


国家治理现代化的 法治逻辑

THE LEGAL LOGIC IN THE MODERNIZATION OF STATE GOVERNANCE

王静◎著

 中共中央党校出版社

国家治理现代化的 法治逻辑

王静◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理现代化的法治逻辑/王静著. --北京:
中共中央党校出版社, 2017.9
ISBN 978-7-5035-6204-4

I. ①国… II. ①王… III. ①国家-行政管理-现代
化管理-研究-中国 ②社会主义法制-建设-研究-中国
IV. ①D630.1 ②D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 240041 号

国家治理现代化的法治逻辑

责任编辑 楚双志 李瑞琪

版式设计 李 灵

责任印制 王洪霞

责任校对 魏学静

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)

(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)

传 真 (010) 62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 199 千字

印 张 13.75

版 次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

定 价 39.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换

第一章 法治是治国理政的基本方式

- 一 法治是社会文明进步的标志 2
- 二 国家治理法治化选择的必然性 8
- 三 治国理政法治化的核心要素 15

第二章 国家治理现代化与法治社会建设

- 一 国家治理现代化的迫切要求 32
- 二 法治社会的价值追求 35
- 三 在国家治理中加强法治社会建设 40

第三章 促进社会公平正义

- 一 促进社会公平正义的内涵 52
- 二 马克思主义公平正义观 54
- 三 在国家治理中促进社会公平正义 59

第四章 树立法治信仰

- 一 法治信仰的内涵与外延····· 73
- 二 法治信仰的养成····· 76
- 三 在国家治理中引导法治信仰的树立····· 84

第五章 尊重和保障人权

- 一 人权：从自然权利到现代法治的发展····· 101
- 二 我国国家治理中的人权观····· 105
- 三 社会权利保障在国家治理中的特殊意义····· 110
- 四 在国家治理中尊重和保障权利····· 118

第六章 规范权力

- 一 马克思主义权力观····· 136
- 二 治理现代化视域内的权力及其规范····· 138
- 三 在国家治理中规范权力····· 142

第七章 坚守程序正义

- 一 程序正义观念的起源与发展····· 156
- 二 程序正义的内涵····· 159
- 三 厘清实体正义与程序正义的关系····· 164
- 四 在国家治理中保障程序正义····· 167

第八章 维护司法权威

一 司法权威的内涵	181
二 实现司法权威的五个要素	183
三 维护司法权威是落实司法为民的基本途径	189
四 在国家治理中维护司法权威	192
主要参考文献	202
后 记	208

第一章 法治是治国理政的基本方式

正义是国家的基础。^①

——法国谚语

“党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国。”党的十八届三中全会进一步明确，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为全面深化改革总目标。党的十八届四中全会进一步从坚持和发展中国特色社会主义、实现国家治理体系和治理能力现代化的高度，作出了全面推进依法治国的重大战略部署。标志着我国国家治理进入了以现代化为目标、以法治为基本方式的新阶段。习近平总书记指出，“经验和教训使我们党深刻认识到，法治是治国理政不可或缺的重要手段。法治兴则国家兴，法治衰则国家乱”^②，“法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”^③。

-
- ① 孙笑侠编译：《西方法谚精选——法、权利和司法》，法律出版社2005年版，第20页。
② 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第5、8页。
③ 《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2014年版，第68页。

一、法治是社会文明进步的标志

法治是法之治。法律是认识法治的逻辑起点。人类对法律的认识、对法治的探索，始终在思想和实践的交织中曲折前进。人类对法律的认识始终与探索文明脚步相伴。美国法学家庞德（1870—1964年）认为，文明对人类有两个贡献，一个是对外在的、自然界的控制；另一个是对内在的、人类本性的控制。前一种控制是通过科学的发展来实现的。后一种控制则是通过道德、宗教和法律对每个人施加压力来保持的社会控制实现的。从过去看，法律是文明的产物；从现在看，法律是维护文明的手段；从将来看，法律是推进文明的手段^①。

（一）法律是人类社会发展的产物

古代西方社会对法的认识，从法对于社会秩序的作用开始。那时的人们就已经认识到作为行为规范的法律，来自人类社会生活的需要，“即使在形态最为简单的社会中，若干规则体系也有必要”^②。古希腊时，人们认为，法律是一种自然形成的自然现象。自然是不可侵犯的，人们在自然面前是无能为力的，因此，人们必须服从法这一“自然”的东西。苏格拉底（公元前469—公元前399年）提出，守法是绝对的；公正的人就是遵守法律的人。柏拉图（公元前427—公元前347年）提出，在理想国家里，法律被当做和正义相一致的东西，而正义要求遵守法律；国家的一切都应制定法律，但须经由哲学家或贤人的人治来实现。亚里士多德（公元前384—公元前322年）提出，法律与正义密切相关。正义是指人们在社会关系中产生的一种美德。正义就是要服从法律，得到一个人应得的东西；法律是正义的体现，法律的好坏完全以是否符合正义为标准，服从法律就是服从正义；立法的

^① 转引自吕世伦主编：《西方法律思潮源流论》第二版，中国人民大学出版社2008年版，第295页。

^② [英]丹尼斯·罗伊德著，张茂柏译：《法律的理念》，上海译文出版社2014年版，第11页。

目的在于促进正义的实现，要用法律的手段节制人民，教育人民。由上述代表性思想家的论述可以看出，古代的人们已经认识到法律作为社会规则存在的必要性，也认识到了法律应当代表正义这一法律正当性的基础。但是，这一阶段对法律的认识仍有很大局限，甚至认为高尚的人不需要法律，但对于一般的人，则一定要凭借法律来指挥和防范。

进入中世纪以后，西方社会处于罗马天主教的强大影响之下，政治法律思想主要倾向于神学主义。这一时期的代表人物阿奎那（1225—1274年）提出，法律有两个基本特点，即法律是指导人类行动的规则和具有强制力量。直到资产阶级为了争取自由、平等和财产权保护而与封建势力的不断斗争中，平等、权利等现代法治观念才逐渐萌芽。资产阶级思想家洛克（1632—1704年）认为，国家必须以正式的法律来统治。而要执行的法律必须是已经公布的法律，否则等于无法；政府只有在取得被统治者的同意，并且保障人民拥有生命、自由和财产的自然权利时，其统治才有正当性。孟德斯鸠（1689—1755年）和洛克（1632—1704年）一样，强调自由与法律的关系。他说：“政治自由并不是愿意做什么就做什么。在一个国家里，也就是说，在一个有法律的社会里，自由仅仅是：一个人能够做他应该做的事情，而不被强迫去做他不应该做的事情”，“如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他的人也同样会有这个权利”^①。在这一历史阶段，人的独立主体意识逐渐增强，思想家们开始从人作为人的权利的视角研究法律，天赋人权思想逐渐传播并深入人心。美国独立战争期间，欧洲启蒙思想家的法治精神得到了进一步实践。这一时期的代表人物托马斯·潘恩（1737—1809年）提出，人民的自由和平等即追求幸福的“自然权利”等基本人权不可转让，不可剥夺。起草了《独立宣言》的美国第四、五届总统托马斯·杰弗逊（1743—1826年）提出，人民是构成一个社会和国家权力的源泉，并且是当然的主人；人人生而平等，都有包括生命权、自由权和追求幸

^① [法]孟德斯鸠著，张雁深译：《论法的精神》上，商务印书馆1961年版，第155页。

福等不可转让的权利。法律的正义性系于法律对权利的保护。“最神圣的正义法律就是那些保护我们的生活和人身安全的法律；其次是那些保护个人财产和所有权的法律；最后是那些保护所谓个人权利或别人允许归还他的东西的法律”^①。

（二）法律是现代社会的组成部分

法律植根于其所在的社会。与道德、宗教相比，法律承认、确定、实现和保障利益，这决定了人们通过法律强制力实现的社会控制是社会生活中常用、主要的手段。法律的生命在于实施，研究法律，就必须研究法律在实际社会中的具体运用。不仅要研究法律原理和法律原则是如何演变的，还要研究这些法律原理和法律原则在过去发生了什么样的社会效果，以及这些社会效果是如何发生的。作为一项社会制度，人们既通过检验发现法律，又有意识地创造着法律。因此，法律既是由理性发展了的经验，又是由经验证明了理性。^②

法律是社会结构的一部分，不存在脱离法律——这一行为规范约束的现代社会。法律作为社会系统的一种结构，其功能在于调整社会系统的复杂性。任何社会系统要正常运转，都需要法律的支撑。人类的共同生活都直接或间接地带有法的性质。作为社会构成要素的法，与知识一样，会渗透到社会的各个角落，离开法律来考察社会简直是不可想象的。^③ 德国思想家尤根·哈贝马斯提出，现代社会是一个高度分化的社会，法律时而仅被当作手段，时而被当作目的。作为整合社会的媒介之一，法律首先是一种现实力量，一种强制手段。在这个层面上，法律依靠它的强制力量来使人们服从。但是，法律不可能仅仅凭借强制力长期迫使人们服从。现代社会的法律还需要有合法性。只有从权利平等的公民的商谈性意见和意志形成过程中产生的法律，才具有合法性。也就是说，社会成员只有既是立法者又是法律的实施对象时，只有在商谈的基础上一致接受该法律规范，法律才能真正得

① [英] 亚当·斯密著，蒋自强等译：《道德情操论》，商务印书馆1997年版，第103页。

② 参见[美] 罗斯科·庞德著，封丽霞译：《法理学》，法律出版社2007年版。

③ 参见[德] 卢曼著，郑伊倩译：《社会的法律》，人民出版社2009年版。

到人们发自内心的遵从。社会也才可能实现稳定的整合。^①

法律是现代社会主要的行为规范，并不意味着其他社会规范毫无意义。在对法在社会实践中发生作用的过程的考察中，德国社会法学家马克斯·韦伯（1864—1920年）提出，良好的社会秩序的形成，除了依靠人们内在的道德自觉以外，还必须依靠一定的社会规则来维持。所谓社会规则，是指使人类社会行为导致的社会生活得以有序进行的社会规范。它包括习惯、惯例和法律三类。其中，法律的调整对象是人们的社会行为，法律的基本特征是它具有强制性，法律的目的是达到一定的社会秩序。在以秩序为目的的社会控制过程中，虽然法律依赖于权威和权力，但一个法律制度不可能仅仅依赖于统治者的权力，它还必须依赖道德义务感或者对制度的道德价值观念。道德对法律产生影响。^②

（三）法治是近代政治文明孕育的结晶

法治是近代政治文明的产物。人类文明的核心是对人作为人的权利的认知和保护。一般认为，古希腊哲学家亚里士多德对“法治”的认识较早，他超越了法律的行为规范价值，提出了明确的“法治”内涵。他认为，“法治应包含两重意义，已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订的良好的法律”。其中，制订的良好的法律是法治的前提。法律的制订要符合政体的要求，实现正义、善德和幸福等原则。而对法律普遍的服从则是法治的关键。“法律所以能见成效，全靠民众的服从”。亚里士多德关于法治的思想迄今仍被认为是法治最精练的解读。倡导法治的亚里士多德明确反对人治。他认为法律是最优良的统治者，而“如果让一个个人人来统治，这就是在政治中混入了兽性的因素”^③。在对比分析了人治和法治的利弊后，

① 参见〔德〕哈贝马斯著，童世骏译：《在事实与规范之间——关于法律和民主法治国的商谈理论》，三联书店2003年版。

② 参见〔英〕H. L. A. 哈特著，张文显等译：《法律的概念》，中国大百科全书出版社1996年版。

③ 〔古希腊〕亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆1965年版，第169、81、169页。

他认为，法治较一人之治优越。首先是因为法律经过众人的经验审慎考虑后制定，同一个人或少数人的意见相比，具有更多的正确性。其次，法律没有感情，不会偏私，具有公正性。再次，法律具有稳定性；最后，法律借助了规范形式，具有明确性。

近代以来，欧洲资产阶级在反封建的革命中，逐渐形成了主张私权、限制公权的现代法治观念。这一时期涌现的理性主义、国家契约论和法制主义等思潮，极大地推动了人类政治法律思想的进步。“他们以科学主义为旗帜，以理性主义为指南，以民主主义为动力，以自由主义为理想，以社会契约论为武器，分析了民主的精神和自由的原理，探求了理想的社会秩序模式”^①。1215年，英国贵族为限制皇权，保护贵族、教士和城市手工业者的利益，胁迫约翰王签署了《自由大宪章》。这部宪法性文件第一次确立了限制皇权、非经议会同意不得征税、非经审判不得给予自由民以刑事处罚等现代法治原则。一般认为，1688年英国光荣革命胜利并签订《权利法案》，是人类社会步入现代法治的起点。这一时期的英国思想家洛克提出了分权论。他认为，法治就是最高权力机关依照公开的、长效的法律进行统治和司法机关依法公正裁判。法国思想家孟德斯鸠提出，法治与专制政体不相容，一个国家的人民是由于酷刑而不敢犯法，那就可以肯定政府是暴戾的。加强法治的途径是加强立法、保持法律的稳定性；司法需依照程序。这一时期的另一位思想家卢梭（1712—1778年）的理论被誉为1789年法国大革命的旗帜。他认为，国家应提倡法治主义，凡实行法治的国家，公共利益才能占统治地位。国家只能来源于由人人参与制定的社会契约。社会契约是“公意”的体现，而公意又在保障每个人的自由平等权利；法律是全体人民对全体人民作出的规定。“公民要求的只是遵守法律。人民之中的每个人都很清楚，如果有了例外，那就会对他不利。因此，大家都怕有例外；而怕例外的人就会热爱法律”^②。1789年，法国大革命时期颁布的纲领性文件《人权宣言》（即《人权

^① 高鸿钧：《现代法治的出路》，清华大学出版社2003年版，第168—198页。

^② [法]卢梭著，何兆武译：《社会契约论》，商务印书馆1980年版，第51页。

和公民权宣言》)明确了天赋人权、主权在民、法律面前人人平等、私人财产神圣不可侵犯、未经正当程序不得剥夺任何人的权利和自由等现代法治的核心原则。与欧洲国家通过革命争取法治的历史不同,美国的法治进程始于呐喊无(议会)代表不纳税、不自由毋宁死等口号,反抗英国政府殖民统治的过程。1776年7月4日,北美13个州发布脱离英国的《独立宣言》,确立了必须坚持法治主义的理念,应当以法律为旗帜,让一切人围绕在法律旗帜下。只有法治才能防止和限制统治者的专横与野心。而法律本身则须同人类思想的步伐齐头并进。^①

第二次世界大战之后,现代法治观念得到了进一步发展,逐渐成为世界性公认的治国理政基本原则。法治作为一种理想,对于防止政府专权和保障个体自由来说,是人类到目前为止已知的最有效的原则和制度。法治的实质意义在于保障自由和人权。法治“不仅是自由的保障,而且也是自由在法律上的体现”。“法治的意思就是指政府在一切行动中都受到事前规定并宣布的规则的约束——这种规则使得一个人有可能十分肯定地预见当局在某一情况中会怎样使用它的强制权力,和根据对此的理解计划他自己的个人事务”^②。在1959年召开的国际法律学家大会上,与会的法学家们一致通过了《德里宣言》,该宣言将现代法治阐释为三项原则:第一,立法机关的职能在于创设旨在维护各项人权的立法;第二,行政机关要在接受法律约束、不滥用行政权力的同时,有效地维护社会秩序、保证经济发展;第三,公正的司法程序、独立的司法机关、自由的职业律师群相结合确保司法公正。^③

(四) 法治化是一个渐进的历史过程

国家治理和社会的法治化,是渐进的发展过程。马克思曾经指出:

① 参见吕世伦主编:《西方法律思潮源流论》第二版,中国人民大学出版社2008年版,第13—92页。

② [英]弗利德利希·哈耶克著,王明毅等译:《通往奴役之路》,中国社会科学出版社1997年版,第82、73页。

③ 参见燃亚:《国际法律学家会议发表德里宣言》,《国外社会科学文摘》1959年第5期。

“只有毫无历史知识的人才不知道：君主们在任何时候都不得不服从经济条件，并且从来不能像经济条件发号施令。无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已”^①。这段话经典地指出了法的本质，即人们在一定社会生产力水平约束下自发形成的生产关系、社会关系的内涵决定着法律。因此，国家和社会的法治化道路和过程都须与这个国家的经济社会条件相协调。法律不能脱离也不可能超越其所在社会的经济社会条件。

法治化过程的历史长期性并不意味着法治可有可无。相反，基于对人性弱点的担忧，法治无疑是现代社会所必需的。英国经济学家和法律思想家哈耶克（1899—1992年）说，个人理性是十分有限和不完整的，理性在人类的特定事物中起着相当小的作用，人类之所以能够在包括法律制度在内的各种社会制度中取得很大成就，完全是依赖于一个“非个人的和无个性特征的社会过程”，依靠这一过程，个人所创造的成就完全能够超出其所知的范围。每一个社会个体并不是在荒漠中建构制度，就整个文明社会而言，是经过许多人的才智、经过无数代人的努力，在不断试错的基础上逐渐累积进化而来的。因而，法律制度并不是人类智慧预先设计的产物，而是以一种积累的方式逐渐进化发展起来的^②。

二、国家治理法治化选择的必然性

“国家治理”一词源于英文的 Governance 表述，是对传统的国家权力统治、管理观念的颠覆。它自 20 世纪 80 年代以来，已经成为世界许多国家和地区探索国家、政府、社会权力配置与协调时的共同选择。现代国家治理呈现出四个方面的特征，即国家治理主体多元化、国家治理方式法治化、国家治理过程民主化、国家治理客体混合化。其中，国家治理主体多元化是指国家开始尝试重新配置公权力，“试图

^① 《马克思恩格斯全集》第 4 卷，人民出版社 1958 年版，第 121—122 页。

^② 参见吕世伦主编：《西方法律思潮源流论》第二版，中国人民大学出版社 2008 年版，第 443 页。

通过向社会组织、私营部门等开放权力的方式来提高国家管理的弹性与韧性”^①，国家权力机关、各社会组织、公民都参与到某种程度的国家治理之中。法治与现代国家治理紧密相关。20世纪80年代新制度主义理论的研究表明，国家治理能力可以具体化为国家贯彻政策的能力，政府和公众遵守法律的程度，政治参与的水平 and 民众履行责任的状况等，而国家治理能力的评价则是看它能否促进政治、经济、社会等因素的良性循环。^②这一理论研究成果一定程度上说明了国家治理能力对法治方式的依赖，也进而佐证了国家治理现代化法治之路的必然性。进入21世纪之后，国家治理法治化已经成为民主、文明国家的基本共识。2005年，《世界首脑会议成果文件》将法治作为一项普遍核心价值 and 原则，呼吁在国家和国际两级全面实行法治。可以说，法治已成为国家治理现代化的重要标志，国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。以法治为治国理政的基本方式是顺应时代潮流的必然选择。

（一）完善制度的选择

推进国家治理法治化是适应时代发展变化、完善制度的必然选择。在发达国家的现代化历程中，实践已经验证“国家治理现代化的过程也就是国家治理法治化的过程”^③。当今世界，法治已经成为国家治理现代化的重要标志。国家和社会的法治化程度已经成为衡量一个国家的治理是否实现现代化的主要指标。在我国全面深化改革的进程中，“构建一个以法治为基本依托的国家治理体系，是深入推进国家治理现代化、加快建设法治中国的内在需要”^④。只有通过法治化治理，才能使国家治理沿着制度化的顶层设计与渐进改革逐步推进，最终实现国

① 郑言、李猛：《推进国家治理体系与治理能力现代化》，《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。

② 参见〔瑞典〕冈纳·缪尔达尔著，方福前译：《亚洲的戏剧》，首都经贸大学出版社2001年版，第270页。

③ 张文显：《法治化是国家治理现代化的必由之路》，《法制与社会发展》2014年第5期。

④ 公丕祥主编：《全面依法治国〈“四个全面”战略布局研究丛书〉》，江苏人民出版社2015年版。

家治理体系和治理能力的现代化。如果说，改革开放之初，我国在经济社会发展中确立的“摸着石头过河”的探索式改革路径，为改革开放预留了极大的自由空间，前所未有地激发了市场经济主体的创富创新热情。那么，在改革开放 30 多年后的今天，对清晰、有效、稳定可预期的制度的需求日益强烈。当前，为实现中国制造业的转型提速，中国制造向中国创造的转变迫在眉睫。但在山寨品牌遍地、各种创新被轻易复制的社会现实面前，中国创造之路显得步履维艰。考察其他科技大国的高端制造业发展之路，知识产权制度对创新、创造的有效保护功不可没。而我国既有知识产权保护制度不完善、执行乏力的状况，使前期投入极大的技术开发企业，往往陷入被侵权者侵占利润的困境。客观上极大地阻碍了企业和个人投资开发新技术、搞发明、搞创造的积极性。因此，可以说，法律制度的不完善已经阻碍了现代化的步伐。为实现国家治理体系和治理能力的现代化，制度层面的现代化首当其冲。邓小平同志曾经指出，制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性，制度问题“关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视”。历史证明，“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”^①。

我国以法治为治国理政基本方式的重大决策，标志着近代以来的中国现代国家建构步入了制度化的新阶段。与探索式改革不同，顶层制度设计和法律制度完善引领下的改革，更趋于理性化、科学化和民主化。明确的顶层设计、清晰可依据的国家治理制度体系，才能使改革有明确预期和制度保障。反观现实，在我国的社会经济发展中，制度的缺失、制度不完善和制度绩效欠佳等问题都有一定的表现。在国家权力运行领域，能够切实保障全国人民代表大会制度发挥更为积极作用的制度还很欠缺。人民代表大会代表的履职、全国人大监督地方人大立法的权责等领域的法律制度不足，已经阻碍了国家最高权力机关的职能履行，造成了一些群众对全国人民代表大会制度的曲解；在

^① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 329—333 页。

金融市场监管法律制度中，对于网上 P2P 贷款、网上理财等泛互联网金融的迅速发展缺乏及时的制度化监管，导致这一领域鱼龙混杂，导致一些群众在不知情的情况下，被骗、被套，甚至引发了涉案金额巨大的群体性事件；制度绩效欠佳的问题则在食品药品安全监管领域表现突出。近年来，我国相继出台了食品药品安全监管法律制度，但并未给人民群众带来希望中的食品药品安全感。究其原因，制度设计上的部门间权责不清、法律规则不易操作、对监管部门履职尽责不力等难辞其咎。由此可见，中国特色社会主义法律体系虽然已经形成，但与国家治理现代化的目标相比，仍需完善。正是在深入考察我国法律制度现状和存在问题的基础上，党的十八届四中全会才极有针对性地将对立法工作的要求，从“有法可依”改为了“科学立法、民主立法”。

（二）经济社会发展的要求

推进国家治理法治化是我国经济社会发展的要求。与 1978 年改革开放之初的中国社会相比，当今的中国不仅有了国民经济发展总量跃居世界第二的“量”的变化，更有经济结构、经济主体结构、市场结构等经济领域内在组成和结构的巨大变化。在社会领域，社会主体、社会阶层、不同群体的利益需求和社会纠纷矛盾等也都与改革开放之初不可同日而语。在这些经济社会变化面前，政府沿用大包大揽的粗放型管理方式，已经暴露出了投入多而人民满意度不高等困扰基层工作的问题。党的十八届三中全会在深入分析我国经济社会发展现实的基础上，提出了国家治理现代化的改革目标，正是以现代“治理”理念替代家长式“管理”的切中肯綮之举。从世界范围内看，治理理念一经提出就被广为接纳。联合国发展署（UNDP）曾经比较全面地阐释了治理，它指出：治理是指一套价值、政策和制度的系统，在这套系统中，一个社会通过国家、市民社会和私人部门之间，或者各个主体内部的互动来管理其经济、政治和社会事务。^① 比照当下中国经济

^① 参见 UN, “Governance indicators: A users’ guide”, www.undp.org.