

制度何以产生治理效能： 70 年来中国国家治理的经验

陈 尧 陈甜甜

摘 要 党的十九届四中全会对新中国成立 70 年来中国国家治理的经验进行了全面、系统的总结，指出了中国特色社会主义制度的显著优势。作为结构性规则的制度要发挥作用，必须通过社会成员的能动性才能实现，制度的作用主要在于执行。通过具有中国特色的国家治理体系和国家治理机制，以法律法规和规划政策为形式的全体人民的共同意志得到充分体现，中国社会实现了秩序和发展的目标。正是这一具有中国特色的国家治理机制及过程解释了“中国之治”的发生。

关键词 制度 治理 效能 国家治理

作者陈尧，上海交通大学国际与公共事务学院教授（上海 200030）；陈甜甜，上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生（上海 200030）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)02-0086-09

党的十九届四中全会对新中国成立 70 年来中国共产党领导全国人民在追求国家富强、民族复兴的道路上逐步形成的中国特色社会主义制度进行了全面、系统的总结，指出了“中国之治”的根本在于构建了一套系统完备、规范科学、运行有效的制度体系，这一制度体系是中国特色社会主义制度优势转化为国家治理效能的前提和基础。毋庸置疑，全世界都从中国社会经济绩效中找到了发展的原因，但是为什么中国能够实现有效的国家治理，能够将国家制度优势转化为国家治理效能，其中的因果机制是什么，则需要进一步思考和总结。

一、既有研究及未尽之处

关于中国特色社会主义制度及其制度优势与国家治理关系的研究，主要集中在改革开放以来。研究文献的增长与中国经济发展的历程基本一致，体现出理论对现实的回应关系。由于改革开放初期中国仍然在社会主义现代化道路上探索，社会主义制度的优越性更多地体现为必要性和可能性，因而相关研究并不丰富。直到近年，随着中国社会主义发展取得了举世瞩目的成就，经验性研究才大量涌现。

从内容上看，现有关于中国特色社会主义制度优势的研究，主要包括：

一是中国特色社会主义制度优势论，包括制度独特论即认为中国特色社会主义具有独特优势或比较优势，社会经济绩效凸显了中国制度的独特优势。中国改革开放的本质是不断进行国家制度建设和国家制度

现代化的过程，与西方国家资本主义制度相比中国已经建立了创新型的社会主义制度^①；整体制度优势论例如中国特色社会主义制度具有中国共产党总揽全局和协调各方的优势、凝聚民心民智民力的优势、集中力量办大事的优势等^②，中国制度优势充分体现在权威、民主、法治的统一。^③二是中国特色社会主义政治制度优势论，认为中国特色社会主义政治制度和民主政治制度具有独特优势，包括治理优势、人民当家作主制度优势、统一思想优势、社会动员能力优势、政治协商和协商民主优势、民族团结优势、改革创新优势、学习型政党优势、政治人才培养与选拔任用优势以及党的自身建设优势。^④三是党的领导论，在分析中国特色社会主义制度优势时强调中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势^⑤，而民主集中制是党最大的制度优势，可以有效治理国家和推动国家治理能力的现代化。^⑥四是国家治理效能论，分析中国特色社会主义制度优势与国家治理效能之间的关系，探讨了制度与治理之间的辩证关系^⑦，指出了如何通过系统治理、依法治理、综合治理、源头治理来推动国家治理体系和治理能力的现代化，从而使得制度优势转变为政策优势和治理效能^⑧，尤其是强调了中国具有集中力量办大事的制度优势和决策机制^⑨，使得中国特色社会主义制度释放出了巨大经济绩效。^⑩

从方法论来看，关于中国国家治理经验的既有研究主要分为三个方面：第一种是结构主义观点，强调中国特色社会主义制度所构建的宏观结构条件的有利；第二种是能动论，强调党的政治领导集体进行顶层设计的科学性，强调民主集中制或集中力量办大事的优势，能够激发广大群众和干部的积极性；第三种是结果导向的分析，研究者看到了国家治理的结果和效果，从而断言国家治理体系和治理能力的科学、有效以及中国特色社会主义制度的优越性。尽管目前相关研究成果丰硕，研究者总结出了中国国家治理成功的原因、影响因素甚至决定因素，也看到了国家治理的巨大绩效，但这些原因或影响因素具体如何产生治理效能，却基本上语焉未详。大量既有研究属于一种因果关系的判断，忽略了结构条件与能动性之间的结合，未能充分解释其中的因果逻辑或因果机制，中国特色社会主义制度的优势与国家治理效能之间作用的中介过程是什么，尚缺乏深入探讨或充分展开。

基于此，本文首先通过对制度及其功能的一般分析，从原理上阐释制度发挥作用的机制，再具体分析中国特色社会主义制度的优势及制度优势如何转化为国家治理效能的机制，从而尝试揭示“中国之治”背后的真正原因。

二、制度及其治理效能的一般分析

在人类历史上，制度的作用已经得到了公认。制度往往被认为是解释一个国家或地区发展或落后的决定性或关键性因素。例如，诺斯和托马斯在解释西方世界的兴起时，认为西方之所以产生了资本主义，是因为它形成了一套有利于发展资本主义的制度安排，其中最主要的是所有权制度的确立。^⑪阿西莫格鲁和罗宾逊在解释国家为什么会失败时同样认为，人为设计的政治制度 and 经济制度对经济成功与否至关重要，

① 杨雪冬：《全球化背景下的中国制度优势》，《中国特色社会主义研究》2013年第4期；胡鞍钢：《社会主义：中国成功的制度优势》，《经济导刊》2014年第4期；秦刚：《中国特色社会主义制度的比较优势》，《中共中央党校学报》2015年第6期。

② 熊光清：《中国特色社会主义制度的政治优势》，《红旗文稿》2016年第14期。

③ 杨光斌：《中国制度优势：权威民主法治的有机统一》，《学习月刊》2017年第8期。

④ 胡鞍钢、杨竺松：《中国特色社会主义政治制度的比较优势》，《红旗文稿》2017年第21期。

⑤ 尹汉宁：《党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势》，《求是》2016年第13期；杨戩：《党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势》，《求知》2017年第9期。

⑥ 肖纯柏：《民主集中制是我们党最大的制度优势》，《党的文献》2014年第3期。

⑦ 李忠杰：《全面把握制度与治理的辩证关系》，《经济日报》，2019年11月20日。

⑧ 张树华等：《从制度优势到治理效能转化之路如何走》，《光明日报》，2019年11月12日。

⑨ 陶文昭：《充分发挥社会主义制度优势》，《人民日报》，2019年8月16日；熊光清：《中国决策机制能够集中力量办大事》，《人民论坛》2017年第16期。

⑩ 魏志奇：《中国特色社会主义制度释放了巨大经济绩效》，《红旗文稿》2019年第3期。

⑪ 道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯：《西方世界的兴起——新经济史》，厉以平、蔡磊译，北京：华夏出版社，1989年。

其中,包容性制度促进社会创新并推动了长期经济增长,攫取性制度虽然在一定时期内实现经济增长,但不能持续,反而国家极可能陷入长期衰败之中。^①

何谓制度?这是人们首先关心的问题。人们在日常生活中离不开制度,制度如影随形。奈特认为,制度是“一系列的社会习俗、规则和准则,影响着我们日常生活的方式”。^②诺斯认为:“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约……制度包括人类用来决定人们互相关系的任何形式的制约……制度可能是由人们创造出来的,也可能仅仅是随时间演进的。”^③

从内容上,制度是一个系统化的结构,是以某种方式构建社会互动的规则,包括了价值、目标、功能、工具、机制、过程以及预期效果。制度最重要的一个因素是某种程度上它是一个社会或政体的结构性特征,这个结构或许是正式的或许是非正式的;制度的第二个特征是一段时间内的稳定性;第三个特征是它一定影响个人行为。^④制度既包括对人们所从事的某些活动予以禁止的方面,也包括允许人们在怎样的条件下可以行使某些活动的方面。^⑤规范性制度主义认为,制度是决定或至少塑造个人行为的一种方式^⑥,而理性选择制度主义则认为,制度是由规则和行为诱导构成的各种体系,在这些体系里,个人努力将他们自身的效用实现最大化。^⑦在一个互相依赖的世界中,制度提供了一种共同生活和工作的方法;制度使得社会成员能够与其他人一起行动,从而获得一个人无法获得的利益,即交易的、合作的、协调的益处;制度的稳定性使得这些益处也保持稳定。^⑧具体而言,制度提供了时间和空间的度量标准,为人们的生活创造了环境和便利;制度对产权进行界定和保护,为社会交换提供了保障;制度提供了婚姻、家庭活动的规则,为基本社会单元维护了稳定;制度对经济生产和分配活动进行组织,为经济活动提供了秩序;制度提供了国家运行的政治规则,为政治共同体提供了整合;制度提供了国家间互动的规范,为全球治理创造了可能。

制度之所以重要,因为它影响了社会互动的本质,这一影响作用具体包括引导、激励、分配、教育、约束、监督等功能。从作用手段来看,制度使用了处罚、禁止、要求、负责、规定、通知、引导、授权、允许、认可、许可、促进、使有资格、命令、定义、指派、制定、分配、描述、免除及识别等方式。^⑨从作用机制上,制度在影响人们的策略选择、建构社会互动时,主要是通过建立规则来引导遵守规则的社会行为者做出决策。制度通过两个机制来构建社会互动和保证社会行为人遵守规则:提供关于其他行为人选的信息;其他行为人对不遵守规则给予制裁的威胁。社会行为人通过这些机制,获得做出关于对方互动行为的预期所必要的信息。在这些预期的基础上,他们选择认为将会最大化自己个人利益的策略。这样,制度影响了人们的策略选择,并因而影响社会结果。^⑩制度影响的社会结果包括社会效率、帕累托最优以及社会稳定,前两者关于发展,后者关于秩序。制度为人类提供了一个基本结构,为人们创造出秩序,并试图降低社会交换中的不确定性。同时,制度加上所利用的技术,决定了交易和转化成本,进而决定了人们从事经济活动的获利性和可行性。制度是理解政治与经济之间的相互关系及这一相互关系对经济增长(停滞或衰退)的结果的关键。^⑪总之,制度作用于社会主要产生两种结果:规范社会秩序和影响社会经

① 德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊:《国家为什么会失败》,李增刚译,长沙:湖南科技出版社,2015年。

② 杰克·奈特:《制度与社会冲突》,周伟林译,上海:上海人民出版社,2009年,第1页。

③ 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店,1994年,第1—6页。

④ B. 盖伊·彼得斯:《政治科学中的制度理论:“新制度主义”》,王向民、段红伟译,上海:上海人民出版社,2011年,第18页。

⑤ 杰克·奈特:《制度与社会冲突》,第4页。

⑥ B. 盖伊·彼得斯:《政治科学中的制度理论:“新制度主义”》,第19页。

⑦ B.R. Weingast, Rational Choice Institutionalism, in I. Katznelson and H.V. Milner, eds., *Political Science: State of the Discipline*, New York: Norton, 2002.

⑧ 杰克·奈特:《制度与社会冲突》,第26页。

⑨ Geoffrey Marshall, The Role of Rules, in David Miller and Larry Siedentop, eds., *The Nature of Political Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1983, p. 188.

⑩ 杰克·奈特:《制度与社会冲突》,第51—56页。

⑪ 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第158页。

济发展。

制度是一套结构性的规则体系，这种结构性因素要发挥作用，必须通过社会成员的能动性才能实现，因此制度的作用过程主要通过组织。组织即是可能受制度约束的集体行为。组织是在现有约束（制度）所导致的机会集合下有目的地创立的。^①组织有其内部结构，一个制度框架制约着构成这个组织的个人之间的互动。^②只有在组织的引导、推动下，制度的价值、目标、功能才能够得到实现。从家庭、社区组织、经济组织、宗教组织、民族、政府、国家到国际组织，制度无不是依托这些集体性组织来实现自己的目的的。

制度既可能是人们创造出来的正式规则，也可能是随着时间演进而来的非正式规则。非正式规则得以有效实施，必须得到正式规则的许可和保护。从习俗、行为准则、行为规范到法律以及人们之间的合约，制度处于演进之中，不断改变着我们所能获得的选择。^③近代以来，决定国家与国家之间发展差异的，主要是正式制度，而制度演进决定了国家之间长期发展的差异。其中，尤其以国家制度最为重要。科学的、有效的国家制度在社会发展中发挥着决定性的、关键性的作用。但是，不同社会的国家制度的科学性、有效性不同。与其他竞争的制度相比，某种社会制度能够提供更好的公共利益，这就是制度优势。制度优势建立在历史纵向和国际横向比较的基础上。制度优势体现了制度与其他制度对比后的价值优势、目标优势、功能优势，当然，这些制度优势仅仅是理论上的。要真正体现制度的优势，还需要制度转化为治理效能，制度优势只能通过治理效能来体现。“实践是检验真理的唯一标准”，制度优势要发挥作用，变成治理效能优势，就需要有效的国家治理体系，需要强大的国家治理能力。在解释社会发展的宏观结果时，国家治理能力发挥了决定性作用。国家治理能力越强，国家制度在社会发展结果中的作用就越重要。^④

好的制度充分发挥激励、推动的作用，产生制度优势，即实现更好的社会发展目标。制度优势可以产生良好的社会效果：提高经济效率，促进、激励社会经济增长；接近帕累托最优，实现最大多数人的最大利益，充分体现了人民性；能够实现社会分配的相对公平；维护社会发展的稳定性、持续性，提供稳定、和谐的社会秩序，产生良好的预期。对未来的预期越强，当前行为就越是建立在长期收益的基础上。尽管好的制度具有制度优势，但由于制度效用存在递减规律，因而制度需要不断健全、完善，以保持制度优势的持续性。

三、中国特色社会主义制度的基本定型与制度优势

中华人民共和国建立以后，中国逐渐走上了社会主义发展道路。在新中国建立之初，毛泽东同志就对社会主义制度的优越性充满信心，他指出：“我国现在的社会制度比较旧时代的社会制度要优胜得多。如果不优胜，旧制度就不会被推翻，新制度就不可能建立。”^⑤改革开放以后，邓小平同志也曾对社会主义制度优势有过大量论述，他指出：“我们相信社会主义比资本主义的制度优越。它的优越性表现在比资本主义有更好的条件发展生产力。”^⑥对于社会主义制度优越性的体现，邓小平认为，“我们是社会主义国家，社会主义制度优越性的根本表现，就是能够允许社会生产力以旧社会所没有的速度迅速发展，使人民不断增长的物质文化生活需要能够逐步得到满足”。^⑦对于社会主义制度优越性的内容，邓小平同志强调：“我们既不能照搬西方资本主义国家的做法，也不能照搬其他社会主义国家的做法，更不能丢掉我们制度的优越性。比如共产党的领导就是我们的优越性……再如民主集中制也是我们的优越性。这种制度更

① 道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，第6页。

② 杰克·奈特：《制度与社会冲突》，第3页。

③ 道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，第7页。

④ 杰克·奈特：《制度与社会冲突》，第4页。

⑤ 《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第214页。

⑥ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第231页。

⑦ 《邓小平文选》第2卷，第128页。

利于团结人民，比西方的民主好得多。我们做某一项决定，可以立即实施。又如解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度。我们认为这个制度比较好，适合中国的情况。我们有很多优越的东西，这是我们社会制度的优势，不能放弃。”^①

在以毛泽东、邓小平等领导人为核心的中国共产党的领导下，中国经历了新民主主义革命、社会主义建设和改革开放的历史进程，创造了世界瞩目的经济发展奇迹和社会稳定奇迹，中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的巨大变化。70 年来的社会发展实践证明，以马克思主义为指导、植根于中国传统文化和现实基础上的中国特色社会主义制度和国家治理体系具有强大生命力和巨大创造力，是具有显著优越性的制度和治理体系，这一制度和治理体系持续推动了世界人口第一大国的进步和发展。在中国特色社会主义制度和国家治理体系已经创造了伟大成就的基础上，党的十九届四中全会明确提出，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：到党成立一百年时，在各方面制度更加成熟、更加定型上取得明显成效；到 2035 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、优越性充分体现。

党的十九届四中全会全面、系统总结了中国特色社会主义制度和国家治理体系，指出中国特色社会主义制度已经基本定型、基本成熟，形成了根本制度、基本制度和重要制度的完整体系，包括了党的领导、经济、政治、文化、社会生态文明、军事、外事等各方面的制度，具有系统性、层次性、统一性，明确了进一步建立、坚持、健全、完善中国特色社会主义制度和国家治理体系。国家治理就是制度运行，国家治理体系和治理能力是制度运行的具体组织和表现形式，是制度实现其价值、目标的中介。制度是“体”，治理是“用”。

中国特色社会主义制度的产生不是一朝一夕的事情，也不是凭空构造的产物，而是中国共产党和中国人民在长期的革命和建设实践中，在马克思主义思想的指导下，吸纳了中国传统文化的精华、人类文明的优秀成分，在符合中国现实国情的基础上，将长期社会主义实践中各种符合社会发展需要、推动社会经济发展的行之有效的经验总结、形成为制度，并进行了科学的制度设计，同时也在一些历史关键节点做出了重大的政治选择如实行改革开放、建立社会主义市场经济体制。这些制度包括了党的领导、经济、政治、社会、文化、生态等各方面的制度，构成了一个完整的制度体系。

从内容上，中国特色社会主义制度体系包括了中国特色社会主义的价值、目标、功能、工具、手段、机制以及期望的结果。中国特色社会主义制度系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义，包括新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题，并根据新的实践对经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、“一国两制”和祖国统一、统一战线、外交、党的建设等各方面作出全面部署。通过国家治理实践，中国特色社会主义制度体系为中国近十四亿人口提供了稳定、有序的生活空间，有效保护了市场经济的运行，维护了公平、正义的社会环境，促进了社会经济高速、稳定的发展。作为世界上最大的发展中国家，70 年来中国从一个一穷二白的国家发展成为人均 GDP 超过 1 万美元的世界强国。无论是从历史上还是从国际上看，中国取得的社会经济发展成就都是一个前所未有的奇迹。这表明，中国特色社会主义制度和国家治理体系具有显著优势。

任何制度均具有影响当前和将来的社会行为的作用，但是，是否有利于社会经济发展，是否有利于全体人民的共同利益和福祉，是否有利于社会的长期可持续发展，是否有利于本民族和全人类的利益，则是衡量一种制度优劣的重要标准。在有利于社会发展的制度中，一些制度比另一些制度对社会经济发展的推动作用更为有效、明显，这就是制度优势。诺斯曾指出，“第三世界国家之所以贫困，是因为它们的制度

①《邓小平文选》第 3 卷，北京：人民出版社，1993 年，第 256—257 页。

制约对其政治经济活动所确立的一系列补偿规则没有促进生产性活动”。^①中国的改革开放和建立市场经济体制，充分释放了社会成员在经济生产活动中的积极性，保障了公平、竞争的市场环境，同时又利用了帕累托改进原则，确保了经济改革的顺利进行。根据中央的目标，中国即将于2020年实现现有贫困人口的全部脱贫，中国将迎来一个没有贫困的时代。这是人类历史上的又一个奇迹，充分显示出中国特色社会主义制度的显著优势。

党的十九届四中全会总结了中国特色社会主义制度十三个方面的显著优势，包括：（1）党领导的优势，即坚持党的集中统一领导的优势；（2）人民民主优势，即坚持人民当家做主、发展人民民主的优势；（3）法治优势，即坚持全面依法治国，建设社会主义法治国家的优势；（4）集中力量办大事的优势，即坚持全国一盘棋、集中力量办大事的优势；（5）民族团结平等的优势，即坚持各民族一律平等，实现共同团结奋斗、共同繁荣发展的优势；（6）所有制优势，即坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存的优势；（7）理念精神优势，即坚持共同的理想信念、价值理念、道德观念，促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起的优势；（8）人民性优势，即坚持以人民为中心的发展思想，走共同富裕道路的优势；（9）创新发展优势，即坚持改革创新、与时俱进、不断发展的优势；（10）人才优势，即坚持德才兼备、选贤任能，培养造就更多优秀人才的优势；（11）党领导军队优势，即坚持党指挥枪，确保人民军队绝对忠诚于党和人民的优势；（12）“一国两制”优势，即坚持“一国两制”，保持香港、澳门长期繁荣稳定的优势；（13）外交优势，即坚持独立自主和对外开放相统一，为构建人类命运共同体做出贡献的优势。其中，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，其他的制度优势都是在中国共产党的领导下体现的。中国共产党是最高领导力量，党是领导一切的，党总揽全局、协调各方，将中国特色社会主义制度的优势落实到国家治理的各领域、各方面、各环节。中国特色社会主义制度优势充分体现了中国特色社会主义制度的优越性。

中国特色社会主义制度的显著优势更好地维护了社会稳定、和谐的秩序，更有效地促进、激励了经济增长。中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本保障，也是未来实现中华民族伟大复兴的根本保障。党的十九大报告明确了实现“两个一百年”奋斗目标，指出2020年到本世纪中叶分两个阶段实现社会主义现代化：第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。从全面建成小康社会到基本实现现代化，再到全面建成社会主义现代化强国，是新时代中国特色社会主义发展的重大战略安排。这一战略安排，把对于未来发展的预期建立在对当前发展形势科学认识的基础上，充分体现了中国特色社会主义制度的显著优势，充分体现了中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。

四、中国特色社会主义制度优势转化为国家治理效能的机制分析

中国特色社会主义制度优势只是从内容上体现了制度的优越性，这种规则程序的、纸面上的制度要转化为国家治理效能，产生巨大的、积极的社会效果，则需要特定的实现机制。这种制度优势与国家治理效能之间的因果机制是解码“中国之治”的关键。

制度的生命力在于执行，有效的制度执行依靠强大的组织。在当代国际社会中，政党是领导社会经济发展的关键力量。中国特色社会主义制度转化为国家治理效能，是通过中国共产党的领导来实现的。中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。正是在中国共产党的领导下，中国特色社会主义制度优势才得以充分体现，才能将制度优势转化为国家治理效能。在中国，党是领导一切的，党是国家治理的领导者、组织者和推动者。党的领导主要体现为：党是国家政治生活的决策中心和权力中心；党领导、协调人民代表大会、行政机关、监察机关和司法机关的工作；党是社

^① 道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，第148页。

会经济活动的来源、动力；党对民主党派和人民团体进行全面领导；党对市场经济组织进行领导，包括对国有企业的科层化领导和非公有制企业的渗透；党对社会组织进行分类领导，在自治组织中发挥核心领导和战斗堡垒作用，对社会舆论进行有序管理等等。

中国共产党代表了全体人民的共同意志，通过直接方式或间接方式实现对国家治理的领导。党的领导主要表现为：一是党通过将人民意志转化为政策进行治理；二是党通过将人民意志转化为法律法规进行治理。党通过顶层设计，对国家和社会发展的重大问题作出决策，将中国特色社会主义制度的价值、目标、规范、要求转化为国家治理的内容：一方面，中国共产党通过党的全国代表大会、中央委员会、政治局会议、中央各工作会议、中央各委员会或领导小组以及各级地方党组织等直接作出决议决定；另一方面，党将人民意志通过国家机关转变为法律法规体系，包括人民代表大会的法律法规或决议、国务院工作报告和决议决定、地方人大的法规或决议、国务院部委和地方各级政府规章决定等，以法治形式实现党的政策主张。

党的决策通过党的组织体系和国家组织体系得到贯彻实施，从而实现国家治理的过程，因此，国家治理的组织体系包括了党的组织体系和国家组织体系。国家机关的组织体系主要包括人民当家做主的制度和组织体系，以人民代表大会制度这一根本政治制度为基础，人民代表大会作为国家权力机关和立法机关，负责制定法律法规，并选举产生行政机关、监察机关、司法机关。法律法规由行政机关负责贯彻执行，监察机关和司法机关监督、保障社会主义法治国家的实现。国家的法律法规主要通过政府机关按照科层制的原则得以实施，这一过程保证了稳定、和谐的社会秩序。国际社会许多国家的治理也基本按照法治的原则进行，也能够确保社会的基本秩序。但是，这一常态化的国家治理过程很难实现社会经济的快速发展，因为法律法规的主要内容是规范社会主体的权利、义务及其法律后果的行为准则，而不是规划、推动社会经济发展的政策。以国家机关法治化运行为主的国家治理体系及其治理机制难以充分解释中国国家治理的效能。显然，中国社会经济现代化的发展成就更多地要从中国共产党的政策及其执行来解释。中国共产党针对国家的社会经济发展各方面、各领域制定了长远规划、五年计划、年度计划，对社会经济发展领域的重点、难点问题制定科学、有效的政策，并通过强大的国家治理能力和有效的国家治理体系付诸实施。这种有别于法律法规的计划、政策体系，通过党的组织与国家机关的科层组织有机结合而得到有效贯彻、实施，从而形成了一套独特的治理体系。

从政策的内容看，党的政策体系包括中国共产党的全国代表大会报告、中央全会决议、政治局会议决议、中央工作会议决议、中央各委员会或领导小组决议以及地方党组织的决议、决定等，通常以红头文件的形式，要求各级、各部门党组织、国家机关予以贯彻、实施。从党的规划具体化为政府的计划、政策再到地方、基层的政策措施，从经济建设、政治建设、社会建设、文化建设到生态建设，从国内政策到国际政策、外交政策，党的政策体系形成了一个全面的、完整的框架。

从政策执行的运行机制看，党和政府全面建立了一种目标管理责任制，即通过制定工作目标，将党的政策、任务的总目标逐层、逐级分解和细化，各种分目标、子目标构成协调统一的目标体系，再将这些目标分解到各级党组织和政府，最终落实到基层政府机关甚至个人，各级组织、机关和个人权责明确，并通过督促、检查、考核、激励、奖惩等机制来确保完成目标的一种管理体制。^①目标管理责任制作作为一种国家治理机制，通过目标分解与责任落实，将党和国家的治理目标与各级政府、职能部门的工作联结起来，在维护社会秩序、推动社会经济发展方面发挥了重要作用。在实现目标尤其是集中化、时效性的目标过程中，党和政府往往运用一种动员式治理方式，通过建立临时性的议事协调组织如委员会、领导小组、工作联席会议、指挥中心、工作组（队）等将党组织、政府机关组合在一起，运用项目制、“一把手”机制、“一票否决制”等管理形式，集中大量组织资源、人力资源和财政资源，并充分动员作为政策客体的人民群众，以确保特定目标和任务的完成。在动员式治理体制中，决策发端于党、具体执行依靠政府科层组

① 周雪光：《基层政府间的“共谋”现象：一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期；王汉生、王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》2009年第2期。

织，从而实现了决策与执行的有效结合。有别于历史上的运动式治理，动员式治理机制已经成为中国国家治理中常态机制的一部分。目标管理责任制和动员式治理之所以能够将政策目标变成执行动力，还在于其支撑制度体系的有效，这些支撑制度包括了党和政府的权力集中制、党管干部原则等。目标管理责任制和动员式治理充分体现了中国特色社会主义的民主集中制和集中力量办大事的优势。邓小平曾指出：“社会主义同资本主义比较，它的优越性就在于能做到全国一盘棋，集中力量，保证重点。”^① 凭借民主集中制和集中力量办大事的制度优势，中国能够集中、动员优势力量，统一全国资源，避免地方主义和分散主义，克服了国家治理中的一个难题，完成了一个个重大工程项目，有效推动了社会经济发展。

从政策执行的具体过程看，在党领导下从中央到地方形成了一整套的实施机制。全国性政策任务、目标、要求的发布通过会议形式从中央到地方再到基层逐级进行部署，层层落实。在政策要求部署后，中央和上级党政组织通过对下级政府的督办、督查，随时进行监督以确保任务、目标的完成；通过上级检查、下级汇报形式来了解政策执行的情况；通过评比形式在政府、个人间形成竞争以提高政策执行的质量；在政策执行中期或终结期进行考核，以了解政策执行的结果，并将考核结果作为对政策执行组织、机关和个人进行奖惩的依据。在具体治理过程中，党和政府充分利用协商民主原则，组织群众通过建议、提意见、听证、协商等方式参与政策执行过程，保证人民群众依法通过各种渠道和形式参与国家治理和政府管理的权利；充分利用现代技术治理手段，推动了精细化治理、网络化治理、智慧治理、大数据治理等治理技术的创新运用。这一独特的政策执行机制和过程保证了党的领导和党的政策要求能够得到全面、有效执行，体现了系统治理、民主治理、依法治理、源头治理、全过程治理的原则，实现了政策理性与执行效能之间的有机结合。

概言之，党领导的国家治理机制如表 1：

表 1 党领导的国家治理机制		
治理目标	秩序	发展
治理依据	法律法规体系（人民代表大会的法律法规或决议、国务院工作报告和决议决定、地方人大的法规或决议、国务院部委和地方各级政府规章决定等）等	政策体系（党的全国代表大会报告、中央全会决议、政治局会议决议、中央工作会议决议以及地方党组织的决议决定等）等
治理组织	政府科层组织	党组织和政府科层组织
治理方式	法治	目标管理责任制、动员式治理
治理过程	立法、执行	会议部署、督办、督查、检查、汇报、评比、考核、奖惩等

正是通过党领导的国家机关的法律法规运作体系以及党领导、组织的独特的政策执行体系所构成的国家治理体系，中国特色社会主义制度优势才转化为国家治理的效能，取得了中国社会主义现代化发展的巨大成就，实现了国家长治久安和社会兴旺发达的双重目标，充分展示了中国特色社会主义制度的优越性。

五、结论

新中国成立 70 年来中国特色社会主义制度的实践表明，制度对于一个国家的社会经济发展起着决定性作用。改革开放以来中国特色社会主义制度优势的体现表明，制度的优劣决定了不同国家社会经济发展和现代化的结果差异，更是决定了一个国家和民族的兴衰。制度要发挥作用，决定于两个因素：制度本身的质量以及制度如何转化为国家治理效能。好的、高质量的制度构成了国家发展的宏观背景和结构性力量，但制度本身不会自动发挥效能，必须依靠制度执行主体的能动性作用即治理过程。中国特色社会主义制度具有显著的优势，这一制度优势需要通过系统、有效的国家治理才得以实现。通过具有中国特色的国家治理体系和国家治理机制，以法律法规和规划、政策为形式的全体人民的共同意志得到充分体现，中国

①《邓小平文选》第 3 卷，第 16—17 页。

社会实现了秩序和发展的目标。正是这一具有中国特色的国家治理机制和过程解释了“中国之治”的发生。

（本文为国家哲学社会科学基金一般项目“全球民主回落背景下后发展国家民主制度多样性研究”（18BZZ054）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

How Systems Produce Governance Efficiency: 70-Years Experience in China's National Governance

CHEN Yao, CHEN Tiantian

Abstract: The Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee comprehensively and systematically summarized the experience of China's national governance in the 70 years since the founding of new China, and pointed out the significant advantages of the socialist system with Chinese characteristics. As a structural rule, the systems have to play a role through the initiative of social members, so the role of system is mainly through implementation. Through the national governance system and mechanism with Chinese characteristics, the common will of the people in the form of laws, regulations, plans and policies has been fully reflected, and the Chinese society has achieved the goal of order and development. It is this national governance mechanism and process with Chinese characteristics that explains the causal mechanism of “governance of China”.

Key words: systems, governance, efficiency, national governance

（上接第 85 页）

Organic Unified Politics: The Core of Chinese Socialist System's Stereotype

WANG Shikai

Abstract: Party leadership, rule by the people and rule country according to law are form the whole organic unity. Organic unified politics originate from the concept of historical materialism. It means that the socialist country has realized the negation of class rule, and the people have the overall control of state power, therefore, how to correct handling of contradictions among the people has become the theme of politics. Socialist state create organic unified politics, and form the foundation of organic unified politics at the same time. In the development of socialist democracy, organic unity is realized through state system, regime and governance system, they constitute the internal structure of organic unified politics. As the basic characteristic of contemporary Chinese politics, organic unity is the embodiment of the law of socialist construction in the superstructure of politics on the one hand, it is also the embodiment of the rule law of the Communist Party on the other hand.

Key words: organic unified, party leadership, rule by the people, rule country according to law, system stereotype