

廉正政策分析

Lianzheng zhengce Fenxi

李成言 谷雪 俸锡金 著

北京大学出版社

廉政政策分析

李成言 谷雪 俸锡金 著

北京大学出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

廉政政策分析/李成言,谷雪,俸锡金著. —北京:北京大学出版社, 2002. 8

ISBN 7-301-05905-1

I. 廉… II. ①李… ②谷… ③俸… III. 廉政建设-政策-研究-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 078056 号

书 名: 廉政政策分析

著作责任者: 李成言 谷雪 俸锡金 著

责任编辑: 诸葛蔚东

标准书号: ISBN 7-301-05905-1/D·0660

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 出版部 62754962 发行部 62754140 编辑部 62752027

排 版 者: 高新特激光照排中心 62637627

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 12.75 印张 363 千字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 23.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

序

腐化问题,有人说是世界各国的通病。甚至有人说,自古以来,腐化与权力同行。有权力的地方,不可避免总会出现“以权谋私”的现象,因此就产生了腐化问题。话虽如此,事实上腐化问题却因各国国情不同而有所区别。各国在历史发展过程、传统政治文化、政治体制和法治程度上存在的差异,就使得各国的腐化问题在性质上、程度上以及遏制效果上,产生了很大不同。在有的国家中,尽管个别腐化丑闻,一时造成轰动效果,但却易于遏制,易于惩处。相反,在另一些国家则不然,纵使没有惊人大案,腐化问题却成为致命痼疾。若以疾病作譬,腐化问题在有的国家是肢体生疮,虽然严重,挖掉就是;而在另外一些国家却是致命的癌。

六、七年前,一位青年学者出版了一本研究发展中国家腐化问题的书,书名就标出《政治之癌》^①。就某些国家来说,这个譬喻是恰当的。

生理之癌与政治之癌,有其共同处。即:都是致命的痼疾。但不同的是:生理之癌,并不传染,治疗无效,只毁灭一个肢体;政治之癌却能对群体造成严重污染。在相当条件下,可以蔓延成风,使整个社会和无数群体,以缓慢渐进的方式,整个烂掉。

随着科学技术的发展,医学研究的进步,人们普遍认为生理之癌的堡垒,在不久的将来,攻克有望。那时,人们还可能患癌,但已非不治之症。而政治之癌的堡垒,到底什么时候可以攻克呢?恐怕连最乐观的观察家也不敢轻易提出任何预言。

生理之癌,攻关的队伍自然应由生理学家、病理学家、医学家等人员组成,非专业人员无能为力;而政治之癌,要想达到有效治疗,则

^① 何增科:《政治之癌——发展中国家腐化问题研究》,中央编译局出版社1995年版。

必须组织全方位的社会力量,包括政府、干部和人民。特别是需要社会科学家、经济学家、政治学家、法学家和社会学家等等,通力合作,群策群力进行科学会诊,找出准确病源,设计好对症的治疗方案。在大环境方面,还需要进一步营造法治社会;再加上权力行为者——政府,拿出大决心和超凡魄力,如此等等,政治之癌,才有可能达到有效遏制。万万不可迷信“精神疗法”!如果说遏制生理之癌,精神治疗,还不失为一种辅助疗法,对待政治之癌,用精神疗法,则不啻为与虎谋皮。

喜见当前中国学术界,越来越多的社会科学家,对“政治之癌”,给以更大的关注,投入更多的研究力量。他们或从政治构建的角度出发,研究国家结构和功能,并试图从中找出设计的漏洞和运行的失误,查漏补缺;或者从经济理性的层面深入,研究经济人假设下寻租者的行为逻辑和利弊考量,努力构建全新的利益机制,让腐化消失在个人的成本核算阶段;也有的从文化特质的角度入手,分析西方的基督教文明和东方的儒家文明以及伊斯兰文明、佛教文明之间的差异与联系,试图从文化发展脉络中探索腐化成因。这些有益的尝试,都为遏制腐化反腐倡廉提供了可能性通道。

北京大学廉政建设研究中心的三位研究员,依托北大政府管理学院扎实的政治学和行政学基础,在反腐倡廉的道路上另辟蹊径,从政策分析的角度入手,研究适合中国国情的廉政政策的制定和执行环节,通过政策的解构和逻辑的整合来达到透视中国反腐倡廉政策运行的实际过程。这是一个全新的分析途径,具有开创性的意义。同时,它也填补了国内公共政策分析领域的一项空白,从而使廉政建设研究进一步从政治宣传、意识形态灌输走向了系统政策分析。这项研究还把传统的廉政建设放在了一个全球治道变革和信息化革命的大背景下进行考察,这种全方位,或称全息式地廉政描述,不但为学者提供了分析的框架,同时也为实际的廉政工作者提供了不少有积极意义的合理化建议。

本书框架新颖独到,结构合理完整,概念清晰准确,逻辑推理环环相扣,具有严谨求实的学风,值得提倡。自然,其中不免有些分析上和阐述上的疏漏,还有待进一步完善。然瑕不掩瑜,总体来说,不失为

一部廉政建设研究的力作。

中国的廉政建设问题,是全国人民关注、焦虑的热点问题,而学术界关于廉政建设的研究,还处于起步阶段。摆在读者面前的这本《廉政政策分析》为有关研究领域注入了新鲜的血液,开辟了另外一条并不平坦但却绝对引人入胜的道路。

反腐之路任重道远,廉政建设更是一项长期艰巨的任务,我有足够的理由相信中国的廉政建设大业必将成功;而国内的廉政建设研究也必将通过无数接踵而来的,像本书作者这样实事求是、兢兢业业做学问的学者之艰苦努力,而走向成熟、走向世界。

趙寶煦

2002年7月4日

目 录

序	赵宝煦 (1)
第一章 廉政前沿	(1)
§ 1 廉政前沿问题	(2)
§ 2 廉政政策分析的前沿特征	(30)
§ 3 世界各国在廉政政策分析中的有益尝试	(37)
第二章 廉政政策分析简介	(61)
§ 1 廉政政策分析的概念界定	(62)
§ 2 廉政政策分析的内容与方法	(67)
§ 3 廉政政策分析的意义	(83)
第三章 廉政政策的规范性分析	(89)
§ 1 公共政策规范性分析的内涵	(90)
§ 2 廉政政策的规范性分析	(94)
§ 3 廉政政策执行过程的规范性	(116)
§ 4 廉政政策文本的规范性	(124)
§ 5 廉政政策反馈的规范性	(131)
第四章 廉政政策的可行性分析	(141)
§ 1 可行性分析	(142)
§ 2 廉政政策可行性分析要素	(143)
§ 3 廉政政策的可行性与政策的廉政可行性	(158)
§ 4 可行、不可行抑或其他	(161)
§ 5 不可行与政策风险	(165)
第五章 廉政政策的有效性分析	(171)
§ 1 廉政问题识别的有效性	(174)
§ 2 廉政问题的严重性判断	(181)
§ 3 有效性补足:加强抑或再创?	(184)

§ 4	廉政问题的解决程度与遗留弊患	(188)
§ 5	外部性及其忽略可能性	(190)
第六章	廉政政策的其他诸层面分析	(193)
§ 1	廉政政策的可传播性分析	(194)
§ 2	廉政政策的必要性分析	(206)
§ 3	廉政政策的强度分析	(216)
§ 4	廉政政策的协调性分析	(225)
§ 5	廉政政策的适应性分析	(241)
§ 6	廉政政策的外部性分析	(251)
第七章	廉政测量研究设计	(261)
§ 1	确定研究课题	(262)
§ 2	研究课题具体化	(264)
§ 3	设计研究方案	(267)
第八章	廉政测量中的抽样法	(271)
§ 1	抽样调查的定义及其特点	(272)
§ 2	抽样调查的几个重要概念	(272)
§ 3	抽样方法	(273)
§ 4	样本容量的确定	(277)
§ 5	抽样调查的实施程序	(278)
§ 6	抽样调查的优点及其缺点	(279)
第九章	廉政测量中的问卷调查法	(281)
§ 1	问卷调查法的优点及其缺点	(283)
§ 2	问卷类型及其一般结构	(284)
§ 3	问卷设计的原则	(287)
§ 4	问卷设计的步骤	(289)
§ 5	问题及答案的设计	(291)
§ 6	问题的语言及提问方式	(297)
§ 7	问题的数量与顺序	(298)
第十章	廉政测量中的访谈法	(301)
§ 1	访谈法的概念	(302)
§ 2	访谈法的类型	(302)

§ 3 访谈法的优点及其缺点	(304)
§ 4 访谈程序和技巧	(306)
§ 5 结束访谈	(310)
§ 6 访谈记录	(310)
第十一章 廉政测量中的其他诸方法	(313)
§ 1 专家判断法	(314)
§ 2 态度测量法	(321)
§ 3 文献调查法	(338)
§ 4 易读性测量法	(341)
§ 5 敏感问题测量法	(344)
§ 6 执行责任调查法	(349)
第十二章 电子政府与廉政监督	(353)
§ 1 WTO 与中国电子政府的构建	(355)
§ 2 廉政网络体系	(367)
§ 3 群体廉政决策支持系统	(380)
参考书目	(387)
后记	(395)

第一章 廉政前沿



腐败是一个幽灵。自从它产生以来，就同人类形影不离，连绵不断。尽管斗转星移，世纪更替，腐败现象不但没有绝迹，反而在全球化浪潮汹涌澎湃的今天，成为当今世界普遍的社会难题……▲

20 世纪 90 年代以来，世界各国为摆脱腐败的梦魇而不断加强本国的廉政建设和国际间的反腐合作。

腐败是一个幽灵。自从它产生以来,就同人类形影不离,连绵不断。尽管斗转星移,世纪更替,腐败现象非但没有绝迹,反而在全球化浪潮汹涌澎湃的今天,成为当今世界普遍的社会难题。全球性腐败不仅困扰着发达国家,也成为发展中国家现代化进程中的一大障碍。它挥霍政府的财政收入,破坏政府的合法基础,阻碍外国的直接投资,最终影响经济的增长和人们福利的增加。然而,腐败和反腐败从来就是一对孪生兄弟,腐败的盛行也意味着反腐败浪潮的迭起。20世纪90年代以来,世界各国为摆脱腐败的梦魇而不断加强本国的廉政建设和国际间的反腐合作。腐败和反腐败之间的较量出现了一些新的特点和一些新的问题。本章将向读者介绍这些廉政前沿问题以及提出“廉政政策分析”这样一种全新的分析方法。

§1 廉政前沿问题

1.1 廉政和廉政建设

按照语义理解,廉政通常被认为是廉洁从政之意。由于它是一个近代出现的词,《辞海》和《辞源》都没有收入。在《辞海》中所能查到的与廉政一词最为相关的词是“廉政建设”。它给予廉政建设的解释是“中国共产党和中国国家机关在廉洁执政方面所进行的思想、政治和法制建设。要求各级干部特别是领导干部清正廉洁,勤政为民,严守法纪,艰苦朴素,不贪污受贿,不以权谋私,不铺张浪费等。除经常开展思想教育外,还必须通过各级组织执行廉政条例,领导班子定期召开民主生活会,不断开展反腐败斗争,并由组织和群众的监察与监督来实施”。^①这个解释使廉政建设成为一个特指中国共产党和中国国家机关的专有名词,而不是一个普遍适用的词语。

事实上,尽管统治者进行廉政建设的目的不尽相同,但廉政建设是任何执政党和任何政权都无法回避的。因此,很有必要对廉政做出一个清晰的界定。从笔者目前所能查找到的资料来看,对廉政的解释

^① 《辞海》,上海辞书出版社1999年版,第2443页。

大致有以下几种:

(1) 崔敏的解释:

廉政的基本含义可以理解为“为政清廉公正”。其对立面是贪污、腐败——一是经济上的贪污、受贿、敲诈勒索、弄权舞弊、中饱私囊;二是政治上的腐败,贪赃枉法,曲解案情,随意出入人罪,或者拉帮结派,欺压群众等等。这两个方面都同一定的职务和权力相联系,因此,“廉政”的基本要求是:政权机构和政府官员均需清廉公正。

至于廉政的内涵,实际上有广义和狭义两种。狭义的廉政其基本要求是为政清廉公正,与其对应的是必须严惩贪污、腐败分子;广义的廉政至少还包括以下四层意思:(一)精简机构,精兵简政,防止和克服机构臃肿,人浮于事,互相扯皮,穷于内耗等等弊端;(二)厉行节约,艰苦奋斗,杜绝铺张浪费,奢侈挥霍等现象;(三)主持公道,为民除害,扫除社会丑恶现象;(四)政治上开明,广开言路,关心群众疾苦,全心全意为人民服务。^①

(2)《廉政建设思想宝库》的解释:

廉政的“廉”,指清正、廉洁,表示公正清明,不损公肥私,不奢侈浪费,不贪污腐化。廉政的“政”,指政治、行政,即治理国家的活动。廉政主要是指国家的行政机关和行政工作人员公正无私,清明廉洁。政党、社会团体活动中也有廉洁的问题,但只有政党、社会团体或其成员,具有行政管理权力,参与行政管理活动,才有廉政问题。因此,廉政指的是政府廉洁,行政管理活动廉洁,行政工作人员廉洁。^②

(3) 章育良、陈宗瑜的解释:

廉政一词,从语意上说,基本内涵有二:一为廉洁,出污泥而不染,即不贪之意;二为廉价,作为商品经济范畴,是指价格便宜;从财政的角度,则是节约、省俭之意,其反面就是大手大脚,挥霍国家资财,花销太大,把负担转嫁到老百姓身上,这种政权,用商品交易的术语就是“不便宜”,或不廉洁。廉政的要求大概包括吏治廉洁、廉价政

① 参见崔敏:《廉政含义范围之我见》,载上海法学编辑部等编:《当代中国廉政法制》,复旦大学出版社1990年版,第55-56页。

② 参见侯少文、宋新斌主编:《廉政建设思想宝库》,济南出版社1995年版,第3页。

府、政风清明和必须反腐败四个方面。^①

(4) 王茂林等的解释:

“廉政”是与腐败相对立的一个重要范畴。“廉政”就是廉洁政治、廉洁政府或为政清廉的简写,是由台湾、香港等地首先使用,在80年代中期传到大陆,并被广泛使用的。“廉政”虽然能说明和概括一种政治现象,但不同国家、不同时代对“廉政”有自己的看法和理解。在中国古代有“清政”说,在近代西方有“廉价政府”说,在现代西方有“政治行为规范”说,在我国目前有“政治民主”说和“权力文明”说。我们认为,廉政是一种与腐败相反的政治行为和现象,即国家公务人员在公务活动中保持廉洁而不以权谋私的政治行为和现象。^②

以上几种解释,尽管对廉政的内涵和外延理解不尽相同,但至少将廉政的“廉”理解为廉洁、清廉这一点上是一致的。按照本书的理解,所谓廉政,指的是廉洁从政。其基本内涵可以从以下两个方面加以分析:

其一是对“廉”的理解。我们认为,廉政的“廉”在这里包含两层意思:一是廉洁,也就是不贪污不腐化。这既包括经济上的行为,如行贿受贿,也包括政治上的行为,如买官卖官,还包括社会上的行为,如腐化堕落;二是节约、节俭,也就是我们平时说的奢侈浪费的对立面。

其二是对从“政”的理解。对从政的理解的关键是要明确从政的主体。我们认为,判断一个主体是否是从政主体的一个标准是,该主体拥有的权力是否是公共权力或者公共权力的延伸。按照这个标准,从政的主体不应仅仅局限于行政机关也就是狭义上的政府。它还应该包括执政党、立法机关和司法机关,在我国甚至还包括工会、共青团、妇联和企事业单位。

既然廉政指的是廉洁从政,那么廉政建设就是指为保证公共权力的拥有者廉洁从政而采取的各种行为。这些行为大致可以划分为三个层面:其一是道德建设,如中国廉政建设中的廉政教育,西方国

^① 参见章育良、陈宗瑜著:《廉政建设论——市场经济条件下廉政与反腐机制研究》,湖南人民出版社1998年版,第2—11页。

^② 参见王茂林、刘小明、孟翔凤著:《廉政建设概论》,法律出版社1991年版,第6页。

家的廉政道德建设,其目的在于使公共权力的拥有者不想行违反廉洁从政要求之行为;其二是制度建设,如财产申报制度,公务公开制度,通过制定比较严密和完善的制度,使公共权力的拥有者不能行违反廉洁从政要求之行为;其三是惩处腐败行为,如新加坡《防止贪污法》对贪污受贿作出了极其严厉的惩罚规定,该法规定,任何人直接或间接贪污性地接受或索取,或打算接受或索取“酬劳”(包括金钱、礼物、贷款、有价证券和职位等),或行贿性地提供,或许诺提供酬劳,均构成犯罪,要处以 5 年以下监禁或罚款 1 万新元,或两项并罚,通过严厉的惩罚使公共权力的拥有者不敢行违反廉洁从政要求之行为。

1.2 廉政前沿问题

一谈到前沿,通常会让人想起的是一些不同于以往的新的事物。然而,这只是本书所指的一个方面。廉政前沿问题,既包括一些不同于以往的新的事物,如腐败的高科技化和腐败的全球化,也包括一些与以往相同但正在发生的事情,如对权力的监督和制约。在这里,所谓的廉政前沿问题,是指世界各国在廉政建设过程中所产生的最新动态。

1.2.1 廉政政策的困境:过剩与不足

从当前世界各国廉政建设的实践看,廉政政策正陷入一种政策供给过剩和政策供应不足并存的困境之中。廉政政策的这种困境,在很大程度上反映了廉政政策制定和执行的低效或无能。廉政政策制定和执行的无能,在一定程度上又加剧了腐败的滋生和蔓延。

廉政政策的过剩是指廉政政策的供给大于需求而造成的廉政政策的多余或无效。廉政政策过剩存在着以下两种情形:一是相对于特定的廉政政策需求而言,有些政策供给是多余或低效的。如尽管对公款吃喝的规定层出不穷,但吃喝之风却屡禁不止,即反映了这种情况。二是指相对于特定的政策环境而言,有些过时无效的廉政政策仍未废止。当廉政政策环境发生变化时,不能适时调整政策就无法满足政策环境提出的新要求,也无法解决出现的新问题。如果继续沿用既往的廉政政策显然会加剧廉政问题的严重程度。廉政政策过剩是低

效甚至是失败的廉政政策过剩,需要政策制定者进行及时的评估和终止政策。

廉政政策供应不足也存在两种情形,一种情形是廉政政策供给能力既定时,因整个社会对政策资源数量和质量过度需求而形成的廉政政策的供给不足。当这种情况出现时,就需要采取行动,抑制过度需求,增大廉政政策需求流量通道,扩大廉政政策效果,增强廉政政策的创新能力与反馈能力。另一种情形是整个社会对廉政政策的需求为正常时,廉政政策供给不能有效满足社会正常的需求。当这种情况出现时,就需要改善政策制定能力,以供应更多优质的廉政政策。

正因为如此,如何摆脱廉政政策的这种困境,就成为当前各国首要研究的问题之一。各国政府在加大反腐败斗争的同时,也在不断加强廉政机构的建设,以提高廉政政策的制定和执行能力,从而走出廉政政策过剩和廉政政策供应不足的两难困境。

1.2.2 分权、制约与权力的监督

西方的一些政治学者认为,对权力进行监督的有效途径在于权力的分立和制约。早在古希腊时期,亚里士多德就提出了权力分立的学说,他认为,政治制度是对诸社会成员权力、地位和管理公共事务责任的分配,而“一切政体都有三个要素,即议事、行政和审判”。^①古罗马的波利比阿又提出了元老院、执政官和平民议会之间相互制约的思想。尽管他们提出的三权分立和近代提出的三权分立的内容有许多不同,但是它蕴涵着权力必须分立而不能集中的光辉思想。近代意义上的分权是从洛克开始的,他鉴于君主专制和个人独裁的种种弊端,在其名著《政府论》中,把国家的职能划分为立法权、司法权和联盟权。而真正提出完全意义上的三权分立学说并强调三者之间相互制衡关系的是法国杰出的政治思想家孟德斯鸠。他在其名著《论法的精神》中提出了最具有创造性的主张,即三权分立的学说。

之所以要对权力进行分立,其原因在于,“绝对的权力导致绝对的腐败”、“一切有权力的人都很容易滥用力,这是万古不易的一条

① 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第214页。

经验。有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止”。^①美国著名的政治思想家潘恩也认为权力的高度垄断必然造成腐化堕落。他在《人权论》中明确指出：“一旦将特殊的权力和特殊的报酬给了政府中的一个人，它就会变成各种腐败现象在其周围发生和形成的中心。”^②

怎样才能防止权力被滥用呢？孟德斯鸠认为，“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力制约权力”。^③对此，美国另一位政治思想家汉弥尔顿指出：“任何权力都有侵犯性，为了防止权力之间的相互攻击和侵犯，有两点是不可缺少的：其一，以权力制衡权力，以法迫使任何一权都无法摆脱来自另一权的牵制；其二，以权力制止权力，以确定的政治体制确保每一权都有抵制和防御另一权侵权的法定权能，而且防御规定必须与攻击危险相称。”^④在这里，孟德斯鸠和汉弥尔顿实际上提出了权力制约主体独立和权力制约对等的原则。

尽管对权力监督和制约的历史已经很长，人类也积累了大量监督和制约权力的经验。但是，正如马克斯·韦伯所指出的那样，“权力即使在面临反对的情况下也有实施自己愿望的能力，也能够滥用和借此贪赃”。在未来的世纪里，“在人类加倍努力争取和平和幸福的过程中，即使其他问题都解决了，我想最后还会有‘权力的弊病’这一问题”。^⑤因为，“权力，权力需要，权力异化，权力腐败，权力制约……乃是人类文明社会的一个永不衰竭的话题”。^⑥从当前世界各国的廉政实践来看，对权力的监督和制约仍然是廉政建设中最为重要的内容。几乎所有廉政建设的措施，都是围绕如何对权力的监督和制约而展开的。在西方国家，如何通过权力对权力的监控来实现体制内对权力的约束，以及通过权力对权力的监控来实现体制外对权力的约束依

① 孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆1961年版，第154页。

② 潘恩：《潘恩选集》，马清槐译，商务印书馆1981年版，第269页。

③ 孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆1961年版，第154页。

④ 汉弥尔顿：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆1982年版，第264页。

⑤ 转引侯少文、宋新斌主编：《廉政建设思想宝库》，济南出版社1995年版，第691页。

⑥ 林喆著：《权力腐败与权力制约》，法律出版社1997年版，第271页。

然是廉政建设中的一个热点话题。在我国,如何实现“对一把手的监督”也成为当前廉政建设中的一个难点和重点问题。

1.2.3 治理、善治与廉政政策的选择

20世纪90年代以来,治理作为一种全新的改革理念,引起了世界各国的广泛关注。它肇始于世界银行1989年在讨论非洲的发展时首次提出的“治理危机”(The crisis of governance)。自此,“治理”这个术语便被人们广泛使用。研究者从不同的研究视角,提出各种不同的治理概念。丹尼尔·考夫曼在《治理与反腐败》一文中指出,治理(Governance)是指为了公共福利,通过正式的和非正式的传统与制度而行使权力。它比反腐败的概念更加广泛。治理包括挑选(Selecting)、监控(Monitoring)和取代(Replacing)政府的过程。它也包括设计和实施健全的政策的能力,以及因为管理经济和社会需要,而对公民和国家的尊重。从这个概念出发,治理可以分为六个组成部分,又可以划分为三大类:

(1) 发言权和责任(Voice And Accountability)。包括保障公民自由和新闻自由,维护政治稳定(Political Stability)。

(2) 政府的效率(Government Effectiveness)。包括制定政策和提供公共服务的质量,提高有关部门规章制度的执行力度。

(3) 法制(Rule of Law)。包括保护财产所有权和司法独立,对腐败进行控制(Control of Corruption)。^①

格里·斯托克(Gerry Stoker)对目前流行的各种治理概念作了一番归纳整理后指出,到目前为止各国学者们对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点。这五种观点分别是:

(1) 治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战,它认为政府并不是国家惟一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

(2) 治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存

^① 丹尼尔·考夫曼:《治理与反腐败》,胡鞍钢主编:《中国:挑战腐败》,浙江人民出版社2000年版,第285页。