专家视点

从社会需求看治理现代化

□高新民

治理问题在当代中国的缘起，从传统的行政管理到现代治理的转变，与社会转型的大背景紧密相关。

国家管理形态向高级形式发展的必经阶段。社会转型是一个多方面多层级的变化，既包含有农业社会向现代工业化、信息化社会的转变，也包含有计划经济到市场经济的转变，同时蕴含着基于社会基础变化而导致的国家管理形态转变。说到国家，历来就是与社会相对应的概念。关于国家与社会关系，长期存在国家高于社会还是社会高于国家之争。但无论如何争议，国家的产生是一个历史过程，“国家是社会发展到一定阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突维持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家”。这是马克思主义国家观，对于今天的中国至少有几点启示：一是国家是社会的产物；二是维系社会秩序是公共权力的天职；三是这个权力具有脱离社会的倾向。因此，截至马克思、恩格斯生存的年代，他们把以往的国家视为“国家发展的低级阶段”，这既包含有政治统治的低级阶段，也包含有国家管理形式的低级之意。

中国共产党执政多年，一方面，国家政治统治的职能依然存在，但已经不是以阶级斗争为纲的年代了，党和国家政治生活的中心、工作重心早已转变到现代化建设上来；另一方面，随着社会的发展，国家调节社会矛盾、维系社会秩序、维护国家和民族利益的管理职能也随着时代的变化而发展、强化，并伴随着人类政治的进步、各类社会事务的复杂化而使管理职能呈现出分化、专业化、精细化特点。

在计划经济时期，由于生产力基础薄弱，经济成分单一，分配方式大致上相对“平均”，导致社会阶层差距相对较小，结构简单。在此基础上架构的国家管理体制，其特色之一是政府控制全部社会资源，如农村人民公社既是经济组织，又是社会管理单位，同时还是一级政权，属于党、政、社合一；城市中无论企业还是学校等事业单位，也都兼具社会管理功能。即使城市没有工作的家庭主妇也被组织在街道管辖之内，形成了依赖行政权力、横向到边、纵向到底的政治统治体系和社会管理体系，二者相互渗透。这在计划经济、以阶级斗争为工作重心的年代是易于通行的。但是，随着人民公社解体，大量国有企业改制，市场经济崛起，多种经济成分共存，众多公民从原有体制内剥离出来，游走于不同体制之间，从“单位人”转变为“社会人”。无论农村村民自治还是城市社区自治，又彰显出与市场经济体制相应的基层社会的相对独立性，这使得社会治理出现了前所未有的新格局。执政党领导、政府负责、社会协同、公众参与、依法治理，体现出治理主体的多元性及相互关系。在治理方式上，原有的更多体现为政治控制功能的社会管理方式，已经不适应新的社会变化。执政党运用公共权力的空间，也随着政府与市场关系的变化而同步变化。执政党的部分功能、政府的权力边界，都在或多或少、或隐或现地发生转变。

对执政党来说，科学、民主、依法执政是顺应社会变化转变领导方式执政方式问题；对国家来讲，对社会的管理，更多地体现为以法治方式保护公民权利、调节社会秩序，并把服务寓于管理之中。说到底，就是国家管理形态从“低级”到高级的上升、发展问题，治理概念所包含的最深刻的意义由此产生。当然，所谓治理体系“现代化”是一个永无止境的过程，很难在全世界用同一指标衡量，只要能够顺应时代潮流与时俱进，促进社会发展和人民福祉，就是走向现代化的重要标志。

市场与政府都需要良性运转。十八届三中全会强调市场经济在资源配置中起决定性作用，是重大发展变化。在从计划经济到市场经济的转变中，也曾出现诸多问题，市场失灵和政府失灵现象同时存在。比如，食品安全问题，一再引起社会议论却难以从根本上解决。一方面，问题的发生与政府监管不到位相关，很多农产品从田间地头到加工制作、运输进入超市或集贸市场，再到人们的餐桌，要经过多个部门管理，有利可图时多个部门插手，无利可图时相互推诿，“九龙治水”，甚至难以找到被问责主体；另一方面，市场发育不规范，法律不健全，缺少良好的行业自律、市场诚信和社会诚信，建构一个健全的市场体系还需要艰苦的努力。这就是典型的治理问题。再如，环境安全问题，十多年来，从一个城市“集体散步”抵制PX项目，发展到多个地方抵制PX、垃圾焚烧场以及某些重金属项目，表明民众的环境意识越来越强，而政府在项目决策中，依据传统的领导班子内部决策方式，缺少信息公开、公众参与讨论、依法决策等环节，政府与民众的沟通、对话协商还没有制度化常态化。作为上述对缺陷的弥补，就是民众参与需成为社会公共事务决策的必要环节。这既是群众路线的发展，也是社会治理的组成部分。

民众不断增长的诉求与政府能力不完全适应这种诉求的必然产物。改革开放以来，人们的生活方式、工作方式、社会财富分配方式与改革开放前相比不可同日而语，带来的是社会阶层结构和人们观念形态的重大变化。比如人们的人权意识、民主意识、法治意识和对公权力的监督意识都远远高于改革开放前。

这里有三个问题需要注重：一是人们要求参与到与自己利益相关的事务中，如全国人大物权法、劳动法、个税起征点等法律的立法，教育和医疗卫生制度改革方案，都有众多公民自愿参与讨论，但在某些地方事务中却没有这种通道或平台让民众参与到决策过程中来，就全国而言这种制度化的民主参与讨论还是限于少数个案。二是民众对自己的权利、利益诉求越来越高，从工资、就业，到教育医疗，再到各种社会保障，无一不予以讨论，在微博、微信、论坛、贴吧中，均可看到各种意见，有理性分析，也有情绪化发泄，但都反映出社会越来越高的期待和要求。但是，执政党和政府是否有能力满足民众全部要求？有的要求合理合法，应当满足；有的合理，但当下不具备满足条件；有的要求，在市场经济条件下其实应由市场决定，这又反映出民众自身对市场经济的适应性问题，这都是典型的治理问题。三是人们对社会财富的分配，利益关系的调节，同样期待越来越高。对社会各利益群体间利益关系的协调和处置能力，对利益相关方不同诉求的整合能力，都是对执政能力、政治智慧的考验。近年来不时发生的群体性事件，虽然导火索有所不同，但大多与多年来积累的社会问题紧密相关。虽然党和政府一直在协调社会关系，但与社会的需求仍有一定差距。如果这种社会需求过于强烈和迫切，而以政府为主要代表的公共权力自身、特别是处理政策问题的能力不能顺应这种需求，就会产生治理能力问题。

一言以蔽之，社会的需求、人民群众的诉求与执政党、政府能否满足、如何满足这种诉求的关系，是治理问题的本源。由此，产生了中国共产党传统的群众路线与国家治理现代化的关系。

新时期论坛

治理现代化的制度之维

□周　望

制度是理解习近平系列重要讲话精神的一个重要维度。党的十八大强调“要把制度建设摆在突出位置”，十八届三中全会提出“全面深化改革的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现代化”。习近平系列重要讲话蕴含着丰富的制度思想，系统科学地回答了推进治理现代化需要什么样的制度和制度观。其内容可从制度自信、制度现代化、制度创新、制度的生命和权威在于实施、制度面前人人平等、领导带头遵守制度、良法善制、制度建党等十个方面概括。

制度自信。习近平强调，对“三个自信”要刻骨铭心。他说，中国特色社会主义是社会主义而不是其他什么主义，科学社会主义基本原则不能丢，丢了就不是社会主义。一个国家实行什么样的主义，关键要看这个主义能否解决这个国家面临的历史性课题。历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国，这是历史的结论、人民的选择。随着中国特色社会主义不断发展，我们的制度必将越来越成熟，我国社会主义制度的优越性必将进一步显现。我们就是要有这样的制度自信。

制度现代化。制度现代化即国家治理体系现代化。习近平指出，未来的变革是产业和科技之争，也是制度和领导力之争。我们的国家治理体系总体上是好的，是有独特优势的，是适应我国国情和发展要求的。同时，我们在国家治理体系方面还有许多亟待改进的地方。制度现代化，“就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”。

制度创新。制度创新是最大的红利。改革就是创新，就是中国特色社会主义制度的自我完善和发展。习近平指出，我们全面深化改革，是要使中国特色社会主义制度更好；我们说坚定制度自信，不是要固步自封，而是要不断革除体制机制弊端，让我们的制度成熟而持久。当前，制度创新的重点仍然是经济体制改革，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。2014年5月23日，习近平在上海考察时强调，上海自由贸易试验区是块大试验田，要切实把制度创新作为核心任务，以形成可复制、可推广的制度成果为着力点。

制度的生命和权威在于实施。2012年12月4日，习近平在中央政治局会议上关于改进工作作风、密切联系群众的讲话指出，最重要的是要抓好落实，言必行、行必果。我们说了不是白说，说了就必须做到，把文件上写的内容一一落到实处。规定就是规定，不加“试行”两字，就是要表明一个坚决的态度，表明这个规定是刚性的。定规矩，就要落实一些已经有明确规范的事情，就要约束一些不合规范的事情，就要规范一些没有规范的事情。

制度面前人人平等。2013年6月18日，习近平在党的群众路线教育实践活动工作会议上指出：“制度一经形成，就要严格遵守，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，坚决维护制度的严肃性和权威性，坚决纠正有令不行、有禁不止的各种行为，使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束。”在现代社会，就是要做到人人平等。比如法律制度，任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动，任何公民、社会组织和国家机关都要以宪法和法律为行为准则，依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。任何人违反党纪国法都要受到平等的追究，要坚持“老虎”“苍蝇”一起打。

领导带头遵守制度。习近平始终重视领导带头，反复强调打铁还需自身硬。新一届中央领导集体上任伊始，即作出关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”，并首先从中央政治局做起。习近平强调，党风廉政建设，要从领导干部做起，领导干部首先要从中央领导做起。正所谓己不正，焉能正人。他还要求，党员领导干部要做学习党章、遵守党章的模范，各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治，县处级以上各级领导机关、领导班子、领导干部一定要在党的群众路线教育实践活动中当好表率。

制度管权。权为民所赋，权为民所用，必须保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。2013年1月22日，习近平在十八届中央纪委二次全会上指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。他强调，各级领导干部要始终对宪法法律怀有敬畏之心，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不要去行使依法不该由自己行使的权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。不懂这个规矩，就不是合格的领导干部。

制度维权。“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”习近平强调，要把群众合理合法的利益诉求解决好，完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度。要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。他在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上指出：“宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有保证公民在法律面前一律平等，尊重和保障人权，保证人民依法享有广泛的权利和自由，宪法才能深入人心，走入人民群众，宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。”

良法善制。制度应当获得普遍的遵守，而被普遍遵守的制度本身也应该是好的制度。什么是好的制度呢？习近平指出：“不管建立和完善什么制度，都要本着于法周延、于事简便的原则，注重实体性规范和保障性规范的结合和配套，确保针对性、操作性、指导性强。”“于法周延、于事简便”就是好制度的基本标准，人们通常也说“法网恢恢，疏而不漏”。好的制度要有稳定性，但也要随着社会生活的发展变化不断发展完善，“实践是法律的基础，法律要随着实践发展而发展”。

制度建党。制度建设是党的建设新的伟大工程的重要组成部分。把制度建设与思想建设、组织建设、作风建设和反腐倡廉建设有机结合起来，是加强党的建设的一条重要经验。党的制度建设包括党内生活制度和党的领导制度建设两个方面。党内生活制度建设，要把党章作为全党必须共同遵守的根本行为规范。习近平指出，党章就是党的根本大法，是全党必须遵循的总规矩。党的领导制度建设，要在宪法和法律的范围内进行，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、法治社会一体建设。习近平强调，我们要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式。

党的思想史

批评和自我批评的由来与发展

□熊自牧

在安排部署党的群众路线教育实践活动时，习近平总书记强调，以整风精神开展批评和自我批评，在批评和自我批评上好好下一番功夫。联系中国共产党90多年发展史，学习领会习近平总书记重要论述，在新的历史条件下进一步继承和发扬批评和自我批评优良作风，需要深刻理解和正确把握其形成脉络和丰富内涵。

形成脉络

党内批评和自我批评是解决党内矛盾，坚持真理，修正错误的基本方法，是在马克思主义原则基础上巩固和加强党的团结，加强党内监督，保持党的肌体健康，使党充满生机和活力的有力武器。

20世纪40年代初，中国共产党在延安开展了一次马克思主义教育运动，集中整治对党和革命事业危害最大的主观主义、宗派主义和党八股。通过近三年整风学习，总结了历史经验，澄清了什么是真马克思主义、什么是正确路线等重大是非问题，大大增强了全党的团结统一。1945年，毛泽东在党的七大上作了《论联合政府》的报告，明确指出，以马克思列宁主义的理论思想武装起来的中国共产党，在中国人民中产生了新的工作作风，这主要的就是理论和实践相结合的作风，和人民群众紧密地联系在一起的作风以及自我批评的作风。随后，党的七大审议通过的《中国共产党章程》明确提出，中国共产党应该用批评和自我批评的方法，经常检讨自己工作中的错误与缺点，来教育自己的党员和干部，并及时纠正自己的错误。这是党第一次将“批评和自我批评”写入自己的章程，成为全党共同遵守的准则之一。

1956年，在党的八大会议上，邓小平作《关于修改党章的报告》提出，各地区各部门党的组织，必须运用过去整党工作的经验，采取群众性的批评和自我批评的方法，每隔一定时期，对全体党员进行一次工作作风的整顿，特别着重检查群众路线的执行情况。随后通过的《中国共产党章程》在总纲中明确规定，中国共产党和它的党员必须经常用批评和自我批评的方法揭露和消除自己的缺点和错误，以教育自己和人民。党章在规定党员义务时明确指出，实行批评和自我批评，揭露工作中的缺点和错误，并且努力加以克服和纠正。党章在规定基层组织一般任务时明确要求，开展批评和自我批评，揭露和消除工作中的缺点和错误，同一切违法乱纪、贪污浪费和官僚主义的现象进行斗争。这是党章第一次将批评和自我批评列为党员的义务和党组织的任务。

改革开放以来，党对批评和自我批评的认识进一步深化，党章对批评和自我批评的相关规定日臻完善。1982年，党的十二大通过的中国共产党章程，继承和发展了八大党章的相关论述。党章在总纲中明确，党在自己的政治生活中正确地开展批评和自我批评，在原则问题上进行思想斗争，坚持真理，修正错误。党章在规定党员义务时指出，切实开展批评和自我批评，勇于揭露和纠正工作中的缺点、错误，支持好人好事，反对坏人坏事。党章在规定基层组织基本任务时明确要求，开展批评和自我批评，揭露、改正工作中的缺点和错误。1992年，党的十四大通过的党章在规定党员义务时对批评和自我批评的要求作了调整，增加了“坚决同消极腐败现象作斗争”这句话。在规定基层组织基本任务时，保留了开展批评和自我批评的要求，删除了与党员义务中已经有明确规定的“揭露、改正工作中的缺点和错误”的要求。至此，党章关于批评和自我批评的完整论述开始固定下来，至今已有20多年，党的十五大到十八大一直保持了十四大党章的规定。

一段时期以来，人们更耳熟能详的词语是“批评与自我批评”。为什么流行词语竟然与党章规定不一样呢？追寻历史的足迹，我们在党的七大党章中找到了“批评与自我批评”一词的历史源头。党的七大党章中明确规定，中国共产党应该用批评和自我批评的方法，经常检讨自己工作中的错误与缺点，来教育自己的党员和干部，并及时纠正自己的错误。与此同时，党章宣示，中国共产党反对那种自高自大、害怕承认自己错误、害怕批评与自我批评的情绪。从党章上述规定可以看出，两个词语的内涵是一致的。党的八大之后，党章不再使用“批评与自我批评”一词。几十年后，在2001年召开的十五届六中全会上，党中央作出了《关于加强和改进党风建设的决定》，明确提出了理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评等三大优良作风。其中，理论联系实际、密切联系群众与七大报告中的提法完全一致，第三个作风稍有拓展，七大报告的提法是自我批评，全会决定的提法是批评与自我批评。以此为契机，十多年来，人们沿用的都是“批评与自我批评”的提法。这次党的群众路线教育实践活动通知、党的各级领导人的讲话，都普遍回归到党章的规定，多少有些正本清源的意蕴。

开展批评和自我批评必须把握的三个关键点

批评和自我批评是系统总结中国共产党在革命建设中的实践经验的基础上形成和发展起来的。作为我们党的优良作风，批评和自我批评有着丰富的内容，包括基本的原则、态度、方法、形式等。中华文化有“吾日三省吾身”的优良传统，中国共产党人更要时刻自我反省，经常自我批评，虚心接受批评，不断提高自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力。在开展批评和自我批评过程中，我们要牢牢把握以下几个关键点。

把握根本目的。开展批评和自我批评，目的是巩固党组织的团结统一，提高党的凝聚力、创造力和战斗力。党内发生的矛盾，工作中出现的缺点和错误，一般说来，都是思想认识上的问题；对于思想认识上的问题，只能采用民主的方法，批评的方法，说服教育的方法去解决，不能用强制压服的方法去解决。几十年来，中国共产党坚持开展批评和自我批评，不断揭露党内出现的各种错误倾向和不正之风，保持和发扬优良的传统和作风，巩固和发展了党的团结和统一。在新的历史条件下，把握批评和自我批评的根本目的，最要紧的就是坚持团结—批评—团结的方式。我们开展批评的出发点和落脚点，都是为了帮助同志祛病强身，增强党内团结，因此批评一定要与人为善，既实事求是提出问题，严肃批评，又恰如其分，分析危害和原因，提出切实可行的解决问题的办法，达成新的团结。

把握基本方法。开展批评和自我批评，必须尊重客观事实，掌握正确的方法。一是牢记实事求是。准确掌握情况是开展批评的前提条件。要把握实事求是的原则，不夸大事实、不缩小问题、不掩饰缺点，讲得恰如其分，令人心悦诚服，真正让人感受到批评和自我批评的真心诚意。二是坚持问题导向。解决问题是检验批评和自我批评的根本标准。要紧盯工作中的主要矛盾和矛盾的主要方面，紧盯解决“四风”中的焦点问题，以改进作风、改变状态、改造思想为着力点，扎实开展好批评和自我批评，通过解决问题来切实推动事业发展。三是注重严于律己、宽以待人。严己恕人是一种高尚的道德情操，是处理人际关系的道德准则之一。因此，必须把握好分寸，讲究好方法，做到严己恕人。自我批评要对照先进性的标准，对照改进作风的要求，认真检查自己的所思所言所行，及时解决自身存在的问题。批评别人要出以公心，与人为善，从团结共事的原则基点出发，从求同存异的理性思考入手，以宽容谦和的批评赢得别人的尊重，帮助别人认识错误，欢迎别人改正错误。

把握尺度界限。开展积极的而不是消极的、认真的而不是敷衍的、真诚的而不是虚伪的批评和自我批评，目的是帮助那些“为私心所扰、为人情所困、为关系所累、为利益所惑”的同志，明辨是非，放下包袱，通过刮骨疗毒达到祛病强身的目的。同时，要注意划清两大界限。一是要划清与庸俗腐朽的好人主义的界限。防止在原则性问题上走中庸路线，取消思想斗争，搞无原则的和平共处，使得批评和自我批评流于形式。二是要划清与上纲上线的极左做法的界限。开展批评和自我批评不是重搞左的一套，不能混淆两类不同性质的矛盾，搞无情打击，人身攻击。在党内生活中，无论是批评还是自我批评，都应着重于思想建设和作风建设的大局，联系思想实际和工作实际，开展同志式的批评和自我批评，既要红红脸，出出汗，又要不伤心，不伤情。特别需要明确的是，批评和自我批评目的之一是为了与消极腐败现象作斗争，但不是用来与腐败分子作斗争的武器。对腐败分子，既不能试图采取党内批评的办法避重就轻解决问题，也不能允许其通过自我批评蒙混过关，而是必须绳之以党纪国法，绝不宽宥。