



公共行政专家委员会

第十届会议

2011年4月4日至8日，纽约

临时议程* 项目3

公共治理促进提高全人类生活质量，
支持实现国际商定发展目标，包括
千年发展目标

注重成果的公共管理：概念和行动框架

秘书处的说明

摘要

秘书处这一说明是为了转递公共行政专家委员会主席路易斯·阿吉拉尔·比利亚努埃瓦根据公共行政专家委员会第九届会议报告(E/2010/44-E/C.16/2010/5)第三章F节所载拟议工作方案及议程编写的一份文件。所附文件中表达的观点和提出的内容均属于作者，不意味着联合国表达了任何意见。

该文件打算以公共行政专家委员会成员为秘书处确定的对2011年届会期间的审议具有重大关联性的各项主题为基础，向委员会成员提供一些背景资料，供他们在第十届会议期间评议之用。

该文件从理论和实践这两个角度着重阐述了在一种新的和不断演进的背景中治理的政治、行政、技术和体制方面的问题。当代全球经济、政治和社会环境的复杂性要求必须在公共治理方面采取协作的和多部门的办法。各个参与行为体、组织和利益集团之间的动态对政府的合法性和有效性提出了新的挑战。切实可行地改革公共行政，着眼于制订和执行更成功的治理进程，以利实现公平、包容和可持续发展，这一问题也得到了适当考虑。

* E/C.16/2011/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 公共治理定义	7-19	4
三. 公共成果	20-28	8
四. 治理指标和评价	29-41	10
五. 治理与公共行政	42-46	14
六. 结论	47-48	16

一. 引言

1. 为了应对社会中出现的经济、政治和社会变化，国家会改变其体制结构，政府会改变其组织、惯例和程序。这种情况在 1980 年代初期无疑相当明显。当时，许多方面都发生了转型、重组和结构调整。国家内部和外部的主要变革是：一些国家为克服财政赤字及相关问题实行了财政和管理改革；一些专制或半专制政权经历了民主化；公共权力被下放；多国形成联合体的情况增加；民间社会组织的自主性和开展公民活动的积极性不断提高；经济自由化或新自由主义改革；市场（金融、贸易、服务业、制造业）的全球化以及信息时代的到来；此外还有不断增加的世界性问题，例如贫穷、不平等、安全、移民、恐怖主义和气候变化。

2. 这些变革在范围、一致性和进度方面，会由于每个国家的具体情况和决定而有所不同。就政府而言，这种变革的主要效应是社会统治进程的转型。于是，出现了一种新式的治理进程和结构，其主要特点是：为了制订和实现共同利益的公共目标、解决公共问题和提供公共服务，政府越来越多依赖于私营部门和民间社会这两方面的其他组织（经济和社会），正如私营部门企业和民间社会组织要依赖国家的运作去实现它们的目标和促进它们的民间事业一样。当代社会体系各组成部分的相互依赖促进了这样一种治理方式，那就是必须减少等级制度的使用或较少地依赖于命令和控制，而更多地通过国家同其他组织相互依赖的伙伴关系及网络，与公民共同分担管理责任。

3. 从公共行政的角度思考这些变革，1980 年代和 1990 年代的新式公共管理改革，就其已做和未做之事而言，对于新式治理的形成和演进都是具有影响力的因素。新式公共管理模式大力强调指出，为了克服财政问题或甚至是社会福利危机和发展危机，政府以符合成本效益的方式运作是公共行政的最高价值和首要目标。这种模式还敦促各国实行内部改革，其中最重要的是：下放决策权和运作权；“动手管理”（承诺、灵活性、创新）；以特定目标和群体为宗旨的“公平”组织；以公民为中心的公共服务提供方式（作为客户或顾客）；“购买者/供应者之分”（掌舵/划船之别）；电子政府的实施；绩效评估和衡量制度，等等。与此同时，新式公共管理推动了一系列结构性决策，例如缩减国家机构、“市场化”（包括解除管制、私有化、外包提供服务）以及为公共行政的关键公共领域设立政治上独立的机构，这些领域包括中央银行业务、财政事务和对重要行业的监管。

4. 新式公共管理改革产生了两套效应。一方面，政府失去了往日在经济和社会生活中一些层面的某些权力、职能和资源，从而削弱了其领导能力及效能。而另一方面，政府也创造了一种叫做“组织间形式的政府”的新式统治和领导方法。¹ 这是一种“双向交流”的治理模式。在这种模式中，治理者和被治理者合作进行决

¹ K. Hanf and F. Scharpf, *Interorganizational Policy Making* (London, Sage, 1978)。

策。² 作为一种治理形式，它也被称为“第三方政府”或“代理政府”、³ “参与式治理”⁴ 或“互动协作式治理”。⁵ 此外，它还被界定为一种把公民更直接地与国家公共决策程序相联系的体制安排：“开放和包容式决策”。⁶

5. 新式公共管理运动受到了两种批评，一种是合理的，另一种则有问题。更实质的批评意见所针对的是：新式公共管理一味强调公共行政的成本效益层面；政府行动被裂解为一批单独运行以高效实现各自特定目标的单一单元和方案，而未考虑到它们与具体政策或政治背景的关联性。对新式公共管理的其他批评包括：政府改革以内部为重点；倾向于视公民为政府服务的客户而非共同制订和共同管理公共举措的伙伴；狭隘地看待政府绩效，只依据公共行动的财政和管理部分，而不强调体制和政治层面。

6. 不过，最有力的批评意见认为，在当代社会条件中，就政府无法自行处理和解决的一系列复杂公共问题(由各种各样和相互依存的因素构成)而言，管理办法并非是如何确保政府领导能力和效能这个问题的核心答案，因为解决这些问题所必需的政治、认知、技术和财政资源分散于众多的行为体之中。按照新式公共管理的要求，一种有效率和效能的公共行政方式应保持其关联性并且是治理的一个必要组成部分，但也仅仅是其运作的各种条件之一和关键的成功因素之一。

二. 公共治理定义

7. 作为国际组织工作和学术界研究的一项产物，出现于 1990 年代初的公共治理概念开始具备了基本的一致性和内容的稳定性，摆脱了其最初含糊和模糊的含义。不过，治理概念目前存在着什么都是、从而什么都不是的危险，因为它在一般意义上被称为可以解决各式各样政治、经济和社会问题的一种办法。

8. 必须从一开始就指出，治理具有特定的知识领域和应用范围，其目的是对关于政府的领导作用、能力和效能的具体认知和实务问题作出回答。对于许多不相信政府有能力解决社会生活中关键问题或是开辟道路引导他们改善自己福祉的公民而言，这类问题已成为他们的主要关切。在此前提下，治理的概念建立在这

² Jan Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London, Sage, 1993)。

³ Lester M. Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2002)。

⁴ 联合国：《参与型治理与千年发展目标》(ST/ESA/PAD/SER.E/119)。

⁵ M. Adil Khan, 联合国经济和社会事务部，《“互动协调式治理”：把公民纳入公共政策进程主流的战略》(ST/ESA/PAD/SER.E/73)。

⁶ OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, OECD Publishing, 2009)。

样一种假设之上，即公共当局的政治正当性及其行动的合法性，在体制方面是一个已经解决了的问题。所以，虽然关于“民主的质量”、“政府的质量”、“体制的质量”或“善治”的许多问题和指标都保持了它们在认知和政治方面的重要性，但却不是治理概念提出和有意解答的具体问题，而这种治理概念所依据的假定是：政府如果缺乏体制质量及合法性，就无法统治和引导它们的社会。⁷

9. 公共治理指的是一个社会引导、统治和管理自己的一种进程，基本上意味着政府、私营企业、民间社会组织及公民赖以互动以界定、商定和决定他们共同价值目标、组织形式、资源种类和配套活动的进程，而对于成功实现所选定目标而言，上述因素都是必要的，并且还必须是适当的。治理是一种引导进程，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。治理进程并非随意或不受限制的，而是要通过体制和知识建立构架和框架。它意味着价值观念、体制、规则和传统，这些因素将确立行使公共权力的方式和限度。这一进程还提供了开放给公民参与公共决定的各种渠道，并可以调节公共当局、私营企业及民间社会组织之间的互动，使它们能就需要实现的公共目标、需要解决的公共问题和需要提供的公共服务阐明它们的利益、调解它们的分歧并达成一致。此外，公共治理还意味着需要技术知识和技能以使公共、私营和社会行为体能够确定如何高效分配和管理公、私资源，并需要妥善的组织安排及适当的活动，以有效产生商定的公共成果。⁸ 总之，治理指的是一套价值、体制、规则、信念和技术，政府和社会据此依照宪法的规定处理那些对于实现它们所希望的社会秩序至关重要的公共事务。

10. 在谈及治理或“新式”治理时，重要的是这样一个事实，即政府的影响力和领导作用都已发生了变化。最重要的社会目标现在都要与私营和社会行为体协作制订和实现。有史以来所有的治理安排都体现了政治、经济和社会组织之间一种特定的平衡，因为公共权力、货物的生产及交换，以及社会团结和凝聚的形式，是任何一个社会生存下去和确保愉快共同生活的集体资源。

11. 近年来，这些关键集体行为体之间的平衡已经改变。政府并没有丧失在治理社会中的决定性作用，因为它仍是解决任何集体行动中固有问题(包括冲突、机会主义、白拿白占、叛变、违反合同及协议、犯罪)的基本行为体。但是，在处理经济和社会问题时，其决策自主性已经减弱。政府现在要依靠非政府组织的资

⁷ 就概念而言，“治理”不同于“治理能力”，尽管两者都旨在解决政府的统治能力和效能问题。从本质上说，治理能力始终主要是或完全是从政府的角度看问题，认为具有良好的（体制、财政、行政）必要能力的政府就足以统治和领导社会，而治理的观点则假定，政府就算合法而且能力高强，也无法解决若干复杂的问题，而这些问题解决需要政府同公民(私营部门、社会网络、学术机构)共同努力，由政府和社会一道制订需要实现的目标和开发实现这些目标所需要的工具。

⁸ 治理的体制和技术构成部分勾勒了其社会能效和政治正当性的领域：政府和社会能够有效实现的产出和成果，以及能够得到的社会认可和政治支持。

源和活动去成功地处理这些问题，领导社会向着更加繁荣、公平和安全的福祉迈进。

12. 治理广于政府行动，因为对社会加以引导的进程现在涵盖了政府与社会之间的联合举措，例如公私伙伴关系、政策网络以及相关的公共服务提供形式。在目前条件下，政府倾向于与公民和与社会一道进行治理，而不是凌驾于其上。与其说是占主导地位的统治者或自给自足的服务提供者，政府现在往往是合作者、推动者、促进者和协作者；它需要、鼓励和支持公民作出贡献，协调公私联合行动，并在伙伴之间出现冲突或公共利益受到扭曲时进行干预，以作出纠正或加以调解。

13. “从政府到治理的转变”⁹ 或从“一切照旧的政府”到更开阔治理视野¹⁰ 的转变已经出现，而且很有必要。实际上，政府在处理复杂、关键和敏感公共政策问题时，发现治理办法越来越具有优势。

14. 在 1990 年代，当刚刚开始得到更频繁使用时，治理或公共治理还是一个描述性概念，刻画了政府与私营组织和社会网络一道采取的解决社会问题、执行政策和提供公共服务的协作方法。关于治理的大部分文献都属于这类描述。当通过各种伙伴关系和网络与政府外行为体一道治理被构想成政府为了政治正当性和有效性而必须采用的一种模式时，这个概念就纳入了“善治”这一尚未成熟的规范性含义。这种规范性的说法曾受到批评，尽管人们承认，在治理进程中，民主体制(自由选举、法治、公平、问责、透明)是应当毫无例外奉行的普遍准则。此外，还有人对善治提出了批评意见，而正如每一种关于质量的概念一样，善治也被许多学者和官员认为是一个与经济增长(往往在新自由主义的假定下)、与有效的政府(通常在一种新式公共管理办法下)、与政治稳定或其他公共目标有关的一个相对概念(“有利于某事”、“对某事重要”)。

15. 当联合国开发计划署(开发署)从国家与社会之间关系的角度提出一套原则以界定“善治”的特点时，¹¹ 这一概念获得了一个更被认同但仍存争议的含义。这些原则或特点是：法治(公平)、合法性和发言权(重在参与和共识)、透明和问责、绩效(顺应民意的程度、效能、效率)、方向(战略眼光)和公平(包括少数群体在内普遍享有维护和改善他们福祉的机会)。

16. 在围绕善治概念的规范属性开展辩论的同时，出现了一种理论概念，认为(新式)治理是当前(国内和世界范围内)社会 and 经济发展所产生的效应，并把政治上

⁹ 联合国经济和社会事务部，《公共治理指标：文献综述》(ST/ESA/PAD/SER.E/100)。

¹⁰ OECD, Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services (Paris, OECD Publishing, 2009)。

¹¹ 联合国开发计划署(开发署)政策文件，“治理促进可持续人类发展”，网上查阅：<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>。

正当、高效和有效以及对公民而言具有公信力和值得信赖列为治理方面必要的体制和技术条件。从这个意义上说，“善治”就意味着等同于这样一种治理进程，这种进程被证明尊重法治和民主体制，并具备技术能力去产生具有公共价值的预期成果。治理的这一定义与在主流学术研究和主要国际组织中使用的其他定义相吻合。¹²

17. 治理研究的最重要贡献是就治理的体制和技术层面及其相互依存关系以及这些层面必须覆盖的现实情况所发表的学说，而这些学说也是设计治理指标时的主要参考资料。¹³ 如果对学术界和国际组织的研究成果作一总结，则治理的体制—政治层面的主要组成部分如下(阐明但不全面论述)：

- **法治**

司法独立；法院系统/司法程序的公平性、诚实性、可执行性和快捷性；警务部门的公平性、诚实性和能力；公民和公共权力部门对法律的尊重；公民在法律面前受到平等的对待。

- **发言权和问责制**

人权、公民(两性)自由和经济自由、媒体自由、政治权利和体制(例如，自由和公正的选举制度)、开放和包容的民主、有代表性和顺应民意的立法程

¹² 开发署：“治理是一个社会赖以通过国家机构、民间社会和私营部门内部及之间的互动管理其经济、政治和社会事务的价值、政策和体制体系。它是一个社会自我组织以作出和执行决定(达成互谅、共识和行动)的方式。它包括让公民和群体阐述其利益、调解其分歧和行使其合法权利及义务的机制和进程。它是为个人、组织和企业设定界限和提供激励的规则、体制和惯例。治理，包括其社会、政治和经济层面，作用于人类努力的每一个层次，无论这个层次是家庭、村落、城市、国家、区域还是全球。”——开发署和欧洲联盟委员会，《治理指标：用户指南》(2004年，纽约和卢森堡)。

欧洲联盟委员会：“治理关系到一个国家为其公民服务的能力……。治理是指在社会中阐明利益、管理资源、行使权力的规则、程序和行为。在此背景中，履行公共职能、管理公共资源、行使公共监管权力的方式，是需要解决的主要问题……。尽管具有开放和广泛的特性，但治理是关系到任何社会和政治及社会体系运转最基本方面的一个有意义且实用的概念。它可被描述为一个社会实现稳定和取得绩效的基本措施。”——《关于治理和发展问题的通信》，2003年(COM(03)615)。

世界银行：“我们把治理定义为在一个国家中据以行使权力以谋求共同利益的传统和体制。这包括(一)选出、监督和更换掌权者的程序；(二)政府有效管理其资源和执行健全政策的能力；(三)公民和国家机构对支配他们之间经济和社会互动的体制的尊重。”世界银行学院(2004年)，网上查阅：<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,menuPK:461645~pagePK:64156294~piPK:64156292~theSitePK:461606,00.html#Story2>。

¹³ 治理的各个体制和技术组成部分尽管在内容和结果方面都有所区别，但它们都而且必须相互交织并被纳入治理进程，以产生有益于公众的成果。每一个组成部分都必须各自取得绩效，因为这可以解决社会生活中一些具体的关键问题(例如，公平的司法待遇、对弱势群体的公共服务、合同责任、当权者的合法选出)，但为了促进对社会的有效治理和建立对政府的社会信任，个别绩效是不够的，必须与其他组成部分相结合，成为综合一致公共行动的一部分。

序、行政-立法机构、政府间关系、透明性/公民对公共信息的获取、反贪/问责(的各类)体制和惯例、公民的参与体制和惯例。

- **监管质量**

经济(财务、劳工、贸易、海关)规则、知识产权监管、行政监管及程序。

18. 治理的技术-行政层面主要组成部分如下:

- **认知信念和技术的社会制度**

信息系统的质量、科学知识和技术平台、研发机构、大学和技术教育机构。

- **公共财政**

财政及预算体系的结构、税务管理部门的效能、公共开支管理、公共收支的平衡。

- **公共政策与公共行政**

规划能力和政策分析及设计能力、公民参与决策进程的质量、政策的连贯性和一致性、行政系统的质量(规范、组织、程序、人员、专业技能)、电子政务系统的开发、信息和通信技术(信通技术)和电子治理政策的设计、纳入两性平等问题策略的制订、评价和审计系统的质量、人力资源管理、公共服务部门的操守。

19. 除了这些结构要素外,在辩论、制订和实施一种治理进程时使公共、私营和社会决策者们能够达成共识的治理的“软”因素或者说行为动态,对于取得有效和得到社会公评的业绩也至关重要。¹⁴

三. 公共成果

20. 成果是指一个因果进程或一个因果因素链(投入、活动和产出)的最终结果,意味着社会情状中一种可观察到或衡量出的变化。因此,公共成果或公共价值成果,应被理解为是指一种政府的-公共的因果关系或有效性概念,是指一个政府或一种治理进程赖以产生预期效果或公民所珍视的果的具体独特条件。近年来,由于强调政府在成本效益方面的绩效,有人就提出了一种狭隘而且甚至是片面的政府或公共效益概念。这一动态导致了那种主要从技术角度看待效益的观点

¹⁴ Meredith Edwards and Robyn Clough, “Corporate governance and performance: an exploration of the connection in a public sector context”, Issues Paper No. 1, Corporate Governance ARC Project (Canberra, University of Canberra, 2005), available at https://docs.google.com/viewer?url=http://www.canberra.edu.au/corpgov-aps/staff/EdwardsM_CVwithPubs_02-06.pdf&pli=1.

成为主流，而这种效益被理解为在实现预期经济和社会目标过程中政府行为和工具的因果适宜性，因此这种观点并不赋予行动的体制和政治组成部分以因果关联性和影响力，这些组成部分充其量只被认为是上述因果进程发展中的一些背景要素。

21. 从技术角度看公共成果是必要和正确的，但在公共事务中也是有局限的，因为公共效能包括具有价值性质的体制和政治组成部分。政府行动或多行为体治理，就其行动结果而且就其行动方式而言，换言之，就其产品和就其赖以实现这些产品的进程的属性而言，被认为具有社会效能。重要的是，政府和(或)治理行动必须带来预期的社会成果，并消除社会状况中那些不良和有害的因素。在产生这些社会效应的同时，政府和多行为体治理还要维护和推进一个民主国家的核心价值及原则，以及一种平等和安全的社会生活。除了取得预期社会成果之外，得到公民认同的政府行动的民主价值，对于公共-政府效益也至关重要。

22. 过程与结果同样重要。技术能力和政治正当性都是公共效能的条件。因此，一项公共成果是在技术(财务、分析、工艺、管理)和体制两方面都靠得住的政府行动或治理进程的最终产物。如果政府与公民之间民主关系的根本价值(法律、权利、自由、平等相待、包容、公民参与、透明、问责)遭到违背，政府和(或)多行为体治理在解决社区问题时取得的结果，就很难被视为和被赞赏为对某个公共问题的一种有效解决或是具有公共价值的一项真正成果。

23. 这其中的原因是，这种违背行为将导致社会对所选择的政策及其结果的批判和排斥，并很可能会引发其他各种(甚至更严重)问题，结果将使所谓的问题解决办法变得脆弱和难以持久。

24. 总之，公共成果必须被理解为一个在民主和技术方面健全的因果进程的最终结果，这种结果应受到公民的赞赏，使他们感觉到一种不好或不可接受的社会状况实际上已经改变，而且民主政治的价值也得到了肯定。从这个角度看，公共成果的一个合理定义需要同时包括“政策绩效”和“民主绩效”这两个方面。¹⁵

25. 公共成果的另一特点是，它不仅是单一公共组织、政策、方案或服务部门根据政策分析、预算编制和评价方面广泛采用的方法和惯例单独发挥作用的最终结果。与这种加剧了政府统治活动分裂化的流行观念形成对照的是，公共价值的一种健全成果是一个整体的综合成果，其中聚合了政府各种政策和方案各自的成果，以及私营和社会行为体运作的成果。社会公平、社会安全、公共秩序、人文发展、都市环境质量、国家经济稳定和竞争力、物质和信通技术基础设施、民主制度、公正的司法体系——所有这些都是具有最高公共价值的社会状况，而且实

¹⁵ OECD, Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services (Paris, OECD Publishing, 2009).

际上也是汇集了一系列具有一致性和有效性的单项公共政策、私营部门举措和公民行动的总体成果。

26. 还必须铭记，一项公共成果的“主观”层面不仅是一个经验性的社会事实，而且也包含了公民对社会成果的一种价值判断。他们的判断特别会受到当局以及经济和民间社会的治理决策者们沿着其政治生涯和社会轨迹所建立的公信力和可信用度（“社会声誉”）的影响。

27. 信任是公共成果的一个重要方面。信任对于取得良好的公共成果可说是至关重要，但也可通过取得良好的公共成果建立信任。在一个特定社会里，虽然信任程度通常植根于传统、价值和结构之中，但现代政治体制的政治和法律架构能够帮助进一步提高一个社会内部的信任水平。一个自由选举产生的政府能够提高信任度，使公民相信各种政策都将符合他们的愿望和价值观念。同样，一个非政治化的行政系统也能提高公民对技术能力的信任，而一个公正的法律系统则能确保在社会中互动的各行为体之间不仅有可能建立纵向信任、而且也可能建立横向信任。这一进程中的信任使政府能获得必要的时间去取得某项成果。一项良好的公共成果一旦取得，就会提高对政府的信任，而且可以进一步拓展社会的时间眼界，从而使政府可以实行越来越长期的政策。

28. 因此，虽然公共成果如上所述是诸多政策、举措和行动的综合成果，它们也是随着时间而积累的综合成果。社会乐见可持续的公共成果，这种成果可以稳定人们在时间方面的预期，并提供了一定程度的确定性、可预见性和一致性。政府也能从中分享到利益，因为可持续的公共成果能增进对政府的信任，而这种信任有利于可持续的统治。除了坐等有效的公共成果之外，政府还可运用更积极主动的工具，通过适应性的学习去确保可持续的成果。在公共政策的整个寿命周期中，对这种政策进行认真的监督和持续的评估，可使有关部门根据变化中的外部情况或新观察到的政策内在缺点对这些政策作出适应性调整。甚至对这些活动的参与这一行为本身，也能产生一种具有效能的形象，有助于为政府争取到更多的时间去实现一项预期的成果。

四. 治理指标和评价

29. 许多机构出于不同目的都制订和使用了治理指标，这些机构包括国际捐助方、私营部门机构、监督团体(国家和国际非政府组织网络)和学者。他们在各种公共问题上的不同观点和期待改进了治理评估的方法和内容。¹⁶ 虽然指标应是衡量一个多行为体治理进程在统治社会和领导社会迈向其所期望目标时的正当性、能力和效能的尺度，但得到最广泛采用和承认的指标(例如，世界银行指标、政

¹⁶ 2007年联合国经社部/公发司工作文件《公共治理指标：文献综述》(ST/ESA/PAD/SER.E/100)是一份资料丰富和有价值的汇编。

府质量指标)所检视的是政府在统治和引导中的正当性、能力和效能,而不是治理进程本身。

30. 这个立场完全正确,因为如果缺乏体制、政治和技术质量,政府就难以为治理作出良好和具有建设性的贡献。体制弱点和(或)政府和技术方面的低能会拖累而不是促进治理进程的正当性和有效性。不过,如果这种立场除了注重具体的政府机构、规范和能力之外,不指向多行为体治理的具体要素,那它就不完整,甚至不准确。必须纠正这一偏向,适当强调使政府和公民之间的关系成为可能和富有成效的那些要素和条件。这适用于决定治理内容(例如参与者之间相互接触、对话和建立共识的规则,以及私营和社会参与者的公共精神)的整个进程。它还指的是使公民在治理进程中的参与成为可能及具有建设性的那些要素和条件,其中可能包括涉及以下因素的一些方面:公-私伙伴关系、公-私-民伙伴关系、政策网络以及舆论活动的真实存在和质量(公共问责和技术知识)。

31. 在(新式)治理指标这个专题方面,就对政府伙伴(公民、私营部门和民间组织)在决定和落实治理内容方面所作贡献的评估而言,几乎没有做什么工作。因此,在现阶段,必须更多地关注治理的具体属性,而不仅仅是政府的属性。这将需要与下列因素有关的指标:在一个特定社会中,社会“自行组织的、组织间的网络”¹⁷的存在、一致性和能力方面;私营企业的稳健性和它们承担社会责任的程度;第三部门(及社会资本力量)的发展;而尤其最重要的是,它们参与公共决策的质量和效能,以及有利于社会互动的政府的公共和技术方面。以下三段将摘要说明对于治理评价具有重要意义的三项指数:世界银行、开发署和易卜拉欣指数。

世界银行

32. 根据治理定义的三个组成部分,世界银行提出了一套6项综合指标或指标组群,它们产生于全世界33个机构制作的35个独立数据来源中的313项单项指标,其依据是公民和利益攸关方对212个不同国家的治理质量和效益的主观感受(民意测验和调查)。这一套指标、所遵循的方法和评价结果发表在由1996年至2009年9篇系列报告组成的文件“治理事项”之中。¹⁸“发言权与问责制”和“政治不稳定与暴力”摘要介绍了涉及选出、监督和更换掌权者的程序的指标。“政府效能”和“监管重任”汇集了涉及政府及其行政系统在制订和执行健全的政策、管理公共资源和促进私营部门绩效和贡献方面的能力指标。最后,被称为“法治”和“控制腐败”的两个组群意在衡量公民和当局对支配他们行为和互动的规则的尊重程度。虽然世界银行的方法没有得到全面评价(尽管进行了一些细致的辩

¹⁷ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press, 2007)。

¹⁸ 网上查阅: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>。

论)，但正是这种治理定义引发了最多的批评，因为它被认为与任何“政治制度”或“政治”的定义一样宽泛，涵盖了公共权力的取得问题和行使问题，把与当局政治正当性有关的问题与关于其有效领导和统治一个社会的能力的问题混为一谈，而且最后还是从主要在意于经济增长的政府角度看待治理。

联合国开发计划署

33. 开发署并不是为了制订自己的治理指标(虽然“人类发展指标”具有关联性而且举世皆知)，而是为了向对治理的各项专题有兴趣的人提供咨询，使他们能确定评价数据的来源并对其进行妥善管理。《治理指标用户指南》¹⁹这一出版物可帮助有兴趣的人正确和有意识地使用公共、私营、学术和民间社会机构(337个)制订的大量各种治理指标以及它们针对治理进程各具体组成部分进行不同评估的结果。尽管如此，正如可在其“治理评估门户网站”²⁰上查阅到的那样，开发署还是确定了16组专题，称之为“治理领域”，对来自337个按照它们自己方法进行评价的机构已发表报告中的治理评价结果进行了分类。这些治理领域如下：民间社会、冲突、腐败、民主、电子治理、选举制度、治理与性别、治理与千年发展目标、人权、司法、土地治理、地方治理与权力下放、媒体、议会、政党和公共行政。

易卜拉欣指数²¹

34. 这一指数一开始是同哈佛大学一道制订的(2007年)，现在的第4版则主要是非洲学术研究的产物，是为依照57项标准评估非洲国家治理状况而设计的。这些标准为评价提供信息，所依据的主要是政府和非国家行为体向公民所提供服务的质质量，并特别以成果为重点。作为一种综合指数，每一项标准都已加权和配比，以使各项评价的总体结果标准化，并使其所受影响符合比例。

35. 这一指数的目的是为公民、公共当局及其伙伴提供一个评估治理进展以及鼓励就绩效进行建设性辩论的工具。它包括5类支配性标准，这些标准被认为界定了政府对其公民所承担义务的基本要素，如下：安全和法治、参与和人权、可持续经济机会、人文发展。

36. “评价治理”这一术语意味着比简单评估政府行动要更加困难。一方面，困难来自于在谈到治理时决策程序所隐含的复杂性。“这种观点在很大程度上更倾向于把公共决策理解为一种多方利益攸关方活动，而不仅仅是政府的一种特权，

¹⁹ 开发署和欧洲联盟委员会(2004年第1版，2007年第2版)。

²⁰ http://www.gaportal.org/search_organizations and <http://www.gaportal.org/areas-of-governance>。

²¹ <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index>。

并且是一种‘模糊’的谈判过程，而不是一串清晰和肯定的事件”。²² 另一方面，治理并不是指一个组织的良好内部管理，而是成功取得要由外部利益攸关方予以评价的成果。换言之，评价使用的标准和程序必须达到：(a) 实行的政策和取得的成果之间程度合理的因果关联，而目前在提及成果时，这一点通常都不很明显；(b) 就所采用的方法而言，受主要影响的社会行为体、网络和利益攸关方之间一种程度可以接受的共识。

37. 必须首先明确认清优质治理所包含的内容，然后才能对治理本身进行评估。而且还必须先确定将要使用的标准，才能寻找和界定各种指标，而不能颠倒这个顺序。不这样做，就意味着甘冒这样一种风险，即依据比较容易度量、通常也正好是最容易量化的内容作出评价。设计以定量为主的治理评价会造成的问题是，这种评价通常会导致片面和肤浅的解释。因此，必须使用定性评价工具，以避免这种风险。

38. 在挑选治理指标时，应考虑到下列标准：

(a) 远超出行政控制目标或行政当局功利性利益的社会影响以及与公民所关切问题的关联；

(b) 在一个特定体制环境中为丰富公共辩论作出的贡献；

(c) 在处理复杂社会问题方面对集体学习能力的正面影响；

(d) 对改进公共权力机构透明度和问责制的贡献；

(e) 程度合理的多因性，即被评价的政策或决定与获得的成果之间的充分因果关联。

39. 治理评价中有两种典型问题应当避免。第一个问题是注意力分散和缺乏重点，结果都会导致列入相对值不同、非常异质的标准。第二个问题是试图找到一种可据以评价任何类型公共政策的单一规范性标准。治理评价的复杂性要求运用一系列标准而不是单独一项规范性原则。正如可从上文的讨论中归纳的那样，在任何情况下，使用的指标必须包括有关联的标准，即与出自特定政策和决定的现实或潜在成果相联系的标准，而且还有与用于制订、通过和执行这些政策和决定的程序相关联的标准。

40. 以下其实并非一份详尽的清单，但在界定评价当代社会治理的有效指标时，一般都应包括这些标准：

²² Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (London, Sage, 1997) and Rhodes, *Understanding Governance*.

(a) 公共观点或政策在何种程度上是追求公共利益，而不是寻求回报或回应有关利益攸关方影响；

(b) 实现明确通过的目标或应用在某个特定公共政策部门中普遍接受的比率或标准；

(c) 效率，即政策在何种程度上反映出稀缺资源的分配是为了确保提高社会效益；

(d) 政策的可持续性；

(e) 公正和公平地对待所有公民并尊重法律；

(f) 民主决策及公民和利益攸关方的参与；

(g) 尊重多样化、社会包容和(机会、使用、成本、权利和成果的)平等，以惠及弱势群体。

41. 最后，值得强调指出的是，对治理的评价绝不能是一种机械化或自动化的进程。无论这些评价界定得如何周密，各项指标都需要评价者予以分析，使其能够：(a) 权衡当前各种不同情况的影响；(b) 将成果置于与之相应的体制背景中；(c) 为内容丰富和包容各方的公共辩论和适当问责总结出有益和有效的经验教训；(d) 降低操弄的危险并鼓励社会学习。确定各种能够产生明智及独立评估的体制机制，也许是实现这些目标的一个值得推荐的方式。

五. 治理与公共行政

42. 公共治理产生成果的基本条件是公共行政的体制和技术组成部分，包括其组织结构、业务程序、管理模式、公务人员的分析和操作技能，以及他们在遵守规章制度和公平对待所有公民方面的操守及素养。因此，如果严重的体制、认知和组织缺陷影响到公共行政的运作，治理进程就会遇到在政治上被质疑和在社会上缺乏效能的危险。由于这一原因，政府的内部和全面行政改革仍然具有其重要性和迫切性。虽然有些国家还有待发展出一套健全的行政系统，但其他一些国家则需要通过管理实践加强和维护一种具有成本效益和高度效能的公共行政。此外，在这些新的治理条件下，还需要新的行政安排，并且甚至需要公务人员具备新的心态，因为新式治理需要一种更开放、更相关、更合作以及更透明、更负责的公共行政。为使这些新的行政方式得到落实和标准化，适当的信通技术系统是必要而且有益的。

43. 公共部门各组织在试图为取得成果而进行治理时，难免会出现诸多紧张关系，而管理这种紧张关系则需要良好的判断力。这种紧张的含义是，在每一项公共政策中和每一种公共服务的提供中，融汇了体制因素和技术因素。当高级主管

人员必须使上下级关系与政府各机构间的横向关系相配合时，紧张程度就会升高，而这种配合对于机构间的合作又十分必要，在遇到任何一个自主行动的单一机构都难以解决和落实的复杂及相互关联的政策问题时至少是如此。不过，主要的紧张关系出现于当政府机构必须沿着一个特定的治理进程与可能具有不同、甚至对立的利益、权力、资源、信息和知识的经济组织和民间组织开展互动及合作之时。从行政角度看，涉及治理的最困难问题是如何协调参与公共决策进程、却对需要解决的公共问题或需要实现的公共项目保留不同办法的各个独立而又相互依存的行为体，以及如何引导它们通过辩论和谈判达成一种认可公共利益和价值的决定。

44. 由于不少结构、程序和关系都被设计为使公共部门取得共同成果，紧张关系将会加剧。特别是在制订新的问责安排时，情况更将如此。联合国经济和社会事务部公共行政和发展管理司确定了在新式治理环境中处理问责问题时将会面临的一些挑战。²³ 另一种今后将会增多的紧张来源于管理风险战略与鼓励以创新和适应性做法处理现代世界复杂性之间的相互关系。对于一些公共部门机构而言，这里的一个问题是，一方面需要确保遵守监管框架，另一方面则需要为取得成果提供足够的灵活性，而这两者之间就存在着紧张关系。各机构需要监测这个问题，以确保它们取得适当平衡。然而，协作性政府倾向于把政府的各种进程集中化，而取得成果的责任却要下放给各专职部门，这两者之间也会产生紧张。

45. 虽然没有一种一刀切的模式，但拿得出成果的公共行政体系，都将含有在确定或审核治理安排时需要考虑到的以下构成要素：有力的领导、文化及交流；适当的治理委员会结构；明确的问责机制；全面的风险管理、合规及保证制度；战略规划、绩效监测与评价；灵活和不断演进的基于原则的制度；跨越组织界线发挥作用的效能。²⁴ 这是一些相互关联的要素，在各个国家的发挥情况不尽相同，也会因机构规模、结构和立法背景而有所变化。重要的是在协作性治理的背景中对这些要素加以阐释。

46. 在一个“绩效治理”的时代，²⁵ 人们必须期待公共行政系统采取一种绩效框架，确保结果与目标相符而且与预算计划和财政年度成果挂钩。这就对政府机构形成了巨大压力，促使它们去改进财务信息和其他系统。不过，制定绩效尺度、

²³ 《致力于参与型透明治理：重塑政府》（联合国出版物，出售品编号：C.07.II.H.6）。这些挑战如下：问责冲突的增加，例如，产出或绩效问责与多方利益攸关方问责；公职人员需要“越来越多地就在某种特定情况下优先采用哪种形式的问责进行判断”；公职人员承担越来越重要的专业和个人问责；政治问责的主导性下降；政治代表的问责作用不断增加，“即监督‘问责体系’的全面成果和完善性”（第32至第33页）。

²⁴ 关于每一要点的详细论述，见澳大利亚公共服务委员会，《建设更好的治理》（2008年），网上查阅：http://www.asc.gov.au/publications07/better_governance2.htm。

²⁵ Geert Bouckaert, and John Halligan, *Managing Performance: International Comparison*. (Abingdon, Oxfordshire, and New York, Routledge, 2008)。

特别是层级较低的指标必须不至于妨碍更复杂的、权力下放的治理安排的反应能力。必须在适当水平的问责与允许第三方提供者保留某种程度灵活性和迎合客户需求的能力之间取得一种平衡。²⁶ 最后，如果没有得力和一致的领导，包括政治层面的领导，上述预期成果可能就难以取得。

六. 结论

47. 新式治理办法是当前社会情况下民主运作的一个关键条件。这种治理办法要求进行体制改革，使政府公开接受公民参与公共决策，而且特别是要主动争取那些最没有准备好参与或其参与受到了阻碍的公民。因此，各国政府不同程度上是通过在许多公共事务上的协作式和网络化安排，对其社会进行统治和加以引导，特别是当它们面对复杂的社会挑战和社会问题并缺乏足够的资源和能力去独自成功解决或通过等级系统加以解决的时候。实际上，人们越来越清楚地认识到，公民参与的范围远远超出决策阶段。若要深入了解有效争取公民参与公共治理的规划、执行、监测和评价阶段以及参与对公共官员问责的办法，已有一些范例可供参考。

48. 除了接纳和鼓励公民自始至终参与治理的各个阶段之外，公共治理的体制改革还必须对已经增多的公共互动作出反应，采用适当安排防止政府被既得利益集团掌控，背叛其对公共利益的承诺。由于许多公共政策和服务提供办法中都将隐含着公务人员、民间服务组织、工商界和其他利益攸关方之间的横向关系和协作关系，为此也需要实行新的行政安排和做法。公共部门人员的协调技能和技术能力必须与合法性及透明度相结合，以使新式治理进程合法、有效和得到社会的认同。

²⁶ 澳大利亚公共服务委员会，《建设更好的治理》（2008年），网上查阅：http://www.asc.gov.au/publications07/better_governance2.htm。