

制度供给的能动性与适应性：国家治理与基本经济制度变迁的历史透视

杨虎涛 方敏

摘要：国家治理与基本经济制度之间的关系本质上是上层建筑与经济基础间的关系。新中国成立以来，中国的基本经济制度与国家治理均发生了深刻的变迁。新中国成立之后，中国逐步形成公有制为主体的计划经济体制，与之相应的国家治理则逐步形成动员型治理、运动型治理和单位制治理的混合治理模式，以适应低成本工业化时期的经济社会发展需要。改革开放之后，中国的基本经济制度发生了系统变化，国家治理也从计划经济时期的动员型治理、运动型治理和单位制治理的混合治理模式开始走向制度化、体系化和协同化。作为制度供给的主体，国家在基本经济制度和治理体系变迁过程中均发挥着主导性作用，在制度供给上，既有能动性的主动构建，也有适应性的调整。正是这种能动性与适应性的结合，中国的国家治理与基本经济制度才在总体上表现出相互适应和相互促进，并最终体现在生产力发展的层次上。

关键词：国家治理；国家治理现代化；基本经济制度；能动性与适应性

作者简介：杨虎涛，中国社会科学院大学特聘教授，中国社会科学院经济研究所教授；方敏，北京大学经济学院教授。

中图分类号：D630

文献标识码：A

文章编号：1671-8402(2023)11-0079-16

党的二十大报告把“国家治理体系和治理能力现代化深入推进”^①作为“十四五”期间我国发展的主要目标任务之一。深入推进国家治理体系和治理能力现代化，把我国制度优势更好转化为治理效能，对推进中国式现代化有着至关重要的意义，而要在实践

基金项目：国家社会科学基金重大项目“促进数字经济与实体经济深度融合的政治经济学研究”(23ZDA043)。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日，第1版。

过程中深入推进国家治理体系和治理能力现代化,就需要从历史逻辑和理论逻辑上把握中国国家治理体系和治理能力的历史变迁和发生机制。

在历史唯物主义的分析框架内,国家治理体系和治理能力作为上层建筑的组成内容和绩效,与一国的经济基础,也即基本经济制度有着密不可分的关系。易言之,基本经济制度与国家治理的关系,就是经济基础与上层建筑的关系。但是,经典作家对经济基础和上层建筑作用关系的刻画,是抽象的和一般性的。而且,由于经济基础和上层建筑在构成内容和表现形式上都极为复杂^①,经典作家对二者的具体作用机理,并没有提供一成不变、固定的答案。具体到中国的基本经济制度和中国的国家治理,则是一个特定的、具体的经济基础和一个特定的、具体的上层建筑二者相互作用的现实表现。因此,理论研究首先要回答的问题是:第一,作为经济基础和上层建筑的具体表达,中国的基本经济制度与中国的国家治理体现出怎样的相互影响;第二,中国的基本经济制度与国家治理在现实当中的表现是否只是印证了斯大林的“决定与反作用”^②的结论;第三,作为制度供给的主体,国家在基本经济制度变迁和治理体系变革中通过怎样的方式发挥作用。

依据上述问题,本文在进一步廓清国家治理概念的基础上,说明国家不仅是国家治理过程中的元治理角色,也是正式制度的供给主体,正因如此,国家治理体系和基本经济制度的变迁及二者的耦合绩效,在很大程度上取决于国家制度供给的方式。继而,对改革前后随着基本经济制度变化而变化的国家治理体系进行了梳理和分析总结。

一、作为元治理角色和制度供给主体的国家

(一)国家的元治理角色

国家治理一词在中国和西方不同的语境下有着不同的含义。在中国,国家治理普遍被理解为“根据党中央的领导与指引,建立一整套民众普遍认可、高效利民的规则框架,实现对公共事务公正、透明、有效的管理”^③,或是“在中国特色社会主义道路的既定方向上,在中国特色社会主义理论的话语语境和话语系统中,在中国特色社会主义制度的完善和发展的改革意义上,中国共产党领导人民科学、民主、依法和有效地治国理

^① 如上层建筑概念在马克思重要的著作如《德意志意识形态》《共产党宣言》《〈政治经济学批判〉序言》《资本论》《法兰西内战》中均出现过。在不同语境下,上层建筑概念有三种喻义:思想、意识,政治结构、政治制度及政治行为,信用与虚拟资本等。对此的系统考察,可参见胡为雄:《德、英、美等国学者对马克思上层建筑理论的误解》,《教学与研究》2011年第1期;胡为雄:《马克思、恩格斯使用上层建筑概念之比较》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2012年第4期。

^② 关于国内外学界关于“决定和反作用”的争鸣与讨论,可参见孟捷:《历史唯物论与马克思主义经济学》,社会科学文献出版社2016年版,第1—38页。

^③ 刘须宽:《国家治理体系和治理能力现代化》,人民日报出版社2019年版,第20—21页。

政”。^①而在西方治理理论中,一般意义上的所谓治理,就是指组织(包括国家)基于多元主体的参与和协商,以善治为目标,采用现代化方式所进行的共治性管理活动。

结合“对国家进行治理”和“由国家进行治理”两个不同的视角,我们认为,对国家治理更为准确和系统的理解,是何增科给出的定义——“国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元主体,政府、市场、社会等多种治理机制的共治共建共享。它的目的是增进公共利益,维护公共秩序”。^②但我们同时也认为,有必要对这一定义予以补充,即:国家治理是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元主体,政府、市场、社会等多种治理机制的共治共建共享。国家治理的目的是增进公共利益,维护公共秩序,其中国家政权的管理者发挥着主导作用。

之所以补充和强化“国家政权的管理者发挥着主导作用”这一点,是因为在国家治理的多元共治中,忽视国家的主导地位和主体作用,就会模糊国家治理、政府治理、社会治理与市场治理等概念的差别。在治理指向上,国家治理不仅具有更高的包容性,而且从广义的治理而言,承认和强调国家作为治理主体的重要地位,也已成为治理理论的共识。正如杰索普指出,面对一个多元权威并存的治理体系,国家首先要承担起元治理的角色。^③因为国家既是更广泛社会中的一个组成部分,也是保证该社会的机构制度完整和社会凝聚力的责任承担者。国家担任元治理角色,就必须平衡地方、国家、地区、全球各层次的治理并相应地协调它们的行动。^④

国家作为元治理的角色之所以重要,是因为:第一,在“对国家进行治理”的语境下,国家治理包括了政府治理、社会治理、基层治理、民间治理等多个层次和多个主体。^⑤如果不廓清元治理主体,就混乱了协调的含义。第二,在“由国家进行治理”的语境中,治理内容涉及政治、经济、社会、文化、生态和安全等多个领域,治理手段又趋于多中心、网络化、协同化,如果不廓清元治理的作用,治理过程中的制度供给主体和制度供给过程就有所欠缺。第三,在何增科定义的基础上,强化“国家政权的管理者发挥着主导作用”这一点,既是强调转型社会国家发挥主导作用的重要性,也是考虑到治理过程中制度的主要供给者。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、生态和党的建设等各领域体制机制及法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。

(二)作为制度供给主体的国家

一旦我们认可基本经济制度与国家治理的关系,就是经济基础与上层建筑的关系

① 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。

② 何增科:《国家治理及其现代化探微》,《国家行政学院学报》2014年第4期。

③ Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press, 2002:242-243.

④ 郁建兴:《治理与国家建构的张力》,《马克思主义与现实》2008年第4期。

⑤ 王嘉让:《努力推进国家治理体系和治理能力现代化》,《陕西日报》2013年11月19日,第5版。

这一基本判断,那么我们就必须承认,中国的基本经济制度与国家治理之间,一直存在着良好的互动和耦合关系,一直朝向相互适应、匹配以共同促进生产力发展的方向变迁。如果我们否定上述判断,认为中国的经济基础与上层建筑之间陷入僵化,或者不协调,并且限制了生产力的发展,那么我们就无法解释如下事实。

一是无法解释解放和发展生产力的显著优势。1978—2019年我国GDP由3 678.7亿元增至988 458.0亿元,年均实际增长9.42%,远高于同期世界2.92%的年均增速;我国GDP占世界GDP的比重由1978年1.74%上升到2019年的16.34%。^①

二是无法解释中国特色社会主义创造出的经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”。从世界范围内看,无论是以前苏联为代表的苏东社会主义,还是以英美为代表的新自由主义,以及拉美等陷入“中等收入陷阱”的国家,仅就经济快速、持续发展这一点而言,它们均无法与中国相比。按照世界银行的统计数据,1991—2019年中国的人均GDP年均增长率达到8.75%,中等收入国家人均GDP年均增长率达到3.25%,低收入国家人均GDP年均增长率达到1.15%,而世界平均水平只有1.51%。^②

三是无法解释我国基本经济制度的创新意义和成就。无论是列宁领导下的“军事共产主义”基本经济制度、“新经济政策”,还是斯大林的“高度集中的计划经济体制”,乃至南斯拉夫的“市场社会主义模式”,匈牙利的“新经济机制”的改革,都没有最终成为保持长期成功的稳定的社会主义经济制度。^③他们的探索不仅在基本经济制度层面没有发生实质性创新,也没有体现出国家治理与基本经济制度的适应性和可调整性,从而也就没有持久地体现出二者良性互促时激发出的生产力释放效应。

在上层建筑和经济基础的良性互动中,国家是关键性的制度供给主体。因此,要继续推进国家治理体系和治理能力现代化,就必须廓清国家是如何发挥作用的,在新时期应如何继续发挥作用。按照制度经济学的基本原理,无论是国家治理体系,还是基本经济制度,都是系统化和结构化的正式制度体系,尽管二者的实际运行会嵌入并依赖于更为广泛的非正式制度。而正式制度的供给主体只能是也必须是国家。国家是诺思所说的制度供给的“第一行动集团”,也是拉坦等人所强调的拥有绝对优势地位的政治力量拥有者。长期以来,国家在推动(或阻碍)上层建筑和经济基础协同过程中的主体地位一直缺乏系统和深入的讨论,部分原因在于国家本身就是上层建筑的一部分,治理体系的变迁本身也是国家组成部分和职能的变迁。但否定国家在上层建筑和经济基础的相互影响中可以作为主要的制度供给者,事实上也就否定了国家作为上层建筑重要构件的能动性,同时也默认了上层建筑只能被动地发生“反作用”,而无法给予前瞻性和创造

① 朱鹏华、王天义:《社会主义基本经济制度的理论创新与认识升华》,《马克思主义研究》2020年第8期。

② 世界银行公开数据库, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>。

③ 参见蔡国江:《对原苏联、东欧国家改革的反思》,《俄罗斯中亚东欧研究》2005年第3期。

性的主动制度供给,这显然是不符合历史事实的。

从基本经济制度和国家治理体系的相互作用考察,基本经济制度的变迁必然改变经济结构和社会结构,从而改变国家治理的对象、内容和手段,使国家治理体系发生相应的变迁。这是因为,所有制决定了生产组织的支配权,分配制度决定了剩余分配方式,进而决定了财产增量的结构性变化,经济体制则决定了经济资源的配置方式和交换形式。^①在既定的基本经济制度结构下,生产、交换与分配等经济活动不断进行,深刻地影响着价值的创造、实现和分配,进而引起社会结构的变化,相应地也改变着国家、社会、组织与个人的相对地位和作用,使治理的对象、主体和内容也发生变化,从而也产生了不同的诉求以及相应的回应,这就对应着不同的国家治理阶段,不同的国家治理文明和不同的国家制度体系。

在这一传导过程中,国家治理体系对基本经济制度变迁所导致的环境变化—压力机制能否做出适应性变迁就变得至关重要,但这并不意味着国家治理体系就只能对基本经济制度的变迁作出事后的适应性反应,在基本经济制度的型构过程中,国家治理也可以发挥前瞻性、引导性作用。由于所有制结构、分配方式和资源配置方式,涉及无数经济主体和社会成员,其变迁涉及观念、预期的变化和既定结构的破坏,因此基本经济制度具有相对的稳定性。而为上层建筑的一部分,国家治理体系则具有相对的灵活性和自主性。因此,国家治理体系能否在引导,尤其是主动建构一种基本经济制度的过程中,同时保持社会稳定与经济发展,就需要极为强大的国家治理能力。

二、混合治理：改革开放前的国家治理

我国的基本经济制度建立经历了1949—1955年的多种所有制并存,1956—1978年的单一公有制,1978年之后的公有制为主体、多种所有制经济共同发展这样一个长期的历史过程。与这一变迁相对应,中国的国家治理在不同阶段也表现出不同的特征。

从新中国成立到改革开放前,中国基本经济制度的公有制主体地位,是经由新民主主义革命和社会主义改造形成的,是全民所有制集体所有制等范围不同的公有制的混合。无论是1949—1955年的多种所有制并存,还是1956—1978年的单一公有制阶段,这一时期中国的国家治理呈现出兼具动员型治理、运动型治理和单位制治理的混合治理特征。

这一时期,中国的工业企业主要是全民所有制和集体所有制企业,几乎不存在民营经济。新中国成立之初,恢复和发展生产是中心任务,除了接管、没收官僚资本主义企

^① 关于这种作用机制的详细分析,可参见杨虎涛:《国家治理与基本经济制度协同演化的历史唯物主义分析》,《学习与实践》2020年第2期。

业,仍然保留了民族工商业和手工业。1953—1956年对资本主义私有制的改造,主要任务是实现变多种所有制为公有制。1957年,城镇个体劳动者占比已经下降到3.2%,工业总产值上,国有工业占比53.8%,集体工业占比19%,公私合营工业占比26.3%。^①到1975年,工业总产值中,国营经济占比81.1%,集体经济占比18.9%;在社会商品零售额中,国营经济占比56.8%,集体经济占比43%,非公有制经济基本消失。^②这一时期,就基本经济制度而言,在确立了生产资料公有制基础的同时,也基本确立了按劳分配和计划经济体制。

作为两个交互影响的制度系统,当时的国家治理呈现出怎样的特征呢?有人认为我国在改革开放前的国家治理属于全能型国家治理模式^③,或是全能主义国家治理模式^④,是政治导向的^⑤,还有一种比较具有代表性的观点是周雪光等人提出的运动型治理,全能型、政治导向型等模式都隐含了运动型治理的含义。所谓运动型治理,特指国家治理过程中,中央政府为了破解国家层级官僚体制中可能发生的组织学悖论,即:决策集中程度越强,执行过程中灵活性就越大,化解中央-地方的信息不对称和因目标函数偏差而导致的政策偏移,而发起的“暂时叫停原官僚制常规过程,以政治动员过程替代之”^⑥的治理模式。运动型治理一方面可以克服管理体制因为规模负效率而导致的运行成本过高、指挥失灵的缺陷,另一方面也可以直接贯彻政策落实。其最大的特点是,暂停原官僚制的常规过程,通过政治权力的等级秩序调动资源,来达成特定目标。周雪光认为,运动型治理必须在具备三种因素时才可能发生:强大的绩效合法性压力;无法通过制度化、常规化和专业化途径实现既定目标;发起方有强大的威望,如韦伯意义上的“卡里斯玛”权威等。有学者甚至认为,运动型治理模式贯穿了新中国成立以来的全部国家治理过程,它常常伴随着各行业、各地区以及各单位的跨常规竞赛,以及基层在紧急动员中高速运转等特征。^⑦

但是,我们认为,运动型治理并非一种常态化治理。在发展型国家理论中,在特定历史阶段,针对特定的目标,都可以通过社会运动的方式来推进社会经济政治领域的某一特定进程,所以这种治理并非中国所独有。无论是格申克龙的替代性条件创造,还是后发国家的赶超,在经济社会领域都有可能,也有必要发起这种类似的社会运动。而运动型治理的形成并非一定要借助于“卡里斯玛”式的权威,也可以在社会高度共识的基

① 刘戒骄、王德华:《新中国成立70年来所有制结构的变革与展望》,《区域经济评论》2019年第5期。

② 葛扬、尹紫翔:《70年所有制改革:实践历程、理论基础与未来方向》,《经济纵横》2019年第10期。

③ 邵鹏:《国家治理模式演进与国家治理体系构建》,《学习与实践》2014年第1期。

④ 张慧君:《经济转型与国家治理模式演进——基于中国经验的研究》,《经济体制革》2009年第2期。

⑤ 辛万鹏、赵青:《新中国成立以来国家治理模式的历史演变》,《特区经济》2015年第10期。

⑥ 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

⑦ 周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

础上进行。运动型治理甚至根本就不需要打断或叫停官僚体制中各就其位、按部就班的常规运作过程,而是可以在中央-地方的差异性的目标函数中,在某一个目标上暂时取得一致即可。

因此,尽管在表现形式和治理方式上十分相似,但仍有必要区分动员型治理和运动型治理。与运动型治理不同的是,动员型治理本质上并不是要克服组织规模过大的组织成本高、效率低的组织悖论,也不是为了克服层级代理中的目标偏移和信息障碍,而是在短期内达成目标的资源调动能力不足的约束条件下,试图通过共有目标的达成,通过宣传、动员和“组织起来”,发动官僚体制之外更为丰富的潜在社会力量。对于后发赶超国家而言,能较好地实现社会凝聚,社会动员的成本较小,往往意味着国家主导的经济发展更能集中资源和战略方向,具有斯科特所说的“亲国家的市民社会无力抗拒”^①这一发展成功的必备条件。

动员型治理和运动型治理的区别在于,运动型治理适用于央地关系和韦伯式的层级官僚体系,治理能力仍然局限于官僚体系范围之内,而没有充分考虑到社会乃至公民本身的力量;动员型治理则是由国家发起的,几乎动员到国家的每一个公民,在短期内集中资源以达成特定目的的治理模式。运动型治理和动员型治理的联系在于,运动型治理也需要发起动员,动员型治理往往也会在官僚体制内形成运动型治理;二者的区别在于,运动型治理可以仅仅停留在官僚体系内,但动员型治理自始至终就表现出全社会性的发动。

进一步讲,运动型治理和动员型治理都并非改革前的国家治理常态。在改革开放之前,中国国家治理更典型的特征体现在其治理所依托的主体层面上,即主要依托于“单位制”。^②在城市,单位制的建立与国有、集体单位的形成,以及街居制的管理密切相关;在农村,单位制依托的是生产大队、生产队一级的农业生产和分配组织,这种农村集体具有准单位组织的性质,农村集体实际上是总体性支配权力在农村社会的基础单位和分支,生产队干部实际上被看作是国家权力在农村社会的代理人。^③

依托于“单位制”的治理体制的形成,一方面源于执政党在根据地时期形成的革命组织和政权建设传统的“路径依赖”,另一方面源于新中国成立后把旧社会遗留下来的“一盘散沙”组织起来的要求,以及快速工业化的目标与资源、资本匮乏之间的张力,加上私人经济和市场活动被消灭后国家安排城镇居民就业等隐形义务的迫切要求等。在单位制建立和普及之前,由于缺乏“使社会动起来”的能力,运动型治理往往就局限于官僚体系内,而在单位制建立和普及之后,运动型治理就可以通过官僚体系直达社会成

① 理查德·拉克曼:《国家与权力》,郦普译,上海人民出版社2013年版,第95页。

② 参见路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》1989年第1期。

③ 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。

员,使社会动员更富效率。从这一意义上说,恰好是单位制治理的完善程度和普及范围,决定了运动型治理和动员型治理的差异。

对于在落后的经济基础上建立的新中国而言,所有制的社会主义改造、赶超型工业化这些目标,与运动型治理、动员型治理、单位制治理混合的国家治理方式,在指向上一致、在功能上相互支持。考虑到低成本工业化这一根本任务,统合包括人、财、物在内的经济资源并要保障积累流向并停留在重化工领域内,运动型治理、动员型治理、单位制治理混合的国家治理方式就不仅是有效的,而且与逐步形成的“一大二公”所有制结构也相契合,形成一种互为强化的关系。正是因为公有制体制的全方位覆盖,才使运动型治理、动员型治理、单位制治理混合的国家治理成为可能;运动型治理、动员型治理、单位制治理混合的国家治理又反过来强化了公有制体制。这种“混合式”的治理模式之所以有其合理性,是因为动员型治理、运动型治理和单位制治理三种类型的治理虽然都有效,但任何一个单一模式都无法承担当时国家治理所面临的紧迫且多元的目标任务。

第一,在计划经济的形成和初步运行时期,整个科层制官僚体系规模较小,财力极为有限,缺乏足够的激励基础和激励手段。而赶超型发展的工业化和社会改造目标,均具有时间紧迫性,这就需要动员型治理和运动型治理,根据经济社会发展目标需要随时调用官僚体系内和社会的组织资源。

第二,无论是运动型治理,还是动员型治理,单一实施的成本都较高,而单位制的日常治理可以为国家治理提供坚实的微观基础,保持经济社会发展目标。与此同时,运动型治理和动员型治理也只有在嵌入单位制治理的基础上,才能更好地达成其目标。

第三,运动型治理、动员型治理、单位制治理混合的国家治理之所以长期存在,是因为在同质化的社会结构中,既不存在市场主体的自治,也不存在社会组织的自治。无论是全民所有,还是集体所有,在公有制的单位内,生产组织管理和社会生活的参与方式具有高度的一致性。

动员型治理、运动型治理和单位制治理混合治理的模式体现了国家治理对于当时的基本经济制度的长期的、累积性的适应,与此同时,国家作为制度供给主体,在短期和关键时间节点上,其治理体系又带有建构性和干预色彩的制度供给,表现出极强的能动性。

在新中国成立初期(1949—1955年),基本经济制度的主要变化是在落后的旧中国基础上建立一个强大的新中国,构建以苏联模式为蓝本的社会主义基本经济制度,形成“公有制+按劳分配+计划经济体制”的基本格局,以便将有限的资源集中于工业化建设。对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,实现生产资料所有制向社会主义公有制的全面转化,成为国家治理的主要内容。对于一个新生的政权而言,当时存在的多种旧社会遗留下来的社会组织和经济组织,尽管有其自治的功能,但在目标取向和手段的合意性上,与社会主义国家的观念价值取向存在冲突。此外,由于当时国家财力有

限,职业官僚体系规模较小并且经验不足,最为有效而快捷的方式,就是通过运动型治理和大规模社会动员,如合作社、和平赎买,通过宣传形成社会共识等,达成既定目标。这一时期,国家在治理方式和治理内容上,以改造和构建与社会主义发展所需的基本经济制度为第一要务,表现出上层建筑对经济基础的主动干预和引导。

在计划经济时期(1956—1978年),社会主义公有制架构形成的同时,单位制也随之得到型构、强化和普及。早在新中国成立初期,鉴于街道还有相当多的居民处于“散漫无组织”的状况中,游离于“单位”管理之外。将这类地区、人员纳入国家的统一管理体系内,是新中国成立后党和政府一直努力的目标。早在第一阶段(1949—1955年)中,全国很多城市就尝试建立街道组织和居民委员会组织,也即“街居制”,起到了很好的效果,提高了国家对社会的数目字读取能力。但只有在大范围实现所有制改造之后,尤其是城市里形成全民所有和集体所有性质的企业之后,街道人民公社的“单位制”治理才具有组织管理功能。^①单位制作为基础单元,通过身份、配给物资分配和福利安全承诺形成了个人对单位与单位对国家的依附,对于单一所有制结构的社会而言,是极为有效的治理方式。这一时期基本经济制度体系和国家治理制度的变迁及其相互关系如表1所示。

表1 基本经济制度和国家治理变迁及其制度供给特色(改革开放之前)

发展阶段	基本经济制度的变迁	国家治理的关键变化	相互关系
新中国成立初期 (1949—1955年)	对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,把生产资料私有制转变为社会主义公有制,从新民主主义社会跨入了社会主义社会	依据目标任务和执行能力,动员型治理和运动型治理交替,如“一化三改”、合作社、和平赎买等	治理体系先行变革,改造、构建与社会发展长期目标所需的基本经济制度
计划经济时期 (1956—1978年)	基本形成“公有制+按劳分配+计划经济体制”的格局	单位制治理获得制度基础,形成“运动+动员+单位”的混合治理模式,通过全方位覆盖达到全能型国家治理	国家治理对基本经济制度的适应性变革,典型如单位制治理的形成

总之,我国改革开放前的常态化国家治理模式,是以单位制治理为主,运动型治理和动员型治理为辅的混合治理模式,这种模式实现了对基层社会的一元化管理,确保了党和国家意志及方针政策的贯彻落实。通过集人、财、物的配置权力于一身的街道人民公社和农村人民公社,实现了对基层社会资源的有效控制。对迫切需要实现独立自主工业化但各种资源又极度有限的后发大国而言,这种治理模式对于集中资源进行工业现代化建设,发挥了积极的作用。

① 参见何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制》,《管理世界》2003年第6期。

作为计划经济持续时间最长的阶段,这一时期的国家治理还有两个显著特点:一是治理主体的一元化,即治理主体在实践社会治理过程中,将社会所有组织与成员纳入自身的控制体系中,使之成为社会治理中唯一的权力主体。二是与主体一元化对应的治理方式行政化,国家行政力量始终是治理过程中的决定性因素,动员型治理、运动型治理和单位制治理的有效性,都基于这一根本力量。

三、多元协同：改革开放后的国家治理

改革开放以来,随着经济体制改革的不断深化,社会结构和经济结构不断变迁,国家治理模式逐步向科学化、制度化和多元共治方向发展。

随着农村家庭联产责任承包制、乡镇和集体企业培育与改革等一系列改革措施的进行,“一大二公”的局面开始向多种所有制并存的方向发展。至“十三五”时期结束时,我国国有经济、民营经济和外资经济三足鼎立的基本格局趋于稳定,公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制格局已经基本成熟。2011—2018年,也就是经过“十二五”时期到“十三五”中期,全国规模以上工业企业的数量从2011年的32.56万家增加到2018年的37.84万家。从不同所有制企业数量结构来看,国有控股企业和私营企业在这一时期均有小幅增加:国有控股企业从2011年的1.71万家增加到2018年的1.87万家,私营企业则从18.06万家增至22.06万家;外商及港澳台投资企业则从2011年的5.72万家减少至2018年的4.77万家,减少比例超过10%。^①

与此同时,传统的以“单位制”为依托的治理模式也相应做出改变。在改革开放初始阶段,中国开始对市场经济能否以及如何与公有制兼容这一世纪难题进行破题,同时又面临着重建秩序,尤其是恢复在运动中被过分压缩的单位制这一治理单元的问题,即路风所说的“单位制的重建”问题。根据渠敬东等人的研究,单位制重建的途径主要包括:在农村,由家庭代替了生产队而重新成为生产和社会活动的基本单位;在城市,行政秩序在总体上恢复以中央权力为核心的纵向体制,恢复行政科层权力的有效性;国有企业则成为行政体制链条的一个终端环节。^②随着改革开放的持续推进,单位制因新生利益单元的兴起而逐步缩小其覆盖范围,并因社会公共服务的发展而逐步剥离其原有功能,并且法治化进程也在不断推进,运动型治理和动员型治理发生的频率大大减少。随着新阶层的形成和利益主体的多元化,国家治理的对象和主体结构也开始重构,国家治

^① 数据来源:中国社会科学院经济研究所课题组:《“十四五”时期我国所有制结构的变化趋势及优化政策研究》,《经济学动态》2020年第3期。

^② 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。

理模式进入新的发展阶段,开始向服务型发展,逐步完成渠敬东等人所指的“从总体支配到技术治理”的过渡:社会在结构重塑的过程中获得了一定自主权,传统动员型治理和运动型治理的治理方式逐渐转向科层制为特征的政府治理模式,在社区、乡村自治、行业治理等诸多领域,基础社会组织的活力开始释放,成为治理的主体和力量来源之一。改革开放以来基本经济制度与国家治理两大体系的变化和相互关系如表2所示。

表2 基本经济制度和国家治理变迁及其制度供给特色(改革开放以来)

发展阶段	基本经济制度的变迁	国家治理的关键变化	相互关系
改革开放初期 (1978—1992年)	所有制改革先行,农村改革形成新增经济成分,城市经济激励手段如承包制,实现高度集中的计划经济转向有计划的商品经济的发展	逐步转向双轨制为重心的经济社会治理,承包制、财政包干制与地方分权为主旋律	国家治理的能动性创新与适应性变革交替,承包制属于前者,财政包干制属于后者
社会主义市场经济形成期 (1993—2002年)	公有制为主、多种所有制为辅的组织结构快速形成,初次分配中市场作用日益突出,市场的基础性作用开始形成	破双轨制、取消财政包干制,开始实行分税制。重构中央-地方、政府-企业关系,制度化管理初步形成	治理体系的创新先行,而后快速进行适应性调整,分税制进一步改变央地关系
社会主义市场经济完善期 (2003—2012年)	加入WTO强化了市场体制接轨的外部压力,社会主义市场经济体制进一步形成,市场在资源配置中的作用普遍化	央地关系中开始土地财政模式,经济和社会治理形成多领域的挑战-应战并形成相应的制度体系	制度的适应性调整为主,科学发展观的要求指导下完善社会主义市场经济体制和国家治理
社会主义市场经济深化改革期 (2013至今)	转变经济发展方式,全面深化社会主义市场经济体制改革,坚定不移继续扩大对外开放,让市场在资源配置中起决定性作用	推进国家治理现代化,突出党的全面领导,全面依法治国	以新发展理念为引领,坚持和完善社会主义市场经济体制的同时,推进国家治理现代化

具体来讲,从改革开放初期到南方谈话(1978—1992年),在基本经济制度上,这一时期的典型特征是所有制改革先行,农村通过体制外的边缘改革形成增量,城市开始推行各种激励手段,如承包制等,高度集中的计划经济开始整体转向有计划的商品经济。改革之初,无论城乡均有不同程度上的承包制推行,意图打破传统的责权利关系,形成对传统经济组织在效率和效益上的示范效应,由于这一变革始于公有制存量的边缘(农村)地带,且仅在分配制度上体现变革,因此具有渐进、稳定的效果。与双轨、渐进的经济制度变革相适应,这一时期国家治理也表现出明显的双轨、渐进特征,且主要集中在经济领域,除了著名的农村联产承包责任制改革之外,诸如“拨改贷”、利改税、“分灶吃饭”的财政包干制等重大政策调整,也都集中在这一时期。

与计划经济时期带有明显“蓝本”设计倾向的国家治理不同,这一时期的国家治理在制度供给上具有突出的“试错”特征。“摸着石头过河”意味着国家作为制度的主要供

给者,在治理过程中需要有较强的适应性,在改革方向明确的前提下,适时应对经济体制和社会治理领域中的各种不确定性。以代表国家汲取能力的财政体制为例,这一时期,一方面,要与基本经济制度领域中的市场化激励导向相适应,改革传统计划管理体制下的“统收统支、高度集中”的财政预算管理体制;另一方面,要形成既能够激励地方政府,又能划分责权利边界的财政体制。在此背景下,财政包干制开始推行,但其具体内容基本上每隔几年就要进行调整,如1985年实行“划分税种、核定收支、分级包干”之后,1987年又进行了包括“收入递增包干”“总额分成”等多种形式在内的改革。这一方面说明了转型时期的复杂性和易变性,另一方面也说明了国家治理具有明显的相机抉择和适时调整特征。财政包干制的实施激发了地方政府获取新税源的积极性,极大地推动了中国乡镇企业的发展,体现出对基本经济制度的影响和对生产力的促进作用。

在社会主义市场经济的形成期(1993—2002年),财政包干制激发了地方积极性,在刺激地方发展经济的同时,也导致了“强支弱干”的现象,造成国家中央财政汲取能力下降,地方政府税收、环境和土地政策上的恶性竞争等问题。包干制虽然释放出地方政府助推市场经济主体形成和发展的积极性,解决了市场经济不可或缺的主体数量问题,形成了新的产权秩序,但却未能很好地解决竞争秩序,这就需要进一步从国家治理的角度进行重大调整。

分税制作为一种取向与包干制迥然不同的财税体制,其推行具有明显的系统设计或建构特征。这一重大的治理变革在导向上就是要克服包干制制度协商成本过高的缺陷,将央地财政关系纳入规范化的事权-财权对应范围。为此,国家不仅在税种和分享比例上,也在机构设置上进行了相应的重大调整。这种事关国家汲取能力的治理体系的能动性供给,引发了一系列相关基本经济制度的深刻重构,进而再次带来了治理体系的系统变革。总体上,在这一阶段,国家治理表现出能动性的制度供给(分税制)反作用于基本经济制度,进而因基本经济制度的变化再次促使国家治理做出适应性变革。

从分税制对基本经济制度的影响看,分税制改革后,各级地方政府以及各种“红帽子”企业都对企业改制转轨形成了高度共识,其连锁反应就是导致了诸如《公司法》等与产权和基本经济制度密切相关的政策法规出台。因为分税制改革后,地方政府的主要收入来自营业税、企业所得税和增值税的分成收入这三个部分,而企业所得税又以企业利润为税基,因此间接地取决于企业的经营效益,这就进一步推动了企业从转换经营机制到产权制度的改革。1993年,《中华人民共和国公司法》的颁布就是与这一变革相配套的关键措施,改变了承包制时代企业产权和经营无理可据、无法可依的局面。^①而国有和集体企业尤其是乡镇企业的转制也推进了基本经济制度的变革。得到制度认可的大量非公有制企业的成长,使体制内外的主体相对数量发生了较大变化,从而需要国家

^① 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。

在治理方式上进行重大变革。其主要原因不仅在于体制外就业群体和税收占比的上升,而且在转轨转制过程中大量的失业与保障问题,也需要国家在就业和民生保障方面加大制度供给。

社会主义市场经济的完善期(2003—2012年),中国加入世界贸易组织(WTO)之后,20世纪90年代初推进的国际大循环战略开始进入高速运转期。从全国范围看,当时经济循环中存在典型的结构性失衡:沿海地区乡镇企业获得了通过低成本劳动力承接国际分工,融入国际贸易秩序的机遇,从社会再生产的角度而言,这类企业在物质补偿和价值补偿的“两个补偿”上较为顺利;但大量传统国有企业则面临着设备陈旧落后,技改资金不足的问题,无法实现设备和技术升级,“两个补偿”的实现较为困难。国际大循环战略旨在通过沿海和乡镇企业的劳动密集型出口企业转移大量剩余劳动力的同时获得外汇,然后通过外汇购买国有企业所需的技术设备,通过技改升级,再由第一部类的国有企业支持沿海地区和乡镇企业的不变资本更新,继续推动这些劳动密集型企业出口创汇,推动外向型经济的发展。^①

从加入WTO到2008年,是改革开放以来中国经济增速最快的时期,也是中国成长为世界工厂的关键时期,中国的经济增速、出口增速外贸依存度均在2007年底达到近30年的峰值。一方面,前期分税制改革激励了地方政府发展经济的积极性,这一阶段和强大的外部需求刺激的结合,使得“四重四轻”^②(重生产、轻服务,重企业、轻个人,重增长、轻公平,重当期、轻长远)问题表现极为突出,经济社会领域也不断出现治理难题和治理挑战。另一方面,在大量竞争性经济主体接入国际分工体系的过程中,出现了不可避免的底部竞争和近乎无限的农村剩余劳动力供给,这在强化了经济主体市场化导向的同时,也带来了诸多安全生产、环境保护、劳资关系等方面的问题。调整治理方式、改善民生水平和平衡利益格局成为这一时期国家治理的难点和重点。2004年以来,中央政府逐步形成了以“科学发展观”为核心的治国新理念,可以视为是对这种治理复杂性的回应。

总体上看,这一时期推动基本经济制度和国家治理体系变革的主要初始因素,与加入WTO直接相关。这进一步强化了市场化改革的发展方向,并对中国的经济社会结构产生了全方位的影响。从根本上讲,这一初始推动力量的引入又是国家治理体系主动建构的结果,从加入WTO的持久谈判就可以说明,中央政府在谋求经济发展、推进改革开放方面,始终具有内在的强烈激励。由此引发的基本经济制度的进一步变化和治理体系向着科学化、制度化和多元化的发展,不仅意味国家治理与基本经济制度的协同响应速度更快、更契合,也意味着政府回应社会经济问题的机制开始完善。党的十七大之

① 详见杨虎涛:《新发展格局的三重逻辑、支撑基础与构建路径》,《福建论坛(人文社会科学版)》2022年第6期。

② 吕冰洋:《当前重大经济问题与分税制角色》,《中国社会科学内部文稿》2014年第3期。

后,转变政府职能、建设服务型政府开始成为国家治理的主旋律,突出强调“实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”,推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,减少政府对微观经济运行的干预,^①等等,均充分说明在经历了基本经济制度的快速变化和治理领域的诸多挑战之后,基层自治的能力基础、互动机制已经开始形成,推行多元共治、国家主导的治理不仅可能,而且必要。

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,中国经济进入高质量发展阶段。从前五个阶段的治理体系响应看,国家治理体系与基本经济制度在一个特定时段内的相互影响、相互作用是客观存在的。至于哪个先行变化,哪个之后响应,在不同时段有着不同表现。总体上,在从计划经济到市场经济的转轨、发育、快速成长与质量提升的过程中,每个阶段基本经济制度的变革,都会深刻改变传统的经济组织和社会组织,在推动产权变革、资源配置机制和剩余分配体制变革的过程中,改变既定的社会结构,在形成新的动力的同时,也形成新的矛盾,进而形成后续变革的约束条件和触发因素。

党的十八大以来,国家治理在制度供给上带有明显的能动性和前瞻性。加入WTO之后,复杂多变的社会经济问题要求国家对治理快速响应,这使国家需要在更大范围内行使其治理职责,而快速的经济发展和尚未完全建立起来的政府-市场的边界以及法治基础,又加大了权力寻租的机会。党的十八大以来,国家治理改革是以执政党的“刀刃向内”和不断自我革命的承诺为基础开始的,是以一系列的机构改革和制度化的、常态化的反腐为标志的。破除权力寻租、严惩腐败贪污必然要大量触及既得利益群体,“刀刃向内”的自我革命要得以持续,就需要彻底扭转层级制官僚体系的顽疾,很显然,这仅仅通过适应性的制度调整是难以达成的。从经济发展看,高质量发展要求经济发展从粗放的要素投入驱动型向创新驱动型、环境友好型的发展方向转变。要在制度上进一步提升和巩固基本经济制度,就要更好凸显“两个毫不动摇”的发展方向,不断提高市场经济体制的质量。这一时期,围绕基本经济制度的重要政策、重大理论宣传持续不断,继党的十八大报告强调“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”^②,之后,党的十八届三中全会、四中全会、五中全会又对市场准入和公平竞争等方面出台了一系列措施,通过制度保障各种经济成分在社会主义市场经济体制中实现权利平等、机会平等和规则平等。从习近平总书记关于“三个没有变”^③一直到2022年党的二十大重申“两个毫不动摇”,并强调“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,支持中小微企业发展”,都是为新时期中国特色社会主义市场经济的基本经济制度提供可持续发展的制度保障。对基本经济制度的全面

① 中共中央文献研究室编:《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2009年版,第1—43页。

② 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第16页。

③ 习近平:《在民营企业座谈大会上的讲话》,《国务院公报》2018年第32号。“三个没有变”即非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变,我们鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变,我们致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变。

支持和巩固,同时需要在治理体系上作出相应的跟进。对于住房、医疗、教育等领域市场化导向改革所暴露出来的弊端和不足,相应的制度供给开始向“以人为本”“以人民为中心”的方向扭转。住房、医疗、公共卫生等领域,都出现了不同于一放了之、一卖了之的治理导向和治理手段。尽管以人民为中心长期以来一直是中国国家治理的原则,在这一时期,以人民为中心的理念得到了前所未有的强调和重视。这不仅是维护、实现和发展人民根本利益这一宗旨的要求,也是新时代多元治理主体形成的一种必然反映。与治理手段和治理内容的变革相适应,政策实施和公共服务相关的改革也在不断推进。如提倡“放管服”等。在经济治理领域,针对新时期经济转轨的长期性和复杂性,在经济治理上日趋长期化、科学化,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》首次将“完善宏观经济治理”作为“提升政府经济治理能力”的首要内容。构建适应新时代发展需要的科学的国家治理体系,成为这一时期总体的治理变革方向。

结 语

国家治理是一个结构性的动态调试过程。尤其是面对社会经济结构性变化和对传统国家治理能力的重大挑战,必须保障国家治理结构的相对稳定和防止制度性崩溃,对国家治理体系中不能适应社会经济变化的部分进行改革和调试。在特定阶段,治理模式的主动性、前瞻性的先行变革,又对引导基本经济制度变迁起到了至关重要的作用。我国国家治理的发展历程充分体现了马克思主义关于经济基础与上层建筑相互作用基本原理的正确性,国家治理体系根据实际需要,不断适应我国现代化的需要,不断调整和优化各种体制机制,从而提高治理效能,以最大程度实现国家共同体目标,并让全体人民共享发展成果。

从基本经济制度和国家治理的总体变迁看,我国国家治理模式从动员型治理、运动型治理和单位制治理是混合治理的模式逐步向科学化、制度化和多元共治的方向发展。首先是国家治理对基本经济制度变迁的一种适应性调整。传统的动员型治理、运动型治理和单位制治理的混合治理,建立在计划经济时期的社会主义经济制度基础上。随着基本经济制度发展为公有制为主体、多种所有制经济共同发展的混合所有制,多样化的、分散且功能互补的经济主体,替代了传统意义上的“单位”,这就弱化了传统混合治理中国家的单一行政功能。政府、市场、企业和社会的多元主体之间的互动,以及“政府和市场关系的不断调整,构成了改革的主要内容”^①,使国家治理面临着更多的新态势、新问题,需要不断作出适应性调整:或纳入新对象,或调整治理目标和治理手段。这样,传统混合治理模式下单一行政化力量驱动的“总体支配”,难以胜任这种动态化和多

① 张旭、郭义盟:《社会主义市场经济三十年:理论进展及其评价》,《经济思想史学刊》2022年第4期。

样化的治理变化,从而需要将国家治理纳入科学化、制度化和多元共治的发展框架,使其获得更多的理性和法制支持。作为制度供给的主体,国家在基本经济制度和治理体系变迁过程中均发挥着主导性作用,在制度供给上,既有能动性的主动构建,也有适应性的调整。这种能动性与适应性的结合,使中国的国家治理与基本经济制度二者在总体上表现出相互适应和相互促进,并最终体现在生产力发展层次上。中国之所以在试错、挑战等各种国内外复杂因素影响下,仍然能够始终保持社会稳定和经济发展,不断推进能动性和适应性相结合的制度供给,不仅在于中国共产党以人民为中心的执政理念使其能快速做出制度调整,也在于强大的国家治理能力。基于共同体价值理念的认可,在保障国家治理与基本经济制度二者实现良性耦合的过程中发挥着极为重要的基础性作用。

党的二十大提出要全面推进中国式现代化^①,其中尤其强调国家治理特别是政府管理与服务的现代化。而国家治理体系和治理能力现代化的重要内涵之一,就是国家治理体系要随社会的发展进步而不断改革调整,国家治理能力要随日益复杂的发展状况而不断优化提升。国家治理体系和治理能力要不断适应现代化建设和发展需要,才能使国家治理体系制度化、民主化、法治化、科学化、高效率,只有在此基础上,治理者才能把制度优势转化为治理效能。当前,数字技术深刻改变了劳动力与生产资料的结合方式,同时也形成了数字生产资料这种新型的生产资料,形成了以平台为特征的新型生产组织方式,在深刻地改变了生产方式和分配方式的同时,也对经济主体在生产中的相对地位、就业形式和社会结构产生了全方位的影响。高质量的国家治理需要前瞻性地把握数字技术对生产资料所有制、分配制度乃至资源配置方式的影响,顺应生产力的发展趋势,共享式地释放更多的数字技术红利。在数字技术革命大背景下,构建数字政府,顺应数字技术对经济社会生活和治理事务、治理对象、治理主体的全方位影响,促使治理体系科学化和高效率,是国家治理现代化不可或缺的重要内容。如,如何通过大数据实现决策的智能化和自动化,如何使政务更加透明公开、便民利企、高效廉洁等。2022年6月23日,国务院发布的《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》,明确提出“构建数字化、智能化的政府运行新形态”^②。构建数字政府,形成“用数据对话、用数据决策、用数据服务、用数据创新”的现代治理模式,推动国家治理体系和治理能力现代化,是未来很长一段时期内国家治理发展的必由之路。

(责任编辑:陈燕)

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

^② 《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm,2022年6月23日。