



State Governance Theory



国家治理论

国家治理转型的十大趋势与中国国家治理问题

刘智峰◎著

中国社会科学出版社

State Governance Theory



国家治理论

国家治理转型的十大趋势与中国国家治理问题

刘智峰◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家治理论：国家治理转型的十大趋势与中国国家治理问题 / 刘智峰著. —北京：中国社会科学出版社，2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4924 - 9

I. ①国… II. ①刘… III. ①国家—行政管理—研究—中国
IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 228894 号

出版人 赵剑英
责任编辑 李炳青
责任校对 董晓月
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 10 月第 1 版
印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷



开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.25
插 页 2
字 数 210 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010 - 64009791
版权所有 侵权必究

© 中共北京市委党校 北京行政学院学术文库系列丛书

前 言

国家治理与社会繁荣

如果一个社会贫富分化严重、不平等状况加剧、没有安定的秩序、人们的财产和人身安全等权利得不到政府的保障、官员腐败、贪污盛行、大量的人失业、物价高昂、人与人之间没有诚信、伦理道德失去了约束力，人们呼吸不到新鲜的空气、喝不到清洁的水，自然灾害频繁发生、社会冲突不断，人们的心理紧张、焦虑、愤怒……造成这一切现象可能有很多原因，但我们必须指出，其中最重要的原因就是国家治理的失败。

国家的强与弱、社会的繁荣与混乱、人民生活的幸福与否都是衡量国家治理结果的尺度。好的国家治理不是以公共利益的名义谋取少数人的私利，或者是运用强制性手段压制民众的诉求；好的治理需要的是智慧而不是权力，是运用制度和法律激发出人类的创造力和人性中的善；好的治理能够把沙漠变成绿洲，把贫瘠的土地变成肥沃的良田，使恶劣的环境适宜于人的生活，更能够把自然资源贫乏的小国变成国力强大的大国。而失败的治理导致的恰恰都是完全相反的结果：不好的治理把稳定变得无序，把一小部分人变成巨富而把绝大部分人推向贫民窟，把昔日的美好环境变成污浊不堪，更能够把一个自然资源充裕的大国变成积贫积弱的弱国……这些都是人类历史上发生过的事情。

所以，国家治理对国家的领导者来说是一种挑战和考验——挑战他们的勇气和智慧，考验他们的胆略和能力。从国际社会的角度看，国家之间的竞争实际上就是国家的治理者之间的竞争，那些在竞争中胜利的

国家和失败的国家可能有很多原因，但最重要的还是国家治理的理念、制度和治理的能力、方法等方面存在着差距。

治理既是对经济和社会以及人类生存的自然环境的治理，也是对治理者自身的治理。而后者尤其重要，建设一支优秀的治理者队伍是国家治理的基础和前提。而要做到这一点并不像说起来那么容易，它涉及治理者自身的观念尤其是利益的改革，在某种意义上说，治理就是对官僚主义及其治理方法的克服。

所以，治理者和被治理者都必须意识到，经济和社会基础决定上层建筑，治理的出现是对传统的国家观念和作用的颠覆或者修正，是经济社会飞速发展带来的必然结果——一个治理的时代来临了，在这个全球化、市场化、网络化的时代，传统的统治方法失灵了。治理与统治的不同在于，统治是单向的或者单独的，是少数掌权者的事情，而多数的被治理者只是服从者和执行者，但治理的出现说明，传统的统治方法已经过时了，治理者不再是统治者，统治的条件和土壤都已经成为历史，必须放弃权力崇拜和权力万能的观念和做法，治理者再也不能单独地发号施令，国家治理成为治理者和被治理者共同的事业，没有被治理者的参与和合作，治理者的事业就无法进行。

没有普遍适用的一成不变的治理方法。领导者必须跟上时代的潮流，适应经济和社会的变化而改变国家治理的方法，既不能以保持自己的特性为理由而拒绝变革，又不能在变革中迷失方向，甚至否定自己的历史和传统。这要求领导者既要以包容的、宽阔的、开放的胸怀去推动变革，又要有坚定的信念和勇敢的精神坚持那些被实践证明是正确的东西。

目 录

前言 国家治理与社会繁荣	(1)
第一章 国家为什么需要治理	(1)
一 治理事关国家兴衰	(3)
二 古代国家与现代国家治理的区别	(5)
三 现代国家为什么需要治理	(6)
四 国家治理如何成功因何失败	(12)
第二章 统治的衰落	
——国家从统治到治理转型的历程	(17)
一 统治者阶层的变迁	(19)
二 国家与资本主义一起成长	(22)
三 国家统治方式的变迁——从间接到直接	(27)
四 统治关系的巨变——平等与民主的悖论	(43)
五 国家与社会关系的全面转型——从统治到治理	(61)
第三章 群众、领袖与权力媒介	
——国家治理诸因素的演变	(69)
一 从统治到治理——一个重要的断裂	(71)
二 被统治者的变化——群众的出现	(75)

- 三 领袖——新的上帝与新型治理术 (78)
- 四 统治或治理手段——权力媒介的演变 (84)

第四章 国家治理的起源

- 现代国家治理转型的五大趋势 (87)
- 一 在治理权方面,从国王的治理转向国家的治理 (89)
- 二 在治理范围方面,从全能治理转向有限治理 (97)
- 三 在治理方法方面,从权力治理转向法治治理 (103)
- 四 在治理的主体方面,从国家治理转向社会治理 (114)
- 五 在治理的权利方面,从治理者的权力转向被治理者的权利 (119)

第五章 国家治理的走向

- 当代国家治理转型的五大趋势 (131)
- 一 在治理的目的方面,从治理者的合理性转向被治理者的合理性 (133)
- 二 在治理的体制方面,从独断的治理转向同意与共同的治理 (141)
- 三 在治理的理念方面,从主观的治理转向客观的治理 ... (149)
- 四 在治理的结构方面,从垂直的治理转向水平的治理 ... (155)
- 五 在治理的对象方面,从对治理对象的治理转向对治理者自身的治理 (165)

第六章 中国国家治理问题提出的背景和特殊性 (179)

- 一 中国国家治理问题提出的背景 (181)
- 二 中国国家治理问题的特殊性和复杂性 (185)
- 三 中国现阶段的主要问题是“治理国家” (193)

参考文献 (203)

后记 (219)

第一章

国家为什么需要治理

苏格拉底说，君王和统治者并不是那些拥大权、持王笏的人，也不是那些由群众选举出来的人，也不是那些用暴力或欺骗手法取得政权的人，而是那些懂得怎样统治的人。在一只船上，懂得业务的人是统治者，而船主和其他在船上的人听命于这个懂得的人。

——色诺芬^①

尽管大自然造就了许许多多好父亲，但自从开天辟地以来，人类的智慧造就的堪称治理人民的干才，也许还不到十个。

——卢梭^②

① [古希腊] 色诺芬：《回忆苏格拉底》，吴永泉译，商务印书馆1984年版，第118页。

② [法] 卢梭：《政治经济学》，李平沅译，商务印书馆2013年版，第4页。

一 治理事关国家兴衰

只要人存在，国家就必然存在——国家是人治理和克服自身弱点的手段以及由人构成的社会存续、发展、繁荣的前提。在这样的意义上，国家产生和存在的目的就是治理人与社会，以期达至某种理想状态，而统治者——在某种意义上是国家的代理人——如何统治和治理国家、社会和人民决定着这三者的兴衰。所以，统治者的统治或者治理对于一国的方方面面至关重要，可以说，统治和治理是国家的核心和灵魂，是社会存在和发展的基础，失去了国家的治理，社会就失去了存在的前提——这是被治理者必须意识到的。但在国家治理问题上还必须注意——而这一点恰恰很容易被治理者忽略，因为他们掌握着治理的主动权——离开了被治理者的支持和参与，治理者的治理活动不但无法取得成效，反而必然走向失败。

总之，被治理者与治理者共同构成了国家与社会，它们是命运共同体——离开了任何一方，国家与社会都会衰弱下去。

国家治理是有形之手，是复杂的支配性的艺术。

政治权力实际上为经济和社会的发展提供和开拓着制度性和操作性的空间和基础。适宜的治理释放而非拘束社会的活力，产生财富和人才，带来国家的强盛。在这样的意义上可以说，国家治理就是生产力。治理有方，小国成为强国；治理失道，则大国沦为弱国。近代以来欧洲列强争霸的历史和鸦片战争以来中国被西方和东方的小国打败的历史都是现成的例子。

所以，国家竞争的表面是经济和军事，实际上却是国家统治或治理的制度、模式和方法的竞争。

政治总是上层建筑——它必须以经济和社会为基础。离开了经济和社会的发展，政治就是无源之水，就失去了存在的前提而必然枯竭。所以，政治统治和政治秩序的合法性与稳定性必然表现和落实在

了革命。

二 古代国家与现代国家治理的区别

国家治理的历史从简单到复杂，治理的范围从小到大，从国内延伸到世界。古代的国家限于技术手段只能直接治理统治者的军事势力可及的很小的范围之内，而更加广阔的首都之外的国土只能委托权力中间层——如地主、贵族、绅士们等地方势力去治理。直到启蒙运动之后，战争、兼并使国家的力量壮大，知识、科学、技术的进步使国家的统治和治理的手段发生了巨大的飞跃，现代意义上的国家才开始出现了，国家得以铲除中间层的阻隔，直接统治和治理它的人民。所以，国家治理只是在现代的中央集权国家出现之后，并且是在国家把从前束缚在贵族或者封建主之下的人们解放出来而成为“群众”之后才出现的新的政治现象，也就是说，治理是在统治者和被统治者都发生了巨大变化之后出现的。而在此之前，在统治者和被统治者中间隔着权力中间层的时代，他们不发生直接的关系，他们还没有“相遇”，也就谈不到治理，只能是统治。在这样的意义上，治理是在统治者和被统治者面对面之后才发生的事情。

古代的国家与现代的国家截然不同，古代国家的治理也与现代国家的治理没有可比之处。古代国家由于地理阻隔，交通、科技的简陋，以及经济和社会活动范围的狭小，它的治理是简单的；而现代国家不再是区域性的小国，而是全球性的“大国”——这里的“大”不是国土面积上的，而是国家和社会活动的范围意义上的——这使现代国家的治理成为更加复杂的政治艺术，所以，国家从统治向治理的转型意味着治理的范围、幅度的大规模扩展以及治理手段和方式的大规模改革。如果说统治的含义主要是政治的权威的意义，它的主要目标是确保国家的主权和内部的秩序，那么现代国家的治理就远远超出了这个范围，只要是国土覆盖的所有领域内的人民的所有活动都是治理的对象。另外，市场经

济的全球化扩展以及国际关系的密切又使得国家治理的对象超越了传统的民族国家而扩大到了全球范围。也是因为如此，所谓治理是“冷战”时代结束之后的产物，经济的市场化、社会化、网络化和全球化一起冲破了民族国家和主权国家的限制，使得全世界越来越紧密地联系在一起成为一个相互依赖和相互影响的整体，这使得现代的主权意义上的国家治理发生了巨大的变化。不但在一国之内，以国家为中心的治理已经不合时宜，它必须与国家之外的社会和经济组织进行合作才能实现治理；而在国际范围内，主权国家也必须与其他的国家和国际组织进行合作，因为越来越多的问题和危机的复杂性已经使得治理的实现变成了一项共同的事业，一个国家已经无法承担治理的使命。在这样的意义上，国家必须实现“去国家化”和“治理化”。

现代国家的治理起码包括五大方面，即对人——也就是被统治者的治理，对自身——也就是统治者阶层的治理，对国家的内部环境——也就是国土和自然生态的治理，对国家的外部环境——也就是国际关系的治理，以及最后，对以上四个方面的相互关系之间进行的整体性的治理。

不了解治理的对象，就无法进行有效的治理。所有以上五个领域，都是国家治理的对象。没有对人、人性、国家的成长的起源以及历史上的统治者的成功和失败的经验和把握，就不能实现有效的治理。从国家治理的角度看，所谓哲学、政治学、经济学、统计学、社会学、伦理学以及环境生态学等都是关于国家如何更好治理的学问。

三 现代国家为什么需要治理

国家治理是一部庞大的源远流长的历史，是一部一代又一代的统治者不断更替、统治和治理的制度、模式与理念不断发生变化的历史。

人类是地球上最难统治的动物——因为他有思想、有欲望，在他有限的生命里却有无限的难以满足的物质的和精力的要求——所以，治理

活人以及由活人组成的社会是人世间最艰难、最复杂的艺术。在某种意义上，政治和国家就是为了满足对人和社会治理的需要而产生的，所以，不同的历史阶段、不同的具体的社会条件会形成不同的政治体制和国家模式，从权威到民主、从专制到自由、从等级到平等、从权治到法治不断变化，为什么？盖因统治和治理的对象——人和社会发生了变化。简单地说，早期人类处于野蛮状态，技术和生产落后，生活困难，只有严格的组织和严厉的约束才能生存和积累，奴隶制、君主专制、独裁统治就是必需的，都有它们的合理性，在那样的年代如果实行多数统治和现代的民主只能自取灭亡——说到底，决定上层建筑式样的是经济基础，决定政治治理模式的是社会结构，上层建筑和政治治理模式必须适应而不能超越经济基础和社会结构。没有最好的模式，只有最有效和最合适的模式——落后了是保守停滞，而超前了则是乌托邦，都是失败的模式。但随着科学技术的进步、文化知识的普及到各个阶层，统治和治理的模式和方法就必须进行改革，以适应时代的变化。历史上那些成功的统治者都是适应时代和社会的要求对统治和治理方法进行变革者，而那些固守旧制度和旧方法的统治者都被时代和治理的对象抛弃了。所以，一部人类史，就是一部统治和治理方法的变迁史。

当然，在某种意义上，统治者永远都是保守主义者——没有统治者愿意主动地改变自己，制度一旦形成了模式，形成了习惯，就难以改变。最重要的，与旧制度和模式联系着的是统治者的权力和利益。只有统治的危机来临的时候，依靠旧的制度和统治方式再也不能统治下去的时候，治理失效的时候，统治者才会被迫地改变自己的统治方式。统治的危机在什么时候来临？在统治和治理的对象发生了虽然缓慢但是不可阻挡的巨大的变化的时候，在社会、经济、财富、人的思想观念以及国际关系都发生了明显不同以往的变化的时候。

必须看到，从统治到治理的变化是统治的对象发生了巨大变化之后逼迫出来的结果：个人以及社会日趋活跃，社会和经济的活动领域日趋复杂，社会的自主性不断增强，形成了相对于国家的独立的领域，于是

社会变得难以驾驭，统治的难度越来越大，统治必须转向治理。可以说，治理是启蒙运动以后，科技发展、货币、资本以及市场繁荣、战争扩大以及人口的从农村大规模进入城市带来的城市化等大规模人群运动的必然结果。人以及人群的活动的范围和频率越来越广泛和快速，人们已经不再是传统社会那样封闭在小的社区或者乡村里可以自治，随着交往、沟通、交流、交换的加快，人与人之间的关系越来越紧密，也越来越复杂，传统的建立在生产和交往都有限的基础上的宗教、道德之类处理社会关系的方法不再适用了，如果没有一个更高的、统一的调节机构对这一切新涌现的事物进行管理、负责、监督、规范甚至强制，社会就没有办法生存和发展，现代国家与国家治理就是在这样的背景下产生的。举凡人口、信息、交通、市场、生产、消费、工作、就业、健康、生育、环境、空气、水，等等，凡是与人的生活相关的一切都是国家治理的范畴。在这样的意义上，可以说，国家治理是人类生活的城市化的必然结果。村落时期的人不需要国家的治理，它所产生的问题在村庄的范围内就自己解决了。但大量人群长期生活在一个大城市，带来的治安、街道、用水、垃圾、失业、教育、卫生等问题，都需要国家强制性的干预。

也就是说，治理的范围包罗万象，用福柯的话说，治理如同舵手，治理一艘船意味着什么？它意味着不光要对船员负责，还要对船舶和货物负责，还意味着要认真考虑风向、礁石、风暴和各种坏天气。这是一个复杂的整体的系统的概念，它要在需要保护的船员和船舶之间建立起一种关系，还有需要安全运抵港口的货物，以及所有这一切与各种突发事件（如风向、礁石、风暴、海盗等）之间建立关系。^①

统治时期的人除了参加战争之外，他的活动和交往范围是有限的。一方面，鸡犬之声相闻，老死不相往来；另一方面，山高皇帝远，国家到达不了个人身边，个人基本上自生自灭，无须治理。但现代国家都是

^① [法] 米歇尔·福柯：《安全、领土与人口》，钱翰、陈晓径译，上海人民出版社 2010 年版，第 82 页。卡蓝默指出，“治理”一词的词根在拉丁文中意味着对船只的驾驶，引申为对公共事务的管理。皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主——试论治理的革命》，高凌瀚译，生活·读书·新知三联书店 2005 年版，引言第 4 页。