

制度成熟与提升治理能力现代化的逻辑

张明军 赵友华

摘要 制度成熟是一个绝对性与相对性内在统一的概念，制度成熟的理论型构可从价值性能、治理功能、结果效能与生态适应等维度渐次展开。制度成熟与治理能力现代化的内在逻辑表现为：一方面，制度成熟奠定治理能力现代化的基础条件，制度存设的工具价值即在于强化国家治理能力，制度建构的理论逻辑遵循了结构功能关系的原理，制度运作的实践趋向是国家治理能力的渐进成长；另一方面，治理能力现代化映射制度成熟的高度，治理能力的现代性展现制度设计的完善，治理能力的优劣体现制度运作的目标，治理能力的绩效反映制度优势转化的功能。在中国特色社会主义制度体系改革、发展和完善的历史进程中，唯有实现制度成熟与治理能力现代化的均衡适配，促进制度成长与能力增进的同频共振，才能更好地将制度优势转换为治理效能。

关键词 制度成熟 治理能力现代化 制度优势 治理效能

作者张明军，华东政法大学政治学与公共管理学院教授（上海 201620）；赵友华，华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生（上海 201620）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)08-0099-14

党的十九届四中全会系统总结了国家制度和国家治理体系十三个方面的显著优势，并从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高度，科学设定了国家制度和治理体系走向成熟定型的时间表与路线图。制度成熟以提升治理能力现代化为指向，治理能力现代化的实现更离不开成熟的制度作为支撑。因此，缕析制度成熟的辩证意涵和评价标准，廓清制度成熟与治理能力现代化的内在逻辑并促进二者之间的均衡匹配，对于巩固、发展和完善中国特色社会主义制度体系，更好地将制度优势转换为治理效能具有重要的理论和现实意义。

一、制度成熟的评判标准

如何评价制度的优劣特别是制度是否成熟是政治学界长期争鸣的重要议题。因此，厘清制度评判的哲学基础以及评判的具体标准，是对制度成熟进行研判的前提。

（一）制度评判的认识论基础：成熟的绝对性与相对性

制度评判关涉的是我们根据何种标准对制度展开评价，是一个如何认识、理解和看待制度的问题。作为一种规范层面的学理认知活动，在提炼标准要件对制度成熟进行理论型构之前，必须从制度的内在本义出发，廓清制度成熟定型的实质意涵，明确何为制度成熟、何种制度定型这一关键性的评判前提，亦即确立好评判制度成熟的认识论基础。

马克思从生产力与生产关系、经济基础与上层建筑相互作用的过程揭示了人类社会形态更替的历史规律，为我们认识和把握制度作为上层建筑之内在本质提供了指引。他指出：“人们在自己生活的社会生产

中发生一定的、必然的、不以他人的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构,即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。”^①唯物史观将“制度的形成归结为一定生产关系以及与这种生产关系相适应并维护这种生产关系的社会机构和规则的确立过程”^②,而这些社会机构和规则必须因循社会基本矛盾运动所引起的实践环境的变化而动态调整。据此,我们认为,成熟的制度意指的是适应了特定社会生产力以及由其决定的生产关系的制度,制度定型则是一定时空背景下符合客观情形规定的稳定性规则。具体情势之中契合社会实践发展需要的制度成熟具有绝对性的指向,但制度所处社会环境的变化存在不以人的意志为转移的历史必然性,从而决定了任何制度定型都只可能是一种相对定型。概言之,制度成熟定型是一个绝对性与相对性内在辩证统一的概念。

“如果我们要对政治作出合理判断,就必须把政治制度置于其周围环境之中,看出这些环境如何对政治选择施加限制,又如何给政治选择提供机会。”^③评判一国制度成熟与否抑或定型程度,需要深入把握制度成熟定型绝对性与相对性的完整意涵,将制度所处的时空序位作为认识基点。一方面,任何具有生命力的制度都应当是经历着从不成熟到成熟再到不成熟的循环反复运动过程,制度成熟的绝对性是指制度在特定的时空中能够及时回应治理实践的吁求,以最小的制度运作成本获取最大的收益,彰显制度正向功能的最优绩效。主要体现为两个方面:一是制度的回应和绩效功能。成熟的制度能够对国家、社会和市场的诉求及时地、有针对性地予以回应,在自动纾解冲突和张力的过程中,畅通治理的通道,推进治理实践的有序展开,并在国家和社会治理中获取治理绩效的帕累托。二是制度的自我调适功能。成熟的制度均不是处于固步自封的停滞状态,面对社会环境的不断发展变化所衍生的制度迟钝和失灵问题,能够立足社会实践和治理方向,以积极进取的精神面貌,通过改进、修缮和提升,自主整合和优化制度体系,使制度在国家和社会治理实践中,始终保持正向功能的最大发挥,以满足治理活动的新变化。另一方面,制度的相对性是指制度功能的发挥和绩效的最大化均是在特定的时空中实现的,脱离一定的环境条件,制度的优势将会转换为劣势。主要展示两种现象:一是成熟的制度总是相对于特定的国家。在此种国家的环境下,能够发挥治理效应最优的制度,移植到另一个国家,则会因环境条件变化减损制度功能的发挥。二是成熟的制度总是相对于特定的实践。人类社会总是在发展中不断进步的,治理目标和治理模式亦会随着国家和社会的发展而产生新的制度创新需求。制度如不能及时地改革整合,就难以适应新的治理实践需要,此时的制度成熟将会演化为制度滞后。因此,现代国家基于成功治理经验所渐进构筑的制度体系都不可能一成不变地完全定型。

(二) 标准之一:保障“以人民为中心”价值的实现

如果说对制度为何的本质认知及其成熟定型绝对性与相对性的辩证考析,是评判制度成熟的认识论基础,那么随起点而联动的价值定位,则是预设制度建构与运作的最终归依,并在根本上导引着国家制度建设与治理的彼岸方向。人类社会的制度演进史表明,从来都不存在无价值指向性的国家制度以及循其所开展的治理活动,任何社会形态中的国家制度设计与运作实践都无法回避价值理性的萦绕,都需要回答为谁设制、治理为谁、治理为谁的价值追问。历史唯物主义告诉我们,人民群众是历史的创造者,从而规定了评判制度良善与否之内在品质应当围绕人民性来展开,以人民为中心的践履程度是评价制度成熟的价值标的。所以,优良的制度设计总是秉承坚持以人民为中心而非以资本为中心的价值基准,先进的制度体系时刻凸显代表最广大人民根本利益而非少数人利益、为了人的全面发展而非片面发展的价值追求,成熟定型的制度运作则能够始终彰显捍卫人民主体地位、反映人民共同意志、维护人民合法权益的价值效果。

从保障以人民为中心的价值实现之视角来审度制度成熟,需要从三个方面来完整把握。一是制度设计

①《马克思恩格斯文集》第2卷,北京:人民出版社,2009年,第591页。

② 林岗、刘元春:《诺斯与马克思:关于制度的起源和本质的两种解释的比较》,《经济研究》2000年第6期。

③ 阿尔蒙德、小鲍威尔主编:《当代比较政治学——世界展望》,朱曾汶、林铮译,北京:商务印书馆,1993年,第9页。

的人民性。制度设计层面的人民性要回答的是为谁建章立制的问题，强调国家制度体系建设应该服务于人民。尽管制度本质上是由物质生产方式所决定，但在形式上仍然表现为社会实践发展基础上的人类构造物，说明人类在制度生成上并非是无所作为的。“人们奋斗所争取的一切都同他们的利益有关”^①的原理启示我们，具体的制度设计往往与现实中的利益追求和动机考量紧密勾连。成熟的制度则能够旗帜鲜明地反映出建制者的人民主体意识，把维护人民根本利益作为制度体系设计的出发点和落脚点，将人民意志融入到制度建立、发展和完善的过程始终。二是制度运作的人民性。制度运行中的人民性指涉的是遵循人民性的价值导向来执行和操作制度的问题，要求执行者依照既定制度规范开展活动时，将维护人民利益和保障人民权利作为行动指针，制度体系和程序规范在运转过程中始终不偏离以人民为中心的价值航标。成熟的制度运作一方面可以通过制度体系间的联动配合和程序机制的精密安排，对执行主体的私利行为予以制度性约束，压缩侵蚀人民权益的制度性空间；另一方面则可以做到制度单元间的缝隙弥合、体制机制的顺畅运转和各类支撑性条件的不断构造，持续优化制度运转的环境，从而促进以人民为中心从应然性的制度文本设计理念有效转化为实然性的制度操作执行。三是制度绩效的人民性。评价制度绩效层面的人民性是否得到有效保障，要看制度在具体实践中的执行结果是增进了人民利益还是减损了人民利益，是捍卫了最广泛人民群众的合法权益还是只满足了少数人的利益追求。“检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，这是坚持立党为公、执政为民的本质要求。”^②因而，成熟定型的制度总是能够保障以人民为中心价值的实现，在体系设计、运作执行和结果绩效等不同向上均彰显出人民性的特质，始终致力于满足人民群众对美好生活的向往。

（三）标准之二：提升治理能力功能的彰显

制度内蕴崇高的价值定位只表征了其具备了走向成熟定型的先在性条件，欲将此种价值性能转换为现实效能必须要有强大的治理能力作为支撑。“没有有效的治理能力，再好的制度也难以发挥作用。”^③只有提高治理能力才能将制度运转起来，以充分开释制度基因的性能优势，并在其他转换条件的配合下，最大限度地发挥制度体系的效能，避免具体治理工作与制度内在优势的脱节。因此，提升治理能力的功能必然成为评价制度成熟的重要尺度。“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现”^④，从而决定了治理能力的核心意蕴就在于，治理主体在实现治理目标过程中所展现出的制度执行能力。制度好坏直接关系到治理能力的高低，成熟的制度应该彰显出对治理能力的提升功能，意味着国家制度体系能够顺畅运作起来，切实地被治理主体所依从并规范执行，成为有效应对治理挑战、舒缓社会矛盾、解决现实问题的依托凭借。

在国家治理场域中，治理能力有着明确的主体指向、稳定的客体对象和具体的方式体现，制度成熟对于治理能力的提升功能，可围绕主体、客体和方式三个维度来阐释。从国家治理的主体构成来看，治理能力包括政党、政府、企业、社会组织和公民等多元主体的能力。对于现代公共事务治理而言，“不论是公共部门还是私人部门，没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需要的全部知识和信息；也没有一个个体行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具”。^⑤所以，成熟的制度不仅表现为可以极大地激发多元治理主体的积极性、主动性和创造性，增强各方主体的治理参与度和行动力；而且能够在法制规范上正确地处理国家与社会、政府与市场、集体与个人等之间的关系，在制度实践中充分发挥各方主体的治理优势，使国家治理各方主体的能力都得到提高。从国家治理的客体对象来看，“国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”。^⑥成熟的制度不仅能够将经济建设、政治稳定、社会发展和民生服务等各项治理任务所涉

①《马克思恩格斯全集》第1卷，北京：人民出版社，1956年，第82页。

② 习近平：《全面贯彻落实党的十八大精神要突出抓好六个方面的工作》，《求是》2013年第1期。

③ 中共中央文献研究室编：《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第81页。

④ 习近平：《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第105页。

⑤ 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，吴爱明、夏宏图译，北京：中国人民大学出版社，2001年，第211页。

⑥ 习近平：《习近平谈治国理政》，第91页。

及的内容都纳入到制度体系范围之内,让国家治理方方面面的工作都有制可循;而且在操作层面细化情形规定、完善配套措施,促进制度切实可行和有效执行,使国家治理各个方面的能力都得以提升。从治理方式来看,国家治理能力包括系统治理能力、依法治理能力、综合治理能力和源头治理能力。制度成熟则体现为:通过对各治理领域、各治理层级、各治理方面的制度性衔接,提升系统治理的能力;通过促进有法可依、有法必依、执法必严和违法必究等过程的制度运转,提升依法治理的能力;通过对多元治理部门的制度化协同、多样治理手段的制度化供给、多重治理要素的制度化调整,提升综合治理能力;通过治理问题源头探寻、治理策略问计于民和治理痼疾彻底根治等方面的制度完善制定与规范执行,提升源头治理能力;从而使国家治理运用各种方式的能力都得到提升。

(四) 标准之三:转换治理效能优势的体现

“历史唯物主义告诉我们,判断一种制度的优劣不是根据这种制度是否符合大多数国家所实践和认同的制度形态,而是该制度在该国能否产生绩效以及绩效之大小”^①,亦即制度能否产生治理效能和治理效能如何。治理效能指治理主体运用制度规范开展治理活动所实际产生的效应和结果。制度执行意义上的治理能力提升只解决了治理效能的生成问题,说明此种制度存在产生优良治理绩效的可能性而非必然性,制度优势要真正落实为有益人民发展和国家进步的良善效果还有赖于各种转换条件的构造和支撑。当国家治理的一切工作和活动都依照制度来展开时,治理的绩效大小、结果好坏和效应高低,也就是治理效能转换得如何?才是评价制度是否成熟定型最重要的标准。成熟定型的制度不仅仅表现为体系设计上的系统完备和科学规范,治理过程中的高效运行和执行有力,更为关键是在上述前提之下给国家和人民带来实实在在的好处。

从不同的理论视维出发,治理效能具有不同的内容构成^②,相应地,制度成熟所体现的转换优势也不尽相同。从治理效能的性质来看,可分为正向效能和负向效能。根据历史唯物主义的基本原理,正向效能是指制度实施所产生的效果维护了既定社会生产关系并促进生产力不断向前发展,现实地表现为能够有效应对国家治理面临的问题矛盾,运作结果符合制度设计之初衷和人民生活之向往;负向效能则表现为制度所发挥的效应难以适配经济基础状况,对社会生产力起到阻碍甚至是减损作用,无法应对各项治理挑战和回应多元化的利益诉求。任何制度所产生的效能既不可能纯粹是正向效能,也不可能完全是负向效能,而是呈现为正负对冲之后的复合效能。制度成熟在效能转换上的优势则表现为能够最大限度地释放正向效能和避免负向效能,并使得正负效能叠加起来的总体效能仍然是促进发展的正向效能,这种复合后的正向效能规模才是衡量制度成熟度的参照。

从治理效能的层次来看,可分为理念效能和物质效能。理念层面的治理效能指的是制度运作后增进了民众对共同体的价值体认,更加坚定了共同体成员对体制模式的道路自信,对于政治系统所提方针路线和政策主张的支持度不断上升,从而更好地凝聚起改革发展的共识;物质层面的治理效能是指制度实施的结果对人民群众现实利益的回应和发展需求的满足,与理念效能相比,物质效能更具有现实具体性和特定针对性。理念效能与物质效能具有内在统一性,二者往往是相辅相成、互为依持的关系。因为若想广泛、持续和稳定地产生理念效能,必须通过现实利益的实现来提供坚实支撑;而如无民众对政治系统的散布性支持^③,仅有物质性的绩效供给,就会导致“把合法性建立在政绩基础之上的努力产生了可以被称作政绩困局的东西”。^④由此,制度成熟对于治理效能转换的优势不仅在于两种层次治理效能各自规模体量的稳固

① 张明军:《在新时代的实践中创新民主政治理论》,《政治学研究》2018年第2期。

② 本文主要参照性质、层次和领域的效能类型划分方式,参见张明军、易承志:《制度绩效:提升中国特色社会主义制度自信的核心要素》,《当代世界与社会主义》2013年第6期。

③ 伊斯顿将民众对于政治系统的支持分为“散布性支持”和“特定支持”。“散布性支持”反映了系统成员对政治系统不求回报的忠诚和认同,“这种死心塌地的忠诚反映了一种类型的依附,除了认同或服从一个高尚事业或目标的精神满足以外,人们不指望从中得到任何具体好处”;“特定支持”则是系统成员基于利益需求得到满足而生发,“支持的输入有时是对于系统成员为其自身利益提出、将要提出或已经提出的一个需求给予某些具体满足的一个结果”。(参见戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,北京:华夏出版社,1999年,第322、330页)在此可以认为,散布性支持的获得是理念绩效的极大开释,而特定支持往往与物质绩效紧密相关。

④ 塞缪尔·亨廷顿:《第三波——二十世纪末的民主化浪潮》,刘军宁译,上海:上海三联书店,1998年,第59页。

递增,更加表现二者之间的互动支撑、有效转化和同频共振。从治理效能的领域来看,可分为经济效能、政治效能、社会效能、文化效能和生态效能。国家治理涵括经济、政治、社会、文化和生态文明等五大领域,制度体系的内容也紧紧围绕“五位一体”的总体布局来设计和完善,所以制度治理的效能就是五大领域制度执行绩效之总和。治理效能的这些组成部分彼此之间是相互补充和促进的紧密关系,对于国家治理而言,不可忽视任何一个领域的制度绩效,否则不仅单个领域的治理效能无法得到保障,还会影响整体战略目标的实现。制度成熟对于治理效能转化的优势表现为,制度实施后的结果是各个领域均取得良好治理绩效,国家治理的战略愿景得以稳步实现,并且呈现出各领域动态均衡和协同并进的发展态势。

(五) 标准之四:适应运行生态调试能力的增强

某种制度能够释放出良好的治理效应,产生的多维绩效结果足以因应现时条件下国家治理面临的各项风险挑战和人民群众的多元利益诉求,其在效能维度上所昭示出的成熟定型只不过是相对化成熟与阶段性定型。因为实践发展永无止境,治理情景复杂多变,现实利益需求日益增长和丰富,彼时之制度成熟所生发出的治理效能无论是质地结构抑或体量规模上,均不意味着能够做到契合此时乃至未来变化性的要求,亦即实现制度效能供给与实践发展需要之间的动态化平衡和结构化适配。所以,制度成熟的重要品相之一,就是必须密切跟进运行生态的变化,不断对既有的制度体系加以适应性修整,有效增强制度自我调试能力,从而持续性地迸发出高质量的治理效能。对制度运行生态调试能力的必要规定,使我们能够在把握制度评判核心标准的基础上,更加深刻和完整地认识到,所谓的制度成熟应当是一种适应性成熟。此种适应性成熟表征的是制度内持与时俱进、动态承续、趋于优良的品格,蕴含自我发展完善的制度精神抑或制度秉赋。^①

制度运行包括外部生态和内部生态两种环境,制度成熟对于运行生态的适应具体表现为制度体系外在适应之灵动性与内在适应之自洽性的有机结合。成熟的制度意味着制度能够顺应外部环境的变化,促进治理行动收放自如、张弛有度和动态切换,持续做到制度运转的有序性、灵活性和高效性,实现制度韧性与治理弹性的紧密适配。制度外部生态从治理情景来划分,可分为稳定时期的常态治理环境与紧急条件下的应急治理环境,成熟的制度模式能够在常态与应急两种环境中灵动切换,不会因治理情景变更而出现制度失灵和低效的状况。在常态治理中,制度按照既定的程序步骤来操作执行,积极适应社会生产力与生产关系的变革调整,密切跟进经济社会发展带来的诸多变化,稳定地为经济社会发展提供绩效支撑。一旦进入重大突发事件所致的应急状态,制度体系仍然能够为危机应对提供规范性与有效性兼备的手段支撑,产生最短时间内降低损失并消除危害的治理效果。同时,应急状态结束之后,为化解危机所采取的超常规治理手段不会随意沿袭至常态治理环境,成熟的制度模式可以将治理节奏重新带入正常轨道。

此外,我们不仅要从治理情势更替变化的角度来整体上辨识制度模式对于外部运行生态的适应性,而且还要认识到这种外部环境变化所产生的新的治理效能需求,构成了制度体系内部结构调整以实现功能优化的深层动因。任何国家的制度体系都是高度密集的制度群落、制度单元、制度元素等构成的综合体,包括根本制度、基本制度、重要制度和具体制度的结构层次,而且存在程序制度与实体制度的内容差异,这些制度资源的配置情况和互动关系构成了制度体系的内部运行生态。结构功能主义的制度原理表明,制度体系能够发挥什么样的功能,为治理实践供给什么样的效能,取决于其内部的结构设计是否科学精当、运行生态是否平稳健康、层次机制是否相互支撑,是否能够有效克服运转过程中出现的制度之间相互龃龉、衔接错位、协调不畅等问题。所以,成熟的制度应当做到内部体系的逻辑自洽、结构严谨和功能互补,不同的制度构件之间衔接有力、协调顺畅、彼此支撑,并根据客观环境的变化不断填补制度漏洞、弥补制度短板、消除制度冗余,发挥制度联动与集成的总体效应,实现制度结构与系统功能的高度耦合。

^①“制度秉赋”是由虞崇胜在研究中国制度改革发展过程中所提出的一个概念,认为制度秉赋内含提高制度素质的要求,具有动态发展的品格,他还对制度禀赋、制度品格与制度秉赋的意涵进行了异同诠释。参见虞崇胜:《提升中国特色社会主义制度秉赋:超越制度优势的国家治理现代化目标》,《探索》2020年第2期。

二、制度成熟奠定治理能力现代化的基础条件

在现代国家治理中,各项治理活动均须围绕制度规范来展开,制度存设的工具性价值就是为了强化国家治理能力,以制度建设来提升治理能力遵循了结构功能关系的原理,而制度运作的实践趋向则表现为国家治理能力的不断成长。故而,成熟的制度能够为促进治理能力现代化奠定良好的基础条件。

(一) 制度存设的工具价值:国家治理能力的强化

对于国家治理而言,制度是带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题,要“真正实现社会和谐稳定、国家长治久安,还是要靠制度”。^①在一定程度上,推进国家治理现代化的关键是做到制度现代化,唯有制度化的治理方可实现有效化的治理。“制度化水平很低的政府,不仅是个软弱的政府,也是不道德的政府。政府的职能就是治理国家。一个软弱并缺少权威的政府无法履行其职能,这个政府就如同受贿的法官、懦怯的士兵、愚昧的教师一样,也是不道德的。”^②因此,制度有其鲜明的治理指向,具备治理的功能。作为根本上受到社会物质生产方式所制约的人类知识经验总结,制度本身不是目的,制度之所以被创设构造出来并动态持续演进,就是为了发挥其规范、指导和推动治理实践的作用。制度是治理的基本工具,制度存设的工具性价值在于能够增强国家应对现实风险挑战和处理公共事务的能力;不断发展和完善国家制度体系,则是为了通过促进制度的现代化去引领治理能力的现代化,以实现国家有效治理的目标设定。

制度对于国家治理能力的强化意义应从制度的功能特性中去发现。一是制度的稳定性与确定性增强了对日趋复杂治理情势的应对能力。现代国家治理面临的任务更加繁重,不仅要履行好秩序维护、经济建设、民生保障和文化建设等传统职责,平衡好效率与公平、稳定与发展的关系;还要应对生态环境日益恶化、科技进步全球博弈等方面的多重挑战,新兴治理任务的激增和转型风险的剧升更使得国家治理的整体环境愈加复杂化。过去所倚重的“特事特办”原则、运动式治理模式和策略化响应方式日趋捉襟见肘和收效有限,必须寻求更加稳固和高度连续的制度化力量作为治理支撑^③,依靠制度规范的确定性来克服和消解治理情势的不确定性,提升对纷繁复杂治理任务的应对能力。二是制度的程序性与规范性强化了对治理主体的约束能力。制度化治理最明显的特征就是将整个国家置于程序化、规范化和法治化的运行轨道,公共权力受到刚性约束,权力行使必须遵循既定的制度程序,不得违背规程、逾越界限和挑战底线,从而促进国家治理的健康稳步发展。正如邓小平在总结“文革”教训时指出,“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要”。^④与此同时,制度不仅对公共权力能够起到制约作用,治理场域中的其他主体也要循制而为,因为制度的作用实质就是确证任何违逆规则的行为都将为此付出代价。三是制度的导向性和激励性提高了对实现治理目标的合作能力。制度作为共识经验的凝练,规定了治理的目标方位,承载了人民的利益期许,对于各类主体具有公认的形式合法性与实质合理性。制度“决定谁有资格在某个领域制定决策,应该允许或限制何种行动,应该使用何种综合规则,遵循何种程序,必须提供或不提供何种信息,以及如何根据个人的行动给予回报”^⑤,从而为国家治理多元主体划定了功能序位与行动空间,在共同的治理目标导向下激励各方合作联动。

(二) 制度建构的理论遵循:结构功能的关系

结构功能论(结构功能主义)是社会科学的重要理论流派,也是政治学领域分析制度问题的重要研究范式。从帕森斯的AGIL模型到默顿的中层理论,从阿尔蒙德的政治系统论到伊斯顿的政治结构分析,以结构定义功能、以目的论看待社会发展是结构功能主义的总体特点。^⑥从政治系统论的观点审视国家治理,可将国家各领域体制机制、法律法规安排所构成的制度体系简约为系统性的结构,制度规则对于国家

① 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》上卷,北京:中央文献出版社,2014年,第548页。

② 塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平、杨玉生等译,北京:华夏出版社,1988年,第28页。

③ 陈朋:《体系构建与效能提升:地方治理现代化中的制度建设》,《理论与改革》2016年第2期。

④ 《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第333页。

⑤ 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店,2000年,第82页。

⑥ 吴晓林:《新结构主义政治分析模型——马克思主义结构分析的回溯与发展》,《复旦学报》2020年第2期。

治理的现实作用则可视作结构各部分所发挥的功能。结构功能论“不仅可用来解释社会现象、解释集体的秩序和规范,更为当下社会诸问题提供了一个理论解释性框架”^①,制度规则体系的建构可从其在国家治理系统中发挥功能作用的视角来认识。

整体来看,通过制度建构提升治理能力,以推进国家治理现代化的内在逻辑,契合了结构功能关系的理论要义。第一,功能(内容)决定结构(形式)的基本原理,要求积极构筑制度体系,为发挥治理能力提供载体依托。结构功能论认为,在确定基本功能之后,必须建立与之相适应的结构,才能产生相应的功能,系统结构设计的科学与否,直接制约着预设功能的发挥。国家治理是一项系统工程,制度规范围绕国家治理目标而设定,多元治理主体依据规则而行动,制度是治理目标实现和主体能力发挥的重要条件,制度的体系结构直接影响和制约着治理功能的发挥。第二,结构有序性与功能整体性的基本特征,要求有效调节制度关系,以提升治理能力。不同的结构变量组合方式会产生迥异的系统功能,系统整体功能的实现有赖于系统结构的有序性,即结构子域之间、层次之间和要素之间相互协调,在适度分化与联动整合间保持必要平衡。国家治理统御不同治理子集,相应地,制度体系是一个多重要素紧密糅合且内在关联的整体,倘若制度大厦的顶层设计、中层架构与底层基座之间零散分割抑或存在结构性的张力,将会造成制度内耗并影响功能整合,严重制约整体意义上的国家治理能力。因而,必须要对制度之间的逻辑、层次和要素等内容予以理顺和完善。第三,系统与外部环境持续交互的基本关系,要求动态适应制度生态,以强化治理能力。系统始终处于稳定抑或变动的环境之中,持续性地与外在环境产生交互,唯有系统结构动态化地满足外界的功能性需求,系统方可维持自身存续。因为治理情势不断变化,任何制度的功能作用都应当具有流动性,制度体系必须根据社会实践的需要适时注入新的元素,以制度内容的回应性来提高治理能力的适应性。

(三) 制度运作的实践趋向:国家治理能力的成长

现实经验表明,任何制度都不可能在建立之初就尽善尽美,制度建构也不可能毕其功于一役。作为社会实践产物的制度,唯有在实践运作过程中不断日臻完善,才能逐步走向成熟定型,为治理能力提供持续性的支撑。制度运作的实践状态大体可分为三类:一是本身建构失当的制度无法在实践中发挥实质治理效能,最终宿命必然是制度的自我终结。二是制度原本设计优良,并能在运作初始促进治理能力的增强,但未能因应治理需求而调适改进,此种制度运作的结局无疑会是,随着实践发展的深入推进而陷入僵化没落的境地乃至中途被弃置。三是科学构设的制度在实践伊始释放治理绩效的同时,通过制度建设与治理实践的有效互动,动态保持制度肌体的自我更新,从而不断强化治理能力。所以,从完整的政治周期来看,制度运作的实践趋向,内在地表现为制度的自我发展和成熟定型,外在地表现为国家治理能力的渐进成长和稳固提升。

关于制度发展的实质动因一直存在两种观点的争鸣:一是坚持制度选择论,认为“制度和政府形式是个选择问题”^②,强调人对于制度发展的主观选择性;二是秉持制度成长论,认为制度发展是社会环境约束下内生演化的结果,偏重客观环境因素的作用。^③两种观点均具有一定合理性,但都有失偏颇,因为制度本质上受社会物质生产方式所制约,但同时也是人类基于客观规律认识而理性选择建构的产物。理解制度及其发展,既要重视客观因素的规定性,也要承认主观因素的能动性。制度发展是一个内生演化与人为设计元素相融嵌的叠合过程。

制度运作促进国家治理能力成长的根本源由在于,通过制度的实践运作环节,制度发展的主客观条件能够不断发育成熟,随着制度的日臻完善,治理能力的成长由此获得了更为坚实的基石。一方面,制度发展成熟的客观条件在制度运作的实践过程中孕育累积。“一切社会变迁和政治变革的终极原因,不应当到人们的头脑中,到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找,而应当到生产方式和交换方式的变更中去寻找。”^④制度归属上层建筑范畴,制度发展的客观条件就是,制度运作的实践效果在总体上推

① 武小龙、刘祖云:《村社空心化的形成及其治理逻辑》,《西北农林科技大学学报》2014年第4期。

② J.S.密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆,1982年,第12页。

③ 虞崇胜:《提升中国特色社会主义制度秉赋:超越制度优势的国家治理现代化目标》,《探索》2020年第2期。

④ 《马克思恩格斯文集》第3卷,北京:人民出版社,2009年,第547页。

动了经济社会的进步,根本上促进了生产力的向前发展和维护了特定生产关系,在经济基础中持续注入新的、积极的发展因素。只有当这种良性积极的变革性动力因子在经济基础中不断孕育、逐步累积,才会对制度性的上层建筑提出调整需求,以符合生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的运动规律。其实,早在1992年邓小平就曾提出过制度成熟定型的问题^①,多次强调制度建设和发展对于国家有效治理的重要性,但当时的决策者之所以选择搁置制度定型这项议程,主要受制于客观条件还不充分、仍需累积。历史发展到今天,“摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型”。^②因为经过数十年的发展积淀,制度定型的客观要素愈益健全,必须要为国家治理提供一套更加稳定成熟的制度体系,才能有力地促进国家治理能力进步。

另一方面,制度优化调整的主观条件在制度运作的实践过程中逐步构筑。虽然制度有其内在的发展规律,但这种制度规律需要通过发挥人的主观能动性去认识发现和总结提炼。“社会发展史却有一点是和自然发展史根本不相同的……在社会历史领域内进行活动的,是具有意识的、经过思虑或凭激情行动的、追求某种目的的人;任何事情的发生都不是没有自觉的意图,没有预期的目的的。”^③无可置疑的是,从制度建立到制度成熟的整个演进过程,人的主体意识和理性思维始终在场且发挥着至关重要的作用,有效的主观设计有利于加速制度合理化变迁的进程。制度运作的实践是一个治理试错和制度检验的过程,从中可以反思制度的现实合理性,暴露制度设计的缺漏,呈现新的制度需求,通过经验的累积为制度体系的完善供给感性材料。同时,制度运作的实践也是一个建制主体理性认知能力和主观设计能力的成长过程,从中可以深化对制度本质及其规律的把握,渐次克服以往制度设计上的认识片面性和思维局限性,从而科学地提炼和配置制度体系建构的理性材料。综上,正是在制度运作的实践过程中,制度建构与治理现实彼此互鉴,制度发展的主客观条件经历了长期锤炼和逐渐积累,使得制度可以逐步走向成熟定型,国家治理能力也得以渐进成长。

三、治理能力现代化映射制度成熟的高度

制度是治理的基石,治理是制度的践行,制度建构以提高治理能力为指向,治理能力的水平维系于制度体系的完善性及其现实绩效的发挥。由此,治理能力的现代化水平能够映射出制度在体系设计、运作目标和效能转化上的成熟高度。

(一) 治理能力的现代性展现制度设计的完善

制度建设是现代国家治理的必要之举和推进国家治理能力现代化的战略选择,制度建设的质量成为了衡量国家治理能力的关键变量和影响国家治理水平的主导性因素。^④国家治理能力的现代性追求规定了,在现代化的实践进程中必须要有完善的制度设计作为前提基础。在此,首先要辨识现代性的准确内涵及其与现代化之间的逻辑关联。^⑤所谓“现代性”是指“被广泛地运用于表述那些在技术、政治、经济和社会发展诸方面处于最先进水平国家所共有的特征,‘现代化’则是指社会获得上述特征的过程”。^⑥因此,在国家治理的视域中,可以认为“现代性”与“现代化”是治理目标与治理过程的关系,现代性是现代化意欲达成的目标,是国家在完成现代化过程之后治理能力的总体特征之呈现。今天我们所大力倡导和努力推进的国家治理现代化,则是一个亨廷顿所说的逐渐“走向现代性”^⑦的历史过程,目的就是为不

① 邓小平1992年在南方谈话中指出,“恐怕再有30年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化”。参见《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年,第372页。

② 中共中央宣传部编:《习近平总书记系列重要讲话读本》,北京:学习出版社、人民出版社,2014年,第47页。

③ 《马克思恩格斯文集》第4卷,北京:人民出版社,2009年,第301页。

④ 李放:《现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择》,《新疆师范大学学报》2014年第4期。

⑤ 陈嘉明、易承志等曾对“现代化”与“现代性”的内涵进行过理论梳理,参见陈嘉明:《“现代性”与“现代化”》,《厦门大学学报》2003年第5期;易承志:《国家治理体系现代化制度供给的理论基础与实践路径》,《南京师大学报》2017年第1期。

⑥ C.E.布莱克:《现代化的动力——一个比较史的研究》,景跃进、张静译,杭州:浙江人民出版社,1989年,第5页。

⑦ 塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,第38页。

断趋近现代性的目标,使国家在政治、经济和社会等各方面的表现达到最先进水平,从而具备现代性的特征。正因为现代性的治理目标是通过现代化的治理过程实现,而现代化的治理过程需要完善的制度设计作为工具依持和手段凭借来有序推进,所以国家治理能力的现代性必将展现出国家制度设计的完善性。

根据国家治理能力现代性的完整内涵,其所展现出的制度设计之完善应该涵括四个方面的内容。一是治理能力现代性的现实需求指向展现出制度设计理念上的务实性。“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成的。”^①治理能力的现代性具体表现为国家能够在制度规范的指导下有效解决治理过程中的各种实际问题,要求在制度规范设计之初就秉承务实求真的态度,以现实性的治理需求为导向开展制度建设,及时将实践检验有效的方针政策上升为制度。建国之后正反两方面的历史经验和教训不断验证,超越客观现实规定的政策路线抑或仅凭理想浪漫主义政制构想的实践求索,不仅无法提升国家治理能力的现代性水平,反而会给国家发展带来深重的灾难。而改革开放以来,我们之所以能够创造世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定的“两大奇迹”,并以卓越的政制表现宣告各种“中国崩溃论”的崩溃,“最关键的原因是,改革的推动者一开始就以务实的而不是以理想的改革目标为指导”^②来开展制度设计。二是治理能力现代性的整体治理效果展现出制度设计体系上的完备性。治理能力的现代性是国家总体治理效果所体现出的能力先进性,是走完现代化进程之后国家治理能力的整体特征,意味着在制度体系的支撑之下,国家在政治、经济、社会等各个领域均达到良好的治理水平,从而要求国家方方面面的工作均被纳入完备的制度性框架内良性运作。如若某一治理领域缺乏制度支撑或者关键性的治理环节制度资源匮乏,将导致部分国家治理能力的缺憾,进而制约国家治理能力现代性的整体跃升。所以,治理能力现代性的整体特征,反映出国家制度的体系结构比较完整,早在设计之初建制者就注重为治理实践供给丰富健全的制度资源。三是治理能力现代性的内在规范要求展现出制度设计内容上的系统性。治理能力的现代性内蕴规范化治理的诉求,要求国家治理的各项活动都应纳入制度化、程式化和标准化的运行轨道,从决策部署到政策执行再到过程监督均有着明确具体的程序规范。从而要求国家制度设计的内容必须具有系统性,让治理活动的每一个过程环节都有制可循。概括而言,系统性的制度设计内容包括三大体系:首先是制度文本体系;其次是制度执行体系,最后是监督保障体系。制度文本体系是指静态的国家体制机制、法律法规、政策安排等内容所构成的文本性制度集合。制度执行体系承担着从文本规定到实践意义的转换职能,是制度发挥实际效用的中介系统,具体规定了制度执行的主体构成、条件设置、程序步骤等内容。监督保障体系则是为了防止制度执行偏差和执行主体腐败,是对制度执行的过程性监控和权力结构的制衡性安排,目的在于保障制度文本在执行之后能够产出良好的治理绩效。四是治理能力现代性的渐进实现过程展现出制度设计空间上的包容性。治理能力的现代性是经由现代化的治理过程所不断趋近的目标,需要通过实践环节渐进获得,任何国家的治理能力都不可能在一开始就达到现代性的水平。同时,治理能力的现代性要与治理需求的动态变化相匹配,“因为任何真理,如果把它说得过火……加以夸大,把它运用到实际所能应用的范围以外去,便可能玩到荒谬绝伦的地步,而且在这种情况下,甚至必然会变成荒谬绝伦的东西”。^③故而,最初的制度体系必须预留一定的调整空间,体现制度设计空间上的包容性,以适应治理复杂性和需求多样性的现实情景。尤其是在国家发展变革的关键阶段抑或遭遇重大历史事件和问题时,如若制度设计缺乏必要的弹性空间和改进余地,结构体系僵化封闭,无法包容复杂性条件下的治理需求,不仅治理能力的现代性缺乏成长机遇,制度体系自身也将面临崩解危机。

(二) 治理能力的优劣体现制度运作的目标

治理能力优劣是一个判断比较的概念,只有在对比中方可凸显出高低好坏的区别,如果没有对比就无法产生优劣之分的问题。治理能力的优劣体现制度运作的目标,制度运作目标包含价值性目标和工具性目标两个维度,所以治理能力的优劣性应该体现出制度运作在双重目标上的特点。

①《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社,1960年,第544页。

② 徐湘林:《以政治稳定为基础的中国渐进政治改革》,《战略与管理》2000年第5期。

③《列宁选集》第4卷,北京:人民出版社,1996年,第217页。

良善的治理能力体现以人民为中心的价值性制度运作目标。国家治理始终遵循以人民为中心的终极导向,能够切实做到维护最广大人民群众的根本利益,而非维护少数人的利益和仅着眼于短期利益、局部利益,体现的正是具有价值优性的制度运作目标。在历史唯物主义的视域中,国家所建构的制度体系代表的是统治阶级的意志,制度运作的目标必然是维护统治阶级的利益。无论是马克思在对比君主制与民主制的区别时,说“在君主制中是国家制度的人民,在民主制中则是人民的国家制度”^①;还是建国之后,毛泽东主张“我们的人民民主专政的制度,较之资本主义国家的政治制度具有极大的优越性”^②;以及改革开放之初,邓小平认为“社会主义制度总比弱肉强食、损人利己的资本主义制度好得多”^③,均是从国家治理的服务对象所体现出的价值追求来证成不同形态制度的优劣性。在现实性的国家治理中,当改革进入攻坚期和深水区之际,一些治理环节和领域偏重于短期局部利益而忽视长远整体利益,某些政策结果只让少数群体的利益需要得到了满足,但却没有维护甚至损害了大部分群体的利益,暴露出某些制度运作的人民性初衷未能得到有效保障。因此,党的十八届三中全会将全面深化改革的总体目标定位为“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和能力现代化”,用意就在于通过全面深化改革促进治理能力的全方位提升,以更好地彰显中国特色社会主义制度的人民性特质。

有效的治理能力体现以最小成本获得最大收益的工具性制度运作目标。国家治理如果能够合理均衡“成本—收益”问题,坚持以最小成本代价收获最大结果收益的有效性原则,致力于以较高的制度运作效率、低廉的制度执行成本来达成帕累托最优的治理效果,则是体现了存在工具优势的制度运作目标。从工具性的制度运作目标来审视治理能力的优劣性,必须从成本和效能两个层面来综合考察,因为任何形态的制度在实践运作过程中不仅会产出治理效能(只不过是大小、正负的区别,但绝非有无的对立),还会衍生运作成本。实践表明,结果导向下对于治理效能的过度追求往往会遮蔽对制度运作成本的必要关注。制度运行成本包括秩序稳定维系和政权巩固上的政治成本、人力金钱投入和资源消耗上的经济成本、民意支持认同和共识凝聚上的社会成本,以及政策执行方式手段选择上的机会成本与治理目标实现上的时间成本,制度运行成本主要受起始性治理条件限制和过程性策略工具选择的影响。应该说,制度运作所付出的成本和代价是评判治理能力是否现代化的核心标准之一,无法收获良好治理绩效和不计成本的制度治理,或者要付出巨大成本才能实现治理目标都不是现代化的治理。“如果一个政权维持它的运作总是要比别的政权多花费几倍、几十倍甚至上百倍的物力、财力、精力,如果执政党的每项政策都需要调动大量的警察乃至军队来强制实行,那么,实施的效果暂且不论,至少这种运作在成本上是难以为继的”^④,自然也就无法显示出制度运作上的工具性优势。

(三) 治理能力的绩效反映制度优势转化的功能

治理能力的绩效指的是国家依循制度规范推进治理实践所最终取得的成绩和效果,前文已从性质、层次和领域等不同维度阐释了治理能力绩效的具体内涵。制度、能力和绩效三者之间是递进转换的关系,内在的制度优势需要转换为有效的治理能力方可获具实际意义,而治理能力的有效性需要落脚到绩效层面来考察才能提供实质证明。所以,制度优势不能等同于能力优势,更不可与治理绩效等量齐观,治理能力的绩效大小关键要看制度转换的功能如何。如果转换得当,则能够提升有效治理的能力;如果转换不好或者转换错位,不仅无法收获实效,甚至会适得其反。因为正如任何事物都具有两面性一样,制度优势的背后往往潜藏了劣势、隐伏着危机,强大的治理能力在特殊的政治环境中极有可能滋生出巨大的治理灾祸。譬如,集中力量办大事一直被认为是社会主义制度优越性的重要体现,其在平稳时期的经济建设和应急条件下的危机克服中都曾造就过成功的治理典范,但也能在各种不利因素的裹挟下酝酿出危害甚广和影响深远的“文革”悲剧。这说明,集中力量既能办正确的大好事,也能办错误的大坏事,结果好坏取决于制度在治理实践中如何被利用和转换。

①《马克思恩格斯全集》第1卷,第281页。

②《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社,1999年,第184页。

③《邓小平文选》第2卷,第337页。

④王长江:《现代政党执政规律研究》,上海:上海人民出版社,2002年,第169页。

从应然性的角度来说,我们希冀通过建构良善的制度体系来提高国家治理现代化的能力,期待制度优势能够在治理实践中转换为良好的治理绩效。但在实然状态中,制度优势到治理绩效的转换并非一帆风顺,影响制度转换功能的因素是多方面的,治理能力的绩效生成过程充满了不确定性。总体而言,在制度文本设计完善、价值目标导向正确的前提下,制度转换的功能主要受到执行情况和政治生态两个方面的影响。

一方面,制度优势不会自发转换为治理绩效,治理能力的绩效需要依靠主体将制度执行到位,只有制度“动起来”,能力才能“强起来”,这是实现制度优势转换的关键步骤。如果执行者不能将制度完整地执行下去或者是选择性地执行,制度设计之初所预设的治理目标将无法得到保障,收获的至多是片面的、不充分的绩效结果;如果执行者以各种方式将制度虚置起来,制度得不到有效执行,那么即使制度优良也仅代表其具有文本优势,而无实质价值。改革开放以来,我国高度重视民主法治建设和制度体系完善,国家治理的各个领域环节都逐步建立起相应的制度规范,制度供给侧改革持续推进,进一步凸显出制度执行的迫切性和紧要性。反观治理实践,很多时候不是制度缺失,而是制度的权威性不足,各式各样的规章制度层出不穷,但制度“沉睡”、执行变通、大打折扣的现象依然严重。“甚至可以说,我们制度建构的速度远远赶不上制度破损的程度”^①,当制度还未真正产出应有的治理效应时,制度就已被束之高阁抑或践踏扭曲。正如习近平所说,“制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素”。^②所以,制度执行力至关重要,如果治理能力能够产出良好的绩效结果,则反映出制度规范受到了执行主体的尊重、得到了切实贯彻。

另一方面,制度优势转换为治理绩效离不开运作环境的软性支撑,制度的构建需要文化土壤的积淀,制度的运作及其绩效产出更加依靠政治生态的润泽和滋养。如果执行者主观上愿意将制度执行到位,但支撑制度运作的环境条件不足或者是不佳,制度内蕴的优势也无法有效地转换为实际效能。在现实治理中我们可以发现,一些制度的确得到了执行,但却没有收获多少实质性的效果,制度低效、运转失灵和政策空转等问题一直都不同程度的存在。再比如,三权分立、自由选举等制度设计在英美国家可以运转得比较好,并为这些资本主义强国率先实现现代化提供了有力的政治保障;而当其移植到某些发展中国家时却常常出现水土不服的症状,体制机制处处掣肘、治理效率低下,甚至是造成持续政治动荡和严重社会撕裂的动乱之源。究其本质,就是因为这些制度设计乃是根植于特定的历史文化传统之中,移植国本身并不具备支撑此种制度模式有效运行的文化基础,枉顾本国实际地盲目学习和强力推行必然会导致失败。仅有当制度与文化相互嵌合和互动发展时,治理能力的绩效才有可能稳固长久地得到释放;而当制度的内在精神与外在文化张力过大之际,制度的运行就会遭遇梗阻和不适,制度不仅无法转为绩效,还将会被文化所改变或消亡。^③所以,无论是具体的规章制度,还是特定的体制模式,如果能够切实有效地转换为治理绩效,说明制度运行有着优质的政治文化生态作为保障。

四、实现制度成熟匹配治理能力现代化的思考

制度成熟虽然是国家治理能力现代化的重要前提条件,但制度成熟并不一定必然助推国家治理能力现代化的实现。如何在改革、发展和完善制度成熟的过程中,促成治理能力向现代化目标的渐进前行,实现以成熟的制度适配治理能力现代化水平的不断提升,进而收获更加显著的治理绩效,是必须深刻研判和思考的重要命题。

(一) 以党的领导法治化引领治理能力的现代性导向

“国家治理体系和治理能力现代化,是我们党领导下的现代化,而不是别的什么政治力量领导下的现代化”^④,党的领导水平直接关系到国家治理体系的现代化建设和国家治理能力的现代性成长。鉴于党在

① 桑玉成:《成熟定型:改革的出发点和立足点》,《探索与争鸣》2018年第9期。

② 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,北京:中央文献出版社,2014年,第29页。

③ 张明军、雷俊:《制度与文化的双重变奏:互动与发展——兼论民生政治参与的功效》,《太平洋学报》2011年第11期。

④ 丁薛祥:《深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求》,《人民日报》2018年3月12日。

国家治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用,我们不仅要通过制度建设确保党的领导在国家治理各领域各方面各环节能够落到实处,还必须“继续推进党的领导制度化、法治化,不断完善党的领导体制和工作机制,把党的领导贯彻到全面依法治国全过程各个方面”。^①中国共产党作为先锋队性质的使命型政党,党在承担领导人民实现现代化的治理使命时,也必然要把包含法治在内的现代政治文明成果内化为先锋队性质的构成要素^②,将法治理念、法治思维、法治要求融入党领导国家治理的具体实践。推进党的领导法治化^③既是确保党始终在国家政治生活中居于领导核心地位的客观要求,也是不断提升党领导国家治理水平的关键保障,对于引领国家治理能力的现代性导向而言具有重大战略意义。

党的领导包括以国家政权为核心的党外领导和以政党自身为对象的党内领导,在引领国家治理能力现代性导向的历史进程中,推进党的领导法治化自然要从内外两个方面来展开。党内领导法治化就是政党在进行内部领导活动时,从中央到地方、从组织到个人,任何政党内部行为都不得同国家宪法和法律相抵触,党内的各项政策主张、规章制度、体制机制、运作方式等都要遵循法治规范、契合法治理念。治国必先治党、治党必须从严的政党治理逻辑决定了,党内领导的法治化不仅要求党在开展内部领导活动时必须带头守法,而且还要符合党内法规的要求。^④党纪严于国法,党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,对于推进党内领导法治化具有重要意义,党内领导的法治化也正是通过宪法和法律、党内法规对党内领导活动的双重规定来实现的。党外领导法治化要求党在领导国家政权机关、其他政党和社会力量时必须要于法有据,且在法定职权范围内遵循法定程序,确保党外领导的行为活动在始终法治轨道上行进。党外领导法治化的核心要义是对国家政权机关的依法领导,就是要依照法定程序来领导所有国家政权机关,恪守法治原则来处理党与人大、政府、监察、审判、检察等国家机关之间领导与被领导的关系。既不能越俎代庖、以党代政,而要使国家政权机关能够充分行使宪法和法律赋予的职权;也要保证党的主张通过法定程序成为国家意志,党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员并对其依法进行监督,党的路线、方针、政策通过法定程序被国家政权机关所自觉接受并依法有效实行。

(二) 以制度的人民性增强治理能力的价值

当前,中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾已经转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。^⑤推进国家治理现代化必须积极回应人民群众的利益需要和发展期待,从增进民众福祉的高度加快建构有利于满足人民群众对美好生活向往的制度规范并确保有效执行,才能厚筑中国特色社会主义制度的价值根基,不断丰富国家治理能力的价值意蕴。

为增强国家治理能力的价值,首先在制度的设计环节就要注重制度建设的人民参与。“人民是否有权为自己制定新的国家制度?对这个问题的回答应该是绝对肯定的,因为国家制度一旦不再是人民意志的现实表现,它就变成了事实上的幻想。”^⑥要通过各方面体制机制完善和方式方法创新,认真听取民意、充

① 新华社:《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议强调加强党对全面依法治国的集中统一领导更好发挥法治固根本稳预期利长远的保障作用》,《人民日报》2018年8月25日。

② 汪仕凯:《中国共产党领导制度的历史政治学分析》,《中国人民大学学报》2020年第1期。

③ 在一党领导并长期执政的情势下,正确理解党的领导法治化,需要在深刻体认政党与法治特殊关系、党的领导与依法治国内在统一逻辑性的基础上,科学厘清依法领导与依法执政的本质意蕴,避免陷入认识误区。从领导与执政的规范本义来看,领导指的是部分组织成员运用自身所拥有的条件优势影响其他成员的过程,而执政则是政党或个人掌握并运用国家政权的过程,二者既有内在联系也存在本质区别(关于“领导”与“执政”概念的规范释义与本质区别,参见张明军:《领导与执政:依法治国需要厘清的两个概念》,《政治学研究》2015年第5期)。在中国国家治理的现实语境中,由于近代以来特殊的国家建构路径和政治发展逻辑,中国共产党不仅根据“革命的胜利者必然是政权的掌握者”的自然法则成为执政党,完整地执掌全部国家政权;而且是所有国家政权机关和整个社会的领导党,党的领导构成了党的执政的政治基础。故而,依法执政指的是党根据宪法和法律行使执政权,遵循法定程序来运用国家权力的政治过程,强调的是执政权的规范化行使。依法领导则是在宪法和法律框架内稳定有序地实现政党意志的政治状态,要求在制度化和法治化的轨道上对国家政权机关和整个社会展开政治、组织和思想领导,并“使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”(参见《邓小平文选》第2卷,第146页),强调的是领导权的程序化运作。

④ 党内领导法治化对党内法规的建设和完善有着两个方面的要求:第一,党内法规本身与法相符,不得与宪法和法律的内在精神相违背;第二,党内法规要与国家法律规范相衔接,不能在具体运用时存在制度性张力。

⑤ 习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第11页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第3卷,北京:人民出版社,2002年,第73页。

分尊重民意、积极吸纳民意,让人民群众的利益诉求得到充分表达和有效综合;而且在具体的政策制定过程中要让人民群众真正参与其中、广泛发表意见,使国家制度体系能够真正凝聚起人民的普遍共识、反映出人民的共同意志。其次,执行主体的能力和素质对于制度运作中的人民性实现而言至关重要,“人的现代化是国家现代化必不可少的因素”。^①制度执行主体的现代化要从两个方面来推进:一方面是要增强执行主体履职尽责的能力,使其能够科学认知政策重点和深刻领会制度精神,准确把握制度实施的条件要求并选择最有利于保障人民利益的具体实践方式;另一方面则是强化执行主体的公共精神培育和规则意识涵养,使其能够自觉坚持公益导向,严格遵循法定程序来推进制度运作,并且规范高效地将内蕴人民性的规章制度和具体政策执行到位。最后,为充分保障制度结果的人民性,应当建构必要的监督规约机制。制度运作的目标价值是保障最广大人民群众根本利益的实现,但制度运作的实践往往是因公权力的偏轨,在部分群众利益得到及时满足的同时,另一群体的利益受到冲击和减损。因为任何组织和“个人对于实现他们的要求乃是深深地根植于人格的倾向和需要之中”^②,所以要在制度运作的过程中对利益主体的过度行为予以监督规约,尤其要避免因公共权力滥用和腐败使人民利益遭受侵蚀。

(三) 以实体制度的创新催生治理能力的活力

国家治理的制度建设和实践经验表明,唯有根据现实治理的需求变化动态推进实体制度的创新,持续性地为国家制度体系注入新的内容元素,才能有效地稳固经济社会有序发展的制度基石,真正提升国家治理能力的现代化水平。在国家治理现代化的进程中,注重实体层面的制度创新,彰显出国家制度体系良好的包容性,能够不断激发和催生出治理能力的活力。

积极创新国家治理能力现代化所急需的实体制度,要平衡好两对关系的内在张力。一是兼收并蓄与守正创新的平衡。西方发达国家在漫长的制度成长史中累积了诸多成熟的经验做法,值得我们在实体制度创新中学习借鉴,要善于吸收其中符合现代制度文明共性特质的进步因素。因为“如果去掉葡萄成为葡萄的那些属性,那么它作为葡萄对人的使用价值就消失了”。^③但须知,任何成熟的制度经验都内生于特定的国情土壤,制度创新学习始终要立足于本国国情特点和政治传统。“我们要积极吸收借鉴人类制度文明有益成果,但决不能动摇或放弃我国制度的根基。”^④所以,实体制度的创新必须要做到域外先进经验和本土客观现实的相互兼容,处理好兼收并蓄与守正创新的关系,具体性的制度内容创新绝不可与本质性的制度深层内核相抵牾。二是破立并举与承续创新的平衡。实体制度的创新意味着在原有的制度体系中添加了新的制度元素,不仅会改变制度体系的形式面貌,更会引发制度体系内容的重新整合,新近构设的制度必然面临制度生态融入的问题。这就要求原有陈旧不合时宜的旧制度必须予以废除,避免与新的实体制度发生效力冲撞,而阻碍新制度发挥实效的体制机制障碍也要及时革除,否则将会抑制治理能力的活力。然而,“人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造的”。^⑤任何制度都并非突然而至的“飞来峰”,实体制度创新要处理好破与立的关系,不能割裂其与原先制度的历史联系,更要与整个制度体系的生态环境相适应。

(四) 以程序制度的再造提升治理能力的绩效

程序制度规定了治理活动的行动步骤和实施顺序以及公共事务处理的方法和规则,是实体制度发挥作用的运行载体。如果程序制度链条过长、手续繁杂、流程冗余,将会极大地掣肘体制机制有效运转,降低整体治理能力的绩效。所以,要以治理效能提升为导向,对原有的程序制度进行优化再造。

对程序制度的再造,不能脱离信息通用技术快速发展及其应用触角逐渐延伸至国家治理的现实背景。

① 阿历克斯·英格尔斯:《人的现代化》,殷陆君编译,成都:四川人民出版社,1985年,第8页。

② 埃德加·博登海默:《法理学——法律哲学与法学方法》,邓正来译,北京:中国政法大学出版社,2001年,第299页。

③ 《马克思恩格斯全集》第26卷,北京:人民出版社,1972年,第139页。

④ 习近平:《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度》,《求是》2019年第23期。

⑤ 《马克思恩格斯文集》第2卷,第470—471页。

从“最多跑一趟”改革中的行政审批流程优化,到“一网通办”平台建设中的服务程序虚拟化安置,以及“数字政府”打造中的政务运行机制重理等实践表征,现代信息技术在国家治理中的应用场景和辐射面向不断拓展,其在程序制度的再造重构方面也愈益显露出技术赋能的强大效应,对于治理能力的绩效提升无疑具有重要的助推作用。随着近年来大数据、人工智能和区块链等技术的深刻突破,应当加快落实党和国家关于新技术发展应用的顶层设计,积极主动将其援引至程序制度改革实践,不断提升国家治理的整体效能。更为关键的是,程序制度变革中的技术嵌入,要从原先单纯简易的信息资源共享、策略工具优化、业务关系重组和流程环境变化的初步阶段走向更加系统性和结构性调整的深化阶段,密切配合权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的体制改革思路,更好地实现治理成本可控、制度绩效倍增和服务受众满意的目标。这说明,通过信息技术来优化程序制度运行以增进治理绩效的愿景不会一蹴而就,体制情景中的技术植入范围与应用程度本身就会受到政治逻辑的牵引和诱导。技术重塑程序并非是单线程的无碍推进,治理运行机制的技术性重塑仰赖特定的制度性安排支持,技术在治理实践中的刚性发挥及其对程序运作的再组织,更多地表现为制度与技术互动型构的动态演进过程。^①因而,利用现代信息技术来再造治理程序制度,必须要有整体性的路径构造和系统性的顶层安排,才能有效促进技术嵌入与程序优化的良性互动,避免因“受‘短期行政程序改善’的预期驱动”而陷入“‘内卷化’的科层同构”^②窠臼,以致挤压技术赋能目标实现的深度空间。

(五) 以制度调试功能的发挥推进治理能力的成长

任何制度总是身处一定的运行生态并与之相适应才能发挥实效,既要与外在现实环境保持必要的联系和互动,也要及时调整优化内部的结构要素配置。随着社会环境的变化加速与制度有效运转的条件变迁,必须充分发挥制度自我反思、修复和调试的功能,对制度运行可能出现的不适问题保持旺盛的免疫力,才能使制度无论在何种治理情景中都不会陷入困顿,并稳步推进国家治理能力的成长发展。

制度调试功能的有效发挥,意味着要对制度体系进行适应性修整,改革其中影响制度功能实现的成分内容,在此过程中需要处理好三个问题。一是制度调试的时序选择。经济社会发展转型的任务集聚与多重制度变革的共时演化,使得国家治理现代化的战略推进具有多样性、复杂性和艰巨性的特点,从而增加了制度体系变革调整的不确定性与风险性。^③不同时机制度调整策略和顺序安排所处的环境条件迥异,面临的风险压力和推进阻力有所区别,最终成效也就各不相同。这就要求决策者必须保持清醒的政治头脑和敏锐的政治判断力,妥洽安排制度改革的时序步骤,既不能急躁冒进,不经审慎思虑和通盘部署就行动;亦不可因循保守、踟蹰不前,错失制度优化和治理能力成长的机遇。二是制度调试的幅度控制。国家制度体系包括决定性的根本制度、结构性的基本制度、指导性的重要制度以及情景性的具体制度,完整地构成了多层次的制度架构。制度调试要牢记“坚持和完善中国特色社会主义制度”的初衷,其并非无限度的大拆大建,更不是全盘否定式的推倒重来。制度调试的对象应当是制度内核外围层次的内容,而不能伤及制度根基,尤其是不能动摇国家的国体、政体。这就要求制度调试必须控制好幅度,以客观情势为依据,在合理的区间范围内改革与经济社会发展不相适应的制度要素。三是制度调试的节奏把握。针对相同的约束对象,如果制度内容变改无常、前后反复,规章政策频繁废立、因人而异,亦即制度调试的频率过高。在此种情势下,变动不居的制度不仅无法保持治理行动的连贯性和制度目标的延续性,对于治理实践缺乏真正的指导作用,还会导致执行主体和公众对制度缺乏认同感和敬畏心。因此,应当把握好制度调试的节奏和速度,避免治理功效还未完全显露制度就被废除、调整的理由尚不充分制度就被置换等现象,根据实践发展的需要,在制度稳定与制度变革之间保持必要的平衡。

(责任编辑:王胜强)

(下转第128页)

① 黄晓春:《技术治理的运作机制研究:以上海市L街道一门式电子政务中心为例》,《社会》2010年第4期。

② 吴晓林:《技术赋能与科层规制——技术治理中的政治逻辑》,《广西师范大学学报》2020年第2期。

③ 唐皇凤:《国家治理体系和治理能力现代化的制度支撑》,《中共党史研究》2019年第12期。