



新时期乡村治理主体 及其行为关系研究

XINSHIJI XIANGCUN ZHILI ZHUTI
JIQI XINGWEI GUANXI YANJIU

陈晓莉 ◎ 著

中国社会科学出版社



新时期乡村治理主体 及其行为关系研究

XINSHIQI XIANGCUN ZHILI ZHUTI
JIQI XINGWEI GUANXI YANJIU

陈晓莉 ◎ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期乡村治理主体及其行为关系研究 / 陈晓莉著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1246 - 5

I. ①新… II. ①陈… III. ①农村—群众自治—研究—中国
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 171393 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
责任校对 王雪梅
责任印制 王炳图

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.com.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 5 月第 1 版
印 次 2012 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20.5
插 页 2
字 数 346 千字
定 价 59.00 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联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

前 言

勃兴于 20 世纪 80 年代的治理理论，其内涵主旨是指“一种各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的管理方式的总合”，^① 强调多中心参与、多主体信任合作是这种新治理模式的内在要求。当国内学者最早集体使用“乡村治理”一词来替换被泛化使用而又无力涵盖乡村政治发展丰富内涵的“村民自治”一词时，本身就意味着对这种新治理模式的认可和追求。囿于乡村社会政治实践的发展局限，在以往的理论研究和实践操作中，我们更多的时候仍是将乡村治理视为一种单一的治理模式，乡镇政府、村委会（抑或其他某一因子）也就被当然地默认为是治理的单一性主体。我们缺乏从国家—社会—市场的宏观格局，从乡村社会发展的现实变化和未来趋势去认识和把握乡村治理模式。显然，在民主—国家建构的格局下，在市场经济日益发展的推动下，单靠传统的政府或企业的单一统治模式避免不了因市场失灵或政府失灵而导致的治理危机。作为国家民主建设实验场的乡村社会，社会治理由单一统治模式走向多主体治理模式是必然的发展趋势，正是这种发展趋势，使得围绕乡村治理主体研究的重要性日益凸显出来。20 世纪 90 年代后，有关乡村治理的相关研究呈现“井喷”之势，特别是近几年，政治学、社会学、经济学、法学等学科都纷纷介入此问题的研究。学界针对乡村治理的制度环境变迁、乡村治理的模式与结构、乡村治理中的村民自治等重大问题进行了全面深入的研究，取得了丰硕的研究成果。如朱德新（1994）、赵秀玲（1998）、郑大华（2000）、李德芳（2001）、马敏等对乡村建设、保甲制度及士绅阶层的研究

^① 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版。

究；张静（1998）、张乐天（1998）、荣敬本（1998）、沈延生（2003）、吴理财（2002）等对乡村政权组织的研究；徐勇（1997、2003）、程同顺（2000）、张鸣（2001）、于建嵘（2001）、彭勃（2002）、何包钢、朗友兴（2002）、吴毅（2002）等对乡村政治的研究；王沪宁（1991）、王铭铭（1997）、肖唐镖（2002）等对村落家族文化与宗族的研究；陈吉元、张厚安、徐勇、贺雪峰、胡荣、于建嵘、吴毅、项继权、赵树凯、仝志辉等对村民自治的研究；温铁军、党国英、张晓山等对乡村治理与乡村财政的研究。这些研究多从公共权力架构的角度进行；或从乡村治理的内部结构和微观基础进行；或从公共财政、公共产品供给的层面进行；也有人从村民自治的角度进行研究。

以上研究，显然都为我国乡村治理的发展作出了重要贡献。然而，如果从我国乡村治理的具体实践和实际绩效来看，我国乡村治理的研究仍存在一些不足。一是对于现实问题的研究缺乏反思性。目前我国乡村治理的实际绩效较差，有的地方甚至很差。对于何以造成此等状况，学界缺乏从理论上的检讨和反思，使得乡村治理的实践仍缺乏系统的理论指导和支持。二是对于新问题的研究缺乏系统性。我国乡村治理在新形势下面临诸多新情况、新问题、新困难，诸如城乡统筹发展、新农村建设、废除农业税、乡村财政瓦解、村民自治举步不前、农村人口流动频繁、乡村精英流失严重、农村民间组织发育缓慢等。而这些问题的存在和发展导致农村社会面临经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的复杂局面。因此准确把握新形势下我国乡村治理的真实状况及其各种影响因素，特别是新形势下乡村治理主体的类型、法律地位、行为方式、行为关联及其对治理绩效的实际影响和乡村治理实践中正反两方面的经验教训具有非常重要的意义，正是这些因素构成了乡村治理的社会基础，其无疑会对当今乡村治理结构及其主体行为产生重大影响。但学界对此在理论上缺乏整体性的回应，只是就某一方面的问题作出一些反应。三是对于问题的研究缺乏事物结构的要素性剖析。我们的许多社会科学研究习惯于宏大叙事，而缺乏对事物进行结构性剖析的科学精神，乡村治理结构问题的研究存在着同样的问题，对其结构要素和功能缺乏分析研究。四是对于问题的研究缺乏价值引领。乡村治理的理论与实践都应以一定的价值指向为引领，亦即乡村治理结构的构建、主体行为的规范和主体行为的关联都应应为一定的价值所统领才能实现乡村善治的目标。而学界的

研究却存在着重视事实描述缺乏价值判断,重视技术操作忽视价值引领的问题,使理论各自为政,难以形成合力。五是在乡村治理相关研究中,从乡村治理结构要素,特别是从治理主体及其行为关系角度进行研究的学者和研究成果并不多见。现有研究中较有代表性的是以贺雪峰为代表的华中科技大学农村问题研究中心的学者们,如他们对村干部在乡村治理中的角色问题进行研究;国家行政学院的马宝成研究员,从乡村治理结构与治理绩效的角度研究乡村治理主体行为的规范问题。也有从乡镇职能转换角度研究的;更多的学者则是从培育农村社会组织,引入多元化治理主体,实现乡村治理结构均衡的角度,特别是从农村民间组织在乡村治理中的作用层面进行研究,如李熠煜、王习民、周运清等。张晓山、党国英、王景新在其研究中对此也有涉及,但均未展开。

长期以来,在乡村治理研究中围绕乡村治理主体的整体性研究一直是个理论的薄弱点。由乡村治理的内涵推而广之,所谓乡村治理主体,指的是在乡村治理活动过程中起到重要作用的机构、组织和群体。事实上,当我们深入考查乡村制度的设计与运行、模式的变迁与更替的深层问题时,我们会发现,来自治理主体自身的问题更为突出。随着我国市场经济的发展和民主化进程的推进,乡村治理实践必将突破单一制度文本解说的空间,乡村治理研究的重心也必将从当前以静态的治理模式讨论为主走向以动态的治理主体及其行为的研究为主。以乡村治理主体为本位的研究转向要求我们使用更多元的立体研究框架,将乡村治理放在更开放和宽广的研究场域中进行更全面深入的探究,这在很大程度上能够开发出乡治研究更新更多的领域。

鉴此,本书研究的目标就是针对新时期、新形势下,乡村治理所面临的新问题和新困难,通过对作为乡村治理结构核心要素之一的治理主体及其行为关系的研究,以期探讨在当前乡村治理内外部条件都发生重大变化的情况下,如何通过培育多元化乡村治理主体,合理界定各类主体的功能和行为边界,在各主体治理行为的良性互动中实现优化治理结构,借以提高乡村治理绩效,实现乡村“善治”目标。为实现这一目标,我们从以下几个方面进行了必要的调研和思考:(1)认真梳理国内外乡村治理的理论与实践,为研究工作的有效开展做好充分的理论准备。(2)准确把握在新形势下我国乡村治理的真实状况及其影响因素。(3)考察分析乡村治理结构与治理绩效的理论与实践,合理解释治理结构对治理绩效的影

响机理。(4) 考察分析新形势下乡村治理主体的类型、法律地位、行为方式、行为关联及其对治理绩效的实际影响,总结其正反两方面的经验教训。(5) 提出在新形势下正视村庄场域中治理主体的行为偏差和关系紊乱并积极探索解决之道。

本书的研究虽然粗疏,但我还是期望它能在优化乡村治理结构,提高乡村治理绩效,进而实现乡村善治方面起到一定的积极作用。

目 录

第一章 导论	(1)
一 关于治理的一般理论	(1)
二 乡村治理研究评述	(11)
三 选题的意义及主要研究内容	(29)
四 主要资料来源	(32)
五 研究思路和方法	(33)
第二章 乡村治理结构及其历史演变	(34)
一 乡村治理结构要素解析	(34)
二 乡村治理结构的历史演变	(37)
三 乡村治理结构的主体变迁	(50)
第三章 乡村治理主体类型举要	(68)
一 乡村治理中的组织性主体	(69)
二 乡村治理中的群体性主体	(82)
三 乡村治理中的个体性主体	(85)
第四章 多元化治理主体的角色与功能	(95)
一 基层政党性组织:乡村治理的中枢	(96)
二 乡镇政府:乡村治理的调节器	(98)
三 村两委会:乡村治理的操盘者	(102)
四 村民代表:乡村治理的平衡者	(107)

五 村庄民众:乡村治理的基础力量	(115)
六 村庄体制外精英:乡村治理的博弈者	(117)
七 乡村社会组织:乡村治理的稳定器	(120)
八 新生社会力量:乡村治理的助力器	(125)
第五章 治理主体行为关系解析	(129)
一 乡村关系中的契合与冲突	(130)
二 两委关系中的矛盾与制约	(144)
三 村两委会与村民代表的复杂关系	(150)
四 村委会与乡村社会组织的关系	(153)
五 村委会与宗族组织之间的关系	(155)
六 村民与村民之间的关系	(157)
七 精英主义场域中的治理主体互动	(159)
第六章 乡村治理结构与治理绩效	(171)
一 乡村治理绩效的评价标准	(171)
二 传统政治精英主导下的乡村治理绩效	(173)
三 新兴经济精英主导下的乡村治理绩效	(184)
四 村民代表治理模式下的乡村治理绩效	(192)
五 从精英治理到民主治理——乡村治理的转型	(211)
第七章 新时期乡村治理结构影响因素分析	(215)
一 遭遇社会分化的乡村治理	(216)
二 村民自治孳生的治理问题	(227)
三 乡村财政式微下的乡村治理	(237)
四 乡镇政府退缩中的乡村治理	(241)
五 农村社会组织渗透中的乡村治理	(248)
六 偏离治理目标的村庄民众行为	(251)
第八章 乡村多元治理结构的冲突与整合	(256)
一 离散与冲突:乡村社会多元治理下的困扰	(257)
二 和谐与善治:乡村多元治理的目标与价值	(261)

三	调适与转型:协商民主的价值预设与机理	(267)
四	多主体协商治理模式在乡村治理中的实践	(271)
第九章	多元治理主体的良性互动与社会管理创新	(279)
一	乡村治理理念和方式的变革	(280)
二	乡村治理主体功能的转型	(283)
三	乡村治理主体间的衔接互动	(295)
四	乡村社会管理体制机制的创新	(297)
	主要参考文献	(310)
	后记	(318)

第一章

导 论

一 关于治理的一般理论

治理理论是 21 世纪国际社会科学的前沿理论之一，它所倡导的一些价值日益具有普遍性。经济市场化和全球化、政治民主化和国际政治的多极化是当今世界的发展趋势和潮流，治理理论正是这种世界性潮流和发展趋势的产物。治理和善治理论的兴起反映了 20 世纪 70 年代以来西方发达国家政治治理和行政管理的新趋势。当今世界各国的政治模式逐渐从凭借政治权威的传统统治型政治模式走向政治威权的现代治理模式。人类政治过程的重心正在从统治（government）走向治理（governance），从善政（good government）走向善治（good governance），从政府的统治走向没有政府的治理（governance without government），从民族国家的政府统治走向全球治理（global governance）。国家与社会日益分野，在市场失灵和政府失灵的现实冲击下，国家已经不可能通过自己的行动解决所有问题，国家的行动能力受到限制。过去的 20 年间，有关全球治理、政府治理、地方治理、乡村治理及企业治理等相关理论作为国际社会科学的前沿理论成为时下最为流行的术语。20 世纪末，我国在深入推进政治民主化改革中，有关乡村治理研究渐趋兴起，乡村治理实践也在农村开始推行。

（一）西方治理理论：内涵与特点

治理理论是当前国际社会科学的前沿理论之一。自 1989 年世界银行

关于非洲的报告中首次使用“治理危机”(crisis in governance)一词后,治理理论如同一股强劲的风暴席卷全球。无论是理论界,还是政策界,其对社会各个领域都产生了极大影响。在理论界,特别是在经济学、政治学及管理学等领域,有关“治理”理论研究逐渐成为学者研究的旨趣;在政策界,全球“治理”、政府“治理”、乡村治理等成为世界各国政府改革及构建国际政治新秩序的一种新模式。

从词源学上讲,“治理”一词源于拉丁文和希腊语,原意是“控制、引导和操纵”。早在中世纪,英格兰国王亨利四世就曾用“治理”一词以表明上帝之法授予国王对国家的统治之权。因此,在传统意义上,治理与统治二者的含义差别不大,交叉使用,并且主要用于与“国家公务”相关的宪法和法律的执行问题,或指管理利害关系不同的多种特定机构或行业。^①“治理”这一概念在1990年代以后便被广泛地应用于政治发展研究中,渗透于公共机构、经济学、国际关系、组织研究、发展研究、政治科学、公共行政管理领域。在治理理论的研究中,现在也已出现了一些代表人物,如罗伯特·罗茨(R. Rhodes)、詹姆斯·罗西瑙(J. Rosenau)、詹·库伊曼(J. Kooiman)、范·弗利斯特(M. Van Vliet)、格里·斯托克(G. Stoker)、休伊特(C. Hewitt)等。在治理理论的大量学术文献中,以《没有统治的治理》和《21世纪的治理》最负盛名。时下,“治理”既成为学者理论探索的一块新阵地,同时也成为学者从事学术研究的一个新武器。

任何一种理论的首要问题是概念的界定,关于治理一词的确切含义仍是莫衷一是、众说纷纭。下面罗列几种有代表性的主要观点:

全球治理理论的主要创始者、美国学者詹姆斯·罗西瑙在其力作《没有政府的治理》及《21世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与政府统治相比,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。他认为,“治理就是指通行于国际规制空隙间的那些制度安排,尤其是当两个或更多规制出现重叠、冲突时,或者在相互竞争的利益之争需要调解时才发挥作用的

^① 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第55页。

原则、规范、规则和决策程序”。^①

英国学者罗伯特·罗茨认为，治理意味着“一种新的管理过程，意味着管理的条件已经不同于以前，或是以新的方式来管理社会”。^②他在《政治研究》上发表的《新治理：没有政府的管理》中列举了6种关于国家治理的不同定义：

(1) 作为最小国家管理活动的治理。这是一种一般性用法，重新界定了公共干预的范围和形式，以及利用市场或准市场的方法来提供“公共服务”。

(2) 作为公司治理。有三个可以同时适用于公共部门和私人部门组织的原则，即开放或信息公开；坦率或者直接解决问题和全面解决问题；责任心或者通过清楚地划分职权使个人对自己的行为负责。

(3) 作为新公共管理的治理。“新公共管理”有两个含义：管理主义和新制度经济学。管理主义指的是把私人部门的管理手段引入公共部门。……新制度经济学指的是把激励结构（例如市场竞争）引入公共服务中。它强调削减官僚机构、通过承包和准市场的运作方式实现更有效的竞争以及消费者选择。

(4) 作为“善治”的治理。善治有三个组成部分：系统意义的、政治意义的和行政管理意义的。系统意义上的治理在用法上比政府管理更广，涵盖了“内部和外部所有的政治经济权力的分配”。治理在政治上的用法指的是“一个从民主授权机制中获得合法性和权威的国家”。治理在行政管理上的用法指的是：一种有效的、开放的、负责的并且被审计监督的公共服务体系，……

(5) 作为社会—控制系统的治理。它是所有被涉及的行为者互动式参与努力的“共同”结果或者后果。这种模式不能被简化为一个行为者或者一个特殊的行为者团体（库伊曼：“社会政治治理”）。

(6) 作为自组织网络的治理。“治理的网络方式”强调了“声誉、信任、互惠以及相互依存”。因此，网络是市场和等级制的替代，而不是二者的混合。……如果说价格竞争是市场的核心协调机制、行政命令是等级

① [美] 詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，江西人民出版社2001年版，第9页。

② R. Rhodes: *The New Governance: Governing Without Government*, XLIV., p. 653.

制的核心机制的话,那么信任与合作则是网络的核心机制。^①

美国学者詹·库伊曼(J. Kooiman)和范·弗利斯特(M. Van Vliet)则认为:“治理的概念是,它所创造的结构或秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”^②

英国研究治理理论的权威学者格里·斯托克(G. Stoker)认为:“治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战,政府并不是国家唯一的权力中心”;^③“治理是政府与社会力量通过面对面合作方式组成的网状管理系统”^④。他总结出各国学者们对作为一种理论的治理已经提出的五种主要观点:

(1) 治理指出自政府、但又限于政府的一套社会公共机构和行为者;

(2) 治理理论明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界限和责任方面的模糊之点;

(3) 治理理论明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖;

(4) 治理指行为者网络的自主自治;

(5) 治理理论认定,办好事情的能力并不在于政府的权力,不在于政府下命令或运用其权威。^⑤

世界银行在《治理和发展》中对治理定义为:“治理是通过建立一套被接受为合法权威的规则而对公共事务公正而透明的管理”,是“为发展而在管理一个国家的经济和社会资源方面的权力”。^⑥ 世界银行还将治理分为高、中、低三个音域。高音:在治理的背景下,公共行政部门的现代

① 罗伯特·罗茨:《新的治理》,引自俞可平《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第86页。

② 同上书,第228页。

③ 斯托克:“作为理论的治理:五个论点”,载俞可平《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第34页。

④ Obert Leach, *Local Governance In Britain*, New York: Palgrave, 2001, p. 75.

⑤ 斯托克:“作为理论的治理:五个论点”,载俞可平《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第34页。

⑥ 皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主:试论治理的革命》,高凌瀚译,三联书店2005年版,第6页。

化；中音：“善治”在政治、经济及行政层面的正常状态；低音：参与，人权和民主化。^①

此外，还有人提出“新治理”（New Governance）的概念，认为“新治理力求用一个全球观点将旧观念和新思想结合起来，以合作、柔性、成果和公民介入为中心，而不是发号施令，整体上看相当于一种管理公共事物的新方法”。^②

在众多关于治理的定义中，联合国全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会在《我们的全球伙伴关系》研究报告中对治理的定义为：“治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度，以及种种非正式安排。而凡此种均由人民和机构或者同意、或者认为符合他们的利益而授予其权力。”它有四个特征：

治理不是一整套规章条例，也不是一种活动，而是一个过程；

治理的建立不以支配为基础，而以协调为基础；

治理既涉及公共部门，也包括私人部门；

治理并不意味着一种正式的制度，但确实有赖于持续的相互作用。^③

总之，学者对有关治理的含义是“各执一词”，但还是在诸多的定义中存有某些共识。

研究治理理论离不开其本质特征和核心观点——多中心。多中心与治理密不可分。20世纪90年代，美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）与文森特·奥斯特罗姆（Vincent Ostrom）夫妇共同创立多中心理论。为当时盛极一时的治理思潮提供了重要思想渊源，根据治理理论，政府并不是国家唯一的权力中心，各种机构（包括社会的、私人的）只要得到公众的认可，就都可能成为

① 参见 Maurice Demers, *La gouvernance de la gouvernance: Faut-il freiner l'engouement?* in *Governance: concepts et applications*, Corkery Joan (ed.) with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999, p. 370.

② 参见 Kettl, DeWitt, Dyer, PAR, Mars/Avril 1994. Voir Maurice Demers, *La gouvernance de la gouvernance: Faut-il freiner l'engouement?* in *Governance: concepts et applications*, Corkery Joan (ed.) with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999, p. 373.

③ 参见 The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995, pp. 2-3.

在各个不同层面上的社会权力的中心；社会科学中长期存在的两分法传统思维方式应予摒弃，公私机构之间的界限和责任变得模糊，国家职能的专属性和排他性渐趋淡化，国家与社会组织间的相互依赖关系空前张扬；管理对象的参与倍显重要，以期在管理系统内形成一个自组织网络，加强系统内部的组织性和自主性；在政府完成社会职能的手段和方法方面，政府除了采用原来的手段之外，还可采用新的管理方法和技术，以提高效率，更好地对公共事务进行控制和引导。由此可见，“多中心”是奥氏学派的核心概念，表明了相对于单中心而言的一种新的价值理念和制度安排。“多中心”一词现已成为一种思维方式和理论框架。奥氏主张“权力分散、管理交叠和政府市场社会多元共治”为特征的多中心理论多中心治理理论是当前社会科学地方治理前沿理论之一，也是极其重要的政治思潮与社会运动之一。

（二）国内治理理论

当西方现代治理理论研究与实践方兴未艾之时，我国学者则更多地把这一西方“舶来品”作为中国改革走出困境的一条新途径。1990年代，国家治理、地方治理、公司治理、社区治理等治理理论的研究和探索成为日渐崛起的一门“显学”，迅速进入学者们涉猎的理论视野。

国内关于治理含义的界定，也是见仁见智，各执一词。其中，具有代表性的定义如下：

徐勇早在1997年对“governance”的阐释中指出，“治理主要是指在管理一国经济和社会资源中运用公共权力的方式”。^①他认为，治理着重于公共权力的配置和运作，即公共权力的运用形式、方法和手段，而不是统治或管理的内在依据、原则和规律。治理与传统的统治的核心都是强调公共权力的占有，但是二者的区别在于对公共权力的配置和运作方式不同，治理强调的是公共权力与社会的互动。

俞可平在其《治理与善治》、《从统治到治理》等论著中指出，治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规

^① 徐勇：“GOVERNANCE：治理的阐释”，《政治学研究》1997年第4期，第63页。

范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。^①

陈振明等认为，一般来说治理是“一个上下互动的管理过程，它主要通过多元、合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，其实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所仰赖的管理机制不只是单纯的政府权威，而更多的是合作网络的权威”。^② 治理理论所关注的主要问题就是“如何在日益多样化的政府组织形式下保护公共利益，如何在有限的财政资源下以灵活的手段回应社会的公共需求”。

蓝志勇等认为，“历史上的统治活动都可以被认为是治理”。（1）前现代权威型治理，例如封建领主制和奴隶制；（2）前现代民主治理理想，其目的是维护公共利益，承担更高的道德目的；（3）马基雅维利型治理，关注君臣关系，主张用铁血手段维护秩序；（4）自由利益集团治理（启蒙治理哲学），强调所有个体和社会力量之间长期互动和相互影响，保障个人利益和财产权利；（5）官僚型治理，遵循法律和道德激励的方式来设计制度、推崇信任，一些启蒙思想家和理性社会精英持此观点。而最新提出的更高水平的治理模式——高效、民主、道德、人性化的治理，希望摆脱传统官僚的方法，用社会参与和治理网络来达到。在东方社会被传统的人际关系网络缠绕和压抑，负重不堪，意图靠科学的现代管理原则突破重围走向现代化管理格局的时候，西方社会却绕了一个大大的弯子，回过头来想依靠隐含在网络方法中的合作和制衡力量，寻求人类善治理想的突破，也可以算是一个理论上的回归。不同之点在于，现代信息技术的突破，可能成为新网络管理的具有突破意义的重要工具。^③

毛寿龙认为，“Govern”既不是指统治（Rule），也不是指行政（Ad-

① 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第4—34页。

② 陈振明、薛澜：“中国公共管理理论研究的重点领域和主题”，《中国社会科学》2007年版，第141—142页。

③ 蓝志勇、陈国权：“当代西方公共管理前沿理论述评”，《中国行政管理》2007年第3期，第10页。