

公共事务治理机制研究

杨涛 著



南京大学出版社

江南大学法学院资助

教育部人文社会科学规划项目资助（14YJC840038）

中央高校基本科研业务专项资金资助（JUSRP11481）



公共事务治理机制研究

杨 涛 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共事务治理机制研究 / 杨涛著. — 南京 : 南京大学出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-305-13983-3

I. ①公… II. ①杨… III. ①公共管理—研究 IV.

①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 217960 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

书 名 公共事务治理机制研究
著 者 杨 涛
责任编辑 郭艳娟 胡 豪

照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 南京大众新科技印刷有限公司
开 本 880×1230 1/32 印张 8.625 字数 240 千
版 次 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-13983-3
定 价 28.00 元

网址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025) 83594756

-
- 版权所有, 侵权必究
 - 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换

目 录

导 论	001
一、研究背景与研究问题	001
二、文献综述	003
三、研究视角与方法	014
四、论述框架与内容安排	016
第一章 什么是治理行动	020
第一节 治理行动的生成基础	020
一、治理行动的生成基础	021
二、治理行动的概念内涵	026
三、治理行动的基本类型	030
第二节 治理行动的构成要素	034
一、治理行动的主体要素	034
二、治理行动的客体要素	036
三、治理行动的关系要素	040
四、治理行动的规则要素	047
五、治理行动的环境要素	048
第二章 治理行动的基本准则	050
第一节 个体优势、自主性及完整性	050

- 一、注重和发挥个体优势 051
- 二、受到外在制约的个体自主 052
- 三、通过合作关系构建个体完整性 053
- 第二节 对“一报还一报”的理解及运用 054
 - 一、“一报还一报”的内涵 054
 - 二、“一报还一报”所包含的行动策略 057
 - 三、“一报还一报”所包含的互动过程 061
- 第三节 治理行动中规则设计的原则 066
 - 一、制定规则中所应遵循的设计原则 066
 - 二、执行规则中所应遵循的设计原则 071
- 第四节 从成本与收益看参与选择 079
 - 一、参与还是不参与 080
 - 二、不参与成本和退出参与的成本 084
 - 三、参与与否的影响因素 086

第三章 作为治理单元的组织 092

- 第一节 组织治理行动 092
 - 一、组织界定与成立组织 093
 - 二、公共组织与私人组织 095
 - 三、组织治理行动 097
 - 四、组织治理行动困境 097
 - 五、组织治理行动策略 099
 - 六、组织权力结构 109
 - 七、情境系统中组织治理行动 113
 - 八、小结 118
- 第二节 对“农民专业合作社”组织治理的分析 118
 - 一、大户牵头组建合作社 119

二、权力结构的不平等与失衡态势	120
三、权力行使的双向性	123
四、权力行使的制度规范	124
五、权力行使的监督机制	125
六、小结	127
第三节 公私组织间治理行动	128
一、政府善政与公民权	128
二、领域重合与公私互补	130
三、公私合作阻碍因素	131
四、公私合作动力因素	132
五、公私合作发展阶段	134
六、协商制定规则	135
七、责任分担	138
八、公私伙伴关系	140
九、可供选择的治理工具	143
十、小结	155
第四章 治理行动的影响因素	157
第一节 治理行动的结构变量因素	157
一、诊断“社会—生态”系统	158
二、作为因变量的治理行动	161
三、个体层次变量	163
四、微观环境变量	165
五、资源系统和资源单位	173
六、宏观结构环境	176
七、小结	177
第二节 治理行动中规则执行力	177

一、规则与行动规则	177
二、规则转换的成本与收益	179
三、规则执行力	182
四、以规则内容引领规则执行	183
五、以内在规范夯实规则执行	187
六、以外在机制护卫规则执行	191
七、结语	196

第五章 治理行动的层次转换 198

第一节 辅助原则与自主自治 198

一、从辅助原则看治理层次	199
二、以辅助原则来保障自主自治	201
三、政府辅助与社会组织自治	209
四、地方自治与财政自主	210

第二节 复合共治的发生机制 214

一、复合共治的概念内涵	214
二、SD小区的治理问题	219
三、楠溪江渔业资源	226
四、杭州运河综保工程	229
五、复合共治的实务过程	232
六、复合共治的生成路径	235
七、结语	252

主要参考文献 254

后记 267

导 论

一、研究背景与研究问题

近代以来,社会关系不再受到身份与等级的束缚,平等和自由意识逐渐成为一股思潮。政治权力运行的方式开始由人治型的统治演进到法理型的官僚行政,其最典型的特征就是现代官僚科层制的建立和发展。韦伯认为,“正如所谓向资本主义进步就是衡量中世纪以来经济现代化的确凿标准一样,向官僚制进步则是同样确凿的衡量国家现代化的标准”^①。法理型官僚行政有赖于人们对法律体系的认同和遵守,并承认处于法定权威地位的官僚的统治权力。官僚制行政突显了政府对社会的 management 功能,它具有如下特征:摒弃了人治方式,遵循法治的轨道;集权的、统一命令的、等级的权力梯状结构。更为重要的是,法理型官僚行政以代议制民主和司法独立为其运行的政治体制环境,并以市场经济和公民社会为其运行的社会环境。

时至今日,在全球化、网络化、信息化和知识化的影响下,法理型的

^① [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》,阎克文译,上海世纪出版集团 2010 年版,第 1561 页。

官僚行政本身的缺陷和弊端也愈益暴露出来：（1）官僚行政的合理性危机，主要体现在其运作过程中的官僚作风、形式主义、机构膨胀、财政浪费以及僵化低效上。（2）官僚行政的合法性危机，主要体现在其运作过程中的反民主、权力与腐化、控制或驾驭社会以及责任失位上。在此背景下，作为对官僚行政的补充、纠正甚至更替，公共事务治理机制应运而生。

近些年，中国市场经济的发展、教育的普及、网络和媒体的影响、公民理念的形成和发展以及社会组织的发展，都昭示了中国公民社会力量的逐渐兴起。“中国社会的这种结构性变化前所未有，它改变了中国公共权力配置和运作的社会基础。随着公民自主性的增强和社会自治性组织的发展，公共权力的配置开始由政府一极向政府与社会自治组织分享权力转变，决定公共事务的主体不仅有政府，而且有各种社会自治性组织；公共权力的运作开始由单一的自上而下运用向政府自上而下和公民参与自下而上的双向运用。”^①这种新型的合作治理方式在中国的不同地区获得了不同程度的发展，相对来说，在东部的发达省市表现得较为明显。活跃在公共领域中的治理主体不再局限于政府了，还包括以市场和社会为基础的多元治理主体。公共事务治理问题关系到诸多主体的个人利益，因而公共事务治理应当获得相关利益主体的参与及付出。尽管政府是公共治理的权威机构，但治理主体不限于政府机构，还包括各类私人组织。为增强不同理论观点之间的交流、融合以及对实践的解释力，就需要对不同治理观点进行分析，去除其中不当之处，剖析治理机制的理论内核，将相互支撑的理论观点加以梳理与系统阐述，期许构建出更细致、更具解释力的理论内容。

公共事务治理问题实质上是一组利益相关者如何实现治理行动的问题。治理行动是指治理主体之间的联合行动。治理行动不仅关注微观的

① 徐勇：《治理转型与竞争——合作主义》，《开放时代》2001年第7期。

个体行动者之间的互动合作,还研究不同类型的许多个组织、机构或群体之间如何实现共同合作。实际上,个体行动者互动合作是组织实体共同合作的前提,因而个体层面的合作准则适用于更高层面的治理主体之间的共同合作,同时又超越个体行动者之间的合作现象。在此意义上,可将个体合作作为公共事务治理行动的基本组成。公共事务治理行动是个体合作与许多个治理主体合作的连续统。对治理行动的实施机理进行研究,要求回答下述问题:什么是治理行动?在推进治理行动中,应当遵循的基本准则有哪些?有哪些因素会对治理行动产生影响?实际上,组织的构建与运作就是一种治理行动,组织内治理行动是组织的自主自治,而组织间治理行动就是一种复合共治,比如公私组织间治理行动。无论是组织内还是组织间治理行动,都需要将组织作为治理单元进行分析。那么,组织治理行动通过何种方式实施?如何理解组织与情境系统之间的关系?本书将治理行动区分为两种基本类型,即自主自治与复合共治。自主自治的概念内涵如何界定?自治的基本类型有哪些?复合共治的概念内涵是什么?复合共治与自治单位之间存在何种关系?复合共治是如何实施的?若能对这些问题做出有效回答,对发展治理理论图示会是有益的补充。

二、文献综述

从霍布斯的“利维坦”到托克维尔的“结社的科学和艺术”,再到奥斯特罗姆夫妇的自主自治理论和多中心理论,本质上他们所探讨的都是人类秩序的构建与合作机理。对“治理行动的发生机制”进行分析和论述,其理论来源主要有三:奥斯特罗姆夫妇的自主自治与复合共治理论、行政理论学家弗里曼的公私合作治理、组织社会学家埃哈尔对“集体行动与组织”的研究。这些理论派别作为研究背景,不仅是本文分析、论述的基础和前提,还是研究问题的来源。也就是说,从已有的理论观点中,发现有待进一步回答和深思的问题,以此澄清和发展已有的理论观点。

公地悲剧、囚徒困境和奥尔森的集体行动的理论,所涉及的故事情境都暗含着失败的结局,个体行动者出于个体理性和利益最大化,会致使公共事务治理的失败,进而会毁坏公共利益,以至于个体可获得收益的不可得。也就是说,在公共的事务治理中,未加协商和组织的个体理性,会导致社群成员之间或一组利益相关者之间的非合作态势,进而导致集体事业的荒芜。无论是个体之间、社群中或组织之中都存在行动主体如何通向共同合作或合作治理之路的问题。奥尔森指出,除非是一个群体中的人数相当少,或者除非存在着强制或其他某种特别手段,促使个人为他们的共同利益行动,否则理性的、寻求自身利益的个人将不会为实现他们共同的或群体的利益而采取行动。^① 埃莉诺·奥斯特罗姆在《公共事物的治理之道》一书中,对“非合作”问题与可能的治理机制进行了分析。^② 任何时候,一个人只要不被排斥在分享由他人努力所带来的利益之外,就没有动力为治理行动的利益做贡献,而只会选择做一个搭便车者。搭便车问题会发生在治理行动的各个环节上,比如集体的组织活动、规则的供给、监督与惩罚的实施中。要克服搭便车,就要协商交流、消除误解,建立组织和制度。如果利益相关者目光短浅,无法相互交流,彼此互不信任,又缺乏可信的外部执行者,或者缺乏正式的组织与制度,就难以协调相互间权力关系及利益分配,实际结果很可能与非合作博弈理论的预测情况相一致。^③

有一种思路认为,对不合作的利益相关者,外部的“权威主体”可强制施行一种集体的约束,不管被施加的主体愿意不愿意,他都必须接受这一“权威主体”的安排和命令,并且对权威主体支付一定的费用。这种权

① [美]曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海人民出版社2010年版,第7-8页。

② [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年版,第8页。

③ [美]埃莉诺·奥斯特罗姆、罗伊·加德纳:《规则、博弈与公共池塘资源》,王巧玲、任睿译,陕西出版集团2011年版,第27页。

威就是国家政权,这种费用就是纳税人向政府交纳的财政税收。也就是说,通过霍布斯意义上的“利维坦”实现对社会和国家的治理,构建人与人之间互动交易的公共秩序。另一种思路认为,通过市场机制来协调交易关系和实现资源的优化配置,即通过私有化和产权配置,以价格和竞争机制来解决资源配置和产出分配的问题。埃莉诺·奥斯特罗姆指出,国家行政与市场竞争是处理人类合作和秩序构建的基本制度安排,但不是唯一治理机制,群体成员所达成的自治机制也能够破除非合作的怪圈。^①也即,社会共同体中的成员无需政治机构或其他外部权威主体的善意管理或强制干预,凭借共同体成员所具有的合作意识、能力和技巧,就能够处理相互间的权力、责任与利益关系,并实现公共事务的良善治理。实际上,为达成治理行动,不管是来自外部的统治者、企业家,还是来自希望分配(分享)公共利益的一组当事人,都必须致力于解决一些共同的问题,比如“搭便车,兑现承诺,新制度的供给,以及个人遵守规则的监督”^②。实际上,国家政权、企业治理和自主自治,这三种机制都是构建秩序和互动交易的基本制度安排,但实践中所采取的制度可能是一种或几种治理机制的混合设计。治理机制的安排是根据所要处理的事务、所要达到的目标、历史传统和具体的情境环境来设计、安排和运作的。无论如何,作为研究者或实践者都必须学习和理解行动主体是如何实现治理行动的。本研究着重论述“自治机制”与自治基础上的“复合共治”。

埃莉诺·奥斯特罗姆指出,治理机制不仅有国家机制和企业理论,还有自主自治。自治机制所探讨的中心问题是,一群相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来、进行自主治理,从而能够在所有人都面对搭便

① [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年版,第4页。

② [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年版,第34页。

车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持久的公共利益。^① 如果利益相关者通过自己的努力,实现了合作秩序,这就是一种自主自治的状态。自主自治所涉及的研究内容主要有规则设计的原则、规则供给与执行、制度规则与行动选择之间的关系,其中心议题是“围绕共同关心的公共的或集体的议题或利益,如何实现利益相关者之间的有效合作”。

埃莉诺·奥斯特罗姆提出了微观环境和宏观环境中的结构变量对治理行动的影响。^② 微观环境中对“合作与信任”产生影响的结构变量有:高人均合作边际收益率、安全、参与者的声誉已知、更长的时期、选择进入或退出某个群体的能力、与全部参与者交流的可行性、群体规模、可以获得关于平均贡献的信息、惩罚能力、收益与成本的差异。^③ 除此之外,宏观环境中对“信任与合作”产生影响的结构层次有:最外层次的社会、经济与政治环境;然后是资源系统和资源单位、管理系统和使用者。^④ 埃莉诺·奥斯特罗姆的社会生态系统的分析框架,对理解治理行动的发生环境,具有重要的理论与应用价值。

需要指出的是,尽管埃莉诺·奥斯特罗姆的研究结论主要是来源于关于公共池塘资源的治理,但不是唯一的来源,还有来自实验研究和博弈分析的论证。自主自治理论不仅适用于公共资源领域,还适用于其他类型的公共事务治理实践,比如社区治理和邻避冲突的治理。只要涉及集体的事务,就需要一组当事人站出来交涉合作,也就与自治理论相关联,因而

① [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店2000年版,第35页。

② [美]艾米·R·波蒂特、马可·A·詹森、埃莉诺·奥斯特罗姆:《共同合作》,路蒙佳译,中国人民大学出版社2011年版,第205页。

③ [美]艾米·R·波蒂特、马可·A·詹森、埃莉诺·奥斯特罗姆:《共同合作》,第203页。

④ [美]艾米·R·波蒂特、马可·A·詹森、埃莉诺·奥斯特罗姆:《共同合作》,第214页。

自治理论适用于所有类型的集体性事务治理实践。自治理论是公共事务治理理论的重要构成部分。在某种程度上,对治理行动生成机制进行研究,就是以对自主自治的分析和解读为基础而展开的,是在自治理论的基础上所做的补充性质的工作。也就是说,以自治理论为基础,结合社会科学中相关的研究成果,相互融会贯通,补充和丰富已有的理论架构,期许原有的理论框架更具包容性和适用性。为补充和丰富公共事务治理的理论框架,就必须借鉴公共管理、社会学、管理学和制度经济学中的相关研究成果,以融入对治理行动的理论阐述中。

除了将埃莉诺·奥斯特罗姆的治理理论作为本研究的理论来源之外,罗伯特·阿克塞尔罗德关于“一报还一报”与“合作机制”的研究成果,对阐述和构建治理行动的理论框架,具有重要的借鉴价值。他在《合作的进化》一书中,通过计算机实验和博弈分析,“一报还一报”比实验中其他任何策略要好得多,因而可将“一报还一报”作为合作的基本准则。根据“一报还一报”,行动主体必须对合作和背叛都作出回馈。“一报还一报”的基本准则含有四个特性,即善良性、可激怒性、宽容性和清晰性。^①这些准则不仅适用于个体行动者之间的互动合作的分析,也适用于组织间治理行动的分析,因而与埃莉诺关于“规则设计的原则”一样,是治理行动的理论内容的重要构成。

当所面对的公共事务超越自治主体的边界而涉及多个利益主体时,就需要跨越分散主体之间的隔离与对立,将分散的自治主体联合起来,以组合成更高层次的合作共同体,即以自治主体间共同合作构造出复合共同体。也就是说,为治理复杂的公共事务,就必须实现分散自治主体之间的复合共治。自主自治与复合共治相契合而统合于治理行动的分析框架中。实际上,治理行动存在一个层次转换的合作现象,即由个体行动者合

^① [美]罗伯特·阿克塞尔罗德:《合作的进化》,吴坚忠译,上海世纪出版集团2009年版,第8页。

作向组织合作转换,由分散的成员互助向社群自治转换,由某一领域治理行动向跨界治理行动转换,由分散的自治单位向复合共治转换。对复合共治的分析是对自治理论的进一步拓展。

剖析“复合共治”生成机制,不仅可深化治理理论的解释力,也可拓展理论的应用领域,尤其可深化对公共治理领域的认识。在关于复合共治的理论中,最重要的理论来源就是文森特的“复合共和”的理论观点,以及弗里曼的“公私合作治理”。

复合共治是指,分散的自治单位面对重叠的共同事务而实现主体间的合作共治。自主自治是个体的、社群的、组织的自主自治,自治主体具有自治权和主体地位,管理其自身事务。在此意义上,所有自治主体都是分散的。因此,复合共治的构成主体是许多个分散的治理主体。文森特·奥斯特罗姆在《美国公共行政的思想危机》和《复合共和制的政治理论》中,对“基于自治的多中心理论”作出了理论阐述,其要点包括:1)许多分散的、相互独立的自治单位;2)一旦所面对的事务超越了自治单位的自治权限和资源能力,为调适相互独立的分散主体以及所附属的资源 and 权力,自治单位必须与相关利益主体交涉合作;3)复合化过程含有四个属性,即合作、竞争、冲突和冲突解决程序。^①分散的自治单位,无论是何种组织还是机构,可通过变通适宜的制度安排得以规范协调,比如互利性的贸易和协议、竞争性的对抗、冲突调解及裁判以及等级结构和职位权力。“分散的自治单位在自身范围内的事务是自主的,在共享利益上的事务是服从的,两者发生冲突则诉诸法律。”^②法律及法院设置也是自治单位交涉合作的一种制度设置,但冲突解决机制不限于法院系统。自治单位的自治权不受干预,但对于集体的义务必须要履行,对于公共的法规

① [美]文森特·奥斯特罗姆:《复合共和制的政治理论》,毛寿龙译,上海三联书店1999年版,第123页。

② 林拓:《一个被忽视的命题:大城市公共组织的传统因素》,《社会科学》2009年第2期。

必须要遵守,对于存在的冲突应当诉诸可供选择的各种调解和裁判设置。在行政科层制内部,当公共事务涉及多个政府部门时,要求开展跨政府部门、跨政府机构合作。政府系统内跨界合作是复合共治的重要内容,但不是本研究论述的重点。当面对交叠的事务时,两个或数个较小单位的政府机构,在诉诸较高层次的权威机构的同时,必须凭借相互间正式或非正式的合作机制的建立,来处理所面对的问题。

文森特认为,在复合共和制中,不存在任何单一垄断的公共权威,因而在制度设计上政权机构之间互相制衡,在交叠的事务中具有并存的管辖权。^①多中心治理结构是与集权的单一中心相对立的一种国家治理结构,即有多个相互制衡的权威中心,但必要时可实现分散的权力中心的复合共和化。所有分散的权力中心应当是自主自治的,同时根据法规制度遵从最高权威中心。多中心治理结构抗拒“中心—边缘”的社会治理机构,要求消除单一治理结构对公共性的践踏以及对自治的遏制;塑造多中心的治理结构,需要在政治上建构相互承认的法权的理念,需要在事实与规范之间建构公共商议的开放性的治理场域。^②多中心与复合化安排,为公民和社会组织的广泛参与提供了大量的机会。地方行政绩效不仅取决于政治与行政机构,还取决于以各种志愿性组织形式出现的志愿活动。公共服务的投资、生产与供应不应限于政府行政,而应扩展到在政府与政府之间、政府机构与私人组织乃至多元化治理主体之间所形成的更广阔的公共领域中。不同层级、规模和类型的政府机构与私人组织,通过协商缔约、竞争合作,可发挥各自的优势,实现社会资源的优化利用,治理主体在共同合作中获得各自所需。这就是一种良善的治理安排。

在治理行动的理论构建中,需要结合已有的研究成果,对下述问题做

① [美]文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙译,上海三联书店1999年版,第100页。

② 孔繁斌:《社会治理的多中心场域构建——基于共和主义的一项理论解释》,《湘潭大学学报》2009年第2期。

出回答:复合共治的内涵是什么,自治单位是如何实现复合共治的。为回答上述问题,就必须考察和挖掘与复合共治有关的研究成果。在现代政治与行政改革的发展路径上,应当注重私人主体在公共治理中的作用,在私人主体与国家机构之间试验和推广一种公私合作治理的制度安排。因此,对公私合作与伙伴关系的研究是对复合共治的进一步延伸。复合共治包含了公私合作治理,或者说公私合作治理是公共治理的高级形态,也是人类社会秩序构建的重要的制度安排。对公私合作治理的论述是治理行动的应有之义,含有治理行动层次转换之义。治理行动所展示和演示的逻辑结构正是这样的,即从个体行动者互动合作到组织载体的构建及运作,从组织内治理行动到组织间治理行动,进而发展到不同领域、不同类型的公私主体之间复合共治。

朱迪·弗里曼在《合作治理与新行政法》一书中所阐述的公私合作治理,是此类研究的代表。在美国和西方发达国家的公共管理和社会福利的制度安排中,私人主体作为政府的合作伙伴发挥着重要作用。“私方相对人不仅可以参与公务,而且可以承包公务;政府执行公务,不仅可以和应该通过听证会、论证会来听取行政相对人意见,而且可以与相对人讨价还价,达成某种交易;公私协商不仅形成于行政立法,还存在于行政执法。”^①私人主体部分地分享了传统上行政机构所垄断的决策与规制权,以公私合作的方式对传统的以服从为导向的行政管理构成了挑战。这种挑战要求政治领导人、行政官僚和公务人员进行思维上的转换与更新,还应当从制度供给和执行中将公私合作的政策措施落到实处,对公权力和私权力的边界及交叉部分审慎阅读,以公共理性规范公私权力、公职责任以及基于法制之上的官民关系,进而从传统的官僚“黑洞”决策转变为公私主体基于制度信任的民主决策机制。弗里曼认为,公私合作治理具有五

① [美]朱迪·弗里曼:《合作治理与新行政法》,毕洪海等译,商务印书馆2010年版,第5页。