

# 国家治理现代化视阈下的政府职能转变

唐兴军 齐卫平

(华东师范大学政治学系, 上海 200241)

**摘要** 推进国家治理现代化是中国共产党在新时期面临新问题、新风险情况下,提升党的执政能力与政府治理能力的重大举措,是治国理念从统治、管理向治理转变的过程。国家治理现代化体现了多元化的治理主体与多中心协作的治理模式,在治理实践中,政府等公共权力受到法制规范与约束,市场与社会作为国家治理的补充力量得以增强。国家治理现代化是加快政府职能转变的根本目标与总体要求,政府职能转变是实现国家治理体系现代化的核心内容,也是提升国家治理能力的基本路径。

**关键词** 国家治理体系 政府职能转变 治理能力 现代化

中图分类号 D035-39

文献标识码 A

文章编号 :1000-2987(2015)02-0118-07

DOI:10.16392/j.cnki.14-1057/c.2015.02.015

中共十八届三中全会通过的《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》)指出:“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,推进国家治理体系与治理能力现代化。”在这个决定中,首次将国家治理体系与治理能力现代化作为全面深化改革的目标,这是中共在新时期面临新问题、新风险情况下,提升党的执政能力与政府治理能力的重大举措。国家治理现代化的关键是政府治理的现代化,政府治理现代化的核心是政府职能转变,而政府职能转变也必然成为全面深化改革有序推进的着力点。新形势下的政府体制改革需要以治理现代化的整体性思维为指导,以政府职能转变为战略目标和现实路径。

## 一、国家治理理论探源与政府职能变迁

### 1. 国家治理的理论探源

面对市场失灵与政府失效所造成的双重困境,

西方学者提出了治理理论,试图通过构建多元协作治理模式来弥补市场与政府的缺陷。1989年,世界银行用“治理危机”一词来概括当时非洲等不发达国家的情形,此后“治理”频见于世界银行年度报告与其他国际组织研究报告之中。从词源来看,英文中的治理(governance)源于拉丁文和古希腊语,表示主导驾驭某事物,最初与governe(指导、引导)和government(统治、政府)语义相通,可以交互使用。在英语词汇中传统的治理即统治(government)的思想与等级化的权力、垂直和自上而下的指挥关系,以及以整齐划一的方式推行的意志等概念联系在一起,与对国家整体性的思考紧密相关<sup>[1]</sup>。但是自1990年代以来,西方政治学家、社会学家及经济学家赋予其很多新的涵义,并逐步与统治区分开来。治理理论创始人罗西瑙认为:“治理是一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。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

收稿日期 2014-10-07

作者简介 唐兴军(1984-)男,湖北鹤峰人,华东师范大学政治学系博士研究生,上海市社会科学创新研究基地(党的执政能力建设研究方向)研究人员,研究方向为治理理论、当代中国政治与社会;

齐卫平(1953-)男,浙江慈溪人,上海市社会科学创新研究基地(党的执政能力建设研究方向)首席专家,华东师范大学终身教授,博士生导师,研究方向为当代中国政治制度与政党。

基金项目 上海市社会科学创新研究基地“党的执政能力建设”项目阶段性成果,教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“提高党的建设科学化水平研究”(项目编号:10JZD0001)的阶段性成果。

管理活动的主体未必是政府,也无需依靠国家的强制力量来实现。”<sup>[4]</sup>这一界定明确指出了治理与统治不仅在参与主体与权力来源上存在区别,而且在运行机制上也有很大差异,治理更加突出政府、社会及公民间的互动与协作关系,而非上下支配与从属的关系。此外,联合国全球治理委员会在1995年发布的《我们的全球伙伴关系》中认为:治理是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。它是协调利益与冲突达成共识,采取集体行动的动态过程,这一过程强调治理中利益主体与利益诉求的多元化,并将实现多元主体间的协调成为治理的首要目标。

长期以来“治理”在中国语境中与“统治”没有太大差异,直到20世纪90年代,西方的治理理论传入中国,治理才被赋予新的内涵。而治理在被赋予新的内涵之后,其意义更加广泛,如俞可平所言:“治理一词的基本含义是指在一个既定范围内运用权威维持秩序,满足公众的需求。治理的目的是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。”<sup>[5]</sup>很显然,根据治理的不同层次,可以将其分为国家治理、社会治理、公司治理等,而国家治理作为一项宏观复杂的系统工程,又囊括了政治、经济、社会、文化及生态等各个方面的治理。它指的是主权国家的执政者及其国家机关为了实现社会发展目标,通过一定的体制设置和制度安排,协调经济组织、政治组织、社会团体和公民一起,共同管理社会公共事务、推动经济和社会及其他领域全面发展的动态过程。它是多层管理主体共同管理社会公共事务、处理社会冲突、协调不同利益的一系列制度、体制规则和方式的总和。国家治理强调多主体共同参与的协作治理,但是当前中国国情决定了国家治理体系中政府仍将是主导性力量之一,政府的角色定位与职能转变成为治理现代化的核心议题。

## 2. 传统国家治理中的政府职能

依据政府在国家治理中所发挥的作用与承担的责任,传统国家治理可概括为统治型政府和管理型政府两个阶段。在统治型政府体制下,政府作为统治阶级权力与意志的集中代表,其权力的行使只为统治阶级服务,作为被统治阶级的公众与社会则处在管控之中。尽管此时的政府职能被确定为实现“善政”,但其终极目标并不是增进社会公共利益,而是

维护等级秩序进而实现良好的政府统治。在这种权力高度集中的政治体制下,公共权力的运作表现为政府主控、自上而下的单一模式,社会体制僵化,公民及其他社会力量无法作为国家治理主体参与到公共事务治理之中。

随着市场的发展与成熟,政府不再是统摄一切的垄断性公共权力机构,其职能逐渐转向实现经济繁荣、增进公共利益。为应对资本主义经济危机周期性地重现,以凯恩斯为代表的经济学家提出了政府干预社会经济的“凯恩斯主义”。该理论主张通过政府调节社会总需求来避免经济萧条,强化政府提供公共福利与公共物品的职能,将经济增长、充分就业、国际收支平衡与社会稳定作为政府的职能目标。从20世纪30年代到80年代,凯恩斯主义被广泛运用于西方国家的政府治理实践中,为资本主义乃至全球市场经济与社会的发展提供了历史性的理论支撑。总体来看,市场经济条件下政府权力运行更加规范化和法治化,政府职能得以转型,从原来的统治转向了管理,由公共权力的集中掌控者转向社会管理与公共秩序的维护者。很显然,政府至高无上的权力受到了削弱,正如米格代尔所说:“现代国家是最高的权威,凌驾于社会之上,要求广泛的服从和一致。但是社会团体对国家的参与,及由此导致的相互转化,削弱了这些被广泛声称的最高权威。”<sup>[6]</sup>而这种削弱,正是公民社会对单一强制权力失效的弥补,有助于构建起更加广阔的公民参与的公共空间,提升国家治理的综合绩效。

## 3. 国家治理现代化中的政府职能

始于1978年的改革开放将中国国家治理的重心从阶级斗争转向经济建设,市场机制逐步取代政府配给的计划经济,中国的现代化治理由此重新开启。在邓小平的引领下,中国通过引入市场经济,市场与社会活力焕发,单一僵化的社会体制得以改变,经济利益需求和经济建设主体逐步走向多元化。各利益集团与阶层之间形成了契约型的以法制为基础的人际结构,多元利益主体之间形成了讨价还价的协商机制,进而逐步形成了经济、文化和社会领域的多元化。执政党的政治功能从对意识形态和社会的全面控制,收缩到与国家安全有关的领域,社会自由空间进一步扩展<sup>[7]</sup>。此时,推动经济和社会的发展,满足人民不断增长的物质文化需求成为政府的核心职能。

随着以经济建设为中心的国家治理方略不断推

进,人民的物质生活水平不断提高,市场在资源配置中的基础性地位逐步确立,公民社会的生长空间得以拓展,如何实现政府、市场与社会的合作治理就成为国家治理的新挑战。当前,经济绩效至上的GDP锦标赛竞争不再是政府治理的核心目标,而通过构建现代化的国家治理体系来实现经济效率、增进社会公平正义、化解社会风险已成为政府治理的首要职能。其次,整合分化的利益需求,为全面深化改革构建坚实而广泛的共识性基础,以整体性和协调性为目标妥善处理不同利益群体之间的关系,也成为当前政府不可推卸的责任。正如《决定》所指出的“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”

## 二、国家治理现代化与政府职能转变的内在关联

### 1. 国家治理现代化是政府职能转变的根本目标与总体要求

国家治理现代化的旨意与归宿在于现代化,而现代化可以分解为3个层次:即生产力的现代化,经济基础的现代化,上层建筑 and 思想文化意识形态的现代化。国家治理现代化不仅要实现上述3个层次的现代化,而且要实现生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的良性互动。政府职能转变的本质则是通过调适不适应生产力或经济发展的上层建筑,来实现国家的现代化。国家治理现代化的目标就是实现政府治理、市场治理和社会治理的协调有序进行,各治理主体将自身行为限定在完善的制度体系之下,通过构建民主、法治、高效、协调的现代治理体系来提升国家治理能力。治理现代化的一个根本特征就是强调政府与社会以及公民通过合作、协商、伙伴关系等方式对公共事务进行共同管理,其权力构成和运行机制是多元的、相互的。国家治理现代化并不是要淡化政府作用,而是探究如何构建有能力的有限政府,在更加广泛的治理场域中更好地发挥政府职能。

政府是推进国家治理现代化的核心主体,政府治理能力的高低直接关乎着国家治理的成败。政府职能的转变必须将国家治理现代化作为根本目标与总体要求。首先,在公共政策制定和制度安排上,政

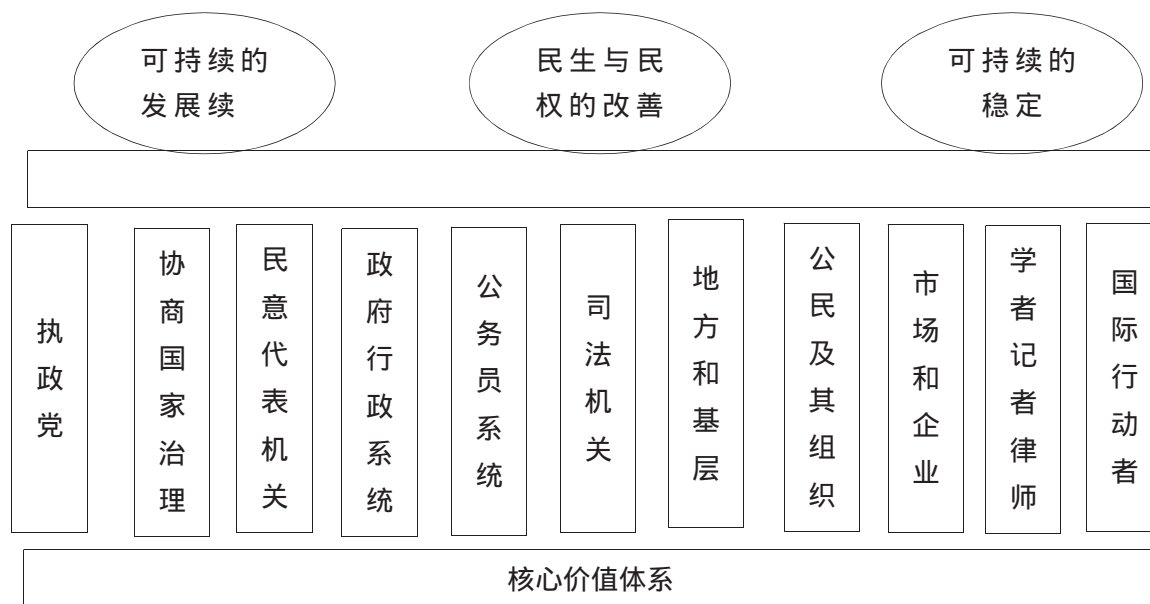
府要切实保障人民当家作主的权利,广泛听取群众呼声,公共政策的制定要体现公众的利益诉求,最大程度上实现各方利益的均衡,以推进国家治理民主化进程。其次,通过宪法和法律至高无上的权威来清晰政府权力边界,杜绝政府对微观层面社会经济的直接干预,通过收缩政府强制权力对市场和社会的钳制来广泛调动公民和社会组织参与国家治理的积极性,政府自身要严格依法行政,党和政府等一切权力组织都不能超越或凌驾于法律之上,以实现国家治理现代化的法治目标。最后,政府职能转变依赖于自身组织结构的优化与变革,构建扁平型和灵巧型政府组织,以提高政府运作效率,按照客观规律,为市场和社会自主运行松绑。总之,政府职能转变只有以国家治理现代化为目标和价值取向,才能实现全面深化行政体制改革与国家治理现代化的联动。

### 2. 政府职能转变是实现国家治理体系现代化的重要内容

国家治理体系是指在法制规范下多元协作的治理主体各司其职、有序运行的治理结构,它是政府治理、市场治理与社会治理的有机结合。而国家治理体系现代化是指国家治理体系从传统到现代的结构变迁,这种变迁包括结构、功能、体制机制、规则、方式方法和观念文化等各个方面,具体表现为国家治理体系的结构合理化、功能区分化、行为规范化、组合系统化和治理高效化<sup>[9]</sup>。依据国家治理现代化的要求,政府仍然是国家治理体系中的关键角色,政府职能转变成为市场体系成熟、公民社会成长的决定性因素,政府体制的演变直接决定着现代国家治理体系的构建与完善。但是,必须明确的是,现代化的国家治理主体不再是单一的政府,市场与社会作为补充,在国家治理中成为不可或缺的组成部分。这就要求中国共产党实现从革命型政党向治理型政党的转型,政府减少对经济的直接干预与严密控制,让渡一定的空间,释放社会的能量,充分发挥市场自身的治理功能。

何增科在梳理治理理论和总结国家治理经验的基础上构建了国家治理体系框架(见图1)。他将国家治理体系中的政府、市场、公民社会与公众分为11类机构或个体,除公民及其组织、市场和企业、学者、记者、律师和国际行动者外,其他都可归为政府,可见政府在国家治理体系中的重要地位。从治理能力层面来看,各类治理主体拥有更多的自主性,他们履行



图1 国家治理体系框架图<sup>[9]</sup>

自功能的专业化和职业化分工程度不断提高,执政党和政府行政机关协调其他治理主体的能力和进行战略和政策规划的能力不断提高,型塑各类治理主体互动行为的规则和程序的有效性不断增强<sup>[9]</sup>。更为重要的是,上述各治理主体间的协调有序运行必须依赖政府提供完备的制度。政府权力的收缩与规范,能够为公民社会的成长提供广阔的空间,能够激发社会自组织积极参与社会治理,以弥补政府和市场的不足。正如周雪光所言:“从根本上解决权威体制与有效治理之间的矛盾需要从制度上另辟蹊径,减少各级政府尤其是中央政府的管理职能,以社会机制代之。”<sup>[10]</sup>因此,国家治理体系现代化需要政府发挥积极作用,通过转变政府职能,培育市场与社会的成长,构建起协作共治的多元现代治理体系。

现代化的国家治理体系是一个法制化的体系,它要求各治理主体在法制的规范下协调有序运行,因此国家治理现代化的全面推进必须依赖于法制的健全与完善。制度作为规范各治理主体的准则和联通各治理主体的纽带,是构建现代化的国家治理体系的关键要素。在制度化的治理体系中,制度能够提供更具有有效性和长期性的行为准则,对公民之间的互动关系模式也能起到有力的规范和约束作用,从而满足市场经济环境中各种政治行为主体的多元价值需求<sup>[9]</sup>。当前的行政体制改革不仅要求规范政府的权力与责任,严格依法行政,而且要求政府从管控社会到履行制度供给的职能,最终为市场经济与社会

组织的协调有序运行提供法制保障。

3.政府职能转变是提升国家治理能力的基本路径

首先,政府职能转变强调市场在资源配置中的决定性作用,通过市场竞争机制来提高政府治理和市场治理效率,从而提升国家治理能力。政府放松规制,将微观领域的资源配置交由市场,以公平竞争增进效率。在公共部门的运作中,导入市场机制,以委托企业生产、政府采购或外包的模式提供公共产品与公共服务,将战略规划、成本控制、顾客导向和绩效管理市场化理念运用到政府治理之中。明晰的产权制度是市场机制发挥作用的基础,产权结构包括各种规则、生产程序以及形成的规范,它们对所有权进行界定、对生产方式进行控制、对交易进行治理,并且决定着资源和信息配置的效率<sup>[9]</sup>。而产权结构作为一套制度性安排,必须依赖政府公共权力的介入。政府通过产权制度供给和保护,有利于市场治理效率与治理能力的提升。此外,政府在弥补市场不足,消除外部性方面扮演着关键角色。市场本身的缺陷以及信息不完全,将导致市场失灵,这就需要政府干预来弥补市场不足。政府虽然不能替代市场,但是可以为社会提供基础性公共服务和公共产品,为市场主体提供制度激励,维护稳定有序的市场秩序,消除外部性,维护公共利益<sup>[10]</sup>。由此可见,政府职能转变有利于建立现代化产权结构,校正市场失灵,同时提升市场和政府治理能力。

其次,政府职能转变要求政府让渡一定的公共空间,提升社会组织在国家治理中的能力。充分发挥社会组织与公民在社会治理中的能动性,是国家治理能力提升的重要途径。从概念的界定来看,“社会治理和善治的核心点,在于由国家力量和社会力量,公共部门与私人部门,政府、社会组织与公民,共同来治理和管理一个社会。”<sup>[11]</sup>也就是说,现代化的社会治理需要在制度健全的前提下,着力培育企业市场、社会组织与公民的自主治理能力,构建起政府——市场——社会三者协商协作的多元共治模式。国家治理现代化是通过一系列的政府、市场与社会创新来实现的,它需要成熟的公民社会与完善的社会治理为基础。在社会风险积聚的信息时代,单一的政府治理已经无法满足社会治理现代化的要求,“只有多元社会治理主体在合作的意愿下共同开展社会治理活动,才能解决已出现的各种各样的社会问题。”<sup>[12]</sup>公民社会理论认为,政府和市场都可能存在失灵或失效的可能,这就要求社会组织作为第三方力量参与到国家治理之中,以解决“公地悲剧”与政府和市场同时失灵的难题。在此必须明确的是,政府与公民社会的交织与协作是促进治理现代化的强大动力,社会组织参与国家治理的机能必须依赖规范的公共权力制度体系。也就是说,只有在国家治理有效的框架下,社会组织才能发挥其最佳治理效果。为此政府职能转变就是要构建起强政府,强社会的现代化治理模式,激发社会组织参与国家治理的潜能。概而言之,国家治理能力的提升有赖于市场机制与社会组织的完善与健全,而政府的职能转变不仅为市场经济与公民社会提供了良好的制度环境与生长空间,也为国家治理现代化提供了动力引擎。

政府治理是国家治理的重要组成部分,国家治理体系和治理能力的现代化首先要求政府治理体系和治理能力的现代化,而要实现政府治理体系和治理能力的现代化,则必须实现政府职能的现代化<sup>[13]</sup>。由上观之,国家治理现代化与政府职能转变存在着内在的逻辑关联:一方面,政府职能转变既是构建现代化的国家治理体系的关键,也是提升国家治理能力的重要路径;另一方面,政府职能转变只有以国家治理现代化为总体目标,才能将全面深化行政体制改革不断推向前进,实现政府治理与国家治理的互动。

### 三、国家治理现代化视阈下政府职能转变的新路向

国家治理作为一项系统工程,包括了经济治理、政府治理、社会治理、文化治理、生态治理等多个子系统,每一个子系统的现代化都离不开政府的引领作用,各子系统之间的协调有序发展也离不开政府职能的有效履行,因此,“政府治理在国家治理中处于核心地位,是整个国家治理体系中的一个最为重要的子系统”<sup>[14]</sup>。没有政府治理的现代化与政府治理能力的提升,国家治理现代化也难以推向前进,而政府治理现代化的首要前提就是科学界定与明晰政府职能,在目标明确的基础上推进行政体制改革。随着市场经济与公民社会的不断发展与成熟,政府所承载的经济、社会、政治、文化与生态职能也不断向基层政府下移,职能更加聚焦于经济与社会。为此,在国家治理现代化视阈下,政府治理现代化就是实现其经济职能与社会职能的转变,经济职能转变就是发挥市场机制的决定性作用,社会职能转变就是建立新型的社会治理体制,推进合作社会治理,充分激发社会组织的活力,对“政府失灵”和“市场失灵”的公共事务领域发挥第三方作用,最大限度地满足社会需求,维护社会秩序与社会和谐。在全面深化改革实践中,政府职能转变要从国家治理的高度出发,以推进并实现现代化为总体目标,通过正确处理与市场和社会的关系,优化和精简政府组织结构,提升政府治理效率与治理能力,构建现代化的治理主体和制度体系来实现善治。具体来讲,新时期的中国政治治理现代化与政府职能转变应坚持如下的路向:

#### 1. 构建协作共治的现代国家治理体系,提升多元治理主体的治理能力

治理与善治的目标在于实现政府、市场、公民社会的良好合作与互动。这就要求厘清政府与市场、社会的职能边界,培育多元合作的现代治理体系,构建以政府、市场及社会公众力量共同参与的协作治理机制。相对于传统的国家统治与国家管理,现代治理背景下的政府权力与职能应从全能管控转向合理协调。政府的权力配置与运作,应恪守公共利益至上的原则,实现依法有效治理。市场经济体制与多元分化的社会体制发展,深刻地改变着政府的职能与使命,在经济治理中,杜绝政府对微观市场的直接干预,充分发挥市场机制在资源配置中的优势。在经济领域,

政府职能转向培育和健全公平竞争的市场规则体系,从主导资源配置转向市场规制与监管。在社会治理中,政府要减少对基层社会的直接管控,扶持和引导民间社会组织的成长,疏通公众与社会组织参与公共事务决策与监督的渠道,培育社会自组织与志愿型组织,逐步实现从政府管理社会到政府主导下的社会协同治理。在推进市场经济发展与社会建设的过程中,合理地调整政府职能,使其张弛有度、收放自如,在经济治理与社会治理领域实现有所为、有所不为。通过划清政府职能边界,规范政府权力运行机制,尽可能地调动市场、社会与公民参与国家治理的积极性,构建起现代化的国家治理体系。

### 2. 提升政府的社会整合能力,强化政府的社会治理职能

“国家治理现代化不仅是国家行为,更是集体行动,只有社会成员与组织的全体加入,才能实现国家治理的现代化运转。”<sup>[15]</sup>集体行为必须依靠强有力的社会动员,执政党与政府发挥政治社会化功能的途径是使主流意识形态具有引导和吸纳全体社会成员的作用。改革开放使传统的所有制形式、社会结构和利益格局发生了重大变化,社会分层以及阶层差异内藏着矛盾冲突的隐患。经济社会发展所带来的不可避免的利益分化必须适时得以整合。全面深化改革本身就是一场利益关系与利益格局的深度调整,利益冲突将呈现多发、激烈、群体性等特征,如果得不到及时地疏通与化解,将阻碍改革取得实质性进展。而“包括党和政府在内的公共权力系统是最为重要的利益整合主体,公共权力系统的利益整合是最为重要、最为基本也最为有效的利益整合途径和方式。”<sup>[16]</sup>政府必须摒弃计划经济时代以行政管控为主、自上而下单向度、刚性的利益整合方式,构建起依靠民主法制的制度体系,广泛而积极的公众参与为基础的利益表达、分配与决策的现代社会整合机制,重塑政府信任。政府将多元分化的治理主体整合到社会治理体系之中,以弥补政府在微观领域的不足与缺位,并将公共服务的生产供给,社区志愿性服务交由社会,逐步以分类、分层与分权的方式强化政府在社会治理中的协调、规制与监管职能。

### 3. 提升政府的公共决策与制度供给能力,推进国家治理的法治化

法治建设是中国未来深化改革至关重要的核心内容,是全方位综合联动改革中其他领域改革的关

键枢纽,是国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。国家治理的法治化表现在两个方面:首先,建立和健全法制体系,做到有法可依,各治理主体在法制轨道上有序运行。从政府职能层面来看,就是通过构建完善的制度体系与法制环境为各治理主体的行为提供规范,消除市场的外部性,保护公民与社会组织的基本权益,实现社会运行秩序井然。在公共决策与法律制定过程中,坚持公开公平公正原则,尽可能地吸纳公众的利益诉求,发挥民主决策与民主协商机制的优势。在法制的执行中,必须做到有法必依,树立宪法和法律的权威,切实实现用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。其次,执政党和政府应具备有效的权力与明确的责任,严格依法执政行政,把法治作为预防和剔除权力寻租与腐败的利器,在改革实践中可探索建立权力清单与负面清单,这对市场与社会组织而言是法无禁止即可为,而对政府来讲则须做到法无授权不可为。尤其是处于长期执政地位的中国共产党,既要发挥其在国家治理现代化中的领导职能,又要严格将其权力限定在宪法和法律框架之下,就如《决定》所指明的,党必须在宪法和法律范围内活动,任何组织或者个人都不得有超越宪法与法律的特权,决不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。

### 4. 以智慧政务与信息化建设为契机,实现政府能力与政府职能创新

国家治理现代化需要以现代技术为支撑,不断创新治理工具,从而提升各治理主体的治理能力与治理绩效。随着信息技术的植入,不同层级的政府间、平行的政府各部门间、政府与企业、市场、社会组织及公民间建立起了广泛的沟通网络,多中心与协同治理成为可能,政府层级也将实现扁平化与精致化,这给政府治理方式与治理能力带来了革命性的发展。电子民主与信息技术引发了政府职能的重构,政府职能定位于“以服务为核心,以个性化为特点的服务型政府”。智慧政务作为电子政务的高级阶段,将为国家治理现代化提供技术支撑,推动政府组织结构与流程再造,提升政府治理能力与治理效率。尤其在大数据时代,要创新以大数据为基础的国家治理流程。大数据系统建构的根本目标还在于应用和服务于国家治理进程,善治优势的发挥必须以大数据治理流程的创新和优化为保障,以提高治理进程的处理效率<sup>[17]</sup>。为此,政府应着力推进智慧政务与大



数据资源系统建设,将行政审批、公共决策、公共服务等职能纳入智慧政务之中,政府成为国家治理体系建设、信息搜集和数据处理的中心,通过沟通协调以增进各治理主体间的协作共治。

#### 四、结语

治理现代化的提出为中国政府转型和行政体制改革确立了新的目标愿景,治理理念所倡导的协作性与整体性思维,为当前及今后相当长一段时期内政府职能转变带来了新的挑战。《决定》将成为加快政府职能转变,推进国家治理现代化的纲领性文件,为全面深化改革提供战略性指导。政府治理现代化与政府职能转变是国家治理现代化进程中的关键环节,也是全面深化改革的重要推力。政府作为国家治理体系中的核心治理主体,其职能转变有助于提升政府自身的治理能力,激活市场、社会与公民等治理主体参与国家治理的积极性,并有助于协调好各治理主体间的关系,从而推进国家治理体系与治理能力现代化。在国家治理现代化视阈之下,当前政府职能转变应契合中国国情,通过健全法制体系,明晰政府权力与职能边界;强化政府的社会治理与法治化治理职能,以信息技术与智慧政务建设全面提升政府治理能力。

[责任编辑 侯玉花]

#### 参考文献:

- [1][法]让·皮埃尔·戈丹.何谓治理[M].钟震宇译.北京:社会科学文献出版社,2010:14.
- [2]俞可平.治理与善治引论[J].马克思主义与现实,1999(05).
- [3][美]乔尔·S.米格代尔.社会中的国家[M].李杨,郭一聪译.南京:江苏人民出版社,2013:254.
- [4]萧功秦.中国的大转型[M].北京:新星出版社,2008:89.
- [5]徐邦友.国家治理体系:概念、结构、方式与现代化[J].当代社科视野,2014(01).
- [6]何增科.理解国家治理现代化[J].马克思主义与现实,2014(01).
- [7]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10).
- [8]李放.现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择[J].新疆师范大学学报,2014(04).
- [9][美]利昂·N.林德伯格,[美]约翰·L.坎贝尔,[美]J.罗杰斯·霍林斯沃思.经济治理与美国经济结构变迁[A].利昂·N.林德伯格,约翰·L.坎贝尔,J.罗杰斯·霍林斯沃思.美国经济治理[C].上海:上海人民出版社,2009:9.
- [10]唐兴军,齐卫平,张素珍.公用事业民营化与政府责任[J].湖北理工学院学报(人文社科版),2013(02).
- [11]郑杭生,邵占鹏.中国社会体制改革的视野、举措与意涵[J].江苏社会科学,2014(02).
- [12]张康之.论主体多元化条件下的社会治理[J].中国人民大学学报,2014(02).
- [13]中国行政管理学会课题组.政府职能现代化视角下当前政策创新的重点及建议[J].中国行政管理,2014(03).
- [14]何增科.政府治理现代化与政府治理改革[J].行政科学论坛,2014(02).
- [15]张劲松.现代化:国家治理体系和治理能力的转型[J].晋阳学刊,2014(05).
- [16]李海青.改革攻坚阶段的利益冲突与整合[M].济南:山东人民出版社,2013:22.
- [17]胡洪彬.大数据时代国家治理能力建设的双重境遇与破解之道[J].社会主义研究,2014(4).

## The Transformation of Government Functions from the Perspective of Modernization of National Governance

TANG Xing-jun & QI Wei-ping

(Department of Politics, East China Normal University, Shanghai, 200241, China)