

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.01.013

西方国家治理能力现代化研究述评

钟 林

(华中科技大学 国家治理研究院,湖北 黄冈 438000)

摘要:总结西方国家治理能力现代化理论,我们发现一些基本共识和共性问题,就共同观点而言,都强调现代国家治理主体的多元化、国家治理方式的合作性、国家治理过程的互动性和国家治理工具的多样化;就共性问题而言,主要包括间接民主的内在困难、后官僚制的内在困难和合作共识的内在困难等问题。

关键词:西方;国家治理能力现代化;权力

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)01-0077-08

从国家的角度来讲,国家治理是和国家相伴而生的,国家治理的功能和目的是为了解决国家存在的各种社会矛盾和问题,因此国家治理能力现代化问题其实是一个非常古老又极其新颖的问题。截止到目前,西方学者关于国家治理能力现代化的研究主要包括以下四个方面:国家治理能力现代化的背景、国家治理能力现代化的内涵、国家治理能力现代化的指标、国家治理能力现代化的基本路径。

一、西方国家治理能力现代化的背景

随着人类步入现代社会,现代国家随之产生,由于现代西方国家出现了一系列的社会问题,传统的国家治理理论已经显得力不从心,于是一大批西方学者开始热切关注国家治理能力现代化问题,并且深刻反思国家治理能力现代化的背景问题。具体来说,现代西方学者之所以高度关注国家治理及国家治理能力现代化,是因为现实和理论两个方面的原因。

(一)国家治理能力现代化的现实原因

从现实原因来讲,主要包括两个方面。一是西方国家出现了许多新的社会问题。二战后,西方很多国家强调政府的调节和服务功能,政府被赋予了更多的期待和职能,但是与此同时出现了政府机构

扩张、设置臃肿、人浮于事、效率低下、财政危机、贫富差距拉大等社会问题。在国际社会上,全球化深入发展,区域一体化逐步深入,传统的联合国、安理会、世界银行等国际安全与调节力量很难有效管控现代化的全球性危机,例如互联网的黑客攻击、核武化武的走私扩散、极端组织的大量产生、全球性环境与生态破坏等都严重影响着国际社会的安全与秩序。正是面临这些新的问题和危机,治理理论随之产生,治理既强调各国政府与国家内部组织间的合作管理和服 务,又强调国家之间、国家与国际组织之间的多形式合作处理国际事务。二是传统的市场调节机制和官僚制政府的调节机制都不同程度地出现了失效倾向。市场机制很好地调动了社会成员的积极性,起到了优化资源配置和提高生产效率的效果,但是市场机制本身也存在滞后性、非理性、趋利性等特点,从而导致了市场资源的分配极化、制假造假、无业失业等失效问题。传统官僚制政府也出现了组织自扩张、傲慢低效、反应迟钝、回应性差、负责性差等问题。因此,社会需要政府采取一种新的调节机制。与此同时,由于人们的个人意识的增强,自由民主制度得到广泛认同和施行,有着不同政治经济利益追求的社会组织集团、社会志愿公益组织、公民兴趣社团等大

收稿日期:2015-10-06

作者简介:钟林(1987-),男,四川资阳人,华中科技大学国家治理研究院助理研究员,哲学博士,主要从事马克思主义哲学、国家治理理论、创业社会学研究。

量产生和快速成长起来,在社会调解中起到举足轻重的作用,这些社会组织成为了国家治理体系中不可或缺的重要因素。于是,以合作治理为主要内容的国家治理能力的现代化调节机制也就应运而生。^[1]

(二)西方国家治理能力现代化的理论原因

从理论原因来讲,主要包括两个方面。一是对传统治理理论的反思。从社会认识论角度看,国家治理能力现代化理论是人类对社会发展规律的认识的进一步深化,是人类对现代社会运行和发展状况的深刻认知与理论反映。不同的历史时期要求实行不同的治理模式或管理方式,这也就决定了不同的公共权力的资源配置和协同运作方式。传统治理模式突出表现为公共权力资源配置的单极化和公共权力运行的单向度,但是现代社会导致了权力来源的多样性和公民社会日益成熟,也就要求权力分化和多维运行。国家治理能力的现代化要求超越国家主义与自由主义的传统对立,形成一种政府与社会(市场组织和社会组织)、公民合作互动的新型治理类型。这种新的治理类型要求政府、市场组织、社会组织、公民之间进行互动合作,克服市场和官僚制各自能力的有限性,形成一种内生动力的有机合作治理体系。二是对公共管理理论的发展。从历史的角度来看,笔者认为,甚至早在国家产生之前就有了公共管理,原始社会的人们通过以氏族和部落联盟的形式进行着集体生产和生活,氏族和部落联盟就承担了管理和维护公共安全、公共地域、公共财产、公共道德的职能。进入阶级社会后,公共管理几乎等同于国家统治,统治阶级通过国家机构以统治的方式管理着社会公共事务的方方面面,从而保障和满足统治阶级的利益与需求。进入现代社会后,阶级统治的合法性遭到质疑和解构,公共管理不再完全是实现国家统治利益的工具,其角色、主体、方式等发生了根本性变化,推进到现代国家治理能力阶段。从目的定位上讲,现代国家治理能力的公共管理目的主要是解决公共问题,提供公共服务,保障人们基本权利和自由意志的实现;从主体构成来看,现代国家治理能力的公共管理主体既可以是公共机构,也可以是私人机构或私人,还可以是公共机构与私人机构或私人的合作;从治理方式来看,现代国家治理能力的公共管理方式强调多元治理主体的相互依存的有机合作管理。^[2]

二、西方国家治理能力现代化的内涵

与社会科学的很多概念一样,国家治理能力现代化在学界并未形成一个普遍认可的统一定义。把握一个概念内涵的方式很多,但最基本的方式就是探究其定义和特点。

(一)西方国家治理能力现代化的定义

在现代社会,最早提出国家治理能力现代化理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙认为,现代国家治理不同于传统的政府统治,现代国家治理能力是一种全新的系统化合作管理机制,它指向共同善的目标。他进一步指出,现代国家治理能力比传统政府统治能力的内涵更加丰富,它既包括政府机制也包括非政府机制,它既包括非正式的制度也包括非正式的共识协议。^[3]罗伯特·罗茨列举了六种关于国家治理能力现代化的不同定义:(1)作为最小国家的治理,它指的是国家削减公共开支,以最小的成本取得最大的效益;(2)作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制;(3)作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段列入政府的公共服务;(4)作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系;(5)作为社会控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作互动;(6)作为自组织网络的治理,它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。^[4]研究国家治理能力现代化理论的另一位权威格里·斯托克提出了五种观点:(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。^[5]

除了学界对国家治理能力现代化所下的定义之外,不容忽视的是一些机构对国家治理能力现代化也给出了他们的解释和定义。其一是全球治理委员会的定义:治理能力是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,是调和和相关管理主体间的观念和利益冲突的过程,是相关管理主体通过协商达成共识并采取联合行动的过

程。它具备以下几个突出特征:治理不只是一整套规则,也不只是一种活动,而是一个制度不断形成和不断践行的过程;治理过程不是建基于统治或控制,而是建基于协商和协调;治理的主体既包括公共部门,也包括私人部门或个人;治理不再是一种正式僵化的制度,而是通过互动不断形成、完善、改变制度和共同践行制度。^[6]其二是1990年成立的非盈利组织“治理研究院”(the Institute on Governance)对现代治理能力所下的定义:治理能力是一个过程,社会和组织通过此过程作出重要的决定,确定把哪些人涉及其中以及如何交代。或者说,治理能力决定了谁有权力、谁来做决定,以及其他如何能使自己的呼声被听到并且责任如何实现。^[7]三是世界银行对现代治理能力所下的定义,认为治理能力是传统和制度的结合,并通过他们政府的权威得以实施。它包括:(1)如何选择、监督和取代政府;(2)政府有效制定和实施合理政策以及提供公共服务的能力;(3)公民和国家对制度的遵守,这些制度用于管理公民和国家之间的经济和社会互动。^[8]

虽然不同学者和机构对现代国家治理及国家治理能力现代化所下的定义着重点不同,但有其共同理解:一是国家治理能力现代化的重点在于政府的管理改革,也就是说政府如何通过“治理”更好地行使其职能;二是国家治理能力现代化涉及到的已经不仅仅是政府公共机构的事务,而是包括了企业和非政府组织,参与到社会及经济调节之中;三是国家治理能力现代化是一个多元主体开放协商共同协作处理社会问题的过程。

(二)西方国家治理能力现代化的特征

根据西方学者对国家治理能力现代化特征的研究,笔者将其总结为多元依存性、自为主客体性、公共善特性、自身价值性和网络互动性等五大特点。其一,多元依存性。从国家治理能力现代化的主体来看,治理涉及到多元主体之间的相互依存。^[9]当然,就具体的主体来说,主要有三种观点:一种观点认为国家治理主要涉及非国家主体之间相互支持,如公民社会和市场的互动;一种观点认为国家治理主要涉及政府内部不同部门之间的协作,也就是说治理的中心问题是政府的完善;还有一种观点认为国家治理涉及的主体不仅包括政府管理部门,也包括非政府的行为者,并且两者之间互动依存。其二,自为主客体性。从国家治理能力现代化的对象来

说,德国学者克劳斯奥菲认为,现代化国家治理既可以被看作是一个国家结构能力(形成制度的能力),也被看作是一个国家过程能力(形成制度的过程能力);现代化国家治理能力很难说谁是主体、谁是客体,或者说主体、客体的差异消失了;现代化国家治理能力缺乏明确的对立面,无法对比。^[9]其三,公共善特性。从国家治理能力现代化的目标来看,治理能力涉及到的价值不仅是提升效率、具有回应性,而且更应该包括更好促进公共的善,并且这种公共的善涉及到公共机构、私人市场和非盈利组织。其四,自身价值性。从国家治理能力现代化的价值取向来看,现代化国家治理能力关注的是国家治理过程和结果而不是组织。马克·贝维尔认为,在治理语境下,形成治理组织只是一个手段而非目的本身,因此治理关系不再是官方的组织架构,而在于通过何种方式来促进公民在政治协商中的参与程度,或者为更大的透明度创造条件,或者为公民提供机会来要求以及获得能及时响应公民需求的治理。^[10]其五,网络互动性。从国家治理能力现代化的方式来看,艾伦·瓦西斯认为,治理能力涉及到相互交流资源以及协商共同目的,这就要求治理网络成员之间持续互动,而这种互动需要由网络参与者协商和同意的规则来调节。治理的过程具有动态性、复杂性和多样性。治理分散了资源、权力和责任,使其更加接近公民,并且使这种流动由自上而下的流动变成双向流动。^[11]

三、西方国家治理能力现代化的指标

国家治理能力现代化的基本指标有哪些?国家治理能力现代化与经济发展存在何种关系?机构和学界对此问题也进行过较充分的讨论,提出了自己认为最重要的一些指标,在这些指标中最广为人熟知的是世界银行提出的六个指标:(1)发言权和责任(Voice and Accountcapacity),主要是指一个国家的公民在多大程度上能够参与到政府决策中,以及有多大的表达自由、集会自由和媒体自由;(2)政治稳定性和远离暴力/恐怖(Political Stcapacity and Absence of Violence/Terrorism),主要是指政府决策和政策执行的持续性,和政府被非制度的或暴力的手段所损害甚至被推翻的可能性;(3)统治有效性(Government Effectiveness),主要是指广大公民获得公共服务的质量,公民服务的质量以及独立于政治压力的程度,政策制定和实施的质量以及政府对

这些政策可靠性的承诺;(4)规范性质量(Regulatory Quality),主要是指政府有能力制定和实施合理政策和规定,这些政府和规定允许和促进私人机构发展;(5)法治(Rule of Law),主要是指在多大程度上机构对社会的规则有信心并遵守,特别是那些涉及到契约制订、财产权力、警察和法律,以及犯罪与暴力的可能性;(6)遏制腐败(Control of Corruption),主要是指认识到在多大程度上公共权力会为私利所用,包括或大或小的腐败,以及国家被精英或私人利益所攫取。^[8]还有学者认为,衡量国家治理能力重要指标应包括参与、共识目标、战略视野、回应、透明、平等、包容性。^[12]

有学者指出,在这些指标中并没有与经济直接相关的指标。那么国家治理能力与经济发展有无关系、存在何种关系呢?学界普遍认为长期的经济发展与国家治理能力现代化之间存在着密切关系,诸如腐败之类的坏的治理和弱的规则对经济发展会产生重要的负面影响。如果没有同时进行经济改革,国家治理改革注定会失败。但也有学者对国家治理能力现代化与经济发展之间的关系进行研究后,认为国家治理能力现代化与经济发展并无绝对必然联系。经济发达并不必然导致有效治理,而经济不发达也并不自动导致差的治理:经济最发展并不总是意味着最好的治理;北欧和新西兰的实践表明高水平的治理是完全可以达成的;合理的治理在那些不富裕的国家仍可能出现;国家如果有改革,则短期内会出现治理方面的重大改善;好的治理能降低贫穷并提升生活水平。^[13]

四、西方国家治理能力现代化的路径

推进国家治理能力现代化是众多学者们的共同目标,那么问题就转化为如何推进国家治理能力现代化建设。根据已有研究,笔者总结出以下四种理论路径:新公共管理路径、^[14]新公共服务路径、^[15]多中心化路径、^[16]互动化路径^[17]。

(一)新公共管理路径

新公共管理国家治理能力现代化理论的突出代表美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》中指出,国家治理能力现代化主要是指以企业家精神改革着公共管理部门,形成高效、责任和受监督的新公共管理机构。他们在书中将新公共管理改革的原则概括为十个方面:一是起催化作用的政府,要求政府

只是掌舵而不是划桨,也就是说政府主要是科学地设定和引导社会公共服务的发展方向,而不是亲自参与到公共服务的具体事务执行中;二是社区拥有的政府,要求政府更多的是合理分析、判断和挑选社会公共服务提供者,并科学地授权其某项或某些公共服务职能,而不是直接提供公共服务;三是竞争性政府,要求政府将市场竞争机制注入到提供公共服务中去,让多元公共服务提供者在竞争中提供更优质的产品或服务;四是有使命感的政府,要求政府改造和完善照章办事的方式,能够内在增强自身的使命意识和使命感,根据目标的要求和公民需要不断进行新的调整和改进;五是讲究效果的政府,要求政府根据公共服务提供者的行为实际效果进行财政拨款和财政支付,而不是根据公共服务提供者其本身投入的多少来拨款和支付;六是受顾客驱使的政府,要求政府将公共服务需求者当成自己的客户,顾客的需要就是政府一切行为的最终导向,克服官僚政治自我膨胀和自我服务的倾向;七是有事业心的政府,要求政府所有的行为必须考虑到投入与收益比,就是说政府的任何支出都应该最佳增益公共服务,而不是随意支出或者不合理支出导致政府资源浪费;八是有预见的政府,就是要求政府必须提高科学分析和预测未来社会发展及需求的能力,并且预防未来发展可能产生的问题和风险,从而减少社会问题的发生或者提高有效应对的能力,而不是等待社会问题发生了才采取紧急修补性措施或者说仅仅是“病后治疗”;九是分权的政府,要求政府进行科学合理的分权,这种分权既包括政府内部不同部门和不同层级部分的分权,也包括政府向外部非政府部门的分权,从而促使多元社会主体参与和协作治理;十是政府将市场作为改革导向,就是要求政府通过市场力量进行变革,修补和完善官僚制的治理逻辑,增强政府的活力和治理能力。

(二)新公共服务路径

新公共服务国家治理能力现代化理论代表人物美国学者珍妮特·登哈特和罗伯特·登哈特在《新公共服务:服务,而不是掌舵》中认为,国家治理能力现代化就是增强政府的公共服务能力,满足公民的需求,而不是去引导和指挥社会发展。他们在书中将新公共服务国家治理能力现代化理论概括为以下几个方面:第一,政府不应该是掌舵者而应是

公共服务提供者,也就是说政府和政府人员的主要作用是为公民发展提供更多的基础性服务,而不是去设计和主导社会发展的方向,具有自组织性的社会在良好基础环境下会自然地向好的方向发展;第二,政府行为的根本目的应该是增进公共利益,也就是说政府和政府人员必须树立公共利益观念,一切制度和行动都应该以创造和促进公共利益为最高准则;第三,政府的思考要有远见且获得和实现这种远见需要充分的民主,也就是说政府要战略性的制定公共事务目标、规划和政策,但这些都是征询广大公民意见和公民广泛参与下获得并有效落实的;第四,政府服务对象是公民,也就是说政府应将公民公共利益的增进作为目标指向,促进公民之间的互动、信任、形成共识和共同行动;第五,政府的责任是多方面和丰富的,也就是说政府及政府人员要关注市场规范、社会行为、非政府组织发展、公民权益等;第六,以人为本,也就是说政府应尊重每一个人作为人的价值和权利,主张人与人之间的平等权利和联合行动,反对为了外在目的和效率将人当成工具;第七,政府权力与政府责任相统一,也就是说政府必须合法使用公民授予的权力,也必须公开地为公权力行为负责。

(三)多中心化路径

多中心化国家治理能力现代化理论代表人物美国学者迈克尔·麦金尼斯在《多中心体制与地方公共经济》中认为,自主治理是多中心治理的基础和前提,也就是说在各治理主体本身能够很好地自我治理的前提下参与到公共治理当中,多个自主治理形成多个权力中心或服务中心,这些中心通过多样多层面的合作促进公共利益的发展,从而减少了治理无力、治理空白区、各自为政等情况,增进治理的公共性和有效性,从根本上提高国家治理能力现代化水平和效果。他在书中将多中心国家治理能力论概括为四个方面。第一,多中心治理是多主体的治理,这些主体包括政府机构、企业组织、社会组织、公益组织、公民等。由于社会环境不同、各主体先天状况和优劣势不同,各主体的价值观和利益需求不同,使得各主体具备了各自特色和资源,也就具备了各自的相应的能力,由此他们就构建了社会的多点支撑中心。第二,多中心治理是网络型结构治理。在现代社会,每一个主体都与其他主体发生着各式各样的联系,这些联系编织成了主体间的网

络状的联系结构。尤其是现代信息技术的产生和广泛使用,特别是互联网和移动互联网的产生和广泛运用,各主体之间实现了自由、随时、不间断的联系和沟通,每一个中心都是信息源和信息节点,实现了信息的扁平化流动和自由组合,从而增强了多中心的网络粘结性。第三,多中心治理是为了增进公共利益和满足公众需求。多中心治理强调治理的目的是为了满足公民不断增长的需要和满足公民各式各样的需要,而且鼓励企业、社会公益组织、公民等参与治理的过程和对治理进行评价。进一步来说,实现这些需要构建多中心治理的制度和机制。第四,多中心治理是内部竞争性合作式的治理。多中心治理要求多元主体根据各自的特色和能力提供公共服务和公共产品,在这里必然出现类似的公共服务和公共产品提供者,此时就会有序地竞争,这种竞争能够不断提高公共服务和公共产品的质量。与此同时,竞争优胜者又必须进行广泛深入地合作,因为任何一个治理主体都无法承担起整个公共服务和公共产品。

(四)互动化路径

互动化国家治理能力现代化理论的代表人物美国学者格里·斯托克在《作为理论的治理:五个论点》中认为,国家治理能力现代化主要指治理结构和治理秩序的现代化,而这种结构和秩序的现代化主要是通过多元治理主体间的互动协商来构建、达成和维护:第一,公共权力权威的获得主要是通过各主体间的互动获得公众认同,只要获得公众的认同就可以成为具有合法性的权力中心;第二,各主体间的互动使得以前单一主体承担的责任转化为多主体的责任,责任分担变得更加科学化与合理化,因为各主体将根据各自的特色、优势和能力来承担相应的责任;第三,主体间互动使得各主体之间存在权力的依赖,因为每一个主体自身的资源和能力都是有限的,各主体都是整体治理活动的一个环节或一个部分,与此同时,各主体也必须遵循互动交换的原则和环境;第四,各治理主体的互动形成了各主体间的多形式的复杂关系,这些复杂关系构建了一种相互影响的网络,每一个主体都是网络的支撑点、联结点 and 能量源。

五、对西方国家治理能力现代化的评析

如上所述,西方国家治理能力现代化的研究时间早,内容丰富,涉及到国家治理能力现代化的背

景、内涵、指标、路径等方面。从总体上来看,西方国家治理能力现代化理论存在一些基本共识和共同问题。

(一)西方国家治理能力现代化理论的基本共识

就西方国家治理能力现代化理论的基本共识而言,主要包括以下几个方面:

第一,强调现代国家治理主体的多元化。西方国家治理能力现代化理论者大多都认为,国家治理能力现代化与统治有明显不同,治理指的是一种有共同目标支持的活动,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。治理的主体既可以是政府、公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作。政府作为单一中心治理者的合法性越来越受到质疑,公共机构的作用是有限的,只要各种公共的和私人的机构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,这种管理机制虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。

第二,强调现代国家治理方式的合作性。西方国家治理能力现代化理论者大多都认为,传统国家和市场双重失灵要求国家治理能力现代化,通过建立一种共同参与、协同解决的公共责任机制,改变单纯依靠由市场或国家协调的失效,弥补国家和市场在调控和资源配置过程中的某些不足。这种治理机制的特征不再是监督,而是合同包工;不再是中央集权,而是权力分散;不再是由国家进行再分配,而是国家只负责管理;不再是国家指导,而是由国家和私营部门合作。这种合作包括:政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。

第三,强调现代国家治理过程的互动性。西方国家治理能力现代化理论者大多都认为,传统的政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的最高统治地位和政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理;而现代国家治理则是一个上下互动的过程,主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式,实施对公共事务的管理。国家治理能力现代化所拥有的管理机制依靠的是合作网络的权威,其权力向度是多元的和相互的,治理要达到的目的是要在一个既定的范围内,运用社会各方合作的权威维持社会的秩序,在各种不同的制度

关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益,满足社会公众的需要。

第四,强调现代国家治理工具的多样化。西方国家治理能力现代化理论者大多都认为,以往的社会管理是以政府为权力中心实行的管治型或统治型管理,其方法主要采用政府的发号施令或运用权威。他们指出,这种做法不仅不能有效地建立良好的社会秩序,不能有效地满足社会公众的多方面的需求,反而会使公民社会因为无法获取应有的权益,无法最大限度地实现其利益,而对政府不满和怨恨。他们主张现代国家治理要运用新的管理方法和现代科学技术重塑和整合传统管理方式和流程,提高政府的办事效率和透明度,通过新方法、新技术与政府改革和社会服务的有效结合,使更多的社会组织和个人参与公共服务,促进公共服务的社会化。

(二)西方国家治理能力现代化理论的共同问题

西方国家治理能力现代化理论深入推进了国家治理能力现代化研究,也对现代西方国家治理产生巨大的积极影响,但是通观西方种种国家治理能力现代化理论,这些理论本身也存在着一些共性的问题或不足,^[18]总体来说主要包括以下几个方面:

第一,间接民主的内在困难。民主已经成为现代社会一种基本价值共识,也是现代国家治理的重要方式。就民主实现的方式而言,主要包括间接民主和直接民主两种方式。现代西方国家大多采用的是间接民主,西方国家治理能力现代化理论者认为这种代议制间接民主主要是通过精英的来治理,而这种单一主体的精英治理又很容易导致治理的异化。于是,大多研究西方国家治理能力现代化的学者认为,现代化的国家治理需要实行多元主体的直接民主治理。有学者就指出这种直接民主治理存在着一些内在不足。一是现实可行性的困难。直接民主要求所有成员直接表达自己观点并进行广泛辩论,但是一旦涉及到巨大规模的成员,这种直接民主就很难实现,因为这种每个成员充分表达自己的观点并进行广泛辩论所付出的成本几乎是无法想象的,而且不是每一个成员都具备良好的观点表达及辩护能力。二是存在治理异化的风险。由于直接民主的强调所有成员直接聚集和面对面的表达,这避免了个人观点被扭曲利用的风险,但是也留下了集体情绪化对观点的压制和多数人的暴政,从而导

致国家治理异化的风险。三是忽略必要政府的不良后果。这种直接民主治理理论忽略了政府在国家治理中的必要性和特殊职能,导致国家缺少一种公共性的权威保障、社会统一性和凝聚力降低、社会发展的一致性和传承性下降等问题。

第二,后官僚制的内在困难。后官僚制是相对于传统官僚制而言的一种行政管理制,传统官僚制主要强调单一命令型权威、严格的等级制度、非人格化的执行等。大多研究西方国家治理能力现代化的学者认为,由于时代的巨大变化和其本身内在属性式的问题,导致传统官僚制度在现代国家治理中已经无法承载担人们的期望,因此,大多研究西方国家治理能力现代化的学者认为,需要通过后官僚制来替代传统官僚治而实现现代国家的有效治理,主张多中心治理和合作治理。但是我们认为这种多中心治理和合作治理也存在一些内在不足。就多中心治理而言,有学者指出主要存在两个问题。一是多元主体的供给竞争虚幻性。一方面,不是每一个主体都具有参与公共治理的能力,很多公共问题只有少数专业组织或集团具备相应的实力;另一方面,这种所谓的公共治理的竞争往往会导致强则越强而弱者愈弱,最终成为某个或某些主体的“治理弄断”。二是政府与市场内在差异性。政府角色和市场角色明显是不同的:政府追求的是公共服务,而市场追求的是利益最大化;政府主要使用的是权威手段,而市场主要使用的是互利协议手段。进一步来讲,政府与市场共同治理中各自应该是什么角色、应该遵循什么规则、谁来制定这些规则等等也都需要更深入的讨论。就合作治理而言,有学者指出主要存在两个问题。一是合作治理的脆弱性。合作治理强调相关利益或责任主体通过对话和交流形成共识性权威来解决分工与合作、协调与控制等问题,很明显这种面对问题而形成的共识性权威是临时性和流动性的,因此合作治理具有明显的脆弱性。二是有效合作的可行性。人们进行合作原因有很多,主要包括情感、利益和责任等原因,而根本在于自身的需求。不同的主体几乎都是基于自身不同需求而选择进行合作,而且很多时候会出现主体间利益的冲突,于是如何保证合作者在获得自身利益满足后仍然继续保持合作、如何保证合作者之间存在利益矛盾仍然能通力合作等等都是合作治理需要进一步探讨的问题。

第三,合作共识的内在困难。大多研究西方国家治理能力现代化的学者认为,现代权威的合法性应该是多源的,主体包括政府、社会和公民组织等,方式包括互动、对话、协商等。因此,西方国家治理能力现代化理论者强调多元行为主体地位上的平等,政府只是作为合作网络治理中多元主体力量的一元,国家治理的合法性主要是指多元主体通过互动、对话和协商达成共识而形成合作网络的权威。有学者指出,要实现合作网络权威,前提是多元主体达成共识,而要多元主体达成共识又存在三个方面的问题:一是多元主体的价值观念各异,如何达成开展互动协商的基础性价值共识,如何化解多元主体间的矛盾性价值观念;二是多元主体主要是通过互动协商来达成共识,那么互动协商的基本原则是什么,如何能保证互动协商最终一定能达成共识,如何在紧急重大情况下保证互动协商的高效;三是多元主体的互动协商要求彼此之间能够充分地相互理解其真实意图,如何保证互动商谈多元主体能以彼此理解的方式对话,如何保障多元主体都是以建构性的方式进行对话等。正是由于国家治理主体的多元化要求很容易导致在处理具体事务时出现合作共识的困难,甚至出现利益互争、责任互推、担责无主的情况。

参考文献:

- [1] Bevir Mark, A Theory of Governance [M]. University of California Press, 2013. 140.
- [2] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].上海:三联书店,2000.31.
- [3] 詹姆斯·罗西瑙.没有政府的治理[M].南昌:江西人民出版社,2001.5.
- [4] 俞可平.治理与善治 [M].北京:社会科学文献出版社,2000.86.
- [5] Gerry Stoker. Governance as Theory: Five Propositions [J]. International Social Science, 1998, (3): 155.
- [6] 全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[M].牛津大学出版社,1995.3.
- [7] Plumtre T. What is Governance [EB/OL]. <http://www.iog.ca/page.AsppageID=3&htmlarea=home>, 2008-11-01.
- [8] Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. The Worldwide Governance [R]. Indicators: Methodology and Analytical Issues, 2010.
- [9] Claus Offe. Governance: An "Empty Signifier" [J]. Constellations, 2009, (4): 550-562.

- [10] Bevir Mark. Democratic Governance [M]. Institute of Governmental Studies, 2004.
- [11] Aaron Wachhaus. Governance Beyond Government [M]. Administration & Society, 2013.
- [12] Shalendra D. Sharma. Democracy, Good Governance, and Economic Development[J]. Taiwan Journal of Democracy, 2007, (1): 93-116.
- [13] Daniel Kaufmann. Governance Matters 2010; Worldwide Governance Indicators Highlight Governance Successes [EB/OL]. <http://www.govindicators.org>, 2010.
- [14] [美]戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公共部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 2006. 155.
- [15] [美]珍妮特·登哈特, 罗伯特·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 23.
- [16] [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 上海: 三联书店, 2000. 99.
- [17] [美]格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 社会科学杂志(中文版), 1999, (1): 19-30.
- [18] 韦深涉. 西方治理理论的价值取向与理论困境[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2007, (4): 80-88.

(责任编辑: 卢 君)

Review of the Research on Modernization of the National Governance Capacity in Western Countries

ZHONG Lin

(The Institute of State Governance, Huazhong University of Science and Technology, Huanggang Hubei 438000, China)

Abstract: Summarizing the theory of western national governing capacity modernization, we find some consensus and common issues. On consensus, they emphasize the diversity of modern national governing body, the cooperation of governing method, the interactivity of governing process and the variety of governing tools; on the common issues, it includes the inherent difficulty of indirect democracy, of post-bureaucracy, and of the cooperation and other issues.

Key words: western countries; the modernization of national governance capability; power