

La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance

克里斯多夫·埃贝哈尔

20/10/2003

E-mail :c.eberhard@free.fr

破碎的民主。为了治理的革命

——皮埃尔·卡蓝默（巴黎）

摘要：

进入 21 世纪不仅意味着进入了一个新的千年，而且也是时代的变迁，新时代向我们提出了双重挑战。重新思考我们的思维方式和制度，这是为了建立一个共同的伦理基础，在这个基础上，全世界人民可以管理他们相互依存的关系，制定、展开和落实新的规则，为我们必须共同居住的地球村提供一个灵魂，一种意义，一些规则，一种公平和一种前途。

从 1945 年开始，随着一个真正的全球性社会出现，不可逆转的全球化的动力以及全球各阶层独立运动的发展，民主，政体和各国的疆域都应该被重新考虑。如果在威斯特伐利亚国家的模式中，我们对为了结成同盟而采取的资源与权限共有化反响激烈，那么现在这个观点也应该被推翻。全球性事务，正如人类对生物圈的影响，已成为我们的国内事务：我们分享唯一并且脆弱的地球资源。看起来我们不可避免地需要着手进行一场包括两个阶段的治理革命。

首先，它要求在治理革命中引入“公共管理”或者是国家的概念。引入这个既老又新的概念，就是迫使自己对社会的规范进行更长远、更广泛、更实事求是的审视。治理包含了立法、法治、政治、公共机制和管理的概念，特别关注事物的实际运行，最初是关系到社会对权力的机制和代表机构及对一个社会的构成的认识；之后是对程序的运行详情，对精神状态和运行的关键，对公务员和公民之间的关系的现实，对有关各方结合与否的合作形式，对社会组织成为公司、共同体、协会的方式的认识。对于治理的理解使得我们改变了看法来构思和管理公共行为。对于治理的理解当然需要借助于历史、文化、政治学和行政学，但也需要借助于组织社会学。而且，另外，可以提炼出治理的公共原则，即一种思考方式，它能使所有社会都拥有一本公共责任书，每人都可根据自己的文化历史根基，自己的模式和实践而由此形成构想。（1.在这个概念中，国家主权是绝对的，一个国家有一块领土，治理的理念被简化为政府的理念和公共服务的理念，而唯一的国际法律的基础就是国家之间的和约。）

接着，我们应该注意到过去 50 年中的经历造成了一个全新的局面，迫使我们重新思考现在的治理。相互依赖的规模改变了，经济性质改变了，各种问题的相互作用已成为规律，信息革命既改变了生产的过程，也改变了获得知识和实行民主的条件，全球的生态平衡成为中心问题；新的全球性因素出现了，资本主义与共产主义的冲突暂告一段落。然而，我们仍然以昨天的思想考虑明天的世界，我们企图以前天的机构对明天的世界进行管理。在地方和地区，我们堆积了各种机构，以及相互竞争、相互抵消的中间机构。在国家一级，我们每年都要增设新的横向机构，但又无法改变行政机构的分块运行模式。在世界范围内，我们不断

增加目标和负责达到这些目标的机构，但没有一个机构真正拥有必要的手段，也没有标准和规则的层次。因此必须进行一场哥白尼式的革命，改变视角，改变观点，对体制进行重新组合。这一革命将围绕关系的思想展开。明天的治理再也不能忽视了关系，不能分割职权，行动者以及层次这三者。相反地，我们应该将关系放到制度设计的中心位置。这就是由对引发当前治理危机的形势的分析而得出的。当前治理的危机引出了革命的开端和前提，也引出了建立在关系之上的，由六个章节重新组合的治理共同原则的报告：共同体的建制和治理的伦理基础；治理各层次间的关系和主动辅助性原则；公共行动和市场的关系；公共政权与其他行动者之间的关系；治理中地方区域的地位；建制工程。

当前治理的落后于形势以及复兴的因素。治理的落后表现在5个方面：首先，科学技术革命使我们进入了一个新时代。这既由问题的等级体现，又由民主实施的性质和各种可能形式体现。其次，由于缺乏适当的公共调节，全球化目前受制于市场且仅限于经济全球化的范围内。现在的挑战在于建立一个能对全人类前景负责的联盟，在短期内，使更大范围的经济走上正轨。至于民主，由于缺少好的实施，缺乏对基本问题的关注，缺乏对自身改革的引导，致使其内容空洞。她正处于危机之中，即使表面上看起来她获得了辉煌的成就。如果不能重新赋予从地方到世界的治理以清晰的前景，政界将陷入危机。在应用方面，公共行动的解构和思想框架的不适应，仍停留在泰勒式国家的模式。他们的分歧和文化使得他们少有能力去处理一些复杂的问题，去经营一些关系与合作，去考虑形势的多样性。治理完全是一门实践的艺术，所以必须从日常生活出发加以理解。专家和政治负责人必须放弃寻求导致最佳结果（实质合理）的完美的，即普遍的条件，将注意力集中在“良好的实践”（程式合理）。如果我们想要做到经验的成功移植，就应该要向他人学习，并且学习的过程比结果更重。再者，公共行动的思维和机制应该考虑到各种挑战，各个行动者以及各个层次之间的关系，这与他们的习惯不符，原来他们首先依照等级和直线形式划分和组织事物。然后，改革的展望和战略大多时候是无效的。他们的失败也给人一种公共行动并非可改革的印象。阻碍的因素有：1.政界过于经常地将自己的无能归咎于管理部门；2.在改革中，公务员没有得到足够动员；3.对工具现代性的幻觉；4.缺乏持久性；5.公共管理方面智力投入不足；6.大部分的改革都没有对治理进行根本性的改革。

然而，如果两个条件齐全的话，治理改革的失败并不是必然的。首先，制度的改革不足，我们要改变看事物的眼光，对目前治理改革的基础提出质疑，即使这个基础长期以来都被认为是理所当然的。

当然，这并不是指在所有方面都要构建一个新的体系，只是从那些已经在运作中的开始，从治理革命的开端开始。这种改革可以在实践中看到，但是一般首先都是思想上的革命。通过稍事调整，产生了一些不是很稳定且又复杂的方法使得以前的体系适应了新的现实。放眼于现实，我们可以重拾治理革命的开端。皮埃尔·卡蓝默列出的八点：1.政治上的承诺向其他的社会和公民的承诺转移。2.公民社会和国家合作新模式出现，这改变了共有与私有之间的传统界限。显然，在民间组织的活动中，这个新模式弥补了国家机能缺陷的不足，在政治机构与公民之间起了中介性作用，甚至有时在创建发展的新模式时起了领头的作用。3.经济和社会间的关系被重新定义，正如大量的“微型信贷”所显示的那样，它们首先可以增加当地社会资本。4.由于国家越来越感受到它所影响的文化研究隐蔽资料这笔潜在资源的重要性，再加上它越来越倾向于合作实践，它的措施变得更加富有成效。5.参与到非制度化运动和对法律多元化的诉求，尤其是在法律能够弥补国家机能缺陷的情况下。6.“地方”的作用被重新发现。7.欧洲的治理促进了责任分担的品质，比如：在《走向公平贸易标准欧洲宪章》中。

8, 在国际规则缺乏的问题面前, 公民社会采取了行动。如在 1992 年, 联合国就各种不同的主题在里约热内卢举办的地球峰会。“非政府组织现象”的出现, 在公众讨论的建设上占有重要的地位, 但又绝对是非政府的国际论坛的开创。如: 达沃斯世界经济论坛或反达沃斯论坛, 阿雷格利港的世界社会论坛。(2.在这个观点中, 应该打破传统的二元对立: “代表和其他人”, “政客和管理者”, “国家与市场”, “公有与私有”, “规则与契约”, “合法性与非法性”……同样, 比如在公与私的对立中, 把需要完成的职能和承担完成该项职能的组织分开来, 那我们就打开了许多通向改革的大门。)

2. 治理的共同原则

为了提出新的治理原则, 我们应该解构威斯特伐利亚国家的模式并重建一个新的, 这并不是一般的东拼西凑, 而是以一种新的, 严密的方式重组治理的各种因素。新的体系的根基是关系, 因为社会的能力既是相互依赖的又是无限多样的, 其生存与发展取决与管理关系, 保证最大限度的一致性和最大限度的多样性的能力。皮埃尔·卡蓝默关注了六种不同的关系。

首先, 治理的第一个职能是建立保持共同体的和谐, 并致力于管理一致性与多样性之间的关系。为此, 治理仅仅是合法的还不够, 他还必须是合理的。公共权利的行为应当满足接受人的需求, 并且应该是建立在公认的共同价值和原则之上。再者, 治理应该由值得信任的负责任的治理者有效地实施, 并且在为了达到一个共同目标时, 也应该遵守最小约束原则, 为了达到共同的利益目标, 将对每个人必需的约束限制在最小程度上。但是他同时也强调伦理与治理的不可分离的关系。这首先是因为目的重于方式, 其次是因为在没有伦理基础的条件下, 我们不可能进行和平的治理或者是民主的治理。在人类当前的情况下, 任何治理最终都要来自世界的治理, 世界的治理只能有契约的基础, 而这个契约基础就是建立伦理的原则上。共同伦理原则伴随和支配着全球范围的社会共同体和政治共同体的产生。而伦理又应该建立在责任之上: 我们就是负责人, 因为我们的行为会对其他人类和自然产生影响; 人类的责任和他们拥有的可能性成正比; 应该以积极的态度, 而不是被动的态度来设想权力和责任; 责任不应该仅适用于今天和未来。过去集体所造成的损害应当由有关的集体担负道义的责任, 并且尽力进行具体的弥补。按照宪法规定, 根据共同财产的要求, 治理改革需要限制当权者的行为。在传统上, 通过对领域权限限定性的说明, 在宪法中划定治理的构成范围。这必然劳而无功, 因为所有的问题都是分不开的。划定治理范畴应当依据共同追求的目标、指导行动的伦理标准、不同治理层次之间的合作应遵循的规则和最少强制性原则。因此, 以职能分配、按部门设置机构和规则为标志的传统意义上的治理, 就让位于一种以目标、伦理原则和具体工作机制为主要内容的全新治理模式。职能、规则和机构属于存在物和手段的范畴, 这是需要限定和划分的空间。而目标、标准和具体机制属于意图、终极目的、判断和过程的范畴, 这是关系、对话和个案的空间。

各个治理层次之间的关系不能在一个层次上进行处理, 所有的一切都同时是地方的和全球的。明天的治理, 其关键问题将不再是各级分工的原则, 而正好相反, 是各级合作的原则。每一级都有排他性行使的的职能, 那么各治理层次独立的运行就是造成民主危机的主要原因之一。事实上, 社会的发展既是地方性的, 又是全球性的。最终结果是将这些变化的主要部分置于政治范畴之外, 导致公民对民主本身产生虚幻的感觉。对于责任的思考促使我们构想地方与全球另一种形式的关系: 主动辅助性原则。主动辅助性原则得到证实, 即为共同财产而强制的纪律必须以追求的目标为基准, 而不是以恒定的“政治与行政地方区域”的存在为由。为了达到充分的合理性, 这一纪律必须满足最小强制原则。层次之间的连接是治理

的中心问题。治理各层次之间的关系一直存在，但只是被置于边缘或是不予考虑的地位。把这个问题置于思考的中心，就是实施“倒置原则”：将过去置于边缘位置的放到中心位置；而将一直位于中心的反过来作为次要问题处理。主动辅助性原则的目标在于促使行动者能够结成真正的合作伙伴关系的可能性出现。他们的逻辑思维、约束、能力和知识必须得到承认；为了在共同利益的基础上进行共同的行动，各方必须有一定的自由；必须有能力承担社会多样性的各方面。在主动辅助性原则中，要求尽可能由地方一级对给予公众的答复负责，但这并不表示一切地方一级就可以自由的动作，而是需要遵循一定的共同知道原则。为了解释强加于地方的约束政策，需要澄清的是行动的理由，而不是权力机关作用的范围。这就使得遵从一致的义务被直接中肯的义务所取代。对于公共权利代言人来说，并不是以是否按规定行事来评判他们，而在于他们是否能与其他行动者一起制定出满意的解决办法。这就要求每个活动领域的“纵向”协调以及“横向”或关系协调。横向或关系协调使不同活动部门为共同目标服务。

公共行动与市场的关系引起了对于自然，消费欲望，财产与服务分配的思考。首先，应该区别于那些被共同分享后遭到破坏，要求集体管理的公共财产，自然资源在分享中被分割，但并不是可以随意支出使用的。它被用来满足人类需求但破坏了未来人类的生存条件（它处于公平与效率的紧张局势之中）。财产与服务在分享中被分割，它们是人类技术发明的成果，这使得市场机制化看起来更合理。最后，财产与服务在被分享后得到了增加，并且根据传统，他们超出了经济领域的范围之外，但越来越受知识经济，信息革命和科学发展三重作用的影响。然后，经济治理的规则应该根据其实际作用的尺度被评估，被充实。

至于论述公共权力部门与其他行动者的关系，其出发点是，大部分真实的问题都需要公共权力机构与各种各样的行动者的合作。这表示一个行动者的责任种类不是由他个人是公立或私立的性质来决定，而是由我们看到的他的行动所造成的影响的性质来决定。这其中最重要的一点是，我们应该聚齐所有条件来促使管理共同问题的不同行动者之间合作伙伴关系的形成。合作关系形成的先决条件是建立一个公共辩论的舞台。这在目前看来是极为重要的，尤其是在超国家的范围。另外一个先决条件是给每个行动者以发言权，因为并非所有的主角都拥有相同的手段用于获取信息、自己组织活动和表达个人意见。一个社会组织只有在真正涉入公共范畴之后，才能拥有他们自己的发表言论的空间。

地方区域是新治理的基石。因为它是组织社会行动者之间、不同层次的治理之间、不同的问题之间、人类和生物圈之间、政府部门与社会其他部分之间的关系的最好空间。地方经常被认为是一处在大人工作时孩子们玩耍的大院儿，或者被认为是具体行动的地点，或者被认为是“穷人的地盘”或“乡村医疗站”，是作战的后方，或者被同古老的传统思想联系起来。“着眼全球，立足地方”，经过思考，我们就可以发现这种说法急切的需要被重新思考，而且应该是从地方区域开始思考。事实上，回到主动辅助性原则，地方区域既表现为另一个层次上确定的指导原则的实施点，即不同层次的治理合作空间，也是思考、评估和开辟新路的起点。

对建制工程的一种思考，其出发点是：机构的逻辑、程序、文化、决策模式和时间管理对治理的构建远比政治演说——即使是用心最好的政治演说——更为有效。在传统的政治权利中，人们一般将注意力完全集中在决策的时刻，“治理就是选择”。因此，人们反而把最主要的东西置之不顾，即治理者必须选择的各种解决办法是在什么样的条件下制定的。然而，在制定解决办法的过程中，最重要的就在过程之外。在某种意义上，建制工程是一门设计机构的

艺术，原来的“高深逻辑”将变成追求的目标。建制的过程是自由安排的，但他足够透明，保证了所有相关人士对他的监督。

作者：克里斯多夫·埃贝哈尔

Mots clés 关键词：

democratie (n.f) 民主

en miette 破碎的

gouvernance (n.f) 治理

le modèle “westphalien” 威斯特伐利亚模式

confédération (n.f) 同盟

biosphère (n.f) 生物圈

gestion publique 公共管理

souveraineté (n.f) 主权

la révolution copernicienne 哥白尼式的革命

le principe de subsidiarité active 主动辅助性原则

tayloriste 泰勒式的

cahier de charges commun 公共责任书

micro-crédit 微型信贷

un mouvement de désinstitutionalisation 非制度化运动

le forum de Davos 达沃斯论坛

l’anti—Davos 反达沃斯论坛

le principe de moindre contrainte 最小约束原则

la “brique de base” 基石

penser globalement et agir localement 着眼全球，立足地方

翻译：熊未央

克里斯多夫·埃贝哈尔, 2003



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