

The Chinese Exposition of Governance Theory

治理理论一方面正在通过建构新的范式来塑造中国转型国家的学术视角
另一方面则在实践中发挥了将增长缓慢的社会支出
与项目合理化并将国家在处理社会事务方面的
权威能力理想化的作用
因此 中国版的治理理论已经发展成为一套
表达国家政治变革方向的重要思想工具

李泉／著

中山大学政治学丛书 ⑫

治理思想的中国表达

政策、结构与话语演变



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

014033723

D6
150

李泉/著

政策、
结构与话语演变

治理思想的中国表达

The Chinese Exposition of Governance Theory

中山大学政治学丛书 ⑫



D6/150



北航

C1721751



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

治理思想的中国表达：政策、结构与话语演变 / 李泉著.

— 北京：中央编译出版社，2014.3

ISBN 978-7-5117-1978-2

①治… II. ①李… III. ①政治-研究-中国 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 300746 号

治理思想的中国表达：政策、结构与话语演变

出 版 人：刘明清

出版统筹：贾宇琰

责任编辑：王 琳

责任印制：尹 珺

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话：(010)52612345(总编室) (010)52612341(编辑室)

(010)52612316(发行部) (010)52612315(网络销售)

(010)52612346(馆配部) (010)66509618(读者服务部)

传 真：(010)66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：北京中兴印刷有限公司

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数：215 千字

印 张：15.75

版 次：2014 年 3 月第 1 版

定 价：65.00 元

网 址：www.cctphome.com

邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社

微 信：中央编译出版社(ID: cctphome)

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

责调换，电话：(010)66509618



北航

C1721751

本书受到国家社会科学基金重大项目 (12&ZD040)
中央高校基本科研业务费专项资金 (12wkpy85)
和中山大学“985工程”资助。

中山大学政治学丛书编辑委员会

学术顾问: 夏书章 王乐夫

编辑委员会成员 (以汉语拼音为序):

郭巍青 郭小聪 郭忠华 何包钢

(澳大利亚)

何高潮 黄冬娅 黎汉基 李连江

(香港)

马 骏 任剑涛 谭安奎 王 清

王绍光 肖 滨 徐俊忠 徐忠明

(香港)

张海清 张紧跟 郑永年 朱亚鹏

(新加坡)

献给杨砚

内子、知己和恋人

Here are priests; but although they are mine enemies, pass them quietly and with sleeping swords! Even among them there are heroes; many of them have suffered too much: —so they want to make others suffer... But my blood is related to theirs; and I want withal to see my blood honoured in theirs.

Nietzsche

这是一些教士：尽管他们是我的敌人，但你们还是悄悄地从他们身边走过去吧，不要动武了！即便在他们当中也有英雄好汉，他们中的许多人受过太多苦难——所以他们也想使别人受苦……然而，我的血是与他们的血相近的；而且，我愿意知道我的血也还在他们的血中受到尊重。

——尼采

目 录

第一章 导 论	1
一、研究问题与意义	1
二、文献综述	5
第二章 研究方法与设计	16
一、理想类型的方法论	16
二、研究设计	26
第三章 和谐社会话语的兴起	33
一、政策背景	34
二、意识形态背景	41
第四章 善治：通向社会和谐的思想地图	49
一、导论	50
二、善治的原则	52
三、公民社会的描述	57
四、治理的政策建议	62
第五章 中国治理理论的思想演进：早期的发展	66
一、导论	67

二、政治体制改革研究的启动	69
三、中国的公民社会理论	73
四、善治议题的提出	76
五、早期自由主义的尝试	78
六、马克思主义的妥协	84
第六章 中国治理理论的思想演进：范式的变迁	88
一、导论	88
二、开拓性的理论综合	91
三、理论的发展与质疑	100
四、治理的经验研究	106
第七章 结论	115
一、处境化与比较视野中的中国治理理论	115
二、诠释学分析方法的要点归纳	120
三、治理理论在中国的前景及其诠释策略的选择	124
 附录一 中国治理研究文献目录	 130
附录二 访谈问题摘要	149
附录三 中国治理研究学者的地理分布特征	151
附录四 受访学者名录	152
附录五 部分治理学者访谈记录	154
附录六 治理样本文献目录（2005—2012）	188
附录七 俞可平及其同事的治理研究成果目录（1999—2004）	194
附录八 在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力 专题研讨班上的讲话（全文）	 197
附录九 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体 会议公报（全文）	 219
参考文献	227

图表目录

表 1	治理理论的观念要素系统·····	26
表 2	治理样本文献的特征·····	51
表 3	作为一种政治分析框架的治理理论要素 ·····	102
表 4	中国治理研究学者的地理分布 ·····	151
表 5	受访学者名录 ·····	152
图 1	1978—2010 年社会支出占国民生产总值 (GDP) 的比重 (%) ·····	35
图 2	1992—2005 年主要财政性社会支出占社会总支出比重 (%) ·····	38

第一章 导 论

自 20 世纪 70 年代末以来,中国开始了快速和持续的经济增长与工业化进程,其规模在人类历史上前所未见。在这段时期,中国的国家组织创造和积累了大量的财富,而中国人民的生活水平也经历了显著和不平衡的提高。与此同时,国家在福利供给方面的公共支出却一直维持在很低水平,由此引发了人们收入和财富差距的迅速扩大。事实上,这种现象并不唯独发生在中国。在 20 世纪 90 年代的俄罗斯,一小群强有力的经济寡头在国家实行“休克疗法”之后迅速崛起。墨西哥 1992 年后的私有化浪潮使极少数人一跃而成为世界级富翁。在英国,年收入最高的 1% 的群体的财富占国家总财富的比例在近 20 年中已经翻了一番,从 80 年代早期的 6.5% 提高到 13% (Klein, 2007)。在上述国家中发生的类似剧烈转型并非偶然。当邓小平在 20 世纪 70 年代末期宣布中国将尝试利用市场机制来维护和强化国家利益时,全球资本主义体系正在经历一场以新自由主义原则为指导的深刻的政治经济变革。在这一背景下,可以将转型中国作为一个典型的案例,来探寻这些被重新界定其边界和功能的新国家是如何建立起来的,以及是何种政治原则有效促进了这样激进的变革。

一、研究问题与意义

纵观近 30 年的历史变迁可以发现,新自由主义国家的崛起改变了

世界范围内的政治和知识版图。这种新自由主义转向的前哨出现在英美保守主义政府时期的战略性政府重组，随即一股流行全球的政治改革浪潮传播到了其他发达资本主义国家以及亚洲和拉丁美洲的发展中国家。尽管这些改革受到不同的地缘政治条件的影响，但新赋予的国家使命却是相似的，就是为追求利润的资本积累创造有利的制度条件（Harvey，2005）。为了实现这个目标，改革者们认为需要重塑政府以便运用其垄断性权力拓展商业活动的自由空间，鼓励企业家精神与技术革新，推动有效的市场竞争，并且将政府在经济管理活动中的直接干预性角色减至最小。在实践中，改革者们往往偏爱由私有化、解除管制和外包等政策组成的一整套行政改革议程，以便在公共与私人部门之间建立起强有力的纽带，来促进由市场导向的全球化经济的发展。作为新自由主义改革议程的核心部分，公共部门变革中涉及的规范原则与操作技术在流行的新古典主义经济学、管理主义和治理理论文献中得到了详尽的阐述。正如许多批判理论家所观察到的，这些理论为论证进行中的政策变革提供了一个有效的知识系统（Hood，1991；Harvey，2005；Jessop，1995，2002；Pollitt and Bouckaert，2004）。例如，对哈维（D. Harvey）而言，新自由主义作为一套政治规划包括两个彼此关联的方面：实践策略和理论设计。对后者进行分析的一项重要任务就是考察作为影响历史与政治变迁的真实动力的理论思想所发挥的作用。^①

本书试图将哈维的上述研究议题付诸实践：其目标是提供一项对当代中国治理理论的批判性评估，以此来理解在中国转型体制下存在于思想维度的治理精神的实质。在方法论层面，这项研究尝试从诠释学的研究视角出发，在社会科学普遍性的知识框架下辨识出一种政治与行政理

^① 这一点在哈维对理论与实践层面的新自由主义国家的自觉区分中可以发现。参见 Harvey，2005，pp. 64 - 81。

论的处境化形式。^① 具体而言,本研究在分析作为中国大规模政府改革的观察者和咨询者的学者们意见的基础上,阐明治理观念及其相关的理论探讨和经验发现。这是此项研究的首要目的。为此,这项研究所要解决的第一个问题可以表述为:中国当代治理理论的主要特征是什么,以及这项理论是如何演进和发展的?通过回答这一问题,我们将考察治理理论在中国政治与行政学科中的概念结构与思想基础。

这项研究的第二个目标是探讨治理理论作为一种思想工具在推进转型时期的中国政治与行政变革过程中发挥的作用。众所周知,治理理论在20世纪90年代早期的兴起是公共行政与政策分析领域的重要进展。正如格里·斯托克(Stoker, 1998)所观察到的,治理理论并不满足于解释现有的政治制度和管理方式,它的目标乃是塑造政策议程并提供前瞻性的指导方案。因此,为了评估治理理论在影响改革议程方面的能力,我们提出这项研究的第二个问题:治理理论在何种意义上为研究中国转型国家的政策议题提供了可行的认识框架?通过解决这个问题,我们将努力揭示出治理理论与相关的国家政策之间存在的密切联系。

如上所述,这项研究的目的是考察在转型中国的政治语境下治理理论的思想形态与功能。其中转型中国作为研究个案的意义可以体现在两个方面。首先是在比较研究方面的意义。如同新公共管理理论一样,治理理论的产生与20世纪末期福利国家的结构转型密切相关。但是,尽管治理理论在发达国家中的政治功能得到了详尽的考察,这一理论在塑造转型国家的政治制度变迁中的作用尚未引起重视。而在转型中国的案例中,我们可以发现有学者提出了明显的国家政策的新自由主义转向,即国家从传统的福利供给中退出并逐步减少在公共教育、医疗卫生、社

① 这里诠释学视角指的是马克斯·韦伯在分析现代资本主义的思想起源时所采用的理想类型方案。尽管很多研究从多学科的视角考察了治理思想在理论和实践中的发展,在这一研究议题中采用诠释学方法仍是新颖的尝试。近期对治理文献的较为全面的综述参见 Chhotray and Stoker, 2009。关于韦伯这一方法论的详细阐释参见本书第二章内容。

会服务等领域的直接作用（Guan, 2000）。在这种背景下，当新兴的治理理论在 20 世纪 90 年代中期第一次被中国学者介绍到本土的政治研究中时，政府正在经历一场在社会政策领域内推行的深刻变革。新的理论因此在这个世界上最大的转型国家中获得了验证的机会。随着国外治理研究作品被迅速翻译并且在中国政治与行政学者中广泛讨论，由此形成的治理思想体系在影响国家政策议程时所发挥的作用便成了有待研究的问题（陈振明、薛澜，2007；俞可平，2008；郁建兴、王诗宗，2010）。在此基础上，治理理论的概念框架和演变便适于从比较视角出发进行批判性的评估研究。

案例选择的第二个也是更深层的意义是基于对新自由主义时期政治知识构造方面的考虑。新自由主义理论通常认定政治知识的产生是一个由学者独立决定其产品内容和形式的专业过程，然后一些政治力量如政府或统治精英会根据他们的利益来选择性地利用这些知识。可以说，这种关于知识生产性质的专业主义预设主导了针对治理理论的研究。^① 在目前的研究中，这一假定不仅被该理论的综合者们所采纳（Chhotray and Stoker, 2009；Kersbergen and Waarden, 2004；Lynn, Heinrich and Carolyn, 2001；Stoker, 1998），而且得到了治理批评家们的认同（Callinicos, 2001；Gamble, 2009；Harloe, 2001；Harvey, 2005）。与此类似，这种专业主义预设在目前针对中国治理理论的研究中也非常流行（何增科，2008；孙萍、耿国阶、张晓杰，2008；杨雪冬，2008；王诗宗，2009）。本研究致力于挑战上述观点。透过考察在当代中国政治语境下治理思想的发展，我们致力于揭示出所谓的治理理论专业研究本身可以被整合为国家政治议程的一个有机部分。

因此，这项研究包括三项主要任务。首先，我们试图考察治理思想

① 其中一个例外是马克·拜维（Mark Bevir）与罗兹（R. Rhodes）（Bevir and Rhodes, 2006）的研究，他们集中讨论了治理思想在英国的发展与该国对政治学学科的管制状况之间的联系。

出现的政治背景。具体来说,我们将关注点聚焦在转型时期政府进行的意识形态调整上,即将追求和谐社会作为新的社会政策的指导方针,从而为随后治理理论的建构树立了政治坐标。然后,我们将主要分析构成治理理论话语的规范原则与技术手段,分析的重点在于解读作为建设和和谐社会关键的政府自身的功能与定位。再次,我们将回顾治理理论在当代中国政治学科中的思想演进,以此来揭示这一理论动态发展的主要特征。这项思想史研究的目的在于通过追溯治理概念在本土的政治思考中的适应性过程,进一步推进对治理理论的处境化分析。由于篇幅的局限,我们无法详细考察这一独特的政治与行政理论在政策实践中的具体表现。因此可以说,这不是一项对中国公共部门改革的典型的实证研究。相反,本研究的重点是针对政治与公共行政领域内产生的倡导或反对特定改革议程的治理文献的文本研究。尽管如此,我们的分析结论,即对中国治理理论的阐释,仍可以有效地支持对治理理论在政策分析以及其他方面应用情况的经验性研究。

上述研究工作的展开需要首先寻找合适的分析视角。可以说,尽管围绕治理思想的理论议题已经被学者们广泛讨论,这一思想在特定的政治体系中所展现的特殊性质与变化尚未成为独立的研究对象。基于对现有跨学科的治理文献的系统回顾,我们辨别出三种独特的分析路径,它们分别是以市场、网络和国家为中心的治理视角。在分别考察每种视角的优点和劣势之后,我们提出以国家为中心的治理视角可以成为解读中国转型国家语境下治理思想形态的有益起点。

二、文献综述

作为当代政治与行政学研究的重要思想,治理理论被学者们广泛接受。然而,与此形成对照的是,这一概念的内涵却常常模糊不清,其外延也不易界定。例如,在约翰·皮埃尔和盖伊·彼得斯(Pierre and

Peters, 2005) 看来, 治理已经成为一个囊括了从公司管理到国际关系这些不同研究领域的宽泛概念。囿于上述在概念界定方面的困难, 我们选择在政治与公共行政学科领域中辨识出治理理论的主要视角来展开分析, 以此来说明这些独特视角各自的思想渊源、概念框架以及对其主要的批评。

(一) 基于市场的治理视角

市场视角的主要特点是将市场及其结构作为理解国家与政府治理的原型。这一视角在新公共管理学者中特别流行和具有影响力。在其看来, 由于现代的公共部门正在面临与私营部门相似的管理和产品分配难题, 所以那些在商业管理中行之有效的方法和技术可以也应当被借鉴到公共管理领域中。作为连通传统上彼此分别的公共与私人领域的市场概念, 通常是指一个允许不同自利者彼此竞争或合作来达到各自目标的场所。所以, 首要的治理问题便是如何建立起一个有效的机制来动员这些主体彼此合作以解决共同面对的难题。

治理的市场视角的主要思想资源来自于经济学理论。它首先得益于 20 世纪 70 年代以来公共选择学派将微观经济学理论拓展到分析公共事务方面的突破 (Buchanan, 1975; Dunleavy, 1991; Moe, 1984, 1989; Niskanen, 1971; Ostrom, 1986; Tullock, 1965)。这一学派的学者假定在公共组织中工作的人们同样会受到自私天性的制约, 这将导致他们的行为模式类似于市场中进行交易的个体。他们的研究发现, 由于垄断了决策过程中的信息资源并享受着相对稳定的职业保障, 行政官僚往往比立法者具有更大的决策权力, 而自利的天性又会促使他们利用权力来扩张官僚系统且以牺牲公共利益为代价来满足部门利益的最大化。因此, 为了维护公民的权益和公共利益, 最有效的办法就是削弱这些行政人员在政策制定中的决定性地位。

治理在经济学中的第二股思想资源来自对企业内部管理结构的研

究。新制度主义主要分支的学者们发展了独特的研究范式来考察私营部门内部管理制度的性质，并以此来解释出现在不同管理层级之间的冲突发生的模式和原因。他们的研究认为，企业治理中普遍存在的信息不对称和管理目标上的不一致是造成股东与其代理人之间对各自的行为目标和责任发生混乱的主要原因。此外，他们还进一步将组织内部的交易行为作为基本的分析单元来衡量不同的制度结构如科层制或市场在各自治理环境下的比较优势。^①可以说，这一理论通过将公共和私人部门概念化为可抉择的治理结构，从而拓展了企业治理概念和方法的使用范围。

与抽象的经济学学理性讨论相比，市场观点在治理领域内的应用则更加具体，其中两个最重要的应用领域是在政府结构和人事管理方面。在市场观点看来，政府最严重的治理问题源自其庞大的规模和复杂的结构，即传统上大型垄断式的政府部门很难应对不断变化的环境因素（如市场信号），它们的焦点通常会集中在内部的正规制度和科层权威方面并以此作为行动依据。因此，改革者们建议，有效的变革方案就是分散政策制定的权力并创造出大量竞争性的小型机构来分解原先较大的部门。他们认为这些做法将有助于使政府在结构上更加趋于扁平，也更易于达到横向间协调来制定出适应环境变化的政策。

在人事管理方面，市场思路的支持者对政府在其工作人员的录用、晋升和评估方面的制度僵化表示不满。他们认为这些制度缺乏使官僚服务于公民需要的足够激励，更无助于在公共服务中培育富于创新和进取的企业家精神。因此极有必要在政府部门内引进相应的私人管理系统来鼓励那些在公共物品和服务的提供中表现优秀的工作人员。他们建议通过建立弹性的工资制度使公务员的收入与其绩效水平联系更加紧密，这

① 科斯针对公司结构的论述为其后新制度主义学派的发展奠定了重要的理论基础。关于科斯的主要贡献，可参阅 Coase, 1936, 1960；这一领域内的其他重要文献可参见 Vickers and Yarrow, 1988，以及 Laffont and Martimort, 2002。

样便可以使其更加重视公共服务的质量并对其承担责任。可见，市场中心论者事实上通过上述改进办法重新界定了政府的角色和功能。简言之，新型政府的主要角色应是“掌舵”而非“划桨”。《改革政府》或许是这种改革倡议的最佳代表。在这本畅销书中，两位作者奥斯本（David Osborne）和盖布勒（Ted Gaebler）提出了企业化的政府的十条原则来区别于传统的政府模式：

大多数企业化的政府都促进在服务提供者之间展开竞争。它们把控制权从官僚机构那里转移到社区，从而授权给公民。它们衡量各部门的实绩，把焦点放在后果上而不是投入上。它们行为的动力不是来自规章条文，而是来自自己的目标、自己的使命。它们把服务的对象重新界定为顾客，让顾客们有所选择，选择学校，选择职业培训计划，选择住房。它们防患于未然，而不是在问题成堆后才来提供各种服务。它们把精力集中于挣钱而不单单是花钱。它们下放权力，积极采用参与式管理。它们宁可要市场机制而不要官僚主义机制。它们关注的中心并不简单是提供公共服务，而且也是向公营、私营和志愿服务各部分提供催化剂，使之行动起来解决自己社区的问题。（Osborne and Gaebler, 1996: 21）

纵观作为一种分析视角的市场模型在理解治理理论方面的特点，可以发现它有效地将人性中的自利取向作为分析治理问题的个人主义基础并强调其应作为治理理论建构的起点。此外，它还为发展出在复杂条件下提高治理水平的技术工具作出了贡献。但市场模型的缺陷也很明显：由于将治理问题简单还原为公司治理和商业交易活动，它在很大程度上模糊了政治学与经济学的理论边界，也因此忽视了政治制度和机构的独特性。更加重要的是，它将权力结构简化为市场意义上的资源分配，从而难以充分解释特定环境下权力运作的具体逻辑和规律。