

治理理论本土化的学术坐标构建：评《治理思想的中国表达——政策、结构与话语演变》

李 莉*

李泉（2014）. 治理思想的中国表达——政策、结构与话语演变. 北京：中央编译出版社. 共 243 页.

“治理”一词自 1989 年首次被世界银行报告使用以来，至今已发展成为重要的概念、理论和思想体系。这一具有丰富内涵的理论体系也在 20 世纪 90 年代开始进入中国。目前，对于治理在中国语境下的研究已经日益成熟。从早期的概念引介（刘军宁，1995）到之后的理论阐释（毛寿龙等，1998；徐勇，2001；俞可平，2000，2008；俞可平主编，2000；俞可平等，2002；杨雪冬、薛晓源主编，2000），继而到深入的与中国本土问题的结合研究（陈振明、薛澜，2007；何增科，2000，2007；俞可平，2008；郁建兴等，2007；郁建兴、王诗宗，2010）都显示出治理理论在“这个世界最大的转型国家中获得了验证的机会”（第 4 页）。与此同时，在经验层面，治理理论在中国的发展也已深刻影响到了中国政治与公共行政的实践。最为明显的例证来自于中共的十八届三中全会提出：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。

虽然治理理论成为当下中国学界讨论最为频繁的话题，然而真正将治理理论作为一种思想进行缜密爬梳，进而探讨其作为影响历史与政治变迁的动力的研究却一直没有出现。“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？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？”（第 3 页）显然，这些正是当下中国学界对于治理理论亟需思考的问题，李泉《治理思想的中国表达——政策、结构与话语演变》一书对这些问题作出了自己的解答。

* 李莉，清华大学政治学系，博士后。

全书共由七章组成。第一章阐明了关于治理研究的背景及其中心问题，“探究治理理论对中国转型政治产生的思想与政策意义”（第30页）；第二章详细介绍了研究方法即用诠释学的研究途径来揭示出中国治理理论的主要特征；第三章选取了社会服务项目中进行的政策变迁来阐释治理理论在转型中国背景下受到的处境化的影响；第四章详细介绍了中国治理理论的理想类型概念的具体内容及其思想定位；第五章和第六章追溯了治理理论作为一种思想观念在当代中国的变迁历史；第七章作为全书的总结除了再次重申研究发现外，还对治理理论在转型中国背景下的处境化研究提出了建设型的议题。

七章内容从理论和政策应用两个层面深入探讨了治理理论作为一种政治思想在当下中国的发展。整体而言，全书的亮点有两个：一是对于治理理论在当下中国的谱系划分与评析；二是对于治理理论作为政治学思想范式变迁的追踪与梳理。

一、三种视角：基于市场、网络与国家的治理理论

治理的内涵非常丰富，学界对这一概念的界定也一直模糊不清（第5页）。治理理论被引入中国后的境况也缺乏较为统一的论述。李泉通过对不同学科视野下的治理理论的文献梳理，采用谱系学的研究方法将中国语境下的治理理论划分为分别以市场、网络和国家为中心的三种视角。对于这三种视角，除了厘清其基本的概念框架、思想渊源外，还着重考察了每种视角对应下的制度与政策的实践与影响。这一工作不仅使得杂乱的治理理论呈现出清晰的思想谱系，同时也为理解当下中国的治理实践提供了有意义的思想坐标。

李泉首先梳理了以市场为中心的治理学派。他指出这一视角“在新公共管理学者中特别流行和具有影响力”（第6页）。该视角的主要思想资源来自于经济学理论中的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和对企业内部管理结构的研究，主张“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”（第6页）。另一方面，市场视角下的治理理论在政策应用上被作者总结为两个领域：政府结构和人事管理。具体而言，在政府结构上，“有效的变革方案就是分散政策制定的权力”（第7页），从而能够扁平；在人事管理方面则建立弹性的工资制度来改善僵硬的人事管理制度。对于这一视角下的治理理论，李泉认为它在顺应市场化改革的转型背景下，提供了提高治理水平的技术工具，同时“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”（第8页）。但其较为突出的缺陷在于这一视角下的治理理论“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。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”（第8页）。

其次，基于网络的治理理论。这一视角一方面植根于政治科学中的政策研究领域，另一方面则来源于针对网络社会的宏观研究和多层次治理观。具体而言，李泉指出“国家或政府在某种程度上嵌入到网络状的政策环境中，必须通过与其他社会团体进行合作才能达到治理的目标”（第9页）。基于这种视角的治理理念强调政府需要介入或参与到网络行动者之间并建构妥协的关系。这一视角在应用层面而言就是使我们“更加关注此前被政策研究忽视的多样的社会组织与团体在政策制定过程中的作用”（第11页）。当然，李泉也指出这一视角同样存在缺陷，即“它倾向于夸大外界因素对政府处理公共事务方面的影响，因此片面地将政府的角色界定在国家社会的互动关系中”（第12页）。

第三，以国家为中心的治理学派。这个理论视角来自国家主义观点。这一视角假定“尽管市场或网络正在成为流行的治理结构，但充分理解治理问题的关键仍将是政府组织及其在结构和功能方面的变化”（第12页）。该视角最早可以追溯到马基雅维利（Niccolò Machiavelli）的国家观，而在当代这一视角却与对公共行政理论的批判研究紧密联系。李泉认为其实际上是将国家作为持续关注的焦点，而对于治理理论的完整理解“需要对其适应一个政体基本治理原则的能力进行冷静客观的分析”（第15页）。因此，国家视角的这些特点使得它能“适用于在中国转型政治背景下针对治理理论的深入研究”（第15页）。

二、三个阶段：作为思想范式变迁的治理理论

托马斯·库恩（Thomas S. Kuhn）在《科学革命的结构》中提出“范式”的概念。在库恩看来，所谓的“范式”是指人们用这种理论化、系统化的框架去解释复杂多样的现象（Kuhn, 2012）。李泉认为治理理论自20世纪80年代以来成为了“一个评价中国政治改革得失的有效工具”（第88页）。随着时间的发展，该工具进一步与对当代中国公民社会的研究联系起来，从而“开启了政治学科范式变迁的进程”（第89页）。

治理理论在中国的发展是如何开启中国政治改革思想的范式变迁的呢？李泉专门用一个章节予以梳理与回答。这一章的内容追踪治理理论思想的发展脉

络，总结出三个重要的发展阶段。

其一、第一阶段的发展。作为思想史的回顾，第一阶段是从俞可平（1999）及其同僚在20世纪90年代的系列治理研究开始的。李泉指出俞可平作为最早的治理理论的引介学者，他所做的第一个要点是对治理概念的改良。“聚焦于英语世界中的政治学文献，他通过回顾包括斯托克、罗兹、库伊曼和罗西瑙等学者对治理的定义来开始这项工作。在梳理了这些界定清晰的学术概念后，俞可平将兴趣更多地放在了对这些概念的实践阐释上。”（第92页）。作为这个阶段的代表学者，俞可平提出“治理”是“在一个既定的范围运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益”（俞可平主编，2000：5）。对于俞可平的开创性的工作，李泉给予了充分的肯定。他将俞可平的学术成果特别提出三点：一方面，俞可平使得治理这个概念“以一种温和的方式表述敏感的政治议题”（第95页）；其次，俞可平赋予了治理一个更高的目标，即“实现公共利益”（第94页）；第三，公民社会成为早期俞可平的治理理论的基石。正如李泉所指出的“在善治思想的启发下，他将公民组织与政府的关系界定为一项技术性事物，这样便可以为上述的政治议题强加一个管理学的视角”（第99页）。因此，在治理理论被引介到中国的第一阶段，“俞可平成功地为中国的政治学研究者提供了一套比较完整的研究规划，一场悄无声息的变革已经随着政治学研究领域被公共管理学占据而发生了”（第100页）。

其二，治理理论发展的第二阶段。随着俞可平及其同僚的关于治理研究的成果陆续发表之后，学界对于治理理念的传播日渐广泛。“善治与在政治和行政领域内进行中的改革之间的关系也成了最为流行的学科研究主题之一”（第100页）。与第一阶段的引介相比，进入到第二阶段的发展，治理理论已经引起了更多学者的批判性研究和反思。李泉系统梳理了两组学者进行的批判性研究的问题。第一组学者关注的是政府在治理结构中的角色问题，试图“从治理的政治用法中分离出这一术语的学术要素”（第105页）。李泉列举了李春成（2003）的研究，即在新公共管理的理论方案中有一种将治理概念与政府治理相混淆的倾向，由此造成的结果是政府在治理机构中的角色经常被夸大。另一组学者关注的是治理应用在中国语境下的可能性问题。例如有一些观点认为“急于将治理观念介绍到中国改革进程中的做法是很幼稚的”（刘建军，2003）以及“善治会削弱中国在国家建构方面的努力”（杨雪冬，2008）。对于这个阶段出现的针对治理理论的批判性研究，李泉认为虽然这些学者“提出了关于治理规范性

和处境化条件的重要问题，但他们给出的答案却不令人满意”（第 105 页）。例如第一组学者只是“局部性地指出一些治理指标所承载的价值问题，但对于治理理念所强加的公民社会和政府本身的规范性角色并未触及”（第 105 页）。第二组学者在李泉看来是“转向了一种理解政治体制改革的国家中心视角，而这一视角在治理时代已经不再流行”（第 105 页）。由此，对于这个阶段的治理理论的思想发展，李泉认为虽然支持者和反对者均对治理理念进行了阐述，但两者的影响却并不均衡。这些反对者的批判恰恰造成了一个客观效应，即“有助于突出被俞可平加以改良的治理版本相对于早期论述的比较优势”（第 105 页）。

其三，治理理论发展的第三阶段。进入 2002 年，学界开始不断涌现关于中国治理问题的经验研究。这些经验研究事实上“继承了作为此前理论探索主要成就的治理理论的基本观念设计方案”（第 106 页）。

在这个阶段，李泉回顾和梳理了五种应用治理理论的例证。其一是为中国政治发展成就进行辩护的文献，例如何增科（2002）的治理指标应用研究和燕继荣（2006）的新的治理维度的开发研究等。其二是浙江大学公民社会研究中心进行的一系列关于新型的公民组织的地方商会的角色和作用研究。例如郁建兴和其同事的研究（2004，2006）。其三是社区治理研究。治理在这些研究中成为“探索通向理想社区模式的制度性的动力机制”（第 109 页）。例如魏娜（2003）的城市治理的历史研究和冯玲、王名（2003）的单位制到地方社区的变迁研究等。其四是地方政府改革的相关研究。李泉指出这一研究主题已经在政治学学科中非常流行，他们常常利用具体改革策略的详尽讨论来论证地方治理创新的意义。例如政府外包养老服务研究（王诗宗，2007）和乡村地方治理研究（徐勇，2004）。其五是治理与公共服务供给研究。对于这五个方面的例证的归纳与例举在李泉看来仅仅是治理经验研究中的很小的一部分，但他们却集中代表了 2002 年之后治理理论第三阶段的主流研究（第 113 页）。

通过对治理理论三个阶段的梳理，李泉指出从 20 世纪 90 年代中期以来对“治理概念的早期介绍和密集讨论，直到俞可平对治理理论的综合和新版本的迅速传播”再到第三个阶段大量的经验研究的涌现，都表明治理研究已经成为了中国政治学发展的学术前沿（陈振明、薛澜，2007；王浦劬，2009）。更为重要的是，“这一时期中国的政治学者已经可以通过一套完整的治理理论话语，为转型国家的公共政策提供强有力的论证了。从这个意义上可以说，治理理论在这一时期，正在开启政治学研究策略性地朝向公共管理新范式变迁的进程”（第 8 页）。

三、结语

中共十八届三中全会将“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”作为全面深化改革的总目标。国家治理体系和治理能力现代化凸显了在“国家治理中，既要发挥政府治理的作用，还要发挥经济治理和社会治理作用，又要呼应全球治理的新形势和新要求”（何增科，2014：16）。在治理理论被高度关注的当下中国，李泉《治理思想的中国表达——政策、结构与话语演变》一书无疑为我们深入理解治理内涵、把握治理要义提供了及时的营养补给。

李泉的著作从思想史的视角阐明了从传统的科层制管理理念向新型的治理理念的转变本质上是对当下政府运作方式的改变。政府运作方式不仅表现在市场合同外包、发展公私合作伙伴关系、政府外部采购、第三部门服务供给等治理方式的应用，还反映在面对大量公共问题的出现时所采用的多方参与、讨论互动，从而影响公共政策决策的多元主体治理形式。但不能忽略的是，李泉的著作虽然在思想史意义上对治理理论的本土化发展进行了（市场、网络与国家）三个视角的划分，在新型的治理体系的建构过程中，政府的角色定位与运作形式却是一种复杂的交织关系。

与此同时，当下中国的治理实践不仅包括城市社区治理、基层自治组织与社会组织发展，还包括乡村社会治理、县政治理等地方政府治理和社会治理。李泉的著作对于治理实践的梳理与概括显然还只是治理实践中的一小部分。如何将丰富的治理实践与本土化的治理思想对照并进而深入研究现代国家治理体系的建构将是重要的研究课题。在这个意义上，李泉的著作已经开启了这样的一个方向。

作为一项思想史研究，李泉的著作展现了其扎实细致的学术功底。对于治理理论作为转型中国政治思想变迁的追踪与爬梳为学界日益繁荣的治理研究构建了一副清晰而完整的学术坐标。深受大卫·哈维（David Harvey）（Harvey, 2005）影响，李泉针对治理理论的考察实际上是将其作为转型中国语境下的政治思想以及该思想如何成为影响中国的政治话语做了深入的探讨与分析。因此，李泉《治理思想的中国表达——政策、结构与话语演变》一书值得关心中国治理实践与理论的学者们关注。

参考文献

- 陈振明、薛澜(2007). 中国公共管理理论研究的重点领域和主题. 中国社会科学, 3: 140-153.
- 何增科(2000). 公民社会与第三部门. 北京: 社会科学文献出版社.
- 何增科(2002). 治理、善治与中国政治发展. 中共福建省委党校学报, 3:16-19.
- 何增科(2007). 社会管理体制改革的总体思路——走向新的社会管理模式. 毛泽东邓小平理论研究, 9:58-63.
- 何增科(2014). 关于“第五个现代化”的讨论. 人民论坛, 4:16-21.
- 李春成(2003). 治理: 社会自主治理还是政府治理?. 理论文萃, 4:10-19.
- 刘建军(2003). 治理缓行: 跳出国家权力回归社会的陷阱. 理论文萃, 4:10-19.
- 刘军宁(1995). Governance: 现代治道新概念. 载刘军宁、贺卫方主编《市场逻辑与国家观念》. 上海: 三联书店.
- 毛寿龙、李梅、陈幽泓(1998). 西方政府的治道变革. 北京: 中国人民大学出版社.
- 王浦劬(2009). 从阶级斗争到人民共和——我国政治学研究的逻辑转换析论. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1:91-99.
- 王诗宗(2007). 地方治理在中国的适用性及其限度——以宁波市海曙区政府购买居家养老政策为例. 公共管理学报, 4:45-52.
- 魏娜(2003). 我国城市社区治理模式: 发展演变与制度创新. 中国人民大学学报, 1: 135-140.
- 徐勇(2001). 治理转型与竞争——合作主义. 开放时代, 7:26-33.
- 徐勇(2004). 精乡扩镇、乡派镇治: 乡级治理体系的结构改革. 江西社会科学, 1:24-29.
- 燕继荣(2006). 治民、治政、治党——中国政治发展战略解析. 北京行政学院学报, 1: 15-20.
- 杨雪冬(2008). 近30年中国地方政府的改革与变化: 治理的视角. 社会科学, 12:4-16.
- 杨雪冬、薛晓源主编(2000). 第三条道路与新的理论. 北京: 社会科学文献出版社.
- 俞可平(1999). 治理和善治引论. 马克思主义与现实, 5:17-24.
- 俞可平(2000). 经济全球化与治理的变迁. 哲学研究, 10:37-41.
- 俞可平主编(2000). 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社.
- 俞可平等(2002). 中国公民社会的兴起与治理的变迁. 北京: 社会科学文献出版社.
- 俞可平(2008). 中国治理变迁三十年(1978—2008). 吉林大学社会科学学报, 3:5-17.
- 郁建兴、黄红华、方立明(2004). 在政府与企业之间: 以温州商会为研究对象. 杭州: 浙江人民出版社.
- 郁建兴、王诗宗、黄世界(2006). 民间商会与地方政府: 基于浙江温州市的研究. 北京: 经济科学出版社.

郁建兴、徐越倩、江华(2007). 温州商会的例外与不例外——中国公民社会的发展与挑战.

浙江大学学报(人文社会科学版), 6:5-15.

郁建兴、王诗宗(2010). 治理理论的中国适用性. 哲学研究, 11:114-119.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.

Kuhn, T. S. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions(4th edition)*. Chicago: The University of Chicago Press.

《公共行政评论》 手机客户端免费阅读账号

为使广大读者可以随时阅读本刊,同时也为顺应移动互联网时代的步伐,本刊《公共行政评论》已上线手机客户端应用,敬请扫描封底右边二维码下载安装。安装该应用,并登陆以下账号,可以免费阅读《公共行政评论》最新与过往各期杂志。

免费阅读账号:

登录名: 13080651359

密码: jpachina

同时也敬请广大读者通过账号“jpachina”查找或扫描封底左边二维码关注本刊微信公众号,我们将会在微信公号上发布关于本刊的最新动态。