

国家治理体系现代化

制度供给的理论基础与实践路径

易承志*

【摘要】 国家治理体系现代化在本质上是国家治理的制度化。有效制度供给是国家治理体系现代化的内在要求,也是决定国家治理体系现代化的关键变量。国家治理体系现代化所要求的有效制度供给,是具备规制性要素、规范性要素和认知性要素的统一,也是遵循工具性逻辑、合法性逻辑和情境性逻辑的统一。当前国家治理体系现代化的重要性得到强调,但国家治理体系现代化的有效制度供给仍然不足。国家治理体系现代化进程中的有效制度供给要求注重强制性制度供给和自发性制度供给、特定制度供给和散布性制度供给、正式制度供给和非正式制度供给的有机统一。

【关键词】 国家治理体系;制度供给;理论基础;实践路径

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》强调指出:“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。”^①这就将推进国家治理体系现代化提到了全新的高度。“国家治理体系是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序”^②,即国家治理的一整套制度体系。国家治理体系现代化要求“治理制度化,即有完备的国家治理制度体系”^③。在此意义上,我们可以说,国家治理体系现代化的本质就是国家治理的制度化。推进国家治理体系现代化,“其核心要义就是在新起点上凸显制度化的重要意义”^④。如果国家治理体系现代化是一个制度化的过程,那么厘清国家治理体系现代化制度供给的理论基础和实践路径,无论对于深化国家治理体系现代化的学理研究还是促进国家治理体系现代化的实践进程,毫无疑问都具有非常重要的价值。

*政治学博士,华东政法大学政治学与公共管理学院副教授,201620。本文是国家社科基金青年项目(10CZZ025)、上海市教委科研创新重点项目(13ZS118)的阶段成果。

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。

②俞可平:《国家治理体系的内涵本质》,《理论导报》2014年第4期。

③徐勇、吕楠:《热话题与冷思考——关于国家治理体系和治理能力现代化的对话》,《当代世界与社会主义》2014年第1期。

④褚松燕:《国家治理体系现代化——制度化角度的思考》,《行政管理改革》2014年第9期。

一、国家治理体系现代化制度供给的理论基础

分析国家治理体系现代化的制度供给,首先需要厘清制度和制度供给的概念和理论范畴。对于制度和制度供给的深度理解,需要回到新制度主义政治学。作为20世纪70年代以来在批判行为主义和重新强调制度重要性的背景下产生的一股理论潮流,新制度主义政治学对制度和制度供给有过非常深刻的阐述,为深入认识制度和制度供给提供了重要的学理资源。新制度主义政治学并非一个不可分割的整体,而是内部涵盖了多种思想分支的笼统概念。美国学者彼得认为新制度主义政治学至少囊括了理性选择制度主义、社会学制度主义和历史制度主义三个不同流派^①。美国学者盖伊·彼得斯则将政治学中的新制度主义区分为规范制度主义、理性选择制度主义、历史制度主义、经验制度主义、社会学制度主义、利益代表制度主义和国际制度主义七个不同流派^②。尽管研究者观点有所不同,但对理性选择制度主义、社会学制度主义和历史制度主义作为新制度主义政治学的组成部分都达成了共识^③。基于此,本文赞同将新制度主义政治学视为由理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义构成的理论思潮,并从这个意义上对制度和制度供给进行分析。

理性选择制度主义源于经济学的理性选择理论,从新制度主义经济学那里借用了一些基本概念、核心假设和分析框架,并与新制度主义经济学形成了许多研究上的交叉之处,如美国学者曼瑟尔·奥尔森、埃莉诺·奥斯特罗姆等人就跨越了经济学中的新制度主义与理性选择制度主义,豪尔和泰勒基于上述原因在分析新制度主义政治学时主张将理性选择制度主义与经济学新制度主义放在一起进行讨论^④。但与传统理性选择理论忽略制度的作用不同,理性选择制度主义将制度视为走出集体行动困境的前提,认为如果缺乏制度的规约,理性的个体行动者追求集体理性的努力反而可能导向集体的非理性。那么,理性选择制度主义是如何界定制度的呢?尽管不同的理性选择制度主义者对制度给出的具体定义有所不同,但都将制度视为规约个体行为的规则体系。如埃莉诺·奥斯特罗姆在1990年出版的《公共事务的治理之道》一书中从工作规则的角度对制度进行了界定,“‘制度’可以界定为工作规则的组合,它通常用来决定谁有资格在某个领域制定决策,应该允许或限制何种行动,应该使用何种综合规则,遵循何种程序,必须提供或不提供何种信息,以及如何根据个人的行动给予回报。”^⑤制度经济学的代表人物之一诺斯明确地将制度定义为博弈规则,在他看来,“制度是社会的博弈规则,或更严格地说,是人类设计的规范人们相互行为的约束条件……用经济学的术语说,制度界定和限制了个人的决策集合”^⑥。林毅夫也认为,“制度可以定义为社会中个人所遵循的行为规则。”^⑦作为博弈规则,理性选择制度主义的制度概念,不管是正式规则,还是非正式规则,无疑体现了较强的以外在力量为依托的规制性,如诺斯就曾指出,“制度发挥作用的实质,就是确保违犯规则会付出沉重的代价和受到严厉的惩罚”^⑧。对规制性要素的强调使得其受到了来自新制度主义政治学内部其他学派尤其是社会

①P. A. Hall & R.C.R.Taylor, "Political Science and Three New Institutionalisms", *Political Studies*, vol.44, 1996, pp. 936—957.

②[美]盖伊·彼得斯:《政治科学中的制度主义:“新制度主义”》,王向民、段红伟译,上海:上海人民出版社,2011年,第19—20页。

③何俊志对新制度主义政治学的流派划分有过深入的分析,参见何俊志:《新制度主义政治学的流派划分与分析走向》,《国外社会科学》2004年第2期。

④[美]彼得·豪尔、罗斯玛丽·泰勒:《政治科学与三个新制度主义流派》,何俊志、任军锋、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津:天津人民出版社,2007年,第46页。

⑤[美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店,2000年,第82页。

⑥D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp.3—4.

⑦林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,[美]R·科斯、A·阿尔钦、D·诺斯等:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海三联书店,1991年,第373页。

⑧D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 4.

学制度主义的批评。另外,理性选择制度主义认为个体的自利性偏好是不变的,这一假设使得其受到了历史制度主义的批评。作为新制度主义政治学内部的三大学派之一,历史制度主义“注重通过追寻事件发生的历史轨迹来找出过去对现在的重要影响,强调政治生活中路径依赖和制度变迁的特殊性,并试图通过放大历史视角来找出影响事件进程的结构性因果关系和历史性因果关系”^①。历史制度主义学派如何界定制度呢?根据豪尔和泰勒的观点,“一般而言,他们将制度界定为嵌入政体或政治经济组织结构之中的正式或非正式程序、规范、规则和惯例。其形式从宪法秩序规则、官僚制的标准操作程序到规范工会或银行—企业间关系的惯例,不一而足。”^②从表面上看,历史制度主义对制度的界定与理性选择制度主义似乎没有多大差别,都涵盖了正式规则和非正式规则,然而,理性选择制度主义主要强调的是规范个体行为的规则体系,相对而言,历史制度主义视野中的制度更为宏大,也更为复杂,既包括了规制性的要素,但又不单纯是规制性的要素,还包括了基于共同文化模式的认知性要素,更为重要的是,历史制度主义大都着眼的是以国家为主要表现形式的政治共同体,因而其所界定的制度也尤其强调对于集体成员行为模式的限定、权责关系的确定和角色任务的规定,这种制度更多的是一种规范性的规则,强调的是一种规范性要素^③。社会学制度主义则主要从社会和社会结构的角度对制度进行界定。例如,美国学者理查德·斯科特强调制度的社会结构性,他指出,“制度具有多重的面相,是由符号性要素、社会活动和物质资源构成的持久社会结构”^④。美国学者杰普森认为制度建构具有社会性,在他看来,“制度是社会地建构的习惯性地再生产的(其他条件均相同)程序或规则系统”^⑤。就制度所由构成的要素而言,社会学制度主义持一种综合与全面的观点,斯科特认为,“制度包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化—认知性要素,以及相关的活动与资源”^⑥。然而,社会学制度主义更多地对制度持一种基于文化认同与价值共识的观点,强调的是制度的文化—认知性要素,这一要素强调对文化和社会价值的共同理解,正如斯科特一再强调的,“关注制度的文化—认知性维度,是社会学与组织研究的新制度主义最显著的特征”^⑦。

新制度主义政治学围绕制度供给也进行了系统的分析。制度供给简单而言就是制度的生产与运作,理性选择制度主义认为传统的理性选择理论忽略了制度的作用,因而个体的理性行为在缺乏制度约束的情况下很可能会导致集体的非理性而不是理性行为,从而导致阿罗不可能定理所揭示的集体行动困境。因此,理性选择制度主义主张引入制度的作用,“通过制度规则将追求自利的行为导向为集体利益的服务上来,使行动者的自利行为产出有利于整个社会或集体的结果”^⑧。在理性选择制度主义者看来,集体的合作建立在主体承诺可信的基础上,而制度的引入和运作可以增强承诺的可信性。奥利弗·威廉姆森指出,“如果事先设计适当的保障装置,受到事后机会主义行为困扰的交易收益就会得以实现。与其受制于某种机会主义,明智的谈判者将寻求做出和接受可信的承诺。如果设计了组织交易的高级治理结构,动机将会重新排列。”^⑨理性选择制度主义者相信,“制度能够产生出某种结果的可预期性和规则性,从而有利于制度之下的所有参与者;制度也能够澄清决策的可

①何俊志:《结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式》,《国外社会科学》2002年第5期。

②P. A. Hall & R. C. R. Taylor, “Political Science and Three New Institutionalisms”.

③[美]W.理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》(第3版),姚伟等译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第63页。

④[美]W.理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》(第3版),第56页。

⑤[美]罗纳德·L.杰普森:《制度、制度影响与制度主义》,[美]沃尔特·W.鲍威尔、保罗·J.迪马吉奥编:《组织分析的新制度主义》,上海:上海人民出版社,2008年,第162页。

⑥[美]W.理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》(第3版),第56页。

⑦[美]W.理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》(第3版),第65页。

⑧余湘:《城市社区治理中的集体行动困境及其解决——基于理性选择制度主义的视角》,《湖南师范大学社会科学学报》2014年第5期。

⑨O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press, 1985, pp. 48—49.

能范围,使得一些社会行动者不至于被纠缠不清地直接卷进任何特定组织的运作过程。”^①理性选择制度主义基于个体利益最大化的理性人假设,强调特定制度约束下个人的策略选择,对制度供给与行为选择持有一种工具性逻辑。相对于理性选择制度主义的工具性逻辑,社会学制度主义对制度供给与行为选择持有的是合法性或适当逻辑,“对这一研究路径(社会学制度主义)来说一个核心问题是:为什么是这些而非其他的制度安排带来了‘合法性’或‘社会适当性’?从根本上说,这是一个关于文化权威的来源问题。”^②社会学制度主义运用合法性逻辑来分析某些特定制度安排尽管可能不符合效率考虑但仍有可能被选择的缘由。对于历史制度主义来,其对制度供给和行为选择持有的既不是单纯的工具性逻辑,也不是单纯的合法性逻辑。如果要对历史制度主义的制度供给和行为选择逻辑进行概括的话,或许可以说是一种基于制度背景的情境性逻辑。“历史制度主义强调的是政体制度隐含的‘结构主义’因素而非像早期结构功能主义者那样将政治行为产出视为对系统需求的回应。”^③在不同的国家,或者同一国家的不同历史阶段,尽管政体或宏观制度相同,但由于制度情境的差异,制度发挥的作用和主体的行为选择会呈现出相当大的差异。基于这一逻辑,历史制度主义视野中的政治行为者并非严格的理性人,其行为并非以最大化利益为导向,而是以满意为目标,“人们在生活中并不会在他们要做的每一项决策上停下来自我反思‘什么才能使我的自我利益最大化’,在大多数情况下,他们会跟随社会规则所做出的界定,即使在这种规则并不会导向自我利益最大化的时候也是这样。”^④

从上述分析可以看出,新制度主义政治学内部各个学派对制度和制度供给有着不同的认识,理性选择制度主义更多强调制度的规制性要素,社会学制度主义更多强调制度的文化—认知性要素,而历史制度主义虽然在规制性要素和文化—认知性要素之间摆动,但主要强调制度的规范性要素^⑤。对于制度供给与主体的行为选择,理性选择制度主义更多强调的是工具性逻辑,社会学制度主义更多强调的是合法性逻辑,而历史制度主义则更多强调情境性逻辑。然而,单纯强调制度的某一要素或某一逻辑显然是片面的,也是不准确的,实际上,制度既是规制性要素、规范性要素和认知性要素的统一体,也是工具性逻辑、合法性逻辑与情境性逻辑的统一体。尽管新制度主义政治学的不同学派对制度的定义有不同,但是,强调制度的重要性是所有新制度主义政治学者的一个共同特征。在新制度主义政治学者看来,“制度赋予社会关系以秩序,减少行为中的机动性和可变性,并限制了片面追求私利或欲望的可能性。”^⑥制度供给则是一个动态的过程,描述了制度的生产和运作。

二、国家治理体系现代化进程中有效制度供给的逻辑与现实

国家治理体系是一个由不同领域制度构成的完整体系。这一点已经得到学界的认同,俞可平指

① [美]盖伊·彼得斯:《理性选择理论与制度理论》,何俊志、任军锋、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津:天津人民出版社,2007年,第77页。

② P.A.Hall & R.C.R.Taylor, “Political Science and Three New Institutionalisms”.

③ P.A.Hall & R.C.R.Taylor, “Political Science and Three New Institutionalisms”.

④ [美]凯瑟琳·西伦·斯温·斯坦默:《比较政治学中的历史制度主义》,何俊志、任军锋、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津:天津人民出版社,2007年,第151页。

⑤ 实际上,一些研究者已经从规制性要素、规范性要素和认知性要素三个方面对制度进行了分析,如社会学制度主义者斯科特认为规制性、规范性和认知性是所有制度都具备的三个特征(参见[美]W.理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》,姚伟等译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第56页)。制度经济学家青木昌彦在此基础上指出,“一个制度是规制性的,因为它限制了个体参与人的选择;它是规范性的,因为通过共有信念限定了所有参与人的行为选择;它是认知性的,因为它是共有信念的建构。”(参见[日]青木昌彦著:《比较制度分析》,周黎安译,上海:上海远东出版社,2001年,第14页)然而,大部分新制度主义者并没有从上述三个方面对制度进行全面的界定,即使如斯科特也更看重制度的文化—认知性要素。

⑥ [美]詹姆斯·马奇·约翰·奥尔森:《新制度主义详述》,允和译,《国外理论动态》2010年第7期。

出,“国家的治理体系是一个制度系统,包括政治、经济、社会、文化、生态等各个领域”^①。张文显也强调,“国家治理体系本质上就是国家制度体系”^②。执政者也是在制度体系的层面上阐述国家治理体系的,“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”^③。可以看出,在学理和实践层面,国家治理体系都是作为一整套国家制度体系而受到强调的。国家治理体系又是与治理能力联系在一起的,党的十八届三中全会将国家治理体系和治理能力现代化一起作为全面深化改革总的目标而予以强调,习近平在阐释国家治理体系和治理能力现代化时进一步指出,“国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^④也就是说,国家治理体系是一套制度体系,而国家治理能力则是制度体系执行所体现的能力,国家治理体系现代化是国家治理能力现代化的前提,只有有了现代化的国家治理体系,才有可能实现国家治理能力的现代化。进一步而言,如果说国家治理体系归根到底是一套制度体系,那么国家治理体系现代化从根本上说就是国家治理制度体系的现代化。在这里,要充分理解国家治理体系现代化就必须先准确理解“现代化”的真实内涵。“现代化”与“现代性”两个概念经常被放在一起进行讨论。美国学者布莱克对“现代性”与“现代化”的关系作了如下的阐述,“从上一代人开始,‘现代性’逐渐被广泛地运用于表述那些在技术、政治、经济和社会发展诸方面处于最先进水平国家所共有的特征。‘现代化’则是指社会获得上述特征的过程。”^⑤也就是说,现代性是现代化的目标指向,是完成了现代化这一过程的国家所具备的特征。对于这一点亨廷顿是同意的,他指出,现代化意味着正在“走向现代性”^⑥,描述的是实现现代性的过程。那么究竟什么是现代化呢?对此,学界并未形成共识。亨廷顿认为现代化是涵盖人类思想和行为各个领域从传统到现代的变迁过程,其中他尤其重视其中的政治现代化。在他看来,政治现代化涉及理论和现实两个层面,在理论上,政治现代化意味着“权威的理性化、结构的分化和政治参与的扩大”^⑦,而现实中,政治现代化则更多意味着“社会、经济和文化现代化的政治内容和政治结果”^⑧,而一旦完成现代化,国家将成为体现了现代性的现代国家,因而,“理性化的权威、分化的结构以及大众参与,是区分现代政体与传统政体的标志。”^⑨我国著名的现代化研究专家罗荣渠从两个方面对现代化进行了界定,他认为,“广义而言,现代化作为一个世界性的历史过程,是指人类社会从工业革命以来所经历的一场急剧变革,这一变革以工业化为推动力,导致传统的农业社会向现代工业社会的全球性的大转变过程,它使工业主义渗透到经济、政治、文化、思想各个领域,引起深刻的相应变化;狭义而言,现代化又不是一个自然的社会演变过程,它是落后国家采取高效率的途径(其中包括可利用的传统因素),通过有计划地经济技术改造和学习世界先进,带动广泛的社会改革,以迅速赶上先进工业国和适应现代世界环境的发展过程。”^⑩尽管研究者对现代化的定义存在不同意见,但分析不同的定义基本可以得出两方面的共识。一方面是都同意现代化是一个追求特定目标的发展过程,这一特定目标可以称之为现代性;另一方面是都同意制度建设是现代化的重要内涵。在亨廷顿的界定中,理性化的权威和分化的结构都是通过制度的安排而

①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。

②张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014年第4期。

③习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014年1月1日。

④习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014年1月1日。

⑤[美]C.E.布莱克:《现代化的动力——一个比较史的研究》,景跃进、张静译,杭州:浙江人民出版社,1989年,第5页。

⑥[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,李盛平、杨玉生等译,北京:华夏出版社,1988年,第38页。

⑦[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第35页。

⑧[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第35页。

⑨[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第35页。

⑩罗荣渠:《现代化新论——世界与中国的现代化进程》,北京:北京大学出版社,1993年,第16—17页。

体现出来的,可见制度化是现代化的一个重要构成要素。罗荣渠也强调,现代化过程有多个不同的层面,其中“政治发展是制度的层面”^①。这样看来,追求制度的现代性即构建现代的制度体系是政治现代化的一个重要目标。

那么如何理解国家治理体系现代化呢?如前所述,从现代化的逻辑来理解,政治现代化追求构建现代的制度体系,国家治理体系现代化则是为了构建一个现代的国家治理体系,进而有效达成国家治理的各项目标。国家治理体系是一套国家治理的制度体系,因而,国家治理体系的现代化意味着构建一套现代的国家治理制度体系,很显然,这一现代化过程不仅意味着新制度的建立,而且意味着已有制度的改革、创新和完善,是上述两个方面的有机统一,只有如此,才能建立一套适应国家治理任务要求的现代制度体系。那么如何才能建立这样一套现代的国家治理制度体系呢?很显然,这一过程就是一个有效制度的供给过程,因而关键在于有效制度供给。所谓有效制度供给,包括量和质两个层面的内容。在量的层面,有效制度供给表现为国家治理所涉及的领域均有相应的制度可进行约束。那么,这些制度是如何供给的呢?主要包括已有制度的改革和新制度的设置两种形式。随着国家治理环境的变迁和治理职能的转变,既需要对现有治理制度进行相应的改革,也要求建立新的制度来满足不断出现的治理新要求。在质的层面,有效制度供给要求制度同时具备规制性、规范性和认知性要素,并且体现工具性逻辑、合法性逻辑和情境性逻辑的要求。某一国家治理制度只有符合上述要求,才是一种具有较高质量的优良制度,其制度内容才会是适当的,才能适应特定阶段和领域国家治理的需要,并且得到遵循。美国著名经济学家德隆·阿西莫格鲁和詹姆斯·A.罗宾逊在论及制度对于国家治理的重要性时指出,“就像制度影响现实生活中的行为和激励因素一样,他们会决定国家的成败。个人才能在社会每个阶层都很重要,但是需要一个制度框架把它转化成积极的力量。”^②很显然,只有当制度是有效的,即符合上述对于制度的要求,才能发挥重要的作用。我们强调国家治理体系的现代化在本质上是国家治理的制度化,不仅仅是强调制度建设的量的方面,更重要的是指制度建设质的方面。正是在上述意义上,亨廷顿强调指出,“制度化水平很低的政府,不仅是个软弱的政府,也是不道德的政府。政府的职能就是治理国家。一个软弱并缺少权威的政府无法履行其职能,这个政府就如同受贿的法官、懦怯的士兵、愚昧的教师一样,也是不道德的。”^③国家治理体系现代化要走向现代国家制度体系,“制度质量是衡量和决定国家治理现代性的关键变量,优良的现代国家制度体系是现代国家治理体系的基本构成要素”。^④因此,能否提供优良的国家治理制度体系,在很大程度上决定了国家治理体系现代化能否顺利实现。就此而言,有效制度供给既是国家治理体系现代化的内在要求,也是顺利推进国家治理体系现代化进程的关键因素。正是着眼于有效制度供给的重要性,党的十八大报告强调指出,“必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”^⑤

国家治理体系现代化的推进离不开有效制度供给。近年来,随着国家治理体系和治理能力现代化的大力推进,国家治理的制度供给也受到高度重视并在实践中得以大力推进。党的十八届三中全会在阐释如何实现国家治理体系和治理能力现代化这个全面深化改革的总目标时,对各个领域的高质量治理制度体系构建做出了战略布局。从治理主体和治理领域的角度来看,国家治理体系可以区分为政党治理、政府治理与社会治理三个次一级的体系,实际上,政党、政府和社会三者既是国家治理的主

① 罗荣渠:《现代化新论——世界与中国的现代化进程》,第16页。

② [美]德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A.罗宾逊:《国家为什么会失败》,长沙:湖南科学技术出版社,2015年,第29页。

③ [美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第28页。

④ 李放:《现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2014年第4期。

⑤ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会的报告》,北京:人民出版社,2012年,第18页。

体,也是国家治理的对象。十八届三中全会之后,政党治理、政府治理与社会治理等领域相继出台了一系列新的制度,或者是根据国家治理体系现代化的要求对现有治理制度进行了改革和创新,具体涉及政府职能转变、公共教育体制改革、公共医疗体制改革、社会保障制度改革、党风廉政建设等方面,为国家治理体系和治理能力现代化提供了重要的抓手,也有力地推进了国家治理体系和治理能力现代化。然而,肯定国家治理体系现代化进程中制度供给的实践成绩,并不能否认当前国家治理制度供给过程中存在的阻滞因素。在笔者看来,当前国家治理制度供给中存在的问题,恰恰在于有效制度供给的不足。这种不足,既体现在制度供给量的方面,也体现在制度供给质的方面,尤其是后者。笔者拟以户籍制度改革为例对此进行分析。我国的户籍制度是国家治理体系的重要组成部分,既涉及政府的人口管理和公共服务职能,也涉及公民基本权利的保障,跨越了政府治理和社会治理两大领域。由于户籍制度改革涉及公民的切身利益,牵涉面广,因而受到社会的广泛关注,也被视为国家治理体系现代化的重要突破口,并在中央和地方层面均出台了一系列的制度。其中,中央层面,党的十八届三中全会对深化户籍制度改革给予了高度重视,要求“创新人口管理,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系”^①,对户籍制度改革做了重要的顶层设计。2014年,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》颁布,要求进一步推进户籍制度改革,落实放宽户口迁移政策,“统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口”^②。地方层面,河南、贵州、陕西、湖南等多个地方已经率先出台了统一城乡户口登记制度,北京、上海、广州等多个特大城市积极建立了积分入户制度,在推进户籍制度改革方面已经取得了阶段性成效。显然,从制度供给的视角来看,户籍制度改革已经迈出了重要的步伐。然而,如果就此作出了制度供给有效的结论,则是不够科学的。因为,制度的有效供给,不仅要求制度具备规制性、规范性和认知性要素,而且要求制度遵循工具性逻辑、合法性逻辑和情境性逻辑的要求。而当前的户籍制度改革尚未完全满足上述要求。例如,一些地方的户籍制度改革办法,并未对相关主体尤其是政府违反制度的责任及其惩处作出严格规定,违背了规制性的要求;一些地方的户籍制度改革办法在界定相关主体的权责时存在不合理之处,违背了规范性的要求;一些地方的户籍制度改革办法,则违背了当地社会公众基于特定文化模式的认知,得不到公众的认可,违反了文化—认知性的要求。尽管各地的户籍制度改革都力图实现特定的目标,体现了制度的工具性逻辑,但由于制度在遵循合法性逻辑和情境性逻辑方面仍然存在一定的疑问,因而并不一定能确保制定的制度得到贯彻落实。正如有研究者指出的,“政府治理社会的有效性取决于正式制度与非正式制度能否协调一致,正式的法律和政策是否与社会长期形成的规范、价值和文化相容”^③,如果制定的制度不符合地方性的认知,或者不能与情境性的非正式规则保持衔接,正式制定的制度就有可能得不到贯彻落实。如果出现这种情况,就很难说实现了国家治理制度的有效供给。

三、国家治理体系现代化有效制度供给的实践路径

有效制度供给是国家治理体系现代化的内在要求,也是决定国家治理体系现代化的关键变量。国

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。

②《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》,《人民日报》2014年7月31日。

③景维民、张慧君:《制度转型与国家治理模式重构:进程、问题与前景》,《天津社会科学》2009年第1期。

家治理体系现代化所要求的有效制度,是具备规制性要素、规范性要素和认知性要素的统一,也是遵循工具性逻辑、合法性逻辑和情境性逻辑的统一。基于国家治理体系现代化制度供给的理论逻辑和现实考量,需要从以下方面进行努力,从而为国家治理体系现代化带来有效制度供给,进而有效推进国家治理体系和治理能力现代化。

1. 强制性制度供给与自发性制度供给的统一

国家治理体系现代化实际上是一个有效供给各个领域国家治理制度体系的过程。制度供给是与制度需求联系在一起的概念,制度的供给一般来源于制度需求,而制度需求与制度供给之间的互动会引起制度变迁。林毅夫将制度变迁区分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁两种类型,在他看来,“诱致性制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代,或者是新制度安排的创造,它由个人或一群(个)人,在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。与此相反,强制性制度变迁由政府命令和法律引入和实行。诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会引起。然而,强制性制度变迁可以纯粹因在不同选民集团之间对现有收入进行再分配而发生。”^①林毅夫对制度变迁的区分是从制度需求和供给的角度进行的,强制性制度变迁实际上是供给型的制度变迁,而诱致性制度变迁则是需求型的制度变迁。对制度变迁的这种分类方式得到了较多研究者的认可。如孔泾源将制度变迁区分为由制度不均衡引致获利机会时所进行的自发性或诱致性制度变迁和由政府行为所引起的强制性制度变迁^②。杨瑞龙将制度变迁区分为供给主导型和需求引致型制度变迁两种类型,^③并在林毅夫的基础上提出了供给主导型、中间扩散型和需求诱致型制度变迁三阶段论^④,但并没有改变林毅夫的基本分析框架。实际上,从制度供给的角度来看,不仅强制性制度变迁是一种制度供给方式,诱致性制度变迁也是一种制度供给方式。前者是一种自上而下的强制性制度供给,而后者则是一种自下而上的自发性制度供给。基于上述分析思路,根据国家治理制度供给主体与方式的不同,可以将国家治理的制度供给区分为强制性制度供给与自发性制度供给两种类型。国家治理的强制性制度供给是指公共权力主体通过新的制度安排自上而下进行的,具有权威性、强制性的制度供给;国家治理的自发性制度供给则是公共权力之外的社会主体为了满足特定需要自下而上进行的,具有自发性、分散性的制度供给。国家治理的强制性制度供给主要针对的是以法律、法规等为主要表现形式的正式制度,而国家治理的自发性制度供给主要针对的是以惯例、习俗等为主要表现形式的非正式制度。国家治理的强制性制度供给因为来源于公共权力的正式规定,以公共权力为依托和保障,因而具有较强的权威性和强制性,然而,强制性的制度供给由于是自上而下进行的,而制度的贯彻和落实却需要社会成员的遵循,如果自上而下制定的正式规则没有广泛反映社会的利益需要,或者是不能与社会的主流价值观保持一致,则国家治理的强制性制度供给就有可能因为得不到社会公众的遵循而归于失效;而国家治理的自发性制度供给因为来源于社会成员的自身需要,以社会成员的主流价值观或文化共识为依托和保障,因而较易于得到社会成员的自觉遵循。然而,自发性的制度供给由于是自下而上进行的,不以公共权力为依托和保障,因而对于那些需要以强制力为后盾和以公共权威保证制度执行的领域是不适应的。显然,国家治理涵盖了政党治理、政府治理和社会治理等多个领域,对于多个领域的治理而言,强制性制度供给和自发性制度供给都是需要的。传统上,我国国家治理制度的供给,偏重的是自上而下的强制性制度供给,在相当程度上忽略了自发性制度供给的作用,一些本可以发挥自发性制度作用地方却没有给自发性制度的作用留下应有的空

①林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,[美]R·科斯、A·阿尔钦、D·诺斯等著:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,第384页。

②孔泾源:《中国农村土地制度:变迁过程的实证分析》,《经济研究》1993年第2期。

③杨瑞龙:《论我国制度变迁方式与制度选择目标的冲突及其协调》,《经济研究》1994年第5期。

④杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》1998年第1期。

间,造成了强制性制度执行的效果欠佳。因此,要实现国家治理制度的有效供给,应促进强制性制度供给和自发性制度供给的统一,使得强制性制度供给和自发性制度供给能够相互支持、相互补充,增强制度作用的合力。

2. 特定制度供给和散布性制度供给的均衡

这里提出的特定制度供给和散布性制度供给借鉴了美国学者戴维·伊斯顿的特定支持和散布性支持概念。伊斯顿在分析系统成员对于政治系统的支持时区别了特定支持和散布性支持两类支持。在伊斯顿看来,特定支持来自系统成员因特定利益需求得到满足而产生的支持。他解释道,“支持的输入有时是对于系统成员为其自身利益提出、将要提出或已经提出的一个需求给予某些具体满足的一个结果。当支持是以此种方式对需求得以满足的一个报酬时,我将它称之为特定支持”^①。散布性支持则是指系统成员视为应当而对政治系统产生的支持,反映的是“成员以某种明确或含蓄的方式把这些对象看作是与他们自己在政治领域的道义原则和是非感并行不悖的”^②,这种支持不随着特定利益的变化而变化。进一步分析,伊斯顿所提出的特定支持和散布性支持实际上就是系统成员基于系统的制度供给而产生的支持。在伊斯顿看来,“一个商业工会要求提高最低工资的幅度,并劝说立法机关同意这一要求。老年成员和负担他们生活的人要求由公众控制医疗计划”^③,均属于特定支持的例子,这些例子描述的都是具体制度供给,其中涉及的特定支持都是系统成员因政治系统的制度供给行动而产生的。至于散布性支持,更为明确无误地是因系统成员所持的道义原则和是非感而产生的,这一道义原则和是非感为系统的价值观和文化模式所支持,正是社会学制度主义所强调的认知性制度层面。基于上述分析,借鉴伊斯顿的特定支持和散布性支持概念提出特定制度供给和散布性制度供给就具有一定的合理性^④,对于我们更为深刻地认识国家治理制度供给也具有重要的启发意义。这里的特定制度供给是指以满足特定群体的利益需求为特征的制度安排,而散布性制度供给则是指以理想价值、道义原则作为制度内核来满足全体社会成员的价值追求的制度安排。如果说特定制度是以对特定群体的利益吸纳为取向的制度安排的话,那么散布性制度则是针对全体社会成员以正义和合法性为取向的制度安排。

对于国家治理制度的供给而言,特定制度供给与散布性制度供给作为两种不同的形式,实际上是相互影响、相辅相成的。一方面,国家治理特定制度的有效供给,有利于增强社会成员因自身诉求得到满足而产生的对于散布性制度供给的信任和支持,从而增强国家治理散布性制度供给的有效性。但国家治理的特定制度供给不能自动转变成散布性制度供给,也不能替代散布性制度供给的功能;另一方面,由于国家治理的散布性制度供给以政治系统成员的共同理想价值和道义原则为内核,其目标更为高尚,基于道义认同和价值共识往往能够带来系统成员对制度更为广泛、持久和高度的支持,因而一旦国家治理的散布性制度得到有效供给,特定制度的供给也往往能够取得更好的效果。尽管国家治理散布性制度的作用范围通常比特定制度更广,但散布性制度也不能替代特定制度供给的功能,如果没有特定制度供给,散布性制度供给也难以取得持续的效果。实际上,国家治理的特定制度供给更注重的是制度的规制性和规范性要素,而散布性制度供给更注重的是制度的文化认知性要素,而完整的制度内涵应该是规制性、规范性和文化认知性要素的统一。就此而言,国家治理制度的有效供给,既需要特定制度供给,也离不开散布性制度供给,应该实现特定制度供给和散布性制度供给的均衡。

① [美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬等译,北京:华夏出版社,1999年,第322页。

② [美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,第335页。

③ [美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,第322页。

④ 研究者在伊斯顿分析的基础上提出了散布性制度自信和特定制度自信两个概念,认为散布性制度自信和特定制度自信相互影响,共同作用于制度绩效。该分析思路对本文亦有启发。参见张明军、易承志:《制度绩效:提升中国特色社会主义制度自信的核心要素》,《当代世界与社会主义》2013年第6期。

3. 正式制度供给与非正式制度供给的共进

新制度主义政治学不但关注正式制度,也关注非正式制度。例如,理性选择制度主义的代表人物诺斯将制度界定为“一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束追求主体福利或效应最大化利益的个人行为”^①,其中被制定出来的规则和守法程序主要属于正式制度,而行为的道德伦理规范则属于非正式制度。历史制度主义视野中的制度也包括正式制度和非正式制度。美国学者凯瑟琳·西伦和斯温·斯坦默指出,“历史制度主义所指的制度,即对行为起构造作用的正式组织、非正式规则及与之相关的程序。”^②社会学制度主义亦是如此,其所界定的制度也“不仅包括正式规则、程序或准则,而且包括为指导人的行为提供意义框架的象征系统、认知模本和道德模板”^③。实际上,新制度主义与旧制度主义的主要区别之一,就在于新制度主义将制度的内涵从正式制度拓展到非正式制度,使得原来不被制度主义所关注的道德规范、文化传统、习俗惯例等也被纳入了制度的范畴。正式制度主要强调为公共权力所正式确认和保证实施的法律、法规、规章等规则形式,而非正式制度则主要强调为集体价值观和社会文化所认可的道德规范、文化传统、习俗惯例等规则形式。

国家治理是包括政党治理、政府治理、社会治理等多个领域的综合范畴。在国家治理过程中,正式制度和非正式制度均发挥着重要的作用。国家治理体系既包括正式制度,也包括非正式制度,是一套规范公共权力运行、处理公共事务、实现公共目标的双层多维制度体系。这里的双层,就是指国家治理制度体系包括正式制度和非正式制度两个不同的层次。其中正式制度一般处于外层,表现为正式制定的有形规则,而非正式制度一般处于内层,表现为非正式的道德、习俗、惯例、观念等无形规则。一方面,国家治理正式制度的贯彻落实受到非正式制度的制约。正式制度虽然是有形的,但由于其是自上而下制定的,因而是外在于社会成员所熟悉和认可的地方性知识的,^④而如果正式制度得不到地方性知识的认可和支持,制度的落实就有可能流于形式。非正式制度虽然是无形的,但由于其本身就与地方性知识保持一致,因而更容易得到地方性知识的支持,进而得到遵循。事实上,“任何正式制度的制定和运行,不仅不可能而且也没有必要堵住非正式制度的运行空间”,而“任何正式制度要想在实践中起到预期的效果,其制度设计也必须要以非正式制度作为前提,将正式制度‘因地制宜’、‘因时制宜’地嵌入非正式制度的文化土壤之中”^⑤。因此,如果国家治理正式制度能够与非正式制度保持协调和衔接,就有可能得到非正式制度及其背后的地方性知识的支持,从而促进正式制度的贯彻落实。相反,如果国家治理正式制度不能与非正式制度保持协调和衔接,就得不到非正式制度的支持,甚至会受到非正式制度及其背后的地方性知识的排斥和抵制,进而影响国家治理正式制度的贯彻落实。在此意义上,马得勇指出,“正式制度和非正式制度之间往往并不一致,两类制度之间的差异越小,整个制度体系的运转就越平稳,差异越大,运转时产生的冲突和问题也会越多。”^⑥另一方面,国家治理的正式制度是公共权威基于外在环境的要求为了实现特定的目标而制定的,往往具有一定的预见性和动态适应性,而非正式规则则往往较为传统和保守,具有一定的滞后性。国家治理体系现

① [美]道格拉斯·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平等译,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第225—226页。

② [美]凯瑟琳·西伦、斯温·斯坦默:《比较政治学中的历史制度主义》,何俊志、任军锋、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,第142—143页。

③ P.A.Hall & R.C.R.Taylor, “Political Science and Three New Institutionalisms”.

④ 美国文化人类学家克利福德·吉尔茨在讲述巴厘岛一个当地人被所在村庄依据与正式法律相悖的村庄规则驱逐出村庄的故事时提出了“地方性知识”概念。在此基础上,吉尔茨认为法律需要从地方性知识的角度来理解,“这种地方性不仅指地方、时间、阶级与各种问题而言,并且指情调而言——事情发生经过自有地方特性并与当地人对事物之想象能力相联系”(参见[美]克利福德·吉尔兹:《地方性知识:阐释人类学论文集》,王海龙、张家瑄译,北京:中央编译出版社,2004年,第273页)。本文借鉴“地方性知识”这一概念来指称基于特定的历史条件形成的地方性文化—认知模式、思维结构和知识体系。

⑤ 杨嵘均:《论正式制度与非正式制度在乡村治理中的互动关系》,《江海学刊》2014年第1期。

⑥ 马得勇:《制度创新如何生成和演进?——对乡镇公推直选试验的进化论分析》,《学海》2015年第1期。

代化的主要目标就是要建立适应国家治理外在环境动态发展需求的现代国家治理制度体系,这就要求国家治理制度具有动态适应性和可预见性,而相比于国家治理的非正式制度,正式制度在这方面更具有优势。

目前,在国家治理体系现代化过程中,国家治理的正式制度往往更受到重视,而非正式制度的作用则在相当程度上被忽略了,甚至被视为国家治理体系和治理能力现代化的阻滞因素而加以排斥。而从上述分析可以看出,在国家治理体系的现代化进程中,对正式制度和非正式制度厚此薄彼的观点是偏颇的,在实践中单方面重视正式制度而忽略甚至排斥非正式制度的行为也是错误的。要促进国家治理体系的现代化,需要正式制度和非正式制度的相互支持,相互配合,实现正式制度和非正式制度的共进。值得注意的是,国家治理正式制度和非正式制度的共进要求正式制度既超越非正式制度,又兼顾非正式制度,与非正式制度相衔接,从而得到非正式制度的支持,实现规制性要素、规范性要素和文化—认知性要素的统一,以及工具性逻辑、合法性逻辑和情境性逻辑的统一。

四、结论

现代化本身是一个理性化和制度化的过程,这一过程也是国家制度的成长过程,因而,国家治理体系现代化的过程就是国家治理制度体系的成长、成熟和完善过程。有效制度供给是国家治理体系现代化的内在要求,也是决定国家治理体系现代化的关键变量。国家治理制度的有效供给有量和质两个层面的要求。在量的层面,国家治理制度的有效供给要求国家治理所涉及的领域均有相应的制度可进行约束。在质的层面,国家治理制度的有效供给要求国家治理制度同时具备规制性、规范性和认知性要素,并且体现了工具性逻辑、合法性逻辑和情境性逻辑的要求。国家治理体系现代化进程中的有效制度供给要求注重强制性制度供给和诱致性制度供给、特定制度供给和散布性制度供给、正式制度供给和非正式制度供给的有机统一。

(责任编辑:杨嵘均)

Theoretical Foundation of and Practical Approach to the Institutional Supply for the Modernization of State Governance System

YI Cheng-zhi

Abstract: The modernization of state governance system essentially refers to the institutionalization of the state governance. Effective institutional supply is not only the intrinsic requirement imposed by the modernization of state governance system, but also a key variable that impacts the modernization of state governance system. The effective institutional supply needed by the modernization of state governance system is not only the unification of the regulative, normative and cognitive institutional elements, but also the unification of instrumental, legitimate and contextual logics. Currently, the importance of constructing a modernized state governance system has been highlighted, but effective institutional supply for constructing a modernized state governance system is still inadequate. Effective institutional supply during the modernization of state governance system demands the organic unification of the regulative and spontaneous institutional supplies; of the specific and diffused institutional supplies; and of the formal and informal institutional supplies.

Key words: state governance system; institutional supply; theoretical foundation; practical approach