

本文试图从纵向(历史)和横向(现实)两个角度,介绍协同治理国际思考的来龙去脉;从它与民主、国家、政府以及统一性和多样性的关系上把握这一思想的本质;从它在实践中的运作方式和薄弱环节上评述其方法论的意义,目的是为以人为本、构建和谐社会的治国方略建立国际参照体系。

## 一、协同治理思想生成的历史条件

### 1. 欧洲人文主义背景

当欧洲文艺复兴时代的人文主义者伊拉斯谟<sup>②</sup>吁请各国的君主和人民将他们各自的利益服从于人类大家庭的利益,当他在天主教和新教水火不容、互相残杀的时候,力主宽容与和解,他实际上开创了一个和平化解冲突的思想传统。尽

<sup>①</sup> 本文所讨论的“治理”概念是法文 *gouvernance* 和英文 *governance* 的意译,由于“治理”这个词在汉语中有“统治”和“管理”的涵义,通常指政府行为,所以在多数情况下,我们用“协同治理”的提法来表述这一概念。据《法语历史辞典》解释,*gouvernance* 这个词最早出现于公元 13 世纪的法国,意思相当于 *gouvernement*,泛指统治和管理,这两个词的希腊文和拉丁文词源分别是 *Kubernân* 和 *gubernare*,意思是航行、掌舵 (Alain Rey [dir.], *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 2000, p.967)。按《小罗伯特词典》的解释,*gouvernance* 一词在 13 世纪还特指法国北部阿图瓦(l'Artois)和弗朗德勒(la Flandre)两省的管辖区 (Alain Rey et Josette Rey-Debove [dir.], *Le petit Robert I*, Paris, Dictionnaires LE ROBERT, 1989, p.879)。中世纪的英国史学家用英语中的对应词 *governance* 描述封建权力组织形式的特征 (Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance, Que sais-je?* No. 3676, PUF, 2003, p.5.)。

<sup>②</sup> 伊拉斯谟 (Desiderius Erasmus Roterodamus, 1467—1536), 出生于荷兰的欧洲人文主义者,拉丁文作家,被誉为第一个自觉的欧洲人和国际主义者。

管在现实世界,伊拉斯谟的同代人马基雅维里<sup>①</sup>的《君主论》更具政治影响力,尽管强权、武力、战争作为民族国家追求的目标构成了近现代历史的主旋律,然而在精神世界,政治道德、人类和谐的理想却没有因血与火的洗礼而泯灭。使人类更人性、地球更文明、社会更和谐成为欧洲人文主义者代代相传的薪火。继伊拉斯谟之后,拉伯雷、蒙田、斯宾诺莎、伏尔泰、狄德罗、莱辛、席勒、康德、托尔斯泰、罗曼·罗兰等人就是这一人文主义思想的继承者。对人类共同体的信仰,对世界永久和平的期盼,对理性最终战胜狂热和偏激的信念成为历代人文主义者的“希望之乡”。20世纪90年代初,协同治理思想的产生标志着欧洲人文主义传统的复兴。

## 2. 民主思想的普及

从时间上看,协同治理思想的兴起与东西方冷战的结束和以苏联为首的社会主义阵营的解体相吻合。90年代,全球化的进程突然加速,自由民主、普世人权、市场经济等西方主流价值观汇聚成一股强劲的西风吹向世界的各个角落。调控,柔性,透明,流动,参与,多元,责任,治理等概念应运而生,成为这个时代特有的语汇。而潜在于这些语汇后面的是表达某些新思维的冲动。协同治理概念正是全球化新思维星空中一个耀眼的星座。自20世纪90年代初,英美国出版的几本著作将“协同治理”的概念引入知识界、理论界和经济界的学术争鸣之后,讨论治理问题在欧美蔚然成风。<sup>②</sup>

虽然协同治理的思想是全球化时代的产物,但它与西方的现代性理论有着深刻的历史渊源。究竟什么是最好的政权形式?霍布斯、卢梭看重权力的合法性来源,提出社会契约的思想;孟德斯鸠更重视行使权力的方式,提出三权分立的学说;圣·西蒙<sup>③</sup>则认为权力应该掌握在科学家、工程师和行政官员的手中,“用对事物的管理代替对人的统治”,开辟了现当代专家(技术官僚)治国的路径。与上述各家思想相比,协同治理同样追求人类社会和自然资源的最佳管理体系。从

<sup>①</sup> 马基雅维里(Niccolo Machiavelli, 1469—1527),意大利政治家、哲学家、作家。其代表作《君主论》一反古希腊政治哲学的传统,背离政治道德,宣扬以追求强权为目标的实用主义政治思想。

<sup>②</sup> 参见本文后的参考书目。

<sup>③</sup> 圣·西蒙(Claude Henri de Rouvroy, Comte de Saint-Simon, 1760—1825),法国哲学家、经济学家,著有《工业家入门》。

协同治理的角度看,决策权不应为某个人或某个团体所霸占,而应当属于所有社会活动的参与者,他们之间的关系是平等的合作伙伴,合作的领域可以是一个企业,一个组织,一个国家,或者是一个需要解决的公共问题。因此,协同治理的空间可以被描述为一个广阔的活动场所,它要求所有的参与者都按既定规则办事,使每个人的行为高度透明,具有可预见性。以上几点正体现了民主的一般精神。

## 3. 可持续发展概念

全球化的进程使地球变成一个生产、交换和消费系统。人类社会面临众多严峻的挑战:自然资源被过分开掘和破坏,污染加剧,城市扩张,纳入全球化进程的地区与被边缘化的地区差距越拉越大。任何一个地方问题都带有全球性的特点;任何局部战争在一定意义上都是世界战争……地球比任何时候都需要作为一个整体来治理。

可持续发展的概念在上个世纪70、80年代就已经被提出。<sup>①</sup>它关注的主要问题有二:一是经济现代化是一把双刃剑,它在创造大量产品和服务的同时,也使地球的生态系统付出了沉重的代价;二是经济发展不能无视子孙后代,他们将从我们手里继承这个世界。可持续发展的另一个说法是“具人性的发展”。但是,正如克利斯多夫·埃贝哈尔(Christoph Eberhard)质问的那样:“为什么有这种对发展定性的需要?莫非是使它变得缓和,变得更容易被接受吗?这一定性本身不就已经暗示了发展可能具有一种不可持续、非人道的本质吗?世界的不同社会历经几千年的沿革,都懂得适应各自的环境条件,都证明了它们的创造性和持久性。人们是在投身于现代发展之后才愈来愈无可挽回地消耗地球的资源(希瓦[Shiva]语,1997),不仅是自然资源,还有人文资源。”<sup>②</sup>埃德加·莫兰(Edgar Morin)更尖锐地指出:“‘可持续’或‘可行性发展’的说法虽然可以减缓或削弱这一破坏进程,但却不能改变其摧毁性的结局。”<sup>③</sup>皮埃尔·卡蓝默(Pierre Calame)

<sup>①</sup> 1987年联合国的一篇题为《我们所有人的未来》的报告将“可持续发展”定义为:“满足现时需要,但不影响未来世代满足其需求的能力的发展”。见 Christoph Eberhard, “Droit, gouvernance et développement durable,” *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, No. 53, décembre, 2004.

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 埃德加·莫兰,《超越全球化与发展:社会世界还是帝国世界?》,见乐黛云、李比雄主编《跨文化对话》第13辑,上海文化出版社,2004年,第8页。

则提醒说：“我们所看到的两个世纪以来西方世界的物质发展是以从生物圈中有限的、难以再生的资源中大量获取原材料和能源为代价，为世界人口中的少数人服务。”<sup>①</sup> 有鉴于此，可持续发展涉及人类社会团结互助的问题：富国对穷国的发展援助，发达地区对落后地区的援助，必须兼顾当代人类的生存需求和子孙后代的永久性发展，一切都需要从全球、从长远的观点考虑问题，然后从地方、从近期入手解决问题。任何狭隘、短视和自私的行为都将使人类受到自然界加倍的惩罚。

#### 4. 企业管理的变革

世界经济一体化使各国企业的经营管理方式发生了极大的变化。传统的家族企业在国际化和股东制的双重压力下逐渐脱胎换骨，随着技术、资金和信息的民主化过程，传统的劳资关系（雇主与雇员）被企业领导与股东的关系所代替，股东大会成为新的权力中心，企业协同治理应运而生。上个世纪 70、80 年代在美国发生的退休金管理（pension governance）的改革，先是集中在企业领导持股的透明化上面，继而扩大到整个企业的经营管理，产生了“公司治理”或“企业治理”（corporate governance）的新理念。它试图将企业的经营管理规范化：账目公开透明，接受独立机构的监督，弹劾和制裁不称职的企业主管，尊重各方权益，利润（剩余价值）分配公平合理，等等。企业治理面对的主要问题是：企业的制度（产权、责任、激励等）如何安排？如何保持企业领导、雇员、股东和公共权力之间的平衡？如何建立企业既严格又和谐的管理体制？如何实行对企业的必要监督？监督机制是否只能由专家垄断？是否应该吸收股东和雇员参与监督？

此外，企业还发生了一个更深刻的变化。一个合理合法存在的企业，不能只满足于提供产品和服务，而且应该尽公民义务：在企业内部，尊重雇员，杜绝各种歧视，遵守环保纪律；在企业外部，资助文化、体育活动，并向社会提供人道援助。总之，社会要求企业为全体利益服务。

#### 5. 从科学“征服自然”到公民“征服科学”

几个世纪以来，一向以认识自然、了解世界为目的的科学技术，不知从何时

起变成了征服自然、改造世界的“技术科学”。曾几何时，照耀人类进步的科学火炬沦为市场的奴婢，围绕知识产权的“专利体制”和科研政策将目标转为追求经济效益，名目繁多的“专利”已经成为知识私有的工具。这一将科学技术商品化的取向严重地异化了知识的潜在领域，“今天科研的管理主要是根据市场的需求组织的，任何一个科研领域要取得资金就必须要有市场前景”<sup>②</sup>。此外，血液感染，疯牛病，石棉，转基因植物，克隆动物和人，核电站的高辐射元素，正在酝酿中的孕育胎儿的人造子宫，不仅为人类社会带来极大的风险，而且引发了令人尴尬的伦理问题。技术科学这架机器通过推广它自以为合法的发明创造，将经常是不确定的，有时甚至是危险的状况强加于人。“面对科学技术发展的后果和风险，公民不再接受打着现代性和进步旗号的任何事物。”<sup>③</sup> 早期的“预警者”（whistleblowers）正是一些科学家和技术员，他们不顾来自各方面的威胁利诱，冒着丢掉工作、没有足够的法律保护、被边缘化，甚至被判刑的危险，凭科学良心和公民责任“报警”。然而单靠他们个人的独立行动是不够的，关键是要找到公民介入科技选择和鉴定的合法程序，在科学与社会之间建立一个新的契约，开展一场公民“征服科学”的运动，这正是科学协同治理的课题。目前，最适合公民参与科技选择的程序是公民大会。1987 年诞生于丹麦的公民大会，迄今已在欧洲举行过五十多次。鉴于普通公民没有足够的专业知识和资讯，无法对科学技术的选择提出合理的建议，公民大会把培训、质疑和集体思考结合起来。实践证明，“这一程序是使普通人一跃成为具备专业能力、聪明的利他主义者，即负责任的公民的最好机会”，“因为这一程序包括了匿名和义务奉献”。<sup>④</sup>

## 二、何为协同治理？

### 1. 协同治理与民主的关系

协同治理是当代西方民主社会的产物，但它既不等于民主，也不应被简单地视为后民主时代的理论。民主和协同治理的关系不是线性关系，而是重叠关

① 雅克·泰斯塔，《要让公民参与科研方向的选择》，见《科技中国》，2005 年 7 月号，第 42 页。

② 皮埃尔·卡蓝默，《破碎的民主——试论治理的革命》，高凌瀚译，北京，三联书店，2005 年，第 7 页。

③ Fondation Sciences Citoyennes, “Face à la marchandisation, mettre les sciences en démocratie.”

① 皮埃尔·卡蓝默，《破碎的民主——试论治理的革命》，高凌瀚译，北京三联书店，2005 年，第 6 页。

系。在目前西方国家普遍实行的代议制民主(或称间接民主制)中,公民的参与主要体现在定期投票(选举立法者和执政党),舆论监督(言论、新闻、出版自由),多党制和民间社团(结社自由)。然而,代议制民主令人失望和引起争议的原因之一是“在此情况下,所谓民主辩论和参与实际上只是一种使政治决策合法化的方式,而政治决策在本质上完全是专家统治的产物”<sup>①</sup>。协同治理不拘泥于形式上的民主,公民的参与不局限于定期的选举,民主权利不能被简化为投票。公民理应更经常、更广泛地对公共事务发表意见。广播、电视、手机和互联网等信息通讯手段的普及为协同治理提供了操作工具,电子民意测验已推而广之,公民的参与更直接、更具连续性。协同治理形式上是对现行代议制民主的补充,实质上代表着一种趋势:对于一个民主的、富裕的、开放的社会,不能简单采用传统社会的治理方式,我们处在一个治理变革的前夜。

## 2. 协同治理与国家的关系

在近现代民族国家中,政治的任务通常是:准备和赢得战争(军队);维持内部秩序(警察);建立团结互助体系(义务教育、医疗保险、失业金、退休金,等等)。协同治理使国家的角色发生了变化,国家具有双重责任:一要对本国人民负责;二要对国际社会负责。国家不能再以主权的名义为所欲为,而要接受本国人民、非政府组织、评估机构(Standard and Poor's, Moody's, Fitch-IBCA)、国际组织等多种形式的交叉监督。“所有向往繁荣的国家都应该向观光客、投资者、金融机构、国际组织、评估机构推销自己。这个国家应该提供‘善治’(Good Governance)<sup>②</sup>的保证:尊重私有财产,程序透明,对本国人和外国人一视同仁,资本自由流通。”<sup>③</sup>一个国家的形象不佳会使国际投资者望而却步,使世界金融机构疑心重重。世界各国须对国际社会负责的另一个原因是:天灾人祸、环境污染、恐怖活动、走私、偷渡、贩毒以及其他有组织的犯罪活动早已超越国境,在世界范围泛滥。一个国家的疏忽和错误所造成的后果常常殃及其他国家。协同治理可以使国际大家庭协力、尽责,应付共同的挑战。维持和平、自由贸易、保护环境、尊重人权等共同利

<sup>①</sup> Sylvain Lavelle, "L'esprit de la gouvernance: La technique, l'éthique et la démocratie."

<sup>②</sup> 一译“良治”或“善政”。

<sup>③</sup> Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance, Que sais-je?* No. 3676, PUF, 2003, p.39.

益形成了一个高于主权国家的层次。在这个层次上,一个新的国际公约已经诞生,这就是联合国秘书长安南在1999年瑞士达沃斯世界经济论坛上提出的《全球公约》(Global Compact)<sup>④</sup>,其宗旨是鼓励世界上的所有大型企业,联合国下属组织,国际劳工组织,非政府组织,及其他一切实体超越传统的对立,加入一个开放、公正的全球合作公约:

- 1) 支持和尊重维护人权;
- 2) 保证各自所属的社会不是侵犯人权的同谋;
- 3) 承认集体结社的权利,尊重结社自由;
- 4) 废除所有形式的强迫劳动;
- 5) 取消童工;
- 6) 杜绝在招聘和职业晋升上的歧视;
- 7) 预防环境污染;
- 8) 主动承担环境保护的责任;
- 9) 鼓励环保技术的开发和应用;
- 10) 与各种形式的腐败作斗争。

《全球公约》强调人类的最高利益应由全人类约法三章,共同维护,所有国家都是世界共同体的成员,每个成员必须将自己的利益服从于整体利益。安南提出了一个由整体世界、国家和个人组成的三极体系,在这个体系中,每一方都处于另外两方的监督之下。“国家主权就其本质正在被重新定义,这不仅是全球化效应和国际合作的结果。现在,国家被看作为人民服务的工具,而不是相反。……21世纪面对一个崭新的、更广泛的国家利益的定义;它要求所有国家团结一致追求共同的目标和价值。”<sup>⑤</sup>安南提出的《全球公约》实际上依据的就是“全球治理”(Global Governance)的思想,<sup>⑥</sup>其核心内容是使世界成为这样一个公共空间:政治的任务是保证人类的永存和发展,公共卫生、环境保护、尊重人权等问题占据政治的首要地位。

<sup>④</sup> 《全球公约》是联合国与五十家跨国公司、工会及非政府组织结成的合作联盟,2000年7月正式开始运作。《全球公约》要求入盟者只需作出承诺,但不设监督机构,也不实行制裁。

<sup>⑤</sup> philippe Moreau Defarges, *La gouvernance, Que sais-je?* No. 3676, PUF, 2003, p.79.

<sup>⑥</sup> 1992年,伦敦经济学院成立了全球治理研究中心,1995年《全球治理》杂志创刊,联合国成立了由二十八位著名人士组成的全球治理委员会。

### 3. 协同治理与政府的关系

政府和治理不是同义词,而是两个既有关联又有区别的概念。首先,它们的作用范围基本一致,即公共或集体事务的组织和管理(企业,国家,国际组织),不同的是政府的任务是分配有限的资源,维护国家的秩序和统一,为此不惜动用军队和警察,甚至发动战争;协同治理要在和平的环境中保护多样性,鼓励民主协商,促进多元化和创造性。其次,政府是一个政治体制的权力机关,是国家的最高行政当局,它必须维持等级关系,自上而下地发号施令,并要求绝对服从,它在本质上是一个强硬的权力(hard power);协同治理不是政治实体,而是一个组织和连接社会结构的系统,它拒绝等级观念,要求参与者之间的平等。它尝试丰富公民的参与形式,“其方法之一是发展公共讨论的空间,‘综合论坛’或‘对话程序’,使公民与专家、议员和领导人辩论”<sup>①</sup>,它要求一个通过激励和说服发生作用的温和的权力(soft power)。在政府起主导作用的时代,国家作为统一性的坚定捍卫者,必然维护和传播民族意识。而在治理起主导作用的时代,政治已不再具有目的性,统治不再是为了确立和实现某种目标,而是开辟和维护一个社会活动场所,组织和保护有规则的竞争。协同治理的长远目标是代替政府实行全球治理,用说服和妥协代替武力和对抗。现阶段,“协同治理所推行的调控方式使政府的地位和传统角色发生了根本的变化:政府成为整体的一部分,一个体系的组成部分,其决策权的行使以便利和观察社会活动为依归”<sup>②</sup>。总而言之,“协同治理是一个比政府更广泛的概念。它既包括严格意义上的政府机构,也包括那些追求各自利益的非政府组织。因此,协同治理是一个同时建立在人际关系以及明确的制裁措施和法律之上的规范体系……”<sup>③</sup>

### 4. 协同治理与统一性和多样性的关系

西方现代民主国家以自由社会自诩,自由不仅是天赋人权,而且还是创造性

<sup>①</sup> Sylvain Lavelle, “L'esprit de la gouvernance: La technique, l'éthique et la démocratie.”

<sup>②</sup> Thomas Mourès, “La gouvernance: Note de lecture sur l'ouvrage de Philippe Moreau Defarges.”

<sup>③</sup> James Rosenau & Ernest Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

不可或缺的条件,所以自由以鼓励和保护多样性为第一要务。但是在民主社会,个人如果不将他们的自由服从于一个更高的原则,民主制势必名存实亡。为了避免社会秩序受到多元舆论的冲击,就必须对个人自由进行一定的限制。协同治理面对同一个两难困境:一方面,它承认和鼓励多样性,将协同治理的过程看作各种利益、各种观点之间公正、持久的谈判过程;另一方面,协同治理不能没有一个共同的基础,谈判只有在各方都说理的情况下才能奏效。因此,处理统一性和多样性的关系没有十全十美、一劳永逸的办法,协同治理也只能在两者之间建立一个不稳定的平衡,两个极端的危险永远存在:如果每个人都各自为政,无组织无纪律,整体的统一性将分崩离析;反过来,如果整体以统一性的名义用强硬的手段压制多样性,个体的自由将荡然无存。历史经验证明,当统一性对自己的优势有信心时,比较容易接受多样性,好像宽容和开放只属于那些不担心被异化的强势文化。早期的古罗马帝国,中国贞观之治时期的唐王朝,鼎盛时期的奥斯曼帝国不但能容忍多元文化,甚至主动接纳外来文化,文化多元性甚至赋予帝国的霸权更多的合法性;相反,所有处于衰落时期的帝国都热衷于文化的同质性,统一性一旦感到多样性的威胁便将其各个击破,于是,统一性走向僵化,最后以分裂告终。当年的苏联就是在意识形态的正统观念严重僵化后,像纸牌搭的房子一样突然倒塌。

## 三、协同治理的思考和实践

### 1. 协同治理的定义

协同治理的概念一经提出,立即出现了一种为我所用的倾向。欧美企业界,世界银行,国际货币基金组织,经济合作与发展组织(OCDE),联合国,欧洲联盟,以及世界公民社会的众多非政府组织都自行定义协同治理的涵义。

世界银行在《治理和发展》一书中对治理的定义偏重规范和管理:“治理是通过建立一套被接受为合法权威的规则而对公共事务公正而透明的管理”,是“为发展而在管理一个国家的经济和社会资源方面的权力”<sup>①</sup>。世界银行还将治理分

<sup>①</sup> 皮埃尔·卡蓝默,《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌瀚译,北京三联书店,2005,引言,第6页。

为高、中、低三个音域。高音：在治理的背景下，公共行政部门的现代化；中音：“善治”在政治、经济及行政层面的正常状态；低音：参与、人权和民主化。<sup>①</sup>

欧洲联盟在2001年发表的《欧洲治理白皮书》中对治理的定义强调行使权力的程序：治理是“影响到欧洲的权力的行使，特别是从开放、参与、责任、效率与和谐的观点出发的程序和行为”<sup>②</sup>。

法国人类进步基金会会对治理的定义重视不同层次关系的协调和对话：“治理是公民利益间关系以及地方、国家和全球等各不同层次间关系在公共空间中的组织艺术；是具有意义、兼顾各种社会复杂性并有利于对话和集体行动的游戏规则的创造艺术。”<sup>③</sup>

联合国全球治理委员会下的定义具有很强的概括性：“协同治理覆盖个人、公共和私人机构管理他们共同事务的全部行动。这是一个有连续性的过程，在这个过程中，各种矛盾的利益和由此产生的冲突得到调和，并产生合作。这一过程既建立在现有的机构和具法律约束力的体制之上，也离不开非正式的协商与和解。”<sup>④</sup>

还有人标新立异地提出“新治理”(New Governance)的概念，似乎治理本身已太过陈旧：“新治理力求用一个全球观点将旧观念和新思想结合起来，以合作、柔性、成果和公民介入为中心，而不是发号施令，整体上看相当于一种管理公共事物的新方法。”<sup>⑤</sup>

1998年，加拿大法律改革委员会委托治理学院召开了一个有关治理问题的圆桌会议，与会的各方专家对治理的概念达成了以下共识：

- 治理包含的范围比政府大；

- 治理不属于权力机构(但权力机构的重要性不可否认)；
- 网络和进程是治理的关键因素；
- 治理，作为一个生态系统，包括互相连接和流动；
- 治理是在公共利益领域引导社会；
- 治理关系到重要的国际层级；
- 媒体在治理中的作用至关重要，特别是在制定公共日程和影响重要参与者的行为方面；
- 治理在一个特定的社会如何发展演变，文化和传统是决定性的因素；
- 在任何治理体系中，公民的角色都是最基本的。<sup>⑥</sup>

## 2. 协同治理的一般性运作方式

法国信息技术对治理结构的冲击问题专家贝特朗·德·拉·夏佩尔(Bertrand de la Chapelle)将协同治理的程序分为五个阶段：

- 1) 将一个主题列入议事日程(确定日程阶段)；
- 2) 起草一个决策建议书或规章制度(通过对话寻求共识阶段)；
- 3) 通过或认可建议(做决定阶段)；
- 4) 将决定付诸实施(成立执行机构阶段)；
- 5) 检验执行情况(跟踪、监督、裁判、约束和制裁阶段)。

从这个阶段性的表述中，我们可以看出：“协同治理，尽管有些模棱两可的意味，代表了一种新的民主精神，它试图至少部分地解决政治的一大难题，即建构集体决策的合法性。协同治理的精神事实上表达了对公民评议和参与的作用及合法性的信任，将民主的民主化作为目标。”<sup>⑦</sup>

协同治理要求各方人士有会面和谈判的场合，这种实践始于上个世纪90年代初，以1992年里约热内卢世界环境与发展高峰会，1995年北京世界妇女大会，1996年伊斯坦布尔世界城市化大会为标志。在这些汇聚了各国政府代表、国

<sup>①</sup> Maurice Demers, La gouvernance de la gouvernance : Faut-il freiner l'engouement? in *Governance: concepts et applications*, Corkery Joan (ed.) with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999, p.370.

<sup>②</sup> 皮埃尔·卡蓝默，《破碎的民主——试论治理的革命》，高凌瀚译，北京三联书店，2005年，第7页。

<sup>③</sup> 《治理改革讨论与比较研究国际网络——法国夏尔·雷奥波·马耶人类进步基金会的一项建议》，见乐黛云、李比雄主编《跨文化对话》，第17辑，上海三联书店，2005年，第49页。

<sup>④</sup> Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance, Que sais-je?* No. 3676, PUF, 2003, pp.45—46.

<sup>⑤</sup> Kettl, DeWitt, Dyer, P'AR, Mars/Avril 1994. Voir Maurice Demers, *La gouvernance de la gouvernance : Faut-il freiner l'engouement?* in *Governance: concepts et applications*, Corkery Joan (ed.) with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999, p.373.

<sup>⑥</sup> Voir Maurice Demers, *La gouvernance de la gouvernance : Faut-il freiner l'engouement?* in *Governance: concepts et applications*, Corkery Joan (ed.) with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999, p.377.

<sup>⑦</sup> Sylvain Lavelle, "L'esprit de la gouvernance: La technique, l'éthique et la démocratie."

际组织、非政府组织、社会运动人士、专家和媒体的国际大会上,出现了一个适合上演全球治理大戏的世界公共舞台。2001年在世界公民社会的发展史上是值得记载的一年:年初在巴西的阿莱阁港(Porto Alegre)举行了第一届世界社会论坛(WSF),117个国家非政府组织的两万名代表参加;接着在美国的伍德斯托克(Woodstock)召开了地球祖国的集会,全球六万人参加;年底在法国里尔(Lille)举行了世界公民大会,各国代表七百人与会,发表《人类责任宪章》(草案)。

### 3. 将“不可调和”的冲突化为可谈判解决的分歧

协同治理思想要构建的和平不仅仅是没有战争,更重要的是建立一个有效地预防和化解冲突的机制。协同治理不否认和回避冲突,但试图转变冲突的性质。因为冲突和对立源于不可调和的立场和观点,属于敌我矛盾。冲突的结果不是以一方的胜利和另一方的失败告终,就是两败俱伤。而分歧属于内部矛盾,分歧的双方不否认有共同的利益,共同的利益永远大于局部的分歧。只要建立一个独立的机构,根据大家都认同的原则,分歧就可以得到化解。世界贸易组织及其化解分歧的机构(ORD)就是一个追求平等的多边体系:谈判的前提和目标是各方都能成为赢家。世贸组织成员国之间的贸易冲突经常在ORD的框架中通过程序性谈判变成可以化解的分歧。当今世界的所有“大”问题,从全球安全到国际贸易都涉及政治、经济、法律、科学、文化等多层面,世界、区域、国家、地方等多层次,专家学者、政治领袖、道德权威、利益代表、压力集团等多方面。建立讨论问题的平台和对话机制是解决问题的第一步。因此,协同治理极其重视程序的功能和作用,公正合理的程序不仅可以维护原则,而且有利于培养交流与合作的行为习惯。

### 4. 欧洲联盟:协同治理的实验室

如何建立一个多极权力体系,又不使多样性导致混乱无序,这是协同治理的难题。如果这个体系总体上被一个朝气蓬勃的统一性所牵引,多元性和协同治理就会并行不悖,欧洲整合就是用统一性带动民族特殊性的成功范例,它集合了构成协同治理的六个因素:

- 1) 确定最高共同利益(和平,贸易,经济增长,团结互助和社会公正);

- 2) 制定一系列具宪法效力的基本公约(保证成员国享有平等的权利和义务);

- 3) 确保个人自由发展的游戏规则(人权,财富、服务、资本和人员的自由流动);

- 4) 以保障人权和竞争条件平等为宗旨的独立监督机制(例如,欧洲人权法院[CEDH],欧洲委员会);

- 5) 多种上诉的可能性(位于斯特拉斯堡的欧洲人权法院和位于卢森堡的欧共体法院[CJCE]);

- 6) 政治非意识形态化(共同市场的管理只按照技术标准,保证企业和个人的自由与平等发展)。

欧洲的协同治理基本上可以看作一个超越或废除地缘政治的尝试。所谓地缘政治无非是围绕扩大疆土、武力征服、资源掠夺、殖民而建立的世界,欧洲整合让这些问题成为历史。一方面通过建立共同市场,消除欧盟成员国之间的战争隐患,实现永久和平的目标;另一方面,使不同的政治实体遵守同样的游戏规则,力量的消长和竞争的结果是只有赢家没有输家。虽然协同治理不可能彻底消灭人的自私、贪婪和野心,但是可以使它们的表现形式变得更文明。

然而,欧洲协同治理的实践并非一帆风顺。远的不说,目前在扩大联盟和批准宪法的双向进程中出现的挫折就清楚地表明,当协同治理要求传统的民族国家在联邦的框架内分享主权的时候,社会精英和普通民众的认知会发生严重分歧。欧洲联邦究竟是一个可以逐渐付诸实现的理想,还是一个不切实际的乌托邦?欧洲区域整合最终会成为一个超越各成员国的欧洲合众国?还是保持目前主权独立国家联盟的构架?这个问题有待协同治理思想在未来的实践中做出回答。

### 5. 协同治理的薄弱环节

首先,协同治理的基本原则之一是平等,特别是国与国之间的平等。平等的原则也是国际法的基本准则。然而,世界各国在面积、人口、资源和经济实力方面的不平等是客观事实。协同治理思想要将平等的原则贯彻到不平等的现实中去,难免捉襟见肘,矛盾百出。例如在核武器领域,包括美、俄、英、法、中五个核大国在内的一百五十多个国家签署了《禁止核扩散条约》,有核国家承诺不扩散核武

器和核技术,无核国家承诺不制造、不谋求获得核武器。但是已经发展核武器的以色列、印度、巴基斯坦这些没有加入《禁止核扩散条约》的国家,以及为发展核武器而退出该条约的朝鲜质疑说:所有主权国家都有维护自身安全的责任,按照国际法的平等准则,其他国家有什么权利禁止它们发展和拥有核武器?为什么联合国安理会的五个常任理事国拥有核武器是合法的,别国拥有核武器就是非法的呢?他们认为《禁止核扩散条约》的真正目的是巩固五个核大国的战略优势地位。其他无核国家也谴责五个核大国至今没有兑现全面销毁核武器的承诺,因为核裁军和全面销毁核武器是无核国家同意不谋取核武器的交换条件。

其次,协同治理的基本逻辑建立在对理性的信仰之上,相信理性的力量可以化冲突为分歧。但是人不总是理性的,当冲突各方的根本利益和原则立场不可调和,谈判、妥协都无济于事的时候,协同治理的理念就变得无能为力了。协同治理也无法满足少数人的革命要求。按照协同治理的一般逻辑,任何诉求,只要用理性的方式表达,都值得认真对待。但就本质而言,革命主张用暴力手段夺取政权,无论目的还是方法都是非理性的,革命者不可能接受协同治理的妥协方案。

再者,协同治理的前提是尊重国家的领土完整。但是在有领土争端的地方(如巴斯克、苏格兰、科西嘉、魁北克等地),协同治理的思想遇到极其严重的挑战。按照协同治理的逻辑,有关国家与民族独立运动的代表应当坐下来谈判,在中央集权和国家分裂的两极方案之间寻找中间道路。由于一般民众很难接受习以为常的领土被重新划分,而极端分离主义分子几乎无不将独立建国作为终极目标,所以协同治理在两者之间几乎无计可施。

最后,协同治理有意推动人类尽快结束“战争文化”阶段,早日进入“和平文化”阶段。然而目前,人类并没有放弃将战争作为解决争端的有效手段。需要和平环境的协同治理无法对付战争和恐怖主义的威胁。在全球笼罩着各种形式的恐怖活动和真伪难辨的反恐战争阴影的今天,无法想象排除暴力手段的协同治理能够代替雷厉风行、敢作敢为的政府;也无法想象民主国家能与恐怖组织和恐怖分子一起实践协同治理倡导的谈判、妥协、共赢的理念。

#### 四、小结

确切地说,不知道从什么时候开始,人们惊讶地,但却是无可争辩地发现,人

类面临的最大威胁来自人类自身,人类的永存很大程度上取决于如何处置他们自己发明的核武器;如何对待他们几百年来疯狂掠夺的大自然;如何应对暗潮汹涌的民族主义和宗教狂热;如何放弃各种争端,协力应付共同的挑战。于是,自上个世纪90年代初以来,有关协同治理的著作和文献就在欧美世界广为传播,先后提出过三个重要的概念:一是旨在建立新型管理方式的“企业治理”(Corporate Governance),它以企业内部权力互动为基础,尤其重视股东与企业领导之间的权力平衡;二是国际金融机构提出的“善治”概念(Good Governance),它要求发展中国家的政府实行必要的体制改革,使公共事物的管理规范化、透明化,具有可预见性;三是以整合国际社会为总体目标的“全球治理”(Global Governance),它首先要世界多边关系中建立新的调控方式。

尽管协同治理分别在企业管理、体制改革和多边关系领域提出了共同的原则,但是这个思想至今没有形成系统的理论,也没有发明适合所有国家的模式。原因可能是协同治理本身就是一个模糊的、矛盾的、发展的概念。它力图建立的不是某种理论体系,而是一套方法。这套方法或许可以用以下几点来总结:“鉴别问题;联合不同的权能(科学家,工程师,经济学家,执政者,文化问题专家);确定不同层次的标准(总原则,基本职责,含成本核算的目标,规章制度,制裁措施);推动保持参与者接触和随时调整目标的进程;建立监督机制。”<sup>①</sup>正是在方法论的意义上,菲利浦·施米特总结说:“协同治理是一系列广泛的问题和冲突的调节方法或机制,通过这一方法/机制,参与者按谈判与合作的规则做出既能使各方满意,又对各方有约束力的决定。”<sup>②</sup>

面对问题的复杂性和权力的多极化,协同治理思想的社会实践至少使执政者的态度发生了两个转变。一方面,国家和政府不再是唯一的决策者,无论对内部事务,还是外部事物,执政者需要考虑其他社会组织和人士的意见,允许他们正式地或非正式地参与到决策过程中来,并保证集体参与贯穿整个决策过程;另一方面,执政者不仅要放弃独断专行的作风,接受与社会力量平等协商,而且还要将建立在协商、谈判和妥协基础上的共识作为唯一可行的选项。

<sup>①</sup> Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance*, Que sais-je? No. 3676, PUF, 2003, p.84.

<sup>②</sup> Philip Schmitter, “Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance,” in *La démocratie dans tous ses états*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p.51 et s.



每个时代都有自己的乌托邦,如果说 20 世纪人类最大的乌托邦是马克思创立的共产主义学说,那么它的地位在世纪交替的时候已经被协同治理的思想所取代。不可否认,协同治理思想的确含有某些乌托邦成分——例如,它要求打破国有和私有的藩篱,取消地方、国家、地区、国际的差异,最终让国家寿终正寝——因此在实践中必然遇到许多难以克服的困难。现阶段,它只能在具合法权力的主权国家和全球治理的远景之间寻找平衡,但是这个平衡必然是不稳定的,全球治理也必然是不完善的。正是在这个意义上,“协同治理的概念有时是描述性的——描述一种现实,有时是规范性的——勾勒一种趋势,表达一种应然状态。这种双重性可能构成了理解协同治理这一概念的主要困难。作为描述性的概念,协同治理指的是所有可变的组织形式,特别是体制内的,还有所有可变的相互作用和相互依存关系……但是在规范的意义上,这个概念涉及一种乌托邦,瞄准一种既复杂又和谐,并引导社会演变的体系。无论如何,协同治理现在只是这个体系的进展不一、前景不一的整体草案。这是一个局部的调节过程,已在区域层次产生了整合及标准化的作用。……它是一种实质性的变化,然而,既不是协调一致的,也还不具有普遍性。”<sup>①</sup>

综上所述,我们或许可以给协同治理做这样一个总结:它是人类迄今为止发明的所有管理共同利益的机制的统称。它的任务是更好地发挥这些机制的功能,更好地调动其参与的积极性,以解决人类社会面对的一系列越来越复杂,越来越国际化、多极化、多层化的问题。协同治理本身不是目的,它是处于特殊历史阶段的人类社会探讨最佳的治理方式、确定不同治理方式之间的关系,并建立处理这些关系的合理程序的一种手段。

<sup>①</sup> Thomas Mourids, “La gouvernance: Note de lecture sur l’ouvrage de Philippe Moreau Defarges.”

## 参考书目

- 詹姆斯·罗斯诺, 欧内斯特·赞皮尔主编:《没有政府的治理:世界政治的秩序和变化》(James N. Rosenau, Ernest-Otto Czempiel (ed), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992)
- 世界银行:《治理和发展》,《世界银行的治理》(*Governance and Development* (1992), *World Bank Governance* (1994), Washington, D.C., World Bank)
- 简·库曼主编:《现代治理:新政府—社会相互作用》(Jan Kooiman (ed), *Modern Governance, New government-Society Interactions*, London, Sage Publications Ltd. 1993)
- 詹姆斯·马奇, 约翰·奥尔森合著:《民主治理》(James March, Johan Olsen, *Democratic Governance*, 1995)
- 沃尔夫冈·里尼克:《全球公共政策:没有政府的管理》(Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy. Governing without government*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1998)
- 英格·考尔, 伊莎贝尔·格伦伯格, 马克·斯特恩主编(联合国发展计划):《全球公共财富》(Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern (ed), UNDP, *Global Public Goods*, Oxford, Oxford University Press, 1999)
- 欧盟委员会政策白皮书:《欧洲治理》(*Gouvernance européenne, Un livre blanc, Bruxelles, Commission des Communautés Européennes*, 2001)
- 欧洲理事会:《新的社会诉求:治理的挑战》(*Nouvelles demandes sociales : défis de la gouvernance*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2002)
- 让·皮埃尔·戈丹:《为何治理?》(Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presse de Sciences Po. 2002)
- 贝特朗·巴迪:《人权外交》(Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l’homme*, Paris, Fayard, 2002)
- 弗朗索瓦·康斯坦丁主编:《世界公共财富》(François Constantin (dir.), *Les biens publics mondiaux*, Paris, L’Harmattan, 2002)
- 法国经济分析委员会:《世界治理》(*Gouvernance mondiale, Conseil d’analyse économique, La Documentation française*, 2002)
- 菲利普·莫罗·德法尔日:《治理》(Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance, Que sais-je? No. 3676*, PUF, 2003)
- 皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》(Pierre Calame, *La démocratie en miettes, Pour une révolution de la gouvernance*, Descartes & Cie, ECLM, 2003)
- 阿里·塞加利主编:《行政, 治理与公共决策》(Ali Sedjari (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, Paris, L’Harmattan, 2004)
- 阿尔诺·卡巴纳:《论公共治理:据实道来……非意识形态的解决方案》(Arnaud Cabanes, *Essai sur la gouvernance publique : un constat sans concession...quelques solutions sans idéologie*, Paris, Gualino, 2004)