

# 推动国家治理现代化 是当代中国民主政治发展的必然要求

◎ 陈家刚

改革开放以来,我们党明确提出没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。各级党政机构遵循政治现代化的内在逻辑,围绕民主、法治、公平、责任、透明、廉洁、高效、和谐等目标,积极开拓创新,民主政治建设取得了相当大的成就。例如“公推公选”凸显党内民主、“政务大厅”改善公共服务、“效能建设”提升政府效率、“信息公开”助推透明政府、“减少审批”促进简政放权、“阳光救助”彰显公平正义、“开放式决策”回应民众诉求、“民主恳谈”扩大公众参与,“治理创新”激发社会活力等等。

然而,随着世情国情党情的新变化,随着改革开放进入关键期和深水区,转型发展给我国发展进步带来巨大活力,同时也诱发了这样那样的矛盾和挑战。例如执政党精神懈怠的危险,能力不足的危险,脱离群众的危险,消极腐败的危险,更加尖锐地摆在全党、全国人民面前;改革在实践中表现出的浅层次、碎片化和非均衡性特点,诱发了二元结构困境、人口资源环境压力、教育医疗住房安全问题,以及固化的利益藩篱;民主法制不健全,社会诚信缺失、道德失范,一些领导干部的“本领恐慌”与新形势新任务不相适应;一些领域的腐败现象仍然比较严重,社会情绪日益饱满等等。体制机制的严重障碍说明当代中国在国家治理体系和治理能力方面,面临着新的挑战。

中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确将“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”作为全面深化改革的总目标,首次在党的历史性文献中明确了“国家治理”的理念,这对于当代中国的发展转型、中国的社会主义现代化事业,乃至人类政治文明的发展,都具有重大的理论意义和现实意义。所谓国家治理体系,指的是规范政治权力运行、维护公共秩序、促进公共利益的一系列制度和程序,以及内含于其中的自由、平等、公正等价值观念。国家治理体系是一种民主的治理体系,其公权力的产生和运作必然是遵循民主规则的,其私权利必然是得到保障的,公民、社会、市场和政府之间的界限是明晰的;国家治理体系是一种法治的治理体系,宪法和法律是所有治理主体和全部治理行为

的最终权威来源。国家治理体系,在内容上包括有政府治理、市场治理和社会治理三个主要的方面。现代的国家治理体系是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统。国家治理体系是政治现代化的重要标志。

人类的政治发展总是遵循着从人治走向法治,从专制走向民主,从神秘走向透明,从集权走向分权,从管制走向服务,从统治走向治理这样的规律的。“国家治理体系和治理能力现代化”这一全新政治理念的提出,既是顺应了人类发展的一般规律,也表明我们党对社会政治发展规律有了新的认识,是对改革开放以来理论探索和实践创作的总结和升华。推进国家治理体系和治理能力的现代化,既是全面深化改革的目标,也是当代中国民主政治发展的必然要求。推进国家治理体系和治理能力现代化,对于我们转变思维方式、革新传统观念、探求改革路径等方面将提出许多新的要求。

首先,进一步解放思想是实现国家治理现代化的先决条件。社会政治进步的过程,就是新的思想观念不断战胜和超越落后的思想观念的过程,就是不断学习和借鉴的过程。没有思想的解放和观念的转变,就不可能有扭转中国历史进程的改革开放大业。推动国家治理变革,势必会触动既定的利益格局和守旧力量,引起抵制和反对,这就需要有新思想新观念,需要有“敢为天下先”的勇气,为百姓谋利、为党和国家尽职的责任;需要革除在政治体制改革问题上的形而上学和教条主义。只要有利于解放和发展生产力,有利于实现社会公平正义,有利于促进人的解放,就应该毫不犹豫地放下包袱,以负责的精神和务实的态度,以高超的智慧和真正的勇气,在充分尊重民主共同价值的条件下,积极主动探索民主的多样性实践。

其次,积极推动存量民主是实现国家治理现代化的重要基础。存量民主,指的围绕建设高度发达的社会主义民主和法治这一首要目标,在由“人民共和国”这一国体性质规定的一整套宪法法律制度基础上,充分利用既有制度优势,通过具体的体制机制和程序设计,将“沉淀的”、“文本的”制度规范用好,使制度的民主走向实践,使民主在实践中运转起来,集中力量解决政治体制改革的重点领域和关键环节,切实地维护人民群众的权利与利益,实现公平正义和社会和谐。存量民主包括三个方面的内容,一是自近代以来中华民族在追求民族独立、国家富强、人民幸福的过程逐步形成的民主政治观念和文化;二是自推翻统治中国

几千年的传统政治体制之后经过逐步探索和多次反复而最终建立起来民主共和政治制度;三是基于自由、民主、平等、法治等价值观念和民主共和政治制度的民主实践所长期形成的成就和经验。当代中国这种以宪法法律为基础的政治体制架构,是国家治理变革最为根本的存量和现实基础。既有的政治体制架构为改革创新准备了最为坚实的支撑。一切改革和发展,都应该以此为基础,并且不能违背现行宪法和法律框架。由此,必须消除一切对于我国国体和政体等政治制度民主特性的质疑,这也是推进国家治理现代化的底线共识。

第三,在竞争性民主基础上发展协商民主是实现国家治理现代化的战略选择。协商民主指的是自由平等的公民,在一种由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中,通过集体与个体的反思、对话、讨论、辩论等过程,形成合法决策的民主体制和治理形式。随着经济社会的发展,社会利益主体日益多元、利益分化逐渐明显、利益冲突日益剧烈,化解分歧、消除差异,构建和谐,已经成为我国社会发展的关键。协商民主承认并接受多元社会的现实,以及不同利益主体之间存在的差异和分歧,能够有效地消除分歧和差异。在一个强调多元、尊重差异的时代,在一个既有体制面临重重危机和挑战的时代,协商民主开启了人类探索民主理想的新历程。协商民主为人类的民主探索提供了一种新的思考路径。民主走向协商,表明人们在持续关注民主的真实性。当代中国的国家治理变革,尤其需要在大力推进竞争性民主的基础上,积极健全社会主义协商民主制度。

第四,将顶层设计与基层改革创新有机结合起来是实现国家治理现代化的关键路径。改革不是昨天的事,今天的事,明天的事,改革持续地存在于社会主义现代化建设的整个历史过程之中;改革不是一个政党、一个团体的事,一个部门的事,改革是整个国家的事,整个民族的事;改革不是左一个政策、右一个规定,上一个发现、下一个创新,改革是有方向、有目标,有路径的。从战略高度对改革作出总体设计,破除陈旧观念的束缚,才是正常健康的、整体系统的、符合人民利益的改革。顶层设计,必然要超越“摸着石头过河”,更加重视“总体规划,明确改革优先顺序和重点任务”,对改革的目标、路径、阶段、条件、困难和前景等有清醒的认识和总体规划与设计;必然要超越“二元思维”模式,简单地将顶层设计等同于理性建构主义、等同于否定地方和基层的积极性,就会落入非此

即彼的二元思维模式窠臼;必然要超越既有利益格局,着力打破阻碍改革与发展的既有利益格局。顶层设计的本质是改变利益固化的藩篱,并以巨大的勇气和魄力革自己的命、打破既有利益格局,构筑符合公平正义原则的新利益格局。国家治理变革,既要防止“下改上不改,最后改回来”,“下动上不动,越动越被动”的局面,也要防止“脚踩西瓜皮,滑到哪里是哪里”的盲目性。要将顶层设计的“方向、智慧和勇气”与基层的“甩开膀子”“大胆干”结合起来。

第五,积极大胆借鉴人类文明优秀成果是实现国家治理现代化的外部条件。在具有几千年封建政治传统的中国建设民主法治,推动治理变革,没有任何先例可循。要创造比资本主义社会更发达的民主,实现国家治理现代化,需要我们以开放的心态、宽广的视野,学习借鉴人类政治文明的一切优秀成果。在经济领域,我们已经借鉴了公司制、股份制这些曾经被看成是资本主义专属的东西,并有效地利用市场在资源配置中发挥决定性作用。同样,在治理领域,我们也可以积极大胆借鉴人类文明有益成果。自由、平等、民主、法治、人权等不是西方的专属,它们是人类共同的文明成果,是人类共同追求的价值观。虽然在实现人类共同价值过程中,各国走的道路不一样,模式不同,但是,差异并不妨碍我们寻找机会、平台展开更多的交流和沟通。在不同观点、不同文化,以至不同文明的对话和碰撞中,我们可以更多将我们的观点、我们所知道的事实表达出来,介绍出去,在了解世界的同时,更多地让世界了解中国,从而避免害怕交流、拒绝对话,也避免自说自话、自我欣赏。实现国家治理现代化,应该与时俱进,不能身子到了21世纪,脑袋还停在20世纪。学习借鉴也必须从口头上、文字中走向实际,走向具体,否则就变成了一句空话。

中共十八届三中全会明确提出了实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标,但实现这个总目标还有很艰巨的任务要完成。在实践中推动国家治理现代化,还需要我们“开动脑筋”,需要再现“实践是检验真理的唯一标准”大讨论、“计划和市场不是社会主义与资本主义的本质区别”明晰定位等在历史上发挥解放思想、推动进步的巨大作用,凝聚全党全国人民的改革共识,下决心推动治理变革;还需要“迈开步子”,“不谋全局者,不足谋一域;不谋万世者,不足谋一时”,治理变革需要拿出“壮士断腕”的勇气,直面挑战;还需要“动起手来”,什么是国家治理,如何推进国家治理,如何评价国家治理,不能总挂在嘴上,而要落

到实处,需要有对目标、方向、路径和框架的总体规范;而更重要的是要执行有力,“落实下去”。基层群众大胆突破既有格局的勇气,中层智识力量提供的理性支撑,高层果断决策大力推动的智慧,下、中、上互动,才能进而形成制度的良性变革。

推动改革创新,实现国家治理现代化,作为我们党改革开放事业的重大战略构想,对于发展经济、推进民主、改善民生,对于进一步探索中国特色社会主义发展道路,对于丰富人类社会现代文明成果具有极其重要的意义。但是,我们依然要清醒地认识到,实现国家治理现代化并非一朝一夕之功,还会遇到这样那样的困难,尤其需要努力避免一些错误的观念和做法。一是习惯于“治理腐败”、“治理污染”的思维路径,将“国家治理”扭曲为“治理社会”、“治理市场”、“治理群众”。二是将国家治理的目标仅仅理解为维护稳定。稳定是治理转型的重要条件,但稳定的形成,不是靠强力、压制和打击,而是靠协商、对话与合作,治理变革,更多地是要实现公共利益的最大化。三是将“不搞西方那一套”与“借鉴人类文明有益成果”对立起来,拒绝学习人类有益文明成果。只有清醒认识当前存在的各种挑战和困难,坚持实事求是,立足于当代世界和中国发展变化的实际,积极探索,才能够积极推进中国特色社会主义伟大事业,才能够实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。

袁国

(作者:中央编译局比较政治与经济研究中心副主任)

(责编:杨国军)