

# 治理现代化视野中的 中国改革

ZHILI  
XIANDAIHUA  
SHIYE  
ZHONGDE  
ZHONGGUO  
GAIGE

李海青 著



人民出版社

# 治理現代化視野中的 中國改革

中國社會科學院  
政治學研究所  
國際政治學科  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系

中國社會科學院  
政治學研究所  
國際政治學科  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系  
國際政治學系

# 治理现代化视野中的 中国改革

---

ZHILI  
XIANDAIHUA  
SHIYE  
ZHONGDE  
ZHONGGUO  
GAIGE

李海青 著



人 民 大 学 出 版 社

责任编辑：杜文丽

封面设计：徐 晖

### 图书在版编目(CIP)数据

治理现代化视野中的中国改革/李海青 著. —北京:人民出版社,2017.9

ISBN 978-7-01-018320-6

I. ①治… II. ①李… III. ①改革-研究-中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 240782 号

## 治理现代化视野中的中国改革

ZHILI XIANDAIHUA SHIYE ZHONG DE ZHONGGUO GAIGE

李海青 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.25

字数:255 千字

ISBN 978-7-01-018320-6 定价:63.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

# 目 录

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| 总 论                                    | 1  |
| 一、“国家治理现代化”的理论创新与理论地位                  | 1  |
| 二、国家治理现代化的核心问题：公共权力与公民权利<br>关系结构的合理化调整 | 9  |
| 三、理清改革的整体演进逻辑非常重要                      | 15 |
| 四、从市场经济“双刃剑”效应透视改革的应然逻辑与<br>实然逻辑       | 24 |
| 五、全面深化改革的方法论原则                         | 27 |
| 第一章 全面提高党的建设科学化水平                      | 34 |
| 一、全面深化改革语境下的领导核心                       | 34 |
| 二、如何更好实现执政党的人民性                        | 47 |
| 三、党的十八大以来的梯度治党思想                       | 53 |
| 四、执政党的决策逻辑及其调适                         | 58 |
| 五、党内民主与人民民主关系再认识                       | 78 |

|     |                         |     |
|-----|-------------------------|-----|
| 第二章 | 经济发展方式要从权力主导转向权利驱动      | 85  |
| 一、  | 权力主导的经济发展方式不可持续         | 85  |
| 二、  | 对经济建设的理解要与时俱进           | 99  |
| 三、  | 所有制问题上认识还需进一步深化         | 104 |
| 四、  | 市场决定资源配置要求保障公民经济权利      | 109 |
| 五、  | 农村土地改革不能搞大规划私有化         | 127 |
| 第三章 | 政治体制改革是全面深化改革的重要组成部分    | 132 |
| 一、  | 中国政治体制改革的回顾、反思与前瞻       | 132 |
| 二、  | 政治体制的深化必须坚持正确原则         | 143 |
| 三、  | 民主政治建设的条件性思维            | 156 |
| 四、  | 正确认识人民代表大会的功能定位         | 165 |
| 五、  | 广义民主论：中国特色民主政治话语体系创新的探索 | 172 |
| 第四章 | 让社会变得更加公平正义             | 185 |
| 一、  | 公正：中国特色社会主义的本质之维        | 185 |
| 二、  | 深刻认识当前利益冲突的特点           | 188 |
| 三、  | 应树立动态辩证的社会稳定思维          | 195 |
| 四、  | 原有维稳模式为何难以打破            | 198 |
| 五、  | 努力实现收入分配的起点公平           | 201 |
| 第五章 | 努力抢占价值体系的制高点            | 210 |
| 一、  | 马克思恩格斯社会主义思想的正本清源与返本开新  | 210 |
| 二、  | 全面深化改革背景下的中国思想状况分析      | 224 |
| 三、  | 如何加强哲学社会科学话语体系建设        | 230 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 四、理解中国道路：有效建构中国话语的前提 ..... | 234 |
| 五、积极推进公民文化建设 .....         | 247 |

## 附 录

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 知往鉴今：重温邓小平的改革观 .....      | 256 |
| 改革开得万世功：纪念邓小平逝世二十周年 ..... | 262 |

# 总 论

## 一、“国家治理现代化”的理论创新与理论地位

党的十八届三中全会指出，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，推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记对此做过明确阐释：“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。国家治理体系是在党的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的各领域体制机制、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；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。”<sup>①</sup>为什么新一届中央领导集体要把治理现代化作为全面深化改革的总目标？治理现代化这一理念的提出有什么理论创新与实践价值？这一理念在新一届中央领导集体治国理政思想中占有什么样的逻辑地位？对于这些问题都应予深入思考研究。只有把国家治理现代化这一理念的重大理论与现实意义分析清楚，才能够真正系统、深刻地理解党的十八大以来以习近平为总书记的新一届中央领导

---

<sup>①</sup> 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第91页。

集体的治国理政思想。

对于国家治理现代化理念所具有的理论创新与实践意义，可以从多个方面进行阐述与分析，但以下几个方面尤为重要。

### (一)

国家治理现代化理念的提出开启了理解马克思主义的新视角，启示我们从治理的角度重新审视马克思主义的经典著作与理论逻辑。长期以来，马克思主义给人的印象是强调阶级斗争与暴力革命，批判性有余而建设性不足。实际上，马克思主义不仅仅是一种批判性与革命性的学说，其不仅能够指导人们摧毁一个旧世界，更是一种建设性与发展性的学说。改革开放以来，我们党深刻理解马克思主义的生产力观点、人的自由全面发展的观点，以及社会有机体的发展思想，对马克思主义既正本清源又返本开新，积极推进了马克思主义的中国化与时代化，实现了指导思想的与时俱进。在此过程中，马克思主义建设性的一面，对于中国现实改革发展所具有的重大指导意义体现得愈益明显。马克思主义的创新性理解与中国改革现实之间形成了一种良性互动：改革经验与发展趋势要求对作为指导思想的马克思主义必须深化理解，开启新的理解维度，而对马克思主义的创新性理解与思想解放又极大地推动了中国的现实发展。回顾改革历程可以看到，我们党指导思想的每一次与时俱进都伴随着对马克思主义的创新性理解。

国家治理现代化理念的提出启示我们必须重视研究马克思主义本身潜藏的治理理论资源，而这种对马克思主义治理理论资源的开启意味着马克思主义本身是一个具有广阔探索空间的开放性理论体系。国家治理现代化的一些核心性理念，比如社会自治在马克思主义经典著作中就具有丰富的理论阐述。比如，马克思在《法兰西内战》中论及巴黎公社时多次强调公社的社会自治性质。“公社体制会把靠社会供养而又阻碍社会自由发

展的国家这个寄生赘瘤迄今所夺去的一切力量，归还给社会机体。”<sup>①</sup>“公社——这是社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的充满生气的力量”。<sup>②</sup>“全法国都将组织起独立工作的、自治的公社”<sup>③</sup>。公社既摆脱了权力的支配，又摆脱了资本的奴役，实现了社会成员的自主自治。继承启蒙传统的马克思主义运用唯物史观所揭示的这一社会自治趋势在当代历史发展中得到了充分的展现。实际上，按照马克思主义的理论逻辑，从整个市场经济时代向共产主义时代转变的过程，就是社会自治性与自组织性不断增强，日益摆脱政治权力与货币资本支配的过程。而未来的共产主义则是一个自由人联合体。“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”<sup>④</sup>这种自由人联合体首先就表现为公众小范围的自由结社联合，在此基础上共产主义社会才展现为一个大的自由人联合体。没有小范围的自由结社联合，全社会性的自由人联合体是不可能存在与形成的。就此而言，现代社会中公众自由结社的大规模出现可以说是共产主义自由人联合体的征兆，充分证明了马克思主义共产主义理论的科学性。社会主义之所以称为社会主义，根本原因就在于强调社会自身的自主性与自治性。当然，马克思主义创始人所追求的社会自治是完全摆脱权力与资本支配的一种社会理想状态，和今天的社会自治实际状况并不完全一致，其研究更具有历史的深度与长远宏阔的视野。但也正由于此，对其社会自治的思想才更需要深入研究。进而言之，按照马克思主义的理论逻辑，在无产阶级专政建立之后向共产主义的过渡阶段，一方面，社会的自组织性与自主性逐渐增强；另一方面，国家也还没有完全消亡，

① 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第157页。

② 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第195页。

③ 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第195页。

④ 《马克思恩格斯文集》第2卷，人民出版社2009年版，第53页。

在这种情况下，对于公共事务的处理就必然呈现为国家、社会组织与公民多主体协同共治的状况。当然，马克思主义创始人对此并没有专门论述，但正由于此，这一问题尚具有极大的研究空间，比如这种状况下的治理主体、治理内容、治理方式、公共权力的功能定位等都可以依据马克思主义的理论逻辑展开分析。综合以上分析，对于国家治理现代化理念，马克思主义既有丰富的理论资源，同时很多领域又需要进一步深化研究。党的十八届三中全会提出的“治理体系与治理能力现代化”理念，实际上开启了一个从治理角度研究马克思主义的新视角，对于马克思主义的与时俱进与发展创新必将产生深刻持久的影响。这也说明，对于中国的治理现代化而言，不必仅仅从西方寻求理论资源，对于马克思主义本身的治理思想资源也可以正本清源与返本开新。

## (二)

国家治理现代化的范畴能够融通中外，这一理念的提出既有利于把中国的治理经验与模式向外传播，增强中国的文化软实力，也有利于积极吸收借鉴国外的有益治理理论与经验。

中华民族的伟大复兴离不开中国软实力的增强，只有像经济、科技、国防等硬实力和文化价值观等软实力一同强大，中国才能实现真正的崛起。而要提高国家文化软实力，重要的一点就是要找到能够融通中外的合适的概念范畴，能够有效地把中国道路、中国理论、中国制度、中国价值向外传播，使人理解、让人认同。只有这样，才能有效提高国际话语权。如果找不到合适的概念范畴，搭建不起有效的话语框架，本来做的不错的事情不善说、不会说，不能把中国道路与中国价值有效地传播于外，缺乏有效交流、沟通与理解，往往使人只是感受到中国硬实力增强的一面，使人很容易形成一种中国威胁论的片面印象。这种情况下不仅谈不上提高国际话语权，甚至会使中国道路自身陷入在国际上被人质疑、批判、否定的

尴尬与不利境地。习近平总书记在讲话中多次对这一问题予以强调：“我国成功走出了一条中国特色社会主义道路，实践证明我们的道路、理论体系、制度是成功的。要加强提炼和阐释，拓展对外传播平台和载体，把当代中国价值观念贯穿于国际交流和传播方方面面。”<sup>①</sup>“要精心做好对外宣传工作，创新对外宣传方式，着力打造融通中外的新概念新范畴新表述，讲好中国故事，传播好中国声音。”<sup>②</sup>“提高国家文化软实力，要努力提高国家话语权。要加强国际传播能力建设，精心构建对外话语体系，发挥好新兴媒体作用，增强对外话语的创造力、感召力、公信力，讲好中国故事，传播好中国声音，阐释好中国特色。”<sup>③</sup>而治理就属于能够融通中外的概念范畴。国外既有较为丰富的治理理论，也有较为全面的治理实践。由于治理强调的是问题视角而非意识形态视角，而问题又往往具有共同性，所以，以治理范畴作为话语基础与平台，可以较好地避免传播中的先入之见特别是意识形态偏见，可以较好地实现中国话语与国外话语的对接，可以较为有效地从治理的视角将中国道路、中国理论、中国制度、中国价值传播于外，既可以将中国改革开放以来的伟大成就全方位地予以展示，也可以将中国目前改革发展中存在的问题与挑战客观地进行说明，使人易于理解、切实认同。此外，以问题导向的治理范畴作为共通的话语平台，也便于我们在此视角下有效借鉴国外相关治理理论与经验，推进中国自身改革与发展，避免过多意识形态话语与过于封闭的话语体系导致的交流阻滞与对话不畅。

### (三)

国家治理现代化的提出表明了以习近平为总书记的新一届中央领导

① 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 161 页。

② 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 156 页。

③ 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 162 页。

集体对于党的执政规律、中国改革规律与社会主义现代化建设规律认识的深化，具有极为重要的实践意义。

国家治理现代化具有明确的制度内涵。如果说在 20 世纪提出的四个现代化是我们现代化建设思路的“1.0 版”，党的十八大提出的“五位一体”的社会主义总布局是我们现代化建设思路的“2.0 版”，这次提出的治理现代化就是我们现代化建设思路的“3.0 版”。这一现代化思路不再局限于现代化领域的拓展，而是突出强调贯穿于现代化各领域的制度的系统、全面、有效建设，强调制度的有效现代化，对现代化的认识有重大突破与创新。可以说，这一理念的突破与创新，准确地把握住了全面深化阶段中国改革的根本问题，对于全面建成小康社会、实现社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴而言，极为必要，意义重大。对此可以从三个更为具体方面予以把握。

其一，国家治理现代化是保障改革理论有效落实的关键。回顾改革历程、总结改革经验、展望改革未来，中国改革问题的解决、中国道路的开辟与拓展一方面需要有科学的理论指导，需要有切合中国实际的顶层设计与整体思路，另一方面也需要有健全完善的制度体系来落实改革思路，具体化顶层设计。如果缺乏这样一个具体的制度中介，改革理论就无法有效落实，无法与现实真正对接，问题也就无法得以切实解决。长此以往，就会造成改革理论与改革现实之间的张力甚至背反：改革理论不断与时俱进、日益创新，改革顶层思路明确、目标宏伟，但是现实存在的问题特别是难点重点与热点问题迟迟得不到有效解决，现实的改革陷入僵局。改革理论的创新性、改革目标的宏伟性与改革现实的迟滞性对比日益鲜明。在这种情况下，社会成员对于党和政府的权威、深化改革的能力甚至推动改革的决心就会产生怀疑的态度，改革士气就难以有效提升、改革共识就难以有效凝聚、改革动力就难以有效汇集，最终的结果是改革社会基础的丧失甚至导致改革的最终失败。针对于此，在改革进程中必须在改

革理论与改革现实之间注重搭建有效的制度中介与平台,使理论能够通过具体的制度体制真正落实,解决问题,从而形成理论与现实之间的良性互动,避免理论与现实之间的背反。党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标,党的十八届四中全会提出的全面推进依法治国,很大程度上都是着眼于此。习近平总书记在为党的十八届四中全会决定所作说明中也明确指出:“党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标,党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计,实现这个奋斗目标,落实这个顶层设计,需要从法治上提供可靠保障。”<sup>①</sup>

其二,国家治理现代化是改革全面深化的内在要求。改革是一个系统工程,特别是随着改革的深化与推进,各领域之间既相对分离,同时联系也更为有机、愈益密切,改革联动效应愈益明显。在这种情况下,在改革制度的设计与安排上就不能单打一、片面化,而是要做好制度的统筹谋划、整体协调与系统配套工作,并立足于此来推进制度的废改立,使各方面制度更加科学、更为完善、更加规范。只有如此,各项改革制度之间才能避免不必要的摩擦与内耗,才能更好发挥制度合力,切实推进改革的全面深化。换言之,改革全面深化要求制度建设的系统化与治理体系的现代化。正如习近平总书记在讲话中强调指出的:“我们之所以决定这次三中全会研究全面深化改革问题,不是推进一个领域改革,也不是推进几个领域改革,而是推进所有领域改革,就是从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑的。”<sup>②</sup>针对于此,当前的制度建设绝不能零打碎敲,而必须注重整体联动、着眼于整体效应和总体效果。

其三,国家治理现代化将助推中国现代化发展到更高层次。一般意义上,现代化可以粗略地分为三个层面:一是物质层面,即经济的现代

<sup>①</sup> 本书编写组:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第41页。

<sup>②</sup> 习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第90页。

化；二是制度层面，即制度体系的现代化；三是价值观层面，即价值观念的现代化。而制度体系的现代化作为现代化的中轴和关键，既是经济现代化程度进一步提高的必要要求，也是价值观现代化的前提基础。换言之，没有制度体系的现代化，一个国家经济发展到一定程度，就难以再进一步达到更高的水平，而现代的价值观念也难以普遍有效地确立起来。就此而言，制度体系的现代化下联上达，在一国现代化进程中尤为关键，也是一国现代化发展到一定程度的必然要求。我们的现代化建设经过几十年的探索，现在已经发展到要求集中推进制度的完善化、规范化、科学化的阶段。正如习近平同志强调指出的：“相比我国经济社会发展要求，相比人民群众期待，相比当今世界日趋激烈的国际竞争，相比实现国家长治久安，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。真正实现社会和谐稳定、国家长治久安，还是要靠制度，靠我们在国家治理上的高超能力，靠高素质干部队伍。”<sup>①</sup>

#### (四)

随着改革的不断推进，中国的现代化愈益聚焦于制度建设与治理现代化：不论是进一步形成公平竞争的发展环境，还是进一步增强经济社会发展活力；不论是进一步提高政府效率和效能，还是进一步实现社会公平；不论是进一步促进社会和谐稳定，还是进一步提高党的领导水平和执政能力，改革的全面深化要求完善和发展中国特色社会主义制度，从各个领域推进国家治理体系和治理能力的现代化。在这一总目标之下，党的十八届三中全会还提出了具体的改革目标，那就是到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定

<sup>①</sup> 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第91—92页。

型。换言之，到 2020 年的整个这一阶段，各个领域都要按照这一思路推进改革。中国共产党人要实现中国的现代化，而今天中国的现代化就是治理的现代化。可以说，这是新一届中央领导集体对于全面深化改革、全面建成小康社会所作的关键性、根本性的顶层设计。就此而言，把握国家治理现代化的理念，对于理解新一届中央领导集体治国理政思想具有提纲挈领的关键性与整体性作用。治理现代化的思想可视为新一届中央领导集体治国理政思想的关键性与核心性内容。

## 二、国家治理现代化的核心问题：公共权力 与公民权利关系结构的合理化调整

自党的十八届三中全会提出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的全面深化改革总目标以来，国家治理体系现代化成为学界关注的热点问题。但通观当前对这一问题的研究，总体状况并不能令人满意。大量研究尚停留在对于西方治理理论的简单“传声”，诸如领域分离、主体多元、上下互动、合作共治等，好像这一理想图景可以完全无缝对接中国的治理现代化。这种简单“传声”虽然有其一定价值，但也存在极大问题。且不说西方治理理论本身作为一种理论范式是否完美无缺而不需进一步反思，其本身能够在多大程度上直接套用于中国现实也是有疑问的。中国的现代化肯定会体现现代化的一般规律，遵循现代化的普遍逻辑，追求现代化的共同价值，就此而言，西方治理理论对于中国的治理现代化肯定有重要借鉴意义，但中国的治理现代化毫无疑问也会有不完全同于西方的问题与图景。可以说，对西方理论的简单套用在很大程度上是削足适履，实际上反映了一种思维的惰性。研究中国当前的治理现代化，必须在充分借鉴外在思想资源与实践经验的前提下，深入把

握全面深化阶段的改革逻辑，在破解自身难题的基础上明确其理想目标与实现路径。正是在此意义上，本研究基于当前改革实际，尝试从公共权力与公民权利关系结构合理化调整的角度来审视改革全面深化阶段的国家治理现代化问题。

党的十八届三中全会提出的治理现代化问题具有明确的制度内涵，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。就此而言，要理解治理现代化的问题，首先需要明确全面深化改革阶段制度建设的核心问题是什么？从现代化的逻辑以及当前改革实际来看，制度建设所要解决的核心问题是在经济、政治、文化、社会、生态等各领域调整公共权力与公民权利的关系，约束、规范公共权力，维护、保障公民权利，推动形成公共权力与公民权利的合理关系结构，使得公共权力既边界明确又运行有效，公民权利既普遍确认又切实落实。这一问题带有根本性和全局性。当前中国改革中的各种问题不是包含在这一核心问题之中，就是与之密切相关，以核心问题的突破为自身解决的前提条件。完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系与治理能力的现代化所针对的正是这一核心问题。实际上，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》所强调的就是通过法治来依法治理公共权力，依法保障公民权利，推动形成两者的良性关系架构。就此而言，现代化视野中的治理是一个以公民权利为基础的概念。也只有通过这一核心问题的解决，中国社会才能完成从权力主导的传统形态向以权利为基础的现代形态转变的关键一步。

当前，合理定位公共权力的功能角色，努力解决公民权利相对贫困问题，积极地还权于民，在各领域系统地调整公共权力与公民权利的关系结构，已成为中国改革的重中之重。所谓公民权利的相对贫困是指改革开放以来尽管在公民权利的确认与维护方面进步明显，但公民的某些应有权利仍有待于进一步提升为法定权利，而既有的某些法定权利仍有待于切实