

“治理”概念及理论的提出：

“没有政府的治理”“多中心治理”与“中国式治理”

于世润 24110170031

一、何谓治理？治理内涵及其理论脉络

“治理”一词来源于拉丁语“gubernare”，最初意指控制和引导。然而，随着社会的不断演进，治理已超越单一的统治概念，成为一种多元主体共同协作以实现公共利益的动态过程。^①其核心不在于单纯的权力施加，而在于通过协调和整合多方资源来应对社会事务中的复杂性与不确定性。“治理”观念的生成可追溯至古典希腊语“kubernân”的“掌舵”意涵，经拉丁文与中世纪各民族语言流变，始终指向“引导-协调-整合”这一嵌入共同体秩序建构的行动逻辑。进入近代，民族国家以“主权-官僚”体系垄断公共资源配置，“government”成为占据核心的统治范式。然而，伴随二战后福利国家负荷激增以及 20 世纪 70 至 80 年代市场与国家双重失灵并行出现，西方学界与国际组织在危机反思中重新启用“governance”一词，用以刻画一种超越国家单元、跨越“公共-私人-社会”三维边界、强调整合与合作的新的秩序生产机制。1989 年，世界银行将非洲发展困境界定为“治理危机”，并在 1992 年的《治理与发展》报告中提出“良好治理”框架，标志着治理概念完成由“统治同义语”向“多主体协同机制”之范式跃迁。^②其理论要点在于：第一，公共权威不再等同于单一政府，而体现为政府、市场、社会组织以及跨界网络的互动组合；第二，秩序不必依赖强制层级，而可以通过规则共创、资源互补、过程性协商实现自生自发的稳定；第三，评估公共绩效的基准由“主权完整-命令效率”转向“参与、透明、责任、法治与回应”等价值维度。

在这一知识转向中，罗西瑙提出的“没有政府的治理”具有奠基意义。他指出，全球互依与功能分化已使传统层级威权难以涵盖跨国议题，国际社会出现大量“无中心-多节点-多层次”的规则网络，它们不依靠世界政府亦能维持秩序与可预期性；因此治理应定义为“不以单一主权单位为前提的集体问题管理过程”。^③这一视角将“多中心性”与“自组织”确立为治理理论的结构基因，也为后续关于网络治理、协同治理、数字时代治理等研究奠定了分析基底。

治理理论传入中国约在 1990 年代初，最初的议题聚焦于国家能力与国家-社会关系的重塑。王绍光借鉴国家能力研究路径，强调在后发转型场景中，“强有力而有限度的国家”与“活跃的社会协商”并行，方能实现发展与稳定的双平衡；他将治理概念与提升财政汲取、

^① 王浦劬，臧雷振编译：《治理理论与实践：经典议题研究新解》，北京：中央编译出版社，2017 年，第 16-37 页。

^② 薛澜，张帆，武沐瑶：《国家治理体系与治理能力研究：回顾与前瞻》，《公共管理学报》2015 年第 3 期。

^③ 詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，张胜军等译，南昌：江西人民出版社，2001 年，第 6 页。

宏观调控、合法化与社会控制四种能力绑定，指出治理现代化不是削弱政府，而是“由统治向服务、由垄断向合作”的功能重组。^①俞可平则在“治理与善治”研究中引入“公民社会”维度，提出善治应被理解为国家、市场与社会三元主体通过制度化协商达成公共利益最大化的动态过程，而公民社会的兴起是善治的社会基础与价值前提。^②此后，中国学界在全球化、城镇化与数字化的语境下，将治理扩展为国家治理、社会治理、基层治理、网络空间治理等多重层面，并把“国家治理体系和治理能力现代化”确立为改革战略目标，显示出治理概念的本土化再造。

综合西方理论谱系与中国经验，治理概念的界定可归纳为五个层级的内涵。一，在主体观上，治理承认多元主体合法地位与相互依存结构，强调通过合作网络而非科层命令来完成公共事务整合；二，在权力观上，治理主张权威分散与功能互补，以“规则-资源-认同”的互换替代单向强制；三，在过程观上，治理是一个开放的制度运行与政策执行过程，突出协商、参与、透明与学习；四，在目标观上，治理追求公共价值最大化与系统适应性，评价标准转向“有效性-公平性-合法性”的多维平衡；五，在范畴观上，治理可以存在于地方、国家、跨国乃至全球层面，也可体现于企业、行业、社区及虚拟空间的自组织协调。^③因此，从语义根源到理论建构，治理呈现出由“国家中心-单向统治”走向“多中心-合作共治”的演进脉络，这一脉络体现着公共管理范式从管理主义、市场主义到协同主义的深刻转型，并为当代政治学与公共行政学提供了超越传统二元对立的新解释框架。

二、核心范畴阐释：“没有政府的治理”与“多中心治理”

在当代世界政治缺乏一位“至高仲裁者”的条件下，“治理”不再局限于传统国家权威的等级指令，而是指一套能够在无中央强制的背景下维系公共秩序的“制度-规范-程序”综合体。所谓“没有政府的治理”，就是在全球或跨地域场域里，虽然不存在凌驾于各行为体之上的单一主权政府，却依旧能够凭借契约性规则、信誉性约束和功能性分工，实现议题设定、决策执行与责任追究等基本公共任务的一种持续互动机制。它以“缺位的中央权威”为前提，却并未否认地方政府、国际组织或非国家行动者在具体议题中承担治理职能的可能；恰恰相反，正是这些角色通过协议、惯例与网络将彼此的能力与资源接合起来，从而在宏观层面生产出可预测、可服从、可调整的秩序。由于这种秩序并非靠垄断性暴力维系，而是依赖信息共享、规则互惠与信誉惩罚，因此它更侧重过程的适应性而非机构的绝对权威。换言之，没有政府的治理是“无强制中心-有效秩序”的矛盾统一：既承认国际结构仍处于无政府状态，又强调在制度层面存在“超越无政府”的组织化协商与合作，表现为条约体系、专业网络、跨国机制的高度细化与日常化。^④当全球议题的复杂性、相互依存的深度以及主

^① 王绍光：《安邦之道：国家转型的目标与途径》，北京：生活·读书·新知三联书店，2007年，第31页。

^② 俞可平：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第189页。

^③ 王诗宗：《治理理论的内在矛盾及其出路》，《哲学研究》2008年第2期。

^④ 詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，第8、34、41、328页。

体能力的异质化同步上升时，治理活动便突破了国家疆界，将公共问题的定义权、规则权与执行权分散到多元参与者手中；于是，“失去中央的世界”并未滑向混乱，而是在软性规范和网络合作的支撑下呈现出“自我生成-自我修复”的秩序逻辑，这正是没有政府的治理得以成立的根本所在。^①

由“无政府中的秩序”这一理论跳板进一步展开，可看到另一个关键概念——“多中心治理”（polycentric governance）。它不是对“没有政府的治理”的否定，而是在前者奠基的宏观框架内，对权威结构与功能分配进行更精细的刻画。所谓多中心治理，即在单一主权轴心衰减、功能需求多样化、信息技术压缩治理时空成本的共同作用下，世界政治正在演变为若干相互重叠、层级错动、功能分化的治理中心的拼合体：国家仍旧掌握主权资源，但在贸易、金融、卫生、环境、网络空间等议题领域，跨国公司、国际组织、专业社群、地方政府及各类非政府网络分别成为“次级中枢”，围绕特定目标形成临时或长期的功能联盟。其制度图景不是“统-属-从”的金字塔，而是“网络-嵌套-竞合”的矩阵：横向上，中心之间通过协商、互补或竞争塑造规则；纵向上，中央与地方、国内与国际各层级嵌套耦合，实现议题分层与多尺度协同。正因如此，多中心治理能够提供灵活的议题匹配、弹性的资源调度和分散的风险缓冲，弥补单一政府在全球议题面前所显示的能耗过高与反应过慢。“从民族国家无政府体系向‘国家中心-多中心’双极结构的跃迁”以及“次群体组织的崛起所引致的多中心趋势”，正是这一格局的经验写照。^②在这种安排下，治理效能的关键不再是集权与分权的线性博弈，而是如何通过规则互认、程序互通与价值互嵌，把多源知识与多重权威整合进一个可协调、可竞争、可自我纠偏的开放体系，使“自下而上”的地方与专业动能与“自上而下”的宏观战略形成动态平衡。^③因此，多中心治理既是对“没有政府的治理”的机制细化，也是对“科层-市场”二元调节范式的超越：它通过多元中心的协同竞合，为全球与区域、国家与社会之间提供了一个低成本、高韧性的治理网络，并在持续的规则协商与价值对接中实现公共利益的最大化。

三、从“没有政府的治理”到“多中心治理”的内在逻辑

当代治理思想在阐释权威如何在失去单一主权中心的世界里保持持续与秩序时，首先提出了“没有政府的治理”这一张力十足的命题。其核心疑问是：在缺乏垄断性强制力的情况下，公共规则如何生成、执行并得到遵守？逻辑起点来自对传统“威斯特伐利亚假设”的反思：在全球互依、跨境问题与信息技术共同驱动下，治理早已突破固定疆界，以制度网络的方式穿梭于国家、市场与社会之间。正因如此，权威不再由垂直科层流向社会，而是依托协商过程、专业知识与信誉约束在多元主体之间分散堆叠。从实际运行看，“无政府”并不意味着无序；国际条约、行业准则、专业认证与跨国公共-私营伙伴关系所形成的大量“软法”

^① 詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，第35、71页。

^② 同上书，第326-328页。

^③ 王浦劬，臧雷振编译：《治理理论与实践：经典议题研究新解》，第32页。

提供了足以替代硬性命令的行为脚本。例如，在全球公共卫生、海洋保护或互联网治理等议题上，各类型体制机制以低度强制、高度参与的方式维系着最低限度的公共利益，实现了“可能性合意秩序”的自生自发。^①

然而，若仅停留在“缺位国家-自组织网络”层面并不足以解释现实的关键悖论：其一，网络间缺乏嵌套结构可能导致碎片化与协调失灵；其二，各治理节点对资源动员与合法性背书的需求仍在不同程度上指向“国家能力”。于是，研究视角自然从“无政府”迈向“多中心”，即重新洞悉分散结构内部的功能分工与层级耦合。当我们把“中心”理解为对特定议题拥有规则设定与资源配置权的结点，就会发现世界政治并非漫无边际的网络，而是一幅由国家、国际组织、专业团体、企业联盟与地方政府共同拼接的复合多边形：横向存在同领域节点的竞合，纵向存在不同尺度节点的嵌套，其间再辅以跨域耦合机制以消解交易成本。此种结构令治理从单一向度的“去中心化”进一步演化为“多维度、多层级的再中心化”，它要求各单元在合作与竞争双重激励下，通过共享信息、互认标准与差异化分工来提高整体韧性。换言之，多中心治理并非推翻国家，而是把国家从“排他性主导者”转化为“规则供给者+公平维护者”，并以此承托横向网络的开放运行。^②

因此，把“没有政府的治理”推演到“多中心治理”，其内在逻辑可以概括为三条。第一，关于合法性来源。无政府式的制度网络依靠共享知识与风险互信来培育“自愿遵守”，但随着议题复杂度加深，单纯基于互惠的软性规范难以消解规模扩张带来的搭便车与信息不对称。于是必须引入可被普遍接受且具有跨域强制力的元规则，即国家在宪制意义上对公共利益的终极裁定。合法性便从“程序协商”扩展为“协商+法定保障”双重支撑，形成了多中心治理结构中纵轴的基础。^③第二，关于治理能力的配置。当网络治理面临资源动员与风险兜底问题时，各节点按功能区分为规则中心、协调中心与执行中心。国家借助财政汲取与宏观调控成为规则中心，确保公共投入的可持续，而专业社群、行业协会则因信息优势与行动灵活成为执行中心；二者之间通过既定的纵向授权与横向契约形成嵌套网络。强能力国家并不意味着全能管制，而是通过设立最低均衡、提供公共品与矫正负外部性来塑造合作空间；这种“高能力-有限度”的国家观，恰是多中心治理能够避免碎片化与公平失衡的制度前置。^④第三，关于价值整合。无政府治理凸显了自组织与自利博弈的可能，却难以阐释分布式权威如何生成共同价值。多中心治理通过制度化的公共讨论与开放性议题设置，促成各节点对公共价值的持续再定义，从而在程序正当与结果绩效之间建立动态平衡。公共价值治理在此扮演“黏合剂”角色，即通过透明信息与包容协商把不同层级、不同领域、不同文化背景的主体吸纳进共同决策框架，让观念差异转化为制度化竞争。面对环境危机、数字安全、公共卫生等跨域风险，这种价值整合能力决定了多中心网络能否跳出“低度共识-高频冲突”的

^① 詹姆斯·罗西瑙：《没有政府的治理》，第212-214页。

^② 王浦劬，臧雷振编译：《治理理论与实践：经典议题研究新解》，第98页。

^③ 俞可平：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，第203页。

^④ 王绍光：《安邦之道：国家转型的目标与途径》，第264页。

陷阱，实现协同增益。^①

综上，从“没有政府的治理”到“多中心治理”的演进并非简单的概念递进，而是围绕合法性、能力与价值三重张力展开的结构性修正。先行阶段通过否定国家中心主义与强制逻辑，为治理研究打开了主体多元、规则柔性、网络协同的新视野；后继阶段则在承认多元主体的同时，重新凸显国家在规则供给与风险兜底中的不可替代性，并通过嵌套结构与公共价值整合机制将分散节点编织为高韧性、高适应性的复合系统。对于中国而言，这一路径既契合了“政府有为-社会能为-市场善为”的改革方向，也为国家治理现代化提供了范式参照：一方面要以强能力国家保障公共底线，另一方面要激活地方与社会多中心的自发动力，用制度化协商抑制利益极化，用公共价值框定竞争边界，用分层嵌套的网络结构提升国家治理体系的灵活性与透明度。^②这样，多中心治理才真正成为对“没有政府的治理”命题的深化与超越，而非简单的概念接力。在全球互依与社会分化并存的复杂时代，有序共治不再取决于建立一个新的世界政府，而是取决于在多元权威中持续塑造公共价值并缓冲风险的能力。

四、治理在中国的适用性与本土内涵

在中国的语境中，治理的定义被赋予了更多实践内涵。习近平总书记的“共建共治共享”理念，从理论和实践上明确了治理需要广泛社会参与的特征。这一理念强调，不仅需要国家力量，还需社会组织、企业、个人共同参与，形成多主体协作的治理格局，以实现治理科学化与民主化的目标。^③学者俞可平将治理定义为通过权威和规则协调不同主体，以满足公众需求并增进公共利益的过程。^④郁建兴、王诗宗基于本土化的视角提出，在中国式现代化的语境中，治理强调社会力量的适度参与，同时保留国家在治理体系中的主导作用，这一“策略性-关系性”的框架体现了治理的中国特色。^⑤除此之外，学者李瑞昌从具体实践出发提出“治事”的理论，进一步深化了治理研究。他指出，“治事”是政府治理的核心，即政府治理的对象是具体的“事”，而“事”则体现了人民的需求。^⑥“治事”理论主张，治理的起点在于识别社会事务，并以人民的需求为导向进行精准治理。同时强调，政府治理不仅仅是宏观政策的制定，还需要关注具体事务的管理和操作系统。治理的成效取决于政府在回应社会需求、整合多方资源方面的能力。^⑦这一理论在实践中具有重要意义，特别是在处理复杂社会问题时，“治事”的框架为如何实现“从需求到行动”的治理过程提供了操作性思路。

中国对“治理”的理解，是在全球治理理念东传与本土“国家-社会”关系嬗变的交汇处形成的复合性观念体系。它首先在改革开放的制度转轨中被引入，以回应单一国家中心和

^① 王浦劬，臧雷振编译：《治理理论与实践：经典议题研究新解》，第112页。

^② 薛澜，张帆，武沐瑶：《国家治理体系与治理能力研究：回顾与前瞻》，《公共管理学报》2015年第3期。

^③ 江国华，刘文君：《习近平“共建共治共享”治理理念的理論释读》，《求索》2018年第1期。

^④ 俞可平：《治理和善治：一种新的政治分析框架》，《南京社会科学》2001年第9期。

^⑤ 郁建兴，王诗宗：《治理理论的中国适用性》，《哲学研究》2010年第11期。

^⑥ 李瑞昌：《“事”与“治事”：政府治理的行动结构》，《复旦政治学评论》2023年第2期。

^⑦ 李瑞昌，娜乌拜尔·赛买提：《从“事”出发：城市基层民族事务治理分析新框架》，《新视野》2024年第2期。

计划体制在资源配置、风险控制与公共服务供给上的“不可治理性”；但随之而来的却是方法论与价值框架的双重张力：一方面，治理理论的多中心、参与式与网络化主张，为处于行政驱动与市场化并进格局中的中国提供了超越“政府-市场”二分的第三条路径；另一方面，西方成熟法治、深厚公民社会与稳固代议制民主所支撑的治理前提，显然又与转型中国尚未完成的国家建构和社会结构分层发生碰撞。正是在这种“适用性-矛盾性”的张力场里，中国学界与政界对治理概念进行了重新阐释和情境化改造。

从理论适用性来看，治理不仅被视为公共管理技术语汇，更被提升为国家治理现代化的宏观范畴。郁建兴指出，否定论者将权力结构、制度结构视为静态实体，忽视了行动者在结构缝隙中的策略运用；在“策略性-关系性”视角下，治理完全可能在结构张力中生长，并为中国提供多元行动者协同的制度想象。^①周雪光则从“一统体制-有效治理”的结构矛盾出发，揭示中央权威与地方权力之间的张力需要通过放权与运动型治理等“弹性机制”来调适，治理因而成为补偿科层制限度的重要制度资源。^②在这种意义上，中国对治理的首要理解，是把它视为缓解单线层级失灵、提升国家动员与反馈效率的“制度补丁”。

然而，“制度补丁”并不等同于简单引进。中国经验提示，治理理论在本土化过程中呈现出三重内在矛盾。其一是“国家回退”与“国家回归”的张力。治理强调去中心化和合作网络，但在资源高度集中、行政责任唯一可追溯的政治结构中，国家仍被期望充当元治理者角色，负责设定规则、提供最后担保。^③其二是多元主体供给不足与治理需求迅速扩张的张力。俞可平在考察公民社会时指出，民间组织多处于“服从-自主”之间的镶嵌状态，既嵌入国家体系又保持有限自主，难以完全承接公共事务。^④其三是渐进改革路径与治理范式冲击之间的张力。何增科在社会管理体制研究中强调，中国治理转向表现为从单位到社区、从行政控制到社会协同的八大进路，但这一转向本质上仍沿用“先易后难、双轨过渡”的渐进逻辑。^⑤

面对种种矛盾，中国提出了富有情境色彩的治理内涵。第一，治理被界定为“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的多元共治，而非简单的政府退出。^⑥这一定义保留了党的领导和政府主导，强调的是在统一框架内激活社会能动性。第二，治理被定位为优化治理与渐进民主的张弛平衡。以上海经验为例，郭定平指出，上海通过政府职能转变、决策公开以及社区自治实验，实现了效率导向的治理优化与有限参与式民主的渐进结合。^⑦第三，治理被视为增量式制度创新，而非范式革命。王诗宗在对治理范式的评价中提出，治理未能取代传统官僚制和新公共管理，而是与之叠加形成“整体性治理”，在价值与工具间提

^① 郁建兴，王诗宗：《治理理论的中国适用性》，《哲学研究》2010年第11期。

^② 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，北京：生活·读书·新知三联出版社，2007年，第32页。

^③ 同上书，第29-34页。

^④ 俞可平：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，第208页。

^⑤ 何增科：《中国社会管理体制变革研究》，北京：法律出版社，2013年，第86页。

^⑥ 同上书，第88页。

^⑦ 郭定平：《上海治理与民主》，重庆：重庆出版社，2005年，第28页。

供折衷方案。^①在地方层面，诸多案例表明这种中国式治理已显现多元实践形态，治理在中国被理解为国家与社会动态联结的过程，而非静态结构配置。

综上所述，中国对治理的理解既吸收了西方治理强调的网络协同、公共价值与参与逻辑，又通过“镶嵌自主性”“渐进协商”和“国家元治理”等概念加以情境化重构。它所表达的是一种在保持国家整合力前提下，通过引入市场机制和社会力量提高公共事务响应度与效率的制度愿景。在这一愿景中，“治理”的中国内涵可以概括为：以国家为枢纽的分层嵌套网络、以法治和协商为联结机制、以公共服务和风险应对为核心功能、以渐进民主与社会协同为价值目标。未来，随着公民社会的发展、法治的完善与数字平台的扩张，中国式治理将继续在“强政府-活社会”之间寻找弹性均衡，其适用性的限度与可能，也将随国家治理体系现代化进程而动态展开。

^① 郁建兴，王诗宗：《治理理论的中国适用性》，《哲学研究》2010年第11期。