

政治学研究

国家治理在中国的登场及其方法论价值

唐亚林

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

【摘要】治理意味着共同目标的建构。治理理论在当代西方发达国家的应用和发展,不仅表现为学术角度的语源学考察、官僚制的历史主义考察和秩序价值的探讨,而且表现为以回应和民营化为手段、旨在提升公共参与水平和政府绩效的政府再造实践。在国家治理正式登场前,当代中国各地兴起了各种地方治理创新实践,但非制度化的动力机制使其往往难以为继。中共十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标意味着国家治理的正式登场,其方法论价值主要表现在运作环境、目标体系、作用领域、推进策略和技术平台等方面;作为方法论的国家治理的限度体现在将治理局限于治理技术和治理机制层面,局限于作为激活既有制度体系的发展空间的运作手段层面,局限于国家治理的方法论层面。要突破把治理当作一种权宜之计,而将其视为技术、手段、目标和战略思想的综合,注重从公共权力的有效制约和公民权利的有效维护入手,就有可能实现治理优化制度、治理发展制度、治理成功制度的中国式发展目标。

【关键词】治理理论 正本清源 治理创新实践 方法论价值 限度 公共权力

2013年11月12日,中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对全面深化改革的总目标进行了崭新定位,即“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”。这标志着在实践中被悄然应用和在书斋中被广泛研究的治理理论,开始作为推动当代中国政治、经济、文化、社会与生态文明发展的有效方略,步入国家治理和社会治理的正式范畴。

然而,作为起源于西方,而今被全面引进当代中国国家治理领域的治理理论,其内蕴的理念、机制与制度内涵是什么?为什么在当代中国全面登场?有何成长空间?它对完善和发展中国特色社会主义制度有何方法论价值?在实践中将会遭遇到什么样的约束性条件?其背后所折射的理论创新方向又如何?这些正是本文拟探讨的问题。

一、治理理论的正本清源

迄今为止,国外关于治理理论的探讨,从学术视角来看主要有三种:一是从语源学视角对治理内涵的分析,二是从历史主义视角考察现代官僚制的成长与变革历程,三是从价值目标视角对治理所内蕴的秩序追求进行探讨;从实践角度,则将治理理论广泛应用于政府治理、社会治理领域中,并形成了被称为“新公共管理”理论(New Public Management)以及“重塑政府”运动(Reinventing Government)或“再造政府”运动(Reengineering Government)的理论与实践发展浪潮。而国内对治理理论的探讨,只是局限于对治理特征的简单介绍,或者只局限于将治理理论的基本精神、尤其是民营化的方式应用于地方治理创新实践,并没有真正转化为国家治理的理论阐释和生动实践。

【作者简介】唐亚林,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师。

◎ 本文系国家社会科学基金重大项目“包容性公民文化权利视角下统筹城乡文化一体化发展新格局研究”(项目批准号:12&ZD021)的阶段性成果。

1. 关于治理内涵的语源学分析

“治理”一词(governance)源于拉丁文的gouvernail,原意是掌舵、引导和操纵。^①起初,gouverne(指导、指引)、gouvernement(统治、政府)、gouvernance(治理)这三个词有同样的词源,表示主导、驾驭某事物。船舵(gouvernail)是其最原始的意思,后来由此引申出内涵丰富的比喻义:选择航向,以及根据不断变化的自然环境持续调整修正。在中世纪末期,gouverne、gouvernement、gouvernance这三个词的意思是等同的,并且可以相互替代使用。后来,gouvernement的理念逐渐确立起来,它只代表一种含义:统治的思想与等级化的权力、垂直和自上而下的指挥关系,以及以整齐划一的方式推行的意志等,与对国家整体性的思考紧密相关。^②

20世纪90年代以后,西方学者赋予governance以新的含义,不仅涵盖的范围远远超出传统的经典意义,而且含义也与government相去甚远。在关于治理的各种定义中,全球治理委员会的定义具有很大的权威性和代表性。“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”^③也就是说,治理与统治最大的不同在于,“统治意味着由正式权力和警察力量支持的活动,以保证其适时制定的政策能够得到执行。治理则是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责,而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从。换句话说,与统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制,同时也包括非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要,并实现各自的愿望”。所以,“治理就是这样一种规则体系:它依赖主体间重要性的程度不亚于对正式颁布的宪法和宪章的依赖”。^④不

过,需要引起注意的是,虽然治理更加突出包括私人机构在内的众多机构共同参与公共事务的管理,并依赖于正式与非正式的规则体系,但人类社会至今还无以超越由科层制而奠定的基本治理体系。

2003年,笔者曾对治理理论的突出特征和考察维度作了一个概括:^⑤治理最为突出的特征就是要求人们重新理解政府的作用,科学合理地界定政府、市场、社会组织与公民之间的关系。它包括三个维度:第一,治理的主体从一元走向多元,即从以政府为唯一治理主体的治理模式,转向以政府、市场、企业、社会组织、公民为多元主体的共同参与治理模式。传统上,人们通常认为社会公共事务的治理主要由政府承担,即它的主体是一元的,而治理则认为社会公共事务的治理是一个多元的、多向度的互动过程,由政府、市场、企业、社会中介组织以及公民等多个主体来共同分担,并由此形成一个以合作、协商和伙伴关系为特征的纵横交错、多向互动的网络体系。第二,治理的结构从垂直型走向扁平化,即从科层制的垂直治理结构向扁平化的网络治理结构转型。传统的科层制结构过分强调等级制,权力过于集中,上下级机构与同级职能部门之间缺乏有效沟通和协调,权力运作的向度是自上而下的。这种缺乏弹性的垂直型治理结构不仅影响行政效率,而且大大增加行政机构的交易成本,进而影响到政府机构对民众有效需求的及时回应。因此,通过重新界定政府权限范围及行使方式,以分权的方式重塑政府治理结构,并借助于网络与信息技术的优势,构建扁平化的网络治理结构作为对垂直型治理结构的有效补充,是当今世界各国治理结构变迁的一大特点,以此来达到权力的双向互动,以及社会主体对社会公共事务的广泛参与之目标。第三,治理的运作机制从垄断走向竞争,即在公共产品与公共服务的提供方面,打破政府一家垄断的局面,引入竞争机制,实行社会化与市场化改革。通过合同承包、特许经营、委托、补助、出售、放松规制等方式,将一部分社会公共事务交由企业、非政府组织、中介组

① 皮埃尔·卡蓝默等著,高凌瀚译《破碎的民主——试论治理的革命》,北京:生活·读书·新知三联书店,2005年,第4~5页。

② 让·皮埃尔·戈丹著,钟震宇译《何谓治理》,北京:社会科学文献出版社,2010年,第14页。

③ 全球治理委员会《我们的全球伙伴关系》,转引自潘小娟、张辰龙主编《当代西方政治学新词典》,长春:吉林人民出版社,2001年,第223页。

④ 詹姆斯·N·罗西瑙主编,张胜军等译《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》,南昌:江西人民出版社,2001年,第4~5页。

⑤ 唐亚林《社会资本与治理》,《探索与争鸣》2003年第8期。

织、公民等其他主体经营,用企业家精神改造政府,重新确立以效率、效能、回应性和责任性为导向的价值准则,追求实现“良好治理”或“善治”之目标。

2. 关于现代官僚制的历史主义考察

17、18世纪,与工业化时代相伴而生的,是西欧中央集权制政府的建立与现代官僚制的逐渐成型。起初,这种现代官僚制是以专业化的公共服务面貌而出现的,“官僚体制的行政管理意味着根据知识进行统治;这是它所固有的特别合理的基本性质”,“知识即专业知识和实践知识”。^①由此创造了一批代表公共利益的职业化精英官僚,其直接后果是推动了行政组织体系的重建进程,建构了诸如理性、自由和平等等这类现代组织的价值基础。

到19世纪中期,封建主义经济秩序瓦解,商业主义显现,新的城市中心崛起,摆脱王权的绝对专制成为一种潮流,而建立基于保护财产权、自由市场资本主义、人权的宪政主义国家,决定了政府的根本作用在维护公民的权利和自由,并置于法律的统治之下。自19世纪末期开始,现代官僚制的发展遭遇了两大历史性机遇:一是基于功绩制的公务员制度的建立,二是在公共服务功能方面政府财政机构的作用大大增强。随着20世纪干预主义的兴起,执行权力愈来愈集中于行政部门,而传统的议会权力不断衰落。与此同时,政府强调经济性和效率,提升官员的金融技能,强化评估,加强审计,并逐渐形成公共组织的新型文化——以产出为导向、成本意识、分权化与以顾客为导向的公共服务、用民营化的方式减少政府的作用。^②20世纪80年代后这一发展趋势在英国撒切尔夫人政府时期、美国里根政府时期主要表现在:将市场竞争力量全面引入政府治理领域,推动国有垄断企业的私有化进程,大规模缩减政府项目规模,重新界定政府与市场的关系等方面,从而掀起了国家治理的改革浪潮。

作为国家治理的官僚制改革进程,其演进脉络主要体现在三大方面:第一是建构一个高效的制定和执

行公共政策的治理体系,^③其内容涵盖宪政结构与官僚体制;第二是建构一个能对民众的需求意愿进行快速回应的政府,以维持其合法性;第三是建构一个对其行为负责的精英政治,这种负责是指“能够让那些精英形成观念的结构,这个观念就是他们的政治利益要求他们能够根据公共利益的一些想法,来证明他们统治的结果是正当的”。

然而,在人类社会难以超越代议制和官僚制组织形态这一约束下,要充分发挥作为国家治理的官僚制的有效作用,就需要“既依赖于正式组织,又依赖于非正式合作;既依赖于国家或私人组织内部自下而上的倡议,又依赖于自上而下的决策传递”,^④这是因为“完成组织使命的工作需要仰仗组织外部环境,大部分工作必须通过协调各级组织(公共组织和私人组织)之间的复杂链条来完成,大部分政府雇员的大部分工作不直接与完成组织使命的人员相关联”。^⑤

3. 关于治理所内蕴的秩序价值的探讨

人们生活在大大小小的共同体之中,需要有一系列的制度安排来为共同体成员提供行为指南和价值预期,进而为其塑造安身立命的秩序模式。文森特·奥斯特罗姆认为,任何社会中的秩序模式都有赖于一套共同的规则,这套规则使得大众和个人能够按照一种共同的知识而行动,进而把大众改变成为一个有秩序的关系共同体。因此,人类社会基本制度的建立是为了创造出动力和约束的结构,以引导人们采取可预测的因而是有秩序的行为。在人类社会的制度结构中包含着逻辑性或合理性。^⑥

政治制度的生长奥秘,在于“根据对共同福利或共同利益的某种看法,以阐明人、追求的目标和发生的事情三者之间的关系”。^⑦因此,关系便成为政治制度的基础性结构。基于共同利益的“人、追求目标和发生的事情”三者间关系的建构有两个层面:在国家层面,最为核心的关系就是公民与社会、公民与政府、社会与国家、政府与市场、国家与政党、国家整体与部分六

① 马克斯·韦伯著,林荣远译《经济与社会》(上卷),北京:商务印书馆,2004年,第250页。

②③ Jamil E. Jresiat, *Comparative Public Administration And Policy* (Westview Press, 2002) 136-140, 135.

④ Jefferey M. Sellers, *Governing from Below* (Cambridge University Press, 2002) 9.

⑤ 斯蒂芬·戈德史密斯、威廉·D·埃格斯著,孙迎春译《网络化治理:公共部门的新形态》,北京:北京大学出版社,2008年,“前言”第7页。

⑥ V·奥斯特罗姆等编,王诚等译《制度分析与发展的反思:问题与抉择》,北京:商务印书馆,1996年,第45~46页。

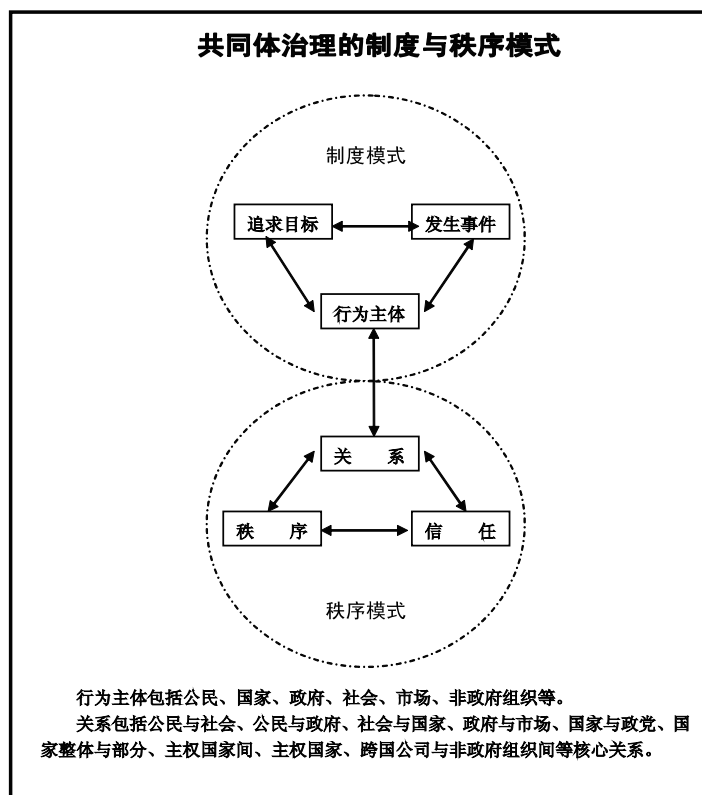
⑦ 乔治·霍兰·萨拜因著,盛葵阳等译《政治学说史》(上册),北京:商务印书馆,1986年,第4页。

对核心关系;在国际关系层面,最为核心的关系就是主权国家间关系,主权国家、跨国公司与非政府组织间关系这两对核心关系。

面对全球化时代人类社会日益增强的复杂性和不确定性的交织与叠加问题,仅靠政治统治无以解决共同目标的全球性秩序建构,这就需要考虑在一国内部的地方治理、国家治理层面探讨共同目标的秩序建构问题,又需要考虑在国际层面探讨共同目标的秩序

建构问题,而治理所内蕴的秩序价值由此得到张扬,其实质是要弱化作为统治的公共权力,强化“各级公共权力的相对化”,^①以建构多元主体共同参与各种关系共同体与治理活动的秩序。

关系共同体的治理,通过制度模式的建构来实现对秩序的追求,而秩序模式的建构则靠关系的运作和信任的建构来保持其稳定,由此形成共同体治理的制度—秩序模式(见下图):



注: 图为作者自制。

4. 关于“新公共管理”理论与“政府再造”实践相结合的治理理论的分析

20世纪80年代,西方发达国家普遍面临政府财政赤字过高、通货膨胀居高不下、失业率节节攀升、经济发展停滞不前等问题,新自由主义和新保守主义思潮全面抬头,尤其是,“在全球化、技术进步、市场拓展以及私有经营者队伍扩大等因素的推动下,出现了政府对政府的支配地位提出质疑并要求加强私营部门的新趋势。这种趋势主要表现为对大批原本属于公共领域的行业进行私有化,同时伴随着在原来受保护的行

业引入竞争、减少对私营企业行为的限制等放松管制形式”。^②

新自由主义和新保守主义所主张的“新公共管理”理论与“政府再造”实践,其最显著的特征就是将市场机制引入政治领域。这意味着在僵化的缺乏回应的官僚体制中引入竞争,提高效率;在政治和行政关系中引入经济学的市场分析模式——公共选择、契约协议、交易成本以及委托—代理理论;引入并广泛运用竞争、基于绩效的合同承包、公共服务供给、顾客满意、市场激励和放松规制等

^① 让·皮埃尔·戈丹著,钟震宇译《何谓治理》,第22页。

^② 魏伯乐等主编,周纛、王小卫译《私有化的局限》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,2006年,第6页。

概念。^①这种由“新公共管理”理论与“政府再造”实践共同推进的治理理论,又因1979年上台的英国首相撒切尔和1981年上台的美国总统里根大力推行的国有企业私有化以及分权化改革,并且得到澳大利亚、新西兰、北欧诸国的全面呼应和推行,从而呈现出一派繁荣景象,并以1993年美国克林顿政府时期国会通过的《政府绩效与成果法案》(The Government Performance Results Act, GPRA, 1993年1月5日美国第103次国会通过)为其鼎盛的标志。^②

质言之,治理理论最显著的特征主要有两个:一个是通过回应的方式,推动民众广泛参与公共事务的决策、执行、监督与评估过程;另一个是通过民营化的方式,推动公共服务的市场化与社会化进程,全面提高福利和服务生产与提供,以及政府治理的绩效。

然而,时至今日,国内学术界对西方发达国家基于“新公共管理”理论与“政府再造”实践相结合的治理理论尚有很多误读,没有分清楚治理理论内蕴的两种平行理论范式来源及其在实践中的应用重点,即建构在“让政府运转得更好但花费更少”理念上的“以经济学为基础的新范式”(Economics-Based “New Paradigm”)和建构在强调“责任与行政伦理”理念上的“组织与文化传统新范式”(Organization and Management Traditions “New Paradigm”)^③,在将企业家精神应用到“政府再造”过程中,可能出现偏离政府组织应有的公平正义之倾向,以及注意不能简单地把政府提供服务的对象当作顾客,而应将其当作具有参与感、使命感的公民来看待,等等诸如此类的经验性反思结论。换句话说,治理理论是“以经济学为基础的新范式”与“组织与文化传统新范式”的一种综合与平衡,其核心内容包括五个方面:“权力分配的平衡体

系;以结果为导向;在管理服务上使用技术;在公共服务领域对伦理与责任的深度关注;对公共行政作用的重新界定以及与私人部门的有机连接。”^④明了这一点非常重要。也就是说,在当代中国,“新公共管理”理论与“政府再造”实践尚停留在书斋里学者们“纸上屠龙术”研讨的层面,根本就没有转化为指导当代中国政府治理实践的理论体系,更没有转化为活生生的各级政府治理创新实践活动。

二、先于国家治理而登场的中国地方治理创新实践

具有反讽意味的是,在国外发达国家普遍推行、且理论上不断得到发展的治理理论进入中国后,一方面只停留在学者书斋里的理论介绍层面,另一方面却以一种改头换面的“民营化”方式^⑤在各地悄然进行,但这种民营化的推进机制又各不相同,从而创造了外在于书斋的治理理论及与之迥然不同的中国式地方治理的创新实践路径。

1. 三条中国式治理实践发展路径

(1) 国有中小企业与集体所有制经济领域的民营化实践。

当代中国的企业改革从20世纪80年代初就走上了市场化发展之路,其改革历程大致可分为扩权让利改革、承包经营责任制改革、现代企业制度改革、现代产权制度改革四大阶段,其根本原因在于“国有企业因其产权制度上的先天缺陷而无法适应激烈竞争,国有企业的预算软约束对政府主管部门构成了日益沉重的融资负担,财政和国有银行无法继续在资金上为大批国有企业源源不断地‘输血’,要‘搞活企业’只能指望民间资金。而要动员民间资金进入企业,不

① Linda Kaboolian, “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate”, *Public Administration Review* 58. 3 (May-June 1998): 189-193. 转引自 E. S. 萨瓦斯著,周志忍等译《民营化与公私部门的伙伴关系》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第350页。

② 财政部财政科学研究所《绩效预算》课题组《美国政府绩效评价体系》,北京:经济管理出版社,2004年,第1页。

③④ Jamil E. Jresiat, “Comparative Public Administration And Policy”, *Westview Press*, (2002): 144-150、153.

⑤ “民营化”在英文里的对应词是 privatization, 其中文对应词本来是私有化,但私有化会涉及财产所有权的变更问题,在当代中国的现实话语语境中会导致经济制度变化方面的意识形态争论,后来人们用“民营化”一词替代“私有化”一词,主要强调通过引入市场竞争力量来推动服务和福利的多元化与有效率的生产与提供问题,主要表现为“通过安排政府向私营供货商购买产品或服务来实现,或者通过用许可证、执照、特许权、租赁或特许合同方式,将资产使用或融资权或者服务提供权移交给民营企业,尽管从法律上说所有权还保留在公共手中;甚至还可以包括诸如‘建造-经营-移交’合同这样的情形”(参见魏伯乐等著,王小卫等译《私有化的局限》,第5页)。但在当代中国的实际生活中,强调多元化与有效率的生产与提供的民营化方式,最终大多会蜕变为财产所有权变更的私有化方式。

可能靠行政强制,只能靠保障民间出资主体权益的制度来吸引。于是,重组企业产权结构、导入适应民间投资主体需要的制度安排就成为众多公有企业在发展甚至生存上的必然选择”。^①有鉴于此,在1992年提出建立社会主义市场经济体制战略目标之后,1997年中共十五大有针对性地提出了“公有制实现形式可以而且应当多样化”、“股份制是现代企业的一种资本组织形式,有利于所有权和经营权的分离,有利于提高企业和资本的运作效率,资本主义可以用,社会主义也可以用”等新论断,直接推动了省级以下国有中小企业与集体所有制经济领域的民营化浪潮,其直接后果是,“据有关资料,到党的十六大(2002年)召开之际,我国国有中小企业中有80%以上已完成改制。国务院确定的建立现代企业制度百户试点企业和各地选择的2700多户试点企业中,绝大部分企业实行了公司制改造”。^②

然而,在各地推行国有中小企业与集体所有制经济领域的民营化实践过程中,由于缺乏有效监管和职工的广泛参与,过于追求股权的非公有化与非集体化,导致各地在改制过程中实行简单的“一卖了之”的民营化举措,在对职工的安置补偿方面也比较简单化,诸如“买断工龄”后就将其推向市场,其后果是造成全国共有3000万职工下岗,政府的安置成本不断攀升。

(2) 以自来水、供气、公共交通、污水处理为代表的公用事业领域的民营化实践。

公用事业一般包括公共基础设施建设、公共交通、污水处理、垃圾收集与处理、环境卫生、绿化以及供水、供气、供热等内容,是一种特殊的自然垄断产业,具有不可替代性、地域性、公益性、投资大但回收周期长、市场化程度低、易受政府与社会干预等特点。因此,传统上其供给主要靠政府及由政府控制的公营部门来承担,即政府既是政策制定者和监督者,又是具体业务的经营者。这种由政府统包的公用事业发展模式的弊端是显而易见的,即政府垄断经营导致公益事业的建设、运营不计成本,财政负担沉重,生产效率低下,服务质量差,企业缺乏自主权和积极性,公用事业建设投资主体单一,投融资渠道不畅等。^③

因此,自20世纪90年代初始,东部地区以1992年中共十四大提出建立社会主义市场经济体制战略目标为标志,中西部地区以2002年12月27日建设部出台的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》为标志,相继选择以自来水、供气、供热、公共交通、污水处理为代表的公用事业领域开展民营化实践,主要采取特许经营权方式,推进社会资金、外国资本通过独资、合资、合作等形式,参与市政公用设施的建设。但在推进过程中,由于各地急于引进外资,甩掉政府庞大的财政包袱,且采取了固定投资回报率、无偿奉送等不公平的举措,导致这类公用事业领域出现几乎被外资全行业控制的局面,如英国泰晤士水务公司、法国昭和水务公司、法国威望迪公司全面进军各大中城市的公用事业就是典型。由此而引发的后果是,政府虽暂时甩掉了财政包袱,但经过若干年试错后,又不得不重新以高昂的代价进行回购,或者继续由外资控股公用事业,让民众继续为不断攀升的公用事业价格支付高昂的费用。以自来水、供气、公共交通、污水处理为代表的公用事业领域的民营化,结果变成了政府“卸责式民营化”与民众“支出攀升式民营化”,以及外资“巨额垄断利润式民营化”。

(3) 以中小学教育、医院为代表的公共服务领域的民营化实践。

20世纪80年代中期后,随着当代中国改革的重心从农村转向城市,从农业改革转移到经济体制改革,在“发展是硬道理”的改革方针指引下,各级政府对于传统由政府统包的“广覆盖、低水平”的政府公共物品,尤其是中小学义务教育、医疗卫生事业,采取了事权下放的做法,但财权并没有有机跟进和与之匹配,导致中小学义务教育、医疗卫生事业这类公共物品的生产和供给缺口很大,更难以有效满足民众不断增长的多元化需求。一些地方政府因自身财力限制及“预算软约束”的状况,也在民营化的口号下,纷纷将中小学义务教育、医院外包,让民间资本和外资参与到公共物品的生产和供给中,从而出现了20世纪90年代中后期风靡一时的中小学教育和医院的“民办潮”。

① 中国社会科学院经济研究所微观室《20世纪90年代中国公有企业的民营化演变》北京:社会科学文献出版社,2005年,第2页。

② 王忠明《国企改革:从现代企业制度到现代产权制度——纪念改革开放30周年》,《中国发展观察》2008年第7期。

③ 王俊豪等著《美国联邦通信委员会及其运行机制》北京:经济管理出版社,2003年,第1~2页。

这种通过合同外包的方式,将公共物品、准公共物品的生产和供给交由民间资本和外资来承担,从效率角度上讲是行得通的,但核心的问题是,各地政府借此推卸了自身应肩负的责任,又缺乏有效的监管措施,更没有意识到在竞争不充分、规模不经济、政府不精明的情况下,贸然推行民营化其后果往往适得其反。^①这种贸然推卸责任的公共服务领域民营化实践的后果是:各级政府经过多年的试错后,再以回购的方式,将公共物品和准公共物品的生产与供给重新收归到政府的责任体系之中。

2. 地方治理创新实践的中国式逻辑

自20世纪70年代末西方发达国家就广泛推行的治理创新实践主要靠整个官僚体系的主动推进,以及将整个官僚体系也作为治理创新的改革对象。当代中国所进行的治理创新实践却是在地方层面的某些领域率先开展的,其背后的运作逻辑并不是作为执政党和政府的自上而下式整齐划一的治理意志,而是基于各级地方党委和政府负责人的人格魅力所推动的治理创新实践,以及基于窘迫的财政状况而被“逼”出来的治理创新实践,^②甚至是基于地方政府推卸责任后的无奈的治理创新实践。毫无疑问,这种非制度化的地方治理创新的动力机制,自然会随着领导人的更换而相应地发生难以为继的状况,表现出“人在政推,人走政息”、无以转化为相对固化的制度形态的典型特征。

与此相对应的是,针对国有垄断行业的民营化改革实践却迟迟难以启动。虽然2005年2月24日《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发[2005]3号)强调“允许非公有资本进入垄断行业和领域。加快垄断行业改革,在电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域,进一步引入市场竞争机制。对其中的自然垄断业务,积极推进投资主体多元化,非公有资本可以参股等方式进入;对其他业务,非公有资本可以独资、合资、合作、项目融资等方式进入”2010年5月13日《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发[2010]13号)再次强调“鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施、市政公用事业和政策性住房建设、社会事业、金融服

务、商贸流通、国防科技工业等领域”,但由于各地对这些公用事业或者垄断行业的准入门槛太高、监管乏力等因素,其市场化前景和效果并不明朗。

更让人感到遗憾的是,针对政府自身的治理创新活动,虽然近年来在一些市场体系较为发达的东部地区或先进区域,有关部门尝试了诸如政府购买社会服务以及行政服务流程再造等举措,但仍然局限于局部改良、重组以及体制内循环,或者仅仅只是把治理当作一种技术来对待,没有将其上升为一种思想,转化为治理国家和社会的有效方略,并没有对政府治理理念、治理结构、治理机制、治理环境进行革命性变革和整体性的设计,更没有转化为如西方发达国家那样的上下联动式“政府再造”浪潮,从而极大地阻碍了用治理理论来全面提升政府治理、市场治理和社会治理的实际绩效的进程。

三、作为方法论而登场的国家治理的价值与限度

如何解读中共十八届三中全会提出的“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”之全面深化改革总目标的内涵,习近平同志在《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》一文中作了初步揭示,即中国特色社会主义制度与国家治理体系和治理能力现代化二者之间存在着有机联系,推进国家治理体系和治理能力现代化,是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求,是实现社会主义现代化的应有之义。^③

通过前文对治理理论正本清源的分析,以及对当代中国先于国家治理而登场的地方治理创新实践的发展历程和内在逻辑的分析,我们能够在中共十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标中,发现作为方法论登场的国家治理的独特理论价值与实践价值。

1. 作为方法论登场的国家治理的价值分析

(1) 国家治理的运作环境。

为什么在全面深化改革的关键时期,执政党要将推进国家治理体系和治理能力现代化作为一种战略

① David M. Van Slyke, “The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services”, *Public Administration Review* 63. 3 (May/June 2003).

② 唐亚林等《小城镇公益事业民营化:经验、问题与对策》,《江淮论坛》2004年第6期。

③ 习近平《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014年1月1日。

思想提出来,其根本的约束性条件是什么?首先,这是来自于当代中国仍然处于社会主义初级阶段这一最大现实,这是经过新中国成立以来六十多年的长期实践而得出的科学结论,也就是说,所有改革的出发点都不能脱离这一基本国情的制约;其次,在社会主义初级阶段从事社会主义现代化建设,没有先例可循,必须受到将发展作为解决所有问题的关键这一重大战略判断的制约,坚持以经济建设为中心,发挥经济体制改革的牵引作用,推动生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相适应,推动经济社会持续健康发展;最后,全面深化改革必须坚持中国特色社会主义制度,不能背离这一基本制度框架体系的制约,必须通过国家治理体系与治理能力的现代化,在2020年到来的时候,在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度体系。

(2) 国家治理的多层次目标体系。

全面深化改革的总目标意味着国家治理是一个相互关联的多层次的目标体系。第一,完善和发展中国特色社会主义制度与推进国家治理体系和治理能力现代化是一个有机关联的整体,即完善和发展中国特色社会主义制度,就必须推进国家治理体系和治理能力的现代化,而国家治理体系和治理能力现代化程度的提升,又需要对既有制度体系进行体制与机制的创新。第二,这两者之间体现了“制度+组织体系+治理能力”的现代化导向,其根本目标在展现中国特色社会主义发展道路所具有的独特绩效,并由此开创全面深化改革的发展路径,即通过治理能力建设为先导,在政府层面强化执行力建设,以国家组织机构体系的功能优化为重点,在政府层面就是推进各方面体制与机制创新,以既有制度的自我完善和发展为落脚点。第三,国家治理体系与国家治理能力是相辅相成的。国家治理体系是在执政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、法律法规的安排,即一整套紧密相连、相互协调的国家制度;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。^①只有国家治理体系现代化了,才有可能提升国家治理能力,也只有提升了国家治理能力,才能充分发挥国家治理体系的效能,才有可能充分发挥中国特色社会主义制度的功效。

(3) 国家治理的作用领域。

将国家治理全面引入当代中国社会主义现代化进程中,不仅标志着治理领域的全面拓展,即将治理所作用的领域全面延伸至政府治理领域、市场治理领域、社会治理领域、生态治理领域、司法治理领域、国家安全治理领域、军队治理领域、共产党党内治理领域,而且要靠有效的政府治理、决定性的市场治理与和谐性的社会治理这三个最为关键领域的重大突破,来引领国家治理的深入发展。

(4) 国家治理的推进策略。

因为改革是由问题倒逼产生的,因此在全面推进国家治理体系与治理能力现代化进程中,需要有强烈的问题意识,始终以重大问题为导向,对全面深化改革的战略重点、优先次序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图等方面做出总体部署。^②从国家治理的推进策略来看,一方面需要坚持用系统性、整体性与协同性思维来研究与思考重大战略问题,着力推动解决发展所面临的一系列突出矛盾,创造系统性治理、整体性治理和协同性治理的新型发展模式。另一方面需要在具体方法上坚持四个“相结合”:一是坚持将顶层设计和摸着石头过河相结合、整体推进和重点突破相促进的方法;二是坚持中央与地方整体联动相结合的方法,中央成立全面深化改革领导小组,负责整体设计、统筹协调、整体推进、督促落实,地方则需要将各项改革举措落到实处;三是坚持试点探索与全面推广相结合的方法,鼓励地方、基层和群众大胆探索,加强重大改革试点工作,及时总结经验,全面推广成熟的发展模式;四是坚持阶段性、局部性目标与长期性、全局性目标相结合的方法,力争在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟、定型。

(5) 国家治理的技术平台。

充分利用现代信息通讯技术(Information Commu-

① 习近平《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014年1月1日。

② 习近平《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》2013年11月16日。

nication Technology, ICT) 的最新成果,将作为物质构件的技术,如因特网、计算机、数字通信技术、软硬件等,有机地嵌入到现实治理结构与治理机制之中,将其转变为一种治理技术,并通过对现实政治过程的修正、强化、互动与重构,逐步固化下来,最终沉淀为新型的治理理念、治理结构与治理机制,如在各机关广泛推行办公自动化系统,就是将上述技术与办事流程、办事方式、办事机构、办事人员、信息公开等有机结合的典范。按照中共十八届三中全会提出的“建立全社会房产、信用等基础数据统一平台,推进部门信息共享”、“完善收入分配调控体制机制和政策体系,建立个人收入和财产信息系统”的要求,创设各类国家治理的技术平台,建构扁平化的网络治理体系,为推进国家治理体系和治理能力现代化创设新型的技术基础。

2. 作为方法论登场的国家治理的限度分析

(1) 不能简单地将国家治理局限在治理技术和治理机制层面,而应将其作为一种战略思想来看待。

治理不仅仅是一种可到处移植并获得成功的技术,其移植过程往往与环境因素紧密捆绑在一起,如政治、法律、经济的因素,以及构成市民社会的鲜明特色的文化因素。忽视这一现实,或者试图消灭公私部门之间的差别,将会严重曲解这一理论,并误导当代社会的治理进程。^①也就是说,要突破只把治理当一种技术乃至权宜之计来对待的做法,仅仅把治理当作一种技术是远远不够的,还应思考与其相配套的政治、经济、法律与文化等制度的建设。现代治理不仅是一种技术手段、运作机制,而且意味着是一种权力(权利)结构安排,还意味着是一种基本理念、一种价值取向,更意味着是一种核心战略思想。这种战略思想归根结底体现了平等、多元、共治、自治、绩效、参与的多目标体系的理想导向,意味着重新张扬各类治理主体在建构共同的发展目标过程中,不断推进人类社会从实现公共价值向发展公共价值再到创造公共价值转型的远大目标。

(2) 不能简单地将治理作为激活既有制度体系的发展空间的运作手段,而应注重治理的参与机制建设。

在全面深化改革时期,虽然治理具有激活既有制度体系的发展空间的重要功能,甚至可以作为连接当代中国“根本制度——基本制度——具体制度”多层次制度体系的运转机制,也能大大提升既有制度体系的治理绩效,但不能简单地将治理的作用仅局限于此。应通过治理机制的广泛连接和渗透,一方面推进治理的责任机制、透明机制与参与机制的建构,将治理机制转化为具有可操作性、体现绩效性、展现可预期性的程序化制度建设;另一方面推进既有制度体系的落地机制建设,为既有制度体系的重构创设基础,从而将组织与人、目标和行为有机统一于共同体建设的秩序价值之中。

(3) 不应只从方法论层面论国家治理局限,还应大力推进国家治理的重大理论创新。

没有基于当代中国国家治理理论的重大创新,作为方法论的国家治理创新的发展空间必定有限,必将不可避免地遭遇难以为继的困境。其根本原因在于,要思考国家治理的核心问题,就必须回到一个根本原点问题,或者说“元问题”,即如何实现对公共权力的有效制约,以及对公民权利的有效维护这“一体两面”的问题。也就是说,如果不在国家治理理论方面进行重大的理论创新,那么作为方法论登场的国家治理终究无法逃脱其发展空间有限之宿命。

四、结论: 治理优化制度、治理发展制度、治理成功制度

在西方发达国家,治理理论早就化为生动的国家治理实践,而且国家治理的实践进程又不断促进治理理论的深入发展,二者相得益彰。在当代中国,我们看到,作为治理技术和治理机制的地方治理在实践中悄然应用多年后,开始上升到国家治理的范畴,并作为战略思想登上当代中国国家治理的舞台。这充分表明了作为执政党的中国共产党不仅具备强大的学习能力,而且展现了日益把握执政规律的成熟与自信。

突破把治理当作技术与机制的权宜之计,意味着执政党从当代中国改革是由问题倒逼而生,又在不断解决问题中得以深化这一事关改革性质的再定位出

^① Jamil E. Jresiat, "Comparative Public Administration And Policy", Westview Press (2002): 158.

发,在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和能力现代化的进程中,将治理当作技术、手段、目标和战略思想的有机综合,是中国共产党创造性地通过治理优化制度、治理发展制度和治理成功制度来全面推进社会主义现代化建设和中华民族伟大复兴的根本保障。

更进一步地说,把治理视为不仅是撬动制度优化的手段,而且是各个主体的共同发展目标,是推动制度不断完善和发展的动力,更是确保既有制度体系最终取得成功的保障。毋庸置疑的是,中国共产党要继续开创并发展独特的治理优化制度、治理发展制度和治理成功制度之路,还必须正视国家治理中、也是任

何政党组织无法回避的“元问题”,即如何将对公共权力的有效制约和对公民权利的有效维护当作创新国家治理理论和推进政党自身现代化的根本出发点和落脚点,将执政党的科学、民主、依法执政建构在“权为民所赋、权为民所用、权为民所控”的马克思主义权力观基础之上。^①惟有如此,才谈得上成功建构立足现实、面向未来、兼顾大国治理与国际治理的新型制度体系,从而为当代中国的社会主义现代化建设开辟广阔的制度空间,注入强大的发展动力,并从理论和实践层面进一步深化对中国共产党治国理政与执政基本原理的认识,将马克思主义关于“人的全面而自由发展”的理论提升至一个更高的境界。

National Governance Comes on the Stage in Contemporary China and Its Methodological Value

TANG Ya-lin

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: The governance means the construction of common goals. The theory of governance in the application and development of the contemporary Western developed countries, not only is manifested as from academic study of etymology, the historical review of bureaucracy and the arguing of order value, but also as the reengineering practice of government which aims to enhance the level of public participation and government performance by the ways of responding and privatization. Before the national governance officially debut in contemporary China, local governance innovation practices appeared in different local districts paralleling with the pure theory research of governance in schoolrooms, and the non-institutionalized dynamic mechanism tended to be unsustainable. The Third Plenary Session of the Eighteen Committee of the Communist Party of China put forward general objective for comprehensively deepening reform, and this means that national governance officially comes on the stage, but its methodological value mainly displays in the fields of the system operation environment, the system of multi-level aims, promoting strategy and the construction of technology platform. The limits of national governance as methodology appear in the main three levels of being treated as governance technology and governance mechanism, as the operating method of activating the development spaces of the existing system, and as methodology of national governance. Breaking through the governance as an expedient measure, we must treat it as synthesization of technology, method, aim and strategic thinking, focusing on effective restriction of public power and the effective maintenance of the rights of citizens, then we can achieve Chinese development goals of optimizing the system, developing the system and succeeding in system by governance.

Key words: theory of governance; reform from the bottom; governance innovation practice; methodological value; limits; public power

[责任编辑 刘 慧]

^① 唐亚林《马克思主义权力观:共产党执政体系的制度基础》,《探索与争鸣》2010年第10期。