

21

21st China Development Issue Report

世纪中国发展问题报告

中国

政企治理

问题报告

China Government and Enterprise Govern Issue Report

问题·现状·挑战·对策

李惠郭 欠/主编

中国发展出版社  
DEVELOPMENT

21 21st China 世纪中国发展问题报告 eport



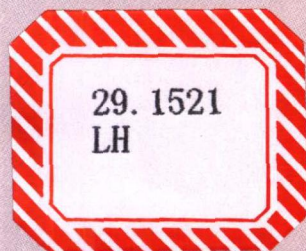
0961629

# 中国 政企治理 问题报告

Enterprise Govern Issue Report

问题·现状·挑战·对策

李惠郭 火/主编



中国发展出版社  
DEVELOPMENT

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国政企治理问题报告/李惠, 郭欠主编. —北京:  
中国发展出版社, 2003.1 (2003 年 3 月重印)

(21 世纪中国发展问题报告丛书)

ISBN 7-80087-634-9

I. 中… II. ①李… ②郭… III. ①国家机构—体制改革—中国—研究报告 ②企业经济—经济体制改革—中国—研究报告 ③农村经济政策—中国—研究报告  
IV. ①D630.1 ②F279.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 097461 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码: 100035

电话: 66187126 (编辑部) 66180781 (发行部)

URL: <http://www.developress.com.cn>

E-mail: fazhan@drc.gov.cn

北京星月印刷厂印刷 各地新华书店经销

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 3 月第 2 次印刷

开本: 1/16 710×980mm 印张: 29.5

字数: 530 千字 印数: 7001—10000 册

定价: 38.00 元

---

本社图书若有印装差错, 请向发行部调换

# 前 言

经济全球化、信息化、市场化与民主化是承继上个世纪末以来的四大国际性潮流。这四大潮流相互作用，将人类社会带入一个快速变化的新世纪，也给各国带来了新的发展机遇和前所未有的挑战。作为发展中国家中最耀眼的明星，中国在经历了二十多年的改革开放后，已经具有相当的基础，并且非常迫切地向国际先进行列靠拢。入世就是一个鲜活的证明。正如国务院副总理温家宝在“中国发展高层论坛”2002年年会上所说，“加入世界贸易组织标志着中国改革开放进入新的阶段，也标志着中国经济体制改革进入新的阶段”，中国的发展已经逾越了重要的临界点，进入了一个新的历史时期。在急于向国际舞台展示自己身姿的同时，我们不得不考虑到国际的标准，无论是经济基础还是上层建筑，只有达到国际标准才有资格也有底气去参与国际交流与合作，争取更长足的发展。“治理”问题就是在全球化大前提下产生的国际通行的对话基础之一，解决中国的治理问题无疑是确保我国按照国际先进的游戏规则在国际舞台长袖善舞的关键问题。

“治理”并不是一个新造的词汇，但其深刻的政治、经济内涵却是在近20年伴随着全球化的进程而逐渐丰富起来的。虽然首先提出“治理”口号的西方国家和组织主要是为了绕开意识形态领域的纷争，而达到其经济扩张目的，但其提出的“治理”实质与道家的“无为而治”确有异曲同工之妙。西方国家的治理是希望充分发挥其技术优势，尽力刻画出他们认为的接近自然、只遵守普遍规律的自发秩序状态，并把这些描述参数作为准则供人遵从。而道家的“无为”指的是宇宙间一切万物皆由道所生，而道本身是无为的，万物能顺其自然而自生自长，不受外力的干扰。虽然二者做法不同，一个刻意，一个洒脱，但目的是一致的，就是要遵循客观规律，剔除人为干扰，达到一种和谐的发展环境。

现代意义上的“治理”首先是在政治领域兴起的，然后波及经济领域，并逐渐广为应用，甚至是滥用，但这也恰恰说明了“治理”存在的合理性。

本书所论述的“治理”基本是西方社会提出的技术性“治理”，即寻求一套可操作的拟自然的规则，在这一规则的范围内充分发挥人的创造力。针对我国的现实情况，本书主要是从政府、公司和农村三方面来分析和论述治理问题的。

如同最先提出“治理”的本意一样，政府治理实际上是政府的行政治理而不涉及政治问题。在全球化环境下，经济资源要求在公开、公正、公平环境下按商业原则流动。我国建国以来实行的中央高度集权的计划体制，以及目前以管制与审批为特征的政府管理模式与此有很大差距。这就使中国在加入WTO时既有机遇，同时也面临着尖锐的挑战。在WTO众多的规则和协议中，直接涉及到企业的不多，而大都与政府有关。我国现行的政府行政机构无论是在机构设置上还是在职能定位上主要是人为的硬性规定，有很多不符合政府治理原则的地方。因此，我国政府治理的完善主要是政府回归客观、提高效率的改革。我国政府应该顺应国际上政府治理改革的潮流，有计划地推进行政管理体制的改革，实现依法行政、转变政府职能、简化审批手续、转变工作作风、建立电子政府，等等。

公司的治理实际上是以经济领域的主要单位——公司为对象来寻求这套和谐的法则。按照中国古代哲人的说法，万物都是相生相克的，在经济领域的微观单位即公司中也是如此。由于现代公司中所有权与经营权的分离，公司中各主体利益的不一致和信息不对称产生了委托与代理问题，致力于解决这一问题的公司治理理论及其实践实际上都是在运用相生相克的道理，用现代语言说就是约束与激励。我国的公司虽然都在努力向现代企业改造，但由于所有制和发展情况不同，治理中的问题和基础有很大差异，因此我们在书中分别对不同所有制企业的治理问题进行了讨论，尤其是对在我国经济领域中占有举足轻重地位的国有企业的治理问题进行了深入剖析，并在借鉴国外经验的基础上对我国公司治理问题提出了一些中肯的建议。

农村问题是我国一直不可忽视，但又经常为这样那样的原因而放置一旁的一个尴尬问题。占了我国人口和地域绝大多数的农村，其经济、政治却一直远远落后于它所支持抚育的城市。农村的治理问题也是如此。在政府将主要精力放在城市发展上时，农村一直在旧的不合理的条条框框中挣扎。逐步推行的政府行政改革将乡以下一级单位不再纳入政府行政系统，而是实行村民自治，这是一个好的开端，但被束缚惯了的农民在实行自治中碰到了大量问题，如何从立法、行政等方面帮助农民解决这些问题，使以村民自治为核

心的现代农村治理发挥作用、激励农民当家作主、实现自我管理，也是本书讨论的重点之一。

总之，不论是政府、公司还是农村，在治理改革中都是在寻求一种客观的、符合现实要求的、有助于推动社会进步的、高效率的法则，在这一法则的约束和指引下，充分发挥当事各方的创造力，自然解决各种阻力，使政府、公司和农村得以有序地运行和发展。

本书的编撰工作由合肥皖建投资咨询有限责任公司研发部负责组织和协调。合肥皖建投资咨询有限责任公司是由中国证监会注册认定的专业证券投资咨询公司，公司研发中心多年来一直致力于对国内外金融市场特别是证券市场的信息收集、整理、分析和研究工作，出版了《走近私募基金》等专著并主编有内部刊物《皖建投资研究》。

本书总撰稿人为李惠、郭久，皖建研发中心的陈茂申、李昕负责撰写第一部分政府治理，中国科技大学郭久博士和蒋巍负责撰写第二部分公司治理，梁世栋负责撰写第三部分农村治理。此外，杨锋、刘钊也参与了编写工作。金爵文化公司的乔继堂先生在本书的撰写过程中，给予了很大的帮助。在此，谨表谢意。

作者

2002年11月

# 目 录

## 第一部分 政府治理

|            |                                  |    |
|------------|----------------------------------|----|
| <b>第一章</b> | <b>政府治理结构总述</b> .....            | 3  |
| 第一节        | 治理与政府治理.....                     | 3  |
| 第二节        | 政府治理的由来 .....                    | 10 |
| 第三节        | 政府治理的终极目标和存在问题 .....             | 16 |
| <b>第二章</b> | <b>西方国家政府治理改革的趋势、模式与实践</b> ..... | 23 |
| 第一节        | 现代西方行政改革的大趋势 .....               | 23 |
| 第二节        | 西方政府治理改革的模式 .....                | 27 |
| 第三节        | 西方政府治理改革的实践——政府再造 .....          | 32 |
| <b>第三章</b> | <b>我国政府改革的历史发展</b> .....         | 38 |
| 第一节        | 我国行政改革的历程 .....                  | 38 |
| 第二节        | 中国的政府再造——第七次政府机构改革 .....         | 44 |
| 第三节        | 我国政府治理依然沉重的事实 .....              | 49 |
| <b>第四章</b> | <b>入世后我国政府治理结构的变革</b> .....      | 55 |
| 第一节        | 入世对我国政府提出的要求 .....               | 55 |
| 第二节        | 入世后中国政府的角色转变 .....               | 57 |
| 第三节        | 中国政府再造基本战略的选择 .....              | 64 |
| 第四节        | 优化我国政府治理结构的措施 .....              | 68 |
| <b>第五章</b> | <b>我国政府再造的人事制度基础</b> .....       | 74 |
| 第一节        | 中国公务员制度的基本情况 .....               | 74 |
| 第二节        | 公务员选拔录用制度存在的问题及建议 .....          | 80 |
| 第三节        | 公务员考核机制存在的问题及建议 .....            | 84 |

|            |                        |           |
|------------|------------------------|-----------|
| 第四节        | 公务员培训过程中存在的问题与对策 ..... | 88        |
| <b>第六章</b> | <b>政府再造的高速公路 .....</b> | <b>93</b> |
| 第一节        | 电子政府是政府发展的新方向 .....    | 93        |
| 第二节        | 电子政府的国际发展情况 .....      | 96        |
| 第三节        | 我国建立电子政府的必要性与意义 .....  | 100       |
| 第四节        | 电子政府在我国实践及问题 .....     | 104       |

## 第二部分 公司治理

|             |                            |            |
|-------------|----------------------------|------------|
| <b>第七章</b>  | <b>公司治理发展概况 .....</b>      | <b>111</b> |
| 第一节         | 什么是公司治理 .....              | 112        |
| 第二节         | 公司治理结构的基本构成 .....          | 117        |
| 第三节         | 公司治理的发展历程 .....            | 124        |
| 第四节         | 中国公司治理发展概述 .....           | 127        |
| <b>第八章</b>  | <b>现代公司治理结构的模式 .....</b>   | <b>133</b> |
| 第一节         | 公司治理结构的模式 .....            | 133        |
| 第二节         | 部分国家或地区的治理结构模式 .....       | 138        |
| 第三节         | 公司治理结构模式的比较 .....          | 151        |
| 第四节         | 公司治理结构的发展趋势 .....          | 155        |
| <b>第九章</b>  | <b>我国国有企业的公司治理 .....</b>   | <b>159</b> |
| 第一节         | 我国国有企业发展历程的历史回顾 .....      | 159        |
| 第二节         | 我国国有企业公司治理存在的问题及对策分析 ..... | 167        |
| 第三节         | 国有企业治理改革的已行重大政策分析 .....    | 215        |
| <b>第十章</b>  | <b>我国乡镇企业的公司治理 .....</b>   | <b>230</b> |
| 第一节         | 我国乡镇企业的发展 .....            | 230        |
| 第二节         | 我国乡镇企业的治理缺陷 .....          | 239        |
| 第三节         | 乡镇企业治理的完善 .....            | 246        |
| 第四节         | 乡镇企业转制中的关键问题：融资安排 .....    | 249        |
| <b>第十一章</b> | <b>我国私营企业的公司治理 .....</b>   | <b>253</b> |
| 第一节         | 我国私营企业的发展现状 .....          | 254        |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 第二节 私营企业的治理问题·····               | 268 |
| 第三节 完善私营企业治理的措施·····             | 274 |
| 第四节 中国私营企业的企业主·····              | 278 |
| <b>第十二章 中外合资企业的公司治理</b> ·····    | 282 |
| 第一节 跨国公司在中国的发展与影响·····           | 283 |
| 第二节 合资企业的治理结构问题及改进建议·····        | 291 |
| 第三节 跨国公司浪潮中的中国企业·····            | 297 |
| <b>第十三章 完善公司治理结构的措施与制度</b> ····· | 309 |
| 第一节 独立董事制度·····                  | 310 |
| 第二节 股份评估及补偿权制度·····              | 327 |
| 第三节 有效的财务报告防范体系·····             | 334 |
| 第四节 股东代表诉讼制度·····                | 346 |
| 第五节 员工持股计划·····                  | 355 |
| 第六节 公司治理文化的建设·····               | 359 |
| 第七节 保护中小股东权益的私法规制·····           | 363 |
| 第八节 科学的公司治理评估体系·····             | 366 |

### 第三部分 农村治理

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| <b>第十四章 农村与农村治理结构</b> ·····           | 373 |
| 第一节 我国农村现状·····                       | 373 |
| 第二节 农村治理结构·····                       | 376 |
| 第三节 我国农村治理结构的历史发展·····                | 381 |
| <b>第十五章 我国农村治理结构的自然选择——村民自治</b> ····· | 385 |
| 第一节 我国农村治理结构选择的经济基础·····              | 385 |
| 第二节 我国农村治理结构选择的政治原因·····              | 389 |
| 第三节 我国农村治理结构选择的社会原因·····              | 392 |
| <b>第十六章 我国农村治理结构现状</b> ·····          | 394 |
| 第一节 村民自治的发展历程·····                    | 394 |
| 第二节 现行农村治理结构的运行机制·····                | 398 |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 第三节 村民自治的现状·····                   | 401        |
| 第四节 农村社会各层对现有治理结构的态度·····          | 409        |
| <b>第十七章 农村治理结构中的关键问题·····</b>      | <b>412</b> |
| 第一节 民主选举·····                      | 412        |
| 第二节 民主监督·····                      | 419        |
| 第三节 村委会成员的角色定位·····                | 423        |
| <b>第十八章 农村治理结构中主要权利主体间的关系·····</b> | <b>426</b> |
| 第一节 农村基层党组织与村民组织的关系·····           | 426        |
| 第二节 乡村关系·····                      | 430        |
| 第三节 其他村民组织与农村治理结构·····             | 433        |
| 第四节 不良社会群体与组织对农村治理的影响·····         | 438        |
| <b>第十九章 影响农村治理的外部因素·····</b>       | <b>444</b> |
| 第一节 农村治理结构中的法律建设·····              | 444        |
| 第二节 税费改革与农村治理结构·····               | 447        |
| 第三节 WTO 与农村治理结构·····               | 451        |
| <b>第二十章 我国农村治理的发展趋势·····</b>       | <b>454</b> |
| 第一节 村民自治制度自身的完善与发展·····            | 454        |
| 第二节 村民自治向其他农村治理模式的发展·····          | 455        |
| <b>参考文献·····</b>                   | <b>459</b> |

# 第一部分

# 政府治理



# 第 1 章

---

## 政府治理结构总述

### 第一节 治理与政府治理

#### 1. 关于治理定义的讨论

治理的英文原型是“governance”，按照有关词典的解释是“统治，管理和统辖”的意思。长久以来，在人们的心目中它一直是与统治“government”相近似的表述，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。最早将现代意义上的“治理”概念引入人们视线的先驱应该说是世界银行，是世界银行在其 1989 年《撒哈拉以南非洲发展问题的报告》中概括当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”一词，并指出治理就是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。此后“治理”一词便首先在关于政治发展的研究中得到广泛应用，特别是较多的被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。这一点，我们很容易从这一时期一些国际组织的文件报告中得到印证。例如，世界银行 1992 年年度报告的标题就是“治理与发展”；经济合作与发展组织在 1996 年发布了一份名为“促进参与式发展和善治的项目评估”报告；联合国开发署 1996 年的一份年度报告的题目是“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”；联合国教科文组织在 1997 年也提出了一份名为“治理与联合国教科文组织”

的文件,等等。

这些国际组织之所以如此热衷于对治理概念的推广,是有着深刻的背景和目的的。如世界银行和国际货币基金组织等国际组织在通过贷款等手段在世界各国推动经济发展的过程中,经常会受到非市场因素的干扰,尤其是在一些非洲政局不稳定的国家,更是如此。但作为国际经济组织,它们是不便于参与意识形态范畴内的争端的。可以说,“治理”的出现使它们找到了一件趁手的工具,它提出了在缺乏牢固国家结构的国家,特别是非洲国家中的有效治理和权力定位问题。通过大力开发“治理”的功用,这些国际组织可以绕开它们无权过问的政治问题,而是用对“公共事务的管理”的关心来解决问题。在“治理”框架下,它们可以不预先设定实际决策当局,而是与能够解决问题的组织合作,不管这个组织是合法的政府还是某个强有力的社会组织。

“治理”的神奇作用很快被有心解决一些问题而又苦无出路的政治学家和经济学家们所发现,并得到了相当广泛的认可。随即,他们依据各自的价值判断和政策需要,不断赋予“治理”以新的含义,使其涵盖的范围远远超出了传统的经典意义。它不再只局限于政治学领域,而是被广泛应用于社会经济领域,我们在政治学、发展经济学、国际关系学、国际政治经济学以及管理学的讨论中都能发现其身影。它可以应用在全球范畴也可以局限在国家或区域的范畴,它可以应用在国际组织和跨国公司,也适用于国内的公司甚至学校。它也不再仅仅被禁锢在英语世界中使用,而是开始在全世界范围内流行起来。

由于“治理”的含义在不断得到丰富,关于治理的定义也一直没有标准的说法,这也可以说是由于深爱其普适性,而不愿意用固定的条款束缚它的发挥。正如研究治理问题的专家鲍勃·杰索普(Bob Jessop)所说的那样:“过去15年来,它在许多语境中大行其道,以至成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’。”

治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗森瑙(J.N.Rosenau)在其代表作《没有政府统治的治理》和《21世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里虽未得到正式授权、却能有效发挥作用的管理机制。他认为,与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。罗森瑙的定义是对“治理”的定义中非常典型的一种,根据他的定义,治理与统治并没有质的区别,而只是在范围上治理较统治更为宽泛。

与罗森瑙将治理定义为“一种活动”不同,罗茨(R.Rhodes)认为治

理是一种新的规则,“治理意味着统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于前,或是以新的方法来统治社会”。同时,库伊曼(J.Kooiman)和范·弗利埃特(M.Van Vliet)指出:“治理的概念是,它所要创造的结构或秩序不能由外部强加;它之所以发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”

在关于治理的各种定义中,在威利·勃兰特(Willy Brandt)倡导下成立的联合国全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,并在报告中指出:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排。从这一定义出发,全球治理委员会还总结了治理的四个特征,即治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。

鉴于治理理论的理论根源出自多门,各自强调的重点也多有不同,应用范围更是广泛,并且各研究之间的联系不是非常紧密,人们更愿意将治理看成是一个概念框架。正如贾奇(D.Judge)等人所说的,“这类概念框架提供了一种语言和一个参照系,可以藉以考察现实,并导致理论家提出否则未必会提出的问题,进而从中获得可能别的框架和观点未必能导致的深刻见解”。

为了便于研究,格里·斯托克(Gerry Stoker)总结了关于治理的诸多观点,通过论证归纳出治理的五个方面的框架:①治理是指出自于政府,但又不限于政府的一套社会公共机构和行为者。②治理明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在着界线和责任方面的模糊。③治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权利依赖。致力于集体行动的组织必须依靠其他组织;为达到目的,各个组织必须进行资源的交换,并不断进行谈判沟通。交换的结果不仅取决于各参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。④治理指行为者网络的自主自治。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威,它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的行政管理责任。⑤治理认为,办好事情的能力并不在于政府的权力,不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引;而政府的能力和 responsibility 均在于此。

从上述各种关于治理的定义中我们可以看到,治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的本质在于

它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威或制裁。治理的目的在于在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。

## 2. 国家治理与政府治理

从上面的介绍我们看出,虽然治理可以有广泛的含义和应用领域,但实际上治理作为政治学词汇,最初是从国家的角度出发,主要是围绕着公共权力展开的,反映着国家与社会之间一定的权力关系,只是随着理论和实践的发展才逐渐渗透到公司、市场和社会网络中的。它是通过对公共权力的配置和运用来实现对社会的统治(领导)、协调和控制,进而达到一定目标的。治理的使用显然比“改革国家”的提法更具技术性而减少了政治色彩,更有利于对许多国家的计划和官僚机构进行改革。

对于国家,自由主义学派认为其是人们为了满足共同的需要而创立的一种机构,而冲突学派认为国家是社会内部阶级冲突的产物。虽然各定义的立足点有所不同,但他们都正确地指出了某种或某个国家产生的主要原因——国家的出现和存续是为了更好地平衡一定地域范围内不同利益团体间的权利和义务分配,从而更加顺畅地解决公共事务。

国家的最初性质、职能及其演变既是行政实践和行政文化变迁的历史起点,又确定了其发展的方向。因而在不同历史时期,会存在由公共权力资源的配置和运作所决定的不同国家治理模式或统治方式。国家治理模式的变迁大致经历了三个历史阶段,即专制主义阶段、民主主义阶段和后民主主义阶段。

从国家的出现到封建社会的解体,人类社会一直处于专制主义时代,这一时期的国家治理有一个突出的特点,就是公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性。实际上与其说这是一种治理模式,不如说是一种统治方式更为确切。在这种治理模式下,社会成员被静态地分为统治者和被统治者,二者之间的角色不能互换。统治者自上而下单向性运用权力,而无须被统治者的同意和参与。国家作为“特殊的公共权力”凌驾于社会之上,国家支配或覆盖着社会,代表着国家的统治者具有绝对的支配地位。探根求源,形成这一治理模式的深刻根源就在于统治者获得公共权力主要是依靠暴力或对稀缺性的权力资源(如土地、资本等)的垄断性占有,而不是公共选择的结果。

使传统治理模式受到严重冲击的是国家与社会的分离和公民社会的建立。在封建制土崩瓦解和从欧洲延至世界的民主革命中,人民获得了自我管理的权利,成为不受国家支配的自主力量。为了获取统治权,资产阶级革命

前的启蒙思想家提出了“天赋人权”、“生而平等”、“人民主权”、“契约政府”、“权力制衡”等观点。这些观点都成为建立公民社会的思想基础，并由此建立起公民社会的基本制度框架。在公民社会中，国家权力来自于人民同意，国家产生于社会而不是凌驾于社会之上。但是在这一时期，由于资本是公共权力的主要来源，并且仅为少数人所占有，使得权力的配置在相当长时期内仍然呈单极化状态，权力的使用也仍表现为自上而下的单向性特点，即韦伯所说的“官僚制”。

只是到20世纪以后，由于权力来源的多样性和公民社会的日益发育成熟，使西方国家逐渐进入后民主时代，传统的治理模式才得以真正开始转型。由此所造成的结果是公共权力资源的配置日益分化，不仅是政府、议会，各种社会自治性组织也成为公共事务的决定者，公共权力的运用不仅是自上而下，同时也是自下而上的双向运用。

但是，无论国家治理模式怎样变化，对国家的治理总是有一方起到主导作用的力量，以维持国家的正常运转，社会的安定团结，人民的安居乐业，这一方力量就是政府。在不同社会形态下，政府的功能、定位和组织形式会有所不同。在整个国家范围内政府对公共权力的控制程度也会不断地变化。国家毕竟是要由人来治理的，一个高效而贤明的政府是国家走向强盛的最有力的因素之一。政府往往被分为两个领域：一种是政治领域，即政策和法律的制定过程，其中包括民主的种种程序，如意见表达、投票和政党等；另一种是行政领域，包括法律和政策的执行。政治为行政设定工作，行政在政治范围之外。“政治是国家意志的表达，行政则是国家意志的执行”。由此可见，政府是国家的当然代表，对于由国家出发的治理革命，最终也是最关键的地方就是政府治理的革命。甚至在某种意义上可以说国家治理改革和政府治理改革就是等同的。正如格里·斯托克（Gerry Stoker）总结的，“治理是出自于政府的”。

从政治学的角度看，政府治理即是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理，并且特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。对政府的治理实际上就是在寻求和建立一个效率公正的政府。后民主主义时代的政府治理过程，不应该只是政府单方面行使权力、提供产品、维持管制、解决社会问题的过程，更重要的是政府与市场、政府与企业、政府与社会、政府与公民之间的互动过程。国家的建设与发展事实上需要政府与社会各种力量的合作。一个国家政府与社会各种力量互动的能力愈强，愈能产生巨大的能量。