代前言

治理理論與澳門社團治理參與

JPC
HK

一、治理理論概述

（一）治理理論興起的背景：歷史時代因素和理論淵源

1. 歷史與時代性挑戰

進入 20 世紀 80 年代以來，傳統政府管理面臨著歷史與時代性挑戰。

一是公共支出的持續膨脹導致普遍的政府財政危機。財政危機使得起始於 20 世紀 20 年代末經濟危機時期，並延續數十年的政府強力干預經濟生活的做法趨於瓦解。公共開支的膨脹使得納稅人難以繼續支撐巨大國家開支。政府需要將一些原本由政府承擔的公共服務和公共產品的生產任務轉移出去。

二是全球化步伐的加快。全球化逐漸消解或制約著國家主權的影響，使國家向上（如國際組織、跨國公司）、向外（如第三部門）和向下（如地方政府）不斷分權、授權，從而推動了國內治理、國家治理、區域治理、國際治理向全球治理轉變，必然要求建立一個公部門、私部門和第三部門協同參與的新跨國治理系統。一股新的治理思潮通過聯合國開發計劃署、世界銀行、國際貨幣基金組織、經合組織以及亞洲銀行等國際性組織的援助項目迅速蔓延至發展中國家。

三是互聯網社會的到來。如果說工業社會造就的是集權化、層級化組織和技術官僚共同構成的社會管理模式，那麼互聯網社會培育的就是分權化、網絡化的治理模式。在互聯網社會，信息是以彌散化狀態存在，導致單純依靠政府進行理性決策越來越困難。公民與社會組織獲得信息方式多樣

化，能夠更為充分地獲取社會性公共需求信息，公民或消費者能夠便捷地獲取社會性公共服務的供給信息，對社會公共服務做出選擇。一方面，寬闊的互聯互通促進了社會治理模式的更新；另一方面，社會治理也面臨著適應信息化要求與降低不確定性的新選擇。

四是社會公眾民主訴求的增強以及社會人口構成的變化（如老齡化和移民增多等）。社會公眾要求更多地參與社會管理過程。影響社會公眾利益的公共決策必須廣泛吸納社會公眾的意見和建議。老齡化進一步要求必須改革政府部門的傳統管理方法，降低社會管理成本，提高社會管理效率。移民問題的突出和因之而來的社會關係的緊張，使得政府感覺到僅僅依靠自身力量很難解決一些複雜的社會問題與管理好整個社會。

上述歷史與時代性問題使得公正取代效率成為社會管理的首要價值，進而要求政府在整個社會管理過程中更具有回應性、公正及效率，同時，也要求其他社會主體承擔相應的治理責任。

2. 理論和實踐的變革：從“管理”到“治理”[1]

西方傳統的管理模式是為了適應工業化社會而建立的政府組織模式。以威爾遜（Wilson）、古德諾（Goodnow）和懷特（White）的政治—行政二分法為基礎，以馬克斯·韋伯（Weber）的科層官僚制（基於明確的技術化、理性化和非人格化的權威型層級制管理體制）為基本框架，是西方 19 世紀以來公共行政的主導範式。

[1] 李宜春：《寧波社會治理創新研究》，杭州：浙江大學出版社，2017 年，第 1-4 頁。

傳統的政府管理模式具有保持組織一致性和連續性的作用，有助於提高機構效率和促進組織的技術理性，但是，也存在著明顯不足：不利於民主參與；官僚制的過分剛性，缺乏靈活性；官僚體系由於不斷膨脹喪失原來的效率優勢。

按照傳統的政府管理模式，二戰後，政府在資源配置中發揮了很大的作用。然而，隨著時間的推移，到了 20 世紀 70 年代，福利國家遇到財政赤字等問題，需要尋求新的解決方案。於是，新公共管理運動產生了。並且在公共選擇理論的基礎上，發展出新公共管理理論，其主要特點是用市場理念與方式解決公共部門存在的問題。

一是大衛．奧斯本（Osborne）和特德．蓋布勒（Gaebler）的“企業化政府”模式[1]。改革核心是公共管理的自由化和市場化取向。其基本原則：政府是“掌舵”而不“划槳”；社區所擁有的政府，授權而不是服務；競爭性政府，將競爭機制引入服務供給之中；結果導向政府；顧客驅動的政府；分權化政府，從層級制的等級制到參與和協同；市場導向的政府，通過市場作用來調控。

二是費利耶（Ferlie）的“四種模式”。英國學者費利耶在《行動中的新公共管理》一書中認為[2]，在當代西方政府改革運動中，出現了四種新模式：一是效率驅動模式。將私人部門管理方法引入公共部門管理的嘗試；強調公私部門都需要以效率為核心。二是小型化與分權模式。特徵是組織的分散化和分權，加強組織的靈活性。三是追求卓越模式。強調

[1] ［美］大衛．奧斯本（David Osborne）、特德．蓋布勒（Ted Gaebler）：《改革政府：企業家精神如何改革著公營部門》，上海市政協編譯組譯，上海：上海譯文出版社，1996 年。

[2] Ewan Ferlie et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

價值、文化、習俗和符號的作用，強調組織文化、組織學習和組織發展。四是公共服務模式。關心提高服務品質，強調產出價值，同時，注重私人管理方式的運用。

三是蓋伊·彼得斯（Peters）的“政府未來的治理”模式[1]。一是市場式政府。相信市場是資源配置的最優方式，而政府的自利傾向不可避免，所以，要破除壟斷和引入市場機制，分散決策和政府執行權力。二是參與式政府，傾向於建立更強的民主機制向政府傳達信號，更為關注較低階層的員工和組織的服務對象，公共組織的結構應該更為扁平。三是彈性化政府。政府要有應變能力，能夠有效回應新挑戰，可以不斷撤銷現有組織，避免組織僵化。四是解制型政府。本質是用其他控制形式來代替法令規章的控制，解除政府部門管制領域的內部控制，使公共部門更有效率。

上述模式上，企業化政府模式要求公共服務的民營化和市場化，西方國家在公共服務領域進行了多元化調整，打破政府壟斷公共物品供給的局面，進一步提高了政府的績效。效率驅動模式和市場式政府模式，也是民營化的代表模式。

在實踐方面，新公共管理開先河者是二十世紀七八十年代的英國柴契爾內閣和美國雷根政府。1979 年英國柴契爾內閣掀起新公共管理運動，直接目的是減少預算赤字，提高政府效率。英國的新公共管理運動分四個階段[2]：（1）引入私人部門管理技術階段。柴契爾內閣提出著名的 3E 標準，即經濟（Economy）、效率（Efficiency）和效益（Effectiveness），作為衡量行政管理和公共服務的最終尺度。（2）公共服務私

[1] ［美］B. 蓋伊·彼得斯（B. Guy Peters）：《政府未來的治理模式》，吳愛明等譯，北京：中國人民大學出版社，2013 年。

[2] 新公共管理，參見百度百科，https://baike.baidu.com/item/ 新公共管理。

有化階段，目的在於縮小政府規模和活動範圍。（3）公共服務代理化階段。決策部門只負責政策制定，不再掌管政策執行。（4）公共和私人部門夥伴關係階段。而美國雷根政府崇尚市場至上、個人自由和政府最小化。其基本理念是：政府就應像一個大型公司那樣予以組織和管理，公共部門和私人部門都需按照同樣的經濟參數和管理原則進行評價。

可見，新公共管理運動所提出的解決官僚制效率低下、官僚主義等“官僚病”的方案，是要求用企業家精神重塑政府，在政府中引進競爭機制，把政府所承擔公共物品供給職能轉移到社會中去。但是，20 世紀 90 年代以後，在新公共管理諸多治理方案得以實施後，由於政府權力不斷轉讓給政府外部以及地方各級機構，中央政府一直處於被“掏空”的狀態，政府職能呈現出空心化局面，同時，新公共管理出現過度追求效率卻忽視社會公正及公眾參與的問題。市場和政府似乎同時出現了失靈問題，使得人們在解決社會問題時，不得不思考並開始尋找新方案。

治理理論由此誕生。世界銀行在討論非洲發展時，首次提出“治理危機”概念[1]，此後，“治理”以及“社會治理”、“地方治理”、“全球治理”等概念得到廣泛運用。治理是對政府管理的改革和創新，其基本要義是在社會管理中，引入多中心主體，使政府從包攬社會事務的重負中解脫出來，提高社會整體管理水準與品質。“治理”概念也是對新公共管理過於追求效率而忽視社會公正、公眾參與的一種糾偏。

治理作為一種超越新公共管理的理念，目的是在政府與市場、政府與社會、政府與公民基本關係明確定位的前提

[1] The World Bank：*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D.C.：The World Bank. 1989.

下，建立和發展新的公共責任機制，通過多種社會主體參與社會管理的方式來緩和各種社會危機，調節各種社會利益，提高公共產品和公共服務的品質，它是公眾利益表達和社會管理參與的重要途徑與方法，體現社會管理對民主、法治以及社會公正等價值的追求。

治理雖然借鑒私部門的管理經驗與方法，但是，它不能被看作是純粹為了實現管理主義的目的。治理在理論上完全不同於傳統公共行政的效率至上，它重在將滿足公眾的需要和實現公共利益擺在第一位，而將追求效率擺在其次，其顛覆了“效率優先，兼顧公平”思想，認為效率的意義在於滿足公眾需要和實現公共利益。

3. 治理理論興起的動力 [1]

一是國際組織的關注與倡導。世界銀行於 1989 年發佈題為《撒哈拉以南非洲：從危機到可持續增長》報告。該報告認為，非洲發展問題的根源在於“治理”危機。國際組織對治理的關注源於其對發展中國家援助效果的反思，同時也契合了時代環境變化導致的政治立場的調整。二戰後，國際組織對發展中國家進行了各種援助，但是，由於腐敗等原因，效果欠佳，由此促使國際組織關注受援國的治理問題。

二是西方學者對所在國家和各國經濟社會表現的反思。西方國家面臨一系列問題，如政府財政負擔過重、人民權利得不到尊重等。同時，世界政治並未隨著東歐劇變而出現人們曾樂觀期待的民主繁榮，反而是政治動盪和國家失敗。由於較高水準的社會保障，導致 2009 年歐盟國家的政府支出

[1] 國務院發展研究中心公管所：《社會治理的理論與實踐探索》，北京：中國發展出版社，2018 年，第 3-5 頁。

佔到 GDP 的 50%，其他歐洲國家為 45%。新興東亞國家則為 25%。而至 2006 年，美國十年教育改革追加了 600 億美元經費，但是，輟學率卻比 1980 年高。更不用說失效的醫療保健系統，監獄人滿為患，城市破產。為此，2015 年，美國布魯金斯學會發表一份報告，呼籲美國需要借鑒三條經驗：公共、私人和民間行動者攜手合作，中介機構有針對性地解決市場失敗，激勵為基礎進行投資以扶持中小企業。學者反思的結果是，國家不再成為大眾唯一權威認同來源，必須重視社會的作用。在對西方國家存在問題解決方案的探索中，治理作為一種與統治不同的研究範式得到重視。

（二）社會治理：內涵與特徵

美国学者 Kenan 稱，“工業化社會造就的社會管理模式是政府集權化的、層級的和技術官僚的，而信息社會培育的是分權的、網絡化的治理體系”[1]。社會治理涵蓋了有限政府、法治政府、公眾參與、民主、社會公正等概念，以共同治理為本，謀求政府公共部門、私營部門、公民社會等多種社會管理主體之間進行廣泛溝通與交流，通過共同參與、協商解決、公共責任機制，在社會公正的基礎上提高社會管理的效率和品質。

[1] Patrick Kenan. Globalization: One World, Two Versions−Globalization and Social Governance in Europe and the United States. Working Paper of the European Commission, 1998.

1. 治理的內涵 [1]

治理（governance）是相對於傳統的統治（government）而言的。與傳統的統治不同，治理指的是一種由共同的目標支持的活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來實現 [2]。俞可平認為，治理與統治存在五個方面的區別 [3]：權威主體是一元還是多元，權威性質是強制還是強制與協商結合，權威來源是法律還是法律與自願契約的結合，權力運行是自上而下還是多向度的，以及所涉及公共事務範圍的廣度。從統治走向治理是人類政治發展的普遍趨勢。

“治理”概念最早出現於 1989 年世界銀行報告中，此後逐漸被發展為一個內涵豐富、適用廣泛的理論，並在許多國家得到運用，擁有了理論架構和邏輯體系，形成一套評估社會發展和管理優劣的價值標準。

全球治理委員會（Commission on Global Government）在 1995 年《我們的全球夥伴關係》報告中認為，治理是各種公共的或私人的個人和機構管理其共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同的利益得以調和並且採取聯合行動的持續的過程。

因此，治理強調政府不是高高在上的統治者，而是與公民積極合作，共同承擔社會公共責任，這種合作關係是全球

---

[1] 李宜春：《寧波社會治理創新研究》，杭州：浙江大學出版社，2017 年，第 4-6 頁。

[2] ［美］詹姆斯・N. 羅西瑙（N.Rosenau）主編：《沒有政府的治理》，張勝軍等譯，南昌：江西人民出版社，2001 年。

[3] 俞可平：《衡量國家治理體系現代化的基本標準 ——關於推進“國家治理體系和治理能力的現代化”的思考》，《北京日報》，2013 年 12 月 9 日，第 1 版。

公共治理的發展趨勢，從而為社會提供更有效的公共服務[1]。

治理理論的創始人之一羅西瑙（N. Rosenau）認為，治理是一種內涵極為豐富的現象，既包括政府機制，也包括非正式、非政府的機制。治理是一系列活動領域裡的管理機制，它們雖然未得到正式授權，卻能有效發揮作用。

格里．斯托克（Stroke）概括了對於治理的五種主要觀點：治理意味著一系列來自政府但又不限於政府的社會公共機構和行為者；治理意味著在為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中存在著另外界限和責任方面的模糊性；治理明確肯定了在涉及集體行為的各個社會公共機構之間存在著權力依賴；治理意味著參與者最終將形成一個自主的網絡；治理意味著辦好事情的能力並不僅限於政府的權力，不限於政府的發號施令或運用權威。

總之，社會治理的內涵主要包括兩個方面：

第一，在哲學思想上，它突破了將政府看作是社會管理的唯一主體的傳統觀點，呼籲社會各方參與，體現了共同參與、共同承擔責任的改革取向。羅西瑙認為："治理是由共同的目標所支持的，這個目標未必出自合法的以及正式規定的職責，而且它也不一定需要依靠強制力使人服從"，"它既包括政府機制，同時也包含非正式、非政府的機制，隨著治理範圍的擴大，各色人等和各類組織得以藉助這些機制滿足各自的需要、並實現各自的願望"[2]。治理的本質在於，它所偏重的統治機制並不依靠政府的權威或許可。

---

[1] 敬義嘉：《合作治理：再造公共服務的邏輯》，天津：天津人民出版社，2009年，第171頁。

[2] ［美］詹姆斯．N. 羅西瑙（N. Rosenau）主編：《沒有政府的治理》，張勝軍等譯，南昌：江西人民出版社，2001年，第5頁。