

# 国家治理现代化的内在理性、 变革逻辑与实践形态<sup>\*</sup>

赵中源 黄 罡 邹宏如

**内容提要:**中国特色国家治理现代化,是基于当前社会生产发展水平及社会主要矛盾新变化,以治理体系现代化为根基、以治理能力现代化为驱动力,以促进“党”“国家”与“社会”的有机互动和融合为依托,以提升国家治理效能为旨归的国家治理理论与实践新创造。中国特色国家治理现代化在国家治理理性生成的历史脉络中开辟了新路向,形成了以党的核心领导为根本前提,以“人民中心”为治理取向、以“一核多维”为治理框架、以“问题导向”为治理策略的社会主义国家主导治理的实践形态,它强调自我审视的制度理性意识、自我完善的制度革新能力,以及多样化社会引导机制的培育和完善,继而在治理实践中形成充分的博弈空间,以促成国家治理的共同现实目标与价值目标的达成。

**关键词:**国家治理现代化 国家治理理性 变革逻辑 实践形态

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央立足“两个一百年”奋斗目标,“不断推动全面深化改革向广度和深度进军,中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化水平不断提高,党和国家事业焕发出新的生机活力”。<sup>①</sup>这标志着全面深化改革实现了推进社会主义制度完善及其国家职能转变与促进国家改革发展及造福人民的有机融合。国家制度权威与灵活多样的社会治理的有机融合,意味着在“党的建设”与“国家治理”之间衍生出了党领导下由社会主义国家主导治理的新型逻辑关系。这一国家治理的变革逻辑在体现“党治国理政能力建设”应有之义的同时,也为实现高质量发展提供必要的制度支撑,并在经典马克思主义国家理论基础上开创了由“制”而“治”的新格局,进而开辟中国独特的政治现代化道路。现实发展的必要性、理论创新的合理性以及政治实践的独特性则为进一步探究中国特色国家治理现代化的内在驱动提供了质询动机。这一质询的核心要义在于探析社会主义国家治理转向的动力及内在机理,既不局限在经验实然层面的利益诉求及社会分化,也不只是应然层面的制度和机制预设,而是“嵌入”到当前发展语境中,以在人民民主专政的国家体制与利益驱使的多方博弈之间促成相互“耦合”之态

\* 本文为国家社会科学基金重点项目“党的十八大以来政治思潮的演进及社会影响研究”(20AZZ001)、中宣部2019文化名家暨“四个一批”人才专项资助项目“新时代国家治理现代化的要义与理路研究”的研究成果。黄罡为本文的通讯作者。

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》,2021年11月17日。

势。这意味着国家治理现代化是党领导下以人民为中心的权力主体,根据实际发展变化,在历史与现实、安全与利益、公平与效率之间不断审视、权衡并协调国家职能及其与社会相融策略的理性呈现过程。如将国家治理视为党的核心意志在治理实践活动中的理性表现,也就以国家治理理性为发端,形成了认识论和方法论层面上的变革。这一变革既对经典无产阶级专政语境下的国家职能进行反思,在现实改革需求与社会主要矛盾的新变化基础上,厘清符合未来发展方向的变革趋势,又以党的执政能力建设为依托,着眼构建国家经济社会发展新格局,侧重通过机构职能和机制路径的革新来实现党的领导、国家制度与民主社会的有机融合。变革的最终呈现则是社会主义国家在治理理性生成中,展现出辩证的制度构建与功利博弈思维之间不断磨合、尽可能兼容的实践形态。由此来看,“内在理性”、“变革逻辑”与“实践形态”之间的理路探析成为国家治理现代化命题论证的新路向。本文则立足于国家治理理性的发生逻辑,在经典马克思主义国家理论未给出现实实践样本的情况下,对中国特色国家治理现代化的变革逻辑与独特优势,以及国家制度构建及其与社会有机融合的实践形态进行建设性探索。

## 一、国家治理理性的发生逻辑

中国特色国家治理作为党领导下,通过制度机制融入社会发展现实并不断完善的理性过程,其治理理性以国家经济社会发展实践为依托,将共产党不断自我审视和扬弃的内在精神,通过自身执政能力建设外化到国家制度革新中。由此来看,中国特色国家治理理性成为党勇于自我革命的辩证理性的制度外化,并在自我完善过程中,形成制度革新与现实发展间的有机互动。对国家治理理性发生逻辑的探析则需从历史与现实的比照加以剖析,回归历史逻辑,厘清国家治理的生成脉络。进而,国家治理理性生成的历史脉络可从两个方面剖析。一是近现代契约共同体政治下,国家治理是在经济生产基础上作为协调权益分化的策略性产物而存在的;二是在经典马克思主义国家学说语境下,社会主义国家与社会之间存在的治理关系更多是在无产阶级专政与人民民主的对立统一中,表现为党通过干部和群众路线来引导、组织和团结群众。前者则是后者得以发生的批判性前提。

国家为何治理的逻辑起点是近代民族国家兴起过程中,一元主权政治被分裂为“权力与权利”二元契约政治。这一转变,一方面来自契约理性对源自血统和神话传承的权力一元论的限定,并通过功利原则实现主权的让渡与民主权利的赋予,进而终结了以暴力为基础的王权专制;另一方面,这一转变不只是契约法理逻辑对权力二元化的规范表述,更因为经济生产和财富积累开始介入主权统治的一元传统模式,产生了与王权对峙的民主权利意识。分工的扩大、财产所属关系的分化以及为谁积累财富的争议等,无不导致功利意义上以利益为取向的市民社会脱胎并独立于王权等级政治,而且在政治上与后者发生对立,以谋求对自身经济权益的必要保障。至此,主权国家不再是以暴力征伐和神学话语为依托的一元样态,而是在法理契约与经济生产基础上,以理性的方式来构建和运转权力。这种理性一方面将国家表现为近现代的契约共同体形态;另一方面,其又将国家回归世俗经济中现实的功利关系,成为协调利益分化和调解权利冲突的权威“媒介”。这种功利意义上以利益协调为导向的理性表述也就成为国家何以治理的理性生成源头。换言之,国家治理理性得以生成的历史契机是资本主义生产关系在利益层面所引发的主权政治与市民社会的对峙,使权力不得不“经济化”,并以“经济治理”的方式来配合主权统摄。<sup>①</sup>

国家治理理性的生成不仅与经济理性相交融,更多来自功利的策略性考量,而且与诸如“统

<sup>①</sup> 黄罡:《种族、突变和消耗:西方生命政治中的异质化》,《湖南科技大学学报》(社会科学版),2020年第1期。

治”之类的权力关系杂糅在一起。也就是说，国家治理最初目的是通过策略性的利益协调，以社会安定、经济繁荣来实现国家财富积累基础上的主权安全。这种以安全为导向的治理更偏重治安，更多是从国家主权出发，以经济化的方式来消解权益分歧，同化社会。市场则成为通过促进物资分配、财富积累和人口流动来验证主权公正的安全机制。这种与主权经济化相交融的国家治理，虽以安定繁荣为由，对所辖的人、事、物进行规范管理并高效利用，却在资本主义生产关系介入权力运作的过程中，陷入了与资本同谋的困境，逐步垄断财富的生产和分配。这种仅从形式上表现为经济繁荣的治理理性是工具化的，在社会化生产和市民社会下却隐藏着权威对民众的规训和同化。由此来看，当资本主义生产关系中的国家治理理性在面临“公正性危机”时，经济上维系的安定繁荣会如同意识形态一般，尽可能表述安全的必要性和治理的真实有效性。

这种形式化的安定繁荣对不平等现实的遮掩则成为马克思主义国家理论的批判前提，即马克思主义革新了国家治理理性的生成逻辑。革新的动因则是功利化治理的“伪善”。这种“伪善”是因为主权经济化除了导致功利化治理对暴力统治的消解，也伴随契约民主虚化了作为“必要暴力之恶”而存在的国家权威。但这种所谓“善治”的问题在于，功利化治理所消解的是国家对所有人的暴力之恶，还是对某一类人的恶？或者说，所消解的是国家暴力，还是与之相生的公正的主权判定？一旦治理在功利化中以自由之名与资本同谋，这些问题皆成为对“伪善”的质疑，即与资本同谋的治理不仅消解了对资产阶级的暴力之恶也模糊了维护国家公正的主权判定，使得公众财富和民主权利的保障至多成为法理逻辑层面的“口号”。由资本主义生产关系中生成的国家治理理性为粉饰阶级压迫提供了“最佳辩护”，却不能将现代化发展中的高效产出进行公正分配，也就难以在参与生产的广大劳动者中形成真正公平的社会财富积累。

阶级化的国家治理理性也难以通过资产阶级的自我否定来完成辩证地革新。这是因为生成这一治理理性的国家历史属性源自私有制基础和契约交换逻辑，也就意味着资本主义国家本质上是对“私有”经济从属关系的合法呈现，既将“私有”关系表现为经验生活层面的市民社会，并肯定世俗功利层面的市井生活及其对幸福的追求，又向上升华到制度层面成为“法”的精神，并凝练出源自主权的内在神圣性。对于这种黑格尔式的国家形态而言，其表现出的治理理性所面临的不平等恰恰是其所谓的“合理内核”造成的。故不能寄希望造成这一困境的国家以自我否定的治理方式来解决困境。资产阶级国家及其契约共同体的历史使命不过是将人的国度从神的谜语回归人自身观念的理性逻辑构建中，其治理理性至多在功利层面进行自我否定式的改良。这一自我救赎式的改良所体现和保障的只有资产阶级意志及其利益安全，无法从根本上解决制度等级化与社会民主化之间的对立，更难以继续推动历史进步。

要探寻公正的国家理性与真正民主的治理方式必须跳出自我旋转、自说自话的法哲学逻辑，将国家治理的理性生成降解至生产现实中，揭露“会治理的资本主义国家”作为维系异化和压迫的阶级统治暴力工具的实质。这一历史的扬弃意味着资本主义国家治理在维系高效发展的同时，也孕育了与资产阶级自我否定相异的否定力量，即无产阶级的诞生。国家在阶级对抗中则成为理性和暴力、民主与专政对立统一的产物。换言之，没有对所有人普遍适用的治理理性。治理不只是利益层面的功利化产物，更是国家阶级属性在历史演进中的辩证产物，即对某一阶级的民主治理必然伴随针对敌对阶级的暴力专政。资本主义国家通过形式上看似平等的契约交换和治理机制来掩藏源自其内部阶级和等级间的暴力关系，但这种暴力关系既可表现为阶级压迫，也可反向地通过阶级革命呈现为新的制度重构。换言之，国家既可作为阶级压迫的工具也可反向地被构建为反抗阶级压迫的工具，从而在阶级斗争中推进历史发展的对立统一。由此不难发现，国家治理理性生成的历史逻辑随着现代生产关系的革新，发生了以阶级矛盾为驱动的辩证化“蜕

变”。对国家的阶级化表述呈现在重塑主权政治的过程中,将国家治理置于与国家专政的对立统一关系中。

既然国家治理理性的生成在历史逻辑层面发生了由“统治”到“治理”,再到“与专政共存”的辩证转变,这一转变也就涉及无产阶级专政理论的历史进步性与现实局限性。这进而在理性生成逻辑上,成为中国特色国家治理理性及其变革逻辑的合理性来源。如前所述,社会主义民主国家建立的历史进步性在于扬弃“富而不公”的资本主义生产关系及其“治而不公”的制度体系。问题在于,以社会主义革命的历史正当性为前提、以无产阶级专政为制度安全基础的人民民主国家能否在实然层面真正“善于治理”?不得不说,通过专政来保卫无产阶级民主的社会主义国家从应然层面看,应比被扬弃的资本主义国家更善治,但在结构和功能上却具备权威规范的相通性。在无产阶级专政基础上通过政治化对社会的凝聚,并以计划手段对生产的组织和对资源的管理,都难以摆脱国家主导下对治安机制的依仗。这种治安思维也成为自由主义质疑经典马克思主义国家理论并不善治的重要原因。对于与契约理性、无产阶级专政理论相异共存的自由主义传统而言,治理在于经验层面,而不一定是国家层面的理性演绎,其关键在于如何技巧性地在私利不可出让的功利原则基础上实现差异间的平等共存。这也就意味着要在主权统治和国家治安逻辑之外,通过构建与前二者相异质的权力关系来体现所谓的差异共存。市场无疑成为国家之外的异质场域。对自由市场倍加推崇的自由主义则可视为在权力关系转化或多样化布置下,从经济理性生成的引导技艺或技术,致力于实现人、事、物在功利的财富积累中“自然”且自在的流动性,其不一定能很好地与主权政治相兼容,但至少会在治理理性及政治经济学的知识构建上为(国家)权力的演变提供新的依据和可能性。<sup>①</sup>如果仅从西方所谓“(治理)术”的角度看,国家至多能治安,未必善于治理。因为自由主义者们往往为治理理性的生成预设了一个分权和制衡的制度前提。也就是说,作为“利维坦”式的国家之恶如果不被分权和制衡,是难以在“保护—依附”的从属逻辑以外产生多样化的权力关系来实现社会和个人自由的。照此逻辑推演,如果国家来治理,也只能以治安的逻辑来进行,但安全和保护机制的另一面则是压抑且同质化的规训。

由此不难发现,王权政治的统而不治、与资本同谋的国家治理、无产阶级专政,都难以在国家名义下摆脱暴力机器或强制性规范的介入,也就无法实现“物随其性”的社会流动。自由主义治理模式虽侧重对事物之间自在且离散的因果关系的非(弱)干预化,但其在强调去权威、去中心化的同时,难以使市场机制在引导人口、资源和技术等流动的过程中避免陷入唯利是图、治而不公的困境。当国家和治理被表述为一对矛盾体时,自由主义治理逻辑大多突显此矛盾的相互排斥性,而无产阶级专政理论在治理方面也存在缺失,即难以解决同质化和多样性之间的矛盾,与人的自由和全面发展形成现实冲突。如果中国特色国家治理理性生成的关键在于“党、国家与社会”的三重关系中,既能维系制度权威性又能实现社会治理层面的策略灵活性,那么以上关于国家治理理性发生逻辑的剖析皆无法推导出当下中国特色国家治理语境下党领导的国家权威与社会治理的有机融合。这意味着中国特色国家治理现代化需要在国家治理理性的生成脉络中衍生出既不同于经典专政国家理念也区别于自由主义治理模式的另一种变革逻辑,并赋予“治理”新的时代内涵和实践意义。

<sup>①</sup> 张一兵:《生命政治学与现代权力治理术——福柯的法兰西学院演讲评述》,《天津社会科学》,2015年第1期;黄罡:《西方“群体免疫”谱系逻辑中的生命安全悖论探析》,《人民论坛·学术前沿》,2020年10月下;Michel Foucault, *Security, Territory, Population : Lectures at the College De France, 1977—1978*, Michel Senellart (eds.), Graham Burchell (trans.), New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 346, pp. 348—350, pp. 383—385.

## 二、中国特色国家治理理性生成的变革逻辑

治理追求多样化主体平等博弈,以求取社会公共利益最大化与多元主体利益的合理与公正。国家作为“必要的恶”则始终以管理与控制为基本手段,以既定秩序、安全和效率为出发点。如果中国国家治理现代化要超越现有理论局限以解决国家与治理的兼容问题,就需要在治理理性的生成中发展出一种变革逻辑,在既非西方分权逻辑也非传统专政模式的社会主义制度内,依据客观环境及博弈关系变化而自我审视、约束和调节其权力限度,科学衡量其行为得当性和策略合理性,在党为核心的权力架构内形成自主调节的内在制衡机制。

这一变革逻辑的形成,首先在于重申国家治理中社会主义国家在党领导下的历史地位。中国特色国家治理的立足点是对国家制度规范及其设计逻辑的结构性完善。其实质是在从传统向生产主导的现代化转变中,解决共同体政治中权力的三大属性即公共性、强制性、渗透性的耦合问题,继而最大限度地追求国家的正当性、合法性、有效性。社会主义国家理论及其治理的前提是发现了同质性的技术商业社会、“议而不决”的议会协商机制以及与资本沆瀣一气的官僚体制僵化和侵蚀了现代民主代议制度,而且通过出(割)让权力来换取权利的契约交换,以及通过分权来制衡和约束国家的宪政逻辑也消解了国家在主权意义上的独断性、权威性和神圣性。<sup>①</sup> 如果在功利交换逻辑下将国家等同于商业交易的附庸品,那么“大家商量着办”这一看似民主的议会机制不过是票选商业逻辑下一群所谓代表民意的“乌合之众”无谓且无效的争吵。<sup>②</sup> 当国家在西方治理语境中被架空时,马克思列宁主义则通过革命将人民的意愿与意志重新注入空洞的国家机器中,一个崭新的属于人民的国家在社会主义制度逻辑下得以重生。

其次,国家治理理性生成中变革逻辑强调共生、集成与协同。其不再通过专政思维一味地以安全为目的来取代流动性,而是坚持安全与发展并重,在不同境况中,注重治理实践中的群体意志及个体需求差异,进而有的放矢。故中国特色国家治理现代化主要基于权威的国家制度规范与浸入式且多样化的治理技术之间的有机融合。但关键是如何相互融合?从制度架构着眼,中国特色国家治理理性生成的原点,即中国共产党的领导以及对其自身领导制度与执政体系的不断建设和完善。如前所述,中国特色国家治理是中国共产党通过国家来治理和联通社会,故国家由专政向治理的转变是党自身发展理性的外在呈现。这种由“党”向“国”的理性外化,表明了国家只是党为核心的权力结构中的“一环”或路径之一。对于党的领导而言,国家与社会的融合不是层面之间的替代关系,而是前者对后者的“嵌入”或“渗入”以及后者对前者的“容纳”。从历史上看,从传统的计划经济体制到中国特色社会主义市场经济体制的伟大转折,印证了党在制度层面对国家与社会融合关系的认识自觉,即在科学统筹“两个大局”和推进构建人类命运共同体的时代背景下,为实现知识、技术与人才的全球流动,国家从之前作为专政工具的阶级属性转化为保障主权及社会稳定的安全底线的同时,融入并改造市场机制,进而在引导资本力量融合以及对合法私有产权的保护中,不断推进发展和完善面向现代化的中国特色社会主义制度建设进程。

再次,在全面深化改革进程中,中国特色国家治理理性生成的变革逻辑更立足于新时代中国社会主要矛盾的转化。社会主要矛盾转化的本质是生产方式转型及其发展质量和效益的提升,

<sup>①</sup> Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2007, pp. 91—92; Carl Schmitt, *Political Theology*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005, pp. 59—60, pp. 62—63.

<sup>②</sup> Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge and London: The MIT Press, 1988, pp. 15—16.

与人民对更高生活品质需求之间的内在统一,虽仍属于科学生产与现实需求的矛盾范畴内,但更凸显对面向未来的美好生活的追求。<sup>①</sup> 人民群众对高品质生活及个人权益的追求,意味着个性化和多样化需求与生存性需求的刚需性和趋同性不同。享受性需求往往基于个体的偏好和个性化需要而形成,甚至表现为一种象征意义上的需求。这也是社会化生产高度发展的必然阶段,即人的需求及其满足从功利性的生产交换层面进入符号及意象层面,从趋同化的功能性消费转入个性化、差异化乃至异质化的需求。这种对幸福生活的需求已难以在高度行政化的政治经济模式下仅通过单一政府管理以及集体管控思维来满足,也不能只依靠生产方式的结构性转型来解决。毕竟生产方式的结构升级是长期过程,很难在短期及微观层面对复杂多变的民众需求作出回应。国家治理现代化则立足于不均衡不充分的生产发展现实,在策略上,对复杂多样且暂时无法全面满足的社会诉求进行合理、有效且可行的引导,从而在社会矛盾的处理过程中形成一种可控的沟通空间。由此看出,党和国家在生产发展上的中心作用,与人民群众在追求和享受幸福生活过程中所呈现出的差异化需求之间是存在博弈关系的。而如何应对此博弈关系的复杂性和多变性也正是当下改革进程中所强调的系统集成的关键所在。

最后,中国特色国家治理理性生成的变革逻辑侧重实践层面上制度体系与治理能力的有机融合,以提升治理效能。中国特色国家治理变革的实质是以验证社会主义制度优越性为指向,展现国家层面的制度设计在实践中的治理效能。国家主导的治理效能可视为制度设计在实践中所展现出的实际能力。<sup>②</sup> 这一效能意味着在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下,规范、民主、科学且有效地运用系统工具,来应对和处理复杂的社会事务,并依据特定的价值取向来引导和塑造社会主体。既然国家治理现代化的着重点是“在国家机制主导下处理社会事务的能力”,也就出现了“体系或系统的工具化力量”与“社会日常活动及其复杂琐碎的诉求”两条理路之间的交织。前者依据国家机器、机构以及法制的结构化建构,必然基于理性标准对治理客体进行分析、分类和衡量,在一般意义上归纳出一套系统准则,并以此为规范。从理性乃至工具性出发,国家治理体系改革的要义在于从结构性上,在公权力所知范围内,尽可能考察治理客体之实情,考量尽可能多的变量,以完善此系统规范。故国家治理体系的建构和完善,往往体现其治理理性“高瞻远瞩”的预见性以及“无所不知”的包容性,也就呈现出“大而全”的一体化特征。但不容忽视的是,社会事务不是静态的标本,而是处于不同地位、立场和环境的人们在纷繁复杂的日常活动中,其不同行为、目的、需求以及选择之间不断交织、分化乃至对峙的博弈产物,因此社会呈现为一种动态、离散且偶然的相互关系网。这一离散且偶然的相互关系意味着在社会事务产生与变化的过程中,人们在功利考量下的日常选择,往往基于经验层面及感性认识上的生活感知,且往往趋利和短视,其行为既可能趋同,也可能分化,难以形成定式。此不定性也就意味着治理理性很难仅仅通过体系的建构对琐碎且多变的社会事务作出预估,以产生必然的可行方案。治理体系的结构功能性与对社会事务的具体治理能力之间的矛盾,揭示出国家治理变革逻辑的要义,就是不要预设一个“无所不知”、“无所不能”乃至“无所不管”的政府主导机制,因为其预知的并不一定是治理实践中可行的。由此可以得出,国家治理现代化要真正表述的治理理性应与所谓的“工具理性”区分开来,而立足于在“能预知”的治理主体及其“预设”的体系工具,与社会治理实践活动中的治理客体之间形成一种双向、多样且有效的博弈关系。此博弈关系意味着体制性的治理系统在以国家主导的治理实践中,能意识并区分清楚哪些是其可知、可管,且对于治理客体可行的;哪些是其可知、要管也能管,但对治理客体不可行的;哪

<sup>①</sup> 赵中源:《新时代社会主要矛盾的本质属性与形态特征》,《政治学研究》,2018年第2期。

<sup>②</sup> 何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》,2014年第1期。

些是其不可知、也不会管,但在治理客体自治下却可行的。换言之,在坚持党的核心领导地位的前提下,尽可能地在体制上消解行政、市场和社会(或民间)参与等不同机制之间的上下层级所属关系,并将它们融合在能实现沟通和良性博弈的治理生态中。

### 三、中国特色国家治理的独特优势

从“理性生成”到“变革逻辑”的理路进展最终会落在对“中国之治”独特优势的展现。这一优势的形成首先在于国家治理理性的生成及其变革对政治现代化新格局的开创。通过转变基于计划生产的单一政府干预以及维稳思维,与市场流动、私人空间和个性化生活方式及其社会环境相适应,进而在政治经济层面上与整体产业结构的优化升级相辅相成,以在党的核心地位、政府宏观主导、市场微观运作以及社会民间力量此四者间关系的调整中,形成适应高质量发展的治理新格局。此格局也看出国家治理体系改革的三个向度:一是体制性的优化布局,即制度层面的设计;二是工具功能层面,不同机制的渗透和交织,比如行政机制、市场机制和社会参与机制等;三是在体制优化和机制交融下,进行微观策略层面的多向引导。

此三个向度间的相互作用不仅从三个方面回应了当下改革对破除“体制性障碍”、克服“机制性梗阻”和注重“政策性创新”<sup>①</sup>的三点新要求,也通过与人民生产生活的有机互动促成了以党为核心的权力架构的调整。这种从机制上对社会主义制度框架内党、国家与社会之间权力关系的结构性调整,意味着对承载并传达此关系的方式或条件进行重新布置,比如:机构、人员、资源配置以及技术等要素。这一调整不仅涉及治理效能的时间上的传导与空间上的覆盖,更意味着治理主客体之间在具体实践中,基于治理体系的架构和分布所呈现出来的不同权力关系的脉络及其态势。对于治理格局而言,不同态势的形成缘于以中国共产党为核心的权力主体,依据不同时期的发展现实,在理性的预估和认知范畴内,按特定目的,并依据对象的实际情况及反应,从策略上不断调节其机制,以形成不同形式布局之间的适时转化。

其次,中国之治的独特优势在于对治理思维的重塑。从之前的历史分析看,治理更像一个泛指和杂糅的概念。也就是说,只要权力以政治共同体的形式在一定秩序范围内而存在,治理的起点就源于权力内在的一种理性外化或策略性活动。其立足于实践,侧重在技术层面策略性地维护国家安全、保障人民健康以及社会繁荣。简言之,其可被视为技术且策略性地引导民众和塑造社会。对于传统国家形态而言,从广义上看,并不是说其没有治理可言,只是其权力逻辑立足于主权中心性,承载主权的王权安全及其血脉传承是所有秩序的根本,体现王权审判的王法则成为维系秩序的关键。由此看出,传统国家所谓的“治”实则是一种以统治主体为中心的顺从关系,其统治体系以暴力与仁政相辅相成,布局呈现中心化和等级化。西方现代国家建构基于生产和交换逻辑。其治理的出发点是功利性考量,将安全与秩序的维系,立足于对人口、资源及再生产效率的保障,故其治理体系的功能设定难以摆脱工厂或公司化的管理模式,有通过网状渗透性的布局将社会置于个体规训及公共生活的集体管控之嫌,比如:公共福利及社会保险体系的建立。<sup>②</sup>这一治理逻辑实则为一种工具理性,过分依赖体制的规训力量,使此治理体系及其布局难以摆脱治理

① 《习近平谈治国理政》,第3卷,第179页,外文出版社,2020版。

② Michel Foucault, *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975—1976*. Mauro Bertani and Alessandro Fontana (eds.), and David Macey (trans.), New York: Picador, 2003, pp. 250—253; G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991, pp. 26—27, pp. 39—41.

主体为保证再生产效率而设定的权威规范。由此看出,规范性治理更类似于“治安”式的管控,虽然能保证效率和稳定,但社会趋向同质化。

以上两种治理逻辑的治理目的各不相同。前者旨在顺从,后者为了安全。虽然治理体系的结构及其布局不同,但有一个共同点,那就是单向地以治理主体为中心,过于强调治理主客体之间的一致性或统一性,忽视双向交流与博弈,使治理成为其主体通过系统工具而进行的自我验证。中国之治则在坚持国家机制对主权安全,以及政府调控对社会稳定的维护功能的前提下,通过治理体系改革,将治理关系由单向不对等的传导,转化为开放的双向关系,从而在国家主导的治理实践中侧重以客体为导向,充分考量社会事务的偶然性、多样性及个体因素,乃至民众生活中难以被一般性规范同化的“异质性”因素,以兼顾治理行为的合理性和可行性,从而区别于之前的统治和管控模式。

最后,中国之治对治理思维的重塑进而赋予其新的时代内涵,以发掘通过治理体系的优化布局提升治理能力的战略潜能。事实上,在坚持党的全面领导下,我国已基本形成行政调控、市场流通环境下的竞争机制、社会互助,以及自发的社会团体之间相互交融的治理态势。在多种治理方式的并存与互动之中,权力关系不断分化、对立和交织,各种知识话语相互掺杂,社会主体也相应被不断塑造。以国家主导的治理现代化不只是为了在中国特色社会主义制度下,建构和维系一般性的权威规范,而且是在差异共存的格局中,善于在不同境况下,根据治理客体的实际变化和特定诉求(乃至无法满足或不容许的需求)采取合适的策略,并依据策略从不同治理方式的复杂博弈中确立以下两点:一是探索有效且可行的路径来技巧性地达到治理目的;二是在多数难以通过单一治理方式达到目的的情况下,寻求符合当下境况的优化组合方式,以实现高效的资源配置和处理方案。此博弈过程是开放的。被确立的治理路径以及优化方式并不排斥或取代其他境况下不同路径的选择或配置方式的可能。

至此,体系层面的改革与治理能力的相互关系可被视为势能和动能的关系。前者的改革往往是宏观的,更侧重于在整体架构和空间分布上为后者的提升提供一种潜在势能。体系的完善以及布局的提前谋划,为治理能力的可持续提升营造充分的可能性,因为势能的广度和高度决定了动能释放的强度及其方式的灵活度。后者的提升侧重于微观战术层面的行动及方案。其在结构性上虽被前者涵盖,但在与治理客体的博弈实践中需要从治理客体的反应不断验证体系的合理性以及策略的可行性,并在此证伪过程中反作用于前者的布局。由此看出,中国之治的变革优势在于战略上的理性布局,以开放的态度与协商的方式,来设定基本规则、界定治理过程中的可控范畴、营造民主沟通的环境,为治理实践创造充分的博弈空间,进而在可控博弈范围内对复杂多变的治理客体实现差异化“引导”。如果说治理体系改革强调科学性,那么治理能力更着重于治理艺术的形成,即在于从各种技术、机制和策略的博弈中实现最大限度的求同存异和多样共存,将系统工具在实践中进行艺术化的高效灵活运用。

#### 四、中国特色国家治理在实践中的基本立足点

中国特色国家治理理性的生成在变革逻辑上意味着系统集成,乃至协同意义上的结构性,并通过结构优化和合理布局,侧重从治理对象出发,在对策和机制布置上形成差异化的博弈态势,以彰显其独特优势。这一理性生成中的治理变革则最终在实践过程中,展现为党领导下国家与社会的耦合形态。这一理性与实践、国家与社会之间的耦合形态构建则具备三个基本立足点。

## (一)“人民中心”的治理取向

唯物史观认为,人民是历史的创造者。人民立场始终是中国共产党的政治立场。以人民为中心也因此成为中国特色国家治理现代化的内在要求和最大特色。这就决定了从战略上保持治理效能的可持续性提升,首要的是明确以人民为中心的治理取向。

随着改革开放的深度推进,以人民为中心理念的时代内涵不断丰富和发展。这意味着以人民为中心的治理取向需要处理好内涵转化之间的问题,即人民作为政治化的集体概念与其在功利层面的利益诉求之间的关系处理。在经典无产阶级专政语境下,国家具备双重属性:一是体现对抗阶级之间的经济从属关系;二是实现阶级从经济关系向意识形态、身份认同和权利关系的转化,将自发且松散的“民众”转变为联合在一起的“人民”。无产阶级国家的阶级属性意味着在其共产党领导下,通过社会主义制度,以最高形式的理性来统一代表现实生活生产中人民大众的根本利益,并对人民实行民主,对敌对阶级采取专政。在传统模式下,人民作为统一的政治主体是在对敌斗争的辩证逻辑中构建出来的。由此来看,以人民为中心理念发端于一个高度政治化、向心化且辩证的单一轴心主权逻辑。这一中心化意味着党和国家都围绕着人民的意愿及意志来建构制度。在此一体化架构内,权力关系以人民为中心,往往呈现为对外专政和对内高度团结。在革命语境下,人民更多体现为阶级性与政治化的概念。

伴随改革开放的深入推进,市场驱动的人口和资源流动促使人民的主体内涵发生了转变,更标志着新的社会组织形态正在和平与发展的语境转化中逐步形成。这一转变意味着对人民主体的塑造不得不在政治化和功利社会的交错中再次面临“民主”与“集中”之间的博弈。民主往往集中地代表民意。理性代议机制下通过少数集中代表多数的理性原则是民主政治的妥协,也是历史必然。这种集中代表难免趋同,也就难以完全表现出个体意愿的差异。关键在于避免集中化的同一性以“必要的妥协”为由遮掩和取代个体差异。客观地说,个体与集体、民主与集中之间的矛盾或非一致性始终存在。这一矛盾在市场成为资源配置的决定性要素背景下会尤为突出。因为市场驱使的流动性不仅会使个体在日常生活中的行为选择愈发多样化,而且会使身份的界定和认同愈发多变不定,进而使生产生活中自主表现的欲望愈发强烈。从生产看,这种多样化意味着不能再从现代性的否定意义上仅将从事生产环节的劳动者视为人民,而应在积极意义上包含生产、分配、交换、流通及消费等各要素环节的劳动者及参与者;从生活看,这也意味着人民的主体内涵变化正在从外延上与市场经济中民众复杂多样的自主表现相适应。

如果人民的主体内涵在政治一体化和经济文化生活多样化之间始终存在博弈的话,那么如何处理这种博弈关系则是关键所在。毛泽东关于正确处理人民内部矛盾的理论为正确认识和处理人民内涵变化提供了科学方法论。毛泽东关于敌我矛盾的思想首先强调区分两类不同性质矛盾的边界,并对矛盾的处理方法,及促进转化的可能性提供了指引。这些原创性理论显然不失为新时代中国特色国家治理理性生成的逻辑起点之一。换言之,人民民主专政的国家理论蕴含着以人民为本的权力机制伴随人民内涵转变而自我审视和调节的内在理性,并秉承“从群众中来,到群众中去”的群众路线总方针,始终明确国家治理是在维护公正和安全的前提下,尽可能通过多样化的技术策略使制度与社会生活之间形成有机互动。

## (二)“一核多维”的治理框架

中国语境下国家治理的本质是在坚持党全面领导地位的正当性前提下,如何科学有效且技巧性地改善领导艺术、提升执政水平、增强引领效能。对于“一核多维”架构的探讨首先需对“一核”作出界定。一般而言,如果权力的运作及其效能得通过具体事物之间的相互作用和关系呈现出来,那么权力的呈现必然跟事物存在一样是有维度和时空范畴的。从结构性看,单维或多维

度的源起在于“点(原点或交织点)”的确立。点是没有维度的,但又是所有维度生成的出发点,是无和有、源和流的关系。由此来看,在中国这一时空范畴内,如果权力运作是有维度的结构呈现,生成权力运作的原点则是代表人民的中国共产党及其核心地位。党作为历史坐标的核心原点不仅是中国特色社会主义发展道路的历史选择,更是无产阶级政党领导下人民民主专政的社会主义国家性质所决定的。

从结构上对党“一核”“原点”地位的界定伴随着对“多维”的框架诠释。如以“一核”作为权力运作及其权力关系变化的原点,意味着权力实施、作用及相应关系呈现的向度是以此核心原点为唯一起点的,且展现为非单一化的多向放射或发散形态,进而在权力关系的呈现中形成多向度的“单核多面体结构”。从逻辑形态看,一核多维性意味着从单一核心点往不同向度的权力发散及其呈现的权力关系之间是差异化的。如果将这种多维向度的结构性具体化为以党的领导为基点并通过政府、市场、社会自治等不同机制交织而成的权力传导路径,会发现政府、市场和社会力量之间并不仅仅是政府在上、市场和社会在下的层级化从属差异,而更多的是围绕党领导的单一核心点,形成不同取向和不同性质的机制路径之间网状弥散型的博弈态势。在这一博弈态势下,政府作为制定政策、实行法规和维护安全的权威机制一般具备显性且强制的规范性,但强制规范同时也可能主导乃至凌驾于其他隐性且与流动性及功利诉求相契合的市场和社会自治等机制之上。由此来看,多维博弈态势下机制建构的要义在于不同质的机制路径之间相互督促的差异共存,关键则在于对政府的权限范畴作出清晰界定的同时,也要以法治为准绳对市场流动的趋利性和社会自治中的自由散漫作出公正意义上的必要约束。

“多维”治理架构存在的前提是“一核”。政府、市场、社会和个体在不同向度间的交错,尤其是界定和约束政府自身权限、发挥市场作用以及增强社会自治氛围等一系列技术策略,均源自党委作为“一核”能依据以其为原点的多向度博弈境况而不断自我审视和调节的理性意识。由此来看,“一核”与“多维”的关系是作为战略层面自变量的党委与作为战术层面因变量的多向度机制路径之间的相互关系。党委是一切协调和制衡策略的发起端,通过话语的构建、传播和渗透将其意志和执政理念贯彻到博弈之中,进而在对不同治理机制进行优化布局的过程中彰显其在战略上的核心引领作用,以维系“多维共治”的格局。

### (三)“问题导向”的治理策略

在微观层面建构以问题为导向的治理策略,是在实践过程中对博弈理性的具体实现方式。问题导向不同于行政导向,或者命令导向。前者基于博弈理性,且在实践中强调治理主客体之间的沟通,并在客体反馈下反思治理行为的可行性,以作出相应调整;而后者基于工具理性,强调制度性且工具化管控,以治理主体为中心,单向且单维度地输出预设观念。

问题导向的治理策略先要明确对问题的基本定义。在全面深化改革背景下,立足于市场驱动的知识、技术及人口流动性,国家治理实践中面临的问题不仅仅是影响国家与社会长治久安的重大问题,而更多的是在社会流动性和不定性中个人或团体在行为选择和利益诉求的偶然交织下以突发事件产生的碎片化问题,乃至那些蕴含于流动性中难以避免且威胁公共安全的风险,比如:事故、犯罪等等。

对重大问题的处理往往可控性高,比如:扶贫。因为其在一定时间范围内的持续性和定式容易在治理主体的思维逻辑上产生惯性,从而在治理策略、路径、机制乃至具体方案的考量和选择上形成一定的趋势,为之后类似问题的解决提供相对固定的经验,更在治理体系上根据此重大问题的处理经验形成相对长远的规划及设定。而碎片化问题的偶然性不可预估,往往没有既定经验乃至套路可循,故可控性低。其治理方式更侧重于实证逻辑。此实证逻辑并不是在行政或命

令导向下对一个预先给予的模式或策略进行自我验证,也不寻求一蹴而就和迎刃而解的处理效率,更不寄希望于“毕其功于一役”找到普遍通用的法则以一劳永逸地解决所有问题。而是在实践中将治理方案的获得置于“走一步看一步”的解谜中,通过对一个个零散偶然事件的战术性处理,在不同治理机制及其资源配置方式的博弈中寻求相应方案。更重要的是,在对碎片化问题的治理中,任何一个方案的获得及相应问题的处理,对复杂多样的社会事务而言,并不意味着结束,而是此问题的处理往往触发别的问题的出现,正所谓“按下葫芦起了瓢”,且此问题的方案并不一定适用于彼问题。而且,一个问题的处理往往有若干可能的方案,每一种选择都可能引发新问题的出现,而新问题的处理又有若干可能的选择,如此反复。在这样一个连续且发散的分布状态下,不同问题及其治理方案处于随机地交织或分叉之中,使得治理理性在逻辑脉络上呈现出松散的因果联系。正因为此因果联系,才促使治理主体在实践过程中,基于问题的碎片化和方案的离散性,对其治理思路进行反复质询,侧重策略的相对性而非绝对性、时效性而非永久性,并不断验证治理体系的战略架构及其布局,以“逐步解谜”的态度在琐碎问题的处理中发现预设体系及框架未曾预料且难以解决的异常案例,从而推动整个治理体系的反思和改革。

从本质看,问题导向的治理策略是基于微观经验层面对国家治理理性的检验和改良。其旨在将行政主导的治理思维从其命令导向的自我论证转入实践中,将产生意识、形成知识、作出反馈并给予策略和方案的治理理性机制融入对复杂多样的治理客体的实际考察中,充分考虑当下社会流动中的偶然性,从零碎多样的“小”问题的处理中积累适时经验,并与重大问题的处理形成有机互动。

## 五、结语

本文着眼于党推进国家治理现代化的时代背景,侧重于中国特色国家治理理性的形成及其在新时代中国社会矛盾转化中的实际建构,进而在“系统集成、协同高效”的制度建设要求下,剖析其生成脉络、变革逻辑与实践形态。此剖析也在策略层面进一步涉及国家治理理性机制的自我革新与整体优化布局之间的相互关系,即国家治理现代化的战略定力考量。至此,国家治理现代化的要义在于坚持巩固制度性优势,即通过优化布局,来设定基本规则、界定治理过程中的可控范畴、营造民主沟通的环境,为治理实践创造充分的博弈空间,从整体格局上形成提升治理能力的态势,并以多样化的技术策略在可控博弈范围内对复杂多变的治理客体进行差异化“引导”,进而实现最大限度的求同存异和多样共存。同时,创造性地坚持以人民为中心的治理取向、“一核多维”的治理框架、问题导向的治理策略,作为国家治理理性实践形态的基本立足点。

国家治理现代化不仅在中国共产党领导下通过国家主导的治理逻辑与西方立足于资本流动的治理理性存在显著差异,更在于其为人类政治现代化指引了一种治理趋势。即在民主法治范畴内以及政治协商中,将拥有革命传统的执政党、国家理性干预以及市场竞争机制等这些在西方治理视域下互不兼容的要素有机地融合在一起。这一中国国家治理格局不仅在知识层面定义相关概念,梳理逻辑理路,界定国家治理的性质及其建构的要素和条件,以形成极具阐释力的理论体系,与西方治理理性保持差异,更通过实践形态建构使其在中国话语体系中的阐述成为中国政治现代化的独特符号。

作者:赵中源、黄罡,广州大学马克思主义学院(广东省广州市,510006)

邹宏如,湘南学院马克思主义学院(湖南省郴州市,423000)

(责任编辑:阳军)