

中国的国家治理现代化何以发生

——一种新结构政治学的分析

高奇琦

〔摘要〕 新结构政治学的分析框架由系统、动力、行动者、过程四个方面构成。从系统来看，对时代特征、发展阶段以及自身禀赋的客观判断使得中国在几十年的发展过程中特别强调基础性条件的重要作用。从动力来看，在效率与公平、集权与分权之间的平衡使得中国极为强调秩序稳定的重要性。从行动者来看，中国在强调执政党引领功能的同时，也强调国家的制度保障以及社会的活力功能。从过程来看，层次推进与渐进改革使得中国国家治理现代化得以稳步发生。以中国国家治理经验为基础，可以进一步抽象出国家治理的需求层次理论。国家治理的需求层次理论包括基础、价值和可持续三个层次，而国家治理应该沿着治理的阶梯层次逐级实现。从更为形象的角度表述，国家治理的需求层次理论可以被总结为“治理阶梯理论”。治理阶梯理论与新结构政治学的框架是相互融通的。新结构政治学并不旨在探讨最佳经验，而是寻求实现国家治理平衡的整体性机制。

〔关键词〕 国家治理；新结构政治学；结构；中国经验

〔中图分类号〕 D630；D61 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769（2020）05-0001-09

哲学社会科学的发展水平是一个国家综合国力的重要表现。近几十年来，中国的国家治理现代化取得了重要进展，然而，中国在学术体系和话语体系上取得的进展还非常有限。与自然科学相比，哲学社会科学对国家综合国力支撑的效应会更加明显。伴随着中国在第四次工业革命中越来越走到世界的前列，这种对学术体系和话语体系创新的原动力会变得更加强烈。中国的国家治理现代化在近几十年来取得了重要进展，西方主流的政治学理论却无法对中国的这些进展进行充分解释。因此，中国学者需要在中国经验基础上

进行更为抽象和深入的理论总结。笔者在之前的研究中提出了新结构政治学的分析框架。^①在本文，笔者将运用这一框架对中国国家治理现代化的发生逻辑进行讨论。笔者首先讨论了中国治理现代化的中国经验与西方理论解释之间的紧张关系，然后在新结构政治学的分析框架上试图对国家治理的相关理论做进一步的概括。本文初步尝试构建这样一个中国特色概念体系和解释框架。笔者希望在新结构政治学的框架下对中国国家治理现代化取得的成绩加以总结，并在此基础上提出国家治理的需求层次理论。

〔基金项目〕 国家社会科学基金项目“新时代政府推动企业家精神培育的机制研究”（18BZZ087）

〔作者简介〕 高奇琦，华东政法大学政治学研究院教授、博士生导师，上海 201620。

一、中国治理现代化的难度与成就

中国的国家治理现代化进程本身面临巨大难度，这主要体现在如下五个方面：第一，人口规模巨大。中国拥有着世界上最多的人口数量。巨大的人口规模使得中国的国家治理与城市治理面临非常大的压力；第二，中国国土面积相对较大。并且，在中国的边疆地区存在着许多生存条件较为恶劣的地方，这对中国的国家治理造成了严峻的挑战；第三，中国有56个民族和5个民族自治区，并且大部分少数民族分布在边疆。因此，民族的和谐与繁荣一直都是中国国家治理所要面对的重大问题；第四，中国是世界上拥有邻国最多的国家，且周边环境较为复杂。中国共拥有邻国20个，其中14个为陆上邻国，6个为海上邻国。尽管中国已经解决了多数的边界争端，但依然存在边界上的领土争端，这也在客观上增加了治理的压力；第五，前现代、现代和后现代三期叠加使得国家治理不能按照自然的节奏缓慢展开。由于中国的地区间差别比较大，所以不同地区所面临的问题可能完全不同。譬如，发达城市如北京和上海等所面临的许多问题是后现代的问题，一些中部城市所面临的问题是现代化的问题，而那些西部贫困地区面临的则是前现代的问题。从整个国家层面看，前现代、现代和后现代问题同时出现，使得国家治理需要从整体考虑。譬如，国家战略一方面要考虑精准脱贫的问题，另一方面也要考虑科技创新赶超西方发达国家的问题。^②上述这些特点，使得中国的国家治理变得极为复杂。

尽管中国国家治理的难度非常高，但是中国在改革开放40年来也确实取得了许多重要成就：第一，中国用40年完成了西方近100年的发展。这一点从中美之间的简要比较中可以看出。中国的GDP总量目前已经处于世界前列，2018年GDP总量约为900309亿元，排在世界第二位。中国GDP在40年期间年均增长9.5%，这在世界各国的发展史上是从未出现过的，而人均GDP则从1979年的2616元增加到2018年的59660元；第二，中国在基础设施建设上取得了许多重要进步。在高速铁路、高速公路和地铁建设等方面，中国在上都具有相对领先的地位。^③就建设的实际绩效看，中国的实际水平与美国的实际水平在不断接近。在通信设施建设上，中国在某些方面还优于美国。例如，截至2015年年末，中国手机用户每百人拥有手机量为95.5部^④，而美国则为

89.86部；第三，在健康与教育等基础公共服务建设上，中国也取得了重大进步。从一些重要的指标看，中美两国在基础公共服务建设上的差距正在不断缩小。人均预期寿命方面，美国从1960年的人均预期寿命69.7岁增加到2018年的78.54岁^⑤，中国则从1960年的43.3岁增长到2014年的76.71岁。^⑥在25岁及以上人口的人均受教育年限这一指标中，美国由1980年的11.9年增长到2018年的13.4年，而中国则从1982年的4.3年增长到2018年的13.9年^⑦；第四，在科技进步等创新领域，中国目前也越来越接近世界发展的前沿水平。当前，中国科技发展水平正从全面跟踪转变为“三跑并存”。^⑧在5G和量子卫星等先进技术上，中国的优势也逐渐显现出来。^⑨整体来看，在极为复杂与困难的环境下，中国的国家治理能取得如此的成绩实属不易。

二、西方政治学框架 对中国治理成就的解释困难

然而，中国在国家治理上取得的进展，并不能在西方主流政治学理论中得到充分解释。在西方政治学知识中，“自由民主”的“历史终结论”仍然是主导模式，并且越来越神圣化。即便是定量研究，其预设的前提也建立在这一假设的基础之上。西方政治学的教科书和“经典作品”都体现出很强的一元知识的特征，即把代议制选举、政党轮替等看成是现代政治的唯一特征，并把美国的所谓“自由民主体制”看成是世界各国都应该追求和学习的最佳实践。虽然很多学者和政治家对这一倾向都进行了批评，但是这种逻辑的影响仍然根深蒂固。在这种自由民主的定义下，中国仍然是未发生民主转型的非民主国家。因此，按照西方主流理论的逻辑，中国不应该也不可能取得目前这样的治理成绩。从西方的自由民主理论出发，许多西方学者都认为中国必然走向危机或崩溃。^⑩中国的治理成绩与西方主流理论之间产生了巨大张力，西方学者总是认为中国的发展不符合其常理，但实际上这是西方主流理论产生的问题。具体而言，西方主流政治学研究目前主要存在两大问题：

第一，为了简化和操作化知识最终导致知识出现偏见与极化。西方政治知识的重要特征是简单易行，便于操作。譬如，约瑟夫·熊彼特（Joseph Schumpeter）把民主的要义界定为选举。^⑪之后，塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）等学者把民主进一步界定为政党的两次轮

替。^⑬这样的定义利于操作和测量，但是其对民主内涵的指向却越来越狭窄。因此，当非西方国家用这一标准为其国家治理提供方案时，就会出现诸多正如乔万尼·萨托利（Giovanni Sartori）所言的“概念延展”（concept stretching）的问题。^⑭简言之，西方的简单性标准无法应对各国国家治理的复杂性。这种偏见与西方社会科学理论建立在基督教文化基础上有着密切关联。西方近代社会科学的许多进展都建立在基督教知识的基础上，或者是在与基督教神学的对话中产生的。^⑮简言之，按照西方基督教神学的一神教传统，信众不能选择第二种信仰。选择其他信仰被认为是一种背叛。^⑯这种排他性的信仰特征和信仰知识绝对正确的认知使得这种一元逻辑深深地镌刻在西方文化之中。

由于西方主流的政治学理论把现代化简化为民主化，又将民主简化为政党轮替。这种简化知识的所谓“民主化”实践并没有促使发展中国家得到全面发展，而“民主化”所推动的过度社会动员最终导致了許多发展中国家的政治动荡与社会问题。许多“第三波民主化国家”都遭遇了民主的困境或出现了民主的倒退。^⑰美国在冷战后推动的“阿拉伯之春”等运动并没有导致这些发展中国家治理状况的改善，反而增加了政治动荡，并在很大程度上导致了恐怖主义的蔓延。例如，叙利亚在2011年爆发内战，至2015年大约有20万人死于内战，一半人口沦为难民。而突尼斯在“茉莉花革命”之后政治极不稳定，恐怖主义滋生，并在2015年6月26日发生了历史上最为严重的针对游客的恐怖袭击。

第二，过于强调知识导向而忽略实践导向。以国家研究为例，西方的国家研究更多是知识论导向的，这就是西方有很多关于国家的研究、但关于国家治理的研究成果却相对不足的重要原因。西方的国家研究一直在试图解释一些由其代表性学者提出的所谓经典问题。例如，查尔斯·蒂利（Charles Tilly）试图回答，为什么欧洲会出现国家？战争和资本在欧洲国家构建中发挥了什么作用？这样的研究同样主要是知识导向的，而不是实践导向的。蒂利的重要结论是，在欧洲国家形成和转变的过程中，战争起了重要作用。^⑱蒂利的观点被西方学术界看作是经典观点，但是其作为实践论的运用却会出现许多困难。譬如，卡梅伦·蒂斯（Cameron Thies）对83个后殖民的发展中国家（1975-2000年）进行研究后得出结论，认为国家间竞争有利于国家形成汲取能力。同时，

蒂斯认为，非洲等地的发展中国家中正在发生类似于欧洲式的战争促进国家形成的过程。^⑲实际上，仔细思考后会发现，蒂斯的结论是危险的。因为如果沿着这一结论的逻辑走下去，似乎国家构建必须以战争为前提。迷恋知识导向的另一种形式是过度理性化。过度理性化导致许多学者迷恋定量技术。西方的政治学研究出现了过度理性化的趋势^⑳，即定量技术的绝对主导导致研究内容的空心化，专业性的学术研究越来越演变成一种数学游戏。数学程度的提高增加了解决方案的复杂性，提高了学术研究的门槛，但是对问题解决的助益似乎却很难有明显的增加。早在20世纪70年代，美国政治学家乔万尼·萨托利用过度自觉（overconscious）这一概念来批判那些过度使用定量方法的研究者。^㉑

因此，西方知识在生产的过程中，知识论与实践论变得越来越对立。“理性人”假设是西方经济学的基本假设^㉒，“无知之幕”则是约翰·罗尔斯（John Rawls）正义论的核心假设。^㉓然而，“理性人”和“无知之幕”都是一种假设。换言之，西方的权威性研究建立在一些重要的假设之上，然而这些假设似乎与常识不相符合。尽管这些假设在研究中都已经成为毋庸置疑的惯例，但是从反思与批评研究的角度出发，我们似乎需要重新考察这些假设的合理性。中国学者的通常反问是，若假设都不正确，结论如何正确？这些假设希望构筑一个简明的分析起点，然而正如查尔斯·泰勒所指出的，人是生活在复杂的情境之中的。^㉔另外，西方知识相对忽视实践性理论。多数西方的经典研究更多注重解释，而忽视操作性的建议。西方知识的优势在于其往往可以穷尽所有的解释范式，但是许多范式在实践论上是相对虚弱的。例如，克利福德·格尔茨（Clifford Geertz）通过对巴厘剧场国家图景的描述，展示了国家通过仪式在想象与真实之间进行展示和表演的过程。^㉕格尔茨的这一作品被看作是文化主义流派的代表性作品。然而，这一理论对实践很难有建设性意义。难道我们要鼓励国家通过仪式和戏剧扮演来完成国家构建吗？在知识论背景下，西方的解释性知识越来越走向形式意义，而忽视了实质性内容的构建。

简言之，西方的主流政治学研究存在两大问题：一是在简化知识的过程中生产出带有偏见性的知识，二是过于强调知识导向而忽视了实践导向。这两点意味着西方的主流政治学理论不仅可能是有偏误的，而且也是不实用的。这也是其不

能解释中国案例的重要原因。笔者在之前的文章中已经讨论了新结构政治学的分析框架。本文在这里就运用新结构政治学框架来对中国治理现代化的发生加以讨论。

三、从新结构政治学看 中国治理现代化的发生

新结构政治学的结构主要包括四大维度：系统、动力、行动者与过程。系统被分为时间条件和空间条件，二者共同构成结构的外部条件。动力是结构运行所遵循的规律，而行动者则作为整个结构的核心行为体。行动者在结构中具有一定的主动性，可以对结构的外部条件进行一定程度的建构，但同时这种建构仍然无法完全超越结构的外围约束。这里的过程是行动者运用规律对系统进行建构和互动的过程。与结构功能主义相比，新结构政治学中的四大维度设计更加强调普遍性与特殊性之间的平衡。与传统的结构主义相比，新结构政治学更加强调行动者的主动性。行动者在中观层面的表现可以影响到微观条件下的个体行为以及宏观条件的外部环境。从新结构政治学的框架来看，中国的国家治理现代化具有如下特征：

从系统机制来看，核心行动者对外部条件的把握对中国国家治理具有重要意义。在时间特征上，在中华人民共和国成立之初，核心行动者对时代特征与自身发展阶段的把握还是比较准确的，但是在20世纪50年代中期出现了短暂的误判，例如将中国发展的目标定位为“超英赶美”，这导致了50年代中后期的“大跃进”。^⑤邓小平在改革开放初期做出两个重要判断：一是对时代特性的判断，二是对中国仍然处在社会主义初级阶段的判断。^⑥这两个判断使中国在之后的40年中始终围绕经济建设为中心展开工作。在空间特征上，核心行动者对中国的自然禀赋、国家规模以及外部环境在改革开放之后都有相对准确的认识。中国在改革开放过程中充分利用了劳动力密集的特征，发展了以其为中心的制造业^⑦，这是中国现代化治理的重要支撑内容。另外，尽管中国在改革开放之初一段时期内采取出口导向的战略，但是由于中国国家规模巨大，所以中国在20世纪90年代之后采取拉动内需与出口导向并重的战略，由此推动并产生了繁荣的内部市场。

从动力机制来看，中国的国家治理现代化是在效率与公平、集权与分权的动力机制的不断平衡中发生的。计划经济体制下的中国，公平性更

加容易实现，但是因此却导致效率低下的问题。因此，改革开放的重要内容就是通过市场化的力量激发中国社会的效率与活力。例如，国企职工的下岗被看作是“打破铁饭碗”，这是促进国家治理由公平转向效率的典型例证。^⑧对效率的强调使中国经济增长得以在40年的改革开放过程中以每年约9.5%的速度增长。然而，在效率被充分激发后，公平的问题便逐渐显现，例如20世纪90年代中后期关于维权的社会事件逐渐增多。中国在20世纪末就开始注重对公平的建设，在1998年之后逐步建立城镇居民医疗保险制度^⑨，同时税费改革也使得农民的负担日益减轻。^⑩另外，近年来中国政府也在积极推动精准扶贫与反腐败^⑪，这些都是推动中国从高效率向公平转变的重要举措。中国国家治理在集权与分权之间的平衡也是中国国家治理中的重要经验。在计划经济体制下，国家权力相对集中。因此，改革开放的重要内容就是从相对集权向分权的方向发展，例如给予地方政府较大的积极性，以及给予民间社会更多的活力。然而，过度分散化会导致新的问题。因此，在20世纪90年代中后期中央政府启动了一些权力集中的举动，例如加大中央财权的分税制改革^⑫，这种调整使得中国可以发挥集中力量办大事的优势。在全球化流动的背景下，民众的利益日益碎片化。如果不能有效地整合这些碎片化的利益，那么国家治理就可能面临断裂或崩塌的危险。并且，在新媒体迅速发展的今天，每个人都能够成为新闻发布的中心，这种自媒体日益显著的特征对传统的国家治理也构成了非常严峻的挑战。因此，中央政府一直试图在权力的集中与分散之间寻求平衡。例如，近年来，一方面中央政府采取了鼓励创新、负面清单以及简化公司准入门槛的措施，但另一方面也加大了对恐怖活动和意识形态安全等行为的管控。这就是国家权力集中与分散之间的平衡，同时这也是中国一直所强调的民主集中制的重要内容。

从行动者来看，中国的国家治理则在行动者之间形成了多元互动的机制。从组织视角看，政党是中国国家治理的领导力量。中国共产党对中国国家治理现代化的方向进行了把握并在关键时刻进行重大决策。同时，国家机关越来越职业化与现代化，并成为中国国家治理现代化过程中的关键保障力量。社会组织则是中国国家治理活力的重要来源。这三大类组织各司其职，在一个积极互动的背景下对中国的国家治理形成合力。从个人视角来看，一些先进的行动者，如党和国家

的领导人等对时代的把握以及在重要关头的决策至关重要。但同时，普通民众在这互动框架中保持积极合作而不是消极拒斥的态度，这也是中国国家治理顺利开展的群众基础。先进行动者通过政党、国家机关与社会组织对普通民众发挥了重要的方向引导功能。而普通民众则通过充分发挥自身潜能，并积极主动地参与了国家治理现代化的建设。

从过程来看，中国的国家治理现代化在重要的历史趋势面前都有较好的把握。中美建交与改革开放是在双向互动的过程中发生的。改革开放的进一步发展推动了中国与美国的建交，同时改革开放也是在中美关系逐步走向正常化的背景下发生的。因此，1979年中美建交是中国治理现代化过程中一个重要的历史关节点。改革开放也促使中国向美国等西方发达国家学习先进的管理和发展经验，这是中国国家治理现代化得以发生的重要条件。另一个重要的历史关节点是2001年中国加入世贸组织^③，在2001年之前，中国已经在一定程度上参与了国际经济治理的分工合作。然而，中国参与的程度比较有限，西方国家也将中国标签为非市场经济国家，从而对中国的产品采取贸易歧视等政策。中国加入世贸组织使得中国可以进一步学习国际上的先进技术、管理经验并更多地引入国际资本，同时也使得中国产品可以在世界范围内与他国商品展开更加充分的竞争。

整体来看，从新结构政治学的分析框架出发可以更加完整地把握中国国家治理现代化的经验。中国国家治理现代化的发生是在系统、动力、行动者与过程这四方面要素综合互动的基础上实现的。首先，核心行动者清楚地认识到时代发展的主题，秉持以经济建设为中心的发展战略。并且，在对自身要素特征充分认识的基础上提出发展战略。其次，中国一直试图在集权与分权、效率与公平之间实现动态平衡。这使得中国在保持活力的基础上又不至于陷入危机。再次，中国共产党的方向引导、国家机关的现代化与活跃的社会组织之间形成良好的互动，这是中国国家治理现代化的行动者基础。最后，中国国家治理现代化中把握住了两个最重要的全球性趋势。一是中国通过中美关系正常化在美苏争霸的末端加入了全球化进程之中。二是通过加入世贸组织更加深入地融入全球经济治理。

四、新结构政治学视野中的中国经验

上一部分对国家治理现代化的发生史进行了

粗线条的描述，这里需要对其中的中国治理经验做进一步的总结。在新结构政治学的框架之下，中国的国家治理现代化的经验可以做如下总结：

第一，从系统来看，对时代特征、发展阶段以及自身禀赋的客观判断使中国在几十年的发展过程中特别强调基础性条件的重要作用。尽管，中国在几十年的发展中也面临过许多困难，例如苏东剧变对中国的冲击，但是中国一直坚持以经济建设为中心，清楚地认识到自己所处的发展阶段，并在自身空间禀赋的基础上加强进一步发展的基础性条件。中国对基础性条件的强调，非常明显地表现在基础设施建设的过程中。中国有着很强的唯物主义和实用主义传统，因此在改革开放之初就特别强调基础设施的重要性。

第二，从动力来看，在效率与公平、集权与分权之间的平衡使得中国极为强调秩序稳定的重要性。将各国的情况简单比较就会发现，中国拥有多项超大型的记录。譬如，2018年中国人口占世界总人口比例为18.3%。2018年世界上人口超过1000万的超大型城市有46个，而中国有15个。再如，2018年中国有1660万的贫困人口。^④另外，虽然印度、孟加拉国、印度尼西亚等国的人口数量也较多，但是这些国家现代化的程度还相对不高，即现代化对这些国家普通民众的动员还未完全完成。按照亨廷顿的理论，普通民众的需求被现代化动员起来之后，便会对政治体制形成巨大的压力。^⑤与这些国家相比，中国却处于急速的现代化之中，民众的需求被动员起来，同时这种需求是超大规模的，这都给国家治理带来了巨大压力。超大规模的复杂性治理使得中国特别强调秩序和稳定的意义。例如，邓小平同志反复强调：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。”^⑥在进入21世纪之后，维稳便逐渐成为一项非常重要的政治任务。^⑦

第三，从行动者来看，中国在强调执政党引领功能的同时，也强调国家的制度保障以及社会的活力功能。中国共产党的强大动员能力使得中国的超大有序治理成为可能。譬如，当社会出现严重的奢靡之风后，中国共产党率先在党内采取了“八项规定”。^⑧“八项规定”的实施实际上是中国共产党领导的社会进步运动。在“八项规定”之后，奢靡和浪费等情况大大减少。在执政党的引领功能之外，国家机关的现代化与专业化则是中国国家治理行政效率得以提升的重要内容。同时，活跃的社会组织则是激发国家治理活力与创新的重要支撑。

第四，从过程来看，层次推进与渐进改革使得中国国家治理现代化得以稳步发生。不同于休克疗法，中国改革是渐进改革。具体而言，渐进改革有如下几点特征：一、点式试验，即选择一个或几个城市或地区进行试点，这样降低了试错的成本，同时有效且快速地推动了改革，经济特区、自由贸易区等试点都采取了这一模式^⑧；二、线面铺开，即把试点成功地区的经验先按照线和面的方式逐层铺开，把试点的成功经验进行推广和复制^⑨；三、双轨运行，即把正在进行的改革与传统的体制机制放在同一个秩序下运行，这样既保证了社会秩序的稳定和民生的基本保障，也在同时渐进地推进改革，寻求改革与传统的磨合和最大公约数^⑩；四、地方竞赛，即通过地方竞争保证了地方政府的积极性和活力，并形成了在国家统一的稳定框架下、地方政府竞相采取改革措施的新局面。^⑪

五、治理阶梯：国家治理的需求层次理论

近年来国内关于国家治理的研究成果大量出现。^⑫这类成果主要集中于两个方面：一方面希望在国家治理的概念和内涵上寻求突破^⑬，另一方面则力图总结中国国家治理的经验。^⑭需要特别强调的是，对国家治理的理论关注不仅仅局限在政治学的范围之内，许多其他学科的重要学者也积极参与国家治理的研究和讨论。^⑮总体来看，对中国国家治理的未来方向的讨论较少。笔者认为，国家治理相关基础理论的进一步提炼和完善需要建立在新的理论范式的基础上。从新结构政治学的视角看，因为不同国家的发展阶段不同，所以要根据其发展阶段来设计和规划国家治理的重点。国家治理的第一阶段可看作是国家建构的马基雅维利时刻^⑯，侧重于搭建国家的整体治理结构。第二个阶段则是在国家建构的基础上，各方面都有较程度的发展，重点体现在国家治理体系和国家治理能力的建设上。鉴于此，笔者在新结构政治学的基础上提出国家治理的需求层次理论。亚伯拉罕·马斯洛（Abraham Maslow）提出人的需求层次理论。^⑰实际上，国家治理的需求也存在层次。笔者认为，国家治理的需求存在基础、价值和可持续三个层次。由于发展阶段不同，不同国家所面对的主要治理问题也明显不同。发展中国家需要更多地考虑基础性需求，而发达国家则需要更多地考虑价值性和可持续性的需求。鉴于国家治理现代化的进程存在阶段性特点，需求层次理论将国家治理的目标进行阶梯化划分，这样

可以促进各级目标逐级稳步推进。国家治理现代化的目标实现所需要的是逐步推进，而不能是直接跨越基础阶段的跨阶段发展。

基础性指标是国家治理的基础。刚刚完成民族独立或处于现代化初期的国家首先需要完成基础性指标的建设。那些被西方指称为失败国家的国家实际上并未有效完成基础性指标。^⑱笔者认为，基础性指标主要由设施、秩序和服务三大类指标构成。设施（即基础设施）是任何活动所必须依靠的物质性条件。^⑲秩序是使得基础设施和社会活动正常开展的保障环境。服务（即基本公共服务）则是国家正常运行所依赖的最低保障条件。例如，福山以艾滋病在非洲的蔓延为例，讨论了贫困国家缺乏国家能力的问题。^⑳这一问题的实质是这些国家没有建立起良好的基础设施、秩序和公共服务。换言之，这些国家的基础性条件并没有得到很好的建设。中国国家治理中的一个重要经验是，中国在基础性条件上进行了非常扎实的建设。在这些基础性指标建设的过程中，有效政府是前提条件。^㉑

价值性指标需要在基础性指标基本完成之后再有效推进。例如，亨廷顿也强调政治参与是发展的副产品。^㉒笔者认为，价值性指标主要由公开、公平和公正三大项内容构成。公开就是透明。公平是最小公共服务的均等化。公正是针对妇女、儿童、残疾人等少数群体的正义。当然，这三个价值的实现也存在阶梯。首先要通过信息公开让公民对政治过程有知情权，然后就需要在平等的意义上推进那层最薄的公共福利的均等化，最后再通过差别原则对少数群体的弱势地位进行补偿。在现代化初期，公开透明、权利平等和机会平等是最先追求的目标。伴随着现代化程度和文明程度的提高，保障弱势群体的差别原则逐渐成为人类价值追求的目标。

价值性指标的实现很容易导致持续性的不足，因此需要持续性指标来对价值性指标进行平衡和调整。持续性指标包括效率、环保和创新。价值性指标往往容易导致效率下降，因此重新强调效率便非常有意义。环境保护和绿色发展是国家治理持续推进的重要条件，而创新是推动社会不断进步的核心内容。这三项内容也需要层级推进。效率目标首先是最重要的，一个低效的国家治理系统肯定是无法持续的。在效率的基础上，环境保护和绿色发展就会自然成为接下来追求的持续性目标。之后，效率和环保的实现都高度依赖技术、制度和治理方式的不断创新。

西方的民主化理论是超越发展中国家的发展阶段的。发展中国家应该首先建设好基础性指标,然后再考虑价值性指标。经过工业化的发展,发达国家的基础性条件已经非常完善,所以其在考虑国家治理问题时,往往会忽视这些在实际过程中非常重要的基础性条件。例如,基础设施对于国家治理至关重要。没有必要的基础设施,国家力量的投射都会成为严重的问题。因此,这些基础性条件对发展中国家至关重要。整体来看,国家治理的实践论应该是一种层次理论,即先从基础设施、秩序和基本公共服务入手,在这些条件发展到一定程度之后,再引入公开、公平和公正等价值性指标。同时,在引入价值性指标后可能会带来持续性的问题,所以在价值强调之后,可持续性发展便需要被提上议程。从更为形象的角度来表述,国家治理的需求层次理论可以被总结为“治理阶梯理论”^⑤,即国家治理的实现类似于爬梯子,需要一层一层地往上面走。

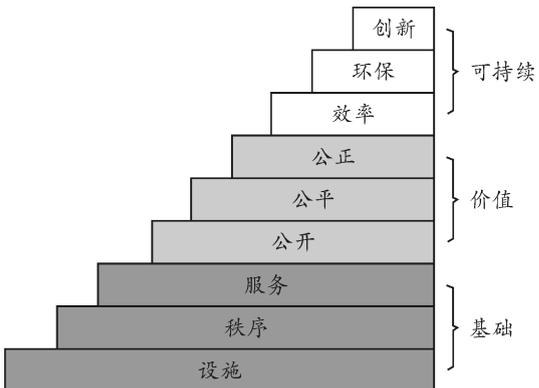


图1 治理阶梯理论

治理阶梯理论与新结构政治学的框架是相互融通的。治理阶梯理论反映了新结构政治学四大要素的核心内容:第一,该理论强调国家的核心行动者应该首先考虑自身所处的时间与空间背景。在时间背景中,核心行动者首先要考察自身所处的发展阶段。发展中国家和发达国家所面对的问题是不同。发展中国家所面对的更多是基础性问题,而发达国家面对的更多是价值性问题与持续性问题。任何一个国家在制定国家治理发展大战略的时候,都要对自身所处的时间和空间特征做比较准确的判断。第二,稳定的秩序对于国家治理是非常重要的,而在重要的要素如效率与公平、集权与分权之间的平衡则有助于秩序的稳定。任何一个要素的极化都非常有可能导致不

稳定情况的出现,并最终会阻碍国家的健康发展。第三,多元行动者的良性互动对治理目标的阶梯实现具有重要意义。尽管各国的政党制度不同,但是任何一个国家的治理都需要在政党、国家与社会三者良性互动的基础上实现。只有这三者良性互动,才能保证公开、公平和公正三大价值的有效实现;第四,国家治理目标的实现需要逐级地渐进推动,而不能直接跨越基础阶段而达到更高的阶段。

六、结语

新结构政治学还试图将中国国家治理经验与中国文化的要义结合起来。在笔者看来,中国国家治理经验的要义是平衡和调和。平衡是一种内在观念,调和是一种解决方案。譬如,在经济实务领域经常使用的“宏观调控”就是平衡与调和的完美结合。宏观调控是指从结构的整体性上对细节进行微调,这与西方的休克式疗法是不同的。从这个意义上讲,新结构政治学是对中国国家治理经验的总结和再阐发。更进一步讲,新结构政治学不仅是一种分析框架,同时也是一种实践框架。在新结构政治学与中国国家治理经验的基础上,笔者提出了国家治理的需求层次理论,即国家治理的目标本身存在层次,并且目标的实现需要逐级推进。整体来看,需求层次理论强调,行动者要对自身的发展阶段与自身禀赋有清楚的理解,强调稳定的秩序在现代化过程中的重要作用以及治理目标的逐级推进。可以说,需求层次理论是新结构政治学在国家治理领域的一个相对抽象的理论化表达。当然,行动者在具体的国家治理实践中仍然需要回到新结构政治学的应用性框架,因时制宜和因地制宜地考虑自身的治理问题。在时间、空间等约束性条件下,行动者要找到自己在历史趋势中的位置,在自己经验拓展的基础上寻找问题的解决方案,并通过调和来实现自身在历史趋势中的价值,这便是新结构政治学的要义。通过这种知识构建和传播,新结构政治学或许可以为发展中国家的国家治理贡献中国智慧和方案。新结构政治学是中国学者参与思考和构建中国本土解释框架的一个初步的粗浅尝试。笔者希望用新的分析框架对中国国家治理现代化成就加以解释,并将其提炼为更具普遍性的理论知识。目前从世界范围内来看,中国正处在一个百年未有之大变局。在这样一个特殊时期,中国哲学社会科学在其中承担的责任会更加重大。面对国际上各种社会思潮纷繁复杂的新形势,中国

学者有责任在中国经验的基础上进一步总结提出新的概念，并将其向系统的话语体系和学术体系靠近。通过推动哲学社会科学的概念和知识体系

的原创性发展，中国学者可以逐步与世界上各类交锋的代表性观点进行对话，并为中国的国家治理现代化提供进一步的理论支撑。

- ① 高奇琦：《新结构政治学的传统文化之源——一种〈周易〉的分析框架》，《山东大学学报》（哲学社会科学版）2019年第1期；高奇琦、张鹏：《英国“脱欧”与欧洲一体化前景：一种新结构政治学的分析》，《探索》2019年第1期。
- ② 例如，中央对上海最新发展的定位是，“具有全球影响力的全球科技创新中心”。参见《上海系统推进全面创新改革试验加快建设具有全球影响力的科技创新中心方案》，《人民日报》2016年4月16日，第1版。
- ③ 《创造高铁的“中国标准”——写在京津高铁开通运营650天之际》，《人民日报》2010年5月13日，第5版。
- ④ 《2015年通信运营统计公报》，2016年1月21日，<http://www.miit.gov.cn/n1146312/n1146904/n1648372/c4620679/content.html>，2020年3月14日。
- ⑤ ⑥ The World Bank, Life Expectancy at Birth, Total (years), July 1, 2020, <https://data.worldbank.org/cn/indicator/SP.DYN.LE00.IN?>, July 23, 2020.
- ⑦ United Nations Development Programme, Human Development Report, December 9, 2019, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2019>, June 9, 2020.
- ⑧ 《我国第五次技术预测显示：“领跑加并跑技术”接近一半》，《中国科技财富》2016年第8期。
- ⑨ 《揭秘全球首颗量子卫星》，《人民日报》2016年8月16日，第12版。
- ⑩ Gordon Chang, “Halfway to China’s Collapse,” *Far Eastern Economic Review*, vol. 169, no. 5, 2006, p. 5; Minxin Pei, “China’s Governance Crisis,” *Foreign Affairs*, vol. 8, no. 5, 2002, p. 99.
- ⑪ [德] 熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，北京：商务印书馆，1999年，第412页。
- ⑫ [美] 塞缪尔·亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海：上海三联书店，1998年，第171-181页。
- ⑬ ⑭ Giovanni Sartori, “Concept Misformation in Comparative Politics,” *American Political Science Review*, vol. 64, no. 4, 1970, p. 1034. 另参见高奇琦、景跃进：《比较政治分析中的概念研究——〈比较政治学前沿〉第2辑编译说明》，高奇琦、景跃进：《比较政治中的概念问题》，北京：中央编译出版社，2014年，第2页。
- ⑮ 譬如，阿甘本考证了亚当·斯密的自由主义与基督教神学的紧密关联。Giorgio Agamben, *The Kingdom and the Glory: For a Theological Genealogy of Economy and Government*, trans. Lorenzo Chiesa and Matteo Mandarini, Stanford: Stanford University Press, 2011, p. 287. 另参见高奇琦：《世俗化的弥赛亚精神：阿甘本的宗教哲学思想》，《世界宗教研究》2015年第3期。
- ⑯ 《圣经》中耶和華告誡他的信徒：“除了我以外，你不可有別的神。”参见《圣经·申命记》。
- ⑰ Larry Diamond, “Why Democracies Survive,” *Journal of Democracy*, vol. 22, no. 1, 2011, pp. 17-30.
- ⑱ [美] 查尔斯·蒂利：《强制、资本和欧洲国家》，魏洪钟译，上海：上海世纪出版集团，2012年，第21-32页。
- ⑲ Cameron G. Thies, “State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000,” *International Studies Quarterly*, vol. 48, no. 1, 2004, pp. 53-72.
- ⑳ [美] 多纳多·格林、伊阿·沙皮罗：《理性选择理论的病变：政治学应用批判》，徐湘林、袁瑞军译，桂林：广西师范大学出版社，2004年，第45-46页。
- ㉑ [美] 曼昆：《经济学原理》，梁小民、梁砾译，北京：北京大学出版社，2015年，第6页。
- ㉒ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 118.
- ㉓ [加] 查尔斯·泰勒：《自我的根源：现代认同的形成》，韩震等译，南京：译林出版社，2001年，第50页。
- ㉔ [美] 克利福德·格尔茨：《尼加拉：十九世纪巴厘剧场国家》，赵丙祥译，上海：上海人民出版社，1999年，第116-123页。
- ㉕ 林蕴晖：《中华人民共和国史》第4卷，香港：香港中文大学当代中国文化研究中心，2008年，第35-36页。
- ㉖ ⑳ 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第252、284页。
- ㉗ ㉘ 吴敬琏、马国川：《中国经济改革二十讲》，北京：生活·读书·新知三联书店，2012年，第233、180页。
- ㉙ 林毅夫认为，国有企业改革是所有改革问题的核心。参见林毅夫：《解读中国经济》，北京：北京大学出版社，2012

- 年，第189页。
- ⑩⑪ 谢旭人主编：《中国财政改革三十年》，北京：中国财政经济出版社，2008年，第178-179、93页。
- ⑫ 李小云：《精准扶贫才能精准脱贫》，《人民日报》2015年11月6日，第7版。
- ⑬ 《中国改革开放进程中具有历史意义的一件大事——祝贺我国加入世界贸易组织》，《人民日报》2001年11月11日，第1版。
- ⑭ 国家统计局编：《2019年中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，2019年。
- ⑮ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, pp. 47-53.
- ⑯ 党的十六大报告专门论述“维护社会稳定”的内容，党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》更为详细地阐述了“维护社会稳定”的具体内容。党的十七大开始，“维稳”逐渐被归入“社会建设”方面的工作。
- ⑰ 《八项规定，“小切口”推动“大变局”》，《人民日报》2015年12月4日，第5版。
- ⑱ 李文溥、焦建华：《从开放走向市场——沿海开放地区经济体制转轨的一个案例研究》，《中国经济史研究》2008年第4期；李文溥、陈婷婷、李昊：《从经济特区到自由贸易区——论开放推动改革的第三次浪潮》，《东南学术》2015年第1期。
- ⑲ 闫衍：《中国沿海沿边开放比较研究》，《经济纵横》1995年第2期。
- ⑳ 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。
- ㉑ 陈潭、刘兴云：《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》，《公共管理学报》2011年第2期；周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。
- ㉒ 代表性成果如：俞可平：《论国家治理现代化》，北京：社会科学文献出版社，2014年；张小劲、于晓虹编著：《推进国家治理体系和治理能力现代化》，北京：人民出版社，2014年。
- ㉓ 王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，《国家行政学院学报》2014年第3期；杨光斌：《一份建设“有能力的有限政府”的政治改革清单——如何理解“国家治理体系和治理能力现代化”》，《行政科学论坛》2014年第1期。
- ㉔ 徐湘林：《转型危机与国家治理：中国的经验》，《经济与社会体制比较》2010年第5期。
- ㉕ 沈德咏：《国家治理视野下的中国司法权构建》，《中国社会科学》2016年第3期；江必新：《论国家治理商数》，《中国社会科学》2015年第1期。
- ㉖ 任剑涛：《建国的三个时刻：马基雅维利、霍布斯与洛克的递进展现》，《社会科学战线》2013年第2期。
- ㉗ Abraham. H. Maslow, “A Theory of Human Motivation,” *Psychological Review*, vol. 50, no. 4, 1943, pp. 372-382.
- ㉘ Jean-Germain Gros, “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti,” *Third World Quarterly*, vol. 17, no. 3, 1996, p. 466.
- ㉙ 吉登斯把运输的机械化、电子媒体的发明等作为现代民族国家产生所必备的行政力量。参见〔英〕安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第214-221页。而笔者在文章中把这些都归纳为设施。
- ㉚⑛ Francis Fukuyama, *Governance and World Order in the 21st Century*, New York: Cornell University Press, 2004, pp. x, ix.
- ㉜〔美〕塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊：《难以抉择：发展中国家的政治参与》，汪晓寿、吴志华、项继权译，北京：华夏出版社，1989年，第180页。
- ㉝ 这一概念的提出受到萨托利的“抽象阶梯理论”的启发。参见 Giovanni Sartori, “Concept Misformation in Comparative Politics,” *American Political Science Review*, vol. 64, no. 4, 1970, p. 1040.

（责任编辑：陈 果）