

# 国家治理的理论逻辑、价值取向与中国经验

后小仙

(南京审计大学 公共经济学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**国家治理一般性规律、中国传统治理思想和中国特色社会主义基本国情是推进国家治理现代化不可忽视的约束条件和治理资源。中国国家治理具有理论体系上的复合性、价值取向上的多维性、主体结构上的层次性特征,正确回应现代国家治理的一般观念和习惯性下现实中国的特殊国情,将社会和市场有机地纳入政党领导与政府主导的治理框架,构建符合中国实际情况的“政党—政府—市场—社会”激励相容的国家治理体系,是中国国家治理的成功经验。

**[关键词]**国家治理体系现代化;理论逻辑;价值取向;中国经验;市场失灵;善治;元治理;治理模式;政府治理;公共管理;治理风险

**[中图分类号]**F20;D63 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2016)01-0068-09

国家治理是通过完善现有的制度体系,使之能更好地适应社会经济的新变化,更加有效地回应和解决各类问题<sup>[1]</sup>。中国在推进国家治理现代化过程中需要解决三个核心要素:一是对国家治理一般性规律的梳理与借鉴;二是对中国传统国家治理思想的批判与继承;三是对中国特色社会主义基本国情的认知与把握。它们既是不可或缺的治理资源,也是国家治理路径选择的约束条件。正确回应现代国家治理的一般观念和习惯性下现实中国的特殊国情,将社会和市场有机地纳入政府主导的治理框架之中,构建符合中国实际情况的“政党—政府—市场—社会”激励相容的国家治理体系,这是中国国家治理的关键所在。为了更好地把握中国国家治理的真实世界,本文将在发掘国家治理的理论传统的基础上,重新理解国家治理的理论内涵,理清中国国家治理及其主导价值从传统向现代演进的规律与逻辑,总结中国国家治理的特色与经验。

## 一、国家治理的理论逻辑

在国家治理概念提出之前,治理理论已经在社会科学领域和政策实践领域被广泛运用。从学术渊源看,治理理论以社会诉求来规制政府职能,如果要从国家治理的视角分析和探索转型国家的现代化进程,我们很有必要先理清相关理论问题。

### (一) 国家治理的理论溯源

在复杂而多样的当代社会,政治生活呈现出多元互动的特点,治理的观念及机制逐渐对传统的统治和管理方式形成挑战。世界银行在1989年讨论非洲发展问题时第一次使用“治理危机”的概念,以表述普遍出现的范式危机。自此,现代意义上的“治理”一词便很快流行起来,各国学者试图从不

**[收稿日期]**2015-09-30

**[基金项目]**江苏高校哲学社会科学研究重大项目(2014ZDAXM004);国家社会科学基金(12BJY001);教育部人文社会科学项目(12YJA790047);江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心项目;江苏高校优势学科建设工程项目

**[作者简介]**后小仙(1972—),男,安徽芜湖人,南京审计大学公共经济学院院长,教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为公共经济与政府治理等。

同的视角解读治理的概念及其理论,他们的研究虽然不断丰富着治理理论,却也出现了“包罗万象”的问题,甚至到了泛滥的地步,“治理”似乎成了什么都可以指向的东西。正如 Jessop 所言:“治理在许多语境中大行其道,以至于成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦’词语。”<sup>[2]</sup>这也表明治理概念本身的模糊性及学界对治理概念的不同认知,因此,对治理的概念进行重新审视以规范其研究路径就成为一种迫切需要。

治理是一个不断被丰富的概念,古今中外对治理都有过论述,可以分为传统治理与现代治理两个阶段。传统治理主要指以政府为单一主体的管理行为,现代治理则强调政府与社会其他主体间的伙伴关系。传统治理(Governance)源于希腊语(Kybernan)与拉丁语(Gubernare),最初的含义指“控制、引导和操纵”,后来引申为“统治”,与“统治”交叉使用,主要指公共权力的行使,包括政府对社会的统治、掌控和支配。在中国的传统语境中,“治”者乃不同于暴政的管理社会生活的方式,后把“治”的语义演化为贤明的君主统治社会所取得的成果或所达到的积极社会生活的现实状态,故有“圣人作而天下治”的说法;而“理”的含义则是从“治玉为器”的过程描述转化为对国家和社会的梳理与管制,逐步形成了“礼乐刑政,综合为治”的传统治国理念。20世纪80年代以后,因为公共管理动态性、复杂性和不确定性的加深,学者们赋予治理以新的含义,不仅在外延上远远超过了传统的经典意义,而且在内涵上也与统治相去甚远,现代治理理论得以诞生<sup>[3]</sup>。对于现代治理理论有多种解读,罗西瑙(James N. Rosenau)将治理定义为诸多活动中的管理机制,这种管理活动的主体不一定是政府,也不需要依靠国家的强制性力量来实现<sup>[4]</sup>。斯托克(Gerry Stoker)对治理概念进行梳理后提出了五个维度的观点:治理是一套社会公共机构和行为者,这些公共机构和行为者可以是政府机关也可以不是;治理需要明确各类公共机构间的权力依赖关系,各主体间会形成一个有效治理网络;能否把事情办好并不取决于政府的权力及其权威,关键在于政府能否动用新的工具和技术,这种新的工具和技术就是治理<sup>[5]</sup>。Rhodes认为,由于统治条件的变化,原先的统治过程也将发生相应改变,这就意味着治理是一种新的社会管理模式和政府管理方式。并且,他认为治理主要用于六个方面:从国家层面看,需要削减公共支出,用最小化成本获取最大化的收益;从公司层面看,需要建立一种组织体制,这种组织体制能有效指导、控制和监督公司的运行;就政府管理而言,它是一种新的公共管理运动,就是要把市场机制和私人管理手段引入政府管理;治理的目标是“善治”,强调公共服务的效率、法治、责任精神;就社会治理而言,即指政府与私人部门、民间组织的合作与互动;作为一种自组织网络,指一种社会协调网络,这种网络是建立在协调与自愿基础之上的<sup>[6]</sup>。卡蓝默从治理发展与环境变化的视角提出治理是国家对外部环境的主动适应,是一种说明协调合作社会体系的理论框架<sup>[7]</sup>。全球治理委员会(Commission on Global Governance)认为治理是各种公共部门或私人机构管理社会公共事务方式的总和,是一种协调不同利益的联合行动,不仅包括强迫人们服从的正式制度安排,还包括各种达成一致意见的非正式制度安排<sup>[8]</sup>。诸多定义中,全球治理委员会的定义是最具有权威和代表性的。

随着后工业经济时代的发展,人类进入了生态危机和社会危机交织的风险社会,面临着治理危机、权威危机、信任危机和合法性危机等多重危机风险,传统的行政管理方式面临着巨大的挑战,社会、经济日益全球化强烈冲击着政府的合法性和与此相关的过程、功能与结构,各学科领域原有的范式已经不再具有足够的能力来解释和描述现实的世界,不能回答和解决政府所面临的财政危机、管理危机和信任危机等问题和困境。现代治理思想的出现和上述范式危机有关,在理论层面上有其深刻的学理背景,虽然治理理论被广泛应用到多个领域,学者们也莫衷一是,但其理论主旨是清晰的,即由传统的国家政治控制转变到各社会主体间的良性互动。综观各种有关治理的定义,我们不难发现治理的本质是在挑战政府能力及权威的基础上探索解决政府失败问题之道。一方面,社会的多样性、动态性、复杂性使一切政府管理都存在失败的可能性,其应对之策就是采用多元主体治理的合作主义模式;另一方面,作为对政府失败的响应,自组织能够弥补市场交易和政府调控的不足,能摆脱政府的束缚,进而对政府的失范起

到规范与制衡作用。治理理论兴起的根本背景是对市场失灵和政府失败的反思与替代,强调政府、社会 and 市场的互动,以应对问题的复杂性、多样性和动态性。治理理论具有复杂科学特征,是一种以复杂科学范式为基础的复杂性管理,理清复杂科学范式的主要特征有助于进一步揭示治理理论的复杂性本质。

显然,愈来愈多的人希望用“治理”来应对市场失灵与政府失败,似乎它必然是一服有效而完美的药剂,但情况并非如此,治理本身也存在着内生的困境。与市场失灵和政府失败一样,治理也同样会失败,失败源于在谈判和协作过程中由于各自不同的利益取向以及各自不同的地位与立场,治理各方无法达成一致的治理目标。由于政府、社会和市场三种理想型治理模式各具特点,它们之间的混合既能相互协同互补,也会相互对立冲突,产生治理的“三元悖论”<sup>[9]</sup>。一方面,现代社会的复杂性、动态性和多变性使得单一的治理模式无法有效解决问题;另一方面,三种治理模式的混合将产生一系列冲突,政府治理强调集权、注重控制机制,市场治理强调分权、注重竞争与快速决策,社会治理强调互动和整合。因此,需要一种新的混合治理的制度安排来消除三种治理模式之间产生的对立冲突,促进三种治理模式协同互补。元治理作为一种反思性的策略追求,是一种“三难选择”,即政府治理、市场治理和社会治理的再平衡<sup>[10]</sup>,通过不同治理形式的理性选择与有机组合,弥补单一治理的不足,寻求协调治理和有效治理。元治理(meta-governance)最早由 Jessop 在 1997 年提出,是指“协调三种不同治理模式以确保它们的最小限度的结合”<sup>[2]</sup>,后来他进一步表述为“治理条件的组织准备,关涉的是政府治理、社会治理、市场治理三种治理方式的明智组合,以期达到其参与者认为是最好的结果”<sup>[11]</sup>。Meuleman 把元治理定义为“一种产生某种程度的协同治理的手段,通过设计和管理政府治理、市场治理、社会治理三种治理模式的完美的组合,以期实现对公共部门机构的绩效负有责任的公共管理者看来是最好可能的后果”<sup>[12]</sup>。Kooiman 等认为元治理是价值、规范和原则等治理秩序不断提升的过程<sup>[13]</sup>,是保证政府在治理制度中的影响力、指挥力和控制力的实践和过程。可见,元治理的目的是适应和满足公共事务管理的一种新的治理需求,消除三种治理主体间存在的对立冲突,促进三种治理模式间协同互补。政府作为元治理者要承担在多元治理结构中协调不同力量和主体利益的作用,使他们达成共同的治理目标。所以,治理是以某种公认权威的确立作为前提条件的,任何治理活动都是在一定限度权威的存在下得以实施的。治理的实质就是社会中最具政治权威性的政府作为实施治理活动的行为主体,以社会整体利益为出发点,对社会与国家的公共事务以及与之相关的人所实施的管理行为。虽然治理视野下各种非政府主体也进入治理活动中,但其权威是在政府治理权威规范约束之下的,而非独立的,从根本上是为政府治理服务的,以弥补其治理的不足,达到政府治理的完善,所以治理的本质就是以政府为权威主体的旨在促进社会公益的公共管理活动。

治理理论产生于西方语境中,它在中国的适用性从一开始就成为一个热门议题,少数学者对治理理论的中国适用性抱强烈的怀疑态度,认为将治理理论应用于中国可能不止于“生硬”和“肤浅”,还会导致政治和行政发展中的根本性错误,有效治理的一个重要前提条件就是要有较为发达的社会组织,在将治理理论引入国内时,必须对这一社会基础加以考量,他们强调在现代国家建构远未完成时,谈论治理拯救政府失败和市场失灵,是一个虚拟的问题。更多主张引入治理理论的学者们则认为,可以通过发展公民社会、第三部门以及非政府组织来实现对于公共事务的有效治理,通过政府内部诸如沟通机制、层级结构的改革来实现治理<sup>[14]</sup>。可以看到,我国学者已经初步形成独特的治理理论,充分考虑到中国与西方的差异性,试图通过某种可付诸实践的理论主张,对政府内部结构或制度进行改革和对公民社会进行发展与培育,进而实现现代国家和行政体制的建构。

## (二) 国家治理的理论诠释

通过对治理内涵的探析,我们发现治理是对市场失灵和政府失败的回应,反映着国家与社会之间一定的权利关系。随着治理思潮的扩散,它作为一种工具逐渐被运用到企业、市场和社会网络中去,进而形成了企业治理、市场治理和社会治理等多种治理理论。因而,国家治理并不是一个孤立的概

念,当治理理论运用于国家层面就会形成国家治理理论。

我们若要廓清国家治理的内涵,就必须认识国家的本质,国家本质性特征包括两个方面<sup>[15]</sup>:一是从社会层面来看,国家具有管理社会公共事务的职能,这是国家的社会属性,即“社会国家”。正如恩格斯所言,“国家是整个社会的正式代表,是社会在一个有形的组织中的集中表现”,“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”<sup>[16]</sup>。二是从政治层面来看,国家具有政治统治的功能,即“政治国家”,马克思主义经典理论认为,“国家权力并不是悬在空中的,它是依托于社会中的某一阶级的,是一种特殊的公共权力”<sup>[17]</sup>。国家职能具有阶级属性,是代表统治阶级意志的政治组织,是经济上占统治地位的阶级在政治上维护自身利益的工具。国家的社会属性和政治属性是马克思主义国家理论的核心,国家属性决定了国家治理的两大取向:一种取向是国家发挥其社会管理职能,运用科学的管理方法和手段,通过对社会公共事务的管理来均衡各方利益博弈,从而缓和矛盾和冲突以维持社会正常秩序。一种取向是国家发挥其政治职能,动用国家机器来维护国家安全。国家治理的本质取决于国家的本质,其治理的方式、手段和取向内含于国家本质之中。国家是一个历史范畴,自国家产生以来国家治理问题也就应运而生,尽管不同的历史时期国家治理的方式会有所不同,但由于国家本质的内在规定性,国家治理的本质并未有根本性的变化。国家治理的本质在某种程度上是维护统治阶级意志和利益的一种手段,统治阶级运用国家工具来配置和运作公共权力,构建政府与社会关系的理想状态,通过对公共事务的有效管理来实现统治阶级利益的最大化。国家治理的目标与现代国家的职能相一致,它吸收了治理和善治理论的合理内容,把国家与治理结合起来,由国家政权的所有者、管理者和利益相关者组成的多元治理主体在国家范围内对社会公共事务进行有效的协作管理,目的是维护公共秩序、增进公共利益<sup>[18]</sup>。

国家治理体系是一个有机、协调、动态和整体的制度运行系统,它包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和机制,政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系<sup>[19]</sup>。工业化、信息化和市场化等现代因素引起人类社会活动秩序发生显著变化,改变了政治、经济和社会活动的逻辑,重塑了现代国家的政府、市场和社会的关系,演化出法治政府、市场经济和开放社会相互交织的现代国家治理体系。其中,政府与市场、政府与社会的互动关系构成了现代国家治理体系的核心,对政府职能的合理界定和政府职能转变起着顶层规划的作用。国家治理体系要求包括行政权力在内的一切公共权力运行公开化、规范化、制度化,国家治理体系也是一个制度体系,包括国家的经济体制、行政体制和社会体制等各个领域的制度体制和法律法规,国家治理的制度设计是建构国家治理体系的关键。国家治理机制是指运用国家制度体系管理社会公共事务的方式和过程,促进政治文明、经济发展、社会进步、文化繁荣和生态文明的协调发展,它是现代国家治理体系的重要切入点。国家治理体系现代化是社会政治经济现代化的必然要求,本身也是政治现代化的重要表征,国家治理体系和治理能力是一个有机整体,推进国家治理体系现代化与增强国家治理能力是同一政治过程中相辅相成的两个方面。有了良好的国家治理体系,才能提高国家治理能力。国家治理体系现代化是一个结构性的动态均衡调试过程,在保障国家治理结构基本稳定和改革国家治理体系不相适应的部分之间保持一种动态的均衡。

## 二、国家治理的价值取向

对于任何国家而言,构建适应社会经济发展特征的国家治理体系都是实现国家可持续发展和有效治理的前提条件,国家治理作为一种人类有意识的实践认识活动,蕴含着治理主体的价值选择与认知,因而,国家治理体系是一个复杂性系统,不仅包括结构、制度、手段和功能等硬件部分,也离不开国家治理的价值取向等软件因素,否则就会沦为失去灵魂的空壳。国家治理的价值取向是国家治理体系中的重要组成部分,是国家治理体系的顶层设计,任何一个国家的治理都有其追求的价值目标,正



确认识和确立国家治理的价值目标,对于推进国家治理体系与治理能力现代化、实现“四个全面”总目标具有重要意义。国家治理的价值目标就是与社会存在与社会意识、生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾中,国家管理经济、政治、文化、社会、生态等各领域的体制、机制和法律法规安排所追求的基本方向,是国家治理组织体系、制度体系、行为体系的价值追求的总方向和总标的<sup>[20]</sup>。

### (一) 国家治理的价值轨迹

任何制度都不可能脱离社会传统和历史文化,国家治理的制度历史是国家治理模式选择的重要约束性条件,习近平同志强调“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果”<sup>[21]</sup>,这充分说明历史上形成的治理文化和制度安排具有很强的生命力,国家治理在历史脉络上具有延续性。当代中国国家治理所面临的基本问题与历史时期并无实质性改变,传统的治理逻辑与当代中国的国家治理间有着深刻的联系,这些历史传承与文化既是中国走向未来的起点,也是实现国家治理现代化面临的挑战。传统治理思想是与自给自足的自然经济形态相适应的,政治权利处于高度的垄断之中,不主张个体的独立与分离,主要涉及国家兴亡的原因、治国的根本原则、社会发展的规律及趋势等方面的问题,其本质是以维护封建皇权和帝制为核心的。商周之际是中国历史的剧变时期,它催化了“周公之治”,封建制成为治国的典范,人们以家为国,家国一体,在先天的血缘秩序中确立政治秩序的神圣性。春秋战国成为中华文明史上的轴心时代,这一时期呈现百家争鸣的政治文化格局,儒、道、法、墨作为中国传统治理思想的典型代表,对当代中国国家治理的影响极为深远<sup>[22]</sup>。儒家治国思想强调中庸的品格、权威的尊重、秩序的追求、民本的渴望以及对人文的关怀,在“民本君末”的治理思想框架中,寻求“天下为家”治理目标,追求“道德境界”的治理价值,确立人类应然的政治生活状态。道家强调“民主君辅”的治理思想,主张“天下为公”的治理目标,追求“天地境界”的治理价值,认为治国要达于行“无为”之政的境界,“治大国若烹小鲜;以道莅天下,其鬼不神”。法家大力提倡法的权威性和约束力,强调“君主民器”的治理思想,主张“天下为君”的治理目标,追求“功利境界”的治理价值。墨家则持有功利主义价值观、“兼爱非攻”的治理思想,主张“治国”是“达于人人相爱”、“行统一之义”的大同社会。秦汉时期开始了政治体制与意识形态一体化的进程,儒家与现实政权之间相互依存、交互为用的关系模式在中国历史上不断趋于加深和强化,儒家治理理念逐渐成为中国古代治国理政的主导性思想,这是儒教与现实政权间双向选择与调适、互动与整合的必然结果,并逐渐形成中国式“政教合一”的政治形态。儒家治国理念十分重视社会和谐、强化道德教育,主张“以德修身,再施于政”,在治国实践上体现为家国一体与中央集权的逻辑递进,关注道德为先的社会互动,在价值诉求上强调具体合理与目标合理的协调统一。这种治国理念通过各种制度性文明把各政治主体间的冲突规范在一定范围内,可以有效抑制专制主义的缺憾,较大程度上保证了政治关系的和谐与社会稳定。

与西方国家传统政治不同,中国传统治理思想的核心要素既不是神权政治,也不是贵族化政权,而是以“民本”为核心的价值诉求,强调“民为贵、君为轻”,“水能载舟,亦能覆舟”,具有较强的包容性和弥合性,使关乎家国命运的政治生命成为社会生活的中心,将社会生活的合理性深嵌于家族血缘之中,家国在情感上相通,在结构上同质,有利于不同民族融汇成中华民族的大一统。中华民族孕育的具有深厚底蕴的传统政治文化,是我们当代治理思想的重要来源,当代中国国家治理思想内生于中华优秀传统文化,其重要的品质就是参与的多元性和治理的公共性,这也是传统重民思想的体现,诚信、友善、爱国、敬业是公民个体行为标准,富强、文明、和谐、民主是国家治理的价值追求。

### (二) 国家治理的价值诉求

中国通过全方位的改革开放,努力走出了封闭僵化的单一模式,走向多元性与多样化的发展进程,在这个过程中,我们学习借鉴了世界现代化的多种经验,并从中获得了红利<sup>[23]</sup>。在获得了前所未

有的快速发展并取得了巨大进步的同时,中国也面临巨大的社会矛盾与问题。在价值领域,这些矛盾主要表现为不同的价值要素原来是在不同的体系里的,刚刚引进时还比较弱小,而相对落后的中国社会具有巨大的包容性和发展空间,因此它们一开始可以各自发展,互不相扰、和平相处,都发挥出一定积极作用;经过多年的发展,现在各种因素都成长壮大起来了,使中国社会的价值复杂性状态前所未有的地凸显,比如所有制形式多样化、生产方式多样化、分配方式多样化、生活方式多样化、社会价值多样化、思想观念多样化等等。党的十八届三中全会积极回应了这种紧迫需求,适时提出推进国家治理体系与治理能力现代化。国家治理体系建构不仅要依托于社会价值多样化的基础和现实,还要通过正当与有效的国家治理来引领社会价值多样化的发展方向。价值诉求可分为工具性价值诉求和终极性价值诉求,前者是为达到终极化理想状态而采用的行为手段和方式,后者则表示存在的理想化终极状态与结果。在全面深化改革的现阶段,国家治理的价值诉求不仅包括我国自身性质、基本国情及现实社会发展要求所决定的工具性价值追求,更具有国家治理的一般价值目标,即终极性价值诉求。工具理性是中国国家治理目标实现的前提,基于工具理性思维设计的制度框架和管理规范融合了更多的信息化、全球化与市场化的元素,无论是制度设计还是管理规范,都具备了可行性与科学性特征,更加科学合理,可以形成良好的治理运行机制,在国家治理体系中无疑都会取得很好的效果。我国国家治理的工具性价值诉求是发展和完善中国特色社会主义制度和作为我国全面深化改革总目标重要内容的国家治理,其直接价值追求就在于发展和完善中国特色社会主义制度,完善政治、经济、文化、社会及生态治理的体制机制,实现国家长治久安、社会和谐发展<sup>[24]</sup>。这一价值追求是由中国特色社会主义制度的发展现状所决定的,也是我国国家治理的终极性价值诉求的前提和保证。

我国国家治理的终极性价值诉求是推动国家权力逐步向社会和公众回归,推进社会和谐发展、人民安居乐业。有效应对复杂的矛盾和挑战,不仅需要党和政府加强顶层设计,增强改革的整体性、系统性和协同性,将整体推进和重点突破相互促进、科学决策、有效决策,更要求尊重人民的主体地位,发挥群众的首创精神,更加有效地整合政府、公众和市场的力量,把握好公共性与效率的平衡,共同推进国家治理体系与能力现代化,这是国家治理最为根本的价值诉求。国家治理现代化是治理体系和治理能力现代化的合二为一,既要改革不适应实践发展要求的机制与体制,使各类公共事务治理程序化与规范化,更要注重治理能力建设,提升依法执政、科学执政、民主执政的水平。市场化改革引发了我国社会经济结构的巨大变化,国家治理现代化被提升到全面深化改革总目标的高度,在推进国家治理现代化的过程中,我们需要反思国家治理的实践与其社会公平正义的价值诉求是否存在偏离,只有当国家治理的手段由集权管控转为民主协商、治理的主体由一元独大成为多元共治、治理的目标由效率至上变为公平正义时,作为中华民族的共同追求和深化改革总体目标的国家治理现代化才能实现。从中国国家治理的实践来看,作为人类治理历史的一个组成部分,从以皇权为核心的国家统治模式,到全能主义理念下的政府管理模式,再到以强调公平、公正、和谐,以法治化和制度化为特征的现代国家治理体系建构,充分显现了中国国家治理及其主导价值从传统向现代演进的规律与逻辑。

### 三、国家治理的中国经验

中国语境下的国家治理既不是中国政治传统的简单延续,也不是西方理论的机械搬用,而是结合中国国情和需要综合创新的理论成果。改革开放以来,伴随着社会转型中国开始了从传统的国家管理向现代的国家治理模式转变,既顺应了世界发展趋势,又牢牢立足于中国国情,探索出一条极具中国特色的治理模式,这就是在中国特色社会主义理论的话语系统中,在中国特色社会主义制度的发展和完善过程中,中国共产党领导人民依法、民主、科学和有效地治国理政<sup>[25]</sup>,这一经验主要体现在两个方面。

#### (一) 政府主导的国家治理

元治理理论在坚持治理基本理念的同时,强调政府在国家治理中的核心作用,与一般的社会次级系

统不同的是政府本身已经被赋予整合社会资源的职责,虽然治理机制可以获得特定的政治、经济、技术和意识形态功能,但政府却保留了对治理机制开启、调整、关闭甚至另行建构的权力。政府可以发挥制度供给与维护功能,为不同治理模式之间的混合提供基本规则,从而保证不同治理机制与规制的兼容性;可以为不同治理模式之间建立谈判协商机制和宏观组织机构,保证国家治理的基本一致性和完整性。政府在国家治理体系中要发挥主导作用,政府是国家治理规则的主导者和制定者,是各种利益博弈的平衡器,通过促进社会信息透明,避免社会各阶层因利益冲突而损害治理协作,最终实现国家的良好治理。由于政府的这一独特优势,使其必然成为元治理的主体,主导元治理角色和职责。构建以政府为核心的国家治理体系,需要改善治理条件和规范框架,整合碎片化的治理资源,提升政府的治理能力,促进政府、市场和社会的良性互动。政府是制度的制定者、目标的协调者和责任承担者,政府治理能力的提升需要从国家治理层面进行总体的制度安排,通过制度、规则和策略划分政府、市场和社会的界限。政府治理能力的提升取决于其对复杂治理环境的适应,以及在各种治理实践中切实而充分地履行其职能,这需要政府积极推进政治体制与行政体制改革,明确治理目标,塑造法治型政府和服务型政府。

政府主导型国家治理模式的选择与中国所处的特定内外环境和面临的内外压力有关。国家治理现代化实质上是回应“政府失灵”、“市场失灵”和“社会失灵”的总体战略,“有为的政府”、“有效的市场”、“有机的社会”是国家治理现代化的最终目标,三者是不可分割的整体,是现代国家的三根支柱。中国从高度集中的计划经济向市场经济转变的过程带有强烈的转型色彩,对转型国家来说,需要一个强有力的政府来建立和完善保证市场有序运行的基本制度体系<sup>[26]</sup>,这种政府主导型的治理模式要求政府具备较高的能力以弥补转型时期内在体制的缺陷。显然,政府治理能力的高低直接关系着国家治理的成败,政府是推进国家治理现代化的核心主体,政府职能的转变必须将国家治理现代化作为总体要求与根本目标。政府职能转变是一个有组织、有计划、动态变化的过程,是一种适应性权力配置结构,要根据具体情况和历史传统来建构政府、市场、社会在国家治理体系中的结构关系。十八届三中全会提出要使市场在资源配置中起决定性作用,要求切实减少政府对市场的微观干预,大幅减少和下放行政审批事项,同时也提出要更好地发挥政府作用,政府职能要转向宏观调控、人性化服务、法治化监管等方面。然而,在社会多元化、分层化发展的背景和趋势下,单独推进行政体制改革或向市场放权,不足以达到良治的目标,这就迫切需要建立健全市场与社会的功能。必须把以简政放权为核心的行政体制改革、以释放活力减少经济性规制的市场改革、以能力建设为核心的社会建设三者有机地结合起来,从而实现三者的有机互动和系统推进。

## (二) 政党领导的国家治理

国家治理能力是影响一个国家综合实力的关键因素,有序推进国家治理现代化是实现中国社会经济可持续发展的战略选择。中国经过三十多年的经济高速发展和社会急剧变迁,累积了大量的治理风险。传统性风险因素与现代性危机问题共存,风险主体的多元化、风险关系的复杂化和风险类型的多样性特征明显,面对复杂的国家治理风险,我们既要继承与扬弃传统性因素,也要正视现代性问题,增强国家治理体制与制度的弹性,提升其调适性和回应力,从而确保国家治理的有效性。在一个强有力的政党领导下,中国在转变政府职能的同时也十分注重政府能力的建设,积极推进市场化改革,努力建构市场经济体制,不断完善社会结构,保证经济持续繁荣。党的领导与国家治理之间形成了一种相互促进的关系,政府的角色、职能和目标逐步转变与完善,市场与社会的自我发展与自我组织的能力稳步提升,在国家转型过程中较好地避免了社会陷入秩序混乱的状态,在确保国家治理模式平稳有效转换的基础上,推动了社会经济的快速稳定发展。

中国共产党在推进国家治理现代化进程中的角色使命是由近代中国社会发展的历史逻辑决定的,近百年来中国革命和发展的历史实践确立了中国共产党的重要地位,它不仅是中国的执政党,更是中华民族伟大复兴事业的领导者。角色决定职能,执政和领导的双重角色赋予中国共产党治国理政的历史

使命和责任,坚持中国共产党的领导与促进国家治理体系与能力现代化是高度一致的,既符合党的“执政为民”的宗旨,也反映了广大人民群众期待,是应对各种治理风险和巩固党的执政地位的需要。中国国家治理体系现代化的关键是实现政党、政府、市场与社会各项事务治理的程序化、规范化、制度化,中国共产党建立了一整套的组织制度和治理制度体系<sup>[27]</sup>。中国共产党在政治组织、制度安排、治理方式上不同于一般意义上的执政党,具有双重属性:一方面是一个超级政治组织,是拥有八千多万党员的先锋队;另一方面又是一个超强国家机构,党的各级委员会是国家政权的核心领导机构。这种双重属性形成了独特的制度安排与治理方式。中国共产党通过对中国历史进程的考察和革命实践道路的探索,找寻到指导中国革命与建设的马克思列宁主义这一指导思想,并且不断与中国不同历史阶段的具体国情相结合,业已形成完善的中国特色社会主义理论体系,这一理论体系成为指导中国国家治理的重要思想,为推进国家治理现代化提供了重要的理论基础。中国现已进入全面深化改革的新阶段,能否建构一个“政党—政府—市场—社会”良性互动的协调关系是全面改革的核心,将成为影响国家治理成败的关键性要素。领导党和政府通过价值引领与制度规范培育现代社会,中国共产党作为执政党主动分权给政府,致力于培育现代政府体系,政府不断推进市场化改革,确保市场在资源配置中发挥基础性和决定性的作用,逐步建构“政党—政府—市场—社会”的多中心协同治理的格局,不断提升国家治理的现代化水平。中国的国家治理之所以具有鲜明的中国特色,正是因为它具有不同于西方发达国家治理的核心要素,因此,中国的国家治理现代化,其起点始于改革开放,其根本特色是“以党领政”<sup>[28]</sup>。

## 四、结语

习近平总书记强调,“我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是有独特优势的,是适应我国国情和发展要求的”<sup>[21]</sup>。这个重要的理论判断表明当前中国国家治理的制度体系是先进的,符合现代化的基本要求。当代中国语境下的国家治理既不是传统治国理政思想的简单延续,也不是西方治理理论的机械照搬,而是结合中国国情和需要综合创新的制度安排。中国国家治理现代化的基本行动逻辑是在遵循现有国家政治制度框架下修正和完善各类制度安排<sup>[29]</sup>。随着社会多元化趋势的日益显现,社会结构、经济体制、价值目标巨变,这种功能再造式的国家治理实践将会成为中国在现代化道路上实现跨越式发展的强劲动力来源。理论、价值与主体是理解国家治理的核心要素<sup>[30]</sup>,通过分析中国国家治理在理论体系上的复合性、价值取向上的多维性、主体结构上的层次性,我们可以清晰地勾勒出国家治理现代化的深层特征,为深入理解中国国家治理提供较为科学的认知与系统的视角。

## 参考文献:

- [1]杨雪冬. 国家治理现代化的全球背景与中国路径[J]. 行政管理改革,2014(9):56-63.
- [2]JESSOP B. Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance[J]. Review of International Political Economy,1997,4:561-581.
- [3]余军华,袁文艺. 公共治理:概念与内涵[J]. 中国行政管理,2013(12):52-55.
- [4]罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 张胜军,刘小林,译. 南昌:江西人民出版社,1995.
- [5]斯托克,华夏风. 作为理论的治理:五个论点[J]. 国际社会科学杂志(中文版),1999(1):19-30.
- [6]RHODES R. Understanding governance: policy network, governance, reflexivity and accountability[M]. Buckingham: Open University Press,1997.
- [7]卡蓝默. 破碎的民主:试论治理的革命[M]. 高凌瀚,译. 上海:三联书店,2005.
- [8]Commission on Global Governance. Our global neighborhood[M]. Oxford: Oxford University Press,1995:23.
- [9]MEULERMANN L. Public management and the metagovernance of hierarchies[M]//Networks and Markets: the feasibility



- of designing and managing governance style. New York: Physica-Verlag Heidelberg, 2008.
- [10] 于水, 查荣林, 帖明. 元治理视域下政府治道逻辑与治理能力提升[J]. 江苏社会科学, 2014(4): 139-145.
- [11] JESSOP B. Governance and metagovernance: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony[M]//Governance, as social and political communication. Manchester: Manchester University Press, 2003: 101-106.
- [12] MEULEMAN L. Metagoverning governance style: broadening the public manager's action perspective[M]//Torfing J, Triantafillou P. Interactive policy making, metagovernance and democracy. Colechester: ECPR Press, 2011.
- [13] KOOIMAN J, Jentoft S. Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choice[J]. Public Administration, 2009, 87: 818-836.
- [14] 郁建兴, 王诗宗. 治理理论的中国适用性[J]. 哲学研究, 2010(10): 114-120.
- [15] 李延明. 什么是国家的本质? [J]. 马克思主义研究, 1999(2): 35-39.
- [16] 马克思恩格斯文集: 第9卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [17] 马克思恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [18] 何增科. 理解国家治理及其现代化[J]. 马克思主义与现实, 2014(1): 11-15.
- [19] 俞可平. 国家治理体系的内涵本质[J]. 理论导报, 2014(4): 15-16.
- [20] 高小平. 论我国国家治理体系的价值目标[J]. 行政管理改革, 2014(12): 71-74.
- [21] 习近平. 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[N]. 人民日报, 2014-02-18(01).
- [22] 周可真. 中国传统国家治理思想的三种基本类型[J]. 哲学动态, 2015(1): 26-35.
- [23] 欧阳康. 国家治理研究的问题域、价值取向和支撑体系[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014(3): 2-4.
- [24] 杨兴林. 我国国家治理价值追求的三重审视[J]. 新疆社会科学, 2014(5): 6-11.
- [25] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 11-17.
- [26] 薛澜, 李宇环. 走向国家治理现代化的政府职能转变: 系统思维与改革取向[J]. 政治学研究, 2014(5): 61-70.
- [27] 胡鞍钢. 中国国家治理现代化的特征与方向[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 4-10.
- [28] 常欣欣. 现代国家治理的中国特色与制度自信[J]. 科学社会主义, 2014(1): 13-17.
- [29] 赵宇峰, 林尚立. 国家制度与国家治理: 中国的逻辑[J]. 中国行政管理, 2015(5): 6-11.
- [30] 王彩波, 陈亮. 中国特色国家治理现代化的核心要素及其表征[J]. 江苏社会科学, 2015(4): 113-120.

[责任编辑: 黄 燕]

## Theoretical Logic, Value Orientation and Chinese Experience of State Governance

HOU Xiaoxian

(School of Public Economics, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** The general law of state governance, Chinese traditional administrative ideas, and the basic realities of socialism with Chinese characteristics are not ignorable constrained conditions and resources of promoting the modernization of national governance. State governance in China is characterized by recombination in theoretical system, multi-dimensional value-orientation, and hierarchy in main structure. Responding properly to the common concepts of modern state governance and special notional conditions of real China under its historical inertia, bringing the society and market organically into the governance framework led by the party leadership and dominated by the government, and constructing incentive compatible state governance system in accordance with the actual Chinese situation "party-government-market-society" are the successful experience of state governance in China.

**Key Words:** modernization of national governance system; theoretic logic; value orientation; Chinese experience; market failure; good governance; meta-governance; governance model; government governance; public administration; governance risk