

# 治理理论的现代性与后现代性

郁建兴, 刘大志

(浙江大学 公共管理学系, 浙江 杭州 310027)

**[摘要]** 治理,包括全球治理的兴起,是人类探求良好公共生活和政治秩序持久努力的延续,它本质上反映了现代性绝对主权的消解。通过审慎地分析治理与民主、官僚制等政治学传统话语的复杂关系,以及全球治理和地方治理两个分支,可以看到治理理论体现了现代性与后现代性的某种交融。

**[关键词]** 主权; 治理; 现代性; 后现代性; 民主; 官僚制; 全球治理

**[中图分类号]** D082    **[文献标志码]** A    **[文章编号]** 1008-942X(2003)02-0005-09

现代思想起源于古希腊追求和谐统一的传统,经过文艺复兴、启蒙运动的发扬而蔚为大观。它高举理性与进步的大旗,追求确定性,反对偶然性,使人们从蒙昧和神秘中解脱出来,它探求历史发展的规律,追寻永恒真理和终极价值。以理性为主要特征的现代性在政治领域中的重要表现,就是在政治活动摆脱宗教回归人性的世俗化或者祛魅过程中,建立了以主权、领土、人口为基础的现代民族国家体系。其中,绝对主权的观念盛行长久,成为国内统治和国际政治的基石。在现代早期的政治学家那里,布丹提出了主权是永恒的、非授予的、不可转让和不可分割的观点,后来像霍布斯和洛克这样的契约论者,虽然提出主权来自人民的授权和同意,但在主权的实际行使上,依然没有对国家作为独一无二的行使者提出质疑。1648年由欧洲主要主权国家签订的《威斯特伐利亚和约》从法律上确认了国家的主权身份和在国际关系中独立进行对外交往的平等权,从而奠定了现代国际体系的基础。国家对内享有至高无上的统治权(立法、行政、司法),对外则享有自治和独立权。无论内外,主权都是绝对排他的,只能由国家来行使,而不允许国内外任何其他组织和个人来分享。从某种意义上说,以主权(权力)这个核心概念为基础,自上而下形成一套包括代议民主、官僚制度等在内的政治话语,成为了现代政治学的主要内容。

二战以后,后现代主义风起云涌,深刻影响了包括政治思想在内的社会各个领域,人们从各个方面对现代性进行批判与反思,对理性和进步的观念进行怀疑,谈论“现代性的危机”成为主导一时的话语并延续至今,与现代性相对应的后现代性渐渐为人所知。一般说来,后现代性是指与西方思想中长期以来的理性主义、本质主义、基础主义等主流传统大相径庭的,以张扬不确定性、非中心化、小叙事、差异和分散等为主要精神的思维方式。作为现代性的绝对主权观念,在内外两个方向上都面临着挑战。特别是晚近兴起并引起广泛重视的治理理论,不仅是陈述和解释国家主权被挑战的种种现象,而且提出一种较为明确的观点来主动地有意识地削弱绝对主权。对内方面,治理理论没有停留于对国家权力进行宪政层面制衡的古典自由主义立场,而是明确提出了多中心治理观点,使得一直由行政官僚负责的具体公共事务这部分自留地,也不得不向个人和其他组织开放,通过协商合作的方式来共同管理,从而分享国家对内主权中的行政管理权部分。对外方面,治理理论

**[收稿日期]** 2002-11-15

**[作者简介]** 1. 郁建兴(1967-),男,浙江桐乡人,浙江大学经济学院公共管理系教授,哲学博士,博导,主要从事政治科学、政治哲学研究; 2. 刘大志(1977-),男,湖南株洲人,浙江大学经济学院公共管理系研究生,主要研究方向为公共政治与管理。

也超越了国际规制理论只注重正式权威的狭窄视界,强调非正式权威的重要性,特别是在处理全球公共事务和解决全球性问题方面,认为跨国经济组织和非政府组织等也是不可忽视的行动者。实际上,治理理论的分支——全球治理的轮廓正逐渐清晰起来,它的宏大抱负就是实现某种超越传统主权和民族国家的全球政治模式,以求更为彻底地消解主权的绝对性。

从本质上讲,治理理论试图全面消解现代性的绝对主权观念,从而表现出较明显的后现代性倾向。同时,由于现代性与后现代性的争论还在延续,治理理论围绕主权所凸显的民主问题、官僚制问题以及全球治理与地方治理的紧张关系问题等等,又体现了现代性与后现代性的某种交融。

## 一、直接民主与间接民主

直接民主与间接民主的问题,是政治学中的一个老问题,也可以说是一个已得到解决的问题,这方面的文献早已是汗牛充栋。主流的政治学观点认为,直接民主虽然公民参与的程度更高,但只适用于“小国寡民”,在地域广阔,人口众多的国家实行直接民主由于组织困难,成本高昂而不可行,当民主面对无法绕过的规模因素的时候,只有代议制民主即间接民主才是现实的可接受的方案。今天的人们或许已经无法体会当年密尔父子等人对代议制政府的兴奋和激动,在那个时代的人看来,代议制是“现时代的重大发现”、“理想上最好的政府形式”,因为它的产生,使得民主从城邦市镇扩展到更大规模的共同体成为可能。

表面上看,代议制民主解决了规模问题,但达尔冷静地指出:“在公民参与问题上,两种民主都同样存在着不可克服的限制:在参与行为所需时间和有资格参与的人数之间存在的相互作用,为双方都设置了无法克服、也无法绕开的限制。”[1](p.118)因为即使是代议制民主,其代表也要花时间与选民会面讨论问题,所代表的选民越多,如果希望做到充分的参与,花的时间必然越多。可见,人们为什么选择代议制民主而疏远直接民主,并不完全是由规模因素决定的,更主要的由直接民主其他的一些重大缺陷所决定的。其实,早在亚里士多德的论述中,民主制与暴君制往往有惊人的相似之处,而法国大革命的恐怖实践,更是使得人们谈民主色变,民主的恶名流传甚久,几乎成了“多数的暴政”的代名词。直接民主容易导致盲动和狂热,非此即彼的选择不能妥协,成了明显的弱点。代议制民主正是由于能够克服这些弱点才成为可行的选择,民主的理念也才能得以广泛传播,形成一波又一波的浪潮。

但另一方面,如果选民除了通过定期的选举投票来控制代表之外,大多数时间都无法有效参与的话,这就离人们常说的精英主义、技术统治只有一步之遥了。当作为民主要件之一的参与消失的时候,的确有足够的理由质疑这样的社会是否还有资格称得上是一个民主的社会。不幸的是,代议制民主建立几百年后,它的一些弊端如效率低下、反应迟钝、政策失灵等等,在今天越来越暴露,越来越为人们所认知,而且这些弊端很大程度上正是由于缺乏足够的公民参与,过多的依赖官僚精英的知识信息优势,热衷于闭门造车而引起的,在公民参与和制度效率这样一个根本的两难问题上,现在代议制民主的表现远远称不上完美,甚至不算满意。人们在尚未完全抛弃代议制民主的同时,也在努力寻求新的解决方式。

治理理论的产生,可以视为突破民主两难困境的一种尝试,也是对传统代议制民主的一种矫正,即在现有的代议制民主的框架内增加直接民主的含量。[2](p.122)治理理论主张,“各国政府并不完全垄断一切合法的权力,政府而外,社会上还有一些其他机构和单位负责维持秩序,参加经济和社会调节”[3](p.241),形成所谓多中心治道的格局。这其实就是在吁求更大程度上的自治权,进一步提高市民社会相对国家的自主性,某种程度上体现了古典民主理想和自治精神的复归,很容易使人联想起19世纪初期托克维尔在北美大陆旅行考察时对地方分权和乡镇自治的赞美:“在那里,

社会是由自己管理,并为自己而管理。所有的权力都归社会所有。”[4](pp.63-64)

治理理论对代议制进行改善的努力,正反映了现代性与后现代性的交融。代议制民主作为现代性发展的重大成果,虽然在激进的后现代主义者那里,代议制根本上是虚伪的、反民主的,但这毕竟反映了人类的进步,表明依托自身的理性,可以成功地在一个规模较大的地域组织良好的公共生活。同时,治理理论又更多继承了后现代主义对直接民主的推崇。当然,后现代主义和治理理论所强调的直接民主,并不是古希腊意义上的全民投票的简单复制,而是指人们在基层和社区广泛的参与、甚至执行决策以克服代议制精英化的趋势。

将治理理论与民主联系起来的一个重要载体是非政府组织(第三部门)。非政府组织的研究与治理理论的兴起紧密相关,两者都视为对过去单一市场或政府方式解决问题的补充。在非政府组织研究中,有人或许会为非政府组织独立神话的破灭而感到遗憾,因为大部分非政府组织由于经费来源问题,不是与政府组织(本国政府或外国政府)关系密切就是与营利性企业关系密切,真正的完全独立于政府与企业的非政府组织几乎没有,但这并不影响它们在治理中的重要作用,毕竟,治理理论中的国家与市民社会的关系,有别于传统自由主义意义上的市民社会对抗国家的观点,而是更多的倾向于两者的良性互动,因而非政府组织只具有相对独立性的事实,正好印证了治理关于公共事务可以由非政府组织承担的观点。在治理理论的提倡者看来,非政府组织是治理过程的重要参与者,公民通过参与非政府组织可以表达自己的偏好,与政府和其他组织互动博弈,在这个过程中,不仅有可能形成共同的治理目标,也通过组织的自主自治提高了民主参与的程度。

但是,治理理论强调非政府组织是民主的重要支柱,也受到了质疑。因为,非政府组织与民主的关系并非总是一般想像的那种正相关关系。已有研究表明,“当基于经济利益、种族差别或者其他基础的私人团体摧毁了关于共同目标的实在感觉,撕裂了公民之间的精神纽带时,非营利组织就可能是民主的严重障碍;而当非营利组织不再从事政策倡议等政治活动,只追求扮演狭隘的角色时,非营利组织在很大程度上就与民主不相关”[5](p.375)。例如,罗伯特·普特南曾用“独自打保龄球”来描述美国社会资本的衰落。其实,不管是独自打保龄球,还是成立保龄球俱乐部这样的非政府组织,由于打保龄球这项活动的非政治性、非公共性,它确实对民主政治没有什么实质性的影响。

另外,治理虽然以增强民主为号召力倍受人们关注,但实际情况往往并非如此简单,因为治理的另一个所谓的优势就是宣称拥有比代议制民主更高的效率和回应性。前面已经谈到,到目前为止的任何类型的政治制度,都要面临公共生活中的两个基本矛盾,一是保证公民参与并回应各种社会需求,二是及时做出决策并有效解决问题。不管是“统治”还是“治理”,都必须处理好民主与效率的紧张关系。治理能够较好地平衡两者从而达到“善治”吗?也许正如学者所指出的那样,“治理长于横向协调及伙伴关系、协商、规范,但却陋于通盘权衡以及就局部政策管辖范围之外的问题做决断。”[6](p.132)可见,治理要真正做到两全其美,还需要更多的例证来支持。

最后,如果把主权观念与两种民主观从逻辑上联系起来,不难发现,如果持主权不能或不必分享的观念,公民只需选举组成代议机构,授权其管理公共事务,则自然倾向于间接民主;如果认为主权可以且有必要分享,公民有机会亲自参与具体公共事务的管理,则必然张扬直接民主。治理理论正是主张主权的分享,而使自己更接近直接民主。

## 二、官僚制与后官僚制

在对传统政治制度及行政体制的批评中,治理与新公共管理、企业文化等新兴理论有一个共同的目标,就是官僚制(科层制),无论是奥斯特罗姆的《美国公共行政的思想危机》,还是奥斯本和盖布勒的《重塑政府》,都化了不少篇幅陈述官僚制的弊病。盖伊·彼得斯总结展望了未来的四种政

府治理模式：市场式政府、参与式政府、弹性化政府和解制式政府，其中前面三种治理模式，似乎都没有官僚制的立足之地<sup>[7]</sup>(pp.18-23)。治理不仅分享了这些理论中的分权、自治、市场化、网络组织之类的共同话语，还通过有意识地强调“多中心”与传统“统治”相区别，更是进一步瓦解了官僚制政治与行政二分的基础。几种理论的相互呼应，使得摒弃官僚制、突破官僚制成为目前理论界颇具声势的潮流。然而，治理等理论的兴起，是否真的意味着官僚制的终结呢？一个有趣的事是，不同领域的学者宣称官僚制即将死亡早已不是一天两天了，种种诱人的后官僚制前景也多次展现在人们面前，但事实是，官僚制依然顽强地存在着。可见，问题远没有理论上那么简单。

官僚制的基本特征是专业化、权力等级、规章制度和非人格化。它为什么能被人们接受并盛行长久，韦伯总结为分工合作基础上的技术优势，即：准确性、迅捷性、明确性、连续性、严肃性、统一性、对文书的精通、严密的服从关系、减少摩擦、节约费用<sup>[8]</sup>(p.296)。运作正常的官僚制就像一台精密的机器一样充满了理性。不过，韦伯描述的官僚制毕竟是一种“理想类型”，现实中官僚制为人们所诟病的主要有这三点：一是官僚制的自我膨胀趋势，使得原本的效率优势丧失；二是官僚制的过分刚性，不能灵活处理日趋复杂的社会公共事务；三是官僚制的技术统治的倾向排斥民主参与。

而治理则声称在这些方面具有优势，它的一个重要主张就是处于自组织网络中的各种参与者，在某些特定的领域，可以拥有权威，他们运用不同于政府自上而下的命令的管理方法和技术处理公共事务，能够获得较高的效率和更好的灵活性。很明显，治理理论在对待官僚制的问题上，与后现代主义如出一辙，它们都认为官僚制作为现代性的产物，在今天出现了某种程度的异化，表现在当代资本主义国家权力和国家职能的不断膨胀，以及对社会的全面管理与控制。工具理性的过度发展，反而使得理性丧失了力量。当今社会的复杂性、多元性、分散性比以往任何社会都急剧增加了，政治和行政也面临着前所未有的挑战。在这样的社会里，依靠传统的单一方式来管理、控制社会，无论政府还是市场，失效的可能性大为增加了，甚至连控制社会这样的说法本身就是有问题的。在后现代主义看来，人类的理性是有限的，社会本身是无法被控制的，因而也是不该被控制的，社会可以自我管理自我控制。那种将社会存在冲突、差异、偶然、分裂等视为有害的、非正常的现象而力图依靠单一的权威中心加以克服的观点，是过时的、应该被抛弃的现代思想，相反，后现代主义和治理认为，上述种种现象是社会发展到信息社会的必然结果，不应被视为有待解决和消除的问题，而应视为政治制度和公共管理的既有环境和出发点，因而在新的时代背景下，以一体化集中管理为特征的官僚制显然会导致失效。

但事实上，官僚制并不完全排斥民主，治理也非完全不需要官僚制，而且官僚制也并非只是政府机关的组织形式，象征着高效率的商业组织也常常采用官僚制的组织结构。对于后者，彼得·布劳用两个事实提供了证明：“第一，在美国，大规模的科层管理最早出现在私营企业而不是政府机关。第二，当科层制元素出现在政府机关的时候，它们被理解为商业式的，而不是先于科层制的管理方式。”<sup>[9]</sup>(p.163)现在人们已经普遍认识到，民主依赖于公民通过组织进行行动的意愿，而不是把个体隔离开来或孤立起来。正如托克维尔所说：“在民主国家，结社的学问是一门主要学问。其余一切学问的进展，都取决于这门学问的进展。”<sup>[10]</sup>(p.640)因此，治理过程中的各种组织，不管是汲取整合资源，动员成员表达偏好，还是参与公共领域博弈，都不得不面临分工与合作，协调与控制的问题，官僚制虽然有这样那样的缺陷，但目前仍然不失为一种很有效的组织方式，想要在参与治理过程中的各种组织内完全抛弃官僚制恐怕不太现实。

治理尽管不是单纯地作为一种新的公共管理理论而与传统官僚制行政相对应，但治理与种种后官僚制的公共管理思想关系十分密切，而且直接从这些思想中吸收借鉴了不少观点。不过，正如上文所提到的，虽然目前占主导地位的公共管理改革思潮都表现出明显的非官僚化趋向，我们也不能忽略其他一些不同的声音。例如，即使在新公共管理思潮最甚的英美国家，也有重建公共行政的

“黑堡宣言”和放松规制理论，它们当然也看到了传统官僚制的弊端，但采取的办法不是完全将官僚制打入冷宫。特别是放松规制理论，其基本主张是官僚制效率低下的主要原因是外部对官僚制的规制过多，束缚了行政官僚的手脚和积极性，因而需要放松规制，简化程序，使官僚制重新焕发活力。这种对官僚制依然信任，甚至让其放开手脚大干的观点，显然与市场化、企业化政府的改革主张是大异其趣的。

另外，对治理与官僚制关系的分析，还应该注意区分两个方面：一是以自上而下、命令服从为管理风格的官僚制；二是作为一种有效的组织原则和形式的官僚制。虽然现实中这两个方面常常融合交织在一起，但理论上的区分有助于对官僚制更全面的认识。对治理而言，它所体现的后官僚制，其实主要是在宏观管理的层面上淘汰单中心命令控制的方式，但在微观的组织层面，依然离不开官僚制的组织原则，因为面对其他种种新兴的组织形态的挑战，官僚制也没有完全丧失其功能。可见，治理与官僚制并非完全相斥，治理的兴起，终究是对官僚制运用范围的限制而不是对它的彻底替代。

在治理与官僚制、后官僚制关系的讨论中，我们同样可以发现其与主权的紧密联系。在绝对主权为基础的现代国家大厦中，依靠专家的技术信息优势来实施集中管理的官僚制充当保障整个国家正常运作的支柱，但治理理论通过强调理性的局限侵蚀了绝对主权这个基础，使得作为支柱的官僚制无所依托而向后官僚制转变。

### 三、全球治理与地方治理

如前所述，治理理论由于致力于消解现代性绝对主权观念，而在总体上表现出较强的后现代性。有意思的是，治理理论本身的两个分支——全球治理与地方治理，却又反映出现代性与后现代性的某种交融。

全球治理可以说体现了另外一种现代性，或者说“第二种现代性”，它建立的是一种新的“跨国大叙事”，其含义是社会领域的非领土化<sup>[11]</sup>(p.7)。按照全球治理委员会的说法，“全球层面上的治理，起初被视为政府间的关系，但现在应该被理解为包括非政府组织(NGOs)、公民运动、跨国公司和全球资本市场，与这些互相作用的是影响急剧扩大的大众媒体。”<sup>[12]</sup>全球治理理论力图超越狭隘的民族国家视野，用统一的全球视野来审视、分析和解决当前面临的各种社会问题。在全球治理论者看来，由于全球化带来的政治、经济、文化的联系空前紧密，国界如果没有完全消失的话，至少也是大大模糊了，建基在领土上的民主、主权、合法性等概念，应该在全球层面上进行扬弃，比如主权的不可分割不可分享的绝对性不合时宜了，以多数同意为基础的民主不再是唯一的合法性来源，谈判制度也能赋予合法性。

对各种全球治理的倡导者来说，全球公民社会是其共同依托的重要概念，与此紧密相关的概念还有世界主义民主、全球认同、全球性结社革命等等。如同非政府组织是公民社会的重要组成部分一样，跨国非政府组织也在国际政治和全球治理中扮演着重要角色，如推动治理结构和体系的形成，促进合作管理和治理方式的变革，参与制定国内国际治理规则，提供公共物品和公共服务，评价国别治理和全球治理绩效等<sup>[13]</sup>。全球治理的种种主张，都表明了为未来可能的全球政治模式寻求某种普遍性基础的努力，这种以普遍价值和共同概念建构一种元叙事的思维方式，正是现代性的典型特点。

在经济全球化已经为人们普遍认同的当代，全球治理的积极意义在于，它前所未有地将人们的政治理想从民族国家范围内转移到全球层面，力图描绘一幅非领土化的全球政治图景遮盖传统的以领土和主权为基础的国家政治，并为一个可欲且可行的全球政治模式提供了某种值得尝试的途

径。“一种城市、国家、地区和全球网络式的民主结合的政治秩序。在这样一种秩序中，自治原则将在多样的权力点上，在跨多样性的空间内得到巩固。”[14](p.445)因为政治关注的本质是如何营造一个良好的公共生活和公共秩序，用两百多年前亚历山大·汉密尔顿的话来说，就是“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。”[15](p.1)迄今为止的人类实践表明，我们的政治智慧已经使得良好的公共生活范围从弹丸之地的城邦，扩展到面积较大的地区，再到幅员辽阔的国家，甚至包括了部分超国家组织（如欧盟），但是最后一步似乎又是那么的遥远，康德的永久和平论、世界政府的构想，人类穷尽智慧的努力换来的只是世界大战、冷战和恐怖主义。在全球层面上，人类尚未交出一张满意的政治答卷。现在，全球治理接过了火炬，它能够使人类摆脱全球政治的“贫困”状态吗？

很明显，全球治理面临的困境也是前所未有的，即使是最热心的全球治理倡导者也认识到实现全球治理的条件并非易事。一方面，理论上全球治理所依托的全球公民社会等概念还有争议，使得全球治理的理论基础不甚牢靠；另一方面，现实中的民族国家体系尚未瓦解，全球治理在多大程度上能够得到政治精英的认同，也不是很乐观。

比如，在全球化浪潮掀起的同时，我们不能不注意，反全球化思潮和运动也在愈演愈烈，毕竟全球化是一个一体化与碎片化的双重过程，有人欢呼拥抱全球化因为从中获得巨大的成就感和满足感；有人拒斥攻击全球化因为不断加深的无力感和幻灭感。由此也可质疑全球公民社会是否具有普遍的意义，这样一个整体性的概念是否掩盖了全球各地居民之间实质性的、甚至不可调和的差异、矛盾和冲突呢？在民族国家范围内的公民社会中也存在各种差异、矛盾和冲突，但毕竟还有一个资源和意识形态的权威分配者，合法暴力的垄断者——国家，能够将公民社会的冲突控制在一定程度内。而在全球层面上，没有一个可与全球公民社会对话的世界政府。如果说在一国范围内，治理的结构是政府、企业、公民社会三者之间的博弈互动，那么在全球治理结构中与跨国公司、全球公民社会博弈互动的是什么呢？看来只能是一百多个各有小算盘、缺乏全球视野的政府了。在这种局面下，实现有效的全球治理，无疑要比在一国之内困难得多。非政府组织热衷参加的各种全球问题的国际会议，往往都能通过一些漂亮的宣言纲领之类的文件，或者达成种种模糊的共识，但鲜有真正付诸实施的，无论是环保，还是发展的议题，都是如此。这是否意味着由公民社会对国家的积极作用推导出全球公民社会也能发挥相同的作用，中间存在逻辑上“惊险的一跃”呢？

从现实来看，国际政治的现实状况与全球治理描绘的美好前景还有着明显的差距，“没有政府的治理”虽然不是霍布斯笔下暴乱的无政府状态，但也远远不是一种和睦的“全球伙伴关系”。在托尼·麦克格鲁看来，“这个世界共同体存在着高度的非代表性，以及权力、影响、机会与资源的极度不平等；这一体系也许最好称作为扭曲的全球治理。”[16]“9.11事件”后唯一的超级大国美国依然奉行霸权稳定论基础上的单边主义，使人不得不怀疑全球治理是否西方大国假借人类共同利益谋求私利的又一工具，因为其他种种全球化的理论，都曾被人们指出有此嫌疑。全球治理可以依据不同的观察视角和分析方法，但至少可以肯定一点，它决不应该是一种霸权状态，因为霸权状态下公正、合理的治理秩序是不存在的。绝对的权力导致绝对的腐败，不仅适用于国家层面，也适用于全球层面。

至少从目前看来，全球治理还是一个相当脆弱的概念，指出这点并不在于向全球治理泼冷水，而是强调如果它无法一一克服面前的障碍，除了在人类政治乌托邦的破灭史上又增加一页之外，恐怕很难留给后人多少有价值的东西。

相比全球治理的宏大抱负，地方治理的研究显得更为实际一些，地方治理研究者认同后现代主义关于当今信息社会复杂、多元、分散的描述，因此，地方治理的研究不再像现代性的理论那样，探求一个放之四海而皆准的普遍模式，而是强调并不存在一个单一的治理模式和固定的治理结构，一

切都要视不断变化的环境而定。正如简·库伊曼说的，“现在的治理应该能够更好地处理不确定性、不稳定性，甚至混乱、长期的远景，更广泛的定位以及更多样化的生活方式和意义。”[17](pp.47–48)不少治理论者倾向于从事地方化的、琐碎性的公共资源的利用和公共服务的供给之类的微观实证研究，力图从一个个具体案例中寻找可行的治理之道，而不是雄心勃勃地去构建大而无当的宏观理论体系，这正体现了后现代主义一贯注重实用、强调行动的特点。

#### 四、结论：政治的终结？

治理理论虽然既体现了现代性也体现了后现代性，我们还是容易发现，对治理而言，扬直接民主而抑代议制民主，亲后官僚制而疏官僚制，地方治理的研究也比全球治理更实际和深入，因而，治理的后现代性的面孔显得更为清晰一些，现代性似乎只是残留的成分。这就引出本文最后提出的问题：深受后现代影响的治理理论，有可能为我们展现一个什么样的未来呢？

前面论及的治理理论所展现的对民主自治的渴望，对官僚政治的不满，这些值得肯定的地方都无需赘述。在下面的分析中，我们试图指出治理理论中也存在使社会非政治化的潜在危险。

一方面，如果治理理论过度亲近后现代主义，很可能染上后现代主义反政治、无政府之类的相关毛病。后现代主义对差异的颂扬和对一致的怀疑，往往有悲观情绪和犬儒主义之虞（尽管这在相当程度上是对现代性过分膨胀形成危机的反应），从而瓦解公共利益形成的基础，使得任何建设性的公共领域成为不可能，并进而削弱针对重大政治问题达成共识和采取集体行动的能力，这种使政治完全终结的做法无疑是不可取的。

另一方面，治理概念的产生及其运用也使人隐约觉得它的反政治倾向，这并不是因为它力图用“治理”取代“统治”的传统话语地位，而是基于这样的事实：治理概念首先由世界银行提出的，而不遗余力倡导治理的也是世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织等这些鼓吹经济全球化、代表跨国公司利益的经济组织。这其实反映了随着全球化进程的不断加深，跨国公司权力与日俱增，在“小政府，大社会”的改革旗号下，跨国公司不仅掌握了大量的经济资源，而且逐渐控制了政治话语的主动权，治理是否存在为跨国公司逃避社会责任和政治监督作辩护的可能呢？至少从目前跨国公司成功地（或者说部分成功地）将公众的视线由贫困、教育、就业、环保这些实质性的问题转移到生产率、证券市场、公司业绩、世界500强等漂亮的经济话题上来看，这种担心不算是杞人忧天。“没有什么比公司扩张的过程更能削弱公共领域的基础，抽取政治话语的精华了。”[18](p.12)而且，“一个完全非政治化的公共领域有助于公司的统治，在这种公共领域中，华丽的奇观和声色犬马取代了严肃的政治讨论，取代了真正的民众参与”[18](p.15)。

最后，在全球化时代中兴起的治理理论，与种种我们已不陌生的“主权终结论”、“民族国家消亡论”一起，继续削弱绝对主权，消解着现代性。而在围绕现代性与后现代性的争论结果尚不明朗的今天，具有明显后现代倾向的治理理论，提出了由“统治”变为“治理”，由“善政”转向“善治”，既给人们带来了未来处理公共事务新的模式和新的希望，又给人们带来一些疑问和困惑。它在解决旧问题的同时，又会带来哪些新的问题呢？这种范式的转变是值得尝试的吗？这些问题，只有靠治理理论及政治学本身的深入研究才能做出令人信服的回答。

（本文是作者向2002年10月在江苏徐州召开的全国第二届政治哲学学术研讨会提交的论文。感谢常士訚教授在会上、施雪华教授在会后提出的批评性意见，当然，对文章中可能存在的错误与不足作者要负全部的责任。）

### [参考文献]

- [1] 罗伯特·达尔.论民主[M].北京:商务印书馆,1999.
- [2] Frissen. Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State[M]. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1999.
- [3] 皮埃尔·德·塞纳克伦斯.治理与国际调节机制的危机[A].俞可平.治理与善治[C].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [4] 托克维尔.论美国的民主:上[M].北京:商务印书馆,1988.
- [5] 敦恩.非营利组织与民主[A].刘军宁.市场社会与公共秩序[C].北京:三联书店,1996.
- [6] 阿里·卡赞西吉尔.治理和科学:治理社会与生产知识的市场式模式[A].俞可平.治理与善治[C].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [7] 盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [8] 韦伯.经济与社会:下[M].北京:商务印书馆,1997.
- [9] 彼得·布劳,马歇尔·梅耶.现代社会中的科层制[M].上海:学林出版社,2001.
- [10] 托克维尔.论美国的民主:下[M].北京:商务印书馆,1993.
- [11] 乌·贝克,哈贝马斯.全球化与政治[M].北京:中央编译出版社,2000.
- [12] Commission on Global Governance. Our Global Neighbourhood[DB/OL]. [http://www.libertymatters.org/news/page\\_41.htm](http://www.libertymatters.org/news/page_41.htm), 2003-01-03.
- [13] 何增科.全球公民社会引论[J].马克思主义与现实,2002,(3):31-40.
- [14] 大卫·赫尔德.民主的模式[M].北京:中央编译出版社,1998.
- [15] 汉密尔顿,杰伊,麦迪逊.联邦党人文集[M].北京:商务印书馆,1980.
- [16] 托尼·麦克格鲁.走向真正的全球治理[J].马克思主义与现实,2002,(1):33-42.
- [17] Jan Kooiman. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity[A]. Jan Kooiman. Modern Governance: New Government - Society Interactions[C]. London: SAGE Publications, 1993.
- [18] 卡尔·博格斯.政治的终结[M].北京:社会科学文献出版社,2001.

[责任编辑 曾建林]

### Modernity and Post-Modernity in the Governance Theory

YU Jian-xing, LIU Da-zhi

(Department of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou, 310027, China)

**Abstract:** The rise of governance and global governance is a signal that we are continuously making hard efforts to pursue a good public life and political order. Today, when postmodernism is having more and more impact on politics, we can also perceive modernity interwoven with post-modernity in governance theory not only through analyzing the complicated relationship between governance and the traditional political discourses such as democracy, bureaucracy, but also through discussing two branches of the governance theory itself: global governance and local governance.

The debate about direct democracy and indirect democracy indicates a dilemma which has puzzled us for a long time. That is, we have to face an unavoidable tension between providing citizens opportunities to take part in politics and making timely decisions to solve problems efficiently when we are going to design any political system. The rise of the governance theory can be viewed as a trial

breakthrough in such a democracy dilemma. Governance theory doesn't discard representative democracy entirely but amends it by increasing the elements of direct democracy within a framework of representative democracy. After all, representative democracy as a great achievement in the development of modernity reflects the great advances of mankind and it indicates that we can depend on our reason to organize a good public life in a large domain successfully. At the same time, governance tends to have greater esteem for direct democracy, as does postmodernism. This direct democracy mode advocated by governance theory, however, is not exactly the referendum in ancient Greece. It is such a mode that people can widely take part in the local or community affairs and make decisions or even implement decisions by themselves.

As far as bureaucracy is concerned, both the governance theory and postmodernism consider it as an outdated concept of modernity. In the post-industrial society, complexity, contingency and differentiation are increasing more dramatically than ever before. The idea that we can achieve a grand goal in controlling or administrating the whole society totally only by depending on such single means as government or market is becoming more and more problematic. Bureaucracies will no longer work well. Nevertheless, governance theory and postmodernism regard complexity, contingency and differentiation as normal and given circumstances in which we establish systems and make decisions, not obstacles that must be overcome. So, decentralization, autonomy, network governance and business methods in public administration are necessary. On the other hand, governance can't throw away bureaucracy absolutely, for most organizations participating in governance have to deal with specialization and cooperation, harmony and control when bureaucracy may be a good choice.

Global governance that faces many unprecedented handicaps tries to build up an ambitious universal theory based on such basic concepts as global civil society, world democracy, global identity and international NGOs to develop a desirable global political mode. Such grand narrative told by global governance is one of the typical characteristics of modernity. On the contrary, local governance is a type of a small narrative, which tends to do some regional and trivial empirical researches on governance instead of exploring a uniform governance mode or governance framework that can work well in any circumstances. So, local governance reflects more characteristics of post-modernity, such as pragmatism and differentiation. Finally, governance theory that is deeply affected by postmodernism may lead to an anxious sequence such as the end of politics.

**Key words:** Sovereignty; governance; modernity; post-modernity; democracy; bureaucracy; global governance