



国家治理研究

第一辑



主管单位

中华人民共和国教育部

主办单位

华中科技大学国家治理研究院

主 编
欧阳康
执行主编
杜志章

RESEARCH ON STATE GOVERNANCE
VOLUME ONE

中国社会科学出版社



国家治理研究

第一辑



主管单位

中华人民共和国教育部

主办单位

华中科技大学国家治理研究院



RESEARCH ON STATE GOVERNANCE
VOLUME ONE

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家治理研究. 第一辑 / 欧阳康主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 11
ISBN 978-7-5161-8324-3

I. ①国… II. ①欧… III. ①国家—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 262919 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 11 月第 1 版
印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

开 本 787×1092 1/16
印 张 12.25
插 页 2
字 数 194 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

刊物说明

《国家治理研究》（辑刊）是由中华人民共和国教育部主管，华中科技大学国家治理研究院主办的以“国家治理”为研究对象的学术刊物，并由华中科技大学国家治理研究院院长、著名哲学家欧阳康教授担任本刊物主编。

华中科技大学国家治理研究院是为了响应党的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”的号召而成立的中国特色高校新型智库。研究院设置了国家治理理论与比较研究中心、国家治理体系与政策研究中心、国家治理调控与评估体系研究中心、治理信息采集与大数据处理中心、政府决策支持系统研究中心、湖北区域治理与中国中部发展战略研究中心等研究机构。国家治理研究院将积极争取中央和地方党政的支持，与国际国内相关研究机构密切合作，在国家治理的重大理论和实践问题上开展协同攻关。国家治理研究院自2014年2月成立以来，先后承担了教育部2014年度哲学社会科学研究重大课题攻关项目“推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大理论问题研究”、中共湖北省委2014年度重大委托课题“推进省级治理体系和治理能力现代化研究”、2015年度国家社科基金项目“中国特色社会主义语境下国家治理评估指标体系研究”和“国家治理哲学研究”等研究课题；出版了《国家治理的“道”与“术”》、《省级治理现代化》等多部著作；每年举办一次“国家治理体系和治理能力建设国内高峰论坛”和“全球治理东湖论坛”国际学术会议；2014年11月，被湖北省教育厅评为湖北省高等学校人文社会科学重点研究基地；2016年3月，正式被评为国家治理湖北省协同创新中心。

《国家治理研究》是华中科技大学国家治理研究院编辑出版的“国家治理”领域的专业学术刊物，每年出版1—2期，以每年的“国家治理体

系和治理能力建设高峰论坛”的会议论文为基础，同时收纳一些国内外学者和政府官员关于国家治理理论研究和实践探索的高水平论文，是广大致力于国家治理理论研究的学者和致力于国家治理实践的各级各类工作人员的重要参考读物。

Publication Description

Research on State Governance, as research series choosing the notion of “State Governance” as subject, is directed by China’s Ministry of Education and edited by Institute of State Governance (ISG) at Huazhong University of Science and Technology (HUST). The chief editor of the research series, Ouyang Kang, as a prestigious philosopher, is the Dean of ISG.

ISG is built as a new university think tank with Chinese characteristics, in response to the proposal of “promoting the modernization of national governance systems and governance capacity,” by the third plenary session of the 18th Chinese Communist Party representatives. The institute consists of the state governance theory and comparative research center, the national system of governance and policy research center, the regulation and evaluation system of governance research center, the management information acquisition and big data processing center, the government decision support system research center, regional governance of Hubei and development strategy of central China research center, etc. The Institute actively seeks support from central and local governments, and the collaboration with domestic and abroad institutes, collaboratively tackle major issues in state governance, both theoretical and practical. Since its establishment in February, 2014, the institute has undertaken several projects, e. g., “Theoretical Study on the Promotion of Governance Capability and Modernization of State Governance”, a Major Philosophy and Social Science Fund Project from the Ministry of Education in 2014; “Research on the Modernization of Provincial Governance and Promotion of Governance Capability”, delegated by the Hubei Provincial Government; and two projects sponsored by the National Social Sci-

ence Fund in 2015, “the Study of Assessment Indicators System for State Governance in the context of Chinese Socialism”, and “Philosophy of State Governance”. ISG has published influencing books such as *the Essence and Tactics of State Governance*, *the Modernization of Provincial Governance*, etc. ISG runs two annual conferences; the National Summit for the construction of state governance system and capability, the International Symposium (a. k. a., East Lake Forum) on Global Governance. ISG was recognized by the Hubei Provincial Ministry of Education as a key study base of humanities and social sciences in November 2014. In March 2016, the Institute was officially assessed as a key collaborative innovation center for state governance in Hubei province.

The Research Series on State Governance is compiled by ISG as professional academic Journal, published once or twice a year, based on the papers from two annual conferences; important papers from other sources on State Governance are also incorporated. The Objectives of the Research Series is to provide reference for scholars who committed themselves to the theoretical study and officials who are in the practice of the state governance.

目 录

治理评论

省级治理的定位与使命

——在国家治理与基层治理之间 欧阳康 (3)

“四个全面”战略布局：基于文本解读的初步认识 张 力 (7)

社会体制改革：现代社会治理的

基础 杨宜勇 顾 严 李 璐 魏国学 (10)

中国环保工作回顾、进展与展望 张坤民 (21)

我国可持续发展战略面临的挑战与对策 潘 垣 (24)

城市治理评估的初步思考 何增科 (26)

作为提升国家治理效能的“大数据×” 陈 潭 (29)

理论研讨

国家治理：做什么 怎么做 韩东屏 (35)

道德治理：国家治理的重要维度 龙静云 (41)

地方治理中的权力真空及其防范 徐清飞 (53)

理性与情感的权变策略：底层抗争动员的另一种解释框架

——对“乌坎事件”动员过程的再分析 郭小安 (68)

雾霾治理省级府际合作的目标与规划

——以京津冀为例 楼宗元 钟书华 (87)

“后撤并时代”被调整乡镇的治理困境与创新策略

——基于广东的实证研究 刘志鹏 (103)

儒家实学的治理思想及其现代价值初探	杨华祥 杜志章 (118)
中国国家治理现代化的实践探索与基本特征	唐皇凤 (134)
国家治理视角下的非传统安全	吴 森 (149)

论坛荟萃

“第二届国家治理体系和治理能力建设

高峰论坛”综述	刘彬彬 郭恒硕 (173)
欧阳康教授闭幕式致辞	(184)

Content

Governance Review

<i>Ouyang Kang</i> , The Orientation and Mission of Provincial Governance— Between State Governance and Local Governance	(3)
<i>Zhang Li</i> , The “Four Comprehensive” Strategy: a Preliminary Understanding Based on Reading Text	(7)
<i>Yang Yiyong</i> , <i>Gu Yan</i> , <i>Li Lu</i> , <i>Wei Guoxue</i> , Social Reform: the Basis of Modern Social Governance	(10)
<i>Zhang Kunmin</i> , The Review, Progress and Prospect of China’s Environmental Protection Work	(21)
<i>Pan Yuan</i> , Challenges and Countermeasures of the Sustainable Development Strategy of China	(24)
<i>He Zengke</i> , Preliminary Thoughts on Urban Governance Assessment	(26)
<i>Chen Tan</i> , “Big Data x” as a Way of Enhancing the Effectiveness of Governance	(29)

Theoretical Discussion

<i>Han Dongping</i> , State Governance: What to Do and How to Do?	(35)
<i>Long Jingyun</i> , Ethical Governance: an Important Dimension of Governance	(41)
<i>Xu Qingfei</i> , Power Vacuum in Local Governance and Its Precautions ...	(53)

Contingency Tactics of Rationality and Emotion: Another Explanation Framework of <i>Guo Xiao'an</i> , Mobilization of the Bottom-Reanalysis of the Mobilization Process of Wukan Event	(68)
<i>Lou Zongyuan, Zhong Shuhua</i> , The Goal and Plan of Inter-provincial Cooperation of Government in Fog Haze Control-A Case Study of Beijing, Tianjin and Hebei	(87)
<i>Liu Zhipeng</i> , The Governance Dilemma of the Adjusted Township in Post-retreating Times and Some Innovation Strategies-an Empirical Study on Guangdong Province	(103)
<i>Yang Huaxiang, Du Zhizhang</i> , A Preliminary Study on the Governing Thought of Confucian Practical Theory and Its Modern Value	(118)
<i>Tang Huangfeng</i> , A Practical Exploration on China's Modernization of State Administration and Its Basic Characteristics	(134)
<i>Wu Miao</i> , A Study on Non-traditional Security from the Perspective of National Governance	(149)

Summary

<i>Liu Binbin, Guo Hengshuo</i> , A Summary of "The Second Summit Forum on National Governance System and Governance Capacity Building"	(173)
<i>Ouyang Kang</i> , A Closing Address	(184)

治理评论

省级治理的定位与使命

——在国家治理与基层治理之间

欧阳康^{*}

开展省级治理研究是当前国家治理研究的重要领域和必要层次。迄今为止，国内关于治理问题的研究，大都从全球治理、国家治理入手，然后直接进入到社会治理、企业治理、城市治理、乡村治理等，很少有人专题研究省域治理。相应地，在省级治理研究方面有影响的成果也非常少，这给该领域的研究增加了难度，也带来了困惑。而在中国的实践中，省级治理是国家治理中由中央到地方下移的非常重要的层次，也是地方治理的高端层面。没有正确和有力的省级治理，国家治理就无法落实，地方治理也会失去统摄，其他各方面的治理都将无法实际和有效地展开。从这个意义上来说，推进省级治理现代化对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有极为重要的意义，也正是由此，开展省级治理研究对于当代中国治理问题研究具有极为重要的理论和实践意义。本文探讨省级治理研究中的若干前提性问题，向识者讨教。

一 关于省级治理的定位

国家治理有狭义和广义之分，各自有不同的内涵与覆盖面。广义上的国家治理指整个国家空间和权力范围内的所有层次和方面的治理，包含社会治理、企业治理、城市治理、乡村治理等；狭义上的国家治理指国家层

^{*} 欧阳康，华中科技大学国家治理研究院院长。

面的治理，甚或就是中央治理，指以国家为单位的顶层设计和宏观治理问题。无论是从广义还是从狭义上来说，只要涉及国家治理的层级问题，省级治理的地位就鲜明地凸显出来了。尤其是在中国的治理体系中，以中央为主体的国家治理要落实和延伸到 30 多个省市自治区的行政区划，而全国无论是经济、政治、社会、文化与生态都要通过省市自治区的行政区划与自然地理空间来加以组织、协调、统计和实施。在中国，中央的国家治理在很大程度上是通过省域治理和省级治理来实现的。这里的省域概念也许更多地侧重于由行政区划而确定的自然地理和空间地域，而省级概念则也许更多地强调省级党政领导和权力级别问题，又区别于省级以下的地市县乡各级政府。在本文的使用中，省级治理是以省级党政领导为主体的省域治理体系的总和，它作为中央政府在地方的最高派出机构，既要忠实有效地贯彻落实中央的国家治理意图、理念、法律、政策；又由于创造性地组织省域行政区划内的所有事务，承担着极为重要的国家治理责任，所以是中国国家治理体系的极为重要的内在有机组成部分。在不同的国家，中央与地方的关系有所不同。与西方地方治理相比，中国的省级治理处于国家治理与基层治理之间，具有鲜明的中国特色，发挥着极为重要的作用。

二 当前中国省级治理的分类

省级治理的分类可以从不同角度来考察，最直接的是与各国省市的行政区划相关。与中国地方行政区划和权力授予相关，当前中国的省级治理具有多种复杂类型：第一类是直辖市与相关的直辖市治理。当前中国的北京、上海、天津和重庆四个直辖市直属中央，与中央联系更加密切，与其他省市自治区相比，直接享受更多的国家权力赋予和政策支持，承担更多的国家责任，普遍发展较快较好。第二类是少数民族区域自治区与相关的民族区域自治。我国是一个多民族国家，历来重视和支持少数民族保存和发展少数民族文化，自新中国成立以来即在部分少数民族较多的地区实行民族区域自治，先后成立了广西壮族自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、内蒙古自治区等，他们在干部配置和民族行政赋权上享有特殊权力，承担着民族管理和民族文化建设的更多责任。第三类是其他的省份，有相似的行政建制和权力配置，这些省份分布在祖国的四面八方，各有自己的自然资源、经济社会状况和历史文化特点，需要分别

研究，因地治理。第四类是特别行政区和特区治理。目前中国的香港特别行政区和澳门特别行政区，在《基本法》的统摄下实行的是港人治港，澳人治澳，高度自治。第五类是中国的宝岛台湾，处于更加复杂的政治关系之中。以上不同类型的省域治理之间既存在很多共同之处，也存在较大差异，需要分门别类地加以研究。

三 省级治理的特殊使命

省级治理既是中央治理的继续和延伸，又应当是其在特殊地域和环境条件下的创造性展开，承担着多位一体的复杂使命。

第一，严格贯彻落实中央对国家治理的宏观战略和总体布局。省级治理作为中央治理的必然延伸和国家治理的权力传递，必须在思想上、政治上、组织上、行动上与中央治理和国家治理保持高度一致，自觉地成为其内在的组成部分。省级党政组织在这方面必须保持高度的政治敏感性和组织服从性。而国家治理也必须最充分地调动所有省域治理的主动性和积极性，方能得到最佳落实和最全面实现。

第二，最大限度地创造性地运用中央和人民的赋权，做好省级治理。各级各类省级治理不应是中央治理的简单逻辑延伸和被动权力传递，而应是其在特殊地域和环境条件下的创造性实践和开拓性建设，应在国家法律和中央党政授权许可的最大范围内和最大程度上创造性地运用好中央和人民的赋权，做好省级治理。这里有很多工作可以做：首先，要认真研究省级权力体系与中央权力体系的合理对口与有机衔接问题，保证从中央到地方的指示与政令畅通，从地方到中央的需求与信息通畅。其次，要研究省级治理体系的科学性和合理化问题。例如，省级党委政府、人大、政协的权力分布和融合如何进一步科学化，以达最佳效能？省级各类职能管理部门如何科学设置、相互协调、合理运行，以达到功能最佳？政府、市场、社会等多元治理主体之间如何实现良性健康互补互动？如何从政府治理到民众自治？再次，要研究从省级治理到地市治理、县域治理、乡镇治理直到村社治理之间的内在贯通性和相对独立性，各级治理的党政合理赋权与创造性实现机制。复次，要研究省域范围内经济、政治、社会、文化、生态和党建等各方面治理的内在协调，等等。最后，要研究省域治理及其绩效的评估体系，使不同省市自治区的治理体系和能力优劣通过客观

科学合理的指标体系直观地反映出来，并为其改进提供可供把握的对策建议。

第三，最充分地运用省级人大的立法权，为省级治理提供最充分的法律保障。依法治国必须落实到依法治省治市治区。良法是善治的前提。各省市自治区均享有一定的立法权，应当在国家宪法和总体法律体系允许的范围内，制定最贴近地方实际和人民需求的地方法律法规，为省级治理提供最科学完备、最切实有效的法律法规体系。所谓良法，从根本上来说，不是一个笼统看来合法和正确的东西，而是要更加科学具体和可行的。根据依法治国的要求，目前有两个对官员与民众来说似乎背反的要求：一是对于官员来说，法无授权不可为，法律授权必须为。那么，法律法规给官员们授了什么权？哪些事必须为？哪些事不能为？这直接涉及法律清单清晰不清晰？负面清单到底有多大？二是对于老百姓来说，法不禁止即可为。那么法律禁止什么，不禁止什么，禁止得是否全面、准确、科学？百姓是否知道？途径是否有效？如果这方面的法律法规不完善，要么是可能的万能政府，要么是不可靠的无能政府；要么是无所事事的不作为官员，要么是胡作非为的盲动官员；要么是压抑无助的社会民众，要么是为所欲为的刁民。中央领导多次指出，自中央八项规定出台以来，官员们不见面、不吃饭、不送礼，但是也不干活了。官员不作为已经成为阻碍中国未来社会经济发展的重大障碍。这里涉及的重要前提性问题就是法律法规政策是否清晰明确和科学合理，这对于法律法规本身也是极大挑战。

由此可以看到，推进省级治理体系和治理能力现代化在当代中国具有极为重要的意义。优秀的省级治理不仅可以造福一方民众，也可以为国家宏观治理提供先行先试的宝贵借鉴和先进个案，塑造优秀政治家，丰富国家治理体系，提升国家治理能力，甚至引领国家治理和改革发展方向。