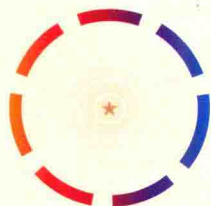


 中信改革发展研究基金会·中国道路丛书·政治

创新中国集体领导体制

Innovative China's Collective Leadership

胡鞍钢 杨竺松 著



完善集体领导体制
发挥党的核心作用

中信出版集团

创新中国集体领导体制

胡鞍钢 杨竺松 著

★

Innovative China's Collective
Leadership

图书在版编目(CIP)数据

创新中国集体领导体制 / 胡鞍钢, 杨竺松著. — 北京: 中信出版社, 2017.8
(中国道路丛书)
ISBN 978-7-5086-7836-8

I. ①创… II. ①胡…②杨… III. ①领导体制—体制创新—中国 IV. ①C933.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第159869号

创新中国集体领导体制

著 者: 胡鞍钢 杨竺松
出版发行: 中信出版集团股份有限公司
(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)
承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印 张: 11.5 字 数: 137千字
版 次: 2017年8月第1版 印 次: 2017年8月第1次印刷
广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号
书 号: ISBN 978-7-5086-7836-8
定 价: 39.00元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

《中国道路丛书》学术委员会

学术委员会主任：孔 丹

委 员（按姓氏笔画）：

丁 耘 马 戎 王小强 王绍光 王海运 王维佳
王湘穗 方流芳 尹韵公 甘 阳 卢周来 史正富
冯 象 吕新雨 乔 良 向松祚 刘 仰 刘小枫
刘瑞生 刘纪鹏 苏 力 李 玲 李 彬 李希光
李若谷 玛 雅 周和平 杨凯生 杨松林 何 新
汪 晖 张文木 张 宇 张宇燕 张维为 陈 平
陈春声 武 力 罗 援 季 红 金一南 周建明
房 宁 赵汀阳 赵晓力 祝东力 贺雪峰 聂庆平
高 梁 黄 平 黄纪苏 曹 彤 曹和平 曹锦清
崔之元 梁 晓 彭光谦 韩毓海 程曼丽 温铁军
强世功 蒲 坚 熊 蕾 潘 维 霍学文 戴锦华

《中国道路丛书》编委会

编委会主任：孔丹

编委会执行主任：季红

委员（按姓氏笔画）：

王海龙 王晓泉 王湘穗 玛雅 张宇 张桐

欧树军 祝东力 高梁 陶庆梅 黄平 彭光谦

韩毓海 强世功 鄢一龙

《中国道路丛书》总序言

新中国成立 60 多年以来，中国一直在探索自己的发展道路。特别是在改革开放 30 多年的实践中，努力寻求既发挥市场活力，又充分发挥社会主义优势的发展道路。

改革开放推动了中国的崛起。怎样将中国的发展经验进行系统梳理，构建中国特色的社会主义发展理论体系，让世界理解中国的发展模式？怎样正确总结改革与转型中的经验和教训？怎样正确判断和应对当代世界的诸多问题和未来的挑战，实现中华民族的伟大复兴？这都是对中国理论界的重大挑战。

为此，我们关注并支持有关中国发展道路的学术中一些有价值的前瞻性研究，并邀集各领域的专家学者，深入研究中国发展与改革中的重大问题。我们将组织编辑和出版反映与中国道路研究有关的成果，用中国理论阐释中国实践的系列丛书。

《中国道路丛书》的定位是：致力于推动中国特色社会主义道路、制度、模式的研究和理论创新，以此凝聚社会共识，弘扬社会主义核心价值观，促进立足中国实践、通达历史与现实、具有全球视野的中国学派的形成；鼓励和支持跨学科的研究和交流，加大对中国学者原创性理论的推动和传播。

本《丛书》的宗旨是：坚持实事求是，践行中国道路，发展中国学派。

始终如一地坚持实事求是的认识论和方法论。总结中国经验、探讨中国模式，应注重从中国现实而不是从教条出发。正确认识中国的国情，正确认识中国的发展方向，都离不开实事求是的认识论和方法论。一切从实际出发，以实践作为检验真理的标准，通过实践推动认识的发展，这是中国共产党的世纪奋斗历程中反复证明了的正确认识路线。违背它就会挫折失败，遵循它就能攻坚克难。

毛泽东、邓小平是中国道路的探索者和中国学派的开创者，他们的理论创新始终立足于中国的实际，同时因应世界的变化。理论是行动的指南，他们从来不生搬硬套经典理论，而是在中国建设和改革的实践中丰富和发展社会主义理论。我们要继承和发扬这种精神，摒弃无所作为的思想，拒绝照抄照搬的教条主义，只有实践才是真知的源头。本《丛书》将更加注重理论的实践性品格，体现理论与实际紧密结合的鲜明特点。

坚定不移地践行中国道路，也就是在中国共产党领导下的中国特色社会主义道路。我们在经济高速增长的同时，也遇到了来自各方面的理论挑战，例如将新中国改革开放前后两个历史时期彼此割裂和截然对立的评价；例如极力推行西方所谓“普世价值”和新自由主义经济理论等错误思潮。道路问题是大是大非问题，我们的改革目标和道路是高度一致的，因而，要始终坚持正确的改革方向。历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。在百年兴衰、大国博弈的历史背景下，中国从积贫积弱的状态中奋然崛起，成为世界上举足轻重的大国，成就斐然，道路独特。既不走封闭僵化的老路，也不走改旗

易帜的邪路，一定要走中国特色的社会主义正路，这是我们唯一正确的选择。

推动社会科学各领域中国学派的建立，应该成为致力于中国道路探讨的有识之士的宏大追求。正确认识历史，正确认识现实，积极促进中国学者原创性理论的研究，那些对西方理论和价值观原教旨式的顶礼膜拜的学风，应当受到鄙夷。古今中外的所有优秀文明成果，我们都应该兼收并蓄，但绝不可泥古不化、泥洋不化，而要在中国道路的实践中融会贯通。以实践创新推动理论创新，以理论创新引导实践创新，从内容到形式，从理论架构到话语体系，一以贯之地奉行这种学术新风。我们相信，通过艰苦探索、努力创新得来的丰硕成果，将会在世界话语体系的竞争中造就立足本土的中国学派。

本《丛书》具有跨学科及综合性强的特点，内容覆盖面较宽、开放性、系统性、包容性较强。分为学术、智库、纪实专访、实务、译丛等类型，每种类型又涵盖不同类别，例如在学术类中就涵盖文学、历史学、哲学、经济学、政治学、社会学、法学、战略学、传播学等领域。

这是一项需要进行长期努力的理论基础建设工作，这又是一项极其艰巨的系统工程。基础理论建设严重滞后，学术界理论创新观念不足等现状是制约因素之一。然而，当下中国的舆论场，存在思想乱象、理论乱象、舆论乱象，流行着种种不利于社会主义现代化事业和安定团结的错误思潮，迫切需要正面发声。

经过 60 多年的社会主义道路奠基和 30 多年改革开放，我们积累了丰富的实践经验，迫切需要形成中国本土的理论创新和中国

话语体系创新，这是树立道路自信、制度自信、理论自信，在国际上争取话语权所必须面对的挑战。我们将与了解中国国情，认同中国改革开放发展道路，有担当精神的中国学派，共同推动这项富有战略意义的出版工程。

中信集团在中国改革开放和现代化建设中曾经发挥了独特的作用，它不仅勇于承担大型国有企业经济责任和社会责任，同时也勇于承担政治责任。它不仅是改革开放的先行者，同时也是中国道路的践行者。中信将以历史担当的使命感，来持续推动中国道路出版工程。

2014年8月，中信集团成立了中信改革发展研究基金会，构建平台，凝聚力量，致力于推动中国改革发展问题的研究，并携手中信出版社共同进行《中国道路丛书》的顶层设计。

本《丛书》的学术委员会和编辑委员会，由多学科多领域的专家组成。我们将进行长期的、系统性的工作，努力使《丛书》成为中国理论创新的孵化器，中国学派的探讨与交流平台，研究问题、建言献策的智库，传播思想、凝聚人心的讲坛。

孔丹

2015年10月25日

目录

Contents

- 导 论 中国政治制度成功的关键 1
集体领导体制的发展（1927—2012年） 2
内容提要 6
集体领导体制创新发展分析框架 7
- 第1章 准确理解核心内涵 11
一、“核心”的三重含义 13
二、毛泽东、邓小平、江泽民论“核心” 15
三、党一定要有领袖，有核心 19
四、小结 23
- 第2章 深刻认识核心地位 25
一、党在核心问题上的历史经验教训 26
二、核心领导人的基本特征 29
三、核心是贯彻民主集中制的带头人 35
四、领导集体“班长”与“一班人”的关系 37
五、小结 43

第3章 集体领导五大机制的发展 45

一、集体交接班机制与集体分工协作机制 45

二、集体学习机制 50

三、集体调研机制 53

四、集体决策机制 56

五、小结 66

第4章 强化集体外事机制 67

一、出国访问 68

二、出席重要国际多边会议 70

三、会见外国来华访问人士 71

四、小结 75

第5章 强化集体自律机制 77

一、中央政治局带头在前 79

二、强化廉洁法规制度约束 82

三、小结 84

第6章 坚持和发展集体领导体制 87

一、四年来党中央治国理政成就 87

二、中国政治制度的比较优势 94

三、结语 108

后 记 111

附 表 119

中国政治制度成功的关键

邓小平指出：“我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。达到上述三个要求，时间有的可以短些，有的要长些，但是作为一个社会主义大国，我们能够也必须达到。所以，党和国家的各种制度究竟好不好，完善不完善，必须用是否有利于实现这三条来检验。”^① 我们将邓小平提出的这三条标准称之为衡量中国制度优劣的“中国标准”。既不是根据所谓“苏联标准”，也不是根据所谓“美国标准”，而是根据“中国标准”来检验、来比较，特别是与美国比较。

首先，中国经济总量已经实现对美国的超越。根据世界银行数据，2013年中国GDP达到16.8万亿元（购买力平价，2011年不变价国际元，下同），跃居世界第一位（美国GDP为16.7万亿元），

^① 邓小平·党和国家领导制度的改革 [M] //邓小平·邓小平文选：第2卷·北京：人民出版社，1994.

历史性地实现了对美国的超越，^① 2016年，中国GDP更是提高至近20万亿元，对美国的赶超系数达到114.77%。其次，中国已经造就了比美国更多的人才。中国大学文化程度人口已经大大超过美国，2016年中国大专以上学历人口超过1.8亿人，已大大高于美国的1.3亿人；中国从事研究与试验发展活动的科学家与工程师数量也早已超过美国，2016年达到400万人，成为世界第一研发人才大国。^② 此外，中国顶尖人才的数量也在快速追赶美国。再次，中国已经形成了更具决策民主、决策共识、决策效率的社会主义民主制度。中国共产党作为世界上最大的执政党，成功地领导了世界最大规模的国家治理和社会治理实践，建立了一整套以民主集中制为原则的政治制度体系，其代表就是不断发展和完善的中共中央集体领导体制。

实践证明：中国制度在不断完善发展中很好地体现了“中国标准”。按照这一标准不断实践、不断创新，我们可以预见中国的制度还会更加成功。这就是中国制度的成功之道，也是中国制度的自信之源。

集体领导体制的发展（1927—2012年）

1990年12月24日，邓小平同志在与江泽民同志、李鹏同志谈话中指出，中国问题的关键在于共产党要有一个好的政治局，特别是好的政治局常委会。只要这个环节不发生问题，中国就稳如泰山。^③

① 资料来源：世界银行数据库。

② 美国数据来源：Science and Engineering Indicators 2016。

③ 邓小平，善于利用时机解决发展问题 [M] //邓小平，邓小平文选：第3卷，北京：人民出版社，1994：365。

一个好的中央政治局常委会，是中国社会稳定、持续发展乃至迅速崛起的关键性因素。中国的关键在于中国共产党；中国共产党的关键在于中共中央政治局常委会；中共中央政治局常委会的关键在于领导制度，^①即党中央集体领导体制。集体领导体制最重要的特征，就是“集体”二字。它代表“多个机构”，而不是“一个机构”；体现“集体智慧”，而不是“个人智慧”；实行“集体决策”，而不是“个人决策”。党中央集体领导体制是历史的产物，其产生、形成、发展和完善的演进历程是一个典型的制度创新、制度学习、制度变迁的“试错”过程：先是在长达28年的新民主主义革命中打下基础，后是在新中国60多年的建设实践尤其是近40年改革开放的实践中不断巩固和完善。

1927年至1948年，是党中央集体领导体制的开创期。自1927年7月中央政治局临时常务委员会成立起，^②经过民族战争的考验、国内战争的洗礼和党内斗争的不断淘汰，特别是从1943年之后，党的中央领导集体基本稳定，形成了集体领导和个人分工相结合的领导体制，并于1948年成为正式的制度，^③在推动中国共产党和中国人民走向新民主主义革命胜利的过程中不断巩固完善，为新中国成立后集体领导体制的顺利运行奠定了良好基础。

① 胡鞍钢. 一个好的中央政治局常委会及其机制设计——以中共第十六届为例 [J]. 国情报告, 2007 (39).

② 中共中央党史研究室. 中国共产党历史 (第1卷) [M]. 北京: 中共党史出版社, 2002: 277.

③ 1948年, 中共中央关于健全党委制的决定强调: “党委制是保证集体领导、防止个人包办的重要制度。……集体领导和个人负责, 二者不可偏废。” (中共中央文献研究室. 毛泽东思想年编 (1921—1975) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 601.) 对此, 邓小平将其评价为“对于加强党的集体领导, 尤其起了重大作用” (邓小平. 关于修改党的章程的报告 [M] // 邓小平. 邓小平文选: 第1卷. 北京: 人民出版社, 1994: 229)。

1949年至1957年，是党中央集体领导体制的建立期。在这一时期的大部分时间里，根据党的七大所做的制度设计，党的领导集体是中共中央书记处，由毛泽东、朱德、刘少奇、周恩来、任弼时（1950年10月去世）和陈云担任书记处书记。1956年，党的八大重新建立中央政治局常务委员会，中共八届一中全会选举了毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、陈云、邓小平为中央政治局常委，构成了新中国第一代中央领导集体；1958年，中共八届五中全会补选林彪为中央政治局常委，由此形成了七位中央政治局常委代表五大机构的格局。^①

1958年至1976年的“大跃进”与“文化大革命”时期是党中央集体领导体制受到严重破坏的时期。这一时期，从1959年之后毛泽东不再担任国家主席，改变了党中央主席、国家主席、军委主席三位一体的领导体制，客观上形成了“一线”在前、“二线”在后的二元权力结构，同时也产生了毛泽东个人与“一线”领导集体的信息不对称性；同时，由于毛泽东个人专断的愈加严重，党的集体领导体制遭到严重削弱，留下了深刻的历史教训，也为后来的领导人恢复重建党中央集体领导体制留下了丰富的历史财富。

1977年至1991年，是党中央集体领导体制的恢复重建期。这一时期，中央政治局常委会发挥了党的核心领导集体作用，不同常委分别代表主要不同国家机构；从1980年2月起，重新设立了中央书记处，恢复了中央书记处、中央政治局、中央政治局常委会3个层次的领导体制。至1989年11月，形成了中央政治局常委会六人代表五大

^① 五大机构指中共中央、全国人大、国务院、全国政协、中央军委。

机构^①的格局，邓小平正式退出中共中央领导集体，新老两代领导集体的交接班顺利完成。^②

1992年至2012年，是党中央集体领导体制的巩固完善期。从党的十四届一中全会之后的20年间，党中央集体领导体制的巩固完善大体分“两步走”：第一步是恢复了中共中央总书记、国家主席和中央军委主席“三位一体”的领导体制，并形成了中共十四届、十五届中央政治局“七常委”机制，七常委分别代表六大机构^③；第二步是形成了中共十六届、十七届中央政治局“九常委”机制，九常委分别代表八大机构^④。这一时期，党的集体领导制度得到不断巩固，党在政治上更趋成熟，党的执政能力不断提升，中国经济持续繁荣，社会保持稳定，综合国力不断走向强盛。

中国集体领导体制发源于毛泽东，重建于邓小平，巩固于江泽民，完善于胡锦涛，至党的十八大前，形成了集体交接班、集体分工协作、集体学习、集体调研和集体决策五大机制。这是他们给国家治理奠定的最重要的政治资产。中国集体领导体制能够适应十分复杂的中国国情，能够令中国赢得激烈的国际竞争，它比美国的总统制、两党制、“三权分立”体制更加优越，也经得起实践的检验、历史的检验和国际竞争的检验。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央审时度势、高瞻远瞩，使集体领导体制有了一系列重要的发展和创新，在五大机制的

① 五大机构指中共中央、国务院、中央军委、中央纪委，中央宣传口。

② 1990年7月，邓小平对来华访问的加拿大前总理皮埃尔·特鲁多介绍，十年前我就考虑交接班的问题，一直到去年（指1989年）才完成换代的事情。参见中共中央文献研究室：《邓小平年谱（1975—1997）》（下册）[M]。北京：中央文献出版社，2004：1318。

③ 六大机构指中共中央、全国人大、国务院、全国政协、中央军委、中央纪委。

④ 八大机构指中共中央、全国人大、国务院、全国政协、中央军委、中央纪委、中央政法委、中央宣传口。

基础上，又增加了集体外事机制、集体自律机制，特别是恢复了核心体制，形成了核心加七大机制的领导体制框架。实践表明，这一体制更加适应于全面深化改革、全面从严治党、深化国防和军队现代化建设、全面参与和引领全球治理的需要。本书将围绕十八大以来党中央集体领导体制的创新与发展展开讨论。

内容提要

中国的关键在于中国共产党；中国共产党的关键在于中共中央政治局常委会；中共中央政治局常委会的关键在于集体领导体制。这是中国不断取得成功的关键。

集体领导体制开创于革命战争时期，建立于新中国成立初期，恢复、巩固、完善于改革开放新时期。党的十八大前，已经形成了集体交接班、集体分工协作、集体学习、集体调研和集体决策五大重要机制。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央又进一步创新和发展了集体领导体制。

首先，党一定要有领袖，有领导核心。习近平同志成为党中央的核心、全党的核心，是党心之所向、军心之所归、民心之所望，是社会主义现代化事业发展之所需。党的核心是十几亿中国人民的领袖，是中国社会主义现代化的领路人。

其次，集体外事机制和集体自律机制得到大大强化，在中央政治局及其常委会治国理政及全面从严治党的中发挥重要作用。由此，集体领导体制从“五大机制”发展为“七大机制”，更加适应面向“两个一百年”宏伟目标的需要。

再次，原有五大机制的运行呈现出一系列新特点。中央政治局常委会规模由9人调整至7人，常委分工也相应调整。中央政治局集体