

时空转型中国国家治理现代化的 诉求困境与未来走向*

文 军

在党的十九届四中全会审议通过的《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》中，一个非常重要的亮点就在于把国家治理体系和治理能力现代化的制度基础提到一个前所未有的高度，并立足于中国的具体国情和发展实践，首次系统阐述了中国特色社会主义的制度优势，提出要把这种制度优势更好地转化为国家治理的效能，从而为国家治理的现代化诉求提供更持久的制度支撑。

一、在新的时空条件下重新认识国家治理的现代化诉求

今天我们在新时代新的背景下讨论中国国家治理体系与治理能力现代化的议题，应该将其置于新的时空条件下，在新的社会文化环境和中国政治制度背景下来进行。在传统的现代化议题讨论中，我们常常把经济上的工业化、政治上的民主化、文化上的世俗化、社会上的城市化、组织上的科层化、观念上的理性化等当作国家治理现代化的核心诉求。但在新的时空条件下，这些核心诉求无论在内容上还是在形式上都可能面临诸多挑战，发生各种变化。

首先应该明确的是，在推进“国家治理体系与治理能力现代化”的命题中，无论是“治理”的概念还是“现代化”的概念，在中国都带有一定的“命名政治”（the politics of naming）的特征，也都是典型的“理想类型”（ideal type）的概念，

* 本文系教育部重大课题攻关项目“习近平总书记关于全面深化改革的重要论述”（项目编号：18JZD008；主持人：杜玉华）、教育部重点研究基地重大项目“中国包容性城市发展思路研究”（项目编号：19JJD840001；主持人：文军）、2017年度上海市教委科研创新计划人文社会科学重大项目“社会转型的中国实践与转型社会学的建构”（项目编号：01701070005E00041；主持人：文军）系列成果之一。

其本身就是现代性和现代社会的产物。说它们是“命名政治”的结果，就是说先在观念上或理论上命名，然后再在实践上呼唤它的肉身，丰富其形象，充实其内容。无论是“国家治理”还是“现代化”，从当代中国政治用语的历史与现实来看，都曾经充满着各种理论想象，赋予了形形色色的实践内容。以“社会治理”的概念提出为例，最早我们在各种媒体和地方实践中大量使用的都是“社会管理”的概念，2013年十八届三中全会提出“国家治理”“社会治理”等概念之后，仿佛一夜之间，“社会管理”概念就被“社会治理”所替代，各地也突然出现了大量不同的社会治理实践模式，这至少说明我们对“社会治理”概念及其内涵本身缺乏足够的理论认识和价值共识。对“现代化”的认识和理解实际上也差不多。比如，20世纪五六十年代，我国就提出了要在20世纪内实现农业、工业、国防、科学技术的“四个现代化”诉求，这种战略目标直到20世纪80年代都一直主宰着中国社会经济的发展。“四个现代化”的诉求在很长一段时间内，几乎成了中国社会现代化或国家发展战略的代名词。

今天，我们讨论国家治理体系和治理能力现代化的问题，笔者不太赞成有些学者提出的将其看作我们国家提出的“第五个”现代化诉求。“现代化”如果从汉语词意的角度来理解，至少具有两种含义：一是作为一个过程的现代化，即强调的是从传统向现代变迁的过程，二是作为一种状态或程度的现代化，即强调一种相对发达的状态或程度。无论是作为一种过程还是一种程度，我们在讨论现代化议题时，至少需要明确以下几个基本判断。

一是任何国家的治理都是在一定的时空条件下发生并存在的，国家治理的现代化诉求离不开具体的社会文化环境和时空条件。如今，随着社会文化环境的变化，时空关系结构的改变，中国社会的发展不仅在时间上面临着传统性、现代性与后现代性的整合难题，而且在空间上也面临着延展性、虚拟性、流动性等现实挑战，这些都会给传统的国家治理体系和治理能力带来巨大的挑战，现代化的各种诉求很难在短时间内一一满足。

二是“现代化”是带有明显价值预设和发展导向的，是在“传统—现代”的二元抗争中所做出的价值判断与实践选择。无论是哪个维度或层面的现代化诉求，实际上都暗含着一种发展主义的价值预设和导向，认为“现代”比“传统”要好，是符合人类社会发展方向共同追求，由此，“现代化”也被打上“良性”的烙印，现代化诉求也获得了合法性，并具有了各个国家和社会普遍追求的“共性”特征。

三是虽然国家治理现代化内涵十分丰富，在实践上也会存在一定的时序模式，但它一定是整体性、系统性的推进过程。“现代化”诉求不只是经济发展和政治发展，更重要的是精神文化发展和人自身的发展。因此，要完整地把握“现代化”的确切涵义，就必须从现代化诉求的物质、制度和精神三个层面来加以考察。所谓“第五个”现代化的提法，本身就是对现代化的最大割裂，很难想象如果没有人自身的现代化，没有制度或者精神文化层面的现代化，单一的物质层面的现代化诉求能够获得一种持久性的繁荣与发展。

四是国家治理现代化诉求的过程是目标与手段的趋同性与相异性交织协同的过程。如果以“目标—手段”为坐标，就可以发现，越是接近于目标一端的，现代化诉求就越会表现出许多发展上的趋同性；越是接近于手段一端的，现代化诉求就越是会表现出一种相异性。也就是说，现代化所要努力达成的许多目标与内容是超越民族和国家的。如果我们不承认现代化诉求目标的趋同性，就很可能对现代化会有一种狭隘的民族主义情绪。同样，如果我们不承认现代化诉求手段的相异性、特殊性，就等于抹煞了世界发展的丰富性、多样性。因此，在国家治理现代化实践中，一方面，我们要从现代社会的基本特征出发，对现代化诉求的实际进程进行批判性的检视；另一方面，又要把现代化进程中出现的新的、超越传统的一些内容吸纳进来，以不断丰富和推进社会发展的“现代性”内涵。

二、时空转型及其对国家治理现代化诉求的影响

现代化及其条件从本质上对应的是传统社会，但是随着后现代社会的来临、全球化的冲击，国家治理现代化的各种诉求所赖以存在的时空条件发生了巨大的变化，这些都会在根本上对国家治理现代化诉求产生巨大的影响，甚至带来许多未预期的后果。

首先，在时间的变化及其影响上，我们会发现在时间体系变得日益复杂的当下，社会的时间体系正在由原来边界相对固定的刚性制度变得日益情境化和灵活化，国家及社会行动者在日常生活世界中的反思性实践过程和社会时间结构已成为一种互构的连续统，现代化诉求的时间条件变得越来越易逝、灵活且富有弹性，原有的物理时间的单一价值将逐渐被消解并代之为更加丰富和灵活的情境意义，国家治理的

现代化诉求也可能由此而获得一种情境意义。即使是传统的物理时间，“传统”“现代”与“后现代”之间的边界也正在变得越来越模糊甚至于相互渗透和融合了，不仅会出现“传统的现代化”现象（站在后现代角度来看），而且还可能会出现“传统的现代性”或者“现代的传统性”相互交织的现象。比如，我们在分析中国农村与城市时，常常采用现代化的分析模式，把中国的农村社会和城市社会分别当作“传统社会”与“现代社会”来看待，由此构建出了“农村城市化”的发展诉求和实践模式。这种基于现代化的整体分析模式忽视了要素之间的流动性及其变化的非一致性。实际上，生活在农村社会的人与作为物质形态的农村村落之间，其变化完全可以是不一致的，人可以走向现代化，而村落却依然保持甚至重建传统性。面对这种要素分离的现象，我们在描述村落社会转型时，究竟说是回归传统性了呢还是转向现代化了呢？很显然，我们无法在究竟是现代的还是传统的之间做出一种非此即彼的二元选择。“传统”“现代”与“后现代”在时间上完成是可以共存的，农村发展也完全可以通过一种非城市化的诉求方式来走向现代化的发展道路。

其次，在空间的变化及其影响上，我们会发现在空间流变越来越复杂多样的当下社会，“空间”的存在形态不仅发生了巨大的变化，而且在现代化诉求之中被赋予了越来越多的隐喻。在日常生活中，我们经常会用到带有“空间性”的观念或语汇，即含有“空间意涵”（并非直接指称“空间”本身）的观念，例如上下、方位、地点、距离、分布、边缘、核心、区隔、封闭、开放、领域、移动、行动等概念都在表达某种“空间意涵”。在传统的社会学研究中，空间是具有排他性、分割性特征的，但在现代社会学中，“空间”都是一种社会关系的存在。不仅如此，网络空间、虚拟空间、关系空间、内心空间、自由空间、梦想空间、心灵空间等带有隐喻特征的空间也出现了，由此，不仅超越传统“空间”的“跨国事实或现象”越来越多，而且物质或实质空间在非物质层次上也得到了极大的延展。很显然，作为现代化诉求条件之一的“空间”，不再是一种单一的地理位置上的存在，也是一种社会关系和文化的存在，更是一种心理与精神的存在。随着这种空间形式的流变和内容的延展，国家治理现代化诉求的内涵也会因此获得更加丰富的多样性，“现代化”诉求再也不是传统意义上空间在场的单一现代化了。

最后，在时间与空间的转变及其影响上，时空转型与共变将会对国家治理现代化诉求带来许多未预期的后果。在传统社会甚至现代社会里，时空难以分离，时间和空间更多的是与具体地点联结在一起的，时间的标尺总是与社会事件的地点相联，

受特定空间制约的。但随着后现代社会的来临，网络及数字化社会的崛起，时空的分延与重组以及由此而产生的社会系统的抽离化成为现代化发展诉求的两大动力机制。时空分延（time-space distanciation）是指跨越广阔的时间和空间领域的社会关系的联合，并一直扩展到包括全球体系在内的一种新的时空状况。在网络及数字化社会中，时间与空间都会逐步趋于空洞化，即逐渐与具体的地点、事件相分离，逐步取得高度的标准化和精确化的过程。时空“分延”或“抽离”之所以对现代化发展诉求如此重要，按照英国社会学家吉登斯的说法，一是时空分延是现代社会“脱域”（disembedding）机制形成的基本条件；二是时空分延提供了现代社会生活、理性社会组织各种特性的产生机制，从而影响到亿万人的生活；三是与现代性相关联的独特历史特性取决于它对时间和空间的“嵌入”（insertion）模式，时空分延将使历史变成统一的、世界性的历史，现代化诉求也会随着时空分延程度的变化而表现出巨大的不同，任何国家或社会的现代化过程都将不得不面对这种新的时空转型。

很显然，时间、空间本身发生的变化，以及时间与空间之间的相互转变，会在很大程度上影响到国家治理现代化的实现状态和未来走向，给现代化诉求带来极大的困惑，当然也会在一定程度上推动国家治理现代化形态和方式的变化。如果我们无视这种正在发生的时空转型，国家治理的现代化诉求不仅难以有效满足，而且也将无法具有可持续性。

三、现代化诉求困境中国家治理的未来走向

要实现国家治理体系与治理能力现代化，就必须在新的时空条件下充分认识到我们当前在国家治理实践上所面临的诸多挑战，及时应对现代化的诉求困境。就当前我国在国家治理特别是基层治理实践上所表现出来的问题来看，笔者认为，其至少还存在以下一些主要困境：（1）在治理实践中比较注重短期成效，科学预见的能力较弱，难以对现代化诉求与社会发展做出长期科学的规划；（2）有关国家治理尤其是基层治理的政策相对滞后，导致在基层治理实践中成本过高，治理资源浪费的现象大量存在；（3）国家治理体系不太完善，不同层面、不同领域的治理交叉和重复的现象大量存在，“治理过度”和“治理缺失”现象并存，从而使得国家治理的效能整体上难以发挥；（4）忽视治理对象的心理、情感和文化需求，治理共识不

足,致使集体抗争行动易发,从而出现了因治理而引发的许多新社会问题;(5)在新的时空转型中,社会流动性越来越大,传统的以地域性治理方式为主的属地化治理模式越来越难以应对快速变化的流动性社会和空间规模不断延展的全球性社会;(6)党领导下的国家治理的主体越来越多,“一核多方”的治理特色中存在“一核”过于强大,而“多方”参与治理的自主性不足和主体功能虚化的非均衡性。

针对现阶段我国在国家治理现代化实践中存在的上述诸多诉求困境,笔者认为,必须加强针对性研究,提前做好预判和规划,根据不同的时空条件和发展阶段,积极调整好国家治理的重心,有序推进国家治理现代化在未来朝向如下方向发展:

一是增强国家治理的科学性,推动国家治理从解决问题的回应型治理转向预防预见型的治理。由于现阶段我国在现代化诉求过程中面临的矛盾和冲突较多,致使很多治理行为尤其是基层的社会治理往往采取的是针对具体问题解决的回应型治理方式,对国家治理现代化诉求的未来发展缺乏预见性。因此,必须加强国家治理的科学规划和系统布局,从预防预见角度增强国家治理现代化的效能,防止把国家治理现代化简化为单一的去解决发展中的具体问题。

二是增强国家治理的能动性,推动国家治理从静态的结构性制度安排转向能动的治理机制探索。国家治理现代化不仅仅是一个静态的结构性制度安排过程,也是“政府—市场—社会”三者关系的动态平衡过程,必须增强国家治理特别是基层治理的能动性,从体制机制层面激发基层治理的活力,调动各方参与国家治理现代化的积极性。

三是增强国家治理的整体性,推动国家治理从分散性治理转向系统性、整体性治理。国家治理现代化是由不同领域、不同层面的治理内容构成的,要改变各自为政、条块分割的治理局面,抓重点、补短板、强弱项,从整体角度系统地推进国家治理现代化。

四是增强国家治理的人本性,推动国家治理从外在的制度性、技术性治理转向内在的社会文化、心理情感治理。虽然现阶段国家治理现代化在很大程度上是靠制度创新和科技支撑来推进的,但从长远来看,国家治理的现代化诉求必须回归到以“人民为中心”,把满足“人的美好生活需要”作为现代化诉求的根本落脚点。这一过程实际上是由外显型社会逐步转向为内生型社会的发展过程,也是一个从“物本”向“人本”的转型过程,更是国家治理现代化与人的现代化完美结合的过程。

五是增强国家治理的适配性,推动国家治理从地域性、行政区划型的治理转向

全球性、流动性的治理。在新的时空环境下，时间的易逝性和空间的可变性极大地增强了社会的流动性，原来那种基于地域和行政区划的治理模式越来越难以适应流动性、全球性社会，国家治理的现代化诉求必须要处理好全球性治理和流动性治理问题，提高治理的适配程度和有效衔接度。

六是增强国家治理的自主性，推动国家治理从管制型、压力型的治理转向多方主动协商的共建共治共享型治理。国家治理现代化不是在政治压力和权力管制下被动进行的，而是基于国家和社会现代化发展需要的一种主动作为。因此，参与国家治理现代化的各方，应该在自主协商过程中促成共建共治共享，从而为国家治理现代化做出各自的贡献。

总之，在新时代，国家治理现代化有了新的目标和要求，随着时空转型的不断深化，国家治理现代化诉求的道路和方式也会变得越来越灵活多变。国家治理的上述转向在某种意义上代表了未来一个阶段国家治理现代化诉求的发展方向，也是国家治理不断走向成熟的重要标志。

作者单位：华东师范大学中国现代城市研究中心暨社会发展学院、
上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心
责任编辑：吴莹