

## 政治理论与实践:治理现代化问题研究专题

**编者按:**治理理论起源于西方国家。自20世纪90年代以来,治理理论的影响持续扩展,以致构成公共事务变革中的主导语境。然而,在国家治理成为热点之时,往往从治理与管理的词义差别上确定其论证逻辑,这显然是有局限的。因而,对其进行公共哲学批判性诠释,在当下就显得尤为重要。而引入斯金纳“历史语境”的方法,从公共哲学的途径显现西方治理理论的意识形态基础,并展现其与公共行政、新公共管理、治理发生的时间及其交织形态,是折射治理理论中西差别的重要的公共哲学批判性诠释之一。当然,在马克思主义作为指导思想的中国语境下,辨明马克思主义国家治理的概念,则是构建具有中国特色社会主义国家治理理论的前提,这有利于从理论和实践的双重层面上,为当前国家治理体系和治理能力现代化提供智识。基于上述关切,本刊推出以下三篇文章,供实务界和理论界作进一步探讨。

# 西方治理理论的公共哲学批判性诠释

池忠军<sup>\*</sup>

**【摘要】**20世纪90年代以来,西方政治、公共事务变革出现了两个流行概念:新公共管理与治理。这两种思潮都对中国产生了很大的影响。在国家治理成为热点之时,往往从治理与管理的词义差别上确定其论证逻辑,这是有局限的。引入斯金纳的“历史语境”方法,展现公共行政、新公共管理、治理发生的时间及其交织形态,从公共哲学的途径显现西方治理理论的意识形态基础,以此折射中西差别。

**【关键词】**治理理论;公共哲学;历史语境

自20世纪90年代以来,治理理论持续扩展,以致构成公共事务变革中的主导语境。但对治理概念的诠释是分殊的,甚至是冲突的,有的用“赶时髦”、“乱象”等描述这种状况。治理概念一经引介中国,迅速形成治理研究的热潮,但更多地局限于治理与管理的语义差别的逻辑起点上,讨论治理的主体及其关系、运行机制等,此解释学有三个方面的局限:一是将治理局限为工具理性,认为它与意识形态无关,这容易造成西方治理理论的乱用现象;二是以公民社会的复兴作为治理运动的导向标而构建抗衡政府的行动主体,这容易造成政府与社会天然对立的误解;三是仅以治理代替管理的思维,这容

---

<sup>\*</sup>哲学博士,中国矿业大学马克思主义学院教授、博士生导师,221116。本文是国家社科基金一般项目“中国特色的国家治理制度推进路径研究”(14BKS039)与江苏社科规划项目“马克思主义公共哲学研究”(12ZXB005)的阶段性研究成果。

易忽视西方政府改革的阶段性,即新公共管理与公共治理的关系。本文引入剑桥政治观念史学派的昆廷·斯金纳所创新的“历史语境”的方法,揭示治理理论的公共哲学基础。

斯金纳的历史语境方法的独特性在于:与语义学、语用学相对独立存在的状况不同,将语义、语用展现在一定时间段中,使政治理论与政治实践不可分离,构建起核心概念的知识环境。“使得我们描述作者们在写作这些著作时究竟在做什么。我们能够开始了解的不仅是他们提出的论点,还有他们论述和试图回答的问题,以及他们在多大程度上接受或赞同,或质疑和驳斥,或者说不定甚至出于论战目的不去理会政治辩论中盛行的设想和规范。倘若我们只研究著作本身,是不能指望达到这种理解水平的。”<sup>①</sup>这种方法,改变了将制造新概念的思想家被孤立化、真空化状态,使他们创造的一套新词汇与某时代的语言体系相关联,形成如此的逻辑关系:“政治生活本身为政治理论家提出了一些主要问题,使得某些论点看来成问题,并使得相应的一些问题成为主要的辩论课题。”<sup>②</sup>受这种方法的启发,将治理理论置于西方政府改革的历程和焦点之中,改变以往就治理而论治理的局限,敞现治理理论的所谓“乱象”、“赶时髦”状况的意识形态秩序。

## 一、治理的出场路径

治理理论于20世纪90年代初的兴起及扩展,主要来源于三种途径的合流。一是受经济学——企业管理理论中的“治理”概念之影响;二是联合国全球治理委员会的“治理”倡议及其推出的论著;三是国际银行的推动。这是引介治理理论的学者都关注的问题。但是,我们应注意到三个问题:治理和新公共管理这两个概念的流行几乎是同期的;在理论上,治理和新公共管理都是代替公共行政的一种谋划;在政府改革实践的政治话语上呈现出历时性的线性替代论倾向:新公共管理代替公共行政、治理对前两者的双重代替。

1991年英国学者克里斯托弗·胡德首次使用新公共管理这一概念,概括里根和撒切尔夫人所推动的政府改革的经验,并以此为开端而流行起来。但胡德使用新公共管理的概念大概有三层次的意涵:一是新公共管理并不是一种成熟的理论,而是以效率为焦点的管理主义,是一种工具主义;二是新公共管理是对里根——撒切尔新自由主义政府改革经验贴的标签,其中首条经验“让管理者管理”即内涵了反民主的行动指向;三是以新公共管理的标签概括新自由主义的政府改革经验并不是褒义,而是贬义的。新公共管理是相对于建立在政治与行政二分法基础上的老管理主义或泰勒主义的“公共行政”而言的,老管理主义的焦点是效率和官僚制行政组织制度,其确立了这样的道路——只要政治与行政相区分,在法律程序内,泰勒的科学管理原理就可以作为普遍的管理原则而产生最大效率。罗斯福新政和福利国家的建构强化了官僚机构的职能,但更加强调公平,效率主义受到压制。而作为新公共管理的新管理主义强调效率降低公平,强化政府管控、压缩政治民主扩张社会民主,强调民选官的权力和责任、降低法律的约束,将私人企业的管理经验引入政府,忽视公共政策更加注重控制、结果和责任。所以胡德将新公共管理确定为是“新泰勒主义”或新管理主义的,也有的称其为“市场型的公共行政”,或“企业家型的政府”<sup>③</sup>,等等。新公共管理概念的流行,在实践上是“经合组织”在其成员国的引导性推广,在学术研究上是“有的学者将其拿出来批评,以防以谬传谬,反倒给‘新公共管理’做了更大的广告”<sup>④</sup>。显然,这是新公共管理代替传统公共行政的实践维度的体现。

①② [英]昆廷·斯金纳:《现代政治思想的基础》(上卷),奚瑞森、亚方译,南京:译林出版社,2011年,第6、3页。

③④ 蓝志勇:《现代官僚与现代社会》,广州:中山大学出版社,2003年,第43、43页。

在学术上,新公共管理与治理概念的提出并不是一拨人,但是这并不意味着新公共管理与治理没有联系。虽然90年代初的新公共管理是作为描述以英美为代表的西方政府改革的经验,但它在时间上并不比治理概念早,而且新公共管理的实践来自于经济学理论的公司治理理论。

治理,作为学术研究的最早的文献,可追溯到1976年美国学者詹森(JenSen)和麦克林(Meckling)发表的《企业理论:经济行为、代理成本和所有权结构》一文并形成影响。但对公司治理构成较大影响的是诺贝尔经济学奖获得者(2009年)美国学者威廉姆森。他是科斯的“新制度经济学”的命名者,并将自己提出的“交易成本经济学”作为其组成部分。在1985年的《资本主义经济制度》一书中综合了其前期成果,阐释了治理、公司治理结构等概念。威廉姆森认为,“经济组织的核心问题在于节省成本”<sup>①</sup>;任何经济组织不仅是经济人或理性人,在节约成本的角度更是“合同人”。因此将“合同看作一种治理方式”<sup>②</sup>,他把“治理”与“私下解决”等同来看,所谓治理即是“私下解决”<sup>③</sup>。其核心论点:“对合同关系,主要是靠私人秩序所形成的各种制度来治理,而不是通过法律至上(Legal Centralism)来解决。”<sup>④</sup>威廉姆森将“交易”抽象为“契约”,因此,治理也可以称之为完整契约的过程,是动态的、具有相当的灵活性。治理结构是以交易的动机强度、行政控制、契约法律三个变量为特征的,市场与官僚机构的治理都有各自的优势,但又有各自的缺陷,尤其克服市场失灵与政府失灵的难题,中间组织介于政府与市场之间的折中性是有效治理的当然选择。中间组织治理结构是威廉姆森所提出的“纵向一体化”的治理结构的具体体现,是有效超越市场分立和政府垂直管制两种治理结构的理想模型。威廉姆森将并行的法学、经济学、组织理论、政治理论联系起来,在宏观上指涉“官僚机构”的“管理”与“私下解决”的“治理”何者节约成本的问题。这也是在公共事务治理理论中倡导“公民社会”的治理优于政府的重要思想来源,是在新制度主义的政治经济学理论上指涉治理代替传统公共行政的思想指向。

新公共管理的基础理论是公共选择理论、交易费用理论、委托代理理论,毫无疑问是公司治理理论的应用。由此,似乎新公共管理所强调的管理,与治理理论所强调的“要治理”而“不要管理”是背道而驰的,是对立的。但这是表象。在深层次上,新公共管理与治理理论的关系是复杂的,这从治理理论的政治理论中显现出来。治理的政治理论与公司治理的经济理论密切相关,但政治理论更强调了社会组织在公共事务治理中的价值和功能,突出“管理”与“治理”的差别有其明确意指,治理即对公共行政、新公共管理的双重代替。

在20世纪90年代初,联合国“全球治理委员会”是推动治理运动的主要主体之一,其治理的界定几乎作为“经典”而扩展。“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的各种方法的总合……它有四个特征:治理不是一套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式制度,而是持续的互动。”<sup>⑤</sup>可见,其特征中的四个“不是”所描述的是有别于或外于法律和政府的行动逻辑。就此而论,理论家罗西瑙的“没有政府的治理”更为显赫。在西方话语的语义传统上,政府几乎与统治或支配、管理相同,罗西瑙把治理与统治、政府区别开来,“与统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象。它包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自需要,并实现各自的愿望”。“所以治理就是这样一种规则体系:它依赖主体间重要性的程度不亚于对正式颁布的宪法和宪章的依赖。”<sup>⑥</sup>这一阐释,虽然起初是关于国际政治、国际关系的,但它转向或被借用到国内政治,“没有政府的治理”、治理与统治、管理的区分就成为一个显著而麻烦

①②③④ [美] 奥利弗·E.威廉姆森:《资本主义经济制度》,段毅才、王伟译,北京:商务印书馆,2003年,第4、65、47、5页。

⑤ 转引自俞可平主编:《治理与善治》(引论:治理与善治),北京:中国社会科学出版社,2000年,第4—5页。

⑥ [美] 詹姆斯·N.罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社,2001年,第5页。



的话题。总体而言,公共事务的契约方法是治理的核心要旨:用威廉姆森的话说,“私下解决”比政府解决更有效率;用罗西瑙的话来说,没有政府的治理比政府的治理更有效。

在20世纪90年代初,从世界银行使用的“治理危机”词语发展出更为新颖的概念:“善治”或“良好的治理”(good governance),是一种典型的政治理论。英国学者威廉姆斯、杰克逊揭示了世界银行的治理、善治概念之自由主义的理论背景<sup>①</sup>。法国学者卡蓝默指出,善治“是在新自由主义的背景下为大家熟知的,目的是限制和限定政府行动的范畴。”<sup>②</sup>不可忽视的是:1989年世界银行、国际货币基金组织、美国政府针对拉美国家如何改革政府减少干预所制定的“华盛顿共识”,实质上是一种改革政治的经济工具,以“私下解决”的契约经济学作为基本方法;在政府层面的“契约国家”、“契约政府”与西方传统的政治思想资源相融合建构了公共事务新的解释途径。

可见,在20世纪90年代初所形成的新公共管理与治理,表面上是平行的,作为流行的概念几乎在时间上是同期的。但是,我们应注意两个问题:首先,新公共管理作为20世纪80年代政府改革经验的描述,到20世纪90年代出现了依据这一经验途径的理论化、学科化的思潮,与治理理论思潮在时间上并行,并不是单纯的学派性质,与西方政党意识形态密切相关。其次,在政府改革的实践取向上,新公共管理与治理确实存在时间上的阶段性,20世纪90年代中后期作为更具有包容性治理,与英美等西方主要国家的左派政党执政推行所谓“第三条道路”密切相关,尤其是布莱尔推行的“协同治理”,是治理从理论走向实践的重要标志。治理既指称替代传统公共行政,也是指称代替新公共管理的双关语。但是,协同治理是在“整体性政府”的前提下的主体行动逻辑,一方面,包含新公共管理取向的政府管控和效率追求;另一方面,在一定程度上纠正新公共管理对社会公平的破坏,寻求公平与效率的新平衡点,协调政府与社会、市场之间的关系。所谓管理与治理的对立、要治理而不要管理只是少数理论家的观点,在治理理论上也不具有普遍性,在公共事务改革的实践上,政党、政府作为操盘手也不可能将管理与治理对立起来。简单的以治理代替了管理的论证逻辑来证成治理,虽是简约化的,但它是不可可能的实践。管理与治理是否有差别?差别在何处?选择管理还是治理作为政府改革的新词汇,要在深层次的“话语政治”的意识形态底色中呈现。

## 二、治理现象的公共哲学基础

从展现新公共管理与治理学术思潮并行,再到治理运动的形成过程,揭示治理现象的公共哲学基础,可以进一步呈现西方治理理论的意识形态属性。公共哲学之概念及复兴,在学术史上,1955年美国政论家沃尔特·李普曼的《公共哲学》提出了复兴公共哲学的指向。20世纪80年代中期兴起公共哲学讨论热潮。从发展的路径上来看,是在超越实证主义哲学、分析哲学,哲学政治化的道路上形成的一个哲学流派。从传统资源上看,古希腊、古罗马孕育了西方公共哲学的理论资源和实践智慧,而任何民族都有自己的公共生活的智慧即公共哲学。李普曼对公共哲学提出的一个假设、一个定论很有影响。假设是:每一个时代的公共事务都受那个时代的公共哲学之支配,公共秩序的好坏,与公共哲学的善与恶的关系不言而喻;定论是:公共哲学即自然法或自然理性,每个时代良善的公共生活都是自然法的应用,这是不需要创造而是依赖于正确的解释与应用的问题。<sup>③</sup>可见,李普曼将公共哲学视为公共生活的真理或意识形态,以此观点来看,探讨、追问公共生活真理的学问即

① [英]大卫·威廉姆斯、汤姆·杰克逊:《治理,世界银行与自由主义理论》,赖海榕编译,参见俞可平主编:《治理与善治》,北京:中国社会科学出版社,2000年,第163—167页。

② [法]皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主:试论治理的革命》,高凌瀚译,北京:生活·读书·新知三联书店,2005年,第5页。

③ [美]沃尔特·李普曼:《公共哲学》,陈文豫译,台北,今日世界出版社,1986年,第89—92页。

公共哲学。80年代以来公共哲学之兴盛,显著的特征是哲学的政治化,但政治哲学并不能作为公共哲学的代名词,公共哲学不仅是关于公共生活的理念,更关注政治实践和对公共事务主体之塑造功能。迈克尔·桑德尔指出,所谓公共哲学,“是指隐含在我们实践中的政治理论,塑造着我们公共生活的关于公民身份与自由的观念。”<sup>①</sup>桑德尔进一步延伸说明,公共哲学包含着民主形式与实质、政体、意识形态、经济制度安排等要素。以此为关照,20世纪80年代以来的新自由主义、新公民共和主义、共同体主义的公共哲学对治理理论的影响是内在的,但新自由主义、新公民共和主义、共同体主义三者之间并不是完全并列的平行线,新自由主义处于主导地位并具有很强的吸纳、整合和自我更新能力。在学科上,有政治经济学、哲学、法学、社会学等途径的新自由主义公共哲学,但能称得上公共哲学的,是具有桑德尔所指出的具有对人类公共生活反思、批判、指引和整体塑造功能而产生影响的思想 and 著作。以此为关切,在新公共管理向公共治理转变的时间维度上显现了其公共哲学的基础地位。

在纵向的时间流动性上,首先将新公共管理区分为20世纪80年代的作为经验标签的新公共管理,20世纪90年代初的概念和学术思潮形成,并形成实践运动两个阶段。支配20世纪80年代政府改革取向的效率主义,是自由主义的政治经济学,其中哈耶克、弗里德曼、诺斯、威廉姆森、公共选择学派的布坎南等的思想和著作是其根基。哈耶克关于人类社会的“自发秩序”理论对政府管控、公共服务的批判涉及到个人自由与责任的基本问题,个人自由与自我负责是统一的,个人有选择的自由,同时对诸如失业、贫困、不幸等要自己负责,政府和他人都没有承担责任的理由,政府提供公共服务是对他人自由的侵犯,政府的责任是坚守程序或形式正义的原则,使每个人的自由与责任统一在程序法中。弗里德曼被称为塑造“市场魔力”的大师,于1962年就撰写出版了标志他思想成熟的《资本主义与自由》著作,但在1980年由他主讲的《自由选择》的电视节目,形成了对福利国家强烈的冲击波。诺斯以产权理论、国家理论、意识形态理论作为分析框架,提出了制度变迁与经济绩效之间关系的制度变迁理论,形成新制度理论中的重要流派,指涉了私有产权和市场竞争机制、程序法原则是提升经济绩效的关键。前述中已述及威廉姆森对新制度经济学的推广和独特的公司治理理论的影响。公共选择学派是新制度主义的另一分支,将私人决策的“经济人”假设引入政治选举、公共政策的公共领域,指涉选民、议员、行政官员都是以私人利益最大化为行动逻辑。这些新政治经济学的理论不仅是古典自由主义的复兴,其理论的焦点是人类的理性秩序的“是”与“应当”,在现实上对大政府、行政国家、福利国家的困境提供了具有批判力和解释力的话语;其功能并不仅仅是如何解决问题,而重要的是提出解决问题的任务。20世纪80年代英美国家的政府改革以“撒切尔—里根的新自由主义”来命名,实际上突出了其公共哲学的基础,而新公共管理是其方法论的标签。将经验层面的新公共管理作为政府改革的整体来看,新自由主义的政治经济学是“体”,而管理主义是“用”,但“体”与“用”并非完全一致,这也显现了理论家与政治家的一种独特的关系。如果按新自由主义的某一种理论实行改革,都会走向放任主义或无政府主义,但是作为改革捉刀者的政治家必须面对复杂的社会生态和社会力量的均衡,政府瘦身计划一方面减少和弱化提供公共产品和公共服务的职能,但另一方面又强化了民选官员的权力和控制能力,这是与自由主义政治经济学的改革指向相悖的方面,也是责斥新公共管理体用矛盾的重要体现。

时间进入20世纪90年代,一方面是新公共管理形成学术思潮,并试图在20世纪80年代新公共管理经验的基础上理论化和学科化;另一方面,与其对立的是对新公共管理学术观点的批判、对20世纪80年代“里根—撒切尔”主义的批判。因此而出现了新公共管理与治理理论相混杂的局面。从

---

① [美]迈克尔·桑德尔:《民主的不满:美国在寻求一种公共哲学》,曾纪茂译,南京:江苏人民出版社,2008年,第4页。

作为新公共管理学术思潮的学术观点来看,英国著名学者胡德的判断是:澳大利亚的欧文·休斯于1994年、英国的基尔隆·沃尔什于1995年撰写出版的公共管理教材、美国的戴维·奥斯本和特德·盖布勒于1992年撰写出版的《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》的著作等,是新公共管理迅速膨胀的导向标,而且预设了新公共管理全球化的指向。<sup>①</sup>这些学者共同的取向在于:试图以公共管理代替公共行政,认为公共行政是过时的程序主义或法律主义,与“执行”同义,而管理是高层次的决策和对结果的控制。但是,我们应当注意到三点:一是20世纪90年代新公共管理与20世纪80年代的差别。20世纪90年代是作为学科或理论化取向的新公共管理与公共事务实践相互互动的过程,新公共管理的学者试图以理论影响政府改革的方向。二是改革主导者并不是完全在理论导向下实施改革。克林顿于1992年代表美国民主党开始执政,也标志着西方主要国家进入左派政党实施改革方案的时期。奥斯本出任美国和西方多国政府顾问,克林顿的改革方案虽然是奥斯本的“重塑政府”的口号,但对重塑政府的十条原则是有选择性和层次性的实施<sup>②</sup>。三是克林顿的重塑政府口号实际上更主要蕴含着他所提出的“第三条道路”的主张,与1997年代表英国工党开始执政的布莱尔相呼应,扩展了第三条道路的主张。从布莱尔改革方案之本体思想来看,是吉登斯的第三条道路的思想;从工具选择来看,是希克斯的整体性治理(holistic government),具体方案是“协同治理”(jointed up government)。由此,需要澄清左派和右派的意识形态的关系问题。

按传统意识形态划分方法,右派是自由主义的,自由主义又分左中右;左派是偏社会主义的,分左中右,从历时性上区分为社会民主主义与民主社会主义,但影响最大的是吉登斯的“社会民主主义的复兴”,这是所谓布莱尔第三条道路主张的理论导向标。由此可以发现,克林顿的“新民主党”、“新美国”与布莱尔的“新工党”、“新英国”都是一种“重塑式”的政治理论,亦即寻求一种公共哲学。桑德利于1996年发表的《民主的不满——美国在寻求一种公共哲学》,即是对这种现象的批判性反思的力作。但是不能用传统的西方意识形态的划分方法将自由主义与社会民主主义、公民共和主义、共同体主义等决然分开,实际上他们都是自由主义的变种。尽管公共哲学兴起并受到政治学、法学、公共行政等学科的青睐,有自由主义的公共哲学、公民共和主义的公共哲学、共同体主义的公共哲学之划分,但总体上是在自由主义的道路上的争辩。克林顿的改革方案按西方划分“主义”的方法,既受新自由主义,也受新公民共和主义的影响,受共同体主义的影响最大。但共同体主义于20世纪90年代中后期明显的区分为三个派别:一支转向自由主义的共同体主义;第二支转向公民共和主义的共同体主义;第三支立足于传统共同体的复兴,包括宗教、秘密团体等,此派别称为保守主义的共同体主义。对克林顿所主张的政府改革影响最大的是自由主义的共同体主义,其代表人物艾滋欧尼的“回应性政府”的主张更适合克林顿的需要,因此他受聘为克林顿的政策顾问。吉登斯的复兴社会民主主义的第三条道路借鉴了共同体主义和公民共和主义的“塑造”性主张。这就需要进一步澄清社会民主主义为什么是自由主义的?

马克思恩格斯在《共产党宣言》中关于“社会主义和共产主义的文献”部分,为非马克思主义的各种社会主义流派做了定性的批判,其中“保守的或资产阶级的社会主义”流派试图改变社会的不良境况,但只是限于资产阶级的生产关系基础上“实行行政改良,因而丝毫不会改变资本和雇佣劳动的关系,至多只能减少资产阶级的统治费用和简化它的财政管理。”<sup>③</sup>马克思在《哥达纲领批判》中尖锐地批判了德国工人党向自由主义退却的问题。第二国际时期修正主义的伯恩斯坦以“回到康德

① [英] 克里斯托弗·胡德:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,彭勃、邵春霞译,上海:上海人民出版社,2014年,第208页。

② 蓝志勇:《行政官僚与现代社会》,第131页。

③ 《马克思恩格斯文集》(第2卷),北京:人民出版社,2009年,第61页。



去”为口号,构筑所谓“伦理社会主义”,试图以道德消除阶级差别,以经济合作社的共同体实现平等和社会和谐,是社会民主主义退向康德式自由主义的标志。社会民主主义的理论是德国的理论,是德国所谓“真正社会主义”的哲学共产主义理论。马克思指出了“真正社会主义”实质上是德国式自由主义,是英法政治自由主义与德国哲学结合的自由主义变种。<sup>①</sup>这也就是说,社会民主主义的源头即是自由主义的,之后的变种“民主社会主义”,只是相对于社会民主主义的左与右的关系。吉登斯复兴社会民主主义是复兴自由主义的一种。20世纪80年代是新自由主义鼎盛的年代,无疑是“里根—撒切尔主义”新公共管理意识形态基础;20世纪90年代是公民共和主义、共同体主义、社会民主主义对自由主义的批判和对峙的年代,尽管克林顿和布莱尔对共同体主义、社会民主主义、公民共和主义有更高的亲近性,但作为公民共和主义的政治理论代表的哈贝马斯承认自己是自由主义者。所以西方学者评判作为实践的新公共管理运动和理论思潮都是新右派的自由主义,无疑是正确的。治理作为左派政党的主张,也是新右派的。原因在于,左派政党的塑造运动,与福利国家时期的老左派相比,意识形态向右偏转。在总体上,自由主义的公共哲学是塑造现代西方社会的理论基础,老自由主义的理想是小政府与自由市场的理念;但市场失灵问题的出现,自由主义进入第二波段实行福利国家的制度,称为新自由主义;但政府失灵问题的出现,自由主义回弹老自由主义,但也不是完全复古,又称为“新新自由主义”。所以20世纪80年代以来的西方政府改革运动总体上是受自由主义公共哲学支配的。

### 三、在公共哲学的根基上审视治理与管理的关系

前述中透视了无论是新公共管理还是治理,其意识形态的根基都是自由主义的及其变种。在此基础上进一步审视行政、管理、治理概念争辩的公共哲学根基,由此进一步显现所谓治理与管理差别的实质问题。

行政与管理的关系是词义的还是什么?20世纪80年代作为经验的新公共管理,突出了管控、结果、责任这些焦点问题,淡化法律程序主义的执行,这是行政与管理两个概念在公共事务实务领域表现的冲突;20世纪90年代新公共管理概念的流行,被称为管理主义的学者如共同约定般地将公共行政说成是过时的,公共管理是新的,由此而引起了行政与管理的差别争辩。我们无需进入学者们复杂的词根、语义、语境的辨析,就争论的结果来看,管理主义认为,管理范围更大层次更高,高层的管理是决策,低层的管理与行政同义,是执行;反对者认为,行政是政府相关的活动,首要的是执行国家的意志,管理只是行政中关涉具体事务操控的技术层面。实际上,学术上的争辩是没有结果的,只能是学派性质可以写入学术史。但是,从主导政府改革者更加青睐管理来看,其用义是显明的。克林顿关于推行政府绩效考核法案的一种说法很有代表性:“在整个发达世界,对信息社会的需求与工业社会中的政府局限正相冲突。不考虑政党,不考虑意识形态,……政府只是对社会需求作出回应。”<sup>②</sup>这种说法与学界中的管理主义将公共行政视为旧的,是工业社会的政府行为模式,公共管理是新的,是信息社会的自觉应对,虽然具有一致性,但突出了“管理”这一概念的非政党意识形态的倾向。英国一直跟踪公共管理实践的学者波利特指出,管理主义是新右派的意识形态,“管理主义是新右派在考虑国家问题时‘令人欢迎的面孔’。它是一个‘多种构成的混合物’,可以吸引新右派之外的支持。对于较广泛的选民来说,‘更好的管理’听起来让人感到合理、中性,向良好的品德一样不会遭人反对”<sup>③</sup>。所以,

<sup>①</sup>参见《马克思恩格斯文集》(第1卷),北京:人民出版社,2009年,第588页。

<sup>②</sup>转引自[英]克里斯托弗·胡德:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,第209页。

<sup>③</sup>转引自[澳]顾文·休斯:《公共管理导论》,彭和平等译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第287—288页。

仅仅从辞源和语义上理解公共行政与公共管理的差别,往往差强人意,很难取得令人信服的效果。胡德认为“公共管理是模棱两可的”,可以通过“公共”和“管理”两个偏中性的词汇赢得更广泛的认同和引入新的方法。<sup>①</sup>这是主导改革的政治家淡化党派意识形态的一种方法。以里根为例,“新联邦主义”这一新词汇制造了福利国家解困的一种理想,提高效率和重塑公平为“放松规制”的市场化策略赢得初始的认同。公共哲学家桑德尔对里根主义及其公共政策的评论很有说服力:里根赢得认同的关键,在于这样一种公共哲学,将看似矛盾的自由保守主义的自由至上论和共和主义的自治精神融合起来,一方面声称福利国家侵犯了个人自由,个人自由与市场解决的方案是一致的;另一方面唤醒社区自治的共同体价值,规模更小、更有人情味、意义更丰富的社区,将家庭、邻里、宗教的与爱国的精神一体化,实现人们对某种公共生活的渴望。<sup>②</sup>

公共管理代替公共行政的新话语,在20世纪80年代,一方面是将传统的政治与行政二分法的原则打破了,强化民选行政官员的决策和控制权力,这是行政政治化的一端,表现了管理即政治;但另一方面,又以淡化党派意识形态的方法坚持管理而非政治。这种矛盾也是公共管理模糊性的体现。但是公共管理的理念与方法是同质的。20世纪90年代左派政党执政即对“里根—撒切尔主义”的公共管理进行修正。奥斯本所提出的“企业家精神的政府”是对小政府大社会的市场主义的批判。奥斯本认为,里根主义的小政府大社会的主张遗忘了政府效能,重塑“效能政府”才是问题的关键。<sup>③</sup>奥斯本试图开辟出不同于所谓里根主义的道路,为美国民主党寻找新的工具制造公共氛围,以政府“掌舵”而非“划桨”的主张,将私营公司、第三部门等纳入公共管理和公共服务的主体,这是打破公共事务政府垄断的重要步骤,也是赢得认同的重要策略。

20世纪90年代中后期所出现的“治理”与公共管理的并行,起初只是作为新工具,所表达的重点是重视公共事务的“过程”,而批判公共管理只重结果和“掌舵”<sup>④</sup>,由此出现了以治理代替管理的主张。这是继公共管理代替公共行政以来,又出现的以治理代替公共管理的新话语。

公共管理与治理的实质区别如何?从语义学上的区分基本是辞源考古的方法,一方面很难区分管理与治理的差别;另一方面,管理与治理往往又是相互定义的。一般来说,罗西瑙把管理等同于政府统治,治理强调的是过程;相对于政府独角戏型的单一主体的管控模式,治理强调了多主体互动,从这方面来说,治理等同于公共治理,所以治理理论的学者并不强调“公共”对治理的限定,治理与公共治理可视为同义。但是,多主体的互动如果不是以公共利益为指向,没有管控是不可能的。由此,罗西瑙的“无政府的治理”也受到很多批评与质疑。这种状况来自两个方面:一是罗西瑙的“无政府的治理”原初是针对“无政府状态”而言的,即是说公共秩序的混乱并不是没有政府的管制,但成效不佳,是有“管制”而无“治理”的意思,但将管理、管控与治理对立起来,要治理不要统治或管理,或多一点治理少一些管制成为流行词汇后,似乎治理是排除政府管控的,由此而产生的质疑是自然的;二是对治理的理解是多元的,有的将治理理解为一种新的统治方式,有的认为是社会层面的自治,是政府管制的补充,等等。对此,罗西瑙认为这些理解都代表了治理多重含义中的某一个方面。<sup>⑤</sup>研究治理理论的英国学者罗茨总结概括了治理定义的六种途径:作为最小国家、作为公司治理、作为新公共管理、作为善治、作为社会—控制系统、作为自组织网络。<sup>⑥</sup>正因为治理理解的多元、以致对立,出现了所谓治理热的“赶时髦”和“乱象”的现象。英国学者杰索普指出,治理“在许多语境中大行其道,以致成

①④ [英] 克里斯托弗·胡德:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,第4、213页。

② [美] 迈克尔·桑德尔:《民主的不满:美国在寻求一种公共哲学》,第310—311页。

③ [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,周敦人等译,上海:上海译文出版社,2006年,第3页。

⑤ [美] 詹姆斯·N.罗西瑙:《没有政府的治理》,第7页。

⑥ [英] 罗伯特·罗茨:《新的治理》,参见俞可平:《治理与善治》,第87页。



为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’。”<sup>①</sup>法国学者戈丹指出,“人们都争相使用这个词,希望成为自己的圈子里第一个使用这个词的人。他们这么做有时是为了给‘治理’一个确切的定义,但更多情况下是有意使用‘治理’一词语义上的模棱两可。”<sup>②</sup>这些评论都说明了一个问题,从词语上区分管理与治理是个难题,要想区分只能是从哪一个视角或层次,或者因使用者的批判与反对什么、要实现的意图而赋予其新的含义。

从西方学界对公共行政、公共管理、治理的替代论上看,时至今日,替代论是失败的,三者成为并行的概念是事实。英美学者中立足传统公共行政创新的学者占主流,他们还是将作为公共管理代称的新公共管理视为公共行政的下位概念,或作为学科分化的一次思潮;英国学者波利特和比利时学者鲍克尔特提醒人们注意,欧洲学者并没有成为新公共管理的追溯者,“一般而言,法国、德国和北欧的学者更多地把他们研究的题目(新公共管理——作者所加)翻译成‘公共行政’或‘行政科学’,而不是公共管理。”<sup>③</sup>胡德判断,20世纪90年代中后期的治理与公共管理的并行,治理是注重过程的一种委婉表达,是出于对新公共管理只重视结果而公共服务水平下降的忧虑和担心。<sup>④</sup>

从西方政府改革的实践上,是否存在新公共管理、治理的同质化现象?从致力于跟踪西方政府改革经验实证研究的学者们评判来看,所谓新公共管理是“盎格鲁——撒克逊模式”,与北欧模式、德法模式存在很大的差异,这些模式虽有模仿但改革取向都具有民族国家的特点,从相似性和差异性双重维度解释其影响是合理的。<sup>⑤</sup>从政党派别主导改革的取向来看,也不存在右派政党喜欢管理,左派政党喜欢治理的区分,实质上,管理和治理都是作为寻求政治新术语而出现的。在新公共管理发祥地的英美是右派政党推动的,而作为典范的澳大利亚却是由工党推动的。20世纪90年代的中后期,公共管理与治理并行,表现两种倾向:一是治理与公共管理并无实质的差别,在政府职责、政府与市场、社会的关系上都在政府主导、社会参与、社区自治的途径加以界定。二是将治理作为包含新公共管理在内更广泛的概念,可以指称不同途径的公共事务改革取向。如英美两国的第三条道路存在明显的差异,如吉登斯所说,布莱尔不主要是以美国为榜样,“灵感更直接地来自于斯堪的纳维亚半岛诸国”<sup>⑥</sup>。英国的协同治理、整体性治理称为“后新公共管理”,一方面标明左派政党与右派的差别,重在复兴公民责任,共同体的价值,共同创造新的繁荣和社会团结的诉求。另一方面,治理,作为“后新公共管理”的“协同型治理”或“合作型治理”的新词汇在欧洲流行,与第三条道路具有同构性,其策略重在塑造包括反对者在内的政治认同。吉登斯指出,第三条道路也并不新颖,在于“另外一些人倾向于更能接受它。”<sup>⑦</sup>治理理论的兴起,如同新公共管理一样都受左派政党、右派政党欢迎,如法国前总理保守派的拉法兰,于2002年出版的《为了全新的治理》著作,将治理作为新的统治技术、根基是人文主义的,目标是同舟共济。<sup>⑧</sup>

综上,通过改变就治理理论治理的思路,引入斯金纳“历史语境”的方法,呈现公共行政、新公共管理、治理的交织性的存在形态,显现仅局限于管理与治理词义差别而确定治理的行动逻辑的欠缺。从公共哲学的途径来加以解释更具有根本性。公共哲学是公共事务的意识形态,在本体论上旨在阐明人

① [英] 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险》,漆荒编译,俞可平:《治理与善治》,第55页。

② [法] 让-皮埃尔·戈丹:《何谓治理》,钟震宇译,北京:社会科学文献出版社,2010年,第3—4页。

③ [英] 克里斯托弗·波利特、[比利时] 海尔特·鲍克尔特:《公共管理改革——比较分析》,夏镇平译,上海:上海译文出版社,2003年,第5页。

④ [英] 克里斯托弗·胡德:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,第213页。

⑤ [挪威] 汤姆·克里斯滕森、佩尔·斯格莱德:《新公共管理:观念与实践的转变》,刘启军等译,郑州:河南人民出版社,2003年,第42页。

⑥ [英] 安东尼·吉登斯:《第三条道路:民主社会主义的复兴》,郑戈译,北京:北京大学出版社,生活·读书·新知三联书店出版社,2000年,第2页。

⑦ 转引自[英] 安东尼·吉登斯:《第三条道路及其批评者》,孙相东译,北京:中共中央党校出版社,2002年,第4页。

⑧ 转引自[法] 让-皮埃尔·戈丹:《何谓治理》,第76页。

类公共秩序的真理性问题,在策略论上是实现摧毁论敌重塑新的认同的论证逻辑。引入公共哲学的分析方法,可以显现西方治理的一种镜像:所谓一些公认的可信赖的观念之流行,并不是出自严格的理论逻辑和经验的严格比照,而是通过修辞艺术,包括劝服、隐喻——这种方法可以得到效率的承诺,以知识的图像减弱冲突,是辉格党人知识累积的观念。<sup>①</sup>20世纪90年代中后期出现的以治理主导的公共事务改革取向,具有更大的包容性,可以将20世纪80年代以来的各种新观点纳入其分支或不同途径,治理成为受不分政党派别欢迎的新词汇,这虽然不能用辉格党人的观念完全解释,但左派政党也走向了调适性的自由主义,因为他们共同面对的是福利国家的焦点问题。但每一种治理都有其对立的辩难。英国学者斯克托概括的治理理论的五个论点,往往作为治理理论的正面被援引;但忽略了他所评论的这五个论点的每一个都有其关键的困境或负面。其对应的关系是:(1)治理主体不限于政府——挑战按照宪法和正式规范来理解政府体制;(2)治理在为社会和经济寻找答案中模糊责任的边界——易于导致逃避责任和寻找替罪羊;(3)治理各主体集体行动对权力的依赖——他们必须依赖资源的交换,公民社会的权力不平等,将导致不良后果的更加恶化;(4)治理行为的网络的自主治理——政府对社会所负的责任更加难以确定;(5)治理不在于政府权力和权威的运用可以动用新的工具指引——即便这样,治理依然有可能失败。斯克托指出,“治理的产出和统治并无任何不同之处。如果有什么差异,那也只在于过程。”<sup>②</sup>英国学者帕格登深入分析了治理这一词汇是一种新的普适性术语,如同康德的“大自然的秘密计划的最终实现”一样,既有基督教的痕迹,也有共和主义的色彩,更主要是新自由主义的。<sup>③</sup>由此透视以西方的治理理论解释中国的国家治理现代化的非合理性。

(责任编辑:杨嵘均)

## A Critical Interpretation of Public Philosophy in Western Governance Theory

CHI Zhong-jun

**Abstract:** Since the 1990s, there have been two popular concepts in Western politics and reforms of public affairs, i.e. the new public management and governance. These two thoughts have had a great impact on China. When national governance becomes a hot spot, the establishment of the logic in its argumentation often focuses on the difference between the meaning of governance and that of the management. This focus is, however, limited in vision. Through introducing Skinner's "historical context" method, this paper tries to show the historical situations where the public administration, new public management and governance appeared and to reveal their interweaving patterns. In addition, the difference between China and the West can be expected to be shown by exploring the ideological basis of Western governance theory through the approach of the public philosophy.

**Key words:** governance; public philosophy; historical context

① [英] 克里斯托弗·胡德:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,第182—183页。

② [英] 格里·斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第1期。

③ [英] 安东尼·帕格登:《“治理”的起源,以及启蒙运动对超越民族的世界秩序的观念》,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第1期。