

• Repenser la gouvernance

治理的忧思

[法] 皮埃尔·卡蓝默 著

Pierre Calame

陈力川 译



三辰影库音像出版社

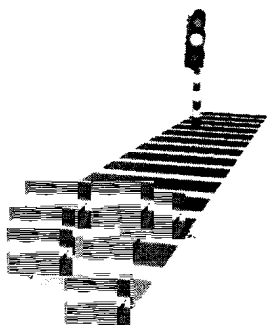
Repenser la gouvernance

治理的忧思

[法] 皮埃尔·卡蓝默 著

Pierre Calame

陈力川 译



三辰影库音像出版社

责任编辑：朱 江 杨 晨

封面设计：汇智泉

图书在版编目 (CIP) 数据

治理的忧思 / (法) 卡蓝默著; 陈力川译. —北京:
三辰影库音像出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 83000 - 053 - 0

I. ①治… II. ①卡… ②陈… III. ①社会管理 - 文集 IV. ①C916 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 007828 号

书 名	治理的忧思 ZHI LI DE YOU SI
作 者	(法)卡蓝默 著
译 者	陈力川 译
出版发行	 三辰影库音像出版社
社 址	北京市朝阳区北苑路媒体村天畅园 7 号楼 1501 室(100107)
网 址	www.sunchime.com.cn
出 版 人	王六一
印 刷	北京彩眸彩色印刷有限公司
开 本	880 毫米 × 1230 毫米 1/32
印 张	9
字 数	189 千字
版 次	2011 年 2 月第 1 版
印 次	2011 年 2 月第 1 次印刷
印 数	1 - 2000
书 号	ISBN 978 - 7 - 83000 - 053 - 0
定 价	27.80 元(含光盘)

版权所有 盗版必究

(本社图书如印刷有误请与印刷厂联系)

前言

皮埃尔·卡蓝默

无论在它的原产地——西方，还是在中国、拉美和非洲，治理（Gouvernance）都是一个颇有争议的词。争议起源于使用这个词的背景：治理的概念首先流行于企业界，后来被世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构推而广之，其目的是为了削弱国家的作用。

本书收集了作者近十年来思考治理的文章和切实可行的建议。我是在一个非常宽泛的意义上使用“治理”这个词的：这是各个社会或组织为其生存和发展的需要，创造法律、制度、文化、社会和经济调节的艺术。

这些文章是积四十年职业经验的成果。作为高级公务员，我任职于法国地方和中央公职部门长达二十年。因此，在我看来，治理首先是一门实践的艺术。正是这一实践使我思考国家改革的必要性和困难。我逐渐意识到只改善国家的运作是不够的，还必须改变这一运作赖以存在的思维方式。这就是我在《心系国家改革》（上海人民出版社，2004）一书中表达的观点。

多年来，我的理论思考正是基于实践的必要性。近二十年来，我担任夏尔·雷奥波·梅耶基金会的执行主席，这是一家独

立的国际基金会。这家基金会使我在中国结识了许多合作者和忠实的朋友，也使我得以周游世界。我发现社会的管理方式从地方到全球都无法适应现实和 21 世纪的需要。由于全球化和科学技术的发展，我们的社会发生了巨大的变化，在规模和复杂性方面遇到前所未有的挑战。

我还发现，在传统和背景的巨大差异之外，治理需要回应的是相似的要求。这促使我在《破碎的民主：试论治理的革命》（北京三联书店，2005）一书中阐述了一种新的治理理论。

2003 年《破碎的民主》一书完成后，我继续这方面的思考、经验和对话，并将我的理论性建议与许多具体情况相结合。我还验证了同样的治理原则也适用于不同于国家的行动者：地方政府、国际机构和非国家行动者。我还与欧洲联盟和世界银行多次进行辩论。

2007 年 10 月和 2010 年 7 月分别在欧洲和中国举行的第二届和第三届中欧论坛是迄今为止中国社会与欧洲社会就它们共同关心的重要议题直接对话的两次大规模集会。总计有 1600 名中国人和欧洲人参与了近百个小组讨论会，并先后出席了在布鲁塞尔和香港召开的全体大会。

这两场大规模的社会对话表明，尽管中国和欧洲有许多差异，但是它们面对相似的挑战。第一个挑战正是深入改革它们的治理。我非常高兴与中国公众分享我在治理领域的多方面思考。请原谅这本书在形式上的缺陷，你们读到的这些文章本来并没有集结出版的奢望，每篇文章的写作动机与背景不尽相同，有的只是我个人思考的记录。

我希望这种个性化的特点至少可以使中国读者分享我的思想活动，以及我与遍布全世界的合作伙伴为在 21 世纪实现可持续社会的目标而做的探索。

目 录

1 治理 :老问题—新答案	1
2 非国家行动者与世界治理	7
3 “历史终结”的终结	37
4 治理的五个基本原则与国际合作	55
5 参与式民主与治理的原则	61
6 发展参与式民主的理念和方法事关民主的存亡	73
7 非政府组织的治理与治理的普遍原则	80
8 根据治理的原则观察中欧论坛	94
9 欧洲联盟对治理国际思考的贡献	100
10 评欧盟地区委员会《多层次治理白皮书》	119

11	创造欧洲的未来	126
12	对世界银行治理指标的质疑	135
13	治理与腐败:对世界银行战略的分析和批评	152
14	21 世纪的城市经济	157
15	城市和地区的可持续发展	166
16	何谓 21 世纪的大学	174
17	如何构建 21 世纪的大学	190
18	欧洲公职人员培训变革的挑战	196
19	建立一个拉丁美洲治理培训机构的网络	204
20	有抱负是基金会的责任	211
21	基金会治理的十个关键问题	218
22	夏尔·雷奥波·梅耶基金会:思考另一个世界	226
23	跨文化对话是解构偏见的实践	233
24	文化间对话:以中欧论坛的经验为例	251
25	除了和睦相处,我们别无选择	266
附 录		278

1 治理： 老问题—新答案

【提要】

在中国，西方的治理思想有时被解释为“一种后现代理论”，本文重在说明以下两点：治理是一个与世界同样古老的概念，是保证人类社会续存和发展的永恒忧思；每个社会都需要创造适合于自己的治理方式，社会的演进要求更新每个时代的治理模式。这一更新的必要性在 21 世纪初尤为迫切，因为我们这个时代的治理模式没有跟上社会发展的步伐。文章的结尾列举了治理应当发挥的主要作用。

“治理”这个词似新实旧，历久弥新。这个词源于拉丁文，中世纪在法国通用，意思是引导船只航行的“舵”。

我们认为“有必要在 21 世纪的背景下重新思考我们应该如何引导社会的进程”。治理是一个永恒的问题，但是每个时代因社会面临的挑战不同而有必要创造相应的治理方式。

如何用一句话来概括治理呢？治理指的是社会产生调节的能力——调节社会内部与相邻的社会及其环境的关系，这些调节为

社会的生存和发展所必须。人类在相互依赖，甚至形成稳定的、具有调节机制的社群方面，并不是唯一有社会生活的生物。植物和动物提供了多种例证。然而，人类的本质并非调节本身，而是对这些调节的主动的、多元的意识特征。在我的定义中，治理远远不能简化为良好的公共管理技术。它包含法律、权利、政治、体制、行政的概念，甚至在内涵和外延方面走得更远。

在内涵方面，它包括思想体系、权力和社会的表现形式、所有构成我们根基的文化因素以及“共同生活”的条件。在外延方面，它的兴趣超出理论范围：关注事物在现实中的运作，公共机构的实际组织，运作这些机构的人的品行，在公共权力和社会其他领域之间建立的，或无法建立的关系，以及执政者的合法性——不是作为理论原则的合法性，而是作为民众与执政者之间有没有信任关系的合法性。

因此，治理是一个整体的社会现实。它反映了一国人民的深层心理和历史，带有久远的历史遗迹，是由历史沉积物，甚至是由相互补充，或相互冲突的模式交替构成的，它们被用来作为过滤器，诠释图，有时甚至是现实的面具。它也反映了，或者说应该能够反映目前社会和未来社会面临的挑战，以及社会在人文和技术方面的发展状况。

治理是一个永恒的问题。历史上所有的社会都懂得疏导激情，节制权力，抑制贪婪，维护正义，设计明智的政府形式，以便使每个人都能分享超越个人利益的公共财产，组织和管理集体事业，预防灾难，控制风险，维持社会与环境之间的长远平衡——土地、水、森林、自然资源，将社群的团结与其成员的自治结合起来，应付外来的威胁。

就像文字是从会计记账以避免争议并保证公平的需要产生的一样，我们或许可以说，人类社会产生的第一批文献，就是治理

的文献：从中国的孔夫子到美索不达米亚的汉穆拉比法典；从规范与上帝的关系和社会内部关系的圣经中的《申命记》和古希腊政治家梭伦关于法律是避免富人和穷人之间发生暴力的盾牌的观念，到把治理尼罗河的洪灾作为社会组织基础的埃及；从崇尚君主美德的中东，到法国中世纪对国王的劝戒书；从圣·奥古斯丁的论激情，到亚当·斯密的经济法则；从古罗马帝国的权力组织和地方自治，到孟德斯鸠的《论法的精神》……数千年以来，每个社会都对那几个简单的问题作出了回答并奠定了哲学、道德和宗教的基础。由此看来，可以毫不夸张地说，不适应社会现实，被大多数民众认为不合法，或无效率的治理必然导致一个社会的自我毁灭。究其原因，可以是其生存所依赖的环境遭到破坏，内部的分裂，无力适应形势的变化，缺少参照物或共同计划，无力抵抗外来的威胁，无力承担过高的运作费用，等等。

引用瓦雷里的话说就是，我们知道我们的文明是注定要消亡的。我们还知道“治理的不适应性”是我们文明消亡的重要根源。

因为一味追随前人的方法是不够的，模仿一个成功地将治理形式变成社会生存和发展条件的邻国也是不够的。治理必须回应一个社会的深层文化需求，还要回应挑战的性质和规模以及每个时代社会的技术状况。

既然治理是社会的产物，为什么还会出现不适应性呢？这里有两个主要原因：一是社会引进了不适合它的治理模式；二是治理的发展与社会的发展脱节。

第一个原因，无论是被迫无奈，还是刻意模仿而将外国的治理模式照搬到一个社会的情况经常发生在原殖民地国家，或者其衰弱的国力迫使它们不得不听命于国际机构的指令，可是民众不认同他们被统治的方式，以至于丧失了对其领导人的信任。

第二个原因是更普遍的。一百五十年以来，特别是五十年以来，我们社会的技术和经济现实，各个社会之间相互依赖的性质，以及它们与生物圈的关系所发生的变化比我们的观念体系和制度的变化快得多。我们还试图用昨天的观念和前天的制度来管理明天的世界！具体表现在层次、目标、治理方式与社会需要的性质之间存在明显的差距。

例如，我们固守所谓主权国家的观念，然而世界已经成为我们的内部空间；我们自以为各个社会的内部都是一致的，它们面对不同于自己的外部世界，然而我们却不得不在各个层次同时管理多样性和统一性；我们分配不同的角色并在治理的不同层次上分担责任，然而我们必须在确认责任分享原则的同时使所有权责服务于公共利益；我们将公共机关与私人部门，公共服务与商业行为对立起来，然而我们必须发展合作关系，将公共行为和市场的联系建立在其他基础之上；各式各样的相互依赖性将行动者之间、层次之间、生活领域之间、人类活动之间、人与物之间的关系变成治理的优先问题，然而我们的制度、政治和思想体系仍然建立在分门别类的基础上；科学与技术的发展对我们的未来有决定性的意义，但是这一发展却外在于民主的范畴；我们生活在信息化的时代，但是代议制民主却是我们从马车时代继承的遗产；我们喜欢在不同的政治路线之间做出取舍，然而真正的问题是顾及世界的复杂性和利益的多样性，并找到实行这一政策的手段和方法；我们将社会平衡建立在物质增长之上，然而这与生物圈的目的性是矛盾的。

正是这些多重的和严重的差距显示出一场真正的治理革命的紧迫性。

这场革命以何种原则为基础呢？由于情况的无限多样性和治理的多层次性，有可能依靠几个简单并有普适性的原则吗？回答

是肯定的。

爱因斯坦说过：“最不可理解的是世界是可以理解的。”他惊讶地发现，自然与人体的巨大复杂性竟然可以归结为几个基本的物理法则。对于治理的巨大工程也是如此。从一个国家到另一个国家，从一个治理层次到另一个层次，其基本原则惊人的相似，即使这些原则的具体表现形式每次都是特殊的。这些相似性来自每个社会都有同样的要求需要满足，治理也需要发挥同样的作用。因此，人们可以寻找适应今天和明天之需要的新答案，援引过去的例证，吸取邻国的经验。我们可以找到某些超越各个社会的特殊性和各个治理层次的“常量”，即我们的灵感、指南和方法的某些共同准则。

这就是我在近四十年的职业生涯中学到的最重要的东西，先是在法国国家体制中作为治理的“实践者”，后来作为观察员—行动者—咨询顾问，而且能够幸运地从世界的一洲到另一洲，从一个治理层次到另一个层次，从一个主题到另一个主题。

只要不混淆这些“常量”，治理功能的具体模式就不过是在特定的时空范围内发挥这些功能的“表述”形式，从一个文化到另一个文化，从一个层次到另一个层次，从一个主题到另一个主题的经验转换正是进步的条件。因为它可以使我们发现这些“常量”的不同表现形式，打开我们的眼界，找到每个人由于受习惯势力的制约而无法想象的解决方案。

在我看来，治理主要有六个功能：

1. 社会的构建和团结：维护共同生活和构建和谐社会的愿望和能力；形成集体意志的程序；
2. 权力行使的正当性，包括监督和遵守既定的规则，伦理与治理的密切关系；
3. “小我”和“大我”之间的平衡——这是权利和责任不可

分割的一对；为了我们共同的命运而促进更多的多样性和统一性、更多的独立性和凝聚力的能力；

4. 同时保证社会发展和社会连续性的能力；

5. 管理各种关系的能力；

6. 创制能力，制定政策和实施方法，考虑现实的不同层面，围绕解决方案建立共识的能力。

2 非国家行动者 与世界治理^①

【提要】

不可否认，国家在若干领域仍然享有国际调节的垄断权，但是，非国家行动者在按照治理的普遍原则构建和实行的世界治理方面，常可与国家匹敌。然而，尽管非国家行动者在这方面的进步显而易见，但是他们尚未完全意识到自己的责任。

「非国家行动者在世界调节中一直扮演着重要角色，但是21世纪初对他们提出了更高的要求」

非国家行动者在世界治理中历来都很重要

非国家行动者在国际调节中的地位问题并不新鲜，但是由于相互依存性的增加，这个问题今天变得更重要了。历史上，国家

^① 本文是卡蓝默先生于2008年4月4日在雅典世界治理学院第三届年会上的演讲。

远远不是新的国际调节的推动者，更不是唯一的倡导者。我们甚至可以说，国家的国际行动观念受到国家观念本身的限定和制约。

文艺复兴后在欧洲出现的模式以国家利益为依归，其最大的特征是在 1648 年签定的《维斯特伐利亚和约》中确定的。超出国境线以外的行动一向根据国家利益决定，无论是保卫固有的领土，还是征服新的疆土，或者按照帝国主义的逻辑争夺和控制新的原材料。这意味着国家不仅不能垄断国际行动和为管理相互依存性所必须的跨国调节，而且国家一旦介入国际调节领域，势必遇到极大的政治和哲学障碍。

尽管历史上，维斯特伐利亚国家的先天特征是为君主专制服务而制订的，然而后来民主制度的普及不但没有削弱，反而加强了这些特征。并且除了国家的先天特性以外，又增加了有关各方的特性：公民一方面关心地方和国家的利益；另一方面通过领导人的选择在境外行动，在此情况下，他们更喜欢通过非国家和非赢利的组织。

民族国家的基本模式是就明确的目标和共同的利益达成国际协定，而不是将主权出让给超越国家利益的决策机构。欧洲联盟是目前唯一一个试图超越国家主权的模式，欧盟的建设吸取了第二次世界大战的惨痛教训，认识到捍卫绝对主权最终会导致集体自杀。

历史上，首先果敢地超越国家层次的是非国家行动者。在经济领域，先是十七、十八世纪的东印度公司，之后是十九世纪的殖民企业。对于一些国际运动，如红十字会、反酷刑组织、废除奴隶制，甚至一些国际机构，如早期的国际联盟和后来的联合国，甚至欧洲建设（例如 1948 年召开的海牙大会对欧洲建设所起的作用），情况也是如此。

非政府组织的作用在目前联合国的活动中那么重要。(无论是辩护、研究、政策分析,还是提供思想和新的信息),以致于理查·乔里(Richard Jolly)和他的同事毫不犹豫地认为它们组成了第三个联合国,第一个联合国是成员国大会,第二个联合国是其所属机构的秘书处。^①

从历史的角度思考我们的社会在境外行动的能力,有必要将商品交易的发展与思想和理念的传播平行考量。一般来说,首先在不同文明之间搭桥的是商人和企业家,从通往印度之路到在国外设立商行都是如此。教会,特别是基督教和伊斯兰,虽各有不同,但都是早期具有世界和人类情怀的国际组织,例如,等级森严的天主教会,新教教会和各个分散的穆斯林社群。

古希腊城邦的模式被亚力山大大帝的远征军带到广大的地域。欧洲中世纪的巡游医生和建筑师,启蒙时代的哲学家都促进了思想的跨国交流。

国家与非国家的关系一向很复杂。殖民地的贸易公司很少受到国家的保护。在伊斯兰和基督教中,世俗权力与宗教权力之间的关系经常是很密切的。历史上,先是启蒙思想与拿破仑征战的结合,后来是十九世纪的军事征服加上新思想的传播开创了国际关系的时代。

离我们更近的例子是安德鲁·卡内基(Andrew Carnegie)和约翰·洛克菲勒(John Rockefeller)在20世纪初创立的早期现代基金会。其后,美国的各大基金会在国内的政治舞台和国际舞台上发挥了重要作用。在美国的特殊背景下,基金会与政界的关系一向非常密切,1969年美国国会通过的一项限制私人基金会政治活动的法律就是证明,之后,这类活动部分转向了思想库(智

① 美国基金会中心2005年年度报告。

库，think tanks)。美国基金会以各式各样的方式对美国模式在国际范围内的传播发挥了重要作用，这种作用或者是阶段性的，特别是在冷战期间，或者是制造紧张局势，例如目前的情况。由于看到国家行动的局限性，有些基金会摆脱国家的束缚，制订了自己的国际行动日程。

综上所述，非国家行动者在国际调节中的角色由来已久，甚至比国家的角色还早，“超越国境”的关系历来结合了非国家行动者和国家的干预行为。

治理思想的发展不断提高非国家行动者在各个调节层次上的地位

在分析社会为了保证其永续存在和发展而实行的调节的时候（这就是治理的一般性定义），不可能将发生在世界舞台上的事情与发生在其他层次上的事情隔离开来。这些调节的变化是由现实与意识形态的变化而衍生的。

因此，近五十年来，在各个治理层次上，一种共同创造公共财富的新观念逐渐形成。正是这个变化使“治理”这个充满争议的词被普遍接受。

在许多国家，特别是信奉新教的国家，公共行为，尤其是国家的公共行为，一向被看作其他行动方式和层次的辅助。与政府干预相比，人们更看中家庭责任和社群承担的义务，以及地方管理；其实，这正是辅助性这个词本身的含义。只有在其他层次的干预无效的时候，政府才进行干预。这就是受日耳曼模式启发的邦联模式的定义，按照这个模式，邦联理论上是在一个更高的层次上暂时受委托履行任何一个低层次的实体所不能履行的职能，特别是国防和外交政策。这种情况，至少在理论上，有点儿像西方国家的永久性税收产生于战争时期征收的临时税，领导人巴不