

# 中美政治体制比较：“七权分工” vs. “三权分立”

鄢一龙

[内容摘要] 基于中国的实践，可以将中国政治体制概括为“七权分工”。“七权分工”体制不同于“三权分立”，也不同于议行合一体制，国家权力构成不是分立关系而是分工关系。包括三类分工：其一是职能分工；其二是“大权”与“小权”的纵向分工；其三是权力运行链条分工。本文将中国的“七权分工”与美国的“三权分立”政治体制进行比较，并从政治运行原则、政府官员产生方式与政策变迁三个方面，为中美战略博弈提供政治体制分析背景。在中美战略竞争条件下的中国政治体制具有自身独特的优势，能够有效支撑长期的战略竞争。

[关键词] 七权分工；三权分立；政治体制；中国政治体制；宪法

亚里士多德说人被难题困扰的时候，就如同被绳索捆绑一样，<sup>①</sup> 而人被错误的概念困扰的时候，也像被符咒催眠一样，动弹不得。

西方主流理论对中国政治体制经常会贴两个“符咒”：

一是极权主义（totalitarianism）。极权主义对于政治权力的垄断被概括为六个特征：单一的官方意识形态；单一的大众政党，其典型特征是一人独断领导；通过技术垄断对传播媒介的控制权；通过官僚来实现对国民经济的中央控制和指导；秘密警察体制；垄断武装力量。<sup>②</sup>

由于中国建国初学习和引进了苏联政治模式，中国政治体制一度也被西方视为“极权主义”，高度集中的权力通过意识形态建设，党政军组织对于国家进行全盘控制，<sup>③</sup> 全能型国家权力控制渗透到社会的方方面面。但是“极权主义”概念由于其浓厚的意识形态建构色彩，日益丧失其解释能力，对于解释中国政治体制这一标签更是缺乏说服力，毛泽东时代国家权力对于社会的影响，更多是基于动员与说服，而不是极权主义理论所描述的单向的中央极权控制，1960年代后期暴露出来的高层政治之间的分歧也使得研究者认识到并不存在单一的权力控制体系。1970年代以后，西方学者有机会亲身观察中国的政治体制，特别是改革开放以来，中国政治体制的调整，大部分西方学者都认识到不能将中国政治体制归入“极权主义”这一特定的历史类型。

① [古希腊] 亚里士多德：《形而上学》，苗力田译，北京：中国人民大学出版社，2003年，第37页。

② C.J.Friedrich and Z.Brzezinski, *Totalitarian Dictorship and Autocracy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1956; C.J.Friedrich, ed., *Totalitarianism*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1954, p.274.

③ Richard L. Walker, *China under Communism: The First Five Years*, New Haven: Yale University Press, 1995; A. Doak Barnett, *Communist China and Asia: Challenge to American Policy*, New York: Harper & Brothers, 1960; John W. Lewis, *Leadership in Communist China*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1963; Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley: University of California Press, 1966.

二是威权主义（authoritarianism）。“极权主义”解释失效之后，“威权主义”分析成为西方政治学分析中国政治体制的主流概念。<sup>①</sup>这一理论认为中国作为向现代转型的国家，社会力量逐步开始壮大，但是在传统权威衰落的过程中，需要国家权威保持其转型过程的稳定，从而出现了过渡型的威权主义政体。

这是最流行的一种说法，现在还是描述中国政治体制最常见的标签。这甚至不能视为他们看待中国必戴的有色眼镜，王绍光将它称为“到处乱贴的狗皮膏药”。<sup>②</sup>我们只要做个简单检索就可以发现，在中国研究上威权主义的标签被贴得到处都是，社会运动、媒体商业化、地方分权改革政策过程等等都被贴上了形形色色的威权主义标签。<sup>③</sup>而且这个标签不但贴在中国政治体制上，只要不被西方认可的政治体制，都可能被贴上威权主义的标签。例如，新加坡被称为法制下的威权主义；土耳其、后苏联时代的俄罗斯，以及冷战后的混合政体，都被放到威权主义这个大筐里。<sup>④</sup>

威权主义是分辨率很低的理论。理论的生命力在于解释现实，然而在解释中国政治体制上，威权主义已经出现令人尴尬的困境。学者们发现威权主义这个名词已经无法恰当地解释中国的政治体制，因此他们乞灵于限定语，从而出现了对于中国政治体制形形色色威权主义的描述。我们做了统计，大概有30多个“威权主义”。<sup>⑤</sup>

有意思的是，限定语和主语之间通常是矛盾的，“威权主义”是贬义词，而限定语“合法的”“负责任的”“参与性的”“回应性的”“有韧性的”“适应性的”“弹性的”等，却大多是褒义词，以试图修正威权主义难以解释中国政治体制的成就与活力，把中国描述为“不那么坏的坏制度”。打个比方，在座有长得非常英俊的男生，但是你先给他叫一个“丑八怪”，但又觉得不对，就改为“身材挺拔的丑八怪”“气质儒雅的丑八怪”“风度翩翩的丑八怪”等等自相矛盾的描述。根本上不是限定语的问题，而是威权主义这个主格词本身就是错误的，就如同王绍光所号召的，是时候抛弃用这一过时的概念来描述中国体制了。

本文在前期的研究基础上，对中国政治体制进行新概括即“七权分工”体制，<sup>⑥</sup>并从政治运

① Richard Curt Kraus, *The Party and the Arty in China: The New Politics of Culture (State and Society in East Asia)*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2004.

② 参见王绍光：《中国·政道》，北京：中国人民大学出版社，2014年，第31页。

③ 参见 Daniela Stockmann, *Media Commercialization and Authoritarian Rule in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014; Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008; Christopher Heurlin, *Responsive Authoritarianism in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016; Mary E. Gallagher, *Authoritarian Legality in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017; Xi Chen, *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014; Timothy Hildebrandt, *Social Organizations and the Authoritarian State in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

④ Jothie Rajah, *Authoritarian Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012; Graeme Gill, *Building an Authoritarian Polity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016; Steven Levitsky & Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Yeışm Arat & Şevket Pamuk, *Turkey Between Democracy and Authoritarianism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

⑤ 比如，“有适应能力的威权主义”（adaptive authoritarianism）、有韧性的威权主义（resilient authoritarianism, David Shambaugh）、“软威权主义”（soft authoritarianism, Minxin Pei）、“革命性威权主义”（revolutionary authoritarianism, Liz Perry）、“弹性威权主义”（flexible authoritarianism, Jean-Pierre Cabestan）、“民粹威权主义”（populist authoritarianism, Edward Friedman）、“合法的威权主义”（legitimate authoritarianism, Gunter Schubert）、“威权条件下负责的政府”（responsible government under authoritarian condition, Linda Li）、“参与型威权”（authoritarian yet participatory）、“抗争性威权主义”（contentious authoritarianism）、“议价型威权主义”（bargained authoritarianism）、“回应性威权主义”（responsive authoritarianism）、“财阀威权主义”（plutocratic authoritarianism）、“精英威权主义”（elite authoritarianism）等等。参见王绍光：《中国·政道》，第30—31页。杨志军：《中央与地方、国家与社会：推进国家治理现代化的双重维度》，《甘肃行政学院学报》，2013年第6期。

⑥ 参见鄢一龙：《六权分工：中国政治体制概括新探》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2017年第1期。

行原则、政府官员产生方式与政策变迁三个方面，将中国的“七权分工”与美国的“三权分立”政治体制进行了比较，为中美战略博弈提供政治体制分析背景。在中美战略竞争条件下的中国政治体制具有自身独特的优势，能够有效支撑长期的战略竞争。

## 一、中国“七权分工”政治体制

本文基于中国的实践，将中国政治体制概括为“七权分工”（见图1）。“七权分工”体制不同于“三权分立”，也不同于议行合一体制，国家权力构成不是分立关系而是分工关系。包括三类分工：其一是职能分工；其二是“大权”与“小权”的纵向分工；其三是权力运行链条分工。

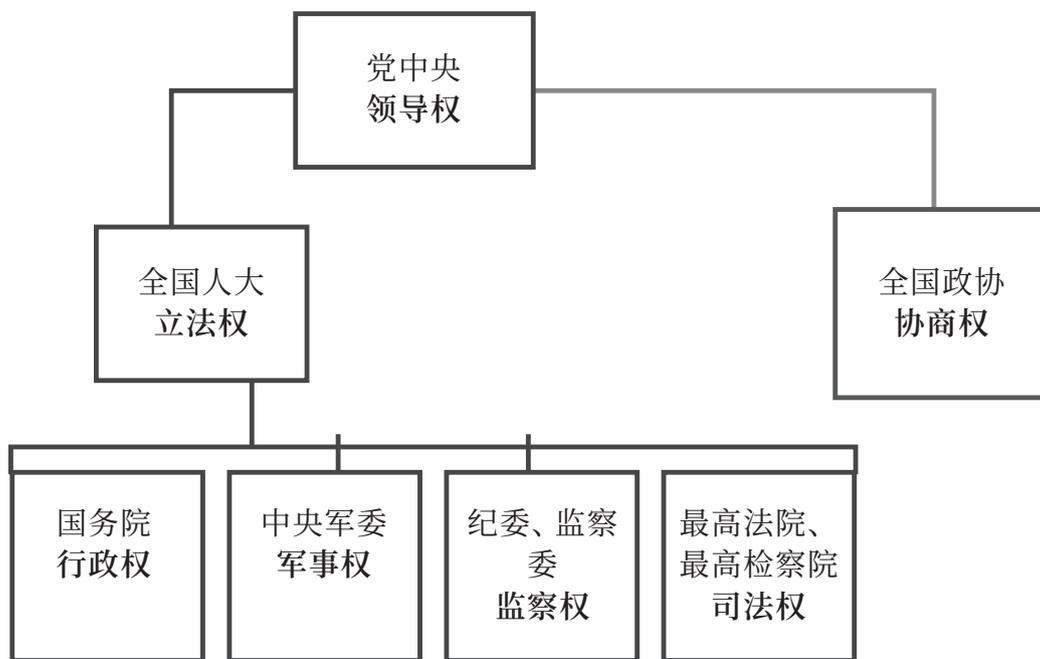


图1 中国“七权分工”政治体制

从职能分工来看，七个系统行使性质不同的权力。第一是党中央的领导权，第二是全国人大立法权，第三是国务院行政权，第四是中央军委军事权，第五是纪委监委监察权，第六是最高法院、最高人民检察院司法权，第七是全国政协协商权。当然这种划分不是绝对的，不同分支的权力存在交叉、协调与制约。

从纵向分工来看，总体上是三层结构。党的领导权处于纵向权力分工的最顶层，是一种统合性权力，对整个国家发展方向起到引领功能，对其他六项国家权力具有支配和统合功能。全国人大立法权与全国政协协商权处于纵向权力分工第二层，全国人大立法权也是一项统合性权力，国家主席、副主席由全国人大任免，“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”。<sup>①</sup>全国政协也在党的领导下履行协商权。行政权、监察权、司法权、

<sup>①</sup>《中华人民共和国宪法》（1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过，1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行）。

军事权处于纵向权力分工的第三层，在党的统一领导下运作，并对立法权负责，受它的监督。

从权力运行链条分工来看，包括决策、执行与监督的分工。党中央的领导权、全国人大立法权与全国政协协商权，总体上是决策环节权力，共同保障决策科学化；国务院行政权与中央军委军事权总体上属于国务执行与军务执行权力，保障决策有力地实施；最高法与最高检司法权与纪检、监察委监察权，总体上属于监督环节的权力，以保障国家法律与党内法规有效实施，避免权力滥用。

“七权分工”是中国实际政治权力架构。七项国家权力在《中华人民共和国宪法》中都有明确体现：党的领导权在《宪法》总纲中根本性确立，全国人民代表大会立法权、国务院行政权、纪检和监察委监察权、中央军事委员会军事权、最高人民法院和最高人民检察院司法权在《宪法》第三章国家机构中明确规定，政协协商权在《宪法》的序言中明确体现。

中共十九届中央领导机构总体上是基于七个权力系统进行分工的，政治局常委、在中央工作的政治局委员、中央书记处书记都处于这七个权力系统之中。同时，中央一级国家机构也分布在这七个权力系统中。

党中央是我国最高政治领导力量的中枢，党中央在国家中行使领导权。党的领导权处于七个权力系统的核心地位，党对于国家的领导权主要是通过以下四个层次体现的：

一是党中央处于国家决策中枢地位。政治局常委与政治局委员兼任国家机构领导人，政治局常委会会议与政治局委员会会议，本身就成为国家的最高国务会议。

二是“三驾马车”合一的制度安排。经过长期探索，我国形成了总书记、国家主席与军委主席合一的制度安排，这本身就是党对国家领导权的确认。

三是党对其他国家权力分支的领导。通过委员会制度、领导小组制度、党组制度，以及党中央关于各领域的工作会议等制度安排，使得党中央能够对各权力分支实现全面领导。对于立法权，引导其参与决策协商，形成决策共识，审议通过党提出的建议与主张；对于行政权，通过党政分工不分开的方式，使得党的方针政策得到有效贯彻实施；对于监察权，通过纪律监察一体化运行，实现党的纪律检查权与国家监察权有机融合；对于军事权，通过“党指挥枪”体制，实现直接领导、绝对领导；对于司法权，主要是领导司法机关正确贯彻党的路线、方针，不具体干预司法机关独立行使职权；对于协商权，引导其围绕党中央确定的中心与大局开展参政议政工作。

四是党的领导权系统本身的领导性职能。党管路线、党管干部、党管意识形态。中共十九届中央领导机构有2名政治局常委以及其他4名政治局委员处于领导权系统中。党中央领导系统有24个中央一级机构。

全国人大是最高国家权力机关。全国人大行使立法权，狭义立法权包括创制具有法律功能规范的权能，广义立法权包括以狭义立法权为中心的全部职权，主要有立法权、选举权、决议权与监督权。立法权系统有1名政治局常委，以及1名政治局委员。立法权系统有15个中央一级国家机构。

中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构。<sup>①</sup>全国政协协商权是一种话语权，指在政治过程中，提供意见建议、参与决策、共商国是。除了政治协商之外，政协还具有民主监督、参政议政的职能。协商权系统有1名政治

<sup>①</sup>《中国人民政治协商会议章程》（2018年3月15日修订）。

局常委，协商权系统有 19 个中央一级国家机构。

国务院是最高国家行政机关。行政权是一种执行权，国务院既是国家最高权力机关的执行机关，也是贯彻执行党中央决定的最主要依托机关。行政权无疑是最广泛的权力，涵盖了国家内政外交各项事务。两名政治局常委以及另两名政治局委员处于行政权系统。行政系统中央一级国家机构 65 个，国务院直属机构 10 个、国务院特设机构 1 个、国务院办事机构 2 个、国务院直属事业单位 9 个、国务院部委管理的国家局 16 个。

中央纪委、国家监察委的监察权是进行专责性监督的权力。中央纪委前身就是中央监察委员会，它是党内监督的专责机关，对党的组织、党员领导干部、党员进行监督，主要职责是监督、执纪、问责。<sup>①</sup> 国家监察委是国家最高监察机关，对所有行使公权力的公职人员进行监督，主要职能包括监督、调查与处置。<sup>②</sup> 监察权系统中有 1 名政治局常委（兼中央纪委书记）与 8 位中央纪委副书记。监察权内设职能部门 31 个，直属机构 9 个。

最高法与最高检行使司法权。司法权是将法律适用于具体案件的专门化的活动。狭义的司法权只包括审判权，而稍宽的定义包括检察权。人民法院是我国的审判机关，我国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院，最高人民法院是国家最高审判机关。人民检察院是国家的法律监督机关，我国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院，最高人民检察院是最高监察机关。<sup>③</sup> 党对于司法权的领导主要是宏观领导，并不介入具体的个案，法院、检察院依法独立行使审判权与检察权。司法权系统有 1 名政治局委员。最高法内设机构 24 个，最高检内设机构 19 个。

中央军委行使军事权。军事权包括军事建设、领导、指挥与执行，战争的决定与宣布“战争的决定权、宣布权、指挥权和执行权”。<sup>④</sup> 全国人大有权决定战争与和平的问题；国家主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，宣布战争状态，发布动员令；国务院领导和管理国防建设工业；中央军事委员会领导全国武装力量。总书记兼任中央军委主席，同时军事权系统中还有 2 名政治局委员。军事权系统中中央级机构有 32 个，其中中央军委职能部门（15 个）、武装力量（12 个）、军事两院（2 个）、直属院校（3 个）。

## 二、分工协同 vs. 分权制衡

对一个国家高度复杂的政治体制运行原则进行概括是有巨大风险的，<sup>⑤</sup> 本文目的不在于对美国政治体制进行系统研究，而是希望能够提炼最关键的要素，为中美政治体制比较提供战略视角。

美国政治体制最核心的运行原则是分权制衡，这又包括两个方面：

一是权力分立。麦迪逊说过：“没有任何政治上的真知灼见比分权更有内在价值，更能体现

<sup>①</sup> 《中国共产党章程》（中国共产党第十九次全国代表大会部分修改，2017 年 10 月 24 日通过）。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国监察法》（2018 年 3 月 20 日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过）。

<sup>③</sup> 参见《中华人民共和国宪法》（根据 2018 年 3 月 11 日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正）。

<sup>④</sup> 马岭：《宪法中的军事权》，全文分三部分：《政法论丛》，2011 年第 1 期；《学习与探索》，2011 年第 2 期；《法治论丛》，2011 年第 2 期。

<sup>⑤</sup> 许多学者对于美国政治体制已经进行了深入的探讨，例如，奥斯特罗姆曾经基于《联邦党人文集》提出了美国政治制度设计的 13 个定理。参见〔美〕文森特·奥斯特罗姆：《复合共和制的政治理论》，毛寿龙译，上海：上海三联书店，1999 年，第 72—85 页。

具有启蒙思想家的自由卫士的权威。”<sup>①</sup>首先是职能分立：一项职能由一个政府分支履行。每个分支只能履行它自己的职能，而不能越权侵犯其他分支的职能。美国将国家权力分为三个分支：第一个分支是制定法律的分支，即国会行使的立法权；第二个分支是实施法律的分支，即总统行使的行政权；第三个分支是解释法律的分支，即法院的司法权。其次要实现人事分立，一个人如果在其中一个政府分支任职，就不得同时在其他两个分支任职。<sup>②</sup>

二是权力制衡。孟德斯鸠说：“为了防止滥用权力，必须通过事物的统筹协调，以权力控制权力。”<sup>③</sup>麦迪逊说：“要防止几种权力逐渐集中于一个部门最保险的办法，就在于给予每个部门的领导以必要的宪法手段和个人动机来阻止其他部门做出超越职权的事情……即必须以野心对抗野心。”<sup>④</sup>美国不但把国家权力分解到三个分支，在其宪法中设立了立法、行政、司法三个权力分支，同时还设计了相互制衡的政治权力架构。立法权可以制衡行政权，国会可以弹劾总统和其他联邦官员，批准联邦官员任命，以三分之二的多数推翻总统否决。立法权对司法权的制衡体现为批准联邦法官的任命，设置低于最高法院的法庭等。行政权可以制衡立法权，包括提出立法议案、否决国会立法、召开国会特别会议等。司法权可以通过宣布法律违宪与行政行为违宪，对立法权与行政权进行制衡。这种类似力学平衡的设计思想，在现实中难以运作，在实践过程中，美国政治权力运作大量是依靠不同权力分支的协调，而且权力越来越集中到总统身上。虽然如此，总体上美国仍可以被视为高度分权制衡的政治体制。

美国的过度分权制衡导致政府寸步难行：“议而不决”，很难形成决策共识，“决而不行”，形成政策共识后也很难形成集体行动，被称为“否决政治”。福山说：“政府内部不同部门很容易互动手脚。再加上政治的司法化，利益集团的广泛渗透，美国政治制度最终塑造的政府结构破坏了集体行动的基础，形成所谓的‘否决政治’。美国政治体制的分权制衡比其他国家更为严格，或者说，所谓的‘否决点’很多，导致集体行动的成本升高，甚至寸步难行。”<sup>⑤</sup>托马斯·弗里德曼说：美国不再是民主政治，美国已经成为否决政治（vetocracy），这套体制设计出来就是为了防止任何人做任何事。<sup>⑥</sup>

这一点不但体现在立法、行政、司法的相互制衡上，还体现在其他各方面，例如，联邦和州之间的制衡，执政党与在野党之间的制衡，利益集团的掣肘等等。举一个高铁的例子，美国差不多和中国一起开始有高铁梦的。奥巴马总统在他的国情咨文中，多次谈到美国的高铁梦。例如2011年他说：“在未来25年里，我们的目标是让80%的美国人坐上高铁。”十年过去了，当中国梦变为了现实，而美国梦依然是遥不可及的梦。今天中国高铁总里程已经达到3.5万公里，超过了世界上其他国家高铁里程的总和，而美国的高铁只有几百公里。中国京沪高铁建成只花了

① [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，北京：商务印书馆，2015年，第四十七篇。

② 参见 Vile, *Constitutionalism*, pp.133-134; B.Manin, “Checks, Balances and Powers: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787”, in B.Fontana ed., *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006(1994), pp.27-62.

③ [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，许明龙译，北京：商务印书馆，2012年，第185页。

④ [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，第五十一篇。

⑤ Francis Fukuyama, “Oh for a Democratic Dictatorship and not a Vetocracy”, *Financial Times*, November 22, 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d82776c6-14fd-11e1-a2a6-00144feabdc0.html#axzz28PC8kNpJ>

⑥ <http://www.nytimes.com/2012/04/22/opinion/sunday/friedman-down-with-everything.html?ref=opinion#>

两年时间，而曾经雄心勃勃要成为美国高铁样板的加州高铁计划，十多年后已经成为特朗普所说的“世纪烂尾工程”。美国体制的突出问题在于难以整合碎片化的利益与观点，“十人十义，百人百义”，每个人、每个团体都有自己的利益与主张，但是缺乏有效的力量来推动共同利益、共同主张与共同行动。

不同于美国分权制衡原则，中国政治体制运行原则是分工协同。这也包括两个方面：

一是**权力分工**。与权力分立体制将国家权力裂解为不同的权力分支，各个权力分支有不同合法性来源的思想不同，权力分工体制认为国家政权是整全的，分的部分对于整体性权力授权下的治理权力的分工。或者按照孙中山的表述是权能分治，<sup>①</sup>政权和主权是统一的，分工是指治权的分工。

国家权力的整全性体现在两个方面：其一，中国共产党是工人阶级、中国人民的最高组织形式，是中国的最高政治领导力量，代表着中国人民与中华民族的根本利益与最广泛利益，其他国家权力分支在其统一领导下。其二，全国人民代表大会是国家最高权力机关，行政权、监察权、司法权、军事权由其产生并对其负责。

不同于权力分立体制的职能分立与人事分立，权力分工不将权力彻底分开，而是承认权力之间的交叉与协调。首先表现为权力按照集体领导与分工负责的方式运行，虽然各有权力分工，但是这种分工受制于集体领导，集体共同决策，各权力系统运行受到集体领导机制监督。其次，权力职能之间相互交叉，党政权力之间难以分开，其他各种权力也多有交叉。最后，人员在不同系统横向流动，不同权力系统的公职人员都属于干部体系，可以跨部门调动。

二是**职能协同**。权力分立体制是通过将权力分开，并相互制衡，来实现野心对野心的对抗，<sup>②</sup>基本目标是为限制国家权力以避免其作恶，但却对集体行动构成了制约。权力分工体制是通过权力的统合、交叉来实现权力之间的相互分工与配合，从而更高效地实现公共职能，基本目标是有效配比国家权力以促进共同体的善。

不同权力分支相互配合、相互协调、围绕中心任务运行。不同权力分支围绕中心大局开展工作，以保证分工体制能够高效运转，共同推动国家目标实现。权力运作原则是民主集中制，即民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。

中国“七权分工”体制的优势在于具有更高效能，能够有效整合资源，共同推进国家目标实现。中国具有很强的国家目标实现能力，“十一五”规划22个指标完成了20个，“十二五”规划24个指标完成了23个。从“十三五”规划前三年实施情况来看，25项指标中22项进展达到或者超过预期进度，预计又是一个完成率很高的五年规划。<sup>③</sup>

任何政治体制都需要解决如何避免权力腐化的问题，中国并没有走西方国家分权制衡的道路，因为那样会带来权力运行效率的下降，分权制衡在防止坏人做坏事的同时，也限制了好人做好事。中国在保证权力分工协作的同时，设立严密权力监督体系，“让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子”。党的十九大报告设计了一套上下、左右、内外、全方位的严密

① 参见孙中山：《民权主义·第五讲》，载《孙中山全集》（第九卷），第314—355页，北京：中华书局，2011年。

② [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，第五十一篇。

③ 姜佳莹、胡鞍钢、鄢一龙：《确保实现第一个百年奋斗目标——国家“十三五”规划实施评估（2016—2018）》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2019年第2期。

权力监督体系，包括日常管理监督、巡视巡察监督、纪检监察监督、审计监督、党内监督、国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督等。党的十九届四中全会做了进一步的制度与机制设计。既让好人做好事，同时又让坏人无法做坏事，从而造就一种既高效又清廉的体制。

监督思维是和互联网时代高度相应的，在这个时代，监督者一定程度上会比被监督者更了解自己。今天政府官员的出行、用餐、支付、转账等等都会留下数字痕迹，在数字之眼监控之下，任何违规行为都无处遁形。

### 三、竞争性选拔 vs. 竞争性选举

美国国家领导人产生的主要方式是竞争性选举，同时也通过任命、考试等方式选拔政府官员。中国国家领导人产生的主要方式是竞争性选拔，同时也通过选举、考试的方式来选拔政府官员。

美国立法系统的议员、行政系统的总统都是通过竞争性选举产生。众议院议员 435 人，任期 2 年，每两年投票选举一次，席位根据各州人口分配。参议院议员 100 人，任期 6 年，每两年改选其中的三分之一，每个州选出 2 名参议员。总统任期 4 年，每四年选举一次，选举人团投票人票数多的获胜。

除了竞争性选举之外，美国大量的官员是任命产生的。直到今天，大量的高级职位仍旧是由总统任命，总统可以任命 7000 名左右政府官员，包括数百名联邦法官、军事和外交领域的最高领导，其中 500 名左右需要参议院批准。<sup>①</sup>事实上，美国的政党分肥制并没有随着文官制度确立而被完全废除，总统决定任命通常会考虑报答他的支持者、推行自身政策意图等。特朗普内阁成员体现了很强的总统个人偏好，任命的内阁成员大多都是和他政见相投的，特朗普对这些官员的任免权运用是非常个人化的，美国很多高级官员是通过特朗普的推特才知道自己被免职了。虽然美国有《反裙带关系法》，但是这并不能阻挡特朗普将他的女婿库什纳任命为白宫的高级顾问，进入行政权力中枢。在中国这种官员任免有严格资格限定，需要经过严格组织程序的体制下，这是难以想象的。

中国领导人产生是通过竞争性选拔体制，党政领导干部选拔任命，具有明确的基本条件、基本资格要求，需要逐级提拔，少数才能破格，需要通过分析研判和动议、民主推荐、考察、讨论决定、公示等环节。同时，中国也使用选举的方式选拔公职人员，村委会、居委会的直接选举、县乡人大代表的直接选举、县级以上人大代表的间接选举、各级国家机关工作人员分别由各级人大及其常务委员会选举、党的各级代表大会的代表和委员会等也通过选举产生。中国的选举体制经常是和遴选结合在一起，党的十九届中央委员会和中央纪律检查委员会的委员诞生就是通过遴选跟选举相结合的方式。<sup>②</sup>同时，还有考试的方法，通过公务员考试、事业单位考试、公开选聘等，一般有资历要求，通过公开考试择优录取。

中国总体上是选贤任能的竞争性选拔制度。党的十八届政治局常委省级平均任职时间是 13.7

<sup>①</sup>〔美〕詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯等：《民治政府——美国政府与政治》，吴爱明、李亚梅译，北京，中国人民大学出版社，2007 年，第 359 页。

<sup>②</sup>《肩负历史重任 开创复兴伟业——新一届中共中央委员会和中共中央纪律检查委员会诞生记》，新华社北京 2017 年 10 月 24 日电。

年，正省级平均任职时间是 9.5 年；党的十九届政治局常委省级平均任职时间是 14.5 年，正省级平均任职时间是 8.5 年。我国很多省就是几千万、上亿人口，相当于世界上的大国的规模，治省就相当于治国，在熟悉地方情况后，还要通过政治局委员的经历熟悉全国情况，才进入政治局常委会。习近平是先治村（6 年）、治县（3 年）、治市（11 年，3 个省）、治省（11 年，3 个省），而且在党的系统、行政系统、人大系统、军队系统都经过历练，然后再到中央治国，同时在中央也经历了 5 年的历练，才担任国家最高领导人。

“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍。”竞争性选拔体制保证了政府官员具有丰富的实践经验，更重要的是通过实践检验，而不是通过选票检验，通过层层历练、层层检验、层层选拔才成为国家领导人。中国的竞争性选拔体制是一种筛选出实干的专业治国团队的选拔方式，如李光耀所说，正是十几亿中国人中最杰出的分子在掌舵。

相比之下，特朗普没有任何从政经历，就可以成为总统，这似乎有点违背常识，我们知道社会上任何职位，不论是教师、医生、公务员，还是企业运营者，大多都要从低级职位一步步做起，但是美国总统这个职位好像不需要任何职业履历的门槛与台阶，只要通过选举就可以一步登天，做到最高职位。美国的竞争性选举体制是一种“海选”体制，对于国会议员与总统候选人的资格只是一种基本资格的限定，一是年龄门槛，二是公民权年限门槛，三是居住年限门槛，众议员最松、参议员其次，总统相对严格一点。

当然，可能的制度逻辑是假设通过选举体制可以把不合格的人筛掉，把最强的人选出来。然而，就如同美国有句话说的那样，“选举是诗歌，治理是散文”，诗写得好并不一定散文写得好，擅长选举，未必擅长治理；擅长治理，未必擅长选举。特朗普当然是很能打选战，善于操纵议题、煽动力强、善于用新媒体、自带流量、高级黑，这些特质都是他能够在残酷的选战中屹立不倒、脱颖而出的原因，但是这并不意味着他也就善于治理国家。选举原是为了治理，但是今天已经异化为治理也是为了选举，需要在推特上不断吹嘘政绩、打击政敌，以赢得下一轮选举。最近发生的乌克兰选举假戏真做的事情，很好地体现了“海选”体制的异化。乌克兰拍了一部国民电视剧《人民公仆》，2019 年剧中的男主角泽连斯基，把自己的流量变现去参加选举，真的被选上了乌克兰第六任总统，而电视剧的工作室“Kvartal 95”组成了“人民公仆”党，成了执政党。

孙中山很早就看出这种“海选”体制的重要缺陷在于对候选人资格没有限制。他说：“民选的流弊亦很多……想补救他呢，单单限制选举人亦不是好的办法。最好的办法就是限制被选举人。若没有一个标准，单行普遍选举，毛病亦多。兄弟想当议员官吏的人，必定要有才有德或有什么能干，若是没有才没有德，又没有什么能干，单靠有钱是不行的。”他提出的补救办法就是用考试，当然光考试也是不行的，如果都用考试，就会造成不是干得好的人晋升，而是考得好的人晋升。更合理的还是目前中国实行的，考试只是解决入口问题，晋升还是要通过实践检验来逐级选拔。

#### 四、累积性调适 vs. 摇摆式调整

所有政治体制都需要在延续和调整之间达到某种程度的平衡。中国的体制是一种累积性的调适体制，中国共产党长期执政，能够进行长远的战略谋划，能够几十年一贯地去追求国家目标的实现。比如说，党的十九大报告提出了 2050 年全面建成社会主义现代化强国的目标，这

个目标不是今天提出来的，而是一以贯之的。1964年我们就提出“四个现代化”的目标，即建成具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义现代化强国。改革开放之后，邓小平同志又提出21世纪中叶基本实现现代化，我们今天把这个目标提前15年，2035年就实现这个目标，同时又提出2050年要全面建成社会主义现代化强国。中国能够几代人都持续追求现代化目标，每个五年规划迈上一个台阶去逐步实现这个目标。

同时中国体制也表现出很强的调适能力，能够与时俱进地不断推进变革与调整。改革开放以来，中国发生了翻天覆地的变化，仿佛换了一个全新的国度。十八大以来，中国进入了新时代，中国发生着系统性、根本性的变革。同时，中国的这种调整不是推倒重来，而是一棒又一棒的接力，改革前后两个阶段不是相互否定关系，而是接续关系。十八大以来的变化也是如此，例如十八大以来提出了五大发展理念，这本身就是对于科学发展观的延续与发展；提出了精准扶贫，并在2020年消除绝对贫困，这本身也是在几十年减贫成就基础上推进，是一种战略延续与发展。我们对五年规划（计划）指标测算表明，平均有43%的指标来源于上一个五年计划，而52%为新增指标。<sup>①</sup>

美国几年一次的选举，是美国政治体制的一种调整机制，但是这种调整往往是一种摇摆式调整。美国奥巴马总统离任前曾经说美国总统职位是接力赛，我们每个人对国家的责任都是有期限的，到点我就会把接力棒交给下一棒。这一点没有疑问，问题在于特朗普接过棒之后并不往奥巴马原先跑的方向跑，而是往相反的方向跑。华盛顿当年就指出两党轮流执政带来的问题：“一派轮流对另一派进行的统治，会因政党间不和而自然产生的复仇心成为苛政。”<sup>②</sup>这个观点直到今天还是很中肯的。当年小布什上台之后奉行ABC（All but Clinton）政策，即什么都可以做，就是克林顿做过的事情不能做。到今天，特朗普政策还是如此，奥巴马所采取的医改、监管、武器控制、气候变化、外交、移民、种族、跨性别等政策全部被推翻，重新来过。这就会造成美国政策随着选举而出现的摇摆效应，不但会造成政策左右摇摆，也会使得许多努力前功尽弃，不断折腾。跨太平洋伙伴关系协定（TPP）就是典型的例子。美国开始主导TPP战略，要比中国提出“一带一路”倡议早好几年，当时被认为是遏制中国的重大地缘战略，但是特朗普上台第一天就宣布退出TPP，这等于奥巴马政府多年的努力付诸东流，而今天中国提出的“一带一路”已经成为21世纪最宏伟、最有影响的地缘发展倡议。

## 五、结论

“七权分工”政治体制，是从中国土壤中生长出来的一种制度模式。基本运行原则是分工协同，同时也有监督与制衡，是有效政府架构。美国“三权分立”基本运行原则是分权制衡，同时也有大量的协调，是有限政府的架构。

中国领导集体是专业治国团队，产生方式主要是逐级竞争性选拔，任职主要基于专业治理能力，筛选机制是实践检验。美国领导集体是政客群体，产生方式主要是竞争性选举，任职主要基于选举能力，筛选机制是选举。

<sup>①</sup> 鄢一龙：《五年规划：一种国家目标治理体制》，《文化纵横》，2019年第3期。

<sup>②</sup> [美] 乔治·华盛顿：《告别演说》，载《华盛顿选集》，聂崇信、吕德本、熊希龄译，北京：商务印书馆，2012年，第303页。

中国共产党的长期执政使得中国决策具有长期战略视野，同时通过党代会等机制进行自我调适，是一种累积性调适。美国的两党轮流执政也构成了一种调整机制，但是出现了摇摆效应。

任何国家的政治体制都是自身历史实践的产物，没有放之四海而皆准的完美政治模式。与此同时，不同政治体制又需要面对一些共同的问题（例如政治体制的效率、防止权力滥用等），并探索出各种方案。人类不但可以有最不坏的政治（有限政府），还可以追求更好的政治（有效政府），不但要限制坏人做坏事，更要鼓励好人做好事。

作者系清华大学国情研究院副院长，清华大学公共管理学院副教授