



# 政府治理转型的中国路径： 从改革开放到新时代

The Transformation of Chinese Governance

吕志奎 著

中国社会科学出版社



# 政府治理转型的中国路径： 从改革开放到新时代

The Transformation of Chinese Governance

吕志奎 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府治理转型的中国路径：从改革开放到新时代/吕志奎著.  
—北京：中国社会科学出版社，2018.10  
ISBN 978-7-5203-2084-9

I. ①政… II. ①吕… III. ①国家行政机关—行政管理—  
研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 029726 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 孔继萍  
责任校对 周 昊  
责任印制 王 超

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010-84083685  
门 市 部 010-84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2018 年 10 月第 1 版  
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 20  
插 页 2  
字 数 359 千字  
定 价 85.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

# 国家社科基金后期资助项目

## 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学工作办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学工作办公室

## 前 言

党的十一届三中全会，实现了新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折，开启了改革开放和社会主义现代化的伟大征程。历史是一面镜子。改革开放的历史过程，就是完善和发展中国特色社会主义制度、推进并实现国家治理体系和治理能力现代化的历史过程。历史是最好的教科书。对改革开放历史最好的纪念，就是从中凝练出对未来具有指导意义的经验和智慧，引领国家治理走向更加美好的未来。

有效治理国家和社会是中国革命、建设和改革发展的重大挑战性课题。在如何实现有效治理这个重大课题上，在领导中国革命的伟大历史进程中，中国共产党就不断思考并努力建构社会主义国家治理体系。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系。中华人民共和国成立后，中国共产党继续探索这个重大问题，取得了重要成果。实际上，怎样治理社会主义社会这样全新的社会，在以往的世界社会主义中没有解决得很好。马克思、恩格斯没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践，他们关于未来社会的原理很多是预测性的；列宁在俄国十月革命后不久就过世了，没来得及深入探索这个问题；苏联在这个问题上进行了探索，取得了一些实践经验，但也犯下了严重错误，没有解决这个问题。我们党在全国执政以后，不断探索这个问题，虽然也发生了严重曲折，但在国家治理体系和治理能力上积累了丰富经验、取得了重大成果，改革开放以来的进展尤为显著。<sup>①</sup>改革开放以来，中国共产党开始以全新的角度思考国家治理体系问题，强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。<sup>②</sup>进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央实施创造性的治理活动，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布

---

① 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第91页。

② 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》，学习出版社2016年版，第74页。

## 2 政府治理转型的中国路径

局，重构国家治理逻辑，带来关系我国国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。

中国国家治理体系具有独特的政党优势、组织优势、群众优势和制度优势。中国政府治理本质上是指中国共产党领导人民治国理政，有效治理国家和社会。党的十八大以来，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。当中国特色社会主义进入了新时代，当中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，必将对中国政府的治理体系和治理能力产生新的渴望和期待。不断提升政府治理质量，以满足人民群众日益增长的美好生活需要成为新时代中国共产党治国理政的首位议题。党的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》）将“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”作为全面深化改革的总目标，强调“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”。党的十九大报告提出“决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程。从全面建成小康社会到基本实现现代化，再到全面建成社会主义现代化强国，是新时代中国特色社会主义发展的战略安排”。新时代要开启新征程，必须创造新治理。要创造新治理，我们必须对新时代的新治理有更为全面和科学的认识。

新时代中国特色社会主义的一个重要发展就是治理内涵的变化。因此，需要全面地认识和理解新时代的新治理。要想充分理解和认识新时代党中央治国理政新理念、新思想、新战略，还必须从中国改革开放的伟大历史进程中去寻找答案。习近平指出：“改革是决定当代中国命运的关键一招，我们必须坚定不移高举改革旗帜，坚决冲破思想观念束缚，坚决破除利益固化藩篱，坚决清除妨碍生产力发展和社会进步的体制机制障碍，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>①</sup>从1978年开始的中国改革开放事业是人类历史上具有划时代意义的重大事件，推动了中国经济社会体制、产业结构、社会形态、治理体系的四大转型。其中，很重要的一方面就是政府治理转型。改革开放40年来中国不仅在经济社会文化上实现了重大变迁与转型，政府治理体系和治理能力同样也实现了重大变迁与转

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第54页。

型，走出了一条中国特色的转型发展之路，形成了一套中国特色的治理制度体系。从改革开放到新时代以来的“中国政府治理”为我们提供了一条进入“中国问题”场景、提炼政府治理转型的“中国概念”、总结政府治理转型的“中国经验”、建构政府治理转型的“中国话语”的理论创新之路。

改革开放是中国解放和发展生产力的必由之路。生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑。因此，要善于从经济社会发展的历史方位把握政府治理转型的规律性与差异性，必须将其置于中国不断发展的“政治—经济—社会—文化”综合生态环境过程中加以系统分析。改革开放的进程，也是政府治理体系和治理能力不断优化、不断转型、不断发展的过程。新时代推进国家治理现代化总目标的提出给中国政府治理转型提供了一个系统的行动框架。在全面深化改革、推进国家治理现代化的战略目标背景下，需要进一步探索政府治理的新模式和政府运作的新体制。2018年春天深化党和国家机构改革全面启动，标志着全面深化改革进入了一个新阶段。政府治理改革的规律——这是任何指导政府治理改革的人不能不研究和不能不解决的问题。

回顾改革开放以来我国政府治理转型的历史轨迹和主要成就，从国家治理现代化的崭新角度和认识高度出发，进一步审视和思考加快推进政府治理现代化转型的理论精髓和内涵意蕴，不仅是新时代准确把握政府职能转变和机构改革的认知遵循和规范要求，而且是进一步深入探索行政体制改革路径，达成政府治理现代化目标的实践指引和操作指南。那么，本书的研究问题就是：改革开放以来中国政府是如何实现治理转型的？治理转型的机制和逻辑是什么？有固定的治理模式吗？这项研究有助于探索中国治理变革的规律和逻辑。本书提出一个新的概念框架，以改革开放以来中国共产党历次党代会政治报告和国务院《政府工作报告》、机构改革方案为文本，研究改革开放以来中国政府治理转型的机制与逻辑，对政府治理转型和变迁过程作出更切合实际的概括和描述，为理论界和实务界打开了一扇了解中国政府治理40年变迁历史的窗户，为新时代推进政府治理现代化提供理论参考和历史借鉴。

本书是关于中国行政管理史的研究，从中国共产党历次党代会报告和国务院《政府工作报告》、机构改革方案入手，分析改革开放以来中国政府治理的演变和转型。以中国共产党历次党代会报告和国务院《政府工作报告》、机构改革方案为研究视角具有开创性和重要的学术价值与实践指导价值。就理论层面的意义来说，对改革开放以来国务院历年《政府

#### 4 政府治理转型的中国路径

工作报告》的研究，其实是回归中国政府的公共治理实践，有助于发现和概括实践背后蕴藏的中国特色的政府治理的“标识性概念”和理论模式，进而有助于建构中国治理话语体系。历史是现实的根源，对于以中国共产党历次党代会报告和国务院《政府工作报告》、机构改革方案为视角研究中国政府治理转型路径，它无疑是反映了这个时代中国政府治理转型的现实进程。通过系统分析改革开放以来中国共产党历次党代会报告和国务院《政府工作报告》、机构改革方案，解释中国政府治理的历史变迁，回头观察政府治理走过的历程，从历史中汲取政府治理的智慧和力量。

本书以中国政府治理转型作为研究对象，构建政府治理五维理论框架。在系统思维的意义上，中国政府治理变迁实践存在着“治理目标”“政府职能”“治理工具”“机构改革”和“财政结构”五个维度的内在结构。从总体上观察，改革开放以来中国政府治理模式发生了重大的变革和转型。其变革和转型的基本逻辑主线就是坚持在党的领导下，通过丰富治理目标、转变政府职能、改进治理工具、优化政府机构设置和财政结构，理顺官政与民政、政府与市场和社会、中央与地方的关系，重构国家治理体系和治理能力，提升政府治理效能和治理质量。

回顾改革开放 40 年以来中国政府治理转型之路，政府治理目标从“速度发展”到“质量发展”，政府职能从“经济建设”到“统筹治理”，治理工具从“行政控制”到“合作共治”，机构改革从“职能带动”到“体系驱动”，财政变迁从“汲取能力”到“分配能力”，政府治理的思维范式、制度框架、组织结构和治理工具实现历史性转变，政府治理体系和治理能力现代化水平在改革开放实践中不断提高。中国政府治理转型 40 余年的历程，极大地促进和保障了中国的改革开放和国家现代化。相应地，中国改革开放的许多阶段性特征以及不同历史阶段的发展差异，也可以从中国治理转型的基本特征及其不断变化的趋势中得到解释。

改革开放 40 年来，中国通过治理改革渐进地建构了非常独特的转型模式、治理战略、领导制度和组织制度。中国共产党领导下的治理转型不仅主导了中国的改革开放进程，而且其本身也随着改革开放的进程而不断变革，国家治理的价值目标、职能体系、组织机构、政策工具和财政机制不断优化，实现了从计划经济条件下的行政管理体制向社会主义市场经济条件下的政府治理体系的重大转变，快速推动了改革开放和社会主义现代化建设。改革开放以来的中国政府治理模式，与 20 世纪中期中国政府的治理模式相比，已经发生了历史性变革、总体性转型。生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑，中国改革开放 40 年的伟大实践，是马克思

主义这一经典论断的最生动写照。准确把握社会发展规律，解放思想，实事求是，积极稳妥、循序渐进地推动政府治理改革和创新，成为中国改革开放40年积累的方法论财富。

本书描述和解释了改革开放以来中国政府治理转型的历史轨迹和基本特征。首先，中国治理改革经历从解放思想观念到解放体制机制，以体制机制改革创新为转型发展注入新动能，在制度层面探索出一条符合中国国情政情的治理之路，把制度优势转化为治理效能，推进国家治理体系和治理能力现代化。其次，中国治理改革的推进机制实现了成功转换，从“摸着石头过河”到“顶层设计与局部试验”有机结合。最后，中国治理改革实现了从创造中国故事向建构中国理论转变，打造中国特色社会主义国家治理的话语体系，把国家治理制度优势转化为话语优势，不断增强国家治理的合法性、权威性和自主性。

一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。<sup>①</sup>中国式的现代化，必须从中国的特点出发。办好中国的事情，关键在党。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。党是最高政治领导力量。党领导下的党政体制是中国特色的国家治理体制，构成中国政府治理模式的总体性特征。中国共产党自身勇于变革、永不僵化引领了中国政府治理转型的正确方向和战略选择。在中国通向国家现代化历史征程上，中国共产党始终是掌握和运用政治权力的中枢和核心，党通过制定纲领性治理战略，正确处理社会主义现代化建设中的重大关系和主要矛盾。

治理体系和治理能力现代化往什么方向走，是一个带有根本性的问题。建设人民满意的服务型政府，本质上要求中国共产党全面增强执政本领，建设人民群众满意的服务型政党，完全兑现“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”这一庄严的政治承诺，让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感，实现国家善治。

---

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第105页。

# 目 录

<b>第一章 给政府治理一个中国定义</b> .....	(1)
第一节 时代之问:国家如何善治 .....	(1)
第二节 政府治理研究的理论现状 .....	(7)
第三节 政府治理的五维理论框架 .....	(41)
第四节 改革以来的中国治理变迁 .....	(49)
<b>第二章 治理目标:从速度发展转向质量发展</b> .....	(56)
第一节 设定速度主义发展框架 .....	(56)
第二节 坚持发展与稳定双硬道理 .....	(60)
第三节 构建高质量发展新体制 .....	(64)
<b>第三章 政府职能:从经济建设转向统筹治理</b> .....	(70)
第一节 从经济建设到“两手抓” .....	(70)
第二节 转向市场经济与转变政府职能 .....	(85)
第三节 治理现代化与建设服务型政府 .....	(109)
<b>第四章 治理工具:从行政控制转向合作共治</b> .....	(139)
第一节 从直接行政到宏观调控 .....	(139)
第二节 从计划统制到市场配置 .....	(154)
第三节 从行政管理到公共治理 .....	(172)
<b>第五章 机构改革:从职能带动转向体系驱动</b> .....	(201)
第一节 以转变政府职能带动机构重组 .....	(201)
第二节 确立行政体制驱动的机构改革战略 .....	(209)
第三节 构建实现国家治理现代化的政府组织体系 .....	(215)

## 2 政府治理转型的中国路径

<b>第六章 财政变迁:从汲取能力转向分配能力</b> .....	(239)
第一节 财政包干制与重建财税生产体系 .....	(239)
第二节 分税制改革与再造央地分配关系 .....	(251)
第三节 治理现代化与民主财政制度建设 .....	(268)
<b>第七章 问治理正道以善治中国</b> .....	(283)
第一节 改革开放推动中国治理现代化 .....	(283)
第二节 美好生活需要期待高质量治理 .....	(292)
<b>参考文献</b> .....	(297)
<b>后 记</b> .....	(308)

# 第一章 给政府治理一个中国定义

## 第一节 时代之问：国家如何善治

### 一 通向国家治理现代化的中国改革开放

当今世界面临的重大难题是如何实现有效治理问题。在如何实现有效治理这个重大课题上，在领导中国革命的伟大历史进程中，中国共产党就不断思考并努力建构社会主义国家治理体系。中华人民共和国成立后，中国共产党继续探索这个重大问题，取得了重要成果。改革开放以来，中国共产党开始以全新的角度思考国家治理体系问题，强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。<sup>①</sup>进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央实施创造性的政治活动，围绕中国共产党在新时代治国理政提出一系列新理念、新思想、新战略，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，重构国家治理逻辑，带来关系我国国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。

当中国特色社会主义进入了新时代，当中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，必将对中国政府的治理体系和治理能力产生新的渴望和期待。不断提升政府治理质量，以满足人民群众日益增长的美好生活需要成为新时代中国共产党治国理政的首位议题。以习近平同志为核心的党中央领导集体创造性地提出“国家治理体系和治理能力现代化”新理念、新思想、新战略，推动党和国家事业发生历史性变革。党的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》将“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”作为全面深化改革的总目

---

<sup>①</sup> 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》，学习出版社2016年版，第74页。

## 2 政府治理转型的中国路径

标，强调“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”。推进国家治理体系和治理能力现代化构成习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。党的十九大报告提出“决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程”。要开启新征程，必须创造新治理。要创造新治理，我们必须对新时代的新治理有更为全面和科学的认识。

新时代中国特色社会主义的一个重要发展就是治理内涵的变化。要想全面地认识和理解新时代的新治理，还必须从中国改革开放的伟大历史进程中去寻找答案。习近平同志指出：“改革是决定当代中国命运的关键一招，我们必须坚定不移高举改革旗帜，坚决冲破思想观念束缚，坚决破除利益固化藩篱，坚决清除妨碍生产力发展和社会进步的体制机制障碍，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>①</sup>从1978年开始的中国改革开放事业是人类历史上具有划时代意义的重大事件，推动了中国经济社会体制、产业结构、社会形态、治理体系的四大转型。其中，很重要的一方面就是政府治理转型。讲到政府治理，有必要重温恩格斯对这个问题所做的深邃的分析：“第一，一切政治权力起先总是以某种经济的、社会的职能为基础的，随着社会成员由于原始公社的互解而变为私人生产者，因而和社会公共职能的执行人更加疏远，这种权力加强了。第二，在政治权力对社会独立起来以后，它可以朝两个方向起作用。或者按照合乎规律的经济发展的精神和方向去起作用，在这种情况下，它和经济发展之间就没有任何冲突，经济发展就加速了。或者违反经济发展而起作用，在这种情况下，除去少数例外，它照例总是在经济发展的压力下陷于崩溃。”<sup>②</sup>恩格斯放眼整个人类历史发展的长河从而得出上述宏观结论，对于我们更好地理解当前全面深化改革具有重要的启示意义。

党的十九大报告五处提及“国家治理体系和治理能力现代化”，特别强调，到2035年，国家治理体系和治理能力现代化基本实现；到本世纪中叶，实现国家治理体系和治理能力现代化。这充分说明了中国经济社会正处在重要的转型路口，更加增强了新时代政府治理转型的紧迫性。政府治理是经济社会可持续发展的关键所在，政府依然是我们这个社会的中

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第54页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》（第二十卷），人民出版社1971年版，第198—199页。

心，是引领经济社会发展的重要力量。经济社会结构变迁对政府治理体系和治理能力都带来巨大的挑战，为了更好地发挥政府在公共治理中的独特优势和应有作用，政府治理转型的必要性和重要性都是非常明显的。推进政府治理结构性改革是适应和引领市场经济和社会变革的战略行动。政府有能力和责任通过体制开发和政策制定来更好地对经济社会发展进行调控和引导，以实现更加美好的发展，这也是政府治理的基本目标。正是对追求美好的发展的承诺，人们就会持续不断地寻求更加理想的公共治理模式，推动政府治理创新。

1978年中国启动了合乎时代潮流的改革进程，这是一个政府治理转型的过程。中国的经济改革不同于大多数经济转轨国家，是政府（特别是中央政府）为主导的改革，即国家是经济发展、政治变革、社会转型和国际关系的主要指导者和驱动者。<sup>①</sup> 1978年以来中国40年的持续快速稳定发展，实现了经济总量跃居世界第二的历史性飞跃，得益于多方面的因素，其中就包括政府的因素。中国共产党及其领导下的中国政府是引领当代中国发展进步的重要力量。1978年以来的中国改革和发展是中国治理转型的过程，因为这40年的改革和发展是在中国共产党领导下有秩序地展开的，中国共产党在改革开放和国家建设中发挥了重要的作用。改革开放使中国政府与时俱进，不断学习，不断转型，积极探索中国特色的国家治理体系和治理能力。党的十九届三中全会明确提出，深化党和国家机构改革，以推进国家治理体系和治理能力现代化为导向。就某种程度而言，改革开放以来的八轮机构改革本身就证明了中国政府和人民期望推动治理转型、提高治理能力的愿望。从这个角度讲，中国政府治理转型属于全球公共管理转型运动的重要组成部分。经济发展总是毫无例外地和无情地为自己开辟道路。<sup>②</sup> 随着经济社会的快速发展，政府必须加快政治发展进程，为推进经济社会科学发展提供政治能量，提高政府治理效能，提供优质公共产品和公共服务。

制度是促进经济社会发展的重要公共产品。党的十八大提出“五位一体”总体布局，“构建系统完备、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”。进入新时代以来，党中央大力推进行政体制改革，深入推进政企分开、政资分开、政社分开，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，建

① 王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1993年版，第1页。

② 《马克思恩格斯全集》（第二十卷），人民出版社1971年版，第199页。

#### 4 政府治理转型的中国路径

设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。这些都表明，中国政府开始全方位地适应经济社会变迁，重构整个政府治理体系和治理能力。党的十八届三中全会的关键词是改革、转型与治理，国家治理现代化总目标的提出给中国政府治理转型提供了一个系统的行动框架。在全面深化改革的背景下，推进国家治理体系和治理能力现代化的重大战略目标，都说明当前是中国政府治理转型的关键时期。中国政府治理转型的必要性和重要性都是非常明显的。对于政府来说，为了更好地发挥其在新时代国家治理中的独特优势和应有作用，治理转型是必需的，需要政府规划治理转型的战略与战术，持续推动政府治理模式创新，不断提升政府治理的质量。

在推进国家治理现代化的全面深化改革战略目标背景下，需要进一步探索政府治理的新模式和政府运作的新体制。政府治理改革的规律——这是任何指导政府治理改革的人不能不研究和不能不解决的问题。这意味着要去挖掘中国改革开放40年来转型发展背后所蕴含的“政府治理逻辑”。为了预测未来，必须研究历史。<sup>①</sup> 回溯改革开放以来我国政府治理转型的历史轨迹和主要成就，从国家治理现代化的崭新角度和认识高度出发，进一步审视和思考加快推进政府治理现代化的理论精髓和内涵意蕴，不仅是新时代准确把握政府职能转变和机构改革的认知遵循和规范要求，而且是新时代深入探索行政体制改革路径、达成政府治理现代化目标的实践指引和操作指南。

人类社会历史中的一个关键疑难问题是，如何解释历史变迁路径差异甚大的原因。<sup>②</sup> 在坚持党的领导下，推进政府治理改革，实现政府治理体系和治理能力现代化，是当代中国改革发展的重大课题。那么，改革开放以来中国政府治理转型的主要内容是什么？中国政府是如何实现治理转型的？治理转型的机制和逻辑是什么？有固定的治理模式吗？这项研究有助于探索治理变革的规律和逻辑，为推进治理现代化提供历史借鉴。本书提出一个新的概念框架，对改革开放以来中国政府治理转型和变迁过程作出更切合实际的概括和描述。从中国共产党历次党代会政治报告和国务院《政府工作报告》入手，综合分析改革开放以来中国治理的演变和转型，从政府治理话语的转变来观察现实治理的变革进程。这一视角对于分析中

① [美] 维托·坦茨：《政府与市场：变革中的政府职能》，王宇等译，商务印书馆2014年版，第8页。

② [美] 道格拉斯·C. 诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，刘守英译，上海三联书店1994年版，第8页。

国的现实政府治理,具有特殊的重要性。这种研究视角具有开创性和重要价值,有助于建构更加贴近中国改革发展实践的政府治理全景式理论模式。

## 二 研究中国治理转型的重大意义

### (一) 挖掘中国治理的理论资源和建构中国治理话语

当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革,也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。这种前无古人的伟大实践,必将给理论创造、学术繁荣提供强大动力和广阔空间。<sup>①</sup>在这个伟大变革的时代,通过研究“中国经验”进入“中国问题”从而确立中国哲学社会科学研究的“中国自信”,应该而且必然构成中华文明复兴的一个关键内容。<sup>②</sup>总结中国改革开放以来所走过的道路以及取得的经验,建构中国话语体系,不仅对于中国改革发展、提升国际地位具有重要意义,而且对于处在相似发展阶段的其他国家也具有借鉴意义,能够为探索人类发展方向和路径作出积极贡献。<sup>③</sup>本书对1978年以来中国政府治理问题进行理论分析、理论提炼和理论概括,有助于形成政府治理转型的中国概念、中国范畴、中国视角和中国理论,增强对中国政府治理现代化的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信,为新时代全面深化机构和行政体制改革,推进政府治理体系和治理能力现代化提供理论参考和历史借鉴。

党的十八届三中全会以后,国家和政府治理现代化的研究也成为当前学界的一个研究热点。研究我国政府治理现代化,离不开所处的特定的历史阶段,需要从历史中汲取智慧和力量。党的十一届三中全会启动的中国改革,其实是当代中国政府治理的一个重大转型和变革,推动当代中国经济、政治、文化和社会等诸多方面发生了翻天覆地的变化。这是一部惊心动魄的治理历史,其中有许多公共治理理论知识资源值得深入挖掘。而现有研究对政府治理转型历史的描述和解释过于简化,对政府治理改革历史还缺乏比较系统的理论构建,而建构中国特色的治理话语体系已成为构建中国哲学社会科学一项非常迫切的任务。以中国共产党历次党代会政治报告和国务院《政府工作报告》为视角来说明我国政府治理的变革和转型,特别是在我们尚未形成一种系统的理论解说之前用来解释和说明中国政府

① 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2016年5月19日。

② 王兆璟:《以中国经验重塑学术自信》,《中国社会科学报》2016年12月29日。

③ 张康之:《用中国话语表达中国经验》,《人民日报》2017年3月22日。

## 6 政府治理转型的中国路径

治理转型状况，应该说是一种比较有益的探索。这有助于梳理当代中国政府治理发展脉络，累积中国国家治理的理论资源，从而推动新时代中国国家治理学术研究创新发展。

### （二）总结中国治理的历史经验和讲好中国治理故事

每一时代的社会经济结构形成现实基础，每一个历史时期由法律设施和政治设施以及宗教的、哲学的和其他的观点所构成的全部上层建筑，归根到底都是应由这个基础来说明的。<sup>①</sup> 经济社会发展带来的公共需求变化促动了政府治理转型，要求政府治理模式向公共服务型政府转型，加强和优化公共服务供给，提升政府治理能力。从改革的实践来看，转变发展方式的深层次矛盾在于政府转型的滞后。<sup>②</sup> 政府面临许多复杂公共问题需要有效治理：经济增长的资源环境约束强化、转变经济发展方式、收入分配差距、地区发展差距、城乡区域发展差距和“三农”问题、就业压力、科技创新能力不强、气候变化、公共安全、社会矛盾明显增多、制约科学发展的体制机制障碍依然较多等。这些都是在推动中国政府治理现代化转型过程中无法回避并且必须有效破解的突出问题。

改革开放以来，中国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，“中国治理”已成为一种客观存在进入国内外学者的视野。本研究是关于中国行政史或政府史的研究，有助于为当前推进政府治理体系和治理能力现代化提供历史借鉴。要治理好今天的中国，需要对我国政府治理的历史有深入了解，也需要对我国政府治理的探索和智慧进行积极总结。习近平总书记指出：“历史是最好的老师。治理国家和社会，今天遇到的很多事情都可以在历史上找到影子，历史上发生过的很多事情也都可以作为今天的镜鉴。”<sup>③</sup> 对于以中国共产党历次党代会政治报告和国务院《政府工作报告》为视角研究中国政府治理转型路径，无疑是反映了这个伟大时代中国政府治理现代化转型的现实进程。通过系统分析改革开放以来中国共产党历次党代会政治报告和国务院《政府工作报告》，解释中国政府治理的历史性变革，从历史中汲取政府治理的智慧和力量。本书对改革开放以来中国政府治理转型的历史演进过程开展系统分析，不是停留在对党代会政治报告和《政府工作报告》内容的表面解读，而

① 《马克思恩格斯全集》（第二十卷），人民出版社1971年版，第29页。

② 中国（海南）改革发展研究院：《中国政府改革路线图》，世界知识出版社2010年版，第38页。

③ 《习近平在中共中央政治局第十八次集体学习时强调：牢记历史经验历史教训历史警示为国家治理能力现代化提供有益借鉴》，《人民日报》2014年10月14日。