

# 国家治理现代化与政治文化重塑

任 勇, 周 飞

(华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201620)

**摘要:** 现代治理理论的兴起, 推动了学术界对国家治理现代化的多维度研究。而政治文化在不同的国家治理过程中扮演了重要角色, 现代政治文化能够通过理性启蒙、法治熏陶、民主包容等途径树立现代公民角色, 提高社会和民众的国家认同, 从而降低国家治理成本。中国应立足当前的发展现实, 构建以现代理性公民、软治理、法治精神为基础的现代政治文明, 重塑现代政治文化。

**关键词:** 国家治理; 政治文化; 国家认同; 软治理

**中图分类号:** D616 .D03      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000 - 579( 2015) 01 - 0032 - 07

## The Modernization of National Governance and Remodeling of Politics and Culture

REN Yong, ZHOU Fei

( School of Politics and Public Managements, East China University of Politics and Law, Shanghai 201620, China)

**Abstract:** The rise of modern management theory promotes the multiple dimension research of modernization of national governance among academic circles. Politics and culture play important part in governance process of different countries. Now, through rational enlightenment, rule of law, and democratic pardon, the modern politics and culture can establish the role of modern citizen, and promote national identity of society and the public, so as to lower the cost of the national governance. China should be based on current development reality, construct the modern political civilization based on the modern rational citizens, soft governance and the spirit of rule of law, and remodel the modern politics culture.

**Key words:** national governance; political culture; national identity; soft governance

### 一、问题的提出

“治理”理论产生于 20 世纪 80 年代末, 联合国发展计划署全球治理委员会的声明颇具有代表性, 认为“治理是基于法律规则和正义、平等的高效系统的公共管理框架, 贯穿于管理和被管理的整个过

收稿日期: 2014 - 10 - 26

基金项目: 国家社科基金青年项目“西部民族地区公民教育与国家认同研究”(编号: 10C22004); 中国博士后基金第 55 批一等资助项目(编号: 2014M550231); 2015 年度上海市教委科研创新项目(编号: 15ZS057)

作者简介: 任 勇(1978 -), 男, 河南三门峡人, 政治学博士, 华东政法大学政治学与公共管理学院副教授, 上海大学社会学博士后流动站工作人员。研究方向为当代中国政府与中国政治。

周 飞(1984 -), 男, 安徽马鞍山人, 华东政法大学政治学与公共管理学院硕士研究生。研究方向为当代中国政治。

程,它要求建立可持续的体系,赋权于人民,使其成为整个过程的支配者”。全球治理委员会指出“治理是公众公共的或私人的个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和。”<sup>[1]</sup>它涉及国家与社会、政府与市场、政府与公民以及市场主体之间合作共赢。“治理”理论视角下的国家治理秉持“多元共治”的核心价值观理念,突破了国家主导的传统治理模式。“国家治理”以党的重要文件形式首次出现,则是在十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《决定》提出了“全面深化改革的总目标是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”。这一思路的转变,标志着新形势下中国治国理政思路的重大转变,突破了传统政府和社会管理中国家主导甚至是单一角色的固有模式,转而寻求更加多元、开放、民主、规范、科学、包容的治理体系。

从现有的研究文献来看,学术界关于国家治理现代化有不少研究成果,虽然学者们考察这一问题时视角不同,但总体而言共识普遍。这一共识可概括为:多元化的治理主体、制度化的路径选择、法治化的治理轨道。首先,相较于传统型的管理,现代化的国家治理依靠的是国家、社会和市场等力量“共治”共赢。比较有代表性的是唐皇凤的观点,他不但归纳了治理的四大主体,还界定了他们的身份属性,包括理性的公民、可对抗的社会、起决定作用的市场和高效廉洁的法治化政府。其次,治理主体的多元化必然要求相应的制度架构和支撑,并且通过制度保证协调治理主体之间的分工和合作,释放合力。制度化是国家治理现代化必由路径,“制度建设作为国家治理的核心内容和首要任务,发挥着衔接和支持国家治理体系和治理能力良性运作的根本功能。国家治理体系和治理能力现代化的制度功能建设体系包括社会动员和政治整合、资源汲取和利益分配、关系协调与国家稳定三个方面”。<sup>[2]</sup>再次,治理主体的自身利益、制度的实施都需要法治的保障。法治不仅仅能够克服人治,也能避免“运动型治理”,法治化水平的高低更是衡量国家治理能力现代化的核心标准。从管理到治理、从“善政”到“善治”的逻辑转变过程也是法制向“法治”和“法治中国”认识加深的过程。“法治”、“法治中国”不仅仅是执政党的执政理念,也成为国家治理现代化视角下学者们关照的核心内容。

可见,学术界关于国家治理现代化的研究方面只是视角不同,在具体路径选择和价值追求上并无序列等级和取舍之分途。关于要形成一个什么样的现代化的国家治理体系和治理能力,官方和学术界形成了高度统一的认识。但同时我们也注意到学者们较少地关注政治系统的另一个已有变量——政治文化,鲜有从政治文化的角度来探讨国家治理现代化的文章。国家现代化所依赖的制度保证、“法治中国”、公民社会等因素无不与政治文化息息相关,政治文化在国家治理现代化中扮演着重要的角色。

## 二、政治文化在国家治理中的重要作用

从世界上很多国家的发展历程来看,选择何种政治文化对于推动国家治理有着重要意义,政治文化经常以精神性因素渗透到国家治理体系各个层面和各个环节。而近代以来兴起的现代政治文化在实现国家文化体系更新的同时,也通过理性启蒙、法治熏陶、民主包容等多种途径树立现代公民角色,进而推动现代国家治理的文明化和理性化。同时,许多国家的经验也证明,现代政治文化通过适当的政治社会化形式在对自身合法性自证过程中能够提高公民认同,有效降低国家治理成本,因此现代政治文化在国家治理中扮演重要角色,并体现为下面三点:

第一,现代政治文化塑造和涵养理性公民。古今中外任何政治系统中,自然人都是最小也是最为重要的政治单元。从封建社会中臣民或者子民向近代以来的公民身份的嬗变,不同性质的政治系统赋予了自然人的不同身份识别,不同的政治身份对应着不同类型的政治文化。而民主、包容的现代政治文化能够塑造和涵养理性的公民角色,而理性的公民这一最小的政治单元又是现代国家治理中最为基本、最为重要、最为积极的力量。现代意义上的理性公民应该具有规则意识、法治精神和妥协能力。政治文化正是在上下互动的基础上,通过宣传、评价、引导、约束等机制,能够给不遵守规则的人以社会压力和内在动力,促使其转变价值观念和行为方式,塑造和巩固公民的规则意识、法治精神和妥协能力。

首先,规则意识不仅仅是现代公民的理性特征,更是政治制度化成功与否的有效保证。政府公务人

员的规则意识不仅带来制度的严格遵守,也能树立良好的社会示范效应;市场经济如果没有规则意识,不仅仅道德经济成为一句空谈,法治经济也自然无法贯彻和落实;社会公共舆论场如果缺乏规则意识和底线思维,很容易从公开的讨论蜕变为语言的暴力场,就会损耗了公共舆论空间存在的价值,进一步引发社会暴力和社会冲突。因此树立规则意识极其重要,而规则意识的树立与现代政治文化形成有直接的关系。

其次,法治精神虽然是法治所散发和形成的崇尚法治的价值观、理念、思维等,但是法治精神和当代政治文明有着共通的价值追求,成为现代政治文化重要内容。所以“‘法治精神’是一个融善治、民主、共和、人权、自由、公正、理性等精神要素为一体的科学命题。弘扬法治精神,实质就是弘扬社会主义法治所内在包容的和谐善治精神、民主精神、共和精神、人权精神、自由精神、公正精神、理性精神等”。<sup>[3](p373)</sup>以上几种精神皆为现代政治文化的内容,因而法治精神和我们所提倡的政治文化两者之间有着内在的一致性,可以为现代政治文化的形成提供积极的养料,而且政治文化在公民内心的渗透也能保障法治精神的践行,使得现代公民以法治思维和法治方式进行社会行动。

再次,体现了开放、多元、包容的现代政治文化能够培养和熏陶公民的妥协精神和议价能力,培育现代积极的公民精神。从近代不同国家的建设过程来看,妥协精神是现代政治文明中的一个重要因素。1215年英国大宪章的签订使得国王和封建贵族有了妥协的传统,对英国之后政治发展特别是光荣革命具有巨大的影响。妥协的传统又会形成一定的政治惯例,政治惯例又在思想和实践上强化了这一包容妥协的政治文化,并深深地渗透在政治系统当中。所以妥协精神和议价能力也是民主政治的重要技能之一,同时这两者也成为国家治理现代化的重要目标。于是,国家治理现代化不仅要在个体价值层面上塑造一个妥协精神和议价能力的理性公民,而且治理现代化需要在整体层面上寻求一个充满包容和妥协的多元开放的政治环境,这样就需要现代政治文化来创造良好的社会氛围。

第二,现代政治文化能够提高国家认同,减少治理成本。提升对国家的认同一直是政治社会化的一个主要内容,也是国家治理现代化的动力,现代政治文化至少在历史和现实两个序列上成为国家认同提升的重要基础。纵向历史序列上,对国家的民族性强调一直都是现代国家认同的基础和合法性的重要来源,而民族性的重要表现就是血缘、地理甚至文化的共同体。相对于地理共同体而言,文化共同体更具有记忆和认同功能。历史上民族迁徙频繁发生,但是时空的变换并不能导致民族的消失,比如日耳曼民族的南迁。“历史的写作是反理论的,首先是因为它自身是将民族——国家自然化为作为包容过去经验的载体或者外壳的主要手段。以这种方式,民族国家获得了对其地理实体上的人民和土地所具有的权利。”<sup>[4](p10)</sup>关于这一点,随着全球化的发展和互联网的发达,熟人社会逐步转变到陌生人社会,大量的流动人口的出现,以往传统民族性资源的汲取对于国家认同的建构而言略显单薄,实际上当代国家的认同与政治合法性紧密相关。然而通过重塑现代政治文化,整合相关政治文化途径和资源,可以支撑政治合法性建设从而提升人们的国家认同度。一方面,人们的多元化精神需求呈现出上升趋势,“现代性世界的发展特别是全球化的发展,使得世界范围内的社会文化出现多样性的展示、流变性呈现和断裂性改变,所有这些都促使人们文化自觉”。<sup>[5]</sup>因此,任何一个现代国家都不能忽视现代政治文化建设,现代政治文化能够通过对当下政策和环境的合理解读及有效引导,化解民众对政权有效性的质疑,从而提高政权的合法性。从理论上讲,国家认同度的提高包含了对政治制度、公共政策、官方意识形态价值观的有效认同,这种认同可以过渡到降低国家和社会治理成本的逻辑上。“意识形态是一种节省的方案,个人用它来与外界协调,并靠它提供一种‘世界观’,使决策过程简化。”<sup>[6](p50)</sup>而“人的这种心智能力与辨识环境时的不确定性结合在一起,便演化出了旨在简化处理过程的规则和程序,由此而形成的制度框架则通过结构化(structuring)人们的互动,限制了行为人的选择集合”。<sup>[7](p34)</sup>意识形态和价值观念在诺思的产权理论框架中不仅仅起着简化交易程序、降低交易费用、固定行为规范的作用,而且这两者特别是意识形态能够内化关于道德公平和制度公平的价值判断,因而可以提升国家认同及其制度和价值的服从,有利于减少制度运行成本,降低国家和社会治理成本。

第三,现代政治文化是实现国家软治理的重要基础。从概念上看,“软治理是指以实现国家认同为中心,现代国家通过对精神、文化和价值等形态的有效治理,进而影响人的价值取向和社会行动,来创造国家共同的理念和价值,实现国家整合和社会团结的治理过程。与其他的治理形态不同,软治理更加强调柔性治理等非正式治理方式,更加重视文化、价值及理念在国家治理中的作用和力量”。<sup>[8]</sup>首先,现代政治文化规定了软治理的根本价值取向。软治理是对文化、价值和理念的整合。文化等因素本身就含有一定的价值取舍,同时这些又属于上层建筑,必须反映出一定的经济基础性质。中国当代政治文化集中体现了与经济基础相适应的社会主义核心价值观,内含的民主、自由、平等、法治等核心观念都是现代政治文明的根本要求,也是软治理的根本价值取向。其次,现代政治文化贯穿软治理的全过程。现代政治文化是软治理的基本目标,软治理本身就是整合包括政治文化在内的众多文化资源以实现国家认同。同时现代政治文化又是国家软治理继续深化的基本动力,软治理要真正落实就要摆脱僵硬刻板甚至是适得其反的政治宣教,要在凝聚共识的基础上重新整合和分配价值,特别是对传统文化中精华的吸收和改进,使之更好地适应新的时代需求,内化为个体的价值理念。而这一过程其实质就是政治社会化。

### 三、传统政治文化对国家治理的影响

近代以来,关于传统政治文化对政治变革和国家富强的利弊一直是官员及学者们讨论的最重要的议题之一。清末“清流派”固守中国传统文化为道本,排斥一切西方文明;以改革实物为目标的洋务派仅仅将向西方的学习框定在器物层面上,所谓“西学东渐”也。然而很多有识之士意识到中国传统文化的严重弊端,包括郭嵩焘在内的部分清末官员以及甲午海战大败后引发的“公车上书”和“康梁变法”,都强调向西方的学习要包括政治制度和先进的文化。后来的“新文化运动”又将这一主张特别是扫除传统文化积弊的政治主张推向了高潮。就国家治理现代化而言,缺了政治文化的建设就会少了精气神,甚至是颇有离题万里之嫌。政治文化的重塑又绕不开传统政治文化的批判和吸收,因此要客观梳理传统政治文化的利弊两方面。

(一)传统政治文化对国家治理的消极影响。“官本位”的禁锢,难以适应国家治理体系的多元化目标。中国的改革和治理现代化建设是国家主导型,然而政治体系的“官本位”价值观又是对治理主体多元化的否定。“官本位”与现代国家要求的“法治为本”的价值背道而驰,扼杀了社会的活力,造成了改革动力的不足。国家治理现代化是国家主导的,各阶层互动、充满活力的治理体系。以官为本,形成了专享的文化定位和价值符号,不但使得官员阶层自觉高于大众,形成了封闭僵化的政治系统,改革的动力不足,而且也导致了“长官意志”、独断专行等反对改革和治理现代化的思想倾向。同时全社会形成了“尊官”、以官为贵的思潮,甚至以此衡量个人价值大小,其他阶层的政治地位不显,社会失去活力,国家治理现代化中的其他参与力量严重缺失和发育不全。理性价值的缺失,公民角色难以担当。首先,社会共识碎片化。传统政治文化无法有效构建和推进主流政治价值观,使得社会缺乏恒定有序的政治信条,使得社会缺乏普遍的共识。有学者在描述中国改革开放引起的社会结构的分化和重新整合时提出了“碎片论”,而“碎片化”可以恰当描述如今中国思想价值领域的整体特征。一方面,官方树立的主流价值观“疲软无力”,不仅凝聚不了共识、无法有效整合资源,更无法取得民众的信任;另一方面,传统文化价值领域例如助人为乐、诚信守法、尊老爱幼等美德也受到了质疑,甚至被轻易击碎。例如南京“彭宇案”判决后,扶不扶老人竟然成为一个实践难题。而且,各种价值观良莠不齐、鱼龙混杂,严重地降低了“公共领域”的存在价值。改革作为当今中国最大的共识,这一观点仍然受到不同声音的诘难甚至利益群体的阻挠。其次,政治包容度低、政治妥协缺失毋庸置疑。政治包容和政治妥协是理性的政治态度和价值取向,对国家治理现代化建设来说都是极其稀缺的资源,这也是理性公民所具有的特征。传统政治价值观容易使得政治认知和情感在两端分布,社会共识的缺乏又加剧了偏激的政治认知和情感。在恶性循环中,政治包容度越发低下,政治妥协不复存在。公众之间、“公共领域”内缺乏有效沟通渠道以及沟通技能不善妥协;体制内外不能妥协。体制内对体制外的妥协被认为是损害政治权威,会引起严重

的政治后果;即使妥协,也是暂时的,缺乏相应的政治包容和制度支持,无法上升到政治惯例和政治实践。再次,信任危机加剧了国家治理的难度。政治信任一直都是政治文化的重要内容,在阿尔蒙德看来,政治信任也是政治参与的必要前提。恩格尔哈特甚至将人际信任认为是民主制度必不可少的三大要素之一,“信任感对民主游戏规则发挥功用来说也是必须的。必须信任你的反对派是忠诚的反对派(loyal opposition),即相信如果你把政权交给他们,他们不会因此监禁你或处决你”。<sup>[9](p267)</sup>最后,道德易于代替法治的倾向。中国自古强调道德调节人际关系的基础作用,甚至成为古代官员晋升的决定性因素,例如汉代的“举孝廉”,被极端化后便有了“饿死事小,失节事大”僵化的信条。这就是为什么绝对主义的观念中要强调“青天”、伟人、英雄的无上道德的意义所在。只要道德上带有瑕疵,即使是“青天”们也会被瞬间打翻在地。这种道德代替法治的倾向尤其体现在当下的“公共领域”。道德代替法治更精确的表述是“道德审判”,一旦被审判为道德上的“罪犯”(即使是失真,只要公众相信便可),便遭“千夫所指”再无法立足,而这种倾向是与国家治理现代化建设的法治理念格格不入的。

不仅如此,而且僵化的政治文化封闭保守,扼制创新。恩格尔哈特在谈到创新问题时指出,“在发达工业社会,日常的生产和文案工作是自动化和计算机化的,于是创新就成了关键因素……因为高科技的发展需要为个人判断力和创造力的发挥提供广阔的空间”。这显然超越了传统政治文化所能供给的制度空间,毋宁说传统政治文化本能上恐惧并排斥创新,因为创新就意味着对自身权威的挑战和自我利益的损害。梁漱溟先生曾言,中国社会“循于一治一乱而无革命”,循环往复中社会政治、经济、文化没有变革。而创新能力不仅仅国家治理题中之义,文化和制度方面的创新更直接构成现代化国家治理能力建设的思想动力和制度保证。

(二) 传统政治文化对国家治理现代化的积极影响。虽然传统文化中包含了众多不利于国家治理现代化的因素,甚至某些因素是根深蒂固地,剔除他们对政治系统的消极影响需要相当长的时日。任何对于事物偏激的看法都无法对事物客观地认知,传统文化非但不是一无是处,而且传统文化对于当今中国改革开放和现代化的治理有着不可替代的作用,集中表现为文化共同体的功能和作用。国家不仅仅是安德森认为的“想象的共同体”,想象的基础是绝非想象本身,实际上国家和民族是一个文化的共同体。传统上的地域、文字、宗教、伦理、宗族等文化要素可以促进传统国家集体记忆形成,这些文化的因素在塑造文化的共同体时能够唤起对国家和民族的认同。共同体(不仅仅是文化的共同体,但回忆的内容主要表现为文化的共同体)的集体记忆具有稳定社会秩序的功能,“社会记忆本身,我们会注意到,过去的形象一般会使现在的社会秩序合法化。这是一条暗示的规则:任何社会秩序下的参与者必须具有一个共同的记忆”。<sup>[10](p4)</sup>当下的中国尤其需要传统文化发挥提升国家认同和稳定秩序的功能。所以,全面改革越推进,越需要精神层面的保障,文化所展现的精神动力和智力支持的功能越强劲;社会越发展,人也越容易迷失,特别是现代化的进程打掉了我国伦理本位的传统,文化作为共同体所能框定人的精神家园的功能便越能突出;改革和社会的发展造成了社会结构的飞速变化,各种利益分化和专化,传统文化作为共同体越能够起到各阶层对话平台和联系机制的功效,消弭社会裂痕、稳定社会秩序。

从法治层面来看,现代社会主要由私法调节私人之间的法律关系,但是法治无法涵盖个人的一切范围,人与人之间存在着大量的法外因素,法治精神不必也不能排斥道德操守的活动空间。传统文化虽然在整体层面封闭僵化,抵制制度创新和改革进步甚至阻碍国家治理现代化,但是在微观层面上对个人道德和人际关系却是起着无可替代的作用,传统文化从个人道德范围到社会公德领域都能起到很好的调节作用。现代理性公民在最高层面应该是道德的公民,社会理应而且必须发挥好传统文化的教育作用,“以法治国”和“以德治国”并行不悖。发挥传统文化的教化作用具有强烈的社会现实意义,而且传统道德本身也是文化共同体的建设内容,对现代化的国家治理具有强大的推动作用。

#### 四、构建适应国家治理现代化的新型政治文化

总体而言,传统政治文化的基础是小农经济、封建集权、人身依附,而现代政治文化则是以市场经济

和法治精神为基础的,这就决定了必须要构建适应国家治理现代化的新型政治文化。而这一新型政治文化的三大基础为:现代理性的公民、软治理和法治精神。其中,理性的公民是新型政治文化的主体,也是其中最活跃的因素。新型公民的培育既是现代政治文化和国家治理现代化建设的目标,又是建设的主体;法治精神是现代政治文化的核心价值,更是国家治理现代化的基本动力;国家软治理内容包括意识形态建设(特别是突破传统意识形态灌输的僵化机制)、传统文化的现代化以及以法治精神为核心的现代价值观,涵盖了宏观和微观、公共领域和私人领域、公民和政府等,因而培育新型公民和塑造法治精神又统一于国家软治理建设,三者有机统一正是构建适应国家治理现代化的新型政治文化的保障。

(一)现代新型公民的培育。现代政治文化塑造和涵养理性公民,新型的理性公民又反过来巩固和强化新型政治文化。政治文化和理性公民之间不是单向的因果联系,而是互为因果、双向强化的映射模式。从根本上讲,只有新型的理性公民才能真正掌握和继承现代政治文化。培育理性公民,需要从几方面入手:

首先,要有计划地培育现代公民意识。现代公民意识应当包括人格独立与平等意识、权利与义务意识、法治与道德意识等。积极倡导公民自身人格独立意识,才能推动公民人格独立的自觉和自省;独立的公民尊严是构建自身与他人相互平等的思想意识基础,民主和法治才具有了坚实牢固的根基,否则一切现代政治文明便如同水中月。同时,独立和平等的公民意识也能演化出权利和义务的意识,因为独立、平等、自由的观念是市场经济的基础,市场经济是法治经济,市场契约是权利和义务的文本规范,因而从公民的独立和平等意识推及权利和义务意识不仅仅是一个合理的逻辑解读,也是一个实践的必然结果,更是社会主义法治精神和道德价值的基石。独立和平等的公民意识不仅仅要求公民之间的独立和平等,更要求彻底改变“官本位”的价值观,重新塑造官与民的关系,建构新型的现代官民关系,提升民众对政府的信任度。

其次,培育现代理性公民还要求给予民众广泛的政治参与。诺斯认为制度转型的要义在于权利从精英内部向外部的扩散,并在这一过程中生成相关制度保障。制度变迁在某一发展阶段表现为制度空间的开放,制度空间的开放意味着创造有利条件提高民众政治参与度,只有充分的政治参与,公民才能将自身利益进行政治表达,最终体现为公共政策。同时,现代理性公民意识需要一定的政治实践,只有在政治实践中公民才能提高自身的政治素质,才能够更好地内化为公民的自身价值规范以适应国家治理现代化的需要。一方面我国需要创设新的制度空间来扩大政治参与渠道,对公民的政治参与制度化要落到实处,特别是基层民主政治参与要能够切实起到群众自治的作用。另一方面,要切实按照十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”的要求进一步转变政府职能,退出政府管不了也管不好的领域,让市场起决定作用。同时培育社会发展和公民自我管理的社团组织建设。凡是社会和公民能自我管理的行业 and 领域,政府只服务不管理。创设新的制度空间让政府退出相应的社会和行业领域,是一个增量改革和存量改革的问题,存量改革比增量改革更加困难,因为很多人认为这意味着政府权力范围的缩小、政府权威的降低。无论是增量改革还是存量改革,对政府而言其实是一个继续解放思想的过程,两者统一于国家治理现代化的过程中;无论是增量改革还是存量改革,培育现代理性公民的前提是政府首先要培育自身现代服务精神。

(二)现代法治精神的培育。从政治发展实践来看,许多发展中国家仿照英美等国的政治制度,然而政治实践并非都能成功,有的甚至适得其反,引发了社会动荡。例如,泰国1932年建立君主立宪制拥有了第1部宪法,自此以后的82年时间里共产生过18部宪法(包括临时宪法和修改稿),平均每四年就要产生一部宪法。<sup>[12]</sup>最近的宪法是2007年通过全民公决的。时至2014年5月22日的军方政变,巴育随即宣布暂时终止2007年通过公民公决的宪法,泰国重新回到军人执政的军政府时代。为何同样的制度在不同的国家所起的作用不同?诺思从制度主义的角度回答了这一问题,同时他们将“信念”这一概念纳入到这一设问的答案框架内:“在最一般的层面上,普遍秉持平等和包容的信念的自然国家是很

少的。他们无法提供非人际关系化的福利,从而妨碍了公共物品和服务的供应。”<sup>[11] (p190)</sup> 诺思关于信念研究在最基本的含义上,可以理解为以法治精神为核心的政治文化。亨廷顿在谈到现代化国家特征时,也将“结构的分离”视为现代化的三大特征之一。从本质上而言,能够分离权力和规则只有法律。法律不但规定了规则的具体内容,而且牢牢地控制了权力。在此基础上,国家—社会—市场、政府—公民、公民—公民等关系明确、产权清晰。法律赋予“政治强人”或者精英一定的权威,以使得他们的个体才能及其抱负的运作空间仅限于规则的领域,而权力只能够被法律所统摄。这种社会结构的有效分离也被提升为一定的政治文化。关系明确、产权清晰的状态在政治文化的视角下,被解读为政治主体对法律所规定的各个领域的边界范围、职能划定的总体认知,而总体认知的基础便是对法律的“至尊性”认知——法治精神,即只能由法律划出各自框架,各个领域只能退守自身,跨领域的合作也只能由法律作出调节和规定。结构的分离以及带来的政治文化变迁又通过公民相关权力、公共舆论等得到捍卫和固化。法治精神虽然无形,但却无处不在,润物无声;法治精神虽然无声,但却内外兼修,砥砺社会。法治精神的塑造和涵养,民众才能够具有民主要求的现代公民意识;法治精神的润泽,公共舆论场保持着固有的价值,最低不至于陷入价值撕裂的状态;法治精神的规范和限制,公权力不仅被纳入法律划定的职权范围,而且更为重要的是公权力能够做出符合公益精神的自由裁量决定。

(三) 重视国家软治理的地位和作用。以上面可以看出,强调软治理的地位和作用既是提高当下中国社会精神层面水准的必要措施,也是改变国家意识形态信条僵化、工作教条化的必然选择。目前全社会主流价值观疲软、共识碎片化现象严重,无论是涉及私人领域还是公共领域的价值观被严重撕裂,社会无法凝聚共识形成改革和国家治理的合力;道德滑坡严重,传统美德、社会公德不昌,与中华传统文明和社会主义先进文明的要求和标准背道而驰。社会精神层面的水准严重降低,究其原因,既有中国处于转型期这个最大的客观现实,也有我国精神文明和意识形态工作跟不上时代变迁的原因。所以,提升国家软治理能力正是切中精神层面下降的时弊。重视国家软治理的地位和作用,就是要在运行机制上破除落后陈旧的意识形态灌输方式,兼顾情理特别是兼顾公众自身利益。国家软治理与公众自身利益相结合的实质就是要加强政策的有效性,让公众在国民经济的发展中得到真正的利益。只有如此,国家软治理才能有坚实的基础。在治理内容上围绕传统文化和现代文明的有机整合,既要做到马克思主义中国化,也要做到传统文化现代化,实现传统与现代的有机结合。马克思主义的中国化不仅要与中国目前实际相结合,还要与中国传统优秀文明相结合。中华传统文化不仅要适应中国当下建设的实际需求,还要与西方现代文明相结合,所以,中华传统文化正是联系马克思主义和西方现代文明的桥梁。通过传统文化的现代性转化,创造新型的政治文化也是提升国家治理能力现代化的重要途径。

#### 参考文献:

- [1] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999 (5).
- [2] 马雪松. 论国家治理体系和治理能力现代化制度体系的功能建构[J]. 南京师大学报, 2014 (4).
- [3] 张文显. 法哲学通论[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 2009.
- [4] 黄宗智. 中国研究的范式问题讨论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [5] 韩震. 论国家认同、民族认同及文化认同[J]. 北京师范大学学报, 2010 (1).
- [6] (美) 道格拉斯·C. 诺思. 经济史上的结构与变革[M]. 北京: 商务印书馆, 1992.
- [7] (美) 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [8] 任勇, 肖宇. 软治理与国家治理现代化: 价值、内容和机制[J]. 当代世界与社会主义, 2014 (2).
- [9] (美) 罗纳德·恩格尔哈特. 发达工业社会的文化转型[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [10] (美) 保罗·康纳顿. 社会如何记忆[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [11] (美) 道格拉斯·C. 诺思, 等. 暴力与社会秩序[M]. 上海: 格致出版社, 2013.

(责任编辑: 郭荣华)