

GUOJIA ZHILI WENTI YANJIU

国家治理 问题研究

张明澍 田改伟 陈海莹 编

 中国社会科学出版社

GUOJIA ZHILI WENTI YAN.

国家治理 问题研究

张明澍 田改伟 陈海莹 编

图书在版编目(CIP)数据

国家治理问题研究 / 张明澍, 田改伟, 陈海莹编. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6691 - 8

I. ①国… II. ①张…②田…③陈… 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 225621 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 琪
责任校对 刘 娟
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 9 月第 1 版
印 次 2015 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.5
插 页 2
字 数 296 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序：一年开一次会，出一本书

2013年11月，党的十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中引人注目地提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的概念。在《决定》第一部分“全面深化改革的重大意义和指导思想”中，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”置于全面深化改革总目标的高度。这反映出执政党对今后一个长时期内政治方面的思路。这样一个重大命题，理所当然地引起了理论界的关注和积极反应。所以，2014年年初，中国社会科学院政治学研究所就成立了一个项目组，专门研究“国家治理与民主理论”问题。

把国家治理和民主理论并列起来研究，反映了一种理解，国家治理体系和治理能力的现代化，从政治方面看，跟我们一向说的建设中国特色社会主义民主，内容基本上是相同的。但是说国家治理体系和治理能力的现代化，使得研究可以在世界的层面上、在历史层面上来展开，也就是说，把中国当今的改革开放，建设社会主义民主放在更广阔的空间和更宏大的历史长河中来进行比较和研究，这当然是一个对研究者来说更加富有吸引力的课题，无论是就他的使命感还是就他的学术追求来说都是如此。

政治学研究所的这个项目组主要通过三种方式来推进它对国家治理和民主理论的研究。一是走出去，做大量的社会调查，西方政治学家称为田野工作（field work）；二是写作，包括撰写调研报告、学术著作和论文；三是参加学术会议，自己也组织召开学术会议。按照项目组的计划，一年至少要开一次关于国家治理的研讨会，出一本关于国家治理的书。

现在这本书，就是2014年11月项目组在北京香山召开的“国家治理理论与问题研讨会”的成果。这次会议当年5月份在《中国社会科学报》上发出征文启事，收到全国高校和研究机构学者的论文共计100余篇，入

2 国家治理问题研究

选前来出席会议的学者约 40 位。会后，项目组同志对会议的来稿、主要是在会上发言的论文中又进行了选择，最后挑出 19 篇，组成了《国家治理问题研究》这本论文集。

《国家治理问题研究》这本论文集覆盖了当前国家治理研究的主要热点领域，包括国家治理的概论性文章，以及从法治建设、体制改革、反腐败三个方面探讨国家治理问题，还有一组论文专门讨论国家治理的价值和文化方向问题。最后还收录一篇讲国家治理研究方法的论文，很少有研究者从这个角度着手研究国家治理问题。这些论文，都是在北京香山的“国家治理理论与问题研讨会”上的发言稿，没有在其他地方发表过，所以本书虽然是一本论文集，但每篇论文都是作者的原创，并且是首次发表。读者不难看出，许多作者都是在国家治理领域活跃的研究者。

我们要感谢所有向 2014 年北京香山“国家治理理论与问题研讨会”投稿的学者，感谢所有与会的学者，感谢本书论文的各位作者。只有大家积极加强交流，互相砥砺切磋，才能把国家治理理论的研究推向深入，对实现国家治理体系和国家治理能力现代化的目标有所贡献。从项目组来说，我们会尽自己所能，一年开一次会，出一本书，通过这种形式，推动国家治理理论的研究。

张明澍

中国社会科学院政治学研究所

国家治理与民主理论项目组首席研究员

2015 年 5 月

目 录

国家治理概论

推进国家治理体系现代化	房 宁(3)
国家治理现代化:理论认知、历史阐释及其实现路径	藏雷振(11)
中国语境下国家治理现代化拷辨	李昌庚(28)
国外社会治理的重要经验	房 宁(44)
中国国家治理研究现状	田改伟(51)

国家治理的价值取向和文化建设

国家治理的价值取向

——精英主义与儒家精英主义的视角	吕 力(63)
从政道到治道:中国文化的方向与出路	方朝晖(67)
思想政治教育与国家治理	杨 威(105)

国家治理与依法治国

在法治轨道上推进国家治理现代化	刘武俊(121)
以“国家治理现代化”为取向推进全面改革	
——从“60条”精神到“法治化”要领的解读	贾 康(132)
不能曲解“立法在先,依法改革”	周天勇(150)

国家治理与体制改革

政府转型与现代治理体系构建:历史逻辑与

- 实践反思 姚金伟 孟庆国(157)
- 对新时期建设节约型政府的思考 张 国(172)
- 国库制度演化中的权力制衡问题 李炜光(181)
- 加快宗教立法,改革宗教管理体制 刘 澎(191)

国家治理与反腐败

- 反腐败的制度形态 尹保云(211)
- 网络反腐与国家治理 高奇琦 陈建林(223)
- 制度规范权力,科技促进反腐
——青岛市动态权力清单制度研究 贡 杰(234)

国家治理的研究方法

- 试论比较政治学与国家治理研究的二元互动 高奇琦(253)

※※※※※※※※※※※※※※※※※※

国家治理概论

※※※※※※※※※※※※※※※※※※

推进国家治理体系现代化

房 宁

党的十八届三中全会提出，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现代化的提出，是对我们党领导中国社会主义现代化事业的历史经验的总结与概括，进一步明确了未来继续推进现代化事业的目标和要求，具有重大的现实和理论意义。

十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力的现代化引起了国内外广泛的关注，学术界也十分重视，这是十分积极的反应。但在广大干部、群众和学术界关注和深入学习、理解十八届三中全会精神的同时，在学术界也出现了一些值得关注和商榷的看法。一直以来学术界存在着一种风气，总是爱用西方的理论套中国现实，以西方的理论为天然正确。十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化后，马上就出现了一种声音，认为中央又接受了一个西方的概念，甚至进一步在理论上把所谓“统治”“管理”和“治理”说成是国家发展的三个阶段，把西方现代国家体制说成是“善治”体制。这类说法和舆论在理论上是站不住脚的，是对西方现实与理论的生吞活剥，这类说法和舆论的社会影响也是不好的，不利于引导人们正确地认识和理解中央的精神。

习近平总书记在《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上》的讲话中，对于十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于国家治理体系和治理能力现代化的说法做出了论述。习近平总书记指出：“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下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等各领域体制机制、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

力则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。”

习近平总书记的论述科学地阐释了我国国家治理体系和治理能力的概念，揭示了当代中国国家治理体系及治理能力的内涵和外延。我们要把对于国家治理体系和治理能力的理解统一到习近平总书记的论述上来，正确地理解、科学地推进国家治理体系和治理能力的现代化。

一 国家治理现代化的基本概念

自从国家出现就出现了国家治理问题。国家治理是对一个国家的统治和管理。国家治理是一个古已有之的问题。

国家治理的现代化是与工业化、城市化、现代化进程相伴生的问题。国家治理体系的现代化，意味着建立起适应现代化发展、适应现代社会的具有现代治理手段的国家治理体系。

二 国家治理现代化的产生

国家治理体系现代化问题的产生可以从国家和社会两个层面来加以认识。

（一）社会层面

从社会层面观察国家治理问题，随着现代化进程，第一，社会结构变化带来的分化以及新的社会结构的形成，带来新的大量的社会矛盾和问题，在我国被称为新时期人民内部矛盾。新的社会矛盾导致了大量的社会问题以及治理问题的出现，因此，需要新的治理体系与此相适应。

第二，现代社会是一个快速发展变化的社会，各种社会关系、社会问题处于快速发展变化之中，需要社会治理体系能够对快速变化的社会以及出现的各种新的社会做出快速的反应。

第三，现代社会面临更多的安全问题，由于工业化、城市化，社会安全方面出现的“要害普遍化”问题，各种现代化的生产、社会设施相互联系、错综复杂，关键节点增加，“牵一发而动全身”，一个节点出现问题往往会造成连锁反应和全面性问题。“要害普遍化”造成了现代社会特

别是大城市的安全风险，对社会安全保障和治理提出了更高的要求。

（二）国家层面

改革开放 30 多年来，推动中国政治体制改革和民主政治建设的根本原因，并不在人们的思想意识里。当然，不可否认思想意识对政治发展有一定的影响，但真正影响政治体制的、真正推动政治发展的是现实中的因素，是来自政治体制维护自身存在发展的现实需要。具体来说，推动我国政治体制改革和民主政治发展的最重要的客观因素，莫过于在实行社会主义市场经济体制和人民权利意识普遍增长的背景下，政治权力自我约束与制衡、提高执政能力和保持政权廉洁的现实需要，这三大需要是当代中国政治体制改革和民主政治发展的真正动力，也是理解和预判中国政治体制改革和民主政治建设未来走势的基础。

三 当前国家治理领域存在的突出问题

概括起来说，当前以及今后一个时期，传统政治安全问题和非传统政治安全问题是国家治理领域存在的突出问题，对于传统政治安全问题和非传统政治安全问题的治理也就是当前国家治理体系和治理能力建设的突出的和主要的问题。

（一）传统政治安全问题

传统政治安全问题主要是指因工业化、现代化进程引发的社会结构变化而产生的新兴社会集团的政治参与导致的政治不稳定甚至社会运动。

工业化进程带来了广泛而深刻的社会流动、身份改变、财富增加和社会集团关系变化，其中最为重要和最具影响力的变化，是新的社会阶级、阶层和利益集团的出现，即社会学所说“巨型社会聚集体”的出现。我们称为“新兴社会集团”。从各国政治发展的一般规律看，新兴社会集团是政治体系的“陌生人”“后来者”，不具备特定的法律地位，缺乏政治权力，在利益分配中处于不利位置。由此产生新兴社会集团政治参与的意愿和动力。新兴社会集团是各国工业化阶段政治参与的活跃因素，新兴社会集团的政治参与一般会导致旨在取得政权和改变现行制度的社会运动，这也就是当代发展中国家中普遍发生的所谓“民主化”运动以及所谓

“颜色革命”的基础性社会原因与背景。

改革开放以来,随着工业化、城市化进程,我国社会结构出现了历史性的变化,原有“两阶级一阶层”结构逐步演化为新的六大社会集团的新结构,即党政干部公务员群体、国有企事业单位职工群体、务农农民群体、企业家群体、城市“白领”群体和农民工群体六大社会集团,其中企业家群体、城市“白领”群体和农民工群体是我国工业化阶段出现的三大新兴社会集团。

根据各国工业化阶段政治发展的一般规律和我国现实社会情况,三大新兴社会集团是现阶段我国政治诉求和政治参与最为活跃的群体。当前,相比较党政干部公务员群体、国有企事业单位职工群体、务农农民群体三大“老”群体,三大新兴群体社会诉求多、问题多、不满多,其社会行为的基本趋势是更为活跃地争取社会权利,其中企业家群体正在逐步趋向参与和分享政治权力。三大新兴社会群体也是当前大量群体性事件的主体。

目前,总体上三大新兴社会集团是拥护现行制度、拥护改革开放的,仍然是稳定的因素。但在未来一个时期,三大新兴集团与现有体制、政策间的矛盾将从整体上呈上升趋势,企业家群体将要求更多的政治权力和更高的社会地位;城市“白领”将主张更多的社会权利和社会自由,更关注各种社会问题,提出更多安全、民生、环境、福利方面的诉求;农民工群体将更积极主动地主张社会平等权利,要求城市居民待遇,提出更多劳动、社会保障方面的诉求。三大新兴社会集团的权利主张和诉求总体上会激发新兴社会集团与现有体制的矛盾,导致更多的社会问题,在一定条件下,如外部敌对势力的策动和我国重大政策失误或应对失误,都有可能导致社会冲突,甚至出现以新兴社会集团为主体的旨在争取社会权利和政治权利的社会运动。一旦出现这样的情况,我国政治安全将面临严峻挑战。

(二) 非传统政治安全问题

当前,我国非传统政治安全问题是指因工业化、现代化进程引发的社会结构变化而带来的社会意识领域中的分化、多元化以及在此基础上产生的极端化社会意识导致的不稳定。

工业化、城市化进程带来了经济社会结构广泛而深刻的变化,进而在社会思想意识领域引发巨大变化,各个社会群体的权利意识迅速上升,社会思想领域呈现出多样性、多元化格局和发展趋势。部分社会成员和群体

的权利意识在一定条件下，具有极端化发展的倾向，形成了极端主义思想和思潮，并进而引发社会对抗、社会冲突甚至暴力恐怖行动，威胁社会安全和稳定。极端社会思想与经济社会变迁具有一定联系，与特定社会群体具有一定联系，但具有相对独立性，与新兴社会集团争取社会权利和政治权利的政治参与和社会运动有所区别。因此，由此产生的社会不稳定因素和社会冲突不同于传统的政治安全问题。

我国思想意识领域已经出现了值得高度关注和防范的极端主义思想和思潮，已经对我国的社会秩序与稳定构成了影响和威胁。当前，我们面临的最主要的极端主义思想和思潮主要是民族分裂主义、宗教极端主义和民粹主义。

我国的民族分裂主义主要来自“藏独”和“疆独”两类民族分裂主义极端思想和政治运动。近年来，“疆独”势力呈现进一步整合态势，在国外敌对势力支持下，力量有所发展更趋活跃，成为影响我国西北地区政治稳定和社会经济发展的重要破坏因素。

宗教极端主义已经成为发展最为迅速和更具破坏力的不稳定因素。目前，我国宗教极端主义思想和思潮主要是伊斯兰极端主义思想，即“定叛萨拉菲”极端思想和主要流行于汉族群众中的多种邪教思想。近年来“定叛萨拉菲”思潮经过长期传播已经具有了相当的信众和影响力，并在国外伊斯兰极端主义势力的策动下迅速诉诸暴力恐怖活动，成为我国公众安全和社会稳定的首要威胁。

民粹主义思潮是主要流行于中国大陆，特别是在东南沿海经济发达地区及大城市的中下层“白领”以及部分农民工中的极端化的权利意识。当代中国的民粹主义思潮反映了具有绝对平均主义、极端民主化、无政府主义、反智主义等思想特征的社会情绪。民粹主义历来思想混杂，当代中国的民粹主义思潮总的政治倾向是否定改革开放、否定社会主义市场经济、否定共产党领导和中国特色社会主义制度，是一种极具空想性和破坏性的负面社会能量。互联网上的“吐槽”即当前中国社会中民粹主义思潮的集中的、突出的表现。民粹主义除去本身具有负能量，更有可能在传统政治安全因素的影响与国外敌对势力策动下，发展成为一种颠覆性破坏力量，成为新兴社会集团政治参与甚至社会运动的社会基础。

四 对加强国家治理体系和治理能力现代化建设的思考

从多国经验看,今后 10—20 年,我国传统政治安全领域总体上因仍处于工业化、城市化进程中,社会将保持较高的流动性和发展空间,社会结构仍将处于变动之中,新兴社会集团的群体意识、组织能力等尚处于建构与形成的初级阶段,因此,中国在传统政治安全问题领域面临的风险总体将处于较低的水平。在非传统政治安全领域由于可参照的历史与国际经验不多,尚无法做出较为准确的判断,也正因如此,对非传统政治安全问题应给予更高的重视、更加密切的关注和更为积极谨慎的应对。

(一) 经济领域的治理现代化问题

(1) 发展和完善混合经济体制。混合经济将是我国经济现代化的基本体制,混合经济兼有私有制经济和公有制经济的优点,是适合现阶段我国国情和实现经济长期以较快速度发展要求的经济体制。

(2) 发展和完善经济监管体制,维持国民经济的良性运行。随着我国经济现代化,经济管理中的政府职能需要从组织、推进为主的体制向以监管为主的体制过渡。企业功能和政府职责界限清晰,企业以负面清单为经营边界,政府以正面清单为职责范围,政府的职能与工作主要转向制定科学合理的规则 and 标准,对于企业行为和市场秩序进行监管和维护。

(二) 政治领域的治理现代化问题

政治治理的现代化是在中国特色社会主义政治制度框架内,即坚持“三统一”基本规律下,进行政治吸纳和利益整合,照顾新兴社会集团以及各种社会群体、利益集团的关切,平衡各方利益诉求,吸纳各方利益代表,建立制度化的利益实现和调节机制,化解各方消极因素,最大程度地将中国社会各阶级阶层、各种社会集团、利益群体凝聚到实现国家现代化和民族复兴的“中国梦”伟大目标之下。

从发达国家的现代治理经验看,以不同的理路 and 标准管理、教育官员和人民,以“底线”治民,用“高限”治官是一个普遍的成功经验。

借鉴发达国家现代治理经验,可以考虑我国的现代治理也需要区别民

众与精英的治理理路与做法。

(1) 依法治国，对于民众实行“底线管理”。长期以来，社会主义国家的治国理论具有理想化的倾向，追求和强调“塑造新人”，进行榜样教育，用科学理论、高尚道德、美好情操教育引领群众。虽然取得一定成效，但总体效果不大。其表现就是对社会道德状况的持续忧虑。通过长期的实践探索和观察研究，现在社会科学界终于意识到，对于民众的要求和教育不应是理想化的，不能追求高限而要确保底线。社会的道德水平乃至社会风气不是社会榜样代表和引领的，而是负面行为、反面典型决定的。就多数群众来说，首先是不让他们做坏人，然后才是做好人。所以，大众管理和教育是设置底线，打击越线，以规范大众的社会行为。

(2) 以德治官，善养严管，塑造德才兼备、品德高尚的干部队伍。对于先锋队和事业的骨干，要高标准、严要求。善养严管是关键，要在保障干部待遇的前提下，在合理有效的激励和保障机制的前提下，对干部进行理想信念教育，使之树立起正确的世界观、价值观、人生观和高尚情操与格调。

(三) 社会领域的治理现代化问题

(1) 建立覆盖全社会的国民个人信息系统。尽快建立全民个人信息系统是当前我国保障政治安全，实现社会管理的现代化的关键一招。公民个人信息系统是社会管理现代化的基础。我国应尽快利用现代的科学技术，特别是统计学、计算机和大数据信息技术，投入足够的精力和资源，迅速建立全面的个人信息大数据库，其中包括公民个人有关经济信息、社会关系和家庭信息、有关个人思想行为信息等，利用这些信息对全社会以及特定公民个人进行动态和全面的管理。全民个人信息管理是西方发达国家社会管理和政治安全保障的基础，离开对公民个人信息的掌握，管理社会和维护政治稳定缺乏科学可靠的基础，而只能是经验性的、零碎的、非现代化的管理。

(2) 建立社会运动管理体系。从传统政治安全角度看，对国家政治安全威胁最大的新兴社会集团的政治参与以及由此引发的社会运动，即旨在改变政治制度和颠覆现政权的社会运动。共同意识、组织动员和资金支持是所有社会运动必备的三大要素，只有在拥有相同思想意识、具有组织动员活动和必要的资金支持三项条件同时具备的情况下，社会运动才能发

生和持续。因此，在未来我国有可能出现危及制度、危及政权的社会运动的情况下，要建立对于主要新兴社会集团进行群体意识、组织动员网络和支持集团政治活动的资金进行管理的系统，管理和引导新兴社会集团的群体意识；管理新兴社会集团的自组织系统，解构其中非体制、反体制的组织系统；严密监控新兴社会集团的旨在建立群体意识、组织系统的资金来源，坚决切断旨在发动和维护反体制、反政权的各种社会运动的资金来源。这些方面的措施是确保社会稳定，防止“民主化运动”“颜色革命”的基本手段。

（3）管理社会情绪。现代社会需要社会情绪管理。思想政治工作和马克思主义意识形态教育是我国的政治优势，但社会心理、社会情绪以及个体化的人生观、价值观的管理和教育是一个薄弱环节。随着社会多元化发展，随着社会思想意识的变迁，个人权利意识、宗教意识等领域出现了大量新情况、新问题，其管控薄弱而其社会影响日益扩张。

必须把社会心理、社会情绪管理，纳入社会管理、思想政治工作的范畴，要探索建立具有中国特色的社会情绪管理体系，疏导、引领人民的思想情绪，倡导和鼓励积极正面、健康阳光的社会心态，建立和弘扬各种积极健康的生活方式、娱乐方式、休闲方式，以此抵制各种极端思想和邪教、邪说的形成和传播。

（作者单位：中国社会科学院政治学研究所）