

当代世界民主治理的主体复合体系^{*}

佟德志

内容提要:当代国家治理越来越体现为民主治理。民主治理吸纳了包括国家主体在内的各种主体,包括公民、非政府组织、非赢利组织、企业等,这就构成了民主治理的多元主体。在国家治理体系当中,多元主体的互动形成了民主治理的复合体系。公私合作伙伴关系(PPP)、网络治理、系统治理、合作治理、协同治理等治理模式的出现都是基于国家治理主体复合的结构,使得现代民主治理越来越体现为主体复合的体系。民主治理的主体复合体系加强了多元主体参与的同时,直接影响到现代国家治理的目标、结构、规则、机制,应该在加强合力的同时防止治理的碎片化和腐败等现象的发生。

关键词:民主治理 多元主体 复合体系

当代世界民主治理的主体是一个包括公民、国家、政党、社会组织等在内的复合体系。普通人因为获得了公民权而成为民主治理最本原也是最基础的主体。作为人类政治文明标志的国家因为获得了主权,成为民主治理最高级也是最重要的主体。除了这两者之外,现代政治还广泛地包括了政党以及非政府组织、非赢利组织在内的各种社会组织,这些组织通过把个人组织起来参与国家治理而成为介于公民和国家之间的一种治理主体。在民主治理体系当中,这些主体不仅各自以不同的规则参与国家治理,而且以不同的方式联系起来,构成了民主治理的复合体系。治理主体的多元性使得治理体系表现为庞大的复合体系,这种包括了国家、公民、社会组织,甚至是私营部门在内的复合体系蔚为壮观,组成了一支前所未有的“国家治理合唱团”。本文从国家治理主体的角度,探讨当代世界民主治理的多元主体以及这些主体形成的复合体系。

一、民主治理的多元主体

公民是国家治理最基础的主体,是“国家治理合唱团”最基本的成员。随着现代民主的建立,普选权得到推广,普通大众被赋予公民权利。但是,因为民族国家规模的限制而形成的代议制民主决定了公民仍然不会成为政治生活中经常的主体。这样,随着西方政治发展过程中人民主权和民主参与色彩的弱化,西方民主模式下的公民就更加简化为“选民”,其民主权利的经常性运用也基本上仅限于投票。在当代民主国家当中,即便是西方发达民主国家,也会出现政治冷漠、参选率连年下降的情况。英国首相撒切尔夫人就曾宣传“积极公民”的观念,意在呼吁公民

^{*} 本项研究是国家社会科学基金项目“当代西方民主治理的理论与实践研究”(20B22015)的研究成果。

在政治生活中表现出更多的主动性和积极性。^①

与民主一样,治理强调参与,主张更为积极的公民身份观念。与民主不同的是,在治理模式当中,公民身份不再限于选民,他们也不仅仅是国家治理的志愿者、公共产品的消费者,他们开始参与到国家治理当中来,与政治家、专业人士一起,成为他们的合作者,共同参与国家治理,解决公共问题,提供公共服务。在民主治理体系中,公民的参与突破了定期选举的范畴。通过治理体系,公民不但可以更经常、广泛地对公共事务表达看法,而且能够直接地参与到公共事务的管理当中来。

在治理的理论体系当中,公民观念在得到运用的同时也被全面扩展。比如,公民的权利并不限于投票,而是可以通过对话协商、直接参与等各种途径成为公共管理主体,甚至是公共服务的提供者,这极大地拓展了传统代议制民主政体中公民的角色。在巴西,虽然民主经历了 20 年的过渡和巩固,但是不平等和社会排斥的现状仍然不断地侵蚀着民主成果。通过公民参与的途径,巴西劳工党试图解决社会排斥和公民权利不完整的问题。以阿雷格里港为例,在劳工党市政管理的几年中,参与式预算带来的社会整合与公民权扩张给阿雷格里港带来了活力。^② 人们从阿雷格里港“参与式预算”体系的演变过程中发现,“参与式预算”扩大了公民参与的范围,赋予传统公民观念以新的内涵;同时也有助于地方政府提供更优质的公共服务,优化治理体系。

我们看到,在国家治理的实践当中,公民身份出现了复合化的趋势。新公共管理模式突出了市场的作用,公民身份定位在作为公共服务消费者的“客户”(client);在信息通讯技术支撑的网络治理中,公民身份被定位在作为信息通讯技术使用者的“用户”(user)。无论是客户,还是用户,都在强调服务的同时区别了服务的提供者和接受者。在合作治理模式下,治理体系则试图将服务的提供者与接受者的身份整合起来,从而增加了一个新的角色:“伙伴”(partner),使得公民能够以平等的主体身份积极地参与到民主治理的进程中来。所有这些角色都在民主治理当中有所体现,从而出现了一种复合化的公民身份:既包括了客户关系、用户关系,也包括了伙伴关系,如表 1 所示。

表 1 公民复合身份对照表^③

	客户	用户	伙伴
理论模型	新公共管理	网络治理	合作治理
角色定位	经济关系	技术关系	协同关系

在不同的治理模式当中,公民的身份是不同的:公民是公共产品与服务的“客户”,接受国家提供的公共产品;又在网络上成为“用户”,是信息通讯技术的受益者;同时,公民还是国家治理的“伙伴”,他们会按照协同机制参与到合作治理中来。与“客户”“用户”比起来,“伙伴”关系更有助于调动公民的积极性。在传统国家治理结构中的公民不再只是公共产品的消费者,还与国家形成伙伴关系,直接参与到公共产品的创造中来。在民主治理模式当中,公民集生产者与消费者于一身,改变传统了公民与公共产品的结构关系与流程顺序,形成一种新型的民主治理体系。

① Sarah Joseph, Democratic Good Governance: New Agenda for Change, *Economic and Political Weekly*, Vol. 36, No. 12, 2001.
② Kees Koonings, Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 1, 2004,
③ 本表只是用来观察公民各种身份,并不具有严格的学术意义。

谁来解决公共问题、提供公共服务、促进公共福利?在传统的民主政治当中,公民通过民主的方式建立的国家或政府,成为解决公共问题,促进公共福利的主体。到了20世纪90年代,人们发现,传统的国家治理主体不再像以前那样是固定的、一元的,而是具备了流动性和多元化等特征。在国家治理的“合唱团”中,国家仍然是“组织者”和“领唱”,但却不再是“独角戏”。也就是说,国家或政府仍然会扮演领导者、推动者的角色,但却不再是公共管理与服务的唯一提供者。人们越来越相信,在越来越多的公共事务领域,国家居于中心地位的情况已经发生了重大的变化。^①在治理模式中,作为传统国家治理主体的国家或政府逐渐被弱化,出现了去中心化的倾向,罗西瑙甚至提出了一种“没有政府的治理”的激进主张。^②

在当代世界民主治理体系的复合结构中,传统的国家和政府也面临着身份的转换,他们不再只是控制者,还需要成为“建议者”“帮助者”甚至是“合作者”。在确立战略目标后,国家还要通过“公民授权”来推动合作,以“促进公民真正的自愿行为,而不是被国家控制的行为”^③。在英国取得成功的“大社会”(Big Society)项目就是试图将权利赋予公民和地方机构,激发它们的活力,而不是一味地强调国家的控制。^④当然,在治理争论中,国家并不是无所作为的;相反,因为更多的主体参与进来,国家发挥的作用和影响可能更大。与传统那种不合自己的想法就诉诸武力的国家角色不同,现代国家越来越倾向于通过协商与其他国家治理的参与者进行合作。

在中国,各级政府在“管理者”定位外增加了“服务者”角色,治理的主体性得到提升。在中央政府层面,自2001年首次出现“公共服务”一词以来,历年的政府工作报告都反复出现这一概念。2002年中国共产党的十六大报告明确提出,“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”^⑤。在中国的省级政府层面,“公共服务”这一概念在1992年之前的政府工作报告当中并没有出现,1992年新疆政府工作报告第一次使用这一概念,但在20世纪末很少提及,只在各省级政府工作报告中出现18次。进入21世纪,在500多份省级政府工作报告中,总计2552次出现这一概念。仅在2018年,30个省级政府工作报告当中,就170次提及这一概念,平均每省提及数超过5次,成为政府工作中不可或缺的高频词,同时亦成为“近20年来在中国公共政策和学术研究中出现的关键词和高频词”^⑥。公共服务在中国省级政府工作报告中出现的词频变化及趋势如图1所示。

国家和政府在民主治理的复合体系当中承担着极为重要的“桥梁”与“纽带”作用。在南非改革的案例中,人们发现,省级政府能否发挥民主的潜力,在很大程度上取决于他们有没有能力与公民建立紧密的联系。同时,有效的地方政府又会在弱势群体和中央政府之间建立联系。民主政府的制度设计能够更好地建立省级政府与公民之间的关系纽带,从而为公民参与政府治理提供大量的机会。在南非,人们看到,“省级政府机构的设置将促进南非的民主政治进程,不仅仅是中央政府的附属物,而且还是地区利益的代表、联接当地公民社会的纽带”^⑦。

① 让-皮埃尔·戈丹:《何谓治理》,第7页,社会科学文献出版社,2010年版。

② 詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》,江西人民出版社,2001年版。

③ Eran Vigoda, From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, 2002.

④ Guang-Xu Wang, A Debate on Transforming Local Governance in the UK: Is Partnership A Better Way? *Canadian Center of Science and Education*, Vol. 4, No. 3, 2011.

⑤ 江泽民:《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》,第27页,人民出版社,2002年版。

⑥ 姜晓萍、陈朝兵:《公共服务的理论认知与中国语境》,《政治学研究》,2018年第6期。

⑦ Richard Simeon, Christina Murray, Multi-Sphere Governance in South Africa: An Interim Assessment, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, No. 4, 2001.

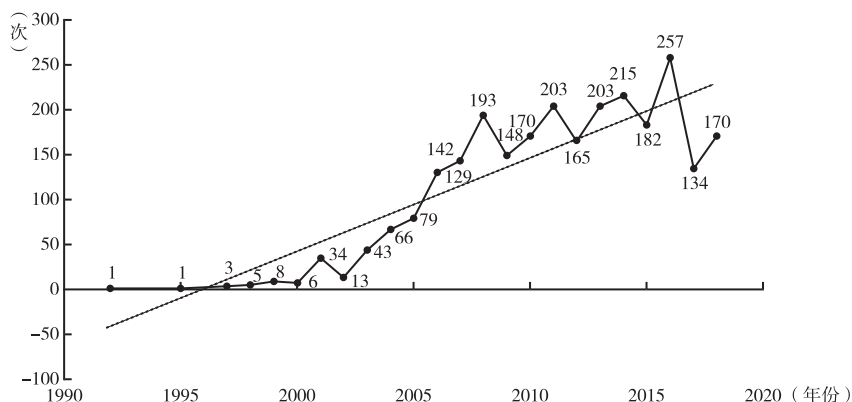


图1 中国省级政府工作报告“公共服务”词频变化及趋势

数据来源:改革开放40多年来中国各省政府工作报告

在当代世界民主治理的体系当中,国家面临着多重挑战,所以,国家必须与其他类型的治理主体开展合作。“做得更好,花得更少”作为治理的一个目标提出来,从收益和成本两个方面挑战本来对效率并不敏感的国家主体,成为国家在民主治理体系中角色担当的一个似乎带有悖论性的挑战。而事实上,在很多人的心目当中,一些国家正面效果不佳,是作为效率低下、能力欠缺、官僚主义、贪污腐败的形象而存在的。公民经常抱怨政府提供的服务是不足的、不适当的,甚至是劣质的,相对于他们辛辛苦苦赚来的税款来说,政府的支出显然过于昂贵。调查和民意测验证实,公众希望政府服务公民的方式能够得到改善,也就是说,公共管理应该更好地提供公共服务,更有效地扩展他们的影响力和覆盖面;同时,公民希望政府改善公共服务的能力,以较低的成本提供更多更好的服务。^① 在这种情况下,国家或政府不仅面临自身的变革,而且需要与其他主体开展合作。比如,要想增加效率,政府不但要注重自身的支出,而且要将自身的治理任务分解给其他社会组织,甚至是企业。而事实上,很多公共服务也确实可以分解出来,交给非政府组织或是非赢利组织去完成,这些改革不仅减少了成本,还增加了收益,从而全面提高了公共服务的效率。

社会组织在一些国家的治理中承担了很多国家的工作。人们看到,尽管做出了很多努力,但面对越来越复杂、艰巨的任务,国家仍然很难达到目标。在这种情况下,人们越来越重视非政府组织(Non-Government Organization NGO)、社区组织、专业协会等民间团体,他们参与各种各样的治理项目,比如减贫战略、抗击艾滋病等;这些团体常常会发挥三种角色:战略参与、通过社区组织和非政府组织提供服务、监督政府履行承诺。^② 将治理的某些工作交给社会组织来完成越来越成为治理主体选择的一个重要方面。社会组织可以在政策制定过程中提供信息,表达他们关注的社会成员的声音,甚至在公共政策的制定和落实过程中扮演积极的角色。在培养公民参与精神方面,社会组织的作用也不容小觑^③,自治性团体将有助于达成民主。将治理的某些方面移交给社会中的群体,更多的公民可以通过组织参与到民主过程中,通过多样化的群体和个人参与政策制定,政府获取更多的信息并保

① Dennis A. Rondinelli, “Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance”, *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, New York: Publication, 2006, p. 3.

② Aisha Pasha, “Roles of Civil Society Organizations in Governance”, *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, America: A United Nations Publication, 2006, p. 204.

③ Mark Bevir, *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, 2006.

证执行的效率;还可以培养公民的参与意识和行为。

社会组织在一些国家的治理中发挥的作用越来越重要。在国家与市场之外广泛存在的社会组织,作为被广泛认可的至关重要的“第三部门”,在治理过程中有着非常重要的作用:进行公共政策的分析和宣传;控制和监测国家的行为活动以及公职人员的行为;建立社会资本,使公民能够识别和表达自己的价值观、信仰、社会规范和民主实践;动员特定选区,特别是弱势和边缘化的部分群众,使他们充分地参与政治和公共事务,提高自己和其他社区的福利。^①

在一些国家的民主治理体系中,社会组织成为一个重要的参与主体。社会组织能够表达成员关切的问题,为政策制定者提供信息,并且在政策的制定和执行过程中发挥作用,有助于提高公共政策的有效性。同时,作为培育公民意识的场所,社团亦有助于培养公民道德,动员政治参与,引导民主协商。此外,这些社团常常以自治为准则,其成员也能够通过自我引导来解释、发展甚至修订民主规范,这本身就是非常重要的民主实践。不仅如此,社会组织在推动和平方面亦有着重要的作用。联合国开发计划署在提交给秘书长的建议中谨慎地指出,对防止武装冲突、保持和平负有基本责任的不只是国际社会,也包含了相关国家的政府和社会组织。^②

当然,社会组织对政策过程的参与也容易引发危险,从而产生“自私的党派之争与人民主权和政治平等之间的张力”^③。在社会组织的参与过程中,存在很多不能忽略的问题。比如,强调社团的作用也可能导致社团因特殊利益而形成不同的派别,或者强势的利益团体对公共政策形成绝对影响。^④在一些地方,社会组织甚至存在着冲击国家的危险。20世纪80年代,一些发达国家公共部门的改革浪潮还导致了国家权威的明显下降,“由于提高了私人部门、社会组织、地方和超国家权威的重要性,国家权威受到了冲击。”^⑤

除了社会组织,私营部门参与国家治理虽然引发了激烈的争论,但也在一些国家慢慢地提上日程,为国家治理体系引入了另一个更有挑战性的主体。在争论不休的“公共服务私有化”问题上,左右双方常常是各执己见,争论不休。卡蓝默推荐了欧洲的“公共利益服务”(SIG)项目,他认为,应该“建立公共部门和私人部门合作方式的共同基础,这种服务的生产无论就其性质还是服务对象而言都不是简单的、有偿的供求关系的结果”^⑥。现代国家治理越来越倾向于利用公共与私营部门的伙伴关系,他们之间的融合也越来越为人们所重视,其中最常见的方式之一就是“在政府参与者与私人参与者之间创建或多或少的正式合作伙伴”^⑦。在治理过程中被广泛使用的公私合作伙伴关系(Public-Private Partnerships PPP)模式即是一例。中华人民共和国国家发展与改革委员会于2015年斥资近两万亿用于公私合作伙伴关系项目,使项目总数达到了1043个,广泛涵盖了水利、市政、交通、公共服务、资源环境等多个领域,这种大型的公私合作伙伴项目会打造一个主体多元、要素复合的国家治理体系。

① Francis Fukuyama, *The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin, 1995. See Aisha Ghaus Pasha, “Roles of Civil Society Organizations in Governance,” *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens, America: A United Nations Publication*, 2006, pp. 206 ~ 207.

② Mark Brown, *Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace*, *Global Governance*, Vol. 9, No. 2, 2003.

③④ Mark Bevir, *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, 2006.

⑤ Anne Kjær, *Debate on Governance in Africa: An Emerging Political Economy Paradigm*. See Gedeon M. Mudacumura, Göktuğ Moçröl, *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*, Switzerland: Springer International Publishing, 2014, p. 20.

⑥ 皮埃尔·卡蓝默:《治理的忧思》,第70页,三辰影库音像出版社,2011年版。

⑦ Guy Peters and John Pierre, *Association Governance without Government? Rethinking Public Administration*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, 1998.

二、当代世界民主治理的复合体系

在民主治理的框架内,越来越多的主体参与到民主政治当中来,构成了复合的治理体系。在传统的国家治理过程中,公共问题需要由政府来解决;但是,政府并不能解决所有问题,需要公民直接参与其中。不仅如此,现代国家治理还需要各种形式的非政府组织、非赢利组织(Non-Profit Organization NPO)甚至是私营部门参与其中,以伙伴关系共同完成国家治理。民主治理模式中的参与放开了政治的空间,吸引越来越多的公民加入到各种公共组织中来,政府、管理机构、公民和公民团体间的合作不仅在数量上增加,在形式上也会更加多样。在国家治理的体系当中,公民、国家、社会组织甚至是私营部门,都能在国家治理体系中发挥各自的作用。那么,参与国家治理的各个主体如何安顿在国家治理的体系当中呢?在这种背景下,处理好各种主体之间的关系就变得格外重要。

民主治理的复合体系在现代国家治理的实践当中越来越多地得到运用,并起到重要作用。在当代西方,英国、美国等西方发达国家的国家治理越来越多地吸收公民参与到国家治理当中,这与参与式民主的兴起遥相呼应。即使在巴西、阿根廷这样的发展中国家,国家治理的过程也越来越多地吸收了公民和社会组织参与其中。在对马里的研究中,人们发现了政党对民主治理的正向影响。^① 在中国国家治理的实践当中,国家治理的主体也体现出复合特征:“党的领导”与“人民当家作主”是这一复合体系的核心,从这一对关系出发,这一复合体系向外延伸为“党的领导”“人民当家作主”与“依法治国”三者的有机统一,并将这一体系的复合结构进一步向外延伸,形成了当代中国民主治理体系的整体结构。在这一民主治理的体系当中,国家治理体系与治理能力的现代化不仅是这一体系各个组成要素的现代化,同时强调结构性,以实现各个基本要素之间的有机统一,发挥民主治理系统性、整体性、协同性的合力效应。^②

公私合作伙伴关系(PPP)的出现是一种典型的复合型治理体系。人们越来越发现,在一个相互关联的一体化社会中,政府必须承担在创建和维持可行的经济、减少贫困和提高生活水平方面的新角色。但实现这些目标,仅仅依靠政府是不够的。在一体化社会实行有效管理,意味着以民主、透明和参与的方式,通过公共管理部门、私人部门、民间社会组织、其他州和国际组织间的合作,政府建立起合作和伙伴关系。^③ 到目前为止,在国家治理的过程中,公私合作伙伴关系越来越广泛地运用在民主治理过程当中,在保证公平的基础上,促进了民主治理的效率。在环境保护、可持续发展领域引入公私合作伙伴关系,人们越来越将公私合作伙伴关系视为混合所有制公司的一种形式;在公共价值视角下,这一关系试图解决多层绩效期望,并直接影响到业务战略,对可持续发展做出贡献。^④

① Richard Vengroff, Governance and the Transition to Democracy: Political Parties and the Party System in Mali, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993.

② 佟德志:《中国国家治理的复合体系与合力效应》,《政治学研究》,2016年第5期。

③ Dennis A. Rondinelli, “Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance,” *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, New York: A United Nations Publication, 2006, p. 6.

④ Paolo Esposito, Spiridione Lucio Dicorato, Sustainable Development, Governance and Performance Measurement in Public Private Partnerships (PPPs): A Methodological Proposal, *Sustainability*, No. 12, Issue, 14, 2020.

公私合作伙伴关系的概念自20世纪末出现在联合国发展计划署的文件当中,并在美国、加拿大、欧盟等国家和国际组织的治理议程中出现,带有非常明确的融资性质。早期的公私合作伙伴关系虽然没有形成统一的概念,但基本上突出了公共部门与私营部门的合作,把提供公共产品或服务作为合作的目标、利益共享、风险共担等作为重要内涵。^①

网络治理(Network Governance, Governance by Network)的兴起则是另一种形式的民主治理主体复合体系。网络治理是在政策网络理论与治理理论的基础上,整合了行动者中心制度主义和管理复杂网络两种流派,它依托于共同价值诉求的自组织系统,以信任机制和协调机制为运用模式,形成了完全不同于市场自愿和科层强制的复杂结构。^②在这个新兴的领域当中,人们致力于发现那些发生于包括公共部门、准公共部门和私人部门在内的多元主体间的协商性互动为基础的非层级制的治理形式。^③尽管组织间的关系在20世纪70年代已经成为核心性的研究议题,但是对于组织化利益构成的横向网络在公共政策的产生和治理当中的角色的研究直到20世纪90年代才开始不断涌现。为了最大程度地减少不确定性,企业尝试将其合作伙伴关系组织成一个网络,其中以信任和互惠为原则。网络治理最先出现在企业当中,是一种既不依赖于市场,也不依赖于层次结构的协作系统,由几个具有自主管理能力的财务和法律上独立的合作伙伴组成,它们相互依赖以实现共同的目标。^④

事实上,很多国家和地区都不乏政府与其它社会部门进行磋商和合作的先例,然而,网络治理研究的新颖之处在于,政治理论家和核心决策制定者日益倾向于将网络治理视为有效、合法的治理机制。在治理网络中对相关的和受到影响的群体及组织的吸纳有助于克服社会碎片化和对政策变革的抵抗带来的问题,因而使治理过程变得更加有效。与此同时,多元的利益相关者对决策制定过程的参与也有助于强化公共政策和治理的民主合法性。^⑤就治理的主体关系而言,治理网络可以被描述为一种多中心治理体系(Pluricentric Governance System),这与命令式的国家管理的单中心体系和竞争性的市场管理的多中心体系是截然不同的。

我们看到,最近30年来,为了应对社会问题日益复杂和政府资金短缺所带来的挑战,政府、企业、非政府组织、公民之间跨部门协同的相关实践在世界各国有了非常普遍的应用。^⑥各种各样的治理模式都在不同程度上得到运用,比如,系统治理(System Governance)、协同治理(Synergetic Governance)、合作治理(Corporate Governance)等多种模式层出不穷,实际上都是试图为多元化的治理主体提供一个主体关系调整机制,“从等级和市场向网络和伙伴关系转变,从国家行政和公民社会到国家和国际领域渗透……将非国家行为者纳入政策议程,强调地方自治,提升公众参与决策的水平”^⑦。总结其中的三种治理模式,我们发现,这些新兴的治理模式在目标、主体、主体间关系、主体关系的原则等各个方面都各有异同,但总的来说,都聚焦于通过重新安排主体间关系来实现治理体系的创新,具体简表见表2。

① 贾康、孙洁:《公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能》,《财政研究》,2009年第10期。

② 鄞益奋:《网络治理:公共管理的新框架》,《公共管理学报》,2007年第1期。

③ Eva Sørensen and Jacob Torfing ed., *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 3.

④ Assens C., Lemeur A. C., *Networks Governance, Partnership Management and Coalitions Federation*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 5.

⑤ Eva Sørensen and Jacob Torfing ed., *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 4.

⑥ 田培杰:《协同治理概念考辨》,《上海大学学报(社会科学版)》,2014年第1期。

⑦ Mark Bevir, *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, 2006.

表 2 治理模式中的主体复合体系

	主体	关系	原则
公私伙伴关系	公私部门	合作	利益共享、风险共担
网络治理	多元主体	互利互补	信任原则、协调原则
协同治理	多元主体	互利自愿	利益共享、风险共担

各种治理模式对主体关系的调整是不一样的,对此,学术界还没有一个明确的界定。一般认为,网络关系更多是一种以互利为基础的非正式关系;合作伙伴关系则可能更正式一些,多数情况会形成正式的协议,有明确的投入,甚至更注重融资等事宜;协同则是以互利、自愿的方式达成共同目标,在这一过程中风险共担,收益共享。^① 尽管在具体的关系、组织、管理、协调等各个方面有着各种各样的不同,但是,各治理主体都共同致力于公共事务,有着共同的目标,多元主体构成了复合体系。

我们看到,现代民主治理越来越强调主体间的互动,这为民主治理的主体复合提供了前提和基础。一般来讲,人们会把治理定义为一套价值、政策和制度系统,通过国家、公民、社会组织和私人部门的互动来管理经济、社会和政策事务。各个主体的参与,使得国家治理体系能够应对各种不同的问题。比如,国家提供经济和法律框架,私营部门创造工作以提供收入改善公民居住条件,社会组织保护所有公民的权利并促进其参与公民生活。^② 从这个意义上,治理涉及三个因素:创建一个有利的政治和法律环境的国家,创造就业机会和收入的私人部门,促进社会和政治互动的社会组织,治理的本质就是培育这三类角色的互动,有效的治理是培育社会组织、私营部门和国家互动的过程。^③

随着互动的增加,民主治理的复合体系会推进参与国家治理的各主体的角色发生转换,导致其在职能、结构、机制、程序等各个方面的变化。比如,在欧盟委员会发布的欧洲治理白皮书中,治理被视为一种规范性议程,涉及欧盟如何行使公民赋予的权力,需要将欧盟与其公民紧密联系起来,以实现更有效的政策制定。而公民的广泛参与也带动了政府角色的变化,从层级结构中的命令与控制转向网络中的简化与协商。再比如,随着信息通讯技术的广泛运用,公民与政府的关系也发生了重要的变化。公民参与不再仅仅局限于被告知的层面,政府可以通过多种途径迅速了解公民的需求、意见和建议。社交软件普及形成的自媒体使得信息的传播不仅打破了以前的政府中心地位,甚至使得公民之间的交流也发生了质的变化,公民很有可能超越政府成为信息的中心,政府与公民的关系也由单向告知型关系向双向沟通型关系进行转变。^④ 政府的绝对权威被打破,公民等非政府主体的作用逐渐增加,政府与非政府主体的关系也由“管理与被管理”向平等的合作伙伴关系转化,这一变化将更有利于多中心化的民主治理的实现。^⑤

在民主治理的复合体系中,传统的公民与国家仍然扮演着重要的作用,但公民越来越直接、广泛地参与到国家治理的过程当中,国家的角色也开始发生转换。在这两者之间的一些中间形

① A T Himmelman, *Collaboration for a Change: Definitions, Decision-making Models, Roles, and Collaboration Process Guide*, Minneapolis: Himmelman Consulting, 2002, pp. 1 ~ 5.

②③ Shabbir Cheema, “Linking Governments and Citizens through Democratic Governance,” *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, New York: A United Nations Publication, 2006, p. 48, pp. 30 ~ 31.

④ Christopher G. Reddick, Stephen K. Aikins ed., “Web 2.0 Technologies and Democratic Governance”, *Public Administration & Information Technology*, Springer, 2012, p. 138.

⑤ 佟德志、刘小溪:《网络治理模式中的聚合与复合》,《探索与争鸣》,2016 年第 9 期。

态的组织,包括各种社会组织,甚至是私营部门在国家治理过程中也开始发挥越来越重要的作用。在治理的实践当中,民主治理在纵横交错的层次上形成了多中心、多层次的复合体系。从垂直层面来看,治理的主体由国家、政府扩展到非政府组织、非赢利组织,一直下沉到公民层面;从水平层面来看,尽管有主权的分割,但不同的国家、政府之间的联系更加活跃,不同的组织之间、公民之间的联系也得到加强。传统的官僚体制和层级结构被打破,各主体之间的合作不仅使他们能够更迅速地回应和解决问题,而且能够在本来政府无能为力的领域上有所作为。

但是人们发现,面临重大疫情等突发事件的威胁,公私合作伙伴关系的优势并不是万能的,也必须区别对待各种可能,采取不同的解决方案。比如,自2019年年底开始,在2020年造成全球大流行的新冠病毒疫情当中,一些国家的公私合作伙伴关系对于复工就起到了重要的作用。有研究将相关项目区别为五类:一是无需经济刺激的项目(蓝色),二是遭受轻微经济/财务损失的项目(绿色),三是需要临时/临时支持或重组的项目(黄色),四是没有重大经济救济就无法生存的项目(红色),五是即使在政府干预下也无法生存的项目(黑色)。在这种情况下,在复合治理体系中的政府必须有所为有所不为,并鼓励公私合作伙伴关系中的利益相关者共同为大流行后的恢复工作制定双赢的解决方案。^①

民主治理主体的复合体系在引入多元主体后,形成了复合机制,从而有利于消除单一治理主体可能会带来各种风险。国家作为治理主体机构健全、组织完善,能力较高,但是可能会出现脱离实际、形成强权的国家主义等各种风险。公民参与的民主性较高,但是,公民参与国家治理常常会因为公民的知识、时间、利益等各种问题带来个体性的问题。社会组织参与也可能扭曲公共政策,造成新的不平等等危险。但在国家治理的复合体系当中,单一治理主体的风险会被降到最低。比如,国家权力会受到公民和社会组织的监督,单一公民力量较小的弊端会通过组织的方式得到弥补,公民组织对公共政策影响的负面效应也会通过国家主体以法治和制度的渠道得到纠正。

不仅如此,民主治理体系的复合结构也体现了复合价值的追求,公平与效率均得到了一定程度的体现。在民主治理体系当中,不仅可以让市场等更高效率的主体参与到原本由国家垄断的领域,提振原有组织的效率;同时,民主治理也为非政府组织、非赢利组织,甚至是公民提供了空间,提高了民主程度,为公平奠定了基础。就治理主体的多中心而言,各种主体不仅在不同程度上获得了民主权利,激发出积极性与活力,同时,也使得各个独立主体能够按照既定规则在国家治理的框架内进行竞争与合作,从而发挥合力效应。

当然,复合体系也存在一些问题。比如,“治理以合作取代了多个部分之间的冲突,这真的能促进效率么?由于权力从由国家主导转变为由众多通过不同的方式追求各自目标的机构分散掌握,这会不会使治理不连贯?”^②比较乐观的推论是,与高度集中或完全分散的治理体系相比,一个能够以多中心、多层级方式分配职责的治理体系会收效更大,因为某一层级不正当的动机与信息障碍在一定程度上可以通过其他层级的积极动机和信息渠道进行补偿。^③当然,这只是一种可能,另外一种可能是:因为多中心、多层级的存在,也会出现政出多头、沟通不畅等负面后果,甚至出现治理需要的多元主体没有形成,反而出现“引狼入室”效应:“唯利是图”的私营部门、

① Baxter, D; Casady, CB, A Coronavirus (COVID - 19) Triage Framework for (Sub) National Public-Private Partnership (PPP) Programs, *Sustainability*, No. 12, Issue, 14, 2020.

② Neera Chandhoke, Governance and the Pluralization of the State: Implications for Democratic Citizenship, *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, No. 28, 2003.

③ Krister Andersson, Elinor Ostrom, Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective, *Policy Sciences*, Vol. 41, No. 1, 2008.

“心怀鬼胎”的社会组织等多主体潜入国家治理体系,使得本来脆弱的国家治理变得更糟。另一方面,国家的力量遭到削弱,分流出来的职能没有得到很好的履行,甚至与进入治理体系的其他主体出现“同流合污”效应。即便情况没有这么糟糕,也可能会出现各主体之间无法达成合作共识,协作不畅,无法形成合力等情况,这就需要相应的治理机制来配合,否则就会导致民主治理的失灵。

三、结论与讨论

从以上论证我们发现,当代世界民主治理的主体是多元主体构成的复合体系。公民仍然是民主治理最根本的主体,但是,国家、社会组织、私营部门等主体的参与不仅更新了人们对民主的认识,也为民主治理提供了新的思路。在民主与治理的双重推动下,民主治理形成了主体的复合体系。各种主体之间为着同样的目标,在不同规则的规制下进行互动,不再是孤立地发挥作用,主体之间界限不断地变动,使得国家、社会组织和公民在发挥主体作用时既有主体目标,又会发生主体间互动,形成了民主治理的复合体系。在民主治理体系当中,公民超越了单一选民的身份,能够直接参与到越来越广泛的治理实践当中来。一些公民组织,如非政府组织、非盈利组织,甚至是私营部门也参与其中,构成了民主治理的复合体系。

我们需要进一步关注的是民主治理的复合体系能否形成合力。一般来讲,民主治理的合力是民主治理体系复合建构的结果。多中心、多层级的体系要素能否形成合力,是由这一体系内部各种要素的多元互动决定的。同时,民主治理的合力也打磨了民主治理的体系。民主治理的复合体系决定了民主治理的对象是一个不同主体、不同规则的混合体,不但多中心、多层次的主体之间千差万别,而且各主体都会有不同的运行机制,从而衍生出不同的要素结构。在民主治理的运行机制当中,法治、分权、参与、合作、协同等机制分别得到强调,形成了一个多元互动的复合机制,使民主治理的复合体系得以健康运转。民主治理机制的复合是民主体系复合的结果,同时也为民主治理的复合体系提供了规则和动力。

应该指出的是,以复合的治理体系来实现民主治理的合力,这在国家治理的现代化过程中表现为一般规律。但是,我们也应该注意到,民主治理的复合体系不仅在不同的国家会表现出不同的形态,而且在不同国家发展的不同阶段,其重心也会有所不同。比如,为了提高国家治理的有效性,发展中国家在民主治理过程中会更加强调国家权威;而在发达的民主国家则会因为政治制度、政治文化等多方面的原因强调公民和社会组织。再比如,在社会组织发展非常成熟的西方国家,很多公共事务治理的主体都会在社会组织的组织下完成。但是,在发展中国家,社会组织还不是很健全,过分地强调社会组织的作用,反而会使传统的政府管理失效,甚至社会秩序难以得到维持。

作者:佟德志,天津师范大学国家治理研究院、政治与行政学院(天津市,300387)

(责任编辑:孟令梅)