

Z H E N G F U

政府治理创新 与当代中国政治发展

ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN
YU DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI FAZHANG

包心鉴 主编



YZLI0890233060

 人 民 出 版 社

Z H E N G F U

政府治理创新 与当代中国社会发展

ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN
YU DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI FAZHANG

包心鉴 主编 郝 丽 常桂祥 副主编



YZLI0890233060

人民出版社

责任编辑：洪 琼

图书在版编目（CIP）数据

政府治理创新与当代中国政治发展 / 包心鉴 主编. — 北京：人民出版社，2014.6
ISBN 978-7-01-013488-8

I. ①政… II. ①包… III. ①国家行政机关—行政管理—关系—政治制度—研究—
中国 IV. ① D630.1 ② D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 084630 号

政府治理创新与当代中国政治发展

ZHENGFU ZHILI CHUANGXIN YU DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI FAZHAN

包心鉴 主编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16 印张：21.5

字数：480 千字 印数：0,001—1,500 册

ISBN 978-7-01-013488-8 定价：66.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

中国特色社会主义 政治发展道路的若干关键要素

(代序)

包心鉴

实现人民当家作主，建设高度的民主政治，是中国共产党人始终不渝的奋斗目标。中国共产党 90 多年的发展史，从根本意义上说就是一部为人民民主不懈奋斗的历史。在新民主主义革命和社会主义建设时期，以毛泽东为代表的中国共产党人，高举人民民主旗帜，领导全国各族人民为争取民主权利、建立民主制度英勇牺牲、前赴后继，付出了鲜血与生命的代价。在改革开放新的历史时期，以邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平为代表的中国共产党人，从新的时代条件和中国实际出发，锐意改革、不懈求索，成功地开辟了一条中国特色社会主义政治发展道路。“事实充分证明，我国社会主义民主政治具有强大生命力，中国特色社会主义政治发展道路是保证人民当家作主的正确道路。”^①中国特色社会主义政治发展道路，是中国特色社会主义道路的重要组成部分，是对马克思主义民主政治理论的重要实践和重大创新，集中体现了中国共产党人在追求与实现民主政治价值目标上的魄力与智慧。

一、加强与改善党的领导：中国特色社会主义政治发展道路的精髓

中国特色社会主义民主政治，既不同于西方资本主义民主政治，又不同于改革开放之前我们初步建立的尚不发达的民主政治，当然更不同于各种形式的封建专制政治，而是具有特殊的本质和科学的内涵。这条政治发展道路，是改革开放以来中国共产党依靠人民、带领人民共同开创的。这条政治发展道路的实质在于，我们党既坚持了马克思主义关于政治发展的基本原理和社会主义民主政治的基本原则，又根据我国的实际尤其是社会主义初级阶段的基本国情赋予其鲜明的中国特色。中国特色社会主义政治发展道路的本质是中国共产党领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这一政治发展的本质，突出地表现为四大基本特征：

——中国共产党领导，这是中国特色社会主义政治发展道路的前提。中国特色社会主义基本政治制度，是中国共产党领导建立的；中国特色社会主义政治发展道路，是中国共产党领导开创的；中国特色社会主义民主政治的进一步完善，也只能靠中国共产党

^① 胡锦涛：《在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话（单行本）》，人民出版社 2011 年版，第 22 页。

的领导才能实现。中国共产党是执政党，是建设高度社会主义民主的核心领导者和主要推动者。在中国特色社会主义民主政治进程中，必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家和社会。在当代中国，没有中国共产党的集中统一领导，必然是一盘散沙，甚至会四分五裂，那样民主政治无从谈起。

——人民当家作主，这是中国特色社会主义政治发展道路的基础。人民民主是社会主义的生命。人民当家作主是社会主义民主政治的根本基础，也是本质要求。中国特色社会主义政治发展道路的核心问题是坚持和确保人民当家作主权利的实现。人民当家作主不仅仅是宪法的规定和国家的原则，而且是一种实际的发展过程，这就是，健全各种民主政治制度，丰富各种民主政治形式，拓宽各种民主政治渠道，从各个层次、各个领域不断扩大公民有序和有效的政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，使执政党、国家机构、社会生活等各个层面充分反映民意、尊重民愿，体现人民作为国家主人的权利。能否做到这一点，是能否体现中国特色社会主义民主政治本质的重要标志。

——依法治国，这是中国特色社会主义政治发展道路的保障。民主必须制度化、法治化，现代民主政治是制度化、法治化的政治形态。中国特色社会主义政治发展，是一种使民主不断走上制度化、法治化的过程。“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^① 制度化和法律化，两者相辅相成，构成民主政治和依法治国的完整内容。中国特色社会主义民主政治发展，不仅要上升到法律的高度，以完备的法律加以保障，一切依法办事，实现依法治国；而且要上升到制度的层面，使政治运行走上制度化、规范化、程序化轨道。制度问题带有根本性、全局性和稳定性，民主政治制度化，是民主政治法律化的重要基础和保证，是依法治国的有机内容。

——以人为本，这是中国特色社会主义政治发展道路的主线。社会的发展，从根本上说是以何为本的问题；政治的发展，尤其突出在以何为本这一根本问题上。这也是区分一种政治形态是否进步的根本标志。资本主义之前的政治发展，基本上是以神为本，上帝（神灵）主宰政治成为封建专制政治的主要标志，人们主要从虚幻的神灵中获取政治的价值与动力；资本主义商品经济的广泛发展，使社会发展进入以物为本的阶段，金钱主宰政治成为资本主义民主政治无法超越的障碍；只有社会主义和共产主义社会，才能真正进入以人为本即人的自由全面发展的新阶段，以人为本成为社会主义政治发展的本质特征。从这个根本之点上说，我们党提出的坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，不仅具有极其广泛的经济和社会意义，而且具有极其深刻的政治意义和政治价值。以人为本既是建立人民当家作主基本政治制度的根本出发点，又贯穿中国特色社会主义政治发展始终，是不断推进我国民主政治发展的主线。包括工人、农民、知识分子以及一切中国特色社会主义事业建设者在内在广大人民，既是我国政治发展的根本

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第146页。

出发点，又是根本依靠力量，同时是一切政治变革和政治发展的根本目标。一切依靠人民，一切为了人民，一切从人民的利益和意愿出发，是中国特色社会主义政治发展道路的根本活力和根本标志。

历史与现实反复表明，在中国特色社会主义政治发展道路的构成要素中，加强和改善中国共产党的领导是最根本的因素，这不啻于中国特色社会主义政治发展的精髓。首先是加强党的领导。我国特殊的国情和民主革命进程的特殊性决定，在中国这个东方大国发展政治民主，西方议会道路走不通，而只能在中国共产党统一领导下通过各阶级、各党派、各社会团体加强政治协商来共同实现与推进。只有中国共产党的领导，才能最广泛地凝聚各个方面的政治力量，形成民主政治建设的有生力量；才能最充分地调动广大人民群众的积极性，奠定民主政治建设的坚实基础；才能最有力地维持政治运行与政治发展秩序，确保民主政治发展的方向。在中国现实国情条件下，加强中国共产党的领导，与依法治国、推进宪政民主，是完全能够统一的；依法治国、宪政民主，从根本上说就是中国共产党通过宪法和其他法律领导人民治理国家、治理社会，最大程度地确保人民当家作主权利的实现。

加强党的领导必须改善党的领导。这是在改革开放新时期以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体的一个重要思想，是中国共产党人在总结历史经验的基础上决心推进社会主义民主的政治觉醒，是中国特色社会主义政治发展的高度自觉。早在20世纪80年代初，邓小平就反复提醒全党尤其是党的高中级领导干部：“为了坚持党的领导，必须努力改善党的领导。”^①改善党的领导，“不是要削弱党的领导，涣散党的纪律，而正是为了坚持和加强党的领导，坚持和加强党的纪律。”^②对于民主政治建设来说，加强和改善党的领导尤其具有特殊意义。邓小平指出：“我们人民的团结，社会的安定，民主的发展，国家的统一，都要靠党的领导。问题是党要善于领导；要不断地改善领导，才能加强领导。”^③改革开放的实践雄辩证明，在中国特色社会主义政治发展进程中，加强党的领导与改善党的领导有机联系、相辅相成：正是由于我们党不断改善与改进党的理论建设，制定并不断完善党的基本路线，才不断确保了党领导民主政治建设的方向；正是由于我们党不断改善与改进党的组织建设，增强党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用，才不断奠定了党在领导民主政治建设中的组织保证；正是由于我们党不断改善与改进党的作风建设，密切党同人民群众的联系，才不断增强党在民主政治建设中的向心力和凝聚力。而在领导民主政治建设进程中改善党的领导，关键在于“改善党的领导制度”。^④中国共产党的执政地位和核心影响力决定，党的领导制度、组织制度、干部制度以及执政方式等，在中国特色社会主义政治发展进程中居于核心地位，具有影响全局的作用。能否不断改革和完善党的领导制度，直接决定着党能否有坚强的能

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第268页。

② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第341页。

③ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第342页。

④ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第342页。

力领导和推进中国特色社会主义民主政治。而正是在这根本性重大问题上，我们党面临着严重的挑战和艰巨的任务。

二、巩固与完善基本政治制度：中国特色社会主义政治发展道路的基石

任何一种政治形态的发展，都离不开一定政治制度的支撑。与一定政治发展本质相适应的基本政治制度，是支撑和保证这种政治发展的基石。在中国共产党领导建立共和国的理论与实践，基本国体的确立与基本政体的形成几乎是同步的。从中国基本国情出发探索并不断完善有利于人民共和国国体性质实现的基本政治制度，是中国共产党人对社会主义民主政治的创造性贡献。通过半个多世纪的努力，尤其是改革开放 30 多年的探索，我国已经形成了一系列独具特色的基本政治制度，正是在这些基本政治制度的基础上，国家政权得以不断巩固、人民权利得以不断实现、建设事业得以不断推进，归根到底，中国特色社会主义政治发展道路得以不断拓展。

中国特色社会主义政治发展道路的基本制度支撑，概括起来就是“四大民主”。

（一）以选举民主为主要标志的人民代表大会制度

人民代表大会制度，是我国的根本政治制度。这是中国共产党领导和支持人民当家作主最基本的国家形式。进一步坚持和拓展中国特色社会主义政治发展道路，最重要的是要进一步坚持和完善人民代表大会制度。我国幅员辽阔、人口众多，不可能完全实行直接民主，使全体社会成员直接地参与对国家的管理，而只能以间接民主为管理国家的主要形式。人民代表大会制度是这种间接民主的主要体现。实践证明，人民代表大会制度体现了我国国家的性质，凸现了我国政治发展的特色，符合我国的基本国情，它既能有效地保障全体人民统一行使国家权力，充分调动人民群众当家作主的积极性和主动性，又有利于国家机关分工合作、协调一致地组织社会主义建设。同时，人民代表大会制度又是体现和实现共产党对国家政治领导的主要载体。党同国家政权机关性质不同，职能不同，党不能代替国家权力。通过各级人民代表大会，经过法定程序，把党的有关国家事务的主张变成国家意志，这有利于在党的领导下有序和有效地推进国家民主建设。

人民代表大会的根本职能和主要标志是选举民主。全体有选举权和被选举权的公民通过广泛选举组成各级人民代表大会，人民代表大会通过广泛的民主选举组成国家权力机构、行政机构和司法机构，从而使人民的意志在国家政治生活中得以充分体现，确保各类国家机关及其工作人员代表人民的利益和意志行使国家权力。各级人民代表大会及其常设机构对选民负责，联系选民、反映民意，行使对各类国家机关及其工作人员进行监督的职能。选举和投票是现代民主政治的一大优势和主要形式，人民代表大会制度是具有中国特色的选举民主的根本体现。我国现行的人民代表大会制度还需要在改革中进一步完善，改革的根本方向和主要任务是进一步扩大选举的覆盖面，进一步增强选举的有效性，更好地发挥代表人民行使国家权力的重任。党的十七大进一步推进了我国的选举民主，十七大报告明确强调：要“保障人大代表依法行使职权，密切人大代表同人民

的联系，建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”。这一重要举措的实施，有力地增强了选举民主的广泛性和实效性。

（二）以协商民主为主要标志的政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国的一项基本政治制度。进一步坚持和拓展中国特色社会主义政治发展道路，必须进一步完善和加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。我国政治协商制度的主要载体是人民政协。人民政协是我国广泛的爱国统一战线组织，是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，是发展社会主义民主的重要渠道。党的十七大对人民政协在推进民主政治发展中的重要作用作出进一步论述。十七大报告明确强调：“支持人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设”。把人民政协建设进一步纳入制度化、规范化轨道，是中国特色社会主义政治发展的重要内容。

人民政协在中国特色社会主义政治发展中不可替代的作用，集中体现在协商民主上。选举民主和协商民主，是现代民主的两种重要形式。在我们这个幅员辽阔、人口众多的多民族、多党派的社会主义国家，关系国计民生的重大问题，通过人民政协进行广泛协商，广泛听取各民主党派、各人民团体以及各族各界代表人士的意见，再由人民代表大会行使国家权力进行决策，由人民政府执行实施，这样一种政治体制，集中体现了广泛民主与科学集中的统一。它对于巩固人民民主的国家政权，对于推进广泛的民主生活，对于实现决策的民主化、科学化，避免和减少决策失误，保证国家和社会健康有序地运行，都具有十分重要的意义。坚持和完善人民政协这种民主形式，既符合社会主义民主政治的本质要求，又体现了中华民族兼容并蓄的优秀文化传统，具有鲜明的中国特色，是中国特色社会主义政治发展道路的独特创造。

人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政，这三项职能对于进一步发展协商民主、坚持和拓展中国特色社会主义政治发展道路，都具有不可或缺的重大意义。人民政协的政治协商是中国共产党领导的多党合作的重要体现，是党和国家实行科学决策、民主决策的重要环节，也是提高共产党执政能力的重要途径。把政治协商纳入决策程序，就国家和地方的重要问题在决策之前和决策执行过程中进行协商，是政治协商的重要原则。人民政协的民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督。这种政治监督，既包括参加人民政协的各党派、团体和各族各界人士对国家机关及其工作人员进行监督，也包括中国共产党与各民主党派和无党派人士之间进行相互监督。人民政协的参政议政是协商民主的一种重要形式，也是执政党和国家机关经常听取参加人民政协的各民主党派、人民团体和各族各界人士的意见和建议、切实做好工作的有效方式。人民政协的参政议政，主要是对政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题，开展调查研究，反映社情民意，进行协商讨论，通过调研报告、提案、建议或其他形式，对党和国家机关提出意见和建议。充分发挥人民政协这三项政治职能，对于进一步坚持和拓展中国特色社会主义政治发展道路，具有重大意义。

（三）以直接民主为主要标志的群众自治制度

中国特色社会主义民主政治不仅是以选举民主和协商民主为主要内容的间接民主制度，而且要逐步创造条件发展直接民主，不断拓展直接民主的广度和深度，保证人民更直接地依法参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，更广泛地享有民主权利和自由，更实际地尊重和保障人权。十七大报告深刻指出：“人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家做主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。”包括村民委员会、居民委员会、社区以及部分县乡以下直接选举在内的基层群众自治，是发展直接民主的重要途径，是中国特色社会主义民主政治的最广泛实践。这一广泛的直接民主实践，在我们这样一个人口众多、发展极不平衡、尚处在社会主义初级阶段的东方大国，更有其特殊意义，不啻是中国特色社会主义民主政治的重要生长点。

发展以群众自治为载体的直接民主，关键是三个环节：一是直接选举，让人民群众自己选择自己满意的人管理经济和社会；二是直接讨论，凡是与人民群众切身利益相关的事情，由人民群众民主讨论决定，不能由少数人说了算；三是政（村）务公开，凡是人民群众关注的问题，定期向人民群众公开，接受群众监督。实行直接民主，扩大群众自治，前提是坚持党的领导，坚持依法办事，只要把握住这两条，就可以大胆地有秩序有步骤地推进。同时要注重发挥各类社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，不断增强社会自治功能。尽管当前我国的群众自治制度还在探索之中，还存在着种种亟待完善的地方，但是作为一种亿万人民参与的直接民主实践，它对中国特色社会主义民主政治的实际推进和深远影响，是不可低估的。

（四）以党内民主为主要标志的政党政治制度

现代民主政治是政党政治，关键在于执政党能否民主建党、民主执政，要害则是发展党内民主，同时处理好执政党与其他参政党的关系。中国特色社会主义政治发展的核心领导力量是中国共产党，党内民主状况直接关系着乃至决定着广泛社会领域的人民民主进程。因此说，党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。十七大报告进一步强调：“要以扩大党内民主带动人民民主，以增强党内和谐促进社会和谐。”这既是中国特色社会主义政治发展的重要内容，又是重要路径。

党内民主的核心是确保党员民主权利，关键是制度建党。党内民主包括丰富的实际内容：一是党内选举制度，按照党章规定定期召开党员大会和党员代表大会，一律以无记名投票的方式民主选举党的各级组织机构和领导者，选举必须真正体现选举人的意志；二是党内讨论制度，重大问题由全体党员或党员代表进行充分讨论，知无不言，言无不尽，最后以少数服从多数的原则进行民主表决，同时对少数人的不同意见认真考虑并加以尊重；三是党内情况通报制度，重大问题和事务及时在党内通报，使党的各级干部和全体党员及时知晓，增强党内生活透明度；四是党内民主决策制度，充分发扬民主，建立健全领导、专家、群众相结合的决策机制，依靠集体的力量进行科学决策，重大决策实施之前在党内广泛征求意见，以对决策进行及时补充和修正。能否坚定不移地

加强党内民主建设，不仅直接关系到执政党自身的建设和执政地位的巩固，而且直接关系到其他民主党派和社会团体能否充分发挥推动政治发展的作用，从而直接关系到整个政党制度能否有利于国家民主制度的发展和人民民主权力的实现。因此说，党内民主既是中国特色社会主义政治发展的重要内容，又是不断拓展中国特色社会主义政治发展道路的重要保证。

三、改革与创新政治体制：中国特色社会主义政治发展道路的关键

把政治体制改革作为选择与拓展中国特色社会主义政治发展道路的逻辑起点和强大动力，在改革中创新，在创新中不断完善政治运行体制和机制，是改革开放新时期我国政治生活和政治发展的鲜明特色。正如胡锦涛在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中深刻指出：“新时期最鲜明的特点是改革开放。改革开放是党在新的历史条件下领导人民进行的新的伟大革命，是决定当代中国命运的关键抉择，是坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路。”在政治体制改革这一重大问题上，中国共产党人的成功之处在于，既积极稳妥地将政治体制改革推向前进，又有效地规避了政治体制改革可能带来的政治风险，正是在这样一种政治变革进程中，不断拓展了中国特色社会主义政治发展道路。

在社会主义全面改革系统工程中，经济体制改革和政治体制改革，是两大基本要素。能否正确处理好这两大改革的关系，做到经济改革和政治改革相互协调、相互作用、整体推进，直接关系到改革的成败。20世纪50至80年代，世界主要社会主义国家曾出现过几次大的改革浪潮，然而改革的结果却大不相同，苏联东欧国家以社会制度改变和共产党下台作为改革的沉重代价。这些国家改革失败，有诸多主观因素和客观因素，其中一个重要原因，是未能正确处理好经济改革和政治改革的关系：或者仅仅进行经济改革，不敢触及政治上层建筑，政治制度和政治体制中的弊端长期积淀，形成经济改革和经济发展的严重障碍，经济改革愈深入，政治体制中的弊端愈凸显，经济与政治的矛盾愈尖锐，最终导致政治上层建筑崩溃，以至社会制度解体；或者不顾经济改革和经济发展所可能提供的时机和条件，不顾社会承受力的程度，急于进行大规模政治改革，从而导致国家政权剧烈震荡和社会动荡不安，直至陷入失控和无序状态。与苏联和东欧国家情形相反，我国新时期改革的一条基本经验是：把推动经济基础变革同推动上层建筑改革结合起来，始终抓住经济体制改革这个首要的基础的环节，同时不失时机地展开相关领域的政治体制改革；政治体制改革的突破口选在经济体制改革的重大障碍之外，并且与经济体制改革的力度、进程相衔接；牢牢坚持四项基本原则，保持政治稳定，实行渐进性改革推进战略，防止国家政权发生震荡；无论是经济体制改革还是政治体制改革，都紧紧围绕解放和发展生产力这个根本任务和中心环节来进行，把是否有利于解放和发展生产力，是否有利于增强综合国力，是否有利于提高人民生活水平，作为各项改革得失成败的根本标准。

30多年来我国政治体制改革每一步推进，都离不开中国共产党中央领导集体的顶

层设计、理论指导和路线保障。正是在中国共产党的领导和推动下，30多年来，我国政治体制改革呈现出一种在困难中果断开拓、在曲折中不断前进、在渐进中逐步深化的状态。30多年政治体制改革的历程大体上可划分为四大发展阶段。

第一阶段，1978年至1987年，政治体制改革思想启动和重点推进阶段。

随着经济体制改革逐步展开和不断深化，领导制度、组织制度、干部制度中的弊端日渐暴露，政治体制改革的任务不可回避地提到我们党和人民的面前。顺应改革实践和人民群众的需要，以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体果断地把推进政治体制改革提到重要位置上来。在这期间，邓小平在许多重要场合专门就政治体制改革问题发表重要讲话，深刻阐明了政治体制改革的重要地位、总体目标和主要任务：（1）政治体制改革是整个改革开放的重要组成部分。“我们提出改革时，就包括政治体制改革。”^①“不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应该包括政治体制改革，而且应该把它作为改革向前推进的一个标志。”^②（2）政治体制改革是深化经济体制改革的迫切需要。“现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”^③“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。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，还是决定于政治体制改革。”^④（3）政治体制改革的近期目标，总的来讲，一是要使党和国家充满活力，二是克服官僚主义，提高工作效率，三是充分调动人的积极性。“领导层有活力，克服了官僚主义，提高了效率，调动了基层和人民的积极性，四个现代化才真正有希望。”^⑤（4）发展社会主义民主，健全社会主义法制，是政治体制改革的长远目标和关键环节。过去党和国家政治生活出现的问题，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^⑥因此，“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^⑦社会主义民主和社会主义法制是不可分的。“不要社会主义法制的民主，不要党的领导的民主，不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。”^⑧（5）政治体制改革的主要任务，一是处理好党和政府的关系，实行党政分开；二是处理好中央和地方的关系，实行权力下放；三是处理好

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第176页。

② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第160页。

③ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第176页。

④ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第164页。

⑤ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第180页。

⑥ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第333页。

⑦ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第146页。

⑧ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第359页。

法治和人治的关系，发展民主，完善制度，健全法治；四是处理好党政机关和人民的关系，精简机构，克服官僚主义。^①在邓小平这些重要思想的指导和推动下，我国政治体制改革在困难中逐步开拓，在废除干部领导职务终身制、克服官僚主义、解决权力过分集中现象、精简机构以及实现干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化等方面，实现了一系列大的突破，取得了显著成效，有力地保证和推动了经济体制改革和经济社会发展。

第二阶段，1987年至1992年，政治体制改革全面展开和稳步调整阶段。

1987年10月召开的党的十三大，在明确确立社会主义初级阶段理论和党在社会主义初级阶段基本路线的基础上，适应经济体制改革深入发展的形势，对政治体制改革的目标和任务进行了总体构架和战略部署。十三大报告指出：我国政治体制“改革的长远目标，是建立高度民主、法制完善、富有效率、充满活力的社会主义政治体制”。“改革的近期目标，是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。”^②围绕这一改革目标，十三大提出了7个方面的改革任务：（1）实行党政分开。党政分开即党政职能分开。党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。（2）进一步下放权力。切实解决权力过于集中，领导机关管了许多不该管、管不好、管不了的事，而基层又缺乏自主权和活力的问题。（3）改革政府工作机构。抓住转变政府职能这个关键，切实解决政府机构庞大臃肿、层次过多、职责不清、相互扯皮、官僚主义等弊端。（4）改革干部人事制度。建立国家公务员制度，依法进行科学管理，同时对各类人员进行分类管理，将竞争机制引入干部和人才管理。（5）建立社会协商对话制度。重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论，切实发展人民政治参与。（6）完善社会主义民主政治的若干制度。加强人民代表大会制度、政治协商制度、群众团体制度、基层民主自治制度以及民族区域自治制度建设。（7）加强社会主义法制建设。通过改革，使社会民主政治一步一步走向制度化、法律化。十三大提出的这些政治体制改革的任务，符合我国社会主义初级阶段的基本国情和发展要求，深刻体现了邓小平关于政治体制改革的思想。在十三大精神指引和推动下，政治体制改革在各个领域、各个层面全面展开。由于政治体制改革的复杂性和艰巨性，加上国际大气候的深刻影响，80年代末出现了资产阶级自由化思潮，严重干扰了政治体制改革的方向。在肃清资产阶级自由化思潮影响的基础上，我国政治体制改革呈稳步调整状态。

第三阶段，1992年至2002年，政治体制改革渐进深化和完善体制阶段。

1992年年初邓小平发表南方重要谈话，进一步吹响了解放思想、改革开放的号角。南方重要谈话澄清了困扰人们思想的许多模糊认识，纠正了种种悖离中国特色社会主义的错误思潮，进一步坚定了改革开放的信心和方向。邓小平深刻指出：“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。基本路线要管一百

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第177页。

② 《十三大以来重要文献选编》（上），人民出版社1991年版，第35页。

年，动摇不得。”^①在邓小平南方谈话指引和推动下，以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体继续积极稳妥地推进政治体制改革，领导全党和全国人民在中国特色社会主义政治发展道路上不断前进。1992年10月召开的党的十四大，明确确立了建立社会主义市场经济体制的经济体制改革目标，围绕和适应这一改革目标，十四大提出了“积极推进政治体制改革，使社会主义民主和法制建设有一个较大的发展”，“下决心进行行政管理体制和机构改革，切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”以及“加强和改进党的建设，努力提高党的执政水平和领导水平”等政治体制改革的现实任务，^②把政治体制改革渐进式地向前推进。1997年9月召开的党的十五大，在进一步坚定社会主义市场经济改革方向的基础上，对进一步推进政治体制改革提出了明确目标和任务。十五大报告指出：“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。”^③依法治国方略的明确提出和实际推进，标志着我们党和国家在建设社会主义民主政治道路上迈开了重要步伐，在完善基本政治制度和政治体制方面收到了实际成效。

第四阶段，2002年至今，政治体制改革理论创新和全面深化阶段。

2002年11月召开的党的十六大，对政治体制改革的地位、目标和任务作出了进一步系统的阐述，鲜明提出了“社会主义政治文明”、“党内民主是党的生命”等创新理论，深刻揭示了社会主义民主政治的科学内涵。十六大报告深刻指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”为实现这一重要目标，必须进一步推进政治体制改革。“政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善和发展。推进政治体制改革要有利于增强党和国家的活力，发挥社会主义制度的特点和优势，充分调动人民群众的积极性创造性，维护国家统一、民族团结和社会稳定，促进经济发展和社会全面进步。要坚持从我国国情出发，总结自己的实践经验，同时借鉴人类政治文明的有益成果，绝不照搬西方政治制度的模式。要着重加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”^④这些重要论述，具有极其深刻的理论创新性和指导性，标志着我们党在过去20多年政治体制改革的基础上，对政治体制改革的基本规律和发展趋势的认识和把握更加走向成熟。党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央，把进一步深化政治体制改革、发展社会主义民主政治作为实现科学发展、和谐发展、全面建设小康社会的重要战略任务，在积极稳妥地推进政治体制改革实践中提出了一系列具有创新性、前瞻性的理论观点。党的十七大报告系统地总结和阐发了这些理论创新观点：（1）关于社会主义民主政治的地位和性质。十七大报告指

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第370—371页。

② 《十四大以来重要文献选编》（上），人民出版社1996年版，第28—30、39页。

③ 《十五大以来重要文献选编》（上），人民出版社2000年版，第30页。

④ 《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2005年版，第24—25页。

出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”“社会主义愈发展，民主也愈发展。”（2）关于中国特色社会主义政治发展道路的本质和内涵。十七大报告指出：坚持中国特色社会主义政治发展道路，就是要“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展”。（3）关于政治体制改革的重要性和战略地位。十七大报告指出：“政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应。”（4）关于政治体制改革的方向和目标。十七大报告指出：“深化政治体制改革，必须坚持正确的政治方向，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。”（5）关于进一步推进政治体制改革的任务和重点。十七大报告从扩大人民民主、保证人民当家作主，发展基层民主、保障人民享有更多切实的民主权利，全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家，加快行政管理体制改革、建设服务型政府，深化干部人事制度改革、着力造就高素质干部队伍和人才队伍，完善制约和监督机制、确保人民赋予的权力始终用来为人民谋利益等方面进行了深刻阐述，提出了一系列创新观点。（6）关于推进执政党自身改革和建设。十七大报告强调：“党要站在时代前列带领人民不断开创事业发展的新局面，必须以改革创新精神加强自身建设，始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”推进党自身改革与建设，重点是“积极推进党内民主建设”。“党内民主是增强党的创新活力、巩固党的团结统一的重要保证。要以扩大党内民主带动人民民主，以增强党内和谐促进社会和谐。”十七大报告中的这些重要观点，既深刻体现了改革开放以来我们党在推进政治体制改革、建设社会主义民主这一重大战略上一以贯之的思想，又密切适应了时代的新变化、实践的新发展和人民的新期待，具有鲜明的时代性、创新性和指导性。正是在这些重要思想理论指导下，我国政治体制改革积极稳妥地向前推进，政治制度和政治体制在改革中不断发展和完善，支撑着中国特色社会主义历经艰险而不衰、历经曲折而愈坚，成为世界上最充满生机和活力的政治制度。

四、规范与制约权力运行：中国特色社会主义政治发展道路的要害

在我国现阶段推进政治体制改革，发展中国特色社会主义民主，需要解决的要害问题是对权力的制约与监督。历史与现实反复表明，权力过分集中，造成某些权力错位与失控，乃至权力被滥用而产生腐败现象，这是党和国家面临的最大危险，是中国特色社会主义政治发展道路上的最大隐患。中国共产党是立党为公、执政为民的马克思主义政党；党的性质与宗旨，决定了党同各种权力腐败现象水火不相容。坚决惩治和有效预防权力腐败，积极推进反腐倡廉制度创新，以反腐倡廉的实际成效取信于民，是中国共产党人的不懈追求。

早在改革开放初期，我们党就把消除权力过分集中现象作为我国政治体制改革和民

主政治建设的核心内容和突出任务。邓小平尖锐指出：

“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^①

“权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等。这种现象，同我国历史上封建专制主义的影响有关，也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关。”^②

“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按照民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来办，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。”^③

邓小平的这些重要论述，鞭辟入里，指向鲜明，具有强烈的现实意义和深远的历史价值。消除权力过分集中的弊端，不断发展民主政治，既是社会主义国家政治领域建设的长期任务，更是当前我国政治改革与政治发展的核心内容。改革开放以来，尽管我国政治体制改革和民主政治建设取得了显著成就，但是应当清醒地看到，我们依然面临着某些严峻的挑战和严重的问题，其中最重要的问题莫过于权力过于集中而造成的权力错位与失控现象。而无论是从国际共产主义运动的一般经验来看，还是从当前我国民主政治建设面临的特殊问题来看，扎实推进政治体制改革与民主政治建设，必须紧紧围绕解决权力过于集中的问题着重处理好三个方面的关系，即民主与集中的关系、民主与效率的关系、发展社会主义民主与肃清封建主义残余的关系。

——民主与集中的关系。在民主基础上集中，在集中指导下民主，造成“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼的政治局面”，^④这是社会主义民主政治建设的一条基本经验，是马克思主义政党的一项基本原则和一大政治优势。历史与现实反复表明，什么时候坚持民主集中制原则，把民主与集中有机地结合起来，什么时候党和国家的政治生活就正常，社会主义民主就顺利推进；什么时候在民主与集中的关系上陷于片面、出了问题，什么时候就会严重干扰甚至破坏党和国家的政治生活，阻碍社会主义民主政治进程。而民主集中制得不到真正坚持和实行的一个普遍性原因，是“离开民主讲集中，民主太少”；^⑤“我们在过去一个相当长的时间里，在民主和集中的关系上搞得不好，民主少了一些，因此，我们更要发扬民主。”^⑥

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第327页。

② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第329页。

③ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第328页。

④ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第145页。

⑤ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第144页。

⑥ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第155页。

邓小平的这一重要分析，紧紧抓住了实行民主集中制的要害，这就是，必须把集中建立在充分发展民主的基础上。在民主与集中的关系问题上，当前我们面临的主要障碍和普遍危险，仍然是集中过多，民主太少，甚至离开民主讲集中。一些党政领导片面地理解集中、强调集中，把“集中”与“集权”混淆起来、等同起来，忽视民主，把个人意志凌驾于群众意愿和集体意见之上，甚至压制不同意见，打击报复来自民主的声音。这种现象如不加以坚决纠正，其结果必然是严重破坏社会主义民主政治建设。

无论是历史还是现实，无论是理论还是实践，都深刻表明，“集中”与“集权”是两个根本不同的范畴：集中以充分发扬民主作为前提，集权则以个人专断作为前提；集中以大多数人的意见作为依据，集权则以个人或少数人的意见作为依据；集中以积极推进民主政治建设作为目标，集权则以树立和巩固个人威信作为目标。总之，集中是推进党和国家政治生活民主化的内在要求，集权则是对党和国家政治生活民主化的最大破坏。推进我国民主政治建设，必须重点防止和消除权力过分集中的弊端。

——民主与效率的关系。社会主义制度的一大政治优势是能够集中力量高效率地办事情。正如邓小平所说：“社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一作出决议，就立即执行，不受牵扯。”注重效率“是我们的优势，我们要保持这个优势，保证社会主义的优越性。”^①讲究效率是否意味着可以忽视民主、不要民主？这是在推进我国民主政治建设方面亟需进一步澄清的又一个重大问题。一些人把效率同民主割裂开来甚至对立起来，认为发扬民主程序繁琐，太费时间和精力，不利于高效率地办事；发扬民主众说纷纭，不利于快捷决断。在这样一种认识指导下，民主的意见往往被挤压在有限的空间，失去其应有的地位与功能。一些人甚至在“集中力量办大事”的口号下怀疑民主、轻视民主，甚至践踏民主。如此等等认识和做法，都严重扭曲了民主与效率的关系，严重背离了社会主义民主政治发展的基本规律。

实际上，无论是从民主与效率的功能来说还是从两者联系的过程来说，民主和效率都是应该统一的，也是完全能够统一的。首先，发展民主是提高效率不可或缺的前提。通过充分发扬民主，集中大多数人的意见，有利于形成科学决策，最大限度地减少决策失误，从而有利于可持续地提高办事效率。尤其是关系绝大多数人利益的大事，如果离开充分民主作为前提，则很有可能发生失误，产生“欲速则不达”的效果。其次，发展民主是提高效率不可忽视的动力。任何事情，尤其是关系国计民生的大事，只有充分依靠广大干部群众的智慧和积极性，才能顺利推进。充分发扬民主的过程，也就是充分调动大多数人积极性的过程。人民群众的积极性主动性充分调动起来了，办事效率自然也会得到充分提高。再次，发展民主是提高效率不可忽略的目标。提高办事效率，集中力量办大事，根本目的是为了促进经济社会发展，更好地造福于人民。从这个本质意义上说，发展民主与提高效率具有同样的价值目的，是完全可以统一的。

——发展社会主义民主与肃清封建主义残余的关系。改革党和国家的领导制度，推进社会主义民主，必须着重肃清封建主义残余，这是邓小平在《党和国家领导制度的改

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第240页。

革》中重点强调的一个极为重要的思想。他精辟指出：“我们进行了二十八年的新民主主义革命，推翻封建主义的反动统治和封建土地所有制，是成功的，彻底的。但是，肃清思想政治方面的封建主义残余影响这个任务，因为我们对它的重要性估计不足，以后很快转入社会主义革命，所以没有能够完成。现在应该明确提出继续肃清思想政治方面的封建主义残余影响的任务，并在制度上做一系列切实的改革，否则国家和人民还要遭受损失。”^①“肃清封建主义残余影响，重点是切实改革并完善党和国家的制度，从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展。”^②邓小平的这一重要论述，虽然讲于30年前，但至今仍然具有极强烈的现实意义。当前思想政治领域我们既面临着西方资本主义的影响，又面临着封建主义残余的影响，主要是封建主义残余的影响。以积极的制度改革继续肃清封建主义残余，不啻是我国民主政治建设必须完成的最迫切任务。

思想政治领域的封建主义残余有种种表现，其中影响最大、危害最深的，莫过于“官本位”体制及其所衍生的官僚主义弊端。正如邓小平指出，这种特有的官僚主义，是我国政治体制中尚存种种弊端的“一个总病根”。^③“官本位”是封建主义制度的特有产物，是封建专制制度的最典型体现，对现行政治体制和现实政治生活构成最直接的影响。“官本位”体制及其影响，在人与人关系上，必然形成人身依附关系；在权力运作上，必然滋生权力过分集中以至滥用权力现象；在工作作风上，必然产生高高在上脱离群众的官僚主义；在对待人民群众态度上，必然导致对群众民主权利和意志的轻视甚至亵渎。总之，“官本位”体制及其影响，是对民主的严重背离，是现行政治体制中的最大隐患。思想政治领域中的种种问题，包括少数领导干部的腐败问题，究其深层原因，无不与“官本位”体制的影响有着深层联系。许多事实深刻警示我们，深化政治体制改革，推进社会主义民主政治建设，必须把肃清“官本位”等封建主义残余的任务提到重要位置上来。

加强对权力的制约与监督所以成为中国特色社会主义民主政治建设的要害，从根本上意义上说是由权力的“双向性”和由此产生的负面作用所决定的。在民主制社会中，权力具有宽泛的内涵与意义。民主的本意是“人民的权力”。因而在真正民主制社会中，权力不是少数人所私有，而是全体人民所共有。权力是全体人民的意志，这是权力的一般意义。社会主义民主制开拓了实现权力为全体人民共有的光明前景。在社会主义制度中，公民所以享有广泛的民主权利，是由于公民已经成了国家的主人，每个公民都有一份主人的权力。从这个意义上说，凡享有公民权利的人，都有一定的权力。权力是权利的基础，也是权利的保证。这就是广义上的权力。

然而这种广义上的权力，在实际生活中却是相当抽象的，普通公民很难具体感觉到自己所拥有的政治权力的存在，甚至并不重视自己是否拥有政治权力。现实生活中人们

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第335页。

② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第336页。

③ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第328页。