

协同治理

——读菲利普·莫罗·德法尔日著作的笔记

(2003年8月28日)

作者：托马·穆里埃斯

译者：陈力川

协同治理是富足、网络、流通时代的一种组织、发展和连接社会结构（国家，企业，各种组织）的系统。它要求某种“历史的终结”，即被称为普世的西方价值胜利的时代，既没有战争，也没有贫困。权力发生了变化：它不再是强制性的，也不再使用暴力，而是善于鼓励和说服。那些严厉的、僵化的规定融化在温和的调控体系之中，其规则对不同的参与者来说已成为不言而喻的东西。政府执政不再独断专行，而是创造谈判的空间，并保证其正常运行。因此，协同治理的空间成为一个广阔的活动场所。然而协同治理也有某种乌托邦的成分：它需要所有人的行动都处在一个多元文化和透明的环境之中。

I. 治理的系谱

西方的胜利首先意味着西方民主的传播，它以保障和平和引进协同治理的主要成分——可预见性——为目的。此外，治理可以产生整合力量，以便使所有人都成为游戏的参与者。游戏者具有现代化带来的新型人形象：“有创造才能，机动灵活”。

“协同治理作为一个以创造力的均衡发展为目的的灵活的社会管理体系，要求一个和平和文明的世界。所有文明都有比简单满足基本需要更高的目标，由于社会规范在个人和集体的心理中根深蒂固，以至于人们觉得它们自然而然。但是所有的文明都是不稳定的。当所有紧迫的需要（饥饿，寒冷，不安全）重新取得优先权，任何治理都会被更粗暴的机制一扫而光：定量配给，武力炫耀……”

协同治理可以被作为一个民主的管理体系来加以分析：就像民主一样，它（首先）建立在一个规范化的空间之上，每个人都可以而且应该参与其中。其次，它要求参与者之间的平等原则，这是一个必要的幻觉，以便使参与，即每个人都加入到一个共同的计划之中，成为可能。在这里，电子计算机作为“治理工具”的作用显示出来：它可以使参与有流动性和连续性。

流动性是协同治理的一个要素，实际上，协同治理可以定义为一种管理富裕的方法。然而，没有流动性，富足造成信息和资源的充塞、混乱和浪费。资源被重新定义：与其说它指的是人们已有的东西，不如说是人们创造的东西，与其说是人们拥有的东西，不如说是人们占有的东西，与其说是财产清单，不如说是创新能力。

协同治理也关系到“稀有的物质：空气，水，空间”。它促使某些以往过剩的财富商品化，商品减少包含成本，物以稀为贵。因此，协同治理与可持续发展相联系：谁造成损害谁负责任（用经济学的术语讲，就是将外部问题内部化）。

这又涉及到游戏：仲裁和调控比禁止更受欢迎。于是产生了一个问题：在一个尔虞我诈、讨价还价和竞争的世界，调控来自什么地方？理想的是来自竞争，一个尽可能流通的市场。

“于是，协同治理被定义为一个组织和保护竞争的体系。统治不再是确立和实现某些目标，而是开辟和看守一个游戏场所。”

但是现实世界既不能保证参与者的平等，也不能保证完美的竞争所要求的绝对透明。

但是无论如何，协同治理所推行的调控方式使政府的地位和传统角色发生了根本的变革：政府成为一个整体的一部分，一个体系的组成部分，其决策权的行使以便利和观察社会活动为依归。

此外，严格区分作为一个实体的政府和代表一个体系的协同治理也是非常重要的。政府控制稀有物，而且常以战争作为远景（霍布斯范例）；协同治理管理富足，并在和平的环境中演变（康德范例）。政府维持等级关系，重视统一性和凝聚力，其决策是毫不含糊的，而协同治理鼓励民主精神和平面关系，促进协商，重视多元性和创造性。最后，国家在政府的逻辑里是独一无二的、强有力的警察；协同治理具有独立的权威，国家只不过是最后的办法。

II. 协同治理的结晶

至少有两个变化来源于协同治理：“国营和私营部门互相渗透”（例如，国营事业寻求私人赞助，私营领域出现的“公民企业”潮），以及“公益的重新定义”越来越民主化，何为公益需经有关方面共同协商。这些变化被视为协同治理的不同结晶。

企业协同治理

企业协同治理源自面对企业领导的雇员股东制的确立，企业领导须向股东负责（accountability）。围绕透明、接受独立权威部门的监督、直接责任者要接受制裁和处分等约束，企业协同治理力求在企业领导、雇佣劳动者、股东、公共权力部门之间取得平衡。它处于力量对比的关系之中，提出重新定义政治的普遍性问题。

善治

这首先是国际资本集团（国际货币基金，世界银行等）对申请国提出的要求：

“所有向往繁荣的国家都应该向观光客、投资者、金融机构、国际组织、评比机构推销自己。这个国家应该提供善治的保证：尊重私有财产，程序透明，对本国人和外国人一视同仁，资本自由流通。”

善治表现为国家向企业看齐，公共权力的合法性不再是确定无疑的了。国家对国民和国际社会负有不可推卸的责任。这一责任化的过程还通过法律影响力的扩大而得到彰显，法律已不再是国家的专利。最后，公益也不再只属于国家的管辖范围：从今以后，公益应当围绕合理的、发展的联合体而得到落实，以便融合民众观点多元化和复杂的属性。

全球协同治理

全球协同治理在和平的环境中登场。它的目标——全球协调发展——有赖于一个围绕共同利益的合作体系，如和平，人权，环保，交流等等，

政治被重新塑造：

- 不仅政治的地理范畴扩展到全球，政治的使命是保护物种的生存和人类的发展，而且从环境到健康，从维持秩序到团结互助，一切都成为政治，当代人拒绝命中注定的事情（衰老，死亡……），并认为一切都应该而且可以得到管理”；
- 参与者被负于责任，国家成为众多参与者之一；
- 程序具有关键作用，工作的动力比追求的目标更重要。可以通过三个概念来理解其重要性：团队，俱乐部，合作关系。首先，团队保证个人对集体的服从，使共同工作成为可能，而且以有规则的竞争为前景。其次，俱乐部回应了一种边界理论：从外部进入内部意味着规章制度和自律的内在化；再者，其成员在满足个人愿望的同时，也追求俱乐部的目标。这个为所有社会空间所共有的逻辑因入会条件非常苛求而得到验证。最后，合作关系要求合作伙伴之间的平等原则，这一原则的维持需要一个规则框架和导致共同工作动力的相互依存关系。这涉及到调和统一性和多元性的问题；
- 人们终于从不可克服的对立冲突过渡到呼吁谈判解决的分歧。

III. 协同治理的世界

协同治理不是一个协调一致的空间，而是“一个不同机制混合而成的整体”。每个机制都铺开它自己的治理空间。这些不同机制的连接构成所谓协同治理的整体。人们可以从中提炼出至少“四个要素：作为财富和权力来源和条件的流通和网络；透过多种形式和经常性的交易而介入的众多参与者；不同的法规和游戏规则不断地取长补短；最后，守卫者和仲裁人负责保证程序的合法性。

首先，流通和网络重新定义权力意义上的政治。权力不再是单一的、垂直的，它被确定为控制流通，建立和动员网络的能力。权力变得温和（soft power），并且不那么显眼，“它通过鼓励和说服发生作用”，“把自己融进多种形式和持续不断的谈判当中”。此外，安全普遍化，特别是在各种流动的交叉点和接触面，网络敏感的交接处（机场，边界，交易处，聚会的地方等等）。

协同治理的参与者以言论民主化为名义而增多。关于各种题目的各类对话和聚会形成了“一个世界公共舞台的乱象”。表达和介入的合法性不再取决于强权，而是取决于“建议和定时间表的能力”。参与者混合在一起：非政府组织，公共权力，政府间组织，压力集团，企业等等。总体利益成为不同社会参与者谈判的关键点。

协同治理也同样改造了法规的制定：僵硬的规章条例让位给温和的“调控”，鼓励和说服兼而有之。法律失去了它一贯的庄严呆板，成为无限增生——“协同治理的社会是罗唆的社会——无休止的谈判和诠释的对象。

最后，独立的监督和鉴定机构可作为协同治理的象征。它们追求绝对的透明，由此产生了评估的重要性，评估除了客观评价以外，还能起到促进企业改善经营的作用。为了使监督机构的权威具有合法性，它必须集专业能力和独立性于一身。此外，这些独立的监督和鉴定机构表达了“公权力、国家和政府在安全和公共卫生问题方面的不安”。它们证实了协同治理和民主所寻求的共识不见得适合所有的问题：“全体人意见一致也可能犯错误——例如相信太阳围绕地球转动”。

IV. 令人生疑的协同治理实验室

跨国公司

协同治理的中心议题之一是统一性和多样性的调和。在自诩为“网络之网络”的跨国公司里，这个议题表现为协调性和创造性之间的两难困境：整体的同一性不应该压制多样性的创造精神。由此产生多元文化的要求，这是“全球化”时代要适应的迫切需要。这一观念向企业表达了调和全局观点和对地方市场适应能力的必要性。

联合国体制

联合国体制至少以四种方式支持协同治理的观念：

- 建设持久和平的观念，而不是简单的休战；
- 民主的多边观念，结合平等的三方：“世界，国家和个人，每一方都处于另外两方的监督之下”；
- 联合国的地位处在民主与强权之间，平等和普遍主义理想与“一个由不平等的主权国家组成的世界之间，主权国家的合法性建立在限定的领土和人口之上”；
- 将人类的续存作为全球政治问题，特别是有鉴于三个令人不安的因素：新的大规模毁灭能力，人对自然界平衡的干扰，以及由于流动迁徙的高速增长，各种传染病大流行的趋势。

国际体制

“所有以组织和管理某个具体领域为己任的机构（保护鲸鱼，使用电磁光谱……）都可以通过一整套规则和程序被确定为国际体制，这些机构往往与有关部门，首先是国家相结合。”

这些组织被承认具有公益性质，认同参与者的平等原则，通过了全球公共财产的鉴定，并接受审查和监督而进入协同治理体系。

然而，共同利益与其说是一致认同的东西，不如说是经常引发争论的对象，它暴露出参与者之间的不平等：美国不受规则约束的地位就是最有力的证明。平等原则的要求以事实上的不平等为背景。例如，反对核扩散条例与其说是寻求真正的平等，毋宁说是一个管理不平等，维持不合理现状的复杂体系。相反，世界贸易组织及其化解分歧的机构（ORD）建立了一个追求真正平等的多边体系：谈判以各方都能成为赢家为前景。至于世界公共财产的概念，它反映出对“人类生存不可或缺之元素”的关心，力求“使人更好地估量每种活动的代价，并作出更理性的选择”，尤其是在可持续发展的前景下。

欧洲建设

欧洲建设有两种：人权的欧洲，通过欧洲保障人权和基本自由公约，和欧洲联盟。

欧洲建设结合了协同治理的六个组成部分：

- 确定最高共同利益（和平，社会公正，贸易，经济增长和稳定，等等）；
- 基本公约；
- 确保私人活力自由发展的游戏规则（人权和自由迁徙）；
- 独立的监督机制（欧盟委员会，欧洲人权法院[CEDH]，等等）；
- 多种上诉的可能性（欧洲人权法院[CEDH]，欧共体法院[CJCE]）；
- 政治去意识形态化（通过技术化的途径）。

V. 协同治理的疑问

协同治理在不确定的状态中展露头角：冲突背景下的谈判，在各种势力较量之中社会团结无以为系，多元文化与支离破碎的文化并存，绝对透明的乌托邦追求，与创造力发展相矛盾的日益复杂的监督体系，等等。错综复杂的新的形势，新的挑战就这样浮现出来。

国际货币基金所代表的国际协助，在阿根廷的例子表现出两面：

“只要参与者理性，而且没发生严重干扰，全球协同治理是温和的。如果协同治理这条船在暴风雨中颠簸得很厉害，船员（参与国）又不遵守纪律，强行的老办法就会卷土重来：任命船长，实行无法回避的规定和惩罚性措施。”

至于多元文化，它是一个富裕社会的理想：“问题不再是活下去，而是更好地享受各种各样的财富……。但是，作为多元文化主要美德的宽容和开放只属于那些自信自己的优势，不担心被异化的强势文化。此外，多元文化导致团体主义的结果（例如，在限额政策上）：使每个人区别于他人和将自己封闭在一个文化团体之间的界线并不明显。

另一个模糊的地方是透明的要求。它的出发点是一个民主的原则：获得信息的基本权利。但实际上，信息与其说是一种权利，不如说是权力的赌注，透明事实上受制于力量对比：“它成为一面没有锡汞的镜子”。

至于对话和谈判，它们无法消除某些冲突的不可避免性，尤其是那些旨在表达巩固身份需要的冲突。这个领域经常是产生各种原教旨主义的温床。

最后，保安力量是无法回避的问题：一个纯粹自动调节的秩序是乌托邦式的空想，然而，一个由全球基本公约指定的保安力量还没有进入人们的视野。

全球协同治理必然是不完善的。一个全球政府的组成还没有提到议事日程上来，它要管整个世界的事就只能在无能和专制之间摇摆不定。世界协同治理只能是没有放弃合法自卫权利的主权国家和世界警察的雏形之间一个不稳定的平衡。……所有的协同治理，尤其是全球性的，都是一个不断调整的修补工程。

结论

协同治理表达的新意是：

“民主的、富裕的、城市化的、受到教育的、始终与外界保持联系的社会的治理方式不可能与传统社会的治理方式一样。”

这些社会在平等的关系上要求对话，谈判，妥协，但是暴力和力量悬殊使协同治理的条件变质，经常使它变得不大可能，有时是完全不可能。在全球恐怖主义的阴影下，恐惧，忧虑，不安全感油然而生。

于是，“温和的协同治理无法代替严厉的政府”，和平的建设亦无法驱散战争的阴霾。

评论

菲利浦·莫罗·德法尔日毕业于法国国立行政学院（ENA），是巴黎政治学院的教授和法国国际关系学院（IFRI）的研究员。他曾在欧洲整合、社群权利和移民等领域担任过多种行政职务。他是欧洲建设和全球问题（世界一体化，环境保护等）的专家。

他的书《论协同治理》，篇幅不大但言简意赅，满足了国际关系领域的实践者和大学教员廓清协同治理概念的要求。开始提出的问题是弄清协同治理是一种方式还是一种本质性的变化。人们对这个问题的回答在两者兼而有之，或两者都不是之间犹豫不决。协同治理这个词在九十年代末走红，现在非常时髦。人们甚至经常在不确定其涵义的情况下胡乱使用，以至于产生混淆。但是，一经明确后，我们看到这个概念特指一种真正的趋势，甚至表示一种在特定结构中发生的现实：它是一种实质性的变化，然而，既不是协调一致的，也不具有普遍性。

在菲利浦·莫罗·德法尔日的书中，协同治理这个概念有时是描述性的——描述一种现实——，有时是规范性的——它勾勒一种趋势，表达一种应然的状态。这

种双重性可能构成了理解协同治理概念的主要困难。作为描述性的概念，协同治理指的是所有可变的组织形式，特别是体制内的，还有所有可变的相互作用和相互依存的形式：人们正是在这个意义上说，一个国家，一个组织治理得“不好”。但是在规范的意义上使用这一概念，协同治理涉及一种乌托邦，瞄准一种既复杂又协调、引导我们社会演变的体系上。无论如何，协同治理目前只是这个体系的进展不一、前景不一的整体草案。这是一个部分调节的过程，在区域层级产生了整合及标准化的作用。

协同治理概念的好处是在未来的前景中描述一个现实。它重视人类超越战争，创造和谐融洽和社会团结，开启共同活力，创造涵盖越来越大的道德范围的真实愿望。这就是它的成功及合理性的原因，特别是在发展领域。

关键词：民主，善治，权力，协同治理，政府，多元文化，国际组织，国际关系，企业协同治理，全球协同治理，和平，国际经济调控，人类进步基金会（FPH）合作伙伴。

作者：托马·穆里埃斯（Thomas Mouriès）

参考资料：Que sais-je ? N°. 3676-PUF, 128 页

Fondation Charles Léopold Mayer, 托马·穆里埃斯



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