

# 治理理论

## 及其中国适用性

◎ 王诗宗 著

『全球化与治理转型』丛书

GOVERNANCE THEORY AND  
ITS APPLICABILITY IN CHINA



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

# 治理理论

## 及其中国适用性

「全球化与治理转型」丛书

GOVERNANCE THEORY AND  
ITS APPLICABILITY IN CHINA

◎王诗宗 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

治理理论及其中国适用性 / 王诗宗著. —杭州: 浙江大学出版社, 2009. 9  
(全球化与治理转型论丛)  
ISBN 978-7-308-07009-6

I. 治… II. 王… III. 国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 154786 号

## 治理理论及其中国适用性

王诗宗 著

---

责任编辑 余健波

封面设计 吴慧莉

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州求是图文制作有限公司

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 14

字 数 267 千字

版 次 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07009-6

定 价 28.00 元

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

# 总 序

全球化已然成为我们生活的时代的重要内容和特征。

当代著名的民主理论家萨托利认为，给民主下定义，需要揭示出民主的质的规定性，即区分出民主与非民主。同样地，回答什么是全球化，必须指出全球化时代与以往时代的本质差异。正如熊彼特所指出，汽车不是马车数量的加倍。汽车等新交通工具的出现，导致以地域为基础的社会和文化的削弱和损害，使交通方式的进步成为一个典型的现代进程。全球化以信息技术革命为重要动力，它更是一个国家与社会、生活方式与思维方式的变迁过程。本丛书以“全球化与治理转型”为名，试图通过聚焦政府与市场、国家与社会关系的变化，揭示出全球化时代公共事务治理的新变化。

诚然，全球化是一只大象，每个人摸到的只是它的部分而不是它的全部。尽管如此，盲人摸象对于拼合一张关于全球化的整图仍然是必要的。就此而言，当前对于全球化时代治理转型的研究还显得太少，在已有的研究中，也是宏观、原则性研究居多，具体、深入研究较少。更重要的是，全球化时代的公共事务治理之道发生了重大转型，但对它们之间的关系却不能进行线性理解，即不能将全球化作为影响治理转型的一个常量。它们之间是一种表征关系，即不只是全球化影响了治理转型，而且治理转型本身也属于全球化进程。由此，我们不但要研究全球化，而且要全球化地思考。本丛书期待能够在这一方面有所贡献，实现全球化研究与治理研究的双重推进。

盲人摸象这个古老的寓言还可以解读为：如果盲人们能够确立共同概念，他们之间的语言可以通约，他们之间愿意分享、沟通和讨论，那么，一张关于大象的整图就成为可能。全球化与治理转型的研究亦是如此。在今天，关于全球化的任何命题几乎都存在着争论。对一些人来说，全球化的确走得太远了，而对另一些人来说，走得还不够远。在一些人看来，全球化提供了前所

## 2 治理理论及其中国适用性

未有的机遇,而在另一些人看来,全球化意味着一种新的、更大的剥夺。人们对全球化存在着“好得很”和“糟得很”的不同评价并不可怕,学者的使命正是在于为这种争论提供知识性准备,以使争论能够遵循必要的逻辑和方法。本书将论辩、确立全球化与治理转型的分析框架作为具体目标。

全球化理论家鲍曼曾经对“世界化(universalizing)”与“全球化(globalized)”作出过区分。在他看来,“全球化概念所传达的最深刻意义就在于世界事务的不确定、难驾驭和自力推进性;中心的‘缺失’、控制台的缺失,董事会的缺失和管理机关的缺失”。它是“新的世界无序”的别名。而“世界化这一概念传达了建立秩序的意图和决心”,它“指一种普遍的秩序,即世界性的真正全球规模上的转型重建”。在这里,鲍曼提醒我们注意全球化时代的秩序重建。如果我们不局限于鲍曼意义上的全球化概念,这种对于秩序重建的关怀可以包含于全球化研究中。而作为最大发展中国家的学者,我们更是将中国的治理转型作为关怀点和落脚点。著名治理理论家杰瑞·斯托克写道:“从20世纪90年代开始,‘治理’的思想开始占据了发展研究的舞台中心。”“发展研究被说成是‘非同寻常的事业’,因为它一方面支持对待‘第三世界’时需要遵循与西方的‘差异’原则;另一方面又强调‘相似性’,即发展的目标在于让发展中国家的人民和(政策)过程和发达国家更加相像。”如果说治理理论属于全球化时代,那么它们之间的这种同一性至少在于:发展中国家与发达国家的治理转型同时态化了,尽管它们的内容可能各不相同。中国的治理转型需要融入全球化,而世界秩序的转型重建也需要中国,而且中国的治理转型本身就是世界秩序重建的重要组成部分,它们是同一个过程。基于这样的原因,我们把全球化与治理转型的研究同时当作为中国研究,当作为对中国社会科学自主性的探求。

是为序!

郁建兴

2009年8月28日于浙江大学

# 目 录

<b>1 导 言</b> .....	(1)
1.1 选题背景与研究主题 .....	(1)
1.2 拟解决的问题与研究意义 .....	(4)
1.3 研究思路、方法与论文结构 .....	(9)
<b>2 治理的兴起</b> .....	(12)
2.1 福利国家的危机 .....	(13)
2.2 全球化与国家转型 .....	(19)
2.3 地方化与新地方主义 .....	(25)
2.4 社会科学基本观念的解构 .....	(30)
<b>3 治理理论及其批评者</b> .....	(37)
3.1 治理定义种种 .....	(37)
3.2 治理理论的主要论点与解释力 .....	(43)
3.3 治理理论的批评者 .....	(50)
<b>4 治理与民主制行政</b> .....	(62)
4.1 从直接民主到代议制民主 .....	(63)
4.2 参与式民主与治理 .....	(70)
4.3 民主与公共行政的重新融合 .....	(77)
<b>5 治理与公共行政范式进步</b> .....	(88)
5.1 范式与公共行政学范式 .....	(88)
5.2 治理理论:范式革命? .....	(97)
5.3 治理理论范式定位与未来发展 .....	(111)

2	治理理论及其中国适用性	
6	治理的中国适用性:一种新的分析路径	(123)
6.1	治理、善治与发展	(124)
6.2	治理的中国适用性争论	(133)
6.3	一种新的分析路径	(140)
7	治理的中国经验与理论拓展	(154)
7.1	温州商会:镶嵌的自主性	(155)
7.2	政府购买居家养老服务:公共服务中的合作共治	(163)
7.3	温岭民主恳谈:另一种民主发展方式?	(169)
7.4	基于中国经验的理论拓展	(174)
8	结论与讨论	(187)
8.1	治理理论的贡献	(188)
8.2	治理理论的中国适用性	(191)
8.3	未来的治理与治理理论的未来	(193)
	参考文献	(196)

# 1 导言

## 1.1 选题背景与研究主题

治理(governance)是一个源于拉丁文和古希腊文的古老词汇,原意是控制、引导和操纵。作为一个英语词汇,其开始使用的时间说法不一,有人将其上溯至16世纪甚至14世纪末期(孙柏瑛,2004,p.19)。不过,治理在近现代社会科学领域基本是一个被遗忘的词汇,只是偶尔作为“统治”(government)的替代词而出现。随着世界银行1989年《撒哈拉以南:从危机到可持续发展》的发布,治理迅速成了英语世界社会科学的一个标准语汇,并且大为流行,以至于“治理,到处是治理”(Frederickson, H. G., 2005)。

作为20世纪90年代在社会科学领域中流行起来的理论,治理一词折射了当代经济和社会的重大转型。20世纪后期,以国家为基本依托的统治体系开始动摇——而国家正是全部社会科学的首要分析单位。超越了生产场所的福特主义与福利国家的危机使得人们意识到,无论是新自由主义,还是国家主义,都是在政府与市场之间的不完善抉择,政府、市场和社会的重新组合势在必行。全球化则从经济、文化和政治等各个层面动摇了民族国家的经济基础和主权概念;全球化时代的地方化趋势要求相对于中央政府的去中心化、地方自治和公民参与。就此而言,治理理论是对社会转折造成的各种不可治理性(ungovernability)的回应。

社会科学也伴随着社会转型而转型,国家、学科分工以及现代性观念曾经是社会科学中最为重要的基础,但它们在20世纪下半叶发生了重大转变。国家作为各门社会科学的基本和首要的分析单位的地位,在政治学、公共行



## 2 治理理论及其中国适用性

政学、社会学、国际关系等多个学科中动摇了；学科分工也在 20 世纪后期的诸多研究中实际上被打破了；同时，理性主义、本质主义、基础主义等主流现代性传统也部分让位于张扬不确定性、非中心化、小叙事、差异和分散等为主要精神的思维方式。采用沃勒斯坦式的语言，治理理论的兴起，是社会科学各学科共同学术旨趣的成果，也很可能是社会科学领域开始全面打破学科界限一个标志。

治理理论的流行已经是一个毋庸置疑的现象。解释这一现象，可以从两个途径入手，其一是现实治理状况（不可治理性）对新一代理论的需求及新一代理论的解释力；其二是治理理论在社会科学理论和研究方法方面的典范意义。然而不可治理性的多样性、复杂性和动态性，以及治理理论的跨学科性，都决定了人们对治理理论及其核心概念的理解不可能是简单一元的。

“治理”与稍早流行的“社会资本”、“公民社会”等概念有密切的关系，也有类似的特征：模糊、宽泛而富有弹性。关于目前社会科学中流行的治理一词的起源的看法就是模糊的，有论者认为“治理”发端于北欧诸国（让·皮埃尔·戈丹，2000），特指合作主义的政治结构；更多论者认为世界银行在 1989 年报告中，将其作为分析和解释经济成功国家的核心概念和原因，由此触发了治理概念在社会科学领域的高频率应用。就概念的含义而言，显然，原先应用于非洲大陆的“治理”（“善治”）与特指欧洲某种政治和行政结构的“治理”实际上有显著的差别。除了世界银行的“善治”外，西方学者或研究机构对于一般治理概念的解释也是莫衷一是，罗西瑙将治理表述成一系列活动领域的管理机制，治理是“规则空隙间的那些制度安排”（詹姆斯·N. 罗西瑙，2001，p. 9）；这样，一切管理领域的机制创新均可被视为治理。按照阿尔坎塔拉的见解，“治理”一词可指在特定范围内行使权威，“它常用作对范围广泛的组织或活动——从现代公司（‘公司治理’）到大学（‘Vassar 学院的治理’）再到海洋深处——进行有效安排的同义语。”（辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉，2000）全球治理委员会则认为，治理是各种公共的、私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或者各不相同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。治理作为一种实践，也被赋予了各式各样的任务，如欧盟一体化进程中的公共事务和国际事务处理、国别公共服务供给、发展中国家的政治和行政进步、地方事务和民间自治等。由于治理理论想做的事情太多，特别由于在文献中治理一词没有一个一致的含义，治理的概念是含糊的（查尔斯·蓝伯，2006）。

治理概念的模糊,使得治理可以被持不同立场的学者、流派所接受。无论是左翼还是右翼理论家都非常重视治理理论的发展。杰索普指出,“过去15年来,(治理)在许多语境中大行其道,以至成为一个可以指涉任何事物的或毫无意义的‘时髦语汇’”(鲍勃·杰索普,2000)。为了在同一框架下讨论问题,几乎所有的理论家都接受某种比较宽泛的治理概念;即使他们试图给出某些更为具体的表述,都为了包容性而不得不丧失精确性。罗茨归纳了作为最小国家的治理、作为公司管理的治理、作为新公共管理的治理、作为善治的治理、作为社会控制体系的治理和作为自组织网络的治理六种治理形态(Rhodes, R., 1996),赫斯特(Hirst)描述了五种治理的“版本”,斯托克提出了著名的“五个论点”(参见本书第3章)。有些作者归纳的治理形态之间非但缺乏逻辑关系,甚至也缺少相关性;例如罗茨本人便指出,公司治理在政治、社会领域的意义仅在于“提醒我们,私人部门的管理方式对于公共部门有重要的影响”(Rhodes, R., 2000, p. 89)。可以想见,在研究和应用治理理论时,治理概念本身的辨析已经成了一项具有挑战性的工作。在不加辨析的情况下,语汇与语汇所指之间的差异将无可避免——许多对治理理论的攻击便源自于此。

对治理概念和理论的应用经常还可能面临另一种批评。尽管有学者认为,为了解治理与统治的分殊,“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念”(让-皮埃尔·戈丹:2000),然而更多学者指出,治理(的许多种用法)都有新瓶装旧酒的嫌疑(臧志军,2003;杨雪冬,2002;鲍勃·杰索普,2000)。在治理理论登上前台之前,关于政策网络、强势民主、民主制行政、对福利国家的反思和国家重构等理论论述已经大行其道——而这些恰恰成了现今治理理论的部分核心主张;在实践上,治理理论所指的现象也早已不罕见,诸如自主治理、地方分权和自治、国家角色的实际转变均已进入实质性阶段。由此,治理理论与其他理论相比的独创性必然受到质疑<sup>①</sup>。

在治理理论的研究中,发现治理理论的内在局限和理论困境,也许是最能体现对理论尊重的方式,惟其如此我们方能恰当地估计治理理论的实际价值,并思索理论的未来出路。换言之,消极辩护对于治理理论的意义小于积

---

<sup>①</sup> Marinetto(2003)指出,以罗茨为中心,已经形成了一个“盎格鲁治理学派”(Anglo-governance School)。然而,现今英国中央政府依旧拥有最多的资源和对其他行动者的广泛权力;历史证据表明英国政体的分权化并非开始于近期,而是由来已久。因此很难有确切证据表明罗茨等人的理论到底对政府及其主要执行力产生了多大影响。

极批判的意义。我们认为,辨析治理概念,评论治理理论,需要将此概念及理论主张放置在治理理论所针对的实践环境和治理理论所批评的那些学术观念环境中。而尽管治理理论是一个超越单一社会科学学科的理论,要恰当评价治理理论,仍须将其置于一定的学科背景下——这不仅是因为“一体化的学科方法”尚未能取代专门学科领域,而且是因为治理理论在试图超越学科分界的时候,也将相应特定学科的基本论点作为批评的对象。因而将治理置于学科背景之下,更便于严肃地检验治理理论的意义。更广泛地说,对任何理论的评价都应该依托过去相关学术成就的基础而进行,如应该依托牛顿力学来评价相对论,应该依托亚里士多德的运动学评价伽利略的贡献。

治理理论的研究内容虽然广泛,但就治理活动主体而言,它包括了政府、非政府组织和企业(政府在其中仍然极其重要);就治理活动内容而言,它围绕着公共领域的不可治理性的克服而展开;就核心主张看,它以传统公共行政模式为主要批评对象。基于此,本书将论题聚焦在这样一个较小范围:将治理理论置于公共行政学的学科语境中,依照公共行政学的逻辑线索和范式困境,检视和评价治理理论。

### 1.2 拟解决的问题与研究意义

对治理理论进行基于公共行政学科的研究,其研究内容将与公共行政学的“过去”有密切关系。公共行政学一般被认为脱胎于政治学,但行政学独立的逻辑前提是政治和行政的分离。在公共行政学的奠基著作《行政学研究》中,政治和行政的二分法就被确立。威尔逊认为,到19世纪为止,在对于政府事务的研究上,主要关心的不外是政治哲学、宪法调整和法律制定等事项。“行政研究首先要发现政府能恰当而成功地做什么事情,以及如何以最高的效率和最低的成本来做好这些事情”(Wilson, W., 1887),因此需要建立一门专门的行政学。从一开始,威尔逊的行政学思想是建立在政治与行政之间的明显划分的基础上的,这种政治与行政的二分法在古德诺(Frank J. Goodnow)的著作中得到系统的发挥(古德诺,1987),政治行政二分法因此成为了公共行政学的最重要支柱。

马克斯·韦伯(Max Weber)的科层制理论构成西方公共行政学的另一个思想基础。官僚制度被看作是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的

组织形式,这一制度在指挥和控制现代社会方面发挥主要作用;它在纪律的精确、稳定和严格、效率方面比其他组织形式更优越。虽然韦伯的科层制实际上是一个理想模型,但却是 19 世纪理性精神在公共行政理论中的集中体现,所以被称为“19 世纪的行政技术”、“工业社会的政府组织模式”。这种治理模式以“科学化、客观化、形式化”所构成的工具理性为指导原则,在官僚制的“理想模式”中,在公共服务的提供主体上,强调公共物品及服务应由政府机构来集中提供,即政府是公共服务的唯一提供主体;在提供方式上,主要是通过政府“理性”直接进行要素的分配,竞争性方案被基本排除;在政府与社会的关系上,两者分别作为管理者与被管理者的角色,以建立在理性法律基础上的正义代替社会正义,以官僚制度的理性主义抵制社会的浪漫主义,社会被认为是需要通过理性的设计来达到完美、和谐的。

先前被成功应用于私人领域管理的科学管理学说也对西方行政学传统的形成产生了显著的影响;在进步运动时代,行政学者将科学管理的原理、方法和技术应用于公共部门。对理性与效率至上的公共管理早期学者来说,科学管理原理能帮助实现克服无知和目标冲突,因此是一种无法拒绝的理论。

陈振明(2000b)将传统公共行政范式特征概括为四个方面:一是采用制度或法理的研究方法,并以正式的政府组织机构(官僚体制)作为主要的研究领域;二是政治与行政二分法成为公共行政学的理论基础;三是致力于行政管理的一般或普遍原则的探索;四是强调以效率原则作为最高标准。具有这些特征的传统公共行政与工业化时期的同步化、规模化和标准化的特点能够基本匹配。

由于理论和实践的推动,西方的公共行政一直处于争议和变革之中。争议的主线是公共行政的价值如何与效率追求相协调。应无疑义的是,价值实现需要以民主为基础,然而行政过程按照科层制原则又必须是集中的。从实践角度看,传统公共行政的那些支柱早就遭遇了一系列挑战。20 世纪后半叶,随着福利国家的兴起,政府这一“看得见的手”分配的资源急剧增加,政府随之面临着信息和资源的困境,其在公共服务中的统治地位受到动摇;随着政策执行过程日益复杂,科层制组织参与政策决策的现象逐步增加,其中立地位受到怀疑;社会对效率之外的追求日益明显,社会正义与单纯的效率追求形成了冲突。从理论角度看,研究者对科层制的批评不绝于耳;政治—行政二分也被指为一种不真实的假定。在公共行政的理论方面,20 世纪 60 年代后期,强调价值导向的新公共行政学(NPA)出现了,其后民主制行政开始

由假想发展成了理论,并具有很强的号召力。但至 80 年代,效率色彩更浓的新公共管理(NPM)却在实践上获得了更大的成功。NPM 的主要观点是重新界定政府与市场的关系,提倡公共服务的民营化、市场化;同期的公共行政学也关注科层组织运行机制的有效性,提出了“重塑政府”、“重理政府”的口号。至此,公共行政学中的内部裂痕依旧存在,NPA 和 NPM 的对立甚至可以被看作学科范式的危机表征。

进入 20 世纪 90 年代后,治理成为一种更具有综合性的思潮。它的兴起,可以看作是对当前世界各国在回应新的治理挑战中,所采纳的不同于传统公共行政的公共管理方式的总结。事实上,不同国家以相当不同的方式回应着新的挑战(Stoker, G., 2006);它聚焦于国家和社会公共事务的管理模式,成了当今西方学术界最流行的理论之一。它的兴起是在全球化、市场化和分权化的背景下发生的,同时也是对 20 世纪七八十年代公共行政学科领域的范式危机的一种回应。也有论者宣称,治理理论就是一种新的公共行政范式。虽然我们对此必须持非常谨慎的态度,然而可以肯定的是,治理理论因对于价值理性和工具理性的糅合,大大地推进了公共行政学科的进步。与先前的 NPA 及 NPM 理论相比,治理理论有一个重要的理念突破,便是将行政与民主重新结合、将民主的公共行政或行政民主与代议制民主相结合。这样,我们便可提出本书的第一个拟解决的问题:治理理论如何推动了公共行政的实质性进步?对这一问题的回答是理解治理理论所具有的公共行政学科意义的一把钥匙。

另一个拟解决的问题是,在肯定治理理论贡献的同时,探究治理理论是否已经构成有别于传统公共行政范式的新范式。如果是,新范式与旧范式的根本差别是什么?如果不是,它对行政范式进步和转化的实际作用是什么?范式一词在宽泛意义上被社会科学界广泛地使用着,但这些应用往往与托马斯·库恩曾给予详尽描述的范式概念差异很大。我们并无意于对范式概念进行知识考古学的追溯,但借助库恩的范式概念,对治理理论进行公共行政范式意义的讨论,将呈现公共行政学的历史脉络,也将汇集治理理论几乎所有的核心主张(这些主张有时是矛盾的,而且处于变化之中)。因此,范式讨论必定有助于我们判断治理理论在公共行政方面的成就与局限,揭示治理理论未来的发展方向。

和其他学科一样,公共行政学也以发现普遍规律为己任,然而对任何普遍规律的使用,均须考虑到那些千差万别的环境。治理理论一贯强调治理兴

起的全球化背景,理论产生的实际影响也是全球性的。治理作为一种语汇,大量地充斥于发展中国家的公共行政研究中,但治理理论是否适用于发展中国家却也构成了一个重要的研究问题。不少中国研究者认为,西方意义上的治理和非西方的治理并不相同,因此不能用西方式的工具解决中国问题;治理是一个西方语境中的概念,并且治理实践一般也立足于西方的政治和行政制度框架,因而治理概念并不适用于中国;中国的政治世俗化、公民社会发育均未成熟,治理应该缓行等等。至少,“把一个还没有完全把握的理论框架应用于新的情境无异于机械式的嫁接,难免流于生硬和肤浅。”(周志忍,2004)

从发生学意义上看,治理理论确实是典型的西方学术传统的产物,其话语也扎根于西方的政治和行政实践环境之中;世界银行专为发展中国家“特制”的概念是“善治”。仅在概念上看,这意味着在关于发展中国家的有关讨论中,应辨析治理与善治的区别,意识到西方意义上的治理有其政治制度、行政制度的基础乃至文化的根基,勿在发展中国家任意使用治理概念。但治理理论出现后不久,就在西方与非西方同时流行。该理论被引入中国,立刻受到许多研究者的关注,并几乎立刻与先前已经大量开展的公民社会研究结合。这很可能是因为,一方面,中国的经济社会正处于快速转型之中,市场机制不健全、政府职能不恰当、社会政策滞后等问题比比皆是,尤其是政府职能越是转向公共服务,便越发暴露出政府能力的不足,人们希望治理手段能对这些问题的解决有所裨益。另一方面,由于20世纪80年代后期中国政治体制改革受挫,人们对自上而下改革路径的局限性逐渐有所意识,转而寄希望于中国公民社会的发育和治理格局的形成能够成为政治体制改革的新动力。俞可平及其团队率先将治理理论在中国进行了较系统的介绍,并且认为正在兴起的中国公民社会对中国多方面的治理变迁发挥了显著作用(俞可平,2000a)。很明显,治理理论从引入之初就被赋予了重要使命。

如杨雪冬所指出,“治理”作为一种改革的思路具有重要的参考价值,尤其是对公民社会和市场作用的充分肯定至少开阔了这些国家公众和管理者的思路,有利于正确对待发展中出现的新问题,并构建合理的公共权力行使框架。但是,在缺乏作为制度基础的现代社会政治秩序的情况下,如果过分地夸大“治理”的效用,把本来作为长期前景的“治理”状态简单为眼前的目

标,则可能破坏正在进行的现代制度建设<sup>①</sup>(杨雪冬,2002)。治理理论的兴起,反映了发达国家传统公共行政范式的危机和变革的迫切性,而在发展中国家——例如中国,公共行政体系的现代性成长与“后现代性”挑战并存,因而现代政治—行政秩序的构建仍然应是我们面临的最重要任务。同时,中国与发达国家一样,需要有能力和应对社会中的复杂性、动态性和不可治理性,尤其是在强调政府职能更多转向社会管理、公共服务的今天,政府能力的建设很需要从治理理论中吸取营养。因此,本书的第三个拟解决问题是:治理理论是否在中国具有适用性?如果具有,那么治理理论在中国的积极作用及其限度是什么?对这一问题的讨论或可拓展治理理论。

对上述问题的研究具有重要意义。

第一,本书将首次实现从公共行政学学科视角对治理理论进行全面、系统的考察。治理理论对经典公共行政学的批判和推进作用已经被研究者广泛接受,但一般治理理论研究却忽视了它在公共行政学学科脉络中的位置,以至于未能凸现治理理论的学术针对性,有关研究结论也多停留于表述治理理论的种种启发——这还不足以构成公共行政学的“再出发”;同时,治理理论众多论点之间的逻辑关系也未能得到系统的梳理。基于公共行政学视角的治理理论研究将有效克服既有研究的上述缺点。尽管如此,考察中对学科界限的超越仍然是不可避免的。治理理论之所以能对公共行政学的发展产生重要的推动,是因为它具有“一体化学科方法”的特点,批判性地融入了其他社会科学学科的论点和思维方式。这样,本书的研究必须是一种基于学科而又超越学科界限的研究,因而“一体化学科方法”将在研究中得到进一步体现。

第二,本书将首次以较严格的范式概念来考察治理理论在公共行政学领域的“得”与“失”,并可能显现公共行政学学科的未来进步方向。由于治理概念的含糊与治理理论的繁复,学术界对治理理论内涵及其在公共行政学学科中的具体主张和贡献一直缺乏明确的共识。本书对治理理论在公共行政领域引起的学术变革和实践变革的评析,以及对治理理论的公共行政范式定位,将显示治理理论的真实内涵和逻辑线索,明确治理理论在公共行政领域的成就与不足,并展现公共行政学(及治理理论)未来的发展走向与研究重点。

---

<sup>①</sup> 我们认为,治理固然可以被理解成一个目标,但它更是一个“过程”(参见 UNDP,1995, pp. 2-3)。作为过程的治理对现代制度的建设仍然可能有积极意义。

第三,本书的研究可能对中国的公共行政实质性进步以及本土化的公共行政学理论建构产生一定的推动作用。本书试图超越治理中国适用性的消极辩护,转而探讨治理如何可能与中国政治—行政体制对接,发生怎样的作用。这样的探讨不仅可能将显示未来中国治理方式变革的可能方向,直接推动中国公共行政实践的实质进步,也能推进中国的(或适用于中国的)公共行政学进步。并且,基于中国经验的治理研究能在非西方语境中拓展治理理论,从而进一步完善治理理论内容,探索新的研究方法和路径。

### 1.3 研究思路、方法与论文结构

针对前述研究问题,本书研究思路如下:首先描述治理兴起的历史背景,以显示治理理论的现实针对性和学术上的创造性,为理解治理理论的核心概念、主要主张以及理论的复杂性与较广泛的适用性特点做好铺垫。在此基础上,本书将考察治理理论的理论基础、核心概念、主要主张,揭示其理论解释力,并初步厘清该理论的逻辑以及元治理与治理的关系所在。这些工作可以使对治理理论的深入研究获得较可靠的概念基础和逻辑线索。更进一步地,本书将分析治理理论如何更新了民主理念和民主的模式,使与代议制民主兼容互补的参与式民主成为民主制公共行政的基石。由于公共行政学内部矛盾的根源在于行政效率需要集中,而行政的价值需要民主,对于治理理论对民主制公共行政关系的讨论,使得本书可以将治理理论嵌入到公共行政的学科发展脉络中,讨论其公共行政范式意义与局限。在完成基于公共行政学科的治理理论研究后,本书将进一步分析治理理论在中国语境下的适用性机理和可能的实际功能,并试图对治理理论基于中国经验予以拓展。

按照这样的研究思路,本书的研究将分八个部分(章)进行,其中第1章是全文的导言,第8章为结论与讨论,第2至第5章着重于在当代背景下,展现治理理论的理论基础、核心概念和主要论点,并将治理理论置于(民主模式和)公共行政的理论范式中,探讨该理论的主要主张是否构成学科范式的进步,以及其主要不足是什么。第6、7章重点探讨治理理论的中国适用性问题,揭示治理理论在中国是否可能具有适用性、在何种意义上适用、适用性的限度何在。

第1章为“导言”。该部分的主要任务是介绍选题的背景和研究论题,提



出本书研究的主要问题,揭示本书研究的重要意义,并说明文章的研究思路、结构及研究方法。

第2章为“治理的兴起”。该部分将从福特主义福利国家由兴盛走向危机、全球化的兴起和地方化的冲击三个社会历史背景以及社会科学的基本观念转化,分析现代国家角色的尴尬、政治—行政系统所受的侵蚀,指出治理兴起的背景因素和必然性,以及治理的实践针对性。

第3章为“治理理论及其批评者”。该部分试图在多种的治理表述和定义中,梳理出对治理概念的应有理解,揭示治理理论的解释力,并对治理理论的诸种批评论点进行综合。本章还从治理中的国家角色出发,指出元治理概念的价值在于克服过激的“社会中心”倾向。

第4章为“治理与民主制公共行政”。该部分将在分析代议制民主局限性的基础上,批判性地评述各种西方当代参与式民主理论。在此基础上,研究治理理论在民主制度方面的独特贡献,并指出此一贡献在公共行政学科中的价值。

第5章为“治理与公共行政范式进步”。该部分通过厘清范式概念的内涵,并以公共行政学的价值理性与工具理性的冲突这一“元问题”为出发点,对包括新公共行政(NPA)和新公共管理(NPM)在内的公共行政学理论进行评析,进而展开治理理论的主要相关论点,评价其公共行政学科范式价值,并对今后治理理论的研究路径提出见解。

第6章为“治理的中国适用性:一种新的分析路径”。该部分考察治理理论在非西方国家特别是发展中国家的发展研究中的重要意义,剖析治理与善治的关系,认定治理是善治研究的中心问题,而适用性讨论是解决这一问题的关键。在肯定中西方在政治制度、行政体制、国家社会关系、公民社会现状等诸方面的差异之后,本章以“关系性—策略性”的分析路径说明,在官僚体制呈现一定程度碎片化和中国公民社会得到初步发展的前提下,治理可能在中国具有适用性。

第7章为“治理的中国经验与理论拓展”。该部分以地方维度的三个案例为依据,总结治理在中国具有适用性的关键证据,并指出这一适用性的限度。该章还试图基于中国经验,对治理理论进行论点补充和拓展。

第8章为“结论和讨论”。该部分简洁地梳理全文观点和主要研究结论,并对治理理论的未来前景进行了展望。

本书主要采用文献分析的研究方法,文章在回溯治理研究大量文献的基