

· 公共管理 ·

# 新常态背景下政府治理能力提升路径研究

□刘进军 陈 鱼 刘书明  
[甘肃农业大学 兰州 730030]

**[摘要]** 推进国家治理体系和治理能力现代化成为我国社会治理的新常态。在新常态的背景下如何提升政府的治理能力,对于经济发展、社会进步具有重大的意义。为此,以新常态的提出作为出发点,分析提升政府治理能力的必要性,针对政府在治理能力方面面临的现实困境,提出完善政府治理体制、转变政府治理理念、创新政府治理方式、革新政府治理工具的策略,有利于提升政府治理能力。

**[关键词]** 新常态; 发展理念; 治理困境; 治理能力

**[中图分类号]** C931

**[文献标识码]** A

**[DOI]** 10.14071/j.1008-8105(2017)04-0029-05

2008年世界金融危机之后,为了描述世界经济特别是发达国家的变化,美国太平洋基金管理公司总裁埃里安提出“新常态”一词。而我国首次使用“新常态”这一概念是习近平总书记在2014年5月考察河南时提出,随后在11月的APEC工商领导人峰会开幕式主旨演讲上第一次从经济发展新特征、新挑战、新机遇方面阐释了中国经济新常态,使得新常态的概念更加明确化。十八届五中全会的召开,指出新常态的发展要符合创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,这意味我国新一届领导人站在全局性和战略性角度,准确把握我国经济的发展现状,重新规划了经济发展方向。政府作为经济社会发展的中坚力量,其治理能力的高低直接影响着新常态这一阶段服务型政府的建设以及我国经济是否能够持续航行。燕继荣依据公共治理精神,论证了中国政府创新的努力方向在于:重新定位自身角色,建立有效且有限的政府,提出本着“公共事务公共治理”的原则,重塑社会管理模式<sup>[1]</sup>。薄贵利提出推进政府治理现代化,必须适应现代化建设的基本趋势和基本要求,切实提高政府科学行政、民主行政、依法行政的水平,并实现科学行政、民主行政、依法行政的制度化、规范化、程序化<sup>[2]</sup>。因此,研究我国新常态下政府治理能力面临的现实困境及优化路径,对政府治理能力的提升意

义重大。

## 一、新常态对政府治理能力提出的新要求

政府治理能力是指中央政府和地方各级政府通过整合和配置行政资源,调动社会资源,运用先进的治理理念,积极回应经济社会发展的需要和社会公众需求的能力。之所以提出提升政府治理能力,是因为新常态时期经济呈现的新特征、新机遇、新挑战对政府治理能力提出更高的要求。因此根据新常态时期的经济结构、经济增长方式、市场环境提升政府治理能力,是顺应时代发展的重要举措。

### (一) 经济结构升级要求提升政府治理的能力

新常态的特点之一就是经济结构不断优化升级,从图1中我们可以看出从2010~2014年五年之间第二产业的经济贡献率持续下降,第三产业的经济贡献率不断上升,且在2014年第三产业贡献率超过第二产业。新常态下,随着环境问题、就业问题的凸显,传统制造业与房地产业逐渐由支柱性产业转变为常态性产业,同时战略性新兴产业、服务业以及现代制造业等成为支柱性产业。产业发展方向的改变势必需要转变政府的治理重点。

政府作为国家经济调节的主导者,长期以来,由于改革红利和结构红利没有得到充分释放,经济

**[收稿日期]** 2016-09-25

**[基金项目]** 2014年度国家社科规划基金项目“西北民族地区政府应急管理能力建设与反恐维稳长效机制研究”(14XZZ0007)。

**[作者简介]** 刘进军(1963-)男,博士,甘肃农业大学人文学院教授;陈鱼(1992-)女,甘肃农业大学人文学院硕士;刘书明(1977-)男,博士,甘肃农业大学人文学院副教授。

下行压力没有得到根本缓解。解决新常态下经济结构问题，需大力破解政府治理当中不适应新常态发展的体制障碍，优化产业结构，实现经济中高速增长的发展目标。面对当前国内经济的转型升级和国际经济通缩压力，构建经济转型需要改革的配套措施，同时积极鼓励高校和各个科研院的市场化对接，为新兴产业的发展提供制度支撑和人才支持。“十三五”时期通过全面深化改革，有利于推进市场化改革的政府转型，减少国家对经济的直接干预，促进经济顺利实现转型升级。

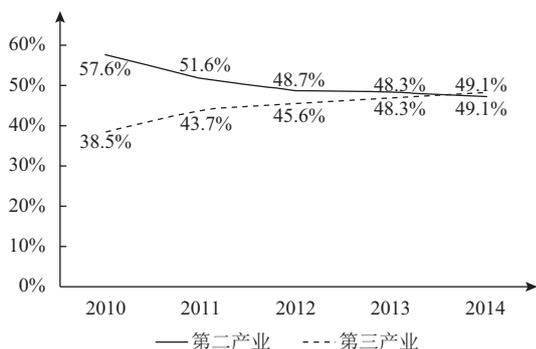


图 1 2010~2014年第二、三次产业贡献率

资料来源：根据中国统计年鉴整理

### (二) 经济增长方式转变要求提升政府治理能力

出口、投资和消费作为拉动经济增长的“三驾马车”，它们对GDP贡献的强弱直接决定了经济增长率的波动。旧常态时期，由于我国劳动力、原材料以及能源资源的优势，使得我国出口产业在国际竞争中取得先机，但是，随着传统的对外出口赖以存在的比较优势正在逐渐消失，出口增长率持续减低（图2所示）。投资因为受传统产能过剩和房地产库存压力的影响，发挥的作用也越来越小。因此我们必须实施创新驱动发展战略，发掘经济增长潜力，扩大内需，转变经济增长方式。

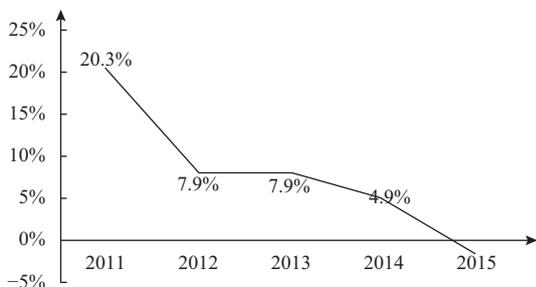


图 2 2011~2015年我国出口增长率

资料来源：根据国家统计局整理

面对出口优势减弱以及投资固化的不利因素，改变经济驱动力的失衡状态，发挥内需拉动经济增

长的实用机制，关键在于利用创新机制，激发市场活力。但是创新仅仅依靠市场配置达不到预期的效果，必须通过政府的介入实现实质性的发展。提升政府治理能力为企业完善的知识产权保护体系，制定宏观调控措施，结合财政政策和货币政策对创新企业提供资金支持，为创新型产业创建发展的空间，是转变经济增长方式的道路选择。

### (三) 完善市场要求提升政府治理的能力

我国从计划经济体制转型至市场经济体制，现阶段，市场经济通过竞争机制促进经济增长的内在机理没有得到完全发挥，在不完善的市场中充满了权钱交易的腐败和假冒伪劣的恶性竞争，严重破坏了诚信原则，造成公民对国货的不信任。此外由于政府的过度干预而形成的垄断市场，破坏了商品价值决定价格的经济规律。新常态要求形成合理的市场机制、健康的市场环境，都离不开政府对市场合理的监管。

市场是经济健康发展的重要依托。改革开放以来，政府不断调整与市场之间的关系，十八届三中全会指出，“要使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用”，明确了市场经济条件下政府与市场关系的科学定位。构建完善的市场体制关键在于提升政府在市场监管方面的能力，创新市场监管的方式，以行政审批为突破口，完善投资者保护机制，改进上市与交易的制度，优化微观市场结构，成为了完善市场的必然路径选择。

## 二、新常态背景下政府治理面临挑战

中国经济新常态的本质，就是通过改革，逐步使中国成为一个正常的市场经济国家，从而实现国家经济治理能力的现代化。政府治理作为国家治理的一个重要组成部分，必须以实现自身能力的现代化来保证国家治理能力现代化的顺利推进。经济基础决定上层建筑，政府治理能力的本身是促进经济社会的良性发展，但在新常态背景下，根据客观环境的变化，政府必须正视当前自身在治理能力方面面临的挑战，同时通过提升政府治理能力现代化来反作用于经济的发展。

### (一) 政府治理体制与治理能力现代化的目标要求之间存在差距

提升政府治理能力首先要实现政府治理体制的科学化、法治化、高效化。目前，我国大力推行行政体制改革，这表明政府的治理能力是符合新常态发展的政治环境的。但是按照新常态对于政府

治理能力的要求, 还存在需要改进的地方。政府作为国家行政权力的载体, 集决策权、执行权于一身, 在促进经济发展、政治稳定、社会和谐等方面发挥着不可替代的作用。但是, 政府在治理体系方面还存在一些欠缺。例如, 我国政府治理体制中政府机构设置科学化程度还有待提升, 职能配置出现重叠、缺位、错位现象。公务员对于工作流程的不熟练, 造成工作效率的低下。政府治理主体单一, 造成权力过于集中。以上问题反映出政府治理在体制方面与治理能力现代化的目标要求之间存在差距。虽然经过六次行政体制改革之后, 情况有所改善, 但是随着我国进入新常态, 面对当今的经济全球化、政治多元化、社会多样化的现实状态, 我国治理体系在指导经济健康发展方面显得心有余而力不足的, 难以适应发展需要。因此优化政府机构设置, 配套政府职能设置, 深化行政体制改革创新治理制度将是今后的一项重大工程。

### (二) 政府治理理念与治理能力现代化的目标要求之间存在差距

政府治理理念, 是政府机关及其工作人员在治理社会公共事务方面所确立的基本价值取向, 是政府治理系统中的灵魂<sup>[3]</sup>。建国以来, 无论是实行计划经济还是市场经济, 政府始终是推动经济发展的重要力量。与基本国情相适应, 我国政府形成是一种高度集权的政治体制, 产生的政府治理理念是一种“全能政府理念”。在这种理念的支配下, 贪污腐败, 权力寻租, 无视国家法律等现象层出不穷, 已经成为经济社会健康发展的制约因素。伴随着经济体制的全面改革, 经济发展依赖的动力因素发生了转变, 经济发展环境变得复杂, 政府如何治理经济已经成为人们密切关注的话题。习近平总书记为代表的新一届领导人上台之后, 始终把反腐建设贯穿于政治体制改革之中, 重新强调了实现提高治理能力的其中一个重要方面就是要形成服务、阳光、法

治、有限、高效的治理理念, 改变传统政府权威主义的价值观念。

### (三) 政府治理方式与治理能力现代化的目标要求之间存在差距

我国经济体制改革的首要问题就是处理好政府与市场的关系, 从十四大到十八大改革的基本方向是“更大程度更大范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。十八届三中全会确定了让市场在资源配置中起决定性作用, 同时强调更好地发挥政府作用<sup>[4]</sup>。这完全契合了经济新常态建设“有效政府”和“有效市场”的要求。从我国政府与市场关系不断调节的进程上看, 是符合新常态的目标要求。但是在实践过程中, 我国市场化程度并不高。2013年, 国务院分五批取消和下放了416项行政审批事项, 修订了政府核准的投资项目目录; 取消和免征行政事业性收费328项。从这些数字中可以看出我国政府对于微观市场的管制过多过宽, 民间资本投入由于审批程序的繁琐, 无法及时注入市场, 造成市场发展无法实现多元化。在政府的过度干预之下, 我国经济产业结构发展失衡, 社会有效供给不足, 基本公共服务无法实现均等化, 市场资源配置达不到帕累托最优。

### (四) 政府治理工具与治理能力现代化的目标要求之间存在差距

2016年联合国经济与社会事务部(DPEPA/UNDESA)对193个国家的电子政务发展情况进行了调查, 调查主要围绕在线服务数据分析、人力资本数据分析以及电信基础设施数据分析展开。经分析评估之后, DPEPA编制出亚洲国家电子政务发展水平的前10名国家(表1)。作为亚洲三大发达国家, 韩国、新加坡、日本, 无论是在线服务、人力资本还是电信基础设施都处于领先的水平。而中国作为世界上最大的发展中国家, 电子政务水平不高已经是不争的事实。

表 1 亚洲国家电子政务发展水平前10名

	在线服务指数	人力资本指数	电信基础设施指数	电子政府发展指数	电子政务发展水平
韩国	0.9420	0.8795	0.8530	0.8915	极高
新加坡	0.9710	0.8360	0.8414	0.8828	极高
日本	0.8768	0.8724	0.8277	0.8440	极高
以色列	0.8623	0.8619	0.6175	0.7806	极高
巴林	0.8261	0.7178	0.7762	0.7734	极高
阿拉伯联合酋长国	0.8913	0.6752	0.6881	0.7515	极高
哈萨克斯坦	0.7681	0.8401	0.5668	0.7250	高
科威特	0.6522	0.7287	0.7430	0.7080	高
沙特阿拉伯	0.6739	0.7995	0.5733	0.6922	高
卡塔尔	0.6739	0.7317	0.6041	0.6699	高

资料来源: Department of Economic and Social Affairs, United Nation E-Government Survey, 2016

截至2016年6月,中国网民规模达7.10亿,互联网普及率达到51.7%,超过全球平均水平3.1个百分点<sup>[5]</sup>。新常态下,运用先进的治理工具实现政府与公民的互动共治是我们的目标。但是,互联网的发展速度与政府电子政务发展水平不协调已经成为政府治理能力的阻碍因素。因此完善政府在线服务体系、提高人力资本水平、建设电信基础设施是今后政府提高电子政务发展水平的重要途径。

### 三、新常态背景下政府治理能力的提升路径

#### (一) 完善政府治理体制: 简政放权

经济新常态的三大特征反映了我国未来的经济走势,决定了经济体制改革的总体方向,预示着未来实现经济稳步增长的目标必须改变旧常态下形成的政府治理体系。笔者认为当前阶段我们应该准确把握经济新常态的本质,以简政放权为核心,全面铺开政府治理体系改革。简政放权,首先要做到的就是“简政”,其次就是“放权”。

实行大部制是现代政府架构的主要标志。推进大部制改革:首先,应按照机构精简、效能优化的原则,对存在职能重叠的机构进行整合,运用科学归类的方法,对职能部门进行科学设置,形成权责一致的职能体系。同时,适当分解职能过宽、过大的机构,将有关内设机构与相关部门重组或独立设置。其次,大部制改革并不是简单的机构重组,需要对重设机构进行职能设定,建立新的治理机构和运行机制,实现“1+1>2”的效果。最后,实行决策权、执行权和监督权分离协调机制,参照决策集中化、执行专门化、监督独立化的思路,合理分配部门内部和部门之间的权力,确保决策正确、执行顺利、监督有效。

邓小平指出:“现在我国的经济管理体制权力过于集中,应该有计划地大胆下放,否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者四个方面的积极性,也不利于实现现代化的经济管理和提高劳动生产率。”<sup>[6]</sup>放权,就是要将政府行政方面的权力从中央下放到地方,增加地方政府在政治决策、经济决策、财政、金融等方面的权力;经济方面的权力下放给市场,增加企业在经营权、决策权、人事权等方面的权力,实现中央和地方统筹,政府与市场互济的局面,构建政府主导,多元参与的治理主体。政府治理体系创新要紧紧围绕政府、市场和社会三者之间的联系展开,注重激发公民的政治意识,让公民以主人翁的姿态实际参与到政府治理之中。明

确市场角色,激发市场活力,大力发挥非政府组织和第三方的作用,搞好微观经济的建设。政府准确把握自己的权力力度,做到有权不可任性,通过政府、市场、社会三者的协调互动,建立公平、公正、公开的治理体制。

#### (二) 重塑政府治理理念: 服务型政府、生态型政府、法治型政府

在新常态的视域下,政府治理应当率先从转变政府治理理念入手,以“公民为本”作为政府治理理念的价值基点,超越传统的“以民为本”,校正“以人为本”,并以此为和谐社会的建构提供最基础性的价值支柱和认知资源<sup>[7]</sup>。“以公民为本”,切实做到从管理型政府向服务型、生态型政府和法制型政府转变,是提升政府治理能力的的一个重要切入点。服务型政府治理理念,牢牢以“为人民服务”作为出发点,做到决策体现服务,执行贯彻服务,监督保障服务,按照全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标要求,保证人民物质建设和精神建设双向发展,提高人民生活水平,实现共同富裕。把服务理念深深根植于行政体制的运行中。

新常态强调的是一种绿色和谐的新常态,绿色经济的发展自然也要求形成绿色、安全、高效的政府理念,即生态型政府。笔者认为,生态型政府的建设要充分结合外生态和内生态,把追求外在生态保护的政府理念与追求内部高效廉洁的政府理念相融合。一是要设置有限高效的职能部门,逐渐形成政府治理的网络化和协作化。二是强化政府官员清正廉洁的行政作风。三是追求五位一体的生态型政府,形成生态管理的治理风格,积极回应社会需求。

十八届四中全会提出全面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家,形成公平、公正、公开的社会风貌。按照市场化改革的方向,厘清政府与市场、政府与社会的边界,树立法治型政府的理念,是提升政府治理能力的的一个重要课题。首先,依据政府可以做什么制定权力清单,明确法无授权不可为;其次,依据政府该怎么管理市场制定责任清单,明确法定职责必须为,建立权责统一的职能体系,防止有权无责现象的发生;最后,依据政府对企业的约束条例制定负面清单,明确法无禁止即可为,让企业拥有充分的自主权,激发市场活力。

#### (三) 创新政府治理方式: 有效市场、有效政府

“发挥市场在资源配置中的决定作用,同时更好地发挥政府作用”是我国政府在实践中探索和深化认识过程中对社会主义市场经济发展的科学定位。创新政府治理方式,实质上是指政府权力退出微观

经济范畴之后,将治理重点转移至维护发展环境、规范市场秩序以及保护企业合法收益之上,真正形成政府与市场的有效配合。新常态下市场在资源配置中起决定作用,建设有效市场,就是要以价值规律为基础,以优胜劣汰为准则,以自由竞争为路径,以共同富裕为目标,根据宪法原则、公共利益、服务型政府改革行政审批制度,运用政务大数据破除信息共享障碍,发挥好行政审批作为政府沟通市场和民众的重要桥梁作用。让市场起决定作用,并不是承认市场就是万能的。市场主体自身的利益最大化往往与公共利益产生冲突,因此政府制定科学的宏观调控政策,提高自身的治理能力是社会主义市场经济体制的内在要求。李克强总理指出,近几年面对经济下行压力和传统的动能减弱,我们没有搞强刺激,而是把推行“放”“管”“服”作为宏观调控的关键性工具。在经济新常态这一阶段,搞活市场经济,创新政府治理方式,政府首先要明确什么归政府,什么归市场。在战略构想上,政府要根据权力清单管理制度,减小政府对微观经济市场的多度干预,收缩审批准入环节,保证生产要素自由流通,让企业成为创新主体。在政策制定上,根据市场失灵的原因,准确制定货币政策和财政政策,保证公共产品的有效供给,提升政府宏观调控的精准性。在政策执行上,政府要将调控和服务相结合,加强市场监管,营造出一个诚信经营、公平规范的市场环境,一个竞争有序的营商环境,一个保护私有财产不受侵犯的法律环境。

#### (四) 革新政府治理工具: 大数据治理

大数据治理,从技术层面来讲,指的是通过对零散化的数据进行整合和关联分析,增强数据的可信度,从而对社会现象做出解释,并预测一般性的社会规律,及时制定政策。政府通过大数据的展示,让人民群众用更直观的方式了解政策依据、执行过程以及政策的效能,消除民众政治冷漠。反过来,民众利用自己的权利对政府进行监督,保证政府决策真正体现民众的切身利益。笔者认为,发挥大数据对政府治理的积极作用,首先,进行电子政务的基础设施建设,电子政务发展的新趋势是提供线上整体化公共服务或打造各项公共服务的一站式服务平台<sup>[9]</sup>。通过开通政务微博、政务微信、网站服务等,公布相关信息,消除数字鸿沟,防止信息断层,促进机构的高效化、负责化和透明化,拉近与公众的距离,增强政府对公众需求的回应性。其次,加强数据监管,通过设立专门的部门机构,利

用专业的技术人才对电子政务所需要的服务网络进行维护和升级,保障公众对政府信息的及时获取,同时破除社会不法分子对于政府机密文件的窃取。当前,政府治理工具不断努力适应公共服务发展一体化,预示着政府通过革新治理工具将更好地为公众提供人性化、民主化的服务体系。

## 四、结语

新常态的提出是我国改革开放进程中具有里程碑意义的创新和发展,完全符合当前国内和国际的经济发展形势。赋予新常态发展理念的内涵,有利于我国从自身发展的视角下把握新常态理论的意义,有利于我国全方位进行经济建设,弥补经济发展短板。同时,经济的健康发展离不开政府政策的支持,针对政府当前的治理困境,从体制、理念、方式和工具上提升政府的治理能力,从而对新常态的发展形成倒逼机制,实现政府治理与新常态的融合发展机制。

## 参考文献

- [1] 燕继荣. 变化中的中国政府治理[J]. 经济社会体制比较, 2011(6): 135-139.
- [2] 薄贵利. 推进政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2014(5): 52-57.
- [3] 张立荣, 汪志强. 当代政府管理创新——以麦肯锡7-S系统思维模型为分析框架[J]. 江汉论坛, 2006(10): 13-15.
- [4] 熊玠. 中国共产党正推动一场决定中国命运的大改革[N]. 学习时报, 2016-06-27(03).
- [5] 中国互联网信息中心. 中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. [2016-08-03]. <http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzbg>.
- [6] 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [7] 葛荃, 鲁锦寰. “以公民为本”: 政府责任、治理理念与和谐社会建构[J]. 新视野, 2005(6): 39-42.
- [8] 国家行政学院电子政务研究中心. 2016联合国电子政务调查报告(中文版). [EB/OL]. [2016-08-01]. <http://www.egovment.gov.cn>.
- [9] 张再生, 白彬. 新常态下的公共管理: 困境与出路[J]. 中国行政管理, 2015, 3(7): 38-42.
- [10] 张占斌. 中国经济新常态的趋势性特征及政策取向[J]. 国家行政学院学报, 2015(1): 15-20.
- [11] 何永珍. 新常态下我国地方政府治理能力建设面临的挑战[J]. 公共管理理论, 2015(11): 8-12.
- [12] 沈荣华. 提升地方政府治理能力的三重逻辑[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(1): 12-19.
- [13] 吴春雷. 新常态下创新驱动发展战略中的政府职能定位[J]. 云南社会科学, 2015(6): 17-23.

(下转第37页)

- [26] 蔡昉. 户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹[J]. 经济学动态, 2010(12): 4-10.
- [27] 林闽钢. 中国社会救助体系的整合[J]. 学海, 2010(4): 55-59.
- [28] 彭华民. 中国社会救助政策创新的制度分析: 范式嵌入、理念转型与福利提供[J]. 学术月刊, 2015(1): 93-100.
- [29] 郑杭生. 全面建设小康社会与弱势群体的社会救助[J]. 中国人民大学学报, 2003(1): 2-8.
- [30] 王增文, 邓大松. 倾向度匹配、救助依赖与瞄准机制——基于社会救助制度实施效应的经验分析[J]. 公共管理学报, 2012(2): 83-88.
- [31] 青连斌. 我国养老服务业发展的现状与展望[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(3): 75-83.
- [32] 林闽钢, 梁誉. 准市场视角下社会养老服务多元化筹资研究[J]. 中国行政管理, 2016(7): 70-76.
- [33] 席恒. 分层分类: 提高养老服务目标瞄准率[J]. 学海, 2015(1): 80-87.
- [34] 童星. 社区居家养老必须走“互联网+”的道路[J]. 学术界, 2015(10): 247.

## Review of Social Security Reform in China

SHEN Hua GU Yi

(University of electronic science and technology of China Chendu 611731 China)

**Abstract** Pacing with the development of aging, the top-down design in social security reform appears particularly important. The article reviews relative research findings on social insurance, social welfare and social assistance to present the development idea and path in the process of social security reform with the aim of constructing a more equitable and sustainable social security system.

**Key words** aging; social security reform; sustainability

编辑 刘波

(上接第33页)

## Research of the Government's Governance Ability Ascension Path Under the Background of New Normal

LIU Jin-jun CHEN Yu LIU Shu-ming

(Gansu Agricultural University Lanzhou 730070 China)

**Abstract** Promoting the modernization of our country's governance system and the governance ability has become the new normal of social governance. How to enhance the government's ability under the background of the new normal is of significance for the economic development and social progress. Therefore, starting from the new normal, this paper analyzes the necessity of improving the ability of government governance. To overcome the realistic dilemma that the government faces when governing, this paper puts forward strategies of perfecting the governance system, transforming the mode of government management concept, innovating the government management strategies, and improving the government management tool so as to improve the governance ability.

**Key words** new normal; development concept; governance dilemma; governance ability

编辑 刘波