

现代化与国家治理^{*}

燕继荣

内容提要 “治理”是近年来国际学术讨论的热点概念,中国新一届政府领导人提出“国家治理体系和治理能力现代化”之后,“国家治理”概念更成为普遍关注的热门话题。本文以“现代化研究”为背景,引用国家理论和历史研究的最新成果,讨论“现代国家”的概念,试图说明“国家治理现代化”的含义,并从中国国家治理的现实问题出发,阐述国家治理现代化的任务。本文认为,“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和民主问责制度的国家。中国在第一种意义上很早就成为了“现代国家”,但在第二种意义上,仍然面临艰巨任务。为了更好地完成第二种意义上的现代国家建设,贯彻国家治理的统一性和均等化原则,着力于国家基础制度建设是必要的。

关键词 法治 现代化 国家治理 现代国家 政治改革

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2015.02.003

“治理”是近年来国际学术界讨论的热门话题。中共十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”之后,人们对“治理”概念的关注热度,进一步转化为“国家治理”话题的热情讨论。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?如何确定中国国家治理的目标和任务?

从某种意义上说,现代社会科学研究形成了两大路径:即,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

* 本文系2014年“北京论坛”(Beijing Forum)分论坛“社会经济发展中的国家与国家治理:中国与世界”的工作论文,也是北京市社会科学联合会、北京市中国特色社会主义理论体系研究中心重大项目“中国现代国家治理体系构建研究”项目的前期成果。

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味。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世纪开始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。

早期的发展理论家们基本上持有后一种观点。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^③。詹姆斯·奥康内尔把“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^④。而在贝迪阿·纳思·瓦尔马给出的定义中,“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^⑤。

现代化理论的知名学者艾森斯塔特(Alfred Eisenstaedt, 1898-1995)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(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^⑥。

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(Huntington Samuel, P, 1927-2008)从9个方面系统概括了这个过程的基本特点^⑦:

(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。现代化起源于十五世纪和十六世纪欧洲,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。

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罗纳德·英格尔哈特(Ronald Inglehart)所指出,现代化理论需要修正,因为:第一,现代化不是线性的,它不一定超一个方向运动;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^⑧。

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”^⑨);(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300多年历史。上个世纪开始,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,现代化的每个阶段都带来了人们世界观的不同变化”。根据他的观点,到目前为止的现代化实际上分为两个阶段,即工业化的现代化和后工业化的现代化。“工业化带来了一个重大的文化变迁过程,带来了官僚化、理性化、集权化和世俗化。后工业社会的兴起导致了第二个重大的文化变迁过程:新潮流指向日益强调个人自主和自我表达的价值观。两个文化变迁都改变了人们的权威取向,但是采取了不同的方式。现代化的工业阶段带来了权威的世俗化,而后工业阶段造成了从权威中解放出来”。“工业化社会注重不惜代价取得最大的物质产出,以此为人类福利最大化的最佳途径。这个战略在减少饥饿和提高与其寿命方面取得了巨大的成功,但是它在后工业社会中产生的回报越来越少。后工业的现代化带来了一种战略上的转变,从物质生活水平最大化转变为通过生活方式改变达到福利最大化”。因此,现代社会经济发展产生了两个主要维度的文化差异:与工业现代化相联系的是世俗—理性价值观的兴起,导致权威的合法性基础从传统宗教信仰转变为世俗—理性观念,与后工业现代化相伴随的是自我表达价值观的兴起,导致个人自主感的增强和从权威中解放出来的愿望^⑩。

不管是工业现代化,还是后工业现代化,这个过程对于国家乃至全球政治会产生什么影响,对于国家乃至整个世界的政治制度提出了什么要求?这是政治学科力图回答的问题。从以往的经验来看,政治学基于现代化的研究形成了两大路径:即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)。前者基于启蒙运动的思想观念和观念,着眼于普遍人权的进步,从人的全面发展的视角出发,着重研究一个社会如何保障公民权利,因此,建立一个理想的自由民主的政体通常被认为是社会发展的总目标和总方向,而一切与这一目标和方向相悖的变化,都被判定为不具有合法性。后者基于既有的

传统社会面对现代化冲击所遭遇的困境,关注如何重构稳定秩序的问题,因此,建立一个有效的权威秩序被认为是社会发展的首要任务和基本条件,而政府能力或国家能力通常在这种研究模型中会得到特别强调。

现代化研究的现实主义路径认为,现代化扩大了人们的眼界,释放了人们的需求和欲望,增强了人们的行动能力,这一切对传统社会管理构成了挑战,通常转化为人们对于以往秩序和规则束缚的不满和抗议行为,从而造成社会不稳定。诚如美国学者亨廷顿所指出,现代性带来稳定,现代化造成不稳定;保持社会秩序的稳定性的积极的策略只能是通过制度的适应性变革,提高制度化水平,提升国家治理能力。正是基于这种认识和判断,政治学研究形成了“现代化”—“国家治理危机”—“制度变革”三者关系的理论模型。这一理论模型的直白表述就是:现代化转型引发国家治理危机,要求国家治理能力做出调整(制度需求);政府(或执政者)只有通过制度体系的变革(制度供给)顺应这种趋势,才能化解和应对国家治理危机。

现代化研究的两大路径与现实的改革政策直接相关。换句话说,基于“国家治理效能”的改革与基于“自由民主权利”的改革存在差别,正如基于“自由”的国家秩序观念与基于“治理”的国家秩序观念会有所差别一样。假如说存在不同的政治改革模式,那么,以“自由民主”为动力的政治改革和以“国家治理”为动力的政治改革,其侧重点也会略有不同。前者——基于“自由民主”的改革——可能强调社会的公平性,站在保障个体权利的立场上,关注如何让公民有更大自由,如何让公民有更多民主参与机会,因此,改革的重点和路径通常是民主选举、言论自由等等;后者——基于“国家治理”的改革——可能强调国家治理的有效性,站在国家整体绩效的立场上,关注国家总体竞争力,强调国家的自主性、统一性和一体化。

其实,上述两种路径的差别本质上反映的是对国家的不同态度。在政治学的学术传统中,国家既是个人自由与公民权利的保护和捍卫者,也是潜在的威胁和妨害者。这种态度体现在诸如早期“必要的恶”以及近期“诺斯悖论”(North paradox)的种种命题和表述当中。这些表述情境不

同,但都揭示了现代国家面临的双重任务:国家构建与国家治理——前者强调建构一个有效国家、有为国家的迫切性,后者强调对国家权力(政府权力)进行控制和治理的必要性。国家必须足够强大,这样才能具有足够的能力去做该做的事情;但是,国家又不能过分强大,特别是作为国家代表的政府权力不能过于强大,以至于它可以不受约束,滥用权力,任意践踏公民权利。如何让国家既有效又有限,这可谓现代化的政治命题。

古典国家与现代国家

国家概念起源于自然说之倡导者——亚里士多德(Aristotle,公元前384—公元前322)。他认为“人生来就是政治的动物”。人类出于繁殖所需以及相互保全的欲望,自然而然地构成家庭,进而逐步形成自然村落。人类天性向往美好生活,为了满足这种本性欲望,继而在自然村落的基础上自发地建立共同体。这种顺其自然发展形成的共同体就是国家。

古典政治学有一个流行的说法,国家是自由人的联合体^①。多少年来,人们坚持这个说法,把国家看作是一个联合体或共同体。这就形成了有关国家的古典概念,即,国家是指拥有共同语言、文化和历史的社会群体。由于人类社会群体傍水而居,在水源相对稳定,又适宜生存居住的地方,便形成较大的聚居地。由于人口较少,且能力有限,不同群体的生活也难有具体的边界。所以,最早的“国家”形式也难有特别固定的边界设定,这应该是可想而知的。

在政治学研究中,国家的起源有多种说法,其中包括社会契约论、水利工程论(或称灌溉论)、暴力强迫论等。相比较而言,暴力强迫论——“战争创造国家,国家发动战争”——对于国家最初的形成过程更有解释力。美国哈佛大学教授福山引述政治学家查尔斯·蒂利的论点指出,欧洲君主们发动战争的需求,驱动了欧洲的国家建设;虽然战争和国家建设的关联不是普世共有的,但许多国家形成的最重要动力就是战争^②。

随着社会交往的扩大,不同的族群之间经常发生冲突,小到类似“部落械斗”,大到有组织的大规模的军事战争。经过不断反复的战争,不同的族群或部落之间,达成妥协,确定各自生活的地

域范围,于是形成了对内具有统一政体、对外具有特定地理边界的国家概念。例如,1643年欧洲在经历30年战争之后通过威斯特伐利亚和会所建立的民族国家体系^⑬。这种具有特定边界、统一主权的国家被认为是“现代国家”。今天人们所说的现代国家,一般就是指那些享有共同领土和政府的人民所组成的共同体,它们有的是由单一民族所组成的,有的是由多民族所组成的。所以,在人文地理的范畴之内,国家是指被人民、文化、语言、地理所区别出来的领土(country);在社会科学的范畴之内,国家是被政治自治权区别出来的具有一块领地的共同体(state)。无论从哪一种意义上说,人们公认现代国家应该具有三个基本要素:领土、主权和人民。领土就是为一国所属的领地;主权就是统一的行政管理当局,其标志是拥有对内治理社会、对外行使管辖权的国家机构(政府);人民就是被认定为国家所辖成员的国民。

中国古代意义上,最初的“国”是指城邑,一个城邑即是一国。商周时期,人们聚居的地方称作邑,《说文》中解释说:“邑,国也”。西周时期,人们用“邦”来表示“国家”的意思。有研究认为,秦始皇统一六国,将华夏文明的地域以统一国家的形式组成一个整体,所以,中国最早在秦王朝时期便已经奠定了“现代国家”的基础^⑭。甚至有人根据马克斯·韦伯关于制度化(institutionalization)、增补制(recruitment)和反应性(responsiveness)的标准,认为中国不仅是第一个发展成现代国家的社会,而且与其他国家相比,其机制化程度已经达到相当的高度。中国成功发展了统一的中央官僚政府,管理众多的人口和广阔的疆域;中国早已发明了一套非人格化和基于能力的官僚任用制度;“作为现代负责制政府的先驱,希腊和罗马非常重要。但在国家发展上,中国更为重要”;“中国国家早熟的现代化,使之成为社会中最强大的社会组织”^⑮。

然而,一个具有“现代国家”特质如此悠久的国度,为什么还经常被人们当作“传统国家”来看待?要回答这个问题,恐怕不得不说明“现代国家”的另一重含义。

考察今天的学术话语,“现代国家”实际上包含了两重含义:一是指具有特定领土疆域、统一主

权并被国际社会所公认的国家,与现代世界秩序格局的形成有关。据统计,目前,得到全世界各国普遍承认独立的国家有195个,其中192个是联合国会员国,2个(梵蒂冈、巴勒斯坦)属于联合国观察员国。二是指具有“现代性”(modernity)的拥有固定领土疆域、统一主权并被国际社会所公认的国家,与基于现代工业文明的国内公共秩序的合法性构建方式有关。后者所具有的“现代性”与前文所言的特定历史阶段的文明形式(工业文明)密切相连,它在社会、经济、政治、文化等各个领域,都有与“前现代”国家不太相同的特征,其中,最主要的不同在于国家组织和治理方式的差别。

美国哈佛大学历史系教授孔飞力(Philip Al-den Kuhn, 1933 -)在《中国现代国家的起源》(Origins of the Modern Chinese State)一书中,以政治参与、政治竞争、政治控制为主线,将中国现代国家形成与发展的“根本性议程”归结为三组相互关联的问题或矛盾:政治参与的扩展与国家权力加强之间的矛盾;政治竞争的展开与公共利益的维护之间的矛盾;国家的财政汲取能力同地方社会财政需求之间的矛盾^⑯。实际上,他所提供的围绕政治参与、政治竞争、政治控制力三个核心概念所形成的三组矛盾的理论架构,适用于所有国家的分析。但是,比较基于农业文明的“前现代”国家与基于工业文明的“现代”国家可以看到,它们在政治参与的范围和方式、政治竞争的领域和渠道、政治控制力的组织和实现方式方面会有差异。这些差异可以归结为国家治理方式的不同。

“精英政治”(贤能政府)是国家治理古往今来的原则,但在古代国家和在现代国家,其实现方式大不相同(见下表)。

表1 传统国家与现代国家精英治理之比较

精英治理	传统方式	精英产生方式:自封式
		权力更替方式:世袭制/禅让制
		公共决策方式:包办式
	现代方式	精英产生方式:竞争式
		权力更替方式:确认制/限任制
		公共决策方式:开放式

传统国家与现代国家具有不同的治理方式,这一结论得到了政治发展理论的支持。尽管现代国家治理方式从传统国家的治理方式中演变而来,但其不同的原则和特征已经相当清晰。传统

国家治理的理念是统治者顺应天意,“替天行道”;现代国家治理理念则是统治要有合法性(有人表述为“认受性”,即认同和接受的程度),强调统治者要依靠公认的法律和规则行事。传统国家治理方式的权力继承采用世袭制或禅让制;现代国家治理方式采用竞争选拔制(包括选任制、考任制、委任制等)和限任制。在传统治理环境下,统治者为“王”,公共决策和管理采用“包办”方式,一般任用大臣和地方大员治理国家,期间要么因为统治者个人力所不及,要么由于利益集团势力强大^{①7},国家难免陷入“王朝循环周期律”;在现代治理环境下,统治者不仅本身受到选举、限任、决策、问责等制度框架的约束,其决策和管理行为也受到既有宪法和法律的限制,而且依靠民众、媒体以及其他互相制约的国家机关来监督各级官员,从而避免国家因为人为因素(如暴政、贪政、懒政)陷入混乱。

传统和现代治理方式的不同体现在许多方面,其中,治理者在多大程度上受到既定法律体系和司法体系的约束,通常被看作是最根本的差别。事实上,传统与现代是一个渐变的过程,在这个过程中,法律和司法对于治理者的限制性也呈现出一种渐变的光谱效应。一般认为,在传统治理方式下,皇帝的决定不仅是国家最高指令,而且既定司法体系对其也少有刚性约束;在现代治理方式下,立法、行政、司法的分权制度,使得即使国家最高领导人也很难突破既有法制体系的限制。

上述区别体现了不同的国家观念。现代国家治理秉持“天下为公”的思想观念,在这种观念下,国家主权不属于一个人或一个家族,而属于全体人民。那也就是说,私事、家事要与国事、天下事适度分离。国家治理的现代化,就是要通过施行完善的法治,使得个人、家族甚至党派的事情,不能轻易变成国家的事情,使得个人、家族甚至党派的变故,不能随便动摇国家的根基,变成国家的风险。

现代国家构建实则是共和理念由理想转化为现实的过程。这个理念就是“天下为公”:大家共同组成国家,把“国”视为“家”,有福同享,有难同当。因此,所有国民不仅应该共同分配国家的责任和苦难,还要共同分配国家的利益和繁荣。这种理念要转化为现实,需要有制度保障。什么样

的制度?民主制度,责任制度,分权制度,法治制度,公民基本权利和义务制度,国家结构制度(央地关系制度)等等。因此,国家治理现代化其实就是要实现上述理念的现实转化:要让人民成为国家的主人,不仅为国家分忧解难(分配责任),而且要平等地分享国家利益(分配利益)。

现代国家治理的要素

孔飞力分析指出,“使得一个国家成为‘现代国家’的,是它所面临的为我们所处的时代所特有的各种挑战:人口的增长,自然资源的短缺,城市化的发展,技术革命的不断推进等等;而最重要的,则是经济的全球化”。对于同样的挑战,不同的国家由于不同的历史经验和文化背景而做出了不同的反应^{①8}。从反应的实际效果来看,有些国家成功应对了挑战,走上持久繁荣之路,而有些国家因为应对失败而陷入混乱,走向长期衰败,还有些国家步入“王朝循环周期律”,其发展呈现时起时落状态。

国家发展的历史也显示,随着社会的发展和教育的普及,以往的封建等级君主制以及形形色色的皇家统治逐渐遭到质疑,具有垄断性和专断性特点的世袭制度失去了合法性,因而也就不能成为解决政治竞争和政治冲突的框架,于是,具有开放性、竞争性和限任性的制度选择成为必要。所以,从根本上说,开放性、竞争性、限任性构成了现代制度与传统制度的根本区别。换句话说,现代国家治理的主要功能在于组织“竞赛”,满足社会成员个人或组织之间的“竞争”需要,防止由于权力分配的不公平不公开而使社会成员走上军事政变、恐怖谋杀、全面“武斗”和政治革命的轨道。

现代文献中最常见的关于国家的定义是把它解释成拥有使用合法暴力的垄断性权威的机构,它也通常被人们用霍布斯(Thomas Hobbes, 1588-1679)所谓“利维坦”怪兽来形容。但是,这样的认识,可能也多少带有误导的性质。因为在所有的政治秩序中,国家也是法的来源,也是公民影响法律和公共政策、保护公民利益和自由权利的制度化平台^{①9}。但是,正如一辆汽车的行驶需要两个系统——动力系统和制动系统——的平衡一样,国家的发展也需要两种力量的均衡。既要让国家有能力,又要让国家权力有所限制,这是国家

治理永恒的话题。历史上有许多例子,国家能力足够强大,因此可以崛起而成为一个“帝国”,但国家权力没有得到有效的制约,也使这样的“帝国”难以持续。因此,对于国家权力的有效制约就成为国家治理的关键,而如何实现有效性制约又成为国家治理现代化的重要标志。

驾驭国家犹如驾驶汽车。汽车的正常运行需要两个系统:一个是动力系统,一个是制动系统。一个熟练的驾驶员,既要学会踩踏油门,通过不断加油,使汽车加速;又要学会踩踏刹车,通过不断“点刹”,使汽车慢下来。只知道踩油门,汽车会失控翻车;只知道踩刹车,汽车会原地不动。与此同理,一个国家也需要具备两个系统——动力系统和稳定系统,而且要保证它们的有效均衡。现代国家的动力来自于个体的公民以及各种类型的社会团体、媒体、学校、医院、企业、党派等组织,它们不断产生需求,提出诉求,付诸行动,推动国家的发展变化。构成现代国家稳定系统的是宪法、法律和制度(如表2所示),它们为各种“动力机车”提供了既定的运行轨道和程序,并且凭借稳定的暴力系统、司法系统和文官系统来抑制种种“超速”行驶的冲动,并对各种违章行为实施制裁和惩罚。

表2 现代国家的动力系统和制动系统

	系统构成	系统平台
动力系统	个人、社会组织、企业、政党、媒体等各种社会角色,通过各种方式追求利益,提出诉求。	议会立法系统 行政决策系统 行政执行系统
稳定系统	宪法、法律、制度	暴力系统 司法系统 文官系统

国家治理其实就是实现“动力系统”和“制动系统”的适度平衡。既要保证国家的发展和进步具有持续的动力,又要保持路基路况良好,不至于“出轨”翻车。从这个意义上看,能否构造两个有效的系统,并使之按照各自的工作原理,实现系统有效协调运转,是评价国家治理水平高低的重要标准。

进一步而言,从国家治理的角度看,一个国家首先要有足够的能力——这种能力主要体现为政府能力,可以简化为“军事能力”和“行政能力”,具体表现为政府要有维护共同体基本秩序、保证经济和社会运转、保障国民生活、应对自然和人为

灾变、抵抗外部干预的能力——否则,难免沦为“失败国家”(Failed States,也被译作“失效国家”)或“脆弱国家”(Fragile States)。按照一般的学术定义,所谓的“失败国家”或“脆弱国家”,就是指一些应对自然灾害、战争、经济衰退、内部冲突、社会动荡等问题不力的国家。有研究认为,当一个国家无法履行其作为国家的义务——即,国家领导人缺乏手段和信誉去维护国内秩序或威慑或击败外部威胁;国家领导人没有或不能为其民众提供充分的服务,进而无法获得民众支持——的时候,这个国家就成为“失败国家”或“失效国家”。由于国家无力或不愿履行基本职能,包括施行法治、保护人权和基本自由、确保民众的安全、削减贫困、提供服务以及对于资源和权力的透明而公平的监管,结果导致社会契约的破裂^①。一些国际问题研究认为,由于“外部性后果”的存在,失败国家不仅对国家安全构成直接威胁,而且成为“恐怖主义等一系列国际问题的根源”^②。

2005年由《外交政策》杂志与和平基金会根据经济、政治、军事、社会稳定等领域的12项指标(其中包括人口压力、难民和流离失所者、集团的不满、人口迁徙、发展不平衡、经济衰退、国家衰落、公共服务、人权、精英派系化、外部干预)制定和发布了“失败国家指数”(Failed States Index)。2014年7-8月刊,《外交政策》又将该指数更名为“脆弱国家指数”(Fragile States Index),继续使用上述12项指标,为所测量的国家提供了一个排行榜,其中排名前十位的国家如下:

表3 2014发布的2013年度失败国家排名
前10位的国家列表

名次	国家
1	南苏丹
2	索马里
3	中非共和国
4	刚果(金)
5	苏丹
6	乍得
7	阿富汗
8	也门
9	海地
10	巴基斯坦

资料来源: The Failed States Index, Foreign Policy. Jul/Aug2005, pp. 56-65; Luke Shuman, Fragile States Index, Foreign Policy. Jul/Aug2014, pp. 72-77.

不难看出,上述前十位的“脆弱国家”都因为种种原因表现为国家能力(政府能力)的不足。国家能力的匮乏通常伴随的结果是国家长期陷入内部纷争、战乱不断、人民流离失所、饥荒和难民问题严重。

失败国家的共同特点是国家能力严重不足。与“正常国家”(normal states)相比,失败国家的能力弱到如此地步,甚至无法垄断对特定领土和民众的暴力使用权。有人进一步分析了失败国家的制度根源,指出“国家在经济上失败是因为采用了榨取式制度(extractive institution)。榨取制度使国家深陷贫穷,同时也杜绝了通往经济成长的道路。……所有这一类的制度基本上就是有一个精英阶层设计一套经济制度,以广大的社会群众为刍狗,达到自肥且永久掌权的目的。……要解决当今国家在经济及政治上的失败,就必须将国家的榨取式制度转变成广纳性制度(inclusive institution)。”^②上述研究结论说明,一个国家的良好发展取决于两个要素,一是国家能力,二是国家治理方式。也就是说,要避免失败国家的结局,一方面,国家能力(军事能力和行政能力)固然不可缺少,另一方面,还必须要有驾驭国家的能力——合理的国家治理方式。

国家的发展首先需要国家(政府)具备足够的能力,但是,国家的持续发展必须要有良好的治理方式。犹如《大转型:我们时代的政治与经济起源》(The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times)作者卡尔·波兰尼(Karl Polanyi, 1886 - 1964)所认为自由放任的市场社会的逻辑和体系必然引发也必需形成一种保护性的反向运动一样^③,政府要有足够的能力,同时也要有一种反制政府的力量,这种反制力量在现代社会的表现就是把政府权力“关进笼子里”的各种制度^④,也就是“法治”和“民主问责”的制度。所以,“依法而治”和“民主问责”是国家治理现代化的重要内容,也正是“现代国家”第二重含义的重要标志。

美国学者福山(Francis Fukuyama, 1952 -)在其最新著作《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》(The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution)中指出,国家(the state)、法治(the rule of law)和负责制政

府(accountable government)是考察现代国家制度的三个维度,“成功的现代自由民主制,把这三种制度结合在稳定的平衡中。能取得这种平衡,本身就是现代政治的奇迹。国家的功能是集中和行使权力,要求公民遵从法律,保护自己免遭他国威胁。另一方面,法治和负责制政府又在限制国家权力,首先迫使国家依据公开和透明的规则来行使权力,再确保国家从属于民众的愿望”^⑤。他指出,国家权力过于集中固然会导致专制主义,但有时缺乏自由,不是因为国家太强大,而是因为国家太软弱。“赢得政治自由,不是国家权力受到遏制时,而是强大国家遇上同样强大社会的制衡时”^⑥。他的这些论述,首先支持了国家能力和政府能力的论证。但他同时也指出,羸弱或运转不灵的国家无法为民造福,而不受制约的国家权力也是十分危险的。许多国家的历史证明,民主和法治是现代国家治理的核心要素。民主意味着政府对民众负责、决策向普通大众开放、公民享有更多参与机会的一系列制度安排;法治意味着国家秩序以宪法和法律为基础、政府依法实施管理、公民依法行使权利、司法机关依法独立公平判决的一系列制度安排。从这些论述中可以看到,国家治理实际上取决于三个要素,即,“政府能力”、“法治”和“民主问责”三种要素的均衡发展。对于一个“前现代”的“传统国家”而言,“政府能力”或许不低,但“法治”和“民主问责”可能是短板。而“法治”和“民主问责”的不足,恰恰是国家不能长治久安的根源^⑦。

从理论上说,所谓寻求国家的长治久安,并不只是谋求一个王朝或政权几十年或上百年的延续,而是要彻底结束王朝更迭、政权更替所引发的国家危机,使国家彻底避免内战、暴乱和起义等血腥和无序变故。因此,国家的长治久安意味着:第一,使国家免于解体分裂的危险;第二,使国家不再具有大规模政治革命的风险。如此看来,讨论国家治理的现代化,实际上又不得不回到政治学的经典话题上来——如何实现霍布斯(Thomas Hobbes, 1588 - 1679)式的国家与洛克(John Locke, 1632 - 1704)式的国家的均衡。

一个国家的发展难免遭遇经济危机、社会危机和政治危机。经济学研究认为,经济危机是由于政策失误或体制缺陷等原因使得经济要素稀缺

或过剩,从而对经济活动产生巨大损失甚至对人类生存造成威胁的经济现象。一个国家发生经济危机,其政策失误和体制缺陷固然是原因,但是,经济发展带有周期性,这种状况也使经济危机的存在成为可能。所以,不管一个国家采用什么治理方式,也不管它采用什么制度,面临经济危机的风险还是一直存在的。但是,相比较而言,一个国家要避免社会分裂动乱和因政治非正常变化所引发的政治危机还是可能的。

如果我们把国家的分裂解体和政治革命或政权的非正常变动看作是一个国家的政治风险和政治危机的话,那么,世界不同国家的政治风险系数或政治危机的可能性会呈现不同状态。假如把这些国家的政治风险系数粗略地分为高—中—低三个档次,那我们大体上能够描述每个级别的典型状态(如下表),也可以大体列出属于这些级别的典型性国家。

表4 政治风险与国家治理方式

政治风险系数	国家治理方式
高	家族或强人统治:家族或军事强人实施“家国”统治,国家通常因为人民造反、宫廷政变、族群对立、精英分裂、派别冲突、对外战争失败而陷入危机之中,故,隐含政治革命、国家解体、政权变动风险。
中	强人或寡头统治:形成了较为明确的权力交接制度,但权力分配具有较大排他性;国家区域、城乡、阶层、行业之间差距较大,政策分歧显著。
低	责任政府依法而治:通过现代民主法治的方式实现国家统一,治权和主权分开,确立法治的权威性;通过法治约束下的“有限责任政府”制度化化解官民矛盾,终结政治革命。

国家治理现代化实则就是要通过制度安排来消除国家发展的阻力,降低国家发展可能面临的风险,使国家的发展免受一个人、一个家族、一个党派的影响,步入良性发展的轨道。

中国国家治理的任务

中国被认为是一个古老文明的国家,它有历史,有丰富的传统资源,但在现代化冲击之下,维系了千年中华帝国的“天下—王朝”政统体系崩解,此“三千年未有之大变局”在政治层面就转化为建设现代中国国家的努力。时至今日,中国向现代转型的政治任务在多大程度得到了实现?今天的中国的在何种程度上是一个现代国家?今后

国家建设的任务是什么?这都是需要认真思考和讨论的问题。

中国十八大(2012年11月)之后,新一届领导人提出实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。这个“中国梦”被解释为“国家富强,人民幸福”(有人提出应该表述为“国强民富”或“国泰民安”)。2013年11月十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,设定全面深化改革的总目标为“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”,并提出具体时间表:“到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”,“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”。《决定》把“全面深化改革”落实在现代“国家治理”的制度层面,希望通过15大领域的60项具体改革,逐步实现“国家治理体系”和“国家治理能力”的现代化。这种新的表述被人们概括为“国家治理现代化”。2014年10月中国共产党十八届四中全会又提出要建设社会主义法治国家,依法治国。

从“中国梦”到“国家治理现代化”再到“依法治国”,就内在逻辑而言,这些不同提法反映了从理想目标向制度载体再到操作实践的演进过程。考察中共施政口号的变化,可以认为:在中国经济已经成长为世界第二大经济体后,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的关键,已经从经济建设层面转向政治建设层面,具体而言就是实现国家治理的现代化。而要实现国家治理现代化,只有“依法治国”才能给国民和国际社会一个稳定预期,也才能实现国家治理的制度化、常态化、理性化。

按照现代国家理论以及政治发展理论,“国家治理现代化”应该体现以下三个方面的任务:

第一,“国家治理”首先强调要有一个有效的公共权力体系,强调国家能够行使有效治理,要有足够的治理能力(governability)。现代国家的发展证明,先要让国家有治理能力,然后才能谈得上如何使国家治理能力规范化。“失败国家”以及“民主崩溃国家”的经验提供了反面的证明。政治学所谓的“政府是必要的恶”这一表述多少也体现了这一意涵。现代国家理论表现出对无政府状态和极权主义状态的双向戒惧,既要避免陷入霍布斯式的无政府状态,又要避免走向哈耶克

(Friedrich August von Hayek, 1899 – 1992) 所谓的“通往奴役之路”。这种追求所导出的必然是一个“强大法治国家”的概念。

其次,“国家治理”不仅要在空间维度上还要在观念维度上实现国家的整全性(integrity)和统一性(uniformity)。在欧洲,现代国家的产生是在中世纪封建社会之后经历绝对主义王权对国家的整合和渗透之后形成的,最终以民族国家(nation-state)的形式呈现出来。在美国,现代国家是在反对英国殖民统治、建立联邦政体、南北统一战争和以罗斯福“新政”为代表的一系列强政府改革之后实现的,最终以“种族大熔炉”和联邦主义的形式呈现出来。欧美的经验表明,克服权威分散化和碎片化、强化国家的统一性、形成国家认同是现代国家成长必不可少的进程和任务。

第三,“国家治理”要在实现方式上完成“现代性改造”。正如前文所言,“现代化”除了物质层面之外,还有制度层面和价值层面的体现。国家治理的“现代性”指向不仅是出于规范意义的要求,而且也是客观趋势所迫。推进国家治理现代化要求面向“现代性”,接受“现代”的主流价值观,诸如自由民主法治人权,实现国家治理方式的现代性改造。

福山秉承其老师亨廷顿(Samuel P. Huntington, 1927 – 2008)对政治秩序的强调,对中国的治理能力和水平相对乐观。他反复强调,一个良治社会应该由三个要素构成:强政府、法治和民主问责。他在《政治秩序的起源》一书中指出,“我们所讨论的政治发展三大组件中——国家建设、法治、负责制——中国在历史早期就获得了第一件。在某种意义上说,中国人发明了好政府。他们设计的行政机构是理性的,按照功能而组织起来,以非人格化标准进行招聘和晋升,这绝对是世界第一”^{②③}。最新关于威权政治和民主化问题的研究表明,一个国家在治理能力(政府能力)脆弱的情况下步入民主化进程,容易陷入“坏民主”的泥潭;一个国家在治理能力(政府能力)充足的情况下启动民主化进程,容易走上“好民主”的道路^{②④}。如此说来,中国大概属于后者,这让关心中国发展的人们感到相对乐观。

不过,福山也承认中国制度存在缺陷。他认为,“中国王朝的重大遗产是高品质的威权政

府”,但在其他方面,“中国政治制度又是落后的。它从没创立法治和政治负责制的机制”。中国的经验提出一个问题:“在没有法治或负责制的情况下,良好统治能否长久。如遇坚强能干的皇帝,该制度卓有成效,雷厉风行,简直令人难以置信。如遇变化无常或庸碌无能的君主,他们大权独揽,经常破坏行政制度的效率”^{②⑤}。他还指出,“中国是创造现代国家的第一个世界文明。但这个国家不受法治限制,也不受负责制机构的限制”^{②⑥}。中国的制度中虽然确有一种负责制,“皇帝接受教育,深感对人民的责任。他们中的优秀者,尽量回应人民的需求和抱怨”,但这种负责制是“向上的”,即对皇帝负责^{②⑦}。

根据他的观察,今天的中国共产党已经发展成一个高度复杂、适应性强、独立自主和上下一致的组织,由精英型干部体系掌管,能够在偌大的一个国家动员所有成员。在增补制度方面,与许多发展中国家的“新家长制”政治相比,中国体制更少受到个人因素影响,更为现代……进入政治局常委的成员,必须具有在多个省或经济部门的丰富行政经验。在反应性方面,尽管中国政治体系中没有正式的对下政治问责制,但中国公民有权起诉地方政府部门的不作为。这当然也是让他感到乐观的理由。但他清醒的分析也确实值得中国人深思。他指出,“英明领导下的威权制度,可能不时地超越自由民主制,因为它可作出快速决定,不受法律和立法机关的挑战。另一方面,如此制度取决于英明领袖的持续出现。如有坏皇帝,不受制衡的政府大权很容易导致灾难。这仍是当代中国问题的关键,其负责制只朝上,不朝下”^{②⑧}。如果他的分析是站得住脚的,那么,法治和责任制政府建设就是当今中国国家治理现代化的主要目标。

现在,新一届中共领导人提出了核心概念,那就是“国家治理现代化”。这个概念的提出基于这样的历史背景:改革开放以来,中国采用实用主义和渐进主义的改革策略,取得了举世瞩目的经济成就。但良好的经济绩效背后隐藏着深层的矛盾和问题:政经改革的双轨制虽然保持了转型期中国的政治社会稳定,但同时也带来政治改革与经济改革之间巨大的落差;发展主义取向的政经政策虽然带来强烈发展的激励机制,但在经济繁

荣之下隐藏着深刻的生态危机、社会危机、认同危机;城市倾斜(urban bias)的建设策略和城乡二元的制度设计导致经济快速发展不但没有弥合城乡差距,反而使城乡差距、区域差距、阶层差距有不断扩大的趋势,并转化为各种各样的民生问题。

客观地说,中国决策层也不是没有意识到问题的存在,但苏东剧变的影响,使得决策者们对政治层面的改革多有顾忌,形成了评论家们所说的“维稳强迫症”,结果,本来是具体部门和具体政策引发的问题,却常常反应过度,将之归结为国家安全和政权安全的问题。为了“维稳”,政府不得不支付巨大成本,但效果却不甚显著,反而出现“越维稳越不稳”的怪圈。正是在这样的背景下,新一代领导人意识到了基于“维稳”的国家治理话语体系与基于民主法治的国家治理话语体系之间的不同,而且大体认定中国需要的是后一种国家治理理论。

那么,中国国家治理现代化的任务是什么?如上文所言,国家治理改革是一种以问题为导向的现实主义改革,所以,要确定中国国家治理现代化的任务,首先需要考察目前中国国家治理存在哪些问题和不足。

第一,国家整合中统一性不足。近代中国的现代转型是在外部世界的冲击之下发生的,这种复杂的内外转型环境,使得时至今日中国的国家整合仍然存在问题,边疆民族矛盾,台港澳问题,内地各区域之间的地方主义等等都是国家整合不够的表现。在以往普遍流行的观念中,“统一”意味着“大一统”,意味着领土完整,主权统一,因此,说到“统一性”,人们恐怕只想到台湾问题和边疆问题。其实,国家建设中“统一性”,还意味着市场、规则、标准、国民权益、司法判决、道路交通、信息网络的统一等等。依此标准,中国国家建设的任务还相当艰巨。

第二,国民身份与权利平等不足。国家治理现代化要将其国民从臣民转换为现代公民,这要求每个公民享有平等的公民身份和法律面前人人平等的公民权利,而目前中国在区域之间、城乡之间、阶层之间、人群之间存在巨大的公共政策和公共服务的平等。就拿社会福利保障来说,多年来,政府公务员、事业单位职工、企业员工、城镇居民、农村居民具有不同的福利体系,与之相连的是

国民权利和待遇的等级制差别。此外,由于历史原因和制度限制,公民权利与行政地域紧密捆绑,而地区差别又比较悬殊,这无形之中又加剧了国民权利的差距感。弱势群体往往集中在特定地区、特定行业和特定人群当中,而他们的状况又长期得不到改善,这难免助长地区矛盾和分化倾向。因此,赋予国民以现代公民身份和权利,形成平等的公共政策、均等化的公共服务,是国家治理现代化的重要任务。

第三,国家权力碎片化明显。由于历史、政治等多种因素,今天中国公共权力的私人化和碎片化严重,造成公共权力缺位、越位、错位的现象并存。这些现象转化为普通百姓的感受就是,作为公权力的国家无所不在,但有时候又无处可依,国家的强大与虚弱就这样悖论地纠结一起。以往“摸着石头过河”的试验性的双轨制改革策略,使得地方主义、行业主义、部门主义、寡头主义、利益集团分解国家利益的现象层出不穷,饱受公众批评。国家利益经常被碎片化、部门化、地方化,国家权力经常被扭曲、被切割、被肢解。所以,站在国家治理现代化的立场上看,这些现象以及与之相连的制度和政策应该首先被列为国家治理改革的对象。

第四,国家治理中法治和责任制水平不高。一个社会难免出现不公正现象,但如果法治和问责机制有效,不仅会减少社会不公正现象,而且会大大降低因为遭遇“不公正”待遇而采取极端行为乃至出现大规模抗议和政治革命的机会。正如上文分析所言,国家权力既要有效,又要有限。国家权力的有效性首先表现为政府维护国家整体利益、推行国家意志的强制能力和行政能力,国家权力的有限性主要表现为对治理者权力的制约能力,而法治和民主问责就是现代国家为保障国家能力所采用的基本制度和制度方法。在国家与市场、国家与企业、国家与社会的关系中“政府主导”(或“权力主导”)成为基本趋向的国家,对于政府(权力部门)及其官员的要求会更高。但从现实情况来看,中国在具体的政策和制度实施过程中,政府的随意性过大,官员的自由裁量权过宽,以至于任何一级权力机关和掌握实权的个人,都可以“灵活”使用自己的权力,结果造成有法不依、执法不严、司法不公的问题大量存在。这不仅削弱

了本来就较为薄弱的法治意识,而且严重地损害了法律的有效性和权威性,导致公共权力部门公信力不足。这些年不断增长的社会反抗、层出不穷的上访、甚至极端自焚等事件,其原因固然与公民权利保护欠缺、公共政策失当、历史包袱难以清理等因素有关,但实际上,法治和问责机制不落实甚至失灵,更是问题的关键。

以上四方面的问题是中国国家治理现代化亟需解决的问题,如果无法完成这些现代国家建设的目标和任务,就谈不上国家治理现代化,更谈不上实现“中国梦”。

国家治理体系与治理能力的现代化是中共十八届三中全会引入瞩目的新提法。相比而言,国家治理能力的现代化,实则是现代化的国家治理体系运行的结果。因此,国家治理体系的现代化建构,相对于国家治理能力的现代化而言,具有明显的优先性。进一步来说,现代国家必须完成物质建设、军队建设、制度建设三大任务,而国家治理现代化首先要求进行基础制度建设(见下表)。

表5 现代国家建设的任务

物质建设	<ul style="list-style-type: none">• 经济建设(诸如高楼大厦、厂房、生产设备等物质工程建设)• 交通建设(诸如机场、道路、桥梁等工程和物流体系)• 信息建设(网络、通讯以及公民信息共享体系建设)	
军队建设	• 旨在维护国家安全和国内秩序的武装力量建设	
制度建设	• 上层制度建设	政治制度建设,包括政党制度、立法制度、选举制度、行政制度等,决定政府权力游戏规则。
	• 基础制度建设	<ul style="list-style-type: none">• 国家结构制度建设,确立中央政府权力和责任以及保证地方自治权限的制度建设。• 公民权益制度建设,包括统一的国民身份、住房、医疗、教育、就业、养老、保险等社会福利制度建设。• 国家法治制度建设,包括旨在保证社会秩序的法律和司法独立性和权威性的制度建设。• 公民社会制度建设,包括公民开展社会生活的社区建设、社团建设以及公共服务社会化等制度建设。

考察各国发展的历史可以看到,现代国家要实现良好治理,必须做好基础建设。什么是国家的基础建设?谈到基础建设,人们一般只想到物质建设,诸如机场、道路、高楼大厦等物质工程建设——以GDP为核心的经济发展观念,其实就是这种认知的表现。事实上,现代国家必须进行和完成三大建设任务:第一是物质建设,包括经济建设(生产建设,体现为厂房、设备等,保证足够的生产能力)、交通建设(物资运输体系建设,保证

物流通畅)和信息建设(网络、通讯以及公民信息共享体系建设,保证信息及时对称);第二是国防建设,即旨在维护国家利益的军事力量的建设,保证共同体秩序和安全;第三是制度建设,包括基础制度建设和上层制度建设。其中,上层制度建设主要指政治制度建设(即政党制度、立法制度、选举制度、行政制度等);基础制度包括:(1)包容性的国家结构制度(即涉及中央集权和地方自治关系的制度安排),(2)一致性的公民权益制度(包括全国统一的国民身份制度,平等的社会福利制度、就业制度、住房制度、医疗制度、教育制度等),(3)统一性的国家法治制度(旨在树立法律和司法独立性和权威性的司法制度),(4)多元化的国家社会组织制度(即公民参与社会生活的社区、社团以及公共服务的社会化制度等)。

在上述制度分类中,上层制度主要是政治家们在国家上层结构中开展政治游戏的规则,基础制度主要是老百姓以国家为共同体过好日常生活的规则。从政治学研究的角度来思考,国家治理的关键在于制度建设。而一个国家的制度建设,就是要尽可能避免“城门失火”的情况发生,至少,即使“城门失火”,也不让它“殃及池鱼”。所以,实现“城门”和“池鱼”的适度分离,并把“池鱼”保护好,应当是国家建设的首选策略。

对于一个国家来说,宪法和法律要统一,司法要统一,道路要统一,货币要统一,市场要统一,公民权益要统一,地区、城乡、社群之间的差别要尽可能缩小。就此而言,中国还未完成统一任务。因此,从中国目前阶段的实际情况来看,实现国家制度的统一性和公共服务的均等化是国家建设的主要任务。但是,在国家制度建设中,基础制度、基本制度、具体制度各有差别,应该区分不同的层面,采用不同的原则。

结 论

国家之间的竞争实际上是国家能力的较量。学术界对于国家能力的界定和解释很不相同。从比较客观的角度看,国家能力应该表现为军事能力、生产能力、组织能力、动员能力、信息沟通能力、资源配置能力、交通运输能力、创新能力、制度供给能力等等。

国家能力是国家治理方式的结果。就当下的

中国而言,国家基础制度建设的核心任务在于实现国家治理的统一性——不仅实现领土完整、政权统一,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。进一步而言,今天中国新一代的政治家必须承担历史使命,那就是利用威权政治所具有的力量和资源,消除社会的巨大差距,包括贫富差距、城乡差距、地区差距、民族差距、社会差距(官民差距),提高国家法治水平,尽可能为中国的未来发展铺平道路。

民主选举是传统政治面临的必然挑战,也是现代政治发展的方向。但是,在一个尚未完成国家建设任务的国家,或者说,在一个国家的统一性方面存在诸多问题的国度,民主选举也会给潜在的社会冲突提供机会。正如许多后发展国家常见的情形,因为社会建设和国家建设的任务尚未完成,被迫走上政治民主化的道路,结果,国家的发展经常被“民主的纷争”所困扰。从中国的情况看,今天推行以民主选举为核心的政治改革,无非潜在几种风险:第一,党争加剧;第二,社会分化;第三,国家分裂。在民主化趋势不可抗拒的条件下,中国政治家可能的选择是,首先树立法治的权威,提高国家的法治水平,让任何政治问题尽可能变成司法问题,而不是军事问题,从而避免国家陷入长期的纷争和混乱;其次,要构建一种更具包容性的统一制度,保证不同族群、不同地域的人们在争取和维护自身权益的时候不至于走上分离主义的道路。

一个国家如果不能再把家事和党事变成国事和天下事的时候,国家就现代化了。一个国家不再把政治问题变成军事问题而是变成司法问题的时候,国家就现代化了。国家治理现代化就是要让国家依法而治,尽可能让国家的发展不再受到具体个人、家族、党派的影响,至少让他们的变化不至于造成国家秩序的混乱。☞

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

②参见谢立中《“现代性”及其相关概念词义辨析》,《北京大学学报》2001年第5期。

③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。

④詹姆斯·奥康内尔《现代化的概念》,载西里尔·布莱克编

《比较现代化》,杨豫、陈祖洲译,上海译文出版社,1996年,第7页。

⑤贝迪阿·纳思·瓦尔马《现代化问题探索》,知识出版社,1983年版。

⑥参见 S. N. 艾森斯塔特《现代化:抗拒与变迁》,中国人民大学出版社,1988年,第1-2页。

⑦塞缪尔·P. 亨廷顿《导致变化的变化:现代化,发展和政治》,载布莱克《比较现代化》,杨豫、陈祖洲译,上海译文出版社,1996年,第44-48页。

⑧参见罗纳德·英格尔哈特《现代化与民主》,载弗拉基斯拉夫·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,第133-134页。

⑨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。

⑩罗纳德·英格尔哈特《现代化与民主》,载弗拉基斯拉夫·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,第133、138、139-140页。

⑪尽管“自由人的联合体”被认为是马克思的提法,但这种观点在古典政治学家那里就有表述,例如,亚里士多德认为,城邦是人们实现共同善的结合体;布丹(Jean Bodin, 1530-1596)认为,国家是许多家庭联合而成的共同体;社会契约论者认为,国家是自然人经过“契约”联合而成的组织。

⑫福山《政治秩序的起源》(The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution),毛俊杰译,广西师范大学出版社,2014年,第104页。

⑬公认的观点是,威斯特伐利亚体系奠定了欧洲现代国家的基础。它调整了一些国家的疆界,肯定了西欧各国王权的正统性;确立了国家关系中国家主权的独立性、统一性、不可分割性;强调了国际条约的神圣性并规定对违约国可以实施集体制裁。它表明以王权为代表的民族国家开始取代基督教的神权国家,表明以民族国家为主权体的国际关系体系在欧洲初步形成。

⑭也有人引述日本京都史学派的奠基人宫崎市定的研究,认为中国的“唐宋之变”是人类由古代社会向现代社会转变的最为重要的标志,表明中国是世界上最早进入现代的国家(参见胡鞍钢、王绍光、周建明、韩毓海合《人间正道》,中国人民大学出版社,2011年)。

⑮参见福山《政治秩序的起源》(The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution),毛俊杰译,广西师范大学出版社,2014年,第25-26、136页。

⑯参见孔飞力《中国现代国家的起源》(Origins of the Modern Chinese State),陈兼、陈之宏译,生活·读书·新知三联书店,2013年,第2页。

- ①有研究认为,能否有效限制分利集团的行为和影响,是—国经济兴衰的关键(参见曼库尔·奥尔森《国家兴衰探源:经济增长、滞胀与社会僵化》,吴应中等译,商务印书馆,2001年),而传统皇家统治的问题之一就是贵族寡头集团的左右。
- ②参见孔飞力《中国现代国家的起源》(Origins of the Modern Chinese State)陈兼、陈之宏译,生活·读书·新知三联书店2013年,中文版序言。
- ③反思国家的学术潮流实际上有着与之相同的观点。正如美国印第安纳大学斯科特·戈登(Scott Gordon)教授所言,现代国家不仅是“民主的”,也是“立宪的”,它包含着用来保护公民利益和自由的权力控制的制度化结构(参见斯科特·戈登《控制国家:从古代雅典到今天的宪政史》(Controlling the State)应奇等译,江苏人民出版社2005年,第5页)。
- ④参见闫健《失效国家研究引论》,《经济社会体制比较》2014年第3期。
- ⑤弗朗西斯·福山《国家构建——21世纪的国家治理与世纪秩序》,黄胜强、许铭原译,中国社会科学出版社,2007年,第1页。
- ⑥也有人译成“汲取性制度”(extractive institution)和“包容性制度”(inclusive institution)。所谓汲取性制度,是指在政治经济等一系列的制度安排下,一小部分人获得利益是通过攫取其余绝大部分人利益的方式来进行,而经济增长所带来的好处主要也被这样的一小撮人所占有;包容性制度则与此相对,在包容性的制度环境下,人们获得利益主要是与自身的行为相对应。“汲取性制度的维持导致国家贫穷,包容性制度的形成带来国家富强”。参见戴伦·阿西莫格鲁、詹姆斯·罗宾逊《国家为什么会失败:权力、富裕与贫困的根源》,吴国卿、邓伯宸译,(新北市)卫城出版,2013年,第428—432页。
- ⑦参见卡尔·波兰尼《大转型:我们时代的政治与经济起源》,第二篇第二卷“自我保护的社会”,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社2007年。
- ⑧孔飞力将“现代国家”的形成归结为“根本性议程”或“建制议程”(constitutional agenda)的考虑。这种“根本性议程”实质就是政府与社会的合法性秩序的构建,也就是“宪政结构”的问题——宪政的建立和权力制衡机制的产生(参见《中国现代国家的起源》中文版序言,第2—6页,另见本书“译者导言”,第34页)。
- ⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿㋀㋁㋂㋃㋄㋅㋆㋇㋈㋉㋊㋋㋌㋍㋎㋏㋐㋑㋒㋓㋔㋕㋖㋗㋘㋙㋚㋛㋜㋝㋞㋟㋠㋡㋢㋣㋤㋥㋦㋧㋨㋩㋪㋫㋬㋭㋮㋯㋰㋱㋲㋳㋴㋵㋶㋷㋸㋹㋺㋻㋼㋽㋾㋿㌀㌁㌂㌃㌄㌅㌆㌇㌈㌉㌊㌋㌌㌍㌎㌏㌐㌑㌒㌓㌔㌕㌖㌗㌘㌙㌚㌛㌜㌝㌞㌟㌠㌡㌢㌣㌤㌥㌦㌧㌨㌩㌪㌫㌬㌭㌮㌯㌰㌱㌲㌳㌴㌵㌶㌷㌸㌹㌺㌻㌼㌽㌾㌿㍀㍁㍂㍃㍄㍅㍆㍇㍈㍉㍊㍋㍌㍍㍎㍏㍐㍑㍒㍓㍔㍕㍖㍗㍘㍙㍚㍛㍜㍝㍞㍟㍠㍡㍢㍣㍤㍥㍦㍧㍨㍩㍪㍫㍬㍭㍮㍯㍰㍱㍲㍳㍴㍵㍶㍷㍸㍹㍺㍻㍼㍽㍾㍿㏀㏁㏂㏃㏄㏅㏆㏇㏈㏉㏊㏋㏌㏍㏎㏏㏐㏑㏒㏓㏔㏕㏖㏗㏘㏙㏚㏛㏜㏝㏞㏟㏠㏡㏢㏣㏤㏥㏦㏧㏨㏩㏪㏫㏬㏭㏮㏯㏰㏱㏲㏳㏴㏵㏶㏷㏸㏹㏺㏻㏼㏽㏾㏿㐀㐁㐂㐃㐄㐅㐆㐇㐈㐉㐊㐋㐌㐍㐎㐏㐐㐑㐒㐓㐔㐕㐖㐗㐘㐙㐚㐛㐜㐝㐞㐟㐠㐡㐢㐣㐤㐥㐦㐧㐨㐩㐪㐫㐬㐭㐮㐯㐰㐱㐲㐳㐴㐵㐶㐷㐸㐹㐺㐻㐼㐽㐾㐿㑀㑁㑂㑃㑄㑅㑆㑇㑈㑉㑊㑋㑌㑍㑎㑏㑐㑑㑒㑓㑔㑕㑖㑗㑘㑙㑚㑛㑜㑝㑞㑟㑠㑡㑢㑣㑤㑥㑦㑧㑨㑩㑪㑫㑬㑭㑮㑯㑰㑱㑲㑳㑴㑵㑶㑷㑸㑹㑺㑻㑼㑽㑾㑿㒀㒁㒂㒃㒄㒅㒆㒇㒈㒉㒊㒋㒌㒍㒎㒏㒐㒑㒒㒓㒔㒕㒖㒗㒘㒙㒚㒛㒜㒝㒞㒟㒠㒡㒢㒣㒤㒥㒦㒧㒨㒩㒪㒫㒬㒭㒮㒯㒰㒱㒲㒳㒴㒵㒶㒷㒸㒹㒺㒻㒼㒽㒾㒿㓀㓁㓂㓃㓄㓅㓆㓇㓈㓉㓊㓋㓌㓍㓎㓏㓐㓑㓒㓓㓔㓕㓖㓗㓘㓙㓚㓛㓜㓝㓞㓟㓠㓡㓢㓣㓤㓥㓦㓧㓨㓩㓪㓫㓬㓭㓮㓯㓰㓱㓲㓳㓴㓵㓶㓷㓸㓹㓺㓻㓼㓽㓾㓿㔀㔁㔂㔃㔄㔅㔆㔇㔈㔉㔊㔋㔌㔍㔎㔏㔐㔑㔒㔓㔔㔕㔖㔗㔘㔙㔚㔛㔜㔝㔞㔟㔠㔡㔢㔣㔤㔥㔦㔧㔨㔩㔪㔫㔬㔭㔮㔯㔰㔱㔲㔳㔴㔵㔶㔷㔸㔹㔺㔻㔼㔽㔾㔿㕀㕁㕂㕃㕄㕅㕆㕇㕈㕉㕊㕋㕌㕍㕎㕏㕐㕑㕒㕓㕔㕕㕖㕗㕘㕙㕚㕛㕜㕝㕞㕟㕠㕡㕢㕣㕤㕥㕦㕧㕨㕩㕪㕫㕬㕭㕮㕯㕰㕱㕲㕳㕴㕵㕶㕷㕸㕹㕺㕻㕼㕽㕾㕿㖀㖁㖂㖃㖄㖅㖆㖇㖈㖉㖊㖋㖌㖍㖎㖏㖐㖑㖒㖓㖔㖕㖖㖗㖘㖙㖚㖛㖜㖝㖞㖟㖠㖡㖢㖣㖤㖥㖦㖧㖨㖩㖪㖫㖬㖭㖮㖯㖰㖱㖲㖳㖴㖵㖶㖷㖸㖹㖺㖻㖼㖽㖾㖿㗀㗁㗂㗃㗄㗅㗆㗇㗈㗉㗊㗋㗌㗍㗎㗏㗐㗑㗒㗓㗔㗕㗖㗗㗘㗙㗚㗛㗜㗝㗞㗟㗠㗡㗢㗣㗤㗥㗦㗧㗨㗩㗪㗫㗬㗭㗮㗯㗰㗱㗲㗳㗴㗵㗶㗷㗸㗹㗺㗻㗼㗽㗾㗿㘀㘁㘂㘃㘄㘅㘆㘇㘈㘉㘊㘋㘌㘍㘎㘏㘐㘑㘒㘓㘔㘕㘖㘗㘘㘙㘚㘛㘜㘝㘞㘟㘠㘡㘢㘣㘤㘥㘦㘧㘨㘩㘪㘫㘬㘭㘮㘯㘰㘱㘲㘳㘴㘵㘶㘷㘸㘹㘺㘻㘼㘽㘾㘿㙀㙁㙂㙃㙄㙅㙆㙇㙈㙉㙊㙋㙌㙍㙎㙏㙐㙑㙒㙓㙔㙕㙖㙗㙘㙙㙚㙛㙜㙝㙞㙟㙠㙡㙢㙣㙤㙥㙦㙧㙨㙩㙪㙫㙬㙭㙮㙯㙰㙱㙲㙳㙴㙵㙶㙷㙸㙹㙺㙻㙼㙽㙾㙿㚀㚁㚂㚃㚄㚅㚆㚇㚈㚉㚊㚋㚌㚍㚎㚏㚐㚑㚒㚓㚔㚕㚖㚗㚘㚙㚚㚛㚜㚝㚞㚟㚠㚡㚢㚣㚤㚥㚦㚧㚨㚩㚪㚫㚬㚭㚮㚯㚰㚱㚲㚳㚴㚵㚶㚷㚸㚹㚺㚻㚼㚽㚾㚿㜀㜁㜂㜃㜄㜅㜆㜇㜈㜉㜊㜋㜌㜍㜎㜏㜐㜑㜒㜓㜔㜕㜖㜗㜘㜙㜚㜛㜜㜝㜞㜟㜠㜡㜢㜣㜤㜥㜦㜧㜨㜩㜪㜫㜬㜭㜮㜯㜰㜱㜲㜳㜴㜵㜶㜷㜸㜹㜺㜻㜼㜽㜾㜿㝀㝁㝂㝃㝄㝅㝆㝇㝈㝉㝊㝋㝌㝍㝎㝏㝐㝑㝒㝓㝔㝕㝖㝗㝘㝙㝚㝛㝜㝝㝞㝟㝠㝡㝢㝣㝤㝥㝦㝧㝨㝩㝪㝫㝬㝭㝮㝯㝰㝱㝲㝳㝴㝵㝶㝷㝸㝹㝺㝻㝼㝽㝾㝿㞀㞁㞂㞃㞄㞅㞆㞇㞈㞉㞊㞋㞌㞍㞎㞏㞐㞑㞒㞓㞔㞕㞖㞗㞘㞙㞚㞛㞜

大的国家、法治、负责制所组成。拥有全部三条的西方社会，发展了充满活力的资本主义经济，因而在世界上占主导地位。中国今天在经济上迅速增长，但三条之中只拥有一条，即强大的国家。这样的情境能否长久？没有法治或负责制，中国能否继续维持经济增长，保持经济稳定？”

- ② 为了避免误会,也有人提出“有效民主”和“无效民主”的概念以对应于“好民主”和“坏民主”。例如,罗纳德·英格尔哈特就指出:“在1987-1995年民主爆炸的时代,选举民主在全世界迅速传播开来。精英的同意在这个过程中发挥了重要的作用,同时还有一个有利的国际环境,冷战的结束为民主化开辟了道路。起初,学者们往往把举行自由和公正的选举的制度视为民主。但是,许多新民主政体存在着大量腐败问题,也无法使民主有效的法治。因此,越来越多的观察家强调‘选举民主’、‘混合民主’、‘威权民主’以及其他形式的假民主的不足。在这些假民主中,大众偏好基本上被政治精英所忽视,都没有像民主理论所预期的那样,对政府决策产生决定性的影响。因此,区分有效和无效的民主是很重要的。”“民主的本质是对普通公民的赋权。有效的民主不仅反映名义上有多大程度的公民权利和政治权利,而且反映了官员在多大程度上实际尊重这些权利。”“有效民主的标准比选举民主的标准高得多”,“有效民主”表现出很强的自我表达价值观(参见罗纳德·英格尔哈特《现代化与民主》,载弗拉基斯拉夫·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,第151-153页)。

参考文献

1. 弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社 2014 年。
2. 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。
3. 弗朗西斯·福山:《什么是治理?》,郑寰译,载《治理:政策、管理和制度国际期刊》2013 年第 26 期。
4. 孔飞力:《中国现代国家的起源》,陈谦、陈之宏译,生活·读书·新知三联书店 2013 年。
5. 曼库尔·奥尔森:《国家兴衰探源:经济增长、滞胀与社会僵化》,吴应中等译,商务印书馆 2001 年。

作者简介:燕继荣 北京大学政府管理学院政治学教授 北京大学国家治理协同创新中心研究员、博士生导师 yan8866@pku.edu.cn。北京 100871

(责任编辑:成 婧)