

30 1978
2008

改革开放研究丛书

30 年

中国治理变迁

1978-2008

China's Political Reform Towards Good Governance, 1978-2008

俞可平/主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国治理变迁

30 年

1978-2008

*China's Political Reform Towards Good
Governance, 1978-2008*

俞可平/主编

总 序

子曰：“吾十有五而志于学，三十而立。”今年，在我们纪念中国改革开放30周年之际，我们可以像孔子一样，非常有信心地说中国是真的“三十而立”了，尽管今后的路还很长，中国仍要“志于学”。

想要了解世界在过去30年中发生的变化，我们需要研究中国发生了哪些变化。改革开放30年来，中国在经济发展方面取得的成就无论对中国还是对世界而言，都是史无前例的。回首过去，即便是最乐观的改革拥趸者们也会吃惊于中国发展的步伐和规模。中国国内曾经敦促中国赶超英国的有关人士也惊奇地发现，他们的国家已经在国际贸易方面赶上了美国。30年前，国外的很多经济学家曾预言日本是最具有发展潜力的国家，那个时候，他们绝不会想到，中国在几十年中会取代日本成为区域经济发展的火车头。

在此之际出版这套丛书，其首要目的是对中国在过去30年发生的变化做一个全面综述。在这30年当中的大部分时间里，福特基金会有幸亲历和亲睹了中国的发展变化。20世纪80年代，福特基金会启动了它在中国的第一个资助项目——资助中国学生和学者到国外学习和研究。从那时起，基金会就为中国杰出的研究人员、有才干的政府官员以及坚定的社会和文化工作者们提供资助，以推动国际合作与交流，推动中国的改革开放。2007年，为了纪念中国改革开放30周年，时任基金会首席代表华安德先生邀请中国知名研究人员和专业人士一起编写这套丛书，内容涵盖基金会这些年资助过的九个领域。这套丛书意义非凡，展现了中国自1978年实行改革开放以来所走过的路程。

本丛书的第二个目的，是汲取中国改革开放30年的经验，为中国未来的发展厘清方向。如果把中国今天的发展和繁荣与“文化大革命”后期的情况作比



较,我们有一切理由为此感到骄傲,但许许多多专业人士和研究人員们不满足于此,他们希望知道中国在经济改革中的成功是否可以转化到其他有需求的领域,如法律、行政或治理改革。

作者们的评价和结论都是各持己见。一方面,经济学家们有足够的理由来庆祝,因为中国所取得的成就远远超过了其既定目标;放眼未来,他们还要向更高的目标奋斗。另一方面,社会、法律和行政学专家们则刚刚开始界定衡量进行法治和治理改革所需的目标和指标。

本丛书的第三个目的,是让世界关注中国改革开放的经验。世界不仅需要了解中国,而且要给中国了解全球化创造空间。国外发表了很多关于中国改革经验的杰出实证研究,但迄今为止,从更广阔的理论或者普遍的意义上而言,中国的经验并没有给国际学术界留下深刻印象。这套丛书将促进国际社会更加全面地理解中国改革开放 30 年来发生的巨变,也有助于加强有关中国这 30 年在世界历史当中的重要意义的比较性和理论性研究,同时有助于在未来几十年里更准确地评价中国在世界中的作用。

最后,到目前为止,中国尚未有一个综合的研究领域可以把 30 年改革开放所涉及的所有领域——经济、社会、文化、法律、行政、政治、外交、教育、环境及健康等——都整合在一起,为过去所取得的成就和未来发展所面临的挑战提供一个综合的回顾和展望。这套丛书是迈向这个方向的第一步,它试图把各领域的丰富经验和专家声音集中在一起。

没有编者、作者以及社会科学文献出版社的不懈努力,这套丛书不可能得以出版。在此特别感谢本套丛书的编者、作者,感谢社会科学文献出版社社长谢寿光先生和他能干的同事,同时也要感谢福特基金会北京办事处的同事们。

福特基金会北京办事处首席代表费约翰

2008 年 9 月 11 日于北京

作者简介

俞可平 北京大学政治学博士，德国杜伊斯堡大学名誉博士，哲学和政治学双学科博士生导师。现任中共中央编译局副局长、中央编译局比较政治与经济研究中心主任、北京大学中国政府创新研究中心主任。主要研究领域：政治哲学、中国政治、比较政治、治理与善治、全球化、公民社会、政府创新。

黄卫平 深圳大学当代中国政治研究所所长，教授。研究方向为当代中国政治发展。代表性论著包括：《中国政治体制改革纵横谈》、《乡镇长选举方式改革：案例研究》等。

陈家喜 政治学博士，深圳大学当代中国政治研究所讲师。研究方向为中国民营企业政治参与、地方选举改革等。代表性论著为《改革时期中国民营企业家的政治影响》。

杨光斌 博士，教授，博士生导师，中国人民大学比较政治制度研究所所长、国际关系学院政治学系主任。研究领域为政治学理论（制度理论）、当代中国政治、比较政治、中国国内政治经济与对外关系。主要著作有：《中国经济转型中的国家权力》（2003）；《中国政府与政治导论》（2004，2007年台湾繁体版）；《制度的形式与国家的兴衰：比较政治发展的理论与经验研究》（2005）；《制度变迁与国家治理：中国政治发展研究》（2006）；《中国国内政治经济与对



外关系》(合著, 2007);《政治学导论》(第3版)(主编, 2007);《国家与制度变迁: 比较制度变迁的理论与经验研究》(专著, 已完成)。

周光辉 法学博士。现任吉林大学行政学院教授、博士生导师、院长、社会科学学部学部长, 北京大学政治发展与政府管理研究所兼职研究员。独立、合作出版学术著作和教材六部, 公开发表学术论文四十余篇。曾获宝钢优秀教师奖、第四届全国高等院校教学名师奖。先后被评为教育部跨世纪优秀人才, 吉林省有突出贡献的中青年专家, 吉林省第二、三批省管优秀专家, 全国宣传文化系统第二批“四个一批”人才, 享受国务院政府特殊津贴。

杨 团 女, 研究员, 中国社会科学院社会政策研究中心副主任, 社会学所社会政策研究室主任。兼任中国社会学会社会政策专业委员会副理事长、国务院公共突发事件专家组成员、国家民政部特邀咨询专家、人力资源和社会保障部社会保障专家组成员等。研究方向为社会政策理论、农村社会政策与社会组织、社区公共服务、非营利组织发展。

蔡定剑 法学博士, 中国政法大学教授, 博士研究生导师, 宪政研究中心主任; 兼北京大学人民代表大会与议会研究中心执行主任, 新加坡国立大学东亚研究所兼职研究员等。出版《宪法精解》(2004)、《中国人民代表大会制度》(1992, 2005 年第四版)、《历史与变革——新中国法制建设的历程》(1999) 等著作, 评论集《黑白圆方——法治、民主、权利、正义论集》(2003)、《夜阑烛火集》(2008), 发表论文百余篇。

杨雪冬 中共中央编译局当代马克思主义研究所副所长, 研究员, 政治学博士。主要研究方向为政治学理论和中国政治。代表作品有《社会生长、市场发育与公共权力构建: 以县为微观分析单位》(河南人民出版社, 2002);《全球化: 西方理论前沿》(社会科学文献出版社, 2002);《全球化》(台北: 扬智出版公司, 2003);《风险社会与秩序重建》(合著, 社会科学文献出版社, 2005)。

姜晓萍 女, 四川大学公共管理学院党委书记、教授, 主要从事公共行政、



公共政策、行政法学、中国政治制度史、中国政府与政治等方面的研究。主要著作有《走向有限政府：中国行政审批制度改革研究》、《公共管理学》、《环境社会学》等。

林尚立 法学博士，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，主要从事政治学理论与中国政治研究。著有《选举政治》、《国内政府间关系》、《政党政治与现代化》、《当代中国政治形态研究》、《党内民主》等。

何增科 中共中央编译局当代马克思主义研究所所长，研究员，政治学博士。研究方向为当代中国政治，重点为腐败与反腐败、公民社会和第三部门、基层民主与地方治理等。曾主持各类社科基金项目 16 项。在国内外各种刊物上发表中英文论文 120 余篇，出版著作 10 余部。

目 录

作者简介	001
第一章 走向善治：30 年来中国的治理变迁及其未来趋势	俞可平 / 001
第二章 民主选举	黄卫平 陈家喜 / 023
第三章 政治参与	杨光斌 / 055
第四章 行政管理	周光辉 / 083
第五章 社会政策	杨 团 / 111
第六章 依法治国	蔡定剑 / 142
第七章 政府责任	杨雪冬 / 175
第八章 公共服务	姜晓萍 / 200
第九章 政治透明	林尚立 / 238
第十章 权力监督	何增科 / 264
附 录 30 年中国治理改革大事记	293

第一章

走向善治：30 年来中国的治理变迁及其未来趋势

俞可平

本章首先将从主体、方式、对象和取向等角度，考察 30 年来中国治理变迁的主要路线和中国治理改革的重点内容，然后简要分析中国治理变迁的现实基础，并力图对 30 年来中国治理改革的重大成就、存在问题和治理模式的主要特征做一初步概括。

一 引论：改革开放与治理变迁

从 20 世纪 90 年代开始，治理（governance）一词便成为西方社会科学的流行术语，进入 21 世纪后它也成为中国学术界的重要话语。在中国，治理一词首先被经济学家引入，“公司治理”（corporation governance）或“公司治理结构”（corporation governance structure）这类术语在讨论公司转型和企业改制中被广泛使用；之后相继被政治学家和社会学家采用，分别指政府治理或公共治理。从政治学意义上说，治理指的是公共权威为实现公共利益而进行的管理活动和管理过程。治理与统治（government）既有相通之处，也有实质性的区别。两者的实质性区别之一在于，统治的主体只能是政府权力机关，而治理的主体可以是政府组织，也可以是非政府的其他组织，或政府与民间的联合组织。统治的着眼点是政府自身，而治理的着眼点则是整个社会。正像政府的统治有“善政”（good government）与“恶政”（bad government）之分一样，治理亦有“善治”（good governance）与“恶治”（bad governance）之分。善治是公共利益最大化的管理



过程。^①

追求善治是各国政府的共同目标。政府治理和公共治理属于政治管理的范畴，治理行为是一种政治行为，它体现着一定的政治价值。因而，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。但与统治行为相比，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，治理是一种偏重于技术性的政治行为。不同政治制度下的政府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，各国政府都希望有更好的治理。政府只有通过不断地进行自身的改革和创新才能实现善治，因而，各国政府近年纷纷重视公共部门的创新，政府改革或政府创新便成为一种世界性的趋势。例如，美国国务院专门成立了“行政创新中心”。^②又如，为了推动世界各国政府的改革创新，改善各国的公共治理，联合国还与其成员国共同发起了“全球政府创新论坛”（Global Forum on Reinventing Government），至今已经举办了七届。^③

中国的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。一些西方学者按照多党制、全民普选和三权分立的标准，来衡量改革时期中国的政治发展，认为中国的改革主要是经济体制的改革，政治体制基本没有变化。这是一种偏见和误解。随着经济体制的根本性变革，中国的政治体制也在进行着深刻的改革。政治体制对于经济发展的作用，在中国要比在西方国家大得多。没有政治体制的改革，不可能有经济体制的改革，这是中国改革的一条基本经验。领导中国改革的邓小平非常清楚这一点，他说：“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果。”^④“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

① 关于治理、善治的意义，以及治理与统治异同的详细解释，可参阅俞可平《治理和善治引论》，见《马克思主义与现实》1999 年第 5 期，第 37 ~ 41 页。

② 参见杰夫·摩根（Jeff Mulgan）《认真对待公共部门创新》（*Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*），英国国家科技艺术基金会（NESTA）出版，2007，第 12 页。

③ 参见 www.7thglobalforum.org。

④ 邓小平：《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993，第 176 页。



来做，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。”^① 现在我们可以非常清楚地看到，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。

中国的政治改革在很大程度上就是一种治理改革。确实，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。这是一种以政府治理或政府管理体制为重点内容的改革。一方面，中国政府不断重申不照搬以多党制和三权分立为主要特征的西方政治模式，另一方面，中国政府又十分强调政治改革，特别是以行政管理体制为核心内容的政府治理改革。邓小平在改革开放之初就紧紧抓住党和国家领导制度的改革，敏锐地指出：“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。”^② 改革开放以来，中国共产党和中国政府一直强调政治改革，每一次中国共产党代表大会的政治报告，每一次全国人民代表大会的政府工作报告，无一例外地包括政治改革的内容。政府治理或政府管理体制的改革，则是政治改革的重要内容。例如，中共十七大政治报告专门对“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”进行了论述，并明确指出：“行政管理体制改革是深化改革的重要环节。”中共十七届二中全会专门通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》。该《意见》指出：“党中央、国务院历来高度重视行政管理体制改革”，“行政管理体制改革是政治体制改革的重要内容，是上层建筑适应经济基础客观规律的必然要求，贯穿我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程”。^③

二 治理变革的主要路线

纵观 1978 ~ 2008 年 30 年中国治理变革的轨迹，我们可以看到这样一幅清晰

① 邓小平：《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993，第 164 页。

② 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷（第二版），人民出版社，1994，第 333 页。

③ 中共中央：《关于深化行政管理体制改革的意见》（2008 年 2 月 27 日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过），http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/04/content_7717129.htm。



的路线图：从一元治理到多元治理；从集权到分权；从人治到法治；从管制政府到服务政府；从党内民主到社会民主。

从一元治理到多元治理。治理主体的单一化，即所有权力集中于唯一的权力机构，是改革开放前中国政治的主要特征之一。这种一元的治理体制源于“党的一元化领导”体制。在这种体制下，治理的主体只有一个。这个唯一的权力机构，在“文化大革命”期间是各级革命委员会，其他时期则是各级党委或党支部。这个唯一的治理主体不仅管理着国家的政治和行政事务，也管理着全部社会事务和经济事务。一元治理体制的最大弊端是会导致政治上的专权和管理上的低效，扼杀人们的创造性和自主性。这种一元治理体制的突破性改革始于党政分开，政府率先成为一个相对独立的治理主体。党政不分，以党代政，是党一元化领导的必然结果。作为改革开放起点的中共十一届三中全会就已经注意到这一问题，并且明确指出：“要认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象。”^①邓小平曾经把党政分开视作整个政治体制改革的突破口。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。在邓小平领导下，党和政府逐渐开始适度分离，党主要负政治领导责任，政府则主要负行政责任。在20世纪80年代，中共中央又相继决定实行政社分开和政企分开，党和政府不再直接管理城镇企业和农村经济事务。20世纪80年代末，中国在广大农村开始推行村民委员会制度，实行村民自治。到20世纪90年代，除原有的“工青妇”等人民团体外，民间组织开始涌现，并得到政府的认可，它们对社会政治生活发生日益重要的影响。^②至此，以各级党组织、各级政府、各类企事业单位和各种民间组织为主体的多元治理格局开始形成，其中党组织和政府组织是最重要的治理主体。

从集权到分权。一元治理模式势必导致政治上的高度集权，并且最终导致个人的高度集权。邓小平对此有过这样的说明：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是第一书记，什么事都要第一书记挂帅、

① 《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，第7页。

② 民政部门正式登记的民间组织近36万个，实际存在的各类民间组织高达300万个，参阅俞可平等著《中国公民社会的制度环境》，北京大学出版社，2006，第12页。



拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。”^① 治理结构的变革，必然引起治理功能的变化。与一元治理转向多元治理相适应，改革开放以来，中共领导层和中国政府开始进行大规模的政治性分权，这种分权几乎同时在三个维度展开。一是中央向地方分权。从20世纪80年代中期开始，中央大幅度下放政治管理权和经济管理权。1984年7月20日，中央书记处决定改革干部管理制度，下放干部管理权限，采取只管下一级主要领导干部的新体制。这一新的管理体制实质性地扩大了地方的自主权。1993年12月，国务院决定全面实行中央与地方的分税制，极大地下放了对经济管理的权限。二是政府向企业分权。从20世纪80年代中期开始，中共中央决定逐步推行政企分开的体制改革。1984年12月，国务院发布《关于国营企业厂长（经理）实行任期制度的通知》，决定从1985年开始，国营企业的厂长（经理）与其原来的行政性任命制脱钩，而实行新的任期制。1993年11月，中共十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，企业成为自主管理的法人治理结构，政府不再是企业的治理主体。三是国家向社会的分权。在一元化治理模式下，社会政治、经济和文化等全部权力高度集中于国家，没有相对独立的民间组织，也没有实质性的社会自治。随着多元治理主体的出现，国家开始向社会分权。20世纪80年代后期先后推行的农村村民自治和城市居民自治，既是中国基层民主的突破性发展，也是国家向社会分权的重要步骤。20世纪90年代开始，新一轮的政府机构改革后，一些政府机构被改造为行业协会，如轻工业部变为轻工总会，纺织工业部变为纺织总会。相应地，一些原来的政府管理职能开始移交给行业管理组织，从而迈出职业自治的重要一步。20世纪90年代后期和21世纪开始，民间组织大量出现，政府开始特别强调其社会管理职能，并且开始让各种民间组织参与社会管理，从而开始将部分国家权力下放给特定的社会组织。

从人治到法治。中国是一个有着两千多年人治传统的国家，十年“文革”最惨痛的教训之一，就是我们必须从人治走向法治。改革开放后，党和政府开始强调“法制”或“依法治国”（rule by law），在相当长的时期内我们将民主与法制并提。中共十一届三中全会指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法

^① 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷（第二版），人民出版社，1994，第328～329页。



制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”^① 20 世纪 80 年代后,许多理论工作者开始倡导“法治”或“以法治国”(rule of law)。“法制”与“法治”,或“依法治国”与“以法治国”的主要区别是,前者强调严格依法办事和依法行政,后者除了强调依法办事和依法行政外,更强调法律是最高的统治权威,任何个人或团体都不能超越法律。法治的观念一开始就受到党和政府的高度重视。1979 年 9 月 9 日中发第 64 号文件《中央关于坚决贯彻刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》就宣布取消党委审批案件的制度,该文件中甚至破天荒地使用了“法治”的概念。^② 在 20 世纪 80 年代中期,党的一些领导人就开始提出,中国共产党作为唯一的执政党也必须在法律的框架内活动,党组织及党的领导人也不拥有超越法律的特权。^③ 20 世纪 90 年代后,法治成为中国政治发展的长远目标,其主要标志是 1997 年召开的中共十五大。十五大的政治报告,首次明确提出了“建立社会主义法治国家”的目标;^④ 不久后,这一目标又被写进中国的宪法,从中国共产党的政治目标转变为国家的政治目标。^⑤ 中共十六大后,中国政府又进一步提出了建设法治政府的要求,使法治国家的目标更加具体化,并且表明政府将在实现法治国家的道路上起表率 and 带头作用。改革开放的过程,也是一个逐步确立中国社会主义法律体系的过程。1979 ~ 2005 年,全国人大及其常委会共通过 400 件法律和有关法律问题的决定,国务院制定了 650 多件行政法规,地方人大及其常委会制定了 7500 多件地方性法规。中国政府的目标是,到 2010 年,基本建成一个比较完善的法律体系。^⑥

① 《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,第 11 页。

② 有学者据此认为,“依法治国”的起点应当是中共十一届三中全会,参阅王家福《“依法治国”的起点应当是 1978 年党的十一届三中全会》,2008 年 4 月 24 日《文摘报》。

③ 中共中央:《中共中央关于全党必须坚决维护社会主义法制的通知》(1986 年 7 月 10 日),见全国人大常委会办公厅研究室编《人民代表大会文献选编》,中国民主法制出版社,1992,第 166 页。

④ 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》(在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告),1997 年 9 月 12 日《人民日报》。

⑤ 关于“法制”与“法治”的区别,以及从“法制”到“法治”的演进,可参阅高斌《一个法学家三十年的“法治”情结》和王松苗《咬文嚼字,推动法制到法治》,见 2008 年 6 月 10 日第 4 版《检察日报》。

⑥ 国务院新闻办公室:《中国的民主政治建设》,2005 年 10 月 19 日第 1 ~ 2 版《人民日报》。



从管制政府到服务政府。政府管理的直接目的是规范社会的政治生活，维护公民的各项合法权利。它既是对公民政治行为的一种约束，又是对公民权益的一种保障。因此，政府管理既是一种管制，又是一种服务。改革开放以来，中国政府管理体制改革的总趋势，是管制的成分正在日益减少，而服务的比重则在日益增多，直至明确提出建立服务政府。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年温家宝总理提出了“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。中共十六届六中全会对建设服务政府做了系统的论述：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。为人民服务是各级政府的神圣职责和全体公务员的基本准则。按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，深化行政管理体制改革，优化机构设置，更加注重履行社会管理和公共服务职能。以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置，注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共设施建设。”^①中共十七大则从改善民生、加强社会建设和加快行政管理体制改革三个角度，对建设服务政府的基本内容做了系统的论述。概括地说，中国政府正在着力建设的服务政府，主要包括五个方面的内容：强调政府服务责任，建设责任政府；增加公共服务支出，提供更多的社会公共品；完善公共服务的各种法规政策，为服务政府提供制度保障；改善政府服务质量，提高公共服务水平；努力实现基本公共服务的均等化。

从党内民主到社会民主。发展民主，是中国共产党和中国政府始终不渝的目标，人民民主是社会主义的生命。^②“文化大革命”的悲剧之所以发生，基本原因就在于民主制度的不健全。“文革”十年更是对国家民主生活和民主制度的彻底破坏。“文革”结束后，发展民主便成为全社会的最大政治共识。正如中共十一届三中全会深切指出的那样：“由于在过去一个时期内，民主集中制没有真正

① 中共中央：《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（中共十六届六中全会2006年10月18日通过）。

② 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），人民出版社，2007。



实行，离开民主讲集中，民主太少，当前这个时期特别需要强调民主。”^①但是，中国共产党拒绝走西方的民主道路，而坚持走中国特色的社会主义民主政治道路。改革开放后，中国逐渐形成了别具特色的民主政治制度框架，它的基本内容包括：共产党一党领导多党合作的政党制度、人民代表大会制度、共产党与民主党派及各界人民团体的政治协商制度、以村民委员会和居民委员会制度为主要内容的社区自治制度、以企业职工代表大会制度为主要内容的职业自治制度、以民族自治制度为主要内容的区域自治制度。中国是一个缺乏民主传统，经济文化又比较落后的发展中大国，推行民主政治十分艰难。经过近 30 年的努力，中国共产党逐渐确立了中国式民主的根本目标、理想状态、主要形式、重点内容和现实道路。中国民主政治的根本目标是高度发达的人民民主。继中共十七大提出“人民民主是社会主义的生命”后，中国最高领导人在中共十七届二中全会上再次强调，“我们必须更高地举起人民民主的旗帜”^②。中国民主政治的理想状态，便是中共十五大提出的“实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”^③。中国民主政治的主要形式，就是人民代表大会制度，即人民选举自己的代表，组成各级国家权力机关，行使当家作主的权利。中国民主政治建设的重点内容是基层民主。中共十七大报告指出，发展基层民主，“必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进”^④。推进中国民主政治的现实道路，就是中共十六大提出的“以发展党内民主带动社会民主”^⑤。改革开放以来，在推进党内民主和社会民主方面，最重要的进展有：20 世纪 70 年代末，各级人民代表大会和各级地方政府得以恢复，并开始行使宪法和法律规定的权力。20 世纪 80 年代，县级以下人民代表开始直接选举；中共开始废除实际上存在的领导职务终身制，并开始试行干部任期制和党代会常任制；村民自治和居民自治逐渐推行。20

① 《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，第 10 页。

② 《中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议公报》，见 2008 年 2 月 28 日《人民日报》。

③ 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》（在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告），1997 年 9 月 12 日《人民日报》。

④ 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），人民出版社，2007。

⑤ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》（在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告），<http://www.xinhuanet.com/newscenter/dyxjx/sldbg.htm>。



世纪 90 年代，中国共产党开始试行党员权利保障条例；乡镇党政领导的公推公选开始试点；保护人权的条款进入《宪法》。21 世纪以后，中国共产党开始试行党内监督条例，普遍推行重大事务的党委票决制；党政领导干部竞争上岗制度在更大范围内推广；《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》通过并实施；普遍实行重大立法和政策的听证制度；开始推行政府信息公开制度。

三 治理改革的重点领域

改革开放以来，中国开始推行社会主义市场经济体制，致力于发展民主政治，政府开始转变职能，从许多经济和社会管理领域退出，变全能政府为有限政府。20 世纪末，中国政府下决心“要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把生产经营的权力真正交给企业”^①。与此相适应，政府的作用被界定为促进科学发展，维护社会公平，维持社会稳定和推动民主政治。随着政府作用和职能的调整，政府治理的内容也随之发生变化，一些重点领域逐渐形成。从过去 30 年政府治理的演变来看，以下这些领域逐渐成为中国治理改革的重点内容：社会公正、公共服务、社会和谐、生态平衡、官员廉洁、政府创新、党内民主和基层民主。

社会公正。改革开放前，中国实行计划经济体制和“一大二公”的人民公社制度，收入分配呈现绝对平均主义的倾向，严重挫伤了劳动者的工作积极性和创造性，阻碍了社会生产率的提高。为了克服这种平均主义倾向，邓小平早在 1978 年就指出，要让一部分人和一部分地区先富起来。他说：“要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。”他认为：“这是一个大政策，一个能够影响和带动整个国民经济的政策。”^②邓小平的这一经济改革思路，实际上是一种以“效率优先、兼顾公平”为核心内容的非均衡发展战略，其目的是为了打破平均主义，最终实现共同富裕。改革开放后，直到中共十六大，中国政府一直奉行这一发展战略。它极大地激发了劳动者的积极性，促进了劳动生产率的迅速提高，被证明是行之有效的战

① 罗干：《关于国务院机构改革方案的说明》，1998 年 3 月 6 日《人民日报》。

② 邓小平：《邓小平文选（1975～1982 年）》，人民出版社，1983，第 142 页。