

编者按 在中国社会急剧转型、变迁，尤其是政治生态充满弹性变化的今天，探索中国特色的国家治理之路日益成为改革与发展的重要议题。这要求我们对国家治理的理论与实践进行深刻思辨，以自己的智识、勇气和情怀“给养”这一深具历史意蕴的话题。本专题四篇文章聚焦中国国家治理诸问题，提供了一系列真切而有深度的思考。

## 当下中国语境中的国家治理 (专题讨论)

**内容提要** 国家治理在当下中国的语境中，有着非常复杂的含义。周雪光的《中国国家治理及其模式：一个整体性视角》将中央与地方关系与国家与民众关系这两条主线放在一起加以考虑，从一个整体性视角审视了国家治理的不同模式及其背后的机制与作用。任剑涛通过《国家的均衡治理：超越举国体制下的超大型项目偏好》，反省了举国体制下的超大型项目偏好所导致的国家治理失衡及顾此失彼的连锁反应，并提出了审慎思考。席伟健的《“建制议程”与请愿权：信访制度宪法化及其链接》试图从国家治理的实用角度刷新信访制度与宪法秩序的关联，并探索将其导入宪法之请愿权的可能。刘正强的《人民调解：国家治理语境下的政治重构》基于对中国独特的社会环境及中共传统执政理念的政治分析，倡导增进人民调解政治凝聚、道德净化、社会动员的功能，从而使其成为疏通国家政治与民间生活的优质执政和治理资源。

**关键词** 整体性视角 均衡治理 超大型项目 建制议程 人民调解

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2014)10-0005-28

### 中国国家治理及其模式：一个整体性视角

周雪光

“国家治理”在当下中国的语境中，有着非常复杂的含义。在中国漫长的历史中曾有庞大精细的官僚运作机制，也伴随着周期性的组织失败和运行困境。人民共和国时期的全能国家结构，既有卡理斯玛常规化的内核，亦有运动式治理的持续冲动。今天，中国政治结构一方面不断注入现代价值理念，尤其是技术化的治理愈益凸显；另一方面，权威体制与有效治理之间的矛盾、紧张不断衍生出国家治理的复杂生态。理解国家治理及其限度，需要有一个更加宽广的视野。本文将中央与地方关系、国家与民众关系这两条主线放在一起加以考虑，从一个整体性视角来审视国家治理的不同模式及其背后的机制作用。

#### 一、国家治理：一个整体性视角

近年来，“治理”这个概念在学术界、公共政策界乃至实务部门的讨论中频繁出现，但其含义纷杂不一。本文使用“国家治理”这一概念，是指一个国家在应对其疆域内民众间或不同领域中各种事务、挑战和危机时稳定重复的举措和过程。古今中外特别是在近代民族国家兴起以来，任何国家的生存都面临着对外保护疆土完整、对内维系民众群体间相安共生的基本使命。但不同国家在制度安排、日常过程运行和处理危

机灾难的应对举措上却有着显著的差异。中国的国家治理面临辽阔国土，多元民族、区域和文化，以及区域间发展不平衡等一系列突出特点和挑战，在漫长的历史进程中发展出了一系列的治理机制和稳定持续的制度安排。国家治理的种种做法、过程可能是有意而为、理性设计的，更多情形下是随制度惯性、制度空间应势演变所致。但它们的产生和运作不是任意的、互无关联的，而是建立在一个国家长期形成的稳定的制度设施之上的。正是在这个意义上，我们需要从整体上来把握认识国家治理的诸种具体机制行为。

中国国家治理有两条主线：一是中央与地方关系；二是国家与民众关系。<sup>①</sup>前者集中于国家组织制度的安排，特别是中央政府与各级地方政府之间在资源分配、人事管理和各类事务处理上的权限和相互关系，以及相伴的考核、督察等关系。后者反映在社会建设这一领域，体现在国家及其各级政府在各个领域中决策和执行、公共产品提供诸方面与社会组织、社会群体间的关系。笔者在早期的社会分层研究工作中更多地关注了国家与民众关系这一主线，而在近年来对国家治理逻辑的分析集中在中央与地方关系这一主线。<sup>②</sup>这两个主线是相互关联的，在不同的历史时期有着各自的凸凹明暗特点：中央-地方关系的制度安排在很大程度上塑造了国家-民众关系的鲜明特点，而后者的和谐或紧张又反过来制约和推动了前者关系的调整。笔者尝试将这两个主线结合起来，从而提出一个整体性的视角。为了讨论便利起见，可以将中央-地方之间关系简化为强、弱之分；将国家与民众关系简化为紧密-松散两个状态。从这两个维度出发，我们可以组合成以下四种治理模式（见表 1）：

表 1 国家治理的一个整体性视角与相应的治理模式

		国家与民众关系	
		紧密	松散
中央与地方关系	强	1. 组织化动员	2. 官僚体制运作
	弱	3. 非组织化动员	4. 基层自治

表 1 展示了一个自上而下的国家视角：中央与地方关系的强弱之分在很大程度上表现为集权-放权的两个状态；国家与民众间关系或紧密或松散，取决于国家对民众承担的责任、义务和观念制度产生的期待。国家治理在中央与地方、国家与民众两条主线上的互动，产生了四种不同的治理模式：

1. “组织化动员”。这里的“组织化”是指国家正式制度基础上的组织机制。在中央-地方关系高度强化，且民众亦高度卷入的情形下，我们观察到一个高度组织、高度动员的治理模式，例如在毛泽东时期的合作化、大跃进等政治运动时期。

2. “官僚体制运作”。当国家权力通过各级地方政府贯彻落实，而民众被置放于政策过程之外时，我们观察到国家官僚组织的突出作用：这一组织按照自上而下的指令从事公共事务的管理、公共产品的提供、经济活动的管制等活动。这一状态是国家治理在日常生活中的常规模式。

3. “非组织化动员”。在这一模式中，官僚体制或软弱无力或被搁置一边，由领袖直接号召动员民众参与治理过程或者民众主动参与政治过程、推动国家决策举措。这一模式多在地方政府“失控”，官僚组织失败的情形下出现，如“文革”时期。当今随着社会媒介的兴起，民众有了直接参与意见表达和动员的渠道，使得这一模式有了新的发展空间。

4. “基层自治”。在这一模式中，中央政府放权，官僚体制收敛，而将更多的决策权、解决问题的能力转移给基层社会的自组织力量。在传统中国的治理模式中，中央政府通过各级地方政府来实施其税收、治安、教化等意图。因为中央政府与地方政府间的松散关系，且乡村社会有着稳定自治的宗法制度，因此国家治理多呈现这一模式。当然，这一模式的有效性取决于社会自组织能力和程度。在今天的中国，基层自治正

① 周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第10期。

② 我就国家与民众关系的早期研究工作，参见周雪光：《国家与生活机遇：中国城市中的再分配与分层（1949-1994）》，北京：中国人民大学出版社，2014年。

处于一个重新复苏、多方向探索的阶段。

在中国历史上，国家治理发展起一系列治理机制，以不断地调节或重塑中央与地方关系以及国家和民众关系。几个机制尤为突出，笔者曾在他处论述：官僚体制，观念制度，运动型治理机制以及社会自组织能力。简单来说，作为国家治理组织基础的官僚体制在两方面产生影响：一方面官僚体制决定了中央-地方的权威关系和实际控制权；另一方面它也影响着国家与民众关系。官方观念制度通过影响各级官员和民众的认知取向来整合或稳定国家权力机构和社会群体间的关系。运动型治理机制是指中央政府通过政策、资源和意识形态的政治性动员，用以调动各方追求某一特定目标和任务或针对体制内外的“偏离行为”加以纠偏。运动式治理可以在官僚体制内部发生，也可能将民众卷入其中，表现为大家熟悉的群众运动。而社会自组织能力则体现为自我解决问题的能力、抗争能力和争取自我利益的能力。从分析角度来看，这些机制有着各自的运行逻辑；而在实际生活中，它们又是互相交织影响、融为一体的。

表1中的四种模式是从特定的分析视角（中央-地方关系、国家-民众关系）提出的理想模型。在不同的时点和领域中，随着各种机制的互动作用，国家治理会表现出不同的模式，或者在实际过程中可能以一种模式为主同时兼有其他模式的某些特征。例如，在“组织化动员”模式中，如果运动型动员机制失灵或观念制度无力，则可能发而不动一片死寂，或发而超动逾越边界，表现出“失控”情形，使得这一治理模式代价昂贵，难以实现预期效果。下面从国家治理的两条主线特别是这些机制在其中的作用影响做进一步讨论。

## 二、国家治理中的中央与地方关系

近年来笔者的研究工作大多集中在中央与地方关系这一主线上。就这一主线来看，国家治理面临着权威体制与有效治理之间的基本矛盾，即中央集权制度趋于一统治理，体现在国家政策、资源调配、人事管理上的一元化统理；而中国社会的地方性差异要求各地因地制宜，从而产生了中央集权与地方分权之间的紧张。这一矛盾是任何国家都面临的，但中国国情的两个特点加剧了这一紧张关系。第一，国家幅员辽阔，发展不平衡，导致区域间差异巨大，分权的要求更为迫切、刚性；第二，国家制度安排导致中央集权压力和各个领域间的紧密关联，极易引起震荡，使得中央与地方关系承受了更多的紧张和冲击。在应对这个基本矛盾的历史过程中，中国国家治理发展出了一系列的治理机制，体现在稳定的制度安排上。我们不妨从这些治理机制为切入点来审视中央与地方关系。

官僚组织体制是国家治理的组织基础。可以说，中央与地方关系集中体现在官僚体制内部的权威关系上。这一制度安排的核心是并行的条块关系。“条”的组织制度一方面反映了政府功能的分化，但更重要的是体现了自上而下的权威关系和动员机制。“块”的组织制度的核心则是属地治理，即地方性治理机制。条块关系是国家治理基本矛盾在组织制度上的体现。当中央与地方关系向中央集权倾斜时，条上的资源分配和权威力度增加，如项目制。当这一关系向地方性治理倾斜时，块上的权力、资源自主性增强，如区域间竞争。因为规模之累，官僚体制中的一个突出问题在于“委托-代理”的昂贵代价。这些代价迫使中央政府不得不在日常运行中实行“授权代理”的行政模式，即周黎安提出的“行政分包制”。<sup>①</sup>但行政分包制常常导致政策执行过程中的“偏差”和离心倾向，对中央集权产生威胁。国家治理在官僚体制的“用”与“治”之间摇摆动荡中寻找暂时的平衡点，不得不同时兼用其他各种机制，特别是常常不得不转而启动自上而下的运动型治理机制。<sup>②</sup>官僚体制的惯性和常规过程、委托-代理的种种困难常常难以以常规方式在正式组织内部校正，而需要借助运动型治理机制，即在短时间里通过运动形式来将注意力、资源和组织关联高度动员起来，以实现某一目标和任务，或解决某一特定问题。如此，中央政府需要拥有专断权来干涉、打断官僚体制的运行过程。但运动式治理会导致昂贵的治理成本，只能是暂时的、局部的，运动式治理无法替代官

① 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社，2008年。

② 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。

僚体制的常规过程。

如果将社会建设这一维度引入我们的视野，就会发现官僚体制在当代社会面临着更为深刻的危机和挑战。首先，在历史上通过政治教化来强化观念制度，以便提高各级官员的执政能力及其道德水平和个体自律，降低国家治理的成本负荷。但是，这一机制在今天正面临着衰退，难以修补。在官僚体制内，各种政治教化的努力流于仪式化；在社会上，表现为传统治理理念与当代社会发展在方方面面的不兼容。随着一统观念制度的衰退，运动型治理机制也随之松弛疲乏，难以达到预期效果，迫使当政者不得不更多地依靠刚性权力来规范行为，治理成本陡然上升，重负不堪。其次，社会自组织能力的变化制约了官僚体制的能力，从而影响了中央与地方关系。随着当代社会的多元化，社会群体高度分化，产生了不同的利益群体。我们观察到两个不同方向的演变：一个趋势是乡土中国的传统社会自组织能力随着村治官僚化、城镇化和流动而走向松散衰落，在弱化了集体抗争能力的同时也削弱了基层社会自组织、自我解决问题的能力。结果是，各种社会矛盾冲突不得不直接转向国家及其代理机构以求答案，使得地方性有效治理的困难急剧加大。另一趋势是，各种新兴利益群体的兴起和自主发展大大增强了社会自组织能力，特别表现在城市生活中。这些自组织力量与各级政府发生了各种互动，如业主维权、法律援助、环保动员等，这些互动过程重新塑造了中央与地方关系。一个明显的例子是，随着社会媒介的信息传播和动员能力的增强，地方政府的行为（如暴力执政）得以迅速地、非官方地传递到中央政府，使得以往松散关联的中央与地方关系转变为一个高度关联、高度敏感的体制。

国家治理的基本矛盾意味着中央与地方关系处于不断调整、试错的过程之中。当我们将国家-民众关系引入这一图景时，就会发现中央与地方关系在很大程度上为民众的自组织程度、解决问题的能力 and 抗争能力所影响。换言之，中央-地方关系的调整和转变不仅仅取决于官僚体制自身的运行机制，而且为国家-民众关系所制约和冲击，表现出更大的波动性和不确定性。

### 三、国家治理中的国家与民众关系

以上讨论已经涉及到了这样一个基本命题：国家不同治理模式间转换的一个重要推动力量是国家与民众关系，这是国家治理的第二条主线。从整体性视角来看，国家治理的制度逻辑通过有形或无形的组织方式建构了社会中的权威关系、政治过程和资源配置渠道，也相应地塑造了群体间的边界和关系，并在这一制度基础上产生了稳定的群体互动和政治行为。国家与民众关系也表现出一系列鲜明的特点。有些学者强调了中国国家治理中“中央治官，州县治民”的分而治之特点。<sup>①</sup>这种论断虽然不无道理，但笔者也不能完全同意。在当代中国社会中，国家与民众关系表现为一个紧密关联的体制，历史上分而治之的特点在正式制度层面上已消逝不再。仍借用笔者以前就这一主题的分析加以讨论。<sup>②</sup>在当代中国，国家与民众关系在很大程度上是通过官僚体制来连接和实现的。当国家从下属各级政府的政绩表现中得到赞誉并获得合法性时，它也不可避免地要为下属政府出现的问题承担责任。在国家与民众的关系中，中央集权制的内在矛盾表现得尤为明显。其第一个内在矛盾是，中央政府的权力与其相应责任的不对称性。政府揽政治、经济、文化、教育诸大权于手中，将各种资源置于自己的控制之下，这意味着它不得不承担起了在全社会范围内再分配的责任。然而，这一责任是任何政府都无法合理实现的。计划经济的失败即是这一组织失败在经济领域中的明证。在社会领域中，利益存在于个人和群体层次之上。随着劳动分工和专业化发展，人们的价值观和利益也走向多元化。一个高度集权的政体难以同时满足这些不同利益集团和个人的诉求，单一的组织结构在形式上也无法反映不同利益集团的要求。中央政府对公民承担的责任，常常只能以单通道的形式自上而下地强加于社会。中央集权制的第二个矛盾，在于责任与组织形式的不对称性。庞大的中央集权必

① 曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。

② 参见周雪光：《论“一管就死、一放就乱”》，周雪光编：《当代中国的国家与社会关系》，台北：桂冠图书，1992年，第149-169页。Zhou, Xueguang, “Unorganized Interests and Collective Action in Communist China”, *American Sociological Review*, 1993, pp.54-73.

须以庞大的官僚体制实施治理和再分配的权力。从这个意义上，各级地方政府、从省市县到基层单位的组织，都是这一官僚体制的组成部分。各级政府的权力来自自上而下的“授权”。因此，向上负责是集权政体的一个结构性特征。中央政府向地方政府“授权代理”这一权威关系意味着，中央政府必须承担地方政府、地方官员所引起的问题和危机。正因为此，层层节制、审批、督察成为中央政府的一个重要任务和负担。

由于中央集权的内在矛盾，国家治理在实际运行过程中付出了沉重的代价。这突出表现在社会政治化、政治集中化、政治放大化这三个方面，并体现在治理失控、疲于应付的窘况中。社会政治化是指社会不同阶层成员广泛卷入政治过程，通过政治过程表达和争取利益诉求的特点。中央政府对资源的控制越大，人们越需要通过政治渠道来满足自己的诉求，实现自己的利益。国家治理中的各种动员机制、政治教化努力不断地将社会高度政治化。上下各级政府以运动式治理方式动员资源、实现目标的惯常做法，也常常强化了将行政问题转化为政治问题这一倾向。

政治集中化是中央集权的另一个结果。当中央政府将各种资源置于其控制之下的同时，解决渠道和答案也随之集中化，由此将自己放在了政治冲突的中心。不同地区、不同行业的利益集团及社会群体的生活之计必须向中央政府及其代理人索取。如此，资源分配的冲突集中体现为国家与地方、国家与集体、国家与个人间的矛盾。各种利益冲突被直接导向中央政府。这一局面犹如一场足球比赛。中央政府对资源和各级政府的控制权使得它不得不扮演一个守门员的角色，成为不同利益集团的进攻对象。而中央政府承担的责任使其必须对对方踢出的每一个“球”（要求）做出反应。不同集团因其利益各异踢出不同角度、不同诉求的“球”。中央政府在被动应付各种球路进攻的过程中，受到各种政治压力和冲击，必然表现出政策的多变性和不连贯性。

中央集权的第三个结果是政治的放大化。地方政府在这个方面扮演了极为重要的角色。在形式和观念上，地方政府是中央权力的代理人，其职能主要是贯彻自上而下的政策，保持地方经济、政治、社会的安定与发展。中央政府通过人事管理和资源调配与地方政府行为紧密关联。但在现实中，地方政府因地制宜的做法是不可避免的。中国幅员辽阔，各地发展不平衡，地方对中央政策不得不灵活执行，而中央政府也不得不默许这种偏离。然而，在中央集权体制中，地方性问题却不得不向上寻求解决办法，长期以来愈演愈烈的信访现象正是这一趋势的注脚。

从根本上说，在中国如此广阔的领土上，中央集权欲对社会实行全面治理是不现实的。即使在某一区域中，地方政府的单一组织结构和对上负责制也难以反映不同团体多层次的社会利益。地方政府在实际运行中产生的问题难以在原有行政区域中得到解决。在强大中央集权体制下和一统观念影响下，无论权力落实到哪一级，中央政府都必须对这一权力引起的后果承担责任。其结果是政治放大化：政策的具体执行问题被放大为政策的总体问题；地方性问题被放大为中央政府的问题；地方内部的矛盾被放大为地方与中央的矛盾；局部的政治冲突被放大为宏观的政治冲突。

由此可见，中央集权导致了两个悖论：第一，权力集中与有效控制的悖论。当中央集权范围越广、规模越大时，它越依赖各级地方政府的辅佐，从而使得政策注入不同解释、不同实施的过程拉长。可以说，这是“权威体制与有效治理”这一基本矛盾在社会层面的体现。第二，权力与压力的悖论。在一个分权体制中，各级政府有着独立决断的权力及由此承担的责任。区域性矛盾冲突只能由区域性政府解决，其结果也只能在区域范围内产生影响。而在中央集权体制中，“政令自中央出”，对任何区域性矛盾冲突中央政府均可插手，那么区域性矛盾必然要反映到中央政府，并常常以与中央政府冲突的形式出现。政治被放大了，政治压力也随之膨胀。当中央政府针对区域性矛盾采取对策时，又常常引起连锁反应，牵动其他地区或领域。因此，第一个悖论意味着中央集权的失控，而第二个悖论则表明中央政府随时处于接踵而来的各类矛盾冲突和危机的中心。

这些国家与民众间关系的困难紧张因观念体制和社会自组织能力的演变而日益明朗化并愈演愈烈。从新中国成立初期到“文革”震荡再到改革开放时期的历史过程中，官方观念制度一度成为高度动员的重要机制，但后来不断受到质疑并面临重重危机，处于与其他各种观念思潮相竞争以求生存的过程。近几十年

来随着中国与其他国家在经济、政治、文化、人员的全方位交流,公民权利、民主诉求、专业价值等多元潮流正悄然重塑着人们的公民意识和价值判断。中国社会已经大幅度地融入全球化过程,对其他国家和文化产生重大影响;与此同时,中国社会原有的观念制度也在这个交融过程中表现出危机、转变和更新。从各种社会媒介中反映出的民众对国事民情评论所依据的参考框架,从不同利益群体所发出的呼声和质问,从社会群体间或分化或紧张或联盟的互动中都不难看到,传统的观念体制与现实生活磕磕碰碰,窘态百出,削弱了国家治理的合法性基础。

不难看出,国家与民众关系已经进入了一个崭新的阶段。如上所述,随着市场经济大潮的发展,社会自组织能力有了相当程度的发展,在传统的村落宗法组织之外,我们还观察到各种律师团体、商会、论坛以至社会媒介上意见领袖的出现、再生产和极其顽强的生存能力。中国社会以不可遏止的势头在多元方向上发展起来。这些趋势重塑了国家与民众关系。社会自组织能力的增强对于国家治理提出了新的挑战,即自上而下的单渠道的官僚体制和一统观念已经难以实现有效治理,无论是总体性支配还是技术性治理都难以奏效,面临着接踵而来、延绵不断的重重困境。<sup>①</sup>从表1的各种治理模式来看,民众的分化和自组织能力削弱了国家的动员能力,制约了传统治理模式。首先,“组织化动员”模式难以奏效或者难以按推行者的意图而展开进行;其次,官僚体制的单渠道运行与多元的民众呼声常常发生紧张摩擦,难以为继;民众抗争的组织程度正重塑着基层自治的形式,这些趋势波澜已经明晰可辨。社会自组织的重要性自不待言,其能力的提高可以增强社会内部的协调能力和谈判能力,可以与国家制度设施一并成为解决社会问题能力的重要基础之一,为国家治理提供了新的契机和模式。

#### 四、审视国家治理:取向与方法

既然作为一个学人就“国家治理”这个题目写下了上述看法,不妨再从学术角度谈谈自己对“国家治理”研究取向的看法。以笔者所读所闻,在这一领域中有两种明显不同的研究取向。一种是“规范式”(Normative)研究取向,即着眼于“应该怎样做”的问题,从某一理论框架和价值体系出发;或对所研究现象进行价值评估,并在这一价值判断基础上提出政策性建议;或针对某类问题提出“应该”如何改进的建议或意见。另外一种“解释式”(Explanatory)研究取向,即着眼于实际生活中的现象问题,从社会科学某一视角来分析解释这些问题作为研究目标。这两种研究取向中,前者多出现于政策研究界,包括那些与政策研究相关的学术领域或学者;而后者常见于学术研究界。“规范式”与“解释式”研究两者间有着一定的关联。好的政策研究和建议需要建立在对问题现象的深入分析把握之上,即后者的分析解释为前者的规范式评估提供了理论的和经验的基础。从知识的积累和应用角度来看,两个取向在不断平衡的过程中各有长处和贡献,无可厚非。

但一个令人担忧的现象是,学术研究领域中的急功近利大潮诱发出颇多学识浅薄、闻风而动的“规范式”研究,与当前政府运行中的急功近利取向互为迎合。有时学者急于同时充当两个角色,在对研究问题缺乏深入分析把握,在学术界评估甄别过程缺失的情况下,便洋洋洒洒地提出一大堆意见建议,既于现象问题把握分析不足,亦于改进治理无益。学术研究时常沦为政府决策的论证工具和宣传渠道,国家治理这一题目常常被演绎为“治国理政”的权术或曲意迎合的空话。这些做法正在悄然地腐蚀着学术研究的尊严,极大地压缩了学术研究推动政策改进、社会进步的空间。

从整体性视角来看中国国家治理的种种模式及其相互间的转化,我们注意到,历史上形成的一系列治理机制——官僚体制、观念制度、运动式治理、社会自组织能力——在中国改革开放的历史进程中发生了深刻变化,中央与地方、国家与民众的关系也随之演变。这些转变仍然在发生过程中,为当今的国家治理带来了不确定性和探索性的特点。值得强调的是,这些转变的主要推动力是中国社会的不可抑制的多元

<sup>①</sup> 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》2009年第6期。

化发展，它不可以是人为设计的，亦难以用顶层设计方式自上而下地推而行之。在笔者看来，随着当代社会在全球化过程中的扩展，特别是利益分化和社会媒介的兴起，国家与民众关系这一主线日益占主导地位，正在改变和重塑着中央与地方关系，推动着国家治理模式和机制的演变和创新。深入理解这些变化，特别是这些变化背后的因果关系，提出强有力的理论解释，这是社会科学学术研究面临的历史责任。唯有在这样一个基础上，学术研究和政策研究才会有着良性的互动。

[作者周雪光，斯坦福大学社会学系教授，上海大学上海高校 E-研究院研究员（上海，200444）。]