

中国国家治理的本质要求及其内在逻辑^{*}

——国家治理的政治经济学分析

景维民 倪 沙

内容提要:“国家治理及其治理现代化”是实现中国小康社会的关键所在。理论界对此进行了广泛而深入的研究,但观点不同。本文运用马克思主义政治经济学的基本原理和方法对“国家治理及其治理现代化”问题进行分析。研究表明,国家治理的内在逻辑是对生产关系的治理要适应生产力的发展,对上层建筑的治理要适应于经济基础;正确处理上层建筑治理与生产关系治理之间的关系是其本质要求;国家治理走向现代化就是要形成政府、市场、社会良性互动并与之相适应的生产关系匹配。

关键词:国家治理 政治经济学 本质要求 内在逻辑

一、国家治理及其现代化研究新视角

2013年,党的十八届三中全会提出,“全面深化改革的总目标是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。”^①这一总目标的确立为下一阶段中国特色社会主义改革开放指明了方向,对中国社会、政治、经济的方方面面将产生巨大且深远的影响,具有重要的划时代的理论和现实意义。

到目前为止对国家治理及其现代化问题的研究成果丰硕,学者们从不同角度、不同领域对该问题进行了广泛而深入的探讨。有的从政治学角度研究,有的从社会学角度分析。例如,对于国家治理的基本内涵,薛澜等人(2015)认为,“所谓国家治理,就是在理性政府建设和现代国家构建的基础上,通过政府、市场、社会之间的分工协作,实现公共事务有效治理、公共利益全面增进的活动与过程”。何增科(2014)认为,对于“国家治理”的理解,应该从“统治—管理—治理”的历史演变过程中进行分析。“国家治理的概念是现代国家所特有的一个概念,它是国

家政权的所有者,管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内对社会公共事务的合作管理,其目的是增进公共利益、维护公共秩序”。丁志刚(2014)对“国家治理”的概念进行了广义与狭义的界定。他认为,广义的国家治理是“国家按照某种既定的秩序和目标,对全社会包括政治、经济、社会、文化、生态等领域进行自觉的、有计划的控制、支配、规范和引导、组织、协调的活动,即多元治理、多中心治理、多领域治理。”而狭义的国家治理仅指国家对政治领域的治理,也即政治治理或者政府治理。此外,还有许多专家学者对“国家治理”的内涵和实质进行了相关研究,提出了不同的表述。

实质上,学术界对于“国家治理”内涵和实质是没有一致界定的,相关研究也是基于各自不同的知识背景和特定角度展开的。基于对“国家治理”内涵和实质的不同界定,由此产生了对国家治理现代化的不同见解。唐皇凤(2005)分析了大国治理与政治建设的关系,认为中国“必须以历史传统、现实国情与时代特征为基础,通过以价值引导、制度维系与组织支撑三个维度为核心内容的政治建设,实现大国

^{*} 景维民、倪沙,南开大学经济学院,邮政编码:300071,电子邮箱:nkjwm@nankan.edu.cn, nknisha@163.com。本研究得到了教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国国家治理现代化进程及测评体系”(14JJD790035)、南开大学中国特色社会主义经济建设协同创新中心的资助。

治理与政治建设的和谐互动,最终达成有效而民主的国家治理”。俞可平(2014)从民主和法治两方面阐述了国家治理现代化的推进路径。他指出“有序推动民主,是国家治理现代化的正确方向”、“严格遵守法治,是实现国家治理现代化的正确轨道”,沿着民主法治道路可以大力助推国家治理现代化进程。徐湘林(2010)通过对中国市场化 and 民主化进程中转型危机及国家治理危机的深入分析,指出中国国家治理体制将在“危机—体制改革—适应”的推进模式中渐进地实现改革和发展。莫纪强(2014)从法治的角度探讨国家治理现代化的实现路径,认为“国家治理体系和治理能力现代化”的重要标准首先是“国家治理体系法治化”,要紧扣依法治国、建设法治中国的时代主题实现国家治理现代化。景维民等(2013)深入分析了中国经济转型深化进程中的国家治理模式重构问题,指出中国需要建立起“法治化的公共服务型政府”、“有效的市场经济体制”和“利益整合型社会”三位一体的现代国家治理模式。只有这样,才能实现国家治理现代化。

综上,各领域专家学者对“国家治理及其现代化”相关主题已经从不同角度进行了大量研究。如,政治学侧重于研究国家治理的政治制度建立、政策绩效及政治格局变化等;社会学侧重于研究国家治理进程中的社会结构变化和制度变迁等。虽然他们对“国家治理及其治理现代化”的研究涉及的问题非常广泛,但不论民主化、法制化还是市场化等,都是“国家治理及其现代化”的表现形式,不能深入而全面地揭示其本质特征,国家治理及其现代化的内在逻辑是对生产关系的治理要适应生产力发展的要求,对上层建筑的治理要适应经济基础的要求。正确处理上层建筑治理与生产关系治理之间的关系是其本质特征。这是马克思主义政治经济学对国家治理及其治理现代化的基本观点。因此,我们可以运用马克思主义政治经济学的基本原理和方法对“国家治理及其现代化”问题进行分析与探讨。

二、中国国家治理的内在逻辑及其本质要求

马克思和恩格斯研究揭示了生产关系要适应生产力发展的客观规律,揭示了人类社会演进过程中的本质要求。列宁进一步指出:“只有把社会关

系归结于生产关系,把生产关系归结于生产力的程度,才能有可靠的根据把社会形态的发展看作自然历史过程,不言而喻,没有这种观点,也就不会有科学。”^②沿着马克思主义政治经济学的基本原理和方法对国家治理演进过程进行考察,可以清楚地看到生产关系是国家治理的客体,对生产关系的治理必须适应生产力发展的本质要求。

生产关系的内容是比较复杂的。从社会再生产总过程来看,生产关系包括:生产、分配、交换、消费。“它们构成一个总体的各个环节,一个统一体内部的差别”。在生产关系总体中,生产资料所有制问题占有极其重要的地位,它和分配关系一起构成生产关系的基本关系,在社会主义经济实践中这种基本关系表现为一个国家的经济体制。

从中国国家治理模式的变化来看,我们对生产关系的治理主要表现在对经济体制的改革上。与早期的经济体制相适应我们的国家治理模式为,政治上建立“政党—国家”体制,政府拥有极大的权力,并可以介入市场并且深入渗透和控制社会;经济上实行计划经济体制,生产资料高度公有化,市场对经济的调节作用几近瘫痪;社会生活上,由于政治和经济权利的高度集中,形成了一种“总体性社会”,即国家利用意识形态、组织机构干部队伍等手段对社会进行全面的渗透与控制。这种全能主义的国家治理模式在计划经济初期起到了整合社会资源,实现国家工业化发展的目标,在一定程度上促进了社会生产力的发展。这是一种与当时生产关系相适应的国家治理模式。但是,由于政府权力的过度扩张、市场及社会的发育不全等问题,随之而来的治理弊端也逐渐显现。在政治领域,由于高度集中的国家权力没有有效的制度约束,导致腐败、寻租、专断问题。在经济领域,由于缺乏经验和计划当局的决策能力不足以应对复杂的经济管理行为;劳动主体缺乏必要的激励措施,主观上降低了劳动积极性,造成劳动生产率和经济增长速度的降低。显然,与这一治理模式相伴随的生产关系阻碍了生产力的发展。

这说明当时的生产关系并不适应生产力的发展,不对生产关系加强治理就会对社会生产造成严重的阻碍作用,这要求我们对体现生产关系的中国国家治理模式进行相应调整,这种调整表现为对生产关系的不断改革,即对经济体制的完善。首先,在

1958—1978年进行了周期性的行政分权改革。具体表现为将部分原属中央的权力分批下放到地方,扩大地方政府的经济管理权限。其次,1978年开始的改革开放伴随着引入商品货币关系,是对中国社会生产关系的一次深远的治理。自此,党中央开辟了一条建设中国特色社会主义的道路。1992年邓小平同志南方讲话和党的“十四大”的召开,标志着中国社会主义市场经济体制基本框架的建立,这是对生产关系的一次深刻调整。不久,中央又陆续出台了一系列相关治理措施,确保社会主义市场经济体制建设的顺利进行。直至2003年,党的十六届三中全会宣告了中国社会主义市场经济的初步形成,并提出了完善社会主义市场经济体制的目标和任务。2013年,面对新时期新形势,党中央在十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标,即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。

纵观改革开放以来三十多年的中国经济体制变迁过程,它是从计划经济体制渐进式地转型为市场经济体制的过程,是中国特色社会主义市场经济逐步确立和不断完善的过程,是中国从全能主义国家治理模式迈向现代国家治理模式的过程。随着国家治理模式走向现代化,中国社会生产关系发生了巨大变化。具体说来,随着生产资料所有制及分配制度的调整,国家对私有产权的保护力度增强,劳动者积极性被充分调动;维护市场经济运行的各项规章制度不断完善,整个社会生产过程持续高速运转;政府对市场的干涉程度逐渐降低,更注重加强法制建设,提高行政管理效率;社会运行充满活力,人民群众的自主意识增强。改革开放以来,中国的社会生产力产生了飞跃式发展,经济一路高歌猛进,中国从一个贫穷落后的国家一跃成为世界第二大经济体,人民生活也基本完成了从温饱到小康的转变。这是国家对生产关系的治理适应生产力发展的必然反映。

当然,对生产关系的治理必然涉及上层建筑的改革,这是马克思主义的基本思想。马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中指出:“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会

的经济结构,即有法律和政治的上层建筑树立其上并有一定的社会意识形式与之相适应的现实基础”。^③这是马克思对于“经济基础”的表述。但是不能将经济基础简单地等同于生产关系,这是因为在现实社会中,生产力和生产关系是不可分离的,作为经济基础的生产关系必须是与生产力融为一体的生产关系。因此,可以将经济基础理解为生产力与生产关系的统一,即生产方式。而上层建筑则可以理解为建立在社会经济基础之上的社会意识形态和与之相适应的制度与设施,是对现实生产过程中生产力和生产关系及其矛盾关系的反映。这说明,上层建筑就是建立在经济基础之上的政治法律制度和意识形态。经济基础的性质决定上层建筑的性质,上层建筑总是适应经济基础的要求而形成的。

从马克思主义基本原理来看,国家治理的主体领域是上层建筑,这包括政府制度安排和意识形态设计。

政府制度安排的目标就是建立现代国家治理模式。国家治理的现代化,就是从政府严格排挤市场并深入渗透和控制社会的全能主义国家治理迈向政府、市场及社会三元并存与互补的现代国家治理结构。在此过程中,中国整体的国家治理结构要实现从单一型治理向多元复合型治理、从集权型治理向集权与分权相结合型治理、从封闭型治理向开放型治理的三重转变。^④这样的国家治理现代化不仅促使政府的目标、角色、组织、制度和能力发生了明显转变与改善,而且在此基础上创建出一个充满活力的市场体制,并实现了对社会资源的有效整合。这种国家治理现代化与经济发展之间存在着内在的逻辑关系。我们可以借助一个经过简单修正的新古典生产函数加以表示: $Y=O(G, M, C)F(r, l, k, a, \dots)$ 。在这里, Y 表示一国的总产出; F 为生产函数, r, l, k, a 分别表示影响经济增长的因素:自然资源、劳动力、资本和技术进步等; G, M, C 分别表示政府、市场和社会三大制度系统和治理手段,它们综合作用所形成的国家治理秩序(O)将对经济增长产生类似全要素生产率的影响,它们将共同推动社会的生产可能性边界向外扩展,从而提高全体社会成员的福利水平。因此,国家治理的核心是政府要明确自身制度定位,划定同市场及社会的边界,在自身制度边界范围内发挥制度主体作用。在市场主体和政府主

体相互作用中,如果市场主体作用范围越过边界,会压缩政府主体的作用空间,这就造成了政府权威和政府职能的过度削减,形成了一个缺乏必要治理能力的“弱政府”。当市场机制不能充分发挥作用(即市场失灵),资源得不到有效配置时,这样的政府没有能力及时进行干预和调节。相反,如果政府主体的范围越过边界,侵占了市场主体的作用空间,就会使过度膨胀的政府权力肆意凌驾于市场经济基本规律之上,腐败、寻租等问题滋生,从而削弱市场高效配置资源的能力,影响市场经济的活力,阻碍市场经济平稳健康发展。其次,政府要引导市场和社会的健康有序发展。市场主体是基于自律性交易基础上的自发形成的制度主体,一个健全的市场主体的培育需要政府的引导和监管。从政府与市场关系看,政府为市场经济发展提供了强有力的政治和法律保护,创造了维护市场经济发展的基本制度环境。政府是保障市场经济平稳有效运行的制度来源,如果没有了政府的政治和法律保护,市场经济必定陷入紊乱,各种欺诈、违约、投机行为因为缺乏必要的制度约束而大量出现。最后,政府还要引导市场和社会之间形成良性互动。从两者关系看,市场经济的平稳健康发展为社会发展提供了重要的资金支持,是社会组织建立、运行及发展的重要资金来源。而社会组织及社会资本能够为市场经济的平稳健康发展提供有效的道德保护,消除参与市场行为各方的误解和沟通障碍,形成诚信、友好的社会环境。综合来看,政府、市场、社会三大主体的相互作用过程,体现的是上层建筑的治理要不断适应经济基础要求的过程,也是国家治理的过程。

分析表明,政府及各主体之间是以相互促进或阻碍的作用方式相结合的。三个主体均有各自的作用边界,当不同主体越过自身边界作用时,其他主体的作用空间将被侵占;相反,当各主体作用范围不能延伸至自身边界时,就会形成“治理真空”。三个主体之间形成良性互动,各自在作用边界内发挥最大作用,就能使整个上层建筑的治理适应生产关系的治理,从而成为推动社会发展的巨大动力;反之则会对经济基础产生负面作用,进而阻碍社会发展。因此,国家治理的过程是上层建筑为适应经济基础而不断构筑和调整的过程,即三大主体在自身制度边界范围内达到作用效果最优的制度变迁过程。

就意识形态而言,中国国家治理现代化就是要构建中国特色社会主义信仰理念体系,坚信共产党的领导,走中国特色社会主义道路。在此背景下,中国不断发展和丰富自己的科学理念和信仰,从三个代表、科学发展观和五大发展理念到社会主义核心价值观,都是对发展理念和信仰的全新贡献。我们认为,首先要把应该树立什么样的发展理念和价值观搞清楚,发展理念和价值观是战略性、纲领性、引领性的,是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。对于这样的信念体系和价值观要贯彻于日常社会经济活动之中,从而成为指导人民行动的指南。

总而言之,由于国家治理的本质是对生产关系的治理要适应生产力发展的要求,体现了对上层建筑的治理要适应经济基础的要求,因此,国家治理及其现代化的实现必须遵循社会经济发展的客观规律,根据生产力发展的要求调整生产关系的治理,根据经济基础客观现实调整上层建筑的治理,正确处理好生产关系的治理与上层建筑治理的相互关系是国家治理现代化的关键所在。

三、中国国家治理现代化面临的问题及路径选择

从国家治理的内在逻辑出发,中国国家治理走向现代化面临的主要问题及路径选择是:

从世界范围来看,经济新常态是一个普遍存在的状态。2008年的金融危机影响席卷全球,世界各国经济增长都缺乏动力,表现疲软;世界贸易组织框架下的谈判磋商几近停滞,而各个国家和地区之间的区域性贸易安排却大量涌现,贸易保护主义再次抬头;世界各国在经济政策的制定和实施过程中缺乏必要的协商沟通,各自为政的行为导致全球经济治理顾此失彼,不能协调一致地开展,无形之中增加了治理成本。随着改革开放的不断深化,中国经济同世界经济联系愈加紧密,已成为世界经济的重要组成部分。因此,全球性的经济新常态在中国也有鲜明的体现。

从中国自身看,中国经济目前正处于以增速换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”为主要标志的新常态,这也是现阶段中国国家治理面临的大背景。新常态最直观的标志是经济增长速度的下滑。自改革开放30多年以来,中国经济

在很长的一段时间内保持着年均10%的高速增长,直至2012年开始回落,GDP增速两位数的时代一去不复返。与经济增长速度下滑相伴而生的是长期积累的问题和矛盾不断突显。例如,随着经济发展水平的不断提高,劳动力成本的比较优势逐渐丧失,技术和结构升级压力日益增加,经济转型和结构优化更为紧迫;资源环境制约趋紧,经济增长方式改变刻不容缓;此外,由于中国经济国际化水平的不断提升,如何增强经济运行的稳定性,减少世界经济危机的冲击,也是一个亟待解决的问题。

在此背景下,中国经济面临的是经济增长速度急剧下滑,各种社会矛盾不断突显的问题。其实,这一情况反映的是生产关系的治理没有适应生产力的发展。众所周知,生产关系的基础是生产资料所有制,因此,国家治理现代化问题的关键,首先就是从生产资料所有制形式治理入手,大力发展混合所有制经济。这有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。国有资本的优势是良好的信用和丰富的政府资源;民营资本的优势是快速的市场反应能力、高效的运营机制和持续的创新力;外资的优势是先进的技术和管理水平以及全球化的广阔视野。发展混合所有制就是充分发挥各种资本的优势,相互促进,激发市场活力,创造有效的市场经济体制。

大力发展混合所有制经济,从治理角度看就是要提高质量和优化比例。在质量上,必须坚持公有制经济的主体地位;发展混合所有制经济不是对公有制经济的摒弃,而是要增强公有制经济的控制力和影响力。在量上,混合所有制经济的优势在于不同所有制类型的结构优化和供给侧结构改革。

从上层建筑的治理来看,国家治理现代化的重点在于构建一个有能力的政府和培育社会主义核心价值观。学术界对政府能力的内涵及构成的理解多种多样,但比较普遍且具有较大包容性的观点则是将政府能力看作是政府能够相对独立自主地制定、实施政策和法律的能力,以及对社会经济宏观指导和调控能力,因此政府能力也通常被称为政府的制度能力,是一个国家制度构建的集中体现。政府作为一个国家最为重要的制度治理主体,之所以区别于社会其他主体,最根本的特征就在于政府具有强大的政策、法令制定能力和执行能力,从而保

证对社会的有力掌控,顺利地贯彻落实自己的意志,并适应性地进行制度协调,推动社会经济的持续稳定发展。在前苏东国家的转型进程中,伴随着激进的制度变革,大多数转型国家都出现了程度不同的政府能力弱化、退化现象。政府不仅在履行诸多基本职能方面(如维护法律秩序、征收税款、提供必要的公共产品和服务等)出现了严重的功能性障碍,而且在各种强大的社会利益集团的俘获之下,政府的制度自主性也遭到严重削弱,结果导致许多制度改革不是无法有效实施就是在实践中发生了严重的扭曲。转型国家的政府能力退化显然是在历史和现实的多种因素综合作用下形成的,但其中一个重要原因与新自由主义转型战略强调政府激进过度退出有着莫大的关联。与前苏东国家相比,中国转型成功的一个基本经验就是始终保持了一个具备充分制度能力的“强政府”对社会经济转型的有效调控并根据新的社会经济环境而适应性调整 and 重塑政府的制度治理能力。因此,强化转型国家政府制度建设,将成为我国现代国家治理模式构建的重要切入点。具体而言,四个方面的制度建设有助于转型国家政府能力的提升:^⑤(1)改进政府行政系统内部的组织设计和管理,即通过适宜的制度设计缓解科层体系中的委托—代理问题,提高公务人员的专业素质,改进组织中的信息沟通与交流,提高行政效能,特别是要建立起一个韦伯所推崇的理性化、遵从法律程序并具备高度职业操守的现代官僚体系;(2)完善政治体系的设计,即通过合理的政治制度和法律制度设计适度权衡国家权力的集中与分散(如中央与地方的权力分配),协调民主制度的规范运行,建立促进社会经济发展的关键性制度——法治;(3)构筑合法性基础,即通过政府与社会的互动交流,增进社会对政府的政治信任,提高社会民众对政府的合法性认同;(4)重视文化和结构性因素,即政府治理社会的有效性取决于正式制度与非正式制度能否协调一致,正式的法律和政策是否与社会长期形成的规范、价值观和文化相容。综合这四个因素来看,提高政府的制度能力单纯依靠新自由主义所推崇的极力缩小政府职能范围这一激进的“最小国家”转型战略是远远不够的,而是需要经过持续性的国家制度构建才能得以实现,这将是一个长期实践和反复调试、磨合的过程。

总之,国家治理现代化就是构筑一个与当前经济基础相适应的上层建筑,即建立三位一体的现代国家治理模式和中国特色社会主义信仰理念体系。从政府、市场和社会三大主体出发,理顺三者之间的相互关系和作用机制,划清各自的作用边界,使其在各自作用边界范围内能充分发挥作用,并且相互之间形成互惠共生、良性互动的关系,从而实现国家治理的最优制度安排。具体而言,政府应提高自身法治化水平和公共服务能力,从过度介入市场和社会的领域逐步退出;建立健全中国特色社会主义市场经济制度,实现对资源的优化配置;引导社会有效整合不同利益结构,充分发挥国家治理稳定器的作用。伴随着社会主义核心价值观的培育,这样一个由“法治化的公共服务型政府”、“有效的市场经济体制”和“利益整合型社会”三位一体的现代国家治理模式就构建起来了。

注:

- ①参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。
- ②参见《列宁选集》第1卷,人民出版社1972年版,第8页。
- ③参见《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1995年版,第32页。
- ④俞可平对中国治理变迁的特征做了更为详细的概括,即“从一元治理到多元治理;从集权到分权;从人治到法治;从管制政府到服务政府;从党内民主到社会民主”。参见俞可平主编:《中国治理变迁30年》,社会科学文献出版社2008年版,第4页。
- ⑤对转型国家政府(制度)能力建设的论述受到了福山的启发,请参见弗朗西斯·福山著,黄胜强、许铭原译:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,中国社会科学出版社2007年版,第23~32页。

参考文献:

丁志刚,2014:《如何理解国家治理与国家治理体系》,《学术界》第2期。

- 何增科,2014:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》第1期。
- 何自力,2014:《发展混合所有制经济要坚持社会主义方向》,《山东社会科学》第11期。
- 景维民,2013:《经济转型深化中的国家治理模式重构》,经济管理出版社。
- 李强,2001:《后全能体制下现代国家的构建》,《战略与管理》第6期。
- 刘国章,2007:《经济基础与上层建筑关系问题新探》,《广西社会科学》第9期。
- 吕文平,1987:《关于经济基础和上层建筑的思考》,《辽宁大学学报》第3期。
- 莫纪强,2014:《国家治理体系和治理能力现代化与法治化》,《法学杂志》第4期。
- 唐皇凤,2005:《大国治理与政治建设——当代中国国家治理的战略选择》,《天津社会科学》第3期。
- 万斌,1988:《经济基础与上层建筑的相互作用新探》,《浙江师范大学学报(社会科学版)》第1期。
- 徐湘林,2010:《转型危机与国家治理:中国的经验》,《经济社会体制比较》第5期。
- 薛澜 张帆 武沐瑶,2015:《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》第3期。
- 杨改进 杨柳婧,2014:《社会生产关系特征论》,《河北学刊》第4期。
- 俞可平,2000:《治理与善治》,社会科学文献出版社。
- 俞可平,2014:《沿着民主法治的轨道推进国家治理现代化》,《求是》第8期。
- 赵振华,2006:《关于生产关系优劣的判断标准》,《科学社会主义》第2期。
- 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局,1972:《列宁选集》(第1卷),人民出版社。
- 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局,1995:《马克思恩格斯选集》(第2卷),人民出版社。
- 中共中央文献编辑委员会,1993:《邓小平文选》(第3卷),人民出版社。

(责任编辑:谭易)