

治理理论的“视差”： 术道分离与术道合一

柳亦博

【内容摘要】 由于自身外延和内涵模糊不清，治理理论始终难以捕获一个稳定的内核，反而深陷不同流派共同塑造所形成的漩涡之中。持续的混乱使学者们在讨论治理时，指涉的其实是不同的概念。“治道”视阈下的治理追求良善的秩序，而“治术”话语体系中的治理则强调技治主义和对组织的控制。治理理论中“术”与“道”的分离导致了“视差”的出现，进而使治理逐渐扭曲成为一种“莫比乌斯环”状的矛盾理论。对于中国而言，不加拣选地按照这种矛盾的理论改造自身是鲁莽而危险的行为，中国国家治理体系和治理能力的现代化不是简单的西化，而是一个以完成治理理论本土化改造为前提的“术道合一”的过程。治理理论的中国化需要实现“术”与“道”的有机融合，这就要求中国的学者必须离开借鉴美国经验的老路，从更广阔的知识域中拣选能够改造治理理论的中国哲学与中国经验，帮助这一理论真正发挥治国理政的功能。

【关键词】 治理理论 视差 术道分离 术道合一 本土化

【作者】 柳亦博，山东师范大学公共管理学院副教授、东岳学者。（济南 250014）

【基金项目】 国家社科基金青年项目“新时代国家治理话语体系创新研究”（18CZZ026）；济南市哲学社会科学重点项目（JNSK20B20）

1990年代，世界银行希望能够在后冷战世界格局下摆脱意识形态的纠缠，从而快速进入发展中国家开展行动，这一时期的西方福利国家也面临着巨大的财政负担，亟需一种新的理论来调整国家角色。治理理论就是在这样的背景下诞生的，从其最初的理论主张来看，它同时迎合了国际组织与福利国家的诉求。在西方的大力推广下，治理理论迅速扩散至全球。2000年俞可平主编论文集《治理与善治》是该理论传入中国的里程碑事件，随后治理理论以极快的速度在中国学术界蔓延生长。时至今日，尽管已经形成了数以万计的研究成果，但治理依旧是一个令人迷惑的概念，





学者们一方面认同治理理论对国家治理的重要意义，另一方面却又坦承其概念模糊、内部主张自相矛盾。有学者称治理理论为一种“学术迷雾”，^①一个“空洞的能指”。^②也有学者称其为一种“结构性安排”，^③或一个“主导性的描述符号”。^④还有学者认为这种“模棱两可的伞状概念”根本没有实际意义，^⑤它除了可以用作狡辩的遁词和制造学术通胀外别无他用。

与此同时，“治理”一词也被“治术”派和“治道”派注入了迥异的内涵，这更加剧了理论本身的混乱。尽管这两个流派都认同“治理应有别于统治”，单纯依靠命令或法律无法实现良治，但是它们都刻意绕开了最可能达成共识的“中观视野”，并在进一步的诠释中又各自对理论进行了重铸，导致治理始终无法形成一个稳定的理论内核。最终，“治道”追求非具象性和终极性的治理模式，而“治术”则追求那些能够更好地帮助公共部门高效管理社会和市场的技术与政策。“术”与“道”的分裂形成了齐泽克所谓的“视差之见”(parallax view)，^⑥这种视差使得治理逐渐变为一种充满矛盾的“莫比乌斯环”(Möbius strip)状的理论——仿佛存在着“术”和“道”两个边界清晰的理论层面，但事实上带子的表面却是一个整体。本文所要辨析的正是这种视差产生的原因及其对治理理论的影响，并试着论证当下出现的弥合视差、完成术道合一的新契机，从而尽可能地为治理理论的中国化改造扫清障碍，帮助这个“舶来品”真正在新时代的中国发挥治国理政功能。

“莫比乌斯环”状的治理理论

在21世纪前20年中，治理理论可谓社会科学领域最通用的理论，其流行程度与本身的模糊程度同样令人惊异。如果道德理论可被描述成一条谱系分明的带状，那么治理理论就是一种“莫比乌斯环”状的令人迷惑的理论。治理理论看似拥有“治术”的解释与“治道”的解释两侧曲面，但细察后会发现，我们既无法指出“术”或“道”一侧曲面的边缘具体在哪里，也难以找到两侧曲面的结合处。这一隐喻至少包含了以下两个事实：首先，即便察觉到了视差的存在也无法清晰地指出具体差别，正如我们无法准确划定“术”与“道”的边界一样，对于治理究竟属于“术”还是“道”的问题，往往是转了一圈又回到本身的弯曲空间。其次，视差之见的出现并不是两个互不相关的存在性事件(ontic occurrences)，而是会彼此影响但作用机制和程度不明的复杂现象。视差在某种程度上反映了“治术”与“治道”之间的纠葛缠绕，“术”与“道”这两套话语体系各自形成了一个包裹着理论的“视界”，学者们只能在“视界”的内部向外张望，他们所见到的图像也都会经过“视界”折射。更为复杂的是，随着治理技术不断开疆拓土，“术”与“道”的“视界”渐渐出现了某种重叠，所以治理天然地是一种“只可意会”的开放式概念，我们在描述这类概念时似乎总能触摸到语言的极限。“治理”一词在学术话语、政治话语、日常话语中的用法各异，但又能平滑地在多种话语体系间移动，^⑦究其原因，主要得益于其“莫比乌斯环”状的结构为其提供了跨界共享的普适性，但同时也加剧了它的模糊性。本文的核心关切是弥合治理理论由于术道分离而产生的视差，这个弥合的过程是术道合一的过程，也是治理理论从一种“通用语言”变为更实用的“方言”的过程。否则，治理理论将始终是一个存在于想象世界中的符号，缺乏指导治理实践的功能。

1990年代末，治理概念最初由西方引入中国时，正值全球社会科学新概念喷涌的时代。与所有新生理论一样，治理理论很难在初期的急速膨胀中抓住一个完整而稳定的内核。治理理论相对宽泛的论域对自身的发展而言是一柄双刃剑，虽然能在前期帮助它快速成为管理学、政治学、法学、

经济学以及哲学的知识增长点,但同时由于多个学科注入的相互冲突的内涵,治理理论在发展中背负了许多沉重的“包袱”。因此,今天的治理理论依旧是一个拥有宏大的理论意图和松弛的核心概念的幼弱理论,更像是一个后现代色彩浓重的“前理论思潮”。^⑧有学者据此怀疑治理理论的发展前景,认为主流治理研究缺乏扎实的实证基础,多数研究基本上是在宣扬一种本质为新自由主义的规范性主张,治理理论之所以在过去二三十年间大行其道,并不能说明其富有洞见,而是因为它含糊不清的基本概念为诸多公共现象提供了过于宽广的解释空间。^⑨事实上,如果仅考虑治理理论的最初形态(即涉及公共问题的治理),学者们的批判不无道理。

作为“术”的治理与作为“道”的治理,在应对公共问题时二者的取道和立基均不相同。前者是站在政治的视角去诠释和建构治理,后者则是站在行政的视角去把握治理。原本多见于研究者(researcher)与实践者(practitioner)之间的“视差分裂”(parallax gap),就在“治术”与“治道”这两种流派之间形成了。在某种意义上,所有流派多元的理论都是深陷在视差分裂之中的思想集合。视差造就了不同的话语体系,而话语体系的差异又会反过来强化流派之间的隔离,令表面上看似使用同样理论的学者们时常面对沟通困境。要弥合视差的分裂,无疑是在分裂初期着手的阻力最小,但是视差最初的分裂往往对于理论本身的发展能起到某种积极作用(例如,它有助于快速划定理论边界、占领交叉论域的话语高地等),于是视差反而被有意或无意地保留了下来。尽管“治术”与“治道”存在许多可相互转译的学术概念,但视差令它们在认识和把握治理理论时形成了两套思维体系:“治术”形成了分析性思维,而“治道”形成了相似性思维。^⑩这使得“术”与“道”不但越来越难以对话,甚至在知识生产上也出现了一种既分叉又相似的奇特模糊性。具体到国家治理上来说,这种奇特的模糊性表现为:“治道”关注的是反思自身发展逻辑的“现代性”问题,而“治术”关注的则是不受意识形态影响的“现代化”生产方式。在政治哲学家看来,现代性与现代化虽只有一字之差,但却有天壤之别。

在托尔夫森(Chris Tollefson)等人看来,1960年代以来,政治学正典话语中的治理其实是一种“旧治理”,它指的就是“政府统治的方式与行动”或一种“被统治的状态”,直到1980年代末期的国际关系和公共行政研究勃兴之后,治理才获得了与“新治理”相近的意涵,并在诸如环境保护这类难以预测政策成本与收益的复杂领域得到广泛应用。^⑪西方学者对所谓“新/旧治理”的划分,指向的就是治理理论术道分离的问题,属于治理理论视差的范畴。用齐泽克(Slavoj Zizke)的话来说,视差令我们总是在两点之间变换视角(perspective),而在这两点之间绝无任何综合(synthesis)或调停(mediation)的可能,因而“治术”与“治道”形成的对治理的不同解释,各自构成了一个理论层面,它们既非严格同一又非彻底分裂。^⑫我们始终无法清楚地找到治理的“术”与“道”之间那种由同一到分裂的观点变化究竟是突然发生的还是渐进变化的,同样我们也无法确知这两个层面是否存在一部分重叠的共享空间。渐渐地,治理理论缠绕扭曲为一种“莫比乌斯环”状的矛盾“怪物”。所以,学者们往往只是习惯性地使用“治理”一词,却很难清晰描述该理论,无法将其转译为学术概念。

西方学者也洞悉了治理理论这种内含多重用法的混沌状态,试图通过赋予其一个定义的方式来提纯和修补它。但每个学者都在试图定义自己的治理理论,治理的概念变得更加混乱了。比如,世界银行将治理定义为“为了管理一个国家的事务而行使政治权力”。^⑬库伊曼则视治理为“政治—行政—社会”互动的结果。^⑭罗茨认为治理这个词在英语里存在多重所指,它有时指的是自组织的组织间网络,有时则指对既有规则的变革,又或是指管理社会的新方式。^⑮罗茨甚至



一次性抛出了多达七种治理的用法：公司治理、新公共管理、良治、国际间（主要是欧盟内）相互依存、社会控制论体系、新政治经济学、网络治理（network governance）。^⑩劳伦斯·莱恩则认为治理包含五种常见的用法：第三方政府（the third-party government）、分层治理、网状治理（governance as networks）、非政府治理、新治理。^⑪斯托克给出了一种从决策视角定义治理的观点，他认为治理是引导集体决策的规则和形式，它不是个人的决定，而是群体、组织或组织体系的决策。^⑫在莱恩和海因里希看来，治理强调的是法制和司法裁决。^⑬在库伊曼那里，则强调治理必须突显网络和交互的重要性。^⑭福柯对治理的定义非常独特，因为他是在另一重意义上使用“治理”（gouverner）一词。在福柯看来，治理的艺术至少在16世纪的欧洲已经出现了，而今天西方话语体系下的“治理”则始于1990年代。^⑮在福柯那里，治理和国家之间是谱系关系而非生成关系：旧治理与新治理、封建国家与现代国家都分布在一个连贯的谱系上，它们最大的差异就在于运用何种权力，以及如何在国民与国家之间妥善处理此种权力关系的方式有所不同。时至今日，持不同观点的学者们依旧保持着诠释治理理论的热情，使得治理一直被困在概念丛林之中。

视差的存在使“治术”和“治道”对治理理论框架进行填充时，在哲学和科学双重意义上都忽略了最低限度的概念秩序（conceptual order），开始了一场看似繁盛但实质空洞的次级理论“大生产”，一时间各种如“元治理”“协同治理”“环境治理”等冠以治理之名的概念喷涌而出。应当说，今天治理理论中所包含的众多矛盾，基本上都是在次级理论大生产中出现的视差之见所致。例如，治理强调多元主体的参与和合作，其实该主张的主要动力来自政府对政策风险分摊的需要，但这显然与传统的精英政治和代议民主难以兼容。再如，治理呼吁一种网络透明性，这是由于多数政治家希望通过开放行政系统来减少政策扭曲和寻租行为，并展示自己努力兑现选民承诺的诚实形象，但科层制组织具有天然的隐秘性，多数行政官僚——一个实际上的“民主的统治阶层”^⑯——也会以各种技术性的理由关闭自己专业领域的大门。因而，想要厘清视差问题，我们首先需要找到“治术”与“治道”分离的根本原因。

视差分裂与术道分离

在思想史上，一个新理论往往能够激活那些具有永恒张力的传统概念，令思想再次在碰撞激荡中迸出火花。治理理论就扮演了这个新角色，作为一块传统与现代的“界碑”，它不但定义出了政府作为唯一权威的“统治”时期和与统治存在本质性差别的“新治理”时期，^⑰同时也激活了“术”与“道”这一对中国传统哲学中的基本范畴。进入21世纪以来，中西方均涌现出大量学者尝试着使用非西方的政治哲学话语来探讨中国的治道、政道、王道与霸道问题。^⑱从本质上来说，“道”是形而上的、常在的，它被定义为一种静态的、定常的实有，^⑲而“术”则是形而下的、不居的，是一种通常由社会精英集团掌控的系统，既包括实践、生产、组织和管理等形塑社会的技術，也包括象征、观念、意识形态和身份建构等形塑人的精神的技术。^⑳中国语境中的治理作为一种治国理政行为其实早已存在，但它最初是“术道无分、体用同源”的。比如，法家以申不害为代表的一派就强调治国的“术”，但这个术指的是用人和处事的方法，是一种治国的政治手腕而非中性的技术。因为，彼时的官僚系统尚无法脱离治道提供的价值和秩序基础而单独存在，官僚系统所提供的行政事实上完全服务于统治者的意愿。现代组织理论和管理技术的发展，促使政治分化出一种价值中立的管理行为，这种管理后被称为“行政”。政府对其行政行为与政治行

为所作的切割，昭示了治理必然走向术道分离。作为“术”的治理（强调工具理性）与作为“道”的治理（强调价值理性）会从方法和观念上发生裂解，产生出两套话语体系——“治道”话语聚焦公共价值，探究自由、平等、正义、权利和义务等问题，“治术”话语则关注组织效率、程序事实、量化核算和政策执行，两套不同的话语体系即沃尔多和西蒙之间的实质分歧所在。^{②7}

从技术治国论之父圣西门伯爵，到科学管理思想奠基人泰勒，再到杰索普（Jessop），治术同源论的思想脉络在西方世界已经绵延近两百年，得到了行政官僚和技术专家的支持。该思想主张设计一种“由技术专家掌握权力”的政治制度，^{②8}将治理视为“掌舵”“指引”和“操纵”等技术性管理活动。^{②9}事实上，在行政国家传统中一直暗含着对“治术”的推崇，行政国家强调官僚体系对政府的支配地位和政府的强力执行能力，主张将科学管理引入一般公共行政领域，以技术方案替代政治方案解决公共问题。^{③0}此时，作为“术”的治理是技术型官僚治理的同义词，技术专家们极力说服决策者在寻求公共问题解决时应当依靠缜密的政策设计而非繁冗的政治博弈，这直接导致了“去政治化”和“技术官僚崛起”成为当代西方政府改革的一个重要取向。^{③1}作为“术”的治理本质上是将治理理解为一种可以通过计算、重组来优化系统整体效率和可控性的治理程式，它强调技术治理（technocracy）、机械主义、科学管理和专家治国，认为可以通过精密设计使人如机器的各个零件一般紧密啮合，进而使社会的方方面面都被纳入专业化、数字化、程式化的“社会工程”之中。^{③2}这种治理程式的应用类似于福柯所说的“治理术”（governmentality），其目标并不在于将法律外在地施加于人民或领土，而在于把人与人的关系、人与财产和资源的关系、人的习惯和习俗等行为、领土的气候和土壤等特性统统作为可以编码、统计和管理的“物”，为了实现特定的行政目标，这些“物”都是可以被拆分和重组的。^{③3}正是由于“治术”崇尚高效的组织和科学标准的管理技术，所以它天然与全球主义和泰勒主义亲和，坚称使用新技术实现良好治理的原则在任何政体中都适用，因而行政学试图形构的治理理论是一种全球通行的普适性理论。

世界银行就是一个典型的崇尚“治术”的组织。对世界银行发布的一系列以“治理”为主题的报告进行话语分析，不难发现这些报告中通篇都未出现任何关涉“价值”的词汇（如民主、权利、平等和自由等），而是充斥着绩效、增速、透明度、程序性等技术词语。^{③4}世界银行称这是由于其章程不允许使用那些带有政治色彩的词汇，但事实上，这是因为“治术”会排斥效用之外的其他价值。作为一个国际组织，世界银行发现自己所面对的问题往往是超越民族国家的区域性（比如贫困、流行病、气候变化等），仅仅依靠民族国家是很难解决的，所以世界银行提出“治理”概念之初就是旨在探索一种摆脱意识形态束缚的全球各国通用的“工具”，既包括一系列技术性的评价指标，也包含一整套技术性的操作流程。借助这个工具，世界银行在很大程度上绕过国家之间的意识形态壁垒，以一种政治中立的技术权威形象开展区域治理行动。可以说，世界银行在治理的技术理性上走得如此之远，在它的世界中已经鲜有价值理性存在的空间了。所谓的良治，只是遮蔽在“打击腐败、反对议价寻租和官僚主义”^{③5}等多重面纱背后的技术统治，其核心主张即增强政府利用技术和信息不对称来控制社会和市场的力量。

也正是在“技术治国论”^{③6}高歌猛进的背景下，贝尔（Daniel Bell）才继加缪、雷蒙·阿隆等西方右翼知识分子之后再次喊出“意识形态的终结”，并试图宣告自由主义对共产主义的全面胜利。^{③7}应当说，福山（Francis Fukuyama）的“历史终结论”只是对“意识形态终结论”的一次政治学重述，但由于福山本人过于频繁地更新论点且热衷于在媒体上发声，他才在全球招致了比贝尔更多的批评。当然，事实证明（新）自由主义和技术专家们并没有统治全球，反而在今天的世



界遭遇各种失灵，世界银行也被指在很多国家开展的以“消除贫困、抵抗传染病”为名的促进发展行动在事实上悬置了当地政府，控制了地区的行政权。由于行政扩权现象的存在，掌握实际行政权的组织往往会获得越来越多的政治权力，最终使得当地政府面临合法性危机。

“治道”指向良善的政治秩序，“道”的总体性是通过将政治哲学与伦理学融贯来实现的。对于儒家而言，“道德化”不是政治的目标而是必备要件，“德”（亲亲、尊尊、尚贤）是通向“道”的路标，^③不求“道”则没有实现治世的可能，只有实现了天下之“治”才有论道的资格。因此，在中国政治哲学语境中，“治”与“道”具有天然的亲和性，作为中国政治哲学第一要义的“治”始终在追寻“道”的影子。事实上，“governance”一词最初传入中国时也确实被刘军宁和李慎之先生翻译为“治道”，^④但这一译法流传不广，后来在政府文件的帮助下变为更符合行政学想象的“治理”。“治”的反面是纲常秩序崩坏之“乱”，虽然治世未必就是最理想的社会状态，但乱世无疑是最应避免的。然而吊诡之处在于，尽管“道”作为一种时间和空间的一体动态，开拓了以“状态”去理解事物的维度，但是“道”本身的模糊性使其始终难以转化为具有普遍理性的原则，^⑤“道”的内部也有可能分化形成多种互不兼容的派系或分支，所以很难以“道”为世界立法。一种“道”很难在无涉暴力的情况下说服另一种“道”，将“求道”视为己任的政府也很难克服把自身打造为“伦理永动机”的冲动。然而，不能平衡“术”与“道”的关系而一味执着“求道”，往往会引发象征政治失败的乱世，将国家引向“地狱”的正是那些试图建造“天堂”的努力。历史上屡屡见到那些抛开“治术”去竭力寻求最佳政体的改革者，最终却深陷在党争权斗的漩涡中，他们期许的“道”随着自己一同人亡政息、化作泡影。

在大多数情况下，作为“道”的治理是政治哲学，而在某些特殊情况下，它是至高的政治神学。哲学与神学都是笼罩性的，“道统”之下并没有抗争政治的生存空间，对治理的不服从等于挑战至高权威，不服从者旋即成为国家之敌。“道”作为这样一种旨在促成良善政治生活的规范体系（normative system），需要向国家和社会提供（至少是承诺提供）伦理秩序和政治秩序。从现实来看，作为“道”的治理在现代社会往往以各种“主义”的形式显现自身。同时，作为“道”的治理不是无限延展的，被“道”所圈定的即具有合作关系的“群”，“道”所要规范的是群体内部无法实现自我调节、自我平衡的公共领域，而不是要提供一种可以无限扩张的规则体系。对于前现代中国而言，治理的“道”指向以经验论为方法、以儒墨道（“道生法”，包括法家）为底基的“实用理性”，^⑥强调历史意识与中庸自然、包容引导而非区隔规训，最终的目标是实现一种在“王权系统—官僚系统—社会系统”同心圆结构下的超稳定秩序。由此可见，“治道”是具有明确指向性的自然秩序与人造秩序的结合，顺应它的指向就会得“势”，不过中国传统哲学对“势”的理解坠入了神秘主义，未能将“治术”与“造势”联系在一起组成启蒙中国社会的思想明灯，不得不说是一种遗憾。在新中国成立后，中国治理的“道”成功地融合了马克思主义与实用理性，在学术思想上表现为马克思主义的中国化，进而逐渐形成了以中国特色社会主义为内核、以共建共享共治为格局、以全面建成小康社会为阶段目标的民本特征。至此，治理术道分离所产生的视差问题也被作为阻碍国家治理现代化的大问题来对待。

必须看到，视差问题是不会自动消失的。因为治理这个“莫比乌斯环”状的理论很容易使人们产生观念分歧，站在“治道”一侧的人，会与站在“治术”一侧的人看到完全不同的理论图景，而这两种图景又都不是虚假的幻象。同时，视差存在的时间越久，“术”与“道”之间的知识缝隙就会越大，而能够跃过这些缝隙来完成视角转换的学者也就越稀有。如果没有人能跃至对面，

那么“治术”与“治道”就只能从各自位置上观察同一事物的不同侧面,形成迥异的治理思路。“术”与“道”似乎都对最初“分离”这一创伤时刻产生了一种反射性的警惕,每当它们尝试相互靠拢时,创伤时刻的铭刻位置(place of inscription)就会唤醒彼此的警惕,从而瓦解“术”与“道”的同一性基础。

术道合一与治理理论中国化

当前治理理论的主张、议题、方法和价值取向几乎都是以美国为主的西方世界来创设规定的,但这并不意味着西方的治理理论就是一种普遍性的话语体系。事实上,西方的治理理论只可能在此前未曾发育出官僚制传统、三权分立且高度纵向分权的公民自治社会的背景下出现,作为一种公民自治社会孕育出的“方言”,却能够快速由欧美向其他边缘区域渗透,所凭借的是英语在全球知识扩散中无可比拟的优势地位。但是,治理理论始终对一个关键问题三缄其口:那些没有建立起成熟公民自治社会的国家,以及社会势力盘根错节而政府权威和法制建设先天不足的国家,能否如西方所言不加筛选地应用治理理论?实践证明,几乎所有按照治理理论改造自身的发展中国家没有一个成功跻身发达国家的行列,反而均不同程度地出现了社会动荡和经济衰退。当前,接受治理理论的国家都面临一个选择:要么服从西方的游戏规则,要么完成治理理论的本土化。不过,对于中国而言只有一个选项,因为即便中国完全服从西方的规则并按照普遍主义的治理要求改造了自己——建立自治社会、社会与国家二元化、鼓励非国家行动者参与、形成多党和多元利益集团竞争、放松国有资产监管等——且极为幸运地没有陷入社会秩序崩溃,那么它所形成的治理经验也只能用来继续强化中国对西方的依附关系,中国始终只是西方体系的一个“养子”。

无疑,中西方对治理有着不同的理解。中国的文化和政治传统中形成了一种坚韧的“道统”话语——众人皆需遵循的伦理和法则谓之“道”,而传承这些伦理法则的脉络谓之“统”。这种集逻辑和历史为一体的话语,反复地与西方治理话语碰撞摩擦、难以和解。西方的治理更像是一种由多重概念拼成的思想集合,而中国的治理则是从经验与历史中凝成的思想本身,因而西方理论的根在于清晰的概念,中国理论的根在于丰盈的意象。西方的很多“分立”和“自治”主张无法被中国政治所接纳,中国关于“治道”的话语(无论是儒家的德化治道、道家的道化治道还是法家的物化治道)也无法被西方所理解,遍阅整个西方政治思想史都寻不到“治道”的根基,甚至找不到准确对应它的译法。因此,治理理论无法“化入”而只能“移入”中国,这个移植的过程也反复遭遇水土不服、食洋不化的问题,学者们不得不返回具体的中国场景,以重新联结理论与实在的方式为萎靡的治理理论“输血”。目前,基于中国本土经验的治理理论发展相对幼弱,大部分是以案例为载体形成的碎片化知识。对于中国而言,治理理论本土化建构的前提是改变“术”与“道”在研究视阈上彼此隔离的现状,学者们在面对视差时需要克尔凯郭尔般“纵身一跃”的勇气,而非长久凝视视差深渊直至被失真图像吞噬的固执,如不跃至彼岸则根本无法理解视差,^④缺乏理解也就无法从实践经验中摸索出一条弥合视差的中国道路。正如人必须经过漫长的个性化过程才能让主体性浮现一般,^⑤治理理论也必须经过一个漫长的本土化过程,它在这个具体场域中处理和改造客体的能力才会逐渐显现出来。换言之,治理理论必须通过理论与现实的不断对照和反复修正来建构本土化的治理体系,逐步促成以技术实现实践、以理想关照实践的术道合一。只有合一才能帮助治理理论向“如何提高治理有效性”的核心论题收敛,同时也能帮助它



抛掉意识形态黏附、重新寻回学术性。

当下的中国正处在社会转型期，传统简化机制失效、奇特问题（wicked problem）激增导致公共生活展现出高度复杂性和高度不确定性特征。这种复杂性和不确定性成为遮蔽问题本质的“幕布”，而治理理论能够快速流行起来的一个原因，就是它可以提供一种“解蔽”方式，将所有潜在的行动者引入公共场域进而令被遮蔽的问题显现而出。但是，如果治理理论仅作为解释性或描述性理论，它就永远无法承担起治国理政的重任，在促进理论本土化的意义上，治理应当被作为一种处方式理论（prescriptive theory）去建构。在如何弥合治理视差这一关键问题上，他者的经验往往显得空洞。尤其是对中国这种规模和文化如此独特的国家而言，能够实现有效治理的理论必然是一种基于文化的、本土的特殊理论，需要更多地从中国治理实践和传统政治哲学中汲取养分。一味强调西方经验的重要性只会让我们迷失在治理的术道分离中，反而忽视了术道合一能够极大提高国家治理效能这个常识。当然，治理理论中国化不是试图用“中国特色”遮蔽普遍真理，亦非重提中国特殊论，而是因为西方提出治理理论所要解决的就是西方的问题，我们不能用这些问题为治理理论确立总体基调，即便西方学者确实试图将它打造为一种普适性理论。我们不难理解西方学者尝试从特殊问题中孕育出一般经验的努力，这种旨在重建“现代性”的理想确实感召和驱动了大量学者投身新的启蒙运动（尽管这种启蒙依旧带有明显的西方中心主义色彩），但主张遵照西方的“医嘱”来为中国“治病”无疑就是一种难以理解的愚行。

必须看到，中国与西方所处身的环境、所面对的问题都具有很多差异，从国民对政府角色的理解上就可窥见这些差异之大：西方将政府视为“必要的恶”，政府与公民通过契约联系在一起，国家治理体系要维持一种多元主体分权制衡下的动态平衡；中国则定义政府为“必要的善”，政府在几乎所有公共领域都对公民负有无限责任，行政既要行政事也要守正道，国家行动要带有道德属性。事实上，中国自周以来的政治文化始终有对德治的向往，儒家思想更是反复强调德政的重要性，认为“为政以德”是实现政治认同和自证合法性的最佳方案。“德”作为“道”的有形之初，承载了“道”的具体功能与作用，^④政府作为一种具有高度道德指向性的组织，肩负着建构德治的伦理义务。西方国家的政府自诞生之初就没有强烈的形塑“道德楷模”的义务，以美国为例，美国社会对政府的警惕与怀疑是在立国之初的制宪会议时期就种下的“隐疾”，不但民众不信任政府，甚至府际间也互不信任，时常出现联邦与州、州与州的“政策打架”现象。所以，美国就是在面对这种独特的政治与社会生态时形成了原则上矛盾的三套治理体系：基于古典主义的“大政府”、基于浪漫主义的“小政府”，以及基于新古典主义的“平衡政府”。^⑤这三种治理体系自然都无法为中国国家和社会的发展提供稳定而充足的政治秩序、政府回应能力和公众认同。

也正因中国在政治和社会形态上异于西方，政府才兼具实现治理术道合一的强烈愿望和充足条件。从现实来看，治理的术道合一是中国传统文化中关于“天人合一”的思想在治理领域的再现。如果说“天人合一”的经验证据来自民心，那么术道合一的经验证据则来自一种超越民族认同的文明认同，只有这种层面的认同才能让“术”与“道”相互融合而非彼此掣肘，最终实现“天下大同”的治世目标。需要强调的是，这里说的“天下”是新时代的天下体系，它意指一种超越民族国家的、“无外”的政治秩序和文明秩序，^⑥对此，赵汀阳、许纪霖、许倬云等学者已经给出了足够强力的论证。而“大同”则是一种社会的理想状态，是社群自治、封建依附和羁縻疏离之外的新选择。“术”与“道”合一的方式就蕴含在“天下大同”的思想之中——通过探索一种强调平等的、和谐的、差异互补的政治哲学，令伦理精神成为联接“术”与“道”的纽带，此时的

治理将以“法天”为目标的德治形式表现出来。一般来说，德治受人诟病之处在于它对当政者提出了很高的贤能德性要求，导致德治的稳定性不足。“德”不可空挂，否则就会变得缥缈，然而道德一旦落实就必然落在人格上，伦理在个人精神世界的显现总有一些摇摆。要让德治变得足够稳固，不被异化为人治或宗法之治，就需要寻找一种儒家之外的新方案。智能技术的合理运用将在新方案的建构中扮演关键角色，一种专门为处理海量数据而设计的人造智慧体可以帮助贤能政治远离日常行政和授权的烦冗琐碎，可以将注意力聚焦在宏观方略的“治道”上。应当说，智能技术的进步为治理的术道合一创造了一个可欲且可能的世界。

当前，大数据、云计算和人工智能等技术正在集合成为一种具有超越性的“治术”，在日常行政领域展现出了远超人类的精度和速度。在不远的未来，一旦智能技术不再仅作为一种被人类把握和利用的数字工具，技术的应用也不再只是通过知识和设备的结合以便将某种形式的物质转换成组织产出的活动，^④那么技术这种“虚体”将在信息社会中渐渐捕获本属于人的主体性，使其成为拉图尔（Bruno Latour）所谓的“非行动者”，借助各种智能设备影响甚至决定人类的公共生活。在技术本身成为治理行动者甚至变成一种“正在书写自己的形而上学”的新生命形态之后，^⑤那些业已形成的人类经验和伦理体系将遭遇全面的危机。在机器学习不断进化的同时，人们还在持续增加自己的“数据排放”，为人工智能提高精度提供了丰富的学习资源，这都将帮助人工智能更准确地预测社会。不过，人工智能分析和预测能力的提升并不必然引出一个机器控制人的“坏世界”，因为“术”的进步不会孤立于“道”，我们所要做的就是帮助智能技术化为“道”的支柱。如果只重视“治术”而忽略“治道”，难免令治理陷入功利主义甚至社会达尔文主义的泥潭；但是若只谈“治道”而忽略“治术”，则会使治理本身悬浮于现实，此时的“道”也就无限接近人们眼中无用的“乌有”，至多用来作为少数人的政治理想或批判政治的标尺。对于今天的中国而言，术道合一一是治理理论中国化的目标，合一并不意味着“道”吸纳了“术”（比如政治哲学试图对行政哲学的知识论和方法论收编），也不是“术”更易了“道”的方向（如分析政治哲学试图对规范性和整全性的政治哲学的替代），而是一个“治术”和“治道”由共在走向共生的过程。当然，这个过程必然会让现在的治理理论抛掉一部分内涵，同时也会赋予其新的中国元素，逐渐帮助治理从概念的集合蜕变为一种操作性强的实践理论。

注释：

① Geert Bouckaert, “Governance: A Typology and Some Challenges,” in Andrew Massey and Karen Johnston, eds., *The International Handbook of Public Administration and Governance*, Cheltenham, MA: Edward Elgar Publishing, 2015, p.35.

② Claus Offe, “Governance: An ‘Empty signifier’,” *Constellations*, vol.16, no.4, 2009, pp.550-562.

③ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, London: Palgrave Macmillan, 2000, p.14.

④ George Frederickson, “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere,” in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt, eds., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford:

Oxford University Press, 2007, p.285.

⑤ 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, 2016, p.29.

⑥⑫⑭ 斯拉沃热·齐泽克：《视差之见》，季广茂译，杭州：浙江大学出版社，2014年，第26—35页，第2—3页，第176—179页。

⑦ 杨雪冬、季智璇：《政治话语中的词汇共用与概念共享——以“治理”为例》，《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学）2021年第1期。

⑧ 王诗宗：《治理理论的内在矛盾及其出路》，《哲学研究》2008年第1期。



- ⑨③⑨ 王绍光：《治理研究：正本清源》，《开放时代》2018年第2期。
- ⑩ 张康之：《重建相似性思维：风险社会中的知识生产》，《探索与争鸣》2021年第7期。
- ⑪ Chris Tollefson, Anthony R. Zito and Fred Gale, "Symposium Overview: Conceptualizing New Governance Arrangements," *Public Administration*, vol. 90, no. 1, 2012, pp.3-18.
- ⑬ World Bank, *Governance and Development*, Washington, DC, 1992, p.2.
- ⑭ Jan Kooiman, "Findings, Speculations and Recommendations," in Jan Kooiman, ed., *Modern Governance*, London: Sage, 1993, p.258.
- ⑮ R.A.W. Rhodes, "Understanding Governance: Ten Years On," *Organization Studies*, vol.28, no.8, 2007, pp.1243-1264.
- ⑯ R.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.
- ⑰ Laurence E. Lynn Jr., "Has Governance Eclipsed Government?" in Robert F. Durant, ed., *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.669-690.
- ⑱ Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, vol.50, no.155, 1998, pp.17-28.
- ⑲ Laurence E. Lynn Jr, Carolyn J. Heinrich and Carolyn J. Hill, "Improving Governance: A New Logic for Empirical Research," *Administrative Science Quarterly*, vol.65, no.1, 2003, pp.279-281.
- ⑳ Jan Kooiman and Maarten Bavinck, *Theorizing Governability—The Interactive Governance Perspective*, Dordrecht: Springer Netherlands, 2013.
- ㉑ 米歇尔·福柯：《安全、领土与人口》，钱翰、陈晓径译，上海：上海人民出版社，2018年，第152—158页。
- ㉒⑳ 德怀特·沃尔多：《行政国家：美国公共行政的政治理论研究》，颜昌武译，北京：中央编译出版社，2017年，第111页，第65—70页。
- ㉓ 田凯、黄金：《国外治理理论研究：进程与争鸣》，《政治学研究》2015年第6期。
- ㉔④④ 张汝伦：《我们需要什么样的文明》，北京：商务印书馆，2017年，第84—104页，第90—91页。
- ㉕③⑧ 牟宗三：《政道与治道》，桂林：广西师范大学出版社，2006年，第5页，第28页。
- ㉖ Ursula M. Franklin, *The Real World of Technology*, Toronto: House of Anansi Press, 1999, p.10.
- ㉗ Herbert A. Simon, Peter F. Druker and Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments," *The American Political Science Review*, vol.46, no.2, 1952, pp.494-503.
- ㉘ 丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临》，高铨等译，北京：新华出版社，1997年，第386页。
- ㉙ Bob Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development," *International Social Science Journal*, vol.50, no.155, 1998, pp.29-45.
- ㉚ 张乾友：《技术官僚型治理的生成与后果——对当代西方治理演进的考察与反思》，《甘肃行政学院学报》2019年第3期。
- ㉛ 刘永谋：《试析西方民众对技术治理的成见》，《中国人民大学学报》2019年第5期。
- ㉜ Michel Foucault, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, p.93.
- ㉝ K. Sarwar Lateef, "Evolution of The World Bank's Thinking on Governance," *World Development Report Background Paper*, Washington, DC, 2016, pp.2-9.
- ㉞ World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, DC, 2017, pp.77-79.
- ㉟ 参见威廉·伊斯特利：《威权政治》，冯宇译，北京：中信出版社，2016年，第12—13页。
- ㊱ 丹尼尔·贝尔：《意识形态的终结：50年代政治观念衰微之考察》，张国清译，北京：中国社会科学出版社，2013年，第17—19页。
- ㊲ 赵汀阳：《中国哲学的身份疑案》，《哲学研究》2020年第7期。
- ㊳ 李泽厚：《中国古代思想史论》，北京：生活·读书·新知三联书店，2008年，第318—323页。
- ㊴ 让-保罗·萨特：《什么是主体性？》，吴子枫译，上海：上海人民出版社，2017年，第49页。
- ㊵ 李水金、李龙：《美国公共行政的三大传统：模式、内涵及逻辑演进》，《甘肃行政学院学报》2019年第3期。
- ㊶ 柳亦博：《环世界与超国家：民族主义退场后的世界秩序重构》，《中国人民大学学报》2021年第2期。
- ㊷ 斯科特·戴维斯：《组织理论：理性、自然与开放系统的视角》，高俊山译，北京：中国人民大学出版社，2011年，第143页。
- ㊸ 迈克斯·泰格马克：《生命3.0》，汪捷舒译，杭州：浙江教育出版社，2018年，第37页。

编辑 杜运泉