



新编21世纪公共管理系列教材

# 当代中国 政府与政治

Contemporary Chinese  
Government and Politics

主 编 景跃进 陈明明 肖 滨  
副主编 谈火生 于晓虹



新编21世纪公共管理系列教材

# 当代中国 政府与政治

Contemporary Chinese  
Government and Politics

主 编 景跃进 陈明明 肖 滨  
副主编 谈火生 于晓虹

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政府与政治/景跃进, 陈明明, 肖滨主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1  
新编21世纪公共管理系列教材  
ISBN 978-7-300-22005-5

I. ①当… II. ①景…②陈…③肖… III. ①政治-中国-现代-高等学校-教材 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 239510 号

新编 21 世纪公共管理系列教材

当代中国政府与政治

主 编 景跃进 陈明明 肖 滨

副主编 谈火生 于晓虹

Dangdai Zhongguo Zhengfu yu Zhengzhi

---

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>	
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	中煤涿州制图印刷厂北京分厂	
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次 2016 年 1 月第 1 版
印 张	18.5	印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷
字 数	422 000	定 价 36.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 作者简介

**景跃进** 清华大学社会科学学院政治学系副主任、教授、博士生导师，清华大学社会科学学院学位委员会主席；曾任中国人民大学国际关系学院政治学系教授、博士生导师，中国人民大学公共管理硕士（MPA）“政治学”课程首席教授。主要研究领域为政治科学理论与方法、中国政治、比较政治学等。著（编）有《当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视》、《政治空间的转换：制度变迁与技术操作》、《理解中国政治：关键词的方法》、《政治学原理》等学术专著和教材多部。

**陈明明** 复旦大学国际关系与公共事务学院政治学系主任、教授、博士生导师，兼任《复旦政治学评论》主编。主要研究领域为政治学理论、政党与政治发展理论、中国政府与政治、当代中国政治史等。为本科生、研究生开设“发展政治学”、“政党与国家建设”、“政治学理论专题阅读”、“中国社会政治分析”等课程。著（编）有《所有的子弹都有归宿：发展中国家军人政治研究》、《革命后社会的政治与现代化》、《西方政治制度》等学术专著和教材多部。

**肖滨** 中山大学政治与公共事务管理学院院长、教授、博士生导师，国务院政府特殊津贴获得者；兼任教育部政治学专业教学指导委员会委员、《公共行政评论》杂志社社长。主要研究领域为当代政治理论、中国政府与政治、地方政治发展与地方治理。著（编）有《传统中国与自由理念——徐复观思想研究》、《现代政治与传统资源》、《政治学导论》等学术专著和教材多部。

## 内容简介

由景跃进、陈明明和肖滨三位教授联合主编的《当代中国政府与政治》一书，致力于从经验层面系统分析当代中国政府与政治的组织结构、基本特征、运行机制及历史发展。本书从理解当代中国政府与政治的关键方面——中国共产党领导的政治体制及中国共产党本身入手，进而在横向维度上分别阐述作为最高权力机关和立法机关的人民代表大会、作为统一战线重要内容的多党合作和政治协商制度、作为最高国家行政机关的中央人民政府、作为“刀把子”的政法系统、作为“笔杆子”的宣传系统，以及作为“枪杆子”的军事系统，在纵向维度上分析中央与地方关系、地方政府、民族区域自治制度及基层治理四个方面的问题，最后，还探讨了当代中国国家与社会及国家与公民关系的变迁和发展。

本书是一部由清华大学、复旦大学、中山大学、中国人民大学、中央民族大学、华中师范大学等6所高校及中共中央编译局的13位学者组成的作者团队精心打造的精品力作。全书具有两个方面的鲜明特色：第一，将中国共产党作为理解中国政府与政治的钥匙，将“党政体制”作为理解中国政府与政治的关键词，并且认为，应当处理好宪法与党章、法律与党规、国家机构与党的组织、正式制度与政治惯例之间的互补关系，只有这样才能更好地认识和理解中国政府与政治；第二，强调历史脉络对于理解中国政府与政治的重要性，并主张应以内在发展和演化的眼光来看待中国政府与政治。

## 出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类本科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育



人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

书名	作者
公共部门人力资源管理和社会保障案例	中国人民大学公共管理学院
公共人事制度	刘俊生
行政管理学（第四版）	郭小聪
公共行政学（第五版）	彭和平
公共行政学	张康之 张乾友
行政学导论（第三版）	齐明山
行政管理学导引与案例	陈季修
管理心理学	范逢春
公共组织行为学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	孙 萍 张 平
公共组织学（第三版）	李传军
行政组织学	张 昕 李 泉
公共事业管理概论（第三版）	朱仁显
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李 坚
公共组织财务管理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
《公共组织财务管理》学习与实训指导书	王为民 博 迪
国家公务员制度（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	舒 放 王克良
公务员制度概论	李如海
国家公务员制度概论	郝永勤 刘碧强
行政领导学（第三版）	朱立言 李国梁
领导学（第四版）	邱霏恩
领导学	王自亮
领导学：理念、行为与艺术	祁凡骥
现代市政学（第四版）	王佃利 张莉萍 高 原
市政管理学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
市政学导引与案例（第二版）	李燕凌
社区管理（第三版）	汪大海 魏 娜 郇建立
社区管理原理与案例	魏 娜
电子政务教程（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	赵国俊
电子政府与电子政务（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
电子政府概论（第二版）	张锐昕
管理信息系统	张维明 黄金才
行政伦理学教程（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	张康之 李传军
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
公共危机管理概论	王宏伟
公共危机与应急管理：原理与案例	王宏伟
应急管理导论	王宏伟
行政决策学	许文惠 张成福 孙柏瑛
公共决策导论	王佃利 曹现强
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
非营利组织管理	吴东民 等
非营利组织管理	康晓光
非营利组织管理导引与案例	崔向华 张 婷
当代中国政府与政治	景跃进 陈明明 肖 滨
当代中国政府与行政（第三版）	魏 娜 吴爱明
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
地方政府学概论（第二版）	方 雷
地方政府管理（第二版）	陈瑞莲 张紧跟
管理秘书实务（第四版）	赵锁龙

书名	作者
城市总体规划原理	邹艳丽 田 莉

### 公共管理硕士（MPA）教材——核心课教材

书名	作者
全国公共管理硕士（MPA）核心课程教学指导纲要	全国公共管理专业学位 研究生教育指导委员会
社会主义建设理论与实践（第三版）	李景治 蒲国良
公共管理英语（修订版）	顾建光
公共管理学（修订版）	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共政策分析	陈振明
公共政策分析导论	陈振明
公共政策分析概论（修订版）	谢 明
政治学：基本理论与中国视角	任剑涛
公共部门经济学（第三版）	高培勇 崔 军
行政法学（修订版）	皮纯协 张成福
行政法学概论（第三版）	胡锦涛
非营利组织管理概论（第三版）	王 名
公共管理伦理学（修订版）	张康之
社会研究方法	陈振明
定量分析方法（第三版）	谭跃进
电子政务理论与方法（第三版）	金江军
电子政务	吴爱明 何 滨
信息技术及其应用（第三版）	张维明

### 公共管理硕士（MPA）教材——专业方向必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程（第四版）	舒 放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒 放 王克良
比较政府与政治（修订版）	卓 越
当代中国政府与政治（第三版）	吴爱明 朱国斌 林 震
公共部门人力资源管理及案例教程（修订版）	陈天祥
领导学	祁凡骥 刘 颖
领导学教程	常 健
西方公共行政管理理论精要	丁 煌
社会管理概论	唐 钧
公共部门绩效评估（修订版）	卓 越
公务员绩效评估	卓 越
公共危机管理	王宏伟
公共部门危机管理（修订版）	张小明
公共部门战略管理（修订版）	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
城市管理理论与实务	杨宏山
数字化城市管理	修文群
公共冲突管理	常 健
MPA 学位论文写作指南	汪大海



## 教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（www.crup.com.cn/gggl），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

QQ 群：236159213

兹证明\_\_\_\_\_大学/学院\_\_\_\_\_院/系\_\_\_\_\_专业\_\_\_\_\_学年第\_\_\_\_\_学期开设的\_\_\_\_\_课程，采用中国人民大学出版社出版的\_\_\_\_\_（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为\_\_\_\_\_，授课班级共\_\_\_\_\_个、学生\_\_\_\_\_人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：\_\_\_\_\_

通信地址：\_\_\_\_\_

邮编：\_\_\_\_\_

电话：\_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

系/院主任：\_\_\_\_\_（签字）

（系/院办公室章）

\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日

# 目 录



导论 .....	1
<b>第 1 章 中国共产党领导的政治体制 .....</b>	<b>13</b>
1.1 中国党政体制源起的历史逻辑 .....	13
1.2 中国党政体制的基本特征和运作机制 .....	18
1.3 中国党政体制的基本关系 .....	26
本章小结 .....	34
关键术语 .....	34
复习思考题 .....	34
<b>第 2 章 中国共产党 .....</b>	<b>36</b>
2.1 中国共产党的历史发展 .....	36
2.2 中国共产党的意识形态及其变迁 .....	40
2.3 中国共产党的组织特性、组织原则与政治功能 .....	46
2.4 中国共产党的组织体系 .....	54
本章小结 .....	62
关键术语 .....	62
复习思考题 .....	63
<b>第 3 章 人民代表大会制度 .....</b>	<b>64</b>
3.1 人民代表大会制度概述 .....	64
3.2 人民代表大会制度的组织体制与运行 .....	68
3.3 改革开放以来人民代表大会制度的变迁 .....	77
本章小结 .....	83
关键术语 .....	84
复习思考题 .....	84

<b>第4章 政治协商制度</b> .....	85
4.1 统一战线与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度 .....	85
4.2 人民政协制度的产生和运行 .....	90
4.3 人民政协制度的创新和未来 .....	96
本章小结 .....	103
关键术语 .....	103
复习思考题 .....	103
<b>第5章 中央人民政府</b> .....	104
5.1 中央人民政府的成立与发展：从政务院到国务院 .....	104
5.2 国务院系统的组织结构体系及特征 .....	109
5.3 国务院系统的运行与决策过程 .....	112
5.4 党政体制下的现代行政国家建设 .....	119
本章小结 .....	120
关键术语 .....	120
复习思考题 .....	120
<b>第6章 政法系统</b> .....	121
6.1 政法系统的组织构成与历史发展 .....	121
6.2 政法机关的组织结构体系与实际运作 .....	127
6.3 党管政法与司法改革 .....	138
本章小结 .....	145
关键术语 .....	146
复习思考题 .....	146
<b>第7章 宣传系统</b> .....	147
7.1 宣传系统概述 .....	147
7.2 党与新闻媒体 .....	149
7.3 新闻媒体制度的历史沿革 .....	152
7.4 当代的大众媒体管理 .....	159
7.5 当代的互联网媒体管理 .....	164
本章小结 .....	170
关键术语 .....	170
复习思考题 .....	170
<b>第8章 军事系统</b> .....	171
8.1 当代中国军事系统的历史起源与功能 .....	171
8.2 军事领导制度与结构 .....	175
8.3 军事体系的组织指挥、国防动员和兵役体制 .....	181
本章小结 .....	183
关键术语 .....	183
复习思考题 .....	184

<b>第 9 章 中央与地方关系</b> .....	185
9.1 党政体制下的中央与地方关系 .....	185
9.2 中央与地方关系的重要维度 .....	189
9.3 中央与地方关系的变与常 .....	198
本章小结 .....	203
关键术语 .....	203
复习思考题 .....	203
<b>第 10 章 地方政府</b> .....	204
10.1 地方政府的沿革与行政管理的多样化 .....	204
10.2 地方政府的结构、功能与运行 .....	207
10.3 地方政府创新 .....	214
本章小结 .....	220
关键术语 .....	221
复习思考题 .....	221
<b>第 11 章 民族区域自治制度</b> .....	222
11.1 民族区域自治制度的起源与发展 .....	222
11.2 民族区域自治制度的内容与特点 .....	230
11.3 民族区域自治面临的挑战与前景 .....	233
本章小结 .....	237
关键术语 .....	238
复习思考题 .....	238
<b>第 12 章 基层治理</b> .....	239
12.1 中国基层治理的现代化变革 .....	239
12.2 当代基层治理的重建及特征 .....	243
12.3 基层治理的创新与未来 .....	248
本章小结 .....	254
关键术语 .....	254
复习思考题 .....	254
<b>第 13 章 社会与公民</b> .....	255
13.1 社会阶层结构及其变迁 .....	255
13.2 发展中的社会组织 .....	260
13.3 公民权利的扩展 .....	266
本章小结 .....	273
关键术语 .....	273
复习思考题 .....	273
<b>参考文献</b> .....	274
<b>后记</b> .....	277



# 导 论

这是一本关于当代中国政治的教科书。

与规范叙述和文本阐释不同，本书致力于从经验层面分析中国政治，以回答一个基本但不那么简单的问题：中国政治是什么？

在改革开放 30 多年后的今天，在一个中国已发生并还在经历深刻变化的全球化时代，撰写这样一本教科书显然是一项智慧的挑战。

本书作者甘于承受这一压力，并不是因为对于中国政治的研究胸有成竹，而是愿意将写作看作一个学习和反思中国政治的机会。在某种意义上，我们与读者站在同一条起跑线上。我们希望读者以理性审视的眼光阅读和使用这本教材，并参与到“重新认识中国政治”的事业中来。

作为“导论”，本篇的任务是向读者简要交代本书在拟订大纲时的一些设计理念。它们可以表述为以下几项：第一，历史脉络对于理解中国政治具有非常重要的意义；第二，中国共产党是理解当代中国政治的钥匙；第三，“党政体制”是理解中国政治的关键词；第四，认识中国政治应当处理好宪法与党章、法律与党规、国家机构与党的组织、正式制度与政治惯例之间的互补关系；第五，用内生发展和演化的眼光来看待中国政治。

本“导言”的最后部分对本书的结构设计与内容安排做了简要的说明。

## 一、历史维度的重要性

下面所引之言分别出自两位著名的人物：一位是以他个人姓氏命名的学说创始人之一、第一国际的组织者和领导者、被尊为全世界无产阶级和劳动人民的伟大导师的马克思；另一位是美国的开国元勋、宪法起草人之一、第一任财政部长汉密尔顿。他们的思想和实践在人类历史上都留下了深刻的烙印。

人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己

选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。<sup>①</sup>

人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。<sup>②</sup>

如何看待这两段著名的引言？显而易见的是，它们都摆脱了宿命论的立场，承认人的主动性和能动性，强调历史是可以选择和创造的；所不同的是，人的这种主动性和能动性是否受到制约、是否存在边界，以及如何认识和表达两者之间的辩证关系。在某种意义上，马克思和汉密尔顿以张力的方式揭示了人类社会发展的复杂性。

现代政治学用更为抽象的术语来表达这种张力，诸如“结构与能动”、“制度与行为”、“理性选择与路径依赖”，以及“设计与演化”等。这些范畴以对子的方式呈现，其中彼此关联的二元要素分别强调不同的侧面。时至今日，这种分野依然存在于不同的学派或研究取向之中，成为学术争论的基本来源。

必须承认，在方法论层面产生的分歧是很难通过逻辑分析和经验证据来解决的，因为它们各有道理，并能从经验世界找到相关的证据。打一个比喻，太阳为地球送来了光明，同时以黑暗作为赠品，光明和黑暗如影随形。研究者强调的是光明还是黑暗，取决于看问题的角度和立场。

这种道理也适用于如何看待人的创造性和历史制约性之间的关系，处置两者之间的张力并不存在某种普遍有效的方法，但是，承认这一点并不意味着我们只能在两者之间摇摆，“公说公有理”，“婆说婆有理”。一个实用的解决问题的办法是从抽象的方法论思考沉降到经验世界，在具体的历史语境和问题脉络中寻找出路。一个显而易见的事实是，一个社会所拥有的历史越长，文明越悠久，传统越深厚，那么“路径依赖”的作用就越大，人们创造历史所受到的环境制约也越大。也许这正是马克思生活的“旧欧洲”与汉密尔顿所处的“新大陆”之间的一个重要区别。

用这种眼光来看待中国，想必读者已经有了自己的答案。中国是一个具有悠久传统的文明国家，撇开远古传说和不断更新的考古发现不说，就政治制度而言，公元前 221 年秦始皇统一中国，奠定了中央集权和大一统的基本格局。这一战略性选择影响了此后两千多年的中华文明。在漫长的历史中，中国虽经历磨难，内忧外患，分合数度，但终究得以保留和延续至今。与人类历史上先后出现但最终消散的其他文明大国相比，中国的命运是独特的。这种历史延绵的意义超越了时间的维度，体现了中华文明的广博与深邃。即使近代以来中国经历了翻天覆地的变化，中华文明的连续性依然明显地体现于日常生活之中，并为人们所感知。这种特定的发展方式，意味着传统的因素常常在新形式的包裹下得以存续，显示出颇为强劲的路径依赖效应。

对于当代中国政治来说，历史的重要性更是显而易见。近代以来，西学东渐，引发了千古未有之大变局。清朝皇权被推翻之后，中央权威衰落，地方割据，军阀混战，民不聊生，中国社会呈现出一种总体性危机的格局。在应对内部崩溃和外部威胁的双重危机中，

① 《马克思恩格斯选集》，3 版，第 1 卷，669 页，北京，人民出版社，2012。

② [美] 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，3 页，北京，商务印书馆，1980。



组织起来、克服一盘散沙，成为最有力的政治逻辑。在这一历史竞争和选择中，用马克思主义武装起来、实行民主集中制原则的中国共产党最终战胜了国民党，统一了中国，重建了中央权威。只有在这一历史脉络内，我们才能理解，为什么“没有共产党，就没有新中国”。

新中国成立之后，以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体积极探索符合中国国情的社会主义建设道路，留下了丰富的遗产，其中既包括成功的经验，也包括失败的惨痛教训。正是在认真和系统总结经验和教训的基础上，以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体走上了改革开放的道路。在这个意义上，新中国成立以来的前后 30 年既体现了某种重要的转折，但又不是完全断裂的两个阶段。

尽管人们将改革比喻为一场革命，但改革毕竟不是革命。改革以接受及利用当下的基本秩序为前提，在此基础上进行改良。就此而言，改革是对国情制约的一种承认。人们无法摧毁旧的世界，然后在一张白纸上描绘美丽的图画，因为人们无法摆脱历史，一如无法抓着头发使自己脱离地面。改革实践是这样，认识活动亦是如此。理解中国现实政治，必须理解中国的文明史，理解近代以来中华民族的抗争史和革命斗争史，理解新中国成立以来，中国共产党人对于中国特色社会主义道路的探索史，以及中国作为其中一部分的世界文明的发展史。

## 二、中国共产党是理解当代中国政治的钥匙

一旦我们将研究的立足点放在经验世界，那么关于中国政治的第一个事实，也是最为显著的事实就是，中国共产党是中华人民共和国的领导核心，是当代中国政治体制的中轴。

中国共产党的这种政治地位是在历史中形成的。在革命战争年代，党以军事斗争的方式，发展和巩固根据地，建立人民政权，并通过各种外围组织渗透和动员社会力量。统一战线、武装斗争和党的建设成为取得中国革命胜利的“三大法宝”。1949 年中华人民共和国成立之后，根据地时期政权建设的历史经验被嵌入建国实践之中。已故的著名政治学者邹谠先生曾将中国政治结构比喻为一个由不同层级的同心圆组成的金字塔，中国共产党居于这个同心圆的中央，在纵向维度，自上而下一以贯之；在横向维度，具有强大的向心控制力。<sup>①</sup> 这种结构的雏形便形成于抗战时期的延安政权。

新中国成立 60 多年来，在探索具有中国特色社会主义的道路上，中国共产党不断地汲取历史教训，丰富执政经验。从邓小平时期的“坚持四项基本原则”、江泽民同志时期的“三个代表”、胡锦涛同志时期的“加强党的执政能力建设”，到习近平总书记的“全面从严治党”；从当年的“党的一元化领导”，经由“党政分开”，到现在的“党统领全局”；词汇表达虽有变化，但中国共产党的自我定位始终未变。一如《中国共产党章程》开篇第一句话所示：“中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心。”自诞生以来，中国共产党一直是贯穿中国政

<sup>①</sup> 参见 [美] 邹谠：《中国革命再阐释》，10～11 页，香港，牛津大学出版社，2002。虽然邹谠先生没有采用“金字塔”的比喻，但这是他所表达的意思。

治的一条红线。离开了党，我们就无法理解近百年的中国政治，无论是历史，还是现实；无论是革命，还是建设；无论是改革，还是开放。

随着中国改革开放的成功和对外影响的扩大，中国共产党人也开始自觉地向全世界传达这一信息。2014年6月11日，中共中央政治局常委、中央书记处书记刘云山在丹麦出席了“欧洲学者眼中的中国共产党”国际研讨会，发表了题为《认识中国共产党的几个维度》的讲话。刘云山同志指出：“中国的崛起是当今世界的大事件，中国的快速发展和展现出的生机活力吸引了全世界的目光，也吸引了越来越多的学者投入对中国的研究中。还有的学者谈到，要研究好中国，就应该研究好中国共产党。为什么？答案很简单。因为中国共产党是中国的执政党，是中国革命、建设、改革事业的领导核心。当今中国的发展成就是在中国共产党领导下取得的，中国特色社会主义最本质的特征就是中国共产党的领导。没有中国共产党，就没有新中国，也没有中国特色社会主义。研究中国，当然要研究中国共产党；研究中国特色社会主义，当然也要研究中国共产党。研究好中国共产党，实际上就抓住了研究中国的核心，就找到了解答当代中国从哪里来、向哪里去的‘钥匙’。”<sup>①</sup>

### 三、“党政体制”是理解中国政治的关键词

作为一本致力于从经验层面描述中国政治的教材，我们需要寻找一个关键词，它的功能是以最简练的方式凸显中国政治的基本特征，帮助人们认识和理解中国现实政治。

由于诸种原因，我们认为，比较政治学用来描述中国政治的既有术语不能令人满意，无论是“极权主义”、“威权主义”，还是“党国体制”，都被赋予了过多的负面色彩<sup>②</sup>，而国内政治学中的“国体”和“政体”范畴（同一层次的类似概念）基本上属于规范层面的叙事，无法满足经验描述的需求。

当既有概念或术语无法满足本书设定的目标时，我们有必要回归现实本身，从经验现象中来观察和思考，从而形成恰当的概念。一个好的术语应当既能充分反映中国政治的经验事实，又具有最大程度的简洁性。在目前的情况下，能够同时满足这两个条件的概念，只能来自对中国政治经验的提炼和概括，而且在方法上必定是归纳的。因此，我们邀请读者一起来做这样的尝试。

下面三句话分别引自官方媒体的报道和重要领导人的文选，是我们耳熟能详的案例。(1) 2015年春节前夕，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平等党和国家领导人分别看望或委托有关方面负责同志看望了江泽民、胡锦涛等老同志。(2) 2014年12月13日，我国迎来首个国家公祭日，在南京举行国家公祭仪式，党和国家领导人出席活动。(3) 1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上作题为《党和国家领导制度的改革》的讲话。

<sup>①</sup> 刘云山：《认识中国共产党的几个维度》，见 <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0710/c64094-25263821.html>，2014-07-10。

<sup>②</sup> 我们曾考虑对“党国体制”（Party-State System）一词进行改造，使其“脱敏”，一如马克斯·韦伯对“官僚制”一词所作的处理。但考虑到各种条件的制约，这是一个很难完成的任务，至少眼下如此，因而改变思路，决定另选他词。





上述三例，有的术语表达是“党和国家领导人”<sup>①</sup>，有的采用“党和国家领导制度”，其共同特点是“党和国家”的并列搭配，且词的组合次序是“党”字在前。

我们所要枚举的第二类案例相对程式化一些，它们与官方文件联系在一起。（1）中共中央、国务院发出《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》。（2）中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》。（3）中共中央宣传部、教育部发布《关于进一步加强和改进高等学校思想政治理论课的意见》。

上述三个文件的印发单位虽有名称和地位的区别，但这三个文件都是党和政府机构的联合发文<sup>②</sup>，体现的是“党和政府”的搭配，学界则用“党政关系”来描述这一现象。在中国政治生活中，这种搭配的出现频率甚或高于“党和国家”。

从上述两类案例中，能得出哪些有启发意义的结论呢？在我们看来，“党和国家”、“党和政府”的表述在中国政治生活中的出现频率如此之高，既不是随意的，也不是偶然的，它折射出了术语指称对象——中国政治体制——的某种结构性特征。

一个简单的对照，可以帮助我们理解这一点。在西方政治生活中，类似的现象并不存在。多党制和轮流执政意味着执政党是一个变量，而不是常量。执政党的作用主要体现在将党的纲领和竞选许诺转化为法律和政策，以及为政府机构输送人才，而党组织本身只是一个选举工具。显然，中国共产党不是一般意义上的西方执政党，甚至不是一般意义上的政党。中国共产党是以马克思主义为指导思想，承担着某种历史使命的无产阶级先锋队。在中国政治的结构中，它是一个常量，而不是变量。所谓常量有两个含义：第一，在当代中国的政治制度设置中，它是一个长期执政的党，其他民主党派是参政党，不存在轮流执政的问题；第二，与长期执政相联系，中国共产党本身已成为一个嵌入政治结构的等级组织，具有与国家机构相对应的科层制结构。

在这个意义上，“党和国家”或“党和政府”的表述乃是中国现实政治经验的反映。在这种并列表达中，将“党”置于前面的构造方式，承载了这个国家所经历的历史。对此，《宪法》有着明确的表述：“一九四九年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。”按照同样的逻辑，经由1949—1954年的摸索，中国共产党确立了我国的基本政治制度（政府形式）。

中国共产党领导人民建立了中华人民共和国，确立了中国的基本政治制度，并在这一过程中，将自身嵌入政权结构之中。因此，作为描述中国政治的关键词，其基本要素既离不开党，也离不开党所建立的政治制度（国家和政府是其最高表现形式）。

在想到的诸多可能选项中——“中国共产党领导的政治体制”、“党和国家领导制度”、

<sup>①</sup> “党和国家领导人”是中国政治中的一个特有术语，一般为中央层面的高级领导人的统称，常见于媒体报道和政府公文。其指涉范围包括中共中央、国家机构、全国政协的领导人，一般以中共中央总书记为首，至全国政协副主席为止（参见百度百科）。

<sup>②</sup> 按发文主体的标准，中国的官方文件可以分为三类：（1）党的文件；（2）政府文件；（3）党和政府联合发布的文件。一般而言，党中央的文件具有高度的政治性和统领性，涉及战略、路线、方针和基本政策；政府文件更具操作性，与执行层面联系更紧；党和政府联合发布的文件介于两者之间。