

推进国家治理体系和治理能力现代化

文 / 俞可平

党的十八届三中全会提出：“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。”将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，对于中国的政治发展，乃至整个中国的社会主义现代化事业来说，具有重大而深远的理论意义和现实意义。

内涵本质

强调“国家治理”而非“国家统治”，强调“社会治理”而非“社会管理”，不是简单的词语变化，而是思想观念的变化。“国家治理体系和治理能力现代化”，是一种全新的政治理念，表明我们党对社会政治发展规律有了新的认识，是马克思主义国家理论的重要创新，也是中国共产党从革命党转向执政党的重要理论标志。从实践上说，治理改革是政治改革的重要内容，国家治理体系的现代化也是政治现代化的重要内容。推进国家治理体系和治理能力现代化，势必要求对国家的行政制度、决策制度、司法制度、预算制度、监督制度等进行突破性的改革。

从理论上说，治理的概念不同于统治的概念，从统治走向治理，是人类政治发展的普遍趋势。“多一些治理，少一些统治”是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征。从政治学理论看，统治与治理主要有五个方面的区别。其一，权力主体不同，统治的主体是单一的，就是政府或其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府外，还包括企业组织、社

会组织和居民自治组织等。其二，权力的性质不同，统治是强制性的；治理可以是强制的，但更多是协商的。其三，权力的来源不同，统治的来源就是强制性的国家法律；治理的来源除了法律外，还包括各种非国家强制的契约。其四，权力运行的向度不同，统治的权力运行是自上而下的，治理的权力运行可以是自上而下的，但更多是平行的。其五，两者作用所及的范围不同，统治所及的范围以政府权力所及领域为边界，而治理所及的范围则以公共领域为边界，后者比前者要宽广得多。

在社会政治生活中，治理是一种偏重于工具性的政治行为。无论在哪一种社会政治体制下，无论哪个阶级行使统治，谁上台执政，都希望有更高的行政效率，更低的行政成本，更好的公共服务，更多的公民支持。换言之，都希望自己执政的国家有良好的治理。治理改革是政治改革的重要内容，治理体制也是政治体制的重要内容。但是，归根到底，治理是实现一定社会政治目标的手段，相对于国家的统治体制而言，治理体制更多体现工具理性。

国家治理体系就是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。它包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序，政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系。更进一步说，国家治理体系是一个制度体系，分别包括国家的行政体制、经济体制和社会体制。有效的国家治理涉及三个基本问题：谁治理、如何治理、治理得怎样。这三个问题实际上也就是国家治理体系的三大要素，即治理主体、

治理机制和治理效果。现代国家治理体系是一个有机、协调、动态和整体的制度运行系统。

国家治理的理想状态,就是善治。善治不同于传统的政治理想“善政”或“仁政”,善政是对政府治理的要求,即要求一个好的政府。善治则是对整个社会的要求,不仅要有好的政府治理,还要有好的社会治理。简单地说,善治就是公共利益最大化的治理过程,其本质特征就是国家与社会处于最佳状态,是政府与公民对社会政治事务的协同治理。作为政府与公民对社会公共事务的合作管理,善治需要政府与公民的共同努力,而且随着社会的发展和政治的进步,公民在公共事务管理中的作用将变得日益重要。然而,在所有权力主体中,任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。政府对人类实现善治仍然有着决定性的作用。善政是通向善治的关键;欲达到善治,首先必须实现善政。

要实现善治的理想目标,就必须建立与社会经济发展、政治发展和文化发展要求相适应的现代治理体制,实现国家治理体系的现代化。国家治理体系的现代化是社会政治经济现代化的必然要求,它本身也是政治现代化的重要表征。衡量一个国家的治理体系是否现代化,至少有以下五个标准。首先是公共权力运行的制度化和规范化,它要求政府治理、企业治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序;其二是民主化,即公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主,所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位;其三是法治,即宪法和法律成为公共治理的最高权威,在法律面前人人平等,不允许任何组织和个人有超越法律的权力;其四是效率,即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序,有利于提高行政效率 and 经济效益;其五是协调,现代国家治理体系是一个有机的制度系统,从中央到地方各个层级,从政府治理到社会治理,各种制度安排作为一个统一的整体相互协调,密不可分。其中,民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根

本所在。所以,政治学家通常也将现代国家治理称为民主治理。

十八届三中全会所说的“国家治理体系和治理能力”,其实指的是一个国家的制度体系和制度执行能力。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,推进国家治理体系的现代化与增强国家的治理能力,是同一政治过程中相辅相成的两个方面。有了良好的国家治理体系,才能提高国家的治理能力;反之,只有提高国家治理能力,才能充分发挥国家治理体系的效能。不过,影响国家治理能力除了制度因素外,还有一个极其重要的因素,即治理主体的素质,既包括官员的素质,也包括普通公民的素质。仅以官员的素质来看,纵使有最完备的国家治理体系,如果官员素质低劣,国家的治理能力必定不强,社会也不可能有理想的善治。提高官员的素质,要对官员进行教育和培训,但更重要的是要有一套民主的选拔机制,将优秀的公民遴选出来,授予他们权力,并且以制度对官员的权力进行制约。

必然要求

推进国家治理体系和治理能力的现代化,是中国特色社会主义现代化建设和政治发展的必然要求。一方面,它是对改革开放35年来我国现代化建设成功经验的理论总结,另一方面也是对我国在新的发展阶段所面临的各种严峻挑战的主动回应。

改革开放35年来,我国社会发生了翻天覆地的变迁,现代化建设取得了举世瞩目的巨大成就,创造了世界经济发展史的奇迹。之所以能够取得如此的成就,一个基本的原因就是,我们不仅对经济体制改革进行了深刻变革,也对政治体制进行了重大变革。我国的改革开放过程,是一个包括经济生活、政治生活和文化生活在内的整体性社会变迁过程。但是,中国的政治改革不是许多西方学者理解的那种政治体制改革,这种改革不涉及基本政治框架的变动。如果按照多党竞争、全民普选、三权分立的标准

来看,改革开放30多年来,中国政治确实没有什么变化。然而,如果从国家治理的角度看,那么就会发现中国的政治生活在过去35年中也发生了重大的变革。例如,在依法治国、公民参与、民主决策、社会治理、公共服务、政府问责、政治透明、行政效率、政府审批、地方分权和社会组织发展等方面,我们都可以看到巨大的变化。中国经济发展和社会转型的成功,或者说,中国能够在社会基本稳定的前提下保持经济的长期发展,首先得益于中国治理改革的成功。

经过35年的改革开放,中国特色的社会主义现代化进入到了一个新的发展阶段。社会中不同的利益群体已经形成,各种利益冲突日益明显。这就意味着我们在国家治理体制和能力方面,正面临诸多新的严峻挑战。仅以政府治理和社会治理为例,我们就可以发现存在着许多亟待解决的突出问题,包括选举、协商、决策、监督等基本民主治理制度还不健全,公共权力还没有得到有效的制约,公民参与的渠道还不畅通,公共利益部门化现象相当严重,官员的腐败和特权屡见不鲜,政府的公共服务还相当不足,动态稳定的机制尚未完全确立,政治透明程度相对较低,行政成本高而效率低下,社会组织发育不健全,社会自治的程度相当低,主要公共权力机关之间的关系还不够协调,等等。

十八届三中全会强调要推进国家治理体系和治理能力的现代化,说明我们现存的治理体系和治理能力还相对落后,跟不上社会现代化的步伐,不能满足人民日益增长的政治经济社会文化生态需求。如果不采取突破性的改革举措解决国家治理中存在的紧迫问题,那么我们目前的局部性治理危机有可能转变为全面的统治危机和执政危机。化解治理危机的根本途径,就是以巨大的政治勇气,推进国家治理体系和治理能力的现代化。

必要举措

如何推进国家治理体系和治理能力现代化? 三

中全会《决定》就是总的指导思想、全面改革的路线图和重大的战略部署。我在这里特别想强调以下六点必要举措。

第一,进一步解放思想,努力冲破不合时宜的旧观念的束缚。解放思想,是一个民族保持其理论思维的先进性和激发其精神活力的生生不息的源泉,只有解放思想,才可能冲破传统和教条的束缚,提出新的观点和见解。治理体制的改革属于政治改革的范畴,比起其他改革更具有政治敏感性,更容易使人们畏首畏尾,解放思想尤其重要。“实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境”。三中全会《决定》所说的“永无止境”不仅指时间的维度,也包括空间的维度。从时间上说,解放思想和改革开放是一个无限的过程;从空间上说,解放思想和改革开放涉及各个领域,包括政治领域,特别是治理领域。判断一种新的思想、观念、制度和政策,首先应当看它是否有利于国家的富强民主、人民的自由幸福、社会的公平正义,看它是否有利于建设一个富强、民主、文明、和谐的现代化强国。只要有利于“促进公平正义、增进人民福祉”的新观念和新实践,都值得重视和探索。反之,凡是束缚社会政治进步的体制机制都应当破除。

第二,加强顶层设计,从战略上谋划国家治理体系的现代化。正如《决定》指出的,我们既要摸着石头过河,在实践中探索;又要加强顶层设计,加强宏观指导。国家的治理体系是一个制度系统,包括政治、经济、社会、文化、生态等各个领域,必须从总体上考虑和规划各个领域的改革方案,从中央宏观层面加强对治理体制改革的领导和指导。碎片化、短期行为、政出多门以及部门主义和地方主义,是我国现行治理体制和公共政策的致命弱点,它们严重削弱了国家的治理能力。鉴于这样一种现实情况,顶层的制度设计和宏观指导,对国家治理体系现代化建设尤其重要。应当加强对国家治理体系现代化的战略研究,按照《决定》的总体目标,分阶段制定国家治理体制改革的路线图和任务表。一方面,要站在

国家和民族根本利益的高度,超越部门和地区利益,进行全局性的统筹规划,挣脱既得利益的束缚。另一方面,既不能头痛医头脚痛医脚,也不能草率从事,应当广泛讨论,从长计议,避免短期行为。

第三,总结地方治理改革创新经验,及时将优秀的地方治理创新做法上升为国家制度。改革开放35年来,我们在政府治理和社会治理方面做了大量可贵的探索,积累了许多宝贵的经验。然而,许多好的治理改革因为没有上升为国家制度而被中止,或者仅在小范围内实施。应当系统地总结各级政府的治理改革经验,及时将成熟的改革创新政策上升为法规制度,从制度上解决政府治理和社会治理改革创新的动力问题。从根本上说,国家治理体制改革创新的动力源自经济发展、政治进步、人民需要和全球化冲击,但其直接动力则是压力、激励和制度,其中制度是长久性的动力所在。政府治理和社会治理的改革创新,无论其效果多好,多么受到群众的拥护,如果最终不用制度的形式得以固定和推广,那么,这种创新最后都难以为继,难免“人走政息”,成为短期行为。

第四,结合我国的具体国情,学习借鉴国外政府治理和社会治理的好经验。政府治理和社会治理的改革创新,是一种世界性的趋势,各国在这方面既有许多成功的经验,也有不少深刻的教训,我们应当借鉴、汲取。我们从来主张要学习人类文明的一切优秀成果,当然包括政治文明的优秀成果。改革开放以来,我们在建立现代国家治理体系方面的许多进步和成就,其实也得益于向外国的先进经验学习。例如,政策制定过程中的“听证制度”、公共服务中的“一站式服务”、责任政府建设的“政府问责”制度、司法实践中的“律师制度”、政务公开中的“新闻发言人”制度、社会治理中的“参与式治理”等,都是直接或间接地从西方发达国家引入的。我们应当具有当年邓小平同志引入市场经济那样的胸怀和胆识,站在国家富强、人民幸福和民族复兴的高度,以解放和发展社会生产力、解放和发展社会活力为目标,认清

世界发展潮流,立足中国国情,大胆借用人类政治文明的一切优秀成果。

第五,坚决破除阻碍社会进步的体制机制,建立和完善与中国特色社会主义现代化要求相适应的现代国家治理体制。国家治理体系的现代化,最重要的还是体制机制的现代化和人的现代化。影响国家的治理水平和效益有两个基本因素,即治理者的素质和治理的制度,这两者都不可或缺。但比较而言,制度更具有根本性,因为制度可以改造人的素质,可以制约治理者的滥权和失职。因此,国家治理体系现代化的关键在于制度的改革和创新,即制度的破与立。一方面,要像三中全会《决定》所说的那样,“以促进公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”,“坚决破除各方面体制机制弊端”。现存的不少治理体制机制不尽合理,有些违背了政治学的公理,有些则严重损害了国家和公民的利益。例如,至今仍有一些机构只有权力而几乎不承担责任,政出多门、职责不清、职能错位等现象大量存在。另一方面,要根据社会发展和人民群众的新要求,健全和完善政府治理和社会治理制度。例如,人民代表大会和政治协商制度,是我国根本的和基本的政治制度。然而,这两者都远远没有发挥其应有的作用,主要原因在于许多重要的制度机制或者仍然缺失,或者极不完善。宪法规定的许多公民权益,并没有得到很好的落实,重要的原因也在于相关执行制度的缺失。

第六,破除官本位观念,消除官本主义流毒。就目前我国实际情况而言,官本位观念和官本位现象是影响治理者素质的重要因素。官本主义是长期支配我国传统社会的政治文化和政治体制,其实质是官员的权力本位,它与建立在公民权利本位之上的现代政治文明和现代国家治理是格格不入的,与社会主义政治文明是背道而驰的。改革开放35年后,我国的民主法治取得了重大进步,民主、自由、平等、公正等社会主义核心价值观日益深入人心。但不可否认,“有权就有一切”的官本(下转第13页)

(上接第8页)主义流毒在现实中还大量存在,在一些领域和地方,官本位现象甚至有愈演愈烈的趋势。十八届三中全会《决定》正式把“破除官本位观念”列为改革的重要任务,可谓切中要害。一方面,我们要对广大公民特别是各级党政官员进行民主、自由、平等、公正、法治、和谐等社会主义核心价值观的教育,破除权力崇拜,牢固树立公民权利至上的观念;另一方面,要依靠制度来遏制官本位现象,维护公民的合法权益。在将官员的权力关进制度笼子的同时,用制度来构筑保障公民权利的长城。

《决定》指出,“到二〇二〇年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”,“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。换言之,要在二〇二〇年初步实现国家治理体系的现代化。在七年内要完成这一任务,其艰巨性可想而知。实现这项艰巨的战略任务,不仅需要坚定的决心、坚强的领导和

果断的措施,同样也需要宽广的胸怀、高度的智慧和正确的道路。国家治理体系的现代化必须超越任何组织和群体的局部利益,而以中华民族和全体人民的整体利益和长远利益为着眼点;不仅要集中全党的智慧,而且要集中全国人民的智慧;不仅要有政治精英的参与,也要有普通民众的参与;不仅要依靠党组织强大的政治动员能力,更要严格遵循民主执政、依法执政和科学执政的基本方略。

总而言之,只有沿着社会主义民主法治的道路,才能真正实现国家治理体系的现代化;反过来,国家治理体系的现代化进程,不仅在很大程度上反映着社会现代化的进程,也在很大程度上反映着中国民主法治的进程。

(作者:中央编译局副局长。本文系北京市哲学社会科学规划项目研究成果)

责任编辑:杜梅萍