

三种国家治理主导模式功能差异^{〔*〕}

○ 孙洪敏

(辽宁社会科学院, 辽宁 沈阳 110031)

〔摘要〕国家治理主要包括政府治理、企业治理、社会治理三个方面,由于不同国家或同一国家的不同阶段,国家治理主体的侧重点不同,进而形成“政府主导”“市场主导”和“社会主导”三种不同的国家治理主导模式。这三种国家治理主导模式在功能方面存在体系差异、动力差异和路径差异。在体系方面存在制度化、规范化和程序化的差异;在动力方面存在从“政府→社会”主导模式到“社会→市场”主导模式的阶段性突破,从“市场→社会”主导模式到“社会→政府”主导模式的阶段性跨越,从“社会→政府”主导模式到“政府→市场”主导模式的阶段性上升三种差异。通过数学模型可以深入揭示国家治理主导模式的一系列运作规律。依法治理是“政府主导×(市场+社会)”模式走向现代化的必然要求,依规治理是“市场主导×(政府+社会)”模式走向现代化的必要条件,依制治理是“社会主导×(市场+政府)”模式走向现代化的必由之路。

〔关键词〕国家治理;主导模式;政府;企业;社会

20世纪80年代以来,新的公共管理理论和国家治理理论两大思潮风靡全球,中国的改革开放在影响了整个世界的同时,也推进了国家治理体系和治理能力现代化。这两件大事促进了国家治理模式的革命性跨越,直接导致三种国家治理主导模式的形成和变化。研究三种国家治理主导模式的功能差异,对于全

作者简介:孙洪敏(1955—),《学术界》本期封面人物,河北省乐亭县人,管理学博士,现为辽宁社会科学院院长、二级研究员,省政协委员,辽宁省重点学科带头人,辽宁省社会科学成就奖获得者,辽宁省优秀专家,国务院特殊津贴专家,先后荣获辽宁省优秀女领导干部,省五一奖章,省劳动模范等称号。兼任中国应用哲学学会副会长、中国历史唯物主义学会常务理事、辽宁省哲学学会副会长、辽宁省孔子学会副会长、辽宁省咨询委员、辽宁省哲学社会科学成果奖评审委员会委员、辽宁省社会科学规划项目评审组专家、2004—2014年度辽宁省社会科学系列高级职称评审委员会委员、国家社会科学规划办项目成果通讯评

面深化改革开放,实现国家治理体系与治理能力现代化,具有重要意义。

国家治理主要包括政府治理、企业治理、社会治理三个方面,因此,国家治理现代化框架应该包括三个组成部分,即“国家—政府”治理框架、“国家—企业”治理框架、“国家—社会”治理框架,由此形成“政府主导”模式、“市场主导”模式、“社会主导”模式。这三种国家治理主导模式在功能方面存在体系差异、动力差异和路径差异。

一、三种国家治理主导模式的功能体系差异

国家治理现代化的过程,不仅是从不发达国家治理体系向发达国家治理体系实行转型的过程,是从较为发达国家治理能力向更为发达国家治理能力实施变革的过程,也是从较为低效国家治理行动向较为高效国家治理行动实现提升的过程。实现国家治理体系与治理能力现代化,是国家治理的战略问题,既要有战略目标,也要有战略布局,更需要战略措施。实行国家治理体系的转型是一个制度化过程;实施治理能力的变革是一个规范化过程;实现治理行动的提升是一个程序化过程。这种制度化、规范化与程序化的过程,是“政府主导”“市场主导”和“社会主导”三种国家治理主导模式在功能方面存在的体系差异,这种国家治理功能体系差异,在一定意义上,也可以理解为从分利型国家治理向共享型国家治理跨越的制度化、规范化、程序化过程。

审专家等。孙洪敏长期从事创新哲学研究,在人民出版社、中国社会科学文献出版社和辽宁人民出版社等公开出版《超前思维》《创新思维》《创新概论》《创新思维哲学论纲》等20部著作(其中合著8部),在国家 and 省级报刊发表学术论文198篇(其中《人民日报》《光明日报》等重点报刊16篇,核心期刊45篇),成果被引用、转载、评介36项,其中《新华文摘》转载、转摘8次,《中国人民大学复印资料》全文转载19篇,《中国图书评论》评介4篇。成果获奖32项,其中中央组织部2008年度重点课题成果一等奖1项;国家劳动人事部第三届全国人事科研成果评审二等奖1项;辽宁省政府第十届2005—2006年度、第十一届2007—2008年度、第十二届2009—2010年度哲学社会科学优秀学术成果评审一等奖2项、二等奖3项;辽宁省第六届、第七届和第八届社会科学省级优秀学术成果一等奖3项、二等奖2项;中共辽宁省委宣传部、社科联等七部门授予的“辽宁省第二届、第三届哲学社会科学学术年会优秀成果一等奖”2项;辽宁省优秀调研成果评选委员会2000—2001年度、2004—2005年度、2006—2007年度、2008—2009年度辽宁省优秀调研成果一等奖4项。孙洪敏的超前思维研究在全国处于领先地位,1990年《中国哲学年鉴》从超前思维的基本内涵、主体构架和社会功能等方面对其学术观点做过系统评介。她围绕创新哲学,先后承担欧盟、世界银行、日本国际交流基金、国家社会科学规划和辽宁省社会科学规划重点项目、年度项目以及辽宁省软科学项目等16项,其中先后主持并完成国家社会科学规划重点及一般项目7项(其中重点项目3项);主持并完成辽宁省哲学社会科学规划重大委托课题“努力促进人的全面发展”等重点项目4项、一般项目2项;主持并完成辽宁省科学技术计划重点项目“辽宁科技创新重大战略问题研究”(项目编号:2007401018)、“辽宁省政府机构改革研究”(辽科鉴字[2000]第187号)和“辽宁省科技中介组织研究”(项目编号:2004401012)等软科学项目3项。由其担任课题组组长的研究报告《辽宁新农村建设中亟待解决的几个问题》,先后获得李克强、回良玉、张文岳、鲁昕等国家和省领导的批示,并据此调整了辽宁省农民贷款政策,仅此一项就为辽宁省农民创造收益上亿元,获得2009年省直机关工委评选的“最佳实事”。

〔*〕本文系国家社会科学基金重点项目“推进地方政府绩效管理研究”(13AZZ010)的阶段性成果。

1. 制度化是“政府主导→市场主导→社会主导”国家治理模式的相互转换过程

国家治理现代化的关键是法治化与制度化。法治是国家治理现代化的关键,制度是国家治理现代化的重要支撑,法治需要制度保障。有制度才能界定国家治理界限,形成国家治理秩序,塑造国家治理环境,发挥国家治理功能。由政府主导模式向市场和社会主导模式演变的过程,是国家治理模式的制度创新过程,是政府主导与市场和社会主导相结合的过程,也是政府主导功能逐渐弱化,市场和社会主导功能逐渐加强的过程。

一个国家或社会的制度化不仅是国家治理体系转型的有利条件,而且对国家治理体系转型的路线选择具有重要影响,甚至对于国家治理体系转型的成败具有重要作用。分析表明,中国的经济体制改革在推动经济高速持续发展、解决金融危机等世界性难题方面显现出自己的优势,但是在解决政府与市场、投资与消费、稳增长与调结构、垄断与竞争等经济发展的深层次矛盾时,“不仅需要继续完善市场规则,而且要调整和优化政府与市场、中央与地方、国有企业与民营企业、企业与员工等多元主体之间的权责关系”,^[1]通过企业治理体制机制的改革创新,全面推动国家治理的制度化。在当前观念分化、利益多元、组织多样以及矛盾凸显的中国社会,社会治理事务空前复杂,急需为社会发展提供良好的法律、政策、制度环境。同时,社会治理的完善有利于弥补政府治理和市场治理等固有的缺陷,有助于为国家治理现代化提供源源不断的动力。因此,制度创新是“政府主导→市场主导→社会主导”国家治理模式的相互转换过程。当然,制度整体优化的目标具有很多不确定性,是一个在新常态下通过政策的不断改进调试而泥泞前行的过程。

2. 规范化是“市场主导→政府主导→社会主导”国家治理模式的相互转化过程

从本质上讲,任何治理都是利益关系的重新调整,国家治理不可避免地使利益关系呈现多样化、复杂化和失序化的趋势。尤其是随着国家治理改革的不断深化和改革成果的积淀,一些不合理利益格局呈现固化的态势,成为国家治理现代化过程中的障碍之一。需要不断调整和强化国家治理主导模式的功能。“市场主导”“政府主导”和“社会主导”三种国家治理模式的功能具有一定的差异性,或者说具有不同的侧重点。

国家治理市场主导模式的规范化功能主要体现在,实现企业各项事务治理的规范化。随着经济全球化与信息化进程的加快,资本、信息、人员等生产要素的高速流动,不断冲击着已经形成的各种关系,也存在着纷繁复杂的问题与矛盾。在这种经济新常态下,如果仅仅着眼于具体的治理方式改革创新,忽略企业治理的规范化,不仅可能造成治理资源的极大浪费,而且可能诱发治理性质的转化以及社会矛盾的恶化。因此,应关注不同领域、不同企业之间治理创新的协调性,防止因为治理措施的碎片化或粗放化而削弱治理效果。这就需要发挥市场

在资源配置中的决定性作用,从广度和深度上推进企业治理的规范化。

国家治理政府主导模式的规范化功能主要体现在,实现政府各项事务治理的规范化。当前在我国,国家治理现代化能不能推进,以及在多大程度上推进,在很大程度上取决于政府治理。国家各个领域的治理,好做的早做过了,剩下难做的几乎都和政府有关,如果没有政府治理的顶层设计与积极推进,其他治理是不可能成功的。所以,政府治理的好坏直接影响国家治理的好坏。从政府治理层面来讲,现在我们迫切需要解决的深层次问题之一就是规范化,包括转变政府职能的规范化、行政审批的规范化,还有履行社会管理、公共服务职能的规范化。在这些重要问题上,有的政府行为一直得不到有效控制,政府形象一直得不到明显改进,特别是劳民伤财的政绩工程、形象工程屡禁不绝,使得公共治理规范化的紧迫性日益突出。

国家治理社会主导模式的规范化功能主要体现在,社会组织是否健全规范。社会组织承担着重要的国家治理功能,一些社会中介组织,包括科技中介、房产中介、审计中介和一些独立的智库和咨询组织,等等。这些社会组织是否发达和规范,是国家治理功能的重要体现。因为,国家治理的核心问题是建立一组激励相容的合约,在公民共同体作为委托人与政治家和公务员作为代理人之间,塑造符合激励相容原则的共享型国家治理规范。因此,通过建立利益协调机制、利益补偿机制等方式,尽可能提升社会治理规范化的程度,有利于扩大人民群众共享改革成果的范围,有利于实现短期利益与长远利益的有机结合。

3. 程序化是“社会主导→市场主导→政府主导”国家治理模式的相互转变过程

实现政府各项事务治理程序化的一个核心议题是,重构政府、市场、社会三者之间的关系。“市场主导”“政府主导”和“社会主导”三种国家治理模式的功能在于,更好地发挥市场在资源配置上的决定性作用,发挥社会在资源配置上的协同性作用,发挥政府在资源配置上的调控性作用,逐步实现国家治理现代化。要规范政府、市场、社会的作用,应主要解决两个问题:一是政府要向市场放权;二是政府要向社会放权。从两个放权来看,规范化包括打破行政壁垒、减少投资审批、紧缩行政收费、促进服务产业、降低创业门槛、反对非法垄断、改革国有企业、构建公平市场、完善竞争环境。特别要提到的是,现代政府治理规范并不是后现代政府治理规范,它的核心还是以科层结构为主干的规范,是建立在现代化价值观和法理基础之上的行政官僚规范,是由训练有素、熟悉公共技能、具有服务精神的公务员作为运行主体的规范。政府治理规范与市场治理规范、社会治理规范一起,作为人类组织治理的三大规范各有利弊,需要用互补的方式克服各自时而发生的政府失灵、市场失灵和社会失灵。“在推进国家治理现代化过程中,现代政府是治理规范的打造者,是治理文化的捍卫者,是治理创新的支撑者”。^[2]只有形成良好高效的政府治理规范,才能维护良好的社会风气和市场环境,才能有力推进企业各项事务治理的程序化。对于当代治理理论所追求的

“善治”目标而言,其实质是使公共利益最大化的社会过程。因此,现代治理过程的价值基础应该是以人为本的现代人文观,是为实现和弘扬这一价值体系而设计建立的程序体系。它的特征和运行目标应该是公平正义、张弛有度、公开透明、灵活有序、公正高效、协调合理。这样的要求对于实现社会各项事务治理的程序化也是适用的。在对社会放权的治理过程中,以往对行业协会和商会、科技社会组织、公益社会组织、社区服务社会组织的治理基本都放开了,最终必然形成释放社会活力的程序体系。

二、三种国家治理主导模式的功能动力差异

全面深化改革开放明确了推进国家治理现代化的目的,是要通过国家治理体系和治理能力的创新,切实解决国家经济社会发展过程中出现的复杂问题,切实提高国家机关、企业组织、社会群体治理的效能。为了实现这个目标,“党和国家站在治理全局的高度,把握国家治理的战略布局,结合当前中国发展过程中突出和急迫的问题,既进行治理创新的空间设计,又进行治理创新的时间安排”。^[3]一个合理的、优化的、有效的制度安排,既需要借鉴世界上所有发达国家以及发展中国家在治理国家过程中创造的有益模式和机制,也需要总结我国改革开放以来创造的有益的治理经验和原则,特别是重视行之有效的基层治理创新实践,从中国的实际出发,立足中国国情,不断解决中国治理问题。这就需要我们理论上理清“市场主导”“政府主导”和“社会主导”三种国家治理主导模式的功能动力差异。

1. 从“政府→社会”主导模式到“社会→市场”主导模式的阶段性突破

从“政府→社会”主导模式到“社会→市场”主导模式的阶段性突破,是实现国家治理体系与治理能力现代化的必然过程。关于国家机关的治理水平最容易引发学者和公众的兴趣。“提高国家机关的治理水平,是基于对现有治理体制机制的深刻了解与把握”,^[4]是对治理创新的渐进性和传承性深刻认识的结果。要充分认识到治理的多层性,只要有利于治理水平的提升,任何治理层次的改革与创新都相当重要;要充分认识到治理的艰巨性,任何治理创新不仅需要必要的成本,而且可能会遭受到大的阻力。在特定情形下,调整现有治理体制的拓展空间,同时调整现有治理机制的持续时间,不失为一种稳妥有效的治理策略。提高国家机关的民主治理水平,要不断实现从“政府→社会”主导模式到“社会→市场”主导模式的阶段性突破。随着社会的进步和治理领域之间的界限愈发模糊,有时针对特定领域的治理可能牵一发而动全身。因此,在明确不同领域治理间相互联系的基础上,需要完善创新治理的综合协调性机制,保障不同领域治理目标、步骤、手段以及资源之间的协调。国家治理具有明显的时间特征,一切有利于治理问题加快解决或延缓解决的议程,都要服务于国家的根本制度和阶段性治理目标,服从于国家治理大局。由于不同治理议程的应用条件、适用范围、价值内涵以及实际效果有所区别,有时还容易导致不同治理方式间的冲突与内

耗,所以,选择治理议程必须对不同的时空界限进行科学评估,明确其适用范围与条件,避免事倍功半和得不偿失。在世界范围内并不存在僵化不变或者唯一存在的治理议程,各国家需要基于自身的国情,在长期的探索中设计自己国家治理的行动方案。随着改革开放的不断深入和国家治理现代化议程不断完善,应对各式各样的新问题和矛盾有新的认识,并通过不断创新加以解决。为此,应该始终坚持国家治理的本土化,尤其必须明确的是,外来的概念或者引进模式绝不是评判中国现实治理议程和设计未来治理方略的标准。当然,国家治理的本土化也不意味着国家治理议程的封闭化,而是要以更加开阔的视野汲取世界各国国家治理的有益经验和做法。

2. 从“市场→社会”主导模式到“社会→政府”主导模式的阶段性跨越

从“市场→社会”主导模式到“社会→政府”主导模式的阶段性跨越,是实现国家治理体系与治理能力现代化的螺旋式上升过程。企业治理体系的现代化,有赖于从广度和深度上推进市场化改革,形成市场在资源配置中的决定性作用。设计和完善企业治理议程,既取决于健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度,也取决于发展交叉持股、相互融合的混合所有制经济;既“取决于建立统一开放、竞争有序的市场体系”,^[5]也取决于增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。可见,推进经济体制改革,形成基本经济制度体系、市场体系、调控体系相统一的经济治理结构,是实现企业治理现代化的关键。需要明确指出的是,维护社会的公平和正义,不仅是对公共管理部门的根本要求,也是企业治理过程中需要强化的社会责任。过去的这些年,企业治理最受质疑的就是社会责任和公平正义。在今后的治理议程中,应该更多地考虑履行社会责任的时间表。这个时间表的核心要求是治理过程的公平正义:一方面是有利于培育企业核心竞争力的市场体系,另一方面是有利于约束企业履行社会责任的程序集合。其基本运行程序和制度结构主要解决企业治理中的内在活力和外在责任,关键是要尽快形成鼓励企业治理、积累治理经验、降低治理成本的有效选择。特别是横向互动的运行制度,有利于企业治理的竞争合作,不同主体、不同地域、不同行业之间的企业,通过学习、模仿、比较、赶超,既有地方竞争和部门合作,又可发挥协同动作和整合效应,从而有利于企业实现优胜劣汰和效益优化。同时,企业治理的“开放网络”打破了空间与时间、纵向与横向的分割,围绕治理空间和治理时间,动员企业、社会与政府各种力量,整合各种机制,在互相合作中调试治理方略,在多元互动中实现公平竞争。

3. 从“社会→政府”主导模式到“政府→市场”主导模式的阶段性上升

从“社会→政府”主导模式到“政府→市场”主导模式的阶段性上升,是实现国家治理体系与治理能力现代化的深入实践过程。关于当代世界国家治理主导模式问题,现在还有不同意见。但是至少可以说,西方国家的治理理论、治理模式、治理经验,对于我们中国建立国家治理的长期目标、长期战略、长期议程,实现治理体系和治理能力现代化,具有重要的启示意义和借鉴价值。毕竟,实现一

整套紧密相连、相互协调的国家治理体系,运用国家制度管理各方面事务,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的治理现代化,过程肯定会更长一些,内容更复杂一些。治理过程的长期性意味着,“提高人民群众依法管理国家事务的能力需要进行长期的努力”。^[6]治理过程的复杂性意味着,提高人民群众依法管理经济社会文化事务的能力需要进行艰苦的努力,提高人民群众依法管理自身事务的能力也需要进行艰苦的努力。国家治理的长期性与复杂性回应和解决“如何治理”的问题,是国家治理现代化的关键性环节。在国家治理框架的构建中,治理的目标和内容决定治理的路径与方法。反之,治理的路径与方法又制约和影响治理目标和内容。而且治理的路径与方法往往比治理的目标和内容更重要,因为,治理的路径与方法是实现治理目标和内容的关键环节。治理的复杂性拓展了治理主体的广泛性,治理的长期性则拓展了治理主体的持续性;治理的复杂性制约着对治理对象的认识及选择,治理的长期性则推动着治理对象的深度和广度;“社会→政府”主导模式影响着治理过程的科学性和合理性,与科学的治理过程彼此配合,融合共生,制约治理绩效;“政府→市场”主导模式可以表现强制性与非强制性相结合、原则性和灵活性相结合的显著特征,表现为民主性与多样性相结合、制度性和政策性相结合的显著特征。从“社会→政府”主导模式到“政府→市场”主导模式的阶段性上升,需要综合考量治理方式能否适应社会的发展需要、治理工具是否坚持依法治国原则,选择治理的时间表则需要综合考量治理手段是否能发扬人民民主、治理方法是否能规范国家权力、治理路径能否体现社会成本效益。

三、三种国家治理主导模式的功能路径差异

“政府主导”“市场主导”和“社会主导”这三种国家治理主导模式在功能方面存在路径差异。这种路径差异涉及国家治理的责任追究或者责任激励。国内现有文献总体上比较重视国家治理的实证研究,重视治理对策建议的提出,但是对策建议提出后的实施和评估,即对策后问题或者后对策问题,其重要性毋庸置疑,亟待讨论解决。在一定的意义上,实现路径就是探索上述问题的,特别是国家治理制度的研究,不仅进一步阐释了国家治理的合法性与合理性,阐释了治理行动的操作性与可行性,而且阐释了行动对策的追责性与激励性。倘若没有法律与制度支撑,很多与国家治理有关的对策建议就可能成为空中楼阁,可能成为书生空议,可能成为院校清谈,可能使国家治理缺少充分的基础和依据。只有基于严格的功能路径分析,不同的国家治理主导模式才有更坚实的保障和支持。三种不同的国家治理主导模式可用数学模型表示如下:

公式1 “政府主导”模式

$$Z(D) = Z \times (S + H)$$

Z(D)表示“政府主导”模式

Z表示政府要素

S 表示市场要素

H 表示社会要素

公式2 “市场主导”模式

$$S(D) = S \times (Z + H)$$

S(D)表示“市场主导”模式

S 表示市场要素

Z 表示政府要素

H 表示社会要素

公式3 “社会主导”模式

$$H(D) = H \times (S + Z)$$

H(D)表示“社会主导”模式

H 表示社会要素

S 表示市场要素

Z 表示政府要素

上述公式的进一步运算,可以深入揭示国家治理主导模式的一系列运作规律。

依法治理是“政府主导 × (市场 + 社会)”模式走向现代化的必然要求。所谓传统治理是以人治为核心的治理,所谓现代治理是以法治为核心的治理。从人治到法治,这是国家治理的本质性突破,也是政府主导模式逐渐下移,市场与社会主导模式渐强的过程。现在,从现代治理发展到现代化治理,表明国家治理体系和治理能力又发生了本质性的突破。治理现代化既涵盖各方面的科学治理、民主治理、制度治理,也容纳法治、德治、共治、自治等内容。^[7]因此,从管理到治理的发展具有实质性意义,体现了现代国家治理的根本之道,反映了现代公共生活的合法性基础。这些,恰恰是我们在做治理结果评估时需要把握的一些重要原则。责任层面的问题不是国家治理现代化的末梢枝节问题,而是国家治理现代化的基础性问题,关系到从根本上保证国家实现科学、民主、依法、有效的治理。首先是要完善国家机关治理的责任体系。在借鉴西方的政府治理理论时,我们看到对于政府的企业化和政府管理的市场化阐述中,其实包含了实现政府管理网络化的责任确认和扁平化的追责主张。这种源于20世纪70年代新公共管理运动的理论,经过多年流变分化形成了多种流派,不论是多中心治理和网络化治理,还是协同性政府治理和整体性政府治理,都有责任内涵。在我国推进国家机关治理责任的理论和实践创新,就要完善国家立法体制,维护宪法法律权威,发挥人民代表大会制度在国家治理责任中的根本政治制度作用;就要创新政府治理的服务体系,转变政府职能,改革权力结构,优化公共组织,构建决策科学、执行坚决、监督有力的行政责任运行体系;就要推进司法独立、公正,完善人权司法保障责任;就要不断完善协商民主,发挥人民政协在国家治理责任中的重要渠道功能;就要发展基层民主在社区治理、公共事务和公益事业治理责任中的

自治与参与作用。其次是要完善企业组织治理的责任体系。特定的企业治理责任是历史的和动态的,过去有利于经济发展的治理责任可能无法适应新时期国家治理的需求。为了与时俱进,必须不断改革创新责任体系,运用现代化的手段和方法解决新的责任问题。努力做到治理责任体系的运行手段和方法的时代化与精细化,适应责任制对国家治理方式、方法提出的要求。第三是不断完善社会群体治理的责任体系。在培育社会组织的责任体系上,要明确政社分开的责任,明确社会组织责任的范围和边界,明确社会组织责任规范化、法治化,明确社会组织自我管理、自我发展的责任,形成多元的社会组织责任体系。在创新社会矛盾化解的责任体系上,要确认社会风险预警和评估责任,确认畅通有序的利益表达责任,确认快速有效的矛盾处理责任,形成“问题能反映、矛盾能化解、权益有保障”科学合理的人文化的责任体系。

依规治理是“市场主导 × (政府 + 社会)”模式走向现代化的必要条件。加强国家治理责任制建设,不仅以对治理责任的确认为著称,而且以对责任的追究为亮点。加强国家治理追责制建设,不仅是实现治理责任目标的需要,而且是确保提升治理责任质量的需要。现代国家治理视角下责任追究的基本要求是治理主体的多元化,既包含市场主体、政府主体,也包括社会主体。在国家治理现代化过程中,多元化、平等性、负责任的治理责任主体,始终是发展国家治理责任体系的前提和基础。人民作为治理责任主体成为国家治理的主角,他们以不同的身份、立场、方式,在不同的时间和空间中参与国家治理,这是治理责任多元化的基石。监督视角下责任追究的基本格局是治理对象的多样化。治理对象是国家治理活动所指向的客体、内容及环境的总和,它回应和解决“治理什么”的问题,也是国家治理责任体系的基础。当代的国家治理不仅存在多元化和系统化的责任主体,也对应着结构化和动态化的责任客体。多元化和系统化的责任主体反映了国家治理议程的宏大有序;结构化和动态化的责任客体体现了国家治理议程的精致有道。自律视角下责任追究的基本态势是治理路径的多重化。公共治理责任是国家治理的核心问题,历来就有集权治理责任和分权治理责任两大类型。政府作为国家治理行动的载体,是治理责任的主导性力量;市场经济作为资源配置的决定性力量,是治理责任体系中的重要组成部分;社会作为人类治理的世界,是国家治理责任体系的基础性力量。总之,政府、市场、社会分权治理的责任结构是国家治理现代化的强大支持:一方面,有利于确保治理责任各归其所、各守其序、各司其职;另一方面,有利于促进责任之间相互合作、相互配合、相互制约,由此形成现代化的国家治理责任体系。

依制治理是“社会主导 × (市场 + 政府)”模式走向现代化的必由之路。在一些国家,执政党往往在一定程度上影响国家治理主导模式的形成与变化。当代中国政治发展的逻辑衍生出执政党与治国理政责任的内在关系。“在中国特色社会主义制度下,加强执政党建设是国家治理大框架下的一个重要内容。”^[7]一方面,执政党建设直接关系和影响国家治理责任的确认和追究;另一方面,国

家治理责任的确认和追究也关系到党的领导地位和执政地位的合法性。由于治国必先治党,治党务必从严,因此执政党的治理责任成为国家治理责任的前提,在很多情况下,对治理失责的追究,往往是从党纪的处罚开始的。党纪处罚在国家治理责任追究中具有重要地位。我国国家治理的历史和现实决定了执政党是总揽全局、协调统筹、科学领导的核心,因此,国家治理责任体系的建构中必然有执政党的追责制。要提高党的执政能力和执政水平,必须要坚持以法治党、从严治党,加大党纪处罚的力度。政纪处罚在国家治理责任追究中具有重要作用。政府治理不仅是一种政治活动,而且主要是一个动态的行政过程。作为政治活动需要严明政治纪律;作为行政过程需要严明行政纪律。两种纪律都可以简称政纪,但是内涵有明显区别。作为政治纪律的处罚,表明治理责任的追究是在政治制度范畴内运行的;作为行政纪律的处罚,表明治理责任的追究是在行政系统或者公共领域范畴内运行的。不论是哪一种政纪处罚,追责清单的内容必须明确而具体,不能模棱两可、一带而过。唯有追责清单的严明化,才能确保政纪处罚的效果,才能实现对政府治理责任的有效监督与制约。国法处罚在国家治理责任追究中具有重要力度。国家治理责任追究的国法处罚是指依法处罚,是国家法律法规对于失责行为和失责人的处罚,也是国家治理主体运用公共权威实现公共责任的治理过程,是国家治理现代化责任体系的实践活动。从改革和完善我国国家治理现代化的总目标看,国家治理责任体系更具有基础性、支撑性和保障性。

总而言之,国家治理模式的完善程度,标志着一个国家治理现代化的整体水平,反映了一个国家控制和引导治理走向的能力,制约一个国家治理现代化的发展方向和实现基础。所以,建立健全一套系统、合法、有效的“国家治理框架”,特别是不断完善健全科学合理规范的治理模式,是全面深化改革的必然要求,是推进国家治理体系与治理能力现代化的必然要求。

注释:

[1] 郑言:《“治理现代化”与改革创新体制机制》,《光明日报》2014年8月6日。

[2] 吴毅:《国家治理现代化的现实目标与可能路径》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2014年第3期,第6页。

[3] 王浦劬:《科学把握“国家治理”的含义》,《光明日报》2013年12月29日。

[4] 俞可平:《中共的干部教育与国家治理》,《中共浙江省委党校学报》2014年第3期,第7页。

[5] 时和兴:《国家治理变迁的困境及其反思:一种比较观点》,《当代世界与社会主义》2014年第1期,第26页。

[6] 房宁:《如何推进国家治理体系和治理能力现代化》,《人民日报》2014年1月28日。

[7] 齐卫平:《国家治理现代化与党的领导能力建设》,《光明日报》2014年7月24日。

[责任编辑:书 缘]