



推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

# 中国国家治理体系 现代化总论

许耀桐 ◎ 著

发展民主  
健全法治  
弘扬德治  
实施共治  
推进自治

理解国家治理体系现代化的作用  
认识国家治理体系现代化的影响  
把握国家治理体系现代化的重点

国家行政学院出版社

# 中国国家治理体系 现代化总论

许耀桐◎著



国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家治理体系现代化总论 / 许耀桐著. —北京:  
国家行政学院出版社, 2016. 7

ISBN 978-7-5150-1830-0

I. ①中… II. ①许… III. ①国家—行政管理—现代化管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 168506 号

**书 名** 中国国家治理体系现代化总论

**著 者** 许耀桐

**责任编辑** 王 娜

**出版发行** 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

**电 话** (010) 68920640 68929037

**编 辑 部** (010) 68928873

**经 销** 新华书店

**印 刷** 北京久佳印刷有限责任公司

**版 次** 2016 年 7 月北京第 1 版

**印 次** 2016 年 7 月北京第 1 次印刷

**开 本** 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

**印 张** 14

**字 数** 206 千字

**书 号** ISBN 978-7-5150-1830-0

**定 价** 36.00 元

# “推进国家治理体系和治理能力现代化丛书”

## 编委会名单

总主编 陈宝生

编 委 (按姓氏笔画排序)

马怀德 王满传 邓纯东 刘 峰

刘建飞 吴 江 邹东涛 张小劲

张文魁 张占斌 张仲宇 张春生

陈炎兵 邵景均 侯少文 郭建宁

# 序

推进国家治理体系和治理能力现代化，是中国共产党在 2013 年召开的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出来的一个战略目标和任务，也是一个全新的理论命题。这一理论命题的提出，奠定了国家治理在人类社会发展中的历史地位，体现了国家治理现代化的鲜明特点，它是中国共产党认识现代化的最新成果，体现了中国共产党作为执政党所具有的高度使命感、责任感。推进国家治理体系和治理能力现代化是中国共产党为国家、社会和人民展示的一幅雄伟迤逦图景，也是中国共产党为国家、社会和人民做出的一份庄严郑重承诺。

国家治理体系现代化，现在已然成为宏大的研究课题。在进行理论研究之前，作为本书开篇，有必要对以下问题先行作出阐释。

——如何理解国家治理体系现代化的作用。提出国家治理体系现代化，是实现当代中国发展目标的必然要求。2012 年 11 月 29 日，党的十八大刚刚闭幕不久，甫一上任的习近平总书记就率中央政治局常委和中央书记处的同志来到国家博物馆，参观《复兴之路》展览。习近平深情地指出：“每个人都有理想和追求，都有自己的梦想。现在，大家都在讨论中国梦，我以为，实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想，凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼。”<sup>[1]</sup>此后习近平在十二届全国人大一次会议闭幕会上，

---

[1] 《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 36 页。

在同全国劳动模范代表、各界优秀青年代表座谈时，在出访和接受国外媒体采访等很多重要场合，都对中国梦进行了深刻阐述。习近平关于实现中华民族伟大复兴的中国梦一经提出，就产生了强大的号召力和感染力。老百姓热议中国梦，社会舆论聚焦中国梦，海外华人述说中国梦，国际社会关注中国梦，中国梦成为激励中华儿女团结奋进、开辟未来的一面精神旗帜。然而，实现中华民族伟大复兴，绝非一句简单的口号，它是一项光荣而艰巨的事业，需要每一个人付出艰苦努力，用实干托起中国梦。它更需要的是，中国共产党承担起领导的职责，肩负起治国理政的重任，发挥国家治理的强有力作用。

习近平在参观《复兴之路》展览时强调指出，经过鸦片战争以来 170 多年的持续奋斗，中华民族伟大复兴展现出光明的前景。现在，比起历史上的任何时期，中国都更加接近中华民族伟大复兴的目标；比起历史上的任何时期，中国人民也都更有信心、有能力实现这个目标。但是，迈向中华民族伟大复兴的道路并不平坦，加快产业转型、推动科技创新、遏制环境污染、消灭贫困、反腐倡廉等都成为制约实现中华民族伟大复兴中国梦的棘手问题。解决这些棘手问题，需要有一个全局性和战略性的抓手，而决定着实现这个全局性和战略性的抓手，就是推进国家治理体系现代化。

可以说，实现中华民族伟大复兴的中国梦和推进国家治理体系现代化，从前后的时间节点上看，是如此紧密地联结在一起。恐怕没有确立中华民族伟大复兴的中国梦，大概也无需什么推进国家治理体系现代化；而只有通过推进国家治理体系现代化，才有助于中华民族的伟大复兴。正因为这样，在把握国家治理体系现代化的深意时，不能不注意到它与中国梦之间的因果内在关系、目的和手段的关系。

美国哈佛大学东亚研究中心创始人、著名历史学家费正清在《观察中国》一书中说：“帝国主义的侵略使中国人民蒙受了耻辱，正是这种耻辱唤起了中国的民族主义并激发了二十世纪的中国革命。”<sup>[1]</sup>当然，民族主义情感是一回

[1] [美]费正清：《观察中国》，四川人民出版社 1992 年版，第 13 页。

事，真刀真枪的革命又是一回事，革命除了需要民族主义的情感和勇气外，还得靠有打胜仗的智慧和本领。同样，在革命已经远去的今天，虽然民族主义的热情依旧保持下来了，但是实现民族振兴的国内外环境，却丝毫没有松懈提高国家机构的领导和履职能力的努力，反而提出了更高的要求。唯有推进国家治理体系现代化，才能找到打开中华民族伟大复兴的中国梦这扇大门的钥匙，成为推动当代中国现代化进程，实现中华民族伟大复兴中国梦的最有力保障。

——如何认识国家治理体系现代化的影响。中国共产党致力于推进国家治理体系现代化，为国家与社会的发展开辟了一条崭新的道路，这是对人类社会的发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的深刻探索和追寻，它必将在人类发展的历史上、社会主义发展的历史上和党的发展历史上留下深远的影响。

习近平明确指出，社会主义代表着人类进步的趋势和发展的方向，社会主义思想从提出到现在的历史进程，先后经历了“空想社会主义产生和发展，马克思、恩格斯创立科学社会主义理论体系，列宁领导十月革命胜利并实践社会主义，苏联模式逐步形成，新中国成立后我们党对社会主义的探索和实践，我们党作出进行改革开放的历史性决策、开创和发展中国特色社会主义”<sup>[1]</sup>。在如此波澜壮阔的六大发展阶段中，始终贯穿着怎样创建和治理一个全新的社会主义国家与社会的重大问题。

纵观 500 年来社会主义发展的历史，可以看到在创建了全新的社会主义国家与社会之后，怎样治理好这样的国家与社会是一个在实践中尚未解决的重大课题。这是因为，马克思、恩格斯有许多关于未来社会的科学预测，但是他们并没有经历社会主义建设的实践，更没有遇到后来的社会主义国家所面临的大范围、全局性、长时期的矛盾和问题。后来的列宁虽然缔造了第一

---

[1] 《习近平在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上发表重要讲话》，《人民日报》2013 年 1 月 6 日。

个社会主义国家，有了七年领导社会主义建设实践的经验，在其生前也看到了社会主义实践中产生的问题超出了马克思主义创始人的预计，而且在初步探索苏维埃国家治理方面创造性地提出了一些政策措施，但是列宁毕竟过早辞世，还没有来得及深入探索、认真总结，寻找出有效的方略。作为列宁继任者的斯大林，由于急于快速发展社会主义，采用过度集中的方式来推进社会主义建设和发展，如在所有制上实行单一的生产资料公有制；在经济体制上实行自上而下的指令性计划经济；在发展战略上以重工业为重点追求外延式的粗放增长；在解决社会矛盾问题上沿用阶级斗争的手段，忽视社会主义民主法治；在政治上过分集权，党政不分，缺乏监督，导致个人独断专行，官僚主义盛行，也不可能解决社会主义国家治理的问题。斯大林形成的苏联模式的这些做法，给社会主义造成不良的影响，带来严重的后果。今天，当我们分析苏联失败的教训时，应该清晰地认识到，正是由于没有很好地解决有效的国家治理体系现代化的问题，并且在这个问题上犯了严重错误，才导致了苏联的政权垮台、制度破灭、国家覆亡。

中国共产党在全国执政后，也遇到了如何治理社会主义国家与社会的问题。在没有现成经验的情况下，一度照搬了苏联模式，但很快发现不适合中国国情。1956年，毛泽东针对照搬照抄苏联模式产生的弊端，明确提出要以苏为鉴，努力探索社会主义建设新路。毛泽东发表的《论十大关系》《关于正确处理人民内部矛盾的问题》，标志着中国共产党开始了对适合中国情况的社会主义建设的艰辛探索，并有了一个良好的开端，取得了一系列重要的思想成果。但是，在探索中由于党的指导思想受“左”的影响，犯了“大跃进”“人民公社化”的错误，甚至发生了“文化大革命”这样全局性、长时间的错误。从总体上看，中国在改革开放前，在国家治理体系现代化这个问题上，也没有找到一种能够符合中国实际的治理模式。

改革开放以来，中国共产党开始以全新的视角思考国家治理问题。经过30多年的改革开放和现代化建设，积累了一定的经验。进入新世纪后，随着



社会主义市场经济的发展，社会结构、价值取向和社会矛盾的复杂多样，需要在进一步的发展和改革中创新治理国家和社会的新的体制机制，以有效地治理国家。为此，2002年召开的党的十六大形成了“党领导人民治理国家”的认识，正式确立了治理的理念。2007年，党的十七大报告提出：“要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家。”到了2012年，党的十八大报告更多处采用“治理”的概念，并且在治理国家的意义上进一步提出：“坚持依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略”“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”“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”等。直至2013年召开党的十八届三中全会，以习近平为总书记的党中央提出了“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”。

现代化，是中国共产党自20世纪中叶以来在70多年时间里不断探索、认识和追求的目标。追溯中国共产党对于现代化的诸多提法，值得注意的是，主要有“工业、农业、国防和科学技术的现代化”（简称“四个现代化”“四化”）与“国家治理体系和治理能力现代化”（简称“国家治理现代化”“第五化”）。“四个现代化”主要涵盖了经济建设、经济基础方面，是经济现代化；而“国家治理现代化”或“第五化”，则集中于政治建设、上层建筑方面，是政治现代化。对于国家上层建筑方面的政治现代化，1979年邓小平早在《坚持四项基本原则》等文章中就指出，“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”“民主化和现代化一样，也要一步一步地前进。社会主义愈发展，民主也愈发展。”<sup>[1]</sup>要实现“社会主义国家的民主化”<sup>[2]</sup>。邓小平还指出，“组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。……领导

[1] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第168页。

[2] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第169页。

制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”<sup>[1]</sup>因此，民主化要着眼于制度建设、法制建设，要“使民主制度化、法律化”<sup>[2]</sup>。这说明，社会主义建设光有经济基础的“四个现代化”即“经济现代化”当然不行，还不能缺乏政治上层建筑的“社会主义国家的民主化”，即包括“民主化、制度化、法律化（法治化）”在内的政治现代化。由此可见，国家治理现代化要求实现民主化、制度化、法治化、多元化，其中首要的是民主政治的发展。

毫无疑问，国家治理体系现代化的形成和展开，是社会主义的事业和国家与社会发展的前途命运赋予当代中国共产党的重要使命，是对长期以来困扰人们的“什么是社会主义国家治理体系现代化和怎样治理社会主义国家与社会”重大问题的回答和破解。改革开放后，中国共产党已经成功解答了“什么是社会主义，怎样建设社会主义？”“建设什么样的党，怎样建设党？”和“实现什么样的发展，怎样发展？”的重大问题，历史，注定在这里掀开了新的一页，要推进国家治理现代化、推进民主政治发展。

——如何看待国家治理体系现代化的重点。从提出国家治理体系现代化的党的十八届三中全会的《决定》来看，《决定》论述了全面深化改革的总目标：“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。”习近平指出，“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”<sup>[3]</sup>。这就是说，推进国家治理体系和治理能力现代化，是和完善和发展中国特色社会主义制度紧密地联系在一起的，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。由此可见，什么是国家治理体系现代化的重点呢？其重点就在于国家制度的成熟完善以及对国家制度的执行、监督要坚决有力。一个国家制度的成熟、完善和执行、监督的坚决有力，是现代化时代对国家治理体系提出的基本要求。站在现代化的

[1] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

[2] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146页。

[3] 习近平：《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》2014年2月18日。

角度看问题，国家的强大，就在于制度的强大。毋庸置疑，推进国家治理体系现代化，其重点就在于加强国家制度建设，它将使中国提振信心、壮大力量、步入强国之列。

在中国，提出和实现国家治理体系现代化，是敢于面对现实、承认不足、奋发有为、充满自信的集中体现。早在1978年“文化大革命”刚刚结束时，邓小平就坦承中国在制度问题上存在严重缺陷。邓小平指出，“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。……这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”<sup>[1]</sup>邓小平关于制度的“四性”之说，十分著名且精彩传神，可以说是对制度的功能和作用做出的最为全面、科学的表述，也是对制度的意义做出的最高评价。所谓制度的根本性，可谓奠定基础；制度的全局性，可谓决定大势；制度的稳定性，可谓保持均衡；制度的长期性，可谓克服随意。在制度“四性”的保障之下，一切都要在制度的规范里运行，人人都要按制度的规定办事。对于何时健全完善中国的国家制度，邓小平在1992年也作出了明确的预测和要求，他说：“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。”<sup>[2]</sup>

现在，邓小平关于制度建设的思想和愿景，已经为以习近平为总书记的党中央全面继承和付诸实施。党的十八大报告强调了“要把制度建设摆在突出位置”；党的十八届三中全会明确规定，在推进国家治理体系现代化的进程中，到2020年要形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面

[1] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

[2] 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第372页。

制度更加成熟、更加定型。习近平延续邓小平制度建设的思路明确指出：“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。”<sup>[1]</sup>

推进国家治理体系现代化，高度重视制度建设问题，必须选择制度改革的路径。在中国，30多年来的改革实践证明，不改革就没有出路，就是死路一条。到了30多年后的今天，仍然还是这样的道理，不改革就没有出路，还是死路一条。而且，现在的改革和以前相比，有四大突出特征：改革由单一转向全面，由容易转向复杂，由表层转向深化，由“摸着石头”转向“顶层设计”。当前的改革，最重要的就是针对原有的体制和具体制度继续深化改革，实现制度的自我完善。党的十八届三中全会已经提出，对于经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态体制和党的建设制度，必须从全面深化改革着手。这项工程极为宏大，必须是全面的、系统的改革推进，是各领域改革推进的联动和集成，由此形成了当代中国制度改革的更加波澜壮阔的宏大局面。

推进国家治理体系现代化，高度重视制度建设问题，必须坚持社会主义原则和性质，建立中国特色社会主义制度。当代中国的制度建设，必须着眼于社会主义和中国特色，所建立的制度必须是具有中国特色的社会主义制度。当然，走自己的道路、独立自主地建立中国特色社会主义制度，不等于可以闭关锁国，闭门造车，而必须学习借鉴世界各国的一切先进的经验。习近平指出，“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

[1] 习近平：《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》2014年2月18日。

的民族特色。”<sup>[1]</sup> 中国特色的国家治理体系现代化，是在中国共产党领导下管理国家的制度体系的现代化。它包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等领域在内的一整套的制度和制度体系安排。与现代国家治理体系相适应的现代国家治理能力，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的能力。国家治理体系现代化和国家治理能力现代化，是一个有机整体，相辅相成、相得益彰，有了好的国家治理体系才能提高国家治理能力；提高了国家治理能力，才能充分发挥国家治理体系的效能。

本书作为一本研究国家治理体系现代化的探索性的理论著作，力图从治理的由来和发展、国家建构和治理的类型与转型、国家治理现代化的基本特点、中国特色国家治理体系的系统结构以及如何认识中国特色国家治理体系的构件要素等诸多方面展开研究，给予明晰的解析。

---

[1] 习近平：《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》2014年2月18日。

推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

中国国家治理体系现代化总论



序 / 1

| 第一章 | 治理的由来和发展 / 1

- 一、治理的原初形态 / 1
- 二、治理的演进发展 / 5
- 三、治理的传统和当代含义 / 11

| 第二章 | 国家建构和国家治理转型 / 18

- 一、现代国家的建构 / 18
- 二、国家治理的类型和转型 / 23
- 三、中国国家治理的发展阶段 / 31

**| 第三章 | 国家治理的现代化 / 35**

- 一、何谓现代化 / 35
- 二、国家治理现代化的含义 / 40
- 三、中国共产党对现代化的不懈追求 / 42
- 四、国家治理现代化是“第五化” / 46

**| 第四章 | 中国特色的国家治理体系 / 49**

- 一、中国特色社会主义的科学内涵 / 49
- 二、中国特色国家治理体系的系统结构 / 54
- 三、中国特色国家治理体系的构建原则 / 58
- 四、中国特色国家治理体系的显著特点 / 60
- 五、中国特色国家治理体系的建设思路 / 64

**| 第五章 | 党的领导是国家治理的核心 / 67**

- 一、中国共产党与国家治理的关系 / 67
- 二、改革和完善党的领导与执政方式 / 72
- 三、以全面从严治党加强党的建设 / 78

**| 第六章 | 政府治理是国家治理的关键 / 85**

- 一、中国政府治理制度和组织结构 / 85
- 二、中国政府治理的基本理论和目的 / 91
- 三、中国政府治理建设的途径和任务 / 96

- | 第七章 | 发展民主是国家治理之根 / 103**
- 一、国家治理必须坚持人民主体地位 / 103
  - 二、中国国家治理需要新型民主观 / 107
  - 三、中国式民主的特色 / 113
  - 四、中国式民主的优势 / 116
  - 五、中国式民主的改革完善 / 118
- | 第八章 | 健全法治是国家治理之维 / 121**
- 一、国家治理法治化的进展和蓝图 / 121
  - 二、国家治理法治化的创新观点 / 124
  - 三、建设完备的国家治理法治体系 / 126
  - 四、司法体制改革的重大举措 / 134
  - 五、正确认识和处理党与法治的关系 / 137
- | 第九章 | 弘扬德治是国家治理之魂 / 141**
- 一、以德治国的丰富内涵 / 141
  - 二、德治方略的形成和作用 / 146
  - 三、德治建设的重点和途径 / 152
- | 第十章 | 实施共治是国家治理之重 / 157**
- 一、共治的理论依据 / 157
  - 二、共治的主要方式方法 / 161
  - 三、共治实践发展的典型 / 165



**| 第十一章 | 推进自治是国家治理之基 / 170**

- 一、基层群众自治的形成发展 / 170
- 二、基层群众自治制度的内涵 / 174
- 三、改革和完善基层群众自治制度 / 182

**| 第十二章 | 深化改革是国家治理之策 / 188**

- 一、全面深化改革的路向 / 188
- 二、全面深化改革的基本特点 / 191
- 三、全面深化改革的领导机构 / 195
- 四、全面深化改革的领域和目标 / 200