

# 中国国家制度型构与“更加成熟、更加定型”基础

秦德君

**【摘要】**一个国家政治发展最为显性的地带是其形成的国家制度体系。1992年,邓小平提出恐怕再有三十年的时间,才会在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次把“更加成熟、更加定型”的时间确定在2020年。2019年,《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》提出到中国共产党成立100周年时,在各方面制度更加成熟、更加定型上取得明显成效;2035年各方面制度更加完善;新中国成立100周年时中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。中国国家制度体系是一个有着四个层级结构的系统。经过岁月检验后的稳定、持续良好的制度效能、经过深化改革获得的广泛制度认同和制度比较中的“型构特质”,为推进制度更加成熟、更加定型提供了基础性的支撑。推进中国国家制度更加成熟、更加定型,展现更为蓬勃的制度生命力,是新时代中国政治发展的主要目标。

**【关键词】** 中国特色社会主义;中国国家制度;制度型构;制度成熟与定型

**【中图分类号】** D63      **【文件标识码】** A      **【文章编号】** 1006-7426[2020]05-0130-013

10.13553/j.cnki.llygg.2020.05.011

## 一、中国国家制度体系:层级与构成

2019年10月,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》提出:“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。”并把这一分为

---

**基金项目:**本文系2019年度马克思主义理论研究和建设工程重大项目、国家社会科学基金重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想的时代意义、理论意义、实践意义、世界意义研究”(项目编号:2019MZ019)、中央高校基本科研业务专项资助项目“疫情大考后推进公共治理补短板研究”(项目编号:2232018H-06)的阶段性成果。

**作者简介:**秦德君(1959-),男(汉),浙江绍兴人,新闻传播学博士后,政治学博士,东华大学马克思主义学院教授,上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员,上海政治学会副会长,主要研究方向:中国国家制度、政治设计与中国特色社会主义。

三个阶段的目标,作为“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”。<sup>[1]</sup>中国国家制度具有特定的型构,它的不断走向成熟、定型的发展过程,既是政治发展之果,又是推进新的政治发展的动因。

当代政治学家萨缪尔·亨廷顿在谈到政治发展时认为,政治发展是现代化的政治性后果。一国政治发展最显性地带,是所形成的制度体系。国家制度体系是一个国家公共生活的基本框架。分析一个国家的制度体系,“型构”(configuration type)是个重要的观察点。制度之“型构”,反映了一国规制体系综合配置构成和公共生活的质量。对于一个国家的制度建设来说,更重要的是“型构”而不是“构型”(construct)。

中国国家制度和治理体系是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系,是能够持续推动拥有近十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。<sup>[2]</sup>一定意义上,我们可以把1949年中华人民共和国成立以来特别是1978年中国改革开放以来所有的进步,都归结为制度与体制的进步。是哪些制度担纲了国家治理的规制主体?一种国家制度具有怎样的型构和内生逻辑?进而,国家制度体系如何实现更加成熟和定型并实现制度效能产出的最大化?这是国家制度分析中尤应关切的问题。

中国国家制度体系是一个有着不同层级的结构体系。概括来说,第一层级是包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度等在内的根本政治制度和基本政治制度。第二层级是以这些基本制度为基础的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制。第三层级是在国家治理体系上的延伸,本质任务是把国家制度的效能放到最大。第四层级是各种微观制度、各领域治理制度以及地方治理制度(详见表1)。

表1 中国制度体系层级

层级	界面	形态
第一层级	国家总体治理界面	国家根本政治制度、基本政治制度
第二层级	分项、各方位治理界面	经济、政治、文化、社会、生态文明体制
第三层级	治理技术系统界面	国家治理体系
第四层级	基层治理界面	各种微观制度、各领域治理制度、地方治理制度

中国国家制度集中体现了“生成性”(本国文化、传统、民族性)与“创制性”(依据政治发展现实进行制度供给)的双重特性。改革开放40多年来中国政治发展的制度成果,推进了政党制度、政权制度、民主制度、基层自治制度和国家和平统一制度的发展和完善,它们共同构成了中国国家制度的型构体系(详见表2)。

这五方面构成了国家制度体系的主体部分。它们是建立在以马克思主义基本原理为指

表 2 中国国家制度型构特征

类别	政制	型构特征
国家政党制度	中国共产党领导的多党合作制	一党执政、多党参政
国家政权制度	人民代表大会制度	“一院制”与代议制
国家民主制度	政治协商制度	以“协商民主”为基本特点,与“选举民主”相辅相成
国家基层自治制度	民族区域自治制度	实行少数民族管理区域内部事务
	基层群众自治制度	“村民委员会”“居民委员会”“企业职工代表大会”为基本运行方式
国家和平统一制度	“一国两制”	允许香港、澳门、台湾保留资本主义制度。港人治港”、澳人治澳”、高度自治

导、立足中国实际并以政治发展实践性、探索性为前提这一基础之上的。

国家制度体系是我国制度“更加成熟、更加定型”的主线。国家制度成熟定型的过程是坚持和完善这一制度体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的过程,它是新时代中国政治发展的主要目标,正如《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》指出的:“既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体系的稳定性和延续性,又要抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度,推动中国特色社会主义制度不断自我完善和发展、永葆生机活力。”<sup>[3]</sup>

## 二、中国特质与文化根基:国家制度的内生逻辑分析

《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》指出:中国特色社会主义制度和国家治理体系“植根中国大地、具有深厚中华文化根基”,<sup>[4]</sup>它的形成发展过程显现了强大的内生逻辑。

### (一)政党制度:中国共产党领导的多党合作制内生逻辑

“政党是现代政治特有的组织形式,但从另一种意义上说它又不是完全现代的制度。”<sup>[5]</sup>自17世纪第一个政党产生算起政党政治已有300多年历史。全球范围内200多个国家、地区大多实行政党政治。“政党必然反映政治的逻辑而非效率的逻辑。”<sup>[6]</sup>在不同国家,作为政党政治的现代政党制度表现为不同的政党制度体系。中国政党制度是中国共产党领导的多党合作制。它不是多党制,也不是一党制,而是一种新型合作制。中国共产党同各民主党派“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”,共同治理国家。这一政制型构孕育于民主革命时期,确立于新中国建立后,进一步发展于十一届三中全会后改革开放的历程中。

在民主革命时期,各民主党派同中国共产党长期合作,为争取新民主主义革命胜利和建立新中国做出重要贡献。1949年9月,在北京召开的由各民主党派、人民团体、爱国民主人士、华侨代表和少数民族代表参加的中国人民政治协商会议,制定了具有临时宪法性质的共同纲领。1956年社会主义改造基本完成后,中央提出“多党合作比只有一个党好”和“长期共存、互相监督”方针,并载入党八大《决议》,作为一种基本政治制度确定下来。1979年6月,邓小平代表中央宣布,我国社会阶级状况发生了根本变化,各民主党派已成为各所联系的社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者政治联盟。1982年9月,党的十二大提出“长期共存,互相监督,肝胆相照,荣辱与共”方针;1987年10月,党的十三大把共产党领导的多党合作和政治协商制度,同人民代表大会制度并列为中国社会主义政治制度。

1989年12月24日,中共中央发出《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》(中发[1989]14号),对党际关系做出界定:“中国共产党是社会主义事业的领导核心,是执政党。各民主党派是同中国共产党通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党,是参政党。”2005年2月18日,为适应国际国内形势的深刻变化,中共中央提出《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》(中发[2005]5号),进一步规范政治协商的内容、形式和程序。2012年11月,党的十八大报告提出“把政治协商纳入决策程序,坚持协商于决策之前和决策之中,增强民主协商实效性”。<sup>[7]</sup>2017年10月,党的十九大进一步拓展“协商”概念:“统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商”<sup>[8]</sup>,使协商民主得到进一步拓展。

中国共产党同各民主党派政治协商,主要采取民主协商会、小范围谈心会、座谈会等形式。除会议协商外,民主党派中央可向中共中央提出书面建议。协商内容包括:中国共产党全国代表大会、中共中央委员会的重要文件;宪法和重要法律的修改建议;国家领导人的建议人选;关于推进改革开放的重要决定;国民经济和社会发展的中长期规划;关系国家全局的一些重大问题;通报重要文件和重要情况并听取意见,以及其他需要同民主党派协商的重要问题,等等。前民建中央主席、全国人大常委会副委员长成思危曾作过一个比喻:“西方的政党制度是‘打橄榄球’,一定要把对方压倒。我们的政党制度是‘唱大合唱’……这个指挥无论从历史还是现实来看,都只有中国共产党才能胜任。唱大合唱,就要有主旋律,这个主旋律就是建设中国特色社会主义。”<sup>[9]</sup>中国共产党领导的多党合作制作为一种政治合作方式,在世界范围内提供了一种党际关系的新范式。

## (二)政权制度:人民代表大会制度内生逻辑

广义的国家制度可以从政体和国体两方面来认识。“国体”(Form of State)指国家的性质,同一类型的国家可以有不同的国体。“政体”(Form of Government)是一个国家的政权方式。古希腊思想家亚里士多德在谈到古希腊城邦政制时说:“政体可以说是一个城邦的职能组织,由以确定最高统治机构和政权的安排。”<sup>[10]</sup>历史上出现过“君主制”(Monarchy,包括国王、皇帝、



大公、苏丹、沙皇在内的国家元首政体)、“贵族制”(Aristocracy,由贵族和上层代表为统治者的政体)、“共和制”(Republicanism,权力机关和国家元首由选举产生的政体)、“政教合一制”(Caesaropapism,政权神权合为一体)等多种政体。现代国家共和制中,则有“内阁制”(Cabinet System,对议会负责,内阁总揽国家行政权力)、“总统制”(Presidential Government,总统为国家元首和政府首脑,只向人民负责不对议会负责)、“委员会制”(Councillor Government,实行合议制国家立法机关与行政机关议行合一)、“苏维埃制”(Soviet System)和我国人民代表大会制等不同政体型构。从制度特性分析看,人民代表大会制度是一种“吸纳型”“渐进型”和“生长型”的制度型构:

其一,兼容并蓄,具有历史渊源性。它是在长期革命斗争中根据巴黎公社和苏维埃制度原则、总结了革命根据地政权建设经验,又结合了现实情况后形成的,甚至容纳了一部分古希腊“公民大会”的民主元素。早在第一次国内革命战争时期,就出现了罢工工人代表大会和农民协会等组织。第二次国内革命战争时期“工农兵代表大会”成为根据地政权组织形式。抗日战争时期根据地政权组织中有参议会。第三次国内革命战争时期在农会、贫农团等基础上,建立了区乡两级人民代表会议。1949年新中国成立后,在地方召开了各界人民代表会议,并代行地方人民代表大会职权。

1950年,毛泽东指出:“人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论,并做出决定,必须使出席人民代表会议的代表们有充分的发言权,任何压制人民代表发言的行动都是错误的。”<sup>[11]</sup>1953年,通过普选,各地陆续召开各级人民代表大会。1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议在京召开,人民代表大会制度建立起来。1982年,宪法进一步规定了包括人民代表大会制度在内的国家政治制度 and 经济制度。可以看到,这一制度具有历史性、渐进性而非纯主观建构。

其二,它是一种“代议制”,体现了“现代性”(modernity)特质。政治理论家J.S.密尔(John Stuart Mill)曾指出:“代议制政体就是,全体人民或一部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权。”<sup>[12]</sup>人类代议制的核心要素,是由通过普选产生的代表组成议会,代表民意行使国家权力。我国人民代表大会不仅行使立法权,而且由它产生行政、监察、审判、检察等国家机关,向人民代表大会负责并受其监督。

其三,反映“国体”性质。恩格斯在谈到工人阶级的国家形式时曾指出:“如果有什么是毋庸置疑的,那就是,我们的党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下,才能取得统治。民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式。”<sup>[13]</sup>人民代表大会制度一个重要特性,是它的“人民性”,即“民主共和”的特质,它体现了包括工人、农民、知识分子等在内的广大劳动者这一最大的包容性,凸现了“人民民主”和“以人民为中心”的国家性质。

### (三)民主制度:协商民主制度内生逻辑

协商民主是“有事好商量”<sup>[14]</sup>的制度化。它以政治协商为特色,是对人类代议民主、间接民

主、远程民主的补充,为当代民主形式增添了新的型构。我国长期政治实践中两种民主方式成为基本方式,即以投票、选举行使公民权利的“选举民主”和在重大决策前和过程中社会各方开展充分协商、取得共识的“协商民主”。2006年2月8日,《中共中央关于加强人民政协工作的意见》中指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,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。”这一论述界定了“协商民主”与“选举民主”的联系和区别,揭示了“协商民主”在国家治理中的重要作用,为推进协商民主拓展了空间。

作为国家民主政治的主体性构建,协商民主一是实施于政治协商中。在新中国成立初期,主要以“双周座谈会”“协商座谈会”“最高国务会议”等方式展开。改革开放后,政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、常务委员专题座谈会、各专门委员会会议等成为开展协商的基本渠道。无论是中国共产党全国代表大会和中央委员会全体会议做出各项重大决定,还是国民经济与社会发展的中长期规划;无论是宪法修改,还是政府工作报告,都注重听取各民主党派、无党派人士的意见和建议。如2017年8月,党的十九大报告初稿形成后,习近平主持召开党外人士座谈会,及时听取各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士意见和建议。

二是实施于智力支持中。各界别通过专题调研报告、提案、建议案等反映社情民意。各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士曾就西部大开发、中部崛起、振兴东北、宏观调控、建设新农村、乡村振兴战略等提出建言,提供智力支撑。即使是中国共产党党内建设也充分听取意见,如2004年,《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》初稿形成后,即专门听取各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派代表人士的意见,共有22条建议被采纳。

三是实施于民主监督中。政协委员、各民主党派成员和无党派人士通过受聘于政府部门和司法机关,开展监察、督查、检查等工作,并通过各种途径方式对重大决策、重大方针政策以及实施和贯彻,对领导干部履职和清廉情况展开民主监督,形成对党内监督、法律监督、行政监督的补充。

四是实施于合作共事之中。在各个历史阶段,各民主党派、无党派和各界别人士参与国家大政方针、法律法规的制定执行。毛泽东曾强调:国事是国家的大事,不是一党一派的私事。共产党只有对党外人士实行民主合作的义务,而无排斥别人、垄断一切的权利。改革开放40多年来全国各级人大、政府机构中党外人士不断增多,他们担任领导职务与党内干部享有同等权力。

人类的民主具有复杂的谱系,如从民主的方式看,有直接民主与间接民主;从民主的性质看,有精英民主与草根民主;从民主的类型看,有选举民主和协商民主;从民主的领域看,有政党民主、社会民主与国家民主;从民主的历程看,有古代民主与现代民主。协商民主在人类政治实践中有着悠久的历史,而协商民主的“中国方式”,拓展了人类民主的方阵。总体上“协商于决策之前和决策执行过程中”已在国家治理和地方治理中形成较为成熟的机制,协商民主

的功能价值不断放大。新时代随着经济社会主要矛盾和社会结构的深刻变化,这种民主方式越来越成为扩大政治参与,进行诉求表达的主渠道。

#### (四)自治制度:民族区域自治制度与基层群众自治制度内生逻辑

这一制度型构基本内容是:以少数民族聚居区为基础建立民族自治地方,根据宪法和法律设置自治机关,行使自治权。这一制度安排基于不同民族、不同地方社会经济和文化差异的实际状况,为激发和保持地方活力、尊重各民族的主体地位提供了空间。从制度学和国家治理考量,这一制度也是对国家幅员辽阔、政策效能产生一定落差这一客观现状的一种有效补益。

从制度内生性看,中国社会实际状况是这一制度型构确立的内在动因。历史上各民族交错聚居、交流频繁,形成了丰富灿烂的各民族文化。新民主主义革命中就形成了民族区域自治的做法,1941年,陕甘宁边区政府在关中正宁县建立“回民自治乡”、在城川建立“蒙古族自治区”。1947年建立起第一个省级自治区“内蒙古自治区”。1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议认为,实行民族区域自治,是各民族在国内实行平等、团结、联合最适当的形式。在《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国宪法》中,将这一制度作为基本制度确定下来。

1950年,毛泽东强调:“按照共同纲领的规定,少数民族地区的风俗习惯是可以改革的。但是,这种改革必须由少数民族自己来解决。”<sup>[15]</sup>1955-1965年,新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、广西壮族自治区和西藏自治区等先后成立。1980年8月18日,邓小平在中央政治局扩大会议上提出“要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治”。<sup>[16]</sup>1984年5月,第六届全国人大二次会议通过《中华人民共和国民族区域自治法》,到1991年底建立民族自治地方156个,包括5个自治区、30个自治州、121个自治县(旗),还建立起1571个民族乡。自治人口占到全国少数民族总人口90%以上。

这一制度型构,不仅对“单一制”结构下尊重各民族主体地位、激发创造精神,发挥出重要作用,还对在不同区域和地方差异性、科学地投放公共政策,确保政策效能和治理绩效提供了法律渠道,它是对“单一制”国家结构非常重要的制度补充。

所谓基层自治制度,是根据宪法和法律规定,基层群众在所居住的区域内依法直接行使民主权利,进行自我管理、自我教育、自我服务的国家制度。主要包括三方面:农村社区村民自治制度(建立村民委员会);城市社区居民自治制度(建立居民委员会);以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度(职工代表大会)。这一制度型构的最大预期,是尊重基层群众主体地位,容纳更广泛的公民有序政治参与。

中国基层自治制度发端于城市管理。1949年,新中国成立初期,上海许多里弄和居民点在接管专员办事处帮助下,成立自来水管理委员会、居民卫生小组、反轰炸人民防护队、里弄福利会等组织。这些群众组织解决了大量民生问题。1950年11月,根据“冬防”(防特、防匪、防空、防火)统一要求,上海组建了里弄组织“人民冬防服务队”2020个。冬防服务队组织发动群



众,巩固社会治安,同时为居民福利服务。1951年4月,上海市人民政府召开街道里弄代表会议,总结街道里弄居民组织建设经验,提出搞好街道里弄的福利和安全工作,将抗美援朝爱国主义运动贯彻到群众中去。会议提出将原有“人民冬防服务队”改组为街道里弄居民委员会的方案,并确定以当时工人居住集中的普陀区“梅芳里”为试点,探索建立居民委员会的经验。

1954年12月31日,第一届全国人大常委会第四次会议通过《城市居民委员会组织条例》,从法律上界定居民委员会为“群众自治性的居民组织”。1980年1月19日,全国人大常委会重新颁布这一条例,城市基层群众自治制度得以恢复发展。两年后颁布新宪法,将城市基层群众自治制度推广到农村,规定成立村民委员会。1987年,全国人大通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。1989年12月26日,第七届全国人大常委会第十一次会议通过并颁布《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,从1990年1月1日起施行。2018年12月29日,第十三届全国人大常委会第七次会议对《中华人民共和国城市居民委员会组织法》作出修正。

严格意义上的农村基层群众自治产生于党的十一届三中全会改革开放之后。20世纪80年代初,在实行家庭联产承包责任制的一些地方,农民自发成立了“村管会”“议事会”,制订村规民约,成为基层自治的先声。1982年宪法规定,在全国范围内通过试点建立村民委员会。1985年,生产队改村民委员会在全国基本结束,建立起村民委员会92万多个。1987年11月24日,第六届全国人大二十三次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,1988年6月1日起试行,标志着村民自治进入有法可依阶段。1990年,在全国开展村民自治示范活动,建立一大批示范县(市)、乡(镇)、村。<sup>[17]</sup>1998年11月4日,第九届全国人大常委会第五次会议通过村民委员会组织法。2010年10月28日,第十一届全国人民代表大会常务委员第十七次会议修订。2018年12月29日,第十三届全国人大常委会第七次会议对《中华人民共和国村民委员会组织法》作出修改。至此,基层群众自治制度基本确定。

党的十四大报告和党的十五大报告都论及了民族区域自治制度。党的十四大报告提出“坚持和完善民族区域自治制度,坚持平等、互助、团结、合作,以促进各民族的共同繁荣”。<sup>[18]</sup>党的十五大报告提出“坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度”。<sup>[19]</sup>党的十七大报告首次把“基层群众自治制度”列入中国特色政治制度范畴,并强调“扩大基层群众自治范围”“实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”。<sup>[20]</sup>基层群众自治制度作为推进基层民主的基础性工程,为我国发展民主政治提供了制度框架。

#### (五)国家和平统一制度:“一国两制”内生逻辑

在国家主体实行社会主义制度条件下,允许香港、澳门、台湾实行资本主义制度,这是根据实际情况确立的恢复对港澳行使主权、促使台湾和平回归的战略构想。1979年元旦,全国人大常委会发表《告台湾同胞书》,宣布和平统一祖国的方针。1979年1月,邓小平提出“只要台湾回归祖国,我们将尊重那里的现实和现行制度”。1981年9月30日,时任全国人大常委会委



员长的叶剑英发表谈话,阐明台湾回归祖国,实现和平统一的九条方针。提出国家统一后“台湾可作为特别行政区,享有高度的自治权,并可保留军队,中央政府不干预台湾地方事务”“台湾现行社会、经济制度不变,生活方式不变,同外国的经济、文化关系不变。私人财产,房屋、土地、企业所有权、合法继承权和外国投资不受侵犯”“台湾当局和各界代表人士,可担任全国性政治机构的领导职务,参与国家管理”等。九条方针表述了“一国两制”的基本构想。

1982年9月,邓小平在会见英国首相撒切尔夫人时首提用“一个国家,两种制度”来解决香港问题。同年,《中华人民共和国宪法》草案新增第三十一条:“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”1982年12月,第五届全国人大五次会议通过宪法,使“一国两制”获得宪法依据。1984年5月,全国两会《政府工作报告》正式提出“一国两制”方针,成为一项基本国策。

1985年、1988年,全国人大分别成立香港特别行政区基本法起草委员会和澳门特别行政区基本法起草委员会。1990年4月4日,第七届全国人大三次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,1993年3月31日,第八届全国人大一次会议通过《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》。“一国两制”构想首先运用于解决香港问题,继而运用于解决澳门问题。1984年12月19日、1987年4月13日,中国政府先后与英国政府和葡萄牙政府签订《关于香港问题的联合声明》和《关于澳门问题的联合声明》。1997年7月1日、1999年12月20日,中国政府分别对香港和澳门恢复行使主权。

根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》,香港特别行政区不实行人民代表大会制度,也不采用“三权分立”制度,它兼顾到各阶级、阶层的利益,同香港社会经济制度相适应。“一国两制”是一个伟大创举,坚持“一国”是实行“两制”的前提和基础,“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内。<sup>[21]</sup>

台湾问题不同于香港、澳门,但同样适用“一国两制”。1995年1月30日,江泽民发表《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗》的讲话,就推进祖国和平统一进程提出“八项看法和主张”。1992年两岸分别授权的海协会、海基会达成“九二共识”并于翌年举行首次“汪辜会谈”,实现1949年以来两岸高层人士的首次公开会谈。2005年3月14日,第十届全国人大三次会议通过《反分裂国家法》,提出在三种情况下大陆可用“非和平手段”处理台湾问题。这是对“一国两制”和平统一制度的重要补充。

党的十七大报告、十八大报告、十九大报告都列出专章论述“一国两制”。党的十九大报告强调,“必须把维护中央对香港、澳门特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来,确保‘一国两制’方针不会变、不动摇,确保‘一国两制’实践不变形、不走样”。<sup>[22]</sup>

世界上各种纷争一直伴随人类漫长历史,找到一条新路解决好争端,是一种政治智慧。“一国两制”包含的指导原则和哲学理念,为解决各种争端、促进和平发展拓展了思路,它是践行马克思主义原则性、尊重事物多样性、体悟政治过程灵活性的成功典范。

### 三、夯实中国国家制度“更加成熟、更加定型”的基础

1992年,邓小平在视察南方的著名谈话中谈道:“恐怕再有三十年时间,我们才会在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度,在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。”<sup>[23]</sup> 2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,到2020年“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型”,首次把“更加成熟更加定型”时间确定在2020年。2019年10月,《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》进一步提出“分段时间表”:到党成立100年,即2021年“在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效”;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,即2049年“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”。中国国家制度的更加成熟、更加定型是世界性的大事情,是中国特色社会主义经过漫长探索历程取得的巨大成就。从人类制度文明的经验看,一种国家制度最终实现“更加成熟、更加定型”,须立足于以下四方面的基础性支撑。

#### (一)经岁月检验后的稳定

人类秩序的显性表征是“稳定”。这种“动态稳定”是由制度体系来提供和维系的,它“将变动控制在现存结构的限定之内”。<sup>[24]</sup>而制度本身的“稳定”,又是人类秩序的重要条件,这种制度的稳定,是经岁月不断检验后获得的“制度自信”的恒定状态。而“制度自信”是基于对制度型构、制度内质、制度功能特别是制度价值、制度效率的理性认知与制度比较所获得的一种制度信念。“制度自信”是一个国家制度成熟定型的精神力量,否则就成为马克思批评过的“没有精神的制度”。

新中国成立70多年特别是改革开放40多年的不断探索实践,我国国家制度日趋成熟定型;但另一方面,制度的成熟定型又是一个长期的过程。2014年2月,习近平在省部级干部全面深化改革专题研讨班上的讲话中谈道:“英国从1640年发生资产阶级革命到1688年‘光荣革命’形成君主立宪制度,用了几十年的时间,而这套制度成熟起来时间就更长了。美国从1775年开始独立战争到1865年南北战争结束,用了将近90年的时间,新的体制才大体稳定下来。法国从1789年发生资产阶级革命到1870年第二帝国倒台、第三共和国成立,其间经历了多次复辟和反复辟的较量,用了80多年时间。就是日本,1868年就开始了明治维新,但直到第二次世界大战结束后才形成了现在这样的体制。”<sup>[25]</sup>同时,制度成熟定型后亦非一成不变,还要不断融铸时代精神,不断与时俱进。按照制度经济学家诺斯(Douglas C. North)的观点,“制度变迁决定了社会演进的方式”<sup>[26]</sup>。社会进步发展,就是通过制度的不断变迁和推陈出新来体现的。因此制度目标的“稳定”是一种动态性的、变革性的稳定。

### (二)持续良好的制度效能

人类之所以需要制度,是因为制度“有用”。“制度通过向人们提供一个日常生活的结构来减少不确定性”“制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构”。<sup>[27]</sup>一种能够提供有效激励的制度,是保证国家经济增长的决定性因素。更重要的是,一个国家发展质量和综合竞争力根本上取决于制度供给的质量;一个国家“规则政治”的实现则体现于“政治规则”的质量和层级。亨廷顿指出:“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度。”<sup>[28]</sup>持续良好的制度效能,包括制度功能和制度效率,最主要体现在两个方面:一是能提供公共秩序的基本框架,来提升公共生活的质量;二是能提供群体激励,即一种制度能激励社会成员人心向善,参与社会创造。

改革开放以来我国通过不断的制度创新,制度效能不断放大,如“集中力量办大事”的优势在多方面得到体现。但同时要看到,“制度效率”根本上体现的是制度功能的“社会速度”,不是决策本身时段长短的“单位时间”。决策单位时间的“疾”“缓”并不能真正反映真实的制度效能。制度的成熟定型,建立在制度效能效率提升的基础上;而社会生活制度化的推进,有利于进一步提升制度效能、夯实制度成熟定型的基础。

### (三)经改革不断深化获得的制度认同

制度认同是制度成熟定型的内在支撑。制度认同的本质,是对制度体系在价值层面的接纳。先有制度的认同,再有政治的认同。制度认同的前提,是一种制度体系能不断融铸时代精神与时俱进,不仅给国民带来“利好”,更能形塑一个社会的公共道德和社会品质。

制度是经济社会发展的重要变量。推动经济增长的因素包括资本、劳动力、自然资源、技术和制度,其中制度是最重要的“发动机”。1980年8月18日,邓小平在中央政治局扩大会议上指出,“党和国家现行的一些具体制度中,还存在不少的弊端,妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革,就很难适应现代化建设的迫切需要,我们就要严重地脱离广大群众”,并强调“如果不坚决改革现行制度中的弊端,过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现”。<sup>[29]</sup>当时提出这一问题,就是要加快推动制度改革,提升制度的社会认同,具有高瞻远瞩的“制度自省”和远见卓识。

党的十九大报告强调“坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”,<sup>[30]</sup>十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出60个方面改革任务,多属体制机制方面的结构性问题。正是不断的深化改革,使制度认同度不断得以提升。

### (四)制度比较中的“型构特质”

制度是一个社会结构的灵魂。一种国家制度的成熟定型,在于它既吸纳了人类制度文明的相关成果,又获得了不同于其他规制的“型构特质”,而且这种“型构特质”在历史和岁月的大浪淘沙中是站得住的。由政党制度、政权制度、民主制度、基层自治制度、“一国两制”和平统

一制度构成的中国国家制度体系,融汇了丰富的“中国特质”,既不同于其他国家的制度,也有别于传统的固有模式。亚里士多德在论及古希腊城邦制度时谈道:“任何制度,凡先前的总是比较粗疏,而后起的就可以更加周到。”<sup>[31]</sup>中国 40 多年改革开放带来了翻天覆地的变化,实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。经济总量跃至世界第 2 位,人均 GDP 从 40 年前第 120 多位,提升到现在的 60 多位。中国城镇化率 57.4%,<sup>[32]</sup>基本完成从农村社会向城市社会的转型。这种改革推动的历史性变迁,成为中国社会不断进步的巨大动力,也使制度历经风雨洗涤而更具开放性特征,不断熔铸新的时代精神而不断完善,成为制度成熟定型的又一重要支撑。

习近平在中央政治局第十七次集体学习会上强调:“要加强对中国特色社会主义国家制度和法律制度的理论研究,总结 70 年来我国制度建设的成功经验,构筑中国制度建设理论的学术体系、理论体系、话语体系,为坚定制度自信提供理论支撑。”<sup>[33]</sup>强化对于中国国家制度型构的研究,对于彰显中国特色社会主义制度优势,推进包括制度学术体系、理论体系、话语体系在内的中国国家制度理论建设意义重大。新时代进一步创造体制机制新优势,以制度创新实现动力转换,完善和发展中国特色社会主义制度体系,才能展现更为蓬勃的制度生命力,才能实现新发展,也才能促使制度“更加成熟、更加定型”,为人类制度文明建设贡献新的中国业绩。

#### [参考文献]

[1][2][3][4][21]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[N].人民日报,2019-11-06.

[5][6][28][美]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华译.上海:生活·读书·新知三联书店,1989:85,85,1.

[7]胡锦涛文选(第 3 卷)[M].北京:人民出版社,2016:634.

[8][14][22][30]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[N].人民日报,2017-10-28.

[9]成思危谈政党制度:中国民主党派不是政治花瓶[EB/OL].中国新闻网,2006-09-20.

[10][31][古希腊]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭译.北京:商务印书馆,1965:178,92.

[11][15]毛泽东选集(第 5 卷)[M].北京:人民出版社,1977:19,23.

[12][英]J.S.密尔.代议制政府[M].汪瑄译.北京:商务印书馆,1982:68.

[13]马克思恩格斯全集(第 22 卷)[M].北京:人民出版社,1979:274.

[16][29]邓小平文选(第 2 卷)[M].北京:人民出版社,1983:339,327.

[17]秦德君.中国政治发展中的政制安排——论走中国特色社会主义政治发展道路[J].学习与实践,2007,(12):54-61.

[18]江泽民文选(第 1 卷)[M].北京:人民出版社,2006:236.

[19]江泽民文选(第 2 卷)[M].北京:人民出版社,2006:17.

[20]胡锦涛文选(第 2 卷)[M].北京:人民出版社,2016:636.



[23]邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:372.

[24] [美]劳伦斯·迈耶,约翰·伯内特,苏珊·奥格登.比较政治学——变化世界中的国家和理论[M].北京:华夏出版社,2001:87.

[25]习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上发表重要讲话[N].人民日报,2014-02-18.

[26][27][美]道格拉斯·C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].刘守英译.上海:上海三联书店,1994:3.

[32]秦德君.推进国家制度体系更加成熟[N].解放日报,2018-08-07.

[33]习近平在中央政治局第十七次集体学习时的讲话[N].人民日报,2019-09-25.

责任编辑:罗晓红

## Configuration Type and “More Matured and Stereotyped” Foundation of Chinese State System

*QIN De-jun*

**Abstract:** The most dominant zone of political development of a state is its state systems. In 1992, Deng Xiaoping proposed that it would take more than 30 years to form a set of more matured and stereotyped systems in various aspects. In 2013, Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Some Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform, for the first time, fixed time of “being more matured and stereotyped” to be 2020. In 2019, Decision of the CPC Central Committee on Several Major Issues Concerning Upholding and Improving the Socialist System with Chinese Characteristics and Promoting the Modernization of China’s Governance System and Capacity put forward that various systems will achieve significant results in being more matured and stereotyped by the 100th anniversary of the founding of CPC, and become more perfect by 2035, as well as be more reinforced with full display in superiority by the 100th anniversary of the founding of new China. Chinese state system is a system with four hierarchical structures. After being inspected by time, the stable, sustainable and sound system efficacy, as well as system recognition acquired through reform and “characteristic configuration type” in system comparison provide fundamental support for more matured and stereotyped systems. To promote Chinese state system to be more matured and stereotyped and to manifest more vigorous system vitality are major objectives of Chinese political development in the new era.

**Keywords:** Socialism with Chinese Characteristics; Chinese state system; System configuration type; System maturity and stereotype