

特定事件、治理过程与治理文化： 一个中国地方治理实践分析框架

何艳玲^{*}

摘要

二十世纪八、九十年代，随着全球化趋势的不断增强，加上中央政府采取了限制对地方政府拨款等收缩性的应对措施，许多欧洲国家的地方政府在有效实现地方治理和提高发展质量的基本功能上遇到了前所未有的压力。这些压力对政府的运作方式构成了改革压力，迫使地方政府在治理模式上必须做出相应变动，以平衡处于不同社会领域与社会层次的利益冲突，并进一步谋求通过集体行动解决各种公共问题。针对复杂的地方治理图景，英国纽卡斯尔大学著名的城市规划学者希莉和柯非基于自己的研究创立了一个新的地方治理实践分析框架。本文旨在介绍这一分析框架，并希望以此为基础，归纳和整合出一个可以用于我国地方治理实践的分析框架。

【关键词】：地方治理；分析框架

^{*} 何艳玲，中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院副教授，中山大学城市社会研究中心副主任，《公共管理研究》执行编辑，主要研究领域为城市治理与非营利组织发展。 EMAIL: 2006HYL@163.COM

二十世纪八、九十年代，随着全球化趋势的不断增强，加上中央政府采取了限制对地方政府拨款等收缩性的应对措施，许多欧洲国家的地方政府在有效实现地方治理和提高发展质量的基本功能上遇到了前所未有的压力。这些压力对“行动中的政府（doing government）”的运作方式构成了改革压力，迫使地方政府在治理模式上必须做出相应变动，以平衡处于不同社会领域与社会层次的利益冲突，并进一步谋求通过集体行动解决各种公共问题。地方治理实践的复杂性引发了许多关于地方治理模式的理论探讨，例如重构规模理论（the rescaling theory）ⁱ、多元治理理论(the multigovernance theory)ⁱⁱ，整合理论(the integration theory)ⁱⁱⁱ、私有化/转移支付理论(the privatization/devolution theory)^{iv} 等等，这些研究和争论为描述碎片状的治理图景提供了支持。但是，英国纽卡斯尔大学的城市规划和地方治理专家希莉（Healey）和柯非（Coaffee）认为，随着地方治理图景的越来越复杂化，现有的讨论似乎都难以对这一图景进行更深入的、更符合实际的分析。出于这一动机，他们企图结合已有的分析提出一个地方治理实践的分析框架^v。本文试图在其框架的基础上，归纳出一个可以用于分析中国地方治理实践的框架。

一、希莉和柯非的地方治理实践分析框架

按照希莉和柯非的观点，能够真正反映治理实践的分析框架必须立足于治理过程的复杂性和具体情节的独特性。比如：地方政府治理实践究竟在实质上改革了什么？有哪些行动者参与了改革？他们对改革的理解、采取的行动、具体的政策主张以及嵌入在改革中的文化假设(embedded cultural assumptions)是什么？也即，地方治理实践的分析框架应该致力于研究治理的微观过程，这是希莉和柯非提出其框架的基本出发点。

（一）分析框架的理论基础：权力的三个层次

希莉和柯非认为，如果将地方治理看成是一个连贯的过程，则地方治理实践中一个核心概念就是“权力”。因此，在提出具体的分析框架之前，有必要回顾有关权力的分析。

在已有的研究传统中，西方关于权力研究的路径主要有两类：一是以亨特为代表的精英主义路径。亨特（Hunter）以亚特兰大市作为研究对象，运用声望法分析了其决策层层级和权力运用的过程。亨特认为，城市内的权力分配是不平等

的，由选举产生的官员对街区的一些重要决策没有影响力，权力主要掌握在没有官职的商业精英手中^{vi}。二是以达尔 (Dahl) 为代表的多元主义路径。达尔认为，声望法只能测量权力资源的静态分布，却不能发现权力的动态运作。因此他提出应当用“决策法”来考察谁对重大政策拥有最终影响力，以勾勒出城市内的权力分布。1961 年达尔出版了《谁统治：美国城市中的民主和权力》^{vii}，该书以纽黑文市为研究对象，选择了地方政府三个最主要领域的决策——城市重建、政治任命、公共教育政策——进行分析。他发现，有各种团体和个人参与了这三个方面的决策，除市长以外，没有其他任何个人或团体足以垄断这三个领域的决策过程。多元主义路径还认为，权力不仅仅是声望，还要有行动的实权，因此权力总是与具体事务相联系。

但是达尔的观点也受到了广泛批评，巴卡拉克 (Bachrach) 和巴拉兹 (Baratz) 就认为，达尔将诸如“由谁统治”或“是否有人握有权力”等问题作为权力分析的出发点是不合适的，正确的出发点应是对“偏见的动员 (mobilization of bias)”进行调查分析^{viii}。所谓“偏见”并不是一个价值判断的字眼，而是一个描述性的词汇，它所表示的是行动者之间有关资源汲取、利用与分配的特定模式，其中隐含谁受利、谁受害，及其所受利与害的各种不同程度。提倡以“偏见的动员”作为权力研究的重点，实际上是主张权力研究的重点是有关行动者间有关资源汲取、利用与分配过程。当某种偏见被动员时，行动者之间的利害得失关系将会引起变动，而行动者为了汲取利益的最大化，必须与其他行动者形成联合、冲突，或是既联合又冲突的关系。到 70 年代，卢克斯 (Lukes) 对达尔的模型和巴卡拉克—巴拉兹的观点进行了反思，并从行动者的权力动力、行动者所遵循的游戏规则、以及规则制定的潜在深层结构三个层面提出了“权力层次”^{ix}的观点。1997 年，戴博格 (Dryberg) 修订了卢克斯的观点，对权力的三个层次进行了更丰富的说明，他认为应该从如下三个层次去考察权力^x：

第一，特定事件 (Specific episodes) 层次。即在集体行动的互动过程中形成的特定事件，这是一种在人际关系中存在的权力动力 (Power dynamics)。在特定事件中，不同群体的集体行动会对正式组织的行动议程产生“挤压”作用，迫使正式组织在做出决策的时候必须考虑特定人群和团体的利益诉求。因此，透过一个特定事件，我们可观察到集体行动者与正式组织互动过程中所产生的权力动力及其表现形式。

第二，决策过程和偏见动员层次。这是指嵌入在既定制度中，并且被决策者进一步操作化和具体化的权力关系(Power relations)。在一个自由社会里，不同的组织和派别通常会通过一定的战略组织和意见领袖，在对组织成员进行“偏见的动员”过程中获得更强的凝聚力和行动能力。例如，通过政策企业家的倡导和推动，非正式组织力量可以与正式的组织决策者进行讨价还价和策略较量；如此，这些非正式组织产生的影响将不再局限于影响决策过程某一特定事件，而是对整个决策过程的方式、程序甚至是决策机构的重构产生强有力的影响。

第三，权力的文化层次。“文化”在此是指在人们心目中已经形成的假设、惯习和程序。权力的文化层次包括决策模式的认可程度、文化价值的嵌入程度和政策理论和实践的正式与非正式结构。这些已有的思想和行为方式、结构安排在权力实践中预先占有了根深蒂固的影响，它对行动者和组织行为的影响是潜在的、自然强制性的。例如，作为唯一的对各种利益具有正式分配与协调权力的机构，政府自古以来就掌握了分配社会稀缺资源的排他性权力，因此，非政府力量介入决策过程就意味着对政府的这种权力提出了挑战，结果必然导致政府必对这种力量的渗透采取排斥或对抗的态度。

希莉和柯非对戴博格的观点给予了充分的肯定。在他们看来，戴博格的核心观点是：关于权力结构的研究最重要的不是“权力到底属于谁”的问题，而是权力结构的形成过程。这一点对于希莉和柯非提出自己的分析框架无疑具有直接的启发意义。

（二）分析框架的提出

基于以上讨论，希莉和柯非提出了一个新的地方治理实践分析框架。他们认为，一个完善的地方治理实践分析框架不仅要关注现有制度安排中体现出来的权力、以及这些权力对于治理实践的形塑力，而且还要关注动态治理过程中产生的生成性权力(generative power)，也即学习新的治理实践和提高治理能力的权力。由此，新的框架可以从特定事件、治理过程、治理文化等三个层次对地方治理实践进行分析，而这三个层次又可以区分为不同维度，见表1。

表 1：地方治理实践的分析层次和维度

层次 (level)	维度(dimension)
特定事件	行动者 (Actors)
	行动者的舞台 (Arenas , 也即制度场景 institutional sites)
	行动者的互动实践 (interactive practices)
治理和动员过程	治理过程中存在的网络和联盟
	利益相关者的筛选过程 (stakeholder selection process)
	议题
治理文化	具体治理实践
	治理模式的认可程度
	文化价值的嵌入程度
	政策话语和实践的正式与非正式结构

从表 1 可以看出，希莉和柯非的方法是将地方治理实践划分成为“特定的治理事件”、“具体的治理过程”以及“宏观的治理文化”三个层次，然后又将每个层次作了更细致的维度划分。比如在特定的治理事件中，可以区分出行动者、行动者所在的制度场景、行动者的互动实践三个维度；而在治理过程中，则可以区分出治理过程中存在的网络和联盟（即利益集团或者其他形式的利益联盟）、利益相关者的筛选过程、治理议题以及具体的治理实践。而作为宏观层次的治理文化，则代表着特定地方治理模式在文化层面所获得的支持和认可。

希莉和柯非指出，对地方治理的分析重点在于地方治理能力的提高。而表 1 所隐含的假设是，除非在特定的治理事件、具体治理过程和治理文化这三个层次都有显著改进，否则地方治理能力不可能提高，而地方治理实践也不可能真正成功。这意味着，分析一个地方治理模式不能只从一个方面进行，例如制度的重构、政策的产出等等，而应该同时关注治理实践中所发生的特定事件、治理过程以及治理文化三个层次的发展情况。

同时，他们认为，这三个层次中，第二个层次“治理过程”是一个核心环节。因为在治理过程中也会观察到一些特定的事件，同时也能够观察到嵌入整个治理过程的深层次的治理文化。因此，希莉和柯非针对表 1 中的第二个层次进行了进

一步细化。见表 2：

表 2：治理过程的分析框架（Jon Coaffee 和 Patsy Healey, 2003）

治理过程的不同维度	具体指标
网络和联盟	地方政府与居民的联系
	地方政府与主流社会的联系
利益相关者的筛选	决策委员会成员的吸纳
	不同意见的表达
议题	关注居民日常生活
	地方性
具体治理实践	吸收来自于社会少数族裔群体的议题
	议题体现出来的知识资源的范围和类型
具体治理实践	应该体现可进入性（accessible）、多样化（diverse）、便利性（facilitative）、透明化（transparent）以及政府推进地方治理的诚挚（sincere）

希莉和柯非认为，通过对于地方治理过程这一层次的补充说明，我们可以进一步探索地方治理改革的潜力。

三、基于我国背景的地方治理实践分析框架

就我国的具体实际来看，地方治理无疑是近些年来政府改革的重点。比如，在农村，正在发生的有伴随村委会选举所带动的农村地方治理实践过程；而在城市，则有社区建设运动驱动下引发的城市地方治理改革。实践是如此的丰富，但在理论层面，虽然治理理论是近年来我国学界讨论的热点和焦点，然而在众多的讨论中我们经常只看到一些外来概念的移植，而很少有根植于中国背景的讨论，更遑论有意识地分析和评估具体的地方治理过程。实践的丰富和理论的稀缺，这种相悖实际上反映了研究者的“集体失语”。因此，本文试图借鉴希莉和柯非的观点，并加以适当改造，以提出一个可用于中国地方治理实践的分析框架。

（一）分析框架提出的方法论基础

在社会科学中，方法论上一直存在着结构主义与个人主义的分歧。结构主义的方法将社会看作一种客观结构，并将自己建构的各种结构看作自主的实体，赋

予它像真实的行动者那样“行为”的能力。而在解释学思想传统里，则更注重对主体动机、主观意义的理解，关注具有资格能力的社会行动者对他们的社会世界的建构。^{xi} 如果将结构主义和个人主义的争论放到地方治理的具体场域中则会发现，结构主义与个人主义的问题从某种意义上来看则是宏观结构与微观行动的联结问题。

具体到中国的地方治理实践，传统的研究多侧重于整体社会结构及其变动。例如，张仲礼用“士绅阶层”来强调传统社会宏观社会结构的特征^{xii}。杜赞奇在分析现代国家政权向乡村社会渗透的过程中提出了“文化的权力网络”的概念，但其研究主要是基于结构框架下的讨论^{xiii}。在某种程度上，这种结构主义的分析方法无疑具有一定的分析力，尤其是在认识相对静止的传统社会结构的时候更是如此。但是，结构主义的分析总是在社会结构发生变化以后才能对社会结构给以总结，因此这种分析方法存在明显滞后性。而对处于不断变化中的转型期的中国社会来说，其分析效力显然很难保证。所以，如果要对中国的的地方治理实践进行分析，在方法上首先要解决的一个问题是，我们如何建立一种从国家社会的宏观结构到基层政权、乃至到民众个体的具体行动之间的分析方法。

实际上，结构主义和个人主义的分歧早就使很多学者试图综合这两种方法论取向。从霍斯曼、布劳的社会交换理论到科尔曼的理性行动理论，无一不在尝试构建起沟通微观与宏观社会行为的分析框架。而在吉登斯的结构化理论^{xiv}看来，结构无非是行动者在跨时空互动中所使用的规则和资源，他们在使用这些规则和资源以展开行动的过程中维持原有的结构或再生产出新的结构。这一过程也就是结构化的过程，它具有明显的二重性：一方面，社会结构规定着行动者的行动；另一方面，行动者的行动又产生和再生出新的社会结构。

结构化理论比较有力地沟通了结构和主体的鸿沟，但吉登斯的理论对实际的社会与历史过程依然只是一个粗线条的勾画。与此相呼应，1985 年格兰诺维特在《经济行动与社会结构：嵌入性问题》^{xv}一文中提出了嵌入性问题，嵌入性一方面指出了结构对行动者的制约，另一方面不再将行动者当成结构的奴隶。按照格兰诺维特的观点，行动者既不可能脱离社会背景采取行动、做出决策；也不可能只是规则的奴隶，相反，行动者总是在具体的动态的社会关系中追求目标的实现。结构和能动的行动者并非对立，结构为行动者提供了行动的边界和规则，但行动者在行动中所生成的能动性又会在某种程度上调整甚至重构结构。

需要指出的是，在国内现有的地方政治研究中，关于结构主义与个人主义相调和的纯粹理论层面的探讨已经具体化为可操作性的研究方法，并已经取得一系列具有启发意义的成果。比如孙立平等所提出的“过程—事件”分析法。主张此方法的学者认为，乡村社会复杂而微妙的关系并不是在诸如“小社区一大社会”、“国家—社会”这样的结构中，而是通过许多偶然的事件特别是冲突性较强的事件才得以充分地展现或调动起来的^{xvi}。因此，过程—事件分析法主张将事件本身作为分析的对象，将过程作为一个相对独立的变项并对其中的逻辑进行动态解释，以发现社会生活的隐秘。

现在再来看表 1 和表 2，可以发现，过程—事件分析法无疑与希莉和柯非主张的地方治理分析框架具有方法上的异曲同工之妙。希莉和柯非的分析框架其焦点在于研究地方治理过程中特定行动者的行动、日常的行动流程、以及这些行动对于塑造治理能力的影响；不过，与过程—事件分析法所不一样的是，他们也对制度背景与治理文化等宏观结构给予了足够的重视。无疑，类似治理事件这样的层次肯定是个人主义（微观行动）的，而治理行动发生的制度场景以及治理文化则是结构主义（宏观结构）的。虽然希莉和柯非从未直接宣称他们的框架致力于做到结构主义与个人主义的调和，但实际上，他们确实有意识地做到了这一点。

（二）中国地方治理实践分析框架

应该说，希莉和柯非的框架在本质上对于我国地方治理实践的分析同样具有借鉴意义。不过，基于我国的实际情况，我们需要对此框架加以稍许修正。见表 3。

表 3：中国地方治理实践分析框架

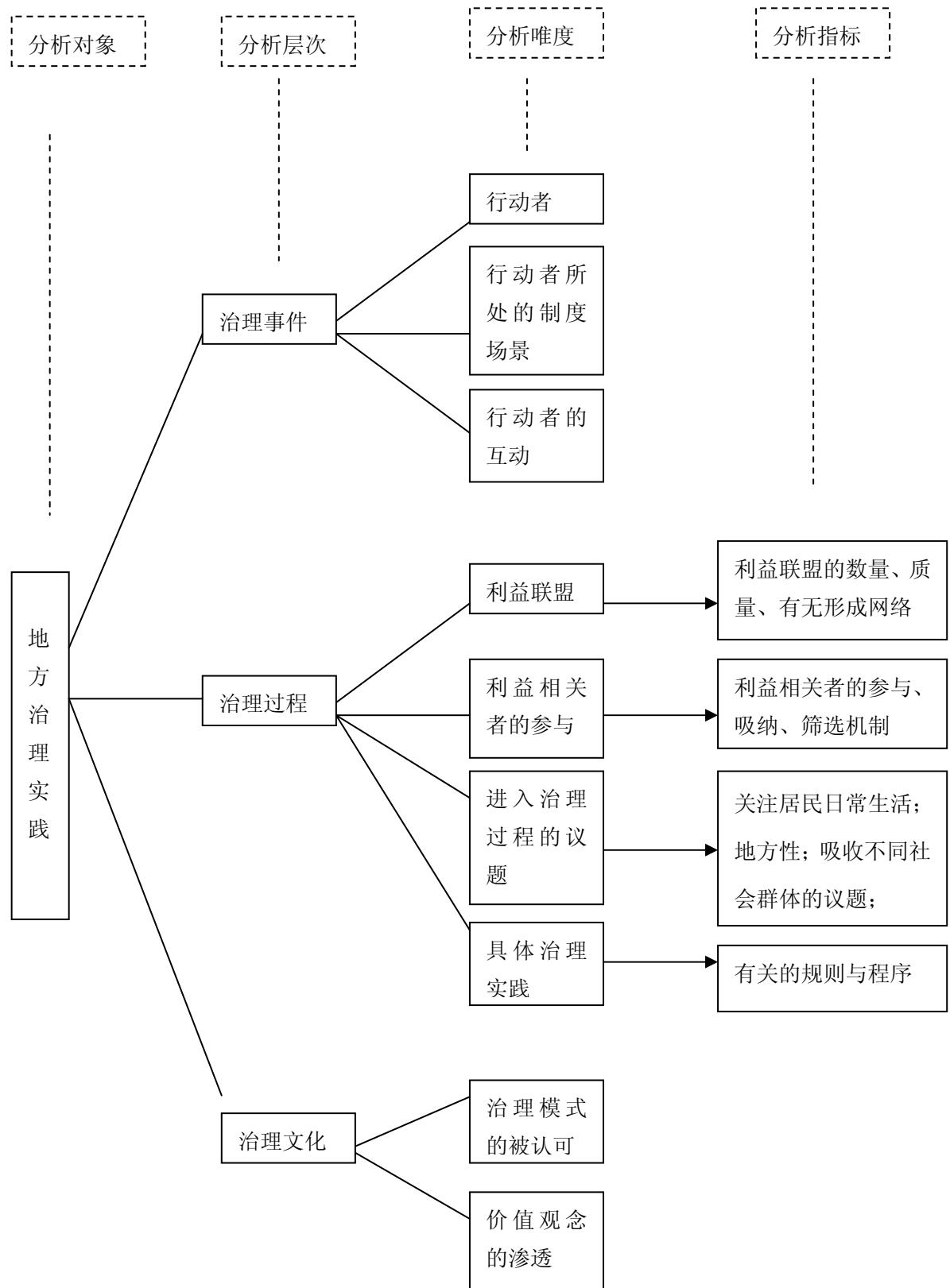


表 3 表明，中国的地方治理实践也可以从微观的治理事件、中观的治理过程以及宏观的治理文化三个层次进行考量。这一框架实隐含了如下几个假定：其一，行动者的利益诉求行动是分析的起点之一，但行动者的利益并不局限于个体主义方法论意义上的纯经济设定，而是包含了社会、文化、情感和政治等方面丰富内容；其二，行动者的利益诉求行动嵌入在不断变化的制度场景中，并为后者所形构 (Form)；其三，就制度或结构的演化而言，其历史依赖性非常重要。制度一经建立即有自己的运动逻辑并处于一个历史演化过程中，因而个体“可能去进行利益最大化计算，但其结果被外在于个体计算与控制的一系列结构性与制度性因素所塑造。”^{xvii}。最后，此框架还蕴涵了对地方治理的一个基本判断，即治理不是一整套规则，也不是一些活动，而是一个持续的互动过程。治理“运作逻辑是以谈判为基础，强调行为者之间的对话与协作。通过行为者之间持续不断的对话，以产生和交换信息，从而减少机会主义的危害，有利于不同机构之间增进了了解，加强沟通，降低冲突，增加相互合作...”^{xviii}

因此，通过这一分析框架，研究者可以根据嵌入在特定结构中、特定文化中的具体事件，由一系列特定事件组成的治理过程，以及作为治理事件和治理过程宏观背景的治理文化等因素，来把握地方治理实践过程更真实和更丰富的细节。

微观的治理事件是我们观察治理实践的突破口，通过这一窗口，研究者可以观察到具体的行动者在其中扮演的角色与具体的行动，但是，如果仅仅局限于具体的事件，则观察容易陷于零碎，一叶遮目不见森林而很难形成整体的治理图景；而在更加完整更加连贯的治理过程中，通过利益联合体及其网络、利益相关者的筛选和参与、具体的议题特性等等要素的考察，则可以帮助形成比较整体的治理图景和治理意象；而宏观的治理文化则对我们了解一些深入的、嵌入性的价值因素提供了支持，它可以在利益、理性、制度等比较显性的因素以外，引入我们看不见的、需要仔细揣摩的价值背景，并以此可以判断不同国家、不同区域的地方治理模式为什么有这样或者那样的不同。治理文化层次的引入，有助于理解地方治理实践的丰富性和多样化。

具体而言，这一框架的特点是：其一，正如上文已经提到过的，这一框架企图对地方治理实践分析中可能陷于空泛的结构分析方法和可能陷入零碎的事件分析方法进行融合；其二，此框架试图超越对于地方治理实践能否成功的工具主

义倾向，而将重点放在治理过程中的治理能力的建构，以及继续推进改革的潜力；其三，在地方治理能力的建构中，更多地将关注视野投向了地方居民对于治理实践的参与。

四、小结

以上提出了一个旨在分析中国地方治理实践的基本框架，笔者希望以此为基础，对提出这一框架的动机以及目前中国的地方治理研究谈几点看法。1989年，世界银行首次使用“治理危机”一词概括当时非洲的情形，此后“治理”（governance）便赢得了广泛的关注，以治理为讨论核心的著作膨胀式地在全球涌现；同样，关于治理（以及地方治理）研究在国内政治学界、行政学界也随之成为“显学”与时尚。然而，在这种热闹之后，需要引起我们警醒的问题有：

首先，要尽早确定地方治理研究的学术规范。规范实际上就是一种执行中的标准和规则，它是推进学术发展的必要手段。应该说，目前我国地方治理研究还未在学术规范上达成共识。学术规范不仅是一系列技术标准，也是学术得到尊重的保证，学术规范的欠缺在某种程度上已成为限制我国地方治理研究发展的一个瓶颈。严格的学术规范，需要研究者从自我反思和怀疑开始，审视自己的研究目的与研究方式，要做到这一点，需要我国地方治理研究社群全体成员的努力。

其次，更深入的地方治理研究要强调足够的问题意识。问题意识实际上是一种眼光，它强调发现事物发展的内在逻辑。问题意识的强调有利于研究者找到学术前沿，减少没有知识增长的重复。目前我国（地方）治理研究成果层出不穷，但需要时刻警醒的是，无数成果在表面的扩展、堆积，并不意味着我们对此领域有了更深入的理解。

再次，要避免对地方治理实践进行大而化之的研究，而对真实的地方治理过程缺乏深入细致的考察。笔者认为，研究过程展开的细微过程，即使粗糙和缺乏深度，但对于真正的研究而言往往比精妙的概括更为重要。一个不太恰当的比喻是：在花园里能够看到已经盛开的玫瑰花无疑让人欣喜，但如果能够观察到玫瑰花徐徐开放的过程，这种欣喜肯定更难以形容。

以上三点，是本文介绍希莉与柯非这一地方治理实践分析框架的内在动机。如果本文对这一框架的介绍与整合能对促进我国地方治理研究有一点启示，则其初衷已经达成。

参考文献

- ⁱ 参见 Brenner, N., 1999, Globalization as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Studies* 369(3): 431-451; MacLeod G. And Goodwin, M. 1999, Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, *Progress in Human Geography* 23 (4): 503-527.
- ⁱⁱ Hooghe, L. (Ed.), 1996, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- ⁱⁱⁱ Cars, G., Healey P., Madanipour, A. and Magalhaes, C. DE (Eds), 2002, *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot: Ashgate.
- ^{iv} Southern, A., 2001, what matters is what works? The management of regeneration, *Local Economy* 16(4): 264-271.
- ^v 本文介绍的基本观点主要来自于 Healey, P., 2003, the new institutionalism and the Transformative goals of Planning, in: N.VERMA (Ed.) *Institutions and Planning*; Coaffee, J. And Healey, P., 2003, *My Voice My Place: Tracking Transformations in Urban Governance*, *Urban Studies* 40(10): 1979-1999.
- ^{vi} Floyd Hunter, 1953, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, Durham, NC: University of North Carolina Press.
- ^{vii} Robert Dahl ,1961, *Who Rules*, New Haven :Yale university press.
- ^{viii} Bachrach Peter and Baratz Morton, 1962, Two faces of Power, *American Political Science Review* 56(4): 947-952.
- ^{ix} Lukes, S., 1974, *Power: A Radical View*. London: MacMillan Press, Ltd.
- ^x Dryberg, T.P., 1997, *The Circular Structure of Power*. London: Verso.
- ^{xi} 布迪厄、华康德, 李猛、李康译: 实践与反思—反思社会学导引[M], 中央编译出版社, 1998。
- ^{xii} 见张仲礼: 中国绅士—关于其在 19 世纪中国社会中的作用 [M], 上海社会科学院出版社, 1991。
- ^{xiii} 见杜赞奇: 文化、权力与国家—1900-1942 年的华北农村 [M], 江苏人民出版社, 1995。
- ^{xiv} 见安东尼•吉登斯著, 李康、李猛译: 社会的构成 [M], 生活•读书•新知三联书店, 1998。
- ^{xv} Granovetter, Mark, 1985, Economic action and social structure: The problem of embeddedness, *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.
- ^{xvi} 相关讨论参见孙立平: 过程——事件分析与当代中国国家——农民关系的实践形态 [J], 《清华社会学评论》特辑, 2000; 应星: 大河移民上访的故事 [M], 三联书店, 2001。
- ^{xvii} Koelble, Thomas A., 1995, The New Institutionalism in Political Science and Sociology, *Comparative Politics*. 27(1): 231-244.
- ^{xviii} 赵景来: 关于治理理论若干问题讨论综述 [J], 世界经济与政治, 2002 年第 3 期。