

# 国家治理现代化基本问题研究

江必新

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

**摘要:** 推进国家治理体系和治理能力现代化是解决当前中国各方面难题和问题的长效之策, 是彰显中国特色社会主义制度优势的基础工程, 是国家长治久安的基本依托, 更是中国共产党长期执政的根本保障。推进国家治理体系和治理能力现代化, 必须紧紧把握治理视域的全面性、治理品质的时代性、治理制度的成熟性、治理结构的协调稳定性、治理方式的规范性、治理体系的开放性等特征, 秉持中国特色社会主义制度, 更新治理理念, 丰富治理目标, 明确战略要点, 创新治理方法, 协调多元共治, 妥善处理国家治理的基本关系。

**关键词:** 国家治理现代化; 治理体系; 治理能力

**中图分类号:** D035

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2014)03-0139-10

《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》)提出:“全面深化改革的总目标是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。”可见, 国家治理现代化包括国家治理体系现代化和国家治理能力现代化。所谓国家治理体系, 包括了经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、生态治理、政党治理等多个领域以及基层、地方、全国乃至区域与全球治理中的国家参与等多个层次。其主体部分是党领导人民治国理政的制度体系, 是经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域的体制、规则、机制、程序以及相关法律规范的总和。所谓国家治理能力, 是运用国家制度治理国家和社会各方面事务的能力, 包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面的能力。国家治理体系和治理能力是一个有机整体, 相辅相成。有了科学的国家治理体系才能孕育高水平的治理能力; 不断提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。解决中国各种问题, 实现各项既定目标, 关键要靠国家治理体系和治理能力的现代化。

所谓国家治理体系和治理能力的现代化, 就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化, 使国家治理跟上时代步伐, 创新治理方式, 回应国民的现实需求, 实现最佳的治理效果, 为国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系, 把

中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。

## 一、提出推进国家治理现代化的背景

《决定》提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”, 这是一个全新的、重大的、具有极高理论价值和实践意义的命题。改革开放以来, 党中央先后提出过农业现代化、工业现代化、科技现代化、国防现代化等, 但国家治理体系和治理能力现代化是第一次讲。国家治理体系与治理能力的现代化, 实际上是回答“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”。

这个问题, 在以往的世界社会主义中并没有得到真正解决。马克思、恩格斯虽然对巴黎公社的实践提出了指导意见、作出了深刻总结, 但巴黎公社的范围毕竟很小、时间又短, 没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践, 更没有遇到后来社会主义革命和建设中的诸多大量、复杂并极富挑战性的矛盾和问题, 他们关于未来社会的原理很多是预测的。列宁在十月革命后逝世过早, 尽管他提出过一些政策举措, 但未进行深入的探索和实践。后来苏联在这个问题上进行了探索, 取得了一些成功经验, 但也犯下了严重错误, 最终不仅没有解决这个问题, 反而国亡政息。东欧剧

收稿日期: 2014-03-27; 修回日期: 2014-05-28

基金项目: 国家社科基金重大项目《加快建设法治中国研究》(13&ZD032); 国家 2011 计划司法文明协同创新中心的研究成果

作者简介: 江必新(1956-), 男, 湖北枝江人, 中南大学教授、博士生导师, 2011 计划司法文明协同创新中心研究人员, 主要研究方向: 宪法与行政法, 法治基础理论, 司法制度

变、苏联解体有多方面原因,没有形成有效的国家治理体系和国家治理能力是其中一个重要原因。纵观人类几千年的文明史和制度史,大多数社会动荡、政权更迭,原因最终都可以归结为没有形成有效的国家治理体系和治理能力,不能确保上层建筑与经济基础相适应,不能保证国家机器的协调运作并有效运行,不能有效解决社会矛盾和冲突,从而使各种社会问题日积月累、积重难返,最终导致国亡社乱的严重后果。

我们党在全国执政以后,不断探索这个问题。建国之初参照苏联模式治理中国,既收获了经验,也付出了代价。客观来说,这是一个必经阶段,尽管有削足适履之痛,但在建设社会主义上还是取得了重要的理论和实践成果,为开辟新路打下了重要基础,提供了重要启示。改革开放以来,中国共产党以全新的视角思考国家治理问题,探索一种既不同于苏联也不同于欧美,而是完全符合我国实际的模式。邓小平要求:“每年领导层都要总结经验,对的就坚持,不对的赶快改,新问题出来抓紧解决。”<sup>[1]</sup>可以说,这些年以来,我们就是在为建立这样一套适合中国国情的国家治理体系而上下求索。时至今日,距离改革开放已经三十年有余,我国的国家治理体系已经初具规模,并焕发出勃勃生机。可以这样说,我国尽管走过一些弯路,但从目前政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结的情况来看,特别是与世界上一些国家和地区动荡混乱的情况对比来看,在解决这个问题上是富有成效的。党的十八届三中全会提出要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,并不意味着对当前的治理体系和治理能力的否定,而是表明对于“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”的问题,中央认为解题的“时间窗口”已经打开。

我们知道,邓小平同志在1992年初的南方谈话中提出,恐怕再有三十年的时间,我们才能在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度。从1992年到2013年,已经过了二十多年。党的十八大强调全面建成小康社会,必须构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。在十八届三中全会上,中央审时度势,在十八大提出的战略目标基础上,适时提出推进国家治理体系和治理能力现代化,是在试图回答“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”,是在试图通过不断改革和创新使中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型,是在试图通过社会主义制度的不断完善,以充分彰显社会主义的制度优势,使中国特色社会主义道路越走越宽阔、越走越自信,也是在试图通过制度的升级,使中国特色社会主义更加符合人民的

意志和愿望,更加符合国家治理的规律,更加契合时代发展的潮流,从而使中国特色社会主义立于不败之地并永葆青春,永续发展。总之,这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,也是实现社会主义现代化的应有之义。可以预见,这将是以习近平同志为总书记的新一届党中央领导集体对中国特色社会主义作出的一个极为重大的贡献。

## 二、提出推动国家治理现代化的意义

“推进国家治理体系和治理能力现代化”的提出,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

第一,它是解决当前中国各方面难题和问题的长效之策。开放多元的当代中国,发展日新月异,社会急剧变迁,活力与挑战共存,中国特色的社会主义现代化进入到了一个新的发展阶段。社会中不同的利益群体已经形成,各种利益冲突日益明显,社会不公平现象突出,生态环境急剧恶化,不稳定因素急速增多,维稳的代价不堪重负,党和政府公信力严重流失,现存的许多体制机制严重阻碍社会进步。凡此种种,都意味着我们在国家治理体系和治理能力方面,正面临诸多新的难题和问题。解决这些难题和问题,还是要靠改革,通过全面深入的改革实现国家治理体系和治理能力的现代化,并提供长效之策。

第二,它是彰显中国特色社会主义制度优势的基础工程。中国特色社会主义制度,是我们党经过长期实践和艰难探索建立起来的。当前,国外一些人不看好中国,甚至企图唱衰中国。我们讲要有自信,而且是三个自信,靠什么讲?靠的就是中国特色社会主义制度体系所蕴含的高超的国家治理能力,靠的是不断提高的国家治理体系和治理能力现代化水平给我国经济社会面貌带来的历史性变化。党的十八届三中全会把治理现代化问题提到总目标的高度,强调国家治理、政府治理、社会治理,目的就是要通过推动国家治理体系和治理能力现代化,不断彰显中国特色社会主义的制度优势,让中国人民生活得更好,让我们更加自信。

第三,它是国家得以长治久安的基本依托。中国历史是一部治乱交替的历史,几千年来乱世多、治世少,太平盛世更是罕见。长期动荡、战乱频仍,使人民深受其害。能否实现国家长治久安,成为衡量制度好坏、政权优劣的最重要标准。说到底,实现国家长治久安还是要靠制度,靠制度执行力,靠国家治理现代化。正如邓小平在《党和国家领导制度的改革》一

文中所指出的，还是制度靠得住些，国家的建设发展与长治久安只能建立在良好的制度的基础上。因此，全面落实党的十八届三中全会部署的改革任务，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，就一定能够不断打牢长治久安的基础。我们坚信，到2020年全面建成小康社会之时，我国将成为各方面制度更加完善、国家治理水平显著提升、社会更加充满活力而又安定团结的国家；到本世纪中叶基本建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家之时，我们迎来的将是一个长治久安的新中国。

第四，它是中国共产党得以长期执政的根本保障。中国共产党的执政是历史的选择，但其长期执政只能倚仗其完善的治理体系和高超的治理能力。推进国家治理体系和治理能力现代化，是我们党从坚持和发展中国特色社会主义，完善执政方式，实现党长期执政的战略高度提出的重大历史任务，是我们全面深化改革必须把握好的第一位要求，是适应国家现代化总进程、完善党的执政方式的一项新的伟大工程。推进国家治理现代化，意味着我们党的执政理念由传统管理理念向现代服务理念的转变，意味着我们党的执政方式由注重控制向注重规范的转变，意味着我们党的执政路径由管控式向参与式的转变。这些转变必将为打造善于治国理政的高素质政党创造条件，确保我国制度优势充分发挥，确保党长期执政。

### 三、国家治理现代化的基本特征

国家治理体系和治理能力现代化是一项系统工程。其主要特征可以概括为：

第一，视域上要求全面性。所谓全面，就是要求整体谋划、系统思考、统筹推进，就是要“立治有体，施治有序”。我们党过去提出的改革目标，大多是从经济领域提出的。而国家治理体系则包括整个国家的制度体系，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面的治理体系。提出这样的总体目标，是改革进程转向与拓展的客观要求，体现了我们党对改革、对治国理政认识的深化和系统化。这项工程极为宏大，零敲碎打不行，东修西补也不行，必须进行全面系统的改革和改进，必须着眼于整体效应和效果，必须贯穿于多个领域和环节，必须形成整体的联动和互动。

第二，品质上要求时代性。所谓品质上要求时代性，就是国家治理要顺应历史发展潮流，吸取古代、近代国家治理精华，摒弃古代和近代国家治理糟粕，

尤其是克服近代国家治理局限，实现向现代国家治理的超越。要使国家治理更具有现代性特色，至少具备以下特征：一是真实民主。古代实行专制，无民主可言；近代追求形式民主，有民主之名而无民主之实；现代民主之精意在于“真实”。二是实质法治。古代人主权断，“礼乐征伐自天子出”，无法治可言；近代法治为形式法治，重其行而不重其果，法与公平正义渐行渐远；现代法治，要求法与公平正义高度契合，强调实质法治。三是人本文明。古代的国家治理以镇压为能，专制而血腥；近代的国家治理，标榜自由平等，实乃张扬有产者与权贵之特权；现代文明治理则要求真正以人为本，尊重主体的人性尊严，将所有人的自由而全面的发展作为治理目标，并以人性化的方式进行治理。四是治道科学。古代国家治理以强制服从为要；近代国家治理凭借民意和法律之名义行偏私之实；现代国家治理则以国民之根本利益和幸福美好生活为鹄的，以调动全体国民参与治理之积极性为基本力量源泉，以取得最大可能之合意、协调为基础，充分运用现代科技发展等一切可以利用的治理资源，以取得高效益、低成本且利益共享、皆大欢喜的治理效果。

第三，制度上要求成熟性。成熟性是对治理体系质的要求，要通过改革形成相对成熟的制度系统。所谓成熟就是要通过不断改革和完善，使生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相适应，并形成良性互动，各种制度均符合中国特色社会主义的核心价值体系与善治的要求，符合广大国民的意愿、要求并能为全体国民带来福祉和安全，且为举国上下所体认，而不是既不好看又不好用或好看不好用的“夹生半熟”制度。

第四，形态上要求协调稳定性。一套优良的国家治理体系必须使各组成部分及部分与整体相互协调、极少相互扞格冲突，并经过试错、创新而趋于相对定型，以形成全社会乃至整个世界对国家的稳定预期，正所谓“制协国可定，制定民乃安”。缺乏协调性的制度体系是不可能稳定的；而缺乏定势、翻云覆雨、飘忽不定恰恰是人治的特征。如果一个国家的基本制度朝令夕改，反复无常，不仅国民因缺乏可预见性而全无自由，官吏也会因治国无常而滥用权力，整个国家和社会也会因为治无常制而动摇不已。但是，制度的定型化和稳定性必须以成熟为前提。将不成熟甚至极为糟糕的制度定型化、固定化，必然使国家和人民两受其害。清末封建王朝，顽固坚持其腐朽落后制度而不思改革，担心一己之私受损而不敢更新，结果导致整个王朝覆灭的教训极为深刻。

第五，方式上要求规范性。法治是治国理政的基本方式。现代国家治理必然要求规则治理、依法进行。

建设法治国家、法治政府、法治社会,治理方式必定是法治化的,那种仅凭人主好恶权判、官吏便宜行事的人治方式不仅与近现代民主化浪潮背道而驰,而且也与日益复杂、变动频繁的社会圆枘方凿。

第六,体系上要求开放性。古今中外的开国之君或领袖都希望立万世之法、定不易之制,然而,多则两三百年,少则几年、几十年,要么人亡政息,要么国亡制崩,而恰恰是那些既相对稳定,又不断改革完善的制度体系反而具有可持续性,反而能够存留久远。这是因为,时世变动不居、人性物境不断变化,治国理政之制度如不与与时俱进,无异于守株待兔、刻舟求剑。在制度建设上同其他事物一样,没有最好,只有更好。制度体系只有在保持稳定性的同时又具有开放性,才能具有持久而旺盛的生命力。

#### 四、国家治理现代化的制度模式选择

制度模式选择关乎方向,决定道路,具有根本性。中国是一个拥有庞大人口规模的发展中大国,地域辽阔,自然资源禀赋差异悬殊,经济基础落后又发展极不平衡。要在经济上实现长期、快速、持续发展,要在政治上创造比非社会主义国家更高更切实的民主,要让每一个中国人都真切感受到中国社会制度的先进与文明,不可能靠若干权宜性举措,不可能指望不错的运气,更不可能靠难以为继的匹夫之勇。我们最终能够倚仗的,必然是具有可靠内生动力的制度模式。习近平总书记指出,全面深化改革的总目标是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。这两句话是一个整体。推进国家治理体系和治理能力现代化,必须以完善和发展中国特色社会主义制度为根本方向。我们的方向就是中国特色社会主义道路,而不是其他什么道路。正如中央反复强调的,我们要坚定不移走中国特色社会主义道路,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路。我们坚定地选择中国特色社会主义制度,而不是别的制度模式来治理国家,其依据主要在以下几个方面:

第一,中国特色社会主义制度是中国近百年来试错的结果。清末民初,中国仿效欧美,用西方制度改造中国社会,君主立宪制、复辟帝制、议会制、多党制、总统制都试过了,但建基于西方制度模式上的中国内忧外患不断,社会长期动荡,人民颠沛流离。十月革命的炮声给中国送来了马克思列宁主义,同时也送来了一种全新的国家治理理念。我们党通过对中国社会的深刻分析,认为只有社会主义才能解决中国的

问题,才是实现民族独立和人民解放、国家富强和人民幸福的正确道路。新中国成立后,由于我们没有建设社会主义国家的经验,照搬苏联模式治理中国,尽管取得了一些令人瞩目的成就,但社会主义制度的优越性并没有体现出来,貌似走捷径实际上走了弯路。改革开放以来,我们不再走老路,更不走邪路,而是积极探索并始终坚持中国特色社会主义道路。三十余年所取得的骄人成绩,足以说明我们走对了路。所以说,中国特色社会主义制度是几代中国人付出极高代价通过多次“试错”而选择的正确道路,不能不倍加珍惜。

第二,中国特色社会主义制度是对封建主义、资本主义、苏联模式、贫穷社会主义的扬弃。封建主义在我国历史上绵延了两千多年,但从鸦片战争到19世纪末,在列强入侵、国内矛盾尖锐的情况下,封建主义遇到了严重危机,并在辛亥革命中划上了句号。其后,资本主义、苏联模式和贫穷社会主义,这些制度模式中国都经历过,也都失败了。中国特色社会主义之所以能够成功,根本原因在于它看到并力图避免这些制度模式所具有的弊病。1980年,邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》中指出:“我们进行社会主义现代化建设,是要在经济上赶上发达的资本主义国家,在政治上创造比资本主义国家民主更高更切实的民主。”因此,我们所坚持的中国特色社会主义制度固然不是资本主义,也不是前苏联的社会主义,更不是“文革”期间的社会主义,而是比以往任何社会形态更少缺陷和局限性的社会主义。

第三,中国特色社会主义制度符合中国的历史传承、文化传统和经济社会发展水平。中国特色社会主义制度是由我国的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。中国特色社会主义制度,既不因循守旧,也不简单照搬,更不是主观臆测,而是源于实践和历史的教训,是党和人民坚持马克思主义与中国实际相结合,自主创造、自主创新的结果。它拓展了人类文明发展进步的路径选择,是中国对世界的独创性贡献。它以举世公认的发展成就和世界影响力,证明了这个选择的正确性、合理性、优越性,为我们坚定自信奠定了豪壮的实践底气。三十多年来,从推动经济社会发展到应对突如其来的自然灾害和各式各样的国际经济危机、政治风波,我们都挺过来了,而且每场风雨过后都发展得更好。这不仅说明我们所坚持的制度是具有优势、韧性、活力和潜能的,而且形成了一套不同于西方国家的成功制度体系;不仅意味着我国走出了一条不同于西方国家的成功发展道路,而且宣告了

各国最终都要以西方制度模式为归宿的单线式历史观的破产。

第四，中国当前的制度体系有缺陷和问题，但是可以通过改革和制度构建不断完善。我们必须看到，相比我国经济社会发展和人民群众日益增长的物质文化需求，相比当今世界日趋激烈的国际竞争，相比实现长治久安，中国现实的制度还有许多缺点和不足，有些方面甚至成为制约发展和稳定的重要因素。我们也必须看到，中国共产党既要建设完全不同于旧中国的制度体系，又要治理一个人口众多、基础薄弱的大国，推进国家治理体系建设、提高国家治理能力的任务必然是长期的、艰巨的、复杂的，需要进行长时间的艰辛探索和艰苦努力。因此，我们要对制度本身的缺陷和问题有一个清醒的认识。党中央提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，目的就在于要通过改革和制度构建克服这些缺陷和不足，为国家事业发展、人民幸福安康、社会和谐稳定提供一套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

第五，另起炉灶会付出巨大的成本和代价。有人认为，资本主义道路在上个世纪的中国走不通，不代表在新世纪也走不通，进而主张全盘西化。但是，客观来看，冷战结束后，全面照搬了西方政治制度模式的国家有几个是繁荣稳定的？受到“阿拉伯之春”影响的国家，有哪个政局稳定下来了？我们承认当前的制度本身具有缺陷和不足，这正是我们努力改进和完善这个制度模式的原因。但如果试图另起炉灶，其中的成本和代价是难以想象的，也是中国难以承受的。

## 五、更新国家治理的基本理念

国家治理是在摒弃国家统治和国家管理基础上形成的，它把完善制度同维护公共秩序放到同等重要的地位；它强调政权的创造者、管理者和利益相关者等多种力量合作管理；凸显政权管理者向政权的所有者负责并可以被后者问责。可见，从统治、管理到治理，言辞微变之下涌动的，是一场国家、社会、公民从着眼于对立对抗到侧重于交互联动再到致力于合作共赢善治的思想革命；是一次政府、市场、社会从配置的结构变化引发现实的功能性变化再到最终的主体性变化的国家实验；是一个改革、发展、稳定从避免两败俱伤的负和博弈、严格限缩此消彼长的零和博弈再到追求和谐互惠的正和博弈的伟大尝试。

管理与治理虽非截然对立，但至少有如下的显著区别：

一是目标职责不同。管理的目标和职责是实现多数人的意志和利益，往往忽视少数人的意志和利益；而治理的目标和职责是实现全社会的公共利益，实现所有人的利益最大化，寻求所有社会成员意志和愿望的最大公约数。

二是主体不同。管理的主体只是政府，而治理的主体还包括社会组织乃至个人。党的十八大以来，中央多次强调要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，实际上已经体现了多元共治的理念。这一变化意味着，国民是国家政权的所有者，也是国家治理过程的参与者；政府不再只是治理的主体，也是被治理的对象；社会不再只是被治理的对象，也是治理的主体。

三是权源不同。政府的管理权来自于权力机关的授权。尽管权力机关授权从根本上说是人民授权，但人民授权毕竟是间接的。而治理权当中的相当一部分由人民直接行使，这便是所谓的自治、共治。

四是权威的性质、根据和向度不同。管理的权威依赖国家机器自上而下的强制；治理的权威除来源于国家法律规范之外，更多地来源于国民和社会组织的权利、共识合意、协商、契约等等。

管理的权威形成过程往往是单向的、强制的、刚性的，因而管理行为的合法性、民主性常受质疑，其有效性常难保证；治理的权威形成过程是复合的、合作的、包容的，治理行为的合理性受到更多重视，其有效性大大增加。

五是方式、方法不同。管理更多以命令、权利、规制、设定负担和处罚责任为基本方式，而治理则强调更少的强制、更多的合意，更少的负担、更多的服务，更少的独断专行、更多的沟通协商，更少的排斥和歧视、更多的共赢，更少的惩罚制裁、更多的激励，更少的任性擅断、更多的规则治理，更少的暗箱操作、更多的阳光透明，更少的行政命令、更多的行政指导，更少的原始“刀耕火种”、更多地运用科学技术，更少的被动应付、更多地能动规划预测，更少的猝不及防、更多的风险防范等等。

从一元单向治理向多元交互共治的结构性变化，意味着我们不仅于思想观念上不再走人治的老路，而且于政治生态上铲除了人治隐形存在的可能，最终使那种仅停留在口头上的法治无所依凭。国家治理、政府治理、社会治理的基本方式必然是法治，国家治理、政府治理、社会治理的现代化有赖于各个领域的法治化。要以法治的可预期性、可重复性、可操作性、可救济性、可持续性等优势来凝聚转型时期的社会共识，使不同利益主体求同存异，依法追求和实现自身利益

最大化。要努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。要广泛开展依法治理活动,提高社会管理法治化水平。要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。要建立决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。要形成科学有效的权力制约和协调机制,加强反腐败体制机制创新和制度保障,健全改进作风常态化制度。要深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益。要维护宪法法律权威,深化行政执法体制改革,确保依法独立公正行使审判权检察权,健全司法权力运行机制,完善人权司法保障制度。

## 六、丰富国家治理的价值目标

推进国家治理体系和治理能力现代化,要解决好价值体系问题。世界上任何事物都是普遍性和特殊性的统一,普遍性寓于特殊性之中,特殊性包含着普遍性,不存在只有普遍性而没有特殊性、或者只有特殊性而没有普遍性的东西。

推进国家治理体系和治理能力的现代化,必然离不开自由、民主、公开、正义、秩序、安全等基本价值。同任何价值一样,这些价值也是有历史性、地域性、相对性的。要警惕某些敌对势力用居心叵测的演绎瓦解我们的制度建构,或将制度建构引入歧途。因此,要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观,加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征且有利于人民走上幸福美好生活的价值体系,努力抢占价值体系的制高点。

秩序稳定作为治理的价值目标,是毋庸置疑的,但它只是初级价值,更非唯一价值。

此外,在进行具体制度和能力建构时,还要注意以下价值选择:

第一,治理应有利于激发社会活力。实现人的自由而全面的发展,是马克思主义追求的根本价值目标。在当前利益多元化、文化多样化的条件下,国家治理既要确保公共利益和主流道德价值不受侵害,也要根据实际情况尊重差异、包容多样、考虑个别,特别是要保障宪法确认的个人自由,承认合法合理的个性化追求,让公民和社会组织充满生机活力,使社会保持动态平衡稳定状态。

第二,治理应有助于扩大人民民主。十八届三中全会突出强调了坚持人民主体地位和发展社会主义民主政治。人民民主是社会主义的生命,国家治理要以保证人民当家作主为根本,坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,更加注重健全民主制度、丰富民主形式,充分发挥我国社会主义政治制度的优越性。要推动人民代表大会制度与时俱进,推进协商民主广泛多层制度化发展,发展基层民主。要广泛发动各类社会组织和公民参与政府的治理工作或者进行自治。工会、共青团、妇联、工商联、学联、青联、科协、文联、记协、残联、贸促会等人民团体应在引导相应群体的行为、维护其权益、化解矛盾方面发挥更大作用;居委会、村委会应在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中承担更多责任;应培育壮大社会中介机构,强化其在维护社会信用体系、降低交易成本中的地位和作用。

第三,治理应有助于实现社会公平正义。公平正义是中国特色社会主义的内在要求,也是公权力机关的核心价值追求。国家治理的重要任务之一就是努力营造公平的社会环境,促进形成正义的社会制度。在此问题上,政府的角色和责任至关重要。政府行为必须反对“四风”、整肃腐败、提升公信,以公平正义的治理行为创造公平正义的社会局面。

第四,治理应有益于增进全体人民福祉。全会强调,要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平地惠及全体人民。国家治理现代化应超越任何组织和群体的局部利益,而以中华民族和全体人民的整体利益和长远利益为着眼点。民生艰难是社会不稳的关键因素之一,所以谋民生之利,解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,是深层次的国家治理,有事半功倍之效。政府负有改善民生的首要责任,特别是要把保基本的责任履行到位,但同时也要扩大向社会力量购买公共服务,通过政府职能转变、拓展治理主体来提高民生事业的质量和效率。承担教育、医疗、社保等民生职能的公共事业单位,应把公益放在首位,坚守自身的社会责任,切实拿出为民便民惠民的政策措施。

## 七、把握国家治理的战略要点

我国转型时期国家治理的主要内容包括:一是维护社会和市场秩序;二是防范、处理天灾人祸等社会

风险；三是调和、处置社会纠纷和冲突；四是服务和  
管理流动务工人员、农村留守老妇幼等特殊人群；五  
是引导和监管基于互联网的“虚拟社区”以及类似场  
域。这些工作纷繁复杂、千头万绪，如果就事论事、  
头痛医头脚痛医脚，只会事倍功半，所以必须分析实  
现有效治理的战略路径，找到国家治理的制高点、切  
入点、突破点、着力点。

第一，治理的制高点是伦理塑造。治理工作直接  
作用于人的行为，但行为是受思想影响的，所以，引  
导思想观念、构建先进文化、塑造社会伦理，是更为  
根本的治理战略。从这个意义上讲，大力倡导以富强  
民主文明和谐，自由平等公正法治，爱国敬业诚信友  
善为基本内容的社会主义核心价值观，不仅是文化建  
设的重要内容，更是治理的制高点。要紧紧围绕建设  
社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化  
体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营机  
制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场  
体系，推动社会主义文化大发展大繁荣。

第二，治理的着力点是源头治理。当前因土地房  
屋征收、历史遗留等问题引发的社会矛盾多样多发，  
除各方面客观原因外，一个重要原因是一些干部在处  
理政府与群众利益关系上，没有树立把改革成果更多  
惠及群众的理念。实践证明，只有让广大群众从党和  
政府的方针政策中获得实惠，才能从源头上减少和化  
解社会矛盾。全会提出，实现发展成果更多更公平惠  
及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最  
关心最直接最现实的利益问题，更好满足人民需求。  
现阶段不可能消除贫富差距，但必须下大力气解决因  
违法违规而产生的贫富差距，这就要求反对特权，推  
动权利公平、机会公平、规则公平的实现。而对于因  
身体缺陷、智识水平等差别因素造成的低收入困难群  
体，则应切实解决好其社会保障问题。

第三，治理的聚焦点是群防群治。国家治理，重  
点在基层，关键靠群众。要主动适应经济社会发展新  
要求，善于依靠基层组织和广大群众，提高预防化解  
社会矛盾的能力和水平。要通过群众自治，让群众自  
己组织起来解决自己的问题。要健全以城乡社区党  
组织为核心、以群众自治组织为主体、社会各方广泛  
参与的新型城乡社区管理服务体系，努力把城乡社区  
建成政府社会管理的平台、居民日常生活的依托、社  
会和谐稳定的基础。要以扩大有序参与、推进信息公  
开、加强议事协商、强化权力监督为重点，努力让群众  
更好地行使民主权利，提高自我管理、自我服务水平。  
要充分发挥人民团体、群众组织、社会组织的优势，  
吸引、凝聚各方力量，促进矛盾纠纷化解。

第四，治理的关键点是规则治理。法治是治理的  
基本方式。把社会矛盾预防化解纳入法治轨道，是实  
现社会安定有序、和谐并且具有活力的长效机制。各  
级领导和公职人员须牢固确立宪法至上、法律权威的  
意识，不断提高依法找法、用法靠法的能力，切实把  
发展这个第一要务、稳定这个第一责任和依法办事这  
个第一要求有机统一起来，绝不能因“维稳”而突破  
法律的底线，绝不能因害怕上访而迁就个人的非法要  
求，绝不能因个别正义而牺牲规则之治的普遍正义。

## 八、协调好国家治理的衔接匹配

目前对于治理主体的多元性已经有了共识，但还  
存在以下三个重要的理论与实践问题：

第一，国家权力在治理主体体系中处于何种地位。  
有人认为政府应该是在社会组织和个人治理不能或无  
效时才跟进，即政府治理应居于补缺地位；也有人认  
为政府治理应居于主导地位。笔者认为，不宜简单地  
讲补缺地位或主导地位。全会指出，经济体制改革是  
全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的  
关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥  
政府作用。这意味着在经济建设领域，政府必须让路。  
但社会治理与经济建设有别，不宜像定位政府调节  
经济那样，把政府治理社会定位于补缺。在维护秩  
序、化解风险、处理危机等方面，政府必须努力掌握  
预防化解社会矛盾的主动权，而不是等社会力量和人  
个人无法处理时才出面。检验治理水平的高低，不仅  
要看紧急情况下应急处置能力，更要看常态下矛盾  
纠纷预防化解效果。实践证明，要有效避免小事演  
化成大事，关键在于完善矛盾纠纷排查、预警、化  
解、处置机制。要把源头治理、动态管理、应急处  
置有机结合起来。与此同时，也要注意发挥基层干  
部和群防群治力量的优势。党的十八大以来，中央  
在阐述社会管理体制时，提的不是“政府主导”而  
是“政府负责”。这一表述启发我们，不必纠缠“  
主导”的问题，而应研究功能和责任问题。

第二，多元主体共治如何实现协同匹配、廉价  
合作。全会强调，必须更加注重改革的系统性、整  
体性、协同性。合作治理并不是新东西，我国在上  
世纪八十年代就开始执行“社会治安综合治理”方  
针，所谓综合治理，实质就是合作治理。如今，综  
合治理已从“社会治安”扩展到“社会管理”。但  
在实践中，合作治理还存在着协调性、匹配性以及  
运作成本等问题。因为不同的合作治理事项，会有  
不同的主体牵头。如果是

政府牵头,可能比较容易协调,但某些社会组织的匹配性可能存在问题;如果是社会组织牵头,政府如何配合、在多大程度上配合,是需要深入探讨的。同时,合作治理也要考虑成本,既要动员多方力量,又要尽可能做到廉价,合理的成本分摊机制和财务监督机制都需进一步健全。

第三,社会组织如何提高治理能力。治理能力指向的是治理有没有效果,会不会“失灵”。失灵的问题,政府存在,社会组织也必然存在。因此,要高度重视社会组织的治理能力建设。首先,社会组织自身要提高水平、严格自律;其次,政府要支持、帮助社会组织提高治理能力;再次,政府和个人还要通过法定程序监督社会组织的治理行为。

## 九、创新国家治理的方式方法

推进国家治理体系和治理能力现代化,关键在于创新。可以在一些领域积极尝试以下新方法:

第一,非对抗性和“软法”的方法。具体要求是:在一些领域变整治为疏导,变刚性为柔性。以治理城市占道经营为例,目前已有一些地方采用规范设立“便民经营服务点”的方法,兼顾了市民生活便利、经营者正当权益与市容整洁,达到了多赢的效果。在软法方面,应更加注重发挥激励性法律规范和乡规民约等社会自治规则的作用。

第二,契约化和合作规制的方法。具体要求是:在一些领域变命令为协商,变指挥为指导。例如山东省各级公安机关在平安山东建设中,探索出政法部门与保险公司共同建立社区治安防范与人身、财产损失补偿相结合的“契约式治安保险联防”治理新机制,取得了良好成效。

第三,提供服务或社会福利的方法。具体要求是:在一些领域变监管为服务,变强制为利导。例如流动人口不愿意办理登记怎么办?江苏省采取的办法是“登记积分制”,经过一定年限,达到规定积分后,流动人口就可以享受保障住房、子女上学等待遇,最后还能成为当地市民。

第四,市场化和竞争机制的方法。具体要求是:在一些领域变官办为民营,变垄断为竞争。以污染治理为例,环境污染行政处罚固然不能丢,但“排污权交易”的治理方法把政府与企业间的行政关系变成市场的经济交易,使得企业自觉提高治污积极性,从而控制一定区域内的排污总量。

第五,程序化和科技手段的方法。具体要求是:

在一些领域变实体为程序,变“人控”为“机控”。注重采取程序化的技巧来处理实体上公正难辨的问题。应充分利用现代科技手段来拓宽治理边界、提高治理效率、增强治理精度,排除权力、人情、金钱等因素导致的“搞例外”“走后门”现象。

## 十、妥善处理国家治理的基本关系

准确把握全面深化改革的总目标,必须从纷繁复杂的事物表象中把准改革脉搏,把握全面深化改革的内在规律,特别是要把握全面深化改革的重大关系,处理好制度自信与完善发展的关系、道路坚守与治理现代化的关系、体系建构与能力提升的关系、总体目标与具体目标的关系、总体目标与根本目的的关系。

第一,要处理好制度自信与完善发展的关系。十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标是两句话组成的一个整体,即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。前一句规定了根本方向,就是中国特色社会主义道路,这条路既不是封闭僵化的老路,也不是改旗易帜的邪路。后一句明确了改革完善的路径和指向,即制度和能力的现代化。中国特色社会主义制度是中国共产党和全国人民九十多年奋斗、创造、积累的根本成就,是推进中国特色社会主义事业最根本的制度保障。具体包括“人民代表大会制度的根本政治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度,中国特色社会主义法律体系,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度”。历史和现实、国内和国外的实践证明,中国特色社会主义制度是一整套相互衔接、相互联系的制度体系,是基本符合我国国情、顺应民意,具有强大的生命力的制度体系。我们应该倍加珍惜,始终坚持,不断发展。与此同时,我们必须清醒地认识到,制度自信并不意味着制度本身完美无缺,不需进行任何改革。世界上没有放之四海而皆准的整体发展模式,也没有一成不变的发展道路。一方面,中国特色社会主义制度体系本身需要不断加以弥补和改进。另一方面,中国特色社会主义制度是一个开放的、发展的体系,需要与时俱进,根据客观条件的发展变化而不断调整变革,在改革和完善中进一步增强全党全国人民的制度自信。

第二,要处理好道路坚守与治理现代化的关系。

习近平总书记指出，“道路问题是关系党的事业兴衰成败第一位的问题，道路就是党的生命”，“坚持正确的政治路线、政治立场、政治方向、政治道路，是坚持党的领导、坚持社会主义制度的头等大事”，“无论搞革命、搞建设、搞改革，道路问题都是最根本的问题”，“道路决定命运”，“要坚持独立自主地选择自己的道路”。中国特色社会主义道路是我们党带领人民历经千辛万苦找到的实现中华民族伟大复兴的中国梦的必由之路，是实现我国社会主义现代化的必由之路，是创造人民美好生活的必由之路。《决定》重申，不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路，坚定走中国特色社会主义道路，始终确保改革正确方向。坚持中国特色社会主义道路不是回避矛盾，中国未来发展面临的问题很多，遭遇的困难和可能的风险很大。唯有实现国家治理的现代化，中国特色社会主义道路才能走得通、走得久。推进治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代发展要求，既改革不适应实践要求的体制机制，又不断构建新的制度和体制机制，使经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个方面制度和体制机制更加科学、更加完善，推动党和国家各项工作制度化、规范化、程序化，不断提高党科学执政、民主执政、依法执政的能力。没有坚定的制度自信就不可能有全面深化改革的勇气，同样，离开全面深化改革，制度自信也不可能彻底，不可能持久。全面深化改革，不是因为中国特色社会主义制度没有发展前途而另择道路，而是要使它更加优越；坚定制度自信，不是忽视其问题而盲目自信，更不是固步自封，而是以自信为起点不断革除制度弊端，让制度更加成熟持久。可见，这里所讲的现代化，不能以西方的制度模式为参照，也不能以西方的价值观为评价制度是非善恶好坏的标准。这里所讲的现代化的根基仍然是中国特色社会主义，绝不是“另起炉灶”搞西方化、资本主义化。这里所讲的现代化，其实质仍然是中国特色社会主义制度的自我完善和发展，是中国特色社会主义的与时俱进。

第三，要处理好制度体系构建与治理能力提升的关系。国家治理制度体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行力的集中体现，两者相辅相成，具有紧密的相关关系。但二者又有本质的区别，具有相对独立性，单靠哪一个治理国家都不行。制度体系构建指的是国家治理体系的构建。构建治理制度体系是发展和完善一整套相互协调运行有效的国家制度，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等领域的体制、规则、机制和法律规范体系。治理能力提升，指的是提升国家治理能力，也就是提高运用国家

制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面的能力。国家治理制度体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成。有了科学的国家治理制度体系才能孕育高水平的治理能力，不断提高国家治理能力才能充分发挥国家治理制度体系的效能。国家治理制度体系具有根本性、稳定性，但没有高水平的治理能力，再好的制度也难以发挥作用。不能认为只要国家治理制度体系完善了，治理能力就会自然提高；也不能认为只要具备了高超的治理能力，有无治理制度体系无所谓——这样就回到了人治的立场。解决中国各种问题，实现各项既定目标，关键要靠国家治理制度体系和治理能力的现代化。在过去的三十多年中，我们比较重视制度建设，通过不懈努力不断地完善各方面的制度和体制机制，但在如何发挥好制度效能方面重视不够。所以在接下来一个阶段，我们党和国家在加强制度建设的同时，将要吧治理能力建设摆在更加突出的位置。国家治理能力主要包括这样几个方面的能力：整合意志、凝聚共识之能力，维护秩序、确保国安之能力，发展经济、保障福祉之能力，化解矛盾、维护和谐之能力，保障权利、控制权力之能力，缔造人文、弘扬价值之能力，维护生态、保护环境之能力，依法办事、依法治国之能力。这些能力提升的过程，也就是我国各方面制度和体制机制的优势转化为国家治理实际效能的过程。

第四，要处理好总体目标与具体目标的关系。改革开放以来，历届党的三中全会都研究讨论深化改革问题，但此次三中全会研究的是各个领域的全面深化改革。全会《决定》深刻剖析了我国改革发展稳定面临的重大理论和实践问题，阐明了全面深化改革的重大意义和未来走向，提出了全面深化改革的总体目标、指导思想、目标任务、重大原则，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景、新目标，汇集了全面深化改革的新思想、新论断、新举措，反映了社会呼声、社会诉求、社会期盼，凝聚了全党全社会关于全面深化改革的思想共识和行动智慧。为了确保全面深化改革总目标的实现，《决定》又强调了“六个紧紧围绕”的具体目标，即：紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革；紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革；紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革；紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革；紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革；紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革。可以这样说，“六个紧紧围绕”，就是在道路

确定、方向明确的基础上绘制的全面深化改革的路线图、航向标。坚持“六个紧紧围绕”，就能够坚持改革的正确方向。处理好总体目标与具体目标的关系，要全面领会、全面把握，切忌盲人摸象、以偏概全。要弄清楚整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对比的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系。既不能以局部代替整体，又不能以整体代替局部；既不能以灵活性损害原则性，又不能以原则性摒弃灵活性。

第五，要处理好总体目标与根本目标的关系。这里说的根本目标，指的是全面深化改革的根本目标，即让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。这三个“让”中的前两个“让”是党的十六大提出的，第三个“让”是党的十五大报告提出来的。《决定》把至关重要的这三个“让”组合起来，作为我们党领导的全面深化改革的

总目标和根本目的，既有新意，更有心意。它表明我们党在社会主义初级阶段的全面改革进程中，一以贯之地倡导劳动与资本的统一，效率与公平的统一，财富创造与财富分配的统一，尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的统一。所有这些，归根到底都要通过不断解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力来实现，都要通过让一切创造社会财富的源泉充分涌流，把社会财富的蛋糕不断做大，满足人民群众日益增长的物质文化需要，让人民共享改革发展成果来实现。旗帜鲜明地提出这样的全面深化改革总目标和根本目标，有很强的现实针对性和长远指导性，充分体现了我们党对道路的坚守、对善治的向往、对未来的担当。

#### 参考文献：

- [1] 邓小平. 在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点[C]// 中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编(上). 北京: 中央文献出版社, 2008: 634 页.

## On the basic issues of national governance's modernization

JIANG Bixin

(Law school, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** Promoting the modernization of national management system and management ability is the long-term effective policy to solve the current problems in China, and it is the basic project to show Chinese socialist system's superiority, and the basic support of national long period of stability, but also the fundamental guarantee of long-term ruling of the communist party of China. To promote the modernization of national management system and management ability, close attention must be paid to the comprehensiveness of governance perspective, the temporal spirit of governance quality, the maturity of the governance systems, the coordination stability of governance structure, the norms of governance, the openness of governance system features, so as to uphold the socialist system with Chinese characteristics, to renew the idea of governance, rich management goal, clear the key points of strategy, innovation management method, coordinate multiple relations, and handle the basic relations of the national governance properly.

**Key Words:** the modernization of national governance; governance system; governance capabilities

[编辑：苏慧]