

论国家治理体系现代化的公共性价值诉求

张雅勤*

【摘要】 现代化的国家治理体系必然包含着价值、制度、组织与机制四种要素。其中,价值赋予了整个治理体系灵魂性根基,决定了治理发展的方向、重心与次序。因此,有必要从价值维度来探求国家治理体系现代化所蕴含的价值诉求。通过历时性回溯分析,可以看到中西方国家都呈现出“国家统治/管理体系”向“国家治理体系”转型的发展逻辑,而蕴含在这一过程中的价值导向则是一条趋向“公共性”的路径。当前,我国提出“国家治理体系现代化”的战略目标,不仅意味着我国治理制度、方式和手段的现代化变革,更昭示着治理的公共性价值从“形式”走向“实质”的历史进程。就我国实际情况而言,国家治理体系现代化应以价值与技术的统一为方法论前提,以“合作共治”为目标愿景,以社会公正为行动原则,进而谋求平衡价值与技术、权威与自由相统一的现代化治理路径。

【关键词】 国家治理体系;公共性价值;形式公共性;实质公共性;现代化

对于任何国家而言,构建适应社会—历史—文化特征的国家治理体系都是实现国家有效治理、有序变迁和可持续发展的前提条件。国家治理作为一种人类有意识的认识—实践活动,必然蕴含着治理主体的价值认知与选择,因而国家治理体系作为一个复杂的系统,不仅包括制度、结构、功能和手段等“硬件部分”,也必然离不开治理价值和理念等“软件要素”,否则就会沦为失去“灵魂”的空壳。正是在这一意义上,我国当前提出的“国家治理体系和治理能力现代化”目标,既是对当前中国国家建设面临的历史使命的战略性概括,也是对过去国家治理过程中“价值无涉”发展的纠偏。因此,在研究国家治理的组织体制、运行机制和技术手段现代化的战略目标和实现路径中,对价值诉求的追问就具有了迫切而重要的意义。那么,支撑当代中国国家治理体系现代化的基本观念应该是什么?国家在治理体系的现代化改革中应遵循怎样的价值基础和行动逻辑?衡量的标准是什么?这些问题,实际上是在价值观上解答国家治理体系现代化改革将走向哪里、为什么走、怎么走以及走的结果等问题。也只有正确回应了这些“元问题”,国家治理主体在具体治理行为中的目标定位、问题建构、社会动员、资源配置、技术手段应用的考量等,才拥有了理念根基与“道义”基础。

* 管理学博士,南京大学政府管理学院博士后,武汉科技大学文法与经济学院副教授,210046。本文受中国博士后科学基金第55批面上资助项目(2014M551568)、湖北省人文社科项目(14G122)以及湖北省重点文科基地项目(WH2011004)等资助。

一、“国家统治/管理体系”向“国家治理体系”转型的价值轨迹

确切来讲,在前资本主义的奴隶制时代和封建制时代,“国家治理体系”实质上是一种“国家统治体系”,因为这一时期,国家的经济、文化、社会管理职能极其有限,其治理行为的直接目的表现为阶级统治。在这一被称为“传统社会”的历史阶段中,统治者几乎掌握和控制了一切社会资源,这决定了这种治理的直接目标是通过获得稳定的统治秩序来维护这种利益分配格局。为了达致这一目标,国家治理的过程就表现为根据社会等级关系的要求去不断地强化权力支配方式,并在对权力的强化过程中生成权力制度。在这种以权力为基础的“统治型”国家治理体系中,君权神授、皇权至上、等级、特权、官本位等价值理念,以王权为中心的政治价值,牢牢地维系着不自由、不平等的经济、政治、社会与文化秩序。当然,出于巩固统治的需要,国家统治者也会履行少量的社会管理职能,甚至在治理行为中显现一定的“非统治性”,然而这只是表面现象。其实,在传统社会之中,作为阶级统治工具的国家治理体系在属性上仅仅具有的是一种“共同性”^①,即从统治阶级内部利益出发行使国家职能的性质,根本不具备根据全社会成员的普遍性利益要求开展公务活动和处理公共事务的“公共”性质。

随着传统社会向现代社会的演进,国家在政权性质与治理目标、方式上逐渐发生根本转型。从17世纪开始,西方国家陆续开始了旨在废除封建王权并建立资本主义政权的政治革命。资本主义革命以社会契约论为理论指导,通过政治权力的再分配以及在此基础上的制度重建,用人民主权理念以及国家权力制衡原则为现代国家治理体系的构建提供了一个基本框架。具体而言,“主权在民”原则彻底消除了农业社会中君主、贵族与臣民之间的身份鸿沟,将社会中所有成员纳入到了“公民”这一平等的身份中去,建立起一种普遍的、对每一个社会成员都具有同等约束力的法律体系,从而在人们身份平等的基础上构建起了不同于传统社会中“权力治理”而以法律制度为依据的国家治理体系;在政治实践中,主权在民原则又被置于宪法的框架之下成为一种选举制度,即代议民主制。代议民主制“容许所有的人在国家主权中拥有一份”^②的开放性和平等性,使得资产阶级的政治领域祛除了权力意志与统治秩序,从而打破了传统社会以王权为中心的封闭的治理体系。

考察国家治理体系的演进历史,可以发现,虽然资产阶级革命胜利的成果是建立起了现代国家,理应建立起与之相适应的以“自由平等”为价值内核的现代国家治理体系,然而实际上,在资产阶级建国后的相当长一段时期,统治型国家治理模式仍然得以延续。比如,《联邦党人文集》中有较大篇幅倡导建立“强权和集权的政府”,而该主张则显现了“联邦党人偏爱行政机构,是他们对人们缺乏信任的忠实写照。在他们看来,对公共政策明智而合理的理解只能来自于受到良好教育和关心国家事务的人,这些人训练有素,经验丰富;简言之,只能来自于上层阶级”^③。可见,资本主义早期的国家治理体系虽然在性质上与前资本主义社会相异了,但是出于巩固政权的需要,在国家治理上仍然具有浓厚的统治色彩,具体表现为国家治理体系主要依靠国家权力的三权分立与制衡机制、人民主权的委托—代理机制、中央与地方政府之间的分权机制、政党的功能补充与制衡机制以及为资本主义服务的暴力维安机制,从而维持资本主义国家的政权和政治秩序的稳定。

到了工业社会中期,随着国家政权的稳固性增强,资本主义国家逐渐重视社会管理职能在国家

^①对于“共同性”更具体的描述请参见张雅勤:《行政公共性的生成渊流与历史反思》,《中国行政管理》2012年第6期;张雅勤:《探索重塑公共行政公共性的路径》,《甘肃行政学院学报》,2011年第1期。

^②[英]约翰·密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆,1997年,第27页。

^③L. D. White, *The Federalist*, New York: Macmillan, 1948, p. 510.

治理中的作用,治理活动更多地成为了一种对公共事务的管理活动,它在治理目标和治理方式上与农业社会的统治型治理模式有了根本区别:其一,与统治者将“统治秩序”作为目的不同,管理者的管理活动直接以“效率”为目标,以社会财富的极大增进为己任;其二,社会化的大生产和普遍化的市场经济呼唤和造就了社会成员的平等关系,从而为建立起一种普遍的、对每一个社会成员都具有同等约束力的法律制度体系提供了可能,因而,进入工业社会以后,国家治理体系以“法治”为治理方式。从内在逻辑来看,作为治理主导价值的“效率”与作为治理的主要手段的“法治”之间是密切相关的。“效率”的中性与客观的属性要求管理者应该秉持中立和公正的原则,这要求国家在不同社会成员的利益诉求之间寻找一个合理的平衡点。那么,国家如何来做到这一点呢?西方资本主义国家的选择是,将国家的社会治理行为改造成一种彻底的“管理行为”:一方面,在治理过程中引入一般管理的基本理论与方法,在组织结构、运行机制以及行政行为上都力求达到科学化、技术化实现,以实现对市场的更强更好的宏观调控;另一方面,在“政治—行政二分”原则下对国家治理进行科学化、技术化建构,亦即,在国家体系“价值中立”的基础上,以法制手段来提升社会的经济效率、维护社会秩序。

20 世纪中期以后,由于经济危机以及世界大战的创伤使人们意识到了“政治—行政二分”原则的缺陷以及 20 世纪 60 年代产生的“新公共行政学派”对政府行政行为的政治意蕴的宣扬,使得人们进一步反思国家治理中“公平”价值的实质内涵及其实现路径。人们逐渐认识到,一方面,政府必须在各种政治力量之间发挥协调作用,其行政行为不可能脱离政治色彩,这就使得政府无法真正做到“价值中立”,因此祛除国家治理行为的政治属性无疑是荒谬的;另一方面,政府要在实质意义上维护社会公平,仅仅靠不偏不倚地来执行政策是远远不够的,政府必须要具备代表性、回应性,具体表现在反映公众意志、积极地回应公众要求、重视弱势群体和履行社会责任、以社会普遍利益为行动目标取向。20 世纪 70 年代,西方出现了所谓“政府失灵”的问题,表明这种“管理型”国家治理模式不再适应社会发展的要求。在这样的背景下,从 20 世纪 80 年代开始,全球兴起了“新公共管理运动”的行政改革浪潮。而这场行政改革实质上是一场包含着建构新型国家治理模式的运动,它使得西方国家治理体系从“管理型”向实质意义上的“治理型”转变,这也是学者们把这场运动称作为“重塑政府运动”的原因。

回顾西方国家治理体系及其主导价值的演进脉络,可以得出这样的结论:其一,国家治理体系在不同的社会形态中呈现出不同的形态与性质。在农业社会和工业社会早期,国家治理体系是一套以“权治”或“法治”为手段,以暴力机关为后盾,以维护社会政治稳定和统治秩序为目的的“国家统治体系”;从工业社会中期开始,国家治理体系是涵括了立宪、选举、立法、行政、司法、军事、政党的等机制,以提高社会生产效率为目标的“国家管理体系”;而在迈向后工业社会的进程中,国家治理体系逐渐成为一个多元治理主体基于行政体制、经济体制和社会体制对国家实施治理的系统的、动态的制度运行系统。其二,国家治理体系和治理价值体系是同构的。正如恩格斯所说“国家不外是资产者为了在国内外相互保障自己的财产和利益所必然要采取的一种组织形式”^①,国家治理体系虽然在内涵上是一个国家治理制度及其基础上构建的组织与机制,但总是会体现或倡导一定的观念和准则,即国家治理的价值。国家治理价值是抽象的,总是蕴含在具体的国家治理方式之中,并且通过价值指引和感召,表现和规定着国家治理体系的性质和特征。其三,蕴含在国家治理体系中的价值导向,其演进过程是一条趋向“公共性”的路径。从“统治秩序”价值到“管理效率”价值再到“自由平等”为主导价值基础上的公平、民主、人权、法治、公共利益等一系列价值的演变,国家治理价值的变迁显现出一条沿着向阿伦特、哈贝马斯对“公共性”理解靠拢的演进逻辑。正是对公共性的追求,使得国家治理体系的公共性从无到有,从不偏不倚的原则去开展治理活动的“价值中立”演变为反映公

^①《马克思恩格斯选集》(第 1 卷),北京:人民出版社,1972 年,第 69 页。

众的意志、回应公众的要求、以一切社会普遍利益为目标取向的原则与理念。

二、公共性:当代中国国家治理体系的核心价值导向

中国古代社会的国家治理是一种以统治的形式来实现等级秩序的社会治理方式,公共权力以国家权力的面目出现,在现实运行又更多地体现为一种文化权力,通过维护有利于统治阶级根本利益的社会秩序,进而贯彻统治阶级的意志。尽管统治者会利用统治思想鼓吹“大公无私”的理念,但是这种“公共”意识在实质上是与人民大众完全脱离的,因而只是形式上的、表面的、名义上的。

新中国成立以后,中国共产党一方面通过阶级斗争和所有制改造打破了既有的社会结构和社会组织,另一方面则把总体性和全能性的革命思维带入了国家建设中,依照苏联的经验形成了全能主义国家并建立起了带有浓厚“全能主义”色彩的国家治理体系。按照舒曼(Franz Schumann)的描述,这种以单位制为细胞、以纵向政党组织为中介、高度中央集权的治理体制“像一个由不同种类的砖块和石头组成的巨大建筑,而意识形态和组织则充当着这个巨大建筑物的粘合剂”^①。在这种高度组织化和政治化的全能主义国家治理中,国家通过对几乎全部重要的信息资源和物质财富的牢牢掌控,对社会进行全面和严密的控制。因此,在改革开放之前,在权力高度集中的价值理念与意识形态下,国家权力通过强制性的治理制度与机制渗透至社会的每一个角落,进而形成了以计划经济、中央集权、党政不分、政企不分为特征的高度政治化和行政化的“总体性社会”。

从1978年开始,中国重新启动了曾经被“全能主义”国家治理模式和文化大革命中断的社会现代化进程,逐渐完成了国家模式变革的任务。在改革开放进程中,国家治理的指导思想从传统僵化的意识形态,逐步发展到了诸如“猫论”、“发展是硬道理”、“三个有利于”等实用主义理念上,“逐渐完成了国家治理中心任务从阶级斗争到经济建设的重大转变,‘四个现代化’和‘经济工作’被确立为‘中国最大的政治’”^②,满足民众不断增长的生活需求、建设“小康社会”成为国家治理的核心目标。在这种价值导向的指引下,中国“发展型国家”治理模式及其一种命名为“发展主义”的意识形态逐渐形成。“发展主义”实质上是一种“经济增长压倒一切”的思维,这种思维将追求GDP增长作为国家治理的中心任务,以投资和出口为主要动力,以经济增长作为治理绩效考核的重要指标。在发展主义推动下,中国经济保持了长时期的快速增长。

然而,发展主义思维带来了许多不良后果,因此跨入21世纪以后,基于对“发展主义”的深刻反思,中国开始进入到经济建设与社会建设并重的新时代,推动科学发展、促进社会和谐日益成为中国社会发展的主题。通过确立可持续发展的新目标、转变经济发展方式、开展以改善民生为重点的社会建设、构建和谐社会、转变市场管制方式、重新调整中央与地方关系以及区域间关系等举措,中国开始了在民生时代探求国家治理模式转型的进程。

国家治理模式不是任意选择的,常常与一个国家的历史演变过程有着深刻关系,有着明显的途径依赖性。^③由于现代性在中国的展开的特殊历史情境,我国国家治理体系从开始建构的那一刻起,就深深地打上了鲜明的中国特色的烙印,其发展演变更是显现出一条有别于西方的道路。从建国以来60余年的治理实践来看,我国的国家治理作为人类治理历史的一个组成部分,从皇权为核心的国家统治体系,到“全能主义”理念下国家覆盖社会所有领域的管理体系,再到强调公平公正和谐、以法

^①转引自 Y. Zheng, *Globalization and State Transformation in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 17.

^②《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社,1994版,第234页。

^③L. Margaret, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1988, p. 85.

治化和制度化为特征的现代国家治理体系,充分显现了国家治理体系及其主导价值从“传统”向“现代”演进的规律与逻辑。在整个国家治理体系中,政府无疑是最重要的主体,政府治理的理念精神和行动逻辑,直接决定着国家治理的价值导向和目标定位。回顾 30 多年的行政改革历程,我国在行政改革目标、行政价值体系、行政职能领域、行政管理体制等方面取得了一系列不菲的成就,在发展进步的背后,所体现的正是政府公共性逐渐回归和不断增强的逻辑。

当然,我们也必须清醒地看到,尽管相对于改革开放之前的全能型治理以及改革前期的经济建设型治理,我国国家治理模式已经取得了巨大的进展,并且开始迈上法制化、规范化的轨道,但是“中国尚未从传统国家转型成一个现代国家。国家看似强大,但制度很脆弱”^①。从治理实践上看,社会贫富差距、阶层利益固化、公共利益部门化、失业问题、官民矛盾激化等不断扩大的社会矛盾,生态系统退化严重、环境污染直线上升态势等环境问题,使得改革进程出现“零和博弈”的态势,成为国家治理良性运行的重大障碍。治理领域出现的现实问题,我们固然能够从社会转型的“改革阵痛”来进行解释,然而从深层次来看,这些问题实质上是根深蒂固的“发展主义”意识惯性与公平正义理念之间张力的显现。当前,由于“发展型国家”的积极效应在中国还没有释放殆尽,特别是 GDP 导向的政绩观强势存在,使得各级政府的“发展主义”治理思维仍然强劲。“由发展、生产力和竞争力定义的经济发展,构成了国家优先考虑的目标。通过对任何平等和社会福利不做出承诺,避免了目标的冲突。”^②可见,正是“发展主义”对公正、民生问题的忽视,使得国家治理在价值导向上出现了多元化的局面,甚至引发了多种冲突与矛盾,突出体现在公平与效率的矛盾;特殊利益与公共利益的矛盾;权威与自治的矛盾。然而,随着市民社会的发展,公民产生了越来越强烈的对自由权利和广泛政治参与的向往,这挑战了既有的“国家主导”的思维逻辑,突破了现有治理秩序结构的形态与节奏。

价值冲突本质上是利益冲突,实质反映的是治理主体与客体之间以及客体与客体之间的利益对立、利益排斥和利益争夺的状态。多元利益冲突构成了国家治理模式转型中道路选择的特殊场景,也形成了国家及其政府在开展公共行政活动过程中的常态化问题,因为政府“不可避免地要面对那种权衡多样而常常冲突的期待的困难任务,这种相互竞争的要素之间的权衡被视为公共行政的精华”^③。而公共行政的精华,就是国家基本价值的具体存在形态和实现路径。这表明,在社会治理过程中,国家及其政府作为治理主体必然受到一个总体价值或中轴价值的引导与贯穿性规约,并通过这一核心价值来统摄多元具体价值,以此来化解利益冲突,形成价值共识。很明显,按照国家治理演变的规律,这一中轴价值就是社会公共利益,而在对公共利益的维护与追求中,政府获得并体现了公共性。作为公共价值的权威分配者,政府的正当性源自于在调整复杂利益关系和化解利益冲突中秉持的公共性原则,因此政府必须以实质公共性为价值导向,推动国家治理体系现代化,通过建构合理的治理制度、体系和机制来激发正义,抑制暴恶,维护良知。

三、以实质公共性推动国家治理体系现代化

在公共行政学的语境下,所谓公共性,是指行政主体秉持社会公共利益至上性的价值判断,在制度和行为上将维护和实现公共利益作为思考与行动的根本出发点和最终旨归的一种“利他”属性,并

① 斐鲁恂:《中国人的政治心理》,艾思明译,台北:洞察出版社,1988 年,第 12 页。

② Z. Onis, “The Logic of the Developmental State”, *Comparative Politics*, vol. 24, no. 1, 1991, p. 111.

③ 罗蔚,周霞编译:《公共行政学中的伦理话语》,北京:中国人民大学出版社,2011 年,第 39 页。

且,这种公共性的实质内涵需要在行政主体、行政体制、行政方式、行政理念等种种形式方面加以体现。^①从应然层面上看,公共性的形式与实质方面是统一的,“实质公共性”通过“形式公共性”而体现,并且因形式的改进和完善得以更加充分地实现。然而不管是西方还是中国的治理现实,向我们展现的却是一幅公共性“形”与“实”分离的状况。为什么会出现公共性在形式与实质上不一的状况?究其根本是因为公共行政在具有公共性的同时,作为一种管理活动又必然具有“管理性”,这就意味着公共行政的价值体系既包含着公正、公平、正义、自由、民主和责任等“公共性价值”,也包含着科学、效率、效益、技术合理等“管理性”价值。而当行政主体对重视技术理性而忽视价值理性的时候,就会出现“管理性”价值侵蚀甚至吞噬“公共性”价值的情况,进而使得行政模式虽然表面上服务于公共利益,具有公共性的特征,但在实质性的意义上,它如同哈贝马斯所描述的欧洲中世纪“代表型公共领域”中仅仅具有象征性意义的“公共性”一样,成为一种徒有其表的虚伪的公共性。

吉登斯在分析公共世界的衰落时指出,人类在公共性困境面前会出现一个“压抑的回潮”,即对公共性的衰落所作的反向性努力,呼唤公共性的重新彰显。这说明,人们开始意识到,现代政府在社会治理中的核心任务,不仅仅是从功利主义的角度来关注如何有效地管理和组织社会公共资源,还必须慎重地考虑如何公正地在不同的利益需求中分配公共资源以维护公共利益。当然,由于官僚制的内在弊病和资本主义阶级属性的限制,西方政府的治理实践依然是在工业社会的现代性框架下进行而不可能从根本上突破形式的桎梏。然而,作为人民当家作主的社会主义国家,中国在根本上具有实现公共性的“形式”与“实质”统一共融的可能性与优越性,只不过,“发展主义”思维和经济逻辑导向使得手段性价值遮蔽了目的性价值,使得当前中国治理领域出现了实质公共性缺失的问题。在中国“议行合一”的体制框架内,政府作为最重要的国家治理角色,其公共行政活动则是国家治理社会公共事务的具体展开。因此,无论是治理结构的优化、市场体系的成熟还是市民社会的成长,最终都取决于政府角色的现代化转型。在这种情况下,政府不仅要具有完整科学的制度安排,要建立起协调合理的组织体系,形成保证制度和组织体系灵活运行的机制来有效解决国家发展中面临的现实矛盾和问题,而且还必须能够坚定地秉持公共性原则,在市场逻辑主导的社会里,基于“公共性”的伦理自觉来公正地进行社会利益的协调、市场规范的维护和社会资源的再分配。当前,我国提出“国家治理体系和治理能力现代化”的战略目标,理应是基于对后工业时代要求而谋求国家治理体系的进一步发展与创新的历史过程,绝不是技术上的小修小补,更不是西方“现代性”老路的经验复制,而应该是一场在“形式公共性”与“实质公共性”统一的价值原点基础上,从方法论、主体论和价值论实现全新转型的社会治理模式变迁的过程。

在方法论上,“国家治理体系现代化”是实现价值理性与技术理性的统一,超越西方“现代性”逻辑的“现代化”。“发展型国家理论是韦伯主义的,只强调合法性、理性和工具性,只强调经济官僚在发展中的作用,它把官僚看作是不食人间烟火的国家利益代表,把国家看作是纯粹理性的工具。”^②这种韦伯主义立场大大增进了国家治理的科学化、专业化和现代化的特征,极大地促进了政府行政效率的提高和行政水平的进步。然而,工具理性对公共行政的过分统摄,也使得政府对于公共利益、社会公正、公民权利、社会责任等价值日益漠然。可见,社会治理体系从传统向现代的转型,首先要解决工具理性挤压和遮蔽价值理性的问题,进而追寻两种理性的融合共生的可能性路径。事实上,不仅是公共行政领域,即使是从整个国家治理的内容构成来看,工具理性和价值理性也是两个不可分割的有机部分。因为“建基于‘公共性’之性质,承载着‘公共责任’之使命,公共行政不但无法真

^①对“实质公共性”与“形式公共性”的内涵及其特征更具体的描述请参见张雅勤:《行政公共性的生成渊流与历史反思》,《中国行政管理》2012年第6期;张雅勤:《对公共行政公共性的概念解析》,《浙江学刊》2012年第1期。

^②R. Boyd & T. W. Ngo, *Asian States: Beyond the Developmental Perspective Politics in Asia*, London: Taylor & Francis, 2004, p. 1.

正作‘事实与价值’的二元切割,相应地,行政理性也无法实现‘工具理性’和‘价值理性’的分离。”^①一方面,社会的发展不可能摒弃工具理性,工具理性所蕴含的规范化、精确化与操作性推动了科学与技术的高速发展,带来了现代工业文明的辉煌成就;另一方面,价值理性也是社会发展所必须的,因为价值理性关注的是人的价值和人的生存意义,强调社会的平等正义和人类幸福。可见,一个良性发展的社会应该基于工具理性与价值理性的有机统一之上,而不是厚此薄彼。因此,我们批判工具理性,并不旨在否定工具理性本身,而是要基于工具理性对价值理性的“挤压”进行反思和批判,从而处理好两种基本理性的关系,即让价值理性统摄和引导工具理性,为其发挥作用提供目标和前提。从国家治理的视阈来看,国家治理的工具理性应当从属于价值理性,因为只有在价值理性的指引下,治理活动才具有正当性和合法性。由此可见,国家治理体系现代化的实质内涵,应该是在实现和促进公共利益这一目标的导向下,将工具理性和价值理性这两重属性进行整合统一,使得二者在“公共性”的指引下前进,将经济、效率等价值放置于公平、正义、责任和回应等民主宪政的框架体系之中,体现出鲜活的价值色彩。

在主体论上,“国家治理体系现代化”打破了治理格局的“中心—边缘”特征,以“合作共治”为愿景的“现代化”。行政“公共性”的出现,是整个社会共同体的公共属性随着社会结构的变迁而出现的领域化分类的结果。鉴于在现实中公共权力领域的公共性总是不充分甚至是被扭曲的,现代社会越来越强调社会公共性对国家及其政府公共性的补充与纠正,即通过公共领域与私人领域之间的和谐互动来实现国家治理领域中的实质公共性。因此,“国家可以被界定为社会性嵌入的、社会合法化的和策略性选择的制度、组织、社会力量以及围绕着(或至少与其有密切关系的)想象的政治共同体作出集体性约束的决定而组织起来的相对统一的整体。”^②国家开展公共事务治理的过程不应该是政府单方面行使权力的过程,而应该体现为政府与市场、社会的互动。事实上,当前困扰我国社会治理的主要矛盾和问题,也只有通过以多元主体参与的社会共治,才能从根本上加以解决。就目前而论,中国国家治理体系中的“合作共治”应该包括以下要件:其一,在总体格局上,共治的架构是“党委领导、政府负责、社会协调、公众参与”的新型国家治理体系;其二,在主观意愿上,共治强调社会主体参与国家治理的自觉、自愿而非行政强制和政治动员;其三,在实现路径上,共治主张向社会购买服务,通过公共服务外包发挥市场机制、行业自律和社会监督作用;其四,在实现动力上,共治倡导培育“参与型公民”,重视培育行业协会、企业工会和民间慈善组织,建立多元化的公众参与机制和渠道,把社会能办好的事尽量交给社会承担,形成社会治理的合力。概言之,要实现国家治理主体的合作共治,当务之急是要转变治理理念、健全法规制度、健全共治机制,以政府引导之力,形成社会共识,构建各方互动、共同参与、责任共担、成果共享的共治格局。

在价值论上,“国家治理体系现代化”是突破了经济发展逻辑、将维护社会公正作为治理目标的“现代化”。无论是从社会契约理论出发,还是从现代社会的现实要求来看,公平正义作为社会共同体的基本精神和道德目标,理应成为政府必须守护的价值。对于公平价值的强调,并不排斥政府对效率价值的重视,但是效率必须以公平为前提和基础,效率的增进应当以有利于促进公平和实现公平为目标归宿。公正原则拷问着政府对公共利益的界定与把握标准,显现着政府履行“公共性”的制度基础和能力。从我国当前国家治理实际来看,实行公正原则,必须仰仗政府明确自身治理行为的必要规则,并以此为依据确立一系列基本制度,从而充分地实现以下职能:一是超越自利性诱导和被既得利益集团绑架的诱惑;二是建立促进机会平等和差异包容的制度平台,增强政治体制的开放性和容纳能力,以机会平等和

①[美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福译,北京:中国人民大学出版社,2003年,第23页。

②B. Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press, 2002, p. 237.

程序正义促进社会的融合;三是保障服务于民众基本而普惠的经济、政治与社会权利,合理配置公共资源和调整利益关系;四是弥补“市场失灵”,监管市场不规范的行为,保障市场竞争的基本秩序,防范市场行为对公民基本权利的侵犯。

四、结论

总之,“国家治理体系的现代化”是我国在社会转型的条件下进一步推动社会治理体系转型的重大战略选择,是一场实现我国社会治理制度、方式和手段现代化的改革过程,更是一场更新我国国家治理的根本理念与价值的历史进程。近年来,我国国家治理领域凸显的诸多社会矛盾和问题,实际上也是发展理念、发展价值与社会发展实际的矛盾与冲突的显现,而这些矛盾冲突源自于社会结构的变化以及利益分配结合的失衡,从而导致利益主体对指引分配的准则和实现利益结构的方式产生了争议。当前,国家治理体系的发展处于传统向现代转型的历史关键期,快速的社会变迁、充满焦灼的不确定性、利益的分化以及改革归属的纷争将会更为明显和强烈。在这一过程中,中国政府更需要站在明晰的“公共性”立场上,准确地把握国家治理体系转型的立场、方向、重点、次序、节奏及手段选择问题,更需要运用公平正义、服务精神、有限政府、权利保障和社会共治等这些社会发展的基本原则,来统摄和契合多元价值和利益,力求形成冲突各方的融合或达成价值共识,才能真正为建设“美好中国”、实现“美好梦想”提供价值指引和理念基石。

(责任编辑:杨嵘均)

Value Orientation in State Governance System Modernization: Giving Priority to Public Interests

ZHANG Ya-qin

Abstract: Modern state governance system usually contains four essential elements: value, system, organization and mechanism, among which value constitutes the ideological foundation for the whole system and determines the direction, focus and priorities of governance development. Therefore, it is necessary to explore the value orientation in modernizing the governance system. Through a retrospective historical analysis, we find that both China and western countries show a developmental logic of transition from the “state ruling / management system” to a “state governance system”, and the value orientation in this process follows a path of giving priority to public interests (or a path of public interest-orientedness). At present, China puts forward the strategic goal of “state governance system modernization”, which does not only mean a modernization reform of the governance system, ways and means, but also shows a historical process of turning the idea of giving priority to public interests into actual practice (i. e. turning the superficial public interest-orientedness into a substantial one). As to the actual situation in our country, governance system modernization should take the unity of value and technology as its methodological premise, the “cooperative governance” as its goal, and the social justice as the principle of action. All this will pave a way for a modernized governance system characterized by the balance between authority and freedom and the unity between value and technology.

Key words: state governance system; public interest-orientedness; superficial public interest-orientedness; substantial public interest-orientedness; modernization