国家治理

开拓国家治理现代化的新境界

□ 唐皇凤

党的十八届三中全会将国家治理体系与治理能力现代化明确为全面深化改革的总目标，标志着中国共产党执政理念的全面升华，着力开拓国家治理现代化的新境界已成为当前我国国家建设和政治发展的关键议题。

实践特征

经过近两年的全面深化改革，我国国家治理现代化的战略布局已然成型。虽然国家治理现代化的实践探索时间尚短，但已积累了一定的实践经验，呈现出鲜明的中国特色。

治理理念现代化。在政治话语体系中，“治理”全面取代“管理”，话语体系的演变折射出我国治理理念的深刻变革。社会主义核心价值观被明确为国家治理现代化的支撑与保障力量，以“自由、民主、法治、公正”为核心的现代价值体系引领着我国国家治理现代化的历史进程。把依法治国提升到前所未有的战略高度，不断提升国家治理法治化的水平。把生态文明建设摆在更加突出的位置，使得科学发展和永续发展有了更为具体的制度和体制机制支撑。

顶层设计系统化。从2014年1月至今，全面深化改革领导小组已经召开了16次会议，共审议通过细则、意见、方案、规划等80余项。这些改革主要涉及经济体制、司法体制、社会体制、文化体制、生态文明建设、党的建设、媒介融合、智库建设等各个领域，凸显了顶层设计的系统性和全面性，为国家治理现代化指明了方向。

重点领域制度化。制度和制度执行能力是国家治理体系的核心构成部分，通过对80余个重点改革领域密集出台改革举措，进一步健全和完善了现代制度体系。其中，经济体制和司法体制改革是全面深化改革的两大重点领域，中央深改组围绕经济体制改革出台的重要政策文件就达23个，出台与司法体制相关的政策文件21个。

治理技术多样化。国家治理现代化需要依赖特定的治理技术，信息技术嵌入国家治理体系有利于提升国家治理的效能。随着行政事务的繁杂程度不断增加，各级政府充分利用互联网、大数据、云计算、物联网等现代信息技术以提升国家治理能力，深入开展智慧城市建设和网格化治理，大数据技术正成为国家治理现代化的新宠。

在现代治理理念的指引下，我国的国家治理实践正在发生静悄悄的革命。国家治理显示出蓬勃生机，现代国家制度体系逐渐成熟和定型，国家治理现代化的基本格局得以不断夯实与稳固。

待解难题

在现代化的中国境遇中，市场化、新型工业化、城镇化、信息化和全球化共时性地作用于经济转轨与社会转型，各种利益关系和社会矛盾错综复杂地交织在一起。经济社会转型诱发的大量秩序危机和治理风险，直接威胁政治安全和社会稳定，对我国国家治理提出了严峻挑战。

国家治理体系的有效性不高。经济社会领域的不公现象成为当前我国所有社会矛盾和社会问题的根源，也是诱发国家治理危机与风险的制度根源，成为国家治理体系有效性不高的集中体现。随着工业化和市场化的稳步推进，我国传统的全能主义政府治理模式显示出管理成本畸高且效率相对低下的弊端，各级地方政府统揽社会事务的同时也导致政府深陷社会矛盾之中，直接耗损政府权威。政府作为国家治理的重要力量，其威信和公信力亟需提升，社会治理能力呈现不同程度的危机症候群。

国家治理能力建设仍然滞后，且发展极不均衡。结构科层化与功能科层化的分离是我国国家治理能力偏低的根本原因。官僚体制内部严重的条块矛盾、机构重叠与职能交错等一系列体制性缺陷，也直接制约着国家治理能力的提升。当前我国国家治理能力建设仍然面临诸多现实挑战，如：公共决策的科学性与民主性不高，决策能力不强；国家的社会监管能力和应急管理能力较弱；地方政府公共服务能力较差等。国家治理能力的发展也极不均衡，如：执政党和政府的资源动员能力较强，而市场主体、社会自治组织和公民的自主治理能力较弱，体现出明显的“强行政、弱治理”的非均衡格局；政治、经济和党的建设等领域的治理能力较强，而文化、社会和生态等领域的治理能力尚有很大提升空间；我国的秩序维系能力、资源汲取能力、社会动员能力较强，而协调监管能力、危机应对能力、学习创新能力等方面问题较多。

虚拟网络空间正在对我国的社会稳定和政治安全提出严峻挑战。网络社会是一个风险无处不在的社会。网络社会的虚拟特征在增加违法机会的同时也极大地降低了违法成本，近年来高发的网络诈骗、个人信息泄露、金融商业数据窃取、黑客、恶意人肉搜索等，不仅威胁着社会的和谐稳定，更关乎国家安全的大局。同时，网络舆论的群体极端化现象影响社会稳定。网络的匿名性弱化了道德责任感和约束力，导致网民规范自我行为的能力减弱。网络虚拟空间也容易形成群体内部同质与群体外部异质的强烈反差，为网络极端主义的产生提供温床。另外，网络具有天然的自组织性、非中心性、非权威性，具有强大的解构、颠覆功能，思想文化和意识形态安全风险剧增，社会稳定和政治安全面临巨大的基础性挑战。

总之，我国国家治理体系的现代性依然不够，虽然政府治理体系强劲有力，但其他治理主体的自主治理能力依然羸弱，“强行政、弱治理”的失衡格局依然存在。因此，通过制度建设、体制调适和机制创新以培育现代政治力量，构建多元治理主体之间信任、合作与协调的互动机制，就成为我国国家治理现代化的未来愿景。

路径优化

国家治理现代化绝不是一句空洞而抽象的政治口号，必须在具体的政治生活和治理实践中践行，在解决具体的经济发展和社会进步等具体问题的过程中稳妥推进。因此，针对我国社会发展的阶段性特征和日益突出的新矛盾、新问题，应找准推进国家治理现代化的突破口和有效路径。

以培育现代政治力量为突破口，不断优化国家治理的基本要素与战略格局。我国国家治理现代化的关键是培育能够支撑现代治理体系有效运作的主体力量，具体包括：具有开阔视野、公共精神和责任担当的领导干部群体；具有高超管理技艺的现代技术干部；能够有效运作现代制度体系、权利与责任有机平衡的现代公民；作为政府、市场力量有效补充的社会组织。核心环节是通过政府的自我限权、有效放权和制度化分权，形成政府—市场—社会职能边界清晰的现代国家治理体系和“分权协同”的现代治理格局。不断提高社会组织的组织化水平和组织能力，激发市场体系的治理活力，稳妥推进公共服务供给的市场化和社会化，实现多中心的合作治理。因此，充分发挥国家政权组织的治理技巧和组织资源，构建多元治理主体组成的平等、合意、互信互利的网络治理结构，不断优化国家治理的基本要素和战略格局，将是我国国家治理现代化的必由之路。

以制度建设为战略部署，着力构建现代政治秩序。制度质量是衡量和决定国家治理现代性的关键变量，有序推进现代国家制度建设是国家治理现代化的基本路径。我国现代国家制度建设的首要问题是通过民主法治的治理方式增进国家能力的同时，确保各级政府权力受到有效制约和规训。以经济、政治、文化、社会和生态文明五大领域的现代国家制度建设为重点，着力构建以依法执政和依法行政为核心的依法治国格局，在推进现代国家制度体系建设的历史进程中稳步构建以民主法治、公平正义为核心原则的现代政治秩序，国家治理体系才会拥有真正持久稳定而强大的国家治理能力。

以体制调适与机制创新为优选之路，实现发展型国家到监管型国家的重心位移。体制调适既是我国国家建设最为鲜明的时代主题，也是推进国家治理现代化的加速器。逐渐改变高度集权的治理体制，有效激发各种治理主体的活力，是国家治理现代化的重要内容。通过国家治理机制创新不断拓展国家治理空间，是我国国家治理现代化的关键议程，而利益协调机制和政治调控机制的现代转型是国家治理机制创新的重中之重。更多地通过听证会、民主恳谈、基层协商、民意测验和信息公开等方式优化公共政策过程，建立公平正义的利益分配机制、科学合理的利益补偿机制以及强而有力的政治调控机制，是我国国家治理现代化的重大战略举措。另外，更多运用经济和法律手段，采用包括经济奖惩、特许制度、技术标准、信息提供、界定产权、财政补贴、绩效标准等多元政策工具组合，实现从发展型体制向监管型体制的转型，是我国国家治理现代化的基本趋向。

充分利用现代大数据技术，大力提升国家治理现代化的境界与水平。大数据技术是提升国家治理能力的新途径，是推动政府治理能力现代化的内在需要和必然选择。树立大数据治国意识，重视真实数据的收集整理和数据相关关系的科学分析，加快建设数据强国，释放技术红利、制度红利和创新红利，是我国国家治理现代化的当务之急。重视大数据在公共决策中的应用，建立“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的管理机制，实施“数据驱动的决策方法和决策机制”，实现大数据预测结果与政府决策输出的有机衔接，提高科学决策能力。利用大数据技术实现政务流程再造，提高政府治理体系的运转效率，提高制度的执行能力，增强公共服务能力和政府治理能力。

以有效的民主化与法治建设战略提升我国政治体制的弹性空间和调适能力，不断增强执政党和政府回应社会需求和满足人民政治期望的能力，是我国国家治理现代化的优选之路。当然，现代国家制度要获得扎根于社会、规范公民行为的强大力量，不仅必须使制度所蕴涵的价值得到广泛的社会认同，而且必须构建科学合理的实施程序与规则，提升各级政府的制度实施能力和政治行动能力。

以领导干部良好形象提升政府公信力

□ 上官酒瑞

近年来，政府公信力在一些地方屡屡遭遇困境。怀疑政府决策取向与事件调查结论，猜疑干部履历与晋升程序，质疑领导言论与亲民举止，甚至出现了“逢官必疑”“逢权即疑”的“老不信”情形，这似乎预示民众已形成了不信任政府的“思维定势”。但从另一个角度看，这也体现了政府信任的发展方向：按照现代政府原则，公众的怀疑本质上也是监督和鞭策，有助于提升政府公信力。

要指出的是，如果政府无法赢得民众一定水平的信任支持，或是公信力遭受损失后不能及时有效地修复，就可能引发治理成本增加、社会秩序失范等风险，特别是公共危机条件下会陷入被动境地。在兰考县委常委扩大会上的讲话中，习近平总书记明确提到“塔西佗陷阱”——“当公权力失去公信力时，无论发表什么言论、无论做什么事，社会都会给以负面评价”。他同时指出：“我们当然没有走到这一步，但存在的问题也不谓不严重，必须下大气力加以解决。”就此而言，解决公权力的信任问题是非常必要的。

政府信任的发生与演化、政府公信力的维护与修复，既受到政府绩效、价值共识、程序规则、政治仪式、文化传统等的影响，也取决于政府形象与官民互动状况。如果说改革开放以来，经济绩效的持续增长释放了比较充分的政府信任“红利”，形成了相应的政治支持，那么在经济步入新常态的条件下，其政治边际效应正在不断递减，表现为不同层次、不同程度的政府信任弱化，甚至在一些地方发生了社会泄愤式群体性事件。而中国转型发展中利益格局、价值观念等的深刻变化，及社会矛盾的积累，使领导干部形象越来越成为影响民众信任或不信任选择的关键变量。

政府形象从来都不是虚幻、空洞的，而是由每个领导干部的良好作风、言行举止、履职业绩支撑的，体现在官民关系的各个层面，渗透在官民互动的不同环节。从实际看，不时曝光的“党八股”、“两面人”、形式主义、奢靡之风、官僚主义、雷人雷语、萝卜招聘等现象，无不折射了领导干部形象的困境。这可能是直接间接、或多或少的，但往往是具体的、日常的、实在的。如果领导干部腐化堕落、言行不雅、用权任性，对待群众推诿塞责、专横嚣张、懒政惰政，管理中立场偏差、不作为、乱作为，决策中信息不公开、程序不合理，与民众缺乏沟通对话，搞暗箱操作，那必定影响民众对政府的认知与评价，进而侵蚀公权力的公信力。

这其中的因果关系何在？

首先，中国政府信任结构具有“聚合性”特征，集中表现为“双重置换”：民众往往将所有公共部门置换为“政府”，将价值、制度、政策、体制、组织等置换为角色，即对领导干部的信任。这受制于中国“大政府”的历史传统、政治制度化水平、政治社会化程度等，并与治国理政中“关键在人”、“抓住‘关键少数’”等认识一脉相承，体现了领导干部形象对政府公信力的意义。这也有助于解释中国民众更倾向信任抽象的制度、价值，而不信任具体的组织、政策及领导干部的研究结论。

其次，改革开放以来中国社会发展已经并将持续引发了一场“静悄悄的革命”，即“小时代”“微政治”的来临。如果说以往宏大的“解放政治”遮蔽了领导干部形象对政府信任的价值，那么在新的条件下政治更经常地在微观领域、“生活世界”展现出来，民众也更倾向于表达具体、细小甚至是琐碎的“生活政治”诉求。这样，如果政民、官民互动缺乏回应性、参与性、确定性，即可信性缺失，将直接引发领导干部形象与政府信任困境。这更经常地存在于地方基层治理中，也是中国政府信任水平呈自上而下逐层递减的原因。

再次，互联网发展在给中国政府信任建构带来机遇的同时，也推动它从“官（媒）—民”的二元沟通逐步走向了“官—媒—民”的三维互动格局。而网下政治的“不发达”又使网上政治极端活跃，于是领导干部的点滴言行、见微知著的作风，或是官民互动的任何瑕疵、缺陷，都会通过网络信息传播被置于聚光灯下，成为舆论考问公权力的“短板”。这存在信息“放大”或将事实“再框架化”，“制造”并传染不信任的现象，但政府公信力被不断蚕食正源于此。

最后，中国有着独特的官民文化传统，共产党改造并提升了官民关系，赋予党群、干群、官民关系以新的内涵，被表述为主仆、鱼水关系及血肉之情，并体现在党的宗旨、作风等方面。这在塑造良好官民关系与稳固信任基础的过程中，也逐步积淀为一种文化记忆、心理约定，深深嵌入了大众心理结构。当现实中的领导干部形象频频违背民众认知取向，或是官民互动中发生异化、纠葛或矛盾，民众在历史记忆作用下势必会出现信任心理断裂、失衡。这对政府信任的解构是根本的。

人民有信任，政府才有力量。中国变革社会中的政府信任建设，不可能也没有必要彻底消解民众的不信任，目标应当是不断增强政府公信力的修复能力。既然领导干部形象困境是造成政府信任式微的关键，那么适应社会结构变迁及“微政治”、网络政治发展所形成的官民互动需求，重构官民关系、塑造领导干部良好形象的过程，也就是修复政府公信力的过程。这需要增强各级领导干部和公务员的宗旨意识、群众观念，但更需要遵循中国民众的政府信任选择“规律”，更多关注微观领域的公权力运行，形成有效治官治权治政的制度机制，将政府形象具象化为每个组织和领导干部的形象，落实到领导干部履职与官民良性互动的过程中。这在根本上是要构筑起具有参与性、责任性、回应性、法治化等特性的官民互动体系，也即人人参与尽责的公信力框架，目的是避免政府形象管理和传播中出现“公地悲剧”。

如何塑造领导干部形象呢？一靠激励机制。这包括物质、荣誉、职位晋升等方面，即对那些积极维护党政形象的领导干部，给予表扬嘉奖，激发其动力，形成示范效应。如对全国优秀县委书记的表彰就是为地方基层领导干部立标杆、树形象。二靠责任机制。按照有权有责、权责对等的原则，健全各领域的责任机制，落实党政同责，对每个伤害政府形象的领导干部厉行问责，关键是将领导干部的道德责任转换为有效的法律政治责任，将问责机制从事件导向转换为民意导向，将责任机制转换为日常性官民互动和沟通机制，让领导干部守土有责、守岗有责、对民负责。三靠监督机制。这需要进一步激活现有监督机制，如司法监督、集体决策、巡视制度、信息公开，增强公民监督、媒体监督成效，加快建立并实施领导干部诚信档案制度，让公权力在阳光下和制度的笼子里有效运行，形成权力监督的合力体系。四靠压力机制。以增量改革为原则，在目前自上而下的领导干部授权评价机制框架下，引入两票制、民主测评等自下而上的监督、评价和控制机制，让“官运”更多与民众答应不答应、信任不信任结合起来，增加领导干部维护政府形象的压力。

管理视角

领导干部要严守政治纪律和政治规矩

（上接1版）

严守政治纪律和政治规矩，要做到重自觉身有所循。习近平总书记指出：“从严治党，最根本的就是要使全党各级组织和全体党员、干部都按照党内生活准则和党的各项规定办事。”这既是一种必须，也是一种自觉。自觉遵守政治纪律和政治规矩，具体体现到行动上，就是要做到贵在经常、重在认真、要在细节，决不能表面上喊着同党中央保持一致、实际上没当回事，更不能违背中央大政方针各自为政、自行其是。严守政治纪律和政治规矩，只有保持了高度的政治自觉和思想自觉才能做到身有所循。一是自觉以党章为遵循，自觉学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章，自觉把党章作为根本的行动准则，用党章规范自己的言行，始终在党章允许的范围内活动，做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏、政治原则不弱，永葆共产党人政治本色；二是自觉以党的纪律为遵循，自觉接受党规党纪的规范和约束，政治上讲忠诚、组织上讲服从、行动上讲纪律，强化“纪在法前、纪比法严”的意识，自觉执行党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律，以更高的标准更严的要求约束自己，永葆共产党员的先进性；三是自觉以国家法律为遵循，自觉带头树立和弘扬社会主义法治理念和法治精神，善于用法治思维和方式看问题、做决策、干工作，在学法上更加全面深入，在遵法上更加坚定自觉，在守法上更加严格自律，在用法上更加积极主动，养成遇事找法、办事依法、解决问题靠法的自觉，带动形成崇尚法律、遵守法律、维护法律的良好风气；四是自觉以党的优良传统和工作惯例为遵循，真正把握这些不成文规矩的精髓，内化为价值追求和行为习惯，长期坚持、自觉遵循。

严守政治纪律和政治规矩，要做到善作为行有所止。习近平总书记指出：“干部就要有担当，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就。”“为官避事平生耻”。党员干部无论身处什么岗位，担任何种职务，都必须忠于职守、敬业奉献、奋发有为，做到守土有责、守土负责、守土尽责；都要树立正确的事业观、政绩观、纪律观，勇于担当，敢于负责，在其位、谋其政、尽其责，把按规律办事和按规矩办事有机结合起来，不但要讲规矩，还要有作为，真正做到敢担当、能担当、善担当，能干事、干成事、不出事。重作为不是乱作为，一些人犯错误、出问题，有时恰恰是打着为民服务的旗号而公然违背和破坏党的政治纪律和政治规矩的。要做到重作为而不乱作为，严守政治纪律和政治规矩，必须心存敬畏，行有所止。心存敬畏就是要敬畏信仰、敬畏人民、敬畏组织、敬畏法纪、敬畏权力，“见善不及，见不善如探汤”。心中有界限、有底线、有红线，才会不存侥幸、稳住心神、守住清白。心存敬畏才能做到行有所止，做到对党忠诚老实，对群众忠诚老实，做到台上台下一种表现，任何时候、任何情况下都不越界、越轨。讲纪律、守规矩、存敬畏，我们就能避免“七个有之”对工作的干扰，按照总书记提出的“五个必须”要求，在行为上时刻自重自律自警自省，慎独慎微慎始慎终，以“君子检身，常若有过”的态度和风骨，“不受虚言，不听浮术，不采华名，不兴伪事”，做人不越界、办事不妄为、用权不违规，始终使自己的行为置身于纪律和规矩之下，严格按党性原则办事，按纪律规矩办事、按制度程序办事，让守纪律、讲规矩成为习惯和自然。

管理语录

只要外在竞争、技术、法规等环境一直保持稳定，公司便能长久套用既定方程式，无须担心。然而一旦情况有所改变，竞争环境的要求将与现有成功方程式之间产生差距。经理人常在初期阶段就看到了这一差距，也常迅速采取行动，期望消除差距。然而，已僵化的方程式，却促使他们猛踩油门，让已陷在坑洞的车轮愈陷愈深。他们越努力，差距却愈拉愈大。这就是积极惯性。

——唐纳德·N·苏

卓越领导人都是愿意尝试与承担风险的人，他们勇于跨出安全地带，在采取主动的过程中，让自己成为强劲的对手。

——黛布拉·本顿

最重要的是去尽力塑造有利于自己的竞争模式，去主动地掌握自己的未来。

——迈克尔·波特