

宏观避险、中观着力与微观搞活： 中国治理体系现代化的转变

任剑涛

内容提要：中国改革开放成功的秘诀在于治理体系现代化的转变。不过，中国的治理体系现代化变革，并不是在各个方位上呈现出同力度、同深度的变化。中国改革开放的宏观体制避险、中观体制着力与微观体制放任的差异性特征，给人以深刻印象。这是治理体系诸构成面之间一种不对称的变化态势。其中，中观着力，乃是中国改革开放成功之道；宏观避险，则是中国改革开放能在既定轨道上持续展开的前提条件；微观搞活，正是中国改革开放呈现极大活力的基本保障。正是这样的治理变革，促使中国经济总量的迅速增长，并催生“中华民族伟大复兴的中国梦”。不过，中国改革的最后成功还是一个需要审慎以待的目标。当微观与中观的改革正面碰上宏观难题时，中国改革的宏观体制突破问题便横亘在人们面前。解决这些难题会最终决定中国治理体系变革的前景。

关键词：体系 宏观避险 中观着力 微观搞活 中国

中国改革开放已经走过40年历程。改革开放就是中国的治道变革。中国的治道变革是一场广泛而深刻的、具有世界历史意涵的治理革命。这场治理革命，以旧式的计划经济体系向市场经济体系的疾速跃迁，为世人所熟悉。其中，关乎国家治理体系现代化的转变^①，构成中国改革开放40年的核心主线。面对改革开放40年，其历史过程的复杂性和前景的诱人，不仅挑战了国际学术界的既定社会科学知识定势，改写了现代社会学主要学科的解释进路，同时也刺激着那些试图预测中国改革开放未来的人们的自信心。中国的治理体系现代化的转变，究竟走过了一个什么样的历史过程？又会走向何方？这是一个激动人心的难题。相比而言，论者对前者的刻画可能相对容易，在体制的宏观、中观与微观的三个界面上，中国改革开放呈现的相关变化较为明晰。但中国的改革开放究竟会走向何方，则是一个需要突破既定社会科学思维的难题。

一、中观着力：中国改革成功之道

中国改革开放的成功，在于实现了国家治理体系现代化的转变，这是论及中国改革开放成功之道的学者之间难得的共识。但这个治理体系现代化的转变是如何实现的，又呈现为一种什么

^① 习近平总书记指出，“坚持把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作为全面深化改革的总目标。”习近平：《习近平谈治国理政》，第90页，外文出版社，2014年版。

样的具体状态,则是一个人见人殊的问题。从总体上讲,中国的治理体系变化范围之广、程度之深、影响之大,举世罕有。但如果说中国的治理体系发生了整体结构上的转变,就会让人感觉有些牵强。如果将中国治理体系现代化的转变区隔为不同的层面,并指认其中的一些构成要素的重大转变,是可以达成共识的。这是中国治理体系现代化的转变必须区分开来审视的两个构成面:从总体上讲,中国的国家治理体系的根底并未发生转变,在“两个30年互不否定”^①的政治定位中,确实展现了关乎中国治理体系核心要素的不变性。其中尤为关键的因素就是执政党政治地位的不变性与意识形态的既定性^②。但在国家治理体系的具体构成面上讲,变化又是令人瞩目的:一是关乎执政党与执政的次级理念与制度具体安排出现了巨大变化。二是涉及国家经济增长的诸制度发生了令人称奇的重大调整。三是在经济社会生活的日常事务中,国家权力几乎全然退出,浮现出一个相当自主的自发秩序。这三种变化对中国经济总量迅速增长的影响是不同的。其中以涉及经济增长的种种制度变化最为关键。如果将执政党的基本理念与制度安排视为宏观机制,将政府与市场运作的关系性制度看作中观机制,而将价格等市场运作的具体因素作为微观机制的话,^③那么可以说,正是中国在中观体制上重塑了政府与市场的关系性结构,才有力推动了中国经济增长的迅速增长。

中国体制之变带来的经济强势增长,在经济学界曾经引发广泛争论。其中最为知名的是林毅夫与张维迎之间进行的辩论。他们二人之间的分歧,主要在政府主导市场,或是市场能够自主上面^④。这一话题,本是在西方规范的市场经济中所谈论的政府功能和市场作用,其对中国转型经济体而言还显得有些隔膜。在规范市场经济条件下的政府调节,是因为政府被安顿在依法行政的位置上,其调整方为有效;而市场自主,也需要在市场规范化运作的前提条件下,才有可能。林张二人似乎都存在某种错配:对林而言,在依法行政的政府框架正在建构的情况下,政府的调节有时很难一步到位,而且有时会干扰市场的正常运转。对张而言,警惕政府走形时却忘记了中国市场的被塑造机制,一个尽力依法行政的政府对之的适度管控是必要的。因此,林张二人的论述都需要设置一个依法行政政府的先设条件,并同时对市场与政府失灵抱有警觉。

在依法行政的政府架构正在建构起来的情况下,争论在经济发展中政府或市场究竟谁更能发挥决定性作用,不可能得出众所公认的结论。就此而言,确立起一个依法行政的政府机制,可能是一个相对于政府谋求经济发展问题而言,需要先行处理好的问题。确立依法行政的政府体制,其实

① 习近平总书记强调,“不能用改革开放后的历史时期否定改革开放前的历史时期,也不能用改革开放前的历史时期否定改革开放后的历史时期。”习近平:《习近平谈治国理政》,第23页。

② 习近平总书记明确指出,“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。习近平:《习近平谈治国理政》,第91页。这正是本文确定中国治理体系现代化之变的三个层次的权威依据:党的领导是既定的宏观治理体系的不变依托,各领域体制机制构成中观治理体系,市场运作制度构成微观治理体系。

③ 学界对国家机制的界定差异性很大。一般来讲,人们更习惯于以政治、经济、文化、教育、科技等社会要素来界定相应的机制。本文不取这样的界定方法,而采取一种更为实用的分析进路:在国家整体机制中厘清基本理念与制度的宏观机制、政府与市场互动的中观机制与市场价格及其相关管理的微观机制的不同功用。在这里,机制(mechanism)是一个不那么严格的、用于指称一种制度运转体系的用语,不像“体制”(system)那样具有较为严格的学理含义。参见维克托·霍尔索夫斯基:《经济体制分析和比较》,第27~32页,经济科学出版社,1988年版。就二者关系讲,体制高于机制,机制常常是体制运转的呈现状态。

④ 参见张维迎、林毅夫:《政府的边界:张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题》,第一编所收开篇两文,民主与建设出版社,2017年版。在该书中,林张二人围绕产业政策政策是否必要和重要展开了新的争论,林赞同政府的积极产业政策,而张否认这一政策的必要性。林的理由是市场总会失灵,政府监管自有必要;张的理由是产业政策不过是计划经济的变种,必然成为政府揽权手段。

就是建构一个民主的行政国家(administrative state)的问题^①。换言之,公共行政问题并不是单纯的政府效率问题,而是涉及到国家政治理念、民主政治建构以及组织效率等复杂问题的国家政治机制。

在改革开放以前,中国的国家机制是党政一体。在这种体制中,党政不分与以党代政是常态,不存在一个具有独立功能的行政国家。在将近30年中,中国的国家运行依靠的是政党力量统纳一切即垄断一切资源的政治性国家或革命性国家。1978年国家开始进入改革阶段,开启了一个独具中国特色的“后革命阶段”。在这一阶段,中国的国家运行机制发生了广泛而深刻的变化。其中一个重要的变化就是在国家的政治权力结构上,释放了行政国家。换言之,党政一体的旧式国家体制,转变为“党政分工”的新型机制,既让行政国家具有了国家诸运行形态的相对独立地位,也就开辟了一个以优化国家行政功能,实际上也就是围绕政府而不是政党的政治-行政功能来提升国家管控绩效的新路。

以政府围绕民主追求绩效来行使的公共行政,是中国市场经济得以迅速发展的重要动力之一。在改革开放之前,政府直接依靠刚性计划配置资源,对长期、稳定的经济绩效缺乏保障。改革开放伊始,国家权力机构就进入一个重组状态:此前完全缺乏独立意义的行政国家,在国家政治架构中具有了相对独立的地位:在改革开放前“党的一元化领导”的国家权力架构中,政府实际上成为执掌国家权力的政党意志的执行机构。这个时期,政府与市场的关系完全被安置在政党与计划的关系之下,既没有塑造一个配置国家日常行政资源的、相对独立的政府权力形态即行政国家,也不存在一个与政府权力若即若离、相互影响的市场机制。这个时代,中国国家权力的整个机制运作处在一个高度统一的状态。尤其是在“文化大革命”阶段,政党与国家权力的混生状态更是直接限制了行政权力的有效作用^②。

改革开放以后,国家权力机制出现极大幅度的重构。行政国家塑造的问题,因此凸显出来。塑造行政国家,首先是政治体制的改革,其次是行政管理体制的变化,最后才是政府职能的调整。但无论从哪个视角解读,这都是中国的治理体系现代化的转变。人们习惯于将这一体制之变定位为从计划经济体制向市场经济体制的转变。这是一个着眼于经济体制转变的定位,是一个将眼光落在经济增长上面的定位。然而,实现这样的体制转变,背后更为重要的政治-行政体系的转变才是决定性的。中国之转向市场经济体制,是由于全面执掌国家权力的政党机制自身的转变,让渡出了行政国家的空间。行政国家发挥了强有力的促进市场经济发展的功能,既维护了基于改革开放的新型国家体制,又极大提升了曾经长期低迷的经济绩效。

以“党政分工”让渡出的行政国家空间,进而借助行政国家与市场经济空间的相对区隔,成功打造了一个政治权力与行政权力双重驱动的国家新型治理体系。在改革开放以前显得严重干涩的国家机器,具备了有效运转的条件。因为相应的改革为干涩的国家机器注入了润滑油。这个润滑油使新生的行政国家成为一台驱动经济社会发展的强有力机器,而经济发展不仅具备了行政国家促使其发展的整体动能,而且自身的强大社会效用也为中国社会所公认。这就促成了中国发展的一种崭新机制:围绕经济发展建构行政国家权力,而国家行政权力的总体驱动力完全落在经济总量的增长上,一个发展型的国家由此降临^③。这里需要指出,关系中国基本制度稳定

① 参见德怀特·沃尔多:《行政国家:美国公共行政的政治理论研究》,第79~92页,中央编译出版社,2017年版。

② 参见王年一:《大动乱的年代:“文化大革命”十年史》,第252~255页,河南人民出版社,2005年版。

③ 所谓发展型国家,是由“资本主义发展型国家”转换而来,主要是指国家权力在市场经济中发挥重要作用。参见禹正恩编:《发展型国家》所收查默斯·约翰逊“发展型国家:概念的探索”,吉林出版集团有限责任公司,2008年版。在这一概念用于分析中国发展的时候,是一种扩展性的使用。因为它不仅涉及到政府部门与市场关系(主要集中于产业政策)的问题,更涉及到党政机构权能的划分问题。这是一般发展型国家分析中不太关注的问题。

性的宏观体制并未出现明显的变化。那么,中国的治理体系现代化之变主要是在什么层面上展开的呢?简而言之,主要是在国家权力的运行体制上展开。这是国家权力机制的中观层面。这样的体制转变,分别从三个方面呈现出来:

第一,关乎国家权力中政府权力构成与实施的行政体制改革。中国建构行政国家的尝试,主要从这一变化上体现出来。这样的变化,重点不在政府主动让渡市场空间,也不在某些促进发展的产业政策。它主要体现为“党政分工”,即对国家政治权力与行政权力的区分。从而打造了一个相对于党权、立法权与司法权等不同权力形态的行政国家的权力形态,并且将行政国家推向一个民主治理和绩效追求的结构中。进而在政府职能、政府自身体制、政府与市场关系的机制上,成功塑造出一个发展型国家。首先,这是一种政治体制的转变,即从“以阶级斗争为纲”的国家战时政治体制,转变为“以经济建设为中心”的国家现代化治理体系^①。其次,是在政府体制与机制上不断改进。改革开放40年来,政府体制改革经历了三次大的结构调整、多次小的机构调适。由此凸显了转变政府职能、调整行政区划、改革政府组织结构、创新政府管理模式、推进法治政府建设、加强公务员队伍建设、推进反腐倡廉,建设廉洁政府等重大主题。^②正是政府机制体制的改革,才释放了中国经济发展的巨大能量。最后,是经济运行体制的转变——即政府不再作为政党的行政执行机构直接、全面地控制经济资源,并行使资源的配置权。政府只是在经济发展的宏观布局上行使权力,在资源的体制性配置上下功夫,在市场结构的调整上投资资源,在产业政策的实施上布大局。这些体制机制变化,使行政国家的架构浮现出来,让行政国家的经济资源配置功能得到凸显,经济发展绩效得到显著提升。

第二,直接制约国内生产总值增长状态的经济体制改革。中国特色社会主义市场经济建构经历了一个历史演进过程。在这一演进过程中,阻碍经济发展、主要是阻碍国内生产总值增长的经济体制诸因素都被改变,为经济的迅速增长提供了保障条件。犹如一些学者指出的,“经济体制初步实现了从原先公有制铁板一块的计划经济体制到市场经济体制的转型。通过竞争激励机制,放权搞活的改革举措威力巨大,带来各种所有制企业的诞生、成长和竞争,导致了非国有企业的蓬勃发展和国有企业经济比重的大幅度下降……经过30多年的改革,现代市场经济的基本子系统,包括市场价格体系、产权体系、宏观调控系统、现代企业制度体系、公共财政体系、社会保障体系、法规体系、反垄断(不公平竞争)体系、劳动和金融要素市场体系都已建立”。^③只要有利于经济增长,所有体制机制的改变都是可能的,也都是一定会发生的。

第三,围绕国内生产总值增长的相关社会要素体制的改革。这些机制包括社会体制、文化体制、教育体制、科技体制等,这些体制发生了与市场经济转变相一致的变化。社会体制上对流动人口限制的松动、文化体制上对西方文化的引介、科技体制上对其经济动能的释放,都发挥出推进经济体制改革、促使经济总量迅速做大的作用。其中,教育体制的转变尤为关键。邓小平特别强调的教育要“面向现代化,面向世界,面向未来”^④,使改革开放以前明显封闭的教育模式整体转向现代教育体制。这让中国得以走出自我封闭的境地,汲取现代化先发国家的发展经验,以现

① 论者指出,“中共十一届三中全会,实现了中国共产党和新中国历史上的伟大转折。……果断停止使用‘以阶级斗争为纲’的口号,正式作出了把党和国家的工作重点转移到经济建设上来和实行改革开放的决策”。章百家:《过去·现在·未来:解读中国改革开放》,第38~39页,外文出版社,2014年版。

② 魏礼群:《中国行政体制改革的历程和经验》,《全球化》,2017年第5期。

③ 田国强等:《中国改革:历史、逻辑与未来——振兴中华变革论》,第68~69页,中信出版社,2014年版。

④ 邓小平1983年9月为北京景山学校的题词,后来写入了《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985年5月27日)。中共中央文献研究室:《十一届三中全会以来重要文献选读》,下册,第880页,人民出版社,1987年版。

代化的尝试成功走向未来。

上述体制的改变,都是在国家权力围绕经济增长的目标定位明确以后出现的,虽未触及国家基本制度即宏观体制,却开启具体行动方式即微观体制改革,因此是一种典型的、着力于国家权力运行体制即中观体制的改革。这样的变革,是中国成功实现经济总量飞跃性增长的关键所在也是中国摸索国家治理现代化突破口的重要扭结点。

二、宏观避险：中国改革持续之谜

如前所述,中国的治理体系现代化的转变,是从计划经济体制向市场经济体制的转变,也可以说是从一个局部世界普遍性向另一个局部世界普遍性的转变:即从苏联的社会主义计划经济体制这个“社会主义阵营”的局部普遍性,转变为欧美式的市场经济体制的局部普遍性。在冷战时期,社会主义与资本主义两个阵营,都以普遍主义为自己定位:社会主义和资本主义的较量各自以普遍性的较量展开,而不是以特殊性来较量的。在改革开放以前,中国不是一个绝对封闭的国家,即使在中苏外交关系交恶的情况下,中国的眼光都是盯着苏联的:从官方意识形态到经济-社会体制运转都隐晦地紧随苏联。只要看看中国出版界几个月一本地出版苏联领导人的讲话,不断地出版苏联各学科的著作和教材,就会毫不惊奇地发现中国对苏联的学习心态。

改革开放以后,苏联的影响力衰退。中国面向现代化与面向世界的新取向,实际上面向的就是两个阵营中的另一半普遍性,中国从“向苏联一边倒”转变为“向西方寻找先进真理”。这样的转变,对中国近40年的发展发挥了决定性的作用。因为从此中国从一个不能够推进发展的、停滞的局部普遍性体制,转向另一个全力推进发展的局部普遍性体制。但由于中国经历了两次局部普遍性的举国模仿,因此得以在苏联的局部普遍性体制和欧美的局部普遍性体制之间,择“善”而从——苏联寻求高度稳定的国家基本体制,经过中国的改造,仍然确立为基本制度;而欧美激发市场机制的活力增强国家综合实力的举措,则是中国全心全意引入的经济运行机制。这个体制的独特性是有目共睹的。一切围绕国内生产总值增长而进行的体制变革,总是在苏联体制与欧美体制之间的一种拣选:拣选前者的基本制度,拣选后者的发展机制,并将两者综合成为国家治理体系的基本框架。一些论者将之命名为“国家社会主义”,一些论者将之命名为“权贵资本主义”^①。两种命名其实都不准确。因为两种命名都只看到了中国改革开放后国家权力与资源配置的内在嵌合和密不可分,却没有看到国家权力的既定性与对资源支配的绝对性,以及在此基础上可能已经形成的一种新型政体:政党-国家内在嵌合的政体。

这个政体的运转具有它的特殊性。这种特殊性,使其与欧美主流混合政体,即自由主义、立宪主义与民主主义混合政体相区别,也与苏联东欧的经典社会主义政体,即政党中心、国家主导与刚性计划的混合政体明显不同。这样的政体形式,以一个建构国家的政党全方位的控制能力作为基本保障。政党的超然性为人熟知。所谓超然,不是在利益之外的意义上讲的,而是在它位居各种社会组织结构之上的意义上讲的。它是这个政体之得以建构起来的政治前提,也是这个

^① 吴敬琏明确指出:“市场经济最本质的特点,是自由的、自主的交换,如果始终有强大的行政力量在控制,如果强势的政府强化到主导经济资源配置的程度,那就不叫市场经济,而叫权贵资本主义了。”吴敬琏:《警惕权贵资本主义》,《IT时代周刊》,2011年第1期。

政体能够持续运转的根本保障,还是这个政体发挥出惊人效能的前置条件,更是这个政体可以展现超逾其他政体形式的强大能量的实质寄托。这个政体在维护超然政党的根本点上不会动摇。但在此外的一切运行机制、操作手段、实际举措上,都可以为了经济增长而做出或结构性或功能性的、幅度大小不等的调整。

一般而言,一个国家的治理体系之变,首先具有现代国家总体结构意义上变化的特定含义。但这是从国家宏观机制,也就是国家基本理念与制度上着眼的。将国家治理体系区分为宏观机制、中观体制和微观机制,就会让人们分别从政治、经济、文化、科技、教育、社会等中观体制上观察国家治理体系的种种变化。前一含义指的是一个国家一种基本体制跃迁到另一种基本体制,关涉国家的统治理念与执政安排;后一含义与国家基本理念和制度安排无关,仅指国家运作体制的改变,其改变的宗旨恰恰是为了维护国家的基本理念与制度安排。因此,中国改革开放的治理体系现代化之变,只能是从后一含义向下走,而不能从后一含义向上走。这是中国改革开放的治理体系现代化之变一个基本定势。从改革开放以来,所有的改革举措都没有在任何意义上触动中国的国家基本理念与执政制度。换言之,即便中国40年发生了惊天动地的巨大变化,但国家基本理念和总体结构稳若泰山。以党建国和以党治国的政党-国家内在嵌合机制,为治理现代化定调。国家基本理念与制度安排,在改革开放重建中国的治理体系的进程中,逐渐形成了双方的一种双向支撑结构:国家基本理念与制度安排是中国改革开放的治理体系现代化的转变得以持之以恒进行的国家架构和权力支撑,反过来,一切改革开放的实际举措也就在收益上悉数支持既定国家基本理念与制度安排的强力延续。

事关两个紧密联系的改革开放重大举措特性的认知:一是在重建国家治理体系的过程中,国家权力的高层持续展现维护国家基本理念与制度安排的自觉性、一贯性与坚定性。二是改革开放的国家治理体系现代化的转变中,成就尤为凸显的经济增长奇迹,都是对中国国家权力基本理念与制度安排的确当性的明确验证。就前一方面来讲,可以进一步区分为两个具体的方面加以确认:其一,就国家的基本理念来讲,无论是改革开放前,还是改革开放后,中国的政党-国家意识形态都一直维持着它在整个国家治理中全方位的指导思想地位。其二,就国家的基本制度安排来讲,改革开放前后也都一以贯之地坚持了执政党的领导地位,并以其为改革开放正常演进的政治保障。在前者,随着领导者的代际变化,在表述上有明显的变化,但在基本理念上的马克思主义归属性是绝对不变的。按照党的十九大修改后的党章的标准表述是,“中国共产党以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想作为自己的行动指南。”^①这是一个贯通中国共产党历史的总体表述。在具体阐述上,马克思列宁主义是中国政党-国家意识形态的基本原理,下分四个阶段,分别致力于结合马克思列宁主义的基本原理与中国革命的实践需要。第一阶段,“毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的运用和发展,是被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验总结,是中国共产党集体智慧的结晶。”^②第二阶段,“邓小平理论是马克思列宁主义的基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的产物,是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展,是马克思主义在中国发展的新阶段,是当代中国的马克思主义,是中国共产党集体智慧的结晶,引导着我国

^{①②} 《中国共产党章程》(中国共产党第十九次全国代表大会部分修改,2017年10月24日通过),第1~2页,第2页,人民出版社,2017年版。

社会主义现代化事业不断前进。”^①第三阶段，江泽民的第三代领导集体提出的三个代表重要思想“是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的继承和发展，反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求，是加强和改进党的建设、推进我国社会主义自我完善和发展的强大理论武器，是中国共产党集体智慧的结晶，是党必须长期坚持的指导思想。始终做到‘三个代表’，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。”^②第四阶段，以胡锦涛为总书记的领导核心提出的科学发展观，“是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是马克思主义中国化重大成果，是中国共产党集体智慧的结晶，是发展中国特色社会主义必须长期坚持的指导思想。”^③

延续到当下，“以习近平同志为核心的党中央领导集体”创立了“习近平新时代中国特色社会主义思想”。这一思想“是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观的继承和发展，是马克思主义中国化最新成果，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，中国共产党领导全国各族人民，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，推动中国特色社会主义进入了新时代。”^④

这些区分为不同历史阶段、发展水平、侧重方面的严格政治化表述，在基本格式上有着跨越时代的一致性内涵，那就是从马克思列宁主义起始不间断地绵延至今，同时又适应不同时代的需要而发展其具体内容。因此对中国政党－国家意识形态的标准化表述，在语句上愈来愈长。因为必须以内容上的不断添加，以求反映政党－国家意识形态的基本内核的不变性及其时代蕴含的演进性。从时间延续性上顺推与逆推，都可以看出中国共产党执政近70年基本不变的政治理念：在顺推的视角看，从“十月革命一声炮响，给中国送来了马克思列宁主义”向当今演进，马克思列宁主义构成中国共产党数代领导集体领导中国革命与现代化建设的不变的政治基本理念。在逆推的视角看，无论中国共产党的领导代际发生什么样的变化，后起的领导代际总是自觉维护马克思列宁主义的政党－国家意识形态的核心地位。就此而言，中国的国家治理体系现代化的转变，是在其指导思想不变的前提条件下实现的。中国的改革开放是由一个不变的轴心刻画出来的不同运行轨迹，而不是在不同轴心上运转的结果。

与此同时，在国家基本制度安排上，中国的改革开放促成的国家治理体系现代化转变，是以执政党领导权的保障为前提的。与政党－国家意识形态不变相吻合的是，执政党中国共产党的领导权一直是中国改革开放之治理体系变革的不变制度轴心。正如中共十九大修订的《中国共产党党章》明确指出的，“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求，坚持科学执政、民主执政、依法执政，加强和改善党的领导。党必须按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织中发挥领导核心作用。党必须集中精力领导经济建设，组织、协调各方面的力量，同心协力，围绕经济建设开展工作，促进经济社会全面发展。党必须实行民主的科学的决策，制定和执行正确的路线、方针、政策，做好党的组织工作和宣传教育工

①②③④ 《中国共产党章程》（中国共产党第十九次全国代表大会部分修改，2017年10月24日通过），第3～4页，第4页，第5页，第5～6页。

作,发挥全体党员的先锋模范作用。党必须在宪法和法律的范围内活动。”^①这段话表明了中国基本制度安排的几个重要支点:一是中国共产党居于最高位的全面领导权。二是中国共产党全面领导权之下领导方式的全方位改善。三是中国共产党对所有具体领导部门具有的领导权力。四是中国共产党对所有社会组织力量的领导权力。这四点构成中国治理体系现代化转变的不变核心。

人们总是在不同的体制界面上探究中国治理体系现代化的转变何以能够成功的原因,也总是试图解释中国治理体系现代化的转变何以起伏跌宕但却成功延续的缘故。但由于类似的尝试常常是在变中求变,即在中国的种种体制变化中寻求变化的因果关系,因此没有能够在不变中求得变化的因果关系。由于没有抓住变中的不变,故而没有凸显中国改革开放成功的深层因果关联。如果说中国的国内生产总值能够实现较长时期的迅速增长,前述中观体制之变自然是一个相当关键的原因。但如果万源汇流、变中求变,中国的基本稳定维持不了,可能早就陷入了苏东改革的崩溃泥潭?!就此而言,中国改革开放之所以延续至今,并且保持了高速的经济增长,就是因为中国的国家基本理念与制度安排保持了变中不变,因此得以渡过大大小小的政治风险。即便是遭遇到大的政治风险,由于国家权力聚集一切资源化解与扑灭政治风险,到目前为止,都做到了化险为夷。正是这种宏观体制的避险定势,让中国治理体系的变革保有了超高的稳定机制。在这种机制中坐实的经济建设中心工作,自然就不受大的干扰,而能够较长期维持经济的迅速增长,并有力支持围绕中观体制之变展开的国家治理体系变革。

三、微观搞活:中国改革活力所在

在中国国家治理体系现代化的转变进程中,由于宏观体制即国家基本理念与制度安排总是处于一种刚性状态,中观体制即国家治理的运行体制的变革就成为改革的基本着力点。但中观体制还是一种处在宏观体制与微观体制之间的运作机制。仅仅着眼于中观体制的变革,并不一定能够落实为改革的实际举措,并以种种实际的举措保证改革开放掷地有声的落实。如果说宏观避险的中国治理体系改革是为了保证政治上不出意外,并以此为红线且为中观体制改革提供现实可靠的政治保障的话,那么,中国的治理体系现代化变革,就更需要向下坐实,以改革开放的治理体系变革凸显的实际经济增长效果,来反证中观体制变革和宏观体制不变的正当性。于是,微观体制之变,就成为中国改革开放激发活力、创造财富、聚拢人心、强化政权的重中之重。

中国国家治理体系变革中的微观体制即实际治理举措之变,是人们审视相关变革中不受重视的一个构成面。原因很简单,那就是这样的变革远远说不上波澜壮阔、震撼人心和令人瞩目,因此很难激发人们的关注热情和分析意愿。如果设定两个观察国家治理体系变革的维度,即国内视角与国际视角的话,都可以印证这一点。从国内视角看,中观体制之变即国家权力体系的运作体制,对长期处在计划经济体制中的人们是一个极大的触动,整个社会感同身受,让这样的变革一时无两地成为影响人们生活状态的重头大戏。从国际视角看,中国的中观体制之变,恰好处在社会主义与资本主义两种制度“趋同论”(Convergence theory)流行的时期^②,如果说宏观意义上的社会主义与资本主义存废论不是趋同论关注的核心论题的话,那么改革的社会主义与变化

① 《中国共产党章程》(中国共产党第十九次全国代表大会部分修改,2017年10月24日通过),第22~23页。

② 参见约翰·K·加尔布雷思、C·M·梅尼希科夫:《东西方对话:社会主义、资本主义、共存》,第192~216页,外文出版社,1989年版。

的资本主义之中观体制的表象趋同,正好成为验证趋同论的根据。这让起于苏东、兴盛于中国,且带给中国经济迅速增长奇迹的中观体制之变,吸引了全球的关注眼光。这样的关注自然有其理由,但显然不足以观察到中国治理体系现代化转变的真正精彩之处。如果说中国的治理体系现代化转变设定了宏观层面的红线,无论是改革者还是品评者都不触及;中观体制之变聚集了国内外观察者的目光,因此成为中国体制之变的焦点;那么微观体制的变革恰恰是中国改革开放足以带给整个国家以活力的关键之所在,也是中国之所以能够将改革开放的预期落实为经济增长的现实最为重要的刺激点。相比于中国的中观体制之变,微观体制的变革,应当给予更为积极的评价、更为聚焦的关注。

中国治理体系现代化转变中的微观体制变革,主要是政府职能调整之后“搞活”市场与社会的结果。因此,它是中观体制变革的下延成果。但并不能说中观体制变革顺带成就了微观体制的变革,中国的社会经济领域就此充满了活力。因为微观体制的变革需要倾注行政资源、改良社会土壤与提升治理绩效等方面的共同努力。这是中观体制之变无法连带解决的体制问题。在宏观体制扼住国家基本理念与制度安排要津的情况下,整个国家最能呈现出的体制变革活力就依赖于改革的实际举措。因为,即便是中观体制发生了重要的变化,而且国家权力对之花费了巨大功夫,投入了大量资源,并将之作为改革的基本着力点,但要真正体现出改革开放的活力,还必须从微观体制着手,才能激发出此前的集权主义模式、计划经济体制所强力压制住的体制活力。否则即便是把握住了宏观体制的要津,着力于中观体制的改良,微观体制的运行绩效还是体现不出来。

所谓微观体制之变激发活力,在微观体制之变的定位上,指的是国家权力运作的具体而微的运行方式及其效果,它直接体现出国家治理技术含量的高低。在微观体制上的变革,指的是国家权力秉持一种低成本、高绩效的理念,在所有具体运行的体制机制上,尽一切所能地精细配置资源,以求实现低耗费、高收益的体制运行目标。受国家权力微观体制之变注重成本的性质所决定,微观体制的变革主要在两个基本点上展开:一是杜绝粗放的国家权力具体运行机制,彻底摒弃掉不计成本的低技术、低收益的实际运行体制;二是致力提高国家权力的精准运行水平,将政策目标、政策动员、政策制定、政策执行、过程控制、绩效管理、政策分析、政策评价等保证国家权力微观绩效的环节管控起来,同时给予这些环节的掌控者与行为者以明确的行为指引,让他们既有规则可循,又有自由裁量权力,以此增进微观体制的活力。相比于宏观体制的避险,也就是在国家权力的政治层面上的维持稳定;以及中观体制上的着力,也就是在国家权力的中观层面即行政管理的依法行政事务上的制度布局;在微观体制上的变革,就是一个国家权力提高管理绩效的尝试。宏观体制改革是政治导向的,中观体制改革是体制机制导向的,微观体制改革是问题导向的。这三者分别对应于公共行政权力运作的三个途径:政治途径重视的是公共性(publicness),也即是对立法和决策的公共特制的保证;行政途径重视的是合律性(legality),也就是政府各部门依法行政的事务;管理途径重视的是绩效性(performance),也就是行政部门的工作效率高低问题。^①

微观体制的变革,就是在国家权力的管理活动领域进行的变革。对中国的国家治理体系变革而言,这一变革需要同时完成传统公共管理与新公共管理的双重任务:就前者言,需要以改革来落实公共部门的权能,并且将公共部门的成本效益控制作为开展一切活动的宗旨。此时,效率成为公共部门“至高的善”(ultimate good)。就后者言,需要进一步实现一些此前难以完成的工作目标:行政结果重于行政程序,重视以市场竞争体制提供行政产品与服务,强调政府服务的顾客

^① 参见戴维·H·罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,第16~17页,中国人民大学出版社,2002年版。

导向(customer driven),政府扮演“划桨者”而非“掌舵者”的角色,政府放松管制,充分发挥各个部门前线员工的主动性即给予他们充分的授权,寻求以企业精神创制弹性文化。这些都是非政治化的或企业化的公共管理目标。^①如果将这两重任务作为中国国家治理体系改革的管理理想目标,并用以衡量中国改革开放以来的治理体系变革的话,自然还有相当大的距离。但从中国治理体系现代化的转变的方向性上看,微观体制的变革正是沿循这一大方向展开的。这正是一个旨在激活中国国家治理体系活力的改革方向。中国国家治理体系的微观层面变革,在多个向度上同时展开:

第一,行政管理领域的相关变化。这是中国国家治理体系变化,主要体现在中观体制中的行政管理或政府职能与体制改革方面所决定的事情。在改革开放早期,调整政府职能是改革的重心所在。这一调整,主要落在两个事务上,一是政府不再以资源的单一配置者身份进入市场,而让市场可以获得配置资源的权力。这就为市场自身活力的迸发提供了权力条件。^②二是政府自身以推进经济增长为主要任务,因此促使各级政府展开了围绕经济增长的竞争,所谓县域竞争机制的形成,以及在此基础上促成的官职晋升锦标赛,让中国社会从沉寂的计划经济体制迅速进入活跃的市场经济体制。^③尽管这样的进入有着挥之不去的国家权力影子,但市场的活力确实是受到极大激发。并且在政府与市场关系的不断平衡中,经济发展的活力总是受到适时的刺激。

第二,经济领域中的微观体制之变,最引人瞩目的是价格改革闯关。对中国国家治理体系变革而言,价格改革是一个可大可小的话题。可大,是因为它涉及计划经济体制下难以撼动的硬性价格机制,这就与国家经济基本制度安排紧密联系在一起了;可小,是因为它完全可以控制在微观经济领域中加以处置,让其成为脱离经济基本制度安排的“价格杠杆”。从前者看这一话题,它至少属于中观体制之变的内容。从后者看这一话题,则属于微观体制变革的范畴。20世纪80年代末期“价格闯关”的惊心动魄,就是因为要解决价格这个可大可小的双关性难题,实现“让价格回到市场交换中去”的改革目标。在价格改革的初期,国家权力方面实行了先调后放的改革策略。对生产资料的统购统销进行了适度改变,而对小商品价格则完全实行了价格放开的政策。这对激活消费品市场发挥了有力的促进作用。之后对生产资料价格实行了价格双轨制改革。其间,价格双轨制改革未能处理好计划价与市场价的关系,两种价格的轨距过宽,而且“管得太死”与“放任自流”突兀并存,最终后果并不令人鼓舞,甚至对社会动荡发生诱发作用。但不可否认,这一改革对中国微观体制的积极变革,发挥了探路的作用。^④20世纪90年代的价格浮动机制及其成功之处,就在于促使中国的微观经济体制“形成了以市场价格为主的价格体制”。^⑤2000年以来,中国公众面对价格改革与物价的波动所呈现出的处变不惊,表明中国公众不再眷恋计划经济时代的刚性价格机制,已经逐渐接受了市场经济条件下的价格波动。相对于苏东式社会主义经济体制改革未能突破的价格机制,这是一个显著进步。这也是中国经济得以持续释放活力的一个重要动力。

第三,社会领域的微观体制之变,其中值得重点关注的是积极行为主体的降临。这个领域在规范意义上确实是在“国家-社会”的框架凸显的。但在实际的生活世界中,国家与社会是交叉并存和相互作用的。不过这并不影响分析意义上的社会及其行动者公民,对分析意义上的国家及其官员集群之间的分流活动情形。改革开放前,中国不存在一个具有相对独立意义的社会领

① 参见戴维·H·罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,第17~24页,中国人民大学出版社,2002年版。

② 这样的改革,愈近当下,表述得愈益明确。正如习近平总书记指出的,考虑到现实发展要求,“应该把市场在资源配置中的‘基础性作用’修改为‘决定性作用’。”习近平:《谈治国理政》,第76页。

③ 参见迈克尔·斯宾塞等编著:《中国经济:中长期发展和转型——国际视角的思考与建议》,第103~107页,中信出版社,2011年版;周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》(第二版),第199~207页,上海人民出版社,2017年版。

④⑤ 参见张卓元:《论中国价格改革与物价问题》,第55~77页,第198~202页,经济管理出版社,1995年版。

域。因为国家权力、尤其是政党权力具有某种单一性，几乎将一切社会集群和分散个体纳入到政党—国家权力机制之中。此时的中国，只存在卷入国家权力中心或疏离这一中心的差异，不存在活动于国家权力范围之外的集群与个体。改革开放后，中国的国家治理体系围绕经济建设这个中心运转，相应也就放松了对其他领域的管控。而且国家权力方面努力促使民众进入市场领域活动，因此就激发了民众的自主热情。积极投入市场经济实践的自主民众，在越来越松动的社会空间中，成长为关心国家权力运转与公众公共利益的集群，社会参与和政治参与意识明显增长。尽管民众集群远未形成与国家权力理性地讨价还价的能力，但已经足以影响中国的社会政治生活现状了——而在基层社会，民众的参与积极性已经改写了基层政治生态，并促成政府与社会的互动机制。^①

第四，教育领域的微观体制之变，其间让人们侧目的体制变化是教育机构自主性的明显增强，以及从教者与受教者开始形成教育共同体。在改革开放之前，中国教育的政治化程度很高，以至于冲淡了教育机构的传授与创造知识的行业色彩。在邓小平明确提出教育的“三个面向”以后，改革开放逐渐为教育打开了一片新天地：在政治教育总体上未曾放松的情况下，现代知识的传授与创造，成为教育体制实际运行机制的又一个主要使命。恰如有的论者所指出的那样，“正是在‘三个面向’思想的指导下，全国各地成千上万的教育工作者以高度的社会责任感和饱满的改革热情投身到实践工作当中，各种范围和层次不同的改革实验风起云涌，极大地改变着传统教育的面貌，创造了许多典型的教育实践和改革经验。在教育研究领域，‘三个面向’的影响也不容忽视，其不仅为研究者提供了理想的教育蓝图，而且提出了许多值得研究的课题，如有关现代教育和教育现代化的研究、有关未来教育和教育未来学的研究、有关国际与比较教育的研究、有关现代大学和现代学校制度的研究、有关现代人的素质和教育目标的研究、有关教育改革的研究等。”^②而这些研究与中国教育运行体制的近期改革相吻合。今日中国教育在世界范围内展现的活跃度与认同度，是教育体制在教育定位与激发教育机构和从教者积极性的基础上获得的积极成果。

中国的微观治理体系现代化的转变，说是“搞活”，是因为执政党与政府对强力控制有了较大尺度的放松，这不是放任自流、随其发展。这是相对于宏观治理体系的不曾松动的有力控制，中观治理体系基于战略考量和策略绩效需要的着力布局而言的放任。放任的目标，就是刺激体制活力，一旦活力呈现超出国家权力强有力控制的范围或程度，“放任”（即流行说辞的“一放就乱”）便马上变成政策上的收紧；当收紧导致活力下降（即流行说法的“一收就死”），旨在激发微观体制活力的改革便会出现新一轮放任性举措。

四、模式设问：中国改革转型前景

中国的治理体系现代化转变是令人称奇的。但这一变革的运行模式，也就是宏观避险、中观着力与微观搞活的体制机制变革，其实是收益与风险共存的一种变革模式。最大的收益已为世人熟知：中国的经济总量已经跃居世界第二位，并且坐二望一，假如延续这样的变革路径，人们乐观预期，登顶世界第一的位置将为时不远。但风险也可能被这样的收益所遮蔽：因为在如此惊人

① 高翔：《公民参与视角下的地方政府创新及其绩效——基于浙江省19个地方政府创新项目的研究》，《经济社会体制比较》，2015年第5期。

② 石中英：《‘三个面向’与中国教育改革》，《中国教育学报》，2013年第10期。

的收益面前,人们会将获得收益的体制机制的优长之处的归纳总结,放到审视这一体制机制的风险之上的位置。而精准指出其风险,便容易成为被人们忽视的问题。

需要强调,改革开放以来中国国家治理体系现代化的转变产出的惊人收益背后的国家理念与制度安排的正当性与合理性。如果拒绝肯定“中国特色社会主义”理念的任何正当性与相应制度安排的某种合理性,那么就完全无法解释中国经济总量的迅速增大。从积极面上肯定这一变革模式,并且促成近代以来中国人罕有的自信心,是具有现实支持理由的。就前者来讲,中国的疾速发展已经引起世界范围内的赞叹,以至于出现了改革开放前完全无法想象的“中国统治世界”的话题。而因为中国崛起所引发的全球政治力量的重组,以及此前流行的 G2 话题,出现的“中美国”(Chimerica)词汇,都表明今时今日之中国远非改革开放前的中国所可以媲美。身为美国政治家与战略家的亨利·基辛格(Henry Kissinger)对中国的评价堪为典型,他说,“自从我首次访华之后,中国已经成长为一个经济超级大国和塑造全球政治秩序的重要力量。美国赢得了冷战,中美关系成为争取世界和平与全球福祉的核心要素。”^①这不过是 40 年期间的变化而已,时间并不漫长,变化则相当惊人。对创造了国家迅速发展奇迹的国人来讲,发自内心的自豪感自然而然弥漫开来、溢于言表。即便稳重如执政党,也对之充满骄傲和自信。“改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因,归结起来就是:开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系,确立了中国特色社会主义制度,发展了中国特色社会主义文化。全党同志要倍加珍惜、长期坚持和不断发展党历经艰辛开创的这条道路、这个理论体系、这个制度、这个文化,高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,为实现推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展这三大历史任务,实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。”^②这里对改革开放以来取得成就的表述,包含了三个值得人们重视的结论:一是由开辟、形成、确立和发展四个基点支撑的治理体系之理念与制度变革,是对改革开放取得巨大成就的原因归结。二是取决于改革开放以来取得的巨大成就,要作别此前严重的不自信状态,进入“四个自信”支撑起来的国家新精神境界。三是要推进国家发展大战略,以现代化建设、国家统一、维护和平发展促成中华民族的伟大复兴。显然,对改革开放的这一总结归纳,已经完全超越改革开放初始布局时的总体态势:一个确实很贫穷落后的国家,已经跻身世界发展的重要方阵。

这是一个令人惊叹的国家跃迁过程。从国家战略的视角看,这是一个从“四个现代化”到“中华民族伟大复兴的中国梦”的跃迁。两者都旨在呈现国家发展战略的愿景。不过很明显的是,中国的发展战略及发展愿景呈现出明显的演进特性。在中国现代化愿景已经发生重大改变的情况下,人们看清楚,改革开放初始阶段所确定的“四个现代化”,即工业、农业、国防与科技的现代化,其实主要是物质器物层面的现代化,也就是一种奠基性的现代化。而实现“中华民族伟大复兴的中国梦”,追求的是全面现代化——物质器物、制度建构和精神文化层面均实现现代飞跃。基本指标是“国家富强、民族振兴、人民幸福”^③。而且这样的梦想,不是中华民族独享的,而是“人类命运共同体”共享的。国家战略目标的提升或国家愿景的优化,明显是中国经由改革开放取得巨大成就之后的连带效应。这其中隐含着中国对自身发展模式的自信:对过去 30 年改革开放政策的自信,对当下坚持的中国特色社会主义的自信,对未来信守改革开放浮现出的中国模

① 亨利·基辛格:《论中国》,第Ⅶ页,中信出版社,2012年版。

② 《中国共产党章程》(中国共产党第十九次全国代表大会部分修改,2017年10月24日通过),第6~7页。

③ 习近平:《习近平谈治国理政》,第39页。

式的自信。

但中国的未来发展仍然充满挑战。从国家治理体系现代化的视角看,这样的挑战,全面呈现于宏观体制、中观体制与微观体制三大层面。由于较长时期的改革开放,在宏观治理体系上一直采取绝对避险的守势,因此也就留下了整个国家体制上宏观制度与中观规则、微观举措不相匹配的弊病。改革的明显不配套问题,已经为直言的经济学家们坦率指出。有论者直率指出,中国的改革必须加强长效制度建设。这其实就关乎中观体制的老问题与新着力点。这些建设包括政府与市场的关系、国富与民富的关系、效率与公平的关系、中央与地方的关系、内需与外需的关系、城镇与农村的关系、沿海与内陆的关系、发展与稳定的关系、科教与人才的关系、发展与生态的关系。^①这十大关系主要着意在中观治理体系,向上看,它涉及国家基本理念与制度安排;向下看,涉及运行举措的微观治理体系的活力。正是由这十大关系决定的种种改革事务,对中国真正建构起国家现代化治理体系和提升国家现代化治理能力,发生着关键的影响力。毋庸讳言,自改革开放以来,中国经济学界长期关注的核心问题就是经济总量的迅速而长期的增长问题。这是一个与国家治理体系现代化的转变的总体调适相吻合的关注焦点:上不触及国家基本理念与制度安排,下可启体制运转的微观活力——既在中观治理体系层面可收效显著,但又避免了任何社会政治风险。不过今天中国的经济学家已经不再讳言宏观治理体系的问题,他们谈论深化改革的重要论题,首先列出的就是政治体制改革、法治建设与法治改革,后续的问题才是他们念兹在兹的经济增长的可持续性问题。^②

对全面执掌国家权力的中国共产党来讲,一方面,从改革开放的巨大成就上确立了“四个自信”,增强了领导国家现代化转变的信心。另一方面,也充满了忧患感。执政党的党宪,也就是《中国共产党章程》就明确指出,要“坚持从严管党治党。全面从严治党永远在路上。新形势下,党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的,精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。要把严的标准、严的措施贯穿于管党治党全过程和各方面。”^③这还仅仅是着眼于执政党自身建设而罗列出来的严峻问题。如何应对全党长期全心应对经济建设的治理体系定势,并成功将之扭转 to 全面深化改革的综合工作机制上,是一个极具挑战性的问题。

如果从中国社会的状态来看,情况可能更为复杂。因为国人长期处在一个严格设限的国家治理体系改革的局面中,由于国家权力全方位的积极有为,一方面,确实保证了经济总量的持续增长;另一方面,也型塑了一个明显无力自主、自治和自律的社会。整个社会成为国家权力被动驱使的对象,相应也就成为仰赖国家供给一切的被动存在。这在国家权力需要社会成为深水改革区的助动力、协同者的时候,不是一件令人欣喜的事情:因为社会可能根本发挥不了国家权力期待的作用。一个缺乏积极、主动作为习性的社会,甚至可能根本不知道应该在哪些方面、如何去配合国家权力的需要。在社会单方面指望国家权力配给资源、施与救济的情况下,社会缺乏与国家权力积极互动的能力储备。遑论社会自己解决自身的需求与发展问题。

如果希望社会与国家权力积极互动,既能够主动配合国家权力方面的“四个全面”战略(全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党),又能够发挥国家权力希望社会积极有为地自主、自治、自律的功能,那就必然会触及国家权力自身的宏观治理体系的结构改革。如果不启动国家权力宏观治理体系的改革,依然严格维持国家权力绝对主导下的既定治理

①② 参见田国强等:《中国改革:历史、逻辑与未来——振兴中华变革论》,第219~227页,第231~255页。

③ 《中国共产党章程》(中国共产党第十九次全国代表大会部分修改,2017年10月24日通过),第21页。

体系,那么社会就很难释放其治理动能,无法为已经显得疲弱的国家权力单方面驱动的发展与治理注入新的动力。试图为“四个全面”战略提供更为多元和强劲的动力,就需要国家权力方面克制住垄断权力的冲动,为社会让渡出自主、自治与自律的相对独立的社会治理空间。不过,这样的让渡,首先会触及国家权力既有体制的结构。这会不会诱发国家权力体制的某种风险与危机?这一问题便突兀地呈现在做出相关思考的人们面前。自改革开放以来,中国经历过的大小风险,其实都与国家权力与社会权利的分流有关。这正是中国治理体系变革中浮现宏观治理体系避险机制,换言之,就是完全不触及国家权力宏观治理体系问题,而在中观治理体系与机制上着手布局改革,重点落在微观治理体系的激活上面,这是中国改革开放基本模式定型的关键或命门。

不可否认,宏观治理体系的绝对避险,一方面,确实充分保证了中国在稳定的局势中延续改革开放的大政方针,从而为近40年的持续增长提供了政治保障。另一方面,也累积了宏观制度弊端。除开前面提及的执政党面对的“四大考验”、“四大危险”之外,对国家总体治理体系来讲,就是既定机制的刚性特征愈来愈明显,灵活性程度浮现出一个衰变的轨迹。因此,在20世纪80年代为改革设定“四项基本原则”的时候,它初期发挥的政治稳定功能,到今天试图发挥同样的功能所需要的硬性条件越来越刚性化。换言之,国家权力与社会公众因此交换动能的调整空间收窄了,而不是拓宽了。加之改革自身进入了一个关联性极高的阶段,原来几乎可以说是纹丝未动的宏观治理体系改革,就更需要直接触动这一体制的顶层设计与顶层变革的难题。2014年是“党的十八届三中全会提出全面深化改革的元年,要真枪真刀推进改革,为今后几年改革开好头。各地区各部门要狠抓工作落实,实施方案要抓到位,实施行动要抓到位,督促检查要抓到位,改革成果要抓到位,宣传引导要抓到位,让人民群众感受到实实在在的改革成效,引导广大干部群众共同为改革想招、一起为改革发力。”^①在这一论述中,“真枪真刀”的用语显示出改革的极大难度和推进改革的力度,几个“抓到位”的用语显示出改革的着力向度和精准要求,“一起为改革发力”的用语显示了改革必须走出国家权力单方着力,而必须由国家、社会各方协同的紧要程度与关键影响。这就充分体现了中国治理体系改革既定模式的转换必要性与重要性:必须启动国家治理的宏观机制改革,继续为国家治理的中观机制注入可持续改革动力,从而有力激活显出疲态的微观治理体系。换言之,今日中国国家权力治理体系的改革,着力点不再是中观治理体系,而落在宏观治理体系上面。“在推进这‘四个全面’过程中,我们既要注重总体谋划,又要注重牵住‘牛鼻子’。……在任何工作中,我们既要讲两点论,又要讲重点论,没有主次,不加区别,眉毛胡子一把抓,是做不好工作的。”^②这就意味着,不触及国家宏观治理体系的重点问题,其他问题很难迎刃而解;而不同时解决细节上的、也就是微观治理体系问题,重点难题终究也很难解决得好。

作者:任剑涛,东北大学文法学院(辽宁省沈阳市,110169)、清华大学社会科学学院政治学系(北京市,100084)

(责任编辑:刘杰)

^{①②} 习近平:《习近平谈治国理政》(第二卷),第97页,第23页,外文出版社,2017年版。