

地方政府治理研究评析^{〔*〕}

○ 周业柱¹, 潘琳^{2,3}

1. 安徽行政学院 研究咨询部, 安徽 合肥 230059;
2. 安徽经济管理学院 基础部, 安徽 合肥 230059;
3. 中国科学技术大学 公共事务学院, 安徽 合肥 230026)

〔摘要〕地方政府治理目前在我国学术界还是一个较新的概念,它既是一种理论,也是一种实践运动。文章就国内外地方政府治理的研究现状,对与地方政府治理理论着重梳理和论述了地方政府治理的相关理论。首先阐释了地方政府治理理论的内涵,其次回顾了地方政府治理研究的国外现状和根源,以及当前我国关于地方政府治理的重点问题,对现今我国地方政府治理研究现状中存在的一些不规范现象作了简要的评析。

〔关键词〕地方政府;治理;评析

自 1980 年以来,地方政府治理的研究不仅在欧洲美国等发达国家掀起了研究热潮,在亚非拉等一些发展中国家也成为热门的研究领域,它为政府更好地回应环境变化和危机挑战提供了一条新型发展道路。伴随着国外治理、善治和新公共管理等理论的兴起,地方政府治理理论也引入了中国,尤其是党的十八大以来,我国将全面深化改革,其目的是为实现国家治理体系和治理能力的现代化。而地方政府是国家治理的主体性力量,是国家权力的执行者,主要责任是为了努力实现国家治理目标,因此深入探讨地方政府治理理论发展和实践研究具有独特的实践价值。国内外一些学者对地方治理领域进行了关注和研究,并取得一些成果。文章首先界定了地方政府治理的相关概念,回顾当前地方政府治理领域取得的研究成果

作者简介:周业柱(1963—),教授,安徽行政学院研究咨询部主任,宿州市委党校习近平总书记系列讲话研究中心特约研究员,研究方向:行政管理,领导科学;潘琳(1986—),讲师,中国科学技术大学公共事务学院公共管理在读博士生,研究方向:公共管理,组织传播。

〔*〕本文系安徽省哲学社会科学规划课题“推进安徽地方政府治理体系和治理能力现代化研究”(AHSKY2014D150),安徽省软科学研究计划重点项目“转变政府职能,加强机关事业单位绩效管理研究”(1502052028)的成果。

和具有代表性的观点,对目前国内研究中存在的问题进行简要评述。

一、地方政府治理的内涵与界定

(一)治理的内涵

“治理”(Governance)一词在古拉丁文中的意思是指指导、管理和统治,是指国家机器的某些职能部门管理国家的公共事务的活动^[1]。有学者将其追溯至16世纪或18世纪法语“Gouvernance”一词,表达的是政府开明与尊重市民社会结合的一个要素。治理概念起源于西方20世纪70年代,并于80年代,提出了“治理政府”,到了90年代,提出了“善治”的概念,进一步完善了政府治理的理论框架。学者们持续深入的研究了地方政府治理,不仅让其理论得到进一步发展,也将理论研究的新成果应用到地方政府治理的实践中。

20世纪90年代以来,西方学者赋予了治理以新的含义,与其传统的治理含义差别甚远。1989年,“治理危机”的概念被世界银行在描述当时非洲情形时首次提出。^[2]自此以后,国际众多机构把治理作为惯用词汇,“治理”及其相关理念被政治学、管理学、社会学和经济学等各类学科广泛研究。治理一词的使用也拓展到众多新术语,如“多元治理”“协同治理”“网络化治理”“社区治理”“社会治理”乃至“国家治理”等等,治理的内涵和理论已涉及经济、社会、政治生活的方方面面,伴随诸多相关治理词汇的出现,研究领域和范围也不断扩展。但目前国内外学者对于治理内涵的界定尚未统一。

治理理论的主要创始人之一罗西瑙将治理定义为:治理虽然可能没有得到官方授权,但它在一系列活动领域里发挥着运营管理作用的机制,能有效维持活动有秩序地进行下去。治理指的是一种为了实现某种共同目标而实施的管理活动,治理行为的主体一般包括各类社会以及政府组织,基本上依靠组织自己设置的规则来进行管理,不会借助执法机构等国家机器来强制执行。^[3]

罗伯特·罗茨从不同的角度认为“治理”有6种不同的概念:首先是把国家作为治理的主体,主要为了取得更大的利益,利用削减行政支出或减小政府职能部门规模等手段;其次以公司为主体的治理行为主要是指导或控制公司运营行为的体制;新公共管理的治理是指在政府的公共服务中引入市场的激励机制以及企业的管理手段;而善治的治理,指一种高效率、辐射面广、有负责监督的政府公共服务体制;社会控制体系的治理,指政府部门与社会和民间组织、志愿者或企业建立合作关系;自组织网络的治理,指社会群体在信任的基础上,进行相互合作完成的服务协调网络。

20世纪90年代,全球治理委员会(Global Governance Committee)对治理的含义做出了权威性阐释:治理是各类公共或私人机构或非营利组织在同一框架体系下协作管理公共事务的活动行为,是使各个利益冲突方协调矛盾并相互合作而进行的活动过程。治理理论被引入我国以后,经过三十年的研究发展,结合我国的国情,进一步补充了其理论的空缺,并且结合我国的实际治理经验及时更新包容了很多新鲜的概念和理论,进而被广泛应用到管理学、现代政治学和行政学等领域。众多学者对于治理的内涵和概念做出了不同的解释。我国学者毛寿龙认为治理是指政府对公共事务管理仅仅起到方向决定作用,但是并不直接对事务运营过程进行直接干预影响。俞可平认为治理是指在将公共权威合理地应用在一个特定的活动领域,维持好事务发展的秩序,进而实现既定的目标。尚虎平则提出政府治理应该是政府部门利用资源合理分配的行政手段,促使政府与市场、社会组织以及社会民众等各利益方协调合作,从而达到共赢的局面,并将多个利益方建立为长期合作的重要伙伴,满足公众对市场的稳

定需求。杨雪冬将治理的关注点放到了政府该如何行使其行政职权。随着治理理念的发展,大到全球治理,小到地方政府乃至社区等都会用到治理的概念,其中更是涉及到各个国家、各个地方政府、各部门、各类社会组织以及社会公民等行为主体。他进一步提出了治理的基本准则包括了民主法治、透明公开、公平负责任、有服务意识等。^[4]

综上所述,治理主要是指多元主体管理,重视公民和社会的力量,主要是通过协商进行管理,而不是单一主体管理。治理的概念打破了传统意义上的关系模式,不再严格区分地方政府与社会以及市场之间的区别,对治理主体、方法和职能进行了扩展,实现了从传统的行政管理到现在的协商治理的跨越。这是执政模式的一种转变,包括权利配置以及行为方式,这对我国推进国家治理体系和国家治理能力现代化具有重要的意义。

(二) 国家治理

国家治理是从古代集权制国家的诞生开始就存在的政治现象,不论国家是在哪种文化、哪个民族统治下,都存在着国家治理问题。由于国家治理会受到当时历史环境的影响,因此,从古代到近代再到现代,不同历史时期的国家治理侧重点不同,即使是处在同一时期,不同国家对于国家治理的价值判断和制度设计也不同。

在我国,党的十八大首次提出“国家治理”概念,十八届三中全会指出:“我国将进行全面深化改革,其目的就是为了建立优良的治理体系,并围绕它实现治理能力的现代化。”大会报告明确指出我国进行全面深化改革的目标和途径是实现国家治理体系和治理能力现代化,强调要在充分考虑各方利益后建立符合中国国情的国家治理体系,并且积极推进治理能力现代化的步伐,这些举措对于全面深化改革具有战略性的重大意义,十八届四中全会的主题就是全面推进依法治国,加快社会主义法治国家的建设步伐。十八届四中全会决定中明确指出:“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。”

由此可见,我国国家治理具有鲜明的中国特色,其产生和发展是以基本国情为依据,同时也是对西方治理理论的扬弃。我国提出的国家治理包括治理体系和治理能力两大维度,两者相辅相成构成一个有机整体。^[5]

综上所述,国家治理能力与国家治理体系是不可分割的有机整体,不仅包含了治理理论的基本价值,也应在考虑各方利益后设计出符合各个国家实际国情的治理体系,并照此努力提高相应的治理能力。中国特色社会主义国家治理是我国针对中国特色社会主义全面深化改革的思维体系、话语体系和制度体系中的一个核心范畴,也是一个重大理论创新。^[6]

(三) 地方治理与地方政府治理

作为国家治理的主要执行者,地方政府应努力实现国家制定的治理目标。而各级地方政府是中央政府为治理国家而设置的政权组织,是一国政府体系的重要组成部分,是实现国家政治统治的基石。

地方政府治理是一个新兴理论,其产生伴随着地方政府治理的实践而产生。在国外,地方政府治理称为“Local Governance”,翻译为“地方治理”。国外的“地方政府治理”,等同于“地方治理”;英国学者 Bovaird 和 Loeffler 认为地方治理不仅仅与政府相关,也需要更多地方利益相关者相互协商共同管理,在治理过程中需要征求不同利益代表的意见形成最终的公共政策,也体现了真正的民主性。

在我国,学术界很少对地方政府治理和地方治理两者概念做出明确区分。李静等学者在《治理理论与我国地方政府治理模式初探》指出,“地方政府治理”和“地方治理”是两个完全不同的概念,需要加以区别,对两者区分清楚有助于研究相关理论。然而在区分两者概念上,

国内目前还未形成统一认识。有关地方治理,郑志龙曾指出地方治理过程中,政府和公民、社会之间存在着更加频繁的互动,相对的,治理关系也更加复杂化。

关于地方政府治理的内涵,丁辉侠在总结国内外研究者研究成果的基础上提出:“地方政府在充分尊重公众及其他利益相关者意见的基础上,进行地方性决策、实施地方事务管理、提供地方公共服务的过程。”^[7]唐天伟等则认为地方政府治理现代化的内涵是“地方政府在秉持现代化治理理念的基础上,改革其治理体系,在本治理区域内依法履行其治理职能,有效促进本治理区域内的经济持续增长和社会公正、自由与平等。”^[8]应该说,关于地方治理、地方政府治理和地方政府治理现代化的概念和内涵的研究,学者们的研究是较为充分的,其中包括对国外相关理论的借鉴和对我国地方政府治理的实践总结与探索创新。

二、地方政府治理研究的国外渊源

“治理”作为概念的提出源自20世纪80、90年代,在1992年,世界银行在其年度报告《治理与发展》中,认为改善治理模式和目标将能够有效维持可持续发展,同时也能提高人力资本能力。在20世纪中叶以后便有多位学者对治理的相关领域进行研究,如政府体制改革、政府治理工具选择、政府执行能力等方面。较为著名的有史蒂夫·里奇主编的《地方政府重组:评估和后果》、艾威的《地方治理和国家政权:世界范围内地方政府的传统和变迁比较》、盖伊·彼得斯的《政府未来的治理模式》、休斯的《公共管理与行政》、格里·斯托克的《作为理论的治理:五个论点》等研究成果,这些著作从不同的视角对政府的治理路径进行了探索。关于政府治理理论,国外众多学者和研究机构的研究成果主要分为四个层次。

(一)关于地方治理理论基础的研究

Rhodes, R. A. W. 对地方政府治理主体做了界定,在治理过程中,尤其是政策的制定和执行,中央政府不能简单地将行政命令下发到地方政府,而应该不仅要利用地方政府职能部门还要充分联合政府之外的各类公立或民间组织以及志愿者建立3D互连的网络结构的关系;Gerry Stoker认为治理主体需要多元化,主体的责任界限不明确,主体对权力的依赖,建立自治网络体系以及需要重新确定政府职能范围和方式等对地方治理有着重要的影响;Philippe Schmitter认为,在新形势下,治理理论发生重要的变化,在全新的理论框架下,政府的职能发生了重要变化,需要更多的民间非政府组织加入到公共事务的管理中来,政府的新目标变为寻求和改善治理能力^[9];Sue Goss研究了治理中中央和地方政府两者的关系,并且对两者在治理中权力分配关系进行了重点探析。^[10]

(二)对西方国家地方政府治理的经验研究

Eugene Bardach认为,跨部门合作是一种全新的治理方式,体现了美国多元文化的治理新体系;杰里·斯托克认为英国地方政府市长制的地方治理方式,具有决策迅速,执行有力,民主透明等优点;沃尔曼认为德国利用电子信息技术建立电子政府,为公民提供方便快捷的行政服务,也令各种政策和法律法规的制定更加透明公开。

(三)对地方政府治理模式的研究

Owene Hughes认为传统行政管理模式正转变为以市场为基础的新公共管理模式;Goldsmith认为网络化治理包括横向和纵向两条线,即上下层等级结构的权力线和各类利益合作方的行动线相互交叉,相互合作;美国学者B·盖伊·彼得斯(B. Guy Peters)总结了发达国家的治理经验,认为未来政府的治理模式应包括市场行为治理、参与性治理、弹性化治理以及解制式治理。政府的管理需要跟随市场的行为,让更多的相关利益方参与到管理中,制定更为

弹性灵活的制度,减少一些非必要的内部行政规则。这四种模式各有不同的理论基础,适用于不同的政府体制,是改善当代地方政府治理的主要方法;英国学者 E· 费利耶提出四种新的地方政府治理模式:效率第一模式、质量第一模式、分权管理模式以及公共管理模式。

在政府治理模式众多的相关研究中,大多数学者认为政府治理应该主张将治理主体多元化,并且这种多元化主体治理的模式已经成为新形势下构建地方治理模式的基本思想。

(四) 地方政府治理与公民社会层面的研究

里夫金提出治理是由市场、政府和公民社会形成的三足鼎立;罗兹和休·高斯研究了治理过程中地方政府和中央政府的位置和关系,体现了两者在权力关系网络里的作用。英国学者斯托克分析了在不同的阶段,英国地方政府具有不同的治理方式,研究英国公民在参与治理过程中起到的作用和对治理过程的影响。

三、目前国内对地方政府治理研究的引进、传播与形成概况

国内治理理论出现的时间并不长,直到 20 世纪 90 年代中后期,我国才开始对地方治理展开研究,挖掘治理理论的内涵,开创全新的模式,并根据我国的国情以及地方的情况,制定相对应的对策和路径。

国内学者对此问题的关注相对有限,直到进入市场经济以后,以经济领域改革为突破口,我国学者才开始在各个领域探讨政府的能力问题,比较有代表性的如胡鞍钢的《中国国家治理现代化》、何增科的《中国地方治理改革、政治参与和政治合法性初探》、辛向阳的《新政府论》、刘波等的《网络化治理——面向中国地方政府的理论与实践》、施雪华的《政府权能理论》、杨雪冬等《地方的复兴:地方治理改革 30 年》、金海龙《地方政府治理》等。国内关于地方政府治理的研究,主要分为四大部分。

(一) 关于地方政府治理理论基础的研究

一是关于政府间关系(府际关系)的研究,为地方政府治理提供了理论依据。翁文阳对国内府际关系研究进行了系统分析,认为国内学者近年来从不同角度对府际关系进行研究,并结合政府管理实践发展的需要,在引入治理理论中开展府际治理研究。^[11]二是关于地方政府治理体系和内容的研究,为推进地方政府治理现代化实践提供了理论指导。施雪华主要对地方政府能力的概念、特征和发展进行了详细论述;罗许成基于政党、国家与社会治理互动机制来探讨;易学志、李献策等认为在多元化治理的新时代,政府应该不断开发潜在的或现实中的各类资源和能力,将其应用到网络治理体系中,以达到善治的目标。

(二) 关于政府治理能力构成要素研究

易学志从善治角度认为政府治理应以善治为其基本元素,制定合法、透明的政策,积极提升法治能力和管理能力;郭蕊、麻宝斌从全球治理角度认为地方政府的合作治理能力有六个方面:系统思考能力、制度创新能力、公共服务能力、电子治理能力、沟通协调能力和危机应对能力等。^[12]周天楠认为推进政府治理能力的现代化,包括目标凝聚能力、资源整合能力、工具使用能力和责任控制能力四个关键要素。

(三) 关于政府治理能力的评价标准

谭英俊设计了 1 个目标层、3 个准则层、10 个次准则层、35 个指标层的指标体系,对地方政府公共事务合作治理能力进行测评;俞可平认为应该从制度法规、民主程度、效率、法治以及各方协调情况等五个方面来具体评价国家的治理体系的现代化程度。另外,张康之、何增科、包国宪等学者认为在全面深化改革中,体制改革和制度创新最为重要的是建立一套合适

的评价体系来对政府治理能力进行评价。^[13]包国宪认为政府治理能力评价标准应该包括社会价值建构、组织管理、政府战略、政府绩效治理部门和系统领导等5大体系指标。^[14]

(四)关于地方政府治理路径和模式研究

一是关于地方政府治理模式研究。如俞可平提出从一元治理到多元治理。徐鸣认为,深化安徽政府层级改革的路径选择之一是加大“省直管县”改革力度,逐步实现市县平级。杨雪冬认为提高政府治理能力是实现全面深化改革的重要因素。李超、安建增认为以我国国情来分析,在治理过程中应以政府为主导,积极联合其他社会组织参与治理,构筑多元化的治理机制。

二是关于地方政府治理现代化的路径研究。李拓认为制度执行力是治理现代化的关键,要完善制度体系、提升干部素质、培育制度执行力,才能实现地方政府治理现代化。^[15]白鸽、唐小明从法治角度探讨地方政府治理现代化需要完善的法治体制、合理的制度、较好的绩效等,提出法治建设现代化是实现地方政府治理现代化的基本要求和重要保障。^[16]

四、国内地方政府治理研究存在的问题

从已有的研究成果来看,地方政府治理研究目前已受学者们普遍关注,尤其是十八大以后相关研究日增。一方面,在数据库和学术期刊中,“地方治理”相关的学术论文不论数量还是质量都得到提升;另一方面,在学术论著和论文集方面,围绕“治理”的术语层出不穷,除了“地方治理”的研究,还有从不同视角深入探究地方治理理论,许多社会学家将管理和社会等不同学科的知识融合到地方治理中。

国内对地方治理的研究虽然取得了部分成果,但总体上看,由于国内研究起步较晚,理论研究相对不够成熟,与国外相比尚存在较大差距。主要存在以下几方面的问题。

(一)概念混淆不清

在地方政府治理相关理论研究的过程中,出现“地方政府”一词,但是当前学术界对于“地方政府治理”和“地方治理”并没有做出明确划分,甚至出现混用的情况。

(二)理论联系实际不紧密

从成果数量看,国内相关研究与西方国家相比,对治理理论的引进与介绍,公开发表的成果还相对有限。从研究内容和深度看,国内相关研究偏重分析地方政府治理定义、存在的问题和实现路径,或注重从宏观层面分析国家治理的迫切性、存在问题、保障措施,或着眼于辨析概念、介绍经验、寻求启示,对治理主体和方式尚缺乏深入考察,对于地方政府治理建设也缺乏共识。

(三)理论框架不完善,相关理论缺乏本土化的创新

从理论框架上来看,由于地方政府治理这一理论在我国还是一个比较新的理论,无论从地方政府治理的理论、概念和实践,学者们都缺乏深入的研究。国内研究多缺乏系统性思维,地方政府治理理论的框架还不够完善,多就单一主体或理论研究,对于地方政府治理体系、地方政府治理能力现代化等的研究缺乏系统性;缺乏在系统思维的引领下提出符合中国特色社会主义核心价值观的地方政府治理的新理论。

综上所述,我国学术界有关地方治理的理论和实践研究缺乏深度,并未形成成熟完善的理论体系,并在具体问题研究方面存在很多薄弱环节。一方面由于“治理”研究中的一个重要途径就是“地方政府治理”,并且“地方政府治理”的研究更加强调与实践的结合。所以有关这方面的理论研究受到实践方面的限制。但是目前学术界遇到的难题就是,国内地方政府

治理的实践方面无法给理论研究提供丰富的经验性养料,这也使得理论研究受到制约,导致学术界有关地方治理研究的很多领域处于空白状态。在理论与实践的结合上都没能够进行深入的研究,理论联系实践不够紧密,虽然我国已有了一些地方政府治理的实践事例,如安徽省在全国率先公布省、市、县、乡四级政府的权力清单、责任清单和涉企收费清单,对地方政府治理的权力运行机制做了法治层面的探索和改革,应该是在地方政府治理改革中起到里程碑的作用,但对类似全国各地地方政府治理的改革经验的理论研究和探索没有能够有效开展,对地方政府治理的经验推广和应用深入推进不够,使得地方政府治理研究理论拓展略显不足。同时,研究的方式方法过于单一,对于案例分析的研究不足,问题把握不够准确,在实践性治理研究方面与国外相比,缺乏实质性突破。而且在地方政府治理中,由于受实践经验的制约,如何解决相关问题的研究,到目前还没有研究成果。

注释:

- [1]俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年版,第2页。
- [2]沈荣华、金海龙:《地方政府治理》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第34页。
- [3]罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社,2001年。
- [4]杨雪冬:《走向以基层治理为重点的政府创新——2010年政府创新综述》,《行政管理改革》2011年第1期。
- [5]张小劲、于晓红:《推进国家治理体系和治理能力现代化六讲》,北京:人民出版社,2014年。
- [6]周晓菲:《治理体系和治理能力如何实现现代化》,《光明日报》,2013-12-04。
- [7]丁辉侠:《地方政府治理的内涵、特征与绩效评估维度构建》,《商业时代》2014年第21期。
- [8]唐天伟、曹清华、郑争文:《地方政府治理现代化的内涵、特征及其测度指标体系》,《中国行政管理》2014年第10期。
- [9]Philippe Schmitter. Democracy, Governance and Government Capacity. Comparative Economic and Social System, 2005(5).
- [10]Sue Goss. Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change. Hampshire: Palgrave, 2011.
- [11]翁文阳:《府际关系研究的阶段性特征与多维视角》,《重庆社会科学》2014年第6期。
- [12]易学志:《善治视野下政府治理能力基本要素探析》,《辽宁行政学院学报》2009年第4期。
- [13]俞可平:《中国治理评估框架》,《经济社会体制比较》2008年第6期。
- [14]包国宪:《我国政府绩效治理体系建构及其对策建议》,《行政论坛》2013年第6期。
- [15]李拓:《制度执行力是治理现代化的关键》,《国家行政学院学报》2014年第6期。
- [16]白鸽、唐小明:《法治城市建设是城市治理现代化的必然要求》,《安徽行政学院学报》2015年第2期。

[责任编辑:流金]