

主题研究: 区域与地方治理新论

地方治理研究: 范式、理论与启示

[英国]杰瑞·斯托克

(南安普敦大学 社会科学系, 南安普敦 海菲尔德 SO17 1BJ)

楼苏萍 译, 郁建兴 校

[摘要] 20 世纪 90 年代早期以来治理理论的兴起, 可以看作是对当前世界各国在回应新的治理挑战中所采纳的不同于传统公共行政的公共管理方式的总结。治理理论的支撑性论点和概念包括: 网络管理理论, 即将治理的核心任务看成是管理网络; 授权理论, 认为有效治理的关键是恰当的授权机制; 社会解释理论, 以人们理解和解释世界的差异为研究起点并认为这种差异是治理所面临的最大挑战; 侧重于合作如何达成的伙伴关系概念和社会资本概念。治理理论的启示在于: 首先, 治理要求扩大地方决策的范围并重新定义地方政府的角色; 其次, 面对新的挑战, 公共管理者需要掌握新的管理技能; 最后, 治理理论及其对应的管理方式提供了全球比较的框架。

[关键词] 治理; 地方治理; 网络理论; 授权理论; 社会解释理论

[中图分类号] D035 [文献标志码] A [文章编号] 1008 - 942X(2007)02 - 0005 - 11

Local Governance: Paradigms, Theories and Implications

Gerry Stoker

(School of Social Sciences, University of Southampton, Highfield SO17 1BJ, UK)

Abstract: The emergence of governance theory from the early 1990s onwards has been one of the core developments in public administration. Governance theory starts by recognizing that public administration's brief stretches beyond multiple government institutions to those drawn from the community, voluntary and private sectors. The governance perspective offers an alternative organizing framework to that of traditional public administration. Complex tasks of co-operation do not necessarily require the imposition of a hierarchical chain of command in an integrated organization. There are other options: regulation at arm's length, contracting through the market, responding to interest articulation and developing bonds of loyalty or trust.

We examine in turn work on the management of networks as key to governance; second, on perspectives that focus more on the dynamic of delegation and the creation of appropriate incentive

[收稿日期] 20061211

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 杰瑞·斯托克(1955), 男, 英国南安普敦大学教授, 主要从事地方政府、多元治理、伙伴制、城市治理、公民参与等方面的研究。

[译校者简介] 1. 楼苏萍(1982), 女, 浙江义乌人, 浙江大学公共管理学院政府管理系博士研究生, 主要从事治理理论与实践、公民社会组织研究; 2. 郁建兴(1967), 男, 浙江桐乡人, 浙江大学公共管理学院政府管理系教授, 博士生导师, 主要从事国家理论、地方政府、公民社会组织研究。

regimes to steer governance; third, we examine social interpretative theories that look how interests are articulated, communicated and conditioned by a governance discourse and how identities and trust might be built. And also we discuss the concept of regime analysis and social capital.

As academic focused on public administration I argue that suggests the governance perspective tells me three things that those charged with governing need to think about. First the need to ensure that there is sufficient scope for a local decision-making. Second they need to consider whether their managers and officials have the appropriate skill set for governance. Third they need to be prepared to learn from elsewhere and to that that have a way of understanding local governance in a comparative context.

Key words : governance ; local governance ; network management theory ; delegation theory ; social interpretive theory

本文将以治理的概念为开端,介绍当前治理理论的几个理论基础与概念,并讨论这些理论和概念如何为更好地理解治理在地方层面的操作带来的洞见。笔者十余年来一直思考地方治理并就此写下了许多文章,最早的一篇是 1996 年起草、发表于 1998 年的《作为理论的治理:五个论点》。而本文则重在提醒我们注意治理的复杂性,以及参与其中的大量政府组织与非政府组织。治理具有五个核心论点,它们是:治理理论关注治理过程中在政府之外(但也包括政府)的组织机构;治理明确指出存在边界和责任上的模糊;治理安排使参与其中的行为主体和组织间产生了复杂的依赖关系;网络是治理实践的主要形式;治理研究认为,政府可以利用其权威与立法能力之外的许多工具影响最终结果。笔者试图通过多项研究,回答十年前自己所提出的治理视角的真正内涵问题。

20 世纪 90 年代早期兴起的治理理论已经成为公共管理领域最核心的论点之一,它是地方治理研究的起点。公共管理向治理视角的转变反映了治理所处的情境在很多国家发生了变化,这些变化包括:经济发展与伴随而来的世界经济全球化;消费者、纳税人和公民的要求越来越高;技术不断进步,特别是在信息管理和信息传播领域的发展;前所未有的社会复杂性与多样性。在这些因素的作用下,寻找新的治理方式成为发达工业社会国家和后工业社会国家的强烈、普遍的需求。莱斯特·萨拉蒙在《政府的工具》一书中写道:“公共行动的工具,解决公共问题的手段、方法已经大规模增多了。以前,政府的行为主要限制在官僚组织直接提供公共产品和服务上;而现在,政府的行为包括许许多多令人眼花缭乱的方式:借贷、抵押、补助、合同、社会规制、经济规制、保险、税收支出、优惠购货券等等。”^[1]但我们不能就此认为所有国家都遵循相同的改革路径,事实上,不同的国家以差别相当大的方式回应着新的挑战,很多国家极富冒险性地推出了与众不同的新治理方式。公共管理学者常常需要“追赶”政策制定者和实践者们提出的解决各种挑战的诸多复杂而多样的创意,这使得地方治理成为一个激动人心的研究领域。

本文的第一部分主要考察治理范式是如何帮助研究者们重塑他们对公共管理和政策制定的理解。第二部分主要论述不同的方法和理论是如何在应对治理挑战的过程中产生的,文中并不打算做全面回顾,而主要指出一些关键性的发展理论,如网络理论、授权理论(delegation theory)和社

本文是著名学者、当代最负盛名的地方治理研究专家之一、英国南安普敦大学杰瑞·斯托克(Gerry Stoker)教授于 2006 年 10 月 21 日应邀访问浙江大学时所作的学术讲演。本翻译稿的发表已经获得斯托克教授授权。
授权理论,一译委托理论。它与委托代理理论(principle-agent theory)并不完全一致。

会解释理论。治理领域过去十来年的工作并没有产生新的重大共识,但每一项具体工作都提供了一些有益的东西。在这一部分中,还将讨论几个重要概念,如将权力看成是社会产出的城市伙伴关系(urban regime)概念和社会资本概念。这些概念对于讨论治理范式对公共管理在地方层面的启示非常重要。治理理论可以在三个方面给我们以启示:(1)如何理解地方政府的角色;(2)公共部门领导人应具备的主要技能;(3)对地方治理体系的比较性研究。当前我们面临的关键任务是建立一个更有效的比较框架,以此检验和发展治理视角。

一、传统公共行政面临的治理挑战

治理理论始于认识到公共行政的主体已经超出了多层级的政府机构,而延伸至社区、志愿部门和私人部门,这些部门在公共服务及项目实施中所扮演的角色是治理视角关注的重要领域。过去,公共责任属于政府专有,而现在它为政府与其他许多非政府组织所共享。“在某种意义上,‘公共行政问题’已经跳出了公共机构的边界,现在,一种宽泛的‘第三部门’正密切地进入公共事务的执行和管理中。”^[1138]“第三部门”可以包括准政府机构、公共企业、社会企业、志愿性的非营利组织等。

同时,人们普遍认识到公民与政府之间的相互联系大大加强了。社会力量与政策问题的解决密切相关,社会力量有着解决政策问题的能力,尽管是在国家机构的直接支持下。坦率地说,公民必须纳入到社会问题的定义中,而且他们的行动常常是解决方案产生的基础。国家在地方及其他层面都面临着复杂的社会领导任务,不仅要回应公民的需要,而且要构建集体方案产生的有效机制。有很多措施可以将公民直接纳入服务的提供中,比如鼓励参与社区中一些带有修复性的司法活动,担任志愿的特别治安官;或者提出旨在改变公民行为的倡议,比如通过更健康的生活方式改善人们的健康状况与福利;还可开展其他鼓励公民达成共同目标的计划,比如无垃圾区创建,通过汽车合用减少交通拥挤,或者更好地管理地方公园、空地以及其他社区设施。

此外,治理理论更为强调国家的碎片化属性与现状。显然,国家并不是作为一个统一体,而是作为一套既联系又分割的复杂机构与制度展开行动的。在这种情况下,治理意味着国家通过内部及外部网络进行运转的能力。

因此,治理理论对公共管理的关注焦点——组织和行为主体进行了重新定义。在治理的视角下,位于公共行政核心的是一套更为复杂、更为动态的组织机构和行为主体。传统公共行政在具体组织内关注政治-行政二分带来的管理挑战,以及这些组织内部的政策制定、预算和实践;治理视角则认为大量存在于组织和行为主体间的复杂关系也应该是关注的焦点。

但是,治理对公共行政所释放的信息不仅仅是组织管理、服务提供和实践变得越来越复杂。治理视角强调这些组织不能再通过简单的科层制连接在一起。现代治理面临着权力依赖的严重挑战。权力依赖意味着致力于集体行动的组织必须依赖于其他组织,并且不能通过命令的方式迫使对方回应,而只能通过资源交换和基于共同目标的谈判来实现。互相依赖意味着治理新工具的发展,意味着公共管理只能通过新的方式取得成功。莱斯特·萨拉蒙认为:“在这种情况下,公共行政传统的关注点,如公共机构内部的运作,其人事管理体制、预算过程、组织结构和动力机制对计划的成功变得不再那么重要。至少,组织的内部动力机制及其与第三部门的外部关系一起成为影响成功的重要因素。”^[11156]

成功往往来源于使整体大于各部分之和的整合中,而失败常常是因为制度允许的权力依赖和

“regime”一词在本文中主要是指城市治理过程中由来自于政府、企业、市民社会组织中的主导力量以非正式的方式共同构成治理主体,主导城市和地区发展的一种伙伴关系,也可以认为是一种较严密的网络结构。

机会主义行为破坏了达成结果的能力。政府统治强调确定的、禁止的和委托统治的结果;而治理相反,它更多地关注调控社会的能力,使其产出有价值的结果。

治理视角为传统公共行政提供了可供选择的组织架构。协作的复杂性并不必然要求采用等级制的命令方式,我们还可以有别的选择,如通过规制、市场签订合同、回应利益的联合、发展忠诚和信任的纽带等来实现。认识到治理机制的宽泛性能够使我们更好地理解现代公共管理的过程,并将注意力从单个地方政府单元的内部操作和管理转向地方层面的多种组织如何在环境中相互作用。

二、治理理论

治理理论具有三个主要的理论支柱,它们都把构建和维持治理安排作为关注的中心。

(一) 网络管理理论

从治理视角提出的一个观点是,治理就是由许多主体和组织混合而成的网络的运作。正如罗德·罗茨在《理解治理》中所指出的,治理就是管理网络^[2]。尽管罗茨在另一篇论文中带有修辞学意味地以“新的治理:没有政府统治的治理”为题,但大多数学者都认为:治理关注的焦点是政府如何有效地与政府内及政府外的组织互动,最终实现目标。所有关于治理的重要文献,包括皮埃尔·彼得斯、凯特(Kettl)和克简尔(kjaer)的著作,都认为我们所说的网络不是自治、独立、自由的网络,而是由政府指导与推动的组织网络^[3-4]。

那么,政府在推动组织网络时可以做些什么?由威廉·科科特(William Kickert)领导的荷兰学派区分了两大类型的管理战略:经营管理与网络构建^[5]。前者是指对现有网络结构内的关系进行管理,后者则指改变或参与网络结构的努力。第一种类型常常需要政府为妥协创造出共同决策的环境,比如一个政府机构可以为一项新政策的通过召集所有的利益相关方,由此产生一个被认为是对所有人都有益的结果。第二种类型则包含更多的介入式干预,它要求改变行为主体之间的关系,转变资源分配方式,寻求政治上的变动。此时新的成员被带入到网络中并被授予合法性和资源,政府为它们提供影响政策过程的机会并推动产生其他可能的结果。比如,政府机构可以在居民和开发商关于如何复兴城市公园的讨论中引入一个受过生物学训练的环境保护主义者小组,以期通过更专业的信息输入,得到有利于野生动植物保护的结果。

丹麦政治学家伊娃·索仑森(Eva Sorensen)提供了一个有用的分析框架,她界定了四种网络管理的方式,它们是:(1)自我构建式的不介入方式;(2)故事叙述式的不介入方式;(3)支持与促进式的介入方式;(4)参与式的介入方式^[6]。其中后两种干预方式在很多方面都与早先网络管理著作中的直接干预方式类似。它们都是由政府主体在经营管理中通过支持与促进网络成员间的交换或更主动地加入交换过程,来推动特殊利益或特殊结果的实现。在索仑森的分类中,较有新意的是两类不介入的网络管理方式的提出。

不介入方式中的第一种囊括了范围广泛的行为方式,包括政府通过推动立法为网络的发展指明大致方向,而达到目标的路径和机制则留给授权的组织自由定义和细化。它还包括政府采取激励性措施鼓励组织通过特定方式互相合作。极其重要的是,在这两种情况中,国家都是以不介入方式行动的,它是指导性的,而不是命令式的。

正式的目标设置和激励结构并不是影响网络的唯一方式。叙述、讲故事的方式同样可以影响网络,就像立法、财政这些“强硬”的手段一样。索仑森解释道:“通过讲故事,可以建构利益关系,树立敌-友形象,为个人、群体和整个社会描绘过去和未来的景象,从而塑造理性行为的形象。由此,

讲故事代表了一种不通过直接干预而影响自治主体政治战略的不介入方式。^{[6]28}这一洞见的实质在于,网络可以因看待和理解世界的方式而受影响,并可以用这样的行为管理网络。但是为了有效地管理网络,索仑森认为,管理者特别是政治家们需要学习新的领导技能。

网络管理理论成功地指出了一条管理公共行政的不同道路。作为一种新行为方式的描述以及管理者和政治家们的思想资源,网络管理理论有着相当大的力量。然而,批评者指出,文献中所使用的网络更多的是作者们用来表达一种不同以往的治理方式的隐喻,而网络概念以及怎样更好地分析网络则并不清晰。如果我们要理解网络的实际影响,必须考虑许多因素,如:网络运行的情境、网络结构(它是松散的还是紧密的)、不同网络主体所拥有的致力于影响结果的技能 and 资源。这些不同因素之间的相互作用是理解网络如何影响政策的关键。但到目前为止,对使其发挥作用的网络是什么的研究还很落后。

由此,普洛文(Provan)和密尔沃德(Milward)认为,既然缺乏严密的评估,那就意味着“得出结论认为网络是解决复杂的政治问题的有效机制还为时尚早”^[7]。他们建议通过回答以下三大问题来判定网络的整体效率,其中每一个问题都提出了分析的不同层面:第一,网络所产生的结果对社会及其代表是否有价值?第二,网络能否在一组伙伴中形成一种可持续性的关系?第三,网络能否使其中的单个机构通过有利于他们,同时也有利于更广泛的社会利益的方式生存,进而创造其未来?简而言之,它能否同时对社会、对参与其中的成员有利?每一个问题都有不同的答案,但正如普洛文和密尔沃德所主张的,分析者不能不评价网络的绩效就简单地将网络作为一种新的治理方式加以倡导。网络理论的潜台词是政府可以管理网络,但不能保证肯定取得成功。

(二) 授权理论

如果说网络理论认为治理的关键任务是有效地管理网络,那么,授权理论家们则认为有效治理的关键是建立恰当的授权机制。授权理论的基本假设是,只要激励恰当,希望的结果就能达到。理解授权如何起作用可以为理解治理如何运作提供帮助。与网络管理理论不同,这一理论传统更多地关注正式的制度安排。

授权理论的前提与委托-代理理论一样,都是假设领导(或委托人)和下属(或代理人)处于非合作的博弈中。领导既可以授权也可以不授权,而代理人可以选择推卸任务或努力工作。用不带贬义的说法是,代理人既可以按有利于委托人的方式行动,也可以按不利于委托人的方式行动^[8]。表 1 描述了四种可能的结果:

表 1 授权的类型

	代理人努力工作	代理人推卸任务
委托人授权	结果 A	结果 B
委托人不授权	结果 D	结果 C

考虑到这个模型是为了寻找在何种情况下委托人的目的都可以达到,下一个假设就是委托人希望代理人按照他的意愿工作,这条假设显然是有道理的,尽管代理人既可能喜欢也有可能不喜欢拥有自由裁量权。从代理人的角度看,授予有限的自主权并不必然比被严格控制要好。在一些情况下,下属会因为不愿意为一项难以完成的任务承担责任而拒绝享有自主权。

那么,究竟什么是博弈的基础?为什么代理人会愿意协助委托人?授权理论给出的答案是因为他们都希望避免结果 C 的产生。在这里,认为委托人和代理人之间有绝对的冲突是站不住脚的。每个人都竭力避免结果 C 的出现。委托人则希望达到结果 D 或 A,如果由于时间限制或信息

缺乏,那么也可以勉强接受结果 B。即便那样,要对付罢工也是很困难的,比如当一个项目的结果并不清晰的时候,委托人可能会为了避免责备而授权,下属则会为了获得信用而努力工作;一旦委托人因某次下属逃避任务而以信用理由把控制权收回,那么代理人就会不断逃避工作,如此循环反复。

思考授权的内在动力机制能够帮助我们了解为什么在现实治理中实现有效授权会如此困难。指挥权掌握在委托人手中,而代理人具体参与工作,所以委托人在信息拥有上具备优势。从这个角度看,可以把授权关系看成是微妙的平衡博弈。这样问题就变成了:“将决策权授予掌握了更多信息的一方带来的收获是否抵得上让一个有着不同偏好的人代替你决策所带来的损失?”^{[8][24]}这一模式还可以加上很多“如果……那么……”:如果代理人开始无偿地承担任务,那么对整个博弈过程会产生什么影响?如果领导和下属之间有着严重的冲突,那么领导还会授权吗?如果存在多个代理人(会互相搭便车)或多个授权人,那么是否会出现很多交叉控制?

但是,授权理论并没有在此停步。授权理论在表明授权安排复杂性的同时,也指出可以有多种方法对其进行有效管理。一个显而易见的措施是由委托人制定制裁机制,一旦出现错误,代理人就会被踢出局。授权理论的大量文献很清楚地表明采用这种方式的成本是昂贵的,因为在信息不对称的情况下它必然要求大量的监督工作,同时,制裁机制还有可能损害委托人和代理人的声誉。

除了严厉监督和过度看管之外,还存在其他可行的控制方式。在授权理论研究中颇能站得住脚的一个方案是选择“委托人盟友”,即选择与领导有着相同理念的下属。在这一首要选择无法做出的情况下,仍然有其他方法控制代理人的自由裁量权。很多论者都建议委托人通过规定“出牌”规则,增加代理人选择委托人所偏好的方案的可能性。他们可以制定行政准则规定代理人在何种情况下可以决策,决策需要咨询哪些人,以及决策允许的速度。委托人还可以通过取消制度来加强控制。如果代理人做出的某项决策与委托人的意图不合,那么该项决策就应该被重新考虑。这样,既可以让代理人拥有相当广泛的(具有灵活性的)立法赦免权,也有利于创造使他们更可能做出与委托人一致决策的环境。

授权理论所传递的一个关键信息是,如果委托人缺乏必要的监督时间和资源,对代理人自由裁量权的恰当限制同样可以达到委托人想要的结果。但是,他们必须小心设计规则,以避免鼓励不服从的行为。

授权理论的文献中还指出了一种特别有趣的形式,在这种形式中,委托人的主要目的是设立一个不会完全听命于他们或一时冲动的某种“牵牛式”组织。一个众所周知的例子是国家将货币供应和利息率设定的权力委托给一个独立的决策机构,以避免它受短期性政治利益的影响。确定货币供应水平和利息率是经济长期健康的保证。在这一授权关系中,委托人确定了这项工作的首要原则,即在长期的公共利益基础上决策,同时采取隔离式的委托关系,自己不参与决策。还有一种情况是成立一个不受自己主导的组织,以避免政治反对派上台后将其取消。比如,成立一个高度独立的环境保护委员会,不做日常的政治游说,以此保证委托人即便日后失去了权力,也仍然能确信在环境问题上存在着一个强大的推动者与保护者。当然,这种策略会导致产生一个刚性的、缺乏弹性的代理人,无法适应新的环境和要求。

总之,许多授权理论的文献在为有效授权提供精巧的解决方案上都相当乐观,它们认为可以制定出保证委托人指导地位和影响力的治理体系。这些文献的启示在于,尽管现代治理高度复杂,如果代理人在接受授权时是慎重而负责的,那么他们是可以领会“人民的意愿”并将其转化为实际行动的。理论构建的规范性有利于考察诸多假设和简化方案,但是,能否运用这种方法探寻真实世界里纷繁复杂的社会实践中的规则和决策,该理论的倡导者都承认他们对此并不能肯定。

(三) 社会解释理论

这个世界并不是可以轻易控制的,治理安排的设计也不是一项轻而易举的工作,这是社会解释理论所坚持的观点。社会解释理论与授权理论很不一样,它用一个更复杂的视角审视个人及群体如何回应治理过程中的困境和挑战。授权理论假定人们会在给定的制度激励下做出理性回应,而社会解释理论普遍认为人们解释世界的差异是其研究起点,政治沟通远不是那么简单的事情,这正是治理所面临的巨大挑战。

马克·拜维(Mark Bevir)是通过这种途径理解治理的著名倡导者,他批评了像授权理论那样认为可以轻松地通过设定程序和规则来控制下属行为的分析方法。如委托人A为处于位置X的下属设定了规则Y,期望他能够按照行为Z那样行事,但是处于位置X中的人可能无法正确理解他必须遵循的规则Y,又或者他对规则Y的理解与我们极不相同,在这种情况下,即便他愿意遵守规则Y,也不可能像Z那样行动。而且,授权理论以人们都是自私自利的为前提条件,在进一步分析中又假设在特定情况下是个人利益所在。这种论证看起来是合理的、显而易见的甚至是不证自明的,但所有这些都不过是分析家的猜测。拜维评论说:“我们不能漫不经心地假设科层组织在理解和判断其制度情景时和我们的理解和判断是相同的。不考察人们的信仰及他们看问题的视角,就不可能得出任何可信的解释。”^[9]

拜维提出“根据人们的信仰和要求分析其行为的叙述路径”。他认为,为了解释人们的行为,必须了解他们的信仰和要求,而这需要通过考察他们对自己所处位置的理解及影响他们行为和价值观的规范来获得。更重要的是,“人们不可能拥有纯粹的经验,他们的信仰也充斥着权变理论”^[9]。政治科学家要把理解这些信仰和要求当作自己的任务,而这最好是通过“将他们与别的理论和含义联系起来的方式”来解释。人们总是生活和工作在一定的传统中,传统促使他们采用某种特定的理解方式。当困境产生时,他们就有可能改变自己的传统和信仰。概括地说,拜维“鼓励我们把治理理解为互相竞争的信仰的政治角逐,并在传统和困境的语境中解释他们的信仰”^{[9][21]}。

将治理看作是具有开放、发展、反思特征的“沟通关系”具有重要意义^[10]。在社会解释学派看来,所有社会生活都是可沟通的,如果想进行有效的、合法的治理,也不得不采用这种方式。沟通的世界是有着各种不同声音并以一定程度的“空白噪音”为背景的世界。一项政策的启动,不管是否有意,都与更大范围内的社会论争和社会效用相联系。如果触及到蕴含在文化中的某些要素,政策可能会激发或者复苏某些经过了长时间发展的深层联系。在政策语言中可以找到各种复杂的含义,含义的差别性和复杂性也可以在政策争论及围绕政策执行的讨论中发现。针对某一政策的各种不同含义的理解还体现在执行部门创建和使用的各种政策工作中。这些不同理解在机构每天、每周、每月、每年的运行和行为当中得以延续。由于文本不可能充分体现立法者表达意图时的背景和情境,执行者必须从他们自己和组织的角度理解政策的含义。解释途径给予我们的启示是:治理是充满了杂乱和不确定的过程。

(四) 关键概念

以上三种理论并未穷尽考察治理问题所有可能的视角。但它们的确构成了数量可观的文献所涉及的领域。除了介绍理论视角之外,界定治理中的几个概念同样有助于对治理的分析。

1. 伙伴关系分析。伙伴关系分析认为权力是碎片化的,并把伙伴关系看成是地方政府组织和非政府行为主体聚合治理能力的合作安排^[11]。伙伴关系是“一个非正式但相对稳定的群体,这一群体可以获得制度资源,使其在治理决策中拥有稳定的地位”^{[12][4]}。合作的达成不仅通过正式的机制,也通过非正式的网络。有效的城市治理有赖于横跨边界的公民合作的建立。以前人们把权力

理解为影响或控制决策的行为能力,现在这已经被非正式的理解所取代,即权力是指定方向,然后发动各种必需的资源以保证愿景实现的能力。“如果城市政治的传统模式是社会控制,那么这里所倡导的可称之为‘社会产出模式’。”^[12]¹⁸⁻⁹它基于这样的问题,即在一个权威有限且分散的世界,行为主体们如何通过跨越制度边界生成治理能力并取得重大成效。在复杂、碎片化的城市中,权力的作用方式是整合不同的利益,实现共同目标。整合不同资源、提出共享愿景可以看成是 21 世纪初高效的城市领导力的关键要素。

2. 社会资本。社会资本是理解治理的另一个重要概念^[13],也是一个非常有用的概念,但是对它的应用最好置于社会资本发挥作用的特定情境中。社会资本在特定范围内通过特定关系发挥作用。要理解社会资本如何影响地方政治,我们不仅应该了解一个城市中社会资本的数量,而且应该在特定关系中判断社会资本出现或缺失的具体方式。社会资本是主体间关系的所有物。这一定义告诉我们,不仅研究人与人之间的关系十分重要,研究组织间关系也非常重要。社会资本可以由各种不同方式构成,它是有利于个人和组织达成集体行动的可用资源。社会资本的构成包括:(1)行为主体在运转过程中的义务、期望和可信程度;(2)可获得的信息渠道的质量;(3)规范关系的规则和有效的惩罚措施。与物理资本或人力资本不同,社会资本不是个人或机构的财产,社会资本只存在于主体间的关系中,是促进各种合作行为的来源。正是共享的知识、规范和信任感使行为更有可能取得成功。由此可见,社会资本的不同要素之间是一系列联系的现象,尽管一开始看上去它们好像是分散的。信任是交换的基础,信息的自由流通为建立规范和实施惩罚提供了条件。而规范和惩罚的有效实施有利于集体行动的长期维持。这些联系反过来可以通向其他方向并发生相互作用。这些关系的质量和属性通过社会网络体现,社会网络的功效因为其属性和强度的不同而不同。总之,社会资本只有在特定关系中才会转化为共同合作的能力。我们需要考察的不是一个城市或一个地区是否存在社会资本,而是考察在何种情况下社会资本得以产生并发挥作用。

三、治理视角的启示

治理视角为公共管理者提供了以下三个值得思考的启示:首先,必须确保有足够的地方决策空间;第二,需要考虑管理者和公务员们是否具备了治理所要求的技能;第三,他们必须准备好向别处学习,在一个比较的情境中理解地方治理。

(一) 扩大地方决策的范围

从全球化的影响来看,不断增加的社会和地理流动、破除距离妨碍的科技进步,可能会使我们认为地方政府已成为明日黄花,然而,现在正是论述为什么地方领域仍然是当前治理的一个焦点的恰当时机。在此,笔者倡导的是“新地方主义”,即在达成某种国家最低标准和政策优先权的共识框架内,将权力和资源从中央集中控制向一线管理者、地方民主实体和地方消费者及社区转移^[14]。新地方主义是有意义的,它为处理复杂事务提供了治理弹性,并为公民直接参与所面临的治理挑战提供了解决机制。

当代社会所面临的问题很少有简单的解决方案。无论是保护环境、推动经济健康发展、维护良好的社区氛围,抑或协助防止犯罪等,无不来自各层级各部门的公众及机构的共同行动。或许有人建议我们应该停止复杂化而代之以简单思考,但我们需要处理的是现代社会中的问题,简单化很有吸引力但却是错误的。正如一句谚语所说:“每一个复杂问题都会有一个简单的答案,而这个答案通常是错误的。”

我们需要找到适应复杂性的方法。我们需要从多重维度去理解社会中的各种问题或议题,找

寻能够有效解决问题的机制,而不是被复杂的问题所压倒。改革的路径既非让地方机构寻求完全的自治,也不是设想中央能够完全掌控整个政府系统。在公共服务监督以及解决各种复杂问题方面,我们需要建立一种有效的中央-地方关系模式,以使所有机构均能发挥积极作用,并使更大范围内的人民能够参与其中。在此,我们需要引入社会资本学者们最根本的洞见:在涉及复杂思想交流和众多参与者合作共事的活动中,社会关系质量的好坏对于活动有效结果的获得有着非常明显的影响。地方和社区治理能够提供那种自上而下的政府体系所缺乏的社会关系力量。

实施新地方主义需要怎样的地方政府呢?首先,它要求一个能够在地方层面拥有集体决策能力的战略性政府。这种地方政府要在城市地区或类似地区推行。其次,它能够给公民和利益相关者利益表达权,让他们就其所处环境有更多发言权,甚至是为社区邻里请命。

在这个体系中,政府官员和政府代表们的作用是提供社区领导。这里所使用的社区领导概念包括:战略性的伙伴——为城市地区和次地区提出愿景和战略方向,增强权威机构及其伙伴的创新能力和变革能力。社区建设——使社区成员有效地参与社区建设,推进社会融合;通过监督公共服务的生产者,与社区确立伙伴关系,提供更多富于回应性的服务;鼓励富有挑战性的市民,采取积极措施改变消极市民的行为方式。

在面临 21 世纪的挑战中,地方政府除了承担战略性作用之外,还有许多更琐碎的任务。地方各级政府部门在做好这些工作中将起到关键作用,但需要再次提醒的是,政府发挥作用的方式是提供社区领导,而不是直接的干预。

(二) 新的管理技能

网络治理强调公共管理的任务已经发生了根本性改变。莱斯特·萨拉蒙认为:“新的治理已从强调大官僚组织控制的管理技能转变为强调‘授之以渔’的管理技能。这种技能要求将处于互相依赖的情境中所有并列的伙伴都纳入到网络体系中,在共同目标下将多元的利益相关者凝聚起来。”^[11]萨拉蒙提出了三种关键技能。第一种是激活技能,即让所有的相关人员都加入到解决问题的行列中来,不管是在促进环境改善的计划中参与者是否充分、全面地参与,还是在确保市场中有足够的老年人健康服务的提供方面,都对管理者在网络管理中劝导广泛参与,并且更宽泛地构建一个符合他们所追求的公共价值的环境提出了要求。第二种技能是能够协助网络中各要素高效合作的组织能力,包括合作中通常需要的外交能力、沟通能力和讨价还价能力。最后一项技能是调节能力。公共管理者面临的主要挑战在于,确定一种激励与惩罚相结合的机制以实现预期目标。

戈登斯密(Goldsmith)和安吉斯(Eggers)在《通过网络进行管理》一书中提出:对所有类型的公共组织而言,“管理网络的技能与其管理员工的技能一样对组织的成败至关重要”^[15]。他们继而指出,管理者的关键任务是在伙伴关系中建立目标联盟,避免沟通中断,克服信息不足和能力缺陷。

网络管理的全部目标被界定为实现“公共价值”。马克·摩尔(Mark Moore)在其著作中提出,管理者应该问的问题是他们的公共干预能否取得积极的社会效益和经济效益,是否符合公共价值的要求^[16]。笔者在 2006 年发表于《美国公共管理评论》的论文中进一步拓展了这一洞见,并提出公共价值管理的叙述是与治理视角最为匹配的范式(见表 2)。回应当前治理挑战的管理应同时超越传统公共行政和“新公共管理”。网络治理的基石是对公共行为的一种不同叙述,公共服务改革的动力不在于某种规则或激励的推动,而是基于完全和广泛的人道主义理念。人们因为参与网络和伙伴关系而受到激励,也就是说他们的关系是建立在相互尊重和学习的基础上的。

公共价值管理在很多方面都带来深刻的启示。它要求我们考虑如何在公共领域用不同的方式运作,要求我们重新思考那些过去可能已经有过诸多回应的问题,即如何实现效率、责任与公平。正如表 3 所显示的,每一个领域的挑战都有不同的回应方式,治理范式及其相关的管理视角为理解

和回应这些挑战带来了不同于传统公共行政和新公共管理的新方式。

表 2 管理的范式

	传统公共行政	新公共管理	公共价值管理
关键目标	政治输入、官僚组织监督下的服务	管理投入和产出、确保经济及对顾客需求的回应	有效处理公众最关注的问题,实现公共价值,从服务传送向系统维持扩展
管理者的角色	确保规则和程序的遵守	协助绩效目标的制定与完成	在网络中扮演掌握方向的积极角色,提供与保持系统的整体能力
公共利益的界定	由政治家、专家来界定,很少征求民众意见	个体偏好的加总,在实践中表现为资深政治家或管理者对消费者偏好的捕捉	经由一个复合的互动过程反映个体与公共之偏好,其中包括对输入和机会成本的审议
关键的推动力	权威及强大的规范强加的规则和指导意见	个人及组织的目标激励	互相认同所驱使的共同使命感、互相学习的承诺
偏好的服务传送体系	层级制的部门或自我规制的专业组织	私营部门或严格限定的公共机构	多选择的菜单,根据实际进行弹性选择

资料来源: Gerry Stoker. *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance*. *American Review of Public Administration*, Volume 36, Number 1, March, 2006, pp.41 - 57.

表 3 管理方式和来自效率、责任及平等的挑战

	效率	责任	平等
传统公共行政	分解复杂任务,要求工作人员遵守程序	竞争性的选举,选出可控、可监督的领袖	通过相似案例同等对待实现
新公共管理	严格设立组织期望达到的绩效任务	政治家确立公共目标,管理者负责目标的实现	为使用者提供可获得公平服务的规则框架
公共价值管理	通过持续的检查保证行为符合目标	通过可沟通的目标设置与监督	通过发展个人能力实现权利与责任

资料来源: Gerry Stoker. *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance*. *American Review of Public Administration*, Volume 36, Number 1, March, 2006, pp.41 - 57.

(三) 走向一种新的比较路径

地方治理的新世界要求一种比较视角,即通过比较我们可以互相学习。但现有的比较框架都是非常狭窄的,只关注西方经验,还远不能说是全球的。此外,现有框架大都集中于正式组织的差异比较,而不考虑地方治理体系的实践和功能。丹特斯(Denters)和卢斯(Rose)在此取得了卓越的研究成果,但他们仍然缺乏深度,也没有达到全球视野。

事实上,不同国家对地方治理制度安排复杂性的理解是不一致的,这使得比较研究的任务更加艰巨。比较研究者们一旦被正在形成过程中的地方治理体系的复杂性所迷惑,就会出现危险。我们需要考虑采用一个简化的框架,以此展开地方治理的全球比较。

关于治理,有五个问题要问:第一,所有体系的核心功能是什么?就地方治理而言,其核心功能是满足基本生存、社会投资(经济发展、道路、基础设施)、社会消费(福利、收入维持),还是非物质的关心(环境、休闲、生活方式)?第二,体系所处的经济环境如何?第三,主要的利益相关者是哪些?第四,公民社会组织及其能力是什么?第五在每一种情况下,治理所遭遇的最主要的挑战是什么?对这五个问题的回答构成了分析的不同模式。表 4 展示了四种类型的治理体系,可分别称之为:经

济型、福利型、生活方式型和基本型。

表 4 地方治理的体系：主要形式

核心功能	经济型：社会投资	福利型：社会支出	生活方式型	基本型
经济发展要求	快速发展	成熟、复兴	保持货币流通的易获得性	维持经济低速发展
主要利益相关者	地方企业家、投资人、劳工、流动工人	消费者和客户、国际商人、本国商人、地方纳税人	当地居民、旅游者、移民	当地农民、农场主、居民
公民社会组织的特征	弱、不发达	分散但有组织	分类联合	强大但限于一定领域
主要的治理挑战	提供计划与项目	分配的合法性和分配程序	生活质量问题上自由选择和家长式作风的混合	发展社区能力

我们可以使用这个框架，并从比较中获得经验。比如，以英国（或欧洲）为例，它正在从福利型模式向经济型和生活方式型模式转变。中国属于哪种情况，我们还需要研究。一个简单的结论是，这个分析框架只是指导意义上的，不存在完全符合的分类。

[参 考 文 献]

- [1] Salamon ,L. The Tools of Government. A Guide to the New Governance [M]. Oxford: Oxford University Press ,2002.
- [2] Rhodes ,R. Understanding Governance [M]. Buckingham: Open University Press ,1997.
- [3] Kettl ,D. F. The Transformation of Governance [M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press ,2002.
- [4] Kjaer ,A-M. Governance [M]. Oxford: Polity ,2004.
- [5] Kirkert , W. ,Klijn , E. H. ,Koppenjan , J. Managing complex Networks. Strategies for the Public Sector [M]. London: Sage ,1999.
- [6] Sorensen ,E. Metagovernance : the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic governance [J]. The American Review of Public Administration , 2006 ,36 ,(1) :98 - 114.
- [7] Provan , K. , Milward , B. Do Networks really work ? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational networks ' [J]. Public Administration Review ,2001 ,61 (4) :414 - 423.
- [8] Bendor , J. ,Glazer , A. ,Hammond , T. Theories of Delegation [J]. Annual Review of Political Science . 2001 , (4) :235 - 269.
- [9] Bevir , M. A Decentred Theory of Governance [A]. Bang ,H. Governance as Social and Political Communication [C]. Manchester :Manchester University Press ,2003. 200 - 221.
- [10] Bang , H. Governance as Social and Political Communication [C]. Manchester : Manchester University Press ,2003.
- [11] Mossberger , K. ,Stoker , G. The Evolution of Regime Theory [J]. Urban Affairs Review , 2001 ,36 (6) :810 - 835.
- [12] Stone , C . Regime politics : Governing Atlanta , 1946 —1988 [M]. Lawrence , KS: University Press of Kansas , 1989.
- [13] Maloney , W. ,Smith ,G. ,Stoker ,G. Urban Governance and Social Capital [J]. Political Studies , 2000 ,48 (4) : 802 - 820.
- [14] Stoker , G. New localism , Progressive Politics and Democracy [A]. Gamble ,A. , Wright , T. Restating the State ? [C] Oxford: Political Quarterly/ Blackwell ,2004. 117 - 130.
- [15] Goldsmith ,S. ,Eggers ,W. Governing by Network [M]. Washington :Brookings Institution Press ,2004.
- [16] Moore ,M. Creating Public Value [M]. Cambridge , MA : Harvard University Press ,1995.