

## 21 世纪治理面临的挑战与核心议题

张成福

(中国人民大学公共管理学院)

### 一、21 世纪公共治理面临更大挑战

人类社会正处在一个巨变的时代。以通信和信息技术为代表的科学技术发展正在将人类社会带入一个新的发展境界。不断进步发展的社会对公共治理形态提出了严峻的挑战，认识这些挑战，是理解政府作为治理主体的责任与使命，进而明确未来公共治理的核心议题与任务的前提条件。

#### (一) 关于回应维持宪政秩序和政府稳定问题

对于当代公共治理而言，良好的宪政秩序(Constitutional Order)是基本的基础和前提。良好的宪政秩序意味着法治权威的确立、政府合法性的建立、公共治理体系的稳定、政府过程的有序等等。良好的宪政秩序对经济发展、社会繁荣、国家竞争力的发展都是不可或缺的。进入二十一世纪，如何防止政府的崩溃，建立和发展宪政秩序并在此基础上实现良好的公共治理仍是公共管理者需要面对的严峻挑战。

#### (二) 关于如何在公共管理领域维系并发展民主法治社会的基本价值问题

公共治理的价值不仅是对工具理性的追求，更在于要扮演执行与捍卫民主宪政的角色，这就是说它要致力于发展、弘扬民主治理过程的合法性，维护民主、法治、自由、人权、公共利益、社会公正、正当程序等价值在整个社会中主导地位，这是事关公共治理的合法性、政府的权威和公信力以及公共管理科学的合法性问题。

#### (三) 关于平衡政府与市场的作用，以促进公共治理的有效性问题的

理论研究和实践经验表明：一个有效的政府和一个较为完备的市场机制是推动经济发展的两个机轮，过份强调任何一方面的作用都可能造成灾难性的结果，在公共管理领域，如何通过公共治理有效平衡政府与市场作用，发展公域与私域的对话与沟通，成为公共管理者需要面临的又一挑战。

#### (四) 关于回应全球化的挑战问题

当今国际社会日益进入全球化时代。网络技术的发展、经济的全球化、交通工具的发达使得整个国际社会日益成为一个相互联系和相互依赖的网络，现代公共治理已经变成一个管理全球和地方相互依赖关系的过程。在全球化的时代，一个政府如何维护自己的国家的主权与独立；如何在推动经济发展的同时，维护经济的安全；如何在学习多元文化的同时，维护自己的文化传统和民族认同等等，都是二十一世纪公共管理需要面临的新议题。

#### (五) 关于如何平衡目前及最近未来与较长远未来的需要

可持续发展观得到了国际社会广泛的认同，它意味着既满足当代人的要求，又不能对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。可持续发展要求公共治理要更具前瞻性、更具战略规划；要求公共政策的制定、评估标准更符合和体现以人为本的，人口、资源、环境、经济社会协调发展的思想；要求公共治理突破传统的工具理性，发展更具人文色彩的价值取向；要求在政府的引导下，发展建立新的伦理标准。

#### (六) 关于如何应付科学技术革命带来的挑战问题

以信息技术、人工智能、生物技术、材料科学为代表的高新技术革命正在迅速而深刻改变着人类的经济结构、社会结构和生活方式，同样对公共治理也产生着巨大的影响。首先，政府作为推动科技发展的角色更加重要，政府必须成为推动大规模科技创新的主导力量之一。其次，政府作为伴随科技发展所引起的诸多社会问题的管制者的角色面临着诸如高科技犯罪之类的艰巨任务。另一方面，科技革命(特别是现代通信和信息技术革命)也正在改变着政府自身的组织结构、运行方式、工作行为，世界各国构建电子政府的热潮便是

明证，同时，新的技术革命也要求公共管理者发展适应技术发展和各自管理岗位需求的技术能力。

#### （七）如何应付越来越多的官僚腐败，重振对公民政府的信任问题

人民对政府的信任是政府合法性的真正来源，也是经济发展和社会繁荣的社会资本。这种信任关系的重要基础在于政府及其官员将国家权力用于公民的目的而不是用于自己的目的。腐败亵渎了公民的信任，也侵蚀了社会资本，最终损害政府的合法性。对于任何一个国家来说，限制政府权力，使政府能够控制其自身是一个永恒的挑战。

#### （八）关于重振政府的治理能力问题

强大的治理能力是政府促进经济的发展和繁荣的必要条件，依据世界银行的观点，政府的能力是指政府以最小的社会价格采取集体行动的能力，涉及多个面向。如：(1) 预测及掌握变化的能力；(2) 制定周延而明智的公共政策的能力；(3) 发展不同方案以执行政策的能力；(4) 吸引及有效运用资源达成政府目标的能力；(5) 持续学习，成长以适应未来挑战的能力。重振政府的治理能力，取决于政治环境的改善，政府体制的重塑，公民与社会的参与，政府管理技术的方法的创新，以及公共管理者的知识和技能的持续增长。

#### （九）关于如何发展有效的组织体制问题

官僚组织体制是工业化时代的产物，已不能适应变化了的环境的要求。可以肯定的是，未来的公共组织应该是弹性化的、整合的、透明的组织；为公民提供整体性服务的组织；跨功能的组织；与社会有广泛联系的组织。如何建构适应新时代发展的组织，并使之适应新环境的需要，的确是二十一世纪公共管理的挑战。

#### （十）如何构建国家与社会的共同治理模式问题

当代政府所面临的复杂性、动态性及多元性的环境以及面对公共问题的复杂性，使得政府的不可治理性增大。事实上政府部门已经无法成为也没有必要唯一的治理者，它必须与民众、企业、非赢利部门一道进行共同治理与共同管理。政府是否有能力激发、培养公民、组织的社会责任感；是否能够给社会提供自我管理的机会；是否改变自己传统的优势感、自我中心意识，将成为21世纪的公共治理重要议题。

#### （十一）公共管理如何应付复杂、不确定与变革的管理

复杂性和非线性是物质、生命和人类社会进化中的显著特征。在今天，科学、技术、经济、社会的发展加速了社会的复杂性和不确定性。在一个复杂性和非线性的环境中，线性思维和线性管理是危险的，会导致教条主义、偏执主义和理想主义。未来公共管理需要发展一种包含着有机的、整体的、生态的管理方式的新的集体行为模型。

#### （十二）重建公共管理的道德秩序

毫无疑问，一个高尚的国家和社会是由良民与良官所共同建构的，诚如行政学家哈特所言，公共管理，不仅关乎专业技术，也重视公共服务的道德追求。可惜的是，在当今的政府管理领域，既缺乏一致认同的道德守则，也缺乏对道德追求的关注。社会学家涂尔干曾言“假如没有目标的话，即使我们大步迈前而去，亦将无所寸进”。面对二十一世纪，我们面临着道德秩序重建的挑战。

### 二、21世纪公共治理需要解决的核心议题

面对着诸多的挑战，关键地是构建公民中心的治理结构，保障公民权利的实现，凸显公共治理的公共性，实现有效的公共治理。在笔者看来，思考和建立面向二十一世纪的公民中心的公共治理形态，必须面对和解答以下几个核心议题：

#### （一）公民权与公民精神

公共治理的起点和中心在于其为之服务的公民，的确，现代公共治理所面临的危机，从根本上来讲是以政府自身为中心而非以人民为中心，宪法中人民主权的原则变成了一句空洞的口号。因此，未来公共治理最重要的是理解公民与政府的关系。具体来说有三点是非常重要的：1. 保障和提升公民的权利，是公共部门存在的唯一合法的依据，亦是政府的基本职能。2. 公共治理需要“知情的公民”（informed citizen）、“沟通协商的公民”

(consultative citizen) 以及“参与的公民”(participatory citizen) 来协助公共政策的制定、执行与公共事务的管理，并鼓励公民积极地实现公民自治权利和自我管理。

3. 公共治理有义务促进积极的公民精神的形成和发展。公共治理需要的不仅仅是人性化的管理施政，更重要的是有责任教育与启蒙、强化与激励公民精神和美德。

## (二) 公共利益

民主国家的政府行政和公共政策必须反映公共利益，这是政府施政的基本原则。虽然公共利益的确是一个不易精确界定的一个概念，但这并不否认公共利益在国家治理过程中的功能和作用。公共利益对于政府行政的价值或重要性，不仅仅在于其政治符号的意义，更重要的是在于其行政实践的意义——促使行政的行动者对其采取的行动进行不断的思考和批判性评估。这种批判性评估应考虑以下几个基本问题：

1. 公共治理是否尊重了人性尊严？
2. 公共治理是否保护了公民的权利？当个别的公民权利与整体的利益发生冲突的时候，公共治理是否作出了恰当的平衡？
3. 公共治理是否体现了大多数人的利益？
4. 公共治理是否体现了弱势利益优先的原则？
5. 公共治理是否超越了特殊利益集团的利益？
6. 公共治理是否超越了部门利益和地方的利益？
7. 公共治理是否超越了短期利益的考量，追求长期利益？
8. 公共治理是否尊重了科学与理性？
9. 公共治理的过程是否开放，是否尊重了民意？
10. 公共治理的过程是否遵循了民主和法律的程序？

## (三) 有效集体行动

公共治理的公共性表明公共治理是一个由多元行动者组成的一个网络进行的集体行动。基本上，民主社会的有效经营和公共问题的有效解决是建立在三大部门协力关系基础之上的，即一个负责任的政府(Accountable government)；有活力的私人部门或企业

(Dynamic private sector) 和自治有活力的公民社会(Independent and vital civil society)。在当代社会事务日益复杂，社会利益更加分化的今天，三者之间的有效互动便显得更加重要。在此背景下，无论是公共治理的理论还是公共治理的实践，都必须回答和思考：我们需要建立一套什么样的制度和机制，以保证社会的公民以及团体能够有效的表达他们的利益，行使他们的权利，履行他们的责任，化解他们之间的冲突。具体而言，需要思考和研究以下的问题：

1. 如何根据时代和环境的变化来确定政府角色和职能以更好的满足社会对政府的管理期待？
2. 如何理解不同政府机构（立法、司法和行政）在公共治理中的角色，并且在强化各自角色和功能的基础上，促使三者之间的有效合作？
3. 私人部门在公共服务中的责任为何？如何有效的处理政府与市场、政府与企业的关系？如何有效的利用市场机制去实现更大的公共利益？
4. 如何有效的处理政府与公民社会的关系，特别是要摆脱“指挥一服从”的思维，促进政府与公民社会之间的良好互动？
5. 如何摆脱零和思维(zero sum)，有效的建立中央与地方政府之间的关系，实现“兼顾中央与地方利益”的现代中央地方关系，实现权力、利益的“均衡”(equilibrium)。
6. 如何处理不同层级地方政府之间的关系，使之更适应快速变化的行政环境？
7. 如何处理地方政府之间的关系，以更好的实现“区域的合作”，突破跨域的行政瓶颈，提升跨域行政的能力？
8. 在全球化时代，如何实现有效的国际合作以达成国际和国内公共事务的有效解决？

#### （四）良好的政策设计

公共治理的核心议题是为了设计高质量的公共政策并加以有效执行以解决公共的问题，在如何设计公共政策问题上，传统上占主流地位的是理性设计理论，该理论强调通过科学理性分析技术，设计有效率与效果的方案。但是这种理性的政策设计观既不能确保真正的反映政策设计的真实现实，又因其精英决策的“专制”性格而很容易沦为特殊利益的工具。因此，建立一种超越理性设计观点的政策设计观，乃是公共治理面临的又一个核心问题。在这里，社会设计的观念，或许更能有效的解决理论和实务的问题。所谓的社会设计(social design)，指政策方案的形成过程是通过不同利害关系人的社会互动达成的，这里，利害关系人是指与特殊政策议题或问题相关的政治家、行政官员、社会群体以及公民。简言之，社会设计强调政策设计和规划的开放性；承认差异的重要性，无论这种差异是表现在价值偏好还是利益；强调沟通行动(communication action)的重要性；强调政策质疑(questioning)和政策辩论的正当性。

这里，在建构公共政策的良好的社会设计制度安排方面，未来公共治理必须回答以下的问题：

1. 公共治理的过程怎样才能更加开放和透明，使不同利害关系人更加了解问题的真相？
2. 公共治理如何能体现出更大的代表性，从而使不同的利害关系人的利益都能得到反映？
3. 公共治理如何建立一套有效的沟通机制，从而使不同的观点、利益得到表达和传递？
4. 公共治理如何建立一套决策参与机制，使不同的人通过制度化的途径参与到公共政策的设计过程？
5. 公共治理如何解决公民参与和专业知识之间的冲突，既能尊重民意又不致于陷入民粹主义的陷阱？

#### （五）公共责任问题

公共责任(public accountability)一直被视为公共治理的核心问题。从历史的发展角度来看，近现代以来的政治和行政发展已经确立了公共责任的以下类型：民主的责任(democratic accountability)；职业的责任(professional accountability)；法律的责任(legal accountability)。

在当今社会，社会的变化和公共治理的复杂性使得公共责任的维护变得更加困难。从我国目前的发展来看，民主政治不甚发达，权力制衡机制的缺乏，监督制度的乏力，行政道德的衰退更使得公共责任的建立面临着艰巨的任务。因此，未来我国公共治理面临的一个重要任务就是探讨建立一套有效的责任机制，以确保公共行动和公共服务的责任的实现。具体说来，必须思考和回答以下的问题：

1. 公共治理的责任到底意味着什么？
2. 公共治理要为什么负责？
3. 公共治理要为谁负责？
4. 在公共治理体系内部如何建立一套完善的责任机制？
5. 如何透过立法的途径强化责任机制？
6. 如何透过司法的途径（司法审查）来强化公共责任？
7. 如何透过公民参与的途径来强化公共责任？
8. 如何构建公共治理的道德秩序，促进公职人员道德的觉醒和伦理的自觉性，从而使公共责任成为一种自觉的行动？

在笔者看来，对以上核心议题的思考和回答，有助于我们更好的思考未来公共治理的形态，寻找可能理想的途径，使公共治理更为优良，从而实现良好的社会。

张成福（中国人民大学公共管理学院），2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>