

地方政府创新中的“治理”与“元治理”

李 剑

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

摘 要:“治理”是当代政治学与公共管理研究的重要范式,从管理向“治理”的转变也被视为当前中国地方政府创新的重要方向。但地方政府社会治理创新的实践经验凸显出传统治理理论的主要缺陷:忽视“治理失灵”的可能性,未能回答治理发展的主体、路径问题。而方兴未艾的“元治理”理论强调政府在社会治理中的主轴角色,倡导政府运用制度化途径提高社会自组织能力、优化社会治理体系,为当代中国地方治理变革提供了新视野。

主题词:政府创新;治理失灵;元治理

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2015)03-0128-07

一、引言:从管理到“治理”

自20世纪90年代末以来,治理和善治的概念与理论经由俞可平教授等人的引介运用,在中国学术界与政界都受到了高度关注,产生了广泛的影响。治理是一个存在着多种定义的概念,尽管不同定义的表述方式及侧重点有所不同,但其基本认识是一致的,即治理是多主体参与、共同解决公共问题的体制及过程。联合国全球治理委员会对治理的定义给出了一个较为全面概括:“治理是指一套价值、政策和制度的系统,在这套系统中,一个社会通过国家、市民社会和私人部门之间、或者各个主体内部的互动来管理其经济、政治、社会事务。”^[1]俞可平则用一种辩证的语式阐述了治理的特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^[2]

饶有趣味的是,治理一词也逐渐成为党政部门在论及中国社会转型时的关键政治术语。早在2006年10月,中共十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出了要创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,进一步推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展,已让人依稀感受到了“治理”范式的诸多含义。而到了2012年,胡锦涛同志在省部级主要领导干部专题研讨班开班式的讲话中首次使用了“社会治理”一词。十八届三中全会则明确提出了推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,将创新社会治理体制作为其中的重要内容,并且提出了“加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”的

收稿日期:2015-01-15

基金项目:福建省哲学社会科学规划青年项目“当代国家治理理论新发展研究”(2014C011)

作者简介:李剑,男,四川泸州人,厦门大学公共事务学院助理教授,政治学博士。

目标要求。“治理”一词迅疾再次走上政治话语与学术话语的主舞台。

国家治理是个内涵丰富的术语,至少可以分解为政府治理、经济治理、社会治理三个主题。其中,社会治理是尤能与主流的治理理论衔接的层面。许多人注意到,从“社会管理”到“社会治理”的一字之别,象征着执政党在施政治国理念上的重要转折,并尝试运用具有特殊内涵的“治理”概念来解读分析这一转变的过程。

对部分学者与许多公众而言,社会管理是易于让人产生拒斥逆反认知的话语,因为它似乎隐含着对国家机构地位管理权能的过度推重、将社会主体对象化及对社会主体地位的抑制。正因此,早有许多学者倡导以治理理念指导社会管理,提出社会管理本质上应该契合治理的特征,进而把以治理理念为指导的社会管理称为社会治理。

通过对源自西方的治理理论的详细阐发,学者们指出,社会治理是在一个既定的空间范围内由多元行动者运用各自权威对社会组织、社会事务和社会生活的规范、协调和服务的过程,其目的是满足社会需求,维持社会秩序。^[3]与通行的社会管理概念相比,社会治理的特性在于:一、在行动主体上,社会管理的主体相对来说更为单一,主要是依托于各级党委和政府及其职能部门而展开。而社会治理的主体则更为多元,社会组织、公民与党政机关、企事业单位一样,都应被视为社会治理的重要参与主体。二、在运作方式上,社会管理突出的是政府对社会的管理,社会管理甚至被部分官员和部门简单地理解为对社会横向到底纵向到底的防范与管控,用一张无处不在、密不透风的网络覆盖社会每个角落。管理目的的实现则是通过政府对社会组织和社会成员高度的政治动员和自上而下的行政命令,公众与社会组织对此只有服从和配合的义务,而其权利并未得到充分的展示与凸显。社会治理则在确立社会主体即有权利的基础上,倡导包括政府在内的多元主体通过协商协作方式对社会事务进行合作管理,避免单纯的命令和控制。多元主体之间协商协调的持续互动过程是社会治理的基本模式。此外,社会治理要求政府的管理运作过程的透明化、法治化和决策的民主化,强调尊重社会成员的基本社会政治权利,主张通过激发社会成员的积极性主动性,赋予社会成员在社会治理过程中更多的发言权和影响力,倡导社会自治与参与式治理。三、在社会服务问题上,社会服务是社会管理的重要内容,但在社会管理的视野内,社会成员更多地是作为对象被动地接受政府提供的社会公共服务而未有更多的选择权。社会治理则倡议社会成员主动表达需求,在服务项目获取上有更大的自主性,政府更多以资助而非主导控制的方式推进项目实施,作为资助方对项目的实施绩效加以监督和评估。在此意义上,社会成员和社会组织摆脱了单纯的被动接受者角色,而成为主动的需求表达者、项目选择者,并承担起了重要的服务供给者角色。

可以很清晰地看到,对治理的学术化解读承载着浓重的主流“治理”理论规范色彩。而从一开始,许多治理理论的倡导者就力图将其从纯粹的理念转化为可操作、可衡量的实践。也由此,社会治理的实践反之也提供了反思考验主流治理理论的逻辑一致性、现实适用性的重要平台。

二、地方政府创新中的“治理”要素

政府创新,被视为改革开放以来中国地方政府推动经济社会发展的主要动力,揭示了发展带来的全新治理格局与治理困境,是对日益凸显的社会矛盾与不断高涨的社会需求的被动或主动回应。2002年,在党的十六大上,“创新”作为一种价值理念甚至被提升到了国家发展核心意识形态的高度。随着社会管理体制改革的深化,社会管理领域成为地方政府创新的重要空间,而地方政府创新实践也推动着地方管理走向地方治理。^[4]我们可以借助一个代表性案例来审视地方政府创新中的“治理”要素的成长。

2014年,福建省厦门市提出了“美丽厦门共同缔造”发展规划,其内容被阐发为“核心在共同,

基础在社区,关键在激发群众参与、凝聚群众共识、塑造群众精神,根本在让群众满意、让群众幸福”的要求。在此方针指引下,厦门尝试了推进试点社区减负放权。如思明区制定《进一步推进试点社区减负放权工作意见》,赋予社区资源调配权、经费支配权、监督评议权等职权;减除12项、合并30项事务性工作,简化13项便民服务项目,减除20大类133小项的党建检查台账;全面清理试点社区挂牌,严格工作准入,切实减轻社区负担。在厦门老城区无物业小区,建立由居委会牵头、居民群众自助互助的“无物业小区自治小组”,设置楼长、宣传员、卫生员、调解员等,负责单元楼的自我管理,推进楼幢自治建设;在新城区物业小区,建立三方定期联席会议制度,形成居民委员会的社区管理、物业公司的专业管理、业主委员会的自治管理相结合的共治局面;在“城中村”,成立公共议事理事会,协商决定社区大事;在农村社区,创建了村民理事会等村民自治组织。政府还引入了城市义工协会、蓝天救援队、同心慈善会等各种社会组织参与社区治理。^①

在这一宏大的发展战略规划中,厦门市海沧区被列为改革创新的重要试点。基于此,海沧区大力推动了以“共同缔造”为理念基础,以“政务综合体建设”为支架的创新。

这一创新趋向的特点可归结为以下两方面:

从管理绩效到服务的绩效。在全国范围内普遍创建的传统审批服务中心、公共服务中心的建设虽持服务之名,但并未将服务内容拓展至社会管理服务领域,大量社会管理类事项办理零星散落在不同部门、不同地点,其所谓服务方式也集中于被动式的应对而非主动的接纳。与之相比,海沧区则创设了以五加一为结构的政府综合体。^② 在社会服务功能履行上有以下特征:一是多元化的服务内容,社会事务服务中心突破审批服务、公共服务限制,囊括大量社会管理服务事项;中心共设置92个窗口,首批进驻单位41个,涉及服务项目600项,仅2013年1—6月,就受理各类事项12560项,即办件占比高达72%。二是更便捷办理方式——“群众在家门口就可以办理社会管理服务事项”。政务综合体通过3个镇街便民服务中心,与全区37个村居便民服务代办点实时动态联接,三级综合信息平台联网对接、联勤联动,将基础数据“全信息化”、指挥调度“可视化”、事项处理“智能化”。村居、镇街可以受理社会公众的诉求事项,需要区级层面解决的问题通过区级政务综合体得到分拨、解决、反馈。而且,政务综合体已经梳理85项下放事权,通过“简政放权”将部分基层更需要且能够承担的社会管理服务事项下放镇街和村居,让群众在家门口就能办成事。

官民互动与共同参与。对比传统政府主导的单向社会管理模式,政务综合体通过直接搭建协商平台等方式,形成公共部门与民众“自上而下”与“自下而上”相结合的互动模式,变“为民做主”为“让民做主”,提升传统影响社会管理人群的认同感、归属感,力图开创“共谋、共建、共管、共享”的新局面。民众借此平台能够参与到海沧城区建设、社区建设等民生项目,据称,区级协商中心已就40多项益民工程展开过40多次专题协商。在海沧区倍受赞誉的公共自行车系统项目,在立项之初便通过协商中心先后动员数万民众参与讨论,收集有效意见700多条,站点、线路怎么设置全由群众自己商议决定。在基层社区,则以“微自治”概念为依托,设立了乡贤理事会、四民家园、同心会议厅等民间参与平台。^③

尽管其名下的种种活动尚不足以呈现其所提出的“公众参与”等目标,政府的中心角色更为明

① 具体可参见《〈人民日报〉刊文介绍厦门创新基层治理经验》,厦门网 http://zt.xmnn.cn/a/mlxmgtdz/qwfb/201401/t20140122_3689356.htm。

② 所谓五加一指的是“社会事务服务中心、协商中心、求助中心、调解中心、应急中心——五个中心”与传统的行政服务中心在空间与组织上合二为一。

③ 上述概括可参见《厦门海沧独创“政务综合体”:社会服务管理一站式》,中国新闻网 <http://www.chinanews.com/df/2014/01-03/5696056.shtml>。

显。所谓“微自治”、居民议事会等形式,其覆盖范围集中于政府打造的典范区域,职能空间也较为有限。政府大力建设的应急管理中心侧重政府对社会管控,而在提供公共服务方面,多侧重事后调解,事前协商过程中的公民代表和专家遴选程序有待改善;在公众参与决策方面,脱出人大等既有的制度化机制,相关机制更像是政府主动式的“征询”,相应决策也缺乏更强有力的可持续性基础。此外,在体制结构上也存在种种有待完善之处。但毫无疑问,这些创新都在力图通过社会力量的引入,开拓从一元治理向多元治理的新格局。如果将以上缺陷都视为治理变革中不可逃避的探索进程,那么一个新的问题出现了:如何理解并定位政府在治理发展中的作用。

在此,我们触及了既有治理理论的逻辑困境:多中心、社会自主等要素既是治理的目标,却同时又是治理实现的手段。如果说国家与社会的合作共治构成了治理的基本目标的话,那么这种合作共治的实现途径是治理理论难以回答的问题。

三、“治理失灵”与“元治理”的兴起

作为20世纪80年代以来政治学和公共管理领域最有影响的理论之一,治理理论兴起的主要缘由被认为是“对国家(政府)失灵和市场失灵的反思与替代”。有学者将治理理论归结为四种类别:作为善治的治理、作为新公共管理的治理、作为自组织网络的治理、作为社会控制论和新政治经济学的治理。^[5]如果说市场治理的基点在于对市场自发秩序的信念,政府治理的前提是对国家等级化、专业化管控结构的推崇,治理理论则更强调“人间、组织间、力量间、机制间的谈判和反思,而谈判和反思意味着参与力量的多元化和分散化”。^[6]治理理论对社会管理力量多元化的倡导,“多中心”“从统治到治理”等议题体现着要求国家向社会、市场放权,国家、市场、社会三种治理模式有机协调达到善治的美好愿景,也在原有的国家与市场范式之外提出了全新的公共管理视角,具有重要的理论和实践意义。正如杰索普所说,“治理”范式在当今世界之所以富有吸引力,端在于它为“社团主义的合作协商提供了合法性”“为混合经济中的国家计划危机提供了解决方案”“提供了日趋复杂环境中协商问题的解决方式”,治理被政治理论家视为超越统治者与被统治者分歧的有效手段,并且可以确保在“政策制定和实施过程中各利益相关者信息资源和承诺的兑现”。^[7]

然而,杰索普也指出,人们在因对“市场失灵”和“国家失灵”的恐惧而膜拜治理范式的同时,往往容易忽略治理失灵的可能性。^①王诗宗也提到了治理理论内在的矛盾:治理理论中的许多基本假定是可疑的,如“社会力量有解决政策问题的能力”;治理思潮主张多中心,具有强烈的“去国家化”,体现了国家向市场、向社会放权的潮流,但忽视了治理本身失败的可能性。^[8]福山指出:“在过去几年中,世界政治的主流是抨击‘大政府’,力图把国家部门的事务交给自由市场或公民社会。但特别是在发展中国家,政府软弱、无能或者无政府状态,却是严重问题的祸根。”^[9]在福山看来,对于广大的第三世界国家而言,一个强有力的国家也许比自组织治理更重要。

俞可平教授对中国社会变迁的研究中已提到,在改革时代社会成长与发展的过程中,民间社会呈现出诸多不成熟特征:政府主导,具有明显的官民二重性;某种过渡性;民间组织还极不规范;民间组织的发展很不平衡,不同的民间组织之间在社会政治经济影响和地位方面差距很大。^[10]而另一些学者也指出,改革开放以来的中国社会自组织体制有着自发性与自觉性并存、民间性与官方性并存、自主性与依赖性并存的特点。^[11]

对于发展中国家,“治理”范式的实践面临一个明显的困境:成熟的社会及其自组织体系缺位。

^① 杰索普认为,治理失灵的原因部分在于提倡自组织机制与官僚等级化管控机制协调的同时,为两种机制的冲突提供了新的空间,而在日趋复杂的社会经济条件下,有效沟通与协调并非顺理成章,其效力颇可质疑。

无论将社会的成熟视为体制缺陷的结果,或者抽象理解为传统文化因子作祟,现实的逻辑都意味着社会的发展是一个漫长而复杂的进程。在市场秩序及市场社会有待发育、社会自组织能力欠发达的背景下,治理的组织者与协调者在治理范式中却隐而未显。治理理论的批评者们就尖锐地指出:治理的成功离不开成熟的多元管理主体以及民主、协商和妥协的精神。在这些社会条件尚不具备的情况下,生硬地将治理理论应用于中国,甚至有可能犯政治和行政发展的根本错误。^[12]就此而论,治理理论提出了许多价值目标和理想愿景,但其本身仍难以回答关于实现这些目标的主体、有效路径等问题。

正是在这些对治理范式的深刻反思中,“元治理”(Metagovernance)理论应运而生了。元治理概念的开创者杰索普说,“元治理”即是作为“治理的治理”,“元治理”旨在对市场、国家、民间社会等治理形式、力量或机制进行一种宏观安排,重新组合治理机制。^[13]元治理是“治理条件的组织准备,涉及的是科层治理、网络治理、市场治理三种方式的明智组合以期达到其参与者认为是最好的结果”。^[14]荷兰学者路易斯·慕尔曼(Meuleman Louis)则将元治理概念拓展为两个方面:一是一阶元治理,即通过应用其他两种治理模式中的特殊元素来辅助选定的治理类型,但避免受到另外两种治理模式的过度影响;二是二阶元治理,即在排除对任何一种治理模式特殊偏好的基础上,结合三者并且对这种结合加以调控。^[15]慕尔曼也区分了治理的统治(government of governance)和治理的治理(governance of governance)两个概念。前者表示元治理者处于纵向高高在上的位置,其结构是一种“不动手”(设计)类型,后者表示元治理者处于横向同级位置,其结构是一种“亲自动手”(参与)类型。^[16]

“元治理”理论的前提是治理也同样存在失败的可能性。治理各方在谈判和协作过程中,由于各自不同的地位和立场,以及各自不同的利益考量,很可能无法达成共同的治理目标,这是治理失败的主要根源。此外,元治理范式认为,现代社会的复杂性、动态性使得科层、网络、市场三种代表性治理模式都难以单独有效解决问题,而三种模式的混合又会产生诸多悖论:强调集权的科层治理与分权的市场治理的矛盾;注重控制的科层治理与强调互动的网络治理的矛盾;市场的效率原则与网络治理的协调共识原则的矛盾。简单混合三种模式将会产生更多的冲突。^[17]要协同不同力量和组织的立场和利益,使之趋向于共同的目标,要整合并灵活调控三种治理模式的内在冲突,需要一个“治理”的起点与轴心,而国家(政府)应该扮演的正是这样一种角色:“元治理”的承担者,保证社会运行机制有序有效的主要责任方。恰如杰索普所言,“作为一个制度子系统的国家不过是更广泛、更复杂的社会的一部分,但它同时又按常规承担着保证该社会的机构制度完整和社会凝聚力的责任。”^[18]“元治理”的实质就是依托于政府的良好制度安排和政策指导,力图消除政府、市场、社会三种治理模式之间存在的失调、对立与冲突,从而构建出更为有效的社会治理机制。

显然,与“治理”理论相比,元治理范式基本的旨趣就是在接纳、融合并发展“治理”基本理念的同时,强调国家(政府)在社会治理体系构建的中轴作用。杰索普为“元治理”中政府角色给出了一个极为精炼的说明:“虽然治理机制可能获得了特定的技术、经济、政治和意识形态职能,但国家(政府)还是要保留自己对治理机制开启、关闭、调整和另行建制的权力。”^[19]

四、元治理视域下的政府创新

“元治理”范式勾勒出了政府在社会治理中的中轴角色。但必须说明的是,这种对国家(政府)作用的推重并非是向科层等级治理模式的回返或强化,更不是传统“国家中心论”的重述。怀特海强调,元治理提出的将国家请回中心的思想更加侧重于责任而非权力,从这种意义上,国家更像是“同辈中的长者”。^[20]从“元治理”的视角看来,作为治理的治理者,政府并非是至高无上,更不应试

图控制一切,政府的责任在于承担制度设计,提出远景的任务,在良好的制度安排下促进社会体系内不同领域的自组织,使得社会治理的目标得以全面有效地实现。

参照着“元治理”的基本理论视野,再衡之于地方政府创新实践面临的诸多困惑,国家(政府)的变革导向可在以下层面得以呈现:

1. 做社会治理责任的有效担当者。治理的现代化绝不应是政府权力与职能的简单退缩,政府既要削减冗余职能并向社会放权,同时仍然要保留乃至强化关键的经济、社会、政治职能,并且改善政府的协调能力、整合能力及调控能力。比较政治学的研究表明,许多发展中国家政治衰败的要害恰恰在于孱弱的国家能力,政府既无法在社会中确立起有效权威,更难以提供基本的公共需求。要打造一个“强国家”,公权力组织首先需要完善内部组织结构,增强组织灵活性,提升科层体系的绩效。杰索普也称元治理者需要具备“反思能力、灵活变通能力、自我指涉能力即必要的反讽能力”。^[21] 职能明确、结构合理、执行高效的元治理者是元治理得以成功的基本保证。

2. 促进社会发育与社会自组织能力建设。元治理范式对政府中心角色的凸显,是对社会自组织、网络治理有限性的理性判定而非无视。一个客观现实是,现代化已经不断唤起了个体的利益期待、权利观念、参与意识,挑战着政府的回应能力。既有治理体系在现代化引发的多重问题面前也逐渐应对乏力,既需要开创新的治理工具,也需要引入新的治理资源。在社会自组织能力虚弱、社会缺位的背景下,社会的参与或者趋于被动无效,或者走向无序混乱。合同外包、社区自治、政府购买服务、发展社会工作等创新,均是富于积极意义的探索。

3. 政府应定位为社会利益博弈的平衡者,努力平抑社会利益矛盾的强度与烈度,尽可能避免社会各阶层剧烈利益冲突而对治理的损害,更不应退化为与民争利的参与者。利益博弈与冲突是现代生活无法回避的现实。从最极端的“仇富心态”到较温和的所谓高考地域歧视争议,都昭示了利益矛盾的客观性与严峻性。平衡者意味着公权力不为任何一方所捕获的,在公共资源的配置、公共政策的制定上的公平与正义。

4. 建构理性完善社会治理体制与规则。规则与制度在元治理范式中发挥着至关重要的作用,既包含了对元治理者和参与治理主体行为的合理约束,也是多主体有序互动的基础,“有关各方应遵循和运用规章制度,实现各自的目的”。^[22] 甚至前述社会组织的成长发展,也应在制度、法条、规则的意义之上得以实现。

治理理论的内在悖论与中国地方政府治理实践的困境,从根本上凸显着当代中国所面临的双重挑战:国家建设与社会发展、社会建设的协调。在社会成长造就的全新治理格局面前,治理创新不仅需要工作方式、内部结构机制的创新,更关键的是制度的创新。在社会自组织基础与能力尚不成熟的前提下,政府要承担着治理重心与治理发起者的角色,成为一套合理、稳定、有序的制度安排设计者与捍卫者。这应是元治理范式给予地方政府治理变革的重要的启示。

注释:

[1] UN, “Governance Indicators: A User Guide”, <http://www.undp.org>.

[2] 俞可平:《治理与善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

[3] 何增科:《从社会管理走向社会治理和社会善治》,《学习时报》2013年1月28日。

[4] 何增科:《中国政府创新的趋势分析》,《北京行政学院学报》2011年第1期。

[5][8][19] 王诗宗:《治理理论的内在矛盾及其出路》,《哲学研究》2008年第2期。

[6] 丁冬汉:《从“元治理”视角构建服务型政府》,《海南大学学报》(人文社会科学版)2010年第5期。

[7] 鲍勃·杰索普:《治理与元治理:必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性》,《国外理论动态》2014年第5期。

[9] 弗朗西斯·福山:《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》,北京:中国社会科学出版社,2007年,第1

页。

- [10] 俞可平:《中国公民社会的兴起及其对于治理的意义》,载俞可平等著:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,北京:中国社会科学出版社,2002 年。
- [11] 苏咏喜、郭群英:《论改革开放以来中国公民社会的发展及其特点》,《理论月刊》2008 年第 9 期。
- [12] 郁建兴:《治理理论的中国适用性》,《哲学研究》2010 年第 11 期。
- [13] Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press, 2002, pp. 242-243.
- [14] [20] 鲍勃·杰索普:《治理与元治理:必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性》,《国外理论动态》2014 年第 5 期。
- [15] Meuleman Louis., “Metagoverning Governance Styles—Broadening Public managers’ Action Perspective”, Jacob Torfing and Peter Triantafyllou. *Interactive policy making Metagovernance and Democracy*. Colehester: ECPR Press, 2011, pp. 101-106.
- [16] 李澄:《元治理理论综述》,《前沿》2013 年第 21 期。
- [17] Meuleman Louis. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, New York: Physica-Verlag Heideberg, 2008, p. 81.
- [18] Bob Jessop. *State Theory: Putting Capitalists in their place*. Cambridge: Polity, 1990, p. 62.
- [20] Whitehead Mark, “In the Shadow of Hierarchy: Meta-Governance, Policy Reform and Urban Regeneration in the West Midlands”, *Area*, 2003, 35(1):6-14.
- [21] [22] 杰索普:《治理的兴起及其失败的风险》,漆燕译,《国际社会科学》(中文版)1999 年第 1 期。

[责任编辑:陈双燕]

Governance and Metagovernance in Local Government Innovation

LI Jian

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: “Governance” is an important paradigm in contemporary political science and public administration. The transition from management to governance is seen as the main direction of China’s local government innovation. But the local innovation practice in social governance highlights the defect of the traditional “governance theory”: the failure to give reasonable positioning of the government’s role, the possibility of “governance failure”. The metagovernance theory, putting a high value on the role of government in social governance, could provide some new visions for contemporary China local governance change.

Key Words: local government innovation, governance failure, metagovernance