

《新时代中国特色社会主义思想与实践》

中国特色社会主义政治制度

北京航空航天大学 马克思主义学院

关孔文

全过程民主：人民民主的时代命题

- 民主的内涵之争
- 自由主义民主 vs 人民民主
- 全过程民主的含义及其政治作用
- 全过程民主的运作形态与实现机制

国家治理体系和治理能力现代化

- 政府能力和治理能力的界定
- 国家与社会的关系、政府与市场的关系、中央与地方的关系
- 有能力的有限政府
- 政治建设的核心要义

- 民主的内核之争

- “民主”的含义及其表现形式

民主应该是什么？

VS

民主实际上是什么？

自由？

福利？

竞争性选举？

Vote or
Veto？

平等？

代议制？

社会保障？

• 民主的内涵之争

➤ 是否存在单一民主理论？

- ✓ 乔万尼·萨托利 (Giovanni Sartori): 我们身处一个“民主混乱”的时代
- ✓ 罗伯特·达尔 (Robert Dahl) : 并没有一种真正的民主理论，而只有各式各样的民主理论
- ✓ 沃尔特·盖里 (Walter B. Gallie): 像民主这种兼具评价性与内在复杂性等特征的抽象概念，本身存在多元、开放和竞争性的解释空间，围绕此类概念的不同界定方式背后涉及不同的价值判断，没有所谓“客观标准”或“正确答案”的争论，因此寻求所有人一致认同和接受的民主定义是一种徒劳。

➤ “民主”的起源

- ✓ 古希腊（公元前5世纪）：“人民的统治”

亚里士多德政治类型学：民主是对雅典等城邦由公民大会通过直接讨论和投票表决来做出政治决定这种特定政治形势的经验化概括，作为“多数人按照法律进行统治”。（仅仅是描述性概念，而不包含任何正当性基础的涵义）

- ✓ 启蒙运动前：暴民、多数暴政（贬义）
- ✓ 法国大革命后：通过与自由、平等政治价值产生关联和融合，摆脱狼藉的名声，变成“充满普世性魅惑的终极政治赞誉”。

● 民主的内涵之争

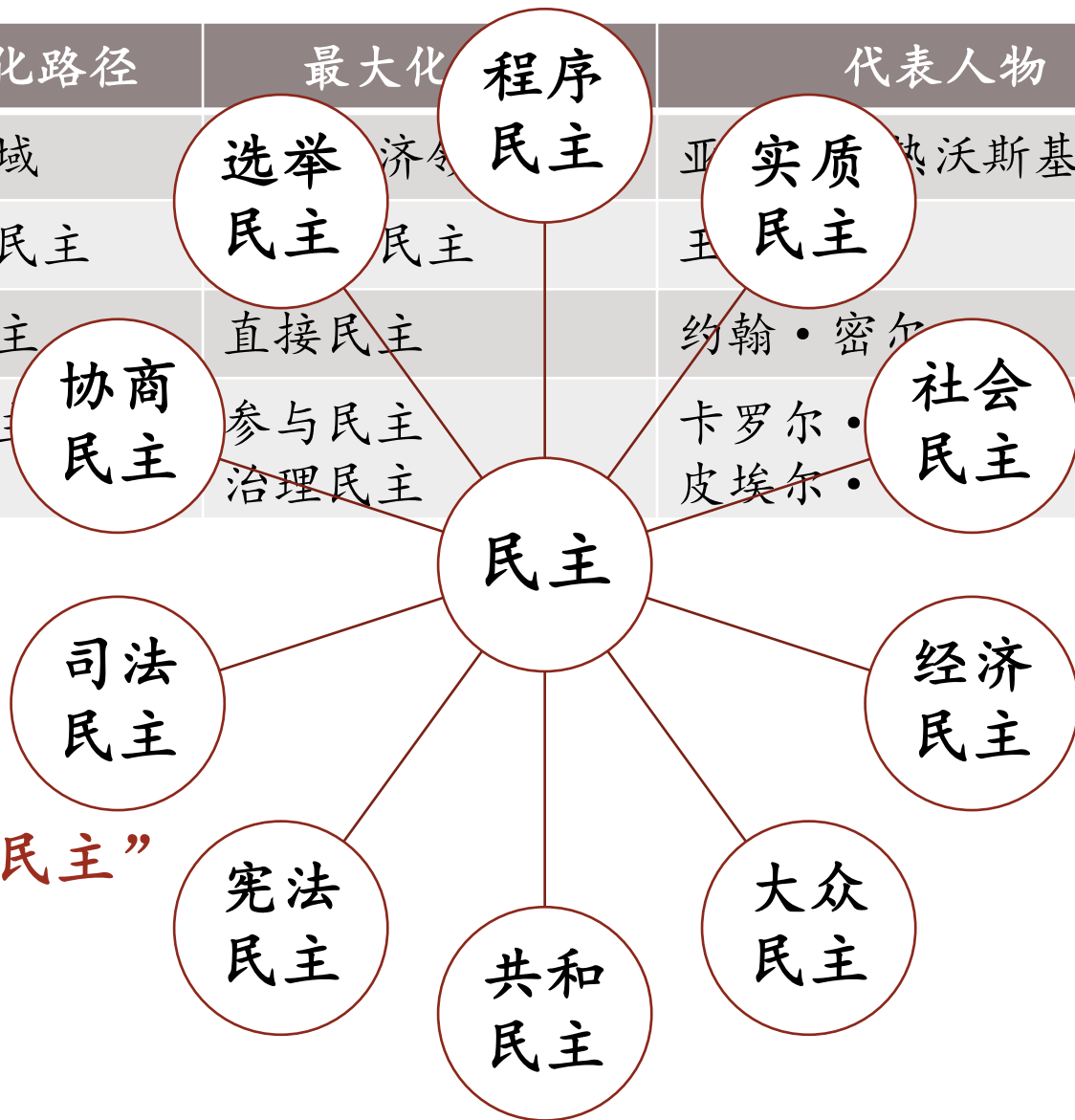
➤ 民主定义的理论分歧

	最小化路径	最大化路径	代表人物
思想传统	自由主义	共和主义	尤尔根·哈贝马斯
	麦迪逊式	平民主义	罗伯特·达尔
	精英主义	大众主义	约瑟夫·熊彼得
	资本主义	社会主义	卡尔·马克思
核心特征	弱势民主	强势民主	本杰明·巴伯
	消极民主	激进民主	道格拉斯·拉米斯
	微观民主	宏观民主	乔万尼·萨托利
	程序民主	实质民主	杨光斌
	个性型民主	共新型民主	燕继荣
	保护型民主	发展型民主	克劳福德·麦克富森 戴维·赫尔德

● 民主的内涵之争

➤ 民主定义的理论分歧

	最小化路径	最大化路径	程序民主	代表人物
适用范围	政治领域	经济领域		亚当·斯密、托克维尔
实现方式	代议制民主	参与民主		亚瑟·本特利
	间接民主	直接民主		约翰·密尔
	选举民主	治理民主		卡罗尔·皮埃尔



常见“带修饰词的民主”
多达507种

● 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 自由主义民主

✓ 最大化路径：

1. 理论来源：卢梭的古典共和主义
2. 民主的定义：“人民主权”与“社会契约”
3. 民主的作用：强调民主在赋予政治体制合法性以及实现公民“积极自由”方面的重要功能。
4. 实现民主的途径：直接民主、参与民主和治理民主（复活民主本身的价值内涵）
5. 对程序性民主的批判：最小化路径的精英主义立场导致了民主的“空心化”，过度简化的定义使民主沦为一种政治形式而丧失了实质。

● 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 自由主义民主

✓ 最小化路径：

1. 理论来源：约翰·洛克、约翰·密尔及美国联邦党人等古典自由主义思想传统
2. 民主的定义：基于对私人领域和公共领域的清晰划分，将“民主”界定为保障公民个人基本权利免于国家强制和他人侵犯的政治制度。
3. 民主的作用：“政治方法”或“游戏规则”，关注重点在于对“消极自由”的保护，将民主的适用范围限定在政治领域，特别强调宪政、分权和制衡等政治程序对民主的重要性。
4. 程序性民主（熊彼得）：代议制、竞争性选举（精英主义改造），“为了达到政治决定的一种制度上的安排，在这种安排中某些人通过竞取人民的选票而得到作出决定的权力。”

● 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 自由主义民主的悖论

✓ 阿罗不可能定理

1. 基本理论含义：“多数决原则”得到的集体意志必然自相矛盾
2. 逻辑演绎（孔多塞“投票悖论”）：

投票者	对不同选择方案偏好次序		
甲	a	b	c
乙	b	c	a
丙	c	a	b

□ 社会偏好次序： $a > b$ ； $b > c$ ； $c > a$

!error! 出现内在矛盾！

• 若取“a”、“b”对决，偏好次序：
甲（ $a > b$ ）；乙（ $b > a$ ）；丙（ $a > b$ ）；
社会次序偏好为（ $a > b$ ）

• 若取“b”、“c”对决，偏好次序：
甲（ $b > c$ ）；乙（ $b > c$ ）；丙（ $c > b$ ）；
社会次序偏好为（ $b > c$ ）

• 若取“a”、“c”对决，偏好次序：
甲（ $a > c$ ）；乙（ $c > a$ ）；丙（ $c > a$ ）；
社会次序偏好为（ $c > a$ ）

• 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 自由主义民主的悖论

✓ 社会选择理论 (阿马第亚·森)

1. 基本理论：当所有人都同意其中一项选择方案并非最佳的情况下，阿罗的“投票悖论”就可以迎刃而解。
2. 逻辑演绎：（假设所有人都同意a并非最佳选项）

投票者	对不同选择方案偏好次序		
甲	b	a	c
乙	b	c	a
丙	c	a	b

- 若取“a”、“b”对决，偏好次序：
甲 (b>a)；乙 (b>a)；丙 (a>b)；

社会次序偏好为 (b>a)

- 若取“b”、“c”对决，偏好次序：
甲 (b>c)；乙 (b>c)；丙 (c>b)；

社会次序偏好为 (b>c)

- 若取“a”、“c”对决，偏好次序：
甲 (a>c)；乙 (c>a)；丙 (c>a)；

社会次序偏好为 (c>a)

□ 社会偏好次序： b>a； b>c； c>a
整体偏好为 b>c>a

□ 两个“烂苹果”如何选？

● 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 自由主义民主的悖论

1. **简化民主程序（多数决）则必然导致“投票悖论”**：选民在某些事项上支持A党，但同时另一些事项上支持B党，故而无法选出代表人民意志的群体选择结果。
 2. **多党选举民主制根本缺陷**：资本经济权力向政治权力的转化器与“单环节民主”
 - 多党制本身并非民主的必然体现，而只是资本的竞争本性的必然产物：资本力求将资本的经济权力转化为政治权力，为此组织和经营各个政党，最后形成政治寡头并将金主的钞票转化为民众的选票。
 - 政党间的相互制衡并非人民意志对国家权力的制衡，而是资本集团之间相互制衡与政客们争夺政治利益的闹剧，且各政党为争夺选票，会蓄意挑起民众对立，撕裂社会，甚至引起社会动乱。
- **真正能够代表人民根本利益的民主决策绝非简单的投票表决，而应包括政策的形成、评估、实施、反馈和改进等复杂环节组成的“全过程”。**

● 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 自由主义民主

✓ 内在逻辑：

市场经济——社会结构多元化——代议制民主——寡头政体

✓ 政治发展过程：

资产阶级革命——以财产权为核心的政治制度——实行代议制——被资本权力控制的代议制民主（寡头政治）

资产阶级革命——市场经济制度——强大的资产阶级——通过资本购买的方式（选举式民主）获取政权——资本寡头政体

✓ 自发秩序原理：

1. 市场经济催生了社会结构的分化，带来多元化社会结构；
2. 多元化社会结构必然产生多元主义政治和多党制，即需要为特定的社会结构或者利益集团代言的人；
3. 多党制进行利益表达的制度安排是代议制民主，即通过竞争性选举而产生政治家；
4. 代议制民主是一种寡头政体，选举实质上是资本权力控制政治权力的过程，政治权力被当成拍卖品，而选票就是金钱，用选票购买政治权力，其实就是资本控制了政权，因而代议制民主带来的是资本寡头政体。

➤ 自由主义民主

民主的表现 vs 民主的实质

✓ 美国是民主国家吗？

2014年美国普林斯顿大学和西北大学的两位政治学教授发表了一篇轰动一时的研究成果：他们根据对美国1779个政策议程的研究，发现中下阶层提出的政策议程，只有不到30%的议案能变成法律或政策，而强势利益集团提出的议案则几乎都能变成政策或法律。结论：美国不再是一个民主国家，而是一个典型的寡头政体。

（控枪立法：90%美国民众 vs 步枪协会<利益集团>）



● 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 政治发展道路：人民民主

✓ 内在逻辑：

社会主义市场经济——社会结构多元化——代表制民主——人民主体地位

✓ 与自由主义民主的本质区别：

- 西方：让特殊政治利益集团野蛮生长，看上去似乎没有什么控制的成本，但使得大多数人承担“自发秩序”的代价，人民主权被绑架；
- 中国：防止并清除政治利益集团，保护绝大多数人的利益，即人民利益至上。
- “为人民服务”与“民有、民治、民享”的本质都是民主，本质民主的保障机制是“有为政府”的政策制定能力和政策执行能力。
- 人民主权是形式民主（各种程序性民主形式）和实质民主的总和。

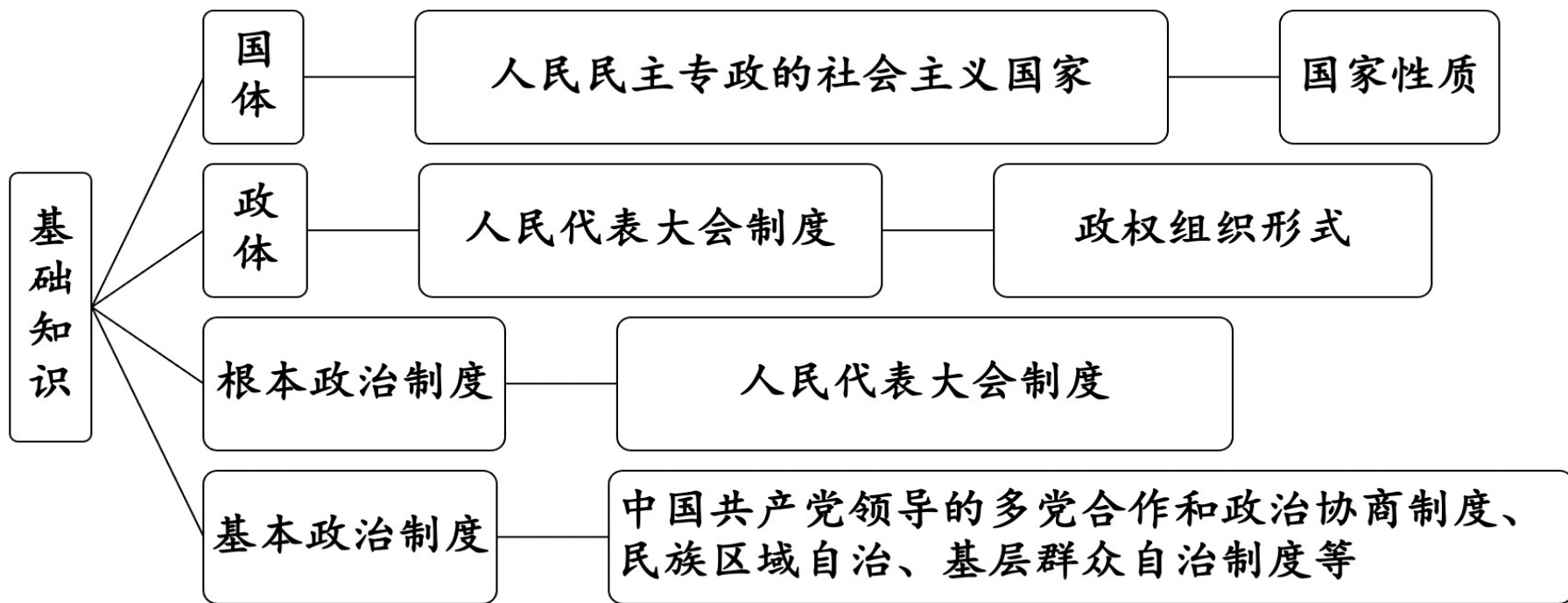
● 自由主义民主 vs 人民民主

➤ 政治发展道路：人民民主

- ✓ 民主形式的限定：现代国家的规模意味着直接民主形式必定是有限的，因而需要通过代议制或者代表制来保障人民权益的实现（西方代议制民主的实质是党争民主），其中资本权力、利益集团起决定性作用。（代议制在非洲、中东的表现）
- ✓ 自由主义民主（资本主义的民主）：冷战时期，西方国家为了论述政治的合法性，将人民主权的民主改造为选举式民主（党争式民主），而这也是一种践行自由主义价值观的实践模式。
- ✓ 人民民主的本质：人民民主是民主的原初含义，近代政治理论家们用“人民主权”或“主权在民”来表述，一直以来流行的民主观念也是人民当家作主。
- ✓ 人民民主是对资本主义民主的反抗，是一种替代性政治方案，也是回归民主原本意义的民主制度。

● 人民民主的内涵

- ✓ 政治发展道路产生人民民主，其实践结晶就是人民民主的国体，新中国第一部宪法规定的国体就是人民民主。
- ✓ 人民民主是人民当家作主或者人民主体地位的民主制度。人民民主通过直接民主和间接民主形式来实现。
- ✓ 人民自己通过自治、参与、协商等形式而行使政治权利乃至决定政治事项和决定自己的政治命运，这是直接的民主形式。



● 中国特色社会主义民主的特点与优势

- ✓ 坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，保证了中国政治发展的正确方向。
- ✓ 坚持民主与专政的统一，保证国家一切权力属于人民。
- ✓ 坚持民主与集中的统一，以民主集中制为根本组织原则和生活方式，保证社会主义民主的有效性。
- ✓ 坚持实质民主和程序民主的统一，保证社会主义民主的真实性。
- ✓ 坚持党内民主、党际民主、人民民主的统一，推动社会主义民主的全面发展。
- ✓ 坚持选举民主、协商民主、自治民主等形式相统一，确保人民的民主权利得到最大限度的实现。

党的领导

人民当家作主

依法治国

权威

+

民主

+

法治

● 中国特色社会主义民主的特点与优势

- ✓ 中国的人民民主政治发展道路不但具有历史必然性，也因为中国共产党所体现的党性与人民性的统一性而保障了人民民主是中国民主道路的正确性。
- ✓ 人民权益的实现须依靠代表性政党，执政党的人民性就是人民民主成败的关键，其人民性意味着党不能有自己的特殊利益。
（党中央坚定不移地反对腐败，就是防范和清除这种非法利益关系对党内政治生活的影响）
- ✓ 中国共产党带领人民所选择的人民民主道路，是马克思主义中国化的体现，也是作为现代性的人民主权思想与传统性的民本主义思想的 无缝对接。（为人民服务、群众路线）

● 全过程民主的含义及政治作用

➤ 全过程民主

- ✓ **民主的政治含义**：民主政治存在“制度话语”与“治理话语”两层理论含义，中国民主政治的“制度话语”是理论话语的内涵，而“治理话语”是理论话语的保护带。
- ✓ **全过程民主**：人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的，是**民主实质与形式的统一、抽象与具体的统一、实践与观念的统一**。
- ✓ **全过程民主的政治作用**：政策参与过程

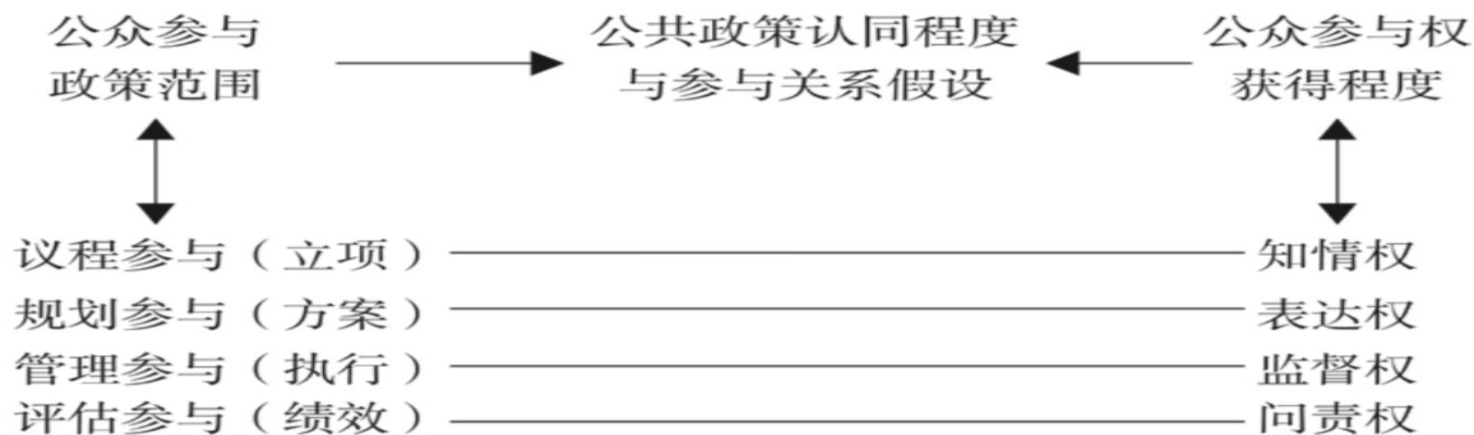
民主实现途径	民主政治过程			民主知识体系
民主制度	权力委托	权力施行	权力监督	权力导向的民主知识体系
公共政策	政策制定	政策执行	政策评估	政策导向的民主知识体系

人民性

● 全过程民主的含义及政治作用

➤ 全过程民主的政治作用：政策参与过程

- 全过程民主突破了传统民主理论收缩于“选举周期”的认知框架，面向以人民为中心的治理这个枢纽，提升了基于公共政策过程的人民性在民主理论中的站位。
- 全过程民主理论话语的应用场景指向畅通参与政策制定的渠道，是对中国协商民主经验的提炼，也是对民主集中制优势的创新性解释。
- 全过程民主有助于建立多样性的理性已防止决策片面，增强“你想公众参与”能力（执政党的群众路线）。



● 全过程民主的运作形态与实现机制

➤ 全过程民主的运作范围

- **从过程来看**，全过程民主利用丰富多样的民主形式，实现了民主过程的全覆盖。**a.** 全过程民主避免了西方民主两次选举间存在的民主空档期，实现了人民民主的全周期；**b.** 全过程民主强调公民参与公共政策决策的全过程，即在决策前、决策中与决策后都强调公民参与的重要性；**c.** 全过程民主贯穿了从选举、决策、管理到监督的全过程，也就是实现了民主选举、民主协商、民主决策、民主管理与民主监督的完整闭环链，使得民主成为一个有机的系统。
- **从层级来看**，各层级都在积极探索全过程民主的实践形式。（党内民主生活会、每年召开的人大会议与政协会议、适当增加基层人大代表数量等构成丰富的民主实践形式；基层立法联系点、村委会与居委会的协商议事会以及各类基层自治组织等）
- **从领域来看**，人民民主所关注与应对的问题并不局限于某个单一领域，全过程民主实现了经济、政治、文化、社会与生态文明等议题或范围的全覆盖。

● 全过程民主的运作形态与实现机制

➤ 全过程民主的实现机制

- 回应式民主：以人民需求为基点，创建 “全过程民主” 的精准识别机制
- ✓ 现代政府面临的核心问题在于，“确保公共行政管理者能够代表并回应民众利益”，而“公共行政管理者参与公共政策的制定与执行，并根据社会整体的需要进行资源、价值观以及地位的分配”，就是回应性政府的内在要义。
- ✓ 全过程民主的创新机制：
 1. 建立倾听群众呼声、反映群众愿望的渠道、平台与载体，让群众的多元化需求得到畅通的表达。
 2. 建立集需求表达、需求识别、需求整合、需求转化于一体的科学与民主决策程序与机制，将民众现阶段需求目标与国家和社会的长远发展目标有机结合。
 3. 建立广覆盖、普惠型、高绩效的，并与经济社会发展水平保持同步提升的公共服务体系与公共服务制度框架，以动态性与体系性的获得感、幸福感和安全感去不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

● 全过程民主的运作形态与实现机制

➤ 全过程民主的实现机制

● 参与式民主：以透明参与为动力，创建“全过程民主”的精致发展机制

- ✓ **西方意义上的参与民主：**一是竞争性选举下的公开投票，以及国家重大法律与政策的全民公投，二是不同社区形态中关于共同体生活的公共参与问题，且通常由各种各样的非政府组织进行操盘和运作。（二者之间缺乏有机连接，呈现为一种断裂状态）
- ✓ **中国的参与民主：**
 1. 以人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度两大制度形态为依托，通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五大民主运作形式，体现依法有序、多层次多领域多渠道对话协商、决策执行监督一体化、多方合力推进的特点。
 2. 以透明参与为动力，以真正体现公民的知情权、参与权、表达权、监督权四大权利为核心，通过以村民自治与居民自治为核心的城乡社区基层群众自治制度，以职工代表大会为基本形式的企事业民主管理制度，以各类重大法律、重大规划、重大决策、重大项目为主的立法联系点制度、意见征求征询会、专家座谈会、听证会、恳谈会、评议会、议事会等决策议事协商会议民主制度三大基层直接民主形态。

● 全过程民主的运作形态与实现机制

➤ 全过程民主的实现机制

● 协商式民主：以理性共识为指引，创建“全过程民主”的 精明推进机制

- ✓ **政治过程**：中国民主是一种以协商民主为主要形式而达成的共识民主
- ✓ **民主理论**：共识民主是一种相对于多数决民主形式的新型民主，意味着规则的制定和机构的设置旨在使人民广泛地参与政府，并就政府推行的政策达成普遍的一致。
- ✓ **基本要素**：包容性而非对抗性的文化基础（和合文化）、全过程性而非一次性票决的政策过程（“群众该路线”及“民主基础上的集中，集中指导下的民主”）、广泛而非相对多数的参与者、政策过程的协商-协调-协作原则（决策内容涉及多部门，通过协商、协调和协议达成共识），中国政治文化和政治实践几乎满足了共识民主的所有要求和特征。
- ✓ **共识的形成**：制度化协商型共识（中国重大公共政策制定的一般性流程）、市场化压力共识（互联网+）、谈判型共识（地方政府）

● 全过程民主的运作形态与实现机制

➤ 全过程民主的实现机制

● 监督式民主：以纠错纠偏为方式，创建“全过程民主”的发现机制

- ✓ **西方选举政治的核心困境**：民众对政府缺乏有效监督和绩效机制，且“政治铁三角”，即通过资本与政治的隐秘结盟，形成由议会、政府与利益集团相互勾连并主导公共政策与公共利益分配的政治过程，民众对政府的绩效只能通过下一次选举实现。
- ✓ **中国全过程民主的核心要义**：中国共产党的政党发展目标与国家和社会的发展目标高度统一，且始终确保发展方向的正确性、发展战略的前瞻性和发展道路的科学性，并逐步构建与中国共产党长期执政相适应的监督式民主运作形态。
- ✓ **制度化安排**：指中国共产党通过构建党统一领导、全面覆盖、权威高效，体现党纪和国法相统一的党和国家监督体系，强化对公共权力运行的制约监督，形成中国式民主框架下对公共权力的纠错纠偏机制。

● 全过程民主的运作形态与实现机制

➤ 全过程民主制度体系的优越性

- 全过程民主是淬炼各级干部的 **“民主大熔炉”**。全过程民主的各个环节的实践，要求各级干部克服官僚主义，深入基层一线，经受艰难困苦的考验，全面充分地体察民情民意，凝聚民心民力。
- 全过程民主是提升人民素质的 **“民主大学校”**。人民群众参与全过程民主的过程就是自我学习和相互学习，从而提高自身素质的过程。
- 全过程民主是激发民智、问计于民的 **“民主大论坛”**。问计于民能够激发民智，采纳吸收人民智慧，并且能够由此发现与培育人民群众中的各类人才。
- 全过程民主是构筑和谐社会的 **“民主大家庭”**。在党的领导下，引导人民群众参与决策的过程，能够及时发现各个阶层、界别、民族、群体之间的社会分歧与矛盾，从而能够及时通过民主协商过程，通过合法途径找到化解矛盾和解决问题的路径，在共同目标的引领下，形成与凝聚共识，从而创造稳定和谐的社会生活环境，保持社会稳定。

如何理解政府的构建？

● 国家能力与政府能力

如何界定政府的能力？如何通过政府能力的限度评价执政行为？

有限政府



最小化政府（守夜人）

全能型政府

- **全能型政府**：国家权力不受法律和道德约束，渗透到社会的每一个角落。
- **最小化政府**：（古典自由主义/洛克）政府的大小以及所扮演的角色应该最小化——只要有能力保护每个人的自由、防范侵犯自由的行为即可，以此最大化每个人的自由（三权分立/联邦主义政府形态）。
- **政府职能的讨论（经济学的发展历史）**：亚当·斯密（微观经济学）——凯恩斯主义（宏观经济学）

国家治理体系和治理能力

● 国家治理体系和治理能力现代化

- 党的十八届三中全会（2013年11月9日）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。”
- 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》文件，指出“坚持和完善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的总体目标是，到我们党成立一百年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。”
- 党的十九届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》将“国家治理效能得到新提升”作为今后五年我国经济社会发展的主要目标之一，指出“我们要准确把握实现这一重要目标的意义、要求、路径等，持续推进国家治理体系和治理能力现代化，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，朝着全面建设社会主义现代化国家的宏伟目标阔步前进”。

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化

- 何为“治理”？

- ✓ 治理是政府的治理工具，是指政府的行为方式，以及通过某些途径用以调节政府行为的机制（与政权的结合）。

- 对于国家的治理，仅限于政府的作用，是否足够？

- ✓ 治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和（全球治理委员会）。

- 政府的治理方式有哪些？

- ✓ **制度供给**：政府所提供的有关制度，决定着社会力量能否进入、怎样进入公共事务治理领域，并且对其他治理主体进行必要的资格审查和行为规范。

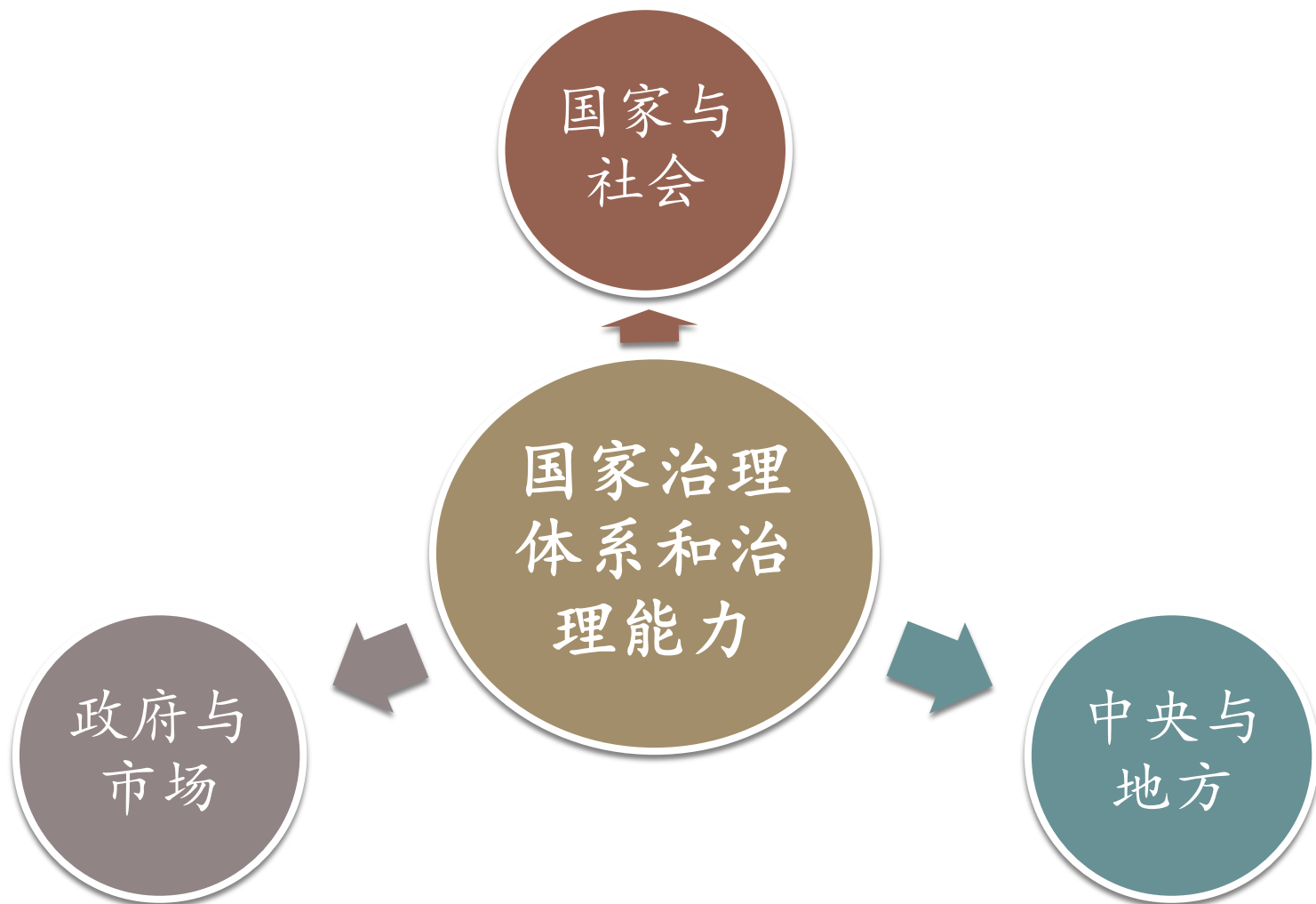
- ✓ **政策激励**：即使政府主动开放某些公共事务治理领域，但社会力量往往会等待观望，尤其是对公共物品的生产，需要政府在行政、经济等方面采取相应的鼓励和引导措施。

- ✓ **外部约束**：治理也需要“裁判员”，政府应依据法律和规章制度，对其他治理主体的行为进行监督、仲裁甚至惩罚。

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化

国家与社会的关系、政府与市场的关系、中央与地方的关系



国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化

- 国家与社会的关系

- ✓ “国家与社会”是否是二元对立关系（“零和博弈”）？

马基雅维利、霍布斯“国家中心论”（强国家+弱社会） vs 洛克、孟德斯鸠“社会中心论”（弱国家+强社会）

- ✓ 米格代尔“社会中的国家”：社会是由包含国家在内与其他社会组织组成的混合体，不仅国家影响社会，社会也在影响国家，二者之间并不存在清晰的界限，并在彼此互动的过程中实现二者的相互改变与相互构成（超越韦伯主义国家观基于军队和官僚制的强国家合法性）。

- ✓ 中国的政治传统：“家国一体”，即国家与社会一体，并不存在完全的分化，个人进入社会就是进入国家，集中体现在“礼”与“法”的融合。国家与社会的作用是双向的。（反腐过程中社会资源的动员，形成制衡国家权力滥用的多元网络监督格局，构建完善、有效的惩治与防腐体系）

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化

- 国家与社会的关系

- ✓ 新中国成立后：全能型政府的构建

通过经济职能的扩展（计划经济体制），实现国家对社会公域的渗透，强化民众对国家的依附，确立党、国家、社会高度一体化的政治体制。

- 优势：强大的政府动员和组织能力

- ① 结束自晚清以来中国面临的全面社会危机

- ② 实现工业化的发展路径

- 劣势：使得社会僵化、缺乏动力机制

- ① 由于社会生活的政治化和行政化，政府的行政等级制弥漫到社会生活各角落，形成个人动力不足，社会发展缺乏足够动力。（政府直接面对民众，社会秩序依赖政府控制能力）

- ② 引起不同社会群体利益分配格局的变化，招致部分社会阶级的反对。

- ③ 通过社会运动解决社会发展动力的问题引发国家安全危机。（在高度一体化的政治社会结构中，个人民生的危机就是国家安全的危机）

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化

- 国家与社会的关系

- ✓ 国家治理体系的改革：国家统合的国家—社会关系

国家统合强调政府通过与社会直接对话、谈判和协商来解决重大的社会问题，关注利益的代表与协调，强调国家在其中的积极角色，重视组织在政治过程中的作用，主张适度的国家干预与工民建相互信任的合作关系。

中国尝试在法制与法治建设、党政关系、行政体制、领导体制、选举制度、监督制度等过程进行改革，全面促进社会的发展。

- ① 政府日益重视法制与法治（公民的结社自由和监督权利）。
- ② 政府大幅度放权（政府将经营权、人事权下放给企业；中央政府将权力下放给地方；政府对公民的管理逐渐放松）。
- ③ 政府职能转变（不断弱化其经济职能和社会职能，强化其行政管理职能）。

国家治理体系和治理能力

• 国家治理体系和治理能力现代化

• 政府与市场的关系

查尔斯·林德布洛姆（《政治与市场：世界的政治—经济制度》）：具有控制功能的制度包括通过交换实现控制的市场、通过权威实现控制的政府、通过说服实现控制的组织。（国家和企业中都存在权威，都使用权威进行控制；经济过程和政治过程也都存在交换；说服也是对大众实行控制的方法）

✓ 中央政府与社会主义市场经济

作为国家代表的中央政府在改革过程中的基本考虑：

- ① 社会与政治的稳定；
- ② 经济通过市场经济提高效率进而实现社会产出和税收的最大化。
- ③ 没有社会和政治的稳定，经济改革就难以实行；没有社会产出的最大化（改革开放前），就不能保证民众利益和国家安全，也就没有真正的社会和政治稳定。

国家治理体系和治理能力

● 国家治理体系和治理能力现代化

● 政府与市场的关系

✓ 中央政府与社会主义市场经济

- ① 2017年10月18日，习近平在十九大报告中强调，**要加快完善社会主义市场经济体制**。经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。
- ② 2020年4月9日，《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》指出，**完善要素市场化配置是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求**，是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。
- ③ 2020年5月11日，《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》强调**“六个坚持”**，即坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导、坚持解放和发展生产力、坚持和完善社会主义基本经济制度、坚持正确处理政府和市场关系、坚持以供给侧结构性改革为主线、坚持扩大高水平开放和深化市场化改革互促共进。

虽然市场经济与既有国家权力存在一定的结构性矛盾，但市场经济产出的更多经济资源弥补了国家权力所赖以生存的国有经济产出不足，是一种国家和社会的双赢选择，是代表国家根本利益的战略选择。

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化

- 政府与市场的关系

- ✓ 行政机构与社会主义市场经济

① 行政机构是推行国家权力的功能部门，代表着国家利益。

② 由于天然的信息优势，作为政治代理人的行政机构会自发扩展其部门的权力和影响力。官僚部门往往能够“通过运用被授予的权威，来取得对未被授权的某个领域的控制，使得权威得到扩展，并超出最初授权的范围。”

③ **中国的审批经济**：部门主义的政府管制是一种既定的制度安排，微观市场主体从事任何由政府主管的经营活动，几乎都需要得到相应部门的审批。

④ **改革的重点**：让市场在资源分配中发挥决定的作用，避免审批制直接带来的经济资源的浪费和政治制度运营成本的增加

（审批制下不可能有完全意义上的市场经济体制，对于涉及国家安全、社会治安、重要资源开发利用和保护、城市规划、环境保护等行业，任何时候、任何地方都需要国家的管制和审批）。

国家治理体系和治理能力

● 国家治理体系和治理能力现代化

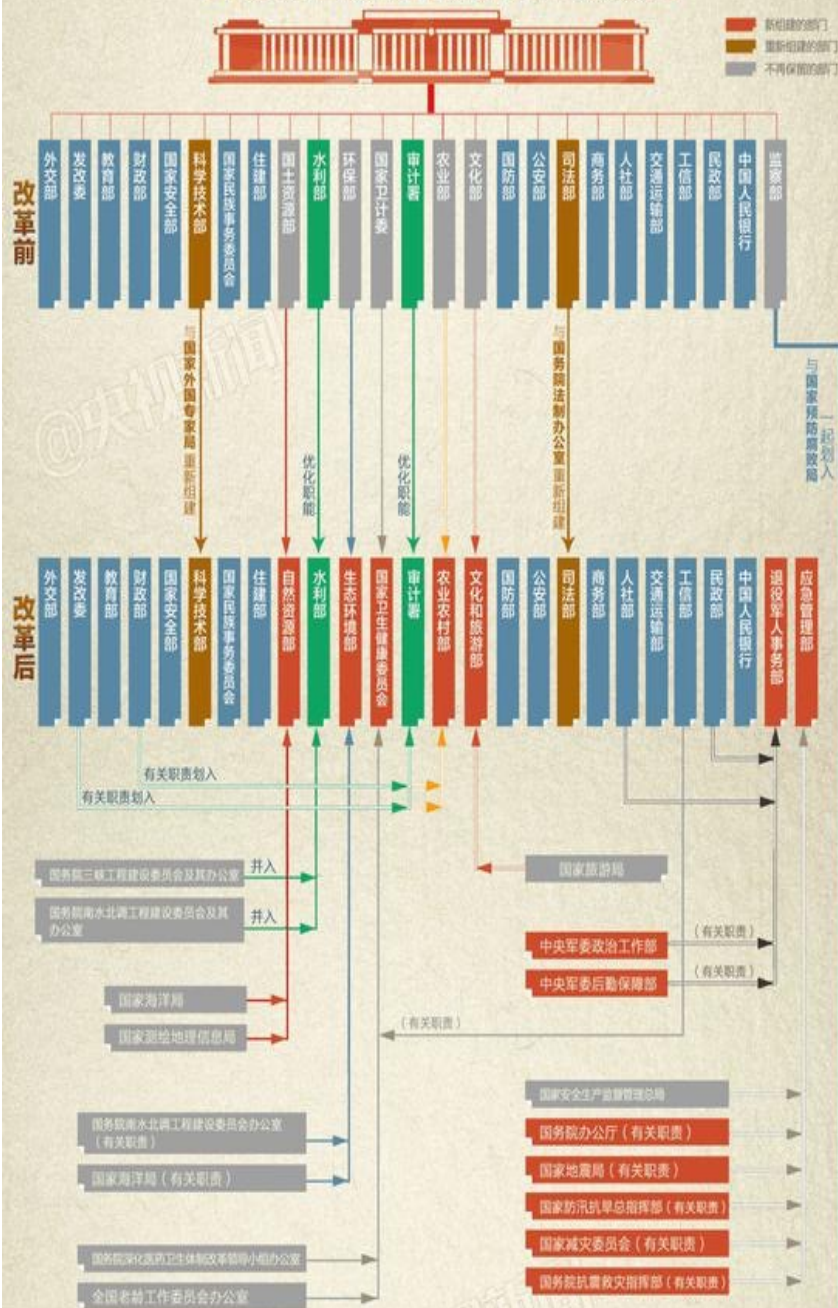
● 政府与市场的关系

✓ 行政机构与社会主义市场经济

① 2018年行政机构改革，国务院正部级机构减少8个，副部级机构减少7个，由1982年的100个削减为26个。

② 深化国务院机构改革，着眼于转变政府职能，破除制约使市场在资源配置中起决定性作用，围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能。

国务院组成部门部分调整示意图



国家治理体系和治理能力

● 国家治理体系和治理能力现代化

● 政府与市场的关系

✓ 地方政府与社会主义市场经济（地方政府对市场化改革的贡献）

- ① 地方政府的市场化行为是在中央政府下放了公共经济管理功能的条件下出现的，这使得中央政府不再具体管理市场。（发展经济的政治激励机制）
- ② 地方政府的制度创新使得国民财富急剧增加，经济增长与当地政
府制度创新能力呈正比例关系，提高国家力量赖以存在的国民财
富，也根本性地重塑政治经济关系。（江苏发展乡镇企业的苏南
模式、浙江发展私营企业的温州模式、广东外商合资企业模式）
- ③ 地方政府与市场互为依存的新型政治关系是对集约权力的制约。
（经济转型过程中中央政府是市场化的主导者，但地方政府的制
度创新是微观主体、地方政府和中央政府多方博弈的结果）
- ④ 建立在新型产权制度（产权和政权分离）的政治关系和均衡的国
家结构是我国市场经济的坚实政治基础，使市场经济成为一种不
以个人意志为转移的制度选择（依法治国）。
- ⑤ 避免地方保护主义是深化改革的重点（各地追求“自成体系”或
“相互封锁”）。

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化
- 中央和地方关系
- ✓ 政体结构

大国之治的核心在于处理好中央—地方关系。

➤ 中国的政治体制：单一制 或 联邦制 或 混合制？

政治学理论的发展整体态势是单一制不断式微而联邦主义不断张扬的过程，但对转型期的中国而言，制度变迁所体现的政治—经济关系更为复杂。

- 单一制**：地方政府的权限由中央政府授予（经济上实行高度集中的计划经济体制，政治上实行一体化管理）——只看到了政治关系而忽视了经济关系
- 联邦制**：民族区域自制制度——缺乏对中国政治的基本认知
- 混合制**：香港、澳门“一国两制”——模糊了中国政治的主体性质

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化
- 中央和地方关系
- ✓ 政体结构

➤ 理解中国政治体制的前提条件：

- a. 政治与经济关系的二元化：在政治结构不变的前提下，经济关系发生了革命性变革。
- b. 坚持中国共产党的领导是理解中国政治结构的基本入口。
- c. 结构上的国家结构和程序上的国家结构（法律的相关规定）



宪法的民主集中制组织原则详细规定了人大与政府的关系，党章中的民主集中制原则详细规定了党与人大、党与政府的事实性关系。（e. g. 党管干部，即所有副省级以上的干部均由中央直接考察和管理，地方主要正局级岗位的干部向中央备案；“干部交流规定”，在地方领导选拔上实行非本地原则和定期调换制度）

国家治理体系和治理能力

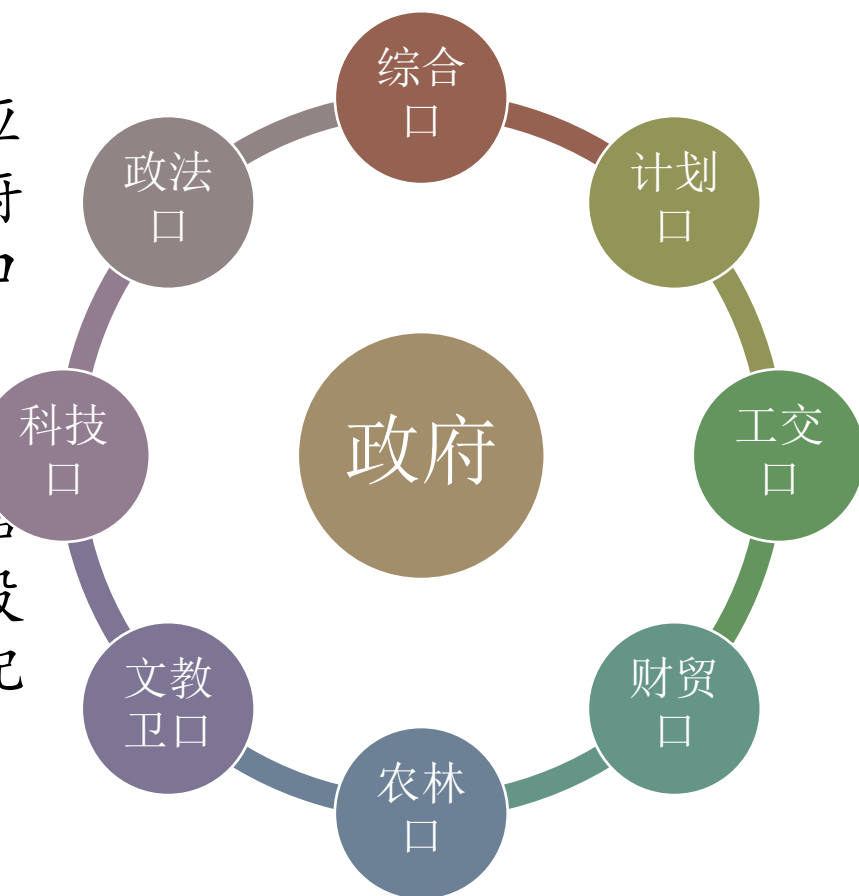
- 国家治理体系和治理能力现代化

- 中央和地方关系

- ✓ 民主集中制政体下的条块关系

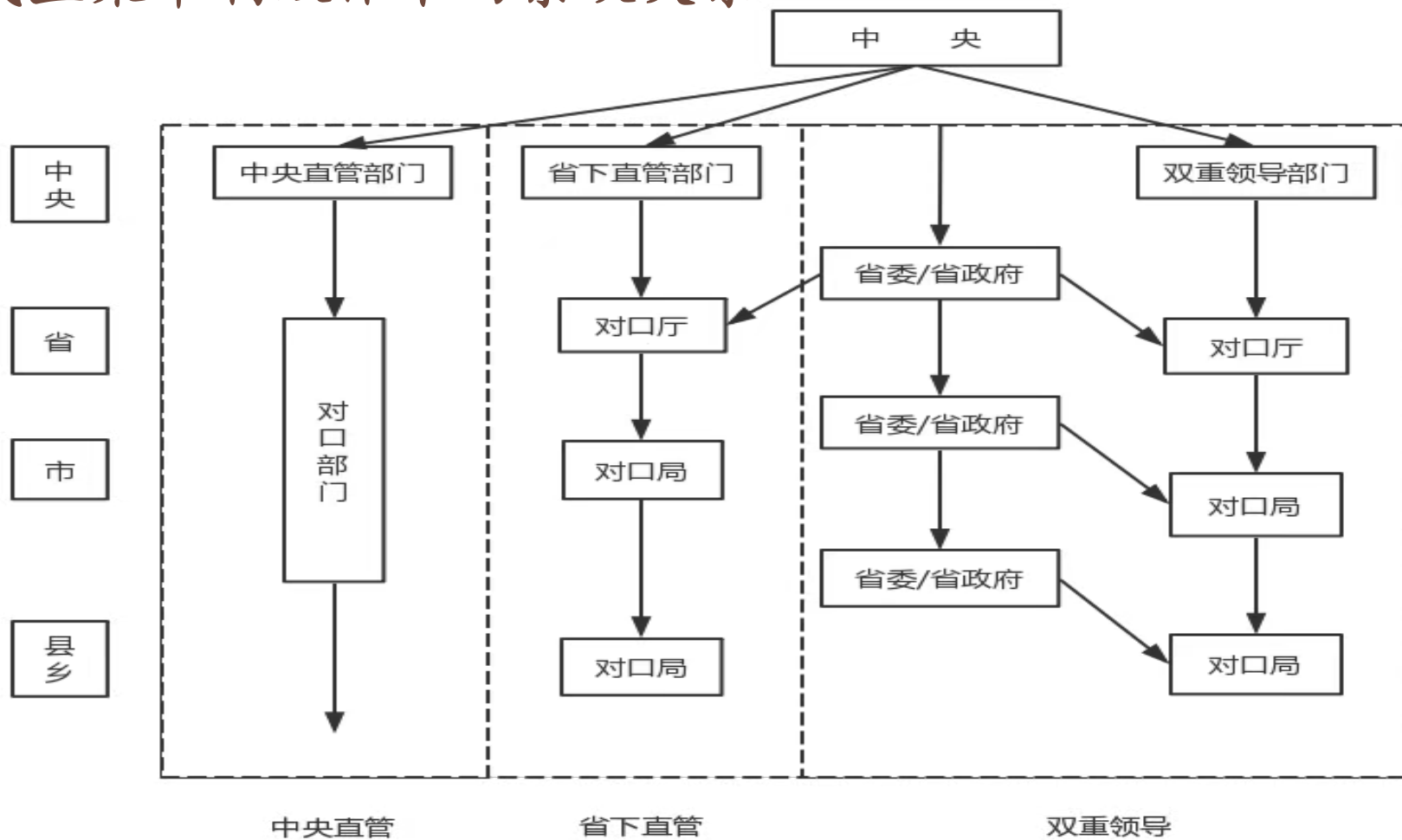
- “条”是指从中央政府到县政府，所有政府的部门设置基本都是对应的，即下级政府都是按照上级政府的结构而设置政府部门，实行分口管理。

- “块”是指各级政府的职权多元，辖区内政治、经济和社会文化生活都处于政府管理之下。各级政府设置数十个机构和部门，分门别类配置七职能，实行对口管理。



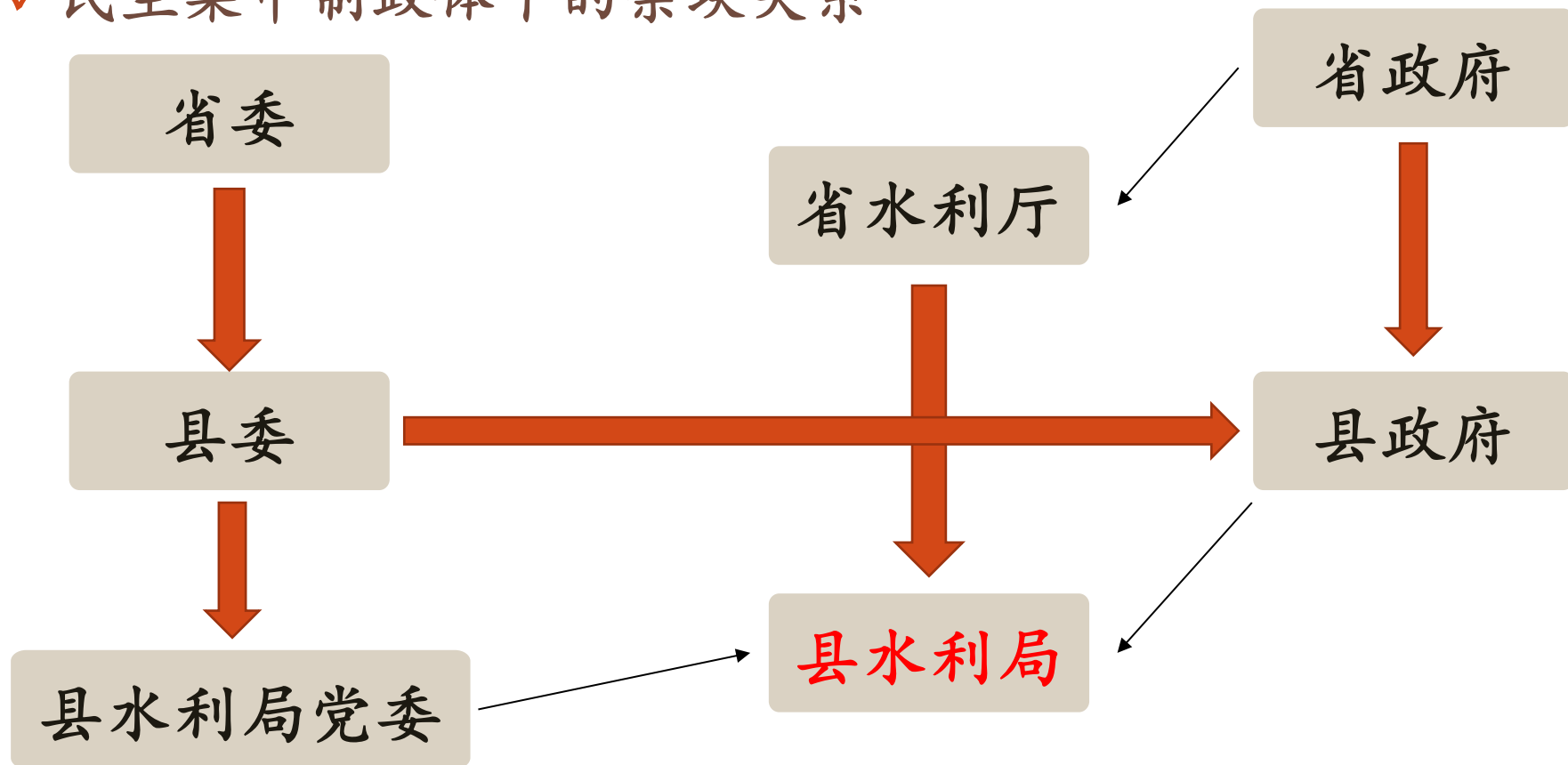
国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化
- 中央和地方关系
- ✓ 民主集中制政体下的条块关系



国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化
- 中央和地方关系
- ✓ 民主集中制政体下的条块关系



国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化

- 中央和地方关系

- ✓ 二元结构下的国家治理

➤ **经济分权与治权共享**：在深化经济改革的过程中，中央政府、地方政府和市场的力量无疑都是推动市场经济的重要力量，其中制度创新的第一推动力是地方政府与市场主体的合力。

➤ **政府在经济改革过程中的作用**：

① 维护国内市场的统一和市场秩序，在进一步健全市场机制和进行以法律、经济手段为主的宏观经济调控中，行政手段都是不可或缺的辅助工具。

② 在保持区域平衡发展中实现多经济中心治理。

a. **“先富带动后富”**（可分配资源的有限性）—西部、东北开发

b. **建立多经济中心**（区域经济一体化在国际、国内层面的体现，珠三角、长三角和京津冀一体化），多经济中心是大型国家经济发达的象征，也可有效促进国家整体经济均衡发展。（德国、美国 vs 法国）（中国的经济中心建设和发展）

国家治理体系和治理能力

• 国家治理体系和治理能力现代化

• 主要内涵

- ✓ **制度和制度绩效的统一**：制度的执行能力和制度绩效（是否被民众所接受）。（冷战时期的美苏制度推销、“民主回潮”、“无效民主”）
- ✓ **政治属性**：“国家治理体系和治理能力现代化”是为了完善中国特色社会主义制度，因而抽象的概念是有政治价值属性的，即为社会主义。
- ✓ **价值观**：任何一种制度都不能没有相应的价值体系支撑，中国的国家治理体系的价值支撑是社会主义核心价值观。
- ✓ **历史条件**：真正好的制度是基于特定历史条件的“长期发展、渐进改革、内生性演化”而形成。（政治文化 vs 政治制度）
- ✓ **适应性与包容性**：坚持制度自信的同时，避免固步自封，积极进行自我变革和完善。

国家治理体系和治理能力

● 国家治理体系和治理能力现代化

● 有能力的有限政府

- ✓ 有限政府的悖论：有限政府的核心要素包括权力有边界和权力受制约。（美国：相互制约的权力构建了“否决型政体”，使得法案通过和联邦政府改革成为难题；印度、墨西哥、巴西的贫民窟，深陷“中等收入陷阱”难以自拔；“亚洲四小龙”发展差异和政府能力差异及韩国、新加坡的快速发展）
- ✓ 有能力的有限政府的必要性：“有限政府”是必要的，但是“有限政府”如果不以国家能力为前提，政府就失去了其存在的应有价值——对人民的信托责任。当前国际社会的竞争并非局限于企业层面，而是国家竞争力的问题，即作为一个整体的国家与国家之间的竞争。改革本身需要有能力的政府；公正社会也需要有能力的政府（解决城乡差异、地区差异、贫富差异等诸多民生问题）。

国家治理体系和治理能力

- 国家治理体系和治理能力现代化
- “有能力的有限政府”的核心概念

- ✓ 国家有能力：国家能力指权力中枢超越社会利益集团和部门政治的约束而将自己意志变为现实的能力。国家能力的实现，一是要有一个强有力的没有部门利益的决策机关，二是政府在市场经济中的合理作用。（十八届三中全会决定成立的中央全面深化改革领导部门利益色彩相对弱化；看得见的手与看不见的手的联合运用）
- ✓ 政府有作为：本轮机构调整的最大亮点是围绕政府职能转变，由此将形成权力有边界、权力受约束的有限政府，且压缩政府权力边界的收益是难以估量的。（过去改革的“非预期性成果：因没有相应的政府职能改革而使得政府占有资源越来越多，并由此而形成的社会结构的利益集团化）
- ✓ 权力有边界：强化地方人大的财政监督权和人事决定权，改革司法体制和纪检体制实行省以下法院的垂直管理，上级纪检部门提名下级纪检负责人。（地方一把手成为腐败的重灾区，因其既管经济资源又管人事资源）

国家治理体系和治理能力

● 国家治理体系和治理能力现代化

习近平总书记指出，始终代表中国最广大人民根本利益，保证人民当家做主，体现人民共同意志，维护人民合法权益，是我国国家制度和国家治理体系的本质属性。

- ✓ 必须坚持以人民为中心。
- ✓ 必须坚持社会主义根本属性。
- ✓ 必须坚持改革创新攻坚克难。
- ✓ 必须坚持党的统一领导。

习语

要认真总结深化党和国家机构改革取得的重大成效和宝贵经验，巩固机构改革成果，继续完善党和国家机构职能体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。

——2019年7月5日，习近平在深化党和国家机构改革总结会议上的讲话

