

公共性视野下的 国家治理现代化

NATIONAL GOVERNANCE MODERNIZATION
UNDER PUBLICNESS

张雅勤 / 著

 人民出版社

公共性视野下的 国家治理现代化

NATIONAL GOVERNANCE MODERNIZATION
UNDER PUBLICNESS

张雅勤 / 著



人民出版社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

公共性视野下的国家治理现代化/张雅勤 著. —北京:人民出版社,2017.7
ISBN 978-7-01-017556-0

I. ①公… II. ①张… III. ①国家-行政管理-现代化管理-研究-中国

IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 072624 号

公共性视野下的国家治理现代化

GONGGONGXING SHIYE XIA DE GUOJIA ZHILI XIANDAIHUA

张雅勤 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:24

字数:370 千字

ISBN 978-7-01-017556-0 定价:69.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

科学认识国家治理现代化问题的 几点方法论思考(代序)

张凤阳

党的十八届三中全会通过的决议将“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”,确定为全面深化改革的“总目标”。这暗含的逻辑假设是,中国当下的国家治理体系和治理能力,尽管具备了值得首肯的基础和潜质,但比照现代经济—社会—文化变迁对国家治理提出的更高要求,总体来说还有很大的进步空间。这个进步空间究竟关涉哪些丰富内容,需要在理论与实践探索中一步一步地揭示和厘定,但准确把握“推进国家治理体系和治理能力现代化”的实质意涵,首先要解决一个“如何认识”的方法论问题。

一、以社会发展进程中不断增生的公共问题为基本着眼点

泛泛而论,治国理政的问题遍于任何时代的任何政治体系,但今天我们谈论这个问题,若脱开现代社会变迁的条件约束,事实上是不得要领的。改革开放 30 多年来,中国社会发生了一系列结构性变化。从“计划”到“市场”是人们描述这种变化的常用语,此外,从“封闭社会”到“开放社会”、从“凝固社会”到“流动社会”、从“乡村社会”到“城市社会”、从“匀质社会”到“多元社会”等方面的演进,近年来也每每为学者所提及。当然还包括一个互联网和新传媒时代的“虚拟社会”的迅速成长。

伴随深刻而全面的社会变革,当今中国出现了并仍在增生大量前所未见的公共问题。说到底,推进国家治理的现代化,无非是要通过体制机制创新,使国家治理体系能够有效适应现代公共问题的治理要求。因此,准确把握社

会变革中涌现的公共问题的性质,乃是推进国家治理现代化的基本着眼点。正像有的学者指出的那样,作为应对和化解公共问题的工具,国家治理体系与其面临的公共问题的契合度越高,国家治理的能力也就越强。从这个角度来看,在计划时代形成的用于管理封闭社会、凝固社会、匀质社会的一系列控制导向的习惯做法,就不好直接移植到市场时代的开放社会、流动社会、多元社会、虚拟社会的治理之中,即使这些做法在过去有不少是行之有效的成功经验。

为辨识转型过程中涌现的公共问题的现代性质,我们不妨举一个“民生”的例子。改革开放以来,随着社会主义现代化建设的不断推进,构建公平、可持续的“全覆盖”社会保障体系,逐步提到了中国国家治理的议事日程。广义的社会保障,除政府托底的人道救助之外,还涉及生命周期中的前端就业、后端养老和贯穿全程的医保。但是,在当今中国的相关制度安排中,民生福利保障职能不仅分散于社保、民政、卫生和计生等政府部门,还见诸于工会、妇联、残联等人民团体,“碎片化”特征十分明显。这样的治理结构难免会导致政出多门、推诿扯皮等问题,既不利于降低行政成本,更不利于提高公共服务质量。类似的例子事实上还有许多。由此不难想象,当下的政府管理体制离国家治理的现代化要求还有多大差距。

二、用前瞻性眼光看待国家治理的“现代化”要求

在西方学者建构的诸多分析框架中,“传统—现代”的二元对分曾相当有影响力。这个框架借助传统的衬托而凸显现代性的取向,对理解人类文明演进的大势颇有启发,但是,如果局限于先发国家的既往历史,在静态形式上设定一些抽象指标,以为获得了这些指标就等于给国家治理体系和治理能力的现代化画上句号,那就太过简单和片面了。

事实上,“治理”理论在 20 世纪后期的西方被提出,就是因为先发国家在发展中遇到了一些可称为后工业社会或后现代社会情境下的新型公共问题。恰当应对和妥善处理这些问题,自然不能使用传统时代的简单控制办法,就是具有现代特性的代议制框架和科层制管理模式也不好照本因袭了。重理政府、社会、市场的关系,向社会组织、私营部门等放权,通过多中心合作方式,克

服垂直统制的缺陷,增加国家治理的弹性,更好地满足民众不断提高的公共服务要求,成了治道变革的必然选择。可见,即便在西方发达国家,治理体系的改进和治理能力的提升也是一个未完的过程。

毫不夸张地说,当今中国的国家治理是人类有史以来最为复杂的一种。这不仅因为中国拥有十三亿多人口、多样化的民族构成,还因为中国这个有着五千年文明传统的国度正在全方位地进行社会的变革,传统—现代—后现代的多重成分共时态地交织在一起。在这样的背景下思考国家治理的现代化问题,不仅应超越传统的简单管制模式,按照民主化、法治化、规范化、程序化的治理要求推进现代化的制度建设,而且要有前瞻眼光,充分考虑经济全球化时代和后工业社会所衍生的高度复杂的社会—公共事务,创新灵活的组织形式和治理样式,使国家治理体系获得能够容纳未来发展目标的足够弹性。

因此,在今日中国,推进国家治理体系和治理能力的现代化,既不能盲目地套用西方路数,更不可将效仿样本理解为西方国家在百年前就大致定型的那一种。如果说,党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,为我们确定了达成良好国家治理的基本原则,那么,全面深化改革的目标任务,就是要通过实践探索,将这一原则落实为能够因应不断变化着的世情和国情的灵活而高效的国家治理体制机制。在这个意义上,推进国家治理的“现代化”本质上是一个永续的过程,不仅是现在时,而且是将来时,就像党的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》所强调的那样,实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境。

三、在常态国家治理与公共危机管理之间做审慎界分

现代化进程势必打破传统时代的封闭和隔绝,在日益密切的交往中增强人们之间的社会化联系,但与此同时,也使任何偶发的波动产生难以预料的溢出效应,社会风险空前加剧了。今日中国,不仅面临现代化进程带来的一般风险,还出现了后工业社会高科技发展衍生的新的风险征兆,而经济全球化浪潮则又给本已复杂的风险共生链条增加了一个国际变量。在这种背景下,构建能够有效应对种种风险挑战的公共安全防控体系,就成了推进国家治理现代

化的重要组成部分。

一旦不断积聚的风险被某种偶然因素触发,便很可能演化为局部性乃至全局性的公共危机。依靠革命年代的传统,借助一些现代的手段和方法,中国政府在应对和处置突发公共危机事件方面表现出了很强的能力。这种能力当然重要,但也必须强调指出,非常状态下的权力集中,各种资源的集约调配,以及对公众行为的刚性管控,并不适合常态意义的现代国家治理,应该且必须在两者之间作出审慎的界分。

问题的复杂性在于,今日中国社会,同时又是一个因利益关系调整而充满了矛盾摩擦的紧张社会。群体性事件的高发,即为典型的外部表现。这样的特殊背景,一方面,使社会管理背负一个“维稳”的重任;另一方面,也很容易造成“维稳”对社会管理的某种功能替代。遗憾的是,经由“一票否决”政绩考核方式的强势诱导,这种功能替代在许多地方的治理实践中变成了现实。我们当然不好否认稳定之于良好国家治理的重要性,但是,既有的“维稳”模式要不要改进,则是另一个问题。不少学者指出,管制型、运动式、高成本的“维稳”,不仅阻滞了公民正当合理的利益表达,妨碍了长效利益均衡机制的构建,而且其过度的体制性防卫,也助长官民对抗情绪,严重伤害了公众对政府的信任。所谓“越是维稳越不稳”的恶性循环,表明现行“维稳”模式已再不能持续惯性地运转下去,至于将这种模式无节制推广的冲动就更要加以防范了。推进国家治理的现代化,从社会领域的制度创新来看,不是延展政府权力的触角,而是要政府简政放权,激发社会的活力,使社会能够在有序竞争与互利合作中自主创新。这也是党的十八届三中全会的基本精神。

常态的国家治理需要收缩政府权能的边界,需要尊重公民正当的利益表达和民主参与要求,更需要基于协商、对话、互补的多中心合作。从根本上说,一种具有广泛包容性的利益均衡机制和蕴含着巨大协同能量的多中心合作治理网络建构起来,并能持续地良性运转,社会风险就在源头上得到了有效治理,整个国家也就能够在高水平而不是低水平上达成持久稳定,实现长治久安。今天,我们尤其应该在维护合作关系、开展合作行动方面去理解国家治理能力的提升。

四、将社会协同和公民有序参与视为国家治理现代化的必备要素

思考当今中国国家治理现代化问题,不能忽略两个重要的前置条件。一是社会分层的多元化。这个条件意味着,不同的群体往往有不同的利益和偏好,相互间可能兼容,可能交错,也可能发生逆向摩擦。在这种情况下,公共政策受益面的社会分布是不均匀的。因此,政府的施政取向不宜高调地定位在出台人人同等满意的公共政策,而应落脚在构建公正的制度与程序,借助不同群体的利益表达及其相互间的谈判协商,制定和执行资源分配相对均衡的公共政策。二是政治生活的民主化。建设高度的社会主义民主,既是我们长远的发展目标,也是现实公共生活的实际进程。民主化时代的社会成员,对政府本有更高的期许和更严的要求,再加上越来越多地接受高等教育,又能熟练掌握和使用互联网等技术工具,因而也就难免对政府施政发出苛责的批评声音。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调要“全面正确履行政府职能”,进一步简政放权,“最大限度减少政府对微观事务的管理”。在这样的条件约束下,要有效应对不断增生的社会—公共事务,必须培育和强化社会本身的自治能力。其实,现代国家治理的成功经验恰恰表明,法律框架内活动的社会组织,尤其是他们之间的协同合作,不仅能够弥补政府能力的不足,更好地满足民众的公共服务要求,而且其本身也是社会稳定的促进力量。具体表现在:第一,通过社会组织内部的沟通和自我约束,可以形成主流的理性意见,从而缩小个别激进观点的市场,大大增强群体行为的可预期性。第二,借助社会组织之间的合作协商,利用集体谈判的方式,可以自行解决不同群体之间的矛盾,有效防止群体矛盾向社会冲突的转化。第三,即便仍需政府介入,政府官员也不必再面对散沙式的诉求,不仅大量节约工作成本,还可充分利用制度化的调处模式,妥善化解或平抑群体矛盾。从这个意义上说,向社会组织开放合法的活动空间,是和谐社会建设的重要内容,也是现代国家治理的一个基本取向。

应该承认,由于社会剧烈的变革过程中大幅度的利益调整,所以会出现市场经济的某种非规范运作,资源分配的社会不公,贫富分化及弱势群体的向上流动受阻,部分官员的滥权和腐败,公民教育的欠缺和失效,等等,当今中国还存在相当程度的利益矛盾,远未达到“和谐”的社会建设目标。但是必须指

出,良好的国家治理并不在于一劳永逸地消除所有矛盾,而在于构建一套能够容纳矛盾并能以和平方式化解矛盾的弹性的体制机制。国家治理形式上指向“事”,实质上落在“人”。在民主化和网络化时代,公民权利意识的觉醒和参与冲动的高涨,是一种无法阻遏的发展大势。因此,构建弹性的体制机制,必须充分保障公民个人及公民群体利益表达的正当权利,通过一系列法律法规的建立健全,对公民个人及公民群体的利益表达进行规范,确认其程序、规则和边界,从而使公民参与成为可预期的体制化行为。这样,进一步加强社会主义民主政治建设和法治中国建设,就成了推进国家治理体系和治理能力现代化的关节点。

张雅勤博士的著作《公共性视野下的国家治理现代化》,可以说正是基于以上方法论对国家治理现代化问题进行的理论思考。如何将“公共性”这一哲学命题与中国治理的现实结合,是一个关键而且需要创造性思维的问题。如果我们用“全球化”和“后工业化”来概括当今时代的典型特征,那么中国的国家治理要实现成功转型,则需要从两个重点来把握当代现实:其一,人类社会已经启动了后工业化进程,社会显现出了前所未有的高复杂性与高不确定性,而且这一进程中的诸多因素是工业社会的国家治理框架难以容纳的;其二,伴随着非政府组织等社会自治力量的成长,原本彼此分化的社会诸领域呈现出相互渗透融合的趋势,使得社会运行和控制机制发生深刻变化,即国家的主导型、中心化的宏观权力逐步分化为社会的非中心化的、弥散化的微观权力,突出表现就是“新市民社会”的兴起。因此,在全球化、后工业化背景下思考中国国家治理现代化,就不能再拘泥于“传统—现代”的二元分析框架,而是需要根据后工业化社会的要求,运用前瞻性思维创新性地思考和设计国家治理体系与治理方式。

在“现代性”的宏观框架下,按照工业社会的治理要求而建立起来的管理型国家治理模式依旧显示着它顽强的生命力。这种治理模式虽然在名义上被誉为“公共行政”,但是实质上具备的是一种“形式公共性”,往往依赖于工具主义思维和技术性手段来控制社会和解决问题,忽视民主价值、社会正义和人性关怀;它以“中心—边缘”为结构特征,治理者与被治理者之间缺乏平等的沟通与交流,致使二者的分离甚至对立成为社会治理关系的基本内容,这无疑

与当今社会发展的领域融合和主体多元化趋势背道而驰。因此,作者提出,要彻底消除现代国家治理体系中的诸多结构性矛盾,绝不能再幻想从西方以往的改革经验中找到捷径,或者依赖于技术上的小修小补,唯一解决方案就是以“公共性”为基点推动一场国家治理模式的全新变革,以求建构起适应后工业社会环境、突破了“中心—边缘”结构、实现多元主体平等合作的“合作型治理模式”。客观来讲,作者基于价值、制度、组织、机制、伦理五个维度,从“形式公共性”与“实质公共性”相融合的视角所描绘的国家治理再造图景,显现出了面向未来进行理论畅想的前瞻性视野,充满着对“美好社会”和人民群众的深切关怀。应该说,这种视野与关怀是适应人类社会治理模式的发展规律的,也是难能可贵的。尤其对于一名年轻的学者而言,其精神与勇气是可嘉的。张雅勤博士能够“坐冷板凳”持续进行理论研究,在今日终于结出了硕果,作为导师,我颇感欣慰,并为之序,目的有二:其一是想借此机会,对人民出版社给予作者的支持和信任以及责任编辑所付出的辛劳表达谢意;其二是希望本书能够得到读者和学界同仁的批评和指正,激励并支持她在国家治理现代化研究领域继续前行,产生更多更好的创新性学术成果。

是为序。

(作者系南京大学政府管理学院 公共事务与地方治理研究中心 教授)

目 录

科学认识国家治理现代化问题的几点方法论思考(代序)	张凤阳	1
---------------------------	-----	---

第一章 研究主题的确立与阐释	1
----------------	---

第一节 研究主题解析	2
------------	---

一、对“国家治理现代化”的追溯与反思	2
--------------------	---

二、国家治理的公共性:一个待阐释的命题	7
---------------------	---

第二节 研究现状述评	13
------------	----

一、关于公共性的研究总结	14
--------------	----

二、关于国家治理的研究述评	23
---------------	----

第三节 研究方案建构	38
------------	----

一、基本观点与研究框架	38
-------------	----

二、主要方法与力图创新之处	39
---------------	----

第二章 公共性:国家治理演进的价值基轴	45
---------------------	----

第一节 历时性与共时性视野下的公共性	45
--------------------	----

一、历时性:公共性概念的历史演进	45
------------------	----

二、共时性:公共性意蕴的现代解读	50
------------------	----

三、交融与重合:公共哲学视野中的公共性	55
---------------------	----

第二节 描述性与规范性定义中的现代国家治理	60
-----------------------	----

一、从传统国家到现代国家的历史变迁	61
-------------------	----

二、现代国家治理的描述性阐释	65
----------------	----

三、现代国家治理的规范性建构	70
----------------	----

第三节 现代国家治理的价值及其公共性内核	75
----------------------	----

一、治理价值:国家治理发展之“道”	75
-------------------	----

二、国家治理价值演变的历史轨迹	80
三、现代国家治理价值的公共性内核	86
第四节 寻求公共性:国家治理理论发展的深远指向	92
一、公共性:国家治理理论的灵魂	93
二、价值中立:湮没于技术理性中的公共性	96
三、基于公共性重建国家治理理论	101
第三章 萌芽与生长:“共同性”到“公共性”	108
第一节 统治型国家治理中的“共同性”	108
一、城邦中的狭隘“全民性”	109
二、王权专制中的“代表型公共性”	112
三、“共同性”的理论解构	116
第二节 领域分化中萌芽的公共性	121
一、城市的兴起与市民社会的成长	121
二、绝对国家的建立与共同利益边界的扩展	125
三、领域的分化与公共性的萌动	128
第三节 统治型国家治理的式微与公共性的生成	132
一、公共领域的形成与公共生活的发生	132
二、现代国家的建立与公共行政的滥觞	136
三、国家治理公共性的生成逻辑	139
第四章 衰落与迷失:管理型国家治理的“形式公共性”	144
第一节 公共生活的转型与公共性的衰落	144
一、公共生活良性存续的基本条件	145
二、行政国家的兴起与公共领域的“再封建化”	148
三、公共领域结构转型中的公共性衰落	153
第二节 孕育于现代化中的管理型国家治理	157
一、对现代化的历史追溯与价值反思	157
二、管理型治理的现代性叙事	162
三、管理型治理中公共性价值畸变	166
第三节 形式公共性追求中的治理价值危机	169
一、治理工具化与民主价值之间的冲突	170

二、官僚制中合理性的“形式”与“实质”割裂	175
三、治理主体人格异化与伦理精神的丧失	179
第五章 复苏与勃兴:合作型国家治理的“实质公共性”	185
第一节 后工业时代的来临与公共生活的重建	185
一、后工业化进程中的社会结构转型	186
二、领域融合与新市民社会的兴起	190
三、公共生活的重建与公共性价值的复兴	194
第二节 形式公共性的式微与实质公共性的萌动	199
一、突破“形式公共性”的理论追求	199
二、趋向“实质公共性”的行政改革	204
三、民主的困境与公共性的扩散	208
第三节 合作型国家治理对实质公共性的渴求	212
一、管理型国家治理模式的时代危机	213
二、后工业化催生的新型国家治理	217
三、合作型国家治理中的公共性	222
第六章 研判与反思:西方国家治理公共性裂变的诱因	228
第一节 理性主义带来的治理价值难题	228
一、现代国家治理中的“理性主义”	229
二、工具理性对公共性的冲击	233
三、构想国家治理中理性与公共性的融合	238
第二节 “中心—边缘”导致的治理结构困境	243
一、现代国家治理的“中心—边缘”结构	244
二、突破“中心—边缘”结构的尝试	248
三、反思国家治理的“去中心化”路径	254
第三节 利益集团诱使的治理制度蜕变	258
一、被利益集团腐蚀的代议制民主	259
二、难走出形式公共性的“协商民主”	264
三、审视国家治理中民主制度重构	269
第四节 形式正义引发的治理伦理窠臼	273
一、国家治理追求正义的足迹	273

二、“承认政治”及其正义困境	277
三、探寻国家治理的实质正义追求	282
第七章 构想与展望:公共性整合下的中国国家治理现代化	287
第一节 价值向度下的中国国家治理现代化	287
一、公共性:当代中国国家治理的核心价值导向	288
二、对公共性“形实分离”的行政哲学解读	291
三、整合公共性推动国家治理现代化	296
第二节 制度向度下的中国国家治理现代化	300
一、法制的现代困境	300
二、审视法治国家的公共性	304
三、在德治与法治的共融中再造公共性	308
第三节 组织向度下的中国国家治理现代化	314
一、官僚制组织与不确定性环境的冲突	315
二、突破官僚制组织的理论努力	318
三、合作制组织:以公共性补救合法性	323
第四节 机制向度下的中国国家治理现代化	328
一、国家治理机制的历史演进	328
二、协作中的“契约变异”	333
三、在多中心合作机制中增强公共性	337
第五节 伦理向度下的中国国家治理现代化	342
一、国家治理类型及其伦理关系	343
二、对行政职业精神的伦理反思	347
三、在伦理精神的张扬中复兴公共性	351
结语:国家治理现代化的公共性价值与深远指向	357
主要参考文献	364
后 记	369

第一章 研究主题的确立与阐释

踏入 21 世纪的中国,无疑进入了一个极其复杂而特殊的历史时期。与西方发达国家相比,中国国家治理的法制化、规范化和理性化程度不足;与此同时,全球化浪潮把后工业化的问题带入了中国,使得社会的构成显得更加复杂,价值冲突、利益矛盾、发展风险等问题日益显现。在改革进入攻坚期和深水区的历史节点,党的十八届三中全会明确指出,“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”,力图建立和完善科学的治理制度、治理结构和治理方式并在多元利益诉求中提升自身的执政能力以更好地治理国家和社会。

值得注意的是,当前我国提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略目标,是在西方以“技术合理性”为基本特征的现代化经验已经出现了失灵的条件下提出的,这决定了我国“国家治理现代化”在根本上不能模仿西方的现代化历程,而应该是一条体现鲜明中国特色的发展道路。因此,我们需要清醒地认识到,研究国家治理体系与治理能力现代化,不仅是基于现代性的逻辑来探究国家治理的制度、组织、机制和技术优化与完善,还必须深入反思和阐释国家在现代化进程中所可能遭遇的这样两个基本问题:一是作为顺应全球治理改革的中国“国家治理现代化”,在何种程度上又在哪些维度上超越西方的“现代性”?如何显现其深刻蕴含的具有中国特色的价值追求?二是作为更加具有现代化内核的国家治理现代化,显然不是一个“价值无涉”的技术革新过程,那么这一过程应遵循的怎样的理念基石和行动逻辑?考辨其成败的价值标准又是什么?可见,只有正确解读和阐释蕴含在“国家治理现代化”之中的这些“元问题”,才能完整而深刻地把握“治理现代化”在中国语境中的实质内涵,才能在思路与行动上避免陷入西方现代性的窠臼。

第一节 研究主题解析

一、对“国家治理现代化”的追溯与反思

在所有政治命题中,国家治理问题无疑处于非常重要,甚至十分关键的地位。美国学者福山将国家治理问题表述为“国家构建”(state-building),并认为该问题之所以具有如此重要的研究价值,是因为“软弱无能的国家或失败国家已成为当今世界许多严重问题(从贫困、艾滋病、毒品到恐怖主义)的根源”^①。很明显,一个国家要实现社会的有效治理、有序变迁和可持续发展,必然要构建起适应其国情的国家治理体系,并具备将治理制度付诸实践的治理能力,而这两个部分内容也正是构成“国家治理”内涵的最基本要素。党的十八届三中全会明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略目标,充分显示了中国共产党致力于构建更加科学合理的治理制度、体系与机制,更加有力、有效的治理能力来更好地协调好发展与稳定、效率与公平、国家与社会之间关系的决心与魄力。然而,从更深远的意义来看,“国家治理现代化”战略目标则蕴含着共产党人作为无产阶级的代表者,通过权力、职能、制度和法治等治理要素的规范和完善,完成从“国家统治”、“国家管理”到“国家治理”的现代化飞跃的美好愿景。

客观来讲,在人类历史上,国家治理的现代化进程肇始于西方的农业社会向工业社会过渡的历史时期。追溯历史,自国家产生以来,国家治理问题就应运而生了,而国家治理现代化则是人类文明步入现代化阶段并构建起资本主义国家所取得的成果。大致从17世纪开始,西方国家陆续爆发了旨在废除封建王权的资本主义革命,并基本上按照三权分立和人民主权的政治原则构建起了与前资本主义时期迥然相异的国家治理体系:一方面,法律的最高权威以及“法律面前人人平等”的原则消除了农业社会中君主、贵族与臣民之间的身

① [美]弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,中国社会科学出版社2007年版,第1页。

份鸿沟与阶级对立,使人们在身份上实现了平等(至少在形式上);另一方面,以“人民主权”原则为基础的代议民主制,打破了“整个民族,以及组成民族的每个人,对他们自己的命运都没有任何潜在的发言权”^①的状况,使得国家治理不再为统治阶级所完全垄断,而是在一定程度上具备了开放性。可见,正是在工业化进程中,人类基于自身理性而实现了初步的现代化转型,造就了现代国家并建立起具有现代性质的国家政权。

正如哈贝马斯所言,西方的现代化历程“是一个可远溯至笛卡尔开始的人类理性化的展开过程,其结果产生了韦伯所说的西方世界由宗教社会向世俗社会的转变”^②,与此同时,也造就了“现代性(modernity)”这一象征人类社会从传统社会“脱域”的成果。很明显,现代化的核心就在于推崇和弘扬人类自身的主体性和理性,随着社会的发展,其在表现形式上从国家治理的平等、法治、民主、分权等价值扩展到相互关联的多重维度,比如在文化层面上,包含理性、科学、契约、信任、主体性、个性、自由、自我意识、创造性、社会参与意识、批判精神等;在现实形态上,外显为基于资本主义核心价值的市场经济、民主政体、法律法规、科层管理结构等一整套制度。从国家治理的意义上,现代化意味着一种理性化的社会管理机制及其衍生的文化模式,它集中体现在工业社会的管理型治理模式对农业社会的统治型社会治理模式及其等级秩序价值的超越。

然而,伴随着工业化所取得的史无前例的物质繁荣和“理性”与“科学”在社会价值中的确立与胜利,西方国家的现代化在实质上发生了价值分裂,走上了工具主义和技术主义的极端化道路。可以看到,自19世纪末开始,随着西方国家的治理行为逐步褪去“统治”的特征而转变为一种对国家政治与公共事务的管理,国家治理的现代性特征开始以“理性”、“科学”、“效率”等价值逐渐显现,而且也在西方学术研究史中充分地显现出了其演进逻辑。以美国为例,受到进步主义的影响或者说作为进步主义的现实成果,威尔逊等学者在阐述政治—行政二分原则时积极倡导确立政府活动的“政治中立”原则,实践

① [英]约翰·密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1982年版,第55页。

② [德]尤根·哈贝马斯:《理论与实践》,郭官义等译,社会科学文献出版社2010年版,第22页。