

『国家治理』概念的文献综述

孙子怡

摘要:十八届三中全会全面深化改革的《决定》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”。因此,准确理解和把握国家治理的内涵,是推动国家治理现代化的认识前提和基础。为了更好地认识和理解这一概念,本文归纳总结了当前学者对国家治理概念的研究,并在分析的基础上,提出当前学者对这一概念研究存在的不足。

关键词:治理;国家治理;概念

一、研究背景

1989年世界银行在概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”一词,此后“治理”便广泛地被用于政治发展研究中。自20世纪90年代以来,治理就成为政治学领域一个特别热门的话题,而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,治理更是成为当前政治学者研究的一个炙手可热的领域。但是,十八届三中全会把“国家治理”定位在“总目标”中,并未做出具体明确解释。这对于学术界来说,提供了一个研究空间。

二、国家治理概念的研究综述

1.以俞可平、丁志刚为代表的学者认为,国家治理是对国家统治和国家管理的扬弃,应从治理主体、治理过程、治理方式三个维度对国家治理加以分析

在对“国家治理”的理解上,俞可平是最早在其主编的《治理与善治》一书中把治理与国家联系起来研究的著名政治学者。在其潜心撰写的专著中,一是详细具体地介绍了统治与治理的关系,二是对有关治理和国家治理的关系进行了分析。他认为,“国家治理涉及三个基本问题,谁治理、如何治理、治理得怎么样。这三个基本问题换成另外一个说法就是治理的三大要素,即治理主体、治理机制和治理工具。这三个要素最后的目的就是改善治理效果,治理效果取决于这三个要素。”基于这样的描述,可以断定国家治理与治理并没有本质的区别,国家治理只是治理在国家

层面的具体体现。其中,治理的主体是多元的;治理的运行机制则是一个上下互动的、多元的、相互的;治理的方式可以是自上而下的,但更多是平行的、协商的、协作的。

学者丁志刚主张更为宽泛的界定,认为国家治理有广义和狭义之分。广义概念可以界定为:“所谓国家治理是国家按照某种既定的秩序和目标,对全社会包括政治、经济、社会、文化、生态等领域进行自觉的、有计划的控制、支配、规范和引导、组织、协调的活动,即多元治理、多中心治理、多领域治理。”这里的国家是指治理的范围,并非治理者或者治理主体。狭义的概念为:“国家对政治领域的治理,也即政治治理或者政府治理。”这里的国家治理即政府治理。但是,十八届三中全会讲的国家治理总体性目标的概念,统领政治、经济、社会、文化等领域的具体改革。因而,他认为是广义上的国家治理概念,不是狭义上的国家治理。

2.以王浦劬、燕继荣等为代表的学者主张,除了遵循马克思主义国家学说的基本原则以外,国家治理的基本含义还应纳入到中国特色社会主义语境下市场和社会之间的组合方式和实现机制的角度中来分析

著名政治学者王浦劬给国家治理下的定义是:“国家治理就是在中国特色社会主义制度的完善和发展的改革意义上,中国共产党领导人民科学、民主、依法和有效地治国理政。”在这个定义中他强调,中国共产党的国家治理是党的领导、人民当家做主和依法治国的典型体现和凝练表达,这就在本质上既区别于中国传统统治者的治理国家,又在价值取向和政治主张上区别于西方的治理理论及其主张。因此,对于社会主义国家的“国家治理”概念,应该历史地、全面地、准确地加以深刻理解。

著名政治学者燕继荣提出,对“国家治理”的界定,要从两个方面来理解:其一,按照以往中央文件的表述来解释,所谓“治理”就是“治国理政”,也就是原来的“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”的再概括;其二,从国际学术话语来看,“国家治

理”类似于公司治理理念、类似于“善治”，要求治理主体多元化并协同合作。从这个定义可知，燕继荣特别强调了依法治国在国家治理中的重要意义，认为是区分传统国家治理和现代国家治理的重要标志和分界线。

显然，以上两位学者所给的定义既融入了治理的一般化特征，又是对中国特色社会主义事业总目标的概括升华。

学者黄卫平所理解的国家治理似乎与以上两位著名学者一致，但也有不同见解。他认为，中国的国家治理理念并非来源于西方的多元治理理论，而是中国传统治国理政理念在新的历史条件下的某种表现。现在学者有时会过分热情地借用西方后现代的概念，主张以积极的态度引进并消化西方多元治理理论，导致误读了党和政府治国理政的传统政治目标。

3.以徐湘林、何增科为代表的学者从政治系统论的角度研究国家治理，既强调国家发挥主导作用的重要性，又兼顾治理所追求的价值原则

学者徐湘林认为，国家治理“通常首先指国家的最高权威通过行政、立法和司法机关以及国家和地方之间的分权，从而对社会实施控制和管理的过程”。从宏观上讲，徐湘林认为国家治理应该是一个更为均衡和客观的理论视角。从微观上讲，他认为国家治理是一个结构性的动态均衡调试过程，在保障国家治理结构基本稳定和改革国家治理体系不相适应的部分之间保持一种有机的均衡。因此，他坚持认为，国家治理的目标与现代国家的责任和职能是相一致的，即维护政治秩序以及发展国民经济和提供公共服务。

与徐湘林较为接近的另一个影响较大的定义是何增科给出的：国家治理是“国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内对社会公共事务的合作管理，其目的是增进公共利益，维护公共秩序”。在这个定义中我们可以看出，他对国家治理概念的看法与徐湘林相似，认为是各类国家治理主体在国家治理过程中有效履行自身功能的结构性动态过程。通过对利益诉求的输入、决策以及政策的输出的完善，可以体现治理的法制化、科学化和民主原则。

4.以包刚升等为代表的学者主张，国

家治理概念的起源与公司治理有关，其核心是形成官员与公民共同体之间激励相容的合约

从实证主义研究的角度看，学者包刚升解释道，国家治理即实现公民与政府的委托代理关系。其关键是建立一组激励相容的合约，来确保政治家和官员要基于公民共同体的利益行事。他认为，只有当政治家和官员作为代理人服务并实现公民共同体作为委托人的利益时，政治家和官员才能实现他们自身的利益。显然，这一概念分析框架中，他只是狭义地从公民共同体与政治家和官员的关系角度给国家治理作出了一个简单而又不十分清晰的界定。

然而在国家治理与公司治理二者关系方面，部分学者讨论了一些重要内容。比如，燕继荣强调，尽管人们对国家治理、政府治理等一系列概念解释和定义各有不同，但一个基本事实是，公司治理的目的是要保证企业的良性发展，其核心在于处理所有权和经营权的关系；与此相应，国家治理的目的也在于实现国家的良善管理，其核心是处理官民关系，即体现为委托与代理关系。因此，国家治理意味着在承认“主权”与“治权”分开的基础上，确保“政府治理”与“社会治理”的协同配合。

同样，何增科也讨论了以下三点：首先，他强调国家政权的管理者向所有者负责并接受问责这一问题的重要性；其次，他强调多种治理机制协同管理的重要意义；最后，他同等重视增进公共利益与维护公共秩序。在一定意义上，国家治理的核心与原则与公司治理极为相似。

三、国家治理概念的研究现状与不足

1.国家治理概念的研究现状

关于国家治理概念的问题，现有的研究与思考主要聚焦于两个方面：一是偏重于政治哲学的视角，从国家治理的“应然”入手进行学理探讨，其核心是有效的国家治理应该是什么。二是偏重微观政策的视角，从中国改革实践现状入手，试图回答与国家治理相关的具体政策问题，提出改革的政策建议。

2.国家治理概念研究的不足

就笔者有限的阅读来看，当前中国国家治理概念的研究硕果累累。这些研究成果既涉及到了宏观的国家治理体制，又涉及到了微观的国家治理方式，更关注到了动态的国家治理过程。但是，也不可避免地存在着一些不足。第一，没有对国家治理的主体与对象做出明确、统一的界定。第二，由于局限于以往的研究背景，大部分国家治理研究总是依赖于一定的研究范式，从新的研究方法进行研究和思考的比较少。因此，对当前国家治理概念的研究还需要再接再厉。

参考文献

- [1]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
 - [2]燕继荣,何增科.关于国家治理现代化的对话[J].科学社会主义,2014.
 - [3]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[J].国家行政学院学报,2014.
- (作者单位:天津师范大学政治与行政学院)