

国家治理模式演进与国家治理体系构建

邵 鹏

摘要 建国以来,先后形成了全能型国家治理模式与管制型政府的实践,发展型国家治理模式与管理型政府的实践,以及服务型政府的提出和建设。当前国家治理体系构建必须形成政府、市场和社会内在的和谐关系,市场经济体制的完善势必深入扩展到政治和社会领域。需要执政党转变执政方式,转变政府职能和推进社会管理的创新。

关键词 国家治理 治理模式 治理体系 公民社会 市场经济

中图分类号 D01.3

文献标识码 A

文章编号 1004-0730 (2014) 01-0066-06

一、引言

党的十八届三中全会指出:“全面深化改革的总目标是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。”这一提法总结了建国以来国家治理模式演进的经验,充分体现了党和政府适应经济社会发展的新形势,显现党与时俱进的时代特征,必将极大推进社会主义民主政治发展以及和谐社会的建设。

国家治理模式的形成和演化是社会的经济基础、政治体制和文化观念等诸多因素共同作用的产物。中国近现代以来一直走的是“后发外生型”

的现代化道路,即它不是自身内部现代性不断积累的结果,而是对西方发达国家的挑战进行的一种有意识的积极回应,依靠国家和政府的力量推动经济的发展和全面转型。建国以后,我国采用了全能主义国家治理模式,基本上摒弃了市场和社会的作用。1978 年改革开放以来,政府主导经济社会的发展,形成了发展型国家治理模式。但是,一些地方政府往往过于追求经济的增长,采取粗放型的发展模式,忽视了社会整体和谐发展。当前中国的经济改革与社会现代化进程同步叠加前进,政治体制改革相对于经济体制改革呈现滞后性,急需政府治理模式与经济和社会的发展相适应。服务型政府是中国政府改革的目标,当前,政

府、市场、社会三者的良性互动模式初步显露,国家治理体系开始重新构建。

二、中国国家治理模式演进及其内在逻辑

(一)全能型国家治理模式与管制型政府的实践

新中国成立以后,我国要在短期内完成国家的工业化和解决旧社会留下的贫困与发展无序状态,仅靠自然演进的社会整合机制需要相当长的时间,因此,全能型国家治理模式成为一种必然的选择。面对西方国家的封锁和国内的“一穷二白”困境,我国采取苏联的计划经济模式,这为全能型国家治理模式生成奠定了经济基础。20 世纪 50 年代中后期,依靠农村的人民公社和城市中的单位体制,国家用政治整合替代社会整合的模式基本形成。该模式能够高度有效地集中人力、物力和财力进行重点建设,保证按预期目标实现国民经济发展的总体战略,保证国计民生必需品的生产和供应。同时,社会所有稀缺资源均由政府掌控,民间社会不存在掌握重要资源的力量,政府扮演了生产者、监督者和控制者的全能型角色。

在 1949 年建国到 1978 年改革开放前近 30 年中,全能型国家治理模式的构建过程一方面延续了革命期间的动员体制,另一方面深受苏联集权体制的影响,因此,在运行上体现出“集权动员型”体制的特征。庞大的政府机构垄断了公共事务的管理权力,通过自上而下的行政性手段来行使强制性的权威。在治理方式上,采用的则是运动式治理,即党和政府通过政治动员自上而下地调动人民群众参与建设的积极性和创造性,对社会急需解决的重大事项进行一种有组织的治理。具体而言,“宏观层面如政府主导并全面参与的国家政策的推行,中观层面如政府控制并间接参与的政

策措施的实行,微观层面如政府不参与的社会团体或企事业单位的内部整顿,都以运动式治理方式展开。”^[4]由于该模式的高效性,一定程度上实现了对社会的有效治理。

可以说,全能型国家治理模式适应了建国初期国家工业化的发展战略,并为政府管理经济和社会能力的提高,积累了丰富的经验。但是,这一模式也造成了经济结构的畸形,资源配置效率低下,行政管理负担过重,社会创新活力不足等问题;而且运动型动员方式在一定程度上弱化了法律的权威性,助长了社会不公正现象的产生。在经济社会转型过程中该模式运行的条件逐渐消失,自身的缺陷逐渐暴露使该模式陷入危机。

(二)发展型国家治理模式与管理型政府的实践

改革开放后,中国社会发生了深刻的社会转型,计划经济向市场经济的改革是其中的核心和动力,推动社会从传统的农业社会转向现代工业社会。在此基础上,中国政府先后进行了多次行政体制改革,全能型政府逐步转向经济绩效型政府,发展型国家治理模式逐渐形成。作为后发的现代化国家,中国经济社会的发展仍然是在政府主导下进行的。中国的现实国情是有限的资源与庞大人口之间的矛盾,无论是协调不同利益主体之间的冲突,还是解决全球化进程中维护国家主权、解决国际犯罪等问题,均需要一个强有力的政府。强政府能够为经济社会的发展创造良好的环境,在一定程度上克服市场经济体制不完善带来的“市场失灵”问题,引导和保障现代化转型的顺利进行。在“发展是硬道理”思想的指导下,中国政府把经济发展放在首要的位置,强政府发挥了创建市场与整合社会的重要功能,取得了举世瞩目的经济发展奇迹。

中国政府在国家治理中以管理型为主,强调

自身在市场经济完善和公民社会发展中的主导地位。虽然经济上的宏观调控效果明显,但是也产生了某种程度的“强政府悖论”,产生了诸多危机。其一,政府自身上,一些部门渎职、失职和结构性腐败等现象层出不穷,一定程度上导致了政府合法性危机。其二,从政府与市场的关系看,政府运用行政权力过度干预市场运行,政策的频繁变动扰乱了市场竞争的秩序,地方政府的保护主义和行业垄断制约着全国统一市场的形成,造成了市场失序的危机。其三,从政府与社会的关系上看,产生了社会失衡的危机。政府仍然以国家的名义组织各种公共物品与公共服务的提供和生产,政府运行成本高,但处理社会事务不够高效,从而导致社会治理的失效,加剧了社会风险。

(三)服务型政府的提出及其在中国的适应性问题

进入 21 世纪,随着经济全球化的发展,社会形势的复杂性日益加剧,迫切需要政府治理范式创新。自 2005 年 3 月温家宝总理在十届人大三次会议《政府工作报告》中第一次正式提出“服务型政府”的概念之后,各地方政府在实践中形成了效率保障型模式、公平促进型模式、民主推进型模式、多中心治理型模式等多种模式。但是,服务型政府是建立在西方后现代社会基础上的理论和实践,依靠的是成熟的市场经济体制和高度发达的公民社会。亨廷顿指出:“在许多处于现代化之中的国家里,首要的问题不是自由,而是建立一个合法的公共秩序。”^[2]作为社会转型的发展中大国,中国当前最迫切需要解决的问题是确立现代政治秩序来保持社会稳定,这也是多元的公民社会和市场经济发展的必要前提。错综复杂的社会问题仅仅靠尚不健全的市场体制和不完善的公民社会是无力解决的,需要强有力政府的介入,由此逐渐形成了“政府主导、官民协同”的多中心治理为特征

的“管理—服务型政府”模式。^[3]

作为社会转型的中国,在社会问题纷至的形势下,退守“国家全能主义”和完全对接西方的模式均脱离了中国的国情。“服务型政府”是 20 世纪 80 年代以后西方国家在完成了工业化进程走向知识经济的背景下提出并实践的模式,其实质是属于后现代范畴的。当前中国社会尚处于工业化的进程中,既存在着传统治理模式,又面临着现代化进程中的各种难题。如何突破这种进退维谷的两难状态无疑是今后改革的关键所在。在此背景下,政府“管理”之中有“服务”,“服务”之中有“管理”,是一种新的模式。

20 世纪以后,西方发达国家的“代议制民主”已经转向了“行政集权民主制”,传统的“小政府”模式已经不再能够适应经济危机的扩大和福利国家建设的需要,政府也必须运用“看得见的手”来控制经济社会的发展,国家的权力得以扩展。当前中国社会主义市场经济的完善和公民社会的培育,均需要在政府的主导下进行,这是所谓的“小政府”模式难以实现的。但是,全能型国家治理模式的“大政府”也已经不能适应形势要求,社会需要的是既有效又有限的政府,因此,建立“强政府—大社会”的治理结构是我国实现顺利转型的关键所在。

三、我国国家治理体系构建的现实基础及其困境

中国具有几千年的深厚历史文化传统,但人口众多、生产力发展不平衡。可以说,“这个超大规模社会是多维的,它在发展中衍生出的问题也是多方面的,是其他社会不可能出现甚至是独一无二的。”^[4]这决定了国家治理中的复杂性与艰巨性。

其一,国家治理的路径依赖是后发优势与后

发劣势并存的。作为后发外生型现代化的中国,其后发优势在于具有数量众多的廉价劳动力,并在吸收先进国家和地区的技术和制度经验的过程中避免现代化本身的一些弊病。但是,发达国家为维护自身在全球中的市场地位和话语权,必然采取诸多的限制措施对我国的发展进行压制。客观上加剧了我国在国际社会政治和经济格局中的不利地位。

其二,国家治理的社会基础是巨型社会和人均资源的严重匮乏。中国人口众多,就业压力大,人口老龄化问题突出,使得行政管理规模和调控成本都具有着超大性特征。尽管我国地域广大,但人均资源占有量和人均纯收入却又都低于世界上大部分国家,产生了有限的资源总量与国家治理资源的大规模需求之间的矛盾。

其三,国家治理的体制基础是单一制中央集权国家。我国是实行单一制的多民族国家,采取典型的中央行政集权式的治理体制,为维持一个庞大国家的统一奠定了体制基础。但是,中央集权与现代国家制度体系之间存在着矛盾,中央政府与地方政府的利益之间有着复杂的博弈关系,这些为维持庞大政治体系增加了难度系数。

其四,国家治理的社会特征是非均质性社会,城乡差别扩大、区域发展不平衡、社会两极分化等越来越明显。城乡二元化结构导致城乡居民在身份地位、教育就业、公共服务和财政转移支付等方面,仍然存在着制度上的不平等。在区域发展上,北上广深等一线城市资源吸收能力越来越强,东部沿海地区发展迅速,中西部贫困地区在经济总量、产业结构和社会发展等方面严重滞后。当前不同的社会发展形态共存于一个国家之内,社会财富日益向少数新兴社会阶层聚集,各个社会主体之间不平等机制显现,这给维持国家的政治认同和政治一体化带来的挑战。

四、关于国家治理体系构建的思考

(一)国家治理体系的制度的构成:政府、市场和社会

自亚当·斯密强调市场“无形之手”的作用,“政府与市场”的二元结构范式成为西方经济学乃至社会科学领域研究的基本框架和支点。20 世纪 80 年代以来,非政府组织(NGO)兴起,它既不隶属于政府机构,也不容纳到市场机制的范畴中,属于独立的第三元组织,并且在现实社会的某些领域中更有效率。由此形成的“政府”、“市场”、“社会(非政府组织)”共同治理的三元结构范式对传统的二元结构范式进行了发展和修正。此时福利国家产生的经济与社会危机,也引起西方国家在治理方面进行了强化市场的作用和政府向社会放权的改革,形成了新一轮的国家治理模式改革运动,其“实质就是在进一步收缩政府权力和干预范围的同时,通过政府、市场与公民社会三者的互动协调,造就一种更加有效的国家治理模式”^[5]。“市场式政府”、“参与式国家”、“弹性化政府”和“解制型政府”等模式在实践中纷纷产生。可以说,政府、市场及社会三者均在随着时代的发展不断调整自身的行为模式和功能,它们之间的力量对比始终处于动态的博弈过程之中。马克思曾经预言了这种演进的总体趋势:“社会决定国家,国家来自社会……国家吞没社会,国家与社会一体化……社会摆脱国家的控制,国家与社会二元分化……国家最终回归社会,实现与社会的统一。”^[6]

实际上,国家治理体系的构建就是要使政府、市场与公民社会三者形成一种共生与互补的关系形态,并在相互耦合中形成一种整体性的制度结构模式。首先,就政府而言,它作为国家治理体系中唯一具有合法性的强制主体,能够为整个社会

创建一个基本的制度环境。无论是市场经济秩序的维护,还是公民社会的良性发展,均需要通过既有限又有效的政府的保护。过度削弱政府权威的“弱政府”必然产生治理能力的失效,使社会退到无序与纷争之中。其次,市场经济体制是迄今为止最有效率的资源配置方式,政府的经济发展和财政收入均依赖市场的支持,同样,市场更是公民社会发展的巨大活动空间。现代市场经济实质上是一种由“各种正式和非正式的规则和治理机制相互配合、相互支持而有机构成的混合制度形态或混合经济体制。”^[7]健康有效的市场经济秩序有赖于政府的培育和公民社会的配合,最终形成互相信任和互利互惠的合作秩序。最后,现代公民社会蕴涵着能够缓解市场失灵和政府失灵的第三种治理机制,能够在社会治理方面提供多样化的公共物品和服务。有着自身建立在自愿互利基础上的非正式组织和网络系统,其优势在于能够塑造社会成员的自治与合作精神,可以防止政府权力扩张侵犯公民的自由与权利,并节约社会经济资源。

(二)现代国家治理体系构建要适应经济社会转型的深化

当前,中国市场经济体制的完善和深化势必深入扩展到政治和社会领域,对构建现代国家治理体系产生深刻影响。“建立政府、市场、社会互惠共生的有效国家治理模式,是转型深化和完善市场经济体制的核心任务,也是促使转型国家从严重的分裂与衰退走向持久的稳定与发展的制度基石。”^[8]

社会主义市场经济体制的基本框架在中国已经逐步得以建立,多元混合型产权制度、市场交易与资源配置体系以及国家宏观调控与监管制度等支撑市场经济运行的制度基础得以初步确立,经济开放程度也空前提高,国家的经济结构日益完整,经济运行机制逐渐完善和经济增长方式得到

明显转型。但是,目前中国的市场经济与发达国家的市场经济相比,两者在深层次的制度问题、结构问题上仍然存在较大的差距。因此,在制度建设的层面上,要进一步深化所有制改革尤其是国有企业的改革,深化市场体系建设,建立起完善的宏观调控体系,推进财税、金融、外贸和社会保障体制改革等。

改革开放以后中国的公民社会逐渐得到发展,尽管民间社会组织尚不成熟,存在着独立性不强等问题,但是它在推动经济体制转轨和促进政治民主化等方面的作用越来越明显。政府与公民关系的实质是行政权力与公民权利之间的关系,其状况直接影响着公民所获得公共服务的程度,因此,两者之间的“公仆—主人”关系的确立,需要政府在行使公共权力时,尊重和反映公民的各项权利和真实意志,体现一种对社会权利的确认和保障。传统的政府职能与公民社会发展是不相适应的,实现从“政府本位”、“权力本位”到“公民本位”、“权利本位”的转变是十分有必要的。中国公民社会的兴起必将促使公民的政治参与向纵深发展,国家治理体系中也必然要求具有容纳公民社会组织维护自我利益诉求的机制。

(三)在不同层面上推进国家治理体系的构建

首先,对于执政党而言,需要转变执政方式。中国共产党拥有国家治理核心主体的合法性地位,能够直接决定国家的前途与命运。新中国成立后,实行党政合一的国家治理模式,党通过政府来实现自身的理念和价值目标,政府则通过治理行为来不断巩固执政党的地位。改革开放以后,党政分开,政府逐渐成为国家治理的实践主体,党对政府的领导方式转变为总揽全局和协调关系。当前中国经济社会的双重转型投射到国家治理层面上,要求党政关系也必须作出新的调整和变革。其一,强化人本主义的执政理念,党要求政府高度注

重保障民生,使最大多数人公平地分享到经济发展的成果。其二,党和政府部门在公共事务中权利和责任的划分要更加明确,促进党政关系的进一步制度化、规范化和程序化。其三,政府在社会领域中获得更多的授权,使得政府在经济、社会领域的公共服务能力得到更大的提升。可以说,在实践中通过统一安排的国家治理体制机制,对政府权力的无限扩张趋势进行内部限制,促进国家治理体系的有序化。

其次,在政府层面上,需要政府职能的进一步转变。转变政府职能是中国行政体制改革的主要内容,是调整党政关系、政企关系和公民社会发展等方面的重要基础。政府职能转变的目标是建立民主、法治、透明、诚信、服务和廉洁型政府,科学设置政府机构,提高政府效率和政策透明度,合理调试政府、市场和社会的关系,重塑政府的职能。政府与市场的关系实现“看得见的手”和“看不见的手”的相互合作,把配置资源的基础职能转移给市场;政府与企业关系实现从“运动员”到“裁判员”的转变,即政府赋予企业在生产和经营方面的自主权;政府与社会的关系实现从“划桨”到“掌舵”的转变,社会组织承担相当多的社会服务职能和监督职能。

最后,在社会层面上,需要社会管理方面的创新。社会管理创新的目标在于进行合理、有效的社会建设,其实质在于服务于社会自身秩序的演化与生成。在当前中国,社会管理承载着协调社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾以及保持社会稳定等重要使命,因此,新形势下社会管理需要新理念和新思路。在社会管理中要统筹好民生、发展、共享与稳定的关系,建立重大决策、重大项目社会稳定风险评估机制,建立基层矛盾纠纷排查化解工作平台和机制。然而,当前社会管理创新上还存

在诸多困难,政府主导下的社会组织参与社会管理创新的能力有限,政府仍需要在做好社会管理创新的掌舵手、当好社会组织的培育人、引导企业参与社会管理创新、培育社会共享价值等方面进行努力。

注释:

- [1]冯志峰:《中国政府治理模式的发展:从运动中的民主到民主中的运动》,《领导科学》,2010年第5期。
- [2](美)塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,北京,三联书店,1989年。
- [3]张立荣、冷向明:《当代中国政府治理范式的变迁机理与革新进路》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2007年第2期。
- [4]王邦佐:《中国政党制度的社会生态分析》,上海,上海人民出版社,2000年。
- [5]曾峻:《公共秩序的制度安排——国家与社会关系的框架及其运用》,上海,学林出版社,2005年。
- [6]《马克思恩格斯选集》第4卷,北京,人民出版社,1995年。
- [7]张昕:《转型中国的治理与发展》,北京,中国人民大学出版社,2006年。
- [8]阿萨尔·林德贝克:《转型期中国的经济社会互动关系》,《比较》33辑,北京,中信出版社,2007年。

* 文章为教育部人文社会科学研究项目:《后冷战时代的民主社会主义研究》(09YJC710009)的研究成果。

邵鹏,对外经济贸易大学公共管理学院教授,北京,100029。

(责任编辑:刘江涛)