

国家治理现代化的现实目标与可能路径

吴毅 华中科技大学 社会学系 湖北 武汉 430074

现在,“国家治理”已经成为一个很热门的话题,它已经由前些年的学术讨论进入到公共政策的话语系统。但是,客观地讲,要实现国家治理体系和能力的现代化,我们尚有相当的距离,任务更是十分艰巨。距离何在?为何艰巨?关于这个问题,既可以从“政道”的角度讲,也可以从“治道”的角度讲。

笔者读过俞可平的一个观点,大意是说只有沿着民主法治的道路,才能真正实现国家治理体系的现代化。这即是说,国家治理体系的现代化,不仅在很大程度上反映着社会现代化的进程,也在很大程度上反映着中国民主法治的进程。这个观点,其实就是从“政道”角度讲的,即从政治发展角度讲的。从这个角度看问题,当下中国的国家治理现代化从根本上讲就首先还是一个政治学,而非行政学的课题。这个观点,笔者大体上赞同,大概也没有人会公开反对。但是,一个大家都不会反对的想法,却因为种种原因难以落到实处,以致于对于民主究竟是不是一个好东西,都还存在争论。造成这种现象,原因何在?每个人都会有自己的答案。正是因为有答案,所以人们才不会仅仅去纠结于理论本身,而必须要返身回到现实中去寻找各种可能的发展路径。萧功秦教授所倡导的新权威主义,就是这方面非常有代表性的思考。

萧先生是20世纪80年代以来国内最早提倡新权威主义的两大代表性学者之一。萧先生提倡新权威主义,肯定有他的许多考虑,就笔者对他的了解来讲,至少有一个原因是可以确定的,他是学历史出身,深谙中外历史,尤其是深谙近代中国“欲求民主,反得专制”的历史教训。也许正是基于这一教训,他不再从理念上去谈论中国的政治发展,而是想从实然性的可能路径上去设计一条通向民主法治的道路。但是,笔者注意到萧先生自己的观点好像也有一些变化,上世纪80年代他提出新权威主义的时候,他是主张通过新权威主义道路去最终实现具有普世价值的民主政治的,但是他现在所谈的民主政治,则更多强调中国特色与中国价值。这种变化,大约可以归结为他本人可能也意识到了西式民主政治理念在中国落地的不现实,所以他调整了目标。在此,笔者也想沿着这一思路谈谈自己的想法。

要确立中国国家治理现代化的目标和路径,必须首先要厘清一个前提,即我们现在的治理体制从何而来,有何特征?经过三十多年的改革开放,这一特征又有哪些变化?我们知道,自“五四”以来,中国共产党就是以追求民主自由为目标的。但必须要说明,民主自由对于当时的中

国共产党而言,又的确只是手段,而非目的。因为党有一个更神圣的目的,那就是要在此岸世界建立起人类的终极理想社会。中国共产党就是奔着这个目标而去的,所以,在新民主主义革命成功以后,我们党要宣布进入社会主义社会,要进行社会主义建设。由此,我们就可以看到塑造其治理理念和体制的最初的理论和实践动因了。

其实,如果把决定中国共产党建政时的理念与实践放到整个20世纪国际共产主义运动的大背景下考察,又可知当时各个社会主义国家在体制的设置与运作机制上是共性大于个性的。这些共性归纳起来大体有六个特征:第一是共产党的绝对领导;第二是意识形态治国;第三是党对军队的绝对领导;第四是魅力型领袖加群众性政党;第五是无产阶级专政;第六是以政治权力去统领和串联经济、社会和文化等所有领域,或者说,让政治权力渗透到整个社会的每一个细胞。对于这个体制,有学者称之为“全能主义政治”,有学者称做“总体性社会”,而它们其实都是围绕实现一个神圣的理想社会的目标去设计的。应该说,20世纪80年代以来的改革开放,在很大程度上所指向的就是这个体制及其运作机制,执政者希望在维持基本格局不变的前提下革除其弊端。

经过三十多年的改革,严格地讲,笔者认为其实是二十多年的改革——改革可以分为两个阶段,20世纪80年代算一个阶段,90年代算第二个阶段。到了21世纪第一个十年的前期,以中国加入WTO、在经济上与国际接轨及在国内全面建成市场经济体制为标志,中国的改革其实就基本定局了——上述六大特征有了很大的变化,但是基本格局仍然不变。譬如说党的领导,尽管在具体方式上出现许多变化,但是党的绝对领导地位仍然是不可撼动的。其二,意识形态呈现出了若干工具化和选择性使用的特征,它的目标不再是要去塑造“新人”,而是更多地服务于执政,用来维护党的执政地位。无产阶级专政则实际上转化成了目前的“维稳体制”。当然,党领导军队的格局没有变,变化最大的发生在经济和社会领域,一个日益开放和自由的经济和半开放、半法治的社会出现了,至少市场经济与法治对于社会运转的基础性作用愈益显著。这一系列变化所彰显的,其实是整个社会已经由追求超凡入圣转向了返回常识和追求世俗理性,而这些常识和世俗理性显然是奠基于整个人类文明尤其是中国文明的既往历程与经验上的。也许正是在这个意义上,一些学者就认为当下的中国已经出现了政治学学术上可称之为“威权社会”的

若干特征。

但是,如果说当下的中国就已是典型学术意义上的“威权社会”,笔者并不完全赞同。因为尽管在学理上人们对于如何理解与定位“威权社会”并不一致,但是作为一个共识,大概都还是认可“威权社会”的核心在于其在实质上是围绕着西方现代性的理念原则来配置资源、建构秩序与实现运作的。“威权社会”可以有多种表现形式,我们最为熟悉的是新加坡、政治转型前的韩国和我国台湾地区。这些地方,在实现民主宪政以前,其实整个意识形态和治理架构都已经完全的“西方化”了,只不过因为种种原因或者理由,当政者不开放言论自由和竞选政治,比如说转型前台湾国民党的一个理由就是还要“训政”,尽管真实理由并不如此。但从理论和制度上讲,的确它只要一宣布结束“训政”,实现它本来就已经承认了的东西,就很容易与宪政接轨。可以说,这种转型前后治理体制与理念的不根本排斥,是这些地方能够比较平和实现从威权向民主转型的一个前提。笔者想,萧先生应该思考过这个问题,他也许认为这些东西对于当下的中国大陆都不适用,所以他才会调整自己的目标。事实也可能正是如此,要在当下中国大陆这样一个从“全能政治”(或“总体社会”)脱身而来的“后全能体制”或“后总体性社会”(在找不到其他更合适的学术词汇来概括当下中国的政治发展特征时先暂时这样使用)中找到一条通向宪政的路径,其实是非常困难的,而任何根本性的变化显然又不被允许。所以,无论萧先生所说的从传统体制过渡到新权威主义的1.0版本,还是2.0版本,若要成立,其实就只能以修改发展目标为前提。

但是,如果要达成有中国特色的民主,那么其内涵何在?是不是就是“协商民主”?如果是,那么由谁决定让谁来参与协商?协商的范围有多大?谁来操控这个度?如何保障协商的效果以及协商权不会被缩水?而更为重要的则是如何来确保我们所要的是“新权威”而非“老权威”?这一系列问题从操作上讲都并不是那么简单。也就是说,要让有中国特色的民主为老百姓所体认,而不只是为民做主的现代版,还需要做出艰辛努力和长期探索,有许多工作要做,并不是简单地提出一个新权威主义的几点零版本,并以此来适应或裁剪现实就可以完结的问题。

笔者觉得,在现有格局下,国家治理现代化最现实的目标,还是首先要围绕实现社会的公平正义来展开。这可能是目前能够为各方所接受的最大社会公约数,也是较为切实可行的。之所以将可欲的目标定在实现社会的公平正义,是基于对改革三十多年以来中国社会的成就和问题的把握。在改革历程中,因为诸种复杂的原因,逐渐积累出了以下三个最为突出的特征:一是经济起飞的中国奇迹;二是奇迹背后社会资源配置的极度非均衡;三是极具刚性的维稳体制。这三个特征不能说与改革前的体制没有关联,但更为主要的却是中国改革既往路径选择的结

果。这个选择,充分发挥了以国家力量来运作市场与配置资源的优势,但因为缺乏相应的制度性平衡,同时也造成了整个社会资源配置的极度非均衡,并导致深层次的腐败和各种社会矛盾剧增,而它们显然已经挑战了公平正义这一维系整个社会良性运行的价值伦理的底线。要在这样一个缺乏底线保障的情况下维持社会秩序,就需要刚性维稳,由此又在客观上固化了资源配置的极度非均衡。关于这一点,已经有许多学者论及。可以想见,在这样一种情况下来设计国家治理体系与治理能力的现代化,难度之大可想而知。所以,目标设计与任务达成只能是先易后难,不能理想主义的好高骛远。

笔者认为,作为比较可行的下一步改革的目标,就是要通过建构尽可能体现公平正义价值的治理制度及其运作机制来适当地舒缓资源配置严重非均衡的问题,并以此来缓解最为紧迫的社会矛盾。要达到这个目的,有几个现实的路径可以考虑:譬如,有学者就提及目前日益深入的反腐败,认为这是可以利用的机会。有人说现在仍然是在搞运动式反腐败,但要知道在现代廉政制度建立之前,运动式反腐败也比不反腐败好,它至少能够从心理上动摇甚至局部瓦解既得利益者对于改革的阻挠,否则,在既得利益早已根深蒂固、盘根错节、难以动摇的情况下,任何一个触及既得利益的深水区改革要想成功,都十分困难。现在已经完全不具备20世纪80年代的改革条件,那个时候,整个社会从危局中走出来,怎么走都是路,现在则怎么走都困难,因为怎么走都可能与既得利益者发生冲突。第二是司法的相对独立,在条件不很成熟时,也许中央层面可以统一控制,但地方各级司法则应独立,即完全独立于地方权力体系。第三是权力进一步退出经济和社会领域,资源配置进一步市场化,政府成为制度的规范者和监督者而非操盘手。第四是进一步落实宪法所规定的公民的基本经济与社会权利。

也就是说,在民主法治、社会公正、经济自由和文化多元诸多目标并置交叠、不可能同时实现的时候,应该首先集中精力实现经济、社会和法治的目标,否则可能会消化不良,反致改革受挫。当然,这样讲也不完备,因为要实现经济与社会的公平正义,本身就需要愈益开放的政治、社会和思想环境做保障,如果缺少了这些相关保障,在利益非均衡已经非常严重的情况下,即使是经济与社会领域的公平正义也不可能实现。所以,一方面是要首先选择经济和社会领域作为实现国家治理体系与能力现代化的目标,另一方面又要确保政治与社会的日益开放,如何把握这个度,这中间有多大的空间,如何来拿捏其中的分寸,拿捏是否能成功,未来就在其中了。总之,路只能一步步走,这既是由中国改革的渐进式性质所决定,更因为我们早已经不处在改革的较佳时空点上,传统的巨大路径依赖,全民改革共识的丧失,对历史与现实认识的巨大差异等,使改革的空间十分狭小。