

## 第三章

# 国家治理体系和治理能力现代化

公共经济学是研究分析国家和政府经济职能与行为的学说,国家治理体系和治理能力现代化是新时代中国特色社会主义公共经济学必须认真研究分析的重大理论和实践问题。党的十八届三中全会首次提出了“国家治理体系和治理能力现代化”,党的十九大报告再次强调指出,全面深化改革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,必须坚持走社会主义道路,完整理解和把握全面深化改革的总目标,这是两个分目标组成的一个有机整体,即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。

## 第一节 中国特色社会主义国家的公共管理职能

国家的公共管理职能体系是一个相互交错的多层次、多元化的结构体系。从总体上来看,一切管理组织的职能都可在同一层面上分为两大系统:一是以管理的内容为目标的<sub>任务系统</sub>,一是以管理的过程为对象的<sub>程序系统</sub>。

### 一、公共管理任务系统职能

作为普遍和理想意义上的市场经济国家,一般都具有以下公共管理任务系统职能。

#### 1. 服务职能

国家的公共管理职能具有“服务性”的特征,这种服务与私人管理的“服务”有着本质的区别。公共管理的服务职能是公共管理活动的根本,可以从公共组织的活动内容中明显地表现出来。

#### 2. 经济职能

国家对公共经济事务的管理是公共管理的主要内容之一,因此,经济职能便成了公共管理的重要职能。国家的经济职能主要有:提供社会公共产品,保护共有资源和环境,建立和保持市场竞争制度,调节经济运行过程,收入再分配。

#### 3. 政策与法律职能

政策与法律从本质上来说具有相同的性质,它们都是以统治阶级的政治权力为基础,取决并服务于政治权力的要求,实现维护、巩固阶级统治的目的。现代公共管理要实现民主化、科学化、法制化的管理,离不开公共政策的指导作用,离不开法律的规范作用。因而,国家管理无论通过政府组织还是非政府组织来实现,都具有政策与法律职能,虽然在发挥具体作用上有一定差异。

#### 4. 社会保障职能

社会保障,从经济学和社会学的角度来理解,一般是指国家和社会通过对国民收入进行再分配,形成社会消费基金,对由于各种原因而出现生存困难的社会成员给予物质上的帮助,以保证其基本生活的一种制度。广义地来看,可以把将社会保障理解为包括物质帮助在内的、为满足人的需要、对经济的发展和社会的进步起保护、保证作用的措施、制度、事业。

#### 5. 国家安全保障职能

国家安全是国家的基本利益,是一个国家处于没有危险的客观状态,也就是国家没有外部的威胁和侵害也没有内部的混乱和疾患的客观状态。当代国家安全包括十一个方面的基本内容,即国民安全、领土安全、主权安全、政治安全、军事安全、经济安全、文化安全、科技安全、生态安全、信息安全和核安全。没有国家安全,人民就没有生存权保障,公共经济学所追求的社会公平和共同富裕、共享发展和人的全面发展就是一句空话。保障国家安全是政府的首要任务和基本职能。

#### 6. 保障人民生存权的职能

生存权是指在一定社会关系中和历史条件下,人们应当享有的维持正常生活所必需的基本条件的权利。它不仅指个人的生命在生理意义上得到延续的权利,而且指一个国家、民族及其人民在社会意义上的生存得到保障的权利;不仅包含人们的生命安全和基本自由不受侵犯、人格尊严不受凌辱,还包含人们赖以生存的财产不遭掠夺,人们的基本生活水平和健康水平得到保障与不断提高。保障人民生存权是现代国家现代政府必须负起的责任和履行的基本职能,人民没有生存权,国家就可能消亡,政府就可能垮台,人民就可能移民,那些饱受战乱之苦的中东国家难民,冒着生命危险偷渡到欧洲,就是因为他们所在国家保障不了他们的生存权。

## 二、公共管理程序系统职能

普遍性的公共管理的程序系统职能,一般都是由公共管理的活动过程所构成,主要包括决策职能、计划职能、组织职能、协调职能和控制职能。

#### 1. 决策职能

决策职能是公共管理过程中的首要职能。公共决策是管理者在发现和处理公共管理问题中,根据实际情况和条件,对可供选择的方案做出最优选择,以有效地达到预定目标的活动。

#### 2. 计划职能

计划是未来行动的方案。公共管理计划职能就是公共管理部门为了实现既定的公共决策目标,对目标内容进行科学分解,测算所需的人力、财力、物力,拟定具体的实施步骤,确定具体的实施方法,提出相应的政策、策略等一系列管理活动。

#### 3. 组织职能

组织职能就是针对决策目标和计划所规定的任务,落实机构与人员,划分权力与责任,配备财力与物力,从而将组织内部各个要素联结成一个有机整体,以有效地开展活动。

#### 4. 协调职能

协调职能是指在公共管理过程中对各管理部门之间、管理人员之间以及各项管理活动之间的关系进行调整和改善,使之按照分工协作的原则,互相支持、密切配合、步调一致,共同完成预定的工作任务。

#### 5. 控制职能

控制职能是指按照公共管理计划标准,衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差,以确保计划目标的实现。

### 三、社会主义国家的公共管理职能

#### (一) 对内职能

(1) 政治职能,即维护中国共产党领导、人民当家做主和依法治国相统一的政治制度和社会稳定的职能,包括依法打击极少数敌对势力、敌对分子的破坏活动、犯罪活动和健全社会主义民主法制两个方面。

(2) 经济职能,即组织经济建设的职能,我国的根本任务是进行现代化建设,以人民为中心,大力发展社会生产力,不断解决不平衡不充分发展问题,满足人民日益增长的美好生活需要。在社会主义市场经济的条件下,国家的经济职能主要是进行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。

(3) 文化职能,即组织文化建设的职能。文化建设能够保证社会主义经济建设的正确发展方向,能为经济建设提供精神动力、智力支持和思想保证。一方面加强对全体人民的思想宣传教育,提高全民族的思想道德素质;另一方面组织发展教育、科学、文化、艺术、卫生、体育等各项事业,提高全民族的科学文化素质。

(4) 社会公共服务职能,即为国家发展创造良好的社会环境和自然环境的职能。包括搞好社会治安,保护公共财物,建立和健全社会保障制度,不断提高社会保障水平,努力实现公共服务均等化,兴办公共工程,保护环境等。

(5) 使人人得到自由、平等职能,即努力消除城乡、区域和个体之间的发展差距,全面建成小康社会,实现社会公平和共同富裕,促进人的全面发展。

#### (二) 对外职能

(1) 防御外部敌人的侵犯和颠覆,捍卫国家的主权和领土完整,为全体人民提供生产生活的安全保障。国家安全是最基本的公共品,是人民安居乐业的最基本保障,因此,维护国家安全是国家主要且重要的职能。

(2) 发展国际交流与合作。构建人类命运共同体和构建新型大国关系,这是新时代创造有利于我国发展的国际环境的两个战略支撑。

(3) 维护世界和平,促进共同发展,积极发挥我国在国际社会中的作用。中国的发展需要和平,世界和平有利于中国发展,维护世界和平、维护世界的公平正义是社会主义大国的责任担当,也是广大发展中国家的期盼。

## 第二节 国家治理体系与国家治理能力现代化的内涵

党的十八届三中全会决定明确指出：“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。”这次全会的最大亮点,是第一次用“治理”取代“管理”,成为党在全面深化改革时期新的执政理念。全会公报9次提到“治理”,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》(以下简称《决定》)则24次出现“治理”一词。从“管理”到“治理”,虽然只有一字之差,但却体现了治国理念的新跨越,不仅是中国特色社会主义理论的重大创新,也是中国特色社会主义的实践总结,更是未来社会发展的重大战略部署。

党的十八届四中全会提出,全面依法治国是“国家治理领域的一场深刻革命”,因此全面依法治国必然以推进国家治理体系和治理能力现代化为重要目标导向。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高,社会治理体系更加完善,生态环境治理明显加强,环境状况得到改善,人民军队政治生态得到有效治理,倡导构建人类命运共同体促进了全球治理体系变革。党的十九大报告对国家治理体系和治理能力现代化又提出了鲜明的要求。

### 一、国家治理体系现代化的含义

国家治理体系是在党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等各领域体制机制、法律法规安排,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。党的十八届三中全会提出的国家治理体系涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和党建等领域的全方位制度安排。由单一的行政命令方式转变为经由协商、合作和治理团体实现治理方式的多元化和民主化。国家治理体系现代化就是要适应时代特点,通过改革和完善体制机制、法律法规,推动各项制度日益科学完善,实现国家治理的制度化、规范化、程序化。

由于国家治理体系是一项系统工程,特别是在中国特色社会主义进入新时代的时代背景下,对国家治理体系和治理能力现代化提出了更高的要求与标准,在报告中提到的加强和创新社会治理、统筹山水林田湖草系统治理、健全乡村治理体系、全面依法治国、建立网络综合治理体系、加强社区治理体系建设、构建环境治理体系以及推进全球治理体系等形成了分类治理模式。

### 二、国家治理能力现代化的含义

国家治理能力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治理水平和能力。国家治理能力现代化是指不断适应社会主义现代化建设的需要,增强依法按照制度治国理政的本领,把各方面制度优势转化为管理国家的能力和水平。如果说“国家治理体系”解决的是国家治理的制度性框架问题,那么,“国家治理能力”则是为了解决如何切实发挥国家治理体系的独特功能问题。国家综合治理能力不是政府多项能力的简单相加,而是所有能力构成的一个有机整体。国

家治理是更高层次的管理,管理者本身也要被管理,而且首先要把自己管理好。国家治理不仅是国家机关对社会的管理,还包括正确处理国家机关之间的关系、国家与公民之间的关系以及公民与公民之间的关系,是全面有效协调社会关系的概念,涉及如何进行科学有效的权力配置、提高政府自身行政管理水平等方面。

### 三、推进国家治理体系和治理能力的现代化——从“国家管理”到“国家治理”的重大意义

推进国家治理体系和治理能力的现代化,从“国家管理”到“国家治理”,既是社会治理理念的重大创新,又是全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度的重要战略部署,是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。

#### 1. 从“管理”到“治理”——全面深化改革的必然要求

按照党的十八届三中全会《决定》的要求,推进国家治理体系和治理能力的现代化,科学界定政府的职能作用和事权界限,该市场管的归市场,该社会管的归社会,该地方管的归地方,“明分职,序事业,公道达而私门塞,公义明而私事息”,将大大减少行政审批和微观管理任务,切实消除政府部门既当“裁判员”又当“运动员”、既“越位”又“缺位”的弊端以及由此滋生的腐败现象,从而充分发挥市场这一“无形之手”在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府这一“有形之手”提供良好市场环境、基本公共产品和公共服务的作用。从“管理”到“治理”,是全面深化改革、转变政府职能、发展社会主义市场经济的题中应有之义。

40年改革开放的经验告诉我们,仅靠某一方面的改革单兵突进,想毕其功于一役的做法是不现实的。改革,归根到底是制度的变迁,是资源的重新培植,是利益格局的重新调整,由此而实现效率更加提高,分配更加公平,社会更加正义。如果国家治理体系和治理能力落后,这一切就无从谈起。党的十八届三中全会《决定》对全面深化改革作出系统部署的同时,十分清晰地阐述了经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的制度保障,并强调必须更加注重改革的系统性、整体性、协调性。而大力推进“政府治理”“社会治理”以及方方面面的“治理”,既是实现改革系统性、整体性、协调性的重要基础,又是确保改革系统性、整体性、协调性的重要手段。

有人把社会主义市场经济比作一栋大厦,认为改革开放以来这个大厦虽建立起来了,也越来越漂亮了,但大厦内部的动力系统、运转系统还需要完善,这一比喻颇有道理。倘若国家治理体系滞后,大厦的动力系统就有隐患;如果市场秩序混乱、社会治理问题解决不好,大厦的运转系统就不正常。只有从整体上谋篇布局,特别是强化国家治理、社会治理等各个方面的治理,才能持续不断地聚合各项相关改革协调推进的正能量,把中国特色社会主义大厦建得更加巍峨多姿。

#### 2. 从“管理”到“治理”——打开社会发展活力的闸门

今日中国的国家治理体系,政府、市场、社会的“三元体制”已经基本形成。但相对于经济建设,社会建设还较为迟缓,遗留下并新产生一些社会矛盾和社会问题,社会发展活力的释放还大有文章可做。

党的十八届三中全会《决定》提出,要在国家治理体系和治理能力现代化目标的牵引

下,创新社会治理体制,改进社会治理方式,提高社会治理水平,激发社会组织活力,健全公共安全体系,确保人民安居乐业、社会安定有序。这些重要论述为破解社会问题、激发社会活力提供了基本遵循。

当前,随着改革开放的深入和市场经济的发展,越来越多的劳动者到非公有制企业就业,原来计划体制下的“单位人”转变为“社会人”。在这种情况下,政府大包大揽的社会管理方式显然已不适应。近年来,城管与小贩矛盾突出,医患纠纷等频发,皆是因为我国处在发展转型的关键点,不同群体利益诉求多元化,需要多元主体的社会治理。

社会治理是现代治理体系的重要组成部分。中国特色社会主义是全社会和全体人民的事业。一个运转良好、活力迸发的社会,需要政府、企业、社会组织、个人等在经济社会事务中扮演不同角色,发挥不同作用,承担不同责任。公民和社会组织由于更贴近社会生活,对很多社会问题的解决往往要比政府部门更有效。按照《决定》要求,摒弃单一的行政管控手段,重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,让人民群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会事务管理,有利于更好地发挥人民主人翁精神,推动社会和谐发展。

社会治理的推进与社会活力的释放,并不是轻而易举、一蹴而就的,既要打破观念的桎梏,又要摆脱利益的羁绊。当年,思想的解放,曾打开经济增长的闸门;今天,同样需要进一步解放思想,重新认识和发现社会,强化社会治理,打开社会发展活力的闸门。

### 3. 从“管理”到“治理”——社会主义民主政治的新发展

现代治理理论认为,治理是一个平等的、互动的过程。国家治理体系强调多主体,国家管理者是主体,人民也是管理的主体,还有各组织、各单位作为参与管理者,都是主体之一。这就把过去的一个主体变为多主体,老百姓在治理国家的过程中,就有了更多的发言权和决策权,国家出台的各项政策将会更公正和公平,这也是社会主义民主政治的新发展、新体现。

实现国家治理体系和治理能力现代化,要求各级领导干部增强民主意识,提高现代化素质和本领。治理能力现代化,意味着治理要更加科学、更加民主,同时也更制度化、规范化、程序化,而不能像过去那样搞官僚主义、强迫命令。这既为国家治理开创了广阔的空间,也有利于社会主义民主政治建设的创新发展。《决定》提出的“推进协商民主广泛多层制度化发展”,就是推进国家治理体系和治理能力建设的重要一环。营造平等、互动的社会治理氛围,将成为今后社会治理的一个方向,成为社会主义民主政治的新气象。

国家治理体系是检验社会制度是否完善、定型的重要标志。“治理”的概念,跟过去简单强调“党委领导、政府主导、社会参与”的提法不同,不仅反映了我们党执政理念的变化,也为深化政治体制改革和社会主义民主政治建设提供了理论基础。

### 4. 从“管理”到“治理”——中国特色社会主义理论的重大创新

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。治理中国特色社会主义社会这样全新的社会,是一项前无古人的事业,马克思、恩格斯的文本上没有现成答案,其他国家也没能很好解决这个问题。“治理”理念纳入党的执政话语体系,顺应了经济社会发展对党治国理政提出的要求,是对人类优秀文明成果的借鉴和吸收,是中国特色社会主义的实践总结和理论创新。

改革开放 40 年来,我们党始终把理论创新作为推动中国特色社会主义事业发展的强大动力。2003 年党的十六届三中全会,“社会建设和管理”被列入贯彻落实科学发展观的“五个统筹”之中;2004 年十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”;2007 年党的十七大和 2012 年党的十八大,都提出加强和创新社会管理、健全社会管理体制的问题。十八届三中全会《决定》继续推进理论创新,把“推进国家治理体系和治理能力现代化”列为全面深化改革的总目标,成为新时期深化改革的执政理念和治国方略,这是我们党在中国特色社会主义理论和实践上的重大创新。

每一次改革突破都源于对社会主义认识的再深化。十八届三中全会《决定》提出的“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”,是从制度层面提出的现代化,就是要通过全面改革与治理,实现党和国家事务制度化、规范化、程序化,把各方面的制度优势转化为治理经济社会的效能。从“管理”走向“治理”,在理论上丰富了现代化的内涵,也赋予了中国特色社会主义理论时代意蕴。社会主义与现代化相结合,必将迸发出巨大的理论效力。

### 第三节 推进国家治理体系与治理能力现代化的方向和路径

我国的国家治理体系是中国共产党在领导全国人民建设和发展社会主义的过程中建立的一系列与西方不同的制度体系以及体制机制。从历史发展看,我国的国家治理体系和治理能力基本上适应了我国国情和发展要求,从根本上保障了我国的社会稳定、政治和谐与民族团结以及各项事业的发展。但是随着我国社会经济的不断发展,经济中的不平等现象日渐突出,社会进入社会利益与价值日益分化、社会矛盾集中凸显的时期,进一步推进国家治理体系与国家治理能力现代化的必要性和紧迫性更为突出。

推进国家治理体系与治理能力现代化的目的是完善和发展中国特色社会主义制度,这就决定了我国的国家治理与西方的国家治理具有本质的不同,也就是说,中国式国家治理的目的不是全盘改革中国的基本政治制度,而是通过整体的、系统的、全方位的治理机制创新来巩固中国特色社会主义基本制度、推进社会主义公平正义以及实现最广大人民群众的福祉。

#### 一、始终坚持推进国家治理体系与治理能力现代化的正确政治方向

习近平指出,推进国家治理体系和治理能力现代化,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,即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。我们的方向就是中国特色社会主义道路。习近平强调,一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。我国国家治理体系需要改进和完善,但怎么改、怎么完善,我们要有主张、有定力。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,这才形成我们的民族特色。没有坚定的制度自信就不可能有全面深

化改革的勇气,同样,离开不断改革,制度自信也不可能彻底、不可能久远。我们全面深化改革,是要使中国特色社会主义制度更好;我们说坚定制度自信,不是要故步自封,而是要不断革除体制机制弊端,让我们的制度成熟而持久。

### 1. 充分认识推进国家治理体系和治理能力现代化的重要性与紧迫性

从总体上讲,我们的国家治理体系和治理能力是好的,是有独特优势的,是适合我国国情和发展要求的,得到国际上越来越多人的肯定和赞扬。但是,也必须清醒认识到,与我国经济社会发展的要求相比,与人民群众的期待相比,与当今世界日趋激烈的国际竞争相比,与实现国家长治久安的历史任务相比,我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足,还有许多亟待改进的地方,有些方面甚至已经成为影响和制约发展稳定的重要因素;我们已经有了比较完善的制度体系,但制度的效能和作用还没有得到充分发挥。

因此,必须适应时代的变化和国家现代化的总进程,从各个领域推进国家治理体系和治理能力现代化,保持国家治理体系的有效运转,在着力提高国家治理能力上下功夫。既要改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又要不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务和自身事务的能力;把各方面的制度优势转化为国家治理的实际效能,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的水平。

### 2. 不断巩固推进国家治理体系和治理能力现代化的价值体系基础

一个国家的治理体系和治理能力是与这个国家的历史传承、文化传统密切相关的,任何政治制度、经济制度、社会制度和对外政策,都无不蕴含着特定国家和民族的核心价值观。社会主义核心价值观不仅决定着中国特色社会主义的发展方向,而且也是顺利推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。对于一个国家和民族来说,如果不坚持自己的价值体系和价值观,如果没有自己的精神独立性,那么,其政治、思想、文化、制度等方面也就失去了自主性和独立性的根基。

我们要理直气壮地继承和弘扬中华民族传统美德,坚守在中国大地上形成和发展起来的价值体系,努力抢占价值体系的制高点,实现中华传统美德的创造性转化和创新性发展,使中华民族最基本的文化基因与当代文化相适应、与现代社会相协调。推进国家治理体系和治理能力现代化,是一项极为宏大的系统工程,在一定意义上可以说是一场国家治理领域的革命。它涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域,需要全党全社会的共同努力。

## 二、推进国家治理体系与治理能力现代化必须加强党的领导

### 1. 坚持党的领导,全面推进依法治国和人民当家做主的有机统一

政党是治理国家不可缺少的工具。中国共产党作为中国特色社会主义建设事业的领导力量,始终是中国国家治理体系变革的推动力量,特别是中国共产党创设的各种政治制度和管理制度,对中国现代国家的建构起到了决定性的作用。在中国共产党的领导下,中国确立了人民民主专政制度,这项制度既反映了中国革命和建设的发展历程,又反映了我国政权具有广泛的民主性和阶级基础,能够团结一切可以团结的力量,调动一切积极



因素。

为了使这一制度真正落到实处,确立了人民代表大会制度、民族区域自治制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层社会群众自治制度、以公有制为主体多种经济成分并存、以按劳分配为基础多种分配方式并存等一系列基本制度,为中国治理体系的构建奠定了基本的制度框架。党的十八届三中全会关于治理体系的论述规定了在坚持现有制度的基础上,通过增强具体治理机制的多元化、协同性和互动性,实现国家治理体系与治理能力的现代化。

依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安。要全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国。

### 2. 发挥党和政府的引导功能,培育各治理主体依法办事的意识与能力

长期以来,党和政府在国家治理领域的核心地位比较突出,党和政府的管理活动实际上触及社会生活的方方面面,成为社会生产的组织者、公共产品的提供者、社会资源的分配者以及社会稳定的维护者。为了实现国家治理体系和治理能力的现代化,不仅要不断完善和改革现有的体制机制、法律法规,而且要使这些体制机制、法律法规切实运行并且发挥作用,这其中就涉及包括党和政府在内的多元治理主体要增强按制度办事、依法办事的意识和能力。

### 3. 加快政治体制改革步伐,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“我们要继续发展社会主义民主政治,必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一,继续积极稳妥推进政治体制改革,坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,巩固和发展最广泛的爱国统一战线,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。”在推进当代中国政治体制改革的发展阶段中,作为政治体制改革领导力量的中国共产党,必须牢牢把握住以下几个重点。

第一,民主改革。民主改革即在根据宪法规定中国共产党长期执政的情况下,通过改革发展党内民主,逐步建立党内的民主机制,以党内民主带动人民民主,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。第二,法治改革。法治改革即建立健全中国特色社会主义法律体系和法治体系,从法律上构建政治决策、政治监督的民主机制,贯彻“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的原则,坚持依法治国、依规治党,通过国家法律制度和执政党党内法规制度的有机结合,实现整个政治体制的民主化、科学化、法治化。第三,治理改革。治理改革即着手改变中国政治体制框架内公共事务的治理模式,通过社会非政府组织的广泛参与,建立一种政治主体多元化、管理手段多元化,管理者与被管理者互动的、更加透明高效的政治运行机制。第四,基层改革。基层改革即首先在基层建立以协商民主为基础的民主制度,实现村自治、乡自治。并以此为基础,逐层向上推进,逐步实现全国范围的民主政治制度和机制。

### 三、推进国家治理现代化必须完善和发展中国特色社会主义制度

进入新世纪,世界银行等机构制定了实现国家治理体系现代化的一系列指标。据此,有人认为,国家治理现代化是世界各国共同面对的技术性问题,不存在方向和原则分歧。很显然,这是一个误解。马克思主义国家学说强调,国家的性质不同,其治理形式也存在差别。资本主义国家治理模式反映的是资本主义社会的经济关系,是政治上占统治地位的资产阶级的要求。而社会主义国家的本质是工人阶级和广大劳动人民的政治统治,是人民民主专政。社会主义国家治理建立在社会主义经济基础之上,反映的是最广大人民的根本利益,体现的是人民当家做主的本质要求。

我国是一个社会主义国家,我国国家治理现代化以社会主义为根本方向。正如习近平同志所指出的:“中国特色社会主义是社会主义而不是其他什么主义”。社会主义与资本主义的显著不同在于,社会主义坚持以人为本,以实现最大多数人的利益为宗旨,以实现人的自由而全面发展为最终目标。而资本主义以资本为本,以实现利润最大化为目标。习近平同志指出:“我国宪法以国家根本法的形式,确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果。”也就是说,完善和发展中国特色社会主义制度是推进国家治理现代化的必然要求。因此,推进国家治理现代化,必须正确处理它与完善和发展中国特色社会主义制度的关系,始终坚持社会主义发展方向,从有利于完善和发展中国特色社会主义制度的高度来设计与推进国家治理现代化。如果只讲推进国家治理现代化,不讲完善和发展中国特色社会主义制度,那就会丢掉原则、迷失方向,就可能走上改旗易帜的邪路。

### 四、坚持国家治理体系和治理能力现代化双管齐下

习近平同志指出:“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。”这表明,国家治理现代化包括国家治理体系现代化和国家治理能力现代化两个方面,前者指国家的制度安排,后者指制度的执行能力。实现国家治理现代化,必须促进二者协调发展。

把国家治理现代化作为一个有机整体,避免割裂国家治理体系现代化和国家治理能力现代化的联系,要一手抓国家治理体系现代化,一手抓国家治理能力现代化。国家治理体系现代化,主要是指我们党作为执政党领导人民治理国家的制度体系现代化,包括根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度、中国特色社会主义法律体系,以及经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设等各领域的体制机制现代化。国家治理能力现代化,主要是指治党治国治军、促进改革发展稳定、维护国家安全利益、应对重大突发事件、处理各种复杂国际事务等方面能力的现代化。习近平同志指出:“国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”由此可见,治理体系是治理能力形成的基础,治理能力的提升有赖于治理体系的建构;治理能力彰显治理体系的效能,治理体系的效能必须通过强大的治理能力才能得到充分体现。同时,适应国家现代化进程,要不断提高我们党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理国家