

【治理与政策】

治理理论的适用性、本土化与国际化^①

郑杭生 邵占鹏

内容提要:治理理论的适用性、本土化与国际化问题成为学界重点关注的理论问题。立足国内外治理理论研究的新进展,本研究评述了国内治理理论研究存在的局限性,提出了多个“中层”命题,如:国家治理与社会治理的关系是探讨治理理论适用性的突破口;重在比较中西在国家治理与社会治理关系上“特殊情况下”的异同;治理理论本土化存在国家责任、主体人格以及话语体系三个方面的难题;地方经验在问题提出、理论提升以及学术争鸣中具有特殊意义等等。希望以此抓住治理理论在中国的特殊语境,彰显治理理论研究的“理论自觉”,推进治理理论研究的本土化,为构建“本土特质·国际影响”的治理理论贡献些许力量。

关键词:治理;国家治理;社会治理;本土化;国际化

近些年,“治理”(governance)日益成为学界的热点话题。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中指出,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,推进国家治理体系与治理能力的现代化”。这一论断更引起了学界的广泛关注。^②

一、问题缘起

受学术话语权的影响,目前“治理”的概念已经被指定为“多主体、多中心共同管理”的意涵,但实际上,治理理论并不是一套完整的理论体系,“治理”的意涵也在不断改变。国外治理研究分为很多研究领域,包括:地方(local)、城市(urban)、区域(regional)、社会(societal)、次国家(sub-national)、国家(national)、国际(international)、全球(global)、公司(corporate)、网络(internet)、多层次(multi-level)等多种治理,各个领域的研究路径、理论取向也存在些许差别。在很多关键性问题上(如治理与民主的关系、治理失败的缘由、治理的构成要件、治理的不同形式、“新自由主义”解释地方治理的有效性等),西方学界还在激烈讨论。

与国外治理理论研究形成鲜明对比的是,国内学者关于治理理论的研究,总体来说,介绍国外治理理

基金项目:北京郑杭生社会发展基金会·杭州城市学特设博士生项目“城市化进程中地方政府的角色及治理转型研究”(14ZHFD01)。

作者简介:郑杭生,中国人民大学一级教授、博士生导师,原中国人民大学社会学理论与方法研究中心主任,主要研究方向为理论社会学及其应用;邵占鹏,中国人民大学社会学理论与方法研究中心博士研究生,主要研究方向为理论社会学、社会治理。

论者多,^③套用国外治理理论者多,反思国外治理理论者少,立足本土实际运用理论者少,建构本土治理理论者少。研究的局限导致了两个问题:

其一是两种话语体系的“聋子对话”。^④党的十八届三中全会所掀起的治理研究热潮属于马克思主义国家治理理论体系,而一些学者对治理理论的研究与推崇则是另外一套话语体系,两种话语体系并不真正对话。有学者已经认识到了这个问题,认为“当代中国政治语境的治理理论研究必须着眼于如何促成治理理论与马克思主义政治观的融通,并将之嫁接于现实中,进而推动有效适用”。^⑤不过,该研究仍然有些囿于治理理论的概念逻辑与条条框框,所提出的理论交融方案也尚需商榷,更重要的是,这样的呼声是微弱的,并没有改变两种话语体系“聋子对话”的局面。

其二是治理理论的“拿来主义”。^⑥很多研究对国外治理理论的引用采取拿来主义的方式,可借鉴之处拿来,相抵触之处去除,较少反思(甚至刻意回避)理论的适用范围和限制条件,这种理论滥用的热潮实则是理论生命力的海市蜃楼。在这一问题上,有学者指出,国内治理理论的丰富成果,却是建立在对该理论内部不同学说体系进行高度选择的基础上的。^⑦治理理论介绍、反思和应用的偏好都体现了治理理论在中国有选择的滥用。典型的事件就是,党的十八届三中全会提出的是“推进国家治理体系与治理能力的现代化”,而部分学者将治理理论进行实用性改造来用于政策解读,俨然否认了两种理论体系的矛盾之处。

目前,也有部分学者开始反思治理理论的适用性、局限性和内在矛盾等问题。王诗宗认为,治理理论的核心概念松弛,而理论意图宏大,在多维度的关怀中,种种主张甚至是矛盾的。^⑧治理理论在公共行政学界得到的认同是以形而上学和信念层面的混乱及实用主义的盛行为代价,治理理论的基本假定、方法论和学科理性依旧是“七巧板”式的,它尚未形成公共行政学的范式革命。^⑨应该说,这些研究呈现了治理理论的另一面理论图景,有助于为治理理论的本土热潮降温,但还是要承认,反思治理理论与建构本土的治理理论尚有一段距离,那么,如何才能借鉴国外治理理论的基础上,构建起本土的治理理论呢?

很多学者或将治理理论的兴起归因于“政府失灵”、公民社会的崛起、全球化进程等现实因素,或将治理理论的兴起归因于公共选择理论和新自由主义思潮等理论渊源,较少从治理理论的主张入手进行反推。事实证明这种反推却可以打开理论图景的另一扇窗。部分学者已经认识到了治理理论背后蕴含的后现代意味,只不过具体判断有所差别。郁建兴等通过分析治理与民主、官僚制等政治学传统话语的复杂关系,以及全球治理和地方治理两个分支,认为治理理论体现了现代性与后现代性的某种交融,总体而言,治理的后现代性的面孔更为清晰,现代性似乎只是残留的成分。^⑩曹胜认为,治理理论解构现代性中的秩序、确定、规律、权威等概念,主张不确定性、差异性、多元论、合作共治,因此,治理理论身处于后现代主义语境之中。^⑪虽然具体的判断有些微差别,但大体上两位学者都肯定了治理理论的后现代意涵。

在急剧的社会转型中,治理理论在中国有着特殊的语境。在全球化的作用下,我们能够看到某种后现代性的影子,如风险社会的种种未知、社会对绝对权威的质疑、现代性概念的不断被否定等等,但我们同时面临着现代性的任务,中国的现代性还是一项未竟之事业。这种情况下,治理理论在中国就遭遇了现代性与后现代性共存、交融、冲突的张力,这种张力构成了治理理论在中国的特殊语境,也具有了不同于西方理论环境与现实环境的特殊意涵。如果仅仅从政府、市场与社会的关系入手分析治理理论的适用性,仅仅简单套用治理理论的理想主张来推动治理理论的本土化,就太浪费这个千载难逢的特殊语境了。立足于中国的现代性与后现代性张力共存的基础上,反观治理理论研究进展,我们尚有很多工作需要做。这种特殊语境让治理理论有着更加丰富的生长土壤,有着更加丰富的试验场景,基于此的治理理论足以给出一套不

同于国外治理理论的崭新的理论图景。

对此,我们需要对国内治理理论研究进行一个更加系统的剖析,从治理理论的适用性入手,经治理理论的本土化,最终到治理理论的国际化,拿出一套解决两种话语体系的“聋子对话”现状,避免治理理论“拿来主义”的应对方案来。为了实现这个目标,正像王诗宗所说的,“治理理论需要提出进一步具有解释力的基本假设,需要叙事的一贯性”。^④“具有解释力的基本假定”也就是一套可论证、可检验的“中层命题”,因此,治理理论的研究要以“中层理论”为现实抓手,避免宏观层面的价值宣扬与理念假设,避免微观层面的就事论事与隔靴搔痒,同时,治理理论的研究要注重叙事的一贯性,从治理理论的适用性、本土化与国际化三个方面进行系统剖析,这样才能够避免理论建构的碎片化问题。

二、理论适用性:以国家治理与社会治理的关系为突破口

在治理研究中,对国家治理与社会治理的区分尤为重要。有学者比较区分了国家治理、政府治理与社会治理三个概念的基本含义、历史渊源、交集以及差异等多个方面。简单来说(姑且不谈及政府治理),国家治理乃是统治者治理国家和处理政务,社会治理在狭义的层面乃是特定的治理主体对于社会实施的管理。^⑤这里将以国家治理与社会治理的关系为突破口,探讨治理理论的适用性问题。

(一)国家治理与社会治理的关系是探讨治理理论适用性的关键

现有研究在探讨治理理论的适用性问题上有三种路径,其一是追根溯源,抓住治理理论赖以生长的土壤,从土壤的不同推出治理理论的适用性如何;其二是瞄准目标,借用过来指导改革的实践,在实践中反思治理理论的适用性;其三是兼顾根源与目标,既看到立论前提上的土壤有别,又兼顾发展和改革的趋势,做到结构取向与目标取向的兼具。

按照第一种追根溯源法来思考。治理理论赖以存在的根基是国家—市场—社会的关系结构,而中国的国家—市场—社会的关系结构显然不同于西方,用通俗的话说,中国是“大政府小社会”的,而西方是“小政府大社会”的。从立论前提直接推出理论适用性问题是追根溯源法的一贯思路,但是这种结构决定论的思路暗示了结构(如权力结构、制度结构、社会结构等)一成不变的假定,以此否定治理理论中国适用性的做法是成问题的。^⑥更具体来看,国家—市场—社会的关系结构与“治理”在概念上并不是一个层级的,国家—市场—社会的关系结构属于更宏大的概念层级,它可以是多个命题的立论前提,从这个大前提出发推出一个具体的命题,逻辑上也存在问题。

按照第二种瞄准目标法来思考。治理理论对中国的适用性取决于中国在社会转型与深化改革中的目标。如果中国的实践需要治理理论提供依据,那么治理理论在中国就是适用的;如果治理理论在实践中暴露出了一些问题,治理理论的适用性问题也就随之产生了。这种本末倒置的逻辑其实大有市场,一些学者正在有意无意地大量移植西方的理论,借此指导和修正中国经验,提出改革方案。在这样的思路中,治理理论的适用性问题只是一个“事后定论”,反过来,治理理论适用性的提出也只不过是目标取向(事先)和功能取向(事后)的工具性概念,是价值主导下的表象学术。

与上述两种思路相比,第三种思路是可取的。结构因素是旧有的,未来却可能改变;目标虽然包含价值,但缺少人文关怀的研究更是不可取。费老在晚年的一个重要论断,就是扩展社会学的传统界限,使其具有“科学”和“人文”双重性格的学科。^⑦在人文关怀中探讨治理理论的适用性是必要的,只不过这种关怀

不能是西方价值的移植,而是立足中国本土基础上的经得起推敲的价值关怀。

那么,如何才能实现根源与目标的兼顾呢?已有学者借鉴杰索普(B. Jessop)的“策略性—关系性”分析路径,主张在正视结构因素的前提下,认可某种“弹性”,即探讨中国民间组织成为“国家体系以外的推动力量”和现行政治—行政体制中公民参与的可能性,以此把握治理理论的中国适用性。^⑥这样的思路给我们一定的启发,但也面临几方面疑问,其一,中国治理模式是否一定按照西方“公民社会”的发展路径进行?其二,“公民社会”是否是治理理论中的核心构件?其三,“策略性—关系性”的分析路径在突出能动性的同时,是否还是陷入了结构分析方法之中,而忽略了“全面深化改革”(国家推动的目标因素)对治理理论适用性的影响?

其实,自治理论引入,学界就展开了“善政”与“善治”的讨论。“善政”是国家主导下治理的理想状态,而“善治”是社会主导下治理的理想状态。目前学界更多地重视“善治”,而忽视了中国传统政治思想中的“善政”,这种做法是不可取的。重新思考治理理论的适用性问题,要从二者的关系入手。

国家治理与社会治理的关系是一个更加直接、更具针对性的变量,因为:(1)二者的真实关系(而非概念关系)能够反映中国治理的模式与结构,进而能够看出治理层面上国家—市场—社会的关系结构;(2)同时又避免了“大前提推出小命题”的逻辑问题,而是以国家治理与社会治理的关系结构推出西方引进来的治理理论的适用性;(3)国家治理与社会治理的关系能够在不同层次(如地方治理、城市治理、区域治理、次国家治理乃至全球治理)的治理研究中进行细化,根据不同的研究层次做出针对性的衡量标准;(4)国家治理与社会治理的关系实则是话语权的关系,国家治理和社会治理在中国话语权的变化更是一个动态的过程,能够动态地考察治理理论的适用性。

回答好了国家治理与社会治理的关系还能够看出今后改革的趋势。在抽象的层面上,改革的趋势取决于三个问题,即如何促使国家治理方面实现“善政”,如何促使社会治理方面实现“善治”,如何促使国家治理与社会治理关系方面实现良性互动。在国家治理与社会治理的关系中,回答好了这三个问题,不但避免陷入结构决定论的误区,也避免了价值导向上的“事后定论”问题,从而将发展和改革的思路纳入理论适用性的探讨中。

简单来说,国家治理与社会治理的关系是探讨治理理论适用性的关键,它兼顾结构取向与目标取向^⑦的分析优势。

(二)中西在国家治理与社会治理关系上“常态情况下”的异同

既然找到了探讨治理理论适用性的关键,那么接下来的任务就是明确中西在国家治理与社会治理关系上的异同,找到是哪些因素影响了治理理论的适用性。

思考中西在国家治理与社会治理关系上的异同不能从一般的意义上展开,而是从影响治理理论适用性的几个关键性因素入手。影响治理理论适用性的关键性因素包括传统文化、现代体制以及改革思路三个方面。传统文化塑造了人的特质,根深蒂固烙于人心,能够反映中西人民对待治理的态度差异;现代体制包含了新的国家意志(区别于传统文化),找准其中与治理理论原型相冲突的地方才能更有效地辨识理论适用性;改革思路涉及国家治理与社会治理关系的调整,便于发现未来发展中治理理论的市场空间有多大。这三个方面能够成为关键因素,也是中国急剧社会转型中现代性与后现代性交织作用的一种反映。

中国的传统政治文化强调“善政”,虽然在古代思想家的论述中也经常用到“治”的概念,但“治”是“善政”意义上的“治”。学界曾有过对“皇权”与“绅权”的激烈讨论,虽然在“绅权”是否制约了“皇权”上并未形

成共识,但历史说明了两千年来绅权的没落。^⑧如果把绅权看作是社会治理的一种力量的话,那么在中国的传统政治文化中,随着中央集权的愈演愈烈,国家治理也随之侵吞了社会治理的范畴。上述逻辑并非国家意志的单方为之,更有思想文化上的迎合,尤以董仲舒君权神授论与三纲五常思想、张载的政治伦理化思想、朱熹的天理即道德论等思想^⑨为盛。

新中国的现代体制重新梳理了国家治理与社会治理的关系,没有像传统政治那样过度抬高国家治理,而是强调国家治理与社会治理相结合。我国现代政治制度主要包括人民代表大会制度,民族区域自治制度,基层群众自治制度及中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。这些制度一方面强调党的领导,一方面强调人民、党派、民族的参与。党的十八届三中全会提出的“系统治理”更直接地概括了国家治理与社会治理结合的形式,即党委领导、政府主导、社会各方力量参与。当然,政策的初衷与效果之间还有很大差距,国家治理与社会治理的结合也暴露出了一些问题,但矛盾的化解正在及时跟进,在国家治理主导下国家治理与社会治理相结合是主流。

这与西方的治理理论是不同的,虽然西方的“治理”内涵也在发生着改变,但其主导方向是“治理”日益被解读为非国家行为者(例如私营部门、工会和其他非政府组织)实施的活动,这是新自由主义(neoliberalism)逻辑基础上特定意识形态刺激的结果,其中新自由主义主张一种国家的极简主义理论(minimalist theory of the state),旨在限制政府对经济领域的干预来维护市场力量和私营部门的首要地位。^⑩由此可见,在国外治理理论中,社会治理居于主导地位。与此相反,中国现代的治理体制显然不存在否定政府角色的隐含假定,而是更突出国家治理在全面深化改革中的重要性。在西方,“治理”这个概念具有正式机构与市民社会之间互动的本质,^⑪而我国的治理理论虽然也强调互动,但互动不是本质,互动不能离开党委领导和政府主导。

改革思路对中国国家治理与社会治理关系的影响是最重要的,中国的社会治理体制改革就是要在全面深化改革的全局中来认识。^⑫党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系与治理能力的现代化,虽然这里还是在强调国家治理,但却是在全面深化改革的攻坚意义上来谈的,国家在创新社会治理体制方面有很多举措,包括改进治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制等。虽然创新社会治理体制的改革主体还是国家,但是社会治理的地位在提升。国家治理在其中扮演的是改革者与守门人的角色,这说明中国正在调整国家治理与社会治理的关系,国家治理虽然没有改变其主导地位,但却为社会治理赋予了更多的权限。

这里涉及到如何看待治理与民主关系的问题。治理理论中强调的“交互性”虽然是民主的表现,但“交互性”源于民主,还是源于国家力量的推进就值得深思了。已有学者发现了民主与治理概念上的杂糅(convolution)问题,本来作为治理核心构件的法治与高效的官僚机构,在一些研究中被视为“民主”的结果,但民主并不是治理的核心构件,针对这样的问题,合理地区分民主与治理的概念是非常必要的。^⑬中西在国家治理与社会治理的关系上虽然存在很多差异,但在改革思路,社会治理的地位在提升,本土治理理论中的“交互性”在呈现,国家力量居于主导地位的改革并没有改变其中的治理意涵,这就是中西在国家治理与社会治理关系上的共性特征。

(三)中西在国家治理与社会治理的关系上“特殊情况下”的异同

比较中西在国家治理与社会治理关系上的异同,其实是理论适用性中的识别过程。为进一步把握治理理论的适用性,我们不应局限于识别过程,而应该进入实战环节,即在中国的国家治理与社会治理的实

际关系中把握治理理论的适用性。

问题的切入点就是:当国家治理与社会治理在目标取向、执行过程、未预期后果等方面存在矛盾和冲突时,中西在化解二者矛盾上存在怎样的差异呢?一般而言,国家的意志重在维护安全、稳定与和谐,社会的意志重在获取权利、自由与平等,现实生活中当二者相冲突时,供需矛盾甚至群体性事件随之产生,这正是治理问题的关键所在,在二者关系的调和中也最能发现中国的特质,发现治理理论解释中国的适用性问题。

党的十八届三中全会对“创新社会治理体制”作了一系列重要指示,虽然没有直言国家治理与社会治理之间的矛盾如何化解,但《决定》中指出,“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序”。这意味着,单纯强调激发社会组织活力、发展社会治理不是深化改革的目的,衡量社会治理发展好坏的底线是“和谐、稳定、安全”(即国家治理的基本目标),反过来说,社会治理的兴起如果危及国家治理则是不允许的。虽然说,每个社会上“好的政治治理”都影响到治理的其他面向,因此可以说它是其他治理的先决条件。^④但中西在社会治理中,还是呈现出明显的差异,中国的社会治理更加依附于国家治理,而西方在新自由主义思潮作用下,社会治理则居于主导地位。

这种差异在治理实践中增加了治理理论适用性的难度。举例来说,国家制定政策的初衷是简政放权、大力发展社会治理,但前提是不能危及“和谐、稳定、安全”,到了地方实际落实过程中,地方为了避免“未知风险”,社会治理的发展反而受到种种限制,其理由均是“可能危及国家治理”,从而将地方意志的治理上升为国家意志的治理,这就造成政策初衷与效果之间出现偏差,即“把好经念歪”的问题。由此可见,国家意志的治理和地方意志的治理存在很大差异,地方意志的治理在这里并不能称其为国家意志的治理。如果不能避免国家治理外延的无限扩大,不能进一步明确国家治理与社会治理的边界,党的十八届三中全会的“社会治理体制”改革则只是理念上的,而非实践上的,这时的治理理论的适用性就不可高估了。

三、理论本土化:治理理论的中国经验,还是中国话语的治理理论?

接下来的问题是,如何让治理理论突破其历史语境与理论根基的西方特殊性,如何让治理理论更好地服务于中国的治理实践,进而创造中国话语的治理理论?这是治理理论本土化的问题。治理理论的本土化指的是,一种使国外治理理论的合理成分与本土社会的实际相结合,增进治理理论对本土社会的认识和在本地社会的应用,形成具有本土特色的治理理论、方法的学术活动和学术取向。

(一)治理理论本土化的不足

治理理论的本土化现状可以从以下几个方面来把握:“治理”概念的理解与应用;对国外治理失败的认知;对治理研究与政治主张关系的处理;社会学在治理研究中扮演的角色。这几个方面是治理理论本土化中比较重要的考察变量,分别呈现出以下特点:

“治理”概念在理解与应用上的模糊。在中国的现代体制中,国家治理与社会治理是相结合的,其中的社会治理更多的是中国本土的社会治理概念,它表现为国家治理之下的剩余治理或辅助治理,因此,中国的社会治理远不是西方引进来的“治理”概念,而应该称其为国家治理主导下的协同治理。就目前而言,“治理”概念理解方面的工作做得并不好,同样的“治理”表述在相同文本中可能表达的完全不是一个意思,

但应用起来却没有细究其中的差异。

对国外治理理论的“理想化”色彩较浓。“治理”的概念本身是引进来的,遵循的是社会中心主义和公民个人本位。^⑤一些学者在运用治理理论思考中国问题的时候,并没有认真反思其中隐含前提的适用性问题,而是借此批判中国现实,以求变革体制。这种做法不但没有增进对本土社会中治理问题的认识,反而误导和放大了中国的一些治理问题。其实,治理危机不但在层级(hierarchical)治理模式中容易发生,在交互式或网络式(interactive or network)治理模式、市场(market)治理模式中也容易出现,只不过呈现出不同的形式、作用机制与互动关系。^⑥将治理理论理想化,反过来指导中国实践的做法是成问题的。

治理理论研究有时变成了政治主张。这是上文在论述治理理论适用性问题时提到的“瞄准目标法”,治理的学术研究有时已经变成了政治主张,治理理论或者沦为政治意识形态斗争的工具,或者变成了抽去内涵的概念躯壳,这种结果与科学性相去甚远。

社会学的应有地位尚未凸显。治理研究本身就将学术研究与政策导向紧密地联系起来。严复先生对社会学的定位早就揭示了这一问题,而且还突出了社会学与治理的关系。在《原强》修订稿中,严复指出:“故学问之事,以群学为要归。唯群学明而后知治乱盛衰之故,而能有修齐治平之功。”^⑦如今,就中国的社会学而言,远没有实现严复先生的期望。虽然学界对“治理”的研究已成热点,但社会学学科在治理研究中的独特优势有待进一步凸显。治理理论的本土化问题没有解决好,借用国外治理理论解释中国的时候也就难以准确把握“治乱兴衰之故”,我们的治理研究与中国治理体制改革还相距甚远,“修齐治平之功”怎么可能实现呢?

(二)治理理论本土化遭遇的难题

以国家治理和社会治理的关系为突破口,社会治理理论的本土化进入了更加具体的操作环节。不过,治理理论的本土化仍然遭遇了多个难题,最明显的难题表现为国家责任的必要性、主体人格的特质以及话语体系的冲突三个方面。

中国现代的国家体制是高度强调国家责任的,这明显不同于西方各国。这是我们的国家性质(人民民主专政)、党的性质(代表最广大人民的根本利益)决定的,更是人民群众普遍认同的。在日益全球化和各种思潮涌动的今天,在中国的普通人看来,“国家”依然是最受认同的范畴,而“社会上的”人和事则意味着不正规和不可靠。^⑧这种情况下,“社会治理”必须在“国家治理”的主导下进行,强调各方力量的参与,但也只能是“参与”,各方力量也不愿担负起治理的重担。因此,治理理论要实现本土化,不但要抛开其社会中心主义的立论前提,更要适应国家的无限责任以及社会力量的矛盾心态(对国家责任的高度期望与对国家角色的长期不满并存)。

在主体人格的特质上,中西也存在着明显的差异。中国政治体系构造和运作的基本逻辑是人民政治逻辑,而西方是公民政治的逻辑,人民是一个政治概念,它包含着阶级斗争的意味在里面。^⑨我们强调社会治理,但治理的主体是人,对象也是人,中西在个体上就存在着明显的差异,这影响到国外治理理论的本土化。中国是复杂的,传统文化、人民政治以及社会转型等多种因素的影响共同塑造了矛盾的中国人,所以在很多问题上,中国人有的时候是不强调“权利—义务”对等的,有的时候是不强调合作、协商与共赢的。虽然,很多研究表明,公民参与地方政府事务能够增强当局责任心与工作透明度,反过来有益于地方善治与持续发展,^⑩但该结论放置中国是否还成立则是个疑问。治理理论要想实现本土化,就需要修正其“公民”概念,理解好“中国人”和“人民”的概念内涵。

话语体系的冲突也是治理理论本土化面临的一个难题。国外治理理论所运用的大体上都是非马克思主义的概念,而中国的治理概念则是马克思主义中国化的。仅以十八届三中全会《决定》为例,其中“民主集中制建设”、“党的领导体制与执政方式”、“群众路线”、“系统治理”、“就地解决群众合理诉求机制”、“涉法涉诉信访依法终结制度”等均是治理的具体举措,但用国外的治理理论解释这些举措总显得捉襟见肘、力不从心。两种话语体系的冲突源于国家性质、人民(区别于公民)性质、唯物史观、阶级观念等方面的巨大差异,最终为国外治理理论的本土化增加了难度。

(三)实现治理理论本土化的方式与方法

虽然国外治理理论的本土化面临着结构障碍、国家责任、主体人格、话语体系等多方面难题,但是我们依然可以找到实现本土化的路径和方法。针对本土化遭遇的一些难题,概念上的本土化、研究方式和风格的本土化以及研究焦点的本土化三个方面势在必行。

在概念的本土化方面,“治理体制改革”这一说法就有助于丰富西方引进来的“治理”、“社会治理”、“善治”概念。“治理体制改革”这种提法,因为其突出“体制”,因此更符合中国的历史国情、国家责任以及中国的国家—市场—社会的关系结构;因为其突出“改革”,所以更符合中国治理模式的动态演变过程,促使人们思考改革的主体、内容、方向、挑战等系列问题;用这一概念来思考中国的治理现代化,能够将国家、政府、市场与社会都纳入进来,避免人为概念对整体事件的无情分割。

在研究方式和风格的本土化方面,我们要加强对传统史料的挖掘,在治理研究中这是我们较之于西方很大的优势。据笔者了解,周飞舟教授最近在带领学生们研读“官箴书”。“官箴书”里不单有古代官员的从政经验与教训,更能够从一个侧面反映历代地方的政治与治理之道。研读“官箴书”可谓是接了历史中国的“地气”,我们需要更多的像这样具有中国特色的研究方式和方法。另一方面,我们还需要了解西方治理研究方式方法上存在的挑战(如网络分析在区域治理研究上存在的局限性^⑥),思考如何避免现有研究方法的局限,找到更加符合中国国情的研究方法。此外,社会学的研究应该加强对“群众路线”、“系统治理”、“涉法涉诉信访依法终结制度”等治理机制的研究,吸收国外治理理论的合理成分,发现中国特色治理模式的优势、问题,并提出有效的改进方案,在比较的视野中可以进一步增进本土认识、实现本土应用。这样做有助于实现研究风格上的本土化,便于将具有中国风格的治理经验进行理论提升,从而创造出本土特色的治理理论。

实现治理理论本土化的方法还在于找准理论交融的焦点,实现研究焦点的本土化。国外治理理论强调社会力量的主导,这与中国传统社会中的“绅权”、“乡党”有相近之处,与中国现代体制中的“基层群众自治”有共通之处,也与中国全面深化改革中的“激发社会组织活力”有一致的地方,比较传统的、国外的、现代的、未来的四个方面的异同,就是找准了理论交融的焦点,在焦点中推进治理理论的本土化才更加务实。

四、理论国际化:基本思路、现实抓手与解决重点

在学术交流的对等意义上,“我们的社会学只有真正本土化了,才有可能真正国际化”。^⑦治理理论的本土化与社会学学科的本土化有相同之处,但差异也很大,因为我们既有本土治理的丰富经验,也有传统治理的丰富史料。所以,治理理论的国际化不能单纯依靠国外治理理论的本土化,更重要的是要挖掘本土

治理理论的精髓。现在的问题是,如何让这些宝贵财富真正闪光,实现治理理论的国际化。

(一)基本思路:结合治理理论本土化、彰显新型本土治理的优势

理论国际化的实现可以有多种手段,相比于外在条件的激励与刺激,练好内功更重要。如何才能练好治理理论国际化的内功呢?那就是把我们自己的看家本事练好,在借鉴国外治理理论可取之处的基础上,不断充实完善我国的本土治理理论,从而彰显新型本土治理的优势,让我们的治理理论拥有学术竞争力,不单可以有效解决本国的治理问题,还能够有力地解决国外治理理论所解决不好或解决不了的问题。这种基本思路简言之就是:结合治理理论本土化,彰显新型本土治理的优势。

治理理论国际化的基本思路可以分为两个层次,第一个层次就是完善本土治理理论,完善的方法是吸收国外治理的可取经验,在治理理论本土化的基础上增强理论间的碰撞与对话;第二个层次就是要把我们之前没有充分挖掘的本土治理优势挖掘出来,把国外治理理论中所欠缺的成分找到,最终把我们的治理理论发扬光大。

“治理理论本土化”已经排除了理论对话的关键障碍,能够让我国的本土治理理论尽可能地吸收国外治理理论中的可取经验,例如避免国家责任的无限放大、市场力量和社会力量的充分调动等。这种情况下,我国本土治理理论的完善就更具可操作性了,一些更加关键性的问题也就进入了研究视野,如:在市场和力量无力承担全面深化改革重任的情况下,国家力量必须保持较高的专断权,但又如何实现长远的简政放权目标呢?我国长期形成的国家与社会的合作传统如何在社会力量不断壮大的情况下继续保持?如何在赋予“公民权”的同时,避免“公民”与“人民”概念逻辑上的冲突,实现最广大人民的根本利益?如何既发挥地方政府的积极性,又防止地方意志的治理打着国家治理的幌子?回答好了这些问题,本土化与国际化的衔接才算做好了。

在治理理论本土化的基础上,我国本土治理理论在完善之后所形成的新型治理理论应该有几个方面的考察标准:一是必须保留了本土治理的精髓(如治理结果对人民负责、国家与人民利益一致、攻坚问题解决上的有效性等);二是克服了本土治理的困境(如国家责任的缺少底线、参与主体的矛盾人格、国家治理的无限放大等);三是形成了新的绝对优势与比较优势。达到这三个标准,我国本土治理理论也就实现了进一步完善。

在治理理论的国际化中,我们需要发挥好新型本土治理的优势,将眼界放开,多去关注其他国家在治理与治理研究上面临的问题,如合作共治中如何有效推进改革、比化解“管理危机”更高的目标定位、弱化阶级意识的资本主义治理术(governmentality)、发展中国家“善治”的能力开发、^⑧比新自由主义更好的解释概念等等。思考我国新型本土治理理论对国外治理问题的借鉴意义,在服务于本国的同时,也能为其他国家的治理提供新思路,这样我国治理理论的绝对优势与比较优势就显现出来了,我们的理论也实现了从本土化向国际化的过渡。

(二)现实抓手:地方经验在问题提出、理论提升与学术争鸣中的意义

治理理论的国际化需要现实抓手,我们的研究需要立足现实,提出真正的研究问题,做出关键性的理论提升,进行可比较的(或者说是有争论价值的)学术争鸣。当然,这一系列过程应该在上述基本思路的指导下进行,避免陷入理论国际化的误区(如为了对话而对话、理论对话中的迎合思维、政治理想的过度涉入、先入为主的事实反推等)。现在我们需要做的是找出便于提出真问题和学术争鸣的现实抓手,有了这个现实抓手,治理理论国际化的基本思路才能得以实践。

笔者曾在多种场合阐述过中国经验的三个层次,即中央经验、地方经验和基层经验。三个层次的经验对研究中国的社会治理体制改革都是至关重要的。目前学界在治理领域中更多地关注中央经验,对地方经验和基层经验的重视程度有待加强,很多地方经验的研究虽与治理相关,却没有从治理的视角切入分析,也没有跟创新社会治理体制的背景结合起来。中央经验对地方和基层确实具有指导作用,但是随着地方积极性的提高,越来越多的创新性经验在地方和基层涌现。例如,杭州市临安的“美丽乡村”建设,当地在如何实现“村美”、“家富”、“社兴”、“人和”方面有一套自己行之有效的经验;再如,珠海市在教育资源均等化以及学生素质培养方面达成了质的飞跃。中国在全面深化改革中,地方经验和基层经验会有更加丰富的展现,其中经验也好问题也罢,作为社会学者,挖掘、阐述、提升这些经验是应尽的义务。

地方经验(包括基层经验)就是治理理论国际化的现实抓手,较之于中央经验,地方经验在问题提出、理论提升以及学术争鸣中具有特殊的意义。在问题提出上,基于中央经验的研究往往不可避免地触及政治原则、政治体制,而且容易停留于概念和理念层面,缺少必要的实证分析;相反,地方经验更加具体、更加务实(区别于理念),研究好了也更加扎实。抓住了社会治理体制改革中的地方经验,不但找到了决策与效果之间的桥梁,而且便于找出社会治理体制改革的症结性问题与实际运作机制,便于提出具有“世界眼光、本土特质”的研究问题。

理论提升与学术争鸣是连在一起的。只有深入理解中国社会治理体制改革的重点、挑战以及解决问题的办法,才能够进行合理的理论提升,而挑战和解决问题的办法必须在地方经验中寻找,也只有立足于地方经验才能够避免“空谈理论”导致的理论过度提升。另一方面,相比于中央经验,地方经验更具现实的可比性,地方经验中的结构、机制、逻辑、认同等更便于国际间的比较,地方经验中缺少政治体制、政治原则等问题的探讨,与国外相关研究更具对话潜质,因此,基于地方经验的研究更可能实现真正的国际间的学术争鸣。例如,有研究表明英国的地方政府在新自由化(neoliberalisation)进程中扮演着模糊和矛盾的角色,它们不是简单的新自由主义的代理者或抵抗者。^④这样的研究就与中国地方政府的角色、中央与地方的关系有很多可以对话的地方,在对话过程中政治原则的问题很少会被触及,但事实上中央与地方关系、主流意识形态等因素则转化为了地方政府的实际行动和策略,原则性的东西能够通过博弈的最终结果揭示出来。

当然,这里并不是否定了中央经验对治理理论国际化的意义,而是说相比于中央经验,地方经验这个现实抓手更具操作性,在问题提出、理论提升与学术争鸣中更加好把握一些。重要的是,地方经验能够将中央经验中的政治原则、政治体制、话语体系等概念转化为实际的行动,因此地方经验的比较和对话并不排斥中央经验的精神实质,反而让中央经验与国外治理理论的对话更具操作性。

(三)解决重点:治理理论国际化中力在解决的问题

结合国内治理研究的学术现状,治理理论国际化中力在解决的重点至少包括三个方面:“理论自觉”、“顶天立地”与“求真务实”。“理论自觉”着力解决我们应该用什么样的姿态来开展治理研究;“顶天立地”着力解决我们应该用什么样的标准来衡量治理研究;“求真务实”着力解决我们应该用什么样的心境来对待治理研究。

“理论自觉”是提升学术话语权、推进治理理论国际化的前提。“治理”的表述让我们从基于政策制定的统治艺术向基于问题解决的统治艺术转变,但现有社会和政治理论未能很好地理解这种转变。^⑤面对这样的问题,我们要对传统的、现代的、外来的治理理论和经验有清楚的认识,能够正确处理他们之间的关系,

在此基础上创造具有中国气派的治理理论,这样的过程就是治理研究中的“理论自觉”。然而,从治理理论本土化的现状以及治理理论国际化的实际情况可以看出,现有研究与“理论自觉”的目标还相距甚远。我们需要采取措施将“理论自觉”落到治理研究的实处:(1)以知名学者牵头,带动学界共同反思治理研究的话语权问题;(2)注重本土治理理论的普及,挖掘传统的、现代的与改革中的治理理论与经验的精髓;(3)拓宽治理研究的国际视野,着力解决其他国家面临的治理问题;(4)增强国际交流中的“理论自觉”,提升国际学术讨论的话语主动权。

“顶天立地”是实现治理理论国际化的有效渠道。“顶天立地”指的是学术研究中前沿意识与草根精神的紧密结合。具有了“顶天立地”的治学精神,我们的治理研究才有可能走出“立足现实,提炼现实;开发传统,超越传统;借鉴国外,跳出国外;创新话语,创造特色”的学术道路。但“顶天立地”说起来容易,做起来难。需要注意:(1)让前沿的研究具有草根精神,不但要求研究者多去基层走走,更重要的是要求研究者少谈理念,不空谈理论,而是多从现实的问题出发提出真问题,多关注治理问题的生成机理与改革症结,使前沿的概念有草根经验的依托;(2)让草根的研究具有前沿意识,需要研究者对待田野能够“进得去、出得来”,研究者要注重对中央经验、前沿思想的把握,避免生造概念或就事论事,使草根的事情有前沿的思想,能够进行合理的学术对话与争鸣;(3)多一点学派,少一点宗派,正确处理前沿与草根的关系,要有所侧重,但不能排斥更不能不屑,对待不同风格的治理研究需要的还是建设性批判。

“求真务实”是实现治理理论国际化的质量保证。“求真务实”指的是研究者要对自己的研究结论抱有严谨、认真、负责的态度,避免个案的无限推广,避免理论的过度拔高,避免学术霸权与文化中心主义等问题的产生。一项经得起推敲、经得起实验的研究才能够获得长久的学术声誉。为避免理论解释、提升与推广上的不严谨,需要注意:(1)理论解释要避免生搬硬套,避免“大背景推出小命题”、“宏大理论指导具体经验”、“忽略立论前提的直接引用”等问题的出现;(2)理论提升要控制限度,基于不同层级的经验(中央、地方或基层)做出对应层次的理论提升,防止跨越层级的理论对话;(3)理论推广要明确条件、要素等,可以借助“比较研究”适度增加理论的适用范围,但要阐明治理理论的限定因素与解释局限。

五、结语

本研究立足于国内外治理研究新进展的基础上,针对国内现有研究存在的不足以及面临的问题,提出了治理理论适用性、本土化与国际化中的一些“中层”命题,如国家治理与社会治理的关系是探讨治理理论适用性的关键、重在比较中西在国家治理与社会治理关系上“特殊情况下”(即国家治理与社会治理相冲突时)的异同、治理理论本土化存在国家责任、主体人格以及话语体系三个方面的难题、“治理体制改革”的概念优势、实现治理理论本土化的方法在于找准理论交融的焦点、治理理论国际化的基本思路与考察标准、地方经验在问题提出、理论提升以及学术争鸣中的特殊意义等等。希望这样的学术梳理与思考能够对国内的治理理论研究、尤其是具有本土特质和国际影响的治理理论的建构有所助益。

本文系郑杭生先生计划用于参加2014年11月14日召开的由中国社会科学杂志社哲学社会科学部、北京师范大学社会发展与公共政策学院共同主办的第一届社会学前沿论坛(主题为“社会治理:理念与经验”)的参会论文,论文的发言提纲与大体脉络已于2014年10月9日前后发至论坛邮箱,而论文全文因处于修改之中

并未来得及投到论坛邮箱,郑老师病重期间还在指导本人协助修改该文。恩师仙逝、无尽痛哉!现将这篇处于修改中的未竟稿发表,以此深切缅怀郑杭生先生!鉴于本人在领悟郑老师想法上可能存在的偏差以及文献收集整理中存在的不足,该文的部分文责由本人承担。——邵占鹏注。

注释:

- ①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过,2013年11月12日。
- ②相关论著参见俞可平:《论国家治理现代化》,北京,社会科学文献出版社,2014;李培林:《社会改革与社会治理》,北京,社会科学文献出版社,2014;江必新:《国家治理现代化——十八届三中全会〈决定〉重大问题研究》,北京,中国法制出版社,2014;胡鞍钢:《中国国家治理现代化》,北京,中国人民大学出版社,2014;等等。相关论文更是不胜枚举。
- ③参见赵景来:《关于治理理论若干问题讨论综述》,载《世界经济与政治》,2002(3);吴志成:《西方治理理论述评》,载《教学与研究》,2004(6);施雪华、张琴:《国外治理理论对中国国家治理体系和治理能力现代化的启示》,载《学术研究》,2014(6);等等。在众多的介绍性论著和论文中,很多研究所依据的参考文献都是俞可平教授主编的《治理与善治》一书(北京,社会科学文献出版社,2000)。
- ④“聋子对话”(dialogue of the deaf)这个隐喻,喻示各抒己见而充耳不闻对方观点的情形,如果陷入困境的管理者与受到威胁的被管理者及其支持者均不妥协,这种极化的困境就出现了,而随后就是“不可治理性”(ungovernability)的到来。参见,John Dixon and Rhys Dogan,“Hierarchies, Networks and Markets: Responses to Societal Governance Failure.” *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 1, 2002, pp.175-196.
- ⑤魏崇辉:《当代中国政治语境下的治理理论研究——一个分析框架构建的尝试》,载《政治与法律》,2009(4)。
- ⑥“拿来主义”是鲁迅先生首创的(《拿来主义》,《中华日报·动向》,1934年6月7日),是文化运动中提出的不同于闭关主义和全盘西化的第三种方案,主张有选择的拿,为我所用的拿,不亢不卑的拿。在当时的情境中,鲁迅先生提出的“拿来主义”是非常有建设意义的,但是在当今的科学研究中,如果采用实用性的“拿来主义”态度则是有悖于科学精神的。
- ⑦李泉:《治理理论的谱系与转型中国》,载《复旦学报》(社会科学版),2012(6)。
- ⑧⑫王诗宗:《治理理论的内在矛盾及其出路》,载《哲学研究》,2008(2)。
- ⑨王诗宗:《治理理论与公共行政学范式进步》,载《中国社会科学》,2010(4)。
- ⑩郁建兴、刘大志:《治理理论的现代性与后现代性》,载《浙江大学学报》(人文社会科学版),2003(2)。
- ⑪曹胜:《解构、多元与合作——后现代主义语境中的治理理论》,载《中国行政管理》,2008(5)。
- ⑬⑮王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》,载《社会学评论》,2014(3)。
- ⑭⑯郁建兴、王诗宗:《治理理论的中国适用性》,载《哲学研究》,2010(11)。
- ⑰费孝通:《试谈扩展社会学的传统界限》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版),2003(3)。
- ⑱而非“能动取向”,虽然“目标取向”也可以被视为一种能动因素,但是二者的区别在于谁更居于主导,强调“能动取向”的作用容易不自觉地成为“结构取向”的附庸,即通过能动因素的作用使得原有结构性障碍得以消除。比较而言,“目标取向”的说法更加凸显全面深化改革的主导影响(力量来源于国家),从而避免陷入“结构—能动”的三元框架而最终沦为“结构取向”的附庸。
- ⑲吴晗:《论绅权》,载《皇权与绅权》,费孝通、吴晗等著,长沙,岳麓书社,2012。
- ⑳陈定闳:《中国社会思想史》,北京,北京大学出版社,1990。
- ㉑Denis Benn, *Ethics, Social Capital and Governance: Implications for Public Policy*. *Social and Economic Studies*, Vol. 58, No. 1, Special Issue in Honour of Edwin Jones, 2009, pp. 141-152.
- ㉒S.N. Sangita, *Administrative Reforms for Good Governance*. *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 63, No. 4, 2002, pp. 325-350.
- ㉓郑杭生、邵占鹏:《中国社会治理体制改革的视野、举措与意涵——三中全会社会治理体制改革的启示》,载《江苏社会科学》,2014(2)。
- ㉔Ryan G. Baird. *Unpacking Democracy and Governance: Conceptualizing Governance Infrastructure*. *Social Science Information*, Vol. 51, No.2, 2012, pp. 263-279.
- ㉕Kempe Ronald Hope. *Capacity Development and Good Governance in A.S.* Huque and H. Zafarullah (eds.) *International Development Governance*, Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor and Francis, 2006. 转引自:Kempe Ronald Hope *Capacity Development for Good Governance in Developing Societies: Lessons from the Field*. *Development in Practice*, Vol. 19, No. 1, 2009, pp. 79-86.
- ㉖John Dixon & Rhys Dogan. *Hierarchies, Networks and Markets: Responses to Societal Governance Failure*. *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 1, 2002, pp.175-196.

⑲严复:《〈原强〉修订稿》,载《严复文选》,卢云昆选编,上海,上海远东出版社,1996,第20页。

⑳项飏:《普通人的“国家”理论》,载《开放时代》,2010(10)。

㉑冯仕政:《人民政治逻辑与社会冲突治理:两类矛盾学说的历史实践》,载《学海》,2014(2)。

㉒S. Hickey & G. Mohan. Towards Participation as Transformation: Critical Themes and Challenges. In S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation?* London, England: Zed Books. 2004, pp. 3-24. K. Sirker & S. Cosic. *Empowering the Marginalized: Case Studies of Social Accountability Initiatives in Asia*. Washington, D.C.: World Bank Institute. 2007. 转引自: Waheduzzaman & Charles H. B. Mphande. Gaps in Pursuing Participatory Good Governance: Bangladesh Context. *Administration & Society*, Vol. 46, No.1, 2014, pp. 37-69.

㉓Maria Albrecht, Judith Elbe, Sebastian Elbe, Wolfgang Meyer, *Analyzing and Evaluating Regional Governance Networks: Three Challenges for Applications*. *Evaluation*, Vol. 20, No.1, 2014, pp. 58-74.

㉔郑杭生:《关于21世纪中国社会学发展的几点展望》,载《社会学研究》,1997(2)。

㉕这方面的工作,国外学者已做了很多,可参见Kempe Ronald Hope. *Capacity Development for Good Governance in Developing Societies: Lessons from the Field*. *Development in Practice*, Vol. 19, No. 1, 2009, pp. 79-86. 虽然研究者们也强调能力开发要与特定国家的历史、文化以及社会变革的基本原则相适应,但是能力开发的最终方案还是带有较浓的西方文化中心主义色彩。

㉖Janet Newman. *Landscapes of Antagonism: Local Governance, Neoliberalism and Austerity*. *Urban Studies*, Vol. 51, No.15, 2014, pp. 3290-3305.

㉗Henrik Enroth. *Governance: The Art of Governing after Governmentality*. *European Journal of Social Theory*, Vol. 17, No. 1, 2014, pp. 60-76.

The Applicability, Indigenization and Internationalization of Governance Theories

ZHENG Hang-sheng, SHAO Zhan-peng

Abstract: The applicability, indigenization and internationalization of governance theories have become important theoretical issues academic circles focused on. Based on the new progresses of governance research at home and abroad, this study reviewed the limits of governance theories research at home and presented several propositions of middle range: the relationship between national governance and societal governance can become the sally port of discussing the applicability of governance theories; we should attach importance to the differences and similarities between China and western countries in the relationship of national governance and societal governance under special circumstances; there are three aspects of shortcomings and puzzles in the indigenization of governance theories: such as national responsibility, the subject personality and discourse system; local experiences have special meanings in problem posing, theoretical improvement and academic contending; etc. The purpose of these efforts is that we can grasp the Chinese special context of governance theories and highlight “theoretical self-consciousness” of governance theories research, then propel indigenization of governance theories research and contribute to build governance theories of both local peculiarity and international repercussions.

Key words: governance; national governance; societal governance; indigenization; internationalization

(责任编辑:杨敏)