

# 公共管理视域下的公共治理:前沿与展望

赵利梅

(四川省社会科学院 农村发展研究所,四川 成都 610071)

**摘要:**从现实中的治理情境来看,政府主导的治理强调国家和政府的主导作用。国家治理在传统的行政管理基础上,更加强调公共领域的互动、政府对民众的回应与责任;精准扶贫政策细化的具体解决方案,是社会治理在扶贫领域的具体实践;网络治理是近年来我国公共治理所重点关注的领域之一。在党和政府不断转变政府职能的要求和实践下,环境治理领域的理论和实践都有所突破。公共治理未来展望:国家治理体系和治理能力现代化,公共治理不断创新,提高行政效率改善公共服务。

**关键词:**公共管理;公共治理;前沿;展望

[中图分类号]D035 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2021)02-0097-05

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2021.02.011

## The Public Governance from the Perspective of Public Management: Frontier and Prospect

ZHAO Li-mei

(Institute of Rural Development, Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu, Sichuan, 610071, China)

**Abstract:**From the perspective of the present governance situation, governance led by government emphasizes the dominant role of the state. On the basis of traditional administrative management, national governance focuses more on the interaction in the public sphere, and the government's response and responsibility to the public. The specific solutions of targeted poverty alleviation policies are the specific practice of social governance in poverty alleviation. Network governance has been one of the key areas of public governance in China in recent years. Under the requirements and practice of constantly changing their government functions of CPC and the government, theories and practices in environmental governance have made breakthroughs. Future prospects of public governance are to realize the modernization of national governance system and governance capacity, to constantly innovate public governance, and to enhance administrative efficiency for the improvement of public services.

**Key words:**public management; public governance; frontier; prospect

当今时代,社会的进步和人民生活水平的不断提高对政府的社会治理能力提出了更高要

求,越来越多的人要求政府部门或公共组织在进行公共管理和提供公共服务时能更加高效和

收稿日期:2021-01-07

基金项目:国家社会科学基金项目(20BJY136)

作者简介:赵利梅(1980—),女,河北邯郸人,副研究员,主要从事农村经济、农民工和乡村振兴等研究。

贴心。为顺应时代趋势,满足人民群众的需求,我国在医疗卫生、文化体育、环境保护、治安管理等、精准扶贫以及行政改革等公共治理领域,实质性地迈出了治理改革和创新的步伐<sup>[1]</sup>。在理论层面,公共管理研究逐渐转变为公共治理研究<sup>[2]</sup>,这是公共管理学科发展演化出的新时期研究主题。不断提升政府公共服务的整体效能,从而不断提高科学执政、民主执政、依法执政能力,最终实现优化发展环境、保障和改进民生、激发社会活力、促进社会和谐的目标。

### 一、治理情境中国家和政府的主导作用

20 世纪 90 年代以来,“治理”概念在公共管理的理论和实践领域得到了广泛关注。在理论界,无论是政治学、经济学还是其他与公共领域相关的学科,一个重要的研究焦点就是国家与市场的关系。以公共选择理论提出的市场失灵和政府失灵为基础,治理理论尝试提出解决市场机制和政府管理缺陷的“第三条道路”。治理的概念具有模糊性、复杂性和争议性的特点,它被广泛地应用于众多学科、语境和实践中,人们对它的理解,因价值、目标、利益诉求的不同而呈现出较大的差异。有学者将治理定义为一种依赖主体间作用的规则体系,它是由共同目标所支持的一系列活动<sup>[3]</sup>。也有学者从政府理论研究的角度将公共治理归纳为社会科学的各个学科互相渗透融合的综合产物<sup>[4]</sup>。

笔者认为,治理是一个复合概念,包括各种类型,也就是各种不同的治理主体间的互动方式。从现实中的治理情境来看,政府主导的治理研究强调国家和政府的主导作用。我国部分学者倾向于从治国理政的角度理解“治理”的概念,认为我国的治理就是“治国理政”,是对原来“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国相统一”的再次概括。从根本目的来说,治理要引导、控制和规范各个方面的公民社会活动。从手段上来说,公共权力的运用和制度关系的作

用是其中的关键;而治理的结果也就体现在最大限度地增进公共利益。从这个意义上看,主要强调政府的掌舵作用,体现了新公共管理思想。这些概念的提出者基于公平和整体利益的价值视角,认为国家和政府能最好地代表和维护公共利益、维护社会公正,是达成良好治理的核心要素。在我国政策实践中,涉及到宏观政策或重大规划决策时,更加突出国家的主导作用。例如,在决定国家发展的战略部署、指导方针、中长期规划等方向性问题时,需要统筹全局,党和政府能更好地代表和维护全体人民的整体利益,引领国家和社会的长期发展。

### 二、公共管理视域下公共治理前沿研究的热点主题

随着国家对公共治理领域越来越重视,国家治理体系、治理能力现代化、精准扶贫等治理领域上升到了国家战略层面,提升了学者针对这些治理问题研究的关注度和热情,我国公共治理理论研究日益丰富。

#### (一)国家治理与行政改革

近年来,国家治理的相关学术研究和实践改革热潮为公共管理领域提供了更加广阔的研究视野和新的研究角度。经过我国特定的历史传承和长期发展、民族传统文化渐进变革、经济社会发展不断内生演化,形成了我国今天的国家治理体系。一方面要通过弘扬社会主义核心价值体系来推进国家治理体系和治理能力现代化。另一方面要加快构建符合我国社会发展阶段时代特征的价值体系,就一定要坚守我们的社会主义核心价值体系。

对于一个国家的可持续发展来说,国家治理水平的高低在其中起着关键的作用。从已有的理论框架和实践经验来看,国家治理在传统的行政管理基础上,更加强调公共领域的互动、政府对民众的回应与责任以及非正式制度的作用。国家层面的治理强调的是两个关键部分:

一是在提供公共服务的过程中,政府能有效地对公民的需求实现回应的程度;二是从制度安排和政策制定的角度来说,激励机制能否把对公民的回应性要求转化为公共部门的自觉性行动。“最多跑一次”是近年来中国公共管理下的公共治理的成功范例,凸显了国家治理下行政改革的实践前沿。作为中国公共管理的创新,其经验可以指导“以民众为中心”的行政效率转变,撬动了我国经济社会体制改革,加快了全方位建设服务型政府的步伐<sup>[5]</sup>。

## (二)社会治理与精准扶贫

精准扶贫是一个政治任务,更是一项公共政策,完成任务的过程其实就是执行政策的过程。在中国,贫困问题一直以来就不仅仅是一个经济问题或社会现象,更多的时候贫困问题被作为一个重大的政治问题,与国家政权和社会稳定紧紧联系在一起。

社会治理与精准扶贫在内涵上存在着一定的统一性。随着现代社会的发展,目前中国社会确实正在经历一个转型期,不论是经济上的转变,还是政府层面的体制改革,在此过程中确实不可避免地出现了典型的“结构性功能失调”现象,一系列的“社会缺陷”还有待解决。传统的整体治理方法已经不能满足现实的发展要求,而社会治理方式恰恰是依托于社会中存在的问题,对其采取有针对性的、高效的、精准的措施,重点解决在社会发展过程中产生的诸多现实问题,顾全社会大众的切身利益。因此,有必要采用更加精细的治理方式来解决这些现存的难题。精准扶贫的政策细化到了针对社会在转型过程中所出现问题的具体解决方案,可以利用精细化的方法和策略进行体系性的指导和分类处理,与精细化管理的理论相契合,是社会治理在扶贫领域的具体实践。

## (三)政府管理与网络治理

网络治理是近年来我国公共治理所重点关

注的领域之一<sup>[6]</sup>。在网络舆论对社会方方面面的影响力日益增大的背景下,要积极促进公民参与,维护社会稳定,提升政府效能,从而达到充分发挥网络舆论正面影响而最大限度减少其负面影响的网络舆论治理目标。由于互联网的特殊性质,“新的共同治理模式”正在形成。以政府为主导的金字塔式管理依靠其权力的集中化,达成的目标和结果无疑是最具稳定性的,但在极具开放性和平等性的网络社会中,对命令的服从已经无法满足网络社会自身的发展需要,因而需要变革传统的管理模式。

互联网为公共治理的现代性转化提供了条件,公共治理对互联网技术进行应用转化,利用互联网技术实现治理水平的提升,而提升了水平的公共治理进而又对社会带来了积极影响,从而促进国家和社会的互动。主体地位的改变也产生了分权的效果,从这一点中已经可以看出互联网对国家、社会和公众分别赋权带来的有利方面,换句话说,互联网发展的益处正以分权的方式扩散。即便现阶段在网络技术的应用中存在着“数字鸿沟”,但由于在网络社会当中不存在诸如实体社会中依据社会角色和社会地位缘定的阶层结构,所以互联网的发展除了使得中间阶层和上层阶层受益之外,也有助于中下阶层努力改善自身经济和社会福利。

## (四)政府职能与环境治理

我国正处于污染防治的关键期、攻坚期和窗口期,以经济发展为导向的政府职能模式并不能完全适应社会发展的要求,转变政府职能模式被提上日程,以科学理论指导我国环境治理实践,刻不容缓。在党和政府不断转变政府职能的要求和实践下,环境治理领域的理论和实践都有所突破。但是很多学者认为,长期以来政府职能转变主要体现在强调简政放权、让市场充分发挥作用等宏观层面,相对来说,包括环境治理在内的公共服务职能往往被忽视。

现代政府职能转变的一个关键层面就是要

强化政府的环境治理职能,这要求政府重视环境因素在决策体系中的影响和权重,从战略目标上引导环境治理,以达到真正保护环境、促进发展的目的。政府竞争削弱了政府治理职能,因而必须改革行政体制、转变政府职能和提高行政效率。在环境治理领域,转变政府职能意味着地方政府要变革权力运行方式以健全环境治理模式,从而改善地方政府环境治理缺位及低效的问题。

### 三、公共管理视域下公共治理前沿研究的未来展望

#### (一)国家治理体系和治理能力现代化

在不同的历史阶段和社会背景下,国家的政治统治职能与社会公共事务管理职能尽管同时存在,但并不是均衡发展、一成不变的,而是呈现出因时而变、此消彼长的关系,两者在特定的时空条件下具有逻辑上的内在统一性。我党适时提出了新时期国家治理体系和治理能力现代化的总目标。基于这样的大背景,国家治理体系和治理能力现代化研究毫无疑问受到了研究者的极大关注。国家治理体系是一个集合的概念,它包含了一个国家权力运行的多个方面。从WGI的六个维度来看,政府效能、监管质量等维度在很大程度上与传统的关于政府能力和绩效的衡量类似<sup>[7]</sup>。其中,最能体现公共治理意义上的治理分项是表达权和问责以及政治稳定性。因为这两个指标衡量的公共治理的内容正是治理理论所强调的公民权利和诉求的表达,以及在此利益、话语相互交锋的情况下公共体仍能保持稳定的能力。国家治理体系与治理能力现代化关系到我国能否顺利实现“中国梦”的目标,关系到民族振兴的重要战略部署,其核心是加强党的全面领导。近两年来,“国家治理体系和治理能力现代化”是研究热点,接下来的几年将是该课题研究的爆发期,我国众多学者正把公共治理研究课题作为重点方向。

#### (二)公共治理逐步进入治理创新时期

现代社会已经进入移动互联网、云计算、大数据、人工智能等现代信息技术时代,这些先进技术逐渐融入到公共治理实践中,催生了公共治理的创新,是国家经济社会全面进步的“引擎”。公共政策创新可以推动国家治理现代化,中国特色社会主义治理模式是公共政策创新的新模式。公共政策创新凸显了政策主导改革的动力机制、协调机制、目标与规划机制以及自我保护机制,确保公共政策创新得以可持续发展。公共政策在创新性质上,要做出重大探索、更大贡献;在创新目标上,要及时回应群众对于美好生活日益增长的新期盼;在创新内涵上,要确保公共政策的运行健康有序,最大限度地保证决策优化;在创新结果上,要更加注重公共政策的执行力和公信力;在创新重点上,要发挥国家和地方积极性,优化科学决策、监督执行等体制机制<sup>[8]</sup>。治理创新是公共治理进入新时期的必然趋势和现实考量,是新的研究路径选择。

#### (三)提高行政效率改善公共服务

我国政府改革创新的核心理念就是提高公共服务水平,特别是与民众日常生活密切相关的领域。从机制创新上,协同治理是破解公共服务结构失衡问题的可行路径,各地方政府应明确政府边界,加大基本公共服务投入比重,尤其是提高落后地区教育、医疗和社会保障等公共服务水平,实现政府保障社会公平的职能。从治理范式演化上,解决政务服务问题的中国场景必然选择“精准治理”,鼓励地方政府通过提高行政效率改善公共服务,建立各地“普遍受益”的基本公共服务标准,保障欠发达地区人民同等享受教育、基础设施等国民福利。通过政府购买的公共服务,应立足于提升服务质量并促进市场竞争。在改革与重塑公共服务能力建设的路径选择上,应拓展公共服务职能,撤、并、重组组织机构,通过整合与再造来优化政府运行机制,转变与创新政府公共服务供给方式。

由目前大环境来看,公共事业领域的公共服务将成为今后长期的公共治理研究的热门话题。

#### 四、结语

在国家治理的重要性不断凸显的情况下,公共管理视域下的公共治理研究也得到了更加广泛的关注。本文的研究从治理情境中国家和政府的主导作用入手,关注公共治理四大研究议题,即国家治理与行政改革;社会治理与精准扶贫;政府管理与网络治理;政府职能与环境治理。伴随着我国治理改革与创新的逐步深入,在今后相当一段时期内公共治理关注的议题主要有:国家治理体系和治理能力现代化等公共治理理论与实践研究;移动互联网、云计算、大数据、人工智能等现代信息技术逐渐融入公共治理实践中,催生了公共治理的创新;与民众日常生活密切相关的领域,亟待提高行政效率并改善公共服务。新时期,我国的公共治理研究必将进一步繁荣发展,同时也为解决我国治理改革与创新的“大问题”提供智力支持。

#### 〔参考文献〕

- [1] 陈亚蕾.公共管理视域下的公共治理研究:进展、前沿与展望——基于公共管理学科 CSSCI 期刊的文献计量分析[J].湖南社会科学,2020(5):104-112.
- [2] 何氏姮.国家治理视角下我国公共管理政策的演变及特征[J].管理观察,2020(1):112-114.
- [3] 蔡益群.社会治理的概念辨析及界定:国家治理、政府治理和社会治理的比较分析[J].社会主义研究,2020(6):149-156.
- [4] [英]马丁·琼斯.治理的大力推进与失败的实际情况:以 20 年来的经济发展为例[J].王爱松,译.国际社会科学杂志(中文版),2019(9):33-51.
- [5] 王亚华.透视中国公共管理前沿的精彩力作——《“最多跑一次”改革:浙江经验,中国方案》评介[J].中国行政管理,2019(6):158-159.
- [6] 李一.有效推进网络社会治理的十大行动策略[J].中共杭州市委党校学报,2020(9):75-82.
- [7] 臧雷振.治理定量研究:理论演进及反思——以世界治理指数(WGI)为例[J].国外社会科学,2012(7):11-16.
- [8] 胡仙芝,余茜.国家治理视域下的中国公共政策创新发展[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(5):11-17.

#### (上接第 36 页)

新的议题,比如有学者指出的,计算机科学和人工智能将至少是 21 世纪早期逻辑学发展的主要动力源泉,并将由此决定 21 世纪逻辑学的新面貌<sup>[9]</sup>。该研究集中收录的论文截至 20 世纪 90 年代末,当下的问题已发生了很大改变,因此需要更多学者站在当前的时代语境下,用新的逻辑思想和逻辑工具来回应、观照现实,为人类的科学研究和社会生活提供新的思维方法论指导。

#### 〔参考文献〕

- [1] 张建军.走向一种层级分明的“大逻辑观”——“逻辑观”两大论争的回顾与反思[J].学术月刊,2011(11):38-47.

- [2] 郭台辉.西方社会科学方法论的历史之维[J].中国社会科学,2019(8):45-64,205-206.
- [3] 桂起权.怎么理解辩证法?怎么理解辩证逻辑?[J].系统科学学报,2020(2):1-6.
- [4] 张建军,张顺.受限量化域与实质蕴涵“严峻反例”的化解——四论从形式蕴涵看“实质蕴涵怪论”[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2020(5):47-57,168.
- [5] 曹青春,桂起权.科学逻辑与辩证逻辑研究的新进展[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2020(3):28-34.
- [6] Gentner D. Structure Mapping: A Theoretical Framework[J].Cognitive Science,1983,7(2):155-170.
- [7] Holyoak K J, Thagard P. The Analogical Mind[J].American Psychologist, 1997,52(1):35.
- [8] 鞠实儿.论逻辑学发展的方向[J].中山大学学报(社会科学版),2003(S1):3-8.
- [9] 陈波.从人工智能看当代逻辑学的发展[J].中山大学学报论丛,2000(2):10-19.