



善治固本 共治發力 法治德治 相得益彰

中央智囊解讀中共首提國家治理現代化

中國改革新藍圖中，「國家治理」一詞的提出格外引人關注。全國政協委員、國家行政學院政治學部主任劉峰接受本報專訪時指出，中央十八屆三中全會表述全面深化改革總目標時，首次明確「國家治理體系和治理能力的現代化」，意在廣泛、充分調動各方參與治理的積極主動性，以共治、自治、法治與德治多管齊下，推動中國實現「現代化的升級版」。

■香港文匯報·人民政協專刊記者 何凡



■全國政協委員劉峰指出，服務型政府的本質是要建設以公眾為中心的政府。圖為北京中南海新華門。

「亮點措施有200多條」

劉峰指出，三中全會提出了改革的路線圖和時間表，「時間表是一種限制與承諾，是對自己加壓、倒逼的機制。而我們細數《決定》，包含亮點的實際措施有200多條。」

對於國家治理現代化首次寫入中共正式文件這一亮點，劉峰表示，以往提出的工業、農業、國防、科技這「四個現代化」針對實體；而此次針對軟體，直指深層，指向制度的現代化，要求全面的現代化，要進一步發揮自身特有的制度優勢與潛力，挖掘運用能力，志在從「跟上」時代走向「引領」時代。

這位政治學研究的內地權威學者眼中，與傳統的「統治」、「管理」相比，「治理」最大的不同之處在於其豐富內涵，即「共治與自治，以共治為主，不忽視自治；法治與德治，以法治為主，不忘記德治。」其中，共治指的是參與共同治理的主體多元化，既有黨委和政府主導，社會的、企業的、民間的力量也要參與，「這是很大的進步和突破，反映出中共開放包容的大氣魄」。

以共治為主 不忽視自治

自治着眼於經過全面深化改革開放，讓企業、社會個體釋放更大活力，同時繼續堅持與完善民族區域自治制度及基層群眾自治制度。劉峰認為，要特別注重基層自治發力。「治理不能『被』。一個國家、社會、組織要實踐現代化，須調動各方參與的主動性。」

「中共十八大以來，更加強調全面推進依法治國。法治思維與法治方式自上而下，越來越深入人心，黨要依法執政，政府要依法行政，官員與民眾均要依法辦事。中國古代，《法制》一詞強調以法來管制百姓。而當前強調的《法治》則要求以法限制政府的權力，將權力入籠，依法維護民眾權利。注重依法改革，重視在法律的框架中

劉峰簡介



■全國政協委員劉峰接受本報專訪。
何凡 攝

十二屆全國政協委員，國家行政學院政治學部主任兼中國領導科學研究中心主任，中國行政體制改革研究會副會長。他是中國領導科學專業首位博士生導師，享受國務院特殊津貼專家；主持完成了「競爭性選拔幹部拓展研究」、「健全事業單位法人治理結構研究」等10餘項國家級重點科研諮詢課題，參與國家「十二五」規劃相關研究工作，著有《新領導觀》等20餘部著作。

推進改革，這樣更穩妥。」劉峰說。

他指出，統治不如管理，管理不如治理，治理離不開倫理。要以法治為基礎和重點，而不排斥德治。現代治理需更關注公平正義、倫理情理，關注民眾的願望和訴求。

治理柔隱化 政府要追隨「追隨者」



■中編辦召開省直管縣體制改革座談會，部署年度試點工作。

國家行政學院政治學部主任劉峰指出，傳統的統治和管理主要依靠權力、權威，治理則需要「善治+良政」的有機配合。要達到治理能力現代化，柔隱性是突出表現之一，即下級感覺不到被管理，企業與民眾感覺不到政府這隻手，但是春風化雨、潤物無聲，達到「功成事遂，百姓皆謂我自然」。

「善治+良政」 重協商多包容

劉峰表示，與管理不同，治理在方式上講究「軟

硬兼施」、以「軟權力」為主。品德、專長、親和力、魅力等，都是領導者影響他人的軟權力。中國古代思想家老子把管理分為四種境界：一是「恨之悔之」，高壓強勢的統治造成上下級對立，效果最差；二是「敬之畏之」，依賴行政命令、規章制度實施剛性的管理方式；三是更接近治理的「親之譽之」；最高的境界是「不知有之」，即領導者提供服務、支持、環境、平台，追隨者感覺不到被領導，卻已實實在在接受了領導者的影響。

多年來，劉峰致力於中國特色領導科學的學科建設。他指出，統治是單（縱）向、從上向下的，而現代化的治理是雙向、橫向、多向互動的，更注重平等、協商，強調包容和參與。

「多理少管」 現代治理簡約

劉峰認為，治理能力現代化還體現在簡約化和回應性。傳統的政府管制過於強調權力集中在高層，中下層僅負責執行；治理重點在於分散權力和責任，各司其職，追求秩序，高層對下級要多理（指講道理與條理）少管、先理後管。三中全會提出進一步簡政放權，定將激發市場、企業、地方的活力。

「民眾是追隨者，但政府更要學會緊跟『追隨者』，特別是在當前網絡時代的背景，應更多傾聽民眾的關切。」劉峰認為，治理現代化中蘊含的回應性，是建設服務型政府的關鍵。「政府要圍繞民眾轉，而不能讓民眾圍着政府轉。民眾是主人，官員是公僕，要把以公民主體的利益保護與實現作為政府行政管理的出發點和歸宿。」



■劉峰指出，黨政群機構改革在地方層面已有積極探索之舉。圖為廣東順德黨政機構改革部門掛牌儀式。

針對《決定》提出「探索推進省直接管理縣（市）體制改革」，國家行政學院政治學部主任劉峰表示，優化行政區劃設置和推動省直管縣，是一項中長期任務，其牽扯面較大，不能一刀切。省直管縣在中央、省級層面是有共識的，地級市面臨的阻力正逐漸減少。此事須積極穩妥，與理順中央與地方事權關係的配套改革相結合，不宜單獨推進。此外，他預期很多具備行政區劃調整條件的縣可能加快改為縣級市。

主持課題 中央領導批示

劉峰多次主持或參與重大諮詢報告撰寫工作，為國家高層決策提供了重要參考。如國務院交辦國家行政學院的「應對金融危機 加強政府自身建設」等重要課題由他執筆完成。2008年，他牽頭組織成立課題組，承擔國務院交辦課題，與學者赴廣東、浙江等十餘個省份調研，撰寫、修改調研報告。最終提交「適度加快省管縣體制改革步伐」的諮詢建議，獲國務院領導的重視與批示。

據他介紹，省直管縣，即把「省—市—縣」三層級變為「省—市或縣」兩層級。從權限看，目前推進省直管縣的模式主要有三類：一是將項目管理的事權下放，即賦予經濟強縣等同於地級市的投資辦廠審批權限；二是賦予縣級政府相應財權；三是賦予人事權。

因地制宜 配套改革紓困

記者翻閱資料發現，海南自1988年建省，就沒有實行過市管縣。而浙江是縣級財政歸省級政府直接管理，行政權力仍服從市一級領導。河南亦於2011年將603項省轄市級經濟社會管理權限賦予該省10個直管縣試點。

劉峰表示，此前，省直管縣改革的速度未如預期，主要緣於地級市的阻力大。「調研時，我們發現一些地級市財力有限，把經濟強縣當成『最肥的肉頭』，不是市管縣，而是市刮（意為搜刮）縣。」他指出，省直管縣的關鍵，是要進一步劃清中央政府、省、市、縣的職責權限，從財稅上建立完善事權和支出責任相適應的制度。

他對記者說，推動省直管縣一事，也要結合國家東、中、西部地區不同的實際情況，從管理的高度與寬度加以研究，如浙江省的縣數量較少，而河北、河南的縣數量較多。近日，河南省已出台《深化省直管縣體制改革實施意見》，提出蘭考縣等10個縣（市）從明年起全面實行由省直接管理縣的體制。

拓寬協商渠道 尋最大公約數

劉峰認為三中全會決定對推進協商民主發展的主要任務作出部署，包括拓寬五個協商渠道（政權機關、政協組織、黨派團體、基層組織、社會組織），探索五種協商形式（立法協商、行政協商、民主協商、參政協商、社會協商）等。他強調，在落實改革藍圖進程中，需要通過協商形成共識，匯集合力。

協商民主覆蓋全社會

今年上半年，劉峰作為主要專家參加了全國政協主要領導領銜的有關協商民主建設的專題調研，並提出許多有見地的觀點。他認為，中國的社會主義協商民主覆蓋於國家社會各方面。人民政協是協商民主的重要渠道，但不是唯一渠道。在經濟結構、社會群體、利益訴求等日益多元化的歷史條件下，拓寬協商渠道有助於進一步豐富協商民主的載體，增強協商民主的廣度與深度，提高公眾參與協商的意識和熱情。

他指出，中共十八大報告提出「健全社會主義協商民主制度」，把協商民主從方式上升為制度，成為國家政治體制的重要組成部分。協商是為決策科學化服務，應做到不協商不決策。「決策中的策是出謀劃策，群策群力，多一點策就多一點民主；決是在策的基礎上由政府綜合分析、作出選擇。」



■劉峰出席領導力國際論壇並講話。

協商聚共識匯合力

劉峰又以王安石變法為例說，在落實改革藍圖進程中，需要形成共識，匯集合力。「各利益方所處角度不同，若缺少協商的支持，就難於形成改革共識，政策執行中會面臨較大阻力，甚至失敗。」長期研究、宣傳中共群眾路線的他認為，協商民主亦是群眾路線在政治領域中的一大體現。「來去自如」正是中共群眾路線的精華，既能從群眾中脫穎而出「來」，又能放低身段，回到群眾中「去」。要善於問政於民、問需於民、問計於民，通過協商尋求決策的「最大公約數」，把中共的正確主張變成群眾的自覺行動。

黨政群改革 十年內料有突破

《決定》部署轉變政府職能任務時，提出了「統籌黨政群機構改革」。對此，國家行政學院政治學部主任劉峰指出，要理順黨政群機構的職能與關係，要不錯位、不缺位，即讓黨委發揮總攬全局的領導作用，讓政府更多承擔在一線統籌、治理的責任，讓群眾團體進一步協同參與，發揮自身特有優勢，從而共同推動行政效率與效能的提升。「未來十年，黨政群機構有望出現較大的改革整合，這是十分可喜的。」

合併同類項 部門職責更清晰

中共十七大報告就曾提出「統籌黨委、政府和人大、政協機構設置」的改革任務。劉峰說，這項改革的難度更大，既要解放思想、刷新理念，又要研究出可操作的方案。到2020年前料有實質性的突破。

劉峰認為，近年來，政府深化大部制改革，今後黨委機構也會進行適度整合，從而更好地加強和改善黨的領導。如在社會管理領域，相關的黨政群部門職責料將更清晰，由政法委謀劃大政方針，政府負責日常治理，群眾團體、社會組織加強參與，承擔更多事務。他說，內地政府的一些政務管理部門與黨委的相關部門存在職責的交集，可探索合署辦公。當前監察與紀檢工作的探索已較為成功，文體廣播新聞出版與意識形態管理等今後亦可予以考慮。



■國家行政學院作為官方智庫，職能定位為教學培訓、科學研究、決策諮詢三位一體。