

治理学：东方治理智慧丛书



治理十讲

蔺雪春 ◎ 编著

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

卷首致谢

感谢国家社科基金项目支持（16BKS056）

感谢山东省高等学校青创科技支持计划项目支持（2019RWG020）

感谢山东省高水平应用型立项建设专业群山东工商学院“劳动与社会保障”专业群支持（2016）

感谢所在单位师生和家人朋友、出版社同仁关心支持

... 序

治理，是中国智慧恒久弥新的历史主题、主流话语。然西学东渐以来，中国公共行政公共管理研究陷入事必翻译解读西方文献的窠臼，面临某种有学问、缺立场观点，有理论、缺思想智慧，有知识、缺根本常识的困境。一方水土一方人，确是到了一种用心耕耘自己历史土壤，明心智、树观点、归常识的时候。

编著者抛砖引玉，期望更多力量推动发展中国式治理学，加强中国治理思想智慧传承转化，促进中国智慧走进当前学术问题、实践难题。直如孔子、曾子、孟子、荀子等先贤告诫，“君子求诸己”，“人病舍其田而芸人之田，所求于人者重，而所以自任者轻”，“失之己，反之人，岂不迂乎哉！”

中国治理思想智慧博大精深，本书仅能简易言之。一是，作者能力知识浅薄，尚不能窥其一二。有如《荀子》言：“道者，体常而尽变，一隅不足以举之。”再是，述说议论体式简单，仅择一二以便遵循。或如《周易》言：“易则易知，简则易从……易简而天下之理得矣。”故仅能简易言之，简易从之。

由此，立框架，集智慧，明本义，鉴古今，做比较。编著

者拟根据不同选题、自身研究能力、研究进展等情况出版若干期，并汇以“治理学：东方治理智慧丛书”之名。试图将马克思主义与中国传统文化思想有机融合，前沿问题与中国历史智慧有机融合，为推动构建新时代中国特色社会主义公共行政管理研究体系，为构建治理学体系贡献绵薄之力。

此期从总观“治理”入手，侧重选取先秦、两汉的名人治理思想和《资治通鉴》等提供的历史案例加以编研，并结合当前公共行政管理中的相应议题进行诠释，冀望读者有所启发收获。但两汉以来，隋、唐、宋、元、明、清等各时期无论经济政治治理，还是社会治理，都有巨大发展进步，仍有很多经验智慧值得总结、大书特书。因此，书名虽曰“井”，但各章名称仍以“题一”“题二”等题目形式呈现，供广大有识之士进一步深入关注和开放式探讨解答。

同时需要说明的是，本期每个部分出于“明本义”之需，主要是采用词义学或词源考究办法对相应专题的含义概念从甲骨、金文、篆文和隶书，以及《说文解字》等线索逐一简要剖析。但对这些汉字和概念后来的历史演化并未再深入梳理，也未进一步揭示这些范畴、事务在后来历史发展中形成的中国治理智慧是如何得以传承创新的，仅是初步提出这些范畴或事务，起到抛砖引玉的作用，仍需广大有识之士结合历史发展与现实需要着力精琢。

囿于编著者能力精力限制，书中的各种问题当由编著者本人负责，并诚恳接受广大专家学者批评指正。

是为序。

2020年3月28日醉雨雪斋

1

题 一 治世不一道：治理范式变迁之道

- 一、 粲然东方治理智慧002
- 二、 治理、行政、管理释义溯源007
- 三、 治理范式的三个基础要素021
- 四、 治理范式变迁之道027

2

题 二 明分使群：
产权、共同体与集体行动之路

- 一、 产权是一种共同体治理工具035
- 二、 救患除祸：莫若明分使群038
- 三、 惟齐非齐和惟义所在：从公共性走向公正性的治理
.....043

3

题 三 善事必先利器：
治理方式、治理工具与治理能力

- 一、 治理方式：俱立而治的中国制度构造论053
- 二、 治理工具061
- 三、 治理方法068
- 四、 治理体系与治理者069
- 五、 治理指标072
- 六、 惟毅力足恃：驾驭治理的领导力、执行力、恢复力
.....073

4

题 四

基于环境—财富—生命形态 变换的境界治理

- 一、周行唯道：环境—财富—生命变换的自然法则
.....086
- 二、中国的国富论：人类财富的来源、配置与竞争
.....089
- 三、君子理天地：提升治理境界101

5

题 五

原始要终： 基于思维变换的格局治理

- 一、原始要终：治理者当有格局思维108
- 二、格局构成与形态120
- 三、究竟是什么影响格局演化？122

6

题 六

利民为本令行为上： 基于制度创新和标准化的模式治理

- 一、不慕古不留今：制度创新重在比较优势128
- 二、简则易从：制度创新要标准化易执行130
- 三、积微者著：模式推行要渐进稳重135

7

题七

萃而州处：区域治理

- 一、萃而州处：区域建设重在收聚功能……………141
- 二、积靡使然：区域发展有助塑造一体化环境……143
- 三、交能易作：区域治理注重协调平衡……………146

8

题八

兴利除害：公共治理

- 一、审时举事以事动民：公共治理重在当时而动…151
- 二、善兼物物能精物物：公共治理需多层次优秀人才配合……………157
- 三、兼利天下：公共治理当利业利民……………158

9

题九

九惠之教：社会治理

- 一、予之为取：社会治理惠教并行……………161
- 二、事在专诚：社会治理重在专心诚信……………164
- 三、以家观家：社会治理效果从底层检验……………166

10

题十

防祸未萌：危机治理

- 一、防祸未萌：机危之动不可不察……………171
- 二、专心应对：机危之决静意固志……………174
- 三、因化说事：通达计谋以识细微……………177
- 四、道贵先制：见几而作不俟终日……………179
- 五、抵之以法：任计不怒任贤修长……………181

参考文献……………187

题 一

治世不一道：治理范式变迁之道



孝公平画，公孙鞅、甘龙、杜摯三大夫御于君。虑世事之变，讨正法之本，求使民之道。君曰：“代立不忘社稷，君之道也；错法务明主长，臣之行也。今吾欲变法以治，更礼以教百姓，恐天下之议我也。”

.....

杜摯曰：“臣闻之：‘利不百，不变法；功不十，不易器。’臣闻：‘法古无过，循礼无邪。’君其图之！”

公孙鞅曰：“前世不同教，何古之法？帝王不相复，何礼之循？伏羲、神农教而不诛，黄帝、尧、舜诛而不怒，及至文、武，各当时而立法，因事而制礼。礼、法以时而定，制、令各顺其宜，兵甲器备各便其用。臣故曰：治世不一道，便国不必法古。汤、武之王也，不循古而兴；殷、夏之灭也，不易礼而亡。然则复古者未必可非，循礼者未足多是也。君无疑矣。”

孝公曰：“善！吾闻‘穷巷多怪，曲学多辩’。愚者笑之，

智者哀焉；狂夫乐之，贤者丧焉。拘世以议，寡人不之疑矣。”
于是遂出《垦草令》。

——《商君书·更法第一》

西方近年来的观点认为，管理已取代行政，公共管理已取代公共行政。另有治理概念，则宏大而无味。而在东方言之不然，“治”或治理一直是恒久弥新的历史主题、主流话语。“天有其时，地有其财，人有其治。”^①不论行政还是管理，皆可统一于“治”的知行体系内。早在 2300 年前，围绕“治”的思想主题，秦孝公就组织过一场著名的变法辩论，并已说明，“治世不一道”。^②两下相较，看待事物角度、高度、格局不同。“山近月远觉月小，便道此山大于月。若人有眼大如天，还见山小月更阔。”^③恰以“治”的理念、思想、智慧，中国走过了五千年。治心、治言、治行，正己、正人、正道，此诚可谓也。

一、粲然东方治理智慧

比较而言，当前通行的公共管理基础理论，甚至管理理论，是西方中心主义的理论范式。但必须指出，当代中国站起来了，富起来了，强起来了，中国化管理理论与实践必然也要复兴。站起来、富起来、强起来的中国，如果广大治理者、学习者所思所学管理体系、行为方式皆为西方化产物，对中国来说将出现何种结果？从世界角度看，西方中心主义模式不能包治一切，数百年来它制造的问题危机和它解决的问题危机一样让人警醒。我们又有什么理由，不总结、传承、发展好中国治理思想智慧？

① 《荀子·天论》，方勇、李波译注，北京：中华书局，2015年，第266页。

② 《商君书·更法第一》，石磊译注，北京：中华书局，2011年，第6页。

③ 束景南、查明昊辑编：《王阳明全集补编》，上海：上海古籍出版社，2016年，第2页。

“道也者，治之经理也”，“古今之正权也”，^①“道存则国存，道亡则国亡。”^②真正的站立、富裕与强健，首在思想思维站立、富裕和强健。中国有这样的优秀资源，但缺乏针对现当代需要，对中国传统优秀治理思想的创造性传承转化、创新性塑造发展。中国文化本身就是特色，蕴涵大千世界；中国本身历史就是一种潮流、空间，经久不衰有璨然于世之势。西方有所谓苏格拉底、柏拉图、亚里士多德……其思想经过文艺复兴发展为林林总总的人文社会科学体系，甚至有渐行东方“言必称希腊”之谓。^③那么中国公共管理学、管理学，或者更干脆说治理学，又应如何发展？《周易》云：“天下同归而殊途，一致而百虑。”^④美国摩尔根亦说：“人类历史的起源相同，经验相同，进步相同。”^⑤但每一分支都有其鲜明特点。中国不能在西方式的全球化中迷失自己。中国有中国思维，中国有中国智慧，有过辉煌更可以重铸辉煌。我们应当在重新认知、承续中国古典治理思想智慧基础上“度之以远事，验之以近物，参之以平心”，^⑥努力通过一场中国古典的“文艺复兴”，实现古为今用、参照镜鉴、充实发展。唯此，方能学会“照着说”，做好“接着说”。而且只有照着自己说、接着自己说，才能说得好、说得有力，行稳致远，不仅有益中国，也有益世界。就像西方行政管理学奠基人、美国第28任总统伍德罗·威尔逊《行政学研究》所言，他谋求构建的是美国式类型行政学，立论的前提假设是“一种走向美国式类型的倾向”，愿景

① 《荀子·正名》，第365、371页。

② 《荀子·君道》，第197页。

③ 《毛泽东选集》第三卷，北京：人民出版社，1991年，第797页。

④ 《周易·系辞下传》，杨天才译注，北京：中华书局，2016年，第375页。

⑤ [美]路易斯·亨利·摩尔根：《古代社会》上册，杨东莼、马雍、马巨译，北京：商务印书馆，1981年，序言。

⑥ 《荀子·大略》，第467页。

是像 19 世纪英国那样“再度掌握世界的航向”，^①方法是历史比较，但原则却是“那些不仅被其他国家的肯定性经验所认可，并且也与美国习惯相契合的种种安排，必须毫不犹豫地优先从理论上进行完善”，“‘世界性’的做什么永远应该由美国式的‘如何做’所支配”。^②当然，中国从来不谋求霸权，但并不妨碍中国构建中国式类型治理学，并不妨碍中国成为全球治理全球建设经验借鉴的模式典型。

具之当前，中国特色社会主义进入新时代，中国的公共管理学或行政学发展面临新定位。面对复杂国内国际形势和历史变局，中国公共管理学为谁培养人、培养什么样的人、怎么培养人，从何处来、向何处去，如何发展、何以发展，对有效塑造一支坚定完善发展中国特色社会主义制度，坚持以人民为中心，推进国家治理体系和治理能力现代化的管理人才队伍至关重要。公共管理、行政管理学科教育教学，承担为政府部门和非政府机构培养推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众等高素质人才重任，他们中很多人成为公共机构的高级管理者甚至领导者，在党政和经济社会部门承担重要决策、执行或监管角色，对引领实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴和发展进程有重要影响。

但来自西方范式的公共管理学体系与新时代中国特色社会主义管理人才培养需要并非一致。公共管理学核心理论形成至今，一直是西方的经济学理论和私营部门管理理论，天然带有西方自由主义政治经济印记。它的出发点是理性经济人假设，倡导私有制的自由竞争，议的是政府失灵，借鉴的是私营企业管理模式。这其中有很多值得我们学习借鉴的有益元素，但它最终生长、适应和改造的土

① [美]伍德罗·威尔逊：《行政学研究》，载彭和平、竹立家等编译《国外公共行政理论精选》，北京：中共中央党校出版社，1997年，第26页。

② [美]伍德罗·威尔逊：《行政学研究》，第25页。

壤是全面产权私有化制度、自由市场经济体制，排斥国有企业和规避政府过问企业经营。加快推进落实新时代中国特色社会主义事业各项工作，关键在管理者。因此，不强化当前管理人才队伍的马克思主义哲学、政治经济学和科学社会主义理论素养，不强化马克思主义与中国传统文化智慧融合，不加快构建传播“治国理政”的中国特色治理话语体系，不加快利用中国特色治理理论充实公私机构管理思维和服务意识，是危险的。目前党校系统、行政学院系统的公共管理或行政管理教育尚未形成一套富有中国特色、广受推崇认可的范式体系，普通高校公共管理教育更以西方公共管理公共行政经典教育为主。长期接受西方范式公共管理学公共行政学影响，容易造成当下领导干部队伍政治与行政、决策与执行、意识形态与运作方法两张皮，与中国历史、中国实践两张皮，部门执行落实和顶层规划部署脱节。

将马克思主义与中国传统文化思想有机融合，前沿问题与中国历史智慧有机融合，立框架、集智慧、明本义、鉴古今、做比较，可以为构建新时代中国特色社会主义公共管理理论、治理学体系提供充分思想理论基础、实践基础。一是，马克思政治经济学与一般西方经济学理论有重大区别。马克思主义政治经济学注重经济范畴的社会性、历史性、辩证性。马克思主义的生产理论视生产、分配、交换、消费为有机整体，生产与消费相互作用和反作用，分配、交换影响两者作用和反作用，进而注重生产力与消费力、需求与供给间的社会条件、社会关系调整，注重生产方式交替基础上低水平供需向高水平供需的有序发展。二是，马克思主义的公共产品思想，基于合理调节人与自然之间的物质变换，注重联合生产、计划协调、共同控制、共同享有，注重公共态、共有态、市场态（私人态）间合理转换。马克思说的管理活动也与私营部门管理有重大差别，认

为随着社会生产方式、生产分工发展，凡为取得共同结果而进行的协作劳动或社会结合劳动，都会形成专门监督和管理活动，进而产生专门的公共事务公共职能，这与是否私营或资本无关，而与共同的社会劳动付出和价值收益相关。三是，公共管理学主要研究对象是公共机构、公共事务，本质是对基于公共资源、公共利益、公共价值而产生的社会合作事务、集体行动、公私利益平衡等公共问题、社会问题进行研究。对社会生活过程即物质生产过程的形态和内部关系、对社会生产资料等公共资源进行有意识有计划的社会协调配置，正是立足公有制基础的科学社会主义力图研究解决的重要问题，是社会主义主旨所在。而注重社会合作、注重集体特性，正是中国治理思想智慧的重要特点。四是，习近平新时代中国特色社会主义思想富有成效的治国理政实践，全面深化改革重大举措，为形成扎根中国土壤、饱蕴中国特色的公共管理学理论，或干脆说治理学，提供了重要研究内容、重大现实背景和内在促进力量。

“习俗移志，安久移质。”^①加强中国公共管理学或治理学发展，必须走出事必翻译解读西方公共管理文库、公共行政经典的窠臼，加强中国治理思想智慧的学习继承，促进中国智慧走进当前学术问题，走进实践难题。惯于接受和传译西学，易使我们忘记自己性格气质长成的特殊历史意蕴；如无变革性回归过程，中国公共管理教育研究就会存在不断累积某种尴尬状态的可能性：有学问、缺立场观点；有理论、缺思想智慧；有知识、缺根本常识。最后，迷失自我。因此，确实到了用心耕耘自己的历史土壤，明心智、树观点、归常识的时候。直如曾子、孟子、荀子等先贤告诫，“人病舍其田而芸人之田，所求于人者重，而所以自任者轻”。^②“失之己，反之人，

^① 《荀子·儒效》，第109页。

^② 《孟子·尽心下》，方勇译注，北京：中华书局，2015年，第299页。

岂不迂乎哉！”^①也许孔子说得更清楚：“不患人之不己知，患其不能也。”^②重点是做好我们自己。

二、治理、行政、管理释义溯源

西方代表性观点是，管理主义正在代替传统行政主义。欧文·E. 休斯在《公共管理导论》提出：“行政本质上涉及的是执行指令和服务，而管理涉及的首先是实现结果，其次是管理者要对实现的结果承担个人责任。公共行政是一种服务公众的活动。它关注的是程序，如何把来自他人的政策转化为行动，以及机关管理。而管理不仅包括行政，还涉及组织怎样效率最大化地实现目标，以及真正对结果负责。这两个要素并不必然存在于传统行政体制当中。公共行政注重过程、程序和合规，而公共管理则包括更多内容。公共管理者关注的并不仅仅是执行指令，而是实现结果并为此承担责任。”^③

实质上，按此理解，行政与管理的矛盾也不是今天才有，两者自有政治体系或道德体系以来就已存在。《管子》即言：“遵主令而行之，虽有伤败，无罚；非主令而行之，虽有功，罪死。……故上令而下应，主行而臣从，此治之道也。”并告诫说：“夫非主令而行，有功利，因赏之，是教妄举也；主令而行之，有伤败，而罚之，是使民虑利害而离法也。群臣百姓人虑利害，而以其私心举措，则法制毁而令不行矣。”^④就是对此矛盾问题的一种反映和解决之道：权

① 《荀子·荣辱》，第41页。

② 《论语·宪问第十四》，程昌明译注，沈阳：辽宁民族出版社，1996年，第164页。

③ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, 4th Edition, 中国人民大学出版社影印版，2015，第3-4页。

④ 《管子·任法》，李山译注，北京：中华书局，2016年，第253页。

衡法令重要性，以事为中心，程序优先。

但古亦有“将在外，君令有所不受”之说，必有更多认识解决方式。^①《荀子》解释说：“听政之大分：以善至者待之以礼，以不善至者待之以刑。两者分别则贤不肖不杂，是非不乱。贤不肖不杂则英杰至，是非不乱则国家治。若是，名声日闻，天下愿，令行禁止，王者之事毕矣。”^②同样是对此矛盾问题的反映和解决之道：以人为中心，根据主观出发点善意与否区别对待。而且评价人“不揣长，不絜大，不权轻重，亦将志乎尔”。^③不能只看外在，重点是心术正派、志向高远。这都是2000年前立论，但可谓“王道有绳”，“所道则异，而所绳则一也”。^④他们力图形成“壹国务”“壹民务”，^⑤“合天下”“调一天下”“齐一天下”、使“天下为一”的统一机制，^⑥实现利害各方共同生存发展。总体看，其要在合、和、一，实现主客体、主客观、内外范畴、目标手段、程序结果、使命担当的协调统一。其判断标准是善意与否，形成一定的区别容错机制。其原则诉求是思想方法正义、志向追求高尚，保障促进人的内在心性发展。

《资治通鉴》所述西汉宣帝、元帝时期两个事件，就是在区分出发点善意性、心术志向正义性前提下，把结果效果放在第一位。

充国复奏曰：“……臣闻战不必胜，不苟接刃；攻不必取，不苟劳众。诚令兵出，虽不能灭先零，但能令虏绝不为小寇，则出兵可也。即今同是，而释坐胜之道，从乘危之势，往终不

①〔宋〕司马光编撰：《资治通鉴·周纪五》，沈志华、张宏儒主编译注，北京：中华书局，2009年，第176页。

②《荀子·王制》，第115页。

③《荀子·非相》，第54页。

④《商君书·开塞第七》，第70页。

⑤《商君书·壹言第八》，第77页。

⑥《荀子·儒效》，第104-107页。

见利，空内自罢敝，贬重以自损，非所以示蛮夷也。又大兵一出，还不可复留，湟中亦未可空，如是，徭役复更发也。臣愚以为不便。臣窃自惟念：奉诏出塞，引军远击，穷天子之精兵，散车甲于山野，虽亡尺寸之功，偷得避嫌之便，而亡后咎余责，此人臣不忠之利，非明主社稷之福也！”

——《资治通鉴·汉纪十八》

汤为人沉勇，有大虑，多策略，喜奇功，与延寿谋曰：“夷狄畏服大种，其天性也。西域本属匈奴，今郅支单于威名远闻，侵陵乌孙、大宛，常为康居画计，欲降服之；如得此二国，数年之间，城郭诸国危矣。且其人剽悍，好战伐、数取胜；久畜之，必为西域患。虽所在绝远，蛮夷无金城、强弩之守。如发屯田吏士，驱从乌孙众兵，直指城下，彼亡则无所之，守则不足自保，千载之功可一朝而成也！”延寿以为然，欲奏请之。汤曰：“国家与公卿议，大策非凡所见，事必不从。”延寿犹与不听。会其久病，汤独矫制发城郭诸国兵、车师戊己校尉屯田吏士。延寿闻之，惊起，欲止焉。汤怒，按剑叱延寿曰：“大众已集会，竖子欲阻众耶！”延寿遂从之。部勒行陈，汉兵、胡兵合四万余人。延寿、汤上疏自劾奏矫制，陈言兵状，即日引军分行，别为六校……

——《资治通鉴·汉纪二十一》

公元前61年，河西走廊羌戎各部叛乱。汉宣帝正为不知派谁带兵平叛而忧愁，时任后将军赵充国以七十七岁高龄自荐。汉宣帝不断下达迅速出兵以战止乱诏令，赵充国则多次上书建言，认为战难止乱，战争不利于达成长期和平安宁目的，且消耗国财民力、牺牲兵士性命。不如对各部叛乱力量区别对待就地分化瓦解，重点解决

首要叛乱势力，其他势力不战自降；汉兵屯田戍卫以待对方之弊，可得坐胜之利。如果仅仅依照朝廷命令走程序，率军出塞远袭叛乱羌兵，用尽国家精兵、车马、甲冑，即使立不下功劳，也能避免嫌疑，过后还能说这是执行朝廷命令因而不受指责。但如此一来，表面履行了程序，实质未得应有效果；个人虽落好处，却对人主不忠，也实非国家社稷之福，可谓真正不负责任。

当时情况是，羌人各部分散，其中较强大的先零部落受匈奴唆使支持，驱使其他部落随其反叛，但各部羌人实则内心各有考虑，并非铁板一块。重点打击带头的先零部落羌军，叛乱整体会有就地瓦解之势。如果不加区分予以打击，有可能坚定其他部落跟随先零部落反叛的决心。如此则长期不得安宁，甚至可能扩散蔓延，造成更多地方、更多族群骚动，国家会为此付出更多不必要的力量消耗。不如着眼全局，采取巩固自己、瓦解招降、以逸待劳、长治久安之策。

汉宣帝派破羌将军辛武贤、强弩将军许延寿与赵充国联合进击，发下进击的玺书命令，要求尽快解决问题。赵充国的儿子中郎将赵卬担心其父抗命不遵，便派门客前来劝谏，一旦违背皇帝意愿被问罪，自保尚且不能，又怎能保证国家安全？赵充国叹息道：“是何言之不忠也”，“吾固以死守之，明主可为忠言”。^①坚持以最终目标、结果为原则进行战略部署。幸运的是，汉宣帝采纳了赵充国的战略，并在不断招降各部落的同时，批准辛武贤、许延寿和赵卬率部联合出击。最终5万羌人部众士兵有3万多投降，仅7000余人亡于战事。大局平定，赵充国班师而还。赵充国告老还乡时，汉宣帝赐给他车马、黄金。朝廷每有四方外夷大事都会找他筹划参议军务。因对经营西域贡献良多，赵充国死后，汉宣帝特赐“麒麟阁”画像。获麒麟阁画像殊荣的功臣有：霍光、张安世、韩增、赵充国、魏相、丙

^①〔宋〕司马光编撰：《资治通鉴·汉纪十八》，第1006、1008页。