

本书由教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目  
“中国社会转型中的政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

东北大学公共管理博士文库

NORTHEASTERN UNIVERSITY PH.D LIBRARY IN  
PUBLIC ADMINISTRATION

# 困境、重构与突破： 中国治理转型的模式研究

Research on the Process and Pattern  
of Governance Transformation in China

耿国阶 著

By GENG Guojie



东北大学出版社  
Northeastern University Press

社会科学重大课题攻关项目

“中国社会转型中的政府治理模式研究”(08JZD0018)资助

· 东北大学公共管理博士文库 ·

# 困境、重构与突破： 中国治理转型的模式研究

Research on the Process and Pattern  
of Governance Transformation in China

耿国阶 著

By GENG Guojie

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 耿国阶 2014

图书在版编目 (CIP) 数据

困境、重构与突破：中国治理转型的模式研究 / 耿国阶著. — 沈阳：  
东北大学出版社，2014.8

ISBN 978-7-5517-0754-1

I. ①困… II. ①耿… III. ①社会管理—研究模式—研究—中国  
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 185957 号

---

出版者：东北大学出版社

地址：沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号

邮编：110004

电话：024—83687331 (市场部) 83680267 (社务室)

传真：024—83680180 (市场部) 83680265 (社务室)

E-mail: neuph@neupress.com

http://www.neupress.com

印刷者：三河市天润建兴印务有限公司

发行者：东北大学出版社

幅面尺寸：170mm×228mm

印 张：12.25

字 数：184 千字

出版时间：2014 年 10 月第 1 版

印刷时间：2014 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑：孙 锋 李 鸥

责任校对：刘 璇

封面设计：唯 美

责任出版：唐敏智

---

ISBN 978-7-5517-0754-1

定 价：36.00 元

## 总序

# 东北大学公共管理博士文库编委会

主 编 娄成武

副主编 王浦劬 薛 澜

编 委 (以姓氏笔画为序)

马 骏 邓大松 王浦劬

曲福田 陈振明 周光辉

竺乾威 娄成武 姚先国

徐晓林 董克用 薛 澜

## 总 序

作为东北大学公共管理学科建设与研究的重要成果，“公共管理博士文库”在多方努力下终于付梓出版了。在这批著作面世之际，回顾东北大学公共管理学科的发展历程，不禁心生感慨。

东北大学公共管理学科始建于1988年。建设伊始，本学科就确立了“立足理工基础，办有理工特色的社会主义新文科”的发展战略。二十多年来，我本人和公共管理系的诸位同事对教学科研及人才培养倾注了大量心血，取得了一定的成绩，走出了一条以学科建设为主线，科研与教学互促增长的跨越式发展道路。自2003年设立行政管理博士学位授权点，尤其是2005年设立公共管理一级学科博士点以来，我们先后获得国家精品课、国家教学成果一等奖等多项国家级教学奖励，以及几十项国家、省、市科研课题，出现了一大批理论与应用性成果。这一过程充满了苦辣艰辛，也充满了奋斗的激情和喜悦。

东北大学公共管理学科博士生的培养是以1994年科学技术哲学博士学位授权点为基础设立的科技政策研究方向为开端的，因此本学科的第一批博士著作主要集中收录于2004年启动的“科技政策博士文库”。近五年来，东北大学公共管理学科发展迅速，变化日新月异。为更好地体现本学科的理论创新，我们决定启动“公共管理博士文库”的建设工程。出版这个文库的目的，一方面是为了保存和交流研究成果，经受社会检验，鼓

励学术研究；另一方面也是为了促进博士生教育的制度化，组织学术队伍，推进学科建设。该文库既注重公共管理研究的学术性，诠释分析复杂的公共管理问题，又强调结合公共管理实务，为政府提供可能的政策建议。

进入 21 世纪以来，中国的公共管理研究承载着前所未有的历史重任。在此重大社会转型期，党和人民期望我国的公共管理理论研究能够为我国的政府改革、公共服务体系建设以及国家现代化建设提供科学的管理理念、思想和方法。这要求我们本着高度的政治责任感和严谨的学术态度去谦逊地投身实际，深入探索、研究及解决错综复杂的实际问题，要求我们根据复杂的公共管理实践开发更为复杂且更为实际有效的公共管理理论。改革开放三十年来，西方大量公共管理理论被引入到中国，极大地促进了我国公共管理学科的高速发展，但同时必须认识到西方国家的政治体制、社会结构、公民社会成熟度等公共管理环境与我国存在着巨大差别。因此，必须注重西方理论在引入过程中的批判性和选择性，必须尽快实现公共管理理论的本土化建构，这是摆在全国学术同仁和学子面前亟待解决的重大问题。在这一艰巨的历史重任面前，东北大学公共管理系全体同仁将勇于担当、满腔热情并全力以赴，但我们只是对现在能否做得更好而心怀忐忑。

东北大学“公共管理博士文库”的出版是我校公共管理学

科建设与研究历程中的一件大事，是导师与博士生们多年辛勤工作、笔耕不辍的一次成果展示。毫无疑问，这些研究成果仅仅是刚刚经过初步雕琢的璞玉，一定会存在不少缺点和不完善的地方，每一本书的著作者限于知识结构和对问题理解深度的局限性，所提出的一些理论观点都值得进一步商榷。但是，正因为有问题、有缺点，才会激发后来者继续为之努力。聚沙成塔，集腋成裘。我们深信，东北大学公共管理研究的明天会更美好，我们所出版的文库著作的质量和水平也会逐步提高。

我们还要感谢东北大学出版社的领导和编辑们对出版“公共管理博士文库”的大力支持和辛苦工作，同时也恳请各位学界同仁不吝赐教，多提宝贵意见。

姜成武

2009年12月于沈阳南湖

## 摘 要

改革开放以来，我国逐步实现了由传统治理向现代治理的转变，过去 30 年多的治理转型已经取得了巨大的成绩，主要体现为五个方面：从一元治理到多元治理；从集权到分权；从人治到法治；从管制型政府到服务型政府；从党内民主到社会民主。成绩固然不容忽视，但基于中国社会进一步发展的现实需要，继续推进传统治理向现代治理的转变，并实现某种形式的治理转型突破已成为时代发展的迫切任务。

中国 30 年的治理转型虽然取得了巨大成绩，但仍然面临一系列深层次问题：官—民两极治理结构在一定程度上的强化和制度性紧张；党的转型与宪政发展之间的内在制度性紧张逐渐凸显；权力—权力、权力—权利、权利—权利之间基本制度安排不合理的问题日益突出；非制度化博弈在低层次徘徊；地方庇护网政治、既得利益政治、结构性腐败、权力—资本的非良性联姻等政治肿瘤尾大难掉；治理转型战略选择上长期合理性与短期合理性处于两难。现阶段的两极治理模式不仅不利于解决上述深层次问题，而且其本身就是上述深层次问题产生的主要根源。不仅如此，中国 30 年治理转型所遵循的“技术性渐进变革模式”已经日渐凸显其局限性，难以有效解决上述深层次问题。而学术界诸多治理转型模式的设计，或者偏离“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”的基本原则，或者未实现我国国情与现代治理基本价值创造性的结合，或者不具有理论彻底性和实践可行性，均难以满足指导治理转型实践的需要。

为了寻求一个理想的治理转型模式，本书从纵向和横向两个维度分析了中国深化治理转型所立足的基础情境：纵向上，传统治理向现代治理的演变是潮流所系，大势所趋；横向上，多层面的贫困并存和交织。整体上，中国深化治理变革的基础情境并不很理想，因而对治理变革的模式提出了更高的要求。随后，本书界定并分析了中国实现治理转型突



## 要 论

破的关键问题，即党的现代转型与宪政发展的良性互动。沿袭“全能型政党”建设的思路难以实现两者的良性互动，政党多元化的思路既不现实也不合理。本书在“全能型政党”建设和政党多元化两种思路之外，提出了第三种思路：执政党的现代转型及其合法性重构，并认为党的现代转型与宪政发展之间良性互动的发展是完全可能的。

本书对中国治理转型的模式进行了重构，提出应该扬弃“官（政党—政府）—民（社会）”两极治理模式，抛弃治理转型的“技术性渐进变革模式”，建立“政党治理—政府治理—社会治理”三极互动的治理模式，政党、政府与社会三极良性互动既是治理转型的路径，也是理想的现代治理状态；与此相应，中国共产党应该实现由“全能型政党”向“功能型政党”的现代转变。唯此，才能够促进政党彻底转型，实现政党政权威在治理转型过程中以及在现代治理结构中的合法性重构，较好的保证治理转型过程的有序性和结果的彻底性，并最终实现传统治理向现代治理的质的飞跃。

## Abstract

Since the reform & opening up policy was implemented, our country has gradually transformed from traditional governance to modern governance. We have achieved great progress in this direction, which includes five aspects: from unitary governance to pluralistic governance, from centralization to decentralization, from rule by men to rule of law, from regulation government to service government, from intra-party democracy to social democracy. Success is great, but for further progress of Chinese society, we should advance the transformation process from traditional governance to modern governance further, and at this time some kind of major breakthrough is needed to challenge us to press on in this direction.

With the “party governance—civil society governance” analysis frame, this book reviews the governance transformation history from 1978 systematically and analyzes the present governance pattern and the transformation pattern inherent in the past 30 years. The author argues that we have made substantial success, but we are still being haunted by some engrained problems which include: the substantial intensification of “the bipolar governance structure of bureaucracy vs. civilian” with increasing conflicts; the deepening structure intension between the transition of CCP and the development of rule of constitution in China; the inner institutional relation’s tension of power vs. power, power vs. rights, rights vs. rights; the low-level interaction and repetition of non-institutional game practices; the local patronage politics, structural corruption, the political influence of vested interest and the distorted combination between power and capital which gradually become a cancer of the healthy transformation process. At last, it is difficult to balance between long - term rationality and short - term rationality in

## Abstract

governance transformation strategy. These problems wrest with each other and contribute to the dilemma of present day governance transformation. Contemporary bipolar governance pattern (bureaucracy vs. civilian) cannot solve the dilemma fundamentally, on the contrary, it contributes these problems and the dilemma chiefly. Furthermore, the transformation pattern inherent in the past 30 years is so limited that it cannot meet the requirements of time and resolve these difficult problems effectively. And there are some oriented mistakes in the alternative patterns of governance transformation which were designed by scholars which include: to stray away from the fundamental principle of governance transformation, which is fixed as "the organic combination among leadership of CCP, popular sovereignty and rule of law"; deviation of the fundamental circumstances of our country or deviation of the essential value of modern governance, lack of creative combination of both; lack of theoretical insight or lack of practical feasibility; so, they cannot meet the essential requirements of future governance transformation.

In order to find a proper pattern, this book analyzes the fundamental circumstances of China's governance transformation, and the author argues that China will transform from traditional governance to modern governance inevitably as a historical trend, but the fundamental circumstances of China doom the process of governance transformation, which will be complicated and formidable. Subsequently, this book ascertains and analyzes the core problem that obsesses the long-term governance transformation of China. The author argues that the core problem is how to deal with the relation between transition of CCP and the development of rule of constitution in China. The author does not argue that if CCP insists the totalitarian party building route,

目 录

the creative combination and well-orientated interaction of both will be impossible and pluralistic party politics route has enough rationality nor has practical feasibility at present China. The author puts forward the third choice: transforming the leadership of CCP, and he argues that the creative combination and well-orientated interaction of both will be possible.

Finally, this book restructures the pattern of governance transformation in China. The author suggests that we should transform the bipolar governance pattern (bureaucracy vs. civilian) into tripolar governance pattern (bureaucracy vs. civilian, and CCP as the intermediary), and desert the traditional transformation pattern inherent in the past 30 years. Well interaction among bureaucracy, civilian society and CCP is the governance transformation route and the ultimate modern governance pattern. Accordingly, CCP should transform from an unlimited totalitarian party into a limited functional party. By that, we can advance the complete transition of CCP, remake the authority legitimacy of CCP both in the transformation process and in the ultimate modern governance structure, make sure the orderly transformation process and the achievement of our ultimate pursuit, and realize the real transformation from traditional governance to modern governance.

<b>第1章 绪论</b>	<b>1</b>
1.1 选题背景	1
1.1.1 治理的主体、客体、环境、需求发生了深刻变迁	1
1.1.2 治理转型领域仍有巨大的研究空间	3
1.1.3 治理转型研究是深化改革的现实需要	4
1.2 文献综述	4
1.2.1 核心概念辨析和界定	4
1.2.2 国内学术界对中国治理转型模式的研究	7
1.2.3 国外学术界对中国治理转型及模式的研究	10
1.2.4 中国治理转型模式研究中存在的问题	13
1.3 研究方案	15
1.3.1 研究定位	15
1.3.2 研究意义	16
1.3.3 研究方法	16
1.3.4 研究设想	18
<b>第2章 治理理论及其在中国的发展</b>	<b>21</b>
2.1 西方治理理论的兴起与应用	21
2.1.1 西方治理理论的基本内涵	21
2.1.2 西方治理理论兴起的历史背景和思想渊源	22
2.1.3 治理理论在西方社会的应用	23
2.1.4 对治理理论的主要批评	24
2.1.5 治理理论对分析中国治理转型的借鉴性	24
2.2 治理理论在中国的发展现状	25
2.2.1 治理理论的引介	25

2.2.2	治理理论的应用	27
2.2.3	对治理理论的理论探讨和反思	30
2.2.4	治理理论本土转化的努力	32
2.2.5	对国内治理研究的总体评价	34
2.3	治理理论本土发展与转化的基本语境	36
2.3.1	基于一般性中西比较的反思	36
2.3.2	文化冲突视野下的治理转型	40
2.3.3	基于社会转型的反思	43
2.3.4	基于制度变迁的反思	45
2.3.5	四种因素的交织：治理理论本土发展的基本语境	47
2.4	促进治理理论的本土发展	48
2.4.1	建设性补充政治发展、行政发展研究的不足	48
2.4.2	以治理理论为基础研究中国治理转型的立足点	50
<b>第3章</b>	<b>中国治理转型的过程与困境</b>	<b>52</b>
3.1	中国治理转型的历史起点	52
3.1.1	贫瘠的传统继承	52
3.1.2	全能性的政治社会结构继承	53
3.2	中国治理转型的基本背景	54
3.2.1	经济的转型和变革	54
3.2.2	社会转型和变革	55
3.2.3	文化转型和变革	56
3.3	中国治理转型的历史演进（1978—2008年）	57
3.3.1	治理转型的初步探索阶段（1978—1991年）	57
3.3.2	以维护稳定为中心的治理转型阶段 （1992—2002年）	59
3.3.3	治理转型新探索阶段（2003年至今）	60
3.4	中国治理转型的主要探索	61
3.4.1	政党治理探索	61
3.4.2	政府治理探索	64
3.4.3	社会治理探索	65
3.5	中国治理转型所取得的巨大成绩	67
3.5.1	从一元治理到多元治理	67

3.5.2	从集权到分权 .....	68
3.5.3	从人治到法治 .....	68
3.5.4	从管制型政府到服务型政府 .....	69
3.5.5	从党内民主到社会民主 .....	69
3.6	现阶段中国治理转型面临的深层次问题 .....	71
3.6.1	官民两极治理结构的强化和紧张 .....	71
3.6.2	党的转型与宪政发展的内在结构性关系更趋紧张 .....	71
3.6.3	权力—权力、权力—权利、权利—权利的制度性紧张 .....	72
3.6.4	非制度化博弈的低层次徘徊 .....	73
3.6.5	地方庇护网政治等政治肿瘤尾大难掉 .....	73
3.6.6	治理转型战略选择的短期合理性与长期合理性的 两难选择 .....	74
3.7	两极治理模式及其内在缺陷 .....	75
3.7.1	两极治理模式是中国现阶段的基本治理模式 .....	75
3.7.2	两极治理模式的主要特征 .....	76
3.7.3	两极治理模式的内在缺陷 .....	77
3.8	现阶段中国治理转型的基本模式及局限性 .....	78
3.8.1	技术性渐进变革模式 .....	78
3.8.2	技术性渐进变革模式的优势 .....	80
3.8.3	技术性渐进变革模式的局限性 .....	80
<b>第4章</b>	<b>治理转型的基础环境 .....</b>	<b>83</b>
4.1	治理转型的纵向环境：传统治理向现代治理的演变 .....	83
4.1.1	多领域合一向多领域相对分离的历史演变 .....	83
4.1.2	行政性整合向契约性整合的历史演变 .....	84
4.1.3	治理转型的社会潮流冲击传统治理结构 .....	84
4.1.4	不同进程的复杂交织 .....	85
4.2	治理转型的横向环境：多层面贫困的并存和交织 .....	89
4.2.1	多层次贫困的并存和交织 .....	89
4.2.2	多领域贫困的并存和交织 .....	94
<b>第5章</b>	<b>突破治理转型困境的关键：党的转型与宪政发展的 良性互动 .....</b>	<b>97</b>

5.1	诺斯悖论视野下党的转型困境	98
5.1.1	党的合法性困境	98
5.1.2	诺斯悖论视野下的政党转型	98
5.1.3	政党建设的两个错误思路	100
5.2	宪政发展的潮流与困境	101
5.3	宪政发展与党的转型的交集	104
5.3.1	文集的前提	105
5.3.2	社会可接受程度	105
5.3.3	中国共产党能够作出理性的选择	106
5.3.4	文集的优越性	106
<b>第6章</b>	<b>治理转型的文化资源和进路</b>	<b>110</b>
6.1	分析框架：价值、制度、行为与救济机制	110
6.2	中华治理传统的内在矛盾与时代局限	111
6.2.1	中华治理传统的价值体系（“道统”）	111
6.2.2	中华治理的制度体系	115
6.2.3	中华治理的行为模式	120
6.2.4	中华治理的救济机制	122
6.2.5	中华治理传统的内在缺陷	123
6.3	西方宪政治理模式	125
6.3.1	西方宪政治理的价值体系	125
6.3.2	西方宪政治理的制度体系和行为模式	127
6.3.3	西方宪政治理的救济机制	127
6.3.4	西方宪政治理的成功原因	128
6.4	中国宪政尝试的失败及其原因	129
6.4.1	中国宪政尝试的价值体系	130
6.4.2	中国宪政尝试的制度体系	130
6.4.3	中国宪政尝试的行为模式	130
6.4.4	中国宪政尝试的救济机制	131
6.4.5	中国宪政尝试失败的原因	131
6.5	中华治理传统的现代价值	132
6.5.1	“道统合法性”和“民意合法性”的互补	133
6.5.2	从“以道驭势”出发重建中华治理传统	136



6.5.3 中华治理传统重建的可行性与优势 .....	137
6.6 中华治理传统的现代重建 .....	138
6.6.1 新“道统”：中华治理传统现代重建的价值基础 .....	138
6.6.2 新“政统”：中华治理传统现代重建的公共治理结构 .....	143
6.6.3 新“民统”：中华治理传统现代重建的坚实基础 .....	143
<b>第7章 中国治理转型的模式重构 .....</b>	<b>146</b>
7.1 模式重构的标准与原则 .....	146
7.1.1 目标标准：中国国情与现代基本价值的创造性结合 .....	146
7.1.2 过程标准：整合、改革、发展的高层次平衡统一 .....	147
7.1.3 模式重构的基本原则 .....	147
7.2 价值和功能的选择与承担 .....	148
7.2.1 承担“议统”功能 .....	148
7.2.2 承担“官统”功能 .....	149
7.2.3 承担“宪统”功能 .....	150
7.3 三极互动模式与中国共产党的创造性转化：一个构想 .....	151
7.3.1 “宪统”：中国共产党转型为宪法性整合秩序的核心主体 .....	151
7.3.2 “官统”：政府是公共物品供给的核心主体 .....	153
7.3.3 “议统”：人民代表大会是民意表达和综合的核心主体 .....	153
7.3.4 以“民统”为基础保持三极互动治理模式的开放性 .....	154
7.3.5 “三极互动”模式的比较优势 .....	155
7.4 两极治理模式向三极治理模式的过渡 .....	156
7.4.1 治理转型的启动 .....	156
7.4.2 治理转型的战略 .....	159
7.4.3 治理转型的过程 .....	163
7.4.4 治理转型的终点 .....	164
<b>第8章 结 论 .....</b>	<b>166</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>168</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>180</b>