

论民主法治框架下的政府治理体系现代化

朱 芊

(南华大学 政治与公共管理学院,湖南 衡阳 421001)

[摘要] 在从事公共事务的管理和政治活动中,现代国家逐渐形成了日益复杂的治理结构和制度体系,政府治理体系的内涵和形式得到了新的诠释和延展。民主与法治作为政府治理体系现代化的权源价值和目标保障,为我国从计划经济向社会主义市场经济转型背景下的政府治理文明提供了基本方式和路径选择。新形势下的政府治理体系改革需要形成法治政府、市场经济、社会三者相互约束和支撑的合作治理框架,以政府的职能转变为中心,推进国家治理体系和治理能力的现代化。

[关键词] 政府治理; 民主法治; 现代化

[中图分类号] D920.0 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)06-0072-04

一 政府治理体系的理论演变

21世纪,由于社会经济、政治和技术的迅速变化,过于庞大的传统政府管理模式已经过时。巨额财政的花费,过多资源的占用,既不能有效地提供公共需求,也剩余不下多少资源用于满足社会的其他活动。市场在约束个人极端自私行为、克服生产的无政府状态、限制垄断、提供公共物品等方面存在着自身的缺陷,市场的失效导致不可能依靠单纯的市场手段实现社会资源的最佳配置,同样,仅仅依靠国家的统治和计划也无法达到公共物品的最佳供给,因此,人们开始寻求统治与管理之外的治理机制。

作为上个世纪末兴起的国际社会科学前沿,治理理论涵盖了全球治理、民族国家治理和地方治理三种不同的层级,并且逐渐形成为一个完整的治理理论体系和实践系统^[1]。全球治理着眼于国际安全和经济、基本人权、跨国犯罪和环境资源等跨国性的问题,参与其中的各国政府、正式的国际组织以及非正式的国际社会组织是为了更大程度地推进人类事务的改善以及实现对生命、自由、平等、正义和公平的价值诉求。在这种治理模式中,跨国性的原则、政策、协议、规范、程序作为维护全球规制的方式被广泛加以适用。国家治理主要负责公共物品的提供以及更好地向公民提供公共服务,在这种全新的公共管理中,国家不再扮演单一的统治角色,转而成为与公民社会、非政府组织、私人团体等多种主体的合

作伙伴关系。地方治理是为了应对地方的公共问题,依托于政府、社会组织 and 公民组织,通过多元互动的途径寻求共同利益。由此可以发现,三种治理理论在治理主体、目的和方式上都存在着一定的交叉。从统治、管理走向治理,不仅意味着参与主体的多元性,也是人类政治发展的普遍趋势。

在从事公共事务的管理和政治活动中,现代国家逐渐形成了日益复杂的治理结构和制度体系。工业化、市场化、城市化、现代化、全球信息化等综合性因素的出现和发展,更是促进了国家治理模式的现代化转型。国家摒弃具有强烈政治化倾向的统治行为和自上而下的单向、刚性管理模式,寻求开展与社会、非政府组织、私人机构等多种主体的合作治理,在规范社会权力运行的过程中,更好地向公民提供公共服务。政府与市场、社会的互动关系,政府内部多元治理主体之间职责权限的分工,构成了现代国家治理体系的两大主轴^[2]。前者涉及的是多元化治理主体暨政府与各种非政府组织、企业以及个人共同进行合作性治理,在应对公共事务处理的国家失效问题中,形成法治政府、市场经济、社会三者相互制约与支撑的治理框架。后者的核心问题是建立纵向和横向的政府间合作关系,在厘清治理主体之间的权责权限分工的基础上,形成治理主体之间的网络治理模式,提升政府治理的整体效能。

作为一种新的公共管理,政府治理体系强调效

[收稿日期] 2014-08-30

[基金项目] 南华大学校级社科基金课题项目“法治与政府治理现代化”资助(编号:2013XYB25)

[作者简介] 朱芊(1980-),女,湖南衡阳人,南华大学政治与公共管理学院讲师。

率、结果以及公共服务的质量,注重构建分权式管理取而代高度集中的等级组织结构,强化中央战略决策的顶层设计,从而能够快速、灵活、低成本地应对外部变化,关注权力与责任的对应,更为灵活地探索代替直接供应公共产品的方法,提供成本节约的政策结果,在公共部门之间及内部创造一个竞争性的环境,提高政府行为的责任度和透明度。

二 政府治理体系现代化的基本方式和路径选择

中国特色的社会主义现代化建设已进入到了一个全新的发展阶段,为了积极有效地应对社会经济急剧变化所遭遇的严峻挑战,党的十八届三中全会通过的《中国中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全新的政治理念。一方面,它是对我国改革开放以来现代化建设成功经验的总结;另一方面它必将为中国未来的可持续协调发展提供强大动力,全面促进国家治理体系和能力的现代化转型。

国家治理的核心内涵是党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,具体包括强化执政党的领导地位,进一步建设人民民主和以法治为基础建立规范的国家治理体系等目标,其中依法执政、依法行政、依法治国的水平是国家治理体系现代化的重要标志。“法令行则国治,法令弛则国乱。”法治是治国理政的基本方式,同时也是一个国家发展的重要保障。在致第一次上海合作组织成员国司法部长会议的贺信中,习近平总书记强调,要“努力建设法治中国,以更好发挥法治在国家治理和社会管理中的作用,为全面建成小康社会、建设社会主义现代化国家提供坚强的法治保障”。由此可见,在全面、有效地建设和谐社会的过程中,民主与法治作为政府治理体系现代化的权源价值和目标保障,为我国从计划经济向社会主义市场经济转型背景下的政府治理文明提供了基本方式和路径选择。

民主一词来源于古希腊语,基本意思是指“人民的权力”、“多数人的统治”,作为一种与专制相对的政治制度,民主即多数人统治的国家制度。在民主制度下,广大民众可以自由、平等、充分地参与管理国家、社会事务,表达自己的意见和看法。同样,早在2000多年前的古希腊,亚里士多德在《政治学》中关于法治的诠释就奠定了西方社会的主流法治观,“法治应该包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该是制定得良好的法律。”^[3]在这里,法律正当和法律至上构成了法治的基本内涵,法治离不开民主。

现代化的国家治理模式鼓励公民以个体或者集体的形式灵活广泛地参与到各种公共行政中去,通过引导公民参与基层公共政策的制定和对政策执行的监督,以达到公共服务质量和效率的最佳。从理论上来看,治理是国家权力向社会权利的回归,在国家、公共组织、私人机构及个人采取联合行动处理共同事务的过程中,调和相互冲突或者不同的利益,还政于民。在推进“国家治理体系和治理能力现代化”的过程中,公民的积极参与和公民自治能力的扩展将冲击着国家和社会的关系,成为治理模式中的主流。基于政府与公民之间的良好合作,国家治理体系和治理能力的现代化离不开政府,更离不开公民和民主。

作为区别于传统国家治理体系的根本所在,民主是现代国家治理体系的本质特征,民主治理要求公共治理和制度安排都必须保障主权在民或者人民当家作主,所有的公共政策要从根本上体现人民意志和人民主体地位,努力营造公平的社会环境,促进形成正义的社会制度。在多元利益主体并存、社会结构分化的大背景下,民主一方面是整合超大规模社会资源的有效治理手段,另一方面,民主在确保民众参与政治活力和增强制度弹性的同时,也是维持动态社会稳定,完善国家治理能力的基本保障^[4]。

哈耶克认为,在20世纪之后,法治是现代社会的的一个重要原则,“最能清楚地将一个自由国家的状态和一个在专制政府统治下的状况区分开的,莫过于前者遵循着被称为法治的这一伟大原则。撇开所有技术细节不论,法治的意思就是指政府在一行动中都受到事先规定并宣布的规则约束——这种规则使一个人有可能十分肯定地预见到当局在某一情况中会怎样使用它的强制权力,和根据对此的了解计划他自己的个人事务。”^[5]

法治中的法律正当和法律至上,要求现代国家治理体系在提供高效的公共服务过程中,能够满足民众社会生活中的各种诉求,在体系范围内最大程度协调公民与政府间的利益冲突,建立合法性和有效性相统一的治理机制。公共权力和社会秩序被广大民众自觉认可和服从,人民群众对政府的基本制度、重大决策具有高度的信任感和强烈的认同度。法治通过规范的框架,完善的制度和程序限制权力的专断,以可预测性、可操作性、可救济性等优势来凝聚转型时期的社会共识,保障公民的基本权益,维护社会生活秩序。

纵观现代化的国家治理,无论是对自然灾害、紧急状况等突发事件的处理,还是对涉及国家主权、公

共利益等安全事务的维护,国家制度化、规范化、程序化运行的民主和法治程度,是实现政府治理体系和治理能力现代化的目标保障和基本方式。同样,在现代善治理论大行其道的背景下,我们可以归纳出政府治理体系和治理能力的现代化提倡自下而上的公民参与,这种以民主为基础、以民众为依归的政府治理模式,追求并体现涵盖合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效和稳定的基本要素,它要求还政于民,崇尚法治、高度参与、公正透明,运转有效。

三 基于法治政府、市场经济、社会合作的政府治理体系创新

随着改革开放进入攻坚阶段,作为发展中的社会主义国家,面对社会中不同利益群体的诉求,如何寻求有效的资源结构,重塑党和政府的公信力,保障社会公平,优化公共物品的供给,净化生态环境,确保社会主义现代化建设制度的顺利转型,是国家在治理改革过程中必须解决的紧迫问题。

有学者指出,改革开放以来的我国政府职能转变,遵循了与市场化改革相适应的调整逻辑,从1982年的“计划经济为主,市场调节为辅”的改革思路到1992年的建设社会主义市场经济体制的目标,从党的十六大第一次将政府职能定位于“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”到十八大明确提出“创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义”的政府职能。毫无疑问,相较于建国初期的全能型政府以及改革开放前期的经济建设型政府,当下政府职能转变所取得的进展是明显而巨大的,但是相对于成熟的治理体系,政府角色的作为依旧严重滞后^[2]。在中国传统的政治体制框架内,全能主义的国家发展模式已经将政府的主导作用发挥至极。通过投资和出口,我国政府主导的发展模式以行政手段控制资源配置,以行政作为干预经济运行,从而达到刺激GDP总量的增长。在如此的体制背景下,一些利益结构已经固化,通过竞争能够解决的事务迟迟不见回归市场,而政府应该全力提供和完善的基本公共服务诸如义务教育、医疗卫生、社会保障等民生问题却划归给市场。

“国家治理体系和治理能力的现代化”目标的提出,为政府职能转型和行政体制改革确定了整体性的规划。要有效推进政府职能转变,就必须反思全能主义政府发展模式导致的弊端。政府在宏观国家统治中始终扮演决定性的角色,即便是在改革国家治理体系的当下,无论是市场体系的成熟还是公民社会的成长,最终都取决于政府角色的转型以及

治理结构的完善。政府作为国家治理中最重要主体,规范其职责权限的基本方式就是要明晰与建构政府与市场、社会的分工体系,理顺三者间的相互关系。政府角色及其管理方式如何实现现代化的转型,不仅是现代化进程的重要内容,也是现代国家治理体系建构的核心问题。

作为体制改革的顶层设计,治理体系的现代化要求政府规范公共权力的运行,放权于社会和市场,构建一个有机、协调、动态和整体的制度运行系统^[6]。放权于市场就是在健全开放、透明、平等、公平的市场规则同时,最大限度压缩政府的资源配置和行政干预,尊重市场规律及其机制调节的自由竞争秩序,逐渐实现政府从经济建设的组织者到市场体系的监管者的角色转变,营造一个规则清晰、秩序井然和效率高效的市场环境。市场经济作为一种有着自身运行逻辑和调节机制的经济秩序,在提供公共物品、调节收入分配、减少信息不对称等方面都存有优势,放权于市场可以抑制政府的权力寻租现象,通过重组垄断性和公益性的经济领域,促进国有经济结构的战略调整,在逐渐开放服务性和公益性市场的进程中,完善社会保障体系。放权于社会就是充分尊重民主政治的生成和演化,积极发挥民众是社会主体者的作用,开创公众的事务公众治理的局面,通过政府主动引导和扶持民间组织的成长,健全公民参与公共事务和社会管理的途径,逐渐实现从政府统治、管理到政府主导下的社会协同治理。在当下,以公民自治能力为主导的治理模式正考验着国家与社会的关系,必须坚定公民是治理改革现代化的基础这一理念,没有公民参与的治理,就没有真正的治理。这对于公民意识薄弱、社会自组织秩序松散的当代中国而言,无疑是一个极大的挑战。弱化国家权力对社会秩序的强制控制与整合各种类型的社会组织提升其治理水平是两个此消彼长的过程。在实践中,政府由赋权到还权于社区和居民,塑造社会成员的自治和合作精神,化解利益冲突,鼓励公民以多种形式广泛地参与公共行政事务,允许公民自我管理和发展,增加公民个体与行政人员之间的互动和接触机会,通过电视直播问政、市民听证会、微博信息公开和互动等多种形式,使基层行政人员知晓和了解公民的意愿倾向,并引导其进一步参与基层公共决策的制定和执行监督,通过对话、协商、和谈、妥协等集体选择和集体行动,最终达成共同治理目标。

在国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化的过程中,公权力的有效约束无疑是关键。如何把权力关进笼子,唯一的选择就是法治。2013年2

月,习近平总书记在中央政治局第四次集体学习时强调:“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断开创依法治理新局面。”法治作为现代国家治国理政的手段和工具,强调宪法和法律是最高准则,执政党带头,引领所有的国家机关、社会组织和公民个人遵守宪法和法律,依法享有和行使法定职权和权利,承担和履行法定职责和义务。国家权力是人民所赋予,应为人民而行使,因此权力运行必须受到有效制约和监督。要强化权力的公开,做好顶层设计,合理分解权力,科学配置权力,形成科学的权力结构和运行机制。法治政府要求政府的一切行为都必须服从于宪法和法律,在科学有效的权力制约、协调和监督机制中实现国家治理现代化。

四 结语

我国历来有强政府、弱社会的传统,但改革开放以来,政府遵循着市场经济的变化进行着职能的调整,十八大明确提出“创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义”的职能转变目标。政府职能跟随人民群众的需求转变,逐步精简机构,改革行政管理流程,增加政府活动和决定的透明度和公开性,提升社会公平正义,获取民众信任和支持,建立一个公平、法治、高效、透明的行政服务体系,为人民提供安全、健康、公平的公共服务产品。为了社会结构的优化调整,国家在近年来有意识地放松了对社会生活的监管,开始致力于积极扶持民间组织的成长,拓展民间组织参与社会管理的新途

径,主动吸纳体制外的资源来丰富社会协同治理的新格局。这不仅重塑了政府与社会的关系,而且也让市场经济下萌生的公共服务和社会治理都得到了长足的发展,是国家在治理体系现代化的过程中所作出的尝试和突破。公民是政府公共服务的对象,要实现政府职能的转变,解决政府本身难以管理的事项,就必须培养公民的责任和意识,让公民参与到治理中来。作为最直接了解公共需求的群体,公民一方面是公共服务的监督者,同时也在参与城市社区和乡村社团的建设和管理中,实现自己的权利和价值,提高公共服务的质量和效率。

总之,以公民为主体、以民主为基础,以法治为手段,加强社会主义民主政治的制度建设,建构宪法得以实施的体制框架,实施国家、市场和社会之间的良性互动,无疑是现代国家治理体系建设的现实突破口。

[参考文献]

- [1] 夏建中. 治理理论的特点与社区治理研究[J]. 黑龙江社会科学, 2010(2):125-130,4.
- [2] 何显明. 政府转型与现代国家治理体系的建构—60年来政府体制演变的内在逻辑[J]. 浙江社会科学, 2013(6):8-10.
- [3] [古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. 北京:商务印书馆, 1981:199.
- [4] 唐皇凤. 中国特色现代国家治理体系的建构[N]. 中国社会科学学报, 2013-12-16.
- [5] [英]哈耶克. 通往奴役之路[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1997:73.
- [6] 俞可平. 沿着民主法治的道路推进国家治理体系现代化[EB/OL]. 新华网, [2013-12-01].

Discussion on Modernization of Government Governance System within the Frame of Democracy and the Rule of Law

ZHU Qian

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: Engaged in the management of public affairs and political activities, modern countries have gradually formed an increasingly complex governance structure and system. Content and form of government governance system has been interpreted and extension of new. As the right source value and goal to ensure the government governance system modernization, democracy and the rule of law have provided the basic mode and path selection for our country from the planned economy to the civilization of government governance transformation under the background of socialist market economy. The framework of the reform of government governance system under the new situation requires the formation of a government under the mutual constraints and support of the rule of law, market economy, society, to transform the government functions as the center, promote the modern of the national governance system and management ability.

Key words: government governance; democracy and the rule of law; modernization