

上海社会科学院政治与公共管理研究所

2013

中国

政治发展进程

CHINA 2013 年



时事出版社

上海社会科学院政治与公

中国 政治发展进程 CHINA 2013 年



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治发展进程 2013 年/上海社会科学院政治与公共管理研究所编.
—北京: 时事出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-80232-603-3

I. ①中… II. ①上… III. ①政治制度—研究—中国—2013
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 037418 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号

邮 编: 100093

发行热线: (010) 82546061 82546062

读者服务部: (010) 61157595

传 真: (010) 82546050

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 23.25 字数: 260 千字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

定价: 62.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

主 编：刘 杰

编写组成员：张树平：第一章

齐凌云：第二章

郭中军：第三章

胡筱秀：第四章

朱淑丽：第五章

李锦峰：第六章

石冬旭：第七章

朱雯霞：第八章

骆明婷：大事记

目 录

第一章 平衡秩序与发展:中国特色政治发展的

道路选择 /1

一、2012 年中国政治发展环境评估 /2

二、平衡秩序与发展:转型时代中国政治发展的道路选择 /7

三、2012 年中国政治建设的主要面向 /11

四、中国特色政治发展道路的理论思考 /38

五、简短的结语 /49

第二章 执政党布局中国的未来发展 /50

一、中共十八大:对中国政治发展进行新的战略部署 /50

二、提升执政党建设的科学化水平 /59

三、以制度化方式保障党内民主 /62

四、以反腐败促进廉洁政治建设 /68

目

录
1

第三章 国家制度的稳步调整和充实	/74
一、国家制度建设:分析维度与基本态势	/75
二、选举民主:人民代表大会制度的结构成长	/77
三、协商民主:政治协商制度的功能发展	/100
四、从十八大看国家制度建设的发展愿景	/120
第四章 政府改革在争议中持续推进	/127
一、以“三公”经费为突破口推动政府自我变革	/127
二、服务型政府建设强化民生导向	/137
三、食品药品安全继续考验政府治理能力	/148
四、公务员改革试点聘任制	/152
第五章 以法治的方式治国理政	/156
一、十八大部署法治国家建设目标	/158
二、《白皮书》展示中国司法改革成就	/161
三、深化重要领域的立法和修法	/167
四、重要法律实施状况评估	/178
五、持续推进法治政府建设	/186
六、司法体制改革取得进展	/196
第六章 基层群众自治提升为国家民主制度	/212
一、议事制度:扩大党员、民众的公共参与	/213
二、参政制度:各地积极促进妇女参与基层自治	/225
三、考监制度:为基层群众自治提供制度保障	/230

四、政经分离:合理解决新农村面临的新问题	/238
五、村市之间:城乡统筹发展中的基层自治问题	/247
第七章 在改善民生和创新管理中加强社会建设	/253
一、以改善民生为社会建设之本	/253
二、不断创新社会管理的制度、政策和手段	/258
三、创新社会管理需要公民参与	/269
四、当前社会建设存在的难题	/272
五、社会建设导向的理论之辩	/283
第八章 2012 年中国政治发展的海外解读	/290
一、国际社会对中国政治发展的回响	/293
二、世界瞩目中共十八大	/305
三、微观之下的 2012 年中国政治发展图景	/316
大事记	/324

第一章 平衡秩序与发展：中国特色政治发展的道路选择

中共十八大的召开进一步澄清了事关当代中国国家建设和政治发展全局的旗帜、道路、制度，以及目标、布局 and 规划等根本性问题，其深远影响不应低估。2012 年中国政治发展仍然体现了转型阶段的基本特征，同时也展现了重要的年度特征。由特殊的时空环境、具有中国特色的社会主义政治发展理论、变化中的经济社会基础以及现实的结构和制度因素所构成的政治生态环境，既将转型时代的秩序与发展问题摆在了更加突出的位置，又构成了当前中国任何政治选择和政治设计所必须考量的约束条件。中国特色政治发展道路是当代中国平衡秩序与发展问题的理性选择，这条在改革开放实践中形成的开放式道路提供了当前中国在面对复杂政治问题时所应遵循的主要的和基本的原则与方向、战略与策略、理想与偏好。

中国特色政治发展道路对当前中国政治建设提出了一系列具有战略性的命题：一个什么样的政党能成为转型期的中心政党？

一个什么样的政府能够真正担负起改革进入深水区的政府职能？一种什么样的制度能有效吸纳和有序转化转型期的多元政治参与诉求？一种怎么样的法治建设思路能够确保将法治建设的功能嵌入中国政治发展的进程？一种怎样的反腐形态才能更好地呈现反腐倡廉的建设性效应？2012年中国的政治建设紧紧围绕这些命题展开：通过开放性的思想建设、稳步成长的党内民主和不断改进的执政方式，确保执政党转型期执政能力的提高；通过政府职能的转变、公共权力运行机制的建构、法治政府进程的推进和基层治理的强化，政府公共治理的水平和能力在行政改革进程中得以优化。通过连续性突破的制度建设，增强制度的内生性，完善制度的功能性，发挥制度的优越性；通过社会主义法律体系的完善和司法改革的突破，使法治成为治国理政的基本方式，司法公正成为社会公正的基本保障。通过“稳增长”、“强社会”，经济民主和社会民主的稳步推进使“民主的生长”成为经济发展方式转变和社会管理创新的重要动力。而廉政建设的全面性、基础性、制度性和关联性的增强，更成为“建设型反腐”的最好诠释。

从更为广阔的视野来看，平衡秩序与发展的主题源自后发国家在现代化过程中协调“权力世界”、“思想世界”和“社会生活世界”之间关系的内在需求。作为对当代中国特殊的政治生态环境的理性回应，中国特色政治发展道路提供了协调“三世界”、平衡“两原则”（秩序与发展）的政治空间，但同时它亦必须在持续的实践中持续地证明其自身的有效性。执政的中国共产党的执政方式的现代化及其成效，是这种有效性证明的个中关键。

一、2012年中国政治发展环境评估

依据现代政治学对政治发展问题的研究，政治发展首先被视

为社会变迁诸多面向中的其中一个面向，它与社会其他领域关系密切并在某种意义上构成经济、社会发展的先决条件；其次，政治发展有一个内在的历史维度，这个历史维度或被解释为政治现代化的过程，因而它有自己的（从现在到未来的）发展目标，这种目标或因国家不同而有所区别；再次，从内容上来看，现代民族国家建设、行政与法制之发展、政治参与之扩展和民主政治之建立、结构分化和制度化等构成了衡量一国政治发展的常见指标和主要方面^①。因此，欲理解一国政治发展，必先从理解制约其政治发展的基本环境入手。政治发展环境的不同，决定了一国政治发展和政治建设的目标选择、先后序列、策略路径的不同。

（一）中国政治发展的时空环境

一国的政治发展不能脱离其历史—社会—文化基础，必须在时间序列和历史方位中去理解和定位当前的政治发展本身。2012年拥有多个鲜明的历史坐标：邓小平南巡讲话20周年、中国特色社会主义市场经济体制建设20周年、中共十八大和领导层换届之年、落实“十二五”规划承上启下的关键之年，等等。在这样一个历史方位，中国面临诸多有待实现的现实目标：“十二五”各项专题规划提出的五年目标、2020年建成完善的社会主义市场经济体制和全面建成小康社会的经济社会发展目标、2050年全面建成现代化国家的目标等等。从中国政治发展的空间环境来说，随着三大因素——全球化对中国国家建设的作用、中国社会与市场的成长与发育、当今世界“社会组织技术”的高度发达——的影响日益显现，当代中国的政治空间结构日趋多元化，因而政治的场

^① 陈鸿瑜：《政治发展理论》，吉林出版集团有限公司，2009年版，第21—27页。

域亦显现多元化态势：全球国际空间、现代国家、（跨省市）区域政治、县域政治、社会组织空间以及网络空间呈现相互影响、相互渗透的格局。在不同的政治空间中，政治的主体、议题与逻辑有所不同，这就使得不同政治空间的交构与耦合成为当代中国政治最为重要的内容和挑战之一。换言之，从多元空间的事实到多元一体的政治空间建构成为当前中国国家建设亟待解决的问题。

（二）中国政治发展的指导思想

后发国家的现代化包括政治现代化，之所以呈现出如此不同的态势、模式、方向和命运，一个极为重要的因素是其政治发展的理论依据和指导思想的不同。现代中国从未停止过对契合中国政治发展实际的政治发展理论的探索，自新中国成立以来这种理论探索一直在社会主义的框架下进行。这种理论探索曾经遭遇过挫折，但也积累了经验。自改革开放以来，深刻的、全面的、鲜活的改革实践将这种理论探索推到了一个新的高度。对后发现代化国家来说，这种理论探索与理论建构不仅包括对政治统治及治理原则的一般论证，而且包括对国家发展目标、策略、路径的合法性论证。前者涉及理论与信仰体系的建构，后者涉及经验与道路的探索与实践；二者相互联系，前者必须达成有效性的检验，而后者必须经过理论化的提升。因此，指导国家政治发展的理论建构的首要特征就在于其与政治、经济、社会建设实践之间的关联与互动。中共十七大报告指出，改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因，归结起来就是开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系。中共十八大报告强调要“高举中国特色社会主义伟大旗帜”，并将中国特色社会主义定位

为道路、理论和制度的三位一体。坚持中国特色社会主义理论，就必须坚持中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义制度体系。

（三）中国政治发展的社会基础

人是政治活动的主体，任何政治问题最终都可以归结为人的问题。既然“人的本质不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和”^①，既然社会性是人的本质属性，那么要理解作为政治活动之主体的人——政治人，就必须从现实的人的社会性出发。只有从人的社会性出发，亦即从其经济、社会基础及其交往关系出发，方能理解作为当代中国政治发展之社会基础的“政治人”。从人的发展的角度来说，现代中国政治发展的历史进程集中彰显了从政治解放到社会解放、从阶级解放到个体解放的基本逻辑。反过来，人的发展也构成现代中国政治变迁最为根本的动力。从这个意义上说，当前中国政治建设必须考量的一个因素就是基于个体成长的公民身份建构。公民身份建构基于改革开放之后社会的发育与个体的成长，其本身由社会合力所造成：个体对公民权利的主张与社会对这种主张的承认均不可或缺。在这个意义上，公民身份建构对当代中国政治建设具有扩展效应，其核心是基于个体成长之上的社会成长及社会组织化过程。这种扩展过程客观上要求国家成为宪政国家，政府成为服务政府，执政党“立党为公、执政为民”。同时我们也应当看到这种扩展远未完成，换言之，这种扩展显示了政治发展的可能，但也隐藏着

^① [德] 马克思：《关于费尔巴哈的提纲》，《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社，1995年版，第56页。

可能的冲突。

（四）影响中国政治发展的结构与制度因素

温家宝总理在 2012 年政府工作报告中谈及当前和今后一段时期改革的重点领域和关键环节时，提出要理顺五大关系：政府与市场、中央与地方、城市与农村、经济与社会，以及政府与公民和社会组织之间的关系。这是从政府治理的角度来说，如果把执政党要素纳入进来，那就必须加上党政关系和党群关系。这些结构性关系本身既构成当代中国政治发展的主要内容，同时也构成影响和制约中国政治发展的重要因素。在坚持中国特色社会主义基本政治制度的前提下，当代中国正在进行持续不懈的全面改革以理顺这些结构性关系。这些改革，诸如行政体制改革，财税体制改革，土地、户籍和公共服务改革，社会事业和收入分配改革，依法行政和社会管理改革，以及党的领导方式与执政方式变革等等，激发了当前中国新一轮制度创新的需求和热潮。这些制度创新在经过修正、连接、过滤和整合之后，构成发展中的中国特色社会主义制度体系的重要内容。当代中国政治建设中所坚持的基本政治制度以及在改革创新中累积的制度性成果，构成了影响未来中国政治发展的制度因素。概略地说，结构因素表明“政治选择得以发生的限制条件”；而不同的政治制度则“体现了不同的选择方式及其优先秩序”^①，从而规范着政治选择的方向。

^① [美] 戴维·E. 阿普特著：《现代化的政治》第一章，陈尧译，上海人民出版社，2011 年版。

二、平衡秩序与发展：转型时代 中国政治发展的道路选择

当代中国政治发展的上述环境分析提醒我们，中国正处于一个转型时代和变革时代。这个所谓转型时代，既包括经济转型——其核心是经济发展方式的转型和经济结构的调整，也包括社会转型——其核心是社会成长与社会管理方式的创新。转型时代的中国政治发展既面临机遇又面临挑战。对于后发现代化国家来说，其政治系统具有两大任务，其一是“秩序”，其二是“发展”。换言之，其政治系统的任务与功能不仅在于在国际世界中维护国家主权的独立以及为国内社会提供合理的政治秩序，而且在于通过政治及政府的作用、策略与艺术促成国家的现代化发展。对于当代中国来说，提供“秩序”与促进“发展”的任务，随着转型时代的到来和改革开放进入“深水区”而变得复杂和艰巨。与改革开放初期有所不同的是，中国社会正面临思想多元和利益多元的现实挑战：一方面，这种多元格局向政治系统提出了政治整合的诉求，也就是如何通过政治建设和政治发展凝聚社会、平衡利益、协调行动的问题；另一方面，这种多元格局向政治系统本身提出了政治（体制）改革的诉求和挑战，也就是当前中国政治建设和政治发展本身应当如何进行、应当向何种方向以何种方式实现的问题。因此，当前中国政治建设和政治发展正处于一个特殊的关键阶段，这个阶段以开放的、基于选择和反思的行动为基本特征。面对触目可及的不同范围和层次的越来越常见的两难困境，中国的政治发展处处面临战略和策略性的选择以及经由实

践对种种选择的反思。这种困境、选择、行动和反思的集合，将当代中国政治建设和政治发展导向一条与众不同的道路。

这构成我们理解中国特色社会主义政治发展道路这一命题的重要背景。中共十八大在中国改革和发展的关键时期提出了坚持和发展中国特色社会主义的主题，事实上就是为了澄清和解决当前中国“举什么旗、走什么路，以何种精神状态达到何种战略目标”的重大时代命题。坚持和发展中国特色社会主义不仅是中共十八大的主线，而且是当代中国改革与发展的主线。坚持和发展中国特色社会主义就必须坚持走中国特色社会主义政治发展道路，这不仅是逻辑推理的必然结果，而且是当代中国政治建设的内在要求和政治发展的必然选择。何以言之？面对当代中国政治发展的历史方位、约束条件和战略目标，唯有中国特色社会主义政治发展道路而不是别的什么道路能够凝聚“秩序”和“发展”两大基本政治共识，换言之，当政治系统的两大任务——“秩序”（由于多元化问题）和“发展”（由于转型问题）都面临若干困难，并且二者之间面临张力并相互提出挑战之时，只有这条道路而不是别的道路能够将“政治秩序”与“转型发展”合理地、有机地结合起来：即在确保秩序的前提下推进中国经济与社会的转型发展，同时在转型发展中确保政治的有效性与有序性。这条道路提供了一些主要的和基本的原则与方向、战略与策略、理想与偏好，来应对改革与发展的时代命题并促进中国政治的连续性发展。

第一，坚持道路、理论与制度三位一体、协同发展。在中国特色社会主义建设的总体布局中，政治建设是其中具有枢纽地位的重要组成部分。“中国特色社会主义是由道路、理论体系、制度三位一体构成的，中国特色社会主义道路是实现途径，中国特色

社会主义理论体系是行动指南，中国特色社会主义制度是根本保障，三者统一于中国特色社会主义伟大实践。”作为其重要组成部分，当代中国政治发展也必须坚持道路、理论和制度的三位一体。中共十八大要求全党坚持对中国特色社会主义的三个自信：道路自信、理论自信和制度自信，对于当代中国政治建设来说，也必须坚持这三个自信。更进一步说，当代中国对政治发展道路的实践和探索，是在中国特色社会主义政治发展理论指导下的探索，是在坚持和发展中国特色社会主义政治制度体系的前提下和基础上的探索。在这里，制度要素和理论要素与实践要素紧密结合在一起，客观上就要求在当代中国政治建设和政治发展中始终坚持理论自觉、道路自证和制度自信。换言之，必须坚持以中国特色社会主义政治发展理论统摄思想、指导实践，必须通过实践来检验对中国政治发展道路的探索是否有效，同时必须巩固和坚持对当代中国政治制度体系的开放式的自信。

第二，坚持当代中国政治发展的现代性、中国性和社会主义方向三大原则。当代中国的政治建设必须兼顾现代政治文明的基本规律、当代中国的特殊国情和社会主义的基本方向。所谓现代性，在这里主要是指在中国政治发展中应当尊重和遵循现代政治学所揭示的有关现代政治运作——诸如公共治理、权力运行、反腐倡廉、政党政治、公民行动、社会组织、媒体舆论、网络政治、制度变迁等的一般规律。所谓中国性，是指在当前中国政治建设中必须考虑到初级阶段的基本国情、现有的政治制度和政治传统、中国民众的政治心理与政治文化等影响和制约当代中国政治发展的中国因素。所谓社会主义方向，是指在追求政治发展的过程中必须坚持由“社会主义”所规定的价值偏好、目标取向和基本原

则，诸如民主、平等、“社会共和国”的规定、马克思主义执政党的要求等等。上述三大原则相互作用、相互渗透，共同作用于当前中国政治建设和政治发展过程。

第三，坚持“寓发展于秩序之中”的政治发展战略。任何国家在政治发展过程中都面临“秩序”与“发展”的张力问题。从不同的政治生态环境、不同的指导思想和不同的发展目标出发，不同国家在不同的历史发展阶段往往会采取不同的政治发展策略，由此可能产生出不同的政治发展模式。从历史的视角来看，“寓发展于秩序之中”并非中国政治发展的一个当然战略，毋宁说是当代中国在深刻总结和反思政治建设和政治发展正反两方面的经验教训的基础上得出的一个现实选择。从“大乱大治”的思路到改革开放以来对发展、稳定、改革三者关系的反思，体现了中国政治发展战略上的这种转折。比较而言，“寓发展于秩序之中”的政治发展战略客观上要求：（1）除政治发展本身之外，经济、社会发展也被纳入发展的视野之内，因而发展是一种全面发展和平衡发展；（2）这种全面发展从长远来说构成政治秩序的来源和基础，从当前来说不应挑战和突破政治秩序的范围；（3）政治秩序的获得、维持和巩固，不以阻滞、牺牲和破坏发展为代价。对于当前中国政治建设来说，这种政治发展战略突出地要求考虑任何政治建设（行动、措施与制度创新）的经济、社会效应，因而政治发展不能单兵突进，不能罔视其经济、社会基础。

第四，新一轮制度建设成为当前中国政治建设的重点所在。中共十七大提出了中国特色社会主义理论和中国特色社会主义道路，十八大提出道路、理论和制度三位一体，制度建设在中国特色社会主义建设中地位明显提升，新一轮制度创新成为新的关注