

公民治理失败风险分析

蒋文能¹，王国红²

(1. 厦门大学公共事务学院，福建 厦门 361005; 2. 钦州学院，广西 钦州 535000)

摘要 长期以来公民治理被当作是应对国家失败和市场失灵的第三条道路，然而实践表明，它存在失败的风险。究其原因，外部原因固然重要，但实际上公民治理内部就潜藏着失败的风险因子，表现为公民资格问题、合法性问题、互动问题、责任问题等。通过对这些问题的揭示，为实施公民治理作出制度安排奠定理论基础。

关键词 公民治理失败；公民资格；合法性；互动；责任

中图分类号 D035.5 **文献标识码** A **文章编号** 1008 - 9314 (2010) 01 - 0047 - 05

一、引子：村民自治的异化

根据《半月谈》披露，2009年4月，最高人民检察院对外公布，2008年全国有1739名村党支部书记、1111名村委会主任成为涉农职务犯罪案件犯罪嫌疑人。在沿海发达地区一些富裕农村，村干部腐败案件涉案金额很是惊人。于是，有人提出村民自治被异化，为腐败大开方便之门。有专家分析，根据村民委员会组织法，村民自治主要体现为村民代表大会或村民大会，并约定8个方面的事项应该由村民会议决策。但实际操作中，这种民主决策权难以落实到村民会议中，村民自治往往变成了“村委会自治”，并最终演变为村党组织书记或村委会主任一个人说了算，对村委会权力的内外部监督很容易被架空。

这是典型的公民治理极端失败的案例，其失败一

般会被人们归因为国家政府的过度干预（比如事先确定了候选人）、选举不规范、监管不严等，换言之，是外部原因导致了公民治理的失败。实际上，尽管极少数地方存在政府预定候选人的现象，但我国基层民主建设（主要是社区和农村的直接民主选举及自主治理）的快速发展和骄人成绩主要得益于国家政府的宏观制度规范和微观操作退却，因而有学者称之为无声的革命^[1]。那么，为什么还会出现最高人民检察院所公布的数字庞大的公民治理极端失败案例呢？具体而言，为什么会存在拉票贿选？为什么村民自治会演变为少数人的专权乃至个人的暴政？为什么人民不能直接参与来约束支书和主任（实际为代理人）呢？等等。这些问题实质上触及到了公民治理的软肋——公民治理本身就会失败，正如研究治理理论的英国著名专家鲍勃·杰索普教授所言：“虽然有愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和/或国家协调的失败，我们仍不应当忽视一种可能：以治理取代市场和/或等级

收稿日期 2009 - 12 - 01

作者简介 蒋文能（1973 - ），男，广西全州人，厦门大学公共事务学院行政管理专业博士生，中共广西区委党校讲师，主要从事政府绩效管理、政府治理与改革研究；

王国红（1974 - ），男，湖南宁乡人，法学博士，广西钦州学院副院长、教授，主要从事地方政府治理研究。

统治是会失败的。^[2]所以,我们不能仅仅满足于公民治理失败的外部原因分析,必须深究公民治理的内在逻辑矛盾。下面将从公民资格、合法性、互动、责任等四个方面逐一对公民治理失败的可能性进行剖析。

二、公民资格问题

作为治理的最重要形式,公民治理是以公民为中心的,而不是以官僚为中心的。^[3]其含义有:一是治理对象是公民自己的且与自己直接相关的公共事务。只有这种公共事务才会让公民置于治理的中心。二是公民拥有最大的话语权,其诉求得到优先反映和满足。对于公民治理来说,公民是真心实意地自主参与事关自己切身利益的直接的公共事务的治理,对相关政策措施的出台会产生实质性的贡献,因而他们的话语是符合话语正当性标准的,理应受到最大的尊重。三是公民是治理网络中的最大主体,起着主导作用。公民治理是一个由众多主体组成的一个网络治理结构,其中公民是最大的治理力量,对所治理的公共事务的政策制定、执行和修订等方面都起着主导性的作用。

“以公民为中心”的治理反映了当今强势民主的政治思潮,要求的是积极公民资格。所谓强势民主,本杰明·巴伯(Barber)认为“强势民主可以被定义为参与模型中的政治,从字面意义上讲,强势民主更多地意味着是由公民自主治理而不是由代表公民名义的代议制政府来治理。积极能动的公民直接治理他们自己的事务,尽管这些情况并不一定在每一个治理层次和场合都发生,但是,公民参与确实经常发挥重要作用,尤其是在政府做出基本政策和使用关键性权力的时候。”^[4]由此可以看出,强势民主很接近于托克维尔笔下的美国传统的公民精神——公民直接参与治理公共事务,而不是通过政府这个中介。积极公民资格下的公民参与或者直接从参与公共事务的治理;或者直接与政府展开积极互动,使政府制定的公共事务政策最大限度地体现自己的诉求,进而达到治理公共事务的目的。

然而,当今国家社会现实表明极端民主是不可行的,至少在公共行政领域是如此,它使得公民治理潜藏着失败的风险——存在集体行动困境的可能性。与国家治理、公司治理等一样,公民治理所求的终归是

创造条件以保证社会秩序和集体行动。^[5]然而积极公民资格并不是利他主义者,更像是新制度经济学关于人的行为假设——利益(财富和非财富)最大化、有限理性和机会主义倾向^[6],至少是埃莉诺·奥斯特罗姆所说的第二代理性选择模型系列——包括信任、尊重、互惠等^[7]。在这种人性假设下,具有积极公民资格的公民就会对自己的参与治理行为进行成本——收益的计算,也会存在“搭便车”的心理和行为。也就导致前述“以公民为中心”的三个含义难以凸显,一些公民就会因“搭便车”或能力局限而产生政治冷漠,没有把事关自己切身利益的公共事务放到中心位置来对待,也会因彼此不信任而达不成共识的标准,形成福克斯和米勒所说的表现主义的无政府状态下的多数人对话——非真实的话语,公民话语权将被藐视,主导性作用难以发挥,集体行动可能陷入困境。这就在一定程度上解释了我国社区和村民自治选举中的拉票贿选、投票率不高以及自治中的民众集体行动困境难以监督社区和农村干部等现象。

此外,积极公民资格的培育直接受制于一国的政治文化。根据美国著名政治学家阿尔蒙德和维巴对政治文化的分类——地域型文化、依附型文化和参与型文化,我国不像美国以及其他西方国家那样具有较强参与性的政治文化,而是以依附型为主兼有地域型和参与型的政治文化,这也导致了我国公民的积极公民资格的匮乏,进而影响到了公民治理。

三、合法性问题

公民治理之所以会存在合法性问题,原因在于治理主体并非单纯的公民(实际上即便如此,也会因彼此地位、能力、作用等的差异而产生合法性问题),还有着其他的主体及其组合的复杂结构以及治理手段的复杂性等。我们先从公民治理的定义分析开始,孙柏瑛教授认为:“社区或公民治理(community or citizen governance)是指以城市、乡镇或邻里的社区为基本范围,以与社区公民生活直接有关的公共政策制定和公共服务提供为主要治理对象,依靠社区政府、企业组织和公民组织之间建立的社会网络组织,通过社区公民直接的、广泛的参与而形成的基本治理模式。”^[8]很明显,这个定义兼容了新公共管理、公民社

会、合作网络等多种治理研究视角,所以,从治理主体看,它是以公民为主的兼有政府、企业、自治组织乃至中介组织等构成的多元主体网络,另外要特别注意的是,作为主体的公民也不是纯粹个人主义下的单独参与,而是组成诸如公民委员会、公民受托代理委员会、咨询委员会^[9]以及我国的社区委员会、居民委员会、村民委员会、业主委员会等组织或群体来参与的。就治理方式手段来讲,除了公民直接广泛参与这一主要方式外,政府行政手段、市场化工具等也会运用到。

公民治理主体的多元化会产生合法性问题。首先,非政府且非公民的组织的治理合法性问题。在一个社区、农村特别是地域比较宽的地区如乡镇、县市,一些私人公司(如物业公司)、中介组织特别是营利性的中介组织等都会介入地方或公民治理当中,而它们的治理必须获取一定的权力或权威,且必须具备合法性。但是,囿于信息不对称以及自身知识阈限,公民所选择的这些公司和中介组织的治理行为会因营利性驱使而经不起以共有信仰为参照的公民治理规则的检验,合法性受到公民质疑。近些年,我国城市社区中的业主与物业公司的纠纷官司不断、农村中的村民与企业 and 中介组织因山岭水塘承包产生众多的冲突矛盾纠纷等就是极好的佐证。其次,由公民自己组织的组织或群体在治理过程中也会产生合法性问题。物以类聚,人以群分。公民治理是一个既合作又竞争的过程。为争夺更多、更实的治理权,性格、偏好相似的人往往会形成一个群体甚或组建一个有正式架构的组织来与其他群体或组织竞争、抗衡,实力强大的组织在取胜后会组建具有法律地位的社区委员会或村民委员会,从而执掌整个社区或农村的治理大权,但这种合法性因失却实力不强群体的拥护而具有不完全性。另外,合法性很大的公民组织如村民委员会也会组建一些低合法性甚或违法的组织。

公民治理方式手段的复杂化也会导致合法性问题。公民治理也会运用一些市场化工具,如社区公告栏、活动场地、房屋等公共资源的出租,农村山岭水塘承包以及农村社区组建一些公司等等。然而实践表明,这些市场化工具治理运作因种种原因导致了居民之间矛盾冲突不断发生,大大降低了其合法性。此处重点谈公民参与问题。公民参与的形式种类繁多,如关键

公民接触、公民调查、公民创制与复决、公民会议、公民论坛、公民评议、咨询委员会等^[10]。这些公民参与形式是管理者(即政府)根据公共决策的需要而对公民参与的范围和程度作出的安排,是对决策的效率与合法性之间的权重进行平衡和取舍的结果。因此这些公民参与形式的合法性是不一样的,它们会随着公民参与范围和程度的变化而变化。比如关键公民接触法就是一种合法性最低的公民参与形式,因为关键公民(主要是领导)往往并不能代表整个群体的民意,更有甚者会歪曲和利用民意来满足私利。而其他一些会议、论坛性的公民参与形式中都会存在一些能够有意或无意操控会议议程的“权威”,无名小卒的公民参与可有可无,因而其合法性也会打折扣。这就是为什么许多公民对社区和农村公共事务产生政治冷漠的原因所在。

四、互动问题

合作互动是治理的核心主题,公民治理也不例外。在公民治理中,不仅需要公民与代议者、公共服务职业者之间的对话互动,公民与私人部门、非政府组织之间的对话互动,而且也需要公民之间、公民组织之间的对话互动。可以说,公民治理的成败就取决于各治理主体之间对话互动的成败,然而成功的对话互动取决于许多条件,其中潜藏着诸多不确定性因子。

首先,对话互动要求各主体的地位大体平等,尤其是公民自身不能成为弱势群体。在公民治理过程中,公民要成为治理的“中心”,掌握话语权,就必须凝聚成为一个实力足以与代议者、公共服务职业者相抗衡的组织整体,而且政府部门还必须有诚意、有行动地突出公民的中心治理地位和作用。然而,无论是西方国家还是我国的实践似乎没有给公民太多的可以很好表现自己的机会。比如,在西方发达国家,加拿大的地方治理是搞得比较好的,但近些年来,加拿大的中央政府也加强了对地方政府的控制,特别是在财政、城市合并等方面。而我国地方治理中的公民实力更弱,地位更低,许多社区和农村自治中的公共政策基本由政府部门或支书和主任确定,较少反映普通民众的偏好和诉求。引言中的村民自治异化的案例就充分体现了普通村民与两委干部的实力和地位的不对等。个中

原因,一方面,政府并非一贯的守道者,而是一个有着强控制欲的利益集团。公民在与政府特别是其中的公共服务职业者的博弈过程中,总会因为信息不对称而处于弱势地位。另一方面,公民自身难以组织成为一个实力强大的集团,他们对对话互动持冷漠态度。这两个方面的原因在我国表现尤甚。

其次,对话互动要求较高的权力依赖度,也就是说,各治理主体的对话互动必须建立在彼此共有的较深厚的基础之上。公民治理中的多元主体之所以要展开对话、互动、合作,就是因为这种治理可以实现他们的共同目标和各自的个人目标,于己没有利害关系的事务是不会吸引他参与对话互动的。但单凭个人的资源、力量都不足以实现这些目标,因而它们需要交换彼此的资源,同时为使这种交换良性运行,就必须在对话、谈判的基础上共同制定游戏规则。

然而,权力依赖度的程度不同会形成不同的治理伙伴关系,主要有三种:一是主导者与职能单位的关系,二是组织之间的谈判协商关系,三是系统的协作^[11]。第一种关系主要用于政府治理模式中,是指主导者(主要是政府)雇用职能单位(主要是指西方国家的代理机构、权力主体和其他政府实体)^[12]或以承包方式使之承担某种提供公共服务和产品的项目。这种治理伙伴关系的一个突出特点是主导者并不完全控制职能单位,而且对后者的作为也只是部分地了解(因为信息不对称)。虽然说通过这种治理伙伴关系可以实现主导者的目标,但他们之间的权力依赖度是很低的,因为职能单位的理想目标中没有太多甚或没有二者的共同目标,更多的是自己的私人目标。这种关系在公民治理中也有表现,就是社区和农村中的承包、出租。

第二种关系指“多个组织谈判协商、利用各自的资源合作进行某一项目以求能够更好地达到各自单位的自的(杰索普,1996年)。”^[13]与第一种关系相比,第二种关系的权力依赖度加强了,表现为各治理主体间的对话、互动、合作的充分增多了。但这种关系中各个治理主体彼此没有融合成为一个整体,各有各的算盘,各行其是,没有共同制定游戏规则进行规范,因而机会主义、搭便车十分普遍。我国一些社区和农村自治中没有实行“一肩挑”的两委之间的关系在很大程度上就是这种关系。

第三种是系统协作的伙伴关系。这种关系是在共同目标或愿景的作用下,彼此交换资源,进行通力合作,形成的自我管理网络。显然,这种关系的权力依赖度是最强的,因为各个治理主体已经融合成为一个具有特殊功能的整体。

公民治理的理想目标当然是追求系统协作的治理伙伴关系,但因种种原因而使得权力依赖度并非总是那么高,第一种、第二种关系在公民治理中似乎更常见。

五、责任问题

作为第三条道路,治理理论并不是完全踢开政府和社会,仅由公民社会全权负责,而是强调政府——社会——市场三者之间的合作互动。毋庸置疑,这种合作互动、权力依赖必然会模糊公与私之间的界线,而这种边界的模糊在机会主义的作用下必然会带来责任的模糊、转嫁和认定的困难。所以从而产生推卸责任、转嫁责任乃至集体行动的困境。这可以从两个方面来说明。

第一,公民与国家政府之间的边界和责任的模糊。公民治理意味着公民自治职能的延伸和政府职能的收缩。政府要把原本属于公民的领地还给公民,如我国的社区、农村,西方发达国家还会扩大至地方政府。另一方面公民可能会“侵入”专属政府管辖的区域,如美国监狱民营化,消防服务由公民和民间组织承担,等等;在我国,许多私立学校承担了义务教育,社区和村民正逐渐与政府合作治理计划生育,赡养孤寡老人的责任也部分地落到了社区和村民头上,等等。但政府职能的收缩并不等于政府职能的撤离,政府始终会以协调人或调控者的角色出现。这样公民(或公民组织)与政府之间的边界就会变得模糊不清,责任模糊、转嫁、替罪羊等都会带来二者之间的纠纷冲突不断。比如,在旱季,我国一些农村为了使本村农田得到有效灌溉而对流经本村的河流进行截流,大量抽水,致使河流断流,下游农村的农田没有水可以灌溉;而在雨季时,上游农村为保护农田不致被淹而大肆放水泄洪,致使下游发生洪涝灾害。这样,下游农村既会把责任推给上游农村,也会怪罪于政府——没有管理好;而政府往往会以村民自治为由推卸责任(在没有

造成大的灾难时经常如此)。上下游农村之间的矛盾说到底就成了村民自治与政府管理控制之间的矛盾,同时也反映了公民治理(社区和农村治理)的狭隘性。

第二,公民之间、公民组织之间的责任模糊。这是博克斯教授所没有想到的,因为他着力在公民、代议者与职业者之间作出责任划分,而没有顾及到民众本身并非铁板一块,其内部仍然存在着责任问题。比如我国农村经常会因山岭、水田、矿产等发生纠纷冲突,一旦受损者向两委提出申诉甚或赔偿要求时,两委的答复就是这是集体作出的决定,要赔偿必须由所有村民赔偿。而这时,不仅两委之间、村干部之间,而且村民之间都会推卸责任,个别村民以没有参与大会讨论或相关决策为由或者以村干部执行决策失误为由而拒绝承担赔偿责任,最后一般是不了了之。所以说集体负责就是没有人负责。

六、结语

任何理论都有自己的阈限,适用于一定的范围,超出这个范围就可能失败。作为治理的重要形式,公民治理亦不例外,仍然有可能失败,因为它无法完全解决上述的公民资格问题、合法性问题、互动问题以及责任问题,甚至还有委托代理问题,也是因为这样,众多专家学者建议把公民治理限定在与公民直接关联

且范围较小的空间内。但失败风险的存在并不是我们拒绝公民治理的充足理由,因为,相对于国家、市场而言,公民社会毕竟是一股重要的治理力量。我们需要做的是如何降低失败风险,争取成功的公民治理。

[参 考 文 献]

- [1] 刘亚伟. 无声的革命: 村民直选的历史、现实和未来 [M]. 西安: 西北大学出版社, 2002.
- [2] [英] 鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述 [J]. 国际社会科学杂志 (中文版), 1999 (1).
- [3] [9] [美] 理查德·C·博克斯. 公民治理——引领 21 世纪的美国社区 [M]. 孙柏瑛译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 17, 18, 132-136, 62, 61-63, 74, 75, 76, 19, 136.
- [4] [10] [美] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新战略 [M]. 孙柏瑛等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 6, 116
- [5] [11] [13] [英] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点 [J]. 国际社会科学杂志 (中文版), 1999 (1).
- [6] 卢现祥. 西方新制度经济学 (修订版) [M]. 北京: 中国发展出版社, 2003: 16-18.
- [7] [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道 [M]. 中文版序言. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [8] 孙柏瑛. 当代地方治理——面向 21 世纪的挑战 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 116, 44
- [12] 经济合作与发展组织. 分散化的公共治理: 代理机构、权力主体和其他政府实体 [M]. 国家发展和改革委员会事业单位改革研究课题组译. 北京: 中信出版社, 2004.

责任编辑 胡仙芝