

## 国家治理能力现代化进程中的政府问题<sup>〔\*〕</sup>

○ 欧阳康,钟 林

- (1. 华中科技大学 国家治理研究院,湖北 武汉 430074;  
2. 华中科技大学 哲学系,湖北 武汉 430074)

〔摘要〕政府是推进国家治理能力现代化的重要主体,政府应该增强制度性权力,消弱专断性权力。在国家治理能力现代化进程中,政府既面临着社会活性化、价值多元化、利益多样化带来的系列社会问题,也面临着自身的角色定位、素质能力、治理方式等问题。为了更好地解决这些问题,加速推进国家治理能力现代化,政府应强化国家善治理念、完善国家治理制度和改进国家治理方式。

〔关键词〕国家治理能力;政府;问题;措施

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。”<sup>〔1〕</sup>这是首次将国家治理能力现代化写入中央文件,国家治理能力现代化进程中的政府问题也成为了众多学者研究的热点。俞可平教授认为,国家治理能力现代化是指国家制度构建和制度执行能力的现代化,他强调政府要实现从“单一治理”向“多元治理”、从“单向治理”向“互动治理”、从“强权治理”向“协商治理”的转变。<sup>〔2〕</sup>戴长征教授认为,国家治理能力现代化是指实现对社会生活的有效控制和调节的能量及其作用的总称,他强调政府应该积极增强合法化能力、规范能力、一体化能力、危机响应和管控能力。<sup>〔3〕</sup>世界银行早在《1997年世界发展报告:变革世界中的政

---

作者简介:欧阳康(1953—),华中科技大学国家治理研究院院长、哲学系教授、博士生导师,从事马克思主义哲学、社会认识论、国家治理问题研究;钟林(1987—),华中科技大学哲学系博士研究生、华中科技大学国家治理研究院课题研究人员,主要从事马克思主义哲学、国家治理、创业社会学研究。

〔\*〕本文系欧阳康主持的2014年教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大理论问题研究”(项目批准号:14JZD002)或(批准文号:教社科司函〔2014〕178号)阶段性成果。

府》中就指出,“在世界各地,政府正在成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考政府的一些基本问题:它的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么,以及如何最好地做这些事情。”<sup>[4]</sup>我们认为国家治理能力现代化主要是指包括政府在内的多元社会主体,通过协商和互动形成相互依存的治理网络,共同科学、合理、有效地解决现代社会各种公共问题,从而实现现代社会“善治”。很显然,政府是推进国家治理能力现代化的重要主体,政府应该在国家治理的背景下科学定位自身角色,认真分析所面临的外在和自身问题,通过强化国家善治理念、完善国家治理制度、改进国家治理方法,推进国家治理能力现代化建设。

### 一、关于政府在国家治理能力现代化进程中的角色定位

什么是角色?简单来讲,角色是指人们对于某个社会组成部分的一整套权利和义务的规范,以及对于处在某种社会地位上的个人或组织行为的价值预期。从本质上来讲,角色是某一社会组成要素在社会系统当中的价值定位,具体来说,是指社会赋予社会系统当中某个结构位置相对稳定的价值规范和价值期待。每一个个人和社会组织都是社会的组成要素,必然地处在某个社会角色之上,这就要求处在某个社会角色当中的个人或组织必须扮演和实现好社会赋予其的价值要求和期待,否则就会出现“角色失范”或“角色失败”。如果某人或某组织出现了“角色失范”或“角色失败”,要么其自身通过重新角色调整或角色获取以适应社会角色要求,要么其被社会清除出这个角色位置或被其他个人或组织所替代。

那么,政府在国家治理能力现代化过程中应该扮演什么角色?政府最根本的性质和最突出的特征是公权力的代表,因此,政府在国家治理能力现代化过程中科学定位角色的前提和关键是对政府公权力的科学定位。纵观当下学术讨论,对于政府公权力的定位主要有两种观点:一种观点认为,应该建立强势政府,政府的公权力越大越好,因为政府是人民选举成立的专门处理公共事务的合法机构,政府治理具有合法性、专业性和有效性;另一种观点认为,应该建立弱势政府,政府的权力越小越好,因为政府只是必要的“恶”,政府本身具有“经济自利”、“自我扩张”等“先天不足”,也出现了治理“力不从心”、效率低下、回应性差等“后天问题”,因此,政府应该把更多的国家治理权力交给社会和市场。现在看来,后一种观点似乎略占上风,更多人认为我国历史传统中一直是政府太强势,政府权力太大。有学者就认为,无论是中国封建社会时期的“统治型”国家治理模式,还是新中国成立到改革开放时期的“管控型”国家治理模式,还是改革开放以后到十八届三中全会的“党政型”国家治理模式,都是强势政府或者说超大公权力的政府。国家治理能力现代化要求多元参与和共同治理,因此,政府必须让权或放权,形成权力的合理分配和互动平衡状态,从而使得公权力更加具有合法性和有效性。<sup>[5]</sup>

我们认为这两种观点都只是对政府权力范围和力量的定位,而且这两种观点都太过宽泛。因此,我们认为不应只是简单地外在地讨论政府的权力是越大好还是越小好,也不应该将国家治理与政府权力的消弱划等号。我们应该内在分析政府角色的内涵是什么,哪些是政府必需的基本权力,政府的哪些权力应该加强,哪些权力应该减弱?就政府角色内涵而言,主要包括政府价值追求定位和政府行为规范定位。政府作为公权力的代表应该追求的是当今社会价值的“大道”,主要包括自由、平等、民主、公正、法治等;政府行为规范应该是为了更好地实现政府价值追求,主要应包括合法、合理、程序、高效、诚信、便民等。就政府基本权力而言,主要包括维持与建设合法强制力的权力和建构与执行国家法律及公共意志的权力。政府作为社会基本安全和秩序的维护者,必须具有维持和建设合法强制力的权力,主要包括维持和建设军队、法院、检察院、监狱等;政府构建与执行国家法律及公共意志的权力主要包括调动社会多元主体参与法律制定、保障多元社会主体进行公平讨论与协商、确保国家法律及公共意志的贯彻落实等权力。就政府需要加强的权力而言,应加强法律法规的合理制定与有效执行的制度性权力。这是一种“似弱实强”,效用递增的权力,因为制度性权力要求政府与社会的有效互动,达成社会各主体的共意共识,从而通过建立规范和执行规范来行使权力。就政府需要减弱的权力而言,应该减少政府领导者不经社会协商而独断专行的专断性权力。这是一种“外强中干”,效用递减的权力,因为一方面专断性权力没有经过协商共识,难以被大家所自觉认同与接受,另一方面专断性权力容易导致决策易失误、权力不受监督等问题。<sup>[6]</sup>

## 二、政府在国家治理能力现代化进程中所面临的主要问题

政府在国家治理能力现代化进程中所面临的问题主要包括两个部分:一是在国家治理过程中政府所面临的外在社会问题,二是在国家治理过程中政府所面临的自身问题。

随着我国改革开放的深入发展,我国正经历着从农业社会向工业社会、从封闭半封闭型的传统社会向开放型的现代社会、从计划经济社会向市场经济社会的转型。随着整个经济社会的转型,当前社会出现了前所未有的国家治理问题,主要包括价值冲突、利益矛盾、公共环境恶化等问题,并且这些矛盾和冲突呈现出集中爆发、广泛凸显和深度交织等特征。但从根本上来讲,这些问题主要是由于社会活性化、价值多元化、利益多样化造成的,而且这三个因素又相互影响、相互促动、相互深化。一是社会活性化带来的问题。经济全球化和经济市场化的本质就是交换和流动,随着这种交换和流动的加快、频繁和多样,旧的利益格局、区域格局、阶层格局等被打破和逐渐消解,新的利益格局、区域格局、阶层格局又在不断形成,旧格局之间、新旧格局之间、新新格局之间必然产生各种社会矛盾。由于自身的和外在的、主观的和客观的因素交互作用,地区差距、行业差距、城乡差距、贫富差距呈现出越来越大趋势,这又使各种社会矛盾进一步加剧。二

是价值多元化带来的问题。现代化的一个突出特征就是价值的多元化和多样化,这本身是社会进步的一个重要表现。亨廷顿就指出:“现代化涉及价值观、态度和期望的根本转变。”<sup>[7]</sup>但是随着社会成员价值观念的日益分化,且内化于全社会成员的主流共同价值观尚未完全建立,这就导致了功利主义、利己主义、价值虚无主义、公共利益意识淡薄等一系列价值观问题,这又从深层次上影响了社会凝聚力、社会合力与社会和谐统一。三是社会利益多样化带来的问题。随着改革开放,社会利益主体越来越多样化,不同利益主体的利益需求也越来越多样化,这种多样化的利益需求导致了社会利益矛盾突出。由于各利益主体追求自身利益的意识越来越强,满足自身利益的愿望越来越迫切,争取自身利益的方式越来越多,争取自身利益的能量越来越大,加之,国家提供的公共服务供不应求且公平分配机制不健全,因此,不同主体间的矛盾和冲突愈加频发和强烈。

相对于在国家治理过程中政府所面临的外在社会问题而言,在国家治理过程中政府自身所存在的问题则更为重要和更为根本。我国政府在国家治理过程中自身主要存在着角色定位、素质能力、制度方法等方面问题。一是政府角色定位的问题。“国家治理是一个多元主体共同参与的概念,强调国家政权的所有者、管理者和利益相关者的合作管理,从而增进公共利益、维护公共秩序。”<sup>[8]</sup>国家治理强调多元主体协作共治,本质上强调的是主体间性的治理原则。政府应该充分认识到自身是国家治理的主体之一,而不是全部,也不是唯一,因此,不能“错位”与“越位”;但是政府又是极其重要的主体之一,要起到“元治理”的角色,也不能“缺位”与“让位”。政府既是制度建设和实施的最佳能动主体,又是现代社会、经济发展以及公民基本权利发展需求的责任主体,政府必须承担参与和引导国家治理的职责。这就要求政府既要主动为自己的权力划清界限并接受其他主体的监督,又要主动努力建设多元主体积极参与国家治理的条件和环境,引导多元主体积极互动,达成共意共识。二是政府素质能力的问题。十八大提出“国家治理体系和治理能力现代化”,这里“治理能力”四字非常关键,没有相应的治理能力,“治理体系”就只会是一个空架子。<sup>[9]</sup>政府应该重点增强自身在国家治理当中的基础性能力。王绍光教授认为政府在国家治理过程中应该增强强制能力、汲取能力、濡化能力、认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力、吸纳和整合能力等基础能力。<sup>[10]</sup>王永成教授提出政府应增强人力、财力、权力、公信力、文化力、信息力、协同力等基础能力。<sup>[11]</sup>陶希东教授则认为政府应增强动员、组织、监管、服务、配置等五大基础能力。<sup>[12]</sup>分析上述观点,我们认为政府应着重建设规范能力、激发能力、引导能力等三个方面的基础能力。进一步说,政府所有素质能力提高的根本是政府组成人员素质能力的提高,因为,政府组成人员是国家机构运行的基础,因此,政府应当重视政府组成人员的观念、知识、能力等基础素质的全方位培养、训练和提升。三是政府治理方式的问题。从某种意义上讲,国家治理更多强调的是制度治理和柔性治理,也就是要建立和完善法律制度、激励制度、协作制度等基本制度,并通过法律、行政、经济、道德、教育、协商



等多种方式相结合,采用指导、疏导、引导、利导、讨论、互动、协商等柔性治理方法。

### 三、提高政府在国家治理能力现代化进程中作用的基本措施

政府在国家治理能力现代化进程中具有非常重要的角色和作用,从某种意义上讲甚至是决定性的作用,因为,政府构建、引导和直接推动着国家治理能力的现代化。联合国亚太经济与社会委员会(UNESCAP)认为,实现有效治理,需要从保证公民参与,落实法治、强调公共决策的共识导向,实现所有公民的政治平等,提高透明度,强化责任政府与问责制,改善政府对公民需求的回应性,以及提升政府效能与行政效率等八个方面入手。<sup>[13]</sup>归纳起来,我们认为政府应该从强化国家善治理念、完善国家治理制度和改进国家治理方式等三个方面来提高其在国家治理能力现代化过程中的作用。

第一,强化国家善治理念。善治是国家治理的根本价值取向。国家治理体系与社会价值状态之间具有双重的关系:一方面是国家治理体系的构建必须依据于和顺应于社会价值多元化的现实状态,使之尽可能符合当下的社会价值状况,具有尽可能多的客观性和科学性;另一方面是要通过正当和有效的国家治理来引领和规范社会价值状态,使之尽可能趋向于社会未来发展的价值理想健康状态,具有尽可能多的合理性和理想性。实现“善治”目标,必须强化国家治理中的价值自觉与善治导向。长期以来,不少政府官员把政府看作国家治理的唯一主体,而且有包揽一切事务的“错觉”和冲动。随着政府的权力越来越大,政府决策失误、权力滥用、效率低下等问题也日益突出,这导致了政府合法性信任危机和社会治理效果不明显等问题。俞可平教授指出“善治实际上是国家的权力向社会的回归,善治的过程就是一个还政于民的过程”<sup>[14]</sup>。随着我国经济社会的发展,国家所面临的问题也越来越纷繁复杂,与此同时,非政府主体越来越多,自身力量和社会影响力也越来越大,因此,由政府一元管理向社会多元共治转变是国家治理能力现代化的必然选择。但在国家治理过程中,政府是唯一合法的强制力主体,因此,政府要引导多元社会主体来共同制定法律法规为市场经济与公民社会提供公平和有序的制度环境。如果没有法律和政府基本强制力的保护,市场和社会将充满着欺诈、违约和暴力。<sup>[15]</sup>因此,政府在国家治理过程中起着基础性和主导性作用,应强化政府在权利保障、环境构建、社会服务等方面的基本职能。其次要树立平等权利的观念。党委、政府、民众、企业、社会组织、媒体等都是国家治理主体的重要组成部分,应该尊重每一主体的合法权利,调动每一主体的社会活力,发挥每一主体的积极作用,因此,政府要积极建立边界清晰、权责分明、分工合作的多主体协作治理的关系。再次是树立互动治理的观念。“现代国家管理活动的一个突出特征在于,政府不再像封建王朝那样是一个封闭的体系,不再是由家族血缘联系构成的王室或皇室亲族的统治体系。相反,它深植于社会之中并始终与社会保持‘能量交换’。”<sup>[16]</sup>传统的政府治理的

权力运行方式往往是自上而下的,主要是通过政治权威发号施令、制定政策和实施政策等对社会实行单向度的管理,但是国家治理强调政府与社会各主体通过纵向互动、横向互动和纵横互动等方式来实现共同治理。纵向互动要求理清中央政府与地方政府、上级政府与下级政府之间的权责关系,坚决贯彻落实有益政策,根除“上有政策、下有对策”现象;与此同时,中央或上级要鼓励地方和下级先行先试,积累经验,掌握规律,探索道路,中央或上级要及时充分汲取和研究后向全国推行和推广。横向互动要求在不同领域、不同主体之间相互沟通、相互讨论、相互学习、相互协作,实现横向主体间的协同效应、整合效应、创新效应。纵横互动要求各主体和各阶层之间建立起结构扁平、传导快速、沟通顺畅的社会网络体系,进行需求、意见和信息等的高效互通,实现相互的理解和尊重、彼此的约束和妥协、整体行动的协同和协调。

第二,完善国家治理制度。依法治国是当代中国国家治理的根本特征和基本方向,要求我们以“良法”汇聚社会共识,以“善治”推行良法,努力推进国家治理设计与研究中的“视界融合”,进而使“良法善治”成为引领社会价值多元化发展的根本途径。首先是建立和完善法律制度。国家治理首要的是依法治理,要建立和完善政党、经济、社会、文化、生态等社会各领域法律规章制度,使之更加科学、合理、有效,并适时进行更新,将社会所有活动都纳入法律轨道。与此同时,通过建立和完善法律制度保障权力公开透明、公众积极参与、过程规范化和科学化,从而保证治理的稳定性、长期性和有效性。其次是建立和完善激励制度。“如果总体上说人是理性的,那么正是他所面对的激励结构激励和约束着他的行为——好的激励结构塑造好的行为,坏的激励结构塑造坏的行为。”<sup>[17]</sup>建立和完善激励制度的关键是建立良好的激励结构和激励规则。一个好的激励结构和激励规则应促使人们在追求自身利益过程中,最大程度地促进他人的利益以及整个社会的利益。应该将为公民或社会提供有效公共产品与优质服务从而获得自身的回报与成功,作为国家治理激励结构和激励制度的核心。因此,要通过制定科学、有效的激励体系,最大程度地调动所有领域的多元化主体,激发和释放社会内在潜能和活力,促进各主体自愿、主动、积极地参与公共事务和公共管理。再次,建立和完善协作制度。“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。”<sup>[18]</sup>建立和完善各主体之间的协作制度是提高治理能力的基本内容和基本要求。一方面,要打破原来不同治理组织的边界,打破原来不同治理组织间的权力、信息、价值等的壁垒,提高不同领域、不同组织间的流动性和开放性;另一方面,要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。因此,要设计一套完备的跨界协作制度体系,化解冲突和矛盾,增进互动合作,在协作中寻求整体利益最大化。

第三,改进国家治理方式。就政府治理方式改进而言,需要政府从“强制性”治理方式向“柔性”治理方式改进,从“集权”治理方式向“分权”治理方式改进,

从“人员”治理方式向“科技”治理方式改进、从“管理”治理方式向“自治”治理方式改进。就“柔性”治理方式而言,要求政府主要通过财政、税收、购买等市场经济手段和组织授权、社会奖励和舆论宣传等社会手段来实现国家治理。就“分权”治理方式而言,要求中央和上级政府不断地合理地向下级政府和社会组织放权,让下级政府和社会组织能够更多地承担社会治理的义务,也能更好地调动他们参与治理的积极性和创造力。就“科技”治理方式而言,要求政府积极运用互联网、新媒体、大数据等科学技术,及时掌握社会各主体的观点和需求,并进行有效地互动、沟通和回应,从而增强国家治理的效果。就“自治”治理方式而言,要求政府鼓励各类社会组织合法建立、发展和自治,从而承担起行业性、社会性和公益性事务管理和服务的功能。当然,政府更要培育公民参与国家治理的意识和能力,鼓励公民通过各种合法渠道和形式参与国家治理,每一位公民都是社会的主人,是国家治理最根本和最基本的主体。

### 注释:

- [1]《中国共产党十八届三中全会公报》,《新华网》2013年11月12日。
- [2]俞可平:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《前线》2014年第1期。
- [3]戴长征:《中国国家治理体系与治理能力建设初探》,《中国行政管理》2014年第1期。
- [4]联合国亚太经济与社会委员会:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,北京:中国财政经济出版社,1997年,第1页。
- [5]窦玉沛:《从社会管理到社会治理:理论和实践的重大创新》,《行政管理改革》2014年第4期。
- [6][13]包刚升:《“国家治理”新思路》,《南风窗》2013年第24期。
- [7][美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平等译,北京:华夏出版社,1988年,第331页。
- [8]萧鸣政、郭晟豪:《国家治理现代化的能力结构与建设》,《前线》2014年第4期。
- [9][10]王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。
- [11]汪永成:《政府能力的结构分析》,《政治学研》2004年第2期。
- [12]陶希东:《国家治理体系应包括五大基本内容》,《学习时报》2014年12月8日。
- [14]俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2009年,第9、11页。
- [15]张建伟:《转型、变法与比较法律经济学——本土化语境中法律经济学理论思维空间的拓展》,北京:北京大学出版社,2004年,第138-164页。
- [16]魏治勋:《“善治”视野中的国家治理能力及其现代化》,《法学论坛》2014年第2期。
- [17]包刚升:《激励结构与国家治理》,《东方早报》2013年1月8日。
- [18]陈水生:《统筹治理:国家治理现代化的内源式重构》,《南京社会科学》2014年第7期。

[责任编辑:嘉 耀]