

解码中国国家治理奇迹^{〔*〕}

——基于“中央总体—民众个体—地方单体”新机制考察

杨志军¹, 高小平²

(1. 中国海洋大学 国际事务与公共管理学院, 山东 青岛 266100;

2. 中国行政管理学会, 北京 100017)

〔摘要〕中国取得国家治理奇迹的关键是在保持中央总体稳定的前提下治理地方单体间断,其秘诀是加入“民众个体”新变量,建立起一个基于“中央总体—民众个体—地方单体”的双重委托—代理新机制。在中央总体和地方单体关系格局中,地方单体容易出现诸如政策空转和政策逾矩的间断行为,中央总体允许其开展政策创新并及时规制政策空转和政策逾矩,亦能够有效防范地方单体治理行为间断。反观西方,由于政党杠隔和政策否决,导致中央总体无法保持稳定,地方单体间断行为无法治理,陷入循环怪圈。但是,只有中央和地方两个方面的积极性,还不能形成国家治理稳态机制,持续锻造中国国家治理奇迹就需要夯实双重委托—代理机制,将两个方面的积极性扩展为中央总体、地方单体和民众个体三个方面的积极性。为此,可以采取以下思路 and 措施:加强法治在治理底层民众草根动员中的关键作用;开展互联网监管机构改革,防范虚拟世界“一盘散沙”危机传导;提升“政府间政策创新与扩散”在国家治理中的显示度;建立基于“4P”标准的高效能治理评价体系,推动高质量发展等。

〔关键词〕中央总体;民众个体;地方单体;双重委托—代理机制;国家治理奇迹

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.04.007

一、研究缘起

如果改革开放以来的经济发展是“中国奇迹(China's Miracle)”,那么改革开放以来的国家治理更可能是“中国奇迹”。国家治理的“中国奇迹”需要公共管理学者进行解读,深入探讨其发生的内在机理。^{〔1〕}本文提出,中国国家治理取

得成功的关键在于坚持“民众个体”的人民性立场,充分发挥中央总体和地方单体两个方面的积极性。所谓中央总体,指的是广义的中央政府,包括党中央、国务院及其部委机构以及横向的党中央机构;地方单体是指广义的地方政府,包括从省级到县级行政区域(直至乡镇、村基层)的治理主体。这两个治理主体拥有一个共同的作

作者简介:杨志军,中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授,公共安全与风险治理研究所所长;高小平,中国行政管理学会研究员,温州大学特聘教授。

〔*〕本文系国家社会科学基金重大项目“国家治理现代化与行政管理体制体系创新研究”(17ZDA105)的阶段性成果。

用对象——民众个体。在现实场景中,以民众个体方式出现的有个体户、市场主体、纳税人以及由公民所构成的各类社会组织等。在马克思的“社会人”概念视阈下,民众个体是人的主体性和社会性的统一,政治性和经济性的统一。中央总体和地方单体两个积极性手段,归根到底是为实现人的自由全面发展,民众个体是这种发展的主体,亦是依归。如果把民众个体作为实现人的自由全面发展的主体,那么中央总体和地方单体都必须依靠这个主体;如果把民众个体作为实现人的自由全面发展的目的,那么中央总体和地方单体就是两种积极性手段。所以,在新时代的历史进程中,如何继续夯实基于“民众个体”的人民性立场,从充分发挥中央和地方两个方面的积极性到注重运用中央总体、地方单体和民众个体三个方面的积极性,从而在动态平衡的发展过程中维持国家治理稳定,锻造国家治理奇迹,是推动现代化建设的一项国策。

其一,我们需要认识到,中央总体服务于国家长期战略愿景和发展规划的制定实施,地方单体致力于有效执行,但是在中央总体推进国家治理过程中,常常会出现地方单体治理行为间断问题,二者并不总是保持步调一致。换言之,中央总体所作出的各项安排,需要长期的稳定的可持续的政策,而地方单体却存在短期的易变的和不可持续的政策。这种地方单体治理间断行为往往与“一放就乱”和“一闹就灵”两个悖论有关,影响中央总体的稳定以及由此带来的国家治理威胁不容小觑。中央总体一直都在解决这个问题,学术研究将其概括为四个方面:一是调整央地关系。改革开放以来中国的中央和地方关系经历了由泛化治理模式向“中央管大事、地方管小事”的分化治理模式的转型实践,^[2]当代中国的央地关系呈现为“复杂且灵活的动态调整”,是中国共产党人力求“充分发挥中央和地方两个积极性”的探索过程。^[3]二是建立激励机制。中央政府通过纵向行政发包和横向晋升锦标赛的方式,营造出“官场+市场”的治理格局,在体制

化和制度化权力上有力地约束了地方和市场的无序。^[4]三是健全决策模式。中国政府施行一种“共识型”决策模式,^[5]正是政策共同体、思想库和利益相关者参与政策过程,形成了转型期中国政策过程的共识框架和决策模型,从而抑制了自上而下和由内而外的治理风险。^[6]四是推动安全治理。从正确认识和处理改革、发展、稳定三者的关系到统筹发展和安全,我国适时提出了总体国家安全观。站在传统安全和非传统安全交织角度,总体国家安全观是一种高级形态的非传统国家安全观;^[7]从应急管理与安全治理关系看,制度实践正从内外有别走向内外一体。^[8]

其二,我们需要注意,从世界范围看,地方单体治理行为间断是一个普遍现象。西方国家至今尚未找到一种既能克服地方单体治理行为间断,又能保证中央总体治理稳定的有效办法,由于存在政党杠隔和政策否决的权力,西方国家中央政府在难以保证自身稳定的情况下,自然也就难以应对地方单体治理行为间断。导致地方单体治理行为间断固然有政治经济分权因素的影响,但也可能是中央总体治理本身就不稳定,如果找不到一种有效的解决办法,任由这种治理间断行为持续,又会进一步加剧中央总体治理的不稳定,这是目前以美国为代表的西方国家所面临的困境。中国国家治理刚好相反,中央总体在保持自身治理稳定的前提下,不仅能够较好地规制地方单体治理间断行为,从而有效规避地方单体治理间断行为对国家治理稳定的影响,而且,地方单体即便存在治理行为间断也无损于中央总体稳定。这个中国国家治理奇迹的根本原因就在于我们抓住了“人民性”这个根本特性,中央总体、地方单体加上民众个体形成了一个三角平衡,从而铸就了中国之治。不同于从“国家基础权力”视角回答中国城市化发展并未引起政治动荡^[9]的国家治理奇迹,我们基于“民众个体”的人民性视角回答中央总体治理地方单体间断行为,这也利于回答:我们到底做对了什么以及未来需要防范什么,才能做得更好。

综上,本文首先阐明在“中央总体—地方单体”关系格局中,中国和西方(主要是美国)分别呈现结合与分离的机理;然后指出,在中央总体和地方单体相结合的前提基础上,新时期以来逐步形成基于“中央总体—民众个体—地方单体”的双重委托—代理新机制,进而建立国家治理稳态机制。未来,需要采取可行的防范思路和措施,继续夯实双重委托—代理机制,将两个方面的积极性扩展为中央总体、地方单体和民众个体三个方面的积极性,方能持续锻造中国国家治理奇迹。

二、中央总体与地方单体相结合的本土归类

国家治理稳定主要存乎于中央总体和地方单体关系格局,取决于中央总体稳定前提下的地方单体作为。本文不采用国内目前通用的具体事务分析,过程分析或财权、事权和责权的结构或功能分析,而是从地方单体治理间断行为入手,将其定义为一种政策行为。因为从中央到地方各级治理主体,都需要依靠法律、制度和政策来实现有效治理,从现代国家程序(形式)民主与内容(实质)民主看,一切治理行为在根本上都是政策行为。如果把中央总体和地方单体之间的关系理解为政策行为,那么可以建立一个“基于中央总体要求之下的地方单体作为”模型(如图1所示),这个模型也是地方单体政策行为的归类模型,从而动态呈现我国中央总体与地方单体相结合的行为模式。

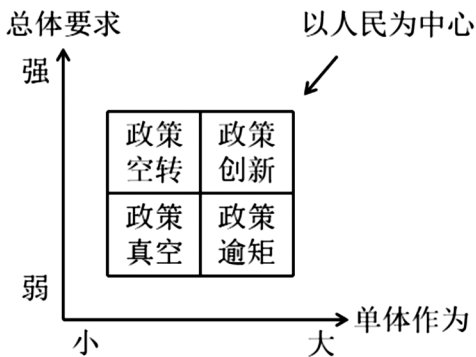


图1 “总体要求—单体作为”归类模型

政策工具(亦称为政府工具、治理工具)可以划分为强制性工具(管制、公共企业和直接提供)、非强制性工具(家庭、社区、志愿者组织和市场)及混合工具(信息、规劝、补贴、产权拍卖和税收等),还包括市场化工具、工商管理技术和社会化手段。^[10]政策工具一般用来分析具体的政府治理行为,满足地方政府对某一类公共事务的治理要求。这种基于工具的划分很难穷尽中央总体和地方单体行为,也很难囊括二者的关系模式,在“以人民为中心”的发展理念下,二者的关系以一种中央要求和地方作为的形式展开,由此形成四种情形:

(一)政策真空(policy vacuum)

政策真空状态是中央总体要求弱,地方单体作为小。政策真空不是指中央和地方均不关心经济社会发展需求,或者针对现实问题不加以治理,漠视以人民为中心的执政与行政理念,而是指经济社会发展需求暂时还未出现,没有上升为政策问题,也没有进入政策议程。如果以10年为界,政策真空指向超前议题——超越当前时代的议题,例如,关于奇点和元宇宙^[11]治理。在新一轮信息科技革命中,大数据被广泛应用,分享经济新业态出现,改变了人们的生活方式。不仅如此,大数据的广泛应用,也使得政务服务发生了质的变革。这两个时代特点既有大数据信息科技的新革命背景,又在政治、经济和社会等多个领域产生作用,但是互联网科技革命首先带来的是社会生产生活方式以及国家治理方式的改变,下一步必然走向更为深入的议题,我们应该如何规划总体要求和单体作为,相应的政策似乎还未出现。其中一个很重要的议题是,随着人工智能的发展,人类一旦突破图灵测试,人脑和电脑的联机作业将会把人类带向奇点世界,但是,在未来的奇点世界中,各个国家如何开展针对与现实社会平行的虚拟社会的有效治理,当前还未见端倪。

(二)政策空转(policy idling)

政策空转状态是中央总体要求强,但地方单体作为小。中央总体作出了极强的政策指示和

安排,但是地方单体往往缺乏响应或响应微弱,这种情况我们称之为“政策空转”,其指向地方不作为。李克强总理多次强调:“身在岗位不作为、拿着俸禄不干事,庸政懒政怠政,也是一种腐败!”“政策空转”造成中央政策难以得到积极贯彻,改革措施难以快速落地,现实中的问题第一时间难以得到有效处置,它会加速恶化行政生态,在政府内部形成人才“逆向淘汰”氛围。这种情形会导致在基层中出现“推手式”“摆拍式”“二传手”“等上岸”四类干部,表现形式有:没好处不办事、爱清闲磨洋工、怕出事拒担责、扮双面做好人、干事多回报少、迷机关缺务实、好开会多套话、喜简单图省事。^[12]更早一些时候,公共政策专家提出过“政策空传”,即当政策文本不能转化为具体行动,以及政府职能部门与社会不能有机互动,政策目标达成度低,政策实施呈现为象征性执行,就会出现政策实施过程中的“空传现象”,简称“政策空传”。^[13]严格来说,政策空传属于政策空转的一种形式,地方单体搞“上有政策、下有对策”,落实行动成了会议对会议、政策对政策、文件对文件的过程,使中央总体政策出现“空转”现象。

(三)政策创新(policy innovation)

政策创新状态是中央总体要求强,地方单体作为大。毛泽东同志说过:“要把我们的人搞得多多的,把敌人的人搞得少少的”,换句话说,就是把支持我们的人搞得多多的,把反对我们的人搞得少少的。上下联动、内外互通,把团结和合作搞得多多的,才能实现政策稳定,这里面的关键一招是政策创新。例如“最多跑一次”“一网通办”“一次办好”等改革就是在“放管服”改革总体要求下出现的地方单体作为。政策创新的动力源泉是“人民对美好生活的向往”。在党中央坚持以人民为中心的发展理念之下,中央政府提出“深化‘放管服’改革,优化营商环境”政策行动,这是中央总体的政策指示和要求。地方单体围绕这一目标,纷纷开展管辖区域内的政策创新,当某一区域率先发起并取得政策成功经验之

后,又会引起区域之间的竞相学习和效仿,这样就形成横向政府间的政策学习和经验扩散。首要条件是这些政策创新产生于自上而下的发展理念和精神传导,没有中央总体要求,地方单体行为极易脱轨。

(四)政策逾矩(policy derailment)

政策逾矩状态是中央总体要求弱,但地方单体作为大。地方单体不作为的另一面是乱作为,与政策空转相对应的是政策逾矩。例如,在《国务院办公厅关于督查问责典型案例的通报》(国办发[2017]53号)中,16个典型案例有三分之二以上都是地方乱作为现象,涉及乱收费、项目严重拖期、监管不到位、职责不到位、套取资金等问题。^[14]这些是督查问责较早的案例,最近的一则案例更为典型,发生在河北省霸州市。2021年9月份,霸州市政府办公室印发《霸州市非税收入征管工作考核奖惩办法》,违规提出将非税收入与征收单位支出挂钩,并将非税收入完成情况纳入乡科级领导班子和领导干部绩效考核。据不完全统计,2021年10月1日—12月6日,霸州市15个乡镇(街道、开发区)入库和未入库罚没收入6718.37万元,是1—9月罚没收入(596.59万元)的11倍,涉及企业和个体工商户2547家,平均每家罚款、收费2.64万元。^[15]其中的错误做法是用法治化手段开展非法活动,即违规出台非税收入考核办法,向下辖乡镇(街道、开发区)下达非税收入任务,组织开展运动式执法,出现大面积大规模乱收费、乱罚款、乱摊派问题。与“三乱”问题相对应的是政策创新的典型经验以及由此出现的好办法,为此国务院办公厅2011年11月15日发出通报,对国务院第八次大督查发现的48项典型经验做法给予表扬。^[16]

从上述四类政策行为看,既有政策创新这样有利于国家治理稳定的积极行为,也有政策空转和政策逾矩这样的消极行为。之所以出现政策创新,是因为地方单体很好地发挥了治理能动性,或者说中央总体所制定的政策目标有利于地方单体响应和跟进。对此,韩博天指出:“中国的

政策过程都是建立在中央和地方互动这样一个基本模式之上：即中央确定政策目标，政策实施的工具却是由地方自己摸索和尝试，最后才在全国范围内推广。这种反复试验及不断反馈的机制加上中国巨大的地方差异，非常适合发现多样化的政策工具和培育不同的动员组织模式，这让中央政府无论面对何种情况都能找到相应的政策工具。”^[17]而出现政策空转和逾矩，则是地方单体治理走向反面，出现了间断。有人从赢利型和保护型经纪概念出发，研究指出，改革开放以来，中国地方政府的角色已经从改革前的“代理型政权经营者”向“谋利型政权经营者”转变。^[18]虽然这是一种基于行为进程的概括化研究，但是确实也反映出了地方单体治理走向间断的实质。换言之，地方单体治理趋于创新换来的中央总体稳定，是地方单体跟随中央总体的政策目标设定，积极开展各类政策行动带来的成果，趋于间断则是利益分化机制造成的。这样我们就在两个方面回答了影响国家治理稳定的问题。

实际上，这是因为中央总体能够坚持“以人民为中心”，而地方单体却很难时时保持“以人民为中心”，二者之间存在步调不一致的问题。就像人的自利动机一样，我们不要做损人利己、损人不利己、不损人也不利己的事，多做既不损人又利己的事，然而现实情况却并非如此。即便如此，只要中央总体及时地对地方单体治理间断行为予以防范、纠偏和消解，就能够保证国家治理稳定。再加之，如果中央总体重视地方单体的政策试验及所获得的政策创新经验，挑选、提炼成为“典型经验”并推广开来，这就意味着中央总体在保证政令畅通、令行禁止之外，还对地方单体治理保有某种适度的弹性，这样才能够维持治理体系的动态均衡，从而实现国家治理稳定。这又是二者的矛盾性和一致性的现实经验，因此，二者统一于国家治理稳定目标，前者对后者的纠偏机制的关键在于中央总体治理的社会性，即在科层控制之外还有基于民众个体的人民性，这就是本文加入的一个新变量，其解释机制将在

本文第四个部分予以揭示。

三、中央总体与地方单体相分离的西方困境

在西方“中央总体—地方单体”的单一委托—代理机制中，一谈到国家治理不稳定，很多人便会想到分权和自治的“联邦制”。但是，地方单体治理行为间断、中央总体治理不稳定，并不全由联邦制造成。在单一制和联邦制之间，还有两个重要的解释机制——政党杠隔和政策否决。换言之，我们在应对地方单体治理间断行为时有来自单一制的优势，但并不是仅仅依靠单一制来解决。西方在应对地方单体治理间断行为时，未能找到一种能够同时带来中央总体治理稳定的办法，并且在中央总体治理不稳定的情形下也很难保证地方单体治理行为不发生间断，这是由地方单体和中央总体相分离造成的。与西方国家的治理体系相对比，就可以发现我国治理体系特色所带来的制度优势。下面列举三个案例来加以说明。

案例一：攻占国会运动。

2021年1月6日，美国首都华盛顿发生严重“暴乱”事件，大批支持特朗普的民众占领了美国国会。起因是按照选举流程，经过最后的“点票”环节，国会将于1月6日正式确认总统选举结果。在这最后盖棺定论的关键时刻，特朗普于1月2日发了条推文，称：“大型抗议集会将于1月6日上午11时在华盛顿特区举行。地点详情后告。停止偷窃选举！”随后，美国白宫也正式发布消息，称特朗普将于6日上午10:50出发前往椭圆形草坪，在“拯救美国集会”上发表讲话。支持者在当天早上11点抵达集会现场，特朗普对支持者们发表演讲，称“我们永不退让，这是不可能的（we will never give up, we will never concede）”。在集会上，特朗普除了大呼选票作假之外，还号召前来参加集会的狂热民众下午前往国会山国会大厦外，抗议即将进行的选举人票再次清点并宣布获胜者的两院会议。当天上午，也就是在暴乱之前，参众议院内部的认证过程不

顺利,一度被支持“选票作假”论者打乱,他们在国会山上制造混乱,坚称选举过程不合法,特朗普的任期应该继续。下午2点过后,赶来国会山的民众,开始向国会大厦发起进攻,一直持续到晚间。暴乱的结果是参与暴动的民众冲入国会大厦,导致会议中断,4人死亡,多人受伤。BBC记者说,这是国会大厦1814年被英军焚烧后第二次被占领,那一次是英军试图夺回对美国的控制权,而这一次是特朗普试图夺回对美国的控制权。^[19]

事件的启示是:

(1)美国社会分裂程度前所未有,社会的贫富差距日益扩大,种族矛盾不断激化,已经达到不可调和的程度。

(2)信息科技带来社交媒体的普及,新闻自由权被政治精英操控,演变为煽动民众的合法工具,形成“舆论暴政”。

(3)精英之间共识瓦解,撕裂加深,政治极化加重,非此即彼、非黑即白、你死我活的政治竞争观念充斥,“政治正确”价值观被极化政治颠覆。

长期以来,政党公开竞争是资本主义制度对外标榜的优势,承载着自由、民主、平等的“美国梦”,体现着美国人民享有“完全的”自由权利的优越性。当历史车轮行进至21世纪的第二十年头,资本主义制度在民主价值与治理效能之间的矛盾反而愈发突出,其实质是政党杠隔。这种“现代化富足”的矛盾,代表着西方国家治理体系面临失灵困境,正在走向政治衰败。^[20]

客观地讲,政党公开竞争制度在追逐工业化、现代化以及美国梦的过程中确实发挥过作用,能够最大限度地激发民众个体的创造性。但是,当美国的工业化之路完成、现代化目标实现之后,发展路径反而被锁死,促成这种优势的资本主义制度反而成为破坏性的力量,竞争性选举演变为两党或多个政党之间的杠隔,进而带来广泛的社会冲突,国家治理陷入一个怪圈:在所谓的先进政治理念指引下,越往前走,矛盾反而越突出,可以采用的方法越来越少,空间也越来越

狭小。

案例二:穆斯林禁令。

2017年1月27日,特朗普签署了“穆斯林禁令”,标题为“阻止外国恐怖分子进入美国国家保护计划”。其内容是:在未来90天内,禁止向伊拉克、叙利亚、伊朗、苏丹、索马里、也门和利比亚7个伊斯兰国家的普通公民发放签证,以防止从这些特朗普所谓的“高危地区”输入恐怖主义。其涉及范围广泛,即使没有犯罪记录或恐怖主义背景的移民也将被阻挡在美国国门之外;禁令还要求美国国务院和国土安全部制定更加严格的难民背景情况审查机制。特朗普一边签署一边表示:“我们不需要他们来这里。我们要确保我们的士兵在海外抗衡的威胁(指‘极端伊斯兰恐怖分子’)不进入美国本土。”禁令公布后,首先引来学术界的不满。在全美各地的校园里,许多学者带着警惕和抵抗的情绪进行回应,例如哈佛大学就在当天晚上举行了游行活动。包括11名诺贝尔奖得主在内的数千名美国学者在周五下午集体签署了一份请愿书,抨击特朗普此举带有歧视,危害国家安全。随后,华盛顿、明尼苏达等4个州对特朗普政府提起诉讼。2017年1月28日,纽约联邦法院下令暂停执行禁令,这是法院系统最早的一份反禁令。2017年2月3日,美国华盛顿州西雅图联邦地区法院法官詹姆斯·罗巴特颁布限制令,暂时在全国范围内冻结总统特朗普上周签发的“禁穆令”,禁令所涉七国的公民将会正常申请入境。而当天,波士顿联邦法院宣布为了保护国家安全,应该立刻重新执行禁令。美国司法部于当地时间2月4日针对暂停特朗普移民禁令的法院裁决向联邦上诉法院提起上诉,要求立即推翻该裁决。5日,上诉法院驳回了这一上诉请求,要求双方补充详细的证据材料。^[21]

案例三:疫情政策混乱。

自新冠肺炎疫情蔓延以来,州长与总统之间的频繁“对骂”成为美国抗疫政治的常态,联邦政府以及各州之间也不断出现相互争抢医护物

资现象。早在2020年4月19日,特朗普在白宫例行疫情简报会上表示,已经有418万美国人接受了新冠病毒检测,这(数据)在世界任何地方都创造了纪录,超过了许多国家的总和。随后,多位州长表示反对,马里兰州州长拉瑞·霍根接受美国有线电视新闻网采访时表示,特朗普政府试图推卸责任,说州长们有大量的测试能力,这样的说法是绝对错误的。华盛顿州州长英斯利则指出,特朗普曾在社交媒体上公然呼吁抗议者“解放”数个州,这是在敦促“非法活动”,这很危险。在美国新冠肺炎的确诊病例突破100万大关后,纽约州第一个作出决断性措施,州长安德鲁·科莫在与其他5个州共同协商后,决定自行制定疫情防控措施。科莫认为,正是联邦政府一再忽视美国疫情的严重程度,所以6个州才决定不再支持特朗普的言论。在疫情得到缓解后,围绕美国是否适合复工、何时复工等问题,特朗普又与各州州长争论不止。他坚称总统有“绝对权力”决定何时重启经济,而不是各州州长。在回应中,科莫称:“我不同意特朗普的言论,我们只有选出来的总统,美国没有国王,人民也不想要国王。”特朗普被激怒,在推特上大骂科莫:“科莫每天都在打电话讨物资,缺这缺那的,我都帮他搞定了。现在他却要搞独立!不准!”^[22]

后两个案例体现出美国政府结构的“政策否决”特点,具体解释有三个方面:

其一,地方单体借助司法权力对中央总体命令的否决。案例二中,穆斯林禁令作为联邦政府发布的行政命令,本应在地方政府中得到执行,但是一旦地方政府对此项政令提起诸如违反人权、限制自由等方面的违宪诉讼,从地方法院到上诉法院再到最高法院,都可以受理,此时,就会出现地方针对中央政府的政令执行间断现象。在三权分立结构中,联邦最高法院有权裁定联邦和各州的任何法令违宪而不被执行(当然,联邦法院也受到总统和国会的制约),这就给了地方政府不受联邦政府政令管辖的权力,地方政府通过司法权力可以选择不执行中央政令,这样一

来,地方单体治理间断行为就使得中央总体治理出现了不稳定,从而影响国家治理稳定。

其二,紧急事件和特殊时期对联邦制优势的否决。1787年美国宪法废除了邦联制,确立了联邦制。联邦制的确立,改变了美国过去邦联时期政治关系无序的状态,使国家权力的运作步入正轨,并且随着社会的发展,联邦政府与地方政府政治关系处于不断调整的过程中,从而保障了社会政治的安定和经济的持续发展。^[23]但是一旦遇到紧急事件和处于特殊时期,联邦制的优势便荡然无存,缺陷更是暴露无遗。例如,面对疫情,联邦政府与许多州再次展现出彼此龃龉和协调困难的老毛病;联邦制下的选举政治显现出决策者无法以战略性眼光处理重大危机而只关注自身短期选举利益的严重陋习;“追责索赔”闹剧则显示出美国从联邦到州在已然毒化的政治氛围中抗疫乏力的政治失能现象。^[24]

其三,社会权力对中央权力的否决。从以权力制约权力到以权利制约权力再发展到以社会制约权力,^[25]既是历时演进的结果,也有共时特征。社会制约权力的主要载体是新闻媒体。从传统的报纸、演讲等单一形式发展到电视电影电报再到互联网社交媒体,社会团体和新闻舆论制约权力的能力越来越突出,舆论权成为名副其实的“第四种权力”。案例二中,美国学术界在请愿书中写道:美国是一个民主国家,可划分种族和宗教身份与我们坚持的价值和原则相违背。不利于美国国家利益,严重损害了美国在高等教育和研究领域的领导地位。案例三中,《纽约时报》《华盛顿邮报》、美国哥伦比亚广播公司(CBS)、美国有线电视新闻(CNN)等美国众多新闻媒体强烈质疑和反对特朗普的防疫措施,都是以社会制约权力,社会权力行使否决中央权力的佐证。

综上所述,中国在自上而下权力体系“集中—分散”格局下,地方单体治理间断行为没有过多地损耗中央总体权威,由此保证了国家治理的稳定性;美国在自上而下权力体系“分立—分

化”格局下,中央总体治理本身不具稳定性,加剧了地方单体治理行为间断,而地方单体治理间断行为又反过来加重了中央总体治理不稳定,破解这种循环的方法十分有限。在“上有政策、下有对策”带来地方单体治理行为间断的世界普遍现象之下,西方国家在三权分立和中央对地方施行政治经济分权后,中央总体和地方单体处于不稳定的结构中,民众个体始终处于政策外围。如果说社会组织的权力和舆论权代表着民众的权利,但是谁来监督舆论权,这又是一个死结。因此,在多元和革新的社会中,中央总体、地方单体和民众个体三者应该是一种什么样的关系,又要如何联动,才能建立一个稳固的三角关系,只有解决了这些问题,才能探索到国家治理稳定的恒久定律。遗憾的是,西方世界目前还没有重视这些问题,更没有找到有效的解决办法。

四、建立“中央总体—民众个体—地方单体”新机制

近代中国处于地方社会动乱、地方单体治理行为间断和中央总体不稳定的状态。孙中山先生说过,中国虽四万万之众,实等于一盘散沙。中国革命和建设之所以能够取得成功,就是在没有稳固的中央权威的基础上找到了建立并巩固这个权威的方法,把中国人民有效地组织起来,方才摆脱中国“一盘散沙,人人得以欺之”的悲惨境遇。正如毛泽东同志所说:“我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里,克服旧中国散漫无组织的状态,用伟大的人民群众的集体力量,拥护人民政府和人民解放军,建设独立民主和平统一富强的新中国”。^[26]

改革开放以来,这一方法的核心机制是“委托—代理”。“为了使地方政府和各类组织获得充分发展的动力,委托代理的分权机制发挥了基础性的作用,构成中国改革以来公共治理的基本特征。”^[27]与委托—代理机制相关的解释是“上下分治”,其原理相当于“烧锅炉”,即中央总体

在应对地方单体治理间断行为时扮演“气阀门”的角色。在锅炉蒸汽逐渐累积的过程中,阀门为防范蒸汽“炸锅”采取了松紧控制措施,这与高压锅原理一致。即使是在超大规模国家存在分散烧锅炉的情境之下,来自地方单体作为的风险依然能够在中央阀门的调控过程中,得到有效的抑制和改进,从而形成中央总体和国家治理稳定。这样一来,中国上下分治的风险始终处于可控状态。^[28]中央的气阀门兼具及时止损和主动预防双重功能,即使在一些重要领域,地方分权的程度超过了效率原则的限度,形成“过度分权”,中央总体采取垂直管理与属地管理、中央直接控制与属地管理相结合的治理模式,也能够将公共事务治理与国家治理之间的冲突予以化解。^[29]

但是,这种委托—代理机制是单一机制,只有上行和下行,没有平行维度,导致社会问题非常突出,现代化问题与成就一样多,国家治理陷入“成长的烦恼”和“成长的代价”陷阱中,社会问题成为“成长的负担”,甚至是“成长的障碍”。其原因是:在单一委托—代理机制下,自上而下的监控机制无法有效地校正地方政府的行为。如果弱化自上而下的代理机制,而地方的代理机制又未能得到强化,则可能出现地方单体治理流弊。^[30]分散烧锅炉或高压锅原理虽然扩充了治理容量,保持了治理弹性,能够消除上下分治的体制内自我演进和体制外公共冲击的双重风险,但是这种机制的动力和可持续性令人担忧。正是由于我们没有很好地掌握气阀松紧程度,始终把阀门置于紧闭状态,所以才使得社会矛盾紧张、冲突并喷。这个方法就像是力道平衡和时机抉择,过去的经验恰好说明单一委托—代理机制在操作和使用上的不当,而非娴熟和成功。

最近十年来,我们逐步正视现代化进程中的成长经验和烦恼,找到了一个方法,建立了一种中央总体克服地方单体变动及行为间断的双重委托—代理机制。这个机制和方法的核心就是明确提出“以人民为中心”的发展理念,纳入“民

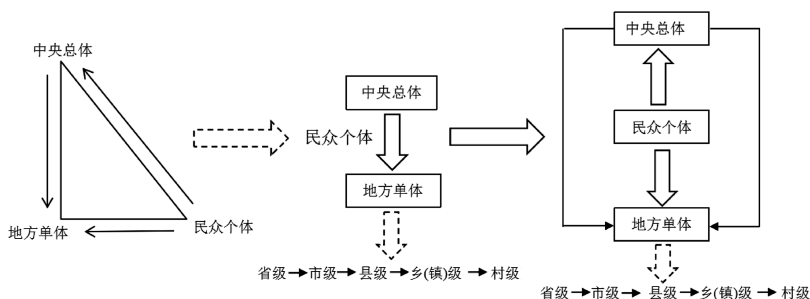


图2 基于“中央总体—民众个体—地方单体”的双重委托—代理机制模型

众个体”关键变量,建立基于“民众个体”的人民性立场,将中央总体和地方单体扩展为三个主体,从而形成一个稳固的三角关系,并且该关系一直处于持续增强的状态(如图2所示)。

图2中,从单一委托—代理转向双重委托—代理,最大的变化是人民至上、以人民为中心发展理念的提出与践行。单一委托—代理机制是一种单层结构,民众个体在外围;双重委托—代理机制是双层结构,民众个体变为中央总体和地方单体两个代理者的委托主体。“江山就是人民、人民就是江山”“一切为了人民、一切依靠人民”“为人民执政、靠人民执政”“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”所体现的人民性是所有代理权最本质的根源。这里的人民不是抽象的,而是鲜活的、具体的,以“民众个体”为基体的人民是最根本的赋权者和委托者,中央总体和地方单体各自行使代理人职能;在自上而下科层制治理体系中,各级地方单体由上对下地行使委托权,由下对上地行使代理权。

尽管中央总体和地方单体之间的张力依然存在,但是现在通过双重委托—代理机制已经有效克服了地方单体经常性的治理行为间断问题。这种源于实践的双重委托—代理机制的建立,也

与学术界较早提出的防范思路相吻合:“目前委托代理机制的转型,应当是从单一的委托代理向双重委托代理机制的方向发展。在沿用目前的国家、地方和基层政府的委托代理机制前提下,可以同时开发新的代理机制。即本区域公民和地方政府之间的委托代理关系。”^[31]只是这种地方民众赋予的代理权,不仅在地方层面产生效益,也对中央有益,其委托赋权的传导机制是双向的。这样,加入“民众个体”变量后,所建立的双重委托—代理关系模型,是一种正在成型并不断走向成熟的稳固机制,不仅解决了西方国家长期想解决却解决不了的难题,而且成为维持并增强中国国家治理稳定的核心机制,是解码中国国家治理奇迹的钥匙。

这种双重委托—代理机制,又存在于差序信任与平序信任并存格局、新型举国体制及共识型决策体制之中;中央总体、地方单体和民众个体包含央地关系和政社关系两个维度,前者采用“建章立制+四个治理”,解决“一放就乱”悖论,后者采用城市精细化治理和打造共建共治共享的社会治理格局,解决“一闹就灵”悖论(如图3所示)。这两个维度共同作用于维持并增强国家治理稳定。

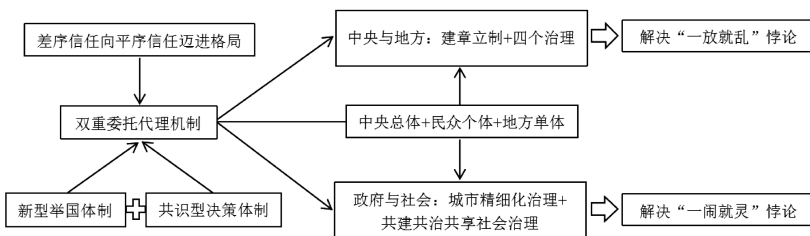


图3 双重委托—代理机制的作用原理

在全社会广泛参与的脱贫攻坚战取得决定性胜利后,基层民众对各级干部的信任正在从原有的差序信任迈向平序信任,“距离悖论”被逐步消解,原有的“中央干部是亲人,身边干部是仇人”的情况发生了根本性转变。从某种程度上说,从差序迈向平序、二者并存的格局对于双重委托—代理机制的运用是有益的,一方面,能够持续激发地方单体守正创新、担当作为,另一方面,能够持续强化中央总体权威,使得中央总体要求下的地方单体作为更加符合目标预期,保持国家治理稳定中的动态平衡。从传统举国体制向新型举国体制转变,以及中央总体坚持共识型决策体制对双重委托—代理机制的作用也是一种增强。新型举国体制不是重走计划经济时期“政府强力主导、忽视市场作用”的老路,也不是效仿新自由主义倡导的“完全依赖市场、不要政府介入”。^[32]其本质是在坚持集中力量办大事的制度优越性基础上,充分发挥中央总体开展顶层设计和统揽全局、协调各方力量的优势,对增强中央总体行使对民众个体的代理权,更好地发挥其对地方单体的委托权大有裨益,从而形成更强的国家自主性。再者,中央总体坚持共识型决策体制,通过集思广益、开门决策,凝聚各方智慧,达成广泛共识,形成决策自主性和开放性的统一,有利于增进中央总体权威,从而提升国家治理效能。

由此可见,“一个格局、两个体制”共同形成了双重委托—代理机制的结构化背景和制度化条件,对双重委托—代理机制具有很强的规定性和约束性,反过来,双重委托—代理机制的优化升级又会进一步增强平序信任、巩固新型举国体制和助推共识型决策体制。在央地关系维度,着眼于健全中央和地方两个方面的积极性的体制机制,中央总体顶层设计先有“建立事权和支出责任相适应的制度”,后有“加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”,也就是说通过建章立制和“四个治理”来解决“一管就死、一放就乱”的治乱循环怪圈。^[33]在政社关系层面,通过

实施城市精细化治理和打造共建共治共享社会治理格局,旨在解决“搞定就是稳定,摆平就是水平,无事就是本事”的“一闹就灵”困境。因为从“粗糙的摆平”迈向“精致的治理”包含了复杂性倒逼、相互学习、技能提升以及认知分化等多重逻辑;与过去相对任意、粗暴和强硬的“粗糙的摆平”不同,“精致的治理”具有理性、精细、主动和柔性等明显特点,实现了体制、机制和技术的优化升级,因而也更加成熟、定型和有效。^[34]所以,发挥中央总体和地方单体两个方面的积极性比只发挥一个方面的积极性要好,发挥中央总体、地方单体和民众个体三个方面的积极性要比发挥两个方面的积极性好。“该管起来就能够迅速地管起来,该放开又能够有序地放开,收放自如,进退裕如,这是一种能力。”^[35]

五、夯实新机制、持续锻造中国国家治理奇迹的若干思路

目前,西方国家找不到有效的方法解决中央总体不稳定和地方单体治理行为间断,造成国家治理权威损耗,治理效能低下;我国则通过发挥中央总体、地方单体和民众个体三个方面的积极性,坚持人民性立场,建立基于“民众个体”的双重委托—代理机制,正在解决“一放就乱”和“一闹就灵”两个悖论。找到这个方法并建立这个新机制是国家治理的大智慧,只有进一步采取有力措施夯实新机制,才能够更好地凝聚民心、汇集民意,巩固中央总体权威,治理地方单体间断行为,从而增强国家治理的稳定性。

(一)加强法治在治理底层民众草根动员中的关键作用

党的十八大以来,由于我们调整思路、改变策略,采取了城市精细化治理和打造共建共治共享的社会治理格局,使得公开化的集体行动、社会抗议和群体性事件逐渐式微,但是潜在的底层民众抗议风险仍然存在。从相关重要研究来看,不管是原子化还是组织化,基于利益诉求还是情感宣泄的群体性事件,走过了一条依法抗争、依

势抗争甚至是以气抗争、以身抗争、以死抗争的道路。事实证明,有些抗争路径是不可取的,单纯依靠地方单体治理社会冲突的方法也行不通。现在已经形成的基本共识是:民意犹如水流,不负责任的开闸泄洪和盲目的围追堵截,都会走向善治的反面。把人民至上、生命至上、健康至上的人民性观念摆上至高位置,彻底扭转社会冲突困局,重新夯实民众个体在双重委托—代理机制稳固三角中的作用,需要做的是进一步法治化。

所谓加强法治,一是诉诸司法的草根动员是对制度主义治理模式的一种有益补充,在提高国家治理绩效方面具有独特的意义和价值,完全可以被模式化,可以运用到类似的或其他问题的治理过程中去。^[36]二是围绕“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”目标,运用法治精神和手段,不仅成本小,而且固根本、稳预期、利长远。为此,可以强化以下三项措施:(1)建立健全司法巡查和人民调解制度。不同于西方联邦政府设立各层级的联邦法院体系,我国司法巡查制度和人民调解制度旨在化解基层社会主要矛盾。例如,“枫桥经验”的当代转化就是把社会矛盾化解在基层,化解在田间地头。就这个方面而言,还需要持续创新体制机制,着眼于让矛盾回到法院,发挥司法的公正性,树立法律的权威性,这与民众信任中央总体权威并不矛盾,反而能够减缓地方单体治理紧张和行为间断压力,让司法系统成为地方的帮手、助手和推手。(2)建立信访维稳的分级分类诊断处置制度。与人体类似,社会矛盾的出现表示社会这个有机体也会生病。因此,要建立信访维稳的分级分类诊断处置制度。类似于人生病后的分级分类诊疗制度,对信访来源首先进行分级诊断,这是层次上的,而后对信访类型进行分类处置,这是专业性的。把层次上的分级和专业性的分类相结合,自上而下地把这个分级诊断判别指标体系建立起来,把分类处置的规范和方法制定出来,明确哪些问题放在地方解决,哪些问题需要到国家信访层面解决,哪些问题不需要解决,这样就能够一劳永逸地解

决越级上访、矛盾往上传递和集中堆积问题。(3)建立健全社会组织参与化解社会矛盾的体制机制。目前针对社会组织的改革主要集中在四类社会组织的直接登记上,今后,我们要将整体社会组织的功能发挥出来,通过政策法规,引导和规范各级各类基层组织和社会组织合法参与矛盾化解的地位和权限。

(二)开展互联网监管机构改革,防范虚拟世界“一盘散沙”危机传导

互联网不是法外之地。诚如前述案例,当西方政治领导人追逐私利,运用自身影响力绑架民意的时候,“互联网虚拟共和国”就会将网民暴政转变为现实暴力。在中国,互联网从萌生开始,我们就认识到互联网安全与监管的必要性,特别是在以互联网为平台的分享经济新业态萌生之后,我们审时度势,采取包容审慎监管原则,及时出台法律法规(我国是全球第一个制定网约车监管政策的国家),顺应分享经济潮流,释放改革红利。但是,全球互联网监管都面临着相似的问题:一方面,“网络空间天朗气清、生态良好,符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化,不符合人民利益。谁都不愿生活在一个充斥着虚假、诈骗、攻击、谩骂、恐怖、色情、暴力的空间。”另一方面,我们又要“形成良好网上舆论氛围,不是说只能有一个声音、一个调子,而是说不能搬弄是非、颠倒黑白、造谣生事、违法犯罪,不能超越了宪法法律界限”。^[37]

“过不了互联网这一关就过不了长期执政这一关。”^[38]互联网民意最大的问题就是虚拟世界极易形成“一盘散沙”危机,这是由互联网的去中心化、去权威化、民粹化等多中心或无中心特质决定的。因此,必须防范网络虚拟世界的“一盘散沙”传导并转变为现实危机,激发传统国民性,引发集体无意识运动。为了防患于未然,必须下先手棋,要在中央总体层面再次开展顶层设计,优化重组互联网监管机构。《中华人民共和国网络安全法》第一章第八条规定“国家网信部门负责统筹协调网络安全工作和相关监督管理工

作”。而国家网信部门的权力又是分散的,不仅有党中央的机构,也有国务院的部门,这些机构在各自职责范围内负责网络安全保护和监督管理工作。例如,目前党管意识形态的主要部门是中宣部、中央政法委、中央网信办(与国家网信办是一个机构两块牌子),在政务方面则有国务院电信主管部门、公安部门和其他有关机关等。建议党和国家机构改革可以将负责互联网信息安全监管的部门合并为“国家信息安全监管部(委)”,或者将中央网信办改组为“国家网络信息安全委”,整合党和政府的其他机构。这样就从党的机构变成独立的政务机构,归口属于国务院,在领导体系上属于中共中央网络安全和信息化委员会,这样便于发挥政务管理的积极性。这个政务机构要成为专门的民意收集和分析机构,有利于将超前管理与具体防范有机结合,将数据分析和机制创新有机结合,将决策输入与意见输出有机结合,集中精力阻断造谣、信谣和传谣机制,避免辟谣成为有关部门的主要工作,帮助党中央凝聚民心、汇集民意,这对于维护地方单体发展与安全格局,增强中央总体治理权威,进而促进国家治理稳定大有裨益。

(三)提升“政府间政策创新与扩散”在国家治理中的显示度

党的十八大以来,中央总体提出要深化放管服改革、优化营商环境。在深入推进放管服改革过程中,各地方单体发扬先行先试、主动探索的精神,取得了可喜的成效,形成中央和地方及地方政府间你追我赶、学习效仿的发展格局。这得益于中央总体精准定位放管服改革,把精简(简政放权)、高效(放管结合)和服务(优化服务)三者结合起来,政府治理活动朝向系统化、科学化、法治化、智能化发展。这便是中国特色政府间政策创新与扩散经验模式,这个经验模式首先依靠中央总体的执政纲领和施政导向,即中央政府根据党中央确立的执政理念和经济社会发展目标,通过行政系统自上而下输出治理指令。这个治理指令坚持粗细结合、虚实结合、统分结合原则,

给地方单体留足自主空间,地方单体在中央“留白”情境之下根据自身基础和条件因地制宜、因地制宜施策。在取得成效之后,综合集成本地治理经验,垂直上行输入国家决策,水平横向输送先进“真经”,形成政府间政策创新经验复制推广。

这种具有中国特色的政府间政策创新与扩散经验模式,依据中央“令”开展地方“试”,着重中央“统”推动地方“分”,可以完整表述为:在党中央坚强有力领导下,在中央政府科学施政的指引下,各地方政府围绕深化放管服改革、优化营商环境,积极推进“互联网+政务服务”工作,把中央决策转化为地方行动,把人民愿望吸收进治理体系,走出了一条将政策试点与创新相结合、政策创新与吸纳相结合、政策吸纳与扩散相结合的中央决策与地方执行有机统一的新型政府治理之路,从而成就蔚为大观的中国之治。这样的概括在实践上有足够佐证,在理论上也有充分借鉴。政策创新与扩散理论模型由美国贝瑞夫妇创立,用来解释美国许多州(或地方)采取政策创新方法之所以呈现差异性的原因,该理论认为采纳政策创新的方法不仅是由政治体制的不同特点决定,也受多种政策传播过程的影响。该理论对不同政治体制和行政治理条件下地方政府试点创新经验具备方法上的共通性,也具有理论模型的适切改造性,国内学术界在理论和实证两方面都已经具备了相当的研究基础,形成了一大批丰硕的研究成果。因此,这种经验模式不是直接来自西方公共管理理论,而是在中央总体和地方单体互动实践中探索而来,构成中国独特的国家治理体系和制度优势内容,可以充实进世界治理体系产生普适性,可以与未来国家治理相连接而具有延续性,成为治理工具箱中的新工具,在累积和扩充中具有广阔的空间和强劲活力。

(四)建立基于“4P”标准的高效能治理评价体系,推动高质量发展

目前在我国,一方面,中央总体立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”

战略布局;另一方面,地方单体仍然坚持追求GPD增速和总量,地方政府间角逐经济增长速度,争当经济总量先锋。这种基于“多重目标下的任务驱动”,^[39]容易造成地方政府角色模糊和职能扭曲,这样不可避免地就会出现地方单体治理行为间断。再者,由于中国目前面临发展不平衡不充分的客观现实,地方单体之间存在着资源禀赋、工业基础和地理区域等方面的差异,其目标定位和战略措施也不尽相同。例如,围绕中央总体提出的“高质量发展”,有些地方单体在讨论研究高质量现代化产业体系建设、高效能社会治理体系建设、高品质公共服务设施体系建设三个改革攻坚计划和高质量发展评价指标体系;有的地方单体则在大力推行“强省会”战略。

为此,首先,中央总体需要持续提倡和强化“以人民为中心”的人民性立场,整合多元异质目标,提炼、凝聚和达成共识,使得地方单体在相对单一的经济增长目标中嵌入社会和民众需求。这就要求改变地方封闭型政策体制,转向有限开放和有序参与的决策体制,在决策结构中寻求“多方满意”结果,增进政策合法性和民主性,夯实双重委托—代理机制的社会根基,打造民众对中央总体和地方单体的平序信任格局。其次,把基于人民支持率、人民决策权、人民获得感、人民满意度的“4P”标准作为地方政策及治理的最高标准,与全过程人民民主评价体系相结合,贯穿于地方单体治理全过程。可由中共中央组织部牵头、国家公务员局主持、中央和国家机关工作委员会参与设计完成“4P”指标评价体系并建立考评及反馈系统。将“社情民意反映、专家咨询、社会公示、公民听证、政策讨论、网上评议、意见征询”等纳入制度化建设日程,确立时间表和路线图,逐渐代替原有的干部和部门考核评价体系,促进地方各级领导干部选人用人走向制度化治理模式。再次,建立基于“4P”标准的高效能治理评价体系,目的在于通过多种发展路径,促使地方单体推动高质量发展。这些路径又必须是在社会主义现代化、国家治理体系和治理能力

现代化、国防和军事现代化战略蓝图擘画下,中央总体层面持续加强顶层设计,通过创新治理工具箱,为地方单体治理提供政治经济社会效益产出。例如,基于“4P”标准的高效能治理评价体系就可以在区域重大战略、区域协调发展战略等方面实施,在加快建设全国统一大市场中发挥示范引领作用。

前行之路依然漫长。新时代欲增强治理活力,保持治理稳态,还有三个重点:其一,基于“民众个体”人民性立场的政党纲领表述需要与治理模式和工具创新相结合,必须持续扩容中央总体治理工具箱,采用新工具引领地方单体治理,有利于及时纠偏和预防其治理行为间断,夯实双重委托—代理机制的超大规模社会稳态基础;其二,坚持稳中求进工作总基调,继续全面深化改革,把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来,把坚持系统性、整体性、协同性和分层次、分阶段、分步骤统一起来,把完整、准确、全面理解和贯彻新发展理念、推动高质量发展与世情、国情、党情、民情结合起来,在科学指引和高效运行两个方面增强双重委托—代理机制的稳定性。其三,完善中央总体与地方单体之间的决策与执行高效互动机制,健全“各改革领域的中长期战略规划”——“国民经济与社会发展五年规划”——“年度重点工作分解”——“重点工作部门分工与落实”的“五层级规划决策与任务执行一体化”新模式,^[40]通过建立基于“4P”标准的高效能治理评价体系并贯彻实施督查督办机制与问责机制,将“全国一盘棋思想”贯彻在从中央到地方、从组织到个人的日常工作行为之中,型构当代中国现代化发展的制度创新与政策更新双重内生动力机制。总之,通过夯实双重委托—代理基础和优化双重委托—代理体系,就可以消解地方单体治理行为间断,强化国家治理权威,凸显国家治理优势,锻造国家治理奇迹,实现中华民族伟大复兴。

注释:

[1]该观点是何艳玲教授在出席2021广东社会科学学术年

会之“新时代基层社会治理:使命与趋势”分会场所作报告《重新理解中国治理现代化》中提出的。

[2] 宣晓伟:《治理现代化视角下的中国中央和地方关系——从泛化治理到分化治理》,《管理世界》2018年第11期。

[3] 朱旭峰、吴冠生:《中国特色的央地关系:演变与特点》,《治理研究》2018年第2期。

[4] 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2017年,第8页。

[5] 王绍光、樊鹏:《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,北京:人民出版社,2013年,第7页。

[6] 陈玲:《制度、精英与共识:寻求中国政策过程的解释框架》,北京:清华大学出版社,2011年。

[7] 刘跃进:《总体国家安全观视野下的传统国家安全问题》,《当代世界与社会主义》2014年第6期。

[8] 张海波:《中国总体国家安全观下的安全治理与应急管理》,《中国行政管理》2016年第4期。

[9] 谢岳、葛阳:《城市化、基础权力与政治稳定》,《政治学研究》2017年第3期。

[10] 陈振明主编:《政策科学——公共政策分析导论》(第二版),北京:中国人民大学出版社,2005年,第177-192页。

[11] 元宇宙“Metaverse”,是整合了多种新技术而产生的新型虚实相融的互联网应用和社会形态,通过利用科技手段进行链接与创造的,与现实世界映射与交互的虚拟世界,具备新型社会体系的数字生活空间,通俗地讲就是“虚拟现实”。

[12] 赵阳、阳建、王井怀、陈文广:《2018,基层治理十大靶点(二)》,《求是》2019年第3期。

[13] 李瑞昌:《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》,《公共行政评论》2012年第3期。

[14] 《国务院办公厅关于督查问责典型案例的通报》国办发〔2017〕53号,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/15/content_5202737.htm?trs=1。

[15] 《关于河北省霸州市出现大面积大规模乱收费乱罚款乱摊派问题的督查情况通报》,中国政府网,http://www.gov.cn/hudong/ducha/2021-12/17/content_5661671.htm。

[16] 《国办通报表扬国务院第八次大督查发现的48项典型经验做法》,中国政府网,http://www.gov.cn/hudong/2021-11/15/content_5651031.htm。

[17] [德]韩博天:《红天鹅:中国独特的治理和制度创新》,石磊译,北京:中信出版社,2018年,“前言”,第xviii页。

[18] 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2002年第1期。

[19] 《震惊全球,美国人民发起“占领国会”运动》,观察者网,https://user.guancha.cn/main/content?id=443801;《美国“占领”运动矛头转向国会山》,观察者网,https://www.guancha.cn/Project/2012_01_17_64434.shtml。

[20] 杨志军、徐琳航:《现代化富足的矛盾:西方国家治理体系失灵与政治衰败分析》,《浙江社会科学》2021年第3期。

[21] 《特朗普签署“穆斯林禁令”:停止向7个伊斯兰国家发签证 拒绝叙利亚难民》,观察者网,https://www.guancha.cn/global-news/2017_01_28_391747.shtml;《特朗普“穆斯林禁令”已被美国行政、司法机关玩儿成绕口令》,观察者网,https://www.guancha.cn/global-news/2017_02_05_392718.shtml。

[22] 《纽约时报复盘美国疫情:特朗普为何忽视警告、一错再错》,中国日报网,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663927282006901610&wfr=spider&for=pc;《外媒探究:美国疫情爆发之际 特朗普在做什么?》,中国经济网,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670708469601366336&wfr=spider&for=pc。

[23] 张定河:《美国联邦制的基本原则及其历史演变》,《文史哲》1998年第1期。

[24] 李海东:《美国联邦制运转紊乱导致疫情泛滥》,《人民论坛》2020年第17期。

[25] 参见郭道久:《以社会制约权力:民主的一种解析视角》,天津:天津人民出版社,2005年。

[26] 《毛泽东文集》第五卷,北京:人民出版社,1996年,第348页。

[27] [30][31] 彭勃:《社会冲突困局与地方发展主义》,《经济社会体制比较》2009年第2期。

[28] 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。

[29] 曹正汉、聂晶、张晓鸣:《中国公共事务的集权与分权:与国家治理的关系》,《学术月刊》2020年第4期。

[32] 睦纪刚:《新型举国体制新在哪里?》,半月谈网,http://m.banyuetan.org/szjj/detail/20210126/10000031359916162536619390888_1.html?ivk_sa=1024320u。

[33] 张效羽:《如何避免“一管就死、一放就乱”》,《学习时报》2019年12月25日。

[34] 韩志明:《从“粗糙的摆平”到“精致的治理”——群体性事件的衰变及其治理转型》,《政治学研究》2020年第5期。

[35] 曹东勃:《收放自如 避免“一管就死 一放就乱”》,《中国青年报》2020年4月3日。

[36] 谢岳、党东升:《草根动员:国家治理模式的新探索》,《社会学研究》2015年第3期。

[37] 习近平:《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年4月26日。

[38] 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021年11月17日。

[39] 杨志军、肖贵秀:《环保专项行动:基于运动式治理的机制与效应分析》,《甘肃行政学院学报》2018年第1期。

[40] 唐亚林:《使命—责任体制:中国共产党新型政治形态建构论纲》,《南京社会科学》2017年第7期。

[责任编辑:刘 鑫]