

National
Governance and
Social Development

叶南客 / 主 编

刘建军 周蜀秦 / 副主编

国家治理与 社会发展

非外借

National
Governance and
Social Development

叶南客 / 主 编

刘建军 周蜀秦 / 副主编

国家治理与 社会发展

图书在版编目(CIP)数据

国家治理与社会发展/叶南客主编.—上海:格致出版社:上海人民出版社,2017.11

ISBN 978-7-5432-2804-7

I. ①国… II. ①叶… III. ①国家-行政管理-中国-文集 IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 250377 号

责任编辑 忻雁翔

装帧设计 人马艺术设计·储平

国家治理与社会发展

叶南客 主编

刘建军 周蜀秦 副主编

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 787×1092 1/16
印张 19.25
插页 3
字数 285,000
版次 2017 年 11 月第 1 版
印次 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2804-7/D·101

定价:65.00 元

本书获如下项目资助：

2015年度马克思主义理论研究和建设工程重点研究项目、国家社科重大项目

项目名称：“四个全面”战略布局研究

项目编号：2015MZD004

2014年度文化名家暨“四个一批”人才项目

项目名称：国家治理现代化：中国的理论、战略与实践

本书编委会

主 编 叶南客

副主编 刘建军 周蜀秦

编委会成员（按姓氏笔画排序）

叶南客 刘建军 朱德米 李义波 任克强

宋道雷 周蜀秦 胡大平 董淑芬 虞淑娟

编委会成员简介

- 叶南客 南京社科院院长，《南京社会科学》杂志社社长
- 刘建军 复旦大学当代中国研究中心主任，南京社科院政党建设与社会治理中心学术委员会主任（上海）
- 胡大平 南京大学马克思主义学院副院长，南京社科院政党建设与社会治理中心学术委员会主任（南京）
- 朱德米 同济大学经管学院教授，南京社科院社会发展评估中心学术委员会主任
- 虞淑娟 《南京社会科学》杂志社副主编
- 周蜀秦 南京社科院社会发展研究所所长，南京社科院政党建设与社会治理中心主任
- 李义波 南京社科院政党建设与社会治理中心副主任（常务）
- 宋道雷 复旦大学当代中国研究中心研究员，南京社科院政党建设与社会治理中心副主任（兼）
- 董淑芬 南京社科院政党建设与社会治理中心副主任
- 任克强 南京社科院政党建设与社会治理中心副主任

序

习近平总书记在强调国家治理体系和治理能力现代化时指出，必须“不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力”。这说明中国政治与国家发展是实现“两个一百年”和中华民族伟大复兴中国梦奋斗目标的动力因素。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中强调：“设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发，既要把握长期形成的历史传承，又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则，还要把握现实要求、着眼解决现实问题，不能割断历史，不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’。”这说明中国政治与国家发展也是实现“两个一百年”和中华民族伟大复兴中国梦奋斗目标的结果表征。中国政治与国家发展是实现“两个一百年”和中华民族伟大复兴中国梦奋斗目标的关键性因素，是“关系根本、关系全局的重大问题”。

中国政治是切入点，国家发展是制高点。习近平强调：“改革开放以来，我们党开始以全新的角度思考国家治理体系问题，强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”这说明在开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，中国政治是最好的切入点，国家发展是至关重要的制高点，这两者涉及党和国家事业发展、人民幸福安康、社会和谐稳定，只有抓住了这个“牛鼻子”，才能更好地认识中国、理解中国、研究中国、阐释中国。

中国政治与国家发展是研究视角也是理论来源。中国现代国家建设、国家治理体系和治理能力现代化的实践都有政治的因素，所有的问题都可以转化成中国政治与国家发展的问题来研究。中国改革开放近四十年来的成就的取得离不开中国政治与国家发展，同时这些成就也在推动中国政治与国家发展。从这个方面来讲，从中

国政治与国家发展的视角切入，运用政治学的眼光透视中国现代国家建设、国家治理体系和治理能力现代化的实践；反过来，正如习近平所指出的，“中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤”。这种扎根中国的政治和国家发展实践，可以为中国政治学理论和世界比较政治学理论研究提供强大的知识源，从中国现代国家建设、国家治理体系和治理能力现代化的实践中提炼理论要素，可以更新理论界关于政治和国家发展的常识、认知和阐释。

近年来，《南京社会科学》围绕“中国政治与国家发展”的主题，着力发挥综合学术期刊的优势，倾心竭力策划专题栏目，约请各学科领域的知名专家撰写专稿，形成了一批丰厚的学术成果，现重新构思体例，精心编排，以“国家治理与社会发展”为书名，结集出版。

作为党的十八大以来国内学界首本聚焦中国政治与国家发展研究的结集著作，我们编选时，勉力做到理论和实践相结合，纵向和横向相交织，宏观和具观相呼应，原理和问题相匹配。以此，根据近年来《南京社会科学》刊发的有关“中国政治与国家发展”系列文章的主题和视角，本书由“中国共产党与中国政治”“国家治理与国家发展”“社会创新与社会治理”“跨域治理与城市发展”等部分组成。编选出版此书，一是因我们充分认识到在当前中国国家治理体系和治理能力现代化建设中，中国政治与国家发展所发挥的不可替代的关键性作用；二是希冀通过本书，倡导和推进扎根中国实践、中西融通、开放多元的学术生产，进一步实现中国政治与国家发展研究的中国化深度、全球化广度；三是立足对建设、创新与发展中国特色新型智库的研究，使其成为拓展知识效用、坚守中国道路的学术载体。

衷心感谢在《南京社会科学》贡献智慧的专家学者，感谢格致出版社，感谢编委会同仁的协力合作，也期待本书有良好的学术影响和社会反响。

素问

2017年8月

目 录

序 / 叶南客

中国共产党与中国政治

- 3 政党治理的中国方案 / 刘建军
- 15 使命—责任体制：中国共产党新型政治形态建构论纲 / 唐亚林
- 28 中国政治的未来走向 / 秦 宣
- 43 从代表性到代表力：政党研究的可能路径 / 王建华
- 55 政党制度与中国协商民主研究 / 肖存良

国家治理与国家发展

- 71 略论政府的力量 / 杜飞进
- 85 全球视野下的国家治理体系：理论、进程及中国未来
走向 / 王卓君 孟祥瑞
- 100 共享发展理念的时代创新与终极价值 / 叶南客
- 108 治理现代化与新兴国家崛起 / 林跃勤
- 126 从家族、单位到社区：国家治理体系变迁的微观逻辑 / 黄 杰

社会创新与社会治理

- 139 社会稳定风险评估的社会理论图景 / 朱德米
- 159 合作治理：历史与现实的路径 / 敬义嘉
- 175 大数据时代中国社会治理创新的路径与战略选择 / 陶希东
- 186 阶层地域化：基层社会的重构及其对国家治理的挑战 / 宋道雷
- 205 政绩跑步机：关于环境问题的一个解释框架 / 任克强

跨域治理与城市发展

- 221 关于特大城市人口综合调控问题的思考 / 任 远
- 235 秩序国土：内涵特征、战略意义及政策建议 / 单卫东 黄贤金 吴常艳
- 247 空间的流变与折叠：互联网时代的城市与区域转型 / 汪明峰
- 261 “弹性城市”视角下的大都市旧城区更新治理策略 / 周蜀秦
- 274 超越行政边界：城市化、大都市区整体性治理与政府治理模式
创新 / 易承志
- 285 跨域治理与地方政府协作 / 申剑敏 陈周旺

中国共产党与中国政治

政党治理的中国方案

——贯彻落实中共十八届六中全会精神的三重路径

刘建军

一般意义上，政党居于权力之家，但中国共产党更居于民族复兴与人民幸福之家。政党治理与国家治理、人民幸福是密切相关的。我们只有在政党治理与国家治理的关联中透视中共十八届六中全会，才能真正理解此次全会的世界意义、国家意义与政党意义。十八届六中全会在全球范围政党危机和政党衰败的背景下，提出了政党治理的制度标杆与中国方案，确立了政党治理与国家治理有机统一的路径，明确了执政党的政治基础与社会基础不可偏废的治理理念。可以预见，这次全会不仅是中国共产党全面从严治党的里程碑，更是向世界宣告了政党治理的中国方案。

中共十八届六中全会的意义，不仅在于中国共产党的自身治理，更在于中国的国家治理与全球治理。我们必须跳出中国共产党自身、跳出中国，从世界视野来透视这次全会，才能真正理解十八届六中全会的世界意义、国家意义与政党意义，才能将十八届六中全会精神落实到更为广阔的空间和史无前例的中国特色社会主义实践之中。以习近平为核心的党中央身体力行、率先垂范，坚定推进全面从严治党，党内政治生活展现新气象，赢得了党心民心，被誉为“全面从严治党的里程碑”。基于此，我们从贯彻落实十八届六中全会精神的三重路径的角度，提出政党治理的中国方案：一是全球范围政党危机和政党衰败背景下确立政党治理标杆的世

界路径；二是中国特色社会主义背景下的国家治理路径；三是全面从严治党背景下的政党治理路径。

一、贯彻落实中共十八届六中全会精神的世界路径

中国的崛起以及中国与世界的关联，使得中共十八届六中全会的意义不局限于国内，它对世界的影响逐渐显现。从全球视野理解十八届六中全会，才能将这次全会精神贯彻到更为广阔的空间。十八届六中全会举行的全球背景是：在世界范围内，现代政党正呈现衰落的迹象，几乎所有国家的政党都面临全方位挑战，政党危机的时代已经来临。政党衰落与政党危机主要表现为：政党作为国家与社会的联系桥梁功能正在衰落，作为政府运作的重要制度性主体正在饱受诟病，作为社会中的政治团体组织正在涣散，这是世界性难题，而非一国一党的问题。

在全球化、市场化时代，世界范围的政党都面临着重大挑战。“在世界范围，政党及其权力都深陷危机”^[1]，“从精英型政党到最近出现的商业公司型政党，政党党员类型、党员数量、干部党员与普通党员之间的联系、党内关系等都发生了重大的变化”^[2]。从政党内部来看，政党党员人数和党员忠诚度呈现下降趋势，政党解组（partisan dealignment）现象频出^[3]，以德国为例，自19世纪70年代德国便开始出现政党与党员之间的纽带作用越来越微弱的趋势，从1972年到2009年，德国大选中西部地区选民中没有加入任何党派的人数从20%上升到39%，东部地区则从1991年的37%上升到43%；对于党员的政党归属感（party attachment）来讲，德国西部地区党员的政党归属感（强烈与较强烈）比例从1972年的55%下降到2009年的32%，东部地区的比例一直维持在21%—30%的较低水平。这种政党解组的趋势正在改变德国的选举政治景观。^[4]与普通党员相比，政党官员和其他领袖更容易获得政党组织提供的资源，因此，在任何政党内，政策和战略动议更有可能是由政党官员和领袖而不是由普通党员提出，由此这更容易导致政党领袖腐败，从而影响公众对政党的观感。^[5]韩国总统朴槿惠亲信干政事件，向我们彰显

政党领袖的个人腐败正严重影响政党在公众中的形象。更严重的是，政党所能够录用的政治领袖处于极度稀缺的状态，政党正在丧失培养领袖、孕育领袖并录用领袖的政治功能，日本政党这方面功能的衰落最为明显，日本政党录用的首相很少能够维持一整年的执政，出现走马灯似更换的恶性循环，这严重影响日本的全球战略的制定与日本国际地位的提升。^[6]以至于有学者把日本这种权力在不同党派之间频繁的游走与转移称为“漂流的政治”。^[7]最为明显的是政党财政面临日益匮乏的窘境，在当下政党政治的财政运作中，政党仅靠自身党员缴纳的党费与党产经营所得，已经无法支撑其有效运作。^[8]19世纪60年代之后，“公共补贴的比重逐渐上升，在某些国家甚至成为政党最重要的经费来源”。^[9]

从政党外部来看，政党传统的政治利益表达功能、政治利益整合功能等正面临着多方面的挑战。^[10]连绵不断的社会运动，例如华尔街运动、妇女运动、和平运动等正在替代政党的利益表达功能。单一议题抗议团体（single-issue protest group），例如绿色环保组织、食品安全组织、妇女权益组织等正在瓦解政党的代表与整合功能。政党及其领袖在竞选中运用的策略，正加剧社会的“极化”现象。绿党等“反政党政党”（antiparty parties）以“反政治”（antipolitics）的形式挑战政党权威，甚至新的政党类型的出现正在挑战政党作为传统组织形式而存在的合法性。例如，商业公司型政党（business firm model of party organization）的组织结构并不是传统的层级金字塔式，而是扁平式的；在政党党员的招募方面，这种类型的政党不再注重组织纪律性，而是更加注重党员个体的独立性。在组织结构方面，这种类型的政党已经与传统政党有巨大区别。^[11]同时，复杂社会的复杂治理，正在挑战政党运作政府的执政、治理与政治录用能力，政党政治的相对单一的功能，越来越难以应付现代复杂社会的复杂治理。^[12]基于此，全球范围的现代政党与政党学家都在应然与实然层面思考政党治理，或者说他们也在思考如何“从严治党”。

中国共产党召开的以“全面从严治党”为重要内容的十八届六中全会，无疑是在政党衰落的全球趋势中为政党政治与政党治理注入的一道强心剂。从全球视野来看，中国共产党的“全面从严治党”具有典型性与示范意义。一方面“全面从严治

党”符合政党治理的全球性趋势与一般规律；另一方面在全球政党衰落的背景下，“全面从严治党”在全球范围树立了政党治理的中国标杆。从这两方面来讲，十八届六中全会具有世界意义。如果中国共产党能够在这种大趋势中，通过全面从严治党的各项举措，加强党为人民服务与国家治理的能力，同时，为中国全球战略的实现提供坚强的政党基础与政党保证，那么，政党治理的中国方案就拥有了世界性的影响。用中共中央对外联络部研究室副主任栾建章的话说就是：十八届六中全会意味着为探索更好社会制度提供一定借鉴，从而使中国的发展前景更有确定性，中国将为外国投资者提供更好的政治保障，更好地履行自己的国际责任和义务，向国际社会提供更多治国理政的经验。^[13]十八届六中全会的全面从严治党举措便可以在世界范围独树一帜，为世界范围的政党治理提供标杆。

二、贯彻落实十八届六中全会精神的国家治理路径

政党自产生之日起，便与国家、国家政权、国家治理具有密不可分的关系。所以，从这个方面讲，政党治理不仅仅是政党治理单一领域的问题，它更是指向国家治理与社会治理，这对中西政党来讲都是一样的。对西方执政党来讲，“从总体上看，西方国家的执政党受到法律和各项制度的制约以及政治理念和政治传统的影响，其权力、职能和作用是有限的，同时也是相对明确和集中的”^[14]，但是这并不说明政党与国家政权和国家治理之间没有关系，而是说它们之间的关系相对明确和集中。政党居于政府之内和政府部门之后，是联结不同部门和不同群体的政治纽带，这乃人所共知的事实。对中国共产党来讲，“在整个国家政治体系中，中国共产党是领导核心，中国共产党作为执政党，不仅组织和领导政府，而且也指导和领导人、司法、政协、军队的工作。在这里的‘政’不仅是狭义政府，而且包括整个国家的政治体系”。^[15]由此可知，中国共产党与国家政权和国家治理的关系更加密切。

中国国家治理的成败，关键在于党。与大多数国家一样，如果把国家比喻为工

厂，那么政党就是发电厂。政党是为国家注入能量的组织。政党为国家注入思想的能量、战略的能量、意识形态的能量以及干部的能量。除此之外，中国共产党还是中国文化、马克思主义、独特的政治使命和政治追求、近代以来的历史与现实、中国在国际社会中的定位等多种因素孕育出来的政治组织。中国共产党从中国文化和马克思主义那里，汲取了崇高的使命和至高的关怀，从而成为一种超越多党制国家功利型政党（以获取执政权为单一目标）的使命型政党。十八届六中全会准确地看到了中国共产党自身治理与国家治理的关系，全会公报指出：“办好中国的事情，关键在党，关键在党要管党、从严治党。党要管党必须从党内政治生活管起，从严治党必须从党内政治生活严起。”^[16] 如果中国的政党出了问题，那么，整个国家治理系统就会出问题，国家治理系统的一个环节出了问题，就会引发各个环节的问题。反过来说，如果国家治理体系出了问题，那么，中国的政党一定存在问题，这种治理问题必然也会在国家治理体系的各个环节体现出来。从这个方面看，十八届六中全会“从严治党”重要举措，从表面看是中国共产党自身的治理，从本质上说，它撬动着或者它本身便内含着中国的国家治理。

正是基于对中国共产党自身治理与国家治理这一重要关系的深切把握，习近平才提出全面从严治党的思想，十八届六中全会才将全面从严治党的思想制度化、实践化、体系化。中国共产党是国家治理过程的领导者，也是国家治理体系的重要有机组成部分。党政（国）体制（party-state）是对中国共产党的执政与国家治理实践的一种解释方式与理论认知，被认为是一种处于革命与现代化之间的过渡形式。^[17] 自从国家治理体系与治理能力现代化成为执政党的重要战略之后，我们必须从解释方式、理论认知与现实实践的角度，将中国共产党放到国家治理的大系统、大体系、大视野中进行分析与研究。

十八届六中全会的“从严治党”主题，折射的是政党治理与国家治理的有机统一。正如郑永年所说：在中国，不管人们对共产党的看法如何，它无疑是中国政治主体和执政主体，国家所有方面的成败，都取决于执政党这个政治主体的建设。^[18] 正是基于此，十八届六中全会在强调“从严治党”的同时，也在强调整