

# 新中国的国家治理和70年的发展

◇许耀桐

## 一、新中国国家治理实现伟大飞跃

治理是人类社会特有的活动。人类最初的社会形态是氏族、部落,也即原始社会。这就产生了原始社会的治理。原始社会解体后,出现了国家,进入了国家治理时期。国家治理的涵义是,执掌政权的集团和执政者以国家机构为中心,运用政策法规、制度规定等方法手段,对经济、政治、文化、社会等领域的公共事务进行妥善的安排和处置,简言之,国家治理就是治国理政。

国家治理在其历史上经历了漫长的演进发展阶段。首先是奴隶制国家治理。奴隶制国家有两大阶级:奴隶阶级和奴隶主阶级。在奴隶制国家,奴隶毫无人身自由,遭受奴隶主残酷剥削,统治者绝对专权,是其国家治理的根本性质。其次是封建制国家治理。封建制国家的两大阶级,是农民阶级和地主阶级。封建制国家治理的实质,依然是阶级统治关系。再次是资本主义国家治理。虽然资本主义国家治理有了很大改进,但不过是由代表资产阶级利益的精英分子治理国家,占人口绝大多数的无产阶级和劳动人民则被排除在外,因而仍然是少数人对多数人的统治而已。最后是社会主义国家治理。社会主义国家治理与以往的国家治理相比具有不可比拟的进步性。这主要表现为,一是社会主义国家治理建立在生产资料公有制基础上,生产资料公有制消灭了剥削阶级,决定了绝大多数人在经济地位上是平等的,由此也决定了每一位公民在政治上的平等,为人民大众参与国家治理创造了前提条件。二是在组织和领导经济、政治、文化、社会生活的各项活动中依靠人民群众,社会主义国家治理强调要保障人民大众依法参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利,形成了完善的和优越的参与制度、协商制度、决策制度和监督制度。

对于中国而言,其自身并没有经历资本主义国家治理的发展阶段。新中国是在半殖民地半封建社

会的基础上直接建立了社会主义国家,实行社会主义国家治理,由此实现了历史性的伟大飞跃。社会主义的中国,第一次实现了占人口多数的广大人民成为国家主人。因此,新中国的社会主义国家治理和中国历史上的国家治理完全不同,它确立了人民的主体地位,以人民为中心,坚持一切为了人民、一切依靠人民、一切站在人民立场、一切经由人民检验。我们的国家是人民共和国,各级政府是人民政府,各级国家机关是人民国家机关。社会主义国家治理的人民性,决定了中国共产党执政始终秉持着人民的立场。

以上分析说明,新中国国家治理产生的伟大飞跃就在于,它实现了人民主体地位,实现了人民当家作主,一切从人民的利益出发,制定国家的各项方针政策,形成各项制度规定,顺应了人民群众对美好生活的向往,带领人民创造幸福生活,保证人民广泛参加国家治理,形成生动活泼、安定团结的局面。

## 二、新中国国家治理的发展和转型

在新中国70年的社会主义改造、建设和改革的进程中,国家治理也经历了不同的发展时期和转型。

从1949年至1956年,是统治型的国家治理时期。在这一时期里,新中国进行了镇压反革命的斗争,开展了土地改革运动和“三反”“五反”运动,完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,对民族资产阶级进行赎买和公私合营,消灭了作为剥削阶级的地主阶级和资产阶级,于1956年建立了社会主义的经济、政治、文化和社会管理等制度。

从1956年至1976年,是管制型的国家治理时期。随着社会主义社会的建立,中国进入社会主义建设时期。在这20年中的前10年(1956—1966年),中国的经济建设取得了重大成就,教育、科学、文化等事业也获得了巨大的进步。但是,这一时期的国家治理,从总体上说是仿效了“苏联模式”即传统社会主义模式的做法,实行僵化的计划经济体制。计划经济体制实质上是实行严厉管制的体制。受计划

经济体制的影响和决定,在政治、文化和社会管理领域,也必然实行各种各样的管制。管制型的国家治理体制机制,虽然有利于国家集中力量办大事,有利于政令的快速畅通和任务的坚决完成,但也造成了党政不分、以党代政、权力过分集中的弊端,逐渐形成一切由党包办,一切按上面的指令办事的风气,严重影响和制约了地方和基层的积极性、主动性和创造性,久而久之就使国家治理失去生机活力。加之此时在中国共产党内的“左”倾思潮开始滋长,尤其到了这20年中的后10年(1966—1976年),发展成为极“左”路线。十年“文化大革命”,使管制型的国家治理达到了无以复加的程度,造成极大的破坏,民生凋敝,国民经济濒临崩溃的边缘。

“文化大革命”结束后,经过了两年在徘徊中的前进,国家治理迎来了新的局面。从1978年至2013年,是管理型的国家治理时期。1978年12月,党的十一届三中全会作出了果断的决定,实现了党的工作重心的转移,即从以阶级斗争为纲,转向以经济建设为中心,标志着改革开放新时期的到来。在改革开放新时期,邓小平引领着国家治理走上实现管理科学化的道路。

以2013年党的十八届三中全会为标志,当代中国国家治理进入新阶段,即中国特色社会主义国家治理的时期。十八届三中全会通过的《决定》,提出了全面深化改革的总目标之一,就是“推进国家治理体系和治理能力现代化”。在这个《决定》中,总计24次提到了“治理”,包括“国家治理”“政府治理”“社会治理”“小区治理”“治理体系”“治理能力”“治理体制”“治理结构”“治理方式”“系统治理”“依法治理”“综合治理”“源头治理”“第三方治理”等重要提法。由此可见,中国特色社会主义国家治理涵盖了各领域、各部门,是全方位、多层次、系统化的全面治理。在中国特色社会主义国家治理新阶段,推进国家治理体系和治理能力现代化是新时代赋予的新任务。

新中国国家治理经历的从统治型、管制型、管理型到治理型的发展和转型,体现了历史的进步、转折和改革发展。与统治型、管制型和管理型的国家治理比起来,当代的中国特色社会主义国家治理具有新颖的、丰富的理论内涵。这里需要指出的是,随着进入当代中国特色社会主义国家治理新阶段,现在使用的国家治理这个概念,有了广义、狭义之分,广

义的国家治理包含了古今中外各种国家制度环境下采取各种方式的国家治理;狭义的国家治理,则是专指当代中国特色社会主义国家治理或国家治理现代化,也可简称为国家治理。

对于当代中国特色社会主义国家治理,在习近平阐述的中国特色社会主义国家治理思想中,包含着两个方面重要的涵义:其一,国家治理不能割断与本国的历史和文化的内在联系,也不能割断与社会主义历史和已有的社会主义国家实践之间的内在联系,要善于从中总结经验教训;即便是当代的中国特色社会主义国家治理,还需要包含以往的统治型、管制型和管理型的国家治理的合理因素。其二,对国外的治理理论和经验做法,既不能生搬硬套,也不要排斥拒绝,应很好地吸收借鉴,尤其是自20世纪90年代西方国家兴起了新的治理思潮,形成新的治理理念,倡导主体多元、协同共治,达到国家、市场、社会、公民之间的相互合作和包容,对当代中国特色社会主义国家治理就有着重要的启迪意义。

### 三、当代中国特色社会主义国家治理的鲜明特点

当代中国特色社会主义国家治理,是在适合中国基本国情基础上形成的一套科学有效的治理体系。中国必须坚持社会主义国家的发展道路,既要符合科学社会主义的基本原则,又要从实际出发,构建中国特色国家治理体系。“党的领导”“国家制度体系”“体制机制”“法律法规”“制度化”“规范化”“程序化”“科学执政、民主执政、依法执政”等关键词,成为中国特色社会主义国家治理的核心元素,也是中国特色社会主义国家治理的基本规定。这些核心元素和基本规定,构成当代中国特色社会主义国家治理的鲜明特点,概括地说就是,“两导”(党的领导、国家主导)、“三化”(制度化、规范化、程序化)、“四治”(法治、德治、共治、自治)。

——“两导”:党的领导、国家主导。在中国特色社会主义国家治理体系中,必须坚持并加强执政党中国共产党的领导地位和领导作用。坚持党的领导,是中国特色社会主义国家治理的根本要求,是党和国家的根本利益之所在、国运昌盛之所在,必须把党的领导贯彻到中国特色社会主义国家治理的全过程。当然,坚持和加强党的领导,必须改革和完善党的领导方式与执政方式。坚持和加强党的领导,是指党必须处在国家的全面领导的位势上发挥作用。全面领

导指的是政治方向、政治原则和路线方针政策的领导,而全国其他组织、单位、团体和公民,必须在政治上接受和服从党的领导。但是,加强党的全面领导,不等于党要去包办和代替一切,必须保证其他机构积极主动地、独立负责地、协调一致地开展工作。党的领导,不妨碍党同其他组织、单位、团体和公民在法律上的平等关系,也不妨碍各自按照法律的规定处理自己的事务。

在中国特色社会主义国家治理中,还必须凸显政府的作用。中国的各级政府必须在国家治理中起着主导作用,即发挥政府在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中的龙头牵引作用,实现“有效的政府治理”。绝不能把政府等同于一般的社会组织、群团组织,更不能将其淡化、边缘化。

——“三化”:制度化、规范化、程序化。在构建中国特色国家治理体系中,习近平特别强调治理的制度化问题。他认为,国家治理体系实质上就是各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。只有在制度建设上做足功夫,中国特色国家治理体系才会日臻完善。

规范化,是指通过发布和实施一系列关于治理的标准、规则和要求等,以达到治理过程中的统一,获得治理的最佳秩序和最佳效益。程序化,是指治理工作要按照一定的步骤、流程实施,有着严密的、内在的合理性安排。规范化和程序化是制度化的结果表现。制度化是治理发展和成熟的过程,也是整个治理体系规范化、有序化的过程。从这个意义说,治理的制度化必然伴随治理的规范化、标准化,治理的制度化也必然要求治理的程序化、有序化。

——“四治”:法治、德治、共治、自治。法治,即中国特色社会主义国家治理必须依法治国。依法治国是中国共产党领导人民治理国家的基本方略和基本方式。自古以来,国无常强,无常弱;奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。法治的状况如何,关系着一个国家的发展和强盛。建设法治中国,就是坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设。建设法治中国,必须树立宪法和法律的权威,进一步深化立法、司法体制改革,完善中国特色的法律体系,推进立法、司法的科学化和民主化,保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权,健全司法权

力运行机制。要深化行政执法体制改革,明确行政执法主体,合理分解执法职权,完善行政执法程序,规范行政执法行为,加强执法队伍建设,强化对行政执法的监督。要完善人权司法保障制度,健全国家司法救助制度。还要推进基层治理的法治化,发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用,建立重心下移、力量下沉的法治工作机制。

德治,中国特色社会主义国家治理不但实行依法治国,而且要求以德治国。法治与德治,都是国家政治上层建筑的重要组成部分,都是规范人们行为、教化人们思想、维护社会秩序的必要手段,它们相互联系补充、不可或缺。只有法治、没有德治,或只有德治、没有法治,都不可能治理好国家。弘扬德治精神、实施德治方略,以道德滋润法治,才能强化道德对法治的认同感和信任感,才能强化道德对法治的支撑作用,才能更好地促进法治的发展。

共治,即共同治理,也称合作治理、协同治理、多元治理。共治是当今时代治理所呈现出的最显著的特征。共治,要求在公共事务领域中,国家与社会、政府与市场、组织与公民个人、公共部门与私人部门共同参与,形成合作、协商的伙伴关系,通过由上至下、由下至上的双向或多向的互动过程,既包括政府组织的合作机制,也包括非政府间组织的合作机制,最大限度地增进公共利益。实施共治,是当代中国特色社会主义国家治理的重心所在。

自治,中国特色社会主义国家治理既需要共治,也需要自治。国家治理并不是全能的,无限制地将国家权力渗透到社会基层领域去,违背了社会的运行规律,会给经济社会发展造成破坏。但是,社会也不能缺乏治理,否则就会处于失序的混乱状态,这就需要采用自治的治理模式,由相关的社会主体担负起治理的职责。中国从20世纪80年代开始,探索农村和城市社区群众自治,现已建立了基层群众自治制度。实施自治,已成为中国特色社会主义国家治理的基础工程。

作者简介:许耀桐,信阳师范学院特聘教授,中共中央党校(国家行政学院)一级教授。

(摘自《中国浦东干部学院学报》2019年第4期)