

中国的治理改革 (1978—2018)

俞可平

摘 要 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。究竟是什么造就了中国的现代化奇迹?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发生了重大变革。可以说,中国改革开放获得巨大成功的根本原因之一,便是中国成功地进行了以治理改革为主体内容的政治改革。以党的建设、基层民主、协商民主、政治监督、行政改革、公共政策、公共服务和社会治理等重要治理领域的改革为例,我们不仅可以看到改革开放 40 年来中国民主治理的崭新变化以及中国在推进国家治理现代化方面取得的长足进步,而且可以发现,一种中国特色的国家治理模式已经形成。

关键词 改革开放;中国发展;政治改革;国家治理

中图分类号 D01 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)03-0048-12

2013 年 11 月,中共十八届三中全会通过了关于全面深化改革的重要决定,并且明确提出,“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”^[1]。2017 年 10 月,习近平在中共十九大政治报告中再一次强调指出,“必须坚持和完善中国特色社会主义制度,不断推进国家治理体系和治理能力现代化,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端”。中共十九大还具体确定了实现国家治理现代化的阶段性目标,即到 2035 年,“国家治理体系和治理能力现代化基本实现”;到 2050 年,完全“实现国家治理体系和治理能力现代化”^[2]。将国家治理现代化作为全面深化改革的总目标,并将其纳入“两个百年目标”之中,不仅对于中国特色的社会主义现代化事业具有重大而深远的战略意义,而且也是对改革开放 40 年来中国政治改革和政治发展的一个重要理论总结。

一、治理和国家治理的基本意义

“治理”(governance)原来是一个社会科学的术语,自从中共十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力的现代化”作为全面深化改革的总目标后,它便成为中国政治的热门话语。对其含义存在种种不同解读,甚至各种争议也随之产生。有人认为它是西方的政治概念,有人则认为它在我国古代就早已有之。其实,治理就其字面意义而言,就是“治国理政”。作为人类的一种基本政治活动,它存在于古今中外的每一个国家和每一种文明之中。然而,作为政治学的一个重要新概念,它则是当代的产物。治理不同于统治,它指的是政府组织和(或)民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务,维护社会公共秩序,满足公众需要。治理的理想目标是善治,即公共利益最大化的管理活动和管理过程。善治意味着官民对社会事务的合作共治,是国家与社会关系的最佳状态^[3](P1-15)。

“国家治理体系和治理能力现代化”是一种全新的政治理念,表明中国共产党对社会政治发展规律有了新的认识,是马克思主义国家理论的重要创新,也是中国共产党对自身执政经验的一个理论概括。从实践上说,治理改革是政治改革的重要内容;与此相应,国家治理体系的现代化也是政治现代化的重要内容。推进国家治理体系和治理能力的现代化,势必要求在国家的行政制度、决策制度、司法制度、预算制度、监督制度和社会治理等重要领域进行突破性的改革。

从理论上说,“治理”的概念不同于“统治”的概念,从统治走向治理,是人类整治发展的普遍趋势。“多一些治理,少一些统治”(less government and more governance)是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征。从政治学理论看,统治与治理主要有五个方面的区别。其一,权威主体不同。统治的主体是单一的,就是政府或其他国家公共权力;治理的主体则是多元的,除了政府以外,还包括企业组织、社会组织 and 居民自治组织等。其二,权威的性质不同。统治是强制性的;治理可以是强制性的,但更多的是协商性的。其三,权威的来源不同。统治的权威来源就是强制性的国家法律;治理的权威来源除了法律以外,还包括各种非国家强制的契约。其四,权力运行的向度不同。统治的权力运行是自上而下的;治理的权力可以是自上而下的,但更多的是平行的。其五,两者的作用所及范围不同。统治所及的范围以政府权力所及领域为边界;治理所及的范围则以公共领域为边界,后者比前者要宽广得多。

治理体制和治理行为主要体现国家的工具理性。治理是一种政治行为,它体现着一定的政治价值,但治理行为的技术性因素要重于其价值性因素。在社会政治生活中,治理是一种偏重于工具性的政治行为。无论是哪一种社会政治体制下,无论哪个阶级施行统治,无论谁上台执政,都希望有更高的行政效率,更低的行政成本,更好的公共服务,更多的公民支持。换言之,执政者都希望自己的国家有良好的治理。治理改革是政治改革的重要内容,治理体制也是政治体制的重要内容。但是,归根结底,治理是实现一定社会政治目标的手段,相对于国家的统治体制而言,治理体制是一种工具理性。

现代国家治理体系是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统,其本质就是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序,其中包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序,因此,政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系。更进一步来说,国家治理体系是一个制度体系,分别包括国家的行政体制、经济体制和社会体制。有效的国家治理涉及三个基本问题:谁治理、如何治理、依靠什么治理。这三个问题实际上也就是国家治理体系的三大要素,即治理主体、治理机制和治理工具。相应地,政府官员的素质、政府治理的制度和政府治理的技术,便成为影响国家治理现代化的三个基本变量。

国家治理的理想状态就是善治(good governance)。中共十八届四中全会通过的“关于全面推进依法治国的决定”提出了这样一个重要的命题:“良法是善治之前提。”^[4]中共十九大的政治报告再次重申:“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。”^[2]这意味着,中国最高领导层正式将善治当作了中国政治发展的理想目标。按照政治学的一般理解,善治应当有十个要素:(1)合法性,即社会秩序和公共权威被自觉认可和服从的性质和状态。(2)法治,即法律成为国家治理的最高准则和最高权威,法律面前人人平等。(3)透明性,即政治信息的公开性。(4)责任性,即管理者应当对自己的行为负责。(5)回应,即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责任的反应。(6)有效,即管理应当有很高的效率。(7)参与,即公民广泛的政治参与和社会参与。(8)稳定,即国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等。(9)廉洁,即政府官员奉公守法,清明廉洁。(10)公正,即不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等^[5](P27-30)。

善治不同于传统的政治理想“善政”或“仁政”。善政是对政府治理的要求,即要求有一个好的政府;善治则是对整个社会的要求,即不仅要有好的政府治理,还要有好的社会治理。简单地说,善治就是公共利益最大化的治理过程,其本质特征就是国家与社会处于最佳状态,是政府与公民对社会公共事务的协同管理,或称官民共治。作为政府与公民对社会公共事务的合作管理,善治需要政府与公民的共同努力;而且,随着社会的发展和政治的进步,公民在公共事务管理中的作用将变得日益重要。然而,迄今为止,在所有权力主体中,政府无疑具有压倒一切的重要性,任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。政府仍然是社会前进的“火车头”,官员依然是“人类政治列车的驾驶员”,政府对人类实现善治仍然有着决定性作用。一言以蔽之,善政是通向善治的关键;欲达到善治,首先必须实现善政。

要实现善治的理想目标,就必须建立与社会经济发展、政治发展和文化发展要求相适应的现代治理

体制,实现国家治理体系的现代化。国家治理体系的现代化是社会政治经济现代化的必然要求,它本身也是政治现代化的重要表征。衡量一个国家的治理体系是否现代化,至少有以下五个标准。其一是公共权力运行的制度化和规范化,它要求政府治理、企业治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序。其二是民主化,即公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主,所有公共政策都要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位。其三是法治,即宪法和法律成为公共治理的最高权威,在法律面前人人平等,不允许任何组织和个人有超越法律的权力。其四是效率,即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序,有利于提高行政效率和经济效益。其五是协调,现代国家治理体系是一个有机的制度系统,从中央到地方各个层级,从政府治理到社会治理,各种制度安排作为一个统一的整体相互协调,密不可分。其中,民主是现代国家治理体系的本质特征,是区别于传统国家治理体系的根本所在。所以,政治学家通常也将现代国家治理称为民主治理。

二、40 年来中国的民主治理改革

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,中国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^[6]。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社会数千年的温饱问题,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,但却保持了基本政治体制的不变。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^[7](P790-791)。

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。”^[2]中国特色社会主义既不同于传统的苏联社会主义模式,也不同于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。对于主流观点来说,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。标志着并且启动了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。”^[8](P176)“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。事情要人来搞,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。”^[8](P164)所以,在改革开放以来中共历届党代会的政治报告中,“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,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”^[2]

为什么对同一问题会有如此截然相反甚至针锋相对的两种答案?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”,指的就是拒绝照走上述“西方政治发展道路”,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”,其实质就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确实发生了重大的变革,尤其是在推进国家治理现代化方面取得了长足的进步。下面我们仅以党的建设、基层民主、协商民主、政治监督、行政改革、责任政府、公共服务、公共政策和社会治理等九个重要政治领域的改革为例,来说明改革开放40年来中国民主治理的变化与进步。

(一)党的建设

中国共产党是中国唯一的执政党,掌握着国家的核心政治权力。没有党自身的改革,就不可能有国家的政治改革;没有党自身治理的现代化,也不可能有国家治理的现代化。1978年的中共十一届三中全会,是伟大的改革开放的标志。完全可以说,改革开放40年中国政治的变迁,从根本上说,也是党自身的改革变迁。无论从党执政的合法性来源、群众基础和指导思想,还是从党的领导方式、执政水平和党内民主等角度看,中国共产党的治理都发生了极大的变化。王长江指出,在改革开放前,党自身的建设以及党对国家的领导,面临着严峻的挑战。为了积极应对这些挑战,党采取了六个方面的重大改革措施。首先,是转变观念,意识到“党的执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的”。其次,是扩大党组织的基础,“三个代表”理论使中共向全社会敞开大门,各个阶层的精英都有了进入执政党的机会。其三,是转变执政方式,把“民主执政、科学执政、依法执政”当作基本的执政方式。其四,是更加强调民主,把“党内民主”视为“党的生命”。其五,是改变与其他民主党派的关系,更加重视与其他党派的政治协商。其六,是中共十八大以后的全面从严治党,加强党的政治纪律和集中领导。总结改革开放40年来党自身的改革历程,王长江发现,这是一条颇显曲折的线路。有时,它力求与经济社会发展的要求相同步,作出与这种要求相适应的努力;有时,它力图超越现有的框架,所做探索具有突破性,甚至具有某种超前性;有时,它又有一种强烈地向传统回归的取向,更多地体现为对改革出现的不配套、不适应的反弹。这些现象,其实反映的是执政党的建设这项宏大工程的复杂性。所以,王长江的最后结论是:党的建设“永远在路上”^[9](P69-89)。

(二)基层民主

尽管学术界在中国民主改革的重点应当放在基层还是放在上层,或者基层与上层一齐推进这一问题上还存在着许多争议,但毋庸置疑的是,中国官方始终把推进民主的重点放在基层。几乎每一次全国人民代表大会和每一次党的代表大会,都没有例外地强调基层民主的重要性。例如,十七大报告首次明确地将发展基层民主当作“发展社会主义民主政治的基础性工程”,要“重点推进”^[10]。十九大报告也仍

然强调:“巩固基层政权,完善基层民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。”^[2]基层民主直接关系到广大人民群众切身政治权利,是全部民主政治的基础,意义尤其重大。从基层开始,逐渐向上推进,正如从党内民主向社会民主推进一样,是中国民主发展的基本路径。改革开放以后,中国民主政治最重要的突破性改革,主要也发生在基层,如村民直接选举和乡镇领导的公推直选等。从国家制度层面看,基层民主主要包括三个方面:一是以村民委员会为组织形态的农村村民自治;二是以社区居民委员会为组织形态的城市居民自治;三是以职工代表大会为组织依托的企事业单位的职工自治。当然,学者眼中的“基层民主”范围要宽泛得多。例如,黄卫平就认为,所谓基层民主,即“基层”的“民主”,包括草根社会(村委会、居委会)和基层政权(县乡两级党委、人大、政府)两个层面,也包括民主选举与民主治理两个维度,并以民主选举的发展为主线。黄卫平认为,从农村村委会的选举开始,中国基层民主经历了从农村到城市、从草根社会到基层政权、从执政党外到执政党内、从民主选举到民主治理的多维变化。首先是从村庄民主到社区民主,主要表现为村委会选举和居委会选举;其次是从草根社会到基层政权,主要体现为乡镇长直接选举和县乡两级人大代表直接选举;其三是党外民主到党内民主,主要体现为村党支部的“两票制”和乡镇党委的“公推直选”;其四是从民主选举到民主治理,即从单纯的选举扩展到民主决策、民主管理和民主监督^[11](P280-305)。

(三)协商民主

选举民主和协商民主是民主政治的两种基本形式,它们相辅相成,分别在授权和决策两个关键环节发挥作用。中国政治缺乏选举的传统,但从来不缺协商的传统,因此,尽管选举民主在中国的推进显得非常困难,协商民主却相对更加容易。改革开放以来,中国同时在选举和协商两个层面推进民主治理,如果说选举民主主要在基层政治发生作用,那么协商民主则在各个政治层面同时推进。虽然“协商”“政治协商”和“民主协商”等概念在我国政治生活中是人们耳熟能详的表述,不仅仅是在宪法法律和党的文献中,而且在现实的政治实践中具有丰富的、多样的形式。但根据陈家刚的研究,“协商民主”的官方表述是20世纪90年代后的事情。1991年3月,江泽民首次提出,“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在选举和投票之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式”^[12]。胡锦涛在中共十八大的政治报告中则第一次指出,“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展”^[13]。2015年2月9日,中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,这是中共首次以“民主”为核心概念印发的纲领性文献。《意见》明确提出了“继续重点加强政党协商、政府协商、政协协商,积极开展人大协商、基层协商、人民团体协商,逐步探索社会组织协商”的规划,同时也要求“发挥各协商渠道自身优势,做好衔接配合,不断健全和完善社会主义协商民主制度”^[14]。陈家刚概括说,改革开放以来,中国在协商民主方面取得的主要成就表现为:广泛多层制度化的协商民主制度体系正在逐步形成;在政党协商、政协协商、人大协商、政府协商、基层协商和社会协商等各个领域进行了卓有成效的实践探索;协商民主的观念、意识和文化氛围正在逐步养成。从总体上讲,从中央到地方各级政权对协商民主的必要性和重要性的认识不断增强,并且正从自发协商逐步走向自觉协商;政治协商的范围不断扩大,从局部协商逐步走向全面协商;协商的主体日益多元,从单一性协商逐步走向多样性协商;协商民主的实效不断提升,从形式性协商逐步走向实质性协商^[15]。

(四)政治监督

不受监督和制约的权力,无论这个权力掌握在谁的手中,都必然导致滥用和腐败,这是政治学的一条普遍公理,也是中国从自身政治发展中得到的惨痛教训。给中国人民带来深重灾难的十年“文革”之所以能够发生,主要原因便是最高领导人的权力不受任何制约和监督。改革开放后,以邓小平和胡耀邦为代表的中共最高领导层充分吸取了“文革”的教训,坚决制止导致最高权力不受监督的个人崇拜,着手建立起有效的权力监督体制。从根本上说,推进民主和法治是防止权力滥用的基本制度保障。在西方代议民主制度下,立法、司法、行政三权的分立,是实现权力监督和制衡的基本方式。中国不走西方三权分

立的政治道路,但同样要对权力进行有效的监督和制约,因此发展起了一套别具中国特色的权力监督形式。按照何增科的研究,中国现行的政治监督体系靠 11 根制度支柱来支撑,包括纪检监督、监察监督、审计监督、司法监督、人大及其常委会监督、民主党派监督、人民政协监督、新闻媒体监督、公民监督、网民监督、社会组织监督等 11 大类政治监督主体,以及为这些政治监督主体行使权力或权利提供的基本法律制度保障。何增科对改革开放 40 年来中国的政治监督经验做了如下的总结:在汲取“文化大革命”惨痛教训的基础上,以邓小平为核心的中央领导集体先后恢复了我国政治监督的基本制度框架,纪律检查机关、行政监察机关、审计机关先后得以恢复重建,人民代表大会和政治协商会议恢复正常运作,新闻舆论监督和群众监督受到重视。随后的历代中央领导集体不断完善各种政治监督机构,注意发挥不同政治监督机构的作用。在现代化转型和市场化改革过程中,新的社会阶层逐步形成,国民的公民意识逐步觉醒,政治监督增添了新的来自社会的监督力量。在党和政府的主动变革和社会力量的积极推动下,中国在政治监督方面出现了一系列重要的制度变迁,其中包括:政治监督主体日益多样化,政治监督体系基本形成;政治监督内容日益丰富,逐步向纵深拓展;政治监督法规体系日益完备,监督依据和标准趋于清晰;政治监督方式传统和现代并重,技术监督和制度监督并举;政治监督对象逐步实现全覆盖^[16]。

(五)行政改革

尽管在全球化和信息化时代,治理的主体日益多元化,政府在国家治理中的作用已经远没有传统政治那么重要。但是,正如前面已经指出的那样,在人类政治发展的现阶段,在国家治理的所有主体中,政府依然最为重要,政府是国家治理的主要角色。善政是善治的关键,没有良好的政府治理,就没有良好的国家治理。而狭义政府便是行政系统,因此,行政改革对于政府治理的现代化有着至关重要的意义。改革开放以来,中国的政府创新和政府治理改革,在很大程度上体现为行政的改革创新。周光辉认为,中国的行政改革涉及的内容十分广泛,包括各级政府的法定地位、权限、职能、管理方式以及机构设置、人员编制、财政预算、审批体制、工作流程等方面。既有观念层面的更新,也有体制、机制、政策层面的变革;既有宏观结构的重新设置,也有微观方面的更新调整;既有中央层面的改革,也有地方层面的多样化的探索和创新。周光辉认为,在改革开放的 40 年中,中国的行政改革经过了四个发展阶段:以简政放权为重点的行政改革;以转变政府职能为重点的行政改革;以强化公共服务为重点的行政改革;以行政审批制度为重点的行政改革。从改革的内在逻辑看,行政改革体现了一个方向和双重使命。一个方向就是要构建责任、法治、人民满意的服务型政府;双重使命表现为,行政改革既是一次政府的现代转型,也是政府与市场、政府与社会、国内治理与全球治理关系的深刻调整。在经过深刻细致的观察和分析后,周光辉认为中国行政改革背后的内在逻辑是:经过 40 年的行政改革,期间经历了简政放权、转变政府职能、政府管理模式创新等阶段的改革,那种传统的以行政管制为主体的政府管理方式已经发生了根本性改变,开始向构建以服务型政府为核心内涵的政府管理模式转变。政府管理从注重管制向注重服务转变,不仅涉及政府管理理念的更新、政府行为取向的重新定位、政府施政规则的重建,也包括政府职能和结构、政府施政方式、方法和运行机制的改变。例如,从“以政府为中心”向“以人民为中心”转变;从“权力主体”向“责任主体”转变;从无限政府向有限政府转变;从自上而下的单方面的行政管理向以政府为主导的协商、对话、合作多元主体共同治理的方向转变;从依靠“长官”意志行政向依法行政转变;从以行政手段为主向以法律手段、经济手段为主行政手段为辅的方向转变;从注重经济增长向注重社会公平转变;从封闭式管理向公开透明管理转变^[17]。

(六)责任政府

任何政府都必须承担法定的责任,在现代民主治理的条件下,政府对公民的责任是政府的第一要义。改革开放以来,中国国家治理最重要的进步之一,便是政府责任体系的逐步建立,对失职的政府部门及政府官员依法追究成为政治生活的常态。2003 年的 SARS 危机后,中央政府对失职官员进行了大规模的问责,总共查处了数千名各级政府的官员,包括两名正部级官员。这是新中国历史上第一次因非政治原因而进行大规模的官员问责,从而开启了现代政府问责制。此后,为了应对全球金融风险和一

系列的突发事件,中国的政府责任体系日益完善。杨雪冬认为,改革开放40年来,中国的经济社会发展取得了令世界瞩目的成就。无论置于纵向的历史维度,还是横向的全球视野,都可以发现,当代中国政府不仅高质量地完成了各国政府普遍承担的基本职责,而且还顺应经济社会发展需要,积极进取,不断拓展责任内容、调整责任结构、完善责任机制,构建出一套能发挥制度优势的政府责任体制。在改革开放的推进过程中,政府责任的三要素(基本责任、履行责任的制度机制以及实现责任的能力)都发生了变化。政府所承担的基本责任从以阶级斗争为纲转变为以经济建设为中心;政府履行责任的制度机制更加完善;政府实现责任的能力在不断增强。根据杨雪冬的观察,改革开放40年来,中国政府责任变化的基本特征是:在执政党自身变革的驱动下,政府承担的责任不断丰富全面,实现责任的体制机制不断调整完善,政府的“公共性”更为明显。这些变化反映了党—国—社会三重关系的变化,基本顺应了中国经济社会发展的基本要求,并保障和维护了后者的健康快速发展,从而使政府改革与经济社会变革能够形成有效的、较为良性的互动。这是中国制度取得明显绩效的重要原因。尽管中国政府承担的责任不断丰富,但是政府责任理念已经发生了重大转变,全能政府理念被扬弃,从中央到地方各级政府都清醒认识到,政府不仅没有权力,而且没有能力承担所有责任而成为全责政府^[18]。

(七)公共服务

现代政府既有公共管理的职能,也有公共服务的职能。增加政府的服务职能,减少其管制职能,不断地从管制型政府走向服务型政府,是政府治理的发展趋势。1998年的《国务院机构改革方案》首次把“公共服务”确立为政府的基本职能,2004年温家宝首次提出了“建立服务型政府”的目标,2005年的《政府工作报告》正式将“建设服务型政府”确认为政府的目标,并且提出了相应的措施。中共十六大和十七大后,中国政府进一步明确了服务型政府的基本内容和相应的公共政策体系。中共十八大提出了“加快健全基本公共服务体系”的要求。习近平在十九大报告中再次强调“坚持人人尽责、人人享有,坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期,完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义”^[2]。由此可知,完善公共服务体系既是建设人民满意服务型政府的着力点,更是中国共产党坚持“以人民为中心”的发展思想、带领全国人民实现全面小康社会建设目标的关键点。按照姜晓萍的定义,公共服务体一般是指政府根据经济社会发展的情况与民生发展需求,在就业、教育、医疗、卫生、社保、公共安全等方面进行总体建设的有机系统,它包括基本公共服务的供给者、组织载体、范围标准、运行机制、绩效评估等内容。姜晓萍认为,改革开放40年来,中国政府在公共服务方面的主要成就是:明确了新时期公共服务体系的发展目标,制定了国家基本公共服务体系建设的总体规划;公共服务的财政投入力度逐步加大,基本形成了中国特色的公共服务体系;公共服务体制改革不断深入,基本形成了多元协同的公共服务供给模式;公共服务政策法规不断健全,初步构建起覆盖全民的国家基本公共服务制度体系;城乡基本公共服务均衡发展不断推进,农村基本公共服务水平有所改善^[19]。

(八)公共政策

在现代公共治理中,制度、政策和工具三要素变得日益重要,公共政策是政府最重要的公共品之一,公共政策的质量直接关系到公共治理的效果。改革开放以来,中国政治的一个重要变化就是政治决策与公共政策开始适度分离。党的决策重点依然在政治事务,而政府决策的重心则从政治事务转向公共事务,公共政策在各级政府治理中的作用变得日益重要,制定并执行公共政策成为政府最重要的职能。杨团认为,公共政策的范围很广泛,只要能产生公共物品、公共服务的领域都存在着公共问题,都需要解决这些问题的公共政策。公共政策的领域可以按照具有公共性的问题领域来划分,例如政治问题、经济问题、社会问题、科技问题、教育问题、人口问题、环境保护和生态问题、军事问题、外交问题,等等。而且,由于各领域之间实际上是相互渗透和交融的,所以,一个领域的公共政策会影响其他领域,解决一个公共问题需要多领域的公共政策的支持。在考察了改革开放40年来中国公共政策的变革与发展后,杨团指出了公共政策领域的四个重要变化。第一,减少公共决策的随意性和碎片化,公共政策更加制度化和体

系化。中国公共政策关注的重点从单一的经济发展转向全面的社会进步,在三农政策、劳工政策、教育政策、医疗政策、住房政策等方面,都出现了新的变化,这显示出中国的公共政策正在从追求单一经济增长的发展模式转向以人为本的新发展模式。第二,公共政策开始进行突破性的调整。常规条件下的渐进主义政策模式已经不再适宜,改革进入全面发力、多点突破、纵深推进的阶段,需要公共政策发挥导向与调节功能。第三,公共政策制定更加科学化。在国内外复杂的政治、经济、社会环境下,公共决策制定机制的科学化日益重要。中共十六届四中全会正式提出科学执政的命题后,公共决策的科学化进程也大大加速,一整套科学、合理的政策制定机制开始形成,如政策听证制度、重大决策失误责任追究制度、重大政策风险评估制度等。第四,公共决策不断民主化。开始鼓励政策制定过程中的国家和社会合作,开始强调公众参与,社会组织对公共政策的制定也开始产生各种影响^[20]。

(九)社会治理

改革开放后,随着市场经济体制的确立,社会事务日益繁杂,管理社会事务成为政府的重要职能。1993年十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次使用了“社会管理”概念,并提出要加强政府的社会管理和公共服务职能。1998年的《国务院机构方案》正式将“社会管理”“宏观调控”“公共服务”一起列为政府的基本职能。中共十八届三中全会通过的关于全面深化改革的决定,将“社会管理”改为“社会治理”;中共十九大进一步提出了“打造共建共治共享的社会治理格局”,并且鼓励建立“法治、德治和自治”有机融合的乡村治理体系。将“社会管理”变为“社会治理”,这不是简单的文字游戏,而是重大的理念转变。这表明社会管理或社会治理的主体从单一转向多元,不再是单一的政府公共权力机构,还包括社会组织、社区组织、企事业单位,甚至公民自己。这还进一步表明,“共建共享”“社会共治”“社会自治”已经成为社会治理的理想目标。周红云在系统地梳理改革开放后从社会管理走向社会治理的转变历程后指出,“社会治理”理念取代“社会管理”,意味着社会秩序的维护和达成不再是政府单方面的事务,而是政府与公民、社会共同的事务;政府不再是单一的管理主体,公民社会不再是被管理的客体;治理过程不再是自上而下的单向度管控,而是多元主体的平等协商与合作。周红云认为,过去40年社会治理改革的主要成就,既包括宏观制度环境的改善,例如,明确了全民共建共享的社会治理格局,确立了政府、市场、社会共同治理的社会治理体制;也包括微观的治理创新,例如,事业单位体制的改革、新型社会保障体制的确立、社会组织的培育和规范、社区治理体制的推行,等等。所有这些社会治理的改革,都表明了中国的社会治理开始从单位本位走向社会本位,从社会管制走向社会服务,从政府统治走向社会共治^[21]。

三、中国治理模式的特征

中共十八大后,新的中央最高领导层提出了一系列重大的战略改革举措,党的治理和国家治理进入了“新常态”和“新时代”。这些重要的治理改革包括:重构党的最高领导体制,加强党的集中统一领导,强化中央的最高权威;确立“习近平新时代中国特色社会主义思想”,更加强调政治意识形态的引领作用;将国家治理体系和治理能力现代化当作全面深化改革的总目标,推进国家治理现代化;重新回归中共的某些政治传统,通过强调群众路线等发挥党的政治动员力量;全面从严治党,通过强调政治规矩和政治纪律,营造新的政治生态;构筑新的监督监察体系,加大反腐败力度,建立廉洁政治;遏制政治竞争,重点推进社会主义协商民主。然而,纵观整个改革开放40年的中国政治发展进程,这些“新常态”和“新时代”的政治改革目前还不足以完全改变或扭转中共十八大之前业已形成的国家治理模式,在许多方面则进一步强化了改革开放以来逐渐形成的中国特色治理模式。因此,我们在10年前对改革开放30年中国治理改革的经验总结和理论概括在很大程度上仍然适用^[22] (P1-22)。

首先,以党组织为主导的多元治理结构。中国的治理主体已经多元化,但是在所有治理主体中,最重要的是中国共产党的各级组织。在西方国家,政府通常是公共治理的最重要主体。与此不同,中国的公共治理结构是一种“以党领政”的治理结构。党掌握着国家的核心政治权力,党组织比起政府机关来在公

共治理中作用更大。用习近平的话来说就是:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^[2]一方面,在同级的党委和政府中,党委是权力核心,是最高决策权威所在。比起党组织而言,政府在公共治理中更多起着执行党的决策的角色。另一方面,中国共产党目前已经拥有党员 8700 多万,党的基层组织达 436 万个,其数量远多于政府组织。在许多没有政府组织的社会领域,通常存在着党的组织,它们担负着公共治理的责任。

其次,基于“路径依赖”(path dependence)之上的增量改革道路。增量改革的实质,是在不损害或不剥夺人们已有利益的前提下,最大限度地增加新的利益总量,使人们在改革中获得更多好处。这种增量改革的方式,既强调创新与变革,又注意保持和发扬传统的政治优势,不是简单地割裂传统。它强调改革过程的渐进性,但并不是没有突破性变革。相反,在条件成熟时也经常会有一些突破性发展。这种突破性改革是局部的和间隙性的,而不是整体性和持续不断的突变。在改革的策略上,增量改革所采取的重要举措是“以点带面”,即在一些地方做局部的试验性改革,取得经验和教训后,再在更大范围推广。

其三,与选举民主相比,更加重视协商民主。选举是授权环节的民主,主要解决权力的产生和委托问题。“权为民所有”和“权为民所赋”主要通过民主选举得以实现,没有选举,就没有民主。协商是决策环节的民主,主要解决权力的制约和公共参与的问题。“权为民所用”和“权为民所谋”主要通过民主协商得到实现。因此,选举民主与协商民主处于政治过程的不同环节,都是现代民主政治不可或缺的基本要素。然而,从中国民主政治的现实发展来看,比起选举民主来,协商民主处于更加优先的地位,也更容易取得突破性成就。这既与中国的政治传统有关,也与现实的制度框架有关。从历史上看,中国有察举、科举、荐举和协商的传统,但却从来没有选举的传统。从现实上看,中国有一个相当完备的政治协商制度,有利于推进协商民主。

其四,稳定压倒一切的核心价值。从邓小平到现任中国领导人习近平,都把“稳定压倒一切”当作核心的治理价值,并以此作为评价公共治理的主要标准。在传统的中国政治语境中,社会稳定的主要意义是政权的稳定和现状的不变。改革以来,这种传统的稳定观正在发生重大变化。公共秩序在社会稳定中的重要性正在增加,以“疏”为主的“动态稳定”开始逐渐替代以“堵”为主的“静态稳定”。传统的静态稳定,其主要特点是把稳定理解为现状的静止不动,并通过压制的手段维持现存的秩序。现代的动态稳定,其主要特点是把稳定理解为过程中的平衡,并通过持续不断的调整来维持新的平衡。动态稳定的实质,是用新的平衡代替旧的平衡,使秩序由静止的状态变为一种过程的状态。中共十五大报告所表达的就是这样一种动态稳定:“在社会政治稳定中推进改革、发展,在改革、发展中实现社会政治稳定。”^[23]

其五,法治与人治同时起着重要作用的治理方式。中国在改革开放后日益重视依法治国,而且在 20 世纪 90 年代正式提出了建立社会主义法治国家的目标,在法治建设方面也确实取得了巨大的进步。但是,中国毕竟是一个有着两千多年人治传统的国家,建设法治国家将是一个相当漫长的过程。在这一过程中,人治仍将发挥重要的作用,在许多公共治理活动中,人治的作用甚至会继续重于法治。这也是为什么在中国政治中会出现独特的“一把手”现象,“一把手”在政治生活中的作用尤为重要。因此,一方面,中国要真正走向民主治理,就必须坚定不移地实现法治;另一方面,在现实生活中要取得理想的公共治理效果,公共管理者也要清醒地看到人治实际上所发挥的重要作用。对于中国的公共治理而言,正确处理好人治与法治的关系,是达到理想治理状态的重要环节。

最后,条块结合的治理格局。中国是一个实行单一制的大国,中央政府通过垂直的与平行的两个权力系统实施对国家的治理。垂直的权力系统即是由中央和省直接管理的纵向政权组织,也就是通常所说的“条”,其特征是上下垂直管理。平行的权力系统即是以地方各级党政机关管理的横向政权组织,也就是通常所说的“块”,其特征是横向的平行管理。条条与块块的结合,构成了中国公共权力错综复杂的“矩阵结构”。这一矩阵结构,既体现着中央与地方、上级与下级的关系,也体现着党委与政府、党委与人大、政府与人大以及部门与部门之间的关系。

结束语:推进国家治理现代化

中国改革开放 40 年的巨大成功,实质上也是中国共产党执政的巨大成功。在当代中国,没有任何其他的政治力量可以与中国共产党相抗衡,更没有任何政治力量可以取代中国共产党的执政。因而,对于中国共产党来说,不存在执政危机和统治危机。但是,这并不意味着党的执政没有任何挑战,更意味着中国的国家治理没有任何问题。经过 40 年的改革开放,中国特色社会主义现代化进入一个新的发展阶段。社会中不同的利益群体已经形成,各种利益冲突日益明显,社会不公平现象突出,生态环境急剧恶化,群体性事件急速增多,维持稳定的代价愈益增大,党和政府的公信力严重流失,现存的许多体制机制严重阻碍了社会进步——凡此种种都意味着我们在国家治理体制和能力方面正面临诸多新的严峻挑战。仅以政府治理和社会治理为例,我们就可以发现许多亟待解决的突出问题,包括选举、协商、决策、监督等基本民主治理制度还不健全,公共权力还没有得到有效的制约,公民参与的渠道还不畅通,公共利益部门化现象相当严重,官员的失职渎职现象时有发生,政府的公共服务还相当不足,动态稳定的机制尚未完全确立,政治透明程度相对较低,行政成本过高而效率低下,人治的状况依然相当严重,社会组织发育不健全,社会自治的程度相当低,主要公共权力机关之间的关系还不够协调,等等。

中共十九大再次强调要推进国家治理体系和治理能力的现代化,并且把推进国家治理现代化纳入了“两个百年目标”的总体战略框架之内,说明我们现存的治理体系和治理能力还相对落后,跟不上社会现代化的步伐,不能满足人民群众日益增长的政治经济需求。十九大报告指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,总体上实现小康,不久将全面建成小康社会,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”^[2]如果不采取突破性的改革举措解决国家治理中存在的紧迫问题,那么我们目前的局部性治理危机就有可能转化为全面的统治危机和执政危机。化解治理危机的根本途径,就是以巨大的政治勇气,坚定地进行政治体制改革,推进国家治理体系的现代化。

如何推进国家治理体系和治理能力现代化?中共十八届三中全会关于全面深化改革的决定和中共十九大的报告,提出了总的指导思想、主要的路线图和重大的战略部署。我们认为,从国家治理改革的角度看,应当着重做好以下六个方面的工作:

第一,进一步解放思想,努力冲破不合时宜的旧观念的束缚。解放思想,是一个民族保持其理论思维的先进性和激发其精神活力的生生不息的源泉,只有解放思想,才可能冲破传统和教条的束缚,提出新的观点和见解。治理体制的改革属于政治改革的范畴,比起其他改革更具有政治敏感性,更容易使人们畏首畏尾,解放思想尤其重要。

第二,加强顶层设计,从战略上谋划国家治理体系的现代化。正如中共十八届三中全会的《决定》所指出的,我们既要摸着石头过河,在实践中探索;又要加强顶层设计,加强宏观指导。国家的治理体系是一个制度系统,包括政治、经济、社会、文化、生态等各个领域,必须从总体上考虑和规划各个领域的改革方案,从中央宏观层面加强对治理体制改革的领导和指导。

第三,总结地方治理改革创新经验,及时将优秀的地方治理创新做法上升为国家制度。改革开放 40 年来,我们在政府治理和社会治理方面做了大量可贵的探索,积累了许多宝贵的经验。然而,许多好的治理改革经验因为没有上升为国家制度而被中止,或者仅在小范围内实施。应当系统地总结各级政府,特别是城市政府的治理改革经验。城市治理是地方治理的重要组成部分,也是国家治理的重要组成部分,国家治理现代化必然要求城市治理现代化。城市治理既要注重实践经验,也要将理论创新结合起来,并及时将成熟的改革创新政策上升为法规制度,从制度上解决政府治理和社会治理改革创新的动力问题。

第四,既要继承发扬我国传统治国理政的经验,也要学习借鉴国外政府治理和社会治理的先进经验。一方面,中国有许多优秀的传统治理经验,特别是在基层社会治理方面,如何将德治、自治和法治有机结合起来,可以从传统治理中吸取经验。另一方面,政府治理和社会治理的改革创新,是一种世界性的趋

势,各国在这方面既有许多成功的经验,也有不少深刻的教训,我们应当借鉴、汲取。我们从来主张要学习人类文明的一切优秀成果,当然包括政治文明的优秀成果。改革开放以来,我们在建立现代国家治理体系方面的许多进步和成就,其实也得益于向外国的先进经验学习。

第五,坚决破除阻碍社会进步的体制机制障碍,建立和完善与中国特色社会主义现代化要求相适应的现代国家治理体制。国家治理体系的现代化,最重要的还是体制机制的现代化和人的现代化。影响国家的治理水平和效益有两个基本因素,即治理者的素质和治理的制度,这两者都不可或缺。但比较而言,制度更具有根本性,因为制度可以改造人的素质,可以制约治理者的滥权和失职。因此,国家治理体系现代化的关键在于制度的改革和创新,即制度的破与立。

第六,破除官本位观念,消除官本主义流毒。就目前我国的实际情况而言,官本位观念和官本位现象是影响治理者素质的重要因素。官本主义是长期支配我国传统社会的政治文化和政治体制,其实质是官员的权力本位,它与建立在公民权利本位之上的现代政治文明和现代国家治理是格格不入的,与社会主义政治文明是背道而驰的。

总而言之,要在2035年基本实现国家治理现代化,到2050年全面实现国家治理现代化,其艰巨性可想而知。实现这项艰巨的战略任务,不仅需要坚定的决心、坚强的领导和果断的措施,同样也需要宽广的胸怀、高度的智慧和正确的道路。国家治理现代化必须超越任何组织和群体的局部利益,而以中华民族和全体人民的整体利益和长远利益为着眼点:不仅要集中全党的智慧,而且要集中全国人民的智慧;不仅要有政治精英的参与,也要有普通民众的参与;不仅要依靠党组织强大的政治动员能力,更要严格遵循民主执政、依法执政和科学执政的基本方略。

(本文是“改革开放40年中国的治理改革”课题的总报告。感谢杨团、王长江、周光辉、何增科、黄卫平、时和兴、姜晓萍、杨雪冬、陈家刚、周红云等教授的参与。本文充分吸取了他们的研究成果,但对于文中观点,作者负全部责任)

参考文献

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 人民日报, 2013-11-16.
- [2] 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. 人民日报, 2018-10-28.
- [3] 俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [4] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定. 人民日报, 2014-10-29.
- [5] 俞可平. 论国家治理现代化. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [6] 国家统计局. 中国统计年鉴(2016). 北京: 中国统计出版社, 2016.
- [7] Avery Goldstein. The Political Logic of Economic Reform in China by Susan Shirk. American Political Science Review, 1994, 88(3).
- [8] 邓小平文选: 第3卷. 北京: 人民出版社, 1993.
- [9] 王长江. 中国共产党: 党的建设//俞可平. 中国治理变迁40年(1978-2018). 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [10] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗(在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告, 2007年10月15日). 北京: 人民出版社, 2007.
- [11] 黄卫平. 中国基层民主制度: 发展与评估//俞可平, 李侃如等. 中国的政治发展: 中美学者的视角. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [12] 政协全国委员会办公厅, 中央文献研究室编. 人民政协重要文献选编: 中. 北京: 中央文献出版社, 中央文史出版社, 2009.
- [13] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. 人民日报, 2012-11-08.
- [14] 中共中央. 关于加强社会主义协商民主建设的意见. 人民日报, 2015-02-10.

- [15] 陈家刚. 协商民主: 制度设计及实践探索. 国家行政学院学报, 2017, (1).
- [16] 何增科. 建构现代国家廉政制度体系: 中国的反腐败与权力监督. 广州大学学报(哲学社会科学版), 2011, (1).
- [17] 周光辉. 中国行政改革 40 年//俞可平. 中国治理变迁 40 年(1978-2018). 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [18] 杨雪冬. 社会变革中的政府责任: 中国的经验. 中国人民大学学报, 2009, (1).
- [19] 姜晓萍, 陈朝兵. 我国基本公共服务体系的共同趋势与地区差异——基于国家和地方基本公共服务十二五规划的比较. 上海行政学院学报, 2013, (6).
- [20] 杨团. 社会政策//俞可平. 中国治理变迁 30 年. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [21] 周红云. 从社会管理走向社会治理: 概念、逻辑、原则与路径. 团结, 2014, (1).
- [22] 俞可平. 走向善治: 30 年来中国的治理变迁及其未来趋势//俞可平. 中国治理变迁 30 年. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [23] 江泽民. 高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪. 人民日报, 1997-09-12.

Governance Reform in China (1978–2018)

Yu Keping (Peking University)

Abstract The policy of reform and opening up has not only brought a remarkable transformation in the course of China's own development, but also, to no small extent, has changed the course of world history. But what is it that has created the miracle of China's modernization? This paper will look at the relationships between central and local, between state and society, and between government and market, and consider the rule of law, public services, civic participation, democratic decision-making, social governance, government accountability, political transparency, and grassroots self-governance. From this perspective, politics in China has, since reform and opening up began, undergone a major transformation. We could argue that one of the fundamental reasons for the phenomenal success of the reform and opening policy is that China has successfully carried out political reforms in terms of national governance. If we take, for example, important reforms in the field of governance such as Party building, grassroots democracy, consultative democracy, political oversight, administrative reform, public policy, public services, and social governance, not only do we see the new changes in China's democratic governance brought by 40 years of reform and opening up, and the great strides China has achieved in modernizing the country's governance; but we find that a kind of governance model with Chinese characteristics has already begun to take shape.

Key words reform and opening up; Chinese development; political reform; national governance

■ 收稿日期 2018-01-24

■ 作者简介 俞可平, 政治学博士, 北京大学讲席教授, 北京大学政府管理学院院长, 北京大学中国政治学研究中心主任; 北京 100871。

■ 责任编辑 叶娟丽