

# 治理研究：正本清源

■ 王绍光

[内容提要]近年来,“治理”一词被广泛运用,其具体含义却少有人深究。通过梳理大量相关文献,本文回溯了“治理”的词源,对其进行了谱系分析,并追问公共管理领域到底是否出现了所谓范式转换。作者认为,过去二三十年主流治理研究基本上是宣扬一种规范性主张,即新自由主义的主张,没有什么扎实的实证性根基,只是一个“空洞的能指”,其大行其道的秘密恰恰是因为基本概念含糊不清。然而,“治理”这一概念不应被完全抛弃,而是应当回归本源,形成自己的话语体系。

[关键词]治理 福利国家 新自由主义

“治理”这个词近年来进入了中国媒体与大众的日常话语,尤其是在2013年党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化之后,它受到了更多的关注。在此之前,对治理的讨论仅限于学界,大家把源自英文“governance”的“治理”看作全球学术界比较新潮的东西,觉得“治理”这个名词和与它相关的种种理论仿佛不无道理。但如果细究起来就会发现,很少有人去追溯:这个概念到底从何而来?它到底有没有准确的内涵与外延?不同领域使用的“治理”概念到底是否相同?即使同一领域里不同学者所说的“治理”到底是不是同一回事?种种治理理论到底是基于意识形态的规范性理论,还是基于实证

研究的归纳性理论?党中央提出的治理概念与学界流行的治理概念有什么不同?这种不明就里、拿来使用的现象不仅存在于中国,也同时存在于治理研究的发轫之地欧美国家——“治理”随处可见,但往往不知所云。

以五本近年来出版的英文学术书籍为例。第一本是《世界治理理论:一项思想史研究》<sup>①</sup>;第二本是沃格林(Eric Voegelin)的译文集《治理理论与其他论文(1921—1938)》<sup>②</sup>;第三本是论文集《修昔底德和政治秩序:治理的教训和伯罗奔尼撒战争的历史》<sup>③</sup>;第四本是2017年出版的新书《庞培、卡托和罗马帝国的治理》<sup>④</sup>;第五本也是2017年出版的新书《网络与民族国家:从多学科

---

王绍光:清华大学公共管理学院、苏世民书院(Wang Shaoguang, School of Public Policy and Management, Schwarzman College, Tsinghua University)

视角看互联网治理》<sup>⑤</sup>。这几本书都使用了关键词“governance”，也就是“治理”，但它们的含义截然不同。如果这些作者三十年前出版同样的书，他们也许根本不会想到要用“治理”这个关键词。<sup>⑥</sup>在这个意义上，这些书名都有赶时髦的嫌疑。

实际上，仅仅25年之前，即使在英文里，“governance”这个词的使用率也是非常低的。在很多国家的语言中，原本没有“治理”这个概念。例如，在希伯来文中，对如何翻译这个词，至今尚无定论。<sup>⑦</sup>在中国也是如此，如果查看自1978年开始出版的《现代汉语词典》（2016年已出版第七版），“治理”一词并没有今天人们使用的那些含义。

让人诧异的是，在过去25年里，“治理”忽然变成了一个非常时髦的词语，不只是在学术领域时髦，政客们也成天把它挂在嘴边。有一篇文章这样描绘它的热门程度：“治理被人称作一个流行语，一种风行一时的玩意，一套框架性工具，一个跨越不同学科的概念，一个伞状概念，一个描述性概念，一个模棱两可的概念，一个空洞的指称，一个用于狡辩的遁词，一种拜物教，一个研究领域，一种研究方式，一种理论，一种视角”。<sup>⑧</sup>

## 一、来龙去脉

受福柯(Michel Foucault)启发，我们首先对“治理”这个概念进行粗略的谱系分析。谱系分析是“一种历史分析方法，它质疑我们对某些名词的常识性理解，检验这些名词的含义在不同情形下是如何构建的”。<sup>⑨</sup>谱系分析的意义在于，把大家耳熟能详的概念、理论问题化。不要毫无批判地就把它接受下来，而是要追问：它到底从何而来？为什么会出现？为什么会演化？为什么会流行？什么是其背后的推动力？它是否具有实实在在的意义？

讲谱系的话，就要先看词源(etymology)。英文中比“governance”出现更早的是“govern”，源自法文“gouverner”或意大利文“governare”，这个词语出现在11世纪末，其含义是具有权威的统治。在12世纪晚期，另一个相关的词汇“government”出现了，它具有我们今天常用的政府含义；它最初的含义除了政府之外，还包含对国家进行管理之行为的内容。到13世纪晚期，出现了“governance”，大概是从法文“gouvernance”引入的，其含义是管理、控制、统治某个事物或某个实体(包括国家)的行为和方式。<sup>⑩</sup>直到20世纪90年代以前，“governance”的含义没有太大变化。比如，一位英国传教士曾于1835年出版了《使用与控制时间和脾气的指导手册》(*A Manual of Instruction on the Use and Governance of Time and Temper*)，其中“governance”跟我们今天理解的治理毫无关系，而是讲如何控制时间与脾气。<sup>⑪</sup>英格兰中古末期最重要的政治理论家佛特斯鸠(Sir John Fortescue)1471年的著作《绝对王权与有限王权的区别》(*The Difference between an Absolute and Limited Monarchy*)，1885年再版时书名改为《统治英格兰：绝对王权与有限王权的区别》(*The Governance of England: Otherwise Called the Difference between an Absolute and a Limited Monarchy*)这里的“governance”跟我们通常理解的治理也没有什么关系，无非是指对英格兰的统治。<sup>⑫</sup>

谷歌扫描了三千万本图书，它的“Book Ngram Viewer”英文部分可搜索3600多亿个词。<sup>⑬</sup>借助这个数据库，图1展示了“governance”在过去五百年中使用的频率。除16世纪下半叶以外，这个词在20世纪中叶以前很少出现在出版物中。图2更集中地展示了“governance”在过去几十年中使用的频率。直到20世纪60年代前后，它在出版物中仍如凤毛麟角，其使用频率直到20世纪70年代以后才开始缓慢增长，而爆发式增长出现在

1990年以后。

一个古老的名词,沉寂了几百年,在过去二十多年里却突然走红,这到底是怎么回事?它是如何发生的?为什么会发生?

变化的开端是在20世纪60年代。20世纪50年代的出版物中使用“governance”往往与国家管治相关,如当代缅甸的管治<sup>⑭</sup>、柏林的管治<sup>⑮</sup>。到了1960年,开始有人在讨论高等院校管理的出版物中使用“governance”一词。<sup>⑯</sup>此后,有关学校管理的书籍与论文中,“governance”一词开始频繁出现。<sup>⑰</sup>60年代有关都市管理的出版物中不时会出现“governing”和“government”。<sup>⑱</sup>自从1970年出版的一篇论文使用了“metropolitan governance”之后,<sup>⑲</sup>该领域的出版物中“governance”也不断出现。可以说,从20世纪60年代到70年代末,使用“governance”最多的无非是教育机构管理与都市管理这两个领域。为什么会这样?因为这两个领域都涉及管理,但它又不完全是由中央政府管理,所以与其使用“government”,不如使用“governance”。两者都有管理、管治之意,前者可以避免让人联想到中央政府,看似是一个更优的选择。

20世纪80年代出现了新的变化。此前,“government”与“governance”都曾用于公司管理领

域,因为有人认为管理公司与管理城市、国家有相通之处。例如,哥伦比亚大学商学院教授伊尔施(Richard Sedric Fox Eells)在1960年出版的书中第一次使用了“corporate governance”;<sup>⑳</sup>两年后,他的《公司管控》(*Government of Corporations*)出版。<sup>㉑</sup>70年代下半叶,威廉姆森(Oliver E. Williamson)的两个重要成果横空出世:一是1975年出版的书籍《市场与等级制》,<sup>㉒</sup>二是1979年发表的论文《交易费用经济学:合约关系的治理》。<sup>㉓</sup>威廉姆森区分了两种经济管理架构——市场与等级制。由于这两部作品在经济学、管理学领域引用率极高,80年代以后,公司管理(*corporate governance*)成为广泛使用“governance”的又一领域。随着“治理”一词的流行,都市管理往往被译为都市治理,公司管理往往被译为公司治理。

直到20世纪80年代末,在政府管理领域、公共领域还很少有人使用“governance”。不过,三股暗流早已在涌动,它们在90年代掀起巨大的波澜,把“governance”变成了一个热词。

第一股暗流最强劲,来自欧美发达国家,与福利国家的危机有关。

福利国家的起源与资本主义制度的内在矛盾、资产阶级对社会主义的敌视、工人阶级的斗

图1:“governance”自1500年以来的出现频率

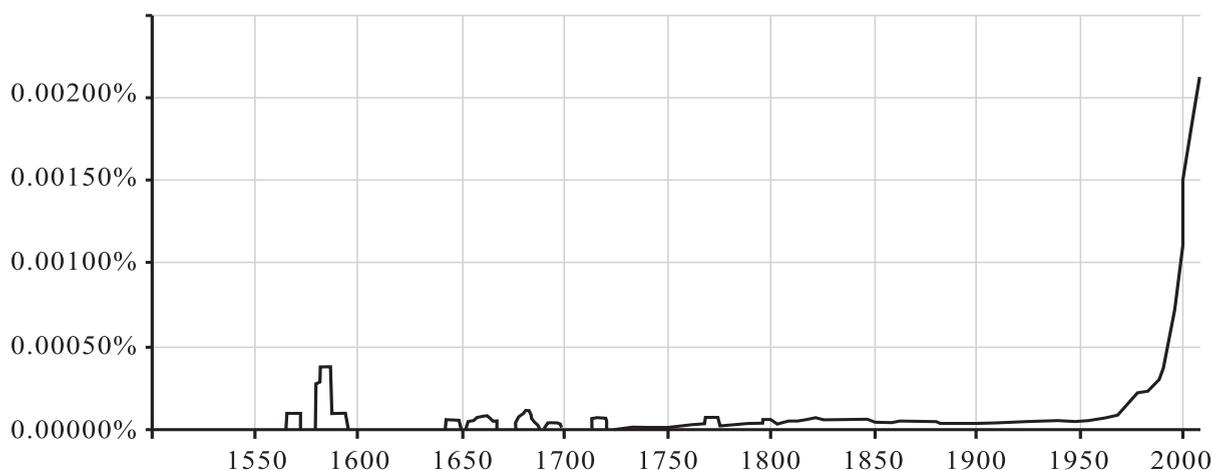
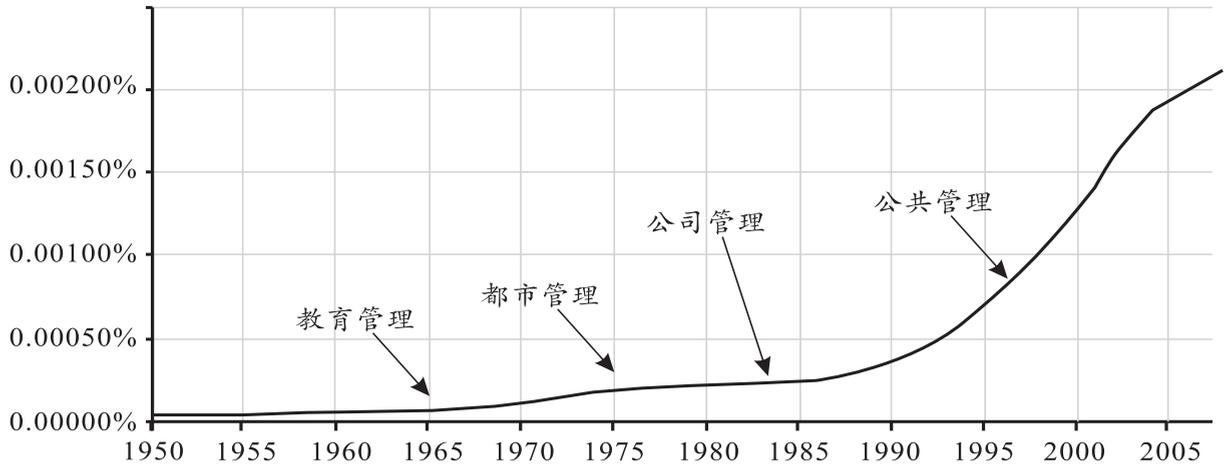


图2:“governance”自1950年以来的出现频率



争息息相关。欧洲最早的福利政策都是出于对抗社会主义、对抗工人运动的目的而出台的,<sup>②</sup>极端仇视社会主义的普鲁士铁血首相俾斯麦就是一个最好的例证。<sup>③</sup>既然目的如此,福利政策不可能很慷慨。第二次世界大战以前,欧美国家虽然有些最基本的社会保险,但力度很小,其支出总额占国内生产总值的比重平均在1.66%以下(见表1)。

二战结束以后,全球社会主义阵营空前强大,欧美资本主义国家也在1948—1973年间经历了一个经济增长的“黄金时期”。<sup>④</sup>这两个因素从引力与推力两个方向促使欧美大步走向福利国家,它们用于福利的开支占GDP的比重快速增长(见表1)。1960年,欧美国家用于福利的开支占GDP比重的中位数为10.41%,比1930年翻了近10倍,1970年为14.84%,1980年为20.09%,此后增幅较小,1995年为22.52%。换句话说,今天欧美福利国家的基础主要是在战后的前30年(1945—1975年)奠定的。<sup>⑤</sup>

福利国家的兴起具有重要的政治含义。亚当·普热沃斯基(Adam Przeworski)出版于1985年的《资本主义与社会民主》一书有一个重要的观点是,从19世纪到20世纪中期,经过冲突、斗

争,资产阶级和工人阶级达成了所谓的“阶级妥协”:一方面,工人阶级接受资本主义生产方式,不再要求废除私有制,让资本家有钱可赚;另一方面,资产阶级必须拿出一部分钱来改善工人的福利,不要盘剥工人阶级到最后一滴血,要使工人阶级有信心,相信明天会比今天好。这是一种阶级之间的妥协,妥协的实现方式就是各种福利和再分配。<sup>⑥</sup>从这个角度理解福利支出的增加,它实际上是花钱买安定团结、买人心。在战后黄金时期,欧美资本主义国家在很大程度上实现了这种安定团结,但随着时间的推移,也不可避免地带来了严峻的挑战。

20世纪70年代初期的石油危机、布雷顿森林体系的终结,以及其他种种原因让资本主义国家的经济扩张期嘎然而止,接踵而来的是经济增长停滞甚至下降,通货膨胀率高企,失业率大幅上升。<sup>⑦</sup>经济增长黄金时期结束了,福利国家的黄金时期便难以为继,毕竟福利政策花费巨大,需要雄厚的财力支撑。<sup>⑧</sup>然而,福利政策方面的麻烦只是表象,更深层次的麻烦反映在70年代上半叶出版的三部著作的书名上。

第一本书是欧康纳(James O'Connor)初版于1973年的《国家的财政危机》。该书第一页的一

表1:欧美各国福利开支占GDP比重(%)

							老经合组织			新经合组织		
	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1960	1970	1980	1980	1990	1995
澳大利亚	0	0	0	1.12	1.66	2.11	7.39	7.37	12.79	10.9	13.57	14.84
奥地利	0	0	0	0	0	1.2	15.88	18.9	23.27	23.43	24.54	21.39
比利时	0.17	0.22	0.26	0.43	0.52	0.56	13.14	19.26	30.38	22.45	23.11	27.13
加拿大	0	0	0	0	0.06	0.31	9.12	11.8	14.96	12.91	17.38	18.09
丹麦	0.96	1.11	1.41	1.75	2.71	3.11	12.26	19.13	27.45	26.44	26.97	30.86
芬兰	0.66	0.76	0.78	0.9	0.85	2.97	8.81	13.56	19.19	18.32	24.66	31.65
法国	0.46	0.54	0.57	0.81	0.64	1.05	13.42	16.68	22.55	22.95	23.7	26.93
德国	0.5	0.53	0.59	..	..	4.82	18.1	19.53	25.66	20.42	19.85	24.92
希腊	0	0	0	0	0	0.07	10.44	9.03	11.06	8.67	13.95	14.43
爱尔兰						3.74	8.7	11.89	19.19	16.2	18.05	18.3
意大利	0	0	0	0	0	0.08	13.1	16.94	21.24	17.1	21.34	23.71
日本	0.05	0.11	0.17	0.18	0.18	0.21	4.05	5.72	11.94	10.48	11.57	12.24
荷兰	0.29	0.3	0.39	0.39	0.99	1.03	11.7	22.45	28.34	26.94	27.59	25.7
新西兰	0.17	0.39	1.09	1.35	1.84	2.43	10.37	9.22	15.22	16.22	22.12	18.64
挪威	1.07	0.95	1.24	1.18	1.09	2.39	7.85	16.13	20.99	18.5	26.44	27.55
葡萄牙	0	0	0	0	0	0				10.1	12.62	15.23
西班牙	0	0	0	0.02	0.04	0.07				12.97	17.01	19.01
瑞典	0.72	0.85	0.85	1.03	1.14	2.59	10.83	16.76	25.94	29.78	32.18	33.01
瑞士	..	..	..	..	..	1.17	4.92	8.49	14.33	..	..	18.87
英国	0.86	0.83	1	1.38	1.39	2.24	10.21	13.2	16.42	16.94	18.05	22.52
美国	0.29	0.45	0.55	0.56	0.7	0.56	7.26	10.38	15.03	11.43	11.68	13.67
中位数	0.29	0.39	0.55	0.69	0.78	1.66	10.41	14.84	20.09	21.36	24	22.52

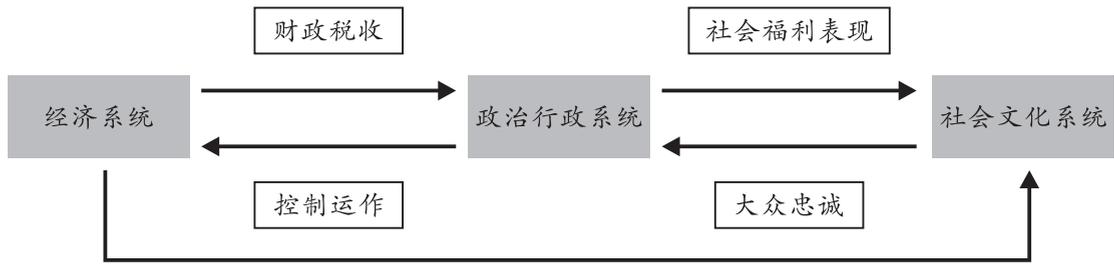
说明:福利内容包括失业救济、养老、医疗、住房等。此处以采用数据年份来区分老经合组织和新经合组织,“老经合组织”一栏采用1985年公布的数据,“新经合组织”一栏采用1999年公布的数据。表内空格表示还未成为主权国家,“..”表示已知是正数,但没有数据。

数据来源:Peter H. Lindert, *Growing Public: The Story Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Volume 1, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, Table 1.2, p. 12。

这段话点明了财政危机的原因:“每个经济与社会阶层和群体都希望政府在越来越多的事务上投入越来越多的钱。但是,没有人愿意缴纳新税款或更高的税率。事实上,几乎每个人都希望降低税收,许多团体已成功地为自已争取到减免降税。社会对当地与全国预算的要求似乎是无限的,但

人们对这些要求的支付意愿和能力看起来却是有限的”。<sup>④</sup>这里说的是,不管是什么阶级,都希望国家多花钱,资产阶级也希望国家花钱,比如说刺激经济之类,工人阶级更不用说;而在掏腰包方面,所有的阶级都不情愿,都希望尽量把负担转到别人头上去。支出大大高出收入当然就会出

图3:福利国家与正当性危机



现财政危机,这是一种结构性的问题,很难解决。如果看统计数据的话,他的观点今天都是管用的,西方国家的财政收入和财政支出经常是不平衡的,有所谓的财政赤字的问题。

第二本书是哈贝马斯(Jürgen Habermas)初版于1973年的《合法性危机》。该书中的一张图有助于我们理解其核心论点(见图3)。<sup>⑳</sup>在哈贝马斯看来,经济系统、社会文化系统和政治行政系统之间是相互关联的。他关心的合法性危机(也许叫正当性危机更合适)发生在政治体系与社会文化体系之间:政治行政体系的运作需要以大众的忠诚为支撑,而大众的忠诚度取决于政治行政系统的社会福利政策表现;如果政治行政系统在社会福利政策方面表现不佳,社会文化体系就不会向它回报忠诚,导致出现正当性危机。

第三本书是亨廷顿(Samuel P. Huntington)等学者于1975年向美、欧、日三边委员会提供的研究报告《民主的危机:有关民主政体可统治性的报告》。报告第一段为西式民主描绘了一个近乎四面楚歌的图景。同一年,亨廷顿在另一篇文章中用“民主瘟疫”来形容当时的局面,确信“20世纪60年代展现出来的民主活力给70年代的民主提出了统治能力(governability)的问题”。<sup>㉑</sup>究其原因,报告列举了以下四点:第一,追求平等与个人主义之类的民主价值已导致权威正当性的削弱,普通民众对领导精英失去信任;第二,政治参与的民主性扩张已给政府造成过重的负担,导致

政府活动范围不平衡的扩大,加剧了经济领域的通货膨胀趋势;第三,民主就意味着政治上的竞争,但这导致各社会群体的利益严重分化、政党的碎片化与衰落;第四,为了回应选民与利益集体的诉求,民主国家的外交往往带有狭隘民族主义的倾向。<sup>㉒</sup>这里需要强调的是第二点,资本主义民主许诺个人自由,允许大家参与政治,结果人们从四面八方政府施压,要求提供自己可以享用的福利,但同时谁也不愿意付出代价;这必然造成政府无从招架。亨廷顿严词驳斥了这样一种说法:“治疗民主罪恶的唯一处方是更多的民主”。他认为,在当时的情况下用这个处方只会火上浇油,造成更糟糕的局面,当时各种问题的根源是“过度民主”,其处方只能是用两种策略对民主进行限制:一是很多问题不必政府管、不必用民主的方式处理;二是民主制度的有效运作需要一定程度的政治冷淡,一些人与一些社会集团不需要参与政治。如果实在做不到第二点,他希望社会集团都能自我约束。<sup>㉓</sup>显然,这无异于缘木求鱼。

这三本书在当时的学界与政界掀起轩然大波,它们实质上说的是同一件事,资本主义国家的阶级妥协需付出高昂代价,继续增加福利是国家难以承受的,国家的角色必须作出调整。当福利国家处于黄金时期,不少人认为找到了一个好的方式,可以让资本主义与工人阶级达成妥协,但到20世纪70年代,这种乐观情绪消退了。随

着撒切尔夫人于1979年担任英国首相、里根于1980年赢得美国大选,一场新自由主义风暴席卷全球。<sup>③</sup>打着“私有化”与“自由市场”的旗号,新自由主义实行的就是亨廷顿推荐的第一种策略——“让国家缩水”。<sup>④</sup>在欧美发达国家,这是“治理”一词开始在学界走俏的背景。

第二股暗流来自发展中国家。发展中国家在20世纪六七十年代表现不俗。在1960—1979年间,发展中国家的人均GDP中位数的年均增长率为2.5%。但是对大量发展中国家而言,80年代是“失去的十年”。例如,在这十年里,拉丁美洲国家的人均GDP不仅没有增长,反倒下降了;<sup>⑤</sup>撒哈拉以南非洲国家与阿拉伯国家亦是如此。<sup>⑥</sup>事实上,在整个1980—1998年间,发展中国家作为一个整体,人均GDP几乎完全没有增长。<sup>⑦</sup>发展中国家失去的不是十年,而是将近二十年。各方都试图找到发展中国家经济衰退的病因,对症下药拿出扭转这种局面的方案。世界银行认为,这些地区面临的最大麻烦是,国家管理经济的方式不当、能力不足,其角色必须作出调整。

第三股暗流是全球化(globalization)。熟悉全球化文献的人都知道,全球化已经历了三波高潮,我们今天所说的全球化实际上是第三波全球化,其起点是1980年前后。<sup>⑧</sup>如图4所示,全球化在80年代初期以前很少被人提及,而从80年代中期开始备受关注。虽然此前有过两波全球化,但新一波全球化对世界各国仍然是严峻的考验。商品、资金、技术、信息甚至人口跨越国界流动的规模越来越大,很多问题并不是一国政府单枪独马能够解决的,这也要求国家的角色作出调整。

上述三股暗流对世界各国造成了严重冲击。如何应对这些冲击?有些人或机构似乎有先见之明,在这些暗流还没有形成巨大波澜之前,他们已亮出了观点,甚至拿出了应对之策。就治理研究

而言,有三个里程碑式的人物与机构。

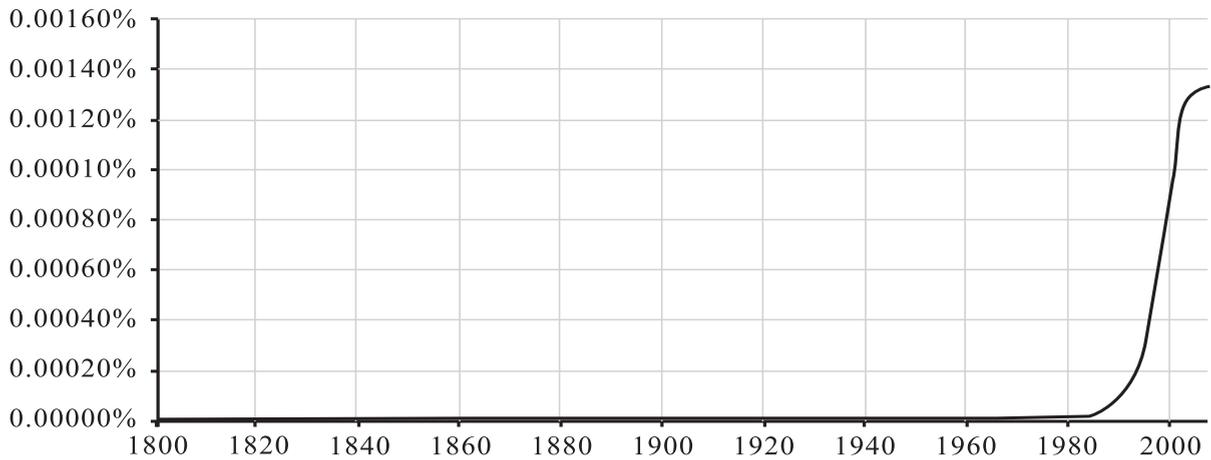
第一个里程碑是美国外交官、教育家克利夫兰(Harlan Cleveland)。他在1972年出版了《未来的执行官》一书,希望未来出现一种新的管理方式:“做事的组织将不再采取从上到下的金字塔的管理方式,不再把绝大多数实际控制权集中在最高层手中……因为组织将变为扁平式,它们的管理方式将更可能是和议性、共识性、协商性的。需要解决的问题越大,更多的实权应该分散,更多的人应该能执掌它”。<sup>⑨</sup>

在这本书里,克利夫兰没有使用“治理”这个词,但他指出的变革方向正是后来治理研究者们倡导的。到1980年,他在文章中提到了“治理”:“如果我们要统治自己,同时不造成政府越来越膨胀,我们社会中的非政府组织将不得不非常清醒地把自己看作治理的一份子”。<sup>⑩</sup>在公共管理领域,最早谈论治理理念并使用“治理”的人,也许非克利夫兰莫属。然而,今天大谈特谈治理的人似乎遗忘了这位先行者,相关文献中很少提及他与他的思想。不管遗忘也罢,记得也罢,不可否认的是,克利夫兰是公共管理领域治理理论的奠基人。<sup>⑪</sup>

第二个里程碑是经济学家威廉姆森。20世纪70年代初,他反复提及“市场与层级制”(markets and hierarchies),<sup>⑫</sup>并在1975年以此为题出版了一本书。<sup>⑬</sup>1979年他发表了一篇在经济学与管理学中非常经典的文章,题目是《交易费用经济学:合约关系的治理》。<sup>⑭</sup>这篇文章把决定交易完整性的制度框架叫做“经济治理结构”(economic governance structure),而市场与层级制是两种不同的经济治理结构。到目前为止,这篇论文已经被引用10000多次,是经济管理领域引用率最高的论文之一。

第三个里程碑是世界银行。世界银行的使命是促进发展中国家经济和社会发展。发展中国家

图4：“globalization”(全球化)自1800年以来的出现频率



的经济增长在20世纪80年代遭遇了严重危机(尤其是撒哈拉以南的非洲地区),<sup>④</sup>这意味着世界银行在这个时期推行的方针出了问题,因此它必须另寻思路。1989年底,世界银行出版了报告《撒哈拉以南的非洲:从危机到增长》,将非洲发展面临的一系列问题都归结为“治理危机”。<sup>⑤</sup>这是“治理”一词最早出现在世界银行报告中。在接下来的几年里,世界银行反复在治理上作文章。在1991年召开的发展经济年度会议上,“治理在发展中作用”成为一个重要议题。<sup>⑥</sup>次年,世界银行发布了报告《治理与发展》,其重点是推销“good governance”(国内有学者把它翻译为“良治”),并为推行“良治”开出了四方药:公共部门管理、问责、法治、信息透明。<sup>⑦</sup>两年后,世界银行又发布了报告《治理:世界银行的经验》,专门讨论它在“良治”四个方面的作为。<sup>⑧</sup>再往后,它组建了专门的团队,研究“治理”的衡量指标,并不时发布各国治理水平的排行榜。<sup>⑨</sup>由于世界银行大张旗鼓的推动,“治理”吸引了越来越多研究者的注意力。

如图2所示,治理研究形成热潮的转折点大约是在1990年,1990年后曲线的弧度加大。之所以称它为转折点,一方面是因为在此之前十年,

学术界有关治理的各类论文每年共计三四十篇,此后十年论文数量增长了5—6倍;另一方面,就在这一年,治理研究至少出版了三篇标志性论文。第一篇是鲍威尔(Woody Powell)的《既非市场又非层级制:网络式组织》,它在威廉姆森所说的市场与层级制之外确认了另一种组织形式——网络式组织。<sup>⑩</sup>到目前为止,该文已被引用10539次。虽然鲍威尔本人并未活跃于治理领域,但治理领域里不少学者从他的网络理论里汲取了灵感。第二篇是罗兹(R. A. W. Rhodes)的《政策网络:英国的视角》。<sup>⑪</sup>罗兹是英国非常著名的公共行政学者、政治学者,是“政策网络”理论的先驱,是治理研究的领军人物,就是他不无夸张地把“新治理”称之为“无需政府的治理”。<sup>⑫</sup>其理论的特点之一就是把治理与政策网络联系在一起。<sup>⑬</sup>第三篇是伯耶尔(William W. Boyer)的《政治学与二十一世纪:从政府到治理》。这篇论文发表在美国政治学界的通讯性刊物上,只有短短五页,到目前为止只被引用了55次。我之所以把它看作标志性论文,一是因为作者真正领会了克利夫兰的理念,二是因为这篇文章以最清晰的语言预测了未来二三十年的学术趋势。作者自信地宣称:“很明显,我们正在超越政府管治,迈向治

理”。他将治理定义为“在政府的所作所为之外,还要加上政府与非政府合作伙伴在管理国家事务过程中的互动,亦即它们在经济与公共政策中的层层关系”。他不仅旗帜鲜明地扛起了“治理”的旗帜,还拿出了治理改革的纲领:“我们正处于潮流转向的关头,私有化、自由市场、外包、结构调整、权力下放、重组、放松管制、可持续发展、赋权和参与就是方向。这个时候,公共政策的制定和执行似乎越来越多地由那些非政府机构来进行,这一切值得政治学家更多的关注”。<sup>⑤</sup>

1990年以后,治理研究开始了爆发型增长。图5用科学网(Web of Science)提供的数据绘制而成。<sup>⑥</sup>它显示,20世纪50年代,所有领域的论文只有6篇涉及治理;60年代增加了十倍多,也只有68篇;70年代比60年代增加三倍多,为244篇;80年代比70年代增加了150多篇,达到400篇,还是不多。但90年代就不同了,十年间共有2318篇论文涉及治理。新世纪以来更是治理研究的黄金期:头一个十年,这方面的论文已经达到12000多篇,过去七年又出版了17000多篇。可见,1990年的确是一个转折点,此后治理研究蔓延到各个领域,并大热起来。过去二三十年文献中的“治理”一词与其原本的含义有本质的区别:治理原来泛指管理、控制、统治某个事物或某个实体(包括国家)的行为和方式,而现在特指管理、控制、统治某个事物或某个实体(包括国家)的某类方式,即符合新自由主义理念的方式。

图5以年代为单位,它可能会遮蔽变化轨迹的一些细节。图6以年度为单位,显示各领域有关治理的论文数量在1990—2009年间一直呈爆发型增长态势;其后六年,虽然仍呈增长态势,但已出现升降互见的情况;自2015年后,持续二十多年的增长势头似乎已经见顶,并出现下降的势头。这是否意味着,三十年河东,三十年河西,治理研究的热潮正在消退?谷歌趋势(Google

Trends)似乎可以印证这个判断(见图7),在公众话语中,“governance”一词的热度早就悄然降低。它也许在2004年前后达到顶峰(热度指数达到100),之后持续下滑,于2007年跌至70以下,于2011—2017年间徘徊于40—50之间。西方的治理研究“其兴也勃焉”,并在过去二三十年风行一时,它是否会“其亡也忽焉”?今天还在做治理研究的人,如果是为了赶时髦,那得小心了,这个时髦也许正在过时。

## 二、范式转换?

在过去二三十年,许多热衷治理研究的国内外学者都认为,公共管理已经发生了“范式转换”(paradigmshift)或根本性的变化;不仅如此,他们还认为,这种范式转换代表了人类社会的一个普遍趋势。问题是,真的存在这样一种范式转换吗?在有关范式转换的讨论中,真正具有原创性的鼓吹者并不太多,绝大多数人未必认真进行过严肃的批判性思考,不过是人云亦云而已。

所谓范式转换,据说是从“政府”(government)转为“治理”(governance)。更具体地说,从前,公共管理是政府唱独角戏,由政府用从上到下的层级方式来进行运作;现在,政府在公共管理中不再是唯一的中心,还有诸多非政府的中心,且各个中心之间是水平关系,而不是从属关系,政府必须与非政府的合作者一起管理公共事务。这套说辞的基本定位很清楚:由政府进行公共管理是不好的,因为没有必要什么事情都由政府自己“划船”;而用治理的方式进行公共管理是好的,因为政府根本不应亲自划船,它的角色只是“掌舵”而已。在有关治理的文献里,经常会有这样的说法:方方面面的变化已使得政府不再具有独自进行公共管理的能力;在这种背景下,新的公共管理范式应运而生,其特点是政府机构与

图 5: 各年代有关治理的论文数量(篇)

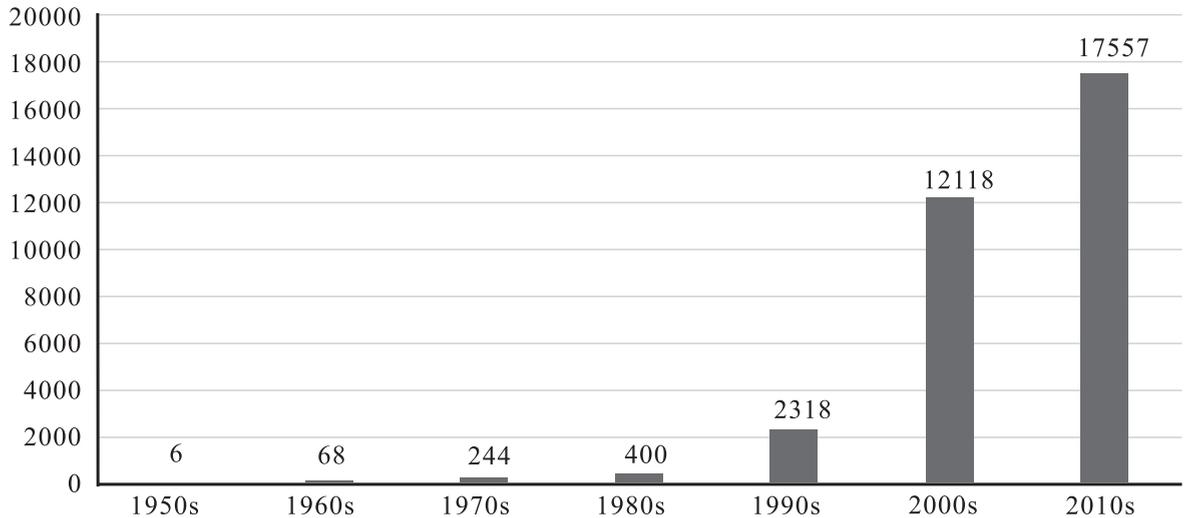
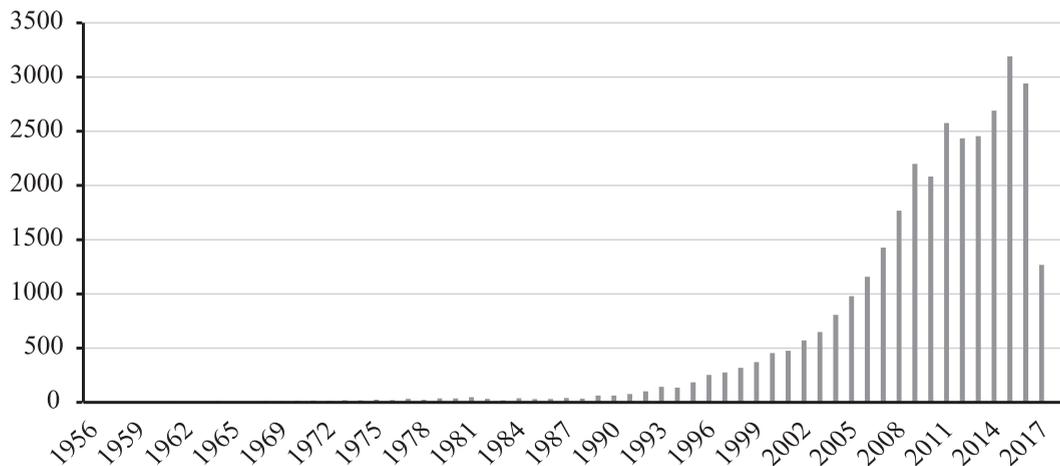


图 6: 各年度有关治理的论文数量(篇)



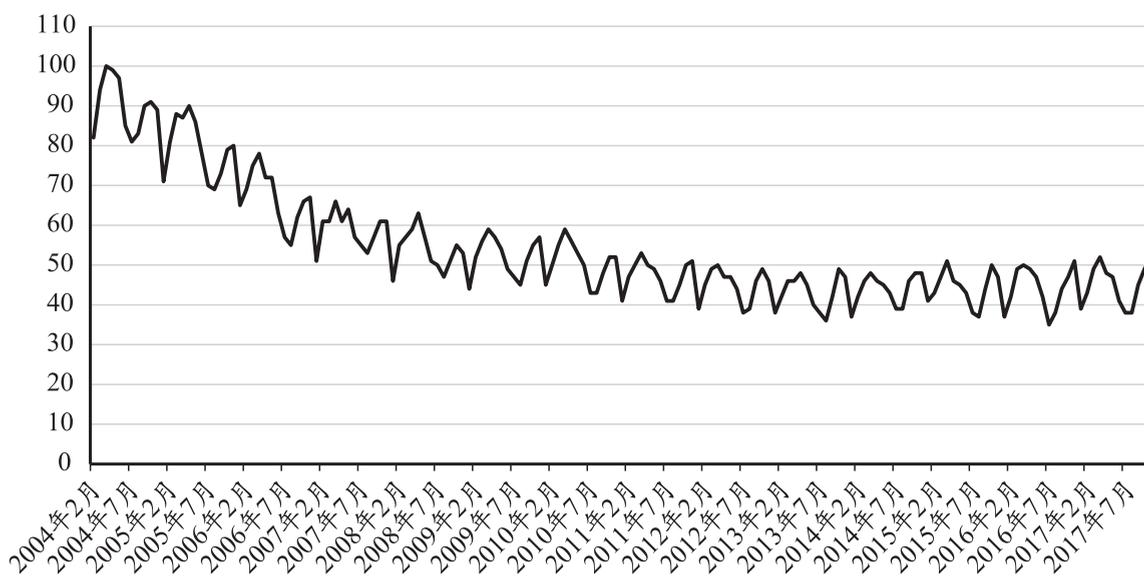
各种利益相关者(包括别的政府机构、公司、非政府组织、公民个人)相互沟通、互相依赖。在此过程中,后者与前者一样重要,甚至可能更重要,以至于有学者夸张地说,治理就是无需政府的公共管理(governing without government)。⑩国内也有学者附和这种说法,并断言“中国学者广泛认为,治理就是无需政府的公共管理”。⑪早在1996年,已有学者点明范式转换的实质是政府撤出,市场取而代之,“国家曾经是市场的主宰,而现在

却是市场在许多关键领域主宰了各国政府”。⑫

范式转换论的说法背后有几个假设:第一,政府不应该是影响社会经济发展的唯一角色;第二,权力应该更广泛地分布,从政府单极分散到许许多多多个独立的、非政府的权力中心;第三,市场优于政府,凡是市场能办的事情就应依靠市场,市场是优先选择。一言以蔽之,所谓范式转换,说到底就是要改变国家的角色。

基于上述几个假设,治理研究文献重点讨论

图7:谷歌趋势中“governance”一词的热度



的往往是怎样改变国家的角色。有人主张让国家完全撤出某些领域,把它们彻彻底底地交由市场处置。这正是亨廷顿在1975年有关民主危机的报告中强烈建议的。他认为政府不需要对所有事务负责,应该从尽可能多的领域退出来,为政府减负,这可以被称之为“新自由主义治理”(neoliberal governance)。有人主张把权力水平地从公共机构转移给私人机构,因为后者更有效率、更多样化,这可以被称之为“社会自理”(societal self-governance)。有人主张把权力水平地从公共机构转移给半公共性质的独立组织与机构,多一些参与可以提高治理质量,这可以被称之为“网状治理”(network governance)。有人主张把权力水平地从政府行政部门转移到立法部门和司法部门,认为这样做有利于权力制衡,这可以被称之为“制衡式治理”(balanced governance)。有人主张把政府的权力进行垂直转移,亦即从中央政府转移到下级政府,这可以被称之为“分权式治理”或“多层治理”(multi-level governance)。最后,还有人主张把权力从各国政府转移到国际组织,比如说在欧洲各国的权力转移到欧盟、欧洲法院、

欧洲议会手里,世界各国的权力转移到诸如世界贸易组织、世界卫生组织之类的国际组织、多边组织手里,这可以被称之为“全球治理”(global governance)。<sup>③</sup>

一言以蔽之,鼓吹范式转换的人无非是在以各种各样的方式推动政府角色的改变,无论是水平意义上的改变,还是垂直意义上的改变。问题是,如果彻底实施范式转换论的种种方案,一国中央政府是否武功全废了呢?

不少从事治理研究的人想当然地以为,“治理”是一个中立的、不带任何意识形态色彩的概念。这种理解大谬不然。“新治理”(new governance)也罢,“良治”(good governance)也罢,都不是中立的,都带有强烈的意识形态色彩。在“治理”这个名词前加上“新”或“良”之类的形容词,实际上都定位于某种特定的意识形态(哪怕不加形容词,只要把“治理”理解为一种范式转换,所谓范式转换本身也有明确的意识形态底色),这就是在过去二三十年甚嚣尘上的新自由主义。当然,不排除有些学者讨论治理时能清醒地与新自由主义划清界限,但是大谈特谈范式转

换的人往往非常清楚自己的意识形态立场,而其他不少人则懵懵懂懂地、不知不觉地成为新自由主义的吹鼓手与抬轿者。

范式转换说实际上是种规范性理论,而不是实证性理论。在现实世界,所谓范式转换之前是什么情况?各国的公共管理到底是不是发生了范式转换?范式转换后政府还剩下什么角色可以扮演?如果围绕这三个问题考察一下各国的情况,就会发现范式转换说其实没有什么牢靠的实证基础。首先,它虚构了过去与现在的反差,好像从前政府无所不在,现在政府无能为力。其次,它假设了一种零和游戏,要推行治理必须削弱政府。第三,它倾向于否认或至少贬低了政府在公共管理中的积极作用。<sup>④</sup>限于篇幅,本文不可能深入讨论各国的具体情况,只是介绍一下几位重要学者的研究结论。

美国匹兹堡大学教授皮特斯(B. Guy Peters)1998年写过一篇书评,评论罗兹1997年出版的《理解治理:政策网络、治理、反思和问责》一书。当时,他就质疑:“政策网络或类似的东西是不是一直都存在?发生改变的是不是只是理论而不是现实?如果有任何变化的话,也许只是程度有些改变,而不是性质发生了根本改变,因为政府历来都会与社会中各类群体互动”。<sup>⑤</sup>十年后,治理研究变得更加红火,但现实依然没有多大变化。皮特斯不得不再次出面澄清:“‘新治理’声称的大部分新颖性实在是夸大其词……即使是在世界范围内快速浏览一下,也足以质疑去国家中心化的治理模式(less state-centric models of governance)到底新在何处”?<sup>⑥</sup>他引用的例证来自东亚、北欧、拉美、非洲以及欧美;在这些国家,范式转换实际上并没有出现,只是存在于某些人的脑袋里,是他们希望出现的局面。

范式转换说认为治理与政府的最大区别在于,后者是从上到下的层级式管理,而前者是扁

平式管理;“转换”云云暗示从上到下的管理方式过时了、减少了。果真如此吗?经验研究显示未必,这里引用三组研究。第一组研究发现,“层级制是连接存在的必要条件”,并指出美国政治体制仍然是以层级与管辖为特征。<sup>⑦</sup>第二组研究分析了七个欧洲国家(奥地利、芬兰、法国、德国、爱尔兰、荷兰与英国)与欧盟的情形后,得出结论:“至关重要的是,许多新的政策工具需要国家的某种参与(即“政府”),很少政策工具可以完全不需国家的参与(即纯粹的“治理”)。因此,治理远非政府的隐退;恰恰相反,治理往往与政府相互补充;即使它们之间偶尔发生矛盾,也会出现一些融合的局面。”<sup>⑧</sup>第三组研究覆盖面更广,分析了1990年至2001年间发表在七十种主要学术刊物上的八百多项研究成果。作者发现,韦伯式等级官僚结构实际上没有什么变化。尽管新公共管理运动宣称,层级制和集权制不利于“良好”的治理,但这项研究清楚地表明,“从层级式政府转向扁平式治理更多的是战术性调整,而不是根本性变化”。<sup>⑨</sup>这三项研究都是在新世纪治理研究达到高潮时进行的,它们清楚地显示,各国公共管理的方式压根没有发生传说中的范式转换。基于这种观察,有公共管理教父之称的美国学者列恩在2010年发表了文章《治理让政府黯然失色了吗?》。他对这个问题的回答是:“除了失败的国家之外,世界上每个国家的政府都是社会治理的一个方面;不仅如此,世界上没有一个地方的政府沦为弱者,只扮演敲边鼓的、打下手的角色。可以说,趋势的走向恰恰是相反的”。<sup>⑩</sup>在具有批判头脑的学者看来,所谓“范式转换”不过是一厢情愿的幻影:由于主观上希望出现“转换”,便四处寻找“转换”的蛛丝马迹,并拿支离破碎的证据支撑一个宏大的叙事,仿佛全世界的公共管理已经发生了根本性的改变。

国内外都有一些人喜欢开口闭口“良治”。

乍一听,“良治”的确很有诱惑力,试想谁会钟情于“劣治”呢?由于具有这种直观的吸引力,在一些面临经济和政治发展困难的国家寻求出路时,“良治”很快变为最关键的一剂药方。研究人员纷纷将这个概念作为解释制度失灵与发展受阻的主要变量;提高治理水平、变“劣治”为“良治”成为发达国家与国际组织向发展中国家提供援助的一个基本要求;倡导者把解决一系列其他问题的希望也寄托在改进治理水平上。进入新世纪后,可以说,发展议程的很大一部分都与良治挂上了钩;世界银行还发展出一套良治的指标,其他国际发展机构也纷纷设立治理部门,聘用了一批治理顾问和研究人员,增加了用于实现良治的资助,并将治理评估纳入一揽子援助计划之中。<sup>①</sup>

我们这里不去深究良治的定义,也不讨论世界银行衡量良治的指标有没有道理。即使接受通行的说法,我们还需追问,良治确实能产生那么神奇的作用吗?有些人也许随口能够列举出良治的一大堆好处,然而他们没有意识到,在良治的指标与良治的好处之间往往存在循环论证。<sup>②</sup>正如某位批评者指出的那样,“良治不仅能减轻贫困,它本身就是没有贫困;它不仅能促进参与,它本身就必须具备参与性;它不仅能提高政府的透明度,它本身就应该是透明的,等等。然而,这类(逻辑)问题却往往被普世的光环、曲里拐弯的措辞和循环推理所掩盖”。<sup>③</sup>

世界银行推出良治指标,其基本假设是良治有利于经济增长与社会进步。<sup>④</sup>然而在很长的时间里,这个关键性的假设没有接受任何实证检验。有鉴于此,两位学者于2007年发表了一篇文章重申两者之间的关系,他们有三个发现:第一,通常使用的良治度量方法问题多多;第二,即使采用存在问题的良治指标,也得出良治促进发展的结论,“人们常说的经济增长与治理之间存

在某种关系,但这种说法的实证基础非常脆弱,经不起检验”;第三,反过来,倒是增长与发展更可能提高治理水平。<sup>⑤</sup>

其实,只要对世界银行的良治指标稍加分析就会发现,它带有西方主流意识形态色彩,良治指数较高的国家并不一定发展得比较好,指数较低的国家不一定发展得差。这种反差是如此明显,以至于哈佛大学肯尼迪政府管理学院经济学教授罗德里克(Dani Rodrik)2008年对世界银行说出这样一番话:“我没见过任何强有力的经济计量证据可以把标准的治理指标与经济增长联系起来。相反,治理指标不高但增长强劲的例证可以找到不少,如中国、越南、柬埔寨等一些亚洲经济体。这些例证的数量足以让人怀疑任何与之相反的说法。我们应该把这看作一个好消息,大规模的制度转型(治理议程希望促成的转型)几乎从来都不是增长的先决条件”。<sup>⑥</sup>除了罗德里克列举的例子之外,近年来增长最快的很多经济体也在良治排行榜上地位不高,如埃塞俄比亚、乌兹别克斯坦、印度、吉布提、老挝、尼泊尔、菲律宾、缅甸等。有意思的是,联合国于2012年在其发展系列丛书中推出了一批学者的论文集,其书名就表明了对流行说法的质疑——《良治真的有利于发展吗?》<sup>⑦</sup>。如果“良治”并不能产生其鼓吹者希望看到的那些好结果,这种良治何“良”之有?

也许正是由于“范式转换”只存在于规范意义上,而“良治”在实证意义上没有什么效果,人们对“治理”的热情出现了消褪(见图6、图7)。现在恐怕已经到了重新思考公共管理改革大方向的时候。《比较政策分析学报》(*Journal of Comparative Policy Analysis*)于2015年出版了一份专刊,标题是《把政府请回来:比较政策分析中的治理与统辖》。<sup>⑧</sup>三十多年前,《把国家请回来》曾对政治学、社会学等领域产生过巨大影响<sup>⑨</sup>,而这份专

刊借用了其表述方式,大概是希望产生同样的效果。专刊的编辑指出:“虽然关于治理的文献已经很多,且还在膨胀,但它们几乎从未说明‘新治理’到底‘新’在何处”。他们接着问道:“它到底是与过去的制度和过程进行了彻底切割,还是仅仅记录了各国政府为适应不断变化的社会经济条件所采用的一些必需的工具性变革?这些变化是否真的意味着出现了一个新的体系,政府在其中不过是一个普通的角色,与社会中和国际上的其他角色别无二致?更根本的问题是,治理到底是反映‘小政府’鼓吹者一厢情愿的规范性框架,还是对现实的经验描述?”他们自己的看法是,“近年来关于私有化和放松管制的实证研究使我们有充分的理由质疑国家衰落的说法、质疑‘无需政府的治理’的说法”,“政府在政策制定过程中其实继续发挥着关键作用,如果忽略了这一事实,治理研究就有一种内在风险:它仅仅立足于规范性的看法上,而缺乏牢靠的经验基础。”没有实证基础的学术研究属于哲学与伦理学,对公共管理而言充其量好比镜中花、水中月,再好看也没有什么用处。

### 三、是跨学科概念还是空洞的能指?

有人称,治理研究是“一个名副其实的成长型行业”(a veritable growth industry),这话说的真不错。过去二十来年,这个“行业”在全世界花费了无数的研究经费,养活了一大帮学者。有人注意到,藏书一亿五千万册的大英图书馆,直到1975年一共只有47本书的书名带有“governance”这个词之后,标题中带有“governance”的出版物数量在各个学科中爆发式增长。<sup>⑩</sup>1988年,出现了一份新的学术刊物《治理:政策与行政国际学刊》(*Governance: An International Journal of Policy and Administration*)。赶时髦的还有很多大学,国外很

多大学成立了治理研究学院(school of governance)或治理研究中心(center of governance),国内大学也是如此。布鲁金斯研究所也不能免俗,它在2002年将其久负盛名的“政府研究”(governmental studies)项目改为“治理研究”(governance studies)项目。<sup>⑪</sup>这股潮流势头强劲,以至于有人说,治理几乎变为了“公共管理与公共行政的同义词”。<sup>⑫</sup>

其实,岂止是在公共管理、公共行政、政治学领域,治理研究的影响简直是无远弗届。检索科学网(Web of Science)会发现(见表2),1967年至2017年,有关治理的论文已出版近五万份,其中出版量最大的是经济、管理领域,占18.7%,其次是科学、技术领域,占17.5%。排在第三位的是政府、法律领域,排在第四位的是公共行政领域。除此之外,环境科学、生态、国际关系、区域研究、城市研究、地理、社会科学其他领域也有大量相关的论文发表。最早使用“治理”一词的教育研究现在落到排行榜的末位,而人文学科乃至艺术也没有缺位。“治理”一词运用如此广泛,而很多领域使用的概念往往风马牛不相及。当然,有的人比较乐观,比如有两位学者于2004年发表了文章《治理:跨越不同领域的桥梁》。他们承认不同领域对治理的含义理解可能不同,但认为这个概念可以成为连接不同领域的一座桥梁,促成跨领域的比较,最终找到各领域相通的地方。他们列举了九种对治理概念的使用方式,涉及政治、法律、公共行政、经济学、企业管理、社会学、地理学、历史等领域。不同领域使用治理概念时往往会加上一些前缀,比如公司治理(corporate governance)、都市治理(urban governance)、全球治理(global governance)、多级治理(multi-level governance),甚至政府治理(government governance)。他们相信自己找到了对治理不种理解的五个共同点——多中心、网络、关注过程、推动合作、规

表2:各学科有关治理的论文数量(1967—2017年)

	论文数量(篇)	份额
经济、管理	9250	18.7%
科学、技术	8667	17.5%
政府、法律	7567	15.3%
公共行政	5169	10.5%
环境科学、生态	4721	9.6%
其他社会科学	4398	8.9%
国际关系、区域研究	4051	8.2%
城市研究、地理	2318	4.7%
艺术、人文学科	2120	4.3%
教育研究	1159	2.3%

范性概念,并据此将治理称作桥接概念,即一个可以将各个学科连接起来的概念。<sup>⑳</sup>

在这篇文章发表前后,其他学者也注意到治理的不同用法。1996年,当治理研究刚开始热络时,罗兹指出,治理至少有六种不同的含义:一为小政府(the minimal state),二为公司治理(corporate governance),三为新公共管理(the new public management),四为良治(good governance),五为社会控制论系统(a socio-cybernetic system),六为自治网络(self-organizing networks)。作者很清楚,治理的含义太多,难以成为有用的、跨领域的概念,他解决问题的方式是给治理下一个“规定的定义”(a stipulative definition),并限定它用于分析英国政府。<sup>㉑</sup>问题是,如果每位学者都给治理一个规定的定义,治理研究到底能走多远?

四年后,罗兹改变了对治理的分类方式,认定了七种治理的用法:一是公司治理,二是新公共管理,三是良治,四是国际治理(international governance),五是社会控制论系统,六是受马克思主义影响的新政治经济学,七是网状治理(network governance)。<sup>㉒</sup>

赫斯特(Paull Hirst)于2000年概括了治理的五种使用方式:一是良治,二是国际治理,三是公

司治理,四是新公共管理,五是网状治理。<sup>㉓</sup>

芬格(Menno Fenger)与贝克斯(Victor Bekkers)于2007年归纳了五种治理模式:一是间隔式治理(governance at a distance),二是分级治理(multi-level governance),三是市场治理(market governance),四是网状治理,五是社会治理(societal self-governance)。<sup>㉔</sup>

列恩于2010年概括了治理的另外五种最主要用法:一是第三方政府(third-party government),二是分层治理,三是网状治理(governance as networks),四是治理而不是政府(governance-not-government),五是新治理(new governance)。<sup>㉕</sup>

需要注意的是,上面各位学者提到的治理的使用方法相互之间有重合部分,但不完全一样,还有学者用其他方式为治理的不同含义进行分类。实在说不清楚了,有些学者便使用起了更模糊的概念,如混合治理(hybrid governance)<sup>㉖</sup>、运营型治理(operational governance)<sup>㉗</sup>、公共部门治理(public sector governance)<sup>㉘</sup>、新公共治理(new public governance)<sup>㉙</sup>等。这里的例子仅仅来自公共管理、公共行政领域,如果把其他领域都包括进来,治理的含义之多、之混杂可想而知。

这么多人进行治理研究,看似一片红火,但

大家说的不完全是同一个东西,2000年有学者说,这个概念是“臭名昭著地含混不清”(notoriously slippery)。<sup>⑧</sup>三年后,情况未有改观,有学者感叹,“就治理而言,我们仍处于一个创造性的混乱时期”;但似乎暗示,随着时间推移,有关这个概念的理解也许会逐渐清晰起来。<sup>⑨</sup>有的学者就不那么乐观,称试图修补这个概念好比“试图把布丁钉上墙”。<sup>⑩</sup>到了2007年,有学者发表了《公共行政发生了什么?治理、治理,它无处不在》。作者不无嘲讽地指出:“治理现在无处不在,它似乎意指着任何事情、所有事情。因为治理现在是一个影响很大的名词,是一个主导性描述符,是学术界时髦风尚带头人目前的最爱,所以大家都想方设法把它与当下所有其他流行的话题勾连在一起”。<sup>⑪</sup>作者忘了说的是,如果一个概念意指任何事情,那么它实际上毫无意义。

使用这样一个充满歧义、内涵不清、外延无边概念进行研究有什么意义,有什么风险呢?有一位学者的评论可谓一针见血:“它涵盖的范围越大,它就越需要将概念进行拉伸,以适用于多层次体制安排和决策程序。其不可避免的后果是语言模糊,无法为解释具体情况提供指导,也难以将这些情况与其他可能的概念框架区分开来。由于这个概念的含义太广且具有无限的延展性,它不可能被证明是错误的,但同样也不可能被证明是正确的”。<sup>⑫</sup>概念拉伸(conceptual stretching)是治学大忌。<sup>⑬</sup>概念是分析的工具,工具不精确,分析不可能可靠。回首过去二三十年的社会科学研究就会发现,越是时髦的大词(如自由、民主、人权、公民社会等),概念拉伸的情况越严重。治理也是如此,概念延伸范围太大、涉及领域太多,距离当年克利夫兰的严格定义相去甚远,几乎完全丧失了其作为分析工具的有效性。2009年,德国著名马克思主义政治社会学家奥菲(Claus Offe)发表了论文《治理:一个空洞的

能指?》,指出:“当人们在近年来出版的社会科学百科全书和手册中搜索治理一词时,他们可能会不由自主地怀疑,这个术语不过是一个‘空洞的能指’,它充其量只是一个内容随意变换的口头框架”。大家迷迷糊糊地使用这个“空洞的能指”有助于形成“学术盛况”,都以为自己理解了治理,但理解各不相同;讨论、辩论热闹非凡,研讨会一场又一场,论文专著一份又一份,政策报告一篇又一篇,各说各话,各行其是。奥菲指出,这也许正是治理研究风行一时的原因,“尽管(或者正是由于)缺乏固定的核心含义,这类‘空洞’的概念却可能在政治上和学术上占据霸权地位”。<sup>⑭</sup>在奥菲之前已有人得出了同样的结论,如施耐德(Volker Schneider)在2004年指出,概念模糊正是治理研究大行其道的秘密。<sup>⑮</sup>也许,这里应该再加一句:概念模糊也是其他大词长期盛行的秘密,它们对分析、认识现实世界毫无帮助,只会让人更加糊涂,其唯一的功用是让欧美的主流意识形态占据道义上的高地。问题是,治理研究本是欧美学界自己的游戏,中国学者是否有必要参与其中呢?

#### 四、回到本源

在汉语中,“治理”一词古已有之,其含义与英文的“govern”对应,指的是“管理”“统治”,如《荀子·君道》中有一句:“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。”又如《孔子家语·贤君》中有“吾欲使官府治理,为之奈何”。瞿秋白也曾使用过“治理国家”的说法。<sup>⑯</sup>不过,在很长的时间里,“治理”一词很少被使用,与英文“governance”的情况非常相似;即便使用,在“统治”意义上使用它也极为罕见,相对常见的倒是它的另一个意思“处理、修整”,如中国大陆出版的《现代汉语词典》与台湾地区出版的《重编国语辞典》都有这种解释,这是

英文“governance”没有的含义。<sup>⑩</sup>

检索中国知网就会发现,1949年至1959年,标题中带有“治理”二字的文章一共只有69篇,绝大部分都与治理黄河、淮河、汉江以及其他流域相关,余下的也与治理沙漠、治理坡地有关。这种情况一直延续至20世纪60年代末。70年代,标题中含有“治理”二字的文章多了一些,每年有几十篇,治理的对象也有了变化,开始包括“三废”(废气、废水、固体废弃物)。80年代,这类文章由每年一百多篇增至七八百篇,1989年猛增至1716篇,治理的对象也由山川河流、“三废”污染延伸至社会、经济现象,如偷税漏税、社会治安、通货膨胀、政治风气,治理基本上还是整治处理的意思,只不过对象从“物”逐步演化到“人”与“社会”。

20世纪最后十年,标题中含有“治理”的文章增加并不快,从每年接近2000篇升到2700篇左右。不过,重要的变化发生在这十年,如从1994年开始,“公司治理”的概念进入中国,这方面的文章迅速增加,从1994年的19篇增加到1999年的168篇,其中“治理”更多是“管理”的意思。同样在90年代,西方公共管理与公共行政领域出现不久的“治理”概念也被引入中国。第一篇这方面的介绍文章就干脆把“governance”放在标题上。1995年,由美国福特基金会资助的《公共论丛》第一辑《市场逻辑与国家观念》出版,其中有一篇署名“知贤”(刘军宁)的文章《GOVERNANCE:现代“治道”新概念》。作者指出,把“governance”译为“治道”(而不是“治理”)是李慎之的建议。前面提到世界银行在1989—1994年间出版了一系列有关治理的报告,除一头一尾外,这篇文章基本上是世界银行几份报告的浓缩本,属引介性。作者自己也说:“本文的观点基本上取自的世界银行的研究报告,笔者只是对此作了归纳、演绎、补充和发挥”。<sup>⑪</sup>其后,徐勇于1997年也发表了一篇标题中

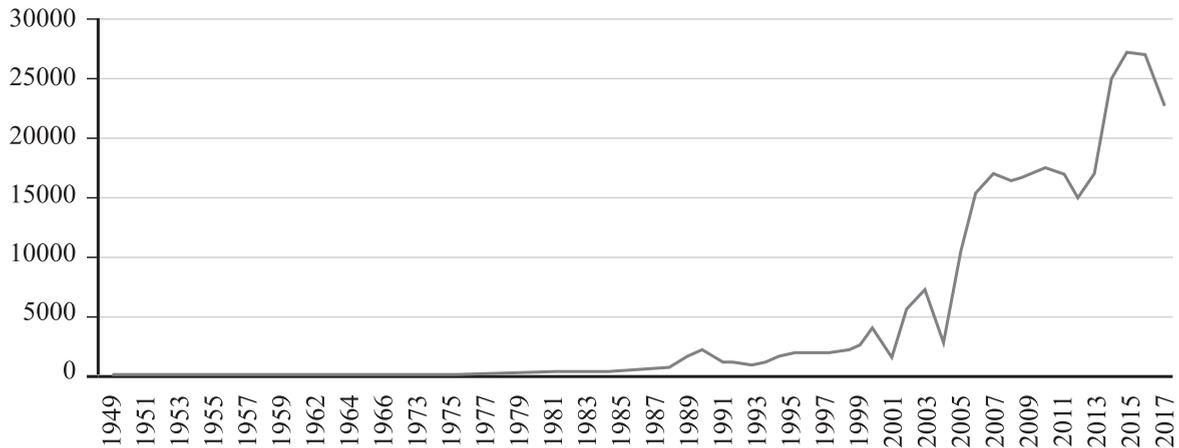
含有“governance”的文章,且主张为“治理”。<sup>⑫</sup>那时还有中国学者选择使用“治道”,如毛寿龙与他的合作者,<sup>⑬</sup>以及其他学者。<sup>⑭</sup>

译为“治道”也罢,“治理”也罢,在1999年前,中文刊物上篇名含有这两个名词的文章绝大多数与西方流行的治理概念没有关系。1999年,《国际社会科学杂志(中文版)》第一期出版了“治理”专刊,推出九篇西方学者有关治理的译文。当年就有人凭借这些译文,扮演起西方治理文献的引荐角色。<sup>⑮</sup>此后,运用西方新兴治理理论讨论各类问题的文章逐步多了起来,很多以前用“管理”一词讨论的问题慢慢都被“治理”替代。图8显示,在2000—2005年间,篇名含有“治理”二字的文章以平均每年1000篇的速度增长;其后有两次跃升,第一次是2006年,增加了6000多篇;第二次是2014年,增加了近8000篇;此后每年篇名含有“治理”二字的论文高达25000篇左右;1949年至今,中国知网收录的篇名含有“治理”二字的论文总计30万篇左右,远高于科学网收录的有关“governance”的论文数量;其中约24万篇是2006年以后出版的。

需要指出的是,在这30万篇论文中,仅有四分之一强属于公共管理、公共行政领域(27%),其余约四分之三属经济管理(30%)、环境资源管理(22%)、工程管理(20%)与高教管理(1%)。在后几类论文中,“治理”的含义基本上还是管理、整治处理,往往两者可以互换,而在公共管理、公共行政领域,“治理”或多或少受到西方新兴治理文献的影响。

在西方,经过二三十年的喧嚣,现在已有人开始反思治理文献是不是出了什么问题,如何克服这些问题。例如,世界银行在2017年发表了《世界发展报告:治理与法治》,其中第一部分的标题是“为了发展,反思治理”。这个最早把“治理”“良治”概念炒热的机构反思是否到位另当别

图8:中国知网所收标题含有“治理”二字的论文数量(篇)



论,但它承认需要反思本身就值得称道,这意味着过去二三十年曾一度被某些人奉为神明的“治理”未必那么神奇。

这种反思实际上已经悄悄进行了一段时间。福山(Francis Fukuyama)在20世纪90年代一度把一种特定的治理方式捧上了天,即西式自由民主制度,后来的发展使他调整了思路。他于2013年发表了文章《何为治理?》,批评治理的现有文献过于关注国家是否以某些特定的方式治国理政(如是否符合西方主流意识形态定义的“民主”?是否实行了世界银行定义的“良治”),却忽视了国家有没有能力治国理政这个更根本的问题。为了弥补这个缺憾,他建议将“治理”定义为“政府制定和执行规则的能力以及提供服务的能力,与政府是否民主无关”。<sup>⑩</sup>如果这样定义治理,可以说是回到了这个词的原意,颠覆了过去二三十年主流文献的基础。

本文的第二节显示,过去二三十年主流治理文献基本上是宣扬一种规范性主张,即新自由主义的主张,没有什么实证性的根基;第三节显示,这些文献大行其道的秘密是基本概念含糊不清,只是一个“空洞的能指”。那么,我们是不是应该完全抛弃“治理”这个概念呢?也不尽然。我们可

以回到英文“governance”与中文“治理”原本的含义,像亚里士多德或荀子那样使用这个名词。<sup>⑩</sup>它指的是公共管理(包括治国理政)的方式、方法、途径、能力,而不是指任何特定的公共管理(治国理政)的方式、方法与途径,不是指市场化、私有化,不是指“无需政府的治理”,不是指“多一些治理,少一些统治”。2013年11月,党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”,就是在这个意义上使用“治理”。习近平2014年2月17日在中央党校的讲话,也是在这个意义上使用“治理”。他把这个问题讲得很清晰,指出推进国家治理体系现代化,就是“为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”,其中完全没有按照西方主流治理理论办事的意思,关键是要有利于党和国家事业发展、人民幸福安康、社会和谐稳定、国家长治久安;凡是可以达到这些目的的治理体系,对我们而言就是好的。他又提到了治理能力,说推进治理能力现代化,就是要增强“制度执行能力”。因此,党和国家提到的治理体系和治理能力的这套话语包括两个方面:

一方面是做事的方式方法和途径,另一方面是治理国家的能力,这就回到了治理的本源,形成了自己的话语体系。有些人不思进取,有意或无意把党和国家所说的“治理”拉入西方主流治理理论的话语体系,还说“多一些治理,少一些统治”,“从统治走向治理,是人类政治发展的普遍趋势”,实在是本末倒置。

注释:

① Jr. Cornelius F. Murphy, *Theories of World Governance: A Study in the History of Ideas*, Washington, D. C.: Catholic University of America Press, 1999.

② Eric Voegelin, *The Theory of Governance and Other Miscellaneous Papers 1921-1938*, Columbia, MO: University of Missouri Press, 2004.

③ Christian R. Thauer and Christian Wendt (eds.), *Thucydides and Political Order: Lessons of Governance and the History of the Peloponnesian War*, New York: Palgrave Macmillan, 2016.

④ Kit Morrell, *Pompey, Cato, and the Governance of the Roman Empire*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

⑤ Uta Kohl, *The Net and the Nation State: Multidisciplinary Perspectives on Internet Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

⑥ 例如,沃格林那本书的德文用词是“herrschaft”,本可译为“权力”“控制”“统治”,却被英译者译为“治理”。

⑦ David Levi-Faur, “From ‘Big Government’ to ‘Big Governance’?” in David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 4.

⑧ Christopher Ansell, David Levi-Faur, and Jarle Trondal, “An Organizational- Institutional Approach to Governance,” in Christopher Ansell, Jarle Trondal, and

Morten Øgård (eds.), *Governance in Turbulent Times*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 29.

⑨ Mitchell M. Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, second edition, London: Sage, 2010, p. 76.

⑩ Oxford English Dictionary, <http://www.oed.com/>.

⑪ William Jowett, *A Manual of Instruction on the Use and Governance of Time and Temper*, London: R. B. Seeley & W. Burnside, 1835.

⑫ Sir John Fortescue, *The Governance of England: Otherwise Called the Difference between an Absolute and a Limited Monarchy*, Oxford: Clarendon Press, 1885.

⑬ Andrew Weiss, “Google Ngram Viewer,” 2015, <http://scholarworks.csun.edu/bitstream/handle/10211.3/173281/NGram-v2-1.pdf;sequence=1>.

⑭ John Sydenham Furnivall, *The Governance of Modern Burma*, New York: International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1960.

⑮ Bruce L. R. Smith, “The Governance of Berlin,” *International Conciliation*, November 1959.

⑯ John J. Corson, *Governance of Colleges and Universities*, New York: McGraw-Hill, 1960.

⑰ 参见 Evelyn J. Harris, *Governance of the University: A Selected Bibliography*, 1971, [https://archive.org/details/ERIC\\_ED050691](https://archive.org/details/ERIC_ED050691).

⑱ 如 Scott Greer, *Governing the Metropolis*, New York: John Wiley & Sons, 1962; Victor Jones, “Recent Developments in the Government of Metropolitan London and Paris,” *Western Political Quarterly*, Supplement, Vol. 14, No. 3, October 1, 1961, pp. 38-39.

⑲ Robert LLineberry, “Reforming Metropolitan Governance: Requiem or Reality,” *The Georgetown Law Journal*, No. 58 (March/May), pp. 675-718.

⑳ Marco Becht, Patrick Bolton, and Ailsa Roell, “Corporate Law and Governance,” in A. Mitchell Polinsky and Steven Shavell (eds.), *Handbook of Law and Economics*, Vol. 2, London: Elsevier, 2007, p. 834. 理查德·伊尔

施书中的出处是 Richard S. F. Eells, *The Meaning of Modern Business: An Introduction to the Philosophy of Large Corporate Enterprise*, New York: Columbia University Press, 1960, p. 108。

②① Richard S. F. Eells, *Government of Corporations*, New York: Free Press, 1962.

②② Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press, 1975.

②③ Oliver E. Williamson, “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations,” *The Journal of Law & Economics*, Vol. 22, No. 2 (October 1979), pp. 233-261.

②④ Robert O. Paxton, “Vichy Lives! – In a Way,” *The New York Review of Books*, April 25, 2013.

②⑤ Jonathan Steinberg, *Bismarck: A Life*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

②⑥ Andrew Glyn, Alan Hughes, Alain Lipietz, and Ajit Singh, *The Rise and Fall of the Golden Age*, Helsinki: World Institute for Development Economics Research, 1988, <https://crisistheory4anticaps.files.wordpress.com/2013/05/the-rise-and-fall-of-the-golden-age.pdf>.

②⑦ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Pennsylvania State University Press, 1991, pp. 121-128.

②⑧ 亚当·普热沃尔斯基:《资本主义与社会民主》,丁韶彬译,北京:中国人民大学出版社2012年版。不过,普热沃尔斯基最近指出,在欧美国家这种阶级妥协可能已经破裂,致使西方民主遭遇极大的挑战,面临崩盘的危险。Javier Zarracina, “20 of America’s Top Political Scientists Gathered to Discuss Our Democracy. They’re Scared,” *Vox*, October 13, 2017, <https://www.vox.com/2017/10/13/16431502/america-democracy-decline-liberalism>。

②⑨ Andrew Glyn, Alan Hughes, Alain Lipietz, and Ajit Singh, *The Rise and Fall of the Golden Age*.

③⑩ Peter Taylor-Gooby, “The Silver Age of the Welfare

State: Perspectives on Resilience,” *Journal of Social Policy*, Vol. 31, Iss. 4 (October 2002), pp. 597-621.

③⑪ James O’Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1979, p. 1.

③⑫ 哈贝马斯:《合法性危机》,刘北成、曹卫东译,上海人民出版社2000年版,第7页。

③⑬ Samuel P. Huntington, “The Democratic Distemper,” *Public Interest*, No. 41 (Fall 1975), p. 11.

③⑭ Michel Crozier, Samuel P. Huntington, and Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press, 1975, pp. 161-162.

③⑮ Samuel P. Huntington, “The Democratic Distemper,” *Public Interest*, No. 41 (Fall 1975), pp. 36-38.

③⑯ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

③⑰ Harvey Feigenbaum, Jeffrey Henig, and Chris Hamnett, *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

③⑱ Juan S. Blyde and Eduardo Fernandez-Arias, “Why does Latin America Grow More Slowly,” in Manuelli, Rodolfo E., Blyde, Juan S., Fernández-Arias, and Eduardo (eds.), *Sources of Growth in Latin America: What Is Missing?* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2005, p. 2.

③⑲ UNDP, *Human Development Report 1996*, New York: Oxford University Press, 1996, p. 14.

④⑩ William Easterly, “The Lost Decades: Developing Countries’ Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 6 (June 2001), p. 135.

④⑪ World Bank, *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Washington, D. C.: World Bank, 2002, Chapter One “The New Wave of Globalization and Its Economic Effects,” pp. 23-51.

④⑫ Harlan Cleveland, *The Future Executive: A Guide for*

*Tomorrow's Managers*, New York: Harper & Row, 1972, p. 13.

⑬转引自 William W. Boyer, "Political Science and the 21st Century: From Government to Governance," *PS: Political Science & Politics*, Vol. 23, No. 1 (March 1990), p. 51。

⑭H. George Frederickson, "The Prophet of Public Administration," *Public Administration Times*, Vol. 26, No. 8 (August 2003), Washington, D.C.: American Society for Public Administration, p. 11.

⑮Oliver E. Williamson, "The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations," *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 2 (1971), pp. 112-123; Oliver E. Williamson, "Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations," *The American Economic Review*, Vol. 63, No. 2 (May 1973), pp. 316-325.

⑯Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications*, New York: Free Press, 1975.

⑰Oliver E. Williamson, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *The Journal of Law & Economics*, Vol. 22, No. 2 (October 1979), pp. 233-261.

⑱World Bank, *World Development Report 1989: Financial Systems and Development*, Washington, D.C., World Bank, 1989, p. iii.

⑲World Bank, *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington, D.C.: World Bank, 1989, pp. xii, 60.

⑳Lawrence H. Summers and Sbekhar Shah (eds.), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington, D.C.: World Bank, 1992, pp. 267-362.

㉑World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C.: World Bank, 1992.

㉒World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C.: World Bank, 1994.

㉓世界银行网站, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>。

㉔Woody Powell, "Neither Markets Nor Hierarchy: Networks Forms of Organization," *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12 (1990), pp. 295-336.

㉕R. A. W. Rhodes, "Policy Networks: A British Perspective," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, No.3 (July 1990), pp. 293-317.

㉖R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (September 1996), pp. 652-667.

㉗R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia: Open University Press, 1997.

㉘William W. Boyer, "Political Science and the 21st Century: From Government to Governance," *PS: Political Science & Politics*, Vol. 23, No. 1 (March 1990), pp. 50-54.

㉙科学网收集的出版信息涵盖自然科学、社会科学、人文艺术方面的256个学科领域,收录了每个领域最有影响的期刊。

㉚最早为美国学者罗森若讨论国际政治时使用了这种说法,见 James N. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics," in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 3-6。让这种说法广为人知并应用于国内政治的是英国学者罗兹,见 R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (September 1996), pp. 652-667。

㉛Yu Keping, "Toward an Incremental Democracy and Governance: Chinese Theories and Assessment Criteria," *New Political Science*, Vol. 24, No. 2 (2002), pp. 195-196.

㉜Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge

University Press, 1996, p. 4.

③ Victor Bekkers, Geske Dijkstra, and Menno Fenger (eds.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Burlington, VT: Ashgate, 2007, pp. 20–21.

④ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sorensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 10.

⑤ B. Guy Peters, “Review of Rod A. W. Rhodes’s Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability,” *Public Administration*, Vol. 76, No. 2 (Summer 1998), p. 408.

⑥ B. Guy Peters and Jon Pierre, “Governance and Social Complexity,” *Statsvetenskaplig Tidskrifts*, Vol. 110, No. 3 (2008), p. 241.

⑦ H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, CO: Westview Press, 2003, p. 224.

⑧ Andrew Jordan, Rüdiger K. W. Wurzel, and Anthony Zito, “The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?” *Political Studies*, Vol. 53, No. 3 (October 2005), pp. 477–496.

⑨ Carolyn J. Hill and Jr. Laurence E. Lynn, “Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 2 (2005), pp. 173–195.

⑩ Jr. Laurence E. Lynn, “Has Governance Eclipsed Government?” in Robert F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 684.

⑪ Merilee Grindle, “Good Governance: The Inflation of an Idea,” Faculty Research Working Paper Series RWP10–023, Harvard Kennedy School, June 2010, <https://dash.harvard.edu/handle/1/4448993>.

⑫ Oman Charles P. and Arndt Christiane, *Development Centre Studies Uses and Abuses of Governance Indica-*

*tors*, OECD Development Centre, 2006, p. 72; Wil Hout, *The Politics of Aid Selectivity: Good Governance Criteria in World Bank, U.S. and Dutch Development Assistance*, New York: Routledge, 2007, p. 46.

⑬ Zoë Wilson, *The United Nations and Democracy in Africa: Labyrinths of Legitimacy*, New York: Routledge, 2006, p. 51.

⑭ World Bank Institute, “Good Governance and Its Benefits on Economic Development: An Overview of Current Trends,” [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOV-ANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1149699431307/edouardpresentation\\_munich\\_inwent.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOV-ANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1149699431307/edouardpresentation_munich_inwent.pdf).

⑮ Marcus Kurtz and Andrew Schrank, “Growth and Governance: Models, Measures and Mechanism,” *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 2 (May 2007), pp. 538–554.

⑯ Dani Rodrik, “Thinking about Governance,” in Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, and Dani Rodrik, *Governance, Growth, and Development Decision-making*, Washington, D.C.: World Bank, 2008, p. 19.

⑰ Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury (eds.), *Is Good Governance Good for Development?* London & New York: Bloomsbury Academic, 2012.

⑱ Gilberto Capano, Michael Howlett & M Ramesh, “Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis,” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 17, No. 4 (2015)。除这篇引言外,该专刊还登载了另外四篇文章。

⑲ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985.

⑳ Boaventura de Sousa Santos, “Beyond Neoliberal Governance: The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality,” in Boaventura de Sousa Santos and César A. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below*, Cambridge: Cambridge University

Press, 2005, p. 31.

⑧Carolyn J. Hill and Jr. Laurence E. Lynn, “Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 2 (December 2004), p. 173.

⑨H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, CO: Westview Press, 2003, p. 225.

⑩Van Kersbergen and 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 (March 2004), pp. 143-171.

⑪R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (Sept. 1996), pp. 652-667.

⑫R. A. W. Rhodes, “Public Administration and Governance,” in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 54-90.

⑬Paul Hirst, “Democracy and Governance,” in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 13-35.

⑭Menno Fenger and Victor Bekkers, “The Governance Concept in Public Administration,” in Victor Bekkers, et al. (eds.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Burlington, VT: Ashgate, 2007, pp. 13-34.

⑮Jr. Laurence E. Lynn, “Has Governance Eclipsed Government?” in Robert F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 669-690.

⑯Peter L. Hupe and Lucas Meijs, *Hybrid Governance: The Impact of the Nonprofit Sector in the Netherlands*, The Hague: Social and Cultural Planning Office, 2000.

⑰Michael Hill and Peter L. Hupe, *Implementing Public*

*Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, Second edition, London: Sage, 2009.

⑱Australian Public Service Commission, “Building Better Governance,” 2007, [http://www.apsc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/7597/bettermgovernance.pdf](http://www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/7597/bettermgovernance.pdf).

⑲Stephen P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge, 2010.

⑳例如, Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, London: Palgrave Macmillan, 2000。

㉑Jan Kooiman, *Governing as Governance*, London: Sage, 2003, p. 5。

㉒Tony Bovaird and Elke Löffler, “Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No. 3 (September 2003), pp. 316.

㉓H. George Frederickson, “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere,” in Ewan Ferlie, Jr. Laurence E. Lynn, and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 285-286.

㉔Rosa Comella, “New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union,” Jean Monnet Working Paper 06/2006, New York School of Law.

㉕Giovanni Sartori, “Concept Misformation in Comparative Politics,” *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4 (December 1970), pp. 1033-1053; David Collier and Jr. James E. Mahon, “Conceptual ‘Stretching’ Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis,” *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 4 (December 1993), pp. 845-855.

㉖Claus Offe, “Governance: An ‘Empty Signifier’?” *Constellations*, Vol. 16, No. 4 (December 2009), pp. 550-562.

㉗Volker Schneider, “State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control,” in An-

dreas Warntjen and Arndt Wonka (eds.), *Governance in Europe: The Role of Interest Groups*, Baden-Baden: Nomos Publishers, 2004, p. 25.

⑩中国汉语大词典编辑委员会、汉语大词典编纂处(编纂):《汉语大词典》,北京:汉语大词典出版社1990年版,第1126—1127页。

⑪中国社会科学院语言研究所词典编辑室(编):《现代汉语词典》,北京:商务印书馆2016年版,第1690页;“教育部国语推行委员会”:《重编国语辞典修订本》(网络版),2015年,http://dict.revised.moe.edu.tw/cbdlc/。

⑫知贤:《GOVERNANCE:现代“治道”新概念》,载刘军宁、王炎、贺卫方(主编):《市场逻辑与国家观念》,北京:三联书店1995年版,第55—78页。

⑬徐勇:《Governance:治理的阐释》,载《政治学研究》1997年第1期,第63—67页。

⑭毛寿龙、李梅、陈幽泓:《西方政府的治道变革》,北京:中国人民大学出版社1998年版。毛寿龙一直使用“治道”到2009年前后,最终也开始使用“治理”一词,如毛寿龙:《公共事物的治理之道》,载《江苏行政学院学报》2010年第1期(总第49期),第100—105页。

⑮麻宝斌:《治道变革:公共利益实现机制的根本转

变》,载《吉林大学社会科学学报》2002年第3期,第75—80页。

⑯如中共中央编译局当代马克思主义研究所出版的《马克思主义与现实》1999年第5期在发表另外两篇译文的同时,发表了俞可平的引介性文章《治理和善治引论》。

⑰Francis Fukuyama, “What Is Governance?” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3 (July 2013), pp. 347-368.

⑱如美国著名公共管理、公共行政学者迈耶说:“我使用治理一词与亚里士多德在《政治学》中的用法一致,这是一般意义上的管理社会的过程。我不用它来描述官僚机构的最小化,或通过交换或契约将政策过程私有化……我的处方与大多数学者使用这个术语的方式相距十万八千里……我的意图是保存治理机构,而不是摧毁它们”,见Kenneth J. Meier, “Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy,” *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3 (May-June 1997), p. 198.

责任编辑:郑 英

## 公 示

根据《新闻记者证管理办法》和主管部门的要求,现将本社持有第五版《新闻记者证》的人员名单公示如下:

姓 名	记者证号	所在部门
吴 铭	K4410345500001	编辑部
郑 英	K4410345500002	编辑部
刘 琼	K4410345500003	编辑部
周 慧	K4410345500004	编辑部
皮莉莉	K4410345500005	编辑部

欢迎社会各界予以监督。

广东省新闻出版广电局举报电话:020-61228040。

广州市文化广电新闻出版局举报电话:020-28338025。

开放时代杂志社

informal systems. The article and the author's new book draw upon actual examples from the past and the present, the Chinese and the Western, and attend to both practice and theory. The theme that runs throughout is to analyze theoretical implications evinced in the history of actual practice of justice, most especially its distinctive "practical moralism" mode of thinking and logic, to consider dualities as mutually complementary and interactive, rather than in either/or opposition. On the basis of such an examination, the article outlines the main contours for a new Sinitic justice system for the future.

Keywords: formalism and substantivism, legal scientism, civil and criminal justice, administration and law, the new Sinitic justice system

### A Study of Governance: Etymological Clarification 153

*Wang Shaoguang*

Abstract: In recent years, the term "governance" has been widely used, but its precise meaning is seldom examined. By reviewing a large body of related literature, this essay traces the etymology of the term "governance" and conducts a pedigree analysis of it, with a view to finding out whether there really is a so-called paradigm shift in the field of public administration. The author holds to the view that, in the past two or three decades, the mainstream governance literature basically advocated a normative stance, i.e., the neoliberalism stance. This stance has no solid empirical foundation but is merely a "hollow signifier," and the secret of its prevalence lies exactly in its ambiguity. That said, the concept of "governance" should not be completely abandoned. Instead, it should return to its origin and develop its own discourse system.

Keywords: governance, welfare state, neoliberalism

## ECONOMY AND SOCIETY

### Privatization of Public Hospitals: Motivation and Dilemma 178

*Lin Huihuang*

Abstract: Ensuring the efficiency and fairness of medical services is a fundamental goal of health care reform in each country. According to the neo-liberal ideas, an important measure to achieve these goals is the privatization or disguised privatization of public hospitals. However, judged from the practices of health care reform in China and around the world, the privatization of public hospitals has failed to achieve the desired results. A better commitment to property rights reform is more like an illusion. Because of highly asymmetric information, medical services can easily sink into market failure, making public hospitals less efficient and more repulsive. Maintaining the public welfare of medical services requires the government intervention. And for the government, control of hospital property is one of the most effective means to implement health policies.

Keywords: public hospital, privatization, medical efficiency, medical fairness, repulsion effect