

# 论政府与社会

杜飞进

〔摘要〕 在社会体制改革中有一个核心问题，就是正确认识并处理好政府和社会的关系。改革进入深水区，深入探讨政府与社会的关系，有着重大的理论和实践意义。在不同的社会形态中，因为社会性质的不同，政府与社会的关系也具有不同的特征。西方国家处理政府与社会关系的经验、教训和具体做法我们可以借鉴，各个思想流派的合理因素可以吸收，但是必须认识到，无论是照搬哪个思想流派，还是照搬哪个国家的模式，对我国来说都是历史的倒退。新的时代条件和发展阶段，对我国处理好政府与社会关系提出了新的挑战，我们要在中国特色社会主义道路上建立更加和谐的政府与社会关系：以“中国梦”的共同理想进一步凝聚政府与社会；以社会治理创新适应社会发展变化；以政府职能转变为抓手进一步理顺政府与社会关系；以加强协商民主顺应人民广泛政治参与的需要；以积极培育社会组织激发社会活力和凝聚力；以法治保障政府与社会在和谐轨道上运行；以积极推动全球治理营造有利于国际和平发展及我国社会和谐发展的国际环境；让党员成为密切政府与社会关系的工作队。

〔关键词〕 政府；社会；和谐

〔中图分类号〕 C911；D6 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2015) 04-0001-19

党的十八届三中全会提出了一个非常著名的论断：经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。实际上，在社会体制改革中也有一个核心问题，它不仅决定社会体制改革的思路和内容，而且决定社会体制改革的目标和方向。这个核心问题，就是正确认识并处理好政府和社会的关系。马克思主义认为，社会政治结构是适应社会物质经济结构的客观要求而建立的，并直接为其服务。它一经建立，就成为一种现实的、独立的力量。作为具有权威性和强制力的国家权力机关的执行机关，政府不仅对社会的经济运动有着深刻影响，而且对社会运行和社会生活也有着直接影响。政府能否正确履行职能，往往会造成迥异的社会运

行状态。改革进入深水区，我们对中国特色社会主义制度下的政府职能也有了更深入的理解。此时深入探讨政府与社会的关系，无疑有着重大的理论和实践意义。

## 一、不同社会形态下政府与社会的关系探析

从历史的长河中观察人类社会运动，并从中找出规律，是马克思主义的重要研究方法。恩格斯认为，国家是一个历史范畴，它不是从来就有的，而是生产力发展导致的第三次社会大分工产生的。“国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社

〔作者简介〕 杜飞进，人民日报社副总编辑，高级编辑、高级记者，博士，北京 100733。

会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。”<sup>(1)</sup> “由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的，由于它同时又是在这些阶级的冲突中产生的，所以，它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”<sup>(2)</sup> 政府是国家的行政机关，隶属于国家，它自然也是伴随国家而出现，为了维护统治阶级的利益而存在的。在不同的社会形态中，因为社会性质的不同，政府与社会的关系也具有不同的特征。

1. 奴隶社会中政府与社会分离与控制的关系

在原始公社制度瓦解时期，随着生产力的发展、剩余产品和私有制的出现，社会分裂为阶级，产生了奴隶占有制度，也就是以奴隶主占有生产资料和生产者（奴隶）为基础的制度。这一制度下，奴隶是奴隶主的私有财产，没有人身自由，是“会说话的工具”，可以被出卖和任意屠杀，其主要来源是战俘和破产的小生产者。适应奴隶主阶级镇压奴隶反抗、维护其阶级统治的需要，产生了奴隶主阶级专政的国家。奴隶制国家是在奴隶制生产关系的基础上建立起来的阶级统治的机关，是奴隶主阶级对奴隶及其他劳动者实行专政的工具。奴隶制国家中的政府以暴力为后盾，对社会的控制带有强制性。在奴隶制国家中，居民被分为自由民和奴隶两部分；在自由民内部一般又可分为占有奴隶的奴隶主和不占有奴隶的自力谋生的劳动者；奴隶内部又划分为若干集团；在自由民与奴隶之间还存在着许多过渡性阶层。从大的阶级看，社会分裂为两大阶级，奴隶主阶级和奴隶阶级。有学者认为，从奴隶社会开始，政府与社会进入对立状态。也有学者认为，奴隶社会中社会被遮蔽在政府之中，政府即社会。这两种观点都没有全面认识政府与社会的关系。其实，在奴隶社会中，所谓政府与社会的对立，只是政府与局部社会的对立，对立的根源在于社会的阶级分化也就是社会自身的分裂和严酷的等级制度。政府与被统治阶级对立，但与统治阶级利益一致、立场同一。因而政府与社会更多表现出分离与控制的关系。分离，也就是以奴隶主阶级为主的统治阶级建立起来的政府与其他劳动者及奴隶组成的社会生活体系相分离，其社会关系的基础是社会和阶级的严重分裂。控制，表现在奴隶社会的政府要处理公共事务，通过暴力（为主

要手段）或非暴力的手段缓和社会冲突，借助军队、审判机构、监狱等暴力机关对外保卫国家主权，对内维护统治阶级统治。对外保卫国家主权，对内维护统治阶级统治，也正是奴隶社会中政府的主要职能。社会成员的生老病死，显然是由个人和家庭负责的。因为社会和阶级的严重分裂，奴隶反抗奴隶主的斗争，被奴役的氏族部落反抗征服者的斗争，往往表现为大规模的起义；在自由民内部，存在着面临沦为奴隶危险的平民与奴隶主贵族的斗争，在自由民与奴隶之间，在奴隶占有制国家与被奴役的外邦人或臣民之间，都存在着明显的对立。因此，奴隶社会中，国家和政府的暴力色彩十分浓重，且政权更迭很快，社会极不稳定。一些实行民主制的奴隶制国家，比如古希腊的雅典，似乎公民之间是平等的，但是公民仅是城邦内的男性公民。妇女、外邦人、广大奴隶都不是公民。奴隶没有人身自由，并不能作为独立的人来参与社会生活，人身权尚且没有，更谈不上任何社会权了。

2. 封建社会中政府与社会有限参与和统治的关系

封建社会随着生产力发展和奴隶制瓦解而产生。封建社会中，封建地主阶级拥有最大部分土地，农民（或农奴）没有土地或只有很少的土地。他们耕种地主的土地，对地主阶级有不同程度的人身依附。地主剥削农民的主要方式是向农民收取地租。封建社会以君主制和等级制为特点，农民虽不像奴隶那样完全失去人身自由，但是农民户籍被固定，不同程度地失去人身自由，地主对佃农保持有宗法性的关系，具有超经济的强制力量。与奴隶制国家的政府类似，封建制国家的政府也主要以暴力手段维护统治阶级的统治。社会矛盾主要表现为地主阶级对农民阶级的残酷剥削和压迫，阶级矛盾尖锐，导致了农民起义和统治阶级的暴力压制。但相比奴隶社会，封建社会的生产关系发生了很大变化，农民有了一定程度的人身自由，自给自足的自然经济占主要地位，同时社会中存在大量分散的小农经济和家庭手工业等多样性的自然经济形态。自然经济的发展、社会的文明进步和不同规模的农民起义，使政府不能再漠视农民的基本生存需求。所以，封建社会中，政府与社会表现出了有限参与和统治的关系。有限参与，是指政府不像奴隶社会中的政府那样，与奴隶和其他劳动者所构成的社会生活体系全然分离，而是有限度地、范围很窄地参与到由农民阶级所构成的社会生活体系当中去，发挥

一定职能作用。比如，古代中国，政府采用以丰补欠的储粮度荒方式帮助灾民度过荒年。从汉朝开始，中国就有了由朝廷兴办、名为“常平仓”的仓储制度；到了隋朝，又有了以地方劝募为主的“义仓”；到了南宋年间，出现了主要由社区管理，居民普遍加入，带有一定社会保险意义的“社仓”。除了仓廩制度，中国古代还有官府支持的济贫、养老和育幼等慈善事业，最早可追溯到南北朝的六疾馆和孤独园。济贫、养老和育幼等慈善机构有的由佛教寺院兴办，有的由乡绅兴办、得到官府支持，还有的直接由官府兴办。<sup>(3)</sup>在西方，北欧国家从早期氏族社会继承的一个遗产就是非常重视对本地同一群体内其他成员的关心和保护，每个乡村和城镇都负责照顾各自的贫困人口、患病人员、残疾人以及孤儿。<sup>(4)</sup>政府虽然缺少济贫实践，但基督教会已经成为封建统治工具，他们和世俗封建主共同维护封建制度。教会拥有大量土地和财产，实际上代替了政府兴办慈善机构，用以照顾孤儿、残疾人、无家庭老人等，虽然保障水平十分低下，保障范围也很窄小，但也解决了一些社会问题。统治而不是控制，表现为虽然允许地主对农民有超经济的强制力量，比如在领主制经济中，领主对上级领主是应尽一定义务的附庸，在其领地内是最高统治者，拥有行政权和司法权，可设官吏、法庭和监狱，对农奴或农民进行残酷的经济剥削和政治统治，大的领主还有立法、征税、募兵、铸币权等；但毕竟农民是有一定人身自由的，所以封建政权也更加注重采用法律和经济手段来进行统治，比如以劳役义务、实物地租、名目繁多的捐税和教会“什一税”等形式侵吞农民劳动成果，有的领地上兴起城市，城市手工业者和商人也向领主缴纳贡赋。虽然今天看来这种剥削十分残酷，但比奴隶社会中完全把奴隶当成私人财产，把奴隶的一切都占为己有的剥削方式，还是有所文明进步的。因此，与奴隶社会相比，封建社会中政府的职能除了借助军队、审判机构、监狱等暴力机关对外保卫国家主权，对内维护统治阶级统治之外，还增加了一项职能，就是有限度地参与社会的济贫等慈善事业。

### 3. 资本主义社会中政府与社会的对抗、参与及调和关系

在封建社会末期，商品经济的发展促进了封建社会自然经济的解体，引起小商品生产者的两极分化。资本的原始积累加速了这种分化。一方面，广大的农民和手工业者被剥夺生产资料，成为出卖自己劳动力的自由劳动者，另一方面，巨

额的货币和生产资料集中在少数人手里并转化为资本。于是，社会日益分裂为两大直接对立的阶级：无产阶级和资产阶级。资本主义生产关系主要表现为生产资料私有制和雇佣关系。资本家占有生产资料，通过雇佣关系，用延长劳动日、提高劳动强度等方法剥削劳动者的剩余价值。资本主义制度下，商品经济和社会生产力有了巨大发展，同时社会财富愈益集中到少数人手里。14、15世纪，欧洲地中海沿岸已有资本主义生产方式的萌芽，西欧在16世纪开始进入资本主义时期。经过17—18世纪英法的资产阶级革命和18世纪后半期机器大工业的发展，才巩固了资产阶级的统治地位，确立了资本主义生产方式的主体地位。19世纪末至20世纪初，又完成了由自由竞争的资本主义到垄断资本主义的过渡。

在这一历史进程中，政府与社会的关系也经历了巨大的变化。主要是19世纪末以前自由放任时代政府与社会的激烈对抗关系，到19世纪末至20世纪70年代政府主动贴近社会，以广泛参与社会生活来协调阶级对抗，再到20世纪70年代后，政府限制公共支出膨胀和公共福利上涨的尝试。

在资本主义萌芽阶段，越来越多的农民离开土地加入雇佣劳动者队伍，因工业化而产生的饥寒交迫的贫民越来越多，社会动荡不安。无论教会或私人兴办的慈善事业，还是各种严刑峻法，都已经无法对付层出不穷的社会问题，政府迫于社会压力，开始向贫困人群提供帮助。1601年，英国颁布了伊丽莎白济贫法，此后，欧洲各国纷纷通过立法，实行济贫改革。但这种自上而下且带有“惩戒性”的恩赐，同样与资本主义生产方式不适应，因而并没有起到有效稳定社会的作用，社会在矛盾中前行。随着社会矛盾的不断积累，爆发了17—18世纪英法的资产阶级革命。大革命改变了封建等级制度，确立了天赋人权的民主思想，资产阶级走上政治舞台。随之而来的工业革命开始改变固有的经济和社会关系。有西方学者评论道：亚当·斯密撰写《国富论》时，工业革命刚开始，当时社会与罗马时代没有太大区别，大部分人在农村，不参加选举；政府主要代表统治阶级而不是广大人民的利益。工业革命是所有革命中最具革命性的，它彻底改变了原有的世界。<sup>(5)</sup>工业革命之前，人们或是从事农业或手工业，自负盈亏；或是永久性地处于依附于强势家族甚至被奴役的地位。工业革命后，进入农村居住地的家族和社区所组成的安全网失效了，当农

民离开农村到城市生活后，无法再受到大家庭以及原所在地互助组织、合作社等民间组织的帮助，工人突然失业或失去收入的可能性大大增加。工人在没有保障或补偿的情况下，随时会被解雇，并不得不接受极低的报酬。甚至有人说“奴隶可以无所畏惧地面对未来……而工薪人士却迫于当前的生计……因为奴隶们免于饥饿之忧。”<sup>(6)</sup>工人饱受剥削、生活困苦，罢工普遍，反抗资本家压迫的运动也十分激烈。虽然，资产阶级革命即宣告人与人生来是而且始终是自由的，在权利方面是平等的，但直到19世纪上半叶，西方国家的政府依然被拥有大部分生产资料的贵族所控制，政府税收水平很低，支出水平也不高，也并没有致力于实现人与人之间的权利平等。也就是直到此时，政府与社会的关系依然同封建社会没有太大的差别，仍然是有限参与和统治的关系，只是为了弥补市场失灵，增加了基础设施建设这一政府职能。在政府社会职能缺位、农村居住地的家族和社区所组成的安全网失效的情况下，为了抵御工业革命带来的风险，对抗资产阶级的统治，建立在平等、自由结社基础上的各种社会组织才开始出现，进而市民社会也才逐渐发展起来。

在19世纪的大部分时间里，自由放任是西方社会的主要哲学思想，政府的职能主要是：提供国防、国内安全、行政管理、基础教育、减少贫困等公共产品，以及基础设施建设。那时虽然6—12岁儿童有权享受义务教育，但教育支出仅占公共预算的1%或2%，也无强制儿童入学的法律。<sup>(7)</sup>虽然封建等级制度被打破了，但那时人们的社会地位依然极不平等。1867年，英国拥有选举权的户主比例仅为4.2%。<sup>(8)</sup>19世纪中叶以后，越来越激烈的工人运动使资产阶级统治岌岌可危，资产阶级政府迫于压力，开始贴近无产阶级的社会生活体系，主动参与同个人生活相关的社会公共事务，有意识地拉近同社会的距离，政府的职能扩张了。在工人运动的压力下，德国俾斯麦政府颁布了三部具有开创性意义的法律，分别是1883年的《健康或疾病保险法》、1884年的《事故保险法》以及1889年的《老年残疾保险法》，建立了对资本主义世界影响极为深远的社会保障制度，也表明政府开始承担起对社会成员基本生活的保障责任。从这时开始，至20世纪30年代，西方主要国家都建立了社会保障制度，增加了与选举权、妇女、工人、儿童权益相关的立法，一些国家还确立了福利国家的目标。1929年资本主义世界的大萧条促使人们反思自由放任的市场经

济，凯恩斯提出稳定经济以实现充分就业的政府新职能后，社会转移支付也开始变得重要起来。随着二战后妇女、有色人种普遍获得同白人男性同等的投票权，人民力量的壮大，政府的职能也从提供公共产品和建立基础设施，扩大到了稳定经济、收入再分配和抵御风险。特别是到20世纪50年代末60年代初，政府职能发生了转折性变化，开始关注公共产品或公共利益。从二战后到20世纪80年代之前，政府税收和公共支出较快增长，社会保障的覆盖面不断扩大，社会福利水平大幅度提高。二战后，一些国家的工党或社会民主党取得执政地位，助推了政府拉近同社会的距离，并大范围参与社会事务。因政府支出和政府项目融资而征税的理由不再是帮助赤贫者，而是帮助更多的人抵御风险。这不像过去那样是出于同情或基于贫困负外部性的假设，而是出于一种全新的理念：公民应该有权享有政府提供的社会援助。<sup>(9)</sup>

二战后出现的政府不断缩小同社会的距离、推动职能扩张的趋势，终结于20世纪70年代。那时，石油危机对发达国家的经济产生严重冲击，而且因长期推行凯恩斯的赤字财政政策，政府肩负了沉重的政府债务，再加上日益严重的老龄化和新自由主义思想的影响，倡导政府角色最小化以让自由市场运作、维持政治和社会自由的思潮开始抬头。自由派学者指出，收入再分配和经济稳定并非是政府必不可少的职能，在政府没有行使这两项职能的情况下，国家也存在了几千年。弗里德曼认为，国家无论插手失业救济、社会保险、住房补贴、医疗照顾等任何一个领域，都必然会出现效率低下、浪费和贪污盛行、工作热情下降、懒惰之风滋生，所谓“从摇篮到坟墓”的福利政策，有百害而无一利。<sup>(10)</sup>但是，受到竞选政治和人民力量的牵制，政府的社会职能并没有缩小多少，只是停滞不前而已。相应地，政府与社会的距离也不再继续拉近，而是进入了一种僵持状态。

值得一提的是，西方国家中社会组织的发展也经历了曲折过程。与对待社会的态度相适应，资产阶级政府对待社会组织的态度也有一个反复的过程。工业革命促进了合作社运动的发展，但因为害怕工人联合起来发动工人运动，在19世纪早期，西方多国政府都曾禁止工人结社。比如，英国1799年通过《防止工人非法组合条例》，规定工人结社构成刑法上的共谋罪。<sup>(11)</sup>在工人运动的持续压力下，到19世纪中叶乃至20世纪初，各国才承认结社自由权是一项基本权利。到20世纪，普选制的确立（这里指19世纪末到20世纪

初的欧洲民主选举中，公民不论性别、种族、出生背景、教育年限等而享有选举权与被选举权)，政府出于获得更多选票和支持的考虑，则不再排斥社会组织的发展，而是力图与这些社会组织达成某种妥协与合作关系，大的政党背后都有社会组织支持，很多政府服务也借助社会组织的力量，采用政府购买等形式。政府与社会组织的合作，也可以看成是政府建立与社会更密切联系的有效途径。但实质上，由于不同社会组织代表不同利益，会选择与不同的政党结盟，而且结盟的政党不一定是执政党，所以社会组织与政府之间也存在着某种对抗。甚至有美国学者认为，市民社会的结社就是用来抵御政党执政可能出现的多数暴政的。<sup>(12)</sup>今天，西方国家的社会组织已经覆盖了社会生活的各个领域。美国大约 20% 的人 (6000 万) 都加入了社区的各类协会 (例如业主协会、公寓管理协会、互助团体、私有小镇等)。这些协会提供了各种各样的“公共产品”(例如安保、游泳池、垃圾清收、街道照明等)。<sup>(13)</sup>

综上，资本主义社会中，政府与社会呈现出对抗、参与及调和的关系。对抗，是因为资产阶级与无产阶级之间存在着尖锐的不可调和的阶级冲突，既表现为初期大范围、大规模的工人运动，也表现为后期市民社会对政府的抗衡。参与，表现为政府职能从提供国防安全、国内安全、行政管理、基础教育、减少贫困等公共产品和建立基础设施，扩大到稳定经济、收入再分配和抵御风险，并且接受了公民应该有权享有政府提供的社会援助的理念，直接而且积极地参与社会事务。调和，表现为从始至终，政府无论是远离社会 (主要指无产阶级的社会生活体系) 还是贴近社会，都是为了调和资本主义社会中固有的资产阶级和无产阶级之间的矛盾，维护社会稳定。其贴近社会，不是受内在动力驱动，而是受外在压力影响，包括：(1) 社会风险、社会动荡；(2) 工人运动；(3) 经济危机；(4) 普选制度等。资本主义社会中政府与社会的距离要比奴隶社会和封建社会靠近许多，但其生产关系和生产方式决定了政府不可能完全贴近社会。20 世纪 70 年代后西方政治思想向新自由主义的转向也表明了这一点。

#### 4. 社会主义社会中政府与社会的紧密结合与协调关系

社会主义社会是人类历史上第一个消灭了阶级剥削的社会。社会主义社会中，社会的主要矛盾已经不是阶级矛盾，而是相对落后的社会生产力同人们日益增长的物质文化需要之间的矛盾。

社会主义社会以生产资料公有制为经济基础，因此实现了全体人民根本利益的一致。建立在这一经济基础之上的政府，则不再与社会相脱离，而是呈现出与社会紧密结合和协调的关系。以我国为例，紧密结合表现在：人民代表大会这一根本政治制度，保证了我国一切权力属于人民，人民是国家真正的主人，各阶层、各党派、各民族、各团体政治上享有平等地位，根本利益是一致的；新中国成立以来，党和政府一直致力于实现人民的生存权、发展权，在计划经济体制时建立了全覆盖的包括社会救济、基础性社会保障、义务教育、基础性公共卫生建设、基础性保障住房的保障制度，进入社会主义市场经济阶段，建立了覆盖 13 亿人口的包括社会养老、医疗、失业、工伤保险和最低生活保障、保障房制度等在内的世界上最庞大的社会保障制度，优先发展教育，实施就业优先战略和更加积极的就业政策，并明确发展经济的目的是提高人民生活水平；作为执政党的中国共产党和由中国共产党领导的政府代表最广大人民根本利益，而不是代表某些利益群体的利益，人民赋予共产党执政地位，政府作为国家行政机关履行公共职能，政府与社会之间不存在对抗关系；党和政府均以全心全意为人民服务为根本宗旨，把群众路线作为生命线，政府与社会之间没有距离。协调表现在：社会主义是共产主义的初级阶段，以实现共产主义为最终目标的社会主义社会，还不能达到像共产主义社会那样很高程度的和谐，但它已经具有了实现社会和谐的基础、前提和条件，具有了这种可能性和现实性，能够实现社会的总体和谐；同时，在人民根本利益一致的基础上，不同社会群体之间还存在具体利益上的矛盾。因此，社会主义社会中政府需要巩固并不断促进社会和谐，积极协调、消除社会利益群体之间的矛盾。正因如此，社会主义国家政府的职能天然地要比资本主义国家政府更广，与社会的关系天然地要比资本主义国家政府密切，也不像资本主义政府那样在政府多项职能之间左右摇摆，在大政府与小政府之间反复掂量。政府不仅要提供公共产品和建立基础设施，稳定经济、收入再分配和抵御风险同样是政府的主要职能，并且社会主义国家政府还要创造条件，最终实现共同富裕。

综上所述，政府与社会的关系，从奴隶社会的分离、控制，封建社会的有限参与、统治，到资本主义社会的对抗、参与、调和，再到社会主义社会的紧密结合与协调，这种由远及近的变化，

是人类社会文明进步的趋势。它由生产力发展和生产力与生产关系的矛盾运动所决定，生产力从低级向高级发展，生产组织化程度越来越高，生产关系为适应生产力的变化，必然要通过矛盾运动，使人与人之间建立起更密切的生产、分配、交换关系，政府与社会的距离也必然随之拉近。还可看出，在阶级社会里，因为存在阶级对立，社会本身就是分裂的，作为统治阶级代言人的政府总是同统治阶级构成的社会相统一，而与统治阶级构成的社会相分离，所以始终都不可能与社会紧密地结合在一起。这实际上构成了生产力进一步发展的障碍。只有到了社会主义社会，社会是团结的，全体人民在根本利益上是一致的，政府才能够真正与社会形成密切结合，并促进实现社会和谐。

## 二、当代西方的主要思想流派及启示

改革开放以来，随着经济体制从计划经济向社会主义市场经济的转轨，我国政府与社会的关系变得更加密切和复杂，也开始面对一些新的挑战。对于如何处理政府与社会关系、转变政府职能、创新社会治理的讨论，近年来也逐渐升温。一些学者认为，社会是围绕市场组织起来的，西方国家发展市场经济已有几百年，我们应当借鉴甚至套用西方模式。西方社会有还权于民，我们也应当有还权于民。西方社会市民社会发达，我们也应当大力发展市民社会。但借鉴的前提是对其有比较清醒的认识。

从历史上看，西方国家政府与社会的关系并不是一成不变的，直到二战后，普选制度确立，人民普遍获得选举权，拥有了与统治阶级抗衡的力量，西方社会才进入比较文明的发展阶段。在此之前，资本主义社会尚处于对工人野蛮剥削，妇女、有色人种受到歧视的阶段，其做法肯定是不可借鉴的。即使现代西方社会，在如何处理政府与社会关系上，也存在多个思想流派。西方国家处理政府与社会关系上不存在一成不变的模式，而是受所要解决的问题、社会思潮、历史文化等多因素影响，受多种因素制约，且各国都存在难以解决的问题。历史上，从工人阶级反抗压迫，到市民社会形成，社会对政府的对抗，是西方社会的一大图景，所以各种思想流派在处理政府与社会关系上的着眼点，都在于化解政府与社会之间的矛盾。比较有影响的有以下五个思想流派。

### 1. 共和主义

共和主义是西方一种古老的政治传统，在 15 世纪至 19 世纪的 400 年间，经历了从地中海岸

英伦三岛再到大西洋彼岸的北美大陆的演变过程。19 世纪中叶以后，自由主义上升，共和主义衰落。但到 20 世纪下半叶，共和主义出人意料地复兴了，被学者称为世纪之交及 21 世纪之初整个西方政治理论中的大景观。共和主义的复兴与当代西方国家（尤其是美国）公共生活的衰落以及全球化浪潮的出现密切相关。公共生活衰落表现在：公民意识和奉献精神的衰退、公民参与和社会合作的减少、社会信任和社会资本的丧失、市民社会作用的削弱以及公共道德的侵蚀等。与之相伴随的是政治冷漠，消费主义和享乐主义滋长、蔓延以及精神空虚和宗教影响力下降。<sup>[14]</sup> 全球化则带来资本、人才在全球范围的加速流动，各国经济关联性极大增强，国家主权被削弱，社会团结的重要性提高，国家稳定经济和社会的职能越来越重要。西方有识之士认为，自由主义过分强调个人主义、消极自由，造成国家（政府）和市民社会分裂，公民意识衰退，影响了社会团结，希望通过复兴共和主义这一已被人们遗忘但更为古老的西方传统来疗治当前的社会、政治问题。一般认为，共和主义包含了三层含义：一是国家元首由宪法确定并定期任命，政府职能法定、有限；二是与混合政体、分权制衡、法治、代议制等宪政原则结合在一起，是对纯粹民主原则的一种节制或限制；三是当代新共和主义是一种强调平等、政治参与和公共精神的政治模式。除自由与平等外，新共和主义还与以下议题紧密联系在一起：政治共同体、公民美德、公民义务、共同善/公共利益、政治参与、协商和对话等。

在处理政府与社会的关系上，现代共和主义者试图通过消除政府与社会之间的距离，让二者合二为一来消除矛盾。他们认为，市民社会和政治国家或政府的区分是不存在的，整个社会从一开始就是一个政治社会，是一个放大的政府，一个自我决策、自我管理的政府，民主就是公民自治，参与政治商谈的代表不是市民社会中各个不同的利益集团的代表，而是所有公民的代表，个人利益应该服从全体公民的共同利益。

但是，共和主义有着自身难以解决的致命弱点，最主要的就是它更多的带有理想色彩，而缺少实现的路径。在有阶级社会，存在阶级剥削和压迫，所以在历史上，共和主义的理想从来没有真正实现过。具体到资本主义社会，对公民美德的诉求，超越了资本主义生产方式所能包含的价值追求，而不具有现实性。而缺乏公民美德支撑的宪政，就很有可能甚至是必然被政治精英所利

用，要么造成统治者对社会的压迫，要么造成一部分社会成员对另一部分社会成员的不公平，从而并不足以使国家或政府成为公共利益的代言人。虽然共和主义试图通过混合政体、分权制衡来解决公共利益代言的问题，但因为社会中存在剥削阶级、被剥削阶级以及各种利益群体，参与政治商谈的代表实际上是各个不同利益集团的代表，而不同的利益集团话语权不同，平民的话语权尤其微弱，所形成的所谓公共意志，依然是统治阶级的意志。而且，对公共意志的强调，还会压抑个人意志和社会中的多元价值。上述问题，造成了共和主义的乌托邦色彩，这实际上也是其在 19 世纪衰落的重要原因。到了今天，共和主义存在的上述问题并没有解决，因此以新自由主义的批判者面孔出现的共和主义，很可能热闹一段之后又将归于沉寂。

## 2. 自由主义

肇始于 17 世纪的自由主义理论传统，经过洛克等具有代表性的政治思想家们的进一步阐述，成为近代以来西方社会一种占主流的政治理论形态。现代自由主义认为，人应该是一个追求一己私利的个体，不是古代城邦中追求道德高尚的公民。个人主义是自由主义的哲学基础。自由主义在政治上，促成了国家与市民社会的分离、公私领域的分离；在经济上，推动了资本主义商业文明与工业文明的发展和扩张。自由主义主张限制政府权力，认为集体的公共意志是不可实现的，置于个人权利之上的集体公共意志最终会导致没有自由的集权国家。对于自由主义来说，民主选举产生的代表是各种共同利益集团的代表，他们在制定法律的过程中为了各自不同的利益而相互斗争和相互妥协。民主制度的根本目的就是要保证个人自由权利不受政府的限制，从而保证个人在私人生活领域的自由。与共和主义相比，自由主义更强调制度的作用，它为公民规定的政治义务非常宽松，宁愿把公民美德交给公民个人去处理。<sup>(15)</sup>同时，自由主义对共同善或公共利益的看法也非常淡薄，仅限于秩序、正义以及所谓“公共产品”等争议较少的内容。自由主义主张私有化，对于国营和私营的垄断都抱有怀疑态度，主张减少政府干预。支持对医疗系统和其他公共服务实行私有化、自由化。自由主义强调的是机会的均等，而不是结果的平等。由于贫穷是对个人自由的威胁，现代的自由主义者主张政府应该通过适当征税提供给人们最小数量的福利。

处理政府与社会的关系，也是自由主义关注

的问题。自由主义者认为，市民社会使个性得以存在和发展，是自由的体现，因此神圣不可侵犯；市民社会一方面保护了个人利益不受国家政权的侵犯，另一方面也确定了国家的活动范围；社会的多样性和民主国家的合法性依赖于市民社会的充分自治。也就是说，自由主义认为市民社会与国家政权之间存在对抗关系，国家权力的扩张会对市民社会形成压制，构成侵害；市民社会的扩张也会削弱国家的自主性，影响政府决策，因而国家政权与市民社会应该截然分离，互不侵犯。其解决政府与社会关系问题的思路与共和主义正好相反：共和主义是要将二者合二为一，自由主义则要将二者截然分离，既然二者的对抗不可避免，那么不如各干各的。所以保障消极自由是其政治设计首要考虑的目标，它并不要求公民积极参与政府的决策而引导政府的行为。<sup>(16)</sup>批评者认为，自由主义所主导的消极政治参与正在造成两个非常严重的后果，一是前面提到的公共生活的衰落（公民意识和奉献精神衰退，公民参与和社会合作减少，社会信任和社会资本丧失，公民义务和公共道德的侵蚀等）；二是政治合法性的流失。<sup>(17)</sup>既然市民社会与政府是分离的，人们的政治参与度不高，那么执政党执政和政府的合法性显然就被削弱了。另外，经济力量和社会影响的不对称反映到政治领域中，表现为政治上的边缘群体在政治决策中缺乏表达的渠道和途径。

应该肯定，自由主义对西方社会的判断是中肯的。个人主义确实是与资本主义私有制相适应的社会心理，社会的分裂和不团结确实是资本主义社会的固有特征，而社会中的个体确实需要防范作为资产阶级利益代言人的资产阶级政府对个人自由的侵犯。自由主义的问题在于，对社会只是消极适应，缺乏变革意识，对个人消极自由的倡导，虽然维护了资本主义社会的稳定，但造成社会的进一步分裂，导致人与人的冷漠、自私和不道德。所以，虽然它因为与西方社会保持“同构性”，适应了西方现代社会个人主义的基本特征，从而长期在西方社会占据主流思想地位，但其导致的公民整体道德和政治参与水平下降，社会分裂等问题依然受到诸多主义和思潮的批判。除了前面提到的共和主义，还有法团主义、社会民主主义、国家主义、多元主义等，都对其消极自由和自由放任的做法进行了批判。上世纪 70 年代以来，西方发达国家将自由主义包装后推向一些发展中国家，因为其分裂社会的消极作用，造成了严重的社会危机。随着自由主义在剧变后的

东欧和俄罗斯的实践遭遇失败，其弊端暴露得日益明显，对各国政治的影响力已大为下降。

### 3. 法团主义（合作主义）

作为一种指导解决资本主义经济与社会危机的现代社会观念或思潮，法团主义早在19世纪初即较为流行，而后在20世纪初、20世纪二三十年代、70年代和八九十年代不时地进入到主流观念或意识形态之中。法团主义试图以一种不同于自由主义与社会主义的新模式来处理资本主义社会中的秩序问题，特别是劳资群体的秩序问题。法团主义认为，多元主义设想的政治均衡状态是难以实现的，就像市场的自由竞争会走向垄断一样，政治市场的自由竞争也会走向垄断，最终强势团体压制弱势团体，操控国家政治决策。这样，社会成员的不同利益就难以被有效地表达和组织进国家决策过程。法团主义提倡这样一种利益代表机制，在这一机制中，（社会中）各个构成单位被整合进一些单一的、非竞争性的、存在层级秩序和功能分化的、数量有限的组织之中，这些组织得到国家的承认或认证（若不是由国家创建的），在各自领域内被赋予垄断性代表地位，作为交换，其需求表达、领导人选任等受到国家一定控制。

法团主义对于资本主义社会中政府与社会的对抗关系，采用的是社会整合的办法，既不像自由主义那么消极和极端，又比共和主义具有可行性，因此是一种折中的办法：将以劳资群体为主的各社会团体整合起来，并制度化、正式化地吸纳到国家决策结构中，倡导拉近政府与社会距离，让政府在社会组织谈判中发挥主导作用。法团主义与多元主义也不同，多元主义强调的是冲突、谈判和妥协，法团主义强调的是和谐、共识和合作。但是，法团主义所引领形成的社会结构并不是高度稳定的，而是较为脆弱的权力均衡状态。它必须以独特的市民社会结构为基础：社会性团体最终经由复杂的权力过程而联合成了数量不多的垄断性的社会组织，并被吸纳进国家的决策结构之中，这些社会组织虽然受到国家一定程度的制约，但仍是自我调节、自我维系的，且仍保留着自主性（表现为退出的自由），并始终能对国家权力进行一定制衡。<sup>[18]</sup> 这些组织达到权力均衡状态固然能解决很多社会问题，但一旦这些社会组织的力量对比发生变化，权力均衡状态就会被打破，合作共识被破坏，那时就可能引起比较大的社会震荡，造成比较大的社会损失。一些国家劳资谈判破裂后频繁的罢工造成了社会的不稳定，以上世纪70年代后的法国表现得最为明显。

所以，法团主义并没能从根本上解决资本主义社会中的社会矛盾和政府与社会之间的对抗关系。一战、二战后法团主义兴起，西方特别是欧洲社会达到了空前的团结，与劳资双方在战争中结成的伙伴关系密切相关。战争中的亲密关系，使双方比较容易达成妥协和共识。这说明，实行法团主义需要苛刻的社会条件。在长期和平发展以后，利益群体分化，利益关系变得复杂，再想达成合作共识就不那么容易。随着20世纪70年代自由主义兴起，个体自主意识增强，法团主义的影响力也随之下降。

### 4. 多元主义

多元主义是20世纪上半叶流行于西方的一种政治思想。它反对西方传统的主权学说，否认国家是唯一具有最高主权的机构，认为教会、工会、商会等社会团体具有与国家同样的性质和权力，政治权力是多元的。20世纪初期，面对工业化的快速发展和国家权力的扩张，多元主义者认为个人日益失落在群体之中，处于异己的国家权力控制之下。他们反对19世纪流行的、以个人主义为基础的自由放任主义，认为它把个人从社会联系中分离出来，这样的个人很容易受到专横的国家权力的侵害；他们也反对万能的和一元化的国家观，认为国家权力的扩张是对个人自由和尊严的最主要威胁。多元主义者把现代社会中存在的各种社会团体作为个人与国家之间的中介，认为这些个体自由组建的多元化的、彼此竞争的各种团体，有助于社会中各种诉求的表达，并且通过自由竞争可以达成一种“政治市场”的均衡状态，从而使整个社会受益。国家不是凌驾于各种社会团体之上的主权者，而是众多社会团体中的一个，它的作用在于维护公共利益，调解各社会团体之间的冲突，它也不是法律的唯一来源，其他社会团体也是法律的制定者。第一次世界大战前后，多元主义最为盛行，与当时各个团体争取自身权益的斗争是分不开的。20世纪30年代后，在资本主义危机的影响下，西方各国普遍加强了国家的权力和对经济社会生活的干预，普选制度确立，社会福利水平提高，多元主义思想开始失去影响。

多元主义解决政府与社会之间对抗关系的思路是将国家和政府权力转移，将政府与其他社会组织置于同等地位。这一看似可以解决问题的办法，实际上并不具备实施的可行性。法团主义的批评一针见血：就像市场的自由竞争会走向垄断一样，政治市场的自由竞争也会走向垄断，最终强势团体压制弱势团体，操控国家政治决策。那

样的灾难性后果是社会无法承受的。所以，多元主义至多是对自由主义的一种批判，其并没能够成为西方社会的主流思想。

### 5. 社会民主主义

社会民主主义是一种在 19 世纪晚期和 20 世纪初期开始出现的政治意识形态，是从马克思主义的支持者里分离出来的众多分支之一。它主张透过民主过程逐步进行变革，以建立一个社会主义的社会。自由主义追求的是机会均等而不是结果公平，而社会民主主义则既注重机会均等，也注重结果公平。其早期的政策主张主要是：将主要产业国有化、实行公共教育、全民保健等社会政策，通过福利国家政策和累进税率在一定程度上重新分配财富。社会民主主义在欧洲曾有过辉煌时期，许多民主国家都有社会民主主义的政党，例如：英国工党、德国社会民主党、加拿大新民主党、澳大利亚工党、新西兰工党和挪威工党等。这些政党一直以民主的方式不间断地参与选举，致力于推行福利国家政策，实现其社会理想。但 20 世纪 70 年代的经济危机给福利国家带来巨大挑战，自由主义复兴，社会民主主义的政党在竞选中全线溃败。20 世纪 80 年代后期以来，大多数社会民主主义者接受了中立派的第三条道路，赞同以资本主义为主体，但由政府提供一些社会服务，同时也抛弃了国有化的立场。许多社会民主主义政党不再强调他们长久以来视为目标的社会正义，改而关心人权和环保议题。许多社会民主主义者已经不再自认是社会主义者，并放弃了建立社会主义社会的目标。第三条道路导致了社会福利水平的降低和政府对社会事务干预的减少。左派人士指出，许多社会民主主义的代表性人物，例如英国的托尼·布莱尔、瑞典的约兰·佩尔松和德国的格哈德·施罗德，他们虽称走第三条道路的路线，但政策和资本主义及右派没有两样，例如施行减税、减少社会福利、进行私有化、减少产业上的规定，并导致福利国家政策大幅倒退。

以民主的方式来协调政府与社会的关系，在实践中是产生了巨大效果的。社会民主主义为了促进结果公平，提倡扩大政府的收入再分配职能。在凯恩斯主义和社会民主主义的共同影响下，二战后，西方国家不仅建立了完备的从摇篮到坟墓的社会福利体系，政府公共支出也大幅度上涨，到 20 世纪后期，欧洲国家政府支出占 GDP 接近 50%，公众对政府职能的理解也日益宽泛。二战后西方社会长期的经济繁荣，也同社会福利政策为经济发展提供了稳定的社会环境有很大关系。一些社会民主主义

政党所推广的累进税率和由政府所出资的保健系统政策在当地长久实施，并在一定意义上也被其他主流的政党所支持。但是，社会民主主义与资本主义体制合作，以民主的方式来协调政府与社会的关系，存在着很大的不确定性，其最终走上第三条道路，也表明这种合作遭遇了失败。因为它的加大收入再分配力度的主张，实际上同资本主义社会的生产关系之间存在矛盾，必然受到资产阶级的反对。一旦社会民主主义政党选举失利，之前取得的成果就会受到很大损失。而且要赢得选举，也不可避免地要受到政治献金的掣肘，受到利益集团的影响。这也是为什么社会民主主义政党并没能够将当初的主张坚持下去。

通过以上的分析可以看出，在处理政府与社会的关系上，各个思想流派都有很大的不足，哪一个都不是什么灵丹妙药。其实，只要生产关系还是资本主义的，只要存在阶级或利益群体对抗，那么政府和社会就不可能形成协调的关系，这些思想无论怎么发展，也都不能从根本上解决这个问题。在实践中，西方国家受上述思想流派的影响是综合的。自由主义、共和主义因其悠久的历史渊源和深厚的思想基础，已经成为西方文化的基因。而不同历史时期，面对不同问题，在不同的国家里，不同的思想流派会相对占上风。再加上各国的发展历程和传统文化的差异，在对待政府与社会的关系上，模式并不相同，存在难题的表现形式也不尽相同。比较有代表性的是：

自由主义占主流、兼受共和主义等影响的美国。共和主义在美国建国初期产生了巨大影响，在美国宪法中有一定体现。所以，与很多人的认识不同，美国并不是完全的自由主义国家。政府对于社会生活的介入是十分广泛的，这从美国总统的国情咨文中就可以看出。只不过，自由主义与美国崇尚个人奋斗和个人主义的意识形态更为契合，20 世纪 70 年代以后愈加突出，再加上美国对外大力推广新自由主义，所以美国的自由主义标签更加明显。很多西方学者对自由主义所导致的美国公共生活的衰落和政治合法性流失提出了严厉批评，并认为自由主义分裂了社会，形成了社会鸿沟，也造成了政府同社会的割裂。有学者指出，近 20 年美国出现了政党动员衰落的明显趋势，公民的整体道德和政治水平下降，对政治缺乏足够认同以及对公共事务持嘲讽的犬儒态度；传统的市民社会组织也在衰落，美国的公民参与出现了明显的阶级鸿沟，志愿参与的鸿沟和收入差距的鸿沟相平行，还可能被继承，民众越来越

越生活在两个独立的世界里。<sup>(19)</sup>历史上,美国也曾经试图采用法团主义的方式解决社会团结问题,但因为缺乏现实基础和思想基础,最终没能成功。

法团主义占主流、兼受社会民主主义等影响的欧洲大陆国家。其强调社会责任,主张高税收高福利,社会贫富差距相对较小。国家对资本积累的直接干预程度比较小,但政治体制严格地确立了一整套劳工权利和福利措施,使得有组织的劳工拥有了较大社会影响力和直接参与劳资谈判的能力。但是,法团主义确实存在不稳定的问题。比如瑞典社会虽然总体稳定,但其合作主义结构在20世纪七八十年代开始显示出破裂迹象,使政府不顾劳工组织的强烈反对,推行比较激进的福利制度改革。今天,瑞典的养老保险待遇已经有了明显下降。法国的法团主义结构本身就比较脆弱。随着民主社会主义的向右转向,迫于人口老龄化、公共支出膨胀、国家竞争力下降的压力,政府也试图缩减社会福利,结果引起了政府辞职和大型罢工甚至全国性的骚乱等社会动荡。直到现在,法国社会依然罢工不断。

法团主义占主流、兼受自由主义等影响的日本。日本在其发展的全盛时期,在经济和社会领域都推行了法团主义,二战后即建立劳资集体谈判制度,劳资双方“利益共同体”的意识不断增强,并对提高工资的途径更多的是通过企业发展来实现等达成共识。政府主导下的劳资双方沟通与协调成为主要特征,基本避免了罢工斗争。其经济模式的特点是以私有制为主,但有固定比重的国有资本,政府对社会和经济生活都有强有力的干预。执政党政府对市民社会有较强的控制,是社会组织运作资金和合法性来源,社会组织与政府合作比较紧密。政府与企业间建立密切的合作关系以消除宏观与微观的对立,社会团体的参与和协调等都是其宏观调控的独到之处。<sup>(20)</sup>20世纪80年代后期,日本开始进行倾向新自由主义的改革。但实际结果是,新自由主义政策取向和日本社会崇尚集体主义的社会文化以及日本模式的合理内核之间存在着矛盾和冲突,日本政府在新自由主义模式与日本模式之间摇摆不定,表现为政策不连续、政局不稳定、经济长期低迷等,不仅没能让日本经济社会获得新的生机,反而把日本模式的劣势放大,造成政局动荡和社会分裂。当前,国民对政客很不信任,政治的国内公信力已经下降到底线,甚至有人认为日本实际上处于无政府状态。

由上可以看出,虽然同属资本主义社会,但

不同国家政府与社会关系的模式有较大不同,且并没有一种模式能够有效解决资本主义社会中政府与社会的固有矛盾。

分析到这里,就可以回到这部分开始提出的问题,我们应不应、能不能借鉴西方模式?西方模式有其历史渊源和社会基础,并受到上述思想流派的影响。上述思想流派,都是从资本主义社会的现实条件出发,试图解决资本主义社会中政府和社会的矛盾,一个隐含的理论前提是政府与社会之间存在对抗和冲突。显然,各个思想流派最终都没有找到有效的解决办法。西方不同国家政府与社会关系的模式也有较大不同,但没有一种模式能够从根本上解决问题。这是因为在资本主义制度条件下,始终存在着资产阶级和无产阶级之间相互对立这一社会主要矛盾,正是这一社会主要矛盾决定了资本主义制度内部存在着不可消除的利益冲突,政府与社会之间存在不可避免的矛盾与对抗。只要社会生产关系不发生变化,无论采用哪种方法处理政府与市场关系,都是治标不治本的。必须看到,我国是社会主义社会,消除了剥削和压迫,已经实现了全体人民根本利益的一致。西方模式对资本主义社会尚缺乏可信的效力,对与之经济基础和社会结构完全不同的社会主义社会,就更加缺乏解释力和指导性,因而可以说是基本不适用的。西方国家处理政府与社会关系的经验、教训和具体做法我们可以借鉴,各个思想流派的合理因素可以吸收,但是必须认识到,无论是照搬哪个思想流派,还是照搬哪个国家的模式,对我国来说都是历史的倒退。

我们要不要还权于民?这是一个伪命题。资本主义社会一路走来,从残酷剥削工人、血腥镇压工人运动,到工人取得选举权,再到建立现代民主制度和比较完备的社会福利制度,确实有一个还权于民的过程。向劳动人民妥协,给劳动人民更多权益,这也是资本主义制度在今天还能延续的重要原因。但新中国成立后,我国消灭了剥削阶级,建成了社会主义制度,政府与社会不存在任何对抗关系,而是紧密结合与协调的关系,人民代表大会制度也保证了人民始终是国家的主人,国家所有权力始终属于人民。权力既然从来就在人民手中,也就并不存在还权于民的问题。只不过,适应现代社会发展和人民日益提高且多元化的社会需求以及政治参与需求,在权力的实现方式上还需要进一步探索与完善。

我们要不要发展市民社会?从前述分析可以看出,诸如共和主义、自由主义、法团主义、多

元主义等思潮，都是以市民社会为基础的。从社会史角度看，市民社会作为一种社会组织形态是随着资本主义发展而出现的，是资本主义社会的一个基本特征，与它相对立的应是封建主义下的社会组织形态，前者建立在平等、自由结社等基础上，后者则是建立在不平等、封建依附等基础上。西方国家之所以有发展市民社会的传统，是因为阶级矛盾的不可调和，政府与社会间存在着必然的冲突，所以以市民社会来抗衡资产阶级政府，避免暴政是人民的合理选择。这一点，与作为社会主义国家的我国有着本质不同。我国的政府与社会是没有距离的，也不存在对抗关系，党为了实现全体人民根本利益而执政，政府代表人民公共利益而行政，社会组织与政府紧密合作，全党全国各族人民紧密团结，在这样的情况下，我们有什么必要再去人为地创造一个市民社会来与政府相抗衡？本文第一部分的分析已经表明，政府逐渐拉近与社会的距离是人类文明进步的方向，实现政府与社会的和谐、与社会间的紧密团结，也是世界各国的理想。西方国家实现不了的事，我们已经先他们一步实现了，那么还有什么必要退回去发展什么市民社会呢？如果这样，那实际上不是进步，而是一种不负责任的倒退。

三、新的时代条件和发展阶段，对我国处理好政府与社会关系提出了新的挑战

我国政府与社会的关系，建立在社会主义生产关系的基础上，总体是紧密结合与协调的关系。但受我国仍处于社会主义初级阶段的生产力水平所限，在政府与社会关系的具体方面，还存在许多需要解决的问题。西方社会关于政府与社会关系的思想流派虽多，但都治标不治本。因为经济基础和社会基础不同，我们不可能套用西方模式。要处理好我国政府与社会的关系，应当在吸收人类文明有益成果、弘扬优秀传统文化的基础上，从我国社会实际出发找问题，从中国特色社会主义理论体系中找理论基础，从改革开放的实践中找办法。改革开放以来，我国从计划经济向社会主义市场经济转轨，经济结构和社会结构都发生了剧烈变化，我们坚持走中国特色社会主义道路，实现了经济30多年的高速增长，保持了社会稳定，取得了社会主义国家治理的重要经验，但改革过程中也出现了经济建设与社会建设一条腿长、一条腿短的问题，社会建设大大落后于经济建设，社会治理改革严重滞后于经济治理改革。随着改革进入深水区，发展进入新阶段，仍然受到传统

计划经济影响的政府治理方式与社会主义市场经济条件下社会发展不适应的问题越来越突出。创新社会治理体制，提高社会治理水平，对加快转变政府职能的要求越来越迫切。

1. 从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨对处理好政府与社会关系提出巨大挑战

从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨，没有改变的是社会主义国家的人民政府全心全意为人民服务的宗旨与定位。但计划经济体制是与社会主义市场经济体制运作机理完全不同的经济体制，从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨使社会发生了巨大变化：计划经济下强调经济和社会按照政府的指令性计划来运行，主要采用行政手段管理，社会主义市场经济条件下市场在资源配置中起决定性作用，需要更多运用经济和法律手段，强调劳动者自主就业，强调激发社会活力，让一切创造社会财富的源泉充分涌流；计划经济下社会经济成分、组织形式、就业方式、分配方式单一，社会主义市场经济条件下经济成分、组织形式、就业方式、利益格局和分配方式多样化；计划经济下城市里的单位保障和农村的合作社保障为劳动者提供全面保障，社会主义市场经济条件下劳动者自由流动，传统的单位保障制度难以继续发挥作用，劳动者面临失业等多种风险；计划经济下户籍制度给政府的管理和服务提供便利，社会主义市场经济条件下户籍制度成为劳动者自由流动的束缚，而且附加在其上的福利待遇带来新的不平等；计划经济下人们的政治参与是通过单位来进行的，社会主义市场经济条件下劳动者从“单位人”变为“社会人”，需要重新建立政治参与渠道。这些变化在改革中悄然发生，继而引起了社会结构的深刻变化，表现为：社会阶层结构变化，原有的利益分化比较小的、由包括知识分子在内的工人阶级、广大农民和干部组成的简单阶层结构，转化成利益分化比较大的、由许多不同利益群体（还包括民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、社会组织从业人员、自由职业人员等）组成的复杂阶层结构；城乡结构变化，2亿多农民离开土地转变为从事第二、三产业的工人，但在城乡二元户籍制度的束缚下还不能很好融入城市生活；收入分配结构变化，计划经济下收入分配比较平均，市场经济下城乡、区域和社会成员收入差距拉大，一些收入分配不公现象引起群众不满；人口结构和家庭结构变化，社会流动加强和代际关系转变

使城乡家庭小型化趋势明显，一些地方出现了空巢老人、留守儿童的社会问题，对社会化养老、疾病照顾等提出新要求。<sup>(21)</sup> 上述这些变化，使社会就如一架快速转动的机器，如果政府在这当中保持不动或是转动太慢，就有可能被甩离出去。只有随着社会这台巨型机器的转动，深入改革原有的社会管理体制，全方位转变政府职能，全面改革政府治理方式，才能继续保持政府与社会的紧密结合与协调关系。

2. 用几十年的时间走完西方发达国家几百年才走完的工业化道路，我国社会进入矛盾凸显期，处理好政府和社会关系的难度增加

快速工业化和城镇化带来的流动人口大量增加和农村人口短时期内向城市集聚，产生了住房紧张、环境污染、交通拥堵、城市贫困、社会治安失序、犯罪增加等社会问题。这些问题，在西方国家工业化、城市化过程中都出现过，城市贫困、社会治安失序、犯罪增加等问题表现得比我国严重，但环境污染、交通拥堵、社会矛盾增加等问题在我国则呈短时间爆发状态。这里固然有城市基础设施等硬件建设滞后难以满足需求的问题，但更为主要的是城市治理这一软件建设落后，政府相应的组织、制度、政策未能适时调整，临时应对措施多于系统规划。城市人口高度集中居住，但行政区划和建制基本没变：一个城市街道办事处只有几十个公职人员，却要管理十几万人、几十万人、上百万人；一个社区有几千人的，甚至多达数万人，但社区公共服务和管理人员的编制却很少，很难实施有效管理。<sup>(22)</sup> 我国工业化和城镇化不同步，城镇化滞后于工业化，也造成了特有的矛盾和问题。表现在人的身上，就是作为经济要素的劳动人口按照市场规律加速向城市流动和聚集，但是作为具有社会属性的人在社会管理、社区建设上受到流动和居住限制，流动人口管理比较传统落后，户籍管理仍沿袭计划经济时代的管理办法。学者指出，当前我国社会矛盾有以下四个特点：一是社会矛盾主要集中在农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改制、涉法涉诉、农民工欠薪、环境保护等领域。二是社会矛盾涉及多个社会阶层。三是社会矛盾触点多、燃点降低。四是社会矛盾关联性增强。<sup>(23)</sup> 由于我国政府与社会的亲密关系，社会矛盾增多，也使人们对政府的不满增多，政府协调社会关系、满足各个社会阶层需求的难度大大增加。

3. 社会建设滞后于经济发展，社会组织发展落后于经济社会的发展要求，很多政府可以放手

的事情放不下去，造成了政府不管没人管，政府管多了又管不好的被动局面

在计划经济体制下，工青妇等我国传统社会组织接受党的领导，同政府是紧密配合和合作的关系，其活动和服务范围覆盖全社会，这也是我国社会一直比较稳定的重要原因之一。但随着改革开放的深入发展，社会群体分化，人们的就业方式和生活方式发生变化，民营、外企从业人员以及个体户、私营企业主、自由职业人员等很多人都在传统社会组织覆盖不到的地方，而新的社会组织数量不足，也缺乏有效的规范，难以为社会提供有效服务。如果所有事情都让政府来做肯定力不从心，于是，社会的很多服务需求得不到满足，社会组织发展不足的问题日益凸显。有学者评论：在城市就业总人口中，“单位人”由过去占95%以上下降到现在占25%左右，原有的单位管理网络在弱化，而新的社区管理网络还不够完善，导致出现社会整合的缺失。在这样的情况下，政府往往要直接面对分散的个人，加大了治理的成本，自上而下社会事务的落实和自下而上社会问题的解决受到阻碍。<sup>(24)</sup> 还有学者指出：基层社区层面，社会组织的发育状况还比较滞后，尚有巨大发展潜力。在调研地区，被访者参加过社区公益组织的仅12.6%，参加过工会的仅12.4%，参加过职业协会的仅5.6%，参加过基金会活动的仅2.1%。在基层社区，社会组织的发育十分滞后，这就导致城乡社区居民缺少交往、缺少社区认同，处于一片散沙的状态。<sup>(25)</sup> 更为严重的是，我国工、青、妇等传统社会组织活力不足，没有积极适应形势变化来调整自身的功能和定位，很多依旧固守在原来的单位体制内和原来社区中，密切联系政府与社会的优势正在流失。这是非常可惜的。社会组织数量不足、质量堪忧，传统优势正在丧失，新的优势还没有建立起来，成为影响我国政府与社会关系的一个亟待破解的严重问题。

4. 全球化对国家主权有所削弱，更需要增进政府与社会的团结

全球化本来是由发达国家推动的，但在2008年国际金融危机之后，欧美国家抱怨，在依赖全球化实现连年经济增长、消除贫困、提高生活质量和民众幸福感后，目前各国对全球化似乎出现了失控。短期看，这使各国决策者在面对迅速变化的市场时无能为力，从而动摇了他们的权威，并有可能诱发更广泛的社会动荡。长期看，已有迹象显示，世界可能重复上世纪30年代的错误，

退回到保护主义与政治两极化的老路上去。意大利《晚邮报》一篇评论文章指出，“现在市场国际化了，但是政府仍然是国家的。全球化的时代大家相互依存，任何一个国家都不可能自己完全管理自己，一个国家的决策错误可能使另一个国家的努力化为乌有。”<sup>(26)</sup> 这些评论未免有些夸张，带有对国际金融危机的无奈情绪。但全球化确实使各国经济紧密联系在一起，一国经济危机可能很快传递到其他国家甚至整个世界，任何一个国家在做决策时都不能仅仅考虑本国情况，还要考虑对世界市场的影响。从这个意义上说，全球化对国家主权有所削弱，各国面临来自世界的经济风险非常之大。而且伴随经济全球化的，是发达国家的文化试图打开发展中国家的大门，输出西方的新自由主义等意识形态，各国不得不面对其中所包含的巨大文化代价、经济挑战和政治风险。且不说全球化是利大于弊还是弊大于利，在全球化已经如此深刻影响世界的今天，去全球化已经完全不可能也行不通。西方学者在抱怨的同时也指出，一旦全球化被逆转，必将引发大规模社会震荡，各发达国家的经济中心城市，尤其夕阳产业和移民集中的大都市都可能出现大规模骚乱，并随着移民路线向世界各国延伸。既然全球化深入发展仍是不可阻挡的趋势，那么，要抵御全球化给本国带来的巨大经济、社会和政治风险，就必须进一步密切政府与社会的关系，加强政府与社会的团结。

5. 互联网的普及和信息化的发展，在改变人们生产生活方式的同时，也对政府与社会关系带来新的挑战

互联网是 20 世纪最伟大的发明，它使人爱恨交织。今天，互联网日益成为创新驱动发展的先导力量，深刻改变着人们的生产生活，有力推动着社会发展。互联网真正让世界变成了地球村，让国际社会越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。互联网的互联互通，给经济发展提供强劲动力，给社会进步注入巨大活力，越来越多的人通过互联网获取信息、学习交流、购物娱乐、创业兴业，互联网创造出新业态和新商业模式，改变人们的生产关系；也创造出虚拟社区，改变人们的社会交往关系。对个人而言，网络是一个有无限种可能的开放世界，将自由的含义诠释到极致。但随着互联网的普及应用，互联网给社会治理以及政府与社会关系带来了巨大挑战。首先，局部矛盾借由网络发酵，可呈向整体蔓延之势。特别是在移动互联网带来的自媒体时代，事件亲

历者与网上传播者可以达成瞬间互动，混合剪辑与拼剪粘贴使事件的过去、现在、未来各个时间序列可以任意拼接，使事件呈现多维性和虚拟性，各种误解误判也由此而生，局部矛盾很容易放大，引起舆情地震。在这种态势下，无论是维护社会稳定和谐，还是维护政府与社会的融洽关系，都变得十分复杂。其次，网络安全事件频出，构成新的社会矛盾源头。各种网络攻击、网络诈骗、网络侵权时有发生，网上黄赌毒、暴力恐怖以及网络谣言等有害信息屡禁不止，严重危害国家安全、损害人民利益。这个问题解决不好，显然也对政府与社会关系构成严峻挑战。这一点，连所谓最“自由”的美国也不敢掉以轻心。维护网络安全、规范网络秩序、净化网络环境，已成为互联网时代各国政府的共识。第三，互联网带来的新的生产方式和交往关系与传统社会管理方式之间存在冲突。从生产方式来看，B2C、C2C、O2O 等电子商务新业态对传统监管提出了挑战；互联网改变了传统去单位上班的工作方式，自由职业者队伍日益壮大，向单位渗透管理的社会管理方式、以正规就业为主要参保人群的社会保障制度等已经难以适应这一社会变化。从交往关系看，互联网的巨大自由空间使社会人的个体意识更加突出，对原有的社会道德和规范提出了挑战。并且，互联网上已经形成意识形态激烈交锋和冲突之势，一些人呈现现实生活和虚拟世界两面化的面孔，端碗吃肉，上网骂娘。网络上的海量信息和错综复杂的交往关系，使得传统意义上的行政管理力不从心。网络空间是现实社会的延伸和拓展，也是现实社会的映射，维护网络空间安全仅靠政府不够，必须让社会广泛参与，打一场“人民战争”。第四，互联网的发展对国家主权、安全、发展利益提出了巨大挑战，互联网突破了国家主权的地理疆界，让传统国家安全观重新刷屏。甚至有人认为：当网络成为继领土、领空、领海和太空之后的国家第五大主权空间，网络空间越来越多地成为军事和政治对抗的战场，控制网络空间就可以控制一个国家的经济命脉、政治导向和社会稳定。<sup>(27)</sup> 这对各国政府维护国家主权和社会稳定都提出了新的严峻挑战，政府与社会的关系也不能像过去那样关起门来处理，而必须瞻前顾后，考虑国际社会的大环境。

四、在中国特色社会主义道路上建立更加和谐的政府与社会关系

政府与社会紧密结合，是人类社会进步的发展方向，是社会主义制度的优势所在，也是改革

开放以来我国实现经济社会持续快速发展的一条宝贵经验。当前，我国发展已经站在新的起点上，经济总量位居世界第二，综合国力和国际影响力都呈现上升态势。我们正处于对中华民族有着重大历史意义的重要战略机遇期，各方面条件已经具备，只要保持国内社会稳定，各项建设顺利铺开，就能够实现到本世纪中叶达到中等发达国家水平，实现中华民族伟大复兴的伟大目标。在这个时候，特别需要全社会团结、政府与社会和谐，凝聚共识、集中力量。所以，党的十八大，十八届三中、四中全会对于中国特色社会主义建设和全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国作出的重大战略部署，都是基于强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出问题而展开的。这些重要精神，也是对在中国特色社会主义道路上建立更加和谐的政府与社会关系的重要指导。

### 1. 以“中国梦”的共同理想进一步凝聚政府与社会

社会理想，是社会中占主导地位的共同奋斗目标，是使全体人民心往一处想、劲往一处使的精神内核。有学者指出，全球化、后工业化的背景，互联网时代，与之相伴随的是社会的高度复杂性和高度不确定性。<sup>(28)</sup>在这样的时代背景下，明确社会发展方向，树立起共同社会理想的意义就更为重大。在市场领域，有一只看不见的手在发挥作用。在社会领域，同样有一只威力巨大的看不见的手，那就是社会理想和社会观念。它通过影响每个人的价值判断和价值选择，推动着社会向人们理想的方向前进。

社会主义社会从来都是有理想的社会，实现共产主义是其远大目标。而在社会发展的每个阶段，又有符合本国国情和全体人民共同愿望的阶段性目标。社会主义社会之所以能树立起全社会的共同理想，是因为其在政治体制上具有优势，不存在资本主义社会中多党轮流执政导致的执政目标摇摆不定的问题，社会进步所花费的曲折和代价要小得多；政府与社会紧密结合，社会理想既是社会的共同理想，也是政府为之奋斗的目标。习近平同志提出实现中华民族伟大复兴的中国梦，已经引起全社会的强烈共鸣和积极回应。这一凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民整体利益梦想，同样凝聚了每一个中华儿女的共同期盼。即将在 2020 年实现的全面建成小康社会，是实现中华民族伟大复兴的重要里程碑。

中国梦激起了全体人民的自豪感，也让党、政府、全体人民更紧密地结合成一个命运共同体，同心同向同行。

### 2. 以社会治理创新适应社会发展变化

当前，我国社会阶层结构、城乡结构、收入分配结构、人口和家庭结构等社会结构正在发生深刻变化，社会组织方式正在发生深刻变革，社会行为规范和价值理念正在重塑，社会矛盾多样多发。所有这些社会的发展变化，对政府与社会关系的影响是深刻的，传统的社会管理方式已经不再适用，必须通过社会治理方式和社会治理体制的创新，发挥政府和社会的协同治理作用，更好满足公平公正、安全有序、化解社会矛盾冲突等社会需求。

创新社会治理方式的核心是实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动。在现代社会，经济发展与社会分工细化带来了社会财富规模的扩大，也使社会结构和人们之间的利益关系愈益复杂，人们的社会需求增多且呈多元化，社会矛盾增多、协调难度加大，单纯依靠政府进行社会管理已经难以取得令人满意的效果。发达国家将社会治理区分层次的做法可以为我们所借鉴。一个层次是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节；另一个层次是社会自我服务并依据法律和道德进行自我规范和调节。在发达国家，这两个层次是割裂甚至存在冲突的，而对我国来说，这两个层次应当是和谐的、无缝对接的。因此，应加强政府与社会的双向互动，明确政府的职责范围和社会自我服务领域，并建立有效的监督机制、畅通的沟通机制和高效的协调机制。治理主体以及各治理主体的地位和相互关系不同，是中国与西方国家治理的一个显著区别。党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一是我国制度的重要优势。党的性质和宗旨，决定了坚持党的领导的实质，是为了让人民更好行使当家作主的权利，是为了更好地建设社会主义国家，是为了不断实现好维护好发展好最广大人民根本利益。坚持党的领导与有效发挥政府作用是一致的。党的坚强政治、思想和组织领导，保证了我国政府同样是以全心全意为人民服务为宗旨的服务人民的政府。我国政府是国家权力机关的执行机关，只有政府在社会治理中发挥主导作用，才能保证我国人民当家作主权利落到实处。习近平同志指出“改革开放 30 多年来，我国经济社会发展之所以能够取得世所罕见的巨大成就，我国人民生活水平之所以能够大幅度提升，都同

我们坚定不移坚持党的领导、充分发挥各级党组织和全体党员作用是分不开的。在我国，党的坚强有力领导是政府发挥作用的根本保证。”<sup>(29)</sup>因此，创新社会治理方式，并不是像一些人认为的那样要弱化党委领导，相反是要加强党委领导，发挥政府主导作用，同时鼓励和支持社会各方面参与，关键是让党委真正发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，让人民群众真正发挥当家作主的作用，让政府代表人民利益发挥履行公共服务职能以及各方面职能的作用，各个治理主体各司其职、紧密配合、形成合力，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。

创新社会治理体制的核心是提高公共资源配置效率，目的是更好满足人民群众需求。提高公共资源配置效率，应当努力降低社会治理的行政成本和总成本，提高政府效率，并打破一切束缚社会活力的不合时宜的体制机制，建立政府与其他社会治理主体共同参与社会治理的体制机制，形成社会治理合力。为此，应加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制；加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系；加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制；加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会治理机制。推广政府购买服务，适合市场化方式提供、社会力量能够承担的，应当引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。更好满足群众需求，应当以网格化管理，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。应当通过深化户籍制度、收入分配制度等改革，破除城乡二元结构，形成公平公正的社会利益关系；建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制；健全公共安全体系，创新有效预防和化解社会矛盾体制，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。

### 3. 以政府职能转变为抓手进一步理顺政府与社会关系

我国政府由人民代表大会选举产生，因此其性质是人民的政府，是代表人民利益来履行公共服务职能以及各方面职能的，是以全心全意为人民服务为宗旨的服务人民的政府。从计划经济转为社会主义市场经济体制，传统政府职能出现诸

多不适应，主要表现在政府职能越位、缺位、不到位。经过 30 多年改革开放，我国政府正在实现从与计划经济体制相适应的全能型政府向与社会主义市场经济体制和现代生产方式相适应的法治政府和服务型政府转变。转变政府职能，就是要厘清政府责任边界，处理好政府和市场、政府和社会、中央政府与地方政府等几个关系，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来，切实把党为人民服务的宗旨贯穿到行政体制改革各方面和全过程。处理好政府与市场关系，同处理好政府与社会关系互为条件。在政府与市场的关系上，应以市场能否有效决定价格为界，做到十八届三中全会提出的“凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。”在政府与社会的关系上，以公民个人、家庭、基层社区以及社会组织所不能办理的公共社会事务为界。凡是在市场和社会不能作为的领域，政府都要积极跟进，实现职能与市场和社会的无缝对接。凡是市场和社会能有效发挥作用的领域，政府都应当根据提高资源配置效率的原则，让市场和社会有效发挥作用。与市场领域不同的是，在社会领域，不仅要考虑经济效率，更要考虑社会效益，以综合效率产出来进行成本收益评定，以此划定政府与社会的边界。社会效益主要包括：形成合理的现代社会结构，形成公平公正的发展环境，形成合理适度的收入分配格局，形成稳定和谐的社会秩序。在前面历史回顾中可以看到，西方国家的政府职能已经从提供公共产品和建立基础设施，扩大到稳定经济、收入再分配和抵御风险。我国是社会主义国家，政府职能中还必须加上实现共同社会理想、实现共同富裕。

当前，在社会领域，本着更好维护人民利益，更好服务社会，进一步理顺政府与社会关系的目标，政府职能主要应当在以下方面实现转变：（1）以行政审批制度改革为突破口转变政府职能，通过简政放权，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。（2）加强发展战略、规划、政策、标准等科学制定和有效实施的职能，引导经济社会沿着科学发展的轨道快步前进。（3）加强和优化公共服务职能，建设公平、可持续的基本公共服务体系，制定各种满足社会发展需要的有针对性的社会政策，满足人民

群众对教育、就业、社会保障、医疗等方面公共服务日益增长的多样化需求；调整国民收入分配格局，促进社会公平正义和社会稳定，促进实现共同富裕。（4）实现政社分开，加快事业单位分类改革，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化。（5）创新行政管理方式，运用市场机制、动员社会力量，创新公共服务提供方式。推进公共管理和服务的信息化、现代化，运用现代信息技术，推行电子政务，优化管理流程，提高行政绩效。（6）推动网络治理从治标向治本转变，进一步加强制度建设，制定实施网络安全和信息化战略，完善有关法律法规和政策体系。持续开展打击网络谣言、政治类有害信息、淫秽色情、网络敲诈等专项行动，严厉打击网络攻击、网络暴力、网络诈骗、网络窃密等违法犯罪活动，着力解决公众关注度高、反映强烈的问题，让网络空间更加清朗。（7）健全科学决策、民主决策、依法决策机制，完善决策信息系统和决策智力支持系统，在涉及群众切身利益的问题上充分听取群众意见。推进依法行政，推进政务公开，保障公众对公共事务的知情权、参与权、表达权和监督权。（8）优化政府组织结构，优化政府机构设置、职能配置、工作流程，克服行政体制中机构重叠、职能交叉，权责脱节、职责不清，推诿扯皮、效率低下等弊端。推进政府绩效管理，加快完善行政绩效评估标准、指标体系和评估机制、评估方法，规范政府收支管理和公务消费，降低行政成本。完善发展成果考核评价体制，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。（9）多用经济手段和法律手段进行社会调节，可以采用为社会组织提供经费、政府购买服务等方式，密切同社会组织的联系。

此外，还应通过完善政绩考核、绩效考核机制以及加强学习培训、完善选拔机制、激励机制等，提高政府工作人员的思想政治素质、科学文化素质、工作本领和解决问题能力，当前特别是要牢固树立以人为本的行政理念，把维护好、实现好、发展好最广大人民根本利益作为政府一切工作的出发点和落脚点；加强对中央精神以及所从事领域的具体政策规定内容的理解与掌握，避免出现因政策理解不到位而办错事或因政策理解不一而尺度不一的问题，提高依法办事、按政策办事的意识和能力。

#### 4. 以加强协商民主顺应人民广泛政治参与的需要

习近平同志指出“人民是否享有民主权利，

要看人民是否在选举时有投票的权利，也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利；要看人民有没有进行民主选举的权利，也要看人民有没有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。”“保证和支持人民当家作主，通过依法选举、让人民的代表来参与国家生活和社会生活的管理是十分重要的，通过选举以外的制度和方式让人民参与国家生活和社会生活的管理也是十分重要的。”<sup>(30)</sup>西方国家人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的，而且因为缺乏政治参与，进一步割裂了政府和社会的关系。协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是保证和支持人民当家作主，保证人民依法有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力的有实质内容的民主形式，是党的群众路线在政治领域的重要体现，可以广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制，广泛凝聚社会共识，实现党和人民群众的紧密联系，促进政府和社会高度一致。正如习近平同志所指出的“在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”改革开放以来，随着经济社会发展，我国人民政治参与积极性不断提高。而随着社会利益群体的分化，对同一件事情，不同利益群体的视角和诉求都不同。因此，加强协商民主，丰富和完善协商民主形式和机制，既顺应了人民广泛政治参与的需要，也是解决社会矛盾、社会冲突、社会纠纷、社会问题的制度性方法。在社会治理中，协商民主方法的根本特征就是采取协商、商量、合作、协作的立场，通过听取多方面、多种人群意见的办法，统筹、协调处理社会问题最后达成共识。<sup>(31)</sup>应推进协商民主多层次制度化发展，在全社会开展广泛协商，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，促进人们正确行使民主权利，合理表达诉求，有序政治参与。通过各种途径、各种渠道、各种方式就改革发展稳定重大问题特别是事关人民群众切身利益的问题进行广泛协商，既尊重多数人的意愿，又照顾少数人的合理要求，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。拓宽中国共产党、人民代表大会、人民政府、人民政协、民主党派、人民团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库等的协商渠道，深入开展政治协商、立法协商、行政协商、民主协商、社会协商、基层协商等多种协商，建

立健全提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等多种协商方式，不断提高协商民主的科学性和实效性。按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。

#### 5. 以积极培育社会组织激发社会活力和凝聚力

现代社会，生产力快速发展，社会的物质财富规模快速膨胀，与之相伴随的是政府职能扩张，公共事务增加，社会阶层分化，利益关系复杂，人民的权利意识高涨。人们对公共服务的需求越来越多样化，传统社会管理强调政府作用独大已经不能适应现代社会治理的需要，而必须动员全社会的力量，这就产生了对社会组织的现实需求。除了政府和企业以外的组织都可以视为社会组织，客观上，它可以成为政府与群众之间的纽带，在提供公共产品、改善政府与社会之间关系、参与政策制定和反映公民诉求、保护弱势群体、促进社会主义民主进程等方面具有积极作用。但应当注意，我国社会组织与政府之间的关系与西方国家不同。西方国家社会组织与政府既存在合作关系，也存在对抗关系。但在我国，社会与政府是利益一致基础上紧密结合在一起的，所以社会组织同政府之间是一种协助、合作关系，目标相同、关系和谐、同心同行，并且既监督政府也接受政府监督，是有利于社会和谐，而不是相反。所以，发展社会组织，应该是为了满足社会多样化的公共服务需求，协调社会关系，解决社会问题，促进中国特色社会主义发展，而不是为发展社会组织而发展社会组织，更不是照抄照搬西方模式。

社会组织的作用主要表现在：行业协会商会类社会组织在规范行业、助推经济方面发挥作用；学会、研究会等科技类社会组织在联系知识分子、推进理论创新方面发挥作用；教育、文化、卫生、体育、社会福利、环境保护等公益慈善类社会组织，以及群众自愿性组织在扶助困难群众、保护环境等公益活动方面发挥作用；城乡社区服务类社会组织在满足多元化、多层次公共服务需求方面发挥作用；工会、共青团、妇联、基层群众自治组织和社会组织，通过开展形式多样、方法灵活的平等对话、相互协商、彼此谈判、规劝疏导，可以化解不同利益主体之间的利益冲突。社会组织以及一些企业和机构，还可以通过政府购买公共服务等方式，承担政府不适宜提供或提供效率偏低的公共服务的供给责任。在建设诚信社会乃

至公共安全领域，社会组织也能够发挥巨大作用。<sup>(32)</sup>

当前，我国传统社会组织优势已经不明显，新型社会组织发育还很不健全，导致政府本可以放手的事情放不出去，或者放出去了却没有取得好的效果。社会组织登记制度不完善，对一些社会组织的登记门槛还比较高，导致规模小或资金少的社会组织比如社区民间组织、学生社团、网上社团、业主委员会等难以登记。应加快构建社会组织分类支持体系，完善工青妇等传统社会组织的章程，激励他们新的社会条件下发挥出应有作用；重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记；加大财政支持力度，明确财政支持范围，对社会组织给予所得税减免等优惠政策，打破所有制的政府购买服务；简化社会组织登记程序，提高社会组织登记效率，对规模小、无章程的社会组织可采取备案的方式，立档归案，定章立制，进行有针对性的管理和监督。因为社会组织也有可能偏离社会公益的宗旨而失灵，所以加强对社会组织的监督尤其是政府监管极为重要。我国应尽快建立健全实行社会组织分类管理的管理制度，完善配套法规，明确各类社会组织的职责和行为规范。

应当通过创新社会治理方式、建立社会参与机制、创新社会组织培育扶持机制、完善社会监督评价机制、依法监督管理等，为社会组织提供更多发挥作用的舞台，引导各类社会组织加强自身建设，树立社会责任意识和公共人文精神，激发社会组织活力。应当推动政府部门向社会组织转移职能，向社会组织开放更多的公共资源和领域，支持各类社会组织承担社会事务，参与社会治理和公共服务。

#### 6. 以法治保障政府与社会在和谐轨道上运行

法治在规范政府与社会行为上具有特殊的作用力或称为法治力。法治具有规范力，通过设置法律义务，要求法律主体作出或抑制一定行为，从而可以明确政府与社会的行为界限。法治具有确定力，既表现在法律具有明确性、一致性、稳定性，也表现在人们能准确预料某一行为的法律后果。法治具有国家强制力，通过国家强制力保障实施。法治具有普遍约束力，在法之下，没有特殊的社会成员，一切社会成员平等地享有法律规定的权利，履行法律规定的义务，承担法律规定的责任。法治具有社会凝聚力，法治国家的法是民主政治的产物，能最大限度地反映社会共识，

形成最大社会公约数，产生强大社会凝聚力。<sup>(33)</sup>法治是现代社会治理的标志与基石，也是促进政府与社会在和谐轨道上运行的根本保障。

党的十八届三中全会对全面深化改革，党的十八届四中全会对全面依法治国作出重大部署，以法治规范政府与社会行为，是在三中、四中全会部署的依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的大背景下来展开的。

以法治规范政府与社会行为，应当完善相关立法。加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。进一步完善互联网建设管理的法律法规，着力健全国家网络安全保障体系，坚决打击网上违法犯罪活动，依法规范网络行为。

以法治规范政府与社会行为，对政府来说，要深入推进依法行政，按照党的十八届四中全会所要求的，各级政府必须坚持在党的领导下，在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。行政机关要坚持法定职责必须为，法无授权不可为，不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。提高各级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、维护稳定能力，在法治轨道上推动各项工作。对社会成员来说，应当进一步增强法治观念，树立自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的法治意识，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围。社会组织应加强自我约束、自我管理，加强对其成员的行为引导、规则约束、权益维护，在法治社会建设中发挥更加积极的作用。

7. 以积极推动全球治理营造有利于国际和平发展及我国社会和谐发展的国际环境

在经济全球化深入发展的背景下，既然每个国家都不能独善其身，那就需要加强联合治理，共同营造良好的国际秩序和环境。习近平同志指

出“国家无论大小、强弱、贫富，都应该做和平的维护者和促进者，不能这边搭台、那边拆台，而应该相互补台、好戏连台。国际社会应该倡导综合安全、共同安全、合作安全的理念，使我们的地球村成为共谋发展的大舞台，而不是相互角力的竞技场，更不能为一己之私把一个地区乃至世界搞乱。”

互联网发展对国家主权、安全、发展利益提出了新的挑战，迫切需要国际社会认真应对、谋求共治、实现共赢。“棱镜门”事件曝光后，国际社会掀起新一轮互联网治理热潮。目前，已有50多个国家先后制定并公布了国家网络安全战略。全球相关国际组织领导人在乌拉圭共同签署关于未来互联网合作的《蒙得维的亚声明》，确认需要继续应对互联网治理的挑战，推进全球多利益主体互联网的合作演进；欧盟委员会通过的一份关于“欧洲在塑造互联网监管未来中的作用”的报告，提倡建立更为透明和负责，更具包容性的互联网治理模式。<sup>(34)</sup>我国作为负责任的大国，应该推动世界各国携手努力，本着相互尊重、相互信任的原则，深化国际合作，尊重网络主权，维护网络安全，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。

受全球化、新技术、金融市场发展，经济和人口增长，移民及其他因素影响，国与国之间外部性和关联性增大，收入再分配和稳定经济的国际性特点越来越重要。因此，各国政府联合提供全球公共产品应对外部性的迫切性不断上升。应当推动各国加强宏观经济政策和社会政策协调，改革国际货币金融体系，完善全球治理机制（比如把“二十国集团”建设成稳定世界经济、构建国际金融安全网、改善全球经济治理的重要力量），推动贸易和投资自由化便利化，促进全球经济更加强劲发展；倡导独立自主的和平外交政策，共同维护世界和平。

8. 让党员成为密切政府与社会关系的工作队

作为中国特色社会主义事业的领导核心，中国共产党的执政能力强不强，不仅影响到经济社会发展各方面、各领域，而且影响到人民群众积极性主动性创造性能否有效发挥、当家作主的地位能否巩固，影响到政府和社会的整体运行。党员是党的肌体的细胞，党的执政使命和政府行政职能的发挥要靠千千万万党员卓有成效的工作来完成。所以，推进各项建设也好，增进同社会的紧密联系也好，关键都在于建设一支政治坚定、

能力过硬、作风优良、奋发有为的党员队伍。所以，党的建设要注重人的培养。应加强基层党组织建设，创新基层党建工作，实现基层党组织对外企、私企等新经济组织和律师事务所、会计师事务所等新社会组织的全覆盖，丰富党日活动，加强对党员生活的关心，使党员无论在哪里，都能感受到党组织的关心和温暖，增强党员对党组织的归属感。应建立完善的选贤任能机制，以增强党性、提高素质为重点，加强和改进党员队伍的教育管理，健全党员立足岗位创先争优的长效机制，以党员干部能力素质的现代化，全面提高科学执政、民主执政、依法执政水平。针对现实中存在的一些党员干部宗旨意识、大局意识、忧患意识、责任意识不强，作风软弱涣散的问题，应高度重视马克思主义理论建设，坚持用中国特色社会主义理论体系的最新成果武装广大党员干部头脑；坚持党要管党、从严治党，全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设，

增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。加强各级领导班子建设，完善干部教育培训和实践锻炼制度，不断提高领导班子和领导干部推动改革发展的能力。

各级国家机关和党员干部必须充分认识到肩负的责任，增强提升履职能力的自觉性，适应时代发展的要求，不断学习新知识，积累新经验，掌握新本领。比如对于网络舆情引导、突发事件处理等热点领域，应结合岗位加强研究，提高应对能力。认真执行中央要求，不要事情还没弄明白就盲目推进。有序推进改革，该中央统一部署的不要抢跑，该尽早推进的不要拖宕，该试点的不要仓促推开，该深入研究后再推进的不要急于求成，该得到法律授权的不要超前推进。如果全党 8600 多万党员，每个人都成为党组织的宣传员、战斗队，紧密团结群众，真心服务群众，那么党同群众的血肉关系就会愈加亲密，政府同社会的关系就会更加紧密、和谐。

(参考文献)

- (1) [2] 马克思恩格斯文集 (M). 北京: 人民出版社, 2009: 189, 191.
- (3) 唐钧. 中国社会救助制度的变迁与评估 (DB/OL) [http://www.gov.cn/ztlz/2005-12/31/content\\_143826\\_2.htm](http://www.gov.cn/ztlz/2005-12/31/content_143826_2.htm).
- (4) [5] [6] [7] [8] [9] [13] [美] 维托·坦茨. 政府与市场 (M). 王宇等译. 北京: 商务印书馆, 2014: 66, 81, 379, 64, 72, 121, 209.
- (10) 张怡恬. 社会养老保险制度效率论 (M). 北京: 北京大学出版社, 2012: 162.
- (11) [12] [19] 高奇琦. 国外政党与公民社会的关系——以欧美和东亚为例 (M). 北京: 中央编译出版社, 2011: 142, 156, 160.
- (14) 刘训练. 当代共和主义的复兴? (M) //许纪霖主编. 知识分子论丛第 5 辑: 公共性与公民观. 南京: 江苏人民出版社, 2006.
- (15) 刘训练. 共和主义与自由主义: 一个思想史的考查 (J). 学海, 2006 (5).
- (16) 王晓升. 在共和主义与自由主义之间——评哈贝马斯的商议民主概念 (J). 江苏社会科学, 2008 (1).
- (17) 高奇琦. 西方国家政党与社会关系的变迁——一种自由主义与共和主义的二元分析 (J). 上海行政学院学报, 2009 (5).
- (18) 吴建平. 理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性 (J). 社会科学研究, 2012 (1).
- (20) 林兆木. 林兆木自选集 (M). 北京: 人民出版社, 2011: 112.
- (21) [24] 李培林. 创新社会管理是我国改革的新任务 (N). 人民日报, 2011-02-18.
- (22) [23] 陆学艺. 当代中国社会建设 (M). 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 6, 186.
- (25) [31] 李强. 创新社会治理体制 (J). 前线, 2014 (1).
- (26) 暨佩娟, 等. 美欧经济困境引发全球化再思考 (N). 人民日报, 2011-08-30.
- (27) [34] 钟声. 合力应对网络安全挑战 (N). 人民日报, 2014-11-21.
- (28) 张康之. 论高度复杂性条件下的社会治理变革 (J). 国家行政学院学报, 2014 (4).
- (29) 习近平在中共中央政治局第十五次集体学习时强调正确发挥市场作用和政府作用推动经济社会持续健康发展 (N). 人民日报, 2014-05-28.
- (30) 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话 (N). 人民日报, 2014-09-22.
- (32) 杜飞进. 中国现代化的一个全新维度——论国家治理体系和治理能力现代化 (J). 社会科学研究, 2014 (5).
- (33) 杜飞进. 论法治力 (J). 社会科学研究, 2014 (3).

(责任编辑: 何 频)