

浙江省“科学发展观与浙江发展”研究中心研究成果
浙江省文化研究工程重点项目研究成果

浙江现象： 优化地方治理的探索

主编：何显明

中共中央党校出版社
· 北摇京 ·

责任编辑摇王摇琪

封面设计摇邱英姿

版式设计摇尉红民

责任校对摇马摇晶

责任印制摇张志军

浙江现象研究丛书编委会

主摇摇任：龚昌成

副摇摇任：马力宏摇盛世豪

编委会成员：龚昌成摇马力宏摇盛世豪

陆立军摇郭祥才摇陈立旭

何显明摇徐明华

目 录

前摇言：市场秩序扩展进程中的地方治理模式变迁	(员)
一、中国民主政治发展策略选择的内在逻辑	(圆)
二、治理理论及其在中国语境下的特殊意义	(苑)
三、市场化进程中地方治理模式变迁的动力机制	(员袁)
四、浙江地方治理模式变迁的轨迹与内在逻辑	(圆愿)
五、余论：地方治理模式变迁的“场域”分析	(猿怨)
第一篇摇提升地方治理的自主性	(员)
一、强县扩权：省直管县与浙江现象	(员)
文件附录：关于扩大部分县（市）经济管理权限的通知	(怨)
二、研究与评论：市管县体制及其绩效分析	(圆原)
第二篇摇构建开放式的治理结构	(源员)
一、非公企业党建：政治组织与市场主体的互动关系	(源员)
文件附录：浙江省非公有制企业党组织工作暂行规定	(源元)
二、民间组织的崛起及其对地方治理结构的影响	(缘圆)
三、“社会化维权”：工会组织地方治理功能的凸显	(苑员)
四、义乌经验：外来人员参与地方治理的政治空间	(苑怨)
第三篇摇拓展公共权威的合法性资源	(怨袁)
一、椒江党代会常任制：重构地方政治权威的制度合法性	(怨袁)
文件附录：中国共产党台州市椒江区代表大会常任制度	(员圆)
二、干部制度改革：重塑公共权威的合法性基础	(员源)
文件附录：中共台州市椒江区委关于讨论决定干部任免实 行票决制的规定（试行）	(员袁)
三、余杭、余姚工会直接选举：重塑工会组织的合法性基础	(员圆)
四、温岭民主恳谈：增强公共政策的合法性基础	(员圆)

第四篇 增强政府的公共服务功能	(员源)
一、衢州农技 员园: 打造“三农”服务新平台	(员缘)
二、上虞便民服务中心：中国式的一站式服务	(员员)
三、金华 猿缘服务窗口：家门口的便捷服务	(员怨)
四、玉环全程为民办事代理制：打造“无缝隙政府”	(员缘)
五、杭州解决市民“七难”：提供百姓最需要的服务	(圆圆)
第五篇 回应公众的公共需求	(圆苑)
一、嵊州《民情日记》：了解民众最迫切的公共服务需求	(圆苑)
二、杭州市长公开电话：建立官民沟通的便捷渠道	(圆圆)
文件附录：杭州市市长公开电话行政投诉办法	(圆圆)
三、干部下访制度：变群众上访为干部下访	(圆苑)
四、天台效能网：打造官民沟通的新平台	(圆圆)
第六篇 扩大公众参与地方治理的渠道	(圆缘)
一、余杭村务规则：健全后选举民主的制度规范	(圆缘)
文件附录：《余杭区村务工作规则（试行）》	(圆缘)
二、新昌“乡村典章”：探索乡村自治的新模式	(圆圆)
三、奉化重大村务公决制：落实村民的村务决策权	(圆苑)
四、“枫桥经验”：构筑群治群防的公共安全秩序	(圆源)
五、航埠“两监督一赔偿”：强化村务治理的责任约束	(圆缘)
六、武义村务监委会：探索村务治理的分权制衡机制	(圆圆)
七、梅村村民代表议监会：建构村庄公共权力运作的新构架	(圆苑)
第七篇 规范公共权力的运作	(猿怨)
一、金华政务公开：努力打造阳光政府	(猿怨)
文件附录：中共金华市委、金华市人民政府关于实行政务公开 制度的若干规定	(猿怨)
二、嘉兴预算外资金“四统一”管理：从源头上规范政府行为 ...	(猿圆)
三、“四中心”建设：切实规范政府“三权”运作	(猿怨)
四、“法治浙江”：以建设法治型政府为切入点	(猿缘)

第八篇 健全地方治理的责任机制	(猿)
一、领导干部经济责任制审计：强化责任约束机制.....	(猿)
二、湖州试验：扭转干部考核 至上倾向	(猿)
三、杭州“满意单位不满意单位”评选：全面引入公众 评价机制.....	(猿)
四、“信用浙江”：以政府信用建设为先导	(猿)
文件附录：宁波市人民政府关于加强政府信用建设，提升 政府行为公信度的意见.....	(猿)
第九篇 实现有效治理	(猿)
一、走在前列：不断深化行政审批制度改革.....	(猿)
二、温州“效能革命”：用硬措施改善软环境	(猿)
后记	(猿)

市场秩序扩展进程中的 地方治理模式变迁

——基于浙江的个案研究

何显明

在改革开放实践持续深入近 30 年之后，能否以及如何构建一个同市场秩序相适应的现代民主政治制度架构和运作机制，已经成为人们关注中国发展问题的焦点。

市场化的改革既为现代民主政治体制的发育提供了强大内在驱动力，创造了一系列前所未有的有利条件，同时也给政治体制改革施加了相当大的内部与外部压力。几乎从市场化改革发轫伊始，中国的权力中心就相当清醒地意识到，民主化的政治体制改革是经济体制改革合乎逻辑的结果，也是促进经济体制改革不断深入的根本保障。但是，作为一个地区发展极不平衡、背负着沉重的赶超压力的巨型国家，社会结构转型与体制转轨并行的社会深刻变革，以及由此产生的错综复杂的社会矛盾，都赋予了中国民主政治发展一系列特殊约束条件。其中最主要的是：民主政治的发展，政治体制的改革必须符合“稳定压倒一切”的政治“元价值”，必须有利于巩固中国共产党的执政地位，有利于经济的快速增长。这些约束条件反过来又进一步塑造决定了中国民主政治发展策略选择的内在逻辑。概言之，如何提高社会治理的实际效能，包括维护社会经济、政治秩序，提供公众所需要的最基本的公共服务，促进市场体系的发育和市场秩序的扩展等等，而不是宏观的民主政治制度建构的速成性及其在形式上完整性，合乎逻辑地成为政治体制改革和民主政治建设的优选目标。

作为一个民营经济高度发达、市场化改革走在全国前列的省份，浙江相对更早、更深刻地感受到了市场化改革的政治意义。为了顺应市场改革的内在要求，解决面临的层出不穷的“成长的烦恼”，改革开放以来，特别是 20 年代以来，讲求实效的浙江各级地方政府在政治领域和行政管理体制领域进行了一系列的探索，创造出了许多在全国产生重大影响的“浙江现象”。毫无疑问，作为地方政府，浙江各地在政治和行政领域的探索不可能触及宏观政治制度框架，而只能从社会治理层面去探索市场化改革给地方公共管理带来的新的挑

战。然而，正是这种着眼于优化地方治理模式的探索，暗含了特定制度约束条件下中国政治发展的内在逻辑要求。同时，这种在市场化改革的特殊境遇中，在新情况、新问题、新矛盾“逼迫”下展开的探索，由于缺乏一种总体性的人为设计，带有“摸着石头过河”意味，因而客观上较为清晰和完整地呈现出了经济发展与政治变革之间的内在逻辑关联。以往人们更多是从基层民主政治发展的视角来分析政治领域的“浙江现象”的意义，本书试结合西方治理理论在中国语境下的特殊意义，从治理模式优化的视角，对浙江改革开放以来在政治与行政管理领域所进行的一系列探索的现实意义进行初步的分析。

一、中国民主政治发展策略选择的内在逻辑

自 1978 年代初市场化被确立为中国经济改革不可逆转的取向，并取得无可争议的增长绩效以来，中国的改革与发展问题的核心就转变为：如何适应市场化改革，积极推进政治体制改革和政治文明建设，在促进市场体系健康发展，保证经济可持续发展的同时，形成一个公平、民主、法治的和谐社会。

早在 1980 年代中期，邓小平就曾一再强调政治体制改革必须与经济体制改革相适应，单一的经济体制改革最终必将是难以为继的。1980 多年来，在中国经济体制改革与政治体制改革的“二重变奏”中，许多人的主观感受往往是倾向认为中国政治体制改革或民主政治发展进程缓慢，收效甚微。事实上，只要我们不是拘泥于某种特殊的评判标准，我们就可以说，中国政治体制改革一直在进行之中，而且所取得的成就，相对于 1978 年这样一个并不算长的政治发展时段而言也是相当可观的。关键是我们如何来理解政治体制的内涵。正如俞可平在批评海外一些学者片面地依据中国对西方政治制度框架的移植来评判中国政治体制改革成就时所指出的那样，如果把政治体制的标准仅仅界定为西方国家的多党制、三权分立、代议民主，可以说中国目前的政治体制还与以前一样，没有实质性的变动^①。但民主政治建设的内涵是极为丰富的。我们如果将民主政治社会基础的构建、法治秩序的确立、政治文化的演变、决策机制的完善等等都纳入民主政治发展的范围，我们毋宁说，1980 多年来中国民主政治发展成就是相当可观的。

俞可平教授将中国政治发展的成就概括为七个方面：公民政治文化逐步形成，人们开始用现代民主价值观作为自己的政治评判标准；党和国家开始适度分离；公民社会开始出现；社会主义法治国家被确定为政治发展的目标；直接

^① 俞可平：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，《中国社会科学季刊》1995 年秋季卷。

选举和自治的范围在扩大；政企在分开；地方政府成为民主治理的创新主体并进行了一系列制度创新^①。周光辉则从十个方面梳理了当代中国政治发展的成就^②。在我们看来，民主政治建设是政治生活演化的一个长期过程，1978多年来改革与发展充其量只是民主政治建设的初步探索，因而对中国政治发展成就的评估，应更多的着眼于这种改革和探索为中国民主政治未来的发展奠定了什么样的基础，而不是目前已经建成了什么。从这种角度来理解，我们认为，1978多年来中国民主政治发展成就突出表现在以下几个方面：

1. 市场化改革奠定了中国政治发展不可逆转的民主化、法治化趋向，为民主政治的发展注入了强大的内在动力。

市场化改革本身具有极为重要的政治意义，一旦市场化被确立为中国经济体制改革的方向，市场体系逐步发育成熟，成为资源配置的主要机制，民主政治建设就获得了全新社会的生长空间和土壤。其一，市场化改革打破了计划经济体制下国家垄断所有社会资源，社会成员完全依附于国家的格局，第一次赋予了亿万民众经济民主的权利，这本身就是民主政治建设的重大成就。中国经济改革从农村开始，而农村改革的实质是“下放权力”，将作为公共权力重要来源的土地经营权下放给了农民。城市国有企业改革，则开启了政企分开的体制变革，企业开始成为独立经营的法人团体。其后体制外的多种经济成分的迅速成长，更是催生出了大量不依附于计划体制的利益主体。由此，国家与公民的关系发生根本性转变，过去不得不完全依附于国家的民众，演变为拥有自身独立利益和意志的行为主体，国家无法再像过去那样通过垄断性分配资源来直接支配公民的意志，原先国家与公民之间那种命令——服从关系逐步为横向化的博弈关系所取代，大一统式的权力结构由此发生重大调整。其二，市场经济的利益驱动机制充分地调动起了社会各阶层自主性的政治参与热情，民众的民主意识、法治意识、权利意识的迅速觉醒并不断高涨，民主参与的动力不再仅仅来自少数知识精英的启蒙与动员，而是来自于亿万民众基于自身利益的诉求。这种基于利益诉求的政治参与，是一种真正具有自主性和可持续性的政治参与。其三，市场化改革的不断深入，以及对外开放程度的不断提高，特别是市场运作规则和管理体制逐步与世界接轨，客观上为推进政治和行政管理体制改革建构了必要的压力机制。

2. 国家和社会适度分离，以及公民社会的初步成型，为民主政治的发展

① 俞可平：《积极实行增量政治改革，加快建设社会主义政治文明》，《理论动态》第1998年第1期，1998年1月10日。

② 周光辉：《当代中国政治发展的十大趋势》，《政治学研究》1998年第1期。

奠定了重要的社会基础。

村民委员会、城市社区自治组织，以及各种利益团体和民间组织的出现，及其自治程度的不断提高，标志着中国公民社会已经初步成型，并在实现组织自我管理、训练公民民主实践能力、表达利益诉求、沟通政府与民间、监督基层政府运作等方面发挥着越来越大的作用。这就在很大程度上打破了原先那种国家权力无限扩张、社会被国家所吞没的格局，为在多元利益主体的基础形成对话、协商、妥协的民主化机制奠定了重要的基础。

獯政治文化的世俗化与理性化，为民主政治建设提供了适宜的政治文化氛围。

一方面，政治权威已经完成从神圣化转向世俗化的转变，法律化的制度权威，以及经济社会发展绩效逐步成为执政党巩固政治合法性的主要依据，意识形态包容民众价值诉求的弹性也在不断提高。另一方面，公众和社会精英的政治意识也逐步摆脱了激进化、民粹化的困扰，政治心态不断趋于理性化、成熟化，知识精英开始以自觉的方式，选择在执政党能够包容的政治框架内进行政治发展对策的理性探讨，并主动寻求与执政党进行建设性的对话。这就使得一直困扰中国民主政治发展进程的保守与激进的对立情绪得到了极大的缓解，国家与社会、政府与民间之间共同合作，以渐进的方式逐步推进民主政治进程的共识得到了极大的强化。

灏地方政府顺应经济社会发展的要求在社会治理层面所进行的一系列创新性实践，在一定程度上改进了地方公共权力运作的机制。

从各种选举制度的改革完善，村务、政务公开与民主监督，到决策模式的改进，地方政府在公共管理模式进行的一系列创新试验，不仅缓解了公共权力的合法性危机，而且积累了丰富的地方民主政治建设经验。

客观地评估中国民主政治发展进程，除了不能过于褊狭地理解民主政治发展的内涵之外，还必须充分认识中国民主政治发展的一系列特殊约束条件，以及受此制约形成的中国民主政治建设的策略选择的内在逻辑。桑玉成和袁峰曾将中国政治发展特征概括为四个方面，即自主性发展、主导性发展、稳定性发展和渐进性发展^①。在我们看来，这四个规定性既是 圆多年来中国政治发展的基本趋向，也是中国政治发展的基本原则，以及政治体制改革的基本约束条件。

所谓自主性原则，指的是中国民主政治发展无论是目标的选择还是发展进程的确定，都必须坚持从中国的国情实际出发，既不照搬西方模式，也不屈从

^① 桑玉成、袁峰：《世纪之交的中国政治发展》，《政治学研究》 灵圆年第 猿期。

于任何外来压力。因而趋近于西方的民主政治体制从来不是中国政治发展的评判标准。所谓主导原则，指的是中国政治发展以确保中国共产党在政治发展中发挥主导性作用，确保中国共产党的执政地位为前提，也就是说民主政治建设必须“在党的领导下有步骤、有秩序地推进”。稳定性原则指的是政治发展不能影响政治稳定，必须坚持“稳定压倒一切”。渐进性原则，指的是政治发展必须循序渐进，稳步推进。除此之外，在经济增长绩效已经成为政治合法性的重要支撑，成为缓解各种社会尖锐矛盾的重要缓冲器的情况下，民主政治进程还必须以不影响经济快速发展为前提。

在上述一系列约束条件的制约下，^①多年来中国的民主政治发展和政治体制改革在策略选择上明显地呈现出了如下的特征：

第一，增量改革优先。“增量民主”是俞可平教授借鉴经济学界的“增量改革”提出的用于描述中国民主政治发展进程及未来策略选择的一个重要概念^①。所谓增量民主，是相对于存量民主的一个概念，强调民主政治发展是渐进的和缓慢的，是“先前的历史发展的某种延伸而非离开先前的历史轨道”，它遵循帕累托改进原则，“在不损害民众原有利益前提下，尽可能地增加原来所没有的政治利益并逐渐放大新增利益”。它是在不对现有政治权力格局进行大的调整的情况下，通过扩大参与渠道，部分满足一部分社会群体的政治利益。如吸纳经济精英和文化精英入党，进入各级人大政协；扩大基层群众的民主选举权利等等。

第二，行政改革优先。在政治与行政关系非常紧密的情况，推进政治体制改革的一种有效的策略选择，就是突出行政体制改革，甚至将政治体制改革行政化。这种策略选择，既可以避免贸然触及政治体制的敏感部位，增强政治体制改革策略选择的弹性，同时有利于集中精力首先解决在市场改革推进过程中暴露出来的公共管理层面的问题。相对于政治体制而言，行政管理体制同市场体系的发育，以及公众的现实生活关系更为密切。在中国经济逐步融入世界经济体系，中国面临着必须在较短的时间内接受和适应世界通行的市场规则，必须通过切实提高政府效能来提高国家竞争力的压力，同时政府职能转变滞后、政府管理方式陈旧、政府运作效能低下又的确相当严重地制约了经济社会的协调发展的情况下，优先解决行政体制问题，无疑也是一种务实的策略选择。中共十六大已明确提出要积极借鉴人类一切有益的政治文明成果，突出行政体制改革，广泛借鉴公共管理的国际经验，也可以理解为是借鉴政治文明成果的一

^① 俞可平：《积极实行增量政治改革，加快建设社会主义政治文明》，载《理论动态》第 5 期，2003 年 5 月 5 日。

个现实的突破口。

第三，基层改革优先。对全局性的政治体制改革持高度审慎态度的同时，鼓励和支持各地积极开展各种形式的基层民主政治实践的探索，是 1990 多年来中央高层政治体制改革决策的另一重要取向。这一行为取向同样鲜明地体现了理性、务实的策略选择逻辑。这一策略有利于维护政治局势的稳定，避免在条件没有完全成熟的情况下贸然推进宏观政治体制改革可能产生的全局性的政治风险。在区域经济社会发展水平极不平衡，各地面临的问题千差万别的情况下，鼓励各地进行基层民主政治建设的探索，不仅便于各地从自身实际出发，解决自身面临的突出问题，而且各种形式的基层民主政治建设及其取得的经验，也可以极大地丰富中国民主政治建设的想像力，为更高层次的民主政治建设积累丰富的实践经验。这同样符合中国改革所遵循的“试点——经验总结——模式推广”的渐进逻辑。

第四，治理改革优先。民主政治建设的内涵是极其丰富的，民主选举只是其中一个重要环节，它所解决的是权力资源配置的方式与程序问题。然而，无论是西方还是当下的中国，都经常面临着大量的“后选举”问题。民主选举的落幕，实际上只是民主政治运作的开始，而决不是终结。尽管民主选举直接影响到选举后的权力运作，对于公众而言，更具有实质意义的往往恰恰是选举之后的公共权力运作，或者说地方公共事务的治理问题，如有效地维护地方的公共秩序和市场秩序、缓解社会矛盾、满足最基本的公共服务需求，等等。近些年来，在中国各地的基层民主政治建设中，大量创新性的探索，特别是受到公众欢迎，得到高层肯定的，都是属于选举之后的地方治理模式优化方面的探索，如提高基层政府的公共服务能力，增强公共政策对公众诉求的回应性，扩大公民参与公共事务的渠道，完善民主决策和民主监督的机制，等等。

综上所述，在特定的约束条件的制约下，1990 多年来中国政治体制改革和民主政治建设的策略选择，其基本逻辑是在保持既定的宏观政治制度框架相对稳定的前提下，通过积极推进行政管理体制的改革，鼓励微观政治层面的增量民主建设，优化公共管理和公共事务治理的模式，以适应市场化改革和经济社会发展的需要，并为更高层次的政治体制改革创造更加成熟的条件，积累更加丰富的实践经验。只有把握了这样一种特殊的政治改革与发展的逻辑，我们才能真正理解，为什么西方的治理理论一旦初步成型，就很快被引入中国，并引起广泛共鸣，导致 1994 年后中国相关领域在某种意义上出现了一次重大的话语转型，治理理论及其对中国政治体制和行政体制改革的借鉴意义在各种场合得到了广泛的讨论，治理与善治理论成为分析中国政治前景最具影响的话语资源。

二、治理理论及其在中国语境下的特殊意义

治理理论在西方出现，并引起广泛讨论，是 20 年代中期的事情。目前，西方对“治理”概念的理解和运用还存在着广泛的分歧，但在讨论的过程中也逐步形成了一些共识。一般来说，“治理”（governance）是一个有别于传统的“统治”（rule）的概念。英语中的“治理”（governance）一词源于拉丁文和古希腊语，原意为操纵、引导和控制，指的是通过公共权力的配置和运用，对社会进行统治（领导）、协调和控制，以达到一定目标。传统的治理模式或者说统治的基本特征，是单一的权力主体（通常以政府为代表）在一个特定的边界范围（通常是国家）中，通过自上而下的权力运作，发号施令，制定政策和实施政策，实行对社会公共事务的单一向度的管理。

西方经济、政治和社会生活所发生的深刻的演变，使这种传统的治理模式遇到了一系列新的挑战。首先，“政府失灵”现象的广泛存在，表明政府已经很难独自担负起公共事务治理的责任。20 世纪 70 年代以来，基于扩大政府干预，解救市场失灵的思路，西方国家的政府作用得到了不断强化，政府职能范围和政府规模不断扩大。但随后的发展历程表明，强化政府职能并非解救市场失灵的良方，政府失灵可能产生的问题较之市场失灵更为严重。80 年代以来，重新回到古典自由主义倡导的有限政府，充分发挥市场机制的作用，再度成为西方的主流思想。但是，市场失灵现象的广泛存在，以及公共事务的日益增多、公共服务需求的不断扩大，客观上又决定了政府事实已经不可能再重新回到传统的“守夜人”或者说“最小意义上的政府”的角色。换言之，局限于政府与市场两者的关系，围绕“大政府”、“小政府”做文章，已经很难找到解决问题的良方。

其次，以官僚制为核心的封闭化的行政管理模式，遭遇“范式”性危机。工业化以来的西方公共行政管理模式建立在政治与行政两分的基础之上，行政系统遵循的自上而下的权力运作逻辑，由职业化的官僚负责公共事务的管理，对于公民的参与有着很强的排斥性。这就使公众的地位在政治与行政之间产生了深刻的背离。在政治上由于普选权的实现，公众在制度上已经成为国家的主人。民主政治赋予了公民政治主体的地位，但在庞大的官僚行政机器面前，他们依然不过是被动的被统治者和被管制者。在行政管理层面，普通公民不仅无法参与他们利益息息相关的公共事务，而且也无从了解公共事务复杂的程序及相关的极其丰富的信息，只能成为公共事务的旁观者。这就是所谓的“民主悖论”现象。以奥斯特洛姆教授为代表的一些学者认为，西方建立在政治与

行政二分法和官僚制基础上的行政管理模式正面临着一场深刻的“范式”性危机，只有建立起“民主制行政”范式，扩大公民参与，使公众不仅在政治上而且在行政管理获得充分的民主权利，才能从根本上解决问题^①。

再次，政府已越来越难以满足公众日益多元化的公共需求。随着社会生活日益多元化，公众的公共需求也呈现出多元化的趋向。就像计划经济体制无法掌握公众千差万别、千变万化的需求信息，因而也无法通过一整套精心设计的计划来满足每个社会成员的物质文化生活需求一样，政府垄断性的公共服务也越来越难以适应不同地区、不同社会群体多样化的公共需求。要求政府提供的公共服务具有选择性，甚至要求直接参与到地方公共物品生产和提供的决策中来，在西方已经成为相当普遍的愿望。

最后，社会权力资源的分散化，事实上已经打破了政府垄断公共权力资源的局面，政府按照自己的愿意，借助自上而下的权力运作实现自己的行政意图的可能性已经大大降低。利益集团以及各种形式的具有自主意志的社会中介组织，不仅替代政府提供了许多公共服务，而且已经形成了对公共政策的重大影响。跨国公司和各种国际性组织的活动构成了国家主权行使的重要制约。公共舆论作为第四种权力的作用随着互联网时代的到来，变得越来越突出。随着知识和信息成为社会的“中轴”^②，知识作为一种经济资源和政治资源的意义也进一步凸显出来，甚至同暴力和财富一起构成了现代社会的三大权力要素^③。那种政府垄断公共权力资源，按照自己的独立意志包揽公共事务的治理的局面，在今天再也无法想象了。

正是这样的社会背景下，西方社会酝酿着一场深刻的治理模式转型，即实现政治过程的重心正从统治（~~早~~）向治理（~~早~~），从善政（~~早~~）向善治（~~早~~），从政府的统治向没有政府的治理（~~早~~），从民族国家的政府统治向全球治理（~~早~~）的转变^④。现代意义上的治理理念，意味着治理的行为主体结构、行为方式、行为边界等等的一系列深刻变革。

从治理的行为主体角度来看，现代意义上的治理将打破传统的以政府或公共机构为唯一权威主体的模式，参与公共事务治理的既可以是公共机构，也可以是私人机构，或公共机构和私人机构的合作。“各国政府并不完全垄断一切

① 文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，上海三联书店 1995年。

② 丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临》，新华出版社 1986年，第 157页。

③ 阿尔温·托夫勒：《权力的转移》，中共中央党校出版社 1985年，第 157页。

④ 俞可平：《全球治理引论》，《马克思主义与现实》1994年第 1期。

合法的权力，政府而外，社会上还有一些其他机构和单位负责维持秩序，参加经济和社会调节。”^① 确切地说：“治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。”^② 多元的治理主体通过相互沟通、相互合作，共同形成一种多中心、互动式、开放型的治理结构。

从权力运作向度和方式来看，现代意义上的治理将改变传统的单向度的自上而下权力运作模式，建立起一种上下互动、权力双向运行的管理机制，通过合作、协商、伙伴关系等方式实施对公共事务的有效管理。“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。”^③ 权力运作方式的这种改革，意味着从等级政治向复合政治的转变。参与治理的行为主体在此不再形成一种等级隶属关系，而是结成一种平等的合作关系或伙伴关系，它们通过多元互动，找到共同的利益和目标。在此，“参与”、“谈判”和“协商”成为治理的三大关键词^④。

从权威的来源来看，现代意义上的治理，其权威性建立在参与者的共识、共同利益和共同目标确认上，而不是源自法规或政府的行政命令。因此，治理在很大意义上是一种自愿性的合作过程。“更明确地说，治理是只有被多数人接受（或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受）才会生效的规则体系；然而，政府的政策即使受到普遍的反反对，仍然能够付诸实施。……因此，没有政府的治理是可能的，即我们可以设想这样一种规章机制：尽管它们未被赋予正式的权力，但在其活动领域内也能够有效地发挥功能。”^⑤

显而易见，治理理论的滥觞，有着特殊的西方社会背景。耐人寻味的是，这样一种带有相当浓厚的“后现代性倾向”^⑥ 的理论几乎一出现，就迅速引起了中国研究者的关注，其引进、讨论几乎达到了与西方同步的地步。这在近几十年来的西方思潮输入史中无疑是十分罕见的。国内最早介绍“治理”或者

① 皮埃尔·德·塞纳克伦斯：《治理与国际调节机制的危机》，俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社 1999 年，第 104 页。

② 俞可平：《全球治理引论》，《马克思主义与现实》1999 年第 1 期。

③ 引自格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学杂志》（中文版）第 5 卷第 1 期。

④ 唐贤兴：《全球治理与第三世界的变革》，《欧洲》1999 年第 1 期。

⑤ 罗西瑙：《世界政治中的治理、秩序和变革》，见罗西瑙等编：《没有政府的统治》，江西人民出版社 1999 年，第 1 页。

⑥ 郁建兴、刘大志：《治理理论的现代性与后现代性》，《浙江大学学报：人文社科版》1998 年第 1 期。

“治道”的文章，可能是发表在公共论丛 1995 年《市场逻辑与国家观念》专辑上的署名为知贤的论文：《现代“治道”新概念》。此外，徐勇论文的《国家与社会：治理的阐释》（1995 年）^①、毛寿龙的专著《西方政府的治道变革》（1995 年）^②、俞可平的论文《中国公民社会的兴起与治理的变迁》（1995 年）^③ 等，都相当及时地介绍了治理理论的基本理念及其最新的发展态势。同样值得注意的是，这些国内最早的文献，几乎都相当明确地肯定了治理理念对中国政治发展的借鉴意义。

进入新世纪以后，治理与善治理论的讨论更是成为国内政治学和行政管理学领域讨论的最热门的话题之一。一些主流学者开始尝试以治理与善治理论作为主要理论资源，演绎出新的政治分析框架，并对中国民主政治发展的前景及具体的制度安排做出分析^④。一些研究人员认为，治理与善治的政治知识的习得虽然不够充分，但至少完全可以为中国民主政治发展的制度安排提供合法有效的知识依赖。以治理与善治制度安排为对象的制度政治学构成了比较政治分析的一个新范式，从而代替了政治学恢复以来一直占据主流地位的行为主义范式。^⑤ 与此相呼应的是，新公共管理、后官僚制行政等诸多与治理理论有着共同的社会背景和价值旨趣的思潮，也充斥于各种学术刊物中。更具有象征意义的是，1999 年中共中央编译局比较政治与经济研究中心和中共中央党校世界政党比较研究中心联合发起“中国地方政府公共服务改革与创新”研究及奖励计划，并设立了影响面相当广的“中国地方政府创新奖”。作为该项研究计划和创新奖评选活动最重要的理论参照的，便是治理与善治理论。从某种意义上说，20 世纪末的中国政治学界实现了一次重要的话语转向，治理模式转型或者说治道变革取代政治体制改革，成为最热门的主题词。

治理理论在中国得到迅速而热烈的反应，显然并不仅仅是当代学术信息传播速度加快使然，而是有着更深层次的原因。一方面，20 多年的市场化改革以及中国经济社会结构所发生的深刻演变，客观上为中国治理模式的转型提供了新的社会基础。如国家与社会关系的演变，市民社会的发育，地方政府管理

① 徐勇：《国家与社会：治理的阐释》，《政治学研究》1995 年第 1 期。

② 毛寿龙：《西方政府的治道变革》，中国人民大学出版社 1995 年。

③ 俞可平：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，《中国社会科学季刊》1995 年秋季卷。

④ 俞可平：《治理与善治：一种新的政治分析框架》；毛寿龙：《现代治道与治道变革》，《南京社会科学》1999 年第 1 期。

⑤ 孔繁斌：《治理与善治制度移植：中国选择的逻辑》，《马克思主义与现实》1999 年第 1 期。