

在发展中国家培育治理

——挑战及可能的解决方案

Arie Halachmi

聂勇浩 张 照译*

【摘要】十多年来,很多位学者都曾经讨论过从统治(governing)向治理(governance)转型的各种前景,有在普遍意义上的,也有在发展中国家特定意义上的。但是政府加速这一转型的尝试所引发的某些难题,却未曾得到过足够的应对。例如,由哪些人界定或者决定哪些公共服务的领域可以允许不同层次的政府将其授权、放权或者外包给私人或者非营利组织?发展中国家政府面临的挑战甚至更加复杂。这些国家的政府需要处理所有困扰着发达国家或“援助国”的转型问题。然而此外,发展中国家的国家政府(national governments)还必须考虑那些机能失调状态的可能性。论文的首要目的在于阐述对于援助国和受援助国而言,从统治到治理的转型所面临挑战的本质是什么。其次则在于提出一个可以寄予希望的方案以应对发展中国家治理转型过程中所面临的挑战。

【关键词】治理 发展中国家 挑战 战略

【中图分类号】D03 **【文献标识码】**A

莫尼兹和欧盖因(Muniz & O'Guinn, 2001)提醒我们,“社群”是西方社会思想中的一个核心理念,并且这一理念的根源是无法和文明的发展历史割裂开来的。为了支持这一论断,他们列举出了一长串权威人士名单。莫尼兹和欧盖因(2001)还认为,社群的理念被历史性地置于现代性批判之中。并且从莫尼兹和欧盖因(2001)的分析中可以看出,“社群”这一理念的中心性已然遭到“国家”、“社

* Arie Halachmi, 美国田纳西州立大学教授,美国国家生产力研究中心副主任,中山大学访问教授;聂勇浩,中山大学资讯管理系,讲师;张照,中山大学地球科学系,硕士。

会”这些理念的侵蚀,这一过程中“福利国家”的观念显得尤为令人瞩目。他们指出早期社会学家不但将蓬勃兴起的 19 世纪的现代性视作对社群的挑战,而且认为它摧毁了社群(Muniz & O'Guinn, 2001)。根据莫尼兹和欧盖因(2001)的观点,社会的概念在很大程度上就是社群的反面。而纵观这两个术语的发展过程,社群和社会在本质上就是一对反义词。他们正确地观察到,斐迪南德·滕尼斯(Ferdinand Tonnies)写于 1887 年的名著《礼俗社会和法理社会》(*Gemeinschaft and Gesellschaft*) (大概等同于社群和社会),正式区分了习俗化、家庭化、情感性的乡村“社群”和程序化、契约化、个人化、理性的城市“社会”。他们认为这一论述潜在的本质含义在于,那些更接近自然状态从而更加真实的事物(社群)已经被更加非人格化的、大众化生产的、更少定型化的人类经验(现代社会)所替代。然而,失范、混乱和分离性作为现代性对前现代社群的致命攻击的后果已经被逐渐认识到。正如伊兹欧尼(Etzioni, 1993)对“社群主义”的呼唤所表明的那样,整个 20 世纪,直到今天,社群缺失的后遗症已经影响、注入而且可能感染了社会思潮。

在伊兹欧尼(2003)看来:

社群主义是一种社会哲学,主张社会应该明确阐释什么是善,而这样的阐释既是需要的也是合理的。社群主义经常被拿来与古典自由主义作比较,后者的哲学立场则是主张个体应该根据他或者她自身来阐述什么是善。社群主义考察共享的善的概念(价值)是如何得以形成、传播、认可和强化的。因此,群体在社群中的利益(以及群体内的道德对话),历史性地传播着的价值和道德观念,以及传播和强化价值的社会单元,比如家庭、学校以及志愿团体(社会俱乐部、教堂等),都是社群的一部分。

“社群主义”这一概念,不能脱离当下关于好的政府及其角色的讨论中另外两个值得关注的概念而单独存在,此即“市民社会”和“治理”。本文的前提是,出于各种原因,各层次的政府在面对他们

惯常提供的“传统性”服务时,都不能够在改善绩效的同时又满足期待它能提供更好更新服务的诸多需求。在提高效率的任务之外,有效性、经济性或者公共生产的任何其他方面,选任官员都面临着零和博弈的情况。也就是说,政府所要承担的任何新职责都要求他们放弃以前某个“旧的”职责。在发达国家,从统治到治理的转型,看上去已经成为处理此类问题的颇为诱人的策略,这在后面还会详细加以论述。

在本文看来,这一策略对于发展中国家而言也是可行的。为了使这一观点具有可操作性,本文指出了发达国家的学术界与政府、国际组织、国际公司之间发展伙伴关系的意义所在。这种伙伴关系应当用于培训那些将会回到各自原先的国家,致力于发展市民社会基础性组织的培训者和变革代理人。

本文首先简要回顾一下由于发展中国家和发达国家都存在的政府行为的局限性而产生的治理这一新兴范式。接下来本文将回顾从统治到治理的转型中可能涉及的一些一般性问题,以及发展中国家可能遇到的特殊情况。本文的结论认为,帮助发展中国家实现从统治到治理转型的有效策略之一,就是在它们各自的国度中培训那些作为变革代理人的培训者。

一、治理和发展:挑战的本质

斯科尔特(Scholte, 2001)认为,市民社会的激进主义为近几年来生长于全球关系治理中的主要民主缺陷提供了一个很有价值的潜在方案。考虑到这一前景,斯科尔特指出,这些大众参与、磋商、代表性和问责制等新形式的试验都值得进一步追踪。但是,与全球化治理相结合的市民社会在民主方面的好处并不自动出现,而必须予以积极培养。正如弗利和爱德华兹(Foley & Edwards, 1996)已得到普遍接受的简要描述那样,因为它在公民“思维习惯”上的联合效应,以及出于公共原因来动员公民的整合能力,“公民联合的紧密网络”被确信能够提升民主政权的稳定性和有效性。弗利和爱德华兹

(1996)接着指出,拉丁美洲和东欧新兴的市民社会在对独裁政权的有效抵御中发挥了重要作用,同时通过对独裁主义者施压自下而上地促成社会的民主化。因此弗利和爱德华兹(1996:38)认为:“市民社会通常被理解为私人的、志愿的团体领域,包括社区委员会、利益群体或各种形式的人道主义团体,它们被看作是民主化进程和确保已建构的民主得以健全的不可缺少的部分。”

一个在审慎管理财政资源的同时,能够根据公民的偏好提供高质量的公共服务,并且扶持以私有市场为导向的增长的、运转良好的公共部门则是一个重要的先决条件。这样的公共部门对于所有国家的利益以及完成世界银行扶贫计划^①之类的国际组织使命都是至关重要的。在题为《讨论治理》(Pierre, 2000)的重要的文集汇编中,许多撰稿人都提到为了培养上述这一重要条件,用治理取代统治是一个重要观念。对于这一点下文还将详述。

从统治转型到治理的诸多前景,不管是一般意义上的,还是发展中国家特定意义上的,十多年来包括罗德斯(Rhodes, 1996)、纽(Neu, 1996)或者阿达谢德和奎因(Adashead & Quinn, 1998)在内的很多学者都进行过分析,却对政府加速这一转型的尝试所引发的某些难题回应不足。例如,由哪些人界定或者决定哪些公共服务的领域可以允许不同层次的政府将其授权、放权或者外包给私人或者非营利组织(Halachmi, 2005)?

发展中国家政府面临的挑战更为复杂。这些国家的政府需要处理所有困扰着发达国家或“援助国”的转型问题。除此之外,还必须考虑那些发展中国家政府功能失调状态的可能性。比如当这种转型得到援助组织(或者国家)的协助时,就国内政治和主权而言又会发生些什么?

出于同样的原因,在从统治转型到治理过程中,援助组织(和国

^①详见世界银行网:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,menuPK:461646~pagePK:64156143~piPK:64154155~theSitePK:461606,00.htm>。

家)也必须为它们自己以及受援助国考虑涉及政府(在任何层次上)权力下放的项目的长期后果。

二、作为新兴范式的治理

当布斯(Doorbos, 2003)指出,长期以来,“治理”一词是颇为晦涩的学理性概念(dictionary existence),主要承载着法律的涵义,意指某些拥有理事会的实体,其制度性角色要求一种比“行政管理”宽泛,但又比“管理”更少商业气息的委任。但他(Doorbos, 2003)也提到“善治的概念几乎是突然出现的,意指城市、省份或者整个国家需要被管理或者应该被管理的方法”。因此,当布斯(2003)认为:

作为一个新出现的术语经常面临的状况就是,关于其核心意义基本上很少有一致意见,至于它如何能够被更加具体地加以运用,也是越来越缺乏共识。尽管如此,它就是一直存在,并且借助于其使大家突然之间开始关注一整块经常很不明确的关于公共政策制定过程和权威结构的议题的能力,获得了一个核心的功能。由此,它吸引了分析家和实践者的注意力并且成为了学术研究和政策论述的焦点。

当布斯(2003)呼应了 Rhodes(1996:652)早前的观察,认为“治理意味着统治内涵的转变,意指一种新的管理方法,或者是一种有序统治之变化了的环境,或者是一种新的管理社会的方法”。对 Rhodes(1996)而言,治理或者与那些用于替代和补充科层(比如官僚机构)和市场功能的自组织的组织间网络密切联系,或者与它们共存。Rhodes(1996)指出,这些网络的根本特征包括,组织间相互依赖,网络成员间持续互动(game-like interactions),以及根植于信任并且服从于网络参与者协商制订的规则的比赛式互动。他(Rhodes, 1996)还指出,因为这些网络相对“国家”而言自主程度显著,这使得“国家”只能间接地去掌控他们,因为“国家”不再是扮演最高统治者的角色。针对理解治理本质的任何潜在的混淆,Rhodes(1996:

653)指出事实上“治理”一词至少可以在六种不同的含义上使用,亦即最小化政府,合作型政府,新公共管理,“善治”,一种社会控制系统,自组织的网络。罗德斯(1996:667)接着指出组织间网络已经广为流行。这一并没有被普遍认知的趋势,不仅对于英国政府的实践,也对民主责任制有普遍性的影响。因此罗德斯(1996:667)总结道:“由于网络自治和抵制中央指导的特性,对政府的统治能力而言,作为自组织网络的治理是一大挑战。”

沃蒂和库伯勒(Walti & Kubler, 2003)观察到,在1990年代,自我管理网络取代科层行政统治结构有很多原因。其中之一就是为了改善公共决策的认可度和民主性。因此他们指出,“新的治理”之所以备受称赞,是因为它能够给为数众多的市民社会组织提供参与决策过程的渠道的特性。他们提出:

不管是从提高政府效率并更有效地回应社会需要方面,还是从使政府更加民主的规范视角来看,支持“牵涉到一系列复杂的来自公共和私人部门组织”的自组织网络的核心论据(Rhodes, 1996:658),在于它能够将广泛的公共机构和私人组织结合起来从而提高公共政策的回应性和质量。达成这些目标的一个关键因素就是通过联盟使服务使用者参与进来。而这些发展有赖于不断增加的地方分权和权力下放。(Walti & Kubler, 2003:500)

看了这些观点后,读者可能会以为近来对治理(因为它涉及市民社会并且关乎统治能力)这一概念的探讨,仅是西方或者所谓“发达”国家的学者独有的兴趣范畴,然而事实恰恰相反。近来在民主、市民社会、问责制、统治能力和发展等语境中对治理这一概念的使用,始于它与国际援助者对“发展中”国家的援助之间的联系(Doornbos, 2003; Hout, 2002)。因此,举例来说,施特恩(Stern, 2000:1)写道:“直到1990年代,一个难以描述的新概念通过发展研讨会和研究论文逐渐浮出水面。这个概念就是‘治理’。”他认为,治理这一概念“出现于1980年代后期关于发展问题的文献,其中尤以

非洲最为典型”(Stern, 2000:1)。根据他(2000)的描述,位于亚特兰大的爱默瑞大学(Emory University)卡特中心所做的关于非洲治理项目的报告中谈及,治理是作为一个“比统治更为广泛、更加综合性的概念”,并且是“对民众进行管理的一种普遍性的方式”。正如麦卡特尼(McCarney)、哈尔法尼(Halfani)和罗德里格斯(Rodriguez)的研究中所引用的,“治理”“适用于政府的正式结构,也同样适用于任何国家中构成市民社会的那些数目庞大的机构和团体”(McCarney et al., 1995:94)。根据卡迈克尔(Carmichael, 2002)的提法,尽管“统治”往往与正式政府机构相联系,治理则意味着统治含义的变化,即关注那些影响公共政策的更为宽泛的过程。这意味着公共政策的发展和执行,不再仅仅只和传统的选举产生的政府相关联,也和更为宽泛的私人或者公共机构相关联。因此卡迈克尔(2002)认为,统治日益以多样性、权力的相互依赖以及对政策网络日益依赖作为其特点。此类发展的结果就是民族国家的空洞化,因为其职能或者向上集中到欧盟这样的超国家组织,或者向下移交给行政部门和区域性团体,或者向外诉之于市民社会机构,或者在私有化过程中将其从直接的公共部门参与中一并撤去。

根据美国国务院(US Department of State)的定义:“治理问题关乎政府发展一套具有效率和效益的公共管理程序的能力……(那意味着能够)提供基本的服务。”(USAID, 1998)而联合国发展署(United Nation Development Agency)将治理界定为:“治理是在所有层次上运用经济、政治和行政权威来管理一国事务的实践,也是国家用于提升社会凝聚力和整合程度,确保其人民的福祉的方法。它涵盖了所有用于配置权力和管理公共资源的方式,以及塑造政府和执行政策的各类组织。”联合国发展署(UNDP, 1997)的定义包括了一个特别的性质,这一性质也被认为是包容性和广泛参与的精髓所在。“它包含了机制、程序和机构等方面,通过这些,市民和团体能够明确表达他们的利益,实践他们的合法权利,履行他们的义务,并化解他们的分歧。”世界银行(World Bank, 1992:3)对治理的定义是“运用权力去管理一国的经济和社会资源的手段”。库门(Kooiman,

1996:8)提出“对世界银行和发展文献而言,治理概念将传统的技术层面上的能力建设拓宽到能给市民社会和参与留下空间的程度。建设一个多元性制度结构(创造一个有利环境)可被看作世界银行的政策方案对这一转变所做出的关键贡献之一。在庫門(1996)看来,世界银行在使用这一术语的时候仅仅涉及了若干可能用法中的一个。为了描述另外两个对这一术语的用法,他说:

第二个用法在于使用治理去发展一种广泛的社会-政治互动理论。其核心论据在于由于现代社会的多样性、动态性和复杂性,导致这些社会中的问题都具有上述特征,相应地,这些问题的解决方式也应该具备这些特征。传统的解决方式忽略多样性,无法应对动态性的特点,并且令人难以满意地简化复杂性。要着手解决这些多样、动态、复杂的问题,需要一种全新的公共和私人部门的互动方式。第三个用法则是近来使用这一概念去描述美国的一个广泛的行政改革项目。关键维度(key dimensions)是公共服务提供中的参与者,公共行动的目的,实现这些目的的方法,以及决定政府活动的基本目的、结构和资金水平的政治活动。

根据哈拉契米(Halachmi,2003)的观点,“治理的概念已经被众多的作者用于描述一种处于20世纪最后阶段的可能的范式转变(Adashead & Quinn, 1998; Mayntz, 2002; Neu, 1996; Rhodes, 1996)”。这一转变涉及从“统治”转型到“治理”——这一词汇描述了一种新“秩序”以及参与者之间独特的交互作用的发展,而这些参与者传统的行为基础通常是政府、公民社会组织或者市场。这一新“秩序”被贴上了可以互换的“治理”或者“善治”标签(Bovaird & Loffler,2003)。然而,需要指出的是,在上述情况以外,“治理”现在还被用于描述用一种更好的方式去致力于满足公民的福利需要,即通过与市民社会其他要素的伙伴关系,克服因为政府结构、法律问题或者行政程序所导致的行为局限;尽管这些伙伴关系有些是明示的(explicit),有些是暗示的(implicit)。

明示的伙伴关系,包括对红十字会之类的非政府机构某种形式的委任或者官方认可,将它们视为处理特定政权的某些重要关注点或者需求的重要参与者。同样的逻辑也适用于被政府认可为提供某项关键性社区服务并且可以收费的商业机构的情形。比方说,私人垃圾收集或者火灾防护服务就属于这种情况。这些非营利性或营利性参与者或多或少都是一些自由代理人。为了确保对于公众的责任性,他们必然遵循更少的条条框框,即便在某些偶然情况下他们也需要遵守比政府机构更多、更僵化的规章制度。然而他们依旧可以在一个相对更短的时间内变换他们的工作地点。因此这些参与者就必然要由中央政府以某种方式对他们进行许可、收编和管制。中央政府的角色比起上述参与者越次要,从“统治”到“治理”的转变幅度就越大。相应地,这也使得行政机构的态度变得暧昧不明。作为一种回应政府在动员新资源或者发起新活动方面日益增长的局限性的政治意识形态,解除管制和减少政府成本是最常见的措施。

由地方层面提供(或者尝试提供)服务,以补充、扩大或者取代那些由政府或者公私领域中它正式确认的伙伴所提供的服务,如果中央政府机构有意对这种行为予以忽视,暗示的伙伴关系就产生了。比方说,在美国,这可能包括收养和安置儿童、资助和安置难民的基于教堂的项目。在中国和其他国家,此类项目可能包括各种没有“权威机构”支持和参与的源自地方居民运动的以社区为基础的行动。反思这些伙伴关系,塞勃和奥唐纳(Sabel & O'Donnel, 2001: 1)指出,中央政府对较低层权威或行动的此类发展的容忍,似乎暗示着中央政府正在对自身进行改革,不是变革其运作的方式,而是变革其作为特定产品和服务提供者的角色。塞勃和奥唐纳(2001: 1)还指出,中央政府的这种观点显然更加关注于自我限制和打破固有观念的能力,而非主动去协调和建设的能力。

站在实用主义的角度,从统治到治理的转型,转换成了各层次政府机构的外包行为和工作负荷分担。但是,当更多的活动由营利或者非营利组织承担时(这些活动原本是由政府或者应该是由政府承担的),从街头官僚到选任官员的责任链条会变得模糊和无效。

理解统治(比如,政府做什么)和治理之间的区别对于弄清从统治转型到治理所衍生出来的问题是异常关键的。鉴于我们的目的,统治和治理的区别可以用下述方式作总结。

1. 统治必然和控制相联系而治理必然和指导(steering)相联系。统治是政府独享的特权因为它涉及强制力的可能行使,而治理则关乎众多具有多样化经济和非经济利益的政府或非政府行为者的协调和合作。

2. 统治是以国家为中心的,而治理则假定多中心的(或者至少是分权的)制度结构,政府机构仅仅只是多个中心里的一个。这些中心或者实体都在彼此协作或者相互独立地寻求合法性,发起多样化的项目,同步地竞争和动员公共和私人资源。

3. 统治局限于某个特定政治组织的国家或被认可的国际边界之内,而治理则来源于边界内和跨边界的互动。统治假定主权的存在、独享的管辖权以及一个明确的规范的等级体系(比如司法制度)。在统治的框架内,行动者扮演相对的首要或从属的角色。与此相反,治理则是多维的,它容忍多元的管辖权,行动者替代性价值体系的共存,这些行动者在某些公共政策舞台上扮演首要或从属角色,在另外一些公共政策舞台则扮演不同的角色。

作为一个概念,治理可以是非常有吸引力的。然而,由于在普遍的或特定的政治组织的情境下回答以下问题的困难,它并非放之四海而皆准。

1. 如果有的话,治理的局限是什么?
2. 在多大程度上一个政府可以放弃某些传统的统治职责而不至于威胁到它的合法性和存在的合理性?
3. 在通过外包和加速从统治到治理的转型,从而减少其行为能力和对其他领域的干预的情况下,国家如何保持它的有效性?
4. 谁应当决定,应当用什么程序决定政府的哪些领域应当开放给与非政府团体的联合性安排,甚而至于完全放手给他们而不再有政府的直接干预?
5. 由于有心为之的政府贬值方案,当所有参与者都是非政府团

来时,捍卫公共利益成为了谁的责任?

对这一系列问题的分析意味着一个潜在的矛盾。治理的概念在那些可以受益最大的国家中,比如发展中国家,反而更加疑问丛生。现在,某些发展中国家的社会经济情况完全不利于发展那些能够清楚表明它们自身具有多方面能力(比如监督政府运作或者成为重要服务的提供者)的市民社会基础性组织。

因为发达国家稳定的经济政治制度、教育水平、公民文化,它们反而是从走向治理的转型中受益。然而,在发达国家中从统治到治理的转型却并不像发展中国家的情况那样急迫。导致发达国家和发展中国家这种区别的许多原因之中,其一就在于他们的公民传统。发达国家之所以成为从统治到治理转型的优先候选人,在于他们既往的行政历史、政治文化、这些国家的公共和私人部门业已存在的提供服务的能力,以及它们相应地用于支撑政府和作为市民社会基础性组织的经济能力。

伴随着“地球村”的发展,公民期待他们的政府能够更加透明,提供更多、更好的服务,允许他们对公共政策制定过程施加更大的影响力。发展中国家政府面临的挑战更加复杂。这些国家的政府需要处理发达或者“援助国”所面临的全部转型问题。除此之外,发展中国家的国家政府还必须考虑机能失调的可能性。譬如,当这样一个从统治到治理的转型是由某个援助组织或援助国协助开展的时候,受援助国就面临严重的国内政治和主权的问题。

同样的原因,援助组织和援助国也必须考虑涉及东道国政府(任何层次上)权力下放项目的长期后果。例如,一个美国公司曾经从某国家政府那里得到了重开一个被废弃矿山的许可。这一“新闻”动员了当地出于环境原因而抵制重开矿山的公民团体。这些团体在当地警察的保护下阻止矿工进入矿山,并且向法院申请发布禁令。公司则转向另一个法庭来寻求基于北美自由贸易协议(North American Free Trade Agreement, NAFTA)的保护。公司最终获胜了,中央政府则失去了当地居民的信任和地方当局的合作。反美情绪和抗议更加普遍地侵蚀了北美自由贸易协议的目标之一:孕育

善意。

今天,不只一个国家的政府官员们可以值得信赖地宣称他们能够满足公民对所有服务的所有需求,并且一如他们所要求的水平和质量。这一现实成为统治到治理转型的一大动力。然而,培育有利于市民社会发展的环境对于市民社会基础性组织的成长只是一个必要而非充分的条件。

发达国家中大量接受过良好教育,拥有体面工作的公民的存在促进了市民社会基础性组织的成长。发展中国家则正好相反,人口的大多数处于贫困境地并且只接受了很少甚至没有接受过教育。底层的成员忙于工作(或寻找工作),没有财务资源或者时间组织起来去影响公共政策的制定过程。这些国家的上层和中层则没有动力去扶持市民社会的基础性组织。其中的原因之一在于,给予底层在国家事务管理中更多的发言权,可能会削弱上中层与其在人数份额中不成比例的特权份额。

在发达国家,历史和传统给市民社会和非营利组织的发展提供了肥沃的土壤。这方面的佐证包括贝居安修道会(Beguines)的演化,中世纪由教堂提供给社区的作为非宗教服务的医院,以及当代的基督教青年会(Young Men's Christian Association, YMCA; Young Women's Christian Association, YWCA)和红十字会(Red Cross)。这些机构所提供的服务替代或者补充了大家庭(extended family)的功能。与此相反,发展中国家的政府服务只能够由大家庭中的成员来补充;那些没有大家庭的人就只能自求多福。作为一个普遍性的观察结果,就发展中国家的情况而言,市民社会的出现和构建依赖于若干条件,特别是以下的四个:

1. 政府允许市民社会基础性组织存在的意愿。
2. 政府与之合作和认可这些组织作为伙伴的意愿。
3. 政府配置资源和采取行动以促使公民形成此类组织的能力,更不用说意愿了。

4. 存在拥有必要的教育、经验、动力去投身和承担个人风险以创造和维持市民社会基础性组织的运作的当地精英。

由于历史原因,特别是殖民主义的遗留影响(在东欧则是共产主义),期望发展中国家会自发地、主动地组织起来,以及提供相应的服务来弥补政府或者市场的不足,这样的想法是非常不公平的。在经历了数十年在草根层次上组织起来以影响公共政策所带来的严厉结果后,这可能需要资源和方法上的外界援助。

敏锐地意识到事件的这种状态,援助国和例如世界银行类国际组织开始寻求一种能够影响市民社会组织诞生的战略(Hadenius & Ugglå, 1996; Henderson, 2002; Mercer, 2002)。寻求这一战略需要考虑到三个重要因素。首先,援助者的期望,即确保他们提供给发展中国家的资源能够按照事前承诺的方法加以使用,而不至于最终证明被这些国家的高官中饱私囊了。第二,共享的信念,即草根组织有能力比中央政府官员更好地使用这些资源,例如根据地方发展的优先项目来使用它们。第三,改进的前景,即培育市民社会基础性组织将会导致一个更好的制约和平衡系统以减少中央政府采取行动仅仅犒赏统治精英中特定成员的能力。

援助国和国际组织可能由高尚的道德义务所驱使去帮助发展中国家的贫困群体。然而,在此之下也会有暗藏的经济动机。比如,援助国可能会有动力去稳定一个区域的形势,从而为其本国公司的商业投资提供安全的场所,或者帮助特定国家的经济发展以开辟国内货物或者服务的新市场。在市民社会基础性组织的发展过程中,外国机构的参与——不论它们是公共的,比如说政府或者国际组织,或者是私人的,比如说商业公司或者非政府组织——对于援助者和接受者都是很有裨益的。然而,这种卷入对于援助者和接受者也都可能存在不利的方面。因此,在每一个案例中,我们都需要询问“对于援助和受援助的国家或者机构而言,从统治到治理的转型到底有什么样的可能意义”。考察援助者和这一援助的接受者对于发展市民社会的所有的可能分歧,大大超出本文的范围。因此,下面的讨论将侧重于少数几个最突出的问题。

三、双重挑战和可能的解决方法

发展一个有望成功的市民社会以支持能够补充甚至取代政府或者商业机构的社区服务组织的出现和发展,其重要性至少表面上已经被大多数国家所接受。实际上,许多作者都在吹捧从统治向治理转型的所谓优点(Rhodes,1996)。尤其当治理被视为是一种让政府更加透明、更有回应性和效率的方式的时候。正如摩斯(Mercer,2002:7)所指出的“通过引导和处理迥然不同的利益群体对国家的需要和关注,市民社会为一个高效和精简的政府打下了基础,确保了合法性、责任性和透明度:即有效地强化了政府进行良好治理的能力”。

发展政府之外的关于政府项目的对象的专业化技能,甚至和政府或者商业机构去竞争市场份额(比如说收养服务)是一个非常具有吸引力的观点。通过引入竞争和专门监管以及打破垄断,网络(用罗德斯(1996)的术语)具有使政府机构(用罗德斯(1996)的术语即科层)和商业企业(用罗德斯(1996)的术语即市场)变得更加高效的潜力。你可能会忆起,在萨瓦斯(Savas,1987)看来,正是因为竞争的缺失使得政府运作缺乏效率。然而,政府、企业和基于社区的组织之间的伙伴关系,并不仅仅是为了提升效率,它也是政府无力处理政权所面临的所有挑战的结果。正如罗德斯(1996)所指出的,官僚机构的局限性致使我们向市场寻求解决方案。当那些努力无法处理所有问题时,市场就被网络所代替。其结果就是,转型政府成为了失去部分权力和权威的伙伴。罗德斯(1996)提到,在关于马里的市民社会的文章中,托格拉和戈博(Togola & Gerber,2007)将市民社会界定为:“包括基于社区的组织、传统的领袖、执行性的非政府组织、工会、商业协会,宗教组织,独立媒体、学生群体、合作者以及其他协会群体。”托格拉和戈博(2007)接着建议市民社会在分散化和民主化的治理方面的角色可以被看作以下四个方面的功能:

1. 作为代表其选民利益的代言人。

2. 在教育、健康和其他部门作为服务提供者。
3. 在发展规划、推动对地方分权体系的理解和其他领域中作为政府的伙伴。
4. 作为政府的监督者。

托格拉和戈博(2007:1)发现“这些角色并不是无时无刻都被所有的市民社会参与者所扮演,同样市民社会的这些功能也并非总是纯粹和严格的。然而,为了分析的方便,我们提出了以上四个功能,并且认为市民社会应该渐进地完全涵盖它们。然而需要指出的是,就算是在发达国家,补充和替代政府机构的市民社会基础性组织的发展,也需要以政府的权力和权威作为代价。容忍此类替代,更不用说鼓励它,需要高水平的政治成熟度(Oakeshott, 1941; Roy, 2005)。问题在于,因为历史、文化和传统的原因,发达国家比起发展中国家更有可能拥有必要水平的政治成熟度,这里的政治成熟度即指稳定的政体。

大众的成熟仰仗于认知其自身利益的能力。然而,这又以对产品生产和分配过程的清晰理解作为其前提条件。人民民主地管理自身的能力和它理解社会整体结构和功能的程度是成正比的。

发达国家中发展市民社会的诉求,是一种弥补政府能力缺失的努力,这种缺失是由政府无法动员他们所需要的资源以满足日益增长的期望更好更多服务的需求所导致。然而在发展中国家,培育市民社会的必要性是出于其他几个原因。首先,市民社会基础性组织的发展可以帮助一个国家实现政治成熟。第二,市民社会基础性组织是克服中央政府部门在特定地方条件下进行运作的服务局限和其他缺点的关键所在。第三,对那些正在经历从农村到城市的人口迁移的发展中国家而言,市民社会基础性组织是一个用于取代原本由大家庭、村庄、部落或者氏族承担的社会功能的很有前途的方式。第四,市民社会基础性组织的发展给草根阶层的参与提供了一个机会,这可以导致向大众的授权,以及归属和做主的感觉。从该层面看,市民社会的发展可以通过公民对话防止草根阶层演化为暴民运动,而对他们起到平复和稳定的作用。最后,当然绝非最小的是,市民社

会的成长可以促进对反复无常、浪费或者腐败的政府行为的遏制,从而使得政府更加透明化、对公众需求也更有回应性。

杰金斯(Jenkins, 2001: 250)用以下的方式反思了援助国和国际组织致力于在发展中国家培育市民社会的当下经验:

由学者、咨询专家、活动家和政策分析家所组成的影响国家政府、国际机构和非政府组织政策制定的群体,已经围绕市民社会在后殖民地社会中社会、经济和政治变迁过程中所扮演的角色做出了详尽的论述。

……那些试图沟通政治理论和发展研究的学者,已经很好地阐释了多边援助机构应当为他们关于市民社会的政策宣言的虚伪性负责。可能是这一议题的最好说明,大卫·威廉姆斯(David Williams)和汤姆·杨(Tom Young)揭露了世界银行尊重非洲本土政治传统的所谓承诺的空洞性。他们指出,世界银行对市民社会的热忱支持实际上是一种通过注入对个人政治主体性的全新理解来彻头彻尾地改造非洲社会的暗中尝试——因为只有通过这一“自我”的全新基础,开放政治环境的伴生特征和“中立国家”才能去执行自由政治理论和新自由经济政策赋予它们的职责。

实际上,至今仍然没有可用于促进市民社会成长的被检验过的战略,对发展中国家的政府如此,对于援助国和国际组织来说也是如此。在现有的案例研究中,比如芬克尔等(Finkel et al., 2000)所记录的多米尼加共和国的市民社会或者默汉(Mohan, 2001)所记录的北加纳失败的案例,从本质上来说都是特殊情况。这两者其实都是个案的特写,无法使我们得出任何可操作性的结论,也就是说,无法从这两个案例中得出可以复制成功和规避既往错误的有用指导。大多数关于促进市民社会发展的努力的研究,在外部效度方面都有所欠缺。因为无法确认所谓的成功或者失败到底应该归因于相关领导者个人的人格特点还是其独特的环境,这样的研究报道价值有限,换言之,我们还是缺乏一个能够允许我们发展一种理论和模式的可靠

数据基础,以支持市民社会基础性组织的发展。

接下来的讨论将通过概述一种可能可以满足孕育市民社会基础性组织成长和发展需求的方法,力图重新激起和提倡继续寻找有希望的策略的不懈努力。

四、为什么我们需要寻找新的战略

外国政府或跨国公司有意识地卷入另外一个国家的内部事务,对双方都永远存在某些风险。为了获得影响力,或者迈开第一步,双方都必须面对某些不受欢迎的活动,比如贿赂、回扣或者更糟。因此,帮助一个发展中国家的良好意图,可能会导致从援助国相关机构普通人员到受援助国高层人员的腐败。例如,当与受援助国的政府或私人机构打交道的时候,支付(或接受)贿赂可能成为一件对相关人员而言习以为常的事情。潜移默化地,支付或者接受贿赂可能因此成为了与任何人打交道的部分标准性运作程序。打一个通俗的比方,用一条毛巾去清洁一块污渍永远会在毛巾上留下痕迹。这一担忧在美国引发了特定的立法:1977年的反海外腐败法(the Foreign Corrupt Practices Act of 1977),禁止通过贿赂去获得海外合同。

有点反讽的是,运用多种激励手段去拉拢腐败的官员和社区领袖以促进市民社会基础性组织的出现,最终会减少此类腐败。事实上,没有贿赂之类的单方支付,援助组织的代理人就不可能走向成功。该类支付的潜在接受人将会阻挠动员公民和建构市民社会基础性组织的努力。但是任何对有形激励的运用,又都会侵蚀援助国遏制腐败的努力的可信性。

运用其他的视角去分析援助国、跨国公司或国际组织扶持和促进市民社会出现的努力,带来了一系列不同的有关发展中国家主权的议题,虽然主权是被那些援助组织视为批判目标的。

对受援助国而言,绕开政府机构去直接和公民接触会带来不受欢迎的象征性或者实践性后果。此类表明对现有政权缺乏信心的行动是任何政府都不能容忍的。即使援助组织只是间接支持此类行

动,比如世界银行提供过一份以允许此类接触作为条件的贷款,削弱中央政府权威的最终结果仍然是走向机能失调。此外,统治精英极有可能确使援助者试图促进的草根组织走向崩溃或者无效。

发展中国家对于殖民历史的记忆会激起针对援助组织跨界行为的普遍反感。当绕开政府的尝试被认定为是企图影响受援助国国内事务的帝国主义行径时,即便社会底层也可能宁愿牺牲他们的最佳利益也不和援助者合作。

五、一个可能的战略：“美国人文学组织”的变体

“美国人文学组织”(American Humanics Inc.)可以作为解决现有问题的一个可能模式。“美国人文学组织”是一个有60年历史的学院、大学和非营利组织全国性联盟。它的使命是教育、指导和认证专业人士以强化和领导非营利组织。“美国人文学组织”的模式适应于服务美国促进市民社会基础性组织在美国成长的需要。但是,这一模式的适用性不仅仅局限于美国。它多样化的培训和教育项目,以及多样化的协助美国社会中社区和弱势成员的项目,可以为他国国民在他们自己国家的领导生涯提供培训和准备。同样的原因,“美国人文学组织”的结构和活动也能够被任何国家所效仿。

“美国人文学组织”的模式,或者其他在发达国家中被证明成功的类似模式,可以提供一个扶持市民社会基础性组织的方式,又不至于秘密地或者公开地去挑战发展中国家政府的合法性和主权。与其卷入草根组织的培训和准备活动,援助国和国家组织可以资助对培训者的教育,例如那些将会返回他们自己国家以建立和运作类似“美国人文学组织”的变革代理人。变革代理人的术语在这里是特意为之,以提醒读者关于有计划的变革的大量文献。在组织层面上有计划的变革的研究所提供的某些经验,当涉及影响系统层面的变革时,也是同样有用的。

通过培养杰出的国民成为他们自己国家潜在的变革代理人,从而推动市民社会在发展中国家的发展,只要能够恰当地征求统治阶

层意见并且使其能够影响潜在培训者的甄选过程,可能对任何特定国家的统治阶层而言都会显得更加没有威胁性。鼓励大学去要求他们的学生投身于公益项目以作为毕业的一个条件,比如教课、打扫公共区域或者探访孤独年老人群,都是启动类似“美国人文学组织”的项目的可能方式之一。在这种情况下,援助国和国际组织的介入是间接的。多数情况下,它或者局限于培训学生领袖或者教师如何去组织公益活动,或者就受援助国国民发起的公益项目所需的一般管理费用按比例提供补助。通过类似“美国人文学组织”的项目所推动的市民社会特定基础性组织的发展,被看作是对受援助政府合法性和主权的外来挑战的可能性会更低,尽管在某些极端的情形下,要求参与公益项目的自发性公民组织也会被他们的政府视为一种威胁。在2008年5月的飓风肆虐整个国家之后,缅甸军人集团对任何外来援助的拒绝就是一个典型的例子。这一事例表明了一个严酷的现实:即便涉及自己国民的生死,有些政府也仍然对那些由不附属于它的人所组织的任何公益活动充满恐惧。

可以肯定的是,训练培训者是一种较少导致错误理解援助国真实意图的方式。其原因在于,对发展市民社会的活动的整体控制是保留在发达国家的政府圈子之内。

不止涉及一个发达国家、一个国际组织、一个在跨国公司的联合项目,能够舒缓发展中国家因为被提议的公益项目在其宣称和真实目标之间潜藏的可能冲突而被诱发的合法性焦虑。显然,这种伙伴关系给被提议项目的真实目的提供了某种保证。这种保证来源于参与各方彼此之间的制约和平衡,特别是来源于发达国家媒体所扮演的角色。对培训者的训练也给发展中国家的政府留下了相当大的选择余地,当他们回到各自的国家,政府可以决定在哪里以及如何使用这些培训者。在此过程中唯一失去的选择只是什么都不做。而这一选择既有悖于发达国家尚有争议的最佳利益,也不利于国际社会的利益:将从统治向治理的转型作为一种战略工具从而孕育针对公民需求的透明性、责任性和回应性。

参考文献

Adashead, M. & Quinn, B. (1998). The Move From Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift. *Policy & Politics*, 26 (2): 209 – 225.

Bovaird, T. & Loffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69 (3):313 – 328.

Carmichael, P. (2002). Review of Public Administration Briefing Paper: Multi-level Governance. From: <http://www.rpani.gov.uk/multilevel.pdf>.

Doornbos, M. (2003). “Good Governance”: The Metamorphosis of a Policy Metaphor. *Journal of International Affairs*, 57(1):3 – 18.

Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers, Inc.

Etzioni, A. (2003). Communitarianism. In Christensen, K. & Levinson, D. Eds. *Encyclopedia of Community: From the Village to the Virtual World*, 1: 224 – 228. Thousand Oaks: Sage Publications.

Finkel, S. E., Sabatini, C. A. & Bevis, G. G. (2000). Civic Education, Civil Society, and Political Mistrust in a Developing Democracy: The Case of the Dominican Republic. *World Development*, 28(11):1851 – 874.

Foley, M. W. & Edwards, B. (1996). The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy*, 7 (3):38 – 52. From: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/108361/session7k.pdf>.

Hadenius, A. & Ugglä, F. (1996). Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What can States and Donors do? *World Development*, 24(10):1621 – 1639.

Halachmi, A. (2003). Governance and Risk Management: The Challenge of Accountability, Transparency and Social Responsibility. *International Review of Public Administration*, 8:1 – 10.

Halachmi, A. (2005). Governance and Risk Management: Challenges and Public Productivity. *The International Journal of Public Sector Management*, 18(4):303 – 317.

Henderson, S. L. (2002). Selling Civil Society: Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia. *Comparative Political Studies*, 35(2):139 – 167.

Hout, W. (2002). Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in

Development Assistance. *Development and Change*, 33(3):511 – 528.

Jenkins, R. (2001). Mistaking “Governance” for “Politics”: Foreign Aid, Democracy and the Construction of Civil Society. In Kaviraj, S. & Khilnani, S. Eds. *Civil Society: History and Possibilities*: 250 – 268. Cambridge: Cambridge University Press.

Kooiman, J. (1996). Research and Theory about New Public Services Management: Review and Agenda for the Future. *International Journal of Public Sector Management*, 9(5): 7 – 22.

Mayntz, R. (2002). The State and Civil Society in Modern Governance. *VI Congreso Internacional del CLAD*. From: <http://www.clad.org.ve/anales6/mayntz.html> 30/07/02.

McCarney, P., Halfani, M. & Rodriguez, A. (1995). Towards an Understanding of Governance. In Stren, R. & Bell, J. Eds. *Perspectives on the City (Urban Research in the Developing World vol. 4)*:91 – 141. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Mercer, C. (2002). NGOs, Civil Society and Democratization: A Critical Review of the Literature. *Progress in Development Studies*, 2(1):5 – 22.

Mohan, G. (2001). The Disappointments of Civil Society: The Politics of NGO Intervention in Northern Ghana. From: <http://oro.open.ac.uk/4141/01/PGE0G5.pdf>.

Muniz, A. M. & O’Guinn, T. C. (2001). Brand Community. *Journal of Consumer Research*, 27(4):412 – 432.

Neu, C. (1996). Local Governance the Next “Change” Frontier. *Illinois Municipal Review*, March. From: <http://www.lib.niu.edu/ipo/im960313.html>.

Oakeshott, M. (1941). Political Maturity. From: http://www.michael-oakeshott-association.org/pdfs/mo_political_maturity.pdf.

Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652 – 667.

Roy, A. (2005). India Empowered to Me Is When we have the Political Maturity to Listen to the Dissent of the Deprived. From: http://www.indianexpress.com/india-news/full_story.php?content_id=84157.

Sabel, C. & O'Donnell, R. (2001). Democratic Experimentalism: What to Do about Wicked Problems after Whitehall. In Potter, J. G. Ed. *Devolution and Globalisation: Implications for Local Decision-makers*. Paris: OECD.

Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham: Chatham House Pub.

Scholte, J. A. (2001). Civil Society and Democracy in Global Governance. From: <http://cps.ceu.hu/download.php?oid=T510275e360175977341c1235517e3ae;aid=T8122d5234067c98774096470e078f7d;file=;download;cmsessid=Td1f729d156a6436865dedb51e6cbe6dc232679b164dc1ac0781ab72a923dd50>.

Stern, R. (2000). New Approaches to Urban Governance in Latin America. From: <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/IDRCEng.htm>.

Togola, A. & Gerber, D. (2007). An Evaluation of Malian Civil Society's Role in Governance. From: [http://www.afrimap.org/english/images/paper/Mali_Civil_Society_\(fin\).pdf](http://www.afrimap.org/english/images/paper/Mali_Civil_Society_(fin).pdf).

UNDP (1997). Governance for Sustainable Human Development A UNDP Policy Document United Nations Development Programme. January.

USAID (1998). Democracy and Governance: A Conceptual Framework. U. S. Agency for International Development, PN-ACC - 395, November. From: <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacd395.pdf>.

Walti, S. & Kubler, D. (2003). "New Governance" and Associative Pluralism: The Case of Drug Policy in Swiss Cities. *Policy Studies Journal*, 31(4): 499 - 526.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.

(责任编辑:陈那波)