

# 國家治理現代化政治學原理論要

黃清華\*

## 一、前言

國家治理現代化是國家治理體系和治理能力現代化的簡稱。推進國家治理現代化，是主導中國政治生活、經濟生活、社會生活和文化生活的基礎性事業。深刻理解國家治理現代化的基本原理，對於各行業各領域各地方廣泛參與、自覺推進國家治理體系和治理能力現代化建設，具有重要意義。

當前，思想界對國家治理現代化的理解遠未達成應有的共識。例如，有的官員認為，推進國家治理現代化，有三項基礎性制度必須先行，即不動產統一登記制度、公民統一社會信用代碼制度和法人統一社會信用代碼制度。<sup>1</sup> 該官員指出：“只有實現每個公民和法人按照惟一的代碼進行從業、融資、投資、置產、出境、消費等活動，他們的不動產也在同一個機構、同一個信息平台登記，才能建成一個國家級的信用信息交換平台，才能有效推進中國信用體系建設和國家治理現代化。”<sup>2</sup> 不難看出，部分官員對國家治理現代化的改革目標和要求，採取“為我所用”的態度，認為“國家治理現代化”就是運用最新的科技手段，通過創新制度和管理方法來治理國家，重點是管理社會、管理個人。這其實仍然是傳統的國家管理的治政思維，絕非國家治理現代化的本質含義。

鑒於此，本文探討國家治理現代化的基礎理論，論述國家治理現代化的背景理論，討論國家治理現代化與法治的關係，闡述中國國家管理改革的迫切性，設想未來中國治理現代化的基礎模式，分析這一模式對於中國共產黨執政的基本要求。

## 二、國家治理現代化的基礎理論

明確治理的內涵和原理，需要從治理與治理性，治理與統治、管理的區別，這樣兩個方面進行闡述和分析。這是深刻理解國家治理及其現代化的前提。

### (一) 治理與治理性

#### 1. 聯合國的觀點

聯合國全球治理委員會(CGG)認為，“治理”是指“各種公共的或私人的機構管理它們共同事務的諸多方法的總和，是使相互衝突的或不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續過程”。<sup>3</sup> “治理”既包括有權迫使人們服從的正式制度和規則，也包括各種人們同意或接受符合其利益的非正式制度安排。根據CGG的總結，治理具有四個特徵：①治理不是一整套規則，也不是一種活動，而是一個過程；②治理過程的基礎不是控制，而是協調；③治理既涉及公共部門，也包括私人部門，存在多元主體；④治理可以不是一種正式的制度，而是持續的互動。

關於治理的基本要素，聯合國開發計劃署(UNDP)認為應當包括：參與和透明；平等和誠信；法治和負責任；戰略遠見和成效；共識；效率。治理的目的是維護社會公正、生態可持續性、政治參與、經濟有效性和文化多樣化。<sup>4</sup> 這是評價(一個)國家治理現代化程度的理論基礎和基本出發點。

綜合CGG和UNDP關於治理的基本觀點不難看出，國家治理現代化是多元主體基於共識參與的一種過程，其目的是維護一國的社會公正性、生態可持續

\* 廣東和諧醫患糾紛人民調解委員會學術高級顧問

性、政治民主化、經濟有效性和文化多樣性等戰略遠見，而實現這種戰略遠見的基本方法就是參與和透明、平等和誠信、法治和負責任，主要通過協調而非控制的方式實現效率和成效。

## 2. 學術界的觀點

在學術界，K·J·霍爾斯蒂(K. J. Holsti)強調治理在一定意義上就是秩序加上某種意向性，秩序意味着對行為的限制。<sup>5</sup> 星野昭吉將治理分為平行治理和垂直治理，認為治理的本質是一種非暴力、非統治的管理機制，而不是強迫和壓制。<sup>6</sup> 庫伊曼和範·弗利埃特認為，“治理所要創造的結構或秩序不能由外部強加，其發揮作用是要依靠多種進行統治的以及互相發生影響的行為者的互動。”<sup>7</sup> 由此可知，治理是一個具有文化背景和文化立場的概念。不同文化背景和文化立場的人對於誰治理、治理甚麼、如何治理、治理得怎樣、如何評估治理效果，這些關鍵問題，很可能有不同認識。基於此，多個行動主體通過參與協商達成治理共識就顯得格外重要。

瞭解Governmentality(治理性、治理術)一詞，有助於對治理的深刻理解。這一概念首先由法國哲學家蜜雪兒·福柯在其晚年(大約 1977-1984 年)於法蘭西學院的演講中提出。治理性和治理術可以理解為：①政府試圖產生公民最適合的方式來實現其政策；②通過有組織的實踐，即心態、合理性和技術的融合，使治理對象得到管理<sup>8</sup>；③政府的“藝術”(the “art of government”)<sup>9</sup>；④“如何”執政的(the “how” of governing)，即指導如何表現和行為<sup>10</sup>；⑤政府理性(governmental rationality)<sup>11</sup>；⑥一個社會呈現的可支配的技術和策略。<sup>12</sup> 由治理性的多重含義可以看出，(國家、政府、社會、行業、地方、基層)治理現代化的要求，意味着從理念、原則、制度到組織形態、實踐方式方法和技能全方位的變革，以適應變化着的治理環境、治理對象、治理目標和治理任務的需要。

## 3. 不同領域治理的具體含義

治理一詞在不同領域有其具體含義。在政治學領域，通常指國家治理，即政府通過與其他治理主體(主要是非政府組織，NGOs)合作採取不同於統治的方式運用國家權力(治權)來管理國家和社會。在官僚機構之間，治理通過主要涉及政府與國家官僚機構之間從

上向下的方法和同級官僚機構之間協調的方法得以實現。<sup>13</sup> 在經濟領域，治理意味着在以政府為主的治理主體監管下通過使用市場機制和競爭服務的市場原則進行資源配置的操作。在商業領域，治理延伸到法人治理(corporate governance)，指公司等企事業法人組織中的管理方式和制度等，涉及到企事業組織的權力安排，尤其是關於企事業所有權如何授權給職業經理人並針對職業經理人履行職務行為行使監管職能。在社會領域，治理涉及的通常是公民的社會關係，比如社會階層關係、社會保障關係、社會安全關係、人口與血緣血親關係、社會公共服務關係，以及相關的社會生活和社會活動，等等。<sup>14</sup> 在衛生與科技領域，臨床治理(clinical governance)，指在一個衛生系統內以一種系統的方法來維護和改善患者醫護素質，有三個關鍵屬性：“可感知的高標準醫護服務、透明的責任和問責制以實現這些標準，維護不斷改進的動力，其核心要素是公開、尊重(人權和權利)、多主體合作、職業精神和法治”<sup>15</sup>；而科技治理，與社會治理和衛生治理一樣，“十分強調非政府組織在治理活動中的決策和決策執行中的作用。”<sup>16</sup>

由此可見，政治學上的國家治理及其現代化意味着通過理念、原則、制度、組織形態、文化觀念、實踐方式方法和技能全方位的變革，以“政治民主化、經濟市場化、社會法治化、制度文明化和科學化”<sup>17</sup>來把握變化着的治理環境、治理對象、治理目標和治理任務。

## (二) 治理與統治、管理的區別

### 1. 治理與統治的區別

“治理”是再造(reproduces)一個正式或非正式的組織的具體的活動。如果是一個正式組織，治理主要是關於“管理機構”做甚麼和如何做的問題。如果是一個非正式組織，例如市場，治理主要是關於指導相關活動的規則和規範。無論這個組織是一個地緣政治實體(國家)，一個企業實體(事業單位)，一個社會實體(部落、首領的地位、家庭等等)，或者一個非正式的組織，治理講的都是規則和行動產生、持續和監管方式。

從政治學理論看，統治與治理主要有五個方面的

區別。①權威主體不同，統治的主體是單一的，就是政府或其他掌握國家公共權力的機構；治理的主體則是多元的，除了政府外，還包括企事業組織、社會組織和居民自治組織等；②權威的性質不同，統治是強制性的；治理可以是強制的，但更多是協商的；③權威的來源不同，統治的來源就是強制性的國家法律、行政措施；治理的來源除了法律、行政措施外，還包括各種非國家強制的契約、共識規則，以及(行業、地方、社區)習俗和對話成果；④權力運行的向度不同，統治的權力運行是自上而下的，治理的權力可以是自上而下的，但更多是平行運行的；⑤兩者作用所及的範圍不同。統治所及的範圍以政府權力所及領域為邊界，由於這個原因，政府權力易被擴張至它企圖達到的領域；而治理所及的範圍則以公共領域為邊界，後者比前者要寬廣得多。<sup>18</sup>

## 2. 治理與管理的區別

治理也不同于管理。治理與管理，治理者與管理者，在現代管理中，具有不同的角色。治理側重於宏觀或重大問題的決策和對決策執行情況的監督，着力於權力與利益風險的設計與安排；而管理側重於具體執行，或對生產經營、社會生活的日常事務管理。

以“社會治理”與“社會管理”的區別為例，一是覆蓋的範圍不同，“社會治理”聚焦於激發社會組織活力、預防和化解社會矛盾、健全公共安全體系等；而“社會管理”在實踐中，因側重於具體執行，往往被理解為無所不包，涵蓋的領域過於寬泛，在實踐中不容易把握、很難界定。二是“社會治理”相比於“社會管理”，更突出地強調鼓勵和支持利益相關各方的參與、協商，強調更好地發揮各種社會力量的能動作用，而不是政府的管控。三是“社會治理”更加強調制度建設，要求運用善治思維、法治思維和法治方式化解社會矛盾，社會治理體系可以說是國家治理體系的一個重要組成部分。<sup>19</sup> 鑒於此，從社會管理到社會治理的過程，就是公民和社會組織選擇、監控和取代政府的過程。為了使這個過程進展順利，應當重點研究政府、市場、社會三者之間可能出現的衝突與合作方式。

以上說明，應當從治理性和治理術的雙重含義理解治理，而 CGG 和 UNDP 關於治理的觀點，以及治

理與統治、治理與管理學理上的區別，為正確理解國家治理及其現代化提供了理論前提。

## 三、國家治理現代化的背景理論

僅僅瞭解國家治理現代化的基礎理論是不夠的，還應當熟悉國家治理與全球治理、政府主體與非政府主體等相關的背景理論。

### (一) 國家治理與全球治理

國家治理是以國家“問題”為導向的治理，包括一國政治、經濟、社會、文化、生態、環境、科技、金融、政黨、地方、國防和外交等方面“問題”的治理。在治理層級上，國家治理是僅次於世界治理(又稱為全球治理)的一個層級。

世界治理是在聯合國及其有關組織主導下多國參與的以解決跨國“問題”為目標的治理。例如，恐怖主義、廣泛的生態破壞、嚴重的金融失衡、傳染病大流行、跨國界的食品安全問題，等等。這些亟待治理的問題，客觀上要求將大洲和全球作為解決這些問題必不可少的層級，明確治理任務、目標和行動綱領，促進多國共同行動。究其原因，污染沒有邊界，疫病沒有邊界，恐怖主義和世界市場的不平衡也沒有邊界。對於單個國家來說，無論個體還是集體行動，這些問題都難以有效解決。<sup>20</sup>

國家治理，作為世界治理或全球治理的下位概念，世界銀行認為，面對需要一國成員共同行動解決的問題，它是由一國行使公共權力的機構、制度、傳統和習俗所組成。這不僅體現為企事業、社會組織、民間組織和公民個人選擇、監督政府和取代政府單一行動的過程，也體現為以政府為主的公共權力機構有效地制定和實施良好政策的能力，對公民與國家之間，以及企事業、社會組織和民間組織與國家之間共同治理經濟、社會、生態、環境問題，這樣一種互動關係機構和制度的尊重。<sup>21</sup> 儘管國家治理所涉領域十分寬泛，但其關鍵，還是應當圍繞和平與安全、法治與反腐、人權和民主參與、人口和健康、可持續發展和人類發展這些基本目標，就公民話語權與政府問責

制、政治穩定與低暴力、政府效能、監管質量和控制腐敗這些基礎性問題展開。<sup>22</sup> 由此可知，國家治理的核心是以政府為主導的公共權力機構如何制定良法實施善治。

鑒於此，研究中國治理必須與全球治理聯繫起來，觀察、分析全球治理的理念、原則、方法和成效，不僅觀察和分析中國政治、經濟、社會、文化和生態環境等一切屬於“內政”的治理問題，而且從“中國的利益走出去，中國要保護自己的利益，中國要承擔國際責任”<sup>23</sup>的戰略高度，探討中國治理與全球治理的關係。

## （二）政府主體與非政府主體

在以國家治理為研究對象的政治學中，公共權力機構是一個核心概念，包括行使公共權力的政府主體與非政府主體。這意味着，在治理主體上，國家治理是由政府主導的多主體參與的一國國內與國際“問題”的治理，尤其是中央政府主導，地方、基層、企事業、社會組織、民間組織、甚至公民個人參與的政治與經濟、人口與社會、環境生態等方面問題的治理。

奠基於(公共)治理理論的國家治理，是現代國家所特有的一個概念，是在揚棄國家統治和國家管理理論基礎上形成的。<sup>24</sup> 傳統國家統治和國家管理僅涉及統治者與被統治者、管理者與被管理者之間的關係；與此不同，誕生於經濟全球化、政治民主化和社會網絡化背景下的國家治理理論，一般涉及政權所有者、控制者、管理者和各種利益相關者之間的關係。國家治理要求控制者、管理者和各種利益相關者遵循良好治理或有效治理(即“善治”，good governance)的客觀規律，確認控制者、管理者與各種利益相關者之間，儘管利益不完全相同，甚至可能存在利益衝突，但是，法律地位是平等的，行動的方向經過一定的民主程序商討後是一致的，目的是構建共同遵守的政治、經濟和社會秩序，明確控制者、管理者自身也要受到治理規則的約束，接受監督。因此，國家治理主要通過各種治理主體之間平等對話、溝通協商、“坐下來談”達成共識規則，在執政黨、政府與各種利益相關者之間形成良性互動，從而實現治理目標。

基於公共權力機構的理念，非政府主體在國家治

理中的作用必須強調。事實證明，“在安全與防衛、國際合作、經濟貿易、信息社會、醫療衛生和環境等領域，非政府主體在國家治理中的作用甚至可能超過政府。”<sup>25</sup> 例如，在環境、人權等領域，獨立(觀察)機構的存在使創建真正的調節體系成為可能，某些非政府組織的行動，最終達到了簽署國際協定的目標。1987年以逐漸削減氫氟碳化物為目標的《關於消耗臭氧層物質的蒙特利爾議定書》，1993年里約保護《生物多樣性公約》和2002年《卡塔赫納生物安全議定書》就是證明。環境領域非政府主體能夠發揮重要的作用蓋因“國家在環境領域的主導能力相對薄弱，而且大部分國家與經濟利益集團串通一氣。”<sup>26</sup>

在醫療衛生領域，中國醫療糾紛民間調解組織近年來的實踐同樣證明自己在法律上和運作上表現出較高的獨立性，在參與社會管理方面，正在發揮出政府機構難以替代的作用。例如，廣東和諧醫患糾紛人民調解委員會作為“一個行業性、專業性的社會組織”，當“遇到政府部門在監管上出了偏差或缺位，總是會義無反顧地站出來發聲。”“對有‘醫鬧’苗頭和隱患的案件或可能引發其他社會矛盾的案件，以《情況反映》或《建議函》等書面形式及時向有關部門反映，提出建議和處理意見；對‘醫鬧’處置不力的部門，建議其上級主管部門監督整改。”<sup>27</sup>

在參與國家治理方面，有的非政府組織比政府組織具有更大的機動性、靈活性和獨立性，更能切入角色，更能把握變化中的情勢，更能適應變化中的世界，甚至對互聯網的運用更好，有能力實施一種有影響的戰略，能肩負其使命，且規模正在逐漸壯大。

以上說明，在國家治理及其現代化的過程中，必須明確治理主體不僅包括政府(機構)，也包括各種非政府主體。在承認政府(機構)是主要的治理主體的同時，各種非政府主體的作用必須得到重視和發揮。這是國家治理體系和治理能力建設中十分重要的問題。

## 四、國家治理現代化與法治的關係

國家治理須遵循依法治國的基本方略。因此，國家治理現代化與法治密切相關。其相關性的程度體現

在國家治理現代化的特點和國家治理的基本原理中。

### (一) 國家治理現代化的特點

相對於國家統治和國家管理，現代國家治理有以下三個突出特點。掌握這三個特點，為實現國家治理及其現代化所必須。

第一，強調人權法治。在現代國家治理中，保障人權是必選項。人權義務在國家義務體系中具有基础性，為所有活動，無論是政治、經濟、社會還是金融、科技、環保，提供一個一貫和有約束力的框架。<sup>28</sup> 因此，其重要性高於任何其他義務。國家必須確保所有的承諾，包括那些在經濟、商業、金融、生態、環境、衛生保健領域的承諾，符合國際法上公認的人權原則，承認、尊重和保障下列基本人權：①生存權、健康權，②私有財產權、遺囑權和親權，③免受酷刑、免受奴役、無罪推定、刑不溯往，④言論自由、宗教自由、遷徙自由，⑤選舉代表治理國家。<sup>29</sup> 現代國家治理應當致力於尊重、保護和實現國家所有者即全體國民的基本權利，包括國際社會普遍接受的人權和一國憲法規定的公民基本權利；如果國民的基本權利受到損害，應有機會平等地得到補償或其他司法救濟。

順應這種要求，中國 2004 年憲法修正案在憲法第 33 條增加規定“國家尊重和保障人權”，為國家施加了明確的責任和義務，為政府施政提出了明確的價值要求。法治是保障人權的基本要求。在現代國家治理中，法治意味着：①“法律權威至上”；②對政府權力的控制和監督；③嚴明的執法機構；④公正的司法機構；⑤政策制定和執行的透明度和問責制。法治強調治理的透明和問責，凸顯政權的控制者、管理者向政權的所有者負責，並可以被其問責的重要性。

第二，強調民主參與。即強調政權的所有者、控制者、管理者和利益相關者等多種力量在國家治理過程中的合作。在這種合作中，各種非政府組織在國家治理中扮演着或應當扮演重要角色。這不僅已經為全球治理的實踐所證明，而且有其理論根據：①治理思想的發展不斷提高各種非政府組織在各種治理層次上的地位；②就治理實踐而言，非政府組織的使命、規模、靈活性以及組織和行動方式，有可能使他們與政府機構旗鼓相當。<sup>30</sup> 這就為多主體的國家治理提供

了現實的根據和參照。成功的國家治理，一個國家的競爭力、發展狀況和最終成功，是各類利益相關者協同作用的結果，是來自不同資源提供者，特別是包括平民和各種社會組織在內的貢獻。然而，從中國的情況來看，由於國家管理上長期忽略民主參與的必要性，“人民在自己居住和工作的社區無法當家做主導致了四個嚴重後果”<sup>31</sup>：①有組織的科層體系面對無組織、無權力的群眾，政府官員就膽大妄為甚至貪污腐敗。②群眾成了“治理對象”，日常生活裏缺少自治組織、缺少公正，群眾就被迫個人自保，自私自利。③現代化惠及的人越來越少，群眾就不再信任和政府，就對反黨言論聽之任之。④群眾在生活“小事”裏缺乏公正，群眾就無賴化，政府就疲於維穩，就影響辦經濟建設的“大事”。因此，國家治理及其現代化，特別強調各類利益相關者在國家治理結構和國家治理機制建設中的作用。為了促進民主參與，應當以法治思維和法治方式確認包括共同利益者及利益相關者在內的一國全體成員在國家治理方面的合法地位和權利，並且鼓勵政府和利益相關者為維護公共秩序、增進公共利益積極地進行合作。

第三，強調把增進公共利益與維護公共秩序放在同等重要的位置。<sup>32</sup> 公共利益是指“不特定的社會成員所享有的共同利益”，具體包括“公民整體上在公共秩序、公共安全、公共環境、公共設施、公共建築、公共通訊、公共能源、公共交通、公共水利、公共救災、公共衛生、公共防疫、公共醫療、公共社保、公共教育、公共科技、公共文化、公共體育、公共藝術、公共遺產等方面的共同需要”。<sup>33</sup> 公共秩序包括公共安全秩序和公共生活秩序兩個方面，其目的是保護不特定多數人的生命、健康和公私財產的安全，並且維護公共權力機構對社會的建設和管理，以及公共場所的運作秩序。“實現這兩個目的是國家治理的基本任務。因此，實現這兩個目標的能力，就是國家治理能力最重要的體現。”<sup>34</sup> 為了增進公共利益，維護公共秩序，國家治理應當及時準確地披露與國家有關的任何重大問題情況，包括經濟運行狀況、社會發展狀況、文化建設狀況、生態環境狀況、國家安全狀況以及政黨活動狀況的信息，依法應當保密的除外。

由此可知，國家治理的本質在於，它是國家與公

民社會突破零和博弈，實現合作雙贏的一條新道路，即在公共利益和公共秩序的實現方式上，由一元、強制、壟斷走向多元、民主、合作。

## (二) 國家治理基本原理的要點

掌握國家治理基本原理的以下三個要點，為實現國家治理及其現代化所必須。這是深刻理解法治與國家治理現代化之間關係的幾個關鍵點。

其一，必須明確利益相關者。治理理論認為，凡是其利益受治理行為即政(決)策制定和政(決)策執行行為影響的“人”，包括地方、基層、企事業、社會組織、民間組織、甚至公民個人，都是利益相關者。沒有利益相關者的參與，就沒有國家治理。在具體的治理活動中，必須根據具體的治理任務、治理目標、治理行為確定利益相關者。例如，在環境治理中，所有受到環境污染、環境監管和環境政策法規及其執行影響的“人”，無論污染擴散地(政府)、當地居民還是可能排污的企業，抑或其他受到治理行為影響的企事業單位、社會組織，都是利益相關者，環境治理需要吸收利益相關者參與制定和執行相關環境政(決)策。同理，在衛生治理中，所有可能受到衛生政策法規及其執行影響的“人”，包括政府機構、醫療衛生機構、醫藥企業、醫療保險機構、醫護人員、衛生管理人員、患者、醫藥產品消費者和醫療保險參保人、被保險人，等等，到可能成為利益相關者。治理活動應當對這些利益相關者及其代理人開放。其目的，就是要破除壟斷，破除少數人對於國家治理決策、決策執行和監督決策執行的壟斷，破除政府官員與專家的閉門協商，實現國家治理必要的透明度。

其二，必須明確治理程序。應當按照正當程序原則，制訂政(決)策制定的程序和政(決)策執行的程序。此所謂正當程序原則，主要是指政府應當公正地對待它的(每一個)人民。<sup>35</sup> 基於正當程序，政策法律決策和執行主體必須尊重依法屬於每個利益相關者的所有合法權利，包括合法權利的所有方面。正當程序使包括政府在內的所有治理主體屈從於財產法或物權法、侵權責任法等私法，保障基本人權、公平和自由，保護利益相關者免受國家機器的侵害。正當程序原則意味着，國家治理程序的設定，它的任務、目

標、議事規則、決策規則、決策執行規則、異議規則、時限、順序等等程序問題的處理，都應當符合正當程序的要求。

其三，必須明確治理結構。治理結構，大而言之，國家治理結構即國家所有者、控制者、管理者和各種利益相關者之間在國家治理中的角色定位和職責分工；小而言之，公共權力機構的治理結構，類似公眾公司(上市公司)的法人治理結構，存在所有者議事機構(類似公司股東大會)、控制層(類似公司董事會或理事會)、管理層(類似公司執行官和監事會)，以及利益相關者(類似公司中小股東個人和關聯公司)，它們之間的職責分工、制約關係。

因此，國家治理的核心問題是：①誰是國家所有者？誰應當是國家所有者？②誰是國家控制者？誰應當是國家控制者？③誰是國家管理者？誰應當是國家管理者？④誰是利益相關者？誰應當是利益相關者？⑤誰從國家治理決策和(或)決策執行中受益？⑥誰應該從國家治理決策和(或)決策執行中受益？由此可知，當“是誰”和“應該是誰”，“誰受益”和“誰應當受益”不一致時，一個國家的治理體系(體制機制)和(或)治理能力問題就會凸顯出來。鑒於此，國家治理結構討論的重點應當是，如何保證國家的所有者可以實現他們期望的公共利益和公共秩序，國家的所有者怎樣可以使國家控制者、管理者忠實、有效、高效履行其職責，如何保證國家控制者、管理者不侵吞公共資產、不以權謀私、不濫用權力、不背離職責等等。國家治理結構就是要解決誰是國家所有者、控制者、管理者和利益相關者問題，以及應該怎樣監督國家控制者和管理者，使他們忠實、有效、高效地增進公共利益與維護公共秩序<sup>36</sup>，做到良法善治。

以上國家治理基本原理的三要點說明，國家治理現代化的過程，也就是較好地解決這些問題的過程。基於此，推進中國治理現代化，急需明確未來中國治理的基礎模式及其對於執政黨的基本要求。

## (三) 法治思維與善治思維

由國家治理的任務、目標、基本原理和特點所決定，法治思維與善治思維是對治理主體的基本要求。

所有參與國家治理活動的組織、機構和人員都應當具有法治與善治兩種思維。這是實現國家治理現代化的基礎條件。

法治思維要求各個治理主體在參與作出治理決策或執行決策的時候，具有合法性思維、權利義務思維、公平正義思維、責任後果思維、依法治權思維<sup>37</sup>，在思想上運用法治原理、原則、制度和程序“想問題、作決策、辦事情、處理問題”，做到行使職權符合授權範圍和職權法定的原則，遵循法律規則和法定程序，不濫用公共權力；保護公民生命、健康和自由等自然權利和憲法賦予的公民基本權利，尊重、實現和保護人權；處理法律問題堅持法律面前人人平等，在法治框架下接受監督和承擔法律責任。強調法治思維，意味着堅決摒棄人治思維和權力思維，國家治理決策者和決策執行者應自覺清洗頭腦中長期存在的重治民輕治官、重管理輕服務、重權力輕權利等思維積弊。

善治思維是比法治思維更高的治理思維形態。善治思維的基本要求是，治理主體“想問題、作決策、辦事情、處理問題”，必須把各種善治要素，例如，利益相關人參與、公正合理與包容性、遵從法治、協商、透明、反應性、有力和效率、問責制<sup>38</sup>，與各領域各行業的治理目標、任務和具體要求結合起來，以實現治理目標。善治思維還意味着承認實行市場經濟體制的國家普遍承認的基本價值，即充分尊重人權，踐行法治，多行動主體的夥伴關係，獲取知識、信息和教育，培養責任、團結和寬容的態度和價值觀、多元化政治確保有效的參與和發展的可持續性，增進進程和機構的透明度和問責性，為此，要對人民政治賦權。<sup>39</sup> 強調善治思維，意味着重視公眾有效參與國家治理，尊重人權，踐行法治，建設高效率 and 有效的公共部門，關注國家治理現代化的進程、決策、決策執行和監督決策執行的透明度和問責性，強調全社會獲取相關信息、知識和教育，堅持經濟、社會和生態發展的持續性，培養各種利益相關者責任、團結和包容的價值觀。

推進國家治理現代化之所以必須高度重視治理主體的法治思維和善治思維能力，是因為從實際情況和必要性來看，只有良法善治才能應對推進國家治理

現代化所面臨的各種挑戰。<sup>40</sup>

在應對政治上的挑戰方面，如何約束執政黨和政府的權力，與如何有效確保公民、企事業和社會組織的權利，是一個硬幣的兩面。執政黨和政府的權力如不受約束，公民、企事業和社會組織的權利必然得不到保障，因而也無法加強制度性權力建設，國家治理現代化建設的目標和任務就會落空。為此，必須強調良法善治。

在應對經濟上的挑戰方面，如何發揮市場在資源配置中的“決定性作用”，如何確保公有制經濟和非公有制經濟的同等重要性，如何完善產權保護制度，賦予農民更多財產權利，如何控制政府對於經濟活動的具體干預，使其限於公共利益和公共秩序的範圍，以及怎樣建立全國和地方資產負債表制度、自然資源資產負債表制度、股票發行註冊制度和權力清單制度，同樣需要強調良法善治。

在應對文化上的挑戰方面，如何堅持社會主義先進文化前進方向，如何培育和踐行社會主義核心價值觀，如何鞏固馬克思主義在意識形態領域的指導地位，使全黨全國各族人民團結奮鬥具有共同的思想基礎，以良法善治為特徵的中國問題治理實踐可能是最有成效的。這是因為，良法可以培育優良的制度文化，而優良的制度文化反過來又可以形成更多的體現社會主義核心價值觀的良法；同理，善治體現為國家治理、政府治理和社會治理實踐中，平等、人權、誠信、參與、責任、透明、成效和高效等好的治理要素得以啟動或者釋放，可以培育人們符合社會主義核心價值觀的行為習慣，進而改善人們的文化心理和行為習慣。

不僅應對國內治理問題的挑戰需要良法善治，國際上中國作為有影響力的大國面臨的大國責任和其他各種挑戰，都要求良法善治。法治思維和善治思維是國家治理現代化所要求的兩種最基本的思維。

## 五、中國治理現代化：迫切性與基礎模式

### (一) 國家管理改革的迫切性

表面上，“世界銀行等國際組織對各國治理狀況

的關注，緣起於對於國際貸款受援國資金使用安全和效率的關切。”<sup>41</sup> 然而，本質上，國家治理問題的產生，歸根結底，是現代市場經濟中國家(政權)所有權與控制權、管理權相分離必然引發的問題。在全球信息化、經濟一體化、政治民主化的浪潮中，如何解決這一根本問題變得日益迫切。國家治理的這一本質屬性，預示着中國改革國家管理的迫切性。

國家管理改革的目標，是實現國家管理從傳統統治型向現代治理型的轉變，從人治向法治的轉變，從少數人專政向公眾民主參與的轉變，從統治向善治的轉變。事實表明，這些轉變十分必要而迫切。

從發展階段來看，在許多領域，中國目前已經進入了從現代化的早期階段向中後期階段邁進的歷史時期，工業化、城鎮化、信息化、市場化、全球化、民主化浪潮，前所未有地強烈衝擊着一元、強制、科層、壟斷的國家管理體系，各領域正在發生的變革以及對於變革的要求，客觀上強烈地要求國家管理從思想觀念、各項制度到實際運作，實現從傳統統治型管理向現代國家治理的轉變。

從現實情況來看，一方面“現有的政府強勢主導的發展模式難以持續，消極管控的維穩模式遭遇困境難以持續”<sup>42</sup>，實現可持續發展和可持續穩定的壓力巨大。另一方面，相當數量的資源配置權和行政審批權仍然牢牢掌握在政府手中，“地方、基層、企業、民間組織的自主權和自由活動空間不足”<sup>43</sup>，造成國家治理主體單一，經濟、社會、科技和文化發展的動力明顯不足，自主創新的環境不容樂觀，改革、發展與進步的活力難以釋放。這些問題反映出國家管理實際面臨以下困境：①為甚麼市場機制與政府干預的“正確關係”總也說不清？②為甚麼群眾(物質)生活質素越來越高，群眾的生活(感受)卻越來越艱難？③為甚麼經濟發展水平越來越高，社會的文明表現卻越來越低？④為甚麼政府官員的學位越來越高，政府的質素卻越來越低——拿百姓錢不當錢，胡作非為、奢侈浪費、貪污腐敗？⑤為甚麼中國建設事業突飛猛進，但人民群眾與黨和政府卻日漸離心離德？⑥為甚麼中國經濟水平與發達國家相距甚遠，經濟發展卻驟然失速？<sup>44</sup> 如何擺脫這些困境已經顯得十分迫切。

從公眾政治參與的願望和能力來看，在全球化的

衝擊下，中國隨着改革開放的深入，隨着義務教育和互聯網的普及，信息的流動，高等教育大規模擴招，公眾，尤其是青年人群，民主參與的願望和能力都有很大提高。然而，現有的國家管理體制，無論是接納各行業各領域各地方民主參與方面的制度容量，還是滿足人們對更高水平的公共服務的期望，均存在明顯不足。

凡此種種，證明現有的國家管理體系，與中國經濟現代化的程度，與中國社會的發展階段，與國家各行業各領域各地方面臨的深化改革的任務和目標，都明顯不相適應，迫切要求改革國家管理體制機制實現國家治理轉型。

## (二) 未來中國治理基礎模式的設想

未來中國治理可行的基礎模式是：由中國共產黨組織，經過國家所有者——法律上指具有選舉權與被選舉權的全體公民(當然不含被依法剝奪政治權利者)依法定程序參與推選代表，授權政府建構一個符合公共意志和公共利益要求的政治和法律環境。在此環境下，民營部門或公私合營部門創造就業和收入機會，公民社會通過依法建立相應的非政府組織參與政治和社會公共事務，動員各種力量參與國家的政治、經濟、社會、文化和生態活動，促進國家與社會互動良性發展。

這一國家治理基礎模式的前提和要點在於：①明確國家所有者是法律上具有選舉權與被選舉權的全體公民；②承認中國共產黨的組織領導地位；③明確政治和法律環境的建構應當盡可能地滿足公共意志和公共利益的要求；④承認政府(含公營部門)、民營部門、公私合營部門和社會組織，都對持續的經濟、社會、科技、文化和生態發展，具有重要的作用和不可相互替代的價值。

根據這一基礎模式的理念，各行業各領域各地方可從實際出發，探討行業治理、領域治理和地方治理的具體治理任務、治理目標、治理結構和治理程序。

## (三) 中國治理基礎模式對執政黨的基本要求

以上關於未來中國治理基礎模式的設想，反映國家治理現代化的基本要求和本質特徵，對於中國共產

黨的執政理念和執政原則提出了新的更高要求。

在執政理念方面，中國共產黨的執政理念是“立黨為公、執政為民”。中國政府的執政理念，則是“以人為本、對人民負責、依法執政、權責統一、為民服務”。這些執政理念，在法治和善治的治理框架下，意味着中國共產黨和政府應當設法找到最適合中國公民社會的方式來實現其政(決)策。無疑，公民社會“擁護不擁護、贊成不贊成、高興不高興、答應不答應”是衡量決策和決策執行正確與否的最終依據。<sup>45</sup>把中國共產黨的這種政策話語“翻譯”為法律和公共治理用語，就是執政黨和政府的決策和決策執行是否符合公共意志的要求，是否最能滿足維護社會公共利益和保障公民個人合法權益的需要。因此，執政理念上要求更加明確政策法律的制定和實施應當體現公共意志的要求，中國共產黨執政的過程就是探求公共意志並使之得以實現的過程。

不僅如此，國家治理現代化要求政策的制定、實施和監督實施，應當堅定不移地走群眾路線，通過利益相關各方代表的民主參與實現政策目標。例如，醫改政策的制定、實施和監督實施，就需要代表患者利益的病人權利組織的民主參與，安全生產政策的制定、實施和監督實施，則需要由勞工選舉產生、能真正代表勞工權益的工會組織參與其中，環境政策的制定、實施和監督實施，同樣需要代表公眾利益的環境公益組織的民主參與。這就要求政府放手社會建設，通過法治渠道鼓勵各類型社會組織的建立和發展，以法定程序和法定方式保障利益相關方的民主參與。

在治理制度方面，為了推進國家治理現代化，對中國已經形成的政治、經濟、社會、文化、生態環境、科技、衛生、國防外交等等方面的管理制度，有必要從治理性和治理術兩個方面進行檢討、改革、創新和完善，在國家治理層面明確共同利益者、利益相關者、治理程序和治理結構，使其符合國家治理體系和治理能力現代化的要求，使各項治理制度的建設能夠滿足多元主體治理的要求，確保政府主體和各種非政府主體的共同參與，解決誰治理、如何治理、怎樣評價治理效果、誰來評價這些基本問題，突出其強調人權法治、民主參與、把增進公共利益與維護公共秩序放在同等重要的位置，這樣三個特點。

根據這些基本要求，各地方、各部門、各行業、各領域應當從制度建設層面探索適合各自特點的具體治理政策法規，把握地方治理、部門治理、行業治理、領域治理的規律。例如，在環境保護領域，由於環境污染的流動性，環境治理十分強調相關地方、部門、行業、領域之間的合作共治。為此，需要建構既適合環保要求又符合地方、部門、行業、領域實際情況的具體治理制度。

總之，中央關於推進國家治理體系與治理能力現代化的戰略安排，對於執政黨建設而言，意味着從理念、原則到制度全方位的變革，以適應變化着的治理環境、治理對象、治理目標和治理任務的需要。

## 六、結語

國家治理現代化是世界信息化、全球化、市場化與中國工業化、城鎮化、現代化背景下中國政治發展與政治選擇的必由之路，是國家治理“經濟市場化、政治民主化、社會法治化、制度文明化和管理科學化”<sup>46</sup>的必然要求。應當與全球治理聯繫起來研究中國治理問題。建設和完善國家治理機制，也應當圍繞誰治理、如何治理、怎樣評價治理效果、誰來評價四個方面，探索中國的國家治理機制。在“誰治理”問題上，明確國家治理是由政府主導的多主體參與的治理，尤其是中央政府主導，地方、基層、企事業、社會組織、民間組織、甚至公民個人參與的治理。必須強調非政府主體在國家治理中的作用。在“如何治理”問題上，本文重點探討國家治理現代化與法治的關係。主張國家治理應當強調人權法治、民主參與，把增進公共利益與維護公共秩序放在同等重要的位置。為此，不僅要明確國家治理要解決的“問題”、完成的任務和實現的目標，還必須明確利益相關者、治理程序和治理結構這些基礎性要求，所有治理主體應當具有法治思維與善治思維。

國家治理現代化強調所有治理主體的法治思維與善治思維，是因為只有良法善治才能應對推進國家治理現代化所面臨的各種挑戰。推進中國治理現代化，應當深刻認識改革國家管理的迫切性，探索未來

中國治理基礎模式，由中國共產黨領導全體公民依法定程序參與推選代表，授權政府建構一個符合公共意志和公共利益要求的政治和法律環境，並從執政理念和

和治理制度兩個方面，把握好這種基礎模式對執政黨的基本要求。限於文章篇幅，“怎樣評價治理效果”和“誰來評價”問題，需要另行專門討論。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 齊奇：《治理現代化，先建立三項基礎性制度》，載於《新京報》，2014年3月16日，評論版。
- <sup>2</sup> 同上註。
- <sup>3</sup> The UN Commission on Global Governance (1952). *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press. 2.
- <sup>4</sup> Discussion Paper - Governance for Sustainable Development. Available at UNDP: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/discussion-paper---governance-for-sustainable-development/>, 24<sup>th</sup> March 2014.
- <sup>5</sup> Holsti, K. J. (1996). *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press. 45.
- <sup>6</sup> 劉小林：《星野昭吉全球政治理論述評》，載於《北京師範大學學報(社會科學版)》，2011年第2期。
- <sup>7</sup> Kooiman, J. and Van Vliet, M. (2001). Self-governance as a Mode of Societal Governance. *Public Management*, Volume 3. 360.
- <sup>8</sup> Mayhew, S. (Ed) (2004). *A Dictionary of Geography*. Oxford: Oxford University Press. 58.
- <sup>9</sup> Foucault, M. (1991). *Governmentality*, translated by Rosi Braidotti and revised by Colin Gordon, in Burchell, G., C. Gordon and P. Miller (Eds). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, IL: University of Chicago Press. 87-104.
- <sup>10</sup> Jeffreys and Sigley (2009). Governmentality, Governance and China. In Jeffreys, E. (Ed). *China's Governmentalities: Governing Change, Changing Government*. London: Routledge, Taylor & Francis Group. 47.
- <sup>11</sup> Gordon, C. (1991). Governmental Rationality: An Introduction. In Burchell, G., C. Gordon and P. Miller (Eds). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, IL: University of Chicago Press. 1-48.
- <sup>12</sup> Lemke, T., Foucault, Governmentality and Critique. Available at Andoscia Sociology: <http://www.andosciasociology.net/readings/>. 21<sup>st</sup> May 2014.
- <sup>13</sup> “Governance”. Available at Wikipedia: <https://en.wikipedia.org/wiki/Governance>.
- <sup>14</sup> 王浦劬：《國家治理、政府治理和社會治理的基本含義及其相互關係辨析》，載於《社會學評論》，2014年第3期，第175頁。
- <sup>15</sup> “Clinical Governance”. Available at Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Clinical\\_governance](https://en.wikipedia.org/wiki/Clinical_governance).
- <sup>16</sup> 黃清華：《英國執行歐盟細胞指令的經驗和啟示》，載於《時代法學》，2014年第1期，第115頁。
- <sup>17</sup> 黃清華：《論中國治理現代化的衡量標準——以 WGI 和 nWGI 為參照》，載於《南方論叢》，2016年第5期，第33頁。
- <sup>18</sup> 俞可平：《衡量國家治理體系現代化的基本標準——關於推進“國家治理體系和治理能力的現代化”的思考》，載於《北京日報》，2013年12月09日，第1版。
- <sup>19</sup> 李培林：《“社會治理”與“社會管理”有三大區別》，載於《中國社會科學報》，2014年3月24日。
- <sup>20</sup> [法]蜜雪兒·羅卡爾：《世界治理：一個歐洲人的看法》，載於世界治理論壇網站：<http://www2.world-governance.org/article300.html?lang=en>，2015年4月13日。

- <sup>21</sup> Worldwide Governance Indicators. Available at World Bank: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. 21<sup>st</sup> May 2014.
- <sup>22</sup> 同註 17, 第 34-39 頁。
- <sup>23</sup> 鄭永年:《十八大兩周年再評價》,載於《鳳凰週刊》,2015年第4期,第7-8頁。
- <sup>24</sup> 俞可平:《治理與善治》,北京:社會科學文獻出版社,2000年,第67-68頁。
- <sup>25</sup> [法]皮埃爾·卡藍默:《非國家行動者與世界治理》,載於世界治理論壇網站:<http://www.world-governance.org/auteur6.html>,2015年5月12日。
- <sup>26</sup> 同註 25。
- <sup>27</sup> 李濤:《廣東醫調特別報導》,載於《廣東醫調》,2016年第3期,第5頁。
- <sup>28</sup> Arndt C. and C. Oman (2008). *The Politics of Governance Ratings* (Working Paper MGSOG/2008/WP003). Available at GSDRC: <http://www.gsdr.org/document-library/the-politics-of-governance-ratings/>. 24<sup>th</sup> May 2014.
- <sup>29</sup> Renaud François (2000). *Why Should World Governance be Evaluated, and for What Purpose?* Available at World Democratic Forum: [http://world-governance.org/IMG/pdf\\_WGI\\_full\\_version\\_EN.pdf](http://world-governance.org/IMG/pdf_WGI_full_version_EN.pdf). 24<sup>th</sup> May 2014.
- <sup>30</sup> 同註 25。
- <sup>31</sup> 潘維:《信仰人民》,載於鄒一龍、白鋼、章永樂等《大道之行:中國共產黨與中國社會主義》,北京:中國人民大學出版社,2016年,第1-2頁。
- <sup>32</sup> 何增科:《怎麼理解國家治理及其現代化》,載於《時事報告》,2014年1月13日,第18頁。
- <sup>33</sup> 謝慶:《聚焦行政改革和法治建設》,載於《法制日報》,2011年12月23日,第2版。
- <sup>34</sup> 同註 32。
- <sup>35</sup> “Due process”. Available at Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Due\\_process](https://en.wikipedia.org/wiki/Due_process).
- <sup>36</sup> 這一部分的論述綜合參考了米勒、梅耶、石雷佛、威廉姆森、科克倫、沃特克、布雷爾和魏施尼,以及吳敬璉對法人治理、公司治理等概念的闡述。
- <sup>37</sup> 吳嘯:《在法治實踐中形成法治信仰》,載於《人民日報》,2014年3月19日,第7版。
- <sup>38</sup> UNESCAP. *What is Good Governance?* Available at UNESCAP: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. 21<sup>st</sup> May 2014.
- <sup>39</sup> OPM and CIPFA (2004). *The Good Governance Standard for Public Services*. London: Hackney Press Ltd. 13.
- <sup>40</sup> 黃清華:《治理術與國家治理能力現代化》,載於《武陵學刊》,2015年第1期,第46-48頁。
- <sup>41</sup> 同註 21。
- <sup>42</sup> 同註 32。
- <sup>43</sup> 同上註。
- <sup>44</sup> 同註 31。
- <sup>45</sup> 劉雲山:《認識中國共產黨的幾個維度——在“歐洲學者眼中的中國共產黨”研討會上的講話》,載於中國共產黨新聞網:<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0710/c64094-25263821.html>,2014年7月20日。
- <sup>46</sup> 同註 17, 第 33 頁。