

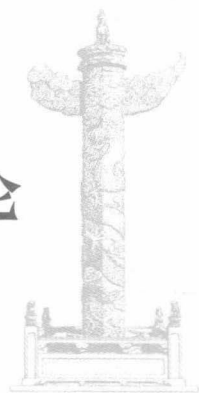
国家治理 现代化丛论

杨海蛟 程竹汝 主编



国家治理 现代化丛论

杨海蛟
程竹汝 ◎主编



图书在版编目(CIP)数据

国家治理现代化丛论/杨海蛟,程竹汝主编. —上海:上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14404-0

I. ①国… II. ①杨… ②程… III. ①国家-行政管理-现代化管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 059495 号

责任编辑 于力平

封面设计 零创意文化

国家治理现代化丛论

杨海蛟 程竹汝 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 22.25 插页 4 字数 306,000

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14404-0/D·3015

定价 65.00 元

前言

政治学研究要更多介入国家治理现代化的进程

王邦佐 秦德君*

我国已进入第十三个国民经济与社会发展五年规划的历史阶段。按照现代化既定时间表，到 2020 年，我们要全面建成小康社会，建成创新型国家，并“在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”，沿海发达地区要初步实现现代化。这些目标的实现对 21 世纪中叶中国全面实现现代化具有决定性意义。政治学研究要介入国家治理现代化的问题很多，至少应关注研究以下一些重要问题。

一、制度的完善与体制的进步问题

我们对新中国的基本制度充满自信，同时也感到我国制度领域还存

* 王邦佐（1934—），中国政治学会顾问，复旦大学教授，博士生导师。

秦德君（1962—），东华大学特聘教授。

在许多有待解决的问题，制度建设面临诸多任务。比如科学建立完善的权力制约体系，真正实现“把权力关进制度的笼子里”，确保权力在阳光下运行，是当下中国政治发展最为急迫的任务之一。

制度和体制反映了一个国家政治文明所能达到的高度。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果……形成系统完备、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。”^[1] 这一“更加成熟更加定型的制度”中，包含了构建科学完善的权力制约制度和体制。

党的十一届三中全会以来，鉴于“文革”的沉痛教训，通过一系列改革，初步建立起权力制约体系，各个层级的领导体制得到改善。但是权力制约问题并没有得到完全解决，权力的配置还存在诸多问题。十八大制定的“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革前进方向”共七条，其中第六条强调“健全权力运行制约和监督体系”，提出了“确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”的目标。

权力是政治学的核心概念。权力制约和权力管理是现代国家运行的核心问题。人类文明进程很大程度上表现在对公权力的制约进阶上。所谓政治文明，本质上是国家的“权力文明”。因此马克思主义创始人在他们的许多著作中非常强调对公权力的制约。“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”，这是人类的基本经验。在今天急剧的社会变革和社会发展中，一方面需要强化权力结构、强化权威，另一方面则更需要强化对公权力的制约。只对建立起完善系统的权力制约体系，才能完善国家治理结构。今天我国发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区，更需要有完善的制度和体制来构建新的动力机制，它本身属于“攻坚”的一部分。

邓小平在 20 世纪 80 年代指出：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认

真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，我们就要严重地脱离广大群众。”^[2]他进一步强调政治体制不改革，经济体制改革也深入不下去，甚至已有的改革成果也会丧失。但是如何建立起真正有效的权力监督体系，目前还是一个有待深入研究和审慎设计的问题。

我国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。制度的完善与体制的进步是其灵魂。那么，怎样的权力体系运行才最有效率？实践证明，受制约的权力即在规制框架中的权力运行是最有效率的。缺乏制约或弱化制约的权力运行，风险是最大的。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调“注重改革系统性、整体性、协同性”，权力领域更面临系统性、整体性、协同性制度和体制的构建任务。怎样完善权力结构，实现权力与权力制约的科学配置？怎样的制度设计与体制安排才有助于权力行使和运行的规范、透明、公正？这是当下国家治理要解决好的重要问题，是政治学研究与现实的一个重要关联点，是应当直面并深入探究的问题。

二、实现反腐败“新常态化”问题

改革开放以来，我国反腐败大体呈现为三个阶段：1978年党的十一届三中全会至1992年十四大为第一阶段。这14年，国民生产总值和城乡居民收入翻了一番还多，改革开放和现代化建设取得举世瞩目新成就，现代化建设第一步战略目标实现。这一时期成为新中国成立以来经济实力增长最快、人民得到实惠最多的时期。同时，各领域腐败现象日益滋生，反腐败被提上议事日程。从1992年到2012年十八大召开为第二阶段。十五大把“反对腐败，从严治党”提上议事日程；十六大、十七大都把反腐败列为重要任务，提出了“一靠教育，二靠制度”的治腐方针。十八大后反腐败进入第三阶段。反腐败之弦绷得更紧。十八

大以来查处了大量大案要案，截止到2015年8月底被查处的省部级干部超过120多名，形成了惩治腐败的高压态势。中央作出“八项规定”，提出反对“四风”，强化中央巡视组巡视，都极大推进了反腐败斗争。

历史经验表明，反腐败根本出路在于实现制度化、法治化。通过制度设计和体制安排，推动反腐败从“运动式”、“风暴式”走向规制治理的常态化，使反腐败纳入国家治理体系现代化的制度和法治轨道，是遏制腐败、建设廉洁政治的根本出路。在世界处于大发展大变革大调整背景下，建设廉洁政治成为各国共同的议程。我们着眼于“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”，包括了反腐败制度的成熟和定型，正如习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上强调的：“要善于用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，让法律制度刚性运行。”

反腐败“新常态化”的实质是制度化。实现反腐败的制度化、法治化，至少有两方面的基本含义：一是只有用制度和法治的办法管人管事管权，构成“不能腐”的行政结构，才能减少公职领域腐败滋生的几率，大幅度遏制腐败的高发势头；二是只有通过制度和法治的手段，才能实现反腐败效益最大化，才是反腐败的治本之道。因此在继续保持反腐高压态势的同时，更加重视规制建设，开展积极有效的反腐败制度创新和制度设计，提升反腐败的层级和绩效是必然选择。要在注重征集民间智慧基础上，形成一整套真正管用的制度来。

从政治学的学科优势看，政治学至少面临着这样三方面重要任务：一是从政治角度研判国家反腐败法的现实需求、立法重点、吸纳国外反腐败经验的操作性等现实问题。如建构惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由财物扩展为财物和其他财产性利益等，推动国家反腐败法早日提上议事日程；二是从制度设计、体制安排的科学性上分析研究如何进一步完善纪检监察体制。党的十八届三中全会在反腐败上有个重要贡献，是改革完善了纪检监察体制，强化了上级纪委对下级纪委的领

导。规定查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。完善派驻机构统一管理，强化了巡视制度的监督作用。但从组织体制原理看，最有反腐败效能和“杀伤力”的纪检监察体制是“直线制”，即由中央和地方“双重”管理体制推进到中央直派的垂直体制。列宁生前曾构想建立直线制反腐败体制，把地方纪检和监察系统直属俄共中央和工农监察院。由于他过早去世，这一构想未能付诸实施。三是研究党内法规制度的功能定位、制约力度、党员权利的法定保护、党内法规的规范性、法规制定的体制机制等，以形成更为科学健全、具有刚性制约力的党内规制体系，使它真正成为“党要管党”、强化组织建设的有力抓手和工具。

三、推进国家治理的“法治之治”问题

国家治理体系与治理能力现代化的实质是实现依法治国和依宪治国，实现国家各项工作的法治化，实现“法治中国”的建设目标。没有真正意义上的法治治理，21世纪中叶我国实现现代化将会成为一个严峻的问题。

这里有两个重要问题必须搞清楚：一是有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，这只是“法治之治”的基础，并不能代替法治本身。2011年时任全国人大常委会委员长吴邦国在十一届人大第四次会议上宣布：“中国特色社会主义法律体系已经形成，中国已从根本上实现从无法可依到有法可依的历史性转变。”但是实现了“有法可依”，各项工作步入法制化轨道，并不意味着已是法治状态，它只是为法治创造了“有法可依”的条件。二是实现以制约公共权力为目标的法治之治，才是国家治理现代化的本质要求。现代意义上的法治有着特定的规定性，其核心是制约和规范公共权力——这是法治作为现代政治文明重要构件

的精义。

因此，今天我们推进国家治理体系与治理能力现代化，必须特别关注两点：一是全面推进社会主义法治，建设法治中国，不仅仅是要解决“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的问题，其灵魂是要实现“法的统治”；二是我们全面推进的社会主义法治，与历史上欧洲大陆国家只重视“形式法治”合法性、强调“严格按法办事的行政”有着重要区别，“形式法治”的本质是“法制之治”。

1997年党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的重大命题，开启了国家治理的法治化进程，具有历史性意义。十五大后推行“社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变”成为新的政治实践。各级政府重大决策的公示制度、听证制度、咨询制度和评估制度得到推行。十八届三中全会提出“建设法治中国”的重大命题，并提出了“法治国家、法治政府、法治社会”三位一体建设构想；十八届四中全会进一步提出“全面推进依法治国，建设社会主义法治国家”，迈出了从“法制之治”到“法治之治”的更大步伐。

“十三五”末即2020年我国将全面建成小康社会，21世纪中叶我国将基本实现现代化。现代化的实质，是政治结构的现代化和人的现代化，也是国家治理的法治化。

“坚持依法治国首先要坚持依宪治国”，依宪治国有四个方面最本质的要求：一是任何组织和个人都没有超越宪法的特权，一切行为不得逾越宪法的界线，“法定职责必须为、法无授权不可为”；二是实现国家治理的稳定性，不能朝令夕改，以个人意志和偏好为转移；三是宪法的实际地位不能只是象征性的“闲法”，必须具有最高法律权威和法律效力。宪法拥有最高法律效力为近现代世界各国所公认，也是现代政治文明的表征；四是权力运行和权力制约必须规范运行，合乎现代政治文明的一般法则。现在不少地方政府和部门在制定“权力清单”，这使政府事权相对明晰，有利于行政权力受到监督。但目前做法，使行政权力陷入自

我认定、自我裁量的法理怪圈。政府本身并不是权力的法理来源。政府之所以具有权力是由人民的授予。而且，厘定权力是一项非常专业和复杂的业务，不应由政府自身来承担。只有在国家和地方两个层级，在由专业机构提供先期方案基础上，按照政府职能、领导职位和部门职责的科学分类，由国家政权机构即人大勘定权力范围并作出法定规范，才能真正实现权力运行的科学化、规范化、法治化。

从现实情况看，我们离“法治国家、法治政府、法治社会”三位一体还有很大距离，必须辅以切实的政治设计和相关举措。在推进“法治中国”建设中政治学至少应担当起两个方面的任务：一是深入研究在“党委—人大—政府—政协”这样一个决策体系下推进法治、实现法治治理的可行性、方式和步骤；二是研判中国政治结构适应法治要求进行变革完善的空间和幅度，提供改革完善的路径、方法、操作手段，促使“法治”真正成为国家治理之现实。

四、善于从政治角度看待经济的问题

党的十四大作出了建立社会主义市场经济体制的重大战略决策，这是一个历史性突破。从1992年到现在，我国市场经济体制改革栉风沥雨，历经坎坷，实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史转折，成就相当巨大。但今天一个不争的事实是“逆市场化”愈演愈烈，市场在资源配置中的作用减弱。加快完善现代市场体系，真正使市场在资源配置中起“决定性作用”，是当下深化改革的一个核心目标。

从政治角度看，“逆市场化”不仅是个资源配置的方式和效率问题，根本上是一个“逆”现代化政治发展的问题。政治是经济的集中表现，中国现代化发展是以完善的市场经济体制为基础为条件的。解决当下经济下行问题，很重要一条是从回归市场、强化市场化资源配置上找出

路。从更长远看，能否加快完善现代市场体系，提高资源配置效率和公平性，强化公平开放透明的市场规则，决定着我国下一步经济发展的优劣，决定着我国经济、社会能否可持续发展，根本上还决定了中国现代化的成败。

行政力量深度介入经济活动和贸易过程与一个基本的认识有关，即认为强化国家干预，不仅可以实现经济高效率，合乎经济本身的需求，还可以增进国民福利。但事实上只有以市场为主体来配置资源，才能促进各种社会资源的自由流动，由市场供求决定价格，这种资源配置最合理也最有效率，也才是提升国民福利渊源所在。亚当·斯密在《国富论》中批评国家重商主义，但至今重商主义仍是一个需要解决的问题。

邓小平曾说过：要善于从政治的角度看待经济问题。今天，如何从政治角度来分析经济问题，特别是消除其体制性、社会性、观念性障碍，又成为新的必要。比如产权界定是市场经济的必要前提，是所有制的核心，近年我们特别强调建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。但时至今日产权问题日益突出，公有制领域产权不明晰，非公有制领域产权则不断遭受侵犯。这在很大程度上减弱和消耗了我国经济发展的内生动力。奥地利经济学派先驱弗雷德里克·巴斯夏指出：“在经济领域，一个行动、一种习惯、一项制度或一部法律，可能会产生不止一种效果，而是会带来系列后果。”^[3]制度决定了资源配置的效率和科学性。如果到2020年，我们还不能形成像样的社会主义市场经济体制及其相应的社会构件，就不仅仅是个经济受损失的概念了，将会丧失重要的历史性机遇，引发各种新的社会问题。

特别需要指出的是，我国在2020年要达到全面实现小康社会的目标，实现居民收入比2010年翻一番，这是以完善的社会主义市场经济体制为基础、为前提的。没有完善的社会主义市场经济体制的框架和结构，“小康社会”和其他各项目标可能成为一个虚幻口号。因为“小康社会”的真正实现，不是一个纯经济性目标而是一个综合性社会建构。只有从政治角度研判并消除阻碍建立社会主义市场经济体制的各种现实

障碍，拨乱反正，才能形成新的经济增长的体制驱动力。

从政治上看问题，就是注重从大局看问题，从长远和战略上看问题，切实消除阻碍市场经济发展完善的各种现实障碍。这是理解中央“四个全面”战略总体布局的一把钥匙。

“政治科学在一定程度上确实像自然科学：研究者们，如果他们以此为职业的话，要努力研究事物的真实情况，而不是他们所希望的情况。可见研究政治要比研究星星和分子难得多。”^[4]直面和研究客观的“真实情况”，而不是“所希望的情况”，是当下政治学研究应十分注意的。研究社会、政治问题当如此，研究经济发展和经济体制问题亦当如此。

五、领导干部要学点政治学

1979年8月邓小平在理论务虚会上指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。”^[5]在邓小平倡导下，经胡乔木、张友渔等人积极推动，我国政治学在拨乱反正的历史时期开始了“补课”的艰难历程。改革开放30多年来政治学获得长足进步，成为一门有着特定概念、范畴、研究方法和话语体系的独立学科。30多年来我国政治学在推动改革开放和社会发展、推动民主政治和法治建设等方面发挥了不可替代的重要作用。诸如政治发展、政治文明、政治文化、合法性、国家治理体系现代化等概念的提出和国家、社会、权力、民主、公平、正义、自由等相关原理的普及，对推动改革开放，促进政治观念的更新，推进国家政治现代化功莫大焉。

任何严肃的学科和科学不能简单以社会功用为其检验目标。但为优化公共生活提供智力支持，是政治学研究责无旁贷的义务。在推进国家治理现代化的今天，各项改革进入深水区，特别是在2020年全面建成小康社会、建成创新型国家的巨大压力下，政治学研究和政治学原理的

普及面临着自 1978 年改革开放以来第二次新的历史机遇。要在领导干部群体中倡导学点政治学，普及相关知识和理论，这对推进国家治理的现代化非常重要；同时，也是政治学自觉介入现实生活，为 2020 年全面实现既定目标提供智力支持的一个重要方面。

首先，领导干部学点政治学，有利于全面领会中央精神，深刻把握当代中国政治实践。改革开放走过 30 多年，步入“深水区”，一个简单事实是，与改革开放初期“摸着石头过河，走一步，看一步”不同，“十三五”期间应有更多的前瞻性、规划性，需要高瞻远瞩，因为社会发展的历史条件和现实依据都发生了翻天覆地的变化。如果说以前“摸着走”是合乎当时客观要求的做法的话，今天“规划着走”、“看明白走”更合乎新的社会现实需求。要善于总结以往历史经验，对当前社会领域出现的各种问题特别是政府规制、公共政策、政府监管、公共治理效能等方面问题，有更为客观的分析，有更好的“实践自觉”。这就需要学习和掌握政治学相关知识。

其次，领导干部学点政治学，有利于推动改革创新和政治发展。政治学是关于国家治理、政党建设、政府管理、社会发展的学问，反映了人类各时期政治结构、政治规律、政治发展、政治营运、行政效能、国际政治、全球治理等方面的规律和历史经验，总体上，它是人类知识和智慧的结晶。要消除对政治学的误解，以为政治学是空头政治那一套或是简单的文宣口号。列宁曾说过：“政治是一门科学、一门艺术”，政治学更是一门科学、一门艺术。政治科学具有“工具理性”价值，能帮助我们更好地思考 and 解决重大现实问题，推进政治发展。尤其要对人民代表大会制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度、“一国两制”以及执政党的建设、反腐败与权力监督、中央与地方关系、党政关系、行政改革与政府职能转变、公民政治参与、非政府组织发展、基层民主机制完善、现代化与政治稳定、人权与主权、社会主义政治文明等重大理论和现实问题，有更深入的理解和更全面的把握。

第三,领导干部学点政治学,有利于提升政治素养和领导效能。习近平访美期间在华盛顿州发表的演讲中说:“我青年时代就读过《联邦党人文集》、托马斯·潘恩的《常识》等著作,也喜欢了解华盛顿、林肯、罗斯福等美国政治家的生平和思想,我还读过梭罗、惠特曼、马克·吐温、杰克·伦敦等人的作品。”亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)、詹姆斯·麦迪逊(James Madison)等人的《联邦党人文集》、托马斯·潘恩(Thomas Paine)的《常识》都是政治学经典著作。《联邦党人文集》对美国宪法所确立的国家制度作了深度分析,是一部“说服”美国人民的作品,也是一部政治文明启蒙之作。《常识》是一部振聋发聩的“革命”之作。读政治学经典著作是领导干部读书的应有之义。学点政治学,有利于拓展视野,开阔思维,提升认识问题、分析问题和解决问题的境界和能力,对于解决“本领恐慌”大有裨益。“政治路线确定之后,干部就是决定因素”,领导群体是推进深化改革的主体力量。学点政治学,是强化治理能力、提升领导效能的必然要求。

在新的历史境遇中,政治学研究面临许多前所未有的现实需求。政治学从它诞生那一天起,就不是象牙塔中的东西,这成为政治学研究的一个传统。作为一门有着悠久历史和学术传统的科学,政治学的社会功能和“经世之用”、它介入社会生活的深度广度,得到广泛认可。在推进国家治理体系与治理能力现代化的过程中,政治学研究要为全面实现既定目标特别是“十三五”发展目标提供智力支持,贡献智慧和新见;同时要实现自身的革故鼎新,开创政治学研究的新境界。

注 释

[1] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社 2013 年版,第 25—26 页。

[2] 《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 327 页。

[3] 引自张旭昆:《巴斯夏与今天中国》,《浙江社会科学》2013 年第 1 期。

[4] 迈克尔·罗斯金等:《政治科学》(第 6 版),林震等译,华夏出版社 2001 年版,第 5 页。

[5] 《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 180 页。

目 录

前言 政治学研究要更多介入国家治理现代化的进程

王邦佐 秦德君 /1

试论构建中国特色社会主义政治学的话语体系 郑 慧 /1

“四个全面”：当代中国政治现代化的新境界 包心鉴 /15

中国法治模式建构中的政治逻辑 程竹汝 /37

民族政治学研究的方法论思考 陈华森 /50

论“四个全面”对马克思主义政治学发展的历史贡献

王新强 李 涛 /62

“四个全面”战略布局是战略和理论双重形态的统一体 王公龙 /76

“四个全面”战略布局的理论特性 李宗建 /88

习近平全面深化改革思想中的系统思维 张荣华 赵国营 /101

概念辨析：国家治理体系和治理能力现代化 黄建钢 /113

培育与中国道路相契合的治理 孙 力 /126

国际比较视野下的国家治理现代化 赵周贤 孙存良 /136

推进国家治理体系与治理能力现代化需要思考的几个问题

陈震聃 /149

国家治理现代化的宪法之维 宋海春 张桂英 /168

从结构性依赖到制度性认同：中国国家治理现代化的发展逻辑

丁长艳 /182

国家治理现代化视域下政治安全的内在机理与实现途径

马雪松 /199

试论法治对国家治理体系和治理能力的意义与价值 郑 慧 /215

试论依法治国与国家治理的辩证关系 高奇琦 李 阳 /226

中国特色社会主义法治的政治自信 and 理论自觉 张师伟 /240

试论实现国家治理体系和治理能力现代化的条件 刘方亮

师泽生 /258

论党的领导、人民当家作主、依法治国的“有机统一”关系

袁 峰 /273

推进型法治模式下的“关键少数”与法治建设 上官酒瑞

张弈天 /286

中国共产党制度治党理论的历史流变与最新进展 周义程

马 曼 /300

自主性与制度化的平衡：执政党治理改革的新议程 陈家喜 /313

构建“一带一路”区域合作的路径分析 肖 晞 马 程 /326

后 记 /340

试论构建中国特色社会主义 政治学的话语体系

郑 慧*

人类的知识谱系之所以具有相对独立的学科划分，除因学科的内容有异、功能不同外，最为主要的还在于各具特色的话语体系。在世界范围内，由于各个国家、民族或地区的社会形态、文化传统、学科所反映的思想内容以及所承载的使命有别，尽管有些学科在形式上有相似或相同之处，但更多地存在着极大差异。尤其是对于经世致用的政治学而言，要想真正发挥其应有的学科正能量，进一步促进其繁荣发展，服务于各自国家的政治建设，必须构建各具特色的政治学话语体系。当然，构建各具特色的政治学话语体系并非简单地标新立异，必须遵循学科发展规律，且具备一定的条件。中国政治学的历史积淀、改革开放以来政治发展的经验、政治学恢复和发展取得的成就以及政治学研究的队伍建设，已经具备了构建中国特色政治学的前提条件。要构建中国特色的政治学话语体系，必须提高对构建中国特色政治学话语体系意义的认识，从中国的实

* 郑慧（1955—），中国社会科学院政治学研究所教授、博士生导师。