

国家治理体系和治理能力现代化的研究

张占军

(中共河北省委党史研究室《党史博采》杂志社 河北石家庄 050071)

[摘要]党的十八届三中全会中提出“国家治理体系和治理能力现代化”，其范围涵盖了政治、社会、生态文明、经济、文化、建设等不同领域，多层次多角度构建了一整套和谐统一，协调互促的中国特色模式的体制机制，为了更好的推进国家治理体系和治理能力现代化，还需要深入了解国家治理体系和治理能力的科学内涵、基本特征，进一步多视角实证分析国家治理体系和治理能力的现实障碍，从而提出更可行的实现路径，以完善国家治理体系，增强国家治理能力，推动国家治理体系和治理能力现代化实现进程。

[关键词]科学内涵；治理能力；现实障碍；自觉理念；参与性

“国家治理体系和治理能力现代化”是一种全新的政治理念，这一政治理念的提出标志着中国共产党已经从革命党转为执政党，表明中国共产党对马克思主义国家理论也有了重要创新。国家治理体系和治理能力是国家体制确定执行与监管共治的多维体系与综合治理能力，需密切联系实际，适应社会政治新的发展规律，是体现民主性、公信力、规范化、责任性、服务力的协调适配，密连紧扣现代化体系保障性治理。社会政治新的发展规律需要治理主体增进自身认识，创新思维，多视角实证分析国家的现有体系机制，开拓发展可行适配执行路径，善全国家治理体系增强国家治理能力。国家治理体系、治理能力现代化是推进实现社会主义民主政治，实现和谐发展社会经济的发展需求，也是完善中国特色社会主义制度，推进社会主义现代化的重要保证。因此，国家治理体系的研究与治理能力的增强是社会发展的必然需求，推进国家治理体系与治理能力现代化是实现改革深化政治提升的全程支点，总体的构架，执行监管的基准依托。

一、科学内涵及特征研究综述

(一) 关于国家治理体系的内涵

国家治理是执政党依据配套相关的法律政策，运用各种形式办法管理国家，社会的政治、经济、文化、民生、建设等事务。国家治理体系则是国家治理过程中形成的整套紧密相连保证执政党有效合理协调治理国家的机制体系，是国家制度体系，是治理国家必备的基本准绳，依托。国家治理体系包括依法治国

所仰赖的法律体系以及各个领域中的法规政策，政治制度，经济制度等。关于“国家治理体系”，可从两个角度考虑，一个角度是系统论角度，另一个角度是制度论角度。其一，系统论的角度。国家治理包括核心价值体系、决策权威、执行体系、政治互动机制、经济发展体系、社会保障体系六个基本因素。国家治理体系是党的领导这个治理主体为实现国家稳定发展的目标、人民当家作主、依法治国而确立有机系统治理体系。国家治理体系主要有：政府治理规划决策体系、社会治理支持体系、市场治理评估监督体系。也可从内容上分为常态治理体系、特殊治理体系、危机治理体系。其二，制度论的角度。国家治理体系可归结为狭义的制度设计。党领导人民管理国家的制度体系，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家体制。国家治理体系不是随想意得，任意为之，而是根据现有情况实际经验按照一定的治理理念确立起来的，具有合理合情规范性并且是推进了国家顺利运行的体制。

(二) 关于国家治理能力的内涵

关于“治理能力”，目前可以归纳为两个角度，一种角度是将治理能力归结为治理主体的能力，另一种角度则把治理能力归结为治理过程的制度能力。

其一，将治理能力归结为治理主体即国家和政府的能力。治理责任主体统筹各个领域在管理社会政治经济文化等各种关系事务中分配社会利益，有效控制适时调配，实现促进社会经济水平进步发展，国家治理质量提高战略目标。作为国家治理责任主体的政府，其治理

能力主要体现在政府的公信力，政府的监督力，政府的责任力，政府的执行力与政府的服务力等方面。其二，把治理能力归结为治理过程中的制度能力，简述为“国家制度的执行能力”。国家治理中构建强能力结构体系，制定出治理相关措施，并达到一定目标的一种行动力；是国家治理过程中体现出的治理力度，治理水平；是运用国家制度体系管理国家和社会各方面事务的能力。

(三) 关于“国家治理体系”与“治理能力”的关系及“现代化”内涵

国家治理体系与治理能力二者相辅相成，只有两者紧密结合适能调配，才能推动总体治理水平的提升。国家治理体系和治理能力的关系为协调互补，国家治理体系是一整套完整的综合体系，是体现治理能力的根本依托，没有完整的国家治理体系，治理能力空摆无基，难以实现强化，更难有效提升治理水平。而没有治理能力作为执行行为，缺少公信力、监督力、责任力等，国家治理体系将虚架机制，二者缺一不可，相依托、相互补、相协调、相辅成。

“现代化”是一种多向维度、高度综合的概念，是社会前进历程，也是一种持续发展状态。不同情况下表述的主体对象不同时，“现代化”的内涵则有所不同。而针对国家治理体系和治理能力的“现代化”从系统角度审视可归为治理方式和结构更新与制度层面的更新两类。首先治理方式和结构的更新。国家治理体系现代化以现代的治理理念结合现有国情重构国家公共权力为要旨，体现公共治理过程中的民主化，公共权

力运行的规范化,中央到地方、政府到民众的协调化,提高效率,实现合理规范的国家治理并提升政府治理能力。行政体系形成民主高效现代化治理结构方式,把体制治理转化成国家治理能力现代化。其次制度层面更新。国家治理体系现代化推动社会各项机制并逐步形成国家治理程序化、制度化,日益实现治理的完善科学,法律法规政策的规范性。国家治理能力是责任主体对各方面机制依法增强制度治理并转化为管理国家的一种水平、能力。对其“现代化”三个字的认识主要集中体现制度体系建设,制度建设目标,执政方式,体制改革的定位,责任主体治理国家进程中制度、法制的应用能力等几个层面。

(四) 国家治理体系和治理能力的 基本特征

国家治理体系和治理能力的基本特征主要集中体现在国家、市场和社会的相互协调。体现在政府、市场、社会关系合理布局,公共权力结构的优化,民主发展的促进,法治体系的健全。体现在国家机制、市场机制、公民社会机制的互相支撑与平衡;法治与德治的有机统一;民主与效率的相互补充与协调。

二、现实障碍与实现路径

通过对国家治理体系和治理能力现代化的科学内涵及特征的分析探究,把脉现实障碍,结合当代背景现有状态找到更切实可行的执行路径。

(一) 现实障碍

国家治理体系和治理能力现代化二者作为密切相关相辅相成的整体,实现其现代化是一项大的系统工程,有其现实性,客观性,也还面临着一定的现实障碍。

第一,社会主义民主的优越性没有得到充分的发挥。社会主义民主建设方面存在的问题是国家治理体系和治理能力现代化实现中的客观的现实障碍,使得本该应有的社会主义民主优越性得不到充分发挥,这些障碍主要包括:有些地区或个别部门把社会主义民主当成玩弄民意的工具,把社会主义民主当幌子,偏走旁用,成为达到个人目的、私人利益的有效手段,少部分人也把社会主义民主当成推卸相关责任的工具,挡箭牌,护身符,在公共决策等方面尤为突出。而勇于推进,改革创新的社会主义民主建设者在探索实践中往往不被重视而趋于边缘化,甚至承担很多不必要的风险,

导致探索建设者积极性降低,影响社会主义民主建设的发展,客观存在的这些问题形成社会主义民主优越性发展的客观障碍。

第二,市场和社会参与度不足。从市场参与角度来看,我国市场经济体制无论在理论认知上还是政策层面上,都还不够完善,对市场参与的基础性资源配置理论认知上界定不够明晰,地方作用难以充分有效发挥。一些政府往往考虑自身利益多些,忽略市场经济规律,忽视其作用,直接干预市场治理,市场规律,阻碍影响了国家市场经济结构调整及改革发展方式的转变步伐。从社会参与度来看国家治理问题,已有的大多数社会组织存在对政府的惯性依赖,缺乏独立自主性,难以发挥自身作用,在国家治理上出现一些问题时,难以面对应付解决。同时也证明我国的相关社会组织机构发育不成熟,有待完善发展。

第三,公民公共参与的自觉理念需进一步提升。国民公共参与的自觉理念尚有不足,在政府管理过程中,存在一些传统文化观念障碍,尤其涉及到个人私益时,不合作情绪劣根观念表现突出,将导致国家治理中实践成本增加,治理效果堪忧。国民公共参与自觉理念提升与否成为一个关键性的变量,因此国民公共素养、国民公共参与自觉理念都需要进一步提升。

第四,传统计划体制和观念的消极影响。传统计划体制是一种计划政治模式,其弊端是多方面的并依然广泛存在于当今一些地区、部门,如对一些领导者的决策不分优劣,绝对重视,对群众参与度基本忽略否决,过分夸大某些领导层的掌控能力,对问题的判断力,忽视国民的自主性,创造性而过分强调社会控制。消极影响不解决,障碍不消除,实现国家治理体系和治理能力现代化必阻碍重重,步履维艰。

(二) 实现路径

任何事态发展都有其原因与客观障碍,明朗国家治理体系和治理能力面对的现实障碍将为克服问题提供解决思路,为国家治理体系和治理能力实现提供了可行有效路径。以下围绕如何推进国家治理体系和治理能力实现现代化进行探索。

第一,从国家方面看,推动国家治理体系现代化的重要前提就是处理好政府,市场和社会三者的关系,当务之

急就是要实现政府、社会的共治共管。发挥市场在资源配置上的决定作用,按照市场规律在经济治理体系中改革深化国家经济治理体制。化解相关矛盾调整利益关系,发挥政治社会治理体系中的法治社会参与性,积极性,在治理过程上强调合作性,倡导激励政策市场化公平竞争,依法治国,在党的领导下行使民主,人民当家。社会、政府共管共治减少不必要的阻碍,营造多维宽空间发展格局,增进治理实效,形成政府、市场和社会三方的协调协同、良性互动,切切实实实现国家治理体系和治理能力现代化。

第二,从法制角度上看,要把法治与国家治理体系和治理能力的提高相结合。从理论角度寻找解决对策:从目的层面来说,需要转变“公民—国家”关系和“国家—社会”关系;从价值论层面来说,需要合理平衡“公平—效率”关系和“权利—权力”关系;从方法论层面来说,要逐步淡化人治方式和管制思维,实现“法治中国”。实现国家治理体系现代化的着力点在于实现“共治”(或者“社会共治”),实现国家治理法治化。

第三,从制度层面上看,推进国家治理体系和治理能力现代化,一是必须在中国特色社会主义制度框架内进行;二是善于借鉴古今中外治国理政的经验教训;三是解放思想、大胆探索,在实践中探索途径和方法。需要通过完善和发展相关制度,保障制度体系的整合力与权威性,提升制度结构的科学性和运转效能,国家治理体系创新和治理能力提升才能有更加坚实的根基。

第四,文化理念和道德价值层面上,要在法律、道德结合的基础上推进文化自觉。加强国家制度建设,完善社会主义核心价值观体系,构建国家、市场、社会三者之间的网络化治理模式,达成改革共识实现国家治理结构的现代化。法律制度治理与道德规范治理一体化,创新社会治理与强化道德约束一体化,治理融入生活与价值内化于心一体化。实现途径如下:第一,树牢目标理念;第二,加强顶层设计;第三,突出制度建设,建设法治中国;第四,推进政治改革;第五,夯实社会基础,增加社会参与度,增强参与治理能力,减轻国家治理问题上存在的难度,通过民主参与实现国家

(下转7页)

依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党”,这就对党依法执政提出了新要求——依据党内法规管党治党。众所周知,党规党纪是管党治党的法宝,党的先锋队性质和先进性要求决定了党规党纪严于国家法律:国家法律是所有公民的行为底线,党规党纪是党员干部的行动准绳。作为党员干部,既要模范遵守国家法律,更要自觉执行党规党纪,要在政治上讲忠诚、组织上讲服从、行动上讲纪律。

应该看到,就党的治国理政和管党治党两大任务来说,依规管党治党是依法治国理政的前提和保证,邓小平同志曾指出:“没有党规党法,国法就很难保障”。党只有严格管党治党,把自身建设好、管理好,才有资格与精力去治国理政,把国家建设好、治理好,这既对党组织加快扎紧制度笼子、构建“不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制”提出了新任务,也对领导干部加强思想作风建设、提高思想政治素质和领导水平提出了新要求。

四、对党的领导与依法治国的关系做出了新表述

关于党的领导与依法治国的关系,社会上一直存在“党大还是法大”的质疑,这根源于人们对现行制度规定的不同理解:一方面,党章和宪法明文规定,法比党大——任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威,都必须在宪法法律范围内活动,不得有超越宪法法律的特权;另一方面,宪法和法律又都是党领导人民制定、执行和修改的,这在有的人看来,就是党比法大。理解上的偏差肯定会造成现实中的困惑。另外,在实际政治生活中,经常存在党组织凌驾于宪法法律之上、党的领导人毫无顾忌地干预司法工作的情况。像前政治局常委周永康在掌管政法委期间,严重干预司法,大搞“领导批示”、“未审先定”等,这势必会加剧人们对“党大还是法大”的疑虑。

四中全会拨云见日,对党的领导与依法治国的关系做出了系统表述:社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导也必须依靠社会主义法治;坚持党的领导是社会主义法治的根本要求,是全面推进依法治国的题中应有之义;要把党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方

面;要把党领导人民制定宪法和法律同党坚持在宪法和法律范围内活动统一起来。这充分表明,党的领导与依法治国是不可分割的内在统一,而且党的领导和依法治国都是手段,人民当家作主才是目的,这就从理论上解决了党的领导与依法治国的兼容问题,澄清了“党大还是法大”的困惑,既有利于加强和改善党对依法治国的领导,也有利于规范和提高党员干部运用法治思维和法治方式推进工作的能力。

[参考文献]

- [1]. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定. 新华社, 2014.10.
- [2]. 宣讲家. 莫纪宏. 四中全会公报新亮点新举措. <http://www.71.cn/>, 2014-10.
- [3]. 公方彬. 习近平清新执政三部曲[J]. 人民论坛, 2013(7).
- [4]. 帅胤. 浅析十八届四中全会及其决定的里程碑意义[J]. 宜宾日报, 2014-11.

(上接5页)

与社会的良性互动。

三、推进国家治理体系和治理能力现代化研究的若干思考

纵观当前学界对国家治理体系和治理能力的研究进展,现提出存在的一些问题并列若干方法原则,以期各界共研共探国家之未来,为国家治理现代化出谋献计,为早日实现民族复兴中国梦尽己之力。

(一) 研究进展

一方面,目前该领域已经取得了一系列有价值的理论成果,态势良好。归纳起来主要集中于国家治理体系和治理能力现代化科学内涵、基本特征、衡量标准、现实障碍和实现途径几个方面,为当下我国国家治理体系和治理能力的现代化实践提供了理论支撑。另一方面,这一课题的研究还处于起步阶段,基于多层次、多角度来研究国家治理体系和治理能力现代化则相对薄弱,尤其多层面的关联性研究少、深层次的理论挖掘少、进行拓展研究的少、借鉴国外成果的比较研究稀缺,研究的视界尚显狭窄,研究的深度有待加强。

(二) 存在问题

首先,研究内容的科学性有待进一步提升。其次,研究视野狭隘,缺乏综合分析。当下国内学界分析国家治理体系和治理能力现代化的主要视角为政治学、公共管理学,从其他视角或用其他学科方法分析和研究的成果相对较少,缺乏多学科综合分析。要借鉴、融合各学科的研究方法,尝试从多学科多角度分析如何推进国家治理体系和治理能力现代化。最后,理论与实际结合不够,实证研究力度不足。从调查的实证视角进行调查和分析,真正做到理论与现实实践的紧密结合。

(三) 方法原则

基于学术界对此问题的研究进展及存在问题,可考虑遵循以下几个方法原则:

第一,进一步研究内容的科学性。有效结合中央最新政策的深刻意蕴进行深度思考与详细分析,做到与时俱进。第二,须实现多学科的交叉结合,加强系统性、整体性研究。要进一步拓宽研究视角和研究内容,以期有新的发展、新的经验、新的规律,推进学术创新。第三,要强化实证研究力度。拓宽理论与实践问题的研究视野,做到理论与实

际相结合,强化对我国国家治理领域重点问题的理论研究。

[参考文献]

- [1] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[J]. 求是, 2014(1).
- [2] 李抒望. 正确认识国家治理体系和治理能力现代化[J]. 求知, 2014(5).
- [3] 丁志刚. 全面深化改革与现代国家治理体系[J]. 江汉论坛, 2014(1).
- [4] 房宁. 如何推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 人民日报, 2014(1).
- [5] 唐皇凤. 中国国家治理体系现代化的路径选择[J]. 福建论坛·人文社会科学版, 2014(2).
- [6] 翁淮南. 提高舆论引导能力和水平推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 党建, 2014(2).
- [7] 颜晓峰. 推进国家治理 构建价值体系[N]. 宁波日报, 2014(3).
- [8] 俞大军, 范晓丽. 论国家治理体系现代化的实现路径[J]. 人民论坛, 2014(12).