

治理研究的中国图景及其“中国化”路径

吴晓林, 李咏梅

摘要: 21 世纪初至今, 国内掀起了两波治理研究的热潮, 分化成分析治理理论本身的“本体论”与侧重治理实践的“方法论”两个取向。先后形成了城乡治理、公共管理、和谐社会、社会管理、国家治理等十个研究热点, 在“城乡治理、项目治理、运动治理、治理评估”等“中国化”研究方面有所创新。但是, 国内治理研究还存在“捕获性逻辑、选择性研究、思辨性研究占主流”的缺陷。应当探索治理理论的“中国化”边界, 做好立足于中国实践的“过程性研究”和“差异性研究”。

关键词: 治理研究; 国家治理; 中国化路径

作者简介: 吴晓林, 中南大学公共管理学院副教授, 博士(湖南 长沙 410083)

李咏梅, 中南大学公共管理学院硕士研究生(湖南 长沙 410083)

1989 年, 世界银行赋予了 Governance 一词治理的概念。21 世纪初, 中国大陆学界就对其进行了引介, 治理理论随后成为国内政治学、行政学研究的一个重要范式。实际上, 治理一词在中国早有应用。但是, 传统语境中的治理就是统治和管理的意思, 与学界现在理解的治理语义并不一致。那么, 治理是如何更新了中国政治学理论的语义体系, 进而进入实践的? 中国内地的治理研究谱系是如何演进的, 继而在国家治理现代化的语境中, 治理研究应当如何做好“中国化”这篇文章, 无疑是需要回答的问题。为此, 本文主要以中国知网和中文社会科学引文索引(CSSCI)所收录的相关文章, 借助文献分析方法和相关统计软件来进行分析。

一、中国治理研究的正本清源

1. 从物理环境的“整治”到社会负面现象的“管制”

从文献检索来看, 以“治理”为标题的文章在 1949 年就已经出现了。但是, 一直到 20 世纪 80 年代, 此类文章大多以治理黄河、水土、流域、污染等为主, 本意是从“硬技术”层面寻求应对物化环境的方法, 局限于“对物质环境整治”的意涵, 研究也大多从属于“农业科技”和“工程科技”学科。

从 CSSCI 收录的文章(见表 1)来看, 自 1980 年开始, 人文社科对治理的研究开始占据主流, 其中经济与管理学科的研究占主要部分, 治理经济秩序、治理通货膨胀、企业治理、公司治理相继成为主要研究主题。因为经管学科与政治学、行政学理解的治理意义有所差异, 接下来将主要以 CSSCI 期刊中收录的“非经管”类人文社科文章(以下简称“社科类”)为样本。

从社科类文章来看, 1980 年之前大部分以治理黄河为标题; 1982~1988 年, 则以“综合治理”的文章为主, 大约占了样本文章的 73.9%; 1988~1990 年, “治理整顿(经济环境)”成为一个新兴主题; 1990 年后, 治

基金项目: 国家社会科学基金项目“城市社区业主维权的社会冲突及其整合机制研究”(13CZZ030); 湖南省社会科学基金项目“湖南省商品住宅社区治理现代化研究”(14YBA387); 桂林市政府重点项目“桂林市政府流程再造”(G1201506); 中南大学硕士生自主探索创新项目“城市商品房住宅小区业主组织内部治理研究”(2015zzts128)

理研究开始丰富化,涉及“犯罪、高校、民族区域、边疆、腐败”等等内容,大多从属于法学、社会学和经济学等学科(见表2),其本意是“对社会负面现象的综合管控”。

表1 CSSCI 收录以“治理”为篇名的文献

年份	自然科学	人文社科	经济与管理	非经管学科的人文社科
1960-1969	0	3	0	3
1971-1979	23	2	0	2
1980-1989	144	590	413	177
1990-1999	283	1 515	1 188	327
2000-2014	1 244	10 462	6 619	3 843

注:人文社科包括:哲学与人文科学、社会科学 辑、社会科学 辑、经济与管理(搜索日期为2014年7月16日)

表2 人文社科类(不含经管类)CSSCI 期刊收录的治理文章(篇)

时段	总数	主要研究内容及数量	研究领域	关键节点和事件	语义	
1979-1982	5	治理黄河	5	—	—	管制、管理、控制
1983-1988	134	综合治理	99	法学	1981年,中央政法委提出:搞好社会治安,必须各级党委来抓,全党动手,实行全面综合治理。同年6月,中共中央转发此次会议纪要通知,明确了社会治安综合治理的方针。1982年,中共中央在《关于加强政法工作的指示》中再次要求:必须认真落实综合治理方针。	强调系统性、过程、综合性
1989-2000	421	综合治理 治理犯罪 治理整顿 企业公司治理 治理腐败	135 29 52 29 27	法学 社会学 经济学 政治学	1988年9月底,中共十三届三中全会,批准了中央政治局提出的治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导思想方针。 1991年2月19日,中共中央、国务院作出《关于加强社会治安综合治理的决定》	

索引时间 2014年7月17日

总体而言,2000年前中国学界对“治理”的理解,经历了两个阶段。1980年代以前,自然科学界将其理解为“技术层面的整治和管控”;1980年代之后,人文社科界开始掌握“治理”的解释权,研究者将治理视为解决或管控社会负面现象的过程,特别是以“社会治安综合治理”和“治理经济环境”为主要研究对象,突出了其“系统性、综合性的管理、管制”的特点。但是,政府系统之外的主体力量并未得到重视。

2. 治理理论的引介及其扩散

中国大陆对“Governance”一词的引介始于1995年左右。部分学者最初将其翻译为“治道”,他们认为,治道比传统的“统治”等概念更为优越,因为它更动态、更具体,也因此免受意识形态争论的困扰。因而主要从“权力的运用”层面来抽象西方公共管理变革,希望通过“治道”(治理术)变革影响中国公共管理实践。但是,这种解释只强调政府对市场机制的应用,却忽略了社会力量的作用。在“新公共管理运动”这样时髦的词汇面前,“治道”并没有获取足够的吸引力。

1997年,徐勇教授将“Governance”译为“治理”,尽管他部分纠正了“治道”的偏差,引入了社会互动的词汇,但是并未对“治理”做出明确界定。1999年《国外社会科学》和《马克思主义与现实》杂志陆续发表治理研究的译文。俞可平先生发表的《治理和善治引论》一文,首次在国内展示出“治理”的全貌。该文与其2002年发表的《全球治理引论》一文,成为国内治理研究引文频率最高的文章(见表3)。同年,唐贤兴介绍了刚刚兴起的“全球治理”理论。这些文章开始更新国内学者对治理的认知。

治理理论一经引进国内,便迅速捕获了政治学、行政学学者的眼光。2000年,CSSCI期刊收录的社科类文章中还仅有3篇符合治理的本意。2001年起,符合治理本意的文章就已经占据主流,到2014年,符合治理本意的研究则占了所有文章的84.2%(见表4)。

表 3 治理研究领域的高频引用文章列表

排序	篇名	作者	刊名	年/期	被引	下载
1	全球治理引论	俞可平	马克思主义与现实	2002/01	805	5 427
2	治理和善治引论	俞可平	马克思主义与现实	1999/05	624	3 994
3	县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换	徐勇	江苏社会科学	2002/02	497	3 169
4	公司法人治理结构的当代发展——兼论我国公司法 人治理结构的重构	马俊驹 聂德宗	法学研究	2000/02	420	2 103
5	治理和善治:一种新的政治分析框架	俞可平	南京社会科学	2001/09	417	4 785
6	我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新	魏娜	中国人民大学学报	2003/01	371	4 287
7	治理转型与竞争——合作主义	徐勇	开放时代	2001/07	279	2 099
8	从新公共管理到整体性治理	竺乾威	中国行政管理	2008/10	273	4 583
9	治理中的伙伴关系:政府与非政府组织间的合作	王华	云南社会科学	2003/03	256	2 739

表 4 2001 年以来社科类 CSSCI 期刊收录的治理文章情况(篇)

时间	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
总数	60	95	97	127	184	235	296	337	343	405	409	471	471	272
是	30	40	55	78	117	175	222	259	279	313	299	368	372	229
否	30	55	42	49	67	60	74	78	64	92	110	103	99	43

注:“是”代表符合“治理本意”,“否”则反之。

二、本体论层面的治理研究

2001 年之后,国内掀起“第一波”治理研究,并且分化出本体论和方法论两类研究。在本体论层面,学者们将“治理”视为一种理论模型,还原治理理论的哲学基础和社会背景,分析治理理论本身的优缺点。

1. 挖掘治理产生的背景及其价值

治理理论的最初引介者,引用和梳理了西方学者对治理的概念,并且将其视为一种新的政治学、行政学范式。学者们在认同治理“元理论”,即在主体上,政府与市场组织、社会组织之间相互合作依赖,在过程上,通过成员之间的互动、沟通、合作来完成对公共事务的管理的基础上,挖掘了治理兴起的背景。他们认为,西方治理理论的兴起大致有国内和国际双重影响。在国内层面,西方国家“在社会资源的配置中既看到了市场的失效,又看到了国家的失效”,并且认为有效的治理可以弥补国家与市场的失灵,将其视为对国家传统的官僚制和市场形式的批评的回应。在国际层面,学者们则发现,全球化和信息化的影响遍及全球,模糊了公共部门和私人部门的界限,许多跨国公司和跨国组织的规则和价值影响社会发展的走向,并且形成了一些新的公共管理问题与主体,甚至“决定了当代地方治理的目标和行动方向”,挑战传统的管理权威和治理结构,因而推动了治理理论的发展。

基于对这种新理论的认同,国内学界阐述了治理理论的正面价值:在学科发展方面,治理提供了新的分析视角和范畴,它“破除了传统的两分法思维”,既包含了制度分析、经济分析和文化分析的许多内容,又在相当程度上克服了其他方法的缺陷。在实践层面,学者们则认为其在分析政治发展时,比其他方法更加全面,因为它强调国家与公民的合作,对于改善国家与社会关系、“寻求善治的制度平台,转换公共政策制定模式,摆脱市场化进程中公共管理的低效和失败”^⑩,有十分重要的借鉴意义。又因为它在意识形态上比统治姿态稍低,学界认为“有助于突破把政府看作社会管理唯一主体的观念,从而为社会各方共同参与、共同管理提供观念上的支持”^⑪,甚至将其视为走向复合民主的一种现实路径^⑫。

2. 治理理论的反向性反思

在正面引介的同时,国内学者还从理论本身和运行过程两方面,对治理理论提出了反思。

一是治理理论本身内含的缺陷。研究者认为治理理论最大的缺陷在于始终无法回答“国家”这个元主体的地位,在强化和弱化国家公共权威两个方面“徘徊不定”。俞可平指出:“治理也不可能是万能的,它不能代替国家而享有合法的政治暴力,它也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行有效的配置。”^①杨雪冬也指出“把‘治理’放在国家‘彻底中立’或者‘完全不起作用’的背景下来讨论,对公民社会和市场的的作用过度夸大。对于发展中国家来说,这是非常有害的”^②。王诗宗认为治理理论在主张“国家的回退”与“向国家的回退”之间首鼠两端,以致在将政府请回来时,也可能将其痼疾再次带回来,从而导致理论的一贯性受到损害^③。张康之质疑,“中心—边缘”的治理结构依然是一个不平等的体系,无助于民主的实质性实现^④。郁建兴和刘大志认为治理理论中存在使社会非政治化的潜在危险,很可能染上后现代主义反政治、无政府之类的相关毛病^⑤。

二是治理在运行过程中的困境。学者们最为担忧的是,在跨国治理过程中,因为主权国家和政府的权威相对下降,“客观上有可能为强国和跨国公司干涉别国内政、推行国际霸权政策提供理论上的支持”^⑥。在唐贤兴看来,所谓的有效治理和全球治理,是一个根深蒂固的欧洲中心主义概念。特别“是在国家主权弱化的同时,有效的国际制度规则并没有被及时地创造出来……只不过是一种隐藏在理想主义外衣下的新自由主义”^⑦。也即,治理在解决老问题的时候又会带来诸如主权政府削弱等问题。

学者们还指出了治理运行的内在困境:合作与竞争的矛盾、开放与封闭的矛盾、可治理性与灵活性的矛盾、责任和效率的矛盾^⑧。杨雪冬担忧,在缺乏制度基础时,如果过分地夸大治理的效用,则可能破坏正在进行的现代制度建设。特别是,“本来就职能划分不明确的政府机构推诿责任和争夺利益,公民社会和市场运行中出现某个强势集团,利用自己的资源基础,导致效率压倒了公平,从而牺牲某些弱势群体”^⑨。人们还担心,由于社会系统中的每个单元都有自身独特运作的逻辑,治理网络中不确定性和机会主义的增加^⑩,因为大量吸收私营管理的技术,可能导致公共行政与管理的公共性衰落^⑪。这些矛盾可能造成三种紧张^⑫:一是政府、市场与社会的逻辑紧张;二是角色紧张,治理责任分散,权责很容易不对等;三是权限紧张,公共事务可能会不断地侵蚀私人领域。

3. 新理论的引介与嫁接

通过文献统计软件 Citespace 对“突变词”的分析,可以发现,2001 年以来,治理研究的内容不断丰富(见表 5)。

从时间序列来看,2004 年,CSSCI 期刊库中出现“网络化治理”和“区域公共治理”的文章,2008 年以后,网络治理在学界得到相应的重视,区域公共管理的研究者则力图摒弃传统的“内向型行政”或单边行政,将区划的“外溢性”公共问题和“区域性”公共事务纳入自身的管理范围,并且主张运用“府际治理”理论来协调地方政府关系,解决官僚制和市场失灵的两难困境^⑬。同期,整体性治理理论、协同治理、多中心治理也于 2008 年进入 CSSCI 文献库,但是研究热度并没有得到持续。2010 年后整体性治理引起学界重视,至今热度不减。相比之下,协商民主^⑭和社会资本理论^⑮虽然被较早地引入,但是二者的研究热度和强度并不大。

4. 治理达成的条件分析

在对治理理论本身进行界定的基础上,学者们解释了治理达成的条件。首先,从主体来看,国内学界对公民社会、非政府组织和政府的研究保持了相当的强度,例如,公民社会的研究自治理进入中国内地就是一个热门的关键词,使非政府组织、第三部门的研究,成为一个有独特生命力的领域。学者们认为“公民社会是善治的现实基础,没有一个健全和发达的公民社会,就不可能有真正的善治”^⑯,因而应当培育市民社会和中介组织;此外,政府在治理中的角色和定位,也保持了数年的热度,学者们认为政府必须“重塑角色”,建构有限政府、法治政府和分权政府。其次,从过程上来看,政府与公民双向互动、讲究治理工具的有效性,是学者们关注的重点,还有学者关注到环境变量对治理有效性的影响,他们认为不同的社会环境对治理理论的运用会产生不同的效果。

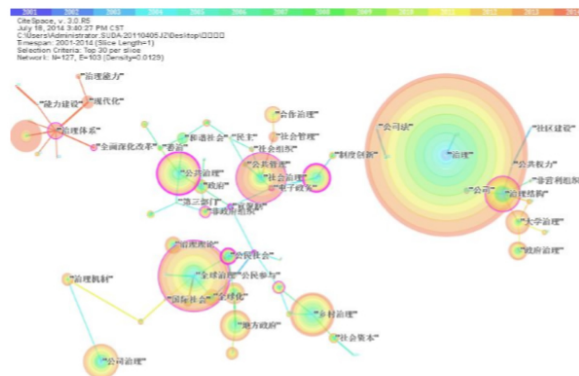
表 5 CSSCI 收录治理文章的高频关键词突变情况

关键词	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	总体强度
公共管理	—	—	—	—	—										7.4
公民社会	—	—	—	—	—										6.7
治理模式			—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7.4
政府			—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.4
和谐社会					—	—	—	—	—						12.7
乡村治理					—	—	—	—	—	—	—				7.4
地方治理							—	—	—	—	—	—	—	—	7.4
公共危机								—	—	—	—	—	—	—	6.7
协同治理								—	—	—	—	—	—	—	6.1
公共治理									—	—	—	—	—	—	8.4
合作治理									—	—	—	—	—	—	9.3
网络治理									—	—	—	—	—	—	8.2
治理机制									—	—	—	—	—	—	6.5
基层治理									—	—	—	—	—	—	5.6
群体性事件									—	—	—	—	—	—	5.3
现代大学制度									—	—	—	—	—	—	6.0
整体性治理										—	—	—	—	—	5.8
学术权力										—	—	—	—	—	5.2
社会治理											—	—	—	—	17.3
全球治理											—	—	—	—	12.5
大学治理											—	—	—	—	11.2
社会管理												—	—	—	9.5
国家治理													—	—	19.7

注 这里所挖掘的是引用强度“strength”超过 5 的关键词

三、方法论层面治理研究的图谱

方法论意义上的治理研究更多地把“治理”当作特殊方法,用以研究和指导实践。这个层面的研究在国内占据主流地位。在关键词共现图谱中,可以清晰地发现,公共管理、社会治理、村民自治、公共权力、治理模式、非政府组织、全球治理、地方政府、政府规模、治理结构、治理模式、国家治理等相继成为治理研究的主要内容(见图 1、表 5)。



制作时间 2014 年 7 月 18 日

图 1 CSSCI 收录的人文社科类文章的关键词突变情况(cited references)

1. “透镜化”与“标尺化”研究

很多方法论层面的治理研究,将治理理论作为理想的“透镜”或“标尺”来衡量中国实践。大多学者并不着力分析治理理论的适用性,而是着力分析中国实践的不足,将治理用作改良中国实践的“药方”。在这方面出现了十个热度较高的研究领域。一是基层治理热。因为遍地可拾的“素材”,乡村治理和城市社区治理研究是治理研究中两朵鲜亮的浪花,但是由于二者都包含过多的复杂性,乡村建设与乡村治理、社区建设与社区治理、社会自治与国家管理等交织在一起,因而在具体的研究中,治理的权重并不十分突出^①,还并非完全意义上的“治理研究”;二是公共管理热。2001年6月15日,中国行政管理学会与北京行政管理学会、北京行政学院联合举行了“治理理论与中国行政改革”研讨会,来自中国社会科学院、中央编译局、北京大学、清华大学、中国人民大学、国家行政学院、北京行政学院等十多个单位的学者参加了研讨。本场会议的召开,对于“治理范式”的应用起了推动作用;三是公民社会(包括第三部门、社会组织)热,公民社会的流行与治理理论的兴起几乎同步。学者们认为公民社会组织可以极大地弥补国家能力的不足,促进以官民合作为特征的治理;四是和谐社会热,自2005年到2009年,和谐社会是治理研究领域中的一个具有很高热度的关键词,学者们认为良好的社会治理模式是构建和谐社会的基石^②,因而政府需要调整治理模式;五是地方治理、基层治理热,地方治理和基层治理在语义上有一定的重合,二者虽然包括城乡社区,但是与社区治理、村民自治等广泛的研究取向不同,对治理的聚焦程度更高,与“地方治理正趋于取代地方管理”^③的乐观判断不同,也有学者看到中国地方治理的不足,认为构建“政府主导—官民协同”的多中心社会公共事务治理范式,是可预见未来政府治理范式革新的目标取向^④,因而开出了政府社会合作、公私合作共同治理的药方;六是公共危机与群体性事件热,进入新世纪,国内群体性突发事件呈明显上升态势,给基层社会的安定也带来挑战,同时,2003年的非典危机和2008年以来连续几次大型地震等公共危机,促使这两个术语成为治理研究中热度较高的关键词,研究者希望从“应对”和“管理”上升为“治理”^⑤,认为在对话和协商的制度平台上,拓展公众利益表达、参与和获取渠道,引导群体性行动的有序与理性,是治理群体性事件的出路,希望通过政府社会合作“共同形成公共危机管理的上下联动、网络应对的格局”^⑥;七是大学治理热,这个主题集中于讨论现代大学的治理结构,主张适应社会发展形势,构建行政权、学术权和决策权并行的权力机制,建立利益相关者的董事会治理结构,以及形成内外互动的监督机制等等;八是全球治理热,学者们主要讨论新兴国际组织与全球治理的关系、中国在全球治理中的作用和适应性、全球治理与主权国家的关系等内容;九是社会管理和社会治理热,2004年,十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,随后,治理被当成社会建设和社会管理的理想工具。一些学者论证,基于传统一元化社会管理体制的不适应性,社会管理必须走向适应新时代要求的社会治理模式^⑦,培育社会治理能力、实行合作治理模式是社会管理的最佳选择^⑧,十八届三中全会指出要“加快形成科学有效的社会治理体制”,进一步增强了社会治理的研究热度;十是国家治理热,2013年,十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标,这无疑为治理研究打了一针“兴奋剂”,有学者在感叹“治理终于得到中央高层重视”之余,甚至直指“国家治理能力现代化”是中国的第五个现代化,一些高校和科研单位成立国家治理研究院并举办主题研讨会,众多杂志组织会议、发表系列文章,使得国家治理的研究热度骤升。

2. 治理研究“中国化”的努力

随着治理理论的引进并日益获得影响力,本土化的理论建构和研究进程也逐渐加快。除了城乡社区治理以外,大陆学界在其他领域也有一些“中国化”的尝试。一是城乡治理。在所有中国化的研究中,社区治理和乡村治理的研究是最接地气的。这两个领域的学者较多地采用实证主义的研究方法。在乡村治理研究领域,学者们提出了一些中国化的分析框架,突破了原来“乡政村治”的村民自治图式,认为任何孤立或单项的乡政改革很难取得实质性成效,演化出“县政—乡派—村治”、“乡派镇治”等理论图式^⑨。社区治理研究者则常被决策者邀请直接参与社区治理改革,例如“居站分离、议行分设”等几乎就是学者们的智慧。在城乡社区治理领域中,学者们并不过度主张“社区共同体”的建设,而是看到转型期中国大陆特有的国情,看到“国家无涉”预设之下城乡治理的“虚妄性”,因而大致认同,城乡社区治理既是社区自治过程,又是国家政权建设的战略空间,既是国家对基层社会的整合,也是治理方式的转变^⑩,主张在国家治理的视野内观察城

乡社区治理,提出行政管理与基层群众自治有效衔接的课题;二是项目治理,在反思中国改革开放三十多年历程的基础上,有学者提出“技术治理”的概念,力图提供经验研究的原假设,模糊地将技术治理与“中央政府财政支出的专项化与项目化”等关联起来^④,在此基础上探讨了“项目治理”,意即:通过国家财政的专项转移支付等项目手段^④,推进国家治理,作者力图从央地关系、资源配置和治理技术三个维度提出了分析中国社会治理的框架,继而引发了学界的诸多引用和讨论,《中国社会科学》2013年再次刊发“项目化治理”的文章,讨论了上级政府依靠项目调动基层政府,进而重构行政体制的问题^⑤;三是运动治理,尽管大多数学者认同“运动式治理存在“政治领域对行政领域的侵越、精英权力对制度权力的侵越、非常态化对常态化的侵越”等诸多困境^⑥。但是运动型治理俨然已成为政府治理公共事务的常见模式^⑦,因而学者们开始正面评价运动治理,他们看到通过运动式治理可以实现国家权力的再生产与再扩充,确保政治秩序合法性的延续与维系、应对常规官僚制的失败、弥补政府动员能力不足^⑧,认为:由于在一定程度上满足了国家治理的基本目标,运动式治理很难在政策工具中被摒除^⑨。在此基础上提出应该对运动式治理持“有限否定”的价值取向,选择“类型化承认”的价值判断^⑩;四是治理评估。在引介治理理论之初,俞可平先生就曾经提炼过善治的几个标准。2004年起,有学者开始提治理的制度绩效问题^⑪,此后陆续有学者力图为中国治理评估提供理论指引^⑫。2008年,中央编译局主办的“国际经验与中国治理评估框架”会议,启动了“中国化治理评估”的研究。在会上,包国宪在政府绩效评估研究的基础上,提出“中国公共治理绩效评价指标体系”^⑬;有学者从政府过程的角度提出了包含13个维度的“治理评估通用指标”,以及研制了包括“公民权利、公共服务、治理方式”三个维度的“中国省市公共治理指数”^⑭。俞可平先生力图提出“一个具有明显中国特色的治理评估框架”,他认为必须关照中国与公共治理有密切关系的重大国家发展战略等纳入治理评估框架,进而提出包括党内民主、社会稳定、公共服务在内的12个指标。^⑮何增科教授在梳理国内外治理评估体系的基础上,提出三套不同的公共治理评价指标体系^⑯。虽然上述指标体系大多是原则性的纲要,离具体的测评指标还有较大的距离,但是毕竟代表了治理评估研究中国化的进步,一些中国化指标被纳入进来了。

四、国家治理方法论的登场与“治理研究”第二波

十八届三中全会之后,治理研究由此进入了第二波,“国家治理”研究成为研究时尚。

1. 广义层面的国家治理研究

大多学者将国家治理体系与治理能力现代化视为相辅相成的关系,并且在一般意义上推销自己的观点。在他们眼里,“国家治理”这个词不需要多加说明,只是表明国家对治理的重视,他们更多是从总体上讨论了国家治理能力现代化的要素。在房宁教授看来,“国家治理现代化就是要具体化,基础是要科学化与技术化,也就是要对全民个人信息和财产活动进行全程监管,继而实行对整个国家的现代治理”^⑰。有学者并不着眼讨论国家与其他组织的地位问题,而是强调各主体之间“权责利的对等”^⑱,主张协调好主体间关系,提高各类治理主体能力^⑲,从一元化治理走向网络型多元治理模式。认为衡量国家治理现代化的标准是:基本制度符合时代潮流,组织架构符合现代理念且能够及时解决治理难题,成本相对较低,而效能相对较高^⑳。还有学者直接从党的执政能力、制度建设、公平化等某一方面研究对国家治理现代化的意义。

2. 狭义层面的国家治理研究

狭义的国家治理研究,直指当下的国家治理就是“国家的治理”。例如,有学者将后发展国家的治理能力理解为汲取能力、再分配能力、强制能力、建制能力和协商能力的组合体^㉑。王绍光对国家治理的论述仍然囿于自己过去的研究框架,将其与“国家能力”对等起来^㉒;刘建军从一般属性、国别属性和任务属性来理解现代国家治理体系所具有的通约性和差别性^㉓。

除了无意识地将国家治理视为“国家的治理”以外,一些学者从剖析现实的角度,将执政党所理解的国家治理给勾勒出来了。唐亚林教授在剖析既有文件政策和治理实践的基础上指出:“作为方法论的国家治理的限度体现在将治理局限于治理技术和治理机制层面,国家治理体系是在执政党领导下管理国家的制度体系,国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。”^㉔持同样看法的还有徐勇、叶庆丰、

杨光斌等学者,他们认为国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系^②。在何增科看来,“国家治理的概念继承了国家统治和国家管理概念的某些要素,另外,国家治理的概念又有凸显国家责任的独特性”,在叶庆丰看来可能还是要把“国家治理”理解为“中国范围内的治国理政”^③。杨光斌教授则认为,西方的治理主要体现在社会、市场层面,以社会为中心,中国的治理主要强调的是治国理政,建设有能力的有限政府是其主要任务^④。

五、结论与讨论

治理理论被引介进中国以后,经由学者们的持续努力,已经成为政治学行政学的一个重要范式,而且进入执政党的施政蓝图。这里总结一下相关研究的特点,并进行相应的讨论。

1. 捕获性逻辑:治理研究横向扩展多于纵向提升

总体来看,国内相当多的研究都展现出简单的“捕获性”逻辑。即:不深入治理理论本身机理,热心于捕捉新的理论或新的社会焦点,简单使用治理这面镜子或标尺,来映射或剪裁新理论、新热点。

在本体论层面,除了少数学者对治理理论保持适度的谨慎和反思以外,大多研究立足治理理论既有的框架,捕捉新兴的理论更新或嫁接治理理论,遵循的是“A理论好,可以改造、服务或超越治理理论”的逻辑。整体性治理、协商治理、多中心治理、网络治理的出场,基本遵循这种逻辑。这样的“理论更新”几乎隔几年都会“迸发”一批,但是真正有持久吸引力的、保持较高热度的并不多;方法论层面的研究则更显示出逻辑上的粗放。其研究不但受到时政发展的高度影响,而且大多是受执政战略驱动(见表6)。他们大多采取的是“A不好,所以要应用治理理论”或者“要干好A,所以要应用治理理论”的简单逻辑。

表6 方法论层面治理研究的情况

政治社会事件	新的研究
2004年9月,十六届四中全会提出“构建社会主义和谐社会”的战略目标	和谐社会,2005年趋热
2005年10月,十六届五中全会提出“完善建设社会主义新农村的乡村治理机制”	乡村治理,2005年趋热
2008年以后连续几次大型地震等公共危机发生,群体性事件逐渐增多	公共危机与群体性事件,2008年趋热
2004年9月,十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”; 2012年11月,十八大继续提加强和创新社会管理	社会管理、社会治理,2012年趋热
2013年11月,十八届三中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”	国家治理,2013年趋热

2. 选择性研究:中国内地治理研究的核心特点

选择性研究是国内治理研究的一个核心特点,这不但体现在学者们对具体领域的选择上,也体现在理论上的局部选择。

其一,对社会实践的研究,扎堆于微观层面或者某一具体的领域。首先,对于中国整体的、全局性的治理体制与机制,缺乏宏大的关怀。相关研究,囿于选择样本的单一性,局限于零碎化的总结。这样,即使是接地气的地方治理研究,也很难提炼出普遍性的、具有解释力的中国治理理论或分析框架。其次,学界所提炼出的运动治理、项目治理等初始性假设,虽然能够概括出某一治理领域的事实,但是往往局促于某一特别领域,忽略社会因素,实则仍然偏离治理的内核。

其二,对理论应用的选择,避谈价值属性偏重治理工具与技术。治理是一个集公共选择、自由主义哲学基础,合作主义逻辑,多元互动机制为一体的综合理论^⑤。但是,学者们在使用治理理论时往往要么局限于少数西方理论专家的论述,要么偏重于治理工具层面的研究,力图通过社会组织、公民参与、国家与社会互动这样的中性词来推动中国实践,对于产生这些理论背后的价值避而不谈。此外,一些所谓的新理论,表面上具有超越治理理论的优势,实际上只关照了治理理论的局部,例如,整体性治理聚焦于政府部门的内部整合,网络治理、协商治理聚焦于政府与社会关系,多中心治理、合作治理等则就是治理的语义重复。因而,可以说,国内在治理研究方面的成果,“是建立在对理论内部不同学说体系进行高度选择的基础上的”^⑥。

这种实用主义的选择,有避开意识形态风险、推动社会发展的“自觉”考量。但是,这样的知识积累不利于全面理解存在于治理理论内部的复杂结构,也削弱了针对中国政治现状、在理性选择基础上运用治理理论提出有效的政策建议的可能性^⑥。

3. 思辨性研究:中国内地治理研究的主流

除了少数学者在社区治理和乡村治理研究上,力图采用实证主义方法来解释中国治理问题以外,大多研究属于思辨层面,这与国内治理研究发展初期的环境有关。但是,恰恰也说明国内研究者缺乏持久的、扎实的、深入的研究定力,因而,容易出现研究范畴不断扩展、理论深度相应稀释的情况。这样的研究大多停滞于“好与坏、是与非、应该怎样”的层次,谈优缺点的较多,谈为什么的少,谈应该怎么样的多,谈为什么这样的研究少,谈体会式的思辨文章多,严谨的科学分析少。大多研究遵循“三段论”,不但没有研究问题,更缺少因果关系和逻辑上的缜密验证,限于自说自话的境地,无益于全面理解治理理论和服务实践。

4. 中国化研究:国家治理视野下治理研究的路径

结合国内相关研究现状,国家治理现代化语境中的治理研究,可能要从以下几个方面努力:

其一,探索治理理论的“中国化”边界。从哲学层面来看,治理理论内含的自由主义、公共选择理论与中国特色社会主义理论是缺乏兼容性的,甚至是对立的。从官方所论述的国家治理内涵和体系来看,“党的领导”被放在一个重要的位置,这在政策层面解决了“国家主体”弱化的问题,将治理拉回“党和国家”发挥核心地位的中国语境。在这种情况下,是高擎自由主义大旗,强调国家和其他主体地位平等,还是关照中国国情,特别是考量“党的领导”的治理情境,进行“中国化”的修正,需要得到理论界的反思。尤其是,治理理论如何与中国特色社会主义国家理论对接,国家在治理中的边界是什么,其他组织和公民的地位作用如何体现?只有在这些问题上做足功课,才能避免“削足适履”和“教条主义”。

其二,立足中国实践的“过程性”研究。“选择性”应用和“粗放性”逻辑,对于解读和指引中国实践都是无益的,容易引发认识上和方法上的错乱。正是由于这样的逻辑,学界开出的药方,大多集中且止于“社会参与、政府与社会合作共治”这个层面,治理一时间成为包治百病的万能膏药。至于该怎么做,需要什么样的基础,可行性在哪里,学者们并没有费力回答。对中国而言,当下最重要的是根据不同的治理实践,进行过程性的追踪和探索。考察不同主体究竟是如何进入治理领域,在不同阶段、不同的行为是如何影响治理的,效果和产出,这样的研究更加必要。

其三,进行治理模式的“差异性”研究。如同治理理论一样,治理实践也并没有一个统一的标准,展现出千差万别的景象。不同区域、领域、行业的治理,也有不同的逻辑。例如,国家自上而下的权威逻辑、市场的平等交换逻辑、社会的合作沟通逻辑。不同的治理领域,一定会有不同主体的调适,不同治理要素的组合与配置,也就会形成治理实践的诸多差异。这就决定了不能用一把尺子、一个模式来衡量治理。特别是对于中国这种区域、阶层、行业与城乡差别较大的国度,更应该有不同的治理模式。例如,有的领域可能市场因素可以多一些,有的领域要社会因素多一些,一股脑地强调多元也是不对的,进行切合实际的“差异性”研究才是必要和可行的。

注 释:

①智贤:《GOVERNANCE——现代“治道”新概念》,载于刘军宁、王炎、贺卫方编:《市场逻辑与国家观念》,北京:三联书店,1995年,第55页。

②毛寿龙、李梅、陈幽泓:《西方政府的治道变革》,北京:中国人民大学出版社,1998年,第1页;毛寿龙:《治道变革:90年代西方政府发展的新趋向》,《北京行政学院学报》1999年第1期。

③徐勇:《GOVERNANCE:治理的阐释》,《政治学研究》1997年第1期。

④⑥⑨俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

⑤⑩唐贤兴:《全球治理:一个脆弱的概念》,《国际观察》1999年第6期;唐贤兴:《全球治理与第三世界的变革》,《欧洲》2000年第3期。

⑦俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期;汪向阳、胡春阳:《治理:当代公共管理理论的新热点》,《复旦学报(社会科学版)》2000年第4期;杨冠琼:《经济全球化与发达国家的政府治理范式创新运动》,《北京行政学院学

- 报》2000年第2期。
- ⑧胡仙芝《治理理论与行政改革》《中国行政管理》2001年第1期。
- ⑨孙柏瑛《全球化时代的地方治理：构建公民参与和自主管理的制度平台》《教学与研究》2003年第1期。
- ⑩俞可平《治理和善治分析的比较优势》《中国行政管理》2001年第9期。
- ⑪程杞国《从管理到治理：观念、逻辑、方法》《南京社会科学》2001年第9期。
- ⑫⑬张康之《对“参与治理”理论的质疑》《吉林大学社会科学学报》2007年第1期。
- ⑭何显明《治理民主：一种可能的复合民主范式》《社会科学战线》2012年第10期。
- ⑮⑯俞可平《治理和善治引论》《马克思主义与现实》1999年第5期；俞可平《治理和善治：一种新的政治分析框架》《南京社会科学》2001年第9期。
- ⑰⑱杨雪冬《论治理的制度基础》《天津社会科学》2002年第2期。
- ⑲王诗宗《治理理论的内在矛盾及其出路》《哲学研究》2008年第2期。
- ⑳郁建兴、刘大志《治理理论的现代性与后现代性》《浙江大学学报(人文社会科学版)》2003年第2期。
- ㉑蔡全胜《治理：公共管理的新图式》《东南学术》2002年第5期。
- ㉒汪向阳、胡春阳《治理：当代公共管理理论的新热点》《复旦学报(社会科学版)》2000年第4期。
- ㉓李瑞昌《论公共治理的技术与价值的矛盾》《社会科学》2003年第3期。
- ㉔高秉雄、张江涛《治理理论的内在紧张》《江汉论坛》2010年第11期。
- ㉕⑳王洛忠、刘金发《从“运动型”治理到“可持续型”治理——中国公共治理模式嬗变的逻辑与路径》《未来与发展》2007年第5期。
- ㉖张敏《协商治理：一个成长中的新公共治理范式》《江海学刊》2012年第5期；胡象明《协商治理：中国公共管理体制改革的目标模式》《学术界》2013年第9期。
- ㉗燕继荣《社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新理论解释》《天津社会科学》2010年第3期；吴光芸、杨龙《社会资本视角下的社区治理》《城市发展研究》2006年第4期。
- ㉘陈潭、罗晓俊《乡村治理研究十年观察》《公共管理学报》2008年第4期；吴晓林《中国城市社区建设研究述评》《公共管理学报》2012年第1期。
- ㉙李军鹏《和谐社会建设与社会治理模式创新》《国家行政学院学报》2005年第4期。
- ㉚陈家刚《地方政府创新与治理变迁——中国地方政府创新案例的比较研究》《公共管理学报》2004年第4期。
- ㉛张立荣、冷向明《当代中国政府治理范式的变迁机理与革新进路》《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2007年第2期。
- ㉜童星、张海波《群体性突发事件及其治理》《学术界》2008年第2期。
- ㉝马奔《危机管理中跨界治理的检视与改革之道：以汶川大地震为例》《清华大学学报(哲学社会科学版)》2009年第3期。
- ㉞麻宝斌、任晓春《从社会管理到社会治理：挑战与变革》《学习与探索》2011年第3期。
- ㉟靳永翥《治理转型中我国地方政府社会治理能力的培育》《贵州社会科学》2004年第6期。
- ㊱徐勇《县政、乡派、村治：乡村治理的结构转换》《江苏社会科学》2002年第2期。
- ㊲项继权《农村社区建设：社会融合与治理转型》《社会主义研究》2008年第2期。
- ㊳渠敬东、周飞舟、应星《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》《中国社会科学》2009年第6期。
- ㊴渠敬东《项目制：一种新的国家治理体制》《中国社会科学》2012年第5期。
- ㊵陈家建《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》《中国社会科学》2013年第2期。
- ㊶黄科《运动式治理：基于国内研究文献的述评》《中国行政管理》2013年第10期。
- ㊷唐皇凤《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》《开放时代》2007年第3期；唐贤兴《政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释》《学习与探索》2009年第3期；周雪光《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》《开放时代》2012年第9期。
- ㊸曹龙虎《国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”：运动式治理再认识》《学海》2014年第3期。
- ㊹杨志军、彭勃《有限否定与类型化承认：评判运动式治理的价值取向》《社会科学》2013年第3期。
- ㊺郭正林《乡村治理及其制度绩效评估》《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2004年第4期。
- ㊻倪星《中国地方政府治理绩效评估研究的发展方向》《政治学研究》2007年第4期；褚松燕《我国公共治理评估的核心要素》《中国行政管理》2008年第9期。
- ㊼包国宪、周云飞《中国公共治理评价的几个问题》《中国行政管理》2009年第2期。

- ⑤①何增科：《治理评价体系的国内文献述评》《经济社会体制比较》2008 年第 5 期。
- ⑤②俞可平：《中国治理评估框架》《经济社会体制比较》2008 年第 5 期。
- ⑤③何增科：《中国治理评价体系框架初探》《北京行政学院学报》2008 年第 5 期。
- ⑤④房宁：《探索国家治理的现代化》《华中科技大学学报(社会科学版)》2014 年第 3 期。
- ⑤⑤李佐军：《十八届三中全会的国家治理思想》《华中科技大学学报(社会科学版)》2014 年第 3 期；田国强、陈旭东：《现代国家治理视野下的中国政治体制改革》《学术月刊》2014 年第 3 期。
- ⑤⑥杨雪冬：《全球化进程与中国的国家治理现代化》《当代世界与社会主义》2014 年第 1 期。
- ⑤⑦唐皇凤：《中国国家治理现代化路径选择的若干思考》《华中科技大学学报(社会科学版)》2014 年第 3 期。
- ⑤⑧汪仕凯：《后发展国家的治理能力：一个初步的理论框架》《复旦学报》2014 年第 3 期。
- ⑤⑨王绍光：《国家治理与基础性国家能力》《华中科技大学学报(社会科学版)》2014 年第 3 期。
- ⑥①刘建军：《和而不同 现代国家治理体系的三重属性》《复旦学报》2014 年第 3 期。
- ⑥②唐亚林：《国家治理在中国的登场及其方法论价值》《复旦学报》2014 年第 3 期。
- ⑥③徐勇：《热话题与冷思考——关于国家治理体系和治理能力现代化的对话》《当代世界与社会主义》2014 年第 1 期。
- ⑥④燕继荣、何增科、叶庆丰：《关于国家治理现代化的对话》《科学社会主义》2014 年第 1 期。
- ⑥⑤杨光斌：《走出集权—分权的二元对立误区》《中国特色社会主义研究》2014 年第 1 期。
- ⑥⑥翁士洪、顾丽梅：《治理理论：一种调适的新制度主义理论》《南京社会科学》2013 年第 7 期。
- ⑥⑦李泉：《治理理论的谱系与转型中国》《复旦学报》2012 年第 6 期。

The Review and Prospect of Governance Research in China and its Sinicizing Path

WU Xiao-lin, LI Yong-mei

Abstract : Since the beginning of 21th century, two waves of governance research have existed in China. The “ontology” analysis of governance theory itself as well as focusing on the analysis of the “methodology” orientation of governance practices were shown in this field. Nowadays, ten research hot spots including urban and rural governance, public management, the harmonious society, social management have been formed, And the sinicizing research of urban and rural governance, project governance, campaign-style governance, governance assessment have been innovated. However, there are many defects left: captured-style logic, selective and speculative method dominates the research field. In conclusion, the Chinese-style, processing and differential research should be well done.

Key words : governance research ; state governance ; sinicizing path

(责任编辑:文 一)