

基于自身实践的制度探索

——浅论“国家治理体系与治理能力现代化”

龚建华

摘要：我国学界对于“治理”及基于其上的“国家治理”的认识，存在一定的模糊性，是从西方话语系统的 governance 进行解释，但经由现实观照，我们不得不承认，无论是理论体系还是实际操作，面对中国实践的丰富性和独特性，这种解释面临越来越多的困境，需要我们重新审视既有研习的概念工具，为其填入新时代的中国内容，实现真正意义上的知识生产，党的十九届四中全会在总结过往实践基础上，从共同认可的问题出发，完整性提出了“国家治理体系与治理能力”及其“现代化”的理论概括。

关键词：治理；国家治理；现代化

中国分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）06-0012-06

一、基于西方话语体系的“治理”与“国家治理”

（一）“治理”概念及治理理论的讨论

自1989年世界银行在关于非洲发展的报告中首次使用“治理危机”一词后，“更少的统治，更多的治理”（Less Government, More Governance）逐渐成为社会管理的重要理念和价值追求，并被广泛运用了各种研究和实操之中。

在公共管理领域，治理的概念是20世纪90年代在全球范围逐步兴起的。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙认为，治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排，或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时，或者在相

互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序。^①格里·斯托克指出：“治理的本质在于，它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威和制裁。‘治理的概念是，它所要创造的结构和秩序不能从外部强加；它之发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动’。”^②在治理的各种定义中，全球治理委员会的表述具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年对治理作出如下界定：治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权

① 詹姆斯·N·罗西瑙：《没有政府的治理》，南昌：江西人民出版社，2001年，第9页。

② 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学（中文版）》1999年第2期。

迫使人们服从的正式机构和规章制度,以及种种非正式安排。而凡此种均由人民和机构或者同意或者认为符合他们的利益而授予其权力。它有四个特征:治理不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程;治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础;治理同时涉及公、私部门;治理并不意味着一种正式制度,而确实有赖于持续的相互作用。^①与统治、管制不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也不一定非得依靠国家的强制力量来实现。从本质上看,治理行政与管制行政有很大的不同。一方面,管制行政的权威主要来自政府,而治理虽然需要权威,但这个权威并不为政府所垄断。治理行政是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。另一方面,权力运行的向度发生变化。管制行政的权力运行是自上而下的,它运用地方政府的政治权威,通过发号施令、制定和实施政策,对公共事务实行单一向度的管理。与此不同,治理行政则是一个上下互动的过程,政府、非政府组织以及各种私人机构主要通过合作、协商、伙伴关系,通过共同目标处理公共事务,所以其权力向度是多元的,并非纯粹自上而下。社会力量在治理中的作用日益增强,也可以通过正常途径,自下而上地对政府施加影响。^②

20世纪90年代,我国学者俞可平、毛寿龙等将“治理”概念引入中国,其后国内学者纷纷使用“治理”概念研究中国社会。例如,郑家昊认为,当前我国社会治理是发生在复杂性条件下的……在复杂性日益增长的社会中,社会良好治理的实现,需要增强“行为主动性”“战略规划性”“智慧监管性”和“灵活适应性”。^③张康之认为新型的社会治理体系包含着多元主体,共同承担社会

治理的职责,政府不再是大包大揽的全能政府,而是多元主体共同治理体系中的一个重要部分。这就要求政府主动转变职能,构建服务型政府。这种服务型政府摒弃以往“政府本位主义”观念,以“他在性”的原则代替“行政傲慢”,致力于服务社会和社会治理活动。^④李慧凤尝试从公共治理角度去观察社会治理,她认为影响社会治理创新的因素主要包含政府自身和源自政府环境两方面的因素。政府自身的因素主要有政府的偏好、对利益的追逐、主观的价值判断等,源自政府环境的因素主要有科技的发展、信息网络的普及、社会组织的成熟等。^⑤

(二)“国家治理”概念的认识

西方话语体系中,“治理”(governance)概念分析运用较多,相对而言,国家治理(State governance)并非一个关键概念。随着现代民族国家的逐渐形成,在17世纪的欧洲,逐渐形成了由英国所代表的议会君主制和以法国为代表的专制君主制,即所谓“强国家”的治理模式。美国的国家建构历史组建的联邦共和制则代表了“强社会”的治理模式。其后,美欧国家虽有反复,但社会赋权与国家集权逐渐形成动态平衡的张力关系。法德的“强国家”传统得以延续,英美的“强社会”模式也流播开来。但,无论是强国家还是强社会,西方话语体系中的国家治理理念都植根于“治理”概念的核心(国家——社会的二分原则),且特别强调相对于国家的社会自治,甚至在某种意义上可以说,排斥国家对于社会领域的介入,哪怕是强国家传统的法国和德国。

我国学者在吸纳治理理论过程中,也对国家治理提出了自己的见解:例如高奇琦教授就将“国家治理”分为:“国家的治理”“国家去治理”以及“对国家的治理”三个层次,尝试性提出国家治理的三个关键问题——国家治理的制度机制

① 俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第270-271页。

② 陈广胜:《走向善治》,杭州:浙江大学出版社,2007年,第124-125页。

③ 郑家昊:《政府引导社会管理:复杂性条件下的社会治理》,《中国人民大学学报》2014年第2期。

④ 张康之:《论主体多元化条件下的社会治理》,《中国人民大学学报》2014年第2期。

⑤ 李慧凤:《公共治理视域下的社会管理行为优化》,《中国人民大学学报》2014年第2期。

建设、国家治理的主体认识、国家治理的客体内容。^①与之不同的是,何增科直接为“国家治理”下了一个概念:“国家治理是由政权所有者、管理者和利益群体等多元主体参与的对公共事务和秩序开展的合作管理。”^②此外,还有学者从国家治理的内涵着手分析,即存在狭义的国家治理和广义的国家治理,我们日常所接触到的政府管理就是狭义国家治理,而广义国家治理是指“按照既定的秩序和目标,对全社会进行控制、支配、协调的活动,即多元治理和多领域治理”。^③当然,还有许多学者都对国家治理提出了自己的见解,例如许耀桐、唐兴军、江必新、胡鞍钢等。

对这些国内学者的论述进行梳理可以发现,我们的学者对于国家治理的认识依旧植根于“治理”(governance)概念,着眼于参与主体的多元化,热切于国家、社会、市场的三分法。对于其隐含的前提——政党(party)隐身——并无多少关注。

我们知道,治理(governance)理论的流传得益于西方国家20世纪70年代末政府神话的破灭和90年代市场神话的破灭,新公共管理理论不再固守“国家”与“社会”、公共部门与私人部门的鲜明的二分法,也不相信所有问题能够通过纯粹国家管理或纯粹市场方式来解决,而是主张重新调整国家、社会、市场三者的关系,在公共管理中引入竞争机制,通过与私人部门合作来提高公共服务的质量和水平。治理(governance)的精神内核,即在公共事务管理中,突出治理主体的多元化、治理过程的公共参与和平等协商、治理目标的公共利益最大化。社会能否得到良好治理不再取决于地方政府的权力和权威中,而更多地依赖于各种利益相关者的参与、协商和共同行动之中。

源自于西方理论话语体系的治理(governance)及植根其上的国家治理(State governance)通过学

者的努力,嫁接到了我国现实逻辑中,但在这一嫁接过程中出现了一定程度的水土不服症状,其中最根本的一点就是,中国共产党这一迥异于西方的政党(Party)如何进入这一理论框架并与之形成自治的理论逻辑,要知道,真正的Governance中的国家社会互动是将政党作为连接国家与社会的纽带,甚至是排斥政党概念的进入。例如,William N. Chambers提出“政党嵌入式”^④的城市社会治理体系构建,各政党应立足于第三部门而非政策制定者的角色定位,有机嵌入到整个城市社会治理体系中去;Giovanni Sarto^⑤则认为在特大城市社会治理过程中,政党是“执行表达功能的表达工具”,即“政党最好被理解为沟通的工具”而并非决策的根据。此外,“政党社会化”是其标志性概念,即政党必须在意识形态、性质定位、组织运作、政治方略等方面向社会组织学习,从而进行政党自身的社会化转型,具体表现为:组织结构的扁平化、行为取向的议题化、民主模式的参与化等。如Ernets Barker^⑥提出的政党中介假说,认为政党组织是介于国家与社会之间的桥梁;Giovanni Sarto^⑦提出从组织网络的角度来理解政党的渗透力,政党可以以“政党扩张”和“政党增殖”两种组织网络来扩大和维护在基层的权力覆盖面。其次,治理(governance)及植根其上的国家治理(State governance)概念有其隐含的预设——社会独立于国家之外,继而引发出来。在我国,是否意味着社会力量要独立于国家的执政党中国共产党之外呢?而这显然与我国现实逻辑不符。如何在理论层面解决党的全面领导和社会自治的不协调性成为公共管理学界和政治学界必然回答的问题,依旧在西方话语体系,秉承概念借用式的发扬光大似乎陷入了困境。这种西方话语体系概念嫁接带来的水土不服在现实过程中则表现为过往20多年中我国国家治理

① 高奇琦:《试论比较政治学与国家治理研究的二元互动,国家治理问题研究》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第253页。

② 何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》2014年第1期。

③ 丁志刚:《如何理解国家治理与国家治理体系》,《学术界》2014年第2期。

④ William N. Chambers. Party Development and the American Mainstream, New York: Oxford University Press.

⑤ G·萨托利.《政党与政党体制》,王明进译,北京:商务印书馆,2006年。

⑥ Ernests Barker, Reflections of Government, Oxford University Press, 1942.

⑦ G·萨托利.《政党与政党体制》,王明进译,北京:商务印书馆,2006年。

各相关领域的“螺旋式上升”：党政关系的理论认识不到位使得一些政府部门、国企都出现的党建娱乐化倾向；基层治理中党委领导与居民自治始终未能清晰化使得城市花园小区业主委员会问题越来越突出，一管就死、一放就乱的基层治理窘境反复出现；文化领域出现的历史虚无主义也与之有关。

因而，我们对于治理特别是国家治理的认识，在基础点的共同认知之上，更多的是从我国现实逻辑出发，阐释出符合我国国情的，有助于解决我国现实问题，进而形成理论自洽的知识生产，形成指导实践的理论概念。

二、十九届四中全会报告中“国家治理”内容的理论分析

我们党在十八届三中全会全面首次提出了“国家治理”概念。《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》中，习近平总书记在阐述国家治理体系和治理能力现代化时指出：“国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现。我们的国家治理体系和治理能力有独特优势，但还有许多亟待改进的地方。我们要以提高党的执政能力为重点，尽快把党和国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织等的工作能力都提高起来，国家治理体系才能更加有效运转。”十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），进一步明确了国家治理体系和治理能力——我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开，我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。

（一）属于中国话语体系的“国家治理体系和国家治理能力”

《决定》关于国家治理体系着眼点在于“根本制度”“基本制度”和“重要制度”，即通过制度来构建和完善国家治理体系。从这里开始，我们的话语系统就与西方话语系统有了分野。我们的国家治理也因之而不同于西方的国家治理解释：

根本制度——党的集中统一领导制度和全面领导制度是我们党和国家的根本领导制度；人民

代表大会制度是我国的根本政治制度；马克思主义在意识形态领域指导地位的制度是我国的根本文化制度；共建共治共享是我国的根本社会治理制度；党对人民军队的绝对领导是我国的根本军事制度。我们的国家治理体系特别突出了根本领导制度即党的集中统一领导和全面领导，将以往的“党的领导”更为细致全面且中心性的突出，不纠结于西方话语体系国家治理概念中的政党定位的尴尬，也由此奠定了属于我们自身的国家治理理论基石——坚持党的领导。历史证明的人民代表大会制揭示出国家治理模式的独特性——相较于西方国家的政党代表部分民众治理国家，我们则是在党的领导之下，人民集体治理国家（表面上看都是代议制，但西方模式的特点在于单一政党只能代表一部分民众的利益，而我国的代议制主体则具有整体包容性，所有民众利益群体均能在其中找到自己的代言人）。根本社会治理制度的“三共”提法延续了党的十九大报告的内容，但在具体表述中则突出了“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系（新增了民主协商和科技支撑内容）。对于源于西方话语的 governance，我们的概念中也彰显了多元主体的协商共治，但各主体的角色定位和相互关系相互迥异，存在主体间性（Inter-subjectivity）。

基本制度——中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度这三大基本政治制度；公有制为主体、多种所有制共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等三大基本经济制度。

重要制度——就是由根本制度和基本制度派生而来的、国家治理各领域各方面各环节的具体的主体性制度。它包括我国经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制、法治体系、党的建设制度等。

通过分析我们可以发现，《决定》阐释的国家治理体系通过对制度的精准完整性概括，从而描绘出我国国家治理体系的整体框架——即中国特色社会主义制度的同心圆结构，如下图：



有了完善齐全的制度，我们对于国家治理体系就有了真实的把握：国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。

与之相似，国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。《决定》对于国家治理能力并未给出课本式的理论阐述，但却特别突出了几条，有助于我们对于治理能力的认识。

其一，提高党的执政能力为重点——提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。……增强各级党组织政治功能和组织力。……促进各级领导干部增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领，发扬斗争精神，增强斗争本领。国家治理能力的重点体现于党的执政能力，这是属于我们国家所特有的认识，参与治理的各个主体角色定位中，党的中心定位鲜明突出，在我们的话语体系中，国家治理水平的高低首先取决于中国共产党的执政能力，党的自身建设直接关系到国家治理能力现代化实现问题，这其中包括党的本领提升、党的思想建设、组织建设等一系列伟大工程。这其中还有一个值得我们关注的地方就是特别强调党的斗争本领。2019年9月3日，习近

平总书记在中央党校中青年干部班开班式上，作了《发扬斗争精神增强斗争本领，为实现“两个一百年”奋斗目标而顽强奋斗》的重要讲话，首次提出党员干部必须增强斗争本领。十九届四中全会上更是将其与之前提出的八大本领并列，彰显出新时代党的执政能力的新要求，也为国家治理能力的建构充实了新内容。

其二，在国家治理能力中特别强调“执行能力”。《决定》将执行力提高到衡量我国国家治理能力的标杆性地位。在国家治理体系的核心内容——制度基本构建完毕之后，落实制度即制度的执行力成为国家治理能力的试金石。历史已经验证无论是党委政府还是基层民众又或者说是市场机构，没有良好的执行能力，制度的生命力就会急剧下降进而走向善治的反面，也因此，《决定》不惜笔墨地对于各项制度的现实执行进行深描（thick description）。而这，也是之前中西学者关于国家治理所忽略的。

（二）现代化——国家治理体系与治理能力的现代化（以下简称“现代化”）

何为国家治理体系与治理能力的现代化，西方学者的论述具有一定的参考意义，例如卡尔·施密特在《宪法的守护者》^①中指出国家治理的三个阶段——“绝对国家”“中立性国家”和“总体国家”，弗朗西斯·福山则认为，国家治理的现代化标杆就是现代西方的“自由民主制”。^②

由于基本概念的不一致，因而我们所阐述的现代化也与西方话语体系不尽相同，我们更无法接受所谓西方国家的“自由民主制”是唯一的国家治理现代化成果。《决定》将现代化隐含其中表述为：科学化、民主化、法治化，这三点可以说是我国国家治理现代化的三原色。所谓国家治理体系与治理能力现代化，首先表现为科学化，即国家治理必须沿袭科学理念，遵循科学规律，借鉴科学技术。当下国家治理的科学理念就是马克思主义的基本观点，就是其中国化的最新成果——习近平新时代中国特色社会主义思想，我们

① 卡尔·施密特：《宪法的守护者》，北京：商务印书馆，2008年，第99-105页。

② 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，南宁：广西师范大学出版社，2014年，第25-27页。

的国家治理,必须且只能在这一科学理念的指引下,如此才能不走改旗易帜的邪路。国家治理还应当遵循科学规律,国家治理有其一般性规律,我们在沿着正确方向前进的同时不可违背规律,否则极易陷入封闭僵化的老路。大数据人工智能时代的到来,国家治理必须迎头赶上,借鉴利用好新一代科学技术,更好地为国计民生做好基础性治理工作。其次表现为民主化,国家治理现代化的标志之一就是人民的普遍参与性,习近平总书记提出的以人民为中心的价值理念恰是这一标志的工作思路总结。我们通过党领导下的人民代表大会制度和政治协商制度,动员全社会的力量,参与到国家治理的全流程,在此过程中,人民真实性地完成了当家作主及民主的全面性落地,而非西方政党议会制的部分民主或短期民主。再次表现为法治化,国家治理现代化的基调就在于法治化。党在法治的框架内实现领导,政府管理的规范化法治化进程加速,社会治理的法治保障红线绝不动摇……个中内容,无一不在验证着我们现代化的誓言——将国家权力纳入法治轨道,全面依法治国逐渐成为现实。现代化的三原色相互交融,相互补色,使得我们的国家治理体系和治理能力越来越色彩缤纷、鲜艳夺目,也由此为国家治理提供了一抹中国色系。

通过对《决定》的深度解读,属于中国话语系统的“国家治理”表述已基本形成。在“国家的治理”这一共同认知基础上,我们发展出不同于西方的理论架构。首先,是以“制度”建设为主的国家治理体系完整建构。通过根本制度、基本制度、重要制度的三重同心圆设计,完整清晰地填充了国家治理体系内涵,使得我们加快实现国家治理现代化有了具体的工作内容和工作目标,也使得我们的国家治理理论不再是束之高阁的清谈之资。其次,是以实操性为主的国家治理能力深度描绘。西方当代国家治理理论的代表性人物福山虽有所反复,但始终认为所谓自由民主的国家治理是人类社会的唯一方向和可能,我们则以自我道路、制度的实践践行了理论自信,同时,国家治理能力的实践性品格又一次彰显了理论特点。再次,是以“现代化”为标志的国家治理目标设定。我们不否认西方国家治理的现代化成果,

我们也不否认当下我国国家治理的相对落伍,但13个方面的优势也让我们坚信,国家治理现代化的目标必将实现。最后,是以“党的领导”为本质的中国特色社会主义国家治理原则设计。坚持共产党的领导,这是我们国家治理理论最有别于西方的基石所在,也是我们能在国家治理现代化的道路上快速追进的动力所在,与之密切相关的人民代表大会制度、马克思主义的意识形态领导的文化制度等一系列制度也将我们的国家治理拉向了有别于西方的另一条康庄大道。

参考文献:

- [1] 詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [2] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点 [J]. 国际社会科学(中文版), 1999, (2).
- [3] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [4] 陈广胜. 走向善治 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2007.
- [5] 郑家昊. 政府引导社会管理: 复杂性条件下的社会治理 [J]. 中国人民大学学报, 2014, (2).
- [6] 张康之. 论主体多元化条件下的社会治理 [J]. 中国人民大学学报, 2014, (2).
- [7] 李慧凤. 公共治理视域下的社会管理行为优化 [J]. 中国人民大学学报, 2014, (2).
- [8] 高奇琦. 试论比较政治学与国家治理研究的二元互动, 国家治理问题研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [9] 何增科. 理解国家治理及其现代化 [J]. 马克思主义与现实, 2014, (1).
- [10] 丁志刚. 如何理解国家治理与国家治理体系 [J]. 学术界, 2014, (2).

作者: 龚建华, 中共深圳市委党校公共管理学
教研部副主任、副教授、博士

责任编辑: 钟晓娟