发展与现代化

国家治理现代化的唯物史观基础

推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要促进经济持续健康发展，推动社会结构日趋合理，在此基础上引领政治体制和思想观念朝着更加进步的方向变革。

□ 牛先锋

唯物史观认为，“每一历史时代的经济生产以及必然由此产生的社会结构，是该时代政治的和精神的历史的基础”。《共产党宣言》序言中的这段话不仅简明地概括了一个时代的构成要素，而且对这些要素进行了逻辑构建，形成了“经济生产——社会结构——政治——精神”的分析链条，从理论上说明国家治理应该是经济生产、社会结构、政治体制（制度）、思想观念领域的整体性治理。推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要促进经济持续健康发展，推动社会结构日趋合理，在此基础上引领政治体制和思想观念朝着更加进步的方向变革。完整掌握这一分析方法，对于认识我国国家治理体现代化问题，有着重要的现实意义。

国家治理现代化的关键是促进经济生产的发展

判断一个国家治理是否实现了现代化，可以列举出一大串指标，但是这一切指标背后起决定性作用的还是国家的经济生产能力。生产力是历史发展的根本动力，也是衡量一个国家治理能力是否现代化最有说服力的标尺。如果经济生产长期徘徊不前，或者处于下行的风险区，在国际比较中长期处于劣势，那么国家治理就缺乏厚实的家底支持。在这种情况下，谈国家治理现代化最起码的资格恐怕也没有。所以，经济生产能力是国家治理现代化的硬道理、硬条件，更是国家治理现代化的底线标准和第一标准。

我国国家治理现代化的目的，就是实现国强民富、国泰民安，或者说实现中国梦。实现中国梦，关键还是把经济生产搞上去。我们应该清醒地看到，我国处于并将长期处于社会主义初级阶段，我国的主要矛盾没有变，发展中大国的地位没有变。改革开放以来我国的综合国力得到了提升，经济总量跃居世界第二，人民的生活水平有很大的改善，处理国内外复杂问题的腾挪余地扩大，这些成就归根结底是经济生产发展的结果。

当前，我国正面对着复杂多变的国际形势和艰巨繁重的改革发展稳定的任务，战略机遇期与矛盾凸显期并存，要抓住机遇、化解矛盾，最根本的还得坚持以经济建设为中心，鼓励大众创业，万众创新，坚持发展是硬道理，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，不遗余力地把经济生产搞上去。邓小平说，马克思主义最讲发展生产力，不发展生产力半点马克思主义都没有。同样，经济生产上不去，说到天边也称不上国家治理现代化，更谈不上有现代化的治理能力。

国家治理现代化要注重培育和形成良性的社会结构

每一时代的经济生产都是在既定的经济关系中进行的，并且在生产出物质产品的同时也生产出新的经济关系。经济关系的总和就构成了既定的社会、既定的社会关系和社会结构。正如马克思所指出，“手推磨产生的是封建主为首的社会，蒸汽磨产生的是工业资本家为首的社会”。由经济生产所产生的社会结构对经济生产具有促进作用，但这种作用并不是自发地发生，如果不自觉地加以调控，往往会产生社会对立、撕裂社会关系。

中国经历改革开放三十多年的发展，经济生产已经发生了巨大的变化，“一大二公”的所有制关系演变成了公有制为主体多种所有制经济共同发展的经济制度，计划经济形式演变成了社会主义市场经济体制，按劳分配方式被按劳分配为主体、多种分配形式并存取代。与经济生产的变化相联系，社会成员在受教育程度、就业方式、收入及财产占有多寡、社会地位等方面都表现出极大的差异，“两大阶级一个阶层”（工人阶级、农民阶级、知识分子阶层）既难以准确描述现有的社会结构，更难以用此框架来分析和解决存在的社会问题。然而，处于分化和形成之中的我国社会结构正呈现出许多令人不安的迹象：社会成员收入差距扩大的趋势没有得到有效的扼制；利益获取的方式、渠道、手段日益固定，利益固化的藩篱局部形成；社会阶层流动通道变得狭窄和梗阻，社会弱势群体改变命运的机会减少，强者恒强、弱者恒弱的代际相传迹象显现；社会心理焦躁，社会不信任感上升，社会意愿的非理性表达频发，等等。假若放任这些现象按照自身逻辑发展，或者执政党不能有效地加以调控，社会结构恐怕向两极对立的方向演变。关于这一点，邓小平在1993年就警告说：“少部分人获得那么多财富，大多数人没有，这样发展下总有一天会出问题。”



理论和实践告诉我们，构建和谐社会必须着眼于社会结构的塑造，在政策选择上要“调控两端，扩大中间”，即调节高收入、提高低收入、扩大中等收入，逐步形成两头小中间大的“橄榄形”社会结构。这是避免跌入中等收入陷阱和社会冲突，体现国家治理能力现代化和整个国家现代化的重要标志。

国家治理现代化要建立在民主法治和核心价值观认同的基础之上

经济生产和社会结构是社会政治和精神的基础，经济生产和社会结构的变化就其形式上来看只是物质财富的增长和社群构成的变动，就其内容来看则是利益关系的调整和新的利益主体产生。细微的利益变动都会触及每一个社会群体和个体的政治生活和精神生活领域，引起人们政治诉求和思想观念的变化，从而对已有的政治制度和意识形态形成挑战。

这种挑战主要表现在四个方面：一是利益的调整与变动直接影响到社会成员的政治心态、文化心态，使利益获得的弱势者产生出政治地位失落感和意识形态的认同危机，甚至导致对政治制度和主流思想观念的不信任和拒斥。二是新社会阶层（利益主体）的出现和成长发育无疑打破了业已存在的利益格局，实现利益格局的再平衡需要高超的政治智慧。三是市场经济条件下，以物的独立性为基础的人的独立性地位的确立，使人们思想的独立性、选择性、多变性、差异性增强，自主表达个人权利和诉求的愿望日益强烈，思想的多样性有了存在的利益基础。四是利益的独立性也加速了人身依附关系的瓦解，促成了“单位人”向“社会人”转变，各种社会组织开始成长、成熟，政府、市场、社会三者之间的关系需要在法律上重新规范、在制度上重新安排。

推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要从根本上、制度上、全局上回应这些挑战。一是通过顶层设计在制度上明确执政党、政府、市场、社会等主体在国家治理体系中的地位、职能、作用，畅通民主渠道，广泛而真实地反映社会民主诉求，实现国家治理的科学化、民主化、法治化。二是深化政治体制改革，既要维护传统意义上的“两大阶级一个阶层”的利益，使其利益增进与经济社会发展成果的增长相匹配，不断巩固其在国家政治生活中的主人公地位，又要维护新社会阶层的权益，保护其合法财产权和政治地位，鼓励其创业干事的热情，实现社会利益主体各安其位、各司其职、各显其能、各得其所而又和谐相处。三是适应人们思想独立性、选择性、多变性、差异性的现实和现代传媒的兴起，积极开展社会主义核心价值观建设，既巩固马克思主义意识形态的主导地位，又引领多样发展，形成一元主导、多样并存思想文化格局。

党的思想史

延安时期的《学习》专刊

中国共产党历来重视领导干部的学习。早在延安时期，干部学习就被摆在了重要的地位，特别是通过办报来指导学习，并取得了良好的效果。

□ 聂文婷

1942年2月28日，中央政治局召开会议，作出了关于中央党校组织及教育方针的六个决定，其中有一条是：出版《学习报》，由彭真负责，陆定一副之。4月24日，中共中央召开书记处会议，决定将出版《学习报》改为出版《学习》专刊，在《解放日报》第四版刊出。由于彭真正在负责中央党校的整风学习，因此，政治局会议任命陆定一为《学习》专刊编辑委员会主任。之所以点将陆定一，是因为陆定一对宣传工作和办报事务有着丰富的经验。陆定一曾担任团中央宣传部长多年，曾是很有影响力的《中国青年》杂志的主编，在长征中主编过《红星报》，后来又担任红军总政治部宣传部长、八路军宣传部长和政治部副主任，并领导过《新华日报》华北版。

5月13日，《学习》专刊第一期出版，编辑委员会发表了《本刊宗旨与投稿规约》。规约指出：“本刊是根据中央的决定，为了帮助全延安全边区党当前的学习运动而出的。”“我们现在正处在最为伟大的历史时期，我们这次学习的规模是党二十一年历史上空前未有的一次。我们这次学习的目的，是为了发扬优良传统，改变不正之风，团结全党以便克服困难，迎接光明，把中国弄好。”因此，规约提出号召：“不但需要造成浓厚的学习空气，还需要解释问题，解释疑难，创造经验，交换意见，赞扬好的，批评坏的，才能把这一次学习运动搞好。”在第一期上，陆定一发表了《为什么整顿三风是党的思想革命》，陶铸发表了《我对中宣部四三决定的认识》等文章。其中，陆定一的文章对整顿三风的伟大意义作了透彻的阐述，并在充分肯定马列主义对中国革命的伟大作用的同时，肯定了学习外国经验的必要性，但又指出教条地生搬硬套外国经验是错误的。

《学习》专刊创刊后，得到了各机关、学校墙报编辑委员会以及各机关、学校参加学习同志的积极响应，论文、杂感、心得、经验、质疑和解答等稿件纷至沓来。在5月16日出版的《学习》第二期，彭真发表文章《怎样学习二十二个文件》，指出：领会文件的精神与实质，目的就是运用它来了解周围事变的内部联系，来预言事变的发展过程，从而确定正确的方针，用来解决中国革命的实际问题。领会贯通的标准是实践，是会不会应用。要真正领会这些文件的精神与实质，唯一的办法是精读，反复地深思熟虑地精读，深入地研究，热烈地讨论。5月21日，《学习》第三期出版，内容有艾思奇的《学习观念的革命》、何其芳的《研究文件的时候怎样作笔记》、王凯的《批评者与被批评者应取的态度》、郭以清的《谈〈改造我们的学习〉》等文章。

6月初，编辑委员会检查了创刊一个月以来的工作，发现《学习》的工作是有成绩的，但是也有缺点，主要是没有能够充分地解释问题，解决疑难，对于赞扬好的、批评坏的还没有开始做。因此，在6月11日出版的第八期上，编委会发表讲话指出：现在延安的学习运动已经热烈地发动起来，需要使之深入。《学习》的任务，也要适应这一方针。为此决定：（一）增多理论问题和历史问题的稿件，加强注意对文件的解释和问题的解答。一方面尽量求得配合学习的进程来帮助学习，另一方面要尽量吸收学习中所得到的新成果。（二）注意小组讨论方法和个人反省方法的研究，有系统的介绍重要单位的工作经验。（三）收集学习中好的和坏的例子（团体和个人的），以供效仿和警示。（四）提高质量，欢迎读者的批评和建议，欢迎读者热烈投稿，对稿件的要求也作了详细的说明。

从第九期开始，《学习》专刊更具针对性，每一期都有一个鲜明的主题。例如，从第九期开始，连续刊发了领导干部批评和自我批评的投稿，多为联系自己思想的短小文章。第九期刊发冯文斌的《如何反省自己》、陈伯达的《关于王实味》，第十一期刊登邓力群的《我来照照镜子》，第十四期发表曹里怀的《改造自己的作风》和《十五年思想变化的反省》，第十八期刊登王思华的《二十年来我的教条主义》，等等。再如，1942年9月25日出版的第二十一期以自然科学学院教育方针为主要内容，刊登了康迪的《对乐天宇同志〈读关于延安干部学校的决定〉之商榷》、林山的《关于发展我们的自然科学教育和工作的我见》。1943年1月16日第二十四期为学习文化专号，内容有彭真的《工农干部要学文化》和工农同志学习文化的体会、认识等3篇文章。

特别值得一提的是，随着学习深入到县一级，从1942年8月5日《学习》专刊第十六期开始，专门开辟了《县级干部如何学习》专栏，有效辅助了县级干部的学习。随后不久，军队系统进入党风学习阶段，对此，9月8日出版的《学习》专刊第二十期集中刊登了有关军委系统学风、党风学习的文件和文章，如《军委分区总学习委员会关于开始党风学习的决定》、陶铸的《军委系统学风学习中我所感到的几个问题》等。

除此之外，《学习》专刊每隔几期便刊发一次学习编委会答读者问的文章。例如，第九期刊发《关于理论与实际》答读者问，第十三期刊发《关于不要误解实事求是》答读者问，等等。在1942年8月11日出版的《学习》专刊第十七期，刊登了匡亚明的《关于总结三月来学习经验的几点经验》和李富春的《怎样总结学风学习与开始党风学习》等文章。

从1942年5月13日创刊，至1943年1月16日停刊，《学习》专刊共办8个多月，出版24期。针对干部在学习文件、写笔记、小组讨论、反省、进行批评与自我批评等环节中的思想情况、学习方法、工作方法，有针对性地发表了一系列文章，对于推动延安大学习运动起了很好的推动作用。《学习》专刊的创办，充分表明中国共产党一直以来对学习的重视，不仅要求学习组织化、具体化，而且还通过创办辅助刊物，使得学习形式不拘一格、内容更加丰富多彩，进而提高了干部学习的积极性和有效性。

专家视点

为官不为 破解之道

□ 尹艳红

今年以来，中央领导多次针对一些重大决策难以落地现象批评部分官员懒政怠政、为官不为。为官不为现象引发了社会各界的关注。

为官不为造成的严重危害

为官不为不仅造成懒政怠政等政策执行不力，阻碍了经济社会的正常发展，还严重影响了群众对领导干部信任度和政府公信力。

选择性执行，造成政策落实难。中央在深化改革方面下足了功夫，出台了一系列改革政策，但很多政策出台后，落实并不理想。如何打通政策执行的“最先一公里”与“最后一公里”，成为决定改革成败的关键落地环节。不少官员抱着“只要不出事，宁愿不做事”的态度，尤其是涉及垄断利益和地方政府利益改革政策最难推行，严重影响了中央对经济社会改革发展的战略部署和下一步改革的顺利推进。

凡事向上看，造成干群关系紧张。长期以来官员的政绩观和考核方式，导致官员选择做好上级领导高度重视的政策事项优先办理、对官员个人发展和晋升有关的显性工作优先作为，对群众亟需的公共服务事项重视不够，造成干群关系紧张，群众对政府和官员不满日益见涨，损害了党和政府的形象。

不敢担当，不利于党政领导队伍建设。党政领导干部的治理能力是国家治理能力现代化和落实改革各项措施的重要部分，部分官员遇到困难不作为，推卸自身责任，把集体决策当成推卸个人责任的工具，不利于党政领导队伍建设，严重影响整个党政领导队伍对改革措施落实的积极性和责任心。

为官不为的主要原因

权责不一致造成官员“为官难为”。目前政府职能转变尚未到位，领导干部管了很多本应由市场和社会管理、政府不该管也管不好的事项。同时，由于权责划分不清，上级领导安排的不在年初工作计划中的临时性交办事项也严重影响了下级官员的正常工作进展。笔者在某部委就临时性工作事项进行调研发现，该部委接受调研的18个司局中，绝大多数司局临时性任务在全年工作中超过60%，个别司局临时性任务竟然高达90%以上。在中国经济社会快速发展过程中，中央政府制定的很多政策边界也不清晰，对区域政策差异的考虑不足也给基层政府官员执行造成了很大困难，加剧了官员作为的难度。

动力机制缺失造成官员“为官懒为”。随着依法治国的深入，中央加大治吏力度，持续推进反腐败工作，同时，不断跟进党的建设，群众路线、“三严三实”专题教育等工作开展，官员收入及福利待遇更加规范透明，寻租所得等灰色收入被有效遏制。公务员的激励机制、分类管理机制和晋升机制等动力机制没有及时跟进和创新，尤其是部分经济欠发达地区的基层政府官员，明显出现了对中央政策的选择性执行或滞后执行，缺乏动力推动，造成了官员作为的懒为现象。

监督机制不到位造成官员的“为官乱为”。由于历史传统和改革尚未到位，官员的自由裁量权过多过大，而呼吁多年的政务公开、信息公开工作只做到了局部公开和少量公开，大量的政务信息被赋予密级。由于信息公开不足，公众对官员的执法行为无法有效进行监督，造成一些地区、一些部门官员滥用职权、暗箱操作、违规行使自由裁量权等乱作为现象。

为官不为的破解之道

可以说，某些官员出现为官不为问题，有其自身对待改革的态度问题，但多数是体制机制不完善导致，以运动方式治理官员不作为，短期见效快，可持续性差，甚至会加剧官员的懒政乱为。治理官员应为不为现象，应着眼于建立长效机制，进行系统性顶层设计，完善制度建设，严格责任落实，让有为者有位，无为者让位。

首先，整体思考，系统设计。为解决为官不为问题，各地区、各部门纷纷出招，试图一举解决该问题。为官不为不是一个简单的治吏问题，它是一项系统工程，涉及多个方面，因此，不能通过运动式整治活动进行治理，需要整体思考，进行顶层设计。要从深化行政体制改革入手，转变政府职能，厘清党政机关各部门权责清单，全面梳理领导干部岗位职责，确保权责一致，减少三定职责中领导交办事项的比例。

其次，完善制度，分类治理。为官不为造成的原因不同，要根据为官不为的不同类别进行分类治理。对于权责不一致造成的“为官难为”现象，要与权责清单和岗位职责梳理相结合，进一步加强权责清单梳理工作；对于动力机制缺失而造成的“为官懒为”现象，要与当前正在推进的公务员分类管理相结合，完善晋升机制，加快研究基层干部职级与职务相并行制度，健全公务员薪酬激励制度；对于监督机制落实不到位造成的“为官乱为”现象，要与依法治国、依法行政工作相结合，强化信息公开力度，建立公务员信用体系，把公务员和领导干部的依法履职行为晒在阳光下，由公众参与监督，形成有效监督网络。

再次，有效融合领导干部绩效考核与政府绩效管理。治理为官不为最终要落脚在提升政府执行力，党的十八大明确提出，要创新政府管理方式，推行政府绩效管理，提升政府公信力与执行力。政府绩效管理作为政府管理的重要手段，被日益重视，成为抓落实、提升政府执行力的重要管理工具。但是，当前国内大部分地区的领导干部绩效考核与政府绩效管理是并行开展，只有少数地区的领导干部绩效考核中实绩考核结果采纳了政府绩效管理的评估结果。因此，必须有效融合党政绩效评估，把政府绩效评估结果纳入党政领导干部绩效考核的实绩之中，将领导干部的工作作为与考核直接挂钩，考核结果与晋升等相联系，以有效解决为官不为问题。