

文 苏长和 复旦大学国际关系与公共事务学院院长、教授

# 做好中国制度和治理的研究和传播工作

党的十九届四中全会通过的《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》(以下简称《决定》),全面总结党领导人民在我国国家制度建设和国家治理方面取得的成就、积累的经验、形成的原则。《决定》是对马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系的坚持和发展,丰富和发展了马克思主义国家学说,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要创新理论成果,也是现代政治学理论中关于国家制度和国家治理的一篇经典文献。习近平总书记在《关于〈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〉的说明》中,指出要加强我国国家制度和国家治理体系的理论研究和宣传教育。作为一名国际政治学者,我想将党的十九届四中全会及党的创新理论和自己的专业研究结合起来,谈谈做好中国制度和治理的研究和传播工作的一些认识。

## 《决定》是国家制度和国家治理的一篇经典文献

《决定》将党的领导制度体系和国家制度和治理体系关系从社会主义政治学理论角度讲明确、讲清楚了,对于从事中国特色社会主义政治学知识体系的研究和构建具有指导意义。

国家治理体系是在党的领导下的制度体系。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。党是最高政治领导力量。这就决定了中国的国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。因此,中国共产党的领导是中国国家治理体系同世界上很多国家的治理体系最显著的区别。

国家治理体系是在党的领导下的制度体系,这是由我国社会主义国家的国体性质决定的。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成

果,确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。我国社会主义国家的国体性质决定了国家治理体系包括两方面内涵,首要的就是国家治理体系的国体政体属性,这个属性将我国国家治理体系与资本主义国家治理体系从根本上区别开来。然后是国家治理体系中的一般管理属性,在这方面,各国在治理的一般技术和方法上存在共通、互鉴的地方。因此,从社会主义政治学原理来看,国家治理体系是在党的领导下的制度体系,这句话既强调了新时期要改进和完善国家的一般治理能力,积极推进国家治理体系和治理能力现代化,同时我国的国家治理体系必须始终坚持和巩固中国特色社会主义道路和制度,从而重视国家治理体系的政治属性和一般管理属性的结合。所以,“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”这两句话不是两段话,而是合成一个整体,前一句规定了根本方向,后一句规定了在根本方向指引下完善和发展的内涵。

在党的领导和国家治理体系关系上,必须纠正将两者对立割裂开来的片面和错误认识。《决定》立足社会主义政治学基本原理,旗帜鲜明地将“坚持和完善党的领导制度体系,提高党科学执政、民主执政、依法执政”摆在中国国家治理体系13个显著优势中的首要优势,将党的领导制度体系贯通到国家制度和治理体系全过程,廓清了人们在这个问题认识上的误区,让人豁然开朗。

## 立足本原和内生说明白制度体系和治理体系道理

习近平总书记在论述政治制度问题时指出:“在政治制度上,看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺,要搬过来;或者,看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的,要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的,因而都是不正确的。”“只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度,才最可靠、也最管用。”我国的制度和治理体系是在中国的社会土壤里长期发展、渐进改进、内生性演化地生长起来的,是能够适应中国这样的大国实现现代化的治理体系。这套来之不易的制度和治理体系在正反经验和中外竞争的比较中,愈益彰显其能力和活力。

中国的制度体系的根本是在中国这块大地上生长出来的,中国的国家治理体系和能力是在解决中国的复杂矛盾和问题中锻造出来的。讲清楚、说明白中国制度道理和优势,就要立足本原和内生,放在中国政治学和外交知识体系的框架进行考察。中国政治学知识体系是在马克思主义经典政治学知识、中国传统政治学知识、当代中国社会主义政治理论创新成果、人类已有政治文明成果会通基础上形成的,天下为公的政治关怀、社会主义的政治性质、人民为中心的政治思想、协商合作的制度体系、大一统国家资源、人类命运共同体等政治哲学和精神,贯穿在国家制度体系和治理体系之中。立足本原和内生,中国政治与外交知识的叙事结构以及政统和政道才能挺立起来,同时与其他已有的政治知识体系鲜明地区别开来。

中国制度体系和治理体系道理的概括,要学会和善于用一般性的、简洁的概念予以表达。对有些简洁的概念赋予更多的内涵,就会逐步出现系统化的理论。例如,要讲清楚中国制度体系和治理体系,就回避不了中国政治学中的政府。政府为理解现代政治的一个关键,但是人们习惯认为洛克以来的代议制政府论为政府建设之圭臬,以此为标准讲中国政府的道理,当然既讲不清楚,甚至还讲偏讲歪了。社会主义政治学中的政府论,实为人民政府论。立足于人民政府论,才能揭示我们制度体系和治理体系的逻辑和使命所在。

中国的制度和治理体系是一个有机整体,其精神蕴含在原则和目标上,其特点体现在根本、基本、重要制度的设计中,其绩效体现在将制度优势转化为国家治理效能的贯彻实施之中。中国制度体系同其他制度体系相比包含很多独到独特独有的创造内容。例如,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这样的新型政党制度,在代表性、功能性、效能性上有效克服了旧式政党制度囿于党派利益、阶层利益、地方和集团利益决策施政导致的政治弊端。中国共产党按照全民族和最广大人民整体利益的逻辑进行决策施政,通过制度化、程序化的安排集中正确意见和建议,充分发挥人民的自由创造能力,推动决策科学化民主化。《决定》的产生过程本身,就体现了发扬党内民主、集中全党智慧的制度特点。再比如,中国制度体系中根本制度、基本制度、重要制度之间的关系是集中统一、协商合作的,这种制度安排体系超越和突破了西方政治学中将制衡和分立视为制度安排体系圭臬的旧说和教条,从而有效发挥制度在释放国家治理能力方面的作用。因此,只要立足于本原和内生进行概括和抽象,我们坚持自己的制度和治理是有理论优势和比较优势依据的。

#### 中国的制度和治理在世界上具有政治道义特点

我个人认为,看一个国家的制度和治理体系好不好、

对世界有无借鉴意义,无非有三个标准:一是这套制度和治理体系是否有利于稳定和发展,释放和解放生产力,同时以人民为中心让更多人民分享到发展带来的好处;二是这套制度和治理体系在发展自身的同时不是以侵略、掠夺、牺牲他国独立和发展为代价的;三是这套制度和治理体系在实现自身发展的同时,能够很好地处理同外部世界的和平共处关系,兼顾并带动更多国家实现共同发展。从这三个标准,来检视中国的道路、制度和治理对我们思考世界政治前途具有很大启发意义。

第一个标准。无论在任何国家,一个执政集团和政治领导力量,应该将民心、民本、民主放在一切工作的中心位置。在中国,领导中国的核心政治力量是中国共产党。作为一个马克思主义政党,中国共产党恪守的一个价值观,就是立党为公、执政为民,将为人民服务作为奋斗的宗旨。如果用简洁的政治学概念来表达,我们可以说中国共产党的初心和使命是来自人民(from the people,从群众中来)、扎根人民(in the people,同人民命运与共)、为了人民(for the people,为人民服务)。这是人民民主的真谛!中国共产党始终把人民满意不满意、人民是否公平平均地获得我们发展的成果,作为执政和治理的重要考虑。可以看到,《决定》将中国共产党的领导制度作为中国国家制度体系的首要位置,同时在制度设计上,形成了人民当家作主的制度体系(people-oriented political system)。到2020年,中国将实现全面建成小康社会的宏伟目标,十几亿人整体脱贫这样的事例,在人类几千年历史中是没有先例的!

第二个标准。中国过去是殖民体系的受害者,我们对此有痛苦的记忆。中国人在设计自己的制度和治理的时候,一是要维护好自己国家核心独立利益,但是同时尊重别国的独立和利益。一个好的国家制度和治理模式,应该在实现自己发展的同时不牺牲别国的发展。从历史和国际比较来看,中国的制度和治理模式在实现自己现代化的进程中,没有对外侵略,没有对外殖民,没有将自己发展建立在牺牲别国独立和发展的前提上,而是建立在时刻通过内部创新和消化压力的基础上。

第三个标准。中国一直强调,世界上只有中国走和平发展道路还不行,只有更多的国家走和平发展道路,才能够实现自身发展的同时和其他国家一起共同发展。今天的世界,你中有我,我中有你,各国处于一个命运共同体状态,“一带一路”倡议,就是希望将中国的发展同更多国家的发展结合起来,大家一起实现共同发展。

以这三个标准作检视,中国的道路、制度和治理代表的是人类先进政治文明的发展方向,是中国在世界上发挥更大作用的政治软实力。一个国家的制度和治理,决定了其发展道路和发展质量。今天,各国都在探索适合自己的制度和治理模式,这是21世纪政治学的一个大命题。《决定》体现了中国共产党这样一个世界大党,在为人类对更

好社会制度和治理探索上贡献来自中国方案的政治思考和回答。以上三个从中国国家制度和治理体系特殊经验中概括出来的一般标准,是可以具有普遍解释力的,如果各国制度和治理都做到这三个标准,新型国际关系和人类命运共同体就会具有更坚实的国内制度和治理基础。

### 传播好中国制度体系和治理体系知识

将关于中国制度体系和治理体系的研究成果,转化为社会普及成果,内化为人们对中国制度的自信,是凝聚中华民族伟大复兴共同思想政治基础的一项重要工作。

在制度和治理知识传播中,要善于将抽象出来的标识性概念,赋予在中国政治和外交发展的故事之中。人们注意到,多年来,就党代会、中央全会、“两会”政府工作报告和政协工作报告、全国性重要规划等,中央媒体即时都会有报告产生过程的详细报道。《决定》中讲到提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,关于这类报告产生过程的报道,就体现了我们政治中科学执政、民主执政、协商民主等关键概念。

社会上和国际上对中国制度和治理体系知识存在很大的需求。人们不满足于中国制度体系和治理体系的一般介绍,而是希望有更多能将中国制度和治理体系的道理或逻辑在本原、内生和国际比较基础上说清楚的成果。在对外人文交往和治国理政交流中,中国不输入别人的制度,也不输出自己的制度,但是通过持续的交流让别人明白中国制度和治理的道理,创造中华民族伟大复兴的外部良好民意基础,也有意义。

在传播中国制度体系和治理体系知识的过程中,尤其是在国际学术对话和交流中,要重视自己政治发明创造成果的知识产权保护。例如,“协商民主”是中国政治中的一个创造,是中国独特到独有的民主内涵。然而,由于人们用我们这个政治概念去翻译附会外来的 deliberative democracy 这个词,导致人们在研究中做文献综述的时候常将“协商民主”说成来自美国。类似中国制度和治理体系中的创造性成果和概念有不少,其构成中国政治学和外交学知识体系的重要环节,我们要珍视和保护自己的政治发明和创造成果。

习近平总书记在很多场合说到中国制度和治理中的独创到独有的内涵。这些都是中国共产党人在领导中国人民治国兴国强国过程中了不起的政治智慧。对此,理论工作者应该有政治和制度自信,珍惜、维护、发展我们政治创造的成果,通过研究提升为制度和治理知识体系,进而通过有效传播更好地转化为全民的制度自信,凝聚为中华民族伟大复兴的共同思想政治基础。

### 为人类对更好制度和治理的探索贡献中国方案

为人类对更好的社会制度和治理的探索贡献来自中

国的方案,是中国共产党人矢志不渝的政治追求之一。中国共产党成立近百年来,在理论创新上一直没有停息。新中国成立以来,中国共产党在占人类五分之一人口的超大规模国家的治理中,为人类对更好社会制度的追求,进行了卓绝的探索,探索出了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义制度体系,为国家治理体系和治理能力现代化奠定了坚强的制度根基。回顾历史,大凡不同时期在世界政治中扮演引领性作用的大国,其政治思想理论虽有历史阶段之局限,但必有切中时代之脉搏、一呼而众应之政治思想理论,从而为其政治大国地位提供了政治软实力资源。环顾世界,国际关系和人类政治发展处于一个选择的十字路口,这与今日世界既有政治思想理论的贫弱无力不无关系。中国是世界上一个政治大国,为世界政治带来新气象,政治大国理应而且能够在政治思想理论和实践上为人类政治文明进步作出更大的贡献。

当今世界正处于百年未有之大变局,国际关系中正在发生着一些具有新的世界历史转折意义的深刻变化。各民族各国家在竞相发展中,比的是看得见的科技和经济实力,同时还有看不见的制度实力和治理能力。在国家治理体系和治理能力现代化探索上,有的国家面临着“治理赤字”,有的国家走过弯路,有的国家还在探索,有的国家取得成就。在世界不同地方的治乱兴衰比较中,“中国之治”成为世界政治关注的一个热点,国际上越来越多学术机构和智库开始热衷于求解中国制度和治理的密码,来自中国治理体系中的关键概念和研究命题,以及具有比较优势的治理领域,例如政党建设、人民政府、协商民主、选贤任能、发展规划、贫困治理、民族治理、互联互通、人类命运共同体,等等,正在成为国际社会科学知识生产中的新概念新表述新议程。

《决定》擘画了中国制度和治理体系“坚持和巩固什么、完善和发展什么”的时间表和路线图,也就是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100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。我国的政治学、公共管理和国际关系学界正逢这一关键的制度体系完善进程,是将制度体系和治理体系通过研究上升为中国特色政治学知识体系的学术机遇期。假以时日,中国制度和治理体系的效能以及在此基础上形成的制度和治理知识体系,会在世界治理和世界政治知识格局中占据重要一席。④

(责任编辑 沈 艳)