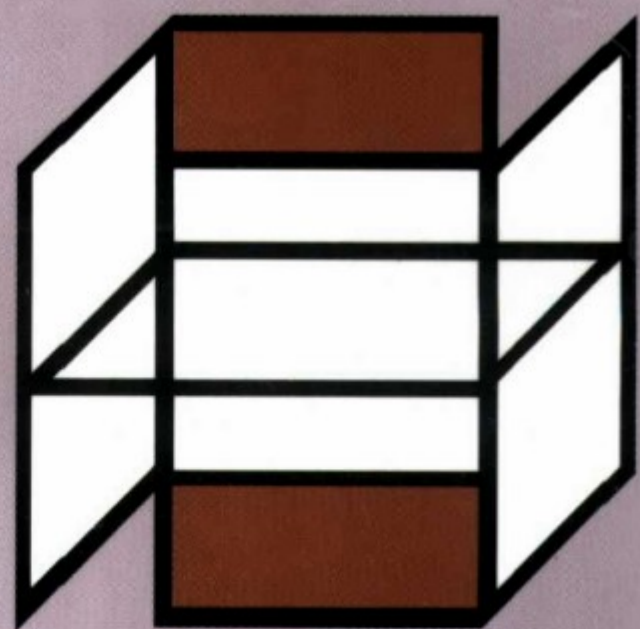


丛书主编 俞可平 副主编 薛晓源

当代西方学术前沿论丛之一 Governance and Good Governance



Governance  
and Good  
Governance

治理

与

善治

主编/俞可平

社会科学文献出版社

社会科学文献出版社  
PDG



当代西方学术前沿论丛之一

---

俞可平 主编 薛晓源 副主编

# 治理与善治

主编 俞可平

社会科学文献出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

治理与善治/俞可平主编. - 北京:社会科学文献出版社,2000.9

(当代西方学术前沿论丛之一/俞可平主编)

ISBN 7-80149-306-0

I. 治… II. 俞… III. 治理-研究-文集  
IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 61054 号

·当代西方学术前沿论丛之一·

### 治理与善治



主 编: 俞可平  
责任编辑: 程晓燕 森 林  
责任校对: 杨蔚琴  
责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店北京发行所  
排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司  
印 刷: 北京春雷印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开  
印 张: 12  
字 数: 252 千字  
版 次: 2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷  
印 数: 0001-5000

ISBN 7-80149-306-0/D·044

定价: 24.00 元

版权所有 翻印必究

## 总 序

做学问需静心专一，脚踏实地，锲而不舍。所以古人说：“若要做得学问真，须坐板凳十年冷”。这里说的是，做学问的心境，或者说研究态度，需要冷和纯。然而，研究态度要冷和纯，并不意味着研究的问题也非冷和纯不可。做学问固然不像抢新闻，学者也不能像记者那样去抢热点赶时髦，但关心学术的热点问题和前沿问题，却是一个优秀的学者应当具有的品质。

从古到今，我们一直把学问分为显学和隐学。显学通常是指与现实联系密切，引起社会广泛关注的学问；相反，隐学则是离现实较远，不那么为世人瞩目的学问。在许多人眼中，显学的学术含量似乎要比隐学少一些，甚至某种研究一旦成为显学其学问似乎也不那么纯了。其实大为不然，显学和隐学同样都可以做出大学问。

显学是与现实关系密切的学问，它与学术前沿问题通常不可分割地联系在一起。我们这里所说的学术前沿问题，指的是那些代表学术的最新发展、已经引起或者即将引起学术界广泛注意的重大问题。紧扣学术的前沿，把握学术的脉搏，领导学术的潮流，正是古往今来许多学术大师的一个共同特点。例如，被认为是“当今德国最有影响的思想家”的哈贝马斯，他一生的学术轨迹几乎与最前沿

的重大理论和实际问题休戚相关，他先后深入研究过合法性问题、交往（沟通）理论、现代性问题、市民社会问题和全球化问题等，并且在这些领域都留下了自己的印记。

了解和把握学术前沿问题对于学者来说之所以至关重要，是因为这些问题反映了相关研究领域的最新趋势，预示了这些研究领域未来的发展方向。学术前沿问题并不是忽然冒出来的，它必然有一个知识的积累和演进过程。例如，本丛书论及的“全球化”、“治理”、“社会资本”和“第三条道路”等，其思想渊源可以追溯到很早以前。它们之所以成为现时代的学术前沿，是因为这些学术理论有着深厚的现实基础，对社会现实具有重要的指导意义，并且在整个学科中占据重要的地位。所以，了解学术前沿问题，是把握整个学术潮流，理解当代世界所面临的重大实际问题，追踪国际一流学者的思想轨迹的一条快捷之道。

每一个学术研究领域都有其自己的前沿问题，我们无意也不可能将所有社会科学的前沿问题一一收录于丛中。本丛书收录的这些学术前沿理论，大多都是90年代后逐渐为国际学术界所瞩目，并正在对国际社会科学产生着重要的影响。对这些问题的研究事实上还刚刚起步，但它们在相当程度上预示了各国学者在下个世纪初所关注的热点，所以，从某种意义上说，它们将是新世纪的学术话语。

俞可平

## 目 录

- 引论：治理和善治…………… 俞可平（1）
- “治理”概念的运用与滥用  
…………… [法] 辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉（16）
- 作为理论的治理：五个论点 …… [英] 格里·斯托克（31）
- 治理的兴起及其失败的风险：  
以经济发展为例的论述 …… [英] 鲍勃·杰索普（52）
- 新的治理 …… [英] 罗伯特·罗茨（86）
- 治理问题与现代福利国家  
…………… [瑞士] 弗朗索瓦-格扎维尔·梅里安（107）
- 治理和科学：治理社会与生产知识的  
市场式模式 …… [法] 阿里·卡赞西吉尔（127）
- 治理，世界银行与自由主义理论  
…………… [英] 大卫·威廉姆斯 汤姆·杰克逊（148）
- 从地方政府管理到地方治理  
…………… [英] 卡洛林·安德鲁 迈克·戈登史密斯（179）
- 统治失效与治理能力问题：  
对一个理论范式的评价 …… [英] 雷纳特·梅因茨（200）
- 治理和治理能力：利用复杂性、  
动态性和多样性 …… [美] 詹·库伊曼（218）
- 治理与国际调节机制的危机  
…………… [瑞士] 皮埃尔·德·塞纳克伦斯（238）

治理在国际关系中的正确运用  
 ..... [法] 玛丽-克劳德·斯莫茨 (263)

现代的治理, 昨天和今天:  
 借重法国政府政策得以  
 明确的几点认识 ..... [法] 让-皮埃尔·戈丹 (280)

发展中世界的非政府组织与政治  
 ..... [英] 杰拉德·克拉克 (295)

中国公民社会的兴起与治理的变迁 ..... 俞可平 (326)

附录: 美国、菲律宾善治的实例 ..... (351)



## 引论：治理和善治

俞可平

1989年世界银行在概括当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词，此后“治理”便广泛地被用于政治发展研究中，特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。例如，世界银行1992年年度报告的标题就是“治理与发展”，经济合作与发展组织（OECD）在1996年发布一份名为“促进参与式发展和善治的项目评估”；联合国开发署（UNDP）1996年的一份年度报告的题目是“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”；联合国教科文组织（UNESCO）在1997年也提出了一份名为“治理与联合国教科文组织”的文件；《国际社会科学杂志》1998年第3期出了一个名为“治理”（Governance）的专号。联合国有关机构还成立了一个“全球治理委员会”，并出版了一份名为《全球治理》的杂志。

英语中的治理一词（governance）源于拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵。长期以来它与统治（government）一词交叉使用，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。但是，自从90年代以来，西方政治学和经济学家赋予governance以新的含义，

不仅其涵盖的范围远远超出了传统的经典意义，而且其涵义也与 government 相去甚远。它不再只局限于政治学领域，而被广泛运用于社会经济领域，不仅在英语世界使用，并且开始在欧洲各主要语言中流行。正如研究治理问题的专家鲍勃·杰索普（Bob Jessop）所说的那样：“过去15年来，它在许多语境中大行其道，以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’。”<sup>①</sup> 90年代以来，西方学者，特别是政治学家和政治社会学家，对治理作出了许多新的界定。治理理论的主要创始人之一罗西瑙（J.N. Rosenau）在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。与统治不同，治理指的是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。<sup>②</sup>

罗茨（R. Rhodes）认为：治理意味着“统治的含义有了变化，意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同于以前，或是以新的方法来统治社会”。接着，他还详细列举了六种关于治理的不同定义。这六种定义是：（1）作为最小国家的管理活动的治理，它指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效益。（2）作为公司管理的治理，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制。（3）作为新公共管理的治理，它指的是将市场

① 鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学》（中文版）1999年第2期。

② 参见罗西瑙：《没有政府统治的治理》，第5页，剑桥大学出版社，1995；《21世纪的治理》，《全球治理》1995年创刊号。

的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务。(4) 作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系。(5) 作为社会—控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。(6) 作为自组织网络的治理,它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。<sup>①</sup>

库伊曼(J. Kooiman)和范·弗利埃特(M. Van Vliet)指出:“治理的概念是,它所要创造的结构或秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”<sup>②</sup> 研究治理理论的另一位权威格里·斯托克(Gerry Stoker)对目前流行的各种治理概念作了一番梳理后指出,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在着界限和责任方面的模糊性。它表明,在现代社会国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间、公

① 罗茨:《新的治理》,《政治研究》1996年第154期。

② 库伊曼和范·弗利埃特:《治理与公共管理》,见库伊曼等编《管理公共组织》,等萨吉出版公司,1993。

共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。

③治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说，致力于集体行动的组织必须依靠其他组织；为达到目的，各个组织必须交换资源、谈判共同的目标；交换的结果不仅取决于各参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

④治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理责任。

⑤治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中，还存在着其他的管理方法和技术，政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。<sup>①</sup>

在关于治理的各种定义中，全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理作出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特

<sup>①</sup> 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学》（中文版），1999年第2期。

征：治理不是一套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。<sup>①</sup>

从上述各种关于治理的定义中我们可以看到，治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。

“治理”（governance）与“统治”（government）从词面上看似乎差别并不大，但其实际含义却有很大的不同。在不少学者眼中，区分治理与统治两个概念甚至是正确理解治理的前提条件。正如让-彼埃尔·戈丹（Jean-Pierre Gaudin）所说，“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念”。<sup>②</sup> 治理作为一种政治管理过程，也像政府统治一样需要权威和权力，最终目的也是为了维持正常的社会秩序，这是两者的共同之处。但两者至少有两个基本的区别。

首先，治理与统治的最基本的、甚至可以说是本质性的区别就是，治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是

① 参见全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，第23页，牛津大学出版社，1995。

② 让-彼埃尔·戈丹：《现代的治理，昨天和今天：借重法国政府政策得以明确的几点认识》，《国际社会科学》（中文版）1999年第2期。

政府机关；而统治的权威则必定是政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。治理的主要特征“不再是监督，而是合同包工；不再是中央集权，而是权力分散；不再是由国家进行再分配，而是国家只负责管理；不再是行政部门的管理，而是根据市场原则的管理；不再是由国家‘指导’，而是由国家和私营部门合作”。<sup>①</sup> 所以，治理是一个比政府更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但是不能没有治理。

其次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威，而是合作网络的权威。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。

就其直接原因而言，西方的政治学家和管理学家之所以提出治理概念，主张用治理替代统治，是他们在社会资

<sup>①</sup> 弗朗索瓦-格扎维尔·梅理安 (François-Xavier Merrien): 《治理问题与现代福利国家》，《国际社会科学》(中文版) 1999 年第 2 期。

源的配置中既看到了市场的失效，又看到了国家的失效。市场的失效指的是仅运用市场的手段无法达到经济学中的帕累托最优（Pareto optimum）。市场在限制垄断、提供公共品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态、统计成本等方面存在着内在的局限，单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置。同样，仅仅依靠国家的计划和命令等手段，也无法达到资源配置的最优化，最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。正是鉴于国家的失效和市场的失效，“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和（或）国家协调的失败”。<sup>①</sup>

治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足，但治理也不可能是万能的，它也内在地存在着许多局限，它不能代替国家而享有合法的政治暴力，它也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。事实上，有效的治理必须建立在国家和市场的基础之上，它是对国家和市场手段的补充。在社会资源配置中不仅存在国家的失效和市场的失效，也存在着治理失效的可能。用杰索普的话来说，“治理的要点在于：目标定于谈判和反思过程之中，要通过谈判和反思加以调整。就这个意义而言，治理的失败可以理解成是由于有关各方对原定目标是否仍然有效发生争议而未能重新界定目标所致。”<sup>②</sup>

既然存在着治理失效的可能性，那么，如何克服治理的失效、如何使治理更加有效等问题便自然而然地摆到了学者面前。不少学者和国际组织纷纷提出了“元治理”

① 杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学》（中文版）1999年第2期。

② 同注①。

(meta governance)、“健全的治理”、“有效的治理”和“善治”等概念，作为对上述问题的回答。其中“良好的治理”或“善治”的理论最有影响。

自从有了国家及其政府以后，善政便成为人们所期望的理想政治管理模式，这一点古今中外概莫例外。我国古已称之的“善政”，大体相当于英语里所说的“good government”（直译为“良好的政府”或“良好的统治”）。在中国传统政治文化中，善政的最主要意义就是能给官员带来清明和威严的公道和廉洁，各级官吏像父母一样热爱和对待自己的子民，没有私心，没有偏爱。不过，再抽象地说，善政的内容无论在中国还是在外国、在古代还是在现代都基本类似，一般都包括以下几个要素：严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。毫无疑问，只要政府存在一天，这样的善政将始终是公民对于政府的期望和理想。

但是，善政在政治理想中的这种长期独占鳌头的地位自90年代以后在世界各国日益遭到了严重的挑战。对善政构成挑战的是“善治”，其英文名为good governance（直译为“良好的治理”等）。90年代以来，在英语和法语的政治学文献中，善治概念的使用率直线上升，成为出现频率最高的术语之一。善治究竟意味着什么？它的本质特征是什么？它有哪些基本要素？对这些问题政治学家们尚在争论之中。不过，从业已发表的文献中，我们已经能够发现一些共同的东西。

概括地说，善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两



者的最佳状态。一位法国的银行家说，善治的构成有以下四个要素：“（1）公民安全得到保障，法律得到尊重，特别是这一切都须通过司法独立、亦即法治来实现；（2）公共机构正确而公正地管理公共开支，亦即进行有效的行政管理；（3）政治领导人对其行为向人民负责，亦即实行职责和责任制；（4）信息灵通，便于全体公民了解情况，亦即具有政治透明性。”<sup>①</sup>综合各家在善治问题上的观点，我们可以发现善治的基本要素有以下五个：

①合法性（legitimacy）。它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。它与法律规范没有直接的关系，从法律的角度看是合法的东西，并不必然具有合法性。只有那些被一定范围内的人们内心所体认的权威和秩序，才具有政治学中所说的合法性。合法性越大，善治的程度便越高。取得和增大合法性的主要途径是尽可能增加公民的共识和政治认同感。所以，善治要求有关的管理机构和管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾，以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。

②透明性（transparency）。它指的是政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策的信息，包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息。透明性要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知，以便公民能够有效地参与公共决策过程，并且对公共

<sup>①</sup> 参见玛丽-克劳德·斯莫茨（Marie-Claude Smouts）：《治理在国际关系中的正确运用》，《国际社会科学》（中文版）1999年第2期。