

国家治理体系现代化的意义、内涵和实现路径

李景治

【摘要】国家治理体系现代化具有重大意义,关系到中国特色社会主义制度的发展完善和制度优势向治理效能的转化。中国国家治理体系,是由中国共产党集中统一领导,政府全面负责,人大、政协等政治主体和人民群众、社会各界积极参与的,推动和协调经济发展、政治稳定、社会和谐、生态良好、文化繁荣的方法和途径的总和。推进国家治理体系建设,必须强化治理主体,明确治理对象,着力补短板、堵漏洞、强弱项。中国国家治理体系现代化,是制度更加完善,权力结构和分工更加合理,决策、执行、管理、监督等体制机制更加健全的进程和状态。国家治理体系现代化的目标,是实现国家权力结构和权力运行体制机制的合理化,不断提高治理能力和效果。实现国家治理体系现代化,就必须坚持党的集中统一领导,不断深化改革,坚持顶层设计与“摸着石头过河”相结合,稳步推进治理体系的制度化、法定化,积极借鉴人类文明优秀成果。

【关键词】国家治理体系;国家治理能力;现代化;实现路径

【作者简介】李景治,男,北京人,中国人民大学国际关系学院原院长、教授、博士生导师(北京 100872)。

【原文出处】《中国浦东干部学院学报》(沪),2020.4.21~29

党的十一届三中全会是划时代的,它开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期。党的十八届三中全会也是划时代的,它开启了全面改革开放、系统整体设计推进改革的新时代,开创了改革开放的新局面。党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重大命题,并把“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”确定为全面深化改革的总目标。^[1]党的十九届四中全会进一步明确,“坚持和完善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,是全党的一项重大战略任务”。^[2]坚持全面深化改革的总目标,落实这一战略任务,需要对国家治理体系现代化的重大意义、丰富内涵和实现路径进行深入研究和探索。

一、国家治理体系现代化的重大意义

新中国国家制度的发展,经历了三个历史阶段:从中华人民共和国成立、社会主义改造完成到1978

年党的十一届三中全会之前,是中国社会主义制度的建立和初步建设时期;从1978年党的十一届三中全会到2013年党的十八届三中全会之前,是中国特色社会主义制度形成时期;2013年党的十八届三中全会之后,是中国特色社会主义制度发展完善时期,即国家治理体系和治理能力现代化时期。三个时期相互联系、相互贯通,后一个时期是对前一个时期的继承,也是对前一个时期的发展。推进国家治理体系和治理能力现代化,是新时代中国国家制度建设的重大任务和重要战略部署,具有重大现实意义和深远历史意义。

第一,国家治理体系现代化关系到世界社会主义的前途和命运。社会主义制度是伴随着俄国十月革命的胜利而建立起来的。列宁把马克思主义同俄国具体国情结合起来,创建了列宁主义国家理论。在这一理论的指导下,苏维埃社会主义国家建立起来,其国体是无产阶级专政,其政体是苏维埃制度。

苏俄坚持共产党的领导和人民当家作主。同时,苏俄建立了生产资料国家所有制和集体所有制的基本经济制度,以及计划经济体制。这样,一种不同于资本主义制度的社会主义制度就在世界上建立起来。二战后,欧亚一系列国家走上社会主义道路,建立了社会主义制度。

由于缺乏经验,而苏联又是世界上第一个社会主义国家,社会主义各国往往都学习乃至照搬苏联的制度建设经验。中国借鉴了苏联的经验,但并没有完全照搬,在实际工作中还有所创新。中国没有照搬苏维埃制度,而是创建了人民代表大会制度。中国没有实行单纯一党制,而是创建了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。同时,中国虽然也实行计划经济体制和高度集权的行政管理体制,但很少像苏联那样搞指令性计划,能够把握计划的灵活性,及时对国民经济进行调整,尽量防止计划脱离实际。中国坚持正确处理重工业、轻工业和农业的关系以及中央和地方的关系。

社会主义各国的经济建设和制度建设取得了不同程度的成就,但也存在不少问题和弊端。因此,20世纪50年代,苏联和东欧各国开始进行改革探索。但改革遇到困难,其主要原因并不是根本制度不好,而是国家治理体系和治理能力不能满足社会主义建设和人民的需要。克服这些困难的唯一出路,是深化改革,推进国家治理体系和治理能力的现代化。苏东各国没有走这条路,而是取消共产党的领导和马克思主义的指导,怀疑和放弃社会主义制度,照搬西方政治制度,结果改革失败,亡党亡国。而中国在改革中始终坚持社会主义方向和共产党的领导,坚持解放思想、实事求是、大胆探索、勇于创新的方针,坚持积极稳妥、循序渐进的战略。中国的改革开放取得成功,创造了经济快速发展和社会长期和谐稳定的奇迹。中国积极推进经济体制、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,开创了中国特色社会主义制度。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、基层群众自治制度等政治制度更加完善。公有制为主体、多种所有制经济共同发

展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等基本经济制度,以及相关的体制机制更加健全。中国特色社会主义制度为改革开放和社会主义建设提供了根本保证。

进入新时代,中国面临着如何深化改革、如何推进国家治理体系和治理能力现代化的问题。不解决这些问题,改革就难以深化,中国特色社会主义制度就难以发展完善,中华民族复兴的伟大目标就难以实现。这些问题同当年苏东各国遇到的问题有相似之处,是深化改革的必经关口。苏东剧变是错综复杂的因素综合作用的结果,是由方向错误的改革直接导致的,而苏东各国没有对国家治理体系及相关体制机制进行有效改革也是重要原因。中国应当引以为戒。中国既要坚持和发展中国特色社会主义制度,又要深化改革,积极推进国家治理体系和治理能力现代化,改革创新治理体制机制,否则就有可能重蹈苏东各国的覆辙。

第二,国家治理体系现代化关系到中国特色社会主义制度的发展和完善。国家治理体系是中国特色社会主义制度的有机组成部分。随着改革的深化,中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度和各项重要制度都越来越完善。但相对来说,国家治理体系还不够健全,治理能力还不够强大。正如党的十九大报告提到的,“国家治理体系和治理能力有待加强”。^[39]加强国家治理体系和治理能力,就需要补短板、堵漏洞、强弱项,其中包括推进国家行政体系现代化。“国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责”,需要“优化行政决策、行政执行、行政组织、行政监督体制”,“完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能,实行政府权责清单制度,厘清政府和市场、政府和社会关系”。^[215-16]国家行政体系现代化,是国家治理体系现代化的核心。只有国家行政体系实现现代化,才能推动国家治理体系的现代化,促进中国特色社会主义制度的进一步发展和完善。

2020年新冠肺炎疫情发生后,党中央将疫情防控作为头等大事来抓。目前,疫情防控工作取得阶

段性成效,充分彰显了中国特色社会主义制度的强大优势,彰显了党和政府的坚强领导力、组织力和行动力,也彰显了中国国家治理体系的优越性。但是,在疫情防控工作中,也暴露出国家治理体系和治理能力方面的一些短板、漏洞、弱项。国家公共卫生安全体系还不够完善,存在一些漏洞。各地、各级政府的应急响应能力参差不齐,有的地方反应快、效率高,有的地方反应慢,效率比较低。全国开始有序复工复产后,疫情防控形势依然复杂,任务依然艰巨,这也是对相关体制机制的极大考验。因此,健全国家公共卫生安全体系、应急响应体系、社会治理体系等,就成为推进国家治理体系现代化的当务之急,这也是发展和完善中国特色社会主义制度的必然要求。

第三,国家治理体系现代化关系到中国特色社会主义制度优势向治理效能的转化。中国特色社会主义制度具有明显优势。我们坚持党的集中统一领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,充分发扬民主,形成治国理政的强大组织力和行动力,能够集中力量办大事,保证国家和社会的稳定,为国家治理奠定了坚实基础,创造了有利条件。但要充分发挥中国特色社会主义制度的优势,还需要把这种优势转化为国家治理效能。

国家治理效能主要指政府及有关部门在科学决策、贯彻执行、有效管理、监督检查等方面体制机制的完善程度,以及促进经济发展、保持社会和谐稳定和为人民服务的能力及效果。历史上,苏东各国对治理体系建设重视不够,存在官僚主义、形式主义和办事效能低下等弊端。这些弊端使得制度优势无法得到充分发挥,这是苏东剧变的一个教训。中国的改革取得了举世公认的成就,但国家治理效能仍有待于进一步提高,中国仍然面临着把制度优势转化为治理效能的艰巨任务。从长远讲,要实现中华民族伟大复兴,建成社会主义现代化强国,就必须建设与之相适应的现代化治理体系,努力提高治理效能。

制度优势、治理体系与治理效能相互联系、相辅相成。中国特色社会主义制度是实现国家治理体系高效能的基础和依据,而国家治理体系高效能则是

中国特色社会主义制度发展完善及其优势得以发挥的有力保证。要把制度优势转化为治理效能,就必须坚持和发展中国特色社会主义制度,否则这一转化就失去了根基和方向。中国特色社会主义制度是宏观的,是决定和规范国家性质、方向、基础、宗旨、法律法规的根本制度。这一制度只有实现具体化,形成便于执行、利于操作的具体制度和体制机制,其制度优势才能转化为治理效能。国家治理体系的不断发展和完善,是制度优势转化为治理效能、提高治理效能的关键。治理体系完善,制度的优势就能充分发挥,并能很好地转化为治理效能。治理体系不够完善,制度优势就难以顺畅地转化为治理效能。

二、国家治理体系的内涵

推进国家治理体系和治理能力现代化这一重大命题的提出,以及《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》的通过,迅速引起学术界的高度关注。但总的来说,目前对这一问题的研究还是初步的,尚待深化。深入研究的前提,是要进一步明确国家治理体系的内涵,包括治理体系的界定、主体、目标、对象等。

第一,科学界定治理和国家治理体系。加强国家治理体系建设,需要明确什么是治理,要给治理下一个科学而明确的定义。从不同的角度看问题,往往会概括出不同或不完全相同的定义。各种定义都有一定的道理,但亦存在不尽如人意之处。十全十美的定义是不存在的,正确的做法是取其长,避其短。有一个影响较大的定义,认为治理“是指协调社会生活的各种方法和途径”。^[42]其所长,是抓住了治理问题的要义,即治理本身是协调社会生活;其所短,是过于空泛、不够具体,不好把握、难以落实。借鉴这一定义,结合中国具体国情,可以这样界定治理:治理是推动和协调经济发展、政治稳定、社会和谐、生态良好和文化繁荣的方法和途径。而中国国家治理体系,是由中国共产党集中统一领导,政府全面负责,人大、政协等政治主体和人民群众、社会各界积极参与的,推动和协调经济发展、政治稳定、社会和谐、生态良好、文化繁荣的方法和途径的总和。

治理与管理密切关联,但又有差别。就目标和对象来说,二者是比较一致的,即都是协调经济、政治、社会、生态和文化等方面的关系,使之处于更好状态,以促进生产力发展、社会进步和民生改善。其差别主要体现在治理和管理的主体上。管理的主体是政府,而治理的主体则大为扩展,包括党、政府、人民群众和社会各界。治理最突出的特点是有人民群众和社会各界的广泛参与。

在我国,管理工作是与领导工作联系在一起的。新中国成立初期,党与各方面,中央与地方,政府与工厂、农村及企事业单位之间,是领导和被领导关系。从宏观上讲,领导工作就是管理工作,但在现实生活中,二者仍有很大差别。人们一般不会把管理等同于领导,也不会把担任领导职务与从事管理工作混为一谈。有时管理人员也专指不担任领导职务的机关工作人员,其工作仅涉及一般事务。改革开放以来,党与政府、人大、政协及其他国家机关的关系仍被定位为领导与被领导的关系,坚持党的领导仍是我们必须遵循的基本原则,但一般性领导工作则趋向细化和专业化。政府工作被定位为行政管理或政府管理。经济管理和行政管理等实际工作越来越繁重,成为专门的工作领域,经济管理学和行政管理学也随之成为显学。为了凸显党的工作的新特点,有的学者把党的政治领导扩展为政治管理。

第二,必须强化治理主体。与管理的主体相比,国家治理体系的主体构成更加合理。经济管理和行政管理的主体是政府。我们始终坚持党的集中统一领导。要加强党的领导,就要把党的领导融入国家治理的全过程,置于国家治理体系的主导和核心地位。推进国家治理体系现代化,就要加强和完善党对国家的领导,而不是削弱、脱离党的领导。

我国坚持人民当家作主,实行人民代表大会制度。这是中国特色社会主义制度的本质和优势。人民群众应当是国家治理的主体。推进国家治理体系现代化,应当进一步完善人民当家作主的制度和体制机制,要“使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造,确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化

事业,管理社会事务”。^[210]坚持和完善人民当家作主制度体系,就必须发展社会主义民主政治,确保人民群众依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。要不断完善民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,确保人民群众能够参与国家治理。人民行使国家权力、参与国家治理的最重要渠道和平台是人民代表大会。推进国家治理体系现代化,必须坚持和完善人民代表大会制度,充分发挥人大立法、监督、决定、任免功能。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是我国的一项基本政治制度,也是国家治理体系的重要组成部分。在中国共产党的集中统一领导下,各民主党派也是国家治理的主体。它们通过政党协商,执政党与参政党的协商,政协协商,党派、政协与人大、政府的协商,来参政议政。各民主党派都有其传统和相对稳定的联系阶层和群体,它们团结这些阶层和群体参与国家治理。

改革开放以来,随着经济的发展,经济结构和产业结构发生变化,科技人员、独立创业人员、文化教育人员和信息、自动化、人工智能等领域的从业人员越来越多,在民营企业及其他非公有制经济组织工作的人员数量快速增长。这些人员是国家治理的重要主体。同时,农民工群体也是国家治理的重要主体。如何调动广大农民工的积极性、主动性和创造性,引导他们有序参与国家治理,是国家治理体系现代化的一项重大任务。

第三,需要明确治理对象。加强国家治理体系建设,必须明确治理的对象。与管理的对象相比,国家治理的对象有很大不同。改革开放之前,在计划经济体制下,权力高度集中,国家实行党的一元化领导和政府集中统一管理,其对象包括所有企事业单位和广大农村。当时的中国是典型的“单位社会”。职工都属于企事业单位,由单位负责管理。职工的生活包括住房、医疗等都由单位负责。几乎每个单位都有一个与单位规模相匹配的家属院。大的单位还设有附属学校、医院、商店等。职工与单位形成了某种程度的人身依附关系。这一时期,并不存在独立的社会管理。改革开放以来,我们实行以公有制

为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，允许民营经济、中外合资企业、外资企业等存在和发展。科技创新层出不穷，新兴产业方兴未艾。这就在传统的“单位社会”之外形成了规模庞大的社会群体。农民工大量进城，给城市和农村的生产生活都带来巨大变化。住房制度改革和房地产市场的发展，使人们的居住条件得到改善，也使人们与工作单位的的关系发生了新的变化，少了一些依赖因素。种种新的情况，导致“单位社会”加速消解。传统的政府领导单位、单位管理职工、职工依赖单位和政府的管理模式受到很大冲击。政府如何适应这种变化，如何管理传统单位之外的社会，成了新的问题。社会治理作为一个相对独立的领域，便随之兴起，其地位和作用越来越重要。推动国家治理体系建设，应当强化社会治理。

改革开放以来，随着经济的快速发展和经济改革的推进，社会阶层和人员就业结构发生变迁，人们的利益关切和权利诉求也随之复杂化、多元化。民营企业就业人员的数量已超过国有企业就业人员数量，他们的生产生活环境和面对的困难具有新的特点。农民工作为一个相对独立的社会群体，他们亦工亦农，既关心城市建设，又关注农村发展，更关注城乡一体化建设和城市户籍改革等与其切身利益相关的问题。在国家治理实践中如何反映这种状况，如何吸收其代表参与治理，是国家治理体系建设不可回避的问题。

生态环境治理是从防止水污染、土地污染、空气污染和生态环境破坏开始的。最初生态环境问题仅仅是经济管理的一部分，后来才逐步受到各方面的重视和人民群众的关注，成为一个独立的治理领域。生态环境治理不仅关系到经济健康、持续、稳定发展，而且关系到人民生活环境和生活质量的改善。生态环境治理的目的，是保护人类赖以生存的地球家园。因此，我们要高度重视、全面抓紧抓好生态环境治理。要建立健全土地、空气、水资源的监测和情况反馈体制机制，确保各级主管部门及时了解情况，尽快采取措施。要建立健全环境保护制度，有效防止环境污染和破坏。

2020年的新冠肺炎疫情，严重威胁人民的生命安全和身体健康，影响了正常的生产和生活。实践证明，建立健全国家公共卫生应急管理体系，全面提高国家依法防控疫情的能力具有重要意义。疫情防控绝不是小事，也不是仅仅涉及医疗卫生的局部工作，而是关系国家与社会全局的大事。中国的疫情防控工作取得了阶段性成效，但在体制机制上仍然存在短板、漏洞和弱项。疫情防控中一些好的做法和成熟经验，也应当制度化、体制机制化和操作程序化，并纳入公共卫生安全体系乃至国家治理体系。

传统的管理注重行政管理、经济管理，而国家治理体系把治理对象扩展到社会治理、文化治理、生态治理和公共安全治理等新的领域。这些新的领域，将成为国家治理的重点。

三、国家治理体系现代化的内涵

新中国成立后，我们曾提出工业化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化等奋斗目标。改革开放后，我们提出到21世纪中叶建国一百周年的时候，基本实现社会主义现代化的宏伟目标。改革开放前，由于对经济社会发展认识的局限性，我们提出的现代化目标基本是以部门经济发展为基础的。改革开放后，我们不再片面强调部门经济发展，而是着重于经济社会综合发展和国家整体发展。但是，对于什么是社会主义现代化，还缺乏深入研究。社会主义现代化，是国家全面发展进步的现代化，不仅包括工业、农业、国防、科技的现代化，而且包括经济管理、行政管理等方面的现代化。党的十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题，意义重大，影响深远。为了推进国家治理体系和治理能力的现代化，我们不仅要加强对国家治理问题的研究，而且要不断深化对现代化问题的研究，进一步明确国家治理体系现代化的含义、目标和要求。

第一，要进一步明确国家治理体系现代化的含义。推进国家治理体系现代化，其前提是要全面理解国家治理体系现代化的含义。“现代化是一个多层面的进程，它涉及人类思想和行为所有领域里的变革。”^{[5]30}现代化涉及历史学、社会学、政治学等多个学

科领域,对于现代化的定义,不同学科有不同的概括。有的历史学家认为,现代化“是落后国家采取高效率的途径(其中包括可利用的传统因素),通过有计划的经济技术改造和学习世界先进,带动广泛的社会改革,以迅速赶上先进工业国和适应现代世界环境的发展过程”。^{[6]17}而政治学家则认为,“政治现代化涉及权威合理化,并以单一的、世俗的、全国的政治权威来取代传统的、宗教的、家庭的和种族的等等五花八门的政治权威”;“政治现代化包括划分新的政治职能并创制专业化的结构来执行这些职能”;“政治现代化意味着增加社会上所有的集团参政的程度”。^{[5]32}国家治理现代化与政治现代化密切相关,其中不少内容相互交叠在一起。借鉴这些论述,可以作出这样的界定:中国国家治理体系现代化,是党集中统一领导、政府全面负责、人民群众和社会各界广泛参与,制度更加完善,权力结构和分工更加合理,决策、执行、管理、监督等体制机制更加健全的进程和状态。

实现国家治理体系和治理能力现代化的关键在于人的现代化。要使人民群众真正成为国家治理的主人。要充分调动人民群众和社会各界民主参与的积极性、主动性和创造性。要着力推动民主的具体化、程序化,增强可操作性。要让人民群众及其代表有更多的机会和更广阔的平台来参政议政,在国家治理中发挥更大的作用。

现代化是一种发展进程和进步状态,是一种与经济发展、科技创新、社会进步相适应的状态,是一种人类经济和社会生活所达到的更高效、更平衡、更公正、更合理的状态。现代化与非现代化、近代化是相对的。人类实现的所谓现代化都是与此前的相对落后状态比较而来的。现代化没有统一的标准,它只是一种相对进步状态。现代化与非现代化之间的比较,既包括对同一国家和地区在不同历史时期的纵向比较,也有对同一时期不同国家和地区的横向比较。衡量现代化的发展进程和进步状态,主要以本国、本地区的纵向比较为依据,以同时代不同国家和地区横向比较为参照。现代化是动态的而非固定的,其衡量标准也会随着时代的发展而不断变化。

第二,国家治理体系现代化必须坚持正确导向。中国的国家治理体系现代化不是西方化。现代化最早主要指工业化。实现了工业化的国家,一般也被称作现代化国家。历史上,英国最早开始工业革命,实现了工业化。其后,法国、德国、美国等国家也完成了工业革命。19世纪70年代至19世纪末,西方主要国家都完成了工业革命,成为工业化国家。伴随着工业革命,这些国家在政治上都进行了程度不同的革命、改革或改良,建立了资本主义政治制度,实现了国家制度和政治体制现代化。从此,这些国家也被称作现代化国家。而其他国家则长期处于资本主义社会之前的社会状态,有的国家被西方列强侵占,成为殖民地或半殖民地国家。这些国家的有志之士,走上了追求工业化、现代化的漫长道路。由于率先实现工业化、现代化的国家多为西方国家,所以人们往往把工业化、现代化等同于西方化。一些人也把西方国家当作工业化、现代化的典范,照搬西方国家的工业化、现代化模式。

事实上,各国工业化、现代化并没有统一的模式。英国、法国先发展轻工业,积累资金和技术,再发展重工业,最终实现工业化。而德国优先发展铁路、电力、汽车、机器制造、化工等重工业,带动国民经济的发展,进而完成工业化。各国的政治体制和政党制度也不完全相同。英国、日本实行内阁制,美国实行总统制,而法国实行半总统制。起初,欧美国家之外真正实现了工业化、现代化的国家只有日本。二战后,一些新兴国家和地区实现了工业化。它们实现工业化、现代化的方法和道路与西方国家并不完全相同。而广大发展中国家,也不太可能走西方国家的工业化、现代化道路。从一定意义上说,由于时代的变化,西方国家的工业化、现代化模式已不可能再复制。各国必须探索符合本国国情的工业化、现代化道路,推进国家治理体系和治理能力现代化。

我国推进国家治理体系现代化的根本要求,是坚持和发展中国特色社会主义制度,绝不照搬西方现代化模式,绝不搞三权分立和多党制的西方政治模式。国家治理体系现代化要以中国特色社会主义

制度为依据,以发展和完善这一制度为根本目标。国家治理体系现代化的各项具体制度、体制机制的设计、安排、执行,都要与中国特色社会主义制度相适应、相匹配,要有利于将中国特色社会主义制度优势更好转化为治理效能。

第三,国家治理体系现代化的重点,是实现国家权力结构和权力运行体制机制的合理化。推进国家治理体系现代化,既要坚持党的领导,又要在党集中统一领导下,进一步实现国家权力结构和权力运行体制机制的合理化。合理化的首要表现,是国家权力细化和合理分工,防止权力过分集中。从一定意义上说,国家权力可分为决策权、执行权和监督权。执政党、人大、政府都有各自的决策权。党要总揽全局,决定国家发展的路线和大政方针,负责管理、任用干部。人大拥有立法权、监督权、决定权、任免权。政府是执行机关,同时也拥有行政决策权。要实现国家治理体系现代化,就需要进一步协调好各方面的决策权。要发挥党统领全局的作用,完善各级党委决策体制机制,确保科学决策、民主决策。要加强党的决策与人大决定、政府决策的相互协调。要强化党中央对党和国家重大工作的决策领导体制,进一步健全党中央决策议事协调机构和重大决策落实机制。各级党组织都要尊重和支持人大依法行使决定权。凡是涉及国计民生的大事,都要依法通过人大的审议决定再付诸实行。为了确保各级人大的决定正确且符合实际情况,应当创造条件使相关人大代表有机会进行广泛而深入的调查研究。各级党委在作出重大决策前和在决策过程中都要认真听取人大代表的意见,采取的方式包括定期或不定期召开座谈会、研讨会。

国家治理体系现代化不仅涉及国家层面的决策,也涉及地方政府领导班子的决策。它要求各级各类领导班子都要实行科学决策、民主决策。在进行决策时,要实事求是,要把中央的路线、方针、政策与本地区、本部门的实际情况有机结合起来。所做出的决策要真正能够解决问题。领导班子要有长远眼光、战略思维和世界胸怀,要搞好顶层设计。民主集中制是党和国家的根本组织制度,也是各级领导

班子的工作制度。应当更好地坚持民主集中制,做任何决策都要广泛发扬民主,集思广益,不能独断专行。在新的历史条件下,要进一步完善民主决策的体制机制,使之更加规范、更具可操作性。对于重大事项决定、重要人事任用,必须坚持票决制。

在国家治理体系中,各级政府是决策执行和治理的主体。各级政府“承担着按照党和国家决策部署推进经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责”。^{[2]15-16}各级政府在党的集中统一领导下开展工作。同时,各级政府由同级人民代表大会选举产生,对其负责,接受其监督。政府每年向人大报告工作,接受审议。政府的工作报告、经济社会发展规划和重要政策、决定,经人大审议、表决通过后才能贯彻执行。推进国家治理体系现代化,就要进一步完善国家行政体制,优化政府职责体系和政府组织机构。要“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,使政府机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同”。^{[2]17}

监督权是国家治理体系的重要方面。没有严格的监督制度和严密的监督体系,国家治理体系就不可能有效运转,决策权和执行权也不可能顺利行使。因此,“必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”,“健全党和国家监督制度”,“完善权力配置和运行制约机制”,“构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制”。^{[2]40,41}

第四,国家治理体系现代化的目标,是不断提高治理能力和效果。国家治理体系的生命力在于执行。要实现国家治理体系现代化,就必须建立起一套完善的、行之有效的执行体制机制。要精简机构,裁撤冗员,保障治理体系畅通无阻地运行。要对各执行部门进行合理分工,既要防止该管的事情没人管,也要防止一窝蜂地乱抓乱管,更要防止令出多门、政策效应相互抵消。要建立明确的岗位责任制,任何决策都要有专人、专门机构负责执行。要防止相关干部和机关相互推诿,不作为、不担当。对重大决策要限时贯彻落实,不得借故拖延。要进一步健全干部管理制度。要强化干部激励机制,大胆提拔重用敢担当、善改革、有作为、官德正、人品好、政绩

突出的优秀干部。要鼓励干部深入实际干实事,反对形式主义、官僚主义。也要强化干部惩戒机制,敢于破除关系网、人情网,及时处理和处分问题干部,防止“带病提拔”。要积极促进健康向上的政治文化的形成和发展。

四、国家治理体系现代化的实现路径

国家治理体系现代化是我们的奋斗目标,实现这一目标需要长期的艰苦努力。在这一过程中,是否能够坚持正确的方向和道路十分关键。沿着正确的道路前行,才能实现国家治理体系现代化的目标。走上错误的道路,就会导致南辕北辙。正确的实现路径,应当是坚持党的集中统一领导,不断深化改革,坚持顶层设计与“摸着石头过河”相结合,稳步推进治理体系的制度化,积极借鉴人类文明优秀成果。

第一,坚持党的集中统一领导。中国共产党是国家的领导核心,也是国家治理体系的核心。构建国家治理体系,不能削弱党的领导,而要进一步加强和改善党的领导。应当以坚持和完善党的领导为中心,正确处理党与人大、党与政府、执政党与参政党、中央与地方等各方面关系,既要强化党的集中统一领导,又要充分调动各方面的积极性、主动性和创造性。要使国家治理体系形成协调一致、充满生机活力的体制机制。国家治理体系现代化对党的领导和党的自身建设提出了新的要求。我们要坚持全面从严治党,加强党的政治建设、思想建设、组织建设、党风廉政建设,不断提高广大党员的思想觉悟和理论水平,全面增强各级党组织和党员干部的治理能力。

第二,不断深化改革。坚持改革开放,是中国40余年来经济快速发展、民生不断改善、社会和谐稳定的根本原因。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴,就必须继续坚持改革开放。中国的国家治理体系,是不断改革、破旧立新的结果。我们在坚持四项基本原则的基础上,解放思想、实事求是,反思和消除原有具体制度、体制机制的弊端,形成了中国特色社会主义制度及其经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制。推进国家治理体系现代化,同样需要深化改革开放。要坚持中国特色

社会主义制度,继承和发扬现有体制机制的优势,但也要查找和明确其不足之处。改革就是补短板、堵漏洞、强弱项,健全相关具体制度、体制机制和操作流程,提高国家治理效能。要坚持解放思想,大胆破除影响国家治理体系现代化的各种障碍。

第三,坚持顶层设计与“摸着石头过河”相结合。“摸着石头过河”是改革开放的一条成功经验。这条经验所体现的解放思想、实事求是、勇于实践和坚持实践是检验真理的唯一标准的精神,在推进国家治理体系现代化的进程中依然适用,依然要发扬。与改革开放初期相比,我们现在已积累了更多的宝贵经验,同时也面临着更为复杂的局面。因此,推进国家治理体系现代化,既需要发扬“摸着石头过河”的精神,也需要加强顶层设计,更需要把二者有机结合起来。对于顶层设计,需要胸怀世界,高瞻远瞩,着眼未来,更需要紧密联系实际,根据国家治理体系现代化的要求,进行统一规划、统一安排。顶层设计应具有全局性、指导性,能够真正起到总揽全局、指明方向的作用。顶层设计应当具有科学性,从实践中来、到实践中去,符合事物发展变化的客观规律。在加强顶层设计时,要防止主观主义、形式主义和官僚主义。

第四,稳步推进治理体系的制度化。制度具有稳定性、长期性和制约性,是国家长治久安的根本保障。国家治理体系要持久有效发挥作用,也需要制度化。国家治理体系现代化就是其制度化的过程。治理体系是和方针、政策密切联系在一起的,但治理体系不应停留在政策层面,而应当在总结经验的基础上逐步上升到制度层面。治理体系中的具体环节、操作程序、方式方法等,也应当法定化、规范化,使治理体系具有更强的稳定性、制约性。治理体系是各治理环节和治理措施的相互连接和有机结合,应随时对其补短板、堵漏洞、强弱项,使之更加完整、完善。

第五,积极借鉴人类文明优秀成果。推进国家治理体系和治理能力现代化,既要坚持中国特色社会主义制度,坚持走自己的路,又要积极借鉴人类文明的一切优秀成果。借鉴人类文明的优秀成果,可

以使我们放开眼界、打开思路、学习先进、少走弯路、进行超越。我们坚持中国特色社会主义制度,同时也尊重别国的道路和制度选择,不把自己的道路和制度强加于人。各国的治理体系都有其特点,我们应当从中发现值得借鉴之处。推进国家治理体系现代化不能封闭、保守。借鉴离不开对外开放。要把改革和开放有机结合起来,以开放引领改革,通过改革促进对外开放。这是我们的成功经验,也应成为推进国家治理体系和治理能力现代化的遵循。

参考文献:

[1]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].

北京:人民出版社,2013.

[2]中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019.

[3]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[M].北京:人民出版社,2017.

[4][英]安德鲁·海伍德.政治学核心概念[M].吴勇,译.天津:天津人民出版社,2008.

[5][美]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,等,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1989.

[6]罗荣渠.现代化新论——世界与中国的现代化进程[M].北京:北京大学出版社,1993.

The Significance, Contents, and Path of Governance System Modernization

Li Jingzhi

Abstract: Governance system modernization is of great significance for the development of socialist system with Chinese characteristics and the transfer from institutional advantage to governing efficiency. China's governance system refers to the totality of measures and approaches comprising the centralized and unified leadership of the Communist Party of China, comprehensive responsibility of the governments, active participation by the political actors such as the people's congresses and the political consultative conferences as well as the people and various social circles to promote and coordinate economic development, political stability, social safety, ecological wellbeing, and cultural prosperity. Promoting governance system building demands to strengthen the subjects in governance, to clarify the objects of governance, to improve weak links, to close loopholes, and to reinforce weaknesses. The modernization of China's governance system is a process and a state to refine institutions, to streamline power structure and the division of labor, and to improve systems and mechanisms for decision-making, execution, management, and oversight. The goal for governance system modernization is to rationalize the state power structure and the systems and mechanisms for the excise of power so that governance capacity and effects can be continuously improved. To modernize governance system, we must uphold the centralized and unified Party leadership, continuously deepen reform, persist in combining top-level design and "advancing with caution," steadily promote the institutionalization and legislation of the governance system, and actively draw on the fine and advanced achievements of other civilizations.

Key words: governance system; governance capacity; modernization; realization path