

当代中国“治理”概念的演进探析

许耀桐

(福建师范大学, 福州 350117)

摘要: 中国共产党对“治理”概念的运用, 始于20世纪50年代初。在治理淮河、黄河工程中, 提出的“根本治理”“综合治理”, 体现了以“为人民服务”为宗旨的治国理政理念, 显示了治理具有跨界协同的基本特征。改革开放以来, 党将治理推广到经济、政治、文化、社会、生态环境和党的建设各个领域。进入新时代, 从“综合治理”“国家管理”到“国家治理”的全面转换和提升, 标志着治理的涵义已完全超出对自然领域和社会领域中的负面因素、负面影响的修整范畴, 成为党和国家部署安排工作的治国理政活动。考察当代中国“治理”概念的运用演进历程可知, 在解读治理学说时, 应该高度重视中国本土理论资源、学术积累及其独特价值。

关键词: 当代中国; 根本治理; 综合治理; 国家治理; 运用演进

中图分类号: D61 文献标识码: A 文章编号: 2097-1249 (2023) 03-0100-12

学界一般认为, 当代对“治理”(Governance)的使用, 源自世界银行20世纪80年代末创用的“治理危机”(Crisis in Governance)。此后, 由“治理”及至“跨界治理”(Cross-boundary Governance), “发端于1997年英国行政现代化进程的整体政府跨部门协同改革”。^①国内外学者对当代的“治理”“跨界治理”所作的概念辨析和文献梳理, 若限于考察国外情况的话, 自当无可置喙; 但若套用于中国, 则未必适合。事实上, 中国共产党对“治理”的运用, 早在20世纪50年代初就开始了, 经历了从提出“根本治理”到“综合治理”再到“国家治理”的发展演进。本文拟就此作出理论和实践上的回溯探析, 以就教于专家学人。

作者简介: 许耀桐, 福建师范大学特聘教授, 中共中央党校(国家行政学院)一级教授。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“马克思主义国家治理理论研究”(项目编号: 20BZS082)。

^① 孙迎春:《现代政府治理新趋势: 整体政府跨界协同治理》, 《中国发展观察》2014年第9期。

一、新中国“根本治理”“综合治理”的提出和运用

中华人民共和国成立后，治淮工作提上议事日程。据统计，在新中国成立前的四五百年间，淮河平均每百年发生的水灾达94次，是一条有名的害河。1950年7月至9月，毛泽东4次作出“要根治淮河”的批示。在7月20日的批示中，毛泽东指出：“须考虑根治办法，现在开始准备，秋起即组织大规模导淮工程，期以一年完成导淮，免去明年水患。”^①在8月31日的批示中他又指出：“导淮必苏、皖、豫三省同时动手，三省党委的工作计划，均须以此为中心。”^②毛泽东在批示中提出的“根治”，即是“根本治理”。随后，周恩来在讨论治淮报告时的讲话中亦指出，治理淮河“要标本兼施，治标又治本”^③。“治本”，也即“根本治理”之意。曾任中共中央农村工作部部长、国务院副总理的邓子恢对此阐释得非常清楚，他说，对于水害，我们的任务就是“从根本上治理”^④。此外，毛泽东在批示中要求“苏、皖、豫三省同时动手”，三省党委要同时做好工作计划，表明了这样的“根治”是打破了行政界限的跨地域、跨部门治理，是多省份参与的协同合作治理。毛泽东对根治淮河的批示，体现了中国共产党以“为人民服务”为宗旨的治国理政新理念，也显示了新中国的“根本治理”，具有跨地域、跨部门协同治理的基本特征，同时，在治理的效果上，务求彻底地解决问题。

根据毛泽东的批示，1950年10月，中央人民政府政务院作出了《关于治理淮河的決定》。该《决定》指出，“遵照毛主席根治淮河的指示，由水利部召集华东区与中南区水利部，淮河水利工程总局，及河南、皖北、苏北三省区负责干部，分析水情，反复研讨，拟定治理淮河方针”，“为加强统一领导，贯彻治淮方针，应加强治淮机构，以现有淮河水利工程总局为基础，成立治淮委员会，由华东、中南两军政委员会及有关省、区人民政府指派代表参加，统一领导治淮工作，主任、副主任及委员人选由政务院任命，下分设河南、皖北、苏北三省、区治淮指挥部。另设上、中、下游三工程局，分别参加各指挥部为其组成部分”。^⑤从中央人民政府对治理淮河的工作部署中可以清楚地看到，治淮工程是一个跨地域、跨部门的协同治理工程：第一，治淮工程关涉多地，包括豫、皖、苏三省区，涵盖了广阔的地域；第二，治淮工程成立了横向跨行政部门的统一领导机构——治淮委员会，由同级的党、政、军和水利管理部门多方面的领导机关组成；第三，治淮工程构成了纵向跨层级的行政部门组织，即治淮委员会—治淮指挥部（3个）—治淮工程局（3个），考虑到治淮委员会受中央政府统辖，其领导成员由政务院任命，因而实际上形成了纵跨四个层级的行政组织。可以说，中国共产党领导的治淮工程，开创了新中国第一个大型治水公共事业和跨地域、跨部门协同治理的实践。

① 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社1999年版，第85页。

② 《毛泽东文集》第6卷，第86页。

③ 《周恩来经济文选》，北京：中央文献出版社1993年版，第79页。

④ 《建国以来重要文献选编》第7册，北京：中央文献出版社2011年版，第9页。

⑤ 《建国以来重要文献选编》第1册，北京：中央文献出版社2011年版，第369—371页。

这里需要指出的是，中国共产党在治理中运用跨地域、跨部门协同治理的方法，是早有先例的，是对党的优良传统的弘扬。在新民主主义革命时期，党就主张事情要靠大家来做，应由众多的部门机构协调一致、同心尽力、共办一事。在艰苦的革命战争年代，很多事情都是通过党、政、军、民之间的合作得以完成的。在领导体制上，当时实行一些党政军职务交叉任职，以正职为主，兼职为辅，实际上形成了类似现今设立的跨界治理协同机构和协同机制。对革命年代实行的类似跨界协同治理做法的肯定和褒扬，为新中国在开展大规模建设事业时实施跨地域、跨部门协同治理，提供了依据，奠定了基础。

随着治理淮河工程的开展和成功，治理黄河也提上了议事日程。1955年7月，全国人大一届二次会议通过了《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的决议》。该《决议》指出：“为了有计划有系统地进行黄河中游地区的水土保持工作，陕西、山西、甘肃三省人民委员会应根据根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划，在国务院各有关部门的指导下，分别制定本省的水土保持工作分期计划，并保证其按期执行。”^①黄河是中国的母亲河，是华夏文明的发源地和中华民族的摇篮，但同时，它又是一条古今中外出名的灾害性河流，黄河每立方米含沙量平均高达三四十公斤，在世界各国河流中占第一位。因此，对黄河的根本治理应极为慎重，须经全国人民代表大会讨论决定。在邓子恢作了《关于根治黄河水害和开发黄河水利的综合规划的报告》后，即提交与会的人大代表进行广泛的讨论和审议，获得通过后才得到批准。

根治黄河水害与开发黄河水利的综合规划，是比根治淮河水害规模更为巨大的跨地域、跨部门协同治理的工程。为了实现这一规划，“需要政府各有关部门即水利部、燃料工业部、地质部、重工业部、机械工业部、农业部、林业部、交通部、铁道部、科学院和其他有关方面的共同努力。……各有关部门应当积极指导地方人民政府定出具体的计划并加以正确的实施”。同时，“为了实现这一规划，不仅仅需要政府的努力，还需要全国人民的努力。毫无疑问，全国人民将在人力、物力和财力上坚决地支持这一伟大计划的实施。黄河流域各省区的人民，将在这一计划实施的过程中作出最大的贡献。甘肃、陕西、山西三省农民，三省的省、县、乡各级人民委员会，三省的共产党和各民主党派、各人民团体的各级地方组织的工作人员，对于水土保持计划的执行负有最重要的责任”。^②为此，中央作出决定，由专门的机构——黄河水利委员会，统辖协调黄河流域的治理事务。为了从科学技术上加强对黄河工程的指导，1956年2月，黄河水利委员会设立黄河勘测设计院，并将泥沙研究所改为水利科学研究所；同年4月，将水文科扩建为水文处。此时，黄河水利委员会所属二级机构有山东黄河河务局、河南黄河河务局、西北黄河工程局以及勘测设计院。

随着根治黄河水害和开发黄河水利跨地域、跨部门协同治理的深入发展，1963年4月，

① 《建国以来重要文献选编》第7册，第1页。

② 《建国以来重要文献选编》第7册，第27页。

国务院作出了《关于黄河中游地区水土保持工作的决定》。这个《决定》提出“四大治理举措”：一是“点线的治理和面的治理必须同时并举，配合进行；并且应该更加强调面的治理的重要作用”；二是“治理水土流失，必须依靠群众，依靠生产队，以群众集体的力量为主，国家支援为辅”；三是“治理水土流失，要以坡耕地为主，把坡耕地的治理提高到水土保持工作的首要地位”；四是“荒坡治理、沟壑治理和风沙治理。荒坡、沟壑和风沙的治理，应该以造林种草和封山育林育草为主”。^①“四大治理举措”都离不开党和国家的领导，该《决定》特别指出：“加强水土保持工作的领导。在水土流失严重的地区，各级党政领导，都应该把水土保持工作列入议事日程，放在重要地位，并且要有一位主要干部具体负责水土保持工作。”^②为了治理黄河，党和国家建立了从县、专区、省到国务院的四级领导体系。

治理黄河是一项浩大、复杂的工程，正如周恩来1964年12月《在治理黄河会议上的讲话》中指出的：“我们总要逐步摸索规律，认识规律，掌握规律，不断地解决矛盾，总有一天可以把黄河治理好。”^③当时最大的难题是黄河规划和三门峡水利枢纽工程设计如何很好地解决水库泥沙淤积问题。过去曾设想三门峡水库的堆沙年限至少可以维持20多年到30年，在这个时期内，可以开展水土保持工作，通过各种措施解决淤泥问题。但是，从1960年大坝基本建成到1964年11月，5年总计淤积了50亿吨泥沙。^④有人提出，为了救下游，宁肯淹关中。为此，周恩来指出，看问题切忌片面性，一定要有全局观点，要“综合全局”^⑤看问题，“观察问题总要和全局联系起来”，^⑥做到“综合利用”^⑦。水利电力部党组根据周恩来对根治黄河的重要指示，1965年1月在上报给总理和中央的《关于黄河治理和三门峡问题的报告》中，首次提出了要以“综合治理”^⑧为基础。同年8月，水利电力部召开全国水利会议，11月，中共中央、国务院批转了水利电力部党委《关于全国水利会议的报告》，肯定了该报告中关于“统一规划，综合治理，上下游、左右岸互相照顾，不得制造边界纠纷”^⑨的提法。

那么，什么是综合治理？从中央文件中可知，综合治理就是由多个不同地域、不同层级的部门联手，运用多种方法手段，对某一领域或某一专项工作展开的治理，它是跨界治理的典型方法。从党在20世纪50年代提出的根本治理、60年代提出的综合治理来看，实践表明，在治理淮河、黄河工程中，跨界治理已成为基本的运作方式。同时，这样的跨界治理具有中国特色，贯彻了党的群众路线，动员和组织了各地的群众，群策群力，团结一心，克服困难，

① 《建国以来重要文献选编》第16册，北京：中央文献出版社2011年版，第248页。

② 《建国以来重要文献选编》第16册，第250页。

③ 《周恩来选集》（下），北京：人民出版社1984年版，第433页。

④ 《建国以来重要文献选编》第20册，北京：中央文献出版社2011年版，第32页。

⑤ 《周恩来选集》（下），第434页。

⑥ 《周恩来选集》（下），第435页。

⑦ 《周恩来选集》（下），第437页。

⑧ 《建国以来重要文献选编》第20册，第35页。

⑨ 《建国以来重要文献选编》第20册，第519页。

互帮互助，确保了综合治理的成功。因而，究其本质而言，中国共产党提出的综合治理是一种跨界治理。

二、改革开放以来“综合治理”在各领域的广泛实施

如果说在20世纪五六十年代，“综合治理”只是在治理水害时才提及的话，进入70年代末80年代初，随着改革开放的风起云涌，综合治理在社会主义现代化建设中得到广泛应用和实施，被推广到了经济、政治、文化、社会、生态环境和党的建设各个领域，使用的频次也逐渐多了起来。

1979年9月，党的十一届三中全会召开后不久，中共中央制定了《关于加快农业发展若干问题的决定》，指出要“继续坚决地、大力地、因地制宜地搞好农、林、牧、副、渔各业生产、储运、加工所需要的农业基本建设。以粮食生产为主的农业区要继续以治水和改良土壤为中心，大力植树种草，实行山、水、田、林、路综合治理，积极地逐步地改变生产条件，提高抗御自然灾害的能力”。^①中央做出的这个《决定》，打破了过去只是在应对河流水害时运用综合治理的局限，将综合治理扩展至在整个农业生产中如何抵御自然灾害。

针对“文化大革命”造成的破坏，政法战线做了大量拨乱反正的工作，在1979年冬和1981年夏，“先后召开了城市治安会议，制定了‘综合治理’的基本措施，确定了打击刑事犯罪的方针、政策，惩处了各种严重的刑事犯罪分子”。^②中央和各地的政法部门开展整顿社会治安的活动，发展社会主义民主，健全社会主义法治，维护社会秩序，及时制裁犯罪行为，打击敌视社会主义分子的破坏活动，加强了司法、检察和公安机关的工作，人民群众安全感增加。中央文件中提到的各地政法部门制定了“综合治理的基本措施”，就包含了浙江省诸暨县枫桥镇和绍兴县的重要经验。

20世纪60年代初，在农村社会主义教育运动试点过程中，浙江诸暨枫桥干部群众创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”的经验。毛泽东为此亲笔批示“要各地仿效，经过试点，推广去做”^③。毛泽东批示推广“枫桥经验”后，浙江省公安机关和广大干部群众，坚持运用“枫桥经验”基本精神，全面整顿绍兴县社会治安问题，不仅在全国较早创造了社会治安综合治理的做法和经验，而且率先提出了社会治安综合治理的概念。^④

需要指出的是，政法部门在整顿城乡社会治安工作中提出要综合治理，这是一个突破，使得原来综合治理的使用由局限于治理“自然灾害”的自然领域，延展到治理“社会危害”的

① 《三中全会以来重要文献选编》(上)，北京：中央文献出版社2011年版，第163页。

② 《三中全会以来重要文献选编》(下)，北京：中央文献出版社2011年版，第392页。

③ 《中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，北京：人民出版社2014年版，第190页。

④ 华乃强：《社会治安综合治理概念源头考》，《公安研究》2009年第10期。

社会领域。1982年1月,《中共中央关于加强政法工作的指示》明确指出:“认真落实‘综合治理’的方针”,“在整顿治安中,各级党委要加强领导,把维护良好的社会秩序看成是建设社会主义精神文明的一个重要方面,把各条战线、各个部门、各个方面的力量组织起来,采取思想的、政治的、经济的、行政的、法律的各种措施和多种方式,推广适合各种情况的安全保卫责任制,把‘综合治理’真正落实到各个方面”。^①社会治安需要综合治理,如果仅仅依靠政法公安部门,单纯施以惩罚手段,难以取得整体效果,必须采取法律、政治、经济、行政、教育、文化等多部门的联合行动,运用打击、防范、教育、管理、改造等方式手段,多措并举,才能取得最好的效果。

1981年2月,在政法部门使用“综合治理”的同一时期,为了恢复被“文革”动乱破坏的良好社会风气,进一步加强城市管理、整顿治安、搞好社会秩序、搞好城乡卫生特别是公共娱乐场所和游览场地的卫生,开展了以“讲文明、讲礼貌、讲卫生、讲秩序、讲道德”和“心灵美、语言美、行为美、环境美”为主要内容的“五讲四美”文明礼貌活动,中共中央宣传部、教育部、文化部、卫生部、公安部等五大部门,联合发出了《关于开展文明礼貌活动的通知》,要求“以‘综合治理’的精神和‘统筹安排’、‘分工协作’的方法,搞好文明礼貌活动。在各级党委的统一领导下,各有关部门要互相配合协作。宣传、教育、文化、卫生、公安等部门都要根据各自职责范围,分别抓好应担负的工作,并注意充分发挥群众组织的作用。各地青少年教育联合办公室,要经常掌握情况,交流经验,推动活动的开展”。^②五个中央和国家部门联合发布的这个《通知》,又取得了一个新突破,在思想文化和精神文明建设领域也开始了系统地运用综合治理的方法。

1982年1月,针对当时很多工业企业不同程度地存在着领导班子软弱涣散、精神不振、思想政治工作薄弱,机构臃肿、人浮于事、劳动纪律松弛,产品质量低、浪费严重、经济效益很差等现象,以及少数企业领导班子不纯,受资本主义思想侵蚀,搞不正之风,违反财经纪律,甚至弄虚作假、偷税抗税、截留上缴利润、营私舞弊、贪污受贿等问题,中共中央、国务院作出《关于国营工业企业进行全面整顿的决定》。该《决定》指出:“企业的全面整顿,是对企业工作进行综合治理,包括整顿领导班子、职工队伍、管理制度、劳动纪律、财经纪律、党的作风和加强思想政治工作等一系列的工作。通过整顿,把这些工作互相结合起来。”^③这就明确了在工业企业和经济领域也要进行综合治理。

1982年9月,党的十二大召开,这次大会成为“全面开创社会主义现代化建设新局面”的标志。从党的十二大到党的十七大,综合治理在社会主义现代化建设的各个领域都得以运用。除了前面已经提到的经济、文化、社会领域外,综合治理也推广到生态环境领域、政治

① 《三中全会以来重要文献选编》(下),第393、394页。

② 《三中全会以来重要文献选编》(下),第68页。

③ 《三中全会以来重要文献选编》(下),第380页。

领域和党的建设领域。例如，1987年10月，党的十三大报告明确了生态环境的综合治理，指出：“在推进经济建设的同时，要大力保护和合理利用各种自然资源，努力开展对环境污染的综合治理，加强生态环境的保护，把经济效益、社会效益和环境效益很好地结合起来。”^①1988年9月，党的十三届三中全会明确了政治领域的综合治理，全会公报指出：“必须加强党的领导，充分发挥我们的政治优势”，“要充分发挥民主监督的作用，并运用法律的、制度的、纪律的、教育的手段，综合治理，克服腐败现象，保持党政机关的廉洁。”^②1993年8月，在十四届中央纪委二次全会上，江泽民指出，在党的建设领域要把反腐败斗争坚持下去，“惩治腐败，要作为一个系统工程来抓，标本兼治，综合治理，持之以恒”。^③2010年11月制定的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》更明确地阐明：“坚持党要管党、从严治党，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，扎实推进惩治和预防腐败体系建设。”^④2012年1月召开的十七届中央纪委七次全会，在提出深入开展治理腐败的专项治理的同时，强调要继续“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针”，^⑤严明党的纪律，加强党的作风建设。

三、从“综合治理”“国家管理”跃升到“国家治理”

前已述及，中国共产党在新中国成立之初就开始使用“根本治理”“综合治理”的概念，及至改革开放和社会主义现代化建设时期，“综合治理”开始进入经济、政治、文化、社会、生态环境以及党的建设各个领域。但应该看到，此时的“综合治理”都是针对负面因素、负面影响进行的治“负”与治“病”，使用的是防范、整顿、肃清、严惩等手段方法。很显然，对江河水患等自然灾害以及社会各领域存在的各种负面现象实施综合治理，只是党和国家工作的特定内容。究其原因，是当时中国整体上处在管理的发展阶段，在相当长的时期内，治理只是衬托显现于以管理为主的大格局中，经历了与管理相伴而行的过程。只是到了新时代，它才迎来了飞跃和创新。

马克思主义国家理论认为，国家既具有政治统治职能，也具有社会管理职能。恩格斯指出：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^⑥新中国成立后，国家在保持无产阶级专政的政治统治职能的同时，其社会管理职能也在不断地发展。正因如此，从1953年起，中国共产党明确提出和使用了“国家管理”^⑦的概念，加强了对各行各业的管理。随着1956年社会主义制度的确立，中国

① 《十三大以来重要文献选编》(上)，北京：中央文献出版社2011年版，第21—22页。

② 《十三大以来重要文献选编》(上)，第247页。

③ 《十四大以来重要文献选编》(上)，北京：中央文献出版社2011年版，第355页。

④ 《十七大以来重要文献选编》(下)，北京：中央文献出版社2013年版，第3页。

⑤ 《十七大以来重要文献选编》(下)，第792页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社2012年版，第559—560页。

⑦ 《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社2011年版，第149页。

进入了社会主义社会，整体上进入了国家管理阶段。在1956—1966年社会主义建设全面展开的10年中，中国取得了巨大的成就，建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。社会主义建设推动了工农业的发展，特别是加快了工业企业的发展。企业要发展好，就要加强企业管理，管理成为社会主义建设的一个主旋律、主要任务。以企业管理为例，党和国家的要求是，按照企业的社会主义性质，建立各级工厂管理委员会、工会委员会和职工代表会议，发动和组织职工参加企业管理，建立起企业的民主管理制度，调动广大工人群众当家作主、发展生产的积极性。

1978年党的十一届三中全会召开，中国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期。在新时期，邓小平带领全党实现了党的工作重心的转移，摒弃了以阶级斗争为纲，转向了以经济建设为中心。其实，早在1975年邓小平主要负责抓农业、工业、国防企业、文艺战线等的“全面整顿”时，就明确了要抓好各行各业的管理。进入新时期后，邓小平更加强调整好管理，要让管理出生产力、出效率。他特别重视抓好经济管理、企业管理、行政管理、社会管理等各方面的管理。邓小平说：“当前大多数干部还要着重抓紧三个方面的学习：一个是学经济学，一个是学科学技术，一个是学管理。”^①使国家走上管理科学化的道路，推动社会主义现代化建设和国家管理的改革发展。

从新时期“综合治理”与“国家管理”并存，到新时代开创“国家治理”新局面，历史的新起点发生在2012年11月召开的党的十八大。在十八大报告中，中国共产党首次提出“国家治理”新概念。报告强调，要“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”。^②在“国家治理”的总思路下，十八大报告多方面论述了治理的问题，如：“党领导人民有效治理国家”，“深入开展道德领域突出问题专项教育和治理”，“完善经营性文化单位法人治理结构”，“加快形成源头治理”，以及“积极参加全球经济治理”“推动全球治理机制变革”，等等。^③党的十八大报告翻开了国家治理的新篇章，标志着从综合治理、国家管理向着国家治理的全面转换和提升。此时的治理涵义，已完全超出对江河水患、自然灾害以及社会各领域中存在的负面因素、负面影响的修治整饬的范畴，成为党和国家部署安排全部工作的治国理政活动。

新时代以来，习近平总书记十分重视国家治理问题。2013年11月，党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。这个《决定》是在习近平总书记亲自领导下形成的。《决定》确定全面深化改革的总目标是“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”，首次提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的新提法。在该《决定》中还提及“政府治理”“社会治理”“城乡社区治理”“学校内部治理”“环境治理”等治理场域，构成了治理环节的系统链，昭明国家治理对于其他的治理，是为统驭

① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社1994年版，第153页。

② 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社2014年版，第20页。

③ 《十八大以来重要文献选编》（上），第21—37页。

全局的“人民共和国的总体治理”^①。此后，在学习贯彻党的十八届三中全会精神的两次讲话中，习近平总书记又重点阐述了国家治理现代化问题，形成了完整的、系统的国家治理理念，国家治理成为治国理政的常态化、高频率使用的词汇，开启了当代中国国家治理的新进程。

与党的十八大报告提出“国家治理”的概念相比，党的十八届三中全会的“国家治理体系和治理能力现代化”新提法，进一步明晰了国家治理的基本结构，主要包括国家治理体系、国家治理能力两个方面。首先是国家治理体系，习近平总书记指出：“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排。”^②他还指出：“处理好军队改革和其他方面改革的关系，是推进国家治理体系和治理能力现代化需要把握好的重大问题。……深化国防和军队改革必须同国家改革进程相一致，同经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革相协调。”^③由此可知，国家治理体系涵盖了经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队、党的建设等七大领域的治理。其次是国家治理能力，它“是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”。^④这样的国家治理能力，显然是一个完整全面复合型的能力系统。在这个能力系统中，首要的是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，即依靠和运用法律制度和规章制度进行依法治国的能力。同时，要把这样的能力运用到改革、发展、稳定，内政、外交、国防，治党、治国、治军等各方面的治理中去。国家治理体系和国家治理能力，是紧密联系的两个方面，为使这两方面的表述凝练简洁，在2017年和2018年，习近平总书记提出“提升国家治理现代化水平”，^⑤从而将“国家治理体系和治理能力现代化”归结为“国家治理现代化”。

从“国家管理”跃升到“国家治理”，是一个全面转换和重大变迁。如前所述，从新中国成立开始，我国经历了以国家管理为主的阶段，尔后进入了新时代国家治理及其能力提升的阶段。这就需要阐明，管理和治理有着怎样的区别？为何说国家治理实现了对国家管理的超越和创新？

管理一词，首先是以“管”和“理”的单字概念出现。“管”字最早出自金文，是一种吹奏乐器，被引申为管辖、掌管、管制之意。“理”字的最早含义，据《说文解字》的解释：“治玉也，顺玉之文而剖析之。”后引申为道理、事理。把“管”和“理”两字连用，最早出现在唐朝，指的是国家对行政区域官员任命的管理、国家发布命令进行权威性的管理。^⑥治理一词出现的时间比管理要更早些。《孔子家语》记载，春秋时期宋君问孔子：“吾欲使官府治理”，

① 王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，《国家行政学院学报》2014年第3期。

② 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社2018年版，第91页。

③ 习近平：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社2018年版，第197—198页。

④ 《习近平谈治国理政》第1卷，第91页。

⑤ 《习近平关于网络强国论述摘编》，北京：中央文献出版社2021年版，第134、137页。

⑥ 李翔宇：《汉语“管理”词源考》，《管理观察》2008年第6期。

孔子曰：“任能黜否，则官府治理。”^① 战国末年，荀子在《君道》中说：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理。”^② 孔子、荀子所言的“官府治理”“莫不治理”，指的都是治理朝政、处置政务、任用能人、罢黜庸才。从管理和治理的由来可知，尽管管理和治理在古代中国存在差别，但它们的主要涵义是一样的，都指向国家统治。

在当代中国，无论是“管理”还是“治理”，词义都发生了深刻的变化，已经和“统治”区分开来了。新中国从20世纪50年代起使用的“国家管理”，就是指在人民当家作主的制度下，人民群众通过选举代表，实现对国家的管理。这样的国家管理，从根本上体现了社会主义民主的理念和实践，社会主义民主也保障着人民大众依法参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督。治理也是如此，新中国成立之初使用的“治理”，摒除了统治的意味，赋予它为应对水患灾害和改造自然环境作出的决策、举措与实施的内涵。由“治理”到“根本治理”“综合治理”，更明显地使治理进入国家管理的各个领域、各个方面，更多地包含了跨地域、跨部门协同治理的意义。在21世纪的信息化时代，习近平总书记进一步提出，国家治理要广泛应用信息和网络技术，“以数据集中和共享为途径，建设全国一体化的国家大数据中心，推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务”。^③ 这彰显了当代中国国家治理的发展涵括以“一体”“三融”“五跨”为突出秉性的新趋向、新形式。

当代中国之所以兴起“国家治理”并取代了“国家管理”，是因为国家治理比国家管理具有更广泛的适用范围和更显著的长处优势。比较国家治理和国家管理，二者存在四个方面的不同：一是主体明显不同。管理的主体主要是国家机构、国家企事业单位，而治理的主体既包含了国家部门，也包含了诸如社会组织、社区组织、民营企业等，出现多元主体。二是手段明显不同。管理通常采取行政、法律等手段，而治理除了采取行政、法律手段和方法外，更多地强调平等、沟通、协商，其特点是合作、包容，更具有效性。三是运作方式明显不同。管理构成金字塔形的层级，权力顺着科层制的流向垂直分布，实行单向度的管控，而治理的层级是扁平化的，其权力流向是双向或多向的互动。四是目标和评价标准明显不同，而管理的目标和评价要素是严明的法度、清廉的官员、高效的行政和良好的服务，而治理强调国家、社会、公民对公共生活的共同治理，具有更多的民主、协商、合作因素，对公民的地位和权利也给予更多的尊重和保障。概言之，当代中国的国家治理确实形成了对国家管理的迭代升级和变革超越。

① 《孔子家语》，上海：上海古籍出版社1990年版，第36页。

② 《荀子》，沈阳：万卷出版公司2009年版，第197页。

③ 《习近平关于网络强国论述摘编》，第21页。

四、结语

通过上述对当代中国“治理”概念的运用演进历程的考察，本文旨在说明，在解读与领略当今世界形成的全球性的治理学说时，不应忽视中国本土已有的理论资源、学术积累及其具有的独特价值。

探析当代中国“治理”的运用演进，必须注重中国创制的治理概念和基本理论。自新中国成立以来，中国共产党在对“治理”的运用中，提出了三个富有创新意义的概念：一是“根本治理”，1950年提出的根本治理，包含治理的有效性、及时性和协作性等内在涵义；二是“综合治理”，1965年提出的综合治理，包含了多部门、多层次、多领域的治理主体和多样化、系统性的治理手段、方法，以及完善、满意的治理效果等基本涵义；三是“国家治理”，2012年提出的国家治理，包含了治理的制度体系、思想体系、领导体系、能力体系，治理的旨向是实现国家的现代化。三个主概念还萌生出相关治理的系列概念，例如“有效治理”“协同治理”“系统治理”“源头治理”“治理体系”“治理体制”“治理结构”“治理方式”“治理现代化”“治理效能化”等，由此形成当代中国治理的理论体系、话语体系和概念群。

探析当代中国“治理”的运用演进，必须充分注重党的领导作用和历史逻辑。中国共产党与世界上其他一般的政党不同，是一个肩负重任、目标远大的使命型政党。它始终代表最广大人民群众的根本利益，具有远大理想和战略眼光，善于制定正确的战略策略。党为着人民的幸福、国家的富强，为着中华民族的伟大复兴，总是能够顺应时代、与时俱进，不断地开拓发展新境界、呈现新气象。在进入改革开放和社会主义现代化建设新时期后，经过40多年的发展，中国共产党先后解决了“什么是社会主义、怎样建设社会主义”“建设什么样的党、怎样建设党”“实现什么样的发展、怎样发展”的重大问题。随着21世纪的来临和社会主义市场经济的发展，在社会结构变化、社会矛盾复杂多样的情势下，中国共产党敏锐地注意到需要创新治理国家的体制机制，才能有效地治理国家。中国共产党责无旁贷地承担起这样的历史使命，致力于国家治理现代化并开创了国家治理现代化的新格局、新道路。中国共产党人创立的“国家治理”概念，在本质上既不同于中国封建皇权统治的“治国理政”，也不同于西方国家主张实现政府分权、社会多中心的“治理”理念，而是坚持中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一，在党的领导下科学、民主、依法有效地治理国家。这是以全新视野对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的深刻探索，为人类社会发展、社会主义发展和党的自身发展作出了重大贡献。

探析当代中国“治理”的运用演进，必须注重它的发展进路和最新趋势。其一，中国共产党历来注重治理问题，从新中国成立之初，治理方式就出现在治国理政的理论与实践之中。虽然在社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国以国家管理为主体格局，但治理一直没有缺位，始终伴随着国家管理前行，并不断地发展。其二，进入新时代

以来，国家治理成为中国共产党治国理政的主轴，国家治理现代化成为全面建设社会主义现代化国家的必由之路。新时代的国家治理，强调治理制度、治理组织、治理方式和治理能力，这四部分构成都需要广泛地应用信息和网络技术，借助信息化走向并实现治理的现代化。特别是在治理方式方面，要由单向管理转向双向互动、从线下转向线上线下相融合的协同治理、跨界治理，这构成国家治理的最新思路和实践模式，代表着国家治理的最新发展态势。

（责任编辑 王京京）

An Analysis of the Evolution of the Application of “Governance” in Contemporary China

Xu Yaotong

(Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China)

Abstract: The application of the “governance” concept by the Communist Party of China (CPC) began in the early 1950s. In the project to harness the Huai River and the Yellow River, the CPC proposed concepts like “fundamental governance” and “comprehensive governance”, reflecting new meanings of the concept with the purpose of “serving the people”, as well as the basic characteristics of cross-boundary coordination in governance. Since the reform and opening up, it has been extended to other fields than natural disasters, and has been widely applied in various fields of socialist modernization, including economy, politics, culture, society, ecological environment and party construction. After entering the new era, the comprehensive transformation and promotion from “comprehensive governance” and “national management” to “national governance” marks that the meaning of governance has completely gone beyond the scope of rectifying the negative factors and negative effects existing in the natural and social fields, and has become the governance activities arranged by the Party and the state for all affairs. By investigating the evolution of the application of “governance” in contemporary China, this paper aims to explain that when interpreting and understanding the global governance theory formed in the world today, we should not ignore the existing theoretical resources and academic accumulation in China and their unique values.

Key Words: Contemporary China; Fundamental Governance; Comprehensive Governance; National Governance; Evolution of Application