

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

党员干部读本

本书编写组



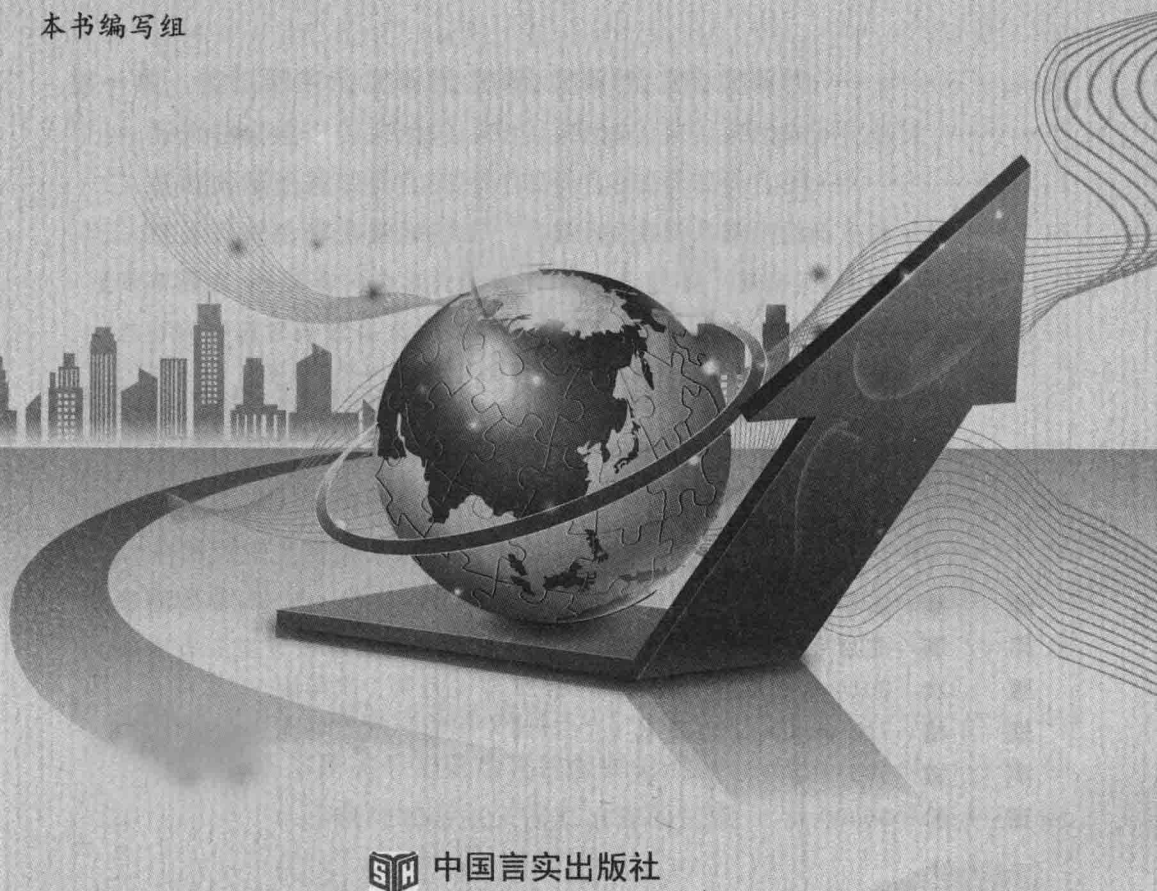
中国言实出版社

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

党员干部读本

本书编写组



 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家治理体系和治理能力现代化党员干部读本/《国家治理
体系和治理能力现代化党员干部读本》编写组编.

—北京:中国言实出版社,2014.6

ISBN 978-7-5171-0624-1

I. ①国… II. ①国… 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 123043 号

责任编辑:周汉飞

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

编辑部:北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

电 话:64924853(总编室) 64924716(发行部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京市文林印务有限公司

版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 13.5 印张

字 数 195 千字

定 价 36.00 元

目 录

C O N T E N T S

习近平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开班式上发表重要讲话强调 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
第一章 推进国家治理现代化的意义、内涵和要求	5
一、深刻领会推进国家治理现代化的重大现实意义和历史意义	5
二、把握国家治理现代化的主要内涵	11
三、推进国家治理体系和治理能力现代化必须坚持正确方向	15
【专家观点 韩振峰·北京交通大学马克思主义学院院长、教授】 怎样理解国家治理体系和治理能力现代化	19
第二章 中国悠久传统下的国家治理思想体系	21
一、中国传统国家治理思想的内核	21
二、中国历史上传统治理思想的主流	24
三、中国历史上传统治理思想的分歧	29
【专家观点 房宁·中国社会科学院政治学研究所所长】 如何推进国家治理体系和治理能力现代化	38
第三章 社会主义国家治理的探索	40
一、马克思、恩格斯关于国家治理的重要论述	40
二、列宁及其后苏联对社会主义国家治理的探索	44

三、社会主义中国在国家治理方面的探索实践	46
【专家观点 邓纯东·中国社会科学院马克思主义研究院院长、党委书记】	
吸收文化精华 推进国家治理体系现代化	52
第四章 西方国家治理的发展历程、现状与借鉴	56
一、当代西方国家治理的实践历程	57
二、当代西方国家治理的思想发展脉络	61
三、当代西方国家治理之路的审视	67
【专家观点 夏春涛·中国社会科学院中国特色社会主义理论体系	
研究中心专职副主任】	
把握国家治理现代化的正确方向	71
第五章 把握全面深化改革的总目标	74
一、全面深化改革总目标是坚持和发展中国特色社会主义的	
创新	74
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	78
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	82
【专家观点 新华社评论员】	
把握改革总目标,推进国家治理现代化	86
第六章 推动中国特色社会主义制度体系更加成熟定型	89
一、中国特色社会主义的制度体系	89
二、推动中国特色社会主义制度体系更加成熟定型的目标要求	94
三、以全面深化改革推动中国特色社会主义制度体系	
更加成熟定型	99
【专家观点 俞可平·中共中央编译局副局长、教授】	
沿着民主法治的轨道推进国家治理现代化	103
第七章 国家治理现代化的核心内容	106
一、制度化、规范化、程序化是国家治理现代化的核心内容	106

二、推进国家治理制度化、规范化、程序化的根本要求	111
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	115
【专家观点 柏维春·东北师范大学政法学院院长、教授】	
国家治理现代化要凸显中国特色	120
第八章 国家治理体系的基础、演化和结构	123
一、国家治理体系的基础	123
二、国家治理体系的演化	127
三、国家治理体系的结构	132
【专家观点 周 平·云南大学公共管理学院教授、长江学者】	
国家治理体系现代化是全面深化改革的必然要求	137
第九章 提高国家治理能力的任务、重点和机制	139
一、提高国家治理能力的主要任务	140
二、提高国家治理能力的重点	145
三、提高国家治理能力的机制	151
【专家观点 沈荣华·中国行政管理学会副秘书长、全国行政学 教学研究会执行副会长】	
国家治理现代化的三大趋势	154
第十章 创新社会治理体制	157
一、创新社会治理体制的基本内涵	157
二、创新社会治理体制的重大意义	161
三、创新社会治理体制的重点工作	164
【专家观点 陶希东·上海社会科学院社会调查中心研究员】	
创新社会治理需要采取四大策略	172
第十一章 促进国家治理体系与价值体系融合贯通	174
一、国家治理体系与价值体系的高度统一	175
二、国家治理体系与价值体系相互促进的生动实践	181
三、促进国家治理体系与价值体系的良性互动	186

【专家观点|舒 刚·中共中央宣传部】

国家治理与价值体系 191

第十二章 着力推进国家治理体系和治理能力现代化 193

一、提高国家治理的执行力 193

二、加强党对国家治理现代化的领导 198

三、深化行政体制改革 200

四、发挥核心价值体系和核心价值观的凝心聚力作用 201

五、完善社会主义法治保障 203

【专家观点|高小平·中国行政管理学会执行副会长兼秘书长】

国家治理体系与治理能力现代化的实现路径 205

习近平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开班式上发表重要讲话强调

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

李克强张德江俞正声王岐山张高丽出席开班式 刘云山主持开班式

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2月17日在中央党校开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话。他强调,必须适应国家现代化总进程,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力,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。

中共中央政治局常委李克强、张德江、俞正声、王岐山、张高丽出席开班式。中共中央政治局常委刘云山主持开班式。

习近平指出,党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标,就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。这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应有之义。

习近平强调,改革开放以来,我们党开始以全新的角度思考国家治理体系问题,强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。今天,摆在我们面前的一项重大历史任务,就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、为社会和

谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。这项工程极为宏大,必须是全面的系统的改革和改进,是各领域改革和改进的联动和集成,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。

习近平指出,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。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。同时,我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多亟待改进的地方,在提高国家治理能力上需要下更大气力。只有以提高党的执政能力为重点,尽快把我们各级干部、各方面管理者的思想政治素质、科学文化素质、工作本领都提高起来,尽快把党和国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织等的工作能力都提高起来,国家治理体系才能更加有效运转。

习近平指出,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须完整理解和把握全面深化改革的总目标,这是两句话组成的一个整体,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。我们的方向就是中国特色社会主义道路。

习近平强调,一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。我国国家治理体系需要改进和完善,但怎么改、怎么完善,我们要有主张、有定力。中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族,在漫长历史进程中,不断学习他人的好东西,把他人的好东西化成我们自己的东西,这才形成我们的民族特色。没有坚定的制度自信就不可能有全面深化改革的勇气,同样,离开不断改革,制度自信也不可能彻底、不可能久远。我们全面深化改革,是要使中国特色社会主义制度更好;我们说坚定制度自信,不是要固步自封,而是要不断革除体制机制弊端,让我们的制度成熟而持久。

习近平指出,推进国家治理体系和治理能力现代化,要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观,加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。坚守我们的价值体系,坚守我们的核心价值观,必须发挥文化的作用。民族文化是一个民族区别于其他民族的独特标识。要加强对中华优秀传统文化的挖掘和阐发,努力实现中华传统美德的创造性转化、创新性发展,把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来,把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足本国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去。只要中华民族一代接着一代追求美好崇高的道德境界,我们的民族就永远充满希望。

习近平强调,制定出一个好文件,只是万里长征走完了第一步,关键还在于落实文件。我们在学习宣传全会精神上还要下细功夫、苦功夫、深功夫,夯实全面深化改革的思想认识基础。在学习理解上,要防止一知半解、断章取义、生搬硬套,要弄清楚整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系,既不能以局部代替整体、又不能以整体代替局部,既不能以灵活性损害原则性、又不能以原则性束缚灵活性。在贯彻落实上,要防止徒陈空文、等待观望、急功近利,必须有时不我待的紧迫意识和夙夜在公的责任意识抓实、再抓实。改革是循序渐进的工作,既要敢于突破,又要一步一个脚印、稳扎稳打向前走,确保实现改革的目标任务。全面深化改革是立足国家整体利益、根本利益、长远利益进行部署的,要注意避免合意则取、不合意则舍的倾向,破除妨碍改革发展的那些思维定势。对党和人民事业有利的,对最广大人民群众有利的,对实现党和国家兴旺发达、长治久安有利的,该改的就要坚定不移改,这才是对历史负责、对人民负责、对国家和民族负责。

刘云山在主持开班式时指出,习近平总书记重要讲话从历史与现实、理论与实践结合上,深入阐释了全面深化改革总目标的历史背景、现实根据、

科学内涵,深刻回答了坚持改革总目标必须解决好制度模式选择、价值体系建设等重大问题,并对进一步学习贯彻十八届三中全会精神提出明确要求。讲话视野广阔、思想深刻,政治性、理论性、指导性很强,是对全面深化改革的再一次有力动员。要认真学习、深刻领会,把讲话精神体现到中国特色社会主义伟大实践之中,贯彻到全面深化改革各项工作之中。

中共中央政治局委员、中央书记处书记,全国人大常委会有关领导同志,国务委员,全国政协有关领导同志出席开班式。

各省、自治区、直辖市,中央和国家机关有关部门的主要负责同志,解放军及武警部队有关负责同志参加开班式。有关方面负责同志列席开班式。

(《人民日报》2014年2月18日)

第一章 推进国家治理现代化的意义、内涵和要求

习近平引用的古典名句

为之于未有，治之于未乱。

——习近平《干在实处 走在前列》

出处：《老子》

原文：其安易持，其未兆易谋；其脆易泮，其微易散。为之于未有，治之于未乱。合抱之木，生于毫末；九层之台，起于累土；千里之行，始于足下。

释义：做事，要在尚未发生以前就着手；治理国政，要在祸乱没有产生以前，就早做准备。

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、深刻领会推进国家治理现代化的重大现实意义和历史意义

推进国家治理体系和治理能力现代化，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。

(一)社会主义实践和近代以来中国社会变革的历史启迪

推进国家治理体系和治理能力现代化,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

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。

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，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 100 年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。

（二）对改革开放 30 多年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，我们的现代化道路首先是对率先走上现代化道路的西方发达资本主义的追赶。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 30 多年来,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改革进行了深刻变革,也对政治体制进行了重大变革。我们将社会主义市场经济有机结合,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。

(三)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。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。

制度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