

中国特色国家治理 现代化的核心要素及其表征

——基于“价值多维性—主体层次性—方法复合性”的分析

王彩波 陈 亮

内容提要 中国的国家治理现代化之所以具有鲜明的中国特色,是因为它具有不同于西方发达国家治理现代化的核心要素。价值、主体以及方法是理解中国特色国家治理现代化核心要素的重点所在。通过展现中国特色国家治理现代化在价值系统上多维性、主体结构上层次性以及方法体系上复合性的特点,就能够勾勒出中国国家治理现代化核心要素的深层特征,为深入理解中国特色国家治理现代化提供较为系统的视角与科学的认知,进而助益于国家治理现代化事业的发展。

关键词 国家治理现代化 价值多维性 主体层次性 方法复合性 要素 中国特色

王彩波,吉林大学行政学院教授 130012

陈 亮,吉林大学行政学院博士研究生 130012

中国的国家治理现代化战略是在吸收与借鉴人类社会治理文明的有益成果,立足于中国特色社会主义基本国情基础之上提出的,涵盖了国家治理体系现代化和治理能力现代化两个核心要素,涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设“五位一体”的总布局,是在深化改革背景下实现国家各项治理事业从传统向现代转型的一项系统工程。它在价值上表现出多维性,在主体上表现出层次性,在方法上表现出复合性。理解国家治理现代化,应该基于“价值—主体—方法”结构上的一致性与差异性,把握国家治理现代化的基本规律与中国特色。基于此,本文以“价值多维性—主体层次性—方法复合性”为分析框架,试图勾勒出中国特色国家治理现代化结构要素的层次性,力求为深入理解国家治理现代化提供较为系统的框架与科学的认知。

一、“价值—主体—方法”相关文献综述及分析框架建构

价值是衡量事物重要性大小的重要尺度。中共十八届三中全会提出国家治理现代化的战略之后,学术界从价值层面对国家治理现代化进行了较为深入的探讨。任勇、肖宇从软治理的维度,分析

本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治发展道路的理论阐释与实践路径研究”(12&ZD058);2015年度复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心“现代国家与国际秩序”跨学科学术工作坊基金项目(CCPDS-FudanNDKT15009)。

价值层面在国家治理现代化过程中的核心地位,并提出通过社会主义核心价值观体系的重塑与再构是提升国家治理体系与治理能力现代化的有效途径^[1]。刘俊祥认为,公平化是国家治理的核心价值,是中国特色国家治理现代化的基本要求。在他看来,国家治理现代化过程在很大程度上等同于国家治理的公平化过程,即通过国家的公平治理以促进经济公平发展、社会公平正义以及人民共同富裕的现代化过程^[2]。范逢春指出,国家治理现代化以社会公平正义为旨归,这是它的核心价值,“国家治理现代化以对社会发展整体关切的政主张,诠释了社会‘公平正义’的核心价值理念”^[3]。从学术界对国家治理现代化的价值的探讨而言,这些论点基本上把握住了国家治理现代化基本内核,但是也存在对国家治理现代化的价值挖掘不够深入、价值维度区分不够清晰的问题,特别是生态文明建设之所以能够进入国家治理现代化的范畴,在很大程度上体现的是公平正义价值在生态领域的拓展与发展,它与公平正义在社会领域的价值意蕴并不直接相关。从这个意义上来说,关于国家治理现代化的价值多维性的科学区分与深入探讨还有待进一步加强。

主体是能动性力量的重要组成部分,充分发挥国家治理主体系统的能动性,能够为国家治理现代化的发展注入更多的动力支撑。基于对国家治理主体重要性的认知,学者们更多地是从政府、市场、社会在国家治理现代化过程中相互关系进行系列探讨。胡宁生以主体的协同互动为视角,剖析政府、市场和社会三者之间的协同互动以及互动构成的中层子系统在国家治理现代化过程中的作用机制^[4]。李志强、姚金海提出了国家治理现代化的“四柱”主体论,他们认为国家治理现代化的主体不仅来自政府和社会公共机构,还包括民间组织、私人组织及各种公民社会组织,它们共同形成了一个互动型的国家治理合作网络系统^[5]。在相似意义上,铁锴从主体协同治理的维度分析国家治理现代化的逻辑及其进路,他认为,“推进国家治理体系和治理能力现代化,其实质就是要理顺政府、市场、社会的关系,实现政府、市场和社会的协同治理,达到最佳的善治状态”^[6]。上述对国家治理主体系统的分析与探讨表明,政府、市场以及社会是国家治理现代化的重要主体。然而,此种认知并没有很好地契合中国特色“党治国家”^[7]的具体国情。在“党治国家”模式下,中国共产党是国家治理现代化工程的领导核心,这决定了任何脱离“党治国家”现实背景来分析政府、市场、社会之间相互关系的研究往往很难触及问题的本质。正如王浦劬教授指出,中国特色国家治理,是政治统治之“治”与政治管理之“理”有机结合以及政治管理之“治”与“理”有机结合“两个结合”的统一,它是中国共产党领导人民进行的治理活动,也是中国共产党在总揽全局、协调各方的总体格局中运行治权的活动,体现了中国共产党的执政地位和执政行为^[8]。所以,对国家治理现代化主体层次的划分是把握中国特色国家治理现代化本质特征的必要前提。

有鉴于此,本文提出“价值多维性—主体层次性—方法复合性”的分析框架,通过系统地分析国

[1]任勇、肖宇:《软治理与国家治理现代化:价值、内容与机制》,〔北京〕《当代世界与社会主义》2014年第2期。

[2]刘俊祥:《论国家治理的公平化》,〔福州〕《福建论坛》(人文社会科学版)2014年第2期。

[3]范逢春:《国家治理现代化的价值反思与标准研判》,〔福州〕《东南学术》2014年第6期。

[4]胡宁生:《国家治理现代化:政府、市场和社会新型协同互动》,《南京社会科学》2014年第1期。

[5]李志强、姚金海:《国家治理现代化:缘起、实践及整体框架》,《深圳大学学报》(人文社会科学版)2014年第5期。

[6]铁锴:《协同治理体系建构的中国逻辑及其进路》,〔成都〕《理论与改革》2014年第2期。

[7]党治国家,按照三种不同的读法,大致有三种不同的意思:一是主谓结构,即党对国家实施统治或治理;二是偏正结构,即党统治下或治理下的国家;三是并列结构,即党国同构、党国一体,也就是通常说的党国体制,从本质上来看,这三种解读并无实质差异,无论在哪一种结构中,政党都处于轴心地位。参见:陈明明:《党治国家的理由、形态与限度——关于中国现代国家建设的一个讨论》,〔上海〕《复旦政治学评论》2009年00期,第192页。

[8]王浦劬:《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》,〔北京〕《社会学评论》2014年第3期。

家治理现代化价值系统的多维性、主体结构的层次性以及方法体系的复合性,勾勒出中国特色国家治理现代化结构要素的层次性,试图为科学地理解国家治理现代化提供一个既符合其基本规律,又符合中国特色社会主义基本国情的系统分析架构。

二、国家治理现代化的多维价值

国家治理现代化的价值意蕴内在地规定了国家治理这项系统工程的行为域,预设了国家治理现代化的发展方向与现实拓展,是国家治理现代化的逻辑起点。在统一价值论看来,任何事物价值的大小取决于三个要素:主体特性、客体特性以及介体特性。从这个意义上来说,事物的价值实际上涵盖三个方面:主体价值、客体价值以及介体价值,它们是整体价值的三个重要组成部分。国家治理现代化作为中国特色社会主义事业的重要组成部分,它的多维价值实际上也内在地包含这三个基本要素。从它的主体价值来看,国家治理现代化服务于人的自由全面发展;从它的客体价值来看,国家治理现代化面向于公共事务治理的有效性;从它的介体价值来看,国家治理现代化落脚于环境正义与社会正义。

1. 主体价值:人的自由全面发展

马克思主义认为,人类社会的理想目标是实现人的自由全面发展^[1]。为了实现人的自由全面发展,人类智慧地通过建构现代国家的形式将人的发展与国家的建设有机地链接起来。现代国家的构建并不是一个无生命特质的结构性框架,它的活力与生命表征在于通过国家治理的范围以及国家治理的效度来得以展现。在国家治理实践的发展过程中,人民的权利诉求始终是国家治理事业不断前行的动力源泉。国家治理现代化作为中国特色社会主义事业的重要组成部分,也在于回应改革开放以来人民群众权利意识的觉醒以及各项基本权利的诉求,这是它诞生的实然背景。改革开放以来,中国特色社会主义事业取得了举世瞩目的成就,这在很大程度上满足了人民群众的基本权利诉求,有利于人的自由全面发展。然而,需要指出的是,改革开放以来我国各项国家治理事业的发展是一种粗放型、非均衡式的发展,它通过优先发展经济权利的战略,造成了国家治理在政治领域、文化领域、社会领域以及生态文明领域的建设上的成绩在一定程度上逊色于它在经济领域的治理效能。更应当引起我们重视的是,这种粗放型、非均衡式的国家治理模式在很大程度上造成政治权利、文化权利、社会权利以及生态权利的发展与人民群众日益增长的全面利益诉求相脱节,有悖于人的自由全面发展。有鉴于此,国家治理现代化应声而出,它以深化改革为实践坐标,通过探索集约型、均衡式发展的模式,实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设等领域“五位一体”总布局的全面发展,最终服务于人民群众全面的利益诉求以及人的自由全面发展的需要。

2. 客体价值:公共事务治理有效性

如果说人民群众是国家治理现代化的实践主体,国家治理现代化以实现人的自由全面发展的主体价值为旨归的话,那么国家治理有效性的大小将直接作用于国家治理主体价值的实现程度。在国家治理的实践过程中,公共事务是国家治理的客体指向,从这个意义上来说,公共事务治理有效性是反映国家治理有效性客体价值的根本指标。改革开放以来,中国共产党通过“摸着石头过河”的方式探索出适合中国具体国情的国家治理之路,公共事务治理有效性大幅提升。然而,随着国家治理实践的不断深入,原来的国家治理认知与布局难以适应中国特色社会主义事业全面发展的要求,并且积累了一系列的治理问题与矛盾,诸如经济发展不平衡、产业结构不合理、自然资源匮乏、生态破坏严重、城乡区域发展差距与居民收入分配差距较大、以及教育、就业、社会保障、医疗、住房、食品药品

[1]《马克思恩格斯选集》(第一卷),[北京]人民出版社1995年版,第74页。

安全等关系到人民群众切身利益的问题不断凸显,群体性事件与社会矛盾日益增多。为了推动公共事务治理有效性的提高,国家治理现代化成为全面深化改革的总体目标,它试图通过打破过去那种“摸着石头过河”的单向渐进调适逻辑,探索系统发展与整体布局的顶层设计逻辑,力图突破国家治理实践中“木桶效应”,避免中国走进现代化的陷阱之中。概言之,国家治理现代化以提高公共事务治理有效性为现实诉求,从中国现阶段的具体国情以及现代化建设的实际问题出发,通过整体发展的科学治理道路为中国的现代化建设提供有效保障,这在很大程度上体现了公共事务治理有效性作为国家治理现代化客体价值的内在规定性。

3. 介体价值:环境正义与社会正义

国家治理主体和客体所处的自然环境与社会环境是介体^[1]的主要内容,从三者的关系来看,国家治理主体和客体内在地嵌入国家治理介体提供的时空体系之中,最终形塑了一个有机互动的国家治理生态体系。在这个生态体系之中,公平正义是其得以有效运转的行为逻辑,它体现了国家治理现代化的介体价值。以往,我们对公平正义的认知更多地是从社会环境的维度来理解,诚如罗尔斯指出的那样,公平正义是社会制度的首要价值^[2]。基于对国家治理的介体价值——公平正义认识上的偏差,世界范围内的国家治理实践在很长一段时间步入人类中心主义的魔咒。一方面,国家治理以人的自由全面发展和实现为旨归,不断地在经济发展、社会建设上提高公共事务治理的有效性;另一方面,由于对自然环境治理的忽视,国家治理在经济发展、社会建设上的成果不可避免受到自然环境破坏带来的系列生态危机的稀释。有鉴于此,公平正义的内涵与外延在国家治理的实践困境下逐步地拓展到生态领域,环境正义成为建构人类、自然、社会和谐可持续发展的基本准则。与之类似,改革开放以来中国的国家治理沿着重经济领域建设、轻生态领域保护的“非均衡发展逻辑”运行,所带来的不良后果是经济发展与生态破坏之间的“剪刀差”越来越大,它在很大程度上降低了经济发展的质量,从根本上影响了人的自由全面发展。为了纠正国家治理过程中出现的偏差,中共十八届三中全会适时地把生态文明建设纳入国家治理现代化的范畴之中,并提出了以建设美丽中国为核心,不断地深化生态文明体制改革,形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局的战略规划^[3]。从总体上来讲,国家治理现代化是基于公平正义的现实拓展而不断发展的,通过全方位地理解与把握公平正义在自然领域与社会领域的综合价值,有利于促进国家治理主体价值、客体价值以及介体价值的全面实现,形成人与自然、人与社会有机互动、和谐发展的国家治理新格局。

三、国家治理现代化的主体层次

国家治理现代化的主体力量是实现现代国家治理理想蓝图的根本保障,为国家治理现代化的发展提供了动力支撑,是国家治理现代化的力量源泉。从主体力量的结构来看,国家治理现代化的主体力量的定位、功能、角色与职责具有明显的层次性与差异性。其中,中国共产党是国家治理现代化的领导者、组织者;政府是国家治理现代化的“元治理”^[4]者;市场以及社会是国家治理现代化的重要

[1]一般来说,所有直接或间接作用于国家治理主体、客体之间的事物均属于介体的范畴,介体包括时间、空间、自然环境、社会环境等基本要素,本文是从狭义的角度使用介体的概念,指涉自然环境以及社会环境两个主要方面。

[2][美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,[北京]中国社会科学出版社1988年版,第3页。

[3]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,[北京]《人民日报》2013-11-16。

[4]“元治理”,是一种的协同治理的手段与方法,通过设计和管理科层治理、网络治理、市场治理三种治理模式的完美的组合,最终实现对公共部门机构的绩效负有责任的公共管理者看来最好的治理结果,其中政府是“元治理”的唯一主体。参见:Harsh Mander, Mohammed Asif. Good Governance. Trans and etd. by Action Aid International China. Beijing: Intellectual Property House, 2007; Jessop, Bob. Governance and Meta governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In: Governance, as Social and Political Communication. Manchester: Manchester University Press, 2003.

主体。从主体力量的服务对象来看,各主体力量相互联系、相互依存,共同作用于国家治理现代化这个宏伟目标,从根本上体现了它们实践目标的一致性与协同性。

1. 中国共产党:国家治理现代化的领导者、组织者

中国是一个典型的后发现代化国家,它面临的历史任务以及经济、社会发展的复杂性远远比发达国家在同阶段的发展形态要艰巨的多、复杂的多,这种情况决定了后发现代化国家在发展形态上不能按照以往发达国家的发展逻辑进行。在这种情况下,如何组建一个强大的组织性权威力量并赋予这个组织性权威力量领导者、组织者的地位就成为历史、现实的选择,在后发现代化国家的建设过程中,政党成为组织性权威力量最好的寄托者。正如林尚立指出:“在后发现代化国家中,政党建设现代国家是必然的路径,政党主导国家建设是必然的选择”^[1]。基于对政党在国家建设中重要作用的认知以及中国“政党—国家”体制优越性的体验,国家治理现代化的顶层设计,必须把中国共产党纳入国家治理现代化的主体结构的范畴,在此范畴之中,中国共产党处于领导者、组织者的地位。从现实的角度来看,让中国共产党来领导、组织国家治理现代化这项系统工程,不但能够确保国家治理现代化发展的正确方向,而且能够集中、整合国家范围内各种资源、多方力量为中国特色社会主义事业的全面发展服务,从而实现国家治理的跨越式发展^[2]。从这个意义上来说,中国共产党是国家治理现代化实践中最核心的主体,中国共产党领导能力、组织能力的高低在很大程度上直接影响着国家治理现代化水平的高低以及国家治理现代化进程的快慢。

2. 政府:国家治理现代化的“元治理”者

近现代以来,在方法论国家主义思想的影响下,以国家为实体单位和利益旨归的共同体构成了治理的基本维度,被称为“元治理”^[3]。在实践的过程中,由于国家作为主体本身的虚妄性,政府在实际过程中实际上承担着“元治理”的角色与功能。这里用的政府概念具有广义内涵,它不只是指国家的行政机关,而应为国家立法、行政、司法机关的统称,是政治学意义上的政府。政府在承担其“元治理”的角色与功能时,通过提供国家治理的基本规则,保证不同治理机制与规制的兼容性;它拥有相对垄断性质的组织智慧与信息资源,可以用来塑造人们的认知和期盼,可以在内部发生冲突或对治理有争议时充当“上诉法庭”,从而实现国家利益的整合以及社会共识的凝聚^[4]。国家治理现代化作为一项系统而复杂的工程,它意味着国家治理基本规则的深刻变革以及复杂利益关系的协调与整合。政府承担“元治理”的角色与功能,不仅意味着政府在这个过程中整合其他治理主体的诉求与利益,设计出符合国家治理现代化远景目标的制度体系;而且意味着政府要在一定范围内运用国家自主性,打破市场、社会自利性对国家治理公正性的俘获。为了适应“元治理”的角色与功能,政府只有按照发展的逻辑,才能契合国家治理现代化的发展进程。正是在这个意义上,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为中国政府角色与功能的转变指明了正确方向。

3. 市场与社会:国家治理现代化的重要主体

实现国家治理现代化的重要表征是经济建设的现代化。为了实现经济建设的现代化,改革开放以来中国打破了计划经济体制的束缚,逐渐探索出符合中国具体国情的社会主义市场经济体制。社会主义市场经济体制的确立,激活了中国经济建设过程中各种要素,成就了年均高达9.8%的经济增

[1]林尚立等:《政治建设与国家成长》,〔北京〕中国大百科全书出版社2008年版,第36页。

[2]陈亮:《理解国家治理:政治生态、主题意蕴与实践路径》,〔呼和浩特〕《内蒙古社会科学》2014年第6期。

[3]张胜军:《为一个更加公正的世界而努力——全球深度治理的目标与前景》,俞可平:《中国治理评论》(第3辑),〔北京〕中央编译出版社2013年版,第84页。

[4][英]鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,俞可平:《治理与善治》,〔北京〕社会科学文献出版社2000年版,第80页。

长率以及全球第二大经济体的地位。纵观中国经济建设的辉煌成就,一个非常重要的因素在于建立了社会主义市场经济体制,它赋予市场在国家治理结构范畴内的主体地位,对市场在资源配置领域的决定性作用给予政治上的承认以及法律上保障。从现阶段的目标与任务来看,国家治理现代化的第一要务依然是经济建设的现代化,只有实现了经济建设的现代化,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”才有了坚实的经济基础。在国家治理现代化的实践过程中,经济建设的现代化,在很大程度上取决于资源配置水平的优化与提高。改革开放以来,虽然中国的社会主义市场经济体制已经确立,但是政府——市场之间的关系并未完全理顺,现代市场体系还有进一步完善的空间。基于此,十八届三中全会不仅从战略的高度认可市场作为国家治理现代化的主体地位,更是从完善现代市场体系的维度为市场发挥资源配置领域的决定性作用指明正确的方向。

同时,社会力量也是国家治理现代化的重要主体。改革开放以来,中国各类非政府组织、志愿社团、协会、社区组织以及相关自治组织犹如雨后春笋地发展起来。据《民政部发布2013年社会服务发展统计公报》显示,截止2013年底,我国共有各类社会组织54.7万个,比上年增长9.6%^[1]。与西方的社会组织发展不同,中国的社会组织是按照依附式发展的逻辑有序地发展起来的,这决定了它与中国共产党以及政府在国家治理现代化的目标上基本一致。因此,从国家治理现代化的基本要求来看,赋予社会组织作为国家治理现代化的重要主体地位就成为现实的选择。另外,在社会基层治理领域,社会组织因其志愿性、自主性、公益性、公平性以及参与性的特点,能够发挥自身扎根基层、贴近社区、了解基层、回馈高效的优点,及时满足人民群众日益多样化、个性化、高质量的国家治理服务需求。从这个意义上来说,社会组织是国家治理结构体系中不可或缺的重要主体,它能够通过发挥社会自主性,有效地动员社会成员发挥自我管理、自我服务的治理作用,这是国家治理现代化视域下社会治理现代化的突出表征。正是认识到社会组织作为国家治理现代化重要主体的地位,俞可平在评估中国国家治理现代化的指标体系中,以公民参与为评估维度,把社会组织或民间组织的状况、社会组织的制度环境以及社会组织对国家政治生活的影响,纳入评估维度体系关注的重点领域^[2]。

四、国家治理现代化的复合方法

科学有效的方法体系是实现国家治理现代化的途径与手段。根据方法体系与服务目标之间的逻辑关联,可以将方法体系分为基本方法与辅助性方法。基本方法的特点在于不仅是实现服务目标的有效途径,更在于其在价值意蕴上体现了与服务目标之间的内在契合性。辅助性方法在实现服务目标的过程中具有阶段性的合理性,也是实现服务目标的有效途径,它之所以是辅助性的,是因为它与服务目标之间在内在价值上存在一定的张力。根据这一认知,国家治理现代化的方法体系,包括两个重要组成部分:一是民主化治理、法治化治理以及科学化治理等基本方法;二是契约治理、习俗治理以及道德治理等辅助性方法。在国家治理现代化的实践过程中,只有灵活地运用两类方法体系,才能够提高国家治理的有效性,加快国家治理现代化的进程。

1. 基本方法:民主化治理、法治化治理以及科学化治理

一是民主化治理。所谓民主化治理,是将民主机制引入国家治理实践中的决策制定、决策执行以及决策反馈各个阶段的一种制度安排。民主化治理是政治民主的一种实现形式,其实质是落实公民的知情权、表达权、参与权以及监督权^[3]。民主化治理与国家治理现代化的内在价值存在高度的契

[1]民政部发布2013年社会服务发展统计公报.<http://www.chinanpo.gov.cn/2202/80757/yjzlkindex.html>,2014-10-10.

[2]俞可平:《国家治理评估——中国与世界》,[北京]中央编译出版社2009年版,第12页。

[3]周光辉:《推进国家治理现代化的有效路径:决策民主化》,[哈尔滨]《理论探讨》2014年第5期。

合性。国家治理现代化的重要表征在于整合社会多元利益诉求,充分尊重和反映人民的意志与利益,确保国家治理实践沿着提高公共利益的理性化轨道运行。换言之,民主化治理是国家治理现代化的题中应有之义,民主化治理是衡量国家治理现代化的一个重要指标。俞可平指出,衡量国家治理是否现代化的一个重要标准就是它是否按照民主化治理的逻辑运行,他强调,国家治理以及制度安排,必须以保障主权在民或人民当家作主为核心,确保所有公共政策从根本上体现人民的意志和人民的主体地位^[1]。从一定意义上来讲,民主化治理不仅是实现国家治理现代化的有效途径,还代表着国家治理现代化的本质特征,所以,民主化治理是实现国家治理现代化的基本方法。

二是法治化治理。法治化治理是国家治理现代化的内在要求与题中应有之义。国家治理现代化包括国家治理体系的制度化以及国家治理能力的法治化两个重要方面。国家治理体系的制度化,涉及中国共产党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力的法治化,是指国家政权的所有者、管理者和利益相关者运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面^[2]。无论国家治理体系的制度化还是国家治理能力的法治化,它们内在蕴含着依法治国、依法执政、依法行政的同步推进以及法治国家、法治政府、法治社会的一体建设,从根本上体现了法治化治理是实现国家治理现代化的基本方法。

三是科学化治理。科学化治理是国家治理现代化的重要标志,它与传统国家治理视域下经验式治理最大的不同在于:一方面,它是国家治理主体在把握国家治理环境、治理对象以及治理目标本质与规律的前提下实现有效治理的实践活动;另一方面,它适应了国家治理现代化视域下公共事务复杂性、专业性的需要,体现了国家治理发展的方向。在国家治理现代化的实践过程中,科学化治理主要体现在两个主要方面:其一,技术治理。通过运用现代科学技术与工具、科学分析方法与程序来搜集、认识以及分析国家治理环境与对象的相关信息,获得对国家基本国情的客观认识。其二,专家治理。通过运用政策咨询系统,诸如政策咨询机构、专家、学者等“外脑”的建言献策,降低国家治理决策的失误率,提高国家治理的效能化。科学化治理与国家治理现代化在内在价值上具有高度的契合性,是实现国家治理现代化的基本方法。

2. 辅助性方法:民约治理、习俗治理以及道德治理

任何形态的社会都具有天然的内生秩序,这些内生化的秩序基于传统的文化、习俗、礼仪、道德、宗教,地理环境以及日常生活而形成多层次、多功能的结构体系,成为影响国家治理各个方面的非正式规范体系。福山在研究战后日本、韩国以及中国台湾等国家或地区的治理绩效时指出,这些国家或地区良好的治理绩效,并不完全取决于正式的制度化规范体系的质量,它还深受这些国家或地区文化、习俗等各种因素的影响^[3]。非正式规范体系作为国家治理生态中的内生秩序,一方面,它通过直接地作用于国家治理实践,影响国家治理现代化的进程;另一方面,它通过间接地作用于正式规范体系,成为形塑正式规范体系的运行机制,从而最终影响国家治理现代化实践。所以说,非正式规范体系在国家治理现代化的实践过程中具有阶段性的合理性。但需要指出的是,非正式规范体系与国家治理现代化实践还存在深层次的矛盾性。这是因为,国家治理现代化是立足于中国特色社会主义的基本国情提出并发展的,保持社会主义性质与方向是国家治理现代化的本质属性。然而,由于非正式规范体系具有天然的内生性,使得它在发展的过程中呈现明显的滞后性,从而导致它的某些要

[1]俞可平:《民主法治:国家治理的现代化之路》,〔北京〕《民主与法制时报》2013-12-23。

[2]习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,〔北京〕《人民日报》2014-01-01。

[3]〔美〕弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,〔北京〕中国社会科学出版社2007年版,第29-30页。

素与社会主义核心价值观理念存在一定的矛盾与冲突。从这个意义上来说,在国家治理现代化的实践过程中,对非正式规范体系加以引导与规范,就成为适应中国特色社会主义事业发展的需要。非正式规范体系只能作为实现国家治理现代化的辅助性方法,在实践的过程中,通常展现为三个主要类型:

其一,民约治理。在社会基层治理领域,村规民约、乡规民约以及居规民约成为提高社会自治治理程度的有效手段,通过民约治理的模式,有利于发挥社会自主组织以及人民群众自我管理、自我服务、自我教育以及自我监督的自治作用,提高公共事务治理的有效性。诚如美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆指出,社会自主组织可以通过自筹资金并制定具有契约法理性质的民约体系,实现公共事务治理的帕累托最优^[1]。在国家治理现代化过程中,民约治理可以成为基层社会治理的一种重要形式,发挥其在社会整合与社会治理中的不可或缺的作用。需要指出的是,民约治理很容易受到封建社会残留下来的乡土规则以及宗派宗族势力的制约,在这个过程中,民约治理不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,不得侵犯人民群众的人身权利、民主权利以及财产权利等相关权利^[2]。

其二,习俗治理。习俗是一个国家或地区人们普遍遵守的习惯和风俗,它的形成并非一朝一夕,而是人们长期在生产、生活以及交流过程中,经过反复的传习教养,形成的具有约束力与驱动力的行为模式和规范^[3]。一般来说,习俗内在地受一个国家或地区地理环境、时空条件、生活方式以及社会背景等多种因素的综合影响,这种影响使得习俗具备明显的惰性沿袭和代际传承的特点。同时,作为特定民族或社会群体深层次文化观念的外化形式,社会习俗深深植根于社会生活的自身合理性之中。习俗的力量对社会产生重要影响,所以,在国家治理实践中应适当采取习俗治理的方法,发挥习俗在社会治理中的重要作用,尊重良好习俗和努力在制度建设上构建与习俗契合的制度,并对社会不良习俗进行扼制,不仅是国家治理现实的选择,也是符合中国具体国情的需要。

其三,道德治理。中国作为一个具有悠久历史文明的古国,它具有长期的道德治理的传统,无论是西周的“明德慎罚”,还是儒家的“为政以德”、“行不忍人之政”,亦或宋明时期的“仁为王道之本”、“明德亲民”等政治主张,都体现了道德治理在传统国家治理过程中的重要地位。国家治理现代化并不是一个否定道德治理合理性的治理过程,恰恰相反,它不仅肯定道德治理的有效性,而且根据国家治理实践的发展,为道德治理注入了新的内容、任务以及目标。从这个意义上来说,在国家治理现代化的进程中,道德治理的对象和领域涉及国家治理实践的方方面面,凡是存在道德突出问题的部门、行业、场所,都可以通过道德治理来提高国家治理的有效性。从国家治理的实践来看,道德治理作为一种“软治理”模式,它能够有效地改善国家治理的生态状况,所以,道德治理是国家治理现代化过程中调节人与自然、人与社会关系的行之有效的辅助性方法之一。

[责任编辑:钱继秋]

[1][美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达等译,上海三联书店,中文版译序言2000年版,第3页。

[2]此处的内容参阅了《中华人民共和国村民委员会组织法》对民约治理中村规民约治理的相关规定与具体说明,详情参见:《中华人民共和国村民委员会组织法》有关村民治理、村规民约规定。

[3]乌丙安:《民俗学原理》,[沈阳]辽宁教育出版社2001年版,第50-52页。