论析国家治理现代化的战略部署

宋世明　黄贵辉　宁秋红

[摘　要] 基于推进国家治理现代化之战略环境分析，制度强国是全面建成社会主义现代化强国重要的战略选择。基于内部最大优势，制度强国的首要战略部署是坚持党的全面领导，这是全面提升国家制度吸纳力、整合力、执行力的源头活水。“民心是最大的政治”，制度强国的战略部署是实行全过程人民民主，包容性经济增长，实现共同富裕，提升国家制度吸纳力。基于外部最大挑战，制度强国的优先战略部署是实现国家安全体系和能力现代化，提升国家制度整合力。面对内外叠加重大考验，制度强国的战略部署要继续完善重点领域的党和国家机构职能体系，提升国家制度执行力。

[关键词] 战略环境；战略部署；制度强国；国家治理现代化
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）03-0014-11

引言

党的二十大报告指出，“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。[1] 从点与面关系这个维度来看，实现制度现代化即实现国家治理体系和治理能力现代化，是全面建成社会主义现代化强国的有机组成部分。制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。全面建成社会主义现代化强国，必然是实现包括制度现代化在内的全面现代化；换言之，生产力现代化与制度现代化的有机交融才是全面现代化。缺少了制度现代化，也难以全面建成社会主义现代化强国。党的二十大报告对全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴进行了战略谋划。那么，二十大报告对推进国家治理体系和治理能力现代化作出了哪些战略部署？从长与短关系这个维度来看，相对于2019年10月31日《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》作出的长时段宽口径的战略谋划，2022年党的二十大报告对推进国家治理体系和治理能力现代化作出的

[作者简介] 宋世明，中共中央党校（国家行政学院）公共管理教研部副主任、教授、博士生导师；黄贵辉，中共中央党校（国家行政学院）博士研究生；宁秋红，中共中央党校（国家行政学院）博士研究生。

阶段性战略部署与党的十九届四中全会决定相比有明显变化。

其一，党的十九届四中全会决定没有提及“发展全过程人民民主”；党的二十大报告专章就“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”作出了安排。党的十九届四中全会在“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要”这一章，并没有提出促进共同富裕的议题。党的二十大报告在“增进民生福祉，提高人民生活品质”这一章，首次提出“分配制度是促进共同富裕的基础性制度”这一命题，且就完善分配制度进行了总体部署。

其二，党的十九届四中全会决定在“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全”这一章中对完善国家安全体系进行了部署。而党的二十大报告专章详尽部署“推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定”。

其三，党的十九届四中全会决定在“坚持和完善社会主义基本经济制度，推动经济高质量发展”这一章对完善科技创新体制机制作了概略性部署。而党的二十大报告在“实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑”部分，对完善科技创新体系、加快实施创新驱动发展战略作了详尽部署。

基于此，本文试图基于战略环境影响战略部署的视角，运用推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架，对党的二十大关于重点领域国家治理现代化的战略部署作出阐释。

一、推进国家治理现代化面临的战略环境

推进国家治理现代化需要对战略环境进行分析与把握。战略环境是影响国家治理的客观条件。战略随着环境走，战略目标与战略部署都需要依据战略环境来制定。正所谓，谋大事者必先观大势。中国共产党历来重视对“天下大势”的分析与把握。习近平总书记指出：“要树立世界眼光、把握时代脉搏，要把当今世界的风云变幻看准、看清、看透，从林林总总的表象中发现本质，尤其要认清长远趋势。”[2] 战略环境中的内外部优势识别，有利于我们进一步明确继续推进国家治理现代化的底气所在。战略环境中的内外部短板识别，有利于我们更好地把握新时代新征程推进国家治理现代化重点领域选择。

（一）内部环境

我国内部的优势主要体现在制度、经济等方面：第一，中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势。当前，“中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高”。[3] 党的十九届四中全会决定总结了我国国家制度和国家治理体系十三个方面的显著优势。党的二十大报告进一步明确“中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”。[4] 第二，我国经济总量稳居世界第二位。我国是目前全球唯一拥有联合国产业分类中所有工业门类的国家，已经形成了门类齐全、独立完整的现代化工业体系（39 个工业大类，191 个中类，525 个小类）；而美国的完整率不足 94%，欧盟整体超过 85%，俄罗斯、印度、日本不足 80%。2010 年以来我国国内生产总值（GDP）稳居世界第二位，且占世界经济总量比重逐年上升。2021 年我国 GDP 占全世界 GDP 比重高达 18.5%，比 2012 年提高了 7.2%。2022 年我国 GDP 总量达 121 万亿元人民币，稳居世界第二，占全球经济的比重预计近 18%，比 2012 年提高了 7%。2022 年我国 GDP 相当于美国的 71%，比 2012 年提高 18.6%。党的十八大以来，我国经济增长率位居世界主要经济体前列。2022 年

我国对外贸易总额增至6.31万亿美元，连续多年稳居世界第一[①]。我国吸引外商直接投资稳步增长，使用外商直接投资居世界前列。我国实际使用外商直接投资由2012年的1133亿美元增至2021年的1735亿美元，年均增长4.8%，自2020年起稳居世界第二位[②]。第三，我国教育普及程度稳居世界中上等收入国家行列。党的十八大以来，我国教育普及水平实现了历史性跨越，建成了世界规模最大的教育体系。各级教育普及程度达到或超过中上收入国家平均水平，其中学前教育和义务教育的普及程度达到世界高收入国家平均水平，高等教育进入了普及化阶段。2022年劳动年龄人口平均受教育年限为10.9年，比2015年提高了0.7年。其中，受过高等教育的比例为24.9%，比2012年提高10.3个百分点。全国拥有大学文化程度的人口超过2.18亿元。教育普及程度的提升也加速了我国人才资源队伍的壮大。[③]第四，科技方面我国已经进入创新型国家行列。我国科技事业发生了历史性、整体性、格局性重大变化，在科技重点领域加速赶超，一些前沿方向开始进入并跑、领跑阶段，科技实力正处于从量的积累向质的飞跃、从点的突破向系统能力提升的重要时期。我国全社会研发经费投入从2012年的1万亿元增加到2022年的3.09万亿元，研发投入强度从1.91%提升到2.55%，高于欧盟国家平均水平，接近经合组织（OECD）国家水平。我国基础研究经费从2012年的499亿元增长到2022年的1951亿元，年均增长近15%，接近全社会研发投入增长速度的2倍。基础研究经费占研发经费由2012年的4.8%增长至2022年的6.7%，基础研究经费投入规模位居世界第二位，基础研究和原始创新不断加强。根据世界知识产权组织发布的《2022年全球创新指数报告》显示，2022年我国创新能力综合排名第11位，相比2012年跃升了23位。

当然，我们的内部环境除了上述突出的优势，也存在经济科技等方面的一些弱项：第一，发展不平衡不充分问题仍然突出。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾已经是我国社会主要矛盾。一是城乡区域发展差距仍然较大。2012年城镇居民人均可支配收入是农村居民人均可支配收入的2.88倍，2021年城镇居民人均可支配收入是农村居民人均可支配收入的2.5倍。二是从区域发展来看，虽然东西部地区之间的差距在逐步缩小，但南北之间的差异在逐渐扩大。2010—2021年南北经济总量差距从14.4个百分点迅速扩大至29.6个百分点。三是收入分配差距仍然较大。2022年我国居民收入基尼系数为0.48，仍然高于国际警戒线0.4。发展不充分主要表现为全要素生产率相对较低以及居民消费率低。目前我国的全要素生产率仅有美国的40%、日本的63%、德国的44%，全要素生产率还有待进一步提升。2020年我国居民消费率为38.12%，世界平均水平为55.33%。亟需实施扩大内需战略为国内大循环提供足够强大的内生动力。第二，统筹科技创新资源能力还不强。科技创新在我国现代化全局中居于核心地位。面对国际科技竞争和外部遏制打压，特别是关键核心技术

①我国货物贸易额由2012年的3.9万亿美元增至2022年的6.7万亿美元，占世界比重增至14.1%，较2012年提升3.6%。

②数据来源：国家统计局以及商务部。

③根据《中国科技人力资源发展研究报告（2020）》显示，截至2020年年底，我国科技人力资源总量为11234.1万人，继续居世界首位。在培养高水平科技人才方面，2021年研发人员总量预计为562万人年，是2012年的1.7倍，稳居世界第一位；每万名就业人员中研发人员数量由2012年的42.6人年预计提高到75.3人年。2022年我国研发人员总量预计超过600万人年，是2012年的1.8倍，连续9年稳居世界首位。

受制于人的局面没有得到根本性改变的严峻形势。我们面临科技创新资源配置“碎片化”、战略科技力量合力不足的突出问题。第三，金融领域存在孕育系统金融风险的因素。当前，时有暴雷的中小银行等金融机构风险、大中型企业的债务风险、地方政府隐性债务风险、金融腐败与违法违纪都是孕育系统金融风险的因素①。金融监管套利行为多发，金融违规处罚轻，金融消费者保护不力。

（二）外部环境

当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。“世界百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整,我国发展面临新的战略机遇。”[5]相对于政治、经济等方面的机遇，科技革命和产业变革提供的机遇相对更为实在。一是和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡。二是中国在亚太地区经济地位和影响力在上升。“大国崛起于地区性守成，消失于世界性扩张。”[6]亚太地区成为中国内循环的延伸地区，为中国国内国际循环提供产业链、供应链方面的重要支撑。这为中国扎根亚太、建设亚太、造福亚太，促进共同发展创造了条件。三是科技革命和产业变革深入发展为我们“换赛道超车”提供了机会窗口。中国新能源汽车实现跨越式发展就是换赛道超车的范例。进入21世纪以来，全球科技创新进入前所未有的密集活跃期。当前在新一轮科技革命与产业变革的孕育期和经济增长复苏期的“双重叠加”背景下，世界科技创新版图多极化恰好为我国建设世界科技中心和创新高地提供了难得的战略机遇期。[7]正是在新一轮科技革命的背景下,中国与美国的数字经济处于同一条起跑线，加快发展数字经济，是新一轮科技革命与产业革命新机遇的战略选择。

当然，我们的外部战略环境除了上述机遇，仍然面临严峻的挑战。“国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提”。[8]新发展格局离不开新安全格局的保障。当前，人类社会面临前所未有的挑战，世界进入新的动荡变革期。对中国来说，“我国进入战略机遇和风险挑战并存，不确定难预料因素增多的时期，各种‘黑天鹅’、‘灰犀牛’事件随时可能发生。”“来自外部的打压遏制随时可能升级”，时刻“准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验”。[9]正是基于外部挑战识别，与党的十九届四中全会决定相比，党的二十大报告首次提出并专章部署“推进国家安全体系和能力现代化”。一是面临政治安全挑战。政治安全是国家安全最高层次；政权安全、制度安全以及意识形态安全是其最核心部分。国际局势急剧变化，外部势力运用讹诈、遏制、封锁、极限施压等手段不断干涉中国内政，霸权霸道霸凌行为时有发生。二是面临经济安全挑战。经济安全是国家安全基础；经济安全涵盖产业安全、金融安全、资源安全等方面内容。敌对势力通过“筑墙设垒”“脱钩断链”“单边制裁”极限施压等手段对中国经济发展战略的遏制将处于长期化。三是面临科技安全挑战。科技安全是国家自主发展的基石。当前，以市场换技术的时代一去不复返了。中国科技发展处在将强未强、不进则退的关键阶段，关键核心技术受制于人的局面没有得到根本性改变，加快实现高水平科技自立自强迫在眉睫。四是面临军事安全挑战。军事安全是国家安全的硬核保障。南海、东海经常遭到外部军事力量的抵近侦察，中国东南安全遇到新的压力；台海局势面临新一轮紧张，

①依据国际货币基金组织债务数据库提供的数据，我国非金融企业负债占GDP比重由2006年的98%上升到2022年131%。2021年恒大债务危机负面影响巨大。依据中国银行保险监督管理委员会官方数据，农村商业银行不良贷款2013年3月为612亿元人民币，截至2022年12月增加至7546亿元人民币。2022年爆发的河南村镇银行取款难事件涉及数百亿元人民币。

遭遇“台独”分裂势力和外部干涉势力挑衅逼迫。军事手段是确保国家安全的保底手段。

制度强国是全面建成社会主义现代化强国重要战略选择。下文拟运用国家治理体系和治理能力现代化的理论框架①，阐释党的二十大报告对重点领域推进国家治理现代化的战略部署。依据该理论框架，国家治理现代化是通过“制度之治”提升国家治理能力，而国家治理能力则是制度整合力、制度吸纳力、制度执行力的有机统一。国家制度吸纳力是执政党执政地位、国家政权合法性获得人民认同的能力；制度整合力是政治共同体形成统一国家意志、巩固统一国家权力的能力。制度执行力是执政党和国家意志的执行能力，即确保执行主体运用制度资源实现制度目的和目标的能力。如果把国家比作一条大船，国家制度吸纳力决定谁能够上这条船，谁能够在这条船上；国家制度整合力决定了谁是掌舵的船长；国家制度执行力决定了这条大船是否能够最终安全高效到达目的地。

二、提升制度吸纳力

国家制度吸纳力也可以理解为国家制度向心力。国家制度吸纳力具体指保障公民权利、保障人民主体地位的能力，满足社会共同需要，实现社会公共利益、维护社会公平正义程度的能力，是吸纳现代化过程新产生的社会阶层进入现行体制的能力。[10] 制度吸纳力的对立面是制度排他与制度排斥。我们只有打破“多党竞争性选举民主才是民主，才是政权合法基础”这些魔咒，才能真正掌控建构中国制度的话语权，才能确立深沉的制度自信。多党竞争性选举制度不是衡量政权合法性的普世性标准，对人民权利的实际保护程度，才是判定政权合法性高低的根本标准。[11] 与党的十九届四中全会相比，党的二十大报告在重点领域对提升国家制度吸纳力作出了战略部署。

（一）发展全过程人民民主

人民民主是社会主义的生命，是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”[12] 全过程人民民主，是实现人民在国家治理中主体地位的民主，是能够将全体人民容纳进来的实质民主，是对公民权利、群体利益、社会阶层进行持续性容纳的民主。党的领导是全过程人民民主的根本保证，人民当家作主是全过程人民民主的本质，依法治国是全过程人民民主的法治保障。全过程人民民主保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。

发展全过程人民民主，依赖于加强人民当家作主制度保障。坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度。拓展民主渠道，丰富民主形式，确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。选举民主、协商民主、基层民主都是人民当家作主的重要形式。选举民主是授权环节的民主，主要解决权力的授予和委托问题。因此，“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，保证各级人大代表都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督。”[13] “全面发展协商民主”。协商民主是人民内部各方面于重大决策之前和决策实施之中的民主，主要解决人民参与国家生活和社会生活问题。协商民主是中国特色社会主义民主政治的特有形式和独特优势，也是实践全过程人民民主的重要形式。“积极发展基层民主”。基层民主是全过程人民民主的

①笔者在2019年第6期《中共中央党校（国家行政学院）学报》发表的《推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架》一文，提出并论证了推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架。在2022年第4期《中共中央党校（国家行政学院）学报》发表《论中国式治理现代化个性》一文，对推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架进行了再梳理。

重要体现，是基层群众自治环节的民主。健全党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系。“巩固和发展最广泛的爱国统一战线”。统一战线是凝聚人心、汇聚力量的强大法宝。

（二）坚持和完善社会主义基本经济制度

纵观世界各国，从来没有一个国家像中国这样公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分。没有公有制经济发展，将会动摇生产资料的社会主义公有制这一中国社会主义经济制度的基础；没有非公有制经济的发展，就解决不了就业这一中国最基本的民生问题。党的二十大报告一如既往地强调“坚持和完善社会主义基本经济制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”。[14] 当前，398 个国民经济行业中，国有经济涉足 380 多个，占比超过 95%。就践行第一个毫不动摇来说，深化国资国企改革，加强国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大，提升企业核心竞争力。当前，优化民营企业发展环境，是践行第二个毫不动摇的关键环节。与党的十九届四中全会决定相比，党的二十大报告更加强调“优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大”。[15] 健全以公平为原则的产权保护制度，是扩充经济制度吸纳力的基石，是优化营商环境的杠杆支点。基于此，“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”。[16]

全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。与党的十九届四中全会决定相比，党的二十大报告进一步明确了完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策，如“全面落实粮食安全党政同责”“健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制”“巩固和完善农村基本经营制度”“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益”“保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让”“完善农业支持保护制度，健全农村金融服务体系”。[17] 深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇战略，是促进区域协调发展的选择。

（三）完善分配制度促进共同富裕

党的二十大报告提出“分配制度是促进共同富裕的基础性制度”。即坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。发挥初次分配在促进共同富裕中的基础性作用。从我国初次分配来看，还存在居民收入占国民收入比重偏低的问题，尤其是劳动报酬占初次分配的比重偏低。2012 年至 2021 年，我国居民收入占国民收入的比重维持在 43% 左右，而根据世界银行多年的发展报告显示，高收入国家这一比例维持在 60% 左右；我国劳动者报酬占 GDP 比重维持在 50% 左右，而世界上许多发达国家这一比例维持在 55%~65% 的水平。作为居民收入主体的劳动报酬增长滞后、比重偏低，必然会影响居民收入的增长。1979—2021 年，我国国内生产总值年均增长 9.2%，居民人均可支配收入增长 8.2%。基于此，党的二十大报告指出，“努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重”。[18] 充分发挥初次分配在促进共同富裕中的基础性作用，充分发挥有效市场的作用。生产要素的分配决定了生产成果的分配结果。“分配关系和分配方式只是表现为生产要素的背面”。[19] 如有序推动农村宅基地出租、流转、抵押，赋予农民更加充分的财产权益；推动资本市场健康发展，丰富居民可投资金融产品。“完善按要素分配政策制度，探索多种渠道增加中低收入群众要素收入，多渠道增加城乡居民财产性收入。”[20]

加大税收、社会保障、转移支付等二次分配的调节力度。相对间接税，直接税对收入分配调节

作用更大，提升直接税比重有利于加强政府调节收入分配的能力。然而，我国现行税制的格局是以间接税为主体，间接税比重过大，直接税比重偏低。2021年我国间接税收入占税收总收入的比重为60.8%，每年出口环节增值税、消费税留抵退税规模巨大（2022年达1.5万亿元）。从税制结构来看，2021年我国增值税和消费税收入占全部税收收入比重为44.8%；而所得税占全部税收收入比重为32.4%，占财政收入的比重为14%。其中，作为居民收入分配差距调节器的个人所得税却只占税收总收入的8.1%。且我国对个人收入的调节主要依赖于个人所得税，其他对调控个人收入分配具有重大影响的税种严重缺位，特别是对个人拥有的动产、不动产缺乏系统的调节手段，如遗产税、赠与税等缺位，房产税还没有全面铺开。就社会保障而言①，我国社会保障基金筹集主要依赖社会统筹和个人缴费来筹集，法制约束力差。就转移支付而言，按常住人口进行的均衡性转移支付在一般性转移支付中比重偏低。比如，2021年一般转移支付占比达到91.06%，但均衡性转移支付和税收返还及固定补助合计仅占41%，共同事权转移支付项目也仅占一般转移支付的45%。虽然近些年我国中等收入群体比重在上升，2021年达到27.9%，但相比发达国家而言（中等收入群体占60%左右），还有非常可观的发展空间。目前分配秩序难以消除分配不公，不利于防止两极分化。基于此，党的二十大报告强调“加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度。完善个人所得税制度，规范收入分配秩序，规范财富积累机制，保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入”。[21]

建立健全第三次分配机制。目前，企业是慈善捐赠主体（超过60%），社会组织、个人捐赠还有待提升②。探索公益慈善活动组织模式，落实公益慈善税收优惠政策，“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”。[22]构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，实际上是构建有为政府、有效市场、有爱社会协同共治扎实推进共同富裕的制度体系。

三、提升制度整合力

足够的国家制度整合力才能确保国家自主性。国家制度整合力可以理解为排除任何力量干扰，形成巩固统一国家意志、巩固统一国家权力、捍卫国家利益、维护国家安全的能力。基于前述战略环境中的内外部弱项识别，特别是基于外部威胁危及国家总体安全，从而潜在损害国家自主性这一战略环境，基于准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验，基于全面推进中华民族伟大复兴的战略全局，与党的十九届四中全会决定相比，党的二十大报告对推进国家安全体系和能力现代化作了专门战略部署。国家安全观涵盖五大要素：要坚持以人民安全为宗旨、以政治安全为根本、以经济安全为基础、以军事科技文化社会安全为保障、以促进国际安全为依托。统筹五对关系：统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，统筹维护和塑造国家安全。

（一）健全国家安全体系

体制层面：坚持党中央对国家安全工作的集中统一领导，完善高效权威的国家安全领导体制。2014年1月24日，中央国家安全委员会正式成立，

①有关研究表明，发达国家社会保障调节收入分配差距的作用要大于税收。作为福利国家的瑞典，其调节收入分配的措施主要是社会保障，其所起的作用高达80%以上，而税收所起的作用只占10%左右。参见：王延中等.中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例.经济研究[J]，2016（2）：4-15.

②2020年中国企业和个人的捐赠总额分别为1218.11亿元、524.15亿元，合计占捐赠总额的83.52%；其余来自事业单位、行业协会商会等方面的捐赠占16.48%。数据来源：《2020年度中国慈善捐赠报告》。

习近平总书记任中央国家安全委员会主席。坚持党对国家安全工作的绝对领导，坚持党中央对国家安全工作的集中统一领导。体系层面：完善七大国家安全体系。完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系、国家应急管理体系、重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系。其中，国家安全法治体系由党的十八大以来已经通过的10部法律构成。目前中国国家战略体系主要由《国家安全战略纲要》（2015年1月23日中央政治局审议通过）《国家安全战略（2021—2025年）》（2021年11月18日中央政治局审议）构成。党的二十大报告突出了新时代10个重点领域安全保障体系建设——“强化经济、重大基础设施、金融、网络、数据、生物、资源、核、太空、海洋等安全保障体系建设。”[23]机制层面，健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制。机制是一种稳定因果关系模式；而专门法律则明确了这种因果关系。为了反对西方霸权主义和强权政治，2021年6月10日通过《中华人民共和国反外国制裁法》。目前尚缺乏反干涉、反“长臂管辖”的专门法律。

（二）增强维护国家安全能力

“坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全”。[24]国家政权安全是政治安全之首要。制度安全与意识形态安全可以理解为国家政权安全的两翼。敌对势力的渗透始于意识形态渗透。意识形态，是“观念的集合”，是“连贯的思想体系”，是“政治信仰体系”，是一种“无孔不入的重要力量”。[25]因此“意识形态工作是为国家立心、为民族立魂的工作”。[26]必须牢牢掌握党对意识形态工作的领导权，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态。维护制度安全，首先要掌握制度建构话语权，巩固根本制度、完善基本制度、创新具体领域重要制度。“加强重点领域安全能力建设，确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全”。[27]粮食是人类生存不可替代的基础产品。当前，粮食供求仍呈紧平衡态势，大豆油料自给率偏低——大豆依存度为86%（世界平均为43.6%），绿色优质农产品还不牢固。能源资源是现代经济不可替代的原料。当前，我国许多能源资源的对外依存度偏高，如，原油72%（世界平均水平79.9%），天然气46%（世界平均24.6%），铁矿石76%（世界平均水平68.4%），铜精矿78%（世界平均水平43.7%）。在国际竞争中保持独立的产业地位和产业竞争优势，才有产业安全。中国制造业占GDP的比重下降过快，从2011年的32.06%降至2022年的27.69%。因此，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，推行新型工业化，加快建设制造强国，才能维护产业安全。

“加强海外安全保障能力建设，维护我国公民、法人在海外合法权益”。[28]要教育引导我国在海外企业和公民遵守当地法律，尊重当地风俗习惯；探索建立境外项目风险的全天候预警评估综合服务平台，及时预警、定期评估；加强海外利益保护、国际反恐、安全保障等机制的协同协作；加快形成系统完备的反腐败涉外法律体系，加大跨境腐败治理力度。“提高防范化解重大风险能力，严密防范系统性安全风险，严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动。”[29]其中，防范化解系统性金融风险乃当务之急。2022年12月20日—2023年1月28日，已完成《中华人民共和国金融稳定法（草案）》公开征求意见。“全面加强国家安全教育，提高各级领导干部统筹发展和安全能力”。[30]将党的群众路线运用到维护国家安全领域，走专群结合之路。

（三）提高公共安全治理水平

维护公共安全是国家基本职能。当前，一方面，境外输入风险与境内各种社会矛盾交织、合流、叠加、联动；另一方面，安全在人民对美好生活追求中分量越来越重，要求越来越高。因此应点面结合，重在系统治理；标本兼治，重在源头治理。坚持安全第一，预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，加强信息化源头管控、精准化监测预警机制建设，推动公共安

全治理模式向事前预防转型。推进安全生产专项整治，有效遏制重大安全事故；加强重点行业、重点领域安全监管，特别是强化食品药品安全监管，健全生物安全监管预警防控体系，全面实施2020年10月17日通过的《中华人民共和国生物安全法》。要提高防灾减灾救灾能力。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。70%以上的城市、50%以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害高风险区，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态减灾相统一，建立高效科学的自然灾害防治体系。加强国家区域应急力量建设，提高防灾减灾救灾和突发公共事件处置保障能力。

（四）完善社会治理体系

健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能，确保政治安全、确保社会稳定、确保人民安宁，是完善社会治理体系的总体目标。

在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，及时把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。依靠人民群众实现维护统治秩序、社会秩序、经济秩序的有机统一是“枫桥经验”原生基因。依靠群众就地化解矛盾，源头治理是“枫桥经验”不变内核。基于此，党的二十大报告指出：“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。”[31]

加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力。“市域是社会治理宏观和微观的转承点，治理半径较优，资源统筹余地较大，法治手段较多，要成为撬动国家治理的战略支点、重大风险终结地、治理方式现代化的集成体。”[32]须充分运用这些条件把重大矛盾隐患防范化解在市域。

强化社会治安整体防控。应深入实施2021年12月24日通过的《中华人民共和国反有组织犯罪法》，推进扫黑除恶常态化。依法严惩群众反映强烈的黄赌毒、食品药品环境、盗抢骗、电信诈骗、养老诈骗等各种违法犯罪活动。

发展群防群治力量。完善群众参与平安建设的组织形式和制度化渠道，进一步加强见义勇为工作，营造见义勇为社会氛围。简言之，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，必然是在党的领导下与人民群众一起治理。[33]

四、提升制度执行力

制度的生命力在于执行。提升制度执行力的主体是党和国家机构职能体系及其干部队伍。党的二十大报告对党和国家机构改革作出重要部署。其中，党的二十大报告对完善科技创新体系、强化金融稳定保障体系进行了专门的战略部署。

（一）完善科技创新体系

坚持创新在我国现代化建设中的核心地位。基于国际科技竞争和外部遏制打压的严峻形势，基于部分关键核心技术受制于人的严峻局面，亟须完善科技创新体系，统筹科技力量在关键核心技术上攻坚克难，加快实现高水平科技自立自强。如果把中央科技委员会视为“大脑”，前不久重新组建的科学技术部属于中枢神经系统，行业主管部门、从事具体科技创新的主体则属于“手”和“脚”。一是完善党中央对科技工作统一领导的体制。这是根本性解决科技宏观管理条块分割、创新资源分散问题的釜底抽薪之举。组建中央科技委员会，负责科技创新领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进和督促落实。这就是科技创新进行战略布局、加速聚集创新要素、优化配置创新资源的发动机。二是重新组建科学技术部。承担中央科技委员会办事机构职责，支撑中央抓科技创新全局。一方面，强化其战略规划、体制改革、资源统筹、综合协调、政策法

规、督促检查等宏观管理职责，推动健全新型举国体制、优化科技创新全链条管理、促进科技成果转化、促进科技和经济社会发展相结合。另一方面，国家基础研究和应用研究、国家实验室建设、国家重大科技专项、国家技术转移体系建设、科技成果转移转化和产学研结合、区域科技创新体系建设、科技监督评价体系建设、科技人才队伍建设等相关职责仍然保留在重新组建的科学技术部，从而强化国家战略科技力量系统集成，形成关键核心技术攻关强大合力。三是行业领域科学技术攻关由行业主管部门负责。把组织拟订科技促进农业农村发展规划和政策、指导农业农村科技进步职责划入农业农村部。把组织拟订科技促进社会发展规划和政策职责分别划入国家发展和改革委员会、生态环境部、国家卫生健康委员会等部门。重新组建的科学技术部不再参与具体科研项目评审和管理，主要负责指导监督科技管理专业机构的运行管理，加强对科研项目实施情况的督促检查和科研成果的评估问效。强化企业科技创新主体地位，继续发挥科技型骨干企业引领支撑作用，充分发挥科技型中小微企业单项突破的“鲶鱼效应”。

（二）强化金融稳定保障体系

为有效防范化解金融风险，与党的十九届四中全会决定相比党的二十大报告明确部署，加强和完善现代金融监管，强化金融稳定保障体系，依法将各类金融活动全部纳入监管，守住不发生系统性风险底线。依据党的二十大部署实施的2023年国务院机构改革共有13项任务，其中金融监管领域占了6项。一是组建国务院直属机构国家金融监督管理总局。为解决金融领域长期存在的突出问题和矛盾，在中国银行保险监督委员会基础上组建国家金融监督管理总局，统一负责除证券业以外的金融业监管，强化机构监督、行为监督、功能监督、穿透式监管、持续监管，统筹负责消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为。二是针对地方金融监管部门存在的监管手段缺乏、专业人才不足等问题，强化金融管理中央事权，建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制，统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备。同时压实地方金融监管主体责任。三是中国证券监督管理委员会由国务院直属事业单位调整为国务院直属机构。由其统一负责公司（企业）债券发行审核工作。四是统筹推进中国人民银行分支机构改革。调整中国人民银行大区分行体制，按照行政区设立分支机构。不再保留中国人民银行县（市）分行。五是完善国有金融资本管理体制。推进官办分离、政企分开，把中央金融管理部门管理的市场经营类机构剥离，相关国有金融资产划入国有金融资本受托管理机构，由其根据国务院授权统一履行出资人职责，促进国有金融机构健康发展。六是加强金融管理部门工作人员统一规范管理。将金融管理部门工作人员纳入国家公务员统一规范管理，使用行政编制，执行国家公务员工资待遇标准，从而促进金融管理部门依法合规履行金融管理职责。

结语

基于推进国家治理现代化之战略环境分析，制度强国是全面建成社会主义现代化强国重要战略选择。一切形式的强国都离不开制度强国。就中国而言，内部最大优势是党的领导。由此，制度强国的首要选择是坚持党的全面领导，这是全面提升国家制度吸纳力、整合力、执行力的源头活水。民心是最大的政治。由此，制度强国的优先选择是实行全过程人民民主，包容性经济增长，实现共同富裕，提升国家制度吸纳力。外部最大挑战是来自外部打压随时可能升级。由此，制度强国的优先选择是推进国家安全体系和能力现代化，提升国家制度整合力。

内外叠加重大考验是关键核心技术受制于人，金融领域存在孕育系统金融风险的因素。由此，制度强国的优先选择是完善科技创新体系、强化金融稳定保障体系，提升国家制度执行力。

[参考文献]

[1][3][4][5][8][9][12][13][14][15][16][17][18][20][21][22][23][24][26][27][28][29][30][31]中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[Z].北京：人民出版社，2022：18,8,6,21-22,43,22,31,31,24,24,24,26,39,39,39,39,44,44,36,44,44,44,44,45.

[2]习近平.习近平谈治国理政（第二卷）[M].北京：外文出版社，2017：442.

[6]张文木.大国崛起于地区性守成，消失于世界性扩张[EB/OL].马克思主义研究网，myy.cssn.cn/rwgs/201708/t20170805_3602261.shtml，2017-08-05.

[7]刘石泉.世界科技革命与产业变革的趋势与启示——坚定科技创新自信，为人类文明进步贡献中国智慧[EB/OL].中国工业新闻，www.cinn.cn/guangdonggongye/202201/t20220114_252016.shtml，2022-01-14.

[10]宋世明.推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架[J].中共中央党校（国家行政学院）学报，2019(12).

[11]宋世明.论中国式治理现代化个性[J].中共中央党校（国家行政学院）学报，2022（8）.

[19]马克思恩格斯选集（第二卷）[M].北京：人民出版社，1972：98.

[25]马克思恩格斯文集（第八卷）[M].北京：人民出版社，2009：170.

[32]党的二十大报告辅导读本[M].北京：人民出版社，2022：490.

[33]宋世明,黄振威.在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”[J].管理世界，2023（1）.

责任编辑：刘翠霞

Strategic Deployment of Modernization of State Governance

Song Shiming & Huang Guihui & Ning Qiuhong

[**Abstract**] Improvement of institution is fundamental in building China into a modern power. Upholding the leadership of Communist Party is the primary strategy, which is the springhead of optimizing institutional absorptivity, integration and execution. It suggests that whole-process people's democracy, inclusive economic growth, common prosperity are the strategies to improve institutional absorptivity, since no political consideration is more important than the people; modernization of the state security system and capacity is the strategy to improve institutional integration, considering external challenges; rejuvenating the country through science and education, strengthening the talent support for modernization are the strategies to improve institutional execution in scientific and technological innovation.

[**Key Words**] Strategic Environment; Strategic Deployment; System Power; Modernization of State Governance