



深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

全面建设小康社会系列丛书

主编 郑杭生 崔耀中

民主决策

中国集体领导体制

胡鞍钢 著



深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题L.....

全面建设小康社会系列丛书

主编 郑杭生 崔耀中

民主决策

中国集体领导体制

胡鞍钢 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

民主决策：中国集体领导体制/胡鞍钢著. —北京：中国人民大学出版社，2014.2
(全面建设小康社会系列丛书)
深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物
ISBN 978-7-300-18858-4

I. ①民… II. ①胡… III. ①社会主义民主-研究-中国 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 028994 号



深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物
全面建设小康社会系列丛书

民主决策：中国集体领导体制

胡鞍钢 著

Minzhujuece; Zhongguo Jiti Lingdao Tizhi

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)	010-62511398 (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	北京中印联印务有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2014 年 2 月第 1 版
印 张	14 插页 2	印 次	2014 年 2 月第 1 次印刷
字 数	173 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

全面建设小康社会系列丛书

编委会

主编

郑杭生 崔耀中

编委（以姓氏拼音排序）

陈松涛 陈兴良 陈之昌 郭晓明

郝立新 贺耀敏 金灿荣 金元浦

潘 宇 汪习根 王 磊 王祥武

杨 敏 郑宏霞 周洪宇

内容提要

从新中国成立以来，中国共产党作为世界最大的执政党创新了世界独一无二的中国特色的“集体领导制”。不过这一制度的产生、建立、发展和完善也不是一帆风顺的，而是经历了一个典型的长期的制度创新、制度学习、制度变迁的“试错”过程：它发源于毛泽东（来自他 1956 年的政治创意），恢复重建于邓小平，逐渐成形于江泽民，不断完善于胡锦涛。

中国特色的“集体领导制”就是指由多人组成的中央政治局常委会及其集体领导机制。中央政治局常委又分别代表党和国家的不同领导机构，形成了分工合作与协调合力的“集体领导制”。因此，这一制度的最重要特征就是“集体”二字：是“集体成员”，而不是“个人”（如总统）；是“多个机构”，而不是“一个机构”；是“集体智慧”，而不是“个人智慧”；是“集体决策”，而不是“个人决策”。

中国特色的“集体领导制”主要体现为五大机制：集体分工协作机制、集体交接班机制、集体学习机制、集体调研机制和集体决策机制。从决策理论和实践看，“集体领导制”在实现充分信息共享的信息结构与充分民主决策的决策结构相互作用方面，比个人总统制具有明显的信息优势和决策优势。在一个十几亿人口、56 个民族、30 多个省级行政区、2 800 多个县区的超级社会，良好高效治理尤为关键。

中国特色的“集体领导制”不是一般意义上的创新，而是具有深刻意义的制度创新和治道变革，它大大超越了几百年来美国等西方国家政治制度的“一党控制”、“两党分治”、“三权分立”、“总统

（个人负责）制”的实践与理论，彰显了中国共产党人极大的政治智慧和中华民族深厚的文化底蕴。

中国共产党及其国家机构实行民主集中制，这是中国特色的“集体领导制”的根本特征，它非常适合于中国的基本国情和文化背景，极其适宜于中国的发展阶段和社会条件，十分适应于来自国内外各方面的考验和挑战，也特别有利于中国创造发展奇迹、治理奇迹。当然这一制度也不是没有缺陷的，更不是完满无缺的，这就需要不断改进，不断完善，不断进步。

- 第一章 ★ 导论：中国政治制度成功的关键 / 1**
- 一、什么是中国成功之道 / 4
 - 二、“集体领导制”的提出 / 8
 - 三、“集体领导制”的特征 / 10
 - 四、“集体领导制”的分析框架 / 12
 - 五、“集体领导制”的运行机制 / 13
- 第二章 ★ 中国“集体领导制”的历史演变 / 17**
- 一、党的集体领导体制的演变(1927—1948) / 19
 - 二、执政党集体领导体制建立期(1949—1957) / 21
 - 三、集体领导制严重破坏期(1958—1976) / 26
 - 四、集体领导制恢复重建期(1977—1991) / 32
 - 五、集体领导制巩固完善期(1992—2012) / 38
- 第三章 ★ 集体分工协作机制 / 45**
- 一、集体分工协作机制的历史脉络 / 47
 - 二、集体分工协作机制是如何运作的 / 51
 - 三、关于集体分工协作机制的评价 / 56
- 第四章 ★ 集体交接班机制 / 59**
- 一、集体交接班机制的历史脉络 / 61

- 二、集体交接班机制是如何运作的 / 66
- 三、关于集体交接班机制的评价 / 75

- 第五章 ★ 集体学习机制 / 79**
 - 一、集体学习机制的历史脉络 / 81
 - 二、集体学习机制是如何运作的 / 84
 - 三、关于集体学习机制的评价 / 86

- 第六章 ★ 集体调研机制 / 89**
 - 一、集体调研机制的历史脉络 / 91
 - 二、集体调研机制是如何运作的 / 95
 - 三、关于集体调研机制的评价 / 107

- 第七章 ★ 集体决策机制 / 111**
 - 一、集体决策机制的历史脉络 / 113
 - 二、集体决策机制是如何运作的 / 117
 - 三、关于集体决策机制的评价 / 121

- 第八章 ★ “集体领导制”的政治优势 / 125**
 - 一、“集体领导制”的历史发展逻辑 / 128
 - 二、“集体领导制”的制度创新内涵 / 132
 - 三、“集体领导制”的国际竞争优势 / 138
 - 四、不断完善“集体领导制” / 144
 - 五、结语:稳如泰山、不可战胜的中国 / 149

- 第九章 ★ 中共十八大如何实现领导人的新老交替 / 151**
 - 一、背景:中国道路与新老交替 / 153
 - 二、中国政治家集团及其产生机制 / 159

三、新一届中央领导集体介绍与评价 / 166

四、铁打的营盘流水的兵：承前启后、继往开来 / 171

附录 1 ★ 踏遍青山问计人民

——习近平同志2013年国内考察调研评析 / 175

附录 2 ★ 纵横四海统筹全局

——2013年中国特色大国外交评析 / 184

附表 1 中共中央政治局常务委员会成员名单(1956—2012) /211

附表 2 中共中央政治局常委会成员分工情况(1982年9月—1997年9月) /213

表、图、专栏目录

- 表 3—1 中共七届一中全会选出的中共中央书记处五大书记及分工
(1945 年) / 48
- 表 3—2 第十二届至十七届中共中央政治局常委职务及分工情况 / 51
- 表 3—3 第十六届中共中央政治局常委主要职务及分工
(2002—2007) / 52
- 表 3—4 第十七届中共中央政治局常委主要职务及分工
(2007—2012) / 52
- 表 4—1 第十五届、十六届和十七届中共中央政治局常委首次进入
常委会之前担任省级主要负责人的经历 / 69
- 表 4—2 第十五届、十六届和十七届中共中央政治局常委进入当届
常委会以前接受“第二台阶”锻炼情况 / 73
- 表 6—1 第十六届和十七届(截至 2011 年 8 月)中共中央政治局常委
国内调研次数统计 / 96
- 表 6—2 第十六届中共中央政治局常委调研主题分类统计
(2002 年 10 月—2007 年 9 月) / 98
- 表 6—3 第十七届中共中央政治局常委调研主题分类统计
(2007 年 10 月—2011 年 8 月) / 99
- 表 6—4 第十六届和十七届中共中央政治局分管常委调研次数 / 102
- 表 6—5 第十五届和十六届中共中央政治局常委出国访问次数与人
均次数对照 / 105

- 表 6—6 第十五届和十六届中共中央政治局常委参加国际会议次数
与人均次数对照 / 106
- 表 9—1 十六至十八届“两委”差额选举情况(1) / 163
- 表 9—2 十六至十八届“两委”差额选举情况(2) / 164
- 表 9—3 十二届以来中央政治局委员及常委新当选人数及比例 / 167
- 表 9—4 十二届以来中央领导机构成员平均年龄 / 167
- 表 9—5 十八届中央政治局常委信息(1) / 168
- 表 9—6 十八届中央政治局常委信息(2) / 169
- 表 9—7 十五届以来中央政治局常委和委员省级任职情况 / 170
- 表 9—8 十八届中央政治局常委信息(3) / 170
- 表 9—9 中国主要指标占世界总量比重(2000—2020) / 174
- 表 10—1 习近平同志国内考察调研信息(2012 年 11 月—2013 年 12
月) / 179
- 表 11—1 中国主要指标相对美国的追赶系数(以美国为 100)
(1980—2013) / 185
- 表 11—2 中国-东盟双边贸易额及占中国外贸总额比重(2000—
2013) / 198
- 表 11—3 第十八届中共中央政治局常委出国访问情况(2013 年 3
月—2013 年 12 月) / 200
- 表 11—4 第十八届中共中央政治局常委参加国际会议情况(2013 年
3 月—2013 年 12 月) / 201
- 表 11—5 美国总统奥巴马出国访问情况(2013 年 3 月—2013 年 12
月) / 207
- 图 7—1 党和国家决策体系构成 / 118
- 图 9—1 第十八届中共中央组织结构图 / 156
- 专栏 4—1 叶剑英谈集体接班与建立中央书记处
(1980 年 2 月) / 64

第一章

导论：中国政治制度成功的关键

2007年秋天，我首次对中共中央政治局常委领导集体作出评价：他们创造性地提出科学发展观，首次确立了和谐哲学的执政理念，开创了中国特色社会主义事业新局面，为全党、全军、全国人民所公认、所拥护、所支持，也为世界所瞩目、所惊叹、所赞赏。由此还提出一系列关键性问题：党中央，主要是中央政治局常委会是如何政治运作的？如何建立一个好的中央政治局常委会？它是如何作出决策，又是根据什么作出决策的？有哪些机制保证了重大决策的正确性？^①我非常认同和赞赏邓小平的论断：中国问题的关键在于（中国）共产党要有一个好的政治局，特别是好的政治局常委会。只要这个环节不发生问题，中国就稳如泰山。^②

2008年春天，我就将政治因素界定为中国最重要也是最难得的成功经验。^③正是中国共产党在政治上的成熟保证了中国的“天下大治”，即保持了社会稳定，从而为宏观经济的稳步增长提供了最重要的外部环境。世界上许多发展中国家遇到的最大挑战和最大悖论就是缺乏科学、高效的决策机制，所以社会稳定和经济增长便无从谈起。

2011年1月17日胡锦涛主席在访美前夕接受美国媒体的书面采访时，针对长期以来西方的普遍质疑，十分自信和明确地指出：“中国经济长期快速发展和社会保持和谐稳定的事实也证明，中国政治体制是符合国情的，总体上适应经济社会发展要求”^④。这一公开宣

^① 参见胡鞍钢：《一个好的中央政治局常委会及其机制设计——以中共第十六届为例》（2007年11月19日），载《国情报告》，2007（39）。

^② 参见邓小平：《善于利用时机解决发展问题》（1990年12月24日），见《邓小平文选》，1版，第3卷，365页，北京，人民出版社，1993。

^③ 参见胡鞍钢：《政治因素是中国最重要的成功经验》，载《北京日报》，2008-04-07。

^④ 参见《胡锦涛主席接受美国两家媒体联合书面采访》（2011年1月17日），见 http://news.xinhuanet.com/world/2011-01/17/c_12989270.htm。参加采访的美国媒体为《华尔街日报》和《华盛顿邮报》。

示，说明了中国政治体制的适应性、适宜性，也说明了它的合理性和正当性。

2011年7月1日胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中指出，中国特色社会主义制度，是当代中国发展进步的根本保障，集中体现了中国特色社会主义的特点和优势。胡锦涛同志对中国基本政治制度作了很典型的概括，即：人民代表大会制度这一根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等构成的基本政治制度。^①这大大提高了中国共产党人、中国人民对“中国制度”的自信心、自觉性，这也是中国不断成功、持续成功的关键所在。

一、什么是中国成功之道

什么样的政治体制模式是好的政治体制模式？世界上没有最好的政治体制模式，也不可能存在唯一的模式，政治体制具有多样化的类型。我们应该如何判定一种制度模式是不是好的制度模式？这不能靠主观臆想，更不能盲目全盘按照西方传统价值观来审视，而是需要基于特定背景去分析，用量化数据来说话，用客观事实来证明。^②

邓小平指出：我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。达到上述三个要求，时间有的可以短些，有的要长些，但是作为一个社会主义大国，我们能够也必须达到。所以，党和国家的各种

^① 参见胡锦涛：《在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话》（2011年7月1日），载《人民日报》，2011-07-02。

^② 参见胡鞍钢：《从政治制度看中国为什么总会成功？》（2011年1月24日），载《国情报告》，2011（8）。

制度究竟好不好，完善不完善，必须用是否有利于实现这三条来检验。^①

我将这三条标准称之为“邓小平标准”，也就是“中国标准”。衡量中国制度的好坏优劣，既不是根据所谓的“苏联标准”，也不是根据所谓的“美国标准”，而是“中国标准”，是要用“邓小平标准”来检验、来比较，特别是与美国比较。这首先是因为中国已经具备了追赶乃至超过美国的必要条件，即人口和资源条件：一是中国总人口是美国的四到五倍，二是中国的国土面积和美国相当，不仅地域辽阔，而且资源丰富。但如果仅仅具备必要条件而没有充分条件，中国就不可能赶上美国，而且中国与美国的相对差距还会越来越大。

只有具备了充分条件，中国才能够实现赶超美国的目标。在近代，中国成为工业化、城市化、现代化的落伍者，与最发达的资本主义国家即美国形成了巨大的历史差距，后来建立了社会主义制度，才成为成功地加速追赶美国的追赶者，不久还将成为超越者。中国之所以取得真正的成功并有能力赶超美国，是因为中国具有真正的制度优势，即所谓的“社会主义制度的优越性”，这才是实现中华民族伟大复兴的充分条件。

追赶和超过美国始终是中国领导人的“大战略”。1956年，毛泽东率先提出“赶超美国”的“强国梦”。^②受毛泽东的影响，我于

^① 参见邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日），见《邓小平文选》，2版，第2卷，322~323页，北京，人民出版社，1994。

^② 毛泽东在党的八大预备会议上首次提出用五十年或六十年的时间赶上并超过美国的战略设想：“（中国）会赶上世界上最强大的资本主义国家，就是美国。美国只有一亿七千万人口，我国人口比它多几倍，资源也丰富，气候条件跟它差不多，赶上是不可能的。应不应该赶上呢？完全应该。”“假如我们再五十年（指2006年）、六十年（指2016年），就完全应该赶上它。”（毛泽东：《增强党的团结，继承党的传统》（1956年8月30日），见《毛泽东文集》，第7卷，89页，北京，人民出版社，1999。）

2000年也曾提出中国在21世纪将以更快的速度追赶美国。^①

这里，我们可以在“邓小平标准”提出30多年之后，用数据说话，让事实证明，用实践检验。

首先，中国经济总量快速追赶美国，并将在不久的将来全面超过美国。根据安格斯·麦迪逊提供的GDP（PPP，按1990年国际美元值计算）数据，1950年美国GDP为中国的近6倍，1978年缩小至4.4倍，2008年进一步缩小为1.07倍^②；根据我们的预测，到2020年中国GDP（PPP，按1990年国际美元值计算）将相当于美国的1.74倍。即使按汇率法（现价）计算，2000年美国GDP为中国的8.25倍，2010年缩小为2.53倍，2020年之前中国将超过美国。^③ 这比我们2000年所预期的时间要早得多。^④

其次，中国已经造就了比美国更多的人才，并将在人才培养质量和人才创新成就上超越美国。1949年的中国，各类高等教育在校生数仅为12万人，大学文化程度人口（指受过大专以上教育的人口）只有18.5万人，占总人口的万分之四，人口平均受教育年限只

① 2000年我在国情报告上撰文指出，在新的世纪即将来临之际，中国未来发展的目标是什么呢？就是要继续追赶发达国家，进一步缩小与发达国家在现代化指标方面的发展差距。如果直截了当地说，就是以更快的速度追赶美国，一个世界上人口最多的发展中国家追赶世界上最发达也是最强大的国家，这将构成21世纪中国影响人类发展进程的、令人关注的重大事件。（参见胡鞍钢：《21世纪展望：中国如何追赶美国》（2000年10月6日），载《国情报告》，2000（80）。）

② Angus Maddison, *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD.*, <http://www.ggdc.net/maddison/>.

③ 参见胡鞍钢等：《2030中国：迈向共同富裕》，62页，北京，中国人民大学出版社，2011。

④ 2000年我在国情报告上撰文指出，中国将明显缩小与美国经济总量的相对差距，GDP总量居世界首位。安格斯·麦迪逊（1998）按实际购买力平价（PPP）计算，1978年中国GDP相当于美国GDP总量的23%，到1995年上升为52%，2000年为60.6%，进而在2015年左右超过美国。（参见胡鞍钢：《21世纪展望：中国如何追赶美国》，载《国情报告》，2000（80）。）