



未名社科菁华·政治学

国家治理及其改革

STATE GOVERNANCE AND REFORMS

燕继荣 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

未名社科菁华·政治学

国家治理及其改革

STATE GOVERNANCE AND REFORMS

燕继荣 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

国家治理及其改革/燕继荣著. —北京:北京大学出版社, 2015. 12

(未名社科菁华·政治学)

ISBN 978-7-301-26471-3

I. ①国… II. ①燕… III. ①国家—行政管理—文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 259686 号

书 名 国家治理及其改革

Guojia Zhili ji Qi Gaige

著作责任者 燕继荣 著

责任编辑 董郑芳 (dongzhengfang12@163.com)

标准书号 ISBN 978-7-301-26471-3

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社 @未名社科-北大图书

电子信箱 zpup@pup.cn

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

印刷者 三河市博文印刷有限公司

经 销 者 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 17.75 印张 244 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370



目 录

序言 中国学者的使命	(1)
------------------	-----

第一部分 现代国家治理

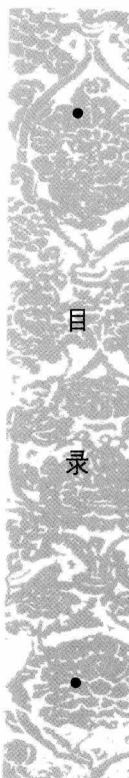
现代化与国家治理	(7)
国家治理的要素和基础	(29)
国家治理的主体性危机	(38)
现代国家治理的价值构建	(43)
现代国家治理的制度建设	(56)

第二部分 中国治理评估

中国治理的路径：治民·治政·治党	(75)
中国政府治理的变与不变	(83)
中国的社会自治与社会建设	(94)
“中国奇迹”：成就与问题	(129)
“中国模式”的学术考察	(140)
中国群体性事件的警示意义	(149)
中国崛起需要大战略	(159)

第三部分 中国国家治理改革

国家兴亡自有时	(169)
---------------	-------





经济富裕不能替代民主诉求 (175)

中国国家治理改革的方向 (182)

国家治理的基础建设 (189)

把国家治理纳入法治轨道 (200)

让协商民主发扬光大 (207)

用公共治理原则重塑政府模式 (218)

以社会资本改造社区治理 (228)

通过制度建设治理腐败 (242)

走协同治理之路 (269)



序言 中国学者的使命

一个国家的发展总是与学术的发展捆绑在一起。20 世纪的 80 年代,中国开始进入改革开放的年代。时至今日,三十多年的光阴,改革的话题一轮接一轮:从家庭联产承包责任制到企业转制,从计划经济到市场经济,从基层自治到社会建设,从机构改革到职能转变,从自由民主到国家治理。在每一轮改革的起承转合处,学术研究都发挥了承前启后的作用。

学术研究到底是要服膺于现实的考虑,还是谋求相对独立的自由发展?这个争论再次把我们拉回到一个基本问题上:中国社会科学学术原则和使命是什么?这是一个老生常谈的话题,但仍然有必要重申。第一,学术引领思想,思想主导实践。经常看到一些励志口号,如“心有多远,路有多远”,“思想能走多远,行动就走多远”。其实,思想所能及的地方,行动未必能够到达,但是,思想所不及的地方,行动一定不会到位。



现实的改革实践需要学术研究支撑,学术研究的深入能推动认识的深入;认识不到位,改革行动就不可能到位。总之,社会政治改革需要学术理性的参与,而学术理性的形成还是要贯彻思想无边界和学术无限制的原则。

第二,学术研究的现实主义态度是必要的,但是,对于社会科学的研究者而言,现实主义意味着关怀现实,以问题为导向,并从现实条件出发来讨论解决问题的可行方案,而绝不意味着放弃理想追求和知识良心,向现实妥协,从而丧失学术批评的立场和能力。今天,无论进行任何一项社会研究,都需要有现实关怀,这种现实关怀并不一定表现为政策宣讲和注解,也不一定表现为站在政府对立面去批评政策。对政府政策的态度如何,那不是学术评价的标准,有没有真正的“问题意识”才是学术评价的关键。换言之,学者的使命并不在于支持或者反对现实政治,而在于本着“问题意识”,说明“问题”的性质,揭示“问题”存在的真实原因。任何一个国家、任何一个时代,那些最有贡献的学者,一定是面对现实问题发表意见的人。他们的意见包括表达对以往学术思考的不满,指明目前研究方法和研究视角之不足,并尝试给出新的解释。给出新的解释,才能产生新的观念,设计新的政策。正是这样,学术的进展和政策的改善才有可能。所以,社会科学学者的使命就是要对“问题”给出新的说法,进而促成某些新的共识以改善公共政策,推动社会发展。中国社会科学学者就应该立足于中国的“问题”,以中国的视角做出解释。

第三,犹如其他学科,今天,中国政治学者面临诸多问题。其中首要的问题是,如何结合中国的具体情况,去阐发那些被现代国家的人们所认可的政治价值,并将之转化为可行的制度和政策改进方案。令人备感欣慰的是,中国学者已经或者正在经历“研究转型”,即从理想目标的讨论转向现实路径的思考;从简单的“概念套用”转向“理论再造”。然而,国家治理体系和能力的构建毕竟是一项艰巨的任务,其中诸多问题互相纠结,一时难以理出头绪,而且就问题的诊断也远未达成广泛的社会共识。这就要求学术研究能够系统梳理国家

治理的“问题”，形成系统的研究任务清单。

当代中国的现代化建设有着正反两方面的经验，尤其在改革开放之后，现代政治建设的探索更加活跃，也日益自觉。中国社会经济的变化表明，一方面改革开放释放了巨大“红利”，促成了社会经济的成就；另一方面，中国的制度弹性也为吸纳发展和变化的要素提供了空间。这些经验为政治研究和政治理论的发展提供了丰富的资源。政治学坚信这样一个命题，没有任何一种制度是绝对好的制度，也没有任何一种制度是绝对坏的制度。那么，中国的制度到底是什么样的制度？它的制度优势体现在哪里，应当如何发挥？人们常说，“好钢要用在刀刃上”，如果中国制度也算是一块“好钢”，那它该用在什么样的“刀刃”上？

在国际学术交流中，中国政府在诸如重大事务的决策效率（decision-making efficiency）、紧急状态的应急管理（emergency response management）、跨地区跨政府的统一协调（coordination for cross-regional cooperation）、管理人才的选拔与储备（merit selection and reserves）等方面的表现，往往会受到一些从事比较研究的学者们的关注甚至青睐，他们借此也表达了对于通行的自由民主体制改革的期待。然而，对于深入观察和研究中国的人士来说，这样的治理绩效，通常会伴随较大的制度成本和代价。那么，有没有在保留制度绩效的同时降低制度成本的可能？

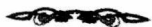
中国共产党十八届三中全会提出，要实现国家治理体系和能力的现代化。然而，国家治理现代化具有多重目标，其中包括要完成现代国家建设、政府建设、政党建设和社会建设等诸多任务。国家建设需要致力于基础建设，而基础建设不应该仅仅局限于经济建设（机场、道路、高楼大厦等物质工程建设），还应该包括信息建设（网络、通讯以及公民信息共享体系建设）、社会建设（社区建设、社团建设以及公共服务的社会化建设）、基础制度建设（国民身份制度、社会福利制度、就业制度、住房制度、医疗制度、教育制度等）、法制建设（旨在树立法律和司法独立性与权威性的司法建设）。就当下的中国而言，国家基础建设的核心在于实现国家的统一——不仅实现领土、政权和



语言的统一,更主要的还在于实现市场、管理、标准以及公民权利的一致性和公共服务的均等化;政府建设的核心在于构建法治政府和服务型政府——实现政府的有限性和有效性的统一;政党建设的核心在于重建执政党的领导——完成革命型政党向法治型政党的转变;社会建设的核心在于投资和改造社会资本——培育社会自治机制,促进社会管理和社会服务的社会化。

本书由作者多年来思考中国国家治理问题所形成的学术成果汇编而成,这些成果发表于不同的学术期刊、报纸和其他杂志上。此次汇编再版之时,根据“国家治理及其改革”这一编辑主题进行了适当修改。期待本书的出版能够引发社会各界对于中国国家治理问题更加广泛和深入的思考、讨论。

原文以《社会学者的使命》为题刊发于《中国科学报》2012年8月20日第7版,这里做了部分文字修改。



第一部分

现代国家治理





现代化与国家治理

什么是“现代国家”？“现代国家”与“古代国家”在国家治理方面有什么区别？“现代国家”包含两重含义：一是国际政治意义上实现领土和治权统一的国家；二是政治发展意义上确立法治与民主问责制的国家。从政治发展的意义上说，国家治理者（统治者）本身是否受到宪法和法律的有效约束，是衡量国家现代与否的关键性指标。

“治理”是近年来国际学术界讨论的热门话题。在这种讨论中，一个普遍关心的问题是：怎么理解“国家治理”与现代化的关系，如何确定国家治理的目标和任务？

中共十八届三中全会提出全面深化改革，推进“国家治理现代化”，四中全会又提出全面推进“依法治国”，建设法治国家、法治政府和法治社会。与此相



应,学术界围绕如何推进国家治理体系和治理能力现代化以及如何推进依法治国的话题展开讨论和研究。这个话题实际上也可以转化为“国家建设”和“国家治理”的关系问题。从某种意义上说,“国家建设”的任务在于构建一个强大国家,而“国家治理”的任务在于构建一个合理的国家。“国家建设”与“国家治理”二者关系密切,不可分割,而且经常互为因果。

从某种意义上说,现代社会科学研究形成了两大路径:观念导向的理想主义路径(ideal approach)和问题导向的现实主义路径(realistic approach)。尽管总体上可以用“殊途同归”来概括,但在研究方法和视角甚至研究属性上却有显著差别。前者基于某种观念,构建一种理想或理论模型,然后依此模型设计现实构建方案。后者基于现实生活所遭遇的麻烦和困境,本着解决当前问题的态度,依据以往的经验,设计行动改进方案。这两种路径反映在决策科学中,分别形成了两种决策模型,即理性决策模型和渐进决策模型。

社会科学的这两种研究思路也体现在当前关于国家治理的研究当中。在目前关于“国家治理现代化”的讨论中,许多人聚焦于“治理”和“国家治理”概念,希望从概念出发来推导“国家治理体系和治理能力”的构成,进而说明国家治理改革的内容。但是,探究国家治理改革还存在另外一种逻辑,那就是以问题为导向,依据现代国家的治理经验,设定国家治理改革议程。本文试图遵循后一种思路,来讨论“现代国家治理”的改革方向。

本文的基本逻辑和结论是:“现代化”通常被看作是社会发展的特定阶段或客观趋势,它带来了社会诸多方面的变化,导致人的观念和价值取向向着世俗化、理性化以及个体独立性方面转变,引起社会组织、生产和生活方式的改变,使得生活都市化、生产企业化、组织多样化成为现代社会的普遍特征,进而要求社会管理方式相应地做出调整,以至于依法而治(法治主义)、协同治理(合作主义)、民主协商(民主参与和平等协商)成为国家事务管理的基本方式。中国作为一个发展中国家,依然处于现代化转型的过程之中,现代国家建设任务



尚未完成。国家治理现代化就是要以现代国家治理经验(现代国家的组织原则和治理方式)为参照,完成现代国家建设任务。

现代化的政治命题

“现代”与“传统”以及“现代化”是当代社会理论的核心概念。据考证,“现代”(modern)一词源于公元4世纪,被用来说明当时已经基督教化了的“现今时代”,以区别于古罗马异教徒时代的“往古”。所以,它最早只是用来表示时间状态的一个概念。^①

但是,在今天的理解中,“现代”一词具有两种含义^②:第一种是泛指含义,被用来当作“目前”“现在”“今天”的代名词,泛指人们正在经历的任何一个当前的时间阶段。从这个意义上理解,“现代”概念具有时间不确定的相对意义。根据这个含义,人类任何一个“过去”的时段都曾经是“现代”,而今天的“现代”也将成为将来的“过去”。所以,泛指意义上的“现代”概念是一个不具有特定指向的时间概念,它更体现“时髦”和“当下”的意思。

“现代”一词的第二种含义是特指含义,主要指人类历史演变过程中的某一特定时期,即大约从17世纪以来的历史演变时期。这也正是发展理论家们在研究中所理解的“现代”概念。根据这个含义,“现代社会”是一个与工业化、城市化相伴随的文明发展的特定阶段,它导致了社会结构的分化、权威的理性化和文化的世俗化。

发展理论家们基本上在后一种意义上使用“现代”的概念。例如,西里尔·E.布莱克(Cyril E. Black)把“现代化”与“科学革命”联系起来,认为现代化的概念包括有关人类发展的一系列解释,它反映着人控制环境的知识亘古未有的增长,伴随着科学革命的发生,从历

^① 参阅 Krishan Kumar, *From Post-Industrial to Post-Modern Society*, Oxford: Blackwell, 1995, p. 67。

^② 参阅谢立中:《“现代性”及其相关概念词义辨析》,《北京大学学报》(哲社版)2001年第5期。



史上发展而来的各种体制适应迅速变化的功能完善的过程。^① 詹姆斯·奥康内尔(James O'Connell)把“机械技术”作为“现代化”的主要标志,认为现代化是指一种过程,在这个过程中,传统的社会或前技术的社会逐渐消逝,转变成另一种社会,其特征是具有机械技术以及理性的或世俗的态度,并具有高度差异的社会结构。^② 而在贝迪阿·纳思·瓦尔马(Baidya Nath Varma)给出的定义中,“现代化”是指一种特殊的社会变革,这种变革与个性化、都市化、大众教育、代议制政府、增加国民生产总值、增加各阶层收入、向伤残贫困者提供福利相联系。^③

现代化理论的知名学者艾森斯塔特(S. N. Eisenstadt)从历史解释学的角度做出定义:“就历史的观点而言,现代化是社会、经济、政治体制向现代类型变迁的过程。它从17世纪至19世纪形成于西欧和北美,而后扩及其他欧洲国家,并在19世纪和20世纪传入南美、亚洲和非洲大陆。”现代化社会是从各种不同类型传统的前现代社会发展而来的。在西欧,它们发轫于封建或专制国家;在东欧,它们来自高度独裁而低等都市化的国家与社会;在美国和英属自治领地(加拿大、澳大利亚),它们是经由殖民化和移民过程而形成的;在拉丁美洲,现代结构来自寡头政治的殖民征服社会;在日本,现代化过程起源于独特的中央集权的封建国家;在中国,现代化是在人类历史上最悠久的帝制制度崩溃以后形成的。^④

当代发展理论家一般把现代化一词理解为从传统社会向现代社会(工业文明)转变的过程。20世纪70年代,美国哈佛大学教授塞缪尔·P. 亨廷顿(Samuel P. Huntington)从9个方面系统概括了这个

① [美]西里尔·布莱克:《现代化的动力》,段小光译,四川人民出版社1988年版。

② 詹姆斯·奥康内尔:《现代化的概念》,载[美]西里尔·布莱克编:《比较现代化》,杨豫、陈祖洲译,上海译文出版社1996年版,第7页。

③ 参阅[美]贝迪阿·纳思·瓦尔马:《现代化问题探索》,周忠德、严炬新编译,知识出版社1983年版。

④ 参阅[以]S. N. 艾森斯塔特:《现代化:抗拒与变迁》,张旅平译,中国人民大学出版社1988年版,第1—2页。

过程的基本特点：

(1) 现代化是革命的过程。从传统性向现代性的转变必然涉及人类生活方式根本的和整体的变化。

(2) 现代化是复杂的过程。现代化包含着实际上是人类思想和行为一切领域的变化。

(3) 现代化是系统的过程。一个因素的变化将联系并影响到其他各种因素的变化。

(4) 现代化是全球的过程。现代化起源于 15 世纪至 16 世纪的欧洲,但现在已经成为全世界的现象。

(5) 现代化是长期的过程。现代化所涉及的整个变化,需要时间才能解决。

(6) 现代化是有阶段的过程。一切社会的现代化过程,有可能区别出不同水平或阶段。

(7) 现代化是同质化的过程。传统社会以不同的类型存在,相反,现代社会却基本是相似的。

(8) 现代化是不可逆的过程。虽然在现代化过程中某些方面可能出现暂时的挫折和偶然的倒退,但在整体上现代化是一个长期的趋向。

(9) 现代化是进步的过程。从长远的观点来看,现代化不仅是不可避免的,而且是人心所向的。现代化增加了人类在文化和物质方面的幸福。^①

需要注意的是,如果说早期的现代化研究把现代化进程理解为一种线性的、单元的变化进程,因而经常被认为持有“欧洲中心论”或“西方优越论”的立场而遭受质疑和批判,那么,最新的现代化理论因为极大地修正了传统观点而使现代化研究得以复兴。正如美国密歇根大学的罗纳德·英格尔哈特(Ronald Inglehart)教授所指出的,现

^① 塞缪尔·P. 亨廷顿:《导致变化的变化:现代化,发展和政治》,载[美]布莱克:《比较现代化》,杨豫、陈祖洲译,上海译文出版社 1996 年版,第 44—48 页。



代化理论需要修正,因为:第一,现代化不是线性的,它不一定朝一个方向运动。第二,社会—文化变迁具有路径依赖,传统社会文化遗产会经久不衰。第三,现代化不是西方化,工业化过程始于西方,但西方工业化并非唯一标准版本。第四,现代化不会自动带来民主,从长远看,它只带来了使民主日益成为可能的社会和文化变迁:在初级阶段,工业化可能导向民主政治,也可能导向法西斯主义、神权统治以及其他极权或威权政治;但进入高级阶段,知识社会的出现提高了民主兴起的可能性。^①

不管怎么说,在学术讨论中,现代化被认为是一个客观发展过程或趋势,它引发或决定了人们生活价值和理念的变化(文化变迁),从而进一步要求制度变迁和治理体系及能力的重新构建。那么,现代化给世界带来了哪些变化?回顾17世纪以来世界的新变化,可以对这些变化进行如下归纳:(1)世俗化和理性化(与市场交易相伴随的是契约精神、行为的世俗化和理性化);(2)流动性(人口、物资、信息突破地域局限,在更大范围内流通,以至于全球化成为一种趋势);(3)统一性(随着流动性的发展,管理、标准、规则日趋统一和一致,要求各国的管理规则尽可能对接);(4)均等化(流动性带来了资源、服务分布的均等化,差异性在减少,与此相应,正如水往低处流一样,全球呈现拉平效应,所以才有人说“世界是平的”^②);(5)专业化(社会分工越来越细,生产专业化程度普遍提高,管理精细化要求日益强烈)。

从17世纪算起,现代化过程经历了三百多年历史。20世纪开始,人们已经注意到了后工业社会的来临。罗纳德·英格尔哈特考察现代化以来迄今为止的社会变化时指出,“实证证据表明,现代化

^① 参阅罗纳德·英格尔哈特:《现代化与民主》,载[俄罗斯]弗拉季斯拉夫·伊诺泽姆采夫主编:《民主与现代化:有关21世纪挑战的争论》,徐向梅等译,中央编译出版社2011年版,第133—134页。

^② 托马斯·弗里德曼在《世界是平的》一书中把“世界是平的”归结为全球化的功劳,实际上,全球化的过程也正是均等化的过程。

