



经济及社会理事会

Distr.: General
23 January 2012
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十一届会议

2012 年 4 月 16 日至 20 日，纽约

临时议程 * 项目 3(a)

注重成果的地方公共治理和管理

政府间治理和制度

秘书长的说明

秘书处本说明转递了公共行政专家委员会成员扬·齐科依照经济及社会理事会 2012 和 2013 年拟议基本工作方案(E/2012/1)和委员会第十一届会议临时议程(E/C.16/2012/1)编写的一份文件。该文件所表达的观点和介绍的内容为作者本人所有，并不意味着联合国表达的任何观点。

* E/C.16/2012/1。



政府间治理和制度报告

摘要

本报告规定了必须遵守的要求，以便在地方一级并从政府间角度最大限度地发挥代议民主制的优势。报告认为，地方当局和行政机关之间能力的谨慎平衡，以及地方议会以谨慎平衡的方式与国家机构脱钩的做法，一并赋予市政当局财政权力和自治。报告还认为，完全依赖于经选举而获得合法性的机构的代议民主制政体，始终面对着证明其合法性的压力，而设计完美的代议民主制政体则具备地方治理制度，其中包括增强合法性及与其他行为方合作的特殊优势。

一. 引言

1. 在本文件范畴内，只能参照注重成果的地方治理的主题而不是抽象地看待地方一级代议民主制政体。本文提醒大家注意一个事实，即“公共治理”是指“一种引导进程，社会的方向感和实施公共意图的社会能力，就通过这种进程得到建立和界定”。¹ 这一进程不仅包括国家行为方，而且包括以不同方式进行互动的政府、私营公司、民间社会组织和公民。在政府的作用方面会出现紧张关系，可用以下两种极端情况说明其特点：一方面，有人主张治理并非仅仅基于政府的行动，而且还基于其他行为方的举措，导致政府与非政府行为方之间的联合行动。另一方面，人们也意识到治理的体制/政治层面也必须基于建立在自由选举基础之上的民主体制。

2. 从理论上讲，或可容易地将领导角色(即舵手的角色)归属于经民主方式产生的机构。然而，谁是就应当采取何种行动作出最后决定的船长，谁对这一决定负责任？对于通过治理进程而形成的网络，并不适合于分配责任。对试点项目的研究表明，在注重网络的治理进程中指定角色和任务是如何困难。²

3. 治理是为了取得成果这一事实突出显示，公共治理不是一个构成自治网络的进程，而是以取得成果为目标。公共成果的定义包括“政策绩效”和“民主绩效”两个方面，其中特别强调用以衡量良好的公共成果的经自由选举产生的政府。³

4. 因此，本质的东西是地方一级代议民主制在其于多行为方治理范畴内，与国家一级民主体制之间的关系以及其与地方专职官僚机构和地方组织、企业、公民和其他行为方之间的关系中的角色。在这方面，地方一级代议民主制政体的地位所面对的困难超过国家一级代表制。在这种更高级别上，相互联系和相互依存关系并非像地方代表那样明确地结合在一起。

5. 在特定国家范畴内赋予地方一级代议民主制政体的地位，在很大程度上取决于文化、传统、价值、社会结构以及法律和行政管理制度；因此相互迥异。然而，从观察很多不同的情况中可得出一些基本的论点。

二. 地方一级代议民主制

6. 首先，地方代议民主制政体的地位基本上取决于给予地方机构的自治程度。例如，《欧洲地方自治宪章》第3条和《世界地方自治宪章》第3条(此为人居署

¹ E/C.16/2011/2，第9段。

² Inga Nyholm 和 Arto Haveri, “Between Government and Governance: Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance”, 《地方政府研究》第35卷，第1(2009)号，第109页。

³ E/C.16/2011/2，第24段。

和世界城市和地方当局协会的联合举措)均提到实质性的自治,其中包括地方当局监管和管理其责任所属之下相当一部分公共事务,以促进民众的利益。作为真正自治概念的一部分,公民的地方代表权是一项重要内容:“由经自由选举产生的成员组成的市议会或国民议会将行使这项权利”。⁴ 如果没有市政当局针对全国政府而言的财政自治以及如果地方代表不能对资源分配的决定负责任,则这种自治是无法想象的。⁵ 话虽如此,地方一级自治过多,也会被看作是对应当给予经民主方式确定的国家优先事项的优先权的威胁,并被看作是国家一级民主体制所面对的危险。为此,一些国家的地方政府只获得有限的自治权,国家政府则做出所有重大决定,这意味着如地方代表所作的决定等会被取消或取代。在这种情况下,地方议会只能在有限程度内确定地方利益并就其落实承担责任。地方政府的自治和责任有可能没有延伸至议会感到负有责任的其公民的地方利益的限度。他们可能倾向于必须依靠外部行为方,而无法保障负责任的地方治理。⁶ 因此,在国家和地方民主机构之间谨慎和明确地分配责任和权力,对于完善的政府间治理至关重要。

7. 其次,就当选代表与其所代表的公民之间密切程度以及当选代表能够实际认识并代表其公民的利益的程度而言,权力下放的程度至关重要。这在很大程度上取决于国家的大小以及如何划分其不同政府级别。在如德国这种自治程度很高的多层级联邦制国家,一些地区从国家一级下至最低地方一级有多达六个当选代表机构,每个均有自己的自主决策责任。在这种制度中,地方议会在自治概念以及公民的地方和区域特征方面发挥着重要作用。与当选代表的个人接触至关重要,而选举个人的意义往往比其属于那个党派更重要。然而,在设立时甚少考虑到族裔和(或)文化传统的大区内,地方议会的选举有所不同。因此,必须在可通过设立大的地方政府区而实现的经济规模与维护代表制民主价值之间取得平衡。

8. 第三,经直接选举产生的地方议会受到包括市长和地方行政长官在内的机关的立场的严重影响。在这方面存在着非常不同的体制,其主要差别在于选举市长的程序,即是否他(她)是由公民选出还是由地方议会选出,或他(她)的这一职位是否由国家政府赋予;他(她)是否是唯一对地方行政负责者,还是必须遵循上级下达的命令;他(她)是否主持地方议会的运作,或议会是否从外部监督市长;地方议会是否仅由经民选产生的代表组成,还是包含拥有同样地位和权利的行政工作

⁴ 《欧洲地方自治宪章》和《世界地方自治宪章草案》第3条。

⁵ 见联合国人类住区规划署,“地方当局的权力下放和加强问题国际准则”(内罗毕,2007年)。

⁶ 见 Annette Christmas and Jaap de Visser, “Bridging the gap between theory and practice: reviewing the functions and powers of local government in South Africa”, *Commonwealth Journal of Local Governance*, 2009年1月第2期。

人员。⁷ 每一种制度都有优势和劣势，这在很大程度上取决于一个人的观点。下面举两个例子：如果某人认为必须设立一个能够依靠主要国家当局的了解的强有力的、专业的行政机关，那么他就会赞成密切的政府间联系，因此赞成一种既有由国家政府任命并依赖于后者的市长、又有由公民选出的地方代表的二元体制。另一方面，地方议会的作用会在严格遵循代表制原则的制度内大幅度增强，并会使市长的职位取决于议会的决定。

9. 地方一级代议民主制职能的第四个方面，就是民选地方代表的这种双重职能。他们既要代表团体和公民的利益，又要代表行政当局的利益，即对地方服务和地方基础设施负责任。如果市议会城市的良好行政管理承担责任，那么市议员就必须具有高度专业化的专业素养，准备花大量时间熟悉各类问题。这个制度还可能需要其他人，因为市议员的公认主要职责是代议，即用其大部分时间与公民对话，了解其利益和关切事项。要解决这个两难局面，一个明智办法是保持代表的政治职能，但仍让他们能就城市的重要行政事务作出决策。然而，具体问题应留给职业行政当局解决，因为行政当局最有资格处理这些问题。

10. 第五个方面是：必须认识到地方代议民主制促进高效率的、有求必应的、负责任的行政管理以切实减少贫穷这一点具有特殊的理论意义。也就是说，地方代议机构不应受全国性政党的左右，也不应允许精英控制治理过程。少数族裔和少数社会群体在民选机构中的代表权必须获得保障。这就要求积极地对公民进行民主制教育，使其至少基本了解各种民主制机构的职能和互动关系，要么对担任地方社区代表产生个人兴趣，要么至少能监督自己所选出的代表。地方议会的会议所讨论的一切关于决策的文件都必须公布于众，市议会应举行公开的会议，允许公民提问。达到适当平衡状态的代议民主制与纯粹的直接民主制相比，能更好地抵御多数暴政。

三. 地方伙伴关系与合作形式

11. 可以说人们普遍同意的是：姑且不论地方一级代议民主制的核心意义，仍有必要将公共决策过程的范围扩大到市政机构之外。这方面有两个因素：第一，参与式和包容性的治理方式对于实现千年发展目标是不可或缺的：“日益清楚的是，要取得成功，就必须采取重新定义政府与民间社会间关系的方式”。⁸ 第二，地方政府的能力日益捉襟见肘，原因有几个：财政资源有限；进一步全面提高公民生活水平要求日益强烈；行政当局能力有限，难以产生新机构安排所需的知识、

⁷ 见 Timothy D. Sisk and others Democracy At The Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001)。

⁸ Participatory Governance and the Millennium Development Goals (联合国出版物，出售品编号 E.08. II. H. 5)。

解决问题技能和创新。人们久已认识到有必要借助地方政府机构以外的专门知识，但相关的讨论几乎完全集中于私有化这一主题。⁹ 例如，实证比较研究显示，中央政府强大而市政府弱小的国家，其地方服务私有化程度远超过市政当局高度自治、财政高度自立的国家。¹⁰ 尽管各国在私有化问题上的做法仍大相径庭，但现已清楚，单靠私有化并不能解决地方一级提供公共服务的所有问题，而必须制订超越私有化的全面战略。

12. 制订此类战略的一个基本要求是，所有行为方(相关市政机构、民间社会机构、私人公司)都应认识到合作行动的目标以及每个伙伴的任何具体目标。如果事先不明确提出各行为方的目标和理念，那么无论地方治理机构如何努力制订涵盖所有行为方的控制概念，都无法取得成功。

13. 民间社会组织为市民谋利益。它们的任务是在市民感到地方政府对其关切事项不够重视的情况下为他们的利益疾呼。民间社会组织密切接触市民，所以往往对问题的性质了解更充分，认识受影响者，并能提出可考虑的潜在解决办法。通过民间社会组织与地方政府合作，有助于增强有关组织对于受影响利益的认识。对市政府而言，这种合作使其了解市民的利益和信息，而如没有民间组织的协助，要做到这一点就难得多。此外，民间社会组织的成员包含热心的市民，他们的努力和奉献能促进制订理念，可更有效地应对问题和找到解决方案，从而解除地方行政当局的这一负担。通过包容民间社会组织，可让社会上最穷最弱者有机会表达他们的意愿。这也是为谋求参与性治理而采用的各种战略之一。

14. 上述概念应在全世界获得普遍赞成。然而，如何看待民间社会组织与市政当局之间的关系，不同文化之间存在明显差异。这些大相径庭的观念可归纳如下：一种观念是，民间社会组织为公民主导的建立自主团体进程的产物，这些组织业绩的基础是与地方政府保持距离。在这一情况下，治理任务就是消除这段距离。与此相反的观念是，地方政府的任务是建立民间社会组织，支持其活动，必要时监督其活动，以捍卫全民各阶层的利益(市政府主导的观念)。这种观念认为，地方政府的治理任务主要在于确定有关需求以通过民间社会组织加以满足，并为完成任务建立更合理的组织结构。此外还有各种观念介于这两个极端之间。

15. 民间社会组织与市政府开展合作的途径是否合适，首先取决于采纳上述哪一种观念。但是，不论是哪一种国家治理观念，都可从各种方式中吸取类似的经验教训。一种已证明成功的途径是建立各种中心，一方面支持民间社会组织的工作，另一方面将这些组织的工作与市政当局的工作连接起来。然而，这种连接不能过

⁹ Germà Bel, Robert Hebdon and Mildred Warner, "Local government reform: privatisation and its alternatives", *Local Government Studies*, vol. 33, No. 4 (2007), p. 507.

¹⁰ Kimberley Fitch, "Water privatisation in France and Germany: the importance of local interest groups", *Local Government Studies*, vol. 33, No. 4 (2007), p. 589.

分，以至出现地方政府促使民间社会组织承担“第二政府”职能的情况。民间社会和政府是两个不同的行为方，担负不同职责，因此双方应保持相当大的距离。为了提高公民生活水平，需要有一个活跃而积极的民间社会，以使民间社会组织与地方政府通过创新方式开展合作。

16. 此外，合作方式可被描述为某个市政当局与民间社会组织持续共享信息，这与双边和多边协商、包括与其他民间社会组织的协商同样必要。同样重要的是制订项目和执行战略，以及评价取得的成果和安排共同学习进程。由于权力分配不同，这些途径不应仅在当局有意愿的时候临时采用，而应该成为列出合作各个方面细节和时间表的共同“路线图”的一部分。

17. 市政当局与企业之间的伙伴关系是一种不同的公私伙伴关系，通常被理解为公共部门与私营部门为改善公共服务的提供而开展的合作。公共行政专家委员会第三届会议总结了与这些伙伴关系有关的挑战：“国家和私营部门各自都有不同的利益和活动范畴，即使在市场经济体中，也不能仅靠私营部门来满足全部的发展需要。……重要的是要为适当的伙伴寻找适当的角色，并找到一个战略框架”。¹¹ 主要任务之一是确保公司的经济利益不会凌驾于市政当局和市民的利益之上，同时还要确保不因过于严格地遵守公共福利原则而丧失经济理性的具体优势。公私伙伴关系可被理解为跨越市场与国家之间界线的系统性治理战略，在地方一级尤为如此。作为一项混合控制战略，它具有促进创新和发展的战略潜力，公共部门可采用这项战略提高服务效率和效力，以满足公共福利需求。

18. 两个或更多市政当局可建立合作关系，目的是为了实现规模经济效益，或者是因为单个市政当局的力量单薄而无法确保取得令人满意的业绩。一个普遍问题是市政当局开展相互合作的主要目的是防止市政当局被迫合并。此类合作可能采取非常不同的形式：拟订合同，其中规定一个市政当局为另一城市市民提供服务；共同修建和利用基础设施和便利设施；建立联合组织和非正式合作。地方综合治理概念所面对的问题是市政当局之间的合作可能与其他行为方形成竞争，并且此类竞争并非总是公平的。如果一方不理睬合并问题，而又无法独自提供服务，则与另一个市政当局合作的替代办法则将是与私营公司建立伙伴关系。因此，市政当局间的合作可能会限制公司的机会和扭曲市场。

19. 为了使不同行为方之间及其与市政当局间的补充性互动活动促进更多市民参与并提高其生活水平，必须明确如何将不同要素综合起来。将公共部门和不同私营部门的业绩流程毫不相干地并置，通常不会带来积极结果；相反，这两种考绩流程可能相互抑制，或在相互结合后产生不利的协同作用。不过，分级治理结构一般无法通过体制安排协调不同行为方。从类型上来讲，地方治理在本质上属于建立在信任、信息、沟通和互惠基础上的网络治理。不过，这改变不了这样的

¹¹ E/C.16/2005/5，第19段。

事实，即形成地方治理是自我约束的网络治理这一概念虽然从理论上讲是个有趣的办法，但在现实中却很少奏效。

20. 至于网络治理结构应归哪个主管机构负责管理的问题，现实地讲，答案只有一个：只有地方政府拥有必要的民主合法性，能够以长远眼光看待本市市民的福祉和确定相关政策目标，并利用不同利益和利益攸关方之间的互动来实现这些目标。研究结果已证实，如果没有地方政府对治理进行管理，合作恐将失灵。¹² 特别是在民间社会薄弱的国家，但绝不是仅在这些国家，不同行为方之间的自我协调进程恐怕仍然没有注意到较弱社会群体的利益，从而导致成果明显失衡。依靠私营公司和民间社会组织以及其他市政当局的地方治理，主要是利益攸关方治理。地方政府仍然完全对全体市民的前途负责。

21. 不过，地方官员面临的问题是，市政当局与其他行为方建立合作和伙伴关系，是因为市政当局的能力和资源不足以实现有关目标。这一不足之处明显体现在市政当局无力控制复杂合作机构这一点上。对于民选代表来讲，合作努力和业绩流程网络很可能变得不明确。因此，网络治理缺乏经民主产生的合法责任。另一种情况是，一个或多个行为方(如多国公司)远比市政当局强大。与私营行为方合作时不应听任界线模糊到非经选举产生的行为方能影响决策程序的程度。

22. 我们如何能够克服地方官员(特别是议员)无力深入和监督合作安排网络并在同时为此类安排负起必要的政治民主责任两难局面？在国际讨论中盛行元治理的概念。元治理与从外部或按照由上至下的级别控制治理网络的市政官员毫无关系，也与建立管制框架毫无关系。元治理的概念不会致使地方政府尝试悄然插手和取得控制权。相反，元治理强调的是公共网络伙伴有责任在网络范围内启动和维持网络治理。要做到这一点，显然不能靠指挥和控制，而是要靠建立信息、沟通和谈判舞台以及开展经民主选出的代表参与且考虑到市民需求的相互评价活动。

¹² 见上文脚注 9。