

国家社科基金特别委托项目
“中国治理道路研究”阶段性成果

国家治理现代化 学习读本

颜晓峰 / 主编

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

人民日报出版社

国家社科基金特别委托项目
“中国治理道路研究”阶段性成果

国家治理现代化学习读本

颜晓峰 / 主编

常培育 李徐步 / 副主编

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理现代化学习读本 / 颜晓峰主编. —北京: 人民日报出版社, 2014.3
ISBN 978-7-5115-2455-3

I. ①国… II. ①颜… III. ①国家—行政管理—中国—自学参考资料
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 038021 号

书 名: 国家治理现代化学习读本

主 编: 颜晓峰

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 曹 腾 高 亮

封面设计: 丁 岩

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369509 65369510 65369846

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369523

网 址: www.peopledaily.press.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫瑞兴印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 173 千字

印 张: 13

版 次: 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-2455-3

定 价: 36.00 元

本书作者

撰 稿（按姓氏笔画排序）：

王丽君 刘 群 祁一平 朱康有

孙存良 李徐步 张 震 杨永利

姜钦云 黄昆仑 常培育 韩 刚

詹仲亚 颜 旭 颜晓峰

主 编：颜晓峰

副主编：常培育 李徐步

目 录

一、坚持和发展中国特色社会主义的必然要求	1
(一) 推进国家治理现代化的重大意义	1
(二) 国家治理现代化的基本内涵	7
(三) 推进国家治理现代化必须坚持正确方向	11
二、中国传统治理思想	17
(一) 传统治理思想的内核	17
(二) 传统治理思想的主流	20
(三) 传统治理思想的分歧	26
三、治理社会主义社会的探索历程	37
(一) 马克思和恩格斯关于国家治理的重要论述	37
(二) 列宁及其后苏联对社会主义国家治理的探索	41
(三) 社会主义中国在国家治理方面的探索实践	44
四、当代西方国家治理的发展状况	52
(一) 当代西方国家治理的实践历程	52
(二) 当代西方国家治理的思想发展脉络	58
(三) 当代西方国家治理之路的审视	65

五、完整理解和把握全面深化改革的总目标69

 （一）总目标是坚持和发展中国特色社会主义的创新69

 （二）完善中国特色社会主义制度规定了推进国家治理现代化的根本方向74

 （三）推进国家治理现代化规定了完善中国特色社会主义制度的鲜明指向78

六、推动制度体系更加成熟更加定型83

 （一）中国特色社会主义的制度体系83

 （二）推动制度体系更加成熟更加定型的目标要求88

 （三）以全面深化改革推动制度体系更加成熟更加定型94

七、实现国家治理制度化、规范化、程序化99

 （一）实现国家治理制度化、规范化、程序化的根本要求99

 （二）制度化、规范化、程序化是国家治理现代化的核心内容104

 （三）着眼全面深化改革积极推进国家治理制度化、规范化、程序化109

八、我国国家治理体系的基础、演化和结构116

 （一）国家治理体系的基础116

 （二）国家治理体系的演化120

 （三）国家治理体系的结构125

九、提高国家治理能力的任务、重点和机制132

 （一）提高国家治理能力的任务132

 （二）提高国家治理能力的重点139

 （三）提高国家治理能力的机制145

十、创新社会治理体制	149
(一) 创新社会治理体制的基本内涵	149
(二) 创新社会治理体制的重大意义	154
(三) 创新社会治理体制的重点工作	157
十一、促进治理体系与价值体系融合贯通	167
(一) 治理体系与价值体系的高度统一	167
(二) 治理体系与价值体系相互促进的生动实践	175
(三) 促进治理体系与价值体系的良性互动	180
十二、坚持不懈地推进国家治理现代化	186
(一) 提高国家治理的执行力	186
(二) 加强党对国家治理现代化的领导	192
(三) 抓好行政体制改革	193
(四) 发挥核心价值体系和核心价值观的凝心聚力作用	195
(五) 完善社会主义法治保障	197
后 记	199

一、坚持和发展中国特色社会主义的必然要求

党的十八届三中全会明确提出，推进国家治理体系和治理能力现代化，并将之与完善和发展中国特色社会主义制度一起定位为全面深化改革的总目标。可以说，治理现代化作为我们党提出的又一个现代化战略目标，是改革进程本身向前拓展提出的客观要求，体现了我们党对改革认识的深化和系统化。推进国家治理体系和治理能力现代化，是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，也是实现社会主义现代化的必由之路。

（一）推进国家治理现代化的重大意义

推进国家治理现代化，是我们党在深刻认识古今中外治乱兴衰规律、认真总结我国改革开放的成功经验、准确把握我国改革发展阶段性特征的基础上提出来的，对于坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦，对于推进人类制度文明的发展演进，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

1. 社会主义实践和近代以来中国社会变革的历史启迪

推进国家治理现代化，是我们党依据漫长的人类制度文明发展史、5000多年中华文明史、500年世界社会主义运动史、中国近代以来170多年抗争史、我们党90多年革命建设改革史，在深刻把握古今中外治乱兴衰规律，特别是社会主义运动史和近代以来中国社会历史变迁的基础上提出来的。

纵观社会主义诞生以来的历史过程，怎样治理社会主义这样的全新社会，在以往的世界社会主义实践中没有得到很好解决。马克思、恩格斯在批判旧世界的基础上，对未来社会的发展过程、发展方向和一般特征做出了科学的预测和设想。他们认为，社会主义社会与资本主义社会具有决定意义的差别主要包括：社会主义在生产资料公有制基础上组织生产，生产的根本目的是满足全体社会成员的需要；对社会生产进行有计划的指导和调节，社会产品实行按劳分配原则；合乎自然规律地改造和利用资源，保持人与自然之间动态的平衡；由无产阶级政党领导、以建立无产阶级专政的国家为目的的无产阶级革命，是无产阶级进行斗争的最高形式；通过无产阶级专政和社会主义高度发展，最终实现向消灭阶级、消灭剥削、实现人的自由而全面发展的共产主义社会的过渡。特别是对巴黎公社的实践提出了指导意见、进行了深刻总结。但巴黎公社的实践范围较小、时间较短，没有遇到后来社会主义国家所面临的大范围、全局性、长时间的矛盾和问题。因此，无论是巴黎公社的街堡，还是共产国际的战歌，都未能让马克思、恩格斯经历全面治理一个社会主义国家的实践。列宁领导了世界上第一个社会主义国家的创立，并对社会主义的建设进行了积极思考和初步实践。对于在经济文化相对落后的俄国如何治理社会主义国家的难度，列宁有着清醒的认识，并创造性地提出了一些政策举措。如实行新经济政策，提出社会主义社会必须创造比资本主义更高的劳动生产率、无产阶级在夺取政权后要实现党和国家工作重心从革命到建设的转变、必须利用资本主义文明成果建设社会主义、有步骤地发展社会主义民主等。但这些设想和举措尚未得到深入探索和实践，列宁就溘然长逝。之后，苏联在 70 多年治理历程中取得了一些成功经验，曾写下辉煌篇章，但仍然没有很好地解决社会主义国家治理问题。特别是日益僵化和固化的苏联模式，导致各种社会矛盾和问题日积月累、积重难返，最终难以逆转国亡政息的命运，留下社会主义国家治理史上令人扼腕的沉重一笔。同时，苏联领导人长期推

行大党、大国主义，把苏联模式普遍化和神圣化，依靠强力“输出”模式，使东欧一些国家探索符合本国国情的社会主义道路的努力难以取得实质性进展。可以说，没有形成有效的国家治理体系和治理能力，是苏东剧变、苏联解体的一个重要原因。如何治理社会主义社会，仍需要进行长期艰辛的探索。

古往今来，对国家的治理一直是历朝历代统治者面临的难题。一个社会如果没有形成有效的国家治理体系和治理能力，就不能有效解决社会矛盾和问题，各种社会矛盾和问题日积月累、积重难返，必然导致社会动荡、政权更迭。

从中国社会变革的历史进程看，实现这样的总目标更具复杂性和紧迫性。自秦始皇统一中国后的 2000 多年来，统治者围绕如何治国理政这一问题，进行了不断的探索和实践，为后世留下了宝贵借鉴。如《尚书》提出了“敬天”、“明德”、“慎罚”、“保民”等理念，认为统治者的崇高德行是教化民众、治理国家的最有效武器。唐太宗李世民让魏征等编著的《群书治要》，梳理了“修身、齐家、治国、平天下”的思想精华，提出了“为君、择人、施政、教化”等治理要诀。^①在这些治理思想指导下，中国曾经出现过代表时代治理水平高峰的汉唐治世、康乾盛景。然而自商鞅废井田、立郡县之后，尽管发生了不少的朝代更替，但“百代皆行秦政制”，“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的社会观念始终没有改变，君主专制制度始终没有动摇。近代以后，当欧美国家争相改制图强之时，中国却如同一头沉睡的雄狮，固守于宗法祖制而不自醒，与治理现代化的浪潮失之交臂。这种严重落后于时代的国家治理制度，在列强入侵、国内矛盾尖锐的情况下，使近代中国陷入严重危机。武昌城头辛亥革命的枪声，击碎了绵延 2000 年的封建王朝，为中国的进步打开了闸门。从辛亥革命始，

① 许海清：《国家治理体系和治理能力现代化》，中共中央党校出版社 2013 年版，第 45 页。

中国人就一直寻找适合我国国情的国家治理体系，各种社会力量进行着激烈的斗争。但君主立宪制、复辟帝制、议会制、多党制、总统制，种种国家治理的方案和尝试都在现实中败下阵来。

十月革命一声炮响，给中国送来了马克思列宁主义，同时也送来了一种全新的国家治理理念。在领导中国革命的进程中，我们党不断思考未来建立什么样的国家治理体系问题。毛泽东同志在《论联合政府》中提出“将中国建设成一个独立、自由、民主、统一和富强的新国家”的战略目标，并对未来我国的制度架构进行了阐述。他强调，这是一个真正适合中国人口最大多数的要求的国家制度。

中华人民共和国的成立，标志着近代以来中国人民救亡图存的革命取得了历史性的伟大胜利，为实现国家现代化创造了根本制度前提。我们党在全国执政后，继续探索适合我国国情的国家治理模式。这种探索是从学习苏联起步的，并取得了重要的理论和实践成果，为我们开辟新路打下了重要基础、提供了重要启示。但总体而言，由于受到各种主客观条件的制约，没有探索出适合中国国情的国家治理模式。

2. 对改革开放以来我国现代化建设成功经验的理论总结

改革开放以来，我们党开始以全新的角度思考国家治理问题。改革是社会主义制度的自我完善和发展，是一场深刻的制度革命。可以说，改革的历史，就是一部波澜壮阔的制度演进史、治理完善史。

在全球化的背景下，现代化成为时代的最强音。赶上时代的迫切要求，决定了中国改革的现代化指向。中国是在落后的境遇中走向现代化道路的。早在1980年，邓小平同志就指出：“我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优越的人才。”回望改革开放历程，“现代化”与“改革”始终紧密相连。改革开放的本质，正是在党的领导下，推动社会主义中国跟上现代化的时代潮流。

我们对现代化的理解，经历了一个由浅入深的过程。新中国成立以来，我们先后提出了农业现代化、工业现代化、科技现代化和国防现代化。随着改革实践的不断深入，我们党深刻认识到，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”，社会制度是现代化变革的关键性因素，也是一个国家实现现代化的必由之路。国家治理体系和治理能力现代化，是从制度和治理层面提出的现代化目标。治理现代化作为继“四个现代化”后我们党提出的又一个现代化战略目标，反映了改革进程不断深化拓展的客观要求，体现了我们党对改革认识的深化和系统化。

改革开放以来，我们党总结国际国内两方面经验教训，以马克思主义的科学态度和求实精神，对社会主义制度现代化积极探索，取得了重要的成就。之所以能够取得如此的成就，一个基本的原因就是，我们不仅对经济体制进行了改革，也对政治体制进行了改革。我们将社会主义与市场经济有机结合，确立社会主义市场经济制度；构建中国特色社会主义法律体系，推进党的领导体制规范化、制度化；实行基层群众自治制度，完善信息公开机制，为公民有序政治参与开辟新渠道；创新社会治理体制，建立健全社会保障体系，等等。我们党在坚持社会主义基本制度的前提下，坚持不懈地推进制度创新，构建起支撑中国特色社会主义五位一体建设的制度框架体系，夯实了科学执政、民主执政、依法执政基础，诠释了一个执政党治国理政的智慧和能力。改革开放以来，中国能够在社会基本稳定的前提下保持经济长期较快发展，首先得益于中国治理改革的成功。

当前，我国政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结，同世界上一些地区和国家不断出现乱局形成鲜明对比。这说明，我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的，是有独特优势的，是适应我国国情和发展要求的。我们对此要有高度自信。

3. 对我国在现代化进程新的发展阶段所面临的各种严峻挑战的主动回应

纵观人类历史，制度的演进和形成从来都是一个漫长的过程。一个社会要形成一套比较成熟完备的制度体系，往往需要较长甚至很久的历史时期。英国从 1640 年发生资产阶级革命到 1688 年“光荣革命”形成君主立宪制，用了几十年时间；美国从 1775 年开始独立战争到 1865 年南北战争结束，新体制的稳定用了将近 90 年时间；法国从 1789 年资产阶级革命到 1870 年第二帝国消亡、第三共和国成立，用了 80 多年时间；日本从 1868 年开始明治维新，直到第二次世界大战结束后才形成了现在的体制。

我们党要在战争废墟上建立一个完全不同于旧中国的制度体系，而要治理的又是一个人口众多、基础薄弱的大国，面临的任务必然是长期的、艰巨的、复杂的，需要进行长时间的艰辛探索和艰苦努力。早在 1992 年，邓小平同志就曾指出：“恐怕再有 30 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。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化。”这一论断高瞻远瞩、意味深长。

成熟制度的形成和治理现代化不是一蹴而就的，必须经历一个逐步完善和发展的过程。在坚定制度自信的同时必须看到，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足，有许多亟待改进的地方。主要是制度还不完善，法制还不健全，制度和法律执行不力，各级干部的能力素质还不适应形势任务需要，社会参与、群众自治程度还不高。特别是当前我国发展进入了新阶段，改革进入攻坚期和深水区，社会矛盾凸显。相比形势任务的新变化，相比经济社会发展的新要求，相比人民群众的新期待，相比当今世界日趋激烈的国际竞争，我们在国家治理体系和治理能力方面还有这样那样的不足，我们的制度还没有达到更加成熟更加定型的要求，有些方面甚至成为制约我们发展和稳定的重要因素。

“法者天下之公器也，变者天下之公理也。”制度的演进需要适应时代的变化，治理的脚步必须跟上发展的节拍。只有适应国家现代化的进程，

实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力，才能有效破解经济社会转型升级的发展难题，成功应对现代化过程中的风险考验，实现伟大的中国梦。

推进国家治理体系和治理能力现代化，是我们党从坚持和发展中国特色社会主义，实现党长期执政、国家长治久安的战略高度提出的重大历史任务，深化了我们对社会主义现代化内涵的理解，深化了我们对社会主义建设规律的认识，为全面深化改革指明了前进方向，必将对我国社会主义现代化建设提供强大动力。

（二）国家治理现代化的基本内涵

现代意义上的“治理”，是一个不同于“统治”、“管理”的新概念。国家治理包括国家治理体系和治理能力两个方面，二者是一个有机整体。适应时代发展变化和我国现代化总进程的需要，我们必须推进国家治理现代化，努力使各方面制度更加科学、更加完善、更加成熟、更加定型，实现治理的制度化、规范化、程序化。

1. 从“统治”、“管理”到“治理”

在“国家治理体系和治理能力”中，“治理”是关键词。要理解“国家治理体系和治理能力”的内涵，首先要了解什么是“治理”。

“治理”是一个古老的词语，在中华文化语境中，可谓源远流长。实际上，治国理政是中国传统政治文化的重要命题和构成内容，其基本含义是统治者治理国家和处理政务之意。“治大国若烹小鲜”，“治国之道，必先富民”，“修身、齐家、治国、平天下”，等等，都充分体现了中国历代统治者治理国家的智慧和经验。而国家治理或治理国家，也是我们党不懈探索的课题。“治国先治党，治党务必从严”、“依法治国”，都鲜明地凸显了党的“治理”理念。西方文化语境中的“治理”（Governance）一词，源

于古典拉丁文和古希腊语中的“掌舵”一词，具有控制、引导和操纵之意，主要用于与国家公共事务相关的宪法或法律的执行问题，或指管理利害关系不同的多种特定机构或行业。可见，“治理”不是今天才提出来的，也不是受西方影响才提出来的。

作为现代意义上的“治理”概念，则是随着 20 世纪 90 年代西方治理理论的兴起而产生的。西方学者赋予“治理”以新的含义，并使之与“统治”的概念区别开来，在此基础上形成了治理理论。治理理论认为，治理是一个自上而下与自下而上互动的过程，政府与社会通过合作、协商、建立伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，寻求政府与公民对公共生活的合作管理和实现公共利益最大化，以合法性、参与性、公开性、透明性、回应性、法治性和责任性等为基本特征。^①

可见，现代意义上的治理概念是从“善治理论”引用过来。与传统意义上的统治、管理不同，治理强调的是官民互动、合作与协商，是双边关系，而不是政府单边划船。具体而言，管理与治理的主要区别：一是权威的主体不同。管理的主体是单一的，就是政府或其他国家公共权力机构；治理的主体则是多元的，除了政府等国家公共权力机构外，还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。二是权威的来源不同。管理的来源是强制性的国家法律；治理的来源除了法律外，还包括各种非国家强制的契约。三是权威的性质不同。管理是强制性的；治理可以是强制的，但更多是协商的。四是权力的运行向度不同。管理的权力运行是自上而下的，治理的权力则是自上而下、自下而上以及横向流动相结合。国家治理的过程，就在于充分动员国家各个方面的力量，并且促使多方积极互动，以便实现国家治理的预期目标。相较于统治、管理而言，治理模式更有利于扩大人民民主、实现社会正义、激发社会活力。从统治走向治理，是人类政治发展

① 刘武俊：《把国家治理纳入法治轨道》，《中国青年报》2013 年 12 月 9 日，第 2 版。

的普遍趋势。“多一些治理，少一些统治”，是 21 世纪世界主要国家政治变革的重要特征。

2. 国家治理和国家治理现代化的内涵

我们党对于“治理”概念的运用，一方面汲取了中国传统政治文化治国理政的有益精神，但在本质上又不同于皇权统治者的“治国理政”；另一方面扬弃性地吸收了西方“治理”概念的有益要素，但与西方倾向于政府分权、实现社会多中心治理和社会自治的“治理”概念又有所不同。我国的国家治理，就是党领导人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。^①国家治理的过程，就在于充分动员各个方面的力量，以多元共治激发国家、社会与市场的活力，促使三方积极互动，实现国家治理的预期目标。我国的国家治理，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一这一根本原则。人民是国家治理的主体，党在国家治理中发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用，法治是治国理政的基本方式。

国家治理包括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。我国的国家治理体系，就是在党领导下管理国家的制度体系，包括人民代表大会制度的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等基本政治制度，中国特色社会主义法律体系，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，以及经济、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，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。^②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。

国家治理体系与治理能力是社会的、历史的，任何制度都需要改革创

① 秋石：《为了国家长治久安——怎样理解全面深化改革的总目标》，《求是》2014 年第 1 期。

② 秋石：《为了国家长治久安——怎样理解全面深化改革的总目标》，《求是》2014 年第 1 期。

新，僵化和停滞只会窒息制度的生机。我们的制度建设，必须在不断变革与完善中发展。当代中国，完善和发展中国特色社会主义制度，必须推动制度更加成熟更加定型，推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理现代化，是一个前后相续的过程。我国社会主义实践的前半程已经建立了基本制度，并通过改革不断加以完善，打下了很好的基础；后半程则需要适应国家现代化总进程，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一套更完备、更稳定、更管用的制度体系，在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果，有效破解经济社会转型升级的发展难题，成功应对现代化过程中的风险考验，实现中华民族伟大复兴的中国梦。

所谓国家治理体系和治理能力的现代化，就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化，使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家，从而把制度优势转化为治理国家的效能。推进我国社会主义国家治理体系和治理能力现代化，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；就是要更加注重治理能力建设，增强按制度办事、依法办事意识，善于运用制度和法律治理国家，把各方面制度优势转化为管理国家的效能，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

3. 国家治理体系与治理能力是一个有机整体

国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成、有机统一。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。只有把国家治理体系和治理能力两者统一起来，才能治理好国家。

一方面，在国家治理中，制度是起根本性、全局性、长远性作用的。制度是决定社会发展与文明进步的关键性因素，只有不断推进制度变革，