# 杨光斌：从抗疫斗争看中国的国家治理理论及其比较优势

光明日报：2020年7月8日，第 11版

防控新冠肺炎疫情的实践为比较政治研究提供了百年不遇的大案例，不同国家在同一时期面对同样的治理危机所采取的不同对策，深刻而生动体现了不同制度的差异性，以及不同制度在特定重大议题上的优劣，并直接通过各自秉承的治理观念与理论而表现出来。

以个人权利为价值导向的西方治理理论存在内在缺陷

治理理论来自20世纪90年代初世界银行专家对于南撒哈拉沙漠国家的政策设计。他们认为，这些国家出现普遍性的国家失败，根源在于无能为力的政府，而替代性方案就是加强非政府组织、各种社会组织乃至个人的作用。世界银行甚至还以“投资人民”为主题，强调个人和社会的替代性作用。显然，西方这种治理理论的价值观就是以个体权利为核心的自由主义。以作为新自由主义宣言的“华盛顿共识”的提出为开端，强调社会作用以去政府化的治理理论迅速在全世界流行开来，“无政府的治理”成为治理主义者的信仰，他们认为去政府化的治理才能实现公正透明，才会有政治合法性。

问题在于，在很多发展中国家，国家—社会关系属于“普力夺社会”或“强社会中的弱国家”，国家被嵌入各种社会关系网络之中而难得自主性。在此情境下，再主张进一步去国家化而强化社会的权力（权利），这样的国家—社会关系不是更恶化了吗？对此，曾经大力鼓吹治理理论的福山有过深刻反省。要知道，“组织起来”依然是很多发展中国家国家建设的优先议程。

这是比较政治发展研究给我们的基本知识。人们的认知能力与社会科学的发展水平密切相关，在缺乏比较政治学基本知识的前提下，各种与发展中国家国情南辕北辙的概念、理论的流行在所难免，甚至变成某种“道德”标准。现在，人们终于看到，主张个体权利的治理理论在很多发展中国家并不能起到良治的作用，南撒哈拉沙漠国家并没有因为出产了治理理论而变得“善治”，绝大多数发展中国家的治理水平也并没有因此得以提升。

这种以个体权利为价值导向的治理理论在常规性议题上都无能为力，在危机治理面前更是束手无策。面对此次疫情，“群体免疫”式的对策说到底就是个人的死活是个人的事，政府不对人命关天这等大事负责。坚持这种社会达尔文主义，只能坐等成千上万的人失去自由主义主张的最重要的权利——生命。在这种价值体系下，即使政府努力作为，也可能会因为民众太过看重个人权利而失控。

具有“中国性”的治理理论：国家治理理论

在与治理理论这种强势话语的对话中，中国政治学人逐渐建立起具有“中国性”的治理理论——国家治理理论。显然，“国家治理”之于“治理理论”的不同在于“国家”的角色问题。党的十八届三中全会正式提出“国家治理体系和治理能力现代化”的命题，得到各界的热烈呼应。无疑，这种社会科学化的政治表述是以学术研究积累为基础的。

当西方的治理理论大行其道时，主张“国家治理”的研究也影响日隆。有学者提出了作为研究范式的“国家治理范式”，认为国家治理包括政治价值、政治认同、公共政策、社会治理等几个方面。“国家治理体系和治理能力现代化”的命题被提出后，国家治理与西方治理理论被明确区分开来，认为“社会主义国家的国家治理，本质上既是政治统治之‘治’与政治管理之‘理’的有机结合，也是政治管理之‘治’与‘理’的有机结合。在马克思主义国家理论话语体系中，‘治理’是社会主义国家政治统治与政治管理的有机结合”。对此，需要注意避免两种认识上的偏差：一是简单套用西方“治理”概念解释我国全面深化改革的目标，二是简单认为“治理”概念只是西方当代政治理论和管理理论的专利。

中国国家治理现代化的要点

当代中国要努力实现的国家治理现代化，包括但不限于如下要点：

第一，国家治理现代化是国家或政府主导的国家治理体系的现代化。个人权利理论也倡导“人民”，但那只不过是“人民”符号下的个人而已。历史表明，人民利益不会自动实现，只能由国家或者政府去代表、去努力。这是一个谁主导国家治理体系的关键性问题。我们常说国家治理体系包括国家治理、政府治理、地方治理和社会治理，应该说，社会治理的提法是对治理理论的扬弃，从社会管理转变为社会治理。在治理领域，国家治理体系包括政治治理、经济治理、文化治理、军事治理、生态治理等。无论是在制度层次上还是在治理领域上，治理主体都是国家或者政府，必然包括统治和管理，但并不排斥社会的作用。治理主体的确立，与西方治理理论作了根本性的区分，但适当吸收了其有益成果，比如社会治理之说。正如有学者总结的：“国家治理概念强调了转型社会国家发挥主导作用的重要性，同时也考虑到了治理理念所强调的社会诉求，是一个更为均衡和客观的理论视角。”有学者在梳理国内外治理文献后总结道，治理“指的是公共管理（包括治国理政）的方式、方法、途径、能力，而不是指任何特定的公共管理（治国理政）的方式、方法与途径，不是指市场化、私有化，不是指‘无需政府的治理’，不是指‘多一些治理，少一些统治’”。西方的治理理论只是新自由主义的规范性宣示，是“空洞的能指”，在实践中不解决任何问题。

第二，国家治理现代化的核心是国家治理能力问题。同样的制度为什么治理绩效有着天壤之别？关键在于治理能力的不同。政治学理论关于统治能力、治理能力的讨论并不少见，但主要视其为政治现象而少有上升为能够用来分析政治现象的政治理论。传统的国家能力理论包括合法化能力、财政汲取能力等，但分析解释力有限。合法化能力可谓无所不包，不具分析性；而财政汲取能力则太过具体。与此不同，中国学者把国家治理能力当作一种研究范式，与以政体为范式的西方政治学传统形成鲜明区别。具体而言，国家治理首先要处理国家与社会的关系，“体制吸纳力”对于不同的阶层具有不同的内涵；其次，国家治理是关于制度之间、部门之间的协调与整合，国家治理能力因此体现为“制度整合力”；最后，国家治理事关政策制定和有效执行问题，国家治理能力事实上就是“政策执行力”。由“体制吸纳力—制度整合力—政策执行力”所构成的国家治理能力，事实上成为一种分析性概念，用以比较分析不同国家不同层面的治理能力和治理绩效，这是一种系统化但又非对称性的、非意识形态化的分析性理论，对于针对性地提升国家治理能力的作用不言而喻。

第三，国家治理现代化理论回答了如何保障国家治理能力这个核心和根本问题。一个超大规模国家的政治特征，不但有地域差异、民族差异和文化差异带来的多元性，还有多等级的制度所构成的层次性，多元性和层次性构成了权力的非对称性。在多元性、层次性和非对称性的制度体系中，要提升国家治理能力是非常困难的，但民主集中制确保了制度的协调性和整合性，成为国家治理能力的重要保证。在这次战疫中，表现为政策形式的中国国家治理理论的优势发挥得淋漓尽致，因而才能迅速地遏制疫情蔓延。为了人民生命健康，可以不惜一切代价；“举国体制”同时完美地实现了国家与社会的合作治理，证明了这个体制的强大治理能力；而举国体制和国家治理能力的深层结构则是民主集中制组织原则。

观念会产生政策，错误的观念必然导致错误的政策。对于国家治理而言，因没有自主性观念和自主性理论而犯下颠覆性战略性错误的国家，在历史上并不鲜见。在观念交锋与文明互鉴中，中国政治学在涉及“国家”的一些关键词上进行了护卫性建构，初步形成了自主性政治学知识体系和话语体系，为增强中国特色社会主义道路自信和制度自信提供了理论基础。

（作者：杨光斌，系中国人民大学国际关系学院政治学系教授）