



中国 新叙事

中国特色政治、经济体制的
运行机制分析

姚洋 席天扬 主编

用全世界听得懂的语言
讲述中国故事

China — A New Narrative

Analysis of the Operating
Mechanism of China's Political
and Economic System

出版发行

上海人民出版社

China — A New Narrative

Analysis of the Operating
Mechanism of China's Political
and Economic System

中国 新叙事

中国特色政治、经济体制的
运行机制分析

姚洋 席天扬 主编

图书在版编目(CIP)数据

中国新叙事:中国特色政治、经济体制的运行机制
分析/姚洋,席天扬主编.—上海:格致出版社:上
海人民出版社,2018.10

ISBN 978-7-5432-2919-8

I. ①中… II. ①姚… ②席… III. ①中国特色社会
主义-研究 IV. ①D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 185173 号

责任编辑 钱 敏

装帧设计 人马艺术设计·储平

中国新叙事:中国特色政治、经济体制的运行机制分析

姚 洋 席天扬 主编

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 13.25

插 页 3

字 数 139,000

版 次 2018 年 10 月第 1 版

印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2919-8/F·1157

定 价 55.00 元

导 读

呈现在读者面前的这本著作，是用符合国际规范的学术语言，阐释中国制度、模式和道路的作品。本书的主旨，是基于多学科的研究视域，从哲学、经济学、政治学、法学等不同的理论维度，来探讨中国共产党领导下的中国体制的法理原则、政治基础、经济绩效和治理逻辑。

所谓“中国新叙事”，并非对现实的简单描摹，也不是空谈理论的镜花水月，而是试图构建一种创新性的语言，阐述中国特色政治、经济体制的运行机制，使得中国道路和模式成为一种具有全球意义的叙事，用全世界听得懂的语言来讲中国的故事。这个故事，不同于占据国际主流的、后冷战时代的“民主叙事”和基于华盛顿共识的新自由主义叙事，也不同于20世纪历史上的革命叙事和基于计划经济的传统社会主义叙事。这个叙事既是历史的，也是现实的。它在逻辑上涵盖了中华民族五千年文明积淀的治国理政智慧，自鸦片战争以来全民族反抗帝国主义和封建主义的历史道路，新中国成立以来全体国民在中国共产党领导下探索现代化国家道路的经验教训，以及改革开放四十年来中国经济和社会全面高速发展所

取得的成就和经验。这个叙事也必然是面向未来的，体现着继往开来，为实现“两个百年”宏伟蓝图而努力奋斗的美好愿景。

实现全面建成小康社会和中华民族伟大复兴的宏伟目标，离不开理论体系的建构。具有现实感、有价值的理论，需要与中国特色社会主义制度和中华民族的主体性相勾连。古人云：“若罗网之有纪纲而万目张也。”习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话指出：“党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标，……是两句话组成的一个整体，即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“迎接党的十九大”专题研讨班开班式上，习总书记进一步指出：“我们坚持和发展中国特色社会主义，必须高度重视理论的作用，增强理论自信和战略定力。……要在新的伟大斗争中赢得胜利，就要在坚持马克思主义基本原理的基础上，以更宽广的视野、更长远的眼光来思考和把握国家未来发展面临的一系列重大战略问题，在理论上不断拓展新视野、做出新概括。”这些目标和问题的提出，为国内学术理论界的研究指明了新的方向，也提出了更高的要求。学者的研究自有其视野，学术研究成果不等于国家意识形态和执政党的理论，但学术应该呼应时代脉搏，以社会现实的重大关切作为问题的聚焦点。“文章合为时而著，歌诗合为事而作。”这是学者、特别是哲学和社会科学学者研究工作的题中应有之义。

从这个意义上来说，国内学术理论界在树立理论自信、构建具有中国主体性的学术话语体系的道路上任重而道远。尽管当代包括

哲学、经济学和其他社会科学在内的各个学科在方法论上有了长足的进步，取得了丰富的成果，并在不少领域获得了国际影响，但总体而言，国内学术理论界对于中国问题的研究，仍以对局部问题的实证或政策性研究为主，缺乏对于重大基本理论命题的关注。更严峻的是，哲学、社会科学的研究者，面临一种理论“失语”的尴尬境地。传统官方马克思主义意识形态术语因其与现实脱节而显得缺乏解释力和吸引力，迫使中国问题的研究者从当代西方主流的学术话语体系中寻找理论概念和解释框架。这就造成两个结果：其一，对中国问题的研究往往需要以对西方主流学术理论观点的验证或回应作为其学术价值的锚点；其二，对中国问题的研究结论往往需要以西方主流学术理论观点作为其评判的尺度。用英文写作的学者常常有这样的经验：反映中国发展的进步、优势或政策的正面效果的研究，就容易受到挑战和质疑；而暴露中国的问题和缺点，乃至故意抹黑中国的研究，发表起来更容易，甚至会受到西方主流媒体的追捧。我们认为，一个“失语”的话语体系是不可持续的，中国的学术理论界需要在中国问题和中國模式上发出声音，构建具有理论自信的新叙事。这种新的理论话语，需要以中国问题的主体性为首要原则，同时，又不回避西方主流理论的概念和话语，而是积极进入其中，发展与之对话和辩论的“交互理性”。本书就是这个努力的一个尝试。

“中国新叙事”首先是关于当代中国政治体制的系统叙事。谈论中国的政治体制，一个无法回避的核心问题，是如何理解“党”与“国”之间的关系。中国共产党的长期执政和现代民主、法治的

政治理念是否相容？如何相容？如何理解以坚持中国共产党的领导和长期执政为首要特征的社会主义制度在宪治原则层面的政治合法性？中国特色的社会主义制度和西方主流的三权分立或分权制衡、多党竞争的宪政体制有何异同之处？本书第1章“理解中国共产党体制”（姚洋著）对于上述问题提出了阐释性的理论解释。姚洋借鉴了国际政治学者布尔诺·德·梅斯奎塔等人提出的选举团理论，提出中国共产党在官员选拔的治理机制上的作用类似于选举团。与西方党争民主或者寡头制下的选举团不同，中国特色的选举团制度的特点在于执政党不代表某个具体的局部利益，也不仅仅代表社会中某个具体的群体。执政党的超越政治地位决定了中国的官员和政策不受任何利益集团的制约，官员只需保证对党和政治制度的忠诚。在这个意义上说，中国共产党不同于西方语境中的政党，其政策价值取向和意识形态在这个意义上是“中性的”。党既是一个组织，同时也是一种制度。以这个制度为核心，并辅以人民代表大会制度和人民政治协商制度，中国共产党体制可以解读为一种混合体制。

第2章“超越自由主义民主”（姚洋、秦子忠著）剖析了自由主义作为当代西方自由主义民主的政治哲学基石的内在矛盾，揭示了自由主义的抽象平等与其所秉持的个人价值和个人自决之间的不相容性。由此，他们认为，当代西方民主体制过于强调“一人一票”的形式民主，而忽略对于公民道德、判断力的培养。接下来，他们从儒家人性观出发，分析建立在人性的差异性基础之上的儒家政治的应有特征。结合中国的历史和当代实践，他们提出，把儒家政治文化中符合现代理念的部分整合进入执政党的理论体系，使得

中国特色社会主义的基本制度与选贤任能的历史传统得以结合。

到此为止，本书对当代中国体制的特征和政治哲学基础进行了较为充分的论述，但尚未涉及这个体制的运作机制。对于任何现代复杂政体而言，权力制衡都是实现良治所不可或缺的核心机制。以中国共产党为核心的当代中国体制如何实现权力制衡？第3章“可信承诺与国家治理现代化”（姚洋著）试图给出一个答案。姚洋提出，现代化的国家治理体系的首要功能，在于提供一种明确的游戏规则，这种游戏规则需要以国家背书的方式成为对于全体国民的可信承诺。在中国共产党的领导下，分权以及权力之间制衡和监督不仅是必要的，而且是可行的。正如市场经济不是资本主义所特有的，分权和制衡也不是西方民主制度所特有的。在党的领导下，分权厘清国家各个组成部分的权力界限，制衡则防止权力的滥用，如此，党和社会之间就可以建立相互的确信，由此更加有利于巩固党的执政地位。

第4章“法治民主及其概念分析”（陈晓平著）梳理了西方政治哲学传统中的宪政和民主观念，从社会契约论的哲学角度对于东西方模式竞争的“福山问题”做出回应，指出代议制民主无法满足保障自然权利的先验约束，具有天然的道德脆弱性。从人类历史来看，代议制民主的出现和流行或是偶然。而过于重视程序性的代议民主，忽略了人民主权的先验价值维度，可能是使得西方代议制民主和分权制衡的体制屡屡陷入了合法性危机的原因。

“中国新叙事”也是从丰富的制度面向出发、讨论官员选拔和公共治理问题的经验性叙事。在这个层面上，中国新叙事应该以实

证研究为基础，因而它是诚实的，既看到当代中国体制的治理成绩，也指出它的问题并提出改进意见。

第5章“官员引领发展”（王贤彬、徐现祥著）为官员和发展之间的关系提供了一个分析框架。在这个框架内，中央、地方和民众是三大主体。中央的任务是任命和激励地方政府实现其执政目标；地方官员的权力来自中央和上级，对上级负责；民众基于政府对其诉求的回应与满足度来决定对政府的支持度。王贤彬和徐现祥分析了在激励、信息和资源约束下官员的行为模式及其影响，既指出了“官员引导发展”的优势，也指出了这个发展模式的局限。第6章“官员调动的收获、代价与改进方向”（张牧扬著）更进一步讨论官员选拔中的调动问题。张牧扬详细介绍了官员调动制度的历史源流和主要特征，指出除了强化对官僚体系控制之外，能力甄别是官员调动制度的一个重要作用。他同时也分析了由调动制度所带来的负面影响，如官员的机会主义行为、空降官员的信息劣势、党政官员和技术官僚的磨合等。

第7章“弹性任期、政绩压力与中国增长奇迹”（钟灵娜、庞保庆、耿曙著）则从官员的弹性任期这一视角入手，剖析官员政绩压力和经济增长之间的动态关系。三位作者通过大量实证数据，揭示出中国地方官员的任期存在大量弹性安排，这一点和西方官员的固定任期形成显著差异。弹性化任期有助于通过政绩考核的压力更有效地推动基础设施建设和投资增长，但是也对长期规划和可持续发展带来潜在的负面影响。

第8章“中国特色的政治经济周期”（聂辉华著）分析了政治

周期对中国经济周期的作用。聂辉华提出，中国和西方体制下的政治经济周期存在驱动因素、时间趋势、影响渠道和微观机制四个方面的显著差异，指出中国式的政治经济周期源自中国独特的政府组织和官员激励结构，是中国政治经济学的最可识别和具有研究价值的现象之一。

第9章“基层政府如何制度创新”（陈硕著）以村级治理的“一事一议”政策为例，研究了基层政府制度创新的决定因素，并运用空间计量经济学的分析方法，研究了基层政府之间政策模仿学习的溢出效应。陈硕基于实证数据的发现表明，基层政府的改革和创新实验并非简单跟风，而是存在具有鲜明网络效应和理性化决策机制的微观过程，局部性的政策实验可能是未来促进系统性制度创新成功的重要手段。

本书对于当代中国政治经济体制和治理模式的探讨既是宏观的，又是具体的；既有抽象的理论思辨，也有实践层面的实证分析；既有对成功经验的正面阐释，也有对问题不足的客观反思。本书是国内学术界立足于中国的历史和国情，讲好中国故事的一次尝试。我们也诚挚地期待国内外对中国问题关切的学术同行加入我们的讨论，就本书的观点和研究进行批评指正，以期共同为在世界舞台上构建具有中国主体性的理论话语和叙事体系而不懈努力！

姚洋、席天扬

2018年3月1日

目 录

当代中国政治体制：系统叙事	001
1 理解中国共产党体制	003
2 超越自由主义民主：儒家的启示和当代的实践	031
3 可信承诺与国家治理现代化	051
4 法治民主及其概念分析	062
政治治理和绩效：经验性叙事	083
5 官员引领发展	085
6 官员调动的收获、代价与改进方向	110
7 弹性任期、政绩压力与中国增长奇迹	129
8 中国特色的政治经济周期	152
9 基层政府如何制度创新	174
参考文献	190

当代中国政治体制：系统叙事

1

理解中国共产党体制

姚 洋（北京大学国家发展研究院）

理解当代中国，必须从理解中国共产党开始。当代中国的政治体制，是围绕着中国共产党及其延伸制度形成并运转的；从这个意义上讲，当代中国的政治体制可以称为“中国共产党体制”。党的官方文件已经对这个体制进行了系统的论证；如何从当代政治学和政治哲学的角度来理解这个体制，并用世界普遍能够听得懂的语言把它说清楚，则是下一步需要做的事情。

显然，中国共产党体制是和西方民主制度不同的体制，但它也不是普通的威权体制。从设计层面来看，它是一个混合体制，主要特点将对官员的选拔和民众的利益表达分开来，前者通过一个中央集权的选拔机构——中国共产党——来完成，后者则通过人民代表大会等正式或非正式机制来完成。另一方面，党还肩负着加总全社会利益的责任，社会利益的表达通过党员以及各级党委转化为党内的讨论，最终形成国家的大政方针和法律。中国共产党不仅是一个组织，而且也是中国宪法构架的重要组成部分。

作为中国宪法构架的一部分，中国共产党不是西方意义上的政

党。在理论层面，“三个代表”使得中国共产党从仅仅是无产阶级政党变为既是无产阶级的政党也是全体人民的政党；在组织层面，党向各个阶层的人士、特别是知识分子和企业家敞开大门；在社会经济层面，当不同群体之间发生利益冲突的时候，党保持一种中性的态度。最后这个特征的表现是，党所领导的政府在分配资源的时候不偏袒任何一个阶层或群体；因此，党所领导的政府可以被称为“中性政府”。它的对立面是以获取政治支持为目标的有偏政府。与有偏政府相比，中性政府更愿意将精力花费在提高全社会的效率和福利上（姚洋，2013）。

从治理的层面来看，中国共产党体制的核心组件是官员选拔制，后者的核心是一个集权、但具有包容性的“选拔团”（selectorate），而中国共产党承担了“选拔团”的职责。意识形态的去泛政治化使得中国共产党能够成为一个具有包容性的“选拔团”。在1978年前，党对自身政治基础的定义是狭隘的。随着社会的经济分层与社会思潮的多样化，要保持党的代表性，党就必须改变这种狭隘的定义。作为一个有包容性的“选拔团”，党允许任何拥护党的领导并希望为国家做事的个人入党，而不过多地考虑他们的个人偏好和社会出身。^①更为重要的是，为了保持制度的可信性，党必须在选拔官员的过程中做到选贤任能。实证研究表明，在县、市两级，促进经济增长的能力是政府官员得以晋升的重要依据

^① 本章所使用的“意识形态”和国内日常使用的“意识形态”具有不同的含义。在日常使用中，“意识形态”往往指的是一个人对社会制度的看法；在本章里，“意识形态”指的是一个人对公正社会的构想，后者可以和社会制度不相干。

(Landry, Lü, and Duan, 2017; Yao and Zhang, 2015)。政府的大门向任何愿意通过党内的选拔机制获得升迁的个人敞开。官员必须凭借能力参与竞争，谋求升迁。中国的选拔制具有开放性、竞争性和选贤任能的特点，从而，中国共产党体制满足一个合法政体应当拥有的一大要素。

在实践中，中国以选拔制为核心的混合体制远不是完美无缺的。人民代表大会制度需要进一步完善，真正成为民意表达的制度化场所；人民政协的职能需要进一步明确，成为民主党派和社会贤达对党的工作进行监督的机构。

本章的讨论勾画了关于中国共产党体制的一个“新叙事”。首先，政治选拔是通过一个中央机构，即中国共产党完成的；其次，人民代表大会监督政府官员的决策；第三，人民政治协商会议监督党的政治选拔和其他领导职能。党的合法性来自党作为官员选拔机制和决策机构的宪法职责，党的领导体现在对官员的选拔和管理以及对国家决策的把握之中。选拔制继承了中国贤能体制的传统；在实践中，它利用了党的组织资源。从过程来看，中国的政治选拔具有开放性、竞争性以及选贤任能的特征；从结果来看，中国共产党体制足以实现良治。辅之以人民代表大会和人民政协的完善，中国共产党体制就足以保障个人自由和社会多样性，并实现权力的制衡。

一、党的中性化

(一) 意识形态转型

意识形态转型是中国共产党在改革开放后的重要特征之一。汪晖在一篇影响广泛的文章中指出，进入 21 世纪之后，世界范围内出现了“政治的去政治化”，即党派界限趋于消失。他认为，这个趋势有碍公共空间的形成，不利于不同利益的公开表达，进而有利于国家的集权（Wang, 2006）。然而，在中国，意识形态转型对于党维护正当性是必要而紧迫的。在 20 世纪 70 年代末，党的高层领导人意识到中国在经济上落后于资本主义国家；以邓小平为代表的务实主张认为，只有破除“文革”激进思想的阻碍，中国才能以更加务实的方式实现国家和社会的现代化。党的十一届三中全会标志着党告别“文革”时代的激进思想，不论在理论构建还是在经济建设方面，党都走上了一条更加务实的道路。自此以后，党的意识形态就随着经济改革与社会变革而演变。

农村改革是由农民和基层干部发起的自下而上的改革。在 1979—1984 年期间，地方政策实验和中央的意识形态调整遥相呼应。受农村改革成功的鼓舞，党在 1984 年宣布开始进行城市改革，但官方意识形态直到 1987 年 10 月召开的党的十三大才开始松动。