

推进国家治理体系和 治理能力现代化的主体研究

滕明政

摘要：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，贯彻落实这项重大战略任务关键在“人”。要从近代中国的历史生成出发，从当下中国的基本国情出发，从中外治理的理论出发，从新时代中国共产党治国理政的实践出发，全面分析、准确把握推进国家治理体系和治理能力现代化的主体，既要找出国家治理的主体有哪些，也要明确各自的地位和作用。要始终坚持人民的根本主体地位，毫不动摇地坚持党的领导地位，更好发挥政府、人大、政协、民主党派等既有治理主体的作用，同时也要积极引导社会组织等新兴主体参与国家治理。

关键词：国家治理体系和治理能力现代化；中国共产党；社会组织

中国分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）06-0018-10

党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确将“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两大重要目标之一。在随后召开的省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上，习近平总书记强调，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，必须适应国家现代化总进程，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。党的十九届四中全会专门审议《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》（以下简称《决定》），在总结中国国家制度和治理体系13条优势的基础上，进一步要求构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，要求把我国制度优势更好转化为国家治理效能，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。^①治理活动本质上是人的活动，提高运用制度有效治理国家的能力，把制度优势更好转化为国家治理效能都离不开人，因此，主体问题是推

本文为国家社科基金重点项目“中国特色社会主义深化发展研究”（14AZD003）阶段性成果。

① 《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》，《人民日报》2019年11月6日（1）。

进国家治理体系和治理能力现代化一个无法回避的最基本问题。

一、始终坚持人民是国家治理的根本主体地位

我国社会主义制度确立了人民是国家的主人翁地位,也保证了人民在国家治理中的主体地位。这是我们的制度优势,也是我国国家治理区别于资本主义治理的根本所在。近代以来,无数仁人志士为了国家独立和民族解放前赴后继,这一奋斗历程终于在1949年取得决定性的胜利。毛泽东在全国政协第一次全体会议上庄严宣告:“占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。……我们的民族将再也不是一个被人侮辱的民族了。”^①也正是从那时起,中国人民真正翻身成为国家的主人,成为国家治理的根本主体,并通过四个方面来予以确认。

第一,我国国体确立了人民是国家治理的主人地位。我国的国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。以毛泽东为代表的中国共产党人创设了一个极具价值的政治概念——人民,泛指对社会发展起推动作用的大多数人。在不同的国家和各个国家的不同历史时期,人民有着不同的内涵。在我国社会主义时期,一切赞成、拥护和参加社会主义革命和建设的阶级、阶层和社会集团,都属于人民的范围。人民拥有国家主权意味着人民是国家的主人,所以,人民当然是处理国家事务的主人,是国家治理的根本主体。

第二,我国政体明确了人民参与国家治理的机关。我国的政体是人民代表大会制度。它的基本构成原则是,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会(拥有立法权、重大人事任免权、重大事项决定权和监督权)。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家各级的行政机关、监察机关、审判机关、检察机关(一府一委两院)都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。

第三,我国宪法规定了人民参与国家治理的职权。《中华人民共和国宪法》首先以政治叙事的方式确认了中国各族人民近代以来奋斗的成果,确立了“中华人民共和国的一切权力属于人民”的政治条款。其次,它不但通过对国体和政体的明确规定,确认了人民是国家治理的主体,更通过一系列具体的条款确保人民能够有效行使国家治理的职权。例如,宪法明确指出:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”我们以宪法为最高法律规范,不断完善以宪法为统领的中国特色社会主义法律体系,把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道。

第四,我国法律体现了人民进行国家治理的意志。我国工人阶级是国家的领导阶级,法律就成为工人阶级及其领导下的广大人民意志的体现。不仅已立之法规定了人民是国家的主人,是国家治理的主体,更重要的是将立之法也必须将人民是国家的主人、是国家治理的主体这一理念融入其中。

除了通过上述的体制机制的设计使人民成为国家的主人,成为国家治理的主体,使中国共产党的一切执政和治理活动都以人民为基础,也要不断提升人民治理国家的意识、能力和水平。一要使人民充分认识自己在国家治理中的主体地位,特别要认识自己在宪法中的政治地位,不断强化主人翁意识;二要通过各种途径和形式不断提高人民管理国家事务、管理经济和文化事业以及管理社会事务的能力,防止“本领不足”,使国家治理、社会治理、基层治理等更有成效。

二、毫不动摇地坚持党领导人民有效治理国家的模式

近代以来,随着人口膨胀和城市扩大,人民直接参与国家治理论为一种“政治想象”,于是代议制民主成为现代政治的通行做法,政党成为组织这种民主不可或缺的工具。正如政党研究专家萨托利所指出的:“现代政治需要政党的引导,

^① 毛泽东:《毛泽东文集》(第5卷),北京:人民出版社,1996年,第343页。

在不存在多个政党的时间和地点，也需要一个单一的政党。”^①基于近代中国独特的政党与国家生成关系，国家治理不仅强调坚持人民主体地位，更要在此基础上强调党的领导作用，形成“党领导人民有效治理国家”的治国模式。

需要说明的是，治理作为一种社会思潮源于西方。作为一种社会思潮的治理，其显著特点：一是“多中心”（Polycentric），国家、人民、各组织、各单位，都可以是治理的主体；二是“去中心化”（Decentration），原先的党政权力机关不再高高在上，而是与其他治理主体“平等”地参与到治理中来。早期国内学者在引介治理思想时，基本也秉持这种看法。但我们现在所讲的国家治理现代化，显然对其进行了扬弃，重点借鉴了“多中心”的思想，改造了“去中心化”的思想。

作为一种政治/实践活动的治理我国早已有之。《荀子·君道》有言，“明分职，序事业，材技官能，莫不治理”，产生了仁政、德治、礼制等丰富的治国理政思想。在我国传统语境中，治理包含了管理、统治、处理、整修等基本含义，也指代理政的成绩、治理政务的道理等。据不完全统计，早在20世纪80年代，中国共产党就已经正式使用“治理国家”一词。1983年6月，第六届全国人民代表大会第一次会议通过的政府工作报告提出：“新宪法是我国人民治理国家的总章程。”在这里，“治理国家”的政治涵义也十分明确，就是广大人民在党的领导下，管理好国家和社会的各项事务。党的十八届三中全会所使用的“国家治理”概念，虽然有顺应世界治理变革大势的因素，但就其根本来说，不是从西方借过来的全新概念，而是从中华民族5000多年文明史，中国人民近代以来170多年斗争史，中国共产党90多年奋斗史，中华人民共和国70年发展史，改革开放40年探索史中总结出来的。正如习近平总书记

所指出的：“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。……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。”^②

国家治理是在民主与法治的框架下，树立中国共产党的政治领导核心地位，其核心命题是“党领导人民有效治理国家”。这一点早在党的十五大报告论述依法治国时就已经明确了，江泽民指出“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”。在党的十七大报告中明确提出，深化政治体制改革必须要以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标。既要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，又要最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。党的十九大不但重申了这一思想，而且在此基础上进一步指出“明确中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”，要求把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。党的十九届四中全会不仅强调“坚持和完善人民当家作主制度体系，……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”，更强调“必须坚持党政军民学、东西南北中，党是领导一切的，坚决维护党中央权威，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节”。^③中国特色国家治理，是政治统治之“治”与政治管理之“理”有机结合，是中国共产党领导人民进行的治理活动，中国共产党成为国家治理的核心主要有三个原因：

第一，马克思主义国家本质的理论支撑。在

① [意]萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，北京：商务印书馆，2006年，第5页。

② 习近平：《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》，《人民日报》2014年2月18日（1）。

③ 《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》，《人民日报》2019年11月6日（1）。

《德意志意识形态》中,马克思恩格斯明确提出:“国家是统治阶级的各个人借以实现其共同利益的形式。”^①国家政权始终掌握在占有生产资料的统治阶级的手中,凭借对生产资料的占有,统治阶级还实现了对人们思想的统治。这样一来,国家治理本质上是国家的统治阶级在确立政权的前提下,对于国家治权的运行和运用。国家治理体系,实则是国家治权的制度化体现,而国家治理能力,则是统治阶级运用国家治理制度体系治理国家的本领。国家治理活动和治理过程中运行的权力,实则是国家的治权。简言之,统治阶级的性质决定了国家的性质,国家治理实际上就是统治阶级为实现自身利益而采取的一系列活动的总和。

人民是国家的主人、是国家的统治阶级,人民民主专政体现了社会主义国家的本质。与此同时,在中国这样一个大国,人民只能通过代议制的形式管理国家事务。而在人民的代表中,有一类十分重要的团体,那就是中国共产党。中国共产党不仅是一般的政治团体,他更是先锋队,以执政为民为旨要,他没有任何同整个无产阶级不同的利益,共产党人强调和坚持整个无产阶级共同的不分民族的利益,始终代表整个运动的利益。^②中国共产党从创立之初起,就将“为人民服务”写在自己的旗帜上,确立为自己的立党宗旨。正是代表人民、为了人民、依靠人民、服务人民,使得作为中国工人阶级先锋队、中国人民和中华民族先锋队的中国共产党,成为中国特色社会主义事业的领导核心,成为国家治理的核心力量。

第二,政党与国家的独特生成。“在近代中国,地主阶级改良派的救国方案不能改变中国封建社会的腐朽性,因而不能拯救中国;买办性大资产阶级的救国方案不能真正代表中国最广大人民的利益,因而遭到中国人民的唾弃;民族资产阶级

的救国方案不能克服自身软弱性和妥协性,因而无法完成民族独立和人民解放的历史重任。”^③历史的重任落到了中国共产党身上。所以,选择共产党、选择共产党领导的体制,并不是一种主观随意性的东西,而确实“一切别的东西都试过了,都失败了”,^④只能选择它。实践证明只有中国共产党能够将人民的力量凝聚起来,结束一盘散沙的局面,取得救亡图存的胜利并建立起现代国家制度。正如费正清所总结的:“通过一个中央权威保持统一,仍然是必要的。”^⑤

由此,国家治理现代化水平,在很大程度上取决于政党(中国共产党)建设和政党领导现代化水平。实现我国治理主体能力的现代化,首先要解决党的执政能力现代化的问题。亨廷顿指出:“一个现代化政治体系的安定,取决于其政党的力量,一个强大的政党能使群众支持制度化。政党的力量反映了大众支持的范围和制度化的水平。凡达到目前和预料到的高水平政治安定的发展中国家,莫不至少有一个强有力的政党。”“同有强大政党的政治体系相比,在没有强有力政党的政治体系中,更容易出现暴乱、骚动和其他形式的政治不安定。”^⑥在中国共产党话语体系中,这种模式被凝练为:办好中国的事情,关键在党;党要管党,从严治党。

事实上,采取这种以政党为中心的国家建设模式,是由新中国建国初期的基本国情决定的。其中一个重要的影响因素就是社会资源情况。任何社会的调控形式决不是个人好恶的产物,而是取决于社会资源总量所能允许的程度。社会资源总量大,潜在地允许参与式或分散式的社会调控,因为社会有丰富的资源支持这种调控方式。社会资源总量小,潜在地要求集中式的社会调控,否则已经很少的社会资源不能用于社会发展最需要

① 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》(第1卷),北京:人民出版社,1995年,第132页。

② 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》(第1卷),北京:人民出版社,1995年,第285页。

③ 滕明政:《党建科学化:一个新阐释》,《重庆社会科学》2015年第2期。

④ 毛泽东:《毛泽东选集》(第4卷),北京:人民出版社,1991年,第1472页。

⑤ 费正清:《伟大的中国革命(1800—1985)》,刘尊棋译,北京:世界知识出版社,2001年,第432页。

⑥ [美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,王冠华等译,北京:三联书店,1989年,第396—397页。

的方面。在总量上不能满足社会总体需求的资源分配会导致社会紊乱、失控和无序，社会调控的一个重要方面便是控制由社会资源总量贫弱引发的矛盾。^①可以说，社会资源总量的不足与分布的不均，客观上需要有一个强有力的领导力量能够超越局部利益、对资源的存量分配、对国家的长远发展进行规划与安排。正是共产党担负起了这个使命，充当了这个的领导力量。

所以，对新中国而言，“政党引领国家发展”，是基于现实国情的一种独特的民主共和实现方式。它是否能够有效地彰显民主，在于中国共产党是否能够一如既往的密切联系群众。习近平总书记曾讲过：“我们党的最大政治优势是密切联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。”^②“执政党的建设得如何，直接关系和影响国家和社会。”^③

此外，诟病“政党引领国家发展”是西方惯用的伎俩，美国著名政治学家普沃斯基曾明确讲过：

“一种制度的优越性通常是通过另一种制度的缺陷表现出来。”^④习近平总书记明确告诫道：“政治制度对一个国家长治久安具有十分重要的意义。西方国家策划‘颜色革命’，往往从所针对的国家的政治制度特别是政党制度开始发难，大造舆论，大肆渲染，把不同于他们的政治制度和政党制度打入另类，煽动民众搞街头政治。”一段时间以来，美国等西方国家极尽攻击共产党、攻击社会主义之能事，尤其在苏联解体后，福山更是提出了让资本主义国家骄傲的所谓“历史终结论”，以此来宣扬资本主义的优越性。现实是很残酷的，现实是有说服力的。那些照搬西方政治制度和政党制度模式的国家不但没有更自由、更民主、更稳定，反而陷入政治动荡、社会动乱，人民流离失所。我们头脑一定要清醒、一定要坚定。当然应该坦承，我们虽然认识到西方这种的叵测用心，

但在西方占据强势话语权，中国话语体系建设相对滞后的情况下，中国“挨骂”问题仍相当严重，讲好中国故事，传播好中国声音，争夺国际话语权任重道远。

第三，中国共产党不断兑现执政承诺、推动国家发展的现实努力。中国共产党用政绩向中国和世界证明了自己有能力有信心带领中国人民实现国家富强、民族振兴和人民幸福。其一，经济总量大幅攀升，国内生产总值由1952年的679亿元增加到2018年的90多万亿元，国家外汇储备从2008年底一直居于世界第一位。其二，产业结构更趋合理，三大产业比重由1952年的51%、20.8%、28.2%调整为2018年的4.4%、38.9%、56.5%。其三，区域协调发展稳步推进，西部大开发迈出实质性步伐，东北振兴呈现良好态势，中部崛起战略付诸实施，东部率先积极推进，生产力布局趋向协调，地区之间经济增速差距趋向缩小。其四，全方位对外开放格局基本形成，进出口总额由1950年的11.3亿美元增加到2018年的4.62万亿美元，全球500强已有480多家在华投资。其五，人民生活水平显著提高，城镇居民人均现金收入由1949年的不足100元增加到2018年的全年城镇居民人均可支配收入28228元。1978年，城乡家庭恩格尔系数分别为57.5%和67.7%，而2018年全国居民恩格尔系数为28.4%，城镇居民消费结构已属于富裕型，农村居民也达到了小康水平。尤其是党的十一届三中全会以来，在中国共产党领导下中国的发展迅猛。习近平总书记强调：“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，并不只有西方制度模式这一条道，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

① 王沪宁：《社会资源总量与社会调控：中国意义》，《复旦学报》（社会科学版）1990年第4期。

② 中共中央文献研究室等：《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，北京：党建读物出版社、中央文献出版社，2014年，第9页。

③ 齐卫平：《国家治理现代化与党的领导能力建设》，《光明日报》2014年7月23日（13）。

④ [美] 亚当·普热沃斯基、晓健：《制度起作用吗？》，《经济社会体制比较》2005年第3期。

最终都要以西方制度模式为归宿的单线式历史观的破产。”^①中国共产党是中国发展当之无愧的领导核心，这种核心地位是在革命年代取得的，在和平年代得到验证。在战争年代，谁能打倒侵略者和压迫者，人民就信仰谁、追随谁；在和平年代，谁能最大限度地为人民谋福利，人民就拥护谁、支持谁。中国共产党正是做到了这些，才成为领导的核心。^②

因此，在党的十九大上，习近平总书记再次重申并系统阐发了“党是领导一切的”思想，提出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”党领导一切是指大政方针的领导，不是具体事务上的包揽一切。即是说，党不能陷入“事务主义”的窠臼，要腾出时间和精力总揽全局、协调各方，发挥好“领导”作用。对此，周恩来曾明确告诫道：“如何领导一切？什么是一切？……我们所说的一切是说党要管大政方针、政策、计划，是说党对各部门都可以领导，不是说一切事情都要党去管。至于具体业务，党不要干涉。”党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》秉承了这一思路，一方面提出“把加强党对一切工作的领导贯穿改革各方面和全过程”，另一方面又强调“加强党的全面领导，首先要加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导”，提高的是党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，而不是其它。

三、更好发挥政府等既有治理主体的作用

新时代的国家治理，中国共产党在强调自身要更好地发挥在国家治理中的领导作用和组织作用外，也要更好发挥政府、人大、政协、民主党派等传统主体在国家治理中的作用。

第一，更好发挥政府在国家治理中的作用。作为国家治理重要主体的政府，要想更好地发

挥其作用，必须“建构政府与市场、社会各归其位，既相互制约又相互支撑的分工体系，通过充分发挥市场、社会的作用来缓解政府治理的压力，保证政府在市场和社会失灵的领域发挥关键性的作用”。^③

就政府与市场的关系而言，其要义至少有两条：一是使市场在资源配置中起决定性作用，二是更好地发挥政府的作用。前者意味着，凡是由市场解决的，政府都应该退出；后者意味着，凡是政府该有所作为的，政府绝不能缺位。要充分认识到市场决定资源配置是市场经济的一般规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题，建立一个“有效的市场”。政府要成为一个市场导向型政府，即政府通过重构私人市场，依靠市场力量而不是行政权力来解决问题。与此同时，市场在资源配置中起决定性作用绝不意味着市场原教旨主义所期望的政府的全盘退出，相反我们此时更需要一个强有力的政府实现对自由放任的市场经济进行有力的监管。波兰尼在《大转型》中指出：“任何试图脱嵌于社会规制的市场经济不会带来繁荣，而只会‘摧毁人类并将其环境变成一片荒野’。”^④

就政府与社会的关系而言，一是应该认识到中国社会（社会组织）对政府的高度依赖性。“部分社团组织的问世依赖于政府政策的认定；每一个社团组织都隶属于特定的主管单位；社团组织的某些职能是其主管部门职能的下移；多数社团组织的经费全部或部分依托于该社团组织的挂靠单位。”^⑤正是这种依赖性使“中国社会体系的发育程度还不足以支撑起社会组织全面承接政府转移职能”。^⑥二是应该认识到政府对社会的强烈需求性。一方面，公共事务的复杂性使政府仅靠自己的力量难以应对层出不穷的新情况新问题；另

① 中共中央文献研究室：《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2017年，第18页。

② 滕明政：《党建科学化：一个新阐释》，《重庆社会科学》2015年第2期。

③ 何显明：《政府转型与现代国家治理体系的建构——60年来政府体制演变的内在逻辑》，《浙江社会科学》2013年第6期。

④ [匈]卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，2007年，第15-16页。

⑤ 蔡拓：《市场经济与市民社会》，《天津社会科学》1997年第3期。

⑥ 薛澜、李宇环：《走向国家治理现代化的政府职能转变：系统思维与改革取向》，《政治学研究》2014年第5期。

一方面,社会团体以其具体实践活动及其理论总结,积极提出关于国家治理的建设性意见和提案,从而为国家治理提供重要的决策依据,其直接参与国家治理的实践活动,更是成为国家治理的有力助手。这样一来,就对政府的发展提出了面向社会的需求,要求政府转变角色,不能单纯强调自身的管理职能,而应该重视自身的服务职能,确立服务型政府的改革导向,在对自身职能定位上,除了强调传统的组织管理外,更应该突出联合服务,政府应该联合市场与社会的力量,“对于收费类公共物品和共享类公共物品政府可以由企业和社会中介提供”。^①凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。

第二,更好发挥人大在国家治理中的作用。习近平总书记指出,“人民代表大会制度是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度”,^②没有人民代表大会制度的与时俱进,国家治理体系现代化就难以实现。人大在国家治理中的作用主要体现在三个方面。

其一,有利于国家治理的民主化。一方面权力属于人民,人民赋权人大代表。人民选举自己的代表,组成全国和地方各级人大,由其代表人民行使国家权力。另一方面,人大代表对人民负责、受人民监督。人大代表联系群众制度是人民依法参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和参与民主监督的重要方式,有利于密切干群关系,推进治理的民主化。

其二,有利于国家治理的制度化、法治化。作为国家权力机关的人大,“修改宪法……监督宪法的实施……制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的国家基本法律”是其排在前三位的职能,这表明人大在国家法治化进程中的重要地

位和作用。人大通过立法和监督法律实施等方式不断推动我国加快依法治国的步伐。把法治的核心价值,通过人大的立法工作注入国家治理体系中,既保证了国家治理的制度化、法治化、现代性,也进一步推动了国家治理的制度化、法治化、现代化。^③

其三,有利于国家治理的效率化。人大制度坚持民主集中制,邓小平指出:“我们的制度是人民代表大会制度,共产党领导下的人民民主制度,……社会主义国家有个最大的优越性,就是干一件事情,一下决心,一做出决议,就立即执行,不受牵扯。”^④所以,我们的“效率”是高的。中央政府的重大决策不仅高效,而且顺利地解决了诸如气候、能源等协调难的问题,我国大型国企的海外并购、对非援助与合作等重量级的有效决策都使西方社会感到震惊与赞赏。^⑤如果说,国家治理体系的核心是政治制度,那么政治制度的核心则是民主集中制。

第三,更好发挥政协在国家治理中的作用。新时代中央不断深化对政协性质、功能和作用的认识,确立了人民政协围绕团结和民主两大主题,推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设。人民政协在国家治理体系中的地位和作用就是统一战线性质的政治协商机构。政协活动体现了多主体(中国共产党、人民代表大会、人民政府、人民政协、民主党派、人民团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库等)参与,多方面(政治、立法、行政、民主、社会、基层等)协商,多形式(提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等)活动。而这“三多”与治理的多元精神不谋而合,这也成为政协可以而且应当在国家治理中发挥重要作用的理由。

在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大

① 卢颂华:《美国放松规制改革的发展与启示》,《行政论坛》2002年第3期。

② 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》,《人民日报》2014年9月6日(2)。

③ 张文显:《人大在国家治理体系现代化中的作用》,《中国人大》2014年第8期。

④ 邓小平:《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社,1993年,第240页。

⑤ 樊鹏:《论中国的“共识型”体制》,《开放时代》2013年第3期。

会上的讲话中,习近平总书记对政协在国家治理中的作用给予了充分的肯定,“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”,^①要努力使其在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用。他强调:“人民政协要适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,坚持改革创新精神,推进人民政协理论创新、制度创新、工作创新,丰富民主形式,畅通民主渠道,有效组织各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士共商国事,推动实现广泛有效的人民民主。”^②

人民政协应该承担起为国家治理建言资政和通过完善人民政协的协商民主使自己成为现代化国家治理体系重要组成部分这样的双重使命。充分利用好人民政协的存量资源、积极拓展增量资源。一方面要梳理清“存量”,例如政治协商、提案协商、专题协商、界别协商、对口协商、双周协商座谈会等制度,并在实践中充分发挥其积极作用。另一方面,要拓展“增量”,积极推进诸如“社会协商对话”“民主恳谈”和“社区议事”等创新实践,及时总结好做法好经验并上升为制度规范。进一步发挥政协在国家治理中的作用,就要做到进一步明确人民政协的法律地位,进一步规范、细化政协的工作程序,进一步加强政协委员自身建设,进一步完善人民政协的协商形式,^③进一步加强和改善党对人民政协的领导。

第四,更好发挥民主党派在国家治理中的作用。2015年,中共中央印发的《中国共产党统一战线工作条例(试行)》明确界定了民主党派的性质,指出:“民主党派是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党,是中国特色社会主义参政党。”^④习近平总书记曾明确指出:“一

个篱笆三个桩,一个好汉三个帮。实践证明,建立新中国,建设新中国,开拓改革路,实现中国梦,都需要各党派团体和各界人士齐心协力。越是处于改革攻坚期,越需要汇集众智、增强合力;越是处于发展关键期,越需要凝聚人心、众志成城。”^⑤在他看来,各民主党派人才荟萃、各具优势。所以,他希望各民主党派弘扬优良传统,团结带领广大成员为全面建成小康社会、实现社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴作出新的贡献。

多党合作贡献国家治理主要有两大机制:一是协商机制,协商民主将是中国国家治理中非常重要的机制、形态和平台。在中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中,政党协商被放在各类协商的首位,足见中共中央对政党协商的重视。^⑥二是合作机制,通过政党之间的合作机制、政党在政权中的合作机制,全面提升国家治理的水平。民主党派参与国家治理本身就是多元治理格局的巩固。

习近平总书记强调“要从制度上保障和完善参政议政、民主监督,探索有效形式”。^⑦就参政议政而言,要创新党派干部选用机制,打通民主党派机关干部和人大、政府、政协干部交流的渠道;要拓宽渠道,让民主党派参与社会管理,以共同承担执政的压力。尤其要丰富和拓展参政党参与协商民主的形式,开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商、基层民主协商等协商;就民主监督而言,要搭建国家治理多党绩效评估平台,要建立党派评议政府制度等。与此同时,民主党派也应该着力加强自身能力建设。多党合作能否转化成高质量的治理资源,一个很重要的关键点在于民主党派能否主动地参与以及能否提

① 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月22日(2)。

② 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月22日(2)。

③ 叶小文、袁廷华:《从国家治理与政协功能看协商民主》,《中国政协理论研究》2014年第Z1期。

④ 《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,《人民日报》2015年9月23日(5)。

⑤ 中共中央文献研究室:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第124页。

⑥ 《中共中央印发〈关于加强社会主义协商民主建设的意见〉》,《人民日报》2015年2月10日(1)。

⑦ 习近平:《巩固发展最广泛的爱国统一战线为实现中国梦提供广泛力量支持》,《人民日报》2015年5月21日(1)。

高参与的能力和水平。

四、积极引导社会组织等新兴主体参与国家治理

在当代国家治理中,治理的资源(例如财政、信息、劳动力、知识、合法权威和专业技能等)越来越弥散化地分布于公共机构和各种社会、市场组织之中。^①正是这种资源分布的弥散性以及社会矛盾的日益复杂性,使得传统的治理主体也不得不承认,非政府的参与者成为各种公共物品与服务供给系统的必要组成部分。通过合作伙伴关系或者协作治理关系把非政府和政府的适当资源连接起来,政府能力得以不断维持并扩充。新时代国家治理,要积极发挥多元主体的作用,积极鼓励、引导新兴主体在国家治理中贡献力量。

党的十八大以来,中央多次强调要“加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。^②2013年9月30日,国务院办公厅公布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,对于培育和发展社会组织、提升公共服务质量、创新基层社会治理方式、转变政府职能、激发社会活力具有重要意义。^③2015年7月8日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,强调:“创新行业协会商会管理体制和运行机制,激发内在活力和发展动力,提升行业服务功能,充分发挥行业协会商会在经济发展新常态中的独特优势和应有作用。”^④2016年8月22日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,提出社会组织是

我国社会主义现代化建设的重要力量,要大力培育发展社区社会组织……完善扶持社会组织发展政策措施。^⑤这意味着“治理国家不再仅仅是国家机关的事情,各个社会主体都应当担负起相应责任,做到各尽所能、各尽其责”。^⑥党的十八届四中全会通过的《决定》,要求发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。正是在这种政策的导向下,中国各类非政府组织、志愿社团、协会、社区组织以及相关自治组织迅速发展壮大,截至2018年底,全国共有社会组织81.7万个,比上年增长7.3%;吸纳社会各类人员就业980.4万人,比上年增长13.4%。^⑦

社会组织已形成强大规模效应,建立起良好的自我发展循环机制。从行业分布结构看,社会组织发展全面,行业分布广泛,遍及教育、卫生、科技、文化、劳动、民政、体育、中介服务和法律服务等经济、社会生活各个领域;从组织功能看,社会组织在扩大内需、促进就业、提供公共服务、维护社会稳定、加强精神文明建设方面发挥着越来越重要的作用,为经济、社会繁荣发展带来无限生机与活力,诚如,成长壮大中的社会自治力量,正在以如火如荼之势站在与政府共同行动的行列中。社会组织日益成为国家治理不可或缺的重要组成部分。国家应该采取更加积极的政策,鼓励、引导社会组织的发展,为此需要向市场和企业放权,向社会组织放权,向基层自治组织和地方政府放权。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“激发社会组织活力……适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由

① 李放:《现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2014年第4期。

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》,《人民日报》2019年11月6日(1)。

③ 《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,《中国社会组织》2013年第10期。

④ 《中办国办印发〈行业协会商会与行政机关脱钩总体方案〉》,《人民日报》2015年7月8日(15)。

⑤ 《中办国办印发〈关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见〉》,《人民日报》2016年8月22日(1)。

⑥ 李利军:《推进国家治理主体、治理方式和治理规则的现代化》,《中国发展观察》2013年第11期。

⑦ 民政部:《2018年民政事业发展统计公报》,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201908/20190800018807.shtml,2019-08-15/2019-11-18。

社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。……重点培育和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”。^①中国共产党同时强调加强对他们的有效管理，引导他们依法开展活动，因此同时提出，社会组织“成立时直接依法申请登记”，强调要“加强对社会组织和华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动”。

总之，在新时代推进国家治理体系和治理能力现代化，以习近平同志为核心的党中央一方面强调始终坚持“党带领人民有效治理国家”的基本模式，通过开展党的群众路线教育实践活动、

“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育，“不忘初心、牢记使命”主题教育，不断提高党的建设质量，把党建设得更加坚强有力，能够更好地带领人民有效治理国家，能够更有效地把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节；另一方面充分调动各类主体的积极性、主动性和创造性，更好发挥政府、人大、政协、民主党派等既有治理主体的作用，同时也积极引导社会组织等新兴主体参与国家治理，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供磅礴力量。

参考文献：

[1] 习近平. 习近平谈治国理政 [M]. 北京：外文出版社，2014.

[2] 习近平. 习近平谈治国理政（第2卷）[M]. 北京：外文出版社，2017.

[3] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设论述摘编 [M]. 北京：中央文献出版社，2017.

[4] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [N]. 人民日报，2013-11-16（1）.

[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 [M]. 北京：学习出版社，2018.

[6] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要 [M]. 北京：学习出版社，2019.

[7] 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 [N]. 人民日报，2019-11-06（1）.

作者：滕明政，南方科技大学中国特色社会主义先行示范区研究中心研究员

责任编辑：钟晓媚

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