

中国乡村政治问题的提出
遥远的国家：前现代化时期
传统治理模式的终结
东方封建国家治理模式的演变
乡村建设与地方自治
资源依赖：治理结构中的乡级体制
村民自治的困境分析
国家介入和乡村治理的体制选择

乡村治理

国家介入与体制选择

彭勃 著

中国社会科学出版社



乡村治理：国家介入与体制选择

彭 勃 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村治理:国家介入与体制选择/彭勃著.—北京:
中国社会出版社,2002.8
ISBN 7-80146-601-2

I.乡... II.彭... III.乡村—行政管理—研究—
中国 IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 054608 号

书 名:乡村治理:国家介入与体制选择
作 者:彭 勃
责任编辑:彭先芬

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032
通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电话:66016392 电传:66051713
经 销:各地新华书店

印刷装订:保定市大丰彩印厂
开 本:850×1168mm 1/32
印 张:9.875
字 数:230 千字
版 次:2002 年 8 月第一版
印 次:2002 年 8 月第一次印刷
书 号:ISBN 7-80146-601-2 /D·26
定 价:23.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

本书受

复旦大学国际关系与公共事务学院

学术著作出版基金资助

目 录

导 论	(1)
第一节 中国乡村政治问题的提出	(1)
第二节 理论文献的线索以及本书核心研究课题 的由来	(4)
第三节 治理与地方治理	(11)
第一章 遥远的国家:前现代化阶段	(35)
第一节 “早熟国家”形成的比较分析	(36)
第二节 中国集权国家的资源集中	(45)
第三节 集权国家的治理方式	(50)
第二章 危机与国家介入:现代化初期	(62)
第一节 传统治理模式的终结	(62)
第二节 东方封建国家治理模式的演变	(66)
第三节 乡村建设与地方自治	(74)
第三章 新国家的乡村介入	(83)
第一节 新国家的资源需求	(83)
第二节 国家介入的强化过程	(88)
第三节 国家介入的新途径	(104)
第四章 资源依赖:治理结构中的乡级体制	(111)
第一节 农村体制改革的资源分析	(111)
第二节 改革后的乡级基层政府	(128)
第三节 资源依赖与政府行为	(142)
第五章 权力依赖:治理结构中的村级体制	(154)
第一节 村级体制的法律地位与实际状况	(154)

第二节	权力依附型的村级体制·····	(160)
第三节	体制后果之一:权力依附体制中 的村干部·····	(169)
第四节	体制后果之二:体制涣散与宗族复兴···	(182)
第六章	乡村工业与“企业主导型”治理·····	(198)
第一节	国家、社区资源和乡村工业的崛起·····	(198)
第二节	行政介入的企业组织·····	(206)
第三节	乡村基层的政企关系:体制形成 及其效应·····	(215)
第四节	“社区福利国家”:作为地方治理 主体的乡村集体企业·····	(223)
第五节	总结与讨论·····	(236)
第七章	村民自治与“选举参与型”治理·····	(239)
第一节	国家推动的乡村民主·····	(239)
第二节	村民自治的困境分析·····	(246)
第三节	乡村民主与“选举参与型”治理模式·····	(253)
第八章	乡村治理:国家介入与体制选择·····	(266)
第一节	国家介入与乡村发展·····	(266)
第二节	乡村治理的组织资源·····	(279)
第三节	国家介入和乡村治理的体制选择·····	(288)
参考文献	·····	(294)
后 记	·····	(310)

导 论

第一节 中国乡村政治问题的提出

西方社会的现代化是伴随着资本主义经济和政治体制的成长而实现的。从城市中孕育出的新生产形态和文明形态所产生出的强大辐射力，非常强烈地影响了西方乡村社会的发展路径。西方的现代化，也可以说是传统乡村社会和传统农业消亡的过程。在现代化完成后的发达国家中，乡村社会只保留了农业生产内容上的特征，而在组织形态、政治生活、文化思想等方面都与城市没有性质上的区别。

自晚清开始，西方列强的枪炮敲开了中国闭锁的国门，敲醒了昏昏然沉睡的国人，更敲碎了华夏帝国惟我独尊的白日梦。中国的王朝时代在延续了千年后在晚清开始转型，西方国家的人侵是否构成了决定性的影响。尽管在晚清“大变局”的原因上历史学家还存在争议，但可以肯定的是，代表着工业新文明的西方国家的来临，极大地加快了中国社会转型的进程。同时，在一个相对特殊的环境下开启的中国现代化进程，在许多方面体现出不同于西方现代化的特征。

中国社会发展的特殊性之一，可以归结为城市与乡村二元状况的长期延续。在中国的现代化进程中，传统农村没有被城市化

进程所吞没，乡村的传统经济和社会形态得以延续，落后的乡村农业文明和先进的城市产业文明并存。从清末开始的中国现代化进程，漫长而曲折。社会主义新中国成立以后，由于获得了强大的组织与意识形态的支撑，中国的现代化进程大大加快。在此期间，城乡分化的二元格局得以延续，国家作为政治主导力量必须在这两种对比强烈的社会领域中寻求协调与平衡。而且从中国社会发展的历史路径和现状来看，这种乡村与城市二元并立的局面将继续一段时间。农村城市二元格局决定了中国乡村在现代化进程中将在许多方面表现出不同于一般现代化特征以及城市社会特征的特殊性。在理论上深刻、准确地理解乡村特殊性，以指导中国乡村社会发展实践，无疑是一个重要的问题。同时，由于乡村社会对于整个中国社会发展的重要性，乡村政治的研究目的不仅在于寻找乡村发展的确当模式，同时也有利于准确把握整个中国社会的发展方向。

中国实行农村经济体制改革以后，由于刺激机制的重新引入，乡村经济得以长足发展，不仅为中国社会的全面发展提供了坚实的基础，农村改革的成功，也为整体改革提供了合法性，为城市改革提供了可资借鉴的宝贵经验。但是，农村改革进行了近20年后，中国乡村发展面临着新的问题，在维系了一个时期的乡村发展以后，已有的动力机制已不能适应新的需求，中国乡村发展需要新的动力机制和体制保障。

目前，乡村社会出现的问题是多方面的，在经济上，表现为个体农业所产生的激励因素日渐失效，农业经济的经营方式需要新的变革；在社会问题上，改革后的乡村基层组织体制薄弱，乡村社会的低水平发育状况，阻碍了中国乡村社会的转型与发展；在政治上，乡村基层政府以及准政府组织的职能带有公社体制的残留影响，已不能适合乡村社会的新环境，这些政治性组织不仅难以有效履行其正常的公共职能，而且在极端情况下，其本身存

在的问题还对乡村社会的经济进步和政治民主化进程构成了一定的阻碍。正因为如此，“改革后”（post-reform）的中国乡村社会急需新一轮的改革与制度创新，而问题的焦点正是集中在乡村基层组织体制的建设上。所以，研究中国当代乡村问题，尤其是乡村社会基层组织体制的建设，是政治学研究的重要内容。

如果我们回顾海外的中国政治问题研究就可以发现，他们的研究旨趣大多是在比较政治的框架下，如何定位和理解中国政治现象。他们力图运用比较政治的一般性理论框架来处理中国政治的特殊性，在此过程中，正确处理一般性理论框架和地域政治特殊性之间的内在紧张关系，就成为学者们长期孜孜以求的目的。许多关于分析和理解中国政治的理论模式，其基础都是建立在一般性理论之上，希望局部突破一般性理论体系，发展新的解释模式，以图进一步贴近中国政治的特殊现实。

以社会主义的新中国研究为例，西方学者曾经采用过多个比较政治的分析架构，如比较现代化模式、比较共产主义模式。由于这些一般性理论无法完全准确地解释中国的社会现实，一些有名的中国问题专家都在一般性理论的基础上，致力于发展出一些解释新中国政治社会生活的独特理论模式。由于在中国现代化历程中，城乡二元格局的存在既不同于一般先发的现代化国家，社会主义政权在乡村的管理实践也明显有别于正统的社会主义经验，所以乡村是发掘中国政治特殊性的关键领域之一。

因此，从新中国土改运动开始，一直到人民公社后期，西方学者对乡村问题的全方位研究，始终是中国问题研究的主要内容。特别是中国改革开放以来，西方学者可以获准进入中国乡村进行实地调查并获取重要的经验材料，在客观上获取了研究便利，也刺激了海外中国农村问题的研究发展。同时，中国的改革从农村开始，乡村经济、政治改革实践，及其对乡村社会、政治结构产生的巨大影响，更加激发了海外学者的研究兴趣，对中国

乡村问题的研究，其目的似乎不仅仅是探寻中国之特殊性，在乡村发现真实的中国，而且寄希望于从中国乡村的变迁预见中国政治、经济发展的前途。

在理论上，中国乡村政治问题之所以成为兴趣和热点，原因在于中国乡村相对于城市的特殊性，以及由城乡二元格局所引导的中国现代化的特殊发展路径。在实践上，乡村政治之所以成为世人关注的问题，首先在于乡村社会在地缘和人口以及经济生活中的重要性。另外，中国乡村在新中国的历次经济、政治和组织变革中处于特殊地位。从土改、集体化、人民公社，乃至 20 世纪 70 年代末以来的农村改革，体现领导者政治意图的变革措施往往在乡村最先发端。因此，研究中国乡村政治也是了解和展望中国政治发展走向的一个有利途径。

第二节 理论文献的线索以及 本书核心研究课题的由来

在传统的中国问题研究中，对乡村问题的探讨是与对国家角色的分析和理解密切相关的。在冷战时期，社会主义中国被认为是极权主义阵营中的一员，因此极权主义理论模式成为分析中国国家与乡村社会关系的主导理论范式。这一理论强调社会主义国家主宰和引导社会的强大力量，与极权国家是相对的，是一个弱小而不成熟的社会，而个人更是被动的，像原子一样被分隔开，没有多少政治影响力。在这一体系下，社会的运作需要国家单方面的动员和控制，社会与个人对官员和国家的反作用往往被忽视。总之，在强大的集权国家统治之下，社会是一个完全被行政

控制的社会 (administered society)^①。当然,并不是所有的学者都认为中国的社会主义政体是“铁板一块”。例如奥克森伯格对中国地方政府的研究,以及利伯索尔对中国政策过程的研究中,均认为共产主义政治体系的内部也存在分化的利益集团,存在着“分隔的政体”的现象,并对中国的政策过程构成很大的影响^②。

改革开放以来,中国乡村问题成为学者们的研究热点。值得一提的是,中国乡村在改革过程中出现的一些现象,尤其是地方政治在推动乡村地方经济方面所表现出来的强大活力,大大超出原有理论体系的解释能力。在这一背景下,中国问题专家开始在实证材料的基础上,发掘中国乡村政治的特殊性,并提出可以解释中国乡村政治现象的理论模式。美国学者维维尼·徐在1988年出版的《国家的范围》一书中提出,中国的国家和社会都是内部存在分化的两个体系,国家与乡村社会的关系是两大系统中内部因素之间相互作用的结果,国家和社会之间不是简单的作用与被作用的关系,而是复杂的“社会交织”(social intertexture)的过程^③。另外一些学者则更进一步认为,国家对社会的控制不是像旧有模式所认为的那样单纯而彻底,国家在作用于社会时,社会对国家也有相当重要的影响,并可能在一定程度上抵制中央国家的超强控制意图^④。

^① 参见: Kassof, Allen. "The administered society: Totalitarianism without terror". *World Politics*, July 1964, No 4, pp 459 - 477. 转自: Jean Oi. *State and Peasant in Contemporary China: The political Economy of Village Government*, Press of Univ. of California, 1989.

^② 参见: Oksenberg, Michel, "Local Government and Politics in China, 1955 - 1958." In Andrew Cordier, ed., *The Dean's Papers*, pp 233 - 247. New York: Columbia University Press, 1967, 转自: Jean Oi. *State and Peasant in Contemporary China: The political Economy of Village Government*, Press of Univ. of California, 1989; Lieberthal, Kenneth. Lampton, David M. *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China* Berkeley; Oxford: University of California Press, 1992.

^③ Vivienne Shue: *The Reach of State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: Univ. of Stanford Press, 1988.

^④ 参见: 奥德丽·詹尼索恩:《中国的蜂窝状经济:文化革命以来的某些经济趋势》,载D·H·帕金斯等:《走向21世纪:中国经济的现状、问题和前景》,南京,江苏人民出版社1995年版。

面对中国乡村经济在改革以来的快速发展，尤其是乡村工业的崛起，该领域的学者均试图从理论上对这一现象做出解释。其中比较重要的理论分析认为，国家在地方的行政机构及其官员在此过程中扮演了十分重要和积极的作用。美国学者J·奥依提出，由于中国乡村政治中依附主义（Clientelism）的制度安排，国家在乡村地方的官员和行政机构与地方经济组织之间形成较为稳定的合作关系，这一合作机制被称为地方国家法团主义（local state corporatism），并成为解释中国乡村经济长足发展的主要政治机制。在以往的文献中，法团主义是作为与多元民主主义相抗衡的价值观和制度安排而出现的。国家法团主义一般出现在具有国家权威传统的民主国家中，以国家为主导力量，将分化的利益“组织”进体制可控制的轨道，从而改变压力集团自由竞争的“多元”秩序^①。而奥依在国家法团主义的基础上，提出地方国家法团主义，并将其运用于解释“非民主”中国的乡村社会发展，向传统的国家与社会模式提出挑战，强调了中国国家与乡村社会合作的一面。自由民主理论认为，市场化和分权将提高公民的权利地位，并使其具有更大的谈判空间。但是奥依在地方国家法团主义的理论模式基础上，提出中国的市场化进程和分权式改革，并没有相应地强化村民的权利，在其中受益的是国家在地方的代理机构和人员，即地方行政机构和地方官员在乡村政治过程中的活动空间和活动能力明显增长^②。在后来的研究中，奥依继续坚持这一解释模式，并将其运用于山东邹平县乡村社会发展的研究中。在一本论文集中，奥依和美国学者瓦尔德（Andrew G. Walder）运用地方国家法团主义的理论框架，分析该地区乡镇企业的快速发展的原因。他们认为农村政府和乡村经济力量之间建

^① 参见：张静著《法团主义》，中国社会科学出版社1998年7月版

^② Jean Oi. State and Peasant in Contemporary China: The political Economy of Village Government, Press of Univ. of California, 1989

立起来的合作的利益互动关系，是解释这一现象的重要机制^①。

同时，其他一些中国问题专家的作品也注意到中国乡村改革以来，地方行政机构在乡村经济发展中的积极作用。相类似的概念如“发展型国家”^②、“作为公司的地方政府”^③、“企业家地方政府”^④、“地方市场社会主义”^⑤、“乡村共同体”^⑥、“企业家型国家”^⑦、“官僚型企业家”^⑧等经常在文献中出现。同时，也有学者认为国家在分权改革中，并没有放松对乡村社会的控制，国家权力在乡村社会也没有流失，中央国家对整个改革过程具有很强的控制能力。分权改革虽然给地方发展提供了刺激和动力，但是中央国家的协调能力实际上得到了加强^⑨。

值得提出的是，就乡村经济的发展问题而言，强调行政机构和地方官员作用的“国家主义”并不是惟一的解释途径。另外一些学者恰恰相反，他们认为中国农村经济的增长不是国家力量在地方介入的结果，而是国家收缩、市场扩大和社会发展的产物。

① Andrew G. Walder, "The country government as an Industrial corporation", pp 62-85, Jean Oi, "The Evolution of Local State Corporation" Andrew G. Walder, eds, *Zouping in Transition: The process of Reform in Rural North China*, Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press, 1998.

② "Developmental state", 参见 Blecher, Marc and Vivienne Shue, 1996, *Tethered Deer: Government & Economy in a Chinese County*, Stanford: Stanford University Press.

③ "local governments as firms" 参见: Walder, Andrew G., 1995, "Local Governments as Industrial Firms, : An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *American Journal of Sociological Review*, vol 60, pp 309-328.

④ 参见: Hubbard, Michael, 1995, "Bureaucrats and Markets in China: The Rise and Fall of Entrepreneurial Local Government", *Governance*, vol8, No. 3, pp 335-353.

⑤ 参见: Lin, Nan, 1995, "Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China", *Theory and Society*, vol 24, No. pp 301-351.

⑥ 参见: Chen Weixing, 1998, "The Political Economy of Rural Industrialization in China: Village Conglomerates in Shandong Province", *Modern China*, vol 24, No. 1 pp73-96.

⑦ 参见: Duckett Jane, 1998, *The Entrepreneurial State in China*, London, Routledge.

⑧ "Bureaucratic entrepreneurs" 参见: Gore, Lance L. P. 1998, *Market Communism: the Institutional Foundations of China's Post-Mao Hyper-Growth*, Hong Kong: Oxford Univ. Press.

⑨ Maria Edin, 2000, *Market Forces and Communist Power: Local Political Institutions and Economic Development in China*, University Of Uppsala Press.

其中，美国学者裴明确提出：“中国在农业和工业领域的改革，是由社会力量通过市场而不是由国家完成的。”^①一些学者在中国的乡村企业改革的研究中也提出相类似的解释模式，如斯德菲德（Edward Steinfeld）认为中国乡村工业的发展的关键不是国家力量的介入，而是一个相对自由的市场环境。他在中国城市国有企业和乡村企业的比较研究中发现，乡村工业的早期表现出很典型的市场导向型的发展机制，而完全不是传统的国有企业类型^②。

可以看到，以上文献探讨和争论的主要理论问题是中国乡村发展过程中，国家所扮演的到底是积极的还是消极的角色。应该指出的是，即使是那些同样认为地方行政机构在乡村发展中起到关键作用的学者，在国家力量是如何在乡村运作的问题上也有不同的看法。他们认为不仅要分析国家在乡村发展中的角色定位，是什么机制导引国家及其地方机构发展乡村地方经济^③，而且还要解释在乡村发展的不同历史时期中，中央国家在乡村社会渗透、管制和汲取财政资源的能力。在分析中央国家和地方行政机构及其官员的关系问题上，这里列举两位活跃的美国学者的研究。前面提到的维维尼·徐在《国家的范围》一书中提出，从人民公社后期，在中国乡村的地方主义就开始蔓延。地方干部努力发展社队经济，希望扩大对地方财政和物质资源的控制权，在一些时候还会违反上级政府的计划。同时，徐也认为在市场力量不断增长，政治、经济、社会权威开始分离的格局，也加强了中央

① 参见：Pei, Minxin. 1994, *From Reform to Revolution: The Demise of Communism in China and the Soviet Union*. Cambridge: Harvard Univ. Press.

② 参见：Steinfeld, Edward S. 1998, *Forging Reform in China: The Fate of State-owned Industry*. New York: Cambridge Univ. Press.

③ 参见：Maria Edin, 2000, *Market Forces and Communist Power: Local Political Institutions and Economic Development in China*, University Of Uppsala Press. pp3

国家有效渗透乡村社会、吸取乡村资源的能力^①。如果说徐强调地方干部在改革以来活动空间及其产生的积极效果，和市场化改革、地方灵活性增长以及中央国家渗透能力增强之间的正相关关系，那么美国学者肖凤霞的观点却与此相反。她认为在人民公社后期，中国的社队干部还是处于中央的有效控制之下。同时她提出，中国乡村存在着“国家内卷化”（state involution）的现象。改革以来，在国家渗透的压力下，乡村干部利用手中扩大了权力，极力维系自己的权力地位，而不是为国家的改革目标服务^②。

在肯定地方行政机构的作用的基础上，深一层的问题是如何界定国家在乡村社会中的角色。参考比较政治的理论框架，我们可以看到“寻租国家”（rent-seeking state）和“掠夺型”（predatory）国家，这一对概念强调国家统治社会的主要目的是寻求更多的经济资源。相对应的是“发展型国家”，则强调国家主动刺激和引导社会发展的一个侧面。

相当多的学者认为在中国乡村社会的发展中，国家扮演了积极的发展型的角色。这些方面的文献在本节前面的内容有所涉及。另外，著名社会学家诺顿提出，国家在整个乡村改革的过程中，始终致力于发展投资政策、改造乡村工业的激励机制，为乡村发展提供新的适合的制度框架^③。美国学者黄提醒人们不能忽视中国社会发展过程中国家的积极作用，中央对地方机构及其官

① 参见：Vivienne Shue: *The Reach of State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: Univ. of Stanford Press, 1988.

② 参见：Siu Helen, 1989, *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*. New Haven: Yale Univ. Press; 1989, "Socialist Peddlars and Princes in a Chinese Market Town", *American Ethnologist* 16 (2): 195-212 (May).

③ 参见：Barry Naughton, 1995, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. New York: Cambridge Univ. Press.

员的行政控制,实际上为地方官员追求经济增长提供了刺激机制^①。另外,一些学者认为在乡村改革和社会变迁深化,尤其是乡村工业的改制过程中,虽然国家仍然坚持对乡村经济的积极介入,但是这种介入的形式和内容发生了重大改变,已经从以前的直接拥有和参与,转变为间接性管制活动^②。与上述学者强调国家积极作用相反,另外一些中国问题专家则倾向于强调国家的消极作用。例如瓦尔德认为在计划经济下,国家对物资分配的控制,对国有企业的垄断经营,限制了地方国家官员的独立地位,也限制了中央政策获得地方支持的可能性。^③美国学者裴认为,中国改革以来,预算内税收重要性下降,是伴随着预算外财政地位上升的。在此过程中,国家更有效地加强了对社会的财政汲取,为整个国家的发展而服务。^④

总的来说,以上文献都关注改革以来中国乡村社会发展中的国家角色问题,并倾向于认为在特定的制度框架之下,地方政府和官员具有发展地方经济的强大动机,并在乡村发展中起到了积极的作用。这些研究不仅加深了对中国乡村社会政治权力结构的理解,丰富了对地方行政机构的认识,也比较细致准确地描述了国家与乡村地方社会之间的复杂互动关系。

在当前的中国乡村政治研究中,国家角色是一个核心性的问题。在乡村经济发展过程中,不管对国家及其地方机构的评价是

① Huang, Yasheng, 1996, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central - Local Relations during the Reform Era*. New York: Cambridge Univ. Press.

② 参见 Blecher, Marc and Vivienne Shue, 1996, *Tethered Deer: Government & Economy in a Chinese County*, Stanford: Stanford University Press.

③ 参见: Walder, Andrew, 1995, "The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline." In *The Wanning of the Communist State: Economy Origins of Political Declines in China and Hungary*, ed Andrew G. Walder. Berkeley: Univ. of California Press.

④ 参见: Pei Minxin, 1997, "Racing against Time: Institutional Decay and Renewal in China." in *China Briefing 1995 - 1996*, ed. William A Joseph. Armonk: M. E. Sharpe.

消极还是积极，国家都是乡村研究中不可忽视的重要背景和影响因素。但是，对国家角色的简单评价，以及国家与社会关系的理论框架，在准确解释乡村社会中国家行为动机，以及乡村社会及个体的生存逻辑等方面都有一定局限性。要达到这一研究目的，应当突破从外部考察国家，将国家视为影响乡村社会的自变量的传统做法，而进入国家行政体系内部，分析不同层级间行政机构的利益差别和行为差异，以解释国家宏观政策出台的原因，以及这些政策在地方执行中的变异和扭曲的过程。同时，本研究还将关注乡村社会在国家政治因素的影响下，是如何实现快速增长的。因此，本书的核心问题是分析国家在乡村社会发展中的地位 and 真实意图，以及国家和乡村社会地方力量是如何互动的。基于这一研究问题，本研究认为地方治理的有关研究和理论框架有很重要的价值。原因是地方治理能够突破传统的国家-社会关系模式，可以将国家力量和乡村地方力量整合到同一分析框架。同时，地方治理的框架可以涵括乡村社会发展的多方面，在乡村地方治理的模式下分析乡村社会政治、经济、社会问题，为从政治学角度分析乡村问题提供了有利的平台。因此，本书将以国家介入为主要背景，以地方治理为基本理论框架，对乡村社会发展中的多方面问题进行分析。

第三节 治理与地方治理

治理的定义和内涵

近年来，治理（Governance）这一概念频频出现在西方社会科学文献，尤其是政治学、公共行政的论著当中。治理在词源上可以追溯到古拉丁语和希腊语中的“操舵”一词，其原意为控