

专家访谈

□本报记者 江于夫 杜博

# 法治：国家治理现代化的关键环节

## ——中共中央编译局副局长俞可平教授访谈录

11月15日,中共中央编译局副局长俞可平教授应邀来杭出席浙江省社会科学界第二届学术年会开幕式,并作了题为《国家治理现代化的几个重要问题》的学术报告。会后,记者就如何深入学习贯彻党的十八大精神、推进国家治理体系和治理能力现代化问题对他作了专题采访。

### 法治是国家治理现代化的关键环节

记者:党的十八大四中全会明确指出,依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。我们如何深刻把握这一重要论断?

俞可平:现在,全国上下都在学习贯彻党的十八大四中全会精神。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的总目标。这个总目标的确立,一方面明确了全面推进依法治国的根本方向,使各项工作有了总的抓手;另一方面又与十八届三中全会确立的全面深化改革的总目标相衔接,从而朝着十八届三中全会确立的“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”总目标迈出了关键性的一步。

在我看来,要真正领会十八届四中全会精神,不能就依法治国谈依法治国,而应把依法治国放到整个中国特色社会主义现代化事业的总体布局当中,尤其是与十八届三中全会全面深化改革的部署结合起来。这两次全会之间有着内在的联系,三中全会确立了全面深化改革总目标,四中全会提出了全面推进依法治国,后者实际上是实现国家治理现代化的一个关键环节,是最重要的一步。

十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,简单地说就是国家治理现代化。国家治理现代化是个总命题,国家治理体系和治理能力体现了制度建构的两个核心内容,即制度设计和制度执行。在此之前,我们很多领导干部很少关注治理现代化概念,其实在政治学界国家治理现代化一直是这些年的热门话题。我们现在遇到的很多问题,大都跟国家治理现代化相关,比如说现在老百姓最头疼的是环境污染,首先是空气(雾霾)、水污染、土壤污染,还有教育、医疗、治安,等等。这些问题就是治理的问题。如果把所有的治理问题上升为体制的问题,就会给我们自己造成很大的被动。治理,更

多的是工具理性,不是价值理性;用传统的术语来讲,是“用”而不是“体”。

国家治理现代化必然要求“法治”。法治既是民主政治不可或缺的元素,也是国家治理现代化不可或缺的元素。没有现代法治体系,就没有现代的国家治理体系;没有法治,就没有国家治理的现代化。公共权力如果不遵守既定的法律规范,公民权利与公共权力之间如果没有明确的法律界线,就不可能建立现代的国家治理体系。在国家治理中,树立宪法和法律的至上权威,这是法治最根本的含义。因此,可以说,国家治理体系和治理能力法治化是国家治理现代化的根本途径和基本保障。

### 把握国家治理现代化的内涵和意义

记者:把对四中全会关于全面推进依法治国的精神,放到三中全会关于全面深化改革的总目标中去理解,就涉及如何理解“治理”及“国家治理现代化”这些新概念的内涵,我们应当怎么看?

俞可平:“治理”原来是一个社会学的术语,自从党的十八届三中全会将“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后,它便成为中国政治的热门话题。对其含义的种种不同解读,甚至各种争议也随之产生。有人认为它是西方的政治概念,有人则认为它在我国古代就早已有之。其实,治理就其字面意义而言,就是“治国理政”,作为人类的一种基本政治活动,它存在于古今中外的每一个国家和每一种文明之中。然而,作为政治学的一个重要新概念,它则是当代的产物。治理不同于统治,它指的是政府组织和民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务,维护社会公共秩序,满足公众需要。治理的理想目标是善治,即公共利益最大化的管理活动和管理过程。善治意味着官民对社会事务的合作共治,是国家与社会关系的最佳状态。

党的十八届三中全会,把“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”作为全面深化改革的总目标,是重大的理念创新。“国家治理体系和治理能力现代化”,或者简称为“国家治理现代化”,这一新的概念是中国共产党人的创造,绝不是对西方治理理论的照抄照搬。实际上,在英文文献中至今还没有与“国家治理现代化”相对应的概念。国家治理现代化这一全面深化改革的总目标,不仅立足于中国特色社会主义的现实,也完全符合人

类政治发展的普遍趋势。

记者:党的十八大四中全会提出,全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。那么,国家治理现代化的具体目标和要求是什么?

俞可平:简而言之,现代国家治理体系就是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序,包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序。国家治理体系是一个制度体系,包括国家的行政体系、经济体系和社会体系。国家治理涉及到三个基本问题:由谁治理、如何治理、治理得怎样。相应地,国家治理包括三大要素:治理主体、治理机制和治理技术。这三个要素,无论哪一个都会直接影响国家治理的质量。因此,要实现国家治理现代化,提高国家治理水平,改善国家治理质量,既要提高治理主体的素质,也要健全国家治理的制度机制,还要优化国家治理的技术和工具。

国家治理现代化有五个主要标准:一是制度化,即公共权力运行的制度化和规范化。二是民主化,即公共治理和制度安排都必须保障主权在民和人民当家作主。三是法治,即宪法和法律成为公共治理的最高权威。四是效率,即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序。五是协调,现代国家治理体系是一个有机的制度系统。

关于国家治理体系和治理能力的关系,简单地讲,国家治理体系和能力是一个有机的整体,前者是国家的制度体系,后者是制度的执行能力。有了良好的国家治理体系,才能够提高国家的治理能力。反之,只有提高国家治理能力,才能发挥国家治理体系的作用。

记者:为什么要推进国家治理现代化?

俞可平:推进国家治理现代化,首先是中国特色社会主义现代化建设和政治发展的必然要求。经过35年改革开放,我国的现代化建设到了一个新的发展阶段,我们面临的任务和改革的重点都已经发生了重大变化。社会经济的现代化日益逼国家治理的现代化。例如,公平正义是社会主义的首要价值,没有公平正义社会主义就无从谈起。而在公平正义方面,我们面临的挑战非常之大。实现社会的公平正义,光靠发展经济是远远不够的,重要的是制度设计和制度保障。二是对改革开放35年来我国现代化建设成功经验的总结。改革开放的过程,是我国经济、政治和社会全面发展的过程。我们不仅取得了举世瞩目的经济成就,也取得了无可否认的社会政治进步。在政

治进步方面,我们的成就集中体现在国家治理方面。三是对我们在现代化进程新的发展阶段所面临的各种严峻挑战的主动回应,也是全面深化改革的必然要求。

### 国家治理现代化是我国第五个现代化

记者:您在演讲中说,国家治理体系和治理能力的现代化,实质上是政治现代化,对此我们如何准确理解?

俞可平:国家治理体系的现代化也是政治现代化的重要内容。三中全会提出国家治理现代化就是把政治现代化提上了议事日程。为什么这么说?因为按照中央领导的权威解释,所谓的国家治理体系就是国家制度体系。按照马克思主义经典作家的基本观点,国家制度属于政治上层建筑。由此不难理解,国家治理体系的现代化就是政治现代化。

进一步说,国家治理现代化,是对马克思主义国家理论的重要创新,表明了我们党执政理念的与时俱进。国家治理现代化,也体现了党执政方式的重大变化,坚持民主执政、依法执政、科学执政,不仅是我们党治国理政的基本方略,也是推进国家治理现代化的基本方略。国家治理的现代化,首先是制度的现代化,这就要求我们全面推进社会政治体制改革,建立和完善民主的、科学的现代国家治理体系。

记者:上世纪中叶,我们党就提出了实现四个现代化的奋斗目标,现在又加上一个国家治理体系和治理能力现代化,是否可以这样说这是我国的第五个现代化?

俞可平:国家治理现代化,其实就是继工业、农业、科技和国防“四个现代化”之后的第五个现代化。当然,这个现代化的难度更大,因为政治事关重大利益的权威性分配,政治改革涉及到社会利益格局的调整。另一方面,政治的进步和现代化,也是最深刻的社会进步。因为它以制度的形式,将人类文明的成果加以固定下来。政治现代化既是经济现代化的必然结果,也是社会政治进步的必然要求。从世界现代化的历史经验来看,不断地从“官员的权力本位”为表征的传统政治,走向以“公民的权利本位”为表征的现代政治,是社会现代化不可或缺的重要内容。

从统治走向治理,是人类政治发展的普遍趋势。“多一些治理,少一些统治”,这个口号最先确实是从西方国家提出来的。但是不能因此把它简单说成西方的东西,现代国家治理中有很多东西是人类文明的

共同成果。我们不能因为发达国家率先进行了“少一些统治,多一些治理”的政治变革,并且对治理问题率先进行了研究,发展起了各种治理学说,就认定这只是西方的理论或实践。一种理论或实践,只要反映了人类社会的共同规律,无论最初在哪个国家或哪个地区出现,它们都最终会在其他国家和地区发挥作用。今天我们已经须臾不可离开的民主、自由、人权、法治、现代化、工业化、全球化等等,莫不如此。

随着人类政治的进步,必然是统治的成分越来越少,治理的成分越来越多。其实列宁就说过,一个国家的治理有两种方式,一种叫同意的,一种是暴力的方式。社会越进步,政治中同意的成分便越来越多,暴力的成分则越来越少。

统治和治理有实质性的区别。统治是一个价值性的概念,主要维护阶级的利益;治理则是一个工具性的概念,主要维护社会的公共利益。两者主要有五个方面的区别:一是权威主体不同,统治的主体是单一的,即国家公共权力机关,治理的主体是多元的;二是权威的性质不同,统治是强制性的,治理则是以同意和自愿为主的;三是权威来源不同,统治的权威源于国家的法律,治理除了国家法律以外大量的来自于社会的各种契约,如社会组织的自治章程、村规民约等;四是权力运行向度不同,统治的权威是自上而下的、命令型的,治理除了自上而下的以外更多的是横向的,大家相互协商;五是作用范围不同,治理的范围大于统治的范围。

### 切实推进国家治理现代化

记者:如何推进国家治理现代化,提高国家治理的能力?

俞可平:从大的方面说,主要应做到以下六点:第一,必须进一步解放思想,努力冲破不合时宜的旧观念的束缚。推进国家治理现代化,必须有利的两个“百年目标”的实现,有利于中华民族的伟大复兴,有利于党的领导、人民当家作主和依法治国三者的有机统一。第二,既要继承发扬我国传统治国理政的历史经验,也要学习借鉴国外政府治理和社会治理的有益经验。第三,加强顶层设计,从战略上谋划国家治理体系的现代化。第四,总结地方治理改革创新经验,及时将地方治理创新的好做法、好经验上升为国家制度,应当有很多很好的改革创新经验,应当及时总结推广。第五,坚决破除阻碍社会进步的体制机制,建立和完善与中国特色社会

主义现代化要求相适应的现代国家治理体制。第六,破除官本位观念,消除官本主义流毒。

记者:您是国内最早提出“善治”概念的学者之一,这次十八届四中全会提出了“良法是善治之前提”的重要论断,应当如何理解?

俞可平:“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,十八届四中全会《决定》的这一论断,切中了国家治理的要害。国家治理现代化的基本依托,就是现代的国家法治体系。与国家治理现代化的要求相适应,现代的国家法治体系必须具备以下四个要素。其一,法律是人民意志的集中体现,其根本功能是保障人民的主体地位。国家的法律体系必须最大限度地体现和反映民意,这是现代国家法治体系的合法性基础。其二,国家必须拥有完备的法律体系,各类组织、各个群体和全体公民的经济行为、政治行为和社会行为均有基本的法律规范可遵循。特别是公共权力必须有法律的授权,法无授权不可为。其三,国家的法律体系不仅具有正当性和合法性,还必须具有合理性和科学性。换言之,国家的法律必须是良法,而非恶法,能够反映社会的客观需要,体现公平正义的根本原则,有效保障公民的正当权益。其四,宪法和法律是公共治理的最高权威。任何组织和个人必须在宪法和法律范围内活动,都不得有超越宪法和法律的权威。这也是法治的本质意义,是法治区别于人治的实质所在。

国家治理现代化的一种理想状态,就是实现国家和社会的善治,即公共利益最大化的治理活动和治理过程。任何公共治理都有四种可能的效果。其一是利益相关方都从中获益,而没有任何损失,即全赢的局面,或所谓的“帕累托最优”。其二是多数利益相关者获益,而少数人的利益受损,即多赢少输的局面。其三是少数相关者获益而多数人的利益受损,即多输少赢的局面。其四是相关者的利益均不同程度受损,即全输的局面。善治就是公共利益最大化的最优治理,它有许多要素,包括公正、参与、稳定、责任、回应、廉洁等。其中法治就是善治不可或缺的元素,离开法治,善治的其他所有要素就会失去其应有的积极意义。

总之,只有推进国家治理体系和治理能力现代化,才能发展和完善中国特色社会主义制度。只有沿着民主法治的道路,才能真正实现国家治理的现代化,而国家治理的现代化进程,在很大程度上反映社会现代化的程度。

实践探索

□郑金平

高端视点

# 抢抓战略机遇 赢得竞争优势

## ——对推动金华新能源汽车产业发展的思考

全球性能危机和城市节能减排的要求,给新能源汽车产业带来了前所未有的历史机遇。金华发展新能源汽车产业起步较早、基础良好。在当前国内新能源汽车产业起步发展的战略机遇期,以超前的思维谋划和发展金华新能源汽车产业,加快推进新能源汽车研发和产业化,抢占产业发展的制高点,在新一轮区域竞争和市场竞争中赢得先机、赢得优势。

### 加强科学规划

新能源汽车产业属于战略新兴产业,涵盖面非常广,推广运用错综复杂。目前金华的新能源汽车产业都是企业各自发展为主,缺乏总体规划,发挥不出抱团优势。应在全市层面统筹协调新能源汽车产业发展和推广应用工作,在国家新能源汽车产业发展的规划框架内,高起点、大手笔科学谋划布局新能源汽车产业发展,明确产业发展的阶段目标,产业链环节分工和上下游配套协作。根据新能源汽车的应用和推广需要,因地制宜制定充电设施专项建设规划,合理规划配套服务设施布局,集中优势资源,推进新能源汽车产业的发展。

### 推动产业集聚

金华市的新能源汽车产业还存

在产业化水平低、产业集聚度不高、产业链分散等问题。应通过建设“产业集聚、公共研发、公共服务”三个平台,促进行业的整合,提升行业水平。

打造产业集聚平台。以金华新能源汽车产业园建设为抓手,打造一条完整的配套产业链。支持青年汽车、众泰汽车、康迪车业等企业巩固扩大在新能源汽车领域的市场份额。引导汽车配套企业研发生产为新能源汽车配套的系列产品。加大招商引资力度,通过内引外联,争取引进一批国内外先进制造技术和知名生产厂商,有针对性地发展动力电池、电机电控系统、转向系统等技术含量高、附加值高的配套产品,进一步做强、拉长新能源汽车配套产业链。

创新公共研发平台。组织全市新能源汽车生产企业、省内外有关高校、科研机构,联合组建金华新能源汽车产业研究院或产业发展战略联盟,并积极创造条件,通过整合新能源汽车产业链上的研发、设计、制造、零部件供应和终端用户等资源,加强产、学、研、用的有效衔接,切实降低研发成本,提升金华市新能源汽车产业的区域竞争力。

构建公共服务平台。依托新能

源汽车服务公司,由政府主导,建立集公益事业、商业应用于一体的金华新能源汽车营运服务中心。通过宣传推广、体验试驾、示范运营、数据采集监控等平台运作,形成新能源汽车完整的运营服务体系,打造金华市新能源汽车窗口形象。

### 加大技术攻关

新能源汽车的关键技术是电池,目前存在的续航里程短、购置成本高、充电时间长等问题,成了制约新能源汽车发展的主要障碍。在整车控制技术、电机驱动系统技术等核心零部件技术方面也缺乏质的突破。由于关键技术缺失,国产纯电动汽车,在技术上或多或少都有一些明显的不足,制约了国产电动汽车的健康发展。因此,政府要加大对电动汽车生产企业的技术研发投入扶持力度,鼓励企业建立研发中心,帮助企业与高校科研院所的对接合作,形成技术联盟等非交易性合作,加快新能源汽车产业先进技术的应用,形成优势互补的协同效应。

### 完善配套设施

由于电动汽车续航里程短,充电需求多,对基础设施建设的依赖程度更大。充电桩建设滞后成了新

能源汽车发展的最重要障碍之一,普通消费者难以随时方便地充电,纯电动公交车配套设施不足,经济性与环保性不能兼顾,制约了纯电动汽车的市场运用。因此,政府要统筹整车企业、动力电池、能供运营服务商等主体,做好规划布局,并在土地供应、政策扶持等方面提供良好服务。建立以集中充电场为核心,以标准充换电站为骨架,以标准电池配送站为基础,以简易电池配送站、独立充电桩为补充的网状电动汽车充电设施布局体系,以满足新能源汽车运行的需要,为电动汽车的深入推广创造条件。

### 强化政策支持

虽然金华市近年来对新能源汽车政策扶持力度较大,走在全国前列,但与把新能源汽车产业作为战略性新兴产业的要求相比还有差距。因此,政府要在财政、税收、补贴、人才引进、配套服务等方面给予大力支持,促使新能源汽车产业健康发展。

财政政策方面,设立新能源汽车产业发展专项基金,主要用于支持新能源汽车重点企业的自主研发、生产及推进产业化进程中的基础设施建设。研究制定市级新能源汽车资金补贴及优惠办法,对新能

源汽车示范运营的车辆购置和配套设施建设给予补助。

税收政策方面,大力支持符合条件的新能源汽车企业申报认定国家高新技术企业、技术先进型服务企业,并按照国家规定享受有关税收优惠政策。新能源汽车企业开发新技术、新产品、新工艺发生的研究开发费用可以在计算应纳税所得额时加以扣除。对新能源汽车企业从事技术转让、技术开发业务和与之相关的技术咨询、技术服务业务所取得的收入,免征营业税。新能源汽车生产企业项目投产后5年内所涉及的税收地方征收部分予以返还。

金融政策方面,积极拓宽投融资渠道,建立政府引导、全社会参与的多渠道和多元化投融资体制。金融部门协调各级金融机构把新能源汽车产业作为新的信贷投入点和利润增长点,在贷款额度、期限、利率等方面适当优惠,并发挥多层次资本市场的融资功能,引导鼓励股权投资、风险投资等各类社会资金投入新能源汽车领域。

人才政策方面,采用“柔性人才引进”战略,采用技术入股、知识产权入股和股票期权等方式吸引和留住人才;建立科研院、博士后流动站、专家研讨会等平台,实现人才之间的交流与合作等。支持本地高校加强相关专业建设,与企业联合开展专业人才培养和企业员工的定向培训,培养一批高素质的产业大军,为新能源汽车的发展提供人才支撑。

【作者为金华市政协主席】

# 保障人民群众参与司法

中央政法委副秘书长姜伟指出,保障人民群众参与司法是全面推进依法治国的客观要求,也是深化司法体制改革的的重要内容,要正确处理好人民群众参与司法和司法权关系,注重各项改革任务之间的相互协调、共同推进。推进人民群众参与司法的改革举措,要坚持问题导向,重点在广泛、有序、实效上下功夫,破解影响人民群众参与司法的体制性机制性保障性障碍。

注重人民群众参与司法的广泛性。公民参与司法活动,同时也是参加法治教育和司法实践的过程,不仅对于保证公正司法、提高司法公信力具有重要意义,而且对于培育公民的法治精神和法律素养也大有裨益。增强人民群众参与司法的有序性。只有规范公众参与司法,提升公众对法律责任和司法权威的认知和信赖,才能提升司法公信力。确保人民群众参与司法的实效性。要完善相关法律制度,保障人民群众参与司法的权利,简化参与司法的程序,强化监督司法的效力。