

# 马克思主义国家理论视阈中国家治理概念辨析

刘方亮\*

**[摘要]** 界定国家治理的涵义是研究国家治理问题的前提。当前学界在界定国家治理的涵义上,存在着简单移植和生搬硬套的倾向,表现为国家治理的主体不明确,并将其与统治简单对立。只有通过这些问题进行深入分析,论证国家是国家治理的唯一主体,并运用马克思主义的国家理论论述国家治理的目标、手段和客体等要素,才能对国家治理涵义予以科学的界定,由此进一步理清国家治理的运行层次和权力流向等问题,进而找到推进国家治理现代化的途径。

**[关键词]** 马克思主义国家理论;国家治理;政治性;制度

全面深化改革总目标的提出,使国家治理成为党治国理政的新理念新思想新战略的重要组成部分,其必将在今后中国政治社会发展进程中发挥重要作用。就国家治理而言,其实践作用的发挥,必须立足于自身理论的完善,因而从理论上明确国家治理的内涵就成为推进国家治理研究的基础性课题。

## 一、学界对国家治理涵义界定存在的问题

当前,学界关于国家治理的学术定义和理论内涵阐释呈现出多样化的态势,有的学者将国家治理理解为一种系统结构,从国家治理的运行机制、作用领域和构成要素等方面对其做了全面的阐述,形成了一个经纬纵横、上下贯通的全方位的分析模板。这一模板既有宏观的结构性框架,也有依托于这些框架而搭建的具体运作流程和机制,以此为参照,能够有效地梳理出当前国家治理体系中所存在的问题。而对这些问题的正确认知以及在此基础上的有效解决,正是畅通国家治理的运作程序,保持国家治理结构的稳定和防止其制度性崩溃的必要前提。<sup>①</sup>有学者将制度问题理解成国家治理的根本性问题,认为国家治理体系是由国家制度体系所孕育出来的一套体制机制,推进国家治理现代化的根本问题就是实现制度现代化。<sup>②</sup>也有学者将国家治理理解成一种权力运行过程,从政治权力的配置和运

---

\* 中国社会科学院研究生院政治学系博士研究生,102488。本文是国家社会科学基金重点项目“改革开放以来中国化马克思主义政治学理论的建设”(10AZZ001)研究成果。

①例如,胡宁生:《国家治理现代化:政府、市场和社会新型协同互动》,《南京社会科学》2014年第1期;许耀桐、刘祺:《当代中国国家治理体系分析》,《理论探索》2014年第1期,等等。

②例如,赵宇峰、林尚立:《国家制度与国家治理:中国的逻辑》,《中国行政管理》2015年第5期;包心鉴:《制度现代化:国家治理现代的实质与指向》,《社会科学研究》2015年第2期,等等。

行上来认识国家治理的本质和内涵,突显了国家治理的政治属性,这就内在地将政治权力的所有者作为国家治理的主体,同时厘清了实现国家治理的推动力量的差异秩序。<sup>①</sup>还有学者借鉴国外的治理和善治理论对国家治理进行分析,对当前世界各国普遍存在着的“政府失效”或“市场失效”问题展开分析,强调了参与主体多元化,最大限度地增进公共利益和基于自愿、协商、协调、互动的交流手段等的重要性,由此在一定程度上实现了研究范式的转换,为认识国家治理提供了一个较为新颖的认识视角和参照借鉴。<sup>②</sup>

总的来说,多样性的阐释角度本身就意味着对国家治理更为细致和深刻的分析,具有一定的合理性。然而,不可否认,这些认识也存在着一些问题,鉴于国家治理理论在实践中的重要性,这要求我们必须审慎地剖析这些问题,由此从基础上强化国家治理相关理论的解释力和引导力。概括而言,这些问题主要体现在以下方面:

其一,存在对舶来概念的简单移植和生硬搬借的倾向。当前,不少学者将国家治理同西方的治理理论相挂钩,并列举了国外学者关于治理的“六定义”、“五定义”等来认识国家治理的内涵。不可否认,国家治理相关理论的形成及其发展需要借鉴治理理论,而且治理理论的一些内容也已经成为国家治理的重要组成部分,但是,这种以舶来概念嫁接本土的做法却存在着问题。从词源上讲,治理并非完全的舶来品:首先,在浩繁的传统思想文献中,存在着丰富的“治理”的论述,其含义主要包括:对事物的管理和处理,治理国家所取得的成绩,治国理政的道理等等,这就使中国的国家治理与西方的治理理论在历史进路上存在差异。其次,马克思主义经典作家们也使用“治理”一词,在《法兰西内战》《自然辩证法》《德国的革命与反革命》等经典作家的文献中,有“治理国家”、“治理山区河流”以及“治理制度”等用法,这里的“治理”既有处理的含义,也包含治国理政的内容。再次,中国共产党的文献中也多次使用“治理”,如十三届五中全会提出了“治理整顿、深化改革”的决策,十六大提出“党领导人民有效治理国家”的理念等。因此,中国语境下的国家治理的理论积淀是丰厚的,如果仅以治理理论对其加以认识,则无疑会造成理论本身的不自足性。从实践上讲,这种舶来概念的简单移植和生硬搬借,极有可能会造成其与原生政治生态和治理结构之间的排异反应,因为中国不仅在经济社会的成长和多元主体的发育等方面与西方存在差距,而且与西方国家在历史文化、经济基础、国家制度等方面也存在着极大差异,因而源于西方国家的治理理论对我国来说必然不是一种天然契合的内生性的理念,反而是一种生硬的外接要求,所以难以在理论上对我国的政治社会生活产生有效的解释力。而且,生硬搬套这种外接概念也造成了理论与现实之间的因果倒置,因为它在逻辑上要求的是改造中国的政治现实来适应这一理念的诸项价值,而非是从中国的实际出发,构筑起一套适应本土国情的理论体系来推动政治社会的进步和发展。由于不具备相应的制度配套和经济社会环境来为这些外接理念的实现提供条件,所以使得该理论一旦被实际运用,就极有可能引发一系列政治和社会问题,甚至造成国家治理的颠覆性失败。而且,就治理理论本身而言,它也并未发展成为一个成熟的理论范式,还存在着概念、理论体系的模糊化和碎片化等问题。“治理是一个无所不包的术语,但缺乏一个明确的定义,理论界或实践界运用此概念时,不能确定它是指组织结构、行政过程、行政哲学、激励系统与规则,还是这些因素的组合物”<sup>③</sup>。因而,治理理论绝非一种“万

<sup>①</sup>例如,丁志刚:《论国家治理能力及其现代化》,《上海行政学院学报》2015年第5期;刘家义:《论国家治理与国家审计》,《中国社会科学》2005年第6期,等等。

<sup>②</sup>例如,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;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,等等。

<sup>③</sup>L. E. Lynn, C. J. Heinrich & C. J. Hill, “Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 2, 2000. 转引自田凯、黄金:《国外治理理论研究:进程与争鸣》,《政治学研究》2015年第6期。

应良药”，对国家治理的理解，应从中国特定的历史传承、文化传统和经济社会发展水平出发，坚持以马克思主义为指导，配合相关的基础理论，充分考虑各种外来理论的可操作性，破除对其简单套用的思维惰性，以历史的、系统的、全面的视野审视其理论内涵，进而探索构建出一套适应于实践要求的国家治理理论体系。

其二，国家治理主体不明确。在对国家治理的研究中，各类主体的参与成为治理的重要特征和表现之一，不少研究者甚至认为多元主体对公共事务的参与会改变既有的权力配置方式，造成权力运行的扁平化和多维网络化，但是，这种对国家治理主体的界定却会造成理论运用的困境。如果把多元主体中的市场组织、社会组织、公民自治组织或者公民个人等作为国家治理的主体，那么，就必须考虑他们能否在国家政权层面展开治理活动，或影响整个国家的运行发展，答案显然是否定的，因为真正能够执行这一任务和发挥这一影响力的只能是国家。但是经验地看，各类主体参与到公共事务的处理中却又是既定的事实。这一矛盾的局面的出现，是因为这种认识方法未能正确认识不同主体在不同层次和领域的治理中的差异顺序，也即混淆了国家治理与政府治理、市场治理、社会治理之间的区别。不同治理的发生场域和相关主体是不一样的，在政府治理中，各级行政机关构成了其特定主体；对于市场治理而言，需要政府、市场组织发挥作用；而社会治理则要求包括执政党、政府、社会组织、公民个人等都能参与其中，具体到中国就是形成党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。而对于国家治理来说，其所要发挥作用的场域是国家，其对象是整个社会，而治理理论所强调的主体多元化、“多中心治理”等无论是在学理上还是在实践中并不适应于国家治理的要求。从哲学上讲，在国家治理中，国家乃是国家治理的“本体”，治理是国家本体的一种“现象”，但“现象”并不是与“本体”二分的，前者乃是后者中的一个环节或部分，因此国家治理从根本上由国家所决定，国家的属性对治理具有根本规定性。

第三，存在着将政治统治与国家治理对立的倾向。在解读国家治理的内涵时，不少学者往往认为政治统治与国家治理是一种对立和替代的关系，二者在主体、作用方式、价值目的、权力运行原则等方面都大相径庭。这实际上是从国家与社会二元对立的社会中心主义视角来看待这一问题的，因而并不能准确地认识二者的关系。政治统治和国家治理的主体都是国家，但两者作用的层次和运行的条件却不同。对于政治统治来说，只要国家存在，统治也就存在，它与国家的阶级性紧密相连，是国家的本质特征和基本属性，在国家发展的任何阶段都是普遍存在着的，因为国家必须通过政治统治来构建权威与服从关系，从而控制和约束社会矛盾冲突，达到维持秩序和维护权力的目的。国家治理则不同。一方面，国家治理并非一直存在。从其实现条件来看，国家治理要求国家的阶级关系变化处于量变的范围内，社会关系相对稳定。另一方面，不同性质的政治统治之间的关系是革命性的变革，因为对立阶级之间的斗争往往是尖锐而难以调和的，不同于此，国家治理在很大程度上却具有相通性和可互鉴性，不同性质的国家可以使用相似或类同的国家治理的手段、方式和结构，甚至在一定情况下，新上台的阶级只能借助旧阶级的机关、人员乃至文化进行国家治理。之所以会出现这些不同，是因为政治统治所依据的是国家的性质，其反映的是不同阶级之间的关系，而国家治理的载体则是既定的国家制度。国家制度只有在相对稳定的社会条件下才有可能健全完善，同时，建筑在不同国家性质上的国家制度尽管根本性质不同，但是其具体的形式却表现出一定程度的延续性和类同性。因此，如果从国家本质与国家制度的关系这一角度来考察统治与国家治理的关系，那么，就不应认为后者是对前者的取代，相反，国家治理是紧紧依附于政治统治之上的一种国家行为，换言之，国家治理是政治统治的一种高级形态。所以，国家治理的本质依然在于实现政治权力主体的利益和要求，但是，相比于政治统治，国家治理更注重社会共同利益的实现，更注重方法、手段的策略性、公共性和服务性，这也就使其在现实政治中表现出不同于政治统治的体系、生态、方式和结构。

## 二、马克思主义国家理论视角下国家治理涵义及其要素分析

通过以上的分析,我们认为,国家治理的涵义不能简单照搬照抄西方的治理理论,而必须立足于特定情境,坚持马克思主义的指导,借鉴全人类的文化精华。基于对这些问题的分析,我们认为,所谓国家治理就是国家为了维护权力、维持秩序和实现发展,从其特定的经济关系、国家制度和基本国情出发,通过体制机制、法律法规、核心价值在国家范围内发挥作用、展开运行和履行使命,并由此引起的各类主体与国家间发生互动的过程。这一对国家治理涵义的界定主要强调了以下几个要素:

首先,明确了国家治理的主体就是国家。对国家治理主体的界定,是国家治理概念的核心问题。前文已经从国家治理发挥作用的层次上界定了国家在国家治理中的主体地位,但是,还必须进一步明确何种意义上的国家才是国家治理的主体。对国家的不同认识决定着国家治理的价值取向,体现着国家治理的出发点与落脚点,内涵着国家治理的根本立场和本质属性,并直接影响着国家治理的结构、体系、方式、能力和结果,因此必须加以重视。在政治学发展史上,出现过国家共同体说、国家神权说、国家契约说、国家有机体说等形形色色的国家学说,但是,这些对国家的认识大多只涉及了国家的表面现象,或国家属性的某一方面,并未深刻地、科学地解释国家本质,因而当这些国家观被运用到实际的国家治理中时,其片面性就有可能造成国家治理过程的紊乱和扭曲。真正完成这一任务的是马克思主义的国家观。马克思主义从社会阶级的对立和国家的起源出发揭示了国家的本质,认为国家是占优势的阶级为维持其统治地位而构建一种缓和冲突、保持“秩序”的“特殊的公共权力”<sup>①</sup>。这一公共权力使得“一切公共的规章都是以国家为中介的,都带有政治形式”<sup>②</sup>,从而使国家具备了现实地进行治理活动的资格。而且,由于公共权力所具有的专属排他性,使之不可能允许其他组织或主体与其分享这一权力,这样,国家的这一资格也就具有了唯一性。当然,对马克思主义国家观的遵循并不意味着其他国家理论的失效,历史地看,之所以会出现对国家问题的不同看法,是因为作为认识对象的国家本身是不断发展着的,其内部结构与外部界限都处于一个不断变迁的过程之中。这样,自古至今的国家观念实际上是一个辩证的否定过程,它们共同塑造了当今对国家治理的认识,为国家治理确立了价值目标、结构体系、合法性基础等基本的治理要素。同样,我们认为马克思主义抓住了国家问题的本质,并不是说其穷尽了对国家问题的认识。国家处于发展之中,那么对国家的认识也不可能一劳永逸或一成不变,这要求在推进国家治理现代化的过程中,应审慎地分析当前阶段的国家现象,同时在马克思主义的指导下对各种理论进行批评和吸收,从而使国家治理获得更为深厚的理论支持。

其次,将维持权力、维护秩序、实现发展作为国家治理的目标。国家作为一种“特殊的公共权力”,其根本目的就是将对立阶级之间的矛盾限制在“秩序”的范围内,这决定了任何国家行动都要围绕着这一目的展开和运行。对国家治理而言,其所内涵着的策略性、公平性和服务性特征的实际发挥,也必然要以维护特定的“秩序”为前提。因此,维护稳定、缓和社会对立面之间的冲突、把冲突限制在“秩序”的范围内,就成为国家治理的重要任务。而对于“秩序”本身来说,它实际上是一种权威与服从关系的表现形式,这一关系的维系则必须以有效地掌握和运行政治权力为基础和前提。质言之,特定的“秩序”有着明确的价值指向,即维护既定的社会结构和生产关系,进而维护统治集团的权力地位和既得利益,一旦这一原则受到挑战,那么国家马上就会运用政治权力进行镇压,这样,维持政治权力本身就成为国家治理的目标。就此而言,国家治理的目标是有明确序列的,也即维护权力要高于维持秩序,

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》(第4卷),北京:人民出版社,1995年,第94页。

<sup>②</sup> 马克思、恩格斯:《德意志意识形态》,北京:人民出版社,2003年,第76页。

这两者乃是实现发展的基础。在具体的政治实践中,国家治理的一切行为都要围绕着这一目的展开运行和履行使命,在保持和维系政治权力的基础上,将各种异质性的主体纳入到政治体系中来,并基于现有的政治结构对其进行思想、形态和结构等方面的整合,从而约束各社会力量之间的利益矛盾与冲突。这样,通过国家治理,就有效地强化了国家本身的公共性和服务性,从而巩固了既有的政治权威与服从关系,提升了“秩序”的包容性,维护了既有社会制度与生产关系的安全,实现了经济社会的发展。

再次,将特定的经济关系、国家制度与基本国情作为国家治理的基础背景。毫无疑问,作为一种上层建筑的国家治理决定于一定的社会经济关系结构,不同的社会经济关系内涵着不同的所有权、支配权和分配权关系,由此也就塑造了不同的国家治理的主客体关系和权利义务关系,这样,对不同国家治理的性质、形态、内容和发展方向等的把握,也就必须深入到其特定的社会生产过程中进行,决不能等一视之。同时,社会属性的不同,也意味着国家制度、职能、形式等都存在着极大的差异,由此决定了国家治理的价值目标、结构体系、组织规则和运行方式等必然也大相径庭。而且,在实际的政治运行层面,一个国家的制度设置和运行必然会受到该国历史传承和文化传统的影响,在很大程度上会依循既有的历史和文化路径运行,从而造成了国家的政治生态、制度环境和社会结构之间的差异,这样,尽管某些国家的国家治理在表面上存在着一定的相似之处,但是其国家治理的运行机理及其最终的治理结果却不尽相同。此外,一国的经济社会发展水平也会对该国的国家治理产生影响。一般而言,经济发展水平越高,国家治理的手段和技术也就越丰富,国家职能的履行也就越具有实效性。因此,经济关系、国家制度和基本国情之间的差异,决定了国家治理不可能存在某种统一的标杆,它是一个随着社会、经济和政治的变迁与发展而不断调整的动态过程,只有立足于既定的社会经济结构、国家制度规范、社会发展水平和历史文化传承,同时不断适应时代变迁的要求,才能有效推进国家治理,进而真正实现国家治理现代化。

复次,把体制机制、法律法规、核心价值作为国家治理发挥作用的手段和方式。如前所述,国家治理的运行是以政治统治的确立为前提的,而政治统治的确立则以相应的国家制度的构建完成为标志,以此视之,国家治理实际上也就是国家制度的实际运行和运用。从现实的政治过程来看,国家制度作为一种刚性的框架结构,其实际的运行还有赖于一定的体制机制,如此,后者也就成为了国家治理发挥作用的手段之一。就体制机制本身而言,它为国家治理过程中的权力运行提供了不可或缺的上行轨道,使国家政权的意志要求能直达其作用客体,保障国家按照特定的秩序要求正常运行。而且,由于体制机制是以国家制度为基础建构起来的,这就使其获得了稳定性、权威性和强制性等内涵,从而使国家治理中的权力运作和资源配置的程序得以长效、明确,降低了治理过程的模糊性,提高了国家治理的实际效能。另一方面,作为国家政权与社会发生关系的中介,体制机制也受到国家政权与社会对象之间作用力与反作用力的塑造作用,使其本身的结构和形态能够较为有效地反映特定国家的政治生态和权力关系,因此,国家的体制机制也就成为国家与社会进行能量交换的重要载体,进而成为国家治理的重要渠道之一。在国家治理发挥作用的过程中,除了依靠相应的体制机制来达成使命外,还需要一种具有权威性与强制性的保障力量,以确保国家治理的正常运行。应该说,法律法规起到了这一作用,法律法规的产生是经过特定国家机关制订、同意而得以出台的,这样,国家权力对法律法规来说就具有本质的规定性,使法律法规从根本上反映出政治权力主体的利益和诉求;同时,法律法规一经出台,就会形成具有强制约束力的规范作用,这使其能够对社会产生调节作用,由此构建出一套反映特定政治关系要求的社会秩序,并使法律法规成为国家治理的重要工具。此外,法律法规本身也构成了国家治理的一个部分或环节,法律法规的一致性、明确性和权威性为国家治理的实现建构起一套制度化 and 清晰化的程序和环境,由此明晰了治理主体的权责范围,使得治理行为有章可循,从而减少了治理过程的随意性,降低了国家治理的成本,夯实了国家治理的合法性与合理性基础。国家治理强调其自身策略性、公共性和服务性,要达成这一效果,就必须依赖于一种持续的心理影响力,即取得被统

治者一定程度的认可和接受,由此使得特定的核心价值成为国家治理的方式和手段。作为一种社会意识,它是一定社会存在在思想意识层面的反映和展现,它以对道德伦理的阐释为主要内容,在很大程度上,这些道德伦理都以“正义”、“公正”等作为其理论基础,从而使国家的制度、政策和行为获得了道义上的支持。而且其本身也会通过一定的形式法律化和制度化,由此构成政治社会化的重要机制。通过这一过程,国家能够有效地进行价值整合,转化各种异质的思想意识,增强个人对国家的认同,从而增强治理共识,使国家治理获得社会成员更为普遍的支持。

最后,将国家治理理解成为一个国家和社会主体之间互动过程。国家治理是国家所发出的一种政治性的行为,其作用对象包括阶级、民族、集团等各方面的社会主体,对象的多样性造成了国家治理过程中纷繁复杂的社会关系网络。但是,作为一种国家行动,国家治理并非无序的,它归根结底还是“反映了支配着生产的阶级的经济需要”<sup>①</sup>,因此国家治理主客体互动的实质,也就是统治阶级与被统治阶级之间对立与斗争的过程,它在形式上表现为“中立的”国家与各社会主体之间的互动关系。不过,由于国家治理对其实现方式的策略性、公共性和服务性强调,其形式上的主客体关系往往也就表现得更为突出。具体到政治实践中,就是国家治理要实现以上的特性,必须保持国家与社会间的合理互动,这是因为社会主体针对国家治理所产生的回应与反馈实际上也是对国家治理的一种修正和制约,国家在接受到这些反馈的信息后,会对其治理方式与目标等进行新一轮的调试,由此构成了国家治理的作用—反作用的循环过程,这一过程对于防止国家治理结构失衡、国家治理方向偏离和国家治理程序扭曲具有重要作用。而要保持这种合理互动,就必须要求作为受力一方的各社会主体保持独立性和自主性,以此促使国家保有不断地调整和修正其治理体系和治理行为的驱动力。然而对于阶级社会来说,由于其国家治理中实质主客体与形式主客体之间的深刻矛盾,其社会主体并不能获得真正的独立性与自主性,这一条件只有在社会主义社会“实现国家权力对于社会成员权力的全面还原”<sup>②</sup>之后才有可能真正达成,而这也构成了中国得以实现国家治理现代化的重要理论依据。

### 三、马克思主义国家理论视域中国家治理概念的合理性阐释

本文对国家治理的定义及其分析不再局限于西方治理理论对国家治理的限定,而是将国家治理理解为国家的一种行为或现象,并以马克思主义国家理论展开分析,由此使我们能够以国家为核心,理清各类主体与国家治理的实际关系,确定国家主体的唯一性,并以此明确国家治理的利益和价值取向、权力运行方式及其作用的方法手段等基础性问题。而且,此种国家治理概念对国家主体的强调,使之并非如治理理论一样强调多中心性和社会取向性,而是始终以政治性为归依,由此使我们能够准确地理解习近平所提出的“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现”<sup>③</sup>这一论断的内涵。政治性首先强调政治权力在政治生活的根本性与决定性作用。在政治实践中,政治权力必然要以一定的国家制度的形式表现出来,国家制度为国家行为框定了一套刚性的运行规范,国家治理亦必须在这套规范下进行。从国家的成长和发展上而言,政治权力的确立过程也就是国家制度的构建过程,一旦国家制度最终落实,那么,国家制度在其运行过程中就会生成一套运行机制和作用机理,它们的制度化、规范化和程序化的成果就构成了国家治理体系。当然,这样一套运行机制和作用机理以国家制度的规定为基础,但并不完全由国家制度所决定,其还要受到其作用客体的反作用影响。在某些情况下,客体会以某种与既有规则相逆的“潜规则”来应对主体的作用,这无疑会削弱制

①恩格斯:《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》,北京:人民出版社,1997年,第44页。

②王浦劬:《国家治理现代化:理论与策论》,北京:人民出版社,2016年,第18页。

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。

度的作用力,进而也就影响了国家治理的实效。所以,能够在多大程度上实现制度的目标,也就决定了国家治理能力的本领和效能有多大。

同时,政治性也是对大局和战略的强调,这有助于从宏观上理清国家治理运行层次和权力流向。国家治理是在国家范围内发生和进行的,国家是国家治理的发生场域,国家治理关注的是与国家大局和国家战略相关的各类事务,所以,国家治理的作用往往施加于其国家范围内的所有成员,并能够影响整个国家的政治走向、社会生产、社会生活和思想文化,因而其对一国的社会和历史具有长远和深刻的影响。国家治理发生的层次与范围,决定了国家治理与政府治理、社会治理和市场治理实际上是一种嵌套和包含关系,后几类治理只能在国家治理的范畴内进行,其治理场域、主体地位和作用目标等都只是国家的某一部分。当然,国家作为国家治理唯一的中心,在不同的语境下也是有所差别的,对中国来说,因为中国共产党所具有的强烈的政治性质及其在政治体系中的领导地位,决定了党就是中国国家治理的中心,中国国家治理体系和国家治理活动必须紧紧围绕中国共产党的领导来建构和进行。在国家治理主体明确的前提下,国家治理的权力流向也就清晰了,因为主体的唯一性,所以权力的发出者只能是国家。同时由于治理对象所具有的回应力与反馈功能要求国家必须随时对其制度、机制、政策、法规等施加权力的渠道进行调整和修正,这种主客体之间的作用—反作用关系使国家治理的权力流向呈现出一种上下之间或中心与外围之间的交流关系,而不同于西方治理理论所强调的扁平和网络状的权力运行方式。

对国家治理概念中作为主体的国家的重视,使我们找到一条正确认识国家治理现代化的途径。在现有的国家治理研究文献中,对国家治理现代化的认识多强调国家治理的时代化、高效化和协调化等特征,但是,对特征的强调必须建立在事物的本质上才具有解释力。对国家治理现代化来说,这一基础就是国家,国家治理的现代化首先是作为主体的国家的现代化,其实质也就是政治现代化。因此,国家治理现代化就并非如同国家治理一样广泛地存在于各个历史时期,现代社会是其基本的时空定位。这为认识国家治理现代化提供了一个基本的时空定位,即国家治理现代化就是国家发展、成长进入现代社会之后,作为一种国家行动的国家治理所具有的不同于以往的要素和表现特征。从客观前提来说,人类发展进入现代社会是经济社会的发展达到了一定水平,使国家行动获得了更多的物质资源供给和技术手段支持,从而为政治现代化提供了物质基础;同时,经济社会发展也使社会主体的闲暇、资源、教育水平、交往手段等获得质的提高,人不再属于某个共同体,而是成为独立的个人,具有了“公开运用自己理性的自由”<sup>①</sup>,这样,人与国家就由合一而变为二元的存在,从而造就了现代化的国家治理的社会基础。具有了理性和独立性的人能够通过普遍的交往与协商商谈达成共识,结成具有自治功能的社会组织,产生针对公权力的公共舆论或批评,由此改变了国家治理客体的回应与反馈的形式,形成对国家主体的压力,反映到政治上就是要求调整人与公共权力之间的关系,并修正公共权力存续的合法性和合理性基准。这种调整和修正也促使国家制度及其价值诉求发生变化,人的自由成为建构国家制度的重要维度,人民的同意成为推进国家治理的合法性基础,正如黑格尔所言,“一切国家制度本身,如其不能在自身中容忍自由主观性的原则,也不知道去适应成长着的理性,都是片面的”<sup>②</sup>。个人在政治和法律上的解放表示着国家进入了现代化的范畴之中,不过这并非意味着国家治理本身已经实现了现代化。事实上,单纯的政治解放由于割裂了国家与社会之间的联系,往往会制约国家治理现代化的进一步发展。从这方面来说,社会性质对国家治理现代化就具有更为根本的决定作用,它不仅决定了国家治理现代化的价值指向,也决定了国家治理现代化所能达到的上限。

对于中国来说,社会主义的国家性质决定了中国国家治理始终是以人民为本位的,由此决定了中

① [德]康德:《历史理性批判文集》,何兆武译,北京:商务印书馆,1991年,第24页。

② [德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,北京:商务印书馆,1961年,第291页。

国家治理现代化的起点和战略目标是高水平的,但是这一目标的达成除了依靠国家性质的基础性作用外,也应该重视具体的实现机制,特别是导源于国家的各政治性要素的作用。这首先要强调的是国家的政治权力。政治权力是国家能够进行国家治理的根源所在,要有效发挥政治权力的效能,就必须对政治权力进行规范,也就是要实现集权与分权的有效配合,而这说到底是一个民主的问题,加快发展民主也因此成了实现国家治理现代化的题中应有之义。在人民民主制度已经确立的情况下,发展民主就必须着重于民主机制的健全和完善,以此使民主能够更好地代表和反映人民意志,也使国家治理体系能更好地适应现实权力关系,因此,民主也是一种国家治理。实现国家治理现代化还必须重视党的作用,特别是对中国来说,党的领导贯穿国家治理的各个环节和领域,坚持党的领导是国家治理不可动摇的方向性问题,因此,实现党自身治理的有效性与科学性也就成为了实现国家治理现代化的关键。法治也为实现国家治理现代化提供路径。法治是法律的治理,其能够防止权力运用和权利行使的绝对化倾向。要推行法治,必须要求治理者树立法治意识,同时,注意法治的性质,保证法治运行的正确方向。总的来看,以上诸要素必须统一在国家制度的框架内发挥作用,其中执政党的领导是方向和保证,权力的规范治理是基础,民主是原则,法治是保障,它们共同构成了立体的国家规定性路径。

另一方面,鉴于社会反馈在国家治理中的重要作用,实现国家治理现代化还必须重视外于国家的社会相关性路径的作用。对于当代中国来说,经济社会方面最重要的特征就是社会主义市场经济的确立,应通过相应的社会建设和市场规范性建设解决市场经济所带来的诸问题,以此强化市场经济的运行规则与现代民主政治的运行逻辑内在契合性。重视社会相关性路径还必须着力于为社会主体提供一套可行的沟通和互动机制,充分挖掘和利用社会资源,扩大社会公共领域空间,从而为国家治理现代化的实现提供支撑性要素。此外,实现国家治理现代化,也不能脱离特定的历史文化资源,要以对长期历史进程的逻辑总结超越片面的碎片化认识,从中探索出制度设定、治理过程和治理实效之间的因果关系,从而使国家治理现代化获得深厚的历史底蕴。当然,以上两者在实现国家治理现代化中的作用的发挥并非截然分开的,应以它们之间的有效配合来促进国家治理现代化的实现,这就需要在保持二者适度分离的基础上发挥国家的主导性作用,依靠国家的全局性视野和强制性力量解决各类深层次障碍。同时,还必须注重其实现过程的渐进性,保证相关的政治变革不超出经济社会的容纳范围,并在经济社会文化发展变迁的过程中,不断探索具体有效的治理方式和机制,由此稳步地走出一条有效可行的国家治理现代化实现路径。

(责任编辑:杨嵘均)

## Conceptualization of State Governance from the Perspective of Marxist State Theory

LIU Fang-liang

**Abstract:** A good definition of state governance is the premise for further studies on state governance. Previous studies tended to define this concept in a mechanical and simplistic way, featuring, for instance, ambiguity in identifying the state governance subject and a simplistic contrast with ruling. A scientific definition of state governance can only be gained through analyzing the problem mentioned above, establishing the state as the only subject of state governance, and using the Marxist theory of state to formulate the goals, means and objects of state governance. Accordingly, the approach to the modernization of state governance can be found on the basis of further analysis of such issues as the operation of state governance and the distribution of power.

**Key words:** Marxist state theory; state governance; political property; system