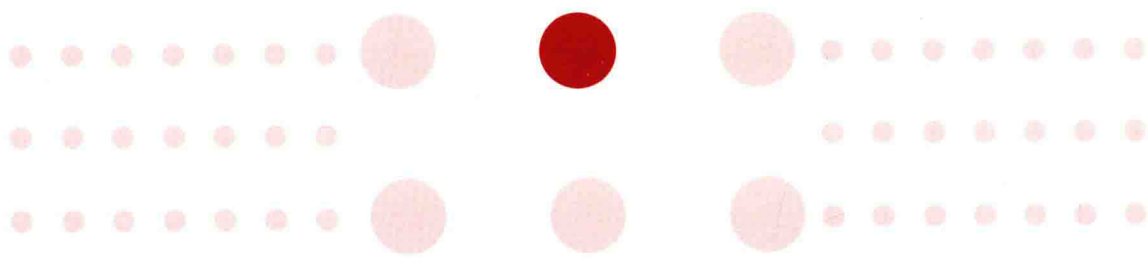


国家社科基金重大项目
“中国特色社会主义社会管理体系研究”成果

国家治理现代化十讲： 党员干部读本

石国亮◎主编



GUOJIA ZHILI
XIANDAIHUA SHIJIANG
DANGYUAN GANBU DUBEN

国家行政学院出版社

D630.1
62

4612/810

国家治理现代化十讲：

党员干部读本

石国亮◎主编



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家治理现代化十讲:党员干部读本 / 石国亮主编

· 一北京:国家行政学院出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5150 - 1297 - 1

I. ①国… II. ①石… III. ①国家 - 行政管理 - 中国 - 干部教育 - 学习参考资料 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 214830 号

书 名 国家治理现代化十讲:党员干部读本

作 者 石国亮

责任编辑 刘韞劼

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)68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京佳顺印务有限公司

版 次 2014 年 10 月北京第 1 版

印 次 2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米×1000 毫米 16 开

印 张 10

字 数 180 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 1297 - 1

定 价 30.00 元

导论 治国理政思想的重大创新

作为现代意义上的治理概念，是随着 20 世纪 90 年代西方治理理论的兴起而产生的。近年来，我国学术界特别是公共管理学界对西方的治理理论给予了非常多的介绍和研究。在这样的背景下，当党的十八届三中全会提出国家治理体制和治理能力现代化的时候，很容易让人联想起这主要是受西方的影响才提出来的。事实上这是一种误解。在近年来我国的改革实践中，政党治理、政府治理、社会治理、社区治理、乡村治理等概念经常被使用。

我们可以还原一下当时的语境。党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，是从全面深化改革的角度提出来的，提出后是作为全面深化改革的总目标的。这就清楚表明，我们党提出国家治理体系和治理能力现代化主要是依据我国改革开放的实践要求提出来的，是把它与完善和发展中国特色社会主义制度联系在一起的。

习近平总书记有三个重要讲话，对于我们理解推进国家治理体系和治理能力现代化很有帮助。

第一个是 2013 年 11 月 12 日他在党的十八届三中全会第二次全体会议上的讲话。在这个讲话中，他就贯彻落实党的十八届三中全会精神提出的第一点要求就是“坚持把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作为全面深化改革的总目标”。在这一点要求中，他主要阐述了推进国家治理体系和治理能力现代化提出的背景、国家治理体系和治理能力的基本含义、人类社会探索社会主义社会治理的历史、我们党提出推进国家治理体系和治理能力现代化的目标和途径。

第二个是 2014 年 2 月 17 日他在省部级主要领导干部学习贯彻

十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话。这个讲话着重论述了国家治理体系形成的决定因素、完善和发展中国特色社会主义制度与推进国家治理体系和治理能力现代化的关系、推进国家治理体系和治理能力必须坚持制度自信、坚持制度自信与全面深化改革的关系、推进国家治理体系和治理能力现代化与社会主义核心价值观、文化的关系。

第三个是2014年10月13日下午他在主持中共中央政治局第十八次集体学习时的讲话。这个讲话分析了我国历史上的国家治理，指出要治理好今天的中国，需要对我国历史和传统文化有深入了解，也需要对我国古代治国理政的探索和智慧进行积极总结。同时强调，我们推进国家治理体系和治理能力现代化，当然要学习和借鉴人类文明的一切优秀成果，但不是照搬其他国家的政治理念和制度模式，而是要从我国的现实条件出发来创造性前进。

从习近平总书记这三个重要讲话的主要内容来看，推进国家治理体系和治理能力现代化，一切都是围绕完善和发展中国特色社会主义制度来阐述的，目的“就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”^①。

根据上面的分析可以看出，推进国家治理体系和治理能力现代化是基于完善和发展中国特色社会主义制度的，它不是受西方的影响才提出来的，当然，这并不否认我们党吸收了西方“治理”概念的有益要素。推进国家治理体系和治理能力现代化，不仅是我们党话语体系的创新，而且是治国理政思想的重大创新。这是我们理解推进国家治理体系和治理能力现代化的前提和根本。本书正是根据这样的定位，来解读国家治理现代化的。

^① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，载《求是》2014年第1期。

目 录

导论 治国理政思想的重大创新·····	1
第一讲 全面深化改革与国家治理现代化的提出·····	1
一、邓小平的一个战略思想·····	2
二、坚持和发展中国特色社会主义的必然要求·····	4
三、实现社会主义现代化的应有之义·····	6
四、全面深化改革的目标追求·····	10
【延伸阅读】	
以现代化为旨向识解国家治理·····	12
第二讲 国家治理现代化的深刻内涵·····	17
一、中西方话语体系中的治理概念·····	18
二、全面深化改革总目标中国家治理的基本含义与构成·····	21
三、国家治理体系和治理能力是一个有机整体·····	23
四、推进国家治理体系与治理能力现代化的目标·····	25
【延伸阅读】	
国家治理现代化意味着什么·····	25
第三讲 推进国家治理现代化的正确方向·····	29
一、完整理解和把握全面深化改革的总目标·····	30

二、坚定中国特色社会主义制度自信·····32

三、处理好制度自信与全面深化改革的关系·····34

【延伸阅读】

国家治理现代化要凸显中国特色·····36

第四讲 推动制度体系更加成熟更加定型·····39

一、制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性·····40

二、中国特色社会主义的制度体系·····42

三、推动制度体系更加成熟更加定型的目标要求·····46

四、全面系统的改革和改进·····50

【延伸阅读】

制度为何失灵·····53

第五讲 实现国家治理制度化、规范化、程序化·····57

一、实现国家治理制度化、规范化、程序化是有效治理
国家的必然要求·····58

二、确保在法治轨道上推进改革·····60

三、全面推进依法治国·····64

四、不断提高制度执行力·····69

【延伸阅读】

改革中的法治与法治下的改革·····70

第六讲 提高有效治理国家的能力·····73

一、在提高国家治理能力上需要下更大气力·····74

二、提高有效治理国家能力的重点·····75

三、提高党科学执政、民主执政、依法执政水平·····79

四、提高国家机构履职能力·····81

五、提高人民群众依法管理各项事务的能力·····85

【延伸阅读】

别让能力不足成为阻力.....88

第七讲 实现有效的政府治理.....91

一、政府治理的基本含义.....92

二、发挥社会主义市场经济体制优势需要有效的政府治理 ... 93

三、行政审批制度的规范与改革.....95

四、建设法治政府与服务型政府.....98

【延伸阅读】

正负清单，管好有形之手..... 101

第八讲 创新社会治理体制..... 103

一、社会治理的基本含义..... 104

二、从社会管理体制到创新社会治理体制..... 105

三、创新社会治理体制的重点工作..... 107

【延伸阅读】

利用大数据技术创新社会治理..... 115

第九讲 促进治理体系与价值体系的融合..... 119

一、价值体系是治理体系和治理能力的重要方面..... 120

二、国家治理现代化对构建价值体系提出新要求..... 123

三、把推进国家治理现代化与加快构建价值体系统一起来 ... 124

四、推进国家治理现代化必须发挥文化的作用..... 126

【延伸阅读】

国家现代化必须立足自己的精神根基..... 127

第十讲 互联网时代的国家治理与全球治理..... 131

一、互联网是实现国家治理现代化的必修课..... 132

二、互联网治理、国家治理和全球治理的同构性·····	133
三、互联网时代的中国国家治理之道·····	135
四、建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系·····	137
【延伸阅读】	
超越“最好与最坏的时代”——互联网治理漫谈·····	139
附录 习近平论依法治国——十八大以来重要论述摘编·····	143
后记·····	151

第一讲

全面深化改革与国家治理现代化的提出

习近平总书记在党的十八届三中全会上的讲话明确指出：“邓小平同志在一九九二年提出，再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。这次全会在邓小平同志战略思想的基础上，提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。这是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现社会主义现代化的应有之义。我们之所以决定这次三中全会研究全面深化改革问题，不是推进一个领域改革，也不是推进几个领域改革，而是推进所有领域改革，就是从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑的。”^①这段话表明，推进国家治理体系和治理能力现代化主要是根据中国特色社会主义的理论和实践提出来的。

① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，载《求是》2014年第1期。

一、邓小平的一个战略思想

在邓小平理论中，制度文明建设的思想非常丰富，集中体现在邓小平南方谈话中的一个战略思想。这就是他提出的“恐怕再有三十年

的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型化的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化”^①。

邓小平提出上述战略思想以后，党中央多次对这个战略思想进行新闻发。党的

十八大报告提出：“全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，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。”报告还特别强调要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。

^① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第372页。

深圳特区报

Shenzhen Special Zone Daily
1992年3月26日 星期三
第11111号
本报地址：深圳市福田区新闻大厦
电话：(0755) 2211111
零售：每份0.15元
订阅：每月4.50元
全年54.00元

新华社副总理表示 国务院和有关部门将助粤 赶超亚洲发达国家和地区

新华社北京26日电 新华社副总理、国务院新闻办公室主任李贵鲜26日在会见香港新闻界人士时，表示国务院和有关部门将全力支持广东、香港、澳门经济发展和改革开放，帮助广东赶超亚洲发达国家和地区。

李贵鲜在会见中说，国务院和有关部门将全力支持广东、香港、澳门经济发展和改革开放，帮助广东赶超亚洲发达国家和地区。

东方风来满眼春

——邓小平同志在深圳纪实

新华社北京26日电 新华社副总理、国务院新闻办公室主任李贵鲜26日在会见香港新闻界人士时，表示国务院和有关部门将全力支持广东、香港、澳门经济发展和改革开放，帮助广东赶超亚洲发达国家和地区。



邓小平同志在深圳

新华社北京26日电 新华社副总理、国务院新闻办公室主任李贵鲜26日在会见香港新闻界人士时，表示国务院和有关部门将全力支持广东、香港、澳门经济发展和改革开放，帮助广东赶超亚洲发达国家和地区。

1992年3月26日，《深圳特区报》头版头条刊登《东方风来满眼春》长篇通讯

提出：“全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，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。”报告还特别强调要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。



权威声音

制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性

秦宣（中国人民大学马克思主义学院教授）：人类政治发展的实践表明，能不能形成良好的制度，对于人类行为及社会秩序的稳定、公正、效率等影响极大。中国是一个具有完备封建制度的国家，但由于中国的社会主义制度建立在经济文化相对落后的基础之上，且缺乏建设社会主义制度的经验，因此，新中国成立之后，中国虽然建立了社会主义制度，但这一制度并不完善。进入改革开放新时期，邓小平从理论与实际的结合上，从历史、现实与未来的结合上论述了制度建设的极端重要性，深入回答了为何要加强制度建设的问题。

党的十八大开启了全面建成小康社会的新征程，新一届中央领导集体奋力开拓全面深化改革新局面。在全面深化改革的新阶段，加强制度建设尤其重要。可以用“做蛋糕”与“切蛋糕”来作比喻。“做蛋糕”强调齐心协力，主要目的是把蛋糕做大；而“切蛋糕”则强调规则、方法，主要目的是保证在“切蛋糕”的时候公平合理，客观上更加强调制度建设。正如李克强总理在会见采访两会的中外记者并回答提问时说：“改革进入了深水区，也可以说是攻坚期，的确是因为它要触动原有的利益格局。现在触动利益往往比触及灵魂还难。”^①党的十八大以来，习近平总书记就完善和发展中国特色社会主义制度发表了一系列重要讲话。在这样的基础上，党的十八届三中全会明确提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的崭新概念和重大任务。这是对“在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”的战略思想的直接继承、运用和发展，也是对其他领导同志相关思想的直接继

^① 《李克强总理等会见采访两会的中外记者并回答提问》，载《人民日报》2013年3月18日第2版。

承、运用和发展，是新一届中央领导集体治国理政思想的重大创新。

二、坚持和发展中国特色社会主义的必然要求

自邓小平在党的十二大开幕词中提出“走自己的道路，建设有中国特色的社会主义”以来，党的十三大以来的历次党的全国代表大会都始终强调高举中国特色社会主义伟大旗帜。这是因为，“中国特色社会主义，是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一，是根植于中国大地、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的必由之路”^①。中国特色社会主义是由道路、理论体系、制度三位一体构成的。

我国有着悠久灿烂的历史和文明，中华民族在漫长历史中形成了强烈的国家意识和独特的国家形态。近代以来，中华民族遭受深重苦难，面临亡国灭种的危险。为了改变这种境况，中国人民和无数仁人志士进行了不断探索和顽强斗争，结果却是“一切别的东西都试过了，都失败了”。从现在的角度看，当时我国的落后表面上是军事、科技等的落后，深层上则是治理体系和治理能力的落后。中国共产党的诞生，坚持以马克思主义这一科学理论分析中国社会状况、思考国家发展方向，找到了正确的发展道路，建立了中华人民共和国，让中国人民站了起来。

新中国成立后，我们党从革命党成为执政党，有条件思考和推进国家治理体系问题。党紧紧依靠人民完成了社会主义革命，确立了社会主义基本制度，积累了社会主义建设的宝贵经验。然而，由于认识

^① 《习近平在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调 毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义 在实践中不断有所发现有所创造有所前进》，载《人民日报》2013年1月6日第1版。

不足和环境所致，在探索过程中出现了严重曲折。进入新的历史时期，党带领人民进行了改革开放新的伟大革命，以全新的视角思考国家治理体系问题。邓小平深刻认识到制度和制度建设的重要性和艰巨性。他指出，“巩固和发展社会主义制度，还需要一个很长的历史阶段，需要我们几代人、十几代人，甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗”^①。历史告诉我们，党对国家治理的探索是同对中国特色社会主义的探索紧密结合在一起的，中国特色社会主义的深入发展推动着我们党对国家治理认识的不断深化。正如习近平总书记所说：“坚持和发展中国特色社会主义是一篇大文章，邓小平同志为它确定了基本思路和基本原则，以江泽民同志为核心



深度解读

中国特色社会主义四个特色及其相互关系

中国特色社会主义的实践特色、理论特色、民族特色、时代特色，是中国共产党领导中国人民在建设社会主义长期实践中形成的内涵特色，也是中国特色社会主义巨大优越性和强大生命力的源泉和依托所在。实践特色为中国特色社会主义奠定了坚实基础，根基愈牢，中国特色社会主义大厦就愈加巩固；理论特色为中国特色社会主义提供了科学的理论支撑，理论愈扎根中国大地，中国特色社会主义道路愈清晰明确；民族特色为中国特色社会主义赋予了鲜明的个性色彩，使中国特色社会主义的中国色彩愈加鲜明；时代特色为中国特色社会主义提供了持续发展的不竭活力，活力愈旺盛，中国特色社会主义愈是立于不败之地。四个特色共同构成了中国特色社会主义的整体内涵特色，相辅相成，相得益彰。

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第379页。

的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的党中央在这篇大文章上都写下了精彩的篇章。现在，我们这一代共产党人的任务，就是继续把这篇大文章写下去。坚持马克思主义，坚持社会主义，一定要有发展的观点。我们的事业越前进、越发展，新情况新问题就会越多，面临的风险和挑战就会越多，面对的不可预料的事情就会越多。我们必须增强忧患意识，做到居安思危，懂就是懂，不懂就是不懂；懂了的就努力创造条件去做，不懂的就要抓紧学习研究弄懂，来不得半点含糊。”^①

三、实现社会主义现代化的应有之义

理解推进国家治理体系和治理能力现代化，有一个重要的维度就是现代化。现代化是18世纪以来人类文明的一种深刻变化，它既包括政治、经济、社会、文化各个领域从传统向现代的巨大转变，目前也包括人的全面发展和自然环境的合理保护。现代化是一个世界现象和国际潮流，它发源于先行国家，然后发生在全世界。^②在许多国家和地区，现代化不仅家喻户晓，而且成为奋斗目标。

我们党最早提出现代化，内容是“四个现代化”。1964年12月21日，根据毛泽东的提议，周恩来在三届人大一次会议上宣布，我国今后的战略目标是：“在不太长的历史时期内，把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国，赶上和超过世界先进水平。”^③这是我们党第一次完整科学地提出

① 《习近平在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调 毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义 在实践中不断有所发现有所创造有所前进》，载《人民日报》2013年1月6日第1版。

② [意]阿尔伯特·马蒂内利、何传启：《现代化论坛宣言——首届世界现代化论坛的综合公告》，载《科学与现代化》2013年第3期。

③ 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年版，第439页。

“四个现代化”，并将之确立为党的战略目标。

改革开放之初，我们党沿用了“四个现代化”的提法，但是将“四个现代化”的目标具体化了。1979年12月6日，邓小平在与日本首相大平正芳会谈时，把四个现代化量化为，到20世纪末，争取国民生产总值人均1000美元，实现小康水平。

随着改革开放的深入发展，我们党对现代化内涵的认识不断深入，关于现代化的提法也有了变化。关于现代化的概念，在较长一个时期使用的是“中国式的现代化”，后来统一使用“社会主义现代

化”。关于现代化的内涵，邓小平强调我们要实现的现代化是全面的现代化，不仅仅是四个现代化。他说：“现代化建设的任务是多方面



权威声音

一个国家现代化的过程包括两个最主要的方面

胡鞍钢（清华大学国情研究院院长，教授）：一个国家的现代化过程中，包括两个最主要的方面：一方面是国家建设现代化，在20世纪这主要是指农业现代化、工业现代化、科学技术现代化，十八大进一步将其发展为“五位一体”的社会主义总布局，即经济现代化、政治现代化、社会现代化、文化现代化、生态文明建设现代化。另一方面是社会主义国家制度现代化，即实现国家基本制度现代化，并实施“良治”（Good Governance），确保国家利益最大化，全体人民福利最大化。

国家制度是一个现代国家的基本制度和国家“基础设施”，也是一个国家提供给人民和社会的“国家性公益产品”。国家制度现代化与一个国家建设的现代化和国家实力的现代化具有很强的关联性和互补性。国家建设的现代化要求和决定了国家制度的现代化，因此实现国家制度现代化不仅是现代国家最重要的目标和国家现代化的组成部分，也是一个国家实现现代化的必由之路。

的，各个方面需要综合平衡，不能单打一。但是说到最后，还是要把经济建设当作中心。离开了经济建设这个中心，就有丧失物质基础的危险。其他一切任务都要服从这个中心，围绕这个中心，决不能干扰它，冲击它。”^①现在我们所说的现代化，早已超越了四个现代化的内涵，已经拓展为由经济、政治、文化、社会和生态文明构成的五位一体的富强民主文明和谐的社会主义现代化。

既然社会主义现代化是全面的现代化，而对这个“全面”的内涵的认识就会随着实践的发展而不断深化。党的十八届三中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的崭新概念和重大任务，赋予了“全面”以新的内涵，大大丰富了社会主义现代化的内涵。首先，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化，是分别从经济、政治、文化、社会和生态文明建设角度提出的，是对现代化目标状态的描述。而国家治理体系和治理能力现代化，则是从制度层面和能力层面提出的现代化目标，从而丰富了我国现代化目标体系。其次，国家治理现代化和社会主义现代化相比，它们形成两个不同的层次。社会主义现代化居于目标性、总体性的层次上，具有统摄的作用；而国家治理体系和治理能力现代化，居于手段性、方式途径的层次上，是为社会主义现代化目标服务的。

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化之后，理论界有一种观点把它称为“四个现代化”之后的“第五个现代化”。人民论坛问卷调查中心于2014年3月23日至25日随机对220位各领域专家学者进行了调查，结果显示，77.5%的受访专家认同“国家治理体系和治理能力现代化”是继“四化”（农业、工业、国防、科学技术）之后的第五个现代化。有22.5%的专家并不完全认同此概括。其主要理由归纳为两点：一方面，他们强调国家治理体系和治理能力现代化是制度层面的现代化，与“四化”的务实性和具体

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第250页。