

doi: 10. 3969/j. issn. 1672-0598. 2009. 03. 12

公共协商视阈中的公共治理运作机制研究^{*}

黄显中¹, 曾栋梁²

(1. 湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105; 2. 广西钦州学院 组织人事处, 广西 钦州 535000)

[摘要]自公共治理理论提出以来,公共行政学界对于“什么是治理”还存在着相当程度的分歧。因为学界无法在“什么是治理”这一问题上达成基本共识,进一步导致了对“如何进行治理或治理是如何被组织起来”在制度层面的研究更少,如果不解决治理本身如何进行运作这个问题,那么治理只能停留在设想甚至是理论层面。根据哈贝马斯的协商理论,可以认为公共治理本质是一种交往行为,因此,公共治理的各主体应以公共协商为基础,增进理解、达成共识,建立起一种公共治理的网络式合作机制,以达到公共治理的目标。

[关键词]公共治理;公共协商;哈贝马斯;治理危机

[中图分类号] JF294 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672 - 0598 (2009) 03 - 0060 - 05

自1989年世界银行第一次提出非洲的“治理危机”(The Crisis of Governance)以来,治理理论的传播已有20年。在这20年之中,学者们对该理论进行了多层次、多角度的探讨。从本质上来说,公共治理倡导积极的公民精神和公民参与意识,是各利益相关者在公正、公开、公平的原则下,在社会政治层面各自以平行主体身份,就某项共同关切的公共事物或公共利益彼此对话协商,以期达成共识的平等对话与合作,即形成一种在网络式组织结构中,各主体广泛参与和管理公共的事物的对话与合作机制。这里体现的哲学理据有些类似于哈贝马斯的“交往行为”概念。

一、公共治理是一种交往行为

20世纪福利国家模式,使得政府的机构、人员、功能和项目空前膨胀。政府面临的公共问题越来越多,出现了新的政策领域。但与此同时,政府在解决所有公共问题方面却显得力不从心。在这种情况下,各主体之间要解决面临的公共问题,必须进行合作,公共治理成了唯一理想的选择。因为,公共治理从一产生开始,治理组织的形成、组织内部的议事规则、成员意见的充分表达、运行程序的设定、成员利益的维护、决定事项的过程都只能

是各方共同参与、平等协商的结果,它改变了传统公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性,是一个多主体之间相互积极进行互动的过程。各治理主体间由于经过了彻底的协商,主体间能够相互理解,从而采取合作的行动以达到公共治理的目标,使对立的或各异的利益彼此适应,更好地体现公开、公平和公正的特点。公共治理不是依赖技术手段、策略方法等功能理性方式实现的理性化行为,而是依赖于“意向表达的真诚性”和“主体之间行之有效的并以一定的形式巩固下来的”正确的社会规范而实现的理性化行为,它不仅是人对自然界的改变,还包括文化、经济、社会等多个方面。

各公共治理主体通过公共协商形成共识,各主体的权利就体现于通过协商而形成共识的过程中,在这种过程中,公共治理的共识不是简单的各公共治理主体意见的集合的问题,也不是简单的少数服从多数的问题,而是公共协商过程中的集体认可过程,是各治理主体作为参与者在对话、讨论中的自我理解。公共治理不仅强调对工具理性的追求,也同时强调对价值理性的追求。“商谈论赋予民主过程的规范含义,比自由主义模式中看到的要

* [收稿日期] 2008 - 10 - 22

[作者简介] 黄显中(1972 -),男,湖南桂东人,博士,副教授,湘潭大学公共管理学院,主要从事公共治理研究。

曾栋梁(1981 -),男,湖南祁东人,硕士,广西钦州学院组织人事处,主要从事公共治理研究。

强,比共和主义模式中看到的要弱。在这方面它也是从两边各采纳一些成分,并以新的方式把它们结合起来。^[11]可见,公共治理各主体的交往来自于各平行主体自由平等地参与,它以一种十分分散的形式存在于各公共主体的对话协商的过程中,存在于各公共主体的自由的公共协商形成的“辩证的共识”之中。

交往行为,它是一种行为者个人之间通过符号协调的互动,以语言为媒介,通过对话,达成人与人之间的相互理解和一致,正如哈贝马斯所说:“交往行为是指参加者毫无保留地在交往后意见一致的基础上,使个人行动计划合作化的一切内在活动。”^[12]可见,交往行为它遵守着行为者之间的相应规范,这些规范体现了行为者之间对对方行为的期待。交往行为的参与者只有提出相互承认的合理要求,才能使得参与者的共同行为取得一致,达成理解。在交往行为中,相互理解是核心,而语言则具有特别重要的地位。因为,简而言之,交往行为是指行为主体遵守主体间相互认可的规范,以相互理解为目的,诉诸没有任何强制性的公共协商,以达成共识、和谐的对话行为。从前文的分析来看,公共治理是符合交往行为的这些特征的,因此,多中心的治理主体间表现出的合作、协调等活动,实际上就是公共治理主体通过协商达成交互理解而实现合作目的的交往行为。

二、公共协商是公共治理运作得以成立的核心

交往行为本质上是一种言语行为,哈贝马斯指出:“我把以符号为媒介的相互作用理解为交往活动。相互作用是按照必须遵守的规范进行的,而必须遵守的规范规定着相互的行为期待,并且必须得到至少两个行为的主体[人]的理解和承认。”^[13]公共协商是指各治理主体就公共问题所进行的话语商谈,它的关键是话语伦理,各公共治理主体本着无支配的自由,向着公共问题解决的公共性目标,公共利用理性,真实、正当、真诚地表达自己的意见。

1. 通过公共协商,建立与达成公共治理共识

公共协商是一种交往形式,是主体通过共同商量以寻求共识、达成协议、协调行为的途径,通过为协商过创造条件而试图完善自主的自我治理过程,这种协商过程保证协商的结果不仅能够聚合现存的各种愿望,而且还反映了更高层次的集体知识和相互的道德责任。但这种过程并不意味着抹杀各

公共治理主体之间差异与其个性,或取消话语的多元性。相反,它建筑在对个性和多元性的承认之上。但承认多元性和个性,决不意味着异质多元的话语,可以不遵守任何规则,可以超越语言交往的有效性要求。由此可见,公共治理的各主体借助公共协商达成共识,建立互信,从而弥补传统公共行政的不自主性和政府自上而下调控之不足。所以说治理的基础建立在公共协商,没有公共协商,就不可能有真正的公共治理。

2. 通过公共协商,公共治理可以弥补其他管理方式合法性不足的问题

“合法性意味着,对于某种要求作为正确的和公正的存在物而被认可的政治秩序来说,有着一些好的根据。一个合法的秩序应该得到承认。合法性意味着某种政治秩序被认可的价值——这个定义强调了合法性乃是某种可争论的有效性要求,统治秩序的稳定性也依赖于自身(至少)在事实上被承认。”^[14]公共协商通过参与者的意愿,经过理想的协商程序使各种分歧最终通过讨论而达成共识,其合法性不是来源于个人意志,而是通过政治上平等参与和尊重所有公民道德与实践关怀的政策确定活动而完成的。总之,公共治理的合法性并非是因为它是每个单独主体全意愿所构成的一种意志,也并非是从多个公共治理主体意愿中,少数服从多数的结果,而是建立在广泛考虑所有人需求和利益基础之上,而且还建立在利用公开审查过的理性指导协商这一事实基础之上,是所有主体对话、讨论的结果,赋予最终共识的合法性的,是各公共主体公共协商的过程。

3. 通过公共协商,公共治理主体的合作最终得以实现

公共治理具有复杂性和多目标性,公共治理强调利益平衡,其含意就是要建立公共领域的公共性,公共性是公共事务治理的本质属性之一。公共性的建设与维护需要有公共治理主体的合作作为支撑。“政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同,治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理”^[15]。公共治理强调国家和其他治理主体之间的良好合作,公共治理离不开国家,也离不开其他公共治理主体,没有其他方的积极参与和合作,就不可能实现公共治理。而国家以外的其他主体积极参与和

合作,没有协商对话,是不可能成为现实的。

4. 通过公共协商,各公共治理主体的治理行为达到和谐

公共治理是各种利益相关者共同参与共同事务管理的过程,并且公共治理是一个持续的过程,这种过程的核心是平等的协商和对话,并通过协商对话形成一致性的“契约”,约束各方参与者的行为,使各个领域、各式各样的公共治理主体安排的不同目标、空间和时间尺度、行动以及后果等相对协调。它既包括为保证人们服从的正式制度和体制,也包括人们同意或以为符合其利益的非正式安排。可见,公共治理取得成功的关键在于持续不断地坚持对话、协商,以此产生和交换更多的信息;在于通过鼓励有关方面的团结建立相互依赖的关系。

三、建立公共治理运行机制的基本原则

公共治理是各公共治理主体通过公共协商达成交互理解而实现合作目的的交往行为,为了达到公共治理的目标,公共治理中的主体与主体之间就自然要进行交谈、商讨、争论和协商,这样处于交往关系中的主体,就必定要承认和遵循一些规范和要求。

1. 营造自由、平等、民主的“理想的话语环境”

“交往行为”合理化核心就是让行为主体间进行没有任何强制性的诚实的交往与对话,以求得相互“谅解”。因此,公共协商要得以践行,必须首先提供一个理想的对话和交流的平台,让所有人可以自由的发展和证明自己的观点,最终达成普遍共识。这样,作为公共协商论证情境的“理想的言语环境”就应运而生,“理想的言语环境”是一般语言交往模式的“理想形态”。每一个进入话语论证的公共治理主体都应该严格遵守 4 项条件:首先、公共协商的所有潜在参与者,即每一个公共治理主体均享有同等参与话语论证的权利,任何治理主体都可以随时发表任何意见,或对任何意见表示反对,提出质疑或反对质疑。其次、所有公共协商参与者均享有同等权利,作出解释、主张、建议和论证,并对话语的有效性规范提出疑问、提供理由或表示反对,任何方式的论证或批评都不应该遭到压制。再次、公共协商活动的参与者,不论其种族、宗教信仰、出身、文化背景如何,必须享有同等权利,以表达自己的好恶、情感和愿望。最后、实现话语的民主、平等和自由的决定性前提,是在话语论证中彻

底排除权力因素的干扰,每一个话语行为者,不论其社会政治经济地位如何,都必须作为绝对平等的共同体成员,参与话语论证。

2 动态平衡中的政府角色

在传统的公共行政范式下,政府是国家唯一的权力中心和管理主体,它的“合法性就是人们对享有权威的人的地位的承认和对其命令服从”^[6],表现为“下对上的承认,即被统治者对统治者的承认。在公共治理中,政府不再是最高权威,它变成了多中心治理系统中许多成员之一,不再会形成以国家为中心的公共治理体系,而是一个拥有多中心的公共治理体系。共同行动、多中心以及网络化是公共治理的特征。作为一个制度性子系统的政府不过是更广泛更复杂的社会的一部分,它必须停止把自己放在统治权威的位置上,而应在与发展相关的治理网络中占有重要地位的调停者身份行事。多治理中心中,虽然政府在其中起着重要的协调和裁判的作用,但是公共治理又排除了任何中央集权的组织和控制的思想,它主张的是具有多种组织、多个层次和决策当局的模式,国家机构只是与其他治理主体置于同等的位置。在这样的一种公共治理体系中,公共治理致力于相关利益方的合作管理,它的内在机制主要建立在公共协商之上。

3 交往理性

哈贝马斯是在分析交往行为和生活世界的过程中,建构起交往理性概念,并赋予交往理性以弥合理性、对抗工具理性和反形而上学的理性使命的。哈贝马斯认为,交往理性是指两个或两个以上的行为主体以语言为媒介相互交流相互沟通相互协调达到的理解和共识。理解和共识成为交往理性的本质,也是交往理性的根本性含义。各治理主体的交往是以语言为中介的,交往理性必然是语言性的,它的核心是各公共治理主体之间的关系,存在于言语商谈的论证过程中,存在于程序性的交往操作中,它处理的是各公共主体之间达成一致、相互理解的可能性条件,与各公共主体有关联。在公共协商过程中,它表现为发挥作用的是合理的观点,而不是情绪化的非理性的诉求,即各公共治理主体不是将自己的观点强加给别人,而是超越自身观点的局限而理解其他主体的观点、需求和利益,在获得最具说服力信息的基础上修改自己的建议,并接受对其建议的批判性的审视,通过相互理解的过程达到一致。

四、建立和完善治理机制

作为合作网络的治理理论,一个重要基础是有关各方达成共识,而要达成共识,各参与主体间必须依赖于良好的运作机制。按照哈贝马斯的设想,公共协商应采取双轨制模式,即公共领域的非正式协商和决策机构的正式协商。公共领域的协商形成共识后,经过机制或国家“公众信息流”传递给国家,传递的机制主要是选举与媒体。因此,公共协商是一种公共治理形式,更是一种公共治理的制度框架。

1. 动态分权机制

政府、非营利组织、私营部门和公民之间等存在着权力的依赖和互动,所以应根据不同类型和不同特点的公共事务实行不同主体治理原则,建立一个权力分离、各行其职、各负其责的分权式治理模式。集权和分权是一个相对的概念,公共治理中的分权是指全部权力分散于各个公共治理主体,甚至分散在各个执行、操作主体中,没有任何集中的权力。但这种分权包括两个方面,一个是指在公共协商的制度层面上,各个治理主体的权利是平等的,不存在任何一个权利超出其他主体的组织或机构;但另一方面在公共治理具体的操作层面上,则存在一个动态的权力分布情况,这取决于:(1)治理组织的规模。治理组织的规模越大,在公共治理中可能发挥的作用就越大,则其承担的公共责任相应增加以及治理的公共事务相应增多;(2)治理活动的分散性。如果某个治理活动远离某个组织或机构,则往往需要分权。这是因为对其他组织来说,不在现场指挥难以正确、有效地指挥现场的操作。因此,治理组织的权力是不平衡的,是在治理结构设计时,应考虑到治理组织的规模和治理活动的特征,规定必要的职责和权限。另外,这种权力不是绝对静止的,也不是绝对动态的。它依据的是各治理主体间公共协商的结果。因此,为更好地促进多中心治理的实现,建立分权机制时应该把握好集权和分权的均衡点,取得分权的动态平衡。

2. 公共责任机制

公共治理过程中的责任最主要是各利益相关者,在公共协商过程中提出的观点和理由修正各种建议,以实现共同接受的共识的责任。治理过程的参与者在协商对话过程中,不仅要知道自身的偏好,还要了解他人的看法,更重要的是要知道促进公共利益的治理建议的正当性及其可能的后果。因此,建立公共责任机制,要做到:(1)要明确各治

理主体的责任。各治理主体在公共协商的过程中,有达成共识的责任,因为公共治理是以追求各主体的共识为目标,如果出现不能达成共识的情况,则公共治理不能实现;(2)明确问责主体即由谁来问责。在公共治理中,问责制度是一套完整的责任体系,在发生共识无法达成的情况下,问责主体应主动履行自己的职责。它主要是指各治理主体之间的问责,即政府对非营利组织的问责、非营利组织对政府的问责或公民对政府的问责等;(3)公共责任运行机制的形式设想。它可以是合作委员会、质询会议、问卷调查、公开会议、市民评审、服务工作者讨论会、问题讨论会等。

3. 主体参与机制

由于治理主体是多元的、平等的、自由的、理性的政治共同体中的成员或组织,那么,就需要建立一套相应的制度,使各方面代表充分协商,达成共识,既要有政府、有利益相关者的代表,还要有相关技术专家学者和其他民意代表——这是公共协商和公共治理得以实现的根本所在。各利益相关者可以通过互动式的对话、讨论、商谈、辩论、谈判、沟通和审议等协商方式参与公共治理活动,通过相互妥协达成理性共识。(1)要加强各利益相关者参与的制度化、程序化建设,要进一步健全和完善听证制度、公民参与立法制度、公民批评制度等,通过制度安排推动公民参与的进程,通过制度安排保障公民民主决策的权利;(2)创新参与的方式,如合理利用、开发网络的巨大资源与潜力,申诉和建议计划、服务满意调查、民主恳谈会、民意测验、互联网、投票、社区计划/需求分析、市民评审、焦点组织、利益分配论坛、服务管理者论坛等。

4. 共识达成机制

通过协商和妥协的方式逐渐解决问题,是一种非常理智的或“非常理性的方式”。^[7]这主要是指在公共治理中,政府、非营利组织与公民等利益相关者之间能够在主要方面和性质、宗旨上达到普遍共识,在公共治理运行过程中形成一种合作共事的关系,并在这种合作共事关系的基础上共同承担治理社会的责任。因为每个公民都有权知道和批判具有集体约束力政策的理论依据,因此每个公民都能通过协商的方式形成决定和意见,在协商过程中转换自己的偏好进而形成共识。同时公民在协商过程中,还能超越狭隘的自我利益。公众在这种话语空间中进行各种意见的沟通、交流、争论和协商,最终达成共识,从而在国家的法律形成、公共权力

的实施与市民社会之间形成一种内在的联系。

5. 信息公开机制

各治理主体由于所处的位置不一样,因此,其所得到的信息是不一样的。信息公开,是公共协商有效进行的基础,满足各治理主体的知情权,为其提供足够的信息,是促进和保证共识能否达成的先决条件,信息公开的程度和获取信息的途径,将直接影响各治理主体参与公共协商的广度和深度。信息公开性特征首先表现为协商过程是公开的,整个程序是公众知悉的;其次是协商参与者在讨论和对话过程中公开自己支持某项政策的理由和偏好;再次是立法或政策建议是公开的,公众知道政策的形成过程。建立公开机制主要是要建立一套制度,明确规定以特定的形式,强制公开涉及公共权力和公共利益的行为主体的有关信息。

6. 评估监督机制

建立健全评估监督机制、加强评估监督,是保证公共治理的共识达成和得以实现的必然要求。评估监督旨在规范公共治理行为,防止治理行为与共识的偏离。建立评估监督机制,应注意下列两个问题:(1)评估监督体系的科学性。评估监督主体的多元化,客观要求科学整合各监督主体的监督功能,科学构建评估监督体系。一是要明确各监督主体的地位、职责、权限以及监督行为的范围、方式和程序。二是要完善监督信息收集系统,建立信息共享机制,畅通信息渠道。三是要促进监督主体的协调、配合,使其在监督过程中互通情况、互相配合、协调一致,把不同层次、不同职能的监督主体整合为协调运转的有机系统,形成监督合力;(2)评估

监督的全程性。评估监督是一项连续性的活动,应贯穿于评估活动的全过程。要实施全程监督,即政府绩效评估的全过程都要接受监督,监督主体应主动参与、全程介入、坚持标准、动态监控,以确保评估结果全面、客观、公正。

在理性、真理、主体性、意义被解构,被颠覆,价值怀疑主义和虚无主义甚嚣尘上的今天,多方的协商合作为多中心治理主体之间相互包容、相互依存、相互参与带来了可能,而机制的构建又使多中心参与协商得以制度化,这必然有利于促进公共治理的有序进行,为公共治理得以实现提供了一条途径和选择。

[参考文献]

- [1] [德] 哈贝马斯. 在事实与规范之间 [M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2003. 370.
- [2] [德] 哈贝马斯. 交往行为理论 [M]. 重庆:重庆出版社, 1994. 8.
- [3] [德] 哈贝马斯. 作为“意识形态”的技术与科学 [M]. 上海:学林出版社, 1999. 49.
- [4] [德] 哈贝马斯. 交往与社会进化 [M]. 重庆:重庆出版社, 1989. 184.
- [5] 俞可平. 从统治到治理 [N]. 中国社会报, 2004-04-13.
- [6] 于海. 西方社会思想史 [M]. 上海:复旦大学出版社, 2004. 333.
- [7] 罗伯特·达尔. 论民主 [M]. 北京:商务印书馆, 1999. 195.
- [8] 李春东. 公共性政府绩效评估的逻辑起点 [J]. 重庆工商大学学报, 2008(4): 59.

(责任编辑:杨 睿)

On the operation mechanism of public governance in the visual threshold of public deliberation theory

HUANG Xian-zhong¹, ZENG Dong-liang²

(1. The School of public Administration of Xiangtan University, Hunan Xiangtan 411105;

2. The School of Public Administration of Xiangtan University, Hunan Xiangtan 411105)

Abstract: Since the theory of public governance emerges, the experts and scholars argued the problem of “what governance is”, and there are still considerable differences. Because all the experts and scholars cannot reach a basic consensus to this issue so that all pay less attention to the problem “how to carry out governance or governance is how to be organized”. According to Habermas's communicative activities theory, in the nature, public governance is a communicative activity. Therefore, based on consultation, the main body should enhance mutual understanding reach consensus, and establish a network of public governance cooperation mechanisms, at last, achieve the goal of public governance.

Key words: public governance; public deliberation; Habermas; management crisis