

# 治理吸纳民主\*

——当代世界民主治理的困境、逻辑与趋势

佟德志

---

**内容提要:**全球范围内治理的兴起在理论和实践上存在着民主困境,但是,治理的成功需要民主价值作为支撑。治理在内涵、目标、主体、程序、机制、价值等各个方面内置或是替换了民主,出现了民主与治理融合的民主治理理论与实践。尽管治理与民主仍然存在矛盾与冲突,但是当代世界政治越来越表现为民主治理的复合体系和复合机制,各个国家应该根据本国的国情和历史进程调整民主与治理,形成合力,推动民主治理的发展。

**关键词:**民主 治理 民主治理

---

一直对自由民主充满信心,认为自由民主终结了历史的美国学者弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)在2015年的《民主杂志》(*Journal of Democracy*)上刊文对民主在实践中遇到的困难提出了自己的见解。在他看来,“新兴的民主国家没能跟上公民对高质量政府服务的要求。反过来,这又导致了民主合法性的丧失”。<sup>①</sup>与之相反,很多国家虽然按照西方的标准没有形成所谓的民主,被认为是威权国家,但却因为提供了公民需要的公共服务,从而使他们增加了威望;而这种威望在世界很多地方都是与民主相关的。<sup>②</sup>

福山的描述指出了—个非常吊诡的现象,在实践当中,民主并不是治理的必然选择,存在着没有民主的治理,而且仍然表现出色。当代世界的治理实践表明:有些民主程度高的国家,治理绩效并不突出,反而表现差强人意;倒是有些民主程度不高的国家,反而能够,甚至更好地提供一些民主国家都无法提供的公共服务,表现出较高的治理绩效。治理与民主的这种分离产生了一种治理对民主的替代和融合效应,我们称之为治理吸纳民主。也就是说,治理实践的发展在一定程度上内置或是替代了民主的目标、主体、程序、机制和价值等要素,从而显著地影响了当代世界的民主与治理。正是从这一理论假设出发,本文试图分析治理吸纳民主这一现象及其内在机理和发展趋势。

## 一、治理的民主困境

20世纪末至21世纪初,作为人类政治生活的两大价值,民主与治理引起了人们越来越多的

---

\* 本文为国家社科基金项目“基于‘四个全面’的国家治理战略研究”(16ZZD015)的研究成果。

①② Francis Fukuyama, “Why Is Democracy Performing So Poorly?” *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 1, 2015.

关注。在推进国家治理体系和治理能力的现代化的过程中,作为两者结合的民主治理,更是成为现代政治学、公共管理理论研究与实践探索的重大主题。然而,在全球国家治理的实践当中,民主与治理的关系却并非如人们希望的那样和谐,甚至发生了种种冲突。

自1989年世界银行(World Bank)在《撒哈拉以南的非洲》这一报告中首次使用“治理危机”以来,在联合国等国际组织的大力推动下,治理概念逐渐为人们所接受,并成为当代政治与公共管理的重大主题。1992年,世界银行在年度报告中再次以治理为标题;1995年,欧洲经济合作组织(OECD)的年度公共管理发展报告也以治理为题。不仅如此,各国的政治家,包括美国前总统威廉·杰斐逊·克林顿(William Jefferson Clinton)、英国前首相托尼·布莱尔(Tony Blair)、德国前总理格哈特·施罗德(G. F. K. Schröder)、法国前总理利昂内尔·若斯潘(Lionel Jospin)等人在内的一批当时有影响力的政治家也开始大谈治理,甚至提出了“少一些统治,多一些治理”的政治目标,更是为治理的热潮推波助澜。

治理在人类政治生活中越来越占据重要地位,以至于卡罗林·希尔(Carolyn Hill)在2004年的一篇文章中惊叹道:“治理,到处是治理”<sup>①</sup>。俞可平教授指出:人类政治生活最引人注目的变化之一,便是人类政治过程的重心正在从统治(government)走向治理(governance),从善政(good government)走向善治(good governance),从政府的统治走向没有政府的治理(governance without government),从民族国家的政府统治走向全球治理。<sup>②</sup>

然而,令人感到不安的是,治理成为当代世界政治与公共管理的核心概念后,却因为更多突出效率,而忽视了民主的取向。人们分析了世界银行在阿根廷的角色后发现,虽然在世界银行的推动下治理问题被提上改革的议程,但是阿根廷的一些政策和做法却对巩固民主产生了片面的反作用。<sup>③</sup>治理在亚洲的发展也让一些西方的民主派感到失望。在他们看来,亚洲为发展“独裁统治”提供了一个“理想社会”,成为专制对抗民主的堡垒;更引人注目的是,一些实现了有效治理的国家常常不是民主,而是威权体制。<sup>④</sup>

问题是,为什么亚洲金融危机之后,威权体制却大行其道?在亚洲,尤其是经济得到飞速发展的东南亚地区,人们在“亚洲价值观”的基础上建立起不同于西方民主的制度。虽然1997年的亚洲经济危机对这一制度造成了很大的冲击,但是,让一些西方学者失望的是,7年之后,“亚太地区的独裁政权遍地开花,而新兴民主国家却在苦苦挣扎”<sup>⑤</sup>。经济发达的马来西亚和新加坡在政治体制方面并没有让西方民主理论家满意,然而却在国家治理体制的建立和改革方面取得了令人瞩目的成绩。马克·汤普森(Mark Thompson)甚至认为,中产阶级改革派运动最终可能会以善治的名义破坏该地区的新兴民主政权。<sup>⑥</sup>

一些已经建立起民主的国家正在遭受“治理失败”的痛苦,印度成为一个最常为人们引用的例子。印度人为他们的民主感到骄傲,在他们眼里,他们的祖国是世界上人口最多的民主国家。事实上,在经济学家(The Economist)智库2018年发布的民主指数当中,印度在全球近200个国

① Carolyn Hill, "Governance, Governance Everywhere", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, 2004.

② 俞可平:《民主与陀螺》,第77页,北京大学出版社,2006年版。

③ María Tuzozzo, World Bank, "Governance Reforms and Democracy in Argentina", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 1, 2004.

④ Mark Brown, "Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace", *Global Governance*, Vol. 9, No. 2, 2003.

⑤⑥ Mark Thompson, "Pacific Asia after 'Asian Values': Authoritarianism, Democracy, and 'Good Governance'", *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 6, 2004.

家和地区当中排名第41,进入了民主国家的行列。然而,这种民主落实到治理当中却远没有想象中那么好,甚至带来了一系列问题。在印度多数的公共部门,特别是落后的北方地区,问责制度无从谈起,绩效表现更是不尽如人意。在这些地区,缺乏基本的医疗保障,教育落后又没有采取行动,排污、电力和水等一系列公共服务更是难以得到可靠的供应,道路不达标却无人问津……治理正在面临“普遍性和系统性的失败”。<sup>①</sup>

全球化也构成了对民主的挑战。在全球化时代,针对民族国家设计的现代民主面临的挑战是全方位的。在世界政治中,全球治理的实践对民族国家的主权提出了挑战;在民主国家内,这种挑战就是针对人民主权的挑战。全球化进程中的跨国公司对主权国家的渗透也使得国内的民主实践遭到挑战。“新主权主义”对全球治理的挑战实质就是在提出另一种民主概念,在尊重和促进国家民主和民主化的同时,规避人民主权的整体逻辑和形式。<sup>②</sup>

治理更加亲近科学,强调知识和专家的作用,而这在很多时候会产生忽略民主的倾向。实际工作的管理者和理论研究的学者都更多地强调治理的科学内涵,但却更少政治意义。美国学者马克·普拉特纳(Marc Plattner)在反思治理时指出,治理倾向于低估国家的基本作用,忽视政治核心而重要的意义;而实际情况是,民主常常倾向于更好的治理,民主与善治之间的关系非常复杂。<sup>③</sup>

民主与治理研究的学者们对治理替代民主有着切实的感受。曾经在多个公共部门有过管理实践经验的法国学者皮埃尔·卡蓝默深切地感受到:“面对建立合理合法的治理问题,建立民主机构的问题已经销声匿迹。治理不限于机构和规则,而是要包括整个复杂的社会实践。”<sup>④</sup>在当代治理实践当中,民主的作用越来越受到人们的质疑。查尔斯·福克斯(Charles J. Fox)和休·米勒(Hugh T. Miller)认为,“那种民主代表负责制的反馈循环民主模式并不是在任何一种所谓的民主政治下都能起作用的”,程序民主理论缺少可信性,政治与行政二分法的政治方面并不能有机地服务于民主。<sup>⑤</sup>

从理论层面来看,在传统行政管理当中,民主原则基本被有意无意地忽略,这是政治行政两分法、官僚制等一系列理论发展的后果。在政治与行政的两分架构当中,民主,尤其是人民主权,“甚至”被视为行政管理取得进步的最主要障碍。行政学的创始人伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在他那篇具有开创性的作品当中就指出:“对于民主国家来说,组织行政管理要比君主制国家困难得多”,人民的统治使得组织越来越难,公共舆论越来越难以把握……<sup>⑥</sup>政治与行政两分后,行政学的发展越来越注重效率,与民主的价值取向渐行渐远。事实上,后续公共管理发展至新公共管理、数字化管理、协作性公共管理、市场化改革等,更强调了市场化和专业化,有意无意地与民主保持一定的距离。在福山看来,治理是政府的统治能力和提供服务的能力,不管这样的政府是民主的还是非民主的。<sup>⑦</sup>这实际上是在理论上将治理与民主区别开来。

自20世纪80年代始,公共选择理论、委托—代理理论、产权理论、宪政经济学等一些新兴的理

① Richard Kohl, “Failure of Governance”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 43, No. 50, 2008.

② Michael Goodhart and Stacy Taninchev, “The New Sovereignist Challenge for Global Governance: Democracy without Sovereignty”, *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 4, 2011.

③ Marc Plattner, “Reflections on ‘Governance’”, *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 4, 2013.

④ 皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》,第56页,三联书店,2005年版。

⑤ 查尔斯·福克斯、休·米勒:《后现代公共行政——话语指向》,第6页,中国人民大学出版社,2002年版。

⑥ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887.

⑦ Francis Fukuyama, “What Is Governance”, *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2013.

论越来越在西方政治学理论的谱系中占据重要地位。然而,当这些理论被应用到政治实践当中时,却与民主原则发生冲突。马克·贝维尔(Mark Bevir)揭示了社会科学和民主之间的紧张关系:“社会科学的方法与民主理论和实践在逻辑上并没有实际的联系……现代主义社会科学逐步破坏了对传统民主的信任,其后果是,政策制定者们转变为以现代社会学为基础的专家”<sup>①</sup>。人们对呼啸而来、影响颇大的新公共管理多有指责,其中之一就是,这种以市场为导向的新公共管理在与民主在相反的道路上越走越远;甚至威胁到民主,使其在公共部门的管理中销声匿迹。<sup>②</sup>

通过以上的观察和分析,我们发现:一方面,治理并不一定需要民主,没有民主的国家仍然可能会有很好的治理绩效;更为严重的是,治理还可能会侵蚀民主生存的空间,使民主发展受限。另一方面,民主也不一定会带来更好的治理,建立起民主的国家,治理要面临的问题可能更多,治理的绩效也并不一定高,甚至会在一定程度上出现民主妨碍治理的情况。这在民主治理的实践当中形成了一个两难困境:要民主,就会影响到治理;要治理,也会削弱民主。那么,民主与治理之间,只能是此消彼长的零和博弈关系么?

## 二、治理的民主取向

20世纪晚期的民主化潮流确实让人们感到振奋。然而,兴奋过后,当人们坐下来冷静思考时却发现,民主并没有像人们想象的那样带来经济繁荣、秩序稳定和世界和平。尤其让人担心的是,民主政治的推行,不仅没有带来治理的绩效,甚至妨碍了良善的国家治理。这对于20世纪末关心政治科学的人来说是一个重大的挑战。<sup>③</sup>那么,人们需要考虑的问题是,如果没有民主,治理会是什么样子呢?

越来越多的案例表明,缺少民主的治理可能会促进效率,但却会伤害公共利益,从而使改革陷入困境。在墨西哥,私有化改革成就了少数经济精英。在政治权力的保护下,这些精英占据优势地位;而失败者则是社会上的弱势群体,这严重地影响了墨西哥的政治状况。经济改革不是经济利益的不平等分配,更不是为了使财富集中在少数人手里,而是要成就一个政治更加平等、经济更加繁荣的国家。<sup>④</sup>即使是在东亚威权主义发展的时期,人们发现,经济绩效对威权政体的合法性贡献也并不像想象中那么大。比如,威权主义时期的韩国成功地控制了通货膨胀,发展了经济,但公众却越来越对政府不满。<sup>⑤</sup>

人们越来越相信,民主治理是更加持久的社会稳定与经济发展的动力。对于那些追求善治的人们来讲,与精英政治、强人政治,尤其是专制的独裁政治相比,民主治理显然更有希望。民主虽然无法直接推动经济的发展,但会间接地推动社会的平等和参与,不但能够激发公民的积极性,而且还能通过选举、问责等机制在一定程度上限制权力的滥用,对社会稳定和经济发展产生长远的正向作用。人们也越来越相信,善治、民主和民生模式三者之间高度相关且相互支持,良

① Mark Bevir, *Democratic Governance*, New Jersey: Princeton University Press, 2010, p. 3.

② Richard Box, Gary Marshall, B. J. Reed and Christine Reed, “New Public Management and Substantive Democracy”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 5, 2001.

③ 迈克尔·麦金尼斯、文森特·奥斯特罗姆:《民主变革:从为民主而奋斗走向自主治理》,《北京行政学院学报》,2001年第3期。

④ José G. Vargas-Hernández, “A Chronological Study of Entrepreneurship and Ownership in Mexican Governance Since 1982”, *Canadian Center of Science and Education*, Vol. 3, No. 2, 2010.

⑤ Chong-Min Park, “Authoritarian Rule in South Korea: Political Support and Governmental Performance”, *Asian Survey*, Vol. 31, No. 8, 1991.

善的治理不能回避民主体系与机制的引入。王浦劬教授通过对信访制度的研究发现,“社会民生的实现,重要途径之一在于治理民主的实现,而治理民主的运行,又恰恰是社会民生触发、促成和推进的,并且最终落实为社会民生的实现。”<sup>①</sup>

在治理过程中引入民主,不但有助于实现可持续发展,而且还可以有效地在社会内部保证和平。在那些饱受冲突之苦的社会当中,建立和平的任务首当其冲,而这一任务因为各种各样的原因也与建立民主治理联系在一起。中美洲的危地马拉、萨尔瓦多、尼加拉瓜;非洲的南非、萨拉利昂、莫桑比克,欧洲的南斯拉夫(包括科索沃)以及前南斯拉夫共和国的马其顿,以及亚洲的东蒂汶和阿富汗等国家的案例都提供了民主治理推进社会和平的相关证据。<sup>②</sup>新发展起来的共同体也相信,缺少了民主治理,就缺少了发展的动力。在保证可持续发展方面,一个社会在公正、平等、参与的态度下获取这种动力的知识技能和政治水平比这种发展动力的水平本身具有更重要的地位。作为治理体系的一个组成部分,民主,表现为责任、参与以及权力的制衡,越来越被证明在制止暴力冲突,提高社会经济福利等两个方面都是最为有效的。

正是从这个意义上,联合国开发计划署(The United Nations Development Programme UNDP)逐渐将实施计划指向促进民主治理,责任、透明、公正、法治、参与等要素在治理过程中的重要性不断提升,在治理理论与实践越来越成为共识。<sup>③</sup>在联合国等国际组织的推动下,发展中国家在国家治理方面的民主性得到增强。早在治理刚刚兴起的20世纪90年代,世界银行就支持将民主作为治理的构成维度和评价要素。在联合国开发计划署将民主治理作为其发展的重点后,它在145个国家和地区开展了一系列支持活动。2001年,它斥资80亿美元用于民主治理,超过60%都是其核心资源,成为民主治理最大的多边提供者。在《千年发展目标》中,联合国明确指出:“民主治理对于实现千年发展目标至关重要。我们旨在建设可靠、透明、具包容性以及无论在选举还是在妇女和贫穷人口的参与方面都能顺应民需的有治理能力的国家。”<sup>④</sup>民主治理对于保证公民权、加强公平选举的合法性、提高公共责任、透明以及参与起到了重要作用。一个比较成功的例子是坦桑尼亚。它的民主政治通过国家选举委员会(National Electoral Commission)而得到加强,这个委员会参与选举管理,负责分配资源。<sup>⑤</sup>

同时,民主要想得到巩固,也必须与有效的治理结合起来。在印度尼西亚刚刚走上民主道路时,接连而来的是经济下降、种族暴力、分离主义、宪政危机……国内外充满了各种形式的质疑,认为印尼的民主注定会失败。然而,印尼并没有因此而倒下,而是成功地举行了4次全国大选,走上了民主的道路。时任印尼总统的苏西洛·尤多约诺(Susilo Yudhoyono)2010年度的“世界民主运动大会”(Assembly of the World Movement for Democracy)第六次会议上指出,印尼的经验就在于“民主必须与善治相结合”。沉迷于自由会“不时对政府治理带来损害”,而“民主并非一剂万能灵药”。在他看来,印尼的民主转型,“只有在民主与善治相结合的时候,我们才能够增进国家统一,解决矛盾冲突,促进经济发展,增强社会凝聚力”。<sup>⑥</sup>

当代世界政治中丰富的民主实践也印证了这一点,只有与治理融合起来,民主才会发挥更好

① 王浦劬:《政道与治道》,第190页,中华书局,2013年版。

②③ Mark Brown, *Democratic Governance: "Toward a Framework for Sustainable Peace"*, *Global Governance*, Vol. 9, No. 2, 2003.

④ 联合国开发计划署:《民主治理》,2015年10月10日, <http://www.un.org/zh/aboutun/structure/undp/governance.shtml>, 2019年3月22日。

⑤ Pan Suk Kim, John Halligan, Namshin Cho, Cheol H., Angela Eikenberry, and Cesar Aguilar et al., "Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government", *Administration Review*, Vol. 65, No. 6, 2005.

⑥ Susilo Yudhoyono, "The Democratic Instinct in the 21st Century", *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 3, 2010.

的作用。人们发现,广泛的民主化,包括联合国对萨尔瓦多、海地的选举进行监督,也大多聚焦于地方治理的特征与特性。<sup>①</sup> 纯粹的民主需要治理体系加以辅助和延伸,才能得以健康运行和落实。民主的基本价值是平等,体现在具体的程序当中,民主政治强调了一人一票、多数决定等程序。没有治理体系的辅助,民主政治不但没有办法保证效率,而且会出现多数暴政,无法实现公平。所以,现代民主国家都会建立各种制度对民主政治加以辅助。比如,为了保证民主产生的权力不被滥用,引入法治的体系是必不可少的;为了保证多数决定不至于损害少数人的利益,引入权利的体系是不可或缺的……当然还有政党制、官僚制以及一些经济制度。这些制度本身并不是民主,但却有助于民主制度健康运行,都是国家治理体系的重要组成部分。

总的来看,民主与治理密切相关,呈现出明显的强相关关系。为了更直观地分析民主与治理之间的关系,我们分别选取了2009年世界银行发布的世界治理指数(World Governance Index WGI)与2010年《经济学人》智库发布的民主指数做相关分析(如图1所示)。对161个国家和地区的量化分析结果表明,民主的高低与治理的质量之间存在着非常强的相关性(皮尔森相关系数达到了0.811),并且非常显著( $P < 0.001$ )。也就是说,从统计学的意义上,民主越发达,治理的质量也就越高;治理的质量越高,民主也会越发达。当然,也存在着一些特殊的个案,治理的水平比较高,但是民主水平相对较低。比如,如阿联酋这样的资源型国家和新加坡这样的城市国家,民主水平不高,但治理水平较高。也存在着像印度这样的国家,民主的水平相对较高,但治理水平较低。

民主治理越来越成为学术界的共识。在第六届“全球再造政府论坛”(Global Forum on Reinventing Government)上,学者们几乎一致认为,善治依赖民主的存在与巩固。一些社会能从社会冲突中摆脱出来,其建立持久和平的过程与建立民主治理的过程是一致的。<sup>②</sup> 比如,治理需要稳定的社会环境,而成熟的民主制度对政治稳定,缓和冲突有着重要的意义。比较政治和国际问题的研究越来越深入,人们对于国家多样性的认识也越来越深入。为什么一些国家能够建立起和平,而另一些国家则长久以来无法摆脱社会的紧张与对立,甚至是暴力冲突?尽管民主可能并不能直接带来经济发展,文化繁荣,但是,参与会显著地降低总体经济不稳定的水平,其原因可能就在于人们对民主政治的偏好缓和了社会冲突并产生了妥协精神。<sup>③</sup>

治理需要吸纳民主,才能有更好的表现。这里包括“在对权力的公开竞争中强调问责,通过对参与机制的响应能力和政策多元化的评估,以及对是否尊重人权进行考量”。<sup>④</sup> 但是,这也给治理带来一系列的问题。比如,伦敦大学穆什塔克·汗(Mushtaq Khan)教授认为,支撑了那些国家不断发展的机构和机制远不是新自由主义的善治理念;正相反,几个高速发展的国家在善治的指标方面并不比其他发展中国家更好。在这些国家当中,对私有财产权的保护并不好,有的国家甚至是存在着严重的腐败。<sup>⑤</sup> 有学者甚至认为,“非洲需要的是治理的技术,而不是治理理念。”<sup>⑥</sup>

① Thomas G. Weiss, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, 2000.

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

③ Dani Rodrik, "Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability", *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 2, 2000.

④ 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.

⑤ Mushtaq Khan, "State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies, *Annual Conference on Development Economics—Europe 2003*", World Bank, 2004, p. 173.

⑥ Anne Kjær, "Debate on Governance in Africa: An Emerging Political Economy Paradigm", Gedeon M. Mudacumura, Göktug Morçöl, "Challenges to Democratic Governance in Developing Countries", Springer International Publishing, 2014. p. 25.

从政治与行政两分法的确立到治理的兴起,实际上是把国家职能当中凸显效率的那部分内容分离出来,其目的就是使越来越需要效率的行政领域脱离政治领域的各种束缚,从而能够在复杂多变的现代国家治理过程中高效地解决事务性问题。然而,这种分离并不能解决国家治理的根本问题,一个运转良好的国家治理体系,必须是民主与治理、公平与效率的有机统一。而且,民主治理也必须形成与民主治理的复合体系相适应的运行机制,才能更好地实现民主治理体系的合力效应。

### 三、治理吸纳民主的内在逻辑

治理理论在很大程度上融合了政治学、行政学的新观念,借鉴了新公共管理(New Public Management NPM)、公私伙伴关系(Public-Private Partnership, PPP)等公共管理的理念。其中,民主理念的引入是至关重要的,治理的观念越来越与民主观念融合,形成了民主治理的理论与实践。人们看到,由科层统治到民主治理,公共管理的民主性明显增加。<sup>①</sup>以竞争为特征的新公共管理在很大程度上与民主的竞争维度相契合,但对民主的参与维度并不是特别敏感;新兴的参与式治理则对民主的参与维度乐于接受,但对竞争并不是很友好。相比来看,治理的理论与实践既不排除新公共管理的竞争,同时又接纳了多中心的参与治理,与民主有更多的契合点。在某种程度上,应该说,“治理理论的民主论点不仅使治理理论在当代民主理论、公共行政学理论中独树一帜,也是它得以突破经典行政学范式的关键”<sup>②</sup>。

治理吸纳民主有其内在逻辑。一方面,虽然治理与民主之间存在一定程度的冲突,但是治理的体系与机制的有效运行,善治目标的持久实现也需要治理融合民主。另一方面,民主政治的落实,甚至是民主政治自身弊端的克服也需要治理体系与机制来克服。治理吸纳民主不仅使民主理念得到落实,而且弥补了民主在实践中的诸多不足,使得民主治理成为现实。具体来看,是治理与民主在内涵、目标、主体、程序、机制、价值等各个方面存在着互补关系,从而使得治理能够吸纳民主。

第一,治理与民主在内涵上有相通之处。虽然治理与民主存在着很大的区别,但在理论研究当中,将这两个概念结构化后,其操作性的基本要素具有一定的一致性。事实上,主流国际机构包括世界银行、联合国开发计划署、经济合作与发展组织都对治理提出过自己的界定,大多比较宽泛,公共部门、权威分配、资源整合以及包括体系、机制、过程、制度在内的一整套技术体系。<sup>③</sup>根据世界银行的界定,治理是“国家权力行使的传统和制度”,包括“选择、监督和替换政府的程序、政府有效制定和实施合理政策的能力、以及公民和国家对管理他们之间经济和社会互动的机构的尊重”,这一概念包括了六个维度,即:表达与问责(Voice and Accountability)、政治稳定与和平(Political Stability and Absence of Violence)、政府效率(Government Effectiveness)、规制质量(Regulatory Quality)、法治(Rule of Law)、反腐(Control of Corruption)。<sup>④</sup>政治学界比较流行的经济学人智库(Economist Intelligence Unit)推出的民主指数(Democracy Index)则从五个要素来进

① 全钟燮:《公共行政的社会建构:解释与批判》,第163~164页,北京大学出版社,2008年版。

② 王诗宗:《治理理论与公共行政学范式进步》,《中国社会科学》,2010年第4期。

③ World Bank, *Governance, The World Bank's Experience*, Washington, DC: The World Bank, 1994, p. xiv. UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP, 1997, pp. 2~3. OECD, *Participatory Development and Good Governance*, Paris: OECD, 1995, p. 14.

④ World Bank, *The Worldwide Governance Indicators*, 2019年1月1日, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, 2019年1月30日。

行,分别是选举程序与多样性(electoral process and pluralism)、政府的运行(functioning of government)、政治参与(political participation)、政治文化(political culture)和公民自由(civil liberties)这五个要素。<sup>①</sup>我们看到,两个概念都衡量政府运行,这实际上使治理融合民主存在可能。在同时考虑政府绩效的情况下,如果治理能做到更有效率,很有可能表现出比民主更高的绩效合法性,从而使威权政府也能提供比民主政府更好的服务。再比如,治理指数中涉及的表达与问责,这本身就是民主的要素。除了这两个影响较大的定义外,其他一些操作性的指数也使两者存在着很大的重合。

第二,治理与民主在目标上存在着互补。就目标来讲,民主的目标是人民主权的落实。正是因为声称人民享有创立、改革,乃至推翻政府的权力,民主才从最终意义上战胜了历史上以上帝、上天、父亲等形式宣示主权的政体,也使得军人政权、个人独裁等政体不再具有合法性。然而,人民主权这种抽象意义有一个限度,很难落实到具体的治理实践当中。在林肯“民有、民治、民享”的民主公式当中,“民治”这一概念一直受到人们的质疑,有学者直接将这一表述改为“民有、法治”。<sup>②</sup>与此不同,治理则更加面向公共利益的实现,形成了善治的目标体系,最大限度地将法治、效率、透明、责任等价值纳入到治理过程中,直接面对问题提供解决方案,组织实施,甚至进行评估,提出改进方案。<sup>③</sup>这样,民主与治理在目标上形成了先后衔接的两个层次,实现了目标上的互补。

第三,在主体赋权方面,治理延伸了民主的主体范围。在主体选择上,人民主权确认了民主的主体是“人民”。美国宪法在开篇就以“我们,人民”宣示了人民主权,这已经成为民主的经典表达。然而,即使在国家变革的最关键时刻,这种主权意义上的“人民”也很少出场,<sup>④</sup>甚至被认为是“空”的,“在沉默中被忽略了”。<sup>⑤</sup>在这种情况下,民主主体的实践意义不可能是经常的。因此,民主的理论与实践也在不断地下调“人民”的层级,藉由权利和法治的方式使抽象的“人民”下沉到“公民”,通过宪法赋予公民以权利,从而实现民主。治理拓展了民主的主体,强调不同的利益能够在政治机构中充分代表,精英在决策的过程中掌握充分的信息,并且这些机构和精英能够对选民和公民负责。<sup>⑥</sup>在治理的实践中,主体的选择更加灵活多样,他们可以是“伙伴”,突出了公共治理主体与公民之间的合作关系;也可以是“用户”,突出网络治理环境下服务器与用户的架构;甚至还可以是“客户”,突出市场关系中服务产品的供应与服务的接受者。在这个意义上,治理吸纳民主使得民主主体在具体的国家治理实践中得以落实和延伸。

第四,在程序和机制上,治理融合了包括民主程序、多数原则在内的各种程序和机制,并容纳了市场等更多的机制进来,在一定程度上弥补了民主的多数主义原则。民主程序和多数决定是民主的本质要求。尽管人们发现,民主程序与多数决定存在着种种弊端,但是,没有多数决定也就没有民主。治理吸纳了民主程序的多数原则,但并不是一般地接受多数原则,而是将多数原则

① The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy, 2018年11月12日, [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=Democracy2018](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018), 2019年1月30日。

② Frank Michelman, “Law’s Republic”, *The Yale Law Journal*, Vol. 97, No. 8, 1988.

③ Dennis Rondinelli, *Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance*, *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, New York: United Nations Publication, 2006, pp. 7-8. Shabbir Cheema, *Linking Governments and Citizens through Democratic Governance*, *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, New York: United Nations Publication, 2006, p. 31.

④ Bruce Ackerman, *We The People: Transformations*, Vol. II, Cambridge: Harvard University Press, 1991, p. 4.

⑤ Benjamin Barber, *A Passion for Democracy, American Essays*, Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 62.

⑥ Mark Bevir, “Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives”, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, 2006.



作为治理机制的一种,并通过多种机制的复合来解决多数原则的弊端,在选举机制外发展了市场、参与、协商、共识、协同、合作等多种机制。随着治理体系的协作化与多中心化,多种主体被包容到治理体系当中来,这使得治理机制也逐渐多样化。<sup>①</sup> 民主程序、多数原则被内置于治理的程序与机制当中,但并不妨碍各种机制的灵活运用,去解决更为复杂的问题。在某些情境下,因为协商、市场等机制的运用,民主治理的民主效应可能高于常规的民主政治。比如,在协商民主的治理模式当中,因为协商等多种机制的运用,可能会出现更高层次的共识,甚至会出现常规民主政治当中很难出现的全体一致的结果。<sup>②</sup> 事实上,学术界的研究也发现,不同的民主模式是与不同的治理范围或治理程序相关,<sup>③</sup>这种相关性为民主与治理的融合提供了基础。

第五,在价值理念上,治理突出效率,但也吸纳了民主的公平价值,从而融合了可能发生冲突的多种价值。在价值理念上,民主更强调公平,治理更强调效率,两者并不相通,甚至会在极端情况下发生冲突。早期的政治与行政二分法的初衷就是要将两者分开,通过让行政更突出效率而使政治与行政两个系统各司其职,各守其序。<sup>④</sup> 总的来看,治理吸纳民主实际上是使效率放在公平的前面。然而,这一进程也使得民主治理的体系能够体现出复合的价值追求,从而将公平与效率在一定程度上得到统一。比如,治理体系可以让市场、企业等高效主体参与到国家治理当中来,同时为公民的参与提供空间,将公平的价值内置进来。同时,我们也应该看到,随着更多价值的引入,治理也有可能陷入冲突。比如,公平的引入可能会伤害到效率;参与的增加可能会对政治稳定带来冲击。

毋庸置疑,民主治理内置了民主要素,会给治理带来一系列的变化。治理与民主在内涵、目标、主体、程序、机制、价值等各个方面的融合使得治理吸纳民主成为可能。这既是一种现象,也是一种努力的目标。对于发达的民主国家来讲,民主已经超越了作为一种手段的存在,本身就是一种能够独立存在的价值,因此,民主治理模式的存在有着明确的要求。然而,对于新兴的发展中国家来讲,民主与治理的融合与其说是一种现象,还不如说是一种目标。在这种情况下,就存在着治理能不能吸纳民主,或是在何种程度上吸纳民主的问题。对于发展中国家来讲,保护产权、清廉、公正、参与确实也是要追求的价值,但是,发展、效率等压力会使得治理对民主出现三心二意,甚至是貌合神离,这也是民主治理的一种样态。

## 四、结论与讨论

我们看到,当代世界民主政治与国家治理存在着一个两难困境,即:民主的治理困境和治理的民主困境。民主治理模式的出现,正是以这样一个两难困境为底色的,同时也是克服这一两难困境的结果。就治理的民主困境而言,可能在于如何使治理能够加强民主而不是削弱民主;就民主的治理困境而言,问题在于如何使民主适应治理,而不是削弱治理。总的来说,就是找到一种形式,使民主与治理两者充分地结合。国家治理必须直面这一两难困境,在民主和治理之间做出了调和,并优化民主治理的体系,提升民主治理的能力,从而促成两者的合力。

一般来讲,民主与治理高度相关,具有内在的一致性:民主国家在治理方面会有更好的表现;

① 佟德志:《当代西方治理理论的源流与趋势》,《人民论坛》,2014年14期。

② Dezhi Tong and Baogang He, "How Democratic Are Chinese Grassroots Deliberations? An Empirical Study of 393 Deliberation Experiments in China", *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 19, 2018.

③ Stephen Elstub, *Governing modern societies: "Towards participatory governance"*, *Acta Politica*, Vol. 47, No. 2, 2012.

④ Frank Goodnow, *"Politics and Administration: A Study in Government"*, Transaction Publishers, 2003.

治理绩效高的国家也一般是民主国家。但是,这并不是全部,我们也应该看到,民主与治理之间存在着一定程度的冲突。作为人类政治生活的两大诉求,民主与治理并不像想象的那样总是相辅相成、相得益彰,甚至会出现大相径庭的情况,无法形成合力效应。民主治理的模式面临着来自两个方面的压力:一是民主对于治理的压力,现代国家治理离不开民主;二是治理对于民主的压力,现代民主必须实现善治。

治理与民主虽然有相通之处,但也并非总是和谐一致,甚至在一定程度上存在内在矛盾。与民主的基本理念一致,治理也立足公共利益,强调公民的平等和参与,注重政府的公开与透明。然而,与民主强调平等不同,治理更注重效率,在此基础上形成了一系列体系和机制。比如,为了突出效率,治理更注重法治,强调市场和竞争,并辅以合作、协同等机制。这个时候,两者就在相辅相成的同时发生一定程度的竞争。比如,有的时候,现代的国家治理需要科学而高效的决策体制,而倾向于回避冗长、繁琐的民主程序;为了突出效率,财富可能倾向于集中,贫富差距加大,这也会弱化民主的平等原则。

民主与治理的双重压力也为现代政治提供了一把双刃剑:一方面,要以治理化解民主带来的风险,提高民主制度的效率;另一方面,还要以民主的体系与机制为治理提供合法性,把治理的绩效建立在民主的磐石上。因此,要提高民主治理的能力,不仅需要提高民主治理体系各个组成部分的能力,还应该注意整合各个组成部分,使其发挥合力效应。正是围绕着合力效应的发挥,民主治理形成了复合体系和复合机制。进入21世纪,世界民主政治的实践形式越来越表现为民主治理,治理对民主的吸纳和民主向治理的渗透越来越成为民主的理想的现实形式。在此基础上,推进民主与治理的复合,并根据政治实践进行调整,形成合力效应,是人类政治实践的基调,也是政治学研究的基本主题。

作者:佟德志,天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院(天津市,300387)

(责任编辑:刘杰)