

## 中国国家治理方式：从全能主义到后全能主义的转变

陈红娟<sup>1</sup>

### 摘要

改革开放以来，我国国家治理方式经历了由全能主义到后全能主义的蜕变。随着中国社会结构的迅速转型，市场与社会释放出新的治理需求，对后全能主义治理方式形成新挑战。

《决定》提出国家治理能力现代化，是对社会转型期产生新的治理需求、治理能力的回应。创新国家治理方式，推动国家治理能力和治理体系现代化，需要调整政府、市场、社会的关系，构建政府为主体，市场与社会共同参与的协作治理方式，在多元互动合作中发挥国家治理之最大效能。

**关键词：**全能主义；国家治理；蜕变；挑战；对策

习近平总书记在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》<sup>2</sup>）中提出全面深化改革的总目标，即“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”。“马克思主义的科学体系是围绕着解决社会主义实践的主要矛盾建立起来的，社会主义实践中主要矛盾的变化决定了马克思主义理论主题的变化”<sup>[1]</sup>，国家治理体系和治理能力现代化的提出是对马克思主义国家理论的发展与创新，更是对当前社会转型期“矛盾”的回应。

### 蜕变：从全能主义到后全能主义<sup>3</sup>

美国芝加哥大学邹谠教授认为，全能主义（totalism）<sup>[2]</sup>政治是20世纪中国政治一个非常显著的特征。尽管辛亥革命后中国建立起了亚洲第一个共和国家，但是，支配中国二十世纪的却是一个国家权力统摄一切的“全能主义”的政治结构。建国初期，新政权对城市的接管主要是通过行政手段，国家与社会互动关

系呈现“高度控制”的特点，全能主义政治达到了最高峰，即高度集中的计划经济体制、高度集权的政治体制与绝对一元化的意识形态控制机制的耦合，使国家权力空前膨胀，国家因此成为真正意义上的超级“利维坦”<sup>[3]</sup>。在这个时期，中国经济社会高度地国家化，国家与社会关系主要表现为两个方面：“一方面是社会权力相对萎缩。由于社会缺乏自主性，社会流动性差，内部分化不明显，各种社会组织无法得到正常发育，社会内部难以形成一套自我管理、自我约束的内在机制。另一方面是国家权力无限扩张。高度集中的计划经济体制和高度集权的政治体制使国家权力渗透到社会的各个领域，整个社会从微观到宏观，从个人到组织几乎都成了没有任何自主性的国家权力的附属物。”<sup>[4]</sup>摩西·莱文（Moshe Lewin）曾说：“在苏联有两个三位一体；‘国家—经济—党’和‘权力—意识形态—文化’。那么，在中国，则为‘党—政—军—法—经济—意识形态—文化’的统一整体。”<sup>[5]</sup>国家—单位—家庭环环相扣，人与人之间有限交往，形成政治活动为中心，国家和政府对市民社会吞噬的格局，“由于分工和交换不发达，社会秩序获得便主要

依赖于政治活动的强力整合，经济活动对此则很少贡献，于是，政治活动便不可避免地在社会生活中占据了中心地位，并要求经济活动与文化活动服从于自身，从而使得三大活动领域以政治为中心统合为了一个整体”<sup>[6]</sup>。国家通过各种手段，包括制度设计、经济资源、知识资源的垄断对社会经济生活各个方面进行干预，实现对社会的“控制”，“经济几乎完全由政府管理。市场力量和个人积极性在这个体制中实际上毫无作用”<sup>[7]</sup>。国家通过户籍制度、单位制度等将公民牢牢地钉在固定位置上——户籍制度限制了农村居民向城市的流动，而单位制度则使人民通过改变工作而增加的流动变得难上加难。生产队和单位在某种意义上分别管理着农民和城市居民包括住房和婚姻在内的生活步调，那个时候“社会成员有着严重人身依附性。在严格的户籍制度和档案制度的强力管理下，人们往往依附于某个单位或某个公社，终其一生被禁锢在某个固定不变的位置上，社会成员不可能具有自主性，不可能进行必要的流动，更不可能进行自由自在的创造”<sup>[8]</sup>。可以说，这个时期国家治理的方式表现为“控制”或者说“统治”，主要是通过政治权威寻求其存在的合法性，并通过行政手段来管控国家。

改革开放以来，国家控制开始转向国家治理，并呈现出新的治理方式，“在毛泽东时代政治体制控制一并扼杀一社会，而邓小平时代及其改革已经有意识地减少了国家对社会和经济活动的紧密控制”<sup>[9]</sup>。一方面，由于体制“惯性”，依然对全能主义政治存在一定“路径依赖”<sup>[10]</sup>，在某些方面仍是行政手段在资源分配中起到决定性作用，“1949年中华人民共和国成立以后，中国的经济发展模式的最大特点，就是政府在经济发展中处于高度主导地位”<sup>[11]</sup>。改革在适当放权的同时保留了全能主义政治以及围绕它的相关制度。比如，仍然继承了全能体制下执政党和国家动员力的传统资源，作为实现现代化的权威杠杆，在理论上

仍然具有较强地进行体制变革的动员能力以及抗危机的动员能力。中国政府仍然发挥了全能主义政治中“举国体制”的组织优势，对资源配置进行行政控制和对经济运行展开行政干预。可以说，在某些领域政治与经济仍处于“合一”状态，政治仍旧“管控”经济，行政权力“管控”经济、社会生活。然而，改革开放以来，经济快速发展替代了传统的政治中领袖个人权威成为中国政治合法性的基础，又让这种全能主义的“遗产”不得不似“紧箍咒”一般成为控制市场经济、保证政权稳定的重要手段。

另一方面，国家治理方式随着社会结构调整而逐渐有所变更，正如徐湘林所言“后三十年的治理模式的发展趋势是从前三十年的‘全能主义’向‘民主法治’的治理模式的转变”。不可否认，当前由政治统摄全社会高度集中的全能主义式的国家统治逐步向国家管理社会的后全能主义国家治理方式转变。

在后全能主义国家治理方式的转变中，政府逐渐放权于“市场”，激活了市场、社会活力。“1978年开始的改革开放启动了中国渐进式的市场化过程和政治民主化过程以来，国家在经济和社会生活领域的垄断逐渐解除，在政治和意识形态等领域的控制也逐渐松动”<sup>[12]</sup>。1978—1992年中国国家治理基本上延续了计划经济中政府“管制”“统摄”一切领域，但在诸多领域政府权力有所“松动”。家庭联产承包责任制的实施，促使原来“政社合一”的人民公社解体，政治权力逐渐退出农村生产；乡镇企业的异军突起、个体、私营、外资企业的发展，解决了上山下乡运动结束后凸显的就业问题，增强人们的流动性，政治权力逐步退出价格机制和原材料分配等城镇的生产、销售环节。在经济体制改革过程中，从零星商品市场出现到计划、市场“双轨制”运行，虽然市场原则在经济生活中开始发挥作用，但市场还没有大规模地在经济中起到重要调节作用，行政权力对经济行为的干涉仍然十分严重。1993—2013年，确定市场在国家宏观调控中对

资源配置起基础型作用，国家治理主要围绕“政府-市场”关系的重新定位展开。诚然，在此期间仍不可避免存在着一些政府对市场的“越位”，但，市场在资源配置中的基础作用逐渐引发了社会结构的重新调整。在市场经济条件下，由于分工与交换高度发达，人们之间由此而建立起了一种互相依赖的经济纽带关系，市场这只看不见的手使得经济活动本身就构成了新型的社会秩序整合力量。这样，“政治活动虽然仍具有社会整合的重大作用，但统合一切领域的中心地位在客观上却不再必要。由此引出的结果是，各个领域间将不再存在一种直接从属性关系，而是相互拉开了距离，相对分离了，即诸领域分离”<sup>[13]</sup>。国家和社会关系开始适度分离，社会逐渐拥有了一定的自主性空间，出现有限的多元化。随着政治领域一元统摄到现代国家政治建设、社会建设、经济建设、文化建设、生态建设五位一体的总格局转变，那种国家-社会高度同一化的局面一去不复返。在后全能主义国家治理形态下，由于市场经济体制的建立，国家对社会控制有明显变化：一是幅度逐渐减小，国家直接控制的社会资源和领域都已大大减少；二是强度明显减弱，不再以强制性的行政指令和计划为主，而是以法律和经济手段来调节和管理社会运行；三是国家和社会在组织结构上有了部分分化，过去社会组织行政化倾向有所“松动”。

### 后全能主义国家治理方式面临的新挑战

后全能主义治理方式极大地激发了中国市场与社会的活力，促进了中国经济快速增长，但值得注意的是，这种治理方式并非十全十美。在中国实现现代化过程中随着社会结构的迅速转型面临着更大的治理危机与挑战，“与中国的市场化发展和社会结构转型的进程相伴相随，而治理危机是其直接的推动力”<sup>[14]</sup>。当前，《决定》提出国家治理能力现代化正是对当前社会转型期治理能力需求的回应。

作为后发现代化国家我国发展不仅面临着由传统社会向现代社会的转型，同时还面临由计划经济向市场经济的转型。发达国家主要面临传统向现代转型的“市场僭越”问题，即自由竞争时代“守夜人”式的弱政府放任市场，导致市场嵌入整个社会，肆无忌惮地横向，“如果允许市场机制成为人的命运，人的自然环境，乃至他的购买力的数量和用途的唯一主宰，那么它就会导致社会的毁灭”<sup>[15]</sup>。而中国在双重转型中，面临的是整个社会秩序急剧而深刻变迁背景下，社会空前矛盾聚集所带来的治理危机，不仅存在“市场僭越”问题，而且还存在着政府对市场的“越位”而在公共领域的“缺位”，社会组织弱化难以成为消解社会矛盾有效介体等诸多问题。正如《中共中央关于建构社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：“我国已经进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种空前的社会变革，给我国发展进步带来巨大活力，也必然带来这样那样的矛盾和问题。”<sup>[16]</sup>

“一个全能型的规模庞大的政府仅仅靠自己动手改革，或者是因为旧的路径依赖，或者是因为留恋既得利益，其结果是很难在短期内奏效的”<sup>[17]</sup>。虽然中国三十多年的改革中，政府不断致力于对市场、社会权力的“让渡”，但在既定思维定式和体制“惯性”作用下，政府仍旧在诸多领域“管控”市场与社会。

第一，政府对市场调控的“僭越”，一些应该由市场竞争或市场机制调节的资源配置被政府掌控，由此衍生出诸多问题加剧了转型中社会矛盾与冲突。以往对市场的定位主要建立在“发挥市场在资源配置中的基础性作用”之上，是在经济生活领域坚持市场主导基础上发挥政府的作用，还是在政府主导的基础上去发挥市场的作用，就留下了较大的“可操作”空间。前者，是要让价值规律、竞争和供求规律等市场经济规律在资源配置中发挥充分的作用，后者则以“政府意志”“政府政策”为中

心进行资源配置。从总体上来说，当前仍以后者为主，这点从中国改革开放三十多年来呈现的政府主导型经济增长方式<sup>[18]</sup>便可窥知一二。20世纪90年代以来，我国国家财政收支的年均增长速度远远高于国内生产总值的增速，而且投资占国内生产总值的比重不断上升，呈现一种依靠高投资、高消耗、高出口驱动的增长。不可否认，这种增长方式让改革开放初期的经济迅速从文革时代的混乱中崛起，“集中力量办大事”的能量得以延续，降低了转轨风险和成本，确保了我国经济持续高速增长。然而，“随着我国人口红利的逐渐消失，生产要素低成本优势开始削弱，出口增长面临的风险越来越大，资源环境承载能力接近极限，不计成本和代价的政府主导型经济增长模式不可能再持续下去。”<sup>[19]</sup>值得关注的是，政府对市场调控的“僭越”不仅压抑市场配置资源的功能，影响企业主动追求效率和竞争力的积极性，而且由此衍生出的行政性垄断、要素价格市场化滞后和权力寻租问题正在加剧社会不公和社会冲突，“当前经济领域存在许多矛盾的问题，比如土地问题、资源环境问题、贫富差距问题，应该说同经济增长方式中的政府主导有着直接或者间接的联系”<sup>[20]</sup>。政府对市场资源配置的“僭越”，让公共权力深层次地介入资源配置过程而形成了权钱交易（例如土地批租、公共建设项目等领域的腐败），促使行政精英在市场化的过程更有机会获益<sup>[21]</sup>，诱发了“权力寻租现象”，甚至形成了有些学者所说的“官僚资本主义”<sup>[22]</sup>。这些不仅没有增进社会成员对政府的信任，反而弱化了政府的公信力，造成党群关系的紧张；地方政府在政府主导型经济增长方式下“逐渐形成了‘公司化的利益主体’，追求地方经济增长和财政收入的增加成为其行动的主要动机和目标”<sup>[23]</sup>，为了完成GDP增长的经济目标，出现了忽视市场需求盲目扩展投资造成的资源浪费，重工业项目频繁引入导致严重环境污染，土地征迁中补偿不均衡引发群体事件等等。

第二，在行政决策中依然用计划经济的“行政命令”管理社会，忽视市场经济条件下社会成员参与治理的合理诉求。先发国家在实现现代化过程中国家的成长路径是“社会造国家，国家造政党”的道路，中国则走的是一条“政党造国家，国家造社会”的道路。中国共产党首先建立起一个现代国家，再通过这个国家来打造现代的社会，所以，自建国始社会便存在于政治“统合”之下。在计划经济条件下，社会成员依附于具有身份标识的各类共同体中如作为血缘共同体的家族，地缘共同体的村庄，职缘共同体的单位（这里主要指人身依附较重，行政色彩较强的单位）等，身份成为一个常驻不变的“人格状态”规约着社会成员的行为。当然，社会组织也没有自主发展空间，仅仅成为政治的派生物和附属物，贯彻执行党的路线、方针、政策是其主要任务，“党所领导的人民群众的团体，例如：新民主主义青年团、工会、农民协会、合作社、妇女联合会、文化工作者的团体等，都是党联系人民群众的纽带，也是党向人民群众进行共产主义教育的场所”<sup>[24]</sup>。在凸显集体主义价值的主流观念引导下，每个社会成员、社会组织都是国家机器上固定的“螺丝钉”，是政治的注脚而已，因此政治决策的路径主要表现为“命令-服从”，社会成员没有表达自己意见的意识，更不会有抗议性行为。

而在市场经济条件下，分工与交换增加，社会结构变迁，形成了以利益为纽带的现代共同体。社会成员与国家关系实现了由“身份”到“契约”的转换，并逐渐转变为具有利益需求和自主意志的独立个体。随之而来的是，旧共同体价值观念一元导向的约束越来越弱，社会成员的价值取向多元化，政治诉求逐渐彰显。此时，社会成员已经不再是单纯地“服从”，而是开始表现出“讨价还价”的博弈行为，政府原有那种“命令-服从”的决策弊端逐渐彰显。无论在经济领域土地拆迁引发的群体事件还是在生态环境领域频发的“避邻运动”<sup>[25]</sup>

都是社会成员希冀参与政治决策，维护自身利益的表现而已。但在政府决策中直接用行政权力支配社会的传统观念根深蒂固，信息公开程度低、决策过程缺乏民众参与、未建立政府与公民互动沟通和诉求回应机制等，这些都进一步加剧了矛盾与冲突。由于计划经济时代的“惯性”地方政府理所应当认为应该照顾集体利益、大多数人的利益，对小部分人的利益“不以为然”，采取封闭决策、简单通过的方式，当酿成群体事件时又采取了回避方法。纵观众多“避邻运动”中政府处理事件的通常路径：“政府批复建设工程—引发公众舆论—政府辟谣澄清—区域居民聚集抗议—舆论压力下政府宣布停建或迁址”，堪称“亡羊补牢式怪圈”。如何在公共决策中妥协和平衡不同群体的利益诉求和博弈成为国家治理中需要关注的重要问题，“中国公民权利成长形态最明显的短板就是公民政治权利发展滞后、上下冷热不均，民众对于政治权力的高涨需求与供给短缺之间的矛盾突出”<sup>[26]</sup>。

第三，计划经济体制在向市场经济体制转型过程中，一度出现信奉“经济增长至上”、效率先行的理念，导致“过度市场化”倾向。一些在计划经济体制内业已弥合的“问题”，在市场经济体制下反而转变为新的社会矛盾。

计划经济条件下，“企事业性的单位组织，不仅嵌生在行政权力自上而下的纵向计划体制中，也在横向上承担着社会福利的所有职能”<sup>[27]</sup>，农村的公社、城镇的单位不仅具有经济功能，还肩负着社会组织、政治机构的功能，他们除了为社员或者职工提供经济来源外，还为其生活提供保障，如住房、托儿所、幼儿园、医疗、养老等，“很多大型国有工厂几乎具备一切社会功能，‘除了火葬场，什么都有’”<sup>[28]</sup>。然而，自90年代以来，我国至上而下逐渐形成了“经济增长至上”以维护执政合法性的共识，新自由主义经济学家鼓吹的“下溢假设”相当盛行：只要经济持续增长、饼越做越大，其他一切问题都迟早会迎刃而解。于是，

全面市场化的改革也在传统计划经济中关乎国计民生的社会保障和福利领域顺次展开，住房、医疗、社保、教育领域都被纳入到全面市场化改革的议题之中，“与城镇居民相关的主要福利，都由‘政府买单’逐渐转向在市场价格下由居民‘自己买单’。”<sup>[29]</sup>以卫生领域为例，改革开放前，在卫生总费用中，政府预算支出和社会支出（公费医疗加劳动保险）占80%以上，患者自付部分低于20%；而到2002年，前者所占比重降至15.21%，后者的比重降至26.45%，两者加总不过41.66%。政府预算支出和社会支出萎缩导致居民个人卫生支出的比重节节攀升，“卫生总费用中居民个人支出部分在发达国家平均是27%，在转型国家是30%，在最不发达国家是40.7%，在其余发展中国家是42.8%；中国的医疗卫生领域此时恐怕已变成世界上最市场化的领域之一”<sup>[30]</sup>。这些就导致当前中国社会普遍出现“看病难、看病贵”的新型社会矛盾。可以说，在计划经济体制向市场经济体制转型过程中，原本附着于单位、公社等共同体上的社会福利随着共同体的消解或者职能转变而逐渐被剥离出来。然而，在市场经济条件下，由于新型经济单位企业或公司将经济效益摆在首位，政治功能以及与之相关的社会保障功能从“单位”剥落下来，产生了滴漏效应，一些原本承载的社会福利义务也在这过程中被“遗失”掉。而政府在这些领域的“缺位”，又加剧了这些社会矛盾的“尖锐化”。于是，国企转轨中大规模下岗职工和转岗工业，由于没有健全的社会保障体系出现了“断保”问题；非公有制经济领域更是因为行业规范、法律规制、安全保障等诸多方面发育不成熟导致工人社会保障需求难以满足，劳资关系紧张；住房领域“过度市场化”导致中国房价高居不下，基层民众难以获得住房保障等等。总之，“过度市场化”下本该由政府提供的公共产品供给不仅难以满足社会需求，而且成为当前贫富差距、社会不公平等现象的根源之一。

总之，后全能主义治理方式在一定程度上激发了市场与社会的活力，推动了经济社会发展，但同时计划经济体制向市场经济体制的快速转型所带来的结构性变迁产生了大量的经济、社会矛盾与冲突，对当前的国家治理方式提出了新的挑战。

### 走向协同治理

当前国家治理中面临的治理危机主要源于政府、市场、社会三者的“错位”，无论是政府的“越位”还是“缺位”，都表明当前的治理方式不能满足中国社会发展的需求，亟需创新国家治理方式，实现国家治理能力和治理体系的现代化。也可以说，未来国家治理的方向应该转变当前政府在市场和社会领域依然存在的“后全能”，适当退出这些领域，构建政府、市场与社会的有效互动新型关系，即从“后全能主义”转向“协同治理”的格局。台湾学者孙本初、钟京佑所言，治理的重大转变“系在政府结构之外寻求改革，朝向社会政治共同管理的框架”<sup>【31】</sup>。的确，当代治理理论的优越性在于它摆脱了政府与市场的“二元对立”，引入社会组织来破解难题，将自组织网络和互利信任关系的“社会资本”引入治理分析。未来国家治理的核心将围绕“政府—市场—社会”的合作共治展开。这样，不仅能够降低社会内耗资本而且可以有效地提高国家政策与制度的执行能力，“国家治理体系与治理能力是国家制度和制度执行能力的集中体现”<sup>【32】</sup>。当然，这里的“协同治理”并不是对西方国家那种“多中心主义”或者是“社会中心主义”的治理取向的“照搬”，“西方治理理论在中国的运用需要与我国国情结合，不能照搬。现代国家治理体系的运行，既需要宪政民主的政治制度设计，亦需要公民自治的社会基础，良好运转的市场经济更是必不可少的依托”<sup>【33】</sup>。协同治理是在政府出于治理需要，通过发挥主导作用，构建制度化的沟通渠道和

参与平台，激发市场与社会活力，促使市场和社会发挥参与服务、协同管理的作用。

第一，充分发挥市场作用，减少政府在微观领域对市场资源配置的“僭越”。

早在 1890 年恩格斯给康·施米特信中就曾指出，国家权力对经济发展的反作用，可导致一个国家社会发展的不同演进道路。如果国家权力沿着经济发展的反方向前进，“政治权力会给经济发展带来巨大的损害，并造成大量人力和物力的浪费”<sup>【34】</sup>。政府的“全能”已经开始掣肘市场体系的发展，当前亟需对政府的职能、权限等进行重新划分“有所为，有所不为”，“政府是国家治理最重要的主体，政府治理的效率直接决定国家治理的绩效。而有效的政府必然是职责范围相对有限的政府”<sup>【35】</sup>。

一是，政府退出对微观领域的“干预”，让市场起资源配置中起决定作用。

习近平在《决定》说明中指出，要“着力解决市场体系不完善，政府干预过多和监管不到位问题”，有利于“抑制消极腐败”<sup>【36】</sup>。可以说，为了完善市场体系，使市场在资源配置中起“决定”作用，政府应该退出相应领域，特别是资源配置的微观领域，应该主要通过价值规律、供求关系、竞争机制来激活市场主体的活力。国家已经逐步采取了措施，比如分批取消和下放 416 项行政审批等事项，改革工商登记制度，由先证后照改为先照后证，将注册资本由实缴登记制改为认缴登记制；再如在投资体制上，放宽投资准入，市场进行自主选择，政府主要提供公共服务，避免由于政府过度干预，过多政策倾向导致像钢产品过剩、光伏企业倒闭等现象。政府在市场领域的“有为”不是干预微观的资源配置，而是培育和健全市场经济体制，如健全制度，完善法律，祛除扰乱市场秩序的各种潜在风险，保障市场经济体制的有效运行。

一是培育现代化市场经济体系，充分发挥其在资源配置中的决定作用。

社会主义市场经济体制在中国虽然已经确立二十余年，然，由于市场经济的固有属性及其运行机制的独特体现，总体上而言仍处于一个欠发达状态。就市场主体来说，对价格和市场信号的反应能力，自觉遵守市场规则和国家法律法规的能力等都需市场进一步锻造；就市场机制而言，仍存在被压抑、扭曲的现状，当前还需要进一步深化体制改革，规避市场调节的局限性，创造有利于市场主体获取商品、生成要素及各类信息的有利环境；就市场秩序而言，虽然已经建立一套法律体制和制度来规范市场秩序，市场自身培育出的那种内在遵守法律、规范的价值引导尚显不足，存在一些市场主体为了追求利益最大化设法规避法律、法规约束，降低市场配置效率的现象。当前，与现代市场经济体系相匹配的可验证的社会信用和社会征信体系尚需完善，不利于市场经济的健康发展。以上，都需要进一步培育现代化市场经济体系，为发挥市场在资源配置中的决定作用提供保障。

第二，加强政府在宏观领域对市场经济的引导与公共产品的“供给”。

“市场经济是市场机制在资源配置中发挥基础性作用的经济形式或经济机制，但市场机制难以解决外部性、市场垄断、公共产品供给不足、宏观调控失衡等问题，因此需要政府出面干预”<sup>[37]</sup>，这些也是《决议》提出“更好发挥政府作用”的缘由。而且从我国市场经济现状来看，市场化程度不高，市场经济发展不平衡，且受外部环境影响较大，更容易出现市场失灵，政府干预尤为重要。当然，这里的政府干预，主要是在充分尊重市场规律的基础上，不是以政府干预代替市场机制。当前，政府除了要为市场经济活动创造良好的环境、纠正市场失灵、保证法律制度有效执行外，最重要是要划清政府与市场的边界，从资源配置领域“僭越”到公共服务领域的“供给”。

就市场主体本性而言，主要以追逐利润的经济体，承担社会责任和社会义务的自觉性较

弱。由于他们都是自负盈亏，处于对利益的追求而走向市场，以利益为导向调节投入和产出，因此一些利润产出较高，盈利性较强的产业在经过市场调节后容易发生产能过剩。为了促使产业平衡发展，政府应该在宏观上予以指导，“在资源配置的宏观层次，如供需总量的综合平衡、部门和地区的比例结构、自然资源和环境保护、社会分配公平等方面，以及设计国家社会安全、民生福利（住房、教育、医疗）等领域的资源配置，就不能完全依靠市场调节，更不用说‘决定’了。市场机制在这些宏观领域存在很多缺陷和不足，需要国家干预、政府管理、计划调节来矫正、约束和补充市场行为，用‘看得见动手’来弥补‘看不见的手’的缺陷。”<sup>[38]</sup>其实，我国国防军事工业、基础设施服务、社会保障性事业、公共服务体系的建设等都应该有政府“决定”。

面临着公共领域“过度市场化”的现象，政府应该积极地进行“干预”与“引导”，当然这里也不是要硬性规定商品价格来破坏市场，最重要的是通过利用价值规律、供需关系来调整市场。比如面对房地产市场的房价居高不下，通过增加税收、限制贷款等形式自然可以在一定程度上遏制房价的上涨，但是最根本的解决之道还是要转变供需关系。政府近年来通过行政手段来鼓励和参与经济适用房建设、廉租房建设、棚户区改造等等通过为社会成员提供更多的公共产品来改善供需关系才是治本之道。这些方面没有利润可言，对与市场没有吸引力，但对于社会成员的现实需求而言却又是需要极大地予以满足。而且，政府与市场相比，最重要的是要看到社会总体利益需求、长远发展需要，而不是个别的部门利益、甚至是个人利益，其看到的应该是市场因没有利益而不愿去或者没有能力去涉及的领域，如教育、公共交通、环境美化等等，也就是“政府应该做好自己能办而市场办不了和办不好的事”<sup>[39]</sup>。

第三，培养社会组织，提高社会的合作意识和治理水平。

当前，政府与社会关系的紧张主要表现在政府用“行政命令”管理社会，忽视了社会成员参与治理的需求，部分社会成员的利益诉求与地方政府的“意志”不符，造成一些政策被社会力量抵制而被迫取消，或者一些行政命令执行时较为困难。Kooiman 就指出“当前社会环境的特性已经超过政治与行政管理能力所及的范围（政策的作用彼此抵消），或者已经接近临界点（执行上困难重重），政治系统试图解除管制或私有化来降低需求的压力，但一种新的治理形式，正由单方（政府管理）向互动观念（政府与社会一起）转变。”<sup>[40]</sup>中国社会力量的成长，社会成员利益诉求的表达都要求当前“政府-社会”关系从“单方控制”转向“协同治理”，“现代政治围绕着国家管理和治理，不仅需要国家机构、执政者、行政者等‘政治权利主体’的活动，而广大的社会成员作为主体也要进入国家事务的治理以及分享国家权利的分配和使用”<sup>[41]</sup>。

一是政府应该重视社会组织利益表达诉求，引导社会成员通过社会组织合理表达利益诉求。当前，虽然社会成员自身的利益诉求增加，但是仍没有养成求助社会组织寻求正当表达诉求的心理。这跟社会成员表达诉求的“惯性”有关，正如罗斯福实行政府救济的新政时，多数社会成员对领取政府救济物资感到不适应一样，中国大多数的社会成员基本上还维持这革命年代和计划经济年代那种“有事找政府”的习惯。当然，当社会成员的需求难以满足时，自然而然也就会将所有“责任”全部归结于政府，“改革开放前，单一的计划经济体制下所产生诸多问题，如低效率等，积重难返，需要长时期的调整。而在改革开放的新形势下，政府管得过宽又产生了新的问题。民众对政府的期望过高，容易把自己由于社会转型错位引起的不遂意状况归于政府，而迁怒于政府，如下岗、医疗、子女教育等”<sup>[42]</sup>。可以说，在没

有社会组织来为社会成员提供利益诉求平台，与政府通过正当途径“谈判”“讨价还价”的情况下，政府与社会成员之间的关系呈现是一种“零和博弈”的状态，只有“赢”与“输”的对立，这也成为当前政府与社会关系紧张的根源之一。因此，要缓解这种紧张的关系，就不能一味的“遏制”需求，而是要通过引导社会成员通过社会组织合理表达利益诉求进行有效疏导，达到“双赢”。

一是减少政府对社会组织“管制”，培养和增强社会组织的独立性和自主性。当前，社会组织仍延续了计划经济时代“自上而下”的发展模式，“依附”政府色彩较浓，社会成员的意愿表达不充分。大多数社会组织虽然不像计划经济时代作为政府的“注脚”存在，但政府仍然掌控其能否存在的“审批权”，并附着部分政府管理功能在社会组织上，一些社会组织的成立与发展都依靠政府的拨款甚至组织的领导人由政府官员兼任。社会组织从成立到组织发展缺乏自主性和自治性，更难以发挥政府与社会之间的“黏合剂”的作用。事实上，社会组织如果能够作为部分群体利益正确表达的重要平台，不仅可以有效地整合利益需求，通过正当途径与政府的沟通协调，促进社会稳定，而且动员社会资源，组织志愿者服务，为公众提供社会服务，缓解政府管理压力。正如有些学者所言，“从重塑国家与社会权力的关系的角度来讲，社会组织有助于形成‘小政府、大社会’的社会管理体制新格局，从而实现‘善治’”<sup>[43]</sup>。因此，政府应培养和增强社会组织的独立性和自主性，使其充分发挥在治理中的积极作用。

总之，创新治理方式，应对转型过程中后全能主义国家治理方式面临新的挑战，应该重新调整政府、市场、社会的角色和关系，构建政府为主体，市场与社会共同参与的协作治理方式，在多元互动合作中发挥国家治理之最大效能。

## 注释\*

<sup>1</sup>陈红娟，女，汉族，1983年12月17日出生于河南省鹤壁市，华东师范大学马克思主义学院副教授，主要从事马克思主义中国化，中国特色社会主义道路等问题研究。主持2014年中国国家社科基金青年项目“《共产党宣言》汉译本与马克思主义话语中国化研究”（14CKS008）。

联系方式：上海市闵行区广南路666弄3号楼602室 邮编：200241 电话：15800394562

电子邮箱：chenchen0392@163.com

<sup>2</sup> 2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。1978年以后，每次中国共产党的三中全会都会出台重要的决议案，这些决议案关乎未来五年乃至十年中国政府研究什么议题、做出什么决定、采取什么举措、释放什么信号，是中国人民判断新一届中央领导集体施政方针和工作重点的重要依据，如十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，以文件的方式正式确立了社会主义市场经济体制在中国的合法性。十八届三中全会的召开有着重要的历史背景，2013年的中国面临的已经不是要不要改革，而是如何深化改革，处理中国发展面临一系列突出矛盾和挑战（比如：发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，发展方式依然粗放，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多，教育、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产等关系中国民众切身利益的问题较多，一些领域消极腐败现象易多发，反腐败斗争形势依然严峻，等等）。中国共产党为解决中国如何进一步深化改革的问题出台了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

<sup>3</sup>全能主义(totalism)一词按照美国芝加哥大学政治学系教授邹谠先生的说法与极权主义

(totalitarianism)是不同概念，它仅仅指“政治机构的权力可以随时地无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想(【美】邹谠：二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看。香港：牛津大学出版社，1994：233)。中国国内也有一些研究者从“公民与社会”、“国家全能主义”、“政党全能主义”的视角来研究20世纪中国全能主义政治，比较有代表性的如郭定平的《我国市民社会的发展与政治转型》(《社会科学》，1994年第12期)、郭坚刚和席晓勤的《全能主义政治在中国的兴起、高潮及其未来》(《浙江学刊》，2003年第5期)、史云贵的《中国政党“全能主义”治国模式及其政治现代化分析》(《社会科学研究》，2006年第2期)。本文认为《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台意味着这种全能主义的政治的结束，中国国家治理转向后全能主义，形成国家、社会与市场多方参与的治理模式。

## \*参考文献

<sup>[1]</sup> 唐家柱：试论马克思主义理论主题由革命到建设的转变。江汉论坛，2008(5)。

<sup>[2]</sup> 【美】邹谠：二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看。香港：牛津大学出版社，1994：3。“全能主义”(totalism)仅仅指政治机构的权力可以随时无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的知道思想。“全能主义政治”指的是以这个指导思想为基础的政治社会。

<sup>[3]</sup> 参见【美】邹谠：二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看。香港：牛津大学出版社，1994：3。

<sup>[4]</sup> 周光辉：当代中国政治发展的十大趋势。政治学研究，1998(1)。

<sup>[5]</sup> Moshe Lewin. *The Corbachev Phenomenon: A Historical Interpretation*. Radius, 1989: 113.

<sup>[6]</sup> 王南湜：从领域合一到领域分离。山西：山西教育出版社，1998：161。

<sup>[7]</sup> 【美】李侃如：治理中国——从革命到改革。胡国成、赵梅译，北京：中国社会科学出版社，2010：136。(Kenneth Lieberthal. *Governing*

*China: From Revolution Through Reform*. New York City, New York: W.W. Norton, 2004)

[8] 吴忠民: 中国现阶段社会矛盾凸显的原因分析. 人大复印资料《中国政治》, 2014(3).

[9] 【美】李侃如: 治理中国——从革命到改革. 胡国成、赵梅译, 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 204. (Kenneth Lieberthal. *Governing China: From Revolution Through Reform*. New York City, New York: W.W. Norton, 2004)

[10] 保罗·皮尔逊: 回报递增、路径依赖和政治学研究, 新制度主义政治学译文精选. 何俊志、任军峰等编译, 天津: 天津人民出版社, 2007:193.

(Paul Pierson. *Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics*.

2000. *American Political Science Review* 94(2): 251-267)“路径依赖”意味着“在前一阶段时间里所发生的事情将影响到后一阶段出现的一系列事件的可能结果”。

[11] 武力: 新中国60年“政府主导型”发展模式的形成与演变. 教学与研究, 2009(10).

[12] 徐湘林: 中国的转型危机与国家治理: 历史比较的视角. 经济社会体制比较, 2010(5).

[13] 王南湜: 从中国社会主义市场经济的发展看科学的发展观. 社会科学战线, 2004(3).

[14] 徐湘林: 中国的转型危机与国家治理: 历史比较的视角. 经济社会体制比较, 2010(5).

[15] [英]卡尔·波兰尼: 大转型——我们时代的政治与经济起源. 冯钢译, 浙江: 浙江人民出版社, 2007:65. (Karl Polanyi. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our time*. United States: Beacon Press, 2nd edition, 2001)

[16] 中共中央关于建构社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 人民日报, 2006-10-19.

[17] 胡宁生: 国家治理现代化: 政府、市场和社会新型协同互动. 南京社会科学, 2014(1).

[18] 参见文章如迟福林: 政府主导的增长方式需要改变. 中国经贸导刊, 2011(11); 王一鸣: 转变经济增长方式与体制创新. 经济与管理研究, 2007(8); 魏杰: 转变经济增长方式是全面且深入的改革——“政府主导”是模式还是改革对象. 学术月刊, 2011(4). 等等. 这一概念大同小异, 其中魏杰指出, 所谓政府主导型经济增长方式, 是指政府在经济增长中处于主导性地位和发挥着导向性作用, 政府在资源配置中控制着关键性和

基础性资源的配置, 政府公共权力的重点不是提供公共产品, 而是作为经济发展和运行的主体, 组织和领导经济发展与经济运行, 甚至连诸如招商引资之类的微观经济活动也都要由政府来出面组织和协调。

[19] 吉粉华: 政府主导型经济增长模式的反思及其调整研究. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2013(3).

[20] 迟福林: 政府主导的增长方式需要改变. 中国经贸导刊, 2011(11).

[21] V. Nee. *A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism*. *American Sociological Review*, no. 54, 1989: 663-681.

[22] 参见吴军华. 中国静かなる革命: 官製資本主義の終焉と民主化へのグランドビジョン. 日本: 日本経済新聞出版社, 2008; 吴军华. 中国的改革——官製資本主義の隆盛とその行方(特集 揺らぐ世界秩序と中国). 東亜, 2009: 36-44; 中国学者如北京大学经济学教授汪丁丁, 吴敬琏: 推进整体改革议程——高尚全、吴敬琏、汪丁丁三人谈. 中国改革, 2010(4).

[23] 刘世定: 嵌入性关系合同. 社会学研究, 1999(4).

[24] 建国以来中央文献选编(第2卷). 北京: 中央文献出版社, 1992: 161.

[25] “避邻”即“NOT in my back yard”(别建在我家后院), 1980年由英国环境事务大臣尼库拉斯·雷德利所创, 指社区居民对选址于本生活的具有负面效应的城市公共和工业设施的反对。这里的避邻设施主要是指会产生负外部性效果、令人感到厌恶而不愿与其毗邻的设施, 如垃圾场、变电所、核能站、化工厂包括令人不愉快的医院、监狱和殡仪馆。“避邻运动”最早出现在城市化进程中的欧美国家。起因是垃圾处理厂等市政工业设施在建设中, 时常遭遇附近邻居的强烈抗议。在中国, 重工业领域尤其是PX项目中就引发了“避邻事件”, 如2007年的厦门、2011年的大连、2012年的大连镇海、2014年的广州茂名均出现了因PX项目争议导致的群体事件。垃圾处理项目也容易引发“避邻事件”, 仅2009年全国就发生了六起群体性事件, 如2009年3月北京朝阳区、4月上海江桥广州番禺区、5月深圳、10月江苏吴江、11月广州番禺区等。

[26] 肖滨: 改革开放以来公民权利成长的历史轨迹与结构形态. 广州社会科学, 2014(1).

[27] 敬东、周飞舟、应星：从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析. 中国社会科学, 2009(6).

[28] 吴晓波：激荡三十年(上). 中信出版社, 2007: 前言.

[29] 敬东、周飞舟、应星：从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析. 中国社会科学, 2009(6).

[30] 王绍光：大转型：1980 年代以来中国的双向运动. 中国社会科学, 2008(1).

[31] 孙本初、钟京佑：治理理论之初探：政府、市场与社会治理架构. 公共行政学报, 2006(16).

[32] 虞崇胜、张静：科学设定和全面推进国家治理现代化. 学习与实践, 2013(12).

[33] 佟德志：当代西方治理理论的源流与趋势. 人民论坛, 2014(13).

[34] 马克思恩格斯文集(第十卷). 人民出版社, 2009: 597.

[35] 何明显：政府转型与现代国家治理体系的建构——60 年来政府体制演变的内在逻辑, 浙江社会科学, 2013(11).

[36] 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. 人民日报, 2013-11-16.

[37] 白永秀、王颂吉：我国经济体制改革核心重构：政府与市场关系. 改革, 2013(7).

[38] 刘国光、程恩富：全面准确理解市场与政府的关系. 毛泽东邓小平理论研究, 2014(2).

[39] 卫兴华：关于坚持社会主义市场经济改革方向问题. 毛泽东邓小平理论研究, 2014(2).

[40] Kooiman: *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, Modern Governance: New Government - Society Interactions*. London: SAGE Publications. 1993: 35.

[41] 万斌、谢晖：从不宽容到宽容：中国传统政治走向现代政治. 浙江社会科学, 2014(1).

[42] 华世平：一位美国学者眼中的“第五个现代化”. 人民论坛, 2014(9).

[43] 汪志强：我国非政府组织：检视、批评与超越. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2006(2).