

复旦大学社会科学高等研究院
复旦大学当代中国研究中心

转型中国研究丛书

郭苏建◎主编

转型中国的 治理研究

郭苏建 等◎著



格致出版社  上海人民出版社

复旦大学社会科学高等研究院
复旦大学当代中国研究中心

转型中国研究丛书
郭苏建◎主编

转型中国的 治理研究

郭苏建 等◎著

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型中国的治理研究/郭苏建等著. —上海:格致出版社:上海人民出版社, 2017.10.
(转型中国研究丛书)
ISBN 978-7-5432-2785-9

I. ①转… II. ①郭… III. ①社会管理-研究-中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 196879 号

责任编辑 裴乾坤
装帧设计 高静芳

转型中国研究丛书
转型中国的治理研究
郭苏建 等著

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 720×1000 1/16
印张 22.25
插页 2
字数 336,000
版次 2017 年 10 月第 1 版
印次 2017 年 10 月第 1 次印刷

“转型中国研究丛书”编辑委员会

主 编：郭苏建

副 主 编：刘建军 孙国东

编辑委员会：顾 肃 刘清平 林 曦

丛书序言

“转型中国研究”系列丛书是复旦大学社会科学高等研究院(以下简称“复旦高研院”)和复旦大学当代中国研究中心年度主题研究成果的丛书。该丛书以“前沿性、基础性、学术性、国际性”为理念,力争经过3—5年的努力,建设成为在中国社会科学领域具有较高水平的综合性、跨学科学术丛书。

2013年以来,复旦高研院进入到转型发展的新阶段。复旦高研院借鉴国外大学高研院的一般做法,通过一系列新型学术建制吸纳和整合校内外优秀研究人员开展对基础理论和重大实践问题的跨学科研究,力争生产出高水平的研究成果。“年度主题”(annual theme)是借鉴国际上大学高等研究院(Institute for Advanced Study)的有益经验而于2013年设立的新型学术建制。所谓“年度主题”,即研究机构根据自己的总体研究规划所设立的每年度研究主题。建立“年度主题”制度,引导本研究机构研究人员及驻院研究人员围绕某个主题分工协作、集体攻关,是国外科研机构特别是高等研究机构的通行举措。比如,现代高等研究机构的先行者普林斯顿高等研究院就在其二级研究院普遍采取了研究主题制度。如何结合现代中国转型中的重大理论课题展开专题性的深入研究,是中国社会科学提升自己研究水平的基础性工作。复旦高研院“年度主题”建制,正是为了推进上述历史使命而设立的基础性学术建制。

为了使“年度主题”制度更符合高研院的发展定位和预期目标,我们还建立了与之相配套的科研项目管理体制,即常规性的“研究项目”(research programs)——“价值建构研究项目”和“制度建设研究项目”。价值与制度是有机统一体,价值是制度建设的基础,对制度建设起着导向和主导的作用。价值和制度在实践中表现为价值建构和制度建设两个重要方面,涉及我国政治、法治、

经济、文化、社会等制度建设和价值建构范畴的一些根本性的问题;涉及群体与个体、个人与社会、个人与国家、人与人、人与自然等诸类主要关系范畴;涉及不同文明和发展模式的多元性、多样性及它们之间的竞争、对峙与协调、融合关系;涉及现代性与传统的关系、普遍性与特殊性的关系、人类共同价值追求与中国主体价值的关系,以及中国未来发展目标和理想图景。因此,对价值和制度为核心的一般性问题和一系列关系中国转型中一系列重大问题、中国未来发展的重大理论和实践问题进行理论探索、理论建构和理论创新具有特别重要的学术价值和理论指导意义。

在具体运行中,我们以研究项目为组织形式,并通过“驻院研究员”“访问学者”等建制吸纳校内其他文科院系、校外乃至国外相关研究力量,组织专职研究人员和驻院研究人员围绕“年度主题”协同攻关,力争生产出一批有一定国内外影响力的品牌性学术成果。我们还专门设立了“年度主题席明纳”,每月由一位研究者做专题报告,“年度主题”研究参与者全体参与讨论,以期每一项研究都经过全体参与者的充分讨论,进而以集体力量形成复旦高研院的“核心产品”。

2014年度的“年度主题”是《转型社会的正义研究》,从“价值建构”和“制度建设”两个维度,对转型社会的正义问题进行跨学科的综合性研究。价值建构,侧重从政治哲学、法哲学、社会理论、道德哲学等视角对转型社会之正义(特别是转型中国的社会正义问题)的规范性基础进行理论建构。制度建设,侧重从政治学与公共政策、法律科学、社会学、经济学等视角对转型社会之正义(特别是转型中国的社会正义问题)的制度依托进行社会科学研究。2015年的“年度主题”是《转型中国的法治研究》。上述两部专著已于2016年出版。

2016年的“年度主题”为《转型中国的治理研究》,呈现在读者面前的这部著作就是该年度主题项目的集体研究成果。本书第一章作者为刘建军,第二章作者为郭苏建,第三章作者为顾肃,第四章作者为刘清平,第五章作者为孙国东,第六章作者为林曦,第七章作者为曾庆捷,第八章作者为陶庆、顾小倩,第九章作者为左才,第十章作者为胡鹏,第十一章作者为宋道雷,第十二章作者为朱德米、周林意。

本研究项目由复旦大学社会科学高等研究院院长、教育部“长江学者”特聘教授郭苏建博士领导和主持,并由其担任丛书主编。复旦大学当代中国研究中

心主任、复旦大学国际关系与公共事务学院教授刘建军、复旦大学社会科学高等研究院副院长、副教授孙国东担任副主编。复旦大学社会科学高等研究院研究员顾肃教授、刘清平教授、林曦副教授为丛书编委会成员。

郭苏建

目 录

丛书序言	郭苏建	1
------------	-----	---

理念与模式篇

国家治理的中国方案	刘建军	3
国家治理体系现代化视角下的社会治理模式转型	郭苏建	48
民主治理:责任与问责	顾 肃	62
当前公益治理的本土文化资源		
——墨家公益治理观初探	刘清平	85
转型中国的“内倾型贤能政治”		
——基于福山“历史终结论”病理学逻辑的政治哲学分析 ...	孙国东	118
转型中国治理视野下的规则	林 曦	151

制度与实践篇

比较政治学视野下的治理研究	曾庆捷	187
政党治理的文化政治自觉		
——以椒江地方常任制改革为例	陶 庆 顾小倩	211

干部激励机制与地方治理

——治理目标优先序的调整及地区差异的实证研究	左 才	241
中国的公民参与与城市治理	胡 鹏	266
转型中国的社区治理	宋道雷	293
危机与应对:当代中国环境治理制度框架之转型	朱德米 周林意	324

转型中国的治理研究

理念与模式篇

国家治理的中国方案

刘建军*

国家治理可能是人类社会面临的最艰难的一门学问,尤其是大国治理,更是难上加难。历史学家许倬云先生曾经说过:“这两千年来,中国人一直在想怎么才能管得好。中国是个大国,广土众民,现在是十三亿。从汉代四千八百万到现在的十三亿,这其中每个朝代都在思考怎样才能管理得好,怎样才能提高管理的效率,怎样才能把下面的问题传到上层,有难题来了怎样能够解决。”^①就是历史极为短暂的美国,在其立国之初,也有令美国人非常困惑的问题:“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府,还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。”^②有人把国家治理界定为一门科学,也有人把国家治理称为一种艺术,甚至还有人把国家治理视为一种政治谋略。国家治理的复杂程度和艰难程度可见一斑。《联邦党人文集》中也出现过这样一句话:“政体如何,愚人多虑;其实好坏,全在治理。优良政体的真正检验标准应使其能否有助于治国安邦。”^③对于任何一个国家而言,最大的错误就是选择不恰当的治理体系。凡是选择错误的、不恰当的治理体系的国家,都为此付出了极为惨重的代价。可以说,现在很多人已经走出了意识形态的陷阱,把国家治理从梦幻世界转移到一种理性化的空间中重新审视。用“治理时

* 刘建军,政治学博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,复旦大学当代中国研究中心主任,复旦大学社会科学高等研究院制度建设研究项目主任。

① [美]许倬云:《从历史看管理》,桂林:广西师范大学出版社2005年版,第2页。

② [美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,北京:商务印书馆1980年版,第3页。

③ 同上书,第348页。

代的来临”这一命题来概括当今时代的总体特征是不为过的。在治理时代,中国为世界提供了什么样的治理方案呢?

一、第五个现代化:国家建设的里程碑

农业现代化、工业现代化、科技现代化和国防现代化这四个现代化,带有更多经济性含义。国家治理体系和治理能力现代化带有更多制度性内涵。实现四个现代化更多的是依靠单项推进,实现国家治理现代化需要整体推进。国家治理现代化是四个现代化发展的必然产物。当经济结构和经济基础的演变到了一定程度的时候,与之相适应的治理结构也要发生变化。这是符合历史唯物主义基本原理的。国家治理现代化是中国国家建设全方位铺开的标志。第五个现代化的提出,标志着中国的现代化进程进入了完全崭新的历史阶段。

(一) 从“四个现代化”到“五个现代化”

中国共产党人提出的“四个现代化”的战略可以说是新中国迈入现代化征程的重要标志。从总体上来看,四个现代化是指向经济建设的。四个现代化的经济导向说明发展经济是中国“文革”结束之后中国国家治理的核心议题。当时,邓小平面对中国经济发展现状是具有特别强大的使命感和紧迫感的。时至今日,伴随着中国经济的快速发展和中国经济总量的增生,一个史无前例的使命就摆在中国共产党人的面前。那就是如何构建与中国经济发展水平、中国的国际地位、中国新兴的社会结构相适应且又能引领中国迈向新境界的国家治理体系。邓小平对这一问题的判断异常冷静深远。1992年,邓小平在南方谈话中说:“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也更加定型化。”^①2014年2月17日,习近平在给中央党校举办的省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神、全面深化改革专题研讨班上的讲话中指出:“当年看到邓小平同志这段话,我脑子里就浮现几个问题:为什么邓小平同志要强调形成一整套更加成熟更加定型

^① 邓小平:《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社1994年版,第372页。

的制度？什么是更加成熟、更加定型的制度？为什么邓小平同志要强调‘再有三十年时间’才行？这些年，我一直在思考这个问题。”

制度建设的重要性对于一个国家、一个组织的重要性是不言而喻的。中国的改革开放是人类社会前所未有的事业，在如此短暂的时间中迸发出令世界震惊的活力，是一项了不起的成就。“摸着石头过河”的改革策略极大地释放了人民和社会的能量。如何通过制度建设将其成果巩固下来，使中国的改革开放大业能够沿着正确的轨道发展下去，就必然需要一整套更加成熟、更加定型的制度。那么，什么是更加成熟、更加定型的制度呢？这里涉及制度巩固、制度完善、制度发展以及制度创新等一系列重大问题。从世界范围来看，凡是将制度传统和制度创新有机结合起来的国家，才能在现代化的进程中保持自己的治理特色和治理质量。“中国特色社会主义制度，坚持把根本政治制度、基本政治制度同基本经济制度以及各方面体制机制等具体制度有机结合起来，坚持把国家层面民主制度同基层民主制度有机结合起来，坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，符合我国国情，集中体现了中国特色社会主义的特点和优势，是中国发展进步的根本制度保障。”^①那么，邓小平为什么要强调用30年的时间形成一整套更加成熟、更加定型的制度呢？这显然是与中国发展的战略设计密切相关的。

我们要在“两个一百年目标”这一大的战略中体会第五个现代化的重要性及其战略定位了。在20世纪末，在西方人看来，苏联解体和东欧剧变宣告了计划经济的破产和自由主义的胜利，西方世界为之欢呼雀跃。经过21世纪16年多的发展历程，纵观整个世界，我们发现了一个非常有趣的现象，那就是迷信“看不见的市场之手”的国家陷入了旷日持久的经济低迷之中而不能自拔。相反，正是中国科学而富有远见的战略规划使得中国在世界性的经济低迷中独树一帜，以崭新的姿态引领经济的发展。这就为我们提供了令人深省的话题：完全服膺于“看不见的市场之手”和选票政治的发展路径能不能把一个国家带向繁荣富强？能不能为一个国家提供高质量的国家治理？能不能保证一个国家有充足的能力来平衡各种矛盾和聚焦重大发展目标？

① 习近平：《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社2014年版，第10—11页。

显而易见,中国正在致力于推进的国家治理体系和治理能力现代化是在完善和发展中国特色社会主义制度这一指针下展开的,是在释放政府、社会和市场三种主体的能量这一结构中展开的,是在看得见的手和看不见的手的结合中展开的。因此,我们可以下一个断言:国家治理体系和治理能力现代化具有鲜明的中国特色。显然,被资本和选票交替绑架的西方国家治理体系,已经显示出一幅疲惫的景象。福山所说的美国政体日益演化为一种衰朽的“否决政体”是有一定道理的。资本的独大、领袖的缺乏、个人主义的极端化以及多元纷争的不可调和,使得许多国家缺乏“战略规划的政治”。从这个意义上来说,中国的第五个现代化战略不是一个简单的治国手段的完善,它是社会制度和政治制度的完善,更是现代化含义的拓展与提升。只有当把国家治理体系和治理能力现代化与完善和发展中国特色社会主义制度结合起来的时候,这一总目标才具有更加深刻的世界价值和中国意义。

国家治理现代化这一目标的提出,离不开对中国经济、社会、文化以及其他层面变化的科学判断。这是历史唯物主义原理在中国改革进程中的集中体现。恩格斯认为:“文明时代是社会发展的一个阶段,在这个阶段上,分工,由分工而产生的个人之间的交换,以及把这两个过程结合起来的商品生产,得到了充分的发展,完全改变了先前的整个社会。”^①国家治理现代化这一目标的提出,既是对经济、社会和文化变化的积极回应,又是对未来深化改革的有力促动和积极保障。从“四个现代化”到“五个现代化”,证明中国全方位的国家建设战略全方位的铺开。所以,习近平认为,我们讲过很多现代化,包括农业现代化、工业现代化、科技现代化、国防现代化等,国家治理体系和治理能力现代化是第一次讲。深刻理解和准确把握这个总目标,是贯彻落实各项改革举措的关键。第五个现代化的提出,证明中国的国家建设实现了从具体领域推进战略到整体领域推进战略、系统领域推进战略的转变。正如习近平提出的:“过去,我们也提出过改革目标,但大多数是从具体领域提的。比如,我们讲过政治体制改革总的目标是巩固社会主义制度,发展社会主义社会的生产力,发扬社会主义民主,调

^① [德]恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》(第4卷),北京:人民出版社1973年版,第193页。

动广大人民的积极性。党的十四大提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体系。党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标,并在总目标下明确了经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革的分目标。这是改革进程本身向前拓展提出的客观要求,体现了我们党对改革认识的深化和系统化。”^①

(二) 国家治理现代化的时代内涵

中国把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作为全面深化改革的总目标,自然有其特定的时代内涵。这一内涵与欧洲民族国家诞生时所追求的国家治理、美国在其开国时期所追求的国家治理以及其他后现代化国家所追求的国家治理,都有着很大的不同。欧洲民族国家在其早期的兴起过程中,对国家治理的探索主要是在反抗封建制度、阶级斗争和全球市场争夺过程中展开的,“当居于统治地位的封建贵族的疯狂争斗的喧嚣充塞着中世纪的时候,被压迫阶级的静悄悄的劳动却在破坏着整个西欧的封建制度,造成封建主的地位日益削弱的局面”^②。“日益明显日益自觉地建立民族国家(nationale staaten)的趋向,成为中世纪进步的最重要杠杆之一。”^③欧洲民族国家对国家治理体系和治理能力的探索主要集中于平衡阶级矛盾、强化税收国家能力以及占领海外市场等。美国在其构建国家治理体系和强化国家能力的过程中,主要集中于联邦与州的权力划分、权力服从于资本扩张的逻辑以及后来的调节族群关系以避免国家分裂、依靠自由旗帜和资本力量承担领导世界的责任等。美国国家治理体系改进和国家治理能力的提高更多的是服从于帝国扩张的逻辑。很多后现代化国家所追求的国家治理充满着欧美体制的诱惑,客观而论,大多数国家对国家治理的探索都经历了异常曲折的进程。凡成功者,皆奉行了务实主义的现代化道路,中国和新加坡就是这一现代化道路的

^① 中共中央文献研究室:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,北京:中央文献出版社2014年版,第26—27页。

^② [德]恩格斯:《论封建制度的瓦解和民族国家的产生》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯文集》(第4卷),北京:人民出版社2009年版,第215页。

^③ 同上书,第219页。

代表;凡失败者,皆陷入了效仿欧美体制的泥潭,无论是浪漫主义的现代化道路还是假借民主之名追求一己一家之私利的道路,都使国家治理招致严重的扭曲。例如印度、东南亚、非洲、南美诸国。

中国对国家治理的探索,有其特定的国际情境和国内情境。就国际情境而言,和平与发展是全球之主流,全球化使得各国相互勾连,时间与空间被压缩,互利互通的观念已经内嵌于国际社会。中国经济总量的增生使得中国拥有了前所未有的影响国际社会的能力。当美国等老牌资本主义国家内部市场趋于饱和之时,中国庞大的市场容量强化了他们对中国的依赖。尤其是中国奉行的政治制度使得中国成为真正意义上的统一的经济体。中国正是借助统一的政治体系塑造了抗拒全球经济危机和抵制全球经济衰退的能力。就国内情境而言,中国富有定力的制度模式、富有远见的规划能力、灵活实用的政策工具以及追求共同富裕的理念,使中国在优化国家治理体系和提升国家治理能力的过程中,与西欧国家面临的阶级压力、美国面临的全球压力以及后发国家面临的分立集团的压力有着很大的不同。特定的时代赋予了中国国家治理体系和治理能力以特定的内涵。

第一,制度内涵。

中国对国家治理体系和治理能力现代化的探索是在完善和发展中国特色社会主义制度这一前提下展开的。因此,中国国家治理的现代化进程中就有其“变”与“不变”的两面。“变”就是要改革,改掉不适应时代要求和实践要求的东西;“不变”就是对制度之根、制度之魂的坚持与秉承。一方面,“推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各种制度更加科学、完善,实现党、国家和社会各项事务的治理制度化、规范化、程序化”。另一方面,这又是“完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求,是实现社会主义现代化应有之义”。^①也就是说,中国推进国家治理体系和治理能力现代化既要有世界眼光和开放视野,又要展示中国之立场,关照中国之本根。这是典

^① 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,载《人民日报》2014年1月1日第2版。