

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.03.006

欢迎按以下格式引用:徐亚清,于水.新时代国家治理的内涵阐释——基于话语理论分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(1):215-226. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.03.006.



Citation Format: XU Yaqing, YU Shui. Illumination of national governance in the new era: In the perspective of discourse [J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2021(1):215-226. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.03.006.

# 新时代国家治理的内涵阐释

## ——基于话语理论分析

徐亚清<sup>1</sup>, 于水<sup>2</sup>

(1. 南京师范大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210023; 2. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:**以话语理论为视角,新时代国家治理的内涵,或曰话语,应以中国共产党领导的群众工作为价值核心。其孕育于革命政权建构时期,以《兴国调查》为代表文本,奠基于新中国成立初期的《必须重视人民来信》信函,改革开放后经历了以《信访条例》为代表的群众工作法治化进程。党的十九届四中全会以来,凭借新时代的语境划分和依靠人民推动国家发展的治理导向,其话语正式建构。唯有通过法治平衡制度整体性与技术嵌入碎片化,以公平公正平衡动员的价值传统与稳定的改革思维,以多元合作平衡政策的静态化与风险的未知性,方能在新时代寻找到话语完善的方向坐标。

**关键词:**新时代;国家治理;国家治理体系和治理能力现代化;话语;群众工作;价值理念

**中图分类号:**D630;D922.182 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)01-0215-12

### 一、问题的提出

以党的十九届四中全会精神为指导探讨新时代国家治理问题,乃是基于改革发展的新阶段,即中国特色社会主义进入新时代的语境,去诠释一系列治理实践中以国家政权为核心形成的内在逻辑。以国家治理为主题的普遍探讨,首次对应的是2013年党的十八届三中全会提出“创新社会治理,推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标<sup>[1]</sup>。2019年党的十九届四中全会对国家治理体系和治理能力则首次进行了深刻的内涵论断,即“中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现”<sup>[2]</sup>。2020年党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五

修回日期:2020-01-16

基金项目:国家社会科学基金项目“马克思主义视野下的生命政治学批判”(016BZX016)

作者简介:徐亚清,管理学博士,南京师范大学马克思主义学院讲师,Email:xuyaqing@163.com;于水,管理学博士,南京农业大学公共管理学院教授,博士研究生导师。

年规划和二〇三五年远景目标的建议》,在谈到“十四五”时期经济社会发展指导方针和主要目标时强调,要“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,推进国家治理体系和治理能力现代化,实现经济行稳致远、社会安定和谐,为全面建设社会主义现代化国家开好局、好起步”。由此可以看出,新时代国家治理本身蕴含着本土语境在漫长的历史演进中形成的话语逻辑。其内涵并非外在化的刚性规范,亦非孤立化的社会问题治理所能囊括,而是包含一种更为深层次的价值。此价值便是国家治理体系和治理能力现代化的核心内涵所在,既有其价值传统,又包含时代革新,可理解为总体化的话语体系。由此可引出话语理论的分析视角。

纵观历史,新时代国家治理的内涵,或曰话语体系,是以中国共产党领导下的群众工作为核心的。调查、动员、反映群众意见、解决群众问题的治理实践乃扎根于基层,并贯穿中国共产党领导的革命政权建设、新中国成立到改革开放至今的历史进程。换言之,这个进程“依靠人民推动国家发展”<sup>[2]92</sup>。以话语为视角,需基于两个关键点:一是新时代的语境,这一语境并非孤立、静态的词汇,而是包含着动态化的历史变迁过程<sup>[3]</sup>;二是国家治理内在价值理念,此逻辑应是党领导下群众工作的价值理念的历史沿革与现实问题。群众工作的价值理念在既往历史进程中,凭借一系列制度、政策呈现,并通过对于一系列社会问题的治理而发展完善,然而改革开放以来,传统静态化的群众工作体系日益面临信息技术与社会转型相交织的场景变更带来的挑战。故而诠释新时代国家治理的内涵,需回顾其价值基石的生成、演变过程,进而可以描述现阶段部分社会现象背后深层次的逻辑,即价值传统对于场景变更的适应性问题,进而可探讨如何面向新时代推动国家治理话语体系的成熟。

## 二、相关问题的学理阐释

在围绕新时代国家治理的诠释中,有两个重要的学理逻辑需要厘清,一是围绕国家的叙事体系,二是关于话语的理论建构。两大词汇均有国外叙事的背景。关于国家问题,晚近历史社会学范式提供了“国家—社会”的叙事框架。晚近盛行的批判式话语理论则依托围绕语言的叙事逻辑反思权威化的治理活动,换言之更关注治理活动背后的逻辑体系。显然,两种研究均有其方法借鉴意义,然而其视角均存在明显的局限性与排他性,需依托马克思主义话语观引入话语理论,将国家与话语的概念有效契合,方能勾勒出关于国家治理内涵的全景阐释。

### (一) 晚近历史社会学的国家观局限

20世纪后期以来,英美历史社会学界提出的“找回国家”(Bringing The State Back In)对晚近研究产生了深刻影响。其对应的是当时“社会中心主义”长期忽视国家概念的倾向,这才会有“从社会中心理论到重新对国家产生兴趣”的转向<sup>①</sup>。<sup>[4]</sup>此论点试图引入韦伯式“暴力合法化垄断”的国家含义界定<sup>②</sup>。<sup>[5]</sup>纵观既往研究,“找回国家”思潮下的研究者的主要特质有三:一是侧重于精英视角

①这一观点见于彼得·埃文斯、西达·斯考切波等学者在论文集《找回国家》中的观点。他们认为,美国学术界在一定时期囿于以社会为中心研究社会问题,却忽视了国家机构对于社会的影响。这一现状自亨廷顿诠释转型社会问题以来逐渐改变,因为亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中逐渐重视政治秩序对社会的影响。其实亨廷顿的研究并没有直接出现国家的概念,然而自20世纪后期以来,“社会中心”的研究风格随着国家视角的引入开始发生改变。

②马克斯·韦伯对于国家的经典论述,即“暴力的合法化垄断”影响了之后的国家研究,尤其是英美学者对国家的研究。这一论述成为对国家的最经典、最权威的概念界定之一。

的阐释。如理查德·拉克曼认为的“国家是精英斗争的产物”<sup>③</sup>、<sup>[6]49</sup>,换言之必须关注精英意志、决策、行为如何塑造现代国家。二是侧重强调社会基础的塑造。如迈克尔·曼力图诠释社会权力网络的构成和演进,并认为现代国家的生成是由“作为有组织的权力网络的社会”构建的<sup>④</sup>、<sup>[7]</sup>。三是论述政权整合与社会诉求的互动。如查尔斯·蒂利从“国家—社会”的框架诠释现代社会的张力因素<sup>⑤</sup>、<sup>[8]</sup>,更多学者倾向于第三种。

总体而言,以结构功能主义范式为基础的“找回国家”意义在于建构起“国家—社会”互动关系的结构模型。此模型可谓影响深远,成为诸多关注转型时期国家与社会关系的研究视域。然而此模型存在自身的话语局限。其一,“国家—社会”结构分析无法容纳异质语境下的复杂影响因素,无法充分考虑不同语境下不同文化、政治传统、治理思维对于国家建构的影响。其二,静态化的路径无法指涉动态化的场景变革。当代日益深化的社会转型所产生的社会问题往往会打破固有的、预设化的框架,不仅使社会场景中产生的一系列问题显得复杂和未知,且构成了与国家治理传统之间的张力。“找回国家”影响下的既往研究虽逐渐实现了研究对象的广泛化,然而无法摆脱既有话语的狭隘性与静态性,无法将其他话语体系容纳在内,亦无法深刻诠释话语逻辑在场景变革中的调适问题<sup>⑥</sup>、<sup>[9]</sup>。

## (二) 话语理论的阐释与借鉴

依据 20 世纪后期以来的研究成果,话语包含着围绕生活世界的语言构建起的规范的逻辑。话语理论在当代形成了以哈贝马斯和福柯为代表的两种不同思潮。尤尔根·哈贝马斯的话语概念与挽救“合法性危机”逻辑相联系,与以语言为媒介的社会成员“交往”是对晚近经济、行政与文化系统冲突的协调<sup>[10]</sup>。相较而言,米歇尔·福柯的话语观更具批判性色彩,其认为话语逻辑影响乃至塑造了一整套的社会结构和内在要素。如福柯所言,“明晰的要素在语言与认识、具体的话语与知识、普遍的语言与思想的分析、人类历史与语言科学之间的正当联系中显出光彩”<sup>[11]</sup>。福柯由此推断,国家和社会存续的内在逻辑在于话语体系的运作法则,进而得出“话语即权力”的著名论断<sup>⑦</sup>、<sup>[12]</sup>。

不难看出,话语是与权威化的治理活动相联系的,在权威化的治理活动中,话语需通过制度、思维和政策机制得以呈现,然而晚近的批判性研究往往忽视话语的现实基础,其实话语可总体理解为围绕语言建立起来的规范体系。系统规范的构建与消解、社会成员交往行为的形成与重组,皆需围绕一定的系统化价值规范。场景的变革、实践的演变则是价值规范或者话语体系调适的缘由。若将治理概念引入,治理本身便孕育着基于实践实现自身价值目标的话语逻辑,国家政权、社会成员在长期的治理活动中塑造了话语体系<sup>[13]</sup>。正如马克思所言,“语言是一种实践的、既为他人存在也为我自身存在的、现实的意识”<sup>[14]</sup>。相较哈贝马斯、福柯等晚近研究,马克思主义话语观更契合实

③理查德·拉克曼从精英建构的视角诠释国家政权建构,认为精英斗争、联合结构缔造了国家形式。

④迈克尔·曼将社会权力来源定义为经济权力、军事权力、意识形态权力和社会权力四种。他论述现代国家生成时,侧重从四大社会权力组成的网络构造来叙事。

⑤蒂利致力于研究社会抗争和国家建构之间的张力和平衡,他认为现代欧洲国家形成是在战争等暴力中得以实现的。这样的论点与历史社会学领域诸多学者具有较强的一致性。

⑥福山以历史社会学的视角,以他提出的民主、法治和强大国家三要素来诠释现代国家成长历史,然而其前提标准依然是西方式的话语,这种价值观主要体现在对于中国问题的研究,福山一方面肯定中国改革开放的巨大成功,另一方面以所谓“民主依然站在历史终结处”的论断,否定中国发展特有的价值理念。

⑦在福柯看来,历史上占据主导地位的话语构建出符合自身语言规范的治理模式,会不断遭受“直言”的冲击,“直言”“讲真话”的意义是对主导话语的反抗。

践、更具总体性,可为探讨新时代国家治理勾勒清晰化的全景视域。

### (三)新时代国家治理的话语逻辑

在国家问题上,拉克曼曾经提出三个问题。分别为国家形成的方式、国家形成的主体行动者、国家形成的时机<sup>[6]19</sup>。三个问题可被理解为对国家生成和发挥作用方式的阐释,然而唯有不局限于简单的“国家—社会”框架,方能有效诠释三个层面的问题,即本土语境下国家的建构和治理基于什么样的价值理念,受到什么样的因素影响,其治理方式在语境的变化下有着什么样的变化?<sup>[15]</sup>。换言之,“暴力的合法化垄断”是在什么样的语境下发挥作用的?故而可基于本土语境的历史变迁,诠释国家治理内涵的命题。通过借鉴话语理论,可以马克思主义话语观为视角,提出国家治理的内涵问题。换言之是在中国特色社会主义进入新时代的语境中,诠释国家治理话语体系的形成传统与成熟之路。

新时代国家治理包含着两个重要关键词,即新时代与国家治理。其中新时代是历史向度的判断,包含历史变迁中既往语境的变化与跨越,而国家治理亦非悬设的词汇,而是指涉围绕国家政权实现良善治理的实践活动<sup>[16]</sup>,而话语的内在逻辑正是指涉于现实的治理实践。新时代国家治理的话语体系由调查、反映群众意见、维护群众利益的群众工作价值所塑造。此一传统需在新时代语境下适应改革发展的场景变革,并通过一整套完善化的围绕制度文本、价值理念与实践机制的话语建构,方能实现自我成熟,谓之成熟完善的话语体系。从革命政权建构、新中国成立初期、改革开放至今的语境变迁中,诠释新时代国家治理的话语生成逻辑,并探讨其成熟完善,此既是学理阐释的任务,亦是现实场景的诉求。

## 三、新时代国家治理的话语生成

在2019年党的十九届四中全会首次深刻阐释新时代国家治理的内涵以前,国家治理的价值理念经历了既往历史进程的孕育和发展,进而在新时代形成自身的话语体系。通过对革命斗争时期、新中国初期与改革开放至2019年党的十九届四中全会以来的制度文本、价值理念和政策机制的观察,可得出三个具有代表性的文本,分别可指涉不同阶段的话语发展,包括以1931年毛泽东同志《兴国调查》为主要代表的话语孕育,以1951年毛泽东同志《必须重视人民来信》为代表的话语奠基,以2005年修订《信访条例》为代表的话语变迁。以2019年党的十九届四中全会为主要标志,新时代国家治理的话语体系正式塑造,形成了明确的以人民为中心的治理坐标,并明确了在新时代“依靠人民推动国家发展”的价值方向。

### (一)革命政权建构中的话语孕育——《兴国调查》的价值传统

若以革命政权的建构和发展为坐标,群众工作价值传统可在中央苏区的一系列文本当中找到依据,其最早的权威性代表应属《兴国调查》<sup>[17]</sup>。其创新意义可理解为两点,一是直接深入日常生活生活的调研,二是深入了解社会成员在政权建构中的具体活动<sup>⑧</sup>。<sup>[18]546</sup>。毛泽东同志一方面对傅

⑧如毛泽东同志所言:第一,做了八个家庭的调查,这是我从来没做过的,其实没有这种调查,就没有农村的基本概念;第二,调查了各阶级在土地斗争中的表现,这是我在寻乌调查中做了而没有做得完全的。



济庭等八户农民做了访谈<sup>⑨</sup>·<sup>[18]546-575</sup>,另一方面则加强对兴国赣县全面化的调研综述<sup>⑩</sup>·<sup>[18]546-575</sup>。毛泽东同志对于农户家庭的基本情况,包括人口结构、收入、土地占有、文化素养等基本情况做了较为简明扼要,却又较为全面的概述,从中可看出《兴国调查》背后信息获取的细致性。如在对农户傅济庭的观察中,毛泽东同志除了对其“开过小屠坊,没有本钱”的基本经济情况进行判断外,还调查了户主的文化水平,即“读过六年书,勉强看得报信”<sup>[18]547</sup>。唯有从实践中全面化掌握信息,方能反映群众问题、搜集群众意见,此价值理念已逐渐孕育于革命斗争阶段的政权建构中<sup>[19]</sup>。

调查工作的基本原则规范,可以在《兴国调查》中找到较为清晰的萌芽。《兴国调查》的代表性体现在三个方面:一是调查主体的权威性。毛泽东同志作为当时中央苏区的主要领导所作的调查属于政权“自上而下”的意见动员和反映活动,且具有一定的政策建议性质,故而可理解为权威化的信息获取活动。二是调查范围的全面性。此全面性一方面体现为对受调查农户情况的综合考察,另一方面则在于调查层面的拓展化,换言之是在考察农户生存状态的同时,关注县级革命政权建构过程中的政策落实情况。三是价值理念的先导性,《兴国调查》并非简单的案例搜集,而是一种针对基层民众实际情况的反映,在革命斗争的同时进行有效治理的行为,充分体现了我党群众工作的价值理念。

当今国家治理中的基层信息纠纷排查机制,不难在革命政权建构过程中找到源头。在几乎同一时期,毛泽东同志亦强调“在群众检举下发现苏维埃工作中犯了严重错误的一些分子”等政策方针<sup>[20]</sup>。他此后通过“眼睛向下”的求实比喻和“开调查会”的实际建议总结了群众工作的原则和办法,这是因为“东张西望,道听途说,决然得不到什么完全的知识”<sup>⑪</sup>·<sup>[21]</sup>。这表明依靠群众进行政权建构的价值理念正逐渐发展。除中共党史资料的正面支撑外,亦可从侧面寻找革命政权建构中群众工作的重要性,如费正清等曾如此评价中国共产党领导的革命政权建构,他认为群众路线形塑了“羽毛丰满的国家形态的新阶段”,且“成功地组织并维持了一个持不同意见的政权”<sup>[22]</sup>。国外研究尽管在叙事方式上与本土话语有所出入,然而这可从侧面反映群众工作在革命政权中的孕育,并将在日后构成中国共产党领导下国家治理的基本话语体系。

## (二) 新中国成立初期的话语奠基——《必须重视人民来信》中的政策导向

1951年,毛泽东同志应对新中国成立初期亟待解决的国家和社会问题,发函《必须重视人民来信》,他正式言明,“必须重视人民的通信,要给人民来信以恰当的处理,满足群众正当的要求,把这件事看成是中国共产党和人民政府加强和人民联系的一种方法,不要采取掉以轻心置之不理的官僚主义的态度。如果人民来信很多,本人处理困难,应该设立适当人数的专门机关和专门人员,来处理这些信件”<sup>[23]</sup>。毛泽东同志将人民来信看作是党和政府与群众联系的一种方法,实际上是对群众工作传统的继承。此发函的目的乃是不局限于早期革命政权建构的地方性、区域性治理,而是将群众工作投入新中国国家治理的总体性框架。毛泽东提出要通过专门化的机关和人员来处理群众诉求,这表明了群众工作本身,将与国家政权的机构设置和规范化治理流程相结合,此趋势将在党和国家日后的治理实践中充分呈现。

⑨在调研中,毛泽东所调研的八个家庭分别是:傅济庭、李昌英、温奉章、陈侦山、钟得五、黄大春、陈北平、雷汉香。毛泽东对八个家庭的人数、收入、土地等生活状况做了详尽的访谈调研,可以称得上是联系群众的政治传统的重要代表。

⑩大体可概述为农户观察、旧有土地关系、阶级情况、土地分配、土地税、苏维埃和农村军事化问题。

⑪对此,毛泽东同志补充道,“开调查会,是最简单易行又最忠实可靠的方法,我用了这个方法得到了很大的益处”。

1951年6月,政务院发布的《政务院关于处理人民来信和接见人民工作的决定》可看作是治理实践之一。《决定》开头即强调,“各级人民政府应该密切地联系人民群众,全心全意地为人民服务;并应鼓励人民群众监督自己的政府和工作人员”<sup>⑩</sup>。<sup>[24]23-24</sup>。从中可看出,《决定》的法规效应是使群众工作初步通过制度文本的方式,承载于新中国成立初期各级政府的治理活动中<sup>[25]</sup>。具体的六条规定大致可归纳为群众工作原则、各级政府权限、政府群众工作与检察机关关系权限、媒介意见表达处理、群众工作内部流程、上下级群众工作汇报机制<sup>⑪</sup>。<sup>[24]23-24</sup>。对于群众工作的机构化的规范已然明显可见。值得强调的是,《决定》除规定各级政府自身的群众工作职能和原则之外,亦规定了国家机关之间的关系,即政府如何将事项提交检察院处理,彼此之间权限如何。此外,将媒介表达纳入意见回应的范围内,则是改革开放之后政府应对社会表达的政策先导。《决定》在内容上的突破表明群众工作已然构成新中国整体化、全局性国家治理中基本的话语体系。

深受《必须重视人民来信》影响的,还包括同年度党和国家在治理格局上的新安排。如中共中央办公厅秘书处对于群众意见的重视,以及政务院正式设置人民信件组的举措。1951年,中共中央办公厅秘书处便收到19660封人民来信<sup>[26]</sup>。不难看出,作为国家治理基本内容,人民信访制度的确立可以理解为群众工作的话语塑造和实践创设。前后比照亦可发现,《政务院关于处理人民来信和接见人民工作的决定》与《必须重视人民来信》一起,共同为党领导下的国家治理确立了正式化的明确化的话语基础,这种奠基性的话语体系来自革命政权建构中群众工作的实践,来自《兴国调查》等文本中动员、调查、反映群众工作的价值理念的发展成熟,并以权威化的政策文本投入于总体性的国家治理。其制度化的初探,也将在改革开放之后,伴随着依法治国战略实施而向纵深发展<sup>[27]34</sup>。

### (三) 改革开放以来的话语变迁——《信访条例》为代表的群众工作法治化

改革开放以来,群众工作的法治化可理解为历史经验总结之后的治理举措,并成为依法治国进程中的重要组成部分。这是因为改革开放之后日益多元复杂的社会问题集中体现在社会成员的意见表达和政府的群众工作中。对此类问题的规范化、权威化制度建设乃是国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的内容。2019年党的十九届四中全会之前,群众工作的法治化需重视六个重要节点:一是1978年全国第二次信访工作会议召开;二是1984年黑龙江省制定全国第一个地方性信访法规;三是1995年国务院首次出台《信访条例》;四是2005年修订之后重新出台《信访条例》<sup>[28]</sup>;五是2014年党的十八届四中全会提出将信访纳入“法治化轨道”;六是习近平同志2017年在第八次全国信访工作会议上对“法治化”的重申<sup>[29]</sup>。显然,在历史变迁中,2005年《信访条例》的修订具有承前启后的关键性作用。

⑩《规定》开篇即言,“各级人民政府是人民自己的政府,各级人民政府的工作人员是人民的勤务员”。

⑪《决定》的全文是:(一)县(市)以上各级人民政府,均须责成一定部门,在原编制内指定专人,负责处理人民群众来信,并设立问事处或接待室,接见人民群众;领导人并应经常地进行检查和指导。(二)对人民所提出的意见和问题,凡本机关能办理的,必须及时办理。需要转交下级机关或其他有关部门办理的,应及时转送,并检查催办。如系上级机关交办者,应及时办理,并于办理后将结果回报;若有特殊情况不能及时处理,亦应告知来信本人及原交机关。但对于反动分子借人民名义向政府提出的带有挑拨性或试探性的问题,则不要答复。对于人民所提问题的处理结果,应及时通知本人。对于有教育意义的典型事件于处理后,可在当地报纸上发表或在适当的会议上宣布。(三)凡属控告机关或工作人员的事件,应交人民监察机关处理。严禁被控机关或人员采取报复行为;如有报复者,应予以处分,情节严重者并应送司法机关依法惩处。(四)对报纸刊物所载人民群众的批评或意见,各有关机关或工作人员须认真研究处理,并应在该报刊上作公开的答复或检讨。(五)对于处理人民来信和接见人民的工作,应建立登记、研究、转办、检查、催办、存档等各项制度,并定期总结。(六)各级人民政府及政府各部门对处理人民来信和接见人民的工作,应经常检查总结,定期向上级报告。各大行政区人民政府(军政委员会)和中央直属省市人民政府,应每半年向政务院作一次关于处理此项工作的总结报告。

首先,2005年修订的《信访条例》是对于群众工作价值理念的历史传承。除首条规定信访工作的基本范围之外<sup>⑭</sup>,<sup>[27]</sup><sup>1</sup>,如第二十八条规定,“行政机关及其工作人员办理信访事项,应当恪尽职守、秉公办事、查明事实、分清责任、宣传法制、教育疏导、及时妥善处理,不得推诿、敷衍、拖延”<sup>[27]</sup><sup>34</sup>。由此可见,《兴国调查》以来调查实情的价值传统与1951年《必须重视人民来信》发布以来群众工作机构化、规范化发展,在21世纪的制度文本中得到明确的承载<sup>⑮</sup>,<sup>[27]</sup><sup>35</sup>。且调查实情与动员反映群众意见的价值理念,在改革开放中依托权威的载体得以继承。基于群众工作与新中国国家治理相契合的历史,不难看出纠纷排查机制与反映、调查、处理、反馈的机制过程,是国家治理话语体系在实践中的呈现。

其次,2005年《信访条例》是群众工作的制度化突破,相关的一系列制度创新推动国家治理进入新时代的语境。在充分征求社会意见的基础上,《信访条例》在修订之后于2005年颁布,这既有新世纪场景变革下问题的诉求,亦有改革开放以来国家治理在制度建构上的主线。1978年十一届三中全会以来,对于新中国初期治理探索的总结,使群众工作的法治化主线逐渐明晰。1982年黑龙江省出台的全国第一个地方性信访的法规,便是改革开放以来地方探索群众工作法治化的先导,1995年《信访条例》则是改革开放以来首次以法规条例的制度文本,承载群众工作的价值理念,这种持续不断的制度性探索,继承了新中国成立初期整体性、全局化、规范化的群众工作努力,也促成了2000年国家信访局的正式成立。

其三,2005年《信访条例》是对改革开放以来场景变革的回应。《条例》提出建立“全国信访信息系统”的目标。此条规定无疑包含着对信息技术变革的判断和对于国家治理迈向信息化的构想。1994年中国正式加入互联网以来,信息技术的嵌入和社会转型的深化在带来发展福利的同时亦导致对国家治理的问题“输入”。如果说2003年关于“非典”和“孙志刚”事件的舆情关注中只是先兆,那么2009年“微博”自媒体诞生之后,从“PX”项目到2020年新冠疫情等系列突发问题更为明显地与网络相交织,群众工作的信息化已然成为国家治理对于社会场景变革的回应<sup>[28]</sup>。2006年中央人民政府网站的设置、2007年之后淮安市政府的“阳光信访工程”,以及国家信访局和最高人民法院分别于2009、2014年开设网上申诉系统等治理举措,均可视作制度文本的实践呈现。在全面深化改革的进程中,群众工作以法治化的方式承载既往发展的话语体系,且逐渐孕育出新时代国家治理的话语命题。

#### (四) 新时代的话语建构——依靠人民推动国家发展的治理导向

以2019年党的十九届四中全会首次深刻阐释国家治理与中国特色社会主义制度关系为依据,国家治理迈向了新的阶段,换言之新时代国家治理的主题得以建构。联系起2013年党的十八届三中全会对国家治理的首次提出,国家治理体系与治理能力现代化,与发展中国特色社会主义一起,作为全面深化改革的目标,在新时代呈现出清晰的轮廓,并开始迈向话语体系的成熟完善。在《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

<sup>⑭</sup>2005年修订的《信访条例》第一条规定,“为了保持各级人民政府同人民群众的密切联系,保护信访人的合法权益,维护信访秩序,制定本条例”。在其中,群众工作的价值理念可见一斑。

<sup>⑮</sup>又如第二十九条,“信访人反映的情况,提出的建议、意见,有利于行政机关改进工作、促进国民经济和社会发展的,有关行政机关应当认真研究论证并积极采纳”,或如第三十一条,“对信访事项有权处理的行政机关办理信访事项,应该听取信访人陈述事实和理由;必要时可以要求信访人、有关组织和人员说明情况;需要进一步核实有关情况的,可以向其他组织和人员调查”。



的决定》中,新时代国家治理的内涵获得了明确的治理导向,即依靠人民推动国家发展的治理导向。此乃是对于历史变迁中,中国共产党持之以恒坚持贯彻群众工作价值理念的传承与创新,是对党的十九大“把党的群众路线贯彻到治国理政的全部活动之中”战略的传承与深化<sup>[30]21</sup>。

新时代国家治理的内涵,将在群众工作价值理念的传统继承与新时代创新中,通过一整套的话语体系的完善,得到丰富与发展。若以《决定》的经验总结与理论提升为参照的话,新时代国家治理的内涵可理解为,在新时代语境中,确立依靠人民推动国家发展的观念,全面贯彻和创新群众工作的价值理念。此内涵以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,作为全面深化改革的基本任务,与依法治国紧密联系。从内涵中追溯此话语逻辑的缘起,则源于革命政权建构时期调查、动员群众意见的路径初探,在新中国成立初期的制度建构中初步以国家政权的总体性面貌呈现,并在改革开放以来确立了明确的法治化主线。基于新时代语境,国家治理内涵的成熟之路,将在信息技术革命与社会转型深化的场景中找到话语坐标。

#### 四、新时代国家治理的话语坐标

新时代国家治理的话语坐标具有两个意义。一是问题诉求的指向。新时代国家治理所面对的是信息技术革命持续与社会转型深入交织的场景,和由此产生的系列问题。技术发展的异质,稳定的改革前提与分化的价值取向,风险来临对于科层组织的政策“倒逼”,虽对于新时代场景变革中的现象概述,亦是问题的来源。二是国家治理的发展战略。全面推进依法治国对于改革发展的保证,公平公正作为社会主义核心价值观的基本要素和共建共治共享的格局目标在国家治理中的地位,均是新时代国家治理的发展导向。故而其话语坐标的建构,应是问题与战略的结合,发展战略是克服问题瓶颈的必然选择。

##### (一) 以法治平衡制度设计的整体性与技术嵌入的碎片化

法治的建构可理解为与改革开放尤其是21世纪以来国家治理相伴相生的命题,自2014年党的十八届四中全会提出“全面深化依法治国”以来,法治更应被视作国家治理体系与治理能力现代化进程中不可或缺的环节。党的十九届四中全会则再次重申了依法治国的战略地位,即“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”<sup>[30]14</sup>。党的十九届五中全会之后,作为马克思主义中国化最重要理论成果之一的习近平法治思想的提出和实施,更是将全面依法治国战略推向了新时代国家治理的新高度。法治意味着国家治理中的秩序,是社会成员交往活动的刚性规范与保障。在中国自身的语境中,法治化的过程意味着国家治理自身的内涵日益制度化。作为中国自身特有的话语逻辑,群众工作自身的法治化是日益迫切的任务,换言之是群众工作获得权威化、常态化、良性化的规范性保障。不可否认,新中国成立初期的这种制度化尝试,在改革开放以来的依法治国进程中,经历了日益明显和有效的建构历程,然而仍存在着众所周知的瓶颈。

这种瓶颈实质是技术嵌入带来的场景的分化,或者说碎片化,对于法治总体性框架的挑战。根据最新权威统计,中国内陆网民已达8.54亿<sup>[31]</sup>。普遍的信息技术革命,则孕育着碎片化的场景。范·阿尔泰曾言,信息技术革命造成的实质性后果是“网络巴尔干化”,换言之是技术发展中由于多元化带来的信息孤岛,在当前的社会场景中体现为分化、异质性的现象。多元、分化、异质是技术嵌入碎片化的体现,而碎片化则意味着造成差异性格局,意味着对于整体化制度设计的挑战。21世纪以来,从“吴英案”到“辱母杀人案”等一系列民间借贷问题,“浙江PX项目”反映出的生态问题,“江



“苏高考减招”涉及的高等教育问题,均通过网络呈现在公众视野,引起了从官方到民间不同主体的争议,这一社会发展变革中出现的系列问题,可能由于分化,甚至极化而导致公共危机。

对于技术嵌入带来的碎片化格局,法治意味着重构总体性,重组社会结构分化带来的张力。法治的权威性规范,可承载群众工作的价值,可对国家治理的话语体系予以保障和落实。应对一系列社会公共事件背后的意见分化和差异化诉求,一方面,可完善群众工作的法规条例,平等尊重社会成员,依托技术媒介建构更为规范、更为有效的意见表达与反馈机制,使社会成员可平等化、规范化、有效化地表达诉求,并得到回应。另一方面,可通过完善司法程序,依法约束社会成员的交往活动,防止技术发展造成的信息扭曲或是其他凭借技术载体的不正当行为,如谣言或是过激表达。群众工作的法治化,意味着群众工作可能在法治工作中成为有效反映信息、表达诉求的环节,并尊重司法等其他权威主体在新时代国家治理中的地位,这样可使传统的群众工作更契合场景分化的诉求,成为法治规范中不可或缺的有效环节。

### (二) 以公平公正平衡价值传统的动员化与改革思维的稳定性

作为社会主义核心价值观体系的基本要素,公平公正可成为新时代国家治理中平衡各方价值的基本共识。若构建此价值共识,需面对和处理动员的传统价值与稳定的改革思维之间的关系。在国家治理中,动员是长期存在的基本要素,生成于革命政权建构的历史阶段,体现为“自上而下”的主动调查、搜集、反映群众意见。扎根于基层的信息排查机制便是对于意见动员的传统延续,伴随信息技术革命的持续进行,这种动员逐渐体现在各级国家机关和基层群众自治组织的网络信息平台中。动员意见的价值传统,在改革开放尤其是21世纪以来,要面对另一种思维方式,即稳定的思维导向。稳定作为改革发展的前提已是不争的事实,然而对于稳定的解读不能沦为暂时性、片面化、指标化的刚性规制,且不能因单向的科层管理思维陷入片面化,进而阻碍公平公正的共识构建。

21世纪以来,公平公正的提出,对应的是改革发展中由社会结构转型重组带来的失衡现象,以及由此产生的差异化的理念思维<sup>[32]</sup>。2003年“孙志刚事件”引发的舆情争论,可理解为改革发展与尊重社会成员权益的先导,而自2010年之后,伴随自媒体的成长,出现了系列社会事件<sup>[33]</sup>。如2018年“假疫苗案”、2019年“药品艾滋病毒”事件,再次将公平公正的问题呈现在公众视野,而其背后暴露出两个重要的缺失,一是部分地方政府由于片面追求指标增长,导致社会成员权益边缘化;二是部分社会成员出于对结构重组中利益预期与现实获得的差距,发表的片面言论未有效疏导,采取的过激表达未有效处理。两者背后的社会事件,均反映出群众工作价值理念在现实问题中的落实性问题。

唯有公平公正,方可真正传承群众工作的价值理念,克服稳定思维的片面性,在新时代实现二者平衡。在新时代语境中,公平公正可解读为既蕴含着对于社会成员主体平等尊重的普遍价值,又契合依靠人民推动国家发展的治理导向。公平公正可使各级国家机关真正落实群众工作,贯彻群众路线,既有效采集信息,又能平等、及时、公正地反馈给社会成员。通过对于公平公正价值的汲取,稳定的预期无法通过短期化的片面手段获得,唯有在对于社会成员的尊重和维护中实现。若群众工作的价值理念与公平公正的时代价值契合,可使得社会成员在国家治理中感受平等的权益保护。如此,方能赋予群众动员传统的新价值,以新时代的价值魅力使稳定思维始终朝向良性的方向发展。基于此,二者可在新时代国家治理中得到统一。

### (三) 以多元合作平衡决策过程的静态化与社会风险的未知性

多元合作是社会走向分化、异质化的选择。如《决定》所言,要“加强社会治理制度建设,完

善党委领导,政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”<sup>[2]30</sup>。国家政权的建构基于社会场景,而社会场景本身的变革亦是与国家政权的治理活动相交融。换言之,新时代国家治理的内涵可吸纳共建共治共享理念,以多元合作的方式实现创新突破。多元合作蕴含着平等、协同参与社会资源权威性分配的思想,实现良善治理,正是共建共治共享治理格局的诉求,是新时代国家治理的正确路径<sup>[34]</sup>。意味着群众工作在新时代的语境中,需置身于多元化的社会场景中,同时吸纳多样化的治理机制,重视各类社会主体,以灵活化的方式实现自身的创新。

权威政策的制定主体在于各级政府,其过程则遵循科层组织机制运作,然而风险的到来则打破了科层组织的预设。因为风险的特质在于“定义关系”,即风险降临的未知性与复杂性绝非静态化的科层规范所能掌控<sup>[35]</sup>。传统政策过程的静态性,对于社会事件的降临往往存在防控的滞后特点。当一系列社会问题经过网络媒介曝光时,政策的调节与监管往往是一种事后化的治理活动。如2016年“易租宝”事件、2017年“滴滴单车跑路”、2019年“三全水饺猪瘟案”,这些问题均引发了公众对于政策有效性的不满,其发生既暴露出市场经济本身的自发性与盲目性,又暴露出科层组织基础上的政策形成过程特有的局限性,故而面向新时代的国家治理不能局限于传统管理方式,而应选择多元合作共治的路径。

在新时代国家治理中,可通过两点方式实现多元合作共治。一是治理举措的多样化与灵活化。网上群众工作的建构便是力证,因为群众工作不再局限于传统的走访式表达与反馈,而是依托灵活化、多元化信息技术载体强化自身的适应性。如各级国家机关和基层群众自治组织所开设的政务微博、微信公众号等平台均是群众工作创新的体现。二是权威主体统一性与包容化的统一。一方面,群众工作需坚持党委领导,以政府的政策制定和资源提供作为必要的权威性内容,这样方可有效坚持群众工作价值理念,保持国家治理的话语基石;另一方面,群众工作不应仅局限于来信来访,而应寻求更多的政策协调途径,如各类评议会、听证会,可通过信息技术的载体得以实现,社区治理也将伴随各阶层成长而日益完善。可以认为,多元主体的合作共治将从多种渠道预测和防控风险,丰富新时代国家治理的内涵。

## 五、结语

基于以上论述,推进新时代国家治理内涵的不断成熟乃是实现良善治理的活动过程。此过程不能局限于具体化的政策,亦无法通过外在化的规范囊括,而应寻求更为深层次的价值理念。这种价值理念并非悬设化、先验化的界定,而是基于中国社会特有语境而形成。国外晚近的相关研究,有其概念的借鉴意义,譬如国家在社会发展中的基本地位,或是“国家—社会”互动模型均对诠释中国特色社会主义的国家治理研究有一定的启示性,然而局限性在于现实感的缺失,无法全面考量他国语境与实践的动态变革。国家治理的内涵,或者说话语的基础应在于具体实践,在于实践塑造的现实语境,这便需要依托马克思主义的话语观。新时代国家治理的话语逻辑在于中国共产党领导的群众工作,而话语体系的缘起,则需追溯到更为漫长的历史阶段。

群众工作价值理念历经革命政权建构时期、新中国成立初期、改革开放阶段,并以党的十九届四中全会和五中全会为基点,正式形塑了新时代国家治理的丰富内涵。新时代的战略要求,有其法治化的制度建构,公平化的共识诉求和合作化的治理路径,而一系列的社会问题则是信息技术革命与社会转型交融的体现。在新时代的语境下,丰富国家治理内涵关键在于解决传统群众工作价值

理念的适应性问题,即如何在多元、分化的各类张力中,重构治理的总体性和系统性,创新群众工作思维。对于群众工作而言,社会问题的诉求对传统价值理念的适应性提出了挑战,而制度、共识与合作则是其完善的本源方向。唯有基于问题诉求,契合战略要求,方能不断增强传统群众工作的适应性,而问题与战略的张力与平衡,则是新时代国家治理内涵丰富的坐标所在,也是学术界今后深化研究的方向。

#### 参考文献:

- [1] 徐亚清. 论新时代中国特色社会主义国家治理的话语建构[J]. 云南社会科学, 2018(2): 39-46, 186.
- [2] 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(辅导读本)[M]. 北京:人民出版社, 2019.
- [3] 元光, 徐金梅. 新时代中国国家治理现代化的整体性探析: 基于“关系性论题”的视角[J]. 探索, 2019(2): 58-66, 193.
- [4] 彼得·埃文斯, 迪特里希·鲁施迈耶, 西达·斯考切波. 找回国家[M]. 方力维, 等译. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2008: 3.
- [5] GUENTHER R, WITTICH C. Economy and society[M]. New York: Bedminster Press, 1968: 9.
- [6] 理查德·拉克曼. 国家与权力[M]. 郇菁, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2013.
- [7] 迈克尔·曼. 社会权力的来源(第四卷下)[M]. 郭忠华, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2015: 505-541.
- [8] 查尔斯·蒂利. 强制、资本和欧洲国家(公元990—1992年)[M]. 魏洪钟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2012: 81-83.
- [9] SNYDER J. Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy[J]. Ethics & International Affairs, 2015, 29(2): 233-236.
- [10] 尤尔根·哈贝马斯. 重建历史唯物主义[M]. 郭文仪, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 250-254.
- [11] 米歇尔·福柯. 词与物[M]. 莫伟民, 译. 上海: 三联书店, 2001: 118.
- [12] 米歇尔·福柯. 说真话的勇气: 治理自我与治理他者[M]. 钱翰, 译. 上海: 人民出版社, 2016: 23.
- [13] 马克思恩格斯选集(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 81.
- [14] 李昕桐. 马克思的现实观对我国国家治理的启示[J]. 求是学刊, 2018(6): 1-6.
- [15] 范逢春. 国家治理现代化场域中的社会治理话语体系重构: 基于话语分析的基本框架[J]. 行政论坛, 2018(6): 109-115.
- [16] 王浦劬, 汤彬. 论国家治理能力生产机制的三重维度[J]. 学术月刊, 2019(4): 65-72, 120.
- [17] 孟庆延. 历史社会学视野下毛泽东农村调查的多重意涵[J]. 中共党史研究, 2018(11): 127-128.
- [18] 中国人民解放军政治学院党史教研室. 中共党史参考资料(第五册)[M]. 北京: 人民出版社, 1979.
- [19] 孟庆延. 理念、策略与实践: 毛泽东早期农村调查的历史社会学考察[J]. 社会学研究, 2018(4): 1-27, 242.
- [20] 中国人民解放军政治学院党史教研室. 中共党史参考资料(第六册)[M]. 北京: 人民出版社, 1979: 611-612.
- [21] 毛泽东选集(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 789-790.
- [22] 费正清. 剑桥中华民国史(下)[M]. 刘敬坤, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1994: 221.
- [23] 毛泽东文集(第六卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1999: 164.
- [24] 中央人民政府法制委员会. 中央人民政府法令汇编(1951年)[M]. 北京: 法律出版社, 1982.
- [25] 刁杰成. 人民信访史略[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1996: 23.
- [26] 谢岳. 国家治理的法治逻辑[J]. 天津社会科学, 2018(1): 84-88.
- [27] 信访条例注解与配套[M]. 北京: 中国法制出版社, 2013.
- [28] 张海波. 大数据与信访治理[J]. 社会科学文摘, 2017(11): 68-70.
- [29] 人民日报. 第五次全国信访工作会议举行[EB/OL]. (2001-09-30)[2020-01-03]. [http://www. people. com. cn/GB/shizheng/16/20010930/573433. html](http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20010930/573433.html).
- [30] 党的十九大报告(辅导读本)[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [31] 第44次中国互联网发展状况统计报告[R]. 中国互联网信息中心, 2019: 1.



- [32]冯仕政,朱展仪.当代中国阶级阶层政策的转变与社会治理[J].江苏行政学院学报,2018(3):74-79.
- [33]徐亚清,于水,姜凯宜.新时代网络治理的历史缘起与话语转向[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(2):110-118.
- [34]杨立华.建设强政府与强社会组成的强国家:国家治理现代化的必然目标[J].国家行政学院学报,2018(6):57-62,188.
- [35]乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004:1-2.

## Illumination of national governance in the new era: In the perspective of discourse

XU Yaqing<sup>1</sup>, YU Shui<sup>2</sup>

(1. Department of Marxism, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, P. R. China;

2. Department of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, P. R. China)

**Abstract:** In the perspective of discourse theory, the connotation of state governance in the new era should be based on the value core of people's work led by the Communist Party of China. Rising from the file Investigation of Xing Guo in the period of revolutionary power building, the value is laid foundation during times of establishment of the PRC, which was described in the article of People's Letters Must Be Taken Seriously of. After the reform and opening up, people's work was seen in the progress of rule of law, as Regulation of Visit and Letters was revised in 2005. The discourse has been totally founded after the fourth plenary session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China, with the recognition of context and value of taking people as the basis. Therefore, the whole discourse can only be developed in balance of three paths, which are total system and fragment technology, tradition of mobilization and value of stability in reform, static policy and unknown risk, and those three paths can only be fixed by law, fairness and collaborative governance.

**Key words:** new era; national governance; modernization of state governance system and governance capacity; discourse; people's work; logic of value

(责任编辑 彭建国)