

公共治理理论及其引发的公共部门变革

王娟

(湖南大学法学院, 湖南省长沙市, 410082)

摘要: 如何提高政府管理水平, 改善公共领域绩效, 这是 20 世纪 70 年代以来世界各国面临的共同问题。公共治理强调多元主体的治理和治理方式的多样化, 被认为是对传统公共行政范式的替代, 对提高和改善公共物品的数量和质量有着积极意义。

关键词: 公共治理理论; 公共部门; 变革

中图分类号: D0 **文献标识码:** A

一 引言

公共治理理论形成于二十世纪七十年代, 该理论内涵和治理的基本内涵有着密切的联系。“治理”并非一个新名字, 从它的词源上来分析, 英语中的 governance 源自于古希腊语和拉丁文, 原意为控制、引导和操纵。长期以来, 它一直和 government 交叉使用, 主要用于与国家公共事务相关的政治活动和管理活动中。自世界银行在 1989 年世界发展报告中首次使用“治理危机”后, 许多国际机构和组织开始纷纷在报告中频繁使用它。经济学、政治学和管理学等学科开始逐渐引入治理概念, 赋予了治理更丰富的内涵。概括起来, 它大致包含如下几层含义: 作为最小国家的管理活动的治理; 作为公司管理的治理; 作为新公共管理的治理; 作为善治的治理; 作为社会——控制体系的治理; 作为自组织网络的管理。

公共治理理论是治理与公共行政学结合的产物。公共治理理论将治理引入行政学, 并对其加以发展和改造, 形成了一种包括了公共部门管理和政府行政管理在内的科学范式。这标志着公共行政学发展到了一个新的阶段。公共治理理论替代了公共行政范式, 实现了从传统公共行政到公共治理的变化。这种变化绝对不仅仅是名词的更新或者对传统行政范式管理手段的修改, 而是体现了对于公共部门管理的全新认识, 形成的一种新的理念和范式。

二 公共治理理论的特征

“公共行政”基本上可以理解为政府对公共事物的管理, “公共行政学”指的主要是对政府管理的研究, “行政”基本上指的是服从指令和服务。但是, “公共治理”中的“治理”所包含的已经远远超出了“行政”的内涵, 同时“公共”的含义也不单指政府部门, 或者对公共事物的管理。和公共行政学相比, 公共治理理论具有几个特点。

(1) 治理主体的多元化。公共治理是对整个公共管理部门格局的重新认识, 是实现公共部门有效管理中不同的实施主体各自的定位、分工和各自适当的角色, 而不仅仅是政府行政管理和政府统治。换言之, 参与管理的主体已经不只是政府部门, 而是包括全球层面、国家层面和地方性的各种非政府非营利组织、政府间和非政府间国际组织、各种社会团体甚至私人部门在内的多元主体的分层治理。多元主体治理表明了横向分权的观念, 分层治理表明了纵向分权的观念。在多元主体为特征的公共治理范式中, 有限政府是其最突出的特征, 政府的作用范围大为缩小, 政府不再是无所不包的“全能型政府”。在整个社会体系中, 按照国家与社会的分离、政府与市场边界的划分、公域与私域界限的调整, 不同治理主体对应着不同的治理对象或客体, 发挥着各自的作用。

(2) 治理客体的扩展。公共治理涉及的领域很广, 包括国家政权统治、公共事务管理与服务、公共部门自身的管理、各种社会组织和团体的管理等, 而且依据公共治理的本来含义, 全球公共问题和公共事务的治理也内含其中, 只是我们常常习惯于以国家界限来谈论公共治理问题而已。无论从公共治理的理论涵义而言, 还是从全球社会发展的客观现实需要来说, 公共治理必然包括全球公共治理, 这是不言自喻的。当然, 相对于国家内的公共治理而言, 全

球公共治理具有其特殊性。

(3) 治理机制和手段的变革。公共治理不仅从规模、活动范围等方面对政府进行改革,而且更重要的是从管理体制或者运行机制等方面对公共部门进行深层次的改革。改善管理机制,提高组织绩效和效率是公共治理理论关注的核心问题,而公共治理变革的核心是引入私营部门管理的模式以改善公共部门的组织管理绩效,一方面,在公共部门的管理中积极引进私营部门中较为成功的管理理论、方法、技术和经验;另一方面,积极推进民营企业更多地参与公共事务和公共服务管理。同时,在明确区分公共部门和私营部门的不同责任的基础上,加强政府的应有责任。简言之,公共治理不再是一种政府统治的手段,而代表了一种新的社会多元管理模式,这是治理概念的本质含义。

三 公共治理理论带来的公共部门变革

公共治理理论的产生对公共部门的改革有着重大而深远的意义。特别是对有效组织公共物品具有直接的指导意义。

(1) 公共治理强调多元主体治理,为打破公共物品政府垄断开启了思路。在公共治理范式中,整个社会可划分为三大部门,即政治部门、企业部门、非营利部门依据不同的行为原则,分别发挥着不同的社会功能。从不同部门提供的物品属性看,政治部门追求的是国家利益或者行政区域的公共利益,提供的是纯公共物品,它的消费具有不可分割性和非排他性;企业部门追求的是企业利润最大化,或者股东权益最大化,提供的产品是纯粹的私人物品,其消费具有可分割性和排他性;非营利部门以追求公共利益最大化为目标,提供的产品是准公共物品或准公共物品,它的消费具有部分的公共物品性质,同时具有部分的私人物品性质。由此可见,在公共物品政府提供渠道之外,还有非营利组织在发挥着提供公共物品和准公共物品的作用。与政府部门相比,非营利组织在提供公共物品和准公共物品方面有着独特的优势,主要表现在三个方面:一是非营利组织不是以企业的利润最大化为目标,而是以某种特定的“宗旨”为导向,这种宗旨是非营利性的,代表一种理念,往往具有很强的公益色彩,从而使非营利组织成为使命感最强的组织,能够把公平和效率有机地结合起来。二是非营利组织具有极大的灵活性。它既独立于政府官僚体系,且不同于政府官僚组织结构,是公民志愿参与的自治性组织,与政府运作的等级制权力原则不同,而是实行多样的、灵活的、平等的参与式的组织结构,因而在提供某些公共物品时比政府更具低成本、高效率、灵活多变的优势。三是它能够把市场机制和社会自治组织力量有效地结合起来。市场机制在非营利组织运作中表现出独特的优势:作为一个独立的组织来向公众提供服务,非营利组织可以名正言顺地向公众收取服务费,从而降低政府所投入的总成本,减少政府的成本分摊;非营利组织可以为理想的服务找到相应的捐赠;非营利组织可以降低成本,提高效率。

(2) 公共物品领域并不绝对排斥市场机制的作用。正如我们在前面已经论述的,引发公共治理范式发生的最直接的原因就是对公共部门有效性的质疑,因而公共治理变革的首要目的就是如何有效实行公共治理,如何有效组织公共物品。改善公共管理机制和手段,发挥市场机制的作用,引入私营部门管理的模式,就成为提高公共部门组织绩效和效率的重要途径。具体就公共物品而言,政府可以借助市场组织和社会组织的优势与能力,采取与生产组织订立标准、服务数量与服务质量的契约的方法,还可以通过补贴、税收政策等调控手段,激发民营企业或社会公益组织生产公共物品的积极性,促进公共物品的生产和供应效率。

(3) 政府组织与非政府、非营利组织的合作、公营部门与私营部门的合作,是提高和改善公共物品数量和质量的有效途径。在传统的管理理念中,公共管理部门就是指政府,政府被认为是公共物品的唯一提供者。在公共治理范式中,管理主体是多元的,非政府组织甚至私人组织也被认为是重要的治理主体之一。在实现社会事务的治理中,它们之间的关系不是统治与被统治的关系,政府与其他社会主体之间应该是建立在合理分工基础上的伙伴式的合作关系。如在公共物品领域,为了增加公共物品的数量,提高公共物品的质量,对那些由政府提供缺乏效率的项目,政府可以对非营利组织予以充分的赋权和支持,对非营利组织的服务供给

采取资金补贴、订立合同、特许经营、公私合营、政府购买、贷款和贷款担保等多种形式,与其他社会主体合作提供公共物品。因此,通过法律的形式确定公共和私营部门如何共同分担社会公共服务职责就成为改善公共物品供给的重要措施。

参考文献

- [1] [美]布坎南.自由、市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社,1989.
- [2] 何翔舟,金潇.公共治理理论的发展及其中国定位[J].学术月刊,2014,08:125-134.
- [3] 魏崇辉.西方公共治理理论在当代中国有效适用的逻辑[J].科学决策,2013,06:1-12.
- [4] 高秉雄,张江涛.公共治理:理论缘起与模式变迁[J].社会主义研究,2010,06:107-112.
- [5] 魏崇辉.当代中国公共治理理论有效适用:必要、关键与保障[J].经济体制改革,2012,06:26-29.
- [6] 杨舒文.公共治理理论对我国构建和谐社会的启示[J].现代交际,2009,08:59-62.

Public Governance Theory and Reform in Public Sectors

Wang Juan

(Law School, Hunan University, Changsha 410081, China)

Abstract: How to improve the managing level and the performance of government is the common problem of all countries confrontation. Public governance emphasizes multiplicity body and variety ways. This is the substitute for the traditional paradigm from the public administration to public governance in many scholars' opinion. The public governance theory has the significance for providing the public goods.

Keywords: public governance theory; public sectors; reform