

国家治理研究

The Journal of State Governance

祁凡骥：国家治理现代化元年的变革逻辑解读

杨光斌：习近平的国家治理现代化思想
——中国文明基体论的延续

聂辉华、仝志辉：创新纪检监察体制，遏制“一把手”腐败

陶然等：新型城镇化的关键改革与突破口选择



国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy

主办

1

2015

国家治理研究

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院

编 辑：《国家治理研究》编辑部

电 话：(010) 82500203

地 址：北京市中关村大街 59 号

邮 编：100872

电子信箱：gjzlyjruc@163.com

主 编：杨光斌

副 主 编：祁凡华 罗来军

编辑部主任：罗来军（兼任）

编辑部成员：李月军 刘 鹏 喻文光

出版日期：每季度最后月份 20 日

发行范围：国内外公开发行

国内定价：25.00 元

国际定价：15.00 美元

图书在版编目(CIP)数据

国家治理研究. 2015 年第 1 期 / 杨光斌主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6901 - 8

I. ①国… II. ①杨… 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 213716 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 马 明
责任校对 邓雨婷
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

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 9 月第 1 版
印 次 2015 年 9 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 248 千字
定 价 25.00 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

国家治理研究

季 刊

2015 年第 1 期 (总第 1 期)

9 月 20 日出版

国家治理现代化元年的变革逻辑解读

..... 祁凡骥 (1)

习近平的国家治理现代化思想——中国文明基体论的延续

..... 杨光斌 (38)

创新纪检监察体制,遏制“一把手”腐败

..... 聂辉华 仝志辉 (55)

低碳政策系统的国际经验及对中国的借鉴

..... 杨德平 (83)

新型城镇化的关键改革与突破口选择

..... 陶 然 王瑞民 潘 瑞 (109)

农村合作金融的理论与实践创新——基于合作制与在地化的案例分析

..... 张永升 金宝翔 谷 彬 马九杰 (122)

推进依法治国,建设法治中国

..... 冯玉军 (146)

公共政策中的温和家长制和行为助推政策——以消费政策为例

..... 王湘红 朱 琳 宋爱娟 (162)

转型中国基层治理何去何从——基于国家治理体系建构的视角

..... 孙柏瑛 (181)

工业化信息化融合与我国经济结构绩效关系

..... 罗雨泽 彭征波 (197)

The Journal of State Governance

Quarterly

Number 1

September 2015

- An Interpretation on the Reform Logic of the First Year of the National Governance Modernization Qi Fanhua (1)
- Xi Jinping's Thought on Modern State Governance; The Continuation of the Matrix Theory of Chinese Civilization Yang Guangbin (38)
- To Innovate Discipline Inspection and Supervision System to Curb the Corruption from Number One Nie Huihua Tong Zhihui (55)
- International Experience of Low-carbon Policy System and Its Reference to China Yang Deping (83)
- Key Reform and Breakthrough Choice of New Urbanization Tao Ran Wang Ruimin Pan Rui (109)
- Theoretical and Practical Innovation of Rural Cooperative Finance; Case Studies Based on Cooperative System and Localization Zhang Yongsheng Jin Baoxiang Gu Bin Ma Jiujie (122)
- To Promote the Rule of Law and Build a Rule of Law in China Feng Yujun (146)
- The Moderate Parental and Behavioral Boost Policy in Public Policy; Take Consumption Policy as an Example Wang Xianghong Zhu Lin Song Aixian (162)
- Where does Grassroots Governance Go during China's Transformation; Based on the Perspective of State Governance System Construction Sun Baiying (181)
- The Relationship between the Integration of Industrialization and Informatization, and Economic Structure and Performance in China Luo Yuze Peng Zhengbo (197)

国家治理现代化元年的变革逻辑解读

祁凡骥*

内容提要 2014 年是国家治理现代化元年。与以往的国家治理相比,2014 年的国家治理呈现出六个典型的特征。一是描绘了国家治理现代化的宏伟蓝图。实现中华民族伟大复兴既是海内外中华儿女的共同梦想,也是中国发展的美好愿景。国家治理现代化是实现这一愿景的蓝图。二是对中央领导决策机制进行了顶层设计。中央先后成立五个最高规格的领导小组和委员会,重构党政关系,重建决策机制,驱动全面改革。三是通过强力反腐,消融改革坚冰,树立政治新权威。新一届中央坚持“老虎苍蝇一起打”,反腐力度空前。四是绘就了国家治理现代化的法治路径。十八届四中全会将《中华人民共和国宪法》推到了至高无上的神圣地位,全面推进法治。五是通过实施“权力清单”制度,推进权力下放,释放经济活力。六是改革不平等的制度安排,提升社会公平。对造成社会不公平的制度安排进行渐进变革。2014 年国家治理变革的成就令人振奋,但改革的深入仍需对以下问题有应对之策:一是社会生活中的泛政治化倾向问题;二是党的系统与政府系统的协同问题;三是“运动式治理”的范式转变问题;四是部分社会精英阶层对“新常态”的认知与适应问题;五是国家治理现代化良好氛围的营造问题。

关键词 国家治理现代化 “权力清单” 运动式治理

一 引言

2014 年是中国政治生态发生转折性变化的一年。政治在中国社会具有决定性主导地位,政治生态的变化必然带来经济、社会、文化等各个领域的追随性变迁。统领这些变化的理念与蓝图是“国家治理现代化”。2013 年 11 月,党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了全

* 祁凡骥,中国人民大学国家治理研究中心副主任,公共管理学院教授。

面深化改革的总目标,即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。十八届三中全会开启了中国国家治理现代化的宏伟航程。2014年成为国家治理现代化的起航元年。

“国家治理现代化”是新中国发展险滩期的历史性选择。自1978年十一届三中全会以来的改革开放,为中国人民带来了真正的实惠和满足感。城镇居民人均可支配收入由1978年的343.4元增加到2013年的26955.1元。中国人游遍世界、买遍世界的热潮是这种变化的最佳注脚。但是这种变化仍有瑕疵和遗憾。人们在享受物质丰富的同时却发现食品的质量安全问题多发;环境污染突破临界点,雾霾大面积爆发;地区发展不平衡,东部地区已达到发达水平,而西部偏远地区仍较为落后;基尼系数居高不下,阶层之间相对固化,公平问题成了关注的焦点;与权力集中相伴随的腐败与奢靡成了潜文化,社会道德的滑坡令人揪心。这些问题形成了发展航程中的暗礁与险滩。对“险滩期”问题的治理成效决定着国家和民族的未来。党的十八大实现了国家领导集体的新老交替,民众对新的领导集体充满了美好的期待,希望新的领导集体有新的魄力和思路来化解发展中的各种矛盾,回应民众的关切。以习近平为代表的新一代领导集体,提出了实现中华民族伟大复兴、实现中国梦的宏伟愿景。这一愿景反映了中国人一百多年来的奋斗目标与共同期盼。中国梦的愿景展示了新的领导集体将带领民众所奔向的未来目的地,是方向性的选择与宣示。中国梦愿景的提出,得到了中外华人的热烈回应与广泛认同,实现了全国上下、国内外华人的共同聚焦。国家治理体系和治理能力现代化是实现愿景的条件和基础,也是解决当前各种治理问题的手段、方法和工具。因此,国家治理现代化是对国内外改革期待的历史回应,是渡过发展“险滩期”的历史性选择。

“国家治理现代化”是新一届中央领导集体对未来改革蓝图的描绘。十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对未来几年的改革进行了总体部署,涉及15个领域,提出了60条改革要求,330多项重大改革举措。因此,也称为“全面改革60条”。改革60条所描绘的改革总路线图——“六个紧紧围绕”,即①紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革。这是经济体制改革的路线图。②紧紧围绕坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一深化政治体制改革。这是政治体制改革的路线图。2014年10月的十八届四中全会对依法治国进行了详细部署,从理论上回答了党的领导与依法治国的统一关系,指出了政治体制改革的方向。③紧紧围绕建设社会主义核心价值观体系、社会主义文化强国深化文化体制改革。这是文化体制改革的路线图。

④紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革。这是社会治理的路线图，突出了公平正义的价值指导。⑤紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革。此路线图回应了民众对环境问题的关切，也预示着经济发展模式的转变。⑥紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革。这是政党治理的路线图，重点是不断提升党的治理能力，实现党的事业基业长青。改革蓝图中60条并不是同时启动，存在着优先次序。改革蓝图显示了新一届领导集体的行动性，不单有理念的突破，更有行动的创新。

“国家治理现代化”是中国在国际政治舞台互动中话语权的重塑。罗伯特·罗素曾经讲过：“社会科学中最基本的理念就是权力，其地位就好像‘力’在自然科学中的地位一样。”^①自第二次世界大战以来，在国际政治舞台话语权的博弈中，西方发达国家一直占据着相对主导地位。西方发达国家借助自己的先发优势，树立了民主、人权的话语体系和标准，并以此标准来居高临下地评判发展中国的政治体制与发展模式。柏林墙倒塌之后，冷战思维的博弈模式告一段落。以治理为核心的政治话语于20世纪90年代初风生水起。其治理指的是政府治理，核心是网络化的公共行为，提倡政府与社会之间的伙伴关系。通过政府层级间的分权和治理主体的多元化，来淡化政府在社会发展中的功能与角色，通过多方参与来实现善治。^②政府治理理论产生于西方，对西方的政府管理所面临的问题比较对症，引领了20年的西方政府改革。在全球化的趋势下，世界各国的治理经验相互分享，在某些方面有所趋同，这无须刻意回避，是事物发展的规律之所在。但是，发展中国家处于社会转型期，有着自己独特的变革环境。假如盲目效仿西方的过多分权，地方政府各自为政，结果不会是人们期待的善治，更大的概率是一种乱治。如何在稳定的政治社会环境中实现发展的转型，这是所有发展中国的共同期盼。中国在政治稳定的前提下，实现了经济的成功崛起，国内生产总值（GDP）由1979年的4000亿元发展为2014年的636000亿元，成为世界第二大经济体。虽然存在争论，但中国道路的确是不同于西方国家的另一条发展路径和模式，中国共产党的长期执政、协商式民主、各级领导的委任与间接选举制等，都与西方的典型三大特征——多党竞争、三权分立、国家领导人直接选举存在着较大的差异。中国模式可以为发展中国家提供多元化的思维和路径选择。中国的国际地位也使中国能够在国际政治舞台上

① [美] 沃伦·本尼斯等：《领导者》，方海萍译，中国人民大学出版社2008年版。

② [法] 让-皮埃尔·戈丹：《何谓治理》，钟震宇译，社会科学文献出版社2010年版。

提出不同于西方的话语,“国家治理能力”概念的提出,突破了西方固有政治民主模式下的政府治理思维,将人们的视野引向对一个国家整体的考量,思考国家的政治稳定、经济发展、民生福祉等实质性进步。“国家治理能力”这一话语,改变了西方国家单一的对政府治理水平的评判标准,是中国在国际政治舞台上话语权的重塑。

十八届三中全会开启了中国国家治理体系与国家治理能力现代化的征程;十八届四中全会描绘了依法治国的国家治理方略。在划时代的国家治理变革中,国家智库自应积极行动,深度参与。深圳创新发展研究院与中国人民大学国家治理研究院协同合作,总结年度国家治理变革实践,分析治理变革逻辑,展望未来变革挑战,向世界展示中国未来十年变革中的年度主题,淬炼出中国治理的范式与理念,为世界治理舞台提供新的剧本,为发展中国家的国家治理现代化提供中国式的经验与选择。

我们的角色是中国国家治理现代化的促进者。

二 政党治理:顶层设计,构建新权威

中国的历次改革,虽然是对社会需求的回应,但最终还需要上层自上而下的推动。上层对改革的决心决定了中基层的改革动力。新的领导集体对顶层设计的破题彰显了改革的决心与雄心,对工作作风建设的雷厉风行,“老虎苍蝇一起打”的反腐风暴,使中基层感受到了改革的压力与动力。

(一) 国家顶层决策机制的新变化

1. 成立最高规格的统筹决策领导小组和委员会

国家顶层决策体系最大的变化是在中共中央设立了中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央军委深化国防和军队改革领导小组、中央国家安全委员会和中央财经工作领导小组五个最高规格的领导机构。这五个小组全部由党的总书记习近平亲自挂帅,担任组长或主席。小组成员由来自党、政、军的高层领导成员组成。最高规格是这些小组的共同特征。(见表1、表2)

2. 构建党、政、立法领域的重大决策机制

中国顶层关于重大事项的决策源自党、立法机构、政府,即党的政治局及其常务委员会、全国人民代表大会及其常务委员会、国务院常务会议。决策机制决定着

决策的质量。新的领导集体对此进行了明确与规范。

党的决策机制注重工作规则、坚持民主集中制。党中央的领导小组工作机制本身就是新的决策机制。中央全面深化改革领导小组第一次会议，就审议通过了《中央全面深化改革领导小组工作规则》《中央全面深化改革领导小组专项小组工作规则》《中央全面深化改革领导小组办公室工作细则》，确定了议事决策的基本规则，要求严格按规则程序办事，坚持集思广益、民主集中。

立法决策机制方面，明确了全国人民代表大会向党中央的重大事项报告机制。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称四中全会《决定》）明确指出，凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人民代表大会提出宪法修改建议，依照《宪法》规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人民代表大会常委会党组向党中央报告。健全有立法权的全国人民代表大会主导立法工作的体制机制。明确立法权边界，对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定。

行政决策机制方面，强调程序法定。党的十八届四中全会决议中，关于行政决策有明确的表述。在决策程序方面明确提出，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序；在决策合法性审查方面明确规定，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或审查不合法的，不得提交讨论；在决策责任追究机制方面提出，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时做出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人和相关人员的法律责任。这是首次从程序、合法性、责任机制三个方面对依法决策机制所进行的详细规定。

表 1 中央决策领导小组（委员会）

	中央全面深化改革领导小组	中央国家安全委员会	中央网络安全和信息化领导小组	中央军委深化国防和军队改革领导小组	中央财经工作领导小组
组长/主席	习近平	习近平	习近平	习近平	习近平
副组长/副主席	李克强、刘云山、张高丽	李克强、张德江	李克强、刘云山	范长龙、许其亮	李克强

续表

	中央全面深化改革领导小组	中央国家安全委员会	中央网络安全和信息化领导小组	中央军委深化国防和军队改革领导小组	中央财经工作领导小组
办公室主任	王沪宁	未公开	鲁炜	涉密	刘鹤
小组成员	包括 4 位政治局常委, 10 位政治局委员, 9 位副国级领导, 其他关键部门正职或副职 20 人	成员来自党、政、军等核心部门	小组成员 22 人, 其中 12 位党和国家领导人, 其余 10 位全部为正部级官员	涉密	小组成员 24 人, 其中 11 位党和国家领导人, 其余 13 位为重要部门正职或副职

表 2 中央全面深化改革领导小组 2014 年会议汇总

日期	次序	主题	改革举措
2014 年 1 月 22 日	第一次会议	把握大局审时度势统筹兼顾科学实施; 坚定不移朝着全面深化改革目标前进	审议通过《中央全面深化改革领导小组工作规则》《中央全面深化改革领导小组专项小组工作规则》《中央全面深化改革领导小组办公室工作细则》; 下设经济体制和生态文明体制改革、民主法制领域改革、文化体制改革、社会体制改革、党的建设制度改革、纪律检查体制改革 6 个专项小组名单; 通过《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》等
2014 年 2 月 28 日	第二次会议	把抓落实作为推荐改革工作的重点真抓实干、蹄疾步稳、务求实效	审议通过《中央全面深化改革领导小组 2014 年工作要点》《关于十八届三中全会〈决定〉提出的立法工作方面要求和任务的研究意见》《关于经济体制和生态文明体制改革专项小组重大改革的汇报》《深化文化体制改革实施方案》《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案》
2014 年 6 月 6 日	第三次会议	改革要聚焦聚神聚力抓好落实; 着力提高改革针对性和实效性	审议《深化财税体制改革总体方案》《关于进一步推进户籍制度改革的意见》; 审议通过《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》《上海市司法改革试点工作方案》《关于设立知识产权法院的方案》
2014 年 8 月 18 日	第四次会会议	共同为改革想招, 一起为改革发力; 群策群力, 把各项改革工作抓到位	审议《中央管理企业主要负责人薪酬制度改革方案》《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》《关于深化考试招生制度改革的实施意见》; 审议通过《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》《党的十八届三中全会重要改革举措实施规划(2014—2020 年)》《关于上半年全面深化改革工作进展情况的报告》等

续表

日期	次序	主题	改革举措
2014 年 9 月 29 日	第五次 会议	严把改革方案质量 关督查关； 确保改革改有所进 改有所成	审议《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》
2014 年 10 月 27 日	第六次 会议	学习贯彻党的十八 届四中全会精神； 运用法治思维和法 治方式推进改革	审议《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《关于中国（上海）自由贸易试验区工作进展和可复制改革试点经验的推广意见》《关于加强中国特色新型智库建设的意见》； 审议通过《关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》
2014 年 12 月 2 日	第七次 会议	鼓励基层群众解放 思想积极探索； 推动改革顶层设计和 基层探索互动	审议《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》； 审议通过《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》
2014 年 12 月 30 日	第八次 会议	巩固良好势头再接 再厉乘势而上； 推动全面深化改革 不断取得新成效	审议《关于 2014 年全面深化改革工作的总结报告》《中央全面深化改革领导小组 2015 年工作要点》《贯彻实施党的十八届四中全会决定重要举措 2015 年工作要点》

3. 顶层设计的变革逻辑

新的领导集体关于国家治理的顶层设计方案展现了以下几点变革逻辑。

首先，体现了“坚持核心，刺激进步”的基业长青原则。正如吉姆·柯林斯等在《基业长青：企业永续经营的准则》中所总结的，要打造基业长青的组织，必须“坚持核心，刺激进步”^①。党的执政目标就是党的事业基业长青。要做到这一点，所要坚持的核心就是坚持党的领导不动摇。党中央五大领导小组的组建，对立法、行政决策机制的规范都坚持了这一核心理念。党的十八届三中全会公报和四中全会公报都明确将坚持党的领导作为根本的指导理念。这既是历史的选择、事业成功经验的总结，同时也是打造基业长青的根本需要。刺激进步就是积极推动改革，尝试一切可行的治理方法，采用一切可行的治理工具，释放改革红利，推动政

^① James C. Collins, Jerry I. Porras, *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*, Harper Business, 1994.

治、经济、社会的进步与发展。

其次，中央领导小组体制突破了原有的组织架构，彰显统筹协调与强力驱动。在中国的官场文化中，牵头人的级别预示着事项的重要程度。新组建的五个中央领导小组，全部由最高权威的总书记来担任组长或主席，凸显全面改革、网络安全、国防军队改革、国家安全事务、财经工作的顶级重要程度，必将引起各级官员的高度重视。同时，领导小组体制统筹各部门，有利于部门利益的整合与横向协调，有利于改革的整体性推进。高规格的领导小组体制，可能是过渡时期的体制安排，但对打破部门利益的樊篱、解决急难险重问题、降低改革阻力，都有不可替代的作用。

最后，强调决策机制，有利于治理决策的优化。决策决定着事业的方向。决策正确了，良好的执行会获得预期的正面的、积极的回报。决策错了，良好的执行只能为事业的发展带来更大的伤害。过去有一个误区，往往认为领导的决策没问题，主要是执行力不够导致结果无法达到预期，造成了不应有的伤害。反思党的执政实践，我们会发现，对党的事业、对社会造成严重后果的事件，基本上都是决策本身就出了问题。因此，决策的理性问题、科学问题不解决，单强调执行是片面的，往往会导致怀有良好初衷的决策最终换来事与愿违的结果。新的一届领导集体开始关注决策机制、程序的科学，虽然还有待细化，但这是一个可喜的变化。

（二）铁腕反腐为全面深化改革破冰

在过去的发展过程中，由于忽视党的自身建设、忽视制度建设，造成形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风弥漫官场，个别干部的权力寻租、贪腐行为触目惊心，严重影响党和政府的公信力。利益群体、山头主义所形成的利益樊篱直接成为改革发展的阻力。新的领导集体通过铁腕反腐为全面深化改革成功破冰。

1. 通过群众路线教育实践活动，矫正官场潜规则

党的十八大做出在全党深入开展群众路线教育实践活动的战略决策。群众路线教育实践活动从2013年6月开始，自上而下分两批展开。第一批于2013年6月18日启动，在省部级领导机关和副省级城市机关及其直属单位、中管金融企业、中管企业、中管高等学校开展，共有274个中管单位和100多万个党组织、1700多万名党员参加教育活动时间一年左右；第二批于2014年1月开始，在省以下各级机关及其直属单位和基层党组织开展，共有330多万个基层党组织、690万名党员参加，2014年10月结束。

党的群众路线教育实践活动的主要内容是为民、务实、清廉；切入点是贯彻落实中央八项规定；反对形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风；总要求是“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”。

党的群众路线教育实践活动取得了出人意料的、实实在在的成效。通过一系列的纠风措施，群众路线教育实践活动遏制了歪风邪气，破解了官场潜规则，提升了党在群众中的威信和形象，初步形成了令行禁止的执行文化，为推动改革发展积累了正能量。

2. 通过高压反腐，消融改革坚冰

腐败是世界性的难题。处于转型期的国家，旧制度失效，新的制度机制不完善，权力寻租就有了可乘之机。改革开放以来，惩治腐败是每届政府的必修课。但新一届政府惩治腐败的意志更为坚定，措施更为有力，效果更为显著。

转变职能、变革纪检体制，为反腐提供坚实保障。王岐山担任中纪委书记之后，着手对纪检监察部门的职能进行了不断调整，将行政审批制度改革、政府绩效管理 etc 职能转移出去，仅保留纪检监察、党风政风监督两项核心职能，成立了12个纪检监察室，集中力量，全力反腐。设立纪检监察干部监督室，实施内部监督。成立网络中心，为民众参与反腐提供更为便捷的渠道。在纪检监察体制方面，强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，实行统一名称、统一管理。派出机构对派出机关负责，履行监督职责。职能和体制的变革加强了中央纪委对下级纪委和派出机构的管理，为腐败治理提供了体制和机制保障。

加快巡视节奏，形成高压反腐气候。以往是在一届政府任期的五年内对31个省区市巡视一遍。现在两年完成过去五年的巡视任务。常规巡视由每年2轮增加到每年3轮。巡视采用三种方式：“点穴式”，哪里问题反映强烈，哪里问题突出，就到哪里巡视，属于专项巡视；巡查式，按照全覆盖要求循序检查，排查隐患，发现那些容易忽视、隐藏较深的突出问题；回访式，对已巡视的单位，事先不确定，杀个“回马枪”，检查整改成效，发现新的问题。^① 历经两年的高压反腐，截至2015年3月底共有超过18万名党员干部受到处分，60名“老虎”落马，包括16名军中“老虎”。引人关注的特级“大老虎”包括前中央政治局常委周永康、前中

^① 张军：《中纪委3种专项巡视方式：点穴式、巡查式、回访式》，《京华时报》2014年11月19日。

央军委副主席徐才厚、前中央统战部部长和政协副主席令计划。反腐力度空前，初步达到了“不敢腐”的治理效果。

“猎狐行动”，构建国际反腐合作网。一些腐败官员外逃其他国家，逃避中国的法律制裁，甚至在外逍遥享受腐败资产，引起民众的关注与愤慨。新的领导集体强硬表态，加大国际追逃追赃力度，决不让腐败分子逍遥法外，给妄图外逃的腐败分子以震慑。十八届中央纪委三次全会对国际追逃工作进行了全面部署。中央反腐败协调小组负责统筹协调，设立国际追逃追赃工作办公室。采取一系列措施（见表3），通过多部门协调努力，截至2014年12月底，“猎狐行动”已从美国、加拿大、泰国等40余个国家，抓获境外在逃经济犯罪嫌疑人689名，成效显著，民心称快。^①

表3 国际反腐相关文件、协议

日期	颁布组织	文件名	主要内容
2013年12月7日	中组部	《关于进一步做好领导干部报告个人有关事项工作的通知》	严格领导干部个人有关事项的申报
2014年2月	中组部	《配偶已移居国（境）外的国家工作人员任职岗位管理办法》	清理党政机关、国企、事业单位等五类重点岗位的“裸官”
2014年10月10日	最高检察院、 最高法院、 公安部、外交部	《关于敦促在逃境外经济犯罪人员投案自首的通告》	敦促在逃境外经济犯罪人员投案自首
2014年11月8日	中国倡导， APEC会议通过	《北京反腐败宣言》	成立APEC反腐执法合作网络，在亚太地区加大追逃合作力度，携手打击跨境腐败行为
2014年11月16日	G20 澳大利亚 布里斯班峰会	《布里斯班行动计划》 《2015—2016年G20反腐败行动计划》	采取行动建设反腐败合作网络，包括加强司法互助，要求对方返还腐败资产，拒绝为腐败官员提供避罪港

3. 铁腕反腐的变革逻辑

铁腕反腐起到了一石多鸟的作用。新的领导集体所实施的群众路线教育实践活动、铁腕反腐，赢得了民心，转变了作风，提升了执行力，构建了党中央的新权

① 黎史翔、张磊：《2014年猎狐行动于69地抓获689人》，《法制晚报》2015年1月8日。

威。其背后的变革逻辑体现为以下几点。

一是“有恶必纠、有腐必惩”是构建新权威的关键。新的领导集体上任之后，需要建立自己新的政治权威，为各项工作的顺利展开提供强有力的权威支持。惩治腐败是一个重要的抓手，可以起到一石四鸟的作用。首先，强力反腐给新的领导集体以清明廉洁的形象定位。打击腐败分子的行为，划清了新的领导集体与腐败者的界限，形象定位清明廉洁。其次，可以树立新的政治成就。受世界经济危机的影响，中国经济下行趋势成为新常态，经济方面很难有惊人的成就，成功实现经济转型已属不易。铁腕反腐，平均几乎每周都有“老虎”落马，新的领导集体政治成就斐然。再次，反腐是一把利剑，可以打破原有利益的樊篱，肃清吏治，消除深化改革的阻力坚冰，为全面改革的推进扫清道路。最后，假如说上层对腐败分子痛心疾首的话，广大民众更是深受其害、深恶痛绝。反腐的力度越大，民众对新领导集体的支持度就越高，领导集体的影响力就越大，新权威就越足。

二是“把权力关进笼子”，巩固党的执政根基。新一届中央领导集体上任两年来的反腐成果震惊了世人。“苍蝇”和“老虎”是共产党执政的蛀虫，正在侵蚀党的执政根基。“不反腐可能会亡党”的论断并非危言耸听。新一届领导的强力反腐是亡羊补牢之策。面对腐败的窝案、串案，甚至是塌方式腐败，抓一批腐败分子并不能轻易扭转扭曲多日的政治生态，仅仅是治标之术。但是，铁腕反腐可以震慑腐败分子，使其做到不敢继续胡作非为，有力遏制腐败的蔓延之势。治标可以为治本赢得时间和空间。治本之策在于制定严格、健全的制度；在于构建公开透明的政治体制与行政体制。唯有如此，才能将权力关进笼子，为国家治理现代化提供坚实的根基。

三是“联系群众、执政为民”是永恒的执政理念。党的群众路线教育实践活动刚开始启动时，不少人是持怀疑的目光的，认为密切联系群众理念已经老旧了，不会有太大的作用。但是实际的效果却令人惊喜。这其中最重要的原因是，群众路线教育实践活动是促使党员干部关注民众的需求，促使党员干部去掉官僚主义和形式主义为民众提供更加便利、真切的服务。民众的满意度高了，对党员干部的认可度提升了，政府的公信力自然就增加了，党执政的合法性也就有了更为坚实的基础。“执政为民”就如同商业领域中的“顾客第一”。备受推崇的默克制药企业宗旨为，“我们努力铭记——药是为病人而制的……并非为了利润。如果我们记住这一点的话，那么赢利又是自然的，利润也总是难免的。我们更好地记住这一点，我

们的利润就越大”^①。将此理念用在国家治理上，其寓意为：努力铭记——治理是为人民的……并非为了执政地位。如果记住这一点的话，那么执政就是自然的，长期执政总是难免的。更好地记住这一点，党的执政时间就会越来越长，就会做到基业长青。

四是“艰苦奋斗、反省改进”是基业长青的心智模式。历史上王朝的更迭、企业的兴衰无不揭示一个道理，即享乐与傲慢是衰落的开始。自改革开放以来，中国经济高速发展，成为世界第二大经济体，国际影响力日益增加，社会财富丰富程度大幅度提升。中国取得了令世界瞩目的成就。在财富和成就面前，一些党员干部享乐与傲慢之心油然而生。享乐之心关注的是个人的安逸与奢靡，失去了继续进取的心志。傲慢之心拉开了与民众之间的距离，失去了民众的信任。执政的危机也就随之而来。新一届中央集体，上台伊始就推出了关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定，强调勤俭节约、廉洁从政。群众路线教育实践活动通过在党员中展开批评与自我批评，促使党员干部学习、反省、改进、提高，使广大党员养成“艰苦奋斗、反省改进”的心智模式，对避免“旧制度与大革命”式的执政陷阱有着特殊的价值。

三 依法治国：国家治理的路径选择

党的十一届三中全会以来，中国一直在努力减少人治、增加法治。但是，向法治化迈进的道路并不平坦，在反复中前行。新的领导集体将依法治国提到了前所未有的高度，这是国家治理现代化的路径选择。

（一）描绘国家治理现代化的法治路径

从党的十八届三中全会到十八届四中全会，依法治国成为核心主题。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。深化司法体制改革，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。2014年1月7日，习近平总书记在中央政法工作会议上指出，把维护社会稳定作为基本任务，把促进社会公平正义作为核心价值追求。2014年6月6日，中央全面深化改革领导

① [美] 吉姆·柯林斯：《从优秀到卓越》，俞利军译，中信出版社2010年版。