



第五个现代化

国家治理体系和治理能力现代化

虞崇胜 唐皇凤 / 著

为政界 · 学界 · 商界人士提供参考

- ★精准把握国家治理现代化的发展航向
- ★深度揭示国家治理现代化的客观规律
- ★全面谋划政道变革与治道变革的有效协同

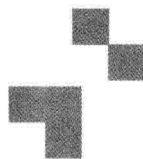
长江出版传媒
湖北人民出版社



第五个现代化

国家治理体系和治理能力现代化

虞崇胜 唐皇凤 / 著



 长江出版传媒
© 湖北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

第五个现代化：国家治理体系和治理能力现代化 / 虞崇胜，唐皇凤 著.

武汉：湖北人民出版社，2015.8

ISBN 978-7-216-08578-6

I. 第… II. ①虞… ②唐… III. 国家—行政管理—研究—中国

IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第089859号

出 品 人：姚德海

责任部门：大众纪实分社

责任编辑：刘天闻

封面设计：天行健

责任校对：范承勇

责任印制：王 超

法律顾问：王在刚

出版发行：湖北人民出版社

印刷：武汉中远印务有限公司

开本：787毫米×1092毫米 1/16

版次：2015年8月第1版

字数：347千字

书号：ISBN 978-7-216-08578-6

地址：武汉市雄楚大道268号

邮编：430070

印张：15

印次：2015年8月第1次印刷

定价：38.00元

本社网址：<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店：<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话：027-87679656

投诉举报电话：027-87679757

(图书如出现印装质量问题，由本社负责调换)

绪论 / 1

一、国家治理现代化的科学涵义 / 2

(一)何谓国家治理现代化 / 2

(二)衡量国家治理现代化的标准 / 3

二、国家治理现代化的中国语境 / 5

(一)国家治理现代化目标的提出 / 5

(二)国家治理现代化目标的科学定位 / 6

(三)国家治理现代化的关键是制度现代化 / 8

三、推进国家治理现代化的深远意义 / 10

四、推进国家治理现代化的基本要求 / 14

第一章 国家治理现代化的时代场域 / 19

一、国家治理现代化的历史背景 / 19

(一)中国是具有悠久文明的国家 / 19

(二)中国近代经历的屈辱历程 / 24

(三)中国处于社会主义初级阶段 / 28

二、国家治理现代化的时代要求 / 31

(一)经济全球化的时代要求 / 31

(二)信息化的时代要求 / 34

(三)市场化的时代要求 / 36

(四)民主化的时代要求 / 38

三、国家治理现代化的现实需要 / 39

(一)全面深化改革的现实需要 / 39

(二)全面建设小康社会的内在要求 / 41

(三)实现中华民族伟大复兴的迫切需要 / 43

第二章 国家治理现代化的域外经验 / 46

一、“先发后至”国家的治理现代化经验 / 46

(一)英国:早发现代化的范本 / 46

(二)美国:顶层设计的典型 / 50

(三)国家治理现代化的西方经验 / 53

二、“先发后至”国家的治理现代化启示 / 54

(一)俄罗斯:现代化的停滞和重启 / 54

(二)巴西:先行的“落伍者” / 57

(三)转轨国家治理现代化的启示 / 59

三、“后发先至”国家的治理现代化经验 / 60

(一)新加坡:治理的楷模 / 60

(二)韩国:成功转型的典范 / 64

(三)东亚特色国家治理现代化道路 / 67

四、“后发后至”国家的治理现代化教训 / 68

(一)泰国:民主乱象的案例 / 68

(二)印度:传统负荷下的变革 / 70

(三)制度—文化不契合的治理教训 / 75

第三章 国家治理现代化的价值体系 / 76

一、现代国家治理需要价值支撑 / 76

(一)核心价值体系是国家治理现代化的支撑力量 / 76

(二)现代国家治理必须重视现代价值理念的塑造 / 78

二、社会主义核心价值观与国家治理现代化 / 79

(一)改革开放时代中国国家治理面临的价值危机 / 80

(二)社会主义核心价值观的基本内涵 / 85

(三)以核心价值观支撑与保障国家治理现代化 / 87

三、现代价值体系引领国家治理现代化 / 91

(一)现代政治价值体系的构成要素及相互关系 / 91

(二)中国构建现代价值体系的历史进程 / 94

(三)以现代政治价值引领国家治理现代化 / 96

第四章 国家治理现代化的制度体系 / 100

一、现代国家制度及其治理功能 / 100

(一)制度、政治制度与社会经济发展 / 100

(二)现代国家治理制度的基本特征 / 102

(三)现代国家制度体系的治理功能 / 104

二、保障国家治理现代化的制度体系 / 107

(一)党的建设制度 / 108

(二)人民代表大会制度 / 110

(三)现代财政制度 / 113

(四)公民参与和社会安全网制度 / 118

三、现代国家制度建设的中国方略 / 120

(一)大力实施“五位一体”的制度建设战略 / 120

(二)推进制度建设的法治化、规范化与程序化 / 121

(三)优化制度体系的内部结构 / 122

第五章 国家治理现代化的能力体系 / 124

一、国家治理能力的内涵和要素 / 124

(一)国家治理能力的科学内涵 / 124

(二)国家治理能力体系的构成要素 / 126

(三)推进国家治理能力现代化的关键 / 128

二、制度执行力:国家治理能力现代化的重要标志 / 132

- (一)什么是制度执行力 / 132
- (二)制度执行力是国家治理能力的重要体现 / 134
- (三)影响制度执行力的制约因素 / 136
- (四)提高制度执行力的若干措施 / 137

三、推进国家治理能力现代化的基本路径 / 139

- (一)以提高党的执政能力为重点 / 140
- (二)以提高国家机构的履职能力为着力点 / 142
- (三)以提高人民依法管理和自治能力为归宿 / 143
- (四)以提高依法治国能力为抓手 / 144

第六章 国家治理现代化的领导力量 / 147

一、推进国家治理现代化是党在新时期的奋斗目标 / 147

- (一)提出国家治理现代化目标是党的郑重决策 / 147
- (二)国家治理现代化需要党的正确领导 / 150
- (三)坚持党的领导必须符合国家治理现代化的要求 / 154

二、国家治理现代化与党的执政方式转换 / 157

- (一)国家治理现代化与党的领导和执政方式变革 / 157
- (二)依法执政:党的执政方式的重要转换 / 158
- (三)用法治思维推进国家治理现代化 / 159

三、把党建设成为国家治理现代化的坚强领导核心 / 162

- (一)加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性 / 163
- (二)全面提升党的建设的科学化水平 / 164
- (三)实现国家治理现代化与党的建设科学化的内在统一 / 168

第七章 国家治理现代化的路径选择 / 172

一、塑造现代价值体系:国家治理现代化的战略愿景 / 172

- (一)塑造现代价值体系与国家治理现代化同步共振 / 173
- (二)以公平正义凝聚共识的现代价值体系 / 174
- (三)培育和践行现代价值体系的中国道路 / 175

二、构建法治秩序:国家治理现代化的战略突破口 / 178

(一)法治秩序:现代国家治理的本质特征 / 178

(二)法治的国家治理功能 / 180

(三)法治化:国家治理体系现代化的主导原则 / 182

(四)法治建设:国家治理能力现代化的根本保障 / 184

(五)“三位一体”方略:法治建设的中国模式 / 187

三、优化治理体系:提升国家治理能力的组织保证 / 191

(一)构建网络化治理模式以优化国家治理体系 / 191

(二)优化国家治理体系以提升国家治理能力 / 195

四、推进体制机制创新:中国国家治理现代化的优选之路 / 198

(一)积极拓展公民参与的制度化机制 / 198

(二)建立科学、合理而完善的政绩评价机制 / 199

(三)加强社会宣泄机制与社会心理干预机制建设 / 200

(四)稳步实现政治控制机制的现代转型 / 200

第八章 大数据时代的国家治理现代化 / 202

一、大数据时代:国家治理现代化的新场景 / 202

(一)大数据的概念与特征 / 202

(二)大数据的物理属性和社会属性 / 204

(三)作为国家治理技术和资源的大数据 / 205

二、大数据时代中国国家治理现代化面临的新机遇 / 207

(一)提升执政党和政府的科学决策能力 / 208

(二)提升执政党和政府的社会监管能力 / 209

(三)提升执政党和政府的公共服务能力 / 209

(四)提升执政党和政府的应急管理能力 / 210

三、大数据时代中国国家治理现代化面临的主要挑战 / 211

(一)大数据意识缺乏 / 212

(二)大数据技术和专业人才缺乏 / 212

(三)“海量数据”的监管难题 / 213

(四)大数据的使用难题 / 214

(五)“碎片化”的制度难题 / 215

四、大数据时代中国国家治理现代化的应对之道 / 216

(一)树立大数据治国思维 / 217

(二)确定大数据国家战略 / 218

(三)构建市场运作的数据挖掘模式 / 219

(四)完善社会参与数据治国的机制 / 220

结语 / 223

一、回顾中国国家治理现代化的历程 / 223

二、提升中国国家治理现代化的境界 / 226

三、展望中国国家治理现代化的前景 / 230

绪 论

中共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》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。”明确提出国家治理现代化建设的总目标，不仅对于全面深化改革具有直接指导作用，而且对于坚持和发展中国特色社会主义、最终实现社会主义现代化有重大理论意义和实践意义。

“现代化”是人类社会发展的新形态和新趋势。现代化(modernization)在英语中是一个动态的名词，是使其成为现代(to make modern)的意思。modern(现代)这个词，在欧洲文艺复兴时期的著作里首先使用，人文主义者用它来表达与中世纪时代(农耕时代)相对立的一个新时代。因此，从最早提出的“现代”到后来出现的“现代化”，就是指从农业社会转型为工业社会，使农业社会所具有的典型特征转变为工业社会所具有的典型特征。

毫无疑问，现代化是伴随着工业革命而最早发生在西欧，然后兴盛于美国大陆，再扩展到东亚和世界其他地区。现代化带来了高度发展的生产力，推动了国家制度转型和社会形态变迁，即从手工劳动转向机器操作，自然经济转向市场经济，社会固态转向社会流动，信息封闭转向信息传播，习俗惯例转向规章制度，保守单一转向开放多元，乡村转向都市，文盲转向知识，愚昧转向科学，人治转向法治，专制转向民主，从而使现代化国家走在了世界的前列。

中国是有着悠久文明的国家。在世界几大古代文明中，中华文明一直没有中断，延续发展至今已经有 5000 多年历史了。在工业革命发生前的几千年时间里，中国经济、科技、文化一直位居世界第一方阵。近代以降，中国的封建统治者夜郎自大、闭关锁国，导致中国落后于时代发展步伐，逐步沦为半殖民地半封建社会。在人类社会走向现代化的征程中，中国落后了。

自 1840 年鸦片战争以来，中国许多先进人士为探索现代化的道路，曾经展开了不屈不挠的斗争，但无论是地主阶级改革派、求富求强的洋务派，抑或是资产阶级改良派，都没有找到民族独立、国家富强、人民幸福的正确道路。1911 年，孙中山先生领导的辛亥革命，推翻了统治中国几千年的君主专制制度。但是旧的制度推翻了，中国将向何处去？为了寻找适合中国国情的发展道路，君主立宪、帝制复辟、议会制、多党制、总统制都试过了，结果都行不通。最后，中国选择了社会主义道路。

新中国成立以来，中国共产党对于现代化的追求已经横跨了半个多世纪：从 20 世纪 60 年代提出工业、农业、国防、科学技术“四个现代化”，到 70 年代认识到“四化”不是现代化的全部内容而提出建设“社会主义现代化国家”，再到十八届三中全会将“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,历史真实地记录着中国人民寻求现代化的奋斗历程和曲折轨迹。

当十八届三中全会公开宣示推进国家治理现代化之时,人们不约而同地意识到,国家治理现代化对于正在实现中华民族伟大复兴的中国来说,无疑是继“现代工业、现代农业、现代国防和现代科学技术”(四个现代化)之后的第五个现代化。相对于前四个现代化而言,国家治理现代化将是一场深刻的制度变革和治理变革。国家治理体系和治理能力现代化,既是国家制度的现代化和制度执行力的现代化,也是执政党执政方式和执政能力适应现代化发展的一次华丽转身。推进国家治理现代化,是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求,是实现社会主义现代化的题中应有之义,是中国特色社会主义发展的新阶段和实现中华民族伟大复兴的新征程。可以认为,国家治理体系和治理能力现代化,对于中国来说是继“四个现代化”之后的“第五个现代化”,也是最根本意义上的现代化,同时是最终实现中华民族伟大复兴的现代化。中国将迎来“第五个现代化”,也将最终实现“第五个现代化”。

一、国家治理现代化的科学涵义

(一)何谓国家治理现代化

“治理”是从20世纪90年代开始出现在国际社会科学界的一个新概念,它所对应的英文单词是 Governance。“治理”与“统治”是两个既相联系又有区别的概念;“治理”源于“统治”,又发展了“统治”。根据治理理论代表人物格里·斯托克的概括,对“治理”的理解共有五种主要观点:一是治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者;二是治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性;三是治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖;四是治理意味着参与者最终将形成一个自主网络;五是治理意味着办好事情的能力并不限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。国家治理,是相对国家政治基本制度安排而言,主要指国家在基本权力安排既定的情况下,如何使国家权力运行合法、顺畅、高效与得到社会认同的问题。

国家治理现代化是一个全新的概念。它与一般意义上的管理、治理、国家治理是有区别的,只有深度认识和准确把握这些区别,才能有效地推进国家治理现代化。

首先,治理不能理解为就是管理。国家治理体系、治理能力所强调的治理,同管理既有联系也有区别。管理一般指自上而下的纵向管理、垂直管理,并且管理主体单一,由此而来的横不到边、纵不到底的管理空白、管理漏洞甚多。而治理既包括各方面的科学管理,也包括法治、德治、自治、共治等内涵。治理在内涵上比管理更宽泛,参与共同治理的主体更多元。

其次,国家治理不能简单理解为治理问题。因为单纯的治理只是一个方法问题,而国家治理基本上是一个制度问题,它包括制度体系和制度执行力两个方面。离开制度建设和制度执行力,不可称之为国家治理。

其三,国家治理不能理解为就是全面深化改革总目标。因为全面深化改革总目标是

两句话——“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。”脱离“完善和发展中国特色社会主义制度”，片面强调国家治理现代化，这不是全面深化改革的总目标。

其四，谈国家治理问题不能离开“现代化”。如何推进国家治理，那是所有社会都会做的事情，如果不能将国家治理与现代化结合起来，那么国家治理有可能会成为新一轮的权力集中和专断。现代化是现代国家治理的宿命，国家治理不能实现现代化，只是在管理方式和管理手段上绕圈子，那是不可能有好效果的。

总之，所谓国家治理现代化，主要是指国家治理体系和治理能力适应现代社会发展要求的进化过程，其直接目标是完善和发展中国特色社会主义制度，其最终目标是建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

（二）衡量国家治理现代化的标准

为了有效推进国家治理现代化，必须科学确定国家治理现代化的衡量标准。关于国家治理现代化的衡量标准，即使是早发现代化国家也没有统一的标准。

中国提出国家治理现代化的改革目标后，有的学者从现代化带来的经济社会变迁提出 11 条标准：机械化、信息化、科技化、市场化、社会化、城镇化、知识化、民主化、法治化、制度化、多元化。并认为机械化、信息化、科技化是生产力和生产率方面的标准；市场化、社会化、城镇化、知识化则是经济和社会发展方面的要求；民主化、法治化、制度化、多元化才是国家治理方面的要求。

另外，有的学者从中国经济社会发展的要求出发提出 4 条标准：适应经济社会发展；发展人民民主；坚持依法治国；体现成本收益。

讨论国家治理现代化的衡量标准，不能脱离国家治理的目的。根据历史经验和现实要求，国家治理的目的，说到底是为了国家的长治久安。如何实现国家长治久安，这是古今中外一切政治家追求的终极目标。进入现代以来，在实现国家治理现代化的过程中，逐渐形成了国家治理、政府治理、社会治理等一系列概念。尽管人们对这些概念的解释和定义各有不同，但一个基本的事实是，公司治理的目的是要保证企业的良性发展，其核心在于处理所有权和经营权的关系；与此相应，国家治理的目的也在于实现国家的良善管理，其核心是处理官民关系。在传统国家，官民关系体现为“统治者和被统治者的关系”，而在现代国家，官民关系则体现为“委托与代理关系”。因此，国家治理现代化意味着在承认“主权”与“治权”分开的基础上，确保“政府治理”与“社会治理”的协同配合。

国家治理的目的当然是实现国家的善治，就是消除国家发展中的各种风险，保持国家的可持续发展。具体来说，国家治理现代化的任务就在于寻求合理和科学的制度安排，实现国家的长治久安和繁荣发展，使之不至于因为政治领袖的变更和政权的更替而陷入混乱，或者使国家的发展因不良治理而被迫中断。

那么，什么样的状态才算是国家的长治久安呢？从理论上说，所谓国家的长治久安，并不只是谋求一个王朝或一个政权或某个执政党几十年或上百年的延续，而是要彻底结束王朝更迭、政权更替、政党轮替中的暴力现象，从而彻底避免内战、暴乱和起义等血腥和无序变故。因此，国家的长治久安，意味着革命的终结和治理的科学化。

现代国家治理有高标准，也有低标准，但高标准和低标准并不是截然分离的，而是相

互结合和相互联结的。

首先,国家治理现代化应该着眼于国家治理的高标准,也就是要保证国家长治久安。实现国家长治久安的措施很多,但最根本的还是国家制度。制度带有根本性、长期性、稳定性。因此,中国国家治理现代化的终极目的是完善和发展中国特色社会主义制度。国家治理体系和治理能力,是国家制度和制度执行力的集中体现。全面深化改革的长远目标就是构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面的制度更加成熟定型。

其次,国家治理现代化应该立足于国家治理的低标准,也就是防范国家的危机。从中国的情况来看,国家的最大危机是什么?简单的说法是亡党亡国;政治学的表述是国家分裂、政权更迭、政党轮替。什么局面会导致这样的危机和风险?经验研究显示,无非几种情况:①对外战争战败;②外力颠覆;③精英集团分裂;④官逼民反,人民革命。如何降低国家的风险,避免上述危机?这就是国家治理现代化必须解决的最切要和最紧迫的问题。

由上可知,国家治理现代化所要完成的直接任务,就是要让国家的发展彻底脱离权力更迭的捆绑。国家治理现代化固然有许多指标,但是,不可否认的事实是,只有当一个国家的发展不再与权力更迭紧密相连的时候,也就是国家的发展与上层建筑的变动相脱节的时候,这个国家就进入了现代国家的行列。

现代国家治理是一个复杂的治理过程,其关键在于现代国家制度的构建与执行,进而借助于制度的力量,充分动员国家各个方面的力量,以多元共治激发国家权力体系、社会组织体系与市场结构体系的活力,并且促使各方主体积极互动,通过实施法治、德治、共治、自治,以实现国家治理现代化的预期目标。

鉴于现代国家治理的复杂性,衡量国家治理体系和治理能力现代化的标准很多,但至关重要的有六条。

其一,民主化。人民成为国家政权的所有者,能够通过合法的渠道直接地或通过自己选举的代表参与决策、执行和监督等国家治理的全过程,并拥有追究责任者的制度化手段。国家治理应是“更少的强制,更多的同意”,“寓管理于服务之中”,“更多的对话协商沟通合作,更少的独断专行”,“更多的激发权能,更少的排斥和歧视”。

其二,法治化。国家政权的所有者、管理者和利益相关者参与国家治理的行为,都应纳入法治化的轨道进行;国家公共权力的运行也应受到宪法和法律的约束;规则和程序之治要代替人治。

其三,制度化。制度具有根本性、长期性和稳定性。国家治理不同于一般治理,它主要体现在国家制度的构建和执行力上。因此,制度化是国家治理现代化的核心变量,现代国家治理要将制度建构和执行放在重要位置,围绕如何实现制度化和提高制度执行力而展开。

其四,科学化。各类治理主体拥有更多的自主性,他们履行各自功能的专业化和职业化分工程度不断提高,执政党和政府机关协调其他治理主体的能力、进行战略和政策规划的能力不断提高等。

其五,效能化。国家治理是有意识的行为,推进国家治理现代化的目的就在于将制度优势转化为治理效能。推进国家治理现代化,既要抓住基本制度的发展和完善,也要注意提高制度执行力,从而把制度优势转化为治理国家的效能。

其六,公平化。随着全球化和市场化的发展,社会群体和利益日益分化,公平问题成为制约国家和社会平衡发展的重要问题。推进国家治理现代化,就是要运用现代治理的理论和方法,实现权利公平、机会公平和规则公平,维持国家和社会的长治久安。

以上六个方面的标准,是一个国际化与本土化相结合的标准体系,既体现了全球化时代国家治理的总体趋势,又反映了中国社会主义初级阶段和全面深化改革时期的具体要求。只要严格遵循这些标准,我国国家治理现代化的目标一定能够实现。

当然,任何标准都有其特定的时空,一旦时空发生变化,标准就必须变化。改革实践无止境,解放思想无止境,国家治理现代化的标准也会随着全球化发展的步伐和我国国家治理现代化的进程而调整,但作为标准的标准——国际化与本土化相结合的原则不会变,也不能变。

二、国家治理现代化的中国语境

(一)国家治理现代化目标的提出

推进国家治理体系和治理能力现代化,是中国共产党人在一个特殊的时代场域下提出的奋斗目标。

怎样治理社会主义社会这样全新的社会,在以往世界社会主义发展实践中没有解决好。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,依然没有解决好这个问题。

辛亥革命后,中国人就一直在寻找适合我国国情的国家治理体系,为此形成了各种不同的政治主张和治理方案,但是都没有能解决中国的发展问题。中国共产党在领导中国革命的进程中,也曾不断思考未来应建立什么样的国家治理体系的问题,并在根据地的政权建设中进行了一些初步探索。

在全国执政后,我们党继续探索这个问题,虽然也发生过严重曲折,但在国家治理体系和治理能力上积累了丰富经验,取得了重要成果。特别是改革开放以来,我国政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结,同世界上一些地区和国家不断出现的政治乱局形成了鲜明对照。这说明,我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是适应我国国情和未来发展要求的。

同时,我们也要清醒看到,相比我国经济社会发展要求,相比人民群众期待,相比当今世界日趋激烈的国际竞争,相比实现国家长治久安,我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足,有许多亟待改进的地方。真正实现社会和谐稳定、国家长治久安,还是要靠制度的完善,靠我们在国家治理上的高超能力,靠高素质干部队伍。我们要更好发挥中国特色社会主义制度的优越性,必须从各个领域推进国家治理体系和治理能力现代化,以期把制度的优越性转化为持续的国家治理绩效。

改革开放以来,我们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。邓小平同志在1992年的南方谈话中提出,再有30年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。他当时特别将制度的定型与改革联系起来,强调:“不搞改革开放,现代化不知要等到哪一年才实现。改革开放是手段,现代化是目的;不搞改革开放,现代化就是空想。”在上海考察时他还说:“实践这个标准最硬,它不会做假。要用上百上千的事实来回答改革开放姓‘社’不姓‘资’,有利于社会主义,不利于资本主义。”^①

30多年过去了,摆在我们面前的一项重大历史任务,仍然是推动中国特色社会主义制度更加成熟、更加定型,为党和国家事业发展、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。这项工程极为宏大,零敲碎打调整不行,碎片化修补也不行,必须是全面的系统的改革,是各领域全方位改革的联动和集成,需要在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应,取得总体效果。

经过30多年的改革开放后,中国已经具备了发展和完善中国特色社会主义制度的基本条件。因此,中共十八届三中全会《决定》正式提出:“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。”“实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须新的历史起点上全面深化改革,不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信”;“必须坚持一切从实际出发,总结国内成功做法,借鉴国外有益经验,勇于推进理论和实践创新”。

(二)国家治理现代化目标的科学定位

明确提出国家治理体系和治理能力现代化,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,还是世界社会主义发展中面临的重大理论和实践课题。

必须明确,党的十八届三中全会提出全面深化改革,不是推进一个领域改革,也不是推进几个领域改革,而是推进所有领域改革,这是从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑的。根据十八届三中全会《决定》的要求,国家治理体系和治理能力,是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现。

国家治理体系、治理能力所强调的治理,即使在中国共产党历史上,也是早已有之,比如在抗日根据地的“三三制”政权就有过治理的实践。我们党执政以来,先后提出过治国理政、民族区域自治等与治理相关的概念。改革开放以来,又提出社会治安综合治理、企业法人治理等概念。党的十六大以来,进而提出党要管党、从严治党等概念和加强党的执政能力建设任务。十八届三中全会在提出国家治理现代化的同时,又提出推进法治中国建设、实现有效的政府治理等概念。从理论和实践发展的角度来看,国家治理体系和治理能力现代化,就是对各方面存量的和增量的治理体制机制的总概括、总称谓、总要求。

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的

^① 倪德刚:《未被整理到“南方谈话”要点中的“要点”》,《学习时报》2014年6月23日。

国家制度；国家治理能力则是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。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。

我们知道，每个国家的治理体系都有它自己的外在形式，也都有它自己的内在逻辑，中国现实的国家治理体系有着历史和文化的必然。但是，国家治理体系从来都不是尽善尽美的，而是在实践中不断发展完善的。因此，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须解决好制度模式选择问题。国家治理体系和治理能力现代化要往什么方向走？这是一个带有根本性的问题。必须明确，中国国家治理现代化的方向就是走中国特色社会主义道路。我们提出的全面深化改革的总目标，是两句话组成的一个整体，“完善和发展中国特色社会主义制度”，这是前一句，规定了根本方向；“推进国家治理体系和治理能力现代化”，这是后一句，规定了所走路径。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。正因为没有拄着别人的拐杖走路，而是坚持独立自主选择自己的道路，我们才能始终站稳脚跟，走出了一条不同于西方国家的发展道路，形成了一套不同于西方国家的制度体系。因此，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须有利于完善中国特色社会主义制度，彰显和突出中国治理体系和治理能力的特色。

这里所说的国家治理，就是党领导人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。从国家治理主体的角度，国家治理现代化要求执政党做到民主执政、科学执政、依法执政；政府机构做到民主治理、科学治理、依法治理；社会公民做到民主参与、科学参与、依法参与。

这里所说的国家治理体系，就是保证党领导人民有效治理国家的制度体系。它包括保证人民当家作主的根本政治制度——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、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，以及经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规。这些构成了一整套紧密相连、相互协调的国家制度，是党领导人民治理国家的基本依托。

这里所说的国家治理能力，就是运用国家制度管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业的能力，也就是制度执行力。这种能力体现在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。治理能力的关键是人的素质，特别是干部素质。提高治理能力关键是全面提高人民思想道德素质和科学文化素质，特别是建设适应现代化要求的高素质干部队伍。

推进国家治理体系和治理能力现代化，包括两个方面的基本要求：一是要把我们党和国家对现代化建设各领域的有效管理，同各种范畴、各种层次、各种形式的多元治理相结合，推进国家治理体系化；二是强调制度执行力，通过提高治理主体素质、治理能力和治理水平，实现国家治理体系和治理能力现代化。

推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持党的领导，通过经济市场化、社会法治化、政治民主化、权力运行制约和监督科学化等途径来实现。同时还要充分利用多种信息化手段和智能化平台来辅助实现。毫无疑问，实现国家治理体系和治理能力现代化，

最广泛最充分调动社会各方面参与国家治理的积极性,必将把我国的国家治理、社会治理提高到新水平、推进到新境界。

总之,推进国家治理体系和治理能力现代化,是中国共产党人提出的全新发展理念和奋斗目标,标志着党对中国特色社会主义规律的认识提高到一个新的境界,标志着中国特色社会主义事业进入了一个崭新的发展阶段。

(三)国家治理现代化的关键是制度现代化

应该说,十八届三中全会《决定》把中国特色社会主义制度的成熟化、定型化提升到推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,不是偶然的。在十八届三中全会《决定》中,“现代化”这个关键词共出现了21次之多。这是因为,我们现在比历史上任何时期都更接近建成社会主义现代化国家的目标。所以,全会《决定》不但是以问题为导向,而且也是以国家治理现代化为指向,其终极目标是完善和发展中国特色社会主义制度。

社会主义是一种新生的社会制度,还处在实践和发展的初期。我国的社会主义制度总体上是比较好的,我们应有足够的制度自信。但是,在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足,有许多亟待改进的地方。主要是国家制度体系还不完善,法制还不健全,有法不依、执法不严等现象还比较突出,各级干部的能力素质还不适应形势任务需要,社会参与、群众自治程度还不高,国家治理的制度化、规范化、程序化水平有待提高。我国经济社会各领域存在的许多矛盾和问题,都与制度不完善、法制不健全、制度和法律执行不力密切相关。

随着经济社会发展,我国正在经历从传统社会向现代社会,从农业、农村社会向工业、城市社会,从“熟人社会”向“陌生人社会”转型,这种转型是实现现代化的必然趋势。长期以来,农业、农村社会形成了深厚的“人治”传统,而工业化、城市化的现代社会则以“法治”为主要特征;如果说“熟人社会”难免是“人情社会”的话,那么“陌生人社会”则必然是法治社会。也就是说,我国社会转型实践已经对国家治理提出了新要求,推进国家治理现代化就是对时代要求的积极回应。党的十八届三中全会提出建设“法治中国”的任务,强调依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设,党的十八届四中全会首次将依法治国作为主题,具体部署了实施依法治国的步骤和方法,所有这些都是在推进国家治理现代化的必然要求,也是实现国家制度现代化的重要标志。

我国正在进行的改革,本质上是社会主义制度的自我完善和发展。改革已进入攻坚期和深水区,各领域改革的关联性、互动性明显增强,要求更加注重改革的系统性、整体性、协同性,更加注重从制度上解决问题。邓小平1980年在《党和国家领导制度的改革》讲话中指出,制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性;我们建立的社会主义制度尽管还不完善,但是无论如何总比弱肉强食、损人利己的资本主义制度好得多;我们的制度将一天天完善起来,它将吸收我们可以从世界各国吸收的进步因素,成为世界上最好的制度。他在1992年南方谈话中又提出,再有30年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。提出推进国家治理体系和治理能力现代化,是对邓小平这些战略思想的继承和发展,着眼点和着力点都是要改革和完善国家各方面制度。党的十八届三中全会《决定》,涉及“制度”的内容很多,可以说通篇都在讲制度、讲体制机制。