



转型期 国家治理研究

莫吉武◎著

吉林大学出版社

转型期国家治理研究

莫吉武 著

 吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型期国家治理研究 / 莫吉武著. -- 长春: 吉林大学出版社, 2015.6
ISBN 978-7-5677-4027-3

I. ①转… II. ①莫… III. ①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141459号

书 名: 转型期国家治理研究
作 者: 莫吉武 著

责任编辑、责任校对: 刘子贵
吉林大学出版社出版、发行
开本: 787×1092 毫米 1/16
印张: 12 字数: 190千字
ISBN 978-7-5677-4027-3

封面设计: 美印图文
长春市泽成印刷厂印刷
2015年6月第1版
2015年6月第1次印刷
定价: 35.00元

版权所有 翻印必究
社址: 长春市明德路501号 邮编: 130021
发行部电话: 0431-89580028/29
网址: <http://www.jlup.com.cn>
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

目 录

第一章 导 论	1
一、社会转型期与国家治理现代化	1
(一) 社会转型概述	1
(二) 现代国家治理的主要特征	2
(三) 社会转型需要国家治理的变革	7
二、国家治理现代化的理论基础	10
(一) 现代国家治理：西方的经验和教训	10
(二) 中国古代治理思想对现代社会的启示	16
(三) 三位一体的时代化：国家治理基石	19
三、价值、制度、行为：国家治理的路径依赖	22
(一) 价值	22
(二) 制度	24
(三) 行为	26
第二章 依法治国的政治基础	28
一、依法治国与法治中国	28
(一) 依法治国的基本内容	28
(二) 国家底线：公平正义与依法治国	30
(三) “法治中国”：法治建设的趋势和前景	32
(四) 改革、法治与国家治理现代化	35
二、权力制衡：现代法治形成的直接条件	39
(一) 理论法学界若干法治形成条件理论评析	39
(二) 权力制衡与现代法治的内在关联	43
(三) 中国法治建设的突破口	47
三、政治运行的制度化、法治化	48
(一) 建立健全政治法律制度	48

(二) 充分发挥政治主体的作用	50
(三) 普及和提高公民意识	51
第三章 协商民主与有序参与	53
一、政治参与的民主基础及发展逻辑	53
(一) 民主理论流变：从共和主义到自由主义	53
(二) 从参与到协商：当代参与型民主理论的前景	56
(三) 从无序到有序：价值意义的转折	59
二、政治参与的障碍机制与政治冷漠	62
(一) 政治参与的成本限制	62
(二) 政治参与的社会限制	63
(三) 政治冷漠对政治参与的影响	67
三、中国公民政治参与的趋向——制度化、程序化	68
(一) 当代中国政治参与的体制及其结构	68
(二) 中国公民政治参与的构成要素和范围	70
(三) 中国民众政治参与的推展和完善	72
第四章 行政改革：国家治理路径选择	75
一、国际视野中的当代政府治理变革运动	75
(一) 当代政府改革的背景	75
(二) 当代政府改革的主导理论	76
(三) 当代政府改革的实践模式	78
二、中国政府改革：从“行政主导”到“有限政府”	82
(一) 政府失灵与有限政府	83
(二) 有限政府才能是有效政府	85
(三) 通往“有限政府”的宪政之路	87
三、政府治理变革中的基本制度设计与选择	88
(一) 从公共物品基本性质分析入手，界定政府在公共物品提供 与生产中的基本职能范围，选择公共物品提供与生产的多 样化的组织形式	88
(二) 建立全新的政府行为评价标准，以新的控制手段改造政府机	

关及行政官员的日常行为方式, 重塑行政组织的文化	89
(三) 通过政府内部市场化 (Inter Market) 和准商业化(Quasi-Commercial)制度的设计, 引入竞争机制, 以提高政府公共物品和服务提供的效率	90
(四) 通过社区自主组织管理、外包、公私伙伴关系、民营化等途径, 以多种多样的组织形式生产和提供各种公共物品与公共服务, 使公民组织、民营机构与政府组织共同承担公共管理的责任	91
(五) 建立有效的分权结构, 倡导地方治理, 并大幅度改革与调整政府内部的工作程序, 建立更加简洁、便利的行政工作流程	91
四、以行政文化发展推动行政改革深入	92
(一) 对行政文化概念的理解	92
(二) 行政文化对行政改革的影响	94
(三) 行政改革中的文化整合原则	96
(四) 以行政文化发展推动行政改革	97
第五章 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新	101
一、社会治理在国家治理中的功能定位	101
(一) 社会管理创新及其特点	101
(二) 社会治理体制创新的功能定位	103
二、社会管理创新的理论范式与形态	104
(一) 国家主导型	104
(二) 社会自治型	106
(三) 多中心治理型	108
(四) 参与治理型	110
三、我国社会治理体制创新的目标、误区和对策	112
(一) 坚守社会治理体制创新的价值目标	112
(二) 诊断社会治理体制创新面临的现实误区	113
(三) 推进社会治理体系和治理能力现代化	115

第六章 公权力治理结构与功能分析	122
一、公权力异化：腐败的行为特征	122
二、从多维视野加强对公权力制约	128
(一) 制度控权	128
(二) 权力制衡	129
(三) 程序制权	130
(四) 道德约制	131
(五) 以民治权	132
(六) 舆论监督	134
三、公权力治理的监督机制效力	134
(一) 领导者需要负连带责任	135
(二) 监督者需要权力	136
(三) 监督体系整合优化	138
四、公权治理中的政治监督功能	140
第七章 用法律保护公民权利	144
一、公民与公民权利	144
(一) 公民：一个表征权利的概念	144
(二) 公民权利概念的广义和狭义之争	145
(三) 公民权利体系的法理依据与构建	147
二、公民权利保障的一般理论	151
(一) 权利保障的基本内涵	151
(二) 基本权利的竞合与冲突	152
(三) 公民权利保障的原则	154
三、中国公民权法律保护的若干思考	159
(一) 转型社会中的权力悖论	159
(二) 我国公民权发展的困局	160
(三) 公民权的新近发展	163
(四) 公民权法律保护的制度创新	165
参考文献	168
后 记	174

第一章 导论

党的十八届三中全会《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”。国家治理体系,是党领导人民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各个领域的体制、机制和法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。国家治理能力,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的能力。这个总目标的确立,反映了当代中国发展的要求,是我国改革进入新的发展阶段、达到新的历史高度的根本标志,为新形势下全面深化改革指明了总的方向、提供了根本遵循。因此,研究转型期国家治理问题,不仅具有普世价值,而且对中国的现代化建设具有重大的现实意义。

一、社会转型期与国家治理现代化

(一) 社会转型概述

社会转型一词被广泛应用于社会学、政治学和行政学等诸多学术领域,用来描述改革开放以来中国社会在各个层面发生变迁的历史进程。“所谓‘社会转型’(social transformation),意指社会从传统型向现代型的转变,或者说由传统型社会向现代型社会转型的过程,说详细一点,就是从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型^[1]。”一般认为,社会转型包括以下含义:一是体制转型,即由计划经济体制向市场经济体制转变。这一意义上的社会转型所带来的影响是多方面的。行政权力对微观经济的干预减少,政府职能转变的呼声日益高涨,并在实践中不断推进。政府向企业放权,公民政治参与有序扩大,社会组织逐渐兴起,与市场经济相关联的社会性权力日益成长,对行政权力形成一定的制约。二是指社会结构变动。持这一观点的学者对此有着他们的解释:社会结构作为社会转型的主体,体现为一种整体、全面的结构状态的过

[1] 郑杭生:《社会转型论及其在中国的表现》,《广西民族学院学报》2003年第5期。

渡，而不仅仅是某个单项发展指标的实现；社会转型的具体内容包括结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变。在社会转型时期，人们的行为方式、生活方式、价值体系都会发生明显的变化。三是指社会形态变迁，即“指中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展”。

笔者认为，在社会转型的概念界定上达成一致并非难事，正确把握社会转型的关键是要对以下几个方面的问题有清醒认识：一是社会转型是以传统社会形态为前提和基础。转型不等于抛弃传统，不可能存在一种横空出世、理想脱俗的社会形态供人们自由选择。从这个意义上讲，预先设计的理想化社会形态可能存在脱离实现的隐患。近代中国维新派与资产阶级革命派为将西方政治体制向中国移植而做出的尝试，最终便以失败告终，在很大程度上说明了实现有效变革必须充分考虑传统社会形态的固有特征。二是社会转型包含了新的内容。社会转型以传统为基础，但又超越了传统，吸取了新鲜的血液。吸纳和借鉴传统，不等于拒绝创新；注重渐进与继承，不等于止步不前。特别是在全球化的背景下，各种文化之间的交融与渗透加强，任何国家和民族都有机会接触到全异于自身的文明形态与生活方式，任何国家和民族社会形态的转变必然体现出新的内涵。三是政府应当在社会转型中有所作为，社会转型所带来的变迁包含了积极因素，但也包含了消极甚至倒退性的方面。因此，不能简单乐观地认为这种转型会理所当然地导向社会形态的优化。新出现的未必是能促进良性发展的新事物，有效地鉴别正反两方面的影响，做到既革除陈旧弊端又发扬优良传统，既接纳新事物又抵制新形势下的各种不良文化，对于政府而言责无旁贷。上述三个方面既是社会转型的题中之义，也是我们研究和探讨转型期国家治理的出发点。

（二）现代国家治理的主要特征

治理，是人类社会处置自身集体事务的一种组织活动，它始于人类的原始时期。在原始社会里，人人共同劳动、相互平等尊重，既没有强制性的政治权力，也没有不合理的特权存在。人类在共同生活中，面对着要解决的公共事务，采取了全民议论、大家参与、集体决定的方式。古代社会以氏族议事会的形式出现的处置集体事务的活动，可以说是治理的原始形态，体现了平等、公正、民主、大众参与的本原意义。

人类进入阶级社会后，出现了国家，原始社会的治理遂转变为国家治理。国家治理，是以国家为中心对公共事务进行安排和处置，概括地说即治国理政。在古代国家、中世纪国家，国家治理不过是皇帝、国王统治意志的表现，它的本质特征是人治、专制。这样的治理，实际上已经背离了治理的

原意，成为治理的反面。近代以来，随着工业生产力的发展，世界各国不断走向民主，追求平等公正，致力于大众参与，国家治理开始向着本原的治理逐步复归、提升。

国家治理是人类社会中的一个重要阶段，占有重要的历史地位，但它也并非的最终、最完美的阶段。国家治理的历史地位，决定了它是达到更好的未来治理的前阶。唯物历史观揭示，国家不过是缓和社会利益冲突而凌驾于社会之上的一种控制形态，随着社会的发展、人类的进步，这种权力形态必将回归于社会。因而治理也将进入全新的未来阶段。这说明，治理与人类始终相随，只要人类存在，就必然需要治理，它的发展经历着“原始治理——国家治理——未来治理”的历史进程。

相对于传统的国家治理，无论是古代的、近代的，还是计划经济时代的，甚或当下治理模式尚未转型的国度和地区的国家治理，现代国家治理呈现出下述五个方面的特征：

1. 国家治理主体多元化

在英语中，现代国家治理一般使用Governance或Public Governance（通常译为“公共治理”）或Good Governance（通常译为“善治”）表述，而传统的国家治理则使用Government（通常译为“统治”、或“国家管理”）或Administration（通常译为“行政”或“行政管理”）或Regulation（通常译为“管制”或“规制”）表述。

Governance相对于Government，其最大的区别就是主体不同，前者的主体是多元的，后者的主体是单一的。“从20世纪80年代开始，世界上许多国家和地区开始尝试重新配置公共权力，试图通过向社会组织、私营部门等开放权力的方式来提高国家管理的弹性与韧性。这股潮流被学术界总结为由统治向治理的转变”^[1]。所谓“统治”，即传统的国家治理，治理的主体只能是统治者，统治者不可能与被统治者分享统治权。在封建专制社会，国家治理权只能为国王、皇帝和从属于他们的国家官僚机器所垄断，不可能吸收其臣民参与国家管理；在传统的资本主义社会，国家治理权只能为总统、内阁、国会和司法系统所组成的政府（广义的政府）所垄断，尽管林肯在19世纪即提出了“民有、民治、民享”（The government of the people, by the people, and for the people）的口号，但人民在事实上很少或几乎没有参与国家管理的机会；在计划经济时代的社会主义社会，国家治理的主体主要是党

[1] 郑言等：《推进国家治理体系与治理能力现代化》，《吉林大学学报》2014年第2期。

和政府，尽管宪法规定国家的一切权力属于人民，但由于法律上缺少人民直接参与国家管理的途径和形式，人民通常不可能成为国家治理的直接主体。

而在现代社会的条件下，由于政治文明的进步，代议制民主的缺陷（议会、政府过于为党派和党派所代表的少数群体利益，而不是为全体民众利益服务）日益为人们所认识，再加上科学技术，特别是互联网的发展，人民直接参与国家治理不仅显示出越来越明显的必要性，而且展示出越来越广泛的可能性。从而国家治理主体愈益多元化。各种社会组织、团体一方面通过自治参与社会治理（国家治理的组成部分），另一方面通过法律提供的途径和形式直接参与国家治理，或者通过国家向社会转移部分公权力而获得国家治理权进而成为公共治理主体（既具有狭义国家治理的性质，又具有社会治理的性质）。

国家治理主体的这种多元化趋势在传统的各种形式和领域的国家管理转型中均表现出来。无论是宏观的整体的政府管理（Government），还是仅限于行政领域的行政管理（Administration），或者是仅限于对外部行政相对人的规制管理（Regulation），其日益显示出主体多元化的趋势，展现这种趋势的形式和途径是多种多样的，如听证会、论证会、网上讨论、辩论、政府职能外包、政府购买服务、志愿者服务、公私合作（PPP），等等。我国目前作为国家治理主体的组织和个人包括国家机关、政党（其中执政党具有特别重要的地位）、社会团体（如工青妇等）、行业协会（如律协、医协等）、非政府非营利性的社会公益组织（NGO、NPO）、基层自治组织（如村民委员会、居民委员会等），以及公民、法人和其他组织。

2. 国家治理客体立体化

传统国家治理以“民”为治理客体，无论是中国古代的法家、儒家，还是近代西方国家的自然法学家或法哲学家，都认为治国就是治民，或者以治民为治国之本、治国之要。鲁迅说，“孔夫子曾经计划过出色的治国方法，那都是为治民众者”^[1]；孟子说，“劳心者治人，劳力者治于人”“无野人，莫养君子，无君子，莫治野人”，韩非说，“治民无常，唯治为法”；霍布斯说，在国家按约建立时，每一个人相互约定放弃自己的自然权利，并将这些权利转让于作为主权者的一个人（君主）或由一群人组成的议会。国家治理就是作为主权者的这个人（君主）或议会依约对放弃了自然权利的订约人进行治理。^[2]

[1] 张国华等：《中国法律思想史纲》，甘肃人民出版社1984年版，第106页。

[2] [英]霍布斯：《利维坦》，黎思复等译，商务印书馆1985年版，第205—249页。

传统国家治理以“民”为治理客体主要受旧时代统治阶级统治观念的影响,同时也与旧时代社会、经济、政治关系相对简单有关。封建专制时代没有政党,没有市民社会、没有商品交换的市场。即使当时在一些国家、地区存在同业行会或某种民间组织,也不可能形成后世才有的市民社会;即使当时在一些国家、地区存在一定的物物交换或商品交换,也远远构不成今天的市场经济。在早期资本主义社会和计划经济的社会主义时代,国家治理的客体虽然比古代和中世纪复杂,但也完全无法与当今的时代相比。

现代国家治理客体已经完全立体化,治理不仅指治国(国家机关),而且指治党(特别是执政党),治社会(社会团体、行业协会、社会自治组织等),还指治市场(商品、贸易、投资、金融等各种市场);不仅指治社会(广义的社会,包括国家、政党、公民社会和市场),而且指治生态环境(陆地、海洋、天空等);不仅指治现实世界,还指治虚拟世界(互联网)等。

现代国家治理客体相对传统国家治理客体的变化不仅是社会经济、政治和科学技术发展进步的必然,同时也是人们观念、理念发展进步的结果。

“民”不再是纯粹的、被动的治理客体,而是治理主体。“民”虽然在一定的时空也可能成为国家机关治理的对象,但在更多的时空,国家机关是“民”治理的客体。

3. 国家治理目标人本化

传统国家治理主要追求统治秩序。例如,孔子为古代中国设计的国家治理目标是“仁”和“礼”,追求的是确立一种“亲亲”“尊尊”“君君、臣臣、父父、子子”的社会秩序^[1]。亚里士多德为古希腊城邦设计的国家治理目标是“中庸”,追求的是建立一种中产阶级掌权的政体:“中产阶级既不像穷人那样希图他人财物,也不像富人那样引起穷人觊觎,既不会对别人抱有任何阴谋,也不会自相残害,从而可以保持邦国的稳定和持久”^[2]。我国在计划经济时代,国家治理坚持“以阶级斗争为纲”,主要追求的是对被统治阶级专政的政治秩序。改革开放以后的一段时期内,我们在国家治理方面坚持“以经济建设为中心”,但一些地方和部门将之推向极至,转换为“以GDP为中心”“以GDP为纲”,为追求GDP不惜牺牲生态环境,不惜牺牲国民的健康、自由和权利。

现代国家治理目标应该是以人为本,追求人的可持续发展、自由、幸

[1] 张国华等:《中国法律思想史纲》,甘肃人民出版社1984年版,第85—91页。

[2] 徐爱国等:《西方法律思想史》,北京大学出版社2009年版,第34页。

福。无论是经济、政治、社会、文化还是生态环境的治理，其最终目标应是国民的福祉。无论是统治秩序，还是经济发展、改革开放，最后都应都是为了人。离开了人的可持续发展、自由、幸福，发展和秩序都必然异化，就像我们当年“以阶级斗争为纲”、“以粮为纲”、“以钢为纲”、“赶英超美”一样，不仅没有真正促成经济的发展和社会的稳定，而且给人民的利益带来了深重的灾难。

当然，现代国家治理目标以人为本，不是我们的治理应该只考虑人的利益，而可以不顾及其他生命体的生存和发展。现代国家治理必须在以人为本的前提下，充分考虑和兼顾其他生命体的生存和发展。为其他生命体的生存和发展创设良好的环境和条件，既是我们人本身生存、发展、幸福的需要，更是我们现代人理性和文明的体现。

4. 国家治理方式规范化

传统国家治理方式的主要特征是专断、恣意、多变和神秘化。如申不害主张国君治国应“独视、独听、独断”：“独视者则明，独听者则聪，能独断者，故可以为天下主”。孔子认为，统治者治国，只应让老百姓按照其政令去做，而不要让老百姓知道为什么：“民可使由之，不可使知之”。而且，孔子反对法治，反对治理规范化：“今弃是度也，而为刑鼎，民在鼎矣，何以尊贵。贵何业之守？贵贱无序，何以为国”？

现代国家治理的方式则要求程序化、规范化，要求公开、透明、公正参与、协商、诚信和禁反言（Estoppel）。在现代法治国家，为了规范国家治理，一般都制定行政程序法、政府信息公开法、个人信息保护法，以法律规定国家治理行为的公开、公正、公平和国家治理行为应遵循的基本原则及其制度，如信赖保护原则、比例原则、合理预期原则、告知制度、听取申辩制度、说明理由制度、听证制度、调查取证制度、政府发言人制度、政务网上公开和网上征求意见、讨论、辩论制度等。

公权力运作程序化、规范化对于现代国家治理具有非常重要的意义，它既是保障国家公权力和社会公权力行使公正和效率的要求，也是防止公权力滥用、遏制腐败的要求。

5. 国家治理手段文明化

传统国家治理手段多采用人治、礼治或权势术之治。如柏拉图主张“哲学王”之治，他认为，哲学王具有勇敢、大度、聪敏、强记的天赋品质，由哲学王治理的国家是“第一好的国家”。“在哲学家成为城邦的统治者之前，无论城邦还是公民个人都不能终止邪恶，我们用理论想象出来的制度也

不能实现”^[1]。孔子主张“德治”：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻，道之以德，齐之以礼，有耻且格”。慎到、申不害、马基雅维利主张权势权术之治。慎到认为，“贤者未足以服众，而势位足以屈贤者也”。“尧为匹夫不能治三人，而桀为天子能乱天下。吾以此知势位之足恃，而贤者之不足慕也”。申不害提倡“君人南面之术”：“术者，因任而授官，循名而责实，操杀生之柄，课群臣之能者也”，“藏于无事，示天下无为”。韩非对“术”也有几乎同样的解释：“术者，藏之于胸中，以偶众端，而潜御群臣也”。马基雅维利则把这种权术之治推向极至，他说，“那些曾经建立丰功伟绩的君主们却不重视守信，而是懂得怎样运用诡计，使人们晕头转向，并且终于把那些一本信义的人们征服了”。所以，君主主要经常诉诸兽性，“君主必须是一头狐狸以便认识陷阱，同时又必须是一头狮子，以便使豺狼惊骇”^[2]。依据马基雅维利的理论，统治者选择治理手段，只应问是否有效，而不要考虑是否正当。

现代国家治理显然不能运用上述手段。现代国家治理手段的选择不仅要考虑其有效性，而且要考虑其正当性和文明性。现代国家治理的基本手段是民主、法治、科学和文化。

随着社会转型和全球化的发展，民主、法治和科学的作用越来越重要，受到人们的普遍认同，但由于历史的局限和现实的障碍，文化手段的作用并未得到应有的足够重视。尤其是文化中软的一方面，即塑造人的精神、信仰、灵魂的价值观和人的理念方面，人们更对之有所忽视。之所以如此，是因为在国家治理中，文化这种手段的见效往往是长期性的，间接的，“润物细无声”和不易为人们所察觉的，它难以满足人们“短平快”的预期。但是，文化这种软手段的作用在现代国家治理中却是不可或缺的。没有文化的熏陶，国民信仰迷失，一些人既不信马列，也不信孔孟，也不信宗教，从而不讲诚信，不讲道德，不守法律，失去了做人的底线，乃至欺骗和暴力充斥社会。国家、社会如果这样发展下去是十分可怕的。因此，在现代国家治理中，要综合、平衡、协调运用民主、法治、科学和文化的手段（包括适当发挥宗教对社会稳定的作用），使之产生最佳的治理效果，以最有效地实现治理目标。

（三）社会转型需要国家治理的变革

社会转型需要国家治理的变革与现代化，而国家治理的现代化则意味着

[1] [古希腊]柏拉图：《理想国》，郭赋和等译，商务印书馆1986年版，第238—255页。

[2] [意]马基雅维利：《君主论》，潘汉典译，商务印书馆1985年版，第83—84页。

整个社会的变革在思维、生产和生活方式上都将变得更加“现代”。因此，它是一场深刻的革命，具有划时代的意义。

一是实现国家富强的需要。中国曾经的富庶与繁华令早期接触过东方的西方观察家们羡慕。18世纪法国经济学家、重农学派的创始人弗朗索瓦·魁奈在《中华帝国的专制制度》一书中就这样感慨过：“这是世界上已知的最美丽、人口最密集、最繁华的王国。中华帝国不亚于一个统一在同一王朝之下的欧洲。”然而，自1840年第一次鸦片战争起，“中华帝国”开始从五千年文明的辉煌中跌落，进入一个积贫积弱的时代，昔日的强国沦为各殖民势力竞相争夺的目标。此后，探索国家富强之道就成为近代中国仁人志士们的不懈追求。新中国成立以来，特别是改革开放30多年来，中国现代化建设各方面工作都取得了举世瞩目的成就。近年来，我们经受住国际金融危机和世界经济低迷的冲击，国民经济保持平衡较快发展，人民生活不断改善，经济总量已居世界第二位，综合国力大幅提升，在实现国家富强之路上已经迈出了坚实的一步。但我们还是必须清醒地认识到，我国人均国内生产总值仅是世界平均水平的60%左右，发展中我们还面临一系列突出矛盾和新的问题，“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。”^[1]目前，我国发展不平衡、不协调、不可持续的问题依然存在；农业基础薄弱、产业结构不合理、自主创新能力不足等问题仍然没有解决；国有企业效率低下、环境污染严重等问题仍然突出；惩治和预防腐败、维护国家安全等工作仍然任务艰巨。由是观之，在进入新的历史发展阶段，为真正把我国建设成为富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化强国，必然要求提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力，必然要求积极推进国家治理体系和治理能力的现代化。

二是实现民族振兴的需要。犹如哈佛大学东亚研究中心创始人、美国著名历史学家费正清在其《观察中国》一书中所言：“帝国主义的侵略使中国人民蒙受了耻辱，正是这种耻辱唤起了中国的民族主义并激发了20世纪的中国革命。”抗日战争的伟大胜利，中国人民终于实现了国家独立和民族解放。之后，提高中华民族的整体素质，提升中华文明的影响力，确立中华民族在世界文明发展中的领先地位，这一民族振兴的梦想就成为中华儿女的共

[1] 转引自黄秋生：《国家治理体系和治理能力现代化的重要性》，《光明日报》2014年8月16日。

同心愿。通过不懈努力和艰苦奋斗,中华民族的崛起吸引了全世界的目光,中国人民的自尊心和自信心不断增强。今天,中国已经成为世界经济发展的引擎,持续、稳定、高速的经济增长,不仅为中国自身和平崛起创造了有利条件,同时也为世界其他国家和地区带来了发展机遇,在许多国际事务中起着关键性作用,在维护世界和平稳定方面做出了很大贡献。然而,民族振兴只有进行时,没有完成式,实现中华民族伟大复兴依然任重道远。从实现民族振兴的国内外环境来分析,我们机遇虽多,但挑战也不少。无论是经济发展方式的转变,还是改善人民生活;无论是文化软实力的提升,还是中国力量的凝聚;无论是正确处理内部矛盾,还是积极应对国际局势,都必然要求提高国家机构履职能力,必然要求积极推进国家治理体系和治理能力的现代化。

三是实现人民幸福的需要。人民群众是我们力量的源泉,也是我们应该全心全意为之服务的对象。正因如此,习近平同志强调:“中国梦归根到底是人民的梦,必须紧紧依靠人民来实现,必须不断为人民造福。”要为人民造福,就应该随时倾听人民呼声,顺应人民对美好生活的期待,保证人民平等参与、平等发展权利,提高人民的生活水平,维护社会公平正义,增进人民福祉,使发展成果更多更公平惠及全体人民。为此,必须解决好人民最关心、最直接、最现实的民生问题,让每个人都能够学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。中国改革开放成绩斐然,“中国速度”“中国奇迹”为实现人民幸福奠定了坚实的物质基础,但是幸福感并非仅仅由经济状况所决定,它还受到政治生态、社会保障、公共服务、环境状况、精神生活等诸多因素的影响。当前,我们虽然已经迈入全面建成小康社会的时代,但是仍然面临着诸多挑战——城乡差距和收入分配差距依然较大,民主法治建设有待加强,社会保障、教育公平、食品安全、文化生活、生态环境等关系人民群众切身利益的问题较多。因此,为了提升人民的幸福指数,增强人民的幸福感,必须扩大公民有序政治参与,积极推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化;必须完善社会保障制度,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系;必须健全基层公共服务,努力提升基本公共服务水平和均等化程度;必须加快文化产业发展,不断丰富人民群众的精神文化生活;必须重视生态环境保护,大力打造人与自然和谐发展的新格局;必须正视全社会的道德问题,扎实推进公民道德建设工程。实现人民幸福是一项复杂的系统工程,必然要求实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,必然要求积极推进国家治理体系和治理能力的现代化。

二、国家治理现代化的理论基础

（一）现代国家治理：西方的经验和教训

毋庸讳言，在中国语境下的现代国家治理与西方国家所意指和实施的治理并不完全相同，其已被赋予了带有中国特色的核心内涵。但同样不能回避的是，中国的现代国家治理理念与西方还有诸多共通之处。要实现治国理政观念的重大创新和深刻变革，作为“后发国家”，就要对西方的先进理念和经验进行学习借鉴，同样也要清醒正视其教训和挫折，引以为戒。

1. 西方实施现代国家治理的经验

（1）西方的经验之一：注重依法实施治理

1215年，英国国王约翰签署的《自由大宪章》提出“通过法律控制国家权力”，自此法治取代了人治，王权被关进笼子受到了限制。大约五百年后，卢梭的社会契约论成为现代民主制度的基石，主权在民的观念开始深入人心。1804年，以充分维护和体现自由平等契约精神的《拿破仑法典》为标志，现代法治理念在法国、英国等西方国家逐步兴起，国家之权力系民众所赋予成为社会的普遍共识，国家的活动范围已经被严格限定在法律规定的边界之内，正所谓“政府也要守法，这是法治的真谛。”从积极意义上说，政府所有的实施治理的行为都必须要有法律依据；而在消极的面向上，则要求政府的这些行为不得与法律规定相抵触。各种社会行为都须以法律规范、诸多社会关系都要用法律理顺、多种社会矛盾都由法律化解成为一种常态，对法律的依赖和尊重直接推动了资本主义经济的发展繁荣。可以说，在推动经济持续快速发展和社会文明进步中，西方国家对法治的崇尚，使政府依照法律实施治理发挥了不可或缺的重要作用。从19世纪中叶开始，依法治国的英国经济快速发展，在世界上处于绝对领先地位，到了1870年，人均国民生产总值是世界平均水平的3.7倍的英国开始逐步走向世界之巅，经过官方组织认证，领土达到3600万平方公里号称“日不落”的大英帝国是人类文明以来史上最大的帝国。维多利亚繁荣时代的英国经济总量占全球的70%，贸易出口更是比全世界其他国家的总和还多上几倍。同样，美国从建国到成为世界经济强国仅用了100多年时间，并长期保持世界头号强国的地位，与其始终遵循了源自英国的法治传统，极端重视法治建设，强化依法治理有着直接关系。当前，在西方发达国家法治的价值已经渗透到国家和社会生活的方方面面，无处不洋溢着法治精神。其国民道德素质和文明程度普遍较高，社会公共秩序普遍较好的现实状况，就是长期重视依法治理的自然结果。