

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

# 中国治理

东方大国的复兴之道

燕继荣 等 著

China's Governance

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

# 中国治理

东方大国的复兴之道

燕继荣 等 著

China's Governance

中国人民大学出版社

·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国治理：东方大国的复兴之道/燕继荣等著. —北京：中国人民大学出版社，2017. 6

（“认识中国·了解中国”书系）

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-300-24624-6

I. ①中… II. ①燕… III. ①国家-行政管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 151680 号

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

中国治理：东方大国的复兴之道

燕继荣 等著

Zhongguo Zhili: Dongfang Daguo de Fuxing zhi Dao

---

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	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2017 年 6 月第 1 版
印 张	9.25	印 次	2017 年 6 月第 1 次印刷
字 数	108 000	定 价	38.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 序言 中国治理的经验

东欧剧变、苏联解体之后，中国国内也曾经流行一种说法：“改革是找死，不改革是等死”，其言外之意是，无论如何，中国都不能避免苏联的结局。然而，26年过去了，“中国崛起”或“中国复兴”的声音却越来越响亮了。

1917年俄国革命极大地影响了正在探索国家出路的中国知识精英。在最近一百年的历史时段中，中国发生了翻天覆地的变化。救亡图存，统一政权，发展经济，国家治理现代化，中国一直在探索现代化的道路，努力完成现代国家构建的任务。从长时段的发展角度看，中国在一定程度上完成了现代国家所需要的基础建设部分，如主权的统一性建设、政府的功能化建设、政权的制度化建设、经济生活的工业体系建设和经济组织的企业化改造、社会生活的城市化推进等。但也必须承认，伴随着经济规模、人均收入、基础设施、公共服务、民生事业光鲜亮丽的骄人业绩，中国当下也面临诸多问题，如地区发展不平衡、城乡差别较大、收入差距扩大、经济发展的资源环境代价过高、权力腐败、安全事故时有发生、群体性社会抗争事件此起彼伏等。这些现实问题的出现表明中国在制度化、法治化、民主化、市场化、社会化方面还有很长的路要走。

为促进中国社会持续健康发展，国家领导人提出了实现中华民族伟大复兴的中国梦，其核心目标可以概括为“两个一百年”的奋

斗目标，也就是：到中国共产党成立一百周年的时候，实现全面建成小康社会的目标；到中华人民共和国成立一百周年的时候，实现建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的目标。现在，中国的现代化还在路上，还需要继续全面深化改革。2013年11月，党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。2014年，习近平主席进一步明确，要通过推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的施政目标，推动改革开放和现代化建设迈上新台阶。2015年，中共中央又提出国家未来发展要坚持五大发展理念，即创新、协调、绿色、开放、共享。与此同时，中国政府还制定了“精准脱贫”政策，计划在2020年确保现行标准下中国农村贫困人口摆脱贫困<sup>①</sup>。现在距离承诺实现第一个百年目标的时间只有3年，距离承诺实现第二个百年目标的时间还有30年，中国将如何实现伟大复兴的梦想？

## 一、多维度的中国影像

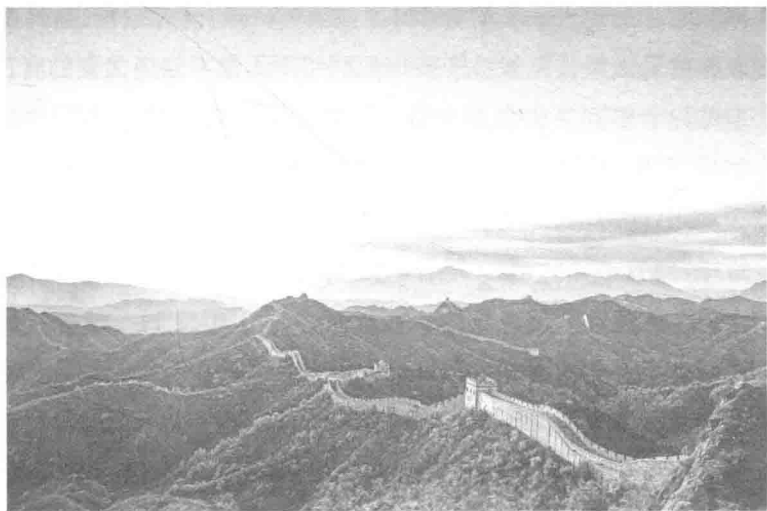
作为东方大国，中国因其传统的大国地位和近年来取得的经济成就，获得越来越多的关注。这些关注者当中，既有世界各国的政界商界精英，也有从事专业研究的学者，还有普通民众。不同的人从不同的视角关注中国，形成了不同的影像。

从地理上说，中国是一个地域大国；从人口上说，中国是一个多民族的人口大国；从历史上说，中国是一个历史悠久的文明古国；从经济上说，中国是一个发展中国家；从文化上说，中国是一个传统与现代文化交融的国家；从政治上说，中国是一个共产党执政的社会主义国家；从国际上说，国际社会对中国的认识和评价在不断地转换：

---

<sup>①</sup> 中国究竟有多少贫困人口？中华人民共和国民政部公开的数据显示，截至2015年12月，全国城市低保对象1701.1万人，农村低保对象4903.6万人，加之城镇失业者、低收入群体人数，按照中国现行的贫困线标准，总数已接近7000万；而如果按照世界银行的标准，中国还有近2亿贫困人口。

从“黄祸论”到“威胁论”，从“机遇论”到“救世论”<sup>①</sup>，每一种评价或认识都或多或少地带有一定程度的误解和误读。



### 中国是一个疆域辽阔、历史悠久的国家

本书的目的是从中国治理的角度，通过清点中国历史遗产、总结发展成就、分析现实问题，尽可能给关注和关心中国的学者们、朋友们还原一个真实的中国，就中国治理特色话题促进各国学者、朋友进行更多更深入的探讨和交流。

客观、真实、全面是本书坚持的写作原则。本书试图通过梳理中国治理的历史经验，分析中国治理现状及其问题，探讨应对措施，并解读中国政府政策，客观呈现中国国家治理的全貌。这其中既有引以为傲的辉煌历史，也有中国迅速崛起带来的一系列治理挑战；既有改革开放以来中国治理取得的卓越成就，也有新时期新形势下国家治理面临的艰难困境。总之，笔者试图通过客观的写作和记录，展示一个在发展中面临问题和挑战而又敢于正视困难并试图通过全面改革克服困难的中国。

---

<sup>①</sup> 2008年国际金融危机爆发以后，世界经济一度陷入萧条，而中国经济依然保持强劲增长势头，因此，有一种言论认为中国才是拯救世界经济的希望所在。

中国有一则寓言，叫作“盲人摸象”，说的是由于大象的体积很大，几个盲人想要了解大象究竟长什么样子，于是都纷纷上前用手触摸。摸到象牙的说大象长得像萝卜，摸到象耳的说大象长得像蒲扇，摸到象腿的说大象长得像柱子……他们每个人都不知道大象的真正模样，但却以为得到了大象的全貌。认知中国治理经验也是同样的道理，如果想知道中国治理这头“大象”长什么模样，不仅要从不同的角度去切入，而且要知道它的几个关键部位，这样才能整体把握，不至于管中窥豹，只见一斑。笔者认为，以下这些要素可以算作中国这头“大象”的关键部位：

中国拥有悠久的国家治理传统。中国是世界上有史料记载的唯一一个文明没有中断过的国家。早在约公元前 2070 年，中国就出现了夏王朝。夏王朝初步建立了从中央到地方的管理体制，中央设相、卿，地方封侯、伯，上下呼应，共同管理国家事务。西周的分封制和血缘关系维系的宗法制，使得周朝在中国历史上存在了近 800 年。公元前 221 年秦王朝统一全国后，推行了以皇权为中心的中央官制，同时在地方施行郡县制与中央官制相配合，建立起从中央到地方一套完整的、具有极高效率的管理体制。这套体制在中国存在了 2 000 多年，且至今还在发挥着重要的作用。比如，县制仍旧是中国不可或缺的治理形式。仔细观察研究就可发现，在中国现今的近 3 000 个县级行政单位中，有不少县的名字可以追溯到数百年乃至数千年前的中国古代。唐朝的三省六部制使中国古代中央官制基本定型，元代的行省制度为中国古代治理辽阔疆土提供了宝贵经验，明王朝的内阁制度、清王朝的军机处，则使国家管理体系更为集中、统一。这些管理体制从纵向上来看是延续未断的，从横向上来看也是丰富和全面的，不仅包括从中央到地方的行政管理体制，而且包括诸如察举制、九品中正制、科举制等选官用人体系，也包括“重农抑商”的经济体制和以儒学教育教化为代表的文化统治制度等。

中国是一个地域辽阔、人口众多的国家治理大国。考察世界历史和现实不难发现，小型的城市国家、中等规模的民族国家和大型的多

民族国家有着不同的治理方式，因此，有人认为组织的规模决定了治理的方式。中国是一个大国，这个大国的“大”至少体现在两个方面。首先是体量大。俄裔美国著名经济学家西蒙·库兹涅茨把人口超过1 000万的国家称为大国，把人口超过5 000万的国家称为真正的大国<sup>①</sup>。按照这个标准划分出的大国，其人口只相当于中国的一个省而已。几千年来，中国也孕育了不同的地域文化，形成了56个民族和佛教、道教、伊斯兰教等诸多宗教。中国的经济体量也是巨大的，根据世界银行的报告，截至2016年底，中国国内生产总值（GDP）仅次于美国，以11万亿美元总量排名世界第二，且相当于排名第三到第六的日本、德国、英国和法国的GDP总量之和。在中国每年召开的“两会”<sup>②</sup>上，经常有中国某个省份的省长在谈及省域的治理时，会让人感到像是在治理欧洲的某个国家。事实上，中国某些省份，诸如广东、江苏、浙江等，在人口数量、经济总量和管辖面积等方面，与欧洲的一些国家的确不相上下。其次是差异大。比如地域差异：中国的海拔高度大致呈由西向东递减分布，而经济发展水平则相反。不同地区之间的管理水平、教育水平、宗教信仰乃至饮食文化都各不相同。再比如贫富差距：中国推行社会主义市场经济以来，收入分配不均日益明显并受到越来越多的关注。这不仅可能成为社会进一步发展的潜在阻力，也可能是危及社会稳定的一颗“不定时炸弹”。此外，城乡差异也是不得不考虑的因素。居住位置的不同、经济发展的工业化水平不同，使得中国城市和农村发展的机遇差别非常大，导致了城市和乡村社会的“二元化”结构，城市和农村的收入水平、教育医疗水平、福利制度等都存在很大差异。

中国现行体制为国家治理提供了可充实拓展和灵活利用的空间。

---

① 库兹涅茨. 各国的经济增长. 北京: 商务印书馆, 1985: 145.

② “两会”是指全国人民代表大会和全国政治协商会议，它们是中国现行政治体制中重要的民主决策和民主协商机制。这两个会议在每年的3月份召开，会议代表围绕国家国民经济和社会发展各类事项听取政府报告并提案讨论。因此，“两会”通常是观察中国政治和把握政策走向的一个重要窗口。

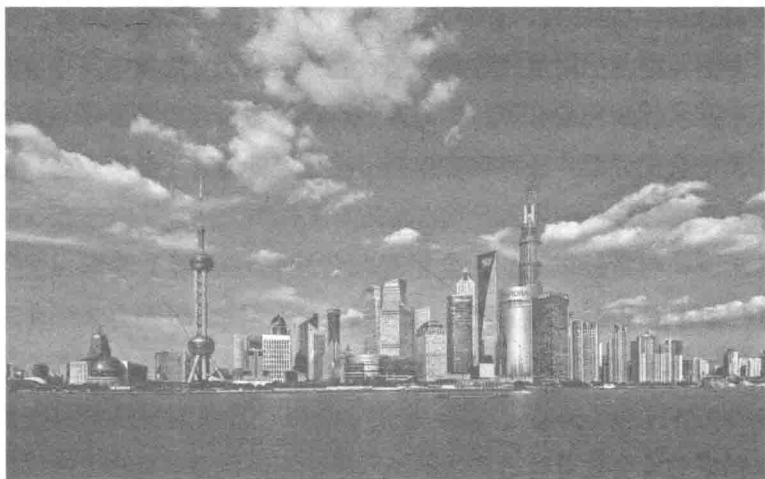


改革开放以来，中国取得了举世瞩目的成就。在经济发展方面，中国连续 30 多年保持了 GDP 年均 9% 以上的增速，在整个人类文明长河中实属罕见。中国经济总量已经连续两年位居世界第二，外汇储备位居世界第一。根据中华人民共和国商务部数据，在近几年世界经济不景气的大背景之下，中国货物贸易进口和出口额继续稳居世界第一，2015 年仍保持了 3.95 万亿美元的总体量。人均 GDP 从 1980 年的 149 美元上升到 2015 年的 8 000 美元左右，增长了 50 多倍；在国民生活水平方面，国民预期寿命得到明显提高，由 1982 年的 67.7 岁提升到 2010 年的 74.9 岁，平均提高了 7.2 岁。中国国民受教育层次大幅度提高，基本扫除了文盲，实现了九年义务教育全覆盖。根据《2016 年全国教育事业发展统计公报》，2016 年，中国儿童学前教育毛入园率达到 77.4%，九年义务教育巩固率 93.4%。高中阶段毛入学率达到 87.5%，高等教育毛入学率达到 42.7%（在每 10 个 18 岁到 22 岁的年轻人中，就有 4 个能够接受高等教育）<sup>①</sup>。中国快速发展取得的成就得到了世界公认。甚至有学者认为，中国自 20 世纪 80 年代至 21 世纪初的这段时间的历史意义，可以与英国第一、第二次工业革命相媲美，因为在这段时间里，中国实现了国家经济、社会、文化等各个方面翻天覆地的变化，极大地改变了国家面貌，提升了国民生活水平。尽管这些年来不乏国外政客或学者对中国的发展提出质疑和批评，但哪怕是批评者，也不得不承认中国确实取得了了不起的成就。要知道这个庞大的、拥有古老历史的国家，60 多年前还是战火纷飞，50 多年前还在忙于阶级斗争，40 多年前还温饱不保，30 多年前还在争论要不要实行市场化改革，20 多年前还在考虑要不要融入世界体系。许多人试图解释中国快速发展的原因，但除了规模效应、积累效应、后发效应之外，中国共产党集中领导的制度效应恐怕也是

---

<sup>①</sup> 据《中国高等教育质量报告》，中国高等教育入学率不断提升。1949 年，高等教育入学率为 0.26%，1978 年为 1.55%，2015 年增加到 40%。与 1949 年相比，中国高等教育入学率增长了 150 倍，预计到 2019 年，还将达到 50% 以上，进入高等教育全面普及化阶段。

不得不考虑的因素。这一套在中国运行的制度，包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度和民族区域自治制度，在现代市场化运行的轨道上实现了“平移”，在国家开放的世界体系和自由竞争的环境中得到了发展，在不断学习和改革的政策下获取了新的动力。现在看来，这套体系叫什么名称并不重要，重要的是它具有让一个后发大国高速发展的实效性。当然，这套制度并不完美，也未定型，它还处在随着国家发展战略的调整而不断改革完善的过程当中。不过，它也确实在实事求是的原则下，为讲究实效的中国人提供了可充实拓展、可灵活利用的空间。



**过去的 40 年，中国在经济、社会、文化等各方面  
均取得了举世瞩目的成就**

把握以上几个关键要素，可对中国的治理形成初步印象，至少不会与中国治理的实际情况偏离太多。中国治理的这些性质，决定了它无论怎么发展、发展成为什么样子，一定带有这样两个基本特征：

第一，中国特色。中国最高领导人习近平曾指出，一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。这句话表达了中国社

会各界面对选择何种治理模式这个问题时的基本态度。从历史来看，中国是世界上历史悠久的文明古国之一，国家的治理经验至少可以追溯到 2 000 多年以前，因此，可以说中国积累了丰富的宝贵的治国理政经验。这些经验和做法之所以能够延续久远，是因为它们不仅是长期积淀的产物，符合中国社会的实际情况，还满足了社会调节的需求。尽管现代中国经济基础、社会形态发生了翻天覆地的变化，但中国社会和大众不可能短时间内丢掉所有文化传统和思维方式。所以，挖掘、吸收、创新、发展中国旧有治理模式，结合中国新时期的实际情况，构建中国特色的新的国家治理体系，是时代之需、民众之求。从现实发展来看，中国近 40 年来的繁荣与发展，正是得益于现代发展要素和原则与中国实际情况相结合。一切从实际出发、实事求是当代中国全体国民的共识，中国人会以开放的心态吸纳和借鉴西方治理体系的有用元素，最终将在中国历史遗产的基础上，以中国问题为导向，使之转化为中国自身的“治理工具”。

第二，与时俱进。如西方世界现代化初期遭遇了革命性变革一样，中国也经历过因为生产方式（工业化）、社会组织方式变革所引发的政治性革命。一般来说，重大政治性革命之后，在新的生产方式产生并推广之前，一个国家会进入一个相对持久的发展期。在此期间，国家制度会随着社会产生的新问题而不断调适。社会矛盾和问题的“轮子”与制度调适和变革的“轮子”处于相互适应的状态，不断调适和变革的制度如果能够具有足够的包容性，为新的社会矛盾和社会问题提供化解的平台或通道，这个制度就具有了“韧性”而不至于“脆断”。因此，中国改革开放的进程，实则是制度调适以扩大其包容性、提升其“韧性”的过程；中国改革的成就，实则是制度不断与时俱进地进行变革创新的结果。中国有句俗语“新瓶装旧酒”，说的是改变形式而不改变内容的变化。从中国今天的实际情况来看，内容的变化反而大于形式的变化。此外，中国地域辽阔、人口众多，城市与乡村之间、沿海与内地之间，在经济、文化、教育等方面呈现明显的层次性和差异性，特别是中国经济社会发展中存在的二元结构，造成

城乡差别大、地区发展不平衡。原有经济体制在不同产业中的实现程度和运行绩效也不相同，产品经济、简易商品经济和部分自然经济并存。中国的多样性、不均衡，决定了中国治理在城乡之间、不同地区之间、不同产业之间的体现方式完全不同，治理的效率和效果也会很不一样。这些特性要求中国治理不能采取统一的方法，也不可能制定统一的时间表要求其在短期内完成，而只能在各类问题中，挑出最紧迫、最重要的事项，由点及面，循序渐进，分步行动，最终摸索出符合各地实际的治理模式。

2012年11月，中国最高领导人习近平参观国家博物馆《复兴之路》展览时，用“雄关漫道真如铁”这句诗来形容中华民族的过去。的确，近代中国遭受的苦难之重、付出的牺牲之大，在世界历史上较为罕见。自中国共产党执政以来，尤其是推行改革开放政策以来，中国在经济、政治、社会、文化等各方面都取得了历史性成就。作为一个正在崛起和复兴的大国，中国的治理成果不仅为中国社会和人民带来福祉，也为世界其他国家的发展模式提供经验。近年来，越来越多的国外学者在问一个问题：中国靠什么在短期内创造了一系列的发展奇迹？在为读者勾画中国治理的大致轮廓的同时，笔者将会对中国治理的经验进行总结和剖析，期待更多学者、朋友们加入讨论，并期望达成共识。

## 二、中国治理的特色

中国改革开放后近40年的发展，是国家积极主动行为的结果，中国的发展经验蕴含了国家治理的中国特色。

第一，追求多重治理机制的协同效应。政治学家历来强调“混合制度”（mixed institutions）的重要意义，因为“混合制度”提供了多重的治理机制。中国多重治理机制的具体表现是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。党的领导是社会主义民主政治建设的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。与西方国家政党有所不同，

中国共产党是长期执政的政党，有连续性的执政经验和执政资源。在新中国建立和发展的过程中，中国共产党一直扮演了核心领导者的角色。从实际情况来看，中国共产党具有其他任何组织无法比拟的组织动员能力和综合协调能力，国家及地方行政机构、国有企业等的主要机构和组织基本上都由共产党员担任着领导职务。这样的组织体制，保证了在党和国家层面推行的经济发展或政治改革政策，能够得到最快速、最高效的执行，而效率往往是后发国家更加重视的因素。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，与中国共产党的执政理念是契合的。正是因为中国共产党制定和实施的改革开放政策符合了广大人民群众切身利益，满足了人民在新时期日益增长的物质文化需求，这些政策才得以有效贯彻。与此同时，人民代表大会制度和政治协商制度，以及人民与党和政府之间的各种互动渠道，保持了党和国家政策面向人民的开放性。依法治国是中国共产党领导人民推动社会各项事业的基本方略。党的领导在依法治国的范畴之内，不仅有利于规范党的执政权力和执政决策，也提升了党执政的科学性和效率性，有效地巩固了执政党领导人民实现的发展成果。总体来看，中国共产党坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的原则，得到了人民群众的广泛支持。在党的统一领导和协调下，不仅能维持立法、司法、行政的协调运转，而且能保持政府机制、市场机制、社会机制共同发挥作用，保证上下一心、举国齐动，而这也是中国能够集中力量办大事、谋发展的原因所在。

第二，坚持以经济建设为中心的发展战略。“发展”和“治理”是国家的双重任务，“无发展的治理”意味着统治高压，政治空转，民生凋敝，“无治理的发展”意味着无序



邓小平

竞争，私利膨胀，公益衰退。“以经济建设为中心”是20世纪80年代以来中国共产党治国理政所坚持的重要原则。该思想源于中国改革开放的“总设计师”邓小平。坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，是1978年以来中共中央一直坚持的发展战略。邓小平反复强调发展生产力，主张“发展才是硬道理”。20世纪50—70年代，中国治理高度政治化，尤其是“文化大革命”造成的社会秩序混乱，使经济发展几乎陷入停滞甚至倒退状态。在这样的时代背景下，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体总结了历史经验教训，提出了“坚持以经济建设为中心”的时代命题，明确了治理国家的本质首先是解放生产力和发展生产力，提出要以是否有利于发展社会生产力作为判断各方面工作是非得失的首要标准。从那时开始，中国共产党及其领导下的中国，在制定各类大政方针时，都优先考虑其是否有利于生产力发展，是否有利于经济建设。这个战略至少带来两方面的好处：一是终止了“以阶级斗争为纲”的政治运动，避免中国重蹈苏联覆辙<sup>①</sup>。中国共产党确立了以经济建设为中心、坚持改革开放的政策，赢得了全国人民的支持，使得国民收入迅速提高、人民生活水平在短期内便得到改善，从而稳固了政权。二是经济建设使得国力大为提升，进而夯实了中国共产党的执政基础，为改善社会福利和公共服务状况、推进国家治理体制改革奠定了良好的物质基础。

第三，实行试点式改革和增量性对外开放。中国在谋求经济发展和国家治理两条战线各个层面改革的时候，基本上采用了试点式、增量性的原则。中国领导人没有选择将改革在所有领域和行业一次推开的“激进改革”（“休克疗法”），而是采用“保守改革”的做法，力求在旧体制中培植新机制，并且选择实行“试点改革”，根据改革成效，对试点的相关政策进行完善，等待时机成熟和治理模式成型之后，再进行全国性的推广和建设。如此做法符合中国的国情，即中国国土面

---

<sup>①</sup> 苏联长期搞阶级斗争，反复进行“大清洗”运动，大量官员和专家在运动中丧生。苏联的最后几任领导人在执政期间虽然企图扭转局面，但始终不得要领，最终因为经济改革乏善可陈、政治改革又不顺利而导致苏联解体。

积、人口和经济体量大，国家内部不同地域、行业、领域之间差异性高。中国共产党认识到，一次性推广某项改革或者政策，一旦出现故障而推行不下去，将会造成难以挽回的损失。一般来说，中国推行一项试点性改革，主要包含三个主要阶段：一是形成试点方案，这个方案可能是一部分人或者一部分单位结合自身实际创立的某些新政策，也可能是由中央政府牵头制订的方案；二是试点政策的实施、修正和完善；三是全面推广和实施。经过这三个阶段推广的全国性政策，基本都是相对完善、有明显效果的政策。中国波澜壮阔的农村改革就经历了这个过程。1978年，中国安徽省凤阳县的一个村庄，农民们率先实行了家庭联产承包责任制。初期，中央政府并没有急于推广这个模式，而是给予进一步的支持，进而观察它，然后才进行了推广。这种做法改变了中国20世纪70年代以前的集体经济模式，极大地刺激了生产力发展，拉开了自主经营权、自主调控市场的序幕。中国对外开放的实施也经历了这样的过程：1979年，中央设立深圳、珠海、厦门和汕头四个经济特区，推行特殊政策和灵活措施，大力发展经济。1984年，又相继开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛等14个沿海开放城市，建成了第一批国家级经济技术开发区。1985年，再设立长江三角洲、珠江三角洲、闽南三角地区为经济开发区。1988年初，又将辽东半岛和山东半岛全部对外开放；同年4月，设立海南经济特区，进一步推广经济特区的建设经验，推进对外开放进程。1990年，又开设了上海浦东新区。中国在短短10年时间里，构建了一个全方位、多层次、宽领域的开放格局，完成了经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地开发区这样一个开放过程。

第四，坚持“集中力量办大事”的原则。利用有限资源，办理国家急需之大事，这是中国治理的重要经验。“党国体制”（party-state system）是许多西方学者对中国体制的经典概括。许多人往往把这个概念当作贬义词来使用。不过，正如一枚硬币有正反面一样，“党国体制”也有它的优势。正如邓小平所言，中国体制支持“集中力量办大事”。“集中力量办大事”这项原则起源于中华人民共和国成立初

期。由于中国共产党实行民主集中制，所以党领导下的政府体制能够集中全党全国力量，去完成某个政策或重大建设项目。“党国体制”的确存在因为权力过于集中可能带来的长官意志、官僚主义、贪污腐败等决策和政治风险，但在新中国成立初期，中国几乎没有工业产业，且不说基本的国防需要，连普通民众的茶足饭饱都很难保证，这一制度让中国在最短时间内先后完成了原子弹、氢弹试爆，在1970年成功发射第一颗人造地球卫星“东方红一号”。1999年，“神舟一号”成功发射升空。到2003年，“神舟五号”成功将中国第一名航天员送上太空，使中国成为世界上第三个掌握该项技术的国家。2008年，中国成功举办奥运会。2009年，中国“天河一号”成为全球最快的超级计算机。2012年，中国“蛟龙号”载人潜水器在马里亚纳海沟成功下潜至7062米。中国自主研发第一座快中子反应堆，中国海军亚丁湾护航，中国北斗卫星导航系统建立，中国高铁走出国门，中国首艘航母“辽宁号”下水，中国成功探月，中国“神舟九号”实现太空载人对接，中国大飞机下线，中国成功开采可燃冰……这一连串的成就，让中国更多尝到的是“党国体制”的甜头。在仅仅不到70年时间里，中国在航天科技、深海科技、计算机科技等多个方面从零起步，快速发展到世界领先水平，这充分说明了“集中力量办大事”原则的巨大作用。

### 三、中国治理方法的评估

中国治理过程中坚持的原则和采取的具体做法，是中国短时间内取得巨大发展成就的“法宝”，其具有以下几个明显特点：

第一，集中性。正如中国改革开放“总设计师”邓小平所言，中国社会主义制度的最大优越性是“集中力量办大事”。中国能办大事，也办了好多别人办不了的大事，这是世所公认的。中国独特的体制安排有助于各级党政领导以及决策当局顺利开展施政计划，保证政策能够快速取得预期效果。但“金无足赤，人无完人”，在“集中力量办大事”的过程中，施政计划的好坏在很大程度上依赖于决策者和领导



人的个人偏好、认知和判断。在历史上，曾因为对时局的错误判断而发动的“文化大革命”就给当时的社会发展带来了灾难性后果。所以在今后的国家治理过程中，如何避免决策的主观随意性和政策“跑偏”，是国家治理制度改革不得不考虑的问题。

第二，效率性。近代西方国家的兴起，主要是因为城邦国家为争夺生存资源而发动战争，产生了征兵和征税需要。这就导致了贵族、国王和平民之间的较量不断，加之商品经济流行，城市市民阶层崛起，形成了三级会议制度和市民社会制度等。从源头上来看，市民们选择不信任政府，所以西方的制度安排是基于防范性分权和限权的考虑。而中国则不同，“大一统”的中国不需要大力扩张或与别国竞争抗衡，政府一直以来是国内民众唯一的管理者、公共服务提供者，所以中国的制度安排是出于信任性集权和赋权的考虑。因此，决策、执行的高效性是中国政府的显著优势。但是，正如一些评论家所言，高效性与合理性相配合算是大幸，因为政策合理，并且能够以最快的速度加以落实，政策的优势就能快速变现，带给社会和民众的效益自然是最大化的。但高效率如果与“三拍决策”<sup>①</sup>相匹配，那就是国家和人民的大不幸。如何避免后一种组合的出现，应该是中国国家治理制度改革需要解决的问题。

第三，协调性。中国自上而下的中央集权领导体制，有助于政策资源的集中调配，消除社会发展的非均等化。因此，从理论上说，中国的制度应该在协调区域差距，实现区域发展平衡，克服城乡差距、行业差距、贫富差距等方面发挥积极作用。事实上这项制度为缩小中国地区间发展差距也起到了作用，比如“西部大开发”战略。由于中国20世纪80年代推行的对外开放集中在中国区位优势明显的东南沿海地区，导致东部地区经济快速发展，与西部地区（包括中国西部12个省份，面积达685万平方公里）的差距越拉越大，这不利于中

---

<sup>①</sup> “三拍决策”指的是部分中国领导官员“拍脑袋决策，拍胸脯保证，拍屁股走人”，做决策缺乏科学性和明确的责任性。