

习近平关于推进国家治理体系和治理能力现代化重要论述的历史逻辑与科学内涵

孔新峰

摘 要：习近平关于推进国家治理体系和治理能力现代化的系列重要论述构成了一个庞大而精细的理论体系。政治理论的核心关怀是国家治理问题。追溯国家治理如何成为中国国家话语，可把握习近平关于推进国家治理体系和治理能力现代化系列重要论述的学理与历史逻辑；分析当代中国国家治理体系与国家治理能力的构成，可把握习近平关于推进国家治理体系和治理能力现代化系列重要论述的主要内涵；而在习近平关于推进国家治理体系和治理能力现代化系列重要论述中，制度模式选择问题与价值体系塑造问题具有举足轻重的地位。习近平关于推进国家治理体系和治理能力现代化的系列重要论述，是习近平新时代中国特色社会主义思想政治建设重要论述的鲜明指向，是新时代中国特色社会主义政治建设的主要着力点。

关键词：国家治理体系；国家治理能力；中国共产党

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2019.01.002

推进国家治理体系和治理能力现代化，是党的十八届三中全会首次提出并经十九大进一步确立的全面深化改革的总目标之一，代表着以习近平同志为核心的党中央领导集体对国家治理规律和现代化建设规律认识的升华。十九大报告提出的十四条新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略中的第三条“坚持全面深化改革”对此予以重申。推进国家治理体系和治理能力现代化，是习近平新时代中国特色社会主义思想政治建设重要论述的鲜明指向，是新时代中国特色社会主义政治建设的主要着力点。

一、国家治理体系与治理能力现代化的 “中国语境”与历史逻辑

自2013年党的十八届三中全会以来，治理成为中国国家话语。我国将“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之一^①，这一命题提出的实践基础是中国共产党领导中国人民进行现代国家建设的自主探索和内生演化。1992年，邓小平同志在南巡讲话中说：“恐怕再有三十年时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制

作者简介：孔新峰，山东大学当代社会主义研究所研究员，山东大学齐鲁青年学者（青岛266237）。

基金项目：国家社科基金青年项目“现代国家构建视角下的中国共产党治疆方略研究”（14CDJ006）。

① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载《人民日报》2013年11月16日。

度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化”^①。由于制度重要，遂有“三十年”将至而时不我待的制度焦虑与制度追求。习近平总书记指出：制度在治理国家中起根本性、全局性、长远性作用^②。在一国的各种制度中，政治制度处于关键环节^③。相对曾经讲过的很多现代化特别是“四化”而言，国家治理体系与治理能力现代化的提法尚属首次。“国家治理现代化”亦即“制度现代化”俨然已成为中国全面发展的“第五个现代化”。

提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”命题的现实逻辑，乃是基于传统中国国家治理体系与治理能力的历史脉络探究，基于世界各大国国家治理现代化的经验教训总结，基于各社会主义国家探索国家治理现代化的利害得失考察。从中国历史看，中华文明为人类政治文明贡献了独特的“大一统”理念^④。十月革命一声炮响，给中国送来了马克思列宁主义，同时也送来了一种全新的国家治理理念。我党通过对中国社会的深刻分析，认为只有社会主义才能解决中国的问题。在领导中国革命进程中，我党不断思考未来建立什么样的国家治理体系的问题，并且在全国执政后继续探索这个问题。改革开放前，尽管我们在建设社会主义上取得了重要的理论和实践成果，为开辟新路打下了重要基础、提供了重要启示，但在国家治理体系上还没有找到一种完全符合我国实际的模式。改革开放以来，我党开始以全新的角度思考国家治理体系问题。从世界历史看，现代国家是近代西方崛起的政治基础，构成西方政治理论的“隐蔽主题”，成为民族认同和市场经济发展的有力保障。而古往今来的大多数社会动荡、政权更迭，原因最终都可归结为没有形成有效的国家治理体系与治理能力，从而使各种社会矛盾和问题日积月累、积重难返，带来严重政治后果^⑤。从政治社会革命走向国家治理体系与治理能力现代化，绝不是一蹴而就、一劳永逸的事情，必须加强制度建设，而形成一套比较完备的制度往往需要较长甚至很长的历史时期。从各社会主义国家的发展历程看，怎样治理社会主义社会这样的全新社会，在以往的世界社会主义实践中没有解决得很好^⑥。马克思、恩格斯未经历全面治理一个社会主义国家的实践，其关于未来社会的设想很多是预测性的；其深刻论述的巴黎公社的实践毕竟范围小、时间短，未遇到后来社会主义国家所面临的大范围、全局性、长时间的矛盾和问题。列宁生前已看到社会主义实践进程中产生的问题超出了预计，也创造性地提出了一些政策举措，但未来得及深入探索和实践。之后，苏联在这个问题上进行了探索，取得了一些成功经验，但也犯下了严重错误，卒致国亡政息。东欧剧变、苏联解体有多方面原因，没有形成有效的国家治理体系与治理能力是其中一个重要原因^⑦。

鉴往知来，现代国家治理在历史中大致呈现出如下基本特质：（1）现代国家治理强调理性化，认为国家应该自主规划战略布局，理性计算利益得失，主张政治和宗教分离、政治和

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第372页。

② 人民日报评论员：《准确把握国家治理现代化——二论学习贯彻习近平在省部级专题研讨班重要讲话》，载《人民日报》2014年2月20日。

③ 《习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/05/content_2746242.htm。

④ 曹艺秋、张鑫：《潘岳：中华文明要为建构人类共同价值提供重要支撑》，光明网，http://theory.gmw.cn/2016-11/17/content_23012014.htm。

⑤ 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面深化改革论述摘编》之三，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0725/c164113-25339444-2.html>；参见闻言：《坚定不移推进全面深化改革，在新时代创造中华民族新的更大奇迹——学习习近平〈论坚持全面深化改革〉》，载《人民日报》2019年1月18日。

⑥ 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社2018年版，第98页。

⑦ 参见刘世军：《中国政治学研究新时代的到来》，载《文汇报》2014年6月30日。

家族分离、政治和种族分离,保障国家相对于宗教派别、意识形态、王室血缘、道德情感等的自主性。(2)现代国家治理通过革命、建国、立宪、确立执政党等方式,打造出稳定的、有高度凝聚力和共识的精英集团,保障了国家决策的科学化与决策实施的执行力。(3)现代国家治理有广泛的代表性与包容性,能够敏捷、顺畅地反映民意,破除精英执政群体的封闭化与既得利益集团的板结化,疏通社会流动与公众参与,在保障经济社会发展活力基础上维持政局稳定。(4)现代国家治理有鲜明的法治品格,通过确立奠基于个体基础之上的法权结构,为其公民建立起公正、平等、可预期的政治秩序,保障现代经济发展、社会良序与科技进步。(5)财政是现代国家治理的生命线,关乎国家资源汲取和自我存续;财政制度是国家治理现代化极其重要的内容。现代国家治理依赖于税,呈现出典型的“税收型”特征。(6)现代国家治理高度重视观念濡化,将价值认同视为一项重要的基本公共产品,供应给本国国民与国际社群,务期将国家价值体系予以内化^①。

那么,上述特质究竟是现代西方国家建构与社会主义国家建设中经验与教训的“外源”产物?抑或只是传统中国本土自生内发的“内生”产物呢?笔者认为兼而有之。习近平总书记高度强调,一定要注重历史特别是中国历史研究,以“我们从哪里来?我们走向何方?”“这样一种历史感”^②看待国家治理现代化问题。从中国政治思想史与中国政治制度史出发,大致还可梳理出以下可在现代中国国家治理中创造性转化与创新性发展的历史遗产:(1)“大一统”思想与中国共产党的坚强领导:中国作为广土众民、具有跨体系之“天下性”与“文明性”特征的国家,形成了坚韧的珍惜统一、政在得人的政治传统,形成了坚强有力的具有先进性的执政集团作为政治担纲者的制度惯性。(2)“选贤与能”思想、吏治实践与干部队伍建设:为政之要莫先于得人、治国先治吏,儒家中国对于官员注重“政”与“治”的合一、理论理性与实践理性的统一,要求高级政务官员由低层级行政官员历练(跨区域施政)而来,注重考核德能勤绩廉,以多种方式(选、举、考)选任,特别是逐渐发展到管治团队成员由社会耕读之家和士绅阶层的文化精英经由考试选拔产生。传统政治人才选拔和吏治思想,具有现代“贤能政治”意义,可在当代干部选拔任用、教育培训、锻炼考验、监督管理等环节中予以发展。(3)“民本”思想与人民主体地位、人民立场及群众路线:民惟邦本、政得其民。“人民立场”是我党的根本政治立场,“群众路线”则是我党的生命线和根本工作路线,两者兼具思想路线与组织路线的面向,特别是有利于防范历史上儒者脱离人民、成为特权分利集团的教训。(4)“为政以德、正己修身”“礼法合治、德主刑辅”思想与思想建党、制度建党、依法治国:儒家的政道思维认定,没有好的政道,再好的形式都不会产生好的治理结果。意识形态的革新与执政集团的自身建设至关重要,必须制定与守护敬天爱民的大政方针,以出色的政治路线、严谨的组织路线、明确的思想路线、严格的内部监督和问责保持执政地位。同时,“德刑并用,常典也”,儒法合流、礼法合治的施政性格鲜明体现在传统中国国家治理之中。(5)“观乎人文化成天下”“壹是皆以修身为本”思想与核心价值体系建设:儒家注重以柔性的人文教育手段实现“近悦远来”“官民一体”的王道政治理想,所谓“德者得也”,内得于心,外得于人,人民有信仰,民族有希望,国家有力量。(6)“寓封建之义于郡县之中”思想与民主集中、统分结合:传统中国实行简约化的中央集权治理,高度集权却又试图尽可能保持简约的中央政府,在人口增长压力和长治久安之需下,作出适应性调整,将权责

^① 受与张笑宇博士讨论启发,特此说明与致谢。

^② 余亦青:《习近平重视“读史”,引〈长恨歌〉讲述腐败危害》,人民网文史频道, <http://history.people.com.cn/n1/2017/1214/c372326-29707297.html>。

高度下放给地方。中国地方行政实践也倾向于保持简约化的治理,广泛地使用了半正式的行政方法,依赖由社区自身提名的准官员或士绅来进行县级以下的治理。在“封建”与“郡县”的长期聚讼中,发挥中央与地方两个积极性、以试点模式保障政治集权与行政分权相统一、以领袖与官僚的协同合作取代官僚科层制、以官府与民间的相互融合取代二元对立,遂成为儒家中国治国理政的宝贵经验。这种经验在公共决策体制机制上,又可表现为广泛、真实、多层次的协商民主,实现统分结合的开门决策,避免所谓“否决政体”的混乱与低效^①。

总之,基于古今中西国家治理成败得失的历史回溯,以习近平同志为核心的党中央体认到:中国共产党已处在一个全新的历史方位之上,面临着推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型的重大历史任务,必须“为党和国家事业发展、人民幸福安康、社会和谐稳定、国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”^②。而此项任务必然是长期的、艰巨的、复杂的,需要进行长时间的艰辛探索和艰苦努力^③。

二、中国国家治理体系与治理能力的主要内涵

当代中国国家治理体系是在中国共产党的领导下治理国家的制度体系,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。这包括根本政治制度、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体制机制^④,是一系列国家治理制度的集成和总和^⑤。当代中国国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,是中国特色社会主义制度的执行能力。国家治理体系和治理能力两者相辅相成,单靠哪一个治理国家都不行^⑥。制度在国家治理中起根本性、全局性、长远性作用。然而,没有有效的治理能力,再好的制度也难以发挥作用。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。

(一) 中国国家治理体系的构成

中国是世界上最大的社会主义国家。就国家治理体系而言,我们自建国以来不断探索,发展出中国特色社会主义的国家政权理论、执政党理论、政治代表理论、人民民主理论等。这些理论是中国特色社会主义理论体系的有机组成部分。更重要的是,中国国家治理体系有着鲜明的价值指向,即坚持社会主义方向。同时,中国国家治理体系具有“三位一体”的鲜明特质,即党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一。党的领导是人民当家作主和依法

① 以上部分观点受与中国社会科学院政治学所樊鹏研究员讨论启发。致力于从传统中国找寻当代中国国家治理历史遗产和创生因素的代表性文章,参见周雪光:《寻找中国国家治理的历史线索》,载《中国社会科学》2019年第1期;Vivienne Shue,“Party-state, Nation, Empire: Rethinking the Grammar of Chinese Governance,”*Journal of Chinese Governance*, Vol. 3, No. 3, 2018, pp. 268-291.

② 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,学习出版社2018年版,第98—99页。

③ 参见江必新:《制度现代化是全面推进依法治国的核心要求》,载《红旗文稿》2014年第20期。

④ 韩振峰:《怎样理解国家治理体系和治理能力现代化》,载《人民日报》2013年12月16日。

⑤ 田芝健:《国家治理体系和治理能力现代化的价值及其实现》,载《毛泽东邓小平理论研究》2014年第1期。

⑥ 国家治理体系和治理能力虽有紧密联系,但并不是国家治理体系越完善,国家治理能力自然而然就越强。综观世界,各国各有其治理体系,而各国治理能力由于客观情况和主观努力的差异又有或大或小的差距,甚至同一国家在同一治理体系下不同历史时期的治理能力也有很大差距。参见中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》之三,人民网, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0725/c164113-25339444-2.html>。

治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践之中。这种制度安排既保证了人民参与对社会一切事务治理的统一性和稳定性,也保证了人民意愿实现的广泛性和真实性,还保证了国家治理体系的有序性和规范性^①。

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,也是中国国家治理现代化最根本的保证。国家治理体系是由众多子系统构成的复杂系统,这个系统的核心是中国共产党。人大、政府、政协、法院、检察院、军队,各民主党派和无党派人士,各企事业单位,工会、共青团、妇联等群团组织,都要坚持中国共产党的领导^②。对于中国共产党而言,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,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,善于运用制度和法律等手段治理国家,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。从历史上看,中国落后挨打的真正根源在于国家组织化程度低于西方,必须依靠现代先锋队政党完成社会统合和政治统一,将人民“组织起来”,争取独立,并在和平中塑造一体多元的中华民族共同体。作为马克思主义政党,中国共产党突显了“组织起来”的行动特质和强大组织力,并在不同历史境遇中不断调适其组织方式和领导方式。因应改革开放以来体制层面局部“去组织化”,十八大之后我党进行了“再组织化”的战略调适,在多元分化的时代背景下锻造组织权威,维护巩固党的全面领导地位。“再组织化”战略抉择具有鲜明的制度化导向,不仅是组织体自身治道变革的前提,更是完善和发展中国特色社会主义制度的行动先导^③。

中国国家治理体系致力于健全人民当家作主的制度体系,发展社会主义民主政治。我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。最广泛就是要让全体人民都能参与,最真实就是必须能真正体现人民的意愿,最管用就是途径畅通、合理高效,而这一切的实现都有赖于健全的制度体系。同时,在选举民主外,还有社会主义协商民主及一系列相关制度安排。有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,正得到广泛、多层、制度化发展,政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商及社会组织协商统筹推进,以日渐完整的制度程序和参与实践保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。民主不是用来摆设的装饰品,而是要用来解决人民要解决的问题。中国共产党的一切执政活动,中华人民共和国的一切治理活动,都要尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,拜人民为师,把政治智慧的增长、治国理政本领的增强深深扎根于人民的创造性实践之中,使各方面提出的真知灼见都能运用于治国理政^④。无论党内民主抑或人民民主,都需践行民主集中制原则。其既是中国共产党的根本组织制度和领导制度,也是中华人民共和国的根本组织制度和领导制度,作为科学、合理、有效率的制度,构成了党和国家最大的制度优势。

依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求^⑤。法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国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

① 参见郭广银:《我国社会主义民主是最广泛、最真实、最管用的民主》,载《光明日报》2017年10月24日。

② 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第34页。

③ 郭为桂:《“再组织化”:全面从严治党的战略抉择及其制度化导向》,载《经济社会体制比较》2019年第1期。

④ 《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第76页。

⑤ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第80页。

力现代化的重要方面^①。人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理^②。法律是治国理政最大最重要的规矩。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障^③。法治体系是国家治理体系的骨干工程，必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法制监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系^④。依法治国是治理国家的基本方略。而能否做到依法治国，关键在于党能否依法执政，各级政府能否依法行政。党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。法治当中有政治，没有脱离政治的法治。“党大还是法大”是伪命题，但对各级党政组织、各级领导干部来说，权大还是法大则是真命题^⑤。

在中国国家治理体系中，人民代表大会制度至关重要，是保证人民当家做主的根本政治制度。全国人民代表大会是最高国家权力机关，人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。此外，还有作为国家基本政治制度的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。人民政协是国家治理体系的重要组成部分，是人民民主得以实现的重要形式。要适应全面深化改革的要求，以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设，努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用^⑥。民族区域自治制度很好地处理了“多元”与“一体”的关系，既有利于少数民族的权益保障，也有利于民族国家的主权捍卫与共同体认同。基层民主制度遍及不同区域与不同属性的草根组织，是人民依法直接行使民主权利的日常和重要方式。

深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。《深化党和国家机构改革方案》提出了机构改革目标，即构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，这也是国家治理体系的机构载体和组织基础。国家监察体制改革则是当代中国国家治理体系的重大创新，作为事关全局的重大政治体制改革，国家监察体制改革不仅是推进全面从严治党向纵深发展的重大战略举措，也是全面依法治国的重要组成部分^⑦。

（二）中国国家治理能力的构成

随着中国国家治理体系在因时改易中的贞定前行，中国特色社会主义制度的优势、韧性、活力、潜能不断彰显，中国倡导的政治价值观念、社会发展模式、对外政策在国际社会正在产生越来越大的影响力和共鸣，而这意味着我国不仅走出了一条不同于西方国家的成功发展道路，而且形成了一套不同于西方国家的成功制度体系^⑧。

学者们普遍认为，国家能力是指国家将自己的意志、目标转化为现实的能力。政治社会学家迈克尔·曼区分过两个层面的国家权力：其一是国家的专制权力，即国家精英可以在不必与市民社会各集团进行例行化、制度化讨价还价的前提下自行行动的范围；其二是国家的

① 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社 2016 年版，第 141—142 页。

② 习近平：《在庆祝澳门回归祖国十五周年大会暨澳门特别行政区第四届政府就职典礼上的讲话》（2014 年 12 月 20 日），载《人民日报》2014 年 12 月 21 日。

③ 中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，中央文献出版社 2017 年版，第 85 页。

④ 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社 2016 年版，第 187 页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，中央文献出版社 2017 年版，第 98、100 页。

⑥ 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社 2016 年版，第 56、71 页。

⑦ 李少文：《全面深化国家监察体制改革》，载《学习时报》2018 年 3 月 7 日。

⑧ 参见李冉、刘军、于方、刘焕明等：《中国制度何以管用？》，载《人民日报》2018 年 10 月 19 日。

基础性权力,即国家能力,它指的是国家事实上渗透市民社会,在其统治的领域内有效贯彻其政治决策的能力。根据这两种权力强弱的状况,曼对历史及现实中的国家作了分类,归纳出四种理想类型:一是两种权力均弱型,如西欧中世纪的封建国家;二是强专制权力弱基础性权力型,如中华帝国、罗马帝国等传统帝国;三是弱专制权力强基础性权力型,如西方近代以来的官僚制国家;四是两种权力均强型,20世纪的一些集权型国家即属于此类^①。曼的两分法证成了一种自由主义式的国家理论,亦即国家权力过大将会削弱国家能力,而自由主义式的有限国家、宪政国家、民主国家会增加国家能力^②。经验证明,国家管制范围与国家能力的确存在一种此消彼长的负相关关系。抛却自由主义民主的意识形态偏见,应当说曼的论断颇具启迪意义。王绍光和胡鞍钢在《中国国家能力报告》一书中,将国家能力概括为四种能力,即汲取能力、调控能力、合法化能力与强制能力^③。在后继研究中,王绍光将迈克尔·曼所言的现代国家的基础性国家权力称为“基础性国家能力”,并进一步细化为八大类,即强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力以及吸纳和整合能力^④。上述国家能力分析框架,为当代中国国家治理能力现代化提供了理论灵感和智力支持。

从学理上看,穷国之所以贫穷,不是由于命定的地理因素,也不是因为传统文化作祟。糟糕的政策很可能不是因为执政者愚笨无知,而是特权精英以整体社会利益为代价牟取私利。一个社会若能将经济机会与经济利益开放给更多人分享、致力于保护公民及其经济社会组织的权益,从制度设计和运行上建立高度包容性的国家,就会迈向繁荣富裕。反之,经济利益与政治权力若只由少数特权精英把持,则会板结化为榨取性的国家,从而必然走向衰败,即使短期之内出现经济增长,也必定无法持续。数千年全球史说明,制度可往更具广纳性的方向移动,也可能倒退回榨取性的状态,浅层的民主也可能被绑架成为实质的权贵政治^⑤。如赵鼎新教授所言,中国国家建设的历史早熟和强国家权力的路径依赖,构成国家“镶嵌自主性”,成为当代中国经济成功发展的一大关键。但强国家传统既有其“明”面,又有其“暗”面,务必保持清醒,避免陷入极化意识形态陷阱,以现实主义的态度来推动发展^⑥。而在中国国家治理能力中,上述学理认知集中呈现为十八届三中全会所言的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,也体现在对于市场经济条件下“集中力量办大事”的能力之中。“集中力量办大事”是法宝,不能丢,但也不可滥用。一定要对何谓“大事”、如何“办事”、哪一层级的政府可“办事”有清晰的厘定,探索建立尊重市场、崇尚法治、以制度和科技创新激发经济社会潜能的“新型举国体制”。

习近平关于国家治理现代化的重要论述将国家治理从体系与能力两方面进行分析:前者是国家制度的集成和总和,后者是这套制度集成和总和(通称为中国特色社会主义制度)的执行能力。两者之间不可分割:离开了作为治理能力前设条件和基本框范的国家治理体系,

① Michael Mann, *States, War and Capitalism*, Oxford: Blackwell, 1988, pp. 5-9. 转引自张静主编:《国家与社会》,浙江人民出版社1998年版,第18页。

② 参见陈祖为、梁文韬主编:《政治理论在中国》,牛津大学出版社2001年版,第160—165页。

③ 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版,第6页。

④ 参见王绍光:《安邦之道:国家转型的目标与途径》,三联书店2003年版,第541页;另可参见王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年3期。

⑤ 参见[美]戴伦·艾塞默鲁、詹姆斯·罗宾森:《国家为什么会失败?——权力、富裕与贫困的根源》,卫城出版社2003年版,第25—29、95—120、207—236页。

⑥ 赵鼎新:《路径不依赖、政策不相干:什么才是中国经济成功的关键?》,载《学海》2016年第2期。

国家治理能力将“有形无神”；离开了作为制度体系执行能力的国家治理能力，国家治理体系将“有名无实”。从制度体系角度观之，“要适应时代变化，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。”从制度体系执行能力观之，“要更加注重治理能力建设，增强按制度办事、依法办事意识，善于运用制度和法律治理国家，把各方面制度优势转化为管理国家的效能，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”^①讨论当代中国国家治理能力之构成，实际上便是讨论当代中国国家治理体系之执行能力的构成。由于篇幅限制，笔者下文仅论及当代中国国家各项治理能力中的荦荦大者。习近平总书记指出：相比国家长治久安、经济社会发展与人民群众的要求，在当今世界日趋激烈的国际竞争下，我国国家治理体系和治理能力还有很多亟待改进之处。而与国家治理体系相比，在提高国家治理能力上要下更大气力。制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素^②。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，从“进一步形成公平竞争的发展环境，进一步增强经济社会发展活力，进一步提高政府效率和效能，进一步实现社会公平正义，进一步促进社会和谐稳定，进一步提高党的领导水平和执政能力”等方面，统筹推进政治、经济、文化、社会、生态文明等各领域体制机制改革，对扎实提升我国国家治理能力做出了全面擘划^③。例如，财政是“国家治理的基础和重要支柱”，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障；必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性；要改进预算管理制度，完善税收制度，建立事权和支出责任相适应的制度。而从“关键少数”的视角观之，应当以提高党的执政能力为重点，尽快把各级干部、各方面管理者的思想政治素质、科学文化素质、工作本领都提高起来，尽快把党和国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织等的工作能力都提高起来，国家治理体系才能更加有效运转^④。

三、国家治理中的制度模式选择问题与价值体系塑造问题

到 2035 年基本实现国家治理体系和治理能力现代化，到本世纪中叶实现国家治理体系和治理能力现代化，是我党为不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力做出的重要战略安排，明确了实现改革总目标的时间节点和方法路径。工程极为宏大，零敲碎打调整不行，碎片化修补也不行，是全面系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动集成^⑤。其中，制度模式选择问题和价值体系塑造问题占有极其重要的位置，构成新时代中国特色社会主义政治建设鲜明指向的两大重要特色。

① 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社 2014 年版，第 549 页。

② 参见中共中央文献研究室编：《习近平关于全面深化改革论述摘编》之三，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0725/c164113-25339444-2.html>。

③ 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载《人民日报》2013 年 11 月 16 日；马骏：《治国与理财：公共预算与国家建设》，三联书店 2011 年版，第 1—108 页；张长东、冯维：《税收与国家治理现代化》，载《新视野》2018 年第 3 期。

④ 参见中共中央文献研究室编：《习近平关于全面深化改革论述摘编》之三，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0725/c164113-25339444-2.html>。

⑤ 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社 2018 年版，第 98—99 页。

（一）制度模式选择问题

中国特色社会主义制度的选择解决了实现治理体系和治理能力现代化往什么方向走这一带有根本性的问题。必须准确理解和把握全面深化改革的总目标，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”。两句话是统一整体，前一句规定了根本方向，后一句规定了在根本方向指引下完善和发展中国特色社会主义制度的鲜明指向，两句话都讲才完整全面。改革是在中国特色社会主义道路上不断前进的改革，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。

由于“东方专制主义”的历史想象、意识形态上的认知分歧、“冷战”遗留的思维惯性，乃至社会科学研究中某种喜欢“贴标签”、务求“终极原因”的“化约主义”风气，加之生活体验与真确资料的匮乏，不少国外研究者往往在分析中国民主时，采取一种“政体至上论”的做法。当代中国国家治理体系在世界政治文明史上是一个既有厚重历史感、又有强烈现实性的复杂宏大现象，鲜有先例可循，须采取“不唯上、不唯书、不唯洋、只唯今”的态度加以研习。

“道路决定命运”。习近平总书记的国家治理现代化论述，体现出坚决的政治定力，具有厚重的历史感、鲜明的原则性、生动的发展性、缜密的体系性和深沉的人民性。“不断推进改革，是为了推动党和人民事业更好发展，而不是为了迎合某些人的‘掌声’，不能把西方的理论、观点生搬硬套在自己身上。不实行改革开放死路一条，搞否定社会主义方向的‘改革开放’更是死路一条。有些不能改的，再过多长时间也不改，绝不在根本性问题上出现颠覆性错误。在涉及道路、理论、制度、文化等根本性问题上，在大是大非面前，必须立场坚定、旗帜鲜明，不讲模棱两可的话，不做遮遮掩掩的事。”^①“我们治国理政的本根，就是中国共产党领导和社会主义制度。我们思想上必须十分明确，推进国家治理体系和治理能力现代化，绝不是西方化、资本主义化！”“我们不仅要防止落入‘中等收入陷阱’，也要防止落入‘西化分化陷阱’”^②。在纪念毛泽东诞辰120周年大会的讲话中，习近平总书记将“独立自主”视为“毛泽东思想活的灵魂”之一^③；在纪念马克思诞辰200周年大会的讲话中他进一步指出：当代中国的伟大社会变革，不是简单延续我国历史文化的母版，不是简单套用马克思主义经典作家设想的模板，不是其他国家社会主义实践的再版，也不是国外现代化发展的翻版^④。一国选择什么样的治理体系，是由其历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由其人民决定的。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，是一套不同于西方国家的成功制度体系。“我国的实践向世界说明了一个道理：治理一个国家，推动一个国家实现现代化，并不只有西方模式这一条道，各国完全可以走出自己的道路来。可以说，我们用事实宣告了‘历史终结论’的破产，宣告了各国最终都要以西方政治模式为归宿的单线式历史观的破产。”“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。”^⑤

（二）价值体系塑造问题

具有强大凝聚力的社会乃是形成良好国家治理结构与强大国家能力的基础。美国社会学

① 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社2018年版，第97页。

② 《习近平：治国理政，必须“立治有体，施治有序”》，人民网，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/1012/c40531-29583383.html>。

③ 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第29页。

④ 习近平：《在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话》，载《人民日报》2018年5月5日。

⑤ 《习近平：治国理政，必须“立治有体，施治有序”》，人民网，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/1012/c40531-29583383.html>。

家爱德华·希尔斯曾将社会凝聚力概括为三个基本要素，即统一的市场、共享的文化与信仰以及统一而有效的权威结构与社会结构^①。然而必须看到，统一有效的政治权威结构也兼有物理层面和心理层面，前者即政治制度本身，后者则意味着对于政治制度的集体性的心理认受，亦即政治制度共识。前者是制度上的“改易”，后者则是认同上的“更化”^②。亨廷顿指出：“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程”^③。易言之，作为国家治理体系的政治制度也需“化”，这个“化”正是制度共识的凝聚过程。就此而言，没有政治制度共识，便没有国家治理现代化^④。塑造核心价值体系，厚植政治制度共识，有利于特定政治体系的运行、维持与再生产，在当下中国意义重大。

习近平总书记关于国家治理现代化重要论述对价值体系塑造问题再三致意。他多次强调：必须保持中华民族的精神独立性，保证政治、思想、文化、制度等方面的独立性不被釜底抽薪；为了坚守我们的价值体系，坚守我们的核心价值观，必须发挥文化的作用；必须理直气壮继承和弘扬中华民族传统美德。中国国家治理现代化高度重视社会主义核心价值观与社会主义核心价值观建设问题。社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现，凝结着全体人民共同的价值追求。要以培养担当民族复兴大任的时代新人为着眼点，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯。2018年3月，社会主义核心价值观正式被写入宪法。2018年5月，中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，推动社会主义核心价值观全面融入中国特色社会主义法律体系。习近平总书记对价值体系塑造问题的强调，还突出体现为“大统战”意识的空前彰显。人心向背、力量对比是决定党和人民事业成败的关键，是最大的政治。统战工作的本质要求是大团结大联合，解决的就是人心和力量问题。这是我们党治国理政必须花大心思、下大力气解决好的重大战略问题。^⑤

现代国家构建应是“国制构建”（强调作为制度体系的国家）与“国族构建”（强调作为政治共同体的国家）的有机统一。“现代民族国家的特征是以民族认同作为政治共同体的基础，以国家结构作为共同体意志的代表，从而形成统一的民族意志与强大的凝聚力。”^⑥促成中华民族共同体建设落地生根，是中国国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。一个良善的国家治理秩序，欲求其长远深固，甚至对世界有所担当，就既应当是一种由可靠而管用的制度勾连与保障的“物理的”秩序，也应当是一种由根深蒂固、返本开新的文化润滑与滋养的“心灵的”秩序。党的十九大报告曾经在“中华民族”“人类命运”及“人与自然”三种意义上使用“共同体”一词。就当代中国政治稳定与政治发展而言，“中华民族共同体”建设无疑是重中之重，铸牢中华民族共同体意识，无疑构成了中国国家治理现代化的重要指向。

（责任编辑：赵 婷）

① Edward Shils, *The Constitution of Society*, the University of Chicago Press, 1982, pp. 3-52.

② 2014年10月13日，在中共中央政治局第十八次集体学习时的讲话中，习近平总书记将传统中国治国理政智慧概括为五大方面，亦即“民惟邦本、政得其民，礼法合治、德主刑辅，为政之要莫先于得人、治国先治吏，为政以德、正己修身，居安思危、改易更化，等等”，并认为“这些都能给人们以重要启示”。

③ [美] 萨缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，上海世纪出版集团2008年版，第10页。

④ 孔新峰：《政治制度共识与国家治理现代化》，载《中国井冈山干部学院学报》2016年第4期。

⑤ 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2016年版，第556页。

⑥ 李强：《从国家构建的视角看行政管理体制改革》，载《中共中央党校学报》2008年第3期。