国家治理能力的双重维度浅析

[郑　玥]

“治理”一词作为学术概念早已出现,作为一个政治行为范畴，它通常指在政治系统的特定范围内行使权威，对政务或公共事务作出有效的安排，以达到维护政治秩序和维护正义价值的目的。但作为一项政治发展目标，它还是首次进入中央政府的文件。在中共中央十八届三中全会公报中,中央将“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”作为我国全面深化改革的总目标，可见中央已经意识到传统的国家治理体系已无法跟上近代以来民主政治转型的步伐，社会问题的丛生以及更具厚度和复杂性的公民权利也呼唤着一个非全能化的中央政府的出现,即构建一个现代国家治理体系,重新定位国家与社会、政府与公民、政治权力与政治权利的关系。

一、何为“治理”

从这一意义上说,对“国家治理能力”的分析首先应明确“治理”的含义。以现有的研究来看，治理话语相对成熟的边界勘定体现在研究治理理论的权威人物格里·斯托克的五个具有冲击力的诉说中:

1. 治理意味着一系列来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者。它们对传统的国家和政府权威提出挑战，认为政府并不是国家唯一的权力中心，各种公共的和私人的机构只要行使的权力得到了公众的认可，就都可成为各个不同层次上的权力中心。

2. 治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。它表明在现代社会,国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便越来越模糊不清。

3. 治理明确肯定了在涉及集体行动的各个公共机构之间存在着权力倚赖。致力于集体行动的组织必须依靠其他组织;为达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目标；交换的结果不仅取决于各参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

4. 治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域拥有发号施令的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理责任。

5. 治理意味着办好事情的能力并不限于政府的权力，不限于政府的发号施令或

运用权威。在公共事务的管理中,还存在其他的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。

从这五个方面的诉说中,可以看出治理话语反映了民主自治传统在当代政治生活中的复兴和拓展,多中心的治理模式也排斥传统政治中统治话语的独霸作为。在现代化的进程中,治理理论在合法性、领域、方式和结构这几个重大维度上都与传统的政治发展模式进行着对话与博弈,并由此构建起了一个新的政治发展范式,这一范式的确立也体现着中央政府发展思路的转向。

由全能统治向多中心治理转向。旧有的计划经济体制与全能主义国家治国思想的遗产使一部分人在潜意识中认为应该建立一个无所不包的国家——政府不仅要控制政治领域,还要控制经济、社会、文化甚至思想领域,这样的国家形态虽然在历史中出现过,但实践证明,它无法实现国家的长治久安,换句话说,这类国家的治理能力是不可持续的。当政治生活进入大众时代之后,公众的政治参与无论从广度还是深度来说,都发生了历史性的变迁;全球化、市场化、分权化进程的扩展,更使得仅仅依靠政府的政治权威,通过发号施令、制定和实施政策这些政治手段,对社会公共事务实行简单、单一向度的管理变得举步维艰,因此对于一个健全、自由的社会而言,全能化的中央政府便成为一个制度陷阱,解构这一制度对于一个发展中国家来说成为实现发展的关键。从对政治发展实践的理论反思和创新角度来看,治理问题与治理话语的构建可能是对政治发展思路转向最传神也最达意的概括。治理与传统的全能统治不同,它是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系,确立认同的目标等方式完成对公共事务的管理,管理的实质在于形成共识和建立合作。因此,它需要首先明确政府作为的界限在哪里,政府"能做什么和不能做什么",认识到政府不能做什么,才是现代治国思想的智慧与精髓。所以可以说,治理所拥有的管理机制主要不是依靠政府的权威,而是多中心治理、合作网络治理的权威,其权力运作的向度是多元和相互的,而不是单一的和自上而下的。

由利己性向公共性转向。政府无可置疑地也存在着自身的利益,正是由于政府的自利性使得近代以来许多思想家阐述了"政府是必要的恶"这样一种政府观念。当前,政府以集体决策、公众利益为幌子,利用其自身的权威和权力,与民争利的现象时有发生,由此激发的社会矛盾呈现愈演愈烈的趋势。如在企业改制、政府拆迁、土地征用等问题上,由于公众利益遭受深度切割,个体损失无法得到应有的补偿,而政府或其部分公职人员却在"与民争利"的过程中获利颇丰,由此引发的群体性事件为政府的管理带来了新的难题与挑战。因此,中央此次将"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"正是要重构"公共性"这一现代政治生活的应然准则,着眼于政府过程的公开、公正,满足公众对合理公共物品的需求。治理体系和治理能力的现代化在"公共性"上的体现就是按照民主化和法制化原则重构公共物品供给主体,一方面按照民主化原则,进一步扩大公众、社会对公共物品供给的参与;一方面按照法制化原则的改革,构建激励官僚组织担当公共责任的制度,避免因

公共责任的坍塌所导致的信任危机。

二、何为“国家权力”

对“国家治理能力”的分析除了应明确“治理”的含义外,还暗含着对“国家权力”的解读。美国加州大学迈克尔·曼教授在《社会权力的来源》一书中对“国家权力”进行了两种划分:一种叫做“专断性权力”,一种叫做“基础性权力”(也被译作制度性权力、建制性权力)。专断性权力是在传统的国家治理体系中所使用的手段,它对应着一个“利维坦”式的全能主义政府制度,强调权力的高度随意性、决策过程的自上而下,以及政府这只“看不见的手”的无处不在。由于权力的行使缺乏民意的基础,决策的过程也随意专断,这种专断性权力已无法在现代政治场域中获得手段上的合法性认同,也无法实现国家治理的有效性。以民主政治、公民权利为逻辑起点的自下而上的政治发展范式,既是民主政治本来的样式,又经验性地要求一个现代国家治理体系的构建需要加强制度性权力的行使,而非专断性权力的强化。

基础性权力的行使需要国家与社会的有效互动,以及被治者的合作与认同,它的运行方式不是完全自下而上式的分权化运作,而是自下而上式与自上而下式的结合与良性互动。有学者进一步将基础性权力的内涵概括为以下八个方面:

1. **强制能力**。国家强制力指的是,对外必须有能力抵御外来的威胁,建立和维持一支常备军;对内必须有能力维持国家的安宁,建立一支训练有素、经费充裕、纪律严明、着装整齐的专业警察。

2. **汲取能力**。国家各项职能的发挥都需要大量资金的支撑,因此国家必须有能力从社会汲取经济产出的一部分,作为国家机器运作的资源基础。汲取的比例当然不是越多越好,而是国家相关部门统筹预算的结果。

3. **濡化能力**。濡化能力是说国家不能纯粹依靠暴力、强制力来维持社会内部的秩序,而需要形成被社会成员广泛接受的认同感和价值观。这样的认同感和价值观一是指国家认同,即人们要把对家庭、宗族、地域的忠诚转化为对整个民族、国家的忠诚;一是指核心价值,即国家同时必须塑造人们的信仰和价值观,形成一套为大多数民众接受并内化于心的核心价值体系。

4. **国家认证能力**。即在数据与人或物之间建立一一对应的关系。如每个人的姓名、身份证号码,或其他能够符号化个体或事物的数据表达形式。借助这些数据化信息,国家能够有针对性地了解、管理社会资源。

5. **规管能力**。规管能力是说如果公民的外部行为违反了法律法规的话,就需要被管制。规管的目的是为了让广大人民群众工作、生活更放心、更舒适,因此必须对那些明显危害社会的行为进行制止,对不利于人民生产生活的事件进行规范。

6. **统领能力**。统领能力的发挥主体是政府自己,即政府是否有能力自己管理自己,各级国家机构为了履行各项国家职能,是否拥有一支高效清廉的公务人员队伍来完成公共政策的制定与实施。

7. **再分配能力**。再分配是指国家在不同社会集团之间,对稀缺资源的权威性调配。这些稀缺物资包括养老、医疗、教育等诸多方面。再分配的目的有两个,一是保障社会中所有人免于物质的匮乏,达到最基本的温饱,能够有尊严地活下去;二是缩小收入和财富分配的不平等,维护社会秩序、增强

民众对政府的认同感。

8. 吸纳和整合能力。吸纳和整合讲的是有序民主的两个侧面。吸纳要求政府建立一套机制，将人民大众纳入制度化的参与渠道，有序进入政治过程，主动、有效地表达诉求，影响政府政策走向；整合要求国家建立制度，将不同的群体表达出来的各种政策偏好加以整合。

这八项基础性权力摒弃了国家单方面支配社会的统治模式，过渡到国家与社会的有效互动与互相制衡，这八个方面涉及国家与社会、政府与公民、政治权力与政治权利、暴力与价值等各方面的关系，共同勾勒出现代国家治理能力建设的重点是如何做到既实现社会有效控制国家、又实现国家有效管理社会。任何一方的偏废，都将导致政治权力的异化或社会管理的失控，从而难以实现国家“治理能力现代化”。

三、实现有效治理应注意的问题

对“治理”的分析以及对“国家权力”的解读可以视作国家实现有效治理的手段，其目标可以参考联合国亚太经济与社会委员会提出的“政府有效治理的八大支柱”：包括公民参与、落实法治、强调公共决策的共识导向、强化政府问责、增加决策的透明性、改善政府对公民需求的回应性、提倡平等与包容、提升政府效能与效率。以这些目标作为考量，未来中国的国家治理能力建设需要考虑以下三个关键问题：

1. 如何发展和完善民主制度？国家的基础性权力强调的是政府的基本方针、政治决策能反映整个社会的需要与诉求。在如今人民主权原则已得到普遍认同的情况下，如何通过良好而可行的制度安排来切实保障人民当家作主，落实有中国特色的民主制度，才是实现国家治理能力现代化的根本要义。

2. 如何有效制约和监督政治权力？如果传统治理体系中的专断性权力依旧能在政府治理体系转型过程中发挥为所欲为的作用，肆意扩大政府的自由裁量权，就不仅会进一步损害公民的正当权益，还有可能为政府公职人员创造寻租和腐败的机会，从而与治理能力现代化的目标背道而驰。有效治理意味着政府权力必须受到制约，一方面人民必须拥有控制政府的手段，一方面政府内部必须有权力相互制衡的约束机制。

3. 如何切实保障公民的政治权利？当专断性权力无法受到约束时，人民基本的政治权利也是无从保障的，因为当所有的权力都聚集到同一些人手中时，就意味着暴政，暴政的实质表现乃是国家机器对公民权利的严重剥夺。因此，保障公民权利和限制政府权力便构成了法治的精髓。我们必须发展和完善法治，正如有学者所说，只有“法治中国”才有“善治中国”。

“每个社会、每一种伟大的文明都产生了治理的特殊传统，分别产生了风格各异的治理，大部分民族国家宪法的前言，也都以不同的语言，按地方、文化和时代的不同，提到了治理的远大目标。”可见，中央此次将“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”是有着历史眼光，且契合时代脉搏的，下一步的关键就是如何进行治理体系和治理能力现代化的制度建设，明确改革的具体路径与步骤，以“天下为公”作为价值取向，切实有效地行动起来。

（作者单位：天津人民出版社 300480）

如何破解江苏中小民营企业转型升级难题

[安晨硕]

企业融资难、创新意愿低、高级人才缺和市场信心差等问题是影响江苏中小民营企业转型升级的重要因素，破解这些难题需要从转变政府职能、降低税费水平、开拓融资渠道、加强知识产权保护、加强人才工作和优化产业政策等方面入手。

民营经济是经济繁荣的源泉，是社会稳定的基础，是全面建成小康社会的重要保障。而民营企业里，中小民营企业占民营企业总数的99%以上。江苏中小民营企业的发展在全国名列前茅，是发展比较快的省份之一，在全国中小民营企业的发展中具有举足轻重的地位。从全省经济总量、企业数量、实现利税等角度看，中小民营企业构成推动全省经济社会发展的重要力量。当前江苏中小民营企业的发展面临着前所未有的困难和挑战，中小民营企业如何转型升级、重振雄风，成为当前一个重大而紧迫的问题。

一、影响中小民营企业转型升级的若干问题

一是企业融资难。中小民营企业由于普遍规模小、技术落后、缺乏资金，所以对资金的需求量特别大。中小民营企业融资难是一个世界性的难题，在我国情况更为明显。由于金融行业进入门槛高，金融机构基本为国有大银行所垄断，大银行更愿意贷

款给大企业。中小民营企业由于担保缺失等原因,其从银行融资十分困难,即使是融到资金,融资成本也非常高。民营企业不仅要承担较高的贷款利率,还要承担贷款过程中的各项隐性成本和隐性风险,如有的银行要求必须先存相当高比例的资金,才能贷款;有的银行以承兑汇票形式发放贷款,企业用承兑汇票贴现,额外增加3%的贴现。同时,众多急需资金发展的中小企业,由于正规政策渠道筹不到款,只能向社会资金融资,铤而走险依赖民间的高利贷,走向一条恶性循环的不归路。以至于中小民营企业成为高危企业,破产和集中倒闭的现象屡见不鲜。

二是创新意愿低。企业是自主创新的主体,创新是中小民营企业生存和发展壮大的重要途径。对于中小民营企业来说,提高产品的科技含量和质量,以便在激烈的市场竞争中能够立足,有效地占领市场,是中小民营企业生存和发展的关键。但是中小民营企业由于规模小,财力不足,承受风险能力弱,市场融资难,创新资金往往短缺,普遍采取低技术、低成本发展战略。有的中小民营企业也逐渐意识到技术创新对企业持续发展的重要性,并逐渐尝试开展各种形式的技术创新活动。但专利等知识产权保护不够,执法力量薄弱,企业创新的成果往往会被产业集群内其他企业无偿获得,创新积极性倍受打击。

三是高级人才缺。人才是一个企业腾飞的基石,中小民营企业也不例外。当前,中小民营企业转型升级主要依赖于研发人才和高级技术工人。中小民营企业规模小,很难承受高级研发人员的雇佣成本,一线高级技术工人流动性大、非常紧缺,企业想对工人进行培训,但又害怕培训完,高级技工又跳槽了,造成人财两空的局面。随着劳动力成本不断攀升,中小民营企业面临更大的成本压力。另外,与我国中西部省份相比,江苏各个城市生活成本相对较高,中小民营企业只能以更高的工资来留人。同时,职工子女的教育升学问题、社会保障问题等也影响中小民营企业招工的情况,尤其是对高级人才的招引。

四是市场信心差。企业家对市场的信心是其留在市场中参与生产经营活动的内在动力。利润高的垄断行业"玻璃门"的存在,中小民营企业所能做的是国有企业瓜分后的那些利润并不高的行业,各项成本在上升,而利润下降。民营企业家对中国经济未来发展的信心,对民营企业的发展空间,民间资本对未来投资环境的信心,都有减弱的趋势。企业家信心不足,开始出现"裸商"群体,企业家出现集体逃离的情况,这种情况的发生,其危害不仅仅是当前经济的发展,而且极容易引起社会问题和金融风险等问题。

二、加快江苏中小民营企业转型升级的几点建议

1. 转变政府职能,发挥社会组织功能

一是建设服务型政府,减少审批权。去年以来,国务院已取消和下放了200多项行政审批。省政府要把这些国家下放的审批项目的审批办法落实到位。对于不需要进行审批的,坚决交给市场去做,释放市场的活力。既要积极主动地放掉该放的权,又要认真负责地管好该管的事,切实从"越位点"退出,把"缺位点"补上,做到简政放权和加强监管齐推进、相协调。

二是减少直接的行政干预,遵循经济规律。减少管理经济事务和社会事务的政府

机构，地方政府官员业绩考核与GDP脱钩。从制度上保障大幅度减少对企业的行政干预。鼓励社会组织参与社会事务,放宽对非政府组织建立的审批，并逐步过渡到登记制度。鼓励社区组织、行业同业组织、社会服务组织等的发展。

2. 降低税费水平,减轻企业经营负担

一是落实国家结构性减税政策,降低流转税税率。我省是“营”改“增”试点省。落实国家结构性减税政策，依据第三产业的比重和行业性质，将现行增值税的税率调整为13%、11%或6%。目前,“营改增”的增值税率已经在原17%标准税率、13%低税率基础上,依据第三产业的具体行业不同,新增了11%、6%两个档次低税率。因此,对于第三产业比重大、特别是“营改增”后加重负税的中小民营企业，应结合第三产业具体行业的性质,使用更低档次的增值税率。

二是理顺制造业和服务业之间的税负平衡。增值税本身属于中性税收,不论负税轻重都应以不干涉经济为前提，而现行增值税(包括“营”改“增”部分)已经偏离了这一基本方向。建议实行双轨制增值税作为过渡措施,在现行扣税法基础上,对未实行增值税的行业和项目，可以采取扣额法来扣除,以消除重复征税,“营”改“增”试点过程中存在的各个问题就会迎刃而解。

三是完善中小民营企业的税收政策。提高中小企业年缴纳所得额门槛标准，使中小民营企业享受低税率优惠政策的范围扩大。取消创业投资企业优惠政策中的高新技术要求，取消满两年期享受税收优惠政策的限制,使企业在创业初期就能受益,缓解创业困难；减少企业三新研发的税收优惠政策的条件限制；增加对受让方以受让技术实现一定所得税减免的优惠，鼓励企业在自身研发能力弱，或者不能自行研发的情况下,积极引进技术转化为生产能力。

四是规范征税制度,杜绝突击征税。在完善中小民营企业税收法律制度的同时，必须督促执法部门严格执行法律，严厉打击执法者滥用职权,突击收税、提前收税和额外收税的行为。另外,改变税务部门的考核机制，税务部门应以监督企业合法纳税为宗旨,而不应设置税收考核目标,改变现有的目标任务层层摊派的征税方式，实现征税程序的规范化、合法化。

3. 开拓融资渠道,降低企业融资成本

一是推进农信机构市场化改革。建议切实推动、督促省联社等农信机构经营机制的“市场化”,吸引优秀民营企业参股入股。做到“干部能上能下、员工能进能出”;“岗位靠竞争、薪酬按贡献”;“主动出击营销,客户至上,不断按客户需求创新产品”。

二是加快发展村镇银行。发展小型金融机构,建立覆盖广、差异化、效率高的金融服务机构体系。建议完善各项政策,大力发展村镇银行,实现小型金融机构县域的“全覆盖”,提高村镇银行的竞争力度。

三是支持“电商金融”等金融创新。建议关注、研究电商金融。支持网络金融发展、创新。支持和鼓励地方金融创新,如“P2C”、农村自发的合作金融组织、中小企业转贷基金等。

四是支持小额贷款公司发展。落实《关于小额贷款公司试点的指导意见》中“自然人”的第一位投资人地位，一级资本金下限。鼓励与支持属于民间金融资本的“三种人”发起小贷公司。“三种人”是:“下海”创业的金融业务骨干;民间放贷人及典当、担保公司、投资咨询公司等准金融行业的从业者；将全部资本从工商企业中转移出来

改投金融业的原工商企业主。承认小额贷款公司的金融机构身份，为解决杠杆率问题及有效监管扫清道路，进而发展成为与银行“联姻”的金融公司。

4. 加强知识产权保护，激发企业创新动力

降低维权成本，加大具有知识产权企业的收益。对于侵犯知识产权的案件的审理，各级司法部门要从严、从快、从重处理。开展知识产权保护宣传，营造谁开发谁就拥有知识产权，谁侵害知识产权，谁就面临巨额赔偿的局面，为创新驱动发展战略的实施营造良好的氛围。

5. 加强人才工作，保障企业智力资源

一是加强企业家的培养，实现企业家服务的“转型升级”。发扬传统优势，由政府采购企业家培训项目，探讨如何建立学习型企业、如何促进民营企业快速发展等内容。加强对“富二代”的培养。政府出资办“富二代”培训班，支持他们把经营团队建立好，确保企业持续稳定发展。

二是加强研发人员的培养和引进。与产业经济结合起来，大力引进优秀“海外工程师”，推进核心技术和关键工艺研发、新产品设计制造、新材料技术开发。支持企业加强自身研发人员的培养。在“事业留人、待遇留人、感情留人”的基础上，实现“制度留人”。促进高校科技人才向企业流动聚集。将高校科技人才变成企业研发创新的主力军。健全科技人才流动机制，支持高校教师向企业流动。

三是加强职业教育力度，加快高级技工的供给。加大职业院校与企业合作支持力度。统筹职业教育资源，依托大型企业、重点院校建设技能型、高技能型人才培养和实训基地。允许盈利性职业教育机构实行企业化、股份制运行。充分吸收民间资本，动员全社会力量和资本发展职业教育。大力推进我省职业院校上层次。开展本科及以上层次应用型技术教育将提高我省产业公认的培养质量。

6. 优化产业政策，营造企业良好环境

一是切实保护企业经营者利益。湖南等地最近发生的非法侵害企业家财产的案例，极大地降低了企业家的安全感。我省要坚决杜绝此类事件的发生。将企业家正常的融资借款与非法集资严格区分开来，不轻易使用“非法集资罪”调查企业家，拘禁企业家。

二是打破“玻璃门”，真正像对待国企那样对待民营企业。全面落实“民间投资新36条”，争取中小民营企业与国企的同等地位。积极引导民营企业参与到公共卫生事业建设、城镇化建设中来。放宽对金融机构的股比限制，鼓励民间资本发起或参与设立中小金融机构。

三是鼓励企业运用自动化设备。外来劳动力成本不断攀高，传统的用工方式也难以解决江苏劳动力匮乏的问题。应该出台多种措施——例如税收抵免、加速设备折旧、财政补贴等，鼓励、支持企业采用自动化生产技术，推进“机器换人”的推广力度。

四是建设产学研协同融合创新中心。建设产学研协同融合创新中心，在税收、行政事业性收费、培训、财政扶持等方面都要有实质性政策支持。将江苏省内小企业创业基地纳入全省中小企业专项发展资金扶持范围，依托高等院校、科研院所的科技优势，支持用于提升创业孵化功能的软硬件建设。

（作者单位：南京大学政府管理学院 210046）