



法国更新治理研究院 编

Institut de recherche et débat sur la gouvernance

金俊华 译

治理年鉴

2009 - 2010

Chroniques de la gouvernance



吉林出版集团有限责任公司

图书在版编目(CIP)数据

治理年鉴 2009~2010/ 法国更新治理研究院编;金俊华译.
—长春:吉林出版集团有限责任公司,2011. 1

ISBN 978-7-5463-4432-4

I. ①治… II. ①法…②金… III. ①国家—行政管理—
世界—2009~2010—年鉴 IV. ①D523-54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 239890 号



Institut de recherche et débat sur la gouvernance



Institute for Research and Debate on Governance

治理年鉴 2009~2010

编 者: 法国更新治理研究院
译 者: 金俊华
出 品: 吉林出版集团·北京汉阅传播
出 品 人: 周殿富
策 划 人: 严搏非
责任编辑: 武 学
装帧设计: Nicolas Pruvost 林 涛
开 本: 787mm×1092mm 1/16
印 张: 15.75
版 次: 2011 年 1 月第 1 版
印 次: 2011 年 1 月第 1 次印刷

出 版: 吉林出版集团有限责任公司
发 行: 北京吉版图书有限责任公司
地 址: 北京市宣武区椿树园 15-18 号底商 A222
邮编: 100052
电 话: 总编办: 010-63103398
发行部: 010-63104979
网 址: <http://www.jlpg-bj.com/>
印 刷: 山东临沂新华印刷物流集团有限责任公司

ISBN 978-7-5463-4432-4

定价: 35.00 元

版权所有 侵权必究



法国更新治理研究院 编

Institut de recherche et débat sur la gouvernance

金俊华 译

治理年鉴 2009-2010

Chroniques de la gouvernance



吉林出版集团有限责任公司

《治理年鉴2009—2010》是由法国更新治理研究院的工作团队(特别是塞夫里娜·贝利纳,克莱尔·洛奈-伽马,米歇尔·苏盖和马丁·维耶拉朱斯)集体创作完成的。编辑工作得到鲍里斯·马丁,托马·穆里埃斯和伊莎贝尔·亚费勒的协助。本年鉴的中国合作者是中国青少年发展基金会副理事长陈越光先生和更新治理研究院理事陈力川先生。在年鉴的结尾附有法国更新治理研究院的简介,详细介绍参见网址www.institut-gouvernance.org

引言 (帕斯卡尔·德利勒)	6
作者眼中的治理现状	11
民主的合理性与治理 皮埃尔·罗桑瓦隆	13
一个没有坐标的世界? 米歇尔·维伊奥卡	19
构想一种尊重地区活力的世界治理方案 阿尔贝托·阿科斯塔	25
“善治”: 破碎的镜子——国际合作行动者的经济批判视角 尼古拉·梅塞尔, 雅克·奥乌德·奥乌迪亚	29
政权的合理性及其根基	37
各种形式的合理性: 现实、多元化以及政权的根基 塞夫里娜·贝利纳	39
非洲的多样化与合理治理: 多元化礼赞 阿桑内·姆贝伊, 乌斯马纳·西	53
以追求合理的民主治理为目标重新思考合作 让-马克·沙泰涅	59
治理与政治秩序的构建: 合理性的再造与中产阶级的回归 多米尼克·达尔邦	65
法律的多元方法: 合法治理的核心问题 克里斯托夫·埃伯哈德	71
拉丁美洲的法律多元化: 从法律认同到跨文化措施 埃斯特·桑切斯-博特罗, 胡安·卡洛斯-路易斯-莫勒达	77

共同创造公共财富与多行动者的合作关系 87

非国家行动者: 治理的新环节?

共同创造公共财富与多行动者的合作关系

米歇尔·苏盖, 马丁·维耶拉朱斯

89

地方协商与治理: 加强协作的关键问题

皮埃尔-伊夫·吉厄纳夫

103

NGO问责——5·12大地震引发的一场“信任大地震”

康晓光, 陈南方

111

中国非政府组织的问责之争

马丁·维耶拉朱斯

117

共同为最弱势群体提供卫生服务

贝亚特丽丝·吕米奈

121

公民社会组织参与国际行动: 重新思考并加强地方行动的手段

多米尼克·卡维特

127

世界公民身份

莉萨·乔丹

133

拉丁美洲的非政府组织正在寻求一种新的身份

若热·巴尔比

139

非政府外交: 公民社会在国际舞台上的影响与日俱增

亨利·胡耶-多尔弗伊

145

治理的分析与评估 155

将评估纳入公共行为改革的战略

克莱尔·洛奈-伽马, 马丁·维耶拉朱斯

157

从影响的评估到权力的认知: 评估面临的新挑战

安热尔·萨尔多芒多

167

加强伙伴国制定本国评估框架的能力：联合国开发计划署的创意 若阿基姆·纳赫姆	175
非洲的跨国评估机制：追求效率和可信度的创新机制 埃洛迪·埃斯屈萨	181
治理培训	189
治理培训：一个跨文化、多学科的挑战 克莱尔·洛奈-伽马，米歇尔·苏盖	191
欧洲公职人员培训面临的挑战 皮埃尔·卡蓝默	207
更新公共管理教育：从程式化的精英教育到学习多元化 让-鲁普·沙普莱，帕特里斯·波尔舍龙	211
培养一批活跃在私营和公共部门之间、具有战略眼光的行动者 艾哈德·弗里德贝格	217
中国公务员培训体制评析及改革思考 曹钢 吴琼华	223
加拿大的公共管理教育：持久性与变化性 杰拉德·博依查克，卡罗琳娜·维尔纳，迈克尔·米德莱顿， 安妮·克里斯滕森	229
聚焦一个变动中的次大陆：透过拉美棱镜看治理	233
法国更新治理研究院在拉丁美洲的活动概观 克莱尔·洛奈-伽马，托马·穆里埃斯	235
法国更新治理研究院	243

引言

关于治理



帕斯卡尔·德利勒 法国更新治理研究院院长

2008年和2009年,世界经历了一场前所未有的金融、经济和社会的崩溃。这场崩溃在很大程度上是国家和国际治理体系的失败,也是私营和公共体制的失败,同时也是世界金融和经济制度的失败。这场危机还揭示了治理的参与者与治理的层次相互依存,而我们大家都没有充分理解在这一大背景下形成的治理机制。

理解错综复杂的现实并提出既有效又恰当的治理规则,这个难题不只限于经济领域。无论是提供或者共同提供医疗服务,还是在尊重法律多元化的前提下实现民主,或是在不同的地理层级突出非政府行动者的声音,治理这个既复杂又有着多重含义的问题无疑处于当代社会所面临的众多挑战的核心。

从南非的波洛夸内到哥伦比亚的波哥大,从上海到巴黎,从纽约到伦敦,法国更新治理研究院和一大批从事治理实践和研究的人士保持合作,运用比较、互动和跨文化研究的方法,以期更好地理解治理的实践及其面临的挑战。

《治理年鉴2009—2010》采用的正是这种研究方法。本年鉴不仅收录了院外人士有关治理现状的文章,同时也介绍了研究院执委会成员及其密切的合作伙伴(包括一些从事治理实践和研究的人士)所做的大量研究工作,还有他们针对一些重要议题开展的讨论。这些议题成为本年鉴治理思考的中轴线,其中包括权力的合理性及其根基,共同创造公共财富,多行动者的合作关系,治理的分析和评估以及公共管理教育。

本辑《治理年鉴》分为五部分。第一部分(《作者眼中的治理现状》)刊登了来自不同领域(历史学家、社会学家、经济学家等)和不同地区(欧洲、中国、拉丁美洲)的六位学者的文章。这些作者根据他们对世界以及所在国现实的观察,提出他们对治理的看法,并对一些以主流文化为中心的“善治”和民主模式提出了质疑。

皮埃尔·罗桑瓦隆关注当代社会的运作,他指出面对社会学的发展以及当代社会面临的全新挑战的性质,传统议会民主的合法性严重缺失。他认为当务之急不仅是采纳参与式民主的方法,更重要的是在那些常常把民主程序简化为选举几个领导人的国家,重新组织政治协商和决策的程序。

米歇尔·维伊奥卡回顾了过去一年的某些重要时刻:如贝拉克·奥巴马的当选,以期提醒我们防止简单化地理解治理。针对治理的不可预测性和治理的长时间性,作者指出在不确定的情况下将时间的不同尺度结合起来分析有助于我们更好地认识多层面的事实。

在历史学家朱学勤的笔下,2008年有关“普世”价值以及外部将其“强加给”中国的论战说明国家内部常常会出现矛盾,也反映了中国的精英以及中国共产党在选择适合中国国情的治理方案方面意见分歧。

置身于方兴未艾的拉丁美洲并在政治上非常活跃的阿尔贝托·阿科斯塔在文章中表达了该地区的一种的政治倾向:公民的参与以及区域政治治理的协调是促进区域发展的工具,同时也是抵御饱受人们质疑的全球化资本主义势力侵袭的保障。

最后,作为对皮埃尔·罗桑瓦隆的回应,尼古拉·梅塞尔和雅克·奥乌德·奥乌迪亚猛烈抨击了在“发展模式”以及发展合作领域中关于民主和“善治”的某些主流观点。一方面基于某些亚洲国家成功的经验,另一方面基于世界上许多发展中国家失败的教训,尼古拉·梅塞尔和雅克·奥乌德·奥乌迪亚认为这些国家引进的规范性治理方法和传统的发展援助政策都无济于事,其社会内生的治理能力才是能否成功发展的关键。

本年鉴的其他五个部分分别探讨更新治理研究院的一个研究主题,最后一部分介绍更新治理研究院在拉丁美洲的活动。各个部分展示了研究院的各项重要活动。每一部分的导言均由研究院执委会的一位或几位成员撰写,便于读者了解每个研究项目的观念及其实际意义。其后几篇由研究院的合作伙伴(一些从事治理实践和研究的人士)执笔,用来补充并进一步说明该主题。

本年鉴所探讨的都是治理领域极其重要的话题。第一个话题是政权的合理性以及怎样植根。这个话题围绕一个简单的问题展开:人民是否认同他们被统治的方式?并对许多约定俗成的观点提出质疑:例如,宪政及合法秩

序的存在足以使社会接受这一秩序并尊重那些自诩代表这一秩序的人。很明显,合理性的来源是多样化的,法律、符号、习俗及宗教准则千差万别。同样,在洲与洲之间,民主治理的条件也各不相同。

第二个话题是“非国家的”行动者参与政权及制定公共政策。在提供和管理公益服务方面,国家权力早已失去了其垄断地位。一般来说,制定和调节公共政策要求多行动者的参与:社团、非政府组织、工会、企业、传统的权威人士和宗教界人士等等。在本章中读者将会看到,这意味着开辟适当的协商空间,尤其是在国家层面,并增加“非政府外交”的可见度——这是借用亨利·胡耶·多尔费耶的说法,意思是今天参与治理的非国家行动者努力在国际舞台上让人们听到他们的声音。

第三个话题是治理的评估。这个问题要比初看起来复杂得多,因为它提出的问题是“谁有资格做评估?为什么做评估?”目前增加各种技术性评估机制的做法(尤其是在国际机构中)以及来自有关国家外部的简单判断根本无法解决问题。通过拉丁美洲和非洲的事例,我们看到公民希望通过公民社会组织越来越多地参与评估的过程,并将评估变成促进公共政策改革的工具。

最后,本年鉴重点评述了作为重要变革手段的公共管理教育。这是更新治理研究院及其合作伙伴近几年来的一个研究课题,所提出的问题是多方面的:如何使公共管理教育适应现实和国际化?如何改革公共管理教育?社会学家埃拉尔·弗里德贝格在文章中批评将“公共管理教育”和“公务员培训”这两个概念混为一谈,并提出建立共同的教学体系,培训未来公共部门和私营部门的领导人。

《治理年鉴2009—2010》是一个分析和讨论社会变迁的工具,这些变化穿越时空,影响着人类社会的治理体系:参与治理的行动者的变化,其各自的活动能力及影响力的变化;在治理的社会、政治和经济程序中,地理或法律框架的演变;各种新的挑战在其性质、地理层级和时间方面的变化。

如果这一研究和分析工作不能为改进治理实践和治理原则提供建议,那么还有什么意义呢?《治理年鉴2009—2010》吸取了以往一些研究的教训,让那些实践家和分析家畅所欲言,就治理的原则提出他们的建议,为那些拥护“善治”这种简单化方法的人提供有建设性的替代方案。本年鉴的作者

们通过他们的文章强化和补充了更新治理研究院创始人让·弗雷和皮埃尔·卡蓝默以及梅耶基金会在研究院成立之初提出的治理原则。建立一个协商的空间,连接不同的地理层级、更加系统地考虑在民主化进程中治理的文化间因素,这构成了本书的几个核心内容。

《治理年鉴 2009—2010》终于出版发行了,法国更新治理研究院理事会以及我本人非常高兴,希望读者能从中受益!

陈力川校译

作者眼中的 治理现状

皮埃尔·罗桑瓦隆

米歇尔·维伊奥卡

阿尔贝托·阿科斯塔

尼古拉·梅塞尔, 雅克·奥乌德·奥乌迪亚

民主的合理性与治理

皮埃尔·罗桑瓦隆

皮埃尔·罗桑瓦隆在其著作《民主的合理性》¹中指出，一个政权仅仅因为在投票选举中获胜已经不足以保证公民会承认其合理性。作为历史学家，作者在此对民主的发展历程，及其在当代的表现形式进行了思考。在他看来，政治决策的方式与做决策的权力机关同样重要，甚至更重要。

PIERRE ROSANVALLON



皮埃尔·罗桑瓦隆，法兰西学院教授，主讲现当代政治学史，同时担任高等社会科学研究院的博士导师。2002年他创办了“思想共和国”，这是一个希望参与重塑法国和欧洲知识界的国际工作小组。

波及全球各国的经济和金融危机清楚地揭示了责任过于分散和高度不透明这两种社会现象交织在一起所带来的局限性。今后，我们需要重返一种面对面的经济模式，而资本主义经济自18世纪以来为了维护市场无形的法则一直拒绝诉诸仲裁和感情因素。此次危机表明我们需要更多的政治责任，也就是说执政者应将其脆弱性看做一种权力制衡。另外，危机还清楚地显示了让真正相关的人士参与经济决策的必要性。最后，危机呼吁政治回归其本质：制定清晰的社会法规的艺术。危机也揭示了一个更深层的愿望，即重新实践民主。

1. 皮埃尔·罗桑瓦隆，《民主的合理性：公正性、自我反省和亲民性》（Seuil出版社2008年出版）。该书的内容简介见本文末尾。

现时的民主：选举程序，调节过程

在我们的社会里，对民主的期待无处不在，而且要求很高。但是选举程序和全民公投并没有满足这一需求。民主不能被简化为一种决策模式或是选举领导人的程序，然而情况却常常如此。不错，民主是一种决策模式和选举领导人的程序，但不止如此：如今，人们期待的民主也涵盖执政者的行为方式。执政者的“民主行为”在于他们的决策经过充分论证，并向民众公开，责任明晰，信息公开，保证相关人员参与决策。这就要求原则和程序透明，必须对民众有所交待，其机构的运作能力更加符合社会的规范，也就是说能够被所有人理解。民主历来是一种决策或选举的方式，它还包括如何适应公众生活的一系列条件，比如让公众参与决策，或者通过组织讨论的方式让每个人了解政治的要义。治理的概念部分地契合了这一点。

民主的两个方面——决策的过程以及展开辩论的方式——在不同的领域有着不同的侧重点。例如，在经济公平或者分配税收方面，问题明确，冲突在所难免，民主首先是政权依照少数服从多数的原则做决断的方法。这种解决冲突的方式基于舆论不可能总是一致的假设。

但是在那些充满不确定性因素的领域里，最重要是找到关键所在，确定需要解决的问题，然后组织一场辩论。例如，发展模式的演变就属于这种情况。这是一个十分复杂的问题，它涉及的行动者人数众多，存在不同的决策层级，决策层级之间有着密切的联系。在这种情况下，选择就不是“二选一”那么简单了。首要的工作是联合众多的合作者组织一次讨论。由此，我们可以看出选择和调节之间的区别。在我看来，区分这两个概念需要考虑两个重要的标准：所处理的问题的不确定性程度和行动者体系的复杂程度。今后，在我们的社会里，很多问题都需要靠组织有序的治理行为加以解决，而不能只依靠武断选择的做法。

民主的价值同时包括社会、程序和制度三个层面。从社会意义上说，民主不只是围绕多元化、承认冲突以及各种仲裁方式等价值观而建立起来的一种制度。民主与人的解放和平等、开放、互动、对话和亲民等价值观密切相连的社会形态不可分割。由此我们可以看出，美国既是一个先进的民主制度，也是一个陷于危险境地的民主社会。

社会变迁的反射

所有这些对民主的新要求都与我们社会的深刻变化有关,特别是与社会学意义上的重要变化有关:我们取消了过去社会等级,然而取而代之的并不像人们有时候所说的是一个由个体组成的社会,而是一种新的社会生产模式。过去,我们处在一种身份聚合的模式当中:条件相同的人被划分为同一个社会群体。如今,社会重组的方式不同了。首先,各种事件在身份构成中起到很大的作用:经历同样的考验、拥有相同的经历——例如被解雇或者遭受自然灾害等等——的人会觉得属于同一个群体。这些“患难与共的群体”萌发的集体感情使他们产生了归属感和强烈的身份感,虽然这种感觉并非总能持久,但是却能够让他们采取共同的行动。其次,还有一些群体,我们可以称之为“同轨迹群体”,它们诞生于共同的经历。例如:担心社会地位的下降,或者相反,社会地位的提生所产生的凝聚效应。移民的问题说明个人可以按照他们向往的生活,而不是按照他们的现实生活给自己定位。

基于上述事实,社会的代表体制不能一成不变了。如果有人声称代表社会的某一部分,他们就必须能够讲述一种经历,构建一个叙事,并得到人们的认同。现在的代表形式不是依据现实存在,而更多的是依靠叙述。假如我们一般地谈论工人的状况,这个话语就会空洞无物;而如果我们谈论的是对于被排斥的恐惧、对于被集体解雇的担心以及对于后代无所事事的忧虑,那么我们就有了听众。真正发生变化的是社会的构成方式以及代表方式。这种变化导致了政治语言的革命。

另外还有一个重大变化:公民受教育的程度以及接受信息的程度大大提高。现在的大众语言和50年前完全不同。人们对民主的要求越来越高。现在,任何一个组织机构都不能再根据过去的权威原则(即避开任何讨论)运作。今天的民主必须要做解释说明。没有任何权力的行使还能依据神圣的权威。

新的互动空间

这些变化要求我们重新开辟公民之间以及公民与决策者之间的对话空间。起初,论坛、报刊和马路曾经是民主活动的广大空间。这些在社会大变革期间曾经