

GOVERNANCE and STRATEGY 治理与战略系列教材

门洪华 主编

MULTILEVEL GOVERNANCE: THEORY AND PRACTICE

多层治理理论与实践



格致出版社 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

多层治理理论与实践/门洪华主编. —上海:格

致出版社:上海人民出版社,2019.6

治理与战略系列教材

ISBN 978-7-5432-3005-7

I. ①多… II. ①门… III. ①国家战略-中国-高等学校-教材 IV. ①D60

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 063199 号

责任编辑 裴乾坤

封面设计 路 静

治理与战略系列教材

多层治理理论与实践

门洪华 主编

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 19

插 页 3

字 数 326,000

版 次 2019 年 6 月第 1 版

印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-3005-7/D·123

定 价 65.00 元

目 录

- 1 导言：践行治理理念，推进创新研究 / 门洪华

国家治理

- 9 多层次治理视域中的国家治理体系分析 / 翁士洪
33 儒家治道传统与现代国家治理之道 / 孙 磊
58 中国国家治理模式：运动式治理的技术与政治 / 邵春霞

社会治理

- 85 中国社会结构转型与社会治理创新 / 葛天任
105 中国基层社区治理的实践探索与理论思考 / 葛天任
126 全球城市治理的复合层次与实践创新 / 钟晓华
144 推进环境精细化治理的逻辑与路径 / 余敏江

地区治理

- 173 地区秩序建构的逻辑 / 门洪华
- 202 四大力量博弈与东亚秩序 / 门洪华
- 219 欧盟周边治理理论及对中国的启示 / 宋黎磊

全球治理

- 245 全球治理与国家治理互动的思想渊源与现实反思 / 刘贞晔
- 258 中国和平发展与国际秩序变革 / 门洪华
- 278 应对全球治理危机与变革的中国方略 / 门洪华

导言：践行治理理念，推进创新研究

门洪华*

我们正在迎来多层相辅、多元共治的治理时代。

治理理念伴随着时代进步而来，纳入全面深化改革总目标的国家治理体系和治理能力现代化建设推动着治理理论与实践的创新。推进国家治理体系和治理能力现代化是宏大的系统工程，零打碎敲调整不行，碎片化修补也不行，必须是全面的、系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成，惟此才能形成总体效应、取得总体效果。^①随着中国改革开放的深化，中国治理结构发生巨大变化，国家对经济和社会生活的管理转变为间接的宏观管理，协同治理、统筹治理等新的治理理念落地生根。理念革新、结构变革创造并激发了新的治理主体，活跃的新治理主体推动着新治理理念的落实，进一步改变原有的治理结构，为国家治理体系和治理能力现代化建设奠定了坚实的基础。

作为一种社会现象，治理历史源远流长，甚至早于政治统治。“治理”（governance）一词在英语国家作为日常用语出现有数百年之久，指的是在特定范围内行使权威，在众多不同利益共同发挥作用的领域建立一致或取得认同，以便实施某项计划。^②20世纪80年代末，世界银行用“治理危机”（crisis in governance）描

* 门洪华，同济大学同济特聘教授、政治与国际关系学院院长、中国战略研究院院长。

① 中共中央文献研究室：《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》，北京：中央文献出版社2015年版，第80页。

② [法]辛西娅·阿尔坎塔拉：《“治理”概念的运用与滥用》，黄语生译，载《国际社会科学杂志》1999年第1期，第105—113页。

述当时非洲的发展情形，此后“治理”一词成为西方政治学、经济学、社会学研究常用的时髦术语，其使用不再局限于分析政府机构和行政部门的运作，开始涉及公民、团体和社区与国家的关系等更为广泛的领域。治理的基本含义是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。^①治理理论在对政府与市场、政府与社会、政府与公民这三对基本关系的反思中产生并深化，认为治理是一个自上而下与自下而上相结合的互动过程，强调政府与社会通过协商合作、建立伙伴关系、确立共同目标等方式实施对公共事务的管理。

20世纪90年代，全球化思想和治理理念先后被中国学术界引入国内，开始运用于中国改革开放实践的研究之中，并逐渐在社会科学领域和政策实证研究领域获得接受。进入21世纪，随着中国全面崛起，密切结合国内国际两个大局，推动政治、经济、社会、文化、生态的协调发展势在必行，管理创新成为时代诉求。具有标志意义的是，2011年5月，中共中央政治局专题研究加强和创新社会管理问题，提出社会管理新构想，推动各地以社会协同和公众参与为关键点的实践探索，赋予社会管理以“治理”色彩。2014年十八届三中全会创造性地提出国家治理体系和治理能力现代化建设的命题，实现了从“管理”到“治理”的战略转变，国家治理成为新时代中国特色社会主义建设的重要标签。

治理和管理虽然只有一字之差，但体现的却是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。^②国家治理是一个多元主体共同参与的概念，强调国家政权的所有者、管理者和利益相关者的合作管理，从而增进公共利益、维护公共秩序。从参与社会公共事务的权力主体来看，国家治理为执政党和政府之外的群体提供了一席之地；从社会公共事务的处理方式上看，国家治理并非强制，它扬弃了自上而下的管控与被管控、管理与被管理的角色设定，而是以协商的方式，通过自上而下、自下而上、左右平等多元渠道合作管理。^③推进国家治理体系和治理能力现代化是一个全局性的国家发展目标和价值追求，^④要求我们深入剖析国内国际形势，对既有

① 俞可平主编：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社2000年版，第4页。

② 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社2014年版，第16页。

③ 萧鸣政、郭晟豪：《国家治理现代化的能力结构与建设》，载《前线》2014年第4期，第21—25页。

④ 徐湘林：《“国家治理”的理论内涵》，载《人民论坛》2014年4月上旬刊，第31页。

治理思想与理论密切关注、深入研究。

经过 40 余年的改革开放，中国成为全球第二大经济体、第一大贸易国、第一大出口国、第一大外汇储备国、第二大引资国、第三大对外投资国，在全球经济格局中的地位和影响力不断提升，创造了战后发展中大国快速崛起的奇迹和以开放促发展的典范。随着经济总量与进口和对外投资规模的不断扩大，中国成为世界经济增长的重要引擎，尤其是 2008 年国际金融危机爆发以来，中国经济增长对世界经济增长的年均贡献率在 30% 以上，在世界各国名列前茅。^① 中国崛起为世界经济发动机、贸易发动机、投资发动机，被视为塑造当代世界经济最重要的动力之一。为国际社会所公认的是，中国崛起绝非一时震动，而是重塑世界供求关系的一个持续进程。^② 与此同时，中国与世界的互动进入到更加敏感的时期。需要密切关注的是，当前中国“大而不强”的底色仍在，在经济、社会、政治、文化发展等诸方面仍体现着社会主义初级阶段的显著特点，经济发展进入“新常态”，处于经济下行压力增大期、社会矛盾凸显期、人与自然矛盾凸显期，必须积极应对、善加处理。^③ 为直面国内外挑战、抓住国际机遇、实现可持续发展，中国积极构建以融入—变革—塑造为核心的和平发展战略框架。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持战略定力，加强战略主动，运筹战略布局，中国战略引领者的新角色为国际社会所高度关注。从中国的角度看，中国全面融入国际体系，其战略力量正以和平方式向国际体系投放和辐射，塑造世界的能力和意愿增强。从世界的角度看，当前国际体系变革以全球治理为趋向，赋予世界各国更为宽广的战略空间，也施加了更大的战略制约。国内外情势的变化，需要我们更加深入理解治理的战略价值，在推动国家治理体系和治理能力现代化建设的同时，积极投身地区治理（包括东亚治理和周边治理）和全球治理，进一步夯实中华民族伟大复兴的国际基础。

在此情势之下，国内外关于治理的思想和理论值得我们深入研究。从一般意义上看，多元治理、协同治理、参与式治理是常规的治理模式或理论，而缘起于对欧盟地区一体化进程总结的多层治理理论日益应用于国际关系研究和国内治理研究，

① 毕吉耀、李慰：《创新完善我国全方位开放格局》，载《中国特色社会主义研究》2018 年第 1 期，第 42—49 页。

② Barry Eichengreen and Hui Tong, “How China is Reorganizing the World Economy”, *Asian Economic Policy Review*, Vol.1, Issue 1, 2006, pp.73—97.

③ 门洪华：《应对全球治理危机与变革的中国方略》，载《中国社会科学》2017 年第 10 期，第 36—46 页。

也应得到必要的重视。

从管理转向治理，最明显的特征即是由传统的单中心治理向多方治理转变，实现治理主体的多元化。^①多元治理是最为常见也最普遍接受的治理思想。多元治理的基本内涵是，治理主体是多元的，既包括承担重要甚至主导角色的政府，也包括非营利组织、市场化组织、公民社会等；与此同时，治理手段是复合的，既有政府通过行政或者市场手段提供公共产品和公共服务，也有市场化组织通过市场化手段提供公共产品和公共服务。相较于以政府为中心的一元治理，多元治理赋予市场、社会相应的权利，而不同的治理主体自然各有其治理目标和利益诉求。有鉴于此，各治理主体必须共享多元共治的价值理念，强调政府、市场、公民社会的共同但有区别的责任，致力于促进公共利益。

协同治理被视为多元治理实践的一种理论范式。协同治理是在公共需求增长而公共产品有效供给不足、公民渴望参与治理但参与治理渠道有限的两对矛盾凸显背景下产生的，以解决各个部门权责失衡引起的社会治理“踢皮球”问题，改善政府治理方式单一、治理权力“越界”和治理“缺位”现象，扭转社会组织、公民个人等主体治理地位不高和作用“孱弱”的现状。在协同治理空间内，所有治理主体以协商互动的形式确定集体行动方案，通过凝聚共识实现对现有治理文化、治理制度和治理价值的一致认同。同时，治理主体在认同与参与的过程中成为社会治理体制创新的积极拥护者和参与者，以一种凝聚性的治理力量推进治理现代化进程。^②协同治理强调各参与主体以平等的身份参与到系统的融合和发展中，政府、民间组织、企业、公民个人等社会多元要素相互协调，合作治理社会公共事务，以追求治理效能最大化，达到维护和增进公共利益的目的。^③十八届三中全会提出“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”^④，颇合此意。

近年来，着眼于基层社会事务的参与式治理得到较多关注。参与式治理是在既

① 邱志强：《多元治理+机制创新：地方政府治理能力提升的路径选择》，载《江海学刊》2015年第6期，第212—216页。

② 王伟、张海洋：《协同治理：我国社会治理体制创新的理论参照》，载《理论导刊》2016年第12期，第9—13页。

③ 何水：《协同治理及其在中国的实现——基于社会资本理论的分析》，载《西南大学学报（社会科学版）》2008年第3期，第102—106页。

④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社2013年版，第49页。

有治理理论基础上的创新，主要指政府在制定公共政策时，公民、团体、志愿组织参与其中，从而在一定程度上影响资源的合理分配，达致对公共事务的有效治理。参与式治理是一个过程，公民参与政府制定公共政策的过程，要求政府对公民进行适当而积极的赋权。

多层治理 (multi-level governance) 源自欧洲合作与一体化的经验，指的是构成欧盟政治网络系统的多个国家和非国家行为体在政策形成过程中的相互作用，包括国家、超国家和次国家行为体非等级的、协商的多层治理构架。在这一架构之下，欧盟决策由不同层次的行为体共享，人们对共同目标的向往和对共同利益的追求，使各层次的治理活动有机连接起来，使各行为体的活动转变为协调的行动，并推动多层治理的政治构架不断走向完善。^① 菲利普·施密特 (Philippe Schmitter) 指出：“多层治理是在以地域划分的不同层级上，相互独立而又相互依存的诸多行为体之间所形成的，通过持续协商、审议和执行等方式做出有约束力的决策的过程，这些行为体中没有一个拥有专断的决策能力，它们之间也不存在固定的政治等级关系。”^② 欧盟治理各层次之间不是无政府状态下权力和利益运作的主体，而是在共同治理目标之下主动协作分工的平等主体，体现出“多元共治”的特征。^③ 近年来，多层治理日益被应用于国际关系研究和国内治理研究，体现出普适性的特征，它不仅关注地区合作层面的多中心治理模式，还关注国家内部中央政府与地方政府的关系。^④

多层治理关涉全球、超国家组织、地区、国家、社会等不同层面、不同领域和不同功能的治理，体现出密切结合国家与社会、全面统筹地区与全球的广阔视野。我们一方面要意识到欧洲多层治理思想包含着分权竞争的倾向，深刻认识到中国治理思想与之有着显著的差异，强调“解决中国的问题只能在中国大地上探寻适合自己的道路和办法”^⑤。另一方面也要认识到，当今世界的主基调是开放包容、多元互

-
- ① 朱贵昌：《多层治理理论与欧洲一体化》，载《外交评论》2016年第6期，第49—55页。
- ② Philippe Schmitter, *How to Democratize the European Union...and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield, 2000, p.35.
- ③ 张鹏：《层次分析方法：演进、不足与启示——一种基于欧盟多层治理的反思》，载《欧洲研究》2011年第5期，第103—111页；朱贵昌：《多层治理理论与欧洲一体化》，济南：山东大学出版社2009年版，第23页。
- ④ 郭延军：《大湄公河水资源安全：多层治理及中国的政策选择》，载《外交评论》2011年第2期，第84—96页。
- ⑤ 《习近平在中共中央政治局第十八次集体学习时强调 牢记历史经验历史教训历史警示 为国家治理能力现代化提供有益借鉴》，载《人民日报》2014年10月14日第1版。

鉴，随着中国全面融入国际社会，国家—社会的传统关系发生巨大变革，中国也需要在地区治理和全球治理上发挥建设性的关键作用，将多层治理纳入战略思考和国际实践范畴乃是大势所趋。

本书正是秉承上述认识，邀请政治学、国际关系、社会学等不同学科的中青年学者联袂推进相关研究，尝试从社会治理、国家—社会互动、国家—地区—全球互动的角度深入研究治理理论及其实践，致力于提供认识分析中国治理思想的多元视角，从国家治理、社会治理的角度剖析中国发展变革，从地区治理和全球治理的角度研究国际变革和中国—世界互动，形成《多层治理理论与实践》的初步成果，以供学界方家批评指正。

国家治理

多层次治理视域中的国家治理体系分析

翁士洪*

一、多层次治理：整体模型与类型学

经典马克思主义认为，理论在一个国家实现的程度，总是取决于理论满足这个国家的需要的程度。^①多层次治理就是这样的重要理论命题。今天，治理已经成为多数人的共识，这种解决社会、经济和政治问题的制度性前提和战略是发展合作的绝对核心。1983年世界银行的世界发展报告向这一方向迈出了第一步，该报告提出并讨论了如何应对政府管理变化与如何确定公共部门的责任。^②自从1989年世界银行首次使用“治理危机”(governance crisis)一词以来，“治理”概念再度兴起，被广泛运用于研究中，同时不断被赋予新的含义。

近年来，由于各国普遍面临善治及全球治理的现实难题，而现实中全球区域一体化进程却在加速，于是就使得多层次治理(Multi-level Governance)理念逐渐从欧洲兴起并传播至全世界。在20世纪90年代，学者马克斯(Marks)等人首先使用“多层次治理”这一词语时，^③已经体现了多层次治理概念在分析层面借鉴了来

* 翁士洪，复旦大学政治学博士，曾任同济大学政治与国际关系学院副教授。

① 《马克思恩格斯选集》(第1卷)，北京：人民出版社2012年版，第11页。

② Anita Ernstorfer and Albrecht Stockmayer, *Capacity Development for Good Governance*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2009, p.11.

③ G. Marks, "Structural Policy and multilevel governance in the EC", *State of the European Union the Maastricht Debate & Beyond*, Vol.2, No.1, 1993, pp. 391—411.

自政治学的框架和概念，并通过超越传统学科界限，来进一步认识和分析当前的问题与挑战。这一概念在规范层面展示了权力的分配与合作的偏好。总之，来自欧洲的多层次治理现实使得公共政策治理要求变得更加复杂，需要重新思考中央和地方各级政府合作模式。若将多层次治理从欧洲扩展到经合组织（OECD）的实践中，便很容易发现，多层次治理涉及的是治理的纵向和横向维度的交叉协同。其中纵向维度是指上级与下级之间的政府机构联系，基层政府能力建设和激励是次国家各级政府提高公共政策质量和连贯性的关键；横向维度则是指州市或地区之间的合作安排，是用来改善地方公共服务供给和发展战略实施的重要手段。^①

那么，何谓治理？福柯（Foucault）在1978年的法兰西学院演讲中以一种权力技术的视角阐释了一系列对于国家和治理的思考。在《治理术》（*Governmentality*）一文中，福柯认为马基雅维利的《君主论》标志着建立在权力和司法之上的主权理论的鼎盛，但在这之后一种新的基于“治理”（governing）的技术重塑着国家和个体的关系。《君主论》中的君主通过司法统治和武力征服维护着他对于领土和臣民的主权（sovereignty），这种君主和臣民的关系是外在而脆弱的，随时会被战争和阴谋颠覆。而“治理”问题在16世纪的爆发标志着西欧国家角色的历史性转变，国家和个体的关系也超越了外在的权力—服从关系，国家开始越来越深入地管理和干涉个体的生命过程。国家治理的对象不再是人民和领土本身，而是“人与人之间的关系，人与物之间的关系（财富与资源），领土的特性（气候、灌溉系统、土壤肥力），人的行为（习俗、习惯、思考和行动的方式），人和事件之间的关联（意外、事故、饥荒、传染病、死亡）”^②。治理的目标并不在于把法律外在地施加于臣民或者领土，而在于把上述种种关系和特性作为“物”来管理和重组，以达到某种特定的目标。此后，“治理”（governance）一词在政治学和国际关系领域迅速扩散并被广泛运用于研究之中。

时至今日，被广为接受的“治理”一词在内涵上与词源上的“治理”有了较大差异。“治理”来源于古希腊文（*kybenan*）与拉丁文（*kybernets*），其原意分别是指掌舵（*tosteer*）和引导或操纵（*pilotorhelmsman*）[希腊词根派生于和“控制论”

① 臧雷振：《治理类型的多样性演化与比较——求索国家治理逻辑》，载《公共管理学报》2011年第4期，第40—49页。

② Michel Foucault, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press 1991, p.33.

(cybernetics) 相同的词根]。在 14 世纪的法语中, 也出现了“治理”(gouvernance), 只是很快就变成专指皇室官员而非“治理”(governing) 或“掌舵”(steering) 的过程。^① 在 14 世纪末叶, 英格兰国王亨利四世使用治理概念表明“上帝之法授予国王对国家的统治之权”^②。现在, 世界银行给出的有关“治理”的定义广为接受,^③ 即为政治权威和合法性资源而管理社会的问题和事务。^④ 通常而言, 治理的过程是一个组织或社会自我掌舵的过程, 而且这种沟通和控制动态化是这一进程的核心。但是从这些定义中难以看出其与政治学对国家或政府传统定义的实质性区分。这是因为治理的概念本身就很混杂, 当然也有其共性, 主要有两个方面的含义, 即 20 世纪末的经验表现和一种理论或概念。^⑤

需要注意的是, 治理本身就是多样化的, 是多层次的。这就涉及治理类型问题, 于是学界出现了有很多不同的分支, 分别根据特定的标准进行区分。比如, 简·库伊曼 (Jan Kooiman) 就区分了 12 种治理类型。^⑥ 也有学者认为, 按照治理的不同层面、不同领域, 治理行动涉及全球治理、国家治理、政府治理、社会治理、公司治理、法人治理、社区治理等多方面。^⑦ 但是无论如何, 从上述众多的治理类型中, 我们也不难看出其实任何治理类型的本质和共性均是在求索提升“国家治理”。^⑧ 所以本研究将紧紧围绕处于核心地带的国家治理, 来进行多层次治理的类型学分析, 并建构整体模型。

根据治理事务的复杂性与治理主体对政府的依赖性两个维度的高低程度, 多层

-
- ① Jon Pierre and Peters B. Guy, *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press 2000, p.1.
- ② P.M. Weller, "Introduction: In Search of Governance", in G. Davis, M. Keating, *Future of Governance*, Sydney: Allen & Unwin, 2000. p.3.
- ③ Steven A. Rosell, et al., *Governing in an Information Society*, Montreal: Institution for Research on Public Policy, 1992, p.21.
- ④ World Bank, *A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2007*, Washington, DC: World Bank, 2008, p. 15. see. [http://siteresources. Worldbank.org/NEWS/Resources/wbi2007-report.pdf](http://siteresources.Worldbank.org/NEWS/Resources/wbi2007-report.pdf).
- ⑤ Jon Pierre, "Introduction: Understanding Governance", in Jon Pierre, ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp.54—90.
- ⑥ Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: SAGE Publications, 2002, pp.35—48.
- ⑦ 许耀桐:《当代中国国家治理体系分析》,载《理论探索》2014年第1期,第10—14页。
- ⑧ 徐湘林:《转型危机与国家治理:中国的经验》,载《经济社会体制比较》2010年第5期,第1—14页。

次治理可分为四种典型治理类型：全球治理、地区治理、国家治理和社会治理，如图 1 所示。



图 1 多层次治理的类型学

首先，在实践层面，“全球治理”（global governance）的理念由德国前总理勃兰特等人在 1992 年发起成立的“全球治理委员会”上提出：^①在学理层面，詹姆斯·罗西瑙（James Rosenau）于 1992 年最先提出“全球治理”的理念，并于 1995 年的《全球治理》创刊号中首次明确界定了“全球治理”的概念。在国际关系理论中，新现实主义理论和新制度主义理论都认同“国家是世界政治中的首要行为体”的观念。^②但是与之相反，全球治理理论更多地强调非政府组织特别是跨国组织，以及反政府的关系体等行为体。全球治理理论的主要创始人罗西瑙主张，全球治理是一种没有政府强制的治理方式，即非国家中心的治理状态。他认为，自冷战后，我们生活在这样一个时代：霸权（国家）在衰退、国界在消失，世界城市的广场挤满了在挑战当局的市民，军事联盟在失去其可行性，全球秩序和治理的前景已经成为一个超越其他的议题。变革意味着对正在建立的模式关注不断加强，对秩序的学习不断深入，及治理发展的步履蹒跚，直到出现如此广泛的全球变革，民族国家的政府的宪法及其条约都因需求和以下因素而受到影响：更频繁发生的广泛的社会运动、因微电子技术而缩短的政治距离、货币危机、环境污染、恐怖主义、毒品贸易、艾滋病，以及一系列充塞在全球议程的跨国问题而导致的全球相互

^① 范逢春：《全球治理、国家治理与地方治理：三重视野的互动、耦合与前瞻》，载《上海行政学院学报》2014 年第 7 期，第 56—63 页；The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 2—3。

^② Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p.194; K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Boston, Mass.: McGraw-Hill, 1979, p.18。

依存。^①因而，我们需要全球治理。在这一路径下，有学者明确指出，全球治理的核心是治理，而治理具有如下几点关键特征：治理既不是一套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理主要基于协调，而不是控制；治理同时涉及公共部门和私人部门的行动者；治理并不是一个正式的制度，而是依赖于持续的互动。^②总体上，学术界经常讨论的全球治理机制主要集中在全球性机制、俱乐部机制和地区性机制等类型上，而这些国际导向的机制都在一定程度上忽视了国家在全球治理中的作用。在全球治理的背景下，国家更多地成为一种连接国内社会和国际社会以对公共资源进行传输和再分配的制度通道。^③这便与国家治理有了内在的联系。

其次，何谓国家治理？国家治理理论是治理理论在国家层面的运用。所谓国家治理，指主权国家的执政者及其国家机关为了实现社会发展目标，通过一定的体制设置和制度安排，协同经济组织、政治组织、社会组织和公民一起，共同管理社会公共事务、推动经济和社会其他领域发展的过程。它是多层管理主体共同管理社会公共事务、处理社会冲突、协调不同利益的一系列制度、体制、规则、程序和方式的总和。^④但是，现有文献缺乏从全球治理的大环境加以分析以及对如何实现国家治理转型的问题探讨，“当前我国的治理图式，其价值伦理、运行方式与体系建构囿于政治体制和政治生态，尚未能从全球视野的高度形成国家治理的适应性谱系”^⑤。在中国传统政治思想中，国家治理的基本含义通常是指统治者的“治国理政”，其基本含义是统治者治理国家和处理政务。如《荀子·君道》中写道：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理。”社会主义国家治理，本质上是马克思主义国家理论逻辑，即国家的职能由政治统治与政治管理有机组成。改革开放以来，尤其党的十八大以来，国家治理的基本含义就是，中国共产党领导人民科学、民主、依

① James Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics”, in James N. Rosenau, and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.7, 13.

② M. C. Smouts, “The Proper Use of Governance in International Relations”, *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, 1998, pp. 81—89.

③ 高奇琦：《国家参与全球治理的理论及指数化》，载《社会科学》2015年第1期，第3—12页；The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 2—3。

④ 郭小聪：《财政改革：国家治理转型的重点》，载《人民论坛》2010年第2期，第24—26页。

⑤ 王卓君、孟祥瑞：《全球视野下的国家治理体系：理论、进程及中国未来走向》，载《南京社会科学》2014年第11期，第1—8页。