

【社会现象与社会问题研究】

# 构建以人民为中心的国家治理价值体系\*

顾小璐 陈晓东

**摘要:**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,是我国全面深化改革总目标。推进国家治理体系和治理能力现代化,首先应在马克思主义指导下,确立以人民为中心的国家治理价值观,确保国家治理始终坚持人民立场,坚持人民主体地位。为此,需要构建以依靠人民、服务人民、为了人民为价值原则,以促进社会公平正义为评判标准,以促进人的全面发展为价值目标的国家治理价值体系。

**关键词:**人民主体地位;国家治理;价值体系

**中图分类号:**D61

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2020)11-0065-05

落实党的十九届四中全会提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”重大战略任务,不仅需要宏观制度的科学性、规范性,还需要制度制定与实施过程有正确的价值导向。作为政治上层建筑的国家制度与作为思想上层建筑的治理价值观念是辩证统一且互为表里的。只有坚持以人民为中心的国家治理价值导向,才能完善和实施人民当家作主的制度规范,推进中国特色社会主义国家治理体系和治理能力现代化。

## 一、历史唯物主义是构建以人民为中心的国家治理价值体系的理论基础

国家治理既是一种实践存在,又是一种文化存在。国家治理价值观念是国家治理文化的核心内容,对国家治理实践和治理文化起着引导、规范、评判的作用。因此,以马克思主义为指导确立正确的治理价值观、构建以人民为中心的国家治理价值体系,对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有

重要的理论意义和现实价值。

1. 只有以历史唯物主义为指导才能确立人民主体的价值理念

价值体系是由价值理论、价值原则、价值规范、价值目标等一系列相互联系的概念构成的观念性体系。国家治理价值体系是国家治理主体对国家治理的价值构想与价值评价,其核心内容是回答“为谁治理”“靠谁治理”“怎样治理”等一系列根本性问题。新时代的国家治理之所以要坚持以人民为中心的价值理念,理论渊源是人民群众是历史的创造者这一唯物史观。在历史唯物主义视域中,人类在社会发展的客观规律面前能自觉地认识规律、利用规律去能动地推进历史发展。这种推动历史发展的力量不是单个人的简单组合,而是以先进阶级为核心,以一切顺应历史发展潮流的阶级、阶层,按照一定的方式组织起来的共同体。社会主义国家治理从根本意义上讲就是最大限度地组织与动员人民,推动社会主义伟大事业的发展。只有真正理解、认同历史

收稿日期:2020-03-16

\* 基金项目:国家自然科学基金重大研究专项项目“新时代中国特色经济学基本理论问题研究”(18VXK002);中国社会科学院学部委员创新工程项目“经济学理论创新与实践探索”(SKGJCX2019-2020);中国社会科学院优势学科登峰计划(产业经济学)研究项目。

作者简介:顾小璐,女,江苏师范大学马克思主义学院讲师(徐州 221116)。

陈晓东,男,中国社会科学院工业经济研究所研究员,北京大学国家竞争力研究院特聘研究员,管理学博士(北京 100836)。

唯物主义原理,才能在思想上牢固树立以人民为中心的价值理念,才能以此为指导科学地构建以人民为中心的国家治理价值体系。

2. 只有以历史唯物主义为指导才能坚持国家治理的社会主义价值方向

“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的”<sup>①</sup>。面对 21 世纪国家治理的新要求,构建新时代国家治理体系与治理能力现代化的价值体系,需要新的探索与实践。中国特色社会主义新时代语境下的国家治理现代化,既不是照搬西方民粹思潮的所谓现代治理理念,也不是照搬西方资本主义国家传统的治理理念,而是将社会主义国家性质与民主、法治、自治精神相结合的具有中国特色的社会主义国家治理创新。这一治理创新应当坚持以下三方面的价值导向。第一,坚持以促进中国特色社会主义政治发展为价值导向。党的十八届三中全会将中国改革的总目标设定为“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”。在这一总目标中,中国特色社会主义是我国的政治发展道路,在坚持这一道路的基础上,推进国家治理体系和治理能力现代化的内涵就是坚持和完善中国特色社会主义根本制度和基本制度,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,而不是脱离社会主义国家的本质属性空谈国家治理现代化。第二,坚持以保障人民民主权利为价值导向。社会主义国家的国家治理是民主治理,人民民主是治理的本质,保障人民群众的民主权利是实现国家治理价值的内在要求,离开以保障人民民主权利为目的的价值诉求,国家治理现代化就失去了价值支撑。第三,坚持以党的领导与依法治国相统一为价值导向。中国特色的政党制度是中国政治进程中的必然,中国共产党是宪法规定的执政党,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”<sup>②</sup>。党是国家治理的领导核心,党领导立法、司法,同时在宪法与法律范围内活动,党与法一体两面、辩证统一,离开党的领导就没有中国特色社会主义国家治理现代化。

3. 只有以历史唯物主义为指导才能处理好国家治理中继承、借鉴与发展的关系

国家职能既包括由一切社会的性质产生的各种公共事务的执行,又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特有的职能。<sup>③</sup>其中,马克思所讲的

“由政府同人民大众相对立而产生的各种特有的职能”是指不同类型国家的阶级统治职能,而且不同类型国家的阶级统治职能有着本质的区别;“由一切社会的性质产生的各种公共事务的执行”是指不同性质的国家都具有的共性的处理社会公共事务的职能,这种社会管理职能包括调节社会矛盾、稳定社会秩序、干预经济文化发展,其根本目的是维护统治阶级的整体利益以及国家的本质。在不同性质的国家治理中社会管理职能有相通之处,因此阶级本质不同的国家在社会治理形式上有可以互相借鉴的地方,在治理行为上有可以互相吸收的内容。不同历史条件下产生的国家治理价值观作为文化现象存在,有其特定的形成与发展规律。同一民族在不同的历史发展阶段,国家治理价值观有不同的阶级内容,但又有共同的文化特质;不同民族的国家治理价值观既有差异性,又有可以交流借鉴的地方;阶级本质相同的国家,其治理价值观也会表现出不同的特点。因此,国家治理价值观建设需要以历史唯物主义与唯物辩证法为指导,处理好继承、借鉴与创新、发展之间的关系,做到不忘本来、吸收外来、面向未来。

## 二、依靠人民、服务人民、为了人民是新时代国家治理的价值原则

“过去的一切运动都是少数人的,或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的,为绝大多数人谋利益的独立的运动。”<sup>④</sup>以人民为中心的价值立场是社会主义国家治理中坚持人民主体地位的必然反映,离开人民性,社会主义国家治理的现代化就成了无源之水、无本之木。

### 1. 依靠人民是国家治理的价值基石

价值基石是价值观念赖以建立的基础。将治理依靠人民作为价值基石,就是指国家治理体系与运行机制的构建要始终坚持人民主体地位,国家治理的立足点和根基是最广大人民群众,其治理目标的实现过程需要始终依靠人民的力量,国家公职人员只是人民意志的表达者、执行者、实现者。治理依靠人民不仅是社会主义国家治理的本质要求,而且是社会主义国家实现现代化目标的必然要求,因为“社会主义不是少数人,不是一个党所能实施的。只有千百万人学会亲自做这件事的时候,他们才能实施社会主义”<sup>⑤</sup>。人民群众是推进国家治理体系

和治理能力现代化的动力源泉。

## 2. 服务人民是国家治理的价值规范

社会价值规范由人们的价值需求和价值追求所决定,是一定社会生活意义和秩序的表现形式,同时也是社会生活资源控制和利益分配的约束条件。全心全意为人民服务不仅是党的根本宗旨,还是国家治理的价值规范。中华人民共和国的性质反映的正是治理服务人民的价值观念。在党的第八次全国代表大会上,邓小平同志曾明确提出“党是人民工具”的价值理论。<sup>⑥</sup>在国家治理上体现党是人民工具的价值理念,当时主要是通过在国家治理过程中践行党的群众路线和要求干部成为人民公仆来实现。通过“坚持从群众中来,到群众中去,相信群众,依靠群众”的群众路线确保党的方针政策反映人民意志,维护人民利益;通过严格要求各级党政干部自觉接受群众监督,确立干部的公仆意识。党和政府各级机关都必须坚决执行群众监督以及民主生活会等多种密切联系群众的制度,以保证“共产党人的一切言论与行为都必须以符合最广大人民群众的最大利益,为最广大人民群众所拥护为最高标准”<sup>⑦</sup>。党的十九大报告在强调把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动中的同时,强调通过法律制度保障建设人民满意的服务型政府,也就是通过法律制度保证践行治理服务人民的价值规范。

## 3. 为了人民是国家治理的价值方向

价值方向是指价值主体的价值目标指向,其决定和支配主体在实践中的价值选择。中国共产党从成为执政党,领导治国理政之始,就将“为了人民”作为国家治理的价值方向。1949年制定的起临时宪法作用的《共同纲领》及后来出台的几部宪法文本都明确规定中华人民共和国的一切权力属于人民,并且根据中国国情确立了人民代表大会制度作为人民行使国家权力的根本政治制度。70余年来,人民代表大会制度在治理实践中不断完善与发展,人民的民主权利也不断扩大。始终坚持将以人民为中心的基本方略落实在国家治理体系建设中,就是要坚持以体现人民意志、保证人民权利、扩大人民有序参与为价值导向的制度与机制建设,以这种制度与机制最大限度地满足人民利益需求。

“治理依靠人民”“治理服务人民”“治理为了人民”三大理念相互依存、相互渗透。有了“依靠人民”的价值基石,才能滋生“服务人民”的价值规范

和实现“为了人民”的价值目标;同样,有了“为了人民”的价值目标,才能构建“服务人民”的价值规范,筑牢“依靠人民”的价值根基。三者辩证统一,共同构成国家治理的价值原则系统。

## 三、公平正义是新时代国家治理的价值标准

### 1. 马克思主义公平正义价值观的内涵

公平正义既是人类不懈的价值追求,也是一个不断发展的概念,在不同时代有不同的具体内容。在马克思主义经典作家的论述中,公平正义主要蕴含以下三方面的基本内容。其一,公平正义是与一定经济基础相联系的上层建筑。任何社会中处于统治地位的公平正义价值观都是服务于这一社会中统治阶级的一种权利观念,不能脱离一定的经济基础而抽象地去理解。其二,公平正义的价值诉求和价值评判标准是历史的、具体的。不同社会的公平正义观是不同的,同一社会中不同阶级、不同阶层对公平正义的价值诉求不同,评判标准也会不同,不存在适用于一切时代、一切国家的公平正义观。其三,只有到了共产主义社会,才能实现“每个人都能自由而全面发展”的公平正义。评价国家治理得与失的一个重要标准就是社会是否公平正义。社会主义制度能够代替资本主义制度的一个重要原因就是社会主义比资本主义更具有公平合理性。

### 2. 从最广大人民利益出发构建公平正义的利益分配体系

国家治理的公平正义不是某一个群体、某一个阶层的公平正义,而是要让绝大多数人都感受到权利公平、机会公平、规则公平、分配公平、社会保障公平。这就需要治理体系与运行机制提供制度性保证。首先,治理责任主体在国家治理过程中需要准确把握最大多数人民群众的利益诉求,为公平正义的利益分配提供前提条件。人民内部不同的利益群体在社会政治、经济结构中所处地位不同,其利益表达渠道有多寡之分,利益诉求有强弱之分,特别在社会分工中处于弱势的利益群体,其利益诉求很容易被决策部门忽视,其利益就可能被不断边缘化。因此,需要畅通广大基层群众的利益表达渠道,为实现公平正义的利益分配奠定良好基础。其次,治理责任主体要科学整合不同利益群体的利益诉求,并建立适当的利益调控机制以保证利益分配的公平正义,在可能的条件下实施最大限度的公平分配是国

家治理中实现公平正义的关键所在。人民利益不是一个抽象概念,而是有着具体的实际内容。从追求的利益目标上可分为长远利益与眼前利益;从利益取向上可分为政治利益、经济利益、文化利益;从利益诉求程度上可分为生存利益与发展利益。这些不同的利益之间既互相联系,又相辅相成。人民群众中不同的利益群体在同一历史阶段所获取的利益是不可能同步与均等的,适度的利益差距是社会发展的必要动力。但利益分配向谁倾斜、怎样倾斜,必须维持在必要的张力之内,否则因利益分配不公而产生的过强张力会破坏社会的均衡与和谐。因此,科学整合人民内部的利益诉求就成为国家治理的关键所在,也是党领导能力、执政能力的具体体现。因此,党的十九届四中全会依据我国现阶段发展状况将“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活”<sup>⑧</sup>作为衡量社会公平正义的重要价值标准。最后,治理责任主体要及时把握人民群众利益诉求的变化趋势,使利益分配的公平正义性适应社会发展的客观变化。人民群众的利益诉求是一个动态的历史概念,随着社会的发展程度而变化,决不会停留在某一个点上。国家治理的一个重要内容就是对人民群众中不同利益群体的利益诉求趋势准确把握,及时调整利益分配决策,适时改变社会经济、政治、文化结构与发展方式,以最大限度地满足最大多数人的需求。唯有如此,才能真正代表人民利益。实现新时代公平正义的主要着力点就是解决发展不平衡不充分的问题,提升发展的质量,通过基本公共服务均等化的逐步实现来促进社会公平正义。

### 3. 以制度建设促进新时代公平正义

制度是国家治理体系的核心内容,是国家治理的载体,是联系治理主体与治理客体的桥梁和纽带。制度既是社会成员必须遵守的行为准则,又是社会稳定与发展的调控器。制度的制定和变更是否公平正义同社会发展密切联系、不可分割。一是因为制度的公平正义性是赢得人民群众遵守、支持的前提,直接关系国家秩序的稳定与和谐;二是因为建立在公平正义价值基础上的制度是社会公平正义的有力保障。一方面,人民群众的合理利益诉求在国家制度的保护与协调之下可以顺利实现;另一方面,那些侵害他人利益的不合理行为会受到制度的约束,避免其破坏公平正义的社会秩序。因此,“完善对维

护群众切身利益具有重大作用的制度,强化法律在化解矛盾中的权威地位”<sup>⑨</sup>成为国家治理的重要内涵,创新社会治理是实现社会公平正义的必要举措。党的十九届四中全会提出构建共建共治共享的社会治理制度,是实现社会公平正义的重要基础。因为它以“人人有责、人人尽责、人人享有”<sup>⑩</sup>为价值导向,可以有效保证社会的安定有序和人民群众的安居乐业,从而为保障实现不同利益群体的利益诉求创造条件。

## 四、实现人的全面发展是新时代国家治理的价值目标

历史唯物主义认为,社会是人的社会,人是社会的人;社会历史是人活动的历史;人在推动社会发展的过程中,自身也在不断发展。人的发展包括人的个体特征的发展和人的社会特征的发展,是一个具有丰富的自然内涵和社会内涵的辩证历史过程。

### 1. 社会主义制度为人的发展提供了坚实基础

人的发展总是建立在一定的社会条件基础上的,受到一定的生产力水平以及与之相适应的经济政治制度的制约。在阶级社会中,社会共同体划分为不同的利益集团,由于每个集团在生产关系中的地位不同,对物质财富和精神财富占有的多寡不同,所以不同集团的人的发展是不均衡的,与社会发展不是完全同步的。能够使每个人得到自由而全面发展的社会只能是生产力高度发达、消灭了阶级与阶级差别的共产主义社会。在社会主义初级阶段,虽然尚不具备使每个人都能得到自由而全面发展的条件,但与历史上其他社会形态相比,社会主义制度的建立为人的全面发展提供了更为坚实的物质条件和精神基础。一是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度以及由此决定的以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度为实现人的全面发展提供了制度基础。二是高质量的发展提升了实现人的全面发展的物质条件。以人民为本位的发展目的和手段调动了人民群众的积极性、主动性、创造性,促进了国家的高质量发展,同时“实现人民群众日益增长的广泛需要和实现马克思所说的‘人的全面发展’,是一个永远需要不断努力的持续过程,而这也正是高质量发展永无止境的原因”<sup>⑪</sup>。三是人们日益增长的美好生活需要为人的全面发展提供了强大的内在动力。当社会主义制度将人们对

美好生活的需要与生产力水平联系在一起,以满足人民需求为社会生产的主要目的时,人们的物质、精神需求和愿望便会被极大地激发出来。这既是生产力发展的内在动力,也是人自身发展的内在动力。

2. 实现人的全面发展是社会主义国家治理应有的价值目标

人的全面发展是科学社会主义理论的落脚点,也是共产主义远大目标的核心内容。“共产党人为工人阶级的最近的目的和利益而斗争,但是他们在当前的运动中同时代表运动的未来。”<sup>⑫</sup>社会主义国家治理体系与治理能力的现代化既是完善与发展社会主义制度的需要,也是最终实现共产主义远大理想的需要。将人的全面发展理论运用于我国社会主义国家治理实践之中,在治理价值观上应突出以下三方面的内容。其一,重视人的需要,最大限度地满足人民群众日益增长的利益诉求。人的需要对社会的发展进步起着无可替代的内在推动作用。人的需要多种多样,人的利益也就可以从不同的角度进行划分。根据现有的生产力发展水平满足人民群众的正当利益诉求,并不断提升生产力发展水平以满足人民群众更高的利益诉求,是促进人的全面发展的基本前提。其二,重视提高人的素质,为人的全面发展提供文化前提。所谓人的素质,指人在生活、工作及社会活动中所具备的自身条件。素质是一个复杂的系统,包括人的身体素质、心理素质、思想道德素质、科学文化素质等多个方面。人的素质既是衡量人的才智和能力的标准,又是人的发展水平的标志,同时也是衡量社会发展程度的要素。一方面,一个人的素质越全面、层次越高,其在社会中的发展空间

就越大,对社会的贡献也可能越大。另一方面,一个社会的发展程度越高,社会成员的素质就提升得越快,社会就越进步。其三,优化教育体系,为促进人的全面发展提供丰富的知识资源。人的知识水平与实践能力的高低既受自然环境影响,又受社会环境影响,而良好的教育是提升人的知识水平和实践能力的必备条件。这种教育既包括学习与培训,也包括参加社会实践。要实现人的全面发展,必须让人接受良好的持续教育。只有生长在优良的社会教育环境之中的人,才可能逐步成为全面发展的人,最终才能达到“任何人都没有特殊的活动范围,而是都可以在任何部门内发展”<sup>⑬</sup>的人的全面发展的最高程度。实现人的全面发展是一个漫长的历史过程。注重提高人的素质,为促进人的全面发展提供条件,是社会主义国家治理应有的价值目标。

#### 注释

- ①参见《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社,1960年,第544页。②参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,人民出版社,2017年,第20页。③参见《马克思恩格斯文集》第7卷,人民出版社,2009年,第431—432页。④⑫⑬参见《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,2012年,第411、434、165页。⑤参见《列宁选集》第3卷,人民出版社,2012年,第464页。⑥参见《邓小平文选》第1卷,人民出版社,1994年,第217—218页。⑦参见《毛泽东选集》第3卷,人民出版社,1991年,第1096页。⑧⑩参见《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报》,人民出版社,2019年,第13、13—14页。⑨参见《习近平谈治国理政》,外文出版社,2014年,第148页。⑪参见陈晓东:《治理现代化是黄河流域高质量发展的应有之义》,《区域经济评论》2020年第1期。

责任编辑:翊 明

## Constructing a People-centered Value System of National Governance

Gu Xiaolu

Chen Xiaodong

**Abstract:** To improve and develop the socialist system with Chinese characteristics and promote the modernization of the national governance system and governance capacity are the general objectives of China's comprehensive deepening reform. To promote the modernization of national governance system and governance capacity, we should first establish the people-centered values of national governance under the guidance of Marxism, and ensure that national governance always adheres to the people's standpoint and the people's dominant position. Therefore, it is necessary to build a national governance value system with the value principles of relying on the people, serving the people and working for the people, promoting social equity and justice as the evaluation standard, and promoting the all-round development of human beings as the value goal.

**Key words:** people's dominant position; national governance; value system