

审时度势 郭良平

没有哪个国家比中国更重视国家的治理能力了。中国有数千年的吏治传统，按美国学者福山的说法，中国比西方早了1800年就建立起了现代型国家。

胡锦涛时期，中共提出“增强党的执政能力”和“建设学习型政党”的口号。2013年的中共十八届三中全会正式提出“治理体系和治理能力的现代化”。2019年中共又围绕着这个议题专门召开了十九届四中全会，将其提到“第五个现代化”的高度，不可谓不重视。

近些年来，中共在制度建设上下了大功夫。中央全面深化改革委员会平均每月召开一次会议，每次都通过或出台一批新制度或改革方案，七八年来数量非常可观。

这次“战疫”中，中国的体制也显示了巨大优越性。然而，在关键点上，中国还没有跨过治理现代化的第一道门坎。这里有政治的因素，也有政治文化方面的原因，但都归结为认知上的模糊。模糊的认知使中国在治理现代化上，花了大气力却不得要领。

现代化（包括治理现代化）最本质的过程是理性化和世俗化（科层化实际上也包含在二者之中）。理性化很好理解，就是一切按科学、按道理、按常识和按制度规矩来办，只有这些才是权威和政策合法性的来源。世俗化就是不承认超人，在法律、制度、程序和公理、常识、良知面前人人平等。

近些年中共在制度建设上大踏步前

迈过治理现代化第一道坎

近些年中共在制度建设上大踏步前进，却在关键点上大踏步倒退，甚至退到皇权时期的制度后边了。这就是不恰当的集权和重新强调意识形态和政治正确，因为“讲政治”将权威和合法性的来源，篡改为掌握大权的各级领导人了。

进，却在关键点上大踏步倒退，甚至退到皇权时期的制度后边了。这就是不恰当的集权和重新强调意识形态和政治正确，因为“讲政治”将权威和合法性的来源，篡改为掌握大权的各级领导人了。

比如在“讲政治”压力下，武汉医院的专业冠状病毒鉴定，被上级定性为“谣言”。这些上级面临更上一级的巨大压力，他们都生怕出事，却偏偏捅出了个能改变中国和世界命运的、大得不能再大的娄子。这就是常识、真理和良知缺位的后果，是治理前现代化的表现。

中国在皇权时代还有言官制度，还有一日一早朝的议政平台，皇上也有下“罪己诏”的惯例，这些现在都没有了。皇上那个位置现在必须是神仙才能胜任。毛泽东从未下过“罪己诏”，批评他的人都进了监狱，因为“红太阳”是没法犯错误的，只有“伟光正”一条路可走。于是科学、真理和常识都不管用了，结果是大跃进和文化大革命。在这种情况下，中国的另一个古训：“天下兴亡，匹夫有责”，也失去了其践行的空间。

当然，在儒家传统下，中国的领导

人可能需要比西方领导人更多的威严，但个人崇拜既无必要也不现实。同样是在儒家文化圈内的日本、韩国、台湾等都实现了领导人还俗。就连同为共产党执政的越南，各级领导人也没有那么摆谱。

现代政治没有完人，更没有超人，人人都有缺点和局限性。治理现代化首先就是明确领导人也是普通人；就是各就各位、各司其职、各尽其责，而不用总是揣摩上意和看上级的脸色；就是一切商量着干，不一意孤行，贪大喜功；就是有平常心 and 自知之明；就是法律、程序、制度、规则，而不是个人起作用；就是平等待人，听得进批评、挨得了骂、经得起“妄议”。

上述认知模糊，表现在将治理现代化片面理解为听话、绝对忠诚、自觉看齐等。过度强调这些，就会把理性和常识挤得没有位置。

诚然，上述弊端存在于任何官僚机构，包括发达国家的官僚机构。但发达国家社会自治的能力很强，政坛上走马灯式的换帅，对社会生活影响有限。即使在中国古代，皇权也只到县一级，县以下基本自治。而当今的中国离开了政府就是一盘散沙，因而对治理体系和能

力的要求非常高，必须苛求。

个人因素仍超出一切

尽管这些年中国在治理体系建设上有很大进展，个人因素仍在各层、各地、各单位起着超乎制度、纪律、法律和规定的的作用。人治、一言堂、土皇帝、人情和关系仍大行其道；对上搞形式主义，对下搞官僚主义。除了对上不对下负责的制度原因外，官僚主义的另一个根源就是不接地气。上级手中的不按规则，没有公平，不可预料的人事权，会把下级都变成家臣或附庸，并培养出两种文化：小人文化和太监会文化。

这两种文化在领导干部周围营造出一个个信息的气泡，形成一个个自闭的话语体系和一切平安的假象，使他们耳目失聪，自以为是。乾隆皇帝对英国特使的傲慢，来自他“关起宫门成一统，管它春夏与秋冬”的制度环境。

造成大跃进灾难的机制仍然健在。不改造以权力为中心和以人情为手段的政治文化，不厘清以党代政后，公共治理中出现的矛盾、模糊性和伸缩空间的话，法治和高效的现代科层制就无法真正确立，中国治理体系和治理能力的现代化就无法实现。

中国的制度优势，只有在现代化的基础上才能充分发挥出来，否则优势转眼就会变为劣势，成为灾难的根源。现代化须要赶超神仙皇帝，使一般干部能各司其职、各据其理、各尽其责。只有充分保障干部的基本权利，保证他们在

职责规定范围内的独立自主性，中国的治理体系才能在科学、常识、良知和效率的轨道上运行，而不是被长官意志所绑架，才能做到法律和真理面前人人平等。

理性、常识的载体是人。真理是在人与人之间公开、公平、自由的讨论和竞争实践中得来的。因此必须大大增加透明度，广开言路、实行舆论监督；而这些方面的不足，正是国际上就这次疫情向中国追责的主要口实。比起中国，美国这次在控制疫情上可以说是灾难性的，但疫情过后美国的制度仍然会比中国的更有公信力。

在病毒的来源上，美国的主要防疫专家福奇、情报总监、军方和学界，都公开同特朗普总统唱反调，这要在中国天都会塌了。但这种意见不合，正是美国公信力的源泉，因为人们知道在这个制度中，事实、真理、道理、法律，而不是总统的权力和淫威才是底线。

中共的传统是一定要保持对外团结一致，就连正常的公共政策讨论都不允许。这恰恰是中国的制度在国际上缺乏公信力的原因，是中国威胁论的依据，也是治理体系和治理能力没有现代化的标志。

如果哪一天中国的一个普通官员或百姓能打官司，告赢总理或国家主席；或者一个普通党员能够据理力争，在大是大非上胜过总书记；或者打开官媒时，再看不到废话和弯弯绕；或者听官员讲话时，再没有长篇大溜重复政治正确口号，中国的治理现代化就八九不离十了。

作者是新加坡国立大学东亚所高级研究员