

中国公立高等学校法人 治理结构研究

劳凯声 ◎ 主 编

覃壮才 ◎ 著

ZHONGGUO GONGLI GAODENG XUEXIAO FAREN
ZHILI JIEGOU YANJIU



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

教育部人文社会科学研究基金项目青年基金项目“我国公立
高等学校法人治理结构研究”(编号 05JC880046) 成果

广西师范学院高等教育学硕士授权点学科建设经费资助出版

中国公立高等学校法人 治理结构研究

劳凯声 ◎ 主 编

覃壮才 ◎ 著

ZHONGGUO GONGLI GAODENG XUEXIAO FAREN
ZHILI JIEGOU YANJIU



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

中国公立高等学校法人治理结构研究 / 覃壮才著. —北京:
北京师范大学出版社, 2010.10
(京师教育法学论丛)
ISBN 978-7-303-11270-8

I. ①中… II. ①覃… III. ①公立学校: 高等学校—法人
—研究—中国 IV. ①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 134649 号

营 销 中 心 电 话	010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电 子 信 箱	beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京中印联印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 170 mm × 230 mm
印 张: 13.5
字 数: 198 千字
版 次: 2010 年 10 月第 1 版
印 次: 2010 年 10 月第 1 次印刷
定 价: 23.00 元

策划编辑: 郭兴举	责任编辑: 李洪波
美术编辑: 毛 佳	装帧设计: 毛 佳
责任校对: 李 茵	责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

● 总 序

“京师教育法学论丛”展示的是近年来教育研究的一个新的问题领域。教育学从其产生以来的很长一段时期，一直被人们看作是一门教什么、如何教以及学什么、如何学的学问，因此微观研究就是教育学的一种基本的研究范式。近几十年来，由于教育在社会经济发展中的作用变得越来越重要，社会的变迁影响了教育的改革与发展，同时又反过来推动着社会的进一步变化，可以说，教育开始对社会进化具有了举足轻重的意义，任何国家都不可能无视教育在现代化进程中的这种巨大推动作用。与教育功能发生重要变化的同时，许多教育问题开始具有一种宏观的性质，由此宏观教育研究逐步发展成为教育学的一种重要的研究范式，这种研究把当代教育问题置于宏观的历史与社会视野中展开论说，这一视野不仅意味着时空意义上的扩大，同时也是社会史观的深入。从这套丛书看，其所关注的问题、使用的话语，还是所要求的学术眼界、研究方法都和传统的教育研究有很大的不同，作为对现代教育发展的一种反思，这种宏观教育研究为我们深刻理解当代教育问题提供了另外一种视角或思维方式。

教育已经成为多学科共同关注和研究的对象，在这种情况下，教育学的学科边界越来越模糊，越来越不确定。教育学在自身发展的过程中不再

追求确定的学科范式，不再主张把学科的方法、知识绝对化。尽管教育学在其发展过程中还会有共同使用的语汇、语境、逻辑和方法，还会有共同认可的原理、原则、理论和学说，因而还会形成相对稳定的学术研究共同体及其共同关注的问题领域，但是教育研究正逐步成为一个边界不断扩大的专门化的研究领域，多学科的渗透使教育学的研究范式越来越模糊，因而缓慢地趋向于多元化。这一现象不仅发生在中国，可以说这是一个世界性的现象。尽管不同的国家这种变化的原因和路径不尽相同，但是变化的结果却是非常相似的。

中国教育学的学科知识正在发生深刻的转换，多学科的话语典型地体现了知识体系向开放的和多元的方向发展。为印证这一观点，我们可以对若干典型的教育学话语略作分析。

教育产业。这是一种经济学话语，是一种经济学的教育假设。由于教育兼有公共消费和私人消费的双重特性，作为一种公共消费，教育在许多情况下都是由政府当局免费提供或不以成本价格提供的。鉴于人力素质对社会发展的重要性，世界各国都把一定程度的教育（通常是初等教育和中等教育）当作个人的基本权利，因而政府支出在大多数国家中都是教育投资的主要来源。而作为一种私人消费，教育的价格是由市场决定的。市场正在培育一类新型的消费者，他们的需要和兴趣正在影响着教育，特别是高等教育和职业培训领域。当前中国教育发展中的许多问题，凸现出中国公共教育体制正在遭遇的挑战。这是因为计划经济时代的教育政策主要解决的公共消费问题，而不是私人消费问题，这些具有典型的计划体制色彩的政策，曾经是很有效的政策，但是这些政策在大多数情况下都是从社会需要作为出发点的，一般并不涉及个人对受教育问题的需求。20 世纪 90 年代以来，由于中国社会中的利益格局多元化和市场对教育的介入这两个因素，这些带有计划经济色彩的做法越来越受到人们的质疑，教育的私人消费问题成为当前人们普遍关注的一个热点问题，人们对切身利益的得失

越来越具有敏感性，并成为对社会现实满意程度的一个主要评价尺度。教育如何借鉴市场机制的问题由此成为一个热点问题。

教育的“上层建筑说”或“生产力说”。这是一种典型的哲学话语。教育的“上层建筑说”所要回答的是教育作为一种特殊社会实践活动的质的规定性，是对教育本质的一种理解，因此它是定义教育的一个核心问题。该问题最早是由苏联教育学者在 20 世纪 50 年代初提出并加以讨论的，并且最终认同了“教育上层建筑说”。我国学者曾于同一时期将苏联学者对这一问题的讨论介绍到国内。从 20 世纪 70 年代末开始我国教育界就这一问题又一次提出疑问，一直持续到 90 年代。许多重要的教育学者都参与了这场讨论。这是我国教育史上的一次重要理论论争，对于我国 20 世纪最后 20 年的教育思想清理、教育理论发展和教育改革实践都起到了巨大的影响作用。讨论中由于各自的视野不同、立场不同，出现了各种各样的观点，就其大者而言，有些人仍然坚持“上层建筑说”，更多的人则赞成一些新的观点，如“生产力说”、“多质说”、“本质规定说”等。论争没有最后的结论，但对原有的教育“上层建筑说”而言已有了极大的突破。这一话语的转换反映了近二十年来中国知识分子对意识形态与非意识形态原义的一种新认识，试图从社会转型和一个正在逐步成熟的市场体制出发，从社会经济的实用性角度来看待教育的本质和功能。

教育学本土化。这可以看成是一种文化学或现代化研究的话语。本土化的背后是一个如何看待传统的东西，亦即本土的东西与外来的东西的相互关系问题。在历史上，中国的知识分子对待外来的文化曾有过“西学中用”、“中学西用”和“全盘西化”等不同的观点和做法，当然也有完全拒绝外来文化的封闭的心态和做法。可以这样说，本土化立足于这样一个前提，即在现代社会中，各种文化不可避免地都要遭遇碰撞和交融，对其他民族文化中的优秀的东西一定要很好地吸收。而任何一种外来的理论学说，只有通过本土化，才能被吸收，才能为我所用。在当前信息科技迅速发展

以及世界经济和政治一体化的格局中，东西文化都相继迈入了传统与现代相综合，东方与西方相综合的新时代。对此，中国知识界表现出强烈的惶惑和焦虑。现代社会日益突出的种种弊端迫使中国知识分子重新审视和评价许多外来的观念、范畴、理论和方法，并且重新思考外来文化与本土文化各自的价值，以及外来文化与本土文化整合的必要性及整合途径等。教育学的本土化问题是一个复杂的问题。在中国，教育学是一门引进的学科，最初是从日本照搬德国赫尔巴特的教育学体系，后来又学习苏联的凯洛夫教育学。20世纪80年代以来各种流派的教育学体系又一次蜂拥而入。这一次的西学热潮使中国的学者们有了一次比较鉴别的极好机会，而本土化问题则是西学热潮中的一个理性选择。

素质教育和应试教育。这可以看成是一种中国教育学的独特话语。素质教育和应试教育是最近一段时间中国教育界借以表达思想的一对范畴。尽管许多人对这一表述仍有这样那样的看法，但是这一概念背后的问题是实实在在的，这就是中国基础教育中多年来存在的片面追求升学率，导致学生片面发展的问题。学校教育是一种培养人的社会活动，通过对个体传递社会生产和生活经验，促进个体身心发展，使个体社会化。这是学校区别于其他社会组织的本质特征。在现代社会中，学校的这种本质是通过两种不同取向的功能而实现的：学校对个人发展的促进功能，是指学校根据社会对每一个人的基本素质要求和个人身心发展的基本规律以及不同的个性特征对受教育者所施加的影响；学校的选拔功能，是指学校根据一定社会的价值标准和判断、评价其成员的模式对受教育者所作的鉴别。在现代社会中，学校的这两种功能是缺一不可的。社会发展的不同时期对学校功能的发挥提出的要求不是要哪一个不要哪一个的问题，而是如何在两种功能之间取得一种适度平衡，使教育的作用可以得到最大的发挥。因此学校的这两种功能是不能相互取代的。中国教育学界所讨论的素质教育与应试教育问题其本质就是教育的这两种功能在当前情况下的相互关系问题。当

前学校功能的发挥发生了极大的偏差，人们过分强调学校的选拔功能，学校因此成了社会对个人进行鉴别和选拔的一个筛选器。每一个人都被迫通过这样一个机制来证明自己的能力，实现自己的价值。学校选拔功能的过分强化使学校在促进个人发展方面的功能难以发挥，在激烈竞争的环境下，学生的人格遭受扭曲，极大地阻碍了人的身心健康发展，这是当前学校教育普遍存在的问题。同时，严格的等级制度、机械的记诵之学、不当的教学方法导致了种种极其荒谬的结果，一次考试就能决定一个人的终身，一个偶然的失误就能断送一个人的前途，这是不公平的。学校功能发挥的偏向使许多学校和教师不再关注学生的个性发展，不再培植和保护学生的好奇心和原创力，只是努力去训练他们成为应试的高手。

以上列举的几种研究话语说明，教育研究正在发生某种缓慢的变化，我无意对这种变化作评价或预言，但教育学的学科知识正由此发生质变化。不同的人从不同的学科视角出发，用不同的话语来分析教育现象背后的问题，来讲述对教育问题的不同理解。教育学的发展由此正在呈现出某种多元化的特点。20世纪80年代以来，从教育学与其他一些学科的边缘交接之处，正在发展出一系列新的交叉领域和学科，如教育经济学、教育社会学、教育政治学、教育法学、教育人类学、教育文化学等，可以看成是上述变化的一种反映。

教育政策与法律研究的问题都来自于现实的社会生活，对于现实的教育问题人们并不陌生，都会发表自己的观点。但是这种观点只是感性的、非专业性的，其表达形式是随意的、不规范的。而专业性的教育政策研究则是以学理的形式来描述和解决问题的，因此学理就是专业研究者对现实社会问题的独有的表达方式。在我看来，这种学理研究尽管是开放的、多学科的和多元化的，但也会形成自己的一套常态要素，比如公认的概念范畴、理论逻辑，以及共同的世界观、人生观、价值观等。这些要素对学术共同体成员的学术工作起着一种定向和规范的作用，区别出内行和外行、

专业和非专业。就此而言，教育政策与法律研究还应在学理上进一步深化研究的方法。出版这套丛书，与其说是一次检阅，不如说是向社会交出的一份尚不成熟、亟盼社会各界评头论足的作业。真心希望本丛书的出版能促进这一研究领域的进一步发展。

劳凯声

序于上海浦东汤臣

● 目 录

绪 论/1

第一章 公立高等学校的法律地位/24

第一节 公立高等学校法律地位是公立高等学校法人	
治理结构研究的基本前提	25
一、法人治理结构研究	25
二、公立高等学校法律地位对学校法人治理结构的权利配置和	
权利运行的影响	30
三、公立高等学校法律地位是公立高等学校法人	
治理结构研究的基础	32
第二节 国外公立高等学校的法律地位及其变革	36
一、法国公立高等学校的法律地位	36
二、德国公立高等学校的法律地位	40
三、日本公立高等学校的法律地位	45
四、英国公立高等学校的法律地位	48
五、美国公立高等学校的法律地位	51
六、其他国家和地区的公立高等学校法人化运动	55
第三节 我国公立高等学校的法律地位及其面临的挑战	57
一、公立高等学校的法律地位	59
二、公立高等学校法律地位面临挑战	66

第四节 我国公立高等学校法人事务界限	70
一、公立高等学校法人的两种角色	70
二、影响公立高等学校法人中的政府事务 领域界定的因素	73
三、我国公立高等学校法人处理的政府事务领域	76
第二章 改革中的我国公立高等学校法人治理结构/79	
第一节 从法律地位研究到法人治理结构研究	79
第二节 公立高等学校法人治理结构的基本模型	82
一、公立高等学校法人内部治理结构	83
二、公立高等学校法人外部治理结构	84
三、公立高等学校法人治理结构基本模型	86
第三节 我国公立高等学校法人权利机制现状分析	88
一、公立高等学校法人的法律定位	88
二、公立高等学校法人的目标	92
三、公立高等学校法人的内部权利机制	99
四、公立高等学校法人的外部权利机制	110
五、公立高等学校的法律责任	131
第三章 我国公立高等学校法人治理结构的模式选择/146	
第一节 市场导向型公立高等学校法人治理机制	147
一、将市场导向型法人治理机制引入公立高等 学校的可行性	148
二、市场导向型公立高等学校法人治理的权利构造	155
第二节 控制导向型公立高等学校法人治理机制	166
一、将控制导向型法人治理机制引入公立高等 学校的可行性	167
二、控制导向型公立高等学校法人治理的权利构造	179
三、构建控制导向型公立高等学校法人治理结构的 权利机制模型	181
结 语/190	
参考文献/198	

• 绪 论

一、问题的提出及研究意义

1. 公立高等学校的重要性

公立高等学校是重要的高等教育基地，承担着教学、科研和服务社会的功能。一直以来，公立高等学校承担着高等教育的重任，为我国输送了大批高质量的人才，同时，公立高等学校还是重要的科研基地，是科学研究和科技创新的重要源泉，它们为国家和社会组织提供强有力的服务支持。虽然民办高等学校也逐渐成长起来，并成为高等教育的重要力量之一，但是，与公立高等学校

的，公立高等学校作为行政附属单位，没有独立的办学权利，一切的办学行为都来自于上级主管部门的指示和计划。从1985年以来，我国开始推行教育改革计划，首先在体制上对高等学校的办学自主权予以确认，并通过后来的《高等教育法》和《教育法》给予法律上的确认，其中“法人”是重要的制度之一。

目前公立高等学校正处于重要的转型时期。主要基于如下几点认识。

(1) 公立高等学校逐渐从社会的边缘走向社会的中心。高等学校在社会知识生产和创新活动中扮演着越来越重要的角色。高等学校法人制度关系到效率与公平等普遍问题，将成为人们关注的重点。

(2) 全面小康社会的需要。全面建设小康社会需要形成比较完善的现代国民教育体系，公立高等学校是今后一段时期内占主导的高等教育实施基地。完善的公立高等学校体制是实现全面小康目标的重要前提之一。

(3) 政府职能的转变。我国政府职能正在发生深刻的变化，从“无限政府”转向“有限政府”。在教育领域中，政府对公立高等学校的管理模式也发生了深刻的变革，这将会影响到公立高等学校法人制度的改造。

(4) 市场和社会力量的深度介入。随着经济转型，一方面，市场机制逐渐渗透到学校领域，通过市场机制配置教育资源开始成为高等学校管理的重要方式之一。另一方面，社会力量的介入和教育的“入市”也为公立高等学校的改革提供了必要的空间。而完善的法人治理结构无疑是规范市场和社会力量介入高等学校领域的重要前提。

(5) 师生权利意识不断增强也需要我们重新审视公立高等学校法人权利体制问题。

3. 法人制度完善是公立高等学校积极应对挑战的必要前提

公立高等学校发展不仅依赖于客观条件的推动，高校自身的制度完善也是极为必要的。而在众多的制度中，法人制度是其中的基本制度。因为在市场经济体制中，法人制度是公立高等学校正常运作和处理与外部关系的制度基础。在处理与政府的关系中，法人制度是界定办学自主权限的重要依据；在处理与社会组织的关系中，法人制度是高等学校得以以平等主体参与市场行为的基本前提；在处理学校内部关系中，法人制度是高等学校正当运用内部管理权利处理日常事务的权利渊源；在司法实践中，公立高等学校法人行为是高等学校领

域中最容易受到司法审查的行为之一。因此,完善公立高等学校法人制度具有现实的意义。

令人欣慰的是,我国高等教育管理正沿着法制化的轨道前进。高等教育的立法已经取得了很大的成就,在诸如建立学校法人制度、完善国家对高等教育的管理、明确学校内部的权利配置和救济制度、扩大学校自主权等方面都有比较明确的法律制度。在法律的执行方面,遵守法律正在成为公民和学校法人的自觉意识,利用法律武器维护自身权益也表现在相应领域中司法处理和行政调解、申诉的案件正在逐渐增加,教育行政部门的依法行政水平也逐渐提高。

4. 我国公立高等学校法人制度仍然存在诸多问题

我国公立高等学校在高等教育领域中居于主导地位,目前改革的重点在于如何使公立高等学校成为独立的办学主体,赋予公立高等学校法人地位,正是促进公立高等学校独立办学的重要举措。

我国的法律制度对学校法人制度作了规范。如在《教育法》第二十七条和第二十八条规定了学校及其他教育机构的权利和义务,第二十九条规定了学校的管理机关应当符合法律规定的形式,第三十条则规定了如果学校及其他教育机构符合法律规定的法人条件则可以获得法人资格。《高等教育法》第三十条规定高等学校“自批准设立之日起取得法人资格”,第三十九条至第四十四条规定了校长、校长办公会、学术委员会、教职工代表大会、教育行政部门等机构的基本权限。

尽管如此,我国高等教育的管理模式仍然严重依赖于行政命令,内部管理权利配置有失平衡,社会监督机制尚未完全建立。法律规范缺乏相应的实施细则,政府职能的转变也处于过渡状态,没有完全明晰化。市场和民间资本介入教育成为现实,市场和社会的力量正逐渐成为高等教育领域中与政府力量平行的重要影响因素,民办学校的兴起、中外合作办学的规模逐渐扩大,它们正在成为高等教育大众化的重要组成部分。而现行的法律规范和政策规章无法很好地规范这些行为,影响高等教育的正常发展。

如果仅就法人制度而言,我们认为,我国高等学校法人制度在如下几个方面仍存在不足:(1)缺乏所有权与经营权明确规范;(2)缺乏对混合型法人的规范;(3)缺乏对高等学校吸收民间资本和通过多渠道融资的规范;

(4) 缺乏基于所有权利益的决策参与机制规范；(5) 缺乏对经营权的有效监管机制规范；(6) 缺乏基于信息不对称条件下对利益相关群体的保护措施；(7) 缺乏对经营者合理的绩效激励和约束机制。这些问题可以归结为这样两个方面：一是高等学校应当采取什么样的决策机制；二是高等学校应当采取什么样的制度安排以平衡各方的利益，而不仅仅是保障决策者的利益。

5. 以治理的视角重新审视我国公立高等学校法人制度

要使公立高等学校继续在高等教育中发挥主导地位，就有必要重新审视我国高等学校的法人制度。如何完善公立高等学校法人制度，不同的学者有不同的见解，但从各国公立高等学校改革实践经验看，用“治理”的理念来改造公立高等学校法人制度正成为一种趋势。

在传统的欧美国家，公立高等学校一般具有法人地位，而在日本和许多东南亚国家，原本没有法人地位的公立高等学校也面临着法人化的改造。这种改造不同于以往的公法人的特别权利规范，而更多的是民法意义上的法人化改造，以“收复”在过去几十年中政府以立法、拨款、政策、规划等手段取得的控制权。其实质就是要求政府对大学“放权”（Deregulation）。1982年，美国卡内基教学促进基金会发表了一份题为《高等教育管理》的调查报告认为，管理学校的主动权、自主权应回归学校。联合国教科文组织在1995年发表的高等教育政策文件，以及1997年第二十九届代表大会通过的《关于大学教师地位的公约》和《1998年世界高等教育大会宣言》中都呼吁各国政府维护大学自主权力和法人地位。值得注意的是，在重新定位学校法人地位的马来西亚、日本等国家，一般用“公司法人”（corporate），而不是英文中其他较为中性的法人概念，如 legal entity 或 judicial person 等，以明确大学法人可以从事一切合法商业行为的含义，并同象牙塔式的传统大学法人概念划清界限。^①

这一点与20世纪70年代以来西方各国公共行政改革思路是一致的。在70年代，政府改革主要关注如何重新界定政府与市场的关系，提倡公共服务的民营化、市场化；80年代，改革则普遍关注科层组织运行机制的有效性，

① 王一兵：《大学自主与大学法人化的新诉求——全球化知识经济带来的挑战》，《高等教育研究》，2001（5）。

提出了“重塑政府”的口号；进入90年代后，则主要探索国家和社会公共事务的管理模式，提出“良好治理”的管理理念。“治理”理论成了当今西方学术界最流行的理论之一。^①

从西方和日本、东南亚各主要国家的教育改革与政府改革的目标分析可以看出，用“治理”改造公立高等学校法人制度是一种普遍的趋势。我国正在实施政府改革，“重塑政府”正在成为现实。公立高等学校法人制度改造也必将从原来的“行政单位”中摆脱出来，真正成为自主办学主体。

因此，以“治理”的视角重新审视公立高等学校法人制度是极为必要的。完善法人治理结构，就是要从内部治理和外部治理的角度来重构高等学校良好的秩序，营造一种使高等学校真正成为自主办学、服务大众而且能够吸引更多民间资金和人力资源投入的法律政策环境。

6. 研究方法和研究意义

本书以公立高等学校法人治理结构作为研究对象，着重剖析目前公立高等学校法人权利机制的不足，提出建立完善法人治理结构的途径和方法。本书拟采用法律分析方法作为核心的研究方法，同时结合经济分析方法，深入探讨公立高等学校法人治理结构问题：权利的重新配置、权利运行架构和权利的监督机制。

从研究的理论意义方面看，本书重点研究目前在经济学界和法学界的热点问题——法人治理结构。目前教育领域中的相关研究相对薄弱，本书尝试从一个新的视角审视公立高等学校的运行机制，审视公立高等学校与政府的关系，审视公立高等学校与各利益相关者的关系，这项研究实际上是拓展了教育法学研究领域，因此，本研究具有一定的理论意义。

从实践意义方面看，本书将对典型的高校法人权利机制作分析，并结合国外的研究成果作比较分析，从法律和规范的角度提出建议，相信本研究会对高

① 张璋：《治理：公共行政的新理念》，载《人大复印报刊资料·公共行政》，2000（3）。有关治理理论的典型代表和主要推动力来自于世界银行为主的国际经济组织。如世界银行1992年年度报告即以“治理与发展”为标题，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”。经济合作与发展组织（OECD）在1996年发布一份名为“促进参与式发展和良好治理的项目评估”。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《全球治理》杂志。

等学校法人完善自身的治理机制，界定政府的介入和社会、市场介入的界限和合法性问题提供有力的现实思路。

二、文献综述

1. 关于“治理”

治理的定义有许多种，比较具有代表性的是联合国全球治理委员会 1995 年在《我们的全球伙伴关系》的界定：“治理是个人和公共或私人机构管理其公共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。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人民和机构同意的或以为符合其利益的各种非正式的制度安排。”治理有四个特征：治理不是一整套规则，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。^①

治理理论的主要创始人之一罗西瑙（J. N. Rosenau）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。^②

另一位治理理论的权威人物格里·斯托克（Gerry Stoker）对各国学者们的观点进行总结，认为治理主要存在如下五种观点^③：（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；（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；（3）治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖；（4）治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络；（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。

① 联合国全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社，1995，2～3页，本文转引自俞可平：《治理和善治引论》，载《马克思主义与现实》，1999（5）。

② 罗西瑙：《没有政府统治的治理》，剑桥大学出版社，1995，5页；《21世纪的治理》，《全球治理》，1995（创刊号）；本文转引自俞可平：《治理和善治引论》，《马克思主义与现实》，1999（5）。

③ 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，载《国际社会科学》，1999（2）。