

# 顺势而为:政府治理现代化的演进逻辑

余红燕

(温州行政学院 公共管理学部,浙江 温州 325038)

**摘要:**推进政府治理现代化既是基于我国传统的政府行为模式困局,又是在西方治理理论诱导下的自主选择,是内外因素双重作用下的顺势而为。由此形成的未来现代化的治理模式是“元治理模式”,元治理的实现有赖于确立作为治理参与主体应有的主体性地位、赋予市场和社会更多的“个体权利”以及加强顶层设计,完善制度体系。

**关键词:**政府治理;治理现代化;行为模式;治理模式;元治理模式

**中图分类号:**D63

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2494(2015)02-0008-08

改革开放以来,以建设有中国特色社会主义市场经济体制为目标的改革,不仅推动了市场体系的逐步发育,也促进了整个社会生活秩序的结构变迁。市场体系的渐进发育以及社会秩序的结构变迁给传统的政府管理模式带来了巨大挑战,从而使政府与市场间关系,政府与社会间关系等议题成为政府管理创新运动迫切需要解决的新议题。而治理理论试图通过建构政府与市场、社会间的交互模式来应对市场秩序扩展所形成的一系列现实问题,很大程度上契合了目前我国探索一种较为有效的政府与市场、社会间交互机制的要求。

## 一、发展困局:对传统管理模式的检视

### (一)政府行为模式

政府与市场、社会间保持何种关系,三者间应该构建一种什么样的运行机制,一直是学界热衷探寻的问题。

#### 1. 政府与市场间关系

在西方国家,政府与市场间的关系大致经历了三个阶段,即自由放任、全面干预和持续改革。现代经济学之父——亚当·斯密主张在市场经济中经济运行和社会资源的配置应主要由市场机制进行调节,因为“个人的利害关系与情欲,自然会使他们把资本投在通常最有利于社会的用途。但若由于这种自然的倾向,他们把过多资本投在此等用途,那么这些用途利润的降落,和其他各用途利润的提高,立即使他们改变这错误的分配。用不着法律干涉,个人的利害关系与情欲,自然会引导人们把社会的资本,尽可能按照最适合于全社会利害关系的比例,分配到国内一切不同用途”<sup>[1]</sup>。亚当·斯密显然更倾向于政府这只“看得见”的手尽量不去干预市场经济运行,尽最大可能地发挥市场机制的自身调节作用,但这并没有否认政府在经济中的作用。自由主义市场经济理论在20世纪初爆发的经济危机中遭受了前所未有的挑战,要求对市场进行全面干预的呼声日渐高涨。“在自由放任情形之下,除非投资市场心理有彻底改变,否则就没有办法避免就业量之剧烈波动;然而我们没有理由,可以预料会有

收稿日期:2015-01-22

作者简介:余红燕(1977-),女,湖北荆门人,副教授,主要研究方向为地方政府管理创新。

此种彻底改变。所以我的结论是:我们不能把决定当前投资量之责任放在私人手里中”<sup>[2]</sup>。全面干预经济理论把政府干预看作弥补市场失灵的重要途径,倡导将市场主体的投资纳入到政府统制,由政府来约束或指导,这显然会不断扩充政府的职能,扩大政府的既有规模。政府在经济管理活动中的职能扩充为政府带来了管理危机,如政府规模日益扩大、财政赤字日趋严重等。基于现实状况,西方各国政府又开启了政府管理创新运动,打破政府的垄断地位,引入市场机制,将原本由政府承担的部分职能转渡给市场。

西方各国政府与市场间关系的变迁为交互协进性治理模式的形成提供了理论基础,通过历史经验发现:无论是政府放任不管还是全面监管,都不利于市场的健康发展。治理模式的实质就是要在政府和市场间构建一个互动协进的机制,以便于充分发挥政府和市场在市场领域的各自优势,形成优势互补。

## 2. 政府与社会间关系

政府与社会间的关系是政治学领域中一个永恒的话题。“无论认为社会、城邦的产生是由于社会分工的需要(如柏拉图),或是社会发展的结果(如亚里士多德),他们都是把政治秩序的建立看作是人类社会发展的必然需要”<sup>[3]</sup>。由此可见,政府的产生是人类社会发展的必然结果。因此,政府存在的价值应在于:“第一,保护社会,使不受其他独立社会侵害侵犯。第二,尽其所能,保护社会各个人,使不受社会上任何其他个人的虐待压迫,即设立严正的司法机关。第三,建设并维持一定的公共土木事业及一定的公共设施。”<sup>[4]</sup>然而事实上,政府作为管理社会的公共权力机关,其对社会的干预会有意无意间超出权力行使的边界。鉴于此,如何限制政府的权力,保障公民的自主性,营造社会自主发展的空间,成为先贤圣哲们首要思考的重大问题,并形成了影响颇为广泛的公民社会理论。公民社会意在解决国家在解决大量社会问题时表现出来的无能等问题,在解决类似问题方面,那些非官方的、扎根于共同体的组织比庞大的政府组织更灵活、更有效<sup>[5]</sup>。无疑,公民社会组织在解决社会问题上的大量参与,其本质上就是作为治理主体而发挥的社会管理功能,是政府与社会组织共同管理社会事务的具体体现,也是政府失灵的有效矫正方法。

### (二)我国政府行为模式困局

#### 1. 管理危机

我国传统的政府管理模式脱胎于计划经济体制,以管制为主要特征,对市场和社会赋予了过多的“管制性色彩”。对市场和社会给予过多的管制势必造成一系列自身难以克服的弊病。第一,政府职能不断膨胀。政府职能的大小取决于政府管理公共事务范畴的大小,二者之间呈正相关关系。政府究竟应该做什么,是一个不证自明的问题。实际上,“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体……它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由”<sup>[6]</sup>。也就是说,政府基于人民自愿放弃的一切权力,应该担当起人民的委托重任,依据彼此间的契约,更好地保护人民的自由、平等和财产的权力。换言之,政府的职能主要就是保障人民能够获得“约定的自由”以及生命财产的安全保障,这实质上是政府角色功能的明确定位,即政府的功能是提供普遍的公共服务。当然,随着市场经济的形成和发展,政府维护市场运行的职能也应运而生。无论是为社会成员提供必需、应当的公共服务,还是维护市场秩序、矫正市场失灵,政府职能的履行都应该有一个最起码而相对明显的行为界限。然而,因政府职能边界模糊引发对市场和社会监管过度,并最终导致政府职能不断膨胀的问题在我国始终存在着。尽管经过数十年的行政体制改革,该问题有了很大程度上的缓解,但从国际经验来看,我国政府职能依然过于庞大,仍需进一步削减。

第二,政府机构臃肿。与政府职能相对应而存在的一个必然现象是政府机构的臃肿。政府机构臃肿主要表现在两个方面:一是政府组成部门及附属部门数目繁多,二是财政供养人员数量庞大。我国政府机构臃肿问题由来已久,早在建国初期,最高行政机构政务院就下设了35个行政机构,按照上下对口的原则,地方各级政府分设数量对应的机构,再加上每个机构基本都有下属管理机构和一些临时

性机构的存在,可想而知,政府机构臃肿的程度应该不小。有机构存在,就必然会配备相应的公务人员,因此,政府部门公务人员的规模也是非常大的,20世纪80年代改革开放的总设计师邓小平同志就曾指出:“现在机构臃肿,有的部委据说有上万人,必须精简。”<sup>[7]</sup>虽然经过数次政府机构精简改革,机构臃肿现象有了极大的改观,但与经济社会发展的现状相比,规模仍显庞大,比如截至2012年底,在城镇国有单位就业的人员仍高达6839万人<sup>[8]</sup>。

第三,财政收支矛盾突显。理论上来说,由各种税收及非税收入构成的公共财政收入总量在特定时期内是既定的,而公共支出却是保持快速持续增长的,尤其伴随着政府职能的不断膨胀、政府活动的不断扩张,财政支出增长的速度就越快,那么因此而形成的财政收支矛盾就愈发突出。因此,保持财政收入与支出基本平衡,甚至略有盈余,是一种最为理想的财政收支格局。然而,就目前我国财政收支实际情况来看,收支矛盾十分突出,主要表现在:(1)从收支增速指标看,财政收支增速矛盾较为突出,财政支出的增长速度远高于财政收入的增长速度。以2013年度为例,中央财政收入的增长速度为7.1%,而同期财政本级支出的增长速度则高达9.1%,收支增速矛盾较为突出。(2)从收支总量的绝对值看,2013年度全国地方财政收入总量68969亿元,财政总支出119272亿元,出现了50303亿元的财政赤字<sup>①</sup>。

第四,行政效率低下,服务品质不高。邓小平同志曾指出,我国政府机关“机构臃肿,层次重叠,手续繁杂,效率极低”<sup>[9]</sup>,一语道出了当时我国政府部门普遍存在的行政效率低下问题。时至今日,虽然行政效能有了质的飞跃,但与市场、社会的期待仍有一定的距离,所以人们认定:“我国政府的行政效率是低下的”,尽管这种认定到目前为止尚没有足够的技术支持,但是这些都丝毫没有动摇人们所形成的这种信念<sup>[10]</sup>。

## 2. 机制危机

传统的一元化政府管理模式压缩了市场与社会自主发展的空间,与市场、社会追求自我成长的强烈需求形成一定的冲突,造成了市场体系发育不健全、生产效率不高以及社会整体发展缓慢、社会矛盾错综复杂等诸多机制性问题。

第一,经济层面。1978年,十一届三中全会开启了改革开放的新征程,作为改革开放的核心议题,以市场化为取向的经济体制改革被不断推向深入,经过三十多年的持续改革,具有中国特色的社会主义市场经济体制基本确立,这是改革的最大成就。但相比西方市场经济,不可否认的是,我国经济领域改革依然问题重重:市场在资源配置过程中尚不能发挥决定性作用,僵化的经济成分观念依然存在,现代市场体系远未形成,弥补政府失灵作用没有得到应有发挥等。这一系列问题的出现跟政府的强力干预息息相关,它严重削弱了市场与政府进行博弈的能力以及市场自我调节能力。

针对上述问题,根本出路在于如何处理好政府与市场间的关系,着力解决好政府干预过度与监管缺位,因为“历史的和逻辑的说明告诉我们,市场经济机制及秩序不可能通过非市场的、计划的、行政的力量造就,市场经济体制的转换只能是整个社会生活的转换,只能是大众的、分散的、个体的行为方式的转换,不能是少数人观念的转变”<sup>[11]</sup>。处理好政府与市场间关系的关键是要在政府与市场间建立一种互动协进机制,充分发挥市场的自主性、能动性。构建政府、市场间互动机制的过程实质上就是推进政府治理迈向现代化的过程。

推进政府治理现代化意味着,在市场经济的发展过程中要充分发挥市场机制的作用和正确发挥政府的作用。政府的行政干预可以有效解决市场失灵问题,毫无疑问,如果政府职能边界界定不清,对市场干预过度就会使问题走向反面。我国市场经济发展的实践证明,政府的行政干预很大程度上抑制了市场的活力。“改革开放以来我国在发展市场经济过程中,行业自律、行业监管严重缺失,就在于忽视了社会组织的作用。虽然各行各业都形成了数量众多的中介组织,但这些中介组织大多是行政机构

<sup>①</sup>参见财政部2013年度财政收支情况统计, [http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201401/t20140123\\_1038541.html](http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201401/t20140123_1038541.html)。

的附属物,缺乏应有的独立性,难以在维护市场竞争、扩张市场秩序中发挥应有的作用”<sup>[12]281</sup>。纵观西方发达的市场经济国家,“正是由于各类社会组织作为‘第三极力量’,在发挥行业自律、降低交易成本、扩展专业市场分工等方面扮演着重要角色,市场秩序才得以在一国范围,乃至全球范围内扩展,并形成统一竞争开放有序的市场体系”<sup>[12]283</sup>。因此,推进政府治理现代化,明晰政府行为边界,增强和激发市场中的社会活力,发挥市场对资源配置的决定性作用,提高资源配置的宏观、微观、产业等效率,是化解因市场机制运行不畅而导致的机制危机的唯一出路。

第二,社会层面。传统一元化的政府管理模式不仅在经济层面引发了一系列危机,其也在社会层面也产生了许多亟需解决的社会问题。一是社会发展的活力不足。在计划体制背景下,单位或组织将每个社会成员以特定的身份限定在某个特定的场域内,使得每个社会成员都成为国家这个大机器的其中一个组成部件。市场化改革虽然改变了利益获取的方式,打破了原有的社会结构,但政府对于社会的管制以及社会被排除在公共事务管理主体之外,“忽视了作为公民的社会成员的自由发展空间和自致性的努力,压抑了社会成员对于合理利益的正常追求”<sup>[13]</sup>,同时也导致了社会成员对于政府具有相当程度的依附性,这在很大程度上束缚了社会资源的合理流动,抑制了社会发展所需的创新动力,进而扼制了社会发展的活力。二是社会自我纠偏能力欠缺,导致政府疲于奔命。市场化进程中,由于利益分配的机制、方式多种多样,利益分配结果的差异化是必然存在的,有差异就会有纷争或矛盾。面对这些纷争或矛盾,在社会发育相对成熟的国家,社会自组织发挥了主要的调处功能,而在我国,由于社会发育迟缓,社会矛盾的调处功能显然只能由政府代为履行。我国人口众多,各类社会矛盾纷繁复杂,于是就造成了政府处置社会矛盾应接不暇的局面。三是社会组织发展缓慢。社会组织是经济社会发展的重要组成部分,是公共事务治理的重要主体,它有助于承接政府转移出来的部分职能,从而促进政府职能转变。但长期以来,对于社会组织的态度主要以管制为主,为此,制定了双重管理体制,实施多头监管,这无疑成为社会组织发展的瓶颈,最终造就了社会组织发展缓慢的结局。“截止到2011年底,我国登记注册的社会组织达45.7万个,其中社会团体25.3万个,民办非企业单位25.2万个,基金会2510个”<sup>①</sup>。与户籍人口总量相比,社会组织数量明显过少。四是出现了“公民唯私主义综合症”征兆。政府行政权力过多地干预社会,阻碍了社会的成长发育,不利于公民精神的培育和公共精神的形成。公民精神和公共精神的缺失,极易导致“公民唯私主义综合症”。从近段时间以来发生的公共暴力事件中人们逃避自保的现象看,“公民唯私主义综合症”在我国正逐步显现。

社会领域所产生的诸多实际问题,推动着政府不断地创新治理模式,由此可以认为,传统管理模式所造成的社会危机已成为政府推进治理现代化的倒逼机制,亦可以认为,是政府顺势而为,应势而动,依据社会现状不断调适自身行为模式的自治过程。

## 二、现代化治理:西方话语的引入与诱导

### (一)治理理论的引入

“1989年世界银行在其报告《撒哈拉以南非洲:从危机到可持续增长》中宣称,非洲发展问题的反复出现的根本原因是‘治理的危机’”<sup>[14]</sup>。这是“治理”一词首次被运用,自此“治理”被广泛地应用到经济社会发展的各个领域。“治理”一词被官方应用以后,也迅速引起了国外学者的关注。

治理理论在国外的兴盛与传播也引起了我国学者的研究兴趣,自20世纪90年代始,国内学者纷纷展开了治理理论研究。在学界的影响下,政府部门也开始采用“治理”一词,用“治理”来替代“政府管理”,一时间“治理”成为学界和政府部门描述管理活动的流行词。随着学界研究的逐渐深入,一些地方政府在管理创新实践中,开始有意识地将该理论运用到管理实践中去。

<sup>①</sup>参见青连斌:《创新社会治理体制必须最大限度激发社会组织的活力》,http://www.cntheory.com/CNTHEORYZJZL/2013/12/12/13121215340FG82CC2E10K0945FCGID.html。

## (二)治理现代化:西方话语重构

治理理论是在西方国家特定的社会环境下生成的,该理论的形成依赖于运行相对成熟的国家、市场、社会三大机制,与之相比,除了国家机制较为成熟外,我国的市场机制和社会机制的作用发挥相对较弱,尽管如此,这似乎并不影响该理论的引入与运用。我国是一个包容的社会主义国家,对于人类文明的积极借鉴吸收是我们的光荣传统。治理理论甫一传入我国,学界就开始着手本土化研究,赋予其新的内涵。在实践方面,政府管理的创新实践也纷纷体现了治理理论的中国化色彩,不自觉地将该理论纳入了中国话语体系,“治理现代化”则是具体例证。

2013年11月12日,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出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是全面深化改革的总目标,这是我党首次将推进国家治理体系和治理能力现代化作为未来一段历史时期内全面深化改革的重点和目标。实质上,推进国家治理体系和治理能力现代化的核心是实现政府治理体系和治理能力的现代化。政府是国家权力的行使机关,是国家活动的实际执行者,因此,国家治理体系和治理能力的现代化在很大意义上可以理解为政府治理体系和治理能力的现代化。

推进我国政府治理体系和治理能力现代化,至少要体现以下几个特征:一是治理主体有限多元。现代社会的治理主体应当呈现多元化趋势,政府不应当、也不是有效治理社会的唯一主体,市场机制和社会机制能够一定程度上弥补政府失灵足以说明,在政府这个治理主体之外,各类社会组织、市场组织甚至是社会成员个体也足以担当起治理主体的责任,一定意义上完全有能力胜任公共事务管理工作,但所有的理想愿景的设计都应立足于我国国情,即在现有政治秩序的刚性约束下,参与治理的主体需要限定在一定的范围内。二是政府主导达成共识。推进政府治理体系和治理能力的现代化,本质上来说,就是为了实现经济社会的全面、健康、可持续发展,增进公共利益。而一个健康、可持续发展的良好局面离不开社会各方的支持,但这种支持只能建立在政府主导下各方普遍认同的基础之上。三是互动协进。治理体系和治理能力的现代化要求在实施公共事务管理的各项活动中,政府、市场与社会等各治理主体间建立起一种更为紧密的互动合作关系,避免彼此间的条块分割,从而将各自的优势资源整合起来,整体性推进公共治理。

## 三、政府治理现代化:一个分析框架

### (一)治理:一种交互协进性管理模式

关于治理的定义,全球治理委员会的定义最具代表性和权威性,其认为:治理是一种公共的或私人的个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:(1)治理不是一套规章条例,也不是一种活动,而是一个过程;(2)治理建立的基础不是支配、控制,而是协调;(3)治理同时涉及公私部门;(4)治理并不意味着一种正式的制度,但确实有赖于持续的互动作用<sup>[15]270</sup>。

首先,从治理的主体来看,治理旨在打破以政府为唯一管理主体的传统模式,试图构建一个由政府、市场组织或社会组织等非官方机构共同组成的多元化现代管理模式。“各国政府并不完全垄断一切合法的权力,政府而外,社会上还有一些其它机构和单位负责维持秩序,参与经济和社会调节”<sup>[15]241</sup>。由此可见,政府之外,在经济和社会发展过程中,非官办组织也同样发挥了不可或缺的作用。

其次,从权力运作的方式来看,治理模式试图改变过去那种人们习以为常的单向度运作方式,构建了一个权力可以双向互动的新机制。“参与治理的行为主体在此不再形成一种等级式的隶属关系,而是结成一种平等的合作关系,他们通过多元互动,找到共同的利益和目标。由此,‘参与’、‘谈判’、‘协商’成为治理的三大关键词”<sup>[16]</sup>。

再次,从治理主体的意愿来看,治理模式强调了各个治理主体的自愿性、平等性。“治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作”<sup>①</sup>。治理模式强调治理主体间的友好合作,但合作的前提是在资源基础上,而不是基于强制或胁迫。事实上,治理主体间自愿、平等的互动合作,恰恰是治理模式得以正常运行并实现共同目标的关键所在。

## (二)元治理:现代化的政府治理模式

### 1.元治理

治理模式主张治理主体多元化,让市场组织、社会组织甚至社会成员个体共同参与公共事务管理,只要参与各方是在自愿的基础上参与的,都应当成为治理主体。治理在强调主体多元化的同时,却忽视了一个常识性东西,那就是主体的多元化,也就意味着治理目标的异质化。从理性主义角度看,每个治理主体都是基于自身利益的考量来设定治理目标,诸如,政府有政府的目标追求,市场组织有市场组织的利益诉求,社会组织或成员个体又有其自己的“算盘”,这于是就产生了一个难以解决的现实问题,那就是究竟该如何实现目标趋同,达成共识?显然,从治理模式中找不出解决此类问题的答案。此外,治理模式还存在一个难以克服的内在缺陷,即治理主体间责任界限的模糊性。治理只强调了主体应该多元化,却遗漏了主体的责任划分、认定。在没明确的责任界定的情况下,治理主体的行为往往会因失去刚性约束而失范,某种意义上来说,治理结果可能比传统管理模式带来的结果还要糟糕。

治理模式的内在缺陷表明,治理如同政府失灵、市场失灵一样,也会出现治理失灵的状况,比如产生治理绩效低下、治理缺位、越位、错位等,正如弗朗西斯·福山所言,“力图把国家部门的事务交给自由市场或公民社会,但特别是在发展中国家,政府软弱、无能或者无政府状态,却是严重问题的祸根”<sup>[7]</sup>。

针对治理失灵问题,英国学者鲍勃·杰索普提出了一种修正方案,即“元治理”概念。“所谓‘元治理’,就是作为‘治理的治理’,‘元治理’旨在对市场、国家、公民社会等治理形式、力量或机制进行一种宏观安排,重新组合治理机制”<sup>[8]</sup>。“面对一个多元权威并存的治理体系,国家首先要承担起元治理的角色,因为国家既是更广泛社会中的一个组成部分,也是保证该社会的机构制度完整和社会凝聚力的责任承担者”<sup>[9]</sup>。由此可见,元治理与治理的最大区别就是,元治理强调了政府在治理过程中的主导性作用。

通过上述分析不难看出,我国未来的现代化治理模式应该建立在“元治理”的理论模型基础之上,通过渐进式改革,最终形成具有中国特色的“元治理模式”,即以政府为主导的社会、市场共同参与的合作治理,其中政府居于合作治理格局的主导地位,而社会与市场居于次治理主体地位。最终建构起来的治理模式之所以是“元治理模式”,原因在于以下几个方面:

第一,元治理模式符合现有的政治秩序。“‘元治理’的提出并没有降低国家或政府的重要性,而是要求重新设计、重新想象、重新建构国家”<sup>[9]</sup>。元治理所倡导的政府在社会治理中的主导地位,刚好契合了在我国不允许任何竞争性政治力量出现的宗旨。就目前实际情况看,在未来一段历史时期内,政府在社会治理中的主导地位是不可能改变的,在此特定背景下,只能采取元治理模式,在政府的主导下,组织市场组织、社会组织在一定限度内有序参与公共治理,这既是唯一的选择,也是最佳的抉择。

第二,元治理模式与当前我国经济、社会发展的实际情况相符合。治理理论的实践应用需要以成熟的市场组织和公民社会为前提,但一个不争的事实是,我国相对成熟的市场组织和社会组织还为数不多,且绝大多数组织缺乏相对独立性,难以承担起治理重任。由于治理基础尚不坚实,也只有发挥好政府的主导作用,使其“担当制度设计、提出远景设想的任务,从而促进不同领域的自组织”<sup>[9]</sup>发育。

第三,元治理模式符合扩大公民有序参与、优化政府决策机制的行政改革目标。政府“要在治理和元治理中发挥作用,必须废黜自身在社会中的最高地位,在反思中向公民社会和市场放权,与其建立起一种合作伙伴关系”<sup>[9]</sup>,以促进社会公共利益的最大化。元治理的实质是在保障政府主导地位的前提下,鼓励政府放权,让市场组织和社会组织甚至社会个体担负起更多的公共事务管理责任,充分发

<sup>①</sup>转引自何显明《浙江地方政府创新实践的演进逻辑》,浙江大学出版社,2008年版,第11页。

挥其弥补功能,这样的路径设计不会从根本上触动现有的政治制度框架,而且也完全符合我国通过逐步扩大公民参与来实现政府决策不断优化的战略性行动策略。

## 2. 元治理模式的实现路径

元治理作为未来我国现代化的治理模式,它的构建需要通过以下路径予以逐步推进:

首先,在保障政府主导性前提下,推动市场、社会逐步确立作为参与主体应有的主体性地位。元治理模式的首要前提是必须保障政府在治理中的主导作用发挥,这也是矫正治理失灵的有效手段。在此基础上,应进一步构建和完善公共参与机制,促进市场、社会等参与主体的主体性地位的逐步形成。公民参与最早是在20世纪50年代由西方学者提出,到80年代公民参与研究在我国成为一门显学,而真正进入官方议程是在党的十五大上,该次会议充分肯定了政治参与的意义,十六大又再次强调要不断丰富民主发展的形式,逐步扩大公民有序的政治参与。自此以来,公民有序的政治参与基本上成为中国特色社会主义民主政治发展的重要组成部分,并在实践中被不断地充实和完善。但事实表明,公民有序参与的政治实践活动,更多地体现了政府的“施舍性”特征,社会层面到底有多大程度的参与以及参与的效果完全取决于政府的意愿,作为参与的个体始终处于被动地位。尽管元治理坚持政府的主导性,但并不意味着其他参与主体应当处于边缘地带,在参与中处于被支配地位。因此,就目前实际情况而言,应该进一步扩大参与治理的渠道,以完善公共参与机制为抓手,确保参与主体在元治理中发挥主体性作用。

其次,正确处理“个体权利”与行政权力之间的关系,赋予市场和社会更多的“个体权利”,以“个体权利”的扩充促进政府归位本位,形成元治理建构所必要的外部张力。“从根本上说,政府行政与社会自治和公民自由是呈此长彼消的负相关关系”<sup>[20]</sup>。元治理主张的政府主导下的治理多元化,实际上意味着政府需要向社会放权,减少对市场、社会的管制。“放松管制弱化了政府在资源配置方面的权能,降低了政府行为对公民和企业的影响力,使政府变得更具有可控制性”<sup>[20]</sup>。因此,约束政府的行政行为,使其行为被控制在一定的限度以内,就需要不断壮大市场组织、社会组织的“个体权利”,以形成政府行为的外部约束压力来促使政府职能回归本位。

再次,加强顶层设计,完善制度建设,形成多元治理规范、法规等完备的制度体系。理想愿景的实现,离不开完善的制度设计,制度是保障各种美好设想得以实现的基础和前提。同理,作为未来治理美好愿景的现代化治理模式——元治理,也需要一系列制度的保障实施。因此,在推进政府治理现代化所实施的各项改革举措的过程中,必须特别注重同步建立相关的规章制度,并使之上升到法律的层面,这既是一种必须,也是一种必然。

## 四、余论

本文在分析了我国推进政府治理现代化的内部推动力和外部诱致因素的基础上,认为元治理是我国未来可能实现的现代化治理模式,并进一步探讨了促进元治理模式形成的可行性路径,呈现了政府治理现代化的演进逻辑。但在分析讨论之余,尚有如下问题需要作进一步的思考。

(1)关于元治理模式构建的时间问题。元治理模式尽管保障了公共治理过程中政府的主导性地位,但其他治理主体的参与显然是以政府的权力让渡为前提的,这就意味着,元治理需要政府简政放权。然而,放权就意味着部门权力的削弱、权威以及社会地位的下降,为实现元治理而实施的放权改革会阻力重重,是一件显而易见的事情。因此,从该意义上来说,真正意义上的元治理模式的建构过程是一个较为漫长的过程。

(2)关于元治理模式建构的基础条件。元治理模式得以建构的前提是,既要有一个发展相对成熟的市场经济,又要有一个发育较为成熟的公民社会,反之,无论是市场经济还是公民社会,它的发展、壮大都离不开一个可以“自主”的成长环境,而这样的成长环境又需要政府减少行政干预,赋予市场和

社会更多的自主权,为其营造健康的成长空间,显然,这是一个悖论,互为前置条件的逻辑只能徒然拉升元治理模式建构基础形成的难度,但这并不意味着元治理的不可能性。

(3)关于元治理模式的绩效问题。在我国,元治理模式究竟能够获得多大的治理绩效,有待于实践的进一步检验。元治理脱胎于西方政治话语体系,根植于西式的市场经济和公民社会,因此,依该理论建构起来的治理模型能否适合我国国情,会否出现水土不服的状态,还有待于时间和实践的检验。同时,元治理的治理绩效完全源自于理论分析和西方的实践经验,当它被移植到我国后,究竟会取得何种治理绩效,仍需进一步的观察。

#### 参考文献:

- [1] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究:下卷[M]. 北京:商务印书馆,1979:199.
- [2] 约翰·梅纳德·凯恩斯. 就业、利息和货币通论[M]. 北京:商务印书馆,1977:272.
- [3] 徐大同. 西方政治思想史[M]. 天津:天津教育出版社,2000:6.
- [4] 亚当·斯密. 国富论:下[M]. 上海:上海三联书店,2009:211.
- [5] 庞金友. 现代西方国家与社会关系理论[M]. 北京:中国政法大学出版社,2006:221.
- [6] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京:商务印书馆,2005:72.
- [7] 邓小平. 邓小平文选:3卷[M]. 北京:人民出版社,1993:192.
- [8] 国家统计局. 中国统计年鉴(2013)[M]. 北京:中国统计出版社,2014.
- [9] 邓小平. 邓小平文选:2卷[M]. 北京:人民出版社,1993:150.
- [10] 刘祖云. 提高政府效率:理论、困境与出路[J]. 南京工业大学学报:社会科学版,2007(9):31-35.
- [11] 刘伟. 经济改革与发展的产权制度解释[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社,2000:69.
- [12] 迟福林. 市场决定[M]. 北京:中国经济出版社,2014.
- [13] 吴忠民. 走向公正的中国社会[M]. 济南:山东人民出版社,2008:63.
- [14] 黄德发. 政府治理范式的制度选择[M]. 广州:广东人民出版社,2005:94.
- [15] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [16] 唐贤兴. 全球治理与第三世界的变革[J]. 欧洲,2000(3):10.
- [17] 弗朗西斯·福山. 国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强,译. 北京:社会科学出版社,2007:1.
- [18] 丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报:人文社会科学版,2010(5):18-24.
- [19] 郁建兴. 治理与国家建构的张力[J]. 马克思主义与现实,2008(1):86-93.
- [20] 徐邦友. 自由的回归:放松管制的意义探寻[J]. 行政论坛,2007(4):91-96.

## The Evolvement Logic of Modernization of Government Management to Fit the New Situation

Yu Hongyan

(Public Management Department, Wenzhou Administration College, Wenzhou, Zhejiang 325038, China)

**Abstract:** To promote the modernization of government management is based on the predicament of government behavior pattern in China and also is own choice by the induction of western theory. The result of the future modern governance model is Meta Governance Model. If Meta Governance Model becomes true, it would be to establish main participants' subjectivity, give individual rights to the market and society and strengthen top-level design in order to perfect the system.

**Key words:** government management; modernization of government management; behavior pattern; governance mode; meta governance mode

(责任编辑 陈静)