

# 论新时代中国特色社会主义 国家治理理论体系的构建

何 哲

**[摘要]**进入新时代以来,国家治理越来越成为一个新的研究主题和学科领域。不同于政治学、社会学、经济学、公共管理等传统学科,国家治理理论呈现一种新的强烈的国家视角和国家主体性意识及服务于国家建设发展大局的治理实践性。中国特色社会主义国家治理的核心问题是中国共产党如何领导国家各公共机构并不断优化政府—市场—社会的关系以持续提升人民生活水平、增强国家实力和实现中华民族伟大复兴伟业目标。建构新时代中国特色社会主义国家治理理论体系要坚持马克思主义和中国化时代化马克思主义国家治理的根本原则;继承中华优秀传统文化对国家治理的思考与启示;借鉴全人类文明对国家治理问题的优秀成果;不断解决新的技术和社会条件对国家治理的机遇和挑战;不断解决实践中出现的各种治理问题。

**[关键词]**新时代;国家治理;理论体系

中图分类号:D630 文献标识码:A 文章编号:1008-410X(2024)04-0035-11

进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央加强了对国家治理体系与治理能力现代化建设的战略布局,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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,将国家治理体系和治理能力列入全面深化改革的总目标。国家治理超越一般意义上的治理概念而跃入历史舞台中心,成为近年来政治学、公共管理学、经济学、社会学等相关领域学术研究的热点。各个重点高校相继成立了国家治理研究院,2024年6月,中共中央党校(国家行政学院)组建了国家治理教研部,意味着国家治理在实践中越来越重要,在理论中越来越作为一种新的理论视角和学科体系而呼之欲出。

那么,一系列基本的问题顺其自然地相继出现:国家治理到底与传统上研究国家问题的诸如政治学、公共管理、经济学、社会学等经典学科有

什么根本的区别?是不是国家治理只是简单的在治理领域涉及国家相关问题的堆叠?如果不是,作为一种具有相对独立性的国家治理理论体系,其有什么与其他经典学科不一样的特点和理论建构取向?中国特色社会主义国家治理体系及在具体的理论体系构建上,应该重点关注哪些问题?

本文对这一系列问题进行一些初步的探讨,认为国家治理与经典社会学科的根本区别在于研究视角和研究主体性的不同,呈现强烈的国家视角和国家主体性意识。国家治理作为学科,体现以国家视角下的整体性、系统性和平衡性。国家治理尽管与各个经典学科都有关联,但与其他学科是“六经注我”和“我注六经”的关系,体现出强烈的治理实践性导向。从研究问题角度,国家治理研究应集中关注关乎人民生活提高、国家实力增强和民族伟大复兴的那些最重要的理论和实践问题。

收稿日期:2024-06-30

作者简介:何哲(1982—),男,中共中央党校(国家行政学院)国家治理教研部教授,博士生导师,博士,北京 100089

## 一、从治理到国家治理

国家治理作为一个政治和学术概念,并不是凭空出现的,而是从治理这个概念演化而来的。“治理”(Governance)一词,在中西文明历史上都早有出现。例如,在中华早期文化经典如《荀子·君道》言:“明分职,序事业,材技官能,莫不治理,则公道达而私门塞矣,公义明而私事息矣”;《韩非子·定分》又言,“其法通乎人情,关乎治理也”。准确而言,在中国古代文献中,治和理是类似的概念,理是治的延伸,都表示一种在君主统治下为实现有序的社会状态的施政行为,实际上就是指治国理政。英文的“Governance”源自法文或者意大利文,指管理、控制、统治之意<sup>[1]</sup>。从20世纪80年代开始,在经济学和商学领域,逐渐形成了公司治理的概念<sup>[2]</sup>,强调公司利益相关人共同参与公司运作的新的管理结构,成为治理概念大行其道的先导,也奠定了治理这一概念多元参与的基础属性。“治理”真正成为社会学学科的热词则是来自联合国1989年世界银行的报告《撒哈拉以南非洲:从危机到可持续发展》,其中提出了“治理危机”概念。1991年,世界银行又发布报告《治理与发展》,提出了“善治”的概念。1992年,罗西瑙出版了著名的《没有政府的治理》一书。1998年,具有全球影响的《国际社会科学杂志》出版了以“治理”为题的专刊,推动“治理”一词得到全球社会科学领域的关注。由此,治理被广泛引入各种领域,典型的包括经济治理、社会治理、环境治理、数字治理、全球治理等,从而取代传统意义上的管理,强调社会共同体中各个相关利益角色的共同参与。

从以上治理的词义探源就可以看出,“治理”一词,内在始终蕴含着两种相互对立的词义:一种是指自古以来的对某一类事务特别是政务的控制和管理;另一种是近来被赋予的,具有去政府化色彩的强调市场和社会多元主体参与从而共同支撑完成社会秩序调节等公共职能新的模式。显然,后一种含义的出现,与自20世纪七八十年代起全世界兴起的新自由主义、民主浪潮,

以及东欧剧变、冷战的结束等一系列重大历史趋势和事件密切相关。正因为治理同时蕴含了两种相互辩证的含义,也使“治理”一词的应用场合被极大地扩展,各种原先使用“管理”“控制”“行政”“指挥”“领导”等词汇的场景,很大程度上被治理所替代。但由于治理本身具有的多元主义的内涵<sup>[3]</sup>,也使在使用治理概念的各个领域,天然被赋予了多元参与的意味。治理可以被认为是重视多元参与下实现某些事务和共同体有序秩序和良好状态的实现过程。

“国家治理”这一概念,与“治理”概念几乎是同时产生的,从20世纪80年代开始,“公司治理”作为一个概念出现,就意味着治理一定是存在某种主体或者对象的。国家治理紧随治理概念的流行开始被使用。在中文体系中,最早国家治理主要是以“国家治理某某”这样的词组出现,包括“国家治理通胀”“国家治理经济”“国家治理失业”等。进入2000年后,“国家治理”作为一个独立的词语概念开始被学术界和政治实践中使用。2001年1月,江泽民在全国宣传部长会议上提出:“对一个国家的治理来说,法治与德治,从来都是相辅相成、相互促进的。”<sup>[4]</sup>(P200)与此同时,学术界对“国家治理”概念的使用和探讨也逐渐增多。

“国家治理”这一概念真正成为学术研究和政治实践的热词,显然是进入新时代以后,习近平2012年12月5日在《首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》指出,“要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”<sup>[5]</sup>。此后,十八届三中全会又将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。“国家治理”正式成为学术研究和实践领域的重要概念。

具体就国家治理而言,国家治理本质上是有多重含义的复合词汇,其至少包括了三重含义:一是“对国家的治理”,换句话说,国家治理就是治理国家,也就是通常而言的治国理政;二是国家作为主体的治理,也就是由国家来治理,国家治理体系和治理能力实际上主要就是这一层面;三是国家作为整体的治理,也就是说把国家作为

治理的一个时空社会复合体的单元,如“国家治理视域下的某某治理”,就是这一层含义。从目前学术界的研究来看,大多是在以上三个层面对相关治理的理论与实践问题的各种讨论,三者相互关联,层层递进,形成了一个完整的体系。

## 二、国家治理作为一个相对独立理论和学科体系的价值和意义

虽然传统上经典的社会科学特别是政治学、公共管理学、社会学、经济学对国家治理都给予了关注,但国家治理越来越重要,有必要将其作为一种独立的理论体系和学科体系建构和确立,以彰显其价值并进行系统深入的探讨。

(一)国家在现代治理体系中凸显越来越重要的作用

国家出现的历史非常悠久<sup>[6]</sup>,自人类出现以后,以氏族部落演变而来自然的奴隶制和封建制国家就逐渐形成,中西方都出现过古中国、古罗马等领土庞大、制度完备的国家体系。进入近现代后,国家又逐渐演变成以宪法和人民主权为特征的现代国家<sup>[7]</sup>。然而,在很长一段时间,国家并非治理研究的重点。相反,围绕着如何发展政治、经济、社会等具体领域,相继出现了政治学、经济学、社会学、公共管理等一系列专业学科。这些传统学科本质上讨论的核心对象和基础却不是国家。例如,政治学的核心对象和基础是权力,经济学的核心对象和基础是市场,社会学的核心对象和基础是市民社会,公共管理的核心对象和基础则是政府。权力、市场、社会、政府,这些都是国家的要素,但都不等于国家本身。伴随着人类现代文明的发展,国家越来越呈现超越且整合权力、市场、社会、政府等以上诸多要素的整体性作用。所以,亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中,对以多党民主化和市场化为代表的西方现代性能够实现国家持久发展进行了质疑,提出了国家权威和组织的决定性价值<sup>[8]</sup>(P390-391)。道格拉斯·诺斯在《暴力与社会秩序》中,对简单是否以多元选举作为民主的标准也进行了质疑,提出了从自然国家向开放通路秩序转型的新的模型。这一模型强调了对精英

的法治、包括国家在内的各种社会组织发展及对军队和暴力的控制<sup>[9]</sup>(P21-27),实质上提出了国家整体的转型而非简单政治或者经济社会制度的转型。而从实践来看,近年来以包括中国为代表的东亚地区的迅速崛起,以及众多在二战后按照西方民主化市场化改革的发展中国家的发展停顿甚至倒退,皆凸显了国家权威和国家治理在发展中的重要作用。这些都意味着仅将国家作为一个各种学科研究的对象和问题域集合是不够的,国家治理有必要作为一个整体的理论和学科出现。

(二)传统的各个社会学科不能充分建构和理解国家的意义和角色

传统的社会学科体系,各自有各自长期的理论阵地、理论假设和研究对象。从学科史来说,现代各种社会学科体系是人类进入工业革命后伴随着社会分工化,逐渐从古典政治学分离出来的。从早期的政治学经典来看,无论是柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》直到霍布斯的《利维坦》,其涉及方面都非常广泛,既包括权力,也包括经济和社会生活的方方面面,同时具有强烈的国家视角。而进入近现代社会后,学科的分离逐渐开始。首先是经济学从政治学中分离出来,最早是政治经济学,进而形成现代经济学。其次是伴随着市民社会的兴起,社会学继而又分离出来。最后是伴随着现代政府和官僚制的兴起,行政学又从政治学中分离出来,进而形成公共管理。在这一学科进程中,学科被划分得越来越专业和细致,研究视角也逐渐从古典政治学的国家视角而转移到各自关注的领域。例如,政治学关注的是政党和选举,经济学关注的是生产消费和发展,社会学关注的是社会生活包括社会群体和社会组织,行政学和公共管理关注的是政府。长期的学科分离和各自的研究导向,虽然有助于推进知识体系的细化,却形成了各自相互冲突的理论预设和实践导向,往往引发实践治理中的思想和政策混乱。例如,长期以来的西方政治学强调的是多元选举,经济学则强调自由市场的力量,社会学又强调公民社会和社会自治,而行政学更加看重政府管制和公共政策。这些相互

冲突的理论在知识建构上并无不妥,然而,一旦运行在实践之中,就会形成内在不一致和冲突打架的问题。近年来,社会学科提出了构建统一的社会科学的设想<sup>[10]</sup>(P164-166)。这一统一主要是指来自研究方法和一些基本的人类行为模式的统一,而非在实践治理领域的统一。这就使无论是学术界还是国家治理实践领域,更需要一种能够完成理论自治性构建的统一的国家治理理论和学科的出现,以研究政策和培养人才。

### 三、国家治理体现强烈的国家视角、国家意识和国家主体性

进一步理解和构建国家治理作为一个相对独立的学科体系,那就不能仅将国家治理作为一个涉及国家的治理的问题域和集合,而是要在大的社会学科体系之中去思考其位置、特性及与传统经典社会学科的区别。

(一)现代社会学科主要是核心视角而非问题的分别

传统上经典的社会学科的分别主要是研究问题和对象的分别,从而形成了各自相对独立的学科界限。例如,政治学研究的就是政治问题、政治现象和政治行为,包括政党、选举、民主、专制乃至国家等;经济学研究的就是经济问题、经济现象和经济行为,包括生产与消费、经济繁荣与发展、市场秩序、货币机制等;社会学就是研究社会问题、社会现象和社会行为,包括家庭、社区、社会组织、民族、宗教等;管理学则研究企业运行中遇到的各种管理问题,包括决策、执行、监督、财务、人力资源、组织行为、物流、人事管理等;公共管理则研究政府组织运行的各种管理问题。然而,自20世纪50年代起,社会学科逐渐走上了跨越问题边界的大交叉之路,如经济学家开始用经济分析方法来大量分析政治问题,从而形成了现代公共选择理论;社会学家同样用社会分析的方法来分析政治问题,形成了社会运动理论及社群主义思潮。而在包括政治学、管理学、社会学、经济学各种社会学科中,基于现代心理学基础的行为主义分析,以及现代统计学定量方法则被普遍应用。至于公共管理学,本来就是政

治学和管理学的交叉学科的产物。因此,从问题到方法的各种学科交叉使当前社会科学体系越来越打破了传统经典的学科范围和学科问题,从而呈现相互交织、你中有我、我中有你的深度融合状态。乃至在现代大学不同的院系中,很容易找到研究共同问题的学者。

那么,一个问题就自然产生了,现代社会科学区分的意义或者分别到底在哪里?对这一问题的回答,不仅关乎传统学科的发展,也决定了应该如何看待新兴的学科。显然,传统的研究问题和研究重点,依然是学科分野的一个重要区别。但伴随着学科之间在知识体系和研究方法上越来越深度融合,真正决定现代社会学科划分的是其学科本身所蕴含的核心视角和核心观点。政治学的核心视角是权力,也就是谁来掌握权力,谁来行使权力,政治学认为所有的社会行为背后都隐藏着权力问题。经济学的核心视角是效用,也就是单位成本下的产出价值,经济学认为所有的社会行为都是行为主体不断在衡量成本与收益的理性选择。管理学的核心视角是组织,管理学无论是企业管理还是公共管理,都是用组织的视角来看待问题,一切的措施都是为了提高组织效率。在这一基础上,不同的学科当然可以研究共同的社会问题,但其基本的出发点和看待问题的视角是不同的。

(二)国家治理体现强烈且系统性的国家视角和国家意识

如果从理论视角的出发点看,就可以发现,国家治理作为一个独立的理论或者学科体系,其并不仅是传统上对于国家及相关治理问题的简单集合,而是体现一种强烈的知识建构中的国家视角。所谓国家视角,就是看问题分析问题,不是简单地从某一抽象意义角度来看,而是从国家的角度、利益、观念出发来分析、看待问题,体现国家作为整体的系统观念。

什么是国家,在不同的时期,这一定义也是不同的。早期的国家是典型的由原始的氏族、家族、民族发展而来的自然国家。在一定区域内,具有相似的血统或者民族属性,发展出了较为复杂的社会结构和领土范围意识,就成为国家。

《说文解字》言,国,邦也;家,居也。国家最早由较小的城邦开始,一城或数城就是国家,随后国家的版图差异开始变化,如古罗马和古中国都成为拥有广袤土地的大国。进入近现代以后,以英美法等国为先导,国家开始逐渐演变为宪法为标志的契约国家。宪法从政治角度规定了国家的政治结构和公民的基本权力,形成了以法律契约为纽带的国家体系,成为今日普遍的国家形态。马克思主义的国家理论则认为,国家是阶级矛盾不可调和的产物,是阶级统治的工具<sup>[11]</sup>。而无论哪种国家理论,国家治理的国家视角,都意味着将国家视为一个系统的有机整体来看待,认为国家内的各个领域,包括经济、政治、文化、社会、生态等都是国家治理领域的一个子系统,而各个系统共同为一个整体的国家系统,这一有机整体,从运行上各部分是密切联系的,从利益上也是密切联系的。从这个角度出发,在很多问题上就可以实现矛盾的平衡,也就是说,一切领域的治理也好,发展也罢,都要最终实现国家整体的有效治理和发展。

### (三)国家治理体现强烈的国家主体性

主体性在哲学上描述的是主体与客体之间形成的关系、地位、作用和影响的性质。国家治理蕴含两层主体性。一是谁来治理国家:在中国,就是中国共产党作为执政党及其全面领导的公共权力体系来治理国家;二是由国家来治理:国家作为一个主体,通过其所掌握的被人民赋予权力的公共机构来治理国家。这就涉及两个关键的主体性问题:一是发挥全面领导作用的中国共产党如何更好地发挥领导作用,协调整个国家的公共权力体系的有效运作;二是作为国家组成部分的公共权力机构如何更好协调包括政府—市场—社会的关系,实现更有效的国家治理。

从主体性的角度,实际上可以看出国家治理作为相对独立的理论和学科体系与经典社会学科之间的不同。以主体性来划分,可以把社会学科分为主体性学科和无主体性学科。主体性学科是具有明显主体性归属的,无主体性学科则无明显主体性归属。大部分经典的社会学科实际上是主体性缺失的学科,如政治学、经济学、社会

学等,其研究对象更多是一般性的规律而非明确指代谁来实践,其具有相对更广的学科范围和实践适用性。一些社会学科则是具有主体性的,如企业管理学和行政学,其隐含着强烈的管理者的主体性,公共管理学实际上也是更偏向于无明确的主体性。国家治理作为主体性很强的学科,尽管其涉及的知识非常广泛,所有的社会学科都有涉及,但其本身的研究对象、研究视角和适用范围则是较为明确的,就是由谁来治理国家,国家应该如何实施治理?国家治理与其他经典学科的关系,是“我与六经”的关系,“六经注我”,“我也注六经”。

## 四、中国特色社会主义国家治理的若干重要基础理论

建构国家治理的理论体系,首先要确定和构建国家治理知识体系的理论地基,或者理论内核,而这是由一些重要的基础理论形成的。

### (一)马克思主义的经典国家治理理论

当代中国作为世界无产阶级运动的最重要阵地,始终以马克思主义作为根本的理论指导。马克思主义经典作家对于无产阶级国家本质、国家性质和功能以及如何建设的论述,对于中国特色社会主义国家治理有着长期的指导意义<sup>[12]</sup>。马克思主义经典作家认为,国家本质上是阶级利益难以调和的产物,是阶级统治的工具。无产阶级要夺取政权建设无产阶级国家,通过发展生产力而实现消灭剥削、消灭阶级差别乃至消灭阶级的统治也就是消灭国家本身,最终通向共产主义。《共产党宣言》指出了无产阶级夺取政权后要做的十大任务,包括剥夺地产,把工农业结合起来,消除城乡差距,提供公共教育等。对于如何实现国家的有效治理,马克思恩格斯则认为重要的是实现无产阶级的民主<sup>[13]</sup>。

### (二)中国化时代化马克思主义的国家治理理论

马克思主义与中国革命建设实践相结合,形成了不断发展完善的中国化时代化的马克思主义,也相应形成了中国化时代化马克思主义的国家治理理论。在不同历史时期,中国共产党对于

建设什么样的国家有着相互联系但与时俱进的思考。革命时期,在中央苏区和陕甘宁边区,中国共产党人相继开展了地方性的政权建设,包括民主改革、行政改革、土地改革、反腐败等一系列重要的措施手段。在民主改革方面,从苏区时期起,党就开始了积极促进政权选举,1931年《中华苏维埃共和国宪法大纲》指出,在苏维埃政权下,所有工人,农民,红军兵士及一切劳苦民众都有权选派代表掌握政权的管理;在延安时期,边区政府创造性发明了投豆子的选举方式。在行政管理方面,党一方面坚决反对官僚主义<sup>[14]</sup>,另一方面坚决打击体制内腐败行为,同时开展三三制政权改革等。新中国成立后,全国范围内的国家治理体系正式形成,国家相继完善国家机构、制定宪法、开始大规模的经济和社会建设,实施以产权为核心的社会主义改造,大规模反对官僚主义,普及基础教育等重要的治理措施。改革开放后,国家以经济建设为中心,实施了社会主义市场经济为基础的经济体制改革,以重新修订宪法为标志的法制建设和以公务员体制建立为核心的行政体制改革。进入新时代以来,以人民为中心,全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党及全过程人民民主等国家治理理念逐渐深入人心。以上这些都是当代国家治理理论体系构建的基础。

### (三)中国共产党的全面领导理论

“中国特色社会主义的最本质的特征是中国共产党的领导”,党领导国家的方式,在不同时期有所调整,但党的根本领导地位和领导作用始终如一,且是当代中国国家治理的最大优势也是国家治理研究的核心问题<sup>[15]</sup>。新时代,中国共产党在国家治理领域极大加强对各项事业的全面领导<sup>[16]</sup>,也相应形成了中国国家治理体系的核心基础逻辑和基础理论。党的全面领导,并非一句简单的形式表述,而是具有丰富的内涵,这包括为什么党要全面领导,党的属性和社会主义国家性质之间有何内在一致性,在党的全面领导下,党与国家正式权力机构的关系如何,党如何更好地发挥领导作用,党规党纪如何与国家法律体系有更好的衔接等。这些问题,实际上是党的

全面领导的基础逻辑的延伸,对于这些问题的回答,也构成了中国国家治理的基础理论体系。

### (四)中华优秀传统文化中的国家治理理论

文化对于个体还是社会行为具有重要的潜移默化影响。文化影响治理,治理反作用于文化。一个好的治理,一定与文明的内在的文化精神相契合<sup>[17]</sup>。而任何一个国家和民族的发展都是有历史轨迹的,优秀传统文化就是对长期文明历史成果的积淀。中华文明是世界上唯一具有长期连续性信史体系的文明,中华丰厚雄浑的历史和文化积淀是中国当代乃至未来国家治理最重要的资源和优势之一。在长期的中华历史的积淀中,形成了以天下正道为标志的追求真理的体系,以礼法为基础的社会规范体系,以仁为核心的民本主义和爱民思想,以教化为主要手段的文明传播方式,以和为核心精神的社会治理原则,以天下大同为最高追求的治理理想。这些优秀的文化精神对于构建国家治理的理论体系,完善国家治理,有着重要的基础属性的作用。

### (五)全过程人民民主理论

民主是无产阶级实现有效国家治理和通向共产主义社会最重要的任务、制度形态和治理工具,《共产党宣言》明确指出,“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主”<sup>[18]</sup>(P421)。民主的本质就是人民主权,所以无论从早期的《中华苏维埃共和国宪法大纲》还是《陕甘宁边区宪法原则》直到新中国成立后的宪法,都规定了人民主权原则。而实现人民主权原则的根本方式就是民主。1933年9月6日,毛泽东在瑞金召开的十八县选举运动大会作《今年的选举》报告指出,“苏区的工农群众已经夺取了政权,我们要时时刻刻保护这个政权,发展这个政权,使之能尽打击内外反革命势力、增进工农生活福利的重大作用。要使之能尽这种作用,就要用选举的方法,把大批最觉悟最先进最积极的分子选进苏维埃去”<sup>[19]</sup>(P411)。1941年11月,陕甘宁边区参议会上他又指出“共产党的这个同党外人士实行民主合作的原则,是固定不移的,是永远不变的”<sup>[20]</sup>(P809)。进入新时代以来,无产阶级民主理论又进一步发展成为全过程人民

民主理论,党的二十大报告指出“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主”<sup>[21](P37)</sup>。因此,发展中国特色社会主义国家治理理论,就必须时刻坚持人民民主这个根本的原则,既是完善国家治理的重要手段<sup>[22]</sup>,也是社会主义国家治理的目标本身。

#### (六)全面依法治国理论

民主与法治是现代国家治理的两个基本原则,民主与法治互为依托,互为表里。民主必须以法治的形式实现,否则就会沦为“多数的暴力”,而现代法治根本上体现了民主的主权在民原则。国家以正式的人民授权审议通过的宪法和法律来实现对社会关系和社会行为的制约,这就成为法治的原则。新中国成立后,党和国家制定了宪法和相应的法律体系,1954年毛泽东指出,“一个团体要有一个章程,一个国家也要有一个章程,宪法就是一个总章程,是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式,把人民民主和社会主义原则固定下来,使全国人民有一条清楚的轨道,使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走,就可以提高全国人民的积极性”<sup>[23](P328)</sup>。改革开放后,邓小平确立了“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的十六字方针,1999年依法治国被正式写入《中华人民共和国宪法》。进入新时代以来,全面依法治国成为国家治理根本的原则之一<sup>[24]</sup>。党的二十大报告指出,“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,关系党执政兴国,关系人民幸福安康,关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”<sup>[21](P40)</sup>。全面依法治国意味着中国国家治理必须以法治为基本方式,法治也成为中国特色社会主义国家治理理论体系的基本原则。

#### (七)国家治理体系与能力现代化理论

进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题和任务,从而成为国家治理领域的重要的基础性理论和实现目标。2013年11月,这

一命题被正式提出,并被赋予了很高的位置,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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。2019年11月,《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》指出,我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。国家治理体系和治理能力现代化作为一个理论和实践命题,其关键词在于治理体系、治理能力和其现代化。那么,一系列基本的理论问题就需要被回答,什么是治理体系,什么是治理能力,什么是治理体系和能力的现代化?用什么标准来评价这种现代化进程?治理体系与能力的现代化与其他现代化有什么本质区别,实现途径有哪些不同?对这些问题的回答,构成了国家治理理论体系的基本理论基础和实践的理论途径。

#### (八)政府—市场—社会关系理论

除公民个体外,一个国家的主要公共领域可以分为政府—市场—社会三大板块,这三大板块对于国家的繁荣发展和公民个体的幸福有着基础决定性的作用。任何有效良好的国家治理,必须处理好三者之间的关系。在这三者中,其基础性的运行逻辑也是不同的,对于政府而言,其本质是面向公共服务的行政指令体系,从而形成一个庞大的金字塔型的政务科层结构。对于市场而言,其基本的逻辑则是互利交换原则,通过双方的平等交换,来实现相互自身需求效用的满足和提升。对于社会而言,基本的运行逻辑是公平、平等和幸福,通过形成一个公共的社会空间,来实现人们的各种复合的包括精神和情感的需求满足。这三者两两相互形成了三组关系,但其中最核心的是政府和市场的关系。因为对于社会主义国家而言,发展始终是“党执政兴国的第一要务”。要发展,最重要的就是要发挥好政府和市场各自的作用和平衡好其中的关系。进入新时代以来,党中央提出了“市场在资源配置中



起决定性作用”和“更好发挥政府作用”的有效市场和有为政府相结合的理论<sup>[25]</sup>，形成了政府—市场关系的基础理论。与此类似，政府与社会关系则对于促进社会公正和人民幸福感方面具有重要作用。国家治理必须有效解决和不断完善优化政府—市场—社会的关系。

#### （九）技术与数字治理理论

不断应用新的技术完善国家治理，是完善国家治理的重要手段，也是国家治理体系与能力现代化的重要表现。传统的国家治理技术主要体现在管理工具和政策工具的改善上，如监察技术、财务控制技术、质量管理技术、审计技术等。伴随着网络、大数据、人工智能等一系列相应的数字技术的兴起，极大提高了国家治理可以选择和采纳的技术工具。数字技术和相应的数字治理是当今国家治理领域重要的技术进步。通过数字技术，极大改善了传统治理的信息闭塞，优化了政府内部的信息流动和透明，扩大了政府—市场—社会之间的信息交换和信任，为更精准地制定公共政策打下了良好的信息基础，并且通过广泛的传感技术和智能分析技术，能够极大减少各个领域公共治理所需要的资源和人力。新一代的人工智能技术还能够有效提供可供选择的公共政策方案，以及对治理过程进行全过程的跟踪评估，以便后续随时完善<sup>[26]</sup>。同时，数智技术广泛应用于国家治理领域，也会产生一些新的问题，包括扩大了行政的边界，容易造成信息和隐私的泄露。数智技术极大赋能了国家治理，成为能够完善国家治理现代化的重要手段。

#### （十）建设中华民族现代文明和人类文明新形态理论

中国特色社会主义国家治理的目标是什么？除了民族伟大复兴和强国目标外，在更高的文明层面就是要建设中华民族现代文明和实现人类文明新形态。国家是文明重要的载体和形态，在基于各个国家为主要载体的子文明之上，则构成了人类文明整体。中华民族具有辉煌的历史，建成了辉煌的中华文明。中国共产党带领中国人民建设新中国，不断完善国家治理，就是要实现民族伟大复兴，成为世界文明体系中璀璨重要的

文明。建设中华民族现代文明，关键是要建设面向现代文明的国家治理体系，通过国家治理现代化来进一步解放生产力，发展生产力，促进社会更加的公平正义和人民幸福，不断促进物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的协调发展，从而形成具有先进性、示范性和可借鉴性的中华民族现代文明，也形成了人类文明新形态。这赋予中国特色社会主义国家治理的文明维度和文明属性，以及其在世界文明体系演进长河中重要的纵向历史价值和横向借鉴价值。

## 五、中国特色社会主义国家治理理论体系的重点关注问题

不断推进国家治理体系和治理能力现代化是中国特色社会主义国家治理理论体系的研究整体导向，但如何实现这个整体的总目标，还需要在持续的理论研究中关注若干紧密相关的重点问题。

### （一）中国共产党如何在治国理政中更好发挥全面领导作用

中国特色社会主义的最本质特征是中国共产党的领导。党如何更好发挥领导作用，既是中国特色社会主义国家治理理论的研究前提，也始终是最重要的问题。党的领导到底意味着什么？应该如何在实践中体现？党的全面领导尤其是党的精神、政策、要求，应该如何在国家治理实践中具体落实，通过什么样的政策机制和组织机制进行传导和反馈并持续跟踪监督？这些都是在理论和实践中非常迫切需要回答的问题。此外，全面领导并不等于全面替代或者全面接管，党对国家治理的各种事务，如何更有效地发挥领导作用，以及政府—市场—社会中的其他治理主体如何在统一领导下实现有效的分工合作，以实现整体的治理目标，都是进一步完善党发挥全面领导作用的重要研究内容。对这一系列问题的回答，根本上要在认识上解决两个问题。一是性质问题，到底什么是中国共产党的本质属性。中国共产党的本质属性和目标就是全心全意为人民服务，解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消灭两极分化，最终实现共产主义。简言之，就是人民



性。贯彻党的全面领导,就是各级公共权力机构贯彻党的人民性的本质属性,党的全面领导的最终体现,也就是体现在对以上本质属性和目标的实践追寻上的。二是要正确区分形式和目的。党的全面领导并不一定体现在组织形式上,而是要落实党中央制定的思想路线方法政策,组织形式是落实思想路线方法政策的保障,但不能替代和等价于思想路线方法政策。落实党的全面领导,要避免在各级组织层层搞形式主义,或者制造无谓的组织内部矛盾。类似于“党大还是法大”“党大还是政大”甚至“党大还是人大”这样的问题,都是制造无谓纷争的伪问题。党的全面领导,体现在党领导下的各级公共机构内在的统一和一致,也就是,党性和人民性是根本统一的。

#### (二)以国家治理促进国家高质量发展问题

发展始终是党执政兴国的第一要务,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,对于国家治理而言,最重要的是要通过治理体系的完善,保障和促进整个国家的高质量发展。如何实现高质量发展,根本上是要建立适合促进高质量发展的治理体系,也就是生产力决定生产关系,生产关系反作用于生产力,国家治理体系就是整个国家生产力发展的总的生产关系体系。确保高质量发展,在治理领域,就要构建面向发展的国家治理观,大胆鼓励经济和技术创新,不断深化改革开放,完善社会主义市场经济体系,完善法治体系,优化政府调控经济的政策和方式,调动社会活力,促进社会分配正义和劳动者的权益。当前,尽管全球政治经济环境处于复杂多变的时代,但我国的高质量发展还有很大的空间、潜力和优势,政治稳定,治理有效,人民勤奋,民心凝聚是我国最大的优势。更应凝聚内力,以更有效的国家治理来改革生产关系,促进高质量发展大有可为。

#### (三)国家公共权力体系的内外职权优化完善问题

国家治理体系最主要的组成部分就是国家公共权力体系,各个公共机构在宪法和法律的规定下,在各自的职能范围提供公共服务和实施公共治理,共同形成国家治理体系的主体框架。然

而,在现实中,如何进一步优化公共权力体系的组成和职能及运行,是一个非常复杂的理论和实践问题。一方面,国家公共权力体系的组成单元数量众多,职能非常分散,同时,有各级地方政府的空间和层级的延伸,形成了规模非常庞大且错综复杂的交叉权责关系;另一方面,社会在不断发展和进步,新生事物层出不穷,既有的权责关系很难长期适用,必须不断完善优化。政府与市场、社会的关系始终是一个外部性的职权优化的核心问题,国家公共权力机构采用何种方式与市场社会发生关系,指导和调节市场社会的有效运行。

#### (四)不断提升国家治理能力问题

国家治理的核心是国家视角和国家主体性,国家治理能力是整体国家能力在治国理政方面的体现。全面建成社会主义现代化强国,就要不断增强国家能力,其中国家治理能力是重中之重。国家治理能力最重要的体现是政治能力、经济能力、社会能力,文化能力和技术能力。政治能力体现在政治凝聚力、政治动员力和政治领导力;经济能力体现为对经济的发展和调控能力;社会能力体现在对社会发展的促进和协调能力;文化能力体现在文化创造力和文化领导力;技术能力则体现在技术发展力和技术应用力。

#### (五)不断完善国家公平正义治理问题

实现公平正义是人类任何时代都期盼的共同追求和理想,孔子言,“不患寡而患不均”(《论语·季氏》)。然而,受制于人类长期的落后生产力和制度制约,历史上的公平正义始终做得不尽如人意。中国特色社会主义国家治理充分继承了人类已有的优秀制度成果,以马克思主义消灭阶级剥削为目标,有利于实现更高水平的公平正义。国家公平正义治理成为中国特色社会主义国家治理重要的内容,是中国特色社会主义制度优越性的体现。具体而言,实现国家公平正义治理,一方面,要确保把法治落实在国家治理的每一个角落,法治尽管不是尽善尽美,但作为一个国家长期稳定的理性制度体系,代表了人民最大的利益公约数;另一方面,要注重实质公平,在利益分配、人才选拔、荣誉授予等方面,

做到以人民为中心,符合社会主义公平正义的基本价值观。

#### (六)不断以国家治理促进国家安全问题

国家安全是国家治理的底线,有效的国家治理是实现国家安全的根本途径。从国家安全而言,进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央提出了总体国家安全观的新安全理念,强调以人民安全为宗旨,在国家运行的各个层面融入国家安全观念。总体国家安全观尤其重视国家治理与国家安全的紧密的相互关系。只有国家的大治善治,才有真正的人民安全和国家安全。实现国家治理促进国家安全:一是要解决好制约国家发展的根本制度堵点,建立合理科学高效的治理体系,以治理促发展,以发展促繁荣,以繁荣促安定;二是根本上要让人民真正享受到发展的成果,也就是要解决好“不平衡不充分”的问题,即分配要正义;三是要处处体现以人民为中心的观念,在基本公共服务、社会公平正义、社会道德维护、公共信誉体系建设等领域,要尽可能地落实好以人民为中心,正如习近平所言,“我将无我,不负人民”,《道德经》亦言,“以其不自生,故能长生”,只要各级政府真正做到爱民为民,以信取民,则国家安全稳如泰山。

#### (七)不断应对内外部条件的的新变化和新挑战问题

当代中国处于一个人类巨大的历史变革期,无论是国内本身的快速发展和时代转型,还是全球的政治经济社会生态技术等条件的变化,都使当前的国家治理不断面临着各种层出不穷的内外部挑战和问题。例如,当前全球格局的巨大变化,使中国发展面临着来自世界政治经济旧势力的遏制,从而引发了包括供应链断链、技术交流受阻、国际贸易受限等问题。同时,从国内而言,新技术的引入及收入水平不断提高引发了社会多元化格局、对抗和一定程度上内部矛盾冲突加大,以及经济发展中新旧产业结构转化引发的社会内压增大等问题,这些需要统筹在国家治理的视角下来实现有效解决。当前,任何一个局部问题,背后往往都是牵一发而动全身的,既需要整体的国家治理的系统观念,也需要更加精准

细微的具体施策。

## 六、结 语

伴随着治理问题本身和国家在治理中的地位作用越来越重要,国家治理呼之欲出地成为一门重要的具有相对独立性特质的知识和学科体系。中国特色社会主义国家治理要解决的根本问题是如何在党的领导下,通过有效调动国家公共权力机构,有效协调好政府与市场、社会关系,实现有效国家治理并促进高质量发展,以实现中华民族伟大复兴和全面建成社会主义现代化强国,并以人类文明新形态的形象促进全人类的共同发展。国家治理与其他传统经典治理相关的社会学科的实质区别在于其体现了强烈的国家视角和国家主体性意识,凸显国家作为整体在治理中的考量和重要作用,体现强烈的系统观念和整体观念。发展中国特色社会主义国家治理理论体系,既要坚持马克思主义和中国化时代化马克思主义国家治理的基本原则和理论,也要继承中华优秀传统文化的国家治理观念,更要与时俱进不断吸纳人类文明优秀治理经验成果和技术,从而在实践中推进国家治理体系和能力现代化,成为建设中华民族现代文明的治理保障。

#### 参考文献:

- [1]王绍光.治理研究:正本清源[J].开放时代,2018,(2).
- [2]李维安,郝 臣,崔光耀,等.公司治理研究40年:脉络与展望[J].外国经济与管理,2019,(12).
- [3]伯纳德·雷伯,倪顺江.治理:审慎与多元主义[J].国际社会科学杂志(中文版),2015,(3).
- [4]江泽民文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,2006.
- [5]习近平.在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话[N].人民日报,2012-12-05.
- [6]贺云翱.国家的出现是人类文明的核心内涵[J].中国民族博览,2022,(18).
- [7]马 戎.现代国家观念的出现和国家形态的演进[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2012,(2).
- [8][美]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1989.
- [9]Douglass C.North,John Joseph Wallis,Barry R. Weingast. Violence and Social Orders[M].Cambridge University Press,2009.

- [10][美]赫伯特·金迪斯,萨缪·鲍尔斯.走向统一的社会科学:来自桑塔费学派的想法[M].上海:上海人民出版社,2005.
- [11]宋林泽.马克思主义国家理论与国家治理现代化[J].理论月刊,2016,(5).
- [12]冯留建.马克思主义国家理论与中国国家治理现代化[J].马克思主义研究,2014,(3).
- [13]俞可平.马克思论民主的一般概念、普遍价值和共同形式[J].马克思主义与现实,2007,(3).
- [14]何哲.毛泽东是如何整治官僚主义的?——兼论毛泽东的人民政府观[J].学习论坛,2024,(2).
- [15]丁俊萍.党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势[J].红旗文稿,2017,(1).
- [16]张文显.中国式国家治理新形态[J].治理研究,2023,(1).
- [17]何哲.公共治理:文化为什么是重要的?——兼论中西文化特质差异对公共治理的影响[J].中国行政管理,2022,(8).
- [18]马克思恩格斯选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,2012.
- [19]毛泽东年谱(1893—1949)(修订本)(上册)[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [20]毛泽东选集(第三卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [21]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [22]董树彬,何建春.全过程人民民主赋能国家治理:现实可能、作用机理与实践路径[J].学习与实践,2022,(2).
- [23]毛泽东文集(第六卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [24]习近平.推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用[J].中国人大,2020,(22).
- [25]陈云贤.中国特色社会主义市场经济:有为政府+有效市场[J].经济研究,2019,(1).
- [26]何哲.面向未来的公共管理体系:基于智能网络时代的探析[J].中国行政管理,2017,(11).

责任编辑:王 篆

## On the Construction of the Theoretical System of Socialist National Governance With Chinese Characteristics in the New Era

He Zhe

**Abstract:** Since the new era, national governance has increasingly become a new research topic and discipline. Different from the traditional disciplines such as political science, sociology, economics and public management, the theory of national governance presents a new strong national perspective, national subjectivity consciousness and governance practicality that serves the overall situation of national construction and development. The core issue of socialist national governance with Chinese characteristics is how does the CPC lead all public institutions of the country and constantly optimize the relationship between government, market and society to continuously improve people's living standards, enhance national strength and achieve the great goal of national rejuvenation. In order to construct the theoretical system of socialist national governance with Chinese characteristics in the new era, it is necessary to adhere to the fundamental principles of Marxism and Sinicized Marxism, inherit the thinking and enlightenment of Chinese excellent traditional culture on national governance, draw lessons from the excellent achievements of human civilization on national governance, constantly solve the opportunities and challenges of new technology and social conditions on national governance, and constantly solve various governance problems that arise in practice.

**Key words:** new era, national governance, theoretical system