



国家治理研究丛书

寻求合作共治

当代中国治理的价值取向与哲学阐释

黄璇 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家社会科学重大项目
“推进国家治理体系现代化研究”
(批准号 14ZDA11) 研究成果

寻求合作共治

当代中国治理的价值取向与哲学阐释

黄璇 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

寻求合作共治:当代中国治理的价值取向与哲学阐释/黄璇著. —北京:北京大学出版社,2015.7

(国家治理研究丛书)

ISBN 978-7-301-26002-9

I. ①寻… II. ①黄… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第143169号

书 名 寻求合作共治——当代中国治理的价值取向与哲学阐释

著作责任者 黄璇 著

责任编辑 倪宇洁

标准书号 ISBN 978-7-301-26002-9

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>

电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

印刷者 北京宏伟双华印刷有限公司印刷

经销者 新华书店

730毫米×1020毫米 16开本 15印张 230千字

2015年7月第1版 2015年7月第1次印刷

定 价 42.00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

总 序

中共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》庄严宣示,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”。这一宣示既是对于中华民族百年复兴艰难探索历程的深沉总结,也是对于国家和社会发展战略的明确定位,更是中华民族每一成员义不容辞的重大责任。

正是本着这样的历史使命、现实责任和未来追求,2013年12月21日,北京大学、复旦大学、吉林大学共同发起,成立了“国家治理协同创新中心”。嗣后,中山大学、财政部财政科学研究所的加入,使得中心成为四校一所的协同创新单位。中心的核心使命,在于紧紧围绕全面深化改革的总目标和国家治理现代化的重大迫切需求,通过高校与科研机构、国家机关、地方政府、企业事业、社会组织的研究合作,促成政治学、行政管理学、法学、经济学、财政学以及相关学科的协同创新,承担科学研究、人才培养、学科建设和社会服务的重要任务,建成“国家急需、世界一流、制度先进、贡献突出”的中国特色新型智库机构,为推进国家治理现代化培养一流人才、贡献智力支持。

根据全面深化改革总目标,我们具有以下共识:

1. 全面深化改革,推进国家治理现代化,是决定当代中国命运的关键抉择,是实现中华民族伟大复兴的必由之路,同样也是世界和中国现代化历史进程的重大命题。在人类社会现代化发展的历史长程中,在共产党执政规律、社会主义社会发展规律和人类社会发 展规律的结合上,探索国家治理现代化的发展规律和中国国家治理现代化的基本特点,是推进中国特色社会主义和国家治理现代化的理论视野和思想使命。

2. 全面深化改革,推进国家治理现代化,必须坚持社会主义现代化的根本方向。这就是说,国家治理现代化必须在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下推进。与此同时,国家治理改革必须在现代化的方向上展开。

总起来说,就是在中国共产党领导下,优化和创新国家治理的主体格局、体制机制和流程环节,提升治国理政的能力,把我国的根本制度与基本制度内含的价值内容、巨大能量和潜在活力充分释放出来并且予以充分实现。

3. 全面深化改革,推进国家治理现代化,涉及经济、政治、社会、文化、生态五位一体的建设,涉及党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合,涉及利益、权力、权利、制度、法律、组织、体制、机制和价值等多方面要素,涉及社会主义市场经济条件下政府与市场、政府与社会、中央与地方、治理体系与治理能力、效率效益与公平正义等多方面关系,需要研究和解决的问题具有复杂性、综合性和高难性,改革需要思维、制度、机制、政策和路径的系统性、整体性和协同性创新,因此,多主体、多学科、多层面、多角度和多方法的科学协同创新,是深化改革思想认知,形成科学合理、现实可行的理论和对策成果的重要方式。

4. 全面深化改革,推进国家治理现代化,在现实性上,必然体现为重大问题及其解决导向,因此,“全面深化改革,关键要有新的谋划、新的举措。要有强烈的问题意识,以重大问题为导向,抓住重大问题、关键问题进一步研究思考,找出答案,着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题”^①,这就需要把顶层设计和基层实践、整体推进和重点突破有机结合起来,需要准确把握全面深化改革面临的突出问题和矛盾,把这些重大问题和矛盾转变为研究的议题和课题,围绕这些议题和课题,从理论与实践、规范与实证、体制与机制、战略与政策、规则与价值、体系与能力多方面有机结合出发开展专门研究,形成专项成果,从而不断积累跬步,以助力于国家治理现代化的长征。

5. 全面深化改革,推进国家治理现代化,首先要立足于我国独特的文化传统、历史命运和基本国情,尤其是我国处于社会主义初级阶段这一最大的国情,立足于现实中国看中国。同时,也需要立足于历史和世界看中国,借鉴人类文化和文明的优秀成果,通晓其他国家和地区的积极经验和做法,在马克思主义指导下,在古往今来多种文明的相互交流、比较甄别和取舍借鉴中,不断开拓视野、验证选择、吸取经验教训并形成思路 and 举措。

^① 《深化改革要有新谋划新举措》,新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/18/c_118176934.htm。

基于这样的共识,中心整理、征集和出版“国家治理研究丛书”,期望对于全面深化改革,推进国家治理现代化有所助益。丛书的编辑出版得到北京大学校领导、社会科学部领导的指导和支持,得到北京大学出版社领导和编辑的鼎力相助,特此表达衷心的感谢!

中心欢迎各位同仁积极投稿于丛书,具体可见北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学和财政科学研究所“国家治理协同创新中心网”(<http://www.cicsg.pku.edu.cn>)《“国家治理研究丛书”征稿启事》。同时,任何的批评指正都会受到诚挚的欢迎!

北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学

财政部财政科学研究所

国家治理协同创新中心

2014年12月21日

目 录

导 论 当代中国治理的哲学解释进路	001
第一章 发展与稳定:国家治理的基调价值	039
第一节 发展:国家存续的价值动力	039
第二节 稳定:良序社会的价值支柱	065
第二章 法治与效能:国家权力的运行规范	089
第一节 法治:“国家所不能”的法律尺度	090
第二节 效能:“国家之所能”的实用主义诉求	108
第三章 自由与平等:公民权利的现代诉求	134
第一节 自由:保障权利的底线原则	135
第二节 平等:社会主义中国的生命线	156
第四章 合作与共治:当代中国治理取向	175
第一节 前提:权力—权利关系的现代定位	176
第二节 方式:国家与公民的合作关系	192
第三节 目标:当代中国的多主体共治	206
参考文献	219
后 记	229

导 论

当代中国治理的哲学解释进路

“国家治理”在今天的中国思想与理论界是一个高频词。自中国共产党十八届三中全会明确提出,“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”是全面深化改革的总目标,关于国家治理的理论研究与话题探讨一时如雨后春笋般遍地而生。早在三十多年前,当中国共产党决定领导中国走上改革开放的道路,使中国得以从“以阶级斗争为纲”的非常态处境中解脱,把发展的重心转移到现代化建设上来时,具有“现代性”的国家治理便获取了得以启动的基本条件与资源。因此可以说,当代中国国家治理的进程与当代中国在改革开放后向现代国家继续转型、大力进行现代化建设的这一进程是基本一致的。探讨国家治理必定离不开制度背景。既然中国改革开放以来的国家治理与启动推进国家现代转型的进程几乎一致,那么,以三十多年来当代中国政治—经济—社会体制的调整与变迁作为探讨当代中国国家治理的制度背景,便具有其合理性。当代中国作为由中国共产党执政的社会主义国家,国家治理所依附的制度载体和所依循的治理原则,离不开执政党及其政府的具体治国方略以及官方对当代中国的国家处境、宏观体制、发展方式与目标取向的相关界定与阐释。因此,以中国共产党及其政府所颁布的各类正式文件以及围绕这些文件内容所开展的讨论与解释,来作为研究当代中国治理进程的文本依据,对于理解并凸显执政党在当代中国国家治理进程中的关键位置而言,是必要的。

对当代中国国家治理的理论研究与思想脉络分析,主要有以下几个方面:(1)以现代公共治理理论与理念为框架审视中国国家治理经验,并在此

基础上对当代中国国家治理体系进行分析、解释与矫正的,如王浦劬、萨拉蒙等著的《政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析》(北京大学出版社 2010 年版),汪锦军的《走向合作治理:政府与非营利组织合作的条件、模式和路径》(浙江大学出版社 2012 年版),王海明的《公正与人道:国家治理道德原则体系》(商务印书馆 2010 年版)等等。(2) 还有通过建立治理评估体系、设立一系列评估指标与维度,来对当代中国治理经验进行量化分析,并依据统计出来的数据对中国治理的趋势进行预判与估测的,如俞可平主编的《国家治理评估体系——中国与世界》(中央编译出版社 2009 年版),张成福、唐钧所著《政府危机管理能力评估:知识框架与指标体系研究》(中国人民大学 2009 年版)等等。(3) 也有结合当代中国发展特点和特定政治—经济制度总结出的治理模式——“中国模式”,以作为一种独特的治理经验与其他现代国家治理经验区别开来,如王绍光的《国家治理》(中国人民大学出版社 2014 年版)、潘维主编的《中国模式:解读人民共和国的 60 年》(中央编译出版社 2009 年版)、郑永年的《中国模式:经验与困局》(浙江人民出版社 2010 年版)等等。

其实,无论哪一种国家治理的研究思路和研究方式,都有一个不容忽视的核心议题:与当代中国的现代转型紧密结合在一起的治理,虽然称为“国家治理”,但不意味着公共治理仅仅是国家单方面的意愿与责任。要准确理解本书中所探讨的国家治理,就必须理解“国家”在现代政治学理论脉络中的双重定位。第一,“国家”作为在特定领土内具有最高主权权威与合法性的公共载体,它通过把各种公共权力(包括政治权力、经济权力、社会权力等)组织起来的形式,对人们的日常生活发挥作用与影响。^① 第二,“国家”作为包括立法、行政(执法)和司法(依法律和宪法作评定)组织的“政治性”领域,它与具有“经济性”的市场、“多元性”的社会(即雅诺斯基所界定的“公众领域”)、与“私人性”的公民既相互区分、又存在

^① Iain McLean and Alistair McMillan (ed.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, New York: Oxford University Press 1996, 2003, 2009, pp. 507—508.

交集。^①因而,我们在现代政治脉络中讨论的“国家治理”(state governance),其实质应当是“关于整个国家的治理”(governance over the state),即包括对国家、市场、社会与公民的统合性治理,而非仅仅依靠具有政治性的“国家”单方面进行治理(governance of the state)。本书探讨的“当代中国治理”主题,所指的就是这种具有现代性意涵的“关于整个国家的治理”。据此,要对当代中国国家治理的价值取向做出界定,并针对相关治理经验与治理原则做出哲学阐释,就需要结合现代“国家”概念的双重定位,来绘制出分析与解释的核心线索。首先,针对公共性而言,需要关注的是国家在治理进程中如何与同处于公共领域的市场、社会进行互动,使市场与社会对凭借政治权力主导治理过程的国家力量起到良好的支持与补充作用,从而在公共治理过程中发挥三者共同的积极效应。其次,针对公共性与私人性这一对既互为张力又相互补充、相互调节的关系而言,在国家与公民之间划定必要的公私领域界限,使国家与公民以及各种公民组织在政府公共部门、市场、社会等公共领域进行良好的互动,是国家治理得以顺利开展并取得积极成效的重要方式。

综上所述,国家—公民关系及其内在的权力—权利关系,便是本书在探讨国家治理的价值取向、对当代中国治理进行哲学解释时的主线。对此主线的确定,也直接阐明了国家治理哲学不是一种只站在国家或政府单边角度考虑国家治理问题的哲学,而是从发展国家与公民之间良好关系的视角,来对国家权力和公民权利进行综合考量的治理哲学;从而进一步把当代中国治理导向一种国家与公民合作共治的价值目标与治理原则。据此,从政治哲学的视角来分析当代中国治理问题,既不是单纯地对中国既有的治理

① 《牛津简明政治学词典》的“国家”词条,阐明了国家的现代形式的发展,萌芽于中央集权下绝对主义国家的壮大以及商品生产的飞速发展而产生的“政治的”与“经济的”在制度上的缓慢区分。Iain McLean and Alistair McMillan (ed.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, p. 507. 事实上,一旦“经济性”的市场交换载体得以确定,那么其中蕴含的私人性必定要与国家所蕴含的“公共性”区分开来。而当公共性与私人性所分属的公共领域与私人领域得以区分,那么国家、市场、社会、公民个人之间的界限就得以凸显。于是,在厘清与市场、社会和公民个人之间关系的脉络中探讨“国家”概念,便是雅诺斯基所说的对“文明社会中的国家”的内涵与范畴的界定。参见雅诺斯基整合哈贝马斯、比利斯、塞尔斯对公私各领域的划分后,所绘制的“定位于文明社会的公众和私人各领域示意图”。[美]托马斯·雅诺斯基:《公民与文明社会:自由主义政体、传统整体和社会民主政体下的权利与义务框架》,柯雄译,沈阳:辽宁教育出版社2000年版,第17页。

模式进行解释,也不是脱离中国治理的制度背景与历史处境大谈应然状态。而是借助政治哲学源于政治生活、解释政治生活、引导政治生活的特质与功能,在当代中国探索既有传承又不失创新的国家治理方式,寻求以合作共治来化解改革中种种矛盾与阻力的国家治理的可持续发展取向。

一、现代国家治理中的国家与公民

在国家治理的思想脉络中,国家与公民之间的关系并非一直受到重视。这与现代国家的基本形式——民族—国家(Nation-State)在国家建构(Nation-Building)过程中的不同起源、不同组织原则及这些原则的不同演化状态密切相关。格罗斯在探讨国家的起源时,根据国家赖以建构的、作为合法性基础的两种基本原则:血缘原则和地域原则,区分了两种不同类型的国家——“部族国家”(the Tribal State)与“公民国家”(the Civic State)。以共同的血缘(家庭、氏族、部落等)与种族基础为纽带建立起来的“部族国家”,国家的全体成员主要包括“那些在神话上属于同一血缘集团的人,即同一部落、民族或同一族体的人”。^①“部族国家”所关注的政治哲学核心问题是:如何保证作为国家建立之纽带的宗教、族属、族群特征、基本社会结构与政治制度的单一原则和属性。即保证国家政治传统的独特性与纯正性。“公民国家”是自由公民联合起来而建构的国家,这种类型的国家“建立在公民权和所有公民权利平等的基础上”,在同一地域上居住的所有具备资格的居民,不论其出身、宗教、族属或文化背景如何,都是国家的一员。“公民国家”最为关注的核心政治哲学问题是:一国之内公民自由和权利的程度是什么?^②显然,直到“公民国家”这种国家理念及其各种实践类型出现,并成为能够对“部族国家”的国家形态形成足够强大的冲击力的时候,国家与公民之间的关系才正式成为国家建构乃至国家治理进程中的重要议题。

现代民族国家的起源及国家建构,并不是简单地以更具有“现代感”的公民国家逐渐取代相较而言更“野蛮”“落后”的部落国家。而是试图在尊重

① [美]菲利克斯·格罗斯:《公民与国家:民族、部族和族属身份》,王建娥等译,北京:新华出版社2003年版,第6页。

② 同上书,第7、37页;以及[英]昆廷·斯金纳、[瑞典]博·斯特拉斯主编:《国家与公民:历史·理论·展望》,彭利平译,上海:华东师范大学出版社2005年版,第13页。

与保持各族群的血缘、文化、传统、语言等自然纽带的基础上,以一种平等的公民权利作为更宏观的社会纽带把族群成员联合起来,赋予他们同等的政治地位、给予他们同等程度的政治尊重,使他们在“国家”这一在特定领土内具有最高主权权威的政治共同体内,拥有共同的政治认同。严格来说,至今并没有存在一个完美意义上的以单一民族为主体的民族—国家。在今天的世界政治格局中,已经“基本上没有什么种族纯粹的国家,一般说来也没有同宗同源的单一民族组成的民族国家”,^①现代民族国家大部分是多民族国家——“目前美洲、欧洲以及亚洲、非洲绝大多数国家都是多民族国家,拥有为数可观的种族或文化上的少数民族。”^②这也意味着现代民族国家的建构,试图将作为历史经验的部落国家所具备的社会人类学特质,以及作为现代理念的公民国家所具有的政治特性结合在一起。这样的结合似乎显示了现代民族国家在建构与治理过程中必要的包容性,但也同时彰显了由部落国家长期延续下来的强调特定群体的同一特质、排他性与独特性与公民国家在理念上形成的对公民个人自由平等权利的理想诉求之间的张力。不过,也正是这种持续张力与冲突的形成,使得现代民族国家在其建构与治理进程中,把国家与公民之间的良好关系列为能够对国家的长治久安与公民的生存发展产生举足轻重影响的关键因素。

现代国家治理中的国家与公民总是处于一种互为张力又相互补充的动态关系当中,而不是完全静态的平衡关系。由于历史发展的多线轨迹,现代民族—国家建构的路径与方式也不尽相同,政治权力的组织形式与基本结构也有着相应的差异。正是这些差异,使得衡量国家与公民之间关系的天平有时向国家一方倾斜,体现为国家基于对单一政治权威的维护、对群体认同感、共同政治文化根源的重视,无形中对公民的个人空间造成了压迫;有时则向公民一方倾斜,凸显出公民个人关于自由平等的权利与价值诉求对于国家的政治权威及其统一性形成的冲击与挑战。

举例来说,源自部族国家的、在血缘、语言、族群文化等方面的单一性与排他性,与构建并维系某些形态的现代民族国家所必需的、同样具有排斥性

① Iain McLean and Alistair McMillan (edt.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, p. 360. 格罗斯:《公民与国家:民族、部族和族属身份》,第22页。

② 格罗斯:《公民与国家:民族、部族和族属身份》,第22页。

与主张一体化的政治意识形态之间具有契合点。两者在现代民族国家的建构与治理过程中得以相互结合,演化成了以“意识形态上的民族主义”为主要特点的民族—国家。政治意识形态代替并同时发挥了血缘亲疏的功能成为国家的内部纽带。意识形态上的民族主义,其实是一种把激进民族主义与政治权力相结合的极端狭隘的民族主义。“由狭隘思想界定的民族概念以及政治和族体联系的理念”,是以这种民族主义为特点的国家的合法性基础。而且在这种形态的民族—国家里,“民族性作为同样起源的、具有血缘关系的或种族的实体,与政治联盟、国家、执政党混为一体,在某些情况下甚至与宗教结合在一起”;“严密的组织(而不是自由的个人联合)受到崇尚,差异被看作是对国家和民族的威胁”。^①显然,在这种形态的现代民族—国家的国家治理进程中,国家与公民的关系必定不是动态平衡的,且由这种关系所凸显的治理效益天平必定是向国家、向政治权力一方倾斜。

而以自然法、契约论作为理论根基的“公民国家”,之所以被认为是一种理念上的国家,是因为从严格意义上看,这种强调由公民自由联合而成的国家形态从未在国家演进与制度变迁的历史上存在过,不是一种经验上的国家形态。而且,它的理论根基——自然法与契约论,所设想的前提也是一种人类历史经验上从未有过的自然状态。所以,与现实历史脉络中的现代民族国家大多数以强力征服的方式来完成国家建构相比,“公民国家”更多地体现了现代国家的理想价值目标与诉求。因此,当“公民国家”成为现代民族—国家建构及治理进程的核心政治目标时,那么追求自由与平等价值的基本权利诉求就成为公民个人与庞大国家相抗衡的有力武器。来自公民个人的权利诉求与价值目标也会造成现代国家与公民之间不平衡的关系。它常常被认为是误导现代国家走上“虚构的乌托邦”道路的罪魁祸首。印度学者查特杰认为,正如安德森所描述的民族国家是一个“想象的共同体”那样,“公民国家”作为一种建立在大众主权(popular sovereignty)观念基础上的民主政治的载体,它以普遍主义的各种人类基本价值为基础,存在于虚构的乌托邦。^②正是对这些想象的、观念上的人类基本价值不顾一切地追求,使得

① 格罗斯:《公民与国家:民族、部族和族属身份》,第86—87页。

② [印度]帕萨·查特杰:《被治理者的政治:思索大部分世界的大众政治》,田立年译,桂林:广西师范大学出版社2007年版,第7—9页。

国家共同体内部的必要联系、必要权威和必要特殊性遭到了破坏,国家治理的基本秩序被打乱,造成了“在大部分世界的现代政治的核心存在着的一个冲突”。查特杰把这种冲突描述为“公民民族主义(civic nationalism)的普遍主义与文化认同(cultural identity)的特殊要求之间的冲突,前者以与宗教、种族、语言或文化无关的个人自由和平等权利作为根据,后者则呼吁对各特定团体区别对待,因为他们容易受到伤害、落后或历史上受到过不公正待遇,或你能想象到的诸多其他原因”。^①显然,这种冲突的本质,就是现代多民族国家的历史经验与理念目标之间、国家与公民之间及其衍生出来的权力与权利之间的张力。

查特杰认为,在这种张力的驱使下,20世纪现代政治发生了一种转变:从一种建立在大众主权观念基础上的民主政治概念,转向一种被治理行为(governmentality)所形塑的民主政治的概念。后者是在承认现实不平等的前提下而谋求的针对具体历史境况的治理手段。在他看来,这种转变是理想政治理念向现代国家治理经验妥协的结果。换言之,查特杰认为,与其要造成政治共同体内部国家与公民之间的冲突,不如承认在现代国家治理脉络中,由国家与公民之间难以平等的关系所引起的治理效益天平必然在经验上更多地倾向于国家一方的这种事实;也不如承认大部分世界的现代政治就是一种“被治理者的政治”,而不是“由人民组成的和为了人民而组成的政府”的民主政治。在被治理者的政治中,公民更多地扮演着一种被动的角色——是被治理的对象。^②查特杰强调,公民个人或公民组织应针对具体历史境况,在国家治理手段上寻求改变境况与兑现和维护权利的突破口。这便是一种通过制度与体制的逐步改良而实现的民主,而不是空谈激进的民主价值。他坚信,只有这种一步一个脚印的、遵守秩序、顾及程序的民主政治,哪怕只是一种被赐予的、由权力体系约束的民主,也能扩大人民的自由与平等、促进政治共同体内部公民社会的形成——“没有公民社会的制度和实践的转变——无论这种转变是自上而下还是自下而上的——就不可能创造或维持政治领域里的自由和平等。要拥有现代的和自由的共同体,首先

① [印度]帕萨·查特杰:《被治理者的政治:思索大部分世界的大众政治》,田立年译,桂林:广西师范大学出版社2007年版,第4—5页。

② 同上书,第4页。

必须拥有作为公民而不是臣民的人民”。^①

但是,查特杰对现代民主政治及其蕴含的国家与公民关系的重新阐释,其实是在现代民族—国家的现代性政治架构基本建立起来后对其中呈现出的问题的矫正。这也是查特杰擅长的解构现代政治的手法。然而,查特杰的阐释路径对于尚未完成现代转型的政治共同体及其权力体制而言,未必适用。他似乎陷入了自己所拒斥的一种误区之中。他拒绝把“普遍主义政治看作某种构成我们生活于其中的时代根本特点的东西”,认为这种“资本的观点”只看到现代生活时—空体的一个维度,因而是片面的、错误的。^②这也是他批判现代政治的基本依据。但他自己却以同样的方式,把作为“后殖民国家”的印度的基本政治形态看作是“大部分世界的大众政治”。试图把能够用以解释印度民主政治及其所呈现的国家与公民关系的理论脉络,来解释世界上大部分的政治境况。换言之,查特杰犯了把对普遍主义的拒斥当成一种具有广泛适用性的解释进路的错误。他把人类普遍的共同基本价值理念看作是“古典民族主义与现代性合一”的乌托邦价值理想,认为它对于“后殖民世界”不是一个可用的选择。而大部分的世界是一种“异托邦”(heterotopia)的“异质性政治”,这种政治的“解决方案总是策略性的,语境性的,历史剧提醒的,以及不可避免的临时性”。他把对人类共同价值理想的否定贯穿于现代政治的架构中,认为“在治理行为政治的复杂作业中弄脏自己的双手”也没什么不妥。^③

查特杰的“被治理者的政治”这一对现代政治具有解构功能的解释模式,显然不适用于经历过反殖民和民族解放斗争的当代中国。首先,当代中国仍处在现代国家的建设阶段,正经历改革攻坚期的现代转型,因而,具有现代性特质的权力体系和权利法则仍未完全建立。在这种情况下,查特杰解构现代政治、否定并推翻国家与公民之间在现实中良好的互动关系的理论话语,难以为中国的现代化建设积聚积极的动力资源。其次,以马克思主义作为国家意识形态的当代中国,是以马克思所说的从必然王国走向自由王国作为国家发展的宏观目标的。强调一种“被治理者”的政治心态,显然

① 查特杰:《被治理者的政治:思索大部分世界的大众政治》,第40页。

② 同上书,第7页。

③ 同上书,第8,27—28页。

无益于实现从民族解放到个人解放这一马克思主义语境中当代中国国家与人民的共同理想。加之,作为一个执政当代中国、领导中国进行国家现代转型的马克思主义政党,中国共产党再三强调自身所具有的先进性与进步特质。而查特杰对历史进步主义、普遍主义的民族主义和人类共同的“虚幻的乌托邦”理想的否定,显然有悖于当代中国的政治与意识形态语境。最后,民主是社会主义核心价值体系中国家层面的重要价值之一,用以规范当代中国执政党、政府及公民在公共政治生活中的实践。而查特杰对20世纪政治境况所作出的“被治理者的政治”的界定,以强调治理行为的塑造对民主价值内涵的销蚀,对于当代中国“社会主义民主政治”的发展,对于当代中国政治体制改革的推进,无疑是一种消极的理论力量。

可以说,查特杰对现代民主价值与民主政治实践的分析,与当代中国社会主义民主价值并不在同一脉络当中。但无论是查特杰还是格罗斯,他们的理论话语都从特定的方面反映出,若要在现代国家治理中处理好国家与公民之间的关系,需要在治理经验上有所传承,同时也应使理想的价值目标与实际经验中的治理方式、治理进路相互矫正、相互调整。作为一个现代多民族国家,当代中国与世界上其他现代多民族国家一样,面临着国家治理过程中经验与理念的张力。因此,对当代中国治理进程中国家与公民之间关系的客观认识与理性分析,既需要从国家意识形态与权力话语体系中寻找线索,同样要结合现代政治学的规范概念与理论脉络来进行定位与引导。对国家与公民之间关系的重视,是一个国家走上现代公共治理道路的重要标志;能够妥善处理国家与公民之间关系、使之成为一种动态平衡、持续稳定的良性关系,则是衡量一个国家及其治理方式具有足够“现代性”的重要指标。那些被指责为未能体现国家与公民之间的平衡、良好互动关系的治理经验,通常未能克服实际经验与理想目标之间的张力。而如果试图回避这样的张力,极有可能要么陷入价值目标缺失、治标不治本的治理经验困境,要么过度执着于理想价值目标而使其成为妨碍治理经验在现实中继续推进的桎梏。

其实,当代中国国家与公民之间关系的问题,需要放在政道与治道两个

层面来探讨。^①从政道层面来看,实现善政(good government),需要把国家与公民之间良好的互动关系作为重要的国家议题来对待。这就意味着要着手搭建起可供权力与权利进行博弈的公共平台与体系,并设立及完善相应的法律制度。从治道层面来看,实现善治(good governance),便是要求把国家治理所需的精细化、复杂化的程序与技术手段,充分用于保持国家与公民之间持续动态平衡的关系,从而使权力与权利得以进行良性博弈而不是恶性斗争。

就当代中国而言,推进国家治理不应成为回避善政之名。不应以善治代替善政。若试图绕过善政的问题而直接以善治为目标,国家治理的有效性也必定难以在制度化保障的缺失中得到显现。而国家与公民之间关系的问题,在善政缺失的国家治理进程中也只能是一个无法继续推进论证的伪问题。这样一来,国家治理进程中的公民就不免一直处于被动的地位。尽管以下所陈述的是一个不争的事实——“在亚洲和非洲国家,编年顺序是非常不同的。在那些地方,现代国家的履历被缩短了。治理技术经常早于民族国家,特别是在那些有着较长期欧洲殖民统治经验的地方,更是如此”,但这并不意味着当代中国就有理由坚持一种不追问善政的治理。“从社会观点出发的治理”不应成为代替以建构权力—权利均衡体系为核心的善政的权宜之计。^②同样的道理,强调善政诉求不意味着荒废善治。两者不是处于时间序列上的先后的问题,而是需要在现代国家转型中共同努力推进的两个重要方面。“善治”理念与理论的提出,本来就是在现代国家可持续发展的脉络中对“善政”问题的重要推进与补充。善治,即在建立有序而均衡的权力体系与完善的权利制度的基础上,通过“合作、协商、伙伴关系、确立认同和目标等方式实施对公共事务的管理”。善治的“权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的”;它的本质是政府与公民的合作管理以实

① 政道与治道的区分,源于牟宗三在其所著的《政道与治道》中的界定:政道,是相应政权而言的道理;治道,是相应治权而言的道理。台北:台湾学生书局1987年版,第一章第一页。把这对概念用于分析当代中国政治境况的,可见任剑涛:《政道民主与治道民主:中国民主政治模式的战略抉择》,《学海》2008年第2期,第24—45页。

② 查特杰:《被治理者的政治:思索大部分世界的大众政治》,第44页。