

# 新时代夯实国家治理能力现代化的四个维度

◇ 秦国民

## 一、政治之维：厚植党执政的政治基础

新时代厚植党执政的政治基础就是全面从严治党的需要。我们党始终不变的初心就是为人民谋幸福，国家的快速发展取得的巨大成就、人民生活的不断改善以及由此集聚的民心民意，是我们党长期执政最根本的政治基础。历史经验告诉我们，管党治党，加强党的政治建设不仅关系党的前途命运，也关系国家的强盛和民族的复兴。

(一)在新时代厚植党执政的政治基础，应把党的政治建设摆在首位

把党的政治建设摆在首位，是对党的建设思路和总体布局的一个重大创新，对新时代坚定不移推进全面从严治党、厚植党执政的政治基础具有重要的意义。我们党在不同的历史时期能够克服一个又一个困难，始终保持团结和集中统一，与我们党注重讲政治密不可分。党的十八大以来，在推进全面从严治党的实践中，习近平总书记多次强调应抓好党的政治建设。当前，我们既面临着错综复杂的国际形势，又面临着繁重的改革发展稳定任务，解决这些问题要求我们必须牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，以政治建设为统领，推动国家治理能力现代化。一是明确党的政治建设的中心任务。要深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，不忘初心，牢记使命，坚定信仰，从思想上行动上自觉同党中央保持高度一致，不断坚持和完善党的领导的体制机制，切实增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性。二是尊崇党章，夯实党的政治建设的基础工程。这是新时代党的建设的根本要求。党章是党的总章程，集中体现了党的性质和宗旨。加强党的政治建设应以党章为根本遵循，应树立党章意识，自觉用党章规范自己的行为。三是坚持和完善民主集中制，强化党的政治建设的制度保障。坚持民主集中制就是要按照民主集中制的原则，体现民主和坚持

党中央权威和集中统一领导，注重强化民主集中制的培养教育，提升各级党员干部执行民主集中制的自觉性和能力，立好民主集中制的规矩，懂得民主集中制的方法，激发党员干部的创造活力。四是提升党员干部的政治觉悟和政治能力，拓宽党的政治建设的实现路径。当前世情国情党情都发生了深刻的变化，党面临的执政环境和执政条件也发生了很大的变化，在重要的历史机遇期面临着许多新的风险和挑战，党员干部应以高度的自觉讲政治，不断提高政治觉悟和政治能力，坚持以人民为中心，为承担起“四个伟大”的历史使命提供坚强的政治保证。因此，应在党内政治生活和社会生活中不断加强党性锻炼，以党性锻炼来强化党员干部革命性锻炼，通过革命性锻炼体现党的先进性和纯洁性，增强党员干部的政治觉悟和免疫力。同时通过学习实践，重在知行合一上下功夫，不断增强对共产主义远大理想的信念，推动全面从严治党向纵深发展。

(二)深化党的制度建设是厚植党执政政治基础的主要内容和突出特色

制度的完备程度是衡量制度成熟的一个重要标准。党的制度建设担负着为新时代厚植党执政的政治基础提供实现机制和方式的重要功能。中国共产党是推进国家治理体系和治理能力现代化的主导力量。在中国共产党领导下确立的人民民主专政的社会主义政治制度，总结了我国革命和建设的发展历史，体现了国家政权广泛的群众基础、民主基础。确立的人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度、以公有制为主体多种所有制经济共同发展的基本经济制度等一系列基本制度，为实现制度现代化提供了基本的制度框架。经过40年的改革开放，我国的经济实力、综合国力以及人民的生活水平有了极大的提升，我们已经进入中国特色社会主义新

时代。同时,我们必须清醒地看到,国家治理体系和治理能力现代化仍是新时代中国特色社会主义事业面临的一项重要历史任务。为此,一方面应深化党的制度建设,提升党的制度建设质量。提升党的制度建设质量是新时代各级党组织着力的关键。实现国家治理能力现代化关键在党、关键在党的引领,当前只有以提升组织力为重点,打造党的制度建设,引领国家治理能力现代化的动力引擎,才能确保国家治理能力现代化的实现。针对当前一些地方基层党组织软弱涣散的问题,要落实党的制度建设责任制,持续做、反复做。要严肃党的组织生活制度,把党的组织生活制度作为查找和解决问题的重要途径,落实“三会一课”、组织生活会、民主评议党员等基本制度,增强组织生活的政治性、时代性、原则性和战斗性。另一方面,应以改革为主题主线,聚焦党的制度建设的突出问题。党的制度建设可以更好地发挥党总揽全局、协调各方关系的作用,更好地实现领导力,同时党的制度建设可以加强中国特色社会主义的制度建设,改进和提升现代国家治理能力,进一步增强道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。为此,一是要以改革为主题主线,并把它纳入全面深化改革的总体框架内。从严治党最根本的一条就是要用科学、严格的制度治党。目前要完善干部的选拔、任用和考评制度、公共权力的约束监督制度、党的巡视检查制度、党内民主生活制度、党员权利保障制度和作风建设制度,突出政治标准,树立正确的选人用人导向,并形成完善科学的党的制度体系,全面增强执政本领。二是要聚焦党的建设的突出问题,针对改革开放以来党的建设情况发生的深刻变化,对党的执政能力、执政水平提出的新问题、新情况、新要求、新考验、新挑战,从抓制度入手,聚焦反对“四风”,深入开展以为民务实清廉为主要内容的群众路线教育实践活动,用制度对外在的行为进行规范,把权力关进制度的笼子里,实现制度治党。同时加强制度建设,还必须用制度的形式,把思想建党的好经验、好传统、好做法固定下来,通过制度的执行,更好地发挥制度的激励和约束作用,确保制度在厚植党执政政治基础上发挥作用。

## 二、制度之维:突出制度的恰适性和制度共识,提升制度执行力

不断推进国家治理体系和治理能力的现代化,就是把国家制度建设和党的执政能力建设要求进一

步具体化,促使我们在各个方面形成一套完整的治理制度,核心是制度建设,关键是制度执行力。新时代社会主要矛盾的变化,促使国家经济、政治、社会、文化和生态治理模式的逻辑发生了重大变化。目前市场机制已经成为我国社会资源配置、创造效能的一个重要制度安排,自然也成为我国实现又好又快发展的重要战略选择。党的十八届三中全会提出要使市场在资源配置中起决定性作用,这从整体上促进了国家经济秩序、经济发展方式和运行方式的改变,也改变了计划经济时代形成的单一的政府管理经济的模式与传统。党的十九大报告提出,要加快完善社会主义市场经济体制,激发全社会创造力和发展活力。经济治理逻辑的变化,自然影响到政治、社会、文化和生态等方面治理逻辑的变化。国家治理体系和治理能力的现代化,是一个复合的公共权力和制度体制运行过程,它必将涉及政府的机构设置、执政行为、组织安排、制度设计和观念以及技术等内容。国家治理体系和治理能力的现代化需要将政府、市场与社会三个治理主体有机地结合起来,按照现代文明的基本原则、价值理念和制度规范,进一步推动经济发展方式和政府职能的转变,激发社会各方面的创造力和发展活力。

### (一)新时代突出制度的恰适性和制度共识

以制度优势促进国家治理能力的提升,对于增强党领导人民群众在国家治理实践中善于用制度治理国家和依制度办事的能力,提高依法执政、科学执政、民主执政能力具有重要的意义。任何一种制度优势的发挥都会受到一定时空的影响,这涉及制度的恰适性问题。制度能否得以存在和发展的环境一般包括当前的经济、政治、文化和社会状况,也包括一定社会条件下制度执行主体、制度执行客体对制度的理解与执行能力的状况。假若设计的制度不能很好地适应时空环境的要求,再好的制度也将失去自身存在的价值和理由。因此,作为在一定条件下相互关联的正式规则和惯例集合的制度,应当根据制度和经济环境、政治环境、社会环境等方面的彼此关系,从经济制度、政治制度、观念文化、制度本体文化和制度行为文化方面,保持制度对以上诸如社会政治环境、历史文化等国情方面的因素和人自身能力以及对制度的理解和执行能力状况的适应性。实现制度的恰适性在本质上有利于实现对制度的认同并提高人们对制度的理解、执行能力。制度



的恰适性要关注两方面的问题:一是要顺应民意,能够得到绝大多数民众的认同;二是要符合时代发展的潮流,符合生产力发展的需要,具有长远的制度效应。因此,通过制度的恰适性来推进国家治理能力现代化,需要吸纳来自时间和空间两个维度的有益探索。一方面要吸收中华人民共和国成立以来,特别是改革开放以来我党在国家治理方面的成功探索,尤其是在依法治国、民主决策、民主管理、民主监督、社会治理、政府绩效和责任政府等方面的成功实践,及时地把这些成功的实践上升为制度;另一方面需要对来自地方政府、行业的制度创新实践进行及时总结评估,将这些局部成功的创新实践上升为国家政策、制度等,并转化为国家治理的普遍实践。

(二)新时代推进国家治理能力现代化,关键在于提升制度的执行力

制度被有效执行才能释放制度效能。制度的有效执行力,就是要使制度从文本上的制度走向现实中的制度和行动中的制度。制度的有效执行力是推动国家治理现代化的重要基础,唯有将执行制度坚持不懈地抓好,提升制度执行力,才能在恪守制度原则、弘扬制度精神、履行制度使命的过程中,最大限度地实现制度目的、彰显制度价值、释放制度效能。影响制度执行力的因素是多方面的,既有执行主体的能力和素养、制度环境等因素,也有体制机制的制度层面的因素。这些因素之间相互联系,对制度执行力形成一种动态的影响力量。为此要提升制度执行力:一是提高执行主体的能力和素养水平。执行主体是提升制度执行力的关键因素,执行主体对制度的理解和认识,决定着在执行中的准确性和在执行过程中对各种矛盾的有效化解能力。二是营造良好的制度环境。制度环境是影响制度执行力的重要因素。良好的制度环境有利于提升执行主体的积极性,也是提升制度执行力的必要条件,它既可以创造一种鼓舞人民群众积极参与、关心制度建设的良好氛围,也可以最大限度地消除和克服影响制度执行力的负面因素,增强制度执行力的动力。三是加强体制调适和机制创新。体制调适既是我国推进国家治理能力现代化的动力和加速器,也是我国国家建设和发展鲜明的时代主题。通过体制的调适,可以有效激发不同治理主体的活力,通过机制创新不断拓展国家治理现代化的治理空间,体现在治理实践中就是要通过基层民主协商、民意测验、听证会和政

府信息公开等制度优化公共政策的制定和执行过程,建立公平公正的利益机制、强有力的政治调控机制。

### 三、法治之维:强化法治能力建设,为国家治理现代化提供坚强保障

新时代强化法治能力建设是国家治理能力现代化的必然要求。法治能力是指运用国家的法律制度来治理社会各方面事务的能力,是一个国家法律制度执行力的体现,也是国家治理能力现代化建设中的核心能力之一。法治能力建设得如何,直接关系到改革共识的凝聚、利益共识的凝聚,关系到规范发展行为、化解社会矛盾和社会的和谐稳定。党的十九大报告提出深化依法治国实践。依法治国实践的关键在于法治能力的建设,法治能力建设是执政能力的重要标志,是政府治理能力的重要体现,也是各级领导干部工作能力的重要内容,对于推进国家治理能力现代化起着重要作用。法治能力现代化要求增强法治观念,崇尚法治意识,维护宪法权威,推进科学立法、民主立法、依法立法。也要求领导干部带头学法,模范守法,严格执法,公正司法,依法决策,依法行政,以良法促进发展,保障善治。

(一)强化法治能力现代化建设,为国家治理现代化提供坚强法治保障,推进中国法治化建设

依法治国是治国理政的基本方略,推进国家治理体系和治理能力的现代化,就是要实现国家治理的制度现代化。强化法治能力建设,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要体现,是新时代法治建设的重要战略安排,是深化党对法治中国建设的必然要求,也是推进全面依法治国基本方略和深化依法治国实践的重要举措。依法治国强调的是公共权力的行使者要遵守国家的法律规定。依法执政强调的是中国共产党要遵循共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律。依法行政强调的是公共权力的行使者要遵循市场规律,转变政府职能,按照法定权限行使权力。依法行政强调的是依法执行,在新时代推进国家治理现代化建设,就要强化法治能力建设,为国家治理现代化提供坚强保障。如果制度得不到有效实施、被束之高阁或者实施不力,再完美的制度设计和制度结构也只能成为空谈。目前我国制度建设已经从创设制度为重点转向以制度实施和制度能力提升为重点,提升和强化法治能力建设已经成为国家治理能力现代化的应

有之义。为了切实抓好法治能力建设,把法治能力建设提高到一个新的高度,首先,要把党的领导贯彻到全面依法治国的全过程。党的十九大报告提出,必须把党的领导贯彻到全面依法治国的全过程和各方面,具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。坚持一切国家权力属于人民的宪法原则,实现党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一,以保证人民当家做主为根本,以增强党和国家活力和充分调动广大人民群众积极性为目标,发展社会主义政治文明。其次,要将依宪执政作为党的基本执政方式,实现党的执政方式法治化。依宪执政本质上是宪法实施的重要实现形式。习近平总书记指出:“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”法治能力建设既是法治国家的基础性工作和重要任务,也是宪法的生命所系和力量之源。党的领导是中国特色社会主义法治建设的根本保证。中国共产党在国家法治能力建设起着整合社会、提供领导、保证发展的核心作用。党既要坚持依法治国、依宪执政,使党自觉在宪法和法律的范围内活动,又要使党的组织和广大党员干部发挥在依法治国中的政治核心作用,为此依宪执政,推进党的执政方式法治化是推进中国法治能力建设的前提和有力保障。依宪执政作为党的基本执政方式,可以更好地保障我们党履行好执政兴国的重大职责。推进党的执政方式法治化,一是“确立有中国特色的权力制约机制,通过合理划分党与人大、行政和司法的权力,同时探索建立党内权力制约机制,进而使党的权力运行法治化。二是要推动党的执政方式由主要依靠法律政策转向依靠宪法和法律,使党的政策的制定在宪法和法律的框定内进行”。三是推进党的执政方式法治化,实现党的意志与法律意志的有机统一,确保党领导的程序法治化,从而推动政党法治的实现。只有做到善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一,才能真正坚持依法治国的基本方略,强化法治能力,优化依法执政方式。

(二)以宪法和法律的实施树立宪法和法律的权威,夯实强化法治能力的基石

首先,任何社会组织和公民个人都应在宪法和

法律规定的范围内开展活动,根据宪法和法律赋予的权力和权利、责任和义务进行,没有特权。其次,宪法和法律面前人人平等,不允许任何人以任何借口、任何形式,以言代法、以权压法、徇私枉法,做到有法必依、执法必严、违法必究。再次,强化法治能力要求监督机关应担负起法律赋予的监督职责,公正司法。一方面,要以宪法为最高法律规范,推动立法机关制定完备的法律,保障宪法确立的制度和原则得以贯彻落实、执行,要求行政机关和司法机关切实严格履行宪法和法律赋予的职责,把各项工作纳入法治轨道,体现司法公正;另一方面,要在全社会开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、运用宪法的宣传教育活动,增强公民的宪法意识,为提升和强化法治能力营造良好的环境。

#### 四、文化之维:以正义提升制度文化质量,坚定文化自信

文化自信是一个国家和民族发展过程中最基本、深厚和持久的力量。坚定文化自信,推动文化繁荣是国家治理能力现代化的必然要求。制度文化是中国特色社会主义文化的一个重要组成部分,是文化自信和制度文明建设的根基。通过良好的制度文化,生成和托举中国制度的理性品质、公正取向和实践力量。只有深刻把握推进国家治理现代化中的文化使命,推动中国制度文化更加成熟和更加定型,进一步显现文化优势,才可以更加坚定中国特色社会主义的文化自信。

文化的一个重要作用在于它既是凝聚人心的精神纽带,也是增进人民认同的关键因素。可以说文化是衡量社会美好生活的重要内容和关键尺度。制度文化作为文化的重要组成部分,是在人类社会的发展过程中,为建立秩序的需要而主动创造出来的有组织的规范体系,其内涵一般包括各种成文的和习惯的行为模式与行为规范。制度正义在制度文化建设中具有重要价值,制度正义能够提升人们的文化认同,有利于制度文化的完善与执行,有利于让文化改革发展成果更多更公平地惠及全体人民,不断满足广大人民群众在新时代精神文化的需要,更好推动人的全面发展。

(一)以正义提升制度文化质量,培育良好的制度文化

制度文化可以更好地体现国家文化软实力,制度文化质量的高低对国家治理现代化有重要影响,



是推进国家治理现代化的重要基础,在一定程度上也是衡量和决定国家治理现代化的关键变量。以正义提升制度文化质量,培育良好的制度文化,一方面,可以发挥文化在推进国家治理现代化中的教育引导、实践培养和制度保障作用;另一方面,发挥文化的引领作用,可以增强人们的制度认同,优化人们的行为习惯。为此以正义提升制度文化质量,坚定文化自信,首先,应注重制度本身的正义,确保制度文化的正义性。在完善与发展制度的过程中,要注重制度安排正义合理。制度本身安排的正义是制度正义的前提,也是制度文化质量的重要保障。制度设计的过程是不断探索、完善、发展的过程,创新创造是文化的本质特征和生命所在。一个国家和民族文化的发展既离不开传统的继承和借鉴,也离不开创新性发展和创造性转化,坚持文化的创新性和发展性,必须正确处理“守”与“变”、“中”与“外”的辩证关系,寻找制度文化内在成长的规律性,更好地构筑中国文化精神、文化价值和文化力量,展现中国文化独特魅力和文化自信。其次,注重制度执行中的正义,增添制度文化正能量。正义的制度,如果得不到正义的执行,无异于没有正义的制度,不可能通过制度文化的魅力为发展增添正能量。为此应把社会主义核心价值观充分体现到制度文化的实践中,用制度文化的力量正确引导价值判断、树立正义道德天平。再次,提升制度文化质量,促进和实现制度文化结构与功能的优化。制度文化的质量可以增强文化的凝聚力和文化自信。制度文化通过强化教育引导、实践养成和制度保障,可以把制度价值融入社会发展的方方面面,转化为人们的情感认同和习惯。提升制度文化质量,促进和实现制度文化结构与功能的优化,应关注两个方面:一是健全制度文化内在稳定机制。在推动制度文化外部创新的同时,也要积极推动制度文化自身的创新,在风险可测、可控、可承受的前提下,深化制度文化重点领域和环节的创新,不断健全制度文化内在稳定机制。二是制度文化创新不仅要注意实体制度文化建设,还要注意

程序性制度文化建设。程序性制度文化是制度文化权威的重要保障。制度文化有了权威性,人们才会形成对制度文化的认同感和归属感,才能提高执行制度的自觉性,确保实体制度文化实施,并制约和惩处违背实体性、程序性制度文化的行为。

## (二)坚定文化自信,深化文化体制机制改革

制度文化作为行为主体用来调整主体之间社会关系的规范体系,包括体制和机制。发展和繁荣中国特色社会主义文化,激发文化创新创造活力,也要进行文化体制机制改革。制度文化本身的存在需要借助社会政治环境和一定的文化符号形式,具有重要的文化意蕴,构成社会的制度文化。社会的制度文化构成是一个有机的系统,其构成要素包含制度观念文化、制度本体文化和制度行为文化。良好的制度文化可以成为人们自觉的行为方式。好的制度不是死板生硬的教条,而是有灵魂有核心价值的,通过制度文化核心价值的作用,才能起到制度文化应有的作用。制度文化建设带有根本性、整体性、稳定性和长久性,因此应深化文化体制机制改革,增强文化的引导力、创造力和竞争力。重点完善公共文化服务体系,大力实施文化惠民工程,推动文化小康顺利实现。同时要重点完善和健全文化经济政策,创新文化生产经营的制度安排,推进文化的国际传播能力建设,提升国家文化的软实力。着力培养和形成良好的制度文化,在制度文化设计和实施中强调制度文化的核心价值、思想价值,凝聚文化共识,将制度文化的理念、原则、目标纳入制度建设的各个环节和国民教育的全过程,充分发挥制度的规范、引导、保障和促进作用,实现制度文化价值的落地生根,坚定文化自信,为国家治理能力现代化提供文化保障。

作者简介:秦国民,法学博士,郑州大学公共管理学院教授、博士生导师。

(摘自《河南社会科学》2018年第10期)