



中国如何治理？

通向国家治理现代化的道路

——俞可平◎主编——

UNDERSTANDING
CHINA

中国智慧与中国方案



China Foreign Languages
Publishing Administration
中国外文出版发行事业局



外文出版社
FOREIGN LANGUAGES PRESS

读懂中国丛书

中国如何治理？

通向国家治理现代化的道路

俞可平 主编



China Foreign Languages
Publishing Administration
中国外文出版发行事业局



外文出版社
FOREIGN LANGUAGES PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国如何治理?通向国家治理现代化的道路 / 俞可平主编.

—北京:外文出版社, 2018. 4

(读懂中国)

ISBN 978-7-119-11469-9

I. ①中… II. ①俞… III. ①国家—行政管理—现代化管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 079663 号

本丛书列入国家社会科学基金重大委托项目和

《“十三五”国家重点图书、音像、电子出版物出版规划》项目

出版策划:国家创新与发展战略研究会

出版指导:陆彩荣 徐 步

出版统筹:胡开敏 于 璞 曾惠杰

撰 稿:包雅钧 董 莹 何 哲 徐 焕
俞可平 朱昔群 (按姓氏拼音排序)

图 片:视觉中国 新华社 等

责任编辑:蔡莉莉

装帧设计:柏拉图创意机构

印刷监制:冯 浩 章云天 秦 蒙

中国如何治理?通向国家治理现代化的道路

俞可平 主编

© 外文出版社有限责任公司

出 版 人:徐 步

出版发行:外文出版社有限责任公司

地 址:中国北京西城区百万庄大街 24 号

网 址:<http://www.flp.com.cn>

电 话:008610-68320579 (总编室)

008610-68995852 (发行部)

制 版:北京杰瑞腾达科技发展有限公司

印 刷:北京盛通印刷股份有限公司

经 销:新华书店 / 外文书店

开 本:700mm × 1000mm 1/16

装 别:精装

版 次:2018 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-119-11469-9

定 价:70.00 元

邮政编码:100037

电子邮箱:flp@cipg.org.cn

008610-68996177 (编辑部)

008610-68996183 (投稿电话)

印 张:13 字 数:160 千字

版权所有 侵权必究 如有印装问题本社负责调换 (电话:68995960)

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

我们从哪里来？我们走向何方？中国到了今天，我无时无刻不提醒自己，要有这样一种历史感。

——习近平

摘自习近平总书记在北京会见第二届“读懂中国”国际会议外方代表时的谈话（《人民日报》2016年1月5日）

读懂中国

读懂中国丛书

编委会：

主 任：郑必坚

副 主 任：张福海 于幼军 李君如 周明伟

委 员：（按姓氏笔画排序）

于幼军 王博永 冯 炜 李君如

邬书林 牟卫民 张福海 陆彩荣

周明伟 徐伟新 徐 步

编辑部：

主 任：王博永 徐 步

副 主 任：冯 炜 胡开敏

成 员：谢茂松 徐 实 于 瑛 曾惠杰

黄炎霞

总 序

郑必坚

读者面前的这套丛书，有一个总题目，叫做：读懂中国。

为什么要提出“读懂中国”的问题呢？

你看，当今世界发生的变化，可谓天翻地覆，令人目不暇接。最大的变化，莫过于中国。

从20世纪中叶新中国成立以来，特别是最近这40年时间，就使一个多达十三亿多人口的贫穷落后的东方大国，实现了跨越式大发展，迅速成为世界第二大经济体。

人们自然会问：在中国，究竟发生了什么事情？中国快速发展的奥秘究竟是什么？

人们自然也会问：一个正在强起来的中国，和世界怎么相处？

于是乎，问题套问题，疑虑叠疑虑，“中国威胁论”、“中国崩溃论”，“修昔底德陷阱”、“中等收入陷阱”，这“论”那“论”，这“陷阱”那“陷阱”，纷纷指向中国。

毫无疑问，中国人应当坚定不移地走自己的路，把自己的事情办好。而这本身就包含着，为了回答人们的关切、问题和疑虑，

必须做好一件事：“读懂中国”。

为此，由我主持的国家创新和发展战略研究会发起，联合中国人民外交学会，和国际知名智库“21世纪理事会”合作，在2013年11月和2015年11月先后举办了两届“读懂中国”国际会议。

这两次重要的国际会议，得到了中共中央总书记、国家主席习近平的重视和支持，亲自到会同与会外国嘉宾座谈。国务院总理李克强和副总理张高丽分别出席了第一届和第二届会议，并在会上作了开幕演讲。中共中央和国务院许多部门的领导同志，也到会同来自世界各国的政要和专家学者进行面对面的交流，回答大家提出的问题。

会议取得的成功，给我们的最大启示是：只要直面问题，只要心诚意真，只要实事求是且生动具体地讲好中国故事，讲好中国共产党的故事，讲好中国和世界相处的故事，将大有利于关心中国的人获得新知，怀疑中国的人逐步释惑。

为此，我们设想，把“读懂中国”的国际会议搬到书本上，搬到视频上，搬到网络上，在更大的场合，用更加生动的形式，回答人们的关切、问题和疑虑。

这一设想，不仅得到了有关部门的大力支持，不仅得到了中国外文局和外文出版社的大力支持，而且得到了一批对这些问题有亲身实践经验和较深研究的专家学者和领导同志的大力支持，为丛书撰稿。

这就是读者面前这套丛书的由来。现在编辑出版的还只是这套丛书的第一辑，以后还会有第二辑、第三辑以至更多的好书问

世；现在这一辑主要是中国作者的作品，以后还会有其他国家作者的作品。

不仅是丛书，以后还会有配套的电视专题片和网络视频，陆续陆续奉献给大家。

在我们看来，“读懂中国”，包括“读懂中国共产党”、“读懂中国和世界的关系”，是一个宏大的事业。

让我们共同以极大的热情，来关注这一事业、参与这一事业！

2018年3月

走向国家治理现代化

肇始于 1978 年的改革开放，创造了中国现代化史上空前的辉煌成就，翻开了中国历史的新篇章。改革开放不仅极大地改变了中国历史的发展进程，也在相当程度上改变了世界历史的发展进程。从经济上说，中国创造了世界经济发展史的奇迹。从 1978 年到 2012 年，中国的年均 GDP 增长率超过了 9%；2016 年人均国内生产总值达到 53980 元，GDP 总量从 1978 年的 3264 亿元增加到 2016 年的 74.41 万亿元，成为世界第二大经济体。^①从 2013 年到 2017 年，国内生产总值已经从 54 万亿元增加到 82.7 万亿元，年均增长 7.1%；占世界经济比重从 11.4% 提高到 15% 左右，对世界经济增长贡献率超过 30%。^②随着国民经济的迅速发展，中国城乡居民的生活水平也明显提高，不仅解决了困扰中国数千年的温饱问题，而且开始全面进入小康社会。从国际视野来看，中国已经开始步入中等发达国家的行列。

迅速崛起的中国，举世瞩目，不仅成为世界关注的焦点，而且也成为国际舆论争论的热点。其中一个重要的关注和争论问题是：究竟

① 参阅国家统计局，《中国统计年鉴》（2016），中国统计出版社，2016 年。

② 李克强：《2018 年政府工作报告》，参见中国政府网（www.gov.cn）。

是什么原因造就了中国的现代化奇迹？换言之，是什么原因使得中国在成功地实现经济现代化转型的同时，还能够保持社会秩序的基本稳定？对于国际社会的许多人来说，这个问题其实已经成为“中国发展之谜”或“中国成功之谜”。对于许多西方学者，特别是西方的中国问题专家来说，一个典型的解答是：中国推行了以市场经济为导向的经济改革，但却保持了政治体制的不变。例如，美国著名中国问题专家谢淑丽就说，中国的现代化转型之所以获得巨大成功，关键就在于改革了经济体制却没有对毛泽东时期形成的政治体制进行实质性改革，从而使得政治精英在改革进程中结成了联盟，这是中国经济改革的政治逻辑。相反，前苏联的现代化转型之所以失败，就在于先改革了政治体制然后才开始改革经济体制，一开始就打破了现存的利益格局。^①

然而，对于中国官方的主流观点来说，中国改革开放之所以获得巨大成功，根本原因在于中国走上了一条中国特色的社会主义道路。习近平在中共十九大政治报告中明确指出：“我们党团结带领人民进行改革开放新的伟大革命，破除阻碍国家和民族发展的一切思想和体制障碍，开辟了中国特色社会主义道路，使中国大踏步赶上时代。”“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题，是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。中国特色社会主义道路是实现社会主义现代化、创造人民美好生活的必由之路，中国特色社会主义理论体系是指导党和人民实现中华民族伟大复兴的正确理论，中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障，中国特色社会主义文化是激励全党全国各族人民奋勇前进的强大精神

^① 参阅 Avery Goldstein, “评谢淑丽《中国经济改革的政治逻辑》”(The Political Logic of Economic Reform in China by Susan Shirk), 《美国政治学评论》(American Political Science Review), 1994年第88卷第3期第790-791页。

力量”。^①

中国特色社会主义既不同于传统的苏联社会主义模式，也不同西方的资本主义模式。它不仅包括中国特色的社会主义民主政治，还包括中国特色的社会主义市场经济体制、社会体制和文化体制。因而，中国的改革开放过程，是一个包括社会的经济生活、政治生活和文化生活在内的整体性社会变迁过程。从中国历史传统来看，政治对经济发展的作用尤其重大，没有政治的进步，就不可能有经济的进步。标志改革开放的中共十一届三中全会，本身就是一场政治改革。中国的领导人，以及中共的重要政治文件，总是既强调经济改革，又强调政治改革。例如，邓小平多次说过，没有政治改革，就不可能有经济改革的成功。“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果”。^②“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度来讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是取决于政治体制的改革。”^③所以，改革开放以来中共历届党代会的政治报告，“经济改革”和“政治改革”是不可或缺的两个部分。中共十八届三中全会后设立的中央全面深化改革领导小组，下面既有经济改革方面的专项领导小组，也有政治改革方面的专项领导小组。最近的中共十九大报告也继续强调指出：“要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，巩固和发展生动活

① 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），《人民日报》2017年10月28日。

② 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年，第176页。

③ 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年，第164页。

拨、安定团结的政治局面”^①。

为什么中外对改革开放以来中国的政治改革会有如此截然相反，甚至针锋相对的不同结论？关键在于判断政治改革的标准不同；或者说，是看待政治发展的视角不同。西方学者判断和评估政治变革的主要标准是以下三个：一党政治还是多党竞争；国家最高领导人是否直接由选民选举产生；立法、行政和司法三权是否相互独立。若按照这三个政治标准来评判中国的政治发展，那么我们确实可以说，中国的政治几乎没有发生什么变化。从邓小平到习近平的历届中共最高领导人，屡屡强调不照搬“西方政治模式”，指的就是拒绝照走“西方的政治发展道路”，即不搞多党竞争，不搞“三权分立”，不搞全民普选，而坚持走“中国特色的社会主义发展道路”，其实质是坚持中国共产党的一党执政。

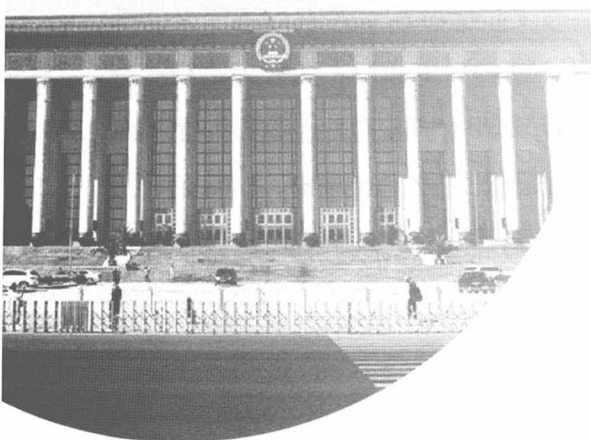
那么，中国主流观点强调的政治改革又指的是什么呢？实际上指的是以政府管理体制为重点的国家治理改革。换言之，中国的政治改革不是许多西方学者理解的政治体制改革，这种改革不涉及基本政治框架的变动，而是一种以国家治理为重点内容的改革。尽管与基本政治体制相比，国家的治理体制更具有工具性，但国家治理无疑属于政治的范畴。所以，如果从中央与地方的关系、国家与社会的关系、政府与市场的关系，以及依法治国、公共服务、公民参与、民主决策、社会治理、政府问责、政治透明、基层自治等角度来看，改革开放后中国的政治生活也发生了重大的变革，尤其是在推进国家治理现代化方面取得了长足的进步。

明白了上述分歧的内在逻辑之后，我们就可以为破解中国的发展之谜提供另一种新的思路。中国为什么能够在保持社会秩序基本稳定

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），《人民日报》2017年10月28日。

的前提下，实现经济的快速发展和社会的现代化转型？政治学的一个答案就是，“变”与“不变”相结合：在维护基本政治框架不变的同时，对国家治理进行了重大的改革。哪些是不变的基本制度框架？哪些是变革中的国家治理？弄清楚这两个具体的问题，也就能够大体明白：中国这个世界上最大人口规模的国家是如何治理的。这也正是撰写本书的主要目的。

本书分为两个部分，第一部分“基本制度”，包括中国的政党制度、人民代表大会制度、政治协商制度、立法制度、行政制度、司法制度、自治制度、国防制度等。第二部分“治理方略”，包括选举、法治、参与、决策、问责、服务、透明、监督等。如果说第一部分更侧重于基本的政治框架，那么第二部分则更加侧重于政治程序，两者有机地结合在一起，便构成改革开放以来不断完善的当代中国国家治理体系。



-
- ▼
- 中共如何领导 ●
 - 国家权力机构如何运行 ●
 - 多党如何协商 ●
 - 法律如何制定 ●
 - 政府如何运行 ●
 - 司法如何协调 ●
 - 社会如何自治 ●
 - 国家如何防卫 ●

目 录

引 论

走向国家治理现代化

第一部分 基本制度 / 1

第一章 中共如何领导 / 3

中国政党制度的特色 / 5

中国政党制度的形成 / 7

中国政党制度的作用 / 9

中国政党政治的未来前景 / 11

第二章 国家权力机构如何运行 / 13

人民代表大会制度的主要特点 / 15

人民代表大会制度的历史演变 / 17

人民代表大会制度的基本作用 / 18

人民代表大会制度的未来发展 / 21

第三章 多党如何协商 / 23

政治协商制度 / 25

人民政协政治协商制度的形成 / 27

改革开放与政治协商的发展 / 28

政治协商制度的未来改革 / 30

第四章 法律如何制定 / 31

立法制度的变迁 / 33

立法体制与立法原则 / 34

立法程序 / 36

立法监督 / 38

立法制度的未来改革 / 40

第五章 政府如何运行 / 41

行政制度的沿革 / 43

中央人民政府 / 44

地方各级人民政府 / 45

行政程序 / 47

行政制度的未来改革 / 49

第六章 司法如何协调 / 51

司法制度的演变 / 53

审判制度 / 54

检察制度 / 56

仲裁、调解和律师制度 / 58

中国司法制度的特点 / 60

第七章 社会如何自治 / 63

民族区域自治 / 65

农村居民自治 / 66

城市居民自治 / 68

特别行政区自治 / 69

中国自治制度的特点 / 72

自治制度的进一步完善 / 73

第八章 国家如何防卫 / 75

国防体制及其变革 / 77

武装力量 / 79

国防动员 / 82

中国国防制度的特点 / 84