

# 论国家治理体系与治理能力 现代化制度体系的功能建构

马雪松\*

**〔摘要〕** 制度建设作为现代国家治理的核心内容和首要任务,发挥着衔接和支持国家治理体系与治理能力良性运作的根本功能。国家治理体系与治理能力现代化的制度功能体系建设主要包括社会动员与政治整合、资源汲取与利益分配、关系协调与国家稳定三个方面。在国家治理现代化过程中,制度建设推进国家权力向社会系统有效渗透并充分汲取所需资源,在对市场实施宏观调控的基础上实现社会成员生活改善与利益关系均衡,从而巩固政府、市场与社会的制度化互动关系。

**〔关键词〕** 制度功能;国家治理体系;国家治理能力;现代化建构

在实现国家治理体系与治理能力现代化的过程中,制度建设既是国家治理的内容和任务,也发挥着衔接和支持国家治理体系与治理能力良性运作的功能。基于制度建设的内在逻辑与运行机理,其在实现国家治理体系与治理能力现代化过程中的功能定位主要体现在社会动员与政治整合、资源汲取与利益分配、关系协调与国家稳定三个方面。

## 一、国家治理体系与治理能力现代化视域下的制度建设

制度建设在社会生活各领域中扮演着重要角色,制度的行为约束机制和社会规范功能有助于国家政权稳定与经济社会发展,从而构成了国家统治形式、管理途径和治理体系中不可或缺的内容。针对国家治理体系与治理能力现代化的制度功能体系建设,可以从现代国家治理所要求的相应国家制度供给,现代治理体系构建与治理能力发挥的相互支撑以及现代化背景下当代中国改革的治理意义三个方面,分别探讨制度建设的相关理论和现实问题。

首先,现代国家治理与现代国家制度建设具有伴生关系和同构性价值,在实现国家治理目标的

---

\* 政治学博士,吉林大学行政学院副教授、中国社会科学院政治学研究所博士后、北京大学—复旦大学—吉林大学国家治理协同创新中心研究员,130012。本文是教育部社会科学重大课题(11JZD030)、吉林省社科规划项目(2013B001)、吉林省社科规划项目(2013B290)的阶段性成果。

过程中需要发挥基本国家制度供给的保障作用,国家制度建设的性质和内容反映了现代国家治理的要求。现代国家的形态和特征尽管在历时性和共时性上各异,但从本质上看,“现代国家是由公共的及专业化人员组成的分门别类的政治机构,中央集权通过政治关系覆盖特定的领土范围,运用强制性的规则制定对税收和武力实施垄断”<sup>①</sup>。一方面,现代国家建设作为现代主权国家确立和稳定的持续性过程,涉及社会生活特别是政治领域中的“以创设制度性成果、发展制度性规范、更新制度性功能为主要目标和形式的实践性活动”,因此制度建设在现代国家建设中占据着核心地位,制度建设的质量及水平也反映了现代国家建设的成效。另一方面,基于现代性国家治理的视角,特别是从治理的关系属性、层次意蕴和互动过程来看,国家治理实际上同国家统治及国家管理有着明显的差异,传统意义上的国家治理模式不同于现代国家治理的价值和原则。现代性国家治理涉及国家权力运行过程及效果“在目的取向、内在原则、行为方式等方面实现合理性”<sup>②</sup>,其诉求在于通过国家基本制度的巩固和完善,实现国家权力体系、社会组织体系、市场经济体系的积极互动和有效运行。由于现代国家建设过程中日益呈现出一系列问题,诸如人民主权与政府治权的分离,社会分层和利益分化导致社会矛盾激化以及主体多元化和权力分散化引发的协同合作困境,因而在现代性国家治理原则的指导下通过制度建设实现善治目标成为人们在实践和学理上不可忽视的取向。所以,国家治理同制度建设存在密切的伴生关系,在某种程度上两者具有同构性价值,这集中表现为现代性国家治理所设定的目标以及发展路径必须以一定的制度成果和制度功能作为基础,制度建设在突出公共权力体系构建的同时必须遵循效率原则并符合社会成员的共识性价值。

其次,国家治理是现代国家的善治愿景以及由治理体系与治理能力复合而成的一套治理模式和治理架构,国家制度则是居于其核心位置并起到联结纽带作用的基本内容。国家治理体系在本质上是“对社会事务进行有效控制和管理的制度体系,也就是一套紧密相连、相互衔接的国家制度”,而国家治理能力是“运用国家制度管理国家和社会各方面事务的能力”。对于国家治理体系来说,只有综合不同领域、层面和环节的治理内容和治理形式,才能通过结构框架和组织体系的制度化运转起到联结国家治理体系不同部分的作用,发挥单个主体或组织无法实现的合意目标和良性效果。同样,对于国家治理能力来说,国家治理体系能否发挥预期功能并不完全取决于治理主体的主观意愿,而是由制度建设的结构性效果决定的。这表明国家治理体系与治理能力之间存在结构和功能的内在关系,在制度建设的纽带作用下,不仅治理主体与治理资源的结构关系以相应的治理效果呈现出来,而且从治理效果的实际评估中也能够推断出治理结构是否是合理完善的。对于这一问题,政治社会学者迈克尔·曼(Michael Mann)的论述具有重要的启发作用,这就是作为支撑现代国家构建的建制性权力不同于传统国家的专制性权力,其在本质上是国家对社会的渗透能力和汲取能力,<sup>③</sup>而国家的协调能力即驾驭市场的能力对现代国家制度“调动和协调社会资源”也具有重要意义。<sup>④</sup>从国家制度建设和能力发挥的角度来看,实现国家治理现代化依靠一系列重要机制,各种观点对此尽管存在较大的差异,但学界关于现代国家制度建设的主要机制大体上已形成了基本的共识,认为其主要包括“强制机制、汲取机制、共识机制、监管机制、协调机制、表达机制、整合机制、再分配机制”<sup>⑤</sup>。

最后,国家治理体系与治理能力所处的现代化背景为改革赋予了治理意义,为制度建设提供了转型的目标模式和动力机制,从而使国家治理体系与治理能力具有不同于发达国家或其他发展中国

<sup>①④</sup>L. Weiss and J. M. Hobson, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press, 1995, p. 46, p. 3.

<sup>②</sup>陈嘉明:《现代性与后现代性十五讲》,北京:北京大学出版社,2006年,第36页。

<sup>③</sup>M. Mann, *States, War and Capitalism*, Oxford: Basil Blackwell, 1988, pp. 1-32.

<sup>⑤</sup>胡鞍钢、王绍光、周建明:《国家制度建设——第二次转型》,北京:清华大学出版社,2003年,第10页。

家的运作逻辑。当代中国改革具有强制性制度变迁与诱致性社会发展的双重特点,强制性权力特别是国家权力在改革发展中发挥关键性的推动作用,但蕴含在制度变迁和社会发展中的诱致性要素与自发性动因也不容忽视。从这一现实治理逻辑出发,公共权力主导的强制性变迁同作为社会内生秩序的市场机制之间发生着错综复杂的作用方式,并在国家治理转型的宏观视野下构成了改革实践的现实背景。不仅如此,现代国家治理特别是当代中国改革实践的时代特征及现代化建设任务对制度建设也提出了相应要求,还为制度建设赋予了具有根本性的目标设定。“改革是体制的转换过程,转型主要在市场化和民主化两个层面上进行”<sup>①</sup>。基于这一现实逻辑,当代中国国家治理所要求的国家制度建设应伴随市场经济和政治制度的巩固完善,在重构政府职能并协调中央地方权力关系的同时确立公共权力、市场经济、社会领域的治理关系。在此背景之下,国家不仅需要通过公共权力引导市场主体规范活动,而且面对市场经济体制的不断巩固以及社会力量的蓬勃发展,导致了政府自身的行为方式和职责范围也时刻发生调整。而转型取得成功往往以制度建设的引导机制与稳定功能为前提和保证,“转型经验的启示是,没有以适当的制度为基础的自由化、稳定化和私有化政策,不大可能产生成功的结果”<sup>②</sup>。由此进行引申,国家治理体系与治理能力的现代化本身实际上也浸润着转型的属性,这为制度建设赋予了同转型预期相契合的目标模式。“经济转型和制度变迁过程就是重构国家治理模式的过程,而成功转型的标志就是现代国家治理模式的建立”<sup>③</sup>。

总的来看,制度建设作为贯穿于现代国家建设的主要线索和基本任务,从国家治理体系与治理能力现代化的角度审视制度功能体系建设,应该容纳包括政府部门、市场主体、社会组织在内的广泛主体共同参与和建设,以此发挥现代国家的社会动员及政治整合、资源汲取及利益分配、关系协调及国家巩固的基本功能。

## 二、国家治理现代化与制度建设的社会动员及政治整合功能

现代国家的一个突出特征是,国家权力与中央意志向社会系统的组成部分和微观领域进行渗透,以制度化的途径塑造国家与社会的互动模式,从而将社会系统纳入国家治理体系并使其成为国家权威的基础性来源和支持性力量。国家治理体系与治理能力现代化的制度功能体系建设,首先表现为社会动员与政治整合。在理想状态下,这不应是国家权力与中央意志对社会领域的强力介入和任意干扰,而是以自主动员和有机整合为目标模式,达到国家与社会之间的良性互动。对此可从社会动员与政治整合的一般含义及其同制度建设的关系,社会动员和政治整合对国家治理体系与治理能力的意义和作用,改革的实践逻辑及阶段特点对社会动员与政治整合提出的制度建设要求以及制度建设的相应目标和路径等方面进行分析。

现代国家起源作为复杂的理论和现实问题,人们对此无论是坚持社会内生发展的观点,还是主张其运用垄断性的暴力以确立自身统治基础的看法,都不能否认或忽视社会的分化和发展对现代国家所提供的支撑性功能。从积极的角度来看,国家统治的现代发展推动国家政治形式的基本特征发生一定程度的变化,“作为一种政治形式的国家,凸显出来的更多的是国家政权组织及运用的制度安排和运行机制,以及国家与社会的关系”<sup>④</sup>。从消极的角度来看,孔飞力(Philip A. Kuhn)指出很多传

① 谭安奎:《中大政治学评论》(第3辑),北京:中央编译出版社,2008年,第374页。

② [比]热若尔·罗兰:《转型与经济学》,张帆等译,北京:北京大学出版社,2002年,第6页。

③ 孙景宇:《中国的经济转型与国家治理模式演变》,《江苏社会科学》2009年第1期。

④ 周平:《国家治理须有政治地理空间思维》,《探索与争鸣》2013年第8期。

统国家之所以陷入转型困境而无力开启国家现代化,其原因在于国家缺乏适应社会发展及动员、整合社会力量的能力,“国家的抱负与其能力之间明显存在严重的差距,社会已经把试图对其进行统治的政治体制甩在身后”<sup>①</sup>。

实际上,在现代国家建设的长期历程中,社会动员与政治整合的程度和效果往往是衡量现代化发展的基本指标。社会动员的根本任务是国家统治体系为实现特定发展目标,对社会人力资源和观念意识进行发动和协调,“动员和依靠一切潜在的社会力量和合作伙伴,将各种独立的、分散的项目活动整合在一个广泛的基于社会发展的战略框架内,成为一个完整的系统”<sup>②</sup>。但社会动员的目标、规模和途径有其社会背景和时代特征,维系现代国家治理体系的社会动员并非基于不受约束的专断权力或脱离实际的意识形态,以运动和指令的方式高强度及高成本地发动社会力量实现特定目标,而是运用组织动员和政策动员的制度化途径来进行。由此可见,赋予社会动员以制度建设基础和集体行动框架尤为重要,这反映了政治整合的内在价值和作用机制。政治整合涉及国家运用其能力将内部资源与要素统合成围绕国家权力而良性运行的秩序状态,“从社会力量的角度看,政治整合的状态也就是社会成员和社会力量在心理上认可现行政治制度,在行动上支持国家的政治活动以及由此带来的强大政治凝聚力的体现”<sup>③</sup>。所以,国家通过制度建设实施社会动员与政治整合,不仅是政权体系合法性和有效性的来源,而且是坚持发展型战略目标的后发国家实现国家治理现代化的保证。

现代国家治理的主要目标内在地包括合理而有效的社会动员与政治整合。这是因为国家治理体系本身作为制度要素的集合和运作,通过公共权力的制度化、政府职能的重构以及向社会领域提供结构性的自主性权力,使社会体系的结构和内容适应国家整体发展,并在观念和行动上内化为公共权力的支撑性因素。具体来看,公共权力制度化表现为“权力关系逐渐被整合为一种广包性秩序,权力嵌入并被吸纳到与其相互支撑的社会之中”<sup>④</sup>。在经济转型与社会发展的宏大背景下,这样的权力嵌入和职能渗透并非以窒碍社会的活力和自主性为代价,而是通过跨领域、多层次的互动治理实现国家和社会的内在契合与协调共进,也就是“利益相关者通过参与到决策过程中的不同阶段,在复杂项目的规划、执行和操作过程中发挥比以往更大的作用,这种治理方法使决策过程变得更加具有可融入性和强参与度”<sup>⑤</sup>。

当代中国改革开放起始阶段的现实背景是强势的权力集中体制和根深蒂固的计划经济体制。在农村长期推行的土地集体化政策、政社合一的基层权力模式及贬抑传统文化和家庭伦理的意识形态,消除了数千年来作为国家政权与小农社会中介和纽带的地主阶级与乡绅阶层,实现了国家权力对乡村社会的直接控制。在城市,同福利分配和身份限定紧密结合的户籍制、单位制及供给制,使有可能游离于国家政权之外的城市居民受到严格控制。因此,改革开放虽然在消除社会障碍与释放社会活力方面作出积极贡献,但在社会领域中存在着大量制约发展的严重问题。与此同时,社会结构分化和利益差异对国家现代化发展产生极为不利的干扰,由此引发大量群体性事件威胁社会稳定。发挥社会动员与政治整合的作用,制度建设应扩宽和巩固民主渠道,提高法治水平,将社会成员的利益主张和诉求融入整体性的公共利益,使社会动员与政治整合得以在制度化的运作途径下进行,健全和完善利益表达与利益综合机制,降低公共权力在动员和整合过程中干扰社会正常发展、妨碍社会实现自主利益的可能,同时积极吸纳包括公共部门、社会组织、企业、公民在内的广泛主体,通过培育多中心主体的治理结构,实现国家与社会、政府与公民的协作关系和良性互动。

①P. A. Kuhn, *Origins of Chinese State*, Stanford: Stanford University, 2002, p. 21.

②席恒、雷晓康:《和谐社会的制度基础与公共管理的基本任务——基于合作收益的分析框架》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2008年第3期。

③庄锋:《试论社会转型加速期的利益分化与政治整合》,《当代世界与社会主义》2004年第2期。

④G. Poggi, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge: Polity, 1990, p. 14.

⑤臧雷振:《治理类型的多样性演化与比较——求索国家治理逻辑》,《公共管理学报》2011年第4期。

### 三、国家治理现代化与制度建设的资源汲取及利益分配功能

从理论构建和现实演进的角度考察现代国家的兴起,可以基于多重视角分析并概括相关原因。这不仅涉及资本主义生产方式与社会关系对国家职能和统治方式的调整,近代战争对国家组织结构和动员能力的塑造,还与传统国家面对经济变革和国际环境压力主动进行适应性改变有着密切的关联。但如果从根本上审视现代国家构建的基础,一个不容忽视的前提性因素就是国家能够获得充足资源作为必要支撑并以此在社会成员中进行合理的价值性分配,这同时也是保证国家统治与社会治理实现预期目标的条件。对此可从资源汲取与利益分配的含义及关系入手,分析汲取和分配对国家治理体系与治理能力的意义,在结合当代中国改革实践的现实特点的基础上概括资源汲取与利益分配的制度意蕴,并探讨制度建设如何实现相应目标。

传统国家与现代国家在实施政治统治与社会管理过程中,都会运用垄断性的强制力量直接从社会领域汲取财富,或通过与其他社会权力主体合作及竞争的方式间接汲取财富,同时根据不同原则和目的对社会财富进行分配。但现代国家区别于传统国家的显著特征除了有效的社会动员与政治整合以外,还包括与之具有内在关联的资源充分汲取与利益合理分配。历史分析揭示了传统中国国家能力的虚弱和近代中国长期无法实现有力转型,在某种程度上正是由于财政体系建设停滞以及财政汲取能力不足。以斯考切波(Theodor Skocpol)为代表的“国家回归”学派阐释了现代国家资源汲取活动本质上的制度属性,同时论证了国家汲取社会资源的制度化方式和社会利益分配情况决定了现代国家的合法性和有效性基础。在此意义上,“国家建设的历史就是集中构建这些国家权力的普遍源泉,植根于变动缓慢且很难被短期操纵所影响的制度关系中”<sup>①</sup>。

资源汲取与利益分配不仅是判别传统国家和现代国家的一项基本标准,国家公共财政的汲取水平和财富分配的公正程度也构成了衡量现代国家能力的重要指标。一般而言,公共权力的有效运行以及社会资源的充分运用要以坚实的物质基础为支撑,因此作为现代国家建设基本内容的公共秩序的建立和政治生活的开展,需要重视如何从社会中汲取资源并在社会成员中进行分配。不同于传统国家征敛方式的随意性以及征敛对象和内容的变易性,现代国家的社会资源汲取同国家特别是中央政府的公共财政体系建设和财政吸纳能力息息相关,并以此根据国家建设的任务设定和经济发展水平,结合社会可承受程度与地区实际差异,积极回应社会成员对公共服务及产品的需求,通过资源汲取的体系化建设使公共权力的渗透性影响涵盖整个国家。在此过程中,资源的分配特别是利益再分配往往同经济发展中伴生性的社会利益结构差异发生冲撞,政府应基于不同目的运用调控手段处理贫富分化和区域发展不均衡的问题。其中国家通过公共财政制度、利益补偿机制与公共服务体系建设实施资源汲取与利益分配,既有利于进一步巩固国家制度,也符合现代国家治理的内在原则。

在国家治理体系与治理能力现代化的诸多目标中,资源汲取和利益分配由于起到支撑现代国家运行的作用而处于突出的位置,国家治理范围的扩展很大程度上依赖汲取水平的提升和分配程度的强化。国家治理体系从根本上可以看作现代国家建设的基础性模式与合理性公共权力的架构,通过实施国家发展型战略来实现国家治理现代化,需要凭借雄厚的国力基础推进经济社会转型。而国家与社会的内在联系也要求社会成员应从国家发展中获得相应的实际利益,保证社会资源和利益在政府、社会、市场不同主体中循环创造支撑国家与社会协调共进的动能。如果无法充分汲取国家现代

<sup>①</sup>P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol(eds.), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985, p. 16.

化转型所需的社会资源,或所汲取的资源被片面地用于国家发展的某些部门和领域,而没有重视全体社会成员生活改善与利益关系均衡的话,则很难认为国家治理体系发挥良性作用。低水平的合法性和有效性导致治理体系得不到社会成员认可,治理能力缺乏必要物质性和心理性支撑,则很可能出现国家治理失败或政策执行空心化的结果。

当代中国改革实践在现代化发展目标指引下,对“大国家”、“小社会”和“强国家”、“弱社会”的发展模式予以深刻的反思。改革初始阶段,在原有经济体制之外鼓励民营企业及合资企业等经营方式发展,在农村推行家庭联产承包制,从而释放了被计划经济体制和集体化生产方式压抑多年的社会活力。20世纪90年代中期,伴随市场经济确立而实行的分税制改革在重视地方政府积极性的同时,大大增强了中央政府的财政能力。但由于改革的区域发展战略、阶段任务执行和经济领域优先的特点,社会建设在一定程度上滞后于经济发展,国家财政收入增速远远大于居民收入增速,社会存在十分突出的利益差异和利益冲突,有些甚至已严重威胁到社会稳定,因此从国家与社会的联结支撑中处理资源吸纳和利益配置的关系,通过制度建设在全面深化改革的背景下发挥资源汲取与利益分配功能显得尤为重要。为合理发挥资源汲取与利益分配的效果,制度建设应注重加强现代公共财政管理体系建设,完善和巩固权威性的社会资源分配活动,在汲取社会资源的基础上维护公共秩序,履行政府相应职能并提供高质量的公共服务,以税收为杠杆促进劳动、资本、土地、知识等要素在市场、社会、公共部门之间合理流动与优化配置。与此同时,制度功能发挥还应注重完善公共服务体系的协同机制建设并以充足的财政资源为保障,在基本公共服务供给方面发挥政府主导、社会参与、市场运作、公众受益的协同合作模式的长效作用。

#### 四、国家治理现代化与制度建设的关系协调及国家稳定功能

现代国家构建的基础和动力是由经济领域中高度复杂化的生产关系和社会交往方式提供的,现代经济体系构成了支撑国家权力履行相关职能与实现特定目标的基石,政府与经济的良性互动和协调运作能够在权力运行、组织体系和职能履行方面维护国家稳定。考察不同国家的现代化发展历程可以发现,各国政府与经济的关系并非是一致的,但实践证明,只有那些有效处理政府与经济关系的国家,才能在现代化进程中获得持续发展的动力。对此可从现代国家中政府与经济的关系入手,分析政治建设和经济建设对国家治理体系与治理能力的意义,在结合当代中国改革实践的现实特点的基础上探讨政府与经济关系的制度化协调对国家稳定的重要作用,并从制度建设的角度阐释关系协调与国家稳定的目标及路径。

近代以来,经济社会发展背景下新兴阶级的利益诉求与政治主张塑造了国家权力运行方式和国家职能范围,现代国家在国际竞争和国内统治当中为了充分发挥动员整合能力与汲取分配能力,往往运用国家权力和公共政策将推动经济快速发展设定为自身的主要任务,这也相应地要求政府在调控经济和统筹发展中完善自身职能,其最终着眼点则是在巩固基本国家制度的同时建设符合现代化原则及目标的国家治理体系。对于制度建设来说,一整套相互联系并内在契合的制度体系有助于社会主体关系的合理与顺畅,因而其对国家内部关系的协调作用特别是对政府与经济的协调作用应得到足够重视。具体而言,现代经济的形态和机制不仅影响社会变迁和政治制度的民主化,而且市场经济发展在改变社会面貌的同时通过政府的适应性和协调性变革也推动了现代国家的兴起和巩固。

在此意义上,基于市场经济本身的属性和特点从而发挥制度建设的协调功能,让政府同市场保持和谐良性的互动关系不仅直接关系到国家的繁荣稳定,对于现代国家制度体系的自我维系和更新也具有积极作用。其一,市场经济的资源配置如果缺乏必要的规范约束和引导,过高的交易成本必然对市场运行基础造成严重破坏,因此为市场赋予共识性或权威性规范显得尤为重要,因为“市场需

要充足的规范性基础才能得以运转,如果不能以制度化作为必要保证,过高的交易成本足以让市场无法有效配置资源”<sup>①</sup>。其二,市场经济的自发性和自由性有其限度,为降低市场运行的负面效应并充分发挥市场机制的生产和分配功能,如何向其提供有效合理的制度基础和政治环境是现代国家必须重视的问题。其三,“市场自身依靠一套从属性的社会制度网络,其运行则通常由国家来建构并维系”<sup>②</sup>,这揭示了市场体系的制度特征不仅需要针对性的制度建设,而且要同更为宏观的社会结构相契合并与公共权力的支撑性和管理性作用相配合,以利于“政府和企业形成多元化的交换模式”<sup>③</sup>,从而在发挥市场机制重要作用的同时提升公共部门特别是采取发展型战略目标的国家的协调能力。

当代中国的改革实践就其本质而言,是通过制度化改革建设符合现代经济发展规律的市场经济,切实增强综合国力和制度竞争力的目标。改革推进到一定阶段时,经济转型和政治发展无法在经济自由化政策的驱动下实现既定目标,传统体制内的阻碍因素与既得利益也会对改革产生严重干扰,因此重新划分并界定政府和市场的合理边界,以制度建设积极协调两者关系会直接影响改革的实际效果。在此过程中,推动国家制度转型和制度创新,通过经济市场化提供现代国家运行发展的经济基础与物质条件,通过政治民主化建立与市场经济相适应的现代国家治理体系,有助于从根本上实现国家稳定的现代化目标。为发挥关系协调与国家稳定的效果,制度建设应在强调市场配置资源的决定性作用的同时,重视不同主体特别是政府部门在宏观调控与统筹发展中的功能,通过顶层设计建构符合现代国家发展和稳定的容纳政府、市场与社会协调运作和良性互动的国家治理模式与国家制度结构,合理运用公共权力矫正市场经济潜在的不完备性。为构建有利于巩固现代国家发展的制度体系和政策体系,政府在维护国家公共秩序并提供公共服务的过程中应建设同自身责任相匹配的职能体系,在经济社会体制转型和市场经济深入发展的背景下重构自身职能,吸取和借鉴同市场经济发展相契合的现代治理观念和治理方式,克服特权观念对公共权力的异化以及既得利益对制度建设的阻挠。

(责任编辑:杨嵘均)

## State Governance System and Capacity: Constructing a Modernized System of Institutional Functions

MA Xue-song

**Abstract:** Institutional construction, as the key task of modern state governance, plays a fundamental role in coordinating the relationship between the state governance system and its capacity. System construction for institutional functions in the modernization drive of state governance system and capacity includes: social mobilization and political integration; resource combination and interest distribution; relation coordination and political stability. In modernizing the state governance system and capacity, institutional construction can enable state power to effectively enter different social fields, pool needed resources, improve people's livelihood and balance the interest distribution by exerting macro-control of the market, thus consolidating the institutionalized interaction between government, market and society.

**Key words:** institutional functions; state governance system; state governance capacity; modernization

<sup>①</sup>P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol(eds.), *Bringing the State Back In*, p. 44.

<sup>②</sup>P. Hall, *Governing Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986, p. 297.

<sup>③</sup>金大军、袁建军:《政府与企业的交换模式及其演变规律——观察腐败深层机制的微观视角》,《中国社会科学》2011年第1期。