

国家治理体系

guojia
zhilitixi xiandaihua
yu zhengzhizhili

现代化与政治治理

刘少华 刘宏斌 余凯◎等著



湖南大学民主理论研究中心丛书

中国的治理是在中国共产党的领导下进行的。
治理的目的之一是更大程度发展民主和加强法治。
在当代中国，
坚持党的领导、人民当家作主、
依法治国有机统一是中国特色社会主义政治发展道路的根本原则，
也是推行国家治理体系和治理能力现代化的核心要求。

CPS 湖南人民出版社

国家治理体系

guojia
zhilitixi xiandaihua
yu zhengzhizhili

现代化与政治治理

刘少华 刘宏斌 余凯◎等著



湖南大学民主理论研究中心丛书

CBS 湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

国家治理体系现代化与政治治理 / 刘少华，刘宏斌，余凯等著. —长沙：
湖南人民出版社，2015.3 重印

ISBN 978-7-5561-0308-9

I. ①国… II. ①刘… ②刘… ③余… III. ①国家—行政管理—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第159256号



国家治理体系现代化与政治治理

作 者 刘少华 刘宏斌 余 凯等著
责任编辑 洪江水
装帧设计 舒琳媛

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005

印 刷 永清县晔盛亚胶印有限公司
版 次 2015年3月第1版
2015年3月第2次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 15
字 数 240千字
书 号 ISBN 978-7-5561-0308-9
定 价 32.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

作者简介

刘少华，男，1963年生，湖南衡阳人，复旦大学国际关系与公共事务学院博士毕业，湖南省青年骨干教师；现为湖南大学政治与公共管理学院教授，教育部政治学类教学指导委员会委员，湖南省政治学会副会长；主要从事政治学理论、亚太问题、公共事务管理、公共安全、文化与文化安全问题研究。

刘宏斌，男，1967年生，湖南常德人，复旦大学西方哲学博士毕业。美国杜克大学政治系访问学者。现为湖南大学政治与公共管理学院政治学系副教授，政治学专业硕士生导师、湖南大学民主理论研究中心执行主任，主要研究方向：西方政治哲学、民主理论研究。

余凯，男，1979年出生，湖南汨罗人，武汉大学政治学硕士，复旦大学政治学博士。现执教于湖南大学政治与公共管理学院政治学系，兼任湖南大学廉政研究中心主任助理，并在湖南大学民主理论研究中心从事研究工作。

序

中国走向现代化的历史进程是一个艰难困苦的奋斗过程。在这一历史进程中，不仅需要全民族的同心同德、艰苦奋斗；也需要执政党和人民政府在管理国家、组织社会方面领导水平、领导能力的不断提高。正因如此，党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题决定》指出，“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，推进国家领导能力治理体系和治理能力现代化。”^①提出推进国家治理体系和治理能力的现代化，这是中国共产党人与时俱进、开拓进取的表现。习近平同志提出，国家治理体系现代化是中国式现代化中的第五个现代化，可见其意义重大。当前，各方面都在深入学习和贯彻十八届三中全会《决定》，学术界也有许多人围绕着“国家治理体系”问题展开热烈而深入的讨论，这无疑是很有意义的。但是，如何正确理解、准确把握中国式的国家治理体系还真的需要深入思考。

—

我们提出的“治理”是中国式的治理，与西方的“治理”理论既有联系也有区别。

习近平在2月17日在中央举办的省部级主要领导干部研讨班讲话中强

^①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第3页。人民出版社2013年11月版。

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。”^①

提出国家治理体系和治理能力的现代化，毫无疑问标志着中国共产党人在新世纪的成熟和进步。问题在于如何理解中国语境下的“治理”，这恐怕还是存在一些分歧的。三中全会以后，一些学者认为我们现在讲的治理就是西方式的治理，这可能存在某种片面性。当年俞可平他们在翻译“GOVNERENCE”的时候，在中文里实在找不到对应的名词，于是只好使用了“治理”这个中文语汇来替代。“治理”一词在中国传统观念中是“治国理政”的意思，显然与今天我们理解的治理有一定差别。众所周知，上个世纪末西方一些学者和政要在推进“第三条道路”理论与实践进程中提出的治理（GOVNERENCE）与传统的统治或管理（GOVERNMENT）相对应，倡导的是政府自上而下的管理与自下而上的参与和自治相结合，是一种新型的国家管理形式和社会组织形式。在这一点上，我们今天讲的治理有一些与其相近的地方。

但是，不能忽视中国式治理自己的特点。这些特点主要是：第一，中国的治理是在中国共产党的领导下进行的。治理的目的之一是更大程度发展民主和加强法治。在当代中国，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是中国特色社会主义政治发展道路的根本原则，也是推行国家治理体系和治理能力现代化的核心要求。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，无论是发展民主还是推进法治，都不能离开党的政治领导、思想领导和组织领导。西方社会的治理由于政党制度不同就没有什么党的领导的问题。

^① 见2014年2月18日《人民日报》。

题。第二，中国的治理不仅存在于社会层面，更多存在于国家层面。三中全会通过的《决定》中“推进国家治理体系”现代化这个提法本身就说明了这一点。西方社会目前的治理虽然也在国家生活上有所体现，但更多的是应用于社会生活的组织。第三，我们提出的国家治理体系是一个系统完备、环环相扣的逻辑结构。国家治理体系不仅包括国家权力、行政权力、司法权力运行机制体制的治理，也包括社会生活自组织的治理，而且相互制约、相互促进。西方社会还没有做到这一点。当然，这些理解还是初步的。国家治理体系是一个完全崭新的提法，确实需要理论上的深入思考和说明。

二

推进国家治理体系和治理能力现代化是为了完善和发展中国特色社会主义制度。

习近平同志今年2月17日在中央举办的省部级主要领导干部研讨班讲话中指出，“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。”^①在理解推进国家治理体系的现代化中，应该注意推进国家治理体系和治理能力现代化不能离开完善和发展中国特色社会主义制度；同样，完善和发展中国特色社会主义制度也需要推进国家治理体系和治理能力现代化。在一定意义上说，两者是一个事物的两个方面，不能割裂开来。

中国特色社会主义制度，是以人民代表大会制度作为根本政治制度；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及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；以及建立在这些制度基础上的经

^① 见2014年2月18日《人民日报》。

济体制、政治体制、文化管理体制、社会管理体制等具体制度组成的有机统一组织结构。中国特色社会主义制度体系是一个统一整体和有机系统。在这个统一体和系统中，围绕着人民代表大会制度这个人民在政治上当家作主的根本制度，不仅在经济、政治、文化、社会等领域形成的一整套相互衔接、相互作用的基本制度，还有建立在根本政治制度、基本制度基础上的经济体制、政治体制、文化管理体制、社会管理体制等各项具体制度。在这个系统中，不同层面、不同类型的制度各司其职，发挥作用；彼此又能够互为促进，相互协调，有效地促进和保证中国特色社会主义事业的不断发展。

中国特色社会主义制度所体现出的生命力和优越性表明，这种制度体系已经形成了可以长期发生规范、激励和保障效应的制度机制。中国特色社会主义制度符合我国国情，顺应时代潮流，有利于保持党和国家活力、调动广大人民群众和社会各方面的积极性、主动性、创造性，有利于解放和发展社会生产力、推动经济社会全面发展，有利于维护和促进社会公平正义、实现全体人民共同富裕，有利于集中力量办大事、有效应对前进道路上的各种风险挑战，有利于维护民族团结、社会稳定、国家统一。

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。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、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。”^①

^① 见2014年2月18日《人民日报》。

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。”^①

在中国特色社会主义制度体系中，各项基本制度和体制与机制相互促进，相得益彰。中国特色社会主义的具体制度即体制机制是基本制度的具体化，是基本制度的表现方式和实现方式。若是没有社会体制机制发挥作用，社会基本制度就会悬空，其维护社会关系、社会性质、社会秩序的目的便无法实现；若是社会体制机制不恰当不适宜，其中的具体制度不完全正确、不具体全面和不相互配套，也会影响社会基本制度的贯彻落实。所以，体制机制与根本制度、基本制度之间更加需要适应和吻合。根本制度、基本制度不文明、不合理，体制机制再好也没有意义；但是，体制机制不好，根本制度、基本制度的优势和功能也难以发挥。所以，在制度体系中，根本制度、基本制度和体制机制必须一致和统一。

中国特色社会主义制度还需要在实践中不断完善和发展。中国特色社会主义制度体系是体现人民当家作主的，但是其中的具体制度、具体体制存在许多问题和弊端，影响了根本制度、基本制度优势和功能的发挥，必须通过改革来完善和发展。完善和发展中国特色社会主义制度，要坚持社会主义市场经济的改革方向，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，找准深化改革开放的突破口，明确深化改革开放的重点，不失时机地推进重要领域和关键环节改革，继续推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革创新。整个社会主义初级阶段，中国发展需要破解的主题归根到底始终是

^① 见2014年2月18日《人民日报》。

能不能在坚持根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度的基础上完善经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度，从而最终形成相互配套、相对稳定的制度体系。这是推进国家治理体系现代化的必由之路。

三

推进国家治理体系现代化的根本途径是全面深化改革包括政治体制改革。习近平同志指出，“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，不是要故步自封，而是要不断革除体制机制弊端，让我们的制度成熟而持久。”^①

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，

^① 见2014年2月18日《人民日报》。

这才是对历史负责、对人民负责、对国家和民族负责。”^①

完善国家治理体系，推进国家治理体系和治理能力的现代化的重要途径之一就是积极稳妥推进政治体制改革，不断加强民主法治建设。党的十八届三中全会《决定》对新形势下的政治体制改革已经做出规划和部署，现在面临的问题是如何落到实处。按照党的十八大和十八届三中全会的部署，当前和今后一个时期政治体制改革的主要任务有：

（一）完善和发展社会主义民主制度

发展社会主义民主政治，制度问题带有根本性、长期性、稳定性。通过改革进一步完善和发展人民代表大会制度、社会主义协商民主制度、基层民主制度，是我国政治发展的重要内容。

第一，推动人民代表大会制度与时俱进。党的十八届三中全会《决定》指出，“坚持人民主体地位，推进人民代表大会制度理论和实践创新，发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。完善中国特色社会主义法律体系，健全立法起草、论证、协调、审议机制，提高立法质量，防止地方保护和部门利益法制化。”健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。加强人大常委会同人大代表的联系，充分发挥代表作用。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。”^②这是当前完善和发展人民代表大会制度的主要任务。

第二，推进协商民主广泛多层制度化发展。三中全会《决定》强调，“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及

^① 见 2014年2月18日《人民日报》。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第28~29页，人民出版社2013年11月版。

群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。

构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。

发挥统一战线在协商民主中的重要作用。完善中国共产党同各民主党派的政治协商，认真听取各民主党派和无党派人士意见。中共中央根据年度工作重点提出规划，采取协商会、谈心会、座谈会等进行协商。完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。贯彻党的民族政策，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。各级党委和政府、政协制定并组织实施协商年度工作计划，就一些重要决策听取政协意见。完善人民政协制度体系，规范协商内容、协商程序。拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，增加协商密度，提高协商成效。在政协健全委员联络机构，完善委员联络制度。”^①如何落实这些要求，是我们在推进政治体制改革征途上需要不断探索的问题。

第三，发展基层民主。十八届三中全会《决定》指出，“畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，加强社会组织民主机制建设，保障职工参与管理和监督的民主权利。”^②怎样进一步完善和扩大基层民主，这是需要进一步落实的问题。

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第29~31页，人民出版社2013年11月版。

②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第31页，人民出版社2013年11月版。

（二）集中解决政治生活中的主要矛盾

当前，在我国经济发展和社会进步的进程中，政治上层建筑层面有一些突出的矛盾和问题需要解决。对于这些突出矛盾和问题，应该抓紧制定具体改革措施和细则。

第一，深化行政体制改革，加快转变政府职能。更好地发挥市场在资源配给中的决定性作用，客观要求必须深入推进行政体制改革、转变政府职能。改革开放以来，我国行政管理体制改革取得了重要进展，政府管理的职能与方式等都发生了重大转变。但是也必须看到，与经济发展、社会发展的要求相比，行政管理体制改革还存在相对滞后的一面。因此，党的十八届三中全会《决定》指出，“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。”^①

转变政府职能，最根本的处理好政府这支“看得见的手”与市场这支“看不见的手”的辩证关系。在进一步发挥市场在资源配给中起决定性作用的历史条件下，政府要从以往过多的对经济实行行政干预和管控中摆脱出来，能够让市场发挥作用的尽量还给市场。政府主要是对市场经济实行宏观调控、创造法律环境、维护市场秩序、提供公共服务。要认真落实十八届三中全会《决定》精神。在投资上“除了关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批。”^②在政绩考核上，“要完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。”^③在深化

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第16页，人民出版社2013年11月版。

②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第17页，人民出版社2013年11月版。

③《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第17页，人民出版社2013年11月版。

行政审批制度改革上，“最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。”^①在深化机构改革上，“优化政府机构设置、职能配置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致。统筹党政群机构改革，理顺部门职责关系。积极稳妥实施大部门制。优化行政区划设置，有条件的地方探索推进省直接管理县（市）体制改革。严格控制机构编制，严格按照职数配备领导干部，减少机构数量和领导职数，严格控制财政供养人员总量。推进机构编制管理科学化、规范化、法制化。”^②

第二，建立健全权力运行制约和监督体系。对权力运行进行制约和监督，是政治体制改革的关键内容，也是发展社会主义民主政治的重要保证。能否对权力加以有效的制约和监督，始终确保人民赋予的权力始终用来为人民谋利益，不仅直接关系党的形象和威信，而且关系国家民族事业的兴衰成败。只有切实建立健全权力运行制约和监督体制机制，切实建立健全惩治和预防腐败体系，才能把反腐倡廉建设提高到新水平，让人民群众满意。

党的十八届三中全会《决定》指出，“建立健全权力制约和监督机制。坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。形成科学有效的权力制约和协调机制。完善党和国家领导体制，坚持民主集中制，充分发挥党的领导核心作用。规范各级党

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第17~18页，人民出版社2013年11月版。

②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第18~19页，人民出版社2013年11月版。

政主要领导干部职责权限，科学配置党政部门及内设机构权力和职能，明确职责定位和工作任务。加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，加强行政监察和审计监督。推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。”^①

应该看到，在监督问题上我们是有效的，但是权力制约的体制机制还不成熟。所以，在推进政治体制改革的进程中，我们要围绕权力运行制约这个关键问题，在借鉴人类政治文明有益成果的同时，从我国国情实际出发建立健全一整套科学配置各种权力资源，有效对各种权力进行制约，保证权力能够正确行使，这是我国社会主义政治建设的重要任务。

第三，进一步深化司法体制改革。为了保证司法公正，应当加快推进司法体制改革，使司法机关真正依法独立行使司法权。执政党对司法机关的领导主要是政治领导而不是行政领导，司法机关依法独立办理案件党的组织不能进行干预。为了维护司法公正，目前先推行省以下法院人财物由省级直接管理，逐步过渡到将来司法机关逐渐由各级人民代表大会直接管理，摆脱目前司法机关在人财物上不得不依赖各级行政部门处境尴尬的局面。

（三）逐步完善党的领导方式和执政方式

完善社会主义民主制度每向前深入一步，都客观内在地要求逐步改革和完善党的领导方式执政方式。由于我们党在中国的领导地位和执政地位，党的领导方式、执政方式与国家生活和社会生活息息相关。我们党的领导方式执政方式脱胎于革命战争年代；形成于计划经济体制之下，历史上曾经发挥过一定作用，但确实不很适应今天的现实需要，必须通过改革和完善使其真正适应民主法治建设需要。中国的国家生活和社会生活必须坚持党的领导，这是历史和现实已经得出的结论。但是坚持党的领导必须改善党的领导。党对国家政权的领导是政治领导，不是行政领导。不能把党领导人民管理国家与党直接管理国家混同起来；也不能把党支持人民当家作主与党代替人民

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，第35~36页，人民出版社2013年11月版。

当家作主等同起来。中国共产党是国家政权的领导核心，但不是国家权力机关。党对国家事务的领导主要是政治原则、政治方向的领导以及向国家政权机关推荐重要干部。党制定符合人民利益的路线、方针、政策，并且把这种路线、方针、政策作为建议向人大或人大常委会提出，由人大按照民主机制通过法定程序上升为法律，变为国家意志。党领导人民制定法律，党也必须在宪法和法律的范围内活动。党通过各级党组织的正确活动、党员先锋模范作用带领广大人民群众执行人大及其常委会的决定，具体实践和落实党的政治领导。因此，党应该善于通过国家政权对国家生活社会生活实行领导，而不是直接管理国家生活和社会生活。为此，只有通过改革和完善党的领导方式执政方式，进一步理顺党与人民代表大会的关系、理顺党与政府的关系，理顺党与司法机关的关系，形成党作为领导核心统领全局、国家权力机关和执行机关各自能够充分发挥作用的政治局面。党的十六大开始提出这个问题，十七大进一步强调，十八大报告提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。但是改革和完善党的领导方式执政方式非常复杂，极其敏感，如何破解这个难题，是我国政治体制改革面临的重要任务。在推进政治体制改革的进程中，要善于将完善民主制度的进程同不断调整党的领导方式执政方式结合起来，在未来七年的政治体制改革进程中找到坚持党的领导、坚持人民民主与依法治国有机统一的结合点。

湖南大学民主理论研究中心的同志们在学习和理解党的十八届三中全会精神的基础上，编写了《国家治理体系理论初探》这本书。这是湖南大学民主理论研究中心成立后继去年十月召开的“新形势下政治体制改革”理论研讨会之后又一个集体活动的成果。当然，由于时间紧迫，加之理论准备不足，本书的不当和疏漏之处在所难免。中国的理论建设是依靠大家来努力的，只要努力了，就是对国家民族尽心意了。我想，这就是本书作者们的理念。

李良栋

2014年4月

序

上篇：国家治理体系的现代化

第一章 中国式治理与国家治理体系 / 001

一、“治理”概念辨析 / 001

1. “治理”的内涵与类型 / 001
2. “国家治理”的内涵与特点 / 007
3. 中国式国家治理的内涵 / 009

二、中国式国家治理的性质和特点 / 011

1. 中国式国家治理的性质 / 011
2. 中国式国家治理的特点 / 015

三、国家治理体系的原则和标志 / 018

1. 国家治理体系构建的基本原则 / 018
2. 国家治理体系现代化的主要标志 / 021