

治理理论在中国的变异与回归^{〔*〕}

○ 申建林, 徐 芳

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

〔摘要〕治理理论是 20 世纪 90 年代兴起的一种针对政府失败和市场失灵的新的管理范式。由于忽略了治理理论产生的特殊背景和社会条件, 并且把中国传统的“治理”与治理理论混为一谈, 治理理论在中国发生了变异。这种变异主要表现为“治理”一词的泛化与滥用, 治理“公共性”的异化以及对治理结构的误读。要准确把握治理理论的精髓, 一是要回归到治理理论本身, 二是要给治理理论一个恰当的价值定位。在中国当前的公共生活和政治发展中, 它只解决某些公共利益的分配方式问题, 治理不是管理的替代词, 并不能取代政府管理。

〔关键词〕治理理论; 变异; 回归; 公共性

“治理”(governance)作为渊源于古希腊语和拉丁文的普通术语, 长期以来一直与统治(government)一词交叉使用。20 世纪 90 年代以来被西方学者赋予新的含义。随着公共管理新形势的发展, 国家—社会—市场关系发生深刻变化, 随之出现的新问题、新情况不再能简单地依靠政府或市场的方式解决。于是, 以多主体治理为中心的自组织的公共治理模式被学者们广泛采用, 他们试图从社会的角度来解决管理的难题, 公共治理理论因而得以蓬勃发展。尤其是 1989 年世界银行在概括当时非洲的情景时首次使用了“治理危机”以来, “治理”更是被

作者简介: 申建林(1966—), 武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师, 主要从事西方政治思想和中西民主政治研究; 徐芳(1987—), 武汉大学政治与公共管理学院博士生, 主要从事政治学理论与当代中国政治研究。

〔*〕本文系教育部人文社科研究规划基金项目“公共理性语境下的中国协商民主研究”(12YJA810012)的阶段性成果。

广泛地应用于政治发展的研究之中。国内的许多学者也对治理理论表现出了极大的热情,进行了大量的引介和研究工作。但是治理理论在中国的研究过程中,发生了一些背离于治理理论本身、脱离其产生的社会背景的变异。

一、治理理论的中国变异

治理理论是兴起于特定背景下的有特定内涵和特定指向的专业理论。然而,在中国的政界和学术界有着这样一种现象:操的是公共治理术语,表达的是非公共治理的涵义,推行的是非公共治理实践。由于多种原因,治理理论在中国发生了变异,出现了大量误用和滥用现象,对治理理论的内涵、治理结构等问题存在着误读。

(一)“治理”一词的泛化与滥用

现代意义上的治理是指公共治理。然而,自从治理理论兴起以来,国内的学者们对“治理”二字极为钟情,“治理”术语差不多被泛化得无所不包,只要涉及到需要组织、管理、办理、处理、解决某些事项,都被冠以治理二字。以中国知网为例进行搜索,筛选条件为“篇名”,用“治理”字段进行搜索,共有论文 142702 篇之多,其中 20 世纪 90 年代以前发表的论文 6436 篇,20 世纪 90 年代至今发表的文章就有 136266 篇之多。根据学科分类可以发现,包含“治理”二字的论文,政治学 1147 篇,行政学与国家行政管理 8808 篇,企业经济 16961 篇,中国政治与国际政治 4537 篇,环境科学与资源利用 20899 篇,农业基础科学 7129 篇,安全科学与灾害防治 5102 篇,水利水电工程 6881 篇,石油天然气 1536 篇。^[1]其中,企业经济、环境科学与资源利用、农业基础科学、安全科学与灾害防治、水利水电工程、石油天然气等领域的“治理”论文与公共治理理论无关,而政治学、行政学、中国政治与国际政治等领域以“治理”为题的大量论文也不是从公共治理的意义上展开研究的,而是将以政府管理为中心的传统国家治理归于现代治理之列,如,赵欢春撰文探讨的国家治理实际上“是指国家或政府如何运用国家权力来管理国家和人民”,^[2]还有学者提出了类似的概念,他们所理解的国家治理能力是指“运用国家制度管理社会各方事务的水平 and 绩效”。^[3]这些研究虽然使用了“治理”术语,但所表达的并不是现代公共治理的涵义,“治理”涵义的泛化与滥用可见一斑。

我们可以发现,不同的领域和不同的组织,都存在着“治理”,如:国家治理、政府治理、基层治理、地方治理、乡村治理、大学治理、社区治理、边疆治理、公司治理等。根据不同的对象,也存在着各种类型的“治理”,如:环境治理、药品行业治理、公共危机与风险治理、舆情治理,网络言论治理等。似乎“治理”这一术语之前可以加上任何主体,也可以加上任何对象,治理成了万能的搭配者。似乎不同的主体,对不同的对象或事项,也不管采取何种组织管理方式,都是属于治理问题。“治理”一词在中国具有了最大的包容性,诚如治理研究专家鲍勃·杰索普所说:“过去 15 年来,它在许多语境中大行其道,以至成为一个可以指涉任何

事物或毫无意义的‘时髦词语’”。^[4]作为具有特定内涵的现代治理观念中的“治理”一词在很大程度上被泛化和滥用。

(二)治理理论之“公共性”的变异

与传统的统治和管理相比,治理理论的核心在于“公共性”,这也是公共政策的本质属性和核心价值所在。全球治理委员会把治理定义为各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。库伊曼(J.Kooiman)和范·弗利埃特(M.Van Vliet)在界定治理的概念时指出:“治理之发挥作用,依靠多种进行统治的以及相互发生影响的行为者的互动。”^[5]由此可见,这种“公共性”主要体现在治理的主体及其相互关系上。格里·斯托克(Gerry Stoker)在概括治理的五种观点时指出,治理意味着政府不是唯一的权力中心,并且在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。^[6]这进一步论证了治理理论强调治理的多主体,并且主体之间是一种平等的、相互依赖的关系。

然而,治理理论在中国的发展过程中,许多学者忽视了它的这种“公共性”。把“公共治理”中的“公共”二字去掉,前面刻意地加上“国家”“政府”“乡村”“社区”等,称之为“国家治理”“政府治理”“乡村治理”“社区治理”等等,这种冠以单一主体的管理活动,不能称之为治理。例如,王绍光在《国家治理与基础性国家能力》一文中,把国家治理能力分为专断性能力和基础性能力两类。其中基础性能力又分为强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力、吸纳和整合能力八种。这些论述,虽冠之以“治理”之名,论述的仍然是以国家为中心和主体的管理活动,忽略了治理的“公共性”,即治理的多主体参与。

治理不仅强调参与的多主体,尤其强调主体的参与行为的主动性与平等性。一段时间以来,温州的民主恳谈会被视为地方治理的典型代表而备受学者们推崇。但通过查询资料可以发现,^[7]在民主恳谈的具体实施环节中,政府仍然占据主导地位而控制着议程,民众多半是被动参与,而且民众参与的相关规范与权利也缺乏可行的制度保障,我们只能把温州的民主恳谈视为治理的初步尝试。

(三)治理结构的异化

表面看来,治理理论似乎更多的强调社会作为第三方在公共事务决策中的地位和作用,但治理理论在本质上倡导更多的是跳出传统的“国家—社会”二分的窠臼,推崇政府、市场与社会三者的共同参与和相互合作。相应的,治理结构包括三个层面:官僚制(即通过规则而不是命令减少直接干预,以确保治理主体的地位)、市场机制和网络关系,三者各有优势,只有相互支撑合作才能实现善治。

现代治理结构中的官僚制强调的不是国家强制能力和命令,而是制定规则和保障秩序;市场机制强调以自由交换与竞争而实现资源的合理配置和充分利用。人们对官僚制与市场机制在治理结构中的特定作用的理解分歧并不大。真正被误解与异化的是治理的网络关系与网络结构。一方面人们往往忽略治理的

网络结构中关于反思理性的复杂人假设、治理主体的权力依赖、合作互惠的行动策略和共同学习的政策过程的基本特征,^[8]把治理的网络结构简化为社会的简单参与。另一方面,许多学者把治理的网络结构等同于国家权力向社会的回归,在当前强国家弱社会的结构条件下,的确存在前者向后者的回归问题,但治理结构并不是单纯的社会结构,它也离不开政府的参与和国家的制度供给。中国正处于现代化的进程中,在现代化为私人生活领域和世俗社会的成长开辟道路的进程中,政治权力的突然撤离与权力真空的出现很可能打乱社会自身的世俗化和理性化进程。

二、治理理论变异的原因分析

治理理论之所以在中国发生了一系列变异,背后存在种种原因。其中最重要的两个原因是:混淆了中国传统的“治理”与公共治理;在运用治理理论的过程中,忽略了理论本身的特定背景和特殊社会条件。

(一)混淆了中国传统“治理”与公共治理

“治理”一词的泛化与滥用,主要是因为一些学者混淆了中国传统的“治理”与公共治理。尤其是当十八届三中全会把“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标时,这一权威政治文件的表达与公共治理理论的“治理”一词具有字面上的一致性和重叠性,使不少人将国家治理(或政府治理)混同于公共治理,例如,许耀桐在探讨国家治理问题时,把国家治理解释为“以国家为中心对公共事务进行安排和处理”,^[9]这一界定是从传统意义上使用“治理”的,这种意义上的治理实际上还是传统的政府管理。

在中国本土政治语境中,治理一词有两层含义:一是指控制管理,后引申为治国理政;二是指整治整修,如治理黄河等。早在治理理论产生之前,中国共产党就多次使用过“治理”一词,如从新中国建立之初的治理环境,到改革开放后的“综合治理”,并将治理从环境领域扩展到社会生活的各个方面(如人口问题综合治理,社会问题综合治理等)。改革开放后,中国共产党又将“治理”一词运用到政治领域,邓小平 1984 年在阐述“一国两制”的时候就使用了“治理香港”一词。21 世纪初,开始使用“国家治理”和“治理国家”的提法,到十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,24 次使用“治理”一词。^[10]习近平主席 2014 年 2 月在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班会上的重要讲话时指出:“我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果”。

从以上分析可以看出,“治理”二字在中国早已不是什么新鲜词汇了,而是一个被频繁使用的普通概念,明显不同于现代治理观念。无论是从产生的背景、具体的含义还是使用的领域范围,二者都有着巨大差别。将与中国政治传统和一

元化政治形态相融合的治理等同于现代公共治理,反映了现代治理观念的泛化与误用。

(二)忽略了治理理论产生的特殊背景

治理理论的兴起不只是行政管理自身的简单变革,其背后有着深刻的社会背景和现实需求。在西方国家长期实施的自由主义政策中,一方面最大程度地发挥了市场资源配置的作用,另一方面,市场在提供公共产品、限制垄断、克服生产的无政府状态以及解决公平正义等方面的局限与缺陷也暴露出来,出现了“市场失败”。于是,又重新求助于政府,试图通过政府干预,发挥政府的作用来克服市场的失灵。然而政府的集权化、官僚制和低效率以及寻租行为也会导致“政府失败”。治理理论的兴起,正是试图通过引进社会这个第三方力量,来克服在资源配置中的“市场失败”与“政府失败”。治理理论是在政府和市场的作用都充分发挥而暴露出问题,为解决新的问题而产生的。

它暗含着这样的社会条件:(1)一个有限但高效的政府。政府有自己明确的职责边界和范围,并且能够在其权责范围内高效行事;(2)一个充分发挥作用的成熟的市场。治理理论的兴起不是要取代政府和市场,而是在政府和市场失灵的地方发挥作用。只有市场无法解决的问题,才交给第三方社会;(3)一个成熟的公民社会。治理理论强调政府与市场、社会等多方的合作参与,这必然要求一个充分发育的公民社会,需要独立的社会组织与社会力量的存在,才能真正实现公共治理。

中国正处于深化改革与社会转型的阶段,党的十八届三中全会公报中也指出,“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家。”^[11]这说明中国正处于如何充分发挥政府和市场作用的阶段。只有先发挥好政府和市场的作用,在此基础上引入社会第三方而实现公共治理才具有可行性。如果忽视治理理论的这一社会背景与现实需求,即使推行公共治理,也必然变得面目全非。没有独立的社会组织和力量的存在,治理只会沦为一种宣传,最终还是归于单一主体的管理。如果政府未能建立有效的行为规范和行事规则,却盲目分权并引入第三方社会组织参与到公共事务之中,则很难把分权所带来的活力转化为有效的自治与合作,容易导致混乱和无序。

三、治理理论的回归

随着时代的进步,原先人口流动有限、社会同质性程度较高的相对封闭的熟人社会形态的管理体制已经不再适用。随着民主政治的发展,流动的、异质化的公共社会的产生,社会成员对单一组织的依赖性越来越低,选择性越来越强,如何对公共事务做出合理决策从而实现公共利益,这是管理者面临的新问题。而治理理论恰好提供了一种参考和借鉴。在对治理理论在中国的变异及其原因进

行具体分析的基础上,我们将重新回归到治理理论本身,解决两个问题:一是治理理论是什么?二是治理理论能否以及能在多大程度上发挥作用?

(一)治理的理论回归

“治理”二字早已有之,但现代意义上的治理是指公共治理。要理解治理理论,首先要把握人们最初提出治理理论的背景,是出于市场和政府在提供公共物品、实现公共利益的问题上都存在问题从而引入社会作为第三方,与政府、市场合作共治。这体现了治理理论第一个基本理念与规范:“公共性”,即治理的多主体性。政府不再是提供公共产品和服务的唯一权威和唯一主体,众多的社会组织和私人机构都可以作为主体之一参与进来。治理理论创始人之一的罗西瑙(J.N.Rosenau)也指出,治理活动的主体未必是政府,也无需依靠国家的强制力量来实现。^[12]只有多主体的参与,才能更好地体现治理的“公共”二字。

治理理论的第二个基本理念与规范是各参与主体间的权力依赖性与权责边界的模糊性。格里·斯托克(Gerry Stoker)详细阐述了各参与主体之间的这种权力依赖性,指出任何单一的主体(包括国家)都不具备完成行动的所有资源,它们的资源是有限的,各主体需要在集体行动中依靠其他主体,相互交换资源才能实现最终集体行动。这就导致各主体之间有一种相互的权力依赖性,包括政府在内的所有参与者都不再是唯一的权力和权威来源。^[13]肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)在研究国际层面的治理时也指出,要实现国际体系的治理只有一种方法,就是权力均势。^[14]这也正是治理理论的内在涵义。因为政府不再是唯一的权力中心,在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中,政府一方面把权力转移给社会组织和私人机构,同时也把相应的责任一并转移,后者正承担越来越多的权力和责任。

治理理论的第三个基本理念与规范是自组织的网络结构和体系。罗茨(R.Rhodes)把这种自组织的网络视为一种建立在信任与互利基础上的社会协调网络,这种网络拓宽了公共、私人和其他部门的边界。自组织意味着一种自主的自我管理的网络,强调自我治理和自我负责。^[15]

只有符合以上三个基本理念与规范,才能被称之为治理。因此,我们在回归到治理理论本身时,尤其要注意的:一是治理理论具有基本理念和规范,特定的使用范围和条件,它不可能包容任何组织的任何管理形式(如政治统治与政府管理等)。二是治理理论在正式的制度之外非常强调非正式的制度安排,因为社会是不断发展的多元的,政府只能去适应而不是规制社会。而政府要适应一个庞大而复杂的社会,仅靠正式的制度是远远不够的,更需要非正式制度(如传统、习俗等)的维系。

(二)治理理论的价值定位回归

中国正处于深化改革的社会转型期,利益冲突、矛盾凸显、危机多发等转型社会综合症已经显露,治理理论确实提供了一种不同于传统的新的管理手段和方式。出于对中国社会变革的期待,许多学者把治理理论应用于中国行政改革

和政治制度变迁的研究中,由此,有关治理理论的中国实用性问题引起了学术界的探讨。沈佩萍主持的“反思与超越——解读中国语境下的治理理论”的专题笔谈里汇集了臧志军、李春城、刘建军等学者关于治理理论中国适用性的专门论述,郁建兴和王诗宗在“治理理论的中国适用性”一文中也专门对此问题进行了考察。

在这些研究中,有的学者表达了治理理论在中国适用的审慎态度,在他们看来,治理正常运行所要求的成熟的多元管理主体以及民主、协作和妥协精神与中国的现实相差甚远。但更多的学者则充满了对治理理论的实践可行性的期待,他们通过积极的建设对怀疑者给予了回应:一是主张以政府为主导,通过引入社会第三部门的参与来实现治理;二是主张通过发展非政府组织、第三部门与公民社会来实现对公共事务的治理;三是主张通过政府内部的改革来实现治理。治理理论对于中国是否具有借鉴作用,主要在于能否根据治理的特定内涵而创设相应的条件,使治理按照其自身的规范在实践中运行。

接下来的一个关键问题是治理理论在中国的价值定位问题。部分学者对“治理”寄予厚望,似乎凡转型过程中出现的重大难题都可以通过治理来解决,甚至可以取代政治体制本身的调整与变革。这种观念是不现实的,其主要原因在于:

一是治理本身也存在着“失败”的风险。治理是针对政府和市场失灵而提出的,但结果也可能变成政府、市场与社会三者失灵的叠加。鲍勃·杰索普用四组词阐述了治理的两难困境:合作与竞争——即怎样在变化的环境中既维护个人利益又保持治理主体间的人际信任;开放与封闭——治理的自组织网络如何既保持对周围环境开放的同时又在有限的参与主体之间实现良好的协调;可治理性与灵活性——自组织既能灵活应对复杂多变的形势又着眼于长期的战略目标;责任与效率——多主体参与决策的责任承担归属与如何提高效率。^[16]一旦两难困境难以解决即陷入治理失败。

二是作为超越于新公共管理的最前沿的治理理论,在中国的公共生活和政治发展中,只能解决某些公共利益的实现方式问题,治理不是管理的替代词,并不能取代政府管理。中国是一个具有深厚集权传统的国家,无论治理的社会条件是否成熟,现阶段政府管理的主导性地位暂时难以动摇。相对于公共治理,国家政治体制与政府管理的变革与完善显得更为重要。杨雪冬也认为:“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作用……则可能破坏正在进行的现代制度建设。”

治理只是作为一种多元合作的新型管理方式和公共利益的实现形式,在中国既有的集权体制和一元化政治形态之下,治理的作用具有很大局限性,中国政治现代化过程中实质性的进步不在于既有政治结构中管理技术的调整,而在于现有政治体制的变革,如何规范国家和政府的管理行为和权力运用,如何建立权力运行的规则与制度,远比治理方式运用更为重要。相对于“国家治理”和“政府

治理”，学者们更应该更多研究如何“治理国家”和“治理政府”。

四、结 语

在一个西方话语主导的时代，中国的公共管理与决策面临着很大的压力。中国学者既希望开辟一条适合于自己的发展道路，建立自己的学术话语体系，同时也希望与国际接轨，得到认可。无论是之前的“协商民主”热，还是现在的“治理”热都反映了这样一种学术立场。但治理理论毕竟是基于西方的社会政治现实而提出的，我们不得不考虑理论产生的特殊背景。正如阿尔坎塔拉所说：之所以使用“治理”而非国家改革或社会政治变革等词语，是因为西方的多边银行和机构“便可以就一个相对而言没有攻击性的论题用技术性措辞来集中讨论敏感问题，而不至于让人认为这些机构越权干涉其他国家的内政”。^[17]学者们希望为中国的发展寻找一种一般性与普适性相结合的理论支持，但在把西方国家的理论应用到中国时，切忌照搬，必须审慎考虑理论本身的特殊性和中国特定的实践经历。

注释：

[1]据来自 2015 年 10 月 31 日中国知网的检索。

[2]赵欢春：《“国家治理”理念下意识形态安全探析》，《马克思主义研究》2014 年第 10 期，第 141—145 页。

[3]姜晓萍：《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》，《中国行政管理》2014 年第 2 期，第 24—28 页。

[4][16]鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学杂志（中文版）》1999 年第 1 期，第 32、43—45 页。

[5]俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年，第 3 页。

[6]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）》1999 年第 1 期，第 20—21 页。

[7]何包刚：《协商民主：理论、方法和实践》，北京：中国社会科学出版社，2008 年。

[8]中建林、姚晓强：《对治理理论的三种误读》，《湖北社会科学》2015 年第 2 期，第 39—41 页。

[9]许耀桐：《国家治理现代化的若干认识》，《民主与科学》2014 年第 02 期，第 6—8 页。

[10]袁红、孙秀氏：《中国共产党治国理政中的治理概念辨析》，《探索》2015 年第 3 期，第 186—188 页。

[11]《中国共产党十八届三中全会公报》，新华网：http://news.xinhuanet.com/house/tj/2013-11-14/c_118121513.htm，2013 年 11 月 14 日。

[12]罗西瑙：《没有政府统治的治理》，剑桥大学出版社，1995 年，第 5 页。

[13]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）》1999 年第 1 期，第 24—26 页。

[14]吴志成：《治理创新—欧洲治理的历史、理论与实践》，天津：天津人民出版社，2003 年，第 13 页。

[15]俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年，第 94—97 页。

[17]辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉：《“治理”概念的运用与滥用》，《国际社会科学杂志（中文版）》1999 年第 1 期，第 106 页。

〔责任编辑：弘 亭〕