责编： 兰文飞 E-mail:lanwenfei@126.com Tel:010—62806237

◆国家治理

国家治理体系构建的基本框架

□吕志奎

作为打造国家发展升级版的战略规划，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）从国家治理体系和治理能力的总体角度整体设计中国改革的路线图和时间表，具有深刻的战略意义。

中国现代化必须实现国家治理体系的总体转型，以全面提升国家治理能力。构建现代化的国家治理体系，已成为构筑国家竞争优势的战略议题。“推进国家治理体系和治理能力现代化”，导源于治理体系和治理能力还不够现代化。国家治理体系和治理能力构建是当今世界大多数国家，特别是发展中国家面临的一个最突出的基本议题。

国家治理现代化转型的基本目标，是构建有利于解放和发展生产力的现代国家治理体系。

现代国家治理体系应是一个开放系统，分析系统的结构和功能很有启发意义。国家治理体系结构包括价值、角色、制度、技术和财政等基本要素。这些要素构成一个复杂的治理系统。国家治理体系构建，首先必须解决价值体系建设问题。治理体系是社会体系的一种，角色是治理体系的基本单位之一，所有的治理体系都是由各种角色构成，治理角色的组合形成治理结构。现代国家建设是以国家权力为核心的国家治理体系构建。国家治理结构的核心是权力结构。治理体系由相互作用的治理结构组成。政府仍然是现代国家治理体系中的中心角色。政府、市场、社会共同构成创造国家治理价值的角色结构。治理现代化意味着权力结构的再造，包括政府、市场、社会之间关系的优化。各类角色都是人格化实体，并在一定的制度环境中有意识地参与管理国家和社会公共事务、制定和执行公共政策。国家治理现代化，意味着国家治理的价值理念、制度结构、组织机构、主体结构和技术工具是符合现代潮流的，内部各要素功能协调，能有效地治理国家发展面临的挑战问题，能最大限度降低国家治理成本。

> 中国现代化必须实现国家治理体系的总体转型，以全面提升国家治理能力。构建现代化的国家治理体系，已成为构筑国家竞争优势的战略议题。国家治理体系和治理能力构建是当今世界大多数国家，特别是发展中国家面临的一个最突出的基本议题。

国家治理体系可以理解为维持国家秩序的一套制度安排。一定的国家治理制度体系是国家这一政治共同体得以形成的重要前提。历史唯物主义从生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的相互关系出发来确定社会系统的本质，为国家治理体系找到了客观的基础。由于社会生产力不断提高，经济基础发生变革，所以作为上层建筑的国家治理体系也就处在不断的运动之中。换句话说，基础性的社会变革对国家治理体系将产生深远的影响。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。遵循历史性与现实性原则，推动形成中国特色社会主义国家治理体系，建构有助于当代中国实现可持续发展的新型现代化治理模式，要求坚持中国共产党总揽全局、协调各方的核心领导地位，理顺国家治理中的多维政治关系，建构国家治理现代化的协同创新网络。

国家治理体系突出总体性，即以一种整体治理视角思考和理解现代国家治理的基本要素以及这些要素之间的内在关系。国家治理体系内部各要素之间的关系和活动构成了现代国家政治生活丰富多彩的内容。在现代化进程中，国家治理体系可能面临各种挑战，需要更多资源，需要更为有效的治理技术来组织和安排这些资源。为了生存，国家治理体系可能不得不在结构上进行调整，也就是发展新的角色和功能。国家治理现代化的进程一定意义上说是治理结构分化和功能再造的过程，其结果就是构建一种新型的治理结构。由此可以推导，国家治理现代化的过程其实是治理结构转型的过程。中国共产党创造了国家治理结构转型的战略行动框架，这就是“协同建构”，即中国共产党领导下的社会多方利益主体共同参与、协同创新推进国家治理体系和治理能力现代化。

国家治理体系内含特定的价值导向。一定的国家治理系统，在一定的历史—社会—文化生态环境中会形成一定的价值体系。这些价值体系构成了国家治理体系吸收社会各类需求的准则和规范。培育和弘扬核心价值观，有效整合社会意识，是社会系统得以正常运转、社会秩序得以有效维护的重要途径，也是国家治理体系和治理能力的重要方面。

国家治理作为一种社会活动，是角色主体的理性和有目的的参与行动。当今时代，政府、公民社会和市场的专长和资源相互整合，共同参与治理创新。这些创新证明了治理不再仅仅是政府的特权，治理目标的实现需要这三方的合同协作、共同努力。

国家治理体系的有效运转需要健全完备的制度基础。国家制度是国家治理体系的重要部分，是最重要的政治资源，是一个国家的“基础设施”。现代国家制度的设计、创新与实施能力，构成国家治理能力的核心要素。现代治理转型一方面关注政府提供的服务和管理适合公民和社会的需求，另一方面侧重构建新的治理工具框架改善政策之间的协调。国家治理职能的行使需要财力支撑。国家治理体系的有效运转，需要现代化的财政制度和机制支撑。

中国正处于现代化转型期，国家治理体系和治理能力的现代化构建是成功实现这种转型的关键。独特的文化传统、独特的历史命运、独特的基本国情，注定了中国必然要走适合自己特点的国家治理现代化转型之路。以提高党的执政能力为重点的国家治理能力现代化，构成中国推进国家治理现代化转型的核心主轴。中国共产党的价值引领和整合能力、制度创新和设计能力、社会动员和整合能力、治理机制创新能力，以及国家财政资源汲取能力，是国家治理体系更加有效运转的必然要求。

国家治理现代化的推进过程其实是国家治理体系要素结构再造过程。核心价值观具有导航功能。价值体系应该沉淀在治理主体思想、制度结构、治理技术创新中，治理制度设计体现了治理主体的价值偏好。没有角色主体及其组织系统的支撑，任何价值形态的国家治理体系都很难构建起来。治理主体不能离开制度环境，制度界定了治理主体的行为边界，治理主体又受到价值体系和规范的支配；国家治理离不开财政基础和治理技术支撑。如果没有符合现代国家治理的价值理念、主体结构、制度安排，那么技术层面的治理现代化也是没有意义的。治理体系的有效性与治理主体创建和实施制度规则的能力有密切关系。治理体系的有效性取决于政府在制定和执行公共政策的能力，也取决于非政府主体遵守这些公共政策和制度规则的意愿。正是因为这些要素之间存在相互作用的关系，国家治理体系才具备了复杂社会系统的特征。国家治理体系构建必然包括这些要素相互关系的改革和改进的联动和集成，在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。

◆战略思维

钱学森的系统思想

□于景元

关于系统科学，钱学森曾明确指出，系统科学是从事物的整体与部分、局部与全局以及层次关系的角度来研究客观世界的。客观世界包括自然、社会和人自身。能反映事物这个特征最基本和最重要的概念就是系统。所谓系统是指由一些相互关联、相互作用、相互影响的组织部分构成并具有某些功能的整体。系统在客观世界中是普遍存在的。

系统是系统科学研究和应用的基本对象。这和自然科学、社会科学等不同，但有深刻的内在联系。系统科学能把自然科学、社会科学等领域研究的问题联系起来作为系统进行综合性和整体性研究，这就是为什么系统科学具有交叉性、综合性、整体性与横断性的原因，也是系统科学区别于其他科学技术领域的一个根本特点，使系统科学处在现代科学技术发展的综合性整体化的方向上。

系统科学也有三个层次的知识结构。在钱学森建立的系统科学体系中，处在工程技术或应用技术层次上的是系统工程，这是直接用来改造客观世界的工程技术，但和其他工程技术不同，它是组织管理技术；处在技术科学层次上直接为系统工程提供理论方法的有运筹学、控制论、信息论等；处在基础科学层次上属于基础理论的便是系统学。

系统学是揭示客观世界中系统普遍规律的基础科学。这样三个层次结构的系统科学体系经过系统论通向辩证唯物主义。系统论属于哲学层次，是连接系统科学与辩证唯物主义哲学的桥梁。

关于系统论，钱学森曾明确指出，我们所提倡的系统论，既不是整体论，也非还原论，而是整体论与还原论的辩证统一。钱学森关于系统论的这个思想后来发展成为他的综合集成思想。根据这个思想，钱学森又提出了将还原论方法与整体论方法辩证统一起来的系统论方法。

客观事物普遍联系及其整体性思想就是系统思想，系统科学体系的建立就使系统思想从一种哲学思维发展成为系统的科学体系，使系统思想发展到了系统科学思想。系统科学体系是系统科学思想在工程、技术、科学直到哲学不同层次上的体现。这就使哲学思想有了科学基础，把哲学和科学统一起来了，系统科学思想是钱学森对辩证唯物主义系统思想的重要发展和丰富。

在系统科学体系中，系统工程已应用到实践中并取得显著成就；运筹学、控制论、信息论等也有了各自的理论方法并处在发展之中。但系统学却是需要建立的新兴学科，这也是钱学森最早提出来的。20 世纪 80 年代中，钱学森以“系统学讨论班”的方式开始了创建系统学的工作。从 1986 年到 1992 年的 7 年时间里，钱学森参加了讨论班的全部学术活动。在讨论班上，钱学森首先提出了系统新的分类，将系统分为简单系统、简单巨系统、复杂巨系统和特殊复杂巨系统。如生物体系统、人体系统、人脑系统、地理系统、社会系统、星系系统等都是复杂巨系统。其中社会系统是最复杂的系统了，又称作特殊复杂巨系统。这些系统又都是开放的，与外部环境有物质、能量和信息的交换，所以又称作开放的复杂巨系统。

对于简单系统和简单巨系统已有了相应的方法论和方法，但对复杂巨系统和社会系统却不是已有方法论和方法所能处理的，需要有新的方法论和方法。所以，关于复杂巨系统的理论研究，钱学森又称作复杂巨系统学。

从近代科学到现代科学的发展过程中，自然科学采用了从定性到定量的研究方法，所以自然科学被称为“精密科学”。而社会科学、人文科学等由于研究问题的复杂性，通常采用的是从定性到定性的思辨、描述方法，所以这些学问被称为“描述科学”。当然，这种趋势随着科学技术的发展也在变化，有些学科逐渐向精密化方向发展，如经济学、社会学等。

从方法论角度来看，在这个发展过程中，还原论方法发挥了重要作用，特别是在自然科学领域中取得了很大成功。还原论方法是把所研究的对象分解成部分，以为部分研究清楚了，整体也就清楚了。如果部分还研究不清楚，就再继续分解下去进行研究，直到弄清楚为止。按照这个方法论，物理学对物质结构的研究已经到了夸克层次，生物学对生命的研究也到了基因层次。毫无疑问这是现代科学技术取得的巨大成就。但现实的情况却使我们看到，认识了基本粒子还不能解释大物质构造，知道了基因也回答不了生命是什么。这些事实使科学家认识到“还原论不足之处正日益明显”。这就是说，还原论方法由整体往下分解，研究得越来越细，这是它的优势方面，但由下往上回不来，回答不了高层次和整体问题，又是它的不足一面。

所以，仅靠还原论方法还不够，还要解决由下往上的问题，也就是复杂性研究中的所谓涌现问题。著名物理学家李政道对于 21 世纪物理学的发展曾讲过：“我猜想 21 世纪的方向要整体统一，微观的基本粒子要和宏观的真空构造、大型量子态结合起来，这些很可能是21世纪的研究目标”。这里所说的把宏观和微观结合起来，就是要研究微观如何决定宏观，解决由下往上的问题，打通从微观到宏观的通路，把宏观和微观统一起来。

同样的道理，还原论方法也处理不了系统整体性问题，特别是复杂系统和复杂巨系统（包括社会系统）的整体性问题。从系统角度来看，把系统分解为部分，单独研究一个部分，就把这个部分和其他部分的关联关系切断了。这样，就是把每个部分都研究清楚了，也回答不了系统整体性问题。

意识到这一点更早的科学家是彼塔朗菲，他是一位分子生物学家，当生物学研究已经发展到分子生物学时，用他的话来说，对生物在分子层次上了解得越多，对生物整体反而认识得越模糊。在这种情况下，于 20 世纪 30 年代他提出了整体论方法，强调还是从生物体系统的整体上来研究问题。但限于当时的科学技术水平，支撑整体论方法的具体方法体系没有发展起来，还是从整体论整体、从定性到定性，论来论去解决不了问题。正如钱学森所指出的“几十年来一般系统论基本上处于概念的阐发阶段，具体理论和定量结果还很少”。但整体论方法的提出，确是对现代科学技术发展的重要贡献。

20 世纪 80 年代中期，国外出现了复杂性研究。关于复杂性，钱学森指出：“凡现在不能用还原论方法处理的，或不宜用还原论方法处理的问题，而要用或宜用新的科学方法处理的问题，都是复杂性问题，复杂巨系统就是这类问题。”

系统整体性，特别是复杂系统和复杂巨系统（包括社会系统）的整体性问题就是复杂性问题。所以对复杂性研究，他们后来也“采用了一个‘复杂系统’的词，代表那些对组成部分的理解不能解释其全部性质的系统”。

根据系统论思想，钱学森提出将还原论方法与整体论方法辩证统一起来，形成了系统论方法。在应用系统论方法时，也要从系统整体出发将系统进行分解，在分解后研究的基础上，再综合集成到系统整体，实现“1+1>2”的整体涌现，最终是从整体上研究和解决问题。由此可见，系统论方法吸收了还原论方法和整体论方法各自的长处，同时也弥补了各自的局限性，既超越了还原论方法，又发展了整体论方法，这是钱学森在科学方法论上具有里程碑意义的贡献，它不仅大大促进了系统科学的发展，同时也必将对自然科学、社会科学等其他科学技术部门产生深刻的影响。

◆管理语录

没人愿意为之牺牲的事业是没有前途的。

——[法]维伊奥

想做一番大事业就得像自己永远不会死去那样活着。

——[法]沃夫纳格

一旦某些东西已成形，并成为自然，那么它就不再有价值了。

——“创新思维之父”爱德华·德·博诺

成功，通常指在某一适当的时候在某一适当的地方做了一件适当的事情。

——英特尔公司联合创办人、“摩尔定律”缔造者高登·摩尔

我花很多的时间去设想正在到来的世界将会怎样，而几乎不会把时间花在今天或明天、这个星期或这个月、本季或本年度的计划和工作上。

——AOL 时代华纳董事长史蒂夫·凯斯

◆战略参考

总体设计推进国家治理体系现代化

□林 坚

党的十八届三中全会作出全面深化改革的战略部署，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的现代化。国家治理体系现代化过程，必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成，形成总体效应、取得总体效果，为此需要进行“总体设计”。

社会系统工程的思想与“总体设计”

社会系统工程是运用系统工程组织管理整个社会建设与发展的技术，其运用对象是一个开放的复杂巨系统，是一门比较艰深的系统工程，旨在运用科学方法组织、计划、规划、管理整个社会的建设与发展。社会系统工程关注社会的构成要素、结构、功能，强调系统整体性、协同性、动态性，探讨社会治理制度与规则设计的规律与方法，注重结构功能分析，涉及科学化、民主化、程序化和现代化等问题。社会系统工程的核心理念是总体设计、多方联动、系统集成。

“总体设计”由钱学森提出，是在航天工程中首先应用的方法。钱学森根据“两弹一星”成功的理论与实践明确指出：如何从中国现代化建设的全局出发，应用系统科学的观点、理论与方法，深入研究我们时代的重大课题——“如何组织管理现代化建设”。在大科学、大技术、大工程时代，目标不可能靠一个人来完成，因为个人不可能精通整个工程系统所涉及的全部自然科学技术知识，也不可能有足够的时间来完成数量惊人的技术协调工作。这就要求以一种组织、一个集体来代替从前的单个指挥者，对这种大规模的工程进行协调指挥。“总体设计”是一个系统工程，注重整体、全局、从上到下各个层面，各个层级有不同的功能和要求，强调系统配套、协调、整合。

“总体设计”就是要系统谋划、整体推进、综合施策。党的十二届六中全会最早提出“总体布局”概念，十八届三中全会使用了“总体设计”概念。社会工程的理论认为，社会规制和社会规则有生成与变化的过程，具有人为建构的特征，是社会生成的。社会变迁过程的实质就是新的制度与规则的动态生成过程，可以视为决策者根据已有的社会条件约束，设计与规划新的制度与规则的过程，而社会工程研究就是探讨制度与规则设计一般规律的学问，是关系到决策科学化、民主化、程序化和管理现代化的大问题，是对系统的决策支持体制与机制的科学创新。

“五位一体”推进国家治理体系现代化

国家治理体系现代化是一项社会系统工程。国家治理体系是一个复杂系统，需要应用社会系统工程理论和方法。国家治理体系包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，即一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面，涉及价值、主体、制度、技术等要素。

经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”。应着眼未来和全局，进行总体设计、全面规划、综合治理，注重科学性、战略性、长远性、系统性和有效性，分别制定长远战略、中期目标、近期规划，根据实践发展和现实要求进行具体的调整和完善，实现治理能力的现代化。发展规划应具有全球视野、长远眼光，而不能局限于一时一地。

推进国家治理体系现代化需要进行“总体设计”。“总体设计”的工作方法就是系统方法。国家治理体系和治理能力是一个有机整体，相辅相成，要把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。根据总体设计的战略部署，在进行国家治理的过程中，必须系统谋划、整体推进、综合施策。

现代化国家治理必须突出制度体系与体制机制创新。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。中国的国家制度体系，是由根本政治制度、基本政治制度和基本经济制度，以及经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设等各领域的具体体制机制构成的。实现现代化的国家治理，必须形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，推动制度体系和体制机制创新，注重科学性、战略性、长远性、系统性和有效性，推进治理能力的现代化。

治理现代化必然涉及国家与社会关系的调整。国家与社会的关系，涉及历史时间、地理空间、居民、人际关系、管理机构、社会组织、国际社会、全球社会等方面。在国家治理中，要坚持以人为本，积极培育和践行社会主义核心价值观，贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的各环节和全过程。必须适应国家现代化总进程，提高国家机构履职能力，提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。

国家治理必须形成整体的社会合力。国家治理是一个涉及经济、政治、文化、社会、生态各方面的互联互动、协调发展、整体运行的多维多向的复杂系统。治理体系是社会体系的一种。政党、政府、市场、社会、公众共同构成创造国家治理价值的角色结构，在它们之间构建社会组合机制，创新和优化国家治理的主体网络。只有在与经济—政治—社会—文化—生态环境的能量交换平衡中，国家治理体系才可能使其能力和效能趋向优化和增强。

国家治理体系现代化包含科学化、法治化、制度化和规范化等内涵。国家治理现代化在一定意义上说就是治理结构分化和功能再造的过程。实现有效治理，必须转变政府职能，深化行政体制改革，增强政府公信力和执行力，创新社会治理方式，增强社会发展活力，提高社会治理水平。国家治理体系的现代化，需要战略思维、统筹协调、整体推进、实践检验。

国家治理体系和社会治理体系是一个有机整体。有了好的国家治理体系，才可能完善社会治理体系；提高社会治理能力，才能充分发挥国家治理体系的效能。从发展战略的总体目标与总体协调的要求出发，对问题进行总体分析、总体论证、总体协调、总体规划，力求具有科学性、前瞻性、系统性、可操作性和有效性。

推进国家治理体系和治理能力现代化，关键是要构建一个现代化的国家治理结构。从主体结构看，包括政党、政府、市场、社会、公众。从内容结构看，包括经济、政治、文化、社会和生态治理体系。治理能力现代化意味着政府、市场、社会各归其位、各尽其责，再造国家治理结构，推进现代化进程。需要立足国家整体利益、根本利益、长远利益，具体分析国家治理体系和治理能力的现代化目标和进程，强调治理现代化的系统性、整体性、协同性。根据新的形势与新的问题，设计与规划新的社会治理制度与规则，对改革与发展进程进行预测、分析、研判，提出科学的治理方案。