

## 地方治理能力评价的价值取向<sup>〔\*〕</sup>

○ 周 伟, 练 磊

(安徽工程大学 人文学院, 安徽 芜湖 241000)

〔摘要〕地方治理能力评价的价值取向,是评价主体基于一定的价值标准,对地方治理能力评价的相关行为取向作出的理性选择。公共安全取向、社会福利取向等是对地方治理能力评价价值取向的目的取向定位;多元合作取向、依法治理取向等是对地方治理能力评价价值取向的工具取向定位。

〔关键词〕地方治理;治理能力;价值取向

地方治理能力评价的价值取向是对地方治理行为的基本价值判断、价值确认和理性选择,是构成地方治理能力评价体系和评价行为的深层结构,是地方治理能力评价之魂。研究地方治理能力评价的价值取向,是深刻揭示地方治理能力评价的本质和规律、科学构建地方治理能力评价体系、有效实施地方治理能力评价行为的根本保证。

### 一、引 言

世界银行被认为最早使用“治理”一词,在 1989 年的报告中首次提出了“治理危机”,从而使“治理”这一概念受到广泛的关注。实际上,“治理”(governance)和“统治”(govern)一直是同一词,直到 20 世纪 90 年代以后,西方政治学家和经济学家才赋予 governance 以新的含义,其涵盖的范围远远超出了传统的

---

作者简介:周伟,安徽工程大学人文学院副教授、管理学博士、硕士生导师,研究方向:地方治理、绩效评估;练磊,安徽工程大学人文学院创意产业与社会管理专业硕士研究生,主要研究方向:社会管理。

〔\*〕本文系安徽省哲学社会科学项目“安徽重大决策社会稳定风险评估机制研究”(项目编号: AHSKY2014D13)的阶段性成果。

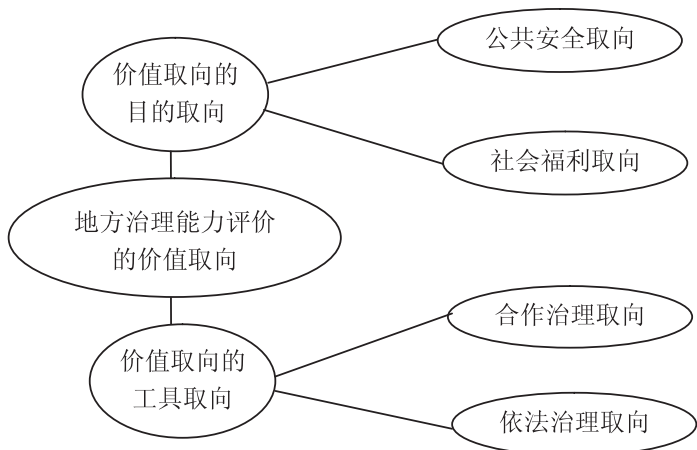
经典意义,它意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着统治的条件已经不同于前,或是以新的方法来统治社会”<sup>[1]</sup>。治理是官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众的需要。其目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。<sup>[2]</sup>地方治理则是将治理理论分析框架应用于地方层面而产生的,是在一定的贴近公民生活的地理空间内,由地方公共部门、社会组织、企业和社会志愿者组成网络治理主体,协调完成和实现公共服务的提供和公共事务的管理过程。地方治理的效果如何、地方治理行为的水平和质量如何,则主要取决于地方治理能力。地方治理能力是指由地方公共部门、社会组织、企业和社会志愿者等组成的网络治理主体,在提供公共服务、治理地方公共事务、实现公共利益等方面所具有的潜在的或现实的能量和力量,是地方治理的质量和水平的综合反映,是对地方治理模式有效性、科学性和稳定性的评价和度量。较高的地方治理能力意味着地方各治理主体间具有较好的合作能力、对经济社会运行具有较好的调节能力,能够有效的规避政府失灵、市场失灵和“志愿失灵”,能提高社会成员的总体福利水平。地方治理能力评价作为地方治理理论体系的重要内容和组成部分,是测定地方治理能力高低、辨别地方治理成败的科学工具,也是考量地方治理水平与质量的有效手段。

价值取向是人们基于一定的价值标准在价值选择和决策过程中对行为取向作出的理性选择和把握,是理性层面的行为取向。地方治理能力评价的价值取向,就是评价主体基于一定价值标准,在价值选择和决策过程中,对地方治理能力评价的相关行为取向作出的理性选择和把握。它是一个抽象的结果,更是一个动态的过程,是一个目的性和工具性相互调整、价值标准贯穿于地方治理能力评价活动的过程。首先,价值标准是地方治理能力评价价值取向的内在根据。在地方治理能力评价价值取向形成的过程中,评价主体的价值标准起着重要的作用,它是地方治理能力评价价值取向的内在根据和动力源泉。评价主体按一定的价值取向在处理地方治理能力评价过程中所遇到的各种矛盾、冲突、关系时,必然带有主体特定价值标准的痕迹。其次,理性选择是地方治理能力评价价值取向的本质特性。作为哲学范畴的价值取向是对各种具体的心理倾向的抽象、综合,超越了心理层面,更有别于狭隘的价值观倾向。<sup>[3]</sup>从哲学范畴的角度理解地方治理能力评价的价值取向,它是对评价主体各种具体心理倾向的抽象和综合,是作为一种理性选择而不是作为一种感性选择而存在,它不只是一种心理偏向、一种爱好,而是主体自觉的、有目的的对行为方向的选择和把握,具有自觉性和能动性等特点。再次,目的取向和工具取向的统一是地方治理能力评价价值取向的根本要求。价值取向具有目的取向和工具取向两个层面:指向目的层面价值目标的行为方向选择为目的取向,指向工具层面价值目标的行为方向选择为工具取向。<sup>[4]</sup>一方面,地方治理能力评价价值取向的目的取向与工具取向相互联系、相互制约。目的取向决定工具取向,工具取向要体现目的取向,服

从、服务于目的取向。同时,工具取向影响目的取向,反作用于目的取向。工具取向是否合理,直接关系到目的取向能否合理。另一方面,地方治理能力评价价值取向的目的取向和工具取向是两个相对独立的层面,同一目的取向可以有不同的工具取向与之相对应,同一工具取向也可以有不同的目的取向与之相对应。

## 二、公共安全取向

对地方治理能力评价价值取向进行合理的定位,是构建地方治理能力评价体系、实施地方治理能力评价行为的关键。根据地方治理的特点,地方治理能力评价的价值取向包括公共安全取向、社会福利取向、多元合作取向、依法治理取向等。



在西方语言中,“公共”源于拉丁文,古拉丁人的 *poplicus* 作为名词有“人民”的意思,作为形容词是“与人民有关的”意思,后来受到 *pubes*(成年人口、成年人)的影响,变为 *publicus*,从而具有成年人民的意思。这个词在古法语中演变为 *public*;英语中的 *public* 来源于法语,具有人民的或与人民有关的意思。《汉语大词典》将“公共”解释为,属于社会的、公有公用的,如公共卫生、公共场所等。可见,“公共”涉及的是与人民有关的事务,强调的是多数人共同使用或公用。英文中“安全”的词汇有 *security* 和 *safety*,含义是免于恐惧、担心和危险等的状态和感觉。法语中的“安全”有两个词:*securite* 和 *surete*,第一个词表示一种“感觉”,第二个词表示一种“状态”。《现代汉语词典》对安全的解释是:没有危险、不受威胁、不出事故。也有学者根据词源解释,认为“安全的含义包括身体上没有受伤害、心理上没有受损害、财产上没有受侵害、社会关系上没有受迫害的无危险的主体存在状态,或者是国家没有外来入侵的威胁、没有战争的可能、没有军事力量的使用、没有核武器使用的阴影等状态。”<sup>[5]</sup>因此,“安全”涉及到人类社会的各个领域,是身体和心理等方面免于恐惧、伤害和威胁的状态和感

觉。“公共安全”,则既包括“公共”和“安全”各自所表达的内涵,又绝非是它们的简单相加。广义上理解,公共安全是不特定多数人的生命、健康、重大公私财产以及社会生产、工作生活安全,包括整个国家、整个社会和每个公民一切生活方面的安全,自然也包括免受犯罪侵害的安全。狭义上,公共安全则是指免受来自自然灾害、治安事故和犯罪等方面的侵害。

将公共安全作为地方治理能力评价的价值取向,主要源于人类对安全的需求和面临的现实威胁。马克思曾在《论犹太人问题》中评论道,“安全是市民社会的最高社会概念,是警察的概念;按照这个概念,整个社会的存在都只为了保证它的每个成员的人身、权利和财产不受侵犯。”<sup>[6]</sup>美国学者亚伯拉罕·马斯洛提出需求层次论,把人类的需求从低到高按层次分为五种,即生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现的需求,且每一种需求都是以前一种需求为基础。其中,安全需求是人类为了保障自身安全、摆脱丧失财产的威胁、避免疾病的侵袭、逃离严酷的监禁等方面的需求。马斯洛认为,整个人类有机体是一个追求安全的系统,人的感官和智能以及由智能所衍生出的一系列体制都是为了满足安全的需求。因为,人类从事什么样的活动,在实际生活中如何更好地生存,很大程度上取决于人所面对的现实生活环境,离不开一个可以实现分工和协作的有序场所,而公共安全是人类生活得以可能的必要条件和基础,只有人类最基本的需求即自己的身体和生命得到保护,然后才能有所发展。但是从人类诞生起,各种灾害和灾难又始终伴随着人类的生产和生活,可以说人类时刻都在面临着一系列的安全威胁,比如公共卫生安全威胁、事故性灾害威胁、自然性灾害威胁、社会治安威胁和恐怖活动等。

将公共安全作为地方治理能力评价价值取向的目的取向,就是要预防灾难、消除威胁、挽救生命、保护财产、减少损失、迅速恢复秩序、维护社会稳定。为此,需要从公共卫生事件、自然和事故灾害、社会安全事件和应急管理等方面设计指标体系,评价公共安全状况,以衡量地方治理能力水平。公共卫生事件是由自然因素、人为因素以及它们的协同作用所致的,威胁人们健康和生命安全的事件。其评价要点包括:传染病疫情、食品安全事件、药品安全事件。自然和事故灾难是由于人们对自然和社会的运行规则的忽视,导致的城市生产、生活环境的突变。其评价要点包括:干旱、暴雨洪涝、泥石流、地震、交通事故、火灾、工矿商贸企业的各类安全事故、环境污染等。社会安全事件是城市发展过程中出现的一些社会问题引发的威胁城市公共安全的事件,评价要点包括:刑事案件、群体性事件、网络安全事件。应急管理能力主要考察公共安全管理水平,评价指标包括:日常建设工作、监测预警、应急响应、保障措施、事后恢复。其中日常建设情况从应急预案、职责分配、法规标准、宣传教育方面进行考察;监测预警情况可从监测系统、预警体系、警报系统方面进行考察;应急响应主要考察应急预案启动时间、应急队伍到达时间;保障措施主要考察通信与协调、应急队伍、救援装备、物资保障、道路和避难场所、资金支持等指标。实现公共安全的目的取向、提升

地方治理能力水平,就要求政府及相关社会公共服务机构、组织,甚至是家庭、个人,依照国家法律法规,制定或执行安全政策,履行相应的职责和义务。

### 三、社会福利取向

“福利”一词,英文为“welfare”,意指人、动物或群体的健康、安全、快乐的一种总体状态,亦指多由政府为有需要的人或者动物提供生活条件、经济帮助等。社会福利思想有着悠久的历史渊源,其最初形态是非政府的社会慈善事业,产生于16世纪的英国。当时社会福利的主要实现方式是依托教会实施社会慈善事业,教会的慈善形象相当突出。基督教教会强调贫困并不是人的罪恶,而是出于不幸,社会其他成员有义务为这种不幸承担责任。进入20世纪以后,资本主义世界频繁出现经济危机,企业倒闭、资本家破产,失业人员不断增加。西方各国纷纷出台了各种社会福利的法律法规。1935年,美国国会颁布了《社会保障法》,该法案从养老、失业、收入补助三个方面对政府的救助行为进行了严格的规定,并且第一次以立法的形式明确提出了国家对公民保障负有不可推卸的责任。马克思、恩格斯在《共产主义原理》中也提出一些与社会福利相关的重要主张:组织无产者在国家的工厂、农场工作,以此来消除工人间的竞争;对所有缺少母亲照顾的儿童实施国家公费教育,并将教育和工厂劳动结合起来;在国有土地上建立公共住房;拆除不符合卫生条件或建筑状况很差的住宅及街道。列宁认为工人在任何场合下丧失劳动能力或因失业失去工资时国家都应给予保障,保险的对象应该包括一切雇佣劳动者及其家属,对一切保险者都要按照补助全部工资的原则给予补助,其费用由企业和国家负担,各种保险都应统一由保险组织办理,且这种组织应该按区域或被保险者自理的原则建立。毛泽东指出,经济发展的目的是为了给人民以看得见的物质福利,是为了增加人民群众的福利,发展生产的最终目的便是增进人民福利,提高人民生活水平。

可见,社会福利是在社会公正理念支撑下,为增进与完善社会成员尤其是困难者的社会生活而实施的一种社会行为,旨在通过提供资金和服务,保证社会成员一定的生活水平并尽可能提高他们的生活质量。从服务角度理解,社会福利是为了改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活的各种社会服务措施;从制度角度理解,社会福利是指国家依法保证所有公民的基本生活水平和尽可能提高生活质量的社会制度安排;从状态角度理解,社会福利是指一个社会共同体的集体幸福和正常的存在状态,包括社会、经济、教育和医疗方面的需要。<sup>[7]</sup>将社会福利作为地方治理能力评价价值取向的目的取向,是社会公正理念的价值体现和以人为本的社会发展诉求。公平正义是人类社会具有永恒意义的价值追求,社会福利作为关怀人的幸福的范畴,本身就具有公平正义的价值内涵。通过有关制度性的安排将各种社会资源公平地分配给每一个社会成员,以保证每个社会成员都能得到公正的待遇,实现其权利,是社会福利的重要价值目标。以人为本,就是以实现人的全面发展为目标,不断满足人民群众日益增长的物质文



化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果真正惠及全体人民。这就要求在满足人们基本的社会福利要求后,既而考虑满足人们不断增长的、更高水平的福利需求与提高人们的生活质量。

将社会福利作为地方治理能力评价的价值取向,可从公平性、效益性、满意度和可持续性等多维度设计指标体系,来衡量社会福利状况、评价地方治理能力水平。公平性是社会福利制度的首要价值和基本原则,体现在:维护社会成员基本生活权利的公平,保障社会成员的基本生活并为其发展创造条件;强调社会成员参与机会的公平,减少发展结果的不公平性,在一定程度上缩小社会成员收入分配差异,防止两极分化进一步扩大。效益性包括效果和效率两方面,体现在:社会福利覆盖率、社会福利受益率、参保人数增长速度、经办机构设置率和社会福利政策知晓程度等。满意度是社会福利制度的实施对特定群体客观需求的满足程度,主要体现在福利待遇水平满意度,对经办程序满意度,对经办机构服务态度满意度,对政策宣传满意度,对政府财政责任满意度。可持续性不仅指福利资金供给的可持续,还会涉及制度本身、经济和社会等更深层面可持续发展。

#### 四、合作治理取向

治理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。<sup>[8]</sup>英国经济学家弗里德里希·冯·哈耶克认为,人类公共事务的本质表现为合作秩序。<sup>[9]</sup>美国经济学家罗伯特·帕特南认为,“自愿的合作可以创造出个人无法创造的价值”;“公民共同体合作的社会契约基础,不是法律的,而是道德的。”<sup>[10]</sup>法国思想家皮埃尔·卡蓝默指出:治理的艺术在于,通过倡导自由、团结一致和多样性来达到和谐。<sup>[11]</sup>可以说,通过多元合作来实现地方的有效治理,社会各界已形成了普遍的共识。

将合作治理作为地方治理能力评价的价值取向,旨在弥补市场机制与政府机制的失灵,充分发挥社会机制在地方治理中的作用。一方面,市场机制和政府机制均存在着失灵。市场机制和政府机制在不同的时期、不同的制度背景下,以不同的方式或单独作用、或组合调控,均发挥了自身的优势和功能。市场经济是一种由市场来配置社会资源的经济运行方式,但“市场不是理想的,存在着市场失灵”。市场的缺陷及市场的失灵被认为是政府干预的基本理由,不容置疑,政府干预在一定程度上弥补了市场缺陷,促进了经济发展。但是政府干预同样不是万能的,政府在发挥其资源配置功能的同时,也暴露了自身的缺陷。另一方面,社会机制可弥补市场与政府的失灵。政府对社会的治理,特别是在事关民生的公共事务领域,政府绝对不能放弃自己的职责,且要履行好自己的社会管理职能;同时还需要借助政府掌握的权力、权威和信息、资源,调动社会的积极性,充分调动社会各组织的力量,解决社会问题。社会组织具有资源凝聚、情感维系、信息共享的作用,组织良好的社会组织参与到地方治理中来,既可以替政府分担

资源、管理压力,也有助于展现社会活力,同时对政府行为也起到监督与促进的作用。

合作治理的本质在于,政府不再是唯一的地方治理主体,政府与其他社会组织具有平等的治理地位;培育社会组织、为社会组织参与地方治理提供条件,也是政府治理的重要职责。因此,将多元合作治理作为地方治理能力评价价值取向的工具取向,就是要从政府为社会组织发展所创造的环境、社会组织的规模、活力、内部管理的规范以及政府对社会组织的管理水平、社会组织有益功能与维护社会秩序之间的平衡等方面,全面考察地方治理的能力。

## 五、依法治理取向

“法治”一词源于古希腊,在近代 17 世纪的西方革命后,成为一种社会秩序模式。运用法治手段治理国家,是人类进步的体现,更是社会发展的必然要求。西方系统提出法治理论的是亚里士多德。亚里士多德提出“法治应当优于一切人治”的法治主张,认为“法治”的含义包括两层内容,一是已成立的法律获得普遍的服从;二是大家所服从的法本身应该是良好的法律。孟德斯鸠从法、自由和政体的关系角度,认为法治就是法律下的自由和权力。《牛津法律大辞典》认为法治是一个无比重要的、但未被定义、也不是随便就能定义的概念;它对法治的解释是:所有的权威机构、立法、行政、司法及其他机构都要服从某些原则;这些原则一般被看作是表达了法律的某种特性,如正义的基本原则、道德原则、公平和合理的诉讼程序观念,它含有对个人的至高无上的价值观念和尊严的尊重。依法治理思想在我国可追溯至法家思想。韩非子明确指出:“明其法禁,察其谋计,法明,则内无变乱之患;计得,则外无死虏之祸。”可见,依法治理是一种观念,一种意识,一种视法为最高权威的理念和文化;依法治理是一种价值的体现,即法具有普适性和正义性;依法治理是一种以法的统治为特征的社会统治方式和治理方式,它并不排斥社会道德等对人们内心的影响和外在行为的自我约束,但它排斥以个人为轴心的统治方式。

将依法治理作为地方治理能力评价的价值取向,旨在规范地方治理主体和公民的行为,依法管理社会事务,维持正常的社会生活秩序;保护公民的自由、平等及其他基本政治权利。一方面,规范社会治理主体的行为。社会治理主体的行为必须受到严格的法律约束,不能从事没有法律依据的活动,治理活动要以普通法为基础,社会治理主体的行为必须符合正当程序原则。另一方面,保障公民的基本权利。在地方治理过程中,公民的个人的权利是始终无法与行政权力相抗衡,行政权力或者说公权力自身具有扩张性和侵犯性,容易导致公共权力与公民个人权利发生矛盾和冲突,而且资源的有限性使每个社会成员所获取的利益也同样是有限的,在公民之间的交往过程中也不可避免的发生冲突。因此保障公民基本权利,始终是法治发展的出发点与归宿。

地方治理能力评价的依法治理取向,需关注两个方面。一是地方治理相关

的法律制度本身必须是“良法”。在内容上,地方治理相关法律制度与自由、公平、正义、秩序等基本价值要求保持一致;在形式上,地方治理相关法律制度符合公开透明、明确、一致性、不溯及既往、一定的稳定性等基本要求。二是地方治理法律制度本身能得到良好地执行。地方治理权力在法律规定范围内行使,严格执法,有所为有所不为,各地方治理主体不得怠于履行职责,也不得滥用权力,严格遵守地方治理法律规定;地方治理行为得以法律监督机关有效监督。

此外,社会公正、可持续发展、投入产出也是地方治理能力评价的主要价值取向。没有社会公正,就谈不上协调利益关系、规范社会行为。没有社会公正,社会问题、社会矛盾就难以化解。将社会公正作为地方治理能力评价的价值取向,就是要实现每一个主体在机会分配、规则遵循和结果分配上的公正,享有平等的政治地位和社会地位,获得普遍的公正和持久稳定的生活秩序,防止两极分化,实现共同富裕。将可持续发展作为地方治理能力评价的价值取向,旨在提升地方治理主体自身的可持续发展能力,包括治理主体职能的转变、治理流程的优化、各治理主体间关系的协调与有效互动、治理主体的工作人员的素质和能力的提升等。将投入产出作为地方治理能力评价的价值取向,旨在反映治理主体从公众处取得了多少社会资源,其为实现某一目标而进行的行为最终消耗了多少社会资源;反映治理主体在化解社会矛盾、保障和改善民生、优化生态环境、保持社会稳定等方面所取得的实效,以实现最佳的投入产出绩效。

### 注释:

[1] Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 1 - 2.

[2] 俞可平:《全球治理引论》,《政治学》2002年第3期。

[3] 徐玲:《价值取向本质之探究》,《探索》2000年第2期。

[4] 徐玲:《价值取向的系统内涵》,《系统辩证学学报》2002年第1期。

[5] 余潇枫:《安全哲学新理念:“优态共存”》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2005年第2期。

[6] 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社,1995年,第439页。

[7] Barber, Robert L. *The Social Work Dictionary*. Washington D. C.: NASW Press, 1999.

[8] 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第6页。

[9] [英] 弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克:《致命的自负》,冯克利译,中国社会科学出版社,2000年,第59页。

[10] [美] 罗伯特·D·帕特南:《让民主运转起来》,王列、赖海榕译,江西人民出版社,2011年,第21页。

[11] [法] 皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》,高凌瀚译,生活·读书·新知三联书店,2005年,第108页。

[责任编辑:嘉 耀]