

政府治理、市场治理与 社会治理

——基于相互关系的视角

ZHENG FU ZHI LI SHI CHANG ZHI LI YU
SHE HUI ZHI LI
JI YU XIANG GU GUAN XI DE SHI JIAO

周学荣 著

政府治理、市场治理与 社会治理

——基于相互关系的视角

周学荣 著

图书在版编目(CIP)数据

政府治理、市场治理与社会治理:基于相互关系的视角/周学荣著.

武汉:湖北人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-216-08835-0

I. 政… II. 周… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 ②市场管理—研究—中国 ③社会管理—研究—中国

IV. ①D63 ②F723.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第310506号

出品人:姚德海

责任部门:高等教育分社

责任编辑:李文怡

封面设计:刘舒扬

责任校对:范承勇

责任印制:王铁兵

出版发行:湖北人民出版社

印刷:湖北新达泰印刷有限公司

开本:880毫米×1230毫米 1/32

字数:251千字

版次:2015年12月第1版

书号:ISBN 978-7-216-08835-0

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:10

插页:2

印次:2015年12月第1次印刷

定价:28.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

目 录

第一篇 政府治理与社会治理及其相互关系研究	1
第一章 政府治理与社会治理的背景及概述	2
一、国家与社会关系的演变	2
二、政府治理与社会治理之百家争鸣	9
三、单一治理模式下存在的缺陷	17
四、两者合作治理的局限性	21
第二章 政府治理与社会治理的动态关系	30
一、政府治理对社会治理的制衡	31
二、政府治理与社会治理合作关系	34
三、政府治理与社会治理的附属关系	38
四、政府治理与社会治理的冲突关系	39
第三章 完善的政府治理的前提条件	43
一、合理高效的政府治理机制	43
二、规范有效的政府部门内部控制	46
三、推动民主化进程	48
四、转变政府治理理念	51
五、完善法治建设	53
六、市场经济的发展	55

第四章 完善的社会治理的前提条件	57
一、完善的社会治理机制	57
二、强大的公民社会	59
三、独立自主的社会组织	61
四、健全的社会信用体系	65
五、完善的法治建设	67
六、市场经济的发展	68
第五章 完善的政府治理与完善的社会治理互为基础和前提	71
一、社会治理是政府治理的前提与基础	71
二、政府治理是社会治理的基础和前提	81
第六章 加强政府与社会合作治理	89
一、发挥政府的主导作用	90
二、发挥社会组织的重心作用	91
三、发挥公众的参与作用	93
第二篇 市场治理与社会治理及其相互关系研究	95
第七章 市场治理和社会治理理论基础	96
一、市场与社会关系的演变	96
二、善治、市场治理与社会治理的相关概念	100
三、单一治理模式下的缺陷	114
四、市场治理与社会治理合作的局限性	124
第八章 市场治理和社会治理的动态关系	129
一、相互促进与合作	129
二、竞争与相互渗透	164
三、相互冲突	165

第九章 政府治理与社会治理实现善治目标的前提	
条件研究	167
一、合法性	167
二、透明性	169
三、责任性	170
四、法治	170
五、回应性和有效性	172
第十章 完善的市场治理与完善的社会治理互为	
基础和前提	174
一、完善的市场治理可以为社会治理提供经济基础	
和政治基础	174
二、完善的市场治理可以为社会治理提供契约	
文化土壤	175
三、完善的市场治理能促进社会组织架构的逐步成熟	176
四、完善的社会治理可以约束和监督市场的运行	177
五、完善的社会治理可以促进市场诚信机制的形成	178
六、完善的社会治理可以促进市场利益均衡	179
第三篇 政府治理与市场治理及其相互关系研究	181
第十一章 政府治理与市场治理的基本认识	182
一、政府与市场的概念界定与动态关系	182
二、政府治理与市场治理的基本认识	196
三、政府治理与市场治理失灵的认识	213
第十二章 政府治理与市场治理的关系	223
一、政府治理与市场治理的共同治理基础	223

二、政府治理与市场治理的相互依存关系	235
三、政府治理与市场治理分立制衡关系	238
四、政府治理与市场治理互动合作关系	242
第十三章 善治背景下政府治理与市场治理研究	247
一、政府治理实现善治的前提条件	249
二、市场治理实现善治的前提条件	256
第十四章 完善的政府治理与完善的市场治理互为基础 和前提	262
一、完善的市场治理是政府治理的基础	264
二、完善的政府治理可以推动市场治理的完备	268
第十五章 政府治理与市场治理的协同治理	273
一、政府治理的市场化	273
二、规范政府对市场的治理	279
第四篇 政府治理、市场治理、社会治理三者关系的 模型构建	283
政府治理与社会治理关系图一	284
政府治理与社会治理关系图二	285
市场治理与政府治理关系图一	286
市场治理与政府治理关系图二	287
市场治理与社会治理关系图一	288
市场治理与社会治理关系图二	290
参考文献	292
后 记	315

第一篇

政府治理与社会治理
及其相互关系研究

第一章 政府治理与社会治理的背景及概述

一、国家与社会关系的演变

国家与市民社会的互动关系构成了政府治理与社会治理活动演变的基本历史线索。如果可以将人类社会的发展史划分为前工业社会、工业社会和后工业社会三个阶段,则与每一个社会发展阶段相对应的治理模式的典型形态分别为统治型、管理型和服务型治理模式。前工业社会是家国一体的社会,处于分配关系占主导的自然经济发展阶段,与当时封建等级结构相适应的是统治型社会治理模式,此时公共领域与私人领域并未分化,国家与社会具有明显的总体性^[1],尚未出现政治与行政的分化,国家与社会达到了高度的统一。张康之认为在中世纪的等级结构之下,通过其历史转型而直接孕育出了近代社会与国家。市民社会是产生于绝对国家之中的,绝对国家打破了地域间的割据状态,将君主的臣民们及其生活空间凝结成了一个社会^[2]。

随着前工业社会资本主义的萌芽,交换关系迅速成长,市场经济初步发展,市民社会逐渐形成,为近代社会的到来做好了一

[1] 李丰. 社会治理模式嬗变中的“总与分”[J]. 社会经纬理论月刊, 2013 (1).

[2] 张康之, 张乾友. 城市、市民社会与近代国家的产生[J]. 人文杂志, 2009 (4).

切准备。启蒙运动以来的近代社会，在市场经济的发展和市民社会成长的过程中，社会分化为公共领域、私人领域和日常生活领域^[1]。此时，公共行政也成为—个极度分化的领域，政治与行政逐渐分离。近代国家的功能不再是对社会的统治而是管理，或者说国家的统治功能已被边缘化，国家是作为保障市场秩序正常运作的一个外在力量而存在的。正如亚当·斯密所说的那样，市场作为一种完善的资源配置方式，在这只“看不见的手”的引导下，能够达到社会资源的最优配置。国家的职能不再是统治而偏向于管理，人类社会治理模式进入管理型的历史阶段。党秀云认为公民社会可以说是市场经济发展到一定阶段的产物，经济发展导致利益的分化，而利益分化则是各种公民社会组织和利益集团产生的重要条件^[2]。作为对自由竞争时期资本主义公民社会与政治国家相分离的社会现实观念的反映，现代意义的公民社会理论在黑格尔和马克思那里形成。19世纪，黑格尔在他的《法哲学》—书中，明确将市民社会界定为外在于国家的部分。在黑格尔那里，市民社会是由以下三个部分组成：需求的体系——市场经济、多元的体系——自愿组织（同业工会）、司法的体系——警察和司法机构。马克思在分析公民社会与政治国家相分离的政治意义时指出：“政治制度本身只有在私人领域达到独立存在的地方才能发展，在商业和地产还不自由，还没有达到独立存在的地方，也就不会有政治制度。”市场经济的诞生为公民社会的存在提供了经济基础，而公民社会的独立存在又为代议制民主奠定了结构性基础^[3]。

20世纪80年代随着后工业社会的到来，由于社会的高度复杂和不确定性，以及政府财政危机、信任危机等因素的影响，

[1] 张康之. 在领域分离与融合中看制度 [J]. 探索, 2006 (1).

[2] 党秀云. 论公民社会在公共治理中的正当角色 [J]. 教学与研究, 2006 (9).

[3] 马克思, 恩格斯. 黑格尔法哲学批判 [M]. 北京: 人民出版社, 1960: 283.

管理型治理模式面临极大的挑战，西方兴起了一场行政改革运动——新公共管理运动，在这场运动中公共选择理论（Public Choice）和委托—代理理论（Principal-agent Theory）产生了显著的影响。其中，公共选择理论强调政府和社会关系的平等化，颠覆了古典社会契约论中社会与政府的层级关系，使得它们之间的关系由不平等走向平等；而委托—代理理论则表明社会与政府之间的关系是一种委托人和代理人之间的关系。因此，随着政府与社会之间地位和角色关系的变化，社会治理模式突破了主客体之间的分殊。随着社会治理活动中主客体界线的模糊，社会公私领域的界线分化也变得模糊，并日渐融合。同时，社会治理模式也在公私领域界线融合的过程中走向了多元主体合作治理。服务型社会治理模式作为一种成长中的治理模式，将一反工业社会中治理“分化”的潮流，走向总体治理。^[1]

“市民社会”是葛兰西哲学体系中一个核心范畴，他的市民社会思想是在他的国家学说中进行阐发的。在葛兰西看来，当代资产阶级国家的政治统治已经不再像以前那样主要靠强制力量来维持，而是主要通过取得市民社会文化领导权来实现，因而只有从经济的批判转向政治和文化的批判才能切中这种不合法统治的要害。葛兰西对市民社会的理解就从经济交往转向了社会文化领域，把市民社会作为国家（上层建筑）的一个部分加以对待^[2]。葛兰西运用马克思市民社会理论中政治国家与市民社会辩证的分析方法，加上对黑格尔思想的发挥，提出了上层建筑包含两个层面的思想，即“一个可以被称为‘市民社会’，即通常称为民间的社会组织集合体，另一个则是政治社会或国家。”他指出，“国家的

[1] 李丰. 社会治理模式嬗变中的“总与分”[J]. 社会经纬理论月刊, 2013(1).

[2] 杨巧蓉. 西方马克思主义市民社会理论探析[J]. 山东社会科学, 2011(11).

一般概念中应该有属于市民社会概念的某些成分（在这个意义上可以说：国家 = 政治社会 + 市民社会，换句话说，国家是披上了强制的甲冑的领导权）^[1]，市民社会就是国家进行统治社会的间接手段。”

哈贝马斯对于市民社会理论的研究分为两个时期。前期他构建了一种“市民社会——政治国家”的分析模型，市民社会主要包括公共领域和经济领域，而政治国家主要指的是公共权力领域。后期他构建了一种“系统——生活世界”的分析模型。在这里系统主要包括政治领域和经济领域，生活世界指的是市民社会。哈贝马斯将社会结构分为两大领域，第一领域是系统即政治、经济领域，这一领域以权力和金钱为运行逻辑，根植于官僚机构和经济组织中，发挥系统整合功能；第二领域是生活世界即市民社会，它以语言为媒介，遵循着交往理性，根植于人们日常的活动中，通过这些活动，人们得以沟通、理解以及获得价值认同，从而可以成为政治合法性的基础^[2]。

哈贝马斯与葛兰西的国家——社会结构不同，并不接受将上层建筑分化为市民社会和国家层次，而是提出了市民社会——公共领域——国家的划分模式。哈贝马斯关于市民社会理论的阐述与他关于公共领域理论的阐述紧密联系在一起。哈贝马斯宣称，市民社会是随着资本主义市场经济的发展而形成的、独立于政治国家的私人自治领域，它本身又由两个领域构成：一是以资本主义私人占有制为基础的市场体系；二是由私人组成的、独立于政治国家的非官方组织所构成的社会文化体系，即公共领域。^[3] 这正如他自己所说：“‘资产阶级公共领域’是一个具有划时代意义

[1] 葛兰西. 狱中札记 [M]. 北京: 人民出版社, 1983: 222.

[2] 李涛, 王桂云. 柯亨和阿拉托市民社会理论的研究 [J]. 前沿, 2012(20).

[3] 杨巧蓉. 西方马克思主义市民社会理论探析 [J]. 山东社会科学, 2011

的范畴,不能把它和源自欧洲中世纪的‘市民社会’的独特发展历史隔离开来。^[1]”哈贝马斯沿着葛兰西开拓的方向继续市民社会问题的探讨,不同的是,哈贝马斯虽然也强调文化领域是市民社会的重要组成部分,但并不把市民社会归结为文化领域。他指出,文化领域是以经济交往的私人领域为基地的。而且,哈贝马斯已经认识到了晚期资本主义的政治国家对市民社会的统合,但他并不把市民社会定性为政治国家的意识形态,而是认为它属于与政治国家相分离的私人自主领域^[2]。

“后马克思主义者”的美国政治学家科亨和阿拉托,借鉴哈贝马斯后期的市民社会理论来构建他们的三元模型的市民社会分析框架。通过对20世纪资本主义和社会主义在发展过程所遇到的各种问题的深刻反思,提出了“重建公民社会”的理论主张,认为应该把经济领域从公民社会中分离出去,把社会组织和民间公共领域当作公民社会的主体,并系统提出政治社会——经济社会——公民社会三分的社会生活划分模式,市民社会可以被界定为:“市民社会是介于经济与国家之间的一个社会互动领域,主要由私人领域(尤其是家庭)、团体的领域(尤其是自愿性社团)、社会运动以及各种公共交往形式所构成。现代市民社会是经由自我建构和自我动员的形式而创造出来的。它是经由稳定化社会差异的法律和主体权利所制度化与概念化的”。^[3]从而完成了将公民社会指向社会文化领域的当代转型,为公民社会理论做出了突出贡献。

从中国历史进程来看,国家与社会的关系发展主要分为三个

[1] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型 [M]. 上海: 学林出版社, 1990: 1.

[2] 陈晏清, 王新生. 市民社会观念的当代演变及其意义 [J]. 南开学报, 2001 (6).

[3] Jean Cohen, Andrew Arato. "Civil Society and Political Theory". Cambridge. The MIT Press, 1992.

阶段。

第一阶段：传统的宗族社会

中国的传统社会是以小农经济为主体的自然经济，此时的国家与社会呈现出“弱国家—弱社会”的状态，主要以宗族制度为代表。宗族制度是中国古代以家长制为核心、以血缘关系为纽带的特殊社会体制，是一种典型的家国一体的社会。传统的宗族社会有两大特征：第一，血缘、亲缘与社会关系没有完全分离。人与人之间的关系是基于身份而产生的，是以每一个个体为中心呈现波浪式的外推关系形态。第二，国家与社会之间的关系不能完全分离。国家与社会只是两种形态，而不是两种关系，两者在本质上是一样的，个体进入社会就意味着进入国家体制。^[1]

第二阶段：计划经济时期

新中国成立初期，我国实行的是计划经济体制，在这个时期中，国家与社会呈现出“强国家—弱社会”的状态，国家把控社会的全部。实行高度集中的计划经济，是为了在短期内恢复停滞的国民经济，集中资源提高国家实力。在这种“强国家—弱社会”的时期，几乎所有的社会成员都被纳入各种国家直接支配和管理的组织之中，这些单位组织融合了政治动员、社会控制、社会福利等各项职能，形成了一种集经济、政治和社会功能于身的组织结构，这便是极有中国特色的“单位组织”。^[2]

第三阶段：社会主义市场经济时期

改革开放之后，随着社会主义市场经济的不断完善，逐渐形成了“强国家—强社会”的关系格局。越来越多的社会组织不断涌现出来，它们介于政府与企业之间，不以盈利为目的，积极承担社会发展的必要责任，特别是在环境保护、公益活动等方面。以

[1] 马艳敏. 国家与社会关系演变趋势展望 [J]. 人民论坛, 2014 (26).

[2] 郑红娥, 刘健. 从制度能力与职能范围看新中国成立以来国家与社会关系的演变 [J]. 云梦学刊, 2010 (4).

非政府组织和非盈利性组织为核心的社会力量的成长是调适当前国家与社会关系的有效途径^[1]。社会组织与政府、市场的互动就构成了“公民社会”的结构形态。

可以看出，现代意义上公民社会概念的确立，强调国家与社会的逐渐分离，俞可平把公民社会当作国家或政府系统以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和，它是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域。公民社会的组成要素是各种非政府和非企业的公民组织，包括公民的维权组织、各种行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同仁团体、互助组织、兴趣组织和公民的某种自发组合等等。它既不属于政府系统（第一部门），又不属于市场系统（第二部门），而是介于政府与企业之间的“第三部门”。这些组织具有以下特点：非官方性，即这些组织是以民间的形式出现的，它们不代表政府或国家的立场；其二是独立性，即它们拥有自己的组织机制和管理机构，有独立的经济来源，无论在政治上、管理上还是在财政上，它们都在相当程度上独立于政府；其三是自愿性，参加公民社会组织的成员都不是强迫的，而完全是自愿的^[2]。张康之认为，由于市民社会中的人的私人生活与公共生活的双重要求促进了私人领域与公共领域的分离，这样一来，根源于市民社会自身的矛盾就转化为市民社会与国家、私人领域与公共领域的分离、分立和矛盾。因此，国家的产生从理论上来说起源于市民社会。国家与社会就像是两条平衡线，是存在于社会两股并存的力量，相互制衡。^[3]²⁰

[1] 睦海霞. 中国的国家与社会的关系演变及走向——以国家和社会的互动为视角 [J]. 中共四川省委省级机关党校学报, 2010 (26).

[2] 俞可平. 中国公民社会研究的若干问题 [J]. 中共中央党校学报, 2007 (6).

[3] 张康之, 张乾友. 新市民社会背景下的国家与社会治理——对基于市民社会的国家理论的考察 [J]. 文史哲, 2011 (1).

世纪后期的新市民社会是以非政府组织为代表的社会自治力量。这些非政府组织拥有独立性与自治性,在处理社会事务上也拥有更强的专业性和组织性。社会治理也更强调“社会”作为主体在治理过程中的参与性与独立性,政府不再是管理社会事务的唯一治理主体,而是多元主体的集合,特别是随着公民社会的不断强大和民主化进程的推进,社会治理在公共事务的管理过程中将发挥越来越重要的作用。

二、政府治理与社会治理之百家争鸣

1. 政府治理解读

国外学者对政府治理(governmental governance)的研究是将其概念放在治理语境下进行研究,政府成为与市场、社会并行的主体。何谓治理,“对治理的论证能更好地归纳人们所寻求的协调方式:行为体之间(战略或意义)的协调,还有规则与行动价值的协调。”^[1]在西方国家,对传统政府模式的改革经历了从“统治”走向“治理”的过程。盖伊·彼得斯在系统评价全球的公共管理改革运动时,基于对各国政府治理变革进程的分析,从主要的诊断、结构、管理、决策和公共利益五个方面概括出四种不同的政府治理模式,即市场化政府、参与式政府、弹性化政府、解制式政府。^[2]

包国宪、郎玫指出从治理的理论研究到现实实践都受到异质性的政治制度、经济制度、社会发展的影响。国外的研究中“治理”依然是一个不断发展不断需要学者去赋予它更准确更深刻内涵的概念,但是从现有的研究层次上看,政府在治理中的作用往往从

[1] [法]让·皮埃尔·戈丹.何谓治理[M].北京:社会科学文献出版社,2010:23.

[2] 盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001:25-131.

宏观到微观得到了相应的界定。依托于国外的民主政治体制，在宏观层面：研究政府、市场、社会的横向关系；政治层面的公共选择问题；并以此为基础研究治理的模式、结构问题。在微观层面：研究政府本身，横向结构、纵向结构，并以此为切入点研究治理的模式、结构。国内学者关于政府治理则普遍的认为依然是以政府为主导，政府充当治理中的主导角色，通过“治理”的模式和方法来配置公共资源，通过“治理”的理念来协调公共组织，最终达到治理（而不是统治或管理）社会事务的目的。政府治理普遍被认为治理者是政府，而对应政府治理这一主体便有了相应的客体（如社会公共事务）。^[1]

唐亚林认为治理最为突出的特征就是要求人们重新理解政府的作用，科学合理地界定政府、市场、社会组织与公民之间的关系。它包括三个维度：第一，治理的主体从一元走向多元，即从以政府为唯一治理主体的治理模式，转向以政府、市场、企业、社会组织、公民为多元主体的共同参与治理模式；第二，治理的结构从垂直型走向扁平化，即从科层制的垂直治理结构向扁平化的网络治理结构转型；第三，治理的运作机制从垄断走向竞争，即在公共产品与公共服务的提供方面，打破政府一家垄断的局面，引入竞争机制，实行社会化与市场化改革。^[2]

唐娟认为从治理角度，政府主要作为国家机构的政府及其派生的其他政府实体，也即‘核心政府机构’及因权力分散化而派生出的多样化的‘非核心’的政府实体，它们构成了当今人类公共事务治理中最新的政府形式，它们既可以从传统的政治统治的角度来理解，也可以从公共治理的角度来理解。将政府治理理解

[1] 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(社会科学版),2009(2).

[2] 唐亚林.国家治理在中国的登场及其方法论价值[J].复旦大学学报(社会科学版),2014(2).