

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.04.008

公共治理在中国的适用性争议与治理局限性

姚晓强^{1,2}, 徐芳²

(1. 中南民族大学, 湖北 武汉 430072; 2. 武汉大学, 湖北 武汉 430072)

摘要:兴起于西方社会的公共治理理论对中国产生了极其深远的影响,“国家治理”热的现象就是其影响的一种折射。但“国家治理”热并不能说明公共治理在中国是适用的。公共治理理论在中国的适用性还存在着争议。对公共治理在中国的适用性持否定观点的学者给出的理由是:中国面临的问题不是公共治理所要解决的对象,中国没有发达的公民社会和公民理性参与的能力等实施公共治理的条件,以及中国政治权威对公共治理的排斥。事实上,中国已经出现了有利于实施公共治理的条件,公共治理在中国是具有适用性的,然而公共治理的实践范围和实践价值是有局限性的,它并不能成功地解决所有的中国问题。

关键词:国家治理;公共治理;适用性;限度

中图分类号:F287.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)04-0048-06

20世纪90年代以来,鉴于改革开放后体制转轨带来的诸多问题,政治学界关注的焦点从权力结构的调整转向了权力的运行方式,由此对政治体制改革的研究逐渐淡化,趋向于对公共治理的探索。对公共治理理论的研究,政治学界开始主要以译介为主,如俞可平的《治理与善治》。21世纪以来学者们又试图探索公共治理在中国的适用性问题。但在这一过程中出现了很大的争议。一派学者主要以中国不具备公共治理的条件和对象以及中国一元化的政治结构对公共治理的排斥等为由,彻底否定公共治理在中国的适用性;另一派学者则认为尽管中国目前不具有实施公共治理的完备条件,但公共治理对于解决中国问题还是有一定的借鉴意义。自十八届三中全会将“国家治理”在政治文件中提出以来,许多政治学者越过了公共治理在中国适用性的论争,直接对国家治理进行研究。政治学界就此掀起了国家治理研究的热潮。

那么,“国家治理”热是否是受到了公共治理的影响?是否意味着公共治理在处理中国问题是适用的?那些对公共治理适用于中国持否定观点的学者给出的理由是否具有说服力;如果这些理由不成立,是否就意味着公共治理对中国问题是适用的?是否有局限性?下面对这些问题进行详细地分析。

一、公共治理的全球化趋势与中国“国家治理”的消极回应

为了克服在公共事务处理过程中面临的政府和市场的双重失灵,公共治理理论把公民社会组织纳入了治理机制,与政府、市场形成多元共治的局面。在这种多元共治中,政府—市场—社会之间的关系已经发生了根本性变化,三者之间是合作伙伴的关系,任何一方都不受控于另一方,呈现出“无中心”的特征,“有的组织有可能在某一特定的交换过程中处于主导地位,但不易有哪个机构得以发号施令”,^[1]它们通过平等的对话、协商来解决问题。公共治理这

收稿日期:2016-05-31

基金项目:教育部人文社科研究规划基金项目(12YJA810012)

作者简介:姚晓强(1986-),男,湖北武汉人,中南民族大学中国城市民族与宗教事务治理研究中心研究人员,武汉大学公共管理学院博士研究生,主要从事公共治理理论与中国政治实践研究;徐芳(1987-),女,河南驻马店人,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,主要从事公共治理与民主政治思想史研究。

种多方共治的办法在处理公共问题上取得了显著的成效,使得公共治理在全球范围内迅速扩展。公共治理的全球化趋势致使中国也无法回避。当前,主导着中国政治话语权的“国家治理”,很大程度上是受西方公共治理理论的影响。然而,国家治理并不是公共治理理论适用于解决中国问题的有力证明,相反却是对公共治理的一种回避和排斥。

公共治理理论诞生的重要背景是新公共管理运动。新公共管理运动中政府再造所带来的去国家化趋势,可以说是公共治理产生的重要前提条件。只有在政府活动中去除国家的主导作用,才能与市场、社会形成平等的合作伙伴关系。而当前我国权力结构本身的调整工作并没有完成,政府的主导行为仍然发挥作用。但又迫于公共治理全球化趋势的压力,政治权威或政治文件不得不在字面形式上借鉴或借用“公共治理”中的“治理”,与国家相结合,形成“国家治理”具有中国特色的治理概念。例如,十八大报告中提到“保证党领导人民有效治理国家”,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中涉及的“国家治理体系和治理能力现代化”。王浦劬明确指出,“国家治理”是处于党的领导之下的。^[2]何增科认为政府治理“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”,^[3]这也就意味着与政府治理基本内涵相一致的国家治理,也是依赖于强制力而存在的。这种意义上的国家治理与西方依赖于对话、协商解决问题的治理方式相去甚远。国家治理并不是建立在利益相关人的平等地位之上,与具有“平等”精神、多元共治的公共治理是完全不同的。

“国家治理”试图把西方努力解决现代社会问题的公共治理变为中国政治权威性主导的社会经济管理。所以,中国在谈国家治理时,无非是通过国家治理的现代化,来达到“提高执政党的执政水平和能力”的最终目的,国家治理的落脚点还是“服务于并配合既有的政治结构”,并不是致力于公共目标的达成。总之,作为“公共”的治理,最终改造为“国家”的治理,而服务于中国的一元化政治结构。

在公共治理过程中,国家依然发挥着不可忽略的作用,但“国家在元治理中的角色更多的是组织协调”,^[4]“国家”若是在治理过程中扮演“协调者”的角色,则无可厚非。然而,没有充分理解“元治理”的一些中国学者,却误将“国家”置于治理主体的首要

地位,毋庸置疑这种误解在处理共同事务的过程中仍然将国家推向主导地位,改变了治理主体之间的平等地位。这实际上并不是对“公共治理”在中国适用性的一种支撑,而是一种变相的否定。

二、对公共治理的中国应用性的质疑及其逻辑困境

既然国家治理热现象并不是公共治理在中国适用性的印证,而是一种否定。那么公共治理是否适用于中国问题呢?在这一问题上,学者们一度持否定态度。学者们之所以持这样的态度,理由主要有:第一,中国面临的问题与西方不同,中国当前面临的问题是如何进行制度改革、提高现代化国家能力,而西方发达国家现代化政治秩序已经建立起来;第二,中国没有实施公共治理的社会条件,如成熟的公民社会、公民理性参与的能力等;第三,中国一元化的政治结构或者政治权威对公共治理的排斥。

反对公共治理适用于中国的第一个理由是:中国当前面临的问题不同于西方,也就是说中国不存在公共治理所解决的问题。杨雪冬认为,中国当前急需解决的问题是现代社会政治秩序,^[5]现代政治秩序的建立依赖于现代制度,因此我们不能越过制度改革阶段直接进入治理时代。

我们先考察一下中国当前具体状况。中国目前出现了政府和市场的失灵,但其失灵的原因与西方则不同。西方政府和市场失灵,是因为它们现有的功能已经不足以解决新出现的问题,需要运用一些弥补手段辅助加以解决。也就是说,公共治理作用的发挥是建立在政府和市场充分发挥其作用的基础之上的,是对政府和市场功能的弥补,而不是替代。但中国的政府和市场失灵则表现为政府执行能力的不当以及政府对市场的排斥,这一现象的根本原因在于中国现代化的政治秩序没有建立起来。面对中国政府和市场的失灵,我们需要的是政府能力的再造。这也即是说目前中国仍然处于现代化转型期,面临的主要任务仍然是国家与政府的体制改革、民主法制化建设,以及激发市场潜能的发挥。而这与西方“去国家化”的治理要求相去甚远。那么,这是否意味着只有等到现代化任务完成以后,我们才能运用公共治理呢?

目前,中国已经出现了一些问题,如环保、跨国公司的管理等问题,传统的政府管理方式对其已经不再起作用。对于环保问题,如果由政府部门来解

决,一方面管理的成本会非常高,另一方面不良官员的寻租行为会给受害者带来不利的结果。经济全球化最突出的表现就是跨国公司的发展,跨国公司的发展削弱了主权国家的地位,使得国家在经济全球化中失去了中心地位,政府想管但也已经没有能力来管。对于这些问题,只有借助社会组织、企业等其他力量与政府进行合作共治,才能够得到很好地解决。因此,中国并不是不存在公共治理的问题。事实上,在处理公共事务,实现公共目标的问题上,中国已经出现了公共治理的应用实例,并取得了良好的治理效果。

认为公共治理不适用于中国的第二个理由是:中国不存在公共治理的社会条件,例如成熟的公民社会、公民理性参与的能力等。实施公共治理必须满足两个社会条件,一是成熟的多元管理主体的存在以及他们之间的伙伴关系;二是民主、协作和妥协精神。^[6]也就是说公共治理依赖于公民社会组织以及公民理性的参与能力。然而李景鹏在《中国走向“善治”的路径选择》中却指出,中国公民社会的状况与西方还有很大的差距,官本位的思想仍然很严重,^[7]中国公民仍然不具备公共参与的理性能力。

公民社会即是国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和,其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织。^[8]就目前的情况来看,中国公民社会虽然如李景鹏所说不强大,但已经逐渐成长起来。近年来,公民社会组织无论是在数量上还是在种类上都有了明显的增多,而且它们的作用在社会中已经不可取代。截至2014年6月底,全国依法登记的社会组织约有56.1万个,涉及国民经济各个行业和领域,初步形成了门类齐全、层次多样、覆盖广泛的社会组织体系,在促进经济社会发展、维护市场秩序、参与社会治理、畅通协商民主渠道和建言献策等方面发挥着重要作用。^[9]

然而,这些公民社会组织的作用尽管已经显现出来,相对于西方的而言,确实还很不成熟,其典型特征如自主性、志愿性、非政府性等还不十分明显。^[10]诚如学者沈承诚所认为的,引入治理理论,必须以非营利组织的充分发育作为其发挥优势实现功能的社会条件和载体,没有非营利组织的充分发育,就不可以在公共管理领域引入治理理论,否则必然造成政府—市场—社会之间相对均衡状态的异化和扭曲。^[11]诚然,在公民社会不发达的情况下引入公

共治理可能会带来一些弊端,但并不能把可能带来的弊端当成公共治理完全不适用的充分理由。公民社会不成熟不发达,只能表明公共治理的实践及其领域受到一定的抑制,并不能就此证明公共治理没有适用性。相反,从中国公民社会组织的作用来看,它们能够为公共治理提供一定的空间和参与主体。在此基础上,中国的发展可以把公共治理当做一种手段,来推动公民社会组织更加成熟地发展。也就是说公共治理的实践与尝试既能最有效地巩固现有的公民社会,还有利于推动公民社会的进一步发展。

至于说中国公民没有公共参与的理性意识和能力,这也是不妥的。改革开放以来,中国人的个人权利意识已经觉醒,这种觉醒主要凸显在公民对个人利益的重视上,在个人、集体和国家利益的关系上,人们再也不认为个人利益无足轻重了,而逐渐意识到,个人利益不能无限度地服从国家或集体利益。^[12]至于参与能力,在关乎个人利益的问题上,权利意识已经觉醒的公民无所谓缺乏能力,都会努力维护自己的权利。即使是面对复杂的社会问题,公民的判断力有限,但还存在公民组织及其代表。公民可以借助于一些平台听从更有利于自己发展的意见,例如北京理工大学司法研究所主办的大案法律援助平台,多次为民众免费提供了法律援助。

至于第三个理由:政治权威的抑制致使中国不存在公共治理适用的政治土壤。这个理由更加没有说服力。

李景鹏指出,行政权力决定一切的情况仍然普遍存在,“管理”向“治理”转变是几乎不可能的。周雪光认为国家治理面临着权威体制与有效治理之间的基本矛盾,即中央集权制度趋于一统治理,体现在国家政策、资源调配、人事管理上的一元化统理,^[13]这种矛盾在其看来是不可调和的。^[14]

正如这些学者所说,中国的社会正处于现代化的转型时期,社会结构趋于多元化,政治结构仍然是一元化的,行政权力在现实中处于主导地位,对公民生活仍然有过多的干预,给公民生活带来了极大的不便。十一届三中全会以来,中央也一直强调要“简政放权”。然而,这种做法事实上只是对政府权限的调整,并不是对权力的制约,因此目前中国的政治结构是没有大的变化的。这种行政权力处于主导地位的一元化政治结构,决定了其政治权威是

排斥“权力多元化”的。而公共治理恰恰要求权力主体多元化。因此,当前的政治权威对公共治理可以说是抑制的。

郑杭生指出,这种从政治结构入手来对公共治理的适用性进行分析的方法,实际上是一种“结构决定论”。^[15]它否认了政治结构的弹性和可变性。当前,我国法制化的建设以及民主化的发展,尤其是政府职能的转型,为公共治理理论提供了具有弹性的适用空间。王诗宗也指出,公共治理并没有降低国家或政府的重要性,而是要求重新设计、建构国家,^[16]这正好与国家职能的转变相契合,因此政治权威对公共治理的抑制并不是没有缺口的。此外,政治权威的抑制并不能成为放弃一种合理东西的理由,引入合理的东西可以借此改变既有的政治现状。当然,在变革的时代引入合理性的东西对既有的政治现状做出改变时,政治权威从来就是惰性的。既有的政治力量面对改革往往是保守的,因为他们是既得利益者,改变现状意味着对他们权益的损耗,所以他们并不希望改变政治现状。但时代变革并不是以保守力量的意愿为依据的,而是以正当合理性为依据。因此,认为中国不存在公共治理适用的政治土壤,并不能构成放弃引入公共治理的理由。

三、公共治理自身实践价值与实践范围的局限性

当前,中国有着实施公共治理的有利条件,尽管这些条件并不充分。同时在中国的具体实践中仍然存在着的一些问题(事实上这些问题也是对中国实施公共治理理论条件不充分这样一种情况的折射),旧有的管理方式已经无法对其进行解决,公共治理理论却提供了解决问题的新思路。但公共治理在实践价值和实践范围上还存在着局限性,主要表现在两方面:

第一,公共治理本身可能的失败。

公共治理尽管相对于传统的管理方式具有很大的优势,但正如“政府失灵”和“市场失灵”一样,公共治理也会失灵,公共治理中自组织的协调效果并不总是优于继续依靠市场力量或自上而下的控制,^[17]因为即使是在公民社会发达的西方,自组织协调作用发挥依赖的条件也不会处处存在,永远存在。

公共治理需要治理的主体或者公民的充分参与,缺乏参与的条件治理就无法进行。在现代化的民主生活中,往往充斥着参与悖论:在公民的参与意识已经觉醒同时也具备相应参与能力的情况下,

公民对公共事务的关注本应增强,而现实情况是政治冷淡的常态化,^[18]即公民在公共事务处理中采取一种不参与的态度。造成这种现象的因素主要有两点:第一,从公民自身而言,迫于现代生活的压力公民无暇顾及自身生活以外的公共事物,或者公民对现有的参与机制不满意而又无力改变,致使其在某种程度上存在着政治冷漠,因此即使有参与的途径公民也不愿意参与或者消极参与,使得公共治理无法运作;第二,在中国,政府还没有彻底完成现代化转型,在公共领域依然具有主导地位,在涉及自身利益时政府有意淡化公众的参与,不为其提供参与的相关途径,垄断话语权。

多方共治中合作的失效常常会导致治理的失败。对公共问题的治理不仅需要充分的参与,还有赖于自组织间的有效合作。自组织间的有效合作主要体现在对合作规则的遵守、对责任的承担以及对义务的履行等方面。若是自组织不遵守合作规则、不承担相应的责任和履行相应的义务,那么就会造成无效的合作。在合作规则的遵守上,政府管控思维的惯性依然影响着政府行为,在合作时常常给其他主体施压,破坏相关的规则,而治理是只有被多数人或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受才会生效的规则体系。^[19]例如,合作共治在解决社会问题或者经济问题时,由于利益主体的利益诉求不同,往往会产生分歧。尤其是在地方性社会经济问题的处理过程中,合作主体的地位还没有实现完全的平等,地方政府难免对其他主体进行操纵。这种现象在近几年的强制性拆迁中表现的尤为明显。在我国近年来的地方拆迁事件中,政府与民众起初大都本着合作的原则就各方利益进行谈判。然而一旦双方利益无法平衡,具有强制力的政府就会胁迫民众,破坏规则,甚至由此引发暴力冲突,致使合作失效,造成治理失败。合作共治本是一个协商、互动的过程。在这个过程中,各方的意见充分而自由地进行交流,就问题的解决达成一致的见解。然而由于各方主体理性反思能力并不是等值的,在各种不同意见的交锋中,没有理性反思能力的一方势必会影响到合作的效果,甚至改变合作的性质。此外,当解决问题的方案形成以后,在方案的实施过程中,各方主体要承担相应的责任和履行相应的义务。如果缺少这一环节,之前的合作也是不会有成效,问题仍然无法解决。

第二,公共治理理论只限于解决部分公共利益问题,不是政治结构和政治体制上的核心问题。

公共治理只是新公共管理的一种新方法,并不是中国政治体制和政治结构本身的核心问题。一种管理方式的变通无法取代政治体制和政治结构本身的变革。公共治理理论也只是新公共管理中的新观念,这种观念涉及的只是一种建立在“去国家化”基础上的管理技巧,它并不是政治学研究的经典问题,更不是政治学关注的核心问题。因为政治学关注的焦点一直是政治权力的结构性问题。

中国目前政治发展的主要问题不是既有政治体制对整个社会进行治理问题,而是政治体制本身的变革问题。中国的国情与西方不同,西方已经完成的政治现代化的任务,因而一系列的社会问题,可以通过治理来解决。公共治理尽管可以在中国既有体制的空隙中尽量发挥作用,并对公民社会的成长和政治现代化注入一定的能量,但中国的政治现代化是无法通过公共治理完成的。我国政治现代化的主要途径是政治改革。政府在进行体制改革时,政府本身尚未完成政治现代化的转型,同时又消极避开传统的政治体制改革。现代化的任务还没有完成,传统改革途径中的有利因素又遭到了摒弃,这无疑会为当下的政治体制改革带来双重的危害。因此在我国政治现代化的进程中,政治改革的推动力不得不依赖于开明的领导人。但这种改革是畸形的,势必不利于治理的发展。因为没有有一个固定的机制能够确保每一届的领导人都是开明的且具有同等开明的能力。如此公共治理难免就会回归到“人治”的境地。

我国政治现代化的主要任务是解决国家和政府现代化的问题,实现国家和政府的现代化转型。问题讨论到这,许多人或许认为只要完成了国家和政府的现代化转型,我国政治现代化的任务就算圆满完成了。其实问题远比我们想象的复杂得多。我们考虑现代化问题时往往容易忽略一个重要的因素——政党的现代化。我国的政治现代化应将执政党自身的现代化放到重要位置。在国家事务的处理过程中,执政党处于核心的领导地位。在治理的具体实施中,政党代替国家与政府发挥主导性的作用,现实的一元政治结构构成了公共治理发挥作用

的界限。因此,对政治体制和政治结构问题的解决,只能依赖于政治现代化,尤其是政党的现代化。

参考文献:

- [1] [英]格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点[J].华夏风,译.国际社会科学杂志(中文版),1999,(2):19-29.
- [2] 王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J].社会学论,2014,(6):12-20.
- [3] 何增科.政府治理现代化与政府治理改革[J].行政科学论坛,2014,(4):1-13.
- [4] 申建林,姚晓强.对治理理论的三种误读[J].湖北社会科学,2015,(2):33-38.
- [5] 杨雪冬.要注意治理理论在发展中国家中的应用问题[J].中国行政管理,2001,(9):20.
- [6] 臧志军.“治理”:乌托邦还是现实? [J].理论文萃,2003,(4):9-10.
- [7] 李景鹏.中国走向“善治”的路径选择[J].中国行政管理,2001,(9):16.
- [8] 俞可平.公民社会的兴起及其对政治生活的影响[N].学习时报,2002-08-26.
- [9] 蓝军.社会组织在大统战中可有作为[N].人民日报,2015-10-12.
- [10] 俞可平.中国公民社会:概念、分类与制度环境[J].中国社会科学,2006,(1):109-122.
- [11] 沈承诚,左兵团.西方治理理论引入的社会条件分析[J].行政论坛,2005,(5):91-93.
- [12] 夏勇.走向权利的时代——中国公民权利发展研究[M].北京:社会科学文献出版社,2007.46.
- [13] 周雪光.中国国家治理及其模式:一个整体性视角[J].学术月刊,2014,(10):5-11.
- [14] 周雪光.权威体制与国家治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011,(10):67-85.
- [15] 郑杭生,邵占鹏.治理理论的适用性、本土化与国家化[J].社会学评论,2015,(2):34-46.
- [16] 王诗宗.治理理论的内在矛盾及其出路 [J]. 哲学研究,2008,(2):83-89.
- [17] [英]鲍勃·杰索普.治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述[J].漆燕,译.国际社会科学杂志(中文版),1999,(2):31-46.
- [18] [日]加藤节.政治与人[M].唐士其,译.北京:北京大学出版社,2003.7.
- [19] [美]詹姆斯·罗西瑙.没有政府的治理[M].张胜军,刘小林,译.南昌:江西人民出版社,2001.5.

(责任编辑:卢 君)

The Argument of Public Governance's Applicability in China and Its Limitations

YAO Xiao-qiang^{1,2}, XU Fang²

(1.South-Central University for Nationalities, Wuhan Hubei 430072,China;2. Wuhan University, Wuhan Hubei 430072,China)

Abstract: The theory of public governance rising in the western society, has a far-reaching impact on China. The hot issue of "national governance" is a reflection of its effect. However, the issue does not mean that the public governance is applicable for China. The applicability of the theory of public governance in China is still controversial. The reasons of the negative views on this issue are: First, the problem now China facing is not the one that public governance is to solve. Then, China has not a developed civil society and the rational ability of citizens to participate politics .And the political authority exclude to public governance etc. In fact, China has appeared some advantage conditions to implement public governance. However, the practical scope and practical value of the public governance are limited. For example, it can not solve all the problems of China.

Key words: national governance; public governance; applicability; limitations