



Library of Marxism Studies, Volume 1

马克思主义研究论库

第一辑

国家治理

State-Building and Governance

王绍光 著

 中国人民大学出版社



Library of Marxism Studies, Volume 1

马克思主义研究论库

第一辑

国家治理

State-Building and Governance

王绍光 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理/王绍光著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 9
(马克思主义研究论库·第一辑)
ISBN 978-7-300-20040-8

I. ①国… II. ①王… 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 (2014) 第 217792 号



马克思主义研究论库·第一辑

国家治理

王绍光 著

Guojia Zhili

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

<http://www.ttrnet.com>(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 2014 年 10 月第 1 版

印 张 31.75 插页 1

印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

字 数 491 000

定 价 88.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

马克思主义研究论库

编委会名单

主编

庄福龄 罗国杰 靳 诺

委员 (以姓氏拼音排序)

艾四林 陈先达 程恩富

顾海良 顾钰民 郭建宁

韩 震 郝立新 贺耀敏

侯惠勤 鲁克俭 梅荣政

秦 宣 石仲泉 吴易风

张雷声 郑杭生

出版说明

马克思主义是我们立党立国的根本指导思想，是我们认识世界、改造世界的强大理论武器，加强和推进马克思主义理论研究和建设，具有十分重要的意义。当前，随着中国特色社会主义伟大实践深入推进，新情况、新问题层出不穷，迫切需要我们紧密结合我国国情和时代特征大力推进理论创新，在实践中检验真理、发展真理，研究新情况，分析新矛盾，解决新问题，用发展着的马克思主义指导新的实践。时代变迁呼唤理论创新，实践发展推动理论创新。当代中国的学者，特别是马克思主义学者，要想适应时代要求乃至引领思想潮流，就必须始终以高度的理论自觉与理论自信，不断推进马克思主义中国化、时代化、大众化，不断赋予马克思主义新的生机和活力，使马克思主义焕发出强大的生命力、创造力、感召力，放射出更加灿烂的真理光芒。

为深入推进马克思主义理论研究、马克思主义中国化研究，中国人民大学出版社组织策划了“马克思主义研究论库”丛书。作为一个开放性的论库，该套丛书计划在若干年内集中推出一批国内外有影响的马克思主义研究高端学术著作，通过大批马克思主义研究性著作的出版，回应时代变化提出的新挑战，抓住实践发展提出的新课题，推进国内马克思主义研究，促进国内哲学社会科学的繁荣发展。

我们希望“马克思主义研究论库”的出版，能够受到广大读者的欢迎，为推动国内马克思主义研究和教学做出更大贡献。

中国人民大学出版社

目 录

上篇 中式政道思维

一、理想政治秩序——中西古今的探求	3
二、政体与政道——中西政治分析的异同	22
政体思维	23
政道思维	35
治道	39
治术	44
结语	59
三、“王道政治”是个好东西？——评“儒家宪政”	70
蒋庆的“王道政治”	70
病症：合法性危机？	73
“处方”：王道政治？	80
结语：中华社会主义民主	89

中篇 新中国的历史演进

四、传统政道思维与当代治国理念	93
二百年治国的三个阶段	93
党国体制解决了治国能力问题	96
前 30 年打基础，后 30 年起飞	98
国家治理与国家能力	100
中国体制的四个优势	103

四个优势都是一个铜板的两面	106
西方政体思维与中国政道思维	108
共产党讲的“民主”是政道层面上的	111
摒弃政体决定论思维方式	113
民主要谈，更重要的是谈社会主义	115
五、如何摸着石头过河？——从农村医疗融资体制的变迁	
看中国体制的学习模式与适应能力	120
适应能力与学习模式	123
医疗合作的萌芽	128
合作医疗的兴起	133
合作医疗的普及	145
传统合作医疗的衰落	154
新型合作医疗的探索	160
小结	182
六、坚守方向、探索道路——中国社会主义实践 60 年	187
前 30 年的探索	188
所有制方面的探索	189
计划方面的探索	192
破除“资产阶级法权”方面的探索	196
前 30 年探索的成就	197
后 30 年的探索	202
邓小平的探索	203
十五大以来的探索	207
后 30 年探索的成就	211
结语	214
七、大转型——从经济政策到社会政策	216
波兰尼的《大转型》	216
中国的大转型	220
大转型与公共财政的关系	237

小结.....	240
下篇 当代中国的政治与政策	
八、公众决策参与机制——一个分析框架	243
公众参与机制	246
信息公开	247
听取民意	248
吸取民智	251
实行民决	252
公众参与的位阶	253
毛泽东的逆向参与模式：群众路线	254
九、挑选决策者阶段的新趋向	260
城乡基层选举	260
人大代表选举	265
行政首长的选举	283
十、中国公共政策议程设置的模式	300
关门模式	304
动员模式	306
内参模式	308
借力模式	317
上书模式	318
外压模式	321
小结.....	332
十一、改革时期的公安分权与集权——中国国家强制能力	
建设的轨迹与逻辑.....	334
调动地方资源——公安行政分权的意义	335
人员编制权力下放	336
经费保障责任下移	338

机构管理权限下放	340
重塑中央效能——公安行政集权的目的	341
调整编制，向基层倾斜	342
建设经费保障机制	344
强化机构纵向监管	345
从分权向集权转变的原因	350
控制对象与控制主体的变化	350
分权与集权自身矛盾的演变	352
中央与地方财政关系的变化	353
国家强制能力建设的逻辑	355
分权化发展的条件	355
集权型建设的前提	356
小结及讨论	357
十二、走向“预算国家”——财政转型与国家建设	360
国家建设、财政转型与预算国家：一个初步的理论	361
国家建设与财政转型	361
税收国家	364
预算国家	366
从税收国家到预算国家：法国、英国和美国的经验	370
法国道路	370
英国道路	372
美国道路	374
中国的预算改革	379
预算改革前中国的财政：演进中的税收国家与 “前预算时代”	379
1999 年以来的预算改革	382
建立预算国家面临的挑战	387
总结	389
十三、要瘦身，不要虚胖；要先锋队，不要精英党	393

十四、为了实现共同富裕

——中国在保护社会方面的新跃进	398
中国式社会主义：从 1.0 到 3.0	398
缩小不平等	403
缩小地区差距	404
缩小城乡差距	407
降低不安全	410
最低生活保障	410
医疗保障	413
养老保障	418
住房保障	420
其他保障	424
小结	426

十五、社会建设的方向：“公民社会”还是人民社会？

正名：“公民社会”还是“民间会社”？	433
名与实：破除有关“公民社会”的五种神话	440
同质的神话	441
圣洁的神话	442
独立的神话	445
国家与社会二元对立的神话	451
民主动力的神话	452
社会建设的目标：人民社会	455
结语	462

十六、代表型民主与代议型民主

一个“悖论”？	467
中国人的民主观	470
代表型民主与代议型民主	473
中式代表型民主的理论	478
代表谁？	478

谁代表?	479
代表什么?	480
怎样代表?	481
中式代表型民主的实践	485
结语.....	496

上篇

中式政道思维

蘇士

蘇士與中國思想

一、理想政治秩序*

——中西古今的探求

人的特征之一就是对现实永远都不会完全满意，因此他们总是憧憬更便捷、更舒适、更合理、更公正的美丽新世界。如果没有理想，人类恐怕还像我们的祖先一样过着赤身裸体、“冬穴夏巢”、“未有火化，食草木之实，鸟兽之肉，饮其血，茹其毛”（《礼记·礼运》）的生活。

作为政治动物，人类也会对“实然”政治的种种弊端进行反思，设想和追求“应然”的政治秩序。正如美国政治学会最早的会长之一威廉·穆若（William B. Munro）指出的那样：“我们都是理想主义者，因为人生来就要行动，有意也好，无意也罢，如果没有值得追求的理想，人便会手足无措……对一个伟大的、尽善尽美共同体的向往与人类历史一样古老”^①。

在探求理想政治秩序的过程中，政治理论家扮演着独特的角色。事实上，理想政治秩序正是古往今来西方政治理论关注的核心问题。用列奥·施特劳斯（Leo Strauss）的话说，“过往的政治哲学家们都试图一

* 2011年8月6—7日，笔者主持了在北京大学举办的“中国文化论坛第七届年会”。会议的论文集由笔者主编，书名是《理想政治秩序：中西古今的探求》（北京，三联书店，2012）。本文是为论文集准备的序言。

① William B. Munro, “An Ideal State Constitution,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 181 (Sep., 1935), p. 1.

劳永逸地回答一个同样的问题：什么是理想的政治秩序”^①。的确，柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》、西塞罗的《国家篇》、康帕内拉的《太阳城》、安德里亚的《基督城》、奥古斯丁的《上帝之城》、培根的《新大西洋》、洛克的《政府论》、卢梭的《社会契约论》、莫尔的《乌托邦》、哈林顿的《大洋国》以至马克思和恩格斯的《共产党宣言》都是探求理想政治秩序的尝试。^②

中国也不例外。研究中国政治思想史的刘泽华对此有一段精辟的概述：“中国传统政治文化具有浓烈的理想主义倾向。在先秦，每一位创立学说体系的思想家，在论证其思想体系的同时，几乎无一例外地要描绘一幅理想人生和理想社会的蓝图，提出了应当追求的最高政治目标，并力图将其实现于活生生的世俗社会之中。理想国理论既是其理论体系的重要组成部分、精华和概括，又是其重要的论证手段。每一种理想国理论都集中反映着某种政治思想体系的基本政治原则、政治价值观念和政治最高目标，并常常由此引申出一系列实际政治价值、准则、治国方略和政策，以及完善或改造社会的具体方案”。“先秦诸子把政治哲学、政治路线、具体政策和政治理想交融在一起，各自创立了为后世所宗本的思想体系，为古代中国人提供了基本政治思维模式。他们的政治理想正是其基本理论逻辑的推进和升华”^③。法家主张“法治”，儒家主张“礼治”，墨家主张“贤治”，道家主张小国寡民的“无为而治”，都是对理想政治秩序的建构和预设。

不过，在探求理想政治秩序的过程中，中国与西方的思维方式未必相同。

在西方，谈到理想政治秩序，就不能不提到西方政治哲学的鼻祖柏拉图和亚里士多德；提到柏拉图与亚里士多德，就不能不提到他们的代表作《理想国》和《政治学》。尽管两千多年已经过去，但围绕这两本书的争议从未停息。到底什么才是柏拉图与亚里士多德心目中的理想政

① Leo Strauss, *What Is Political Philosophy? And Other Studies* (Chicago: University of Chicago Press, 1959), p. 62.

② 这里所谓的“理想政治秩序”即在任何时候、任何地方都是最好的政治秩序。这当然不是说，现实中真存在某种“放诸四海而皆准”的政治秩序，把它放到任何时间与空间，它都必然是最好的。这样说的意思是，任何现实的政治秩序到底是好是坏，其衡量标准只能是这个“理想的政治秩序”。

③ 刘泽华：《中国传统政治思维》，447页，长春，吉林教育出版社，1991。

治秩序呢？争论往往与一个希腊关键词有关：Πολιτεία（或 politeia）。实际上，公元前 411 年前后，柏拉图写的《理想国》原标题正是 *Politeia*。

Politeia 的词根是 polis（城邦），它指的不是物理空间意义上的集中居住地，而是政治意义上的公民共同体。由 polis 衍生出一个名词 polites，意指同属于这个共同体的公民；由 polites 衍生出一个动词 politeuo，意指像公民那样行为；politeia 则是 politeuo 的衍生词，其原意是指公民权、公民身份、公民的日常生活、公民与城邦的关系、城邦的政治体制。^①

那么，如何翻译 politeia 呢？英文中最通用的译法是 constitution。不过这里不能望文生义，把 constitution 理解为“宪法”或“宪制”，因为古希腊时还没有现代意义上的宪法，更没有成文宪法。这里的 constitution 意指城邦的形式，尤其是城邦政治体制的形式，或简称“政制”。^② 在古希腊，politeia 是个热门的话题。除了柏拉图用它作为书的标题以外，politeia 还被其他人用作书的标题，如亚里士多德的著作 *Athenaion Politeia*，以及“老寡头”（伪托 Xenophon 之名）的同名著作 *Athenaion Politeia*，它们在英文中分别被译为 *The Constitution of Athens* 和 *The Constitution of the Athenians*；在中文中，这两本著作都被译为《雅典政制》，没有人把它们译为“雅典理想国”或“雅典宪制”。施特劳斯、布罗姆（Allan Bloom）、萨里斯（John Sallis）建议把 politeia 译为 regime（“政治体制”或简称“政体”）。^③ “政制”与“政体”的意思倒是相差无几。不管选择其中哪一个，柏拉图的书似乎都不应翻译为《理想国》。

亚里士多德在其著作中使用 politeia 一词频率更高，造成的混乱也

① Lancelot R. Fletcher, “On the title of Plato’s Republic (POLITEIA),” www.freelance-academy.org/plato-republic/On_title_of_Republic.

② 那时的人认为，从这类形式可以看出不同城邦各自的特点、它们追求的目标、它们期待什么样的人统治城邦。参见 Leo Strauss, “Plato,” in Leo Strauss and Joseph Cropsey, ed., *History of Political Philosophy*, 3rd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1987), p. 61.

③ 有人对这个译法也有保留，因为 regime 来源于拉丁语，不包含城邦与公民行动的意思。把 politeia 译为 regime 或政体，恐怕缩小了其内涵与外延。参见 Fletcher, “On the title of Plato’s Republic”。

更大。^①正如黄洋在本书中指出的那样，混乱源自亚里士多德用同一个名词 *politeia* 指两种相关但不一样的概念：一方面，这个词被用来作为各种政体的总称，另一方面，它被用来特指其中某一种政体。众所周知，亚里士多德政体分类的依据是两把尺子：一是统治者的人数，是一人，少数人，还是多数人？二是统治的目的，是为了统治者自身的私利，还是为了城邦整体的公益？据此，亚里士多德划分了六种政体 (*politeia*)：(1) 君主制；(2) 贵族制；(3) *Politeia*；(4) 暴君制；(5) 寡头制；(6) 民主制。这里第三类政体与所有政体的总称是同一个字。^②亚里士多德使用 *politeia* 的方式令研究他政体学说的历代学者们头痛不已，一直延续到今天^③，以至于人们不知道如何翻译第三类政体是好。英文中，有人把它译为 *polity*，但 *polity* 不过是政体的另一种说法；有人干脆把它译为“作为一种政体的政体” (*regime called regime*)^④，不过这种译法几乎等于什么也没说。

同样麻烦的是，*politeia* 到底是不是亚里士多德的理想政体？一些人认为，*politeia* 或 *polity* 是一种掺杂着民主制与寡头制成分的混合政体，是亚里士多德眼中可行的理想政体。^⑤但也有人认为，在亚里士多德的学说中根本不存在混合政体的可能性，混合只是稳定任何政体都必

① 亚里士多德著作中最难译的是 *politeia*，不同的英译本翻译不同，有人译为 *form of government*，有人译为 *constitution*，有人译为 *regime*，有人甚至在同一个译本中使用不同的词翻译它。中文可以将 *politeia* 译为一般意义上的“政体”，但同时在亚里士多德的著作中它也是一种特指的政体，有人把这种特指的政体译为“共和制”，如廖申白译注的《尼各马可伦理学》(北京，商务印书馆，2003)，颜一、秦典华翻译的《政治学》(北京，中国人民大学出版社，2003)。参见 Clifford Angell Bates, Jr., *Aristotle's "Best Regime": Kingship, Democracy, and the Rule of Law* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2003), pp. 104–105。

② 除此之外，亚里士多德在《政治学》中 (1293b22) 说，*politeia* 的意思相当于“政体混合”；在《尼各马可伦理学》中 (1160a34) 说，*politeia* 的意思与“荣誉政体” (*timocracy*) 差不多。可见 *politeia* 的意思太多、太乱。

③ 19 世纪的学者 Henry Sidgwick 批评说，亚里士多德在多重含义上使用 *politeia* 让人对他的术语无法形成清晰的、系统的理解。见其 “Aristotle's Classification of Forms of Government,” *The Classical Review*, Vol. 6, No. 4 (1892), 141–144。20 世纪 70 年代出版的一本介绍亚里士多德政治理论的入门书也抱怨，亚氏的用词方式让人对他的政体分类摸不着头脑。参见 Richard Mulgan, *Aristotle's Political Theory: An Introduction for Students of Political Theory* (New York: Oxford University Press, 1977)。

④ Bates, Jr., *Aristotle's "Best Regime"*, pp. 105–110。

⑤ Kevin M. Cherry, “The Problem of Polity: Political Participation and Aristotle's Best Regime,” *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 4 (October 2009), pp. 1406–1421。