

国情研究系列

第二次转型 国家制度建设

(增订版)

胡鞍钢 王绍光 周建明 主编

安而不忘危
存而不忘亡
治而不忘乱

清华大学出版社



062
23

国情研究系列

D62
23

第二次转型 国家制度建设

(增订版)

胡鞍钢 王绍光 周建明 主编

清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

第二次转型:国家制度建设/胡鞍钢,王绍光,周建明主编.一增订版.一北京:清华大学出版社,2009.1

(国情研究系列)

ISBN 978-7-302-16889-8

I. 第… II. ①胡… ②王… ③周… III. 国家制度—研究—中国 IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 007605 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:孟凡玉

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:155×230 印 张:27.75 插 页:2 字 数:386 千字

版 次:2009 年 1 月第 2 版 印 次:2009 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:36.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:028560-01

没有变革型政治领导人中国不能加快发展，
没有良好的政治制度中国不能持续发展；
最重要的历史任务是国家制度建设，
最重要的历史贡献是制度创新。

——胡鞍钢

增订版前言

第二次转型 国家制度建设

本书第一版曾于五年前(2003年7月)由清华大学出版社正式出版,反映了“国家制度建设研究小组”的集体成果。该课题组成立于1999年,主要成员包括:胡鞍钢(清华大学国情研究中心主任)、王绍光(香港中文大学政治与行政学系教授)、周建明(上海社会科学院亚洲太平洋研究所所长)、曹锦清(华东理工大学社会学系教授)、王希(美国宾州印第安纳大学历史系教授)、王辉(美国兰德公司研究生院博士)、丁元竹(国家发展与改革委员会宏观经济研究院研究员)、崔之元(清华大学公共管理学院教授)、项中新(财政部预算司处长)、史天健(美国杜克大学政治系教授)、高柏(美国杜克大学社会学教授)、郑永年(新加坡国立大学东亚研究所高级研究员)、朱云汉(台湾大学政治学系教授)等。他们来自经济学、政治学、社会学、国际关系、公共政策等多个学科领域,具有深厚的理论功底并专门从事现代中国研究。

这本书反映了我们对中国现代化过程中国家制度建设的长远思考和深入分析。我们批评了广为流行的“增长至上论”和“增长万能论”,既指出坚持“以经济建设为中心”的第一代改革思路的合理性、进步性和历史作用,也指出其局限性、片面性及某些负面作用,这个观点今天已经被越来越多的人所认同,党中央也及时调整了发展思路,确立了以人为本的科学发展观。我们还提出一个国家的现代化至少包括两个最主要的方面:一是经济现代化,如农业现代化、工业现代化、科学技术现代化和国防现代化;二是制度现代化,即实现国家基本制度现代化,并实行“良治”,确保国家利益最大化,全体人民福利最大化。国家制度建设是一个现代国家的基本制度和国家“基础设施”,它与一个国家现代化的经济建设具

有很强的关联性和互补性。我们还将国家基本制度概括为八大机制：强制机制、汲取机制、共识机制、监管机制、协调机制、表达机制、整合机制、再分配机制，并为中国逐步实行社会主义民主政治奠定坚实的制度基础。

这本书所提出的许多重大制度建设设想和建议已经或正在成为现实，例如：

我们提出进一步强化党内上下相互双向民主监督制度，这包括中央政治局对它的常委会的民主监督，中央委员会对中央政治局的民主监督，党的全国代表大会对中央委员会的民主监督等，2003年2月中共十六届二中全会决定今后每年召开中央全会，中央政治局都要向中央全会报告工作，接受中央委员会的监督。

我们提出从制度上明文规定党的领导人任职任期与退休办法，使其正常化、制度化、稳定化。党代会选举出的中共第十六届、第十七届中央政治局常委、政治局成员的年龄均没有超过70岁的。

我们提出对领导人的中央电视台《新闻联播》报道应作出严格规定和必要限制，十六届二中全会对有关中央政治局及其常委会的新闻报道作了明文规定。

我们提出中央领导人不应以个人名义题词、题字，十六届中央政治局常委没有人题词、题字，为今后的中央领导人带了个好头。

我们提出取消对农村人口选举全国人大代表名额的规定，实行城乡统一、平等、公开、民主的选举名额和方式。党的十七大首次明确提出“建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”的制度。

我们提出全国人民代表大会常委应该实行专职制，任期不得超过两届。从第九届、第十届全国人民代表大会常务委员会开始，逐步实行专职常务委员制。

当然，还有许多制度建设和改进的建议目前并没有实行，这反映了中国政治改革制度建设的艰难性和妥协性，很难一步到位、一蹴而就；也反映了我们的研究还需要进一步深入探索，还需要我们不断地、持之以恒地推动它。

本书正式出版之后，在国内社会科学界以及相关政策研究部门引起了广泛关注和极大的影响，在许多大学被列为关于中国经济、政治、社会等课程的重要参考资料之一。鉴于该书在学术界的

上述影响,本书一经出版即销售一空,五年来,曾先后多次印刷。最近,清华大学出版社邀请我和王绍光教授重新对该书进行第二版的编辑和整理,他们还提出最好根据形势的发展变化,补充一些新的研究成果以区别于第一版。因此,本书(增订版)根据他们的意见削减了原书的若干篇章、加入了我与王绍光四篇重要的文稿,以反映我们关于国家制度建设这一主题的最新研究成果。

国家现代化包括两个方面的现代化,一是人们通常所说的四个现代化,二是指国家制度现代化。作为前者,就是增加一个国家的硬实力,作为后者就是增加一个国家的软实力,这是两个互补的国家建设,不仅不相互排斥,而且还相互作用,互为条件、互为动力、互为因果。三十年前,中国的改革开放之初,是世界最贫穷的国家之一,当时最为紧迫的是国家经济建设、实现四个现代化,提高硬实力,所以我们将第一代改革战略核心称之为经济建设。随着中国经济现代化的迅速发展,硬实力的不断上台阶,必然要提出以制度建设为中心的新思路。我们在五年前提出这一思路时,也受到许多人的质疑,尽管党中央的重要文件仍然写明以经济建设为中心,但是已经把制度建设放在了突出的位置并且进行密集性的投入与建设。制度本质上就是节约成本,国家制度建设就是降低和节约国家治理成本,它是软性的投资、软性的建设,却能大大地提高硬性的投资、硬性建设的收益。过去几年来,我们在这方面做了一些开创性的探索,但远不能揭示、总结超大规模的每时每刻发生的制度创新。为此,我们在第二版中特意增加了新的内容。

本书是中国国家制度建设和政治改革的一个历史记录。改革开放已经三十年了,中国的国家制度建设和政治改革远比我们想象的广泛得多、深刻得多,但也复杂得多、艰巨得多,这还是一场远未完成的革命,但是我们已经逐步找到了渐进主义式的、“干中学、学中干”的方式,还需要不断地实践、不断地总结、不断地创新,进而不断地推动中国向前发展。

胡鞍钢 于清华大学伍舜德楼

2008年7月1日

第一版前言

第二次转型 国家制度建设

第二次转型：

从经济建设为中心到制度建设为中心*

胡鞍钢

一、第一次转型：开创“经济建设时代”

1978年，党的十一届三中全会做出了党的中心工作由以阶级斗争为纲转移到社会主义现代化经济建设上来的战略决策。全会认为，适应国内外形势的发展，及时地、果断地把党和国家工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来，反映了历史的要求和人民的愿望，代表了人民的根本利益。全会做出工作中心转移的新战略，抛弃了“以阶级斗争为纲”这个不适用于社会主义建设的“左”倾错误方针，解决了社会主义基本制度建立后的战略转移问题。^①这是党的中心工作第一次转型，被视为中国历史性的伟大转变，开辟了中国改革开放的新时期。

* 本文写于2002年4月5日，发表在《战略与管理》2002年第3期，其中第五部分被删节，这次全文发表。

① 胡耀邦，全面开创社会主义现代化建设的新局面。见：中共中央文献研究室编，十二大以来重要文献选编（上），北京：人民出版社，1986，6～62

(1) 在思想上,冲破了长期存在的教条主义和个人崇拜的束缚,重新确立了实事求是的马克思主义思想路线,坚持和发展了毛泽东思想。这是中国思想解放、观念转变的最好时期。

(2) 在政治上,结束了长达十年的“文化大革命”,形成了社会稳定、人心安定的“天下大治”,逐步建立和健全了社会主义民主和法制,改善了党和国家的民主生活,也改进了公共政策决策机制,形成了生动活泼的政治局面。这是新中国成立以来最好的政治开明时期。

(3) 在经济上,出现了前所未有的持续高增长时期,中国成为世界上经济增长率最高的国家之一,进入了发展速度最快、人民生活水平提高最显著的经济繁荣时期。

(4) 在国际上,中国首次大规模实行经济开放和社会开放政策,不断参与经济全球化,并从中获得更大的收益。这是中国历史上最开放的时期。

改革开放的实践表明,1978年中国共产党中心工作转移的重大战略决策是十分重要的,符合中国国情,顺应世界发展潮流。从制度变迁的角度来看,这是一次典型的强制性制度变迁,又是自上而下和自下而上相结合的制度变革,也是人类发展史上参与人数规模最大的一次制度变革实践。

这次转型的最大功绩在于,它开创了现代中国的“贞观之治”。唐代的“贞观之治”长达23年,曾是中国发展历史的高峰期,也代表着当时世界发展的最高水平。中国改革开放已经二十多年,先后经历了三代领导集体,与前者的时间跨度大体相当。与前者不同的是,这一次“天下大治”是在开放条件下进行的,不仅代表了中国发展的最好历史时期,而且也对人类发展做出了重要的贡献。

二、需要第二次转型:开创“制度建设时代”

进入21世纪,中国的长远发展目标不仅要实现经济现代化,如邓小平提出的“三步战略设想”,而且还要实现制度现代化,如邓小

平提出的党和国家领导制度的改革设想。^① 中国共产党需要进行第二次战略转型,即从经济建设为中心转向制度建设为中心的原因有以下几点。

第一,经济建设已经不再是党的中心工作了,党和政府的角色发生了重大变化,由对宏观经济的“控制者”、“计划者”转向“指导者”和“引导者”。应当说,党和政府始终在推动中国经济高速发展、促进社会快速变迁、保持社会稳定和对外开放等方面起着至关重要的作用。但是随着经济快速发展、经济体制改革深化,经济活动主体如企业、国内外投资者、农户和广大消费者成为经济建设的主体,由于计划经济不断被市场经济机制所取代,政府逐步从竞争性领域撤离出来,国有经济比重下降,非国有经济比重上升,并日益超过国有经济比重。党和政府对经济活动领域仍然坚持以往实行的全面控制、过度参与的做法,已经远远不能适应变化了的经济体制背景,如果继续实行以经济建设为中心的战略就会继续过度地干预微观经济活动,同时也会人为地制造出各种各样的经济租金和政治租金,成为日益严重的腐败的重要来源。

第二,以经济建设为中心并不能自动地保证国家长治久安。过去二十多年中国经历了持续的高速增长,出现了空前的经济繁荣。但是,经济繁荣并不必然或自动导致社会公平、社会公正和社会稳定。从中国历史来看,严重的社会危机往往发生在经济繁荣期;从许多发展中国家的经验看,不公平、不公正的增长往往会突然因社会危机而停滞、衰退甚至崩溃。当前,中国再次进入社会不稳定时期,突出表现为:世界上最大规模的经济结构调整;世界上最大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”;世界上最显著的城乡差距和地区差距;世界上基尼系数(收入不平等性)增长最快的国家之一;世界上最严重的腐败及其最大的经济损失;世界最大范围的生态环境破坏。我国经济社会生活中存在大量的结构性的不稳定因素。经济持续增长并没有化解这些不稳定因素,反倒使其愈来愈强化。20年的实践表明:凡是保证了社会公正的时期(如20世

^① 邓小平.党和国家领导制度的改革.见:邓小平文选.第二卷.北京:人民出版社,1994,320~343

纪80年代初期和中期),经济发展和政治稳定也得到了保证;凡是牺牲社会公正的时期,经济发展和政治稳定也会受到威胁,特别是90年代下半期。我们认为,社会分配不公是中国社会不稳定的终极根源。因此,遏制分配不公平,纠正社会不公正现象已经不仅仅是伦理问题,也是危及社会稳定的社会问题以及国家政权稳定性的政治问题。经济发展固然是硬道理,社会公正也是硬道理。坚持“共同富裕”不仅是社会主义的最大优越性,也是中国共产党及其政府合法性的基础。能否坚持“共同富裕”防止贫富两极分化,是中国改革成功或失败的关键标志。邓小平早在十多年前就警告:“如果搞两极分化,情况就不同了,民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展,相应地中央和地方的矛盾也会发展,就可能出乱子。”^①实际上中国的收入不平等性(基尼系数)在过去20年是世界上变化最大的国家之一,不平等性越来越突出。解决这些矛盾是不能仅仅靠把蛋糕做大,更重要的是应通过建立国家基本制度包括收入分配制度、社会保障制度、财政转移支付制度、人民民主参与制度等,从制度上防止中国出现贫富两极分化。

第三,以制度建设为中心是国家制度现代化的客观需要。一个国家的现代化至少包括两个最主要的方面:一是经济现代化,如农业现代化、工业现代化、科学技术现代化和国防现代化;另一方面是制度现代化,即实现国家基本制度现代化,并实行“良治”(Good Governance),确保国家利益最大化,全体人民福利最大化。国家制度建设是一个现代国家的基本制度和国家“基础设施”,它与一个国家现代化的经济建设具有很强的关联性和互补性。实现国家制度现代化不仅是现代国家最重要的目标,而且也是典型的国家性公共物品,没有国家制度的现代化就无法实现国家的经济现代化。如果说过去50年,中国的经济现代化是由中国共产党及中央政府首先发动和积极推动的,现在仍需要由党和政府指导和引导,并激励各种不同经济活动主体来推动的话,那么中国国家制度现代化则必须也只能由党和政府有意识地发动和领导,并付诸实践,在建立小康社会的同时建立高度民主与法制的现代化社会。

^① 邓小平文选,第三卷,北京:人民出版社,1994,364

国家制度现代化是一个过程,即在充分学习吸收和借鉴人类现代化国家经验与知识的情况下,根据中国国情进行的制度创新、制度建设、制度实施的长期历史过程。它有助于降低国家的管理成本,调节不同社会集团的利益矛盾,维护经济活动所必需的社会秩序与交易规则,在全社会范围内进行广泛的收入分配和公共服务的可能性和提供改善全国人民的文化教育状况的人力资本条件。^① 制度建设本身并不是经济建设,但却是促进经济建设并保证其持续发展的基础条件。

第四,制度建设是中国共产党执政方式的重大转型。中国社会不仅经历经济转型,即从计划经济向市场经济转型,而且还在经历社会转型,即从农业社会向工业社会、从农村社会向城市社会转型。上述两种转型能否成功取决于作为执政党的中国共产党的主动转型和成功转型。1978年以来,党已经实现了第一次转型即从革命方法统治到行政方法统治,从革命型政党到发展型政党,成为以推动经济发展为宗旨的执政党;党有能力推动经济发展,但是缺乏能力解决社会矛盾和冲突。这就需要党伴随着整个中国经济转型和社会转型,主动实施第二次转型,即从行政方法统治到政治方法统治,从直接政府(一级政府)统治到间接统治。党的政治合法性的主要意义并不在于作为执政党给人民带来正面的利益,受到人民的支持和拥护;而在于当其不能给人民带来积极利益的时候,甚至是产生负面的和消极的利益的时候,人民能够与之达成谅解,不起来推翻其统治。不要以为只要蛋糕做大就能够化解一切矛盾或危机。随着经济市场化和全球化,政府控制国民经济的能力会愈来愈弱,如果继续将合法性建立在经济增长上,无异于把自己的命运托付于其他的力量。

中国共产党的发展历史过程是一个具有不断创新、及时调整、主动改革的历史过程。新中国成立以来党的政治纲领和政治发展方向曾不断变化,大体经历三个重要时期:(1)1953—1957年时

^① 胡鞍钢. 中国共产党如何才能代表最广大人民的根本利益. 中国战略构想. 杭州: 浙江人民出版社, 2002

期,党的基本纲领是“一化(工业化)、三改”^①,开创了社会主义经济建设的高涨时期,这是第一次经济建设时代;(2)1957—1978年时期,党的基本纲领改变为“以阶级斗争为纲”,这是阶级斗争与文化大革命时期;(3)1978—“十五大”时期,党的基本纲领是重新确立以经济建设为中心,开创了第二次经济建设时代。^②我们认为,进入21世纪,以“十六大”为标志,党的纲领和中心工作应该转向以现代国家制度建设为中心,开创制度建设时代。

中国共产党的转型是确保中国成功地实现“社会转型”、“市场转型”和“政府转型”的关键。从共产党内部发展模式看,共产党需要“自我改革、自我创新、自我转型、自我建设”;从共产党面对外部挑战看,需要“锐意进取、不断创新、主动转型、从严建设”。

三、加快社会主义政治民主制度建设的 时机已经成熟

作为基本国家制度建设至少应包括两大方面:一是社会主义经济制度建设,即社会主义市场经济制度;一是社会主义政治制度建设,即社会主义政治民主制度。实际上,从党的十四大提出建设社会主义市场经济体制目标为标志,中国开始进入制度建设和制度创新时代。过去十年,中国在经济制度建设方面取得了重要进展,现在需要在政治制度方面确定明确的目标,强化其建设力度与强度。

中国的政治体制改革伴随了经济改革和对外开放,不同于其他经济转型国家的政治改革(即政治民主化),中国政治改革旨在促进经济发展。中国保持了长达一代人的相对政治稳定和社会稳定,中国政治稳定的核心是领导集体的稳定。80年代经历了三次重要的人事变动(1982年华国锋,1986年胡耀邦,1989年赵紫阳),

^① 毛泽东选集(第五卷).北京:人民出版社,1977,89;“三改”指对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。

^② 胡耀邦,全面开创社会主义现代化建设的新局面.见:中共中央文献研究室编,十二大以来重要文献选编(上).北京:人民出版社,1986

邓小平对稳定起着关键性作用。90年代领导人变动趋于制度化,但是政治体制改革目标不清晰,邓小平1980年指出的党和国家领导制度的弊端基本没有改变;在某些方面,政治改革的目标不仅没有前进,而且有所后退;另外,腐败问题日益突出,已经成为心腹之患和最大的社会污染。与经济发展相比,中国政治发展相对缓慢;与经济体制改革相比,政治体制改革严重滞后;与对外开放相比,优胜劣汰的竞争机制尚未在党内、政府、人大等权力机构引入和建立起来。总之,现行的政治体制严重制约了经济转轨与社会主义民主制度的建立,成为最大的制度瓶颈。改革党和国家的体制是中国政治建设的核心,也是中国现代化(经济现代化与制度现代化)的根本大计,应成为党的中心工作的重中之重。

改革初期,党的“十二大”报告不仅提出中国经济建设的目标,而且也明确提出了中国制度建设的目标,即建立高度的社会主义民主是中国共产党的根本目标和根本任务之一。^①但是后者始终没有列入党的中心工作和优先任务,制度建设严重滞后于经济建设,民主发展大大滞后于经济发展。

建立社会主义政治民主制度应当成为今后中国政治体制改革的主题之一。正如市场经济并不是资本主义的“专利品”,政治民主也不是资本主义的“专利品”,社会主义同样可以搞政治民主。邓小平同志曾说过,没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。建立国家基本制度就是建立社会主义政治民主制度以及保证国家长治久安的其他基本制度。

可以说,“十四大”和“十五大”对如何建立社会主义市场经济

^① 1982年以来,历次党的代表大会政治报告主题:(1)“十二大”(1982):《全面开创社会主义现代化建设的新局面》,强调经济建设为中心,提出工农业总产值翻两番,努力建设高度的社会主义精神文明和高度的社会主义民主,提出了建设有中国特色的社会主义;(2)“十三大”(1987):《沿着有中国特色的社会主义道路前进》,提出了社会主义初级阶段说,提出GNP翻两番,明确了“一个中心、两个基本点”的基本路线,逐步建立起有计划商品经济新体制,提出了政治体制改革的长远目标和近期目标;(3)“十四大”(1992):《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》,强调建设有中国特色社会主义理论,提出了经济体制改革目标是建立社会主义市场经济;(4)“十五大”(1997):《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,重申了社会主义初级阶段论,提出了依法治国的主张。

制度提出了制度框架,“十六大”应该对如何建立社会主义民主政治制度提出新的制度构想。

我们认为,加快社会主义政治民主制度建设的时机已经成熟,建立高度的社会主义民主并非一个梦想。这主要表现在如下几个方面:第一,中国的经济改革已经进行了二十多年,对如何处理改革、发展与稳定之间的关系积累了丰富的经验,建立了比较成熟的理论。改革是一个不断实践、学习的过程,特别是领导人在经济改革实践中积累的经验和知识是推进和指导政治体制改革最重要的有利条件之一,可以避免重大决策失误和社会震荡;第二,中国的经济发展为政治体制的改革创造了良好的条件,中国的宏观经济处于最稳定时期,既无通胀、又无波动,为政治改革奠定了良好的基础和环境;第三,苏联和东欧社会主义国家政治体制改革的经历及教训,使得国家领导人和人民都认识到保持稳定、采取渐进改革是中国较佳的选择;第四,政治体制改革是我们多年来想做而没有条件和能力做的大事,直接关涉到中国的长远前途。

那么,建立社会主义政治民主制度的目标是什么呢?邓小平在1980年曾提出三个目标和标准:在经济上赶上资本主义国家;在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主;造就比这些国家更多更优秀的人才。党的“十三大”报告(1987年)提出了政治体制改革的近期与长期目标:长期目标是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制;近期目标是建立有利于提高效率,增强活力和调动各方面积极性的领导体制即实行党政分开、进一步下放权力、改革政府工作机构、改革干部人事制度、建立社会协商对话制度、完善社会主义民主政治的若干制度、加强社会主义法制建设。强调近期目标是有限的。可惜以后历次党的代表大会的政治报告再也没有涉及具体的政治改革目标以及政策时间表。

我们认为,从中国国情出发,中国政治体制改革长期目标应定位为社会主义政治民主制度,在“十三大”报告提出的目标基础上,应加上广泛参与的目标。同时应提出实现若干有限的近期目标:实现决策的科学化与民主化,以防止重大决策失误;根据成文宪法,实现权力的水平制约与纵向制约,以防止权力过分集中,滥用公

共权力；实现最广泛的人民民主，从制度上保证人民能够参政、议政，并对党和政府进行民主监督、民主评议；建立透明、公开、完善的党政和国家领导机构的干部人事制度，激励部门之间、干部之间内部竞争，能上能下。

四、制度建设的基本含义

21 世纪中国国家制度现代化的实现，本身是一个制度转型与制度创新的过程。它至少包括两个方面的内容：一是如何建立社会主义民主制度，这是一个政治民主化过程；二是如何建立与社会主义市场经济制度相适应、与参与经济全球化互补的国家基本制度与功能，其目的是从制度上保证人民民主与国家制度建设的基本构想。这包括实行制度建设的五大目标，建立制度建设的八个机制和开展制度变革的四大政治改革。

（一）国家基本制度建设的五大目标

何谓国家基本制度建设？我们认为，国家基本制度建设是旨在保证实现“良治”的制度条件、制度环境和制度功能；良治的最终目标旨在实现国家利益最大化和全社会人民福利最大化，真正保证代表和实现最广大人民的根本利益。就中国而言，这些目标是指保障人民生存、发展、安全、民主的关键性利益。这包括五个方面的根本利益：国家安全与领土完整；经济发展和经济稳定；社会公正与人类安全；政治清明与社会稳定；生态平衡与环境保护。这五个目标相互关联，不可偏废，实现一个目标的同时要兼顾其他目标；这五个目标相互作用，具有互补性，一个目标的实现有助于其他目标的实现。

（二）制度建设的八个机制^①

所谓国家是“一套机制”，它垄断着合法使用强制力的权力，并

^① 在我们对国家制度建设的专题研究和讨论中，王绍光教授提出了制度建设的八个机制。这是一项十分重要的研究成果。

对由特定领土和该领土居民所构成的社会行使这些强制力。^① 无论国家的意识形态和政权形式如何不同,所有国家在本质上都是“公共权力”的制度安排。

国家基本制度至少包括以下八大机制:强制机制、汲取机制、共识机制、监管机制、协调机制、表达机制、整合机制、再分配机制。

(1) 强制机制。一个现代国家的政府必须拥有一支常规军,保卫国家的主权和领土完整。如果政府对武装力量没有垄断能力,就会出现军阀混战的局面。一个现代国家还必须有一支训练有素、纪律严明的警察队伍,以维护内部秩序。军队和警察必须由国家财政全额供养,“吃皇粮”,不允许用经商、乱收费的方式“打野食”。否则,军队保卫国家的能力和警察维护社会秩序的能力会大大削弱,甚至其本身可能变成不稳定的因素。

(2) 汲取能力。提高国家动员和汲取社会资源的财政能力,有效地为全社会提供基本公共物品和公共服务,履行国家基本职能。

(3) 共识机制。一个国家和政治制度的存在必须建立在国民对一些基本价值的共识之上。最重要的基本价值是对民族国家的认同和忠诚、对公民权的尊重和保护。核心价值观体现了国民的核心理念、凝聚了人民的信念。需要指出的是,核心价值观从来都不是自发形成的,而是由国家有意识地构建和推广的。一经形成,核心价值观可以极大地减少国家管理成本或治理成本,有效提高实施公共政策的效力。

(4) 监管机制。在经济和社会生活普遍存在着信息不对称和权力不对称的问题。医患之间的信息不对称可能导致药费飙升,制假者与消费者之间的信息不对称会造成假冒伪劣产品充斥市场。老板与打工仔之间的权力不对称会导致工作条件恶劣、工伤事故频繁。因此,国家必须对人们的经济行为和社会行为进行规范。

(5) 协调机制。政府工作人员和政府机构是必要的,但他们本身也可能带来很多问题。如政府工作人员可能不称职或者以权谋

① World Bank. World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World. London: Oxford University, 1997