

思享家



俞可平  
作品

# 走向善治

国家治理现代化的中国方案



这部文集，表达了我的政治理想。  
实现这个理想，或许是一个十分遥远的目标，  
但不断地走向善治，  
应当是我们对现实政治的一个起码要求。

——俞可平

中国文史出版社

▲ 思享家



# 走向善治

俞可平  
作品

中国文史出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

走向善治 / 俞可平著. -- 北京 : 中国文史出版社,

2016.7 ( 2016.11重印)

ISBN 978-7-5034-7927-4

I. ①走… II. ①俞… III. ①社会管理 - 研究 - 中国

IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第167356号

## 走向善治

---

财新图书主编: 徐 晓

财新图书策划: 张 缘

责任编辑: 窦忠如 蔡丹诺

封面设计: 红杉林文化

版式设计: 蒋美兰

---

出版发行: 中国文史出版社

社 址: 北京市西城区太平桥大街23号 邮编: 100811

电 话: 010-66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010-66192703

印 制: 北京中科印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 700毫米×1000毫米 1/32

印 张: 8.5

字 数: 220千字

版 次: 2016年10月北京第1版

印 次: 2016年11月第2次印刷

定 价: 48.00元

---

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

## 自序

自从去年11月我从中共中央编译局回到北京大学后，我一再对媒体界的朋友讲：此后我的研究重点将从“尘世的学问”，即应用研究，转向“天国的学问”，即纯学术研究。因此，一般情况下我不再接受任何关于现实问题的访谈，不发表关于现实政治的演讲，不出版关于现实问题的著作。然而，政界、学界，尤其是媒体界，总是有不少朋友一而再，再而三地希望我继续发表关于现实中国的评论，出版关于现实研究的论著。这一点不难理解，因为在许多人看来，做纯学术的研究仿佛是躲进了远离尘世的“象牙塔”，比起那种纯学术研究来，人们当然更加关注现实问题。

我大体上做到了自己的约定，几乎把全部精力放在了纯粹的政治哲学和中国政治史研究上。我躲进了京郊树木花草环绕的“方圆阁”，就“民主”“自由”“权力”“权威”“平等”“公平”“公正”“正义”“尊严”“和平”等政治哲学的基础概念和人类的普遍价值，与古今中外的哲人们进行心灵的对话，向他们请教，与他们辩论，然后给出自己的答案。我乐在其中，俨然已经实现了我个人的“中国梦”。

然而，任何事物总有例外。当媒体的朋友提出要结集出版我过去发表过的若干论著时，我还是破例了，允诺出版了三本论

及现实问题的文集。一本是香港城市大学出版社的《转型中的中国政治：民主·民意·民粹》，一本是上海交通大学出版社的《偏爱学问》，还有就是这本由财新传媒编辑的《走向善治》。收录于此书的这些文章，大多都在财新传媒上转发过。<sup>①</sup>财新传媒影响广泛，经财新传媒转发的拙作，每每都会在财经界引起不小反响。我也从中更加深切地感受到，在中国，经济与政治实在是难舍难分。

这部文集，取名《走向善治》，这表达了我的政治理想。在回到北大后，我接受了《环球人物》的专访，破例谈了我自己的政治理想。记者问我：“您最现实的政治理想是什么？”我回答说：“我最现实的政治理想有四个。一是善政。这是我国千百年来一直追求的，古代称之为仁政，大体上相当于英语里所说的 good government（良好的政府）。在全球化背景下，作为一个社会主义民主共和国的人民政府，善政应具备八个要素：民主、责任、服务、质量、效益、专业、透明和廉洁。二是法治。中国古代只有‘刀制’（法制的制为立刀旁），rule by law，却没有‘水治’（法治的治为水旁），rule of law，因为皇帝始终凌驾于法律之上，但现在要让法律成为公共治理的最高权威。三是增量民主。我们一定要不断地通过增量改革来逐渐推进中国的民主治理，扩大公民的政治权益，只有这样，才能为善政和法治提供制度环境。实现增量民主有三条现实的途径，一是选拔官员时引入更多竞争，以实现选优；二是从党内民主走向社会民主；三是从基层民主向更高层民主推进。基层民主可以让民众直接享受民主的好处，但高层民主决定国家的命运。四是安全。我们现在讲中

---

<sup>①</sup> 财新网在刊发时，通常把原文的注释删除了，所以收录于本书的文章大都省略了引文出处，特此说明。

国梦，就是中国人民的幸福生活。没有安全，任何人都不可能感到幸福。这里说的安全有很多层次，最基本的是人身安全，包括衣食无忧、环境干净，能够吃上放心的食品，呼吸洁净空气；秩序良好，走在路上不用担心被抢、被盗、被谋杀。再高一点是自由表达的安全，免于恐惧和压制，在法律框架内有自由表达权和公共参与权，不用担心有人来揪辫子、整‘黑材料’。”

记者又问我：您最理想的政治现实又是什么？”我回答说：“一是善治，它高于善政，除了政府好，整个社会的治理也要好。社会高度自治，政府变得不那么重要。我们现在做不到，但我希望我们能做到。二是高度民主，直至实现‘每个人自由而全面发展’的‘自由人的联合体’。这是马克思主义的最高命题，也是我的最大理想。”

实现善治，或许是一个十分遥远的理想目标。但不断地走向善治，应当是我们对现实政治的一个起码要求。

俞可平

2016年8月17日于京郊方圆阁

001 自序

## 民主

---

002 现代国家治理的本质是民主治理

007 政治生态恶化与官本位

012 官本主义是现实，民本主义是理想

026 民主还是民粹

## 法治

---

056 法治是国家治理现代化的关键环节

064 依法治国的政治学意蕴

082 没有法治就没有善治

087 没有法治的民主是残缺的民主

## 治理

---

- 092 政治学的公理
- 098 公平优先，应成为新的策略选择
- 103 推进国家治理现代化的六大措施
- 114 生态治理现代化越显重要和紧迫
- 119 中共的干部教育与国家治理

## 文明

---

- 136 文明的教化
- 141 对待中国现代化应走出传统“中西之争”
- 155 邓小平与中国政治的进步
- 169 思想家是民族的宝贵财富

## 访谈

---

- 178 国家治理现代化的思想定位与实现方式
- 213 不左不右，走人间正道
- 226 仰望星空，做天国的学问

## 附录

---

- 240 俞可平与中国知识分子的善治话语



走向善治  
**民主**  
GOOD GOVERNANCE

（此处为模糊的正文内容，文字难以辨认）

## 现代国家治理的本质是民主治理

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出:“全面深化改革的总目标是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。”解放思想,加强顶层设计,总结地方创新经验,借鉴其他国家治理经验,坚决破除阻碍社会进步的体制机制,提高治理主体的素质,对推进国家治理体系的现代化尤为重要。

### 区别“统治”与“治理”

“治理”是20世纪末才被提出的新的政治概念,它不同于一直以来的“统治”,从统治走向治理,是人类政治发展的普遍趋势。

治理体制和治理行为主要体现国家的工具理性,无论在哪一种社会政治体制下,无论谁上台执政,都希望自己治下的国家有良好的治理。“少一些统治,多一些治理”,这是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征。

从政治学理论看,统治与治理主要有五个方面的区别:

第一,“治理”与“统治”权威主体不同。统治的主体

是单一的，就是政府或其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府外，还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。

第二，两者的权威性质不同。统治是强制性的，治理可以是强制的，但更多是协商的。

第三，权威的来源不同。统治的来源就是强制性的国家法律；治理的来源除了法律外，还包括各种非国家强制的契约。

第四，权力运行的向度不同。统治的权力运行是自上而下的，治理的权力可以是自上而下的，但更多是平行的。

第五，两者作用所及的范围不同。统治所及的范围以政府权力所及领域为边界，而治理所及的范围则以公共领域为边界，后者比前者要宽广得多。

十八届三中全会强调要推进国家治理体系和治理能力的现代化，这是因为：目前的治理体系和治理能力还相对落后，跟不上社会现代化的步伐，不能满足人民日益增长的政治经济需求。如果不采取突破性的改革举措解决国家治理中存在的紧迫问题，目前局部存在的治理危机就有可能转变为执政危机。

## 现代国家治理的本质是民主治理

一个国家的治理体系是否现代化至少有五个标准。

其一，公共权力运行的制度化和规范化。它要求政府治理、市场治理和社会治理有完善的制度安排和规范的程序。

其二，民主化。公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家做主，所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位。

其三，法治。宪法和法律成为公共治理的最高权威，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权力。

其四，效率。国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序，有利于提高行政效率和经济效益。

其五，协调。现代国家治理体系是一个有机的制度系统，从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调，密不可分。

其中，民主是现代国家治理体系的本质特征，是区别于传统国家治理体系的根本所在。所以，政治学家也将现代国家治理称为民主治理。

## 从六个方向推进现代国家治理

十八届三中全会的《决定》已经提出了总的指导思想、全面深化改革的路线图和重大的战略部署。国家治理有六个方面尤为重要：

一是进一步解放思想，努力冲破不合时宜的旧观念的束缚。治理体制的改革属于政治改革的范畴，比起其他改革更具有政治敏感性，更容易使人们畏首畏尾，解放思想尤其重要，凡是束缚社会政治进步的思想观念都应当消除。

二是加强顶层设计，从战略上谋划国家治理体系的现代化。国家的治理体系是一个制度系统，包括政治、经济、社会、文化、生态等各个领域，一定要从整体上考虑和规划各个领域的改革方案，从中央宏观层面加强对治理体制改革的领导和指导。不能碎片化；不能“头痛医头脚痛医脚”；避免短期行为，应当广泛讨论，从长计议；不能政出多门，避免部门主

义和地方主义。

三是总结地方治理改革创新的经验。及时将优秀的地方治理创新做法上升为国家制度，及时将成熟的改革创新政策上升为法规制度，从制度上解决政府治理和社会治理改革创新的动力问题。

四是结合我国的具体国情，学习借鉴国外政府治理和社会治理的先进经验。

五是坚决破除阻碍社会进步的体制机制，建立和完善与中国特色社会主义现代化要求相适应的现代国家治理体制。要像《决定》所说的那样，“以促进公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，“坚决破除各方面体制机制弊端”。

六是要根据社会发展和人民群众的新要求，完善政府治理和社会治理制度。

## 破除官本主义流毒至关重要

良好的国家治理，制度是决定性的，但治理主体的素质也至关重要。目前治理主体素质方面，官本主义流毒是最大的问题。官本主义是长期支配我国传统社会的政治文化和政治体制，其实质是官员的权力本位，它与建立在公民权利本位之上的现代政治文明和现代国家治理格格不入。

改革开放三十多年来，我国的民主法治取得了重大进步，民主、法治、自由、平等、公正等现代核心政治价值日益深入人心。但不可否认，“有权就有一切”的官本主义流毒在现实中还大量存在，在一些领域和地方，官本位现象甚至有愈演愈烈的趋势。十八届三中全会《决定》正式把“破除官本位观

念”列为改革的重要任务，可谓切中要害。

一方面，我们要对广大公民特别是各级党政官员进行民主、自由、平等、公正、法治、和谐等社会主义核心价值观念的教育，培育公民意识，破除权力崇拜，牢固树立公民权利至上的观念。

另一方面，要依靠制度来遏制官本位现象和维护公民权利，在将官员的权力关进制度笼子的同时，用制度来构筑保障公民权利的长城。当然，这个过程中会遇到很大的阻碍和困难，我们需要巨大的政治勇气，沿着民主法治的道路，坚定地进行改革，推进国家治理体系现代化。

（2014年《中国改革论坛网》）

## 政治生态恶化与官本位

政治生态就是社会政治生活的宏观环境。风清气正的政治生态对于社会政治生活而言，恰如山清水秀的自然环境对于居民的日常生活一样重要。2015年两会期间，习近平总书记参加江西代表团审议时强调，抓作风建设要着力净化政治生态，营造廉洁从政的良好环境。他指出，自然生态要山清水秀，政治生态也要山清水秀。严惩腐败分子是保持政治生态山清水秀的必然要求。党内如果有腐败分子藏身之地，政治生态必然会受到污染。因此，必须做到有腐必反、除恶务尽。

我国的改革开放过程，是一个包括政治变迁在内的社会整体进步过程。跟改革开放前相比，我国的政治生态发生了极大的变化，突出地表现在民主法治的进步和国家治理开始走向现代化。然而，从大量腐败案例反映的问题看，在某些地方和某些部门，局部政治生态十分恶劣，腐败和特权肆虐，政府公信力缺乏，公共权威丧失，假话空话盛行，形式主义泛滥。一些干部以权谋私，大搞钱权交易，权色交易，腐败堕落；一些干部独断专行，顺我者昌，逆我者亡；一些干部消极怠政，不认真履行职守，得过且过；一些干部缺乏远大的理想信念，沉湎于灯红酒绿，热衷于风水迷信；一些干部对上献媚阿谀，对下颐指气使；一些干部搭建私人小圈子，搞人身依附；还有一

些干部对不同意见者打击报复，使某些部门出现人才的逆向淘汰。这种状态离我们长期向往的政通人和、风清气正、国泰民安的政治生态相距甚远。

恶劣的政治生态有各种各样的表现，但所有恶劣政治生态的背后，必然存在一种共同的东西：官本位观念和官本位现象。官本位的实质是权力本位，它是我国传统官本主义的一种流毒。在中国传统官本主义体制下，权力是衡量人的社会价值的基本标准，也是影响人的社会地位和社会属性的决定性因素。权力支配着包括物质资源和文化资源在内的所有社会资源的配制，“有权就有一切”成为社会的流行信条。只要拥有权力，就意味着拥有社会资源。在官本主义条件下，拥有金钱和财产，可能不一定拥有权力；拥有权力，则必定会拥有各种政治、经济、社会和文化特权，从物质财富和生活特权，到社会荣誉和文化特权，等等。

社会主义民主政治的建立，从根本上摧毁了中国传统的官本主义体制。社会主义民主政治的实质是人民当家做主，其核心是人民的主体地位和公民的权利本位，这与传统官本主义条件下的君主主体地位和官员权力本位是格格不入的。然而，数千年的官本主义传统，加上现存制度的某些缺陷，使得官本主义的余毒在社会上，特别是在一些官员身上依然严重存在。他们仍然信奉“有权就有一切”的封建政治逻辑，把当官和当大官本身视为人生的最高追求。为了获取权力和维护权力，可以不择任何手段，卖官买官、拉帮结派、欺上瞒下、阿谀奉承、坑蒙拐骗、违法乱纪，什么坏事都干得出来。“一人得道，鸡犬升天”；一朝有权，便十分“任性”。

官本位意识也是形式主义和官僚主义的重要思想根源。一



些官员搞所谓“形象工程”和“政绩工程”，无非是为了给自己的职务晋升增添政绩资本，或是为了给自己为官一任留下所谓的“美名”。一些官员讲排场，比阔气，端架子，计较名位和排序，无一不是官本位思想在作祟。现实生活中每每能看到，一些官员，连个笔记本和水杯都让秘书拿。并非官员们拿不动，而是在显示自己的“威严”和“权威”。中共十八大后新一届中央实施的“群众路线教育实践活动”，集中反对官僚主义、形式主义、享乐主义和奢靡之风，重要目的就是要净化政治生态。不仅如此，新一届中央领导强调依法治国，加大打击腐败力度，推进国家治理现代化，根本目标当然在于巩固党的执政地位，但直接目的也是为了净化政治生态，营造健康良好的社会政治生活环境，为实现两个“百年目标”创造必要的社会政治条件。

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，将“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的现代化”当作全面深化改革的总目标，则从更深刻的制度层面，对消除官本位现象，改善政治生态提出了明确要求。影响国家治理的主要因素有三个：一是治理主体，二是治理制度，三是治理技术。良好的国家治理，制度是决定性的，但治理者的素质也至关重要。就目前我国的实际情况而言，官本位观念和官本位现象是影响治理者素质的重要因素。改革开放三十多年来，我国的民主法治取得了重大进步，民主、自由、平等、公正、法治等现代核心价值日益深入人心。但不可否认，“有权就有一切”的官本主义余毒在现实中还大量存在，在一些领域和地方官本位现象甚至有愈演愈烈的趋势。中共十八届三中全会关于全面深化改革