

国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系

王浦劬

(北京大学, 北京 100871)

[摘要] 国家治理、政府治理和社会治理是全面深化改革总目标和总部署的关键性范畴。基于中国国情政情社情, 准确理解和把握这些基本范畴的内在含义, 辨析其间相互关系, 是贯彻落实全面深化改革设计, 推进国家治理现代化的认识基础。本文基于中国共产党治国理政理论和国情, 分析了国家治理、政府治理和社会治理的基本含义, 阐发了其间的包容性关系、交集性关系和区别性联系。

[关键词] 国家治理; 政府治理; 社会治理; 基本含义; 相互联系

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1008-9314(2014)03-0011-07

一、问题的提出

党的十八届三中全会《决定》指出, 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的现代化”^[1]。为此, 国家治理体系及治理能力现代化建设, 将成为我国全面深化和推进改革历史进程的定向南针。

在十八届三中全会的《决定》中, “治理”是关键性概念, 从国家治理、政府治理、社会治理, 到事业单位法人治理、公司法人治理、学校内部治理、社区治理, “治理”概念在《决定》中被明确直接提及24次之多。不过, 从总体上来看, 这些不同层次上的“治理”概念, 主要涉及治理活动的三个基本概念, 即国家治理、政府治理和社会治理。与此同时, 国家治理现代化被确定为全面深化改革的总目标, 而

政府治理和社会治理则成为《决定》所确定和阐发的重要改革内容。因此, 国家治理、政府治理和社会治理及其相互关系, 实是正确把握全面深化改革战略和内容的关键环节。

然而, 国家治理、政府治理和社会治理作为21世纪初在我国学术界兴起的学术概念, 其学术定义和内涵认识呈现多样性, 迄今尚未形成普遍认同和共识。在全面深入推进国家治理现代化的深刻历史进程中, 基本认知的歧意却可能成为改革共识的思想困结, 从而使得全面深化改革实践面临路径选择和实施方案的分歧或阻碍。因此, 坚持马克思主义国家学说, 认清我国与西方学术界关于治理实际具有两套不同的话语, 基于我国国情政情社情, 科学解析国家治理、政府治理和社会治理的内在含义, 分辨和厘清其间的联系与差异, 对于我们切实把思想认识统一到三中全会精神上来, 在国家治理和深化改革的基本范畴

[收稿日期] 2014-05-01

[作者简介] 王浦劬, 教育部人文社会科学重点研究基地北京大学政治发展与政府管理研究所所长兼研究员, 北京大学、复旦大学和吉林大学“国家治理协同创新中心”联合主任, 教育部“长江学者”特聘教授, 北京大学政府管理学院教授, 博士研究生导师。

上达成共识,促进中国特色社会主义国家治理的科学、民主、依法和有效实施,推进改革开放事业的发展,具有重要的认识基础意义。

二、国家治理、政府治理和社会治理的基本含义

20世纪90年代末以来,国内学术界逐渐开展了治理理论和实践研究。随着研究的深化发展,西方治理理论与中国本土治理理论的错位现象逐步凸显,国家发展和治理的实践表明,治理理论只有在本土化的基础上才能实现理想的重塑。^[2]因此,基于中国共产党人执政政权、运行治权,治国理政的丰富经验,扬弃性地批判吸收西方治理方式的有益内容,确定我国国家治理和发展话语语境中国家治理、政府治理和社会治理的基本内涵,是把握全会精神,推进国家治理现代化的重要认知任务。

1. 国家治理的基本含义

在中国传统政治思想中,国家治理通常是指统治者的“治国理政”,其基本含义是统治者治理国家和处理政务。实际上,统治者治国理政的研究,构成了中国传统政治思想的主要命题和内容,比如老子所说的“治大国如烹小鲜”,他所形容国家社会长期安定太平的“长治久安”,就是针对统治者的治国理政活动而言的。

西方的“治理”(Governance)概念原为控制、引导和操纵之意。20世纪末,西方学者赋予“治理”以新的含义,主张政府放权和向社会授权,实现多主体、多中心治理等政治和治理多元化,强调弱化政治权力,甚至去除政治权威,企望实现政府与社会多元共治、社会的多元自我治理。发展至今,西方治理理论已经形成多个流派,尽管如此,立足于社会中心主义,主张去除或者弱化政府权威,取向于多中心社会自我治理,却是其基本政治主张和倾向。在此基础上,西方治理理论提出“善治”的理念,即以合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效为标准和规范,缓和政府与公民之间的矛盾。^[3]因此,在今天的西方学术话语语境中,“治理”一词主要意味着政府分权和社会自治。

中国共产党人的国家治理,既在本质上区别于中

国传统统治者的治理国家,又在价值取向和政治主张上区别于西方的治理理论及其主张。它遵循的是马克思主义国家理论逻辑,即国家的职能由政治统治与政治管理有机组成。社会主义国家的国家治理,本质上既是政治统治之“治”与政治管理之“理”的有机结合,也是政治管理之“治”与“理”的有机结合。新中国人民政权建立以后,中国共产党人对于“治理”和“国家治理”概念的运用,坚持和贯彻了马克思主义国家学说,积极探索政治统治与政治管理的科学民主有效性和有机结合性,探索不同历史时期和国家治理战略下,两者之间以及两者与市场和社会之间的组合方式和实现机制。改革开放以来,中国共产党人逐步明确,国家治理的总体战略是党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合,中国共产党十六大以来,在党的文献中持续表达的“党领导人民有效治理国家”,即是国家治理战略和根本要求在国家治理意义上的典型体现和凝练表达。

根据中国共产党人对于马克思主义国家理论的运用和治理国家的政治实践,尤其根据改革开放和新世纪以来中国共产党人的“国家治理”理论运用和政治实践可知,国家治理的基本含义就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政。

2. 政府治理的基本含义

从一般意义上讲,政府治理是指政府行政系统作为治理主体,对社会公共事务的治理。就其治理对象和基本内容而言,其包含着政府对于自身、对于市场及对于社会实施的公共管理活动。

在市场经济条件下,市场活动和运行机制的复杂化,社会结构和社会矛盾的多样化,要求政府治理合理化和高效化,由此要求政府治理在国家与社会、政府与公民的关系中予以定位,构建政府与公民合作的共同治理机制。

西方的政府治理理论源于其20世纪70年代兴起的新公共管理运动,基本含义在于强调政府的企业化和政府管理的市场化,尤其主张实现政府管理网络化和扁平化。经过多年流变,西方的新公共管理分化形成多种学术流派,从多中心治理、网络化治理,到协

同性政府治理,再到整体性政府治理,如此等等。^[4]尽管如此,西方政府治理的核心命题,在于政府治理社会的权力的分散、政府与社会的冲突、政府与社会组织运行的协同,由此体现了西方社会政治经济矛盾对于政府管理方式和机制变革的要求。

在狭义上,我国的政府体系即是行政体系。在中国政治生活中,行政体系是政治体系的重要组成部分。它是中国共产党领导现代化建设,推进经济社会文化发展的治权体系,也是承接、遵循和实施人民主权、实现人民民主和国家有效治理的执行机制。与此同时,行政体系又是在政府治理意义上落实依法治国方略,达成依法治国依法行政共同推进、法治国家法治政府法治社会一起建设重要任务的运行平台。由此可见,我国的行政体系是执政党与人民、国家与社会、民主与法治辩证互动的联系结点,而行政体制改革则是推进党的领导、人民民主和依法治国有机结合和深化实现的重要纽带和实施枢机。

在中国政治话语和语境中,政府治理概念是一个与我国国情相适应的概念,^[5]其基本含义基于国家治理的基本含义而生。在中国共产党人治国理政的话语和理论意义上,“政府治理”是指在中国共产党领导下,国家行政体制和治权体系遵循人民民主专政的国体规定性,基于党和人民根本利益一致性,维护社会秩序和安全,供给多种制度规则和基本公共服务,实现和发展公共利益。

按照这一基本含义,我国的政府治理通常包含三方面的内容:

一是政府通过对自身的内部管理,优化政府组织结构,改进政府运行方式和流程,强化政府的治理能力,从而使得政府全面正确履行职能,提高政府行政管理的科学性、民主性和有效性。根据十八届三中全会的《决定》,在新的历史时期,政府自身的治理优化,就是要建设法治政府与服务型政府。^[6]

二是政府作为市场经济中“有形之手”,通过转变政府职能、健全宏观调控对市场经济健康运行,更好地发挥政府的作用,进行经济和市场治理活动。十八届三中全会《决定》提出,“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”^[7]由此可见,政府对经济活动和市场活动的治理,是政府治理的重要内容。

三是政府作为社会管理主体,在党委领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障的基本格局下,对社会公共事务进行的管理活动。

3. 社会治理的基本含义

从运行意义上讲,“社会治理”实际是指“治理社会”。或者换言之,所谓“社会治理”,就是特定的治理主体对于社会实施的管理。

社会治理理论是西方治理理论的重要组成部分。由于西方国家治理理论奉行社会中心主义和公民个人本位,因此,理性经济人的社会自我治理,在理论逻辑上构成了西方国家治理理论的核心理论内容。在特定意义上可以认为,西方国家的治理理论,本质上即是理性经济人为基础的社会自我治理理论。“如果说19世纪至20世纪之交的改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织机构的话,那么21世纪改革家们则将今天的创新视为是一个以公民为中心的社会治理的复兴实验过程。”^[8]

在我国,社会治理是指在执政党领导下,由政府组织主导,吸纳社会组织等多方面治理主体参与,对社会公共事务进行的治理活动,是“以实现和维护群众权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对国家治理中的社会问题,完善社会福利、保障改善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会有序和谐发展的过程。”^[9]按照十八大报告,我国的社会治理是在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的总体格局下运行的中国特色社会主义社会管理。^[10]

十八届三中全会的《决定》在全面深化改革的意义上进一步指出,我国的社会治理主要关节点在于“四个坚持”,即“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。”^[11]这就集中体现了社会治理中党和政府的公共权力与社会组织和公民权利之间的协调结合与和谐

平衡。

三、国家治理、政府治理和社会治理相互联系

解析国家治理、政府治理和社会治理的基本含义可见,在中国政治话语体系和语境下,国家治理、政府治理和社会治理在本质上具有一致性,这就是中国共产党领导人民进行的治国理政。

国家治理、政府治理和社会治理的这一本质联系,规定了它们具有质性的共相,其主要在于:

1. 治理的领导力量是中国共产党。国家治理、政府治理和社会治理,都是中国共产党在社会主义根本制度和基本制度确立和巩固的前提下,领导人民进行的治理活动,都是中国共产党执政地位和执政行为的实际体现,都是在中国共产党总揽全局、协调各方的总体格局中运行治权的活动。因此,国家治理、政府治理和社会治理,都必须“充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”。^[12]

2. 治理的根本出发点是人民的根本利益。基于中国共产党的阶级性与人民性的一致性,按照人民共和国的国体规定,国家治理、政府治理和社会治理的根本出发点,都是人民的根本利益要求,都是在运行和发展过程意义上实现人民主权和人民民主政治的政道本质,进而达成人民民主政治与国家有效治理的辩证统一。

如同习近平总书记论述推进治理现代化的改革时所指出的那样,“推进任何一项重大改革,都要站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题,都要从人民利益出发谋划改革思路、制定改革举措。”^[13]

3. 治理共同遵循依法治国的基本方略。依法治国,是中国共产党治理国家的基本方略,是实现党的领导、人民民主与依法治国战略的实际途径,因此也是国家治理、政府治理和社会治理的基本遵循。三中全会《决定》明确提出建设法治中国的任务,要求以法治思维运行治权,指出“必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”^[14]很显然,这其中的法治国家、法治政府、法治社会一体建设,恰恰分别对应着国家治理、政府治理和社会治理,鲜明地显示了多种治理共同遵循的基本方略。

4. 治理具有共同的目标指向。在价值层面,国家治理、政府治理和社会治理的目标都在于,巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。在国家、社会和公民个人层面,培育富强、民主、文明、和谐、自由、平等、公正、法治、爱国、敬业、诚信、友善的核心价值观。

在制度层面,国家治理、政府治理和社会治理的目标都指向于,在坚持中国特色社会主义根本和基本制度的前提下,排除一切不适应生产力发展要求的体制机制,创新释放生产力和社会活力的体制机制,以完善和发展中国特色社会主义制度。

在国家发展层面,社会主义现代化是国家治理、政府治理和社会治理的共同发展目标。三中全会《决定》把“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总体目标的内容,使得国家治理体系和治理能力现代化具有重要的战略意义和改革目标理性价值。基于国家治理现代化的战略目标,政府治理、社会治理必然与国家治理现代化相向而行,走向政府和社会治理体系和治理能力的现代化。

需要说明的是,实现现代化始终是中国共产党人从事国家建设、改革和发展的奋斗目标。早在1954年,党就把农业、工业、国防和科学技术四个现代化正式确定为国家发展的战略目标。1975年,第四届全国人民代表大会再次确立四个现代化为国家发展目标。改革开放的主导目标,就是实现社会主义现代化。因此,对于中华民族的伟大复兴来说,四个现代化是根本目标,而包括政府治理、社会治理现代化在内的国家治理体系和治理能力的现代化,是全面深化改革的总目标,相对于国家发展的现代化和中华民族伟大复兴而言,实际上是四个现代化的实现路径和方式,具有工具理性意义。

在认识和把握国家治理、政府治理和社会治理的共同质性的同时,在贯彻和落实三中全会《决定》的实践和具体操作中,有必要正确把握三者的外延及其相互关系,以便明确确定三者实施的现实范围和路径。

另一方面,从国家治理、政府治理和社会治理的外延来看,三者之间又实际呈现不同的联系状况,其主要是:

1. 国家治理与政府治理和社会治理之间的包容关系

我国现行《宪法》规定，我国是工人阶级领导、工农联盟为基础的人民民主专政国家。因此，国家治理的根本任务，是巩固和发展人民民主专政的国家，把国家国体和根本制度内含的价值内涵、巨大能量和潜在活力发挥出来，“更好发挥中国特色社会主义制度优势”，^[15]实现国家富强、民族振兴和人民幸福。这一根本任务，涉及的领域、事务、规则、制度和价值广及国家社会生活的方方面面。正因为如此，三中全会《决定》把国家治理作为全面深化改革的顶层设计，把国家治理体系和治理能力的现代化作为全面深化改革的总目标。

作为国家国体和根本制度实现的途径，国家治理显然包含着其他方面的治理，因此，国家治理与政府治理、社会治理之间的关系，是包含与被包含的关系。如同习近平总书记在论述国家治理体系时指出的那样，“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、生态文明和党的建设等各领域体制机制、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”。^[16]在这个意义上，国家治理是总体治理，政府治理、社会治理是国家治理的分支领域和子范畴。

2. 国家治理、政府治理和社会治理之间的交集关系

(1) 国家治理与政府治理之间具有交集联系。

国家治理，是实现国家性质、国家发展和国家根本制度要求的治理，是国家共同体的总体治理。在国家政治的权力运行意义上，国家治理是在中国共产党执掌政权和领导国家的前提下，通过国家立法、行政、司法等权力体系的整体运行来实现的，而在这其中，国家治理又主要是通过国家行政体系为代表的治权体系来实现的。在这个意义上，政府治理即是国家治权的运行，是国家治理的具体实施和行政实现。

(2) 国家治理与社会治理之间具有交集联系。

从广义上讲，在共和国的人民性和人民的政治共同体意义上，国家治理几等同于社会治理，社会主义国家的治理几等同于社会主义社会的治理。从狭义上讲，国家治理是整个国家的治理，而社会治理只是社会领域的治理，为此，国家治理不仅包含社会治理，

而且规定和引领社会治理，而社会治理则在社会领域实现国家治理要求和价值取向，体现国家治理的状况和水平。

(3) 政府治理与社会治理之间具有交集联系。

在我国，社会治理是由执政党领导，政府组织和主导负责，吸纳社会组织和公民等多方面治理主体有序参与，对社会公共事务进行的治理活动。在这其中，政府对于社会公共事务的管理，是政府治理的重要内容，而维护保障公民社会权利，完善社会福利、改善社会民生，化解社会矛盾，促进社会公平正义，推动社会有序和谐发展，则是政府治理的社会职能集中体现。另一方面，从我国的实际情况来看，社会治理呈现三种基本状态，即政府对于社会的治理、政府与社会组织和公民的合作共同治理以及社会自治。在这其中，政府对于社会的治理，实则是社会治理的主体形式和主要内容，十八届三中全会的《决定》论及的社会治理创新，无论是改进社会治理方式，激发社会组织活力，还是创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系，都是政府治理社会的重要内容。而政府与社会组织和公民的合作共治、社会自治，在广义上，也是政府治理的紧密相关内容，需要政府在改革进程中，“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。”^[17]与此同时，加强对于社会组织的领导和引导。

3. 国家治理、政府治理和社会治理之间的区别性联系

在外延意义上，国家治理、政府治理和社会治理之间在包容联系、交集联系之外，还具有相互之间的差异性和区别性，由此形成了其间的区别性联系。这种区别主要体现在：

(1) 治理主体的区别性联系

首先，国家治理的主体是人民，执政党代表全体人民实施治理国家的活动。

根据马克思主义人民主权学说，我国宪法规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民”，^[18]由此明确了国家主权的所有者是全体人民，为此，在人民主权意义上，全体人民是国家治理活动的国家权力主体。人民以选举民主的机制选举人民代表作为治理国家的权力主体，实施对于国家的治理。

作为工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队，中国共产党是中国最广大人民的根本利益的代表者，因此，国家主权的所有者是全体人民，中国共产党代表人民掌握政权，运行治权，领导人民实施各项国家治理活动。

在国家治理领域，除了人民主权意义上的人民主体和代表人民执掌政权的执政党之外，还有参政党、社会组织和公民等有序参与政治和治理的主体。在本质意义上，这些主体是公民的权利主体，他们常常以协商民主方式，参与国家治理，构成了中国特色的社会主义协商民主与协商治理。

其次，区别于国家治理活动，政府治理的主体是指狭义的政府即行政权力体系意义上的政府。从三中全会《决定》的内容来看，政府治理是狭义的政府即各级政府行政机构展开的公共治理活动。在政府治理中，治理的主体主要是各级政府行政机关和部门。与此同时，随着行政民主和民主行政的发展，公民和社会组织有序参与政府治理过程，也在特定意义上构成政府治理的权利主体。

再次，在社会治理中，作为执政党领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障的社会治理，除了党和政府作为治理主体之外，还包含社会组织和公民等多方面有序参与的治理主体。因此，社会治理是一元主导、多方参与、各司其职的合作共同治理。另一方面，我国的社会治理还包含社会自治，在社会自治的组织和体制结构中，党和政府是社会治理的领导和指导者，而基层社会的公民则是社会治理的具体运行主体，因此使得社会治理既在直接主体意义上区别于国家治理和政府治理，又在自治主体意义上区别于政府作为主体对于社会的直接治理、区别于政府与社会组织和公民对于社会的合作共同治理。

(2) 治理活动涉及社会关系的区别性联系

国家治理是人民共和国的总体治理，因此，在治国理政意义上，国家治理涉及国家的各方面社会关系和社会联系，包括政治、经济、法律、社会、文化、军事、生态建设等方面的社会联系。在特定范围和公共事务上，还涉及国际关系和全球关系，涉及人类的共同事务，因此，国家治理是具有最为广泛深厚容量社会关系的治理形态。

由于政府治理主要是各级政府行政机关为主体的

行政治理活动，因此，其涉及的主要是行政关系，或者换言之，政府治理活动涉及的社会关系和社会联系，本质上主要是政府行政权力与公民权利之间的关系，在政府治理实践中，其具体体现为政府行政机关与行政相对人之间的社会联系。

相形之下，社会治理涉及的社会关系相对复杂。作为国家治理的有机组成部分，社会治理主要涉及社会领域中的社会关系，比如社会福利关系、社会保障关系、社会安全关系、人口与血缘血亲关系、社会公共服务关系，如此等等；作为政府对于社会的治理，社会治理涉及的主要是政府行政部门管理社会所产生的社会关系，在行政管理意义上，其范围要小于国家治理中的社会治理；作为政府与社会组织、公民合作共治的社会治理，其涉及的社会关系，常常会在政府对于社会进行治理而发生的社会联系基础上，加上政府与参与社会治理的社会组织和公民之间的治理主体与准主体的社会联系；在基层社会的社会自治中，其治理活动和过程中主要发生的社会关系，是公民之间的政治经济社会法律文化联系，当然，党和政府对于基层民主自治的指导和引导作用，也在指导和引导意义上与社会治理发生特定社会联系。

(3) 治理活动涉及的内容的区别性联系

国家治理涉及国家安全、稳定、发展、改革和治理的方方面面，涉及国家与其他国家的国际关系，涉及人类共同的命运和发展，因此，中国共产党人在国家治理的实践中明确提出，必须在中国特色社会主义发展和治国理政的探索中，不断掌握共产党的执政规律、社会主义的发展规律和人类社会的发展规律。在掌握规律的基础上，确定国家发展的方向和道路，制定国家发展和治理的战略方针，决定治理国家的政策和法律，构成国家治理的主体内容。

政府治理涉及人民意志的贯彻执行，因此，政府治理的内容涉及政府管理的方方面面，同样具有治理范围的广泛性。尽管如此，在我国的社会生活中，政府治理实际涉及的内容主要体现为安全治理、市场治理、社会治理和事业治理。一般来说，政府治理的内容相对具体，在日常的政府运行和治理活动中，多体现为社会公共事务和公共服务，因此，政府治理大都以公共政策作为治理工具，在公共政策运行的基础上，形成相关法律和制度，从而实现制度治理和政府

法治。

另一方面,政府治理具有治理政府自身的特点,因此,政府治理涉及到政府自身的机构部门、职位职务、人事财务、程序流程、伦理规范等方面的优化,涉及政府运行的体制机制的优化,因此,政府治理的内容涉及政府自身的结构性和体制性科学化、民主化、合理化和高效化。

社会治理涉及的通常是公民的社会生活和社会活动。一般来说,其涉及内容的主要是社会公共服务、社会安全和秩序、社会保障和福利、社会组织、社区管理等等。所以,社会治理涉及的基本是社会领域的内容。当然,随着社会治理趋向于制度化、程序化、规范化和法治化,所以,社会治理常常关涉国家相关法律和社会治理的体制机制和组织形式的改革创新。

(4) 治理活动采用机制的区别性联系

在现代社会生活中,治理国家和社会,通常采用的基本机制包括公共权力的权威性机制、市场经济的权利机会规则意义上的自主平等交换机制、社会自主协商管理的自治机制以及服务特定公益和慈善目的的志愿者服务机制。

一般来说,国家治理凭藉、采用的是国家政治权力或者说公共权力机制,这一机制的基本特点在于基于合法性基础上的权威强制性,其合法性来自于全体人民的根本利益要求和共同意志主张,其强制性来自于强大的国家能力和实力。对于国家治理而言,国家权力的权威强制机制具有根本性和基础性意义,而政府治理、社会治理或者受权于国家政权,或者依靠国家政权。

在政府行政管理意义上,政府治理通常凭藉和采用的是国家权力机制。不过,需要进一步明确的是,政府治理凭藉和采用的通常是国家权力或者公共权力中的治权,或者换言之,是国家的行政执行权。一般来说,政府治理需要得到国家权力的授权,其运行的仅仅是国家权力中的治权,其执行的是国家权力的政权意志。

在现代社会生活中,政府向社会成员供给公共服务和社会保障,常常采用政府向社会力量购买公共服务的方式实施运行,在这一实施运行方式中,包含着政府权威机制、市场交换机制与社会组织机制的组

合,尽管如此,这一实施方式中的市场交换与社会组织机制,也都是以政府权力和权威为制度和规则保障基础,在政府授权的条件得以有效运行的。

在我国社会治理的不同形式中,包含着多种机制。在政府治理社会的社会治理形式中,运行的是执政党领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障的机制,这一机制本质上是国家政治权力和政府治理权力的运用,这一机制中的社会组织、参与公众等,实际上都是在国家权力和政府权力运行的基础上运行的。在政府对于社会的行政管理中,运行的是政府的行政权力机制。而在社会自治意义上的社会治理,则是在国家治理和政府治理主导下的公民自我管理机制。

[参 考 文 献]

- [1] [6] [7] [11] [12] [14] [17] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2013-11-16.
- [2] 吴家庆, 王毅. 中国与西方治理理论之比较 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2007, (2).
- [3] 俞可平. 治理与善治 [M]. 社会科学文献出版社, 2000.
- [4] 曾维和. 当代西方政府治理的理论化系谱——整体政府改革时代政府治理模式创新解析及启示 [J]. 湖北师范学院学报, 2010, (1).
- [5] 包国宪, 郎玫. 治理、政府治理概念的演变与发展 [J]. 兰州大学学报, 2009, (2).
- [8] 理查德·C·博克斯. 公民治理: 引领 21 世纪的美国社区 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [9] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新, 中国行政管理 2014 年第 1 期第 24 页.
- [10] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗 [EB/OL]. 人民网: <http://politics.people.com.cn/n/2012/1109/c1001-19529890.html>.
- [13] [16] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来 [EB/OL]. 新华网: http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/31/c_118787463.htm.
- [15] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm.
- [18] 中华人民共和国宪法 [DB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387_1.htm.

责任编辑 高远行