

郭良平) 专栏

也谈中共的治理现代化

中共2013年的18届三中全会提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的任务。有中国学者称它是继工业、农业、国防和科学技术四个现代化之后的第五个现代化。当时习近平做了说明：“四个全面”中的“全面深化改革”就是从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑提出的。2022年的中共二十大报告中，它被列为未来五年的主要目标任务之一。因此，这是个未竟之业。

10年来，中国国家治理体系的建设有很大进展，各方面制度体系全面建立起来了：执政党在各方面发挥领导作用的机制、人民代表大会制度、法律体系、医疗卫生、社会保障体系、国家安全体系、国防体系、科研教育文化体系等等，都做了调整和改进，几乎每一个领域都做到制度明晰，有章可循，有法可依。把一个庞大复杂的现代社会管理得井井有条，可以说治理体系建设成就斐然。

治理能力的现代化的进展又如何呢？中国的党政官员都是同龄人中的佼佼者，教育水平也在不断提高，个人的能力并不缺乏。但治理能力呢？检验第五个现代化的进展，一要看经济社会的治理效果，二要看官员的能力能否得到充分发挥，以及腐败和其他不良行为是否得到抑制。

中国弱社会无法与美国竞争

数十年来，中国社会稳定，人民安居乐业是有目共睹的；这同世界其他地方的动乱形成鲜明对比；法制建设也在各方面全面铺开（包括依法行政），这些称得上良治。知识经济是一个创新的时代，创新是主要生产力。所以，创新时代的良治还有更重要的一面：能否最大限度发挥创新力？

在中国，创新分体制内外两种。体制外是民间社会的创新，体制内则是政府主导的。

由于中国党政机构的覆盖面极广，不可避免地挤压了民间社会的空间。许多在其他国家属于民间的事务，在中国则被纳入体制内处理，因此，体制内的创新能力显得尤为重要。改革开放前期的放权让利，催生地方政府之间的激烈竞争，产生许多地方特色的发展模式，在推动经济发展中发挥很大作用。至今许多方政府的运作仍然像一个集团公司。

但过去10余年的治理现代化的主导方针是正规化、制度化和条列化，内部集权度大大提高，党政组织的覆盖面也大大扩展了。但是，发挥党政干部的创新力，似乎并不在改革的议程上。第五个现代化走的是以反腐为中心的传统吏治，是“管”字当头。这样造成的格局很难同美国相比：美国社会大而强，首创能力冠盖全球，中国传统的弱社会无法与之争锋。美国实行的是联邦制，政府的权力也分散多元，“体制内”创新的条件比中国好。美国制度的缺点是整合协调的机制不足，难以形成合力。由于党派之争，政府决策冗长缓慢，时常瘫痪，使大批国计民生的大事得不到及时解决，给中国予机会：如果中国能够建立一个横跨体制内外、高效的创新体系，未必不能胜出。

中国的社会管得很严，缺乏自主性，创新由党政官员主导。“放权让利”时期的地方政府创新的地域性鲜明，尤其是在发展经济方面，造成了重复建设和资源浪费，环境退化和中央权威的式微。第五个现代化就是在这个背景下提出来的，收权和严管很自然成了主调，忽视了创新能力的建设。这样，对外管得宽（范围），对内管得严（集权），内外的创新积极性都有可能受损。在西方国家纷纷掐断科技教育资源交流的通道，中国不得不更依赖自主创新时，开发体制内外的创新源，应该成为第五个现代化的一项重要内容。

这个新建的治理体系对干部行为的影响方面有不少坏消息：腐败似乎并没有得到有效遏制，高官、大案、要案、窝案仍层出不穷。制度和纪律严明后，最早听到的副作用是干部不作为，据说是因为反腐中要低调，怕引起注意，引火烧身。当时党中央和国务院采取了一系列措施鼓励担当和开创，但见效甚微。记得当时总理李克强气愤地说：“不作为就是最大的腐败！”

现代化与旧病根

干部的不良行为发展到现在更系统化了：官媒天天都在批“官僚主义”“形式主义”“痕迹主义”“繁文缛节”“唯上”“躺平”“侧卧”等等。这些都是权力过于集中、制度规定过多过死、下级缺乏自主空间的必然结果。腐败无法除根的原因，很可能是权力过于集中：一把手党委书记的权力强化后成了腐败土壤，也容易造成小人文化和太监文化的泛滥，带坏干部风气。

这种状况的历史根源有两个：帝制时期中央集权下的官场，列宁党革命传统。虽然西方有人认为，中国最早建立了

中国历史自上而下的吏治，几乎任何手段都试过了，唯独民主的办法没有试过，也许这方面的创新，能够使中国跳出历史周期律。

符合马克思·韦伯条件的现代国家，但那主要是形式上的，官场文化一点也不现代，仍然是腐败、党争、裙带关系、贪赃枉法、官本位等。秦始皇用战争手段统一六国后，为了遏制诸侯的势力再起，一改周朝的分封制，建立了一套官僚机构，直接为皇帝服务。

当代官僚体系既保留了向上负责的格局，又继承了一部分旧官场文化传统。“打江山”的开国元勋有长期积累的功勋，权威没有问题。后代“守江山”的都是按部就班提拔上来的，不得不靠制度集权来巩固自己的地位。这样不经意中就接过了官僚机构直接为皇帝服务的旧传统。

毛泽东领导的革命目标之一就是要推翻旧官僚统治，解放贫民百姓。他的一个主要手段，即他称为“法宝”的，是列宁式先锋党。纪律和等级森严是它的特点——少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央。毛时代提倡每个人都要“一不怕苦，二不怕死”，甘做一颗“永不生锈的螺丝钉”，党叫干啥就干啥，从不讲价钱。但这种组织形式有效的前提是目标明确、任务清晰。在利益关系复杂的市场经济条件下，既做不到明确清晰，也不能要求任何人（包括党员干部）不讲价钱。

创新条件的科学根据

创新时代应该发挥每一个人的主观能动性，这就须要了解人在什么条件下，能力能够发挥得最充分。管理学和社会心理学都强调工作的自主性，具有代表性的是爱德华·德西（Edward L. Deci）的自我决定论（Self-determination theory or SDT）。主要观点是：人除了本能外，有外在和内在两种动机；外在动机是对外来的奖惩利弊的被动反应，产生X型行为；内在动机是主动做自己愿意做的事情，产生I型行为。

作为社会动物，人有三种基本社会心理需求。自主：需要感觉能掌控自己的行为 and 选择；能力：需要感到自己的行动有效且有能力，比如做自己的事业；关联性：需要感受到与他人的联系和被他人的关心。创造出能够满足员工的这些需求的工作条件，是管理学的要旨。战争年代中共有独特的“军事民主”——战前官兵一块儿开个会，商量仗应该怎么打。员工持股遵循的也是这个道理。

这三种需求内动机的源泉。人们主要从内动机驱动的行为中获得积极性、成就感和幸福感，并能充分发挥自己的技能和创造力。内动机同外动机的关系紧密：外动机过多过滥就会抑制内动机；不当地给内动机的行为做出奖惩，就会将它外化；外动机运用得好也有可能内化。管理的一个主要目标，是将I型行为，如形式主义、官僚主义、躺平等，转化为I型行为——推动精益求精和创新创造。很显然，从上面描述的干部的消极行为来看，“严”字当头和“管”字挂帅的治理体系改革，没有给下级干部留足自主空间。

改革的路怎么走？

首先应该研究列宁式先锋党的转型。这种组织和运作形式在战争年代很成功，在计划经济（西方学者称之为“命令经济”）时期，由于主要是完成上级交下的任务，党组织能够提供保证和鼓动干劲，也适用；但在创新时代的市场经济中，它的作用就大打折扣。列宁党围绕着领袖展开，除了最顶端，几乎没有任何创新的自由。除了集权压抑体制内部的创新外，党组织的全覆盖还可能束缚社会上的创新。除非在体制内增加创新的结构和机制，比如基层党组织多样化和专业化；干部任命制也须要认真改革，否则就走不出帝制时期的官僚传统。

第二，坚决抵制个人崇拜。创新时代对领导人和领导力的要求已经完全变了，个人崇拜将创新集中在顶端一个人身上，这个人即使是神也不可能胜任。决策民主化也十分重要：一个人拍板决策，不可避免会犯颠覆性错误。很不幸，改革开放前的体制，几乎就是为个人崇拜设计的，改起来很困难但非常重要。

第三，更多采用目标管理。领导干部一切都“亲自部署，亲自指挥”是领导力缺乏的表现。驾驭干部，鼓励干劲，充分发挥他们的才智和创造力，而不是事事亲躬，这才是领导力的表现。上面布置的太细必然导致形式主义和官僚主义。“治大国如烹小鲜”的境界，是通过权力委托代理的艺术来实现的。

最后也是最根本的，是发挥民主的作用。中国历史自上而下的吏治，几乎任何手段都试过了，唯独民主的办法没有试过，也许这方面的创新，能够使中国跳出历史周期律。

作者是新加坡国立大学东亚研究所高级研究员