

从发展到善治：中国之治的历史路径与未来趋向

倪星 罗丹

摘要：推进国家治理体系和治理能力现代化是新时代国家治理的战略目标。过去40年，各级政府面临着纵向晋升激励和横向竞争压力，其行为模式呈现出典型的发展型国家特征，出现了经济奇迹与治理困境并存的局面。面向未来，国家治理需要尽快实现从发展向善治的转变，在组织战略、激励和约束之间达成均衡协调。其中，战略保障了国家治理现代化的方向，激励提供了国家治理现代化的动力，约束通过反腐败和问责进行纠偏和控制。这一理论框架丰富了对国家治理现代化发展规律的认识，并强调增强国家治理的自主性、能动性、综合性和协调性，从回应性治理向预防性治理转变，为有效推进中国之治提供了政策启示。

关键词：发展型国家；善治；组织学视角；国家治理现代化

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2020)04-0058-08

一、引言

国家治理现代化是推进经济、政治和社会现代化的前提，是决定国家综合竞争力乃至前途和命运的基础，是实现中华民族伟大复兴的关键。^①党的十八届三中全会首次提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的宏伟目标。党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的指导思想，规划了国家治理现代化的重要方向和关键路线。《决定》明确指出，“坚持和完善中国

特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标是，到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效”。这一总目标是在总结新中国成立七十周年历史经验基础上提出的，将国家治理能力和治理体系的制度基础深深根植于我国发展阶段和具体国情，强调将制度优势转化为治理效能，从而为国家治理体系和治理能力现代化提供重要支撑。

治理不仅包含着政治理念的价值性，还具有政治行为的工具性。^②在综合性的治理框架中，存在不同的治理目标，需要明确优先事项，并根据对优先事项的协调采取行动。^③治理的最终目的是

① 薛澜、李宇环：《走向国家治理现代化的政府职能转变：系统思维与改革取向》，《政治学研究》2014年第5期。

② 王诗宗：《治理理论与公共行政学范式进步》，《中国社会科学》2010年第4期。

③ Guy Peters. Governance as political theory. New York: Palgrave Macmillan, 2012, p.17-37.

追求善治，为一系列高效有序的经济社会行动创造条件。善治是现代社会发展的产物，本质上是实现国家与社会关系的平衡协调。^①20世纪70年代末，中国开始从全能主义国家向发展型国家转变，通过自上而下的倡导和动员实现经济发展优先的目标。当前，随着我国所处发展阶段变化和社会结构调整，国家治理必须逐渐从片面的强调经济发展向全面追求善治转变。实现善治的目标，需要建立与政治、经济、社会和文化诸方面相适应的现代化治理体制，即实现国家治理现代化。^②而衡量国家治理现代化的标准，一方面是权力运行的规范性和约束性，在纵向激励和横向竞争的基础上对公共权力进行监督和约束。另一方面是功能的协调性，实现从中央到地方、从政府到社会的制度均衡和功能协调。

本文从组织学视角来分析当前中国国家治理的现代化转型。国家是一个大型的综合组织，在国家治理的实践中，需要兼顾战略、激励和约束的综合作用。其中，战略保证了国家治理现代化的发展方向，激励通过强激励和弱激励提供了国家治理现代化的发展动力，约束通过反腐败和问责等发挥纠偏控制功能。从组织学视角出发，建构“战略—激励—约束”的分析框架，有助于深入剖析中国国家治理从发展到善治的历史脉络，并面对当前国际国内形势的急剧变迁，为形成中国特色的现代化治理模式提供理论参考和政策建议。

二、发展型国家的特征与局限

（一）发展型国家的基本特征

发展的本质是转型问题，即从一种均衡状态（贫困）向另一种更高级的均衡状态（现代化）过渡。20世纪70年代末，中国逐渐脱离全能国家模式向发展型国家转变，国家与市场关系随之重新定位和调整。党的十一届三中全会将经济建设作为工

作重心，在市场领域注入政治资源的同时，将政府、企业和个体经营者从计划经济体制中分离。作为发展型国家，中国在过去40年中呈现出发展主义和公私紧密合作的特征。^③

发展型国家（Developmental State）这一概念最早由美国政治学家约翰逊（Chalmers Johnson）在1982年出版的《通产省与日本奇迹》中提出，并用来解释20世纪六七十年代的东亚奇迹。他尤其强调官僚的专业性、国家经济发展政策的优先性、国家能力的主动性和公私部门合作的紧密性等。英国学者戈登·怀特（Gordon White）进一步将发展划分为“资本主义型”和“社会主义型”。^④随后，学者们不断扩展发展型国家的概念外延，奥尼斯（Ziya Onis）对这些观点进行了概括性总结。^⑤学术界一般将发展型国家用于解释二战后迅速崛起的亚洲新兴国家，其目标的优先性决定了国家性质，强调经济优先主义，主张扩大市场。与此同时，发展型国家实现经济增长需要具备三个前提：第一，国家决策不受其他市场主体干扰，具有自主性；第二，行政官僚拥有自由裁量权，这意味着政治精英掌握统治权，而行政官僚掌握执行权，政治精英为行政官僚的行为提供自主性空间；第三，行政官僚和企业产生紧密的联系和合作，发展型国家战略地位的巩固依赖于和企业建立的政治联盟。这样的制度前提意味着发展型国家的本质是公私关系和官僚自主性。^⑥行政官僚将发展目标转化为经济政策，并通过与企业资本的合作形成关系网络。尤其是在垄断行业，关系网络加深了企业对政府的依赖，不仅使企业遵从国家一致性的发展目标，而且在持续互动过程中降低了企业运行的风险。

发展型国家的兴起对减少市场干预的自由主义经济国家产生了冲击，由此引发了学术界和实

① 俞可平：《治理和善治：一种新的政治分析框架》，《南京社会科学》2001年第9期。

② 俞可平：《中国的治理改革（1978—2018）》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第3期。

③ 郁建兴、石德金：《超越发展型国家与中国的国家转型》，《学术月刊》2008年第4期。

④ White, Gordon, and Robert Wade. *Developmental States in East Asia*. London: Palgrave Macmillan, 1988, p.29.

⑤ Onis, Ziya. "The Logic of the Developmental State". *Comparative Politics*, 1991, 24(1), pp. 109-126.

⑥ Chalmers Johnson. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy*. Stanford&CA: Stanford University Press, 1982, pp. 26-28.

务界的巨大争议。当前，对发展型国家兴起原因的探讨主要集中在以下方面：第一，从“国家中心论”视角切入，发展型国家的崛起是为了赶超早期现代化的国家。一旦完成了赶超目标，发展的方向不再是明确的。另外，随着经济发展目标建立的官僚激励机制也会瓦解。尽管大多数的发展型政府仍然发挥在经济建设中的调控作用，不断改善政府对市场的干预模式，但在20世纪70年代后，发展型国家正在逐渐退出历史舞台。^①第二，从“社会中心论”视角切入，全能主义使市场丧失活力，导致社会不足以自发生成市场经济的力量，由此需要政府干预和激活经济发展。第三，在获得政治稳定之后，争取经济发展和对西方国家的赶超，成为新兴发展中国家执政合法性的来源。而政府的治理绩效在何种程度上提供合法性，取决于民众对经济发展目标的共识和认可程度。第四，政治压力使得国家转向追求经济发展的目标，包括现政府无法满足公众物质需求而引发的政治信任危机，通过国际贸易获得维护国家安全的物质资源，政治精英通过培育市场企业寻找政治联盟，等等。

发展型国家通过对发展策略和发展模式的灵活调整有效促进了经济增长。以中国为例，在发展策略上突破了传统计划性指标的硬约束，形成了差别化的适应性发展方略。根据不同地区的资源禀赋，不同地区采取了不同的发展模式，从而具有高度的灵活性和适应性。扩大生产性产品而非消费性产品，使工业生产以组织化的方式开展。高水平的生产投资，进一步地将新技术转移到实际生产中，实现资源合理配置，符合国家长远发展的需要。从过去40年的实践来看，中国的发展有效地实现了

制度和市场的良性共演。一方面，通过利用具有比较优势的常规弱制度建立市场，培养对市场的适应力。^②经济的变化势必进一步推动制度的演化，从而逐渐利用新兴的市场来培育强制度。另一方面，强化的制度反向巩固和维护市场的发展。在此意义上，发展型国家与其说是国家干预的结果，倒不如说是不同国家和市场组合中的国家主导型模式。同时，由于官僚具有较高的自主性，通过对资源的竞争获得更加稳定的支配能力，形成了“官方+市场”^③模式。通过行政指令、计划和补贴投资的形式对产业政策进行调控，将经济激励和政治激励挂钩，催生出地方政府之间的晋升锦标赛模式，产生了中国经济增长的奇迹。

（二）发展型国家的局限性

政府介入经济领域进行干预和扶持是实现后发赶超的关键因素，^④因而政府干预的有效性是讨论发展型国家的重点。^⑤学者们认为，相较于“国家中心论”或“社会中心论”的争论，二者融合形成的“国家—社会论”更有利于解释后发展国家的经济转型。^⑥作为影响发展型国家政府干预有效性的关键因素，国家能力和发展阶段是关注重点。^⑦国家能力包含着国家主体行为的自主性，指的是国家作为大型组织的内部结构关系。现代国家的能力更是一种具有渗透和协调功能的制度建设能力，其中协调功能尤为重要，是造成国家之间能力差异的关键要素。国家能力趋弱，发展型国家也逐渐衰微。^⑧另一方面，随着发展型国家所处的发展阶段和发展资源获取能力的不同，其对政府干预有效性也会产生不同程度的影响。学者们认为，在后发展型国家的起步时期，政府干预是有效的，因为此时有赶超和模仿的对象；而在

① Callon Scott. MITI and the breakdown of Japanese high-tech industrial policy. Stanford&CA: Stanford University Press, 1995, pp. 1975-1993.

② 洪源远：《中国如何跳出贫困陷阱》，香港：香港中文大学出版社，2018年，第18页。

③ 周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018年第2期。

④ 耿曙、陈玮：《发展型国家：理论渊源与研究进展》，《中国政治学》2019年第2期。

⑤ 陈玮：《“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机》，《公共行政评论》2019年第1期。

⑥ 黄宗昊：《“发展型国家”理论的起源、演变与展望》，《政治学研究》2019年第5期。

⑦ 陈玮：《“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机》，《公共行政评论》2019年第1期。

⑧ 陈玮、耿曙：《发展型国家的兴与衰：国家能力、产业政策与发展阶段》，《经济社会体制比较》2017年第2期。

后发展型国家的成熟时期，因无法根据模仿对象制定清晰的行动计划，政府干预则是失效的。^①中国早期处于学习赶超阶段，以西方发达国家为明确的学习、模仿和追赶目标，形成了紧密的政企关系和强激励的官僚体制，政府和企业之间建立了较为紧密的合作网络。而以GDP为核心考核指标的官僚激励体制推动了中国经济的发展。^{②③}在强激励的模式下，以GDP增长为目标的竞争模式，与政治晋升和官员流动制度相配合，强化了官僚组织内部的政策执行力，使官员竞相投入资源发展经济，催生了经济增长的奇迹。^{④⑤}

当然，用发展型国家来解释国家的崛起也遭到了很多学者的质疑。首先，将国家简化为自利性的官僚，过于强调经济官僚的理性和工具性，而忽视了国家内部运作的复杂性。同时，金融危机的爆发更是瓦解了发展型国家的“计划理性”。其次，发展主义取向导致的贫富差距和腐败等问题日益严重，使得政治合法性面临严峻挑战。再次，发展型国家的核心观点是官僚会根据国家的长短期利益理性地制定经济政策，但竞争性观点则认为官僚并非从国家利益出发，而经常是与少数利益集团和政治精英之间的妥协。^⑥最后，经济发展是后发展国家的主要目标但并非唯一目标，经济目标需要与其他目标之间相互协调、配合。^⑦国家的自主性能力被视为实现经济增长的主要能力。在过去40年中，中国作为一种典型的发展型国家，义无反顾地将经济发展作为政策优先目标，建立了一套双向激励兼容的机制。一方面，政府通过制定产业政策激励市场和私营企业的发展；另一方面，以GDP增长挂钩政治激励的“官方+市场”模式进一步强化了

国家对市场干预的能力。但是，这并不意味着拥有较大决策权的技术官僚单凭激励就能够实现政策目标，现实中往往出现重复投资、地方保护主义等问题，削弱中央对全国整体性的经济调控能力。因为将经济发展凌驾于社会福利，政府以财政收益最大化作为工作重心，无力且无心承担社会责任，也很少考虑与社会之间的良性互动，出现经济治理强而社会治理弱的极度不平衡状态。

很显然，虽然国家治理现代化暗含了发展主义的价值预设和导向，但国家治理是具有高度复杂性、系统性的组织行为，需要在不同的时空条件下进行整体性和协调性推进，单从经济激励方面推动国家治理是不全面的。对组织激励功能的单一强调，是对现代化的割裂，因为难以想象没有对权力边界的约束和控制，没有维持社会稳定的政治吸纳等战略，单一的物质发展诉求能够维持国家发展的持续性和稳定性。而在国家治理现代化的实践过程中，目标趋同，而手段是多样和特殊的。因此，不仅需要对实现国家治理现代化目标的多种手段进行批判性审视，而且要将现代化过程中出现的各种新的和特殊的手段纳入到治理框架中，才能不断丰富现代化的实践和内涵。当前，从发展阶段和发展模式来看，随着中国从后发展国家状态起步逐渐实现了赶超，原有的组织方式已无法适应新的发展阶段，而需要发展出一套综合性组织治理模式。国家治理现代化的诉求不仅局限于经济激励的发展目标，而更为重要的是对权力的控制约束性和维持社会稳定的战略性调整。因此，要把握推动国家治理体系和治理能力现代化的确切内涵，就必须从组织战略、激励和约束三个层面加以综合考虑，实现战

① 耿曙、陈玮：《政企关系：双向寻租与中国的外资奇迹》，《社会学研究》2015年第5期。

② Li, Hongbin, and Li-An Zhou. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China. *Journal of public economics*, 2005. 89(9-10), pp.1743-1762.

③ 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。

④ 周雪光：《逆向软预算约束：一个政府行为的组织分析》，《中国社会科学》2005年第2期。

⑤ 周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018年第2期。

⑥ David C.Kang. *Crony Capitalism, Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. New York: Cambridge University Press, 2002, pp.3-5.

⑦ Eun Mee Kim. Contradictions and Limits of a Developmental State: With Illustrations from the South Korean Case. *Social Problems*, 1993.40(2), pp.228-249.

略、激励和约束三者之间的动态均衡，从单纯的经济走向综合性的良善治理，才能推动经济社会政治等各方面的可持续发展，真正实现中华民族的伟大复兴。

三、国家治理的组织学分析框架

（一）组织学分析框架：战略—激励—约束

本文运用“战略—激励—约束”的组织学分析框架来解释中国国家治理现代化的转型升级。战略、激励和约束三者的结合是理解国家治理转型的切入口，单一强调激励因素已无法适应我国国家发展阶段的变化，而将战略和约束因素纳入到分析框架中，对国家治理现代化转型更加具有解释力。^①

组织战略是动态的长期计划，描绘了组织实现目标和愿景的途径。^②尽管长期目标变化不大，但组织采取的策略会随时改变。组织战略能够引导发展的方向，主要在于：其一，组织战略规定了其活动范围和空间，强化组织的自主性，^③能够在战略定位的基础上实现长期的规划；其二，通过战略制定和战略选择，大大增强了组织抵抗外部风险的能力，^④减少偏离组织目标的可能性。

20世纪20年代，激励问题开始进入学术界的视野并日益占据中心位置，为了解决委托方和代理方的信息不对称问题而建立的激励理论逐渐发展起来。以结果为导向的组织激励，与政治环境和组织关注焦点密切联系。组织激励产生转型动力的主要原因在于：其一，激励使横向政府组织之间展开对财政资源的竞争，而竞争带来溢出效应，组织之间的竞争会产生比垄断组织提供服务更加公平合理的结果。另外，围绕着精细化和

量化目标考核的政绩竞争使政府组织之间争相进行创新活动，^⑤以此获得上级关注，争取更多的晋升机会，而创新有利于发展。其二，激励使委托方让渡了部分剩余控制权，代理方为了获得更高收益而在不确定条件下加倍努力，获得积极参加竞争、战胜竞争对手的动力。其三，激励使组织声誉成为价值追求，形成行为认同和价值认同，从而有利于维持组织声誉。组织声誉是政治合法性的重要来源，为了获得和维持组织声誉，组织需要保持战略的独特性，不断探索、强化和维持组织发展的动力。

组织约束，即是限制、控制和对工作绩效设定标准。组织约束是不同情境下对组织绩效的压力，^{⑥⑦}也可将其视为加强公共服务动机合法化的工具。一方面，随着市场竞争机制引入到政府治理变革中，权力与利益关系更加具有风险性和敏感性。由于市场的不完善和政府组织对垄断性资源的控制，必须加强对组织行为的约束。另一方面，通过等级控制和方向纠偏可防止理性官僚将公权私有化，从而获得人民群众的政治信任和认同，增强组织合法性。

（二）“战略—激励—约束”与国家治理现代化

当前，随着时代的发展，政治文化和阶层结构发生变化，新的利益诉求生成。市场经济的纵深发展催生了新兴的利益阶层，他们成为助推经济改革的中坚力量。而随着新兴利益阶层的壮大，产生了新的政治偏好和利益诉求，又需要通过包容性的政治体制改革进行吸纳和扶持。与此同时，全球化

① Soss, Joe, Richard Fording, and Sanford F. Schram. The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, 21(2), pp. 203-232.

② 王诗宗、宋程成、许鹿：《中国社会组织多重特征的机制性分析》，《中国社会科学》2016年第4期。

③ Gen, Sheldon, and Amy Conley Wright. Strategies of policy advocacy organizations and their theoretical affinities: Evidence from Q-methodology. *Policy Studies Journal*, 2018, 46(2), pp. 298-326.

④ Rochet, Claude, Olivier Keramidias, and Lugdivine Bout. Crisis as change strategy in public organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 2008, 74(1), pp. 65-77.

⑤ 陈家喜、汪永成：《政绩驱动：地方政府创新的动力分析》，《政治学研究》2013年第4期。

⑥ Klein H J, Kim J S. A field study of the influence of situational constraints leader-member exchange, and goal commitment on performance. *Academy of Management Journal*, 1998, 41(1), pp. 88-95.

⑦ Villanova P, Roman M A. A meta-analytic review of situational constraints and work-related outcomes: Alternative approaches to conceptualization. *Human Resource Management Review*, 1993, 3(2), pp. 147-175.

和资本流动改变了封闭模式，资本的开放和金融制度改革的双重自由化改变了联结国家、企业和市场的合作模式。面对全球化、政治文化和阶层结构的变化和政治参与扩大化所带来的挑战，发展型国家的执政能力需要进行升级优化，从单纯的经济发展迈向全方面的善治成为必然趋势。

组织战略引导着发展型国家转型和国家治理现代化的方向。组织战略是主体有目的的计划和行动，保障国家治理现代化的正常运转。伴随经济和社会变迁，中国社会利益出现了日渐多元的发展态势，新兴利益阶层试图在政治领域表达和维护自己的利益。在不断活跃的社会力量和新涌现的利益诉求共同作用下，国家政权展现出更多的适应性和弹性，通过政治吸纳扩大政治参与，将越来越多的社会力量融入到国家治理结构之中。通过政治吸纳，不断接纳这些新兴社会力量，使其获得共享发展收益的机会，并扩大和更新社会支持和执政基础，保障国家基本政治秩序的稳定。

政治吸纳作为一种组织战略，发挥着维持国家稳定、保障国家善治方向的作用。现代政权的基础和政治权力均来自于人民，只有将不同社会群体纳入政治参与的框架之中，才能保证政治的合法性，实现国家的良善治理。在不改变原有的政治框架的基础上，通过灵活运用政治吸纳战略，将不同阶层和不同背景的社会团体吸纳到特定的政治活动和空间中，有利于形成政治认同，扩大政治参与的基础，调动不同社会阶层参与治理的积极性，从而保障发展的方向。^①

组织激励是推动发展型国家转型和国家治理现代化的动力。激励制度是基于人类动机的组织行为模型，^②通常假设个人（以及个人的集合，例如团体、组织和政府）具有出于渴望获得奖励和避免制裁的动机。奖励可能是金钱、自尊、工作保障、晋升以及为公共利益服务的无私价值等不

同组合。激励措施所采用的手段相应地包括薪酬、预算、法律约束和市场化压力等。组织激励往往通过政治晋升、激励契约等手段使组织成员与组织发展目标保持一致。国家治理的核心在于设计一个合理的激励机制，实现政府官员个人利益与政府治理目标之间的激励兼容。

经济发展需要提供合适的激励才会发生。中央政府和地方政府在目标函数与约束条件上的结构性差异，决定了两者之间在激励行为方面的诸多不同。根据激励的强度，可以划分为强激励和弱激励。^③其中，强激励意味着下级政府拥有更多的剩余索取权，从而更积极地参与到政治锦标赛的竞争博弈过程中。中央政府的考核标准和奖惩体系引导了地方官员的行为选择，地方政府之间的横向竞争激发了政府官员的政治企业家精神，进而对不同辖区的经济政策产生影响。地方官员追求晋升，而晋升的前提是要取得超越于竞争对手的经济发展绩效，这就必须亲商重商，高度重视那些能够创造经济价值的企业，给予其更多的资源支持。由此，在政府与企业之间形成了共生关系。地方政府通过土地和资金扶持等助力企业发展，而企业发展成败反过来影响了官员参与竞争的行为策略。一个地区的经济增长不仅依赖地方政府的优惠政策和制度条件吸引优势产业和人才，而且依赖于政治关联的程度和质量。本质上来说，政治锦标赛的强激励成为企业产权保护的替代。^④

组织激励的关键在于注入竞争机制，这种竞争随着生产要素的流动而不断扩大。一方面，为了获得关键性的生产要素资源，抢占发展先机，地方官员积极吸引外资，在此过程中不断改进生产服务，提高行政效率，优化服务环境和管理水平。另一方面，政府的创新行动大大减少了垄断租金。过去40年，中国作为发展型国家强调基于经济增长的晋升激励，将晋升和辖区的经济发展挂钩，

① 肖存良：《政治吸纳·政治参与·政治稳定——对中国政治稳定的一种解释》，《江苏社会科学》2014年第4期。

② Dixit A. Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of human resources*, 2002.37(4), pp. 696-727.

③ 黄晓春、周黎安：《政府治理机制转型与社会组织发展》，《中国社会科学》2017年第11期。

④ 周黎安：《“官场+市场”与中国增长故事》，《社会》2018年第2期。

形成各层级地方政府横向竞争的格局。在这样的互动过程中，不仅激励在地方政府之间层层传递，而且大大减少了中央的监督成本。事实证明，在赶超的发展阶段依赖建立在政治锦标赛之上的强激励，有效地调动了各级政府和企业发展经济的积极性，创造了举世瞩目的增长奇迹。但是，在赶超的目标基本实现，进入并跑甚至领跑的新发展阶段，传统激励模式的效应渐次衰减，亟需探索新的激励手段。

组织约束对偏离转型轨道的行为进行纠偏控制。以政治竞标赛为核心的官员激励，过度强调经济发展指标，也衍生了一系列负面问题。一些官员利用受托的公共权力侵占公民财产和经济利益，^①官员利己动机和经济租金相结合，导致了寻租腐败的蔓延。^②腐败严重削弱了政府的合法性，妨碍法治秩序和政府正常功能的行使。为了对这些负面问题进行纠偏和控制，就必须加强组织约束机制的建设，迫在眉睫的是反腐败和强化行政问责。在改革开放过程中，中国社会各阶层固有的利益分配均衡被打破，而新的分配机制尚未建立，公共权力寻租和官员经济理性的递加，容易诱致腐败，^③遏制腐败的自律约束、制度约束、舆论约束和责任约束等则层层削弱。^④在此形势下，反腐败成为防范权力失控的必然选择，其本质上是强化由上而下的硬性约束，强调对行政权力的规范和控制。地方反腐败的力度受经济发展水平、分权程度和政治周期的影响，^⑤逐渐形成了政党领导下的国家和社会组成的多元行动中心反腐败体系。^⑥另一方面，行政问责是减少政府代理风险的纠错和惩罚手段。在经济转型过程中，地方官员的逐利性使其注重权力资源而

忽视履行行政责任。党的十八大以来的高压反腐态势，有利于推动行政问责制度的建设，使其成为常态化的监督控制手段。行政问责强调行政效率和结果期望达到均衡状态，实现权责一致，这就意味着在民主政治的前提条件下对行政失范行为的预防和监督。行政问责制度的建设，需要破解当前基层权责分立的困境，^⑦理顺权力关系和确立责任范围，实现刚性问责的硬约束。

四、走向善治：国家治理现代化的未来趋向

发展型国家理论对中国过去40年的跨越式发展做出了富有启发力的解释，而善治理论的兴起则深刻改变了国家、市场与社会之间的关系。善治的实现不是对国家治理能力的削弱，而是增强了国家的执政能力。^⑧善治并不意味着对发展型国家的放弃或是通过单纯地利用发展型国家的经济激励缩小国家之间差距，而是寻求在战略、激励和约束三种功能之间实现均衡，从而更加全面、均衡、协调地推动国家治理现代化转型，实现从追赶到超越的调适。

全球化的冲击、现代社会的发展和不同时空条件下治理诉求的变化，对国家治理现代化产生了冲击并带来了非预期的后果。^⑨一是治理的短效性，过度重视发展过程中的短期利益，无法根据终极利益诉求制定长期的发展规划；二是治理成本过高，治理过程中的重复性投资和建设导致的资源浪费，成本过高；三是自主性不足，在党政领导下的国家治理主体中，“一元”力量强大，“多元”主体的自主性不足，发挥的社会功能非均衡化。针对当前国家治理现代化中存在的诸多问题，应该有针对性地做好预判和规划，不断调整和优

① 吴敬琏：《中国腐败的治理》，《战略与管理》2004年第12期。

② 倪星：《论寻租腐败》，《政治学研究》1997年第4期。

③ 李燕凌、吴松江、胡扬名：《我国近年来反腐败问题研究综述》，《中国行政管理》2011年第11期。

④ 何增科：《中国转型期腐败和反腐败问题研究（上篇）》，《经济社会体制比较》2003年第1期。

⑤ 倪星、孙宗锋：《经济发展、制度安排与地方反腐败力度——基于G省面板数据的分析》，《经济社会体制比较》2015年第5期。

⑥ 林尚立：《以政党为中心：中国反腐败体系的建构及其基本框架》，《中共中央党校学报》2009年第4期。

⑦ 倪星、王锐：《权责分立与基层避责：一种理论解释》，《中国社会科学》2018年第5期。

⑧ Bob Jessop. The state and the contradictions of the knowledge driven economy. in John R. Bryson, Peter W. Daniels, Nick Henry et al Edited. Knowledge, Space, Economy. London and New York: Routledge, 2000, pp.75.

⑨ 文军：《时空转型中国家治理现代化的诉求困境与未来走向》，《社会发展研究》2019年第4期。

化国家治理现代化的重心和策略，引导国家治理走向善治的光明大道。

第一，增强国家治理的自主性和能动性。实现善治的制度安排不是静态的，而是国家、市场和社会的动态互动过程，需要推动国家从静态的制度安排者和实践者向动态的制度探索者转变。善治不是政治压力下的被动诉求，而是基于不同发展阶段多元主体共同发展的行为，需要推动国家治理从晋升压力和发展导向的治理向多元治理主体协商治理转变，激发基层主体活力，调动各种参与主体的积极性。

第二，强调国家治理的综合性和协调性。实现国家治理从单一性的发展激励向战略、激励和约束均衡的综合性和协调性治理转变。善治是由不同主体和不同层级的治理内容构成，需要改变发展主义导向的价值追求，强化对权力约束和社会的政治吸纳战略，从整体性和综合性视角推动国家制度优势向治理效能的转化。

第三，从回应性治理向预防性治理转变。新时代的善治要妥善处理在赶超过程中回避和积累的社会问题和政治问题，同时实现新的超越。因此，不仅要强调对问题的回应性解释，同时要具有预见性和针对性，加强国家治理结构的系统性优化，避免单一强调经济激励的简化方式，将组织战略、激励和约束有机结合起来，切实增强治理效能。

综上所述，中国国家治理现代化经历了从发展型国家治理向综合协调型的善治转变的过程。随着时空条件的变化，新时代国家治理现代化的转型升级有了新的目标，从某种意义上也代表着未来国家治理方向的调整，这是国家治理不断走向成熟的象征。毋庸置疑，深圳是探索中国之治的绝佳样本。在过去的40年里，深圳完美地诠释了中国之治的发展逻辑。从一个边陲农业县发展为国际化大都市，深圳在经济、政治、科技、社会等领域都取得了显著的进步，成为中国改革开放最为亮丽的风景线。深圳样本的成功，走出了一条“既不同于完

全市场化的西方道路，又不同于计划体制的苏联模式，也不同于中东欧转轨国家和拉美转型国家的‘华盛顿共识’的中国特色社会主义道路”，^{①②}它为广大发展中国家乃至全世界的转型发展提供了丰富的、可资借鉴的经验。2019年8月发布的《中共中央、国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，将深圳定位为高质量发展高地、法治城市示范、城市文明典范、民生幸福标杆和可持续发展先锋，要求把深圳建设成为具有全球影响力的创新创业创意之都、社会主义现代化强国的城市范例和全球标杆城市。很显然，中央对于深圳的期待已经不再是单纯的经济的发展，而是全方位建设中国特色社会主义的先行示范区。自此，深圳进入了推进治理体系和治理能力现代化建设、实现全面善治的新阶段。2019年10月，党的十九届四中全会进一步强调了推进国家治理体系和治理能力现代化建设的战略目标，这意味着新时代治理目标和治理模式发生了深刻变化，原先简单以经济优先的发展模式已不再适应新时代的发展需求，治理手段和方式必须相应进行灵活性和针对性的转变。从全球层面来看，各国公共治理正在发生深刻变革，以发展激励为导向的政府治理受到了权力规范挑战，政府既要改善行政效率，更要增强公共利益。尤其是处在治理转型过程的当代中国，从发展走向善治，单靠传统的激励手段无法实现，而是需要构建综合性和协调性的治理模式，发挥战略、激励和约束三者之间的功能，实现互补、协调和均衡，从而更好地实现国家治理现代化的宏伟目标。

作者：倪星，华南师范大学政治与公共管理学院、中山大学中国公共管理研究中心二级教授、博导

罗丹，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生

责任编辑：熊哲文

① 方映灵：《深圳在改革开放中的贡献和经验》，《重庆日报》2018年9月27日。

② 罗清和、张畅：《深圳经济特区四十年“四区叠加”的历史逻辑及经验启示》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2020年第2期。