

国家治理体系 和治理能力现代化

许海清 著

GUOJIA ZHILI TIXI
HE ZHILI NENGLI XIANDAIHUA



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

国家治理体系 和治理能力现代化

许海清 著

GUOJIA ZHILI TIXI
HE ZHILI NENGLI XIANDAIHUA



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理体系和治理能力现代化/许海清著.
北京: 中共中央党校出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-5035-5267-0

I. 国… II. 许… III. 国家-行政管理-研究-
中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 287994 号

国家治理体系和治理能力现代化

策划统筹 王 君

责任编辑 蔡锐华 任 丽

版式设计 尉红民

责任校对 王明明

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 284 千字

版 次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 18.375

定 价 40.00 元

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

目 录

contents

第一章 全面深化改革与国家治理现代化的提出

- 一、邓小平同志提出的一个重要思想 /3
- 二、深化改革的总目标 /6
- 三、对现代化认识的重要飞跃 /9
- 四、我们党治国理政的一个全新视角 /11

第二章 国家治理体系和治理能力现代化的内涵

- 一、关于国家治理体系现代化 /15
- 二、关于国家治理能力现代化 /19
- 三、国家治理现代化是一个完整的体系 /21
- 四、对若干关系的认识 /24

第三章 当前我国发展阶段面临的重大课题

- 一、完善和发展中国特色社会主义制度的要求 /31
- 二、维护公平正义的要求 /33
- 三、增强社会活力的要求 /36
- 四、制导社会矛盾的要求 /37
- 五、增进人民福祉的要求 /39
- 六、实现党的历史使命的要求 /40

第四章 国家治理的历史探索和思想成果

- 一、人类历史上国家治理的不懈探索 /45

- 二、社会主义中国国家治理的伟大实践 /47
- 三、我们党关于国家治理的重要思想成果 /50

第五章 我国当前国家治理体系和治理能力状况评估

- 一、中国治理的成就 /59
- 二、中国治理的优势 /62
- 三、中国治理现代化面临的难题 /64

第六章 实现国家治理的制度化规范化程序化

- 一、推进国家治理制度化规范化程序化的重要性 /69
- 二、全面推进各方面体制改革 /71
- 三、全面推进依法治国 /79

第七章 推进经济治理的现代化

- 一、经济体制改革是全面深化改革的重点 /89
- 二、正确处理政府和市场关系这个经济体制改革核心问题 /91
- 三、推进经济治理现代化的改革措施 /93
- 四、几个重大问题和举措的说明 /101

第八章 推进政治治理的现代化

- 一、加强社会主义民主政治制度建设 /109
- 二、推进法治中国建设 /113
- 三、强化权力运行制约和监督体系 /117

第九章 推进文化治理的现代化

- 一、加快推进文化体制改革 /125
- 二、深化文化体制改革的思路 /130

第十章 推进社会治理的现代化

- 一、深化社会体制改革必须更好保障和改善民生、促进社会公平正义 /135

- 二、多谋民生之利，多解民生之忧 /139
- 三、推进社会事业改革创新 /142
- 四、创新社会治理体制 /145

第十一章 推进生态治理的现代化

- 一、推进生态治理现代化意义重大 /149
- 二、推进生态治理现代化的改革措施 /153

第十二章 国家治理现代化与国防和军队建设

- 一、国家治理现代化要求我们实现强军目标 /159
- 二、深化国防和军队改革的重要性紧迫性 /162
- 三、深化国防和军队改革的重大举措 /163

第十三章 从国家治理现代化到党的治理现代化

- 一、国家治理现代化内在包含党的治理现代化 /171
- 二、提高治理能力对执政能力提出了新要求 /173
- 三、坚持党要管党、从严治党 /177
- 四、深化干部人事制度改革 /179
- 五、把腐败关进制度的笼子 /181
- 六、按照党章规范党内生活 /184
- 七、注重党内法规制度建设 /187

第十四章 国家治理中的现代危机管理

- 一、突发事件：现代危机管理的重中之重 /195
- 二、我国危机管理体系建设 /199
- 三、应对突发事件的基本要求 /200

第十五章 国家治理现代化与高素质干部队伍

- 一、推进国家治理现代化需要高素质干部队伍 /211
- 二、把选人用人作为关系党和人民事业的关键性、根本性问题来抓 /213

三、不断提高干部队伍素质和治理能力 /215

第十六章 借鉴国外推进治理现代化的经验教训

一、积极借鉴国外推进治理现代化的经验 /231

二、努力吸取国外推进治理现代化的教训 /235

三、积极借鉴全球治理机制改革的做法 /238

四、注意研究国外学者有关善治等思想 /240

第十七章 从国情出发推进国家治理现代化

一、初级阶段国情是国家治理的基础 /245

二、立足我国发展的阶段性特征推进治理实践 /248

三、增强中国制度自信 /249

第十八章 推进治理现代化与实现中国梦

一、中国梦的提出为当代治理提供了新的契机 /263

二、以治理现代化水平的提升推进中国梦的实现 /265

附录：有关治理现代化问题重要论述大事记 /271

后 记 /284

第一章 全面深化改革与国家
治理现代化的提出

2013年11月召开的党的十八届三中全会，在论述全面深化改革的总目标时，提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重大课题。这是在党的文件中首次出现推进国家治理体系和治理能力现代化的提法，成为一个耀眼的新亮点。这次会议把推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，不仅是建设社会主义现代国家的必然要求，也是治国理政理念的重大创新和发展。所谓国家治理体系和治理能力的现代化，就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化，使国家治理主体善于运用法治思维和法律制度治理国家，从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。推进国家治理体系和治理能力的现代化，要求我们及时更新治理理念、深入改革治理体制、丰富完善治理体系、努力提高治理能力。

一、邓小平同志提出的一个重要思想

1992年，邓小平同志在著名的南方谈话中提出，再有30年的时间，我们才会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。

邓小平同志提出上述重要思想以后，党中央多次对这个重要思想进行新的阐发。1992年，江泽民同志在十四大报告中指出，在90年代，我们要初步建立起新的经济体制，实现达到小康水平的第二步发展目标。再经过20年的努力，到建党100周年的时候，我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。在这样的基础上，到下世纪中叶建国100周年的时候，就能够达到第三步发展目标，基本实现社会主义现代化。

1997年，江泽民同志在党的十五大报告中指出，展望下世纪，我

们的目标是，第一个十年实现国民生产总值比 2000 年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过十年的努力，到建党 100 年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到世纪中叶建国 100 年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。

2002 年，江泽民同志在党的十六大报告中指出，综观全局，21 世纪头 20 年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。根据十五大提出的到 2010 年、建党 100 年和新中国成立 100 年的发展目标，我们要在本世纪头 20 年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。这是实现现代化建设第三步战略目标必经的承上启下的发展阶段，也是完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的关键阶段。经过这个阶段的建设，再继续奋斗几十年，到本世纪中叶基本实现现代化，把我国建成富强民主文明的社会主义国家。

2007 年 11 月，胡锦涛同志在党的十七大报告中指出：到 2020 年全面建设小康社会目标实现之时，我们这个历史悠久的文明古国和发展中社会主义大国，将成为工业化基本实现、综合国力显著增强、国内市场总体规模位居世界前列的国家，成为人民富裕程度普遍提高、生活质量明显改善、生态环境良好的国家，成为人民享有更加充分民主权利、具有更高文明素质和精神追求的国家，成为各方面制度更加完善、社会更加充满活力而又安定团结的国家，成为对外更加开放、更加具有亲和力、为人类文明作出更大贡献的国家。

2012 年 11 月，胡锦涛同志在党的十八大报告中指出：“全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、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型。要加快完善社会主义市场经济体制，完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善宏观调控体系，完善开放型经济体系，推动经济更有效率、更

加公平、更可持续发展。加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，基本建立现代文化市场体系，健全国有文化资产管理体制，形成有利于创新创造的文化发展环境。加快形成科学有效的社会管理体制，完善社会保障体系，健全基层公共服务和社会管理网络，建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。”“在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会”，“在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。”

上述论述，都体现了邓小平同志“在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”的思想，是对这一重要思想丰富和发展。

党的十八大开启全面建成小康社会的新征程，新一届中央领导集体奋力开拓改革发展新局面，民族复兴的“中国梦”激荡着 13 亿人的新期盼。党的十八大以来，习近平总书记就国家治理现代化问题发表了系列重要讲话。比如，2012 年 11 月，习近平总书记在中央政治局第一次集体学习时指出，中国特色社会主义制度，坚持把根本政治制度、基本政治制度同基本经济制度以及各方面体制机制等具体制度有机结合起来，坚持把国家层面民主制度同基层民主制度有机结合起来，坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，符合我国国情，集中体现了中国特色社会主义的特点和优势，是中国发展进步的根本制度保障。应该看到，中国特色社会主义制度是特色鲜明、富有效率的，但还不是尽善尽美、成熟定型的。中国特色社会主义事业不断发展，中国特色社会主义制度也需要不断完善。党的十八大强调，要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新，坚持和完善现有制度，从实际出发，及时制定一些新的制度，构建系统完备、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型，为夺取中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保障。

推进国家治理体系和治理能力现代化这个概念，是以习近平同志为总书记的党中央明确提出来的。这一思想体现了对邓小平同志形成一整

套更加成熟更加定型的制度思想的直接继承、运用和发展，也是对其他中央领导同志相关思想的直接继承、运用和发展，体现了习近平总书记鲜明的治国和执政理念，为新一届中央领导集体治国理政思想体系注入了新的内容。

二、深化改革的总目标

我们党在不同历史时期，总是根据人民意愿和事业发展需要，提出富有感召力的奋斗目标，团结带领人民为之奋斗。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。推进国家治理体系和治理能力现代化是改革总目标的两句话之一。

改革是社会主义制度的自我完善与发展，改革的过程是社会主义制度“变”与“不变”辩证统一的集中体现。中国特色社会主义制度以促进经济、政治、文化、社会、生态全面协调可持续发展，建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家为目标，以谋求人民幸福、实现全体人民共同富裕为价值取向，无疑是先进合理的制度。但一些具体制度还不完善，这使它蕴涵的优势和潜能尚未完全发挥出来。现实生活中的很多情况，都说明了这个问题。我们党既坚持社会主义制度最基本的方面不动摇，又对制约社会主义制度优越性发挥的制度与体制弊端进行改革。同时不断扩大对外开放，大胆吸收和借鉴人类政治文明的有益成果，有力促进经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面制度的成熟、定型。从这个意义上说，完善和发展中国特色社会主义制度与推进国家治理体系和治理能力现代化，是完全统一的，是一而二、二而一的关系。可以说，全面深化改革的总目标是一个科学的目标。提出国家治理体系和治理能力现代化，在全面深化改革的总目标中居于突出地位。

1. 提出国家治理体系和治理能力现代化，体现了改革的价值追求

改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路，改革开放只有进行时、没有完成时。面对新形势新任务，我们必须通过全面深化改革，着力解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题，不断

推进中国特色社会主义制度自我完善和发展。围绕建立社会主义市场经济体制这个目标，推进经济体制以及其他各方面体制改革，我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，实现了人民生活从温饱到小康的历史性跨越，实现了经济总量跃居世界第二的历史性飞跃，极大调动了亿万人民的积极性，极大促进了社会生产力发展，极大增强了党和国家生机活力。经过多年实践，我国社会主义市场经济体制已经初步建立，但仍存在不少问题，主要是市场体系还不健全，市场发育还不充分，特别是政府和市场关系还没有理顺，市场在资源配置中的作用有效发挥受到诸多制约，以及其他许多问题。推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于完善和发展社会主义制度，而这正是全面深化改革所要求的，体现了改革的价值追求。

2. 提出国家治理体系和治理能力现代化，体现了对改革的顶层设计

党的十八届三中全会《决定》在谈到“改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验”时指出：“坚持正确处理改革发展稳定关系，胆子要大、步子要稳，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进，提高改革决策科学性，广泛凝聚共识，形成改革合力。”加强顶层设计，对全面深化改革非常重要。《老子》六十章说：“治大国若烹小鲜。”“治大国若烹小鲜”，并非说治大国就像炒小菜那么轻松自如。河上公注《老子》曰：“鲜，鱼也。”《说文解字》亦曰：“鲜，鱼名，出貉国。”《韩非子·解老》讲得很透彻：“烹小鲜而数挠之，则贼其泽；治大国而数变法，则民苦之。”政令不能擅出多变，就像煎鱼不可来回翻动，以免搅得色恶肉烂。倘政策没有连续性，就不可能持续发展。注重顶层设计的目的，是确立深化改革开放的正确方向和科学路径。这可以有效防止出现全局性、颠覆性错误，或造成范围较大的不良后果。在历史上，商鞅变法、王安石变法、张居正变法之所以出现失败或者遭受挫折，原因很多，很重要的就在于缺乏顶层设计和持续推进，教训深刻。提出国家治理体系和治理能力现代化，并且把它作为全面深化改革的总目标，就是最大、最重要的顶层设计，有利于我们持续推进和不断深化改革，保持现代化进程的稳定性连续性。

3. 提出国家治理体系和治理能力现代化，指明了深化改革的坚定决心

改革开放作为党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，不断创造新的制度红利。党的十一届三中全会召开 35 年来，我们党以巨大的政治勇气，锐意推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，不断扩大开放，决心之大、变革之深、影响之广前所未有，成就举世瞩目。面对新形势新任务，全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须在新的历史起点上全面深化改革，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。当前，如何通过方式的转变，谋求全面协调可持续发展？如何处理好改革发展稳定的关系，保持现代化进程的连续性？如何在提高效率的同时，满足人民对公平正义的需求？以国家治理体系和治理能力的现代化作为总目标、总抓手，才能增强改革系统性、整体性、协调性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让发展成果更多更公平惠及全体人民，有效解决上述问题。提出推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于坚定不移地把改革引向深入，体现了党中央深化改革的坚定决心。

4. 提出国家治理体系和治理能力现代化，指明了深化改革的有效途径

提出国家治理体系和治理能力现代化，体现了改革中破和立的辩证统一。我们知道，过去我们在阐述改革的目标时，强调改革是为了破除旧的体制机制，出发点经常在“破”。现在提出国家治理体系和治理能力现代化，则是为了更好地“立”。正如党的十八届三中全会《决定》所指出的，一方面，必须坚决破除各方面体制机制弊端；另一方面，必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明。我们要主动适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的内容，使各方面制度更加科学、更加完善，实现各项事务治理制度化、规范化、程序化。党的十八届三中全会围绕全面深化改革的总目标，提出深化经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体

制和党的建设制度等六个方面的重大改革，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，核心就是要全方位完善、提升国家治理体系和治理能力，从而最大限度激发社会活力，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

三、对现代化认识的重要飞跃

推进国家治理体系和治理能力现代化，内在地包含三个思想内容的维度：一是制度，二是改革，三是现代化。现代化是一个最基本的维度。我们党最早提出现代化，内容是四个现代化。1964年12月21日至翌年1月4日，时任国务院总理周恩来在三届全国人大一次会议《政府工作报告》中提出，要在不长的历史时期内，把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国。1975年1月13日至17日召开的四届全国人大一次会议，重申了四个现代化的目标。改革开放以来，我们党对现代化内涵的认识不断深入，关于现代化的提法也有了变化。现在我们所说的现代化，早已由经济、政治、文化“三位一体”的建设拓展为连同“社会”在内的“四位一体”的建设。党的十八大又进一步把“生态文明建设”纳入其中，形成“五位一体”的发展布局，极大地丰富了现代化的内涵。现代化已经成为包括社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明在内的现代化，变成全方位的现代化。

国家治理体系和治理能力是国家制度和制度执行能力的集中体现，国家治理水平是检验一种社会制度是否比较完善、基本定型的重要标志。推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要使各方面制度更加科学、更加完善，实现各项事务治理制度化、规范化、程序化。过去我们说建设社会主义现代化国家，是从经济、政治、文化、社会、生态文明建设的维度提出的，党的十八届三中全会将全面深化改革的总目标表述为“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”，从制度和能力两个层面丰富了我国现代化建设的内涵。对此，杨亚佳作深入分析，认为建设富强民主文明和谐的社会主义现代化，是分别从经济、政治、文化、社会和生态文明建设角度提出的，是对现代化目标状态的描述。而国家治理体系和治理能力现代化，则是从制度

层面提出的现代化目标，从而丰富了我国现代化目标体系。这一制度性目标包含以下几个方面的内容：第一，制度的全面性。制度目标包括整个国家的制度体系，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面的治理体制。第二，制度的稳定性。国家治理水平是检验社会制度是否完善、定型的重要标志。这一目标对中国特色社会主义制度建设提出了更高要求，要通过改革形成相对稳定成熟的制度体制。第三，治理的民主性。治理是政府、市场、社会组织，党、人大、政府、政协等多元主体互动推进的国家治理，是民主的一种表现。第四，制度建设的法治化。国家治理体现为不同主体之间互动的规范化、程序化、法治化。因此，推进国家治理现代化，要依法治国、依法行政、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。^①

国外有评论认为，相较于之前提出的“四个现代化”，“推进国家治理体系和治理能力现代化”完全可以称为“第五个现代化”。这是中国经济实力、物质文明发展的必然产物，是中国政治发展的一个重要的里程碑。从字面上看，“第五个现代化”的主张至少包括两个维度：第一，国家治理体系的现代化；第二，执政者治理能力的现代化。前者主要指赖以完成国家治理的组织体系和制度体系设计，在思维和精神上要有现代属性；后者又可以从认识论和方法论层面进行细分，要求执政者不仅要建立现代思维，还要有现代的、与时俱进的手段和措施。“第五个现代化”是“四个现代化”的重要补充，不会也不应该取代或贬低“四个现代化”的地位。“第五个现代化”是要帮助人们认识器物层面的现代化并非现代化的全部。

国外评论认为，伴随西方工业革命而来的各种问题已经让越来越多的人认识到，作为人类社会存在基础的物质生产关系并不仅仅是人与物质世界的关系，还包括人与人的关系、人与社会的关系、人类自身精神状态和思想认识等等。工业科技只是现代化的一种手段，是辅助生产力发展的、优化了的物质手段。然而，真正的现代化是文明的现代化、生活态度的现代化、精神追求的现代化、社会关系的现代化。这些都不能够依靠科技或物质发达来完成，而是要在理念层面建立新型的观念。作

^① 杨亚佳：“如何认识推进国家治理体系和治理能力现代化的重要意义”，河北新闻网，2013年11月20日。