

整体性治理理论与实践启示

提
要

发端于英国的整体性治理理论和以澳大利亚、新西兰为代表的整体政府建设实践，对于我国推进国家治理体系和治理能力现代化，具有一定借鉴意义。

□ 吴德星

推进国家治理体系和治理能力现代化，既要立足于中国特色社会主义事业伟大实践，也要吸收人类文明一切有益成果。发端于英国的整体性治理理论和以澳大利亚、新西兰为代表的整体政府建设实践，对于我国推进国家治理体系和治理能力现代化，具有一定借鉴意义。

整体性治理理论的提出及由来

整体性治理理论是对19世纪末20世纪初传统官僚制政府以功能为导向而导致政府职能重复分散的批判，是对20世纪80年代新公共管理理论以客户需求为导向而导致公共服务碎片化的回应。整体性治理理论由英国学者佩里·希克斯首倡。1997年，佩里·希克斯在其《整体政府》一书中第一次提出整体性治理理念。整体性治理就是以公众需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以协调、整合和责任为治理机制，跨越组织功能边界，在政策、规章、服务、监督四个方面，对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合，不断从分散走向集中，从部分走向整体，从破碎走向整合，为公众提供无缝隙、非分离的整体性服务，充分体现国家治理的包容性、整合性。1997年，托尼·布莱尔执政的英国工党政府以整体性治理理论作为其政府改革纲领，并提出协同政府概念。1999年，英国政府出版《现代化政府》白皮书，在对前两年工作进行总结基础上推行整体政府改革十年规划。这一模式也迅速推广到经合组

织诸多国家。

澳大利亚通过引入整体性治理理论，充分发挥信息技术作用，打造整体政府，是最早响应整体性治理的英联邦国家。《澳大利亚联合政府报告》中对整体政府定义进行了说明：横向上，对国家安全、科学、统计、环境、区域发展、就业等领域进行革新，实现组织间跨部门合作；纵向上，强化总理在行政领域的主导地位，实行统一财政管理体制。澳大利亚整体政府建设实践主要体现为在政府内部建立伙伴关系，整合自身资源；对外建立协同关系，拉近与服务对象之间的距离；建立“中央链接（Centre link）”，同一系统集结各种社会服务项目，提供“一站式”服务。

21世纪以来，新西兰推进整体政府建设，初步实现从新公共管理向整体性治理的转换。在1999年选举宣言中，新西兰工党把解决公共部门问题列为施政目标之一，特别提出，要解决政府部门“碎片化”问题。工党政府咨询小组在2001年以来一系列总结报告中，确认“协调”问题是公共部门绩效低下的“硬伤”：新公共管理引入竞争机制的同时，忽视了部门之间的合作、协调，出现“碎片化”制度结构；政策制定不能充分考虑公共服务具体运行环境，导致执行缺陷。新西兰整体政府建设实践的主要内容包括：排除相互冲突甚至有破坏性的政策环境；更好地联合使用资源、实现成果共享；促进同一政策领域中不同利益主体之间协调、协作；为公民提供无缝隙服务。当然，整体政府建设在一定程度上依赖于信息技术发展。有了信息网络技术支持，政府整合——不论是不同政府层级之间，还是不同机构单位之间，甚至是政府之间的整合，才成为可能，甚至发展为一种必然趋势。

从主体角度看，澳大利亚、新西兰整体政府建设强调治理主体的整合与协调，推进各个公共管理主体协同合作

治理主体的整合主要在政府架构及政府运作层面进行：一方面，将分

散的专业化组织整合成集中的整体性组织，政府组织与其他组织建立良好合作伙伴关系；另一方面，提出“一起工作”的口号，通过建立公共部门文化，以重建“公共道德”和“凝聚性文化”来实现政府部门间合作。治理主体的协调则在社会沟通及利益层面进行：一方面，运用跨部门沟通方式、机制，促进各个部门之间良性互动；另一方面，协调各部门之间利益关系，减少组织间冲突，为跨部门合作打下基础。

通过合作管理模式实现政府有效管理目标，是整体政府建设的重要内容。合作管理模式要求在政府部门之间、政府与社会组织之间建立合作关系和责任共担机制，共同对问题、分析对策，协商解决问题，提供社会服务。2010年，澳大利亚政府签署《全国性协议——携手合作》，明确了政府与社会组织协同合作原则和各自责任，立足该协议建立多角度、多方位、多领域的全面协作框架，携手共促社会、文化、公民、经济、环境大发展。澳大利亚把政府公共部门与私人企业、社会组织合作作为外部动力，推动政府内部改革。政府向社会放权，给予社会组织和团体更多权利和机会参与政府管理，在公共服务、环境保护、社会治理、市场监管、网络监管等各个方面，推动政府改革创新，促进政府职能有效实现。

结合中国实际，在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，要适应国家治理主体多元化要求，以协同治理为抓手，大力加强政府部门间协调合作，充分发挥社会组织、公民个人在国家治理中的积极作用，形成国家治理多元主体协同合力。

一是坚持党在多元主体协同治理中的领导核心地位。国家治理是中国共产党代表和领导人民掌握政权、行使治权的过程，强调中国共产党在总揽全局、统筹各方前提下，政府、企业、事业单位、社会团体、中介组织、人民群众各方主体共同发挥治国理政作用。中国共产党是执政党，是社会主义建设事业的领导核心，是国家治理活动的领导者。多元主体协同治理是在党的领导下实现政府部门、社会组织、公众个人共同参与国家治理的有机统一过程。推进多元主体协同治理，经济上

是为了进一步解放束缚生产力发展的不适宜体制，政治上是为了进一步确立人民主体地位，文化价值观上是为了进一步整合社会多元价值观，社会上是为了激发社会活力。这一切，都离不开中国共产党的领导。

二是回应协同治理主体多元诉求。公众利益诉求充分表达，是决策的重要基础。社会公众参与国家治理的诉求呈现广泛性、多元化特征。政府要为公众提供表达民意、沟通协商、合作共治的网络渠道和平台，对社会公众及时、准确地回应，满足公众网络参政、议政、督政的利益诉求。互联网构建社会公众参与国家治理机制，重塑公众参与主体地位。要发挥好互联网汇集民意的重要作用，为国家治理凝聚强大社会合力。

三是厘清协同治理主体责任边界。协同治理主体包括政府、企业、社会组织、公众等方面。对政府而言，治理过程就是政府自身从单纯的“管理者”到“管理者”与“服务者”并重的角色转变过程；对非政府部门而言，治理就是从被动管理到主动参与的过程。信息技术条件下的协同治理，需要重构治理主体之间博弈与合作的新型关系，完善多方协同治理机制，实现协同治理制度保障。政府对社会组织应做到积极培育与依法监管的平衡，为各类社会组织提供公平准入的机会。社会组织应优先在社会领域发挥作用，主要反映所在群体社会需求，满足政府职能难以有效覆盖的具体、特殊社会需求。

四是拓宽协同治理参与渠道。从制度、体制、机制方面拓展多元主体协同治理参与与国家治理渠道，推进协同治理有序进行。

五是构建协同治理长效机制。协同治理强调多元主体参与、共识导向、协商决策、跨越跨部门合作，尤其强调治理过程中政府与社会组织的协同，着力处理好管理与治理、维稳与维权、活力与秩序的关系，形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的多元参与、协商治理长效机制。应将协同治理纳入制度化轨道，在各种具体公共事务管理与公共服务制度安排中体现协同治理理念，健全协同治理运行机制，规范协同治理运行方式。

从技术角度看，澳大利亚、新西兰整体政府建设强调信息技术的运用，利用信息数据库，掌握全面整体信息，优化政府决策，提高公共服务质量

尽管新公共管理改革确实能部分解决部门间利益冲突、职能重叠、各自为政等问题，但从整体政府建设各个环节来看，忽视跨部门信息共享与协同，很难达到整体性治理预期目标。整体政府建设需要依赖网络技术搭建政府管理服务平台、改善政府内部业务流程。因而，从信息化角度看，整体政府又可称为网络政府，是一种以信息技术为支撑的政府形态。倘若缺失信息技术而仅实施行政管理体制改革，则难以实现政府整合目标。澳大利亚借鉴英、美、加等国实践经验，在法制建设、组织结构、标准设定、能力发展等方面，走出了一条独具特色的以信息化推进整体政府建设的路子。为了鼓励、支持政府各部门在提高效率、效力的创新模式中共享知识、技能、资源，澳大利亚政府建设整体政府跨部门信息管理服务平台，适应了国家治理信息化要求。据《联合国电子政务调查报告》，2016年澳大利亚、新西兰电子政务发展指数分别居全球第二位、第八位，利用信息技术提供公共服务的意愿与能力居世界前列。

结合中国实际，在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，要适应信息时代经济社会发展规律，以信息化治理为动力，充分发挥互联网技术和信息化手段对国家治理体系和治理能力建设的积极作用，趋利避害，迎接挑战。

一是建立全面覆盖、联通共享、动态跟踪的统一国家治理信息系统。信息技术可以为国家治理机制运行提供技术支撑，各个治理主体之间可以利用统一信息网络平台，进行信息获取、分析、综合及利用，实现治理信息有效整合、全面覆盖。建立统一国家治理信息系统，在硬件上要依

托现有政府部门及相关通信企业，构筑信息协同大平台。同时，信息网络系统所具备的数据收集、分类筛选、计算和存储等功能，可以实现对国家治理信息的锁定、跟踪、分析、整合、存储，提高国家治理科学性、有效性。

二是充分发挥电子政务对国家治理的促进作用。建立高效的国家电子政务统筹协调机制，制定电子政务管理办法，形成涵盖建设、应用、管理、评价的全流程闭环管理体系。建立健全公共基础信息资源建设、使用、共享机制，消除信息壁垒，更好地用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。拓展在线政府服务，改进网上服务大厅，推进行政审批和公共服务事项全流程、“一站式”网上办事，简化行政审批流程，推动业务流程优化再造。打造电子监督平台，筑牢制度“笼子”，公开权力清单和运行流程图，对行政事项运行的权限、条件、方式、程序、时限实现全流程电子化监管。

三是充分发挥大数据对国家治理的促进作用。通过建立统一、共享的大数据平台，对海量数据采集、挖掘、加工、汇总、整合、存储、分享，为国家治理提供坚实数据支撑。充分运用大数据分析得出的规律性结论，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型，保障国家治理按照科学性、战略性、长远性、系统性、有效性原则，在系统治理、依法治理、综合治理、源头治理轨道上顺利推进。通过对海量实时数据掌握和挖掘，将分散的小概率事件有序关联起来，突破“信息孤岛”限制，排除各种垃圾信息误导和干扰，把握数据中蕴含的规律性、倾向性问题，提高国家治理决策民主化、科学化水平。充分运用大数据理念、技术和资源，及时、有效地对国家治理进程进行监管，将海量碎片化、无序排列的信息变成有用、有序的数据，使监管更加透明、更有针对性。



战略视角

以国际视野增强理论自信

□ 张明仓

党的十九大明确把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党的指导思想，并号召全党要更加自觉地增强理论自信。有比较才有鉴别。增强理论自信，既需从历史维度纵向检视，又要以国际视野横向比较。以世界眼光观察中国奇迹、中国方案，反思中国经验、中国智慧，感悟中国理论的真理魅力和实践威力，我们更有理由、有底气笃信中国理论坚定前行。

马克思主义命运“大预言”的中国验证

我们的理论自信，是对马克思主义的坚定信仰和信心。关于马克思主义的前途命运，1991年苏联解体前后东、西方各有一个著名预言。一是美国前总统国家安全事务助理布热津斯基1989年在《大失败——二十世纪共产主义的兴亡》一书中，作出“摒弃马列主义学说”和共产主义消亡的所谓“大预言”；另一是1992年春，邓小平在视察中国南方所作谈话中作出预言：“世界上赞成马克思主义的人会多起来的，因为马克思主义是科学。它运用历史唯物主义揭示了人类社会发展的规律。”

现实的成功是最好的理论，没有一种抽象的教条能够和它辩论。在苏联剧变、国际共产主义运动陷入低潮的大背景下，中国共产党领导中国人民沿着中国特色社会主义道路开拓前进，不断创造出举世瞩目的“中国奇迹”。“中国奇迹”的背后，是观念的变革、理论的飞跃和战略的升级。近年来，国际社会对中国的关注持续升温，并日益从表面的经济快速增长深入到深层因素，一个重要方面就是中国理论。集中体现中国理论最新成果

的《习近平谈治国理政》自2014年9月出版发行以来，在国内外引起热烈反响，目前已出版21个语种，累计发

行642万册，发行到世界160多个国家和地区。中国特色社会主义的巨大成就，充分彰显了中国特色社会主义理论体系的科学指导作用，展现了当代中国马克思主义的蓬勃生机和巨大价值，也使马克思主义获得越来越多人的重视、认同和信仰。

中国的发展超出唱衰马克思主义的西方预言家的想象。曾提出“历史终结论”的美国学者福山不得不修正其观点，认为“‘中国模式’的有效性证明，西方自由民主并非人类历史进化的终点。人类思想宝库要为中国传统留有一席之地”。今天回头来看，邓小平的科学预言，显然快速变成了事实；布热津斯基等人把社会主义在一些国家的失败硬说成“马克思主义的破产”，则被中国奇迹证明只是一厢情愿的无稽之谈。

列宁曾说：“神奇的预言是神话，科学的预言却是事实。”对马克思主义两种预言的相反结局，既反映了马克思主义具有不因诋毁而遭削弱的强大生命力和真理威力，也昭示增强马克思主义理论自信是推进社会主义事业的必然要求，是顺应历史潮流的理性选择。就科学性、真理性、影响力、传播面而言，没有一种思想理论能达到马克思主义的高度，也没有一种学说能像马克思主义那样对世界产生了如此巨大的影响。诚然，在新的征程上，马克思主义还要在新的实践中经受新的检验、获得新的发展。但无论国际风云如何变幻，我们都要坚定马克思主义理论自信，用发展着的马克思主义指导新的实践，这是历史的重要启示。

“全球性问题”的中国答案

理论的提出源于问题，理论的魅力和感召力来自解决问题。坚持问题

导向，注重运用科学理论认识和解决矛盾问题，是中国共产党驾驭中国航船的科学方法论，也是党的创新理论的鲜明特色。

习近平新时代中国特色社会主义思想是破解当代“中国问题”的锐利思想武器。习近平总书记指出：“我们中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。”中国共产党自成立之日起，就自觉地把马克思主义作为认识和解决“中国问题”的科学指南，不断推进马克思主义中国化，接续解答“站起来”“富起来”“强起来”等中国问题，探索并最终找到中华民族复兴之路。从根本上说，习近平新时代中国特色社会主义思想是着眼解决当代中国问题而创立的，也是在持续解答中国问题中不断创新发展的，具有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。

习近平新时代中国特色社会主义思想解决的是中国问题，往往也是人类共同面临的问题。随着经济全球化和世界多极化的发展，各国在发展进程中面对着许多共同或相似的问题。全球化进程中的全球性问题、全球风险和霸权主义，对各国特别是发展中国家形成巨大的挑战。中国的发展与世界的

发展越来越紧密相联，“中国问题”与“全球性问题”既有差异性又有共通性，国际社会对中国在解决全球性问题中的作用也越来越重视。德国外交政策组织研究所所长桑施耐德说：“没有北京的参与，任何全球性问题都是无法解决的。”

中国解决好本国问题，就有更强能力去解决全球性问题，也就有更强能力为解决全球性问题提供思路 and 办法。党的十八大以来，从“两个一百年”奋斗目标的提出到“中国梦”的引领，从“五位一体”总体布局到“四个全面”战略布局，从转变经济发展方式到贯彻新发展理念，从实现强

军目标到建设世界一流军队，从改革开放到构建以合作共赢为核心的新型国际关系，等等。这些被称为“中国经验”的成功做法，凝结着我们党近一个世纪的不懈探索和近70年的执政经验，是解决中国问题的卓越答案。对这些“中国经验”进行科学总结和理论提升，能够更好地洞悉纷繁复杂的国际大棋局，切中当代人类发展困境，为解决全球性问题提出独树一帜、科学可行的中国模式。中国作为全球经济增长的火车头、国际体系变革的压舱石、世界和平稳定的助推器，在全球治理进程中的影响力越来越大，我们增强理论自信也就越有充足的底蕴。

“中国理论”的时代意义

“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的”。习近平新时代中国特色社会主义思想不仅是中国共产党指导理论的重大创新，而且把科学社会主义理论推进到了新高度，把当代全球治理策略提高到新水平，为世界社会主义发展积累了宝贵经验，为发展中国家走向现代化提供了重要借鉴。

习近平新时代中国特色社会主义思想具有鲜明的时代性、引领性、独创性，集中体现了当今时代精神。2015年9月，习近平在出席联合国发展峰会时指出：“环顾世界，和平与发展仍然是当今时代两大主题，要解决好各种全球性挑战，根本出路在于谋求和平、实现发展。”习近平新时代中国特色社会主义思想是中国革命、建设、改革的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的贯通结合，是指导中国特色社会主义事业的理论新飞跃、行动新指南、斗争新武器。同时，它“运用

历史唯物主义揭示了人类社会发展的规律”，摒弃丛林法则，超越零和博弈，提出共建“一带一路”、构建人类命运共同体等“中国主张”“中国方案”，体现了国际共识特别是发展中国家心声，为解决人类面临的战乱、贫穷、共同发展等重大问题指明了根本之道，为世界和平贡献新动力，为全球发展描绘新蓝图。

在解决人类面临的共同问题上，中国理论在与其他治国理政理论的交流互鉴竞争中显示出比较优势。中国在如此短的时间、在这样大规模的国家快速推进现代化，创造了人类历史上从未有过的“经济奇迹”，开辟了世界上独一无二的现代化道路，超越了“苏联模式”的弊端，打破了对西方发展道路的迷信。英国学者马丁·雅克坦言，中国发展道路与西方有着根本不同，中国的崛起是一个新“现代化模式”的崛起。提出“北京共识”的雷默说：“中国的经济发展模式不仅适合中国，也是追求经济增长和改善人民生活的发展中国家效仿的榜样。”提出“软实力”概念的约瑟夫·奈认为：“更重要的是将来，中国倡导的政治价值观、社会发展模式和对外政策做法，会进一步在世界公众中产生共鸣和影响力。”

从国际大视野看，增强理论自信，是回答“时代之问”的迫切需要，是破解世界和平与发展难题的客观要求。习近平新时代中国特色社会主义思想既为推进中国特色社会主义事业提供了科学指南，也为彰显马克思主义的当代价值、发展21世纪马克思主义、推进人类文明发展进步作出了突出贡献。中国特色社会主义的历史性成就，以铁一般的事实胜过一切“雄辩”，它本身就是最具说服力的宣言。我们有理由相信，21世纪中国的马克思主义一定能够展现出更强大、更有说服力的真理力量。