

“十八届三中全会精神与国家治理体系”笔谈

# 中央与地方、国家与社会：推进国家治理现代化的双重维度

杨志军

(上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030)

**【摘要】**我们需要思考,要如何推进当代中国国家治理体系和治理能力的现代化。从威权主义政治形态下的国家治理学术研究来看,我们的话语权基本被垄断,少有创见。在中央与地方、国家与社会两个维度的国家治理经验方面,可分别归纳为“代理型地方发展主义模式”和“运动式治理模式”,前者主要是中央政府“做对了激励”,后者主要是各级政府普遍使用“地方国家统和主义”的做法。未来国家治理不能回避四个问题:大国如何治理?为了什么而竞争?在地方上谁代表国家?社会治理如何创新?答案是将中央与地方实践性分权的动态博弈过程回归到法理型权威治理和制度化分权的轨道上来,赋予地方治理大胆实践创新的空间与能力,在国家与社会双向互动关系中改变地方性的政府统合主义途径,激活体制改革红利,释放社会潜力与活力,实现赋权增能双赢发展。最后指出,通过做好的社会科学研究,赋予国家治理实践理论指导,大有可为。

**【关键词】**国家治理;威权主义;中央与地方;国家与社会;社会科学

**【中图分类号】**D035

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1009-4997(2013)06-0012-09

中国共产党的十八大报告鲜明提出了坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信。改革开放三十五年来,国家治理在中国特色社会主义道路和制度两方面取得了一定的成绩,具体为:坚定不移的坚持中国共产党的领导,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,而是走改革开放、独立自主、自力更生的中国特色社会主义道路;坚持人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度三大基本政治制度;坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度;坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的基本分配制度;同时坚持以人为本、依法治国、科学发展、转型升级的国家治理方略等。但是从严谨的学术研究角度来讲,迄今我们还

不能说在社会科学理论体系的解释与建构上取得了较大的成果。此次中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议将“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,可谓承上启下,万众期盼。但是我们需要思考,要如何推进当代中国国家治理体系或模式研究的理论自信和深入践行全面社会改革的总目标?以下主要集中于威权主义政治形态下的国家治理研究、两个维度的国家治理经验和未来国家治理研究要回答的一些问题展开讨论。

## 一、威权主义政治形态下的国家治理研究

西方学者惯于用极权主义(Totalitarianism)来形容法西斯政权和冷战时期的共产主义国家政权

收稿日期 2013-12-18

作者简介 杨志军(1983-),男,湖北公安人,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,加拿大麦吉尔大学政治科学系访问博士生,研究方向:政府治理与公共政策,公共行政与中国政治。

基金项目 本文为国家哲学社会科学重大课题“中国特色社会主义社会管理体系研究”(11&ZD070)的阶段性成果。

特点<sup>①</sup>，有人则用“全能主义”(Totalism)来概括建国后相当长时期的特定政治形式<sup>①</sup>，而威权主义(Authoritarianism)则被西方社会科学界用来描绘二战以来后现代化国家(主要是拉美、东亚及东南亚)的政治转型特点，中国也未能幸免。<sup>②</sup>

一般来讲，极权主义与威权主义存在两个方面的根本区别：(1)极权主义政体中魅力型(Charisma)领导人往往依靠个人先知先觉的领导力和超级权力，抛开政府行政机构直接发动群众，通过政治动员和群众运动的方式达成国家目标。(2)极权主义政体通常有一个无比纯洁的意识形态纲领，不需要通过政绩合法性来获得政治支持，而威权主义通常寻求国家控制和现状稳定的最大化，需要高速的经济增长以及社会福利与生活水平提高来获得民众支持。除此以外，威权主义系统允许民众私人生活的存在，容忍社会的有限开放和社会组织的多元存在，缺少严格的整齐划一的意识形态纲领指导，领导人一般在相对可预测的范围内行使自己的权力。但是在社会精神文明及官员腐败和惩治腐败方面，极权主义政权要好得多。二者的共同点是一般都存在一个独大的政党、一个最高领导人、一个自上而下的统一政治纲领、一个核心领导委员会等特征，严格来说，极权主义是威权主义的极端表现形式。<sup>②</sup>

改革开放30余年来，中国已然成为全球最大的政治经济社会转型试验场，或可曰最具特色的社会主义现代化道路，引起了海外中国问题研究专家们的极大兴趣，迄今针对当代中国政权特点和性质的威权主义解释逾10种之多。<sup>③</sup>这些威权主义解释总体上坚持韧性(Resilience)、弹性(Flexibility)、适应性(Adaptability)和持久性(Durability)的中性视角，普遍摒弃崩溃论的“悲观态度”以及民主转型论的“乐观态度”。应该看到，结构性视角(the structural perspective)下的“崩溃论”和“民主论”都在强调民主在政治、经济、社会、文化等方面的要件是否具备，相比较而言，基于威权政体延续论的能动性视角(the agency perspective)强调“中国国家治理体系对全球化挑战作出的策略性回应”观点稍能切中当代中国国家治理的实际。正如狄克森(Bruce J. Dickson)所言，“只要中国不发生无法预见的社会与经济危机，中国共产党有限的调适便可能足以无限期地保持其权力统治”。<sup>④</sup>沈大伟(David Shambaugh)也认为，中国共产党采取的一系列政治改革相当有效地应对了(党所面临的)许多挑战……从而维持了它的政治合法性和权力。<sup>④</sup>尽管如此，王绍光仍然对各种威权主义论

调提出了尖锐的批评：“在过去几十年里，这个标签像狗皮膏药一样往往被随处乱贴。中国政治在此期间发生了翻天覆地的变化，贴在中国政治上的标签却一成不变。如此荒唐的概念与其说是学术分析工具，不如说是意识形态的诅咒。现在已经到了彻底摆脱这类梦呓的时候了。”<sup>⑤</sup>最近王绍光和樊鹏在其合著中通过对中国新医改决策过程的深度研究，指出中国中央政府重大政策的决策模式已由过去的“个人决策”、“集体决策”转向一种民主化、科学化水平更高的决策模式。他们将此概括为“中国式共识型决策模式”，以此来和西方各类威权主义理论对话。<sup>⑥</sup>另外，杜克大学社会学系的高柏教授也认为威权主义是一个值得商榷的概念，理由有三：“首先，威权主义国家这一概念不能准确地把握过去30年来中国的党国体制变化的实质；其次，对中国政治未来的分析多采用一种强调单一维度并据此做出相应预测的策略。最后，威权主义国家是一个纯粹的政治性概念。他进一步认为，结构性视角和能动性视角都认识到了中国发生的变化。然而，两者都未对这些变化进行概念化。相反，它们把这些变化视为外生性的因素，用它们来作自变量预测威权主义国家的未来。”<sup>⑦</sup>

批评归批评，学者们依旧在热情不减地从事威权主义研究。最新的研究来自于李静君和张永红。她们根据2010—2011年、2009年分别在深圳和北京的田野调查，从当代中国基础性国家能力的互动和关系概念(an interactive and relational conception of infrastructural state power)中建构了一种吸纳民众抗议的“议价型威权政体”(Bargained Authoritarianism)，这种政体形式直接指向国家治理的“维稳”(Stability maintenance)功能。其微观基础有三：(1)非零和的抗议议价(Non-Zero-Sum Protest Bargaining)。其实质是地方政府在劳动、土地权利和产权等纠纷中广泛运用“花钱买平安”(buying stability)策略。这些策略具体为：骚乱分类和情感控制(categorization of unrest and emotion control)、分化和增选(fragmentation and cooptation)、共同建设公民的权利(joint construction of “rights”)、使用或威胁使用武力(the use or threat of force)、利用不稳定(capitalizing on instability)；(2)法律-官僚式吸纳(legal-bureaucratic absorption)。基层官员经常通过这一途径来吸纳不稳定因素，特别是在劳动、财产讼、调解和选举等程序性规则消弭冲突从而获得稳定的秩序，最终消除矛盾升级或传染的不和谐因子。对于抗议者而言，政府制定的法律-官僚规则为抗议行动者提供了一种少有的制度性保障

和杠杆作用,同时也为他们提供了获胜的物质给予和象征性奖励;(3)恩庇-侍从主义(patron-clientelism)。基层政府往往通过与共产党员、公务员、老年人和退休人员以及过去的抗议领导者与参加者培育裙带关系来协同解决社会矛盾。再加上意识形态方面的许诺等,基层政府往往具备多种途径来吸纳党员队伍支持消解城市社区的矛盾和维持社会稳定。上述分别基于市场交换逻辑、规则约束路径以及人际关系纽带的机制促使社会抗议去政治化,组成了非零和的地方治理鲜活经验以及议价空间。

“议价型威权治理”指出:当所有的应对社会矛盾或抗议的方法都按照市场交换和讨价还价原则朝着“去政治化”(Depoliticization)目的行进时,抗议者的诉求也就变得越来越世俗化,例如借矛盾升级发泄满足自身的生计及各种衍生性要求。最后,威权治理将变得没有权威,协议的契约精神以及持久的面子稳定都将丧失。若面临财政危机,或者有顽固的和讲求原则的强有力的抗议领导,或任何意外出轨的议价过程都有可能遭遇国家机器镇压,从而将国家与社会冲突带入政治化的轨道。同时,将矛盾集中在基层,也为分权化和市场化改革带来风险,一方面既有的抗议已经让人们看到地方政府腐败渎职的信号;另一方面分权化意味着削弱政权的行政控制能力,市场自由化也迫使政权害怕吓跑外国投资者而更明智地使用镇压,将会反过来加剧国家与社会的矛盾。因此,在“一个国家,多种议价”的启发性框架下,呼唤将“下级的主观经验”(subjective experience of subordination)带回国家治理的理论分析中来,在不同时间和地点发生议价型威权治理能够形成有关机制、能力和局限的普遍理论。<sup>④</sup>

“议价型威权”带来的启发是巨大的,其中蕴含的道理在国家信访体系的最新研究中已经看到了。<sup>⑤</sup>威权主义解释的最大意义不在于这一词语的新颖性和优劣,<sup>⑥</sup>而在于其聚焦于国家治理的丰富多样性。如果说威权主义的实质是在研究当代中国政治发展的形态、特点及过程,或多或少是在解释为什么改革开放以来中国共产党把国家还治理得有模有样,那么在“交越式”政治与行政新形态的“中和”关系背景之下,<sup>⑦</sup>我们现在则极度缺乏聚焦于当代中国国家治理模式及过程特点的研究。不管是彼得斯提出的市场式政府、参与式政府、弹性化政府和解制型政府四种未来政府治理模式,<sup>⑧</sup>还是后续服务型政府及整体性政府等诸如此类的公共管理中国化研究都难以言及中国政府

治理模式的本质。<sup>⑨</sup>说到底,我们对于“改革开放以来中国党政机构采用了什么样的治理模式在支撑着整体的经济增长奇迹和社会稳定大局?”这样的问题仍然一知半解、知之甚少。面对中国政治学和公共管理学发展的动力与规律性问题,本着科学理性的探究精神和锐意进取的时代精神,我们需要有更多好的社会科学知识生产。

## 二、当代中国国家治理模式的两条主线

分析当代中国国家治理模式或经验必须紧紧抓住中央与地方、国家与社会两条主线。不管是钱颖一等人提出的“市场维护型联邦主义”(market-preserving federalism)<sup>[11]</sup>和“M-型”经济<sup>[12]</sup>以及诸如“中性政府”<sup>[13]</sup>等诉诸中央治理的总体性解释;还是聚焦于地方社会的“蜂窝状组织”(honeycomb-structure)、“地方企业型政府”<sup>[14]</sup>、“地方发展型政府”<sup>[15]</sup>以及“行为性联邦”<sup>[16]</sup>等,都属于国家治理研究的结构主义分析范式。而集中于分税制改革以来的财政预算、回应社会综合治理体系的维稳研究、村民自治中的选举研究、城市社区的街区调整和政府公共服务购买研究以及不同层级政府机构改革研究等等都属于功能主义的分析范式。笔者认为,在纵向央地关系的结构维度,当代中国国家治理经验主要是采用了“代理型地方发展主义模式”;在横向国家与社会关系的功能维度,当代中国国家治理经验主要是采用了“运动式治理模式”。在理论解释上,前者主要是中央政府“做对了激励”;后者主要是各级政府普遍运用了“地方国家统和主义”(Local State Corporatism)的做法。

中国中央与地方的整体发展模式是一种“代理型发展主义”,地方发展主义模式实质是“代理型地方发展主义”。具体解释如下:

第一,这一制度安排的目的在于,通过赋予地方或公共组织寻求发展的动力机制,推动国家经济发展;第二,中央政府委托地方政府、地方政府委托基层政府,以及政府委托公共组织,赋予受委托方一定的决策权力,以使用公共权力和公共资源;第三,地方或基层政府、公共组织可能获得的报酬包括发展过程中的财政收入以及领导人的政治升迁和政治评价等;第四,委托方根据约定的标准监控代理方,并对代理方的绩效作出评估。现代社会在处理国家、地方与基层的政府间关系和组织内部关系时,基本有三种选择:一是科层控制;二是民主自决;三是委托代理。在权力集中的中国,民主自决被排除在选择项之外。同时,由于国家治理对象复杂且规模庞大,现代国家能力和成



熟官僚体系尚待建设,依靠科层控制自然会遇到效率低下的问题。因此,委托-代理机制就成为合理的选择。通过委托-代理机制,国家的公共权力和公共资源被分散到地方政府以及各类公共组织中。这种制度安排高效地刺激了代理方的行为动机,为中国的持续发展注入了动力,但与此同时,代理型的制度安排也引发了各种治理问题,构成现今社会冲突的重要根源。<sup>[17]</sup>

代理型地方发展主义的正当性(legitimacy)来自于中央的分权化改革和授权式经营。准确地讲,地方政府扮演一种代理式的谋利型政权经营者角色,在邓小平的“猫论”和“摸论”的实用主义思想和渐进调试发展路线的指导下,不同领域、不同层级、不同区域的政策试验成为推动地方政府创新的重要来源。中国政治决策和行政管理过程是在“体制化结构”和“人格化权力”背景中展开的,“打左灯往右转”变通性制度安排成为地方政府“击鼓传花”的常用模式。这个过程有助于激发自下而上的主动性,激励行政、经济 and 立法制度的创新试验,并把切实可行的地方经验注入国家政策中去。这也是对于制度论者提出的经典命题——“在一个经济体制里,面对巨大的制度惯性和阻挠改革的势力,在不引进外国现成改革方案的情况下,如何推动制度演变”<sup>⑧</sup>的一种回答。

东亚发展型国家的主要经验是“搞对了政策”,意即通过国家强力介入市场并以领航机构(如日本的通产省MITI、韩国的经济计划委员会、中国台湾的“经建会”、新加坡的经发会)制定发展策略,大力强化国家自主性,以能干的专家型官僚在免于社会压力和超脱于强势既得利益集团之下推行政策,从而引导公私部门协力进行国家建设,实现“治理性市场”(Governed Market)。而我国在央地纵向分权与授权的“代理型地方发展主义模式”中则是“做对了激励”。过去35年来,在经济分权的制度安排下,地方政府获得了强劲的经济增长动力,官员的政治锦标赛表现为地方GDP的竞赛。<sup>[18]</sup>不管是政治、经济、社会、文化、生态及政党“六位一体”的国家建设,还是“宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、环境保护”五项政府职能的发挥,地方政府虽然位于政治权力谱系的末梢,但却始终走在经济社会发展的最前端,其最大催动力就是职位升迁。“管住了乌纱帽就是管住了经济增长”,这种为增长而竞争的锦标赛激励机制已经使经济成就成了评判地方党政官员表现的重要标准,也是成就经济奇迹的重要推动力。

除了制度化、法治化的普世性国家治理模式

之外,改革开放以来我国各级党委政府普遍采用了一种非常规的“运动式治理模式”(Campaign-style Governance Model)来应对常态社会中的各类社会紧要议题。例如,肇始于1983年的“严打”运动就是一种重点集束型运动式治理模式;而90年代以来以各种“专项治理行动”作为标志的社会治理则进入弥散成熟型运动式治理模式。<sup>[19]</sup>在维护社会秩序领域,扫黄打非专项行动和黑车、黑摩、黑三轮整治行动是运动式治理的典型;在政府监管领域,生产施工、道路运输、食源性药源性等安全事故专项整治,水、土地、矿山、生物、气候等国土资源保护与治理工作,假冒伪劣、走私、金融、信息技术等领域联合整治专项行动是运动式治理的典型;另外在党的建设、反腐倡廉、民主评议等领域开展的专项治理行动也可谓此一时期的特色。我们可以将改革开放以来的运动式治理模式定义为由代表先进生产力,掌握、控制或利用国家权力的政治主体,反映和综合并为一定政治基体的根本利益(幸福、安全,更有尊严)奋斗所采取的一种自上而下的政治行动。这种政治行动以改革开放时代的威权主义政治形态为背景,以党政机构的职能发挥为抓手,期望在短时间内通过部门力量的横向联合和纵向推动,对国内某些重大的突发性事件或一些久拖不决、积重难返的社会问题采取专项行动的迅疾治理过程。它带有明显的权力先导、体制发动取向及法制化人治的间歇反复特点,主要目的是维护社会稳定、树立政府形象和建构国家权威,增强政府行政的有效性和促进政党执政的长期性。简单地讲,运动式治理就是国家党政机构采用搞运动的方式来实现集权的简约化治理,作为一种改革开放以来非常规治理方式,目前已经成为一种常态的现实存在;作为一种从革命党向执政党转型的国家治理模式的变迁,运动式治理模式是历史制度主义主张的“有限理性”下的选择,也是渐进调试政策科学的条件约束和路径选择的必然结果。

国家对社会采用运动式治理模式是一种地方国家统合主义(Local State Corporatism)。这一概念来源于戴慕珍(Jean Qi)研究中国农村地区工业化道路的制度诱因,指地方政府即县、镇、村三级政府(作者排除了省级和中央政府)直接介入经济,担任管理企业的角色的过程,以及各级政府、政党与所辖企业形成的一个类似大企业的利益共同体。<sup>[20]</sup>改革开放以来的重点集束型和弥散成熟型运动式治理模式的本质属性是政治权力主体在短时间内通过多部门的横向联合和纵向推动,对政治、

经济、社会、文化、生态、政党“六位一体”建设中的突出问题,采取专项行动的迅疾治理过程,核心动因是政治权力主体基于维护政治基体的根本利益和建设社会主义现代化国家的双重合法性要求;根本手段是政治权力主体以党政机构的职能发挥为抓手,依靠小组领导、权威训诫的方式开展行动。这种模式既来源于总体性社会的内卷动力,同时又适应分化多元社会的外卷压力,以权力先导、体制发动及法制化人治的方式沿袭和因循着总体性支配权力的国家治理路径,同时又将不断运用作为技术性治理的政策工具手段。在总体性权力支配的国家治理结构和技术性政策工具混合型使用的现实场域中,其实质是代表国家的政治权力对社会的统合力量在发生作用。

### 三、全面深化改革的国家治理议题

十八届三中全会公布的全面深化改革的路线图涉及整体改革、分步推进的方方面面,基本可以解读为走的是一条“集权的简约化治理”道路。目前走在最前列的是率先加大和加快行政审批改革的力度和进程。未来如何按照改革总路线图的设计,高举全面深化改革大旗,分层次、分领域、分部门的逐步推进,扭转政令不畅的“堰塞湖”现象,破除政府管理障碍的“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”,释放改革红利,发展成果为民共享,事关国家简约化治理的成效,更关系到中华民族伟大复兴中国梦的实现。因此,迫切需要从国家治理的高度顶层设计、前端谋划,回应以下问题:

1. 大国如何治理? 大国治理是中国国家治理的现实基础,集中体现了中国国家治理过程中有限的社会资源总量与超大规模社会对国家治理资源大规模需求之间的矛盾。<sup>[21]</sup>共产党领导的社会主义国家是大国治理的政治前提,单一制中央集权国家是大国治理的体制基础。国家治理既面临着巨型社会、贫困社会、非匀质性社会和断裂社会的内部困境,又面临着开放社会的前冲力和全球化进程的不确定性风险,还面临着历史文化传统和民族性的厚重及惯性的阻拉力,难怪李侃如(Kenneth Lieberthal)以“势如骑虎”<sup>[22]</sup>格局来形容这个全球范围内最大的转型试验场。在政治制度的设计上,已经有了单一权威中心的单一制和多中心的联邦主义两种制度选择。现在的关键不是要谈论哪个好、哪个坏的问题,而是要发掘单一制国家结构形式下的制度化分权问题。早期谈论“制度化分权”主要涉及三个问题:央地关系制度化分权而非政策性分权、国家社会的分权过程而非统和控制、国家政权内部的权力分工与制衡。<sup>[23][24]</sup>今日重提全面深

化改革,就中央集权的简约化治理而言,应该按照“奥卡姆剃刀”(Ockham's Razor)的简约主义(simplicity)原则——“切勿浪费较多东西去做用较少的东西可以同样做好的事情”,<sup>[25]</sup>在央地关系层面尽快实现法理型分权,在国家—社会—市场三分结构层面删繁就简、以简驭繁。

2. 为了什么而竞争? 如果说1978年以前,中央对地方的魅力型统治是“忠诚/命令”式的权威类型,那么改革开放后,中央政府对地方政府的激励变成了“忠诚/政绩”式的政治契约,政绩优先成为考核和提拔地方官员的最主要标准,由此造成地方之间的“自上而下的标尺竞争”,亦即竞标赶超(Benchmarking, BMK)的内部激励战略(也有后发赶超型现代化的外部国家发展战略),从而取得举世瞩目的经济成就。在中央政府做对了激励的基础上,为增长而竞争的锦标赛激励机制成为推动经济增长的动力源泉,也是导致地方政府日渐异化为趋利性政府甚至公司化政府的重要诱因。可以预计,地方发展主义仍然将会长期在国家治理体系中扮演非常重要的角色。换言之,基于纵向层级的行政分包体制和横向同级地方官员之间的晋升竞争关系构成理解地方政府“为了增长而竞争”行为的双重维度,由此导致地方政府掌握大量地方资源与行政权力,不愿退出其不应该管制的领域。此次全会明确提出了“加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”、“完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”、“中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任”等多项具体改革措施,目的旨在将地方政府“驯化”成能促进地方经济社会协调发展的“帮助之手”,而非让它变成攫取地方资源的“掠夺之手”。

3. 在地方上谁代表国家? 地方发展主义带来的最为深重的问题是地方民众普遍不信任身边官员,产生差序信任的“距离悖论”,地方党委执政合法性被严重侵蚀,地方政府行政公信力被极度削弱。根据中国社会科学院发布的《2005年社会蓝皮书》显示,近10年来,随着经济的高速发展,社会转型的阵痛加剧,这一数据的增长也更加迅猛。2005年超过8万起,2008—2009年是“群体性事件发生及引人关注的第一个浪尖”,此后继续呈阶梯式增长,根据有关机构的监测统计,近两年群体性事件已超过18万起。<sup>[26]</sup>具体抗议形式是:出租罢运、教师罢课、环境污染、土地冲突、警民冲突、民众上访、民众请愿、民众集会、游行示威、罢工罢市等。以环保抗议为例,国家目前面临着环境保护与经济发



展相互冲突的关键时刻,在保护弱势群体与实践公共利益的十字路口上往往会陷入进退维谷的困境。当环保抗争逐渐成为邻避型社区居民的抗议模式时,如何将挥之不去的邻避情结转化为建设家园的正面力量,设法营造邻避型设施与社区居民的双赢关系乃是当前政府应该努力的方向。换言之,如何从“邻避情结”的问题纠葛转型成为“迎臂效应(yes in my backyard, YIMBY)”的正面影响是社会各界亟须深思的关键议题。<sup>[27]</sup>最为根本的解决途径是在政府过程领域,实现利益表达的开门决策和利益综合的讨论磨合,构建多元协商的共识型决策体制。

4. 社会治理如何创新?此次全会提出创新社会治理体制主要集中在四个方面:改进社会治理方式,激发社会组织活力,创新有效预防和化解社会矛盾体制,健全公共安全体系。一方面在改革社会治理方式领域,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。现在已经开始改革社会组织管理制度,尤其是推进社会组织登记管理体制。改革后,成立行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,可直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意。另一方面在创新有效预防和化解社会矛盾体制领域,健全重大决策社会稳定风险评估机制,同时改革行政复议体制,改革信访工作制度。在全面深化改革蓝图中,未来中央和省级层面的民政部门主要担当统筹规划、顶层设计的制度提供和政策安排角色,履行调查研究、制定政策、督查指导、绩效评估职能,要敢于放弃直接控制和管理NGO的活动职能。放权的基础来源于地方政府更多地介入社会问题,政府与社会的关系呈现多样化。NGO的发展动力是更多的政府利益相关者参与到社会问题的解决中来,在国家与社会双向互动关系中改变地方性的政府统合主义途径,激活体制改革红利,释放社会潜力与活力,实现赋权增能双赢发展。

归纳起来,未来国家治理模式的创新,或者可曰要推进国家治理体系的重塑并进而实现国家整体治理能力的现代化,实质还是要回到上文讲的两个问题:

第一个是央地关系问题,亦即权力和职责的分配问题。在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。”毋庸置疑,中央政府一直在强化宏观调控职能,而地方政府也一

直被赋予了经济建设之外更多的维护稳定和公共服务职能。但是这里面有两个突出的问题我们必须面对:

(1) 谁来监督、制衡中央政府不断建构和形塑权威的过程,因为目前国家治理的中心不是围绕“治理”本真的含义来实现“去国家化”,而是在强化中央权威的前提下深化改革。在中国特色的“集权的简约化治理”场域里面,我们现在可能还是要认识清楚人类共同体付出艰苦的努力甚至是惨重的代价所形成的一些普遍性的、规律性的政治现代化成果。所以,在普遍性和特殊性的国家治理情境中,在理顺国家与市场、国家与社会关系之前,目前我们要首先着力思考的是国家治理结构的“四套大班子”(党委、政府、人大、政协),外加“三大小班子”(中纪委、最高院、最高检)之间权力匹配和宪法约束的规范运行问题。这一整套被称之为“体制化结构”的政治系统如何实现去人格化操作,恰恰是科学化地顶层设计中国国家治理体系,实现国家治理能力现代化的核心。

(2) 谁以及如何来保证地方政府自主进行政治实验,推进政策创新的空间与有效性问题。谁来保证涉及到的是空间问题,如何来保证涉及到的是有效性问题。在混沌整体式的经济、政治、社会、文化、生态、政党“六位一体”国家建设格局中,地方党委政府一方面要担当经济建设的排头兵,政治建设的谋划者,文化建设的引领者,还要成为社会建设的先遣队,生态文明建设的主导者,反腐倡廉的执行力,重视程度必须与中央保持一致。这种角色的多重化往往容易导致职责的模糊化和职能的去中心化,地方政府在与中央政府的“政治契约”中获得了更多变通性政策实施的腾挪空间,也失去了更多自主政治实验和政策创新的动力空间。正如“行为联邦制”(de facto federalism)指出的,改革之初的放权消灭了一只单头鹰(即:中央政府),但却诞生了一只九头鸟(即:省政府),随后于1994年开展的分税制改革又重回集权的道路,但其实质却是一种选择性的软集权运动。中央是省的上级机关,但省具有一定的自主权。中央与省级政府之间可以进行或明或暗的讨价还价,中央给予各省常设的或特许的利益,以换取各省对中央的服从。所以,中央的软集权又是一个强制、谈判和互惠的弹性过程。<sup>[28][29]</sup>因此,我们必须正视当代中国中央与地方博弈的动态过程,早日制定《中央与地方关系法》,让这种实践性分权的动态博弈过程回归法理型权威治理和制度化分权的轨道上来。

第二个是国家与社会关系问题,亦即政府对

社会的赋权增能问题。国家与社会走过了从隔离对抗到嵌入融合的交互阶段,现在主张“在社会中的国家”,试图在国家回归的基础上,实现二者的赋权增能协调发展。“政府对社会赋权增能”的理念对于全面深化改革的实践非常具有挑战性和吸引力。一方面,经济增长需要强有力的国家自主性,以超越强势的既得利益集团的短视和阻挠,制定符合早日实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的发展战略;另一方面,政治发展又需要有活力的公民团体的发展空间,一大批社会组织的有序参与才能够使得社会意志在国家机构的运行过程中得到体现,从而进一步增强政党执政合法性和政府行政公信力。从权力的分配性和集体性两大特征来看,国家政治权力和政府意志必然存在外在扩张的冲动,与社会自治和自洽的逻辑相背离,这是权力场与公民场的矛盾。自改革开放以来,我们正经历一个由“直柱型的国家与社会关系状态”向“漏斗型的国家与社会关系状态”转变的过程,它多少预示着国家与社会之间在某些区域里开始慢慢分离。<sup>[30]</sup>其中主要涉及到社会组织的发展和公民权的落实问题。

在社会组织层面,改变“双重管理体制”已经成为事实,下一步需要在社会组织从事的公共事务类别上进行甄别授权。不管非营利组织的营利动机、范围和目标如何,现在已经实现了社会组织参与基层政府,尤其是城市街道社区层面政府的公共服务采购外包,一大批经营性的社会组织参与进公共事业民营化的队伍中来是既定事实。目前在改革登记制度过程中,某些地区出现的仅仅开放传统工、青、妇门类下的组织和政府部门一直主管的强势部门下属社会组织不是有效选择。在城市政府部门预算盛行,公共预算没有建立的情况下,已经存在着大量挂靠制下的社会组织营利化的现象,而在城市社会中处于边缘地位,例如农民工及其子女面临的一系列教育、医疗、住房等问题,亟需大量的社会组织参与进来帮助。尤其是在不发达地区,例如连片特困地区,地方政府更面临着严峻的扶贫和防艾问题,更需要国际非政府组织和国内自主培育发展的非营利组织共同协力参与,帮助政府卸包袱、接担子。

在公民权层面,宪法和各种法律条文规定的公民基本权利虽然重要,但是在政府公共决策,尤其是一些事关集体利益、生态保护和民生照顾的重大公共政策领域,亟需实现科学化、民主化和有序化的公共决策过程。公共决策说起来简单,但是做起来难。一难是实现公开和参与型决策的信心问题。现在很多地方官员面对弥散式的遍地开花

的群体性公共事件,已经习惯于“撒胡椒面”,“花钱买平安”或者“刚性维稳”,缺乏与民共策、与民共享的观念。殊不知,除却核电、水电、铁路、电信等结构性的专业知识领域无法做到基于信息安全的公共决策公开,在垃圾回收、填埋、焚烧发电等生活化议题的常识性决策中完全可以实现政府与公民的互动。二难是实现公共决策的公共管理技能问题。公共管理者的基本技能就是要掌握民主制行政环境下的公民会议和议事规则。针对众多生活化的常识性公共议题,所在区域的政府公共管理部门可以直接召开公民会议的方式来参与决策和公布风险结果。万事开头难,这一切都能在专家指导和公民训练的实践历程中获得。但是如果各级地方政府没有决心、信心和勇气开启地方性全面深化改革的议程,再美好的愿景和允诺最后也是一张白纸。

因此,宏观上我们谈论的是中央和地方制度化分权要解决和防范的问题,中观上我们涉及到的是地方政府(省级及其以下)政治实验和政策创新的自主权问题,微观上我们关注到的是地方政府(尤其是街区和市县乡)践行与民决策、为民决策的开放性和实践度问题。这三个层次乃是国家治理体系重塑的重要基点,由此方能整体性、系统性和协调性地提高国家治理能力。现代化的国家治理能力需要现代化的国家治理体系,俞可平将二者关系说得比较清楚:“国家治理体系和治理能力是一个有机整体,推进国家治理体系的现代化与增强国家的治理能力,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,才能提高国家的治理能力;反之,只有提高国家治理能力,才能充分发挥国家治理体系的效能。”<sup>[31]</sup>从某种程度上讲,在已建立的众多法律、制度、规则、程序、条例、章程、规范等基础之上重塑国家治理体系,亦即按照科学化、制度化和理性化的要求重新对国家治理体系进行顶层设计,是提升和推进现代化的国家治理能力的基础。

那么,我们社会科学研究能够做些什么呢?我基本同意唐世平教授关于“为什么我们需要好的社会科学?什么是好的社会科学?”所作的回答。尤其是他认为,整个实证社会科学只有两个核心问题:合作与冲突(在国际政治,通常说“战争与和平”;在国内政治,通常是“合作与冲突”)和群体的兴旺(或者说“国家的兴衰”)。如果你研究的问题和这两个问题不相关,那你研究的问题肯定不(太)重要;如果你研究的问题和这两个问题相关,但是联系太远,你研究的问题肯定也不(太)重要。<sup>[32]</sup>但是笔者不太认同他对于“口号型”、“标签型”、“判定



型”、“伪装是知识型”肯定都不是“理论”文章的评判。因为在转型时期的中国,共识未达,价值未明,事实问题固然很重要,但是启蒙任务仍任重而道远。适逢此次全会提出“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”的总目标,与从事好的社会科学研究标准相吻合,让我们携手共进,为社会科学研究的明天鼓呼和实践行。

注释:

① Totalitarianism(极权主义)指的是国家依靠总体性权威力量侵入社会并根据需要随时控制统治公共和私人生活的一整套政治系统。最早被20世纪20年代的意大利法西斯分子提出,其后在冷战时期变成西方反共产主义的流行政治用语,主要是为了强调在纳粹德国和其它法西斯政权以及苏联共产主义之间认识上的相似性。

② 对“威权政体”(authoritarian regime)的定义最早来自于美籍西班牙学者胡安·林兹(Juan J.Linz)。按林兹的界定,威权政体“具有责任不明确的有限的政治多元主义,没有一套提炼过的主导意识形态,但有相当清楚的特殊心态,除了某一发展时期之外,没有广泛深入的政治动员;威权领袖个人(或有时是由少数人组成的集团)的权力行使虽然不受限制,但实际上却是在完全可预测的范围内”。来源于Linz, Juan J. 1964. “An Authoritarian Regime: Spain,” pp. 255, in Erik Allardt and Yrj Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology* (Helsinki: Westermarck Society)。

③ 主要有“碎片威权主义(Fragmented Authoritarianism)、韧性威权主义(Authoritarian Resilience/Resilient Authoritarianism)、弹性威权主义(Flexible Authoritarianism)、民粹威权主义(Populist Authoritarianism)、调适性威权主义(Adaptive Authoritarianism)、革命性威权主义(Revolutionary Authoritarianism)、抗争性威权主义(Contentious Authoritarianism)、议价型威权主义(Bargained Authoritarianism)、回应性威权主义(Responsive Authoritarianism)、财阀威权主义(Plutocratic Authoritarianism)、咨询性威权主义(Consultative Authoritarianism)、软威权主义(Soft Authoritarianism)、精英威权主义(Elite Authoritarianism)”,详细请参见笔者所著《摒弃与超越:对“极权主义”(Totalitarianism)和“威权主义”(Authoritarianism)分析范式的评判——兼及厘析“全能主义”(Totalism)》(未刊稿)一文的详细论述。

④ 根据全文内容改写而成:Ching Kwan Lee and Yonghong Zhang. *The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China*. *American Journal of Sociology*, Vol. 118, No. 6 (May 2013), pp. 1475-1508.

⑤ 尽管几乎所有的威权主义解释都是针对某一具

体领域或议题而提出,有些甚至是专门研究政府或政治决策而提出,有可能与整体的深度、理性的中国政治发展模式把握南辕北辙,但是其聚焦于中国政治转型过程的研究取向值得年轻一代学者学习,并且已有解释也是社会科学学术生产、知识积累与贡献的特定形式和必经过程。

⑥ 在“一分为三”传统哲学智慧的启发下,我们将当代中国政治与行政关系描述为一种“中和”关系下的“交越式”政治与行政新形态,并尝试了从政治发展和政府治理双重角度探寻其构建之道。

⑦ 虽然西方学者都将中国国家治理视为党国治理,但是正如前述指出,党政并不必然混为一体,同时治理和革命概念相互对立,国家治理最根本的还是要依靠政府行政机构来运行。因此,政府治理属于国家治理内容。一般可将基于治理领域、方式等类型划分的属于政府治理范畴,而基于模式划分的则属于国家治理范畴。以“运动式治理”为例,当将其看作一种政府治理模式时,是严格定义在政府行政领域,而将其作为一种国家治理模式时,是与其他的诸如制度化、法治化、常规化的治理模式来区分的。

⑧ 来自于彼得·埃文斯的论述:Evans, Peter. 2004. “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation,” *Studies in Comparative International Development* 38(4) (Winter): 30-52; Evans, Peter. 2005. “The Challenges of the ‘Institutional Turn’: Interdisciplinary Opportunities in Development Theory.” pp.90-116, in *Sociology of Capitalist Institutions*. V. Nee and R. Swedberg, ed. Princeton: Princeton University Press.

参考文献:

[1] 邹说. 二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看[M]. 香港:牛津大学出版社, 1994.

[2] Jie Chen and Peng Deng, *China Since the Cultural Revolution: From Totalitarianism to Authoritarianism*. Westport, CN: Praeger, 1995.

[3] Dickson, Bruce. *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. New York: Cambridge University Press, 2008, p248.

[4] Shambaugh, David. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley, CA: University of California Press, 2008.

[5] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006 (5):99.

[6] 王绍光 樊鹏. 中国式共识型决策:“开门”与“磨合”[M]. 中国人民大学出版社, 2013.

[7] Bai Gao. *The Rubik's Cube State: A Reconceptualization of Political Change in Contemporary China*. *Work and Organizations in China after Thirty Years of Transition Research in the Sociology of Work*, Volume 19, 409-438, p416-417.



- [8]陈慧荣.拆解信访体系:国家应对是如何促成上访策略升级的[Z].2013年全国政治学博士生学术论坛讲演,2013-12-7.
- [9]杨志军.当代中国“交越式”政治与行政形态的诠释与构建[J].浙江社会科学,2012(9).
- [10][美]盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明译.北京:中国人民大学出版社,2001:59.
- [11]Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, Vol. 48, No. 1 (October 1995), pp. 50-81; Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism as a Commitment to Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 (Fall 1997), pp. 83-92.
- [12]Ying yi Qian and Cheng gang Xu, *Why China’s Reforms Differ: the M-reform Hierachy and Entry Expansion of the Non-state sector*, *Economics of Transition*, 1993.
- [13]贺大兴,姚洋.社会平等、中性政府与中国经济增长[J].经济研究,2011(1).
- [14]Marc Blecher, “Developmental State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County,” in Gordon White, ed., *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*, M.E. Sharpe, 1991, pp. 279-280.
- [15]郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5).
- [16][23][28]郑永年,吴国光.论中央-地方关系:中国制度转型的一个轴心问题[M].香港:牛津大学出版社,1995.
- [17]彭勃.社会冲突困局与地方发展主义[J].经济社会体制比较,2009(2):132-138.
- [18]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [19]杨志军.常态治理的非常规化:改革开放后运动式治理模式是如何成为可能的?[Z].(未刊稿).
- [20]Jean C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, vol. 45, no.1 (oct. 1992), pp. 99-126; Jean Oi, *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*, (Berkeley & LA: University of California Press: 1999) pp.3-16.
- [21]王沪宁.社会资源总量与社会调控:中国意义[J].复旦学报,1990(4).
- [22][美]李侃如.治理中国:从革命到改革[M].胡国成,赵梅译.北京:中国社会科学出版社,2010:356.
- [24]吴国光.论制度化分权[J].再论“制度化分权”——兼答甘阳[J].香港:二十一世纪,1996(6)(10).
- [25]奥卡姆.箴言书注(记录本)(第2卷15题)[A].赵敦华.西方哲学通史(第1卷)[C].北京大学出版社,1996:567.
- [26]张杰.“出事了!”——维稳十年的困局[J].财经文摘,2012(11).
- [27]丘昌泰.从“邻避情结”到“迎臂效应”:台湾环保抗争的问题与出路[J].政治科学论丛,民国91年12月第十七期,第34页.
- [29]郑永年.中国的“行为联邦制”——中央-地方关系的变革与动力[M].邱道隆译.北京:东方出版社,2013.
- [30]张钟汝,范明林,王拓涵.国家法团主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究[J].社会,2009(4):167-193.
- [31]俞可平.沿着民主法治的道路 推进国家治理体系现代化[EB/OL].人民网 <http://politics.people.com.cn/n/2013/1201/c70731-23707081-2.html>, 2013-12-01.
- [32]唐世平.从关怀到践行:迈向更好的社会科学[Z].2013年全国政治学博士生学术论坛讲演,详细见 <http://www.sirpa.fudan.edu.cn/picture/article/56/88/ac/7c64a8d340368df7c344a544924c/ba518c2a-58e2-48a4-95a2-c90cb9100d1d.pdf>, 2013-12-7.

(编辑:罗梁波)