

# 二十一世紀評論

## 國家治理之道

### 告別革命慣性，變革國家治理



在中文學術界，「治理」還是一個新興的時髦詞彙，使用時間僅僅十年有餘。在這種情況下，2013年中國共產黨十八屆三中全會做出的〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉（以下簡稱〈決定〉）<sup>①</sup>，竟然將「國家治理」作為主題詞使用了，這一點着實出乎多數學人的意料之外。

#### 一 國家治理：用「下位民主」倒逼「上位民主」

對於十八屆三中全會，海內外知識界的評價自然多種多樣，但對〈決定〉持肯定態度者似乎居多。尤其值得注意的是，就〈決定〉將「推進國家治理體系和治理能力現代化」作為全面深化改革的總目標，知識界給予了很高的評價和期待。

其實，準確地說，所謂「改革的總目標」，還不能直接界定成「國家治理體系和治理能力現代化」，因為還有一個前提，即「要完善中國特色社會主義制度」。在政治學和公共管理研究中，所謂「治理體系和治理能力現代化」，是指在國家基本政治制度的問題已經解決的情況下，社會歸於社會，市場歸於市場，國家歸於國家。國家按照依法治國的權力結構來治理，社會按照公民自主、自律的方法來自治，市場按照價格機制來撬動和配置資源。然而，「制度」是一回事，「治理」又是另一回事。

「治理」的概念是針對兩個傳統的政治學概念而展開的。一個是「統治」，我們原來只講國家權力，也就是國家基於良好的道德動機以及善良的公共政策意願來實行國家治理。這是一個單向的邏輯，雖然有統治民主或者政治民主與否的因素，但基本是國家主導社會經濟發展，而社會力量和市場力量施展的空間不足。西方社會發現，如果國家單方面主導發展，會出現動力的匱

乏，而且如果整個社會沒有積極的參與，政策執行的結果就是績效遞減。所以，新公共管理理論就特別強調「治理民主」，也稱為「多元共治」，因此「治理民主」和「統治」的關係，又是政治民主和治理民主的關係問題，二者緊密聯繫在一起。在中國的政治語彙中，有一個說法叫做「建立和健全社會主義民主和法制」，因此所謂「治理體系和治理能力現代化」，也是相對於我們必須要建構的政治民主來展開的。

另一個是「管理」或「行政管理」，國家理論上可以很好地管理社會和市場，但是這種國家管理是國家單方面的行為，是通過給定一個秩序體系，實現所有人行為的井然有序。按照國家的邏輯，行政管理體現為一個縱橫交錯的權力意志體系，跟社會邏輯和市場邏輯並不一定相融洽。社會和市場治理基於自願，要求市場主體和社會主體有獨立的空間。市場邏輯必須建立在產權受到充分尊重和清晰界定的情況下，價格機制才能有效配置資源，唯此，市場才能發揮〈決定〉中所說的「決定性作用」。而國家單方面的行政管理，以往就是一個控制的過程，計劃經濟時代的「管、卡、壓」就是最好的例子。我們現在要破除計劃經濟時代的這些控制性施政，讓市場和社會的活力能夠釋放出來。這個時候，形成多元共治的治理變革格局十分必要。

治理變革在西方國家已經行之有年了。比如，美國克林頓(William J. Clinton)政府建立之初就發布了一份關於「政府改革」的報告，宗旨是以私營部門的精神改造公營部門。為甚麼要這麼做呢？因為國家機器通常不像市場組織那樣高效率，所以政府要向市場組織學習，降低行政成本，提高行政效率。另外，社會按照人們各種各樣的意願組成不同的社會組織，共同形成了一個秩序化的空間，所以國家要學會尊重多元社會，不要把自己的統一意志強加給社會，還要向社會學習多元共治的經驗。只有這樣做，國家、社會、市場之間才能形成積極的互動，在〈決定〉所說的「法治」的平台上，三方各負其責，積極溝通，從而盤活各種要素，國家、社會與市場的能力也就增強了。

大家都承認，國家的財政吸取能力應該不強也不弱：太弱，國家就沒有權威性和公信力；太強，社會和市場資源會被吸乾。同時，市場能力要強，資源配置就一定要像十八屆三中全會所說的，「資源配置由市場決定」，因為它是最高效率的，國家就不能替代市場。對社會來說，公民是多元的，他們能夠自主、自治、互愛、互助，國家就不要用行政竿子一下插進去，這樣，整個國家的三大組成支柱的活力都被釋放了，在這種情況下，國家治理能力就非常之強。

有一種看法認為治理現代化的實質就是制度現代化。這一判斷有一定的偏差。制度現代化是治理現代化的一部分，因為治理現代化再進一步可以分解成三個子項：一是國家多元共治的基本理念的確立；二是制度現代化；三是社會、市場和國家的多元互動。所以不能說治理現代化就是制度現代化，否則，制度與人的互動到哪裏去了呢？人的主動性、靈活性到哪裏去了呢？假如國家只是給社會一個宏觀管理的社會組織法規，給市場一個管理產權的

運行機制或者企業管理制度，這是不夠的。制度畢竟是死的，不能自己動起來。制度現代化是治理現代化、治理能力高低的直接表現，但它只是一個方面的表現，不能直接等同於治理現代化。

從制度的層級角度來看，治理民主僅僅是政治民主的一個「下位」概念，而在〈決定〉中，提了很多下位的民主概念，對「上位」的民主概念提得很少，即涉及政治體制改革方面的內容不多。政治民主和治理民主是聯結在一起的。怎樣去推進治理民主，並實現國家治理體系或者治理能力的現代化？起碼有兩種可行的路徑：一種路徑是用「下位民主」倒逼「上位民主」，只要國家的治理能力改善，國家、社會、市場積極互動，政治民主的問題就好解決了，而沒有社會與市場的支持，只靠國家當權者給定一個政治民主是不可行的；另一種路徑是從上位出發，自上而下，首先鋪排好政治民主的國家架構，從而充分釋放國家、社會和市場的積極要素。對中國這般偌大的國家而言，比較安全的做法還是從下位往上位逼近的漸進方法，其風險較小，穩定性也有保證。

然而，在解讀「國家治理現代化」時，人們往往沒有引進一個時間節點。十八屆三中全會希望用七年的時間來實現這個目標，可是，對於我們這麼大的一個國家來說，政治民主和治理民主的建構不能指望用七年時間就能完成。在最好的情況下，2013至2014年不過是調整結構；2015至2017年是優化功能；2018至2020年是落實治理民主。在此基礎上，中國人才能理解現代國家的基本結構，進而向政治民主逼近。

別看中國實行市場經濟已經有三十多年了，然而，中國人還是難以接受價格配置資源的方式，因為中國人習慣於人情社會的邏輯，最排斥冰涼的價格邏輯。所以，只能通過市場的自主、自理，清理出政府和市場的邊界，讓政府的宏觀規則和市場的微觀運作之間不相互干涉，尤其是國家不能替代市場的具體運作。要想走出中小農社會的汪洋，價格規律應當受到高度尊重。在傳統社會裏，中國雖然有非常發達的商業，但基本上都是紅頂商人所經營的權貴商業。我們現在則需要一種跟政治沒有密切關係的市場運作，這意味着在中國需要形成一個脫離國家權力的商業運行領域。

之所以要培養社會組織，是為了讓其成員能夠意識到公民的責任、權利。以往是國家告知公民他們的權利和義務是甚麼，但那是國家所施加的，人們執行起來沒有自主性和績效感。通過七年的改革，相對獨立的社會將會出現。如果能建立一個非常扎實的國家、社會、市場三元的基本結構，就會為我們向上位民主的逼近奠定一個非常好的基礎。

## 二 「中國奇跡」的代價：國家發展的能力基本被耗盡

改革開放三十多年，基本是以國家帶動發展，以此，中國製造出了一個「GDP奇跡」，使得我們的GDP（國內生產總值）躍升到世界第二位，但也基本耗盡了國家帶動發展的能力。

國家能力以甚麼為前提？在中國，國家佔據了較大的市場份額，因而能夠帶動市場。政府是中國經濟發展的首要支柱，因為大多數地方GDP成長率的45至55%，要靠政府的直接投資來帶動。政府投資所依仗的資源不是政府自身創造的，而是它從市場吸取而來的。這些資源按照政府的宏大氣魄、政治意志和戰略布局得以配置。

比如北煤南運、西氣東送、南水北調，其跨越的區域都是上千公里，投資都是以數千億計。這似乎氣派很大，能夠調動的資源也非常充足，但是效率怎麼樣？長期投資的績效又如何？這些都是沒有保證的。所以，儘管三峽工程的投資已經塵埃落定，但是三峽長期的戰略影響，甚至包括發生局部戰爭可能導致的風險，都還在爭論之中。國家布局的好處就是速度快、氣派大，以及有些時候的確見效及時，但是它是以前傷害市場機制為前提的。

如今，中國不能再靠政府投資來發展市場經濟了，必須釋放出市場自身的力量。2008年之後，政府投資四萬億，一時緩解了經濟危機，但是，這四萬億投資所引發的地方政府債務問題，已經變成了沉重的負擔。因此，人們不免質疑，我們今天的經濟繁榮到底是印出來的還是炒出來的？M2（廣義貨幣），也就是可用於投資或消費的貨幣總量，不斷激增。鈔票不斷地在印，從1999年算起，十多年過去，增長了十倍。

除此之外，商人在中國經濟發展中的影響愈來愈大，但他們不是純粹商人，而是跟黨政部門有千絲萬縷的聯繫。他們通過不斷地炒作（尤其是房地產），或者對經濟決策者的社會認知加以威嚇，強調一旦房地產崩潰，整個國家就崩潰了。如此一來，大家只能小心翼翼地維持現狀，而房地產上下游產業都有高額的壟斷利潤，這對國家公共政策的決策公信力造成了很負面的影響。

因此，我們需要反省單純依靠國家刺激發展的所謂「中國道路」或「中國模式」，以及這一路子是否具有可持續性的問題。2008年金融危機爆發之後，中國政府投入四萬億救市，這樣的行動模式今天已經不能再撬動中國的經濟了，政府也已經不可能繼續靠印鈔票來投資了。2012年以來，這一問題表現得格外明顯，中國政府不斷在批項目，卻沒有資金跟進。另外，歐美經濟沒有穩定恢復的跡象，這使中國也難以依靠外貿尋求進一步發展，須知外貿佔了東南沿海GDP的30至50%的高比例。政府想拉動經濟的最後一個槓桿是內需，可是，由於經濟發展的主要成果都被政府吸納為投資，民眾消費資金的份額嚴重不足。普通居民不是不想消費，事實上也很想消費，但是無錢可消費。

很顯然，改革紅利並沒有惠及社會廣大民眾，在這種情況下，國家帶動的發展就變成了癩腿的，制度亟需創新。很多人說在國家順利發展的時候不會想到改革，因為太順利了，而國家遭遇危機的時候，改革又來不及了。我們現在處於甚麼狀況呢？國家發展不是特別順利，但是也沒有到最糟糕的地步，給我們留下了理性反省的時間和空間。但願這是一個寶貴契機。

那麼，從「治理現代化」的角度，改革紅利如何才能得到進一步的釋放呢？筆者相信，中國的政治精英基本把這個問題看清楚了，所以他們強調一定要

把市場的活力還給市場，社會的活力還給普通公民（十八屆三中全會的說法是「居民」）。否則，國家單方面帶動發展，就會非常吃力，有可能就像南美一樣，在讓市場和社會充分釋放活力的過程中，國家帶動力疲乏，發展戛然而止。

### 三 從「社會管理」到「社會治理」：解析十八屆三中全會的「政治八股」

〈決定〉專門開闢了一個部分討論「社會治理」，而之前的提法一直是「社會管理」，其中措辭的變化，還是有實質性的積極意義。「政治八股」需要解讀。本來，執政黨或者政府所釋放的概念信號要簡潔、明瞭、清楚，且具有可操作性，但中國政治的特色是，長期以來，在雲遮霧障的表達中，往往會隱藏着一些改革理念。中國有政治八股的傳統，必須在經典裏去尋找到根據，這叫做「意識形態權威」。不僅如此，這些改革的理念一定要在既有的政治制度安排可控的情況下來表述，並且要讓被釋放的管理對象不要瞬間啟動，導致現有秩序遭受衝擊。因此，我們不得不在政治八股當中來尋找新的理念。

從「社會管理」到「社會治理」，一字之差，一方面包含有政治八股的意思，另一方面也有新的理念在其中。「社會管理」，意味着在國家帶動甚至政黨主宰的背景，政府把社會作為純粹的被管理對象加以管理。這一政治詞彙表達的是一種權力控制，實現的只是國家控制的局面：社會不要亂，民心不要亂，人心不要不古，世風不要日下。「社會管理」的願望是非常良好的，而且也有它的道德根基。

但是，「社會管理」也有它的問題。因為它是以黨和政府單方面的善良願望來控制一個無比複雜的社會機體，所以在社會管理的思維方式裏，起碼有三個障礙：

第一，是以一元化的政治意志來面對多元化的社會意志。如若此路不通，國家根本就理解不了社會，因為國家都是由政治精英掌控，他們始終覺得自己站在道德高位上，認為社會公眾是庸俗的，甚至是下流的。在精英的心目中，「社會管理」的對象其實就是刁民。

第二，在資源配置上，國家始終把資源配置到它認為最需要控制的領域裏。比如說，國家很重視「維穩」，所以它就配置大量資源給安全部門和公安部門，而不是那些真正需要資源的社會組織，因為國家不了解社會組織需要甚麼，只了解自己的維穩機構需要甚麼。另外，國家也信任維穩機構，因為這些都是政府管理的下屬機構，所以就產生一種社會管理的資源錯配。正因為如此，中國的維穩經費很高，甚至超過了軍費，但是控制的效果卻不盡如人意。維穩機構工作愈努力，效果反而愈差。很多人責怪黨和政府工作不努力，其實不然，黨和政府機構的工作人員累得要死，他們的願望也是良好的，但是面對社會的時候，善良的願望並不一定導致良好的結果。

第三，社會意志和政治意志的不一致，導致社會管理的後果與其動機相背離。國家最初的動機是想控制住社會，提供良好的人心秩序和社會秩序，不至於世風日下、人心不古，但是在實際運行中，國家、政黨高層的領導更多是考慮自己怎麼進入歷史，歷史怎麼書寫他們，而社會底層考慮的僅僅是衣食住行。這勢必導致嚴重的管理動機和管理結果的悖反。

從「社會管理」到「社會治理」，第一個變化是在觀念上，政黨或者國家要承認社會的邏輯跟高層政治的邏輯是大不一樣的。社會的優先邏輯是生存，發展邏輯是第二位，所以首先要實現社會的初級發展，滿足民眾基本的生活物質需要，之後才是關注國家前途命運，秉持愛國主義理念，自覺處理族群之間的關係等。這才是成熟社會狀態的表現。一個社會沒有經過長期發展，達不到這樣的成熟狀態。今天的社會如散沙一般，很難有公共理念，也很難有自我道德判斷。如果要讓社會恢復生機、恢復活力，首先要按世俗願望把社會組織起來。承認這種自我治理邏輯，在觀念上就要有突破，不要以黨和國家為高位的政治和道德理念，把社會吊在半空中，讓居民都是在半空中彈腿彈腳，沒有辦法落實在地面上過「粗糙的」日常生活。

第二個變化是在制度上，國家給社會組織讓渡出空間。十八屆三中全會特別強調要培育社會組織。以往，國家在實施「社會管理」的時候，主要是針對分散的公民個體，管理成本極高，社會的偶發性聚集事件非常普遍。因為社會沒有組織，一旦出現一些熱點事件，大家往往是一哄而上，所以管理者經常是目瞪口呆、手足無措。社會沒有組織，自我控制能力差，公民已經喪失了基本的道德判斷能力，只是被動地依賴政府為其點明善惡，比如「八榮八恥」。當國家不能給定榮恥的時候，民眾就沒有榮恥。至於「社會治理」，就是要培養公民自主的道德判斷能力，從而讓社會恢復生機，進入一個人心和社會共同有序的狀態。

第三個變化是資源錯配的改變，即讓國家能夠真正了解資源應當被配置到哪裏。為此，首先要放開社會公益組織的登記，這方面已經在實踐了。一個國家的公共福利資源配置面向社會之後，社會逐漸就會知道如何組織起來，與政府攜手共同治理國家。

#### 四 共和國的政治慣性：簡單化地壓制「敵對」聲音

現在雖然不斷強調從「管理」轉變為「治理」，但在現實之中，更多情況下實行的卻是「管控」。長期以來，中國的黨政機構都是把自己的意志強加給全社會，冀圖以最簡單、最粗暴但是最有效的方式把社會踩平，讓社會上難以出現顛覆性的事件，這成為了共和國的政治慣性。正因為如此，黨政幹部面對公民組織的維權行為時，第一個想法就是把事件盡快平息。這是一種敵對性的思維方式，它要求把所有資源緊急調動起來，從而壓制所有「敵對」的聲

音與行動。這是一種屬於群眾運動式的資源搭配方式，在社會動員體制一去不復返的情況下，這種做法是無效的，不僅會導致浪費，而且還解決不了根本問題，更容易導致群眾長期的反感和對立。

這種社會控制的思維很容易造成官民的對立。某官方網站曾做過一個調查，指出了一個非常可悲的現象：在民眾的眼裏，官僚階層就是貪官；在官員隊伍眼裏，民眾都是刁民。整個國家充斥着刁民與貪官的對立，缺乏秩序就是勢所必然的。所以，十八屆三中全會雖然提出要深化改革，但這種對社會加以管控或者管理的思維方式並不會立刻消失。對於掌握權力的黨政官員來講，他們的管理和控制思維是不由自主的，不僅是慣性，而且是一種權力天性，權力要求對社會的絕對控制。

如果不告別社會管理和社會控制思維，我們就不可能進入社會治理的狀態。為了達到這一狀態，執政黨和官員必須接受社會自治的邏輯。另外，社會也不能助長官員的管控思維，只有一個自主的社會，才能形成一個銅牆鐵壁，把官員的管控思維阻擋住。

為了終止政府與執政黨的社會管理和控制的思維，資源搭配需要逐漸地傾斜，即在社會治理過程中，要逐漸地減少黨政機構直接控制的安撫社會的物質資源、精神資源、制度資源，通過社會資源配置的試錯，來形成一個社會自治的機制。畢竟這種社會資源的自主配置，肯定不會像政府既有搭配那樣產生立竿見影的效果，政府可能會因此比較失落，社會也可能不太滿意。但是從長遠效果來說，只要把資源釋放給社會，通過試錯，社會就能逐漸有效地配置資源，也會形成道德自覺性。

社會一經佔有資源，優勢集團一開始難免會沾一些便宜，它們會放下道德羞恥感，把國家配置給社會的拯救性資源，當做自己必須獲取的資源份額。只有通過社會自治，才能讓社會資源落到那些真正需要的人手中。所以，只有社會組織、普通公民和國家領導集團積極互動，才會逐漸坐實一種健康的社會治理機制。

在中國的傳統中，也有社會自治可以利用的資源。中國古代有一套適用於農業社會的行之有效的治理制度，這一論斷早已被國際學界所承認。秦漢時期，中國就建立了一套大一統的國家行政官僚機器。此後，中國的官僚行政發展水平一直領先西方。但是，儘管「普天之下，莫非王土」，實際上的土地耕作和租用，跟朝廷沒有多大關係，皇帝直接控制的只有皇家園林。整個國家的管理依靠的是一個龐大的官僚機器。這個龐大的官僚機器實際是在過濾皇權的國家決定，所以像徐復觀這樣的現代新儒家學者，認為中國古代在治理水平上，要遠遠超過西方，因為在近代以前，西方根本沒有實現這種治理的可能性，更沒有一個龐大的官僚機器能夠過濾國王的隨意決策。正如托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 在《舊制度與大革命》(L'Ancien régime et la Révolution) 裏寫到，法國大革命以前，國王可以無限制地任命地方官員，官僚機器的制度穩定性和有效性嚴重不足。

雖然中華帝國的國家治理遠沒達到現代治理的水平，但官僚集團的確按照儒家的道德主義邏輯管理着國家。在這種機制中，皇帝難以按照自己的意願，隨意發揮。因此，十八世紀法國啟蒙運動的大師、領袖伏爾泰 (Voltaire) 稱讚中國國家治理的有效性，認為它是歐洲的典範。在中國古代的國家治理中最關鍵的就是，官僚集團和國家權力集團只管上層社會，皇權不下鄉，基層社會是靠鄉紳集團來管理。鄉紳集團有三種來源：一是退休官僚，攜帶着國家的權威，背後又有其長期的行政經驗，因此能夠以剩餘權威來調整鄉間社會的矛盾；二是資深的草根精英，也是費孝通在《鄉土中國》裏寫的，按差序結構產生的長老；三是土豪劣紳，即一批鄉間流氓。三者維持着一種強制性的基層治理的秩序。

整體來說，中華帝國呈現一個三元治理的狀態：皇權主要管宮廷和最高政治決策；相權主要代表官僚集團，管理行政的運作；紳權則主要代表基層社會的治理。國家不能夠直接伸手到鄉紳社會，所以傳統中國還有一個獨立的社會空間。在中國古代，一直到明清，基層社會的公益、慈善事業基本不靠朝廷，一些小災小害，只要鄉紳在鄉間組織一個活動，村民就足以自救。而今天，這一點卻很難做到了。不過，對這一點，今天可以學習；制度上固然不可能再恢復宗法血緣制度，但是可以讓國家權力有區隔、分工，各有領域、職責和效能，就可以解決很多問題。

## 五 中國的政權治理：願望很好，卻急於求成

三十多年的中國改革，造就了現在「強政府，半市場，弱社會」的局面，它離國家治理現代化還是有一段距離。

所謂「強國家，半市場，弱社會」，首先體現在黨和國家的能力過強。「過強」在哪裏呢？一是政策制訂的獨佔性，公共政策決策與一般民眾毫無關係；二是資源份額的壟斷性，據統計，國家佔有的資源——包括顯性的和隱性的兩部分——高達 65%，導致市場和社會高度缺乏所必需的資源；三是國家權力施行的粗暴性，這不是指政治精英的願望不對頭。中國的領導人想做好事情的願望可以說是全世界最強烈的，這是由執政黨對所謂「先進性」的自我承諾所帶來的。問題在於，當善良的主觀動機兌現為政策的時候，國家往往急於求成。

第一是追求太多太大的項目，以及巨額的投資。按照海外學者的評論，都是氣勢宏偉，都是做大項目，都顯示出了氣魄，但是做大事，通常情況下，做好了就是大好事，做壞了就是大壞事，而且往往是後者居多，因為施政者無法落實到細微的法治平台上來做具體的事情，他們一定會搞驚天動地的大項目，這就是我們前面提到的國家治理過程當中的資源錯配。

第二就是主動管理的願望常常妨礙改革。權力的管控一旦成為慣性，即使國家想改革，試圖讓渡權力，卻沒有一個可以讓渡權力的獨立對象出現。



所以，中國的改革開放和急速發展，來自於強國家本身的發展。有一首歌曲《春天的故事》，歌頌改革開放和現代化建設的總設計師鄧小平南巡的故事，歌中唱到：「一個老人到南海邊畫了一個圈，神話般地崛起座座城，奇迹般地聚起座座金山。」這種歌頌模式本身，表現了「強國家」的理念：這個國家很強勢，國家領袖更強勢；領袖一籌劃一發力，令人目瞪口呆的驚人發展就出現在世人面前。但在發展的同時，國家權力過大，就會導致發展的盲目和發展效率的遞減。儘管早期發展效率會比較高，但在2008年以後，政府用金融槓桿已經基本撬動不了經濟，這就是發展績效的衰變。可見，強國家有強國家的好處，但也有弱點，就是不可持續。

在管制思維的慣性下，市場經濟的發展並非依賴價格機制，最終形成的必然是一個權力型市場。吳敬璉就評價當下中國是權貴資本主義：權力不僅把發展的好處部分享用了，而且形成了一個權貴資產階級。更要命的是，以計劃經濟、權力主導的行為來針對市場，導致市場缺乏獨立發展的要素，比如，人人都知道產權私有的好處，卻沒人敢於真正推動去實現。

十八屆三中全會也特別強調了產權上的革命性變化，但大家一般不會注意到兩個提法的革命性價值：一是國有企業、集體企業和民營企業交叉持股；二是降低企業的登記門檻。有了「交叉持股」的理念，理論上私人資本可以控制國有企業，這在原來是難以想像的，原來只有國有企業控制私人資本的份兒。此外，原來註冊公司需要十萬元資本，這樣的高門檻使得一般人很難踏進市場競爭領域。現在隨着上海自由貿易區的成立，以及交叉持股的出現，公司註冊的門檻降低了，市場進入的許可證也就比較容易獲得。只要你願意去參與競爭，也願意承擔市場投資的高風險就行了。否則，你也可以選擇在社會領域裏過一種保守的中產生活或者普通市民生活。

問題在於，上述變革只是一個意向，尚未落實。產權私有化是如此，國有經濟和民營經濟的關係也是如此。在現實世界，前前任總理把國有資產做成十幾萬億，前一任總理做成八十幾萬億，現任總理再把國有資產做成一百萬億，市場經濟的空間在哪裏？國有壟斷企業控制了經濟命脈，結果就是市場競爭的缺失。國有壟斷企業與市場經濟下的行業壟斷不同，前者的成功是反價格機制的，背後有的只是行政壟斷的力量。

在這種情況下，權力必須退出市場，國有企業必須斬斷它強有力的行政背景和行政權力支持。在提供公共品的非競爭性領域，哪怕再虧本，國家都應該維持經營。例如，美國的郵政業是虧本的，十多年前，筆者在美國訪問的時候，一封信的郵遞只需幾十美分，肯定要虧本的，但是國家還是得辦。同樣地，快遞業務很吃香，國家就不能把它壟斷。中國現在也進步了，快遞行業的自由競爭非常激烈，但最近由於順豐速運公司作為民營快遞企業的巨大發展，政府一看肥肉來了，在其融資的時候就投了幾十億，實際就把民營企業國有化了。可是，這一做法也符合十八屆三中全會的說法，叫做「交叉持股」。至於這個交叉持股是不是符合市場邏輯，是不是把一個民營的快遞公司控股以後，按照國有企業的邏輯進行運作則有待觀察。

為甚麼中石油、中石化搞得不好？原因在於價格壟斷，剝奪普通公民以低價格享受優質服務的權利，根本問題則在於其背後的國家權力邏輯。同時，國有企業的壟斷性也導致企業創新能力的匱乏。中國的企業有甚麼革命性的新產品？從IT業到現在最發達的通訊業和石油業，它們都沒有，因為有權力支持，因為有這麼龐大的消費市場，國有企業也就喪失了創新和冒險精神。

為了讓市場從半市場變成真正獨立的市場，必須解決資源的市場配置問題。這也是十八屆三中全會強調的核心，讓市場機制在資源配置上起決定性作用。這次全會是第一次提到市場的「決定性作用」，而不是原來的「基礎性作用」，對於這一提法的改變，經濟學家當然比筆者這個政治學界中人要受鼓舞得多。但是要落實還是非常困難。

為了釋放社會的活力，實現現代化意義上的國家治理，需要解決兩個問題：

第一，思維方式的轉變，不要認為公民組織起來就會妨礙國家的統治。前段時間，社會上有一股清算公民社會的思潮，對此，我們也要檢討，分析這些批評哪裏對，哪裏有問題。但正如上文所說，一個非自主的社會不可能實現自治，它是個癱瘓的社會，它喪失了社會道德的判斷能力。最近在社會生活中出現了很多慘案，比如小孩子被摔死，老太訛詐小孩，大孩子在電梯裏毆打小孩子，等等。這個社會充滿着沒有道德的惡性暴力，這是黨和政府長期替代社會做判斷的結果。目前最重要的問題，正是已經佔有絕對權力的黨和國家，對干預社會事務抱有過強的主觀熱情。因此，讓渡出公民社會的成長空間，俾使公民社會組織起來，已經成為重要的觀念轉變需求。

第二，國家治理能力的現代化。一方面，中國的國家能力看起來是超強的，在常規的科學決策以及技術衡量裏被認為辦不到的事情，中國政府都可以通過高度地集中資源來迅速地把它辦成。遠至1950年代的三門峽水電站，近至1970年代的成昆鐵路，這些都是當年蘇聯專家斷言中國做不成的。但中國都把它們做成了。另一方面，超強的國家能力並不具有可持續性。前水利部部長錢正英和兩院院士張光斗，對三門峽水電站的修建發揮了巨大推動作用；然而，在三門峽水電站運作了五十多年以後，他們卻建議中央炸掉三門峽大壩。「大壩政治學」變成



國有企業的壟斷性導致企業創新能力的匱乏

了中國的現實難題，長江、黃河在內的幾乎所有大江大河，都樹起了數十座甚至數百座大壩，這對大江大河和沿江、沿河流域的生態，造成了結構性的破壞。所以，中國的國家能力雖強，其政策設計的合理性程度卻很低，從「兩彈一星」到三峽工程，基本都是人民勒緊肚皮做出來的。但回頭一看，我們發現如此強大的國家能力所做出的決策，卻是後果堪憂。當然，誰也不能說這些決策是完全錯誤的，它們也發揮了「強國家」的優勢，但從客觀後果來看，國家的治理能力和吸納資源能力太強是有害的。

那麼，是不是像改革開放初期那樣，國家放棄資源吸納能力，讓地方和行業佔有資源吸納的主要份額就好呢？也不一定，這個就是胡鞍鋼、王紹光寫的《中國國家能力報告》所擔憂的問題，也是中國在1990年代中期所面臨的「諸侯經濟」和「諸侯政治」所引發的問題。但從1990年代中期到現在，中國從一個極端跳到了另一個極端。1990年代中期是諸侯經濟和諸侯政治盛行，中央權威迅速流失，現在則是中央權威極度高漲，大家都熱盼中南海的決策，謾罵地方官員，地方官員徹底污名化。

中國治理體系的現代化，正是要在這兩個極端中尋求中庸之道。十八屆三中全會特別強調了央地關係中有關財稅體制建構的問題。雖然沒有直接論及分稅制，但是財稅體制改革已成為經濟體制改革的重點，而且也是撬動國家能力的一個重要槓桿。地方政府也要吸納資源，從而獲取公共投資、社會福利所需的資金。如果因為中央財政拿走了優質財稅的主要部分，使得地方政府必須通過賣地才能維持其運轉的話，中央政府也沒理由批評地方政府，更不能渲染地方政府的污名，強調只有靠中央政府才能搭救全國。很顯然，單純的一個中央政府根本無力去搭救全國。

在此背景下，人權、財權、事權的適度分割變得非常關鍵，其中財稅分權尤為關鍵。通過收稅，把公民剝奪乾淨，可能讓「民免而無恥」。同樣，中央政府不能把地方的財稅剝奪殆盡，然後批評地方政府官員想吸乾民脂民膏，彷彿正義就在中央一身。這種做法實際上也是治理能力沒有實現現代化的標誌。

亞里士多德說過，治國乃是一門非常精巧的藝術。治理體系的現代化可以說是一種現代布局，而治理能力的現代化是一個中庸之道。市場治理的現代化也是如此，我們必須要跳出西方學界關於市場治理現代化的兩個極端陷阱：一個是強調政府干預，認為對於市場的盲目、失靈，只有政府干預才能成功避免，比如斯蒂格里茨 (Joseph E. Stiglitz)，作為諾貝爾經濟學獎的獲得者，他是西方的中左派，特別重視凱恩斯 (John M. Keynes) 的政府調節理論；另一個是來自哈耶克 (Friedrich A. von Hayek) 對自由市場的辯護，即認定市場的自我配置，可以解決一切問題。像弗里德曼 (Milton Friedman) 這些極端的市場主導主張者，連政府印發貨幣都反對。

市場治理要注意兩個失靈：政府失靈與市場失靈。在政府發揮作用而又不壓制市場活力的情況下，政府不至於失敗。法治政府的宏觀規制始終是需

要的。對於市場來講，市場不至於失靈，而價格機制又能適當發揮作用，實現低成本、高績效的市場治理，這是最關鍵的。對社會的治理來講，其實國家也要在兩個端口上把握住，它的治理能力才能現代化。國家與市場要謹守邊界，在對方有需求的時候，積極介入。

## 六 推進國家治理，避免再度陷入革命泥潭

在處於轉型階段的中國談國家治理，與那些已經成功轉型的國家有很大的區別，具體有三點：

第一，完成轉型的國家，其基本的政治民主安排中，已經落實了憲政制度，很難出現秩序的紊亂。另外，這些國家已經大致劃分出了國家治理體系的現代框架，國家、社會、市場基本上不會越界，國家的黨政權力不會隨意地干預市場和社會的自主運轉，因此，各自謹守的邊界已經清晰呈現了。不僅如此，在國家治理能力的現代化上，完成轉型的國家通過摸索，凸顯出各盡其責、各司其能的治理體系。國家和政府能力比較強的同時，財政吸納並不是榨取性和掠奪式的，市場有它的活力，但是它是在市場失靈和政府失效之間尋求到一個波動性的控制狀態。

第二，成功轉型的國家在制度運作上，不會產生制度的扭曲和痙攣，即政府無法以自己的善良願望，通過行政立法扼殺市場和社會的活力。當然，社會也不會產生強烈反彈，導致政府癱瘓。如近年埃及進入持續的動蕩，在完成轉型的國家不會出現這樣的問題。

第三，成功轉型的國家在採取社會治理、市場治理和國家治理手段的時候相對文明，不再訴諸暴力，而是訴諸協商。這種高級的社會治理模式對中國來說，還要通過非常艱難的努力才能實現，一定要經過不斷試錯才可能達到這種狀態。

中國與那些完成轉型的國家相比，差距還是很明顯的：

首先是在國家建構的平台上，需要在治理民主化任務完成的情況下，倒逼政治民主化。如習近平所說，中國的改革是問題倒逼出來的，這跟成功轉型的國家、甚至跟大中華地區的台灣相比，都有很大差距。中國的權力治理還沒落實到一個法治平台上，但是十八屆三中全會也特別強調，建立現代化治理體系的過渡階段，就是要建立一個法治中國。「治理民主」、「法治中國」，這些提法背後的假設就是政治民主。

其次是在制度的相互博弈上，中國的市場還是「弱市場」或「半市場」，怎樣解決政府與市場的關係，尤其像李克強總理特別強調的，大量減少各級政府對社會的強制干預，還是一個難題。因此，必須克制住政府強行支配市場運作的慣性，培育市場自身按照資源配置自主原則的習性，促成市場與政府討價還價的對等博弈態勢，從而讓政府與市場形成理性相待的行為方式。

再次是要告別革命社會的暴力性。如今，某些部門還在大肆利用宣傳機器，宣傳暴力革命的光榮記憶，對此，情感上是可以被理解和尊重的，因為要告別革命遺產，必須有「馬上得之，安能馬上治之」的覺悟，但是跳出治亂循環的圈套是很困難的。如果不告別革命遺產，就意味着社會還充滿着暴力革命的光榮感，協商民主就很難實現。革命暴力總是自認正確的，當非此即彼的敵我假設還是社會的一種主導性政治理念時，不僅眷戀革命歷史的人，還有那些談論中國改革的人，就都會遵循這套思維模式。

說到底，和平治理就是一個利益分配問題，絕對不是你死我活的問題。在這個意義上來說，中國跟發達國家有很大的距離。但是我們目前的轉型有很多有利的因素：一方面是有發達國家的典範；另一方面是有我們三十五年改革開放的成功實踐的誘導。改革開放釋放了市場活力，逐漸讓公民能夠在社會空間裏獨立地生存發展，意識形態也逐漸多元化。

最後，整個改革開放是要從碎片化的改革進入結構性的改革新階段，這是十八屆三中全會的另一個重要意義。筆者把〈決定〉解讀為從碎片化改革到結構性改革轉折期的一個決定性文獻。當然這個文獻的兌現，還需要多方面政策的配套。總體來說，我們的發展典範、成功經驗和當下對改革任務的認識，可以使我們在一個相對有利的氛圍裏向一個現代國家逼近，而不至於再陷入革命的泥淖。

在推進結構性改革的過程中，還需要推進國家治理的簡約主義。所謂「簡約主義」，第一個含義就是指國家、社會和市場的結構是最簡單明快的，不要有太多的中間環節，比如在市場結構裏插入行政結構，形成國有壟斷企業的怪胎，或者國家干預市場，省級機構以上政府都在投資大型的、行政壟斷的公司，這些壟斷公司到底是市場組織還是黨政組織？在一個組織裏插入了其他組織的因素，結構就不夠簡單明快。

第二個含義就是國家、市場和社會可以相互干預，但在制度上要劃分清楚。在具體運作上，三者之間有必要相互干預，但這種干預必須借助於程序性的立法手段，而不是黨政機構的某個高級領導直接用權力干預。三者的相互干預，是由於三者在此實際處境中的相互勾連，密不可分。但三者的邊界必須劃分出來。像四萬億那樣刺激市場由政府舉措必須嚴加克制，否則，政府刺激市場的善良動機，必然帶給市場長遠的傷害後果。

第三個含義就是在干預舉措上，一要盡量地少干預，二要減少中間環節、減少制度錯配、減少舉措上的重複，各自能夠歸位。社會按自治原則運作，市場按價格邏輯運作，國家按法治權力運作，不要把國家的權力運作滲透到社會和市場領域，比如所謂的「部級」公司和大學，這是非常荒唐的。十八屆三中全會的〈決定〉與簡約主義理念是高度吻合的，譬如逐漸廢除醫院和大學的行政級別問題，使得國家結構盡量簡單明瞭。

然而，簡約主義不等於簡單化，它承認國家、社會、市場的獨立邏輯，操作上也還比較複雜。因為不同的角色各歸其位，所以它比較簡約；但當國

家一統一套意識形態控制機制時，它就變成簡單和草率了。不管社會、市場的邏輯是甚麼，只按政黨的邏輯行事，讓社會、市場接受強化的組織邏輯，其動機雖然善良，但事實上不可能兌現預期目的。一旦政黨按政治和意識形態原則動員社會，就只能依靠群眾運動。重慶的「唱紅打黑」就是很典型的例子，訴諸廣場政治，不斷地變換主題和花樣，政出多門，群眾運動，樂此不疲，但行政效率終將遞減。

國家治理的簡約化，是要承認基本的複雜性，抓住要領，有效治理。這與國家治理的簡單化不同，簡單則意味着草率、粗暴和控制，社會和市場被控制了，國家也就沒有活力了。2013年上半年的中國就是如此，整個社會一下子就死氣沉沉了，其實大家也沒有相互約定，說最近控制得緊，大家就不要說話、出版和集會了，但是簡單的國家權力邏輯不費吹灰之力就實現了「通吃」，所以大家的反應才會如此「不約而同」。

## 七 一黨集權國家的治理現代化：難題與出路

國家治理現代化要處理的另一個重要的問題，是政黨和國家（黨權和國權）之間的關係。這是一個深層的問題，既涉及到政治民主與治理民主之間的關係，也涉及到國家的基本結構。中國的政權基本結構跟規範的現代國家不一樣，是一種變態：政黨國家。雖然中國名義上是按照「國族」的標準建立起的國家，所謂「五族共和」，有「五十六個少數民族」，但這個共和國仍然全面受控於政黨的意志，國家治理要落實在法治平台上是非常艱難的。這個國家的運作，基本上是政治意志和法律意志的複雜博弈過程，而常態就是政治意志替代了法律意志。這裏不存在對執政黨親和還是反對的問題，而只是事實性描述。眾所周知，在中國的政權結構中，黨在國家之上，也在國家之外，黨為國家提供了合法性資源。

很多人問中國共產黨的合法性是甚麼？對這個問題的解答，要從國家之外尋找。第一個問題是中國共產黨如何為國家提供正當資源？這個提法就和西方傳統的政治理論恰好相反。中國改革開放的成敗，不在於政府改革的成敗，它最終決定於中國共產黨自身改革的成敗。在解讀十八屆三中全會的〈決定〉時，筆者強調的第一條就是「執政黨對自己的國家使命在重新認知」。這個〈決定〉不是一個政策，而是政治意志的一種表達，表明執政黨準備往哪個方向去學習執政之道。對此，劉雲山特別強調，中國共產黨確實有一種向自己舉起手術刀的決心。李克強也表示，黨和政府要有一種「壯士斷腕」的意志。

中國是政黨國家，如果執掌國家命運的政黨喪失了自我更新的學習能力，它的前程就堪憂了。所以有一個說法是有道理的，即中國共產黨是一個學習型的政黨，它會隨着國家政治局勢的變化不斷地調整自己的政策空間。儘管共產黨內部還是有些偏執勢力，但卻不影響其整體的活力。

從蘇聯東歐的經驗和教訓看來，政黨國家面對的第二個問題就是：怎樣把執政黨這一特殊的政治組織和政治領袖放到憲法框架下？筆者相信，無論是胡錦濤還是習近平，對國家治理現代化背後的深層問題是有高度自覺的，因為他們一上任，一個紀念現行憲法頒布二十周年，一個紀念現行憲法頒布三十周年，兩次講話的中心原則都是「任何組織和個人都必須在憲法之下活動」。筆者相信，他們口中的「任何組織」首先是針對中國共產黨自己的，所謂「任何個人」則針對中國共產黨的領導人。

問題在於，政黨組織和政黨領袖具有絕對先進性的意識形態假設，使得將中共及其領袖限制在憲法框架下的努力，面臨着政治理論的難題。既然政黨領袖保持着絕對的先進性，且以謙恭的姿態來統治國家，那麼，一部限制他們的法律又有甚麼必要呢？這是一個理論上的悖論，一直沒有得到很好地解決。十八屆三中全會的〈決定〉，也強調要建立法治中國——不是「法制」，而是「法治」。這個「治」，就意味着制訂規則的人首先要處在法律之下，它啟發中國共產黨將自身改革作為國家治理深層問題的一個導向，意味着在維持政黨的政治意志先進性的同時，只有通過人大，將組織意志和政黨意志轉化為國家意志，才對普通公民有效，而政黨也就在憲法之下來執掌國家命運了。

所以，筆者注意到，在十八屆三中全會的〈決定〉中，關於政治體制改革的部分提出三大任務：人大、政協、村民自治的改革。很多人覺得人大改革沒用，其實不然。國家治理的深層制度難題的解決，就是要讓政黨借助於人大的架構，使其政治意志轉換為法律意志，不能任由政黨直接向國家發文，而是通過全國人大發文，從而保持政黨意志，完成了政黨執政秩序建設，以及強化和改善黨的領導的雙重任務。現在恰好相反，只要是領導人批示的信訪文件，即使違法也要處理，因為政治意志超過了法律意志。

從這個意義上來說，全國人大產生的國家主席不應當是虛位的。目前中國國家主席的工作就是頒布法令，接見外國使節、接受國書，是個虛位，黨的領導位置才是實位。國家主席實位化，就等於政黨派出執掌國家權力的領袖人物，用他來影響國家的立法機構的運轉，為政府提供依法行政的一個底座，這個時候政府就很少有機會去操作法權。在這種體系裏，以建構「法治中國」為背景，就能清理政黨國家的國家治理體系和治理能力現代化的障礙。這不是一個無解的問題，實踐上很容易操作，因為近數屆黨的總書記都兼任國家主席，將國家主席變為實位；總理也是個實位，日常資源的搭配依靠政府。但是黨的領袖兼任國家主席，其作為國家元首的權力主要源於國家主席之位，而非其作為黨的領袖，有利於以法治國。國家主席實位化，並不是傷筋動骨的改革。在此前提下，中國的國家治理現代化困局才能改變。

第三個需要處理的深層問題，即人治的困局——所有改革都依靠個別權威領導人雷厲風行的指令。比如深圳，其股市的開放與否要請示鄧小平；上海股市出現波動，大家都要向朱鎔基總理匯報。在今天看來，市場的波動純屬正常，國際經濟就像過山車一樣地遭遇經濟周期，只要政府不隨意干預，

反而會使居民的社會心理、市場承受能力變得更強，社會自治願望更自覺。靠一個英明的國家領導和政黨領導「畫一個圈」，通過高瞻遠矚的籌劃來解決所有問題，對任何領導人而言，也是沉重的負擔，而且效果沒有保證。畢竟中國的地域如此遼闊，發展又如此不均衡，很難統一治理。在單一制的情況下，借助聯邦制的治理手段（至少借鑒單一制國家中地方自治的經驗），並利用中國傳統的鄉紳社會治理基層社會的遺產，才能解決目前國家治理手段短缺的問題。

## 八 善治：政治制度配合和政治倫理支撐

同「治理」有關的還有一個概念，叫做「善治」，中國古代也有「善治」之說，如果說從統治到治理是一種進步，那麼從治理到善治，其中所做的努力勢必會更多，這其中不僅需要制度的配合，而且少不了政治倫理的支撐。

從政治民主到治理民主，或者從統治到治理，某種意義上還是治理理念和制度安排的配置方式的轉化。但是從治理到善治，這將是一種非常艱難的變化。因為善治是一種良好的治理結果，它需要長期的有效治理的維持，基本的狀態是國家遵循嚴格的法治，社會實行有效的自治，市場呈現高效的運行。比如美國，其資本主義發展了很長時間，除了在1929至1932年、2008至2013年這兩個較短的時間裏，其市場功能喪失以外，長期來看一直維持着國家的活力。這就可以叫做「善治」。

另外，「善治」也是個不斷遞進的概念。美國人對本國的治理也是意見一大堆，不斷逼使政府、社會與市場聯手加以解決。善治是一個永遠遞進的治理境界，相對於治理而言，善治的基本狀態是各歸其位、良性互動、成本低廉、效益高企、國家社會和市場相對滿意。這樣的狀態不是一勞永逸、亙古不變的，倒是遞進發展的。可以說，善治是一定時空條件下一種相對容易追求的目標，但卻是十分難以維持的治理狀態。

因此，從治理到善治，需要的資源是相當複雜的。英國人從十三世紀初開始進入尋找現代治理架構的階段，1688年「光榮革命」後，他們建立了一個現代治理的基本架構，市場、社會和國家權力都相對地各歸其位。十八世紀以後，英國領導了世界，一直到二十世紀初，以1943年美元作為國際結算貨幣取代了英鎊為終點，英國維持了二百多年的國際領導權。二十世紀英國患上了「英國病」，最大的特點就是停滯不前，技術創新沒有進一步的發展，正如一位美國學者所指出的，英國紳士的生活風格使他們的創新和冒險追求達到一定狀態之後就停頓了。所以，英國現在得諾貝爾獎的人比美國少，英國精神已經移植到了北美。可見，國家有永久的治理，但沒有永久的善治。

回顧歷史，啟迪現實。1897年，美國的GDP成為世界第一，持續至今。美國人不斷地追求美國夢的理想，所以在社會領域的創新自治能力上，很少



有國家能超過美國。美國民間的槍支有2.5億支，但是全國步槍協會基本約束住了會員持槍犯罪的問題。中國官方總是指責美國的槍支持有政策，中國媒體也喜歡曝光美國的槍支暴力問題，這有其道理，但是卻沒有看到美國社會自我治理的成功一面。

需要指出的是，實現國家的良善治理，大多受一些偶然因素的影響。麥克法蘭(Alan Macfarlane)在《現代世界的誕生》一書中特別強調，英國進入現代，其實是一件很偶然的事情：第一，地理位置比較獨立；第二，它的經濟對海外貿易比較依賴；第三，因為貿易問題，發生了戰爭，大戰爭基本上不在英國本土，沒有破壞力，先期在歐洲大陸，後來到了北美、亞洲，對它本土沒有產生破壞；第四，長期以來，英國有一種充滿活力的鄉村文化，後來又與高度發達的城市文化融合，鄉村人在城鄉之間保持了一種生活活力，城市中有田園精神，而田園生活中有規則追求，這是非常罕見的。中國則不然，古代文人往往是浪漫有餘而理性不足，比如陶淵明，「採菊東籬下，悠然見南山」，沒規則。英國人卻能在農村裏講規則，在城市裏講浪漫。除此之外，英國大學的科學研究和技術創新，能夠直接服務於工業革命，巴黎大學就沒有服務於法國的工業革命。各種偶然因素綜合起來，英國就出現了良好的治理<sup>②</sup>。後來這些偶然因素慢慢地消失了，大學也沒能繼續革新，為工業發展提供科學和技術支撐，反而是美國的哈佛、耶魯、普林斯頓、斯坦福，這些學校在引領着技術革命。英國文化沒有頑強到底的進取精神，所以英國發展便趨於停滯。

相反，美國充斥着各種有利於國家治理的因素，首先是新移民，他們有強烈的開拓精神，這種進取性和侵略性本來是不利於國家治理的，但是這種追求一旦放到了法治的平台上，其熱情有一個規範的釋放空間之後，美國就成了二十世紀的引領者。美國的治理模式，是北美十三洲的移民借鑒了英國的治理方式後，再加上不斷地新殖民，尤其是各國的精英和底層勞動力不斷地輸入，給國家帶來活力。另外，除了獨立戰爭和南北戰爭以外，美國基本沒有受到戰爭的創傷。

與美國不同，中國從晚明以來，少數民族征服了漢族，經歷了一個非常封閉的海禁階段，窒息了整個國家的活力。1840年以來，西方人的強勢進入，讓國家喪失了自信，所以近代中國的記憶都是悲愴的，沒有進入積極的國家治理進程，同時受到一種被動防禦心態的阻礙，很難從容籌劃國家治理事務。至今還是如此，不少國人一直高度警惕西方顛覆中國的狼子野心不死，反而遺忘了國家治理的優先性、重要性和決定性意義。

國家治理現代化需要的資源是多方面的，其中，道德資源是非常重要的。但它是與市場、社會和國家相分離的一種獨立的精神力量，現代治理和傳統治理最大的差別在哪裏？傳統治理叫做「混一性」的治理，以政治權力為主導，政治、經濟、社會、宗教和意識形態混而不分。現代國家的治理最顯著的特徵是「大分流」，社會領域的各個分支結構完全分流，經濟發展按照市

場邏輯，政治發展依照法治邏輯，宗教、意識形態遵守多元價值觀。只要它們再互相聯接，國家治理的資源就異常豐富了。

至於社會意識形態領域的道德，當然是必要且重要的。國家要實現良好的治理，就要從以下四方面着手：

第一，要先解決好公民私德的問題。它的基礎作用在於，令公民高度自覺地、獨立自主地承擔法律責任、社會責任，即使一個人的社會地位很低，社會中上層人員看不起他，但因為社會開放，有向上流動的空間，所以他還是一個非常自信的社會下層行動者，不至於像當今中國有些下層民眾，看不到希望，所以放縱自己。

第二，要建構公共的道德制度。首先，制度合乎德行，權力就不能壟斷，行使權力就不致囂張，公民就會信守規則。否則，公民無法公開反抗，就只能通過私下的放縱來解構權力的約束。其次，道德化的制度要對所有公民一視同仁，即便是國家領袖，也要與底層民眾接受同樣的道德約束，如此人們才會有一種道德平等感，以及由此產生的道德效能感。一套道德機制，如果是協調社會底層而放縱高層，底層也會產生道德冷漠，因而抗拒道德規則。

第三，要學習傳統智慧。儒學是中國非常重要的道德資源，原因在於儒學特別強調日常倫理和抽象道德治國相結合的方式，這套治理方式曾經行之有效，不宜打破。中國現代轉型的歷史已然證明，拒絕將儒家傳統智慧用以維護社會基本秩序，對於國家建構現代秩序是不利的。相反，如果將儒家傳統的社會秩序建構理念與現代需求融合起來，對社會秩序的現代建構不無益處。

第四，要建立社會互信。現代道德強調，道德是約束人的規則，而不是以控制人為目的。在社會、市場形成人與人之間的互信關係，最有利於促成國家善治。在英國向現代國家轉向的過程中，信任發揮了重要作用：英國人做買賣，從不講價，但童叟無欺，一口價，不還價，人人都覺得買賣是划算的。可以說，正是因為他們的互信，從而建構起了一個具有權威性的價格機制，才使得社會互信廣泛建立起來。

#### 註釋

① 參見〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉（2013年11月15日），新華網，[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm)。

② 參見麥克法蘭(Alan Macfarlane)主講，管可穉譯：《現代世界的誕生》（北京：北京大學出版社，2013）。