

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2017.01.007

治理互赖视域下良好治理结构的实现路径

周晓丽

(中央民族大学 管理学院, 北京 100081)

摘 要: 治理互赖模式强调国家与社会的镶嵌性互动、国家与社会互赖互动有助于政策执行的推动、社会资本的累积和国家机关能力的提升。治理互赖模式的价值特性在于铺陈思维变迁,跳脱次佳陷阱,强调伙伴关系,弥补国家和社会在治理中的不足并扩大了政策执行的幅度。良好的治理结构培育一方面要求加强以信任为基础的社会资本的积聚,另一方面要求国家机关应强化包含深入社会能力、汲取能力和商议能力等基础治理能力的提升。

关 键 词: 治理互赖; 治理结构; 治理能力

中图分类号: D 601

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2017)01-0041-06

Realization Path of Good Governance Structure from the Perspective of Governance Interdependence

ZHOU Xiao-li

(School of Management, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: The governance interdependence model emphasizes the interactive mosaic of state and society, the promotion of state-society interdependence to policy implementation and the enhancement of social capital accumulation to the capability of national authorities. The model makes thinking changes, avoids suboptimal traps, emphasizes partnership, makes up the flaws in the state-society governance and expands policy implementation. Fostering good governance structure, on the one hand, calls for the reinforcement of trust-based accumulation of social capital, and on the other hand, requires enhancing the basic capabilities of social penetration, extraction and negotiation in the state organs.

Key words: governance interdependence; governance structure; capability of governance

随着我国治理环境的快速变迁及社会公众需求的渐趋多元,政府只有不断提升自身的治理能力,才能落实和实现优质公共治理,才能强化政府治理效能和深化民主的基础,促进国家、市场与社会治理的联结,并推动国家社会及经济的发展。“治理是相对于传统官僚的统治与市场竞争式的管理模式,无论是公共部门、私人部门或第三部门都是治理网络的参与者,应透过通力合作,共同达成政策的目标。”^[1]如果政府在治理活动中无视与社

会的合作,不能从跨界协商的角度思考和解决问题,必然会给公共事务的治理和政策的执行带来困境,在一定程度上可以说,未来的公共治理活动是一个互赖的过程,政府、社会、市场和公众等跨域组织和部门都是这一治理过程中的重要构成要素。

一、治理互赖模式及其关键

对于国家应有什么样的治理理念,国家应该

收稿日期: 2016-05-25

基金项目: 国家社会科学基金重点资助项目(15AMZ003); 中央民族大学管理学院学科建设经费资助项目。

作者简介: 周晓丽(1973-),女,河南漯河人,中央民族大学副教授,管理学博士,主要从事公共管理与决策分析研究。

如何治理,这些年不断涌现出了整体治理、协同治理、一体化治理等理念。这些治理理念对于国家和社会的治理都具有重要的价值和作用。但是这些理念的形成都是建立在一个非常重要的前提,即“治理互赖”之上的。在现代国家治理和发展中,“利维坦”式的治理观已经难以应对纷繁复杂的治理形势,单一治理主体难以有效发挥作用,社会的发展和前进必须借助于社会各个主体的力量,整合各个主体的优势。治理互赖主要强调的是国家机关与公民社会各自享有自主性,不过基

于社会治理目标的达成,两方必须在互信、互赖之下,针对一些问题进行相互合作与共同协商。在一定程度上可以说,没有治理互赖,国家和社会治理中的合作、互动就难以达成,更没有良好和有效治理的实现。

治理互赖模式正是我国台湾学者陈恒钧在长期以来对治理相关文献的分析研究的基础上提出的。通过他们对治理互赖相关要素的总结,具体模式如图 1 所示^{[2]65}。

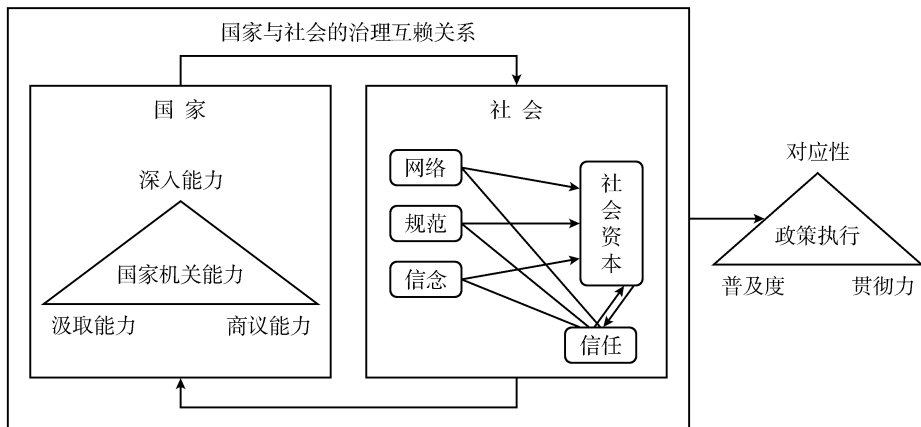


图 1 治理互赖模式

从图 1 可以看出,国家机关欲有效提升国家治理能力,保障国家政策的顺利执行,必须先建立一套明确的治理结构。而这一套有效的治理结构,一方面与国家机关的治理能力密不可分,另一方面则与社会公众所拥有的社会资本密切相关。具体来说,治理互赖模式的关键要素主要包括以下几个方面。

第一,国家与社会的镶嵌性互动是良好治理结构不可或缺的要害。不可否认,一个良性运转的治理结构,国家与社会不但是共生的,而且会在持续互动的过程中不断地重塑对方,甚至会改变对方的治理结构。在这种持续的互动中,自身所具有的自主性,慢慢会成为“镶嵌自主性”。根据 Evans 的观点,“所谓镶嵌自主性是指国家机关不仅内部能保持一致性,对外亦与民间团体有很强的联结性且能够深入社会”^{[2]26}。正是镶嵌式互动的存在,公民社会和团体才不断地参与国家公共事务的治理,通过各种形式的合作,使自身和国家治理过程不断地推进。“组织结合的纽带不但对权力的平衡具有重要的影响,并最终使组织更好地存在和发展。”^[3]

效执行的重要推手。一项公共政策能否得到有效地贯彻执行和实施,实现政策既定的目标和效果,与政策执行人员的服从度及目标团体的配合度密切相关。所以,政策执行有赖于治理结构主体、成员之间形成一个命运共同体,能够开诚布公地密切互动,才能达成政策共识,更可藉此交换所需的资源。一方面,互动对关键问题的掌握及最后共识的取得有极大的裨益,除了能有效解决问题外,也可以防止问题的扩大和蔓延。另一方面,互动亦能影响资源取得的程度,在此,资源包括人力、物力、资讯设备与权威,无论是何种资源都是实现政策和治理目标不可或缺的要害^{[2]67}。

第三,通过社会资本的累积提升国家机关能力。重视社会资本的增量,可以使不同组织、部门之间建立信任感,保障政策的推行。信任是促使团体运作顺畅的润滑剂,国家机关与社会团体如能建立信任关系,形成工作伙伴,将可透过相互授能,以互补彼此的不足。一旦双方领略“合则两利,分则两害”的真谛,便会努力营造和谐感通的环境及建立休戚与共的意识。同时,信任感也可蓄积社会资本。在有效规范约束下,成员彼此具有对等互惠的信念,因而有助于集体目标的达成。

第二,国家与社会的互赖互动是公共政策有

由此可知,社会资本是一种禀赋,并且是一种社会共享的资产。公民社会如能蓄积充足的社会资本,势必有利于凝聚政策目标共识及增进治理结构的和谐气氛。

总的来说,治理能力的强化不论是对维持政治稳定、持续发展经济及维护社会和谐都有其必要性。而各负其责的治理结构是否能够有效运作达成政策目标,则有赖公私部门间互赖关系的建立、成员持续互动的强化、成员自主性与自我管理的落实,以及制定一套植基于信任的制度化管理规则^{[2]68}。国家机关与公民社会虽享有实质自主性,但为达成目标,两者必须分工合作。就国家机关而言,必须加强基础建构能力,亦即深入社会能力、汲取资源能力,以及与社会团体的商议能力。如果具有足够的基础建构能力,国家机关的政策表现不论是回应性、适应性、弹性,还是创新性,均能与时俱进。另一方面,公民社会如能建立信任关系,进而蓄积充足的社会资本,将可作为政策支持的储存器,有助于政策目标的凝聚,减少协调的困难。除此之外,更能激励民众愿意奉献一己之力于政策执行,提供另一种形式的政策资源。双方若能进而形成伙伴关系,则在互信基础上,将可彼此取长补短,发挥综效,明显改善政策执行在政策对应性、政策普及度与政策贯彻力三方面的表现,连带提高国家机关的行政绩效^{[2]72}。

二、治理互赖模式的价值特性

由图1可知,治理结构由国家机关与公民社会共同组成。关于执行目标共识及有效执行行为的决定,主要是由双方透过协商与互动过程所形成。一项政策能在具有治理能力的结构中执行,其所产生的效应,绝非由上而下或是由下而上模式所能比拟。在此基础上,治理互赖模式的价值特性主要体现在以下几个方面^{[2]68-71}。

首先,铺陈思维变迁。治理互赖模式吸取了“国家中心论”及“社会中心论”的优点。国家中心论认为政策执行是一个自上而下的控制过程。在层级节制的观点下,最大特征 is 任何公众的行为在执行过程中皆受到国家机制的制约,并未授予足够的自由裁量权,且运用各种命令法规等措施要求团体采取配合行动。姑且不论执行效果如何,在缺乏政策回应性的情况下,政策规划结果充其量仅反映决策者的意图,却与公民社会的期盼

有着极大的间隙,无形中增加了执行的困难。社会中心论所主张的自下而上模式,认为执行过程中应扩大参与,充分授权,虽然较易取得公民社会和基层执行机制的行为顺服,但殊不知因为忽略或低估中央决策者的影响力,以致在政策执行过程中,不断出现职责不清、重复投资、目标替代等非预期结果,从而使得政策目标无法实现。治理互赖模式主要试图整合国家中心论和社会中心论两种模式,以新的治理观念掌握治理结构中成员的行为,故可以视为一种思维方式的变迁。

其次,跳脱次佳陷阱。独立行动者常因误判问题,以致备选方案未能有效解决问题,公共部门落入决策陷阱的情况更是不胜枚举,诸如过分依赖以往的知识与经验、对问题持有偏见、以决策者偏好取舍问题、未评估即决定方案等。这些决策陷阱非但不能解决问题,反而制造更多的问题。国家机关在竞争环境中,为了应付内外环境的挑战,将会逐渐发展出一种有利于生存的结构惯性。此种惯性在环境变迁不大时,尚能够发挥一定的用处:降低不确定因素的影响及适应环境所必须付出成本。然而,结构惯性并非全无缺陷,其中,较为显著者是随着时间的累积,会导致政策不宜变迁(包括更改或终止)。更糟糕的是,决策者常以惯性的思考模式来处理问题。这种决策方式产生的政策将是次佳的,无法达到预期的目标。然而在公私部门协力合作、集思广益取得最后共识的情况下,将可获得明显改善。深究其因,是在治理互赖模式中,每个成员皆享有实质自主性,因而能够畅所欲言、抒发己见,而问题的解决,更可通过仔细协商方式完成。

第三,强调伙伴关系。治理能力的提升并非单靠国家机关能力便一蹴可成,而须透过公私部门集体努力,才能形成一股力量来支持治理结构、推动政策。换言之,国家机关如能与公民社会建立伙伴关系,则经由双方的对话机制与互动往来,将会日渐产生信任关系,不仅较易化解双方歧见,取得政策共识,进而提高公民社会对政策的承诺与行动支持,而且透过治理结构成员的通力合作,产生增强与互补的作用,对政策执行将产生不同的效果。

第四,互补“国家中心论”和“社会中心论”彼此之不足。国家机关与公民社会在治理互赖模式中并非全无发生冲突的可能,而是同时具有合作与竞争的性质。这种性质会随着政策问题的性质

而有所改变,并无一定的形式。一旦国家机关与公民社会之间能够相信,彼此持有共同期望;对方具有能力采取达成期望所必要的行动;对方具有意愿为共同期望努力,将可建立信任感,进而经由积极的手段与措施,互通所需的条件。此种相互授能的主要目的,乃是使被授能的对象具有充分能力进行自我管理与自我监督来成就目标。治理互赖模式中的“互赖”,即是强调藉由彼此分工与功能互补的方式,形成合作共赢的互惠关系。

第五,扩大执行幅度。执行幅度意指国家机关能力的具体表现或成果,主要包括三项指标:政策对应性、政策普及度与政策贯彻力。政策对应性系指国家机关所推动的政策,依照原定政策内容付诸实现的幅度;政策普及度系指国家机关所推行的政策是否使得政策标的人口得到实际服务;政策贯彻力系指国家机关所推动的政策达成预期结果或影响的程度。大体上,国家机关能力越强,政策执行幅度亦随之增加。

总的来说,国家机关与公民社会若能相互融合,通力合作,不但有助于提升国家机关的治理能力及蓄积社会资本,更能共同组成一个具有治理能力的治理结构,对政策执行结果将可发挥乘数效应,反之,双方若是以本身的立场或利害状况作为采取行动的主要考量,难免发生相互冲突的情势,使得政策执行的间隙扩大。

三、良好治理结构的培育 和实现路径

面对治理环境日益复杂的多元参与社会的出现,国家机关要实施“利维坦”式的单一治理结构并实施以往的管理方式将违背历史的发展潮流,也难以保障良好治理结构的实现,为此,必须摒弃以往的单向(由上而下)统治,转而采取注重双向和多元互动的治理方式,降低治理危机,实现良好治理。

那么,何为良好的治理结构呢?对此,长期以来,“大家公认的一个原则是:善治就是有助于良好社会的实现”^[4]。此原则昭示着:一是良好治理参与主体的多元性。他们包含政府、私人企业及非政府组织等,因而治理为共同治理(co-governing)。“公共”的概念也不再只限于政府,而是包含了讨论与解决公共议题的各个行为者、治理成员等。二是治理主体间权力关系的平衡

性。也就是说,国家、社会和市场必须有他们自己的活动领域,“三驾马车”只有齐头并进才能保障良好治理结构的实现。如果国家治理能力软弱,无法保障应有的公共产品和服务的供给及良好的社会秩序,它就更难以保证市场和公民社会的正常运行。同理,如果是国家、公民社会、市场的关系失衡,前者挤占了后两者的边界,僭越了他们的功能,也会诱发了后两者的失效,从而导致整个社会治理结构的失效。概而言之,国家权力、社会权力和市场力量必须处于一种平衡状态,才能保障良好治理的平衡态势。

目前,也有学者用“优质公共治理”来阐述对良好治理的期许。优质公共治理主要包括四项要素^[1]:一是透明化。透明化是指确保公众能方便使用与公务决策及绩效相关的可靠信息,促使政府各种决策过程及执行行为的信息能公开。二是责任。公务人员在执行职务及任务时,对于公共资源与财务在使用及运用上,必须符合既定的绩效目标或绩效要求,目的在于确认公务人员能为其公务行为负责。三是政府效率及效能。政府应藉由行政部门的整合与调整,建立灵活、弹性的组织体系,以增进行政效率,并进行跨部门间的协调,以提升行政效能。四是公共参与。政府应倾听公民及与各企业、利害相关团体的意见,并确保公共政策的规划及执行能纳入这些意见加以考虑。随着国家治理环境的快速变迁及社会公众需求的渐趋多元,落实优质公共治理,促进国家、市场与社会治理的联结,才能强化治理效能,并推动国家社会及经济的发展。

威廉姆森把治理结构定义为组织伙伴关系的正式合同和关联机制^[5]。从社会资本理论来看,关联机制强调内在的和道德的控制,通过一致的目标和合作的气氛管理交换^[6]。所以,在治理互赖之下,良好的治理结构是政府、社会组织、企业、社会公众等在规则和制度的约束下,共同参与公共事务治理的一种机制。它是建立在社会资本积聚、相互依赖、相互认同、责任承担基础之上的合作,从而保障国家治理能力的提升和公共政策的执行。为了建立良好的社会治理结构,我们必须从以下几个方面努力。

第一,培育以信任为基础的社会资本。对于社会资本的内涵和构成要素,虽然学者通过不同的视角都进行了解释和说明,但是越来越多的人认为,网络、规范、信念、信任成为社会资本的重要

构成要素。网络是指一些界定清楚的成员(包括个人、团体、组织,乃至社区或是整个社会),透过社会关系相互联结所形成的组织;规范是指团体成员经由互动所产生的共同行为准则;信念是指一些藉由互动、沟通彼此的理念,使其对于世界的责任与期望持有共同的观点;而信任在社会资本构成中则占据着更为重要的地位,福山甚至就把信任视为社会资本。由于信任关系充满不确定性,要是彼此能够互信,必须相信对方的良善及交易方式、相信对方的能力、相信对方具有可靠性、相信对方的坦诚态度^{[2]104-108}。在这些要素中,信任作为一种交流媒介,一种推进不同主体可持续合作的润滑剂,构成了推进社会治理结构有效运转的重要基础。只有社会成员之间具有高度的信任,才能使社会组织和成员凝聚目标,达成共识;只有社会成员之间建立共同的信念资本,才能和谐沟通,形成和谐的社会氛围;只有社会成员对社会的整体目标具有认同的结果,才能积极承担责任;只有社会成员之间从单一信任到普遍信任,才能在社会治理中开启“信任授权”的功能。所以,只有存在基于信任、互惠、规范为基础的态度和价值观,社会公众才能相互合作、彼此理解、共同参与,只有在社会资本充分积聚的社会中,社会治理结构的各方才能将彼此视为同仁,而不是外人、对手或敌人。

目前,虽然社会公众之间,政府与企业、社会组织之间,以及公众与政府之间的信任度有所提升,但距离良好社会治理结构积聚的社会资本还有较大的差距,还有许多问题需要解决。由于政府是社会治理的重要主体,要提升以信任为基础的社会资本,一方面,要借助于政府公信力的提升促进社会信任度的提高。“言必信,行必果”作为自古以来做人做事的准则,对政府具有更大的价值和作用。政府及其工作人员公信力的降低,很大程度上取决于他们在公共事务的治理和公共服务供给中出现的“狼来了”现象和“暗箱操作”等问题。“缺乏公众的信任,是科学执政关注的问题,而公开和透明可以帮助其弥补解决。”^[7]所以,对政府部门来说,必须用实事求是的态度,兑现对民众的承诺,同时,领导干部要认真学习习近平同志“三严三实”的要求,用这一理念指导自己的日常工作 and 行为,实现社会公众对政府和领导人员的信任,从而推动整个社会信任社会资本的提升。另一方面,要严惩欺诈行为,推进社会信任的增

加。在社会转型的过程中,由于社会核心价值观的缺失和金钱至上等理念的盛行,不同的利益群体和个人都不断地在追求组织或个人利益的最大化。不同的领域都在或多或少地存在制假、售假等侵害社会公众权利和利益的行为。“如果说以往的社会治理模式在制度设计和安排上都出现片面强调法治一维或者片面强调德治一维的话,那么公共管理的制度设计与安排,就应……,设法建立一种法治与德治的相互包容和相互渗透的社会治理体系。”^[8]为此,政府对于企业在生产经营过程中出现的违法行为,要坚守“法律是治国之重器”的观念,对于出现的一些不诚信问题,不但要通过罚款、整改、录入黑名单等方法进行处罚,在全社会营造不敢制假、售假的良好风气,提升消费者对企业的信任。同时也要认真宣传社会主义核心价值观,尤其让诚信的观念深入人心,融入生活。总的来说,信任度的增加、政府公信力的提升能起到极大的示范作用,能提升公众对政府的信任力;对企业及一些人非诚信行为进行惩罚从而保障他们后续行为的规范,增加社会公众对他们的信任。

第二,以治理能力的提升促进治理结构的优化。随着社会问题的日益复杂,应对现代公共管理活动中诸多“难以想象的和极端不确定性”是对国家的良好治理和公共行政能力的重要测试。如果对一些复杂的、跨部门的公共事务难以有效应对,可能导致潜在的混乱状态和深远的负面影响。“不过,正是社会秩序的这种复杂性创造出更大的需要:协作,从而也创造出决定未来的需要。”^[9]党的十八届三中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。所以,治理能力的提升对于公共治理的优化具有重要的意义。从治理互赖模式可以看出,公共政策要想得到有效贯彻,一方面是要要求国家机关应具备充分的能力,才能处理错综复杂的公共问题;另一方面是社会组织 and 团体必须蓄积丰沛的社会资本,才能支持与协助国家推动公共政策。这两方面只有相辅相成,彼此联结与合作,国家才有机会突破环境的限制,达成政策目标。而国家机关作为公共治理的重要主体,其能力的提升对于结构的优化极其重要。

事实上,治理能力包括“结构”和“管理”两个层面。结构面治理能力主要包含制度能力、政治能力、行政能力、协调与合作能力,以及社会资本的累积能力。由于社会资本可以让社会公众有能

力参与组织网络,影响并产生政治效能,所以国家深层治理能力的提升,唯有靠社会资本的积累来实现事半功倍的效果;而“管理面的治理能力”则与人力资源、财政自主性、结果导向的管理、技术能力、资讯科技管理等密不可分。

对于治理结构的优化,国家机关的深入社会能力、汲取资源能力及与社会团体的商议能力具有重要的价值。这些基础结构能力越强,意味着国家机关总体能力随之增强,连带扩大了政策执行幅度。对于政府机构而言,如果不能深入了解社情民意,制定的政策就难以得到社会公众的支持。所以,深入社会的能力一方面指国家机关及其工作人员能够深入社会与社会团体直接互动的能力,另一方面则是指社会公众支持政权的程度^{[2]83}。拥有较高治理能力的国家机关通常会深入社会,进而整合社会力量,协助机关达成目标。我们党的十八大提出:“在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动,着力解决人民群众反映强烈的问题,提高做好新形势下群众工作的能力。”由于“群众路线是我们党的生命线和根本工作路线”,所以为了提升机关治理能力,必须深入群众和社会组织,通过多样化的公众利益吸纳方式,了解群众的需求、愿望和疾苦,了解社会组织的发展困境,并把这些融入到政策的制定之中。汲取资源的能力主要指国家从社会取得重要资源,如征兵、纳税等,以维持国家机关运作的 ability。汲取能力较强的国家,其所拥有的资源也相对较多^{[2]84}。要保障机关的汲取能力,国家机关既要有自主性,防止社会的干预,同时也要有镶嵌性,防止成为“掠夺式国家”。国家机关拥有商议能力才能与社会团体相互协调,并整合不同团体的意见,最后提出具有共识性的策略。目前,在很多公共事务的治理中,从中央到地方,协商民主的理念正在形成和融入,但由于公开和透明机制的缺失,真正有效的对话机制还没有形成。“与公众的直接对话应该从一个可选择的辅助项成为研究和学习机构活动的基础,应成为这一以科学为基础的政策制定过程的准则和不可或缺的一部分。”^[7]概而言之,当国家或政府深入社会的能力较弱时,他们与社会组织和公众的互动便会比较困难,甚至出现政府与社会组织、政

府与社会公众的隔阂状态。这种状态必然会影响到国家机关的社会汲取能力。

四、结 语

在治理互赖之下,良好的治理离不开国家、社会组织、市场和公众作用的发挥。在提升治理能力、优化治理结构的国家治理过程中,治理结构的平衡处于核心地位。政府、社会组织、市场都必须在自己的活动领域发挥应有的功能和价值。在国家治理过程中会出现治理结构的失效、制度的失效和政策的失效。一般来说,政策性失效会削弱社会治理的效果,但不会直接导致社会的动荡不安。然而,周期性的政策失效必然会导致制度失效,甚至影响到整个治理结构的运行。所以,治理结构的良好运转,必须从国家与社会协作互动,推动政策的有效贯彻开始,避免政策的失效,保障制度有效,创造良好的治理结构。

参考文献:

- [1] 黄子华. 强化政府治理效能之创新理念与作法[J]. 公共治理季刊, 2014(3):124-129.
- [2] 陈恒钧. 治理互赖理论与实务[M]. 台北:五南图书出版股份有限公司, 2012.
- [3] Malatesta D, Smith C R. Lessons from Resource Dependence Theory for Contemporary Public and Nonprofit Management [J]. Public Administration Review, 2014,74(1):4-25.
- [4] Perry J L. Returning to Our Roots: “Good Government” Evolves to “Good Governance”[J]. Public Administration Review, 2014,74(1):27-28.
- [5] Williamson O E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract, Econ[J]. The Journal of Economic Perspectives, 2002,16(3):171-196.
- [6] Brow J R, Dev C S, Lee Dongjin. Managing Marketing Channel Opportunism: The Efficacy of Alternative Governance Mechanism[J]. Journal of Marketing, 2000,64(2):51-65.
- [7] Irwin A. The Politics of Talk: Coming to Terms with the “New” Scientific Governance[J]. Social Studies of Science, 2006,36(2):299-320.
- [8] 马振清. 国家治理方式的双重维度研究[M]. 北京:中国言实出版社, 2014:10.
- [9] 尼克拉斯·卢曼. 信任[M]. 瞿铁鹏,李强,译. 上海:上海世纪出版集团, 2005:27.

(责任编辑:付示威)