①根据韦伯字典，“治理”即“统治的行为或过程，特别是那些权威性的指挥和控制”。治理是一个比政府、国家、政体更宽泛的概念，它是正式的制度安排与公民社会的互动。另一个定义把它称为“社会上各种因素发挥力量、权威和影响的一个过程”。^②

① Ashok Mukhopadhyay in T.N Chaturvedi (Ed.) Towards good governance, IIP, New Delhi, 1999. p.29.

② Governance Barometer: Policy Guidelines for Good Governance, Website of South Africa's National Party, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-understand.html>.

世界银行将“治理”定义为“为谋求发展而在对国家经济和社会资源进行管理的过程中权力行使的方式”。^①因此,治理一词包括公共部门的管理、公信力、法律框架、透明度和信息。很多报告、讨论文件、多边和双边援助机构以及发达国家作出的官方声明都同意世界银行的上述定义。^②例如,亚洲开发银行(ADB)在其操作手册中就使用了该定义。^③

亚太经社理事会(ESCAP)提出了治理的另一种概念:治理是决策的过程以及执行(或不执行)^④决策内容的过程。相关的解释认为,治理可以运用在不同的背景下——公司治理、国际治理、国家治理以及地方治理。

包括联合国开发计划署(UNDP)在内的其他机构,对治理的定义超出了仅指国家权力的运用。对于UNDP来说,治理意味着“运用政治、经济、行政管理等方面的权力或权威来管理一个国家的资源和事务。治理由机制、过程和制度构成,公民和群体通过治理来表达他们的利益、行使他们的合法权利、尽到他们的义务并包容他们之间的差异。”^⑤

高兰·海登(Goran Hyden)将治理上升为一个包罗万象的概念,用来为比较政治提供一种方法。他强调治理是政治的创新潜力,特别是领袖们提升现有结构的能力,他们以此改变游戏的规则并激励他人参与,以推动社会向新的更有生产力的方向前进。^⑥他定义的治理的五大特点是:

◇ 治理是一种概念性方法,并通过精心的设计用来进行宏观政治的比较分析。

◇ 治理关注那些确立政治行为规则的“大”的制度性问题。

◇ 治理与政治家们的创造性干预相关,以此来改变那些阻挠人们发挥潜力的结构。

◇ 治理是一个理性的概念,强调国家与社会角色之间、社会角色相互之间进行互动的理性本质。

◇ 治理是指政治角色之间的一种特定关系类型,即:社会契约型,而非独裁型。

① Governance and Development, The World Bank, 1992, pp.1.

② Making Sense of Good Governance by Peter Larmour, Discussion Paper 98/5, State, Society and Governance in Melanesian Project, Australian national University, http://rspas.anu.edu.au/Melanesia/Larmour98_5.html.

③ Section 54 of 1997.

④ What is Good Governance? United Nations Economic and social Commission for the Asia and the Pacific (UNESCAP): Human Settlements Web Page, <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.html>.

⑤ Good Governance: Guiding Principles for Implementation, AusAID, Australian Government Overseas Aid Programme, August 2000; also UNDP, Reconceptualising governance, discussion Paper 2, New York, 1997, p. 9.

⑥ Governance Barometer: Policy Guidelines for Good Governance, Website of South Africa's national Party, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-understand.html>.