

试论公共领域领导模式创新

——治理理论视角分析

谭海波

(谭海波 中山大学行政管理研究中心 广州 510275)

摘要: 20 世纪的80年代以来, 西方各国进入了公共部门管理尤其是政府管理改革的时代, 治理理论的兴起凸现了全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临, 也为我国公共领域的领导模式创新提供了新的视角。在治理理论的视域中, 公共领导是一种以公共组织群体在公共领域的协同一致领导为主要特征的领导活动, 它不同于传统行政领导, 在格局、性质、行为模式以及目标上都具有一系列创新之处, 是公共领域中一种新的值得关注的领导模式。

关键词: 治理 公共领域 公共领导 创新

20世纪70年代之后, 特别是20世纪80年代以来, 经济全球化趋势明显增强, 公众的价值观念和需求也日趋多元化。西方国家政府管理普遍存在的低效率、财政赤字以及民众对政府的不信任等问题, 使得治理理论作为西方各国政府改革的理论支持得以应运而生, 其蕴涵的多中心治理, 政府职能的市场化、社会化, 强调管理对象的参与, 建设“善治”政府等理念, 对我国现阶段的政府改革具有重要的借鉴意义, 同时也为我国公共领域的领导模式的创新提供了新的视角。

一、治理及其理论的基本涵义

1989年世界银行在概括当时非洲的情形时, 首次使用了“治理危机”(crisis in governance)一词, 此后“治理”便广泛应用于政治发展研究之中。对于“治理”, 学者们的表述不一, 但较为权威和最具代表性的是1995年全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》的研究报告中所作的界定: 治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它有四个特征: 治理不是一整套规则, 也不是一种活动, 而是一个过程; 治理过程的基础不是控制, 而是协调; 治理既涉及公共部门, 也包括私人部门; 治理不是一种正式的制度, 而是持续的互动。简而言之, 治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序, 满足公众的需要。它的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动, 以最大限度地增进公共利益。

英国学者罗伯特·罗茨曾说过: “治理意味着统治的含义有了变化, 意味着一种新的统治过程, 意味着有序统治的条件不同于以前, 或是以新的方式统治社会”。¹ 它打破了传统上的公共与私人、国家与市场的两分法, 模糊了国家与市场、政府与社会之间的分界线。治理与传统“统治”相比, 在管理的主体、方法和职能方面都作了拓展。具体表现在: 第一、社会公共事务的管理主体的多元化, 统治的主体表现为一整套国家机关和公务人员, 而治理除包括国家机关及公务人员, 还有社会团体、公民等, 是一个更加广泛意义上的主体; 第二、强调管理客体的参与, 统治意味着政府管制社会生活的各个方面, 是一种高度集权和集中的状态。而治理则弱化了这种政府的权力, 使其成为有限政府, 即在一些方面退出, 让位给社会组织、公众等, 由他们自己去决定自己的管理和行动; 第三、管理手段的柔性化, 统治的一个重要特征或手段是依靠暴力和强制, 有时甚至表现为军事性手段。而治理, 除了这种强制之外, 更多的是强调各种实施管理权力的机构(个人)之间的平等与合作; 第四、社会管

理权力的运行的多层互动，统治由于是以国家权力为中心，因此，在实施时，权力运行的方向主要表现为纵向的运动，即按照权力的不同层级所产生的“势能”进行自上而下统治。而治理由于管理主体的多元化，权力运用方式更多的体现了合作性，管理权力的运行表现为一种网络状态。第五、评价标准和追求目标的全面性，统治绩效的判断标准是严明的法度、清廉的官员，高效的行政，良好的服务等。这是一种建立在传统的社会结构和韦伯式官僚体制上的价值观，一定程度上还是一种“好官”、“清官”思想，带有人治色彩。而治理则是要调动所有社会成员的积极性和责任感，强调政府与公民在管理社会时的合作，要求达到善治或良治的六大标准，即合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效。

二、治理理论视域中的公共领导内涵分析

在公共领域中，我们通常把提供具有共享性的公共产品和以公共服务为宗旨的领导活动，归类到行政领导学的研究范围，属于行政领导学研究的问题。因为在现实生活和实践中，行政机关历来是我国公共领域各项服务和公共产品的提供者，是公共领域的领导主体。行政领导学的研究，注重的也往往是构成行政领导活动的要素、体制、过程、方式、文化和效率等问题。治理理论的兴起对这种研究习惯提出越来越大的挑战，它需要我们改变传统的行政领导方式，创造一种新的领导模式，即一种多元的、生态的和权变的公共领导模式。

公共领导不同于私域领导，也不同于公共领域其他某种领导，它具有明晰的公共性。我们大体可以给做这样的界定：公共领导是指在公共领域中，社会公共部门为实现和有效分配社会公共利益，组织提供公共产品，并为此进行战略规划以及相应的资源配置和调控的活动。公共领导的基本特征，即公共性，可以从以下两个方面来理解：第一，公共性在对象性关系、主客体关系意义上体现为“公”，即公共领导是一种代表社会的共同利益的领导，它的主体是社会公共部门，而不是企业或个人，目标是为了实现和有效分配社会公共利益。第二，公共性在行为意义上体现为“共”，即公共领导主客体之间共同协商和行动，它不是指公共领域的某一个、某一种领导，比如政党领导、政府领导，社团领导等，而是公共领域各个不同领导主体之间的分工协作，形成高度协同、统一，形成合力的领导。概而言之，公共领导是一种以公共组织群体在公共领域的协同一致领导为主要特征的领导活动。它暗合了治理理论中多元化的民主取向：在伦理价值上体现为公共领导部门的公正和正义；在权力运用上体现为人民主权和领导行为的合法性；在领导过程中强调多主体和主客体之间的合作和参与，协调和统一；在利益争取上，以公共利益的实现增进和有效分配为依归。ⁱⁱ

三、公共领导模式创新的主要内容

(一) 领导格局上。传统的行政领导模式是一种以党和行政机关为主体的垂直领导格局；而公共领导模式是一种在共产党领导下，多党参与，以国家行政机关为核心并有社会中介组织和公众参与的综合格局，它运用各种领导资源和方式，对社会公共事务进行战略性领导。公共领导不局限于传统行政领导所强调的行政管理层面。它是多层次、多层面的，既有政治决策层面的领导，又有管理执行层面的领导，还有服务操作层面的领导。从治理理论的多元化视角来分析，依据各个领导主体在领导活动中的重点和主要作用不同及其相互关系，我国可以形成这样的公共领导格局：党委领导，政协协商，人大决策，政府执行，社会中介和其他组织提供技术性服务。在政治决策层面，公共领导主体由党委、人大和政协构成，各政党和团体之间政治协商、肝胆相照、荣辱与共、互相监督；在管理执行层面，公共领导由政府 and 司法机关、也就是“一府两院”构成，他们之间齐抓共管、多管齐下、综合治理；在服务操作层面，公共领导主体由政府和非政府公共组织，包括各类公共事业组织、各级政府兴办的公益性企业组织、授权管理社会公共事务的各类社会中介组织以及社会自治组织等构成，各公共组织之间分工负责、相互协调和合作、兼顾公平和效率。

(二) 领导性质上。传统行政领导强调服务, 无论是张闻天提出的“领导就是服务”的思想, 还是邓小平提出的“三个有利于”标准, 都很好的体现了这一点。新的历史时期, 公共领导同样以为人民服务为根本宗旨。但是, 公共领导的服务与行政领导相比, 又有其新的特点, 主要是: 第一、公共服务产品的多元化。公共领导过程的结果, 是为社会提供比行政领导更为多元化的公共产品和公共服务。不仅提供政务性的公共产品和服务, 而且还提供政治性的和事务性的公共产品和服务。第二、公共服务方式的多样化。公共领导的服务方式, 也因领导主体的多元化, 而更为形式多样。公共领导意味着把领导主体扩大到非政府公共组织, 打破传统的由政府垄断的方式, 在公共领导体系内部以及向社会提供的公共服务领域, 更多地引入多元领导方式。运用授权、委托、代理等方式, 使私人部门和非政府组织也承担公共责任, 调动更多的公共组织参与公共服务。在为社会提供高效的公共服务过程中, 不断探索实行公私合作的新途径, 更多地采用多中心化的公共治理方式。第三, 公共服务的市场化。公共领导主体在为社会提供公共产品和服务的过程中, 更多地引入市场竞争机制, 引入投入、产出、成本、效益等重要概念, 强调资金运用的市场效率, 即用市场上相对最低的成本, 生产市场上所需要的最优质量的公共产品与公共服务。同时对领导绩效进行评估, 促使领导主体提高效率和更多的倾听“顾客”的声音。

(三) 领导行为模式上。传统领导模式脱胎于计划经济时期, 它是以单一行政领导为主体、以国家权力为中心的单向驱动模式, 领导主体总是被假定为站在公共利益的立场, 凭借公共权力进行管理; 而被领导者则总是被假定为私人利益的体现, 必须无条件服从公共利益, 在领导与被领导之间, 一方是主动的, 另一方是被动的。因此, 权力运行的方向主要表现为纵向的运动, 即按照权力的不同层级所产生的“势能”进行自上而下统治。这种模式缺少主客体之间平等协商的渠道, 容易导致问题的非正常解决。在治理理论的视域里, 领导权力的运行则表现为一种网络化, 它既保留了统治的纵向性、单向性, 又产生了新的横向、多向、互动等权力流向。从而很好的体现了领导行为的合作性。改革开放后, 随着市场经济的形成和发展, 在公共领域的领导活动中开始形成一种新的双向互动关系。新的互动关系打破传统领导的思维模式, 首先, 在公私利益关系上, 它认为个体利益是公共利益的基础, 没有个体利益就没有完整的公共利益; 而且, 只有通过私人利益和公共利益之间的协商兼容, 公共领导才更能体现公众利益, 正如麦迪逊所说的: “每个人的私人利益均是公共权利的监视者”ⁱⁱⁱ。其次, 它要求领导主体不是站在自己的角度考虑如何管制被领导者, 而是站在社会与公众的立场, 思考如何为公众服务, 而且这种要求需要以法律和制度的形式确定下来。如以立法形式所确定的行政听证程序, 是保障公众在公共政策制定和社会利益调整分配中表达利益要求, 积极参与公共领导活动, 实现公共领导双向互动的重要制度形式。随着改革开放的进一步发展和市场经济的成熟, 不仅在领导主体和领导对象之间, 而且在各个领导主体之间, 也将会出现多向互动模式。这意味着各公共领导主体之间可以通过制度化的途径消除不恰当的领导行为, 形成新的权力制约关系。如作为公共组织的各种学术研究团体, 通过为政府提供咨询和参谋, 而对政府决策产生重要影响; 律师事务所提供的法律服务对行政领导行为的制约; 技术和评估专家在政府采购招标中对政府发包行为的制约等。

(四) 领导目标上。传统行政领导由于主体的单一性, 其目标往往注重于行政组织内部的战略规划、制度建设和绩效评定, 而现代社会公共领域领导主体的多元化趋势, 凸显了不同领导主体之间、不同性质领导活动之间、不同层次领导活动之间的协调合作的重要性, 它要求领导活动在促进公共领域实现社会共享性利益的实现、增进和分配方面的高度协同性、一致性。公共领导目标的创新, 就在于它不再以组织自身目标的确定和组织内部的资源配置协调为关注的重点, 而是以各种组织资源和社会公共资源的协调配置为主要内容, 以整个公共领域的目标确定和不同组织目标的协调为主要目标。在某种意义上说, 公共领导也就是总体性领导。它的关注点在于: 第一、寻求解决公共问题的多元化格局, 将公共领导主体和主

要的参与者整合到统一的制度框架之内；第二、在更广泛的公共性架构内，重新审视传统行政领导的局限性，寻求实现、增进和分配社会共享性利益的新途径；第三、在实现、增进和分配社会共享性利益过程中关注政治价值导向。

四、结语

总之，在全球化、市场化、信息化和民主化的世界趋势下，西方治理理论方兴未艾，其蕴涵的多中心治理，政府职能的市场化、社会化，强调管理对象的参与，建设“善治”政府等理念，客观上为我国公共领域领导模式的创新提供了有意义的借鉴。多元化、总体性的公共领导与传统的行政领导相比，因而是一种更有效、更富有创新意义的领导模式。当然，其有效运作也同时具有更大的复杂性和难度。多元化的领导格局下，如何划分各领导主体之间的职责和权限，如何建立良好的协调合作机制，使公共领导的各个主体的活动相互衔接，避免多头领导，形成“无缝隙”（seamless）的合作局面，这是时代提出的新的和亟待解决的课题。在这方面，加强执政党和政府的统筹能力无疑起着关键性作用。

参考文献:

- [1] 王乐夫编著，领导学：理论、实践和方法[M]，广州：中山大学出版社，1998.
- [2] 哈贝马斯著，曹卫东译，公共领域的结构转型[M]，北京：学林出版社，1999.
- [3] 埃莉罗·奥斯特罗姆著，公共事务的治理之道[M]，上海：上海三联书店，2000.
- [4] 俞可平 主编 善治与治理[M] 北京：社会科学文献出版社，2000.
- [5] 尼古拉斯·亨利著，公共行政与公共事务[M]，北京：华夏出版社，2002.

Study on the Leadership Model Innovation in the Public field Under the Vision of the Governance theory.

Tan Hai-bo

(Center for Public Administration, Sun Yat-Sen University Guangzhou 510275)

Abstract: Since the 1980s, the western countries have been entered a public sector management innovation's era. The rising of the Governance Theory indicates the coming of the new century of the globalization, informationization, marketingization and knowledge economy. Meanwhile it also provides a new vision for the research of the Leadership Model Innovation in Public field of our country. The public leadership is characterized by a kind of public organization's cooperation leadership activity in the public field. The public leadership is different from the traditional administration leadership in governance theory field. It also is a noteworthy leadership model which has a series innovation in structure、character、action model and object.

Key words: governance, public field, public leader, innovation

ⁱ 罗伯特·罗茨：《新的治理》载俞可平主编：《治理与善治》社会科学文献出版社 2000 年版，第 87 页

ⁱⁱ 王乐夫《论公共领导——兼议公共领导与公共管理的关系及其研究意义》管理世界，2003 年第 12 期。

ⁱⁱⁱ 转引自文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，上海三联书店 1999 年版，

