

国家治理现代化的逻辑转换^{*}

夏志强

摘要：国家治理现代化体现了现代国家建构的过程，国家治理的成败取决于国家治理的制度逻辑及其治理的有效性。现代西方国家治理由市场逻辑主导，在保护个人权利和增加物质财富方面取得了突出的成就，但发展至今却面临着治理效能下降的危机。鸦片战争以来，中国的治理转型深受传统权力本位的逻辑制约而难以成功。中华人民共和国成立，特别是改革开放以来，国家治理呈现出由权力本位逐渐向权利本位转变的趋势，取得了卓越的治理成效。鉴于时空境遇的新变化，新时代国家治理现代化需要应对传统因素和国际局势的双重考验，由此，应以开放系统的视野分析国家治理转型的核心问题，切实将国家治理的逻辑落定于权利本位。在当代中国，国家治理现代化首要的是坚持党的领导。从现实问题和客观需求出发，国家治理现代化必须坚持以人民为中心、以公民权利确立治理根基、以宪法之治凝聚治理共识、以合作行动创造治理动力、以公共美德提供治理支撑，由此确立和夯实现代国家治理有效性的基点，提升国家治理效能。

关键词：治理效能 国家治理逻辑 市场逻辑 权力逻辑

作者夏志强，四川大学公共管理学院教授（成都 610065）。

有效的治理是国家兴旺发达和长治久安的关键，这虽然受到多种因素的影响，但根本上受制于国家治理表象背后的制度逻辑。从现实来看，国家治理现代化是建构现代制度以通往现代社会生活的关键议题，本质上仍然是继续现代国家建构（state-making）的未竟事业。中华人民共和国的成立为中国现代化建设确立了制度框架，改革开放以来波澜壮阔的治理改革和举世瞩目的治理成就为进一步推进国家治理现代化积累了充足的物质基础和智识力量。然而，随着全球化、信息化的全面展开，世界范围内的国家竞争愈演愈烈，国内社会矛盾也复杂多变，国家治理的有效性面临严峻挑战。基于此，本研究的目标定位于：以横向和纵向两个维度建立参照系定位中国国家治理境况，秉持开放视野和理性精神分析国家治理现代化的理想

^{*} 本文为国家社会科学基金“国家治理体系和治理能力现代化”研究专项“服务型政府建设的战略要点与关键环节研究”（17VZL015）阶段性成果。

图景和现实进路，进而探索国家治理现代化的核心问题以提升治理效能，在党的领导下将新时代以人民为中心的发展思想落于现实。

一、开放系统中国家治理的逻辑转换

由于历史的延展性与现实的复杂性交互作用，中国国家治理呈现出一幅跌宕起伏而又内涵丰富的图景，学界有关国家治理现代化的研究文献业已汗牛充栋。总体而言，论者主要从基本概念、^① 衡量标准、^② 推进对策^③等方面讨论了国家治理现

- ① 概念研究主要包括治理的目标或过程两个视角。从目标而言，俞可平提出国家治理现代化的理想目标是善治，杨光斌认为在于建设“有能力的有限政府”。从过程而言，何增科认为是将现代政治和行政的技术、程序、机制引入其中以提高治理质量的过程。结合目标与过程，李景鹏认为国家治理现代化就是适应现代社会的要求，包含深化行政体制改革和建立新制度和新机制的过程；应松年认为国家治理现代化的目标在于人的最大解放、人权的最大实现和人民的最大幸福，是现代化成果以体制机制和法治规则惠及民众的进程。参见俞可平：《推进国家治理体系和治理能力现代化》，《前线》2014年第1期；杨光斌：《一份建设“有能力的有限政府”的政治改革清单——如何理解“国家治理体系和治理能力现代化”》，《行政科学论坛》2014年第1期；何增科：《国家治理及其现代化探微》，《国家行政学院学报》2014年第4期；李景鹏：《关于推进国家治理体系和治理能力现代化——“四个现代化”之后的第五个“现代化”》，《天津社会科学》2014年第2期；应松年：《加快法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化》，《中国法学》2014年第6期。
- ② 论者提出了五种衡量国家治理现代化的标准。俞可平以十二个维度构建了“中国国家治理评估框架”。范逢春提出“三标准”说，何增科提出“四标准”说，徐勇提出“五标准”说，陈光中与虞崇胜提出“六标准”说。参见俞可平：《关于国家治理评估的若干思考》，《华中科技大学学报》（社会科学版）2014年第3期；范逢春：《国家治理现代化的价值反思与标准研判》，《东南学术》2014年第6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；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；陈光中：《国家治理现代化标准问题之我见》，《法制与社会发展》2014年第5期；虞崇胜：《科学确立中国国家治理现代化的衡量标准》，《中州学刊》2014年第10期。
- ③ 策略研究主要包括体系完善、结构优化和重点突破。高小平、杨雪冬、唐皇凤、吴汉东等认为，国家治理现代化重点在于优化国家治理体系和结构，处理好国家、市场、社会间的关系以增强治理能力，实现多元主体协同共治。就具体策略来讲，江必新从基本理念、价值目标、战略要点、基本关系等方面展开论述，郑言等提出以转变方式、明确责任、发挥党和政府的引导等为着力点。参见高小平：《国家治理体系与治理能力现代化的实现路径》，《中国行政管理》2014年第1期；杨雪冬：《论国家治理现代化的全球背景与中国路径》，《国家行政学院学报》2014年第4期；唐皇凤：《中国国家治理体系现代化的路径选择》，《福建论坛》（人文社会科学版）2014年第2期；吴汉东：《国家治理现代化的三个维度：共治、善治与法治》，《法制与社会发展》2014年第5期；

代化的问题，一定程度上形成了理论争鸣的氛围，为进一步探讨国家治理的相关问题开拓了视野。无论采取何种分析视角和学术进路，避免国家治理成为“国家统治”或“国家管理”的“加强版”已是学界的基本共识和社会的共同期待，这一重任最终指向了“治理效能”或“治理有效性”。换句话说，国家治理现代化的主流话语和主导模式的地位并非不证自明，而是需要以治理有效性获取正当性辩护和证成。从现有的文献来看，既有的研究主要集中于从国家能力和国家治理的制度逻辑两个角度阐释治理有效性问题。

其一，从国家能力的角度阐释有效治理的逻辑。20世纪90年代初，面对有效克服经济转轨的困境和整合社会资源推进现代化建设的需要，有学者提出应将此诉诸强大的国家能力（state capacity），即“国家将自己意志（preferences）、目标（goals）转化为现实的能力”，包括汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力。^①随着全球化的深入展开，也有学者从“实施对社会的统治与管理”和“应对他国竞争与挑战”两个面向阐发国家能力。^②在国家治理现代化的背景下，有学者提出国家能力包括“能力强大”“国家、市场、社会共治且相互赋权”“能力的多元化及各种能力间的协调”，以及“基于制度化和法治化”四个特征，^③拓展了国家能力研究的理论视阈。就西方国家而言，国家能力的理论渊源可以追溯到西方政治学者“找回国家”的学术动议，^④这一理论取向沿用国家是“对物理暴力的正当垄断以保障秩序”^⑤的政治组织的观点，提出了国家还存在着独立和超越于社会团体需求或利益之外的目标，并以国家自主性（state autonomy）的概念作为分析国家能力的基

江必新：《国家治理现代化基本问题研究》，《中南大学学报》（社会科学版）2014年第3期；郑言、李猛：《推进国家治理体系与国家治理能力现代化》，《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。

- ① 参见王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，沈阳：辽宁人民出版社，1993年，第6页。
- ② 参见黄清吉：《国家能力基本理论研究》，《政治学研究》2007年第4期。
- ③ 参见张长东：《国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角》，《法学评论》2014年第3期。
- ④ 20世纪80年代，在反思和批评行为主义政治学研究对国家未予足够重视的同时提出政治学研究需要重新向国家中心（state-centered）回归，由此产生了斯考切波（Theda Skocpol）、诺德林格（Eric A. Nordlinger）、埃文斯（Peter B. Evans）、米格代尔（Joel S. Migdal）等大批理论家。参见张勇、杨光斌：《国家自主性理论的发展脉络》，《教学与研究》2010年第5期；曹海军：《“国家学派”评析：基于国家自主与国家能力维度的分析》，《政治学研究》2013年第1期；陈霞：《国家自主性理论的发展图景》，《中国社会科学报》2017年3月29日，第6版。
- ⑤ 马克斯·韦伯：《经济与社会》第1卷，阎克文译，上海：上海人民出版社，2010年，第148页。

础推进了理论建构的工作。^① 在这一学术谱系中，亨廷顿较早地分析了后发现代化国家的政治发展（political development）和政治衰败（political decay）的问题。^② 他将后发现代化国家政治衰败的原因归结为“社会势力强大，政治机构弱小”，^③ 据此认为后发现代化国家首要的任务是强化政府权威以建立有效的统治秩序。福山在继续论证“软弱、无能或根本缺失的政府是各种严重问题的根源所在”的基础上，致力于“建立新的政府制度以及加强现有政府”。^④ 福山将中国秦汉时期建立的统一中央官僚政府作为国家建设（state-building）的范本和参照，根据国家建设、法治和问责的不同发展顺序，分析了多样政治秩序的历史起源和政治发展方式，同时也强调“把这三种制度结合在稳定的平衡中”正是“现代政治的奇迹”。^⑤ 本文在此无意过多介入学术纷争，仅就理论引入中国研究的问题进行整体性勾勒。

学术研究尤其是比较重要的理论更新都有其特定的时代背景和独特的问题意识。战后西方的经济经历了“黄金时代”的发展以后进入到“滞胀”状态，人们就开始反思“反文化运动”所许诺的愿景为何最终会落空，逐渐对社会稳定和权威秩序产生了强烈的渴望。面对社会公共问题，有研究者越来越重视国家的作用。与此同时，作为集合名词的国家也被政策分析论者用来论证政策的合法性问题，经济自由主义排斥国家和政府的观点因其治理效果不佳越来越受到质疑。在这些因素的综合作用下，越来越多的学者重新关注和使用“国家”这一概念。^⑥ 国家概念成为学术研究中独立而且重要的分析单元本来无可厚非，但若要将奉为金科玉律甚至当作政治操作手册，则仍需审慎对待和理性分析。然而，“作为‘舶来品’，国内学界对国家理论的研究大多借由‘进口+内销’的路径，研究的适用性仍需探讨”。^⑦ 理论上，学者提出了国家能力强弱的划分，但他们对于强与弱并没有清晰的界定。^⑧ 因此，强国

① 参见埃文斯、鲁施迈耶、斯考切波编著：《找回国家》，方力维等译，北京：三联书店，2009年，第10页。

② 参见 Samuel P. Huntington, “Political Development and Political Decay,” *World Politics*, vol. 17, no. 3, 1965, pp. 386-430.

③ 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，上海：上海人民出版社，2008年，第10页。

④ 弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，郭华译，上海：学林出版社，2017年，第7—8页。

⑤ 参见弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，桂林：广西师范大学出版社，2014年，第21页。

⑥ 参见 David Easton, “The Political System Besieged by the State,” *Political Theory*, vol. 9, no. 3, 1981, pp. 303-325.

⑦ 凌争：《国家能力研究的中国学术图景：评述与展望》，《公共行政评论》2018年第6期。

⑧ 参见 Gabriel A. Almond, “The Return to the State,” *The American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, 1988, pp. 853-874.

家能力的标准是什么，国家能力的根基与限度是什么，更为重要的是，国家能力如何转化为有效的治理，等等，仍然是悬而未决的问题。“在规范的意义上，国家能力的概念，实际上是韦伯主义国家观有关合法性（legitimacy）问题的延续”，^①然而其由于未能从国家建构进程的视角切入，最终遮蔽了对治理有效性的关注和分析。事实上，无论是理论探索还是日常生活，中国的“国家”概念不仅未曾缺席反倒始终在场，所以既无从“丢失”更不必“找回”，反倒需要警惕理论移植脱离时空场景引起“水土不服”。

其二，从国家治理制度逻辑出发关注治理的有效性。学者们立足于中国国家治理的实践讨论国家治理有效性的制度逻辑，提出了“帝国的治理逻辑”“行政发包制”模型，以及“中央治官、地方治民”模型等具有较强原创性的解释框架。首先，周雪光“从中国历史过程中寻找认识和解读中国国家治理的线索”，^②提出疆域辽阔和文化多元的大一统国家治理的根本困难在于“权威体制与有效治理”之间的张力。为了有效缓解这一矛盾可能引发的统治风险，在漫长的历史过程中围绕央地关系的协调衍生出了一系列特殊的制度安排和运行机制，形成了“中华帝国治理逻辑”。^③这一概念诠释了潜藏于“放权—集权—放权”周期性摇摆过程中确保有效治理的作用机制。其次，周黎安从行政权分配、经济激励和内部控制三个维度揭示了不同层级政府间的关系，同时以“政治锦标赛”模式将同级地方政府关系纳入分析视野。研究发现，中国国家能力的强弱由治理事项的成本和风险决定，不同于韦伯意义上的官僚制，而是一种纵向发包和横向竞争相结合的“行政发包制”，^④它解释了国家实施有效治理所呈现出的“集权和分权的高度结合”特征。再次，曹正汉提出，在经济增长和市场化改革的过程中，为了化解政府与民众之间的利益冲突威胁到权威治理体制的稳定性，中央政府独掌“治官权”以任用和监督地方官员行使“治民权”，形成了独具特色的“中央治官、地方治民”模式。^⑤这种“上下分治”的格局，包含分散执政风险的机制和自发调节集权程度的机制，共同作用维持着治理的有效性。

学者们能够抱持敏锐的问题意识和高度的本土自觉，借鉴域外的理论和方法深入考察中国场景下的国家治理问题，提出了极具穿透力和解释力的分析框架。他们的研究从不同的角度揭示了中国国家治理的深层密码，为后续的研究提供了分析概

① 曹海军、韩冬雪：《“国家论”的崛起：国家能力理论的基本命题与研究框架》，《思想战线》2012年第5期。

② 周雪光：《寻找中国国家治理的历史线索》，《中国社会科学》2019年第1期。

③ 参见周雪光：《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索》，《开放时代》2014年第4期。

④ 参见周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。

⑤ 参见曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。

念和思考路径，极大地推进了研究进展。三种理论模型都以府际关系为切入点，重点透析了中国国家治理过程中一系列行之有效的制度和机制何以能够协调运转，进而实现中央政府关注的风险防控和成本控制的核心目标，也从侧面证实了政治制度与公共生活相契合才能提振治理有效性。然而，三种理论都忽视了时空变化对国家治理的影响，因此也就没有展现出治理有效性的历史变动过程。此外，聚焦于制度的研究，需要将制度从多样化的生活中抽离出来，不可避免带有一定的抽象色彩，极易导致国家治理中的主体——人的离场和缺席，研究结论可能会失去和埋没制度运行的核心要旨。

总而言之，研究者探讨国家治理有效性问题，无论是采取国家能力的进路还是以国家治理的制度逻辑为主轴，都对制度之外的实际生活维度缺乏必要的观照，无法对国家治理展开整全刻画和多维阐释，也未能准确把握国家治理逻辑转换的动态过程。究其原因，主要在于时空因素始终没有进入分析的视野，以致于无法感知新的时空境遇中的国家治理新变化和新需求。所以，应在开放系统中思量治理有效性并擘画国家治理的蓝图，将其置于现代国家建构的历史过程中，也能够弥合时间和空间的不当区隔。历史表明，国家治理绝不仅是抽象的逻辑推演或单向的制度建构与执行，而是由不同主体的行动绘制成的立体画卷，归根结底是制度架构与实际生活的勾连和互嵌。不可否认，日益升级换代的信息技术正在将所有的主体活动推向全球网络，当今世界正经历“百年未有之大变局”，国家治理现代化面临新的情势。因此，或可把关注点放在将国家治理界定为政治制度与公共生活的互构和共变的动态过程。就此而论，治理有效性不能褊狭地理解为既有制度的有效执行，而应当更加关注如何在政治制度与公共生活之间构筑紧密关联而又互动调适的联结机制，也即国家治理逻辑。

从国家建构的视角而言，政治制度的选择体现为国家权力的归属和配置，公共生活的展开表现为国家权力的运作和规范。国家权力来自于由制度与具体历史过程的交融而铸就的历史机制。^①就本文而言，为在开放系统中认识和追寻现代国家治理的有效性问题的，将从以下几个方面展开探索和论述。首先，从国家建构的历史进程中探寻西方现代国家治理的形成条件和内在机制，提炼现代西方国家治理的逻辑，为准确定位和辨识国家治理现代化的外部情势提供坐标和镜鉴。其次，从历史脉络中把握中国国家治理的进展，并概括出传统中国的国家治理逻辑，厘清国家治理现代化的可能障碍和内生动力，明晰进一步提升治理有效性的根本任务。再次，实景描述中华人民共和国成立尤其是改革开放 40 年来中国国家治理的新变化，全方位展示当代中国国家治理现代化的动态图谱。最后，从国家建构的角度勾勒和总结国家

^① 罗祎楠：《中国国家治理“内生性演化”的学理探索——以宋元明历史为例》，《中国社会科学》2019年第1期。

治理逻辑演变的基本走向，并全面审视中国国家治理现代化的进度，从而提出当前中国国家治理逻辑转换的创新动力和改进策略。

二、西方国家治理的市场逻辑与治理局限性

治理有效性问题贯穿于西方现代国家建构的全过程。中世纪教权与王权的博弈孕育着现代国家治理的基因。基督教在罗马帝国时代即获得了国教地位，西欧随着西罗马帝国的衰亡而进入分崩离析的中世纪，异教徒借机将帝国的衰落归罪于基督教。而为了回应责难，奥古斯丁提出基督教社会存在“上帝之城”和“世俗之城”，^①上帝将精神之治和世俗之治的权力分别授予教皇和国王，由此发展出了人类社会应受教会和政府双重控制的“双剑论”，这成为教权与王权竞争时免遭对方取缔的有力护佑，甚至影响到宗教改革以后政教分离原则的生成。正是在两种权力的竞争与论辩中，权力受到限制与规范，有限权力的观念得以形成，它留下了重要精神遗产，即现代西方世界的人权、自由、私域、有限政府等宪政观念。^②毫无疑问，那些足以将现代国家与传统国家区分开的因素，或者说能够支撑现代意义上的国家建制有效运转的根基，需要从真实的公共生活中酝酿和生长。西欧农业产量和人口数量的增加促进了商业发展，新兴城市的居民通过“城市特许令”获得了更多的自由，城市随着市场的发展和自由的扩大逐渐脱离封建束缚成为自治共同体。市场的扩张需要建立一套维护贸易自由和交易安全的法律体系。皇帝、国王和领主制定法律并建立世俗法院与教会法匹敌，“法律是由人民批准和制定的”和“皇帝本人通过法律获得治权”^③的罗马法原则得以恢复，以契约和同意为核心的法律成为调整社会关系和维护经济活动的正式制度。中世纪中后期，利用神圣罗马帝国与教皇政权争斗的间隙，法国和英国的国王积极“发展出复杂的王室行政系统，财政、行政、法律事务都有专门的、高效的机构来处理”，同时“加强了对贵族司法和教会司法的控制”，^④由此在欧洲率先建立了中央集权国家实施有效统治。商品经济的发展加快了世俗化进程，文艺复兴以反抗神权为目标，人们认识到了人的独特价值而更加有勇气追求幸福生活。霍布斯、洛克、孟德斯鸠等政治思想家的集体出场，对构建稳定平和的现代国家的重要贡献无论如何强调也不为过。剥离神权统治的同时，思想家们超越民族国家的实体为现代国家治理提供了先验逻辑论证，寻求传统资源建构出与现实政治制度相对照的规范形态，最终成

① 参见奥古斯丁：《上帝之城》，王晓朝译，北京：人民出版社，2006年。

② 参见丛日云：《乌尔曼的名著及其误区》，《读书》2012年第8期。

③ 盖尤斯：《法学阶梯》，黄风译，北京：中国政法大学出版社，1996年，第2页。

④ 朱迪斯·本内特、沃伦·霍利斯特：《欧洲中世纪史》，杨宁等译，上海：上海社会科学出版社，2007年，第309页。

功驯服了国家权力。

随着资产阶级革命的兴起和成功，启蒙运动伸张的人权、自由、法治等理念在建构现代政治制度的浪潮中得以确认和落实。工业革命促进了资本主义经济的大腾飞，资本主义生产方式也随着世界市场的开拓而广泛传播，以市场经济体制为鲜明标志的现代政治制度由此铺陈。到资本主义财产和市场都彻底制度化的时候（在英国是1760年，在西方的其他地方是1860年），几乎所有的政治运作都已经把它们的逻辑制度化了。^① 经过长期的积累和变革，西方率先完成了现代国家建构，形成了以自由竞争为关键动能的现代国家治理，市场逻辑全面渗透和塑造政治制度和公共生活，西方现代国家治理盛行的民主选举和多党制就具有市场逻辑的典型特征。从中世纪进入现代社会，实际上就是个体的人逐步摆脱教权和王权的束缚并走向独立自主的过程。人们有机会自由地施展天赋和才华，自由竞争机制为政治、经济以及社会等各领域的蓬勃发展注入了强大动力。因此，市场逻辑主导下的西方现代国家治理，坚持个人本位和市场本位的原则处理各方面关系。首先，在个人与社会和国家之间，坚持个人本位。理论上对自然状态的想象和描绘，无论是认为人与人之间充满战争和危险^②还是认为每个人都拥有平等和自由，^③ 结果都指向了社会和国家产生与存续的必要性和正当性。自然权利即天赋人权被当作不证自明的逻辑起点，个人优先于社会和国家成为共享的坚定前提。个体是公共生活和集体行动的基本单位。其次，在市场和政府之间，坚持市场本位。历史上，市场因素和行为本就萌发和成长于既有的封建制度之外，经过不断发展和壮大最终才占据了主流地位，进而将其独特的运行规则和生活方式落定于政治制度，确立了个人投入市场竞争的自由不受政府干预的原则。参与市场活动成为实现个人价值的重要途径，人类社会进入了巨大的不确定性之中，现代国家治理结构因此表现出开放性特征。总的来看，现代西方国家治理的市场逻辑通过法治强调对个人权利进行严格的保护，同时对政府权力保持高度的警惕，旨在保障自由的经济活动以激发个人追求和创造财富的热情，维护和实现作为人的独特价值，最终促进公共福利的增长。

西方的经验或许正是以生发于市场经济的自由竞争机制重置了人们共处与行动

① 迈克尔·曼：《社会权力的来源》第2卷，陈海宏等译，上海：上海人民出版社，2007年，第96—97页。

② 霍布斯提出，自然状态中充满了危险和战争，人们不得不通过订立社会契约让渡出全部权利而建立强大的国家。参见托马斯·霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，北京：商务印书馆，1985年。

③ 洛克认为，自然状态下人人拥有平等和自由，以致于任何人都没有多余的权力处置那些试图打破这一状态的行为，必然引发战争，因此人们同意订立契约让渡出部分权利组成政治社会，并授权政府依法裁决争端。参见约翰·洛克：《政府论》下篇，叶启芳、瞿菊农译，北京：商务印书馆，1964年。

的范式。西方现代国家治理对自由市场的作用抱有理想化色彩，对个人权利的追求视为图腾般的神圣，事实上确实也促进了人类文明的空前发展。马克思说，“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”^①毋庸置疑，促使西方现代国家治理市场逻辑显示突出绩效的关键因素理应被认真对待。第一，肯定了人的理性能力。人们最终能够解除教权和王权强加于人的控制，并不是从组织形态上彻底消灭了教会和政府的存在，而是以人的自主选择 and 自由同意为基础，防止其对人的戕害从而使其服务于人，普遍确立起人的尊严和价值。这要归功于启蒙运动发现和确认了人的理性能力使得“人类脱离自己所加之于自己的不成熟状态”，因此，人不再“不经别人的引导，就对运用自己的理智无能为力”。^②摆脱了身体和心理的依附性，人们有勇气运用理性能力自由追求想要的生活，甚至可以通过设计和建构出全新的制度来推进目标的实现。第二，坚持个人权利至上。如果说霍布斯开创了契约建国的传统，并以国家为人造物而非神造物安顿了教权，那么洛克则着意于王权的处置，最终将治理有效性从国家的强大控制力转移到了公民的高度认同。所谓公民的认同实际上是公民充分的自我实现的需求能够得到满足，以个人权利的让渡作为权力的终极来源。事实上，超过原始社会所能得到的贸易收益，只能在个人权利既广泛又牢固的环境中产生。^③通过确定个人权利的绝对性和神圣性，在私域与公域之间筑起了一道坚实的防火墙。与此同时，源出于罗马法的公法与私法体系的明确界分，以法律的形式承认了追求利益的正当性以及自由竞争的合法性，落实了对个人的生命权和自由权尤其是私有财产权的尊重和保护，激励着理性的个人积极投入市场经济活动追求物质财富的最大化。第三，建立制度控制国家权力。从理论上对权力的来源进行精辟论证并不必然导致权力实际运行的根本变化，最终实现权力的规范运作仍然离不开制度的精巧设计，规定权力运行的轨道和框架。落实到政体选择方面，“为了防止滥用权力，必须通过事物的统筹协调，以权力制止权力”，^④而共和政体能够通过分权制衡的权力配置方式落实对权力的有效控制，最大限度地维护个人权利。此外，以明确的法律程序规定权力和平交接的机制，不仅为公民监督权力提供了保障，而且也有利于权力的和平更替。政权合法性深深根植于公民对共同体的稳定认同之上，极大地扩展了治理有效性的维度。至此，以制度建构的方式确保国家权力为人民服务成为有志于过上现代社会生活的人们的共享知识，彻底清算了传统的专制和独裁的观念根源。以人的方式对待每一个人，或许是“现代”面对强大的“传统”依然能够取得正当

① 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第36页。

② 康德：《历史理性批判文集》，何兆武译，北京：商务印书馆，1990年，第22页。

③ 参见曼瑟·奥尔森：《权力与繁荣》，苏长和译，上海：上海人民出版社，2005年，第145页。

④ 孟德斯鸠：《论法的精神》，许明龙译，北京：商务印书馆，2012年，第185页。

和优位并铸就新传统的根本缘由。但也要注意，尽管都受惠于共享的知识资源和价值体系，从现实政治制度确立的路径和结果来看，英国和法国的现代国家建构却有天壤之别。这无疑与两国的历史传统和现实情势的差异密切相关，或许正是多样化现代国家治理的原因所在。

尽管西方现代国家治理同时还存在社会自治等其他的逻辑，但历史地看，无论是现代政治制度的发育还是现代政府的改革，自由市场既是核心驱动也是重要标尺，公共生活无处不受到市场逻辑的宰制。国家治理的市场逻辑对中世纪教权和王权的彻底否定促进了人性的解放，激发了社会的生产活力，显示出了卓越的治理效能。然而，当人们习惯于享受现代社会创造的丰硕成果的同时，也不得不真诚面对国家治理市场逻辑的深层危机。商业巨头在市场经济的繁荣发展过程中逐渐形成了垄断地位，自由贸易原则遭受巨大挑战，通货膨胀导致社会矛盾突出，人们不得不极力主张政府对市场进行必要的干预。自由市场经过多年的发展和积累，人们的需求也发生着深刻变化，大量的社会公共问题逐渐显露出来，越来越要求国家“是由一群个人组成的机构，这些个人必须使用它们所拥有的力量来服务于公众的需要”，^① 公共服务开始取代主权权力成为现代国家治理的基础。政府组织并不是超越时间和空间而独立自存的范畴，政府必须通过发挥处置公共问题的有效功能才能重新获得合法性。然而，狄骥也观察到，人们仍然对于抽象性概念和个人主义的主观权利抱有宗教般的热忱，尤其是将人的理性解读为“经济人”之后极易坐实极端个人主义，政府的职责扩张与权力收缩之间的张力引发了国家治理有效性的困境。市场逻辑（尤其是古典自由主义）天然具有排斥国家、反对政府的基因，使国家治理的效能大打折扣。“公共舆论对公共行政的‘公器’性质始终持怀疑态度，公共官僚制的恶名在经许多学者‘正名’之后依然难有根本性改变”，^② 经济发展陷入周期性危机。即便到了20世纪30年代以后，受到凯恩斯主义的影响，国家和政府的作用得到了重视，但始终没有脱离市场逻辑的支配，特别是20世纪70年代“新自由主义”的兴起，市场逻辑再次被强化，“找回国家”的学术呼吁成效甚微。在发达工业社会转向物质主义的过程中，“因利益分配长期失衡造成贫富阶层两极分化、政治精英对峙决裂、政治观念对立冲突、政治行为极端激进，进而导致意识形态分歧加剧、社会群体裂痕扩大、大众文化对抗升级以及地区合作和国际关系逐渐孤立化和紧张化”，^③ 西方的民主政治出现“国家极化”的危机。社会公共生活方面，“在反全球化的民粹主义新浪潮中，右翼民粹主义政党不断激进化、极端化，借反新自由主义、

① 狄骥：《公法的变迁》，郑戈译，北京：商务印书馆，2013年，第8页。

② 夏志强、谭毅：《公共性：中国公共行政学的建构基础》，《中国社会科学》2018年第8期。

③ 庞金友：《国家极化与当代欧美民主政治危机》，《政治学研究》2019年第3期。

反全球化之机迅速扩大政治影响，民族民粹主义新共识正在成型”，^① 引发了市场逻辑的反噬效应。西方现代国家治理正遭遇合法性和有效性的双重挑战，世界格局重新调整。在此背景中，中国国家治理的现代转型踏入新的时空际遇。

三、中国传统的权力逻辑与现代化障碍

发端于西方的现代价值取向、行为准则以及生活方式的迅速传播，无疑为后发的传统国家提供了不同于自身传统的全新方案。但传统国家真正要建立现代国家制度并实现现代治理却并非易事，因为国家治理现代转型不仅要克服传统因素的制约并摆脱对传统的依赖，同时还要抵御新兴世界帝国的挤压和劫掠。鸦片战争以来的中国正是在新旧激荡、内外交困的时空条件下迈上了急遽的现代转型之路。面对西方现代化的全球传播，悠久的封建专制传统和深厚的权力资源受到了强烈冲击，因此，“中国建构现代国家，不惟艰难作别传统帝国一个难题，更有现代先发国家以新帝国姿态，在诱引中国转变的同时阻碍中国的顺畅建国”。^② 问题意识源于人们对时代任务的辨识和把握，在认识到无法毕其功于一役的情况下，国家统一和民族独立被认定为近代中国国家建构的紧迫任务，糅合了社会进化论和弱肉强食观的“落后就要挨打”的话语占据了近代中国历史的主流叙事。尽管辛亥革命打破了权力本位的制度架构，但国家治理的现代转型却陷入了曲折摸索的艰辛历程。从人的角度讲，如果传统中国能够长时段的接受权力逻辑是没有选择的选择，那么一旦出现新的可供选择的选项，以开放视野体认到这些新选项的群体遇有时机便愿意一试，所谓“数千年未有之大变局”或许正在此意。改变始于人的视野、思维和诉求，但作为群体人的改变并非一蹴而就。改变何以发生、受到哪些因素的制约，以及对中国现代国家建构产生了何种影响，则需要深入中国传统社会的构造中去寻找可能的答案。

权力逻辑的有效性在于中央集权制度的建立和强化。周朝初采取分封制以血缘亲情和等级秩序纾解地理因素的限制，在维系周天子“天下共主”的前提下推行分土而治。尽管有异姓受封，但以嫡长子继承为核心的宗法制度和等级制度将亲亲与尊尊有效统合，形成了“家”“国”一体格局，奠定了中国传统权力本体的根基。春秋末期，诸侯国设郡县加强集权，颇具平等意味的法家从促使秦国强大到统一六国中获得了出场机会。“周秦之变”建立了深远影响中国历史走向和社会生活的权力本位思想，汉朝将儒家思想确立为权力本位的意识形态以夯实皇权的合法性基础，“儒

^① 林红：《“失衡的极化”：当代欧美民粹主义的左翼与右翼》，《当代世界与社会主义》2019年第5期。

^② 任剑涛：《挣脱帝国的牵绊：“五四”与中国的现代建国》，《江汉论坛》2019年第5期。

表法里”的封建专制国家初步形成。隋唐时期建立科举制打破地方豪强世袭，架通了民众进入政治系统的桥梁，知识精英有了进入国家权力系统转为官僚身份的通路。这些改变有利于缓解官僚系统自下而上信息传递失真的问题，增强了中央维持稳定和汲取资源的能力。此外，权力逻辑的有效性也在于地方控制系统的完善和发达。尽管为破除家庭成员之间可能因自然血亲关系阻碍对皇帝的效忠而颁行了连坐法，但秦朝的灭亡证实了试图使广大民众直接服膺皇帝的条件尚不成熟。因而秦朝之后的统治阶级重拾西周遗留的统治资源，以“孝”为核心规定家庭内部长幼尊卑的等级秩序，再通过“移孝作忠”推进“化家为国”，销蚀了私域与公域的界限，从心理和伦理上强化皇帝的权威地位。封建专制框架下官僚机构一般只设置到县级，派到地方尤其是县级的官僚数量极其有限，^① 中央运用流官制和监察制控制地方官员，同时也允许县级官员任用当地具有一定影响力和权威性的士绅弥补县以下正式制度的阙如。受制于技术条件而无法推行彻底的数目字管理，无论“编户齐民”或者“保甲制度”都只能以“家”为基本单位，因此，建立在“家户制”^② 基础上的地方行政实行“集权的简约治理”。^③ 事实上，历代王朝都极其善于运用前朝失败的教训修补和改进统治技术，权力本位的思想在改朝换代的循环中不断升级和成熟，上下贯通的政制体系到明清时期已臻于完善。

权力本位的结构和运行机制由秦国战时的地方经验转化而成，追求权力排他控制的效率，强调广大民众无条件的服从义务。因此，传统中国的有效统治始终无法脱离权力极端运作的魅影，权力本位业已融通于传统中国的政治制度和公共生活。对于有效统治超大规模国家的难题，权力本位框架下统治者采取中央集权制，同时全面推行郡县制将权力的触角伸向广土众民，并制定严密的法令驱使各级官僚加强统治，这些做法不失为明智的安排。尤其是礼制与法制互嵌共用实现“法律儒家化”，确立了“亲亲得相首匿”的刑罚原则，传统中国形成了“儒法国家”^④ 的传统。在两千多年封建专制中，权力逻辑始终支配着国家的政治制度和公共生活。首先，追求统治的稳定性。通过设置严密的组织体系确保权力意志的有效贯彻，进而对社会生活实行全面控制，人们的生产生活甚至思维观念都受到皇权的捆绑和强制。唯其封建专制的官僚政治自始就动员或利用了各种社会文化的因素以扩大其影响，官僚政治支配和贯彻的作用，就逐渐把它自己造成一种思想上、生活上的天罗地网，

① 参见周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海：上海人民出版社，2014年，第196—199页。

② 参见徐勇：《中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》，《中国社会科学》2013年第8期。

③ 参见黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008年第2期。

④ 参见赵鼎新：《东周战争与儒法国家的诞生》，夏江旗译，上海：华东师范大学出版社，2006年，第89页。

使全体生息在这种政治局面下的官吏与人民、支配者与被支配者都不觉地把这种政治形态看为最自然最合理的政治形态。^①而且,在频繁的改朝换代过程中,以强力夺取的政权先天地极度畏惧和提防民众反抗,维持权力的支配力和控制力以驯服民众便成为权力运作的首要任务。通过武力推翻一姓之统治而代之以另一姓统治的政权,仍然会不遗余力地加强武力控制,不仅用来抵御外敌入侵更是以此监控民众。其次,强调权力的封闭运作。皇帝是中央权力的担纲和官僚权力的终极来源,官僚系统只是施展专断权威的工具,官员沦为皇帝的家臣和奴仆。即便宋明时期商业经济开始得到发展,但直到清朝地方士绅仍然“是唯一能合法地代表当地社群与官吏共商地方事务参与政治过程的集团。这一特权从未扩展到其他社群和组织。商业行会就无足够的力量在有关社区公益问题上发表意见,遑论参与治理过程了。”^②官僚体系之外的广大民众包括社会团体完全被排除在权力逻辑之外。最后,利益的集中垄断。皇帝为了贯彻统治意图,既需要约束官员行为又不得不以利益交换的方式换取官僚的忠诚,因此,官僚体系外表宣称尊奉皇帝的最高权威与暗自从中谋求自身利益最大化同时并存,权力沦为各自攫取私利的手段。因此,随着中央汲取能力的增强,当清朝的县级官员留取的税赋不足以支撑地方开销的时候,“各县自辟财源,搜括民脂,成为公开之秘密”,^③官员与胥吏共谋将压力转嫁于民众,废除科举制之后士绅的分离导致乡土社会出现“土豪劣绅”亦不足为怪。^④物质极度匮乏时期,民众对基本生存的渴望无以复加,而农业社会本身对自然生产安全的渴求也内化为民众的行为品格,最终对明君贤臣的热望代替了对自身权益的关切。因此,皇帝借用儒家伦理道德教化臣民同时运用法家权术刑律统驭众生,话语政治与实际政治相分离造就了权力逻辑运行的独特景观。

传统中国建立和完善的权力逻辑,其强烈的大一统诉求和精巧的制度设计共同维系了一体多元的统治格局。权力逻辑通过权力的有效运行控制臣民,制度的调整旨在方便和加强统治,有意无意之中将居于少数的官僚与大多数民众对立起来形成了官本位思维,统治的有效性只能以权力和资源的绝对垄断为前提。儒家所畅想的脉脉温情和政通人和的大同理想并未真正形成,尽管明末清初亦有思想家诸如王夫之和黄宗羲自觉反思和深刻批判了中央集权制的弊端,但直到封建统治结束也无法祛除权力本位的顽疾。归根结底,权力逻辑支配下的民众缺乏有效阻止官员滥用权力甚至公权私用的常规机制,只有以暴力结束暴政才有可能。皇权的至上性和统治的持续性只有通过消灭竞争的力量才能实现,权力全面掌控经济活动和社会资源,形成“利出一孔”的产出和分配方式,阻断了现代权利观念和主体意识自发产生的

① 参见王亚南:《中国官僚政治研究》,北京:中国社会科学出版社,1981年,第43页。

② 瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信等译,北京:法律出版社,2011年,第266页。

③ 严耕望:《中国政治制度史纲》,上海:上海古籍出版社,2017年,第228页。

④ 参见罗志田:《科举制废除在乡村中的社会后果》,《中国社会科学》2006年第1期。

基础。“从帝制时代后期开始，协调和控制的有效性便开始丧失”，^① 权力逻辑的缺陷和族群矛盾到晚清已积重难返，列强的入侵使得原本松散的结构瞬间支离破碎，国家治理现代转型陷入进退失据的境况。传统的惯性就在于，人们只能不断补正制度缺陷和调整统治策略但不能根治和转向，等到既有制度趋于完美之时就是传统溃败之始。权力逻辑尽管也曾造就出传统中国的辉煌景象，甚至令人“回味无穷”，但其扎根的土壤在于相对封闭和同质的农业社会，内部缺少流动而且外部风险较低。然而，在开放时空中遭到西方工业文明的巨大冲击以后，社会高度流动和深度分化必将成为常态，支撑权力逻辑有效运转的根基已经被彻底打破并走向消亡。封建专制遗留的权力逻辑不能适应现代社会治理需求，仍然以此为根据重新建构现代国家的尝试也必然失败。

传统中国的权力逻辑不仅缺乏自发现代化的基础，而且阻碍甚至抗拒国家治理的现代转型。鸦片战争之后的中国带着沉重的历史包袱和外部冲击艰难启动了救亡图存的漫长探索，拉开了现代国家建构的宏阔序幕，重建国家的面向在改变传统轨道的同时再度发生转移。“简言之，近代中国出现了一个区别于‘古代’的根本性转变，即国家目标的外倾。可以用‘走向世界的新中国’来表述这一仍在发展的趋向。”^② 随着权利、自由以及主权等名词在汉语语境下获得了明确内涵和广泛传播，不少人走出传统家庭伦理秩序并获得了个性的解放，这些人极力要求并积极参与政治制度建设，以落实现代公共生活。这是努力脱离传统权力逻辑轨道的重大转向。然而，外国侵略的日益深重却引起“亡国灭种”的危险。中华民族免于被新的世界体系吞噬成为了首要目标，所有的政治决策和战略目标都以此为理据。“民权”让位于“主权”或者说“主权”成为“民权”的前提，这是国家建构任务优先性的重新确定。从晚清到民国，为了救国图存，中国在刻意模仿西方强国的同时整合传统资源建构出了“军事—财政国家”。^③ 这种建构既没有摆脱权力本位的窠臼从而走出权力逻辑的阴影，也未能建立有效的治理。古今中西的碰撞和首要目标的转换反而产生了以“社会达尔文主义”为底色，同时杂糅传统法家的“新法家”。该学说认为世界已经进入了国家斗争的“新战国时代”，奉行国家至上，以及个人绝对服从于国家的国家主义观点，^④ 力主社会个体应当直接面对国家权力。实际上，近代新法家对法律的定位与传统法家一脉相承，“法律意味着是统治者的意志及至高无上的权力，

① 罗兹曼：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，南京：江苏人民出版社，2003年，第429页。

② 罗志田：《中国的近代：大国的历史转身》，北京：商务印书馆，2019年，第133页。

③ 参见斯蒂芬·哈尔西：《追寻富强：中国现代国家的建构，1850—1949》，赵莹译，北京：中信出版社，2018年。

④ 参见郝宇青：《当代中国的国家主义及其根源》，《社会观察》2015年第3期。

被统治者非无条件服从不可”。^① 法律是维持特权的工具，说到底还是借用现代词汇并接引西方的非主流学说重新包装传统封建专制的遗产，这是时空错乱留下的奇特剪影。当然，这里并非以“后见之明”责备前人，而是证明重心外移以致于鸦片战争以来的中国既来不及等待现代因素的发育和成熟，更没有机会系统清理和深刻反思权力本位的厚重传统。对传统的误用和对现代的理解致使国家治理的现代转型深受权力逻辑的羁绊而难获成功。

四、从权力迈向权利：当代国家治理逻辑转换的动态图谱

中国共产党自觉担当历史使命，以超强的组织动员能力和社会整合能力领导广大“人民群众”实现了国家独立和民族解放，完成了近代国家治理转型的阶段性任务，确立了中国现代国家治理的制度框架。中华人民共和国成立特别是改革开放以来，随着现代化建设的全面推进，中国的国家治理逻辑逐步从权力本位向权利本位转变。当然，中国现代化的打开方式和历史传统决定了国家治理的现代转型是一个长期过程，在新的因素未完全形成之前，还无法摆脱对传统的依赖，现代的政治制度与公共生活的协调运转亦需不断磨合调适。中华人民共和国成立之初，出于巩固政权和提高治理效能的需要，国家不时启用革命战争积累的政治资源和动员能力以整合和调配社会资源，政治运动成为国家治理的重要方式。^② 此后，中国确定了“以俄为师”的方略，建立了高度集中的计划经济体制和中央高度集权一元化领导的管理体制。国家权力全面支配并包揽了经济、社会、生活，国家治理的“基本特征是从一个传统权威主义政治系统转变成一个现代全能主义政治系统”。^③ 尽管有人民当家作主的制度和为人民服务的理念，公民的经济权利有时仍难以得到完全保障和实现。在全面回顾和深刻反思中华人民共和国成立以来国家治理的经验与教训的基础上，以邓小平为核心的第二代中央领导集体决定启动改革开放的伟大历史征程。由此中国开始真正地迎接和迈向世界，广泛吸收现代人类文明成果，大力推进经济体制和政治体制改革，不断建设有中国特色的社会主义。经过40多年的改革和发展，中国的经济总量跃居世界前列，社会建设和政治改革进展突出。政府权力运行逐步科学化和规范化，公民权利保护不断制度化和法治化，国家治理的主体、取向、方式以及结构等迈入波澜壮阔的转型过程，重塑着社会、市场与政府间的关系。

① 孙承希：《析国家主义派的“新法家主义”与“生物史观”》，《复旦学报》（社会科学版）2003年第3期。

② 参见冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

③ 邹谠：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看》，香港：牛津大学出版社，1994年，第206页。

第一，治理主体从一元向多元转变。党的十一届三中全会以后，国家治理的重心从“以阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”，确立了改革开放和现代化建设的根本任务。首先，调整权力的配置。修改后的《宪法》再次确认“一切权力属于人民”，公民可以通过各级人民代表大会表达意愿并监督政府行为。自1982年政协入宪至今，人民政协历经了“从履行政治协商职能到构建协商民主制度的重要政治位移”，^①完善了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，为团结社会各界参与政治生活提供了制度保障。同时，优化了中央与地方的关系，中央通过事权和财权的划分与调整赋予地方政府一定的自主权，在确保中央权威的同时充分发挥地方政府的积极性。在这一时期，中央高度重视基层民主建设，建立了农村村民自治制度、城市社区居民自治制度，以及企事业单位职工自治制度，相关的主体能够通过法定程序选举产生自治组织以行使民主权利。此外，改革伊始中央先后推行以“精兵简政”和“转变政府职能”为重点的机构改革，政府逐步退出对企业的直接管制，向社会大量放权，民营企业获得了迅速成长和繁荣发展的机会。自党的十四大确定建立社会主义市场经济体制的改革目标以后，经过不断调整和持续推进，直到党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，市场在经济领域的作用和地位逐渐凸显出来。各项改革措施的持续推行，突破了高度集中的计划经济体制的束缚，个人、市场和社会有了可供利用的资源而快速成长并蓬勃发展，治理的主体走向多元化。特别是历次机构改革着眼于政府自身结构的优化，规范了政府干预市场的行为，有利于各类市场主体公平参与市场竞争，极大地提高了治理效能。公民通过深度参与市场活动，对个人权益的关注和追求刺激了主体意识和权利观念的觉醒，权利本位观念得到广泛传播和高度认同，越来越多的公民有意愿也有能力参与政治生活。原有的制度措施和供给方式已无法回应和满足愈渐多样化的公共需求，不断推进体制机制改革以吸纳多元主体共同提供公共产品和公共服务势在必行。党的十九大明确提出了构筑共建共治共享的治理格局，企业和社会组织在公共治理中越来越扮演着不可或缺的角色。

第二，治理取向从秩序向公平正义转变。改革开放之初中央认识到稳定的政治局面是一切事业发展的关键，必须注重协调改革、发展与稳定的关系。社会治安和经济发展都成为中央政府考核地方政府绩效的“一票否决”事项。“南方谈话”启动了“双轨制”向全面市场化的转变，市场经济获得了长足发展。但由于二次分配机制在一定程度上的不完善，导致社会收入分配结果的差距不断拉大。在分税集权改革的过程中，由于中央的转移支付区域分配不平衡，进一步扩大了地区间财力的差距，区域发展失衡的问题逐渐突显出来。^②不少地方政府采纳学界的观点探索服务

^① 盛林：《人民政协政治角色的制度变迁》，《党史研究与教学》2015年第5期。

^② 参见周飞舟：《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006年第6期。
(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

型政府建设，着力营造良好的营商环境推进招商引资活动。此后，服务型政府建设得到中央的确认并成为政治和行政体制改革的目标，公共服务确立为政府职能转变的重要内容。在我国，社会政策对社会建设的贡献主要表现为增强经济型社会和原子化社会的社会性。^① 收入分配制度逐渐从“效率优先、兼顾公平”发展为“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平”，并出台系列政策推进以保障和改善民生为重点的社会建设，同时推进基本公共服务均等化和脱贫攻坚。特别是党的十八大以来，中央提出“全面建成小康社会”目标和“乡村振兴战略”，强调对弱势群体的关心帮助和对农村及落后地区的支持扶助，追求公平正义逐渐成为国家治理的突出取向，进一步强化了经济和社会的协调可持续发展。政府开始真正尊重公众的权利诉求，并通过高效回应公众社会权益的方式获取公众的支持，改变着片面追求经济发展的速度而形成的刚性维稳思路，有效化解了经济社会发展不平衡的矛盾，维护了社会公平正义。经济社会的稳定和持续发展，对治理绩效的提高具有重要意义。不同于野蛮时代弱肉强食、赢者通吃的丛林法则，维护弱者的尊严和权益是现代文明社会的鲜明特征。让强者得到发展同时更要让弱者得到保障和改善成为国家治理的应有之义，从正义实现的动态过程中获取秩序，有利于保障公民的生存发展权利，真正实现国家长治久安。

第三，治理方式从法制向法治转变。改革开放甫一开始，中央就高度重视法律对于国家治理的极端重要性，多次强调“法律面前人人平等，不允许任何人有超于法律之上的特权”的原则。现行《宪法》历经多次修改和完善，确立了市场经济的合法地位，规定了“公民的合法的私有财产不受侵犯”，载明了“依法治国，建设社会主义法治国家”和“国家尊重和保障人权”等条款，始终将确认和保护公民基本权利作为首要任务。根据宪法精神和具体实践，逐步形成了以保护公民各项权利为轴心的中国特色社会主义法律体系，与此同时，根据依法行政的基本要求确立了合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信和权责统一的原则，并建立和完善了行政诉讼制度。党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》重申了法治对于国家治理现代化的重要意义，明确提出法治国家、法治政府、法治社会一体建设的目标，由此相继推行了权力清单制度和简政放权、放管结合、优化服务的改革。法律体系逐步趋向健全和完善，较好地满足了市场经济对规则的需求，市场主体活动的自主性增强，也能较好确立合理预期，通过市场主体之间有序交往，实现各自利益最大化。^② 公众自由追求和实现经济利益、社会利益和政治利益有法可依，激发了社会发展和创

① 参见王思斌：《改革开放以来我国社会政策的发展及其社会建设意涵》，《社会》2018年第6期。

② 参见沈国明：《改革开放40年法治中国建设：成就、经验与未来》，《东方法学》2018年第6期。

造的活力，经济社会得到了全面发展。经过 40 年持续的法制建设，一定程度上厘清了权力作用的边界和权力运行的程序，政府权力在市场和社会领域中的运作逐步规范化，全民法治观念在此过程中得以培育和确立，公民能够通过法律渠道和诉讼方式维护自身权益。法律以保护公民权利并规范政府权力作为其价值内涵，融入了现代法治的核心精神，法律不再是维持秩序的权宜之计而逐渐转变为公共生活中共同的行为规范，权力运作的规范化和法治化已是普遍共识，法治势必成为国家治理的基本方式。

第四，治理结构从封闭向开放转变。随着计划经济时期的单位制和人民公社的解体，人们开始脱离原有组织的束缚，资源和要素能够在城乡之间和地区之间自由流动。首先，中央根据包产到户的地方实践推行家庭联产承包责任制和统分结合的双层经营体制改革，充分激发了农民追求物质条件改善的积极性，也释放了乡村社会的发展活力。与此同时，随着工业化和城市化的全面推进，越来越多的农民有机会突破地缘的限制而纷纷投入到城市建设的大潮之中，社会全面进入高速流动的状态，从整体上推进了现代化的进程。中国成功加入 WTO，并积极参与国际事务，不断融入现代世界体系。随着对外开放的不断扩大和对外交往的日益频繁，中国政府先后签署了《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，以加入并遵守国际公约的方式承诺保障公民各项权利的行使。现代信息技术飞速发展，公众有机会通过网络平台参与公共问题的讨论，而且政府也能够充分利用信息技术提高行政效率和政府透明度，《政府信息公开条例》的颁布和实施为公众获取政府信息提供了依据，公民可以通过多种渠道和方式监督政府权力的运作。传统的运作方式已难以为继，让权力在阳光下运行成为现代公共生活的基本常识，公民的知情权和监督权逐渐得到有效保护，国家治理的结构也正在走向更加开放包容，有利于汇聚各方力量达致有效治理。

改革开放是中华民族以更加开放的心胸积极融入世界体系并主动学习和吸纳人类文明成果的伟大实践。中国的经济和社会发生了全面而深刻的变化，尤其是政治和行政改革的深入开展，推动着国家治理的渐进转型。公民权利开始得到张扬和保护，政府权力逐步规范化运行，“那种传统的以行政管制为主体的政府管理方式已经发生了根本性改变，开始向构建以人民满意的政府为核心内涵的政府管理模式转变”。^① 国家治理的主体、取向、方式以及结构都呈现出开放变迁的样态，治理效能随着权利本位的不断建构而焕然一新。追寻国家治理的经验，关键在于转向权利本位的过程中，制度与生活形成了良性互动的关系。一方面在于回归常识并尊重人性，根据实际生活变化的新需求及时改变起到阻碍作用的制度因素，同时也鼓励地方大

^① 周光辉：《构建人民满意的政府：40 年中国行政改革的方向》，《社会科学战线》2018 年第 6 期。

胆创新并注重总结和论证，将那些具有普遍意义的经验和措施形成公共政策进行大范围推广，实现生活的制度化。另一方面在于回归理性并保持谦逊，所有涉及重大事项的改革措施，先在小范围试点之后进行全面反思和广泛征求意见，修正完善再推广到全国不同的地区，实现制度的生活化。实践表明，注重将视野投向实际生活然后及时革新制度，而不是教条的以制度强行改变生活，不断建构权利本位的国家治理才能提高治理效能。

总结改革开放40年的成就，树立自信固然重要，但正视现存的问题以继续前行则更为紧迫。特别要看到，在政府主导的市场改革和社会重组的过程中，由于相应的监督和约束机制尚在形成阶段，加上传统权力逻辑潜在的牵引作用，权力的意志不可避免地嵌入了市场和社会并相互借用，造就了“官场+市场”^①的独特增长模式。“在这一过程中，官僚体制的权力、意志、绩效互为推动，官僚机制随之蔓延和渗入到经济、社会的各个层面角落”，^②事实证明这为权力寻租行为的滋生和蔓延留下了可乘之机，以权力本位和官本位为内核的官僚主义问题还部分存在，而且这些因素还严重地制约着国家治理的现代化进程。由于长期受到传统的权力逻辑的钳制，在公共生活转变和重构的过程中，政府和公众都容易出现“父爱主义”倾向。一方面政府惯用传统大包大揽的管制方式，公共行政难以抑制事无巨细的冲动，以应对复杂多变的公共问题。另一方面，公众也已经习惯于将所有的事务推给政府，甚至形成了依赖的心理，而对自己没有直接利益关系的公共事务则表现出极其淡漠的态度。随着社会转型的不断深化，越来越多的人投入到新的社会化和组织化进程，但从传统家庭的重压之下“松绑”以后，却导致“抛开所有的社会责任与对他人的尊重，使得个人极端自我中心”。^③甚至可以说，全能式管理可能消耗已经集聚起来的国家治理现代化的资源和动能。国家治理现代转型之本在于此，其艰亦不外其他。

如果将这些问题归咎于改革开放，然后借此否定改革或停止开放，既不可取也注定失败。暂时的困顿其实是转型未及完成所致，由此更应该继续推进改革开放的事业，走好现代国家建构的关键一步。当前正处于全面深化改革的关键时期，经济发展进入新常态要求全面调整原有的发展方式，同时寻求关键领域突破的改革势在必行。然而，随着公民权利主张的不断增长，政府要承担的公共服务责任越来越多，与此同时，利益分化导致了社会共识的缺乏，利益固化可能成为深化改革的“中梗阻”，国家治理效能持续增长的压力巨大。因此，以开放包容的胸怀坚持与时偕行，直面国家治理现代化的制约因素和外部挑战，

① 参见周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018年第2期。

② 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：三联书店，2017年，第435页。

③ 阎云翔：《私人生活的变革：一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系：1949—1999》，龚小夏译，上海：上海书店出版社，2017年，第255页。

接力现代国家建构的任务已成为关键抉择。当下之中国在中国共产党的领导下已经积累了相当丰富的治理经验，有利于理性平和地反思传统和重识西方。针对权力本位的权力逻辑的强大惯性抑制当代国家治理有效性的问题，新时代国家治理现代化的关键任务在于继续推进权利本位的现代治理逻辑建构，确保公共生活和政治制度的协调运转，将制度优势有效转化为治理效能。

五、权利本位：新时代国家治理现代化的逻辑建构

时移世易，未来有期。从现代国家建构的历程而言，无论是鸦片战争以来曲折摸索的教训还是改革开放成效卓著的经验，人们逐渐认识到维护公民权利和实现公共利益是现代国家的重要职责。政治制度与公共生活之间不同的关联方式构成了不同的国家治理逻辑，国家治理现代化也表现出不同的路径和样态。归根结底，国家治理现代化的核心要务在于确立和构筑公民权利本位的制度和运作逻辑，这也是自从中国近代开启现代化转型以后发展到新时代战略重心转移的结果。国家治理转型决定于社会转型。“经过近百年的转型与变迁，尤其是改革开放 40 年的结构变革，中国已经从乡土中国转型为城乡中国”，^① 人们远离家庭和乡土而置身于高速流动的环境之中，打破了血缘和地缘的自然联系，传统农业社会的秩序根基已不复存在，新的行动规则和组织方式正在形成。现代社会就是人的尊严和权利得到前所未有的珍视，作为人类开展政治生活和化解社会纠纷的公共机构和权威部门，政府必须保持权力的公共性和有效性。因此，根据时空境遇的新变化和新特征，首先需要勾勒国家治理权利逻辑建构的基础性要件，明确国家治理有效性的基点，从而推进国家治理现代化。

其一，以公民权利确立国家治理现代化的根基。每一个独立的个体的人都是具体而真实的存在，作为政治共同体的成员，每一个人都平等地拥有生命和自由，也需要采取适当的方式更好地维持和发展生命和自由。政治共同体的责任就在于为公民提供平等的发展和实现的机会，以此换取公民的普遍忠诚和拥护，其实质是公民对自主选择肯定，由此便构成了公民权利。现代国家认同，是个体在接受、参与并分享国家制度体系过程中所形成的对国家制度体系及其决定的自我身份（公民身份）的认同。^② 政府不是施行统治的工具，而是人们突破自然联系组成政治共同体以后实现更大发展的平台和机构。政治生活在于管理公共事务和处理公共问题，而不是对人直接实施管理和控制，人们从被管理的对象和他者转变为公民主体。在公

^① 刘守英、王一鸽：《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》，《管理世界》2018年第10期。

^② 参见林尚立：《现代国家认同建构的政治逻辑》，《中国社会科学》2013年第8期。
(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

民权利得到尊重和保护的前提下，公民也要承担相应的义务以维系政治共同体的存续和发展，说到底还是公民个人对政治共同体其他成员的义务，因而具有相对性和条件性。概言之，国家治理现代化必须立足于公民权利，强调政府及时履行维护和实现公民权利的责任，确保权力运作的公共性，进而提振治理的有效性。一方面，通过健全的制度保障公民的知情权、参与权、表达权以及监督权，对权力运作的全过程实施有效控制。国家应当及时回应公共需求，包括公民对秩序安全和自我实现的需求，但公民不是抽象的言说或影像，现代国家治理的目标设定也不能脱离实际甚至牺牲现实的公民权益。另一方面，公民必须积极履行法律确定的义务。公民需要履行纳税义务为国家的正常运转提供物质基础，公民违反法定义务就应承担法律否定性评价的后果，但国家不能超越法律随意增加公民义务或限制公民权利。权力的有效性和权威性不再依赖于排他的控制力，而是由公民权利实现的过程和程度得到体现。公民权利成为国家权力运作的基本向度和最终目标，现代国家建构的基座定于公民权利，有利于实现政治制度和公共生活的衔接与协调，奠定了现代国家治理的坚固根基，在新时代，坚持以人民为中心的发展思想其深意就在于此。

其二，以宪法之治凝聚国家治理现代化的共识。社会转型时期，利益分化和结构重组产生了众多具有不同诉求的群体，甚至同一群体内部不同个体的诉求时常也会大相径庭，协调不同群体和个体之间的矛盾和冲突以结成广泛的共识无疑是公共生活的基本面向和国家治理的重要任务。现代的宪法是多元主体在协商和妥协的过程中形成的基本共识，凝结了全体人民的共同意志，本质上是对现代公共生活的民主价值进行确认和宣示。因此，“在现代社会中，宪法既是国家基本法律秩序的基础，也是公民的基本生活规范，宪法的核心精神就是规范公共权力运行以保障公民基本权利的实现”。^①正是以捍卫和实现作为主体的人的价值和权利为其根本出发点，从根源上解决了国家权力的合法性问题，也划定了国家权力的作用边界，宪法获得了每一个独立个体的体认和信赖，从而维系共同体的存续。换句话说，宪法是现实的独立个体决定结成政治共同体开展公共生活的根本合约，现代国家治理只有施行宪法之治才能确保多元主体共生共治，国家才会获得公民的广泛认同和坚定支持。对社会主义中国而言，现行《宪法》是中国共产党对人民的郑重政治承诺，确认了人民民主的原则和全心全意为人民服务的宗旨，明确规定了公民人格尊严不受侵犯的条款，“意味着中华人民共和国公民作为拥有理性能力和责任能力的、权利义务的归属主体，具有不可替代的最高的、绝对的价值性，此种价值性不容侵犯”。^②基于人格尊严的超然自立状态和崇高宪法地位，首先从绝对意义上划定了国家权

^① 韩大元：《论宪法权威》，《法学》2013年第5期。

^② 白斌：《宪法中的人格尊严规范及其体系地位》，《财经法学》2019年第6期。

力运作的禁区 and 边界，然后才赋予国家权力及时排除侵害公民人格尊严行为的绝对义务，人格尊严成为其他的公民基本权利的统领和源泉，因此应将其确立为现代政治制度和公共生活的根本遵循。宪法之治因而才能够不断凝聚社会共识而获得无可比拟的认同度和权威性，进而铸就国家治理有效性的中轴和依凭。具体而言，需要将人格尊严至上的宪法精神始终贯穿于立法、执法和司法的全部过程和国家权力运作的各个环节，同时作为公共生活的核心脉络和基本准则，为每一个人平等享有，以此维系政治共同体的和平存续与安定团结。此外，人格尊严是人之为人的内在规定，也就是人类的共通本性，还可以作为开放时空中不同文明之间交流和交往的基准。

其三，以合作行动创造国家治理现代化的动力。现代公共生活的根本特征就是不同的行动者能够在同一系统中达成合作行动。行动者通过公共行动表达观点和诉求，相互确认并相互塑造，不断强化共识从而形成良好的信任网络，建立更加紧密的互动和合作。网络信息技术不断发展，不应再有旁观者或局外人，只有每个人都是公共生活的行动者，多元主体的合作行动才成为可能。“合作行动将不再会出现任何对人的制度化排除，反而是在合作行动中去建构制度。或者说，制度就是存在于合作行动之中的，一切置身于合作行动中的人，都获得了制度化在场的资格，因而不会缺席。”^① 现代社会的共识旨在消弭引起公共生活破灭的根本性障碍，但并不意味着塑造整齐划一的公共行动和毫无二致的行动者，相反，正是无数独具个性的行动者使公共生活变得绚丽多彩。人非草木更非机械，行动的过程并不是履行固定的程式，而是特定情境下的自由判断和自主选择，自由行动为社会繁荣提供动力，现代公共生活才生机勃勃。因此，“实践中的共和民主，既要考虑如何平等地尊重与维护每个人的权利，也要考虑拥有权利的人如何成为国家的主人，以免除国家权力对自身自由的危害”。^② 一方面应认识到社会、市场和政府都有独特的逻辑，社会偏爱公正，市场仰赖平等，政府寻求控制，在明确划定边界的基础上充分展现各自的正向功能，特别注意抑制政府强制改变社会和市场运行逻辑的冲动。另一方面也应认识到自由的行动者才是根本所在，社会、市场和政府都是行动者自由行动和追求的空间。对现代社会而言，如果冲突不可避免，那么公平竞争能够带来秩序和正义，如果合作是常态，那么公平竞争也能创造活力和生机。法治同时确立良好的竞争机制和针对竞争后的弱者的健全保障机制，维系着公共生活的活力与秩序的动态平衡。

其四，以公共美德提供国家治理现代化的支撑。国家治理现代化终究是为了人，现代化的关键在于人的现代化，富有想象力和创造力的公民也才能够为现代化建设

^① 张康之：《为了人的共生共在》，北京：人民出版社，2016年，第17页。

^② 林尚立：《大一统与共和：中国现代政治的缘起》，《复旦政治学评论》2016年第1期。
(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

积累巨大潜能。“人的现代化是国家现代化必不可少的因素。它并不是现代化过程结束后的副产品，而是现代化制度与经济赖以长期发展并取得成功的先决条件。”^① 有理由认为，人的现代化或者说能够适应现代生活的人，应当是既具备独立意识同时也具有公共精神的主体。中华人民共和国的持续稳定和繁荣昌盛需要鼓励多样化的公民主体发挥聪明才智和创造热情，同时也离不开公民对公共问题和公共事务的热心关切。历史的教训无不表明，无论是社会公众的冷漠还是公职人员的腐败都是对政治共同体的巨大消耗和侵蚀，因此，作为政治共同体成员的公民除了履行法定的公民义务之外还应当具备公共美德，共同承诺追求良善的生活方式和公共行动。从整体上说，从权威主义人格到最终形成现代民主人格，是一个漫长的过程，需要几代人在思想上的进化。^② 现代转型是渐进的过程，人自身的现代化亦是一个漫长的过程，既需要人勤于学习也要善于领悟。因此，现代的教育对公民人格成长和公共美德养成的重要意义值得重视。

制度重在激励生活，生活不断造就制度，二者都离不开具体的时空场景。正是人们坦诚面对时空变动进而积极谋求公共问题解决之道的合作行动，最终促成了现代制度的生发和成熟。就国家治理现代化而言，如果改革开放初期的重点在于汇聚各方面的积极因素，那么新时代则需要在克服阻力的同时集聚动力，最大限度地寻求关键环节的突破。国家治理现代化的权利逻辑最终目标在于权力的运转始终围绕着公民权利的保护和实现，而不是权力控制的便利和效率。这意味着政府必须以开放的视野树立专业分工的理念，政府作为社会系统中的关键环节，其重要职责是保障分工和合作的顺利开展，这是权利本位国家治理逻辑的核心要义。公民权利成为国家治理现代化的权利逻辑建构的根基和底座，将国家责任和公民义务相勾连。在此根本的前提下实施宪法之治，将尊崇和珍惜人格尊严作为不同主体的最深刻的联结纽带，从而形成广泛的社会共识。国家治理的活力和动力源于行动，任何制度设计都必须有助于实际行动。因此，在合作行动的框架下尊重自由的行动者的创造精神能够为国家的持续繁荣提供最根本的动力，公共美德则要求公民以真诚而有节制的生活实现人生价值，确保国家治理效能的持续递进。总的来说，只有剥离历史的重负同时创造性借鉴其他文明的成果，以开放系统的视野和包容批判的态度对待已有的知识，才能切实接续渐进且有序的转型，及时回应时代变迁和公众需求，最终将国家治理现代化落定于权利本位，确立并筑牢现代国家治理有效性的根基。

^① 阿历克斯·英格尔斯：《人的现代化——心理·思想·态度·行为》，殷陆君译，成都：四川人民出版社，1985年，第8页。

^② 参见丛日云：《西方政治思想在中国的传播与误读》，《探索与争鸣》2014年第7期。

结 语

治理的有效性寓于政治制度与公共生活协调互动的过程中。现代国家建构的最终完成离不开现代公共生活的发育，同时也需要建构现代的政治制度。对于传统深厚的后发现代化国家而言，恰当的顶层设计对推进国家治理现代化显得十分重要。党的十八大以来，中央不断强化国家治理现代化的顶层设计；根据社会主要矛盾的新变化，党的十九届四中全会再次明确提出了坚持和完善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的总体目标。制度的灵魂深植于生活，不同的历史机制造就了不同的国家治理逻辑。经过长期的积累和演化，西方率先完成了现代国家建构，开创出受市场逻辑支配的现代国家治理，促进了个人权利的张扬和物质财富的增长。在内忧外患的时空境遇下，近代中国开启了国家治理的现代转型之路。改革开放以来，中国走出了一条具有中国特色的社会主义改革和发展的道路，国家治理的成就突出，为进一步推进国家治理现代化积累了深厚的物质基础和实践经验。立足于新的时空境遇，新时代国家治理现代化特别需要坚持党的领导，以人民为中心，进而以开放的视野继续推进国家治理逻辑的转换，彻底祛除权力本位的影响从而完成权利本位的建构，不断地将制度优势更好地转化为国家治理效能。

〔责任编辑：李潇潇 薛 刚〕

ABSTRACTS

(1) The Conversion of Logic in the Modernization of National Governance

Xia Zhiqiang • 4 •

The modernization of national governance embodies the process of modern state construction. The success or failure of national governance depends on the institutional logic and effectiveness of national governance. National governance in modern Western countries is dominated by market logic, and has made outstanding achievements in protecting individual rights and increasing material wealth, but is now faced with the crisis of decreasing governance efficiency. After the First Opium War (1840-1842), it was hard to achieve the transformation of governance in China due to the severe limitations presented by the logic of the traditional orientation towards power. Since the founding of the People's Republic of China in 1949, and especially since reform and opening up in 1978, national governance in China has gradually changed from orientation towards power to orientation towards rights, and hence has achieved remarkable results. In view of the new changes, the modernization of national governance in China in the new era needs to face the double test of traditional factors and the international situation. Therefore, core issues in the transformation of national governance should be analyzed in an open system perspective, so that the logic of national governance is really pinned on the orientation towards rights. In contemporary China, the first priority of the modernization of national governance is to adhere to CPC leadership. Starting from practical problems and objective needs, the modernization of national governance should be committing to a people-centered approach, establish and consolidate a basis for the effectiveness of modern national governance and to improve the efficiency of national governance by carrying out governance on the basis of civil rights, forging a consensus on governance through constitutional governance, creating governance dynamics through cooperative action, and providing governance support through public virtues.

(2) From Shamans and Historians to the Syncretism of Yi and Confucianism: The Evolutionary Approach of the Thought of the Yi School

Liu Zhen • 28 •

As one of the oldest scholarly systems in China, Yi (易 the doctrine related to the core thought in the *Yi Jing* [Book of Changes]) has always been valued. Historically, the *Yi Jing* was often seen as the essence of the study of Confucian classics. This approach has the disadvantage of ignoring the scholarly development