

治理研究的多重价值和多维实践

——知识发展脉络中的冲突与平衡*

臧雷振

内容提要:治理作为 20 世纪末期以来社会科学研究的重要主题,已经获得研究者和实践者的广泛关注,但治理研究内在的价值维度和实践维度之间的冲突并未得到充分审视。首先,在概念层面,治理到底是“空洞符号”还是无所不包的“伞状术语”导致的概念解读危机和“概念驱动型”研究,弱化了治理理论的实践意义;其次,治理多样性的价值取向和实践目标路径的最佳模式导向之间的分歧,使得一刀切的典范方案和简单以发达国家为镜,难以达到治理改善的目标;最后,对治理内部要素的优先层次及治理实践中的政府角色缺乏共识,特别是实践中如何基于治理成本和难易程度的先后顺序对治理实践客体进行干预缺乏指导性方案。本文尝试超越上述研究中的价值之争和实践之争,将有限的政府资源和研究聚焦到政府的底线责任和治理实践的兜底方案设计中,避免“治理研究的功能主义谬论”,进而从全球视野和中国情景来理解中国治理的实践特征,为未来中国国家治理研究和实践经验总结提供更全面的学理支撑。

关键词:治理 多重价值 多维实践 治理失灵 治理偏好

一、引言

学术研究的本质可以归纳为两类,一是探索事物发展本原,解构复杂社会,提炼变化规律,归纳社会变迁机理,此时的学术贡献体现在理论建构和学科知识的丰富;二是反思总结历史的经验教训,促进人类认知的提升,引领社会的前进方向,此时的学术贡献主要体现在研究工作对实践政策的创新改善,以及对社会制度的改进与完善。20 世纪以来,社会科学不同学科快速发展,不断建构的各个学科的理论知识,为我们搭建了认知、理解国家政治和行政管理的有效桥梁,为世界各国的制度完善提供了有效的智力支持。

其中,有关治理的研究是 20 世纪末以来社会科学理论建构中极具代表性的一环。当前,治理正在从 20 世纪相对陌生或仅仅限于学术讨论中的概念,逐渐延展成为当前公众、政治家、新闻媒介广泛使用的词语。这既展现出学术研究对学科知识增进和理论补充方面的贡献,也呈现出学术分析对政府政策完善、社会发展进步与公众认知深化的影响力和推动力。

* 本文为国家社会科学基金重点项目“政治学研究方法发展、演化与前沿探索研究”(20AZZ002)的研究成果。

学理反思是学识完善的重要环节,是学术研究的理性和独特性所在。21世纪以来,随着国内外学界对治理研究的进一步拓展,学者们在面临治理研究中各种困惑的同时也对相关研究展开诸多新的反思。目前而言,治理在中国学术界被引用已久,且其总是以一种“肯定性的”“正面的”概念被使用。但是近年来围绕这一概念的反思性研究和评介依然匮乏。这就需要我们进一步追问:治理研究为什么在学理分析和实践探索中呈现多面性,而关于治理的知识传播却对公众呈现出单一的正面性?其价值面向和实践维度是否体现出知识内在逻辑的一致性?中国治理研究和治理故事如何纳入全球学术话语体系并为治理知识性增进做出贡献?本文围绕这些问题,基于治理知识脉络的发展,从治理研究的价值维度和实践维度来探索治理知识演进过程中所带来的新问题、新特征和新争鸣(图1),以期更全面地审视治理理论,更客观地理解治理价值,更深入地评估治理策略。

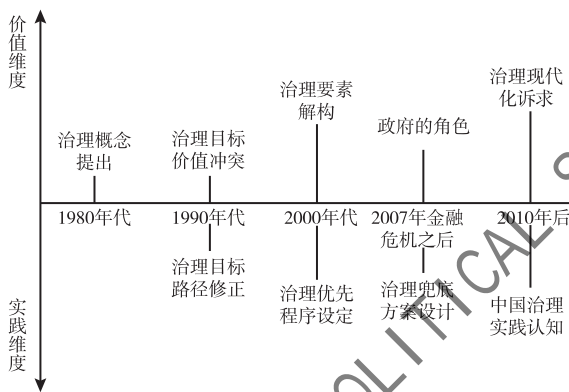


图1 治理知识脉络发展

具体而言,20世纪80年代治理概念在政治学和公共管理领域初步呈现,试图形成与传统“管理”理念相互抗衡的价值理念。90年代开始,学者们根据不同国家的治理实践归纳出不同的治理类型,试图在政治合法性基础上寻求治理类型的正统性,进而呈现不同的治理目标。21世纪以来,以世界银行等为代表的国际机构或国际组织发现,治理类型^①分析往往会形成大而无当的宏观指引,无法为不同国家的治理变革提供精细指南。于是,解剖一个国家治理改良所需要的结构性要素成为学界研究的焦点,目的是为不同国家的治理实践变革提供“教科书”般操作方案。然而,在具体实践过程中却面临着不同治理优先选项和程序设定的困难,这种价值取向和实践操作中的冲突使得发展中国家面对治理不知所措。随后在新世纪全球金融危机爆发以及传统治理要素结构性改革并未达到预期的背景下,不同研究者和国际组织开始在实践中修正治理预期目标,改变传统的治理要素结构,特别是重新关注政府的角色,围绕治理现代化的客观需求,为不同国家治理设立“最不坏的兜底方案”,而非通用型的万全之策。2010年之后,中国国家治理能力和治理体系现代化在学术讨论中受到越来越多的关注,逐步削弱了传统治理研究在价值和实践两个层面的意识形态色彩,使中国治理实践经验的理论价值受到国内外的广泛关注,如何理解中国治理成为国内外学界共同关注的一个热点话题。下文将从时间顺序以及知识交汇发展线索中的价值维度和实践维度来呈现治理研究图谱,这一研究主要基于21世纪以来具有重要影响力的社会科学引文数据库(WOS)中关于治理的研究文献,探索治理研究的“已有进展和未尽事宜”^②。

① 臧雷振:《治理类型的多样性演化与比较:求索国家治理逻辑》,《公共管理学报》,2011年第4期。

② 此引文表述为审稿人所提出,特此致谢。

二、治理概念界定的困扰

学术研究者和实践者通常在解释治理时通常采用多重叙述,而为了迎合这种多重叙述的学理正当性,他们往往又会对治理概念进行多重界定。

从 20 世纪 90 年代开始的研究中,治理多被视为公共与私营部门中的管理行为,此时治理是嵌入在组织或集体中的个体改良。在集体行动情境下,奥斯特罗姆曾把治理限定在管理个人和群体行为而共同确定的规范与规则的维度。^① 随后,从智库的角度,全球治理委员会(Commission on Global Governance)在 1995 年的报告中将治理的典型特点总结为:既不是规则体系,也不是行动,而是过程;其建立在调节而非支配上;同时涉及公共和私人行为体;不是正式制度,但依赖持续互动。^② 此时的治理研究多从过程的角度出发,视治理为政府管理活动的一种有益的补充或政府“工具箱”中的备选方案。

知名学者、国际机构或不同国家纷纷试图对治理进行概念界定。罗兹在其开创性著作《理解治理》(Understanding Governance)中指出,不同学者或国家在治理的使用和解释概括起来似乎有六种不同含义,但该词本身“其实并无含义”或并不具有“规创的定义”(stipulative definition)。他将治理界定为组织间的相互依赖、网络成员间的持续互动、植根于信任的博弈式互动以及对于国家一定程度的自治权等四个维度。^③ 这时的治理研究,已经逐渐将治理从作为政府管理的补充,转到作为政府管理的一种竞争性工具,使治理成为与政府管理平行的一个概念。

这种关于治理概念的争论一直持续到 21 世纪。凡·克斯伯根(Van Kersbergen)和凡·沃尔登(Van Waarden)进一步搜集不同国别或学者的治理界定,甚至广泛罗列了治理的九种不同含义。^④ 随后,有研究者将治理简化为“指导在私人、公共和市政(civic)领域中影响决策和行动过程的方式”^⑤,更确切地说,将治理视为“一组协调和监督活动”,使合作伙伴关系或机制得以存续。同一时期,萨拉蒙(Salamon)在《政府工具》(The Tools of Government: A Guide to the New Governance)一书中,将新型治理界定为一种满足人类需求的现代工具的相互协作,其与复杂的公共或私人行为网络相衔接,需要不同类型公共管理与公共部门的协同和赋能(enablement)而非科层和控制。^⑥ 近年来,有关治理的研究已经逐渐将其视为超越政府管理而存在的形态,从“依赖政府的治理”(governance by government)逐渐转向“没有政府的治理”(governance without government)和“与政府共同治理”(governance with government)并存的态势。

从上述分析可见,与治理相关的学术研究的深化,带来了治理这一概念内涵的持续延展式

① Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 29—27.

② The Report of the Commission on Global Governance, *Neighbourhood: Our Global*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 35.

③ R. A. W. Rhodes, The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 1996.

④ Kees van Kersbergen and Frans van Waarden, “‘Governance’ as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”, *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 2, 2004.

⑤ Rosemary O’Leary, Catherine Gerard, Lisa Blomgren Bingham, “Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management”, *Public Administration Review*, Vol. 66, 2006.

⑥ Lester M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

分析。尽管治理一词频繁出现,但其被赋予的内涵意义并不相同。如此纷繁不同的概念界定很容易被反诘:治理一词是否只是一个“空洞的符号”(empty signifier)?^① 我们亟需从概念层面对治理进行反思。

首先,治理在学术领域和日常生活中被赋予多重含义可能带来某种危机。^② 治理既包含作为分析性概念的治理,强调对治国理政实际结果的事后对比解读;亦包含作为实践性概念的治理,注重在国家管理实践中的治理理念引导。但普通公众对概念的应用并不会因治理的多重含义进行细致区分,实际上也可能没有相关专业知识;他们往往习惯基于结果评价什么是好的治理和什么是不好的治理。这类概念的混淆使用放大了公众对国家治理效能的预期,而现实却常常是国家治理的实际效果低于公众的期望值。这样治理概念的不当运用可能会带来危机:政治或行政宣传话语中的治理图景与实践中的治理的现实存在巨大差距,这往往会削弱公民对国家和政府的信任以及对政党和政治家的支持。

其次,治理内涵逐渐膨胀却并未增加新意,面临概念解读危机。越来越多的机构和学者对治理的界定体现出如下的二重性:一方面治理的内涵不断扩张,另一方面治理的外延日益模糊。比如世界治理指数(WGI)强调治理改善所需包含的六大指标:腐败控制(CC)、言论和问责(VA)、法治(RL)、政府效能(GE)、政治稳定(PS)和监管质量(RQ)。这类对于国家和政府的美好期待,在公共管理或政治学理论发展史上屡次出现,如新公共服务理论、企业家政府理论或服务型政府建设,都曾经包含这类美好的愿景。这类被视为治理理论的重要观点由于缺乏新意,只是“新瓶装旧酒”而已,因为这些被认为是创新的理论其实早已包含在政治学或公共管理之前历次理论变革的概念中。^③ 伴随这类对政府美好愿景的不断加入,治理概念变得愈加膨胀,进而变成一个无所不包的“伞状术语”(umbrella term),它表面上包含公民对政府发展的憧憬,但实际上并没有成为经得起历史检验的引领政府治理良善的驱动机制。

最后,治理驱动(governance-driven)型研究导致概念的单一化和简化危机。社会议题的复杂性使得社会科学研究不能进行简单的概念化解读。因此,一个有效的概念界定,需要具有内涵一致性和外在区分度,也需要具有理论效用和专业深度。^④ 但在治理概念扩张后,“言必称治理”已经成为一种风尚。公共行政、比较政治、社会学和国际关系等不同学科纷纷借用治理概念,来分析本学科的不同议题,但有些议题不具有治理研究的正当性和适应性,这无形中带来了大量有关治理的“概念驱动型”研究,从而使不同学科的研究对象“削足适履”或分析内容简化。

三、治理实践的价值冲突以及目标和实现路径的分歧

上述治理概念的多样性带来的研究困扰,更多反映的是价值理念的表征,在实践维度中的差异并未得到充分显示。但20世纪90年代后期开始,源自不同国家的治理实践演化出不同的治理类型和治理目标,逐步凸显出治理研究过程中的价值冲突和实践冲突。

任何学术研究都有其特定的内在价值导向和实践目标,有关治理的研究也不例外。如有关

① Claus Offe, “Governance: An ‘Empty Signifier’?”, *Constellations*, Vol. 16, No. 4, 2009.

② Hal K. Colebatch, “Making Sense of Governance”, *Policy and Society*, Vol. 33, No. 4, 2014.

③ Hal K. Colebatch, “Governance as a Conceptual Development in the Analysis of Policy”, *Critical Policy Studies*, Vol. 3, No. 1, 2009.

④ 臧雷振:《国家治理实践的政治学解释:中国治理经验和分析范式》,《江苏行政学院学报》,2018年第5期。

治理的实证或案例分析结果表明:治理与经济发展之间确实存在显著的相关性,^①治理与社会福利提升有显著的关系,^②治理可以有效促进国家创新,治理水平提升可以完善政府(国内、国际)政策实践,^③治理的改善促进全球资源要素的流动和全球化进展,^④治理的发展促进了信息时代国家竞争力的提升等。^⑤ 这些不同的目标其实内含不同的价值取向,也逐步被引入到世界银行建构世界治理指数的过程中。世界银行给出的治理改善框架或准则虽然存在着一系列无可辩驳的公共价值,但公共价值的类型是多元的,特别是治理变革诉求中的若干价值是无法同时实现的,这使得治理实践路径充满了竞争性和分歧性,具体而言体现在如下两个方面。

首先,社会科学研究中的价值观存在“不可通约性”,公共管理实践“不能同时追求所有好的事物”。^⑥ 简而言之,价值的不相容性意味着追求某一种价值必然会抑制或损耗追求其他价值的能力;越是寻求获得某种价值,就越难得到其他价值。其实,在社会科学研究的历史中,由于价值观之间的“不可通约性”(incommensurable),学者经常基于价值多元论的立场来看待和分析问题。若我们在制定政策过程中纳入诸多不同类型的价值观,往往会引发政策执行的冲突,且无法通过合理的政策修订来解决冲突。以世界银行强调治理改善所蕴含的四个价值维度——合法性、信任、民主以及有效性/效率——为例,我们很容易将其分为两类价值取向,即一方面是有关有效性和效率的绩效价值,这与政治输出和结果相关;另一方面,对治理改善的评价不仅依据绩效输出,还需关注治理过程质量的程序价值。显而易见,有效性与效率(即使都是绩效价值)存在潜在的价值冲突,合法性与有效性/效率存在潜在的价值冲突,透明公开与有效性/效率也存在冲突性,这种价值观的内在冲突大大削弱了治理实践的效能。

其次,治理目标和路径存在分歧。治理是目前社会科学领域使用最为广泛的术语之一,但人们对其倡导的目标及其目标实现路径却是不清晰的。一方面,有关治理的研究暗含着一种有效政府的最佳模式(one-best-way model)。这种研究对国家发展战略有着同构影响,一些后发国家由于政策的模仿性和政策创新匮乏,往往倾向于采取一刀切的方法(one-size-fits-all approach)治国理政。此时的治理目标往往就是简单地以发达国家为镜,在实现路径上也是简单借鉴发达国家的经验进行制度改革。但是,对上述目标的实现路径却存在不同的反诘:即治理可以应用于任何政治环境,还是仅仅一时流行而没有任何思想根基?^⑦ 治理是一种万能药模式,还是需要因地制宜考虑实践路径?因为实践中的有效政府并非一成不变,政府的行政方式各异,即使它们同样被贴上善治典范的标签。^⑧ 奥斯特罗姆曾告诫过构造这类简化或最优典范框架的风险,也警告过创建“万能药”模型的问题:即要么过于简单,要么过于具体,而且有过多

① Andreas P. Kyriacou, “Individualism – Collectivism, Governance and Economic Development”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 42, 2016.

② John F. Helliwell, Haifang Huang, Shawn Grover, and Shun Wang, “Empirical linkages between Good Governance and National Well-being”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 46, No. 4, 2018.

③ Elizabeth Baldwin, “Why and How does Participatory Governance Affect Policy Outcomes? Theory and Evidence from the Electric Sector”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 30, No. 3, 2020.

④ Stefan Renckens, *Private Governance and Public Authority: Regulating Sustainability in a Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

⑤ Cristian Incaltarau, Gabriela Carmen Pascariu, Neculai-Cristian Surubaru, “Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 2020.

⑥ Gjalte De Graafand and Hester Paanakker, “Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 45, No. 6, 2015.

⑦ Francis Fukuyama, “What is Governance?”, *Governance*, Vol. 26, No. 3, 2013.

⑧ Matt Andrews, “Good Government Means Different Things in Different Countries”, *Governance*, Vol. 23, No. 1, 2010.

的变量和精确条件需要满足并加以检验。^①这就劝诫治理改革的实践者和设计者,只有认真考量文化背景、历史发展的敏感度,才能有效地运用治理现代化概念。^②也许在现实中,可能更容易存在“良好匹配”(good-fit)的治理实践,但不存在一个万能和一劳永逸的解决方案。^③

四、治理要素的优先程序以及治理实践中的政府角色

综上所述,20世纪末期,有关治理的论争逐渐从单一的价值维度之争,走向价值维度和实践维度的双重竞争。但是,显而易见,治理目标价值和实践路径的冲突无法为发展中国家的变革带来有效指引,这就迫切需要对治理进行充分解构来剖析治理改善所必备的结构要素。现代社会科学越来越注重从类型学角度或结构化视角来对研究对象加以分析,对宏大概念的结构化解剖,本身也是降低研究对象所面临的遗漏偏误和选择性偏误的过程。这种研究的实践路径既包括在治理前加上若干修饰限定性词汇给出更多的治理“亚类”,也包括对不同类型治理的内部结构予以归纳统筹。

21世纪以来,学者在研究过程中逐步认识到,治理作为一个宏大的词汇,需要通过确定其结构要素和内在程序,辨别这些内在结构化要素实施的先后顺序,进而实现治理的变革。这种学术努力试图淡化前期治理研究中容易陷入的价值之争或实践之争,但依然存在若干争议。

首先,在治理实践主体或治理内部关系中,如何考虑结构性治理要素的优先层次。20世纪治理的历史是政府管理和治理之间的动态平衡,^④但到21世纪,伴随社会经济快速发展和转型,这种动态平衡变得更加微妙,特别是不同治理工具、不同部门之间的互动,以及对治理要素的先后排序关乎实践者的注意力分配。治理的实践不仅仅通过旧有的、垂直的“指令与控制”,也通过新兴的、科层网络的结构来实行;此时,公共管理者、公民和利益攸关方三者共同参与到塑造、实施与执行政策的过程之中。^⑤一个显而易见的事实是:由于政府部门占据更多的资源和工具,此时治理优先级会存在于科层制的内部。但是,“互联网+时代”的治理,现代信息技术从只影响后台(back-office)过程转变到调节政府机构与社会关系的各个方面,此时治理的优先级需要从理顺政府与市场和社会的关系入手。不过,不同国家或地区存在互联网鸿沟,而且即使在一个国家内部,在治理实践中也会同时遇到不同的结构性问题和结构性要素优先级的确定,这无论对治理研究所需要提供的智力支撑,还是对治理研究的细化都是一个新的挑战。

其次,如何基于治理成本和难易程度的先后顺序对治理实践客体进行干预。在政策实践中,我们经常看到有的政策非常容易推行并取得良好效果,有的政策则是出台之日即为政策终止之时。这主要因为政策的实施难易难度存在差异,政策实践资源支持度也存在高低程度的差异。为了降低治理改革的冲突,减少治理改革的时间和组织损耗,我们需要对治理实践的客体做好充分的预估。特别是在不同制度类型的国家中,其治理客体的实践难度存在显著差异。我们必须

① Kirk Emerson, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh, “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, No. 1, 2012.

② Ved Nanda, “The ‘Good governance’ Concept Revisited”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 603, No. 1, 2006.

③ Brian Levy, “Governance Reform: Getting the Fit Right”, *Public Administration and Development*, Vol. 35, No. 4, 2015.

④ R. A. W. Rhodes, “Understanding Governance: Ten Years on”, *Organization Studies*, Vol. 28, No. 8, 2007.

⑤ Lisa Blomgren Bingham, Tina Nabatchi, and Rosemary O’leary, “The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government”, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 5, 2005.

逐步从最基本的保障个人安全、解决冲突,到提供公共服务,再到促进政治参与、对公民需求予以回应,最终过渡到公务员对其决策后果负责。以欧洲部分国家警察职业化改革为例,治理干预的风险程度可以从增加警察薪资(冲突程度最低,干预风险最小)开始,逐步过渡到冲突程度中等、干预风险中等的警察能力测试,再到警察行为督查和绩效管理体系建立等过程。^①在对治理客体实践先后次序和干预难易程度进行确定以后,我们才能有的放矢地推动治理政策实施,降低治理变革中的阻力。

最后,国家和政府在治理实践中该扮演何种角色。权力内生于治理,由于政府雇员规模的不断壮大,政府职能不断重组,职责不断细分,传统公共行政中“科层阴影”使得治理理念的实践难以有效推行,这一点在超大国家规模治理中体现得尤为明显。^②与此同时,各种政府体系深受路径依赖(path dependence)和路径锁定(lock-in)的双重影响,进一步削弱了国家和政府的功能,20世纪末期无政府治理的观念逐渐流行。但21世纪以来,我们意识到,政府与非国家行为体的合作意味着国家自主性的严重损耗,而社会嵌入市场仅仅能解决部分政府失灵或市场失灵问题,此时的政策变革和制度转型依然需要政府来发挥核心作用,如福柯所言,“治理由政府实现”的假设很难避免。^③西方学者也观察到治理变革时代通常会存在“政府空心化”问题,特别是一国行政部门在全球治理变革中会面临自上(例如国际相互依存)、自下(市场化和网络)以及同侪机关(行政机构和某些国有机构)的空心化危险。所以,传统治理分析中所谓“没有政府的治理”完全背离了“由国家权威进行治理”的威斯特伐利亚(Westphalian)模式,并因其不精确而受到批评。^④21世纪社会的快速发展转型已经让我们认识到国家干预在重大突发事件和风险管控中的效用,但常态化治理中的国家角色和非常态化治理中的国家角色目前依然是模糊不清的。这既是自由市场经济观念在公众和研究者的根深蒂固的影响而带来的路径依赖的影响,也是由保守主义价值观对国家的定位和认知延后于社会转型需求所导致的。

五、超越治理争论,设计治理实践的兜底方案

从时间进程看,以上不同时期研究中所体现出的治理概念困扰、治理目标的内在价值和实践路径冲突,以及对治理要素的解构和对政府角色再认识,一方面反映出社会科学研究进程的渐进性,即人们对治理的认识并不是一蹴而就;另一方面也体现出研究者的理性,他们没有刻意地将治理“神化”。治理的选择只是人类历史发展中的一个方面,其在政府的政策工具箱中也只是作为诸多选择的一种。从理性研究视角来看,我们需要超越上述治理研究中的价值之争和实践之争,将研究视角聚焦到政府的底线责任上^⑤,即治理实践的兜底方案设计。

任何改革实践都存在失败的风险,预先设置兜底方案可谓凡事预则立。尽管波利特和休普(Pollitt and Hupe)认为治理是一个神奇的概念,^⑥其对各国治理变革实践的引导彰显了更好的实

① Merilee S. Grindle, “Good Enough Governance Revisited”, *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5, 2007.

② 周雪光:《国家治理规模及其负荷成本的思考》,《吉林大学社会科学学报》,2013年第1期。

③ Michel Foucault, *The History of Sexuality: An Introduction*, New York: Vintage, 1990.

④ Smouts Marie-Claude, “The Proper Use of Governance in International Relations”, *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, 1998.

⑤ 俞可平:《最好政体与最坏政体:亚里士多德的〈政治学〉及其政体观再评》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第1期。

⑥ Christopher Pollitt and Peter Hupe, “Talking About Government: The Role of Magic Concepts”, *Public Management Review*, Vol. 13, No. 5, 2011.

践效果,但豪利特(Howlett)和拉米什(Ramesh)提醒我们治理也会失败,甚至经常失败,^①尤其是从价值维度和实践维度所衍生出来的治理争论,加剧了潜在治理失灵的可能。那么,严谨的政策制定者和实践者如何寻找替代模式建立兜底方案呢?

首先,研究者和实践者要对治理的理解保持开放性。这可以使人们可以在诸多情境中使用治理这一缺乏精确限定的概念,避免对治理实践指南的严格界定,这样治理对不同国家的指导方案就会考虑到不同国家的历史背景而增加其适应性,而非将治理指导方案限定适用于少数经济发达、社会同质化程度较高的国家。^②对治理理解的开放性将进一步带来治理理论推演的正当性,进而能够为兜底方案的设定带来知识合法性。

其次,避免“治理研究的功能主义谬论”。^③显然治理研究在理念塑造、知识传播中给人们带来了强烈的思想冲击,但也会限制治理研究的想象力,限制治理兜底工具选择的广阔性。虽然本文一再强调治理内在的愿景并不是新鲜的知识,至少在其他类似的国家治理目标和人类发展目标中,同样也存在类似的愿景。但在分析治理议题时,学术研究的惯性往往是治理类型学分析—治理结构性划分—治理功能性界定,这种研究层面的路径依赖导致我们只关注治理特定类型、特定结构带来的特定功能。特别是我们容易聚焦这类治理实践中的肯定型案例,而忽略其否定型案例,忽略治理的负面效应,缺乏治理失灵的应对策略,进而淡化了政策制定者和政策执行者设定兜底方案的危机意识,削弱了借力其他政府工具和管理知识的可能性。

最后,关注偶然性实践和潜在治理危机的兜底方案。历史发展变迁是规律性和偶然性的统一,所以我们既要关注常态化治理实践,也需要对偶然性治理危机充满警惕,对潜在的危机做好预判,在总体性中把握个体性,即警惕治理过程中黑天鹅事件和灰犀牛事件的综合。如在现实案例中,我们可以发现,在现代科技高速发展的背景下,互联网时代的数字治理即带来了信息快速传播,也带来若干隐私保护危机;高铁带来交通便利的同时,也对传染病的快速跨区域传播提供了可能。对偶发事件和潜在危机的关注需要平衡常态治理红利和非常态需求,平衡公众对发展的需求和国家治理承载力,平衡公共资源配置效率和战略储备的必然损耗,并将这种平衡的艺术纳入兜底方案的制定思维和执行中去,只有这样才能更好地实现治理的有效性。

六、从全球视野和实践比较中考察中国治理现代化

如果说上述研究体现的是治理在全球视野中所遇到的困顿,若将治理研究转向中国,则需回答以上治理研究中的困顿是否在中国重现,中国治理实践如何在特殊性和一般性之间进行衔接,以及中国治理实践如何为治理研究提供知识贡献等问题。中国的改革开放带来了经济的快速增长和综合国力的快速提升。马凯硕(Mahbubani)认为,虽然中国的治理仍有不尽完美之处,但使更多的公民脱离贫困、受到教育、更为长寿,并产生了世界上最大规模的中产阶级,^④这种对人类福祉改善的巨大进步在历史上从未有过。然而,在世界银行等国际机构中,中国治理指数的排名

① Giliberto Capano, Michael Howlett and M. Ramesh, eds., *Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities*, London: Springer, 2015.

② Peters B. Guy, “Is Governance for Everybody?”, *Policy and Society*, Vol. 33, No. 4, 2014.

③ Tanja A. Börzel and Thomas Risse, “Governance without a State: Can it Work?”, *Regulation & Governance*, Vol. 4, No. 2, 2010.

④ Mahbubani Kishore, “Understanding China”, *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5, 2005.

却未得到与现实相一致的结果,一些学者将其称之为有关“善治”理论与中国现实的悖论,^①进而被视为比较政治学家们面临的理论诠释难题。究其缘由,一方面,现有研究对中国治理实践的分析往往是横向的国际对比,而忽略了纵向的时间维度;另一方面,中国治理现代化的成就,包含政党制度的逐步完善^②和政府职能^③逐步调适的双重贡献,或者说是治理过程中不同主体形成的合力效应,^④单一视角会形成盲人摸象的观感,无法将中国治理经验纳入到全球的治理贡献体系中。从全球视角和实践视角比较中看治理演化,需要理顺如下的研究基础。

首先,中国治理实践的特殊性是嵌入到世界治理发展整体性之中的。全球一体化进程逐渐加快的今天,虽然在个别时期由于部分地区领导者的更迭会带来不同程度的全球化进程波折,但世界各国基于有形物品贸易所建立起来的联系,正在加速过渡到其他领域且此趋势不可逆转,如科技交流、教育合作、信息交换以及创新学习与扩散等领域的跨国联系愈加紧密。当前探索中国国家治理现代化“密匙”的目标,既能丰富政治学学科体系、学术体系的知识结构,也能促进中国政治学话语体系的持久创新,因此正确理解中国治理实践的特殊性和世界治理发展的整体性之间关系显得尤为重要。以行政现代化建设为例,官僚机构的有效性和官僚团体的专业性是现代国家有效运转的基础,但我们在讨论一般意义的韦伯式官僚体系时,中国实践恰恰体现出,在整体理解官僚制基础上,还存在着韦伯式以外的其他提升国家能力和政府质量的方式,如中国特色的“干部制”治理模式在比较政治和公共行政中所起到的作用。^⑤植根于中国情景和历史,极具特色的中国治理实践,在为全球治理改善贡献地区经验的同时,还其他后发国家打破“以发达国家为镜”的盲目崇拜奠定了实践勇气。

其次,高度稳定的治理体系是对治理实践有效性和持久性的回应保障。治理体系的稳定性包含两个层面。一是治理体系中执行主体的稳定性。公共组织部门较高的人事流动率,往往会对公共政策制定和实施绩效构成挑战,特别是由政治任命导致的高人事流动率,会使得新任职的公务员群体缺乏经验和远见,对治理带来消极影响;出于个人发展原因带来的频繁人事流动,则会因为新公务员缺乏经验和项目的短期性影响政策实践。在治理情景日益复杂化、治理对象需求日益多元化的今天,中国特别强调对公职人员进行充分的锻炼、培训和经验积累。党的十八大以来,如何践行习近平总书记所强调的“以人民为中心”的发展思想,成为深化党和国家机构改革,推动“放管服”改革的重要指南。笔者在全国各地遍地开花的“政务服务大厅、便民服务中心”等实地调研中发现,这些机构所涉及的公共服务和行政审批事项,动辄超过200余项,稳定的官僚体系是提升公共服务事项处理熟练度和人民群众满意度的重要保障。二是治理体系中的制度可预期性。通过可预期的制度可以有效规范治理行为,降低变革阻力。以2015年以来中国所开展的脱贫攻坚为例,如何真正实现精准扶贫、精准脱贫?来自顶层设计中稳定的“一张蓝图绘到底”是高效发展与脱贫攻坚成功的重要保障。任何治理实践其实都并无捷径可走,对于反贫困这一顽固问题更是如此,自上而下的严格统一的制度执行是一个必要条件。当然,这并不意味着治理实践因循守旧不重视创新,而是在整体体系稳定的前提下,呈现治理技术的多样性和地

① Anna Ahlers, *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*, London: Routledge, 2014, pp. 10—19.

② 周光辉、赵学兵:《政党会期制度化:推进国家治理体系现代化的有效路径》,《政治学研究》,2019年第2期。

③ 薛澜、李宇环:《走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向》,《政治学研究》,2014年第5期。

④ 佟德志:《中国国家治理的复合体系与合力效应》,《政治学研究》,2016年第5期。

⑤ Bo Rothstein, “The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber.” *Governance*, Vol. 28, No. 4, 2015.

方样本的创新,如治理权威统一性下的公共服务变革逻辑,^①或是在中央放权和赋权背景下的地方治理创新。^②

最后,政府层级衔接和制度弹性降低了外部风险冲击。数十年来关于制度及其背后情景(context)的深入研究越来越使人认识到制度情景的重要性,同样一个制度,在一种情景中运行良好,而在其他情况下则可能是失败体系的一部分。如若以简单的“最优”制度来广泛实施,则可能不仅不能解决“公地悲剧”的问题,反而会导致许多悲剧。^③所以,治理政策要想发挥出预期效应,一方面需设计出较好的层级衔接体系。中国政府治理层级的衔接充满了单一制国家下的多样性和创新性,在省市县为主导的体系下,还存在若干直辖市和计划单列市,同时借助地方政府升格(如省直管县)等差异化安排,来确保实现因地制宜的层级衔接。另一方面,要确保制度建设是一个不断落实并在落实中不断完善的过程。^④任何国家的政策设计过程,都充满诸多未知的错误,若为政策制定者留出弹性空间则能减少错误几率。奥斯特罗姆举例指出,假设一个地区沿岸有一系列近海渔场,并假设每一个政策创新都有1/10的失败概率,如果该区域由单一的治理机构监管,政策变化有十分之一的可能性会导致整个地区遭殃;如果在规则设计委托给三个真正独立的机构,每个机构仍然面临十分之一的失败率,但失误同时发生的可能性将从1/10减小到 $1/10^3$ 即1/1000。^⑤这种弹性在中国实践现实中既体现为国家治理过程中对社会治理和政府治理的吸纳,^⑥也体现在有限信息和有限资源背景下广泛存在的治理试错和政策试点,中国这一制度设计和实践探索为超大规模国家治理提供了如何真正因地制宜制定政策的新思路。

七、简短结语

治理是一个学术研究的概念,是一个政治家和新闻媒介广泛运用的词汇,更是一个系统的实践过程。在理论研究中,我们对其寄予厚望,希望能通过学理研究促进或完善治国理政的实践。在政治宣传中,政治家则希望治理能够传达出其所蕴含的政治抱负和对公民的承诺。但治理实践过程有时面临着对治理理解的模糊性,进而导致对政府治理指令制定、确认或服从方面的差异。若从结构化角度考察治理,我们可以做出如下分类:(1)以治理活动基本问题解决为导向为一阶(first order)治理。在多样、复杂和动态的社会中,一阶治理面临特殊的挑战,需要寻求接近社会现实的解决方案。(2)从价值维度,关注治理中的制度安排如规则、权利、法律、理念方面的内容,则为二阶治理。(3)以设定和应用规范性原则来影响、约束并评价整个治理活动,则可称为三阶或元治理。这种结构化的区别让我们很容易看出治理实践运用和价值取向的差异,比如学术话语中的治理分析多是集中在三阶治理层面,政治话语中的治理多集中在二阶治理中,而一阶治理在实践中广泛被公民感知,却没有得到充足的研究支持和详实的政策支持。

从历史的发展脉络来看,我们必须注意,今日治理研究的浪潮,与历史上其他时期的研究主

① 郁建兴、黄飏:《超越政府中心主义治理逻辑如何可能:基于“最多跑一次”改革的经验》,《政治学研究》,2019年第2期。

② 倪星、郑崇明、原超:《中国之治的深圳样本:一个纵向共演的理论框架验》,《政治学研究》,2020年第4期。

③ Elinor Ostrom, “A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 104, No. 39, 2007.

④ 房宁:《探索国家治理的现代化》,《华中科技大学学报(社会科学版)》,2014年第3期。

⑤ Elinor Ostrom, “Why do We Need to Protect Institutional Diversity?”, *European Political Science*, Vol. 11, No. 1, 2012.

⑥ 王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》,《国家行政学院学报》,2014年第3期。

题何曾相似。如新公共管理曾是一种全球性现象,就政策推广而言,便如同今日的治理。新公共管理亦是国际组织譬如经济合作与发展组织(1995 的报告)和世界银行(1992 的报告)的愿景,但伴随时间的流逝,人们很快认识到,“如果新公共管理是万能的,那么它就可能什么用处也没有”^①,这句话的主题换成治理依然也成立。

总之,本文基于时间发展的历史进程,分析全球视野下治理概念多元化,剖析治理研究过程中价值和目标的内在冲突。即使在解构治理结构化要素的背景下,治理实践中依然面临着治理内在秩序的先后排序困境。当然,如若回归治理研究的初心,避免治理失灵或治理赤字的危害,不难发现治理兜底方案设计的重要性,同时还需要进一步关注中国实践经验的全球化解读。这是因为社会科学分析中关注差异性远比相似性更有研究价值,相比政治史上层出不穷又转瞬即逝的各类理念和理论,不同国家治理实践和治理制度的系统比较,也是治理概念提出近半个世纪以来依然在研究中呈现出顽强生命力的秘诀。在中国的治理实践中,当前更需要在全面认知治理研究进展的背景下,考察治理的阶段性特征和阶段性效用,以更好地实现中国国家治理体系和治理能力现代化。

作者:臧雷振,中国农业大学人文与发展学院、北京大学国家治理研究院(北京市,100193)

(责任编辑:孟令梅)

^① Bevir Mark, Rod AW Rhodes, and Patrick Weller, “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector”, *Public Administration*, Vol. 81, No. 1, 2003.