

论中国国家治理能力现代化 ——国家构建的视角

■ 褚松燕/文

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“完善和发展中国特色社会主义制度，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，这被视为中国的“第五个现代化”^[1]，而“治理”这个词在经历了中西文化碰撞和追赶西方现代化过程近两百年的当代中国也被赋予了既有传承又有拓展的新内涵。与在西方 20 世纪 80 年代末期开始兴起的“治理”相较，中国语境中的“治理”首先指的是善政，即良好的政治秩序体系和与之紧密相连的政治秩序维护能力。因此，以国家构建的视角来分析历史上现代国家构建的经验与新兴国家治理面临的挑战，不仅有助于对中国的治理能力现代化提供镜鉴，而且能够使中国的治理为世界范围内的国家治理提供经验路径。

国家治理能力： 先行者与追赶者的经验

国家构建就是国家通过制度化建

设调整自己与市场、社会以及社会与市场之间三重关系，使之有利于自己存在、维持和强大的过程。在这个过程中，国家既体现为理性的行为者，又是制度综合体。^[2]也正因为如此，国家与市场、社会之间的关系成为塑造和制约国家行为的外部要素，而国家内部的政党、官僚体系运作所体现出来的国家治理能力则反过来影响着市场和社会的发展。其中，国家行为的相对独立性不仅为经济和社会的发展提供秩序和制度保障，而且在国家、市场和社会之间的动态平衡中起着调节作用。从这个意义上说，一个国家的总体发展离不开国家治理行为的独立性和导向性。因此，国家构建不仅可以作为检视现代化进程的一个视角和基点，而且有助于动态地思考中国的政治发展。

中共十八届三中全会专门将全面深化改革的总目标定为“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，其核心要义就是在新起点上凸显国家构建的

重要意义。需要注意的是，中国语境中的“治理”与西方在 20 世纪 80 年代提出的“治理”概念事实上是有所不同的。中国语境中的国家治理体系和治理能力现代化是从国家构建角度去谈的，更多强调的是国家层面的治国理政。而西方所提出的“少一些政府，多一些治理”更多的是在公共事务管理的操作层面。当前发达国家所面临的治理危机，以及中国所面临的国家复兴，其共同点反映在理论上就在于国家理论如何再次复兴，就是在当今的信息技术、后工业化、人的流动性、以及跨界问题等交织而成的复合风险环境中，如何去重新发现国家在其中的作用。这也是国家治理体系现代化超越工业化时代的现代化的关键所在。

那么，国家治理能力主要包括哪些方面呢？不同时期不同研究者提出的答案也不尽相同。例如马克斯·韦伯认为，理性国家应当有自主能力、成本—收益的计算能力和制度化能力。^[3]2010 年联合国发展研究所的报



当前，中国的经济增长方式仍面临不可持续的风险。如何在确保经济持续增长的同时保护好环境也是当前治理的一大难题。图为西藏尼洋河流域生态区。

告《建设减少贫困的国家能力》中认为，国家要有基本能力去保障五个方面，即帮助获取新技术、动员资源到生产性部门、执行标准和规制、建立社会公约、资助和监管社会服务项目供给。^[4]为此，国家必须能够有达成必要的同盟或政治解决方案的政治能力、为投资和社会发展提供资源的资源动员能力、向生产性部门和福利促进性部门分配资源的能力。无论研究者如何界定国家构建进程中的国家能力，从总体上看，国家治理能力体现为三个基本方面：经济发展能力、整合能力和变革能力。经济发展能力是国家构建的根本决定力量，因为它直接决定着一个国家的国民到底能吃多大的蛋糕。整合能力则是国家构建的成果得以巩固的检验性力量，整合能

力中的底线是调处各种社会矛盾，使社会矛盾处于动态平衡状态，整合能力中的高线则是使社会各方力量形成积极向上的价值合力，吸引域外见贤思齐。变革能力或改革能力，是使国家构建的动态调整和持续调整得以维系的一种能力。这三个基本能力通过国家的制度化进程或法治进程体现出来，也都依赖于社会成员发展经济的积极性和和谐生活的合作性。因此，这个进程一方面要不断扩展社会成员主体地位的平等性，另一方面要不断使社会成员围绕着共同利益凝聚起来。

正因为中国已经深深卷入全球化当中，在国家构建和现代化进程中，不仅要看自己当下面临的现实以及未来的发展方向，而且还需要用历史视

野和国际视野去看中国的治理体系现代化问题。

一、先行者的经验

欧美等发达国家作为已经完成现代化的国家，其国家治理能力所依赖的国家治理体系经由了漫长的制度化进程。英国 1640 年开始资产阶级革命，到 1689 年《权利法案》通过，标志着英国通过法律的形式规定了个人、社会与国家的基本关系，从制度上制约了国家权力的滥用，建立了国家法理合法性。尽管此后政党产生并形成了通过竞争产生政府的较为成熟的做法，但这仍然不是英国国家治理体系成熟的标志。国家治理能力依赖于国家治理的主体能力。直到 1928 年，英国女性享有普选权，才意味着英国治国理政的主体拓展到了全体成

年公民。由此英国提高了国家动员经济发展的能力,扩大了国家的税基,进而使国家调处矛盾的能力得到提升。美国从1775年独立战争到南北战争,再到1964年《民权法案》获得通过,黑人才真正地享有了完整意义上的选举权。第二次世界大战后,西方发达国家在经济繁荣的同时普遍通过福利制度编织了几乎覆盖全民的社会保障安全网,将所有公民都连接在一起,这也使国家通过行政力量更有效地控制社会、个人和市场的能力得到了强化。

这些发达国家实现了国家治理体系制度化和国家治理能力的增强,其经验路径主要表现在以下几个方面:一是这些国家在治理现代化进程中都保持了国家主权的完整和独立;二是这些国家权力来源的正当性得到了认同,而且这个认同现在已经推向了全世界,这就是基于人民主权的社会契约论;三是国家治理体系在较长的时段内由相对封闭通过向性别平等开放、族群平等开放、阶层在自由表达和选票的平等上的开放,达到了政治吸纳的功效;最后,权力行使的可监督性和可视性通过相关的权力制衡设计和公民诸权利的扩张得以实现。

二、后来者的经验

相较而言,第二次世界大战后获得独立的国家,在现代化进程中国家治理能力的提升也首先通过政治体系的制度化来获得。但是,不少新独立的国家,如中国的近邻韩国、印尼、泰国等,一开始都试图效仿西方的民主模式来获得国家治理能力的提升,但在政治体系全面开放和社会流动完全放开之后,收获的不是国家治理能力的提升,而是15年左右的社会混乱、发展停滞和矛盾冲突。^[5]此后,

军人干政形成了威权政体,国家治理体系高度浓缩,即政治权力高度集中且并不开放,将社会冲突压制到一定程度,但同时放开市场,并由此获得了经济的高速发展。韩国、印尼等保持了三十多年的经济增长,其结果是人员流动和机会开放使社会的利益结构发生了变化,人们的比较心理和要求平权的社会形态经过碰撞形成社会的新整合,权力来源的正当性认同通过权力产生方式的变革得以实现,军人政权逐渐被新的国家治理之道取而代之。

这些国家的经验主要表现在以下几个方面:一是移植西方制度后付出了代价,进而去重新寻找自己的发展道路;二是一定时期内在保持国家治理体系相对封闭静态稳定的基础上推动经济高速发展,完成工业化,但同时带来社会结构和价值观的变化;三是社会在经历权力认同争论后达成基本共识,倒逼权力开放与公民权利的进程相协调,通过本土法治化形成融合传统与现代的新型国家治理体系。

这些发展中国家治理体系现代化的过程实质上是在西方发达国家主导的全球化时代探寻本国政治—社会秩序制度化的过程,也是政治、市场和社会三大领域边界不断协调的过程,尽管这三大领域边界的不断调整本身已经成为时代特征。中国改革开放以来三十多年的实践构成了发展中国家治理体系现代化进程的重要组成部分。

邓小平在南方谈话中曾经提到,“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。”^[6]这是邓小平作为国家领导人,按照中国的经

济社会发展状况从国家发展的战略层面做出的论断。而中国的实践也表明,到目前为止,中国仍然处于一种制度化的进程当中。中国政治发展的长远目标是在中国既有的传统和文化基础上探索出一种超大规模国家各个领域协调发展的社会主义民主政治。以治理能力的现代化推进国家治理体系的现代化,事实上构成了中国政治发展长远目标中的阶段性目标或分领域目标。按照邓小平的战略设想,到2022年左右,中国完成国家治理体系现代化和国家治理能力的大幅度提升。这体现在两个方面:一方面是提高执政党的执政能力,以顺应社会经济变化的要求,这是一个合法的问题。另一方面就是提升政府的政治管理能力,动员和利用社会资源弥补社会统治的不足和缺陷。这两个方面综合起来,就是提高发展经济的能力和社会整合的能力,而途径则是执政党与政府改革能力的提升。这个过程同时也意味着社会公众选择权的拓展以及执政党和政府对此所应做出的回应的制度化,或者说核心是公民共同体法治化问题。然则,制度化不仅意味着把某种行为表述为制度条文,更意味着完整的行为—结果—激励制度链条基础之上的执行性。因此,即便有人为的精巧设计与忠实地执行,制度化也需要在不断的修正与调适中经历数十年乃至百年的过程。

中国国家治理能力 现代化面临的挑战

中国走的国家治理体系和治理能力现代化道路,不同于发达国家曾经走过的路,也不同于第二次世界大战之后中国的近邻、巴西、南非、俄罗斯等走过的路。在中国的改革开放进

程中,向先行者和后来者学习并总结经验教训,是提升治理绩效或者说追求善治的重要途径。在学习和创新的基础上,中国取得了经济上举世瞩目的成就。但在国家治理方面,在当前各国都面临着不同的治理难题的背景下,中国国家治理能力的现代化其实面临着从治理技术学习到治理理念超越的挑战,而这个超越又受制于三个领域的潜在风险。

一、中国的经济增长方式仍面临着不可持续的风险

20世纪70年代石油危机爆发时,世界上有一种观点认为,从整个世界范围内来看,石油驱动的工业化发展和经济增长相对来说是不可持续的。然而,后来能源领域和其他领域方面的变革又进一步推动了经济的增长。现在全世界又面临这样一个节点,尤其是包括中国在内的发展中国家,都存在着程度不同的产业结构不合理和经济结构调整困境问题,以及与之相关的环境问题。于是,类似的追问又被提出来:以石油为基础的能源体系还能支撑多久。尽管页岩气革命和信息技术似乎正在为发展提供续航能力,但这些变革是机会,同时也是风险。

二、治理体系现代化能与经济社会发展进程相配合

尽管中国在宪法框架下形成了现代政府的延续性治理,但这并不意味着国家治理体系同经济增长相匹配和已经完成现代化进程。由于同时经历着经济增长、社会结构调整的快速变迁过程,加之交通通讯和信息技术的变革对发达世界和发展中世界经济、社会、政治和价值观的传播与碰撞,中国还需要打破早期现代化理论的线性发展魔咒,正视现代化途径和道路

多元这一事实,结合经济社会的发展进程对国家治理体系进行相配合的必要改革。

三、社会问题随现代化变革的加深而累积并愈发尖锐

经济增长不仅仅带来物质的丰富,还带来一系列社会后果,显性的是贫富差距、区域差距扩大和失业率、犯罪率上升等问题,但隐性的是社会比较心理带来的主观感受落差和由此产生的社会行为失范。从内部看,工业化进程、后工业化进程、信息化进程、城镇化进程、老龄化加速等各种问题叠加在一起,构成了中国发展当中的复合风险,很难预测哪一点会成为扇动飓风的蝴蝶的翅膀。而从外部看,国际空间的竞争烈度提升,地方性冲突以及由于恐怖行为带来的冲突可能性在大增。各方面的复杂因素糅合在一起,使中国的现代化进程面临着非常复杂的局面。

这样一来,中国国家发展战略的实现,对外需要一个一致而又全面的和平崛起形象,来增强国际上的吸引力;对内需要一个团结的形象,来凝聚整个社会的力量和共识。因此,当前中国面临这样一种治理能力现代化的任务,这个任务就是要“以治理的方式”推进国家治理能力现代化。这就意味着中国不能像发达国家和二战之后那一段时期发展中国家所采取的策略那样,全部由国家或者政府控制去推动各领域治理的完成。中国现在需要的是执政党、政府、社会、市场各种主体一起来努力,也就是说政府需要在有限责任领域内自己能力强,凭着自己的能力去推动和撬动经济社会发展,同时政府需要借力,借市场的力、借社会的力,来使国家的治理能力达到现代化的水平。

中国国家治理能力现代化的重点

中国的国家治理能力在当下或者在两个一百年目标的第一个百年目标实现过程中更多地需要在国家治理体系现代化基础之上来增强,核心就是制度化问题。中国能够多大程度上使制度化的进程赶上经济发展的需要,取决于中国发展经济的能力、整合能力和改革能力,而这三方面能力也各有重点。

一、发展经济的能力

对于当下的中国来说,发展经济的能力,首先就是市场起决定性作用的能力,从政府角度说就是简政放权的能力。只要政府行政审批改革继续进行,“法无明文规定不可为”成为限制政府权力的边界,政府在监管中加强执行,中国政府发展经济的能力就不会弱化。其次还需要监测市场监管中的执行能力。因为简政放权,放开了行政审批,随之而来的就是监管力量能不能跟上的问题。监管能力不能跟上,主要是一个执行的问题。在执行当中,是不是政府的执行力量就下沉到了基层,下沉到了直接触摸到市场的各种主体和市场的流通各个环节以及市场的运行机制当中,从而来发挥国家和市场之间的合力,这是中国发展经济的能力的两个重点。

二、整合能力

相较于发展经济的能力和改革能力,整合能力是重中之重。因为整合能力既涉及到矛盾的调处,又涉及到社会总体力量的提升。它包括两大方面:政治整合和社会整合。

政治整合能力中首要的是政党整合。政党是联系政治和社会的桥梁。应当说,中国执政党的政治吸纳渠道是开放的,从“三个代表”提出到

十六大对党章的修改,实现了社会各阶层入党的无差别化。全能主义国家退出后,市场得以发展壮大,社会组织、社区组织的产生和蓬勃发展也是政府退出来后社会公共领域孕育的结果。市场和社会发展的同时,执政党的力量也深入其中,所以呈现出社会建设中的“政退党进”现象。比如,在非公经济、社会组织中都要建立起党的基层组织,但是基层党组织怎么样发挥整合作用,目前来看各地探索情况不一样。具体怎么使党在基层、在社区、在社会组织和非公经济中发挥作用,目前还处于探索过程中。其次是政府整合。实行公务员制度之后,公务员的招募逢进必考已经得到了广泛承认。人大代表的城乡同比选举已经开始实施,政协委员精英网罗的作用也发挥得比较明显。当前的反腐败行动在一定程度上也起到了政治整合的作用。但是,政府的这种整合一方面受制于职业化水平不足的影响,另一方面依赖于政府对社会公众需求的有效回应。

社会整合,主要是减少社会排斥,凝聚整个社会的共识。而这恰恰是中国在快速的城镇化过程当中必须去面对的,是不可避免的。例如,在中国户籍制度改革是非常艰难的,但是户籍制度改革必须要推下去。在推下去的过程当中,怎么样减少社会的排斥,怎么样使老市民和原来是在农村地区生活的新市民能够实现无缝融合,形成一家人的社区共识,这是非常重要的。这实则是个凝聚共识的问题,单靠利益凝聚的共识是不可持续的,靠社会核心价值观凝聚起来的共识才是长久的。所以,社会整合更考验国家的整合能力,它需要国家跟公众以及社会每一个人之间形成合力。

三、改革能力

改革不仅仅是执政党和政府的事,国家治理中的改革能力在当前乃至今后一段时期更多体现为执政党和政府对社会公众政治参与的包容和吸纳。

一是既有的政治参与渠道的畅通和激活,其中包括民意代表相关制度的完善和民意代表的选举。从民意代表候选人的产生到选区的划分等还都缺乏周密的程序性安排,技术性的操作现在还比较粗糙。民意代表跟选民之间的联系机制,目前还没有普遍地建立起来。与选举的代表同时产生的就是非选举的民意代表意见的表达与采纳,简单地说就是意见领袖或者舆论推手等,他们在社会的很多议题的设置方面,影响力非常大,特别在一些公共事务的议程设置方面影响力非常大,呼应了互联网时代权力从政府向社会流散的事实。

二是社会组织交流和有序表达功能需要激活。民政部的数据显示,截至2014年年底在民政部登记的有六十多万个社会组织,此外还有大量在街道备案的社区社会组织。其实任何一个社会组织,都有一个促进社会组织内部成员彼此之间平等交流的功能,同时还有对外有序表达的功能。这样的功能,不能回避,需要激活。近年来,社会组织的去行政化步伐在加快,政府向社会组织购买服务的力度在加大,政府的一些职能在开始归还或者转移给社会组织。但另一方面,现在相当大一部分社会组织的能力是不足以去承担独立运营和有序表达功能的,怎样把这部分社会组织盘活,是需要党和政府着力推动的。除此之外,人民团体的存量并没有发挥社会基础的作用。八大人民团体在全国范

围内的基层组织数量超过680万,^[7]这批存量采取何种措施才能够改革自身并助推改革,也是中国国家治理能力提升需要通过制度化、规范化和程序化来解决的问题。

三是目前相对比较薄弱的社区自治化参与。在很多地方,社区的党支部书记,甚至一些社区居委会的主任,往往不是社区的居民,这就形成社区自治组织与社区居民之间“两张皮”的状态,无法使社区成为一个生活共同体。另外,不少地方业主委员会的资产保值增值等部分经济功能和社区委员会作为公共服务提供者、发现者、保障者的服务功能之间没有进行界分,还反而形成了业主委员会与居委会之间的冲突。其实,社区中的业主委员会与居委会都是自治组织,其职能应该相互剥离,并在此基础上形成有机的社区自治,而这样改革的主要按钮是在党和政府手里,并由此决定国家与社会合力形成。■

(作者系国家行政学院教授,博士生导师)

(责任编辑:张凯)

[1] 李景鹏:《关于推进国家治理体系与治理能力现代化——“四个现代化”之后的第五个“现代化”》,载《天津社会科学研究》,2014年第2期。

[2] 杨雪冬:《中国国家构建简论:侧重于过程的考察》,载《上海社会科学院学术季刊》,2002年第2期。

[3] Max Weber, "Economy and Society", California: University of California Press, 1978.

[4] UNRISD, "Building State Capacity for Poverty Reduction", 2010.

[5] 房宁等:《自由、威权、多元——东亚政治发展研究报告》,北京:社会科学文献出版社,2011年版。

[6] 邓小平:《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年版。

[7] 褚松燕:《在国家和社会之间——中国政治社会团体功能研究》,北京:国家行政学院出版社,2014年版。