

书评

地方治理全图景的理论建构

——评《理解中国治理的广东样本——广东经验的理论分析》

李瑞昌*

肖滨（2017）. 理解中国治理的广东样本——广东经验的理论分析. 广州：中山大学出版社. 共 236 页.

在中国，实践派倾向认为：“改革实践已远行，理论还在原地打滚”；而理论派则申辩：“人类活动自有共同规律，莫把自身实践当特别”。于是，长期以来，实践派与理论派难以达成共识。其中原由，固然有“究竟是理论指导实践”还是“实践后总结提炼出理论”的逻辑先后之争，而更为深层次的矛盾则是：“是用西方总结出来理论普适用于解释中国实践还是建构自己理论解释中国实践？”这个深层次矛盾已经不仅是实践派与理论派的冲突了，而更是理论派内部的对立了。但是，无论如何争论也好、内讧也好，有一点是大家认可的，那就是“用世界都可以理解的概念讲述中国故事，阐释中国道理，演绎中国道路”。“治理”（Governance）一词自 20 世纪 90 年代成为国际上理论界与实务界共同使用的热词。要讲好中国故事、阐释好中国道理、演绎好中国道路和建构好中国理论，就必须将“治理”概念与中国实践有机结合起来，并赋予“治理”新的含义、新的向度和新的思想。从概念发展史而言，越是被人们所熟知、所常用的概念，内涵越是多元、越是模糊不清。中山大学肖滨教授新著的《理解中国治理的广东样本——广东经验的理论分析》正是借了“治理”概念之壳，填充了中国思想之核，试图建构起中国治理理论模型，分析广东实践经验，进而探索中国治理之道。可以说，这既不是一本纯实践经验总结的书，又不是一本纯理论演绎之作，而是一本融合实践理解与理论建构的智慧集合。

* 李瑞昌，复旦大学国际关系与公共事务学院，教授。

一、全景理解“广东样本”实践

要理解“广东样本”实践，必须先要解决三个方面问题：一是广东经验为何能够成为“广东样本”？二是要理解“广东样本”哪些方面？三是如何理解“广东样本”？这三个问题的实质是从“广东经验”出发全景理解中国治理，从而提炼出“广东样本”的基本规律。

众所周知，自1978年党中央作出改革开放伟大决定，到2017年，恰好是40年。40年来，广东作为最早进行改革开放的试验地，大胆探索经济体制改革方向，力图“杀出一条血路来”，搞活经济，促进经济增长，推动广东现代化，从而带动广东治理创新。本书将广东治理创新分为四个阶段：第一阶段是从1978年到1991年，主要任务是破除经济发展的政治束缚和初步重建治理秩序；第二阶段是自1992年至2002年，主要工作是以治理创新适应市场经济体制的建立；第三阶段是从2003年到2012年，创新主要体现在落实科学发展观中的治理改革；第四阶段是自2013年至今，重要创新为深入推进治理体系与治理能力现代化。从时间维度来说，这些阶段划分体现了广东治理创新是紧随中国改革开放进程的，落实了中央重大决策部署；因而，广东治理创新经验也是中国治理变革的一个缩影，具有“样本”的价值。

广东治理创新经验之所以能够称之为“样本”，还在广东省政府善用国家政策，大胆突破陈规，勇于废除陋习，力求发展创新。改革开放以来，广东一直秉持“敢为天下先”的精神，在诸多领域积极进行探索创新，无论是在经济发展、法治民主建设方面，还是在社会建设等方面，都大胆突破，涌现了一大批治理创新的典型案例。它们在地方实践的意义上构成了推进国家治理体系和治理能力现代化最直接的注脚，堪称理解中国治理经验的“广东样本”（第2页）。时至今日，作为改革开放的前沿地带，广东地方治理创新仍保持着热度，甚至在全国都起到了引领示范作用，值得深入研究和学习。

可以说，广东是中国治理的样本之一，也是中国地方治理变革的先行者。2012年年末，习近平总书记在广东考察时强调指出：“广东要努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的试验区，为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗。”可以说，广东正肩负未来中国治理探索的重任，广东的经验值得总结和适合全国学习和借鉴。肖滨教授是一位已经在广东生活了30余年的非本土的广东人，全方位地感受广东改革开放带来的伟大变化，也几乎见证了广东改革开放的伟大历程。他

认为：从理论上分析广东经验样本，并以此为窗口，理解中国治理的变化，提炼出中国地方治理创新的广东模式，应该是生活在广东的学者应尽之责，也是中国学者面对伟大时代应尽的义务。这也正是本书创作的精神之所在。

本书选择的“广东样本”个案堪称地方治理的“全图景”，具体包括：地市、区县和乡村的三类政区的治理创新个案。从地理空间上看，所选个案既有粤东的河源市、清远市和梅州市，亦有南粤的顺德区、增城区，还有粤西的云浮市、粤北的清远市，基本上覆盖了广东的全境，案例具有代表性。就样本涉及的议题而言，个案中包括了经济建设、政治建设和社会建设等方面的重要议题，已经能够比较全面覆盖地方治理的主要议题了。因此，本书定位于中国治理的广东样本能够称得上名符其实。

那么，如何全图景理解“广东样本”经验呢？本书跟随生于广东的中国革命先行者孙中山先生对国家的统治权力区分而展开对广东经验的理解。孙中山先生把国家的统治权力区分为“政权”和“治权”两个紧密相连的部分，政是众人之事，集合众人之事的大力量，便叫做政权，即民权；治是管理众人之事，集管理众人之事的大力量，便叫做治权，即政府权。即一个是管理政府的力量，一个是政府自身的力量（黄彦，2006：582）。孙中山先生的“政权”与“治权”概念的分开论述成为了本书理解广东样本的一种适当的分析框架，即“政权”是国家统治权的归属与掌控，“治权”为国家统治权的行使与运用。政权的要害是谁来掌控国家统治权的问题，其价值目标是合法性；治权的关键是国家统治权如何有效运转的问题，其评判标准是有效性（第17页）。站在国家建设角度，政权建设可以推进治权成长，治权改革也可促进政权建设。

如果说，新中国前30年（1949—1978年）偏重于政权巩固的话，那么，新中国后30年（1979—2008年）则是偏重于治权发展。治权发展所带来的社会效应远比政权巩固更加激动人心、催人奋进。1978年党的十一届三中全会果断地决定把全党工作重点从“以阶级斗争为纲”转变为“以经济建设为中心”，力图通过经济领域的治权改革开放带来经济增长的绩效，从而提升政权的合法性。事实证明，这一伟大变革是成功的也是正确的，的确为中国共产党执掌中国政权赢得民意支持。2003年开始，尤其是2008年遭遇世界性经济危机之后，中国共产党将工作重点调整为发展民生、力推社会政策，发展社会领域的治权，并由此开展一系列改革（如购买公共服务、公共服务均等化等），为中国共产党执掌中国政权获取了民心，也再一次夯实政权的社会根基。

事实上，中国政权建设的方法固然重视民意，但也更重视民心。民意是一种偏好的显示，而民心则是一种内心的认同。那么，如何显示偏好汇聚民意呢？

◆ 书评

早在 1982 年的宪法中设计出了“村民自治”制度，以此推进民众就自己生活密切相关事务显露自己偏好；到了 1992 年将村民自治深化为“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的“四个民主”，并以此汇聚民意。因此，中国政权建设中塑造民意主要是通过基层民主和基层自治。那么，又如何锤炼民心获得认同呢？根据中国共产党的革命和执政逻辑来看，中国共产党是通过政策认可与组织认同来获取民心的。借助惠民的政策让民众认可国家政策的目的，凭借亲民的党组织让人民群众认同党的政治主张；于是，民意由此集中起来了，民心由此捕获了。但是，无论是赢得民意也好、获取民心也好，都必须贴近人民、扎根于基层。村庄曾经是人民生活生产的基本场所，是公民开展民主自治的演练场，也是党组织亲近人民的基本空间，还是国家治理的基本单元，当然也是治理创新的最活跃的地方；因此，本书用了两章（第四、五章）描述、解释和讨论集“领导、决策、执行和监督”于一体的乡村自治。也正如本书所言，如果以国家为观察点，中国国家治理面临的现实挑战包括内外两大维度：外部问题是如何实现多元主体有序的协同治理，内部难题是如何构建一个统一的既分权又分工负责的多级治理结构（第 12 页）。这两大挑战的汇集点就是基层社区。

二、全方位建构中国地方治理理论

总结样本的经验并不是学者的主业，亦非研究者所擅长的，建构理论才是为学之人兴趣所在。任何理论构建离不开传统，也躲不开已有的话语。简而言之，社会科学中所有理论均是在前人研究基础上垒砌起来的。中国治理经验要提炼成为中国治理理论，要融入到世界治理理论范畴，成为被更多人所理解的理论模型，就必然要求建立一种共通性话语体系。这种话语体系既要有原创者所设定的内涵，又要世易时移地增加新的含义，从而不断地丰富理论的内部构造。作为一种理论概括，治理理论缘起于西方，然而，发展和充实治理理论内涵的重任落在中国。当然，“治理”一词，作为理论话语和实践术语，要能解释人类生活的现象，不仅需要不断充实和发展治理的概念内涵，更重要是能够提供足够多的样本，展示“治理”概念的解释力和理论建构的潜力。本书既从实践角度描述改革开放前沿阵地的广东波澜壮阔的探索，又从理论高度分析广东样本治理创新的前因后果，试图以中国人特有的智识向治理理论知识仓库添砖加瓦。因此，本书值得肯定和赞誉，更需关注和推介。

“治理”概念风靡世界，被广泛使用于各个学科各个领域。尤其在政治学科和公共管理学科中，“治理”一词正有替代“政治”“管理”等词汇的态势；与

此同时，“治理”也如同“政治”“管理”一样，没有确切的含义。不仅实践界和理论界对“治理”有不同的理解，而且中西方对“治理”亦有不同的界定。从实践界看来，治理就是寻求问题的最优解；就理论界来说，治理是公私等多个利益主体之间合作完成某些事情。西方词典中“治理”更侧重于多种机制协调，而中方词典中“治理”更强调统治和管理。但是，这并不代表各方对“治理”概念不能达成某些共同理解，事实上，各方都承认“治理”包含了权力维度，离开国家权力，“合作治理”成功难度势必增加。因此，中国国家治理现代化本质是国家统治权力的现代化。在中国，统治权力现代化就是要探索“政权”和“治权”在改革互动中增强。

从权力视角切入，毫无疑问，中国国家治理是自上而下的。自上而下的治理首要工具是内部问责，即权力系统内部（如上级党政机关对下级党政机关的领导）问责。这种权力系统内部的问责类似于西方国家的行政问责，但不等于行政问责，其根本区别在于西方国家的行政问责方式只发生于行政权力系统，而中国权力系统内部问责的范围要宽广得多，即发生于行政权力系统内，也发生在执政党体系中。中国自上而下的治理并非没有西方所言的民主问责方式，即公民向政治人物问责；中国亦有权力系统外部问责，如公民或公民团体通过多种形式（批评、建议、质询、诉求等）向权力系统问责，中西方这种权力系统外部问责的差异在于程序不一样。中国偏于向用法定途径按照法定程序进行问责，而西方更多通过舆情压力和投票程序来实现。基于种种差异，本书创造了一个地市级网络问政理论模型，即通过问责主体的“责问”、被问责对象的“回应”以及被问责的对象的“课责”等三个环节，从而建立起来了中国特色的治理问责机制。其中，互联网成了联通问责主体与问责对象间共同行动的平台。互联网将西方国家现实生活中政治运动式问责方式转化为中国虚拟生活中话语式问责方式，减缓了社会不稳定的民意鼎沸，改变了民主政治运动方向，推动了中国从政治民主向治理民主的跨越。

中国自古以来就有“郡县治、天下安”古训。在我们党的组织结构和国家政权结构中，区县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础。中国国家治理可能自上而下终于区县，亦可能自下而上始于区县。是终于还是始于区县，取决于中国治理的三个支点中哪个支点是出发点：集刚性和弹性于一体的威权体系、双重主导的经济发展方式（即政府主导或管制的市场经济和外部要素主导的外向型经济）以及参差不齐与非平衡的社会体系。这三个支点中哪个支点为先、为主，中国国家治理初生的行政层级就会不同、发生的领域就会不一致，这也形成了中国国家治理有着色彩缤纷的样

本。广东顺德区治权改革就发生于经济领域产权改革，以经济发展方式调整为支点；随之而来蔓延至治权改革，以参差不齐与非平衡的社会体系为支点，理顺了治理关系；然而，很快发现社会体系并无足够推动力，改革需要来自省级政府驱动，于是，区县治理变革支点移至集刚性和弹性于一体的威权体系，变革治理主体成为区县综合改革关键之举。至此，可以发现，中国国家治理轨迹看似无序实则有序，无法截然区分出自上而下还是自下而上的治理，也无法明晰出始于区县还是终于区县，更无法理清变革究竟来自经济领域还是社会政治领域，可以说，越往基层的治理创新越是一场综合性的变革。

乡镇时常被认为是国家权力的末梢，村居则被视为中共党组织的末端。村居不仅是党组织、村委会和各种自治组织的驻地，而且是地权、物权和人权的归属地，更是法律法规、政策民约和风俗习惯的施用地。因此，乡村自治看似平静，实则暗潮汹涌，时常成为社会矛盾纠纷的发生地和集散地。因此，乡村治理逻辑与国家统治权顶层治理逻辑完全不同。如果说，中国国家统治权顶层治理逻辑是中央集权，那么，乡村治理的逻辑则分权制衡。党支部的领导权、乡镇政府的行政权、村委会的自治权和集体企业的经济权时常构成了“四权钻石模型”。这种“四权钻石模型”貌似稳定，实则变动；权力间的张力，稍有不慎，就有两权矛盾和对立。尤其是，随着自然村缩小、行政村重组，以及集体企业合并与兼并，“四权钻石模型”始终处于动荡之中，无法形成步调一致的协同治理。为此，不同村依据自身不同特点（如是自然村还是行政村、有无集体企业等）重建新的组织形态，重构权力结构，形成了由村民小组构成的协商议事会履行决策权、村委会行使执行权和村监事会掌控监督权的三权制衡模式，也有形成了村民理事会、社区理事会和乡民理事会的上下联治模式等。这些自治创新实际上是改变“民主选举先进而民主决策、民主管理和民主监督滞后”的弊病，实现“民主选举、民主决策、民主监督和民主管理”的“四权”同步，从而将长期困扰乡村治理中的“党的一元化统领与单纯乡村自治处于两极的困境”化解为“党的领导、政府主导和村民自治有机结合”的“三元统一”模型。

无论是地市级问责理论模型，还是区县级治权理论模型，还是乡村的自治理论模型归结为一条基本规律是：政党执政的权威性为国家治理的有效性和村民自治的参与性提供了政治基础，而国家治理的有效性和村民自治的参与性则反过来支持并强化了政党执政权威的合法性（第 167 页）。于是，从微观的村庄到中观的县市再至中央全方位地建构起一个“执政党、国家与社会”构成的政党治理、国家治理和社会治理的“三元统一”模型。

三、反思与讨论

人无完人，再完美的作品也有缺陷。《理解中国治理的广东样本——广东经验的理论分析》一书也毫不例外。首先，样本的代表性不足。由于本书是个案研究，因此，不必苛求作品的样本数量多少；但是，必须要追求样本的代表性。很显然，本书研究的样本缺了城市的街道和居委会或社区的样本研究，也少了省和副省行政层级治理的详细研究。从省级政府来看，广东省肯定不是城市化程度最高的省份，但肯定是城市化水平最快的省份之一，尤其是，曾经一度大量外来人口移居或移民到广东，不仅给广东乡村治理带来巨大压力也可能给城市治理增添无形负担，因此，如何治理由外地人与本地人聚居的城市社区？不同颜色人种混住于居民小区如何和谐起来？等等，这些问题是基层治理亟待解决的问题。总而言之，缺了城市社区治理研究就少掉了中国治理的一道口味。此外，省和副省行政层级治理研究的简略又掐掉了塔式蛋糕上层的奶酪，中国地方治理中美味又少了一层。

其次，关系的全面性缺少。研究中国地方治理无论从主体角度切入还是从事务角度介入，均离不开处理与垂直管理部门关系（李瑞昌，2012），也离不开与中央关系，更离不开与兄弟省份关系（李瑞昌，2016）。这些主体与广东省之间有着复杂的往来，展开过合作、竞争、服从和协作等多种行动，上演过多幕悲喜剧，形成了央地关系、组织结构关系和业务伙伴关系。这些关系妥善处理肯定是地方执政者重大决策时最为重要考量的内容，当然，也是中国地方治理研究的重要内容。

最后，视角的多向性缺失。权力无疑是分析治理最重要的视角之一，但就“治理”原初含义而言，权力并非是治理的优先主张。从兴起于西方的治理理论中的“治理”概念考察来看，“治理”概念之所以勃兴，其根本原因在于实践者对国家科层组织的政治权力厌倦以及对自由市场中经济利益烦躁，萌生了对社会组织功能的公益价值喜好。因此，“治理”概念初始目标是建立“共同价值”，以共同价值引导不同利益相关者的行为与行动，并以此避免政治的残酷和管理的强硬，营造出一个团结互助、友善合作的治理网络。中国地方治理实践中既有权力的干预，也有市场的介入，更有价值观的指引，是多种复杂机制作用的结果；与此同时，中国地方治理中也存在着权力斗争、利益争夺和价值冲突等现象。因此，化解这些矛盾需要治理者短袖直锤、长袖善舞和空手直拳的通达智慧。

◆ 书评

瑕不掩瑜，不论从现代社会科学研究方法还是现代社会科学研究路数，都可能提出万般批评与建议，但无论如何不能否认以下几点判断：这是一本深入思考广东地方治理经验的著作，也是一部对中国治理有着独特真知灼见的作品，更是一本饱含作者多年心血累积的智慧集合。否认这些，你就不是一个实事求是的读者。

忽然想起一位研究生阅读此书后向我道出他的一个困惑：这本书为什么不将“第六章 地方治理创新模式：一个理论分析框架”作为引论，并将现在的“引论 中国国家治理现代的战略定位”作为第六章呢？因为现在多数研究的路数是：先有理论分析框架再有案例实证研究。他的这个困惑当时确实让我思虑了片刻。我给了他两点理由。一是，这本书采用的“先演绎再归纳”的思维。现在一些书采用的“先归纳再演绎”的思维，先演绎再归纳出理论框架比先画个理论框架再按框演绎故事更适合国人思维。二是，作者的研究经历及习惯所致。肖滨教授在 20 世纪 90 年代从事政治思想史研究；在 2000 年后开始转向政治理论研究，尤其聚焦于复合共和政治理论的研究；在 2008 年前后，转向研究当代中国政治与治理。他是在有了厚实的理论积累的基础上，开始关注现实和自然延伸学术关怀的。因而，与其说这本书是用理论分析现实，不如说是力图从现实总结出理论。学生释然，我也觉得自己从更深层次理解作者的初心了吧！

行文之末，请允许我讲句俏皮话，结束这篇絮絮叨叨的读后感吧！那就是：这是一本类似“回文诗”的智慧集合。若是你按照本书现有章的安排顺读，你体会到，它是一本基于“政治”逻辑的中国国家治理的书，具有浓烈的政治学味道；倘若你是从最后一章开始向前倒读，你会惊奇发现，它却是一本基于“社会”逻辑的中国国家治理的书，包含了幽暗的社会学意识。如同后现代主义思想家所言：作者不是关键，读者才是文本的阐释者。

参考文献

- 黄彦(2006). 孙文选集(上册). 广州: 广东人民出版社.
- 肖滨(2017). 理解中国治理的广东样本——广东经验的理论分析. 广州: 中山大学出版社.
- 李瑞昌(2012). 政府间网络治理: 垂直管理部门与地方政府间关系研究. 上海: 复旦大学出版社.
- 李瑞昌(2016). 中国特点的对口支援制度研究: 政府间网络视角. 上海: 复旦大学出版社.