

MODERNIZATION OF NATIONAL GOVERNANCE
THEORY AND POLICY

国家治理现代化 理论与策论

王浦劬◎著



人民出版社

MODERNIZATION OF NATIONAL GOVERNANCE
THEORY AND POLICY

国家治理现代化 理论与策论

王浦劬◎著



人 民 出 版 社

责任编辑:毕于慧

封面设计:王欢欢

版式设计:汪莹

图书在版编目(CIP)数据

国家治理现代化:理论与策论/王浦劬 著. —北京:人民出版社,2016.6
ISBN 978-7-01-016308-6

I. ①国… II. ①王… 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(2016)第 128573 号

国家治理现代化:理论与策论

GUOJIA ZHILI XIANDAIHUA; LILUN YU CELUN

王浦劬 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:36.75

字数:524 千字

ISBN 978-7-01-016308-6 定价:92.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书为国家哲学社会科学重大项目“推进国家治理体系现代化”
(项目批准号14ZDA011)研究成果

自序

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》庄严宣示，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”。这一宣示既是对于中华民族百年复兴艰难探索历程的深刻总结，是对于国家和社会发展战略的明确定位，更是中华民族每一成员义不容辞的重大责任。

党的十八届三中全会公报中作为全面深化改革总体目标提出的“国家治理”概念，实际上是中国共产党十六大以来治国理政理念的深化发展和完善，是改革开放历史任务的总体概括和提升，也是中国共产党人治国理政和改革开放理念的逻辑演进和必然。中华人民共和国建立，中国共产党成为执政党和国家领导核心以后，代表人民执掌政权、领导人民治理社会主义新国家的历史任务就提上了议事日程。“怎样治理社会主义社会这样全新的社会，是一项前无古人的事业，没有先例可循。马克思、恩格斯未能进行这方面的实践，其他国家也没能很好解决这个问题。”^①一代又一

^① 人民日报评论员：《把握全面深化改革总目标——二论认真贯彻落实十八届三中全会精神》，《人民日报》2013年11月15日。

代中国共产党人探索中国特色社会主义发展道路的历史过程，实际上也是探索社会主义中国治国理政之道的发展过程。

改革开放以来，“从完善社会主义市场经济体制到形成中国特色社会主义法律体系，从实行基层群众自治到创新社会管理制度，在治理社会主义国家的探索历程中，我们积累了丰富的经验、取得了重大成果。”^①

进入新世纪以来，社会主义市场经济的发展，社会结构、价值取向和社会矛盾复杂多样，需要中国共产党人在全面建设小康社会的现代化历史进程中，创新治理国家和社会的新的体制机制，以领导人民有效地治理国家。为此，新世纪初召开的中国共产党十六大的报告明确提出了“党领导人民治理国家”的理念。^②中国共产党十七大报告进一步提出，“要坚持党总揽全局、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。”^③中国共产党十八大报告多处采用“治理”的概念，并且在治理国家的意义上深入阐述指出，“坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略”、“要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家”^④等。

从中国共产党人在国家治理意义上对于“治理”和“国家治

① 人民日报评论员：《把握全面深化改革总目标——二论认真贯彻落实十八届三中全会精神》，《人民日报》2013年11月15日。

② 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632239.htm。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民网，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2007-10/16/content_25225214.htm。

④ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2012/1109/c1001-19529890.html>。

理”概念的运用来看，其基本含义是指在中国共产党领导下，遵循人民民主专政的国体规定性，基于党和人民根本利益一致性，在社会主义市场经济发展和社会变化的新的历史条件下，按照科学、民主、依法和有效性来优化和创新领导方式和执政方式，优化和创新执政体制机制和国家管理体制机制，优化和提升执政能力，实现民主与法治的共融、国家与社会的共通、政府与公民的共治，由此达成国家和社会的和谐发展 with 长治久安。

中国共产党人对于“治理”和“国家治理”概念的运用，始终坚持和贯彻了党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合的根本要求，“党领导人民有效治理国家”即是这种根本要求在国家治理意义上的典型体现和凝练表达。因此，中国共产党人的“治理”和“国家治理”，就是在中国特色社会主义道路的既定方向上，在中国特色社会主义理论的话语语境和话语系统中，在中国特色社会主义制度的完善和发展的改革意义上，中国共产党领导人民科学、民主、依法和有效的治国理政。

由此可见，中国共产党领导人民建立新型国家，科学、民主、有效和依法治理人民国家，是社会主义政治发展面临的重大任务，同样也是我国政治学面临的重大主题和历史任务。

在这样的背景之下，本人在近年学术研究和教学实践中，深深感受和认识到：

1. 全面深化改革，推进国家治理现代化，是决定当代中国命运的关键抉择，是实现中华民族伟大复兴的必由之路，同样也是世界和中国现代化历史进程的重大命题。在人类社会现代化发展的历史进程中，在共产党执政规律、社会主义社会发展规律和人类社会发

国国家治理现代化的基本特点，是推进中国特色社会主义和国家治理现代化的理论视野和思想使命。

2. 全面深化改革，推进国家治理现代化，必须基于社会生产力发展的根本属性，坚持社会主义现代化的根本方向。这就是说，国家治理现代化必须根据社会生产力社会化的根本属性，在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下推进。与此同时，国家治理改革必须在现代化的方向上展开。总起来说，就是在中国共产党领导下，优化和创新国家治理的主体格局、体制机制和流程环节，提升治国理政的能力，把我国的根本制度与基本制度内含的价值内容、巨大能量和潜在活力充分释放出来并且予以充分实现。

3. 全面深化改革，推进国家治理现代化，涉及经济、政治、社会、文化、生态五位一体的建设，涉及党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合，涉及利益、权力、权利、制度、法律、组织、体制、机制和价值等多方面要素，涉及社会主义市场经济条件下政府与市场、政府与社会、中央与地方、治理体系与治理能力、效率效益与公平正义等多方面关系，需要研究和解决的问题具有复杂性、综合性和挑战性，改革需要思维、制度、机制、政策和路径的系统性、科学性和协同性创新，因此，多主体、多学科、多层面、多角度和多方法的科学协同创新，是深化改革思想认知，形成科学合理、现实可行的理论和对策成果的重要方式。

4. 全面深化改革，推进国家治理现代化，在现实性上，必然体现为重大问题及其解决导向，因此，“全面深化改革，关键要有新的谋划、新的举措。要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住重大问题、关键问题进一步研究思考，找出答案，着力推动解

决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题”^①，这就需把顶层设计与基层实践、整体推进与重点突破有机结合起来，需要准确把握全面深化改革面临的突出问题和矛盾，把这些重大问题和矛盾转变为研究的议题和课题，围绕这些议题和课题，从理论与实践、规范与实证、体制与机制、战略与政策、规则与价值、体系与能力多方面有机结合出发展开专门研究，形成专项成果，从而不断积累跬步，以助力于国家治理现代化的长征。

5. 全面深化改革，推进国家治理现代化，尤其要立足于我国独特的文化传统、历史命运和基本国情，特别是我国处于社会主义初级阶段这一最大的国情，立足于现实中国看中国。同时，立足于历史和世界看中国，借鉴人类文化和文明的优秀成果，通晓其他国家和地区的积极经验和做法，在马克思主义指导下，在古往今来多种文明的相互交流、比较甄别和取舍借鉴中，不断开拓视野、验证选择、吸取经验教训并形成思路和举措。

正是基于这样的认识，在近五年中，本人的主要学术重点集中关注国家治理现代化进程，承担了与推进我国国家治理现代化的项目，与同行共同组建和运行了北京大学国家治理研究院，北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学和财政部财政科学研究院“国家治理协同创新中心”，并且撰写了相关学术论文和著作。本书的内容，绝大多数是近五年对于推进国家治理现代化相关问题的研究所悟和习得，期望能够对于政治学学术发展和国家治理现代化事业的发展有所裨益。

本书的构思、成书、编辑和出版，极大地受益于人民出版社领

^① 《全面深化改革要有新谋划新举措》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/18/c_118176934.htm。

导的大力支持，极大地得益于人民出版社毕于慧编辑的辛勤劳动和悉心雅正，为本书顺利出版倾注了大量心血和辛勤劳动，特此对人民出版社的领导和毕于慧编辑表达衷心的感谢！

同时，本书的出版，亦得到北京大学国家治理协同创新中心靳梦醒编辑的积极帮助，得到相关研究合作者的积极支持，对此，同样表示衷心感谢！

作为在发展和实践中探索国家治理现代化的理论和实证研究尝试，本书的缺失在所难免，为此，任何批评指正都会受到最为真诚的欢迎！

王浦劬

2016年4月16日于北京大学博雅西园

目 录

CONTENTS

第一章	国家治理现代化的理论意蕴	/ 1
一、	马克思主义国家治理理论论纲	/ 3
二、	治理与国家治理	/ 32
三、	国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系	/ 37
四、	管理制度的现代化	/ 52
五、	国家治理体系和治理能力现代化	/ 65
六、	中国民主的基本特点与国家治理现代化	/ 91
第二章	政府行政体制改革	/ 105
一、	中国特色社会主义行政体制改革的指导思想、定位和对策	/ 107
二、	中国行政体制改革的基本思路和命题	/ 110
三、	新时期中国行政体制改革要旨	/ 114
四、	新时期深化行政体制改革的特点	/ 119
五、	转变政府职能的若干理论问题	/ 146
六、	自贸区建设与政府职能转变	/ 166
第三章	社会治理机制优化	/ 171
一、	中国协商治理的基本特点	/ 173

- 二、论我国基层治理权力与责任体制机制的优化 / 179
- 三、电子治理——电子政务发展的新趋向 / 186
- 四、治理体系的创新研究与应用：“社会审计与治理” / 195

第四章 公共政策与公共服务创新 / 205

- 一、中国公共政策扩散的模式与机制分析 / 207
- 二、新型城镇化、社会矛盾与公共政策——基于行政信访的视角 / 227
- 三、政府向社会力量购买公共服务的改革意蕴 / 248
- 四、政府向社会力量购买公共服务的改革机理 / 262
- 五、优化行政信访绩效考核体系 / 272
- 六、中国公共服务模式的现实困境与未来出路——以医养结合型养老为例 / 277

第五章 公务员公共服务动机分析 / 301

- 一、基层公务员公共服务动机的结构与前因分析 / 303
- 二、公务员对公民的信任问题分析 / 324
- 三、公务员对公民政治参与方式的评价问题 / 342
- 四、公务员对于公民政治参与的态度分析 / 360

第六章 他山之石：国外经验与启示 / 379

- 一、央地事权划分的国别经验及其启示 / 381
- 二、德国央地事权划分及其启示 / 425
- 三、福利治理与政府社会福利责任重新定位 / 462
- 四、美国食品安全监管职权体系及其借鉴意义 / 478
- 五、公共池塘资源自主治理理论的借鉴与验证——以中国森林治理研究与实践为视角 / 489

附 录 / 511

漫长的多中心之旅 [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆 文

王浦劬 译/ 513

中国大陆行政科学发展的状况及其趋势 / 543

《建设服务型政府与完善地方公共服务体系研究》书评 / 572

第一章

国家治理现代化的理论意蕴

马克思主义国家治理理论论纲

治理与国家治理

国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系

管理制度的现代化

国家治理体系和治理能力现代化

中国民主的基本特点与国家治理现代化

一、马克思主义国家治理理论论纲

（一）马克思主义国家治理理论的研究意义

1. 马克思主义理论价值再发掘的时代需求

深入准确把握马克思主义国家治理理论，是在新的时代条件下，重新认识马克思主义的理论价值，深刻认识西方国家资本主义危机的理论需要。

1999年，由英国剑桥大学文理学院教授发起，对于谁是人类纪元第二个千年“第一思想家”进行了校内投票推选。结果是马克思位居第一。随后，英国BBC广播公司，又以同一问题，在全球互联网举行的“千年思想家”进行网上评选。^①两个评选结果表明，马克思依然被认为是当代政治思想的先驱。高居榜首的主要原因，是其对理解资本主义和世界政治体系的巨大杰出理论贡献。

2008年以来，肇始于西方资本主义国家的世界金融和经济危机，引起了新一轮全球增长衰减，马克思阐述的资本主义生产方式带来的“经济危机周期”^②再次出现，在全球再次点亮马克思思想的光芒。如同诸多西方学者指出的那样，这一次经济危机，从根本上仍未超出一百多年前马克思在《资本论》中对资本主义经济危机的理论判断和精辟分析。所以，“马克思在当今社会的重要性在于他的《资本论》及其政治经济学的批判。……马

^① Who was you choice for the greatest thinker of the last thousand years. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/events/millennium/sep/winner.stm>.

^② 国家国有资产管理局科研所编：《经典作家论国有资产》，经济科学出版社1992年版。

克思的批判有助于理解其背后的逻辑，即世界范围的生产和资本的加速积累。它有助于我们抓住经济危机的根源”。^① 里奥·巴尼奇、山姆·戈金两位学者在《资本主义危机与当前危机》一书中，强调指出马克思政治经济学方法论对于阐释当下资本主义经济危机具有高度解释力^②，因此，“人们在这种情形下重新学习和讨论《资本论》，是因为它为当下（经济危机）的具体分析提供有益的理论支持。”^③ 他们进一步指出，在新世纪金融危机深层次原因探索中，马克思有关经济危机与资本过剩积累关系分析，仍然具有强大的理论解释力和生命力，由于固定资本的上升和可变资本的下降导致有机构成的增长，促使利润率下降、失业率攀升、有效需求不足^④，这种西方经济生产过程中的周期性危机，将始终伴随资本主义制度而存在。

为此，被危机严重困扰的西方学者对西方主流经济学产生失望情绪，他们在检视这些理论不足的同时，把目光转向马克思，通过“重新发现”^⑤ 马克思主义理论的当代价值，来探寻危机根源，寻求出路。在这其中，国家治理的理论和功能，成为其重要内容。为此，马克思主义理论价值的再发现的重要内容之一，就是马克思主义国家理论和国家治理理论的再发掘。

2. 坚持中国特色社会主义道路和国家治理方向的实践需求

深入准确把握马克思主义国家治理理论，是坚持中国特色社会主义，全面推进改革开放伟大事业，实现全面建成小康社会战略目标的实践需要。

中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革的若干问题的决定》指出，全面深化改革的总目标，是“完善与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”。这一总目标的确定，不仅

① [法] 丹尼尔·本萨义德：《马克思主义，理论：昨天和今天》，《国外理论动态》2011年第6期。

② 参见《国外马克思主义研究报告2013》，人民出版社2013年版，第208页。

③ [德] 埃尔玛·阿尔特法特：《马克思提供批判分析的“跳跃点”》，《人民日报》2013年1月31日。

④ [法] 弗雷德里克·博卡拉：《对当前资本主义危机的马克思主义分析》，《国外理论动态》2014年第3期。

⑤ 参见吴易风：《西方学者“重新发现”了马克思的哪些理论？》，《红旗文稿》2014年第9期。