



人民大學出版社推出「中國制度書系」專著

中共頂層工作機制 首度權威解密

「治大國若烹小鮮」。當今世界230多個國家和地區中，國際競爭主要表現為大國間的競爭。中央高層智囊、清華大學國情研究院院長胡鞍綱在其新著《中國集體領導體制》中指出，大國競爭本質上是國家決策機制的競爭，取決於本國決策機制是否比對手更具優勢。而中國特色的集體領導制通過五大機制，有效解決了超級國家機構的協調問題，避免了把國家的前途命運繫於一兩個人身上，具有明顯的制度優勢和政治優勢。 ■香港文匯報・人民政協專刊

記者 何凡

該書係中國人民大學出版社出版的「中國制度書系」著作之一，是國內外首部解讀中共中央政治局常委會工作機制的專著，甫一上市即登上暢銷榜。胡鞍綱將中國特色的「集體領導制」運行機制，概括為集體分工協作機制、集體交接班機制、集體學習機制、集體調研機制和集體決策機制。對於《華爾街日報》稱其為新左派領袖人物，他表示，「我既不是這個派，也不是那個派，我就是實事求是派。」

集體智慧優於個人

胡鞍綱向記者指出，該書從理論框架上闡述了一個信息經濟學的核心問題，即集體的知識、信息、智慧與決策一定優越於個人的。美國總統的個人權力過大、過於集中，一旦決策失誤難以糾正，如發動伊拉克戰爭、阿富汗戰爭，奧巴馬在任期間推毀了700萬個就業崗位。

對於完善中央領導集體工作機制，胡鞍綱在書中提出13條建議，包括進一步健全決策失誤糾錯改正機制和責任追究制度；進一步修訂和完善黨中央工作規則；定期召開中央政治局常委民主生活會等。

打破淺層價值觀論戰

中國政治學會副會長王一程亦表示，該書出版很有現實針對性。「近來輿情顯示，某些勢力已不止是對中國政治制度缺乏信心，每每談到政治就對西方充滿羨慕的問題，而是已發展到凡是對中共領導、對社會主義制度表示肯定、擁護堅持的聲音，他們就不能容忍，就一概群起攻擊、歪曲、侮辱。」

北京大學中國與世界研究中心主任、國際關係學院教授潘維認為，科學地認識中國，意味着打破淺層價值觀的論戰，走到較深層次。中國社科院政治學所所長房寧指出，此著作是把政治學學術理論研究從對「政體」的研究，引向對「國體」的研究，「在公開的政治制度之下，有實際權力結構，二者是有關係的，實際上是不完全一樣的。」房寧希望學界研究共同努力，不停留在憲法、法律等政治制度公開的基礎表層問題，而是切入到國家實際權力結構與運行層面。

解析中國決策模式

據中國人民大學校長助理、出版社總編輯賀耀敏介紹，除《中國集體領導體制》外，「中國制度書系」中的《中國式共識型決策》，是國內首部解讀中國政府決策模式的著作，通過梳理、分析內地新醫改政策形成過程，探究中央政府如何制定重大公共政策；《目標治理》一書則選擇新中國成立至今已執行的十一個五年計劃（規劃）為研究對象，提出目標治理理論，用以刻畫這一中國獨特的治理機制。

學者：講透中國優勢 切勿「自廢武功」

香港中文大學政治與公共行政系教授王紹光向記者指出，治理國家有各種各樣的方式，對於中國體制中的優勢，要闡明、講透，不要「自廢武功」。北京大學國際關係學院教授潘維也指出，以中國視角探究中國決策運轉之「道」，對整個世界都是啟發，因為概念翻新往往能影響到知識結構和理論體系的變化。

美國國務院國際經濟局人士近日專程赴京拜會胡鞍綱，意在向他了解中國的五年規劃制定過程以及有關的政府決策過程。胡鞍綱介紹了五年規劃如何先民主、後集

■2012年11月15日，新一屆中央政治局常委同中外記者見面。 本報北京傳真



■中國政治學會副會長王一程。 本報記者何凡 攝



■北京大學中國與世界研究中心主任、國際關係學院教授潘維。 本報記者何凡 攝



■中國人民大學校長助理、出版社總編輯賀耀敏。 本報記者何凡 攝

中，再民主、再集中，及中國如何處理中央和地方關係等情況。美方也向胡鞍綱索取《中國集體領導體制》一書，承認中國集體領導新老交替是成功的、可預期的，且對美國國家核心利益也是至關重要的。胡鞍綱對記者說，「這些年的心願，就是由我們自己發現中國的創新，從學理角度闡述中國的創新，介紹到國際學術界。同時，只有比較才有鑒別。這對於我們打破所謂的『美國民主迷信』、『選舉原教旨主義』，進一步解放思想、增強中國政治自信有重要作用。」

大國競爭實質 決策機制孰優

「當中國正在為下一代設計五年規劃時，美國（政治家）正籌劃下一個選舉的計劃。」這是美國學者羅伯特·弗蘭克林·恩格爾的評論。胡鞍綱認為，大國競爭的實質是決策能力的競爭，本質上是國家決策機制的競爭。這並不取決於本國決策機制的好壞，而是取決於是否比對手更具優勢。

胡鞍綱將中國國家決策體系分為「外腦」和「內腦」：前者由民眾、國內外智庫和地方四個方面組成；後者則是以中央政治局常委會為核心，包括國務院、全國人大和全國政協三大班子。他認為，集體領導制的比較政治優勢，表現在決策行為不「翻燒餅」、決策效果可預期、決策影響可預見、決策思路可延續。

集體分工協作 減少掣肘成本

胡鞍綱認為，中共中央政治局常委之間以及常委所代表的部門之間的關係，是「分工協作」的「統一」「合作」關係，而不是「分權制衡」的「對立」「拆台」關係。這是中國集體領導制與美國總統（個人負責）制之間的一個本質區別。

胡鞍綱表示，諸位中央政治局常委均有個人分工負責的事務，同時分別代表各個機構，一方面實行集體領導、集體討論、集體決策，另一方面各機構各司其職、協調一致地工作。這既保證了黨和國家權力的高度統一、高度智慧，同時也使黨和國家機關合理分工、密切配合，兼顧了高度民主和高度集中、高度分工和高度合作、高度效率和高度協調，各展所長，從而形成整體優勢、協調優勢、大黨優勢、大國優勢。

多方匯集信息 形成執政合力

中央政治局常委會所代表的各大機構都有相應的政策研究單位和信息渠道，其所提供的決策信息和知識通過中央辦公廳匯集和整理，為諸位常委所共享。而美國總統是個人決策，主要依靠白宮辦公廳、情報系統等少數信息渠道。這些渠道專為總統個人服務；副總統只是兼任參議院議長，卻無法在總統與參議院之間有效協調。

中國集體領導制的優勢，在於政治局常委會成員代表本機構與其他常委（其他機構）進行決策信息的溝通協商，最終在政治局常委會上形成政治共識和決策決定，形成執政合力，而大大減少了不同權力機構之間相互扯皮、相互掣肘和治理成本，遠比美國總統制高效得多。

美國數百萬就業 受累於「兩黨制」

胡鞍綱指出，美國的「兩黨制」和「總統制」，其鬆散的政黨組織結構、羸弱的組織控制能力、低下的政黨向心力和決策智慧集成水平、「從天而降」（指全憑能言善辯、開空頭支票，獲得四分之一選民的支持即可當選）的國家最高領導人、對實質性問題的忽視和拖延，使得美國的政治學者也不得不承認，美國的總統選舉制度可能是更明智的，也可能更愚蠢。

他舉例說，奧巴馬在競選總統時向美國公開承諾，當選後將創造500萬個新增就業崗位，通過投資基礎設施建設再創造200萬個就業崗位。而據美國人口普查局統計，2007



■清華大學國情研究院院長胡鞍綱。 本報記者何凡 攝

中共中央集體領導體制一覽

1. 集體分工協作機制
2. 集體交接班機制
3. 集體學習機制
4. 集體調研機制
5. 集體決策機制

■清華大學國情研究院院長胡鞍綱概括

年美國就業人數達歷史最高峰，為14,604.7萬人，而後一路下降，到2010年已減至13,906.4萬人。奧巴馬於2011年9月提出4,500億美元創造就業的法案，但國會拒絕合作，奧巴馬對此憤怒不已卻無能為力，因為他改變不了美國的「三權分立」和「兩黨制」。



■中國人民大學出版社推出「中國制度書系」專著。 本報記者何凡 攝

中共領導人「入常」兩級台階考驗

「從政府層級來看，世界上只有中國才有五級政府，而美國只有三級政府。實際上，在中國能夠到達省級主要負責人的崗位，一般情況下比當上普通的大國總統所作出的努力還要大，從政的經驗還要豐富。」胡鞍綱指出，中國政治家或領導人的產生，根本不同於西方國家靠所謂「民主選舉」產生的「空降兵」式的領導人。

胡鞍綱分析說，中國特色的集體交接班機制，以權力風險的分散化和權力交接的制度化為核心，要求黨的幹部一般應走完兩個台階，才有可能成為新一屆中央領導集體成員。第一個台階是擔任黨的省區市委書記，在治理國家前先接受省級的鍛煉和考驗；第二個台階是擔任黨的領導集體成員的主要助手，也是「集體交接班」的過渡期。

治省積經驗 辦材逾十年

截至去年底，世界上人口上億的國家有11個。若以人口數達6,000萬作為大國標準，則中國至少有8個省份的人口達到6,000萬。「從地域、人口和經濟規模看，中國的某些省份和世界上的許多國家相當，治理這些省相當於治理一個國家。」胡鞍綱指出，擔任省區市委書記這一台階，是成為中央領導人所需信息、知識、經驗和能力的「加速積累期」。

在胡鞍綱看來，省級地方領導崗位是學習國家治理的最好「學府」，也是培養中國政治家最重要的「大學校」。除了外交與國防事

務之外，他們的政治能力均可和世界各國政治領導人相競爭，甚至更具競爭力。

胡鞍綱說，唐代詩人白居易講「辨材須待七年期」，但對選入中央領導集體的政治家考察不止「七年」。統計發現，本屆政治局常委擔任副省級職務的平均時間為4年，正省級為9.3年，這意味着他們在成為常委前平均有至少13年的地方治理經歷。

集體交接班 先過政治關

而進入中央書記處、中央政治局，成為中央政治局常委的主要助手，分管黨政軍某方面工作，則如同「實習期」和「預備期」，全面接受治黨治國理政之道之術的「強化訓練」。胡鞍綱認為，此階段還起到集體考察的作用，特別是政治考察，「包括政治方向、政治立場、政治觀點、政治紀律、政治鑒別力、政治敏銳性」，為集體選擇、集體交班、集體接班作政治準備。

胡鞍綱指出，中共的集體交接班要對全黨、全國、全民負責任，而以美國為代表的西方國家總統制是對利益集團負責。這是在交接班機制問題上中國與西方特別是美國最根本的區別。其關鍵在通過不同的政治台階和政治崗位來「優中選優」，「強中選強」。此制度安排，更使得領導集體更新換代的穩定性、制度性和可預見性大增，有效避免了在黨和國家權力這樣的政治生活重要環節上發生震動、出現「折騰」。