

国家治理现代化：内涵要义、涵摄维度 及其实现路径

王 璞，陈建平，郑逸芳

摘 要：国家治理现代化作为我国治国理政的一项系统性工程，也成为我国发展历程中的“第五个现代化”，指引着当前和今后发展路向。为了更加全面理解该目标，需要解析其内在意涵，文章从理念变迁、议题聚焦和实践落定三个层面给予辨析，并指出其在社会转型、实现中国梦和民生价值旨归方面的战略要义。国家治理现代化的内容主要涵摄了民主、善治、法治和效能四个维度，因此要实现这一治理目标，就要从坚持战略方向引领、夯实政制根基、提升法理内蕴和型塑治理主体良序关系等方面着手来逐步推进和实现。

关键词：国家治理现代化；涵摄维度；善治

作者简介：王璞，福建农林大学公共管理学院、农村廉洁建设研究中心硕士研究生；陈建平，福建农林大学公共管理学院、农村廉洁建设研究中心副教授，硕士生导师；郑逸芳，福建农林大学公共管理学院、农村廉洁建设研究中心教授，博士生导师。

基金项目：福建省行政管理学会科研与决策咨询重点项目“转型发展视野下基层廉能政治生态建设研究”(2017A01)；福建省社会科学规划项目“反腐新常态下基层公职人员的职业心态变化及均衡激励机制研究”(FJ2015C103)；福建省中青年教师教育科研重点项目“基层小微权力腐败的发生机理及其治理机制研究”(JAS150210)。

中图分类号：D630；D621 **文献标识码：**A **Doi：**10.3969/j.issn.2095-042X.2017.05.005

习近平总书记在十八届三中全会上提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的建设目标，这一目标是党治国理政思想的重大创新，是党和国家在总结自近代以来尤其是上世纪八九十年代在国家治理问题经验教训基础上所得到的深刻启示，更是基于经济发展“新常态”、社会建设新时期以及国际新风险的重大背景下所作出的伟大战略调整。国家治理现代化立足于我国“在改革开放背景下超大体量崛起”“跨越式但非均衡发展模式”及“改革深水期和攻坚期”的特殊实际，具有强烈的问题导向与现实意义。国家治理现代化的提出意味着我国固有“统治”风格的根本重构，预示着一场跨越历史的社会变革与转型，也标志着我国现代治理体系与制度的成长与成熟。因此，本文立足于涵摄维度对国家治理现代化进行系统地阐述，并在其基础上结合国内形势探究其实现路径。

一、国家治理现代化的基本内涵及其战略意义

(一) 国家治理现代化的基本内涵

十八大以来党和国家强调着力推进国家治理体系和治理能力现代化，只有准确把握其基本内涵，才能建设科学化、规范化的国家治理新模式，从而实现社会公正、稳定、和谐，政治清正、

无私、廉明。在进行国家治理现代化内涵界定时需要明确如下几个方面的问题:首先是从管理到治理再到善治的理念跃迁。管理意味着由上至下的单向过程,而治理则是一种更高层次的管理,管理者本身也需要被管理,而且首先要把自己先管理好。而善治是建构公民社会的过程、是公共利益最大化的过程,它是一种经过优化的、多角度、多主体、良性的、多元的管理模式,是对传统国家治理方式的一种提升。其次是治理体系与治理能力的议题彰显与耦合。治理能力意指一种共性,而治理体系则是根据实地情况的差异所进行的具有针对性的政治、经济体制建设,治理能力对治理体系的构建具有重要的指导意义。同时,治理体系的健全促使治理能力循序渐进的增强,二者相辅相成、相得益彰。最后是治理体系与治理能力现代化的话语指向与实践导引。要求积极应对政治经济发展的需要,及时调整完善法理机制体制、政策措施等,契合人民的利益和诉求。同时要加强治理能力现代化建设,根据实践发展的需要完善相关法律法规、机制体制和政策措施,立足于实际不断构建治理体系,将各方面的制度转化为国家建设的效能,从而不断提高党和政府的治理水平。

(二) 国家治理现代化的战略意义

国家治理现代化是我们党面对新的发展局势所作出的重大战略判断与选择,对于中国未来政治的发展,乃至整个民族各项事业的有序推进具有深远的理论意义与现实意义^[1]。具体而言,国家现代化的意义主要体现以下几个方面:

1. 国家治理现代化是助推社会转型的关键突破口

中国社会进入转型加速期,物质生产方式发生强烈变革,传统生产方式无法适应现代工业快速发展和变革的需要。如何适应社会转型是核心和根本。由于新的社会经济基础需要有与之相适应的政治制度的保障,如果没有这一保障,经济基础乃至社会转型就不可能顺利实现。随着我国政治新常态化的发展要求,我国社会主义市场经济发展也开始迈入新时期转型的步伐,现行经济发展速度放缓,经济增长的动力机制也随之发生转变,同时,政治和经济体制改革也进入攻坚期和深水期,特殊的国情倒逼国家治理机制的健全,因此,国家治理的现代化建设作为社会转型的关键突破口应运而生。国家治理的现代化不仅有利于加强党和政府的治理能力建设以提高其应对与解决问题的水平,还有利于熨平经济和社会体制改革过程中所出现的社会波动以顺利实现经济社会的平稳过渡,更有利于为我国其他各项改革的持续、健康地进行营造一个必须的宏观政治和治理环境。

2. 国家治理现代化是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要动力

自中国共产党成立以来就始终带领着全国各族人民团结奋斗在社会主义建设的第一线,为全面实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力着。一直以来,实现中华民族伟大复兴、实现全面建设小康社会等都是党和人民在社会主义现代化建设的奋斗目标,而实现这一目标的关键一环就是要不断提高我国治理体系和治理能力的现代化。从社会主义现代化建设的进程中来剖析,我国目前现代化建设取得了初步的成效,但仍存在着党政关系界定模糊、政府职能定位不准确、寻租腐败,职能部门设置不完善、职责交叉等问题。党的十八届三中全会上要求实现国家治理现代化,这正展现了党和国家为推进中华民族伟大复兴作出的努力和信心^[2]。用推动制度机制现代化来促进国家治理现代化的实现进程,可以推动党和政府健全经济基础和上层建筑方面各项法律法规和体制机制的建设,弥补制度方面的不足和改进相关机制方面存在的弊端,进而实现制度体系的规范化、科学化,以实现具体实践过程中党和国家治理能力的提升。国家治理体系现代化是实现社会和个人全面发展的首要保障,对于及时更新党和政府的治理理念、协调社会的政治体系构建、指明市场经济发展方向、打造先进文化、塑造健康生态文明及社会转型的内在机理,起到举足轻重的战略现实意义。

3. 国家治理现代化是凸显人民安居乐业的民生价值旨归

推进国家治理体系与治理能力现代化，是我们党在对国内外形势的判断下做出的符合我国当前经济社会发展需求的战略性决断。十八届三中全会指出要让创造财富的源泉充分涌流，以更好地惠及广大人民群众，让更广大的人们共享经济发展的丰硕成果。为此，推进国家治理的现代化，有利于深化和落实社会体制和收入分配制度改革，更好地解决与人民群众生活息息相关的民生问题，从而促进共同富裕，最大限度地增加和谐因素，构建政府善治与基层群众自治的多元互动模式，解决好收入差距过大分配不公等社会问题，更好地满足人民群众的现实需要，增强我国人民群众的幸福指数。

二、国家治理现代化涵摄的四个维度

当前，摆在我们面前的一项重大使命，就是推动中国特色社会主义制度朝着更加成熟和更加稳定的方向前进，为党和国家各项事业的有序发展、人民生活幸福安康、国家社会长治久安提供一整套完备健全的制度系统。因此，在此背景之下，实现国家治理能力和治理体系的现代化这一重要论断也应运而生。习近平同志也明确指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须完整理解和把握全面深化改革的总目标，这是两句话组成的一个整体，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，我们的方向就是中国特色社会主义道路。”

国家治理现代化重要论断的提出，一方面深化了我国对社会主义现代化规律的认识，另一方面也拓展了国家治理的“建设性”空间，这是创新发展思维、开拓发展思路的重大理论创新。准确把握国家治理现代化建设的理论涵摄维度，是实现全面深化改革的共识基础。当前，我国学界对于国家治理现代化的科学内涵和判定尚未形成一个统一明确的标准，而导致这种情况的一个重要原因，是现代化这一概念本身就包含了多种理解范畴。所谓国家治理的现代化，简单讲，就是国家治理体系和治理能力逐步获得现代性从而实现转型的过程。但是对于治理的理解和现代化的衡量准则充满着争议。我国学界关于国家治理现代化维度的主要研究如表 1 所示。

表 1 国家治理现代化的重要维度及出处

重要维度	出处
公正	张培，胡涵锦. 公正是国家治理现代化的重要维度 [J]
国家治理基本制度、国家治理具体体制机制建构、治理成本和治理效力	王跃. 国家治理能力现代化的三个维度 [J]
建立合理的“公平—效率”关系；树立“民主、法治与科学”的政治现代化衡量标准；强调民生可持续发展、民权可持续改善和社会可持续稳定	范逢春. 国家治理现代化：逻辑意蕴、价值维度与实践向度 [J]
共治、善治与法治	吴汉东. 国家治理现代化的三个维度 [J]
中国特色社会主义发展的发展维度、中国特色社会主义发展的历史维度、中国特色社会主义发展的实践维度	何苗. 国家治理现代化的时代背景与现实维度 [J]
第一组是治理、公司治理和国家治理；第二组概念是国家统治、国家管理与国家治理；第三组概念是国家政体与国家治理	何增科. 国家治理现代化的维度与面向 [J]
制度、治理与现代化	石国亮. 国家治理现代化含义的现代化维度 [J]
治理主体的多元化、治理方式的法治化、治理成效上激发社会活力和促进公平正义	赵宏宇，乔世燕. 论国家治理能力现代化的三个维度 [J]
民主化、法治化、科学化、效能化、信息化	王怀强. 论国家治理现代化的基本维度 [J]
共识凝聚能力、制度构建能力、科学发展能力与改革创新能力	张贤明，田玉麒. 论推进国家治理能力现代化的四个维度 [J]

由表1可知,即使国家治理的现代化体现了国家未来的发展目标和前进的方向,但是这样一种治理体系和治理能力的现代化究竟包含了哪些要素和条件,仍旧是一个亟待阐释的问题。为此,本研究在深入学习党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于治国理政思想以及结合现有研究成果的基础上,选取了以多元共治、善治、法治和效能化建设为代表的研究切入点对国家治理现代化的涵摄维度进行解析,以期深化对这一问题的理解。

(一) 多元共治视角下的民主维度

多元共治模式是从“国家统治”实现“国家治理”的重要标志。多元治理强调主体的多样性,其核心内容是多个主体之间协同治理社会公共事务,针对社会公共问题而展开的共同合作协商的过程就叫做多元共治^[3]。多元共治理论只是将政府作为治理主体的组成部分之一,认为其既有权利带来的治理优势,同时又存在难以解决的问题,因此必须依靠其他社会和经济主体力量来与之进行互动和合作,共同参与解决危害公共利干的社会问题。实现国家治理体系和治理能力的现代化,迫切需要构建出一种以平等协商为基础、以多元主体共同参与的公共治理模式。具体来说,国家治理现代化要求在公共事务治理过程中广泛吸纳社会主体、经济主体及公民的有序参与,致力于形成在综合党委的核心领导下,政府开展行政管理和社会服务,保证党委政府的决策在基层得到落实;社区群众努力创新的基层自治途径,拓宽参与的渠道;群众广泛融入到社会治理过程中来,从而努力实现政府行政管理、居民充分自治的国家合作治理机制,形成四者的良性互动格局及有机合作基础上的网络式结构关系^[4]。在多元治理的视角之下,其核心在于重构公共管理系统,实现权力的转移和分化,政府不再是整个治理体系的中心,而仅仅是社会多元网络治理结构上的一个连接点,企业、公民及社会组织也应成为治理主体,享有对社会事务的治理权。在此过程中,治理关系和体制发生了根本性的转变,即实现了治理主体和手段的多元化和民主化重构。对当今任何一个现代政治体系而言,公民意识的觉醒和社会组织的异军突起成为现代民主社会的基本要素,公民和社会共同塑造了政治发展的内源力量。因此,变革社会治理机制,塑造具有自治能力的政府,培育具有民主性格的公民,是实现国家治理体系现代化和治理能力提升的基础性工程^[5]。从这个意义上来说,现代国家必然是基于多元共识模式之上的民主国家,“多元共治”必然是“民主之治”。

(二) 需求溢出视角下的善治维度

在需求溢出理论的视阈下,作为社会治理对象的公共事务的本质是个人需求的溢出,即个人需求超出其本人及家庭所能承受的能力。需求溢出理论认为,解决社会问题和公共事务的一项基础任务就是要致力于满足最广大人民群众的基本需求。国家治理的现代化必须立足于满足公共需求,将保障最广大人民的根本利益作为其建构的基础和目标,以确保人民主权的实现作为首要制度安排和基本准则。善治作为一种通过多元主体合作进行公共管理的新型社会治理模式,其最主要的特征在于政府以授权的方式引导公众和社会组织积极参与治理的行列中,本质上是一个公共利益扩大化、从善政走向善治的过程。需求外溢视角下的国家治理现代化的善治维度要求重构传统行政管理体制下的公共权力结构,变革科层官僚体制中条块分割的现状,致力于打造一个集民主、法治和高效于一身的现代行政体系,实现国家的“善政与善治”以满足广大人民群众的基本诉求和切身利益。此外,国家治理现代化的善治维度还被视为多个国家的共同目标,不同政治制度下的政府都希望能够在尽可能少的行政成本下提高行政效率,提供更加优良的社会公共服务,其特征不在于政府和人民形成了一种相互信赖、相互合作的新颖关系,这是二者的最佳状态^[6]。因此,国家治理的现代化表明了党和政府应聚焦与群众利益息息相关的社会热点问题和民生问题,强化

服务意识和责任意识,以人民群众的根本利益作为履行职能的第一考虑,走好群众路线。同时,公民也应积极参与到社会治理过程中,不断开拓和挖掘参与和监督的形式和机制,打造政府—公民的新型合作关系,实现治理的现代化和民主化进程。善治包涵了传统政治的理想状态,也蕴含着现代政治体系中的合理成分,如“为民、公正、合作、稳定”等要素。可以说,善治是抑制需求溢出的关键手段和国家治理现代化的一大目标,“善治”实为“为民之治”。

(三) 权力规制视角下的法治维度

法治能力提升是制约权力扩张、提升国家治理能力的重要基础。国家治理现代化强调国家政权的所有者、管理者及利益相关者在参与政策执行和社会治理的过程都应纳入法治化和规范化的轨道、规则和程序治理应该取代人治、国家公权力的运行应受到宪法和法律的约束^[7]。拥有完备的法律制度与法律体系是一个国家走向成熟的关键因素,而尊重宪法和法律成为各级党政机关乃至全社会的自觉行为则是一个国家真正拥有现代化治理能力的重要标志。党委和政府必须站在维护社会稳定的第一线,时刻注意维稳行为的原则性和规范性,严格制定和执行各项政策和法律规定,努力推动党委、政府在法律框架内解决问题,不能忽视或排斥法律的功能,坚持社会和谐的第一位^[8]。同时,权力制约是一项系统工程,如何将权力关进制度的“牢笼”里是当下一大亟待解决的问题。因此,建立一套健全的权力制约、反腐败的绩效考核评价体系非常重要。因为它不仅关系到廉政建设的成败,还关系到一个国家的整体形象和前提命运。在进行权力制约的过程中,只有时刻关注反腐败绩效考核评价体系的标准问题和适用性问题,才能采取行之有效又科学的手段和方法,从而达到预期的权力制约效果。国家治理体系和治理能力的现代化的本质一种以法治为前提和基础的治理格局,而宪法和法律是这一结构中位于最顶端的权威来源。任何主体的治理行为必须充分尊重法律的权威,尤其是各级党委和政府在执行政策和法规的过程中,必须以尊重宪法和法律为前提,坚持依法执政、依法行政,坚持法律面前人人平等的原则。国家治理现代化的法治维度要求各级党政机关切实按照规矩办事,实则为“规范之治”。

(四) 绩效管理视角下的效能维度

从绩效评估逐步发展过渡到绩效管理,是许多国家经历过或正在经历的过程,我国也不例外。当前,随着我国各领域改革的不断推进,利益分配格局改变,社会各方矛盾急剧凸显,各级政府也积极通过创新相关管理体制机制来应对这一情况。一些在国际上运用较为普遍的管理方法和机制也在我国的实践中得到了应用和体现,如平衡记分卡、标杆管理、流程再造等。但具体的问题是,这些新型的管理手段和机制缺乏其必要的现实土壤而使得在国内的运用备受阻挠,始终摆脱不了“来去匆匆”的悲惨命运。因此,创新管理体制就必须扎根于我国的实际情况,借鉴国外优秀经验,试图探索出一整套适合于我国的管理机制体制,并持之以恒地开展下去,使之长效化、常态化。而国家治理现代化的一个重要内在要求就是党和政府必须着重自身的效能建设,为提高自身的能力和绩效而做系统化的努力,不断提高绩效服务。国家治理现代化目标下的效能建设指的是“在党委、政府的领导下,以提高机关管理效率、人员工作效率和实现社会效益为目标,以廉政建设、制度改造、业务更新、人员绩效为内容,妥善安排各项管理资源,优化管理系统的内部构成部分,完善部门的运作机制和履职方式。”效能建设覆盖面较广,其中不仅包括目标考核、政务公开、绩效评估、创新公共服务的手段和方式、效能监察及财政审计等相关管理实践,还应顺势而为,不断在实际操作过程中融入新的元素和机制^[9]。国家治理现代化效能建设视角下的管理维度要求成立效能建设领导小组和专业办事机构,负责统筹协调、组织规划、任务部署和成果汇总。其运作方式是:效能工作领导小组每年下发一项统一的工作意见,对当年的主要

任务和重大工作进行部署和协调。与此同时,建立健全第三方评估机制和民主评议机制,完善各级党政机关领导干部的考核评价标准和体系,这样不仅有利于齐抓共管形成合力,调动各部门的积极性,还有助于形成提升国家治理的各项能力。从这一角度出发,效能建设实为实现国家治理目标的科学之治。

因此,综合分析,多元共治视角下的民主维度是实现国家治理体系和治理能力现代化的理论根基;需求溢出视角下的善治维度是国家治理现代化建设的首要目标;权力规制视角下的法治维度是实现国家治理现代化的重要保障;而绩效管理视角下的效能维度则是提升国家治理水平和完善国家治理体系的制度支撑,四者互为补充、相辅相成、缺一不可,为深刻理解国家治理现代化的深刻内涵以及在理论的指导下实现国家治理现代化下的社会转型、民生价值和中华民族伟大复兴的历史使命的最终回归提供了一个完整、系统的理论涵摄体系。

三、国家治理现代化的实现路径

(一) 处理好政府、市场和社会三者关系,塑造国家治理多元治理良序格局

“多元共治”的现代化治理格局将多系统治理与协同治理充分结合在一起,是一种开放式的网络形态。在这一结构中,除政府外,市场主体、社会组织甚至个人都是这一治理格局中的关键节点,致力于综合运用行政力量、市场力量和其他社会力量、采取多种手段完善各领域的治理机制,并有效预防和化解由单一治理主体所引起的社会治理结构失衡。为此,实现国家治理和社会主义的现代化建设是一项系统的工程,其根本是要在处理好政府、市场与社会三者关系的基础上,以民主化原则为指导,塑造多元治理的良好格局。首先,引导社会参与,提升共治认识。理顺各部门和单位之间的隶属关系,通过纵向建、横向联的方式实行区域化管理,打破条块分割、各自为政的传统基层党建垂直领导体制;同时,在提高我党的执政能力和政府的行政能力的基础上,促进各级党政领导干部的科学文化素质、为民服务的思想素质及业务素质的全面提升。此外,应将国家机关、企事业单位、社会组织和人民团体等的工作能力和治理方式创新能力调动起来,只有实现多主体、多中心的参与,国家治理体系才能高效运转,国家治理能力才能得到稳步提升。其次,创新社会治理模式,提升社会参与水平。在市场和社会发挥主要作用的领域,政府应主动减少并规范行政自由裁量权,根治政府重审批轻监管的现象;应大力培育和扶持社会组织,为社会让渡治理空间,通过激活社会自我组织、自我管理、自我服务的功能,不断提高其参与公共事务管理的水平,将政府从繁琐的微观事务中解放出来,从而实现国家治理体系的不断完善和治理能力的有效提升。最后,实现网格化管理模式与社会化服务的有机结合,推动多元治理社会结构快速成形。通过推行网格化的社会治理模式打破行政部门条块分割、权责不清的格局,努力将社会治理延伸到社会基层。同时,要健全基层党组织领导下的基层群众自治制度,在保持基层党委领导核心的基础上保持基层治理基本框架的稳定,增加基层群众对公共事务的参与。

(二) 重构传统政治体制下的公共话语权,实现国家治理的和谐善治

国家治理是一个持续性互动的概念,即国家治理真正倡导的是参与主体的多元化,是政府、市场和社会之间的一种开放式网状互动的管理进程,治理的最终目标导向就是实现“善治”,也就是在避免“无效甚至是失效治理”的状态下保证公共利益达到最大化的一种社会协同管理的过

程。善治意味着政治国家和公民社会二者关系的健全与完善,这必然会成为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要着力点。实现国家治理的现代化必须着眼于全面建成小康社会,致力于实现中华民族伟大复兴的历史使命,并在此基础上重构传统政治体制下的公共话语权,最终实现和谐善治。首先,除了利用现行的法律和行政等基本手段,在信息化和大数据时代的背景下,现代政府治理必须要善于利用社会工具、网络工具和舆论工具,提高履职的效率,建立规范的信息公开制度,推动网络议政、参政,加强与公众的交流与联系,切实保障公众的知情权、参与权和监督权,构建一个将社会和政府整合在一起的有效运作机制,从而让政府权力在阳光下运行,强化社会治理的能力。其次,推动社会形成以“政社互动”为基本格局的新型治理模式,该模式以优化政府行政权力履行手段和方式、稳步提升基层参与和自治能力、激发公众和社会团体的发展活力为主要方向,以双方签订协议、实施双向评估为重要举措的一种政府与社会衔接互动,最终实现和谐善治的有益探索。“政社互动”的根本目标是形成社会各主体协同参与的良好局面,积极推进国家治理向现代化转型。最后,人民群众是社会建设的力量源泉,实现国家治理体系与治理能力的现代化离不开对民生的保障和改善^[10]。为此,必须确保民生投入、建设民心工程、办好民生实事,切实解决好与人民群众切身利益相关的热点问题和难点问题,将善治善政建设转换为全体人民看得见、摸得着、感受得到的现实幸福。此外,要让人民群众都享受到改革与发展的成果,还必须打破城乡二元体制,加快推进精准扶贫的实施,确立平等保护与特殊保护相结合的制度,构建困难与弱势群体的基本保障体系,更加注重社会公平的保障,充分凝聚实现国家治理现代化的强大合力。

(三) 提升法治化治理水平,彰显国家治理现代化的法理内蕴

法治是一种良好的社会治理状态,即“法治社会”的状态:在法律的强制力之下,可以有效约束国家和政府的权力、对社会利益进行合理分配、确保社会公权力不受侵犯,从而真正使权利在人与人之间得到公正公平配置。由此可见,提高国家治理能力的重要一环就在于提升治理的法治化水平。全面贯彻依法治国方略和全面建设法治国家是提升国家治理水平的基石。国家治理的基础是各项管理工作都必须在法律的框架下进行规范化运作。坚持依法治国是党和国家机构提升国家法律、政策和制度执行能力的法理基础。国家法治化治理中所蕴含的思想与内涵同实现国家治理体系与治理能力的现代化有着内在的契合点。因此,在推进国家治理现代化的过程中,首先,要在尊重宪法和法律的前提下巩固党的执政地位,提升党的执政能力,不能脱离依法治党的根本路径。从现阶段国内存在的问题表明,法律和制度执行能力成为充分发挥社会主义优越性的重要因素。为此,必须以“法治”和“规范之治”替代“人治”,运用健全的法律体系和成熟的制度来进行治国理政,将中国特色社会主义法律体系的强制优势和制度优势转变为国家治理的后盾和依托,从而不断提高党依法执政、政府依法行政的能力与水平。其次,国家机关应在我国的法律框架内提高其履职能力,这是制约公共权力的根本方式。国家治理现代化的实现要确保各级国家机关在宪法和法律体系的基本轨道上运行^[11]。立法机关必须秉持民主立法和科学立法的原则,优化立法程序和手段,广泛听取群众意见,着力提高立法质量,完善我国各领域的法律规范;行政机关则应做到依法行政、执法必严及违法必究,并以崇尚和建设法治型政府为自身的目标;司法机关要公正司法,秉公处理各类违法案件,竭力保持司法的独立性。最后,必须要实现全民知法、懂法、守法,任何公民都必须在尊重宪法和法律的前提下行使权利、履行义务^[12]。人民群众、社会团体只有在坚持依法治国路径上提高参与管理公共事务和自身事务的能力,国家治理体系和治理能力的现代化才能得到有效实现。

（四）完善效能制度体系建设，夯实国家治理现代化的政制根基

从理论上来说，当前的社会管理形态主要有统治型和服务型两种。而我国正处于由统治型向服务型过渡的时期，效能建设替代所谓的行政效率也变得越来越高。服务型效能建设的一个重要特点是不再依赖于强制性的行政命令而是更大程度地依靠引导性的方式。尤其是随着社会的不断进步与发展，人们对公共服务供给的方式和质量都有了更高的要求，国家治理的能力和体系必须要能够跟上迅速发展的社会需求。因此，实现国家治理体系和治理能力现代化的政制根基就是要逐步完善党和政府的效能管理制度体系建设，努力提高公共绩效服务水平。近年来，我国对党的执政方式和政府管理体制等其他各项社会制度都进行了有益的探索和创新，改革的广度和深度、力度和幅度均超出了预期，一些重要领域和关键环节的困境不断被攻克，改革所取得的成效正逐步凸显出来。在下一步工作当中，还应将提升治理能力和完善治理体系同党和政府在新时期的治国理念和方针政策充分结合起来，更加注重破解发展、升级和转型难题，加大简政放权的基础上，进一步提升政府行政效能和廉政建设水平，努力简化办事流程，提高履职效率，完善公共基础设施建设和社会保障体制，切实将政府的职能转移到宏观调控、市场监管、环境保护及优化服务上来，争取在重点环节和领域取得更大突破^[13]。一方面，要建立健全党的领导执政机制，充分发挥党的优良治国理政思想在进行社会治理和政治资源有效配置中的重大作用；持续推进基层政治体制改革，努力完善政府履行职能的方式和手段，将塑造服务型政府作为首要目标；另一方面，就是要在党的领导下培育、发展、壮大和规范各类社会组织和人民团体，同时，还应培养公民意识和公民社会，赋予基层群众更多参与社会治理和社会监督的权利，拓宽人民群众参与的渠道，从而更好地发挥群众和社会团体的作用，深化社会管理体制改革的，发挥社会组织和人民团体在社会资源配置中的基础性作用。只有不断加强效能建设，才能实现党、政府和社会组织的“强强联合”，促进三者的有效转型，从而助力实现国家治理体系的“新常态”和国家治理能力的创新。

四、结语

面对纷繁复杂的新时代背景，实现国家治理变革的问题日益凸显。党的十八届三中全会将全面深化改革视野中的国家“治理”现代化确立为一项重大国家战略任务，明确了当前和今后一个时期的实现经济、政治和社会转型的内在逻辑。实现国家治理现代化需要经过一段艰巨而漫长的历程，需要历经长期艰苦、卓绝的努力^[14]。因此，在这样一种形势之下，如何在理解国家治理现代化的学理涵义的基础上选择更好的实现路径就变得尤为重要，只有在思想上认识并重视起来，才能将其转化为现实的力量，更好地运用于社会实践当中^[15]。当前，我国国家治理能力和治理体系现代化的进程正在着力、有序地推进着，我们坚信，在党的伟大领导和全体人民的共同努力之下，随着中国特色社会主义事业不断发展和健全、制度建设不断推进和完善、人民生活水平的不断提高和完备、社会秩序的不断稳定与和谐，国家治理的现代化一定会早日实现。

参考文献：

- [1] 高小平. 国家治理体系与治理能力现代化的实现路径 [J]. 中国行政管理, 2014 (1): 9.
- [2] 戈登·怀特, 何增科. 公民社会、民主化和发展 [J]. 马克思主义与现实, 2000 (1): 33-38.
- [3] 何增科. 理解国家治理及其现代化 [J]. 马克思主义与现实, 2014 (1): 11-15.

- [4] 江必新. 国家治理现代化基本问题研究 [J]. 中南大学学报(社会科学版), 2014, 20(3): 139-148.
- [5] 胡宁生. 国家治理现代化: 政府、市场和社会新型协同互动 [J]. 南京社会科学, 2014(1): 80-86.
- [6] 蓝志勇, 魏明. 现代国家治理体系: 顶层设计与实践经验与复杂性 [J]. 公共管理学报, 2014, 11(1): 1-9.
- [7] 李建华. 公共治理与公共伦理 [M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2008: 20-21.
- [8] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 8-9.
- [9] 顾爱华, 吴子靖. 国家治理现代化的前提与基础: 政治稳定与制度创新 [J]. 行政论坛, 2016, 23(2): 27-31.
- [10] 许耀桐, 刘祺. 当代中国国家治理体系分析 [J]. 理论探索, 2014(1): 10-14.
- [11] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化 [J]. 前线, 2014(1): 5-8.
- [12] 戴长征. 中国国家治理体系与治理能力建设初探 [J]. 中国行政管理, 2014(1): 10-11.
- [13] 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(1): 32-35.
- [14] 李宜钊. 论政策执行研究的复杂性转向 [J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2015, 33(4): 37-43.
- [15] 李培挺. 理念、变迁与认知基础——转型期“服务型”管理的组织境遇研究 [J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2016, 34(2): 74-80.

National Governance Modernization: Its Connotation, Dimension and Realizing Route

Wang Pu, Chen Jianping, Zheng Yifang

Abstract: The modernization of national governance as a systematic project of governing country has become “the fifth modernization” in the developing process of our country, guiding the current and future developing direction. In order to understand the target more comprehensively, it is necessary to interpret its connotation. From the perspectives of ideological change, issue focus and practical implementation, its strategic significances are pointed out in the areas of social transformation, China dream realization and value orientation of people’s livelihood. The content of national governance modernization includes four dimensions of democracy, good governance, rule of law and efficiency, thus to realize the management goal, efforts should be made in the aspects of adhering to the strategic direction, consolidating the constitutional foundation, promoting legal implications and shaping the good order and relations of governing bodies so as to promote and implement step by step.

Key words: modernization of national governance; dimension; good governance

(收稿日期: 2017-06-07; 责任编辑: 晏小敏)