

公共治理与和谐社会构建

陈 颢

[摘 要] 社会是否和谐,在很大程度上取决于政府的行政模式选择,而公共治理模式对于构建和谐社会来说,是一项较为合适的途径选择。我国应结合自身的实际状况对西方公共治理理论加以借鉴,转变行政模式。其中,着重要做的包括以下四点:深化行政体制改革,转变政府职能;发展公民社会,大力培育和发展各种公民社会和市场组织;建立和完善公共治理机制;维护政府权威,确保其合法性。

[关键词] 公共治理;和谐社会;行政模式

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)01-0123-05

一、公共治理及其意义

20 世纪 90 年代以来,对于“治理”(Governance)、“善治”的研究在学术界得到广泛的重视,在实践中也被大量运用。“治理”这个词可以追溯到古拉丁语和希腊语的“操舵”一词,原意是控制、指导或操纵。由于“治理”本身就是一个纷繁复杂的概念,加之学术界和实践界存在的不同视角和立场,对其定义也各不相同。

治理理论创始人之一的詹姆斯·罗西瑙认为:治理与统治不同,治理是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责,而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从^[1](第 5 页)。

全球治理委员会(Commission on Global Governance)对于治理的定义是“治理是个人和制度、公共和私营部门管理其共同事物的各种方法的综合。它是一个持续的过程,在其中,冲突或多元利益能够相互调适并能采取合作行动。它既包括正式的制度安排也包括非正式安排。”

经济与合作组织(OECD)的定义:“治理指一个社会在管理经济和社会发展中政治权威的运用和控制的行使”,世界银行(The World Bank)则将治理定义为“是在管理一国经济和社会资源中行使权力的方式”^[2](第 6 页)。

而罗兹(Rhodes)则认为,“治理”在当代有六种用法:(1)最小化政府。它是从政府承担的职能角度来定义的,力图减少政府的范围,并用市场机制来提供公共服务。(2)私营部门的管理方式。它偏重于从管理技术的角度下定义。(3)新公共管理。它偏重于导航意义上使用它,企业型政府是其表现形式。(4)良好治理。它来自世界银行对于第三世界的贷款政策,要求政府能够有能力管理国家、社会、经济事务。(5)社会神经系统。它浮现于社会——政治系统中的结构或模式,是由一群行动者和团体组成的政府,尤其是中央政府仅仅是该结构中的一个部分。(6)自我管理网络。它认为公共服务的传递是由政府、私营部门、非政府组织共同组合而成的,行动者的相互依赖关系用“网络”来概括^[3](第 62-65 页)。

尽管上述对于治理内涵的界定较为抽象且宽泛,但总的来看,其基本内容包括以下几点:治理理论中涵盖互相依赖的多个主体,通过网络化的交互机制不间断进行协调互动,并在此机制下确定共同目标并使其得以达到,从而最终实现各自之目的。

据此,将治理放置于公共行政的语境之下,其内涵则可以概括为:包括政府、市场、公民社会在内的多个相互依赖的主体,通过合作与协商,达成一致的共同目标并得以实现,从而最终达到对公共事务的管理。该公共治理的界定有效剥离了治理一词中过于浓厚的经济色彩,将原本宽泛和抽象的治理概念限定在行政领域,并强调了治理的公共性,从而跨越了公私界限,摆脱了传统的公私二元分离单一思维模式,将公共事务中的参与各方有机统一起来,建立了一种相互依

赖与多元合作的公共治理模式。

该模式的主要特征有以下几点:

(一)公共治理的主体和权力中心由单一政府向多元主体转化

传统的公共行政理论认为,在处理国家和社会事务方面,政府机构是唯一的权力中心。政府机构依靠其掌控的各种资源,向社会提供各类公共产品和公共服务。这种单一主体和权力中心往往会导致政府权力的膨胀。而公共治理理论认为,尽管政府机构在整个社会中依旧发挥着非常重要的作用,但它不再是唯一的主体和权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到了公众的认可,就都可以成为在各个不同层面上的权力中心。治理的主体发生变化,不再单单只是政府,还包括了政府之外的市场和第三部门。政府与市场和第三部门之间的关系,也不再是以前的控制与被控制、支配与被支配的关系,而是变为相互补充协作以及相互监督约束的关系。政府、市场和第三部门自身独特的资源和能力可用于补充政府治理的不足,而这种相对于政府的独特优势也会构成一种对政府的潜在压力,督促提高其公共产品和公共服务的水平。

(二)公共治理的治理方式由集权转向民主

多元化的公共治理模式强调社会公众对社会事务治理过程的参与和监督,认为每一个治理主体都有各自权利并承担其相应的责任,即管理社会以及提供公共产品和公共服务不仅仅是政府应该做的,而且还是市场和第三部门应该承担的责任。在公共治理模式下,政府不是单独做出决策,而是与非政府组织和公民共同协商,使决策得以民主化、科学化,从而共同对公共事务进行有效管理。此外,政府还鼓励市场和第三部门参与公共产品和公共服务的提供。政府依据不同公共产品和公共服务的性质和特点,将其中一部分交由市场和第三部门来提供,从而提高了公共资源配置效率。公共治理模式下所实行的多元服务供给,实际上也是社会对行政的参与过程,是在一定程度上的“权力返还”,这一过程本质上是民主化的一种表现。

(三)公共治理的结构由金字塔向网络结构转化

公共治理不再是单一政府自上而下的控制的金字塔结构,而是多元主体互动的网络化结构。在公共治理中,多元主体在各自利益、行为方式、目标和运行模式等方面不尽相同:以政府为主体,通过权力运作方式,以满足公共需要为目的,来提供公共服务的权威型模式;以私人营利组织为主体,通过市场交易方式,并以赢利为目的而提供公共服务服务的商业型模式;以营利组织、非营利组织或公民个人为主体,通过慈善方式和以满足社会需要为目的而提供公共服务的志愿型模式。正是由于多元主体在多个方面的不尽相同,使得他们之间在处理公共问题时有着比较优势,因此他们在提供公共产品和服务时存在权力依赖,而这种权力依赖又让这三种模式相互交织在一起,产生了一种新的政府——社会之间的平等伙伴关系,最终形成了以信任、合作和互惠为基础的社会治理网络。

(四)公共治理的公私界限由清晰转向模糊

公共治理模式下,公与私之间、政府与社会之间、政府与市场之间的责任界限实际上很难分清。它们之间的界限之所以变得模糊,是因为在公共治理模式下,政府将许多原来属于公领域的公共事务、公共产品和公共服务交由非政府组织承担,同时政府机构也对传统上的私领域进行干预,此外公领域与私领域的区分也不像以前那样明显。公共产品和公共服务的市场化以及非政府组织参与其中,不仅优化了社会资源配置,还分担了政府的责任,提高了政府能力,改进了公共服务的供给质量和供给能力。

二、公共治理:构建和谐社会的途径选择

政府是凌驾于社会之上最具权威的公共机构,任何其它机构和组织都不具备政府这样的职能。为此,社会的和谐与否,很大程度上取决于政府的公共政策、制度安排是否得当。而政府的公共政策与制度安排,则与政府行政模式有很大关系。

改革开放以来,我国各项发展取得了前所未有的成就,综合国力大大增强,人民生活水平显著提高,这与我国政府所采用的建设型政府模式有关。在物质资料匮乏的改革开放初期,该模式适应了当时的需求,能够在最大程度上集中举国力量进行社会主义现代化建设。但是,该模式也有不足之处,由于政府包揽一切,高度重视其经济管理职能,对社会管理职能却未给予应有的关注,所提供的公共产品和公共服务不能满足社会需求。随着经济的快速发展,在人们的基本生活资料有了保障之后,公共产品和公共服务的缺失却日渐显现,并使得当前社会利益结构达到了较高的异变程度,呈现出明显的利益失衡状态^[4](第 66 页)。这种失衡表现为我国当前面临的两大日益突出的矛盾:一是经济快速增长同社会发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾;二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺的突出矛盾。这两大矛盾源于以下两个因素:

(一)政府职能失衡

政府职能失衡是由政府作为公共管理执行主体的单一化和角色多元化而引起的。政府作为公共管理的唯一主体,在社会的各个领域扮演着多重角色。它既作为推动经济发展和深化市场化进程的主导者,也是社会各利益群体的综合代言人,同时还是公共产品和公共服务的唯一提供者。正是由于执行主体的单一化和角色的多元化,使得政府职能失衡,即政府应该扮演的角色没有扮演好,许多不应该做的工作却由谁来承担:一方面是政府过于重视其经济职能,强调经济发展,而忽视了社会职能,所提供的社会管理和公共服务不足,投入不到位,与经济发展不协调;另一方面是政府作为公共管理体制的唯一执行主体,身兼多种角色,因而造成了市场和第三部门发育的普遍不足,而这又使得市场或第三部门无法提供其本身可以用更高效率提供的公共产品和公共服务,从而出现了政府部门的“越位”和市场与第三部门的“缺失”;此外,由于政府作为执行的唯一主体并身兼多职,也给监督机制的制度设计和具体执行带来困难。

(二)制度安排失衡

这种制度失衡表现为三种情况:即公共管理体制的缺乏、公共管理体制的不合理以及对于公共管理体制的不遵守。而这种制度失衡产生的问题主要包括三个方面:一是对于政府行政考核体系和指标的细化和统一化的制度安排,使得各级政府过分追求经济发展而忽视向民众提供公共产品和公共服务,或是所提供的公共服务未能满足社会需求。另外,这种忽略各地方优劣条件的统一考核指标体系也无法对各级政府的行政行为做出真正公平合理的评价;二是城乡二元机构及其制度安排,导致了农村公共产品长期不可持续有效供给、“三农”负担沉重、基层财政不可持续、基层治理软化、城乡经济社会发展失调以及农村社会不和谐等诸多问题;三是公共政策制定体制的不健全,导致弱势群体难以在公共政策制定中“缺席”,只能依靠政府和舆论为其说话。而弱势群体在公共政策制定中的参与性不足,也是导致社会不和谐的重要因素。

以上这些因素引起了一系列社会不和谐现象、社会矛盾和社会冲突。这些社会不和谐与矛盾冲突要求我们对政府行政模式进行改革,实现从传统的统治行政向服务行政的转化。它要求将思考角度从旧的统治与被统治、支配与被支配的管理模式,转变为开始思考包括政府在内的多元公共行政主体如何向公众提供服务,从而实现由过去的以政府为中心转为以满足公众需求,由过去的重管制、轻服务转为注重提供公共服务上来。由此可见,在我国服务型政府与和谐社会的构建中,公共治理模式无疑是一项较为合适的途径选择。

公共治理模式的内涵及特征本身就决定了其在建设和谐社会中起着促进作用。由于其主体和权力中心的多元化、治理方式由集权向民主转化、结构向网状转化,使得其与传统的行政模式相比,包含了更多的行为主体、容纳了更多的利益诉求、政府社会之间关系更为平等。以上诸多方面,均对解决当前不和谐因素起着积极作用。而在公共治理模式中利益表达主体的多元化和公共产品与服务供给的多元化这两个核心因素上,对于构建和谐社会的促进作用则更为明显:

首先,公共治理模式中利益表达主体的多元化有助于构建和谐社会。利益表达主体的多元化之所以重要,在于社会中如果没有正常的表达机制和表达途径,各行为主体没有参与公共治理的机会,这个社会无法做到真正的和谐,它是社会和谐的一个显著特征。利益表达主体的多元化是实现社会公平的要求,公平正义是利益在社会成员之间合理的分配,它意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等与司法的公正。一方面,通过利益表达主体的多元化使得各类社会主体都有机会表达自己的合理的政治意愿与利益诉求,实现决策的民主化,从而实现社会公平;另一方面,有助于实现社会公共政策的正义性,实现社会利益的合理分配;此外,利益表达主体的多元化促进了决策的公开透明。

其次,公共治理模式中的公共产品与服务供给的多元化有助于构建和谐社会。公共治理理论的一个基本信念是:既然政府的力量可以弥补市场缺陷,纠正市场的失灵;那么,反过来也一样,即市场力量可以弥补政府的不足,防止政府的失败^[5](第7页)。公共治理理论认为,公共产品与服务提供的主体除了政府之外,还包括非政府组织、社区以及公民等。非政府组织、社区和公众与政府相比,有其自身优势,它们更易于接近服务对象,更能灵活地对服务对象的需求做出反应,更适合处理高风险的社会问题。因而,从这个意义上说,公共产品与服务供给的多元化有助于弥补政府机构提供的被动性和片面性以及低效率的不足,有效促进了和谐社会的构建。对于公共产品和公共服务提供的具体方式上,萨瓦斯提出了10种方式,包括政府服务、政府出售、政府间协议、合同承包、特许经营、补助、凭单、自由市场、志愿服务和自我服务。这些方式既可以单独使用,也可以联合运用,通过多样化、混合式和局部安排等方式来提供服务。每种服务方式的安排者、服务者和付费方式都不同。应该根据每种服务的排他性和消费特性将其进行分类,并通过不同的方式来提供^[6](第105页)。依据政府、市场、第三部门各自不同的优缺点以及相互之间的协调性决定采取何种供给方式,以达到效用的最大化。

从我国近年来的行政管理体制改革的实践来看,也正在朝着上述这些方向努力,并取得了一定的成效。具体表现在如政务公开、扩大基层民主、培育社会自治团体和机制以及加强社会监督等诸多方面。

三、公共治理的中国化过程中存在的问题与应对

公共行政大师达尔在《行政学的三个问题》中曾经指出:“从某一个国家的行政环境归纳出的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同的环境的行政管理上去。”尽管我们将公共治理理论作为转变政府行政模式,建设服务型政府及和谐社会的一种途径选择,但作为一种非本土产生的理论,在不同的制度和文化背景下,我们不能进行简单的复制,而应对我国当前的具体环境进行分析,对其不利因素和挑战进行分析,找出应对方法,从而顺利实现公共治理模式的“中国化”。具体来看,我国在实行公共治理模式方面存在的主要问题包括:

第一,文化阻碍。治理理论源于西方的契约观念和强调平等自由权利的公民文化,这种公民文化倡导自由精神、平等观念、责任意识和参与理念。而当前这种文化与影响中国数千年的传统文化不尽相同。尽管历史上中国社会的市民生活丰富,却没有一个独立于政治系统的公民社会。受到长期封建统治的影响,我国行政文化呈现出权威等级观念严重、人情化的关系社会、官本位的政治传统、集权化的思想观念和形式化的工作作风等特点^[7](第 80-82 页)。而这些与公民社会所要求的行政文化相距甚远。尽管在改革开放后,特别是随着市场经济的发展,人们逐渐接纳了平等自由的契约精神。但总体来看,我们离完全具备平等自由的公民文化环境仍有差距。因此,我们在借鉴公共治理模式时,需要考虑到中国现阶段的特殊文化环境,有选择、有针对性的采用该理论。

第二,治理主体的多元化力量不足。由于我国长期以来实行的是高度集中的经济政治体制,政府实际上成为整个社会生活的指挥中心,政府机构通过计划手段对社会生活的所有领域都加以管理。这种体制带来的结果是使得市场与第三部门力量严重匮乏,抑制了市场和第三方力量的主动性,导致公共服务效率低下,而且对于政府机构也缺乏有效的监督。尽管在改革开放之后,随着市场经济的发展,特别是在加入 WTO 之后,国家力量逐步开始退出“市场”与“社会”,市场与第三部门得到一定程度的发展。但是,它们与公共治理所要求的多元治理主体还有较大距离。首先,我国当前的总体情况依然是“强政府,弱社会”,行政力量在当前仍占绝对优势,公民社会组织的独立性不强,掌握的资源动员能力远远低于政府机构,对政府依然有较强的依赖性。我国当前在政府与社会团体的关系上是政府赋予各行业的主要社团以合法性,并向其提供资源,社团充当政府与个人之间的桥梁,整合并反映民意。目前,我国的主要社会团体如工商联、工会、妇联、残联等都是接受政府领导或控制的。因而就当前的实际情况来说,“政府与非政府组织的平等合作不能寄希望于政府组织在治理过程中的自律。强者与弱者的‘平等’无疑于痴人说梦。”^[8](第 28 页);其次,市场和第三部门在提供公共产品和公共服务时尚不规范,缺少相应的契约权威。在公共治理模式中,政府不再是提供公共产品和公共服务的唯一主体,因而不能再像过去传统行政模式下以行政命令对公共产品和公共服务的提供加以管理,而需要用契约权威来代替传统的层级权威,协调政府和市场以及第三部门之间的关系。这种契约包含规章制度以及公私部门之间的合同,但当前我国在这方面做的还远远不够;另外,当前我国的市场和第三部门人才缺乏,人员整体素质不高,运行机制也较为传统和保守,而这些不足也使得其在提供公共产品和公共服务时不能满足大众的需求。

第三,对传统权威理念的挑战。治理理论对传统的国家和政府权威理念提出挑战。由于治理理论认为政府并不是国家唯一的权力中心,私营部门、非政府机构在公共事务的管理中都扮演着重要的角色。在某些领域,非政府组织和个人甚至比政府拥有更大的优势。但是,在公共治理模式转型的过程中,公共治理主体多元化使得政府机构将其许多功能让渡给市场或是第三部门,而这些让渡哪些是需要的、而哪些又会减弱政府的调控能力,这也是值得我们关注的。

第四,潜在的意识形态危险。在全球化的背景下,我们在进行公共治理模式转型时,还需要思考其意识形态问题。因为“治理理论尤其是全球治理理论,建立在政府的作用和国家主权的无足轻重、民族的疆界模糊不清这一前提下,强调公共治理的跨国性和全球性。其危险在于,削弱国家主权和主权政府在国内和国际治理中的重要作用,客观上为强国和跨国公司干涉他国内政、推行国际霸权政策提供了理论上的支持”^[9](第 41 页)。另外,从公共治理的产生与运用来看,最早将其理论用于实践的机构如世界银行和国际货币基金组织,其目的是通过一整套“善治”框架这种委婉的方式,要求发展中国家按照其框架进行变革。我们在运用公共治理理论的时候,也需要考虑到这一点,必须摆脱其意识形态的背景和属性。

针对在我国实行公共治理模式存在的问题,需要着重做到以下几点:

第一,深化行政体制改革,转变政府职能。我们需要对公共治理中多元主体的权责以及相互关系进行有效划分,明确政府、市场和第三部门的各自定位与权责关系。在转变政府职能的过程中,应当把社会本身可以提供的公共产品和公共服务以及社会管理交由社会自身去完成,把市场可以做好的事情交由市场去实行。对于政府,则需优化政府机构设置,更加注重履行社会管理和公共服务职能,确定其管理的界域,走出全能行政的误区,实现与市场、社会的职能均衡,做到“有所为,有所不为”。政府的公共职能主要应该非市场领域或是市场失效的领域发挥作用,包括宏观调控、完善收入分配机制、协调经济发展与社会发展、制定并完善市场规则以及提供公共产品和公共服务。而具体到公共产品和公共

服务的提供上,政府在公共治理模式中成为基本公共服务的提供者,非基本公共服务的倡导者和组织者以及整个社会公共服务的规划者和管理者。因此,对于政府来说,除了保证自身向社会所提供的基本公共服务之外,还需要承担起协助、引导和监督其它公共治理主体完成对公共产品和公共服务提供的责任。

第二,发展公民社会,大力培育和发展各种社会团体和市场组织。公共治理是一种多元主体治理模式,因而公民社会是其实施的关键。针对我国的实际情况,我们需要创造一系列条件,发挥市场和第三部门的积极作用:一是要健全非政府组织的内部管理制度,对其行为进行规范和引导,增强其独立管理和发展的能力。如前所述,中国目前的社会团体大多是从原来的政府部门转型而来,带有明显的行政特征;二是政府要主动为非政府组织创造一个良好的环境和平台,使其得以和政府一起向社会提供公共产品和公共服务。需要减少政府对其它社会行为主体的管制和控制,更多的给予它们规划、引导、协调、服务和扶持;三是政府应注意培育一种良性的合作氛围,以此激发更多的非政府组织介入公共事务的热情,例如可通过加大对公共产品和公共服务的项目投入,扩大非政府组织的收入来源,以促进其发展。

第三,建立和完善公共治理机制。制度是政府模式得以实施的保证,因此,建立合理有效的公共治理机制对于我国的政府转型来说刻不容缓。具体来看,我国应建立和完善的公共治理机制包括信息公开机制、公民参与机制、长官问责机制和监督考核机制。通过这些机制的建立和实施,以保证公共利益得以实现。

第四,维护政府权威,确保其合法性。尽管在公共治理中的主体呈现出多元化特征,但政府的地位和作用远非市场和第三部门所能取代。如果没有权威,政府的政令无法执行,其合法性更无从说起,而无政府状态的社会是无法实施公共治理的。因此,我们在实施公共治理模式时,需要强调树立政府权威,使其切实有效的对社会进行管理,向社会提供合适的公共产品与公共服务。

[参 考 文 献]

- [1] [英] N. 罗西瑙等:《没有政府的治理》,张胜军等译,南昌:江西人民出版社 2001 年版。
- [2] 朱德米:《网络状公共治理:合作与共治》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2004 年第 3 期。
- [3] 史美强、蔡武轩:《网络状化社会与治理概念初讨》,载《中国行政评论》2000 年第 1 期。
- [4] 汪玉凯、黎映桃:《当代中国社会的利益失衡与均衡——公共治理的利益调控》,载《国家行政学院学报》2006 年第 6 期。
- [5] 聂平平:《公共治理:背景、理念及其理论边界》,载《江西行政学院学报》2005 年第 10 期。
- [6] [美] E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版。
- [7] 巩建华:《中国公共治理面临的传统文化阻滞分析》,载《社会主义研究》2007 年第 6 期。
- [8] 王 华:《治理中的伙伴关系:政府与非政府组织间的合作》,载《云南社会科学》2003 年第 3 期。
- [9] 俞可平:《治理与善治引论》,载《马克思主义与现实》1999 年第 5 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Public Governance & Construction of Harmonious Society

Chen Hao

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Harmonious society, to a large extent depends on the choice of administrative mold, and the model of public governance is a more appropriate way for building a harmonious society. China should learn from public governance theory according to its actual situation, and make the changes in administrative model. There are four points we should focus on in the following: deepening administrative reform and transforming government functions; developing civil society, fostering and developing various society groups and market organizations vigorously; establishing and improving the public governance mechanism; safeguarding the government authority to ensure its legitimacy.

Key words: public governance; harmonious society; administrative mold