

 国家治理现代化丛书

丛书主编 俞可平



 国家“十二五”重点图书出版规划项目
新中国成立**65**周年主题出版项目 

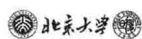
政府治理

何增科 陈雪莲 / 主编

Government Governance



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家治理

Co-innovation Center for State Governance

国家治理现代化丛书

丛书主编 俞可平

■ Government Governance

政府治理

何增科 陈雪莲 / 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

政府治理 / 何增科, 陈雪莲主编.

—北京: 中央编译出版社, 2015. 1

(国家治理现代化丛书 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 2403 - 8

I. ①政…

II. ①何…②陈…

III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国

IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 274227 号

政府治理

出 版 人: 刘明清

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 王 琳

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话: (010)52612345(总编室) (010)52612341(编辑室)
(010)52612316(发行部) (010)52612317(网络销售)
(010)52612346(馆配部) (010)55626985(读者服务部)

传 真: (010)66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京汇林印务有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 362 千字

印 张: 23

版 次: 2015 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 82.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)52612349

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010)55626985

导 论

政府治理现代化与政府治理改革

何增科

政府治理在国家治理中处于核心地位，是整个国家治理体系中的一个最为重要的子系统。研究国家治理现代化，就必须研究政府治理现代化和政府治理改革与创新。什么是政府治理及其现代化，如何进行政府治理评估，如何推进政府治理改革，这些都是需要探讨的基本问题。

一、政府治理的概念

“政府治理”（Government Governance）一词是中国学者在 20 世纪 90 年代末引入“治理”（Governance）概念过程中频繁使用的一个概念，在中国语境下有其特定含义。要想理解“政府治理”的含义，需要对三组概念进行辨析。

统治（Government）和治理（Governance）。俞可平指出，统治是政府依靠垄断性的国家权力对社会进行控制。治理则是各个社会主体运用公共权威来维护社会秩序。他认为统治和治理有五个方面的区别：（1）权威主体不同。统治的主体是单一的，就是政府或其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府外，企业、社会组织和公民都可以成为治理主体。（2）权威的

性质不同。统治是强制性的；治理可以是强制的，但更多是协商的。（3）权威的来源不同。统治的权威来源就是强制性的国家法律，治理的来源除了法律外还包括各种非强制的契约。（4）权力运行的向度不同。统治的权力运行向度是自上而下的，治理的权力可以是自上而下的，但更多是平行的。（5）两者作用的范围不同。统治所及的范围以政府权力所及的领域为边界，而治理所及的范围则以公共领域为边界，后者比前者要宽广得多。从统治走向治理是人类政治发展的普遍趋势，“多一些治理，少一些统治”是 21 世纪世界主要国家政治变革的重要方向。^①

公司治理与政府治理。公司治理理论研究在公司所有权与管理权相分离的情况下，如何建立起委托方对代理方有效的激励和约束机制，以解决代理方背叛委托方利益，利用经营管理权谋取自身利益最大化问题。政府治理中同样存在主权与治权相分离所引发的委托代理问题，如何建立起委托方对代理方有效的激励和约束机制以解决官员群体滥权谋私、敛财自肥的腐败问题和特权问题是政府治理需要重点关注的问题。^②

国家治理与政府治理。国家治理主要表现为政府治理但又不能完全等同于政府治理，市场治理和社会治理都构成现代国家治理体系的重要组成部分。市场治理主要依靠价格机制和竞争机制来调节供需关系，引导企业在实现利润最大化过程中提供商品和服务，增进社会利益。社会治理主要依靠志愿机制和自治自律机制来动员资源提供社会服务和约束社会成员和社会组织行为，以增进社会利益。政府治理则主要以合法的强制性力量为后盾来动员资源约束行为，提供公共服务以增进公共利益。

从上述三组概念的辨析中可以看出，政府治理的概念有其独特的含义。笔者在上述辨析基础上提出了政府治理的定义。政府治理是政府联合多方力

① 蒋保信：《俞可平：“城管式困境”与治理现代化》，载《同舟共进》，2014 年第 1 期，第 25 页。

② 对这个问题感兴趣的读者可参阅刘用铨：《政府治理与公司治理中委托代理问题比较及其启示》，载《行政论坛》，2007 年第 1 期，总第 79 期，第 75—77 页；曾广录：《政府治理与公司治理约束机制比较》，载《理论界》，2008 年第 7 期，第 51—52 页。

量对社会公共事务的合作管理和社会对政府与公共权力进行约束的规则和行为的有机统一体，其目的是维护社会秩序，增进公共利益，保障公民的自由和权利。^①由此可见，政府治理有两个面向，一是政府内部管理的效率和政府对社会的治理的有效性，它属于有效治理的范畴，以行政效率高、治理能力强大的政府为基础；一是政府治理行为的正当性，它属于民本治理（古代）或民主治理（现代）的范畴，以社会对政府的约束的有效性为基础。

政府治理理论主要研究政府治理模式、政府治理结构、政府治理机制、政府治理工具、政府治理能力、政府治理评估等问题。政府治理模式主要是考察政府对社会的治理模式，包括政府依靠自身组织对社会的独自治理、联合多方力量的共同治理等。政府治理结构侧重于考察政府治理中的权力配置方式，如集权结构与分权结构等。政府治理机制侧重于研究政府治理过程各环节的运行机制，如人治还是法治，常态化还是运动式治理，封闭神秘还是开放透明等。政府治理工具侧重于探讨政府实现自身治理目标的方式和手段，如强制还是引导等。政府治理能力则是考察政府履行自身职能的能力，如资源提取能力、政策规划能力、行为规制能力、提供服务能力、控制腐败能力等。政府治理评估侧重于对政府治理的结构、过程、产出或绩效展开评估，以衡量政府治理质量或政府质量。政府治理模式、政府治理结构、政府治理机制、政府治理工具都可归入政府治理体制的范畴。与此相对应的则是政府治理能力的范畴，它体现着政府治理主体执行政府治理制度和运用政府治理工具的水平。政府治理理论关注政府治理的现代化，倡导通过政府治理改革建立现代政府治理体制。

对政府治理与发展、秩序和转轨等因素关系的研究表明，政府治理状况关系到发展、稳定、改革的成败，政府治理极为重要。世界银行专家丹尼尔·考夫曼等人通过定量研究发现，发展中国家的治理质量影响着这些国家

^① 张成福和唐娟较早地认识到在我国政府治理应当包括政府代表社会施政和政府及其官员履行社会契约义务这样两层含义。有兴趣的读者可参阅唐娟：《政府治理模式变迁：理论范式和实践绩效》，载《行政与法》，2004年第10期，第7页。

的经济绩效，治理状况的改善可以显著地改善这些国家的经济绩效。我国学者张弘、王有强对政府治理能力与经济增长关系的定量研究发现，在较低收入阶段政府治理能力的提升与经济增长的相关性并不明显，但在较高收入阶段政府治理能力的提升对经济增长则具有明显的促进作用，换言之，到了较高的收入阶段，较低政府治理能力则可能成为经济进步的掣肘。^① 国际上有关失败国家（Failure State）和软政权（Soft Government or Weak Government）的相关研究表明，政府治理的失败，会导致一个国家陷于内战或动乱之中，甚至导致一个国家的分裂或解体。而政府治理能力的软弱则会导致政策规划能力和政策执行能力的贫乏，法纪的软约束，其结果是犯罪率居高不下，叛乱动荡频发，社会稳定受到严重威胁。一些学者对中俄政府治理能力与转轨绩效的比较研究表明，俄罗斯激进转轨导致政府治理能力衰退，由此对俄罗斯经济增长产生了长期的负面影响，普京上台后改善中央政府治理能力的努力对经济增长则产生了积极的影响。而中国在渐进转轨中，中央政府保持了强有力的治理能力，同时对政治体制进行了渐进的边际调整，这些都有力地促进了中国经济的长期稳定增长。这些都说明，改革期间有一个治理能力强大的政府权威存在，乃是经济增长和发展的制度基础和前提。^②

经过本土化改造的中国政府治理理论范式吸收西方治理理论，在政府、市场与社会的互动关系框架中探讨多中心治理、网络化治理和整体性治理的合理内核，双方之间具有一定的共通性。但与西方治理理论指向公共治理的理论范式有所不同，经过本土化改造的中国政府治理理论范式有其独特性。它凸显了政府（包括党委）在由政府、市场和社会等多元治理主体组成的治理格局或模式中处于核心和主导地位，培育市场、培育社会组织，增强市场机制和社会机制，既是提高政府治理能力的需要，又是政府的一项重要职责。政府治理又不同于政府管理，它为市场和企业、公民和社会组织参与公共治

① 张弘、王有强：《政府治理能力与经济增长间关系的阶段性演变——基于不同收入阶段的跨国实证》，载《经济社会体制比较》，2013年第3期，总第167期，第157—158页。

② 周端明、蔡敏：《政府治理能力与转轨绩效》，载《当代经济研究》，2009年第4期，第55—56页。

理开辟了权威空间，提供了机会和资源，因此具有高度的开放性。政府治理的理论范式促使人们关注政治中的委托代理关系，促使人们关注政府内部的政治—行政过程，有助于把政治学和公共管理学研究融合起来。^①

二、政府治理的第一次现代化

20 世纪 90 年代以来在西方兴起的治理理论，既是对 70 年代末 80 年代兴起的政府改革运动的理论总结，又是一种新的治理现代化的理论范式，其核心是形成一种新的政府治理理论。它实际上是对近代以来形成的现代政府体制的一次“再现代化”或“后现代主义”改造，是在政府现代化基础上的政府治理现代化，也可以称之为政府治理的第二次现代化。因此有必要将近代以来西方政府治理的第一次现代化与 20 世纪 70 年代末以来西方政府治理的第二次现代化的努力联系起来加以考察，从而加深对政府治理现代化问题的理解。

西方政府治理的第一次现代化实际上是沿着民主治理和有效治理两个方向展开的。

近代以来，西方资产阶级在领导民众开展反对君主专制主义政权的民主革命过程中，逐渐建立起民主政治制度，实现了政府治理的民主化。他们高举“主权在民”的民主旗帜，反对“君权神授”思想，从思想上瓦解了君主专制主义的正当性。在“没有代表权就不纳税”口号的鼓舞下，代议制机关在与王权的斗争中逐渐取代王权成为政府的控制者，政府的预算开支、提高税率开征新税、机构的设置与废止、重要法案的通过都需要征得议会的同意，政府成为代议制政府而非国王的政府。在王权与议会的斗争中，宪法日益成为各方公认的最高权威，随着法院逐渐脱离王权而独立，司法权逐渐取得了

^① 包国宪等人对这个主题有很好的分析。有兴趣的读者可参阅包国宪、郎玫：《治理、政府治理概念的演变与发展》，载《南京大学学报》（社会科学版），2009 年第 37 卷第 2 期，第 1—7 页；包国宪、霍春龙：《中国政府治理研究的回顾与展望》，载《南京社会科学》，2011 年第 9 期，第 62—68 页。

与行政权并立的地位，立法权、行政权、司法权的分立与制衡原则最终确立，将政府置于宪法和法律的约束之下，政府成为立宪政府或法治政府。在代议制政府和立宪政府原则确立过程中，政党取代国王成为代表民众控制政府的工具，各类政党在议会内外发展起来并为争夺对议会和政府的控制权而展开竞争。政党政府取代国王的政府成为政府的常态，执政党向议会或选民负责的责任政府体制随之确立。随着自由的、竞争性的普选权的最终实现，进入20世纪以来西方各国政府相继成为民选政府。政府治理的民主化，在人类历史上第一次将社会对政府的约束从依靠统治者的道德自律和臣下规劝的软约束转化为制度的硬约束。代议制机关对政府的约束、宪法和法律对政府的约束、政党政府的责任制约束、选举制度对政府领导人的约束，使政府向社会负责、为民众服务从民本主义的理想诉求转化为民主治理下政府及其官员的内在要求。

近代以来西方政府的有效治理是在民族国家建设的过程中逐步完成的，最重要的成果是按照现代科层制（Bureacracy，又被译为官僚制，鉴于“官僚”和“官僚主义”在中国语境中具有贬义，“科层制”称谓更加中性，因此本文采用科层制的译法）原则对政府组织的改造，即建立起现代科层制政府。克服地方各自为政导致的市场分割局面，建立全国统一的市场的要求，推动着西欧诸国中央集权的全国性政府的形成和巩固。军事现代化过程中科层制组织所表现出来的效率，家族式企业向现代大型企业组织的过渡中科层制组织和职业经理制的采用，都使得科层制组织成为政府组织改造的理想目标。韦伯对现代科层制组织的研究在这一过程中发挥了重要的推动作用。韦伯根据组织权威的类型将组织分为三种形态。神秘化的组织形态中的权威是“超凡魅力型”权威，它是对领导者的人格魅力、品格和行为的狂热崇拜和绝对服从。传统的组织形态中的权威是“传统权威”，表现为世袭制和家产制，凭借原有的惯性起作用。合理化——法律化的组织形态中的权威是“法定权威”，它基于合理、合法的规章制度，以组织内的各种规则作为领导权威的基础。人们相信拥有权威的人在法律规则下有发布命令的权力，且发布的命令都要受规章制度的约束。建立在这种合理—合法的权威基础上的组织被称为

现代科层制组织。韦伯认为，现代科层制组织具有以下八个特征：（1）组织内部职责分工明确，组织手段和组织目标相匹配。（2）组织内部实行严格的层级化管理，建立了明确的上下级命令—服从关系。（3）组织内部成员之间关系是理性的，处理组织委托事务不带个人感情色彩，严格按规则和程序办理，表现出非人格化特征。（4）官员任命要经过专业培训，取得相应资格后才能参加行政管理工作。（5）建立行政管理档案制度。（6）公私财产分开，办公场所同住所分开，行政管理班子同行政管理的物资和生产完全分开。（7）根据才能选拔人才。根据考试成绩或专业资格证书招聘人员，根据评资或业绩决定职务升迁。（8）组织内部按照规则和程序进行控制，组织成员要严格遵守法令和规章制度，照章办事。韦伯认为，具有上述特征的现代科层制组织是最合理、最有效率的组织形式。^① 韦伯被称为组织理论之父。他的理论对后世产生了重大影响。西方国家先后按照韦伯的科层制组织原则，对政府组织进行了改造，建立起现代科层制政府，告别了国王家产和公产不分、国王私仆与国家公仆不分、带有职位世袭和传统权威特征的前现代政府组织形态。

在政党政治的发展过程中，竞选获胜的政党往往把政府的职位当作战利品由本党成员来瓜分，形成了所谓的“政党分赃”体制。每次新的政党上台执政后，都要大规模更换政府职位的任职者，由此导致政府政策的非连续性，政府管理的非专业化，政府官员行为的短期化和政治投机行为盛行，人事任用中的腐败现象日益猖獗。从19世纪中后期以来，英美两国政府率先对政党政治的泛化所造成的政党分赃体制进行了改革，区分了政治和行政，限制了政治的边界，将职业政治家和职业文官分开进行管理，建立了现代公务员制度。政治作为一种将公众意志上升为国家意志并加以表达的职业，由民意代表（议员）、民选和政治任命的政府领导人构成，他们通过连选连任的激励约束机制来开展自己的政治职业生涯。行政管理则是对国家意志的执行。它被

^① 吴喜雁：《韦伯的官僚组织理论评析及其应用》，载《当代经理人》，2006年第6期，第215—216页。

承认为一种具有专业技术含量的事务性管理职业，职业文官（又称事务类或业务类公务员）则通过考试录用、考绩晋升、专业培训、职责法定、常任制来保障其职业生涯的稳定性，进而保障行政管理的专业性。职业文官作为政策的执行者，要不折不扣地执行职业政治家确定的政策，接受职业政治家的领导，同时又不受党派更迭影响，在履行职责过程中保持“政治中立”。相应地，法官也成为一种专门的职业。为保证司法的公正性和独立性，法官普遍实行无过错终身任职制、高薪制和职业资格制度等。继英美之后，其他西方国家也都先后建立了现代公务员制度，实现了政治和行政的适度分离。20 世纪初以来，建立在政治与行政二分法基础上的经典公共行政理论开始作为一门独立的科学发展起来。

现代科层制政府和现代公务员制度的建立提高了政府治理的专业化水平和行政效率，从而提高了政府对社会的管理的有效性。政府治理的第一次现代化在民主治理和有效治理方面建立了基础性的制度设施，保证了对公共权力的刚性约束，保障了公民的自由和权利。意义非常重大。但这时政府对社会的管理还是一种政府的独自治理，是一种建立在命令—控制基础上的科层式治理，政府尚未重视联合社会力量进行合作管理。同时政府治理的民主化程度也有待于进一步提高。公民除了参与选举和依靠议员和代议制机构表达意见外，对政府治理过程的了解和参与明显不足。对行政管理专业性的强调和相对封闭的政府内部决策过程，在很大程度上排除了公民对行政决策的参与。

三、政府治理的第二次现代化

第二次世界大战后特别是 20 世纪 60 年代以来，西方公共行政理论经历了一个从经典行政理论向新公共行政理论、新公共管理理论和新公共服务理论发展演进的过程。1968 年兴起的新公共行政理论倡导将社会公平而非效率当作公共行政的核心价值，倡导民主行政，倡导建立回应性强、应变灵活、顾客导向的政府组织形态等，为公共行政学的发展作出了贡献。新公共管理

理论是 20 世纪 80 年代以来兴起于英美等西方国家的一种新的公共管理理论。新公共管理理论提倡顾客至上的价值理念,主张政府的职能是“掌舵”而非“划桨”,倡导在政府管理中引入竞争机制,强调追求效率,建议改造公务员制度增强其政治敏感性,推动创建有预见性和事业心的政府。该理论成为 20 世纪 80 年代以来兴起于西方的行政改革的重要指导思想之一。新公共服务理论则是一些学者在对新公共管理理论的反思中提出来的。这些学者认为,公共管理者应该集中精力于承担为公民服务和向公民放权的职责,他们的工作重点应该是建立具有较强整合力和回应性的公共机构。

自 20 世纪中叶开始,西方发达国家普遍实行“福利国家”制度。但 20 世纪 60、70 年代以来,石油危机、经济滞胀、政府财政危机、公共服务效率不高等因素叠加,导致社会普遍不满,政府治理变革提上议事日程。人们开始从政治上批判“福利国家”,推崇自由市场的价值,主张用市场过程取代政治或政府过程来配置社会资源并且作出相应的制度安排。公共企业的私营化、公共服务的市场化、公共部门之间的竞争、公共部门与私人部门之间的竞争,广泛进入西方国家的政府改革策略。市场化改革,既为政府减负,也要求政府放权。私营企业优良的管理绩效和先进的管理方法,成为政府管理创新的可行选择。1980 年,英国撒切尔政府推行以缩小政府规模和进行“财政管理创新”为中心的改革,其后的梅杰政府(“公民宪章运动”)、布莱尔政府(“第三条道路”)继续推进政府改革,进一步发挥市场化作用;新西兰则在 1988 年开始以“政府部门法案”为蓝本的改革;加拿大在 1989 年成立“管理发展中心”,并于次年发表题为“加拿大公共服务 2000”的政府改革指导性纲领;美国于 1993 年成立“国家绩效评估委员会”,用来指导政府改革,后于 1998 年更名为“重塑政府国家伙伴委员会”(National Partnership for Reinventing Government)。这些改革的共同特征在于,努力发挥市场机制在公共服务供给中的作用,积极借鉴私营企业管理技术和方法,提升政府管理能力和公共服务能力。发源于西方发达国家的政府改革在全球范围内产生了广泛的回响。

20 世纪 90 年代以来,在吸收新公共管理理论、公司治理理论和全球治理

理论并总结发达国家政府改革实践基础上，以公共治理为研究对象的新的治理范式应运而生。它是对第二次世界大战后西方发达国家为应对信息化等后工业社会的挑战而展开的政府治理的第二次现代化努力的理论总结，同时又对现实生活产生了深远的影响。这种新的治理范式论述的内容范围广泛，涉及政府治理模式变革、政府治理工具更新、政府治理结构优化、政府治理机制的完善、政府治理技术革新等诸多内容，我们分别加以论述。

政府治理模式的变革。曾凡军在总结相关研究的基础上指出，西方政府治理模式经历了一个从科层式治理经过竞争性治理和网络化治理走向整体性治理的变革取向。19世纪末以来，西方国家建立起现代科层制政府，依靠科层化的政府组织对社会进行独自的治理并独立承担福利服务的供给职责，命令—服从和命令—控制的规制关系在政府治理中占据主导地位。20世纪70年代末期以来，西方国家政府财政渐感难以独自承担福利服务供给之责，福利多元主义思想兴起。同时过度的政府规制也抑制了市场和企业的活力。政府工作效率不高也备受非议。英、美、德、新西兰等西方国家开始努力引入竞争性治理的新模式。竞争性治理模式强调将市场的竞争激励机制和企业的管理手段引入公共部门，减少政府规制，激发市场活力，提高政府工作效率，建设“企业化政府”和“竞争型政府”。随着信息技术的发展和福利多元主义的兴起，在福利服务供给等方面，政府治理逐步变成一个由多元行动者组成的互动网络，网络中的多元行动者通过谈判与协商形成共识，采取集体行动。网络化治理是“看得见的手”（政府）与“看不见的手”（市场）的“握手”。科层式治理整合不足，竞争性治理缺乏协调，网络化治理转嫁责任。针对上述弊端，“整合性治理”的新模式应运而生。“整合性治理”注重整体性和系统性，通过实行整体性的预算体系、大部门式治理、公私部门和不同层级的整合、建立单一的中央数据库、整合性的无缝隙服务等来解决多中心治理所带来的服务裂解和功能碎片化等问题，努力建设“整体性政府”。在竞争性治理和网络化治理等多中心合作治理基础上走向注重整合的整体性治理，代表着政府治

理模式的一种新趋向。^① 政府在新的治理模式中的作用是合作伙伴关系的促成者，公共治理的掌舵者，多元行动的协调者，公共价值的推动者。

政府治理工具的更新。政府治理工具是为达成政府治理目标所采用的行动策略和方式。面对信息化和全球化的挑战，最近 20 多年来，各国政府治理工具的选择和创新出现了一些新的特点：公共服务的市场化机制得到重视和广泛应用；重视非营利组织的作用，强调自愿机制和自我服务机制；进行规制改革，放松规制，变命令—控制式的规制为以绩效为基础的规制^②；在社会事务的治理过程中，强化信息沟通机制和行政指导等。^③ 正如萨拉蒙所指出的那样，新公共管理运动所推动的政府治理模式的变革意味着以往由政府官僚机构直接提供的公共服务越来越多地转由与政府合作的第三方部门如私营企业、非营利组织等来提供，“第三方政府”或“间接政府”要求政府更加注重运用间接性政府治理工具实现自己的治理目标。间接的政府治理工具对管理、责任和正当性都构成了挑战。公共问题的解决需要依靠广泛的协作关系而非仅靠政府所能解决，政府治理代替政府管理成为新的理论范式意味着政府关注的重点应当从机构和项目转移到工具的选择上、从管理科层机构转移到管理网络、从公私部门的对立到公私部门的跨界协作、从命令与控制转移到谈判与协商、从管理转移到赋能。^④ 在当今世界，政府治理工具的创新已经成为提高政府治理绩效和能力的重要途径。

政府治理结构的优化。政府治理结构是协调政治委托人与代理人之间的责、权、利关系的一系列制度安排。^⑤ 第二次世界大战后西方发达国家在优化

① 曾凡军：《西方政府治理模式的系谱与趋向论析》，载《学术论坛》，2010年第8期，总第235期，第44—47页。

② 毛飞：《绩效基础管制：一种新型政府治理工具》，载《新视野》，2003年第5期，第33—35页。

③ 邓蓉敬：《信息社会政府治理工具的选择与行政公开的深化》，载《中国行政管理》，2008年公务创新专刊，第57—58页。

④ 莱斯特·M. 萨拉蒙：《新政府治理与公共行为的工具：对中国的启示》，载《中国行政管理》，2009年第11期，总第293期，第100—106页。

⑤ 吴金群、耿依娜：《政府的性质：新制度经济学的视角》，载《浙江大学学报》（人文社会科学版），总第38卷，2008年第2期，第61页。

以政治委托—代理关系为核心的政府治理结构方面作出了不懈的努力。在选民与民选政治家之间的政治委托—代理关系中，通过建立选区办公室、定期与选民见面、政治捐赠信息公开、政务公开、选举罢免机制等一系列制度安排，加强了选民对民选政治家的激励和约束。两次选举之间，议会作为民意代表机关强化了对行政机关的监督，通过设立各种专门委员会、强化审计监督、设立议会行政监察专员制度、建立议会研究咨询机构和统计分析机构等加强了对政府的监督。政府领导人通过建立政策咨询顾问机构任命外部专家担任顾问、开放高级公务员遴选渠道、强化行政监督、适度扩大政治任命的范围等制度安排，加强了对职业文官的政治控制。司法机关则通过建立抽象行政行为的司法审查制度和违宪审查制度加强了对立法机关和行政机关的制约。通过实行地方分权和地方自治等分权化改革，强化了地方民众对地方政府的监督与约束。

政府治理机制的完善。政府治理机制伴随于政府治理的全过程。政府治理过程是政府根据公民的利益诉求，运用公共权力制定和执行公共政策，通过多种方式提供公共物品，解决公共问题，以满足公民基本需求的过程。^① 政府治理机制是规范政府治理过程中公民参与行为和政府政策实施行为的规则和程序的总称。实行参与式治理和强化对公共权力运行过程的规则和程序约束是西方发达国家完善政府治理机制的基本方向。参与式治理倡导公民参与政府治理过程特别是参与决策过程，建立政府与公民及社会组织合作、协商和伙伴关系，增加公民在决策过程中的发言权和问责度。^② 为推动参与式治理和有效约束公共权力的运行过程，制定行政程序法加强行政程序制度建设成为许多国家的普遍做法。美国、德国、西班牙、奥地利、葡萄牙、日本和我国澳门地区等都制定了专门的行政程序法。行政程序制度通常包括信息公开制度、决策听证制度、公告评论制度、合法性审查制度、决策

① 对政府治理机制问题有兴趣的读者可参阅霍春龙：《论政府治理机制的构成要素、涵义与体系》，载《探索》，2013年第1期，第81—84页。

② 罗重谱对参与式治理作了较好的论述。有兴趣的读者可参阅罗重谱：《“第三条道路”与参与式政府治理模式的构建》，载《党政干部学刊》，2008年第3期，第24—27页。

责任追究制度、告知制度、听取陈述和申辩制度、职能分离制度、不单方接触制度、回避制度、书面记录和决定制度、说明理由制度、时效制度、救济制度等程序性制度。^① 程序具有独立价值和程序正义与实质正义并重的理念在第二次世界大战后逐渐传播开来并得到人们的普遍承认。

政府治理技术的革新。第二次世界大战后西方发达国家在政府改革过程中广泛采用了企业管理的技术手段和信息通讯技术等新技术对政府治理进行“流程再造”，提高了政府治理的绩效。在建立企业化政府过程中，企业的战略管理、目标管理、全面质量管理、绩效管理、人力资源管理、薪酬管理、财务管理等方面的技术被引入公共部门管理中并导致政府工作流程的重组，提高了政府工作的效率。随着信息社会的悄然到来，在政府治理过程中引入信息技术，改造政府的组织结构、权力和责任配置结构和工作流程，实行电子政务（E-Government）并最终走向电子化治理（E-Governance）。汪玉凯、杜治洲将电子政务的发展区分为四个阶段，即以组织为中心的电子政务（侧重于政策的执行）、以公众为中心的电子政务（侧重于为公众提供政务服务）、以组织为中心的电子化治理（侧重于建立标准的网络组织便于决策）、以公众为中心的电子化治理（侧重于发展决策中的公民参与技术增强政府的回应性）。他们指出，美国已经进入从第三阶段向第四阶段的转化时期，而中国尚处在从第一阶段向第二阶段的转变时期。^② 电子化治理已经成为政府治理的一种重要的新形态。政府治理技术的革新和新技术的采用在促进政府治理变革方面正发挥着越来越重要的影响。

四、政府治理评估

20 世纪 90 年代以来，随着治理理论的兴起和流行，治理评估也开始流行

① 姜明安对行政程序制度有很好的论述。有兴趣的读者可参阅姜明安：《行政的现代化与行政程序制度》，载《中外法学》，2008 年第 1 期，第 33—39 页。

② 汪玉凯、杜治洲：《电子政务对中美两国政府治理模式的影响》，载《中国行政管理》，2004 年第 3 期，总第 225 期，第 90—91 页。

起来。最早进行治理评估的是一些著名的国际组织，如联合国开发计划署、世界银行、经济合作与发展组织等，随后一些重要的国际非政府组织和西方发达国家也开始进行治理评估工作。这些治理评估除了世界银行的世界治理评估围绕政府治理质量展开评估外，基本上都是围绕民主治理、公共治理、人文治理等更加宽泛的国别治理问题开发和应用治理评估指标，或者是围绕某一特定问题如人权、腐败、自由等而展开专项治理评估。^① 中国国内学术界在进入 21 世纪后也开始关注治理评估问题。除了治理相关的各类评估指标外，国内学术界围绕民主治理、公共治理、善治、国家治理先后开发出多套治理评估指标体系或评估框架，其中比较有代表性的是俞可平教授所率领的中央编译局研究团队所开发的中国国家治理评估框架和天则研究所所开发的中国省市公共治理指数，前者在联合国开发计划署支持下吸收了国际上治理评估的价值理念和科学方法，同时根据中国国情研制而成，后者以主观评价为主对各省市区公共治理状况进行了多次实际测评，产生了一定的社会影响。^②

世界银行的世界治理指标以政府治理质量为评估对象，开发出了一套综合性的世界治理指标体系，并从 1996 年起开始进行实际测评，产生了广泛的影响。这套指标的研制者认为政府治理包含三个维度，这三个维度是：政府的选举、监督和更替过程；政府有效制定和实施合理政策的能力；公民和政府对社会互动制度的遵守。每个维度分别用两个综合指标来定义，即：发言权和责任性；政治稳定性和无暴力；政府效能、监管（规制）质量；法治水平、腐败的控制。这套指标是从失效的角度来定义每一个指标的特定“治理”内涵。^③ 这套指标尽管存在着缺乏时序可比性等缺陷，但却是迄今为止编制最严谨、使用最广泛的政府治理质量评估指标。

① 对国际治理评估感兴趣的读者可参阅周红云：《国际治理评估指标体系研究述评》，载《经济社会体制比较》，2008 年第 6 期，总第 140 期，第 23—36 页。

② 对国内学术界治理评估感兴趣的读者可参阅何增科：《治理评价体系的国内文献述评》，载《经济社会体制比较》，2008 年第 6 期，总第 140 期，第 10—22 页；俞可平：《中国治理评估框架》，载《经济社会体制比较》，2008 年第 6 期，总第 140 期，第 1—9 页。

③ 对这套指标的利弊得失的分析感兴趣的读者可参阅李振志：《政府治理评估中 KKZ 指标的编制及缺陷》，载《统计与决策》，2013 年第 3 期，总第 385 期，第 28—30 页。