

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。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/676240240211010120>