本版编辑：曹颖新
E-mail：m3@studytimes.cn
Tel：010—62806236

国家治理如何实现现代化

——《习近平复兴中国》连载

□〔美〕罗斯·特里尔 主编

五大理念：国家治理的灵魂

“我会见一些国家的领导人时，他们感慨说，中国这么大的国家怎么治理呢？的确，中国有13亿人口，治理不易，光是把情况了解清楚就不易。”在接受巴西《经济价值报》记者采访时，习近平曾这样说道。

有意思的是，台湾大学教授朱云汉讲授中国研究课程时，第一节课就向学生强调，理解中国要注意三件事：中国非常大！中国非常非常大！中国非常非常非常大！中国那么大，人类社会既有的治理模式，在这里都可能“失灵”。

的确，对于中国这样一个超大规模的发展中国家而言，其治理的难度是空前的，可能超出了人类既有的所有经验。改革开放以来的30多年，中国在大国治理方面的探索取得了不俗成绩。尽管今天的中国还面临诸多问题和挑战，但总体而言30多年的改革是成功的，其治理经验是值得肯定的。尤其是中共十八届三中全会提出把“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，“治理”（governance）成为中共执政的核心理念。

从“管理”到“治理”，虽一字之差，却代表了中共治国理念的根本转变。第一，权力主体从“一元”到“多元”转变。在管理模式下，权力的主体是单一的，就是政府或国家公共权力；在治理模式下，权力的主体则是多元的，除了政府外，还包括企业、社会组织、居民自治组织、公民个体。第二，权力的运行方式从单向到双向转变。在管理模式下，权力的运行是单向的，是自上而下的；在治理模式下，权力的运行是双向的，既有自上而下，也有自下而上，政府、市场、社会之间通过分工协作，实现公共事务有效治理。第三，权力的运行基础从公域私域不分到公域私域两分转变。在管理模式下，政府的权力很难受到约束，权力覆盖社会生活的各个角落；在治理模式下，权力的运行以公共领域为界，不能随意侵入私人领域。

作为一种新的治国理念，“治理”并非中共的发明。早在1990年前后，国际社会就开始使用“治理”概念来研究“非西方国家如何摆脱发展困境”问题，“善治”（good governance）被赋予越来越多的内涵，包括发展中国家如何构建稳定的政治体制、完善的法治体系、成熟的市场机制、与政府转型相适应的行政体制，如何建设并提高国家和政府的治理能力，如何平衡国家与社会之间的关系，等等。从某种意义上说，“善治”对现代国家构建和国家能力的重视，体现了发展中国家对重构国家治理体系、提升国家制度理性化程度以及实现国家社会多元协作的双重需要。

2013年11月12日，在中共十八届三中全会第二次全体会议上，习近平首次全面界定了“国家治理体系”和“国家治理能力”的基本内涵：“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。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，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、法律法规的安排，也就是一整套紧密相连、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。”

现代治理体系的核心问题是理顺国家与社会、政府与市场、公共权力与公民权利之间的关系。这当然是一个普遍化的要求。问题是，在中国当前的历史条件下这些普遍化的要求如何具体化为构建国家治理体系的行动指南？面对960万平方公里的国土，区域间不平衡的发展状况差距巨大；13亿多人口，比美日德法英人口总和的两倍还多；从经济发展的“中等收入陷阱”，到人口红利的“刘易斯拐点”；从国际政治的“修昔底德陷阱”，到兴衰治乱的“历史周期律”，面对各种挑战，需要不断地追问“路在何方”？

十八大以来，中共不断探索前进。在总体布局上，从十八大的“五位一体”到十八届三中全会的全面深化改革和四中全会的全面依法治国；从2014年底提出“四个全面”到五中全会的“五大理念”，中共的认识在逐步深化。与此同时，这种探索在理念、战略和实践三个层次上都呈现出诸多新特点，用中共十八届五中全会的话来说就是“治国理政新理念新思想新战略”，这些“新”所要表达的就是“现代化”之义。

2015年10月底，中共十八届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。

2016年新年伊始，习近平在重庆考察时在“五大发展理念”前面加上了5个修饰词，使五大发展理念的内涵更加饱满——“崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享”。

创新、协调、绿色、开放、共享，看似平常的五个词，却凝聚着中共30多年改革开放实践探索的精髓，体现了中共在国家治理体系建设问题上的战略思维。五大发展理念是一个有机的整体。创新是发展的第一动力，必须崇尚创新，将创新摆在国家发展全局的核心位置；协调是超大型国家治理的难点，关系到发展的总体布局，必须注重协调，正确处理发展中的重大关系；绿色是健康发展的标志，必须倡导绿色发展，促进人与自然的和谐；开放是中国30多年高速发展的基本经验，必须坚持对外开放的基本国策，厚植开放的根基，以扩大开放带动创新、推动改革、促进发展；共享是社会主义的本质要求，必须大力推进共享发展，推动社会的公平正义，体现以人为本的发展理念。

崇尚创新

改革开放以来，中共不断提出关于创新的新理念。

改革开放伊始，邓小平就在全国科学大会开幕式上提出“科学技术是生产力”，10年后他进一步提出“科学技术是第一生产力”；

20世纪90年代，江泽民提出“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力”；

进入新世纪，胡锦涛提出“走自主创新之路，建设创新型国家”；

中共十八大提出实施创新驱动发展战略。2014年6月9日，习近平在中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会上的讲话中强调，在全面建成小康社会的关键时刻，“我们比以往任何时候都更加需要强大的科技创新力量”。“谁牵住了科技创新这个牛鼻子，谁走好了科技创新这步先手棋，谁就能占领先机、赢得优势”；

中共十八届五中全会提出：坚持创新发展，“必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风”。

创新首先是科技创新。从邓小平到习近平，他们关于创新的论述很多都是在与科技相关的场合展开的。习近平多次强调，“关键是时机和决断。历史机遇往往稍纵即逝，我们正面对着推进科技创新的重要历史机遇，机不可失，时不再来，必须紧紧抓住”。

对于新技术领域，国家要审时度势、全盘考虑、超前谋划、扎实推进；要深化科技体制改革，激发自主创新活力；以重大科技创新为引领，加快科技成果转化，构建产业新体系；打破关键领域核心技术受制于人的局面，赢得国际竞争的主动权。2015年5月8日，国务院公布了旨在强化高端制造业的国家战略规划《中国制造2025》。与之遥相呼应的是美国的“再工业化”战略和德国的工业4.0高科技战略计划。它们有一个共同愿景，就是通过高端技术革新和创业变革，将生产自动化和信息技术相结合，创造出新的智能产品、智能工厂和商业模式。《中国制造2025》瞄准了机器人、大飞机、节能和新能源汽车、生物制药和高性能诊疗设备等为代表的智能制造业。其中，中国工业机器人产业的快速崛起就是中国科技创新的一个典型。

在中国有这样一家机器人公司，通用汽车公司将其产品纳入全球采购平台，沃尔沃公司放弃行业老大的产品，转而选择它的机器人。它就是新松机器人自动化股份有限公司。新松成立的时间并不长，2000年初才成立。但从成立之初，新松就确立了自主创新的发展战略，“技术创业、两头在内、中间在外”，紧紧抓住技术研发和市场营销这两头，生产制造则和其他企业合作进行。在短短十多年的时间里，新松不断创新，真空机械手填补了国内空白、非接触供电机器人得到广泛应用、数字化智能工厂诞生。“用机器人生产机器人”标志着新松真正将机器人、智能设备和信息技术有机融合。今天，新松公司有着全球最齐全的机器人种类，并在高端制造领域对进口品牌形成了“挤出效应”。

创新不仅限于科技创新，制度创新更重要。一个国家的有效治理，最终还是取决于制度创新的力度。在过去500年中，真正对世界发展产生显著影响的大国屈指可数，而这些大国的兴盛都得益于制度上的创新。

荷兰，凭借金融制度创新，从偏于一隅的小国成为当时欧洲的经济中心；

英国，凭借政治制度创新，从一个岛国一跃成为日不落帝国；

美国，凭借政治制度、经济制度和社会制度创新，接替英国成为世界超级大国；

今天，中国凭借社会主义制度的自我完善和创新，正一步一步和平崛起。

在今天的中国，到处洋溢着制度创新的气息，到处都有制度创新的尝试和实践。在经济领域，国企改革、混合所有制、自贸区建设，如火如荼；在社会领域，分级诊疗试点、学区制、户籍制度改革，遍地开花；在政治领域，行政审批制度改革、参与式预算、协商民主，稳步推进；在国际领域，亚洲基础设施投资银行、“一带一路”倡议，气势恢宏。

中国是一个农业大国，如何解决土地一家一户分散经营和现代农业规模经营之间的矛盾？陕西杨凌通过制度创新走出了一条新路。

“大棚菜把人爱，早晨揭晚上盖，精品菜高价卖，挣下钱把楼盖”。这是杨凌斜上村流传的一段顺口溜，它源于杨凌“土地银行”这一制度创新。2009年，杨凌农业示范园区引导农民组建了“土地银行”，通过合并调整、反租倒包、企业租赁、自愿互换、入股合作等方式进行土地流转。

在斜上村，“土地银行”设有完备的董事会结构，土地流入流出和财务管理都公开透明，接受村民监督、政府监管。村民以每亩700元的价格将土地存入“土地银行”，企业、本村村民或外地农民再以每亩700元的价格从“土地银行”租用土地，用于规模化经营。通过“土地银行”流转土地，一方面实现了规模化经营，斜上村成规模种植的大棚菜和猕猴桃占全村耕地面积的70%；另一方面也催生了职业农民，他们告别了传统农民单家独户的生产模式，代之以分工明确、标准化的农业生产模式。制度创新不仅让农民的人均纯收入有了大幅度提升，而且带动了资金、技术、人才、管理等生产要素的集聚，为农业现代化奠定了基础。

注重协调

中国有句老话：“一花独放不是春，万紫千红春满园”，讲的就是协调发展的道理。尤其是对于中国这样一个超大规模国家而言，协调是持续健康发展的内在要求。超大规模的人口基数、辽阔的地理面积、庞大的经济体量，这些基本国情既是发展的优势，也是严峻的挑战。从2000年到2015年，仅用15年时间，中国的人均GDP从800多美元增加到8000多美元。在这样的高速发展中，城乡和区域之间发展的不平衡、社会成员之间收入差距过大等问题，已经成为中国发展的一个突出短板。解决这些矛盾的出路不在“非此即彼”的选择，而在统筹协调、均衡发展。

对于社会主义中国来说，老大哥苏联的教训殷鉴不远。曾几何时，苏联在短时间内从一个落后的前现代国家一跃成为超级大国，令整个世界为之侧目；后来一夜之间轰然倒塌，再一次让世人惊叹。苏联的解体有多方面原因，其中经济领域长期存在的工农业发展严重失衡是重要原因之一。中共对此深有体会。早在1956年，毛泽东在《论十大关系》中强调社会主义建设必须处理好的第一个关系就是“重工业和轻工业、农业的关系”，中国传统的中庸之道让中共避免了苏联的悲剧，从一开始就注重发展的协调性。

中共十八届五中全会提出，坚持协调发展，“必须牢牢把握中国特色社会主义事业总体布局，正确处理发展中的重大关系”。习近平也在不同场合多次指出，这些重大关系中尤其重要的是区域协调、城乡协调、经济与社会的协调、精神文明和物质文明的协调、国内发展与对外开放的协调、人与自然的协调等。

区域协调发展。中国是一个大国，地区间发展的不平衡是一个突出问题。区域协调实质上是对中国经济地理的重塑。中华人民共和国成立之初，中共通过计划经济体制，形成了东北、沿海沿江、内陆三大板块的一体化；改革开放后，通过引入市场经济，逐步形成了东部率先发展、西部大开发、中部崛起、东北振兴的区域协调发展战略。按照邓小平当时提出的“两个大局”战略构想：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”

十八大以来，习近平提出四大战略来进一步推进邓小平所说的第二个大局：“一带一路”、长江经济带、京津冀协同发展和海洋强国战略，不仅要强化内陆不同区域的平衡，而且要追求内陆与海洋的平衡。“一带一路”要完成的不仅是中国与“一带一路”沿线国家之间的互联互通，而且也肩负着打造内陆经济增长点、促进中西部地区发展的重任；长江经济带则要充分发挥母亲河作用，通过长江将东、中、西部贯穿起来，先进带后进，推动中西部地区的发展。

中共在促进区域协调发展中有两个很重要的抓手。

一是打造超大规模的海陆空立体综合交通运输体系，为各类要素在区域间的自由流动和城市功能的迁移重组提供畅通渠道。近年来，中国的高铁建设突飞猛进，整个铁路运输网络效能得到极大提升。与铁路运输网相匹配，形成了“两横三纵”城市群格局：以欧亚大陆桥和长江通道为两条横轴；以东部沿海（大连—湛江）、中部哈广（哈尔滨—北京—广州）、西部呼昆（呼和浩特—包头—昆明）通道为三条纵轴。点（城市）线（铁路网）结合，为区域间资源配置和协调发展注入了强大活力。

二是利用有效的政策工具——财政转移支付——来促进落后地区发展。所谓财政转移支付制度，是国家为实现区域间协调发展而采取的财政政策，其本质是通过转移支付，将政府以税收形式筹集上来的一部分财政资金转移到社会福利和财政补贴等费用的支付上，以缩小区域经济社会发展差距，促进各区域公共服务水平的均等化。十八届五中全会强调要“提高公共服务共建能力和共享水平，加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付”。今天，当英国通过公投脱离欧盟去过自己小日子的时候，中国政府则用财政转移支付的手段来帮助落后地区的人民过上好日子。

城乡协调发展。习近平指出：“没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。”他强调：“发展不能是城市像欧洲、农村像非洲，或者这一部分像欧洲、那一部分像非洲，而是要城乡协调、地区协调。”

在中共历史上，2000年可以算是城乡关系的一个分水岭。如果说在2000年之前主要是“以农补工”，那么2000年之后，“以工补农”“以工促农”成为主要发展方向。“以农补工”帮助中国迅速实现了工业化，建立起完整的工业体系，不仅为新中国奠定了坚实基础，而且为后来改革开放30多年高速发展奠定了基础；“以工补农”“以工促农”则旨在加速农业现代化，通过城乡一体化来促进社会公平，实现共同富裕的社会主义理想。

十八大以来，中共出台了一系列政策和措施，推动城乡一体的新型城乡关系，促进城乡协调发展，不断缩小城乡差距，让广大农民分享改革成果：

通过户籍制度改革补齐短板，使约1亿农业转移人口落户城镇，有序推进农业转移人口市民化；实现城镇基本公共服务、社会保障、基本保障住房等常住人口全覆盖，使进城务工的农民工能够真正安居乐业；

推动医疗改革，整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度，进一步消除城乡差别；

深化住房制度改革，加大城镇棚户区和城乡危房改造力度，为转移人口提供必要的生活环境和公共服务；

打响扶贫攻坚战，通过精准扶贫，帮助农村最贫困人口实现脱贫；

推动城镇公共服务向农村延伸，在取消农业税的基础上，加大对农村建设的投入，健全农村基础设施建设，改善农村生产生活条件，健全服务网络，建设美丽宜居乡村。

精神文明和物质文明的协调发展。早在浙江任职时期，习近平就多次强调，“GDP、财政收入、居民收入等等是一些重要指标，但都不是最终目的，其最终目的就是要促进人的全面发展，包括改善人们的物质生活、丰富人们的精神生活、提高人们的生活质量、提高人们的思想道德素质和科学文化素质等等”，“必须推动物质文明与精神文明协调发展”。

尽管中共自改革开放之初就一直强调精神文明和物质文明“两手都要抓，两手都要硬”，但很长一段时间是一手硬而一手软，物质文明确实抓上去了，精神文明却远远没有跟上。拜金主义流行、信仰严重缺失，“宁愿坐在宝马车里哭，也不愿坐在自行车上笑”成为新时期精神文明孱弱的一个缩影。

按照中共“两个一百年”奋斗目标，要在21世纪中叶实现中华民族伟大复兴。这一复兴不仅意味着物质的极大繁荣，更意味着精神的极度饱满。中华民族的复兴一定是文明的复兴，是延续几千年的中华文明再次焕发出生机与活力，不仅成为中国人的精神家园，而且成为世界文明向更高层次跃进的思想资源。十八大以来，中共高度重视精神文明建设，不仅提出了社会主义核心价值观，而且通过一系列措施，为精神文明建设创造良好的外部环境和内在动力：

净化网络空间，为6.88亿网民尤其是青少年打造一片洁净的文化天空，“让互联网更好造福国家和人民”；

全国道德模范评选，在凡人小事中彰显社会主义核心价值观的魅力与亲和力，身边的好人让脚步匆匆的中国人感受到更多温暖；

在山东，构建15分钟城乡公共文化服务圈，让曾经文化活动贫乏的农村人白天可以去农家书屋上上网、看看书，晚上可以到文化大院听大戏、跳跳舞；

在浙江，传统元素焕发出新的生机与活力，许多地方的祠堂正在转变为培育和践行社会主义核心价值观的丰腴土壤。

倡导绿色

31年前，习近平在河北正定，强调保护环境：“宁肯不要钱，也不要污染”；

26年前，习近平在福建任职，提出“绿色工程”：“什么时候闽东的山都绿了，什么时候闽东就富裕了”；

11年前，习近平主政浙江，提出“生态省建设”：“生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的优势，那么绿水青山也就变成了金山银山”；

中共十八大后，习近平就任中共中央总书记，将地方经验上升为国家战略，提出“绿色发展”新理念：“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁”，“良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”。

既要金山银山，又要绿水青山，这是对发展模式的革命，是对唯GDP思维的革命，带来的是各地经济发展方式的转变。

尽管在改革开放之初，中共就曾提出不能走一些国家在现代化过程中走过的“先污染、后治理”的老路，但是巨大发展压力下的中国，对快速脱贫和富裕起来的渴望远远压倒环境保护和资源节约的要求，导致生态环境的保护形势非常严峻。正如习近平所言：“你善待环境，环境是友好的；你污染环境，环境总有一天会翻脸，会毫不留情地报复你。这是自然界的规律，不以人的意志为转移。”近年来，严重雾霾、饮用水和土壤污染、食品药品安全等，已经严重影响到人们的身体健康和生活质量。严峻的形势让中共痛下决心，一定要将绿色发展摆到突出位置！十八大以来，习近平关于建设生态文明、维护生态安全的讲话、论述、批示超过60次，足见其对绿色发展的重视。2015年两会期间，习近平在参加江西代表团审议时强调，要“像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”！

为了实现绿色发展，十八届五中全会提出一系列新要求：坚持绿色发展，“必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献”。要达到这些要求，不仅需要技术支撑，还需要制度创新和全球合作。

发展绿色经济、建设低碳社会必须实现技术上的突破。例如，新能源的利用，如果汽车不是完全依赖化石能源，而是使用氢作为动力来源的新技术，碳排放就会减少；新能源中的生物质能源也可以帮助我们解决部分化石能源消耗的问题。生物技术的发展还能用来分解废弃物，促进废弃物的转化，从而保护环境，节约资源。技术的发展是绿色发展的关键。

绿色发展更需要制度创新。近十年来，习近平曾经主政的浙江就是通过制度创新实现了绿色和发展的共赢。

（下转4版）