

◎传承优秀文化
◎体现中国风范

国家治理体系 和治理能力现代化

党政干部读本

于建荣 孙自俭 逯士博 编著

◎治国理念的新变革

◎民主政治

◎关系人民福祉

◎关乎民族未来



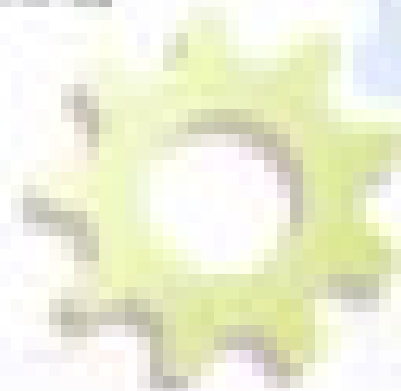
国家行政学院出版社

中国政治学
中国行政学
中国管理学

国家治理体系 和治理能力现代化

党政干部读本

2014 2015 2016 2017



中国政治学
中国行政学
中国管理学



国家治理体系 和治理能力现代化

党政干部读本

于建荣 孙自俭 逯士博 编著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理体系和治理能力现代化党政干部读本 / 于建荣, 孙自俭, 逯士博编著. —北京: 国家行政学院出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5150-1132-5

I. ①国… II. ①于… ②孙… ③逯… III. ①国家—行政管理—中国—干部教育—学习参考资料 IV. ① D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 046652 号

书 名 国家治理体系和治理能力现代化党政干部读本

作 者 于建荣 孙自俭 逯士博

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2014 年 3 月北京第 1 版

印 次 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 9

字 数 120 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1132-5

定 价 26.00 元

前言

PREFACE

推进国家治理体系和治理能力现代化是党的十八届三中全会首次明确提出的重大战略任务，是全面深化改革总目标的重要内容，是共产党人的不懈探索 and 追求。

以毛泽东同志为代表的中国共产党人，创立毛泽东思想，制定中国人民政治协商会议共同纲领和新中国第一部宪法，确立国家基本制度，首先提出社会主义现代化、改革等问题，探索国家治理道路，奠定了国家治理体系和治理能力现代化的基础。

以邓小平同志为代表的中国共产党人，创立邓小平理论，确立社会主义初级阶段基本路线，开启改革开放，实施“三步走”实现社会主义现代化战略，改革完善社会主义制度，提出“要相信香港的中国人能治理好香港。不相信中国人有能力管好香港，这是老殖民主义遗留下来的思想状态。”“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。”“治理国家，这是一个大道理，要管许多小道理。”“中央定了措施，各地各部门就要坚决执行，不但要迅速，而且要很有力，否则就治理不下来。”“只要全国人民思想统一，治理也不难”等重要观点，开启了国家治理体系和治理能力现代化新道路。



以江泽民同志为代表的中国共产党人，创立“三个代表”重要思想，确立社会主义初级阶段基本纲领，总结社会主义初级阶段基本经验，推进改革开放，创建社会主义市场经济新体制，开创全面开放新局面，推进党的建设新的伟大工程，提出“国民经济是一个有机整体，要实现上述目标，解决平均主义和收入差距过大问题，不能就分配抓分配，而要综合治理，从深化配套改革上找出路。”“没有稳定的局面，经济的治理整顿和深化改革、推进社会主义现代化建设，都无从谈起。”“为了治理松散，促进部队稳定，军事工作要重点抓紧抓好部队的管理和训练。”“坚持党的群众路线，搞好计划生育‘三结合’，综合治理人口控制方面存在的问题。”“如果在发展中不注意环境保护，等到生态环境破坏了以后再来治理和恢复，那就要付出更沉重的代价，甚至造成不可弥补的损失。”“一个社会治理得好不好，既同法制完备程度有很大关系，也同人们的思想道德文化素质有很大关系。”“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”“公司法人治理结构是现代公司制的核心。”“领导我们这么大一个党，治理这么大一个国家，建设这么大一支部队，必须有一个团结统一的核心，这是一条历史规律。”“治国必先治党，治党务必从严。”“治理国家是一个复杂的系统工程，必须统筹兼顾、多管齐下。”“不读点历史，不了解中国历史和外国历史，不知道历史和现实的联系，不掌握中外历史上的成功和失败、经验和教训，怎么治理社会、治理国家啊？”“在现代国家中，国家政权作为政治上层建筑，包括立法、行政、司法和军队、警察等机关，一定的阶级、一定的政党通过掌握它们来贯彻自己的路线方针政策，进行政治统治和社会治理。任何一个政权，都必须掌握一定的经济和物质力量，都需要有与之相适应的经济基础来提供这种经济和物质力量，否则便

不能存在和发生作用。”“我们在建设有中国特色社会主义、发展社会主义市场经济的过程中，要坚持不懈地加强社会主义法制建设，依法治国；同时也要坚持不懈地加强社会主义道德建设，以德治国。对一个国家的治理来说，法治和德治，从来都是相辅相成、相互促进的。二者缺一不可，也不可偏废。法治属于政治建设、属于政治文明，德治属于思想建设、属于精神文明。二者范畴不同，但其地位和功能都是非常重要的。”“坚持标本兼治、综合治理的方针，从思想上筑牢拒腐防变的堤防，同时通过体制创新努力铲除腐败现象滋生的土壤和条件，加大从源头上预防和解决腐败问题的力度。”“人口、资源、环境工作要切实纳入依法治理的轨道”等重要观点，开拓了国家治理体系和治理能力现代化道路。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的中央领导集体，创立科学发展观，着力推动科学发展、促进社会和谐，完善社会主义市场经济体制，提出“加强农村环境治理，推动农村加快改变面貌。”“推进政治文明建设，最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。”“社会管理机制涉及方方面面，要统筹安排，逐项加强，同时要注意加强各种社会管理机制之间的衔接，形成对全社会进行有效覆盖和全面管理的体系。”“全面落实依法治国基本方略。加快建设社会主义法治国家，树立社会主义法治理念，弘扬法治精神，坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系，加强宪法和法律实施，推进依法行政，坚持执法为民，深化司法体制改革，实现国家各项工作法治化，维护社会公平正义，完善制约和监督机制，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，完善各类公开办事制度，切实保障人民的经济、政治、



文化、社会权益。”“积极参加应对国际金融危机国际合作，推进区域和双边经贸合作，推动世界经济治理机制改革，旗帜鲜明地反对各种形式的保护主义，维护我国发展利益和经济安全。”“要坚持发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家。”等重要观点，在国家治理体系和治理能力现代化道路上继续前行。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央，作出全面深化改革的战略决策，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。”“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，两者相辅相成。”“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须完整理解和把握全面深化改革的总目标，这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。我们的方向就是中国特色社会主义道路。”“推进国家治理体系和治理能力现代化，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、时代特征的价值体系”等重要观点，提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的具体路径，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”，“加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，

只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。”“社会治理是一门科学，要着力提高干部素质，把培养一批专家型的城市管理干部作为重要任务，用科学态度、先进理念、专业知识去建设和管理城市”，把我们党对国家治理体系和治理能力现代化的认识提升到新水平。

国家治理体系和治理能力现代化是当今世界文明发展的方向和趋势，是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，是社会主义现代化的应有之义。顺应人类文明发展的潮流，建设中国特色社会主义，全面深化改革，实现中华民族伟大复兴的中国梦，就必须加强对国家治理体系和治理能力现代化的学习和研究。

本书探讨了国家治理体系和治理能力现代化的基本内涵、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要意义、国家治理体系和治理能力的决定因素、国家治理体系和治理能力现代化的方向、推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型、提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力、培育国家治理体系和治理能力现代化的价值基础、培育国家治理体系和治理能力现代化的文化基础等问题，有助于广大党员干部正确认识国家治理体系和治理能力现代化问题，科学推进我国国家治理体系和治理能力现代化。



目 录

CONTENTS

前 言

第一章 国家治理体系和治理能力现代化的基本内涵 \ 1

一、何谓国家治理体系? \ 2

二、影响国家治理能力的要素 \ 5

三、国家治理体系和治理能力现代化的深刻内涵 \ 8

第二章 推进国家治理体系和治理能力现代化的重要意义 \ 11

一、全面深化改革的目标追求 \ 12

二、坚持和发展中国特色社会主义的必然要求 \ 14

三、实现社会主义现代化的应有之义 \ 19

四、加强国家治理体系和治理能力的迫切需要 \ 22



第三章 国家治理体系和治理能力现代化的决定因素 \ 27

- 一、历史传承决定国家治理体系和治理能力现代化 \ 28
- 二、文化传统决定国家治理体系和治理能力现代化 \ 30
- 三、经济社会发展水平决定国家治理体系和治理能力现代化 \ 33
- 四、人民抉择决定国家治理体系和治理能力现代化 \ 35

第四章 国家治理体系和治理能力现代化的方向 \ 39

- 一、坚持中国特色社会主义道路 \ 40
- 二、坚持中国共产党领导 \ 43
- 三、坚定“四个自信” \ 47

第五章 推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型 \ 53

- 一、制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性 \ 54
- 二、全面的系统的改革和改进 \ 56
- 三、形成一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系 \ 63
- 四、形成总体效应、取得总体效果 \ 67

第六章 提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力 \ 71

一、提高党科学执政、民主执政、依法执政水平 \ 72

二、提高国家机构履职能力 \ 75

三、提高人民群众依法管理各项事务能力 \ 80

第七章 培育国家治理体系和治理能力现代化的价值基础 \ 85

一、国家治理体系和治理能力现代化的灵魂 \ 86

二、培育和弘扬社会主义核心价值体系 \ 91

三、培育和弘扬社会主义核心价值观 \ 96

第八章 培育国家治理体系和治理能力现代化的文化基础 \ 101

一、文化是国家治理体系和治理能力现代化的支撑 \ 102

二、创造性转化、创新性发展中华传统美德 \ 104

三、弘扬具有当代价值的文化精神 \ 110

四、传播当代中国文化创新成果 \ 113



附 录

- 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 \ 118
- 深刻理解全面深化改革总目标 \ 122
- 准确把握国家治理现代化 \ 124
- 走自己的路，坚定制度自信 \ 125
- 大力弘扬社会主义核心价值观 \ 127
- 全面领会和落实全会精神 \ 129

NO.1

第一章

国家治理体系和治理能力现代化 的基本内涵

推进国家治理体系和治理能力现代化是党的十八届三中全会提出的新范畴、新课题，是全面深化改革的目标和追求。正确地把握国家治理体系和治理能力现代化的基本内涵，科学认识其各个要素之间的内在联系以及现代化的基本要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要前提。



一、何谓国家治理体系？

国家不是“君权神授”，也不是上天所赐，而是人类社会发展到阶级社会的产物，是阶级统治的工具，是上层建筑的核心。按照国体，即社会各阶级在国家中的地位，国家可以分为剥削阶级国家和无产阶级国家两种基本类型，前者又有奴隶主专政国家、封建主专政国家和资产阶级专政国家三种形态。其基本特征是：国家是一种特殊的公共权力机关，构成这种权力机关的主要工具是常任官吏、军队、警察、法庭、监狱等，军队是国家的主要成分；按地域来划分国家统治下的国民；依靠征收赋税维持国家权力机关运转。其基本职能是：对内调整阶级关系，化解社会矛盾，巩固经济基础，维护阶级统治；对外防范外敌入侵，调整国家关系，保卫本国利益。

国家不是永恒的。随着生产力发展，人类将从阶级社会过渡到无阶级社会，随着阶级的消失，国家也将自行消亡。无产阶级国家是从阶级社会到无阶级社会的必经之路。正如马克思所说，在资本主义社会和共产主义社会之间，有一个从前者到后者的革命转变时期。同这个时期相适应的也有一个政治上的过渡时期，这个时期的国家只能是无产阶级的革命专政。

我国是人民民主专政的社会主义国家。我国宪法明确规定：中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。人民民主专政是新型民主和新型专政的国家制度，是对人民实现民主和对极少数敌对分子实行专政的有机统一。其实质是无产阶级专政。

“治理”一词，源远流长，内涵丰富。在我国，按照字典解释，治

理主要有四种含义：一是管理，统治。如荀子说，“明分职，序事业，材技官能，莫不治理，则公道达而私门塞矣，公义明而私事息矣”。二是道理。如清朝严有禧谈到蒋德璟时说，“其言颇达治理”。三是政绩。如汉献帝说，“玄在郡连年，若有治理，迨迁之，若无异効，当有召罚。何缘无故徵乎？”四是处理，整修。如治理河流。在国外，“治理”一词源于拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵。1989年，世界银行首次使用了“治理危机”一词，此后“治理”被广泛应用，其基本含义是指在既定范围内运用权威维持秩序，满足公众需要。其目的是最大限度地增进公共利益。如罗西瑙认为，治理是指一种由共同目标支持的管理活动，其主体未必是政府，也无须依靠国家强制力量来实现。并认为，“治理”与“统治”既有联系也有区别。二者的共同点是：都需要权威和权力，最终目的都是为了维持正常的社会秩序。区别在于：一是统治的主体是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作，包括政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。二是统治的权力运行是单一的、自上而下的过程，治理则是多元的、上下互动的过程。三是统治所涉及的范围是以领土为界的民族国家，治理所涉及的范围既可以是特定领土界限内的民族国家，也可以是超越国家领土界限的国际领域。四是统治的权威主要源于政府的法规命令，治理的权威则主要源于公民的认同和共识。^[1]

我们认为，治理是指国家和非政府组织、公民依据规律、法律、制度、

[1] 俞可平：《全球化：社会治理》，社会科学文献出版社2003年版，第6-8页。



规则、共识、认同，采取经济、政治、法律、民主、合作等方式，引导、协调、处理国内甚至国际关系，实现公共利益最优化的过程。这意味着：治理的主体有三大类，一是国家，二是非政府组织，如社区、社会组织、企业等，三是公民，这三类主体密切相关，相互合作；治理的依据是规律、法律、制度、规则、共识、认同；治理的方式主要是经济、政治、法律、民主、合作等方式；治理的对象主要是国内经济、政治、文化、社会、人与自然等关系，也可以是国际关系；治理的目的是实现公共利益最优化；治理的运作是一个不断推进的过程。

治理不同于管理，更强调系统性、法治性、源头性和综合性。正如习近平总书记所说，治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。

治理会失去效率，因而就有治理失效与善治的问题。善治的基本特征是：法度严明、官吏清廉、效率很高、服务良好。俞可平把善治的要素归纳为：合法性，即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；透明性，即政府信息的公开和透明；责任性，即人们应当对自己的行为负责；法治，即法律是公共政治管理的最高准则，任何政府官员和公民都必须依法行事，在法律面前人人平等；回应，即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应，不得无故拖延或没有下文；有效，即管理有效率；参与，即公民参与政治、社会等生活；稳定，即国内和平、生活有序、居民安全、公民团结、公共政策连贯等；廉洁，即政府官员奉公守法，清明廉洁，不以权谋私，公职人员不以自己的职权寻租；公正，即不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。

国家治理是指一个国家运行的制度、体制和机制。在不同的国家，