

政治文明建设书系



上海政治文明发展战略研究

林尚立 主编

上海人民出版社

政治文明建设书系



上海政治文明发展战略研究

林尚立 主编

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

上海政治文明发展战略研究/林尚立主编.

—上海: 上海人民出版社, 2004

ISBN 7-208-05022-8

I. 上... II. 林... III. 社会主义政治学—研究—
上海市 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 005124 号

责任编辑 齐书深

封面设计 向 华

美术编辑 甘晓培

上海政治文明发展战略研究

林尚立 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 常熟新骅印刷厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 13.75 插页 2 字数 315,000

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-4,000

ISBN 7-208-05022-8/D·879

定价 25.00 元

前 言

在当今世界,任何社会、国家的成长,都面临两大决定力量:一是本国的国情;二是世界的潮流。世界各国现代化发展的经验表明:如何有效平衡和融合这两大决定力量,是现代化是否能够最终获得实现的关键。力图告别传统走向现代、打破封闭走向开放的中国改革开放,一开始就把平衡和融合这两大决定力量作为自身的基点,在尊重国情、顺应时代发展潮流的基础上,成功开辟了建设有中国特色的社会主义道路。成功的改革开放实践,为新世纪的中国迎来了新的发展,即全面建设小康社会。这既是中国社会发展的新目标,同时,也是中国社会发展的新形态。政治、经济和文化全面协调发展是全面建设小康社会的根本要求。所以,在全面建设小康社会的目标下,中国共产党在建设物质文明、精神文明的基础上,提出了建设社会主义政治文明的战略目标。建设小康社会来自中国社会发展的内在要求,而小康社会的建设则顺应了人类社会发展的规律与趋势。从这意义上讲,在物质文明、精神文明和政治文明建设基础上展开的小社会的建设和发展,在使中国社会的发展跃升到一个新阶段的同时,也使中国社会的发展全面融入人类文明发展的大潮流。在这样的发展条件下,中国的发展不仅要充分借鉴和吸收人类文明发展的成就,而且要贡献人类文明的发展。为此,在建设小康社会的过程中,不论是物质文明建设、精神文明建设,还是政治文明建设,都应该以“借鉴、吸收人

类文明成果,贡献、推动人类文明发展”为战略框架。

历史唯物主义表明,物质文明建设是政治文明建设的现实基础和推动力量,而政治文明建设是物质文明建设的基本前提和保障力量。所以,社会主义政治文明战略目标的形成,既是中国经济与社会获得有效发展的必然成果,同时也是中国经济与社会寻求更大发展的必然要求。理论与实践都充分表明,没有政治的有效发展,经济与社会的变革和发展必然受限,其最后的成功更无从谈起;然而有效的政治发展,必定不是单兵突进、孤立无援的发展,相反,必定以现实的经济与社会发展为基础,是与经济、社会和文化发展相适应的发展。所以,中国发展战略把政治文明建设提上议事日程,并努力推进其发展时,从一开始就强调了中国政治文明发展的根本原则,即在物质文明、政治文明和精神文明三者相互协调发展中推进政治文明的建设与发展。

在物质文明、政治文明和精神文明协调发展中展开的政治文明建设,必然是一个有序的政治建设和政治发展过程。这个过程,不仅需要国家力量的推动,而且需要社会力量的推动,不仅需要经济与社会的发展,而且需要精神与文化的进步。换句话说,以建设政治文明为取向的政治发展,有赖于人、国家与社会的全面发展的推动。从这个意义上讲,在中国社会主义政治文明建设中,不论是全国性的国家建设,还是区域性的地方发展,对政治文明建设都具有重要意义。在市场经济的发展不断赋予社会自主力量的条件下,直接面对经济与社会变革与发展地方政府,必然更加直接面对经济与社会发展对政治发展的要求。这在一定程度上决定了地方在政治建设和政治发展方面的实践与探索,对整个国家的政治文明建设具有重要的战略意义。改革开放以来,基层民主成长的过程及其对中国政治发展的推动作用,已经充分证明了政治建设与政治发展的这个基本逻辑。

近代以来,在中国现代化发展的各个历史时期,上海的建设和

发展在中国国家建设和发展的大战略中,都扮演了重要角色。20世纪90年代,上海率先走向社会主义市场经济,并由此步入了全面快速发展时期。正是基于这样的战略地位和90年以来的发展,在上海发展的新战略中,上海提出了率先实现现代化和建成国际经济、金融、贸易、航运中心之一的发展目标。新的体制、新的战略,必然带来新的发展,上海的战略地位决定了在全面推进小康社会建设中,上海新的发展,不仅要在物质文明和精神文明建设上,而且要在政治文明建设上为国家的建设和发展作出新的更大的贡献。20世纪90年代以来的上海发展,为上海推进政治文明建设,提供了良好的体制条件、社会基础和创新空间。

上海城市的政治体制改革与政治发展,与整个国家的改革开放同时展开。在率先确立社会主义市场经济体制的探索与实践过程中,上海把以民主法治建设为核心的政治建设提升到关系全局的战略高度,并在党的领导制度、政府职能改革、城市治理结构、社区基层民主、公民有序参与以及政府依法行政等方面进行了理论创新、制度创新和政策创新的探索与实践。这些政治建设的探索和实践,不仅保证了90年代以来的上海经济与社会稳定有序的发展,而且为上海的现代化成长提供了十分重要的政治资源,从而使上海的现代化发展形成政治、经济、社会与文化有机互动、相互促进的可持续发展框架。所以,上海推进政治文明建设不仅有基础,而且有平台。现代化发展的逻辑表明,随着经济与社会变革和发展日益深入,经济与社会发展对政治建设和发展的要求也将日益全面和深刻。这也就意味着上海在率先实现现代化的努力过程中,有效的政治文明建设对上海现代化发展的全局具有至关重要的决定性作用。为此,比较全面系统地研究上海政治文明建设发展战略,对上海的建设和发展,具有很强的现实意义。

从历史唯物主义出发,政治文明是人类在一定经济基础上为建立公共秩序、推动社会进步而形成的用于调节公共权力与私人

利益关系的价值规范、组织体系和制度安排的有机总和。所以,政治文明建设,不仅涉及制度的成长,而且涉及人的进步;不仅关系到价值体系和制度安排,而且关系到组织结构与发展。民主是现代政治文明发展的根本取向。在社会主义社会,发展社会主义民主是建设社会主义政治文明的根本取向。党的十六大明确指出: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。明确了发展社会主义民主政治根本原则,也就同时明确了社会主义政治文明建设的战略任务,即加强党的建设,其核心就是提高党的领导能力与执政水平;发展人民民主,其核心就是加强坚持和完善人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度;推进依法治国,其核心就是建立社会主义法治国家,使社会主义民主制度化、法律化。社会主义民主政治的根本原则和社会主义政治文明建设的战略任务,是系统研究和把握上海政治文明建设发展战略的根本依据。上海政治文明建设应通过有效的体制创新、组织完善和价值规范的深化来推进我国社会主义政治文明建设战略任务的实现。

上海是中国的上海。上海的建设与发展离不开中国社会发展的内在规定性。所以,上海的政治文明建设,既要充分考虑时代的要求,也要充分考虑中国的特点和上海的实际。为此,在推进上海政治文明建设中,战略的构想、理论的创新都必须与中国的实际和上海的实践紧密结合,从而使上海的政治文明建设能够在党的领导下,在国家法律与制度的框架内,在上海实践的基础上有序展开,稳步推进。

任何战略要有效指导实践,都必须以现实的发展为基础;任何实践,要具有创造性,都必须有战略的指导。上海政治文明建设发展战略的研究,是基于社会主义政治文明建设的根本要求、上海政治发展的基础以及经济与社会发展对政治建设的内在要求而形成的,因而,有现实的基础。但是,发展战略不等于发展本身,发展战

略要转化现实的发展,还有待于现实的实践与探索。从这个意义上讲,我们所进行的上海政治文明建设发展战略研究才刚刚开始,在推进上海政治文明建设中,这项研究还必须与政治文明建设的实践紧密结合,从而在理论创新、制度安排、政策设计和进程部署上更具战略指导性。为此,我们将继续努力。

目 录

前 言	001
第一章 政治文明发展的基础理论研究	001
一、政治文明建设的必要性和政治文明的内涵、要素	002
二、政治文明建设的形态	022
三、建设政治文明与上海城市形态的突破	038
四、上海建设政治文明的指导思想与总体框架	050
第二章 政治文明发展与制度建设	062
一、制度建设的战略意义	062
二、制度建设的总体安排	071
三、制度建设的路径选择	075
四、制度建设的创新体系	084
五、制度建设的预期效应	094
第三章 政治文明发展与党的领导	098
一、加强党的建设面临的挑战与发展思路	098
二、政治文明建设与党的执政能力建设	108
三、政治文明建设与党的领导能力建设	119
四、政治文明建设与党内民主建设	129

五、政治文明建设与党际关系优化	136
第四章 政治文明发展与人民代表大会制度建设	143
一、政治文明建设与人民代表大会制度的完善、发展	143
二、上海政治文明建设与人大立法工作的推进	156
三、上海政治文明建设与人大监督工作的开展	173
四、进一步推进上海人大制度建设的思路与措施	184
第五章 政治文明发展与依法行政	189
一、政治文明建设与依法行政的关系	189
二、全球化发展对政府行政工作提出的挑战	193
三、上海政府转型建设与上海推进政治文明建设	199
四、进一步加快政府转型在政治文明建设上的思考	204
五、法治政府:推进依法行政的目标设置	213
六、法治政府:推进依法行政的具体措施	224
第六章 政治文明发展与公民有序政治参与	232
一、公民有序政治参与与政治文明发展的关系	232
二、上海发展公民有序政治参与的社会基础	240
三、上海公民有序政治参与的现实意义	247
四、战略措施之一:加快公民政治参与的制度化建设	253
五、战略措施之二:稳步提高公民参与的组织化程度	261
六、战略措施之三:全面推进城市公民教育体系的建立	268
第七章 政治文明发展与社会治理	273
一、政治文明发展中的社会治理	273
二、社会治理在中国兴起的特殊背景	280
三、社会治理对政治文明建设的一般意义	293
四、政治文明建设在社会治理中的具体实现	300

附录:上海推进政治文明建设个案研究	313
长宁区华阳街道深化“凝聚力工程”	313
市城市交通局探索推行党代会代表常任制	321
静安区华山居委会创设议事会探索居民有序参与的途径	326
浦东新区合庆镇试点“两推一选”村党支部书记	331
虹口区凉城新村街道实施“三纵三横”社区党建新机制	335
嘉定区太平村以制度建设促发展	339
上海修改工会条例	346
市建设系统企事业党组织尝试换届选举新形式	349
黄浦区建立市民接待服务中心	353
普陀区实行区人大代表向选民述职制度	357
长宁、卢湾两区建立人大代表接待选民制度	361
卢湾区在社区实施“三会”制度	366
闸北区实施人大代表议政日制度	370
浦东新区潍坊街道建立社会工作站	375
黄浦区金陵东路街道形成社区管理新体制	382
杨浦区政府向区人大常委会报告工作和向区政协 通报工作的制度	387
浦东新区不断推进政务公开工作	392
普陀区长寿街道建立民间组织属地管理新机制	396
徐汇区田林街道实行行政执法多网协同新机制	400
加快行业协会发展 优化城市发展环境	404
黄浦区人民广场街道构筑社区稳定第一道防线	408
浦东新区上钢街道创办青少年心理咨询热线	413
 主要参考文献	417
 后 记	424

第一章 政治文明发展的基础理论研究*

江泽民同志 2002 年 5 月 31 日在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上提出了建设社会主义政治文明的问题。这是他继在党的十五大提出依法治国是社会文明进步的标志,在 2001 年 1 月全国宣传部长会议上提出“法治属于政治建设,属于政治文明”之后,又一次更加明确地提出了政治文明的问题,并将建设社会主义政治文明同发展社会主义民主政治联系起来,提出,“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。必须适应经济发展和社会全面进步的要求,在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,发展有中国特色社会主义民主政治,巩固民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性,是社会主义民主政治的重要优势。发展社会主义民主政治,最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合和辩证统一。推进政治体制改革,要从我国国情出发,坚定不移地走自己的政治发展道路,坚持社会主义政治制度的自我完善和发展,我们要发展的是有中国特色社会主义民主政治,决不照搬西方政治制度模式,要着重加强社会主义民主政治建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范

* 在本章的写作中,有部分成果参考了何俊志博士撰写的《试论政治文明的原初含义与发展形态》和林尚立教授的《执政的逻辑:政党、国家与社会》两篇文章,在此向何俊志博士和林尚立教授表示感谢。

化、程序化。”^①政治文明这一概念的提出,标志着中国的现代化建设进入了政治文明、物质文明、精神文明协调发展的时代,也进入了接纳世界范围内人类政治文明成果的时代。这说明我党对社会主义建设的理解逐渐趋于成熟。这一时代的到来,并不是偶然的,而是中国现代化战略不断推进的必然结果,也是中国融入世界文明体系、推进中国政治发展的必然选择。

一、政治文明建设的必要性和 政治文明的内涵、要素

(一) 政治文明建设的必要性

1. 建设政治文明是人全面发展的必然要求。江泽民同志在十六大报告中提出了推动人全面发展的思想。这一思想为社会主义政治文明建设注入了价值和灵魂。人的全面发展是我们理解政治文明的价值依托。江泽民同志明确指出,努力促进人的全面发展是马克思主义关于建设社会主义新社会的本质要求。马克思认为,未来新社会的本质特征是“建立在个人的全面发展和他们共同的社会生产能力成为他们的社会财富这一基础上的自由个性”。^② 未来社会应该是“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”。^③ 实现人的全面发展,是社会主义区别于其他社会的本质特征,是社会主义优越性的集中体现。在资本主义社会,由于资产阶级的剥削和压迫,工人阶级的“畸形发展”必然带有片面性、工具性和有限性;即使资本家也会受他们

① 《江泽民“5·31”重要讲话学习读本》,中共中央党校出版社2002年版,第5—6页。

② 《马克思恩格斯全集》第46卷(上),第104页。

③ 《马克思恩格斯全集》第23卷,第649页。

“自己的资本和利润欲所奴役……为他们自己的肉体上和精神上的近视所奴役”。^①只有在社会主义社会中,才能从根本上超越资本主义社会中的阶级对立,为人的全面发展提供充足的空间。在《德意志意识形态》中,马克思和恩格斯说:“在无产阶级的占有制下,许多生产工具应当受每一个个人支配,而财产则受所有个人支配。”“只有在这个阶段上,自主活动才同物质生活一致起来,而这点又是同个人向完整的个人的发展以及一切自发性的消除相适应的。”^②在《共产党宣言》中,马克思和恩格斯说:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^③人的全面发展与社会经济、政治、文化的发展和人民物质文化生活的改善,是相互联系、相互促进的。在人与自然和谐共处,人与社会共同进步中,逐步实现每个人的自由全面发展,是建立社会主义新型文明的必由之路。马克思曾经指出:人类才能的发展,“虽然在开始时要靠牺牲多数的个人,甚至靠牺牲整个阶级,但最终会克服这种对抗,而同每个人的发展相一致”。^④由此可见,物质上的富足和私人生活的愉悦是不能为人的全面发展提供充足保障的,人的全面发展必然包含着人在政治空间中的拓展,包含着对政治生活的积极参与。因此,人的全面发展不仅体现在物质文明和精神文明的发展过程中,也体现在政治文明的发展过程中。文明的政治生活是体现人之本质的重要载体。社会主义政治文明建设在价值上必然是以推动人的全面发展作为依归的。

2. 建设政治文明是中国现代化建设的必然要求。无论是经典的现代化理论还是后现代化理论以及最近兴起的第二次现代化

① 《马克思恩格斯全集》第20卷,第317页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷,第76—77页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第273页。

④ 《马克思恩格斯全集》第26卷Ⅱ,第124—125页。

理论,几乎都认为现代化进程并不仅仅表现为经济总量的增长,而是表现为社会形态的突破。近代中国上下求索,百年来为创立共和奋斗,根本目的就是力图从古典政治文明走向现代政治文明。以现代的国家达成现代化发展。尽管中国传统政治文明已经达到了相当成熟的地步,并维系了中国传统社会的长期延续性。对于传统社会来说,它达到了它能够达到的成就,培育和发展了中华文明。然而,它在有效维系传统社会的同时,也有效限制了传统社会实现创造性转换和发展的可能。当中国社会面临西方文明的冲击,开始现代化发展努力的时候,突破传统政治文明限制,就成为现代化发展的首要任务。^① 自中国进入了现代化建设的轨道之后,现代化的逻辑是我们分析中国近现代政治文明转型的中轴线。中国的现代化建设尤其是 20 多年来的改革开放这一历史进程,使中国逐渐积累起了建设政治文明的社会资源,与此同时,不断推进的现代化建设也对政治文明建设提出了崭新的政治要求。

3. 建设政治文明是应对全球化冲击的必然要求。全球化浪潮的兴起是 21 世纪人类社会最为显要的特征。马克思和恩格斯曾经用非常形象的语言描述了以“资本主义化”作为表现形态的第一次全球化浪潮:“资产阶级,由于开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为世界性的了……过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态,被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所替代了”,“它迫使一切民族——如果他们不想灭亡的话——采用资产阶级的生产方式”。^② 这一阶段的全球化是指在地球上彼此分离的民族、国家进行交往形成世界概

① 林尚立:《建设政治文明:中国百年现代化发展的探索与实践》,载《制度建设与国家成长》(复旦大学政治学评论第二辑),上海辞书出版社 2003 年版,第 4 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1972 年版,第 254—255 页。

念的一体化进程,这是以国家攫取资本、扩张领土和扩大市场作为动力的全球化。^①自20世纪末开始的全球化显然不同于以“资本主义化”作为表现形态的“全球化”。在20世纪末开始的全球化进程,由于普遍性和特殊性、必然性与偶然性等因素的相互交织,使其表现出比单纯的资本主义化更为复杂的面目。这一次全球化首先表现为经济的全球化,经济全球化主要表现为资本全球化、产品全球化和通讯全球化。这些现代的经济要素日益要求冲破民族国家的壁垒,要求一个相应的全球性的流动空间,即世界市场或全球市场。^②显而易见,经济过程已经变得和正在变得“非领土化”。^③不可否认,经济全球化所产生的正面效应和负面效应几乎是同时共存的,^④经济全球化直接的政治后果就是:“全球化概念指出了一个方向,而且只有一个方向:经济活动的空间在扩大;它超越了民族国家的边界,因此重要的是政治调控的空间也在扩大。”^⑤不仅民族国家及其主权政府的性质及其在人类政治生活中的作用因经济全球化的冲击而发生重大的变化,而且文化与社会也伴随着资本的扩展进行世界范围的重构。尤其是国际治理的兴起,使得构成国际体系的基本单位日益多元化了,而且构成国际治理的要素、规定国际治理规则的主体基本上都是被西方发达国家所左右。这说明这一次全球化在经济上包含着致命的悖论,它一方面造就了西方发达国家的强势力量,另一方面又成为一个不可阻挡的必

① 徐勇、曾峻:《全球化、契约与政治发展》,载胡元梓、薛晓源主编:《全球化与中国》,中央编译出版社1998年版,第73页。

② 俞可平:《为什么全球治理是必要的与紧迫的?》,载庞中英主编:《全球化、反全球化与中国》,上海人民出版社2002年版,第335页。

③ [德]乌·贝克·哈贝马斯:《全球化与政治》,中央编译出版社2000年版,第19页。

④ 参见庞中英主编:《全球化、反全球化与中国》,上海人民出版社2002年版。

⑤ 拉尔夫·达伦多夫:《论全球化》,《全球化与政治》,第212页,转引自庞中英主编:《全球化、反全球化与中国》,上海人民出版社2002年版,第335—336页。

然趋势。与之相联的是,全球化在政治和文化上的悖论也就相应地表现为,一方面,自由、平等等人类社会的基本价值逐渐趋于普遍化,如果不接受这些价值,就难以得到全球社会的承认,文化多元主义中的“认同政治”(politics of identity)被“承认的政治”(politics of recognition)所取代。另一方面,这一承认的政治在很多国家来看,是在弱肉强食的自然状态中展开的,普遍主义显然是虚假的,对差异性的关注造就了对普遍性的抵抗。^①可以预见,21世纪的全球化既隐藏着陷阱,又包含着通途;既在解构着国家,又在刺激着国家的介入;既在释放着普遍性,又在强化着特殊性。在这个复杂的国际体系的转化过程中,国家间的竞争带有许多政治和文化的痕迹,政治和文化越来越成为西方发达国家主导全球化进程所赖以利用的资本。全球化的悖论使许多发展中国家越来越承受着巨大的国际压力。正是在这一背景下,对于国家来说,通过政治文明的建设勇于应对这一冲击,就成为不可避免的选择。对于中国来说,建设政治文明显然具有一种特殊的时代意义。

(二) 政治文明的内涵

“文明”一词源自拉丁文“Civilis”(文明),它有两种含义:一是指作为一定社会成员的公民所特有的素质和修养;二是指对公民有益的教育和影响。它统指人的开化状态以及与此相适应的社会历史发展阶段。这就是说,文明是相对于蒙昧状态和野蛮状态而言的。一般认为,文明是指脱离了蒙昧状态和野蛮状态的人类在改造自然和改造社会的过程中所创造的物质财富和精神财富的总和。在西方,英国启蒙思想家托马斯·霍布斯于1651年写就的《利维坦》一书,首先提出了“文明社会”的概念。他当时所说的“文

^① 刘晔:《全球化与公共性:国际新政治》,载庞中英主编:《全球化、反全球化与中国》,上海人民出版社2002年版,第258—270页。