

中国国家治理现代化的实践探索与基本特征

唐皇凤

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 改革开放开启了中国国家治理现代化的新时代, 体制改革成为推进国家治理现代化的加速器, 政治开放则是国家治理现代化的动力源。执政党执政水平的提升, 现代政府治理体系的建构, 市场、社会与公民等内生力量的激活, 是中国国家治理现代化过程中所做的重要的实践探索。而以能力培植为目标取向, 以危机和问题的解决为驱动机制, 以政府主导和精英参与为组织模式, 采取非均衡的增量推进策略, 增强治理体系的回应性, 则是中国国家治理现代化实践的基本特征。

关键词: 国家治理; 现代化; 体制改革; 政治开放; 实践探索

中图分类号: D60 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-8477(2015)02-0029-08

作为一个具有悠久文明传统的政治共同体, 中国的现代化之路充满了坎坷和曲折, 传统治理体系的现代转型之艰辛绝无仅有。新中国虽然确立了“四个现代化”的发展规划, 开启了社会主义现代化的全新实践, 但依然刚刚迈入现代性的门槛, 国家治理的现代化水平依然在低位长期徘徊。改革开放时代全面开启和加速了中国现代化的历史进程, 有力推进了国家治理体系和治理能力的现代化, 开拓了人类现代化事业的新境界。因此, 全面准确分析改革开放时代中国国家治理现代化的实践探索、运动轨迹和历史经验, 可以为科学设定国家治理现代化的战略愿景和路径选择奠定坚实的理论与实践基础。

改革开放开启中国国家治理现代化的新时代

现代性是一项未竟的事业, 有效构建和渐进成长国家治理现代性是一项伟大的社会系统工程, 国家治理现代化必将是一个永无止境、不断推进和深

化的过程。在百年现代化的历史征程中, 中国的国家治理理念、制度、体制和机制在西方强势现代文明的竞争压力和示范效应下, 得以逐步调整和改造, 已经具备相当程度的现代性。新中国成立后, 国家治理体系历经军事化和计划化的改造和洗礼, 尤其是探索和推进社会主义现代化建设的实践经验为国家治理现代化积淀了丰厚的制度遗产和历史资源。但是, 计划经济时代中国共产党所构建的国家治理体系是高度复合型的, 其内部的各种治理要素之间存有相互冲突和抵牾的地方, 其中最为突出的表现是后现代的治理价值诉求(社会平等和公平正义而非政治自由和公民权利)和现代性的国家治理制度(新中国确立的人大制度、政党制度和司法制度等都属于现代国家制度的范畴)是在一个传统的小农经济为主导的前现代社会结构基础上运行的, 先进的价值理念和现代制度因而很难落实为具体的国家治理实践。当然, 更为重要的是在当时

作者简介: 唐皇凤(1974—), 男, 武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“中国国家治理现代化的战略愿景与路径优化研究”(14AZD009)。

东西冷战、两大阵营对立的国际政治格局之下,中国的国家建设和政治发展是孤立于人类政治文明发展的历史潮流之外的,接受现代性的洗礼和熏陶都比较少。因此,整体而言,计划经济时代的国家治理体系和治理能力的现代性程度依然较低。

改革开放对于中国社会而言,是一场革故鼎新的大规模制度转型,既包括变革和消除制约社会经济发展的传统治理体系,也包括建立和完善适应新情况的现代治理体系,在不断优化国家治理体系的过程中增强国家治理制度的现代性水平,重启和加速国家治理现代化的历史进程。体制改革是中国国家建设最为重要的时代主题,是在坚持社会主义基本制度体系的前提条件下,通过不断变革适应现代化建设和发展的体制机制,充分利用各种现代性的价值理念和治理资源,以释放市场和社会活力来解放社会生产力,体制改革实乃推进国家治理现代化的加速器。事实上,市场化和分权化作为改革开放时代中国体制改革的核心主线,首先是执政党主动分权于国家,培育现代政府体系;其次是政府构建现代市场经济体系,确保市场在资源配置中发挥基础性和决定性的作用;最后是执政党和政府通过价值引领、制度规范和组织渗透,培育现代社会,在推进政党—国家体制的转型中增加市场与社会的活力。在政党—国家体制转型的过程中,逐步构建党—国家—社会—市场—公民的多中心合作治理格局以发育现代治理体系,不断提升国家治理的现代化水平。

“开放”是中国政治模式的核心,政治开放也许是中国政治变迁和国家治理现代化最为重要的动力源。作为后现代化国家,执政党和政府积极利用后发优势,在经济社会政治领域中积极移植、借鉴和学习国外的先进经验,国家治理行为的现代性取向日益彰显,一个更为开放的制度体系成为中国国家治理现代化更为牢固的制度支撑。改革开放时代的中国政治开放包括对内开放,即通过民主政治建设,推行党务、政务公开,政治过程对媒体、民意和各社会群体的利益开放,并在公共决策过程中充分吸纳民意和集中民智,为国家治理的科学化提供丰富的信息资源。同时,各级国家政权组织不断招募社会精英,政协委员、人大代表和党代表相继成为重要的政治吸纳平台,积极培育多元的现代政治力量是中国国家治理现代化的重要经验。当然,中国的执政精英一贯主张大胆借鉴一切优秀的人类

文明成果,中国的政治开放更重要的是对外开放。在生存压力、地缘政治竞争和制度示范效应的强烈刺激下,党和政府积极从世界发达国家和发展中国家现代化建设中汲取治国理政的经验教训,从其他威权政体(尤其是前苏东社会主义政权)的瓦解和崩溃中总结经验教训,中国政治的开放不仅对社会主义现代化建设的实践发展开放,而且对人类社会的发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律开放。正是通过吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,中国日益成为一个顺应时代潮流的理性而开放的文明体。政治开放不仅成为倒逼体制改革的力量,而且成为确保国家治理在现代政治文明和现代化的正确轨道上前行的基本保证。

总体而言,改革开放时代的国家治理现代化取得了令人瞩目的伟大成就,体制改革和对外开放共同开启了中国国家治理现代化的新时代。在治理理念层面,国家实现了从“阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”的战略转变,稳步推进国家治理理念趋向“以人为本、民生为本、经济—社会—生态协调可持续发展”的现代转型。在治理制度的建构方面,基本实现了从革命型治理体系向现代治理体系的转变,全面实施依法治国方略,基本建成社会主义市场经济体制、中国特色社会主义政治制度体系和法律体系,坚持不懈地推动决策制度的科学化与民主化,并在文化建设、社会治理、生态文明建设的制度保障方面取得显著进展。在国家治理结构的现代化方面,市场、社会组织和公民的力量不断发展壮大,成为国家治理体系现代化的重要支撑,多元主体良性互动的网络化治理结构隐然显现。在政治结构层面扩大和推进民主参与和社会协商,在政府治理层面增进制度的理性化水平,在社会治理层面有序推进治理主体的多元化,成为改革开放时代中国国家治理现代化的基本图景。

中国国家治理现代化的实践探索

系统梳理改革开放以来国家治理现代化的实践探索是一项极其复杂繁重的工作。既可以从国家治理的核心要素入手,如治理理念、治理制度、治理主体和治理结构等的变革,也可以从执政党建设、现代政府体系建构、市场、社会和公民力量的成长等方面对中国国家治理现代化的历史进程做一个全景式的扫描和透视。在中国国家治理现代化的独特问题域中,首要问题是完善现代制度体系,稳步推进现代国家建设的历史进程。但是,凸显中国国

家治理现代性的重要标志则是市场、社会和公民等现代政治力量在国家治理过程中发挥愈来愈重要的作用,逐步形成“多中心”的合作治理格局,以国家治理体系的现代化促进国家治理能力的有效提升。

首先,渐进提升执政党的现代化水准,为中国国家治理现代化提供坚实的政治保障。中国共产党是国家治理现代化的核心领导力量,党自身的现代化水平在很大程度上决定着国家治理的质量与水平,增强执政党自身的回应性和调适力是国家治理现代化的核心主题。具体体现为^[1]:(1)执政党着力推进理论与意识形态创新,为实现国家治理现代化提供科学的方向指引与奠定坚实的理论基础。在当代中国,党的执政理念与国家治理理念之间具有高度的重叠性和耦合性,党的执政理念的更新是牵引国家治理理念现代化的重要引擎。改革开放以来,主流意识形态的话语创新异常活跃,“三个代表”、“科学发展观”、“社会主义和谐社会”、“生态文明”、“中国梦”、“国家治理体系与治理能力现代化”等执政理念的诠释与更新,尤其是人权保障、对人的尊严与幸福的重视,对自由平等、民主法治、公平正义等现代政治价值的承认和践行,成为执政党主动吸收人类政治文明发展的丰富成果,有序推进国家治理理念现代化的重要牵引力。理论与意识形态创新开启了执政党建设和国家建设、执政理念与治国理念战略性互动的新时代,增强了执政党的回应性与调适力,为中国国家治理理念的现代化提供了正确的政治方向和坚强的政治保障。(2)构建开放式党建新格局,建立党与各种新兴经济社会力量之间的制度化联系机制,不断通过党的组织建设和组织网络渗透拓展国家治理空间。改革开放以来,中国社会的阶级阶层结构发生了重大变化,各种新生的经济社会力量不断涌现,党不仅巩固了传统的执政基础,在工人和农民中积极发展党员和基层组织,而且积极吸纳新兴的经济社会精英入党,有效提升了执政党的社会整合能力。党全方位扩大其工作覆盖面,不断加强非公有制企业、社会团体和社会中介组织中组织建设的工作力度,确保党组织在新经济组织和新社会组织中发挥政治核心作用,党的基层组织建设的开放性和包容性显著增强,开放型的基层党建工作新格局逐步成型,中国共产党驾驭复杂的现代经济和多元的现代社会的的能力日益增强,治理经济社会生活的理性化程度不断提升。执政党的

开放性和包容性不仅成为政党现代化水平的核心标示,而且成为引领国家治理现代化的基本保障。(3)制度建设是增进党的回应性和调适力、实现国家治理现代化的战略重心。一个政党的制度化水平是衡量其现代性的主要指标,而执政党的现代性水平在某种程度上决定了一个国家的治理现代化水平。改革开放以来,中国共产党不断增强政党制度与国家制度之间的耦合性,推进党政关系的规范化与法治化,建立和完善执政党治理社会公共事务的制度和规范体系,不断提升依法执政的水平。在组织管理方式上,废除党的最高领导人的职务终身制,建立有利于党员领导干部新陈代谢的正常离退休制度,强化党内纪律监督机制,陆续颁布一系列党内法规,极大地提升了执政党的制度化水平。中国共产党坚持把发展党内民主作为维系党内和谐、激发党的活力的基础性工程,以保障党员民主权利为基础,不断完善党的代表大会制度和党的委员会制度,建立健全党委内部的议事和决策机制,充分发挥各级党委全委会和常委会的作用;改革和完善党内选举制度,扩大差额选举和竞争性选举的力度等。通过不断强化党章和制度的权威,规范党内权力运行机制和民主决策机制,稳步推进党内治理的制度化建设,中国共产党逐步成为高度制度化、理性化和民主化的现代政党,成为国家治理现代化的引领者和示范者。

其次,稳步构建现代政府治理体系,为中国国家治理现代化提供强大的主导力量。政府是公共权威的主要代表者和体现者,政府治理体系是国家治理体系的主导力量,构建现代政府体系是国家治理现代化的重中之重。改革开放以来,按照现代政府体系的构建原则和逻辑,中国积极推进法治政府、责任政府和服务政府建设,不断优化政府体系的结构与功能,稳妥实施政府治理体系现代化的系统性工程。(1)以职能转变和机构改革为重点,深入推进行政管理体制变革。遵循“政企分开、政事分开、政社分开”的现代治理原则,中国政府积极改善和加强宏观管理,主动地向市场、社会放权,减少对微观事务的干预,同时严格事后监管,政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义转变,转变政府职能成为行政管理体制改革的关键。同时,分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年和2013年进行了7次规模较大的国务院政府机构改革,国务院组成部门已由

1982年的100个削减为目前的25个,精兵简政和优化政府组织结构成为机构改革的重要任务。积极探索实行职能有机统一的大部门体制,合理配置宏观调控部门职能,加强能源环境管理机构,加强与整合社会管理和公共服务部门以改善民生,政府部门逐步向大部制、宽职能、少机构的方向发展,减少行政层次,解决机构重叠、职责交叉、政出多门等问题,不断增强政府机构设置和政府实际运作的理性化与制度化水平。(2)推进行政审批制度改革,为构建现代政府体系和释放市场与社会活力奠定制度基础。行政审批制度改革作为推进政府职能转变的突破口,取消和下放行政审批事项则是当前行政审批制度改革的重点。2001年9月国务院成立行政审批改革工作领导小组,2004年7月1日颁布出台《行政许可法》,为行政审批制度改革奠定了坚实的法治基础,并在2002年、2003年、2004年、2007年、2010年、2012年共分6批取消和调整了2497项行政审批项目,占原有行政审批项目总数的69.3%。在2013年内,十八大后的新一届政府共分3次取消和下放235项行政审批项目事项,其开局之年就已经完成行政审批制度改革任务的39%,而2014年8月前就已经3次取消和下放行政审批事项。^[2]行政审批制度改革既是推动政府职能转变的突破口与关键抓手,也是调整和理顺政府与市场、中央与地方两对关系、构建现代政府治理体系的重要政策工具。(3)加强基础性制度建设,不断完善依法行政的制度支撑体系。如健全科学民主依法决策机制,建立决策后评估和纠错制度;积极推进政府组织机构、职能配置、运行方式的法治化,严格依照法定权限和程序履行职责;深化政务公开,建立健全各项监督制度,让权力在阳光下运行;强化行政问责,严格责任追究,建立健全各项行政问责制度,规范政府权力的运行和行使。总之,通过理顺政府体系内部各构成要素之间的关系,厘清政府与市场、社会、公民等治理主体之间的关系,规范各治理要素的职能边界,使其各司其职和有机互动,有效提升政府治理体系的现代化水平,政府治理逐步从管制走向服务,从人治走向法治,从集权走向分权,现代政府治理体系的构建为中国国家治理现代化提供了强大的主体力量支撑。

最后,以激活市场、社会与公民的内生力量为重点,稳步推进国家治理结构的现代化,为中国国家治理现代化提供可持续的动力支撑。市场、社会

组织和公民是现代国家治理体系的基本构成要素,社会治理体系的质量和水平是衡量国家治理体系现代性程度的重要指标,激发市场、社会和公民的自组织能力和自主治理能力对国家治理现代化的历史进程具有基础性和决定性的作用。在现代化的中国境遇中,市场、社会和公民力量的孱弱一直是制约国家治理现代化的基本变量,而发育市场、培育社会、成长公民则是改革开放时代中国国家治理现代化的重大战略使命。(1)以国有企业、公用事业和公共服务的民营化为重点激发市场活力。从20世纪80年代初开始,市场化发展就成为中国企业改革的核心目标,公有制的实现形式不断多样化,股份制成为最主要的资本组织形式,各种国有中小企业与集体所有制企业绝大部分完成了公司制改造,出现了民营化的热潮。非公有资本开始进入某些垄断行业和领域,电力、电信、铁路、民航、石油等行业和领域稳步引入市场竞争机制,非公有资本开始以独资、合资、合作、参股和项目融资等方式进入这些垄断行业,民间资本开始逐步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。同时,以自来水、供气、公共交通、污水处理为代表的公用事业领域,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,在城市公用事业领域实行了较大规模的民营化实践。另外,地方政府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,从而出现了风靡一时的以中小学教育、医院为代表的公共服务领域的民营化热潮。^[3](2)以社会组织的成长发育为契机,大力推进国家治理的社会化。社会组织是国家治理的基础性设施,作为政府治理社会的合作伙伴,既是社会公共事务管理的参与者,也是推动国家治理现代化的重要力量。如各种环保非政府组织、公民“维权”组织、社区组织、传统媒体以及新兴媒体形成的“公共舆论空间”、学术团体和行业协会等对公共事务的有效参与,都成为中国国家治理现代化的靓丽风景,是国家治理现代化可持续的动力源泉。目前由中央编译局举办的两届“中国社会创新奖”评奖活动中,在161和249个申报项目中,社会组织和社会企业日益成为治理创新的主力军,第一届申报项目中有122个(约占3/4)来自各级登记注册的社会组织,其他项目主要来自工商注册的公益组

织。因此,尊重社会组织的社会属性与自主属性,在充分发挥社会组织治理功能的过程中积极培育发展并依法监管与引导社会组织,是中国国家治理现代化的重要经验。(3)以培育公民意识、成长公民能力为重点,人的现代化成为撬动国家治理现代化的有效杠杆。现代国家治理的根本目的在于实现人自由而全面的发展,人的发展是国家治理现代化的根本出发点和最终归宿。公民能力构筑现代国家治理能力的基石,具有现代公民意识的社会群体是推动国家治理现代化的关键力量。其中,市场化改革过程中涌现的新兴中产阶层率先具有现代公民意识,强烈要求参与社会政治生活,并成为活跃的意见领袖或社会政治活动家,成为国家治理现代化的重要力量。尤其随着社会整体教育水平的日益提升和互联网的逐渐普及,青年一代的政治参与愿望和能力得以大幅度提升,为国家治理现代化积累了富足的人力资源。网民作为近十年来中国社会中出现的新兴政治力量,具有不同于传统的无组织的社会弱势群体的社会动员能力和利益博弈能力,成为推动国家治理转型和制度变革的重要力量。如2003年安徽芜湖市的“乙肝歧视案”导致全国乙肝病毒携带者通过一波又一波的网络讨论,迫使国家人事部和卫生部在2005年1月出台的《公务员录用体检通用标准》中规定,乙肝病毒携带者可以成为公务员。2006年《劳动法(草案)》在全国范围内征求修改意见,短短1个月的时间里就收到了19万件意见,其中报刊刊登的有145件,群众来信1280件,其他都是通过网络的方式得以传达的。沈阳黑社会头目刘涌案在网上公布后,新浪网、新华网、搜狐网、人民网等网站的留言一天之内合计就达到万条,对判刑轻重表示质疑,以至最高法院后来要求重新审理。随着公民参与在广度和深度层面的不断扩展,中国的“参与型公民”正处于雏形之中。在各种国家治理活动中,公众不再是纯粹被动的接受者,而是更有可能成为主动的参与者。^[4]公民参与作为现代民主生活的基本形式,是衡量一国国家治理现代化水平的重要参数。激活积极公民权,培养参与型公民,使之成为中国政治发展最为重要的内源动力,是中国国家治理现代化最为根本的历史使命。中国公众广泛的民主参与和公民能力的不断跃升,正在成为中国制度变革和国家治理现代化最为重要的动力源泉。

有学者将改革开放时代的治理变革概括为“治

理适应型的渐进式改革”模式,治理体制的转型在危机—调整—适应的模式中基本上能适应或者应对经济—社会转型中的重大挑战。^[5]国家治理现代化是对身处大变革和大转型时代的社会经济问题的主动回应,是积极应对工业化、城市化、市场化、信息化和全球化浪潮所导致的一系列治理危机的积极调适。其中,以执政党建设提升党治国理政的现代化水平,围绕治理制度的民主化和理性化构建现代政府体系,依然是中国国家治理现代化的核心主线。而积极利用市场化改革中成长起来的新兴市场和社会力量,培育公民意识和成长公民能力,在人的发展与制度现代化的有机互动中实现国家治理现代化,则是中国现代国家建设最为重要的实践探索。

中国国家治理现代化的基本特征

改革开放以来,执政党和政府通过激发市场和社会活力,成长公民能力以健全和完善现代国家治理体系,在自由与秩序、民主与法治、社会经济转型与政治调适、制度的现代化与人的现代化之间维持有效的均衡,为推进国家治理现代化积累了宝贵的历史经验,国家治理现代化的实践探索具有鲜明的中国特色。

第一,提升国家治理能力是中国国家治理现代化的基本价值目标。提高执政能力、确保党的执政安全是中国国家治理现代化的核心目标,也是构建中国特色的国家治理体系之关键特征。中国国家治理现代化的进程都是在执政党的领导和主导下进行的,具有现代化取向的国家治理创新举措不仅要符合社会发展的要求,也要实现提高党的执政能力的目的。加强党的执政能力建设是20世纪90年代后中国国家治理现代化的核心主题,国家建设的重心明显出现趋向“能力建设”的位移。国家治理现代化开始围绕改革和完善党的领导方式和执政方式展开,通过“制定大政方针,提出立法建议,推荐重要干部,进行思想宣传,发挥党组织和党员的作用,坚持依法执政”等六种执政方式,实施党对国家和社会的有效领导,提高党的执政能力。改革开放以来,在市场化改革和社会转型的新背景与新挑战下,党和政府不断寻求有效的国家治理战略,适时调整自己的政策制度体系、组织结构、运行机制和生活方式,不断提高党科学执政、民主执政、依法执政的水平,提高国家机构的履职能力,提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事

务的能力,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。能力建设成为国家治理现代化的核心价值目标,成为保障政治稳定、维系公共秩序、激发社会活力和改善治理绩效的基础性工程,治理能力现代化成为改革开放时代中国国家治理现代化的战略议程,通过优化治理体系以提升治理能力成为中国国家建设的基本价值目标。

第二,危机和问题驱动是中国国家治理现代化的核心动力机制。事实上,国家治理现代化的过程,是一个不断克服治理危机、不断走出治理困境的过程。^[6]一般而言,治理困境根源于治理体系和治理能力与瞬息万变的社会经济政治环境之间的落差,在现代化的过程中,治理危机具有内生性和不可避免性。而一个社会要想成为现代化的民族国家,必须成功地解决一系列政治发展危机,具体包括认同危机、合法性危机、贯彻危机、参与危机、整合危机和分配危机六大方面。^{[7](p80-85)}在中国国家建设的历史境遇中,社会经济发展和治理危机是国家治理现代化的基本背景,而治理危机更是诸多重大制度与政策创新产生的主要背景,是国家治理现代化的直接动力。改革开放以来,中国的经济社会形态发生了深刻的转型与变革,而国家治理体系的转型与重构很难跟上社会经济生活变革的步伐,治理危机的发生频率与范围空前扩大。治理危机通过挑战现有的治理体系,迫使其做出相应的调整和变革以顺应社会需求和民众的政治期望,进而推动国家治理现代化。如经济生活领域一系列的深层次问题导致党和政府着力改进经济治理方式,积极推动经济发展方式的转变,构建包容性增长模式确保民众能够共享改革发展成果,缓解日益严重的分配危机;社会生活领域的矛盾和危机则通过加强民主法治建设、推进社会治理现代化以有效应对现代国家建设过程中的参与危机和整合危机;政治生活领域的腐败问题同样催生了大量的制度和政策创新,党内治理的现代化为化解认同危机和合法性危机提供了有效的经验借鉴。另外,中国的治理创新以问题驱动为主,具有明显现代性取向的国家治理创新举措多是为了应对原有体制和工作方式中的问题而推出。毋庸置疑,国家治理现代化是中国社会经济发展的必然要求,社会经济发展的不同历史阶段会产生不同的治理难题,需要党和政府不断推进国家治理现代化以实现有效的治理。同时,在一个高度中央集权的政治结构下,为了降低或者回避创新的政治风

险,创新目标以解决实际工作中碰到的问题为主,以解决公众强烈关注的当地现实问题为主,不失为创新者的理性选择。直接遭遇原有治理体制困局的各种治理主体为解决各种治理难题而设计和发起的治理创新,最具可操作性,也最有利于改良和优化现有的国家治理体系,为国家治理现代化提供有效的经验和资源积累。这种不是外部移植而是内生性的国家治理现代化的创新举措,十分强调公众面临的真实问题,能够相对及时而有效地回应公众需求,是极具生命力和活力的国家治理现代化实践。

第三,政府主导和精英驱动是中国国家治理现代化的主体力量。以现代化为取向的中国国家治理创新既不是自上而下的驱动模式,也不是体制外精英“战略构想”指导下的产物,执政党和政府本身就是治理现代化创新实践的主要发起者。其中,各级领导干部的精英驱动作用尤为突出。由于相对集权和个人化的领导负责制,以及政治精英出于激烈的晋升竞争而导致的政绩需求,领导干部对旨在改善政府绩效、提高公众认可度的国家治理创新举措是高度敏感的,各级党政领导干部所发挥的“领导驱动”作用在治理现代化创新实践的启动和运作环节中占据突出位置。从7届“中国地方政府创新奖”的获奖项目来看,绝大多数创新项目的启动主体是各级政府官员,尤其是具体部门中的“一把手”及其决策团队。其中的党政一把手在各种创新实践中更是具有至关重要的作用,如河南省高级人民法院院长张立勇,在陕西省咸阳市秦都区任区委书记时,就以推动当地的改革创新著名。后来不论在咸阳市市长,还是在河南省高院院长任上,都在建立公开透明的政府治理体系、致力于推进地方治理创新方面建树颇丰。又如曾任江苏省徐州市贾汪区区长、后任睢宁县委书记的王天琦,不仅在贾汪区区长任上建立和推动了“公众全程监督政务”的制度创新,而且在睢宁县委书记任上推行了“睢宁吏治新政”,被舆论界称为“第二个仇和”。有创新意识的各级党政领导干部是国家治理现代化中最稀缺、最宝贵的资源,他们是国家治理制度创新的发起者和主要推动者,承受着巨大的政治和经济风险,而合理地配置这种稀缺资源,则是全面深化改革和顺利推进社会主义现代化建设的重要任务。

第四,政治创新与行政创新相结合、制度创新与技术创新相结合、中央倡导与地方主动相结合是中国国家治理现代化的战略路径。改革开放时代的

政治创新集中体现为民主法治建设,如强化选举制度的竞争性和民主性,在决策和监督过程中引入协商民主等;而行政创新的内容和数量则远远多于政治创新,如改善公共服务质量、行政审批制度改革和政务公开等方面。政治创新为行政创新提供宏观的制度保障,行政创新则为更有效地发挥制度优势提供具体的体制和机制支撑,政治创新和行政创新的有机结合共同推动国家治理现代化。同时,中国社会正处于转轨过程中,制度创新在国家治理现代化进程中位居非常关键的地位。现有国家治理的制度安排和结构体系对技术创新承认和吸纳的程度,决定了技术创新的传播范围及其创新效应,治理体系的包容性和开放性对技术创新构成了特定的结构性约束。但随着科学技术的快速发展,众多技术手段作为治理工具在国家治理中得到广泛应用,技术创新成为国家治理现代化的重要推动力量。如信息技术革命不仅提高了公共权力行使的有效性和政府运行效率,带来治理手段的创新,而且可能推动组织和制度层面的治理机制创新。如通过网络实现行政审批、政府信息公开和扩大公民参与,以及运用企业管理技术规范政府运作环节和流程等。^[8]现代信息技术作为国家治理现代化的重要基础设施,技术创新的累积性效应可以逐渐改变一个国家的治理生态,甚至包括权力结构和不同政治主体之间的力量对比,改变制度和公共政策创新的成本—收益的考量和分布,最终为治理模式的转型和更替提供坚实的技术支撑。制度创新和技术创新的良性互动成为加速推动国家治理现代化的重要保障。另外,有效发挥中央和地方两个积极性一直是中国国家治理的基本原则,中央倡导与地方主动相结合是中国国家治理现代化的战略路径。自20世纪80年代以来,随着财政分权改革以及1994年分税制改革的实施,逐步规范了中央与地方的关系,逐步彰显了地方政府的自主性,地方政府主动推动的治理创新成为中国政治发展一道靓丽的风景线。一方面,中央政府的治理行为具有明显的现代性导向,控制了主要资源的中央政府一直是国家治理现代化的倡导者和推动者,是引领国家治理走向现代化轨道的主导力量;另一方面,虽然地方和基层政府尚处于一个从传统向现代转型的历史进程当中,地方治理的现代化是中国国家治理现代化的洼地,是现代政府建构中的短板,但各级地方政府也越来越希望通过治理创新来显示自己的政绩,通过治理现

代化纾解地方治理危机,地方政府日益成为国家治理现代化的重要推动力量。改革开放时代国家治理现代化的创新实践表明,政治创新与行政创新相结合、制度创新与技术创新相结合、中央倡导与地方主动相结合共同构成中国国家治理现代化的战略路径。

第五,回应性和非均衡性的增量推进是中国国家治理现代化的首要特征。公民福利、社会秩序和公平正义是国家治理的根本目标,国家治理现代化就是要确保政府积极回应社会需求,主动改善公民的生活质量,有效提升公民的尊严感和幸福感。在中国,随着公民权利意识的觉醒和社会组织的大规模发展,社会组织和公民成为推动国家治理创新的重要力量,国家治理现代化从根本意义上讲则是对现代社会成长的积极回应。现代社会的健康发展为国家治理现代化设定了明确的目标,也有利于执政党和政府辨别和确定治理创新的重点领域。中国国家治理方式的变革是在市场转轨和社会转型的背景下展开的,其中,社会成长是国家治理模式现代转型的内在动力,也为国家治理模式的转型与重构创造了有利条件。同时,国家治理模式的转型有效刺激了现代社会的成长,尤其是创造了更大的政治空间。中国国家治理现代化的核心战略就是在社会成长与国家治理之间构建良性的和谐互动关系,在成长和发育现代政治力量的过程中扩充国家治理资源,不断增强国家治理相对于社会需求的回应性。另一方面,由于国家规模大,地方层级多,中国政治的多样性和异质性都很强,国家治理体系和治理能力现代化的进程、水平和质量在不同的区域和领域之间具有显著的非均衡性,具体表现为:(1)在区域差异方面,东部发达地区相对于中西部地区的国家治理现代化程度更高,推进速度更快;(2)在不同的治理领域,改善公共服务质量的行政改革相比于增进民主程度的政治改革,显得更为活跃和普遍;(3)在现代国家治理体系的构建方面,执政党太过强势,政府掌控的治理资源过多,而社会与公民的力量尚十分羸弱,公民主动的政治参与严重缺乏,实质性的政治影响力严重不足;(4)在国家治理功能发挥的有效性程度方面,差异化也十分明显,政治功能、经济功能发挥较好,而文化、社会功能发挥尚有很大改进空间;(5)在国家治理能力方面,资源汲取和社会管控能力较强,而公平分配、利益协调与公共服务能力还远远不能满足社会的正常需

求。正是基于国家治理现代化的诸多支条件在当下的中国并不完全具备,如成熟的现代公民社会、高度发达的市场经济、成熟完备的现代制度体系等,非均衡的增量推进策略就成为中国国家治理现代化的优选之路。在一个国家治理现代化程度不高的社会生态环境中,执政党和政府在国家治理活动中渐进增加现代化元素,稳步提升国家治理行为的现代性水平,虽有挫折与反复,但最终目标却是明确指向现代化的。事实上,现代化是一个永无止境的进程,没有明确的起点和终点,实现国家治理现代化的历史使命也永远在不断前行的路上。国家治理体系和治理能力的现代性问题只是一个程度不等的问题,而绝不是一种要么全有、要么全无的极化状态。因此,不断增强国家治理体系的回应性,运用非均衡的增量推进策略是实现国家治理现代化的必有之路,也是中国国家治理之所以相对成功的基本经验。

改革开放时代的中国,基本维持和延续了大众认同的核心价值体系、权威的决策体系和有效的政策执行系统,保证急剧社会变迁与制度转型过程中的执政党和政府权威以维系秩序。而市场、社会和公民力量的崛起为治理主体的多元化提供了契机,公共服务生产和供给的市场化和社会化成为改善国家治理绩效的重要经验,也为形成执政党—政府—市场—社会—公民之间多元互动、相互均衡、互惠共生的现代治理结构,有序推进中国国家治理现代化塑造了基本的制度空间,奠定了坚实的政治基础。

基本结论

人类发展的历史经验表明,优良的国家治理是决定一个国家综合实力的关键变量,有序推进国家治理现代化是实现长治久安、经济社会可持续协调发展的战略抉择。经过长达数十年的高速经济发展和急剧的社会变迁,中国社会内部积累了大量的治理难题。身处大变革和大转型时代的中国,治理风险类型的多样化、风险主体的多元化和风险关系的复杂化同时并存,逐步迈入高风险社会的中国,其国家治理的时空境遇正处于三千年未有之大变局。

在当下的中国,某些传统性因素依然是现代化所要超越和摒弃的对象,而极为突出且紧迫的现代性问题以及日渐成型的后现代性问题共时性地出现是造成国家治理困局的主要原因。面对复合型的国家治理历史使命,我们既要拥抱现代性、“走出中世纪”以推进国家治理现代化,同时又要深刻洞悉现代化的代价与现代性的危机,在反思中超越,尽量降低国家治理现代化的成本和代价。通过有效的政治开放和政治吸纳构建包容性的政治体制,通过增强国家治理制度和体制的弹性提升其回应性和调适力,进而确保执政的有效性,是改革开放时代中国国家治理现代化的基本经验。以治理主体的多元化和治理结构的网络化为基础,渐进实现治理制度的理性化、治理手段的文明化与治理技术的现代化,最终达成民主、法治而有效的国家治理,是未来十年中国国家治理现代化的战略愿景。

参考文献:

- [1]唐皇凤.变革型政党:对中国执政党的建设历史经验与未来愿景的一种理论解读[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2013,(3).
- [2]相关数据资料源自作者2014年9月2日对“中国机构编制网”中“行政审批制度改革”有关内容的搜集和整理[DB/OL].<http://www.scopssr.gov.cn/xzspzd/>.
- [3]唐亚林.国家治理在中国的登场及其方法论价值[J].复旦学报(社会科学版),2014,(2).
- [4]唐皇凤.社会建设:开掘中国政治发展内源动力的战略抉择[J].马克思主义与现实,2013,(5).
- [5]徐湘林.转型危机与国家治理:中国的经验[J].经济社会体制比较,2010,(5).
- [6]时和兴.国家治理变迁的困境及其反思:一种比较观点[J].当代世界与社会主义,2014,(1).
- [7]鲁恂·W.派伊.政治发展面面观[M].天津:天津人民出版社,2009.
- [8]杨雪冬.简论中国地方政府创新研究的十个问题[J].公共管理学报,2008,(1).

责任编辑 申 华