

当代中国政治语境下公共 治理理论有效适用初论

刘德林 魏崇辉 著

*Dang Dai Zhong Guo Zheng Zhi Yu Jing Xia Gong
Gong Zhi Li Li Lun You Xiao Shi Yong Chu Lun*



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

当代中国政治语境下公共 治理理论有效适用初论

刘德林 魏崇辉 著

*Dang Dai Zhong Guo Zheng Zhi Yu Jing Xia Gong
Gong Zhi Li Li Lun You Xiao Shi Yong Chu Lun*



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治语境下公共治理理论有效适用初论 /
刘德林, 魏崇辉著. -- 北京: 中央编译出版社, 2015.7

ISBN 978-7-5117-2433-5

I. ①当… II. ①刘… ②魏… III. ①公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第301828号

当代中国政治语境下公共治理理论有效适用初论

出版人: 刘明

出版统筹: 董巍

责任编辑: 曲建文

责任印制: 尹鑫

出版发行: 中央编译出版社

地址: 北京市西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座 (100044)

电话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612363 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612315 (网络销售)

(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传真: (010) 66515838

经销: 全国新华书店

印刷: 北京振兴源印务有限公司

开本: 710毫米×1000毫米 1/16

字数: 168千字

印张: 12.25

版次: 2015年7月第1版第1次印刷

定价: 38.00元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: 中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: 010-66509618

前言 QIAN YAN

衍生于西方语境下的公共治理理论被大量引入中国后，获得学术界广泛关注。为了应对公共治理理论研究中存在的一些问题，在有效适用要件不完全具备的情况下，当代中国政治语境下公共治理理论有效适用研究必须着眼于如何促成公共治理理论与马克思主义政治观的融通，并将之嫁接于现实中，进而推动有效适用。努力构建当代中国政治语境下公共治理理论有效适用研究的分析框架，是针对倡导“问题意识”与“规范意识”作出的尝试。公共治理理论是源于西方语境下的一种理论形态。只有国家与社会满足多中心的条件之后，公共治理理论才能得到完全意义的有效适用。当代中国政治语境下，立足马克思主义政治观视域，公共治理理论的有效适用及其促成，促使我们正确地学习和借鉴缘起于现代西方理论形态，正确地确立国家与社会之间的良性关系。这一过程是当代中国民主政治发展的过程。社会主义当代中国，马克思主义政治观与公共治理理论的融通点在于推进民主政治发展。马克思主义经典作家认为，政治发展以实现人的全面发展为最终目的。从人类社会发展



的全过程来看，政治发展一个导向自身消亡的过程。从政治系统发展的形态来看，政治发展特指现代化过程中的政治变迁。它既构成政治现代化的原因，也成为政治现代化的结果。执政党在政治系统由政治发展向政治现代化变迁中发挥重要作用。立足于当前的我国，政治发展应该是以实现“每个人的自由发展”为未来走向，以政治现代化为当前走向；基本定位是我国和谐社会构建中的政治发展。

对逻辑的剖析是当代中国公共治理理论有效适用的必要步骤。后发国家的公共治理理论有效适用与政治发展的推动密切勾连。成熟的政治权威与社会权威是公共治理理论有效适用的要件。公民参与与协商机制是公共治理理论有效适用的根基。公共治理理论有效适用之逻辑在于推动政治发展，逻辑核心体现在法治与民主的完善。公共治理理论有效适用、政治发展的推动、法治与民主的完善和政治权威与社会权威的成熟、公民参与的有序扩大与协商机制设置是相适应的。社会自治权是公共治理理论有效适用中公共权力体系基本组成要件。当代中国公共治理理论的根本阻梗在于国家权力的强势渗透与控制。公共治理理论有效适用的过程，是对公共权力分享的过程，是权威由单一的政府权威向政府权威与社会权威并进转换的过程。以推动公共治理理论有效适用为旨归的权力分享与权威转换中，信任发挥基础性作用。公共治理理论有效适用对整个社会信任构建亦起到作用。

当代中国公共治理理论有效适用的旨趣在于通过这一过程形成对现代制度建设的推动和促进，现代制度的逐步确立与完善反过来则有利于公共治理理论的有效适用。现代制度建设与公共治理理论

有效适用同样需要多元主体的成长与成熟。当代中国公共治理理论有效适用之必要更多来源于过程意义上，其关键是公民与社会组织的成长与成熟，其保障是党的领导。对当代中国公共治理理论有效适用的考量需要与民主政治发展密切勾连展开。民主政治发展贯穿当代中国公共治理理论有效适用，二者互相促动，和谐共进。当代中国公共治理理论有效适用的目标是社会冲突的预防与化解，肯认与生成共识是其根基。冲突的化解与共识的凝练需要政府的回应。政府的有效回应需要公民与公民社会的监督与制约。这是当代中国公共治理理论有效适用的可行路径。当代中国公共治理理论有效适用的指向是实现公共利益。公共治理理论有效适用过程中，要实现公共利益必须不能以个人利益、群体利益吞噬公共利益，不能以意识形态之争掩盖利益之争。只有多中心行为主体均势，才能使得公共治理理论有效适用成为可能。当前，实质上仍未真正达到多中心行为主体均势。偏离指向与未竟均势使得治理秩序建构意义显著。反过来，秩序的建构关系到公共治理理论适用的未来指向与均势走向。指向、均势与秩序在逻辑上是相互关联的。对当代中国公共治理理论有效适用之指向、均势与秩序的研究既是出于对公共管理学科政治学基础的强调，也是试图在学术研究上对偏差研究倾向的纠正。结构是公共治理理论有效适用的基本媒介，其包含有结构主体及结构设置。借由比较整体性治理与网络治理方式的异同，透析当代中国公共治理理论有效适用的可能方式。公共治理理论对多元主体的追求有引致责任模糊的风险。这要求政府（执政党）勇于担当首要公共治理责任。公民亦必须承担相应的公民责任。



共识的缺失使得公共治理仅仅依靠权力的博弈,这种博弈可能更多局限于精英内部展开,民众更多充当的是旁观者。政治发展会更多沦落为统治阶层内部为了维护其既得利益作出的最低限度的妥协与退让。主导公共治理理论能否有效适用的是政府。主导政府的是精英。一定意义上,主导公共治理理论有效适用的是精英。精英与政府是一种交叉关系,又拥有各自的定位。精英共谋直接危害公共治理理论的有效适用。对此的破解需要从精英生成着手。后发国家,公共治理理论有效适用的过程同时是走向现代化的过程。现代化导向的阶层变迁与精英功用之间的良性互动是公共治理理论有效适用的动态展示,这同时为破解阶层固化的过程,是推动社会成功转型的过程,彰显了公共治理理论有效适用与政治发展密切勾连的关系。

当代中国国家治理现代化实现了对缘起于西方的公共治理理论的超越。这种超越并不否定公共治理理论的借鉴意义,公共治理理论的有效适用与当代中国国家治理现代化有共通之处。对共通与超越的科学理解建立在对当代中国国家治理现代化的准确定位之上。马克思国家与社会学说为当代中国国家治理现代化提供了理论指导。从治理的本原内涵出发,国家治理指国家主导下的多元主体共同治理,其强调的是“国家”与“治理”的双重意涵。当代中国国家治理是既要充分发挥社会主义国家优势,又要充分发挥治理优势的治理形态。判断当代中国国家治理现代化的原则是党的领导、人民当家作主、依法治国。法治、民主、协商、高效是判断当代中国国家治理现代化的标准。当代中国国家治理现代化存在着共识缺失、既

前 言

得利益集团危害、精英共谋的困境。以马克思国家与社会学说为指导，从基本理解出发，要应对当代中国国家治理现代化的困境，必须构建成熟的多元主体。

治理的核心要义在于多元主体。国家治理是国家主导之下的多元主体共同治理。国家治理现代化的推进是目标，更是过程，其与多元主体的构建是互动的、交融的。多元主体的逐渐构建，是不断推进国家治理现代化的过程，而国家治理现代化的有效推进为多元主体的成功构建提供了基本的支撑。

目 录

第一章 当代中国政治语境下公共治理理论研究

——一个分析框架构建的尝试	1
---------------------	---

第一节 当代中国政治语境下公共治理理论研究述评	3
-------------------------------	---

第二节 公共治理理论及其有效适用研究:西方与当代中国	12
----------------------------------	----

第三节 努力构建科学化与本土化统一的公共治理理论	21
--------------------------------	----

第二章 比较视野下的政治发展与

和谐社会构建中公共治理理论有效适用	23
-------------------------	----

第一节 公共治理理论有效适用与当代中国民主政治发展	25
---------------------------------	----

第二节 权威成熟:贯穿公共治理理论	
-------------------	--

有效适用与改革发展的基本范畴	38
----------------------	----

第三节 要义与理解:西方公共治理理论的当代中国有效适用	49
-----------------------------------	----

第三章 公共治理理论有效适用之逻辑、权威与根基

第一节 公共治理理论有效适用之逻辑:理解与核心	65
-------------------------------	----

第二节 政治权威与社会权威:公共治理理论	
----------------------	--

有效适用的双重权威基石	69
-------------------	----

第三节 公共治理理论有效适用中的权力、权威与信任	72
--------------------------------	----

第四章 公共治理理论有效适用之必要、关键与保障	83
第一节 过程意义上的公共治理理论有效适用	85
第二节 当代中国公共治理理论有效适用之关键	
——公民与社会组织的成长与成熟	88
第三节 公共治理理论有效适用之保障	
——党的领导	93
第五章 公共治理理论有效适用的目标、根基与可行路径	99
第一节 目标与指向：当代中国政治语境公共治	
理理论有效适用的旨归	101
第二节 均势与秩序：社会主义民主政治发展与公共治	
理理论有效适用	107
第三节 结构、方式与责任：公共治理理论有效适用的可行路径	113
第六章 公共治理理论有效适用的困境及其破解：	
共识、精英与阶层变迁的视角	125
第一节 共识及其意义：基于对公共治理理论有效适用困境的解读	127
第二节 精英及其生成：从对共识的追求出发	130
第三节 现代化导向的阶层变迁与精英功用：	
公共治理理论有效适用中的应然与实然之辨	135
第七章 共通、超越与定位：公共治理理论有效适用与	
当代中国国家治理现代化	141

第一节	当代中国国家治理现代化： 研究现状述评、存在的问题与可能应对	143
第二节	治理语境下当代中国国家理论与实践 ——以马克思国家与社会学说为指导	147
第三节	当代中国国家治理现代化之内涵、原则与标准及其实践 ...	151
第四节	当代中国国家治理现代化的困境 ——一个共通性的展现	154
第五节	困境之应对：当代中国国家治理现代化的多元主体构建 ...	158
结 语		163
参考文献		165

第一章 当代中国政治语境下公共治理理论研究

——一个分析框架构建的尝试

- ◆ 第一节 当代中国政治语境下公共治理理论研究述评
- ◆ 第二节 公共治理理论及其有效适用研究：西方与当代中国
- ◆ 第三节 努力构建科学化与本土化统一的公共治理理论



“致力于摆脱作为社会治理模式的代议制民主的困境……再造民主政治生活”，是始于 20 世纪 70 年代以来“治理革命”的使命。多中心治理是治理革命的“元叙事”。^①公共治理理论有效适用实质就是发挥多中心行为主体在公共治理中的作用。当代中国政治语境下，全能主义依旧是主导政治生活的主流理念，意图使得公共治理理论有效适用，必须推动民主政治发展。这建立在对公共治理理论有效适用当代中国研究现状理性认知的基础之上。

^① 孔繁斌：《公共性的再生产——多中心治理的合作性建构》，南京：江苏人民出版社 2008 年版，“作者的话”第 1 页。

第一节 当代中国政治语境下公共治理理论研究述评

西方语境下，公共治理理论的有效适用具有充裕的要件。当代中国政治语境^①下，在这些条件不完全具备的情况下，如何理解公共治理理论通过与马克思主义政治观的融通，嫁接于现实中，并促成其有效适用，是当前和今后一个时期公共治理理论研究的重点。本文试图论证，当代中国促成公共治理理论有效适用的过程，就是公共治理理论有效适用要件逐渐得以满足的过程，就是当代中国民主政治发展的过程，就是逐渐走向“自由人的联合体”的过程。这一过程通过公共治理理论的核心和本质——多元主体展示。以此来考察西方国家，也许正如有的学者指出的那样，“当代西方国家无疑仍是资本主义国家，但是它们向共产主义社会的转变已初露端倪”，“资产阶级权利体系已呈现出走向消解的迹象（当然不会很快完成）”。^②

① 这里的“当代中国政治语境”与“马克思主义政治观视域”具有共通性。以“当代中国政治语境下公共治理理论有效适用研究”为题，笔者意欲强调指出，只有在当代中国政治语境下，考察公共治理理论的当代中国有效适用才是现实的，可行的。且马克思主义政治观与公共治理理论确有交融之处。对现实与可能的追求促成了此文题。

② 郁建兴：《马克思国家理论与现时代》，上海：东方出版中心 2007 年版，第 87 页。



一、研究现状

对研究积累的规范检讨是科学研究的基本步骤之一。从国外的研究来看,公共治理理论成为学术界研究的热点是从1989年世界银行讨论非洲发展时首次使用“治理危机”开始的。作为一个概念的“治理”最初出现在市政学研究中,用来论证如何更好地解决城市和地方的各类问题。后来,被应用于国家(中央政府)这一层面,再后来,又被应用于解决国际上的重大问题,“全球治理”的概念被提出来。公共治理理论传至中国以来,得到学界广泛关注。此背景下,当代中国公共治理理论有效适用研究取得了丰硕研究成果。根据郁建兴等人的研究^①,国内最早介绍“治理”或者“治道”的文章,可能是发表在“公共论丛”《市场逻辑与国家观念》专辑(1995年)上署名智贤的论文《GOVERNANCE:现代“治道”新概念》。此外,徐勇1997年发表的论文“Governance:治理的阐释”,毛寿龙等的专著《西方政府的治道变革》(1998年),俞可平1999年发表的论文《中国公民社会的兴起与治理的变迁》等,都相当及时地介绍了公共治理理论的基本理念及其发展态势。俞可平在引介公共治理理论方面作出了影响较大的工作,其主编的《治理与善治》(2000年)对公共治理理论的前期研究成果进行了阶段性总结。孙柏瑛的《当代地方治理:面向21世纪的挑战》(2004年)是目前国内对治理与地方公共治理理论梳

^① 郁建兴、黄红华:《2006年中国公共管理研究前沿报告》,《中共宁波市委党校学报》,2007年第3期;孙萍、耿国阶、张晓杰:《中国治理研究:引介、应用、反思与转化——本土化视角的文献回顾》,《南京社会科学》,2008年第3期。

理得较为全面与系统的著作。其他有一定代表性的研究成果还有：《中国行政管理》2001年第9期的《中国离“善治”有多远——“治理与善治”学术笔谈》、《南京社会科学》2001年第9期《治理理论与公共管理（笔谈）》、李风华发表于《湖南师范大学社会科学学报》2003年第5期的《治理理论：渊源、精神及其适用性》、刘鸿翔发表在《云梦学刊》2008年第2期的《论治理理论的起因、学术渊源与内涵特点》、龙献忠、杨柱发表在《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2007年第4期的《治理理论：起因、学术渊源与内涵分析》；曹任何的博士论文《治理的兴起与政府合法性重建》等。同时，出现了一些运用公共治理理论研究当代中国问题的成果，开始了这一理论的本土化。比如何增科发表在《中共福建省委党校学报》2002年第3期上的《治理、善治与中国政治发展》、燕继荣发表在《北京行政学院学报》2006年第1期上的《治民·治政·治党——中国政治发展战略解析》、滕世华的专著《公共治理视角下的中国政府改革》（中共中央党校出版社，2003年版）、柳春慈的博士论文《治理理论视角下的乡镇政府职能研究》、王咫的博士论文《治理视角下的地方政府主导性研究——以苏州为个案》。等等。

二、存在问题

有学者在对近十年来（1995—2005）中国行政学研究评估时曾经指出，“必须要不厌其烦地倡导‘问题意识’和‘规范意识’。这两个向度的努力将在某种意义上把握住中国行政学的现



代性和本土性问题”^①。这对于当代中国政治语境下的公共治理理论研究同样适用。国内已有研究成果或往往集中在对治理与善治（治理有效适用的理想状态）的理论叙述上，追求套用西方的时髦话语，演变成为了“治理”这个词而“治理”，为“善治”而“善治”，正如鲍勃·杰索普（Bob Jessop）所说，“过去15年来，它在许多语境中大行其道，以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’”^②。与“治理”、“善治”相关的一些概念如“市民社会”、“公民社会”^③、“利益集团”等等也很快风行起来；或强行将当代中国的现实归拢到公共治理理论上，用善治的诸多标准、要素来考察当代中国的现实，似乎有意或无意地忽视公共治理理论的衍生语境，忽视公共治理理论有效适用要件，生搬硬套的痕迹比较明显。比较而言，近年来，地方治理研究取得

① 何艳玲：《问题与方法：近十年来中国行政学研究评估（1995—2005）》，《政治学研究》，2007年第1期。有研究者曾经在对对政治学研究进行评估的时候，对论文的规范性从以下几个方面进行判断：（1）是否有理论预设；（2）是否有明确的问题意识；（3）是否有文献评论；（4）文献引用情况如何。参见肖唐镖、郑传贵：《主题、类型和规范：国内政治学研究的状况分析——以近十年复印报刊资料〈政治学〉中的论文为对象》，《北京行政学院学报》，2005年第2期。这些判断对治理理论研究同样适用。

② [英] 鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学杂志》（中文版），1999年第2期。

③ 德国学者托马斯·海贝勒、诺拉·绍斯米卡特指出：“尽管中国出现了社会分化、利益重组以及利益代表的重构，但是公民社会以独立于国家的自治和独立于传统结构如家族、单位或家庭的自治为前提，涉及公民结构及其思维模式的形成等诸多因素，其形成条件在中国才显露征兆，中国现在还没有产生公民社会。把西方语境中的公民社会观援引到中国，可能会出现根本不适用的情况。”因此，必须充分关注现实，充分探讨当代中国政治语境下的公共社会观及其有效适用。直接运用西方的公共社会观研究中国现实有出现水土不服的危险，最终可能会走入玩弄语言游戏的死胡同。参见[德] 托马斯·海贝勒、诺拉·绍斯米卡特：《西方公民社会观适合中国吗？》，《南开学报》（哲学社会科学版），2005年第2期。