

# 中国政府治理模式变迁的历史考察<sup>\*</sup>

赵红军

**摘要:** 从中国历史上来看, 1978年的改革开放绝不仅仅是一次普通的对外开放实践, 而是一次遍及政府治理模式方方面面的伟大变迁。这次政府治理模式变迁不同于秦汉时期政府治理模式的第一次变迁, 也不同于建国前后政府治理模式的第二次变迁, 它造就了适合我国经济持续增长的制度环境和条件, 是理解中国改革开放以来30多年经济高速增长乃至今后政府治理模式转型必要性的关键, 也是思考中国未来政府治理模式变迁方向的基础和前提。

**关键词:** 改革开放; 中华人民共和国; 中国政府治理模式; 历史必然性

**中图分类号:** F042 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2016)02-0003-09

**DOI:** 10.13644/j.cnki.cn31-1112.2016.02.001

**作者简介:** 赵红军, 上海师范大学商学院教授、上海师范大学中国经济研究中心研究员 (上海 200234)

1978年以来37年的改革开放及其对中国社会、经济所带来的巨大变迁, 绝不仅仅应该放在中华人民共和国成立66年的历史当中来回顾, 而且还应该放在中国两千多年绵长历史长河中来回顾与思考。如果从这一角度来考察的话, 我们就会发现, 中国有文字记载的历史以来, 已经历了三次政府治理模式的伟大变迁<sup>①</sup>。第一次是秦汉时期由封建诸侯式治理发展到之后的中央集权式治理; 第二次是建国之后由中央集权式治理到全面计划治理, 第三次就是改革开放以来由全面计划式治理到分权式治理。这三次政府治理模式变迁之间既有传承, 又有不同, 将三者放在中国历史长河中进行回顾与对比, 不仅可以帮助我们很好地审视这30多年与历史之不同、之来之不易, 而且通过今昔政府治理模式变迁的历史比较与分析, 还可更好地洞察未来中国政府治理模式转型的可能方向与趋势。

## 一、秦汉时期: 从封建诸侯式治理到中央集权式治理

绝大多数历史学家、经济史学家倾向于认为, 由商周时期的封建诸侯式治理模式转变为中央

收稿日期: 2015-12-16

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金课题“中国的长期经济发展: 政府治理与制度演进的视角”(项目编号: 14WJL008)、教育部哲学社会科学一般课题“气候变化对宏观经济、社会稳定的时空影响研究”(项目编号: 13YJA790159)的阶段性成果。

<sup>①</sup> 比如, [美]李侃如《治理中国: 从革命到改革》(中国社会科学出版社2010年版), 讨论了中国历史上的整个治理演变历程, 但作者并没有对中国历史上的政府治理模式做本文的第一次、第二次和第三次伟大变迁式的论述与归纳。本文之所以如此做, 目的是更好地把握中国政府治理模式变迁进程中的关键和转折点, 从而能更加清楚地理解中国政府治理模式三次变迁的历史必然性。

集权式治理模式是中国历史上第一次具有划时代意义的政府治理模式大变迁<sup>①</sup>。

秦汉之前,国家存在一个在武力上具有一定比较优势的王室,由它分封土地给诸侯,相应地,各诸侯在王室需要的时候负有替王室从征、打仗的义务<sup>②</sup>;在诸侯内部,诸侯贵族的职位世袭,而各诸侯之间的关系互相平等。他们在经济上相对独立、相互竞争,与此同时,各诸侯又拥有各自的“诸侯”和臣民。这种治理模式的实质是一种军事—经济性交换关系。虽不是一种现代意义上的政府治理模式,但却凸显了王室统领诸侯的政府治理雏形,是秦汉之后政府治理模式形成的基础。这种政府治理模式最大的缺点是政治和经济之间、中央和地方之间维持着一种暂时、松散的平衡。在经济发展、技术出现较大进步时,原有的制度均衡就很容易被打破。事实上,在铁约于春秋时期<sup>③</sup>、牛耕和稻作距今约7000年出现以后,以小农经济为主体的农业生产效率便大大提升,人口也开始较快繁衍,诸侯国力逐步强大,于是,诸侯国之间的征战便越来越多,最终在制度上具有竞争优势的秦国一统天下,汉朝吸收了秦朝政府治理的一些经验教训并造就了历史上政府治理模式的第一次伟大变迁。

秦汉之后的政府治理模式非常不同于秦朝以前,最为根本的一点就是出现了一个在武力上具有垄断优势的大一统国家,这个统一国家为了维护统治的万古长存,于是就出台了一系列相关的政治、经济、社会和行政管理等方面的制度。

从行政管理制度来看,秦始皇自称“始皇帝”,是全国的军政首脑。丞相居于皇帝之下,主管政府行政事务,是统领政府的首脑。国家将全国分为三十六个郡,郡守、县令的人选直接由中央任命,而各郡县的税赋收入也归朝廷所有,郡县虽有主管武力的尉官,但此官只是虚职,不能直接发兵打仗<sup>④</sup>。

从国家对待农、工、商等各业的态度看,秦统一六国之前,由于有多个相互竞争的诸侯存在,一个诸侯不重视商业,商人就可逃离到另一个诸侯国去寻求庇护。在秦统一六国后,由于商人已无选择的余地,于是,秦始皇、汉武帝等就大刀阔斧地在全国推行其重农抑商的政策。此后,重农抑商政策一直延续于中国历史上的各朝,几乎没有太大变化。

从税赋收入以及国家的公共支出看,秦汉之后,国家将土地划分为小块分配给小农家庭,小农家庭向国家缴纳田赋作为回报,地方政府只有收缴税赋的权利,没有自由支配的福分。此外,国家还向黎民百姓征收严重的力役,同时还为整个国家的发展提供了一定必须的公共物品。

从国家对人民的管理来看,秦朝以后各朝,国家为了方便管理,开始用“编户齐民”的户籍制度限制人口的自由流动。除了灾荒之时,政府迁移灾民于其他地方之外,平时还有计划地强迫人民迁移实边,目的是保障国家安全<sup>⑤</sup>。

从国家对文化和社会的管理来说,国家开始在思想和文化上打击那些对国家稳定带来冲击的思想和文化。秦始皇统一文字,统一度量衡,方便了国家的管理。在对思想和意识形态的管理上,国家采用儒家的仁、义、礼、智、信作为正统思想,同时也在某种程度上采用法家的严峻刑罚思想,其他思想则受到一定压制。

中国历史上这次伟大的政府治理模式变迁具有重大的理论和现实意义:首先,一个统一的中央集权国家的出现带来了政府治理模式的统一。在国家内部,政令统一、制度统一、文字统一,文化认同感不断增强,管理的成本相对低廉,小农经济、国家的财政和军事实力得到很大提升;其次,这种政府治理模式的统一大大提升了被统治臣民应对外部军事威胁的能力。由此带来的必然结果是,被统治臣民的经济和财政负担加重。被统治的臣民虽然人数众多,但由于他们难以联

① 参见王家范《中国历史通论》,华东师范大学出版社2000年版,第71页。

② 参见侯家驹《中国经济史》(上),新星出版社2008年版,第128页。

③ 从1951—1979年,楚墓出土的铁器169件,其中至少9件是春秋时期的,转引自侯家驹《中国经济史》(上),新星出版社2008年版,第100页。

④⑤ 参见侯家驹《中国经济史》(上),新星出版社2008年版,第135—136、168页。

络并组织反抗的缺点而常常处于弱势地位。由于科举考试、儒家思想以及历朝历代的重农思想,这部分人是否维持生存往往成为历朝历代统治者的首要治理任务。正如中国历史所显示的那样,从公元前221年建立的秦朝开始,此后绵延两千多年的中国历史中,这种中央集权式政府治理模式前后持续了1800多年时间,并成为各朝统治者竞相追求的一种最优的政府治理模式<sup>①</sup>。

## 二、建国前后: 从中央集权式治理到全面计划治理

中华人民共和国建国前后,中国政府治理模式的变迁可划分为两个阶段:第一个阶段是延安时期逐步中国的治理模式形成时期;第二个阶段是建国后从中央集权治理到全面计划治理的转变时期。

### (一) 延安时期逐步中国化的治理模式形成时期

延安时期(1935—1947),被海内外学者公认是对中国建国后包括改革以来的政府治理模式产生深远影响的一个重要时期<sup>②</sup>。表现是:(1)随着第五次反围剿的失利,共产党通过长征转移到自然和环境条件均更加艰苦、但也相对安全的延安地区,自身生存和抗日战争的需求,又使得中国共产党能够发动和组织更多的农民,使得抗日根据地和解放区的农业生产力得到很大发展,这些条件为中共日后以军事和政治方式夺取政权建立了非常坚实的经济和群众基础。(2)长征结束时,中国共产党只剩下不到1万人的军队,但通过不断在农村偏远地区建立抗日根据地和解放区等中国化而不是共产国际的方式,通过建立抗日民族统一战线、“团结一切可以团结的人”的方式,比如,中国共产党吸取了第一次国共合作失败的教训,在抗日战争期间同意将军队编入国民党军队,同意暂时停止推翻国民党政权和进行阶级斗争,暂时放弃没收地主土地的政策而改为减租减息,并实行“三三制”的原则进行直接选举等。到了延期时期末期,中国共产党军队已经增长到近280万人,治理着19个根据地超过1亿人口。(3)由于根据地之间交通联系的不便,中国共产党实行了一套所谓分散化的管理方式,允许地方干部以较大的操作灵活性,这其实就是一种扁平化的现代治理方式;(4)在领导思想和领导作风上,通过抗日战争,中国共产党的指导思想从马克思列宁主义发展到联系中国实际情况的毛泽东思想,并运用这一思想培养了能够理论联系实际、密切联系群众、生活简朴、没有官僚主义、对领导者目标的忠诚和解决问题方式的合理性相结合、能够胜任经济、军事、行政管理等各个方面工作的大量干部队伍<sup>③</sup>。所有这些都为建国以至改革年代的政府治理模式变迁、经济建设、改革开放等奠定了非产坚实的思想、干部、管理、经济等方面的基础。

### (二) 建国后从中央集权式治理到全面计划治理

1949年,中华人民共和国的成立相比于长达两千多年的封建社会而言,是一种历史性的飞跃。白寿彝的《中国简明通史》中这样评价,中华人民共和国的成立,使广大“人民成了国家的主人,工人阶级成了国家的领导阶级,社会主义性质的国营经济成了国民经济的领导成份”<sup>④</sup>。著名经济史学家麦迪森在《中国经济的长期表现:公元960—2030年》一书中,将中华人民共和国的成立看作是中国历史上政治精英结构的一次伟大变迁,这无疑是正确的,但仅仅将中华人民共和国的成立看做中国政治精英结构的调整,而不是政府治理模式的变迁却并不全面:

第一,从整个社会的政治结构、阶级结构看。中华人民共和国已非常不同于中国历史上的其他时期。在中国历史上,广大的农民阶级处于被压迫、被统治的地位,而人数很少的封建贵族则是高高在上的统治阶级,这种赤裸裸的阶级剥削构成中国历史上大多数朝代兴衰更迭的基本内

① 赵红军《小农经济、政府治理与中国经济的长期变迁》,格致出版社、上海人民出版社2010年版。

② 比如,Peck, Graham, *Two Kinds of Time*, Boston: Houghton Mifflin, 1967; Selden, Mark, *The Yanan Way in Revolutionary China*, Cambridge: Harvard University Press, 1971; 李侃如《治理中国:从革命到改革》,中国社会科学出版社2010年版,第55—63页。

③ 参见李侃如《治理中国:从革命到改革》,中国社会科学出版社2010年版,第55—62页。

④ 白寿彝《中国简明通史》,凤凰出版传媒集团、江苏文艺出版社2008年版,第502页。

容。但中华人民共和国成立以后,这种阶级结构完全被打破,人数占绝大多数的农民、工人和知识分子翻身而成了共和国政府治理的主体,而少数破坏国家安全、经济发展的敌对分子则成了专政的对象,皇帝这一至高无上的封建代表被彻底消灭,国家出于增强国家经济实力的考虑,在全国实行了彻底的土地改革,国家真正实现了多数人对少数人的统治。

第二,历史上看。儒家思想成为国家的意识形态,成了培训、选拔官员的唯一知识来源。中华人民共和国成立以后,不仅尊重历史,批判地吸收了儒家思想的优秀成份,而且更加审时度势地确立了马克思、恩格斯、列宁主义、毛泽东思想在意识形态领域的领导地位。这种实事求是、根据客观形势进行理论和实践探索的态度也与历史上总体相对保守、内敛的惯性政府治理模式形成了本质上的差别。

第三,从经济体中的所有制这一角度看。中华人民共和国成立以后,国家控制经济的主要命脉,形成了以国有经济为主导的工业所有制结构。国家通过下达计划指令的形式,对企业的具体经营进行直接干预;以单个家庭为基础的小农经济形式基本上不复存在,而代之以国家对农业的集体和国家经营,并实行人民公社化和农业生产资料的共同所有,农业生产活动由全体社员共同承担,对农产品进行统一分配与调拨。与此相对应,国家对国有之外的私人工商业和民族工商业实行了社会主义的改造、重组,最终形成国家对整个经济部门的计划指令式管理。

第四,从经济发展绩效的角度看。世界上很多的评论家一致认为,“中国共产党的执政,彻底扭转了中国国家的命运。这一时期取得的成就,为工业化和现代化奠定了良好的基础……从1949—1978年,新中国成立的第一阶段扭转了中国一个世纪以来的衰败局面,实现了先前的政权无法创造的经济腾飞,而且有一点是毫无疑问的,中国转型的基础是在毛泽东时代建立起来的”<sup>①</sup>。

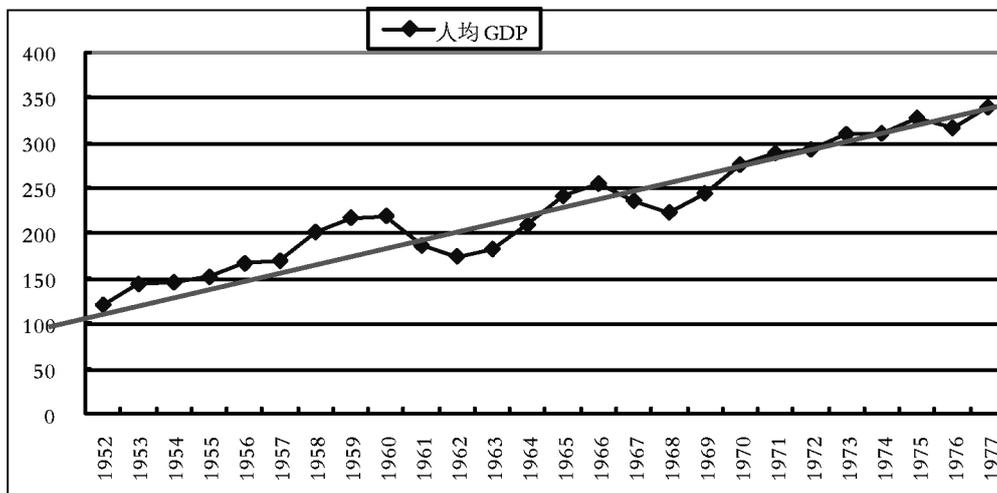


图1 1952—1977年我国的人均GDP(元)变化情况

数据来源 《2000年中国统计年鉴》以及国家统计局的年度数据。

图1给出了1952—1977年人均GDP的变化情况,其中的直线是我们根据数据得出的线性拟合线。从该幅图提供的信息来看,虽然人均GDP时而上升,时而下降,有所波动,但总体的趋势是上升的。这说明,尽管这一时期的政府治理模式可能带有一定的政治挂帅色彩,但从经济发展绩效这一角度看,这一时期的成绩还是非常显著的,重化工业战略的落实仍然是比较成功的。

2013年,习近平总书记深刻指出,“我们党领导人民进行社会主义建设,有改革开放前和改革开放后两个历史时期,这是两个相互联系又有重大区别的时期,但本质上都是我们党领导人民进行社会主义建设的实践探索。对改革开放前的历史时期要正确评价,不能用改革开放后的历史

<sup>①</sup> [英] 马丁·雅克 《当中国统治世界》,张莉等译,中信出版社2010年版,第80页。

时期否定改革开放前的历史时期,也不能用改革开放前的历史时期否定改革开放后的历史时期”<sup>①</sup>。毫无疑问,这一说法就意味着,建国后我国政府治理模式的变迁对于改革开放后政府治理模式的变迁奠定了非常坚实的基础。

### 三、改革开放: 从全面计划治理到分权式治理

中国改革开放以来的30多年,不只是中国经济领域发生实质性改革的。事实上,邓小平同志1978年12月13日发表的“解放思想、实事求是,团结一致向前看”的讲话之后,中国共产党十一届三中全会的召开,一系列涉及中国经济、政治、社会领域的改革得以启动,这些改革如果没有中国政府治理模式和中国共产党人领导作风的伟大转变,恐怕是绝对不可能做到的<sup>②</sup>。美国作家罗伯特·劳伦斯·库恩<sup>③</sup>通过对中国20多个省40多个城市包括很多中央领导人等几百人次的调研访谈后认为,西方人所谓改革开放的30多年纯粹是经济领域改革的说法完全错了。期间,中国的政治改革也已经开始在实质性地持续、谨慎和有序地进行<sup>④</sup>。

如果对改革开放前、后政府治理模式之间的差别进行一个比较就可以发现,改革开放的确是中国政府治理模式的一次伟大变迁,表1详细地归纳了这一信息。

表1 改革开放以来政府治理模式的转型

治理模式	1949—1977年的全面计划治理	1978—2015年的分权治理模式
经济总特征	指令性计划经济阶段	渐进向市场经济转型阶段
投资消费特点	高投资、高积累、低消费	高投资、较大的积累、消费增加
国家与社会关系	国家主导	国家占有重要地位、市场、社会积极参与
对待地主、民族资产阶级以及外国资产的态度	地主阶级、民族资产阶级、外国资本家的所有权受到剥夺,只吸引少数共产主义国家的外资	外国资产受到法律保护,吸引来自全世界的外资
部门政策	工业和城市偏向型工业发展,农业和服务业受到抑制	工业和城市偏向型的发展得到一定程度改变,农业改革首先启动,并多次受到强调
国有企业的管理特征	“大而全”的国有企业	国有企业改革、混合所有制改革启动
对私人工商业的态度	私人企业、私人商业活动和私营工业企业被根除	个体户、私人企业受到承认,私人商业活动得到认可,合法私人产权受到保护
与国际市场的联系	对外贸易实行国家统制,国内经济与国际市场脱节	对外贸易逐步放开;对外开放,与国际市场连通
对农业的政策	农产品的统购统销	农产品价格改革
	土地集体化经营	土地承包经营,家庭联产承包经营责任制

① 参见《习近平: 改革开放前后两个时期不能相互否定》,《人民日报》2013年11月8日。

② 持有类似观点的人有很多,比如俞可平认为,“中国整个改革开放事业源自30年前的一场政治改革。被当作改革开放标志的中共十一届三中全会,实际上就是中共发动的一场政治改革。三中全会调整了中共的权力结构,重新确立了党的政治路线和工作重心。没有这一政治改革,就不可能有随后的经济体制改革”。参见俞可平主编《中国治理变迁30年》,社会科学文献出版社2008年版,第002页。

③ 库恩同时还是《他改变了中国: 江泽民传》一书的作者,该书的中文版由上海译文出版社2005年出版。

④ [美] 罗伯特·劳伦斯·库恩《改革开放30年,人类社会的一次伟大变迁》,吕鹏等译,上海人民出版社2008年版,第41页。

续表

治理模式	1949—1977 年的全面计划治理	1978—2015 年的分权治理模式
人口政策	“人多力量大”的人口增长政策	计划生育政策, 并根据情况适时调整
	城乡二元的户籍制度	户籍制度逐步放松、居住证改革推出
对知识和教育的重视与否	教育的重点是初级和中级教育, 高等教育受到很大损失	教育受到均衡发展和重视
	知识分子思想改造	知识就是力量, 知识分子受到重视
对外关系	国际交往只与少数社会主义国家保持联系, 在国际上处于孤立状态	国际交往与世界 200 个左右的国家和地区保持了国际交往, 中国成为全球治理重要一员

资料来源: 赵红军《小农经济、惯性治理与中国经济的长期变迁》, 格致出版社、上海人民出版社 2010 年版, 第 266—267 页, 作者根据最新情况进行了修订。

从表 1 可见, 在前一阶段, 从经济发展的层面看, 高投资、高积累和低消费成了这一阶段国家经济发展的总特征, 而在后一阶段, 由国家主导的高额投资态势得到一定程度的改善, 整个社会的投资主体已发生了很大程度上的改变。国家投资、外商投资、中小民营企业的投资等都有了较大程度的上升, 而高积累的状态也有了一定程度的变化。所谓的重化工业发展战略已经有了很大程度上的转变, 以轻工业、消费品为代表的生产活动也受到重视, 居民的消费活动受到重视。

从国家与社会的关系来看。改革开放以前, 国家支配整个经济和社会生活, 社会上其他经济个体和社会个体的决策和发展没有自主性, 完全服从国家的经济、社会和管理安排, 是纯粹的被管理者; 而改革开放以后, 国家与社会的关系出现了一定程度的良性互动, 社会团体、企业、个人的积极性大大提高, 自主性日益增加, 社会通过各种途径, 开始影响国家的经济决策, 市场主体的作用大大增强, 国家完全支配社会的局面在很大程度上得到扭转。

从地主阶级、民族资产阶级、外国资本的所有权受保护的程度上来看。改革开放以前, 他们的所有权受到剥夺和实质上的消灭, 而改革开放以来, 外国资本则受到很大程度上的保护, 国家将外向型发展作为一种基本的战略, 将改革开放作为一项基本国策。

从工农、城乡关系来看。改革开放以前, 国家实行城乡二分、工农两别的二元经济发展战略, 其中工业和城市受到青睐, 而农业和乡村受到歧视, 工农剪刀差出现, 城乡差别、城乡收入差距由此埋下了祸根。改革开放以来, 城乡二元结构的程度逐步减轻, 农业受歧视程度得到了较大程度的改善, 农业改革也成为引领经济改革的排头兵, 但城乡两分、工农两别的政策措施并没有根除, 历史的遗留仍然影响着当今。

从国家对私人经济、商业活动的态度来看。改革开放以前, 国家延续了历史上对私人经济、商业活动的歧视政策, 基本上实现了对私人商业、私营工业企业的社会主义改造。改革开放以后, 这种对私营、民营工业企业活动的歧视政策得到很大程度上改变, 《物权法》标志性地颁布并开始实施, 他们的合法经营活动已完全得到法律上的认可与保护。

从国家对国有企业的管理来看。改革开放以前, 国有企业是名符其实的“大而全”, 它不仅包揽工人的就业、住房、教育、医疗等福利, 而且肩负着国家经济建设甚至国防发展的重任; 改革开放以后, 国家逐步认识到国有企业所隐含的各种弊病, 逐步对国有企业进行抓大放小的改革, 逐步使国有企业实行公司化改造, 使其成为经济中的一份子而不是全部。

从国家对外贸易的态度看。改革开放以前, 国家对外贸易活动实行垄断经营, 外国直接投资基本绝迹, 外债主要局限于同苏联和东欧等社会主义国家之间进行。国内经济与国际市场几乎完全隔绝。改革开放以后, 国家不仅开放了若干沿海开放城市, 设立了若干经济特区, 而且准许国家在不同省份进行对外开放的试点与实验, 并积极吸引来自世界各地的外国直接投资。

从国家有关农业、农村的政策来看。改革开放前, 国家对农产品实行统购统销, 对农产品的

价格实行人工压低,对土地和农业生产实行农业集体化经营;改革开放以后,国家改革了农产品收购制度,改革了农产品的价格形成制度,对土地实行家庭联产承包责任制改革,农民家庭从事农业生产的积极性和创造性得到充分调动,农业生产效率、产量大幅度提升。

从国家对人口的管理角度来看。改革开放以前,国家相信“人多力量大”的人口发展逻辑,鼓励较快的人口增长,以户籍制度的形式人为地阻碍人口在城乡之间的自由流动,降低城市就业的压力;改革开放以后,国家开始从惨痛的教训中吸取经验和教训,开始实行计划生育政策,限制人口的过快增长。此外,人口的城乡流动和户籍制度也有所松动。

从国家对教育和知识分子的政策来看。改革开放以前,国家重点发展了初等和中等教育,对高等教育重视程度不够,对知识分子的重视程度不够,认为应对他们进行思想改造;改革开放以来,国家系统地改革了之前的歧视政策,国家对待初等、中等和高等教育的政策发生了变化,开始发出“尊重知识,尊重人才”的倡导,知识分子的创造性和积极性得到空前发挥。

从国际交往的对象和范围来看。改革开放以前,国家出于意识形态的考虑,新生的中华人民共和国只保持了和极少数社会主义国家的国际交往,和其他广大西方资本主义国家之间保持了隔绝状态,以美国为代表的西方国家对我国实行了长达20年的资产冻结和全面禁运。改革开放以来,国家逐步建立了与世界上200多个国家的对外经济交往,中国所面临的政治孤立状态完全消除。进行了长达十三年的入世谈判,进入WTO后中国已成为国际经济中的非常重要一员,成为全球经济治理的重要一员。

从政治领导方式来看。改革开放以前的领导方式是民主集中制,主要是以毛泽东为领导的中国共产党第一代领导集体发挥在政治、经济、文化生活等各方面的领导作用。集中的体现就是“党政企不分,以党代政,以政代企”<sup>①</sup>。改革开放以来,民主集中制中的民主成分被给予更多的权重,成为在充分民主基础上的集中制。在邓小平的领导下,开始试行党政分开、政企分开<sup>②</sup>。村民委员会、县级以下人民代表开始实行直接选举、村民自治和居民自治逐步推行。全国人大和各级地方人大的权力得到了很大增强、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的角色得到了较大提升、中央开始废除领导职务终身制,并开始试行干部任期制和党代会常任制等<sup>③</sup>。

以上这些方方面面的转变,并不是一个发展战略的转变所能概括,而恰恰表明了中国政府在治理经济、社会事务,对待经济、政治、对外交往活动,对待私人商业、经济和贸易活动,对待人口增长和迁移,对待人才和知识分子的政策,对如何发展经济,如何进行产业管理,如何发展与国际社会的关系以及政治领导方式等方面整体态度和处事方式的极大转变,依笔者的观点看,这些方方面面的转变用政府治理模式的转变才能给予更全面也更为精确的概括。

#### 四、未来中国的政府治理模式展望

未来中国的政府治理模式将走向何方?十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》为我们描述了一幅改革的蓝图——“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”。基于我们有关中国过去两千年政府治理模式变迁的研究以及对十八届三中全会、四中全会和五中全会等相关精神的学习,我们认为,未来中国政府治理模式发展的大体方向是比较清楚的:

首先,以小农经济为主要经济和财税支柱的经济基础已发生了根本变化,中国以家庭为主的男耕女织、家庭生产+农副业生产为主要结构、围绕土地所进行的小农经济时代基本上已成为历

<sup>①</sup> 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》(1978年12月22日通过),见《三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社1982年版第7页。

<sup>②</sup> 比如,1980年8月,中共中央政治局召开会议,专门研究政治体制改革,着手解决党政不分和以党代政的问题。

<sup>③</sup> 俞可平将改革开放以来的30年中国变革轨迹,总结为从一元治理到多元治理,从集权到分权,从人治到法治,从管制政府到服务型政府。参见俞可平《中国治理变迁30年》,社会科学文献出版社2008年版,第004页。

史。因此,以此为基础的中央集权式政府治理模式的一系列关键特征必将发生深刻变化。比如,中国男耕女织、男主外、女主内的家庭生产方式、家庭内分工模式已发生了实质性变化,中国的妇女已走出家门,走进工厂,走进城市,成了和男人平分秋色的另一半。由于人口在空间和地域上的大规模流动以及国家对人口流动管制的日益放松,不少家庭的人口已进入城市,成为城市中的一份子,由此带来的宏观结果是,中国的小农生产方式基本上被现代化的、高效率的工业、制造业、加工、运输、通信等服务业所代替。这种以现代化大工业为动力、大规模生产、定制、标准化的生产模式已经成为引领中国经济的火车头。如今大部分国家已经承认了中国的市场经济地位。显然,在未来的若干年内,中国将继续沿着市场经济的康庄大路勇往直前。

随着人口的国内与国际性流动,生产要素、产品在全国甚至国际间的重新配置,中国政府传统上所采取的人口在城乡之间的流动限制、城乡二元结构、国际企业、国外人士与国内企业、国内人士之间的非平等国民待遇以及中国政府在管理公民与企业的过程中所形成的那种一贯的管理者、监督者作风必须进行调整或者改革。更加重要的问题是,中国历史上长期所形成的重农抑商的产业政策已经发生了根本变化,现在拥有巨大资产、财富,通过自己能力赚取巨额利润的那些企业家、工厂主、外国商人等已成为新时代整个社会仰慕、学习和崇拜的对象。毫无疑问,中国整个社会的结构、政府治理经济、社会、政治的方式都面临着前所未有的大转型,中国已不可能倒回到历史上的那种小农经济,也不可能再倒回到历史上的那种愚民政策和停滞、守旧、墨守成规的治理方式之下。这是展望中国政府未来治理模式时必须考量的一个基本大势。

其次,全面深化改革的总目标是中国政府治理体系和治理能力的现代化,这一目标可以被归纳为继工业现代化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化之后的第五个现代化。从十八届三中、四中和五中全会的精神来看,这第五个现代化意味着,今后中国要探索适合中国特色社会主义市场经济的所谓良性政府治理模式。笔者以为,这一政府治理模式将具有如下特点:(1)作为政府治理核心的政府、市场和社会关系应符合市场经济的基本规律,在法治的框架下有效运行。市场在资源配置中发挥决定性作用,政府要在法治的框架下更好更有效地提供相关的公共服务,促进社会公平正义和社会稳定、保护环境,为市场经济的健康运行保驾护航,社会组织、中介组织要发挥更大作用,形成多元治理、参与治理的新模式。(2)政府治理体系的内容不可避免地要包含经济治理、社会治理、政治治理、文化治理、环境治理、军事与国防治理、国际关系治理等方面的基本内容。过去两千多年我国政府治理的经验是,我们拥有非常健全的经济治理、社会治理和国际关系治理方法和经验,但教训是没有重视政治治理、文化治理、环境治理、军事和国防治理。如今,我们日益认识到政府治理体系这个系统工程建设的重要性。(3)政府治理能力的现代化要求处理好制度体系、组织体系、执行体系的相互关系。制度体系是一个国家的治政法纲;组织体系是一个国家的科层结构;执行体系则是一个国家治理的营运效力。三者关系中,制度体系和组织体系居于核心地位。执行体系是治理能力现代化的显性系统。没有良好的执行、实施和治理运作能力,再好的制度体系、再完善的组织体系也会形同虚设或事倍功半<sup>①</sup>。有关执行体系的提升,笔者认为,应该从政府公共服务的效率和质量两个维度努力,相应的对策有保持政府公共服务质量前提下的效率提升路径、保持效率不变条件下的服务质量提升以及同时提升服务的效率和质量的路径。相应地,政府部门更应该以帕累托改进作为基本的服务优化策略,从而快速有效地推动中国政府治理能力的提升。

最后,从中国未来政府治理如何从中国传统和西方优秀政府治理经验中寻找借鉴角度看,笔者认为,我们应辩证地看待二者的关系,创造性地在中国文化传统、历史和西方优秀政府治理经验中找到未来中国良性的政府治理模式。从中国文化来看,儒家思想向来强调人们之间关系的尊卑长幼,上下级的级别和社会关系序列以及整个社会的和谐。这种文化是在有利的自然地理条件

<sup>①</sup> 参见秦德君《治理能力现代化最紧迫的议题》,《学习时报》2014年9月10日。

下产生的小农经济基础上形成的,这在当时具有很大的合宜性和正当性。现在我们的经济基础已不再是小农经济,农业占国民经济的比重已经达到了非常低的水平,现在的经济基础已经完全是工业化、商业化、城市化基础上的高流动性、非人社会化关系网络,其结果是,儒家倡导的邻里和谐、上下级和谐几乎全被利益、个人自利所取代。这样,契约关系、诚信体系、法治建设的重要性就比以往任何时候都显得更加重要。同时人际关系、邻里和谐、上下等级都趋于弱化,非人社会化关系将逐步占据主流。这意味着,我们必须同时向传统和西方学习,而不是走向切断传统或者全盘西化任何一个极端。

从另外一个角度看,过去农业经济时代的社会关系存在着比较稳定的身份序列,社会平等的观念还远未深入人心,家长制、长官意志普遍盛行,这主要是源于社会流动性低、人口迁移少。到了全球化时代人口迁移将成为常态,信息万变将成为日常生活常态,经济体由于交易关系的扩大,交易双方无论年龄、身份、性别将变成平等的个体,这样原先的身份序列将被很快打乱,人们对平等、诚信、相互尊重的要求会增加,人们在经济上对平等机会、平等参与的要求必将上升。这就必然要求我国将来的政府治理在一定程度上要借鉴西方民主治理、社会治理模式的优点,比如,不断扩大公民的政治参与、加大政府公共服务的宣传力度,提供公共服务过程中的听证、如何更加积极性地发挥党外人士参政的积极性和主动性<sup>①</sup>等等。

从过去 500 年来世界各国所采取的政府治理模式对中国的借鉴来看,笔者判断,社会契约型的国家治理形式(以二战后的德国和北欧国家为代表)和自由民主型的国家治理形式(以英国为代表),恐怕都不太适合中国作为借鉴的对象,原因是这两种政府治理模式是在长期的实践中形成的,特别是在英国、欧洲那种具有悠久历史、法治传统、宗教文化以及国家的相互竞争传统中逐步形成的。中国不具备这些传统,也没有它们成长的土壤,相反,中国很可能会逐步走上市场维护型政治分权国家治理的道路(以欧盟为代表)。原因是,这种市场维护型的政治分权强调政治上一定程度的分权,并通过地方政府一定的分权来限制国家的权力,同时由于地方上享有一定的政治分权程度,因而其积极性得到较大发挥,这样,中国就能在很大程度上避免历史上中央集权式政府治理模式在治理效率质量和治理灵活性方面的两难困境以及由此造成的王朝循环,同时也能较好地维持国家的长治久安和经济的长期稳定发展。

(责任编辑: 晓 亮)

## An Historical Examination of the Great Transformation of Governance Pattern in China

Zhao Hongjun

**Abstract:** In Chinese history, the Reform and Open-up since 1978 is not only an ordinary open-up practice to the outside world, but also one of the greatest transformations over many aspects of governance pattern. The governance in the reform period is very different from that of traditional time, and also very different from the great governance transformation since the foundation of People's Republic of China. It creates a very favorable environment and condition for Chinese economy to grow, therefore is the key to understand the necessity of the Chinese governance transition in future.

**Keywords:** Reform and Open-up; Governance Pattern; Transformation China

<sup>①</sup> 参见 2015 年 5 月 18—20 日召开的中央统战工作会议上,习近平总书记的讲话。