

# “治理”概念的兴起及其在中国公共管理中的应用

曾庆捷

**【摘要】**公共管理研究中的“治理”概念起源于欧美,近年来在中国的官方话语和学术讨论中得到越来越多的关注。本文对治理概念的缘起及其在中国的传播和本土化过程进行梳理和评论。文章首先对治理概念在西方兴起的背景和概念的内涵做了一个简要的回顾,特别强调其对官僚规模膨胀和效率低下的反弹,以及公共服务职能向社会自治机构和私人部门的转向。通过比较中西语境下围绕治理的讨论的异同点,指出二者都主张由政府的一元治理转变为政府与社会合作的多元治理,以及不同社会自治团体之间的良性互动;不同点在于中国在提出社会治理创新的同时,也在不断加强对官员的监督,执政党及其领导下的官僚队伍在社会经济发展中的作用被进一步强化。文章梳理了中国治理研究中常用的三种理论框架:压力型体制、项目制和运动式治理。分析表明,中央政府在面对地方政府时掌握着绝对的资源优势和灵活多变的控制手段,地方政府和社会组织的自主性仍有待提高。在这样的制度环境下,推动治理主体和治理机制的根本转变,需要对官僚内部组织原则和官僚集团在社会中的作用进行重新思考,建立一种新的、基于平等协商和自愿合作基础上的多元治理模式。

**【关键词】**治理;官僚机构;政府间关系

**【作者简介】**曾庆捷,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师(上海 200433)。

**【原文出处】**《复旦学报》:社会科学版(沪),2017.3.164~171

**【基金项目】**本文系复旦大学社会科学高等研究院和复旦大学当代中国研究中心2016年“年度主题”研究项目及“上海市高峰学科建设”资助项目成果之一。

## 一、导言

公共管理研究中的“治理”概念起源于欧美国家的思想界,其直接诱因是20世纪70到80年代波及英美等主要西方国家的一系列社会和经济问题,以及这些问题所引发的国家管理危机。近年来,治理概念在中国的官方话语和学术讨论中越来越频繁地出现,凡是涉及具体的制度安排和政策问题的讨论几乎都离不开对治理一词的使用。进入新世纪以来,中国共产党历次会议的重大决议和决定中有关社会治理的论述,尤其是党的十八届三中全会上提出的“创新社会治理”,更是吸引了学者们从不同的学科和政策视角对治理问题进行研究和论述,取得了丰硕的思想成果。

从传统的“统治”概念向“治理”概念的转变,体现了中国执政党和知识界对于社会现状和政治发展趋势的新认识、新观念。与统治相比,治理在权力主体、权力的性质、权力的来源和权力所及的范围上都带有新的内涵。近年来中国维持社会稳定所面临的复杂局面说明,传统的社会管理模式已经不适应时代的需求;只有建立现代治理体系,让治理主体从一元化的政府转变为政府、社会组织和公民之间的多元治理,才能真正实现社会的长治久安。

强调“国家治理”而非“国家统治”,在一定程度上反映了传统的政体分类法对于研究重要政治现象的局限性。无论一个国家是否采用竞争性选举的方式选择执政者,也无论执政权是否在多个政党之间进行轮替,政治的最后目标都是实现“善治”,即为公

民提供稳定的生活环境、优质的公共服务、公正的司法体系和自由的表达空间。如果从一般的政体分类角度看,中国政治在改革开放三十多年来的确没有发生多少变化,但从国家治理的角度看,中国在提升公共服务质量、加强政府问责和公民参与等方面已经取得了相当可观的进步。因此,治理概念的确给我们衡量政治发展、评判政治体制优越性提供了新的视角和维度。

作为一个源自西方学界的概念,治理一词在被用来分析中国问题时,不可避免地要经过重新的解读和调整,以适应中国的具体国情。本文首先对治理概念在西方兴起的背景和概念的内涵做一个简要的梳理,特别强调其对官僚规模膨胀和效率低下的反弹,以及公共服务职能向社会自治机构和私人部门的转向。接下来,将比较中国语境下围绕治理的讨论与西方背景下的异同点,指出二者都主张由政府的一元治理转变为政府与社会合作的多元治理,以及不同社会自治团体之间的良性互动。所不同的是,中国提出社会治理创新的时间点,恰逢执政党进入一个对官僚体系进行从严治政、清理整顿的周期,官员面临的监督和控制不断加强,执政党及其领导下的官僚队伍在社会经济发展中的作用被进一步强化。顺着这一思路,文章的第三部分认为,中国党政官僚体系内部各层级或各部门之间的关系,依然是讨论中国治理模式时主要的研究对象。笔者将梳理文献中存在的三种主要治理模式:压力型体制、项目制和运动式治理。这三种理解中国式治理的分析框架表明,中央政府在面对地方政府时有着绝对的资源优势和灵活多变的控制手段,地方政府和社会团体的自主性有待提升。在这样的政治环境下,推动治理主体和治理机制的根本转变依然面临挑战。

## 二、治理概念的缘起

在西方社会中,“治理”的概念起源于20世纪70到80年代波及英美等主要国家遭遇的经济衰退。<sup>①</sup>战后西方出现的福利国家面临着一系列的管理危机,包括官僚机构的臃肿和低效、税收负担沉重、政府赤字激增等。政府财政是否能够继续满足不断增长的福利需求,成为了一大难题。

在这样的背景下,新自由主义者对福利国家和政府干预提出了尖锐的批评,其内容可以分为以下三个方面<sup>②</sup>:首先,有效的政府干预依赖于有关社会问题因果关系的确切知识。对于导致社会问题的原因以及某项干预政策可能导致的结果,政府都难以掌握准确的因果关系。其次,政策的出台和实际执行之间存在差距。政策的执行需要多个政府部门、社会组织和企业之间的互动协作,在执行过程中,每个行为体都有自己的利益考量,使得政策执行的结果与初衷可能大相径庭。<sup>③</sup>最后,现代化过程使得社会分化成许多专业的、高度自治的亚体系,而各个亚体系之间彼此关联、相互依赖。这种关联网络高度复杂,对人类的认知能力提出了巨大的挑战,任何一项政策干预都可能牵一发而动全身,其直接和间接的效应都是难以预料的。

国家干预和福利制度面临的这些危机,使得西方国家开始探寻新的社会治理模式。在西方,治理一词来源于希腊语,其词根含有操舵、方向盘的意思,这暗示着从事治理者必须扮演一个掌舵者、协调人的角色。治理一词在英语国家作为日常用语出现已经有数百年的历史,指的是在特定的范围内行使权威。<sup>④</sup>尽管学者们对于治理的概念有不同定义,但它们之间存在着一些共性:第一,治理体系是一个多中心的系统,其中不存在一个占绝对主导地位的中心组织。由于社会组织自我管理的能力不断加强,政府无法居高临下地对社会和社会发展进行管理。治理的概念暗示着,政府已经承认社会组织有自我管理的能力。<sup>⑤</sup>第二,在治理体系中,组织内部和组织之间的“网络”扮演着重要的角色。在这个网络中,自上而下的等级体系或一元化的领导是不存在的,政府只是多个行为者中的一员。第三,治理的过程主要通过谈判、协商和合作来实现,传统的强制命令的方式不起重要作用。治理可以被理解为:怀着不同的利益和观点的行为者为了达成共同目标而进行的协作。<sup>⑥</sup>

和传统的社会管理相比,治理模式在实践中体现出以下几个主要特征:首先,西方政府对企业和社会组织减少了直接监管,通过目标管理等方式进行间接的指导。换句话说,政府干预的目标不再是组

织内部的运作,而是组织的产出。政府部门为某一组织划拨预算,并为其制定具体的产出目标,通过可以测量的指标进行评估。该组织在完成目标的前提下,能够享有足够的自主权。

其次,新型治理模式的另一特征是多层级治理。随着全球化进程的推进,诸如失业和气候变化等问题的根源和解决方法已经超越了传统的政治边界,而这些问题所带来的后果却首先在地方层面彰显出来。因此,只有通过国际组织、主权国家的各级政府和非政府组织的共同协作,才能有效地应对现代社会的治理难题。

第三,治理模式强调市场在公共服务提供中所起的作用。过去由政府所垄断的一些公共服务职能,现在可以由社会组织或私营企业来承担。政府的功能只是创建一个公平的竞争环境,比如规定市场准入条件、为产品制定质量标准等。在公共管理的实践中,一些过去被欧洲各国政府垄断的电力、电信等部门,在欧盟法律的要求下都向市场进行了开放。同时,各国建立起了相应的监管部门以对市场竞争进行监督,避免垄断的出现。

第四,治理模式强调创建一个政策网络,它能够包含不同的“利益攸关者”,促进他们的互动、交流与协作。政策网络这种设想的出发点,是任何一个行为者都不具备解决一个治理难题所需要的信息和知识。只有将所有利益攸关者的观点和特长都考虑在内,并且充分交换彼此的信息和资源,一项政策方案才能更好地解决公共问题,同时也能更好地被各方所接受。比如,在应对社区衰落的问题时,警方可能主要考虑犯罪问题,建筑部门可能关心的是街道和住房的翻修维护,社会工作者则可能关注社区的社会资本和边缘人群的融入问题。

### 三、治理概念在中国的兴起

中国近现代社会早已有社会治理理念的萌芽和实践的发展,但对社会治理的系统性研究却是随着1990年代后西方治理理论的引入和传播才发端的。特别是在2013年中国共产党第十八届三中全会提出“创新社会治理”后,国内对社会治理的研究热度迅速上升,有关社会治理的论文数量迅猛增加。<sup>⑦</sup>这一

现象的出现不仅受到了东西方思想交流的影响,而且也反映了中国政府和知识界对于社会发展和公民政治参与的新认识。

与中国官方思路的转变相对应,国内一些知名学者的介绍性文章对治理概念在中国的普及也起到了很大的促进作用。<sup>⑧</sup>俞可平指出了“治理”与“统治”在权利主体、强制力使用、权力运行向度等方面存在着几点主要区别。<sup>⑨</sup>郭苏建提出新的社会治理必须逐步以社会自我管理为核心,围绕社区组织展开,政府应当运用法律法规、民主协商的方式来引导社会自治,而不是代替社会去包办一切事务。<sup>⑩</sup>

不难看出,和西方的治理概念相类似,中国语境下对治理的讨论也强调治理主体和治理机制的转变。从治理主体上看,主要是由政府的一元治理转变为政府、社会组织和公民之间的多元合作治理;从治理机制上看,强调自上而下的政府治理与自下而上的社会自治之间的良性互动。

在中国政府开始提倡社会治理体制创新的背景下,许多学者对于社会治理中的一些重要问题如居委会和村委会的自治、议事协商、民主听证、社会组织参加社会治理、政府购买公共服务等进行了研究。这些研究显示,中国在社会自治方面已经取得了一些积极的进步,比如政府与社会组织的合作在治理中正在扮演越来越重要的角色;<sup>⑪</sup>在基层社会治理中,社区社会组织逐渐发挥重要作用,不仅其规模和数量都有了显著上升,而且所提供的社会服务已经涉及到养老服务、残障人服务、医疗救助和防灾减灾等各个方面;<sup>⑫</sup>对社会组织自治活动的参与,能够塑造居民的政治意识,提升居民的政治效能感。实证研究显示,那些积极参加社会组织活动的居民会更积极地参与各种投票行为;<sup>⑬</sup>作为基层社区治理重要一环的人民调解工作,正在变得日趋制度化,成为城市维持社会稳定的第一道防线。<sup>⑭</sup>

同时我们也必须看到,中国自身的国情和政治制度决定了其治理模式不同于西方社会中各个社会单元高度自治、在自愿的基础上平等协商、政府仅仅扮演协调角色的多中心治理结构。在中国,党和政府在国家经济社会发展中所起的主导性作用是西方国家政府所不能比拟的。相比较而言,在多中心治

理网络中应当起到关键作用的社会组织,在中国的发展却面临着各种制度障碍和资源瓶颈。近年来对中国社会组织的一些研究,揭示出了这些组织行政化色彩浓厚、缺乏独立的资源筹集能力和自主性缺乏等局限。

比如,中国社会组织在登记注册时必须寻找业务主管单位,后者对社会组织的内部事务有广泛的管理权。多数民间组织在人员、经费和办公场所等方面对业务主管单位的依赖性,使得它们表现出强烈的行政化色彩,缺乏基本的自治能力。<sup>⑤</sup>此外,民间组织运作所必需的自愿捐赠和志愿者人数都严重不足,面临着巨大的资金和人才困境。<sup>⑥</sup>政府向社会组织提供资金,购买公共服务,成为社会组织资源的主要供给者。社会组织慢慢形成对政府的依赖关系,其自主性和独立性也逐渐丧失。<sup>⑦</sup>这些因素都决定了中国的社会组织无法扮演西方治理理论中平等的“利益攸关者”角色。

笔者认为,治理范式在中国社会出现的历史背景与在西方有很大不同,而这种差异将很可能导致治理实践在中西方的分道扬镳。在西方社会中,治理范式的诞生土壤是对国家官僚机构和公营部门的失望与排斥,其目标是让自愿性组织和私营部门成为提供公共服务的替代选项。与此形成对比的是,中国官方在提出社会治理创新的同时,没有放松对官僚体系的建设,特别是官僚制内部自上而下的监督和控制体系。对近年来中国官僚制研究进行一个梳理,我们发现中国中央政府依赖其对人事权和财政资源的有效控制,采用了一系列互相弥补和配合的手段,以维持其对下级政府部门的权威。在官僚体系内,下级政府始终面临着来自上级的强大压力和严密监督。为了更好地完成上级布置的目标以获得奖励,或者避免因管控不力而遭到上级惩处,基层政府难有足够的空间放权给社会组织进行自我管理。由于社会组织对政府的依赖性及其行政化趋势,中国语境下对治理的讨论很容易偏离公私部门协调治理的本来内涵,而是回归到对中国党政官僚体系内部各层级或各部门之间关系的研究,因为这种关系才能真正影响到重要的资源分配和社会结果。

#### 四、中国国家治理的主导模式

中国官僚体系的集权化倾向,可以从学者在分析中国官僚制时经常使用的三种分析框架中看出一些端倪。这些分析框架分别是“压力型体制”、“项目治国”和“运动式治理”。虽然这三种框架强调的是上下级政府之间互动关系的不同侧面,在每种框架下低级别政府所享有的自由裁量空间也各不相同,但他们都反映出了中央政府在面对地方政府时所掌握的绝对资源优势 and 灵活多变的控制手段。诚然,中央政府对这些治理模式的使用也带来了一些消极后果,如中央政策在地方的执行偏差、高昂的行政和监督成本、社会自治能力发展迟缓等,但这些都无碍实现维持中央政府权威的根本目标。

学者们常用于分析中国官僚体制的第一个框架是压力型体制。所谓压力型体制,指的是在改革开放以后中国各级地方政府获得了更多的人事权和财政权,但上级政府仍然为下级政府制定指标,保持足够的行政压力。具体而言,压力型体制是指“政治组织(县,乡)为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”。<sup>⑧</sup>在这种体制下,一级政府首先会根据上级政府的宏观计划和与自己竞争的同级行政单位的情况,制定各项具体指标,以期赶超自己的竞争对手。在制定任务时,各项指标的增长幅度要力争超出全国、各省和主管市的相应增长率。“赶超”是地方政府确定指标任务的核心思想,不仅要在经济增长率和统计指标上超过自己的竞争对手,而且要在交通、通讯、供水这些投资硬环境上不逊于对手,才能吸引更多的投资,显示突出的政绩。

指标、任务确定后,便会派发给下级政府,作为其必须完成的责任目标,并规定与任务完成与否相挂钩的奖惩措施。在实践中,任务通常是以岗位责任制的形式向下派发的,比如由县委、县政府与各个乡镇、党委、政府和职能部门签订责任书,乡镇的书记、乡长和职能部门的局长、书记是责任人。在目标责任书中规定,任务完成的奖励措施包括提拔、提升工资和发放奖金等,而惩罚的措施包括限期调离等。接下来,各乡镇和职能部门又会和自己的下属

部门负责人签订类似的岗位责任书,以此类推,层层如是。值得一提的是,指标每经过一个层级的派发,都会经历一次放大的过程。比如,县的各个职能部门和各乡镇所订立的工作计划与县级各项指标相比,其增长率都会更高,这样乡镇级别的政府既可以向上级表明自己对指标任务的重视,也可以向下属施加压力,动员其更积极地完成目标。

下级政府一旦接受指标任务,就要开始积极完成任务。在这个过程中,下级政府的负责人必须利用官场内外的各种关系和渠道争取资金、项目,获取资金和项目的多少也成了政府主要负责人政绩考核的标准。县委、县政府的领导人会“承包”各个乡镇,动员自己的人脉网络帮助乡镇跑资金、上项目。最后,出色地完成指标任务的单位和个人会得到各种形式的奖励,而无法完成指标的在岗位提拔、工作安排等方面则可能受到影响。当然,为了避免这些影响,压力型体制下也存在着各种减压机制,包括运用非正式关系降低指标额度、调整指标测量等。

压力型体制对中国基层政权的运作逻辑产生了根本性的影响。完成上级目标的强大压力使得基层官员无法以客观的、稳定的、抽象主义的官僚规则作为其日常运作的基础,而是必须灵活变通地采取各种权宜之计。也有学者将中国乡镇政权的运作逻辑概括为“策略主义”,即缺乏稳定的、普遍主义的运作规则,而以各种权宜的、具体的和随意的策略为原则,并且只追求短期的目标。<sup>⑨</sup>虽然进入新世纪以后,“科学发展观”的提出使得量化考核指标出现了多元化的倾向,但在许多中西部地区基层政府的实际运作中,单纯追求经济增长的现象依然显著。<sup>⑩</sup>

如果说压力型体制体现的是中央政府对任务布置和考核评估资源的垄断,那么项目制展示的就是中央政府对财政资源控制的收紧。所谓项目制,指的是1990年代中期的分税制改革后,随着地方财政收入向中央的集中,大规模的向下财政转移支付体系得以建立;各类专项资金在转移支付中所占比重越来越大,并且形成了一套复杂严格的运作制度,也被称作“项目治国”。项目制是一种能将从中央到地方各个层级关系以及社会各领域统合起来的治理模式。它超越了常规的科层组织结构,打破纵向的层

级性安排(条条)和横向的区域性安排(块块),为完成一个专门的预期目标而将常规组织中的要素重新组合。项目从制定、申请、审核、分配到检查和应对等一系列的环节,其意义已经超过了完成某个项目本身,而是成为一种将中央和地方的各层级关系统合起来的治理模式。因此,所谓“项目治国”,不单指的是项目的运行过程或项目管理的各类制度,而且指的是项目的整个过程和环节,已经成为整个国家社会体制联动运行的机制:项目制“是一种思维模式,决定着国家、社会集团乃至具体的个人如何构建决策和行动的战略和策略”。<sup>⑪</sup>

中央政府采用项目制的方式分配财政资源,一方面是为了通过严格的预算管理体制保证资金能够被用于完成特定目标,即“专款专用”;另外一方面也是为了刺激地方政府动员自身财力,为所承担的项目提供各种必要的“配套资金”。鼓励同级政府之间进行不完全的市场竞争,刺激地方政府自筹资金,同时避免专项资金被挪用于其他目标,这些要素构成了项目制强烈的自上而下控制逻辑。

正如在压力型体制下地方政府会采取种种变通的对策一样,面对国家部委设立的种种项目(“发包”),下级政府也会采取各种自下而上的反控制策略。例如,项目中的专项资金一般只是旨在解决某个特定领域的问题,这可能无法满足地方拉动经济发展的综合战略目标,或者与地方的实际需要存在距离。因此,地方政府往往会采取“打包”的策略,即设立一个重大工程,在其中包含多个国家、省及县市级的项目,以达到综合发展的目的。地方政府将多个财政项目打包,最有利于把财力集中投向地方规划中的园区基础建设,从而吸引大型资本项目的进驻:“只有经过地方政府的‘块块’之手将‘条线’的单个项目加以综合利用,才能打造出‘招商引资’的基础平台,而后者才是地方发展的动力所在。”<sup>⑫</sup>

在实现了中央对财政资源的严格控制的同时,项目制的运作也不可避免地带来了一些消极后果。一些自身财力不足的乡村,由于负担不起项目所需的配套资金,对项目采取“避之犹恐不及”的态度,而这些地区往往对项目资源的需求最为强烈。项目“打包”为招商引资服务,使得一些本来应该受惠于

项目的服务对象没有真正得到实惠。一些乡村在项目落地之后,为了集齐各种配套资金,欠下了高额的集体债务。<sup>③</sup>此外,由于项目制必须遵从严格的预算管理体制,过去由乡镇政府通过“东拼西凑”等临时性措施就能解决的乡村问题,现在必须经由复杂的行政手续由县级项目解决,这在相当程度上增加了管理成本,降低了处理问题的效率。<sup>④</sup>

压力型体制和项目制描述的都是常规状态下官僚体制的治理模式,而运动式治理的出现则是为了解决官僚常规运作逻辑之下难以克服的一些弊病,比如中央与地方的信息不对称问题。在常规式的官僚治理模式中,中央政府虽然垄断了目标制定权、结果评估权和财政资源分配权,但依然无法确保地方政府完全贯彻中央意志。地方政府之所以有时能够对中央的政令“阳奉阴违”,关键原因在于政策执行出现偏差的原因可能是多种多样的,而中央政府缺乏必要的信息来确定究竟是何种原因导致了偏差。<sup>⑤</sup>

为了克服官僚体制内部的信息不对称问题,中央政府会时不时地搁置常规性的官僚管理模式,采取运动的方式以达成某项目标。运动式治理出现的背景常常是某一重大事件暴露出官僚常规治理的弊病,或是政策发生重大变动时官僚机制未能及时适应。作为政治运动开始的标志,中央政府会大张旗鼓地制造舆论声势,强调某一问题将成为未来一段时间工作的重中之重。运动开始以后,原本复杂的考核官员指标将突然变得简单清晰,政府工作的优先顺序在短时间内被调整,一切其他事务都必须为运动目标让路。政治运动的突出特点是“震动、突破按部就班的科层制体制,在短期内将中央的意图和信号传递到各个领域、部门”。<sup>⑥</sup>官僚制在常规运作期间所遵循的一些规章制度和标准程序一旦对运动治理的目标构成障碍,都可以暂时被搁置。

在运动进行期间,中央政府会配置更多的人力和物力对各级官员进行监控,督促他们完成某项目标。官员由于高效地完成目标而得到的奖赏,或者由于未能完成目标而遭到的惩罚,都会在运动治理过程中得到放大。在这样的激励机制下,官员们如果故意对中央政策执行不力、阳奉阴违,那么其被发

现和惩处的概率也会大大提升。正因如此,在运动治理之下,官僚队伍因循守旧、墨守成规的习气也会一时间得到很大改善。

1950年代中国发起的“大跃进”运动可以被看做是运动式治理的一个典型案例。中央政府提出“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的口号,敦促地方政府力争经济建设的高速度,在计划指标上实现赶超英美的任务。此后,地方政府变成了一个追求指标的大厂商,动员其所有能控制的资源来实现高指标,在评价地方政府时,是否完成或超出生产指标成为了最高的、唯一的标准。政治运动在一定时期内改变了政府行为各方面的优先顺序,一切工作都要为增加钢铁和粮食产量服务。中央政府对政治、思想和媒体的全面控制为发动这样一场锦标赛式的运动准备了条件。<sup>⑦</sup>

然而,运动式治理自身的一些局限性决定了其只能是暂时和间断性的。首先,政权所能够动员的监督和控制在运动开展期间临时动员起来的各种监督机构虽能在短期内对官员起到威慑作用,但如果这些临时机构转变为了常设机构,则会大大增加国家的行政成本,而且监督机构自身也面临着被官僚化和常态化的危险。其次,运动式治理在短期内将各个领域的资源集中起来去实现某一个领域的目标,这必然导致对其他目标的忽视。当这些被忽视的领域中问题逐渐累积并出现危机的征兆时,政权也会被迫叫停目标单一的运动,恢复常规性的治理。比如,当中央政府动用大量资源去惩治违反廉洁自律规定的官员时,很容易导致各级官员处事时谨小慎微,而在吸引商业资本、促进地方经济发展方面的力度就会有所下降。最后,运动式治理一旦启动,就有可能成为基层官员借以发泄私愤、打击政治敌人的工具,如果控制不好,运动可能引发官僚体制内甚至整个社会不同派别和团体的剧烈斗争。运动治理这种失控的倾向对政治系统构成了另一种威胁,因此这种机制只能是针对某一特定目标或情况而启动的,当目标完成之后,又必须对运动进行叫停。基于以上原因,运动式治理在经历高速运转的阶段之后,总是倾向于回归常规的科层治理的轨道。

## 五、结论

比较政治学中近年来兴起的“治理”概念,是对传统的民主—威权政体分类法的一种反思和超越。在传统的二元分类法中,一个国家是否通过公平、自由的多党竞争选举产生最高权力所有者被看做是分析政治体制的核心问题。在这个核心关怀的驱使下,研究者主要关注选举制如何影响一国的社会经济发展,或者何种因素能够导致威权制向民主制的转型。与此不同,在治理研究的视角下,决定一个社会能否实现政治清明、社会和谐和百姓富足的原因是多元和复杂的,远非简单的二元政体分类所能解释。

工业社会时期诞生的、有着清晰的自上而下指令链条和精致的功能分化的韦伯式官僚制,已经被证明无法很好地应对当代社会中愈加复杂的问题。这些问题背后因果关系的复杂性很大程度上已经超出了官僚机构的理性认知范围,因此,官僚制拟定的干预方案往往无法对症下药,甚至常常导致意想不到的消极后果。即使政府能够制定正确的政策方案,该政策的具体执行也可能因为政府部门、社会组织和私营企业的阻挠而中途夭折。人们越来越认识到,依靠政府制定对策、由集权的官僚机构自上而下推行措施的管理模式面临着巨大的挑战。在这种背景下,治理概念应运而生,主张通过政府和社会组织之间平等协商、自愿行动的政策网络来协调解决各种社会问题。政府在社会经济发展中的作用应该重新得到定位,从问题的解决者转变为诸多行为者之间的裁判员和协调人,运用掌舵的技巧保证社会这艘巨轮平稳地行使。

在中国社会进入快速发展和剧烈转型时期,治理概念在中国也得到了极大的关注。中国共产党的十八届三中全会明确提出:“全面深化改革的总目标是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。”国家治理体系和治理能力现代化被视作全面深化改革的总目标。然而,治理概念在中国得到重视,并不是发生在对官僚制进行深刻反思和质疑的背景下的。中国执政党希望通过从严治党,加强党政官僚机构的纪律性和服从意

识,鼓励党员干部的奉献精神,并以此推进改革目标的达成。在官僚组织内部,下级政府始终承受着来自上级政府的巨大压力和严密监督,为了完成上级布置的种种目标,难以真正地将社会治理的权限下放到非政府组织中。这无疑和治理模式中强调的多元协商、平等自愿的原则形成了一对紧张关系。

依照这种思路,要想真正在中国实现治理模式的成功转换,离不开对官僚内部组织原则和官僚集团在社会中作用的重新思考。只有在官僚组织中实现一定程度的权威分散和资源下放,依照法律法规保证各级地方政府的自主权利,改变对下级政府强制命令、层层加码的压力体制,减少周期性发动的运动式治理模式,各级政府才能从严密监控的官僚体系中获得一些自主的空间,他们也才可能重新定义和社会团体之间的关系,建立一种新的、基于平等协商和自愿合作基础上的多元治理模式。

### 注释:

① Lisa Ruhanen, Noel Scott, Brent Ritchie, and Aaron Tkaczynski, "Governance: A Review and Synthesis of the Literature," *Tourism Review* 65. 4(2010): 6.

② Victor Bekkers, Geske Dijkstra, Arthur Edwards, and Menno Fenger, *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*(Ashgate Publishing, Ltd., 2007), 17-9; Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*(Sage, 1993).

③ Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform." *Urban Affairs Review* 6. 4(1971): 391-409; Martha Derthick. *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*(Washington, D. C.: Urban Institute Press, 1972); Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process a Conceptual Framework." *Administration & Society* 6. 4(1975): 445-88; Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*(University of California Press, 1984).

④ 张昱、曾浩:《社会治理治什么?》,《吉林大学社会科学学报》2015年第5期。

⑤ Victor Bekkers, Geske Dijkstra, Arthur Edwards, and Menno Fenger, 2007, p. 15.

⑥ Roderick Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political studies* 44.4(1996): 652-67

⑦ 周巍、沈其新:《社会治理研究的文献计量学分析》,《求

索》2016年第4期。

⑧毛寿龙:《公共事物的治理之道》,《江苏行政学院学报》2010年第1期;陈振明:《评西方的“新公共管理”范式》,《中国社会科学》2000年第6期;卢汉龙:《民间组织与社会治理》,《探索与争鸣》2006年第5期。

⑨俞可平:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《理论参考》2014年第2期。

⑩郭苏建:《中国国家治理现代化视角下的社会治理模式转型》,《学海》2016年第4期。

⑪史传林:《社会治理中的政府与社会组织合作绩效研究》,《广东社会科学》2014年第5期。

⑫⑬何欣峰:《社区社会组织有效参与基层社会治理的途径分析》,《中国行政管理》2014年第12期。

⑭吴结兵、沈台风:《社会组织促进居民主动参与社会治理研究》,《管理世界》2015年第8期。

⑮彭勃、刘建军:《国家控制和社区治理:以上海社区调解为例》,载于《制度建设与国家成长》(《复旦政治学评论》第2辑),上海:上海辞书出版社,2003年,第218~239页。

⑯何增科:《中国公民社会组织发展的制度性障碍分析》,《中共宁波市委党校学报》2006年第6期。

⑰崔月琴、王嘉渊、袁泉:《社会治理创新背景下社会组织的资源困局》,《学术研究》2015年第11期。

⑱荣敬本等著:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年,第28页。

⑲欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期。

⑳渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期。

㉑渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

㉒折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制与治理逻辑——对项目进村案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

㉓Zhou Xueguang, "The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions, and Public Goods Provision," *Modern China*(2011): 1-37.

㉔Andrew Wedeman, "Incompetence, Noise, and Fear in Central-Local Relations in China," *Studies in Comparative International Development* 35. 4(2001): 59-83.

㉕周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

㉖周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

## Rise of the Governance Concept and Its Application in China's Public Administration Research

Zeng qingjie

**Abstract:** Originated from public administration studies in the West, the concept of governance has received growing interests in China's official discourse and academic literature. This article reviews the context in which governance studies flourished and examines the similarities and differences in how the concept has been analyzed and applied between the West and China. Similar to the Western discourse on governance, the Chinese discourse advocates for pluralist governance based on government-society cooperation and interactions between autonomous social organizations. However, attention to social governance in China is accompanied by efforts by the ruling party to enhance supervision of Party officials and the role of the bureaucracy in leading socioeconomic development. We survey three major conceptual frameworks in the Chinese governance literature: the pressure system, the project-based system, and campaign-style governance. The analysis shows that the central government is equipped with a variety of resources and methods in controlling the local governments, a feature that remains constant in China's bureaucratic system. A transition to modern governance therefore requires a fundamental rethinking of the bureaucracy's organizing principles, its role in society, and the path towards a pluralist governance model based on negotiation and voluntary cooperation.

**Key words:** governance; bureaucracy; inter-governmental relations