

论国家治理现代化的创造性空间

巩丽娟

内容提要 国家治理现代化命题的提出,意味着我国已经将治理现代化问题纳入到了一个自觉的过程中。那么,国家治理现代化的创造性空间来自哪里?这是一个需要优先考虑的问题。总体来看,西方国家治理现代化虽然经历了启蒙运动的伟大设计,但在其行进的过程中,却走上了价值理性失落的方向。中国国家治理现代化的课题是在人类社会全球化、后工业化的背景下提出的,应当从时代背景和中国国情出发,把正确的价值导向放在第一位,只有这样才能发掘国家治理现代化的创造性空间。

关键词 国家治理 现代化 创造性空间 西方 价值

巩丽娟,南京大学政府管理学院博士研究生 210093

江苏省社会科学院政治学研究所助理研究员 210013

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。而这个课题的破题却是一个探索的过程,而不能简单地学习和照搬西方现代化的模式。因为,从时间维度看,中国的现代化课题的提出在时间点上已经不同于西方国家,而是处在全球化、后工业化这一全新的起点上;而从空间维度出发,中国呈现出来的经济、社会、文化的独特“情景”,决定了中国国家治理现代化有着特殊内涵,也就产生了发掘现代化创造性空间的可能性和必要性。因而,中国国家治理现代化必须进行探索和致力于创新,从而走出一条不同于西方的国家治理道路。

一、从时间和空间维度出发的国家治理现代化课题

对国家治理现代化的认识需要从现代化谈起。现代化的英文单词是 modernization,根据韦氏辞典,作为名词的 modernization 产生于 1770 年,是从 modern 和 modernize 衍化而来,其含义有两个:一是实现现代化之后的状态;二是进入现代化进程。Modern 产生于 1585 年,作为形容词的释义有三:一是时间概念,指最近正在发生、存在或发展的;二是指当前或最近时期兴起的语言;三是指最新使用的信息、方法或技术。本文从两个层次来把握现代化的概念:首先,现代化是一个表达时间序列的概念,是用来说明社会转型进程的,具体地说,就是指从农业社会向工业社会的转型过程;其次,现代化也是用来表达一种空间状态的概念,是指一种不同于农业社会(也称“前现代”)的存在状态,所谓实

现现代化就是指现代化进程的结果,是可以在空间维度中呈现的新事物。当我们看到了现代化概念的时间和空间两个维度时,也就对现代化的道路有了更为明晰的认识。从时间维度看,西方国家的现代化为人类社会的现代化提供了样板,不仅是因为西方国家最早进入了现代化进程,而且一直在现代化的道路上领跑世界。但是从空间维度上看,特别是考虑到现代化空间状态的流动性、多样性和无限性,就可以认识到现代化并不仅有一种模式,而是可以进行不断拓展的,是允许创造出具有多样空间特性的现代化模式的。所以,西方国家的现代化模式并不是唯一的,或者说,并不存在着普世化的现代化典范。所谓现代化,也必然是多元化的现代化。现代化的多元化可以体现在诸多方面,比如,现代化的内容最初关涉语言、信息、方法和技术,后来又扩展到经济、政治、社会、文化、生态等诸多领域;而在发展模式上,由于民族国家间的个体差异以及所处时代背景的区别,各民族国家的现代化模式可以不尽相同,事实上,必然会受到希尔贝克所言的“情景”^[1]和达尔所阐释的“社会环境”^[2]的影响。因此,我们在思考现代化的问题时,必须承认西方国家在时间维度上所开辟出的现代化之路,它是一切走向现代化或致力于现代化的国家都必经的道路。然而,在空间维度上,西方国家的现代化经验必须经过严格的考察,能否学习和借鉴都必须得到理性验证。也就是说,如果对现代化模式给予“单线演化”的理论取向是不可取的。现代化的模式是多元化的,中国所追求的应当是不同于西方的现代化模式。这是因为中国现代化的空间“情景”不同于西方,中国的经济、社会、文化“情景”不同于西方,从而决定了中国的国家治理现代化有着特殊内涵。

当前,中国提出了国家治理现代化的课题,其中包含着政治、经济、社会、文化等全方位的现代化。如果说社会治理现代化是指政府如何处理与社会之间的关系问题的话,那么,国家治理现代化则是包含着社会治理在内的整体性的现代化课题。而这一课题则是在一个全新的时代背景中提出的,那就是人类社会已经迈进全球化、后工业化的伟大历史进程。我们知道,西方国家的现代化是与工业化同步的,而中国则是在全球化、后工业化进程中提出现代化的课题。诚如张康之所指出的:高度复杂性和高度不确定性、多元化、去“中心化”正在成为全球化与后工业化进程呈现出来的新的特征。这是一幅完全不同于西方国家现代化时所面临的时代图景,必然意味着对中国国家治理体系和治理能力提出了新的要求。也就是说,当代中国国家治理现代化实际上面临着双重历史任务:既要面临现代化的繁重历史任务,又要迎接全球化、后工业化时代浪潮赋予的全新历史使命。对于现代化的任务,从时间维度上说,西方国家已经走出了一条道路,这条道路也是中国社会必然要走的,但是,西方国家所建构起的国家治理现代化模式所具有的空间形态肯定要根据中国国情而加以改造,即作出有选择的借鉴。然而,情况还不是这么简单,即不是一个加以甄别然后学习的问题,而是一个需要充分考虑时代背景进而创新的问题。因为,全球化、后工业化的时代背景是世界上的每一个国家都遇到的共同问题,它是属于全人类的一个新的历史起点,意味着中国正在和西方国家一道站在全球化、后工业化的同一起跑线上。所以,西方国家现代化模式的空间形态也是西方需要加以超越的。在这种情况下,中国更不能走一条复制西方国家现代化模式然后再根据全球化、后工业化的要求去加以创新的道路。既然不是必须重复走完西方国家治理现代化道路才能追赶更高阶段的后工业文明,那么,中国如何在全球化、后工业化这一波新的时代契机中领跑世界,摆脱并最终超越西方中心主义话语体系,则取决于是否能够建构起与时代脉搏跃动相一致的国家治理现代化模式。

由此,中国国家治理现代化的课题也就转变为了这样一个命题:从全球化、后工业化呈现出的基本特征出发,去自觉地建构国家治理体系和提升国家治理能力。我们看到,全球化、后工业化呈现出

[1][挪威]奎纳尔·希尔贝克:《多元现代性——一个斯堪的纳维亚经验的故事》,上海人民出版社2014年版,第5页。

[2]Robert A.Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, Vol.7, No.1, 1947, pp.1-11.

来的的是一个高度复杂性和高度不确定性的社会特征,随着复杂性和不确定性增长,金融危机、生态危机、恐怖事件、无序竞争等比以往任何时代都更加密集,也更加具有冲击力,整个人类社会充斥着前所未有的风险征兆。与此同时,互联网信息技术的发展则把人类带入了虚拟社会,开放性与多元化加剧了文化价值的碰撞,而且,解决这些富有全新时代特征的课题是不存在既定的格式和模式的,也可以说,既定的格式和模式在这些新的时代特征面前都失灵了。20世纪中后期,西方国家兴起了现代性反思思潮和一系列改革实践运动,这是因为西方国家对现有国家治理现代化模式难以回应新的时代要求而引发的。在这样的背景下,谁能够牢牢把握住时代呈现出来的全新特征并自觉按照这个特征建构顺应历史发展趋势的发展模式,谁就走在了全球化和后工业化历史进程的前列。因此,在中国提出国家治理现代化的课题后,破题之作就是要对国家治理体系和治理能力做出全新定位。如若一味沉迷于复制工业社会建构起来的西方国家治理现代化模式,那只能步入陷阱。“作为一个提醒,我们应该清醒地看到,现代化的事业受到各种历史经验与自我批判的反驳的修正,它不意味着对和谐、幸福与安全做一个乌托邦式的承诺。相反,任何现实的现代性都是有风险的、不确定的。但是,没有其他现实的选择:现代化过程就像一个无法回头的持续旅程,却又向着校正与可能的改进开放。”^[1]总体来看,今天,中国国家治理现代化模式的创新征程正是向着“改进”开放并因此充满着无限的可能性,而如何将这种可能性转化为现实,关键在于回应全球化、后工业化对国家治理现代化提出的新要求,并按照这个要求自觉行动起来。其中,时代背景和中国国情构成了一个须臾不可忘记的出发点。

可见,无论是在时间维度还是空间维度上看,中国国家治理现代化的课题都需要通过创新来破题,随着这个课题的启动,现代化的价值定位问题就凸显了出来。可以说,关于中国国家治理现代化的价值定位是建构一种区别于西方国家治理现代化模式的基础,有了这个基础,才能够做好国家治理现代化的大文章。我们知道,人类社会的一切活动都蕴含着价值问题,“价值问题的核心和难题,都是与人所面临的价值冲突和价值选择息息相关的。研究价值问题的目的是为了形成引导未来行为的可接受的、被称为是理性的(reasonable)价值判断。”^[2]对于国家治理活动而言,价值就是实质。因而,价值的问题是区分不同治理模式的根本,确立起什么样的价值,也就会在此价值的基础上建构起相应的国家治理现代化模式。反过来说,不同的国家治理现代化模式,也是由不同价值引导而确立起来的。在国家治理现代化的问题上,价值基础决定了中西模式必然相异。

二、西方国家治理的现代化及其价值失落

现代意义上的国家治理现代化发生于农业社会向工业社会转型之际,基本标志就是建构起现代性的国家治理体系。当市场经济以其自由和开放的精神把人从封闭的农业社会解放出来之后,首先是产权意识,然后是普遍性的人权意识和个体意识开始觉醒并迅速膨胀。启蒙思想家们从人的自然状态中推导出了“天赋人权”,他们所倡导的“自由、平等”等理念即是这一时期走上国家治理现代化道路的基本价值定位。在这一价值定位下,按照启蒙思想家的设计,在法的精神的引导下建构起了国家治理体系并以法律制度的形式赋予国家治理体系以合法性地位。这是与农业社会的“权治”治理理念以及依赖暴力维护等级秩序完全不同的治理场景。这一阶段,也是国家与社会分化的阶段,此时,国家治理体系主要是关涉国家自身以及协调国家与社会关系的一个概念,国家治理能力则界定在国家如何代表人民行使权力,保障人民权利等问题上,并产生了作为国家治理现代化产物的民

[1][挪威]奎纳尔·希尔贝克:《多元现代性——一个斯堪的纳维亚经验的故事》,上海人民出版社2014年版,第185页。

[2]冯平:《哲学的价值论转向》,[北京]《哲学动态》2002年第10期。

主、法制和初步具有管理取向的政府以及相应的社会治理模式,这些作为从农业社会向工业社会过渡时期的产物,此时已具有现代性的雏形,在制度、组织结构、社会治理模式等方面搭建起了国家治理的总体框架,从而为整个西方国家治理现代化奠定了框架性的基础。但是,这一阶段的国家治理体系依然体现出浓重的农业社会统治色彩,启蒙思想家高尚的价值愿景在粗鄙的现实面前常常事与愿违。现实情况是,以欧美为代表的西方国家普遍笼罩在政治腐败、官僚主义以及政府治理效率低下的阴影之中,从而激发起了寻求科学精神的现实冲动,效率取向逐渐取代价值愿景而占居了中心地位。

在这一背景下,从19世纪中后期开始,西方国家掀起了国家治理改革运动。英国率先进行了文官制度改革,建立起了行政人员的专业化和职业化制度,美国则发起了大规模的中产阶级运动,要求解决日渐猖獗的政治腐败问题,1883年,美国国会通过了《彭德尔顿法》,走上了公务员管理的科学化道路。在威尔逊提出政治—行政二分原则后,则将这一原则作为科学化管理方式应用到了国家治理实践。政治领域与行政领域的分离,使民主成为关涉政治领域的一个价值范畴,行政领域因为得到了科学管理运动的推动和支持而趋向与价值无涉。在这同时,国家与社会的分离也开始以公共领域与私人领域分化的形式出现。如果说此前黑格尔所说的国家是理性的领域时所指的是价值理性的话,那么,随着公共领域与私人领域的分化,情况变得复杂了起来:政治在一定程度上还坚守着诸如民主等价值,而行政则是与价值无涉的。由于国家治理的日常活动是由行政来执行并通过行政来加以体现,行政的价值无涉实际上压缩和排挤了公共领域的价值生存空间。尽管后来许多学者对政治—行政二分原则提出质疑,但把政治领域和行政领域当作两条主线,并以此作为线索去观察这一时期的西方国家治理现代化的价值变迁历程,却是可行的。

实际上,在西方国家治理现代化的典型化阶段,政治领域的民主价值总体上发生了变异,至此,社会契约论的生命周期落入了低谷。“在18世纪的契约论者那里,民主意味着人民拥有主权并实行某种程度上的主权自治。这一浪漫主义构想很快就被另一种民主构想所取代,那就是设立代议制”^[1],在工具理性的现代性建构过程中,人民主权的理想让位给了表达民主。而当代议制民主不断遭到政党和利益集团操纵的挑战时,“表达民主逐渐丧失了其民主意蕴并徒具民主的形式。随着表达民主的式微,民主理想实际上完全向精英现实低下了头。”^[2]这一时期,民主实质沦为形式民主或者说精英民主的代名词。在行政领域中,公共性价值则步入了工具理性化的阶段,在某种意义上,完全取代了价值理性。马克斯·韦伯出于服从政治统治的意图,按照形式合理性的效率原则设计出了官僚制组织,促使整个行政领域的工具理性化。由于科学管理原则运用到行政组织中,行政管理追求的目的变成了效率而不再是启蒙思想家所倡导的公共利益,“效率是行政价值的最高尺度和原则。”^[3]与此同时,官僚制组织的“价值中立”原则成了工具理性的代名词,特别是在此名义下所追求的效率彻底排斥了公平后,使整个社会陷入了全面竞争之中。“尽管这个时候也依然把人权问题作为制度建设所要禀呈的基本原则来看待,但效率追求对这一原则所造成的稀释也是一个必须看到的事实”^[4]。应当说,效率追求是具有积极意义的,效率激发了人创造财富的本能,为现代社会高度运转注入了生机动力。但是,从价值的角度看,西方国家治理现代化步入典型化阶段后,民主价值发生了变异、行政的公共性价值也被工具理性化了。对于整个国家治理而言,政治民主与行政集中趋向紧张的关系、民主价值的没落以及实质公共性价值的旁落,势必造成西方国家的治理困境。

20世纪中后期,西方国家普遍掀起了国家治理现代性反思浪潮,集中体现在对精英民主、形式公

[1][2]张康之:《公共生活的发生》,〔北京〕高等教育出版社2010年版,第294页,第294页。

[3]L. Gulick, “Science, Values and Public Administration”, Papers on the Science of Administration, ed. By Gulick & Urwick, Institute of Public Administration, 1937, p.193.

[4]张康之:《合作的社会及其治理》,上海人民出版社2014年版,第125页。

共性以及作为价值物化形态的法律制度的反思。在对精英民主的反叛性思潮中,提供了改进精英民主的思路,与此同时,“‘参与’一词成为一个十分流行的政治词汇的组成部分。”^[1]至此,民主的蜕变历程画上了句号。但是现代性反思浪潮并没有因为民主改进方案的提出而变得平静,反而愈发引发了对民主改进理论的强烈审视。事实的确如此,西方国家民主,无不时时充斥在形式平等掩饰事实不平等的漩涡之中,诸如社会阶层间的不平等、竞争结果的不平等、种族歧视、贫富分化等,而法律则以制度的形式维护诸种事实上的不平等,实质是维护有产者与无产者之间的不平等。抽离了作为价值的民主以及固化民主的法制,沦为了资产阶级政治统治的工具。在这个问题上,马克斯·韦伯“并不讳言资本主义制度中实际存在的不平等现象,但是,从他的社会政治价值观出发,他又断然反对消灭造成这种不平等现象的生产资料私有制基础……资本主义制度中的这些现象,尽管在伦理上和道德上都是不合理的,但是用他的社会政治价值观来评判,就被无条件地当作‘合理的’因素加以认定。”^[2]这种致力于维护资本主义核心价值的工具理性化的“社会政治价值观”,不可避免地遭到了现实的质疑和反思。正是由于这些反思,引发了一系列的改革行动,而在行政领域中,理论反思和改革实践也都指向了行政的公共性能否得以实现的问题。

三、中国国家治理现代化的价值空间

从西方国家治理的现代化及其价值变迁中,可以概括出三点基本认识:

第一,西方国家治理现代化虽然经历了启蒙运动的伟大设计,但在其行进的过程中,却走上了价值理性失落的方向。在马克斯·韦伯看来,现代性并不是“理性”的胜利,而是“工具理性”的胜利。的确如此,西方国家的现代化是工具理性主宰了理性,使理性中的价值理性一面遮蔽了起来,以至于“大获全胜的资本主义,依赖于机器的基础,已不再需要这种精神的支持了。”^[3]在西方国家治理现代化初始时期,曾高歌理性,然而,当工具理性排斥了价值理性的全部内容后,所建构起来的国家治理体系陷入了效率导向的追求之中,社会矛盾不断恶化,利益冲突频繁发生,以至于引发了治理困境,步入了仅仅提供形式平等和公正的歧路。可以说,工具理性建构了现代性,却又以自身无法克服的内在矛盾带来了现代性发展的重重困境。诚如马克思所言:“在我们这个时代,每一种事物好像都包含有自己的反面。技术的胜利,似乎是以道德的败坏为代价换来的,……甚至科学的纯洁光辉仿佛也只能在愚昧无知的黑暗背景上闪耀。”^[4]

第二,尽管西方国家历经价值失落的过程,但是,价值始终作为资产阶级阵营的一个有力的守护工具而存在。西方国家自从步入国家治理现代化的征程,就高度重视价值以及价值的宣传。这是因为,取得资产阶级革命胜利,确立资本主义国家的合法性秩序,产生了新的精神需求,需要确立一种价值观念以其振奋人心的口号唤起社会的关注,赢得社会的支持。然而,作为一种工具存在的价值,服从于资产阶级统治的现实需要,不可避免地发生了变异。具体而言,西方国家治理现代化的价值演变,从政治领域看,民主经历了从人民主权到表达民主,再到精英民主的蜕变历程,可以说由于服从于资本主义社会的核心价值,西方民主实质沦为形式民主;而从行政领域看,行政公共性则展示出一个与价值无涉的过程。那么,以实质价值建构现代性的思路也就可以返回至由什么核心价值引导这一根本问题,并延伸出从核心价值出发建构国家治理体系、提升国家治理能力的路径问题。

第三,自20世纪中后期开始,西方国家呈现出了价值反思的意愿,并把改革运动作为回应价值失落的现实行动。遗憾的是,西方国家的改革采取的是对既定治理模式进行修缮和补充的态度,实质

[1][美]佩特曼:《参与和民主理论》,上海人民出版社2006年版,第1页。

[2]冯景源:《现代西方价值观的透视》,[北京]中国人民大学出版社1993年版,第103页。

[3][德]马克斯·韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,[北京]三联书店1992年版,第142页。

[4]马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》第12卷,[北京]人民出版社1962年版,第4页。

上这依然是对资产阶级统治秩序的维持,是对资本主义社会核心价值的维护。在经典契约论所寻求的普遍性真理无果后,以罗尔斯为代表的新社会契约论者发出了对制度正义性进行理性反思的倡议,拷问制度正义性的同时提出了“最小受惠者最大利益分配原则”,试图改革基本社会结构。但是,罗尔斯依然没有跳出工业社会的个人主义视角,也就决定了在制度正义性问题上并没有实质性的积极建构。与此同时,在行政领域发生的事情是丧失“公共”的“行政”表达出了价值追求的愿望,一批公共行政学者发起了一场“新公共行政运动”,试图把民主价值贯之于行政,期望唤醒沉睡的行政精神。然而,随着“新公共管理运动”的兴起,对行政价值的追求再一次被粗俗的管理行动所取代,仍然无法摆脱效率至上的窠臼。

对于服从于资产阶级核心价值的西方国家治理现代化的价值理性失落,皮埃尔·卡蓝默在参加治理实践的过程中认识到了这个问题的存在,他说:“必须‘改变观点’,对当前治理模式的基础本身提出质疑,即使这些基础已经为长期的习惯所肯定。”^[1]至此,以西方国家治理的现代化及其价值理性失落作为参照系,我们可以得出一个重要结论:在国家治理现代化的问题上,价值引导国家治理现代化的发展方向,核心价值以及价值理性决定了国家治理现代化模式的根本差异性。就西方国家而言,“资本主义社会的自由、民主、平等、人权不是资本主义社会的核心价值,而是它的政治制度和法律制度的基本价值。它服从而且必须服从保护私有制度神圣不可侵犯和个人本位的核心价值,并为其所引导。”^[2]它与反映了社会主义本质和人民群众根本利益的社会主义核心价值有着本质上的区别,由此也必定会衍生出中西方国家治理体系中关于核心价值、基本价值、现代化、政治制度、法律制度等的不同认识。中国的国家治理现代化就是要把社会主义核心价值以及价值理性放在首位,坚持价值理性与工具理性的统一,甚至需要以价值理性去统驭工具理性。这样一来,中国国家治理现代化就会根据核心价值以及价值理性的要求而进行制度设计和制度安排,从而走出一条完全不同于西方的国家治理现代化道路。

诚然,西方国家首先发生了国家治理的现代化,也似乎演化成了一个标准化的模板。因此,当一些后发展国家开始步入国家治理现代化的征程的时候,也就步了模仿和照搬西方国家治理现代化经验的后尘,对西方价值无条件地全盘接受。然而,遗憾的是,通过单纯模仿和复制西方模式的道路遭遇到了前所未有的挑战。所谓西方“普世价值”不仅没有在后发现代化国家生根发芽,成为经济、社会、政治、文化发展的助益性推动力量,反而因为诸多不适应性“症候”而阻碍了现代化进程。这是由于后发现代化国家抛弃了时代的阶段性特征以及民族国家关涉的经济、社会、文化的独特“情景”,抛弃了自主选择实践创新的探索道路。现实充分说明,一味模仿和复制西方的国家治理现代化模式,结果只能是沦为西方国家的附庸。因此,国家治理现代化的道路选择,既是一个客观选择,即尊重历史发展规律的必然选择;也是一个主观选择,即从时代背景和中国国情出发作出的自主选择,这也是一个需要自觉设计和自觉行动的过程,正如习近平同志所强调的:“我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。我国国家治理体系需要改进和完善,但怎么改、怎么完善,我们要有主张、有定力。”^[3]而“主张”和“定力”,正是来源于社会主义核心价值观,这也正是中国国家治理现代化的价值空间。

[责任编辑:钱继秋]

[1][法]皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主——试论治理的革命》,〔北京〕三联书店2005年版,第3-4页。

[2]陈先达:《论核心价值的社会本质》,〔北京〕《中国特色社会主义研究》2012年第5期。

[3]习近平:《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》,〔北京〕《人民日报》2014-2-18。