

北京市中国特色社会主义理论体系研究中心文库

燕继荣 等 著

# 中国现代 国家治理体系的 构建

RESEARCH ON  
THE CONSTRUCTION OF  
MODERN STATE  
GOVERNANCE SYSTEM  
IN CHINA

海外借

社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

北京市中国特色社会主义理论体系研究中心文库

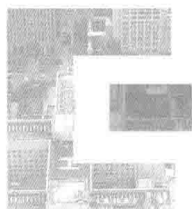
燕继荣等 著



# 中国现代 国家治理体系的 构建



RESEARCH ON  
THE CONSTRUCTION OF  
MODERN STATE  
GOVERNANCE SYSTEM  
IN CHINA



## 图书在版编目(CIP)数据

中国现代国家治理体系的构建 / 燕继荣等著. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2018.9  
ISBN 978-7-5201-3248-0

I. ①中… II. ①燕… 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(2018)第 179256 号

## 中国现代国家治理体系的构建

---

著 者 / 燕继荣 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 黄金平

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 17.25 字 数: 282 千字

版 次 / 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3248-0

定 价 / 78.00 元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

# 目录

## Contents

导论 推进国家治理现代化的任务和力量 .....	1
第一章 现代国家构建的理论与路径 .....	22
第一节 关于国家的主要理论 .....	23
第二节 现代国家构建理论 .....	32
第三节 国家与经济发展 .....	43
第四节 中国语境下的现代国家构建 .....	47
第二章 现代国家治理及其评估 .....	53
第一节 国家治理体系和治理能力现代化研究综述 .....	54
第二节 国家治理及其评估 .....	68
第三节 国内外国家治理衡量指标体系 .....	71
第四节 “个体—社会—国家”三维治理评估体系 .....	80
第三章 现代国家治理能力的构建 .....	89
第一节 背景:发展型国家和转型危机 .....	90
第二节 国家能力和国家治理能力的构成 .....	97
第三节 多维度的“国家治理能力”现代化构建 .....	103
第四节 “发展型国家”的中国模式 .....	107
第四章 当前中国国家治理面临的挑战 .....	111
第一节 全球化和现代化的挑战 .....	112
第二节 市场化的挑战 .....	120

第三节	社会转型的挑战 .....	130
第四节	价值多元化的挑战 .....	141
<b>第五章</b>	<b>国家建设:构建现代国家制度 .....</b>	<b>147</b>
第一节	制度建设:以制度确保国家长治久安 .....	147
第二节	民主建设:以民主构建国家认同 .....	160
第三节	法治建设:以法治构建国家秩序 .....	177
第四节	分权改革:以分权改革激发地方和社会活力 .....	181
<b>第六章</b>	<b>政党建设:打造现代国家治理的领导力量 .....</b>	<b>191</b>
第一节	政党调控的概念和模型 .....	192
第二节	政党调控与中国共产党的领导体制 .....	198
第三节	中国共产党领导体制的独特优势及其巩固 .....	203
第四节	执政党的领导与四项基本制度的关系 .....	206
<b>第七章</b>	<b>政府建设:构建有限且有效的政府 .....</b>	<b>214</b>
第一节	从政府管制走向公共治理 .....	215
第二节	转型社会的中国政府及其治理 .....	220
第三节	建设服务型政府 .....	230
第四节	构建有限且有效的政府 .....	236
<b>第八章</b>	<b>社会建设:走向协同治理新格局 .....</b>	<b>245</b>
第一节	中国社会建设的发展过程 .....	245
第二节	中国政府的积极探索 .....	248
第三节	中国社会建设的经验 .....	252
第四节	中国社会建设的未来 .....	256
<b>参考文献</b>	.....	<b>265</b>
<b>后 记</b>	.....	<b>270</b>



# 导论 推进国家治理现代化的 任务和力量

## 一 国家治理的问题意识

本书旨在探讨国家治理体系和国家治理能力的一些基础性问题，分析中国现代国家治理体系的基本内涵、构成及特征，界定国家治理能力的含义和提高国家治理能力的方法与路径，并提出国家治理的评估指标体系。本书着重从国家建设、政党建设、政府建设和社会建设等方面深入讨论中国现代国家治理体系构建的重点领域。

要从理论上说明“中国现代国家治理体系构建”，必须回答如下几个问题：（1）现代国家治理具有什么特质？呈现什么特点？（2）目前中国距离现代国家治理的水平还差多远？中国国家治理的优势和短板是什么？（3）中国推进国家治理现代化的目标和路径是什么？为了回答上述问题，又需要进一步解答什么是国家治理？如何评估一个国家的治理水平？现代国家治理需要具备哪些能力？为实现这些能力需要构建什么样的治理体系？

为了解答这些问题，本书首先阐明了现代国家构建理论及其对中国构建现代国家治理体系的意义，说明了现代国家治理体系的基本内涵、构成及其特征，分析了现代国家治理能力的构成。本书认为有必要确定一套科学合理的指标体系来评价国家治理体系和治理能力的现代化，这套指标体系应当立足现代国家治理的价值取向和目标理念，涵盖现代国家治理的主

要内容和领域，反映现代国家治理方式和效能。

本书依据政治学关于国家—社会—个人的一般范式，构建了现代国家治理目标、内容及评估体系（见表1），并从国家建设、政党建设、政府建设和社会建设等方面具体阐述了当前中国现代国家治理体系构建的重要任务和改革方向。

表1 现代国家治理目标内容及评估体系

国家治理目标	国家治理内容	国家治理评估指标
人民幸福	促进和保障公民权利的不断 完善和实现	自由权利：经济自由，政治自由，言论自由 民主权利：民主选举，民主决策，民主管理 福利权利：公民社会福利保障
社会和谐	提高社会组织性和自治性， 推动社会互助合作	社会组织发展 社会自治与参与
国家富强	规避国家风险，提升国家在 国际社会的综合竞争力	国家的创新性：知识、技术、管理 国家的成本性：系统成本、维护成本、运行成本 国家的阻力性：地区差别、城乡差别、社会差别 国家的风险性：经济危机、政治危机、社会危机、 国家认同危机

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的现代化是十八届三中全会提出的改革总目标。十九大报告进一步明确了该目标，并提出了新时代中国发展两个阶段的战略安排。第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗15年，基本实现社会主义现代化。在这个阶段“人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，法治国家、法治政府、法治社会基本建成，各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现”<sup>①</sup>。第二个阶段，从2035年到21世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗15年，把我国建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。到那时，“我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升，实现国

<sup>①</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017，第28页。

家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的“国家”<sup>①</sup>。

本书认为，构建现代国家治理体系是近代以来中国现代化的主要目标。到目前为止，实现这一目标的过程经历了晚清改革和维新、民国共和革命、新中国建设与改革的三大历史时期，这期间穿插抗击外敌入侵的“民族独立”运动。在历经 150 多年的奋斗之后，“接力棒”传递到了当今中国共产党所领导的中国人民的手中。

在今天中国的语境之下，中国现代国家治理体系主要是指中国共产党在宪法作为国家根本大法的基础上，通过有效的治国理政的方式和手段，实现国家“善治”所必需的一套规范“国家生活”（无论是公共生活，还是私人生活）的现代制度体系和行为规范。这样的制度体系和行为规范在范围上涵盖国家建设、政党建设、政府建设、经济建设、社会建设和文化建设不同领域的方方面面。而国家治理体系的现代化就意味着上述领域的制度体系和行为规范应该在结构上实现基础制度、基本制度、具体制度的系统性和一致性，在内容上实现治理主体（共有：人民民主）、治理过程（共治：依法协同治理）和治理结果（共享：公平分配国家发展成果）三者的确定性和切实性。

本书认为，国家治理能力包括国家统一的防务能力、国家基础设施的建设能力、国家法律和政策的创意能力、国家法律和政策的实施能力、国家公民权利的保障能力、国内社会矛盾的化解能力、国家对外关系的协调能力、国家经济社会发展的推动能力、自然和社会灾难的应对能力、社会自主自助的自治能力等。国家治理能力现代化首先要有一个有效的公共权力体系，这样的权力体系，要有足够的治理能力，能够通过创新制度供给，实现国家的有效治理，防止国家沦为“失败国家”。同时，国家治理能力的提升主要是现代化的国家治理体系运行的结果，因此，国家治理能力现代化必然要求实现国家治理方式的现代性改造，而国家治理方式的现代性改造意味着法治化、制度化、民主化机制的普遍推广和全面落实。

基于上述分析，本书进而从国家建设、政党建设、政府建设和社会建

---

<sup>①</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017，第 29 页。





设等方面具体阐述了当前中国现代国家治理体系构建的重要任务和改革方向。本书认为，国家建设是现代国家治理体系构建的基础，强大的现代国家是维护社会安定有序，促进社会经济健康发展，保障居民安居乐业的基本前提。在当前，我国国家建设的主要任务是通过制度建设来确保国家长治久安，以民主建设构建国家认同，以法治建设构建国家秩序，以分权化制度改革激发地方和社会等各主体和要素的活力，促进国家整体创新能力。中国共产党是中国现代国家治理体系构建的主导者，国家治理与中国共产党的领导地位和继续执政紧密相连，因此，通过党的建设强化执政合法性，提升执政党的领导力，是现代国家治理体系构建的重要保障。政府建设是现代国家治理体系的主要环节，经济发展、社会建设和文化建设都需要政府去推动和实施，打造一个有效且有限的服务型政府和法治政府对于推进国家治理体系和治理能力现代化至关重要。社会建设也是现代国家治理体系构建的重要内容，其有效途径是通过理念、体制机制和方法手段的创新，激发社会活力，促进社会公益、抑制社会公害，以推进社会治理现代化。在文化建设方面，需要确立开放、合作、互通、共享理念，打造国家治理人人有责、人人尽责的文化共同体，树立全民共建共享的国家治理观念。

总体来说，本书在以下三个方面做出了贡献。

(1) 在基础理论层面，试图就国家治理体系及其现代化和国家治理能力及其现代化做出理论解释，研究认为：(a) 国家治理体系就是实现国家“善治”所必需的一套规范“国家生活”制度体系和行为规范，在现代社会，这样的制度体系和行为规范在范围上涵盖国家建设、政党建设、政府建设、经济建设、社会建设和文化建设不同领域的方方面面。(b) 国家治理体系的现代化意味着上述领域的制度体系和行为规范应该在结构上实现基础制度、基本制度、具体制度的系统性和一致性，在价值目标上实现人民共有、共治、共享理念的确定性和切实性。(c) 国家治理能力包括国家统一的防务能力、国家基础设施的建设能力、国家法律和政策的创意能力、国家法律和政策的实施能力、国家公民权利的保障能力、国内社会矛盾的化解能力、国家对外关系的协调能力、国家经济社会发展的推动能力、自然和社会灾难的应对能力、社会自主自助的自治能力等。(d) 国家治理能力现代化首先意味着公共权力体系的有效性，其次，也意味着国家



治理方式的法治化、制度化、民主化机制的普遍推广和全面落实。(e) 中国在现代化的过程中形成了国家治理的“特色”，这些“特色”在集中性、效率性、协调性和连续性等方面体现了一定的优势，但也存在短板。中国国家制度改革应该遵循“有效性”和“有限性”双向发展的进程。以现实为基础，以问题为导向，扬长避短，应该是中国国家制度改革的原则。从现实情况看，中国政府在“有效性”方面表现突出，而在“有限性”方面显示不足。借用福山有关国家治理三要素的观点，“有效性”与“政府能力”相对应，而“有限性”恰恰与“法治”和“民主问责”相关联。国家的发展首先需要国家具备足够的治理能力，但是，国家的持续发展又必须要有良好的治理方式。正如自由放任的市场机制需要一种保护性的反向运动一样，政府要有足够的力量，同时也要有一种反制政府的力量，这种反制力量在现代国家的表现就是把政府权力（包括统治者）“关进笼子里”的各种制度，也就是“法治”和“民主问责”的制度。所以，“依法治国”和“民主问责”是国家治理现代化的重要内容，也是“现代国家”的重要标志。

(2) 在现实政策层面，本书从国家建设、政党建设、政府建设、社会建设和文化建设等方面入手，系统论证了全面深化改革的方向和路径，提出主要对策建议包括：(a) 中国完成现代国家治理体系的构建必须对应然与实然、理想与现实、目标与路径、当前与未来进行综合考量，国家建设必须着眼未来，改革举措必须立足现实。(b) 在国家建设方面，应当坚持统一性、协调性原则，做好物质建设（包括生产能力建设、基础设施建设，如交通设施、网络通信、信息化建设）、国防建设、制度建设（包括基础制度建设和上层制度建设）三大任务，特别要通过制度建设来确保国家长治久安，以民主建设和文化建设构建国家认同，以法治建设构建国家秩序，以分权化制度改革激发各主体和要素的活力，不断提高国家整体创新能力。(c) 在政党建设方面，应当贯彻依法治国理念，高举反腐大旗，规范组织和施政行为，巩固执政合法性，再造党的领导能力（组织能力、动员能力、民意代表能力、政策创意能力、国家发展战略规划能力等）。(d) 政府建设是现代国家治理体系的主要环节，一个有效且有限的服务型政府和法治政府既是国家治理体系和治理能力现代化的保障，也是国家治理体系构建的重要内容；现代国家治理就是政府实现提取税收、维护社会



秩序、实施公共管理、促进经济社会发展、提供基本公共服务、保障公平分配的系列活动。对于中国政府而言，通过理念、体制和机制改革与创新，实现政府职能转变是关键。在这方面，弗兰西斯·福山在《国家构建》中阐述的观点值得重视。福山认为，发展中国家之所以在政治改革中走向了国家秩序混乱和经济衰退的局面，原因在于它们在缩小政府职能范围的同时，也削弱了政府的能力。<sup>①</sup>当前，我国新一轮政府改革强调要转变政府职能，让市场和社会发挥更大的作用，这一改革方向无疑是正确的，但是，在改革过程当中，在缩小政府职能的同时，增加政府的治理能力。(e) 社会建设的任务在于形成社会问题多元共治的治理格局，这种多元共治的治理格局应当体现如下特点：一个精英型的政党凭借其不断的创意能力引领社会；一个有效的政府提供足够的制度供给和信用保障；所有企业和经济组织不仅追求自身利益的最大化，而且还具有社会责任的担当和贡献；每个公民通过社会组织参与到社会生活和社会管理与社会公益活动中来，贡献自己的爱心，传播社会正能量。总之，不同的社会力量和要素得到有效整合，各司其职，共同承担自己的功能，实现有效的社会治理。社会治理的核心问题无非两个：一个是“公益”如何促进，另一个是“公害”如何治理。“公益”事业的核心问题是如何形成激励机制，把各种社会力量组织和动员起来，打破集体行动的困境，让他们形成正向的社会合力。“公害”治理的关键是如何落实责任制，以便“及时发现”、“及时矫正”、“及时惩治”，防止破窗效应。为此，投资社会资本，打造熟人社会，通过体制和机制创新，鼓励社会自治组织发展，并将其吸纳到公共服务和公共管理体系当中来。

(3) 在技术分析层面，本书探索构建国家治理改革的理论框架，并依此尝试建立国家治理评估体系，初步提出了个人—社会—国家三个维度的指标体系。

## 二 中国国家治理现代化的任务

中国被认为是一个古老文明的国家，它有历史，有丰富的传统资源，

---

<sup>①</sup> [美] 弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，中国社会科学出版社，2007，第16页。



但在现代化冲击之下，维系了千年中华帝国的“天下一王朝”政统体系崩解，此“三千年未有之大变局”在政治层面就转化为建设现代中国国家的努力。时至今日，中国向现代转型的政治任务在多大程度上得到了实现？今天的中国在何种程度上是一个现代国家？今后国家建设的任务是什么？这都是需要认真思考和讨论的问题。

中共十八大之后，新一届领导人提出实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。这个“中国梦”被解释为“国家富强，人民幸福”（有人提出应该表述为“国强民富”或“国泰民安”）。2013年11月，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，设定全面深化改革的总目标为“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”，并提出具体时间表：“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”<sup>①</sup>。《决定》把“全面深化改革”落实在现代“国家治理”的制度层面，希望通过15大领域的60项具体改革，逐步实现“国家治理体系”和“国家治理能力”的现代化。这种新的表述被人们概括为“国家治理现代化”。2014年10月中国共产党十八届四中全会又提出要建设社会主义法治国家，依法治国。

2017年10月，十九大报告提出了新时代中国特色社会主义发展的战略安排，报告明确指出：“改革开放之后，我们党对我国社会主义现代化建设作出战略安排，提出‘三步走’战略目标。解决人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标已提前实现。在这个基础上，我们党提出，到建党一百年时建成经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的小康社会，然后再奋斗三十年，到新中国成立一百年时，基本实现现代化，把我国建成社会主义现代化国家。”<sup>②</sup>

从“中国梦”到“国家治理现代化”和“依法治国”再到“社会主义现代化国家”，就内在逻辑而言，这些不同提法反映了从理想目标向制

① 《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社，2013，第7页。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017，第27页。



度载体再到操作实践的演进过程。考察中共施政口号的变化，可以认为：在中国已经成长为世界第二大经济体后，实现中华民族复兴的“中国梦”的关键，已经从经济建设层面转向政治建设层面，具体而言就是实现国家治理的现代化。而要实现国家治理现代化，只有“依法治国”才能给国民和国际社会一个稳定预期，也才能实现国家治理的制度化、常态化、理性化。

按照现代国家理论以及政治发展理论，“国家治理现代化”应该体现为以下三个方面的任务。

第一，“国家治理”首先强调要有一个有效的公共权力体系，强调国家能够行使有效治理，要有足够的治理能力（*governability*）。现代国家的发展证明，先要让国家有治理能力，然后才能谈得上如何使国家治理能力规范化。“失败国家”以及“民主崩溃国家”的经验提供了反面的证明。政治学所谓的“政府是必要的恶”这一表述多少也体现了这一意涵。现代国家理论表现出对无政府状态和极权主义状态的双向戒惧，既要避免陷入霍布斯式的无政府状态，又要避免走向哈耶克所谓的“通往奴役之路”。这种追求所导出的必然是一个“强大法治国家”的概念。

第二，“国家治理”不仅要在空间维度上还要在观念维度上实现国家的整全性（*integrity*）和统一性（*uniformity*）。在欧洲，现代国家的产生是在中世纪封建社会之后经历绝对主义王权对国家的整合和渗透之后形成的，最终以民族国家（*nation-state*）的形式呈现出来。在美国，现代国家是在反对英国殖民统治、建立联邦政体、南北统一战争和以罗斯福“新政”为代表的一系列强政府改革之后实现的，最终以“种族大熔炉”和联邦主义的形式呈现出来。欧美的经验表明，克服权威分散化和碎片化、强化国家的统一性、形成国家认同是现代国家成长必不可少的进程和任务。

第三，“国家治理”要在实现方式上完成“现代性改造”。“现代化”除了物质层面之外，还有制度层面和价值层面的体现。国家治理的“现代性”指向不仅是出于规范意义的要求，而且也是客观趋势所迫。推进国家治理现代化要求面向“现代性”，接受“现代”的主流价值观，诸如自由、民主、法治、人权，实现国家治理方式的现代性改造。

福山秉承其老师亨廷顿（*Samuel Huntington, 1927—2008*）对政治秩序的强调，对中国的治理能力和水平相对乐观。他反复强调，一个良治社



会应该由三个要素构成：强政府、法治和民主问责。他在《政治秩序的起源》一书中指出，“我们所讨论的政治发展三大组件中——国家建设、法治、负责制——中国在历史早期就获得了第一件。在某种意义上说，中国人发明了好政府。他们设计的行政机构是理性的，按照功能而组织起来，以非人格化标准进行招聘和晋升，这绝对是世界第一”<sup>①</sup>。其最新关于威权政治和民主化问题的研究表明，一个国家在治理能力（政府能力）脆弱的情况下步入民主化进程，容易陷入“坏民主”的泥潭；一个国家在治理能力（政府能力）充足的情况下启动民主化进程，容易走上“好民主”的道路。<sup>②</sup>如此说来，中国大概属于后者，这让关心中国发展的人们感到相对乐观。

不过，福山也承认中国制度存在缺陷。他认为，“中国王朝的重大遗产是高品质的威权政府”，但在其他方面，“中国政治制度又是落后的。它从没创立法治和政治负责制的机制”。中国的经验提出一个问题：“在没有法治或负责制的情况下，良好统治能否长久。如遇坚强能干的皇帝，该制度卓有成效，雷厉风行，简直令人难以置信。如遇变化无常或庸碌无能的君主，他们大权独揽，经常破坏行政制度的效率”。他还指出，“中国是创造现代国家的第一个世界文明。但这个国家不受法治限制，也不受负责制机构的限制”<sup>③</sup>。中国的制度中虽然确有一种负责制，“皇帝接受教育，深感对人民的责任。他们中的优秀者，尽量回应人民的需求和抱怨”<sup>④</sup>，但这种负责制是“向上的”，即对皇帝负责。

根据福山的观察，今天的中国共产党已经发展成一个高度复杂、适应性强、独立自主和上下一致的组织，由精英型干部体系掌管，能够在偌大的一个国家动员所有成员。在增补制度方面，与许多发展中国家的“新家长制”政治相比，中国体制更少受到个人因素影响，更为现代……进入中

① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2012，第307页。

② 参见罗纳德·英格尔哈特《现代化与民主》，载〔俄〕弗拉基斯拉夫·伊诺泽姆采夫主编《民主与现代化：有关21世纪挑战的争论》，徐向梅等译，中央编译出版社，2011，第151~153页。

③ [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2012，第309页。

④ [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2012，第309页。



央政治局常委会的成员，必须具有在多个省或经济部门的丰富行政经验。在反应性方面，尽管中国政治体系中没有正式的对下政治问责制，但中国公民有权起诉地方政府部门的不作为。<sup>①</sup>这当然也是让他感到乐观的理由。但他清醒的分析也确实值得中国人深思。他指出，“英明领导下的威权制度，可能不时地超越自由民主制，因为它可作出快速决定，不受法律和立法机关的挑战。另一方面，如此制度取决于英明领袖的持续出现。如有‘坏皇帝’，不受制衡的政府大权很容易导致灾难。这仍是当代中国问题的关键，其负责制只朝上，不朝下”<sup>②</sup>。如果他的分析是站得住脚的，那么，法治和责任制政府建设就是当今中国国家治理现代化的主要目标。

现在，新一届中共领导人提出了核心概念，那就是“国家治理现代化”。这个概念的提出基于这样的历史背景：改革开放以来，中国采用实用主义和渐进主义的改革策略，取得了举世瞩目的经济成就。但良好的经济绩效背后隐藏着深层的矛盾和问题：政经改革的双轨制虽然保持了转型期中国的政治社会稳定，但同时也带来政治改革与经济改革之间巨大的落差；发展主义取向的政经政策虽然带来强烈发展的激励机制，但在经济繁荣之下隐藏着深刻的生态危机、社会危机、认同危机；城市倾斜（urban bias）的建设策略和城乡二元的制度设计导致经济快速发展不但没有弥合城乡差距，反而使城乡差距、区域差距、阶层差距有不断扩大的趋势，并转化为各种各样的民生问题。

客观地说，中国决策层也不是没有意识到问题的存在，但东欧剧变的影响，使得决策者们对政治层面的改革多有顾忌，形成了评论家们所说的“维稳强迫症”，结果，本来是具体部门和具体政策引发的问题，却常常反应过度，将之归结为国家安全和政权安全的问题。为了“维稳”，政府不得不支付巨大成本，但效果却不甚显著，反而出现“越维稳越不稳”的怪圈。正是在这样的背景下，新一届领导人意识到了基于“维稳”的国家治理话语体系与基于民主法制的国家治理话语体系之间的不同，而且大体认定中国需要的是后一种国家治理理论。

那么，中国国家治理现代化的任务是什么？国家治理改革是一种以问

① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2012，第309页。

② 同上。

题为导向的现实主义改革，所以，要确定中国国家治理现代化的任务，首先需要考察目前中国国家治理存在哪些问题和不足。

第一，国家整合中的统一性不足。近代中国的现代转型是在外部世界的冲击之下发生的，这种复杂的内外转型环境，使时至今日的中国国家整合仍然存在问题，边疆民族矛盾、台港澳问题、内地各区域之间的地方主义等等都是国家整合不够的表现。在以往普遍流行的观念中，“统一”意味着“大一统”，意味着领土完整，主权统一，因此，说到“统一性”，人们恐怕只想到台湾问题和边疆问题。其实，国家建设中的“统一性”，还意味着市场、规则、标准、国民权益、司法判决、道路交通、信息网络的统一，等等。依此标准，中国国家建设的任务还相当艰巨。

第二，国民身份与权利平等不足。国家治理现代化要将其国民从臣民转换为现代公民，这要求每个公民享有平等的公民身份和法律面前人人平等的公民权利，而目前中国在区域之间、城乡之间、阶层之间、人群之间存在巨大的公共政策和公共服务的平等。就拿社会福利保障来说，多年来，政府公务员、事业单位职工、企业员工、城镇居民、农村居民具有不同的福利体系，与之相连的是国民权利和待遇的等级制差别。此外，由于历史原因和制度限制，公民权利与行政地域紧密捆绑，而地区差别又比较大，这无形之中又加剧了国民权利的差距感。弱势群体往往集中在特定地区、特定行业和特定人群当中，而他们的状况又长期得不到改善，这难免助长地区矛盾和分化倾向。因此，赋予国民以现代公民身份和权利，形成平等的公共政策、均等化的公共服务，是国家治理现代化的重要任务。

第三，国家权力碎片化明显。由于历史、政治等多种因素，今天中国公共权力的私人化和碎片化严重，造成公共权力缺位、越位、错位的现象并存。这些现象转化为普通百姓的感受就是，作为公权力的国家无所不在，但有时候又无处可依，国家的强大与虚弱就这样悖论地纠结一起。以往“摸着石头过河”的试验性的双轨制改革策略，使得地方主义、行业主义、部门主义、寡头主义、利益集团分解国家利益的现象层出不穷，饱受公众批评。国家利益经常被碎片化、部门化、地方化，国家权力经常被扭曲、被切割、被肢解。所以，站在国家治理现代化的立场上看，这些现象以及与之相连的制度和政策应该首先被列为国家治理改革的对象。

第四，国家治理中法治和责任制水平不高。一个社会难免出现不公正

现象，但如果法治和问责机制有效，不仅会减少社会不公正现象，而且会大大降低因为遭遇“不公正”待遇而采取极端行为乃至出现大规模抗议和政治革命的机会。国家权力既要有效，又要有限。国家权力的有效性首先表现为国家不同权力机关维护国家整体利益、推行国家意志的强制能力和行政能力，国家权力的有限性主要表现为对治理者权力的制约能力，而法治和民主问责就是现代国家为保障国家能力所采用的基本制度和办法。在国家与市场、国家与企业、国家与社会的关系中“政府主导”（或“权力主导”）成为基本趋向的国家，对于政府（权力部门）及其官员的要求会更高。但从现实情况来看，中国在具体的政策和制度实施过程中，政府的随意性过大，官员的自由裁量权过宽，以至于任何一级权力机关和掌握实权的个人，都可以“灵活”使用自己的权力，结果造成有法不依、执法不严、司法不公的问题大量存在。这不仅削弱了本来就较为薄弱的法治意识，而且严重地损害了法律的有效性和权威性，导致公共权力部门公信力不足。这些年不断增长的社会反抗、层出不穷的上访，甚至极端自焚等事件，其原因固然与公民权利保护欠缺、公共政策失当、历史包袱难以清理等因素有关，但实际上，法治和问责机制不落实甚至失灵，更是问题的关键。

第五，相对而言，社会自治性不足，导致权力部门“无限责任”和应接不暇。以上五方面的问题是中国国家治理现代化亟须解决的问题，如果无法完成这些现代国家建设的目标和任务，就谈不上国家治理现代化，更谈不上实现“中国梦”。

国家治理体系与治理能力的现代化是中共十八届三中全会引人瞩目的新提法。相比而言，国家治理能力的现代化，实则是现代化的国家治理体系运行的结果。因此，国家治理体系的现代化建构，相对于国家治理能力的现代化而言，具有明显的优先性。进一步来说，现代国家必须完成物质建设、军队建设、制度建设三大任务，而国家治理现代化首先要求进行基础制度建设考察各国发展的历史可以看到，现代国家要实现良好治理，必须做好基础建设。什么是国家的基础建设？谈到基础建设，人们一般只想到物质建设，诸如机场、道路、高楼大厦等物质工程建设——以GDP为核心的经济发展观念，其实就是这种认知的表现。事实上，现代国家必须进行和完成三大建设任务：第一，是物质建设，包括经济建设（生产建设，