

论国际因素的合法化机制^{*}

——以地方治理创新为例

杨雪冬

【内容提要】 随着中国与世界联系的日益紧密、全面,国际因素已经成为国内治理变革中不可忽视的变量,利益、制度和知识是国际因素的三种基本形式。作者扩展了合法化概念,提出国际因素介入国内治理变革需要获得国内利益主体的接受和承认,中央权威、地方权威和社会公众是三个基本主体,因此有三种获得合法性的基本机制,即国家合法化机制、地方合法化机制和社会合法化机制。作者通过对行政审批、立法听证和政府绩效评估三个政府治理创新案例的分析,描绘了利益、制度和知识三类国际因素介入地方治理创新的过程、影响以及结果。虽然不同类型的国际因素介入地方治理过程依靠的是不同的合法化机制组合,但都需要在介入之前或者介入过程中通过国家权威获得合法性。随着地方和社会自主性的提高,国际因素通过地方合法化机制和社会合法化机制产生的实际效果更大,但这两种机制也可能会与国家合法化机制产生矛盾。提高国家合法化机制的开放性和包容度有助于减少合法化机制之间的矛盾和冲突。

【关键词】 国内国际互动;国际制度;合法化;机制创新;地方治理

【作者简介】 杨雪冬,中央编译局全球治理与发展战略研究中心研究员。(北京邮编:100032)

【中图分类号】 D815 C91 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2014)09-0087-21

^{*} 本文是国家社科基金项目“中国特色社会主义运行机理研究”(项目编号:12B22039)的中间成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评阅人的意见和建议,笔者文责自负。

改革开放使得中国与世界的关系发生了历史性变化。^①在这个过程中,地方的国际化水平也在提升,^②通过人员流动、经济联系、信息传播等多种方式与世界不断扩大和加深联系,形成了开放的地方治理状态。来自国外的利益、制度和知识信息等多种因素通过各种渠道影响或者直接参与到中国地方治理过程中,并且成为推动地方治理创新发生和持续的重要变量。本文对地方治理创新概念做了狭义化处理,提出地方治理创新是指地方党政机构为了解决当地经济社会发展中的问题,而采取的具有治理取向的新机制、新方法、新手段。^③

本文将在国内-国际互动研究的基础上,借助合法化理论,分析国际因素在地方治理过程中实现“内化”(即被地方党政机构接受、承认乃至实践)的机制。在中国的制度背景下,国际因素的内化过程就是被赋予合法性的过程。中国在不断扩大和深化对外开放的同时,在制度上依然强调中国特色社会主义,一些来自西方社会的国际因素被地方党政机构接受,必须通过获得合法性进行政治脱敏,脱掉西方色彩并增加可共享性。利益、制度、信息是国际因素的基本形式,^④跨国利益集团、国际制度、国际组织、国际非政府组织、知识群体等都是国际因素的具体体现。^⑤每种因素最终获得合法性则是中央权威、地方政府以及社会力量共同作用的结果。

一 国内-国际互动的双向合法化

国内政治与国际政治存在联系,这虽然是一个常识,但并未受到足够的理论重视。国际关系学者在这方面的探索为这个问题的理论化做出了突出的贡献。冷战后期,随着意识形态对抗的弱化,不同政治制度的国家间联系的发展,一些学者开始关注国内-国际互动问题。国际政治经济学(IPE)首先将其作为研究中的一个重要

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社2007年版。

② 近年来,中国决定加快沿边开放,以深化对外开放的区域性。中国与14个国家毗邻,陆路边境总长2.28万千米,沿边139个县级行政区所覆盖的土地面积约200万平方千米。参见汪洋:《构建开放型经济新体制》,载《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》编写组:《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》,北京:人民出版社2013年版,第45页。

③ 关于治理的定义参见克里斯蒂纳·阿尔恩特·查尔斯·欧曼著,杨永恒译:《政府治理指标》,北京:清华大学出版社2007年版;俞可平主编:《国家治理评估——中国与世界》,北京:中央编译出版社2009年版。

④ Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1997.

⑤ Thomas Risse Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structure and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

问题,^①之后,国际关系学中的其他流派尤其是社会建构主义,不断深化对这个问题的研究。

彼得·古雷维奇(Peter Gourevitch)指出,国家的行为并非独立进行的,还受到国际体系的影响,从经济关系到军事压力制约着从国内决策到政治形态等一系列国内行为。^②在他看来,国际关系与国内政治如此紧密地联系在一起,因此应该将其作为整体进行分析。在这篇开创性文章中,古雷维奇提出四类影响国内行为的因素:国家体系、国际经济、观念和意识形态。为了更好地从动态角度分析国内-国际的互动关系,罗伯特·帕特南(Robert Putnam)提出了一个“双层博弈”分析路向。在他看来,外交达成的协议要通过两个层次的博弈在国内发挥影响。第一个层次是各国代表之间的博弈,第二个层次是各国代表将外交达成的协议带回国内与国内民众讨论,以获得“确认(ratification)”。这两个层次的博弈既可能是先后进行的,也可能是同步进行的。^③

冷战结束后,特别是随着全球化进程的加速,各国之间的联系更加广泛、深入,国内政治与国际政治的边界被打破,成为不可分割的一体。^④更多的学者意识到,不清楚国内经济与世界经济之间的联系以及这些联系的变化,就难以理解国内政治。^⑤他们对于全球化带来的国际影响的方式和结果展开了热烈讨论。^⑥在杰弗里·弗里登(Jeffry Frieden)和莉萨·马丁(Lisa L. Martin)看来,国内-国际互动的核心问题是国内制度和利益对国际互动的影响以及国际制度、利益对于国内关系的影响。^⑦在方法论上,国内-国际互动研究不再将国家视为单一的理性行为体,而是可以分解的单位,

① Jeffrey Frieden and Lisa Martin, “International Political Economy: Global and Domestic Interactions,” in Ira Katznelson and Helen V. Milner, eds., *Political Science: The State of the Discipline*, New York: W. W. Norton, 2003.

② Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 881-911.

③ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

④ Peter J. Katzenstein, et al., “International Organization and the Study of World Politics,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 645-685.

⑤ Helen V. Milner and Robert O. Keohane, “Internationalization and Domestic Politics: An Introduction,” in Helen V. Milner and Robert O. Keohane, eds., *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 3.

⑥ Xun Cao, “Global Networks and Domestic Policy Convergence: A Network Explanation of Policy Changes,” *World Politics*, Vol. 64, No. 3, 2012, pp. 375-425.

⑦ Jeffrey Frieden and Lisa Martin, “International Political Economy: Global and Domestic Interactions,” p. 120.

进而讨论国内不同群体、制度受到的国际影响及其对于国家的国际行为的影响。^①

国内-国际互动是在两个层次展开的。在国际层面上,国家作为整体与多元化的国际主体进行互动;在国内层面上,多样的国际因素与国内多元主体之间产生互动。这两个层次的互动过程都涉及合法化。合法性这一概念有着多种定义,但是基本可以归纳为“国家存在的正当性”,^②正当性不仅来自某种理念,还来自国家服从自己制定的规则,国家的法律和政策符合社会价值判断以及社会成员对国家行为的认同等具体行为。^③从广义上说,合法化对象并不局限于国家或者主权政府,还包括各级地方政府、领导人、政策等不同的政治实体。^④在国际层面上,国家要通过服从国际规则、承认国际价值、参与国际行动、承担国际责任等多种方式获得国际社会的承认,而这些国际活动会影响国家与国内社会的关系,对国家在具体政策领域的合法性产生影响。

国际因素进入国内社会,被承认、接受乃至实践的过程,也是其获得合法性的过程。国家权威的允许或默认、社会其他主体的承认或赞同都是其合法性的来源。^⑤研究显示,许多国家,尤其是那些国际体系的新参与者以及综合实力较弱的国家,更愿意通过参与国际社会的活动获得更多的认可和支持,因此其国内政治受到国际因素的影响更加明显。^⑥当然,国际因素也会对国家权威的合法性提出挑战。^⑦

建构主义对于国际因素如何在国家内部取得合法地位进行了更为深入的探讨。主要分为两种分析路径:第一种是从合法化过程来分析国际因素借助怎样的机制,通过哪些环节来被国内社会尤其是国内权威接受的。乔·佩沃豪斯(Jon C. Pevehouse)认为,国际组织可以通过施加压力、利用国家成为其成员后的承诺以及社会化过程三种机制对国内问题产生影响。^⑧安德鲁·考泰尔(Andrew Cortell)和詹姆斯·

① Helen V. Milner, "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, p. 769; 关于这些研究的进展,参见李巍、王勇:《国际关系研究层次的回落》,载《国际政治科学》,2006年第3期,第112-142页。

② John H. Schaar, "Legitimacy in the Modern State," in William Connolly, ed., *Legitimacy and the State*, Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1984, p. 108.

③ David Beetham, *The Legitimation of Power*, London: Macmillan, 1991, pp. 15-16.

④ Lynn T. White, "Introduction: Dimensions of Legitimacy," in Lynn White, ed., *Legitimacy: Ambiguities of Political Success or Failure in East and Southeast Asia*, Singapore: World Scientific Publishing Co., 2005, p. 2.

⑤ 苏长和:《世界中的中国与中国中的世界——多边国际制度对中国的影响》,载陈志敏、崔大伟主编:《国际政治经济学与中国的全球化》,上海:三联书店2006年版,第121-139页。

⑥ 田野:《国际制度对国内政治的影响机制:来自理性选择制度主义的解释》,载《世界经济与政治》,2011年第1期,第135-155页。

⑦ 江忆恩:《中国参与国际体制的思考》,载《世界经济与政治》,1999年第7期,第4-10页。

⑧ Jon C. Pevehouse, "Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization," *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 515-549.

戴维斯(James Davis)把国际制度影响国内政治的过程分为三个阶段:第一阶段是国际制度在国内政治话语中出现;第二阶段是影响国家制度(national institutions),比如根据国际制度对国内制度进行修正;第三阶段是国家根据国际制度的要求对相关政策进行调整。^①第二种分析路径是从合法化所需的结构性要素来分析国际因素需要借助哪些因素才能取得合法性。托马斯·卡彭(Thomas R. Kappen)等人的研究发现,国家与社会的关系会对跨国行为体和跨国联盟的国内影响起到制约作用。^②玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)认为国际规范会通过国家的接受和承认进入国内,但要通过具体的实践才能实现内化。^③安德鲁·考泰尔和詹姆斯·戴维斯在研究中指出,文化匹配程度、话语、国内利益集团以及社会化力量(socializing forces)等因素会制约国际制度的国内影响程度。^④

实际上,任何一种国际因素被对象国的政治权威和社会成员所接受,不仅需要国际因素自身或者其代理人(比如国际组织)寻找合适的渠道和方式,更是多种因素共同作用的结果,而国内因素和相关机制发挥的作用尤其值得深入探讨。这有助于在理论上解决国家决策的内部“黑箱”问题。对于那些长期被排斥在西方主导的国际体系之外和边缘的国家来说,国内社会政治关系对于国际因素的进入和接受起到制约乃至决定性作用。本文倾向于将上述两种分析路径结合在一起,通过对于具体合法化机制的分析,展现合法化过程与合法化要素的互动关系。

二 国际因素介入地方治理的合法性机制

在国内复杂多样的社会政治关系中,地方是重要的因素之一。地方既是国际社会中的活跃主体,^⑤也是国际因素与国内其他因素产生互动关系的具体场所。虽然作为国家内部的次级单位,地方与国际因素的互动是在国家权威设置的意识形态和制度框架下进行的,但在全球化条件下,随着国家的分权和管制放松,地方的自主性也在不断提高,这为国际因素进入地方治理过程提供了有利条件。

① Andrew P. Cortell and James W. Davis, “Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda,” *International Studies Review*, Vol. 2, No. 1, 2000, pp. 65-87.

② Thomas Risse Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structure and International Institutions*, 1995.

③ Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.

④ Andrew P. Cortell and James W. Davis, “Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda,” pp. 65-87.

⑤ 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,北京:长征出版社2001年版。

地方的重要性日益受到重视。一些学者开始研究经济领域中地方与国际社会的互动以及地方如何在国家外交中发挥作用。^① 但总体而言,国际关系研究的重点是“高政治”,主要的研究单位还是国家,并着重研究国际制度如何影响国家层面的制度、政策以及中国如何参与国际制度、规则的修改和制订。^② 近年来兴起的治理创新研究虽然也看到了国际因素的影响,但基本上是将其作为创新发生的背景条件来处理的,并没有将其作为创新过程中的内在因素进行分析。这体现在两个方面:一方面,没有对国际因素进行分类,多以全球化、经济对外开放度、地方官员的开明态度等一般性描述加以概括;另一方面,即便重视不同地区的开放度对于治理创新的影响,也没有进一步探讨哪些具体因素发挥了作用,它们的影响程度有何差别。^③

国际因素介入地方治理,不单单是文化意义上的“本土化”过程,首先应是一个得到其他社会主体,尤其是政治权威同意、承认或者默许的合法化过程。来自外部的国际因素需要通过影响偏好、传授价值观、塑造利益、约束行为来获得主权国家的承认,^④至于国际因素对于地方治理的介入,则有更复杂的机制。

中国的改革开放为国际因素介入地方治理提供了基本的前提:一方面,中国对于国际社会的开放度越来越大,这导致了大量国际制度、规则、价值等被中国接受并实践;^⑤另一方面,中国参与国际活动更加主动、领域更加广泛、主体更加多样。^⑥ 这两种变化与市场经济发展所推动的国家与社会关系的转变同步进行、相互影响,形成复杂的国内-国际相互转型。^⑦ 这种转变的国内-国际互动的场所不仅停留在国家层面,也扩展到地方和社会层面,让更多的主体参与进来。中国对这种转变的直接回应是提出了统筹国内国际两个大局的思想,包括地方在内的其他国内主体的反应则更为复杂。

在中国,国际因素的合法化首先要取得中央权威的承认。一方面,中国在社会政

① 陈志敏:《沿海省份与中国外交政策》,载郝雨凡、林甦主编:《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》,北京:社会科学文献出版社2006年版,第246-267页;陈志敏:《国际关系的次国家层面:地方政府与东亚合作》,载陈玉刚、袁建华主编:《超越威斯特伐利亚》,北京:时事出版社2004年版,第243-266页。

② 关于中国的“国际社会化”研究,参见谢喆平:《国际社会化》,载景跃进、张小劲、余逊达主编:《理解中国政治——关键词的方法》,北京:中国社会科学出版社2011年版,第297-308页。

③ 相关文献参见俞可平主编:《政府创新的中国经验:基于“中国地方政府创新奖”的研究》,北京:中央编译出版社2010年版。

④ Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, 1996.

⑤ 江忆恩:《中国参与国际体制的思考》,载《世界经济与政治》,1999年第7期,第4-10页。

⑥ 陈志敏、崔大伟主编:《国际政治经济学与中国的全球化》,上海:三联书店2006年版。

⑦ 苏长和:《国内-国际相互转型的政治经济学——兼论中国国内变迁与国际体系的关系(1978-2007)》,载《世界经济与政治》,2007年第11期,第6-13页。

治制度和意识形态上坚持社会主义特征,^①这使得许多国际因素必须去“资本主义化”、“去西方化”,通过这种政治脱敏,才能更容易进入中国的官方话语讨论、政策制定以及制度建设过程之中;另一方面,中国的体制具有很强的集中化特征,地方的对外交往受到来自上级,尤其是中央较为严格的控制,使得进入地方治理过程中的国际因素是有限制的、有选择的。

因此,获得上级尤其是中央权威的同意、承认或默认无疑是国际因素介入地方治理的合法化的首要机制。这种自上而下的合法化的垂直机制通常有三种形式:一是意识形态上禁令的解除,二是国家法律、政策的允许或提倡,三是中央领导人的肯定、重视或倡议。然而,国际因素是多样而具体的,并且由于国家对意识形态和其他领域管理原则和方式的调整以及领导人个人观念、行为的差别,许多国际因素无法从国家层面直接找到合法性依据时,需要其他的合法性来源,拥有较大自由裁量权的地方官员和话语权不断增强的社会群体就成为合法性的另外两个来源。

在中国现有体制下,地方的自主性主要是通过地方官员在本地决策以及执行上级政策中的决定性作用体现出来的。因此,如果国际因素能够获得地方官员的认同和支持,就容易直接参与到地方治理过程中。这是国际因素的地方合法化机制。主要官员的国际化素质(比如思想观念的开明程度、对国际因素的了解程度和认可程度以及对国际因素的判断能力等)会影响到地方决策过程的对外开放程度。^②他们会根据本地的实际情况,来为国际因素的介入创造条件。这种地方合法化机制主要体现在三个方面:一是领导人出于加快本地经济社会发展或者改善地方形象的考虑,对于国际因素持开放的态度;二是为了解决当地的实际问题或者应对危机,在内部资源不足的情况下,将国际因素纳入考虑范围并给予重视;三是对国家政策关于国际因素的规定给予地方化的理解,或者在具体执行过程中采取更为宽松的态度。地方合法化机制由于深受主要官员个人行为的影响,所以带有很强的不确定性。一些地方官员会出于个人原因,为国际因素的介入设置各种障碍,甚至不顾国家的意图和倡导。

随着对外部世界了解的深入,社会公众的国际化水平也在提高。他们对于国际因素的态度和行动成为国际因素合法化的另一种机制。从本质上说,获得社会公众的承认,更接近现代意义的合法化。但社会是多元化的,因此社会的合法化是通过社会群

^① 楚树龙:《世界与中国、中国与世界:过去30年,未来30年》,载《现代国际关系》,2008年第9期,第15-17页。

^② 杨雪冬:《过去10年的中国地方政府改革:基于中国地方政府创新奖的评价》,载《公共管理学报》,2011年第1期,第81-93页。

体的行为实现的。这种社会合法化机制通常是通过三种方式发挥作用的:一是社会公众对于国际因素的态度、认知的普遍性变化,为国际因素的介入提供了观念和舆论的支持;二是具有更高国际化水平的社会群体或者社会组织成为某种国际因素的积极倡导者,通过他们的努力,说服其他社会成员及地方政府认可这种国际因素;三是社会公众的抗议行为也会成为某些国际因素公开介入地方治理过程的正当依据。在推动国际因素合法化的社会力量中,许多活跃的社会组织和社会舆论平台并不是本地产生的,而是来自其他地方的,并且能够形成有力的社会组织网络。随着互联网的发展,社会合法化机制的网络化特点更加明显。

比较而言,国家(垂直)的合法化机制在权威上要高于地方和社会的合法化机制。这也是许多地方治理创新积极寻求上级尤其是中央公开支持的重要原因。但在地方治理中,大量的问题都是政策执行层面上的,政治性较弱,所以地方和社会的合法化机制发挥作用的机会更多。地方合法化机制由于直接由地方政府掌握着,所以发挥作用的场合更多,并且会积极寻求获得国家(垂直)合法化机制和社会合法化机制的支持,至少要减少后两者的制约。而随着社会开放度的提高和公众参与的扩大,社会合法化机制的影响力也在不断提高。

表 1 三种合法化机制

合法化机制	表现形式
国家(垂直)合法化机制	意识形态包容
	制度和政策上的承认
	领导人的肯定或建议
地方合法化机制	官员的开放态度
	国际因素成为解决地方问题的资源
	政策执行的宽松或变通
社会合法化机制	被社会公众接受
	被特定社会群体或组织倡导
	通过社会抗议争取

在地方治理过程中,海外资本、国际制度和治理的知识可以视为利益、制度和知识这三种国际因素的典型代表。海外资本是各地方为追求经济增长而竞相追逐的对象,除了会带来经济利益外,还是地方开放度的象征。海外资本投资在改革开放之初就获得国家在意识形态上的初步认可,并且逐渐得到了国家政策法律的保障,在地方实践中享受大量的政策优惠。只是由于国家转变经济增长方式的战略调整以及社会公众

权利意识和生态意识的增强,其优越地位才受到质疑。

国际制度包括规则和组织两种形式,是中国与国际社会发生联系的重要渠道和平台,许多国际制度还具有资源集聚和提供的功能,可为地方发展提供智力、财政、国际舞台等支援。^①从中央到地方,对于联合国体系下的各类国际组织给予很多的信任,^②而对大量国外非政府组织的态度和做法存在着较大的差别,这种差别还体现在不同的政府部门之间。^③比较而言,非政府组织从社会公众那里获得的认同度更高。^④

治理的知识是一个复杂的集合,既包括治理的理念,也包括治理的方法和技术以及不同的制度实现形式。总体而言,治理知识的重要性得到了国家、地方、社会的基本认同,并且这些知识越具有可模仿性和可操作性,就越容易被广泛接受。但中央、地方和社会公众之间在治理理念上的接受程度和方式上有时会有差异。

任何一种国际因素要成功地介入地方治理并在其中发挥作用,不能只依赖一种合法化机制,必须依赖不同合法化机制的组合,这是由地方治理的多元主体特点决定的。针对三种形式的国际因素,本文提出合法化机制的三种组合类型:

第一种是针对利益介入的“允许-回应”型。利益的介入主要依靠国家(垂直)合法化机制和地方合法化机制的组合。以国际资本为代表的利益必须获得权威的许可,才可以落地投资,而它们的利益诉求也主要由政府权威给予回应和解决。对于广大社会公众来说,他们受到外商投资的影响是多样的,并且一些群体受到的影响可能是负面的。

第二种是针对制度介入的“接受-实践-参与”型。制度的介入主要依靠国家(垂直)合法化机制、地方合法化机制以及社会合法化机制三者的协调。国际制度、国际规则以及其他国家构建的制度只有获得国家权威的同意,才可能在国内得到实践和运行。在地方层面的实践,需要符合当地的实际情况和需求,并且能得到当地组织化支持,或者能够为社会公众提供参与的机会和相关的利益,才能取得地方和社会的基础。^⑤

① 陈志敏:《全球多层治理中地方政府与国际组织的相互关系研究》,载《国际观察》,2008年第6期,第13-14页。

② 谢喆平:《中国与联合国教科文组织的关系演进:关于国际组织对会员国影响的一项经验研究》,北京:教育科学出版社2010年版。

③ 朱健刚:《国际NGO与中国地方治理创新:以珠三角为例》,载《开放时代》,2007年第5期,第34-49页。

④ Michael M. Gunter, Jr. and Ariane C. Rosen, "Two-Level Games of International Environmental NGOs in China," *William & Mary Policy Review*, Vol. 3, No. 1, 2012, pp. 270-294.

⑤ 马秋莎:《全球化、国际非政府组织与中国民间组织的发展》,载《开放时代》,2006年第2期,第119-138页;朱健刚、景燕春:《国际慈善组织的嵌入:以狮子会为例》,载《中山大学学报》(社会科学版),2013年第4期,第118-132页。

第三种是针对信息介入的“共同学习”型。信息的介入主要依靠地方合法化机制和社会合法化机制的组合。来自国际社会的信息是水平传播的,虽然受国家权威的限制,但地方官员和社会公众有更大的自主性来了解和运用这些信息,并且这些信息会在地方实践和社会公众参与的过程中得到分享。有的还会进一步理论化,以与国家的意识形态或者制度形成更好的对接,并获得后者的确认,从而获得国家赋予的合法性。

三 对三个案例的比较研究

本文将通过三个案例来分析不同类型国际因素介入地方治理的过程,借以讨论三种合法化机制的具体运行方式及其相互关系。第一个案例讨论外商投资如何影响中国行政审批制度改革,第二个案例讨论立法听证作为一种国际立法惯例如何被写入《立法法》并在地方立法中进行实践,第三个案例讨论杭州市为什么能够较好地学习国际经验,推行“政府绩效评估”。

(一) 外商投资与行政审批制度改革

对于中国来说,改革开放的目的之一就是利用外国的资金、技术和管理经验来弥补本国相应资源的不足以实现更快的发展。^① 国家在意识形态上率先解除了对招商引资的禁忌,并不断在吸引投资方面加大制度创新。1993年中纪委和监察部合署办公后,明确提出了“效能监察”,^②而对行政审批的监督成为效能监察的重点之一。

为了尽快加入世界贸易组织(WTO),中央政府更加积极主动地推动行政审批制度改革。1997年,中国共产党第十五次全国代表大会在谈到政府职能转变的时候,开始把“服务”作为改革的目标,各地加快了行政服务改革,陆续建立了各个层级的行政服务中心。2001年至今,国务院已经进行了8次大规模的取消和下放行政审批项目的改革,最近一次是在2014年2月。^③ 加入WTO后,推动行政审批制度改革成为国家的一个国际承诺。2003年《行政许可法》的通过,为地方政府在行政审批制度改革上发挥主动性提供了法律支持。^④ 随着改革开放的深入,尤其是中央与地方事权关系的调整,行政审批制度改革成为转变政府职能的突破口。中央提出要最大限度地取消

① 《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社1994年版,第91页。

② 何勇:《努力做好效能监察工作》,载《中国监察》,2000年第6期,第6-9页。

③ 《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》,国发[2014]5号,http://www.gov.cn/zwgc/2013-12/10/content_2545569.htm,登录时间:2014年8月11日。

④ 朱维究:《行政许可法的实施与行政审批改革》,载《国家行政学院学报》,2004年第3期,第26-29页。

和下放行政审批权。^①

1993年《中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》出台,中央与地方的分税制改革开始实施,地方之间在吸引外商投资方面的竞争开始出现。行政审批制度改革也随之成为地方政府之间在投资环境和政策优惠条件方面竞争的重要内容。国家的推动以及本地的发展需要相互作用,成为地方政府加快行政审批制度改革的重要动力。

以江苏省无锡市锡山区为例。2001年锡山区成立时,整个中国都在为加入WTO做准备。区政府抓的首要工作就是改善外商投资环境并加快招商步伐。^②2002年2月,区政府出台了《关于鼓励加快发展开放型经济的若干意见》,与其说是一个加快发展开放型经济的文件,不如说是一个关于如何招商引资的文件。该文件详细规定了如何吸引外商投资,如何对招商工作给予奖励或惩罚。当然,对于乡镇来说,更重要的激励机制是把引进外资工作列为各镇“一把手”工程,作为考核工作和任用干部的重要依据。同年9月,区政府又出台了约束政府各职能部门行为的文件——《关于进一步优化外商投资软环境的意见》,提出优化投资环境是全区各级各部门共同的目标和责任,并提出制定《关于对损害经济发展软环境行为实行责任追究的暂行规定》。为规范各个职能部门的行为,区政府要求区外经贸局和区监察局共同负责对职能部门的行为进行监督和考评。^③

为了与其他地区竞争,锡山区政府还不断调整和改进招商方式、手段,以突出自身的优势,吸引更多的投资。当地政府提出专业招商与全民招商相结合,形成“人人都是投资环境,人人都来招商引资”的局面,招商引资的重心也从主要吸引外资转向内资与外资并重。特别是2002年以来,当地政府把广东、福建、浙江的资本作为吸引的重点。^④为了进一步加强招商工作的组织,2006年锡山区撤销区招商中心,成立招商局,区招商局为区政府直属事业单位。各镇在招商办公室的基础上,成立招商分局(或招商部),由区招商局实行业务归口管理,招商分局负责人享受镇政府机关中层正职待遇。^⑤为了避免辖区内机构在招商工作中恶性竞争,锡山区政府在组织招商活动

① 李克强:《在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》,载《人民日报》,2013年11月8日。

② 关于无锡案例的详细分析,参见杨雪冬:《市场经济、压力型体制与地方政治变化的逻辑:基于三个地方过去10年发展经历的分析》,载白钢、史为民主编:《中国公共政策分析(2010年卷)》,北京:中国社会科学出版社2010年版,第60-100页。

③ 《关于进一步优化外商投资软环境的意见》,锡府发[2002]97号。

④ 卢佳:《构筑锡山台资高低的实践与思考》,载《锡山区工作研究》,2005年第14期,第15-20页。

⑤ 《关于加强全区招商队伍建设的意见》,锡府发[2006]109号。

时,对涉及的部门和镇在招商地点、产业重点等方面给予明确划分,并要求招商人员相互配合,优势互补。特别针对锡山开发区与各镇之间的关系,推动各方的合作。比如要求各方“联动招商”,共享招商收益分配。凡为开发区招商引资的镇和单位,经开发区确认后,除享受开发区各项优惠政策外,在统计考核、税费解缴、引资奖励等方面视同在本镇、本单位举办的三资企业。开发区引荐并在各镇的项目其统计口径可计算到镇。^①

锡山区的经验是21世纪以来中国地方政府为吸引外商投资,加快行政审批制度改革、改善本地行政运行方式的缩影。许多地方将招商引资列为首要工作,成立招商局,制定招商激励制度,打造“招商、亲商、安商、富商”政府。^②一方面,各地政府通过建立经济开发区、产业园区等方式减少行政层级的约束,积极争取上级政府下放更多的审批项目,获得更大的审批权力;另一方面,各地政府创造性地制定本地政策,运用网络技术优化审批流程,^③创新招商方式以给外商投资者提供法律之外的更多政策优惠和服务,赢得投资者的青睐。

出于对资本的需要,投资领域的审批效率无疑是政府各职能履行效率中改进最明显的。这种效率的提升主要来自三个方面:一是按照法律和上级政府颁布的政策法规采取的行政审批环节的减少,这是法定的行为;二是在法律、政策没有明确禁止的领域进行的地方性探索,比如合并审批事项和环节、联合审批、模拟审批等;三是对于重点投资采取领导专人负责的方式,提供现场办公等“保姆式”服务,为外资提供“绿色通道”。各地建立的行政服务中心成为推动各种形式的行政审批制度改革的组织化力量。^④

外商投资的活动也从经济领域扩大到地方治理领域。它们主要通过三种形式参与地方治理:(1)依据自己在促进当地经济增长中的地位,争取更好的投资环境和优惠政策;(2)投资者或者投资企业的管理者以成为政府顾问、当选地方政协委员等方式,参与地方的决策过程;(3)参与当地的社会生活,比如提供慈善捐款、参与社区建设等。外资的进入也把来源地的生活方式、文化习俗、社会组织等带到投资地,丰富了地方的国际化内容,也在一些大中城市产生了如何将大规模的外国人纳入地方管理、融入当地社会的新问题。^⑤

① 《关于进一步优化外商投资软环境的意见》,锡府发[2002]97号;《关于规范工业集中区建设,加快推进开放型经济发展的意见》,锡府发[2004]77号。

② 《招商、亲商、安商、富商——访阜阳市政府孙云飞市长》,载《中国对外贸易》,2006年第7期,第56-58页。

③ 包雅钧:《从天津市南开区“超时默许”机制看行政审批创新》,载俞可平主编:《中国地方政府创新案例研究报告(2005-2006)》,北京:北京大学出版社2007年版,第36-45页。

④ 朱新力、黄玉寅:《“行政服务中心”模式的实践、正当性与时代出路》,载《浙江社会科学》,2013年第5期,第145-153页。

⑤ 华峰:《国际化社区的出现与应对》,载《学海》,2013年第1期,第40-45页。

由于投资的来源不同,接受地政府也在强化与资本来源国或地区的关系,形成了地区间外部联系方向和重点的差异。比如,广东省、福建省与台湾省有着密切联系,山东省、辽宁省等省份因为韩资、日资企业众多而与韩国、日本有着密切联系。随着外商投资自由度的不断放宽,各地都通过多种方式来扩大本地的国际联系网络,争取更多的外商投资。江苏省在20世纪90年代末期,依据台资“西进北移”趋势,加强对台资的吸引,做到“月月有团去台湾”;进入21世纪后,则将引资的战略重心转向“重攻日韩,拓展欧美”。在日韩举办不同形式和规模的招商活动,并且在美国、英国、日本、德国、法国、新加坡等多个国家和地区派驻了招商代表。山东省建立了中日韩新的城市经贸合作交流机制,创立了“山东-韩国城市经贸合作联合委员会”,发挥山东驻日韩代表机构、“山东-日本经贸交流中心”和“山东-韩国经贸交流中心”的作用。^①

当然,外商投资只是推动地方行政审批制度改革的力量之一,并且其影响力存在着明显的地区差别。比较而言,东南部沿海地区的外商投资规模更大,外商投资对当地治理的影响也更大。但是随着一些外资向中西部转移,对当地的治理必然会产生较大的影响。^②一些地方政府为了争取外商投资,也会放松环境、劳动力保护等方面的管制,偏袒外商投资,造成不同类型资本之间的不公平待遇、环境污染、劳动者权利保护缺失等问题,导致当地社会的抗议和反对;一些地方政府将招商引资作为“政绩工程”,形成地方之间、政府部门之间的恶性竞争,^③这些也影响到地方治理的改进。

(二) 立法听证的地方实践^④

“听证会”是二战之后在西方国家开始广泛实行的立法环节,目标是让利益相关者通过听证会参与到立法和重大政策制定过程之中,提高法律政策制定的科学化和民主化。^⑤在中国,20世纪80年代以来,如何提高决策的科学化、民主化就一直是政治体制改革的重点之一。^⑥进入90年代以后,建立和完善决策科学化、民主化的机制和制度在党的重要文件以及历届国务院政府工作报告中被反复强调。1997年,党的第

① 查志强:《招商引资竞争激烈,浙江怎么办?——江苏、山东招商引资模式创新的启示》,载《浙江经济》,2006年第1期,第38-40页。

② 钟培武:《产业转移与中部地区招商引资模式转换分析》,载《河南社会科学》,2008年第6期,第156-159页。

③ 王洛忠、刘京发:《招商引资过程中地方政府行为失范及其治理》,载《中国行政管理》,2007年第2期,第72-75页。

④ 本部分主要依据杨雪冬的文章《制度移植与本土实践:以立法听证的演进为例》改写,参见杨雪冬:《制度移植与本土实践:以立法听证的演进为例》,载《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2005年第6期,第29-37页。

⑤ 杨雪冬、陈家刚主编:《立法听证与地方治理改革》,北京:中央编译出版社2004年版。

⑥ 《邓小平文选》(第二卷),1994年版。

十五次全国代表大会工作报告明确提出建设“社会主义法治国家”，“加强立法工作，提高立法质量”。国家治理理念的现代化无疑推动了一系列新的制度、机制的建立。而学习和借鉴国外先进的制度是建立这些新制度、新机制的重要途径。立法听证就是在这种大的制度改革背景下，作为一种提高立法和决策质量的手段或程序被引入中国的。

1993年，深圳在全国率先实行了价格审价制度，这是中国听证制度的雏形。1996年，《中华人民共和国行政处罚法》通过，在第五章第三节专门规定了“听证程序”。1999年9月9日，广东省人大常委会举行了《广东省建设工程招标投标管理条例》听证会，这是听证首次在立法领域中的应用。随着听证制度被写入一些法律并在某些领域中得到实践，它也开始进入《立法法》起草者的视野，并最终被写入了2000年通过的《立法法》中，可以用于包括法律和行政法规等的制定过程。

在《立法法》通过之后，大部分省份和一些有立法权的市先后举行了各种听证会。2001年10月，深圳市人大通过了《深圳市人民代表大会常务委员会听证条例》。这是第一个地方性的听证条例。此后，上海、浙江、安徽、江西、河南、四川、郑州、广州等地的人大常委会也制定了本地的立法听证条例。但全国性的条例一直没有制定，在2003年全国人大会议上，有代表提出要尽快制定“听证法”。^①

各地在制定不同法律效力的听证规则或条例的同时，也开始对新出台的法律举行听证。根据全国人大法工委的不完全调查，截至2001年10月底，先后有20个省、市举行立法听证活动27次，共听证了28个法规、规章草案。^②2004年年底对北京、上海、天津、重庆、辽宁、山东等19个地方的调查显示，2001年11月以来，越来越多的地方人大常委会在地方性法规制定过程中，运用了听证会的方式，且听证会的次数呈逐年增长的趋势。^③

包括立法听证在内的听证活动的举行符合中国政府改革所强调的民主、公开原则，因此得到了执政党的充分肯定，写入党的文件中并提倡大力推广。2002年，中国共产党第十六次全国代表大会报告提出，要改革和完善决策机制，“建立与群众利益密切相关”的“社会听证制度”。2004年，《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》再次强调要实行“听证”等制度，扩大群众的参与度，提高决策的科学化和民主化水平。听证作为一种引进的制度在10年多的时间中得到了全面确认。

全国人大常委会，尤其是其法制工作委员会在推动听证规则制定上起到积极的作

① 2003年，重庆人大代表金烈提出制定立法听证法的议案，参见禹伟良：《议案：尽快制定立法听证法》，载《人民日报》，2003年3月9日。

② 陈斯喜、蔡定剑、吴国舫：《地方立法听证调查报告》，“立法听证理论研讨会”论文，重庆，2004年12月2-3日。

③ 武增：《地方立法听证的有关情况》，“立法听证理论研讨会”论文，重庆，2004年12月2-3日。

用,尽管全国人大常委会至今还没有在立法过程中采取过“听证”。法制工作委员会依靠其了解国外立法情况的信息优势以及对地方人大工作的影响力,主要通过三种方式来直接鼓励和帮助地方人大制定立法听证规则:(1)通过举行有国外立法专家参加的研讨会来介绍国外经验和做法;(2)通过举行工作交流会等为地方人大相互交流提供平台和机会;(3)起草《立法听证规则(示范稿)》为各地人大提供蓝本。^①

除了这三种直接方式外,全国人大所具有的权威性也使得“听证”开始被各地方人大所接受。在中国的政治运行中,上级政府通过法律、政策提出的任何新的观点、意见都会在下级政府得到实践的可能。而且,在高扬创新旗帜的背景下,听证这样一个技术性制度实行起来并不会带来太多的风险,地方人大也乐意尝试。这正是2000年后许多地方都把举行听证列入年度工作计划的重要原因。

一些地方人大常委会中有创新意识的官员在听证制度的实践中发挥了重要作用。在笔者2003年、2004年组织的关于立法听证的研讨会中,甘肃省人大、山西省人大、贵阳市人大等派人参加,并且在会议结束后,积极推动本地人大举行听证会或者制定听证条例。一些人大官员还针对立法听证过程中存在的问题提出了改进的建议。^②

一些国际非政府组织,如福特基金会、美国全国民主研究所等也加入到推动听证在中国发展的行列中。在它们的支持和帮助下,2000年之后,不同规模的国际研讨会得以举行。国内一些研究机构和法学、政治学学者也开始关注听证制度研究,举行研讨会和培训,参与一些地方立法听证条例的论证和制定,并且形成了一定数量的研究成果。例如2000年12月,北京大学“人民代表大会与议会研究中心”举办了“国外议会立法听证报告会”,较为系统地介绍了美国和欧洲国家举行立法听证会的程序。中央编译局比较政治与经济研究中心在2003-2005年分别举行了多次研讨会,邀请美国、德国的学者和议会成员参会,介绍立法听证会的举办经验。立法机关之外的力量的参与加快了听证知识的传播和普及,有利于听证程序的规范化。

2000年以来,各地人大陆续举行了一些听证活动,特别是对社会公众非常关注的法律法规的听证,比如2004年北京市人大对《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法(征求意见稿)》举行的听证,使得听证逐渐成为社会关注的热点。许多媒体也把听证作为新闻焦点进行了大量且深入的报道。随着听证次数的增加以及社会关注的加强,如何提高听证质量,实现听证目的,加快听证与现有立法制度的耦合,

① 曾在全国人大工作,后转到中国政法大学任教的蔡定剑和全国人大法工委的陈斯喜等人组织制定了《立法听证规则(示范稿)》。

② 李高协:《关于推行简易立法听证方式的思考》,载《人大研究》,2004年第7期,第14-15页。

成为完善这项移植来的制度的重点。

各地人大为了尽快适应听证这种新的制度,提高社会公众对听证的熟悉程度,采取了各种措施,主要包括以下四点:(1)在每年的立法计划中,根据所要制定或修改的法律法规的情况,尽量安排一次或若干次听证。有的地方人大还提出,今后制定新的法律法规都要采取听证。(2)对于每次听证都精心准备。尽管法制工作委员会通常是听证的组织者,但实际上每次听证基本上都动员了人大常委会各个部门的力量,以保障听证各个环节严密,取得好的效果。(3)积极发挥新闻媒体的作用。一方面,通过媒体发布消息,提高公众的参与度;另一方面,利用媒体宣传听证过程,公布听证法案,增强立法过程的公开化。必须强调的是,媒体的宣传对于听证的推广和听证知识的普及发挥了重要作用。而网络这种新兴媒体对听证的介入则扩大了听证过程的空间,使听证会场之外的公众也可以就听证主题发表意见,有利于收集更全面的意见、建议。(4)利用各种机会相互学习。除了参加由全国人大法工委以及一些研究机构举行的研讨会外,还利用相互之间的工作往来、各地人大常委会举办的杂志来了解彼此的做法,借鉴好的经验。

一项制度只有运行起来,其如何有效地发挥作用所遇到的问题才会显现出来。尽管听证是一个技术性很强的制度,与既有的制度环境没有根本性的不适合或矛盾,但依然在实践中遇到了一些问题,并且在各地的实践效果差异明显。造成这种情况,主要有两个方面的原因:一是听证会的组织者对听证会的重视程度和工作的可持续性,二是当地公众对听证会的参与程度和参与效果。^①

这些问题的存在制约了听证这个新兴制度效力的发挥,削弱了立法者以及社会公众对其的认同。虽然它已经被写入了党的文件中,获得了意识形态上的合法性,写入了中央和地方的法律中,获得了法律上的合法性,但是立法者和社会公众似乎都不满意听证制度现有的效果。对于一些立法者以及听证的实际操作者来说,经历了几次听证后,当初的热情被疑惑和怀疑取代,有的甚至放弃举办听证会的努力。对于公众来说,他们对于听证这种民主立法的程序寄予了很高的期望,媒体的一些宣传进一步提高了这种期望,而一旦发现听证无法达到自己的期望时,就马上陷入失望,甚至产生不满。

(三) 绩效评估在杭州的实践

绩效管理是20世纪70-80年代在西方国家兴起的新公共管理运动的重要内容。在中国的出现几乎与西方国家同步。有学者认为,中国的绩效管理改革受到西方国家的相关理论和实践的启发,属于外援输入型的,也有的学者认为这是中国古代官员考

^① 杨雪冬:《中国地方立法听证中的参与困境》,载杨雪冬、陈家刚主编:《立法听证与地方治理改革》,北京:中央编译出版社2004年版,第169-193页。

核、现代干部考核的进一步发展,还有学者认为它是西方理论与中国实践的综合。^①从地方政府进行的绩效评估实践来看,国外的理论和实践作为一种知识供给无疑发挥了重要作用。之所以这样讲,一方面,因为中国在市场经济建设过程中推进的政府改革与西方的新公共管理运动有着诸多的相通之处,为知识的共享提供了基本前提;另一方面,西方的公共管理理论通过以公共管理硕士(MPA)教育为代表的系统培训方式直接影响到各级官员的思维和判断。^②

绩效评估在中国没有统一的模式,不同的地方以及政府部门都根据自己的实际情况进行了探索,并形成了一些有代表性的模式。^③以公民为导向的“综合考评”为主要内容的“杭州模式”就是其中之一。这项改革可以追溯到1992年后开始的目标管理责任制。尽管这种制度考核的主要内容是经济增长,采取的是自上而下的评价方法,但是在完善的过程中,基本上参照了当时国际流行的“目标管理(MBO)”方式,在做法上有一定的变通。^④

进入21世纪后,浙江省委希望杭州“在全省现代化建设中发挥龙头作用”,杭州也面临着浙江省内城市以及长三角其他城市快速发展产生的竞争压力,当时的市领导提出了一系列发展战略,要落实这些战略,就需要改变对整个干部队伍的激励和评价方式。为此,从2000年开始,杭州市开始对市直单位进行“满意评选”,评选主体分为四类:市党代会代表、市人大代表和政协委员,企业,市民,市直机关。根据满意度对市直单位进行奖励或惩罚。这种评估方式突破了由上级部门采取的自上而下的内部评估模式,扩大了评估主体和评估的开放度、参与度,使社会公众直接参与到对党政部门的评价过程中。“满意评选”对于改变机关的工作作风起到了明显的效果。为了进一步完善这项工作,2003年,杭州市委委托浙江大学的专家学者开展课题研究,最终形成了《2003年度市直单位满意单位不满意单位评选办法(征求意见稿)》,提高了满意度调查过程以及调查结果使用的合理性。^⑤

2003年10月,中共十六届三中全会提出了“科学发展观”,围绕如何树立正确的政绩观,实现全面、协调、可持续发展,各地开始在干部考核制度方面进行更多的探索,绩效考评作为考核的方式之一引起了中央决策者的重视,并写入了有关文件。^⑥

① 高小平、盛明科、刘杰:《中国绩效管理的实践与理论》,载《中国社会科学》,2011年第6期,第4-14页。

② 中国MPA教育的培养方式和教学内容具有“输入式”特点,即以吸引、吸收和消化西方发达国家MPA教育经验为主。参见沈勇、程文浩:《中国MPA教育:十年总结与未来展望》,载《清华大学教育研究》,2009年第3期,第59-65页。

③ 高小平、盛明科、刘杰:《中国绩效管理的实践与理论》,载《中国社会科学》,2011年第6期,第4-14页。

④ 伍彬主编:《综合考评与绩效管理:杭州的实践与探索》,北京:人民出版社2012年版。

⑤ 具体修改内容参见伍彬主编:《综合考评与绩效管理:杭州的实践与探索》,第39-41页。

⑥ 参见周志忍:《我国政府绩效管理研究的回顾与反思》,载《公共行政评论》,2009年第1期,第34-57页。

杭州的经验引起了中组部的兴趣,中组部不仅到杭州调研,而且邀请杭州市相关部门到中组部介绍基本做法。这既肯定了杭州市的探索,也激励了其进一步创新。

针对目标责任制与“满意评选”双轨并行产生的问题,杭州市提出将二者整合起来,形成综合考核评价体系。2005年3月,杭州市委与浙江大学联合成立专题课题组,通过调研讨论,提出将目标考核、领导考评和社会评价结合起来的综合考评方法,并出台了《中共杭州市委杭州市人民政府关于对市直单位实行综合考核评价办法的意见》。为了更好地执行新的综合考评办法,2006年,杭州市将原来的目标办、满意办、效能办整合为“综合考评委员会办公室”,专门负责市直单位以及区(县)综合考评工作。这是中国首个专门负责党政机关绩效考评的职能部门。

在实践的过程中,杭州市的综合考评形成了“3+1”模式,即以社会评价、目标考核、领导考评为主体,辅以创新创优为补充的评价体系。其中社会评价占50分,目标考核45分,领导考评5分,创新创优3分。在社会评价中,不断调整参与者结构,提高参与者的代表性,比如2007年增加了非杭州市户籍的外来工,2010年增加了农村居民代表比例。在每年发出的1.5万份社会评价表中,发放给市民代表的始终保持在1万份。这种社会评价表起到了民意发现的功能,并对相关部门的工作起到直接的监督作用。这些社会评价意见从2008年开始以《市直单位社会评价意见报告》的形式向社会公布。社会的持续参与提升了这项工作的社会影响力。

在杭州市绩效评估改革中,来自浙江大学等机构的公共管理专家学者是重要的参与者。这个群体的参与主要有三种方式:一是一些学者作为学术顾问、专家直接参与到各个阶段的改革和考评过程中。从2006年开始,为了增强被考评部门的创新意识和能力,综合考评增设了创新项目,由专家进行评价。参与综合考评的专家不仅来自浙江省内,还来自北京、上海等地的学术机构。二是杭州市考评办主动与国内研究机构合作,通过设立课题、举办研讨会等方式来研究杭州市的经验做法,既可以改进工作,也能扩大宣传。2007年7月,杭州市考评办与浙江大学、经济合作与发展组织(OECD)亚洲公共治理中心联合举办了“绩效评估和政府创新国际研讨会”,在介绍杭州经验的同时,也听取国际学者的评论和建议。三是通过研究杭州案例,进行理论分析和探讨。笔者从主题、篇名和全文三个方面统计了清华学术期刊网(CNKI)收录的“杭州综合考评”相关的文献,发现杭州案例在逐渐吸引着更多人的注意。这些研究既扩大了杭州经验的影响,也成为杭州市考评办改进工作的参考(见表2)。

表2 关于杭州综合考评的文章数量

(单位:篇数)

年度 检索词	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
主题	2	2	8	8	7	7	13	16	12	11	13
篇名	2	2	7	8	4	4	11	10	8	7	12
全文	31	43	62	72	95	125	113	124	100	109	95

数据来源:2014年2月23日对CNKI的检索。

对知识群体的开放,固然和杭州市的人文传统、党委政府提出的“以民主促民生”战略、“开放式决策”的举措等有着密切关系,^①也得益于考评办整个团队的开放性和学习性。考评办的主要领导任职稳定,具有很高的专业素质和学习动力,整个团队的主要工作人员受过良好的高等教育,并且多人在浙江大学接受过公共管理方面的培训。因此,他们有愿望和能力将学习到的知识与本地的实际较好地结合起来,形成一套具有理论基础和实践效果的绩效考评体系。2011年,美国罗格斯大学公共事务和管理学院院长、前美国公共管理学会主席马克·霍尔泽(Marc Holzer)一行访问了杭州市考评办,了解了杭州市的绩效考核后,称赞其具有世界水平。同年,杭州市被国务院确定为政府绩效管理试点。

(四) 比较与讨论

这里讨论的三个案例分别涉及利益(海外资本)、制度、知识三种不同类型的国际因素。它们进入地方治理的合法化机制和依托的具体载体是不同的(见表3)。比较而言,资本、制度更需要首先获得国家的同意才能成为地方治理过程中的要素。资本的具体载体是企业,除了要得到东道国政府的允许,也需要获得母国以及推动投资自由化的国际组织(如世界贸易组织)的支持。一项新的制度形式尤其需要首先成为国家层面的制度规定,然后才可能在地方实践。承担立法听证制度、规则的全国和地方人大法工委成为推广该制度最活跃的主体,而国际组织也通过听证这种新的制度形式获得了参与的机会。知识的传播相对自由,主要依靠的是知识群体。高等教育的普及、浙江大学学者对本地决策的积极参与为相关专业知识的进入提供了有利的条件。在实践中,制度与知识有着密切的联系,甚至有许多重合之处,但是一种知识要在地方治理中发挥更大的作用,还需要找到具体的制度载体。

在上述三个案例中,国际因素的影响力在很大程度上由地方政府的需要决定。地方政府将经济增长作为中心工作,通过主动加快行政审批制度改革,以获得更多的外

① 孙颖:《知识界参与城市治理的杭州实践》,未刊稿。

商投资。地方政府为了提高各个部门的运行效率,解决面临的各类紧迫问题,也会重视绩效评估。而立法听证之所以受到普遍的冷遇,除了与主导该工作的人大法工委的影响力、地方人大工作重心的转移等有关外,还在于它产生的决策科学化、民主化的效果在很大程度上是间接的或者短期内无法展现的。如果对地方政府做进一步分析,我们会发现地方领导人的态度和决定直接影响到国际因素的介入和发挥更大作用。

上述三个案例分别涉及政府、人大和党委三个系统,从一定程度上反映了它们各自在地方治理中的地位。党委与政府作为中国政治实际运作中最重要的两个系统,在创新方面也是最活跃的。而人大系统作为法定的最高权力机关,也在利用有利的机会和条件,来展示自己的存在。虽然这是三个不同的系统,但它们的创新行为最终都要从党和政府的决定中寻求明确的支持,以解决意识形态合法性问题,其次才是国家具体的法律政策给予的制度规定。

表3 三个案例的合法化机制

案例类型	国际因素类型	国际因素的具体载体(能动者)	国家合法化机制	地方合法化机制	社会合法化机制	合法化类型	地方治理创新动力
行政审批制度改革	资本	私人企业、WTO	国家加入WTO和加快政府改革的需要	与招商引资、加快经济发展这项中心工作联系在一起	社会公众获得了审批减少、行政效率提高的溢出效应	国家允许-地方探索实践-社会接受	地方为了改善投资环境,推动本地经济发展进行创新
立法听证	制度	全国和地方人大、国际组织和知识群体	提高决策、立法科学化、民主化的需要	作为展示本地决策科学化、民主化的例证	相关利益群体的关注和参与	国家接受-地方实践-社会参与	地方为了回应上级的要求进行创新
绩效考核	知识	科研机构和相关专家学者	中央的决定对地方实践的间接肯定,上级部门确定为试点给予的直接肯定	作为改进本地党政机关绩效的方法	社会公众的参与和从解决问题中获益	相关各方共同学习,知识群体发挥的倡导作用	地方为了解决本地实际问题进行创新

四 结论

随着中国对外开放水平的提高,以开放促改革,实现国家治理体系和能力的现代

化已经成为整个国家发展的重要战略。这在观念意义上进一步解决了国际因素参与国内治理变革的合法性问题,并为国际因素进入更多治理领域提供了可能性。然而,由于地方在整个政治行政体系中所处的次级地位,缺乏对外联系的独立性,所以国际因素进入和参与地方治理依然需要获得国家赋予的合法性。这也决定了在三种合法化机制中,国家合法化机制在权威性上明显高于地方合法化机制和社会合法化机制。

尽管如此,在具体的案例中,国际因素不能单纯依靠国家的合法化机制进入地方治理,还需要依靠地方合法化机制和社会合法化机制。在改革开放的过程中,地方政府的自主性和社会的自主性都在提升,它们会更加主动地接触国际因素,这增加了国际因素进入地方治理的空间和选择,打破了国际因素自上而下进入地方的单一模式。同时,国际因素在开放水平不断提高的地方治理过程中,也有了发挥更大主动性的空间,这尤其体现在国际资本通过各种方式影响地方决策、大量新知识的广泛传播以及各类国际组织活跃在相关治理领域等方面。在许多情况下,国家合法化机制是对这些行为的确认,带有仪式性,而国际因素的进入方式及其影响主要取决于地方合法化机制和社会合法化机制。因此,提高国家合法化机制的包容性和弹性,有助于适应这些新的变化。

国际因素在参与地方治理的具体领域时,也会面临三种合法化机制之间的矛盾,这是因为国家、地方与社会在判断和对待国际因素时所持的视角和考虑的利益等存在着差异。在发生矛盾或冲突的情况下,国家、地方依靠掌握的公共权力和公共资源通常能取得优势,决定国际因素是否进入和发挥影响的空间、程度,但也会因为与社会诉求的差异,影响社会对公共权威(国家和地方层面上)的认同和支持,进而削弱自身的合法性,而国际因素也会成为个别社会群体挑战国家和地方政府的诱发因素,甚至支持因素。

在分析国内-国际互动过程中引入地方因素,有助于解决国家决策的“黑箱”效应,在地方层面更为具体、形象地展示相关利益主体之间的互动关系,丰富了对于国内与国际互动复杂性的认识。中国作为一个内部多层次、多样性的大国,在全面参与国际社会的进程中,地方政府、社会力量将会在许多领域中更加活跃,这不仅深化了国内社会与国际社会之间的联系,而且为国家-社会关系的转变增加了新的变量和选择。而如何分析和解释国家与国内社会、国际社会的三元互动关系,还需要进一步的研究。

(截稿:2014年7月 实习编辑:冷鸿基)