

治理的五个基本原则以及与国际合作的关联

作者：皮埃尔·卡蓝默

译者：陈力川

合法性及其根基，民主和公民性，能力和效率，合作与伙伴关系，地方与整体的关系以及治理层级的关系，这五个相互关联并有多种具体表现形式的原则构成了治理的共同基础。

一场关于国际合作对治理改革贡献的讨论会提出了七个问题：

- 什么是治理？
- 这是不是一个新问题？
- 治理为什么是国际合作的当务之急？
- 国际合作的实践如何回应治理的问题？
- 治理的共同原则是什么？
- 这些原则为什么表述容易实施难？
- 目前的治理在哪些方面与这些原则相矛盾？

一、国际合作在治理领域的重要性

近几年，关心治理和国际合作的公共和私人机构围绕以下几点取得了一致的意见：

- 1、治理不能被缩减为某种国家体制，或者政治制度，例如代议制。治理的定义应当更广泛：这是一种社会调节的艺术，目的是保证社会的生存、团结和发展，以及社会与生物圈的平衡；
- 2、治理改革，或者说治理革命，在所有的国家都是当务之急，特别是在迅速演变的发展中国家；
- 3、一种治理只有被民众认同才具有合法性，这意味着它必须适合所有的人，并植根于每个社会的文化和历史的土壤之中；
- 4、治理是一个永恒的问题，虽然它在实践中的形式因环境和时代不同而变化，然而却遵守几个恒定的原则；处于不同发展水平的社会之间的经验交流使这些原则变得显而易见；
- 5、一个社会发明适合它的治理模式需要一个长期的过程；国际援助应该通过长期的资助和提供国际交流的经验教训伴随这一努力；
- 6、各个社会可以通过对比它们实施普世治理原则的方法，或通过从困难和失败中吸取教训

而互相借鉴，互相帮助；

7、治理质量的评估标准只能与实行这些标准的国家共同商定，即相关的社会应当参与质量标准 and 评估方式的制定；

8、之所以谈到治理的革命，是因为各个社会和它们所面对的问题的性质，以及提出这些问题的层级都是前所未有的，这要求重新修正观念体系、制度安排和公职人员的文化；

9、培养未来治理的人材是一代人成功变革的重要条件之一。

二、治理的五个共同原则及其组合

爱因斯坦说过：“最不可理解的是世界是可以理解的”。治理也一样：鉴于治理层级、治理领域和治理背景的多样性，最不可理解的是人们可以将治理的艺术归纳为几个普遍原则。

经过归纳，治理的艺术包含了以下五个有多种组合可能性的原则：

1、权力行使的合法性及其根基：统治的方式必须得到人民的赞同；行使权力的人必须是值得信赖的人；对个人自由的限制尽可能减少，而且要明确出自对公益的需要；社会的组织建立在被认可和遵守的伦理基础之上；

2、符合民主理想和公民权利的行使：每个人都应该感到自己是集体命运的一部分，这样可以排除多数专制；在权利、权力和责任之间达到公正的平衡；任何权力的行使都不能没有制衡；

3、能力和效率：公共机构的观念、运作方式和公务员应该表现其合理性、专业能力，以及切实满足多元社会需要的能力；

4、合作与伙伴关系：所有人都应当对公益贡献力量，治理应当按照共同制定的程序，组织公共和私人部门的不同行动者之间，不同治理层次之间，行政部门之间的关系；

5、地方与整体的关系：社会的组织应当使基层社群的自治与直到世界层面的社会团结相协调；做法可以多种多样，就像所有大规模组织和所有生命体一样，等级制的金字塔是最没有效率的组织之一。

这些原则看似简单，但执行起来却困难重重。现实经常与这些原则相去甚远。实行适应二十一世纪现实的治理呼吁一场真正的观念、心态、体制、方法的革命，这样一场革命只有通过坚韧的努力和坚定的意志，以及对长远目标和未来的道路高瞻远瞩才能完成。这些条件很少同时具备。

三、这些治理原则在现实中与我们目前的治理观念相矛盾

目前的治理建立在某些先入之见上，这些先入之见很少得到阐述，但却束缚人们的思想。所以有必要将它们表述出来，并揭示为什么治理的革命要求代替这些先入之见。

这些先入之见是：

1、统一性和多样性的关系是一场没有赢家的游戏……

(正相反，治理的全部艺术正是追求更多的多样性和统一性，更多的自主性和团结。)

2、统一性在社会的内部；多样性在社会的外部……

(正相反，所有的社会事实上都是混杂的，经常是由多种族组成的，因此没有“外部”可言，因为在全球化时代，地球已成为我们的“内部空间”。)

3、公共领域和私人领域是两个分开的活动场所……

(正相反，公共财富事实上是许多参与者创造的，有必要确认他们的责任和互补性。)

4、在民主国家，治理的合法性是不言而喻的，因为治理的出发点是人民自愿接受管理，并可以自由选择执政者……

(正相反，目前的经验表明，即使在民主制度中，政治精英的信誉也是每况愈下；权力行使的合法性应当从本身思考。)

5、代议制民主是治理不可超越的形式……

(正相反，代议制民主是诞生于十七、十八世纪西欧特殊历史环境中的一种治理形式；现在，公民感到无法左右他们的命运，因为决定他们未来的因素经常超出了国家议会的权限范围。)

6、每个治理层级都有一个相应的特殊权能，以便能准确无误地确定每个执政者的责任……

(正相反，任何一个真正的社会问题都无法在一个层级上处理；重要的是几个治理层级分担权责的规则；这就是主动辅助性原则。)

7、将问题按部门切割是解决问题的有效方式……

(正相反，今天的问题正是要设想多部门的集合政策。)

8、治理的特征取决于体制的性质，机构之间权责的分配，保证法律面前人人平等的法规…

…

(正相反，确定现代治理的是目标，伦理和工作机制。)

9、治理改革旨在改革体制，权责和法规……

(正相反，这样的改革只触及事物的表面，只能带来表层的变化。)

10、治理的规则管理的是一个有组织的社会……

(正相反，大部分体制所管理的社会都还需要建设，特别是国际社会。)

11、 治理归结为国家和主权.....

(正相反，威斯特法利亚国家模式已经过时；国家继续扮演一个重要的角色，但是是在一个从世界到地方的多层级的治理体系当中。)

12、 人民不会懂得复杂的问题；因此人民应当授权他们的代表，或者后者委托的专家去处理复杂的问题.....

(正相反，如果人民没有能力懂得和处理复杂的问题，那么今天就应当放弃民主；然而，让公民参与处理复杂问题的方法是存在的。)

13、 政治上重要的时刻是决策的时刻.....

(正相反，今天，重要的是逐渐取得令人满意的处理结果的程序。)

14、 公务员的角色是遵守并让人遵守规则.....

(正相反，公务员具有自主性，正是这一自主性使公务员的存在变得必要与合理。)

2006年7月18日——20日

Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame traduit par Albert Chen Lichuan



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