

全球化背景下的多中心治理：新混合经济的制度建构
(Polycentric Governance in the Context of Globalization:
An Institutional Construction of New Mixed Economy)

张 昕

中国人民大学公共管理学院副教授

摘要

20 世纪 90 年代以来，信息和通信技术的迅猛发展不仅促进了全球化的各种进程，而且也转变了民族国家的统制心智（govern-mentality），也就是一种从“统治（governrment）”到“治理（governance）”的范式变迁。然而，应对全球化的治道变革却缺乏一致性的和系统性的知识建构。一些文献关注的是良好治理或民主治理，而另一些文献关注的则是治理层次或治理尺度。借助三元正态统计分布的隐喻，本文提出一种新混合经济的制度框架；在其中，政治国家、市场经济和市民社会呈现出分工与协作的结构关联性。值得指出的是，这种结构关联性实质上就是一种多中心的治理秩序，也就是纵向的政府间关系镶嵌于横向的部门间关系之中。给定单中心治理的失灵，本文论证指出——走向多中心治理新范式不仅有助于应对全球化所带来的机遇和挑战，而且也有助于人类社会发展的多样性和永续性。

[关键词] 全球化；多中心治理；新混合经济；制度建构

一、全球化时代背景

20 世纪 80 年代，随着交通、通信和信息技术的飞速发展，使得我们进入一个全球大变革（global transformation）的时代。世界各地的人们从来没有像现在这样如此紧密地联系在一起，信息和货币的国际流通以前所未有的速度增长着，跨国生产和贸易意味着产品与劳务的地方性成为世界性，电信和交通的网络互联打破了地区间的时空束缚，从而使“地球村”（global village）成为现实。一定意义上讲，全球化是指人类生活在世界范围内互相联系、相互依存和相互影响的不断扩大、深化和加速（赫斯特、汤普森，2002）。

今天的全球化主要是由信息技术革命推动的。根据曼纽尔·卡斯特（2001）的研究，新的技术革命特征主要包括：（1）新技术范式是指处理信息的技术，而不是处理技术的信息；（2）我们个人与集体存在的所有过程都直接受到新技术媒介的“塑造”，这意味着新技术效果无所不在；（3）信息技术奠定了网络社会的物质基础，网络技术的形态似乎能够良好适应日趋复杂的社会互动；（4）新技术范式的独特之处就在于其重新建构的能力，也就是弹性；以及（5）特定的技术逐渐聚合为高度整合的系统，一种高秩序的自我组织结构的涌现。

新信息技术正以全球的工具性网络整合世界。网络化逻辑（networking logic）意味着网络是惟一能够没有偏见而发展，不需引导就可以学习的组织。其他组织形态都表现出一定程度的限制性，而网络的群集四周都是边缘，无论你从哪个方向接近它，网络结构都是开放的。事实上，各种纷杂多样的成分，只有在网络里才能维持一致性。没有任何其他结构安排，例如金字塔、圆形、锁链、轮轴等，既可以容纳真正的差异，又可以进行整体的运作（Kelly，1995）。一定意义上，演进中的生命形态、开放性的复杂社会以及互动性的信息技术都呈现类同的网络逻辑。

作为物质基础，新信息技术范式（网络化逻辑）建构了人类社会的新社会形态——网络社会（network society），这种网络化的社会一方面呈现出技术经济的结构相似性，另一方面也表现为历史文化的结构差异性（卡斯特，2001）。由于信息的生产、处理和传递成为生产力和权力的新来源，信息化和全球化经济的新组织形式浮现出来——网络组织，这种组织的手段系统是由各自主目标系统之部分交织而成的。一般意义上，网络中的组成元素相对于网络而言，既是自主的，

又是依赖的，也可能是其他网络的一部分。

然而，网络社会却受到了认同危机（identity crisis）的挑战。一方面，网络社会的多重性导致的个人角色的多样性，使得角色之间冲突（认同危机）的可能性成倍地加增。另一方面，网络社会的排斥性带来的公民身份（citizenship）的丧失，使得以民族国家（nation-state）为基础的正当性认同陷入危机，而以文化社区为根基的抵抗性认同则获得复兴（卡斯特，2003）。一般意义上讲，这些文化社区是指以宗教、民族和地域为基础的命运共同体，它们通常是那些被排除在权力和财富网络全球化之外的人们所向往的永远家园。

值得关注的是，全球化把收入、财富和资源集中在少数核心国家里，这似乎对世界范围内的贫富两极分化起到了推波助澜的作用。全球经济正在飞速增长和整合，而全球贸易的扩张在这一过程中起到了关键的作用。从1990到1997年间，全球贸易增长了6.5%。然而，只有少数发展中和欠发达国家从中获益，这些国家向全球经济一体化迈进的过程中也是不平衡的。有一些国家，例如东亚经济体、智利、印度和波兰，进展比较顺利，出口增长超过了5%。其他国家，例如俄罗斯、委内瑞拉和阿根廷，则从经济全球化过程中获益甚少（UNDP，1999）。

具有讽刺意味的是，自由贸易被许多人认为是发展经济和摆脱贫困的关键，这不仅有利于发达国家把产品输出到世界市场，而且也有利于发展中和欠发达国家通过进入世界市场而从中获益。然而，并非所有人都认为自由贸易是贫困和全球性不公平的解决之道。事实上，许多批判者认为，自由贸易只是单方面的，更有利于富裕国家；而对于发展中和欠发达国家来讲，自由贸易则会加深它们现存的贫穷和依附模式。

像世界贸易组织（WTO）这样的国际机构，其使命就是制定自由贸易规则和减少国家间贸易壁垒。然而，世界贸易组织的活动和政策却受到了世界范围内的不同程度和规模的抗议和反对（贝克，2004）。这些抗议和反对人士（本土主义者、环境保护人士、人权运动分子、反核主义者、农民兄弟）多半属于全球地方化的非政府组织（NGOs），他们联合起来试图表达对全球正义（global justice）的关注，认为世界贸易组织是一个忽视人权、劳动权、环境和可持续发展（sustainable development），支持经济帝国主义的国际组织。

抗议和反对世界贸易组织是因为该组织并没有有效地完成其合法化的使命。事实上，自由贸易和经济全球化使财富进一步集中到少数人手里，与此同时却加

剧了世界大多数人口的贫困。大多数抗议和反对者认为，全球贸易是必要的，对国民经济具有潜在好处，但是全球贸易的规则应该不同于世界贸易组织的现行规则。这主要是因为现行的世界贸易组织的规则制定受到世界上最富裕的国家特别是美国利益的左右，而世界贸易组织成员中的大多数发展中和欠发达国家对该组织的政策制定并没有实际的影响力。

越来越多的经济全球化的抗议和反对者认为，由世界贸易组织、世界银行和国际货币基金组织倡导和推动的全球经济一体化和自由贸易最终将会使得世界范围内的人们生活在一个“经济体”中而不是一个“共同体”中。因为这些国际组织和机构实际上保障了富有的跨国公司的经济利益，却忽视了发展中和欠发达国家的贫困问题和环境恶化。事实上，世界贸易组织能够质疑或者推翻被视为“贸易保护”国家的法律，其中包括国家法律，以及为保护环境、节约稀有资源、维护公众健康、保证劳动标准和人权而制定的双边协议（吉登斯，1998）。

由于全球化导致了世界范围内的紧密联系和相互依赖，因此，其产生的结果不仅影响全球体系而且也影响日常生活，不论是穷国还是富国，都逃脱不了全球化的影响。不幸的是，几乎影响人类社会所有方面的全球化是一个不确定的和充满矛盾的进程，因而它产生的结果也难以预测和控制。正如乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）1992 年在其《风险社会》一书中所阐明的那样，风险与全球化是密切相关的。例如，全球气候变暖、疯牛病危机、SARS 流行病、禽流感蔓延、恐怖主义行动以及转基因食品，正是这些风险促进了全球风险社会的形成。

随着技术变革的进程不断加速，新的风险形式伴随而来，人们必须根据这些变革做出回应和调整。贝克认为，风险社会的一个重要特征就是危险不受空间、时间和社会的限制。今天所面对的风险会影响到所有的国家以及所有的社会阶层，这些风险是具有全球性的而不仅是个人的结果。值得强调指出的是，风险社会并不只限于环境和健康风险，而且也包含了当代社会生活中一系列相互交织的变革，例如工作职业模式的转换、家庭生活方式的变迁、传统习俗对自我认同影响的减弱，以及个人主义朝向的意识形态。

全球化所引发的危机、风险和不平等，不仅是跨层级的——世界的、区域的、国家的和地方的，而且也是跨领域的——经济的、政治的、社会的和文化的。无疑，这提出了一个良好而有效的全球治理（global governance）问题。然而，现存的政治结构和体制似乎还没有作好充分的准备去治理一个跨越国界的全球化

问题。例如，仅靠国家政府的单一力量不足以控制爱滋病的蔓延，无法调节世界金融市场的动荡，不能遏制全球气候的暖化，无力减少贫富国家的两极分化，更不用说消灭恐怖分子的活动。

世界发展的历史告诉我们，人类文明进步有赖于不同文化间的相互学习，消除误解和敌视。与此同时，也决定于不同人类社群间的彼此包容，避免冲突和战争。今天，经济、政治和文化的全球化意味着世界各地的人们不断地网络互联成为一体。无疑，全球一体化过程不仅会提供相互学习和共同进步的机会，而且也会造成利益冲突和“公地灾难”（the tragedy of commons）的挑战。因此，可持续发展依赖于人类社会应对全球化的治理能力（governing ability）。

二、单中心治理的失灵

自 20 世纪 90 年代以来，随着世界范围内的指令-控制经济（中央计划经济）的失败，自由市场的全球化理论认为，经济全球化通过建立生产、贸易和金融的跨国网络，导致了经济的“去国家化（denationalization）”。在这种“无国界”的经济中，国家政府下降为不过是全球资本的传动带，或者完全沦落为不断强大的本土、地区和全球治理体制之间的中介制度。因此，全球化的自由市场主义者深信，传统的民族国家已经成为全球经济中不和谐的、甚至不可能继续存在的活动单位，也就是民族国家的终结。

然而，社会民主的全球化理论认为，全球化不只表现为经济层面，它也是推动社会和政治变革的中心力量，这些变革正在重新塑造着现代世界和世界秩序。进一步来讲，全球化的当代进程在历史上是前所未有的，因此，世界范围内的国家和社会必须调整自己来适应这样的一个新世界。在其中，国际事务与国内事务，外部事务与内部事务，全球事务与地方事务不再有清晰的区分。正如曼纽尔·卡斯特（2001）所阐述的那样，国民经济正在被经济全球化进程重组，因此，国民经济空间不再局限于民族国家领土边界之内。

与此同时，全球化也在改变或者重新建构国家政府的权力、权威和能力（罗西瑙，2001）。例如，国家内的各个民族、地方政体和公民团体的身份认同、自决意识和自治诉求在全球化进程中不断得到加强。此外，金融危机、恐怖主义、毒品贸易、环境污染这些问题不仅成为跨国性议题，更成为全球性课题。当然，全球竞争的压力可能会限制或者削减国家的干预和政府的支出，这不仅可能会导

致公共物品和服务提供的减少，而且也可能会削弱国家政府的再分配职能。

实际上，根源于 1648 年威斯特伐利亚条约（Westphalian Treaty）建立的主权民族国家的治理体系已经受到政治、经济和社会全球化的挑战和动摇（赫尔德等，2001）。一定意义上讲，这是因为威斯特伐利亚条约的核心强调民族国家是冲突解决的惟一合法主体，以致于国际关系、国际法和国际组织都是以承认民族国家主权为基本前提的。然而，由于全球化所导致的国际政治、经济和社会的相互依存度的不断增加，民族国家已经镶嵌在由本土化（地方化）、国家化、区域化和全球化构成的多层网络社会之中，而国家政府只是多层网络社会中的一个层面。

全球化关系到权力组织和实施规模的不断扩大，也就是网络和权力循环时空范围的扩大。事实上，权力是全球化的根本特征。在一个相互联系不断扩大的全球体系中，一个大陆上的能动者所采取的决定、行动或者不行动，都是在行使权力，这对于另一个大陆上的国家、社群以及家庭可能造成显著的影响——这一定意义上可以理解为“蝴蝶效应”。因此，权力关系的扩展意味着权力地点和权力实施不断地远离体验这种结果的对象和场所。从这个角度来看，全球化涉及相距遥远的权力关系的建构和重新建构。

如果考虑到全球化对现代民族国家影响的话，有必要把国家主权（state sovereignty）与国家自主（state autonomy）区别开来。国家主权意味着统治固定领土的权力，而国家自主则意味着国家的代表者、管理者和代理者表达和追求本国政策目标的权力。就现代民族国家来讲，主权和自主是局限并契合于制宪民主的领土框架之内，在其中，选举出来的代表（统治者）要向公民（被统治者）负责。总之，现代民族国家就是一个这样的具有共同命运的民族共同体，其成员就是该民族国家领土边界内的各个民族。

然而，由于全球化把相距遥远的家庭、社群以及民族的命运联系在一个高度复杂而且抽象的体系之中，这样就使得“命运共同体”不完全是国家领土意义上的。因此，仅仅参照民族国家的制度结构就无法全面而深刻地理解——全球化时代政治共同体的产生、性质和未来。事实上，由于全球化、区域化和地方化一定程度上突破了民族国家的主权界限，即主权是不受限制的、不可分割的、惟一的公共权力形式，民族国家的主权正在被国内外的政治、经济和社会主体（能动者）所分享，这种主体多元化的制度安排限制了民族国家的主权行使。

此外，对于所有重要的国家政策领域，国家政治共同体卷入区域和全球进程都给它们带来大量的跨边界的协调和控制问题。政治权力可以有效管理和负责的政治空间不再与明确的国家领土相符，跨边界问题的增加造成了不同政治共同体的命运和前途日益紧密地联系在一起（Held，1995）。今天，政治共同体被锁定在多种进程和结构之中，而且也被组合成为不同的复合形态。因此，如果地缘政治力量不能根据自己的目标和力量有效地解决诸多公共问题的话，那么就有必要重新考虑现有的制度和机制。

事实上，存在三种关于全球化未来发展的思想体系——自由主义者的国际主义、激进主义者的共和主义和世界主义者的民主主义（赫尔德等，2001：618）。自由主义者的国际主义是一个规范理论，它试图把一个软弱的国内自由民主形式转化成为一个民主的世界秩序模式（Commission on Global Governance，1995）。如果说自由主义者的国际主义强调的是改革现有的全球治理结构的话，那么激进主义者的共和主义则强调根据一些共和主义原则创建替代全球政治、经济和社会组织的共同体自治。

激进主义者的共和主义关注的是建立授权人民控制自己生活所必须的条件，并且创造以平等、共同的善和与自然环境和谐共存的理念为基础的共同体（Falk，1995）。当面对全球生态、经济和安全危机时，这些共同体将会积极团结其他国家的同伴进行抵抗。它们追求的是实现政治、经济和社会平等，创建有利于自我发展的必要条件，以及建立自我治理的命运共同体。激进主义者的共和主义模式代表着一种“人性化治理”的规范理论，这种治理的基础来自于不同“命运共同体”之间的共生性。

不同于自由主义者的国际主义和激进主义者的共和主义，世界主义者的民主主义强调，每一个民族国家的公民都应该学会成为“世界公民（cosmopolitan citizen）”——一个能够调和民族传统、命运共同体以及其他生活方式的人。此外，世界主义者的民主主义主张，如果要当代权力形态负起责任来，如果要影响我们所有人的复杂问题得到民主治理，那么人民就必须进入各种各样的政治共同体之中去，并且成为它们中的成员（Archibugi et al.，1998）。

换句话讲，新千年的民主的政治共同体必然是公民拥有多种公民身份（multiple citizenship）的世界。面对多重的命运共同体，他们不仅要成为自己共同体的成员，而且也要成为更广泛的地区和全球秩序中的成员。因此，世界主义

者的民主主义认为，全球大变革中的民主化进程不仅指国家共同体的民主化进程，而且也指领土边界之外的民主化进程。由此可见，随着民族国家“向上”、“向下”和“水平”的权力转移，“世界公民”能够适应全球化进程所造成的多重政治权威的合法性。

三、多中心治理的逻辑

今天的全球化对国家政府的单中心治理正在产生变革性的影响。在超国家层次上，已经产生了一些塑造和引导全球和区域一体化的治理制度（机构），例如，联合国（United Nations）、国际货币基金组织（IMF）、世界银行（World Bank）、世界贸易组织（WTO）、欧洲联盟（European Union）、石油输出国组织（OPEC）和蒙特利尔议定书（减少和停止氟利昂排放）。在次国家层次上，地方化已经使得越来越多的民族国家把中央政府的政治、财政和行政权力赋予地方政府，甚至社区和非政府组织，以便改善公共物品和服务提供的数量和质量。

由此可见，具有区域化和地方化特征的全球化无疑对民族国家的单中心治理体制带来了始无前列的挑战。一定意义上讲，这就要求民族国家，一方面试图通过让渡部分主权，组建超国家机构来治理日益增长的全球化问题。另一方面则试图通过下放行政权力，还权于公民社会来重振国家统治的正当性（legitimacy）。因此，针对全球地方化（glo-localization）——全球与地方可以绕过民族国家直接网络互联，一般化的应对策略就是“全球化的思考，地方化的行动（Think globally, and act locally）”。

正如詹姆斯·罗西瑙（James N. Rosenau）所阐述的那样，整个人类社会是由两个世界构成的：一是长期以来支配事件进程的民族国家及其国家间体系；另一个是由以具有竞争性权威来源为基础的各种类型的其他集团组成的多元中心体系，它们同以国家为中心的体系时而合作，时而竞争，并且不断地发生相互作用（Rosenau, 1990）。实际上，形形色色和相互对立的力量已经被释放出来，它们可以归结为处于一方的全球化、集权化和一体化同处于另一方的地方化、分权化和分裂化之间的冲突——这些分立（fragmentation）与整合（integration）力量的兼容现象被称为“分合结合（fragmegration）”（Rosenau, 1997）。

从权威的非中心化来看，人类世界的舞台与其说是一个分散的命运共同体，不如说是一个重叠的命运共同体。在其中，命运（政治）共同体呈现出多样性来，正式和非正式的，经济的和社会的，政治和文化的，国家的和跨国家的，国际的和次国家的，它们既相互影响又相互独立，一起构成了一个高度复杂的全球治理体系。一定程度上讲，良好而有效的全球治理来自于处于国家中心和多元中心——两个世界之中的（命运）共同体间的合作伙伴关系（赫尔德、麦克格鲁，2004）。

如果说国家及其国家间关系是按照权威垂直流动的科层结构（hierarchy structure）来组织的话，那么由非国家实体构成的多中心体系则是按照权威水平流动的网络结构（network structure）来组织的。网络结构的兴起意味着冲突将会由“网络”而不是“科层”所引发。一定程度上讲，谁掌握了网络形式，谁就会在信息化时代获得较大的优势。通过权威的水平流动有可能使得多种集团联结成为一体，正是这种可能性一方面导致了以科层结构为基础的民族国家权威的削弱，另一方面促进了以网络结构为基础的全球市民社会的涌现。

这种二分世界体系并不意味着民族国家正在走向瓦解。尽管多样化的集团正在作为重要的权威领域而崛起，但是这并不意味着民族国家被替代，或民族国家要消亡。在未来数十年或数百年中，国家间体系将继续位居全球事务的中心，只是民族国家不再是主权的惟一代表者，或拥有者。然而，现代民族国家权力的重要维度的确受到了相当大的缩减，正如彼得·伊文斯（Peter Evans）所阐明的那样，随着财富和权力日益由跨国而不是国内发生的私人交易所创造，维持国家作为全球层次卓越实体的形象变得越来越困难（Evans，1997：65）。

我们正处于一个非均衡发展的、不可逆转的全球化时代，这意味着并非所有的全球化模式都是有益的。正如第二次世界大战的结束并不意味着帝国主义的消失和各国人民的解放（奥斯特罗姆、菲尼和皮希特，1992），全球化的进程也不意味着掠夺性国家的终结和社会正义的普及。在一个完全由谋求私利的精英分子所控制的全球化世界，不难想象他们完全有可能克扣员工薪水，掠夺自然资源，滥用公共权力，贪污腐败，压制地方自治，以及剥夺自由选择。因此，为了使每个人都（全人类）得益于非均衡发展的全球化，这不仅依赖于有效的治理，而且还依赖于良好的治理。

对于第三世界的民族国家来讲，全球化是一把双刃剑：一方面给可持续发展提供了机会，另一方面也给可持续发展带来了挑战。物品、服务、资本、信息以及人才的跨国流动有可能破坏宏观经济稳定，摧毁社会保障体系，加速生态环境的恶化，造成文化认同的丧失，提高集团冲突的频率，导致疾病、毒品和恐怖活动的蔓延。因此，有足够理由担心南方国家与北方国家的发展差距将会越来越大（Migdal，1988；Wunsch and Olowu，1990），如果南方国家没有能力应对全球化的话。事实上，脆弱的公共机构和匮乏的公共投资——“治理（能力）危机”——是第三世界国家欠发达的基本原因（Evans，1997）。

就经济发展而言，把世界上大多数人的生活从贫困水平提高到可接受的经济福利水平是世界各国经济所面临的最困难的任务。第二次世界大战之后，越来越多的学者认为，与其说是技术革新不如说是制度激励，构成了经济发展的决定因素（道、汉科和瓦尔特斯，2000）。在战后初期，由于受到国家干预思想的影响，发展经济学家认为，国家政府在经济发展中发挥重要作用。然而，20 世纪 70 年代，由于受到新古典经济学的影响，发展经济学家认为，自由市场在经济发展中扮演重要角色。

有趣的是，20 世纪 90 年代，针对东亚和东南亚所取得的经济奇迹，以市场为中心的发展经济学家认为，这些国家的经济成功是由于它们运用了“市场最大化，政府最小化”的发展战略，而以国家为中心的发展经济学家则认为，这些国家的经济成就是由于它们使用了“发展优先，政府主导”的发展战略（吉尔平，2003）。与此同时，一些针对第三世界的发展援助政策开始强调良好治理与经济发展的关联性，即开放的、民主的、承担责任的体制与保障公民个人权利的法治有助于经济体制的有效而公平地运行，以及从根本上减少贫困（World Bank，1992）。此外，良好治理不仅是发展的手段，而且更是发展的目的。

良好治理意味着政治国家与市民社会之间的一种新颖的伙伴关系，具体包括：（1）法治，保障公民权利不受公共权力的侵害；（2）公共部门管理，改善公共物品和服务提供的有效性与公平性；（3）政务信息公开，使得公民能够有效地参与公共政策过程；（4）政治合法性，促进公民的政治认同和集体行动的多样性；（5）向人民负责，满足市民社会日益增长的公共需要。由此可见，良好治理实质上就是国家的权力向市民社会的回归，良好治理的过程就是还政于民的过程

(俞可平, 2000)。

市民社会是政治国家与市场经济之外的所有民间组织或民间关系的总和。其组成要素是各种非国家（非政府）所属的公民组织，包括非政府组织，也就是自愿性社团、行业协会、利益集团以及社区组织；它们又被称为“第三部门”，有别于先前划分的两个部门——私人部门和公共部门。良好治理的基础与其说是政治国家或市场经济，不如说是市民社会。因此，良好治理与经济发展实证上的正相关表明了，存在以市民社会为中心的“第三条道路”——既不同于以国家为中心又不同于以市场为中心的发展战略（吉登斯，2000 和 2002）。

经济发展的社会资本理论（social capital theory）越来越受到广泛的关注，该理论强调相互信任和作用的社会网络结构是经济发展的决定因素（格鲁特尔特、贝斯特纳尔，2004）。一般来讲，社会资本可以理解为：（1）个人和家庭的人际交往网络——地方关系（帕特南，2001）；（2）不同集团之间的交往网络——水平和科层的非正式关系（科尔曼，1999）；（3）宏观层次的制度关系和制度结构——水平和科层的正式关系（North，1990）。因此，从微观的家庭和厂商，到中观的社群和市场，再到宏观的国家和世界，经济发展的社会资本理论强调的是一种制度上的新综合体有助于 可持续的、众人分享的以及贫困减少的经济发展。

这样的新制度综合体具有多样化和多层次治理的网络结构特征，也就是水平联盟、科层组织和宏观制度之间的多重合作伙伴关系，一定程度上，这构成了理论和实践意义上的多中心治理（polycentric governance）的生态结构。这里，“多中心”意味着一些相互关联的权威（决策）中心，它们不仅相互独立或相互竞争，而且还相互合作或相互协作。此外，它们也可以求助于中央性的机制来解决或调和地方性的冲突（奥斯特罗姆、蒂伯特和瓦伦，2000）。因此，“多中心”可以理解为分散化和重叠化的辖区网络。

作为一种网络模式，“多中心”的组织结构既不同于“金字塔”的科层结构，又不同于“中心-边缘”的集权结构。值得指出的是，这种“多中心”的网络组织方式不仅适用于政治和行政组织，而且也适用于经济和产业组织（奥斯特罗姆，2003）。此外，“多中心”的制度安排有助于改善公共组织（政府机构）的绩效，例如，资源配置和利用效率、公民需求的有效回应、社群治理的自主性以及地区性的经济发展（麦金尼斯，2000a 和 2000b）。因此，如果说政府机构的基本职能是提供公

共物品和服务的话，那么“多中心”的治理（政府）体制无疑有助于经济的和谐发展。

四、新混合经济的制度建构

詹姆斯·N·罗西瑙 1992 在其主编的《没有政府的治理》一书中指出，不同于统治只依赖于正式的规则体系（制度安排），治理则不仅依赖于正式的规则体系（制度安排），也依赖于非正式的规则体系（制度安排），而且更依赖于正式和非正式混合的规则体系（制度安排）。确切地讲，治理是只有被大多数利害关系人接受方能生效的规则体系（制度安排）。由此可见，治理秩序就是一个连续的规则谱系——从非正式的规则体系起，经由混合的规则体系，到正式的规则体系止。

越来越多的理论和实证研究表明，经济发展的根本决定因素不是技术，而是制度，更确切地讲是制度创新（诺思，1994）。在一定意义上讲，制度（institutions）意味着从非正式到正式的规则连续体（rules spectrum）——伦理习俗、社会规范、组织规章、法律和宪法，规范并约束个人和集体行动，协调私人利益和公共利益的冲突，以及实现组织或团体在社会环境中的目标。

在存在社会混乱的地方，社会的相互交往必然代价高昂，信任和合作也必然趋于瓦解，这最终会使得作为经济福利主要动因的劳动分工成为不可能。制度的关键功能就是增进秩序。秩序鼓励信赖和信任，并减少合作的成本。当秩序占据主导地位时，人们就可以预见未来，从而能够更好地与他人合作，也能够对自己冒险从事创新性试验感到自信。因此，人们在寻找能够与之合作的伙伴方面将更易于发现其所需要的信息，更易于猜测什么可能是这种合作的代价和回报，结果导致更有效知识的发现和应用。

在一切要由具有不同欲望和能力的个人对稀缺资源做出选择并评估机会成本的场合，秩序和信赖都受到欢迎。信息因秩序而易于被传递给他人，而一个复杂的劳动分工也因秩序变得可能。对于处于变化环境中的个人来讲，支撑秩序的制度内涵与人们满意的经济成果具有显著的关联性。这样，新制度经济学既关心制度对经济的影响，又关心制度在经济经验影响下的发展。此外，新制度经济学更关注制度如何在经济交往中促进秩序，即如何在众多个人努力设法克服资源稀缺性时造就行为模式。

只有当各种各样的制度形成一个恰当的和谐整体时，它们才能有效地建构秩序，并抑制侵蚀（规则的）可预见性和（交往的）可信赖性的机会主义行为。无疑，和谐而有序的制度安排无疑依赖于宪政主义的历史发展。宪政主义的相关研究告诉我们，西方的崛起在很大程度上归因于制宪民主思想（宪政主义）率先在西方产生、传播和扩散。宪政主义是人类自我管理、开拓进取和不断创新的制度前提和根本保障，代表着人类文明的进步文化。

制度可以理解为人类交往的规则和规则体系，这些具有协调功能的规则和规则体系不仅有助于个人和集体行动有序地进行，而且也有助于劳动分工和财富创造。换句话讲，制度也可以理解为一套规则制定和执行的框架体系，使得人们做出的承诺能够得到切实履行。因为人类的本性通常是自食其言，所以人际交往需要有制度作为基础。制度能够增加人们逃避义务的风险，增强互利合作的习惯，达到抑制或克服机会主义的人类本能。由此可见，制度也就是行为规则，并由此成为引导人类行动的手段。

根据规则和规则体系的起源，现实世界中存在的各种各样的制度可以划分为内在制度和外在制度（柯武刚、史漫飞，2000）。内在制度（internal institutions）是从人类经验中演变而来的规则和规则体系。伦理习俗、社会规范、文明礼貌、商业文化以及自然法传统都是内在制度的具体范例，这些内在制度体现了过去曾经最有益于人类问题解决的各种途径。通常，违反内在制度会受到共同体成员的正式或非正式的惩罚。

不同于内在制度的自发演进，外在制度（external institutions）是由社会共同体（民族国家）的权力机构（国家政府），通过理性设计产生出来，然后强加给社会共同体的。通常，这些权力机构凌驾于社会共同体之上，并且具有实施强制力的意愿、资源和能力。一般来讲，外在制度包括条例、规章、法律和宪法，对于违反外在制度的行为所施加的惩罚也往往与强制性的暴力有关，这些暴力形式一般表现为国家政府所垄断的警察、监狱和军队。

制度还可以划分为正式的制度（formal institutions）和非正式的制度（informal institutions）。不难发现，内在与外在制度的划分同正式与非正式制度的划分并不是完全吻合的。如果把这两种不同的制度分类调和在一起的话，那么制度就呈现出一个重叠分布的形态（见表 1）。在这样的制度镶嵌结构中，习惯、行为的内化规则和社会习俗归属于非正式的制度范畴，而正式化的内在规则、行为的外在

规则、专门的指令和程序性规则（元规则）归属于正式的制度范畴。

表 1. 制度的镶嵌结构

内在制度				外在制度		
习惯	行为的内 化规则	社会习俗	正式化内 在规则	行为的外 在规则	专门指令	程序性规 则
非正式的制度			正式的制度			

资料来源：根据柯武刚、史漫飞的《制度经济学》的相关内容整理而成。

所有的外在制度都是正式的制度，而所有的非正式制度都是内在制度。不同于违反外在制度将会遭受到的暴力惩罚，违反非正式制度的惩罚形式包括：（1）习惯的违反将会对个人的发展带来损害；（2）内化规则的违反将会受到内疚的惩罚；（3）社会习俗的违反将会遭遇他人的排斥惩罚。此外，正式化的内在制度则意味着第三方强制执行的内在规则。换句话讲，正式化的内在规则是内在制度与正式制度的混合体。

对于正式化的内在制度来讲，该制度类别的执行程序包含着审理者或仲裁者。也就是说当自愿交易的双方中有一方不服从规则约束时，要请一位仲裁者来解决双方的利益冲突，这就可能导致第三方强制执行的情况发生。实际上，一个行业的自我管理通常关联于正式化的内在制度，而行业协会相应地就成为仲裁者。值得指出的是，正如政府机构可以作为第三方介入交易双方的利益纠纷一样，作为第三方强制执行的政府机构也出现在外在制度的相关情形之中。

类似于行为的内化规则，行为的外在规则是由普遍适用的禁令性规则构成的，其具体表现多半孕育在一个国家的民法、商法和刑法之中。然而，专门的指令一般不具有普遍适用的性质，它们通常是针对具体目的或后果的规则。最后，外在制度也可以是程序性规则，也就是依法行政或法治行政。程序性规则是政府行政机关在促进各级政府主体间的内部协调上所必需的，它们包含在公法之中，是法律和宪法文本中的重要组成部分。

内在制度的发生先于外在制度的产生。对于简单的小规模社会共同体来讲，内在制度的约束和引导作用就足够了。然而，对于复杂的大规模社会共同体来讲，内在制度不足以排除机会主义行为，外在的正式制度的介入就成为必不可少的了。尽管外在制度依赖于政治决策程序和政府，但是这并不意味着政府拥有外在

制度的主权。一个公理性的命题就是一切法律属于人民，公权机构只不过是法律的维护者，而且其自身也需要法律的约束。

内在制度被认为是经过演化、精练和检验的传统智慧。针对日益变化的外界环境，内在制度具有适应性和灵活性的优势。此外，内在制度还具有“文化粘合剂”的作用，可以维护社会共同体的整体性。不同于内在制度的发生学，外在制度一般是通过正式的政治程序产生的，这些政治过程包括：制宪、立法、授权立法、行政法规以及司法解释。由国家政府建立规则有许多优势，例如法理性强、成本节省和非排他性；与此同时，外在制度也有许多劣势，这就是对内在制度不断地替代。

制度服务于其目标并不是靠其单独地得到遵守，而是靠其形成相互支持的规则群（cluster）。相互关联的规则形成一个体系（system），或构成一个连续分布的谱系（spectrum），而这样的规则体系又会对现实世界中的相关现象体系产生影响。换句话讲，我们所要探索的是那些建构人类行为秩序的规则序列。一般来讲，人们是借助“体系或系统”这个概念来解释一个由多重相互作用的要素构成的结构。

正如生态系统是一个复杂系统一样，人类社会经济体系也是一个复杂系统。同理，正如生态系统的演进是一个自组织过程，也就是构成该系统的各种要素所遵行的规律（规则）自成一个体系，人类社会经济体系也是按照一定的规则（规律）体系有序地演进的。值得指出的是，生态这个复杂系统是开放性的，系统的要素和特征会自发地发生变异。各种要素出现、变异和消失，这些变化都会受到检验、选择和拒斥。

只有当各种各样的规则形成一个纵横交错的和谐整体时，它们才能有效地造就秩序，一方面抑制人际交往中的机会主义，另一方面提升规则体系的公信力。规则体系也就是制度体系，既可以是演进出来的制度体系，又可以是人为设计出来的制度体系。因此，制度秩序既可以是自发形成的（习惯法或判例法传统），又可以是设计出来的（成文法传统）。如果说自发形成的规则秩序关联于内在的非正式制度的话，那么设计出来的规则秩序则关联于外在的正式制度。

作为人权的基本法典，自然法（natural law）毫无疑问构成了宪政主义（法治国家）的基本理念，这实际上意味着宪法规则（制度秩序）应该受到权利法案的约束和检验。如果文化被界定为人类共同体成员共享的价值观念和一整套规则

体系的话，那么以自然法为基础的社会秩序就可以理解为一种法治文化（宪政文化）。法治途径可以保障内在（非正式）制度和外在（正式）制度之间的有序互动，使得公民权利受到制度体系的根本保障。

如果我们把秩序看成是一整套有关制度安排的体系的话，那么制度体系可以分为两大秩序类别：一个类别是治理的秩序（order of governances）或行动的秩序（order of actions），另一个类别则是规则的秩序（order of rules）。治理的秩序可以理解为引导个人和集体行动的途径，而规则的秩序则可以理解为引导治理秩序的途径。正如程序性规则（元规则）应该优先于实质性规则一样，规则的秩序应该优先于治理的秩序。因此，规则秩序关联于一致性投票原则，而行动秩序则关联于其他投票原则。

正如规则的秩序可以分为人为的协调制度和自发的演进制度一样，治理的秩序也可以分为人为的计划秩序（层级的和强制的）和自发的非计划秩序（平等的和自愿的）。在相对简单的体系中，靠自上而下的命令来协调有目的的组织和合作可以是相当有效的。然而，当协调相对复杂的体系时，自发的有序化就具有相当的优势。值得指出的是，治理秩序和规则秩序是相互并存的和彼此交叉的，也就是呈现出一种多元复合的制度连续体。

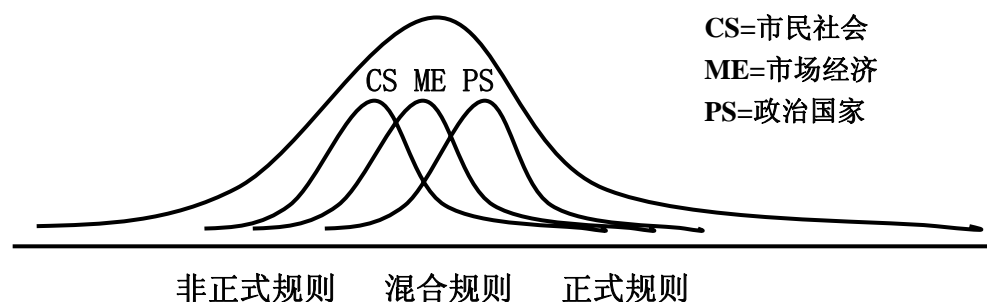


图 1. 多元复合的新混合经济

资料来源：Zhang Xin 2005: 202, Figure 1

多元复合的制度连续体可以隐喻为三元正态分布，市民社会、市场经济和政治国家分别为其中一元（见图 1）。其中，市民社会对应于非正式的规则体系，政治国家对应于正式的规则体系，而市场经济则对应于（正式与非正式）混合的规则体系。正如正态分布要求随机试验和等可能性一样，由此可以推论出，公民个人的平等权利和机会应该受到宪政选择和秩序的保障，这有助于更广泛的公民

参与、公共治理的制度创新以及人类的可持续发展。

同理，多元复合的制度连续体可以隐喻为规则光谱（rules spectrum），如同构成光谱的七色光可以组合产生多样化的可见光一样，规则光谱也能够通过不同规则的组合生产多样化的制度安排以及可抉择的治理模式。这种多元复合的制度连续体一定程度上呼应了文森特·奥斯特罗姆的复合共和制的政治理论，该理论认为规则体系的相互制约和平衡（相互分立与重叠）有助于提高公共部门的效率性、有效性、回应性以及公平性。

除此以外，多元复合的制度连续体还意味着包容性的、分化性的和整合性的制宪安排。包容性的制宪结构意味着可抉择治理的平等性和构成性。如果说包容性（inclusiveness）表现了制宪秩序的静态特征的话，那么分化性（diversification）和整合性（integration）则体现了制宪秩序的动态特征。分化性意味着可抉择治理的创新和涌现，而整合性则意味着制宪结构的适应性和复杂性增强，从而有助于提高人类社会应对环境变化的能力。

多元复合的制度连续体对应于相互分立与重叠的多中心治理体系。如果说市民社会是市场经济的基础，那么市民社会和市场经济是政治国家的基础。具体来讲，市民社会主要受到非正式制度的规范和约束，建立在市民社会之上的市场经济主要受到（正式与非正式）混合制度的规范和约束，而建立在市民社会和市场经济之上的政治国家则主要受到正式制度的规范和约束。由此可见，市民社会、市场经济和政治国家在宪政秩序下呈现出广泛的分工和协作关系（见图2）。

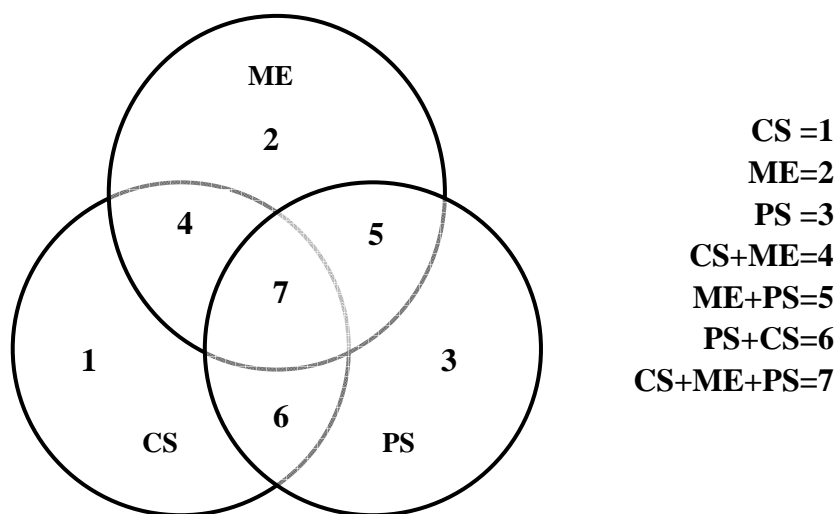


图 2. 多中心治理的制度框架

资料来源：Zhang Xin 2005: 202, Figure 2

由此可见，多元复合的制度连续体呈现出一个新混合经济的制度框架，在其中，市民社会、市场经济和政治国家之间构成了分工与协作的关联性结构。换句话说讲，多元复合的制度连续体对应着一个多中心治理体系的互联网络。对于互联网络的最基层来讲，自愿性协会组织代表了市民社会（第三部门）的治理主体（见图 2 中的 1），营利组织代表了市场经济（私人部门）的治理主体（见图 2 中的 2），而各级政府则代表了政治国家（公共部门）的治理主体（见图 2 中的 3）。

此外，对于构成互联网络的中间层来讲，市民社会与市场经济之间的合作伙伴关系主要表现为非营利组织治理（见图 2 中的 4），市场经济与政治国家之间的合作伙伴关系主要表现为政府公司治理（见图 2 中的 5），政治国家与市民社会之间的合作伙伴关系主要表现为社区法人治理（见图 2 中的 6）。最后，对于互联网络的最上层来讲，大都市或城市治理代表了市民社会、市场经济和政治国家之间的合作伙伴关系（见图 2 中的 7）。

多元复合的新混合经济的治理秩序呼应了国际发展组织和机构对治理概念的诠释（World Bank, 1992）。治理被认为是一个国家的政治、经济和社会机构行使权力的方式，而这些机构一般包括正式和非正式的规范、标准和博弈规则。此外，治理这个概念还有三个层面的内涵：（1）过程层面——通过一定程序来选择、课责、监督和替代政府；（2）能力层面——政府对资源的有效管理，以及制

定、执行和实施健全的政策和管制；(3) 制度层面——尊崇有助于经济和社会互动的制度。

五、结论：走向多中心治理新范式

全球化将会从国家内部改变国家权力的结构基础，并产生一种多层次（层级、层面或维度）治理的世界秩序。尽管国家在这样的秩序中仍然扮演着十分重要的角色，但是国家却只能作为若干治理层面中的一个维度发挥作用。人类世界正处于从一种高度自治的国家体系向另一种相互依存的网络体系的转变过程之中。在一个相互依存的体系中，每个行为体都要受到其他行为体的影响，并对此行为做出相当的回应。相互依存程度越高，这种影响和回应就越显著。

世界范围内的政治、经济、社会和环境事务的整合和分化都在加剧，政府、企业、非政府组织、教会以及一切建立在合作形式上的组织都力图伸张和扩展它们的触角，与世界各地的同行建立广泛的合作关系。甚至不惜将它们的事业化整为零，成为地方单位。然而，集体单位的相互依存越大，其本身的组成部分就越要求更大的自治和独立。同理，分解程度越高，结合与集中化的要求就越强。在一定程度上讲，相互依存的公共事务依赖于多中心的治理秩序。

综上所述，多中心的治理秩序至少具有以下结构-功能特性：(1) 弹性（resilience），可以分散化来自内外部的风险；(2) 效率性（efficiency），可以内部化成本和效益；(3) 灵活性（flexibility），可以对需求变化做出有效回应；(4) 适应性（adaptability），可以分享最佳的治理实践。因此，走向多中心治理新范式不仅有助于应对全球化所带来的机遇和挑战，而且也有助于人类社会发展的多样性和永续性。

六、参考文献

(一) 中文部分

1. C·格鲁特尔特, T·范·贝斯特纳尔. 社会资本在发展中的作用. 成都: 西南财经大学出版社, 2004.
2. 安东尼·吉登斯. 超越左与右. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
3. 安东尼·吉登斯. 第三条道路及其批判. 北京: 中共中央党校出版社, 2002.
4. 安东尼·吉登斯. 民族-国家与暴力. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998.
5. 保罗·赫斯特, 格雷厄姆·汤姆森. 质疑全球化. 北京: 社会文献出版社, 2002.
6. 戴维·赫尔德, 安东尼·麦克格鲁. 治理全球化: 权力、权威与全球治理. 社会科学文献出版社, 2004.
7. 戴维·赫尔德, 等. 全球大变革: 全球化时代的政治、经济与文化. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
8. 道格拉斯·C·诺思. 制度、制度变迁和经济绩效. 上海: 上海三联书店, 1994.
9. 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策. 北京: 商务印书馆, 2000.
10. 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
11. 罗伯特·吉尔平. 全球资本主义的挑战: 21 世纪的世界经济. 2003.
12. 迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济. 上海: 上海三联书店, 2000a.
13. 迈克尔·麦金尼斯. 多中心治道与发展. 上海: 上海三联书店, 2000b.
14. 曼纽尔·卡斯特. 千年终结. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
15. 曼纽尔·卡斯特. 网络社会的崛起. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
16. 文森特·奥斯特罗姆, 查尔斯·M·蒂伯特, 罗伯特·瓦伦. 大城市地区的政府组织. 见: [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济. 上海: 上海三联书店, 2000a.
17. 文森特·奥斯特罗姆. 美国联邦主义. 上海: 上海三联书店, 2003.
18. 乌尔里希·贝克. 全球化时代的权力与反权力. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
19. 俞可平, 主编. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
20. 詹姆斯·A·道, 史迪夫·H·汉科, 阿兰·A·瓦尔特斯. 发展经济学的革命. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 2000.
21. 詹姆斯·S·科尔曼. 社会理论的基础. 北京: 社会科学文献出版社, 1999.
22. 詹姆斯·罗西瑙, 主编. 没有政府的治理. 南昌: 江西人民出版社, 2001.

(二) 西文部分

23. Archibugi, D., Held, D., Kohler, M. eds. Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.
24. Beck, Ulrich. Risk Society: Towards a New Modernity. London: Sage, 1992.
25. Commission on Global Governance. Our a Global Neighbourhood. Oxford: Oxford University Press, 1995.
26. Evans, Peter. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. World Politics , 1997, 50 : 62~87.
27. Falk, Richard. On Humane Governance: Toward a New Global Politics. Cambridge: Polity Press, 1995.
28. Held, David. Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge: Polity Press, 1995.
29. Kelly, Kevin. Out of Control: The Rise of Neo-biological Civilization. Menlo Park, CA: Addison-Wesley, 1995.
30. Migdal, Joel S. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and

- State Capabilities in the Third World. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
31. Rosenau, James N. *Along the Domestic–Foreign Frontier: Exploring Governance in a Trubulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
32. Rosenau, James N. *Turbulence in the World politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
33. UNDP. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
34. World Bank. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
35. Wunsh, James S., Dele Olowu. eds. *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. San Francisco: Institute of Contemporary Studies Press, 1990.
36. Zhang, Xin. “Coping with globalization through a collaborative federate mode of governance: the case of China in transition,” *Policy Studies*, 26(2): 199-209, 2005.