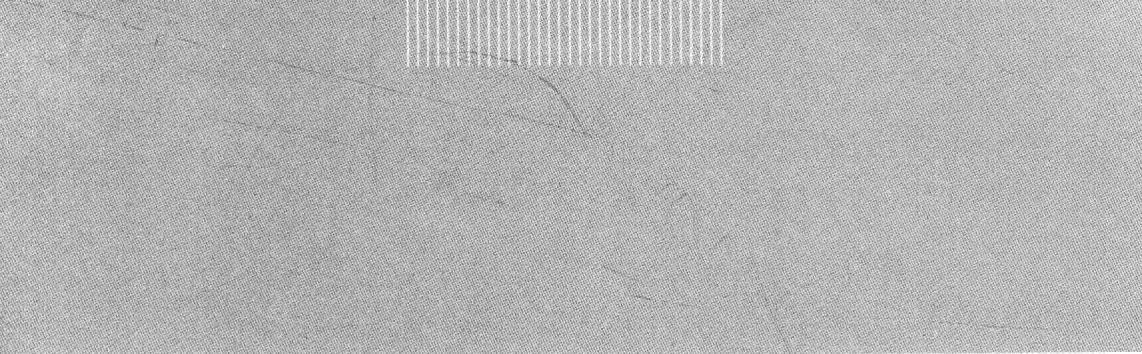


国家治理·依法治国·政治安全

主 编 郑 慧

副主编 张向东

中国社会科学出版社



国家治理·依法治国·政治安全

主 编 郑 慧

副主编 张向东

中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

国家治理·依法治国·政治安全/郑慧主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7400 - 5

I. ①国… II. ①郑… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国②国家安全—研究—中国 IV. ①D920.0②D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 313141 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 周晓慧
责任校对 无 介
责任印制 戴 宽

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 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 25
插 页 2
字 数 412 千字
定 价 92.00 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

目 录

第一编 国家治理

推进国家治理体系和治理能力的现代化	(3)
试论国家治理体系和国家治理能力现代化	(15)
培育与践行社会主义核心价值体系,推进国家治理现代化	(27)
国家治理体系现代化是全面深化改革的必然要求	(38)
改革创新体制机制,推进国家治理体系与治理能力现代化	(44)
以完善和发展制度推进国家治理体系和治理能力现代化	(49)
政治体制改革对推进国家治理体系和治理能力现代化的意义	(56)
“国家治理体系和治理能力现代化”的世界政治意义	(60)
科学认识国家治理现代化问题的几点方法论思考	(66)
国家现代治理中的三个结构性主题	(72)
浅议中国特色社会主义国家治理现代化的两大主体因素 ——一个基于当代中国公民理性与政府善治的问题分析	(80)
论国家治理体系现代化的公共性价值诉求	(91)
论国家治理体系现代化与治理能力现代化的相互促进	(106)
制度自信与推进国家治理体系和治理能力现代化	(113)
增强国家治理体系改革的战略定力	(119)

第二编 依法治国

论法治对国家治理体系和治理能力的意义与价值	(129)
-----------------------------	-------

2 国家治理·依法治国·政治安全

开启社会主义民主和法治新时代

——法治中国建设的当代政治价值 (138)

国家治理体系与治理能力法治化的理论探析 (148)

依法治国的蓝图 法治中国的福音

——学习十八届四中全会精神 (158)

法治建设与国家治理体系和治理能力现代化 (174)

国家治理的现代化与法治化 (181)

推动国家治理体系与治理能力现代化的法治途径 (192)

法治政府的能力建构与优化策略 (202)

以权力法治化推进地方政府治理现代化 (212)

在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化 (215)

中国共产党在国家治理体系中的角色扮演与法律定位 (224)

国家治理与法治建设的逻辑

——“国家治理与法治建设学术研讨会”综述 (237)

第三编 政治安全

政治安全：安全 and 国家安全研究议程的新拓展 (245)

现代化进程中政治制度安全的多重内涵 (261)

新时期中国国家政治安全面临的挑战及其应对 (281)

论政治安全的微观基础与制度逻辑 (295)

系统理论视角下政治安全的内涵和特征分析 (305)

重要战略机遇期共识的凝聚与政治秩序 (317)

网络边疆的治理

——信息化时代维护国家政治安全的新场域 (332)

网络信息技术发展与意识形态安全 (347)

国家治理现代化视域下政治安全的内在机理与实现途径 (359)

政治传播视域下的国内政治安全维护 (374)

在国家治理的制度化 and 法制化中实现政治安全 (391)

第一编 国家治理

推进国家治理体系和治理能力的现代化

郑 言 李 猛*

中共十八届三中全会决议明确提出：“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。”^①“国家治理”作为中国共产党执政的新型理念，在未来中国政治和社会发展过程中将发挥独特的作用，正因为如此，有必要对此进行理论上的进一步论证。

一 推进国家治理体系与国家治理能力现代化的必要性

从人类社会的发展进程看，为了缓和日益复杂的社会事务与相对集中的公共权力之间的矛盾，从20世纪80年代开始，世界上许多国家和地区开始尝试重新配置公共权力，试图通过向社会组织、私营部门等开放权力的方式来提高国家管理的弹性与韧性。这股潮流被学术界总结为由“统治”向“治理”的转变。^②治理理论的魅力不仅在于其将民主、参与、协商、分权、责任、人权、平等、合作诸多美好的价值融入其中，而且在实践过程中展现出其相对于垂直统治的巨大灵活性，在一定程度上降低了国家管理的成本与风险。因此，治理理论和实践不仅被西方发达国家所推崇，而且被世界银行、经济合作与发展组织、联合国开发计划署等国际组

* 郑言：中国社会科学院政治学所研究员、博士生导师；李猛：中国社会科学院研究生院博士研究生。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第3页。

② G. Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, 1998, 50 (155) : 17-28.

织加以系统总结并向发展中国家推广。

对中国而言,中国的国家治理体系是中国共产党在领导全国人民建设和发展社会主义的过程中建立的一系列与西方不同的制度体系以及体制机制。从历史发展看,中国国家治理体系和国家治理能力基本上适应了中国国情和发展要求,从根本上保障着中国的社会稳定、政治和谐与民族团结以及各项事业的发展。但是,随着中国社会进入社会利益与价值日益分化、社会矛盾集中凸显的时期,进一步推进国家治理体系与国家治理能力现代化的必要性和紧迫性更为突出。

(一) 公共需求的日益多样化与政府组织的有限容量之间的矛盾,要求推进国家治理体系与国家治理能力的现代化

与公共事务相对简单的传统社会相比,现代社会不仅需要公共权力承担保卫国家安全、维护社会基本秩序、引导经济健康发展、保持政治体系相对稳定等传统职能,而且开始涉及公民的福利保障、生态环境保护、国际交往合作、推动科技进步等大量新兴事务。如果被动、片面地通过不断建立新的政府部门、增加政府的管理层级、扩充公务员队伍、出台强制性法律法规等方式应对日益复杂的公共需求,不仅可能导致资源的大量浪费,而且会加剧社会整体的税收负担,削弱国家的发展潜力以及合法性。最重要的是,在垂直型体制中信息不对称的情况下,可能导致政府难以有针对性地满足日益复杂的公共需求,导致社会资源配置的不均衡和浪费。为了有效应对公共需求日益多样化与政府组织有限容量之间的矛盾,应在中国共产党的统一领导下,在正确判断民众新要求的基础上,全面改革和完善现有的体制机制、法律法规,实现既能满足民众的当前需求,又能容纳未来发展需要的目标。

(二) 经济高速发展与改革目标全面性之间的矛盾,要求推进国家治理体系与国家治理能力的现代化

在经济高速发展的背景下,各种生产要素的高速流动创造了社会发展的基本动力,要求改革一切不利于生产要素流动以及资源优化配置的体制和机制,发挥市场在资源配置中的决定性作用。但是由于信息的不对称,新自由主义经济学的“理性人”假设在实践中难以成立,单纯的市场化改革并不一定能够有利于经济的发展和社会整体利益的提高。诸如片面强调在涉及公众切身利益的教育、医疗、卫生等领域的市场化改革有可能损害社会的公正以及稳定;过度的市场化改革可能会诱发在短时间内破坏生

态环境的短视行为,不利于可持续发展;在以资本和信息为代表的无国界生产要素高速流动的背景下,如果不加警惕地推动市场化改革,可能会使经济平稳发展和国家安全受到威胁。同样,政府对于市场的过度干预同样存在“失灵”的风险,导致经济运行效率以及社会整体效益下降。在可能出现政府和市场双重“失灵”的背景下,如何在坚持社会主义市场经济改革的同时,实现维护社会公平正义、保护生态环境、保障国家与经济安全等一系列目标,成为当代中国深化改革过程中不得不面临的难题。为了克服上述矛盾,就需要在党的领导下,认真总结中国改革开放以来以及世界各国的有益做法,在社会主义市场经济体制改革目标的基础上,全方位推进国家治理体系与国家治理能力建设,既使市场在资源配置中起决定性作用,又更好地发挥政府在维护社会公正、社会稳定、生态环境及国家安全等方面的作用,真正做到竞争与社会公正、效益与可持续发展、效率与经济安全等目标之间的兼容与良性互动。

(三)威胁国家安全的因素越来越多与责任主体的相对单一之间的矛盾,要求推进国家治理体系与国家治理能力的现代化

现代社会高度复杂、矛盾丛生,尤其是对于传统与现代、落后与发达、封闭与开放并存的当前中国社会而言,城乡、地域、阶层、团体、民族、行业、劳资之间的矛盾相互交织在一起,任何一种矛盾处理不当,都可能影响社会的稳定和发展。在原有体制内,政府基本上处于所有矛盾的处理与化解过程中。这不仅可能导致矛盾激化的矛头指向政府,而且由于传统政府化解矛盾手段的有限性以及手段过于简单化等问题,导致产生“房屋强拆”“耕地违法征用”“司法不公”“城管暴力执法”等一系列新的矛盾。在西方,由于政治精英通过选举、政党轮替执政等方式在政权与政府之间构筑了一道防火墙,民众的不满和反对更多地集中于特定的政府部门或个体精英上,^①从而保证资产阶级政权的相对稳定;而在中国,为了实现真正的民主,“党的领导、人民当家做主、依法治国”三位一体,有机统一,并没有刻意区分政府与政权,这就导致针对政府的社会矛盾很可能被不加区别地强加于政权之上,威胁中国的政治稳定。为了解决国家长治久安与责任主体单一之间的矛盾,一方面需要继续提高经济社会发展

^① 让-马里·科特雷、克洛德·埃梅里:《选举制度》,张新木译,商务印书馆1996年版,第98—99页。

水平,通过进一步把“蛋糕”做大,为保障社会公平正义奠定更加坚实的物质基础;另一方面需要在党的领导下,全面分析当前各种体制机制与社会发展以及人民群众期待不相适应之处,进一步推进国家治理体系和国家治理能力建设,通过制度保障民众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,从根本上化解错综复杂的社会矛盾。

(四)国际“软实力”竞争的日趋激烈与中国制度优势尚未完全彰显之间的矛盾,要求推进国家治理体系与国家治理能力的现代化

当今世界,国家间竞争的广度、深度与强度超越了以前所有的时代。竞争的内容也由国家间硬实力的比拼转向软实力的较量。而软实力较量的核心则是不同政治制度影响力的比拼。随着国际交流的日益深入,中国民众对于政治发展的期待也不仅仅满足于对稳定、安全、民主等的需要,中国共产党也早已将自由、平等、公平、正义、包容、协商等一系列理念或价值融入政治发展的目标之中。但是,由于西方国家在上述价值的阐释上具有绝对的话语霸权,它们的特殊利益往往被包装在上述美好的词汇中向包括中国在内的发展中国家渗透,试图从根本上变革这些国家的政治制度以符合西方国家的利益。为此,它们不惜扰乱发展中国家正常的政治发展进程,甚至诱发不可逆转的政治灾难。在警惕和抵御全盘西化等错误潮流的基础上,中国共产党带领全国人民,逐步探索出一系列行之有效的国家治理体系及其运作方式,并且在长期的发展过程中展现出其解决社会发展问题的能力和效果,引起了包括发达国家在内的国际社会的重视和研究,为展现中国治理的理论和制度魅力提供了难逢的机遇期。因此,为了从根本上防止西方所谓普世价值和民主制度的渗透与入侵,不仅要坚持理论自信、道路自信和制度自信,加强对中国特色社会主义道路的总结与宣传,而且必须不断推进中国特色社会主义治理体系的发展,通过一个个具体问题的解决,彰显中国国家治理体系的独特魅力^①,为其他国家化解类似社会问题提供有益的借鉴。

二 中国国家治理体系与国家治理能力及其相互之间的关系

中国推进国家治理体系与国家治理能力现代化的目的是完善和发展中

^① O. Treib, H. Bahr, G. Falkner, “Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification,” *Journal of European Public Policy*, 2007, 14 (1) : 1 - 20.

国特色社会主义制度，这就决定了中国国家治理与西方国家治理具有本质的不同，亦即中国式国家治理的目的不是全盘改革中国的基本政治制度，而是通过整体的、系统的、全方位的治理机制创新来巩固中国特色社会主义基本制度，推进社会主义公平正义以及实现最广大人民群众的福祉。需要指出的是，“现代化”一词规定了中国国家治理体系和国家治理能力建设的方向，意味着在中国，任何国家或组织创造的有利于中国政治建设和发展的治理机制都可以吸收与借鉴；同时也意味着对现有的一切不利于中国特色社会主义政治制度发挥作用的体制机制的弊端都要进行改革和创新。

（一）国家治理体系现代化的含义

“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。”^①中国国家治理体系现代化就是要适应时代特点，通过改革和完善体制机制、法律法规，推动各项制度日益科学完善，实现国家治理的制度化、规范化、程序化。与部分学者所倡导的针对特定问题的西方式治理不同，中国共产党以更为广阔的视野开创性地对中国国家治理做出了新的规定。首先，国家治理不是被动地应付新兴公共事务的“救火队员”，而是“体系化”的社会公共事务管理和政治建设。国家治理体系意味着对各个领域的管理与建设都应该革除积弊、相互借鉴、创新治理模式，实现系统性、整体性和协同性治理；从基层的社区、学校、工厂到中层和政府、社会组织乃至更高层级的区域组织、国际组织，都需要运用制度化和程序化方式进行管理；立法、行政、执法、监督等全部政治过程都应在坚持基本政治制度的前提下创新体制机制、法律法规，使各方面的制度更加科学、更加完善。其次，不同的方式、不同领域、不同过程的国家治理不是各自为政的“散兵游勇”，而是相互配合、相互补充、相互促进的系统化治理。从西方的情况看，治理相对于统治的最大优势在于其灵活性、包容性以及参与性，但是也因此容易导致治理活动的碎片化，大多数治理实践难以有效、持续、健康地发展。中国共产党就是要通过构建上下互动、多层协调、全面推进的方式，

^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》，《人民日报》2014年1月1日。

创造有利于国家治理顺利推进的制度空间。在中国共产党的领导下,通过建立一种长期、持续、平等、开放、包容的国家治理机制,社会各个主体可以通过理性的交流与互动,超越个体的自我利益与局限,超越经济理性的束缚,逐步形成清晰明确的公共理性,从而为推动国家治理体系的现代化奠定坚实的基础。最后,国家治理的作用空间不仅仅局限于“公民社会”领域,而是发生在广义的“国家”领域。虽然治理理论强调包括政府在内的多元主体自愿合作,但是“当代治理主义观念则体现了‘反政府’的价值,它们认为,市场组织存在着失败,但政府组织同样存在着失败,而且‘政府失败’带来的危害比‘市场失败’的问题可能更大”^①。因此,西方治理理论总体上试图通过强化市场与社会的作用来限制政府和国家的权力,但是这种对国家的怀疑和限制往往导致治理活动的碎片化和不可持续。而“国家治理体系”的提出,明确了治理发挥作用的空间是国家,既包括对国家与社会、市场关系的处理,也包括对国家间问题的解决;既充分利用国家与政府现有的制度资源,又创新性地吸收市场与社会所带来的新机制与新手段;既保障国家治理活动的灵活性与适应性,又保障国家治理活动的可持续性。

(二) 国家治理能力现代化的含义

“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。”^②中国国家治理能力现代化是指不断适应社会主义现代化建设的需要,增强依法和按照制度治国理政的本领,把各方面制度优势转化为管理国家的能力和水平。如果说“国家治理体系”解决的是国家治理的制度性框架问题,那么,“国家治理能力”则是为了解决如何切实发挥国家治理体系的独特功能问题。“（国家）综合治理能力不是政府多项能力的简单相加,而是所有能力构成的一个有机整体。”^③首先,“国家治理能力”包含了与整个国家以及公民利益密切相关的所有公共事务和公共事务治理过程,不仅包括对政治、军事、文化、经济、社会等所有领域的治理能力,而且包括对公共产品生产与供给、社会资源协调与分配、公共政策的制定和实施、社会认

① 孙柏瑛:《当代政府治理变革中的制度设计与选择》,《中国行政管理》2002年第2期。

② 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014年1月1日。

③ 施雪华:《政府综合治理能力论》,《浙江社会科学》1995年第5期。

同的维系、国家安全的维护以及国际关系的维持等所有治理过程的能力。换言之,“国家治理能力”勾勒出的是中国特色国家治理能力的“立体化”特征。其次,“国家治理能力”不仅包括人口领土、自然资源、国民生产总值、国家税收、财政收支、军事力量等国家资源的生产与汲取能力,也包括政治过程民主化、经济活动市场化、社会结构扁平化等国家资源管理与分配能力的现代化。此外,应注意的是“国家治理能力”还包括社会整体教育水平、政治社会化程度、公民参与意识和能力、社会认同和凝聚力水平等一系列“软”能力,从实践来看,恰恰是国家治理的“软”能力成为发展中国家治理成败的关键。^①最后,国家治理能力不是静态的治理水平,而是动态发展的治理能力。在以经济全球化和信息化为标志的现代化浪潮中,社会公共事务和新型社会问题正以爆炸性的速度涌现,新的国家治理体制不仅需要应对现有政府管理体制无法处理的重大挑战,而且需要具有对未来发展过程中出现新问题的预见与管控能力,还需要具有随着新问题的出现而不断发展或衍生出新的国家治理方法和机制的能力。此外,需要说明的是,对国家治理能力的测量没有绝对的标准,要在与世界其他国家的对比中得到彰显。随着冷战的结束,国家间赤裸裸的力量对比已经失去主导地位,“软实力正变得比以往更为突出”^②,而治理能力作为“软实力”的重要组成部分成为国家间竞争的焦点。在经济全球化时代,中国国家治理能力建设不仅需要在与其他国家竞争过程中不断创新,而且需要开放性地吸收其他国家的治理经验和成果,服务于中国的建设和发展。

(三) 国家治理体系与国家治理能力的关系

从理论上讲,国家治理体系与国家治理能力是构成特定国家治理的“骨骼”与“血肉”,“国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能”^③。国家治理体系与特定国家的政治制度密切相连,国家治理体系从根本上说体现了国家治理的属性和类型。作为一

① M. S. Grindle, “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries,” *Governance*, 2004, 17 (4) : 525-548.

② J. S. Nye, “Soft Power,” *Foreign Policy*, 1990 (80) : 153-171.

③ 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014年1月1日。

种根本的国家制度，它在特定历史时期、社会阶级结构没有发生质变的情况下具有相对稳定性，国家治理体系规定着国家治理机制的价值取向和服务目标，决定着具体治理机制的发展空间以及国家治理能力的实际效果。而国家治理能力建设属于治理体系发挥作用的途径和方法，具有一定的从属性和灵活性。在国家治理体系建设的进程中，只有具有健全的国家治理能力，国家治理体系才能真正发挥作用，否则，极有可能成为空中楼阁。国家治理能力建设虽然是国家治理体系的具体实现形式，但在实践中又往往不是被动地决定于或是适应于国家治理体系，而是有机地融入发展过程之中，能动地为国家治理体系发挥作用提供渠道、途径和方法。总而言之，国家治理体系与一个国家的基本国情和政治制度相联系，在世界范围内并不存在普遍适用或者唯一的制度模式，大量发展中国家的案例说明^①，照搬照抄脱离实际的别国的治理体系往往会导致国家治理的失败；当然，具体的国家治理体系与国家治理能力建设针对特定问题，所以可以批评性地借鉴其他国家的治理方式和方法。这就要求特定国家在坚持和发展自身特有国家治理体系的基础上，开放性地借鉴人类创造的一切有益的国家治理方式，切实发挥国家治理体系的功能。

三 实现国家治理体系与国家治理能力现代化的着力点

毋庸置疑，推进国家治理体系与国家治理能力现代化是一项极为复杂的系统工程，不仅涉及国家的所有领域，也涉及所有与公共事务相关的过程，任何一个环节的国家治理都需要进行反复研究和探索。本文仅试图从宏观角度阐述中国国家治理体系和国家治理能力构建过程中需要关注的几个重点问题。

（一）加强党的领导，转变党治国理政的方式

“政党是治理国家不可缺少的工具”^②，毫无疑问，中国共产党作为中国特色社会主义建设事业的领导力量，始终是中国国家治理体系变革的推动力量，“特别是中国共产党创设的各种政治制度和管理制度，对中国现

^① 沙布尔·吉玛、丹尼斯·荣迪内利编：《分权化治理：新概念与新实践》，唐兴贤等译，格致出版社2013年版，第225页。

^② 罗杰·希尔斯曼：《美国是如何治理的》，曹大鹏译，商务印书馆1986年版，第327页。

代国家的建构起到了决定性的作用”^①。在中国共产党的领导下，中国人民民主专政制度，这项制度“既反映了中国革命和建设的发展历程，又反映了我国政权具有广泛的民主性和阶级基础，能够团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素”。^②为了使这一制度真正落到实处，人民代表大会制度、民族区域自治制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度、基层群众自治制度、以公有制为主体的多种经济成分并存，以按劳分配为基础的多种分配方式并存等一系列基本制度，为中国治理体系的构建奠定了基本的制度框架。中共十八届三中全会关于治理体系的论述规定了在坚持现有制度的基础上，通过增强具体治理机制的多元化、协同性和互动性来实现国家治理体系与能力的现代化。在继续完善国家治理体系和国家治理框架的基础上，中国共产党需要更多地涉入具体与微观的治理活动之中。众所周知，从世界范围看，政党往往是作为某一利益集团的代表参与到治理过程之中的，虽然很多治理活动是政党发起并组织的，但政党的轮替以及政党利益的短视往往会导致治理实践的中断和不可持续^③；资产阶级政党褊狭的利益以及对抗性的利益表达方式也往往会导致治理的失败。因此，中国共产党对于治理过程的领导在没有现成经验可以借鉴的情况下，具体方式的探索与经验的积累必将成为中国对国家治理理论与实践发展的巨大贡献。党的十八大报告明确指出，“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”，其中尤其要处理好党的领导、人民当家作主与依法治国之间的关系：继续理顺各种权力关系，通过不断地鼓励和引导多元参与以及治理机制创新，逐步使新的国家治理方式制度化和法制化，巩固国家治理成果；在具体的治理过程中，避免通过强制性方式，做好利益的协调者、方向的引导者以及资源的整合者，为国家治理搭建服务平台、创造制度环境以及营造合作氛围等；做好国家治理成果的总结和推广工作。真正做到总揽全局，协调各方。

（二）注重国家治理的法制化和制度化，明确各治理主体的责任

国家治理体系和国家治理能力现代化建设的最主要特点在于其治理的

① 刘建军、何俊志、杨建党：《新中国根本政治制度研究》，上海人民出版社2009年版，第16页。

② 陈明显主编：《中华人民共和国政治制度史》，南开大学出版社1998年版，第27页。

③ D. Chavez, "The Watering down of Participatory Budgeting and People Power in Porto Alegre, Brazil," *Participatory Learning and Action*, 2008, 58 (1) : 57-60.

整体性与系统性，这势必会导致其过程的复杂性，从而涉及党、政府、社会组织、私营部门以及公民在内的所有主体以及全部的政治、经济和社会过程。因此，有学者呼吁通过分权、放权、授权等方式，给予各级地方政府以及多元主体更多的改革和创新的权力，通过调动全社会的智慧和力量，推动国家全方位的改革和创新，这无疑是未来中国国家治理体系和国家治理能力建设的重要策略之一。但需要指出的是，在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，如果过度强调分权、放权或自愿合作，忽视硬性的制度规定和强制性监督机制，很可能会导致多元主体责任边界不明确，诱发相互推诿扯皮、争功避责，削弱其共识与合力。在当前中国制度体系需进一步健全和完善，社会规则意识和责任意识尚未完全建立，认识还没有完全统一的情形下，过度强调自愿合作、自我约束、自主创新，显然会加剧责任体系的混乱，不利于理想效果的达成。事前的强制性约束以及清晰的责任划分，虽然可能会在一定程度上削弱整个治理过程的灵活性、参与性与适应性，但却可以保障其可持续性以及适用范围，显然更符合当前中国推进治理体系和治理能力现代化的要求。从宏观上看，推动国家治理体系的现代化，需要在中国共产党的领导下，既要改革不适应社会发展需要的各种体制、机制、法律、法规，又要不断创新，促进各方面制度更加科学、完善，实现党、国家治国理政的制度化、规范化、程序化。从微观上看，在中国共产党的领导下，在民主协商的基础上，参与治理的各方应该在法定的治理路线图、治理规划或者治理责任的约束下，明确治理的目标以及各自的权利、义务，制定完善的绩效评估方法、评估标准，确定评估主体等；建立相对独立的纠纷仲裁机构，确保在全面改革过程中出现的利益、目标以及行为方式等方面的争议能得到及时、有效的处理；建立明确、公正的奖惩机制和责任追究制度，为统一全党意志、统一全社会的思想、形成国家治理体系与治理能力现代化的合力奠定制度基础。

（三）发挥党和政府的引导功能，培育各治理主体按制度办事、依法办事的意识与能力

为了实现国家治理体系和治理能力现代化，不仅要不断完善和改革现有的体制机制、法律法规，而且要使这些体制机制、法律法规切实运行并且发挥作用，这其中就涉及包括党和政府在内的多元治理主体要增强按制度办事、依法办事的意识和能力。长期以来，党和政府在国家治理