

中国的治理改革(1978—2018)

□ 俞可平

北京大学政府管理学院 北京 100871

一、治理与国家治理的基本意义

治理不同于统治,它指的是政府组织和(或)民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务,维护社会公共秩序,满足公众需要。治理的理想目标是善治,即公共利益最大化的管理活动和管理过程。善治意味着官民对社会事务的合作共治,是国家与社会关系的最佳状态。

“国家治理体系和治理能力现代化”是一种全新的政治理念,表明中国共产党对社会政治发展规律有了新的认识,是马克思主义国家理论的重要创新,也是中国共产党对自身执政经验的一个理论概括。从实践上说,治理改革是政治改革的重要内容;与此相应,国家治理体系的现代化也是政治现代化的重要内容。推进国家治理体系和治理能力的现代化,势必要求在国家的行政制度、决策制度、司法制度、预算制度、监督制度和社会治理等重要领域进行突破性的改革。

现代国家治理体系是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统,其本质就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,其中包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序,因此,政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系。更进一步来说,国家治理体系是一个制度体系,分别包括国家的行政体制、经济体制和社会体制。有效的国家治理涉及三个基本问题:谁治理、如何治理、依靠什么治理?这三个问题实际上也就是国家治理体系的三大要素,即治理主体、治理机制和治理工具。相应地,政府官员的素质、政府治理的制度和政府治理的技术,便成为影响国家治理现代化的三个基本变量。

国家治理的理想状态就是善治。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“良法是善治之前提”。

中共十九大报告再次重申:“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。”这意味着,中国最高领导层正式将善治作为中国政治发展的理想目标。按照政治学的一般理解,善治应当有十个要素:(1)合法性,即社会秩序和公共权威被自觉认可和服从的性质和状态。(2)法治,即法律成为国家治理的最高准则和最高权威,法律面前人人平等。(3)透明性,即政治信息的公开性。(4)责任性,即管理者应当对自己的行为负责。(5)回应,即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责任的反应。(6)有效,即管理应当有很高的效率。(7)参与,即公民广泛的政治参与和社会参与。(8)稳定,即国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等。(9)廉洁,即政府官员奉公守法,清明廉洁。(10)公正,即不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。

要实现善治的理想目标,就必须建立与社会经济发展、政治发展和文化发展要求相适应的现代治理体制,实现国家治理体系的现代化。衡量一个国家的治理体系是否现代化,至少有以下五个标准。一是公共权力运行的制度化和规范化,它要求政府治理、企业治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序。二是民主化,即公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主,所有公共政策都要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位。三是法治,即宪法和法律成为公共治理的最高权威,在法律面前人人平等,不允许任何组织和个人有超越法律的权力。四是效率,即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序,有利于提高行政效率和经济效益。五是协调,现代国家治理体系是一个有机的制度系统,从中央到地方各个层级,从政府治理到社会治理,各种制度安排作为一个统一的整体相互协调,密不可分。其中,民主是现代国家治理体系的本质特征。

二、中国治理模式的特征

中共十八大后,新的中央最高领导层提出了一系列重大的战略改革举措,党的治理和国家治理进入了“新常态”和“新时代”。这些重要的治理改革包括:重构党的最高领导体制,加强党的集中统一领导,强化中央的最高权威;确立“习近平新时代中国特色社会主义思想”,更加强调政治意识形态的引领作用;将国家治理体系和治理能力现代化当作全面深化改革的总目标,推进国家治理现代化;重新回归中共的某些政治传统,通过强调群众路线等发挥党的政治动员力量;全面从严治党,通过强调政治规矩和政治纪律,营造新的政治生态;构筑新的监督监察体系,加大反腐败力度,建立廉洁政治;遏制政治竞争,重点推进社会主义协商民主。笔者在10年前对改革开放30年中国治理改革的经验总结和理论概括在很大程度上仍然适用。

首先,以党组织为主导的多元治理结构。中国的治理主体已经多元化,但是在所有治理主体中,最重要的是中国共产党的各级组织。在西方国家,政府通常是公共治理的最重要主体。与此不同,中国的公共治理结构是一种“以党领政”的治理结构。党掌握着国家的核心政治权力,党组织比政府机关在公共治理中作用更大。用习近平的话来说就是:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”一方面,在同级的党委和政府中,党委是权力核心,是最高决策权威所在。比起党组织而言,政府在公共治理中更多起着执行党的决策的角色。另一方面,中国共产党目前已经拥有党员8700多万,党的基层组织达436万个,其数量远多于政府组织。在许多没有政府组织的社会领域,通常存在着党的组织,它们担负着公共治理的责任。

其次,基于“路径依赖”之上的增量改革道路。增量改革的实质,是在不损害或不剥夺人们已有利益的前提下,最大限度地增加新的利益总量,使人们在改革中获得更多好处。这种增量改革的方式,既强调创新与变革,又注意保持和发扬传统的政治优势,不是简单地割裂传统。它强调改革过程的渐进性,但并不是没有突破性变革。相反,在条件成熟时也经常会有一些突破性发展。这种突破性改革是局部的和间隙性的,而不是整体性和持续不断的突变。在改革的策略上,增量改革所采取的重要举措是“以点带面”,即在一些地方做局部的试验性改革,取得经验和教训后,再在更大范围推广。

再次,与选举民主相比,更加重视协商民主。选举是授权环节的民主,主要解决权力的产生和委托问题。“权为民所有”和“权为民所赋”主要通过民主选举得以实现,没有选举,就没有民主。协商是决

策环节的民主,主要解决权力的制约和公共参与的问题。“权为民所用”和“权为民所谋”主要通过民主协商得到实现。因此,选举民主与协商民主处于政治过程的不同环节,都是现代民主政治不可或缺的基本要素。然而,从中国民主政治的现实发展来看,比起选举民主来,协商民主处于更加优先的地位,也更容易取得突破性成就。这既与中国的政治传统有关,也与现实的制度框架有关。从历史上看,中国有察举、科举、荐举和协商的传统,却从来没有选举的传统。从现实来看,中国有一个相当完备的政治协商制度,有利于推进协商民主。

复次,稳定压倒一切的核心价值。从邓小平到习近平,都把“稳定压倒一切”当作核心的治理价值,并以此作为评价公共治理的主要标准。在传统的中国政治语境中,社会稳定的主要意义是政权的稳定和现状的不变。改革以来,这种传统的稳定观正在发生重大变化。公共秩序在社会稳定中的重要性正在增加,以“疏”为主的“动态稳定”开始逐渐替代以“堵”为主的“静态稳定”。传统的静态稳定,其主要特点是把稳定理解为现状的静止不动,并通过压制的手段维持现存的秩序。现代的动态稳定,其主要特点是把稳定理解为过程中的平衡,并通过持续不断的调整来维持新的平衡。动态稳定的实质,是用新的平衡代替旧的平衡,使秩序由静止的状态变为一种过程的状态。中共十五大报告所表达的就是这样一种动态稳定:“在社会政治稳定中推进改革、发展,在改革、发展中实现社会政治稳定。”

又次,法治与人治同时起着重要作用的治理方式。中国在改革开放后日益重视依法治国,而且在20世纪90年代正式提出了建立社会主义法治国家的目标,在法治建设方面也确实取得了巨大的进步。但是,中国毕竟是一个有着两千多年人治传统的国家,建设法治国家将是一个相当漫长的过程。在这一过程中,人治仍将发挥重要的作用,在许多公共治理活动中,人治的作用甚至会继续重于法治。这也是为什么在中国政治中会出现独特的“一把手”现象,“一把手”在政治生活中的作用尤为重要。因此,一方面,中国要真正走向民主治理,就必须坚定不移地实现法治;另一方面,在现实生活中要取得理想的公共治理效果,公共管理者也要清醒地看到人治实际上所发挥的重要作用。对于中国的公共治理而言,正确处理好人治与法治的关系,是达到理想治理状态的重要环节。

最后,条块结合的治理格局。中国是一个实行单一制的大国,中央政府通过垂直的与平行的两个权力系统实施对国家的治理。垂直的权力系统是由中央和省的党政机关直接管理的纵向政权组织,也就是通常所说的“条”,其特征是上下垂直管理。平

行的权力系统是以地方各级党政机关管理的横向政权组织,也就是通常所说的“块”,其特征是横向的平行管理。条条与块块的结合,构成了中国公共权力错综复杂的“矩阵结构”。这一矩阵结构,既体现着中央与地方、上级与下级的关系,也体现着党委与政府、党委与人大、政府与人大以及部门与部门之间的关系。

结束语:推进国家治理现代化

中国改革开放 40 年的巨大成功,实质上也是中国共产党执政的巨大成功。在当代中国,没有任何其他的政治力量可以与中国共产党相抗衡,更没有任何政治力量可以取代中国共产党的执政。因而,对于中国共产党来说,不存在执政危机和统治危机。但是,这并不意味着党的执政没有任何挑战,更意味着中国的国家治理没有任何问题。经过 40 年的改革开放,中国特色社会主义现代化进入一个新的发展阶段。社会中不同的利益群体已经形成,各种利益冲突日益明显,社会不公平现象突出,生态环境急剧恶化,群体性事件急速增多,维持稳定的代价愈益增大,党和政府的公信力严重流失,现存的许多体制机制严重阻碍了社会进步——凡此种种都意味着笔者在国家治理体制和能力方面正面临诸多新的严峻挑战。化解治理危机的根本途径,就是以巨大的政治勇气,坚定地进行政治体制改革,推进国家治理体系的现代化。

如何推进国家治理体系和治理能力现代化?中共十八届三中全会关于全面深化改革的决定和中共十九大的报告,提出了总的指导思想、主要的路线图和重大的战略部署。笔者认为,从国家治理改革的角度看,应当着重做好以下六个方面的工作:

第一,进一步解放思想,努力冲破不合时宜的旧观念的束缚。解放思想,是一个民族保持其理论思维的先进性和激发其精神活力的生生不息的源泉,只有解放思想,才可能冲破传统和教条的束缚,提出新的观点和见解。治理体制的改革属于政治改革的范畴,比起其他改革更具有政治敏感性,更容易使人们畏首畏尾,解放思想尤其重要。

第二,加强顶层设计,从战略上谋划国家治理体系的现代化。正如中共十八届三中全会所着重指出的,我们既要摸着石头过河,在实践中探索;又要加强顶层设计,加强宏观指导。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,必须从总体上考虑和规划各个领域的改革方案,从宏观层面加强中央对治理体制改革的领导和指导。

第三,总结地方治理改革创新经验,及时将优秀的地方治理创新做法上升为国家制度。改革开放

40 年来,我们在政府治理和社会治理方面做了大量可贵的探索,积累了许多宝贵的经验。然而,许多好的治理改革经验因为没有上升为国家制度而被中止,或者仅在小范围内实施。应当系统地总结各级政府特别是城市政府的治理改革经验。城市治理是地方治理的重要组成部分,也是国家治理的重要组成部分,国家治理现代化必然要求城市治理现代化。城市治理既要注重实践经验,也要将理论创新结合起来,并及时将成熟的改革创新政策上升为法规制度,从制度上解决政府治理和社会治理改革创新的动力问题。

第四,既要继承发扬中国传统治国理政的经验,也要学习借鉴国外政府治理和社会治理的先进经验。一方面,中国有许多优秀的传统治理经验,特别是在基层社会治理方面,如何将德治、自治和法治有机结合起来,从传统治理中吸取经验。另一方面,政府治理和社会治理的改革创新,是一种世界性的趋势,各国在这方面既有许多成功的经验,也有不少深刻的教训,我们应当借鉴、汲取。我们从来主张要学习人类文明的一切优秀成果,当然包括政治文明的优秀成果。改革开放以来,我们在建立现代国家治理体系方面的许多进步和成就,其实也得益于向外国的先进经验学习。

第五,坚决破除阻碍社会进步的体制机制障碍,建立和完善与中国特色社会主义现代化要求相适应的现代国家治理体系。国家治理体系的现代化,最重要的还是体制机制的现代化和人的现代化。影响国家的治理水平和效益有两个基本因素,即治理者的素质和治理的制度,这两者都不可或缺。但比较而言,制度更具有根本性,因为制度可以改造人的素质,可以制约治理者的滥权和失职。因此,国家治理体系现代化的关键在于制度的改革和创新,即制度的破与立。

第六,破除官本位观念,消除官本主义流毒。就目前中国的实际情况而言,官本位观念和官本位现象是影响治理者素质的重要因素。官本主义是长期支配中国传统社会的政治文化和政治体制,其实质是官员的权力本位,它与建立在公民权利本位之上的现代政治文明和现代国家治理是格格不入的,与社会主义政治文明是背道而驰的。

总而言之,国家治理现代化必须超越任何组织和群体的局部利益,而以中华民族和全体人民的整体利益和长远利益为着眼点:不仅要集中全党的智慧,而且要集中全国人民的智慧;不仅要有政治精英的参与,也要有普通民众的参与;不仅要依靠党组织强大的政治动员能力,更要严格遵循民主执政、依法执政和科学执政的基本方略。

■ 《武汉大学学报》2018 年第 3 期,约 18500 字