

理解“治理”:二十年回眸*

R.A.W.罗茨 著 丁方达 译 丁 煌 校译

中图分类号: D63 文献标识码: A 文章编号: 2095-5103(2016)05-0005-(13)

一、差异化政体概述

有个世界著名的摇滚乐队曾经唱到“二十年前的今天……”。正是在二十年前,我撰写了《理解“治理”》这本书。中国人民大学出版社拟于2017年出版本书的中译本。由于这个缘故,我再度对此书进行审视(参见Rhodes 2007)。

我喜欢用“差异化政体”这个词,它概括了我所叙述的英国治理。英国治理还被描述为“英国-治理学派”(Marinetti 2003)和“治理叙事”(Newman 2005)。马什(2011)称之为“正统的新观念”。通过探讨中央集权制国家、议会的最高权威、强大的内阁政府、部长的职责、多数党控

制行政部门以及制度化的对立等核心思想,我们可以更好地理解英国政府的议会政治模式(The Westminster model of British government)(参见Rhodes and Weller 2005)。《理解“治理”》及其差异化政体的叙事对英国政府的议会政治模式这种说法提出了质疑。其核心思想是政策网络、核心领导层(the core executive)、国家空心化(hollowing-out)和治理。本文认为,英国已经出现从一个单一制国家的政府向通过网络治理和运用网络治理的转变(参见罗茨1999)。自二十世纪八十年代以来,差异化变得更为普遍,而且在后来的数十年里英国政府专属的职能及其范围已经发生了重大变化。网络数量成倍地增

*本文系《领导科学论坛·国家治理评论》杂志的约稿。本文吸收了拙著(2017a)和(2017b)相关章节的内容。本文是专为中国的读者而应约撰写的。我要感谢《领导科学论坛·国家治理评论》主编、武汉大学的丁煌教授,他不仅将《理解“治理”》这本书译为中文,为本书的出版奔波,而且还提供我这个机会为中国读者撰写此文。

作者单位: R.A.W.罗茨,英国著名公共管理学家、公共治理理论的主要提出者之一、英国南安普顿大学政府与国际关系系资深教授; Email: r.a.w.rhodes@soton.ac.uk。

译者单位: 丁方达,北京大学政府管理学院; 北京 100871; Email: bobking1224@163.com。

校译者单位: 丁煌,武汉大学政治与公共管理学院; 湖北 武汉 430072; Email: dhfx@whu.edu.cn。

长,国家的掌舵能力越来越受到限制。集权化和控制并不完备,我们最好将英国视为一个差异化政体。

针对差异化政体及其政策网络、国家空心化、核心领导层以及治理等核心思想,读者已经提出了很多批评。作者当然要感谢读者,在学术界,提出批评就是表示尊重,因为你的书已经被别人阅读,而且其中的观点值得加以评论。然而,在这些争论中,我常常感到自己只不过是一个“编剧”,不能对自己的文本进行权威性的解读。相反,它永远是由每位读者时而书写的(Barthes 1977:146-6)。它一再获得阐释与再阐释,结果最初的观点已经无法辨认。作者的意图也荡然无存。我不想放弃自己的原意,因此我撰写了这篇文章。事后来,许多批评过于老道,甚至是以自我为中心,因此我并不想试图对上述批评逐一做出回应。相反,在本文中,我只聚焦于人们围绕“国家空心化”和“治理”这两个最受关注的概念而进行的各种争论(Rhodes 2017a)。

二、国家空心化

在《理解“治理”》一书中(1997a;以及 chapter 3),“国家空心化”指的是英国政府当时已经发生的或正在发生的许多变革。我认为英国这个国家已经被从上方(欧盟)、下方(市场化和网络)以及左右(国家机构以及那些类似国家机构的组织形式)并且通过公共部门的改革而被掏空了。批评我的人质疑已经发生了这样的变革,质疑这些变革已经产生效果,削弱了中央政府掌舵的能力。在这一小节中,我将重点描述自《理解“治理”》这本书出版以来在经验上所发生的变化。我重提市场化、欧盟、服务供给以及公共部门的改革等话题,力求证明我的诸多思考仍然是恰当的。当然,对国家空心化进行诊断的人并非只有我一个人(参见 Frederickson 1996;

Jessop 2004; Milward and Proven 2000)。他们后来对此主题提出了种种责难,令人惊讶(参见 Peters 1994)。有鉴于此,在下一节中,我将考察治理对国家的影响。

在经历了“黑色星期三”或者说在英国于1992年9月16日退出欧洲汇率机制之后,英国经济于1997年开始复苏。退出欧洲汇率机制的决策使英国损失了33亿英镑,并且导致了经济衰退。然而,到1997年,经济持续增长,失业不断减少,通货膨胀走低。对于保守党来说,不幸的是,他们并没有因为经济的复苏而受到人们的好评。他们只获得了30%的选票,就要失去权力。保守党执政十八年,他们声称要重新划定国家的边界,这些都使我形成了具有独到见解的看法。

在新工党于1997年赢得大举之后,托尼·布莱尔保留了许多新自由主义的公共部门改革议程,但是其内阁的财政大臣戈登·布朗却不相信这个保守派国家。受其保护,公共支出在二十一世纪初稳步增长,高峰时达到GDP的47.4%(Keynes and Tetlow 2014)。同样,公共部门的就业率自二十世纪末到二十一世纪初再度上升。官僚体制重现。然而,随着2010年保守党领导的联盟出现,上述两种趋势得到逆转。公共开支被削减,到2014年下降至44.4%。尽管健康服务和教育事业继续受到保护,但是公共部门的就业率也从二十世纪初的平均20%削减到2013的14.8%(Cribb et al. 2014:36)。财政研究院对经济状况进行了权威性的评述。(参见<http://www.ifs.org.uk/>) 预算处是另一个获取数据的权威渠道。(参见<http://budgetresponsibility.org.uk/category/publications/>。亦参见:www.hm-treasury.gov.uk/psfststatistics.htm。)

尽管有些产业出售给了私人企业,但是在新工党、联合政府以及卡梅伦政府执政时期,私有化的进程更为缓慢。自2010年以来,最大的

发展趋势是合同外包(contracting-out)的增长。鲍曼(Bowman)等人把此类增长描述为正在显现的“特权国家(特许经营状态)”。他们援引加什等人的研究估算这一公共服务行业每年的营业额会高达约1000亿英镑,其中三分之一都会流向独立供应商(参见Raco 2016)。有些专门从事批量发包合同与管理的全球公司应运而生。例如,G4S, Atos, Capita, 以及 Serco 等公司。实际上,《开放式公共服务》(Cabinet Office 2012:13)上的年度最新报道就明确指出:

在我们正迈进的这个世界里,所有为公众服务的人都有权利被称作公务员——无论他们工作的组织是传统公共部门的各种机构,还是独立的信托公司、员工互助组织、私有企业,或者是社会机构或社区群体。全心全意提供优质的公共服务应当被认为是公务员的标志,无论他效力的是哪种类型的雇主。

国家与这些巨型公司之间的关系是相互依赖的。公司依靠的是纳税人的钱,而发包合同并实行监控的政府则“剥夺了自身先前用以提供商品和服务的制度资源和智力”(Bowman et al.2015:5)

公共支出的减少和公共部门就业率的降低以及特权国家的发展,这些都是以所谓的经济紧缩话语为基础的(Blyth 2013; Johnson and Chandler 2015)。“当下结构性的预算赤字”就是明显的问题。其导因是前工党政府的支出、美国的次贷危机以及世界经济萎缩。管理精英都认同英国政府所面临的最迫切的问题是公共部门的债务规模。因此,多数党赞同英国必须削减开支,减少赤字;必须巩固财政。就玛格丽特·撒切尔执政时期的保守党政府而言,这种经济状况是残酷的现实;政府必须少做事,公共支出必须削减。又回归到“TINA”这个首字母缩略语了,即我们没有别的办法。健康和教育预算专款专用,因此福利支出和地方政府就成为预算削

减最多的领域。然而,欧洲货币一体化危机持续,经济增长缓慢,失业率居高不下,生产力低下,这些因素都会产生一定的影响,这意味着减少赤字的目标没有实现。政府公开宣布进一步削减公共支出,声称这事关2015年议会的生存。值得救助的穷人和老年人受到保护。不值得救助的穷人(其他的每个人)就为“巩固财政”这一婉转的礼貌表述买单。卡梅伦执政时期就出现了“对占人口三分之一的社会底层的强烈冲击”(Toynbee and Walker 2015:3)。或者用报纸上的大幅标题语言来表述,秘诀就是“越贫困,公共服务就越糟糕”(The Guardian, 8 December 2013)。

谈论紧缩,人们关心的不仅是巩固财政,而且还有那种由来已久的要建立新自由主义保守派国家的理想。正如贝尔(2014)所指出的那样,正当性——自由市场、小国家、低税收、严格界限、从严惩处、生态-欧洲怀疑论——现在是保守党之坚实核心的安乐窝。因此,特权国家是创建和管理最小国家这张蓝图的组成部分。它包括将权力集中在首相和核心部门的手里。由于存在多种多样的市场,中间机构被废除或者被越过。服务流向外部或者私有化。管理者开始获得授权。新型准市场受到绩效测量体制的调节,后者也旨在通过向公民提供更多的信息来促进选择。由于新自由主义观念、经理人观念以及新保守主义观念的影响,看来会出现一种连贯的“新治理”叙事(Bevir and Rhodes 2016)。这幅蓝图自2010以来已经成为政府政策中的坚实核心。它也使有关核心政府能力的问题凸显出来。正如鲍曼等人所指出的那样,“特权国家在社会上是浪费的,在行政上是低效的”。企业“博弈契约制和税收体制”,而国家只有“有限的组织能力”对这样的博弈进行调控(Bowman et al. 2015:6)。

换言之,围绕国家空心化这个主题,人们会继续提出一些有关国家的作用与边界的重要问

题。二十一世纪最初的十年间,公共支出、公共部门的就业以及私有化等方面的发展趋势表明我的观点仍然是恰当的,值得重视的。因为我所描述的是保守党政府在二十世纪八九十年代的鼎盛时期,所以我没有考虑政党之间不同的信念可能会产生的影响。它不是写在纸上的观念。新工党吸收了新自由主义议事日程的某些特征,而埃德·米里班德领导的工党反对党则坚持经济紧缩的叙事。然而,坚持最小政府这一新自由主义信念的主要还是保守党,工党设想的则是核心政府继续发挥作用,甚至发挥决定性的作用。特权国家身着新衣正在变得空心化。正如在撒切尔和梅杰执政时期,保守党政府继续掏空中央政府。

对于上述观点,有人会立即反驳说,政府权限小了,但是权力大了。但是近来的所有变革却在中央和地方两个层面瓦解了公共官僚机构,尽管这些公共官僚机构提供的管制能力有限。变革没有使特权国家受到控制,它甚至左右不了结果。英国政府对英国在欧盟的主权问题是否具有很大的影响力,这一点也不明显。实际上,正是由于缺乏这样的影响力,人们才纷纷要求举行公投,后来英国脱离了欧盟。欧盟影响力的提升实际上是有其原因的。克利夫顿(Clifton 2014)就认为公共服务的供给正在被欧洲化,因为许多服务越来越被视为经济性的,因而在欧洲委员会的权限之内。例如,作为连接苏格兰诸岛的生命线,有政府补贴的轮渡服务是受制于竞争法则的经济性服务吗?欧洲委员会认为此类服务是经济性服务,因此苏格兰政府不得不引入竞争性投标。在一般人看来,轮渡是一种无利可图的社会性服务,几乎没有什么竞争性。但这无关紧要。欧洲委员会已经成为一名政策企业家。我们已进入“束身国家”的时代。同样,理查德森(2012:12)也认为欧盟已经“获得了高度的主权,这样

它看上去就很像是个国家”。莫菲特(Morphet 2013:201)断言欧盟“形塑了英国公共政策的核心领域……而且随着集权范围的扩大,影响力也因此增强”。在英国脱离欧盟之前,英国一直是一个怀有戒心、若即若离的欧盟成员。用莫菲特的话来说就是,英国是接收欧盟制定的政策而不是参与政策制定的过程。这可不是一个强国的治国之道。

二十世纪八九十年代盛行的新公共管理变得如此包罗万象,它失去了独特的意义(Pollitt and Bouckaert 2011)。新公共管理成为公共部门改革的同义词。公共部门的改革已成为常态,因为一届又一届的政府都在为解决他们无法精确界定的问题而努力寻找无法清楚阐述且尚未找到的办法。一名昔日的高级公务员指出,布莱尔令他周围的公务员感到困惑。关于公务员制度,他不知道自己需要什么。结果是,他们说:“告诉我你想要什么,我们就去做什么。”但是他仍然是一会儿这样说,一会儿又那样说。理查德·威尔逊感到,首相变来变去,让人无所适从。(转引自 Hennessy 2000:9)

因此,创新方案来去匆匆。胡德和洛基(2007:59)认为我们已经产生了“公务员制度改革综合症”,其表现为“创新方案来去匆匆,方案之间相互重叠,互不参照,留下一堆风格各异、数量不等的残渣”。布莱尔对公共部门改革的评论很有名:“你知道,大家都试图使公共部门和公共服务有所改变,而且,你知道,在执政两年后我背上了污点,天知道,为期再长一点儿,情况又会怎样?”(Blair 1999)

布莱尔的问句也许有些夸张,因为经过几年之后人们会对公共服务变革的步伐感到更加沮丧。管理改革的目标旨在减少公共服务上的自由裁量权,增强其对政治领袖的回应性,然后的结果也许就是“工作完成了”。如果改革的目标是3个“E”,即经济、效率、效益,那么,

情况充其量还是未经证明的。波利特(Pollitt)和鲍凯尔特(Bouckaert 2011:155)将改革的结果描述为“半瓶酒”,因为我们没有关于效率或者结果的数据。

无论我们喜欢用的词是“特权国家”“束身国家”,还是“空心国家”,有一个共同的线索可以将这些表述串联起来。这个共同的线索就是关于新自由主义经济思想后果的争论。因此,形形色色的私有化、欧盟成员身份、公共服务传送的新方式以及公共部门改革都改变了我们对国家以及对中央政府治理能力的认识。联合政府和卡梅伦所领导的保守党政府的改革蓝图再次强调了这些有助于我们认识国家的作用和边界的显著发展趋势。人们长期以来对国家核心掌舵能力的担忧一直都存在。在二十世纪九十年代,凯特尔(Kettl 1993:206-7)就曾经指出,由于合同-外包,政府机构感觉到自己“身处复杂的公-私关系之上”,它们对于这种关系的幅度可能只有模糊的认识。政府机构只具有“没有约束性的影响力”,但仍然要“对它们几乎没有实际控制能力的体制负责”。在二十一世纪最初的十年里,关于特权国家,人们争论的核心也是这种担忧。

很显然,从我对英国国家空心化的描述中不难发现,有一种新的关于经济紧缩和“新治理”的元叙事。当今的新自由主义国家已经出现,并且会通过不断的改革创新而不断地被重构。许多改革创新都根植于这样一些新自由主义思想,即:扩大私有化、解除管制、减少政府支出。我的著述中不断重现的一个主题就是变化中的国家作用,所要拷问的是国家是否已经退而要建立保守派国家,或者是国家是否正在公共治理中通过外包和并购其他资源来向外扩大其影响力。当然,上述两种情况都存在,但是,我关于国家空心化的最初描述对这两种情况都没有考虑。批评我的人也没有顾及这两种情况。

三、治理(Governance)

在《理解“治理”》(1997a:chapter 3)这本书中,我指出“治理”一词具有多种含义,例如,它可以指小国家、公司治理以及新公共管理(Kjaer 2004)。然而,我要明确一种含义以表明治理这个词有助于我们分析英国政府的变化。因此,治理指的是自组织的跨组织网络,其特点是相互依赖、资源交换、游戏规则以及明显独立于国家的自治。为了使我的用法区别于其他的用法,我采用“网络治理”这个速记词。对网络治理的批评者做出回应并不像当初可能看上去得那么直截了当,因为论题一直在不断演化。现在有三种主要的治理途径或者态势:网络治理、元治理以及去中心治理。我拟对这三种治理形式逐一进行考察,重点阐述治理对国家角色的影响。

(一)网络治理(Network governance)

有人对网络治理这种说法提出的质疑有点儿奇特,他们质问这种说法是否准确(Colebatch 2009; Hughes 2010)。坦率地说,网络的数量是否已经增长,或者说此类网络是否新颖,这些都不再是重要的问题。质疑者没有切中要害。我关注的主要是有关市场和网络之新观念的传播以及由此产生的国家角色后来发生的变化。托芬(Torfin)等人(2012:31-2)对待怀疑论的态度鲁莽尖刻。他们指出已经出现三种“不可逆转的变化”:利益攸关者期待他们能够参与合作性的政策制定过程;公共官僚机构会转变为“开放性组织……联合起来解决问题,互相协作提供服务”;相信网络治理是“取代等级制和市场的合理选择”。这些新观念已经产生了后果。

大多数批评者都很有见地、正确地聚焦于变化中的国家角色,不过,他们看到的是转变而不是国家角色的削弱。(例如 Bell and Hindmoor 2009; Jessop 2000; Kjær 2004; Newman 2005;

Marsh 2011; Marsh, Richards and Smith 2003; and Torfing et al. 2011.)举一个例子就足够了,我只想考察皮埃尔和彼特斯(2000:78,104-5 and 111; 1998; and 2009; Torfing, Peters et al. 2012)所提出的批评。他们的观点具有代表性,而且不能否认的是,他们都固执己见。他们都认为转向网络治理可以“加强公众对社会的控制”,因为政府会“重新考虑政策工具的调配”。他们还认为,“强制性政策工具或者规制性政策工具不再那么重要了……‘更软的’工具变得更为重要”;例如,政府的角色是掌舵而不是划桨。简言之,国家并没有被掏空,而是通过规制诸如市场和网络等治理结构,调配和运用间接控制手段进行治理来重申其特权地位。国家一直都没有衰落。皮埃尔和彼特斯认为这些变革不是零和博弈,而且治理加强了国家对公民社会的控制(Pierre and Peters 2000:78)。

似乎我又成了一名“编剧”,我受到质疑仅仅是因为一些更为极端的曲解。我需要做些许澄清,这样我们才能继续探讨下去。

首先,我赞同沙皮夫(1997:38 and 40)的观点,即:尽管等级制的合作“仍然是一种相对罕见的现象”,但是部门之间的自我合作却在“等级制的阴影下”发生了,因为等级制的结构“规定了有可能出现协商的场境”。这里没有什么新鲜之处,因为我不仅阐述的是拙著中(Rhodes 1986:4-7)认为等级制仍然重要的观点,而且我认为,无论是在英国政府中(Rhodes 1994)还是在澳大利亚政府中(Davis and Rhodes 2000),官僚制仍然很重要。

其次,有人说我的观点极端(Torfing et al. 2012:3)。根据我所发表的观点,此类说法难以自圆其说。在拙文(Rhodes 1997b)中,我指出政府不得不在官僚体制、市场以及网络这三种主要的治理结构中作出选择。这是我在二十世纪九十年代中期撰写的系列论文之一,坦率地说,

我应该将其收录到《理解“治理”》(Rhodes 1997a)这本书之中。这样就可以避免一些对我观点的误解。因此,为了消除这些误解,我重申自己的观点:英国政府正在寻找一种新的“运行模式”,而且这种寻找不仅包括在各种治理结构中做出选择,而且还包括对其结构和管理策略进行调配”(Rhodes 1997b:48)。

没有哪种治理结构在任何情况下对任何服务都行之有效。因此,问题不在于市场和等级制比网络更好,而是要在网络运行最佳的情况下对其进行管理(Rhodes 1997b:48-9)。

实际上,1997年发表的那篇论文的题目为“关键在调配”,可能会表明我认为国家的核心任务是通过对市场、等级制和网络等进行调配来掌舵。托芬等人(2012)以及皮埃尔和彼特斯(2000 and 2009)认为,除了“从政府到治理”这个吸引眼球的用语之外,人们无法理解我观点中的核心思想。例如,托芬等人将治理的互动形式界定为:众多具有不同利益的社会政治行动者借以进行互动的复杂过程,以便通过调动、交流和运用各种思想、规则和资源来形成、促进和实现共同目标。

尽管他们强调国家的核心角色,但是上述定义并没有特别强调命令和控制。相反,他们强调复杂性、共同目标和去中心化是这一定义的三个重要特征。尽管政府“常常扮演着推动者和管理者的关键角色,但是在公共政策的制定中存在的不是特权中心,而是许多相互竞争的行动者和舞台”,(Torfing et al. 2012:15, ; Peters and Pierre 2009:92)此外,安塞尔(Ansell)和托芬((2016:552)承认有关自组织的看法是一个共同的主题,而不是某种极端的立场。鉴于我也认为国家并没有占据至高无上的特权地位,认为关系是不对称的,认为政府可以不完全地掌舵,因此很难看出他们的观点与我的观点有什么不同。尽管我承认由于其他人只聚焦国家而将其他一切排斥在外,因此我把重点放在非国

家行动者的角色方面,但是很难看出我的观点与许多批评者的观点有什么截然的不同(a slip of Rizta Paper)(参看 Peters 1994)。

(二)元治理(Meta-governance)

元治理是“一个伞状概念,它描述了网络治理的新世界中国家的作用及其特有的政策工具”(Bevir 2013:56)。由于网络治理强调的是网络的自组织和国家控制的侵蚀,因此其批评者寻找让国家回归的途径。元治理就力求做到这一点。它指的是国家在确保治理中的合作和运用非正式的掌舵形式时所扮演的角色。就网络治理而言,元治理呈现出多种形式(Sørensen and Torfing 2007:170-80)。然而,这多种形式的元治理都共同关注的是治理博弈的设计和治理博弈规则的确定;关注的是国家现在为组织、政府和网络掌舵而非通过国家官僚机构直接提供服务或者叫划桨的多种方式。这些其他的组织承担了许多治理工作;它们执行政策,提供公共服务,有时甚至会进行自我调控。国家要治理的是那些治理公民社会的组织,即“政府与治理的治理”(Jessop 2000:23)。此外,这些其他的组织在一定程度上典型地具有独立于国家的自治权。它们往往是志愿者团体、私有企业团体,或者是与核心主管部门相分离的政府机构或政府基层单位。因此,国家不能只采用政府官僚机构中行之有效的工具去治理这些组织。

托芬等人(2012:156-9; and chapter 7)指出,传统公共服务的角色要用“管理和促进互动性治理的元治理者”的作用加以补充(而不是替代)。元治理者的任务就是要“用亲自动手干预来平衡网络自治”。他们有多种具体的方式来实施这种平衡活动。他们成为对官僚制、市场和网络的调配进行管理的“元治理者”,有几种方式可供国家用来为参与治理的其他行动者掌舵(参见,如 Jessop 2000:23-4; Torfing et al. 2012: chapter 7)。首先,国家可以为其他行动者确定博

弈规则,然后让他们在这些规则之内做其想做的事情;这些行动者是“在等级制的影子下”行事的。因此,政府可以重新规划市场,重新调整政策部门,或者修改宪法。其次,国家可以通过讲故事的方式甩手掌舵来补充直接插手的干预措施。国家可以在相关行动者之间组织对话,增进他们对意义、信念和身份的认知,进而影响他们的思想和行动。再次,国家可以通过分配诸如资金和权力等资源来掌舵。国家可以扮演一种跨界的作用,可以改变网络中行动者之间的平衡;国家可以在出现冲突时充当上诉法院的角色;国家可以重新平衡治理结构的调配;国家可以在网络治理失败时挺身而出进行干预。当然,国家不必采用一成不变的单一方式进行元治理。最后,公务员具有一种小政治角色,他们可以参与政策的宣传以及与政治家结成联盟。国家可以因地因时制宜(要了解更多网络化管理技巧的清单,可参见罗茨 2015 的文献以及文献 2017a: chapter 5)。

因此,政府公务员要掌握一套新的技能,他们需要管理网络复杂的非常规问题,政策和关系,也就是元治理、跨界以及合作领导。他们的主要任务就是对官僚制、市场以及网络之间的调配进行管理。虽然谈论这些要求“成熟文化转变”的新技能可能跨度太大,但是公共服务的确实需要这些新的技能(Goldsmith and Eggers 2004, 178; cf. Rhodes 2016)。

尽管网络治理与元治理各有偏重,但是这两波治理浪潮却具有一些共同的特征。首先,元治理的倡导者认为网络治理的特色是理所当然的。他们认同网络的特点就是信任。他们认同国家越来越被分裂为以几个不同的利益攸关者为基础的网络。他们认同国家与公民社会之间的边界变得越发模糊,因为相关的利益攸关者要么是私人组织要么是志愿者组织。因此,杰索普(Jessop 2000:24)承认“国家不再是至高无上的

权威……国家的等级制越来越少,权力越来越分散,统制经济越来越少”。关于治理特点的描述,元治理和网络化治理都带有现代派-经验主义的色彩。

其次,虽然元治理分析承认非政府行动者既重要又可以自我调节,但是它认为国家要对那种自我调节实行宏观控制。国家要对参与治理的其他行动者进行治理。换言之,元治理要通过重塑其治理角色来预示国家的回归;它正在“使国家(再度)回归”(Jessop 2007:54)。这种向国家的回归为元治理实践提供政策建议开创了机会。网络治理和元治理都关注对服务供给网络进行(直接和间接)管理的问题。这些批评者是否重塑国家尚存在争议。网络治理的倡导者明确认为国家对治理结构的调配进行管理并且运用间接的外交策略为网络掌舵(Rhodes 1997b:50-51)。在过去的十年里,有关网络掌舵的文献激增(see Rhodes 2017a:chapter 5)。网络治理和元治理都把政府部门、地方政府、市场以及网络视为政府可以使用正确工具进行操控的固定结构。两者都力求增强国家对等级制、市场和网络的调配进行管理的能力,力求增强国家管理者为这些结构掌舵的能力。

最后,元治理和网络治理这两种叙述手法依靠的都是一个物化的结构概念。网络治理的倡导者公开承认自己是现代派的经验主义者,他们的结构概念明显地根植于社会科学的功能差异化理论。元治理的倡导者仍然宣称国家是一种物体,一个结构,或者是一种社会形式。他们利用的是批判现实主义的认识论以及诸如“凸现”和“机制”这样的概念,这显然是为了防止对“物化”的指责(Jessop 2007; 以及 Rhodes 2017b:chapter 12)。

(三)去中心治理(Decentred governance)

去中心治理途径对网络治理和元治理的三个共同点都提出了质疑,它从根本上批评这两

种治理途径(参见:Bevir and Rhodes 2003; 2010; and Rhodes 2017b)。去中心治理方式认为,治理不具有像信任或者互惠这种本质主义特征,只有构建的、竞争性的和权变的家族相似点。去中心治理途径不寻求重复性模式,也不试图创建类型学,而是重点关注那些信念和行动受传统影响的行动者的日常实践。简言之,它从自上而下地关注重要精英的意图转变为自下而上地分析公民、基层官僚以及类似人群的信念和活动。它通过关注行动者自己对事件的解释,而不是诸如全球金融危机这样的外部原因,来说明治理模式的转变。出现困境,行动者就会改变信念,因而会不断进行再实践。去中心治理途径就是要探究这样的行动者使国家与公民社会的边界发生改变的各种途径。去中心治理理论拒斥那种把国家视为物体并且把治理视为凸现结构的观点。去中心治理理论是一种“无国家的(Stateless)”理论,因为它拒斥这样一种将国家视为一种先在因果结构的观点,这种先在的因果结构可以被理解为自主地独立于人们的信念和行动而存在并且对人们的信念和行动具有因果影响。众多有意义的行动凝聚为权变并且不断变化的竞争性实践,国家只不过是此类行动的统称。去中心治理理论通过发现人们讲述的叙事或者故事强调一种更为不同的国家权威及其实践的观点。(关于去中心治理理论,参见 Bevir and Rhodes 2010; and Rhodes 2017b. 去中心治理理论的批评者包括:Finlayson et al. 2004; McAnulla 2006; and Hay 2011.)

因此,认为国家是铁板一块地对自身和公民社会实行控制的想法始终都是一个神话。这个神话遮蔽了一个现实,即:由于各种行动者权变的信念和行动而在国家与公民社会边界产生的各种政府实践,并没有受到国家这个中心的控制。国家绝不是铁板一块,它始终会与他者进行协商。政策产生于组织和个体网络中的相互

作用。规则模式横跨公共部门、私人部门以及志愿者组织。国家与公民社会之间的界限变得模糊了。跨国的和国际的联系与流动始终会跨越国界。简言之,国家权威在千姿百态的日常实践中通过千差万别的方式不断地被重塑,不断地被磋商,不断地被驳斥。

当我们运用去中心的途径界定或者概述“治理”时,它应当被表述为一组“家族相似性”。诚如著名哲学家维特根斯坦(2001[1953]:17-20)指出的那样,像“游戏”这样的普通概念应当通过重叠和交叉的各种特征加以定义,就像一个家庭的成员之间相像一样——他们的身材、眼睛的色彩、走路的姿态以及性格特征。他考察了多种游戏实例,质疑游戏都具有某一种或某一组属性,如技巧、娱乐、获胜、失败,质疑通过此类属性我们就可以定义游戏概念的观点。相反,他认为这些游戏在各个细节上都显示出一种相似性网络,因此,尽管没有一个特征是所有游戏都共同具有的,但是这些游戏却是相互关联的。

我们不会因为找到某种其适用性一目了然的理论或者规则就把握了此类家族相似性。要把握家族相似性,我们就要能够解释为什么某种理论或规则在一种情况下适用,而在另一种情况下却不适用;要能够与其他情况进行类比;要能够指出纵横交错的相似性。我们关于“治理”的知识类似于维特根斯坦所描述的关于“游戏”的知识。它“完全体现”在我们对各种治理情况进行描述,从而表明为何其他情况会被认为与这些情况相似,进而指出我们不太可能把其他情况也描述为治理对象。

形成治理特点的某些家族相似性是从对行动意义的关注中派生出来的,适用于所有类型的规则。首先,去中心治理途径强调的是一种差异化更强的关于国家权威及其行使的观点。处于特定环境中的行动者信念不同会引发各种行

动和政治斗争,所有形式的规则都是此类行动和斗争的权变产品。

其次,去中心治理途径表明的是,这些日常的治理实践起因于处在特定环境中的行动者,他们的信念和行动受传统影响并且表现在叙述中。在每个政府部门,我们都可以识别部门传统,它往往体现在仪式和例行公事上。例如,英国的公务员被社会化为议会制模式的广义概念,例如,部长的职责、公务员特定的行事方式。又如,英国的公务员被社会化为一种职业观念,因此需要了解可以接受的条条框框(Rhodes 2011:59-61; 284-5; and chapter 7)。治理并不是一套既定的特征。它是人们用来建构、表达和解释传统、困境、信念和实践的叙事。

去中心治理途径还可能会有助于凸显第三种家族相似性,这种家族相似性是英国治理的特点,但却是其他时间或地点的规则模式中所不具有的。在英国,保守党和新工党的新自由主义改革已经产生了从等级制向市场,从市场向网络的转变。虽然这种转变得到了广泛的认可,但是去中心治理途径却认为,这种转变表现形式多种多样;它是一种在不同国家传统之间可能并且的确有所不同的权变调配。

去中心治理的第四种家族相似性就是位于中心的国家已经采纳了一种更少直接干预的角色和一套更加多样化的工具箱。去中心治理途径认为,掌舵、协调和管制可以采取多种多样不直接干预的形式,可以使许多非国家行动者参与。我们发现,治理具有多种新形式。

去中心治理途径强调,家族相似性不仅有助于对治理进行一般描述,而且有助于对英国治理进行更为具体的描述。它强调多元化、国家的建构本质、治理结构的摆动调配以及自组织的网络。然而,它不承认治理在特定情况下所采用的具体形式具有任何逻辑。因此,去中心治理途径解决了早期关于国家变动不居的那些叙述

的理论困难。它避免了这样一种不可接受的观点,即:认为是制度规定了制度里个体的行为,而并非制度是个体行为的产物。它不使用诸如“路径依赖”这种无济于事的词语,而是分析由特定环境中的行动者的信念和实践所产生的变化。它使政治学家得以运用传统这个概念去解释人们是如何坚持信念和开展实践的,从而提供了聚合性研究。

在学术界居支配地位的主流观点和官方的观点都认为,网络是由国家管理的结构,并且它是加强国家控制的一种手段。去中心治理途径对这种观点提出了质疑。相反,它重视地方性网络和地方性知识。它认为地方性网络受到国家中心的监控或者指挥时就不再是地方性网络了。实际上,当网络受到国家中心的管理时,横向关系就转变为纵向关系。我们最好把这种关系描述为进行官方协商;至少这种词没有蕴含着任何地方自由裁量权或者地方所有权的意思。但结果是国家中心对地方网络的管理对地方网络自治性、独特性和有效性构成了威胁。这种威胁之所以会产生,是因为任何形式的治理都是各种实践的产物,而这些实践本身又由众多的个体组成,他们根据自己由于身处多种传统和应对各种困境而形成的信念行事。因此,去中心治理途径认为治理是自下而上出现的,并且认为国家中心的干预会破坏自下而上的治理构建,结果会产生阻力,造成意想不到的后果。

四、结语:差异化政体再审视

差异化政体认识到在英国的议会政治模式与英国政府的重大变化中存在的重大经验差距。英国集权化议会制政府的观念和实践与差异化政体的观念和实践存在冲突,差异化政体关注的是由此产生的困境。它为探讨政策制定和政策执行所面临的主要问题开辟了新的研究

途径。我们最好把“差异化政体”这种说法看作是对英国传统议会政治模式的一种矫正。我使用“差异化政体”旨在开发一种新的认识方式,将国家权威与其同公民社会的关系结合起来加以考察。简言之,《理解“治理”》这本书引人思索,它提出的许多问题仍然使学者和实践者奔波忙碌,因为这种叙事不仅仅是学者之间相互转述的故事。人们很难明确区分学术评论家与精英行动者。关于体制的运行方式,学术评论家和精英行动者具有共同的观点和假定。这些形象或组织视角已是众所周知。就治理而言,情况也是如此。精英行动者谈论整体性治理和联合政府(Bevir 2005: 29-30 和 48-51)。这对于实践者也具有启发性。

在本文中,我始终都明确指出我的分析聚焦的是英国政府。然而,这种研究途径已经很好地传到西欧工业发达的民主制国家以及澳大利亚和加拿大这样的议会民主制国家(Elgie 2011)。然而,它会很好地传入中国吗?就其具体细节而言,我对差异化政体的描述与中国的现实并不相关。但我要指出,由于这种研究途径具有启发性,因此细节无关紧要。关键的问题在于治理研究是否会提出关涉中国政府的新问题。

治理的研究之所以提出了一些与中国的治理直接相关的问题,其原因在于它强调得是关于国家权威及其行使的一种差异化观点。在中国这样一个幅员辽阔、民族和方言众多的国家里,在首都北京行之有效的措施在其他地方很可能会产生意想不到的后果。省、市以及自治区内部以及相互之间是否存在政策执行的赤字(deficits)? 这样的变化是地方所做的有价值的“修正”还是“错误”?治理提出了关于国家与公民社会之边界正在发生变化的问题。治理没有本质的特征;它是对不同国家传统之间可能会并且的确有所不同的家族相似性进行的一种权变调配。因此,相关的问题不是中国的治理是否

与英国的治理相似,关键在于如何在中国建构治理观念,由谁建构,在哪种传统背景下建构?这种关于国家与公民社会之边界的问题之所以具有相关性,其原因在于中国也在地方试行协商民主。由于治理关注的是治理结构的调配,所以它要探讨等级制、市场以及网络最佳运行的条件。鉴于中国政府十分关注有效的公共服务供给,所以,在中国探讨网络何时发挥作用就如同在英国一样具有相关性。如果网络被视为传送服务的一种有效机制,那么对那些网络的高效管理就很重要。你如何为一个网络掌舵(罗茨 2015)?如果有效的管理要求地方性知识,那么收集和利用这种知识的最佳途径是什么?如果有效的网络管理要求间接的、不直接干预的掌舵,那么中国政府会退而依靠轻柔的管制吗?如果地方性网络具有较大的自由裁量权,这对官员腐败会产生什么影响呢?简言之,我所描述的治理视角有可能会提出具有启发性的中国治理问题。超越分歧,这种研究视角可以为中国的公共管理专家提供一个很长的研究议程。

References:

- Ansell, C. and Torfing, J. (2016) 'Epilogue: the Current Status and Future Development of Governance Theories', in Ansell, C. and Torfing, J. (Eds.) *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 551-59.
- Bale, T. (2014) 'Inside the Tory mind', *Progress*, 3 February 2014. Available @: <http://www.progressonline.org.uk/2014/02/03/inside-the-tory-mind-2/>. Last accessed 8 July 2015.
- Barthes, R. (1977) 'Death of the Author', in his *Image-Music-Text*. New York: Hill and Wang, pp. 142-8.
- Bell, S. and Hindmoor, A. (2009) *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir, M. (2005) *New Labour: a Critique*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Bevir, M. (2013) *A Theory of Governance*. University of California, e-Scholarship, GAIA Books. Available @: <http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>.
- Bevir, M. and Rhodes R. A. W. (2003) *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (2010) *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (2016) 'The "3Rs" in Rethinking Governance: Ruling, Rationalities, and Resistance', in Mark Bevir and R. A. W. Rhodes (Eds.) *Rethinking Governance: ruling rationalities and resistance*. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 1-21.
- Blair Tony (1999) Speech by the Prime Minister, Rt. Hon Tony Blair MP, at the British Venture Capital Association Conference at the Intercontinental Hotel, London, on Tuesday 6 July. Available @: http://www.parliament.uk/business/publications/business-papers/commons/deposited-papers/?max=10&y=1999&search_term=Prime+Minister&itemId=120543
- Blyth, M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowman, A., Ertürk, I., Folkman, P., Froud, J., Haslam, C., Johal, S., Leaver, A., Moran, M., Tsitsianis, N. and Williams, K. (2015) *What a Waste. Outsourcing and How It Goes Wrong*. Manchester: Manchester University Press.
- Clifton, J. (2014) 'Beyond Hollowing-out: Strait-jacketing the State', *The Political Quarterly* 85:437-44.
- Colebatch, H. K. (2009) 'Governance as a Conceptual Development in the Analysis of Policy', *Critical Policy Studies*, 3:58-67.
- Cribb, J., Disney, R. and Sibietal, L. (2014) *The Public Sector Workforce: Past, Present And Future* IFS Briefing Note BN145. London: Institute for Fiscal Studies.
- Davis, G. and Rhodes, R. A. W. and (2000),

‘From Hierarchy to Contracts and Back Again: Reforming the Australian Public Service’, in Keating, M., Wanna, J. and Weller, P. (Eds.) *Institutions on the Edge? Capacity for Governance*. Sydney: Allen & Unwin, pp. 74-98.

Elgie, R. (2011) ‘Core Executive Studies Two Decades On’, *Public Administration*, 89: 64-77.

Finlayson A. (2004) (Ed.) ‘The Interpretive Approach in Political Science: A Symposium’, *British Journal of Politics and International Relation* 6:129-64.

Gash, T., Panchamia, N. Sims, S. and Hotson, L. (2013) *Making Public Service Markets Work*. London: Institute for Government.

Goldsmith, S. and Eggers, W. D. (2004) *Governing by Networks*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Hay, C. (2011) ‘Interpreting Interpretivism Interpreting Interpretations: The New Hermeneutics of Public Administration’, *Public Administration*, 89:167-182.

Hennessy, P. (2000) *The Prime Ministers*. London: Allen Lane The Penguin Press.

Hood, C. and M. Lodge, M. (2007) “Civil Service Reform Syndrome - Are We Heading for a Cure?” *Transformation*, Spring, 58-59.

Hughes, Owen (2010). ‘Does Governance Exist?’ in Osborne, S. (Ed.) *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge/Taylor and Francis, pp. 87-104.

Jessop, B. (2000) ‘Governance failure’, in Stoker, G. (Ed.) *The New Politics of British Local Governance*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, pp.11-32.

Jessop, B. (2004) ‘Hollowing-out the ‘Nation-State’ and Multi-Level Governance’, in Kennett, P. (Ed.) *A Handbook Of Comparative Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004. pp. 11-25.

Jessop, B. (2007) *State Power*. Cambridge: Polity

Johnson, P. and Chandler, D. (2015) ‘The Coal-

tion and the Economy, in Seldon, A. and Finn, M. (Eds.) *The Coalition Effect, 2010- 2015*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 159-193.

Kettl, D. F. (1993) *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Keynes, S. and Tetlow, G. (2014) *Survey of Public Spending in the UK* IFS Briefing Note BN43. London: Institute for Fiscal Studies.

Kjær, A. M. (2004) *Governance*. Cambridge: Polity.

Marinetto, M. (2003) ‘Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School’, *Political Studies*, 51: 592-608.

Marsh, D. (2011) ‘The New Orthodoxy: The Differentiated Polity Model’, *Public Administration*, 89: 32-48.

Marsh, D., Richards, D. and Smith, M. J. (2003) ‘Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics’, *Government and Opposition*, 38: 306-32.

McAnulla, S. (2006) Challenging The New Interpretivist Approach: Towards a Critical Realist Alternative. *British Politics* 1:113-38.

Milward, H. B. and Provan, K. G. (2000) ‘Governing the Hollow State’, *Journal of Public Administration Research & Theory* 10: 359-380.

Morphet, J. (2013) *How Europe Shapes British Public Policy*. Bristol: The Policy Press.

Newman, J. (2005) ‘Introduction’, in J. Newman (Ed.) *Remaking Governance*. Bristol: The Policy Press, pp. 1-15.

Peters, B.G. (1994) ‘Managing the Hollow State’, *International Journal of Public Administration* 17:739-56.

Peters, B.G. and Pierre, J. (1998) ‘Governing without Government: Rethinking Public Administration’, *Journal of Public Administration and Theory*, 8:223-42.

Peters, B.G. and Pierre, J. (2009) 'Governance Approaches', in Wiener, A. and Diez, T. (Eds.), *European Integration Theory*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 91-104.

Pierre, J. and Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.

Raco, M. (2016), 'Mass- Privatisation and the Changing Nature of Governance in the UK', in Bevir, M. in Rhodes, R. A. W. (Eds.) *Rethinking Governance: Ruling Rationalities and Resistance*. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 50-69.

Rhodes, R. A. W. (1986) "“Power-dependence” Theories of Central-Local Relations: a Critical Assessment", in M. J. Goldsmith (Ed.) *New Research in Central-local Relations*. Aldershot: Gower, pp. 1-33.

罗茨 R. A. W. (1999) '新的治理'. *马克思主义与现实*, (05):42-48

罗茨 R. A. W. (2015) '王宇颖译. 如何管理政策网络'. *中国行政管理*, (11):139-44.

Rhodes, R. A. W. (1994) 'The Hollowing-Out of the State', *Political Quarterly*, 65:138-51.

Rhodes, R. A. W. (1997a) *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997b) 'From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters', *Australian Journal of Public Administration*, 56: 40-53.

Rhodes, R. A. W. (2007) 'Understanding Governance: Ten Years On', *Organization Studies*, 28:1243-1264.

Rhodes, R. A. W. (2011) *Everyday Life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (2016) 'Recovering the Craft of Public Administration', *Public Administration Review* 76 (4): 638 - 647.

Rhodes, R. A. W. (2017a) *Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays. Volume I*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (2017b) *Interpretive Political Science. Selected Essays. Volume II*. Oxford: Oxford University Press

Rhodes, R. A. W. and Weller: (2005). 'Westminster Transplanted and Westminster Implanted: Explanations for Political Change', in Patapan, H., Wanna, J. and Weller, P. (Eds.), *Westminster Legacies: Democracy and Responsible Government in Asia, Australasia and the Pacific*. Sydney: University of New South Wales Press, pp. 1-12.

Scharpf, F. W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.

Sørensen, E. and Torfing, J. (2007) 'Theoretical Approaches to Metagovernance', in E. Sørensen and J. Torfing, Eds. *Theories of Democratic Network Governance*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave-Macmillan, pp. 169-82

Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. and Sørensen, E. (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

Toynbee, P. and Walker, D. (2015) *Cameron's Coup: How the Tories Took Britain to the Brink*. London: Guardian Faber Publishing.

Wittgenstein, L. (2009) [1953] *Philosophical Investigations*. Fourth edition. Edited by P. M. S. Hacker and Joachim Schulte. Oxford: Wiley-Blackwell.

责任编辑: 乔咏波