

治理型国家的崛起

王向民

摘要 中国治理型国家是指以公共产品与公共服务的绩效供给为核心，以民生政治为价值基础，以整体性权力结构（集权）和合作性分权为权力特征，以科层官僚制与政策过程为政治运作，具有长期稳定性的现代国家形态。中国经验昭示的治理型国家，不同于以分权为特征的西方“自由—民主”国家，也不同于发展中国家中以绩效为特征的转型国家。治理型国家在现代中国的崛起，并非一个目的论过程，而是传统中国的内在要素次第回到现代中国政治的历史过程，它是古今中国之延续与熔铸。

关键词 治理型国家 中国模式 社会组织治理 民生政治

作者王向民，华东师范大学中国现代思想文化研究所暨政治与国际关系学院教授（上海 200241）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2026)04-0079-14

21 世纪以来，随着市场经济的深入，国家出台了一系列推动政府改革的政策，它以政府购买社会服务为主轴，为社会组织松绑，形成了蓬勃的社会发展态势。经济奇迹、社会组织发展以及在此背后的政府改革共同带来了中国的崛起。如张五常所说，尽管中国的发展仍然有不完善之处，中国的跳高姿势也拙劣，“但他能跳八英尺高，是世界纪录。这个人一定是做了些很对的事，比所有以前跳高的做得更对。那是什么？”^① 从国家建构的角度，这些变化是否以及如何形成了一种独特的国家形态？从“建制性概念”（constitutive concept）角度说，如何命名并阐释“中国式现代化”此种国家形态？这是本文的任务。

一、研究缘起：新世纪的政策汇流与社会组织治理

2010 年前后的新世纪是中国社会政治建设最具创造性的时期之一。2008 年，北京举办奥运会，2010 年上海举办世博会，同时在 1997 年亚洲金融危机和 2008 年美国次贷危机的背景下，中国经济逆势上涨，2010 年成为世界第二大经济体。几乎与此同时，中国社会与政治领域的变革也在悄然发生，政府改革、服务型政府建设、政府购买服务以及民生政治原则次第发生。从经济发展到社会分配，再到国家权力结构的调整，这些事件引发了全球范围内关于“中国模式”与“中国经验”的讨论，也促使研究者思考中国独特的国家形态。

（一）新世纪的政策汇流

新世纪初，中国社会政治领域连续出台了一系列影响深远的国家政策。首先，明确了服务型政府的现代政府角色，并确立了民生政治的现代政治原则。改革开放后的政府改革最初着眼于政府机构的调整与缩减，然而，全方位政府的职能未变，硬性削减的政府机构随着更多社会事务进入政府职能而以新机构的形式再次扩张。随着 20 世纪 90 年代末开始的国企改制与市场经济的发展，服务型政府最终成为现代中国的政府角色，将“直接”的经济职能与社会服务职能在原则上剥离出去，并以此为导向确定了 2008 年大部制的政府改革。

① 张五常：《中国的经济制度》，北京：中信出版社，2009 年，第 117 页。

与此同时, 1981 年十一届六中全会确定的中国主要社会矛盾“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”, 最终走向以社会公共服务供给为主导的民生政治原则, 并于 2007 年写入党的十七大报告, 成为中国政治的现代原则。

其次, 通过政府购买社会服务, 为社会组织松绑, 促进了社会组织与社会治理的蓬勃发展。与服务型政府相配套的政治发展有两个: 第一, 政府购买社会服务。在地方政府探索的基础上, 2012 年, 中央财政拿出 2 亿资金购买社会服务(《中央财政支持社会组织参与社会服务项目实施细则》); 2013 年 9 月 26 日, 国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96 号), 这标志着中央政府全面推广政府购买社会服务模式。第二, 政府为社会组织松绑。2013 年, 十二届全国人大一次会议上, 国务委员兼国务院秘书长马凯在《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明》中正式确认了四类社会组织直接登记的政策。由此, 行业服务、公益慈善、经济科技文化以及社区服务四个领域的社会组织可直接向民政部门申请登记, 无需业务主管单位审查同意。

最后, 提出国家治理概念, 明确国家治理体系和治理能力现代化是国家治理的发展方向。作为政治学的研究概念, “治理”或“善治”来自西方经验, 无论是“多中心治道”的合作模式, 还是新公共管理运动的市场化模式, 治理的主体都不是国家或政府, 甚至被视为国家与政府对治理失败的甩锅之举。^①然而, 治理概念在中国的传播与使用却倒转了语境, 接受其“治理”含义, 却将主体置换为国家与政府, 故而是“国家”的治理, 由此国家从经济建设转向政府治理成为新世纪中国政治的主题。“国家治理”的最初表述出现在 2012 年党的十八大报告中, 然而它成为明确而独立的政治表达, 源自 2013 年党的十八届三中全会的“决定”。自此, “国家治理体系和治理能力现代化”(治国理政)成为近年来党和国家的核心工作, 党和国家的一系列制度与主题都成为“国家治理”的下设议题。

(二) 民生政治、服务型政府与四种社会组织的服务供给

在民生政治与服务型政府成为主导性政治原则的情境下, 形成了四种社会组织供给民生服务的模式。^②第一, 人民团体的枢纽性社会组织建设。人民团体与免登记社团作为法定的全国性或行业性的社会组织联盟, 具有政府授予的先天“公共政治身份”, 在代表、资源、程序、组织等方面拥有无可替代的竞争力, 这曾被视为中国国家法团主义社会组织制度安排的重要依据。为了更好地承接转移出来的政府职能, 培育和整合自发性社会组织, 2008 年以来, 地方政府相继以“暂行办法”“行动方案”等次法律形式出台文件政策, 推动人民团体的枢纽性社会组织建设。由此, 人民团体成为政府转移职能的承接者与社会组织获得体制资源的资源中心与转换中介, 利用垄断性的全国性或行业性社会组织的地位, 发包与管理政府购买的各种社会服务项目。枢纽性社会组织建设以及随后的群团改革试图改变人民团体的“行政化”倾向, 使之实现了一定程度的全国性、行业性全国组织联盟的建设性功能。

第二, 服务性社会组织的项目制治理。民生政治要求政府提供足够的社会服务与公共产品, 为此使三条相对独立的政策(服务型政府、政府购买服务、项目治国)合流。项目制的社会组织治理, 其内在逻辑是政府职能转变背景下的政府购买社会服务的发包体制, 它既能满足民生政治需求, 又能防止全国性或行业性社会组织出现, 从而成为一种组织发展与组织分化并存的治理策略。项目制的社会组织治理模式是一种积极主动的“选择性”社会组织治理模式, 充分体现了政府的体制扩容与实践性政治知识的生长。

第三, 草根维权组织的体制吸纳。随着政治体制的逐渐开放, 政府以某种程度的“默认”, 选择性地接受了草根维权组织的存在, 并通过体制吸纳的方式加以治理。从结构与职能的角度, 体制吸纳有三种: 领袖吸纳是个体吸纳, 领袖吸纳后的组织可能被遣散, 维权职能亦被消解; 组织吸纳通常延续精英领袖对原组织的领导, 将之整合进现有的政府体制之中, 但是领袖离去将导致原有组织的衰败与离散; 职能吸纳可能表现为领袖与组织结构的“一股脑”吸纳, 也可能将草根维权组织的职能吸纳进体制之中而将原有组织的领袖与

① 王绍光:《治理研究:正本清源》,《开放时代》2018 年第 2 期。

② 参考王向民:《分类治理与体制扩容:当前中国的社会组织治理》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 5 期。

组织结构遣散。

第四，基层党组织向服务型社会组织的转型。基层党组织的角色定位在新世纪前后经历了一些波动：基层自治与村委会选举冲击了基层党组织的权威，而市场经济与社会领域的快速发展也带来了基层党组织全社会覆盖的新任务。为此，一方面发展出区域化党建、两新组织党建等基层党组织全覆盖的党建方式，另一方面提出了“基层服务型党组织建设”的新角色。从2009年以来的历届“全国基层党建创新典型案例”经验实践看，在组织建设、政治宣传服务、经济服务、社会服务四个领域内，后两者的践行最大，内容最丰富，形成了与其他社会组织同台竞争的态势。2014年，中共中央印发《关于加强基层服务型党组织建设的意见》，强调“以服务型党组织建设引领基层党建工作”。

四种社会组织的服务供给模式，充分反映了国家权力的调整。它一方面满足了中国民生政治与服务型政府的政治发展需要，另一方面建构出一种基于功能性分权的政治权力运作方案，同时，它又通过功能替代或细化分割而遏制自发性组织联盟的形成。这是一种更为积极、主动而精致的社会组织治理体系。

（三）“中国经验”与国家形态的特征

2004年，乔舒亚·库珀·雷默（Joshua Cooper Ramo）提出“北京共识”，认为由中国经验衍生出的“北京共识”将取代“华盛顿共识”成为发展中国家新的理论指引，引起了一系列讨论。2008年美国“次贷危机”爆发，当美国以及全球主要发达国家受金融危机所困之时，中国经济却逆势上扬，保持相对高速增长。这些因素引发了国内乃至国际学术界对“中国经验”的数波研究热潮，并将之从“中国经济奇迹”的讨论转入以整个中国为对象的国家发展经验的讨论。尽管不同学者对是否存在“中国模式”以及使用“中国模式”还是“中国经验”有不同的术语偏好，但是，“中国模式”与“中国经验”的全球讨论热点显示出中国实践确实是一个值得认真对待的议题。

从上述社会（组织）治理经验来看，以下特征值得关注：第一，治理成为2010年以来新政治的核心，社会分配的公共产品供给成为经济发展之外的新领域，并由此调整了国家权力形态。第二，社会公共服务供给使民生政治成为明确的政治原则或意识形态，它以绩效或治理为指向，由此，政府角色被定位为“服务型政府”。第三，社会（组织）分类治理显示出政治权力基于事权的合作性功能分权及其灵活运作，体制内资源的开发、新载体的松绑以及对全国/行业性社会组织的警惕显示出中国特色的分权政治及其边界。第四，在新分权体制下，整体性国家权力得到了重塑。国家治理概念一方面显示出治理职能超越经济建设成为新政治的核心，另一方面显示出整体性权力的新发展，党政体制的权力结构进一步加强。第五，传统中国政治思维得到延续，尤其是“民生”一词及其在现代中国的开发运用。

上述特征显示出新世纪以来中国政治发展的整体性与结构性：不但有具体行动，而且有深层的意识形态论证，不但有政策文件的过程性安排，也有合作性制度分权，不但有政治发展的现代性，也有中国传统思维的古今延续。换言之，这脱离了转型国家权宜之计的暂时性与结构失衡，呈现出一种稳定而完整的国家形态。这让我们思考一个问题：新世纪以来的中国社会政治发展形成了一种不同于现代西方与转型国家的国家形态吗？它与既有的西方国家与转型国家有何不同？如何命名并阐释此种国家形态？

二、现有解释及其缺陷

国家形态是一个众说纷纭的概念，学者们各有使用偏好。一般来说，它包括以下几个结构性指向：第一，权力与行动背后的意识形态论述；第二，整体性国家权力与具体政府权力的分立；第三，政府领域的分权体系，无论它是空间与制度上的政治分权还是基于事权的程序式分工；第四，社会服务供给在政治生活中的地位；第五，在一定历史时期内的连续性尤其是超越政局的连续性。当然，上述结构性特征，一方面能够显示其作为国家实体的完整性，另一方面能够显示其区别于其他国家的独立性。

（一）以分权为核心的自由民主国家理论

西方现代国家以古希腊为原始经验，其间经中世纪封建制，大成于近代民族国家，是现代国家形态的主流。现代西方国家以自由为价值观念，以民主为制度形式，以分权及其制衡为权力结构，形成了个体自由与

政治分权相一致的国家形态，因此，可以称为自由民主国家。

第一，它以自由为政治原则，以民主为制度形式。相较于民主观念，自由价值贯穿于西方古今。近代以来，自由主义逐渐将个体与国家对立起来。先是社会契约论将国家起源赋予自然状态下的天赋人权，进而在现代国家确立后，将人的政治权利以法律形式固定下来，个体自由与对权力腐败的担忧成为一对结构性冲突，进而发展出预防性的“消极自由”与限制国家权力的观念。在政体形式上，近代早期追求共和政制，强调分权与自治，将民主制视为暴民政治，然而，20 世纪尤其是第二次世界大战胜利之后，西方逐渐将共和概念民主化，以竞争性政党选举作为民主政治的核心，同时以制度化固化自治。相较于近代早期的自由传统与共和政治，现代以竞争性政党选举为核心的民主制度实则是 20 世纪的发明。但这并不影响民主化的全球输出，比较政治学的标志性概念是民主与民主化以及由此而来的民主质量、民主衰退或民主巩固。

第二，它以分权为国家权力结构。分权原本是共和政体尤其是罗马共和政体的精髓，近代西方的分权政治经历了从古典政体向近代国家形式的转型。现代分权制衡学说的第一次实现发生在欧洲殖民地的美国^①，这种分权制衡原则不但体现在中央层面的立法、司法、行政领域，而且在联邦和州政府之间也形成了分权与制衡。美国的制衡性分权制度最初并不被看好，威尔逊（Woodrow Wilson）在 1885 年出版的《国会政体：美国政治研究》还在表达对英国政体的羡慕与敬意。但是，20 世纪处于国运上升期的美国却以国家实力为后盾，随着国际政治秩序的扩展而使之成为自由民主国家的基本模式。

第三，它以国家与社会制衡为外部构造。分权制衡原则在空间领域上表现为国家与社会的制衡。不同于混合政体与分权制衡叙事的文本思想史性质，革命转型和社会科学研究更多以现实经验材料为基础的“国家—社会”分析框架为主。“国家与社会”的分权反映的是西方近代社会政治发展的特殊逻辑，即社会并非单纯的隐私领域、市场或经济领域、政治领域之外的第四域，而是指现代社会的政治性，即国家由社会孕育与形成（无论是启蒙思想家的社会契约论，还是经济史与社会史的视角），以及由此而来的国家确立之后的（公民）社会的政治性（例如作为第四权力的新闻媒体、合法的社会运动、以选举为中心的政治参与），这也被称为“社会中心主义”。因此，“国家—社会”分立的分析框架体现的是西方现代政治的社会经济来源及其性质，也是一种合法性历史理论。

第四，分权制度的行动方式是竞争性政党选举。选举并不是古典民主政体的特征，政党在近代曾被视为分裂的根源，最初的政党选举只是发生在狭隘的士绅精英内部，后来美国甚至发展出政党分赃的政党政治，然而这都不妨碍战后西方世界走向竞争性政党选举。竞争性政党选举是上述分权制度的行动机制之一，国家与社会的分权带来代议制的合法性，而国家权力机构的分权则带来选举对象，亦即总统、议员等国家政务人员。然而，即使历史社会学的“找回国家”学派将“社会中心主义”拉向“国家中心主义”，但是，他们视野中的国家仍然如“政治系统”一样是一个悬置的权力容器或政治场所。因此，大众利益被代表或输入到政治当局，从这个政治出发点到真正代表人民利益，有着太多的中间环节，且足以使政治变质。竞争性政党选举面临的诟病包括资本政治、精英民主、选举营销、民粹侵蚀等，如今的竞选个人机器化与算法技术更加剧了选举的单向操作性。

第五，西方政治文化的长期性或历史延续性。作为现代国家的典范，以分权为核心的自由民主国家不但具有政治观念、空间结构、制度设计及其运行等维度的完整结构，而且将现代国家的上述结构稳固地与古希腊以来的历史传统紧密地榫接起来，呈现出一种历史的延续而非断裂，并将此自由民主国家理论推广到全世界。

中国的现代化发展以“冲击—回应”为主轴。尽管 20 世纪上半叶有“救亡压倒启蒙”的时代大势，但近代以降“开眼看世界”的对象便是西方现代国家，甚至将之视为普遍性的模板。改革开放之后的主旋律更是模仿西方自由民主国家尤其是美国，重启市场、调整经济所有制结构、启用宣示个体流动的身份证制度，

^① 维尔：《宪政与分权》，苏力译，北京：生活·读书·新知三联书店，1997 年，第 112 页；约翰·邓恩：《让人民自由：民主的历史》，尹钰译，北京：新星出版社，2010 年，第 76 页。

更重要的是国家权力得到了规范。然而，西方的自由民主国家理论并不能解释中国的政治发展。第一，国家为恶的假设及其国家在政治论证中的次地位，并不符合中国历史与实践，相反，国家或共同体（传统的君主或现代的政党）在中国政治发展中从未缺位，甚至一直是政治生活的核心；第二，民生政治原则成为不同于西方福利国家的主流意识形态；第三，西方的政治性分权体制从未成为中国经验的主体内容，相反近代革命的历史与新中国成立以后的发展都显示出以政党为中心的整体性权力体制；第四，在具体的政策领域，形成了发达的合作性功能分权体制，反映了中国政策的灵活特征；第五，这种治理型国家形态并未显示出过渡或暂时性的权宜之计性质，反而似乎是传统中国政治的现代延续。

（二）以政体和绩效为特征的转型国家理论

比较政治学通常将中国纳入转型国家的研究行列。转型国家的政治发展研究关注这些国家如何从传统转向现代，以及转型过程中所采取的战略选择和目标模式。目前，主要有两个分析性概念：威权国家和发展型国家，分别从权力结构和经济发展角度解释转型国家的政治发展路径。

“威权主义”（authoritarianism）理论的形成经历了复杂的历史演变。这一概念最早由沃格林（Eric Voegelin）在1930年代提出，但是直到第二次世界大战后对德国、意大利法西斯国家的反思性研究才真正引起学界重视。先是萨托利（Giovanni Satori）将其作为与民主政体相对的政治形态，而胡安·林茨（Juan Linz）通过对西班牙佛朗哥政权的研究，系统构建了威权主义的理论框架。他认为威权政体有四个典型特征：有限的政治多元主义、缺乏主导性意识形态、较低程度的政治动员、统治集团行使实质上有限制的权力。^① 随着研究的深入，尤其是奥唐纳尔（Guillermo O'Donnell）将阿根廷政治经验概括为“官僚威权主义”，这一理论成为继现代化理论、依附论之后政治发展研究领域最富成果的理论建构尝试，被广泛用于拉丁美洲、南欧研究，后来扩散到东亚研究上。这一理论将威权国家视为极权政体与民主政体之间的权宜之计或过渡形态：向右一步，转向自由民主国家（民主转型），向左一步，滑入极权独裁国家（民主崩溃），这就可以理解为什么威权主义研究者的后续议题总是民主化。

威权主义是一种定性的价值概念，它经常与政治理论家所论述的极权主义及相关概念相混淆。比较政治学者尽管将其视为从极权到民主之间的过渡形态，但是，它暗含一种对国家权力不受限制的批判，认为威权主义不能赋予市场与社会以相应的独立地位。因此，它是自由民主国家的“他者”。威权主义概念最初只是注意到政治体制上的保守性质，是一种本质主义和理想类型概念，但随着研究对象新政治特征的出现，它不得不以前缀词的方式修正其表述，形成背离民主到何种程度的复合性概念，例如“官僚威权主义”（Technocratic Authoritarianism）、“韧性威权主义”（Resilient Authoritarianism）、“碎片化威权主义”（Fragmented Authoritarianism）、“民粹主义威权主义”（Populist Authoritarianism）等，甚至出现了“竞争性威权主义”（competitive authoritarianism）、“威权新自由主义”（Authoritarian Neoliberalism）等表述。

尽管中国学者从1980年代中期开始使用（新）威权主义解释中国经验，但是，越来越多的反思者认为威权主义及其打补丁式的解释方式，陷入了“攻其一点，不及其余”的形式化思维方式。它无视转型国家的政治秩序正当需求以及经济增长和社会分配的优先顺位，尤其是忽视中国政治中的合作因素以及文化传统（中国共产党的意识形态与传统中国的儒家观念），由此，它既无法理解民生政治在中国政治原则中的根本性地位，也无法理解民生政治背后的国家权力的整体性原则。这些缺陷使用威权主义理论解释中国近年来的国家发展总有隔靴搔痒之感。

从逻辑上看，威权国家理论止步的地方恰恰是“发展型国家”（developmental state）理论的起点。该理论起源于对东亚经济奇迹的研究，后来扩展为解释后发国家跨越式发展的政治经济学框架。与威权理论不同，发展型国家理论承认现代威权体制没有为政权提供程序的合法性，但它强调国家可以通过集中资源选择某些特定产业领域从而实现经济发展。换句话说，在民主化的坐标系之外，发展型国家凸显了转型国家的国家自

^① Juan Linz, "An Authoritarian Regime: The Case of Spain," in *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Erik Allardt and Yrjö Littunen (eds.), Helsinki: Westermark Society, 1964.

主性与能动性。

发展型国家重新界定了政府与市场的关系，它既不同于自由市场经济主张的“守夜人政府”，也不同于完全的国家中心主义，国家与市场不再是非黑即白的二元对立，而是两个端点之间的一系列“灰”，市场机制和国家作用以不同的比例和形式混合。^① 这表现为：国家负责识别有前景的战略产业、制定产业政策和营造发展环境，而企业则在具体运营中保持市场自主性。这种“国家领导发展”的模式，使发展型国家理论将研究重点从“国家是否会失败”转向“在什么条件下可能成功”，国家自主性与国家能力成为核心分析变量，而不是一个消极的、等待被审判的政治对象。

发展型国家的论述起自经济增长，也止步于经济增长。造成经济衰退的原因同样隐藏在推动经济发展的政治要素之中：国内政治强权凌驾于经济发展目标之上、经济结构或产业调整的失败以及最为重要的是当前去全球化趋势与新地缘政治冲突带来的国际保守主义回潮让发展型国家举步维艰。甚至，有学者将美国第二次世界大战后的国家形态也归入发展型国家。^② 因此，发展型国家理论本质上是一个史学解释，它呈现了一个学术概念的生命周期，有明确的历史经验起点，也有明确的历史经验终点，起点与终点昭示出理论的边界。发展型国家面临的困境凸显了它的过渡性或转型特征：过度关注经济增长，受制于经济全球化与地缘政治环境，而不是一种稳定的国家形态。

发展型国家理论存在明显的解释困境。该理论虽然识别了现代官僚体系、特定产业领域和灵活政策执行等经济增长的政治动因，但其变量选择过于简化，无法解释为何具备相同条件的国家发展结果却大相径庭。更为关键的是，发展型国家理论仅仅聚焦政府体制层面的变量，忽视了价值观念、历史传统等深层次因素，使其解释力局限于转型国家的暂时性特征，无法解释中国民生政治取向与悠久历史传统和深厚文化底蕴的关系。此外，无论是威权国家还是发展型国家理论，都未能充分关注后革命国家的社会发展维度，将民主化或经济增长简单等同于国家治理能力提升，忽视了绩效治理与公共产品供给的复杂性。

三、新时期的政府革命：治理型国家的形成

治理型国家的独特性在于其以治理效能取代权力归属的政治取向，将现代治理需求与传统政治智慧相融合，形成具有文化主体性的稳定国家形态。治理型国家在现代中国的兴起，并非一个目的论过程，而是在反传统的现代国家的指引下，在政府转型的探索过程中，使传统中国的内在要素次第回到现代中国政治的历史过程。

（一）国家革命：新的审视

当代中国在国家建设过程中始终面临着古今中西（古今之变与中西之别）的历史命题，这一分析框架自 1840 年鸦片战争以来，特别是五四运动所宣示的全盘性危机后便已确立。经过百余年的政治实践，虽然面向世界的方向并未改变，但是其内部的中国坐标却渐渐发生了变化。理解这一转变过程，是构建中国国家理论的首要课题。

作为现代国家西方模式世界性扩展的中国因应，1949 年的政权革命被视为现代民族国家建设的第一阶段，即主权国家的创建。这一革命终结了近代以来的碎片化政权，使中国重新成为一个统一的现代国家。值得注意的是，革命后中国并未发生西方式的政治分权革命。倘若说毛泽东时代的革命观念影响了权力的世俗化与分权走向，那么，1978 年后，革命渐行渐远，中国政治领域发展出基于合作的功能性分权。这种变革表明，中国在现代国家建设过程中，传统政治原则悄然回归甚至主宰了现代国家形态，带有传统特征的政治观念与制度形式日渐融入并诠释着现代国家体系，将之改造为新世纪以来国家权力建设的基点。

当前学界面临的核心问题是：如何理解中国独特的发展道路？这是在为“历史终结论”积蓄力量，还是开辟了新的现代化路径？古今中西大变局的中国命题在百年救亡图存之后再次回到国人的视野。不同的是，

① 张振华：《理解发展：东亚奇迹制度分析与理论解读》，天津：天津人民出版社，2024 年，第 356 页。

② Fred Block, "Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in United States," *Politics and Society*, Vol. 36, No. 2, 2008, pp. 169-206; 刘露馨：《重塑“利维坦”：大国竞争与美国式发展型国家的建构》，《世界经济与政治》2022 年第 10 期。

经济总量世界第二的国际角色置换了“落后就要挨打”的屈辱地位。生存危机已然度过，国家建设的具体经验成为古今中西大变局的辩论核心，这些具体经验包括：服务型政府、民生政治、政治协商、民主集中制等等。这些不同于西方的政治经验，使敏锐的研究者发生了“史学转向”，即在古今中西之别的西方思想史底色上，试图从中国内部尤其是中国传统解释当代中国的政治变迁。^① 进而言之，尽管当代中国的政治命题来自现代西方，未来也将拥抱世界，但是从当下到未来的路径却来自中国内部甚至中国传统，它使人类现代性命题成了中西比较的多元发展而不是中国追随西方的单元叙事。“国家建设理论”（theory of state building）转变为“国家发展理论”（theory of state development）^②，由此获得了更为悠远的景象。

倘若说，1980年代的启蒙运动与1990年代的思想分化，更多是一种逻辑上的“非此即彼”，要么抛弃黄土文明拥抱海洋文明，要么因为西方缺陷转而意味着中国合理，那么，新世纪的中国政府改革则提供了一个正面观察的经验对象。

（二）政府改革：分权革命

1978年开启的改革开放标志着中国政府治理模式的历史性转型。这一变革历程可分为两个显著阶段：2008年前的机构调整与2008年后的职能重构。在初期阶段，中国政府延续了传统中央集权机构的改革路径，通过五轮国务院机构改革（1982—2003年）着力精简机构数量，但受制于政府职能并未转变，使机构改革时裁撤与合并的政府机构和工作人员，又以新机构名称和编外“临时工”身份重新复活于政府之内。这种“精简—膨胀”的循环困境，本质上是将政府机构视为“物理性存在”而非“功能性载体”的必然结果。

2008年“大部制”改革标志着治理理念的范式转换。这场分权革命的核心在于重新界定政府角色——从全能型管理者转向服务型供给者，中央向地方放权，政府向市场和社会放权。其制度创新体现为三重维度：在纵向层面，通过财政分权激发地方活力，2012年后地方政府财政支出占比均超过85%，财政支出结构从基建转向民生；在横向层面，推行“政企分开、政资分开、政事分开”，2013年至2024年11月国务院已经取消和下放行政审批事项618项；在社会维度，政府购买服务规模从2012年中央财政2亿元扩展到2023年超3万亿元。这种功能性分权体制既不同于西方三权分立模式，也超越了传统机构改革的物理性裁并，形成了决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的中国特色治理架构，成为世界各国中分权程度最高的国家之一。^③

服务型政府建设经历了政策理念的迭代演进。它发轫于地方政府的探索，从2003年党的十六届三中全会首次提出转变政府经济管理职能，2004年3月，温家宝总理在《政府工作报告》中对“服务型政府”的内容做了详细阐释，到2006年“服务型政府”概念写入中央文件，再到2013年党的十八届三中全会确立“市场决定性作用”原则，这一进程呈现出从工具理性向价值理性的升华。2007年党的十七大报告将“民生服务”与“服务型政府”分开论述，确定“服务型政府”的政治原则是“功能性分权”，由此成为2008年政府机构改革的基调。2013年党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》将法治政府与服务型政府作为“加快转变政府职能”的主题，提出三方面改革举措：第一，健全宏观调控体系，确立企业投资主体地位；第二，全面正确履行政府职能，推进简政放权和事业单位改革；第三，优化政府组织结构，完善决策、执行、监督相互制约协调的运行机制。

从现代国家理论视角看，服务型政府改革具有革命性意义。现代国家的权力史，最初是新生国家剥夺其他共同体权力而独大生长成为利维坦的故事，然而在19世纪末尤其是第二次世界大战后，西方国家不约而同转向了革命后社会的治理轨道，经济发展交给市场、社会权利进一步扩展，国家权力收缩。改革开放尤其是新世纪以来，中国在服务型政府的话语下，使市场权力和社会权力都从统合性政府权力中独立出来，专注于

① 王向民：《中国政治学的内在转向》，《政治学研究》2023年第6期。

② 陈周旺：《国家发展：超越“国家建设”理论》，《探索与争鸣》2022年第9期。

③ Christine P. W. Wong, “Budget Reform in China: Progress and Prospects in the Xi Jinping Era,” *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 15, No. 3, 2016, pp. 27–36; Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party’s Control of Local Elites in the Post-Mao Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 1–36.

治理而非阶级斗争式的统治。这是对利维坦国家权力的再分配，政府革除了自己的庞大权力，客观上实现了多元主权格局。现代民族国家的分权治理革命，在中国是以服务型政府的功能分权方式得以实现的。

（三）民生政治：传统再现

民生政治在中国政治话语中的复兴与发展，体现了传统政治智慧的现代转化。在中国共产党的政治语汇中，“人民”一词长期占据核心地位，而“民生”概念则经历了从边缘到中心的演变过程。最初“民生”一词多用于“改善人民生活水平”的笼统表述之中，然而随着改革的推进，民生成为政府工作报告中的高频词、社会建设的主基调，从而使“民生”这一带有强烈传统色彩的政治观念被带入现代中国。

相对而言，“民生”话语晚出于“服务型政府”。2002年党的十六大报告，首提“就业是民生之本”，标志着这一传统概念开始进入主流政治话语，但也仅此一处。2006年党的十六届六中全会决议，民生概念出现在“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能”标题之下，但是正文中更多的表述仍然是“改善人民生活”。2007年党的十七大报告首次以“加快推进以改善民生为重点的社会建设”作为独立章节标题，表明民生问题已从单纯的经济指标上升为国家建设的核心议题。2012年党的十八大报告延续这一思路，将民生问题细化为教育、就业、收入分配等六个具体领域。与此同时，传统“民本”思想通过现代话语获得新的表达，如2009年党的十七届四中全会决议中的“顺民意、解民忧、惠民生”等表述，既承接了古代“保民”“养民”“生民”的政治理念，又赋予其新时代的内涵。以民本为基础的民生政治的观念核心是“生民”，给人民以活路，它的现代政治表述是“共同富裕”，在国家职能上表述为公共产品与公共服务的有效供给。

2013年党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》将民生保障提升为社会公平正义的高度，推进基本公共服务均等化。2017年党的十九大报告则进一步将“以人民为中心”确立为发展思想，“人民满意”成为民生政治的标准和要求，标志着民生政治完成了从具体政策到价值理念的升华。

民生话语的演变过程展现了中国共产党将传统政治智慧与现代治理需求相结合，构建起具有中国特色的现代政治原则。改善民生的议题之下尽是现代福利国家的诸领域，而民生福利的价值原则却不是现代资本主义经济与社会结构的分配性政治调节，而是传统“以民为本”的养民、保民之政治责任。换言之，这是以传统“民本”“民生”的政治责任实现现代福利国家的中国形态。

（四）国家治理：整体性国家权力的重塑

“国家治理”概念的提出标志着中国政府“治理时代”的来临，这一理念继承和发展了服务型政府与民生政治的实践成果，并从结构上形成了更加完整的治理型国家形态。国家治理的完整表述是“国家治理体系和治理能力的现代化”，倘若把体系视为更宏观的国家能力的一部分，那么，国家治理概念实质上强调的是国家的治理能力。治理研究也是中国学界难得地从一开始就形成了共识的议题。^①

治理原则在中国政治领域的提出，经历了从管理主体到治理主体、从社会领域到政治原则、从多元善治到国家治理的过程。“国家治理”的表述最初出现在2012年党的十八大报告中，“国家治理与社会管理”并用，国家治理是作为社会治理领域的具体做法——社会治理体系——而提出的，其含义并不独立，也不明确。国家治理成为独立的政治表达，源自2013年党的十八届三中全会的“决定”，“国家治理”成为全面深化改革的总目标，国家治理体系和治理能力现代化成为中国特色社会主义的内在规定。但是，“国家治理体系和治理能力现代化”的含义仍不明确。2014年党的十八届四中全会将“国家治理”与“依法治国”联系起来，依法治国成为国家治理的重要内容。2017年党的十九大报告把国家治理表述遍布到报告的所有主题，将其提升为统领性理念，再次确认“全面深化改革总目标是完善和发展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”。

在随后的一系列政治会议中，国家治理体系和治理能力现代化几乎成为近年来党和国家的核心工作，甚至将“党和国家机构改革”置于国家治理的内在要求之下。2019年党的十九届四中全会完全围绕“国家治

^① 张小劲、李岩：《从语义图解到模式理解：〈关于全面深化改革若干重大问题的决定〉中关于治理问题的论述》，《当代世界与社会主义》2014年第1期。

理”展开，将国家治理界定为“中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现”，并以国家治理为旨趣重新解释了中国共产党成立尤其是新中国成立以来治国理政历史。同时，党和国家的一系列制度与主题都成为“国家治理”的下设议题，国家治理体系覆盖了党的领导制度、人民当家作主制度、法治体系、行政体制等当前最重要的政治制度，其本质是通过制度整合与能力提升实现国家治理的现代化转型。

在政治话语上，国家治理被表述为“治国理政”，作为内容的治理与作为行动主体的国家的并置，意味着整体性国家权力的重塑。2017年党的十九大报告指出“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”，进而“朝向加强党的全面领导下的党政一体化模式目标迈进”。在国家治理框架下，中国形成了独特的权力运行机制。一方面坚持党的全面领导，确保国家权力的整体性和统一性；另一方面改善民生被纳入“国家治理体系和治理能力现代化”中进一步推进，通过服务型政府建设推动功能性分权，实现治理效能的提升。尽管国家治理与服务型政府之间蕴含的权力辩证留下了隐忧，但是这种“整体性集权+功能性分权”的模式，既保持了国家行动的统一性，又通过专业分工提高了治理效率。

从服务型政府、民生政治与国家治理的国家发展轨迹来看，这是一个探索而不是目的论的发展过程。它表明现代中国实现了传统中国资源的内在转化，古今中西在现代中国不再构成价值观的内在冲突，而有可能是一种新的融合与创造性转化，实现中西共享的现代性。

那么，这种历史延续的政治观念及其建构的现代国家形态，应当如何分析与命名呢？我们把新世纪以来的中国国家形态界定为“治理型国家”。下面分述治理型国家的普遍性特征及其中国表现。

四、治理型国家的理论特征与中国经验

治理型国家作为一种国家形态，其核心特征在于将治理绩效确立为国家运行的根本原则，并由此形成相应的意识形态、权力结构与行动逻辑。几乎所有成熟的政治共同体，都可以理解为享有相应独立体系的治理型国家。这一概念的现代意义，在于它强调近代国家的现代发展使国家从暴力机器转向治理主体，国家的角色和行动均围绕治理效能展开。治理型国家的权力运作呈现出统治要素内化于治理体系的特点，形成了一种“治理吸纳统治”的新型国家形态。从思想资源上，现代中国治理型国家的崛起，是传统中国的现代延续。

（一）以治理为中心的政治取向

从柏拉图的“统治技艺”与“牧养技艺”、孔子的“政”与“治”，到马克思的“统治”与“治理”、韦伯的“支配”与“行政管理”以及曼（Michael Mann）的“专断性权力”与“基础性权力”，统治与治理的二元框架始终存在。然而，从西方政治现代化过程中，我们可以发现国家角色从统治向治理的转变：孔德实证主义消解了革命乌托邦，斯宾塞社会有机体论将治理视为生命系统的自我调节，代议制政府与市场经济则分别成为政治治理与经济治理的基石。在学术领域，第二次世界大战后美国政治学界系统论取代国家论标志着研究焦点从“历史分析”转向“政策过程分析”，确立了以治理为中心的社会科学在现代学术中的核心地位。

从统治向治理的转型，反映的是政治共同体的生命周期。在政权更迭的革命期，统治职能因激烈的权力斗争被推向前台，治理实践要么未及施展，要么执行太差反而成为革命的口实；而在政局稳定发展阶段，治理则成为共同体的核心职能。对于现代转型国家而言，革命通常与暴力斗争相关，而改革则以渐进、持续性的治理为主。当暴力冲突隐退，通过公共政策实现系统性治理便成为国家运行的核心机制。中国共产党经历了从革命党到执政党、执政党的转型^①，改革开放的历程也是一个治理展开的过程：通过将国家重心转向经济建设、打破城乡二元体制、构建社会公共服务体系，治理效能逐步取代阶级斗争成为新的合法性基础。这种规律在局部政权建设中也同样存在，如中国共产党在根据地推行“三三制”民主实践、开展“自力更生、丰衣足食”的经济自救与识字班的社会教育，这是通过治理能力积累政治权威。

治理现代化重构了国家能力概念的内涵。它突破传统“财政能力”的狭隘定义，将其拓展为经济治理

^① 陈明明：《“革命”“统治”与“执政”：旧话重提——关于政党变革的两个命题的讨论》，《社会科学研究》2011年第4期。

(增长与分配正义, 如中国消除绝对贫困)、社会治理 [公共品供给与危机化解, 对应鲁恂·W. 派伊 (Lucian W. Pye) 提出的六大现代化危机] 和制度治理 (权力规范运行, 体现为服务型政府建设) 的三维体系。中国的“国家治理体系和治理能力现代化”建设, 正是通过制度整合、政策执行与风险应对的协同升级, 构建出“新型现代国家”。当代中国跻身世界第二大经济体的发展奇迹, 本质上是以治理现代化驱动民族复兴的政治实践。这一范式转移昭示着卓越的治理能力既是政权稳定的保障, 也是国家发展的路径。治理型国家的崛起, 正在重塑现代政治的发展轨迹。

(二) “以人民为中心”与民本/民生意识形态: 治理型国家的意识形态

现代政治“以人民为中心”。在近代西方, 它被表述为人民主权与代议政治, 在中国, 它被表述为人民当家作主 (民本政治) 与代表政治。“以人民为中心”构成了治理型国家的意识形态叙事。

中国现代政治的民生政治治理取向, 其思想根源可追溯到传统中国的“民本”观念。与西方政治思想不同, 先秦诸子并未论述何以将政治权力归诸大王或天子, 而是直接接受了“三皇五帝”和“三代王政”的王制传统, 更注重历史合法性而非抽象的人性演绎。^① 他们更为关注君主制度的维护及其权力使用——政治的正义性或义务职责, 即政治要以民为本, 形成“保民”“养民”的政治责任, 这使中国传统政治具有鲜明的伦理特征。正因为此, 儒家既有为君权背书的献媚者, 更有鞭笞君权的铮铮士大夫。

民本观念强调, 共同体的根本不在于传统王朝的朝廷或现代民主中的个体, 而在于共同体的所有成员。《尚书·五子之歌》说, “民为邦本, 本固邦宁”。徐复观指出, 在中国政治实践中, “神、国、君都是政治中的虚位, 而民才是实体”^②。儒家“仁政”观念要求朝廷与君主必须履行“保民”“养民”之责, 孟子甚至提出王霸之别, 认为行霸道的独夫民贼可诛之。仁与仁道的概念, 意味着人文超越自然暴力, 成为现实政治的伦理基础, 这种思想传统塑造了中国独特的政治文化。

假如说民本与“王之为王”的仁政是传统中国的思想与行为方式, 那么, 现代中国的“人民共和国”, 既回应着“人民主权”的现代要求, 又继承了“民本”的思想传统。“人民”代表大会、“人民”政协、“人民”政府、“人民”法院, 甚至“人民”医院, 这些赋名意味着通过“人民”这一抽象概念它将所有社会成员纳入到共同体范畴, 形成了集体指向的国家认同。尽管新中国力图摒弃传统中国的“封建糟粕”, 但是传统中国的“民本”思想与现代解放政治的“人民”观念却熔铸成现代中国在共同体意义上的“家/国”观念。“我们是一家人”, “家是最小国, 国是千万家”, 这样的家国同构思维表明现代中国仍然是一个伦理共同体, 而不尽然全是西方式的世俗经验对象。

国家以民为本, 然而国家却疆域辽阔、人口众多, 因此便有了解决作为主权者的人民“不在场”的代表制的行权方式和制度设计。不同于近代欧洲形成的以“选民”替代“人民”的程序合法性及其代议制形式, 中国遵循的是一条民意回应性的实质代表性及其代表制形式。在制度层面, 中国的代表制度包括国家层面以民主集中制为根本组织原则的人民代表大会制度、政治组织层面的“政党—群众”结构、社会层面的“群众路线”。在机制层面, 支撑和运转代表制政府的机制则包括作为社会动员整合机制的“统一战线”、作为利益表达综合机制的“政治协商”、作为社会主义民主特有形式的“协商民主”和作为国家治理机制的“群众路线”^③。

从“全心全意为人民服务”的根本宗旨到中国社会基本矛盾——无论是“人民日益增长的物质文化的需要同落后的社会生产之间的矛盾”还是“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”——的界定, 都反映了中国政治的民本及民生取向。这表明儒家传统政治思想经过现代性改造后, 仍然

① “历史”合法性与“人性”合法性, 这两种区分在福山《起源》中有提及, 但是并未有深入讨论。他认为西方启蒙思想家从人性出发构建的政治秩序最终导向了个人主义而不是社会性, 而人类生物性的发展以及它在世界不同地域的发展构成了历史合法性, 此种历史合法性构成了重新理解政治秩序起源的启发。参考福山:《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, 2012年, 第30页。

② 徐复观:《学术与政治之间》,《徐复观集》,北京:群言出版社,1993年,第115页。

③ 陈明明:《马克思主义政府原理的中国逻辑》,上海:上海人民出版社,2021年,第38—46页。

是中国政治观念的主流，并发展出一套适应现代世界的新论述。

（三）整体性国家权力与“大一统”的集权结构：治理型国家的权力结构

国家权力有两个层面的论证，一个是作为共同体本质的权力，一个是权力的具体形式与历史运用。就属性而言，共同体的本质性权力是一种专断性权力，凌驾于各种具体权力之上，是一种整体性权力。就现代国家的早期形态而言，主权概念的诞生反映了作为整体性权力的共同体统一诉求，在历史上，它以君主专制的专断性权力为制度形式。在现代国家，国家的整体性权力由主权者享有，在君主立宪制国家，由世袭君主与民选议会共享，在联邦制国家，由联邦政府（包括国会、总统与最高法院等中央权力）代表。

中国治理型国家的整体性权力以“大一统”集权为根本特征。大一统是传统中国的概念，是中国维系数千年的核心观念，它反映了中国政治的文化或伦理基础。“三代”是儒家知识对理想政治的虚构，原生暴力与权力受到知识的节制与重塑，形成了一套人为的伦理秩序，此即政治或权力的起源。“政者，正也”，“治者，治理”，就像以“正确的方式”梳理纰丝，治理政事。中国政治由此完成了从自然崇拜向人文治理的转型。在这一过程中，知识对权力的重塑使政治共同体从客观存在升华为文化建构，形成了独特的“整体性权力”（General Power）观念。中国传统政治，经历了商周之变（周制）、周秦之变（秦制）和近代清民之变（共和制）^①，然而“大一统”的整体性权力观念却一脉相承。大一统是历代统治者的政治理想，反映着朝廷的再统一努力，尽管现实中政局分裂的时间一点也不比统一的时间短。“大一统”使中国区别于西方，即使在经历了三千年未有之大变局之后，现代中国仍然是辩证地延续了“大一统”根本内容的国家，它构成现代中国的深层结构。^②

在当代中国政治实践中，“大一统”通过中国共产党的领导核心地位得以延续和强化。党组织通过“嵌入”，使党政双系统有机统一，确保整体性权力的有效实施：第一，组织嵌入，党的各级各类组织（党委、纪委、党组等）在公权力体系中发挥重要作用，党政双系统合体。第二，个人嵌入，党员进入国家系统并担任职位。第三，双重嵌入，组织与个人两个层面一并嵌入，不但在国家系统之外设立领导性的党组织系统，而且国家系统的重要职位大都由党员担任并受党组织领导。^③当代中国权力运作也呈现出明显的层级集中特征：地方权力向中央集中，党政关系向党中央集中，科层制向上级领导集中。无论经验上如何分权，决定分权策略的上位权力始终是集权性的整体性权力。在整体性权力分析上，西方学者偏重于其专断性使用，而“大一统”政治的伦理特征使其成为积极性力量，保持权力的均衡使用，例如当代中国政治中，整体性权力既有国家规划与顶层设计，也有监察督导、上访救济等反馈机制，形成了集权与回应并重的治理格局。中国治理型国家的集权性权力结构，既承续了传统中国“大一统”的政治智慧，又适应了现代国家治理的复杂需求，为理解当代中国政治提供了独特的分析视角。

（四）权力的行使与合作性功能分权：治理型国家的政府形式

整体性权力之下，随着社会分工的复杂化，秉持着分权的权力行使逻辑。不同于古希腊“人是天生的政治动物”观念，近代西方将国家与权力理解为“不得已的恶”，由此在主权理论诞生之后，迅即发生的就是通过分权制度实现对权力的限制，甚至将主权所代表的整体性权力也进行制度性分割，由不同的国家机构掌管使用，最典型的的就是美国的分权与制衡制度。

中国治理型国家的政府形式呈现出独特的合作性功能分权特征。传统中国的制度性分权包含三个层面：第一，君相分权形成双头权力结构，皇帝代表整体性权力，宰相代表政府权力；第二，由于政事分工而来的官制分工亦即官僚政治分权，无论是政府结构、政策过程和官僚管理，都形成了丰富的行政经验，甚至叠床架屋、互相羁绊以防止权力滥用；第三，皇帝之下的官僚制度是一种开放性政权，从汉代的察举、征辟到隋唐科举制，乃至宋代发达的科考管理方法，都有可能“朝为田舍郎，暮登天子堂”，由此何怀宏将传统中国

① 冯天瑜：《周制与秦制》，北京：商务印书馆，2024年，第1—2页。

② “大一统”概念在近代的落寞尤其是近年来的复兴，参考王向民、陈立业：《“大一统”研究：缘起、演进、挑战与边界》，《社会科学》2023年第7期。

③ 陈国权、皇甫鑫等：《功能性分权：中国的探索》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第10页。

称为“选举社会”。此外，传统中国还有礼制与法治、内朝与外朝、封建与郡县、官高吏底与吏强官弱、文武交叉等分权形式。尽管这些制度以维护皇权为核心，但客观上确实形成了一定的权力制衡（甚至在王朝末期常常导致权力碎片化），支撑了传统中国的长期延续。

现代中国尤其是改革开放以来形成了新型政治分权模式，并由此带来郑永年“行为联邦制”、张五常“县际竞争”的经验分析。学界主要有两种政治分权理论。浙江大学陈国权教授的功能性分权理论将权力视为一种做事的能力，“三事分工、三职分定—三责分置—三权分立”，循序推进到“决策、执行与监督”的三权分立，它强调权力使用过程中，既要保证效率又要防范权力滥用。^①这一理论的研究起点是政治腐败的权力防治，因此，它不可避免地具有针对公共政策研究的“事权”视角，将分权视为政策过程中的功能性安排而不是固化的制度结构。这种理论囿于公共政策领域，将党和政府视为“广义政府”，并不涉及中国整体性权力的集权性质。

功能性分权的逻辑尴尬之处，恰恰是另一种分权理论的起点，即“集权体制下的分权”^②。集权体制下的分权理论，着眼点不是政策科学，而是中国独特的权力结构，即整体性权力与民主集中制的政体形式。从结构上，它将政治权力分作政体（国家权力结构）和次政体（权力运行及其相应的权力结构），前者与政治信念、政治力量相关，后者则可以结构优化与制约监督。具体到操作层面，顶层权力厉行自我规训和自我约束，次顶层权力则有权力制约的多元探索，如前述公共政策领域的功能性分权。需要指出的是，集权体制下的分权形式超出了纯粹的制度性视角，因为下派巡视组、审计考核、举报、国家赔偿、任职公示、信息公开、社会舆论等行为都被视为分权的形式。因此，与其说这是分权，不如说它强调权力的规范运行（“将权力关进制度的笼子”）。

无论是基于“做事”的功能性分权还是基于整体性权力的集权体制下的分权，这两种分权理论都看到中国政治权力将合作而不是竞立视为分权的目的，因此，中国分权理论的核心内涵是合作性功能分权。

（五）科层官僚制与政策过程的辩证统一：治理型国家的政治运作

治理型国家的政治运作，一则依赖科层官僚制，二则依赖政策过程。科层官僚制是现代西方国家统一进程的产物^③，也是社会治理复杂化的必然结果，政策过程则是国家治理的超越统治职能的系统化运作结果。美国政治学家戴维·伊斯顿（David Easton）将政策过程概括为“政治生活的系统分析”或“政治系统论”，它以中性或社会科学化的输入、决策、输出、反馈为政策程序，邹谠进一步将作为决策主体的政治当局用理性选择理论加以解释，从而使系统论的政策过程理论与理性选择理论结合起来。^④

科层官僚制构成了治理型国家最根本的制度基础和组织保障。改革开放以来，中国通过干部制度改革和行政体制改革逐步建立了稳定的科层体系。“干部四化”（革命化、年轻化、知识化、专业化）推动了政治精英向技术官僚转型，机构精简和职能调整形成了分工明确、运作规范的科层结构。这种专业化、制度化的组织机制显著提升了政府职能部门的政策制定能力，使经济政策、社会政策的制定依赖于相关部门的专业意见，而非单纯的政治指令。科层官僚制的稳定化与政策指定的专业化，不仅提高了行政效率，也为中国社会经济的快速发展提供了制度保障。

然而，科层官僚制也存在僵化、低效、部门利益壁垒等缺陷。为克服这些问题，治理型国家通过整体性国家权力的专断性加以调整。在中国，作为整体性权力的党的领导通过政治动员——例如“领导小组”“领导批示”——超越常规行政程序，实现资源的快速整合。在脱贫攻坚、环境保护和疫情防控等重大国家任务中，这种机制有效打破了部门壁垒，提升了政策执行效率。同时，项目制则以具体任务为导向，突破以单位制为代表的原有科层体制的束缚，遏制市场体制所造成的分化效应，充分保证了民生工程和公共服务的有效

① 陈国权、皇甫鑫等：《功能性分权：中国的探索》，第46页。

② 景跃进：《中国特色的权力制约之路——关于权力制约的两种研究策略之辨析》，《经济社会体制比较》2017年第4期。

③ 彼得·伯克：《知识社会史：从古登堡到狄德罗》，陈志宏、王婉旎译，杭州：浙江大学出版社，2016年，第127页。

④ 邹谠：《二十世纪中国政治》，香港：牛津大学出版社，1994年。

投入。以项目制为核心确立的新的国家治理体制，形成了中央与地方政府之间的分级治理机制。^① 政治动员体制与项目制的灵活运作形成了科层官僚制的优势互补，共同构成中国国家治理的完整图景。^②

中国的发展，不能用简化的威权国家的民主化标准或政治发展理论进行解释，从理论层面看，政策过程理论为理解治理型国家的政治运作提供了新的分析框架。^③ 该理论认为中国以政治体制改革为经验的政治转型是通过政策过程的渐进调整实现的，通过出台政策调整权力配置、职责分工以解决体制性问题，而非制度突变。不同于公共政策分析，它关注政策制定与执行中的政治因素，但是它强调经验性解释而非规范价值。治理型国家的独特之处在于实现了科层制稳定性与政策灵活性的辩证统一，它为理解治理型国家提供了行动视角。这种模式既不同于传统的法治国家与民主化，也有别于单纯的行政国家，形成了一种独特的国家治理体系。

（六）历史延续性或稳定性而不是权宜之计

当然，以新世纪以来的二十多年时间为判断标准，会显得短视，将之纳入改革开放以来的国家建设尤其是自 1921 年中国共产党成立以来百年多的政治实践，甚至将之纳入到传统中国历次重回传统——例如先秦诸子对“三代”的追忆与重塑、隋唐对汉代的重建、宋明直接先秦的重建——的政治实践，我们会看到中国作为东亚独立政治共同体数千年历史延续的独特性：返本开新，通过重述传统，开创符合新时代诉求的新实践与新理论。传统中国“修齐治平”的共同体理想是“治国”“平天下”，这意味着治理而不是强调权力的统治目标是传统政治文化的根本取向。这些传统资源在后革命社会，成为现代治理的思想资源，并结出理论的果实。

现代中国治理型国家的崛起，并非全然地另起炉灶，应该说它是古今中国之熔铸。传统中国的治理型国家形态是一个自发性逐渐形成的过程：周秦时期确立了以整体性权力、“大一统”格局和民生政治的政治原则，唐宋时期日渐完善了合作性功能分权模式，明清时期则出现了皇权专制的强化趋势。现代中国的治理转型呈现出与传统相反的演进路径：从政府分权改革起步，经由服务型政府建设，最终回归整体性权力结构。这种“逆向发展”体现了传统治理智慧的现代创造性转化，既是传统观念在现代中国的精神焕发，也是现代中国从传统观念中汲取到丰富的营养。

五、余论：现代性与治理型国家的边界

治理型国家是现代国家的通例，西方现代国家建立资产阶级法权之后，就开始向治理型国家转型，最甚者是社会民主主义的福利国家，然而却在 20 世纪后半叶陷入福利国家危机。^④ 从国家形态——以治理绩效为中心，有相应的意识形态、权力结构与行动逻辑——角度看，自由民主国家是一种治理型国家，而陷入权宜之计泥淖的转型国家则总是在治理供给、意识形态、权力结构与行动逻辑上被掣肘，像一个“缝合怪”而难以呈现自洽而稳定的国家形态。

古今中国，殊途而同归于治理型国家。传统中国有规范而良善的政治观念、丰富而有效的基于合作性功能分权而形成的官制、发达的行政经验，这些结构性要素使分裂的政局最终走向“大一统”的重建。国泰民安、政通人和的政治愿望使传统中国成为一个稳定、自洽而能不断重生的治理型国家。改革开放后形成的新治理型国家，从现代国家的主权整体性出发，通过服务型政府的政府职能转变，走向以民生政治原则为导向的社会公共产品有效供给的国家形态。这一探索进路，从现代世界的规定性出发，开发出传统中国的政治价值，显示了中国传统文化的强大活力。

但是，中国政治学研究的史学转向也提醒我们，固然要发掘传统中国符合现代中国的那些观念与制度，也要看到传统中国不适应现代中国的那些观念与制度，更要转化甚至发明出一种新的观念与制度代替之。传

① 渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

② 徐湘林：《中国政策过程中的科层官僚制与政治动员》，《中央社会主义学院学报》2021年第6期。

③ 徐湘林：《从政治发展理论到政策过程理论》，《中国社会科学》2004年第3期。

④ 陈周旺：《福利治理为什么重要：超越福利国家模式》，《行政论坛》2021年第4期。

统中国最大的权力困境是皇权独大而无制约。围绕皇权维系的政治难题有六个^①：“第一，如何防止地方力量做大，形成对中央政府的致命挑战？第二，如何防止军事集团把枪口对准统治者自己的胸膛？第三，如何防止外朝官僚集团做大，形成对皇权的威胁与挑战？第四，如何对待皇亲国戚这些‘自己人’，是用他们还是不用他们？第五，如何对待社会基层力量，是尊重、利用还是控制它？第六，如何处理中原政权（天朝大国）与周边政权（边陲小邦）的关系，是朝贡、羁縻还是直接治理？”皇权固然有其共同体整体性权力代表的意涵，但是，皇权在现实中总是落在一家一姓甚至个人身上，从而出现霍布斯“利维坦国家”面临的困境：主权与主权者的理论分立与现实统一。霍布斯通过社会契约论奠定了以主权为核心的现代国家理论，但是以主权者为核心的政治制度却选择了君主专制政体。霍布斯的政体选择拖累了他的现代性理论。

现代世界与传统社会的最大变化是大众的崛起。一方面，大众崛起带来广泛的政治参与，民意论证以及形式多样的政治参与改变了传统以精英为主的政治权力结构；另一方面，经济、知识、技术都成为权力的载体，它们改变了政治权力独大的局面，迫使政治权力有效回应社会、经济等要素的政治诉求，迫使政府权力更加中立与规范。此外，现代世界的大规模人口流动增强了程序性法治的需求，陌生人之间需要客观中立的形式规则与程序正义。

托克维尔（Alexis De Tocqueville）的辩证在于，他固然提出要发明出新的政治科学来规制民主，但是，不同于尼采的是，他平静地接受了身份平等时代不可遏止的到来。治理型国家固然能够充分通过国家能力为民众提供更好、更公平的公共产品与公共服务，但是，它仍然要有效回应近代开启的身份平等与大众参与需求。

〔本文为国家社会科学基金重大项目“百年来中国政治学史研究”（19ZDA133）、上海市哲学社会科学重大项目“中国政治学史与自主知识体系构建研究”（2025DZX002）的阶段性成果〕

（责任编辑：王胜强）

The Rise of the Governance State

WANG Xiangmin

Abstract: Based on the changes in the governance of social organizations in China since the new century and the state formation resulting from these changes, this paper generalizes the Chinese state form as a Governance State. It argues that China's governance state is centered on the performance-based provision of public goods and services, grounded in the value of livelihood politics, characterized by an integrated power structure (centralization) and cooperative decentralization, and operationalized through bureaucratic mechanisms and policy processes, and with long-term stability. The paper argues that the rise of the governance state in modern China is not a teleological process but rather a historical one in which intrinsic elements of traditional China have gradually reintegrated into modern Chinese politics.

Key words: governance state, China model, social organization governance, livelihood politics

^① 刘建军：《古代中国政治制度十六讲》，上海：上海人民出版社，2009年，第5页。