

## 当代中国的国家治理观\*

汪仕凯\*\*

**【摘要】**中国国家治理的实质，就是指国家以及社会之中的行动主体在中国共产党的领导下，通过中国特色社会主义政治体制的有效运转凝聚成为一个整体，从而围绕着巩固政治秩序、增进公共利益、保障公民权利开展积极的合作行动。可以将当代中国的国家治理观概括为：国家与社会之间相互支持的关系是国家治理的内在结构，国家治理要以国家与社会之间相互支持的关系为基础；而国家与社会之间相互支持的关系取决于政治体制能力，政治体制能力是将制度优势转化为治理效能的关键，因而成为中国国家治理的根本支撑；中国共产党的领导和执政是国家治理的基本过程，领导和执政塑造了强大的政治体制能力；民主与法治是中国国家治理走向现代化的基本要素，中国国家治理要实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。

**【关键词】**国家治理；政治体制能力；中国共产党领导；民主；法治

### 一 引论

党的十九届四中全会通过的《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》明确了将

---

\* 本文为国家社会科学重点项目“中国共产党对国家制度和治理体系的探索实践与经验研究”（项目编号：20AZD001）的阶段性成果。

\*\* 汪仕凯，政治学博士，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，博士生导师，主要研究领域为现代国家建构与发展、中国共产党与国家治理、民主体制比较、历史政治学等。

“制度优势更好转化为治理效能”<sup>①</sup>的重点问题，因此从中国政治制度的优势理解国家治理和解释治理效能，就成为中国政治学界的重大研究议题。国家治理是立足中国实践的学术概念，它既是对中华人民共和国经济发展与社会进步基本经验的总结，又是对中国走向复兴的历史进程中将面对的各种挑战的积极回应。但是，学术界关于国家治理的内涵与逻辑却未能形成比较一致的意见，关键原因就在于，作为国家治理概念经验基础的中国发展过程是在现代世界体系中实现的。也就是说，国家治理既具有现代世界政治文明的一般性，又具有中国发展经验的特殊性，所以要从理论上澄清国家治理的内涵与逻辑，就必须从根本上解决国家治理的一般性与特殊性相统一的问题。

国家治理的一般性与特殊性之间的统一，根源于中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义政治制度的自主性，当然这种自主性是中国在现代世界体系之中创造的。进而言之，中国共产党领导中国人民自主地探索国家治理、创造个人发展、实现社会进步的理论以及实践，是我们理解国家治理的内涵和逻辑的根本所在。中国共产党领导中国人民自主探索的理论和实践表明，国家治理体系就是社会主义国家的制度体系，而国家治理能力则是社会主义国家的制度执行能力。既然国家治理以中国特色社会主义制度为支撑，那么国家治理自然要受到中国特色社会主义制度的规约；既然国家治理以完善和发展中国特色社会主义制度为出发点和落脚点，那么国家治理就集中体现了中国特色社会主义的基本原理。

以上述认识为基础，笔者认为国家治理就是中国共产党领导的治国理政。进而论之，中国共产党根据领导治国理政的基本经验，已经形成了一种当代中国国家治理观。其基本内涵是：国家与社会之间的相互支持的关系是国家治理的内在结构，国家治理以国家与社会之间相互支持的关系为基础；中国特色社会主义政治体制是国家治理的基本支撑，国家与社会之间相互支持的关系取决于政治体制能力，强大的政治体制能力是将我国制度优势更好地转化为治理效能的关键；中国共产党的领导和执政是国家治理的基本过程，中国共产党领导是我国制度的根本优势所在，党的领导和执政是中国特色社会主义政治体制有效运转从而发挥强大能力的关键；民主与法治是国家治理走向现代化的基本要素，国家治理要实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。

## 二 国家治理：一个中国概念

作为中国政治学界创造的新颖概念，国家治理既不同于统治又不完全等同

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社，2020，第549页。

于治理，它是对中国共产党领导的治国理政基本经验的抽象概括。当然，从西方舶来的治理理论确实对中国共产党领导的治国理政产生了影响，并且国家治理的内涵也从治理理论中吸收了重要知识，但是国家治理同治理并不是同一个概念。国家治理是一个具有浓郁中国特色的分析性概念，中国共产党领导治国理政的基本经验构成了我们理解国家治理内涵的经验基础，同时中国古代治国理政的思想与传统，和西方治理理论一样也为国家治理的内涵贡献了重要知识。因此，国家治理的内涵集中反映了中国共产党在兼容并蓄的基础上探索政治发展道路、政治建设和治国理政的自主性。

中国国家治理是以中国特色社会主义制度为基本框架所展开的政治过程，而中国特色社会主义政治体制则是中国国家治理的主要支撑，中国特色社会主义政治体制也就是人民主体制。在中国特色社会主义政治体制中，中国共产党领导是最重要的组成要素，因此中国共产党必然在中国国家治理中发挥决定性的作用。习近平总书记指出：“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。”<sup>①</sup>由此可见，中国共产党的领导以及作为其延伸过程的执政，构成了中国国家治理的核心过程。

中国几千年来积淀下来的思想和传统被糅合进国家治理中，成为推进中国国家治理不断发展的重要资源，具体可以归纳为以下几个方面。首先，民心是最大的政治，中国共产党的领导和执政必须以人民为中心，切实改善民生，不断满足人民群众的美好生活需要，保障人民的诸项权利，党的各级组织和广大党员干部必须坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋。其次，党在治国理政中必须贯彻群众路线，同普通民众保持密切联系。最后，国家的政权统一和主权完整是政治统治正当性的重要来源或者说是正统观念的关键组成部分，因此党的领导和执政必须将捍卫国家主权完整和实现政权统一放在至关重要的位置。

治理理论本来是西方学者用来解释现代国家政治过程新变化的思想和观点，当其被介绍到中国时就在社会科学研究中占据了重要位置，并且逐渐对中国共产党领导的治国理政产生了重要影响。治理不同于统治，它是政府以及社会力量合作应对公共事务的挑战、解决公共事务的难题、增进公共利益的过程。根据俞可平的总结，治理在四个基本方面不同于统治，并且在这些差别中彰显了自身的含义。首先，治理需要权威，但是这个权威并不一定是政府，而统治的权威只能是政府；其次，统治的权力运行方向总是自上而下的，但是治理则是一个上下互动的过程，合作、协商、认同、共识是治理的基本方式；再次，统治的范围局限于现代国家的领土之内，但是治理的范围则广泛得多，它可以在全球范围内运行；最后，统治的权威基础在于国家法律以及国家法律背后的强

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社，2017，第18页。

制，而治理的权威基础则主要源于社会组织和民众的认同和共识。<sup>①</sup> 归结起来看，治理最根本的内容在于治理主体的多元化和它们之间的合作关系。

无论是中国古代治国理政的思想与传统，还是现代世界的治理理论，都对中国共产党领导的治国理政产生了影响，从而也构成了当代中国国家治理内涵的知识基础。然而，中国古代治国理政的思想和传统以及现代世界的治理理论，都是在服从于中国共产党自主探索国家治理的前提下、融合进这种自主性从而对当代中国国家治理发挥作用的。中国共产党探索国家治理的自主性集中体现在中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义制度上。习近平总书记指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须完整理解和把握全面深化改革的总目标，这是两句话组成的一个整体，即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。我们的方向就是中国特色社会主义道路。”<sup>②</sup> 中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义制度是中国共产党领导国家治理的结晶，当代中国国家治理本身就是依托中国特色社会主义制度的运转而展开的。换言之，中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义制度，构成了我们理解当代中国国家治理内涵的主线。

经过上述分析，我们可以发现当代中国国家治理就是指现代国家的政治框架在整合政党、政府、社会组织以及公民的基础上形成合力共同管理公共事务的活动与过程。国家治理是依托现代国家的政治框架进行的，在整合多元治理主体、寻求多元治理主体合作方面，现代国家的政治框架发挥着关键作用。这种关键作用的结果就是国家与社会之间形成了相互支持的关系，或者说，现代国家的政治框架的关键作用，集中体现为它在多大程度上能够塑造国家与社会之间的相互支持的关系。当然，形成国家与社会之间相互支持的关系并不是国家治理的最终目的，国家治理的最终目的是巩固政治秩序、增进公共利益、改善公民权利。判断国家治理水平的基本标准就在于国家治理最终目的实现的程度，也就是说政治秩序是否长久巩固、公共利益是否持续增进、公民权利是否不断改善。

### 三 国家与社会之间的关系：中国国家治理的结构

中国国家与社会之间是一种相互支持的关系，具体表现为国家在不断满足民众需求的基础上获得了民众的积极支持。国家与社会之间相互支持的关系的根本之处在于一种结构化状态，社会各个群体在中国共产党领导下凝聚成为人

<sup>①</sup> 俞可平：《论国家治理现代化（修订版）》，社会科学文献出版社，2015，第24~26页。

<sup>②</sup> 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014，第105页。

民整体，国家则是以人民整体为基础建立的，人民整体掌握国家政权、行使国家权力。国家以人民整体为政治基础是国家与社会之间相互支持的关系的要义，这种相互支持的关系是中国共产党领导社会革命建立社会主义国家的历史进程的产物，并且通过社会主义政治制度将这种相互支持的关系确定下来、借助社会主义政治体制的有效运转不断巩固这种相互支持的关系。国家与社会之间的相互支持的关系构成了中国国家治理的内在结构，正是这种内在结构为中国国家治理的不断改善奠定了基础。

从国家与社会之间的关系出发，是理解国家治理概念的题中应有之义。治理理论有着强烈的“社会中心主义”色彩，它强调的是政府向社会授权、政府的局限性、政府与社会合作等内容。当治理与国家结合在一起时，国家政权在公共事务管理中的主导作用就不可避免地作为一种要素进入治理理论中，并且对治理理论进行了改造，“社会中心主义”立场被“国家中心主义”立场稀释和平衡。徐湘林认为：“国家治理概念则强调了转型社会国家发挥主导作用的重要性，同时也考虑到了治理理念所强调的社会诉求，应该是一个更为均衡和客观的理论视角。”<sup>①</sup> 国家治理是包含国家与社会两种立场、两种视角的概念，所以必须在理论上对国家与社会之间关系的具体内容予以澄清，只有如此，才能恰当地把握国家力量与社会力量在公共事务管理过程中的角色、作用，准确地理解国家与社会合作的可能性、范围和强度，以及国家与社会合作对于公共事务管理的意义。

国家与社会二元分立以及相互冲突主导了学术界看待问题的思路，同时如何将国家与社会联系起来，在国家与社会二元分立的基础上构建一定的机制约束国家与社会之间冲突、寻求国家与社会之间合作，也是现代国家必须解决的问题。<sup>②</sup> 现代国家为了能够达成同社会力量的合作，必须提供社会力量进入国家、影响决策的制度化渠道，其典型形式就是代议制和政党。政党和代议制确实能够凝聚部分共识、整合一定范围的社会利益，为部分社会力量对国家的支持奠定基础，从而使政府决策获得合法性。这里特别强调了“部分”，基本的理由在于，政党和代议制并不是以代表社会整体为目的的，多数决定的原则促使政党和代议制在政治过程中以致力于获得能够确保决策通过的支持规模为限度，也就是最小支持联盟，因此必然导致一部分社会利益在此过程中被忽视或者牺牲掉。在这种情况下，国家与社会之间的合作是有限的，国家与社会之间相互支持的关系也是不稳定的。

中国国家与社会之间的关系呈现不同特征。王国斌在比较中国与欧洲的现

① 徐湘林：《“国家治理”的理论内涵》，《人民论坛》2014年第10期。

② 汪仕凯：《政治社会：一个中层理论》，《学术月刊》2017年第7期。

代国家形成时就发现，“国家与社会在机能上的分离与各级政府在制度上的相互独立发展”并未发生在中国，“在中国，官员与精英对国内秩序负有共同的责任，从而促进了国家与社会之间的连续性”<sup>①</sup>。国家与社会之间的连续性是中国的政治传统，在中国共产党领导的社会革命中，这种政治传统被创造性地继承下来，转化为在人民整体的基础上形成国家与社会之间相互支持的关系。中国是社会主义国家，国家与社会之间相互支持的关系是以人民整体为基础的结构化状态。具体言之，人民整体是社会主义国家的政治基础，社会主义国家就是人民掌握政权、当家作主的国家，因此人民凝聚成为一个整体是社会主义国家的根本所在。人民行使国家权力就是为了保证社会主义国家不断满足人民日益增长的美好生活需要，从而实现人的全面发展。同时，当人民能够通过社会主义国家不断满足美好生活需要、实现人的全面发展时，社会主义国家就能够得到人民的积极支持和认同。

人民的内涵在不同时期是一致的，但是组成人民的社会力量则会伴随历史发展而出现调整。人民在当代中国已经包括民众中的绝大多数，除了工人阶级、农民阶级、知识分子等社会主义劳动者，以及拥护社会主义制度和祖国统一的爱国者之外，还包括中国特色社会主义事业的建设者。党的十六大报告指出：“在社会变革中出现的民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层，都是中国特色社会主义事业的建设者。”<sup>②</sup> 人民是社会主义国家的政治基础，当中国绝大多数民众都被纳入人民范畴之内时，社会主义国家就在中国社会之中建立了最为广泛的支持基础。

至关重要的是，人民不是由中国绝大多数民众组成的松散集合，而是一个由领导核心塑造的整体。人民整体是中国共产党在领导社会革命建立社会主义国家的历史进程中塑造出来的，中国共产党是先锋队性质的政党，严格的组织纪律、发达的组织网络、高度集权的组织特性，使中国共产党成为具有高度内聚性的整体。中国共产党在自身成为具有高度内聚性整体的基础上，借助广泛的组织化动员进一步将广大民众团结在自己的领导下，从而形成了以中国共产党领导为中心的政治实体，即人民。人民实际上在社会革命中充当了推翻旧统治秩序的基本力量，在中国共产党领导的社会革命取得胜利之后，人民就直接成为社会主义国家的政治基础，社会主义制度就是要将人民确定和巩固下来，贯穿在社会主义制度之中的基本原则就是人民掌握国家政权、行使国家权力。

人民得到了社会主义制度的确认和巩固，于是就将国家与社会之间相互支

<sup>①</sup> [美] 王国斌：《转变的中国：历史变迁与欧洲经验的局限》，李伯重、连玲玲译，江苏人民出版社，1998，第225页。

<sup>②</sup> 《江泽民文选》第3卷，人民出版社，2006，第539页。

持的关系塑造成了一种结构化状态。保证人民成为整体对于国家与社会之间相互支持关系的巩固来说至关重要，但是人民并不是凝固成型就一成不变的事物，而是会伴随着经济发展和社会变迁发生变动，这就意味着中国共产党必须在治国理政中不断塑造人民，从而巩固国家与社会之间相互支持的关系。中国共产党在建立社会主义国家之后，就将正确处理人民内部矛盾确立为政治生活的主题，同时持续不断地推进中国共产党的建设，强化落实群众路线，探索群众管理国家事务、社会事务、经济文化事业的制度，鼓励群众监督党和国家机关的工作。这些举措都证明，中国共产党认识到，塑造人民是一个持续过程，人民必须通过连续的政治过程进行塑造。

在中国特色社会主义新时代，要将社会力量凝聚成为人民整体，在根本上取决于中国共产党领导的治国理政。只有当中国共产党仍然保持了先锋队性质时，中国共产党才能够成为凝聚人民整体的坚强领导核心。党的十八大以来，中国共产党以党员干部队伍的作风建设为切入口，深入贯彻落实群众路线，严厉查处各级官员的腐败行为，清理整顿党委和国家机关的渎职失责。但是，在新的历史条件下塑造人民整体，既要充分发挥中国共产党的领导核心作用，又要发展全过程人民民主和推进依法治国，借助参与机制、协商机制、法治机制的作用来解决凝聚成为人民整体的过程中出现的问题。

#### 四 政治体制能力：中国国家治理的支撑

虽然国家与社会之间相互支持的关系从根本上制约着当代中国国家治理，但是国家与社会之间相互支持的关系是由政治体制确定和巩固的，这就是说，政治体制的有效运转是国家与社会之间相互支持关系的基本保障。政治体制有效运转说明其具有强大的能力，所以政治体制能力的强弱决定了国家与社会之间相互支持关系所能实现的深度与广度。中国政治体制具有强大的能力，并且中国共产党在持续不断地强化政治体制能力，这就有力地塑造了国家与社会之间相互支持的关系，从而为中国国家治理的改善提供了至关重要的资源，因此政治体制能力构成了中国国家治理的主要支撑。

从政治体制解释中国发展是社会科学研究的新议题。毋庸置疑，欧美的话语和理论在很大程度上主导着社会科学研究，很多学者坚信自由民主体制代表着历史方向，故而在从事社会科学研究时就将中国政治体制打入另册，要么否定中国政治体制的合法性与有效性，要么有意忽视中国政治体制与国家治理之间的因果关联。在此种背景下，社会科学研究对于中国发展的解释就诉诸行政官僚体制的有效性，认为高效的技术治理为中国发展提供了重要支撑。这样的解释逻辑集中地体现在发展型国家理论中，并且在国家回归学派的理论脉络中

得到了进一步提升。基本观点可以归纳为：政府不能取代市场的作用，但是政府在经济发展和进步中的作用也是不可取代的。<sup>①</sup>从政府或者说行政官僚体制的角度解释中国国家治理的思路，至今仍然占据主导地位，尚未得到深入的反思和修正。

中国国家治理的巨大成就无法在西方理论中得到有效的解释，因而一些具有强烈本土问题意识的学者已经开始从政治体制角度来解释中国发展。俞可平就认为以治理改革为主题内容的政治体制改革是中国改革开放取得巨大成功的根本原因之一。<sup>②</sup>姚洋则把中国政治体制界定为中国共产党体制，他进而认为“中国改革开放之后的经济成就也许很大程度上要归功于中国共产党的制度化”<sup>③</sup>。林尚立的分析则更进一步，他指出以复合民主为实践形态的人民主体制“在保证民主实践具有充分的人民性的同时，也大大提升了民主实践的功能性，即创造治理，促进发展”<sup>④</sup>。王浦劬和汤彬的研究同样指出，“政治”和“行政”紧密结合的党政体制，产生了政治有力引领行政、深度统筹行政、有机融通行政的中国治理的功能机制，“这种治理结构和机制的弹性空间，使得当代中国治理体制机制具有很强的包容性和适应性，并衍生出了优异治理效能”<sup>⑤</sup>。

中国学者从政治体制解释中国发展，开始成为本土政治学研究打破西方理论“解释霸权”的突破口，并将成为建构本土政治学理论的基础。本文将解释中国发展的逻辑从行政官僚体制扳回到政治体制，从而认为不是行政官僚体制而是政治体制才是有效和准确解释中国发展的关键所在，强大的政治体制能力是支撑中国持续发展、国家治理水平不断改善的根本。政治体制能力就是指塑造国家与社会之间相互支持关系的国家治理能力，具体而言，配置、控制以及操作政治权力的组织、规范、规则、程序，在构造国家与社会之间相互支持关系时的实践状态。政治体制能力最终要通过国家与社会之间相互支持的关系表现出来，国家与社会之间相互支持关系的塑造存在一系列障碍，而政治体制能力则通过解决这些障碍从而构造了国家与社会之间相互支持的关系。国家与社会之间相互支持的关系越是广泛和深厚，说明政治体制能力越是强大。反过来，政治体制能力越是强大，就越是能构造广泛和深厚的国家与社会之间相互支持

① [美] 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波编著《找回国家》，方力维等译，三联书店，2009，第60~93页。

② 俞可平主编《中国的治理变迁》，社会科学文献出版社，2018，第6~8页。

③ 姚洋：《理解中国共产党体制》，载姚洋、席天扬主编《中国新叙事：中国特色政治、经济体制的运行机制分析》，格致出版社，2018，第15页。

④ 林尚立：《复合民主：人民民主在中国的实践形态》，载《复旦政治学评论》第九辑，上海人民出版社，2011，第41页。

⑤ 王浦劬、汤彬：《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》，《中国社会科学》2019年第9期。

的关系。<sup>①</sup>

对于国家与社会之间相互支持的关系而言，社会力量复杂化、社会矛盾尖锐化、政治组织效率低下、政治行动者责任虚化，是造成民众不能凝聚成为人民整体、国家与社会之间相互支持关系难以形成的主要障碍，而要克服这个主要障碍就必须依靠强大的政治体制能力。在中国的政治体制中，中国共产党发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用，因此人民民主体制就能够借助各种制度的运转而获得合力。人民民主体制不仅能够进行广泛深入的政治动员，而且能够进行系统化的政治吸纳，不仅能够提供引导性的意识形态，而且能够进行全局性的利益整合，不仅能够推动改革创新，而且能够抵御发展中的风险，不仅能够提供坚定的领导，而且能够进行包容性的协商，因此人民民主体制构造了广泛和深厚的国家与社会之间相互支持的关系。

人民民主体制的强大能力从根本上是由社会主义国家决定的。社会主义国家是人民作为一个整体掌握国家政权、行使国家权力的国家，人民整体是社会主义国家的政治基础，而人民民主体制则是体现人民整体的利益、确立和巩固人民整体的政治体制，因此人民民主体制就其性质而言同中国社会和社会主义国家之间形成了有机关联。马克思十分明确地表达了这种有机关联，一方面马克思认为社会主义国家是由人民整体掌握国家政权，其实质是“人民群众把国家政权重新收回，他们组成自己的力量去代替压迫他们的有组织的力量”，<sup>②</sup>另一方面马克思认为社会主义国家的政治体制是由人民整体来规定的，“在民主制中，国家制度、法律、国家本身，就国家是政治制度来说，都只是人民的自我规定和人民的特定内容”，人民民主体制将“国家事务提升为人民事务”。<sup>③</sup>

从马克思的分析中不难发现，人民民主体制以及社会主义国家都是由作为整体的人民来规定的，所以人民民主体制和社会主义国家在根本上代表着人民的根本利益，其基本使命就是不断满足人民日益增长的美好生活需要、不断实现人的全面发展。其实，任何政治体制都是国家与社会之间的制度化渠道，都要在一定范围内塑造国家与社会之间相互支持的关系，否则政治体制就不可能存在和巩固。而人民民主体制不同于一般政治体制的地方就在于它是人民整体的自我规定，与此同时，社会主义国家又是以人民整体作为政治基础的，因此人民民主体制内在地代表着国家与社会之间相互支持的关系，其有效运转只不过是將国家与社会之间相互支持的关系转化到政治过程中，也就是将制度优势转化为治理效能。

强大的政治体制能力是中国独特的政治优势，它是中国持续发展的奥秘所

① 汪仕凯：《政治体制能力：一个解释国家治理兴衰的分析框架》，《学术月刊》2021年第10期。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1995，第95页。

③ 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社，2002，第41页。

在，制度优势借助强大的政治体制能力才能更好地转化为治理效能。因此，强大的政治体制能力就是中国国家治理能够持续改善的关键支撑，同样中国国家治理在未来的发展，必须以强大的政治体制能力为凭借。强大的政治体制能力需要保证人民民主主体制能够有效运转，这就意味着必须跟随时代的挑战、以问题为导向，改革创新人民民主主体制有效运转所不可或缺的条件，而党的领导和执政则是这些条件中的关键部分。

## 五 领导与执政：中国国家治理的基本过程

领导和执政是中国共产党领导人民治国理政的两个基本方面。中国共产党是人民民主主体制的核心要素，党的领导和执政是依托人民民主主体制进行的，同时也是推动人民民主主体制有效运转的动力机制。党的领导与执政的具体情况决定了人民民主主体制的运转情况，因而决定了人民民主主体制能力的强弱。中国国家治理是以人民民主主体制为框架而展开的，由于党的领导和执政在人民民主主体制中的关键地位，所以中国国家治理的基本过程就是党的领导和执政。当然，党的领导和执政并不能涵盖中国国家治理的全部过程，但是中国国家治理的全部过程都会受到党的领导和执政的制约，因此只有理解了党的领导和执政，才能理解中国国家治理的全过程。

人民民主主体制是人民掌握国家政权在制度上的表现，但是作为整体的人民不能自发形成，而是中国共产党对社会力量进行凝聚的结果，所以人民民主主体制的能力根源于中国共产党的政治能力，党的政治能力是人民民主主体制能力的初始状态。中国共产党在领导社会革命建立社会主义国家的历史过程中，为了凝聚革命力量推翻旧的统治秩序，依靠民主集中制锻造出了强大的政治能力。中国共产党在建立社会主义国家时，就将自身强大的政治能力转化为人民民主主体制的能力，实现了党的政治能力的制度化。中国共产党以自身为中心凝聚了人民整体，从而成为人民民主主体制的核心要素和社会主义国家的领导核心，在这个过程中民主集中制就从中国共产党的根本组织原则进一步转变成为国家的根本组织原则，因此民主集中制就从内部将中国共产党、社会主义国家、人民民主主体制有机统一了起来。民主集中制向社会主义国家延伸的过程，既是党的政治能力制度化的过程，又是人民民主主体制的能力的形成过程。

在中国共产党成为人民民主主体制的核心要素之后，党的领导和执政就成为人民民主主体制有效运转的动力，依托人民民主主体制而展开的国家治理的基本过程就集中在党的领导和执政上。党的领导就是指中国共产党对于国家事务、社会事务、经济文化事业以及政党自身的事务享有的权威性，集中反映为凝聚人民整体并且引导人民整体实现确定的目标。党的领导主要通过政治领导、组织

领导、思想领导来实现，具体内容包括推荐国家机关工作人员、确定国家发展方向、决定国家大政方针、引导社会进步、掌握武装力量等。党的执政主要通过民主执政、依法执政、科学执政来实现，具体内容包括管理公共事务、维护公共秩序、增进公共利益、保障公民权利等。

领导与执政并非是彼此分离的，如何理解党的领导与党的执政之间的关系对于理解中国国家治理来说至关重要。执政就其一般含义来说，是同现代政府原理联系在一起的，简言之，执政就是政党遵循现代政府原理，通过法定的制度渠道进入政府机构内部，并且依照法定程序和规则行使政府权力。领导不同于执政，学术界有一种界定领导的意见认为，领导无非就是使用说服、感召、认同等机制获得权威的过程。对领导的此种解释当然符合领导科学的基本原理，也在一定程度上揭示了党的领导的内涵，这就是说，将党的领导理解成使用说服、感召、认同等机制获得权威的过程，只涉及了思想领导层面，却没有涉及政治领导和组织领导，因此仍然同党的领导的内涵相去甚远。如果只是将党的领导理解成为思想领导，那么党的领导就下降为执政的补充，这既同中国共产党的领导地位不相称，又同中国政治实践不相符。

党的领导与党的执政是相互联系并统一于国家治理之中的，党的领导更为根本，不能从执政解释领导，而是必须从领导界定执政，党的领导是两者能够实现统一的基础。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，是最高政治领导力量，这就意味着中国共产党领导相对于执政而言更为根本。习近平总书记指出：“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。”<sup>①</sup>不言而喻，中国共产党领导同领导科学中所讨论的领导存在重大差别，其中最为关键的地方就是，中国共产党领导是一种至高权威，这种至高权威不仅来自中国民众的政治认同，而且得到了国家体制的确认和保障。可以说中国共产党领导已经深化到中国国家与社会的机体之中，定型为中国政治的内在结构性规定。<sup>②</sup>

中国共产党是最高政治领导力量，党的领导是党能够执政的基础，党的领导规定了执政的性质、体制、方式，党的执政是党的领导的延伸，党的执政贯彻着党的领导这一基本原则，并且成为实现党的领导的重要途径。就中国共产党执政的性质来看，执政必须以人民为中心，保障人民整体行使国家权力，落实人民当家作主。就中国共产党执政的体制来看，执政必须对接中国共产党的领导体制，保证党领导人民整体掌握国家政权，因此执政只能是全面执政。就中国共产党执政的方式来看，执政必须服务于党的领导，民主执政、依法执政、

<sup>①</sup> 《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社，2020，第94页。

<sup>②</sup> 相关论述可以参见汪仕凯《中国共产党领导制度的历史政治学分析》，《中国人民大学学报》2020年第1期。

科学执政都要维护和加强党的领导，同时不断改善党的领导。

中国共产党执政诚然是实现中国共产党领导的基本途径，但是中国共产党并不仅仅依靠执政来实现领导，更为重要的是，为了从根本上保证执政服从于领导、领导规定执政，中国共产党创造了一系列政治机制来保障领导地位，并且不断提高领导水平。中国共产党保障领导的运作机制既能够在党的各个领域独立发挥作用，又能够在各级党委的统一协调下形成合力从而发挥出强大力量。各级党委负责统一协调各种机制在本级政权的运作，党中央则负责统一协调各种机制在整个党的组织系统和全国范围内的运作，所以保障党中央的集中统一领导对于实现中国共产党领导来说至关重要。据此就不难理解，“坚决维护党中央权威和集中统一领导是坚持党的领导的核心要义”<sup>①</sup>。

作为中国国家治理的基本过程，中国共产党的领导和执政必然要以管理公共事务、增进公共福利、保障公民权利为主线，具体内容就是实现经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设“五位一体”统筹推进。在未来相当长的历史时期里，经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设构成了当代中国国家治理的绝大部分内容，中国共产党的领导和执政在统筹推进经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设上取得的成就，将集中反映中国国家治理的水平。在统筹推进“五位一体”中，中国共产党的领导和执政毫无疑问构成了基本过程，但是领导和执政之间有分工的必要，执政就是聚焦于落实和完成已经确定的“五位一体”目标，领导就是聚焦于为发展提供动力。“五位一体”统筹推进是一项系统性工程，必须以改革创新为动力才能完成，而实现改革创新则是中国共产党的使命所系。只有改革创新，中国共产党才有生机和活力，只有依靠中国共产党领导才能推进改革创新，进而为“五位一体”协调推进提供动力。

## 六 民主与法治：中国国家治理的现代化

民主与法治既是中国国家治理迈入现代化轨道的基本标志，又是推动中国国家治理实现现代化的关键资源，所以民主与法治就是理解当代中国国家治理观不可或缺的维度。推进中国国家治理现代化就是要提升中国国家治理体系和治理能力的民主化水平、法治化水平，而作为人民民主体制核心要素的中国共产党，也就必须将民主和法治作为推进党的建设伟大工程的关键资源，从而将民主和法治内化到自身的根本原则中去。民主与法治构成了中国共产党同国家

<sup>①</sup> 《〈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〉辅导读本》，人民出版社，2019，第12页。

治理现代化之间的新纽带，一方面中国共产党要在国家治理现代化的过程中汲取民主和法治资源，另一方面又要以党的建设伟大工程推进国家治理的民主化和法治化。

在当代中国国家治理中，民主就是全过程人民民主，全过程人民民主的实质则是人民当家作主。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>①</sup> 全过程人民民主意味着广大人民群众对于公共事务的管理能够产生持续的、有约束力的影响。具体而言，首先，全过程人民民主的价值是实现人的全面发展，所以人民当家作主不仅涉及公民政治权利行使，而且关注公民社会与经济权利的改善；其次，全过程人民民主的客体是公共事务，主要有国家事务、经济与文化事务、社会事务，公共事务管理的成效是检验人民当家作主实现程度的重要标尺；最后，全过程人民民主的核心是中国共产党领导，党的领导将人民凝聚起来，从而人民才能整体掌握国家政权，并为人民当家作主奠定了根本政治基础。

国家治理现代化要求发展全过程人民民主，也就是要充分发挥人民在国家治理中的主体地位，调动人民的积极性、主动性、创造性，使之成为推进国家治理现代化的资源，“人民群众的决定作用”同生产力的发展一道构成了当代中国社会发展的双重动力。<sup>②</sup> 同时人民民主能够保障国家治理以人民为中心，不断增进公共福利、维护公共秩序、保障公民权利，致力于人的全面发展的实现。就整体而言，发展全过程人民民主主要不断完善人民民主体制，因为当代中国国家治理就是依托人民民主体制而展开的，着力解决阻碍人民民主体制有效运转的问题，通过改革创新来创造体现人民当家作主原则、符合中国政治发展实际需要的机制，从而为人民民主体制的有效运转增添动力与活力。动力就是指人民群众的广泛政治参与，并且越来越相信通过人民民主体制的有效运转，能够保障和改善自身的社会与经济权利。活力就是指人民内部客观存在的利益矛盾，这些利益矛盾越是能够被输送到人民民主体制之中实现利益整合，那么人民民主体制的活力就越强。

发展全过程人民民主必须同国家治理现代化结合起来，也就是说全过程人民民主的发展要同国家治理水平的提高协调推进，因此发展全过程人民民主必须将完善选举民主和探索协商民主同等重视。选举民主就是人民选举代表组成人民代表大会行使国家权力的制度形式，选举民主解决了国家权力及其决策的合法性问题。但是全过程人民民主不能仅仅局限在选举上，国家权力及其决策不仅要遵循程序，而且要体现人民意志，这就需要协商民主。协商民主就是人

① 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》，人民出版社，2022，第37页。

② 杨耕：《东方的崛起：关于中国式现代化的哲学反思》，北京师范大学出版社，2009，第213页。

民围绕着国家权力的运行过程——特别是决策——施加有约束力的影响的制度形式，协商民主不仅能够解决国家权力及其决策的合法性问题，而且能够解决国家权力及其决策的有效性问题。林尚立指出：“协商民主不仅是中国民主发展的要求，而且也是中国这样大型国家创造有效治理的要求，因此，其在中国的建设和发展任重道远。”<sup>①</sup> 协商民主实际上提供了人民在国家权力具体运行中发挥制约作用和提供政治支持的关键机制，它能够使国家权力既受到制约又具备有效性，因此协商民主代表了全过程人民民主的重要发展，它对全过程人民民主而言具有重大的战略价值。

法治在中国国家治理中就是依法治国。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。”<sup>②</sup> 依法治国的实质就是宪法和法律享有最高权威，任何国家机关、政党、社会团队、民间组织以及公民都必须在宪法和法律规定的范围内展开行动。陈明明指出，同中国特色社会主义这一规定联系在一起，将法治置于中国条件约束下和社会主义性质规定下，是依法治国最鲜明的特质。<sup>③</sup> 具体而言，依法治国包括以下几个方面的内容。首先，党领导人民制定宪法和法律，宪法和法律规定行为规则，党和人民遵循宪法和法律的规定，任何组织和个人都不得享有高于法律的特权。其次，宪法和法律既要限定国家机关的权力，又要保障公民个人的权利，因此依法治国不只是一种程序，更重要的在于它是一种价值规范，公平正义是法治的内在精神。再次，依法治国是实质法治与程序法治的统一，实质法治就是指依法治国必须符合共产党的宗旨和意识形态规定，程序法治则是指依法治国的普遍性、稳定性、有效性以及程序性，实质法治与程序法治的统一在于中国共产党领导。最后，依法治国的关键是在法治中实现党的领导，这就意味着法治要保障党的领导，同时党的领导要在法治范围内进行，通过法治来实现。

推进全面依法治国，“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>④</sup>。具体来说，首先在于推进依宪治国，因为宪法是基于人民同意“建立政府而达成的社会契约”的集中体现，宪法确定“政治架构及其建制蓝图”<sup>⑤</sup>。由此可见，依宪治国必然有利于完善人民主体制和巩固中国共产党领导。其次在于完善法律体系，提高立法的

① 林尚立：《当代中国政治：基础与发展》，中国大百科全书出版社，2017，第370页。

② 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》，人民出版社，2022，第40页。

③ 陈明明：《双重逻辑交互作用中的党治与法治》，《学术月刊》2019年第1期。

④ 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》，人民出版社，2022，第40页。

⑤ [美] 路易斯·亨金：《宪政·民主·对外事务》，邓正来译，三联书店，1996，第7页。

质量和科学水平，将国家治理和人民生活的根本方面都纳入法治轨道，实现有法可依；尤其是要将权力置于法律的严格规定之下，切实做到依法行政。再次在于确保树立宪法和法律的权威，除了以宣传和教育等手段增强法治观念以外，特别需要利用重大法治事件有针对性地矫治违法行为，弥补法治观念的缺位。最后在于实现公平正义，依法治国的效果要由人民来评价，而公平正义则是人民作出评价的基本标准，所以公平正义是依法治国的规范性内涵的要件。

国家治理现代化要求推进全面依法治国，这就是说，既要依靠依法治国来完善国家治理体系，又要依靠依法治国来协调政治精英与群众的集体行动，从而提升国家治理能力。全面依法治国是国家治理现代化的迫切需求，“只有依靠法治，才能使国家的体制架构、国家的战略决定、国家的政策调整、国家的政治生活，不因领导人的更迭、领导人看法和注意力的变化而改变，从而达到国家的长治久安”<sup>①</sup>。国家治理现代化意味着必须依照法治精神和制度规则来界定国家治理过程，从而使得国家治理能够稳定和可预期地推进，进而实现国家治理绩效长期稳定地积累，现代化的国家治理就是在这种长期稳定的积累中逐渐发展起来的。

国家治理现代化要以民主和法治为重要资源，中国共产党作为国家治理现代化的最高政治领导力量，也必须以民主和法治来强化党的建设伟大工程，可以说中国共产党将民主与法治作为推动自身建设的关键资源，本身就是国家治理现代化的要求，因为中国共产党在推动国家治理现代化的进程中也要根据时代要求和历史挑战不断革新。中国共产党是先锋队性质的政党，党在国家中的地位和作用，同党对现代化建设规律的掌握有着紧密关系。民主与法治是人类社会现代化的结晶，中国共产党从创建之初就将民主集中制确立为根本原则，民主集中制本就具有民主和法治的因素，党内民主和党纪党规就是民主和法治在中国共产党的组织机体中的初始形态。中国共产党以民主和法治作为关键资源推动自身建设，就是要使党内民主和党纪党规获得进一步发展，增强它们在党的领导和执政中的作用。

以民主作为强化党的建设的资源，集中体现为完善党内民主。党内民主意味着保障各级党组织和党员的权利，健全党委集体决策机制，提升党的代表大会在决定党的重大活动中的地位，保证党的代表大会的权力。以法治作为强化党的建设的资源，就是要使法治精神内化为先锋队性质的组成要素。法治精神同党的领导是一致的，俞可平指出：“宪法是在党的领导下制定的，体现了党的根本主张。执政党带头遵守宪法和法律，带头维护宪法和法律的权威，实际上就是维护自己的执政权威，增强自身的执政合法性……任何削弱宪法和

<sup>①</sup> 陈明明：《发展逻辑与政治学的再阐释：当代中国政府原理》，《政治学研究》2018年第2期。

法律权威的行为，任何违背法治国家的行为，其实都是削弱党的领导的行为，也都是违背党的利益的行为。”<sup>①</sup>只有在法治精神融进了党的先锋队性质的前提下，依规治党才能获得关键基础。而对于党的建设伟大工程来说，法治资源可能比民主资源更为重要，不仅是因为党内民主必须得到党内法治保障，而且是因为法治与民主集中制有着内在一致性，坚持民主集中制必须依赖党纪党规才能落实。

推进中国国家治理现代化，必须发展全过程人民民主和实施全面依法治国，当民主和法治深度介入国家治理现代化进程时，中国共产党也必须伴随着国家治理现代化水平的提高，以民主与法治作为强化自身建设的关键资源。党内民主与党内法治，就同全过程人民民主和全面依法治国产生了深刻共鸣并且相互促进。毫无疑问，中国共产党借助民主和法治资源推动自身建设，最终也将进一步推进中国国家治理的现代化。

## 七 结语

政治现代化道路是中国式现代化道路的重要组成部分，由政治现代化道路积淀的丰富成果也是人类文明新形态的基本组成部分，当代中国国家治理模式则是中国式政治现代化和现代政治文明的生动写照。而当代中国国家治理观则是从政治方面对中国式现代化道路和人类文明新形态的理论总结，同时也是用中国政治学自主知识体系对中国式政治现代化道路和现代政治文明的集中呈现。当代中国国家治理观是以中国共产党领导治国理政的基本经验为基础的，其精神内核是中国共产党领导人民开辟中国特色社会主义政治发展道路、创立中国特色社会主义政治制度、探索中国特色社会主义国家治理模式的自主性和自觉性。当代中国国家治理观以及它所集中反映的政治实践过程，不仅彰显了中国本土的问题意识，而且构成了本土政治学理论得以创建和发展的重要基础。

### Views on National Governance in Contemporary China

Wang Shikai

**Abstract:** The essence of China's national governance refers to the active cooperation between the state and society under the leadership of the Communist Party of China, through the effective operation of the socialist political system with Chinese characteristics condensed into a whole, so as to consolidate the political order, promote public

<sup>①</sup> 俞可平：《论国家治理现代化（修订版）》，社会科学文献出版社，2015，第213~214页。

interests, and ensure the rights of citizens. The national governance in contemporary China can be summarized as follows: the relationship of mutual support between state and society is the internal structure of national governance, and national governance should be based on the relationship of mutual support between state and society. The mutual support between the state and society depends on the political institutional capacity, which is the key to transform the institutional advantages into effective governance, and thus forming the cornerstone of China's national governance. The leadership and governance of the Communist Party of China constitutes the basic process of national governance, and the leadership and governance have developed into a strong political institutional capacity. Democracy and the rule of law are the essential requirements for the modernization of China's national governance, and China's national governance should make true the organic unity of the Party's leadership, the people's ownership of the country, and the rule of law.

**Keywords:** National Governance; Political Institutional Capacity; Leadership of the Communist Party of China; Democracy; Rule of Law