



完善和发展中国特色社会主义制度
推进国家治理现代化

WAN SHAN HE FA ZHAN ZHONG GUO TE SE SHE HUI ZHU YI ZHI DU
TUI JIN GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA

“十二五”国家重点图书出版规划项目
国家出版基金资助项目

国家治理现代化 与社会治理

GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA YU SHE HUI ZHI LI

江必新 王红霞◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



完善和发展中国特色社会主义制度
推进国家治理现代化

WAN SHAN HE FA ZHAN ZHONG GUO TE SE SHE HUI ZHU YI ZHI DU
TUI JIN GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA

“十二五”国家重点图书出版规划项目

国家出版基金资助项目

国家治理现代化 与社会治理

GUO JIA ZHI LI XIAN DAI HUA YU SHE HUI ZHI LI

江必新 王红霞◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理现代化与社会治理 / 江必新, 王红霞著. —北京: 中国法制出版社, 2016.3

(完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理现代化)

ISBN 978-7-5093-7454-2

I. ①国… II. ①江… ②王… III. ①国家—行政管理—现代化管理—研究—中国②社会管理—现代化管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 065179 号

策划编辑: 马颖 (maying 1130@163.com)

责任编辑: 马颖

封面设计: 李宁

国家治理现代化与社会治理

GUOJIA ZHILI XIANDAIHUA YU SHEHUI ZHILI

著者 / 江必新 王红霞

经销 / 新华书店

印刷 / 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16

印张 / 19.25 字数 / 302 千

版次 / 2016 年 3 月第 1 版

2016 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7454-2

定价: 59.00 元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66034242

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

国家治理是社会科学中的高端和顶级问题。我们知道，中国有着漫长的钻研治国理政学问的传统，但恐怕很多人还不甚明了中国也是在这个世界上最早建立起当时的“现代国家制度”的国家。公元前 221 年，秦朝通过商鞅变法，建立起一整套超乎寻常、异于前人的国家治理体系，这套体系的核心是推之全国的意识形态基础、统一的全国性政府官僚机构、高效的政治运作以及以个人能力而不是贵族身份选拔官僚的制度。藉此，中国确立了封建时代的制度基础，也开创了同时代其他国家所没有的国家形态；凭借国家形态的“现代性”，古代中国创造了其他国家难以企及的成就，也一度是整个世界的“先行者”和“领跑者”。

然而，所谓的“现代性”是一个相对的概念，其中既有空间维度中不同国家的比较，也有时间维度中不同阶段的对照。启蒙运动和工业革命催生了资本主义制度，其所造就的“西方”是如此的繁荣，以至于世界上的其他地方似乎沦为“被上帝冷落的地方”，即便曾经领跑世界的中国也不禁黯然失色。这种境况使西方人自信心大增，最为典型地表现在美籍日裔教授弗朗西斯·福山所提出的“历史终结论”上，这项研究成果认为，人类社会发展的意识形态之争，将以西式自由民主政体“成为普世性的人类政府的最终形式”而告终。然而，改革开放后的中国保持了加速发展的步伐，在“历史终结论”提出近 30 年后

的今天，我们可以肯定地说，中国以一个现实的例外宣告这一单线式历史观的破产。

以“奥卡姆剃刀”删繁就简，让我们找找是谁导演了国际政治舞台上的你追我赶、此消彼长以及浮浮沉沉。我想美国作家马斯·弗里德曼的一个判断，或许能引起共鸣。他在2000年12月撰写的一篇评论2000年美国大选选票纠纷的文章中说：美国成功的秘密不在于华尔街，也不在于硅谷；不在于空军，也不在于海军；不在于言论自由，也不在于自由市场；真正的秘密在于上述现象背后长盛不衰的法治和制度，正是这种制度使每一个人可以充分发展而不论是谁在掌权。美国真正强大的力量，在于“我们所继承的良好的法律与制度体系——有人说，这是一种由天才们设计，所以蠢材们能加以管理的体系”。^①这番洋洋洒洒的宏论，似乎可以印证本序开篇所言的国家治理问题的根本性，也应该可以让我们更清楚地理解为什么古代中国对治国理政问题保持着持久的注意力和热情。

人类的未来从来不是一个书定的样本。“在制约人类社会的种种法则中，似乎只有一种法则比其他一切法则更精确和一目了然。如果人想保持其为文明人，或称为文明人，就必须随着人们条件平等的增长同步提高和改进共处一体的艺术。”^②“现代”是一种“稳定态”，“现代化”则是一种“变化态”。历史告诉我们，世上没有一劳永逸的现代国家治理，变化着的世界需要国家治理持续的现代化。我想，这也是十八大后，以习近平为总书记的党中央将“推进国家治理体系与治理能力现代化”作为一个重要命题提出来的原因之一。它同时表明，中国共产党在全面执政多年之后，试图全面系统地回答“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”。“怎样治理社会主义社会这样一个全新

① 转引自任东来：“大国崛起的制度框架和思想传统——以美国为例的讨论”，载《战略与管理》2004年第4期，第19页。

② Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trans. by Henry Reeve, New York: D. Appleton & Company, 1904, vol. 1, p. 134.

的社会形态”，在以往的世界社会主义中并没有得到真正解决。共产主义理论和科学社会主义理论创始人马克思、恩格斯没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践，其关于未来社会的原理很多是预测的；苏联在这个问题上进行了探索，取得了一些实践经验，但也最终走到歧路。中国共产党在全国执政以后，不断探索这个问题，尽管走过一些弯路，但从目前政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结的情况看，特别是与世界上一些国家和地区动荡混乱的情况对比来看，在解决这个问题上是富有成效的。十八届三中全会提出要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现代化，并不意味着对当前的治理体系和治理能力的否定，而是表明对于“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”的问题，中共中央认为解题的“时间窗口”已经打开。众所周知，邓小平同志在1992年年初南方谈话中提出，恐怕再有30年的时间，我们才能在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度。我个人认为，中央审时度势，在邓小平提出的战略目标基础上，适时提出推进国家治理体系和治理能力现代化，是在试图回答“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”，是在试图通过不断改革和创新使中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型。可以预见，这将是以习近平同志为总书记的新一届党中央领导集体对中国特色社会主义作出的一个极为重大的贡献。

在“四个全面”战略布局下推进国家治理体系与治理能力现代化，是一场国家、社会、公民从着眼于对立对抗到侧重于交互联动再到致力于合作共赏善治的思想变迁；是一次政府、市场、社会从配置的结构变化引发现实的功能性变化再到最终的主体性变化的国家实验；是一个改革、发展、稳定从避免两败俱伤的负和博弈、严格限缩此消彼长的零和博弈再到追求和谐互惠的正和博弈的伟大尝试。实现国家治理的现代化，这个变化意味着，中国人已不再热心于简单地模仿，也不再是顽固地坚持，更多的是富于理性的自主意识，走出一条有中国特色的强国之路。邓小平反复指出，我们建立的社会主义制度是个好制

度，必须坚持。在坚持社会主义基本制度的同时，还要对社会主义制度进行完善。这种完善的结果就是中国特色社会主义制度更加贴近现代国家的治理规律、更加贴近人民的要求和愿望、更加贴近时代发展的潮流和趋势，其内容也将越来越丰富。中国特色社会主义制度的成熟是改革开放不断深化发展的必然结果。邓小平还提出，现在建设中国式的社会主义，经验一天比一天丰富，一些好的经验经过实践的反复检验，可以上升为制度。改革是中国特色社会主义实现自我完善和发展的根本途径和动力，这是邓小平始终强调的一个思想。推动国家治理体系与治理能力现代化，就是让中国道路、中国制度、中国事业永葆生机活力。对这个问题的重要性，无论怎样强调，都不为过。

“治国无法则乱。”国家治理的现代化，很大程度上是治国理政与法治以及法治与善治之间的化合反应与升华过程，它意味着我们不仅于思想观念上不再走人治的老路，而且于政治生态上铲除了人治隐形存在的可能，最终使那种仅停留在口头上的法治无所依凭。国家治理、政府治理、社会治理的基本方式必然是法治，国家治理、政府治理、社会治理的现代化有赖于各个领域的法治化。所以，我们要以法治的可预期性、可操作性、可救济性等优势来凝聚转型时期的社会共识，使不同利益主体求同存异，依法追求和实现自身利益最大化。要努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。要广泛开展依法治理活动，提高社会管理法治化水平。要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。要建立决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。要形成科学有效的权力制约和协调机制，加强反腐败体制机制创新和制度保障，健全改进作风常态化制度。要深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益。要维护宪法法律权威，深化司法体制机制改革，确保依法独立公正行使审判权、检察权，健全

司法权力运行机制，完善人权司法保障制度。

国家治理是一门专业性很强的科学。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。相较于中国共产党提出的若干“现代化”，国家治理体系和治理能力的现代化，意义更为深远，且更具有挑战性，面临的困难和问题都将前所未有。如何实现“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现代化”这一全面深化改革的总目标，是摆在全党全国人民面前的一个重大课题，需要有人来对其进行深入系统研究。但遗憾的是，这些年来，我国研究国家治理问题的论著并不多，尤其是系统和深入研究的论著仍付之阙如。有鉴于此，我联络了几位志同道合的同志，共同筹划撰写“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理现代化”丛书，从国家治理现代化的基本理论问题和制度构建，国家治理现代化与社会主义核心价值观体系、法治中国建设、依法执政、行政法治、社会治理、公正司法等的关系方面，深入研究如何“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理现代化”这个宏大的历史课题。我们希望，通过这项研究，为国家治理及其现代化提供基础性的理论支持，为推进国家治理现代化的探索提供可资借鉴的方案，为国家治理现代化的实践提供有针对性的操作指南。

正如“现代性”是一个相对的概念一样，人们对“现代性”的认识也永无止境。正是在这个意义上，本丛书的研究，不是终结，而是开始；本丛书的结论，充其量也只能算是此时之“是”。“现代化”建设永远在路上，制度建设永远没有休止符。

是为序。

江必新

二〇一六年三月

上篇 国家治理、社会治理与法治社会

第一章 国家治理现代化视域下的社会治理 / 003

- 一、社会治理的规定性 / 004
- 二、社会治理的价值目标 / 007
- 三、社会治理体系及其完善 / 009
- 四、社会治理结构之优化 / 010
- 五、创新社会治理方式 / 011
- 六、提高社会治理能力 / 012

第二章 法治社会建设：社会治理的基石 / 015

- 一、问题的提出 / 015
- 二、法治社会的基本内涵 / 016
- 三、建设法治社会的三维意蕴 / 021
- 四、建设法治社会目标描述：法治社会的特性提炼 / 027
- 五、法治社会建设的战略择定与具体举措 / 031
- 六、法治中国与法治社会建设 / 038

第三章 社会治理与法治 / 042

- 一、社会治理对法治的功能依赖 / 042
- 二、回应社会治理的法治建设重心 / 046
- 三、治理的局限及其克服 / 050
- 四、结 语 / 053

下篇 类型社会及其治理

第四章 经济社会之治理——以公司治理为视角 / 059

- 一、公司治理概述 / 059
- 二、公司治理模式：类型化观察与分析框架建构 / 063
- 三、公司内部治理：若干新议题 / 072
- 四、相关者与相关层治理——治理层次的拓展 / 076
- 五、公司治理的工具 / 081
- 六、公司治理的社会性与企业社会责任 / 084

第五章 政治社会之治理——以腐败治理为视角 / 099

- 一、腐败是什么？——关于腐败概念的三维解读 / 100
- 二、腐败的成因与后果 / 113
- 三、当前我国腐败与反腐败呈现的趋势 / 122
- 四、我国反腐败的一般路径及其超越 / 127
- 五、结 语 / 142

第六章 风险社会之治理——以应急治理为视角 / 144

- 一、问题的提出 / 144
- 二、从应急管理到危机治理 / 151
- 三、危机治理的主体：政府与社会 / 159

四、危机治理中的信息 / 167

五、危机治理的若干对策 / 173

第七章 泛在网络社会之治理：全领域分析 / 179

一、互联网及其治理的源起与发展脉络 / 180

二、泛在网络社会：范畴提出与特征描述 / 185

三、互联网引发的挑战 / 190

四、泛在网络时代治理的基本原理 / 200

五、专项治理：泛网社会治理的若干突出问题 / 210

第八章 “科学社会”之治理：一个容易忽略的领域 / 221

一、新科学时代及其挑战 / 222

二、行为规范：科学共同体基本法则 / 228

三、模式选择：科学与公众的关系 / 237

四、警惕市场对科学发展的宰执：代结语 / 253

参考文献 / 256

上 篇

国家治理、社会治理与法治社会

第一章 国家治理现代化视域下的社会治理

社会治理是国家治理的重要内容。深化思想认识，切实把握社会治理规律，大力推进理论创新、实践创新和制度创新，是国家治理现代化的必然要求。不同的社会发展阶段社会运行的主要矛盾不同，社会控制的主要任务以及基本模式也因之各异。当下中国社会运行的主要矛盾在于，社会公共事务的日趋复杂和社会管理模式的功能局限之间的紧张关系及其不断加剧。这是中国社会必须由“管理”迈向“治理”的根本原因所在，也是法治社会建设的现实背景和基本主题。

社会有序运行是国家经济发展和百姓安居乐业的基石。在传统社会，政府一直是维系社会秩序的核心力量，这也是政府存在的必要性和正当性的重要体现。现代社会发展迅速，公共事务大量增多，各类风险普遍呈现，政府失灵越发凸显，对社会秩序与社会控制提出了挑战。20世纪后期，以“结社革命”^①为代表的多元社会力量迅速崛起并积极参与到社会事务中来，导致公权力在现实层面处于分享的状态。与此相伴的是治理理论的萌发与生长，为破解政府失灵和解释社会崛起提供了强有力的分析工具，并进一步助推了全球性的治理浪潮。

在我国，改革开放以来，国家在社会管理方面开展了大量工作，有效维护了社会基本秩序。21世纪随着改革进入深水区，社会矛盾激增且内容更加复杂、表现日趋激烈，对社会管理工作提出了严峻挑战。党和政府积

^① 严海良：“全球结社革命的主权理论反思”，载《法律科学》2011年第2期。

极加强和创新社会管理,^①但管理思维的内在局限和社会矛盾的日益加剧迫切要求社会控制模式的调整升级。从创新社会管理到迈向社会治理正是此一背景下积极回应社会诉求的战略转型。

一、社会治理的规定性

(一) 治理的中心思想

治理(governance)一词在拉丁文和古希腊语中原指控制、操纵。长期以来其与“统治”(government)一词交叉使用,泛指与各类公共性事务相关的管理活动。^②公司、大学等现代经济组织、社会组织产生与蓬勃发展,极大地丰富了治理的对象,扩充了治理的范围。同时随着社会力量的成长和国家与社会的日益分化,治理一词逐渐侧重于描述非国家事务的各类别各层级组织内部的管理与运行,从而与专门指称国家管理的“统治”区别开来。

二次大战后,治理理论萌芽,至20世纪80年代末期迅速成为社会科学的高频范式。治理理论以对政府失灵和“国家中心”的批判作为其理论出发点,强调在当代社会,“国家—市场”与“国家—社会”的阶层关系在“全球化”与“民主化”演化中势必转变为多层次与多中心的互动性网络关系。大体上,治理理论中心思想的发展脉络可分为前、后两个阶段。前期“治理”主要针对政府低效与失灵而提出,旨在寻求提升行政效率与效能的解决之道,但并未改变自上而下的权力向度。随着结社革命、超国家组织兴起和全球化浪潮,后期治理理论突破了“国家是权力和资源的垄断者”的既定思维,致力于探索地方力量、民间力量、个体力量崛起,及其引发的公私领域界线模糊、国家和社会事务组织与运行方式变化,以及因之产生的国家角色和政府职能的更张。一种多元、多中心、多向度及层

① 胡锦涛：“扎扎实实提高社会管理科学化水平——在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上讲话”，载《理论参考》2011年第3期。

② 俞可平：“治理和善治引论”，载《马克思主义与现实》1999年第5期。

次交迭的复杂权力系统样貌就此浮现，并成为治理理论的基本特质。

（二）治理的基本特征

治理理论代表人物鲍勃·杰索普指出，治理一词自 20 世纪 80 年代中期以来“在许多语境中大行其道，以至成为一个可以指涉任何事物的毫无意义的‘时髦词语’。”^①在治理的六个语境向度^②里，社会治理侧重于作为社会控制体系的治理，即政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动。对此，相当多的研究成果给出了初步的定义，总结起来不下数十种。这些定义虽然各有侧重，但大都囊括了治理的核心特质。结合治理兴起的社会背景，总结代表性定义提炼关于治理的关键词，可以发现治理所蕴含的基本特征至少包括以下三方面。

1. 主体多元性与关系多向度性

无论是统治型社会控制还是管理型社会控制，系统内的主体均表现为二元对立或对应关系（统治者—被统治者，或管理者—被管理者），并且在二元主体之间，其中一方掌握着绝对权力优势并据此对另一方发挥作用，另一方由于其权力与资源劣势对前者发挥的作用则极为有限。多元利益主体的参与并相互发生作用，是治理不同于统治和管理的鲜明特点。治理假定在利益主体多元化的组织内部，各自基于知识、信息、资源、能力等分别掌握一定的权力（影响力），并且在系统运行中相互发生实质性的作用。任何一种力量无法被简单压制或忽略，多元主体的存在和各种力量的正常释放才是组织或系统得以持续健康运行的必要条件。可见，治理改变了“主体—客体”模式的二元单向高权模式，以互相影响、互相作用的参与者逻辑取而代之。同时，由于多元参与者之间的各类相互作用，使系统内部呈现出多向度的复杂网络关系。

^① Bob Jessop, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, 50 (1998), pp.29~45.

^② 罗茨将治理的语境总结为六个向度。包括作为最小国家的管理活动的治理、作为公司管理的治理、作为善治的治理、作为社会—控制体系的治理，以及作为自组织网络的治理。See R. Rhodes, “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, 4 (1996)。

2. 内容广泛性与对象深层次性

在内容和对象上，治理相较于统治和管理也呈现出两个显著特征。首先，社会治理的内容更加广泛。治理除包含政府对社会管理的方方面面外，如前所述，还包含着政府外其他社会组织、个体及其相互间发生的相互影响和制约。其次，社会治理的调整对象更加深入。治理超越了传统的政府社会职能仅及于规范管理对象的行为。为实现有效治理，治理要求深入到主体决策层面以超前影响主体行为：对于个体成员而言，需采取措施改善人们的思维，特别是培育主体的规则意识和法治思维；对经济、社会组织而言，需关注组织内部行政，寻求恰当的切入点和可能的规范之道使组织行为更符合社会治理整体目标。

3. 系统高共识性与成员强认同感

统治和管理皆以统一的决策权和单一的执行权作为管理的基本前提。围绕决策统一，社会事务不分大小、不分层级，一律以某个统治者或领导者的思路来设计安排，或以顶层设计全面布局来运作。这种安排或布局，往往源于某个思想或理想模式（理想型），或源于对他国经验或实践的借鉴（模仿型），或围绕具体问题的应对处置（对策型）。但无论导源于何处，这种安排和布局都是单一或极少数统治者、管理者的意志及由此决定的路径方案，因此难免存在双重困境。其一，其正当性缺乏必要的民主基础和充分的协商讨论，因此认同度较差，或至少需要进行复杂的认同转化，或强制性的认同强化。其二，在日趋复杂和日益繁多的公共事务面前，此种统一决策必然面临信息不足、知识不足、药不对症、缓不济急等多重困境，其科学性和有效性无法保证。

社会治理是对传统统治模式和管理模式的理念超越。在多元主体参与和相互作用共同发展的治理格局中，发展目标和互动规则或由主体间对话协商达成；或为整合多元主体和多元力量，组织者必然超越某种主义或某种形式化、个性化的追求，探索和设定更具包容性的目标。通过共同制定的或兼顾性的规划，社会对目标和规则具有更高的共识性，各类成员具有更强的认同感，系统运行更为顺畅，这也正是治理较之于管理等控制模式往往更为有效的重要原因之一。