

专题二：中西治理理论辨析

- 一、西方治理理论的兴起及其对中国学术界的影响
- 二、中国国家治理体系和治理能力现代化背景下的“治理”
- 三、中西治理理论比较：基于社会结构与文明传统的分析
- 四、结 论
- 五、治理问题研究中注意的问题
- 六、思考与讨论

一、西方治理理论的兴起及其对中国学术界的影响

词源：治理的英文名词Governance。在英语中，Governance是由Govern引申出来的名词形式，Govern主要有“统治”、“支配”、“治理”、“影响”、“控制”等义，所以Governance被译为“治理”、“政治管理”，主要用于与国家的公共事务相关的政治和管理活动。

“治理危机”：国际社会广泛使用“治理”概念，最早被认为是1989年世界银行在概括当时非洲情况的报告中，用了“治理危机”（crisis in governance）一词。此后被广泛使用，并形成所谓的“治理理论”。

詹姆斯·罗西瑙(J.N.Rosenau)

- * 治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(J. N. Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。治理与政府统治不是同义语，与统治不同，治理指的是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。
- * 罗西瑙：《没有政府统治的治理》，剑桥大学出版社，1995年版，第5页；《21世纪的治理》，《全球治理》杂志，1995年创刊号，转引自俞可平《治理和善治引论》，载《马克思主义与现实》，1999年第5期。

罗茨(R.Rhodes)

治理理论的另一位代表人物罗茨(R. Rhodes)概括了行政学界界定治理的六种涵义：

最低限度的国家干预、企业管理模式、新公共管理、好的治理、社会控制体制以及自组织网络。他认为治理意味着“统治”的含义有了变化，意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同以前，或是以新的方法来统治社会。

罗茨：《新治理：没有政府的管理》，载《政治研究》，1996年第154期，转引自俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2002年版。

格里·斯托克(Gerry . Stoker)

* 他认为各国学者们对治理理论大致是：

1. 治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。
2. 治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。
3. 治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。
4. 治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。
5. 治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。

* 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，载《国际社会科学杂志》（中文版），1999年第2期。

联合国全球治理委员会

联合国全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，该报告将治理定义为：**治理是各种公共和私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它是使相互冲突的或不同的利益得以调和，并且采取联合行动使之得以持续的过程。**

- * 全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社，1995年版，第2~3页，转引自俞可平：《治理和善治引论》，载《马克思主义与现实》，1999年第5期。

西方治理理论的共性

- * 上述解释基本都将治理运用于政府间和政府与非政府组织、各种社会运动、跨国公司和世界资本市场以及大众传媒之间相互作用的各种政治过程。
- * 治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，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：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2002年版，第5页。

西方：治理与统治不同

- * 首先，治理主要代表政府行政、公众参与、非政府组织的作用和企业影响的共同行为，它是一种协调、参与、磋商的过程，强调的是民主性，从理念上来说，它是个互动的过程，其有别于政府统治下的自上而下的管理行为。
- * 其次，治理需要权威，但不一定是政府的权威，它特别强调自愿的合作，而不需在政府的统治下分配工作，在治理网络中，它的权力向度是多元的，其区别于统治的单一性。
- * 再次，管理主体和所指对象的范围不同。治理的主体，是由政府或其他的社区组织、志愿者组织和私营组织，而统治主体则是处于权力中心的政府。
- * 最后，治理的研究和兴起是由人类日益迫切要求对世界上一些国家和地区社会和经济中存在的合理、不公正的现象进行调整和管理而引发的，它是作为对现有政府和市场两种不同的社会经济管理方式的完善和替代。

西方治理理论的要点

- * 第一，治理的主体逐渐向多元化发展，政府并不完全垄断一切的合法权力。承担维护秩序、调节经济和协调社会发展职能的，既有政府部门也有私人部门和第三部门的机构。它们分别致力于社会和经济问题的解决，把传统上属于政府的职责转移到了社群之中。
- * 第二，治理理论对政府的角色给予重新定位。从而提出了新政府理念。一方面，治理理论认为，政府不应是全能的，必须成为“有效政府”，发挥有效作用；另一方面，政府不具备最高绝对权威，其职责主要是承担建立指导社会组织行为者行动的共同准则和确立有利于稳定主要行为主体的大方向。
- * 第三，在治理的过程当中，政府与其他各种社会力量相互依存，它的运作逻辑是以谈判为基础，强调行为者之间的对话与协作，显示了治理理论的民主特征。
- * 第四，治理意味着管理方式和管理手段的多元化。治理模式认为办好事情的能力并不仅限于政府的权力，还存在着其他的管理方法和技术。

西方治理理论进入中国

俞可平是国内治理和善治理论公认的开拓者。在《治理与善治》（社会科学文献出版社,2000）、《全球化：全球治理》（社会科学文献出版社,2003）、“经济全球化与治理的变迁”（《哲学研究》2000年第10期）、“治理和善治：一种新的政治分析框架”（《南京社会科学》2001年第9期）、“全球治理引论”（《马克思主义与现实》2002年第1期）等论著中，俞可平对治理和善治的定义、要素、特征以及全球治理的前景等问题进行了深入分析。

俞可平指出，治理一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的在于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。所以，治理是一种公共管理活动和公共管理过程，它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。

治理有四个特征：它不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理的主体既可以是公共部门，也可以是私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。

俞可平对治理和统治概念进行了区分：首先，主体不同。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作；其次，管理过程中权力运行的向度不同。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，治理则是一个上下互动的管理过程。

俞可平对治理和善治理论的开创性研究，不仅拓展了我们的研究视角和思路，推进了中国政治学理论的研究，而且对于我们转变执政理念、推动政治管理体制改革的具有直接的意义。

二、中国国家治理体系和治理能力现代化背景下的“治理”

中文治理: 整治, 调理; 统治+管理; 治国理政。

古代: 《荀子·君道》: “明分职, 序事业, 材技官能, 莫不治理, 则公道达而私门塞矣, 公义明而私事息矣。”

《汉书·赵广汉传》: “壹切治理, 威名远闻。”

《孔子家语·贤君》: “吾欲使官府治理, 为之奈何?”

清王士禛《池北偶谈·谈异六·风异》: “帝王克勤天戒, 凡有垂象, 皆关治理。”

现代用法: 上世纪1975年邓小平复出时的经济整顿就是“经济治理”;

1983年提出社会治安综合治理; 1988-1991年为期3年的经济治理整顿: 治理经济环境, 整顿经济秩序。

1991年中央国务院作出《关于加强社会治安综合治理的决定》80年代的社会治安综合治理。

90年代的企业安全生产治理。

其他: 黄河治理、沙漠治理、市场治理等。

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 提出全面推进国家治理体系和治理能力现代化。

十九届四中全会: 2019年10月31日, 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报》。

我国官方的治理类提法

国家治理、政府治理、社会治理、文化治理、生态治理、城市治理、乡村治理、城乡治理、社区治理、民族宗教事务治理、全面从严治党。

治理要素：

1. 目标、价值
2. 主体
3. 客体
4. 方式方法、制度体系机制
5. 效能：效率、效果、功能（作用）

国家治理：既是指在一个国家范围内、一国之内的治理，也是指国家按照特定目标，运用制度、法律、政策等方式对国家事务的控制、支配和管理。

政府治理是指政府作为主体对社会公共事务的治理。

国家治理体系与治理能力现代化

其他的**社会治理、城乡治理、文化治理、社区治理、民族宗教事务治理、对党的治理**等，只是指在这些领域、范围内由一定主体实施的控制、支配和管理。

三、中西治理理论比较： 基于社会结构与文明传统的分析

西方权力结构：

个人权力 → 经济权力（资本） → 社会权力（自治权、媒体权） → 政治权力（有限）。

中国权力结构：

政治权力（公权） → 经济权力（资本） → 社会权力（自治权） → 个人权力。

中西治理理念

西方治理理念：

大社会小政府（弱国家、强社会）、
去中心（政府）的多元、协同、消
极治理。

选票型政党、消极型政府、万能型
市场、冲突型社会。

中国治理理念：

大政府小社会（强国家、强政府）
下的综合、系统、源头、科学、多
元、协同、积极治理。

使命型政党、有为型政府、有效型
市场、和谐型社会。

文明传统

西方：

1. 生存哲学：个人主义、自由主义、资本主义
2. 文明特质：工商业文明、海洋文明、自治传统、殖民主义、扩张主义、冒险主义；
3. 价值观：上帝、法治（契约）、自由、平等、人权、市场经济。
4. 治理理念：国内反政府、无政府倾向；国际上的强权、霸权主义

中国：

1. 生存哲学：集体主义、国家主义、社会主义
2. 文明特质：文明农业文明、大河文明、中央集权主义、防御主义、保守主义；
3. 价值观：祖先崇拜、人情、德法并治、等级、重农抑商、自然经济。
4. 治理理念：国内国家至上、政府信任；国际和平主义、求同存异

中西方权力结构、文明、治理理念不同的根源

原理：生存环境→生存方式→文化形态→制度形态→文明形态→治理模式。

西方：古希腊-地中海-欧洲-半农半商-个人主义-社会契约型国家

中国：黄土高原-黄河流域-农耕生产-集体主义-中央集权型国家

不存在对错、好坏之别，只有最适合你的才是最好的。

四、结 论

1. 中国的治理内涵更加丰富，既有统治之意，也有管理之意，而西方的治理只强调管理；
2. 中国的治理包含了西方的除国家、政府以外的多中心、多主体的协同治理、参与式治理。西方的治理理论对中国有启示。
3. 中国的治理更加符合中国历史、文化传统与国情，特别是强调党、国家、政府主导下的治理，而西方的治理只适合西方的历史、文化与传统。

五、治理问题研究中注意的问题

1. 用西方治理理论简单裁量中国实践。
2. 不能把中国的国家治理体系与治理能力现代化置于西方治理理论之中来解释。
3. 如何建构中国的国家治理理论，如何将西方治理理论引入中国国家治理实践，确立中国的国家治理话语权，还需要努力。

六、思考与讨论

1. 中国语境下的治理到底是指什么？为什么在治理理论上摆脱不了西方话语体系？
2. 如何全面准确理解国家治理体系与治理能力现代化？如何提升国家治理效能？