



国务智库战略报告之三

复旦国家治理战略报告 ——常态化治理与全面深化改革 Normal Governance and Deepening Reforms

“国务智库”编
复旦大学国际关系与公共事务学院
2015年1月1日



目 录

内容提要	1
前言	4
上篇 常态化治理的历史方位与理论基础	10
一、和而不同：现代国家治理体系的三重属性.....	10
二、现代国家治理中的国家建设.....	19
三、国家治理体系与治理能力现代化的基本内容.....	24
四、后发国家的治理能力与发展压力下的治理.....	30
下篇 迈向常态化治理的议题与领域	34
一、政党治理.....	34
二、政府治理.....	40
三、市场治理.....	43
四、社会组织与国家治理.....	47
五、生态治理.....	52
六、公共安全治理.....	55
七、腐败治理.....	59
八、司法体制改革与国家治理体系现代化.....	65
九、都市治理.....	70
十、城乡统筹治理.....	77
十一、党军关系与军队治理.....	81
十二、互联网时代的治理模式与治理能力.....	87
十三、全球治理：中国的意愿与能力.....	94
后 记	100
作者简介（按写作顺序）	101



内容提要

党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是推进国家治理体系与治理能力现代化。这说明，如何完善国家治理已经成为中国未来发展所面临的核心问题。在当代中国国家治理的演进过程中，经历了一个从“运动式治理”到“技术性治理”（项目制治理）的转折。运动式治理延续了革命时代的基本逻辑和基本形态，其积极效应和消极效应都是不容忽视的。技术性治理是对运动式治理的扬弃与部分超越，试图将整个国家纳入到由技术手段组合而成的控制体系之中。依靠项目化、数字化作为基本表现形式的技术性治理，实际上忽视了国家治理的复杂性，压缩了国家治理的人文属性和历史属性。国家治理现代化的命题证明我党在继革命成功、经济腾飞之后，要担负起中国现代化进程中的第三重使命：推进国家治理体系和治理能力现代化。

本报告提出，就目前中国所处的历史方位和空间格局来看，推进国家治理体系与治理能力现代化取决于对以下三重障碍的克服：一是克服封建化的治理传统，二是克服唯西方化的治理思维，三是克服以“四风”为表现形式的反常化治理，构建与现代国家原理相一致的权力观、制度观、政绩观、生态观。封建化的治理传统是历史上国家治理糟粕的延续，主要表现为裙带主义、任人唯亲、唯上主义等。唯西方化的治理思维是把西方国家治理模式视为唯一的选择，这一治理思维孕生于近代，在20世纪80年代尤为盛行。这样一种改旗易帜的选择必将把中国带入混乱动荡的深渊。贯穿于近现代历史的政治选择已经彰显了这一点。以“四风”为表现形式的反常化治理，则是特定历史阶段孕育出来的一种治理形式。这一治理形式导致了个人利益和集团利益对国家利益的分割与侵吞，使党群关系、干群之间关系遭致侵蚀和破坏，背离了中国共产党人“天下为公”和“为人民服务”的价值追求。群众路线教育实践活动正是依靠我党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，使国家治理回归常态，回归我党的价值本原。正如



习近平总书记所指出的，这次教育实践活动的主要任务，是集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题，如果“四风”问题蔓延开来又得不到有效遏制，就会像一座无形的墙把党和人民群众隔开，就会像一把无情的刀割断党同人民群众的血肉联系。对“四风”问题，必须下大气力加以惩治。正如中国经济过分依赖土地财政和房地产经济而脱离常态一样，狭隘的带有封建主义气息的权力观，一味追求晋升的政绩观以及缺乏自信的制度观、理论观和道路观使中国面临着脱离常态化治理的危险。以习近平为总书记的党中央，通过反四风、深度反腐以及群众路线教育实践活动等一系列战略举措，正在使国家治理踏上常态化的轨道。把权力关进制度的笼子，依宪治国，以规管党治党都是对常态化治理的写照。常态化治理至少包含以下四重规定性：**第一，常态化治理是组织化治理。**当代中国超越传统与西方的关键在于拥有独特的政党组织。如果国家治理脱离组织化的轨道，中国可能面临着分解和分化的可能。王岐山提出的“坚持党的领导，以规管党治党，为全面推进依法治国提供根本保证”这一历史性命题，就是捍卫现代化组织治理的基本逻辑。**第二，常态化治理是制度化治理。**制度化治理就是按照规章办事。任何事情都有章可循，而不是凭借个人意志行事。**第三，常态化治理是法治化治理。**这是中国走向长治久安的关键所在。**第四，常态化治理是体系化治理。**常态化治理不是搞一个运动，也不是搞几个项目了事，而是一个完整的体系，是政府、社会、市场三者共同参与形成的体系，是各种组织、家庭和个人履行权利和义务的过程中共同构建起来的体系。

在报告的上篇中，主要是从历史方位与理论基础对“国家治理”的理论、历史、内容、目标、要求等进行了探讨与梳理，并针对中国作为后发国家的“压力下治理”进行了研究，从而从“一般属性”和“个别对象”上对中国国家治理的发展进行了系统研究。在这其中：

第一部分试图构建一个理解国家治理体系现代化的三重属性的理论框架，以此来呈现现代国家治理体系的通约性和差别性，认为从国家治理体系现代化的历程来看，国家治理体系现代化的进程是没有终点的，它永远处于改进和调整之中。

另外，国家治理体系的一般属性、国别属性和任务属性都是同等重要的，过度强化某一属性都会导致政治教条主义。现代国家治理体系就是在以上三重属性的组合中展现出政治文明的多样性，是同孔子“和而不同”这一政治智慧和政治策略不谋而合的。

第二部分分析了现代国家建设中的国家治理，主要从中国国家建设的角度，把中国这个处于现代化进程中的超大国家的治理放在中国特定的背景中去考虑，考察了国家治理在中国现代国家建设中面临的结构约束以及行动逻辑。

第三部分是对国家治理体系和治理能力现代化的前提、内涵与目标进行了探讨，认为国家治理体系的构建首先要解决党政关系的合宪化、政治过程的法治化和政治生态的常态化。治理理念的现代化、治理制度的重构、治理主体的协作、治理过程的科学化和治理绩效的优化是国家治理体系与治理能力现代化的主要内涵。国家治理体系与治理能力的现代化则要全面提升决策能力、执行能力、发展能力、分配能力、保障能力和统筹能力，通过统筹治理实现国家治理的制度化、法治化和高效化。

第四部分则从解释后发展国家的经济发展以及结果差异为视角进行考察，认为应该从治理绩效的不同要从国家行为本身来寻找，认为后发展国家的经济增长同特定的国家治理能力有关，所谓国家治理能力是指国家权力的实践状态，具体而言，影响经济发展的国家治理能力包括汲取能力、再分配能力、强制能力、建制能力、协商能力。在此基础上，对中国作为后发国家在压力体制下的治理进行了研究。

下篇则分别从政党治理、政府治理、市场治理、社会治理、生态治理、公共安全治理、腐败治理、司法治理、都市治理、城乡统筹治理、军队治理、互联网时代的治理模式和全球治理等十三个方面出发，对我国国家治理体系构建的议题与领域进行了分析，并分别提出了一些有针对性的对策和战略举措。



前 言

国家治理尤其是超大型国家的治理，历来是政治学家和政治家关注的重要问题。在中国党的十八届三中全会上，习近平总书记就深化改革的复杂性和系统性，提出要大力“推进国家治理体系和治理能力的现代化”，从而“国家治理”成为继工业、农业、国防和科技现代化后中国的“第五个现代化”。重要的是，不同于前四个现代化注重于物质和技术层面的现代化，“国家治理体系和治理能力的现代化”则注重的是国家制度层面的制度现代化。从“治理”一词引入到中国以后，中国的国家治理逐渐进入人们的视野和研究中。而在“国家治理现代化”提出的背景下，我们首先要弄清楚的是：我们所进行的“国家治理现代化”指的是哪一种“治理”？自建国以来，我国的国家（政府）治理大致有过这样几种治理模式：运动式治理、技术性治理和网络化治理。而纵观当今的改革形势，十八届三中全会提出的“国家治理体系和治理能力现代化”则不属于其中任何一种，而是一种法治和制度观念下的“常态化治理”。

“运动式治理”是中国取得革命胜利后，在国家建设的初始阶段经常使用到的一种治理手段。它通过执政党和国家管理组织有效的意识形态宣传和超强的组织网络渗透，以发动群众为主要手段，在政治动员中集中于组织社会资源以实现国家的各种治理目的，进而达成国家的各项治理任务。该治理方式的核心要素是政治动员、意识形态宣传，属于在国家治理资源贫弱下的抉择。国家通过强制力和意识形态的宣扬，利用党的庞大的组织网络发动群众从而达成国家的治理目标。1978年改革开放后，遵循着之前国家建设的“路径依赖”，“运动式治理”也在国家治理中一直得以运用，主要表现在重大的社会疑难问题、违纪问题的一种暴风骤雨式的有组织、有目的、规模较大的群众参与的重点治理过程。其主要适用的范围包括：扫黄打非、网络网吧的专项整治；重大安全事故的专项治理；生态环境的治理行动；腐败的治理等等。然而，“运动式治理”作为在国家治理资源贫弱时期遗留下来的治理方式，存在很大的局限性：（1）不仅行政成本高，而



且大多治标不治本，存在“一统就死，一放就活”的现象，集中整治过后，违法乱纪现象仍然存在；（2）在非制度化的治理模式下，领导的意志就显得尤为重要，容易滋生官僚主义作风和寻租行为；（3）在没有法治做前提下，“运动式”的治理往往容易出现“矫枉过正”的现象；（4）非连续性的、非常规的“运动式治理”会对常规型的行政管理体制产生严重的破坏，影响政府行政效率和公信力。因而，“运动式治理”是一种非连续性的、非常规的、非制度化、脱离法治的治理模式。

随后，在1994年分税制后，为了更好地处理中央和地方关系，在国家治理中又产生了新的治理模式——“项目制治理”。“项目治国”的实质是国家自上而下主导社会发展规划的技术性治理。与科层制不同，为完成一个专门事物的预期目标，它要暂时突破常规性组织结构，打破纵向的层级性安排（条条）和横向的区域性安排（块块），而将条条块块的各种要素加以重新整合。“项目制治理”与“运动式治理”相比较，走出了“总体性支配”，而迈入“技术性治理”的新阶段。而以中央财政转移支付方式加大对经济不发达地区，特别是中西部农村“反哺”力度的同时，“项目制治理”标志着国家治理过程中，中央政府从汲取变为反哺，从管治转变为服务，促进了国家治理方式的转型和治理能力的提升。但“项目制治理”也有着其自身无法消除的缺陷：项目制与常规体制不同，它力图做到专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范，在实施过程中一统到底，且带有明显的专家治国的倾向，然而作为“压力型体制之下的政绩逻辑”，在缺少公民参与、制度设计和法律保障的情况下，“项目制治理”所产生的政绩逻辑很有可能是与国家治理的服务逻辑相违背的，从而造成治理资源的浪费和治理效果的不理想。从而，“项目制治理”是与特定经济发展阶段、国家-社会关系模式相适应的国家治理形态。这一治理形态所显示出来的技术至上论，掩盖了国家治理的历史属性和人文内涵。

从而，我们可以看到，“运动式治理”和“项目制治理”由于其不可持续性、任意性，存在共同的缺陷：（1）治理的主体是单一的政府组织，治理过程缺少民



众参与；（2）都是打破常规行政体制的治理方式，是非制度化的治理模式；（3）没有法治的支撑，在运行的过程中甚至与法律是相抵触的。如何解决这样的问题？

当运动式治理和项目制治理日益面临困境的时候，学术界和政府对“网络化治理”的关注，说明在日渐纷繁复杂的社会事务面前，单一的官僚体制已经无法解决这些公共事务，从而迫切需要民间组织、利益相关者、专家学者等的合作协助，动员分散的社会资源，以期在多元、持续的集体行动中解决庞杂、专业、零碎化的社会治理问题。而学者们对这种“网络化治理”也进行了充分的研究，并认为“一套运行良好的现代治理机制应具备三个基本特征：（1）三者（国家机制、市场机制、公民社会机制）保持平衡关系；（2）三种治理机制能够相互渗透，构成分布均衡的网络，使治理的触角延伸到社会生活的各个角落；（3）三种治理机制要能连续产生出社会行为者对机制彼此之间的信任。”即是说，“网络化治理”弥补了“运动式治理”和“项目制治理”所缺少的“公民和社会参与”，将多元的参与主体引入到国家治理的过程中，在这个基础上，进一步构建“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与”的治理机制，从而进一步集合国家、社会和公民的力量推动国家治理现代化的前进。

如果说运动式治理和项目制治理是与特定历史时期和经济发展阶段相适应的治理形态，那么网络化治理则从理论上揭示了国家治理的结构与要素。但是，网络化治理仅仅是对国家治理的结构描述，还不足以成为国家治理现代化的轴心和主体形态。本报告认为，中国推进国家治理现代化的一个重要标志就是构建常态化的国家治理形态。本报告提出，推进国家治理体系与治理能力现代化取决于对以下三重障碍的克服：一是克服封建化的治理传统，二是克服唯西方化的治理思维，三是克服以“四风”为表现形式的反常化治理，构建与现代国家原理相一致的权力观、制度观、政绩观、生态观。封建化的治理传统是历史上国家治理糟粕的延续，主要表现为裙带主义、任人唯亲、唯上主义等。唯西方化的



治理思维是把西方国家治理模式视为唯一的选择，这一治理思维孕生于近代，在20世纪80年代尤为盛行。这样一种改旗易帜的选择必将把中国带入混乱动荡的深渊。贯穿于近现代历史的政治选择已经彰显了这一点。以“四风”为表现形式的反常化治理，则是特定历史阶段孕育出来的一种治理形式。这一治理形式导致了个人利益和集团利益对国家利益的分割与侵吞，使党群关系、政府与社会关系、干群之间关系遭致侵蚀和破坏，背离了中国共产党人“天下为公”和“为人民服务”的价值追求。群众路线教育实践活动正是依靠我党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，使国家治理回归常态，回归我党的价值本原。正如习近平总书记所指出的，这次教育实践活动的主要任务，是集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题，如果“四风”问题蔓延开来又得不到有效遏制，就会像一座无形的墙把党和人民群众隔开，就会像一把无情的刀割断党同人民群众的血肉联系。对“四风”问题，必须下大气力加以惩治。正如中国经济过分依赖土地财政和房地产经济而脱离常态一样，狭隘的带有封建主义气息的权力观，一味追求晋升的政绩观以及缺乏自信的制度观、理论观和道路观使中国面临着脱离常态化治理的危险。以习近平为总书记的党中央，通过“反四风”、深度反腐以及群众路线教育实践活动等一系列战略举措，正在使国家治理踏上常态化的轨道。把权力关进制度的笼子，依宪治国，以规管党治党都是对常态化治理的写照。常态化治理至少包含以下四重规定性：**第一，常态化治理是组织化治理。**当代中国超越传统与西方的关键在于拥有独特的政党组织。如果国家治理脱离组织化的轨道，中国可能面临着分解和分化的可能。**第二，常态化治理是制度化治理。**制度化治理就是按照规章办事。任何事情都有章可循，而不是凭借个人意志行事。**第三，常态化治理是法治化治理。**这是中国走向长治久安的关键所在。**第四，常态化治理是体系化治理。**常态化治理不是搞一个运动，也不是搞几个项目了事，而是一个完整的体系。是政府、社会、市场三者共同参与形成的体系，是各种组织、家庭和个人履行权利和义务的过程中共同构建起来的体系。

由复旦大学国际关系与公共事务学院、上海东方青年学社和复旦当代中国研



究中心共同组织了上海市相关学科中的青年学者，对中国国家治理体系和治理能力现代化进行了深入的研究，并于 2014 年出版了《大国的复兴——国家治理体系与治理能力现代化》（刘世军、刘建军等著，上海人民出版社）一书。本报告就是在此书的基础上提炼而成的。本报告分为两部分：在报告的上篇中，主要是从历史方位与理论基础对“国家治理”的理论、历史、内容、目标、要求等进行了探讨与梳理，并针对中国作为后发国家的“压力下治理”进行了研究，从而从“一般属性”和“个别对象”上对中国国家治理的发展进行了理论和历史的研究。在报告的下篇中，则是对迈向常态化国家治理的议题与领域进行了分析。

本报告仅仅是一家之言，不成熟甚至错漏之处在所难免。欢迎国内外同行给予批评指正。本报告是建立在专业学术研究基础之上的，鉴于战略报告体例要求，我们省略了所有注释。对于被引用但未列出姓名的专家学者表示感谢。读者如需了解本报告中数据的来源，请与相关部分撰写的专家联系。

本报告也属于“北京大学·复旦大学·吉林大学·中山大学‘国家治理协同创新中心’项目”成果之一。

涉及对本报告观点引用的，请注明：

复旦“国务智库”战略报告编写组：《复旦国家治理战略报告·常态化治理与全面深化改革》，2015 年 1 月。

“国务智库”战略报告编写组

2015 年 1 月 1 日





上篇 常态化治理的历史方位与理论基础

一、和而不同：现代国家治理体系的三重属性

中国致力于推进国家治理体系和治理能力现代化与孔子倡导的“和而不同”不谋而合。一方面，推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。另一方面，这又是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现社会主义现代化的应有之义。也就是说，中国推进国家治理体系和治理能力现代化既要有世界眼光和开放视野，又要展示中国之立场，关照中国之本根。这是典型的孔子式的“和而不同”的政治智慧和政治策略。

既然中国已经把推进国家治理体系和治理能力现代化作为新一轮改革的总目标，那么我们就需要在理论上明白国家治理体系为什么会实现从传统到现代的转型？为什么现代国家治理体系在不同国家和不同任务情境下展示着不同的形态和内容？我们应该在何种理论视野中推进国家治理体系的现代化？本报告试图通过现代国家治理体系之一般属性、国别属性和任务属性这一“三重属性”框架的构建对以上问题作出澄清和解答。

1、国家治理体系：从传统到现代的转型

国家治理体系这一概念的主体词汇是“国家”。国家存在的历史至少有两千多年了。只要有国家，则必然有国家治理。国家治理体系并不是现代性的产物。国家治理这一概念的好处就在于它是对国家权力体系和国家管理体系的客观描述。从韦伯对国家煞费苦心的定义来看，国家治理首先涉及到的一个根本、致命的问题就是关于暴力的。国家是拥有合法使用暴力垄断权的共同体。即，国家治理体系首先是基于对军事、暴力等强制资源的垄断而显示出其咄咄逼人的态势。



早期国家的治理体系首先表现为对军事、暴力等强制资源的垄断。社会力量对军事和暴力资源的窃取很可能就意味着国家治理体系的瓦解。

可见，在近代民族国家诞生之前，统治者对国家治理体系的探索与构建实际上早就开始了。中国秦始皇时代的废封建、立郡县，罗马帝国、拜占庭帝国所构建的中央集权的、标准化的行政机构，以及统一的文化、语言和法律，都是早期世界性帝国治理体系的重要标志。我们在谈论国家治理体系现代化这一命题时，绝对不能忘记现代化国家治理体系与早期国家治理体系的连续性和继承性。正是早期国家在治理体系上的诸多发明，为现代国家治理体系的成型奠定了重要的基础。例如，中华帝国对官僚阶层和常备军的发明，希腊城邦对民主政体的发明，罗马共和国对共和政体和民主政体之区别的发明，罗马帝国对“法治国”的发明，哈里发帝国对君主受神律约束这一概念的发明以及中世纪欧洲对“代议制”的发明，都对现代化国家治理体系的形成产生了持久性的影响。

然而，国家仅仅凭借对军事、暴力资源的垄断，还不足以显示出国家治理体系的复杂性和专业性。它还包括早期国家构建的税收体系和财政体系所昭示的现代国家治理体系的经济属性和文化属性。既然在现代国家诞生之前，国家治理体系已经达到了一个令人震惊的成熟地步。但为什么会有现代国家治理体系与传统国家治理体系的分野呢？为什么会出现从传统国家治理体系向现代国家治理体系的转变呢？这仅仅是修辞上的差别还是逻辑和基础的根本对立？

尽管在传统国家治理体系和现代国家治理体系之间存在着如此之多的相似之处，但我们还是把现代国家治理体系视为是人类政治文明获得历史性突破的重要象征。在这个问题上，有两点是明确的：一是国家治理体系从传统到现代的转型，是多重力量和逻辑合成作用的结果。二是这一转型过程是没有终点的，国家治理体系永远行进在完善和优化的道路上。

当代西方国家在政治、经济、文化诸方面所面临的困境，证明国家治理体系的优化还没有结束，苏东巨变之后诞生的“历史终结论”是掩盖西方国家治理体系之局限性的虚假命题。国家治理体系的完善与优化是目前世界范围内每一个国



家所面临的重要任务。“国家治理体系现代化的终结”这一命题是永远不会降临的。因为任何国家的治理体系在不同的历史时期总会面临崭新的议题，国家治理体系现代化的进程也就永远处于进行时之中。

2、现代国家治理体系的一般属性

第一， 关及合法性（正当性）的治理体系。

合法性是政治科学中最重要的概念之一。它意指人们内心的一种态度，这种态度认为政府的统治是合法的和公正的。资产阶级政治科学家将合法性的基础理解为“同意”。关及合法性的治理体系不是单一的，而是复合的；不是短时段的分析所能凑效的，只有立足长波段的分析才能把握其实质。政治科学家将政府获取合法性的途径归结为四种：一是长时间的存在、二是良好的政绩，三是能够公平代表民众的政府构成，四是对国家象征的制造和操纵。因此，关及合法性（正当性）的国家治理体系并不是大多数人想当然地认为是维系在选举之上的。基于选举产生的政权丧失其合法性的例子屡见不鲜。在此，本报告认为关及合法性（正当性）的国家治理体系包括以下三个方面：一是具有形式合法性（正当性）的国家治理体系，二是具有实质合法性（正当性）的国家治理体系，三是具有认同合法性（正当性）的国家治理体系。

第二， 关及国家能力的治理体系。

关及国家能力的治理体系从最初的国家军事能力逐渐扩展到国家的资源汲取能力、再分配能力、公共产品的提供能力等。本报告认为，能力性的国家治理体系包括两个层面：一是国际层面的治理体系；二是国内层面的治理体系。特别是对于具有重要国际影响力的国家而言，国际层面的治理体系对国家能力提出了很高的要求，如国际议程的设定权、国际规则的制定权、国际组织的领导权、国际事务的介入权、国际冲突的调停权以及本国国家安全的捍卫权等。国家介入和影响国际社会的能力是由硬实力和软实力两部分组合而成的，其中硬实力是决定性的，软实力是辅助性的。国内层面的治理体系则主要与资源汲取能力、公共产品提供能力、资源再分配能力以及强制能力、调控能力等联系在一起的。能力性



国家治理体系不仅对制度设计的要求比较高，而且还显示出对专业知识和专业精英的高依赖度。当然，在不同的发展阶段，受制于国家治理体系所面临的不同的任务情境，能力性国家治理体系在其实现范围、目标指向等方面也就存在着明显的不同。总之，关乎国家能力的治理体系是由国家外交制度、公共外交制度、公共预算体制、财政体制以及税收体制等诸多制度性要素组合而成的。

第三， 关乎治理主体和治理结构的治理体系。

本报告认为，现代国家的治理主体和治理结构在政道和治道两个层面得以展示。政道层面的治理主体和治理结构带有更多的政治属性，它更强调权力的来源和权力的组织方式。正是在这个意义上，政党被推至国家治理体系的中心地位。其次，在治道层面的国家治理体系中，治理主体不是一元的，治理结构也不是单一中心的。这是由现代社会的复杂性原理和有限政府原理所决定的。政府、企业、社区、社会组织都有充当治理主体的资格与可能。当然，最具权威性的理论概括就是政府—社会—市场三元组合的合作治理结构。这一合作、协同治理的结构也是降低政府治理风险的一种务实选择。

第四， 关乎政治秩序的治理体系。

现代国家包含着各种各样的冲突。现代国家中的冲突规模、冲突强度是以往的社会冲突所不能比拟的。不仅阶级冲突或带有阶级色彩的族群冲突，往往会使现代国家陷入不能自拔的无序和混乱之中，而且现代的社会冲突可能会通过应得权利和供给、政治和经济、公民权利和经济增长的对抗全方位地爆发出来。如何将现代国家保持在秩序的状态中？这个严峻的问题刺激了法治国家的诞生。现代国家必须要依靠理性化的现代制度提供保持社会秩序和个人发展的基础，这一现代制度最为集中的体现就是法律制度。国家治理过程的制度化、程序化、规范化依赖于法治国家的构建，在观念多元、结构复杂、横向与纵向差异都异常显著的现代国家之中，唯有按照法治的尺度才能缔造具有稳定性、连续性、再生性、扩展性的政治秩序；唯有依靠法治才能将国家治理的制度和程序固定下来并传递下去。法治国家本身就是国家长治久安的同义语。



3、现代国家治理体系的国别属性

虽然从理论上来说，现代国家治理体系有其一般属性。但从现实来看，世界上没有两个国家的治理体系是完全相同的。这就是现代国家治理体系的国别属性。任何国家都有其特定的历史—社会—文化条件，每个国家所承受的国际压力和与国际社会的交往程度也有不同。因此，每个国家的成长路径、治理体系的演进过程以及导致国家与社会革命的动力都具有鲜明的国别色彩。

第一，基于历史、文化与地理而形成的国家治理体系。

历史与文化是影响国家治理体系之国别属性的恒久变量。因为历史与文化几乎是难以改变的，由此塑造了国家治理体系的政治基因。一般来说，国家治理体系诞生之初所铸就的历史起点，往往会缔造日后国家治理赖以遵循的轨道与路径。即便国家治理体系经历多次革命性改造，都难以改变其政治基因。其次，任何历史与文化都是在一定的空间上展开的，它所赖以存在的空间载体也是现代国家治理体系之国别属性的重要依据。历史、文化与地理合成塑造的国家治理体系往往具有贯穿古今的恒定性，它与基于社会结构和国际环境压力而成长起来的国家治理体系有着很大的不同，因为社会结构和国际环境是不断变化的。尽管国家治理体系会基于社会结构调整和国际环境的变化而做出一些调整，但万变不离其宗，这就是历史、文化和地理塑造的政治基因所致。

第二，基于社会结构而形成的国家治理体系。

任何国家的治理体系都是与其一定阶段的社会结构相适应的。当然，国家的治理者也会动用意识形态和政策的力量去改变社会结构。但是，社会结构一经形成便在较长时段内具有相当的稳定性。因此，基于社会结构而形成的国家治理体系往往会具有两重面貌：第一，在历史转折时期，革命的领导阶级往往会决定日后国家治理体系的性质；第二，社会结构一旦固化便具有了左右甚至决定国家治理体系的能力，此种状态下的国家治理体系便表现出对既定社会结构的迎合性质。随着矛盾的日积月累，这种具有单向迎合性质的国家治理体系便面临着变革的需要。从长波段的历史演进过程来看，国家治理体系与社会结构表现出典型的互动



性。

第三，基于国际环境压力而形成的国家治理体系。

国际政治与国内政治的互动范式是解释国家治理体系之国别属性的重要变量。因为很多国家的治理体系是在应对不同的国际环境压力的过程中成长起来的。如果说在资本主义成长之前，世界还是“世界性帝国”（如罗马帝国、中华帝国等）唱主角，整个世界还没有因为某种机制联系在一起形成具有吸纳力和扩展力的国际环境的话，那么自16世纪以后以世界范围内的劳动分工为基础而建立起来的资本主义世界体系，则孕育了日后几乎所有国家治理体系赖以成长的国际环境。当全球范围内大多数国家被拉入到被核心国家主宰的世界体系中的时候，后发国家治理体系的成长便拥有了天然的参照物和对旧国家体系进行变革的动力。于是，我们看到的是新型治国理念对传统治国理念的替代，新型治国坐标对传统治国坐标的置换。现代国家强化了世界政治的内外结构。在它作为一个独具特色的角色登上历史舞台三四百年的时间里，现代国家将全球几乎所有其他的政治单位湮没并取代，使之殖民化或屈从于它的统治。少数几个从前占主导地位的、依旧保持独立的更古老的单位（日本、中国、埃塞俄比亚、奥斯曼帝国、泰国）被迫做出调整，从而呈现出类似国家的形式。尽管后人对流行一时的“冲击—回应”学说进行了诸多反思，但资本主义世界在全球范围内的影响力仍然是分析后发国家治理体系转型的重要动因，尽管新型国家治理体系的外衣掩盖着绵延已久的政治基因。这种复合型、杂交型的国家治理体系恰恰是其国别属性的重要体现。

4、现代国家治理体系的任务属性

一般而言，现代国家治理体系的一般属性与国别属性就包含着更多的恒定性和持久性，而其任务属性显示了国家治理所要解决的重大议题或危机。

第一，资本逻辑与现代国家治理体系的创建。

资本主义世界的国家是在服从资本的逻辑中得以构建起来的，其国家治理体系也被迫服从于资本逻辑的要求。尽管蒂利认为英国、法国最终遵循资本强制模式，把更多的精力花在直接把资本家和资本的来源吞并到他们的国家机构中去，



资本和强制的拥有者在相对平等的条件下相互作用。这一中间性的资本强制模式比单纯的强制密集型（例如俄罗斯、波兰、匈牙利等）和资本密集型国家（例如热那亚、荷兰共和国等城邦国家、城市帝国、城市联盟等）成长模式更高明，更容易建立起成熟的民族国家。但是，资本高于权力、资本重于权力、资本支持权力乃是所有资本主义国家的根本特征。所以，资本主义国家的国家治理体系在其创建之初，是在资本的轨道上按照资本的逻辑孕育出来的。这一属性至今未变。马克思说：资本家作为资本的人格化在直接生产过程中取得的权威，他作为生产的领导者和统治者而担任的社会职能，同建立在奴隶生产、农奴生产等等基础之上的权威，有重大的区别。这种内嵌于经济过程中的国家治理比单纯的依靠政治统治和神权统治更具隐蔽性。资产阶级就是借助作为天然平等派的商品颠覆了权力支配财产的传统，从而以资本的逻辑为轴心构建了完全区别于以往的国家治理体系。然而，由于国内治理体系长期缺乏更新，就导致了国家治理体系与社会生产间的匹配失衡，并导致了现代国家治理体系的失效，这种失衡和失效就是西方政治制度危机的政治经济根源。沿着资本轨道无限驰骋的国家治理必然要在资本的极度膨胀中陷于自身无法克服的危机和困境。

第二，民主逻辑与现代国家治理体系的变革。

基于民主逻辑构建的国家治理体系要解决的首要问题是如何将民主原则融入到规模较大的国家有机体之中。这既是新型国家所面临的重要使命，又是发掘新的国家理由、构建合法性治理体系的重要一环。这直接导致了萨托利所说的“纵向民主”的产生。如果说选举式民主典型地概括了民主的横向安排，民主的纵向装置或纵向形变就是代议制民主。因为在民族国家诞生之前，西方社会不是一个纵向的社会，仅仅是一个横向社会。人们通常说，中世纪的分割线是水平的而不是垂直的。但当国家这一庞大的政治有机体出现后，复杂的纵向社会马上就形成了。也就是说，西方现代国家治理体系将民主的横向安排锁定在基层治理领域，使之与城邦民主、中世纪的庄园治理的横向民主更加接近。与此同时，又借助灵巧的制度安排、对选举权的门槛制限制及其操纵，在程序主义的轨道上构建起了

显示现代西方国家治理体系之霸权地位和“普世地位”的纵向民主制度。令人眼花缭乱的精英民主、多元民主、审议民主、耦合民主等层出不穷的民主理论范式，对这一纵向性的国家治理体制进行了貌似固若金汤的理论包装和逻辑证明。

民主逻辑的崛起确实激发了国家治理体系的重大变革。著名的“李普塞特假设”总结了经济发展与民主化的关联，即当经济发展将人们带离困境之时，人们或许能够满足于没有政治自由的生活。而一旦他们富裕起来，他们通常会主张更多的政治自由。与此同时，统治者和治理者也认识到，原先基于资本逻辑而构建起来的国家治理体系，必然要在民主化的资源再分配体系中才能拥有更高的安全系数。因此，西方现代国家治理体系在民主轨道上的变革是统治者的让步与平民的抗争在不同时期、不同程度的组合中得以推进的。民主赋予了现代国家治理体系在形式、程序上的正当性与合法性。彰显民主的逻辑是现代国家治理体系不可或缺的使命与任务，问题的关键是治理者和大众在多大程度上对民主的理解达成何种共识，这直接决定着民主在国家治理体系中的实现程度。

第三，发展逻辑与现代国家治理体系的强化。

在西方资本主义世界经济体系的压力下，大多数后发国家都经历了从统治性政权到革命型政权再到发展性政权的转变。这直接促成了比较政治经济学中“发展型国家”这一范式的诞生。发展逻辑的轴心地位必然导致发展型国家的产生，而发展型国家必然要求国家治理体系侧重于对强国家能力的青睐。更为重要的是，这一强国家能力更多的是表现为国家权威的凝聚力而不是国家对阶级的承诺。

与发展逻辑相匹配的国家治理体系往往是国家干预主义、国家规划主义、国家—资本联盟主义的代名词。国家治理体系更多的是体现一种效率取向和迎合资本的秉性。国家本身往往也是作为一种经济主体直接介入经济过程。在官言官、在商言商的现代分野往往是被在官言商、在商言官的交错状态所替代。发展型国家治理体系在权力—资本的联盟中得到了极大的巩固，一方面国家拥有了足够强的资源汲取能力和供其汲取的社会资源总量，另一方面，资本在国家权力的保护和推动下跨越国界直接进入资本主义经济体系之中。从经验层面来看，发展逻辑



的演进不是没有终点的，资本的傲慢和权力的全能也不是没有边界的。伴随着经济的快速发展，经济资源分布的不平等以及官商联盟所缔造的贫富分化，使得发展型国家治理体系的导向必然要完成从效率向公平、从特权向公正的转变。

本报告试图构建一个理解国家治理体系现代化的三重属性的理论框架，以此来呈现现代国家治理体系的通约性和差别性。从国家治理体系现代化的历程来看，有两点是至关重要的：第一，国家治理体系现代化的进程是没有终点的，它永远处于改进和调整之中。“国家治理体系现代化的终结”与“历史的终结”一样都是虚假的命题。第二，国家治理体系的一般属性、国别属性和任务属性都是同等重要的，过度强化某一属性都会导致政治教条主义。现代国家治理体系就是在以上三重属性的组合中展现出政治文明的多样性。现代国家治理体系具有鲜明的和而不同的特色。不同国家、不同民族对国家治理体系现代化的探索也是应遵循孔子“和而不同”这一政治智慧和政治策略的。



二、现代国家治理中的国家建设

1、治理问题的不同背景

治理研究在西方主要有两个方向，一是着眼于公民自治的社区治理，二是强调共同参与的协商民主，前者是对西方社会运动发展的响应，代表着通过社群主义解决社会冲突和把社区变为实现国家责任的重要途径的取向，后者是对传统代议制民主的批判性反思，体现了公民对公共政策过程以及公民与政府关系朝着更透明、更平等、更多保护和更多制约的方向发展的要求。不论哪一个方向，治理理论的兴起，都反映了战后工业市场民主化条件下国家与社会关系发生的深刻变革，其直接的动力，按美国加州大学伯克利分校马克·贝维尔（Mark Bevir）教授的观点，很大程度是为了应对和解决现代国家危机。

而在中国语境中，治理不仅具有充分释放市场机制、限制政府不当干预的意义，还有如何在市场体制环境下提高政府的管理品质和治理能力的问题。政府和市场的关系并不是一些人所想象的零和博弈关系，市场的缺陷和政府的缺陷都需要从对方吸收矫治的力量。由于市场在资源配置中的地位已经被提到如此高的程度，也由于市场在经济社会中越来越广泛深刻的作用，在目前的情况下，在推动市场机制走向成熟的同时，可能更需要关注的是如何进一步改进和加强政府的宏观调控，而宏观调控所依赖的“优质政府”——对政府结构和行为的优化本质上不是一个市场选择问题，而是一个政治民主问题。

2、政府在场的治理：权力与责任

对于发展中的中国来说，实际上不存在“没有政府的治理”，甚至也不存在“小政府大社会”式的治理。中国现代化至今没有改变“政府主导型”的特质，区别只在于，计划时期的政府主导表现为政府权力对经济生活不受限制的干预和政府职能的畸形活跃导致政府包办一切，而市场体制建立后的政府主导则表现为



政府相对于社会经济生活所担负的创新、指引、推动、平衡、保护的巨大责任。工业市场国家的经验表明，发达的市场经济仍然需要政府承担保持社会总需求与总供给的动态平衡、保证宏观经济稳定协调发展的职责；仍然需要政府承担建立市场规则、健全市场法规、维护经济秩序的职责；仍然需要政府承担组织与实现公共物品的供给、调节社会分配、实现社会保障、解决社会公平问题的职责，更不用说市场不成熟的国家。即使是建立起服务型政府，也不意味着取消管制，按照市场经济有效运作的客观要求，运用法律的、行政的、价格的各种手段，对一些特殊产业、特殊产品实行微观管理，是现代政府的通常做法，不同只在于是依法行政还是随意行政，是程序公开还是暗箱操作，是有法定的救济措施还是没有。

在中国，政府主导的空间和强弱在一定范围内是和社会自主的空间和强弱成反比的，治理，就过程本身而言，落在政府主导和社会成长二者之间，是政府与社会的合作互动；就历史和现实而言，则偏向前者，即治理很大程度不得不由政府来主导，这是由尚处起步阶段的社会性质决定的。换句话说，以政府为主体和为主导的治理，仍然是治理的重心。因此，如果不是停留在治理概念的西方语义上，具有现实可行意义的治理目标，恐怕不是“小政府大社会”，而是首先要构建一个对现代化复杂情境具有回应性、有效性的问责政府，一个权力和责任对称一致的政府。

3、国家治理：现代国家建设的双重目标

解决政府、国家的权力配置、行使和监督问题本质上是一个现代国家建设问题。如前所述，由于国家治理的重心仍然是以政府为主体和为主导的，政府的权力和责任就具有了关键的意义，这一方面要求政府必须不断履行培育市场、发展民生、保护社会的职责，另一方面，在市场和社会成长起来的同时，也要求政府必须开放公众对公共政策的有效参与，接受公众对政府行为的有效监督。在这里，国家治理体系和治理能力的现代化建构事实上需要纳入现代国家建设（state building）的维度来思考。从现代国家建设的高度来认识和推进国家治理体系及



其能力的现代化，按照人民主权原理，依据宪法规定原则，建设强有力的国家和强有力的社会，使二者的合作形成优良有序的公共生活，是处理中国经济与政治、分权与集权关系的重要路径。

与西方国家建设相比，中国国家建设的一个很重要的主导因素是国家。1949年革命胜利的意义在于，共产党通过运用政党动员和革命战争的手段，对外有效地争取到了国家主权独立和领土完整统一，在平等、互利、自主的基础上发展同其他国家的关系；对内按照民主集中制的原则建立了相对完备的国家政治与行政体系（各级人民代表大会制度和各级政府制度），使中央政府的政令以遍布国中的党的组织网络贯彻到基层；在多民族国家条件下实行单一制的国家结构安排，在坚持中央政府统一领导和民族平等原则的前提下，形成了多民族的政治共同体，促进了民族间的整体融合与边疆地区稳定；以阶级斗争和大规模的群众政治参与的方式重组了中国社会，实现了底层民众的政治经济平等，开展了有史以来最为深入广泛的国民政治训练。虽然这个过程经历了严重的曲折，但和1949年以前相比，中国的面貌的确发生了根本性的变化。共产党革命克服了中国社会组织的分散化状态，为中国现代化提供了坚实的权威基础。

当然，这只是国家建设走完的第一步，它终结了20世纪上半叶以来一直困扰着人们的政权“内卷化”趋势，但远没有完成政治共同体的正规化和合理化的现代化过程，即“获得现代性”的过程。一个具有渗透性和贯彻性的中央集权国家体制的建立，并不等于一个现代国家的建成。按照现代国家建设理论，中央集权国家建制是现代国家构建很重要的内容，但国家建设还有一个很重要的任务，就是用现代技术设备装配起来的中央集权的国家不仅能够管辖领土国民，还要能够管控中央集权国家自身，而后者是不能简单地诉诸国家理性本身的，换言之，对国家的管控需要来自国家之外的力量，而且需要把这种力量制度化，这意味着现代国家必须是公民授权的国家。强健有力的国家涉及的是国家建设中政权的有效性，公民授权的国家则和国家建设中政权的合法性问题联系在一起，本质上是社会公众自下而上有效控制国家权力、参与国家事务和监督国家行为的问题，

即民主化问题。没有社会公众自下而上控制、参与和监督国家，则中央集权自上而下贯彻到基层就会造成国家权力的滥用和专横，就会造成国家对社会的侵蚀，最终导致社会的困顿和凋敝，而经验表明，一个弱小的缺乏自主性的社会是无法支持一个强大的国家的。所以，建设强有力的国家和充满自主创造活力的社会是中国现代国家建设的双重使命，也是国家治理现代化的双重使命。总之，国家建设要求不仅应该有一个体系完整、职能科学、监管合理、调控有效的政府体系，还应该有一个相对独立自主、广泛参与公共事务、有力监督和控制政府的社会体系。

4、国家治理的三个主题结构

以国家能力建设为向度的国家建设表明，改革开放以来中国国家治理的基本进程是围绕着三个主题结构展开的：**(1) 政府与公民关系；(2) 中央与地方关系；(3) 政党与国家关系。**这三组结构的合乎现代政府原理的制度安排决定了治理体系的好坏，在市场和社会成长起来的今天，在政治上是影响全局的。

在中国，政府与公民关系大多是从国家与社会关系、政府与市场关系的角度来阐释的，前者关注的是社会政治结构的变迁，后者强调的是资源配置体制的转换，两者都深刻影响和扩充了政府与公民关系的性质和范围。

第二个结构是中央与地方关系。改革开放以来，传统的中央高度集权的模式让位于中央集权和地方分权并存的格局，计划体制下的中央权力集中过多、管控过严的状况，以及地方权力与职责长期背离的运行状态有了较大改观，地方政府拥有越来越多的自主权，逐渐成为一级公共管理的主体。地方自主性的成长，地方政府竞争力和地方社会活力的增加，是 30 余年持续繁荣的重要原因。但是，地方自主性的成长又造成了地方主义的兴起，其中最明显的表现是地方保护主义。

第三个影响国家治理全局的结构是政党与国家关系。在一般的政治理论中，政党是介于国家与社会界面的组织，这种理论预设了政党的“社会政治角色”属性，隐含着政党须通过动员社会支持（选举）以“合法进入”国家的结论（政党组阁）。然而，中国政治革命的逻辑已经赋予了政党内生的“国家身份”：中国共



产党运用革命手段“缔造”了新的国家，在某种意义上，它就是这个国家的本质，或是这个国家最深刻的内容。改革开放以来，在市场经济体制建构的过程中，政党与国家的关系发生了某种变化，中国共产党将它的执政的合法性定位于代表先进生产力、先进文化和最广大人民根本利益，而不是像以往那样诉诸阶级阵线、阶级革命、总体决战这些意识形态色彩鲜明的口号，极大扩展了党的社会包容性和群众性基础，因而呈现出某种“世俗化”的倾向。但是，这并不意味着中国共产党放弃它的使命型政党、动员型政党或意识形态型政党的特征。第一，党仍然强调它的先锋队的政党性质；第二，党仍然强调它是中国现代化事业不可替代的领导力量，第三，党仍然强调它在整个国家政治生活中的轴心和支配作用，对重大事项和决策的决定性作用。



三、国家治理体系与治理能力现代化的基本内容

1、国家治理体系与治理能力现代化的前提

党政关系的合宪化。现代国家治理体系一般通过法律制度规范并限定不同治理主体及其权力、关系和责任。中国国家治理体系中最为关键的是如何处理好党政关系。目前两者的关系主要体现为党政不分且党政合一的趋势越来越明显，这与治理理念是相悖的。

政治过程的法治化。现代政治的一个显著特征是其治理主体及其行为要受到法治约束，一切公共权力的行使都要符合法治精神并遵守法律规定，依法治理和依法行政。政治过程的法治化意味着要告别暴力政治、人治与运动式治理。其次，法治化要杜绝政治过程中的人治，特别是长官意志和领导者随意决策，将权力关进笼子关键要将一把手的权力关进法治的笼子。再次，法治化要抛弃运动式治理这种不合时宜的治理方式。

政治生态的常态化。现代政治文明追求的是在制度框架内的权力角逐与利益分配。首先，现代政治的理性化要正确看待政治参与者的合法而正当的利益追求，设定公开透明的游戏规则，使其在规则范围内有序竞争，塑造科学理性的政治文化规约其行为。其次，常态化还要求治理主体之间以及政府内部的官员之间的竞争是在平等和开放的政治生态下进行，而非你死我活的斗争高压下展开。再次，政治生态的常态化还要促进公民社会的成长，公民社会与善治间存在密切关联。

2、我国国家治理体系与治理能力现代化的内涵体系

党的十八届三中全会制定了“五位一体”的制度建设和改革总体方案，全面推进统筹协调经济、政治、文化、社会、生态文明建设五大领域的改革以及党的建设制度改革。从治理的内在运作逻辑来分析，我国国家治理体系与治理能力现

代化包括五个方面的内涵：一是治理理念的现代化，二是治理制度的重构，三是治理主体的协作，四是治理过程的科学化，五是治理绩效的优化。

第一，治理理念的现代化。

治理理念的现代化是指由传统的统治观转变为治理观，同时在治理理念的指导下树立民主治理和法治治理精神。包括两方面的含义：

一是**民主治理的理念**。民主治理首先要符合并满足全体民众的真实需求而非官僚意志和资本利益，真正做到以民为本，为民服务；其次，民主治理要激发多元治理主体参与治理过程，鼓励社会组织、公民个人和其他公共组织一起参与公共事务的治理，形成协同治理的有效机制；再次，民主治理要为实现不同层级的自治创造条件，逐步实现基层事务、地方事务和国家事务分层分类治理格局，实现治理权的下移，追求治理的实效性。

二是**治理理念的法治化**。治理理念的法治化首先要维护和执行宪法权威，任何组织和个人都要在宪法框架内行事。其次，改变依附权力和关系的政治文化和社会心理，营造契约精神和理性精神，尊重规则，按规则而非潜规则办事。

第二，治理制度的重构。

治理制度既包括正式的国家制度，也包括非正式的社会自治制度。治理制度的重构关键要对国家权力进行分立并加以制衡，其目的有二，一是有效发挥权力的功能，实现对公共事务的有效治理；二是将权力关进制度笼子，加强对其制约和限制，防止权力滥用和作恶。其次，要对各类治理主体的职能进行科学分解，具体而言，执政党要回归政党的本职功能，做好政治领导和战略决策；政府承担现代政府执行公共政策和提供公共服务等主要功能；市场有效配置资源，企业创造社会财富，共同增强经济活力；公民社会和社会组织成为政府和市场之间的连接点，做好社会自我管理、自我服务等工作，形成良好的职能分工体系。第三，在权力分立和职能分工之后，还要构建严苛的问责体系，对治理不力的主体进行惩戒，对绩效优良者予以激励。治理制度的重构还要符合法治原则和精神，接轨制度文明，将一切恶法、恶政以及不文明和非人性的制度都予以废止，如劳教制



度、暴力截访制度、暴力计生制度等。

第三，治理主体的协作。

我国的治理主体主要包括执政党、政府、其他公共组织、社会组织和公民等。现代社会公共事务的复杂性和社会问题的多元使得任何一个单一主体都无法应对这些问题的挑战，因而需要这些主体之间通力协作。无论是公共决策、政策执行、公共产品供给、公共服务还是社会公平正义的维护都需要多元治理主体之间的合作。从组织角度来说，要打破不同治理组织的边界、权力、信息和价值壁垒，构建无缝隙治理体系。从群体角度来说，要考虑国家治理的人力资本建设和人力资源的调配，加大不同领域不同组织治理人员的流动性和开放性。从个人角度而言，提升不同治理主体的协作意识、协作能力和协作技能，推动治理主体在不同领域、不同层次和不同地域的合作。

第四，治理过程的科学化。

治理过程的科学化首先要求具备系统思考和战略决策能力，通过科学的战略规划指导国家的发展。国家发展和治理首先要从宏观上制定出战略规划，确定国家发展的理念、目标和路径。其次，决策体系的科学化。科学的决策体系要求有现代决策支持体系，如信息支持系统、咨询系统、公开辩论平台、公众参与系统、决策监督系统、决策纠正系统和决策失误追责系统。再次，治理流程再造。通过运用现代管理理论、技术和方法从组织设计、机制优化、人员培训和技术辅助等实现管理效率的最大化。

第五，治理绩效的优化。

治理绩效的优化是指治理行为取得预期目标和效果，体现了治理的结果导向和责任导向。结果导向追求治理效率最大化，提供民众最需要的公共服务，有预见性的解决各种公共问题；责任导向通过严格的绩效评估体系来考核不同治理主体的治理绩效，根据其绩效决定其经费使用、晋升发展和奖惩，并将绩效评估与问责机制有机联系起来，形成严苛的责任文化和追责制度。治理绩效的优化不是关注短期目标，而是放眼未来，制止治理的短期行为以及非理性行为。

3、国家治理体系与治理能力现代化的发展目标

无论是以制度还是以自主性来衡量，一个国家的治理能力都至关重要。中国国家治理能力建设的核心目标是全面提升中国的制度能力和制度绩效，在制度能力建设的统领下，当下和未来我国国家治理要重点加强以下六种能力建设：一是决策能力；二是执行能力；三是发展能力；四是分配能力；五是保障能力；六是统筹能力。

第一，决策能力。

决策能力首先体现为科学决策能力。科学决策要求决策主体具备较高的决策理论水平，建立系统完备的决策支持系统，提高决策过程的开放度、透明性以及参与性，提高决策质量。其次，决策能力还体现为公正不偏不倚的制定政策的能力。为了确保公共政策的公正性，未来需要提高公共政策参与性，加大政策过程的透明度和开放性，增强对政策过程的监督，对重大公共政策的出台必须要引入公众民意测评，形成公开辩论和讨论的制度平台，防止暗箱决策。

第二，执行能力。

执行是贯彻基本的政策决定。一般来说，这样的政策决定体现在法规、条例或法令中，也可采取行政命令或法院决定的形式。加强执行能力首先要树立对制度权威和规则价值的遵从，提升公务人员的理性化精神和规则意识，强化对制度权威的认同。其次，要增强执行人员的政策素质和政策学习能力。政策执行是一种专业性很强的技能，这种技能既要在实践中不断地习得，也要通过系统的专业培训予以强化。再次，对执行结果及其绩效要有合理的激励和惩戒机制，从而能够形成良好的执行导向。

第三，发展能力。

现代国家的发展是一个涵括了物质、制度、主体和理念等方面的全方位的发展进步。首先要更新传统的发展理念，从狭隘的经济发展或物质主义的发展导向转变为经济、政治、社会、环境、制度等全方面的发展，并最终回归到人的全面发展，为人的自由幸福生活而发展。其次，从当前的治理任务来看，政府的工作

重心应该从发展型政府向发展型与服务型政府并重转型，提升发展质量和效益，将更多资源转移到公共服务和民众福祉上去，切实改善民众生活水平和幸福指数。再次，发展能力还意味着可持续发展的能力。未来中国的发展需要在可持续发展和包容性发展以及共享发展层面做出更多努力。最后，发展能力还意味着政府不断提升汲取能力。

第四，分配能力。

政府作为社会公平正义的维护者，分配能力体现了现代政府的价值导向和存在意义。政府需要通过公共政策来调节社会资源在不同群体间的分配，对弱势群体的基本生存予以保障，从而维系社会稳定与可持续发展。分配能力的第二层要义还在于分配正义。政府和公共管理者要维护社会公平正义等价值，其治理行为和理念要彰显并倡导法治、规则、平等、自由、责任、理性等现代理念，传递文明并与世界接轨。分配能力的第三层含义还在于分配公平机会的能力。要为社会不同阶层的自由流动和发展创造公平合理的制度空间和平台，使其能够通过自身努力看到向上流动的可能，为农村和社会弱势群体的发展提供扶持，从而增强社会活力，保持社会群体之间的有序竞争。

第五，保障能力。

治理能力现代化要具备强大的保障能力以维系社会的有序和稳定。政府得以存在的一个基本原因是需要它缓和与解决社会中的冲突，维护正义、秩序和稳定。保障能力首先体现在政府维护社会稳定和秩序的能力，对外能够维护主权领土完整，同时能够为本国国民在国际上的安全、尊严提供保障和支持；对内提供良好的公共治安和社会安全等公共产品。保障能力的另外一层含义在于政府通过现代社会保障和福利制度为社会弱势群体的生存和发展提供基本保障。

第六，统筹能力。

统筹能力指的是全面驾驭改革发展的能力以及协调利益冲突达成社会共识的能力。统筹的基本方式是协调和整合。现阶段我国面临着全面深化改革的重大任务，全面深化改革需要国家制定一揽子的战略改革清单并打破各种既得利益集



团的阻力，既有思想观念的束缚和改革风险带来的畏难心理等。这就要求国家具备一定的综合统筹能力，站在国家和社会发展的战略高度做出前瞻性、全局性和长期性的改革方案，推进全方位的社会经济政治体制变革。

国家治理体系与治理能力现代化首先需要处理好三大前提，包括党政关系的合宪化、政治过程的法治化以及政治生态的常态化，唯有如此，才能构建现代国家治理体系。治理理念的现代化、治理制度的重构、治理主体的协作、治理过程的科学化和治理绩效的优化是国家治理体系与治理能力现代化的内涵。国家治理体系的构建与优化以及治理能力现代化的目标有三：从国家层面来看，增强政府的治理能力和自主性，实现管理的高效化和有效治理；从社会层面来看，提升社会的自治能力，增强社会活力，维护社会秩序；从个体层面观之，提高公民参与公共事务管理的能力，扩大民众权利，提升民众幸福感。总之，治理能力现代化意味着通过提升决策能力、发展能力、执行能力、分配能力和保障能力和统筹能力，完善合作治理机制，增强协作治理水平，形成统筹治理的新格局，从而实现国家治理的制度化、法治化和高效。



四、后发国家的治理能力与发展压力下的治理

1、后发展国家的治理能力

20 世纪 50 年代至 70 年代世界经济经历了一个普遍繁荣的时期，欧洲在美国经济援助的帮助下得到恢复并快速发展，一些后发展国家也步入经济发展的快车道，缩小了同发达国家的差距从而成为新型工业化国家，而且有少数国家挤入了发达国家行列，对西方发达国家构成了强有力的经济挑战。为什么后发展国家能够实现快速的经济增长？导致后发展国家迅速发展的因素具有普遍性吗？为什么后发展国家的崛起存在如此大的差异？

现有的发展型国家理论、嵌入自主性理论、治理型相互依赖理论和依附性发展理论所提供的解释存在以下不足之处：首先，发展型国家理论、嵌入自主性理论、治理型相互依赖理论基本上都秉持了“行政吸纳政治”的解释逻辑，将后发展国家的经济增长以及结果差异归结为行政能力的不同，或者归结为比行政能力稍许宽泛的国家能力的不同，但是对于为何特定国家的行政能力存在差异则语焉不详；其次，面对上述疑问时，研究者不是从政治要素来寻求解释，而是诉诸历史传统、殖民地遗产、儒家文化、社会结构等因素来寻求答案，这样做虽然打开了研究者思考问题的视野，但同时也将问题的解释逻辑推到了十分复杂、无所不包的境地，故而未能提出一种建立在国家行为基础上的简明有效的理论。

本报告文的基本主张是认为后发展国家的经济发展以及结果差异的理论解释，应该从政治要素本身特别是国家行为本身来寻找，因为不仅后发展国家的经济发展同国家的行为密不可分，而且后发展国家的经济发展水平的差异也同国家的行为紧密联系。本报告的核心观点是认为后发展国家的经济增长同特定的国家治理能力有关，所谓国家治理能力是指国家权力的实践状态，具体而言，影响经济发展的国家治理能力包括汲取能力、再分配能力、强制能力、建制能力、



协商能力。

汲取能力是国家权力以合法手段征收社会资源的实践状态，资源是国家运转的血液，尤其是税收和兵役是任何国家都不可或缺的，汲取社会资源以满足国家运转的需要是基础性的国家治理能力。国家汲取能力受到中介势力、经济结构、资本类型等因素的制约。**再分配能力**是国家权力确定经济剩余如何分配的实践状态，一方面要确定经济剩余如何在积累和消费之间进行分配，另一方面也要确定消费资金如何在社会阶层之间进行分配。再分配能力受到国家发展战略、经济不平等状况、社会阶层之间的力量对比等因素的影响。**强制能力**是国家权力在威慑反对派精英、压制大众的反抗、破坏社会的组织和动员等领域中的实践状态。国家的强制能力受到统治精英的同质性程度、强制机构的集中程度、社会大众的组织水平等因素的影响。**建制能力**是国家权力塑造、规定、引导社会力量的实践状态。任何政治体制都不可能直接建立在社会的基础之上，而是必须使社会处在特定的状态或者使社会中重要的集团处在特定的状态，从而为政治体制嵌入社会提供条件，只有当政治体制与社会的特定状态耦合在一起的时候，政治体制才能维持并巩固下去。**协商能力**是国家权力在调解冲突、凝聚共识、做出承诺方面的实践状态，它决定了统治精英能否长期对发展目标以及实现发展战略保持共识。协商过程可以依托正式的政治体制展开，也可以借助非正式的精英网络展开，统治精英越是能够长期对发展目标和实现目标的战略保持共识，说明特定国家的协商能力越强。协商能力受到政治包容性、精英异质性、过程的体制化程度、统治精英的妥协空间等因素的影响。

由汲取能力、再分配能力、强制能力、建制能力、协商能力构成的国家治理能力，是国家权力在不同领域里、针对不同对象所呈现的实践状态，总体的国家治理能力不是五种治理能力简单相加之和，五种治理能力之间存在着比较复杂的制约关系，因此个别的国家治理能力和总体的国家治理能力都不能有效的解释后发展国家治理绩效存在的差异。

在这五种国家能力中，又可以细分为由汲取能力、再分配能力、强制能力组

成的行政能力和由建制能力、协商能力组成的政治能力两种，对国家治理能力进行区分的基础是能力的归属主体，行政能力是属于技术精英的治理能力，技术精英依托官僚机构和暴力机构获得了行政能力，而政治能力则是属于政治精英的治理能力，政治精英依托议会、政党、统一战线组织、利益集团、非正式的精英网络等获得了政治能力。是否具有行政能力是决定后发展国家能否实现经济发展的关键因素，而是否具有政治能力则是决定后发展国家的经济发展程度的关键因素。

首先，汲取能力、再分配能力和强制能力之间存在着复杂的制约关系。一般来说，借助再分配机制引导经济发展能够增强汲取能力，经济发展的水平越高，国家越是能够汲取足够多的税收，但是问题在于再分配机制能否引导经济持续平稳发展尚在两可之间，因为经济持续平稳发展需要国内政治安定为前提，也需要掌握积累与消费之间的平衡。其次，建制能力与协商能力之间也存在着复杂的制约关系。具体而言，首先，建制能力将重要的社会力量纳入了政治体制规定的轨道，制造了协商的主体；其次，建制能力将协商过程置于国家制度的调控之下，保障了协商结果的有效性；最后，建制能力能够使协商主体对未来抱有预期，利益妥协可以在未来的协商中得到补偿，也就是使协商成为一个重复博弈过程。同样，协商能力对社会矛盾的调处、发展共识的凝聚、利益妥协的制造也为建制能力的巩固提供了基础，没有协商能力的支持，社会力量不会甘于接受国家意志的塑造、规定和引导，于是建制能力就只能依靠强制能力维持下去，所以有效的协商能力则有利于国家对社会力量的塑造、规定和引导。

2、发展压力下的治理：中国意义

经济增长带来了社会财富和税收的增加，带来了土地利用方式的极大改变，以及人们对新一轮经济增长的高预期和对政治体制改革的诉求。这一连串的效应会通过税收汲取及分配方式的改变、市场的发展和产权结构的变化、经济多元化与民主化水平的提升、政治参与主体结构的变化、政府间横向的竞争、不同的城市化方式等方式来表达出它们对地方政府治理方式的影响。

在互联网时代，像中国这样的大国获得了信息传播和利用上的便利，但也使



得横向和纵向的比较更容易进行。在这样一个执政党决策与国家决策较难分清的大国，经济增长的压力也会以较大的放大效应展现在社会及各级官僚系统面前。因此，如何避免形成国家治理与社会自我治理间的牴牾并最大限度地把这种可能的潜在冲突转化为国家与社会的基层组织间合作成为一个需要重视的问题。同时，由于地理差异带来的发展方式差异仅仅是问题的表现，它提醒决策者关注这样的全局性的动态差异，包容并利用这种差异，给地方治理提供更多的空间。这些来自地方的多样性制度变革实践与中国历次改革探索所采取的先实验而后扩大的方法有异曲同工之妙。这是一种内生性的、非设定性的、基于地区差异的治理试错，它们具有非凡的观察和借鉴价值。

从互动这一视角来看，社会组织及社会个体在经济发展和制度需求方面不断与国家的政权网络进行着互动与磨合，这种磨合与互动既为中国治理方式的转变提供了动力又汲取了来自社会的智力资源，是一种良性互动，对于当代中国的进步而言可谓一剂良药。在这一互动过程中，来自国内外的不断变化的压力也给各地政府治理方式的转变提出了新的要求和挑战。如何为重重压力下的当代中国转型提供适合的制度条件是中国治理模式改革面临的主要任务。我们认为：根据各地发展的类型和动力差异，通过社会组织与政治权力网络的不断互动和磨合汲取民间智慧并调适制度边界，通过改革增大制度的弹性将是应对压力提升治理水平的可行策略。

下篇 迈向常态化治理的议题与领域

一、政党治理

1、何谓政党治理？

从政党的定义及其性质来看政党治理。关于政党的定义，包括英国的保守主义之父伯克(Burke)、爱泼斯坦(Epstein)，到熊彼特，再到萨托利(Sartori)和维尔(Alan Ware)等，众多的学者从其功能、行为及其运作等方面进行了界定。英国学者维尔在前人的基础上，给出了关于政党的较为系统化的定义：“政党是一种试图在政府中谋求职位的组织，并且这种组织通常试图聚合社会中更多的利益，而不仅仅是代表社会中某一种利益。”即政党是连接国家与社会的中介与桥梁，它一头连着国家，另一头连着社会；因而政党（特别是执政党）的影响力必然会覆盖到政府和社会；从这个意义上说，政党治理不管怎样定义，一定不能脱离其活动的基本场域来界定：政府（大政府）和社会，前者是其权威性影响力发挥的平台，后者是政党力量的源泉；政党在这两个领域的活动必然是政党治理的核心内容。也就是说，从政党的概念出发，基于其连接国家与社会的性质，我们可以推导出政党治理不同于一般的政治组织和社会组织的治理，它具有某种“跨界”的性质与特点，政党在这两个领域的活动能相互促进、相互影响。

从“政党管理”来看政党治理。在公共管理中，相对于“行政”而言，“管理”更强调在达成目标过程中的技术、结果与参与者的主动性。将“管理”与政党联接起来，“政党管理”更多强调在政党活动中政党的主导性和行为的有效性，这两个方面都与其在活动中所运用的技术、策略紧密相连。西方学者麦克唐纳将政党管理(Party Management)分为两类，一类是指影响政府的决策和资源配置的方式，另一类是指政党官员(Party Officer)处理政党内部制度、程序和行为方面问题的方式。在此概念中，政党的主导性体现在政府系统甚至在社会系统



中，因为“影响政府的决策与资源配置方式”可能是在政府系统内部，也可能是在社会领域，政党在这两个领域的行为方式既是政党活动有效性的前提，也是划分不同政党类型的重要依据。同时为了更好地发挥其在这两个领域的权威性影响力，政党还必须加强内部管理、搞好“内整合”，政党的自组织和管理方式是第一类政党管理有效性的前提与基础。即相对于“政党管理”而言，“政党治理”将治理理论引入到政党管理中，强调内外管理的多方参与，这有利于改变政党在影响政府决策和资源配置过程中单打独斗的局面，也有利于激发、动员社会主体的力量来参与政党内部的治理，主导而不是包办应成为政党治理的重要行为策略。

政党治理的结构性要素。我们认为，**政党治理包括着三个方面的要素，即以政党为主导的多元治理主体，以国家、社会和政党为代表的三元活动空间和以政党能力提升为其活动的目标导向。**以政党为主导的多元治理主体，是强调在政党活动中要尽量发挥包括政府、市场和社会等主体的积极作用；政党的三元活动空间是强调政党治理的领域不仅局限在党组织系统内，而且会通过的一定的方式影响国家政权系统，渗入并整合社会，形成政党、国家和社会有机互动的局面；最后，从组织的一般理论来说，组织目标构成了其具体行为的导向；作为组织的政党，以其纲领为代表的目标系统具有象征和动员作用，明晰的目标是其获得资源与合法性的核心要素，政党实现其目标的过程既是政党治理的过程，也是提升政党能力的过程。总之，在政党治理中，治理目标、治理主体和治理空间是我们分析不同语境下政党治理的三方面的结构要素，它们也是解剖不同政党治理模式的重要切口。

2、政党治理的产生

政党治理的政治基础。在新的时代背景下，党的领导不是向其他国家机关和社会主体直接发号施令，而主要是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策以及向国家机关推荐重要干部，并且这种领导遵循着法治化的逻辑；同时，党作为执政党，改变了以往一元化的领导方式，在发挥其“总揽全局、协调各方”作



用的同时，又将其活动纳入法治化轨道，即党的活动要符合宪法和法律的规定，

政党治理的社会基础。治理或善治追求的是多元主体间的互动、交流和对话而不是其中某一超强主体的强力整合，因而，其他主体的存在和运作是治理机制创立的前提条件。对中国的执政党来说，其治理机制的有效运作不能完全靠党自身组织力的发挥；重要的是，执政党要通过观念的转变、一定的制度设计和机制的创新等来发挥其他主体的积极作用，激发其他主体的活力。社会组织的成长与发育具有重要的意义，它不仅为行政改革中政府职能转变找到了承接的主体，也能为政党治理的展开了提供了主体性支撑。

政党治理的价值基础。把治理理论与政党关联起来，之所以它对执政党的治国理政能起到积极的推动作用，一方面，从理念上说，治理理论的内核契合了党的执政理念，另一方面，从功能上说，治理理论能为党的执政实践提供一定的理论支撑，有助于执政党权威性地位的树立和影响力的扩大。具体的，从理念上说，治理理论强调公共事务处理与解决中多元治理主体的合作、各利益相关者的协同；治理对这种对合作共治的强调与执政党在现代化过程中要调动各方面的积极性有很高的契合度。

3、政党治理的资源

为人民服务的政党文化。由于政党治理要求执政党要动员党内外的各种资源与力量，这样，为人民服务的政党文化能成为凝聚人心、化约不同利益主体的最大公约数，因而能成为政党治理可资利用的重要资源。在革命和建设年代形成的中国共产党的政党文化，具有及其鲜明的特点：：一是具有延展性，它贯穿于党在革命与建设的各个时期，从不中断；二是具有很强的实践性，中共总能根据环境的变迁进行结构性调整，以回应不同时期民众的利益诉求；三是具有创新性，无论是从革命到执政，还是从计划到市场，从封闭到开放，中共总能根据中国当时面临的问题及时调整实践策略，将为民服务落实到实处。

覆盖全面的组织网络。政党治理要展开，离不开一定的组织网络。对政党治理而言，这种组织网络可在两个方面起作用，一是能成为政党影响力发挥的物理



载体，政党通过向其他的组织体延伸自己的组织网络，就可以将自己的影响力贯注其中；二是，政党向其他组织建立自己分支机构的这种组织嵌入行为，这是消除环境不确定性的重要举措。中共向中国社会的每一个领域延伸自己的组织机构，通过嵌入到相关组织中的党组织的有效运作和党员的先锋模范作用，实现对该组织的引领与掌控，这不仅是党领导社会与执掌国家政权的表现，也是政党治理展开的组织依托。而且，在新时期，执政党在推进以自身为主体的社会再组织化过程中，其追求的目标不仅是“物理上”的覆盖，即在新的组织体中建立起党的分支机构，更重要的是其“功能上”的覆盖，即新建立起来的党组织要能围绕着其所嵌入组织中党员与群众的具体诉求来开展活动，要能有效运转起来，得到群众的认同与支持。

有效运转的干部人事制度。政党治理要能有效展开，除了需要一定的组织网络外，还需要大量的精英人才。首先，对中共而言，尽管党组织运作的环境发生了变化，但其对精英管理的核心标准从未发生过变化，“又红又专”；中共人事制度管理的有效性既体现在对“红”标准的始终遵循上，也体现在其根据政党运作环境的变化而对“专”的不同界定上：革命时期强调军事斗争技术；在改革开放时期则偏向于对经济、管理技术等，这种对“专”的弹性界定是中共具有适应性与开放性的重要特征。其次，在一个有活力的社会，大量的社会精英是支撑经济与社会发展的重要条件。执政党遵循了社会理性运转的这种逻辑，采取各种有效的措施来引进、培养各路社会精英，创造条件让他们在社会各个领域脱颖而出。最后，中共干部人事制度的有效性还体现在“党管干部”的制度安排上，依据这一制度，中共各级组织部门依照干部管理权限（即下管一级干部），将大批执政精英选送到政治、经济、军事和社会等领域，并根据组织的意图和精英实际情况的变动适时进行调整，从而实现对这些领域的引领与治理。

4、政党治理框架

在转型的中国语境下，政党治理根植于社会现实，同时执政党也拥有较充沛的治理资源；在此种情况下，政党治理不仅是可欲的，而且是可行的。政党作为



连接国家和社会的桥梁，由于政党的作用场域不一样，即政党内、政党间以及政党外，因而可将政党治理分为党内治理、党际治理和党外治理这三种不同的类型，不同类型的政党治理遵循着不同的运作逻辑；并且，在一定的语境下，每一场域中的政党治理所面临的问题也各不相同，对这些问题的治理构成了一定时期的政党治理框架。

党内治理的有效性。 政党要提升自组织力，就离不开向“内”的努力，即党内治理，它是政党向外拓展影响力的前提。从规范意义上说，政党的自组织力是政党“调动、协调和整合政党组织内各种资源的能力，它包括组织结构、制度供给、目标定位、人力资源和一定价值理念的张扬等有形和无形方面所展示的能力，它是政党能力的重要组成部分。”这些要素是任何一个着力于提升其组织力的政党都必须考量的。对中国的执政党而言，以上诸方面也影响到自组织力的提升。在当前，党内理想信念、党内民主和惩治腐败问题的解决更具基础意义。

党际治理的协调性。 对中国共产党而言，人民民主作是其政治设计与政治制度运作的价值内核，并在包括革命等活动中形成了各阶级联合的政治有机体，在扩大统一战线的过程中嵌入党的领导，形成了中国特色的政党制度，即中国共产党领导的多党合作与政治协商制度。中共与其他民主党派的协调性体现在三个方面：一是坚持中共领导的政治共识；二是对政党制度认同基础上的制度共识；三是对人民民主的价值共识在中国的党际治理实践中，特别是在政治协商、民主监督等方面，离党际治理的协调性还有一定的距离，因而，这是新时期党际治理需要着力解决的问题。

党外治理的规范性。 执政党运转在一定的环境中，必然会对环境中的相关组织主体产生影响。对执政的中国共产党而言，其活动的空间不仅包含了政权系统，而且包含了经济系统和社会系统，因而，以执政党为核心的政党治理，其影响力在向外散布时，就不可避免地与政府（大政府）、企业和社会组织发生了关联。在互动过程中，执政党主要通过组织嵌入和人事嵌入，来发挥自身的影响力。在转型期，党外治理所活动的场域不同于党组织内部，任务环境中的组织主体的性



质、功能也相异于党组织，因为党外治理的有效性不仅取决于执政党自身的权能，也要考虑其他组织核心功能的开发，这些都要求执政党在与这些组织互动时要遵循理性化的逻辑，注重行为的规范性，理性执政，以市场本位，构建社会和谐。

二、政府治理

1、公共治理主体：由“一”到“多”

当代中国公共治理主体发展演化的脉络为：一是从过渡时期完成到改革开放以前，可视为“一元化”时期，政府对所有经济社会活动负有“无限责任”。政府及一切官办实体又控制在政党手中；二是从1978年到20世纪90年代中期，可视为“二元化”时期，即出现政府与市场的分野，但这个时期成长起来的“非政府”主体具有强烈的“体制内”色彩；从20世纪90年代后期到现在，可视为“三元化”时期。在政府、市场之外，社会力量发展起来，逐步呈现政府、市场、社会“三足鼎立”态势。

三十多年来，政府以外的治理主体发展经历了由体制内到体制外、再到体制内外兼重的过程。最初是向体制内的事业单位下放权力，后来是培育和发展社会中介组织、行业协会以及非官办的社会组织，近十年来人民团体、事业单位、行业协会、民间组织均得到全面发展。公共治理主体的不断丰富，反映了中国社会的发展进程、公共治理领域的分化，政府包打天下的局面不复存在，多元多样化的主体间关系已经形成且具有不可逆性。

2、公共治理主体构成的“中国特色”

从公共治理角度来看，两类主体需要给予更多关注。

第一，在政府之上有政党，尤其是执政党的影响更大。对于中国的政府治理来说，政党是一种举足轻重的力量。中国共产党的执政和领导，是中国最显著的政治现象，也是最显著的公共管理现象。中国共产党是中国公共管理的当然主体。除中国共产党外，各民主党派不仅通过监督、意见建议对公共管理施加影响，而且直接参与国家政权、直接介入公共管理活动。

第二，存在数量庞大的“三准”型社会实体。在中国，从典型的公共权力组



织到纯粹的民间社会组织之间还存在一类数量巨大的特殊社会组织，它们兼备政治、行政、社会功能，具有准政治、准行政、准社会的复合性质，是政党、政府连接社会不可或缺的桥梁。这类组织包括三类：人民团体、基层群众自治组织和事业单位。

3、中国公共治理主体的层次性

改革开放以来，中国公共治理主体呈现出多样化发展趋势。可以把中国治理主体分为四个层次：**第一个层次是中国共产党**。这是中国治理主体中最重要的部分，是公共治理主体的核心层。**第二层次是国家政权机关和人民政协**。各国家政权机关是中国公共治理的法定主体，人民政协是中国公共治理的政治支持和政治保障。**第三层次是政府即各类行政机关**。作为执行机关，政府大量处置各种公共问题、管理公共事务，是治理的直接主体。**第四层次是社会力量**，根据其与公共权力的关系，依次为人民团体、事业单位、基层群众自治组织和新社会组织。它们是公共服务实际供给者和公共管理的主要参与者，将发挥更多的作用。

4、“多中心治理”中的“中心”

治理理论兴起于上个世纪 90 年代后，这个时期正是新自由主义盛行之际，不单成为西方国家的主流意识形态，而且成为由西方尤其是美国控制的世界银行、国际货币基金、世界贸易组织等国际机构的主导意识形态。“多中心治理理论”含有消解“中心”的潜台词，从而不加辨别地主张“去政府”乃至“去政党”的治理观，而这可能丧失中国治理真正的优势。**中国的治理传统、中国特定发展阶段的社会与法律制度成熟度等各种因素更决定了政府、政党在相当长时期里将是主导性治理主体或治理中心。**

5、政府与非政府主体的互嵌、互惠与互适

简单套用西方社会组织理论无法解释中国的社会组织性质及其与政府的关系，基于抗衡或挑战思维来“引导”社会组织的发展最终将损害社会组织。类似看法一方面低估了中国执政党和它领导的政府的控制能力，另一方面忽略了中国建立不同于西方的社会组织体系的可能性，没有看到社会与政府关系的多样性。



本报告认为，中国社会组织最大特色在于接受执政党的领导、政府的主导，非政治性是其存在和发展的基本保障。换个角度看，就是执政党和政府会借助各种渠道“嵌入”到社会组织中，使其活动领域和活动方式维持在法定框架之内。执政党和政府在充分利用社会组织优势的同时，会把潜在的弊端控制在可能接受的范围内。反过来，社会组织也会“嵌入”到政党和政府中，促进政党政府管理社会的体制和方式的改变。换言之，政党政府与社会之间是相互促进、相互适应、互惠互利的关系。尽管这种关系的定型尚需时日，但关系的属性和发展的趋向不会改变。

也就是说，就政府治理而言，的确存在着治理的“通则”或一般规律和原则，在许多方面这些通则和规律在西方发达国家身上体现的较为充分。从这个角度讲，政府治理现代化就是向西方学习，向西方看齐。然而，无论是治理体系还是治理能力都是特定环境下的现象，都是特定环境的产物。从这个角度讲，政府治理现代化又非简单的复制西方。对中国治理主体及其关系的分析表明，中国治理主体的构成及其关系性质在许多基本面上迥异于西方，对此保持清醒，不仅有助于理论建构，更有助于实践的健康推进。



三、市场治理

改革开放 35 年以来，中国实现了经济总量的持续高速增长，并由此引发了政治、文化、社会和生态文明等维度的持续调整，市场化改革和国际化程度提高已经深刻地改变了中国经济社会的各个领域，影响到中国广袤疆域的每个个体，并加剧了国际经济秩序和政治秩序的变动进程。当前，中国正面临着新的时代背景和历史使命，且正处在全面建成小康社会和实现经济社会持续协调发展的关键时期，这种战略定位要求中国将全面深化改革作为重点战略举措，建立社会主义市场经济体制。就此而言，市场治理对于国家治理体系和治理能力现代化就具有支撑作用，而中国推进国家治理体系和治理能力现代化也必定包含着市场治理的持续完善。

1、市场治理与国家治理的关联

作为整体性制度结构模式的国家治理体系自然具有系统性特征，它由多个子系统构成，且这些子系统之间并非原子化的个体散乱状态，而是存在着彼此嵌套、相互影响的关联关系。尤其是，市场作为现代社会开展经济活动的主要载体，市场治理作为国家治理体系的重要组成部分，其对特定国家的经济社会发展态势往往发挥着举足轻重的作用。这是因为：

首先，按照马克思主义政治经济学的经典分析范式，经济基础对上层建筑具有决定性作用，经济活动使人们开展其他活动的前置条件，人们在经济活动中所形成的相互关系（尤其是生产资料所有制和分配关系）会直接影响着政治、法律、文化以及意识形态等等。其次，除了极少数国家之外，当前绝大多数国家将市场经济确立为协调经济运行的普遍选择。最后，市场治理是国家治理体系在经济领域的集中体现，其无论是作为互动过程或还是作为协调机制，主要立足点均在于提高经济运行效率并进而增加社会成员的福利水平。

2、市场治理的基本原理

就本质而言，市场治理的核心是微观经济主体因交易而形成的自发秩序，市场交易、微观经济主体、自发秩序拓展等构成了理解市场机制的关键词，而这些也导致市场治理与其他治理方式（例如：国家治理、社团治理）等存在着诸多差异：

首先，市场治理以市场的存在和发展作为前置条件，而市场的存在和发展则依赖于社会分工和商品交换。其次，市场治理的主要实施主体不是具有“大共同体”特征的国家（或政府），而是作为微观经济主体的企业和居民。第三，市场治理的基本工具是价格机制和竞争机制。第四，市场治理中微观经济主体之间存在着横向的、法律意义上对等的谈判机制。第五，市场治理重在解决稀缺资源的有效配置问题，其核心使命是提高经济的运行效率。最后，市场治理所形成的协调机制或制度安排具有自发扩展的属性，这也是绝大多数国家以市场机制作为其经济运行方式的根本原因。

即，市场秩序的核心不是“此多彼少”的零和游戏，而是在分工经济和知识利用的基础上实现参与者的相互合作和收益共享。在这个意义上，“市场秩序是市场机制在配置资源的过程中所出现的利益和谐、关系和谐、收益共享、竞争适度、交易有序、结构稳定的状态。市场秩序作为一种利益共享、合作且富有效率的秩序，意味着这种秩序最终的目标在于为社会分工、社会协作、社会交换和社会创新创造一种合作、竞争、和谐的环境，以便经济主体能够在合作中创造共享的利益。”

3、市场治理的指向

在理想状态下，市场就像一架“精巧的机器”协调着微观经济主体的经济行为，然而，市场治理需要关注的是：其一，“精巧的机器”需要哪些条件？其二，“精巧的机器”真的完美无缺吗？从前置条件来看，市场从来都不是在“真空”中运行的，价格机制和竞争机制发挥作用也需要具备相应的正式制度和非正式制度。对特定国家的市场治理而言，“做对价格”必然首先需要“做对制度”。因



此，政府作为“制度提供者”就与市场治理产生关联，其行为方式也就成为影响经济发展状况的重要变量，在市场经济体制下，政府对于经济发展而言并不是一个可有可无的角色。

也就是说，政府需要参与到市场运作之中，市场治理的主要指向是政府-市场如何能够实现良性互动，即政府和市场的边界如何划分？政府以何种方式介入市场？市场治理以政府-市场的良性互动为主要指向，尤其是，政府作为“大共同体”与微观经济主体存在着差异性，如何确保政府在经济领域中“既不越位、也不缺位”就成为讨论市场治理的焦点问题。进一步地，实现政府-市场的良性互动不仅是一个经济体制调整的过程，而且也是一个社会体制以及政治体系渐进完善的过程。

4、市场治理的实施方式

作为互动过程，市场治理是指微观经济主体之间的交易行为，作为协调机制，市场治理涉及政府-市场之间的互动关系。从互动过程和协调机制出发，市场治理具有多样性和动态演进性特征。市场治理的多样性集中体现为三个方面：一是，市场治理的作用范围是广泛的，对特定国家而言，微观经济主体的互动过程和协调机制不局限于某个特定市场，而是涉及多种或多个市场。二是，市场治理的具体模式是多样的，在政府-市场互动关系的意义上，“阿罗-德布罗一般均衡世界”描述了没有市场缺陷、没有外部性、没有信息问题、能够达到资源配置最优的市场经济体系，但在实践中，这种市场经济体系往往被视为分析问题的“基准”，不同的国家往往是依据其实践来确定政府-市场关系。三是，市场治理的实施方式是多元的，微观经济主体实现其市场交易可以采用多重方式。

5、市场治理与经济活力的释放

改革开放以来，中国经济总量保持了持续快速的增长态势，1978-2013年，中国GDP的年均增长率是9.8%，人均GDP的年均增长率是8.8%，这在中国经济发展史（甚至世界经济发展史）上堪称“增长的奇迹”。从GDP、对外贸易额、外汇储备额、吸引外资额等指标来看，中国已经成为在世界经济格局中具有重要



影响力的新兴经济体，而持续高速的经济增长也显著地改善了中国人民的生活状态，增强了中国的综合实力和国际竞争力。从逻辑上说，中国经济“增长的奇迹”与多种因素紧密相关。然而，从市场治理的角度看，中国经济的高速增长导源于政府-市场关系的适应性调整，以致释放了微观经济主体利用价格机制和竞争机制的强大潜力，即经济增长首先得益于中国“做对了价格”以及“做对了制度”。改革开放之后，中国的市场治理方式调整集中体现为向企业、居民以及地方政府的放权。向企业放权体现为推进产权制度改革，实施国有企业改制，大力发展民营企业，促使企业依据市场信号独立确定生产什么、怎样生产、为谁生产；向居民放权体现为鼓励农业经营方式变革，着力推进价格体制改革，增强城乡之间的商品流动性和要素流动性，提高生产要素在不同区域、不同产业、不同企业的配置效率；向地区放权体现为推动国家财政管理体制和行政考核机制变化，鼓励地方政府组织经济要素并在发展本地经济中充当积极角色，促使地方政府围绕经济增长和财政收入开展横向的“锦标赛”。

也就是说，“中国经济转型所取得的成就，都可以归因于国家治理模式的成功转变，而如何建立起现代国家治理模式则是中国经济转型新阶段所面临的主要任务。中国要实现经济持续协调发展就不能止步于已有的市场治理方式，而应依靠市场治理能力现代化来冲破“发展的瓶颈”，当前，中国亟待通过提高市场治理能力来更为充分地释放经济活力。党的十八届三中全会《决定》指出“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用”，这种论断深刻阐述了新时期中国市场治理能力现代化的主攻方向。



四、社会组织与国家治理

1、社会组织治理：国家治理的新课题

从发生形态上说，社会组织治理是改革开放以来的新鲜事务。近代中西遭遇整体性社会的权力崩解与重建，使各种社会组织匍匐于国家或革命政党之下；革命后社会，全能政府的路径依赖，使社会组织成为执政党与政府的“螺丝钉”。改革开放之后，随着市场经济主导地位的确立，政府与市场关系得到重塑，政府权力在经济领域的部分撤出（政企分开），导致从体制松绑中逸出的个体直接受到强制资本及裸露社会的侵害，公共产品与社会服务急剧匮乏，进而形成要么个体之间各自为战（自焚、跳楼、杀医），要么个体结社而抱团取暖。由此，社会组织如雨后春笋，迅速生发，1998年制定的“双重管理”制度捉襟见肘。

从研究旨趣上说，社会组织治理研究更多是作为国家与社会关系研究的案例对象而展开的。关注政治事件的研究者认为中国进入了“市民社会反抗国家”时代，关注新型社团的研究者认为中国正在出现“市民社会”，关注人民团体的研究者认为中国属于“法团主义”，关注社团“官民二重性”的研究者则认为中国正在出现的是一个“社会中间层”，而且社团之间的平等合作构成了中国公民社会的有机结合。从研究对象上说，研究者似乎并未对社会组织加以类型化区分，要么将社会组织视为无差别整体（只见森林不见树木），要么只是在特定个案上进行深入分析，陷入“局部观察”（康晓光语）状况。相较而言，较为成熟、大体代表中国市民社会整体性研究视角的分析模式是康晓光提出的“分类控制体系”的“行政吸纳政治/社会”。

从社会组织的类型学上说，康晓光的15种社会组织模式几乎穷尽了当前中国的社会组织类型。康晓光同时按照政府性程序与营利性与否，将15种社会组织分作四类社会组织类型：（1）政府性强、非营利性强的社会组织，类似于“准

政府部门”，例如人民团体、宗教组织与村委会居委会等；（2）政府性强、营利性强的社会组织，主要是经营性收入的事业单位；（3）非政府性强、营利性强的社会组织，主要体现为民办非企业单位；（4）非政府性强、非营利性强的社会组织，具有典型的西方社会第三部门的特征，主要是社会发起的、回应社会需求的、自治的社会组织，主要体现为多元化的草根维权组织。依据社会组织的性质功能及其影响力，可以将上述四类社会组织进一步整合为三种：（1）国家财政供给的人民团体与事业单位；（2）政府支持，经费自筹，能够提供有效公共服务的营利性社会组织；（3）多元化的维权性草根社会组织。至于政治反抗组织，并不在社会组织治理的范围之内，因为其政治性本身就被政府列为异议团体而坚决取缔。

2、人民团体：枢纽性社会组织

与西方社会组织极力谋求垄断性政治地位不同，人民团体作为枢纽性社会组织，具有政府授予的先天“公共政治身份”，免遭其他团体的挑战，在代表、资源、程序、组织等方面拥有其他团体无法竞争的实力。

第一，代表地位。尽管人民团体的社会代表性或许会受到质疑，但是，完善的科层制组织体系确实能够代表内部成员的利益与意志，而作为垄断性组织，其代表地位来自国家权力的授予，这表明人民团体具有社会与国家的“双重代表”功能。

第二，资源地位。枢纽型社会组织是政府与民间双方力量的“资源中心”与“转换中介”。政府为枢纽性社会组织提供优厚的政治资源（国家资源、行政资源与合法性资源），枢纽性社会组织提供有效的公共产品与公共服务。

第三，程序地位。枢纽性社会组织构建了国家与社会之间的沟通渠道或制度程序，将社会个体与群体组织的利益表达输入到政府系统，同时将政府政策贯彻到相应的社会领域与社会群体。枢纽性社会组织的程序地位具体表现在立法环节，参与制定国家层面的行业性法律制度。

第四，组织地位。相较于一般社会组织，枢纽性社会组织具有严密的科层制组织结构。



3、服务性社会组织的项目制治理

民生政治要求政府提供足够的社会产品与公共服务，为此形成了三条相对独立的政策演进的合流。从政府治理社会组织角度看，项目制最终成为既能满足政府提供社会产品与公共服务的民生政治需求，又能实现防止全国性或行业性社会组织出现的组织分化策略。

项目制社团管理模式是渐进性政策试错的结果。它主要由三条相对独立而又最终合流的渐进政策形成。第一，政府职能转变的演进。中国的政府职能转变经历了两个逻辑过程，首先是政治与市场的关系，其中心是政企分开；其次是国家与社会的关系，其中心是服务型政府建设。第二，政府购买社会服务。政府购买社会服务的公共政策经历了从地方政府创新到中央政府推广的演变过程。第三，项目治国模式在上述两个政策脉络上的使用，最终形成项目制社会组织管理模式。政府通过项目制向社会组织购买社会服务并不是制度设计的结果，而是政治运行的耦合。早在政府购买社会服务的政府职能转变之前，1994年分税制改革实行后，中央财政开始以“项目”的方式向下面各级政府和基层社会分配经费，并逐渐成为一种把中央、地方乃至基层统合起来的国家治理体制，形成了所谓的“项目治国”模式。2004年，十六届四中全会提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，这一治理理念在财政政策上体现为基层社会提供公共服务的各类项目措施，从而项目制逐渐作为政府购买社会服务的一种方式，而不再局限于国家治理模式。

项目制的社会组织治理，其内在逻辑是政府购买社会服务的发包体制。政府职能转变，既要发展服务型政府，又要将一部分社会服务开放给社会，因此，政府采用了将部分职能发包或外包给社会组织的策略。“减少政府许可制度”或“减少行政审批”的职能转变与公共产品的供给空间，最终交给社会组织承接。它是一种“选择性”积极主动的社会组织治理模式，从治理效果上看，它既契合政府职能转变与服务型政府建设的民生政治需要，又在嵌入式治理中有效分化了社会组织的生长形态与类别结构。而且，其分化策略来自于社会需求的多样化与



社会服务的专业化，这种自明性掩盖了社会组织的全国性或行业性功能。显然，这是更为高明而符合自然的社会组织治理模式。

4、草根维权组织的体制性吸纳

1990年代波兰团结工会滋生蔓延直至推翻政权的教训，让政府对自下而上的维权运动保持高度警惕。草根性维权组织作为利益表达性社会组织，一直处于艰难的身份困境，双重管理制度像一个魔咒，使其更多处于“地下状态”。但是，随着政治体制的逐渐开放，其非法身份逐渐改观，政府以某种“默认”的方式选择性地接受了它们的存在，并通过体制吸纳的方式实现组织治理。

从社会组织的结构与职能角度看，政府的体制吸纳主要有领袖吸纳、组织吸纳与职能吸纳三种形式。领袖吸纳指将草根维权组织的领袖吸纳进政府既有的维权体制中，变政府外精英为体制内工作人员。这种吸纳方式通常被运用于公共事件中的危机管理或政府公关，因此它是体制吸纳中最容易发生，也最无效的一种。组织吸纳是将正在组织化过程中而又没有正式编制和明确法律地位的草根组织以一定政府授权的方式，纳入到现行政治体制框架内加以管理。组织吸纳一般是整体性吸纳，而组织的社会职能得以延续，内部结构也被吸纳进政治体制之中。职能吸纳能够涵盖精英领袖吸纳与组织吸纳，但是，与其他两种吸纳方式的不同在于，它可能改变既有的政治运行或职能设置，创设一种新的官民沟通渠道。

在对草根维权组织的吸纳过程中，国家建构的社会资本在组织（结构）吸纳与职能吸纳中发挥着重要的联结作用。这些组织的发起者大多与政府有关，人大代表、政府职能部门、基层干部等等都参与了组织的发起与动员；在体制吸纳的运行过程中，原有的政治组织或党员干部个体（“党员亮牌”等形式）积极参与了社会组织的组织及推动工作；同时，在确认吸纳之后，政府积极给社会组织提供基本的人力资源、经费资源及场地资源。

枢纽性社会组织建设意味着，在社会治理的过程中，政府将原本政府机构延伸的人民团体改造成具有一定社会代表性的社会组织，并期望它在国家与社会之间发挥更多的沟通功能；项目制社团治理模式表示政府正视民生需要，通过开发



与培育社会组织增强公共产品与社会服务的供给；草根维权组织的领袖吸纳、组织（结构）吸纳与职能吸纳则表明政府柔性对待原本严防死守的利益表达性社会组织，试图通过体制吸纳实现自身职能增容。但是，分类治理的模式之所以是体制扩容而不是政治扩容，是因为社会组织治理并未在国家或基本制度层面，或以自上而下的规划性、正式性与强制性形式展开，而仅仅是具体的、地方政府及其职能部门实施的局部性行为，具有较强的随机性、局部性与具体性，因此，它只能被视为政府体制或政府结构对社会组织的分类治理。从分类治理的政府主体看，地方政府是政府治理社会组织创新的主体，还未出台替代“双重管理制度”的国家层面的制度规定。



五、生态治理

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次在地方政府职能定位中增加了“环境保护”作为一项基本职能，从而把生态文明建设落实到政府管理的基本制度体系里。《决定》还提出了对“源头保护、损害赔偿、责任追究、环境治理与生态修复”四个层次进行制度框架的建设。随着生态文明的制度框架逐步完善，在这个过程中，新的问题又呈现出来——制度的力量在哪里？制度能否有效运转？执行制度比制定制度更难。它不仅需要科学合理的制度文本，而且还需要行动主体把制度化行为选择的理念。

1、制度及其力量。

制度是规则，约束或激励人们行为的内在机制。它以成文或不成文形式表达出来。制度的逻辑是在社会系统中分析个体、组织与制度之间的相互关系。其核心是在制度构建的场域内个体和组织的行动者如何受到制度的影响，如何进行行动的计算及其行动的选择。行动者的利益、认同、价值等嵌入到制度的逻辑。制度是把个体、组织以及不同类型的规则联接在一起。

制度逻辑展开的层次是制度能否得到遵守，即制度的力量。制度力量体现在两个方面：一是制度能够运转起来，得到普遍的遵守；二是制度能够相对稳定。遵守制度意味着人们能够根据制度提供的预期进行行为选择，同时也暗含着其他人也遵守制度。尤为重要的是在可见的未来，制度能够持续运转。行动者的选择受到制度的约束，减少了未来的不确立性。

好的制度是秩序的来源，也只有好的制度才有可能是有力量的，才有可能得到长期的遵守。好的制度必然是人类历史发展普遍规律的反映和有效解决社会问题。在可操作层次上，需要从制度的有效性出发来研究制度的力量。换言之，在制度运转、制度绩效与制度文本之间建立起解释性的因果关系。制度的有效性还

取决于相互关联或交错（interlocks）的制度安排能否形成一个制度体系。

2、环境保护的制度重构

中国环境保护工作从上个世纪70年代开始,已经有40多年了,基本建成了相对完整的环境保护制度体系。这些制度来源于对他国经验的借鉴、其他领域经验的移植。长期以来人们认为环境保护主要集中在工程技术领域,大胆引进先进的技术以及借鉴他国与工程技术紧密相连的制度,却忽略对适应本土发展模式制度创新的探索。随着我国环境质量逐步下降,环境危机日益严重,环境制度重构日益迫切。

在环境保护领域,制度包括三个层次:基本规则、执行规则、策略规则。在**基本规则层次**,环境保护在政府管理制度体系内,需要在激励与问责制度上进行创新,以对政府与官员的绩效考核为改革着眼点,建立长期的责任追究制度。在**执行规则层次**,进一步完善环境管理制度体系。在**策略规则层次**,开发行政机制、市场机制和公民参与机制的有机组合。

未来,制度重构的重点有:第一,公民参与的制度安排。第二,环境信息的统一与公开。第三,公民的网络参与。

3、环境保护的制度力量来源

职权与事权结构对策。“职权”是一种法定权限。按照《中华人民共和国环境保护法》规定“县级以上地方人民政府环境保护行政机关,对本辖区环境保护工作实施统一监督管理”。生态文明建设是一个大厦,其基础和落脚点在基层。但是,作为中国社会公共事务管理最基层的乡镇一级政府既没有环境资源和保护的职权也没有环境保护行政机关的明确法律规定。“事权”是公共事务管理权。公共事务的类型、任务以及管理方式与经济社会环境发展的发达程度和复杂性高度相关。公共事务越复杂,事权就应被富裕越多权限。事权体现在管理机构的人力资源和技术能力。从可测量的指标看集中体现在人力资源配置上。更为具体的表现是经济发达地区经济社会发展水平比较高,环境管理事务繁杂,但由于受制于行政层级的限制,呈现出职权与事权两者严重不对称状态。

正式制度与合约管理。在环境保护领域，制度是工业革命典型的产物，因此中国本土实践缺乏衍生出正式制度安排内在的资源，更多体现在哲学思想层面。因此基层环境管理的困境体现在正式制度执行成本高，非正式制度支撑不足。

“正式制度与合约管理”更加清晰揭示出基层环境管理在制度层面上的困境，其背后隐含的逻辑可能直接指向庞大复杂的我国环境保护法律法规体系，从而更进一步揭示出环境保护领域制度的力量来源。

环境公共政策与企业内部决策。政府通过制定多种类型的环境政策来对约束或激励企业环境行为。约束企业环境行为典型的是采取环境监管方式，而激励企业环境行为则通过采取产业政策、技术和工艺政策等方面来进行。监管和激励政策发挥其效用最终决定于企业内部决策系统是否能够接受到这些信息，是否能够根据这些信息作出决策。问题的关键聚焦在企业决策过程。换言之，在理想状态下，企业根据外部监管和激励的政策信息，推动企业从适应规则（政策供给）转变到价值追求，外部信息内化为企业自身行为。

简单来说，在生态治理中，加强制度力量集中于三个方面：第一，必须立足当下中国环境管理实践基础上逐步修改环境保护基本法律，既不能简单移植国外环境保护法，又不能简单照搬其他领域的法律。第二，与“赋权”行为相伴随，在严格环境行政执法的规范化、程序化的同时，必须引入“结果导向”的新公共管理理念。第三，企业的规模大小直接影响到其环境行为。模大的企业管理相对规范，环境管理纳入到企业决策过程。而规模中小的企业，企业管理相对不规范，存在着多重原因导致的环境违法行为，应该以规则驱动其环境行为。

六、公共安全治理

人的安全既要个体性的安全，也需要集体性的安全，还需要生存环境的安全。生存环境安全及集体性安全是个体性安全的基石，因此，生存环境安全和集体性安全可以称之为公共安全，与个体性私人安全组成安全的主体性部分。

1、公共安全及其治理的现代化

公共安全的传统性与非传统性。公共安全是指多数人的生命、健康和公私财产的安全。公共安全所涉及的范围缺乏准确界定。学界认为，公共安全包含信息安全、食品安全、公共卫生安全、公众出行规律安全、避难者行为安全、人员疏散的场地安全、建筑安全、城市生命线安全、恶意和非恶意的人身安全和人员疏散等。本报告主要从公共安全监管者为标准，将公共安全范围设定为食品药品安全、生产安全、灾害安全、社会治安、网络与信息安全和国家安全，重点研究除国家安全以外的几种公共安全。

从公共安全时代特征来看，有传统公共安全也有非传统公共安全。传统公共安全主要是由于自然灾害、人际矛盾、族群冲突、政权更迭和疆域争夺而带来的自然安全、社会安全、民族安全、政治安全和军事安全。而非传统安全则是由于人类破坏自然、快速多元的社会生活、文化差异、民主失控和资源争夺引发的突发性自然灾害、生活价值冲突、极端民族主义、恐怖主义和生物疾病等。传统安全与非传统安全不仅相互依存而且互相簇生，共同威胁人的生存安全。

公共安全治理体系和能力。公共安全治理体系和治理能力是中国特色的治理体系和治理能力的重要组成部分。因此，中国特色的治理体系和治理能力现代化也包括了公共安全治理体系和治理能力的现代化。党的十八届三中全会谈到健全公共安全体系时，以事务中心设置管理组织体系，具体包括：一、食品药品安全治理现代化目标是，完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖



全过程的监管制度，建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度，保障食品药品安全；二、生产安全治理现代化目标是，深化安全生产管理体制，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故；三、灾害安全治理现代化目标是，健全防灾减灾救灾体制；四、社会治安体系建设目标是，加强社会治安综合治理，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动；五、网络与信息安全治理现代化是，坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全；六、国家安全治理现代化是，设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。根据这些实践性的目标，从学术角度可以将公共安全治理现代化的目标归纳为“构建包容性公共安全治理体系，提升防御性公共安全治理能力。”

2、公共安全治理现代化方向

公共安全治理现代化包括公共安全治理体系现代化和公共安全治理能力现代化。

公共安全治理体系现代化：包容性。从学术角度来说，治理本质是政府、市场与社会共同行动的结果。公共安全治理组织体系是由监管部门、自治组织、第三部门和消费者联盟构成的组织体系。如果这些组织之间能够各施其职，就能产生积极治理效果。但是，无论哪一个组织失去自己的功能而承担错误的角色，那么，包容性公共安全治理体系就会运转不畅。如果这些组织能够信息共享、相互有机配合就能提升公共安全治理水平，但是，一旦它们各自为政，就会留下更多的“监管空白”和“治理缝隙”。公共安全事故、事件就会随之上升，人们的安全感就会相应地下降。各种组织的积极参与、有机合作和有效协作，均会促进公共安全治理体系走向紧密化、系统化和整体化。完整统一的公共安全治理体系是公共安全治理能力现代化的组织基础，是公共安全治理水平跃升的制度保障。

公共安全治理能力现代化：防御性。从公共安全治理对象来看，公共安全治理包括风险治理和突发事件（事故）治理。就公共安全治理主体能力而言，风险



治理的有效性依赖于参与的情报能力和预防能力。公共安全风险既有传统的自然风险又有技术风险，公共安全技术风险形成的根源既来自于技术活动本身，也源于政治、经济、文化等各种社会因素单独或合力的作用。技术风险因素具有人造性、不确定性和复杂性。无论是自然风险还是技术风险的相关情报信息提前获取都需要科学技术能力，因此，利用现代科技培育信息情报能力成为风险治理重要支撑。风险情报能力培养依赖于科技能力发展也依托于相关情报制度成熟，因此，必须从技术和制度两方面同时加强风险情报能力建设。公共安全治理制度有：（1）日常监管制度。（2）公信力制度。（3）诚信制度。（4）保险制度。

公共安全治理机制现代化：整合式。公共安全治理机制包括：（1）风险评估机制。风险评估机制是对隐藏的风险源及其发生的概率进行等级评定的制度。通过风险评估可以设定并公开风险信息的标准和等级，推进风险评估的信息工作。风险信息达到设定的标准和等级要求的，应及时向社会公众公开并预警风险；没有达到社会设定标准和等级的风险，应持续追踪并实时监控。（2）风险管理机制。风险管理是应急管理的起点和前哨，也是应急管理的第一道防线和重中之重。风险管理致力于从根本上防止突发事件风险隐患的形成与爆发，是一种对突发事件进行超前管理的系统设置，是一套层次高、结构复杂、相关性强的网格化运行体系，具有防患于未然的作用。（3）回溯追踪机制。风险回溯机制是风险管理系统中最具有约束力和有效性的机制，它不仅将所有参与者聚集起来而且明确了相关责任体系，从而促使利益相关者主动承担相关责任。（4）参与机制。参与既是民主管理的需要也是公民教育的必备。公共安全治理过程尤其需要更加完善的参与机制，这不仅因为参与本身就是对公共安全的供给方监督而且因为参与机制也是对公民进行安全知识教育的途径。因此，完善的参与机制在公共安全治理中承担着民主决策和安全教育的功能。

3、公共安全治理现代化行动与绩效

公共安全治理现代化行动。组织体系及其能力最终都要变成行动才能真正达到治理的目的。开展全方位的公共安全治理行动是公共安全治理体系的使命。具



体而言，全方位的公共安全治理行为包括：完善公共安全体系，健全公共安全法律法规，增强利益相关者道德伦理意识，精细化管理硬件设备，分清监管部门职责、形成责任明确监管系统，严格国内外标准，做到依法、依标、依规管理。

公共安全治理现代化绩效。如何评价防御性和包容性公共安全治理体系建设的成效是体系建设的目标也是能力现代化的核心指标。本报告认为，防御性和包容性公共安全治理体系和公共安全治理能力现代化的绩效评价关键性指标是：（1）事故、事件下降，（2）公众安全感上涨。这两个指标是相互关联的，公众安全感上涨是一种直观的感受，事故、事件下降必然让公众安全感上升，而公众安全感上升会激励公众愿意对安全隐患进行举报和干预，积极参与到公共安全治理活动中。



七、腐败治理

腐败问题已经是长久以来困扰人类发展的一个巨大难题，腐败研究中最大的难题之一就是：世界上有那么多的反腐败机构，人们为反腐败开出了那么多的药方，为什么成功的反腐败案例却如凤毛麟角？目前反腐败研究被两种错误的观念所占据：一是技术流派，这类文献认为，反腐败不需要理论，反腐败主要是一个政策问题，通过技术手段和管理的精细化就可以有效解决腐败问题；二是政治意志（political will）流派，这一流派认为，反腐败也不是技术问题，反腐败的技术和工具库非常多，很多国家和地区之所以保持如此之高的腐败程度，主要是领导人没有反腐败的决心。

实际上，以上两大流派对于反腐败开出的药方都属于国家中心主义的，即反腐败主要是国家自己的事情。国家中心主义路径中存在一个基本的二分理论——强迫与制度设计，本文将进一步对这一二分法中的两个概念进行定义，并发展出其类型学的理论意义。并且指出，与强迫模式相比，虽然制度设计是腐败治理的更高级也更为科学的模式，但依然要清醒地认识到其弊端所在。因为这两种看似矛盾的腐败治理模式，但同属于“**国家中心**”式的**反腐败模式**，其共同的弱点是在于对“**横向责任**”的强调，忽略了“**纵向责任**”在腐败治理上的巨大作用。因此，本文将会提出另外一个与国家中心主义相伴生的理论，即**社会中心主义的反腐败路径**。

1、国家中心主义路径一：强迫执行与运动式治理

在腐败治理理论中，有一个经常成对出现的二分法：强迫执行（enforcement）和制度设计（institutional design）。迫与制度设计的一般定义是什么？在腐败治理中的强迫与制度设计又指的是什么？作为理想类型的“强迫”与“制度设计”两种治理腐败的模式到底有什么区别？上述问题中，不仅仅后面两个问题几



乎无人涉及，甚至前两个问题目前也没有从理论上得到很好的解决。

强迫执行：定义与理论。本报告认为，当学者们把“强迫执行”和“制度设计”作为一个二元对立的观念，在腐败治理理论中来使用的时候，强迫执行其实指的是腐败治理的较为初级的形式，其主要内涵为：

①只有很少量的法律和制度可以使用，且这些法律和制度主要作为惩罚的依据，而不是降低腐败机会的预防手段而存在；

②在强迫的腐败治理策略下，反腐败机构的主要活动在于有选择性地惩罚腐败分子，而不是提供新的制度杜绝腐败活动的再次发生；

③强迫是利用现有的有限资源，对已经发生的腐败行为（经常是已经存在较长时间了），进行应急性地打击，可以看做是对政权合法性的紧急补救活动；

④在强迫模型的腐败治理活动中，由于其注重不计成本地打击，而不是一劳永逸地解决腐败问题，其最差的情况是反腐败机构过度卷入腐败活动而完全失去作用，最好的情况也是只能把腐败活动控制在合法性完全丧失的临界值上，无法真正解决腐败问题。

腐败治理中的“清理”：强迫执行的表现形式。首先，清理在本质上是政治的，因此清理总是发生在某些政治情境变化的情况下，如政变、革命、选举等等；其次，清理是对内部或者外部刺激的一种回应，内部刺激包括国家首脑个人价值取向的变化，来自反对派精英的挑战，以及由于社会经济条件变化产生的普遍不满情绪等，外部刺激可能来自其它国家发出的反对声音；第三，清理可能用来达到这样几个目标：瓦解上任政权的合法性，清除异己分子，或者抑制腐败以提高现存政权的合法性。

2、国家中心主义路径二：腐败治理中的制度设计

制度设计的定义。本报告认为，制度设计无法从静态的视角来理解，而必须从制度的变迁和发展角度来理解，即制度设计是“某些个人或集团有意识地改变制度安排，以达到对某种制度后果的预期。”从这个角度出发，制度设计可以看做是制度变迁和形成模式中的一种。



制度设计背后的逻辑。制度的形成和变迁存在诸多模式，为什么只有“制度设计”在今天大行其道呢？原因在于制度设计背后的逻辑：第一，与之前大而化之的整体性的制度不同，“制度设计”中的“制度”，主要指的是与腐败直接相关的制度，包括相对独立的反腐败机构的设立、反腐败相关法律法规的出台和有效实施、财产公开和财产申报制度等等。这些局部性的和工具性的制度不会过度刺激决策者的神经，可以较为容易地得到推行。我们把这种局部性的，相对外围的，但是又看起来与治理腐败直接相关的制度称为“次级制度”（secondary institutions）。第二，制度设计强调的是制度变迁和形成过程中设计者的主观意愿。

3、强迫执行与制度设计：基于腐败治理的类型学划分

在腐败的治理模式中，与制度设计相对的治理模式是什么呢？在强迫执行与制度设计这两种腐败治理的理想类型下，本报告更进一步地从治理效果、治理范围、治理时期、治理方式、行动逻辑假设和对腐败的判断上进行了划分，希望可以将其进一步理论化。

	强迫执行	制度设计
治理效果	事后追惩	事前预防
治理范围	局部治理	整体治理
治理时期	短期	长期
治理方式	运动式	常规化
行动逻辑假设	表面的道德约束	理性选择
对腐败的判断	非嵌入性腐败	嵌入性腐败

表 7.1 两种腐败治理模式对照表

治理效果：治标 VS 治本。首先，从治理效果上来看，制度设计被认为是可以从根本上解决腐败问题的，而强迫执行则只能治理腐败的表层现象。要从根本上解决腐败问题，很显然，仅仅针对谋取私利的行动进行治理是不够的，而是要从制度设计上堵上漏洞。



治理范围：局部性治理 VS 整体性治理。其次，在治理范围上。强迫执行的方式只能针对具体的问题，如“小金库”问题，土地使用权出让腐败问题，“豆腐渣”工程问题等等。强迫执行在一定范围内也是可以起到打击腐败的作用的，但是要动用大量的人力和物力，且要求强迫执行的部门内部不能有腐败问题，因此其治理范围只能是局部性的。但是制度设计的策略，强调的是把这些不同的腐败问题看成是一个系统化的整体，针对这个整体从制度上加以改变，通过改变制度来改变人的行为选择，从而达到治理腐败的目的。

治理时限上：短期治理 VS 长期治理。在治理所持续的时间上。强迫执行策略在某种程度上其实反映了一个政权面临极为紧迫的腐败问题，但又没有足够的治理资源来解决它，就需要动用其它方面的资源来集中力量加以解决，因此其只能持续有限的一段时间。然而，制度一旦形成之后，会反过来塑造人的行为，也即将社会互动的模式结构化。

在治理方式：运动式 VS 常规化。强迫执行由于强调的是短时间快速解决问题，因此多多少少都有一些“运动式”（campaign style）的性质。这种运动式的治理方式，就类似于和腐败打起了“游击战”，只能起到让腐败感觉到“疲劳”的效果，并不能从根本上解决它。与其相对的则是“常规化”治理，即和腐败打“阵地战”，建立完善的治理机构，设计合理的治理制度，把治理的程序和手段长期固定下来，只有这样才能有效打击腐败。

行动逻辑的假设：私欲 VS 理性选择。采取强迫执行方式的治理策略，其背后对于腐败者行为逻辑的假设是，这是由于腐败者个人的道德问题造成的，是由于个人的“私欲”过度膨胀，只要加大打击力度就可以得到改善。而制度设计的逻辑则是，腐败可能是腐败者在既定制度规则与社会环境（social settings）下的理性选择，和个人的道德水平的高低没有太强的相关性，因此如果要加以改变，首先要改变的不是个人，而是规则。

对腐败问题的判断：非嵌入性 VS 嵌入性。本报告认为，嵌入性的腐败与非嵌入性的腐败，区别在于，腐败所形成和赖以生存的非正式制度，与正式制度之

间是否形成了一种相互依赖的共生关系，如果形成了这种共生关系，那么就是嵌入性腐败，反之则是非嵌入性的。嵌入性的腐败通过强迫执行的手段是无法有效治理的，因为强迫执行治理策略，既无法改变正式制度，更不用说改变非正式制度了。只有通过制度设计的方式，改变正式制度，同时改变正式制度与非正式制度之间的关系，才有可能解决腐败问题。

3、迈向社会中心主义：腐败治理中的公众参与

在 OECD 组织(Organization for Economic Co-operation and Development)给治理腐败开出的药方中，强调腐败问题的治理主要依赖三种途径：建立有效的透明化的政治系统；强化打击腐败的行动；以及支持积极的公众参与。

中国目前的现实情况是，第一个路径进展十分缓慢，各种公开化运动虽然持续在推行，但总是进行地遮遮掩掩，公开的程度远远达不到制约腐败的目的，而且至今依然没有一个对公开程度、次序的正式说明和日程表，指望从这个途径解决腐败问题可能还需要非常长的时间。而第三个途径的开放则存在很多顾虑，尤其是对“维护政治稳定”的考虑。中国目前唯一在不断强化和依赖的路径，那就是不断加强现有的反腐败机构的权力和职能。纪检监察机构已经在根本上奠定了在中国打击腐败战斗中的核心地位，在 1978 年决定恢复成立纪委之后，纪委的职能一直在不断扩大，人员在逐渐增多，在其他党和政府的部门中的地位不断提高，“党管干部”和掌握反腐败领导权的理念在纪检监察机构的成长过程中得到了充分体现。

于是就形成了这样一个现状：反腐败和权力监督作为一种公共产品，由党和国家统一向社会提供，这其实是一种国家中心主义的腐败战略。中国目前的腐败治理，从根本上来说还是由党和国家来主导的，但这并不是中国所特有的现象，国家中心主义式的反腐败在很多国家都被奉为圭臬，在反腐败理论中也长期占据主导地位。在这一研究路径的指引下，学者们普遍强调三个因素对于反腐败的重要作用：领导者的政治决心；独立且有强制能力的反腐败机构；以及有效的反腐败制度设计。



依然以香港为例，廉政公署是国家中心主义反腐败的有效例证吗？笔者认为答案是否定的，因为如果大家对廉政公署的历史有些了解的话，就会发现民众的推动在廉政公署早期打击腐败的过程中起到了至关重要的作用。在廉政公署办理的港英总督葛柏（Peter Godber）贪污一案中，在葛柏出逃之后，香港社会掀起了一场激烈的反贪运动，给予了廉署办案和发挥打击腐败职能强有力的民意支持。在与廉署内部的工作人员谈到这一问题时，发现他们也非常认同这样的观点，即廉署对腐败的成功治理其实是自上而下和自下而上双向治理的共同结果。

无论是强调领导者的政治意志（反腐败的承诺和决心），抑或是独立且有强制能力的反腐败机构和制度设计，这些都依然是在强调国家在腐败治理中的核心作用，它们的共同特征是忽视了社会在其中应该发挥的作用。本报告认为，仅仅作为公共产品而存在的反腐败是远远不够的，腐败问题要想较为彻底地解决（完全解决几乎不可能），一定要发挥和利用社会的力量，迈向一种社会中心主义的腐败治理路径。这一路径包含两方面的内容：一是整个社会在道德风气上拥有抵制腐败行为的文化与观念；二是普通民众拥有参与反腐败的合理途径。

所谓在反腐败中重新找回公众参与，其核心就是要加强公众直接制约公共权力的既有制度和渠道，同时要设计和提供新的制度和途径供公众发挥社会监督的能力。在这一思路的指引下，结合国际上的成功经验，本报告认为以下几个方面的措施是值得考虑的：

一是加强廉政教育，营造腐败低度容忍的公共文化。二是继续坚持对以往公民检举和控告权利的保护，这主要要通过加强和完善“举报人保护制度”来实现。三是加强人民代表大会制度的财政监督职能。四是要保留和维护媒体的舆论监督作用，包括互联网和报纸、电视等传统媒体。



八、司法体制改革与国家治理体系现代化

1、司法在现代国家治理中的独特地位和基础作用

司法是现代社会秩序构成的重要基础。在社会秩序的有机构成中，尽管诸要素是互动的，比如司法、道德、宗教等；但其功能和地位则是不平衡的。司法在社会秩序构成序列中具有特殊功能——人们寻求公正的最后制度化途径。表现为社会对秩序的保障和人们对权利和公正的最后诉求都只有也必然指向司法，而一旦超出现存的司法领域，那必将产生无序的恶果。

司法是现代国家进行社会控制的基本途径。司法与社会最一般的功能联系，诉诸实际的历史过程，可以用社会控制的概念予以解释。任何社会的实存状态，总是游走于无序与有序之间，而在社会的无序状态与有序状态之间无疑存在着某种控制力，这种控制力的大小、强弱决定着社会秩序的实际状态。就整体功能而言，司法是这种控制力有机构成的一部分，虽然不能说它是人类社会由无序走向有序状态唯一起作用的途径，但说它是其中不可缺少的基本途径则是恰如其分的。首先，司法是正式的社会控制形式。其次，司法是专门的社会控制形式。其三，司法是最高社会控制形式，它是社会制度中生产公正的一个渊源，也是人们寻求公正的一个最后场所。

司法是现代社会的实现社会整合的有效形式。首先，司法体系的社会整合功能是因为它最直接地代表着法律，体现着国家法制的统一。。所谓直接代表着法律，指的是对社会来说，立法意义上的法律仍是抽象的，体现在司法过程中的法律才是现实的。其次，司法的社会整合功能是通过司法产品实现的。司法产品是影响社会整合的一个基本变量。以司法裁判为主要代表的司法产品，一方面，其有用性决定了它能够满足人们的某些利益，从而形成了它与社会的一般联系；另一方面，就像在经济领域价值构成了交换的基础，而交换在经济上使社会整合起来一样（今天这种整合已发展到了全球经济一体化的程度），凝结在司法裁判中的公



正也构成了司法与社会互动的基础，只有通过这个基础上形成的互动才能在行为上将社会整合起来。

2、国家治理体系现代化对司法体制改革的要求

现代化的国家治理是法治的治理。像任何现代化国家一样，中国的司法也必须承担起维护和构建社会秩序、实现有效社会整合、分配公平正义等功能。这些功能本身就是现代化国家治理能力的一部分。要恰如其分地发挥这些功能，就必须对现行司法体制进行适应性改革。适应国家治理体系现代化的要求，我国的司法体制改革需针对性地解决以下几个方面的问题：

第一，司法体制改革要解决维护法制统一与克服司法地方保护主义问题。

国家治理体系现代化存在有多个方面的要求，其中之一就是国家法制统一。司法统一是现代国家治理体系的有机构成，其基本理念在于：主权国家内在的统一系于法制统一，而法制的统一则系于司法统一。首先，司法统一是国家统一的内在要求，它是国家的统一意志即法律及其价值的社会实现形式。其次，司法统一是法治的必然逻辑。法治的基本要义即法律面前人人平等。而法律的平等适用和实施没有司法统一则是不可想象的。这要求在统一的司法制度架构内建立自成体系的司法组织和运作系统。

第二，司法体制改革要解决保障司法权独立行使的现实机制问题。

司法权独立行使制度在中国实践中的关键问题有两个：一是执政党与司法机关之间的关系问题。在以往“党政分开”的改革理论中，实际上包含着重新考察和配置执政党与司法关系的逻辑；但在改革的实践中，“党政分开”往往注重的是执政党与行政的关系，对司法领域的党政关系则未给予足够的重视。对于国家治理体系现代化而言，执政党与司法之间的关系问题是一个无法回避且必须解决好的重大理论和实践问题。这个问题的具体内涵是：建立一种什么样的体制和通过一种什么样的途径能够既保障党对司法工作的领导，又能够避免党的领导干部对具体司法过程的干预，从而实现审判权和检察权的独立行使和司法公正，以最大限度地保障法律的实现。二是社会的法律文化和行为对司法权独立行使的支持

问题。事实上，司法权独立行使作为一项来自于西方的制度原则，它的实现在根本上依赖于来自两个方面的资源：司法角色的行为自律和“贵族精神”，即来自于法律神圣的角色荣誉感；社会法律文化和行为习惯，即司法权的独立性是人们诉诸公正不可缺少的一道防线，无论谁触动了这条防线，他都与这种文化和习惯支持的社会不相融。由此看来，中国对这两方面资源的开发和积累仍需相当的时日。

第三，司法体制改革要解决司法开放性和提升司法公信力问题。

国家治理体系的开放性必须在司法领域有所体现。首先，司法体系与整个社会的良性互动有赖于一个开放性的制度安排。司法体系向社会输出公正资源，从社会汲取权威资源。一方面从社会到司法：在社会中汲取公正的历史性概念和注重客观的社会评价；另一方面从司法到社会：通过开放性的制度将司法制度、过程、结果所体现之价值及理念拓展于全社会。其次，就制度内部的协调性来看，司法开放是司法权独立行使必然的逻辑延伸。司法权独立行使的制度化程度越高，就越需要司法开放制度与之相适应，以提供足够的资源和力量。

司法开放制度的内容包含：其一，司法过程公开制度，公开审判、陪审制、判例制都是司法开放的重要渠道。其二，司法救济制度，即公民不仅有权，而且通过一定的制度保障有能力向司法机关寻求公正的制度。其三，舆论评价和监督制度。

第四，司法体制改革要解决不断提升司法效率的机制问题。

司法公正只有通过高效率的司法制度才能实现。它涉及到了司法制度的各个层次和方面，其内容包括了：制度之间的协同性，保持制度间必要张力的同时减少制度之间的摩擦；制度规范上的时效设置，形成制度运行状态中的时效约束机制，一般来说，诉讼周期与司法成本成正比，而与司法产出成反比；司法体制多元化与法官专业化，这是现代社会高度复杂和分化对司法效率的体制要求；以及严格的司法执行程序等。

目前，我国的司法效率存在着诸多问题：首先是制度投入不足，表现为司法



制度建设未引起足够的重视，制度与社会之间、制度内诸部分之间在一定程度上缺少适应性和协同性；制度运行过程缺乏严格的规范性，司法救济制度不周延，整个社会司法的可预测性较低；司法功能弱化，表现为一方面司法权不断地超出其职权范围，另一方面它又远未真正履行其职权，司法腐败较大范围存在等。其次，在各级司法机关，由来已久的案件超时限问题仍有待解决，诉讼法规定的侦查、公诉、审判的时限未得到严格遵守。这不仅有背于司法效率的制度原则，而且损害着法律的尊严。其三，司法裁判大面积的不能转化为司法产出。这又包括两个方面：就司法产出必须符合司法公正的价值要求而言，由于司法过程中腐败现象的存在，无论最终的裁判情况如何都可能使作为公正的司法产出大打折扣；司法裁判在执行阶段大面积的无法还原为当事人的利益，使法律的最终努力悬置起来。

3、改革司法体制推进国家治理体系现代化

如果说国家治理体系的基本任务之一是维护和构建社会主义市场经济基础上的社会秩序，那么，国家治理体系和治理能力的现代化就是获得实现这一任务可持续能力的过程。其中，由于司法体系直接承载着维护和构建社会秩序的任务，它对于国家治理体系和治理能力现代化便具有基础性的影响。在目前的发展阶段，我国所遇到的难题可谓多矣。贪腐与反腐、维权与维稳等矛盾层出不穷。然而，国家治理诸问题的解决，可持续的或长治久安的方案，塑造司法权威当是一个大方向。这既是所有发达国家的经验，也是国家治理的一般逻辑。

按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的要求，司法体制改革策略主要包括三个方面：

第一，改革司法管理体制。

主要包括两方面的内容：一是推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。法理上，单一制国家中司法权属于中央事权。各地的法院、检察院不是地方的法院和检察院，而是国家设在地方代表国家行使审判权和检察权的司法机关。由于我国的法院系统和检察院系统庞大，将司法权一统至中央，目前条件不成熟。故



在目前阶段上，先推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。二是探索与行政区划适当分离的司法管辖制度。此项改革的直接目的是克服司法地方保护主义。司法区与行政区相交叉是法治统一的制度要求。现行管辖制度中的指定管辖、提级管辖、集中管辖虽存在着与行政区分离的机制，但这些机制仍不足以解决我国的法治统一问题。因此，有必要建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。这一改革措施进一步的逻辑就是要跨行政区设立司法机关。

第二，健全司法权力运行机制。

要包括两方面内容：一是优化司法职权配置。针对长期存在的司法行政化问题，即表现为审者不判、判者不审的判审分离；权责不明，错案追究难以落实；上下级法院行政化报批，影响审级独立等问题进行改革。建立主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责；改革审判委员会制度，明确审委会主要研究案件法律适用问题；推进审委会成员直接审理重大、复杂案件的制度；明确四级法院职能：一审明断是非定分止争；二审案结事了；再审有错必纠；最高法院保障法律统一实施。二是积极推进司法公开：中国的司法公开具有自身独特背景，与西方国家相比，我国的开放度更大。除了常规的庭审旁听、人民陪审员、人民监督员等制度之外，还要录制并保留全程庭审资料；建立中国裁判文书网，逐步实现四级法院依法可以公开的生效裁判全部上网。相关的改革措施还包括增强法律文书说理性，检察院要建立不立案、不起诉、不予以提起抗诉决定书公开等制度。

第三，建立符合职业特点的司法人员管理制度。

主要内容包括四个方面：一是完善司法人员分类管理制度。健全区别于公务员的法官、检察官职务、职称序列。二是健全法官、检察官、人民警察统一招录制度。建立预备法官、检察官制度；健全律师、法律学者担任法官、检察官制度机制；设置不同审级法官、检察官的任职条件。三是完善法官、检察官任免、惩戒制度。法院、检察院成立社会人士参与的法官检察官选任委员会、惩戒委员会。四是健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。

九、都市治理

1、回归城市：国家发展中的都市治理

现代世界体系中的大都市区域。无论城市形成的历史多么漫长以及城市的起伏变化多么巨大，从乡村中孕育出城市构成了现代人类文明的一个新的分界点。几乎所有决定现代人类生产与生活的制度创新，都是以城市为实践空间而形成的，而当代世界主要的经济力量和政治核心，基本上都集中在主要大都市（metropolis 或者 megalopolis）当中，尤其是6大形态比较成熟的都市群当中。从历史上观察，大都市的概念本身就是一个城市群落的政治联盟或者区域集聚体。



城市发展决定着国家的兴衰。现代大都市的治理水平，直接决定着一个国家现代化的发展程度与现代文明建构的水平。联合国人口与发展委员会的报告称，到2007年，将有一半的世界人口居住在城市中。《中国城市发展报告(2002-2003)》分析发现广州、上海、北京的GDP占全国的份额分别是1.8%、4.6%、2.5%，而纽约、东京、伦敦、汉城的GDP分别占全国的24%、26%、22%和26%。

城市治理对现代国家（社会）的决定性。芒福德在对整个城市发展史的考察中，可以清晰地看到一个时代的城市生活形态、经济结构以及文化发展，直接决定着一个国家或者地区的兴衰：希腊城邦的文化影响、罗马城市的军事征服、欧



洲城市的资本主义兴起，以及现代工业城的发展，乃至最后的世界大都市的兴衰。城市治理的关键在于城市是在不断地变更和扩张，新的人群不断涌进城市，从古希腊的城邦，到罗马的帝国城市都是如此，尤其是工业革命后工业需要大量的劳动力人口进入城市。因此，城市发展需要一个治理结构的不断变迁，它包括物质空间（physical form）更新来容纳更多的人口以及不断变迁的人口，和社会关系网络扩展以及随之而来的城市运行制度规则，但决定性的因素是围绕着人在城市中生存所形成的社会关系，因此，城市中至关重要的力量是城市各个群体的“共生关系和合作关系，只有这些关系保持内在平衡并在更大的环境中保持稳定时，城市才能繁荣。”

2、中国问题：国家能力发展与城市治理品质

中国大量以流动人口形式呈现的产业人口涌进城市，彻底地改变了国家的社会结构，从而也必将改变它的政治结构。掩盖在快速经济发展、城市外在物质形态的大规模建设、工业化扩张与人口大量积聚之下的城市治理问题，一直没有得到足够的重视，带来了城市规划的无序、城市环境和交通问题的积累，以及城市历史和文化的破坏。因此，中国城市的治理需要从理念的塑造到路径的建设而构成一个完整的制度架构，否则现代城市很难体现“市民的个人和全体的意志”，体现现代城市的目的——“能自知自觉，自治自制和自我实现”。

在快速工业化和超大规模基础上的人口集聚，中国现代城市必须在比较历史上城市发展的脉络和借鉴世界上不同城市的治理经验的基础上，建构一种新的治理结构和体系。本报告试图梳理当前关于城市发展与治理的前沿理论，提出关于当前城市治理的综合性路径和框架。

3、有机集聚基础上的城市更新与空间分散

城市的现代性之一：现代社会要素的城市有效集聚。现代工业革命以来，在市场经济与民主政治的不断发育基础上，城市的集聚功能日益凸显，成为产业、人口和文化集聚的主要载体，城市在现代国家与社会中的功能越来越强大，逐渐处于从物质生产和分配到文化艺术的绝对中心位置，使得乡村在各个方面都呈现



出从属于城市的地位和特征。在现代工业城市这一容器里，不同的人群、不同的文化、不同的技术、不同的语言都聚集一起，并且相互融合。

城市的现代性之二：形态有机更新与空间合理分散。现代城市在不断解决城市治理问题的过程中，进行了持续城市建设形态和内在组织方式的更新，包括现代多元社会主体的发育、城市的物质形态更新与城市业态提升，同时，城市也需要在集聚基础上进行合理的空间结构分散，包括城市空间的多中心展开、城乡结构的合理配置。这些更新与分散不断产生出发展的推动力，从而逐步摆脱“焦炭城”环境集聚困境和“广亩城市”的过度分散困境。

现代城市治理结构的统合性。城市是人类文明的有意识作品和现代工业生产的无意识产物，因此它不是定格化的，而是流动不拘的，具有无限的想象力和再创造的空间，这为城市治理创新或建设创新型城市提供了内在的力量。集聚与分化基础上的流动构成所有城市的根本命脉，而城市的发展中，要在现代城市的一致性的集聚中，形成多元化的分化，同时在多样化的分化基础上形成具有内在一致性的集聚。一个有成效的治理结构，也就必然体现在如何在加强城市的集聚功能持续实现上，形成城市物质空间、产业形态和社会结构的有机更新，同时形成城市空间的有机分散。

4、物质形态建设：从生态与规划创造“元治理”

从城市起源的角度观察，几乎所有城市的选址都是人们在一定的空间区域内，自发地追求自然环境最优组合的结果，因为城市的形成需要首先满足人们对生活资源和安全的需求。然而，人们在城市空间内的集聚是一个主动适应和改造自然环境的结果，保存良好的城市生态环境是人类对城市的最好“造化”，因此，城市环境的破坏性改造最终会演变成人的“异化”。因此，生态与规划构成了城市的“元治理”，它们两个是现代城市治理的“元结构”，是现代城市对实现人们“自治自立、自觉自为、自我发展”本质属性的最基本载体，也是现代城市治理所有层面出发的最元初基础，构成了现代城市治理的坐标原点。

中国城市近三十年来的发展中，一直忽视对城市自然资源和历史的保



护，在追求政府政绩的冲动下，盲目地进行经济开放区的开发，进行城市地标和中心商务区(CBD)和中央居住区(CLD)的建设。同时，缺乏维护或者“恶意破坏”城市历史遗迹，以至于“善意破坏”传统街区的现象层出不穷。在城市政府(作为中国的地方政府)盲目地着眼于经济指标和城市建成面积指标的考核下，城市已经进入到了一个内在结构失控的境地，这造成城市“千遍一律”的外在物质结构(physical form)，也就必然损失掉了城市的“灵魂”。

所以，现代城市的任何一个对城市物质形态的规划改造，需要充分考虑到城市的“元治理”的构成要素，以及它们之间相互依存和相互促进的结构。人们在城市自然生态的基础上“造化了自然”，成为人类存在的一个最为突出的空间体现。因此，城市也就从“保山、保水、保自然”的基础上，上升为“保山、保水、保民风”，否则，人类就几乎在城市中摧毁了几乎所有他们与自然界的联系，然后突然意识到他们这一过程中也已然丧失了自己生存下去的必要基础。

5、现代城市管理：从法律与公权建设“硬治理”

城市只有在集聚与分化之间形成一种有机的平衡，才能获得一种持续发展的能量。因此，现代城市如同现代国家一样，都需要一种超越于各个城市集聚人群之上的治理力量。不论是城市的政治，还是城市的治理，虽然都离不开政治或行政的强力，但其本质不是政治或行政强力的实现，而是有强力保障的平衡与协调的实现，即城市的集聚性与分化性的平衡与协调，这就构成了城市的“硬治理”。

现代城市“硬治理”是建构在现代民主制度基础上的现代城市的法律体系。之所以把现代城市治理中的政府管理结构界定为“硬治理”，是因为政府基于公共权力的享有而提供了现代城市治理的外在制度框架。现代政府的任何行为都需要从法律与公权的角度出发，它对城市治理的影响必须基于城市人民对于治理公权力的需求，提供政策规划的供给，而不能破坏城市发展的自然生态与历史文化脉络，更为重要的是，法律体系可以保护城市的发展不受市场行为的过度侵蚀和个体行为的自发破坏。

只有形成一个在法律框架内的政府与社会的有效治理互动结构，政府管理为

主要核心内容所构成的“硬治理”的制度框架，才能在整个城市治理体系中发挥积极的使命。对于中国的城市政府而言，中国城市缺乏西欧的城市分化产生的自治结构，而是一个单一制的城市管理结构，这更加需要我们尊重城市的历史文化脉络，理解城市多元群体的生存，保护城市的生态环境，积极利用现代信息和技术，进而提供一个有效的城市业态发展规划，城市建设规划和城市民主制度。

6、多元参与共治：从社会与公民形成“软治理”

人类历史发展的趋势表明，城市是文明创造与发展的动力。这决定了城市集聚的要素与城市内部分化的趋势，不是一成不变的，这就要求平衡与协调城市集聚性与分化性的城市治理或城市政治，就必须有很强的调适性，对社会的自治和自主空间充分尊重，从而形成政府与社会多元力量的共治与合作，形成一种协作治理的结构。

除了现代城市要具有强大的精神空间之外，城市一定要有很强的社会自治品质。现代城市固然需要政府治理，但其出发点不是政府的“硬治理”，而是社会的“软治理”，因为没有现代的“市”，也就没有现代的“城”，没有城，也就没有政府存在的必要，而现代的市的本质，是基于利益互换与互惠的自律与自治，所以，城市天生具备自治的秉性。现代城市的民主政治制度，就是在现代城市的自治传统中生成和发展出来的，在某种意义上，现代国家制度的基本脉络都在现代城市中得以萌生和发展起来。

现代城市治理所追求的善治，是建构在城市自治秉性得以充分发挥的基础之上“多元共治”，所以，如果不能激发城市自治秉性的城市治理，不论一个城市如何创新与发展，其最终形成的治理形态都一定是“跛脚”的治理，因为它失去了城市治理中最为基础也最根本的治理要素——城市社会的自治，忽视了城市建构的最根本目的——人的自由发展和自治、自制和自立。

7、国际智慧城市：从信息与技术创造“巧治理”

如果说现代兵器的出现使得城市的城墙失去了对城市范围的限定，那么信息技术则突破了城市的区域范围局限。因此，任何一个现代城市都需要重视现代信



息技术的发展，利用数字的信息化管理平台，建设出一个在自然环境日益美好与城市业态日益完善的基础上的现代“智慧之城”。信息和技术的发展，为人们创造了一个完全不同于以往的对城市“巧治理”的需求，现代城市已经无法依靠传统的治理手段来应对这个复杂化的社会。

现代信息和其他现代技术在城市治理中的应用，突出表现于“数字城市”以及“智能运输系统”的实践之中。“数字城市”(Digital City)是综合运用地理信息系统(GIS)，通过遥感、遥测、网络、多媒体及虚拟仿真等技术系统，对城市的基础设施、功能机制进行信息自动采集、动态监测管理和辅助决策服务的技术系统。国际上发达国家自20世纪80年代以来，已经初步建立起来一套较完善的ITS交通体系，它能够使交通基础设施发挥出最大的效能，使社会能够高效地使用交通设施和能源，从而引起城市功能的变化，因而交通方式的信息化在根本上改变了城市的内部扩展结构。

信息网络导致城市群体空间的重组，网络空间以现实空间为基础，二者相互作用相互叠置互补，这将导致迅速的生产和消费全球化过程，以及产业、组织和城市区域的大范围重组(Restructuring)。由于信息产业的区位因素发生了很大变化，新的城市产业空间的不断形成，使得城市表现出崭新的空间重组，这改变了城市群落之间的相互关系。另外，信息的高度集中以及对于交流的高层次需要，会引起某些特定的城市功能在空间上的高度密集，于是新型的城市聚集与扩散的矛盾在更高的层次上出现，这种矛盾的相互作用将直接关系到未来的城市结构。在城市空间内人与自然环境的关系上，信息化带来了新的视角和共处模式。同时，信息化使得城市治理的核心内容之一——公众参与，具有实现的可能性。从另外一个方面观察，信息化也使得现代城市对公共危机的应对和管理发生了一个新的呈现形态。“网络空间”(Cyber Space)产生的“网络社会”(Cyber Society)改变了城市人们的交往方式，信息的迅速传递使得人群的集聚变得更加不可控，许多公共事件的产生和蔓延也使得传统的危机应对方式缺乏了相应的空间和时间。

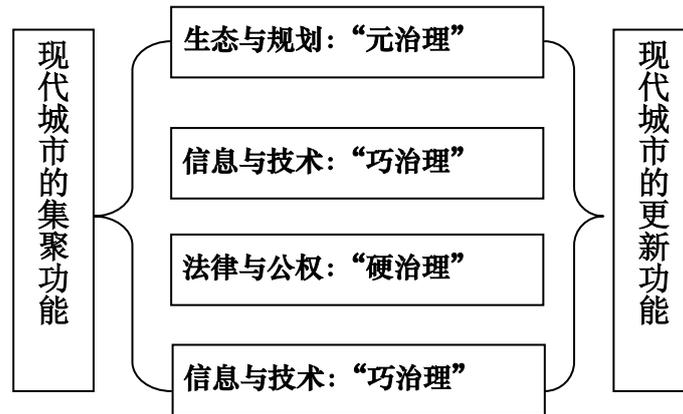


图 9.1 现代城市治理体系内部结构关系图

因此，本报告认为，对于现代城市治理来说，在集聚与分化这两个城市发展的基本动力基础上，必须高度重视良好的城市治理需要从“元治理”、“硬治理”与“软治理”和“巧治理”四者之间的合理配合，形成一个有机的治理体系，而不是特别倚重于某一个具体的治理部分。



十、城乡统筹治理

2012年我国的城镇化水平达到了52.6%，居住在城市的人口已经超过在农村的人口。当前，在城镇化过程中城乡二元结构的分化、城乡差距日益扩大的现象日益突出，带来一种城乡断裂的紧张。因此，破解城乡二元结构、实现城乡统筹发展成为我国进入城镇化中后期以后面临的突出任务，其关系到城镇化进程的良好推进，关系到城镇化过程中实现的经济财富和经济利益的社会共享，关系到应对社会结构的分化和避免国家发展陷入“中等收入陷阱”，也关系到全面建成小康社会目标的实现。

1、改革开放以来我国城乡二元结构的逐步破解

城乡二元结构逐步破解对中国经济增长的积极作用。城乡之间要素流动的日益活性化、城乡二元结构的逐步破解，是我国工业化快速发展，实现我国经济奇迹的重要原因。正如刘易斯二元经济模型(Lewis, 1954)所揭示的那样，以人口流动和迁移为动力，大量农村剩余劳动力摆脱土地的束缚，进入城市工业部门就业。城市工业部门不断扩大推动经济发展。同时，和传统的农业部门和现代工业部门的“两部门”假设不同，研究表明即使是农村乡镇中和城市体系边缘的未包容在现代工业部门的大量非正规就业，也具有正的劳动生产率，对经济发展具有积极的作用。城乡二元结构逐步松动带来的劳动力活性化，带动经济增长，也使得人口结构变动所带来的潜在的人口红利得到实现。

城乡二元结构逐步破解的中国经验。第一，我国人口乡城迁移和城乡二元结构逐步破解是渐进性的发展过程。一方面我国通过稳定联产承包制度保留着农村小农化的土地经营，发挥了对农民基本生活保障的作用，这在一定程度上避免了农民因失去土地而陷入绝对贫困，也防止了失地和贫困的农村人口涌入城市。另一方面，我国通过户籍制度来控制农村人口进城，提倡有序流动，一定程度上避



免了在城市地区形成大规模的“贫民窟”。第二，我国人口乡城迁移和城乡二元结构逐步破解具有显著的政府干预和制度调节。区别于多数后发展国家是在单纯市场导向下的，在无制度或者是非正式制度主导下的城乡劳动力市场建构和社会结构调整，我国改革开放以来的城乡结构变动同时受到政府主导和制度安排的显著影响。在我国的城镇化发展过程中，政府的发展规划和调控战略对于城乡形态、城乡经济产业机会发挥重要影响，“政府之手”成为推动中国城镇化和城乡发展的重要调控机制。

改革滞后对于破解城乡二元结构的负面影响。第一，从城镇化和城乡结构调整的渐进性来看，如果制度改革未能及时推进，城乡二元结构调整的渐进性过程就会受到约束，并限制了城乡之间资源配置的优化，扭曲城乡之间的利益分配，并转而表现为城乡结构转变的制度阻碍。第二，从政府主导的城镇化发展和城乡结构调整来看，政府主导具有强执行性和较高效率，成为中国城市化发展富有特色的优势。但是政府行政干预的非市场性，可能偏离于市场机制对于资源配置的优化作用。特别是政府作为一个经营城市的主体，甚至过分依赖土地财政，可能进一步扭曲市场和扭曲城乡利益结构，同时带来土地资源浪费的冒进的城镇化、带来房价飞涨和城市蔓延的弊端。

推动城镇化发展和城乡二元结构改变的两个重要因素：一是只有不断推进和深化制度改革，才能保证国家发展渐进性改革的进步性，否则制度改革滞后会制约和限制城镇化发展；二是只有改革政府职能，调整政府和市场的关系、调整政府和社会不同利益群体的关系，实现政府治理，才能更好地实现政府主导。

2、调整城乡结构和统筹城乡发展面临的基本问题

应对城乡差距的扩大和实现城乡平衡发展。从1978年改革开放以来，我国城乡收入差距总体上日益扩大，已经成为国家发展不平衡的突出问题。除了收入差距，城乡间还包括各种非经济的城乡差距，例如在社会保障水平、教育机会和教育水平、卫生和医疗服务水平等各种公共服务和社会福利，无论在数量还是在质量方面，农村地区都远低于城镇地区。城乡之间的经济和社会发展日益失衡。



实现城乡之间更加平衡的发展，第一要增强对农村和农业部门的投资，支持工业和城市反哺农村，推动农业技术现代化，加强农业基础设施投资，完善农业的经营方式的规模化，加强农业机械化，引导对农村和农业的投入，从而提高农业生产率。第二是要保障和实现农民在城镇化过程中的土地利益。保护农民土地利益的前提是明确农民的土地权利，实现农民的土地利益则需要推动农民土地利益的市场实现。第三是需要在社会事业和公共福利上向农村和农民倾斜，逐步实现基本公共服务均等化。通过加强财政转移支付和鼓励多元投资，统筹城乡基础设施建设和社区建设，大力促进教育公平，促进城乡义务教育资源均衡配置，统筹城乡社会保障一体化，完善城乡均等的公共就业创业服务体系，完善网络化的城乡基层医疗卫生服务运行体系。

减少城乡要素市场流动的制度壁垒和提升城乡活性化。长期以来，劳动力在城乡之间流动性被限制，带来一系列不利的后果：首先，我国的城镇化表现为虚假的城镇化和“浅度城镇化”。其次，人口的社会流动性受到阻碍会带来社会结构的固化，例如当大量乡城移民进入城市却难以融入城市体系，难以实现向上的社会流动，就会使传统的城乡二元结构转移到城市内部形成城市内部的新二元结构，形成“城乡三元结构”的局面。因此，户籍制度是阻碍城乡人口流动和劳动力市场流动的根本性的制度壁垒。而加快户籍制度改革，一方面需要逐步将户籍身份和社会福利脱钩，另一方面逐步扩大城市户籍接纳的条件。

改革单向的城镇本位的城镇化实现城乡发展的双向进步。统筹城乡发展的第三个问题是在城镇化过程中构造城乡关系的双向性。城镇化发展需要改变单向的要素资源从农村向城市转移的城镇化，同时需要在城镇化过程中发挥农村的价值，构造出以工补农、以城带乡的机制，形成城乡整体的共同发展。从城乡整体观和城乡共同发展的视角出发，统筹城乡发展需要从单独的城市规划发展到城乡整体规划，从重视城市建设用地到重视城乡整体空间规划。从城乡平等价值和城乡双向发展的视野出发，统筹城乡发展一方面要推动新型城镇化，另一方面则要推动



新农村建设。从城乡发展相互影响和相互作用的视角出发，统筹城乡发展还意味着通过农村发展支撑城镇化发展，而城镇化发展带动农村发展的良好循环。

3、统筹城乡发展的制度改革和治理体系建设

第一，推动城镇化和统筹城乡发展，需要依赖不断的制度改革和制度创新才能实现。制度建设推动了中国城市化和城乡二元结构的破解，而制度改革的相对滞后则会限制城镇化进程，不利于城乡协调发展。因此，城市化中后期发展也是一系列城乡制度体系改革的攻坚阶段，包括改革作为城乡二元结构载体性制度的户籍制度，以及推进农村土地制度、城乡公共财政体制、城乡社会保障制度、就业制度、推进城乡行政管理体制和社会管理体制的相互整合，并逐步建立城乡整体发展、区域整体发展的制度框架。这需要巨大的改革勇气，也需要细致周密的改革部署。

第二，推动城镇化和统筹城乡发展，需要提升政府职能和加强政府的治理作用。统筹城乡发展要求提升政府职能，首先是要调整政府和市场的关系。其次，提升政府职能是改变政府通过投资来创造GDP，政府更应该重视在城乡公共物品提供中发挥作用，逐步转变成为公共服务型政府。再次，政府治理方式的转变在于政府需要更多地利用法治手段协调城镇化过程中的权利确定和利益协调。最后，加强政府的治理能力也在于要求支持和鼓励不同主体在城镇化过程中的多元力量。



十一、党军关系与军队治理

在推动现代国家治理体系与治理能力现代化进程中，不能不包括武装力量体系与武装力量现代化。但在国家治理体系和治理能力现代化进程中，如何安顿国家暴力机器中以军队为主体的武装力量，长期以来都是一个很大的政治难题，因而也产生了各国有所不同的多种具体模式。

1、“党军关系”认知与表达的中西差异

研究“党军关系认知与表达的中西差异”，主要基于以下原因：

首先，因为“党军关系”认知与表达的中西差异既是一个产生已久、长期存在的历史问题，也是一个来自于军事政治实践而又影响广泛的重大现实课题。在政党诞生以来的民主政治时代，党军关系的制度模式差异一直是中西军政关系制度模式差异中的一个主要表现，也是决定中西军政关系制度模式差异的最大因素，甚至还成为中西基本军事制度模式和民主政治制度模式差异的重要表现，以及决定中西基本军事制度模式和民主政治制度模式差异的重要因素。

其次，还因为“党军关系”认知与表达的中西差异事关各自国家治理体系中“党军关系”制度模式的设计理念和实践活动的理论基础，属于政党之间不可忽视的重大思想原则问题之争。涉及到解决一系列民主政治时代军政关系方面的具体理论问题的基本前提和重要依据，所以就容不得半点马虎，不能不予以认真对待。对此问题的深入研究有助于我们在政党政治中的军队地位与作用等大是大非原则问题上的模糊认识得到进一步的澄清。

再次，也因为“党军关系”认知与表达的中西差异还属于个人具体的社会政治认同范畴，事关公民政治态度倾向和行为习惯的形成，直接影响到人民对自己国家根本政治制度以及基本军事制度的信任度和支持度，因此不能不给予特别的关注。尤其在国际社会政治局势动荡不安和国内社会政治形势复杂严峻的特殊历



史时期，对于需要不断加强思想政治建设的中国军队而言，更是一个影响广大官兵牢固树立“革命军人”“核心价值观”和有效履行新世纪新阶段“历史使命”的重大思想政治工作课题，

2、承认还是否认政党对军队的领导？

中西“党军关系”认知与表达差异的一个重要表现就在于是否承认政党对军队拥有领导权力。中国不仅公开承认并坚决维护中国共产党对军队的领导权力，而且认为包括西方政党在内的所有执政党实质上也都是对其军队实施领导的。西方则不仅公开否认其政党对军队的领导，而且公然指责和诋毁社会主义国家包括中国共产党对军队的领导权力及其创立的思想理论原则和建立的制度体制机制。中国对此理所当然地表现高度警惕和坚决反对。

共产党对军队的领导不仅是中国历史发展的必然规律和中国人民群众的理性选择，也是顺应当代世界形势发展的潮流和适应当前现实国情客观需要的结果，更是被中国历史与现实证明了的行之有效的思想理论原则和制度体制机制。“始终不渝地坚持党对军队的绝对领导，关系人民军队的性质和宗旨，关系党执政地位的巩固和执政能力的提高，关系国家长治久安。”因此，人民军队过去、现在、乃至将来相当长的历史时期都必须接受中国共产党的领导。

与中国相反，西方国家则不承认政党对军队的领导权，宣称“军队非党化”、“非政治化”、“军队国家化”，任何政党不得干预属于“国家军队”的事务，反对政党直接领导军队，反对任何政党在军队中建立自己的组织或开展政治活动，也决不允许军队成立具有政党倾向的各种组织，军队和军人不得与政党建立组织联系，等等。以此表明西方国家的军队与政党之间的“清白关系”。

3、“党军关系”在中国语境中的表达

在当代中国语境下，无论是官方机构及其领导还是民间组织及其学者，都特别忌讳和很少使用“党军关系”的概念和提法。因此，无论在见诸于公开媒体的中国党政军领袖文选和军地宣传理论研究文章中，还是在党政军内部讲话和秘密文件中，甚至在有关部门撰写的非公开研究报告和由其组织参与的内部研讨会议



发言中，“党军关系”都是一个感觉特别陌生极少出现的冷僻词语。

与“党军关系”概念和提法在中国受到冷遇形成鲜明反差的是，“党指挥枪”、“听党指挥”、“忠诚于党”、“党对军队的绝对领导”、“中国军魂”等概念和提法却频频出现，比比皆是，特别流行，可以说已经成为军队宣传教育和思想政治工作中广大官兵耳熟能详的概念和词汇，其热度和影响甚至扩展到了军队之外的地方社会，在经常耳闻目睹的熏陶之下，上述概念和提法即便在各级党政干部乃至一般公众群体中也并不陌生。

使用“党指挥枪”、“听党指挥”、“忠诚于党”、“党对军队的绝对领导”、“中国军魂”等概念和提法，不仅有利于从正面“强化”、“硬化”中国共产党与人民军队之间密不可分的牢固关系，也有利于从反面防止和杜绝有人“曲解”和“割裂”甚至“抵制”和“反对”中国共产党对军队绝对领导的思想理论原则和制度体制机制。

4、“党军关系”在西方语境中的隐匿

如上所述，中国比较忌讳并很少使用“党军关系”概念，那么西方是否就特别喜欢使用“党军关系”的概念和提法呢？

其实西方学者在论述自己国家的军政关系时，也很少使用“党军关系”一词，更是极少提及甚至忌讳提及他们国家事实存在的“党军关系”问题。在西方语境中，“党军关系”一词也主要是用来分析社会主义国家特别是苏联和中国的“军政关系”问题时才产生的一个重要概念。之所以会出现这种现象，其原因主要有以下几种情况：一种情况是认为西方“军队”与“政党”在理论上是“隔离”或“分离”的，它们之间不存在直接联系，因此也就没有“党军关系”问题，不需要使用“党军关系”概念来分析。另外一种情况是，虽然不否认政党与军队在理论上存在的逻辑联系，但因为在西方国家的制度实践中并没有把两者联系在一起的明确的法律规定，因此，在分析本国的军政关系时也就没有必要使用“党军关系”概念。而且由于在西方社会十分流行的一般是“文人治军”或“文官政府掌控军队”的思想理论，与此相应，“Civil-Military Relation”则成为西方学



界表达和分析其包括“党军关系”、“军政关系”在内的军队与社会关系的核心概念。这些概念及其理论甚至成为“深入人心”的政治理念，作为社会公众广泛知晓和接受的公民常识而存在并受到推崇，同时也作为西方政客不遗余力向第三世界发展中国家和社会主义国家推销的所谓“普世价值”，从而引起包括中国在内的一大批走自己独特军事政治发展道路的国家 and 人民的反感、批判和抵制。

西方不仅擅长于运用“概念”和“语言”在口头上表扬自己否定别人的军政关系思想理论原则和制度体制机制，更在行动上不遗余力地推销自己并极力煽动和大力支持颠覆别人的军政关系思想理论原则和制度体制机制的活动，其态度和境界显然不高，目的和用心也并不完全纯正。这也正是非西方国家特别是社会主义国家的政府和人民对西方政客和御用文人观点和主张难以表示认同，并导致他们选择绝不盲目崇拜和全盘照搬并坚决抵制和反对西方根本政治制度和基本军事制度模式的重要原因之一。

5、“领导”与“掌控”：“党军关系”认知与表达差异的本质

虽然西方在分析本国“文武关系”或军政关系尤其是政党与军队关系时很少使用政党“领导”军队一词，但却经常喜欢使用“影响”、“控制”、“掌控”之类的概念和提法。其实，这都是与“领导”意义相近甚至相同的概念和词汇，有点换汤不换药的意味，有“偷梁换柱”的嫌疑，如掩耳盗铃般可笑。

那如何来理解“领导”的“本质含义”和“领导”的“表现形式”呢？事实上，领导既是一种权力现象，也是一种权威现象。作为权力现象和权力活动，它与强制与服从相联系；作为一种权威现象和权威活动，它则与影响和服从相联系。领导现象与领导活动必然是与权力和权威都联系在一起的综合性的特殊社会现象和社会关系。因此在领导活动中，强制服从与影响服从，即压服与信服缺一不可。政党作为一个政治组织，对军队的政治领导和思想领导是不可避免的。中西不同的只是政治领导与思想领导的形式或途经不一样而已。在中国“党对军队绝对领导”的语境中“领导”往往是广义的领导，包括政治领导、思想领导、组织领导。而西方“党军关系”语境中，所谓的“影响”和“控制”，实际上也



离不开政党政治价值观念的渗透和引导，离不开执政党遵循的法理与制定的法律的规范和调节，与中国共产党的思想政治组织领导功能相类似。至于是否承认有组织领导，也与如何理解“组织领导”的内涵和外延相关，与组织领导形式和组织领导类别的差异有关。究竟政党是“领导”军队还是“控制”军队或“影响”军队，是中西在表达政党与军队关系用语上的一个重要差异，但都表示的是同一个意思，就其出发点和实质与结果而言，并没有本质上的不同，只有形式上的区别。可见，是否公开承认政党对军队的领导反映了中西政党的本质特点。

也就是说，中西政党是否公开承认领导军队的态度，与其是否公开承认其政党和军队的阶级属性有关，明确承认政党和军队的阶级属性，就敢于公开承认政党对本阶级军队领导的正当性，而矢口否认政党和军队的阶级属性，就必然要否认政党对本阶级军队领导的正当性。

那么，通过中西“党军关系”认知与表达差异的分析可以看出：第一，不管中西方是公开承认还是矢口否认政党对军队的领导权力，但都试图为自己的立场观点和行为态度，建立相对明确的概念范畴体系和比较“严密的”逻辑论证体系，力图在思想战线上争取理论上的制高点。第二，中西双方尽管都在自己内部针对本国政党与军队关系的分析研究中十分忌讳并尽量避免使用“党军关系”一词，但并非因为“党军关系”一词本身在表达客观现实的党军关系事实中真的存在什么大问题，而主要是因为中西双方总体上对各自党军关系的积极正面评价与对方党军关系的消极负面评价相联系。第三，中西双方都喜欢针对对方使用“党军关系”概念，而尽量避免使用在自己身上，但动机和原因却并不相同，甚至正好相异。中国嫌其不能充分表达政党与军队联系的紧密度，而西方则嫌其导致政党与军队的关系太过紧密。第四，西双方的党军关系理论虽然具有很大差异，但却都反映在各自的制度体制机制及其行为习惯之中，也在不同程度上与本国社会政治经济军事文化发展的历史逻辑和现实逻辑相吻合，其有效性也都经受了长期的实践检验和证明，因此，不能简单地只肯定自己而否定对方，更不能粗暴地把自己的“党军关系”思想理论和制度体制当做“普世价值”和“绝对真理”强



加给对方。第五，“党军关系”认知与表达的中西差异及其原因分析给予我们的又一个重要结论和启示在于，判断一个政党对军队的领导是否高明是否有艺术的标志不仅在于是否承认政党对军队的领导，而是是否实现了党对军队的实际上的领导。



十二、互联网时代的治理模式与治理能力

1、互联网时代的治理：电子治理的概念与内容

电子治理是指运用信息与通讯技术来支持公共服务、政府行政、公民参与，并改善公民、企业与国家之间的关系。电子治理突破了传统意义上的电子政务的概念。传统的电子政务的概念侧重于政府从自身角度出发，通过应用信息通讯技术来提升政府组织的行政效能；而电子治理则强调运用信息通讯技术来改变政府与公民、企业及社会之间的关系，不仅包括信息化支撑下的政府行政和公共服务，还包括信息政策、公众参政议政、政府改革转型等方面。因此，电子政务的主体是一元的，即政府部门自身，而电子治理的主体是多元的，涉及政府、企业和社会公众等多元主体之间的双向互动、参与和合作。因而，电子治理不等同于电子政务或政府信息化，而是指信息化背景下政府、企业、公众之间的关系构建和转型，在电子治理中，政府不仅仅是信息通讯技术的应用者，更是信息社会的治理者和公共价值的创造者。电子治理的最终目标是实现善治，创造公共价值。

2、新兴信息通信技术的特征

大众化。移动技术和云计算技术有助于降低技术应用的成本，并提高技术应用的覆盖面和普及程度，使更多公众可以在任何地点任何时间以多种方式获得信息和服务。

去中心化。在过去信息传播模式中，政府作为资源和信息的拥有者和发布者在信息流中处在主导地位，而新兴的信息通讯技术使公众所拥有的信息量急速扩大，信息流动速度加快，越来越多的大众借用新兴信息通讯技术，参与到社会生活和政治活动中，政府的政策制定与执行受到公众越来越多的关注、参与和监督。由于信息不对称的打破，原有的金字塔形的自上而下的信息传播方式被颠覆，更为平等的、去中心化的信息传播方式成为主流



互动化。新兴信息通讯技术，例如微博微信等社会化媒体改变了过去政府向公众的单向沟通模式，政府与公众的沟通方式成为双向互动的模式，使政民之间随时随地进行互动沟通成为可能。

个性化。新兴信息通讯技术满足了多对多的个性服务模式，实现了以用户为中心，根据个人需求定制信息。新型的服务提供方式取代了传统的集中式的一对多的服务提供方式。

智能化。大数据技术可实现对海量数据迅速进行分析并找出其中的规律，从而使更智能化的决策和政策制定成为可能。

3、政策制定与决策方式转型：数据驱动的决策

近年来，有关“大数据”的探讨和实践已成为社会各界热点。大数据是指不可能用常规软件和分析工具来进行分析的巨大数据集（Bertot, 2014）。大数据具有数量巨大，来源广泛，随时更新的特点。大数据是全体数据，而不是随机样本；强调混杂性，而不是精确性；寻求相关关系，而不是因果关系（迈尔-舍恩伯格和库可耶，2013）。大数据可来自网络、手机、社会化媒体和感应器等各种渠道，可覆盖经济、环境、气候、交通、卫生、消费等各种领域。

大数据的战略意义在于“通过对海量数据的交换、整合和分析，发展新的知识，创造新的价值，带来大知识、大科技、大利润和大发展”（涂子沛，2012）。大数据已被许多国家视为战略资源和生产要素，被比喻为未来的石油和金矿。

大数据将使公共政策制定和政府决策方式和过程将发生重大变化，推动数据驱动的公共政策制定和决策。“引导政府前进的将是‘基于实证的事实’，而不是‘意识形态’，也不是利益集团在政府决策过程中施加的影响”（Esty, 2007）。

各国政府已有许多利用大数据进行决策的案例。美国新泽西州运输部通过汽车和移动电话 GPS 装置上的信号和数据所采集的车速数据，掌握任意主干道上的路况险情，同时向司机的车载 GPS 装置或移动电话发送警示来提醒司机注意路况险情。美国纽约州能源研究和发展管理局运用一系列的大数据技术来评估气候变化对纽约州的影响，并为农业、公共卫生、能源和交通运输等领域提供应对气候



变化的策略 (Bertot, 2014)。美国交通安全管理局通过交通事故死亡数据的分析,发现了交通事故在时间、地点、司机行为等方面的规律,为改变执法方式提供了依据。中国国家信息中心通过分析网民访问政府网站所留下的数据,来分析网民的兴趣点和使用习惯,从而为政府网站改版提供决策依据。

4、公共服务方式转型:用户导向的服务

传统的公共服务提供较少考虑公众的个性化需求,而新一代技术使量身定制的个性化服务成为可能。普通公众、弱势群体、企事业单位和公务员等各类型人群对公共服务的需求不一,而统一的服务项目与内容将无法充分满足各类民众的个性化需求。政府部门应结合客户关系管理与顾客导向理念提供个性化的服务。

台湾“e管家”(https://msg.nat.gov.tw/)是由政府出资,运用现代资讯通讯技术构建的便民服务平台,提供整合的个性化的一站式公共服务,包括各项与日常生活息息相关的资讯与服务。一般政府提供给民众的网络公共资讯及服务分散在各个政府机关单位网站,为了替民众省下查询与奔波的时间,“e管家”平台服务让民众除了可以接收感兴趣的资讯,还能在需要缴交各项公用事业费用时收到提醒通知并直接在网上办理。“e管家”提供的服务主要为资讯订阅与主动提醒。资讯订阅又分为公众资讯、个人资讯两种,两者都在不定期不定量的更新中。公众资讯订阅提供来自各机关单位的最新公告等资讯,让民众资讯接收不落伍。合共 251 项个人资讯订阅提供和民众个人切身相关的服务。各项通知若是有办理时间限制,便会自动列入个人日程中,在到期前主动提醒民众需办事项(项靖和杨观耀, 2014)。

上海市闸北区人力资源与社会保障局开通的社区“就业服务 e 本通”服务,失业人员提供移动式的公共服务。“社区就业服务 e 本通”的核心是一套安装在平板电脑上,可以在社区任何位置使用的就业服务软件,具有个人信息、企业信息、政策查询、岗位查询、专项调查、便民服务、报表统计、工作记录等多个功能模块(董煜, 2014)。

5、政府信息公开向纵深发展:开放政府数据

随着政府信息化水平的不断提升，政府部门在履行职责过程中已生成、采集和保存了海量的数据，成为一个国家内最主要的数据保有者。政府所保存的这些数据与公众的经济和社会生活息息相关。在大数据时代，政府向社会公众开放其所持有的数据，供社会进行增值利用和创新应用，为其生产、生活和经济社会活动服务，将创造巨大的公共价值，推动经济转型和社会发展，提升国家整体竞争力。

大数据应用需要整合和利用来自政府、企业、社会组织和公众等多种来源的数据，而政府数据是大数据不可或缺的重要组成部分。因此，开放政府数据供社会利用是实现国家大数据战略的重要前提。开放政府数据，并鼓励社会公众充分利用政府信息，开发出各种各样的服务和应用，有利于激发创新创业、促进信息消费、推动数据驱动的经济增长，提高社会生产力和推动社会全面发展。

6、公众参与和政民互动模式转型：开放与回应

新兴信息通讯技术为公民提供多元化、多途径表达意见和参政议政的途径和平台，激发了公民参与政治生活的兴趣，降低公民参政议政的成本，为公民参与政府决策、提出建议等提供机会，扩大政策制定参与者的多元化范围，进一步促进政府政策制定的民主化。技术发展，特别是社会化媒体，可以扩展决策信息的收集范围，提升信息收集量，并经过科学的数据整理和分析，从而克服传统决策所具有的片面性，并使政府及时了解公共需求，把握社会动态，及时针对社会公共问题做出反映，提升政府决策的科学化程度。新技术的应用还可促进公众网络监督体系的形成，创造公众参与行政监督的网络环境，使每个公民都有可能成为政策制定的参与者和政策执行的监督者，从而提升政府政策执行水平，提高政府的公信力（郑拓、郑磊，2010）。

2009 年以来，微博与微信等社会化媒体在中国发展迅猛。社会化媒体的成熟和普及使公众获取和传播信息的渠道、方式和数量都发生巨大转变，公民参政议政意识不断提高，积极踊跃地利用这一平台点评时事，发表观点，共享信息，参与公共事务。微信也以其即时性、隐私性、互动性、经济性等独特优势在众多

网络社会化媒体中异军突起，并在政务传播发布方面扮演着越来越重要的角色（王玥，郑磊，2014）。

以微博与微信为代表的社会化媒体应用已使公众获取和传播信息的方式发生转变，政府所面对的外部信息环境也已发生重大变化。面对在社会化媒体时代发生的新变化，2010年起，中国各地的政府部门也纷纷利用这一平台开设政务微博向公众发布信息，提供公共服务，开展政民互动。政府的信息公开、新闻发布、信息服务、政民互动、舆情采集等方式都开始转型（郑磊、任雅丽，2011）。

7、政民合作方式转型：“众包”

基于社会化媒体技术，公众参与和政民合作模式出现了全新的模式。“众包”（crowdsourcing）不同于过去的政府外包（outsourcing），前者是指即政府向广大的公众外包，而后者是政府向某一公司或机构外包。

政府“众包”具体案例在世界各地出现。纽约市政府由于金融危机面临财政紧缩的压力，政府无力开展新的服务项目；而经济不振时期，又恰恰是市民对政府的公共服务有更多更高需求的时期。此时，通过信息化工具来促成市民与政府的合作成为一条出路。2010年，纽约市遭遇了一场暴风雪袭击，整个城市被白雪覆盖，许多街道几天都未能除雪。市长办公室临时建立了一个网上平台发布即时的除雪信息，由于政府人力有限，其采集到的道路除雪信息不够准确，因此纽约市政府就发动市民通过社交媒体向政府提供有关道路除雪状况的信息和照片，使市民成为了政府检查除雪情况的免费的“耳目”。

在众包模式中，市民成为了政府的“合作者”，市民与政府共同“提供”公共服务，而不仅仅是“消费”政府独自提供的服务。前者是横向扁平的模式，而后者则是上下层级模式。以众包为代表的平行的“共同创造”和“合作治理”正成为21世纪的治理新模式，开始取代“政府知道什么对你最好”的传统模式，而新兴信息通信技术正是实现这一转变的关键因素。

8、组织架构与组织间关系转型：协同与整合

连接性治理强调组织间的纵向与横向协同与整合，被普遍视为电子政府最成



熟的发展阶段。许多国家的电子政府战略和国际评估报告中都强调了无缝隙连接、跨部门协同与整合、合作伙伴网络和整体性政府等理念。

新兴信息通讯技术的运用对政府组织架构的影响可以从两方面来看。从纵向上下层关系来看，新技术使传统的金字塔式的单一传输渠道，转变为扁平化、网络化、多层次的传输渠道，不仅可使处在金字塔顶峰的管理者及时掌握全局信息，也可使不同层级的工作人员及时了解全局信息，打破了信息不对称，使上下级间获取信息的数量、时间等影响因素不断缩小，降低行政成本，提升行政效率。同时，从横向部门间关系来看，Web2.0技术、移动技术和云计算的深入进一步整合部门间职能分工，向着无缝化、一体化、交互化的方向发展，化解政府部门间条块分割、上下对应的格局，为同级部门间工作交流沟通提供平台和渠道，加强部门间协同合作，提升政府效能（郑拓、郑磊，2010）。

联合国2008年国际电子政府评估报告特别强调了连接性治理（Connected Governance）的目标，并将其视作电子政府的一个重要的发展趋势。世界经济论坛报告指出要实现无所不在的服务提供，需增强系统连接性的宽度和深度。新加坡政府公布的电子政务总体规划强调电子政府发展重点从“（电子）过程”转向“（整合）成果”，建设一个“整合性政府”（Integrated Government），通过先进的信息通讯技术将政府各个分散的流程、系统、信息和应用统一起来（胡佳、郑磊，2010）。通过跨部门的业务流程整合，可提供高效率行政的“一次收件、全程运用、服务回馈”整合服务。过去，公众为办理一项业务，需要在不同的政府部门之间来回奔波，耗费原可用于工作或正常生活的时间与精力。信息通信技术使政府得以集中办理、统一管理和精简流程，以垂直整合、水平分工与统一调度的方式，向公众提供单一窗口的、跨部门的全流程服务，省时、省力并省心地实现一门受理，统筹协调，规范审批，限时办结，全程服务。公众只需要与一个机关、一个窗口、一个柜台或与一位公务员接触，即可完成申办业务的事项（项靖、杨观耀，2014）。

9、治理能力提升：多维与复合型能力



电子治理的未来发展受到技术、政治、社会、商业、管理等各方面因素的影响和制约。所需要的治理能力远远超出了技术层面，涉及到政策和组织管理能力。技术进步虽然使得创新成为可能，但光有技术能力是不够的，还需要有推动组织和制度调整及变革的能力。因此，具备多维的、复合的能力至关重要。

首先，世界各国政府十分注重加强政府信息化顶层管理架构与领导力建设，并积极推动公共行政改革。同时，信息化时代所亟需的治理能力是多维的，包括了一系列要素：领导力、政策框架、组织能力、电子准备度、技术、知识、数据资产等各方面。而且能力之间应是互补的。各种因素的不同组合可决定整体治理能力的高低，而某一方面的高水平可以弥补另一方面的低水平。第三，治理能力应是动态的。所需要的能力会随着内部条件或外在环境的变化而增加或减少。最后，能力是适用于特定情境的。虽然某些能力可适用于所有情境，但任何一个特定项目所需要的能力都必须针对其特定目标和环境来进行评估。



十三、全球治理：中国的意愿与能力

参与全球治理是中国国家现代治理体系的重要组成部分。如果把 1971 年中国恢复在联合国的合法席位，看作中国全面参与全球治理的开端，在经过了四十多年的历程之后，中国对全球治理做出的贡献是有目共睹的，并日益成为全球治理的关键参与者。那如何描述和解释中国参与全球治理的行为呢？哪些因素通过什么机制影响了中国的这种行为呢？本报告以中国参与全球气候变化治理为例，试图对这个问题作出分析和回答。

1、合作意愿与合作能力

在构建分析框架之前，我们先交代一些基本理解和假设。首先，必须从全球性问题的特点出发。全球性问题，通常问题规模巨大、问题性质复杂、应对的措施规模也很大。因此，国家对参与全球气候治理行为和政策的选择不能靠直觉和常识，而需要通过科学评估和分析。其次，国家参与全球治理，其形式可能是非正式的、也可能是正式的。其中最具挑战性的是国家参与应对全球性问题的正式的、多边制度安排。第三，本报告假设国家是一个理性的行为体，会根据成本—收益的分析来确定参与全球治理的行为。同时，我们假设国际层次的因素和国内层次的因素都会影响国家参与全球治理的行为。

在上述背景之下，本报告认为，如果把国家参与全球治理的合作行为作为因变量，那么它的自变量包括两个：**合作意愿**和**合作能力**。从含义上看，国家的合作行为是指“国家在参与全球治理的过程中，做出或者履行国际承诺以承担应对全球性问题的国际责任的举动”。合作意愿是指“行为体通过做出或者履行国际承诺以应对全球性问题的过程中，承担成本和获取收益的心愿和愿望”。合作能力则是指“行为体通过做出或者履行国际承诺以应对全球性问题的过程中，承担成本和获取收益的条件和力量”。行为的合作性、合作意愿和合作能力都存在一

个程度高低或者大小的问题。通过对影响国家合作行为的因素做出上述的构建和区分，我们可以认为，国家的合作意愿和合作能力越高，国家参与全球治理的积极性和可能性就越高；国家的合作意愿和合作能力越低，它参与全球治理的积极性和可能性就越低。

更具体地说，合作意愿和合作能力作为影响国家合作行为的因素，可能出现以下四种基本组合：（1）高合作意愿和高合作能力；（2）低合作意愿和低合作能力；（3）高合作意愿和低合作能力；（4）低合作意愿和高合作能力。这四种组合既适合分析国家的整体合作行为及其影响因素，也适合分析国家在具体议题上的不同合作行为和影响因素。也就是说，合作意愿和合作能力对合作行为的影响，对不同的国家和同一个国家在不同议题上而言，所占的权重并不相同。

另外，通过从合作意愿和合作能力两个方面确立分析框架，有助于解释国际层次和国内层次的因素为什么能够和在哪些方面影响了国家的合作行为。由此，合作意愿与合作能力就充当了国家合作行为与国际层次和国内层次上因素的中间变量或者因果机制。

最后，也是最重要的一点，这种区分无疑是想强调合作能力对于国家合作行为和国际合作过程与结果的重要性。在参与全球治理的过程中，理性的国家通常要评估它们当前的合作能力，以选择未来能够承担的国际责任或者采取的行动。这种责任或者行动应该与它在特定时间段内能够合理达到的能力水平相一致。

2、中国参与全球治理的意愿

从中国参与全球治理的四十多年历程来看，总体上中国的行为呈现出很高的合作性。以气候变化问题为例。从20世纪80年代末到现在，中国与国际社会在气候变化领域已经进行了二十多年的互动。从中国参与全球气候变化治理的合作行为来看，主要包括两方面的内容：一是国际谈判，二是国际履约。

首先，从参与国际气候变化谈判来看，中国参加了历次联合国框架下的多边气候谈判会议，成为全球气候变化机制所有重要规约的缔约方。所以中国在这个问题领域并不存在“融入国际体制”的问题，也意味着中国从一开始便具备了最



低限度的合作意愿和合作能力。其次，从国际履约的角度看，中国在现有国际气候变化机制下没有承担具有约束力的国际减排义务，但是《联合国气候变化框架公约》明确要求所有缔约方向公约秘书处提交国家信息通报。为此，中国于 2004 年完成了《中华人民共和国气候变化初始国家信息通报》并向公约缔约方大会提交；2007 年发布了《应对气候变化国家方案》。此外，中国发布了两次《气候变化国家评估报告》，自 2008 年起每年发布《中国应对气候变化的政策与行动》，介绍中国应对气候变化的政策、措施、行动和取得的成效。在《京都议定书》下，中国积极参加清洁发展机制。

可以说中国在全球气候变化治理领域的合作性在不断提高，但是在承担国际减排责任问题上并没有接受发达国家的偏好。如何解释中国的这种合作行为呢？按照本文的分析框架，这是中国的合作意愿和合作能力提升的结果，但与此同时，中国在该领域的合作意愿和合作能力还不足以使其按照发达国家确立的时间表承担后者所偏好的国际减排责任。

从合作意愿上看，首先是中国对气候变化问题及自身在该问题上的脆弱性的认知得以深化，从而提高了其应对气候变化问题的意愿。国际气候变化谈判早期，中国在上述两方面的认知都存在很大的不确定性。随着国际气候变化科学研究的进展，尤其是 IPCC（政府间气候变化专门委员会）四次评估报告的出台以及中国自身气候变化科学研究的进展，2005 年之后中国对上述两方面的认识更加确定。其次，国际社会与中国的互动进一步提升了中国参与全球气候变化治理的意愿。随着中国经济长期、高速地增长和温室气体排放量的同期大幅增加，国际社会尤其是发达国家和小岛国家要求中国在气候变化问题上承担更多、更明确的国际义务。尤其是在 2005 年后，中国在国际气候变化谈判中面临的压力是前所未有的。

可以说，一项气候变化的协议如果符合中国的公平观念，则中国就更可能制定更加积极的气候政策。但是，美欧等发达国家在 2008 年后试图重新解释甚至修改“共同但有区别的责任”原则，并提出了长期的全球减排方案。这些方案既



没有考虑历史排放的巨大差异，也没有考虑基准年排放量的巨大差别，对今后的排放还为发达国家安排了比发展中国家多数倍的人均排放空间，必然会导致今后排放权分配的巨大差别。因此，中国之所以不接受欧盟在哥本哈根会议强推的长期减排目标，是因为这个方案是非常不公平的责任分配方案，从而影响了中国的合作意愿。

3、中国参与全球治理的能力

首先来看一下什么构成和影响了国家参与全球治理的合作能力。从国家参与全球治理具体的能力需要的角度看，具体包括以下几个方面：针对全球问题的科学研究和评估能力、国际谈判能力、应对全球性问题的国家方案和政策的制定能力以及履行国际承诺和相关政策的能力。

以气候变化问题为例。第一类能力包括国家理解气候变化的科学本质，评估这一问题对本国的影响及任何减缓和适应政策的社会经济含义的能力。第二类能力是指参与国际气候变化谈判的同时表达和保护国家利益的能力，具体包括议程设置、制订原则和规则以及话语能力等。第三类能力是指国家制定相应的气候变化应对方案和政策的能力，这既包括制定与气候相关政策的能力，如能源政策、环境政策等，也包括制定专门的气候变化政策的能力。第四类能力是指有效地履行减缓或者适应气候变化的国际承诺或国内政策的能力。很多时候，上述第三类能力和第四类能力是紧密联系在一起，因为制定气候变化政策本身就是国家履行国际和国内承诺的组成部分。

从实证的角度看，在气候变化问题领域，中国不断提升的合作能力推动它在全球气候变化领域更具合作性，但是它的合作能力显然不足以使其承担具有国际约束力的量化减排义务。从经济发展水平来看，虽然中国经济保持了长期、快速的生长，但经济发展水平仍然比较低，影响了中国接受更多国际义务的能力，尤其是减缓能力。

其次，虽然中国的气候变化科学研究和评估水平不断提高，但与发达国家相比仍然较低。发达国家对气候变化的科学研究开始早、投入多、发展快。20 世



纪90年代,美国、日本和欧盟当时每年投入的气候研究经费之和就达30亿美元。中国等发展中国家在这方面与发达国家不可同日而语。进入21世纪,中国通过一系列举措提高气候变化科技能力,经济的增长使其能够投入更多的研究经费。通过国家科技计划的支持和国际科技合作,中国在气候变化的基础科学研究、气候变化的影响与对策、气候变化的社会经济影响分析及减缓对策等方面都取得了成果。但是中国的气候变化科技水平与国际领先水平相比仍然存在较大差距。这影响着中国参与全球气候变化治理的整体能力。

从国际谈判能力来看,首先,发达国家在全球气候变化治理的议程设置方面占据了主导地位。气候变化问题最早是由发达国家提上国际关系议程的,随着国际气候谈判的进展又将发展中国家的减排义务问题、气候变化治理的长期减排目标等问题提上谈判议程。发展中国家在接受这些议程的同时,也提出发达国家应该继续率先承担减排义务、并向发展中国家进行资金和技术转让,但并没有对议程产生巨大影响。其次,就国际气候变化原则和规则的制定能力来看,中国等发展中国家在国际气候谈判的一开始将“共同但有区别的责任”原则、公平原则等成功地融合进《联合国气候变化框架公约》。但是在随后的国际气候变化谈判中,发展中国家满足于暂时避免了短期内承担减排义务的要求,而没有主动思考长期的谈判目标和策略问题,只是到了后京都时期,随着美国将批评《京都议定书》与发展中大国有意义的参与绑定起来,才推动发展中国家思考长期的谈判问题。对大部分的发展中国家来说,国际气候谈判的一个核心因素是需要对有争议的问题提出公平的解决方案。但是发展中国家政府没有积极主动地发展出任何实质性的框架和方案。结果,平等成为一种被发展中国家反复提及但空洞的“咒语”,并被发达国家当做发展中国家避免接受义务的借口。

从气候政策的制定来看,中国这方面的能力得到了提升。首先是建立和完善应对气候变化的国内机构。其次,从气候政策的制定和实施来看,2005年之前,中国出台了一系列重大的政策性文件,旨在调整经济结构,提高能源利用效率,改善能源结构。中国在环境、交通等领域也采取了相应的政策和措施。虽然这些

政策的首要目标并非应对气候变化，但是它们试图整合应对气候变化的目标，是“与气候相关”的政策措施。此外，从整体上看，2007年6月发布的《中国应对气候变化国家方案》意味着中国首次具有了应对气候变化的专门战略、方案和政策，逐渐发展起专门应对气候变化的能力。中国能够履行公约和议定书的义务，国际组织尤其是全球环境基金通过资金援助进行的能力建设在其中发挥了很大作用。

从对中国参与全球气候变化治理的实证分析中，我们不仅发现“合作能力”主观上成为中国参与国际气候变化谈判和国内气候决策时考虑的重要因素，客观上也确实影响了中国在国际气候谈判中的基本立场和在国内层次上气候政策的制定和执行。像任何一个理性的国家一样，中国确实是根据其合作能力来选择当前或者未来能够承担的国际减排责任或者行动。尽管中国的合作能力在其参与全球气候变化治理的过程中得到了发展和提高，但是它还不足以支撑中国按照发达国家确立的时间表承担具有国际约束力的减排义务。

中国在全球治理领域合作能力的提高，从根本上依赖于国内的发展进程。鉴于全球性问题及其相关国际谈判与制度已经成为中国发展的特殊外部环境，中国应该进一步提高参与全球治理的能力。**首先应该加大对全球性问题科学研究的投入**，加强对全球性问题的跨学科研究，提高相关科学研究和评估水平，争取更多的国际科学话语权。**其次**，在全球性问题的议程设置方面的能力虽然在短期内难以提高，但是中国应该更具有“策略意识”，在不同的议题上加强与立场相似的国家或者国家集团的合作。更重要的是，中国作为“负责任、有担当的发展中大国”，除了要继续维护“共同但有区别的责任”等既有原则，更需要提高自身在具体规则制定方面的能力，以更好地维护国家权益和承担责任。为此，中国应该在推动国际制度的进一步建设中，勇于和能够提出公平、科学、具有可操作性、适用于全球的“中国方案”。



后 记

本报告各个部分作者如下：

- | | |
|-----------------------|-----------|
| 前言 | (刘世军、刘建军) |
| 上篇 | |
| 一、和而不同：现代国家治理体系的三重属性 | (刘建军) |
| 二、现代国家治理中的国家建设 | (陈明明) |
| 三、国家治理体系与治理能力现代化的基本内容 | (陈水生) |
| 四、后发国家的治理能力与发展压力下的治理 | (汪世凯、赵杰) |
| 下篇 | |
| 一、政党治理 | (罗 峰) |
| 二、政府治理 | (曾 峻) |
| 三、市场治理 | (高 帆) |
| 四、社会组织与国家治理 | (王向民) |
| 五、生态治理 | (朱德米) |
| 六、公共安全治理 | (李瑞昌) |
| 七、腐败治理 | (李 辉) |
| 八、司法体制改革与国家治理体系现代化 | (程竹汝) |
| 九、都市治理 | (韩福国) |
| 十、城乡统筹治理 | (任 远) |
| 十一、党军关系与军队治理 | (高民政) |
| 十二、互联网时代的治理模式与治理能力 | (郑 磊) |
| 十三、全球治理：中国的意愿与能力 | (薄 燕) |

报告由上海社会科学联合会副主席刘世军教授、复旦大学国家关系与公共事务学院刘建军教授进行统筹策划和设计，报告全文由刘世军和刘建军教授进行了统校，国际关系与公共事务学院科研与学术服务中心赵欣承担了很多后勤支持工作，上海第二工业大学思政部张冬冬博士承当了部分文字校对和编辑工作。对以上各位作者和工作人员表示衷心的感谢。

“国务智库”战略报告撰写组

2015年1月1日



作者简介（按写作顺序）

刘世军：上海市社联专职副主席

联系信箱：shijunliu@sohu.com

刘建军：复旦大学国际关系与公共事务学院教授、复旦大学当代中国研究中心主任

联系邮箱：liujianjun@fudan.edu.cn

陈明明：复旦大学国际关系与公共事务学院教授，系主任

联系信箱：mmchen@fudan.edu.cn

陈水生：复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系博士

联系邮箱：cssfudan@126.com

汪仕凯：华东政法大学政治学研究所博士

联系邮箱：wangsky0615@126.com

赵杰：中国浦东干部管理学院政治与公共管理教研部博士

联系邮箱：summerzhaojie@163.com

罗峰：中共上海市委党校公共管理教授，研究生部主任

联系邮箱：luofeng021@163.com

曾峻：中共上海市委党校副校长

联系邮箱：dangxiaozeng@sina.cn

高帆：复旦大学经济学院副教授

联系邮箱：gaofan@fudan.edu.cn

王向民：华东师范大学政治学系副教授，副系主任

联系邮箱：xmwang@dlps.ecnu.edu.cn

朱德米：同济大学经济与管理学院公共管理系教授

联系邮箱：zhudemi2009@tongji.edu.cn



作者简介（按写作顺序）

李瑞昌：复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系副教授

联系邮箱：rcli@fudan.edu.cn

李辉：复旦大学国际关系与公共事务学院政治学系博士

联系邮箱：lhui@fudan.edu.cn

程竹汝：中共上海市委党校社科部教授，主任

联系邮箱：chruzhu@163.com

韩福国：复旦大学国际关系与公共事务学院政治学系副教授

联系邮箱：hanfuguo@fudan.edu.cn

任远：复旦大学社会发展与公共政策学院人口学研究所教授

联系邮箱：yren@fudan.edu.cn

高民政：南京政治学院上海分院教授

联系邮箱：gmz7476@aliyun.com

郑磊：复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系副教授

联系邮箱：zhengl@fudan.edu.cn

薄燕：复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系副教授

联系邮箱：boyan@fudan.edu.cn