

上海社会科学院政治与公共管理研究所

中国

政治发展进程

CHINA 2015 年

时事出版社

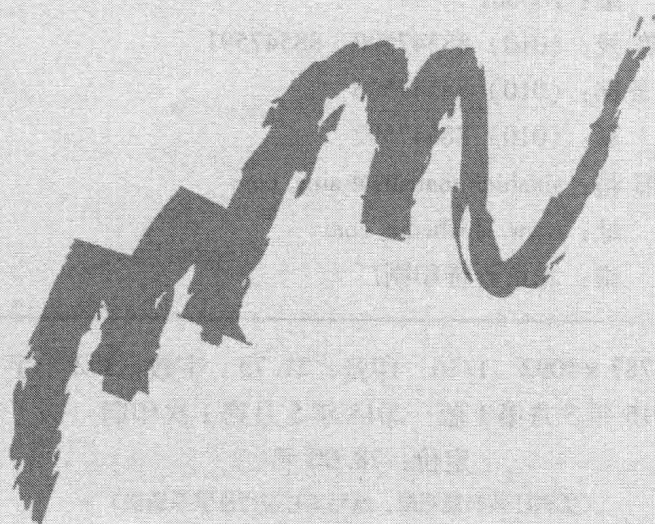
上海社会科学院政治与公共管理研究所

2015

中国

政治发展进程

CHINA 2015 年



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治发展进程. 2015 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, 2015. 5
ISBN 978-7-80232-835-8

I. ①中… II. ①上… III. ①政治制度—研究—
中国—2015 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 058422 号

出版发行: 时事出版社
地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号
邮 编: 100081
发行热线: (010) 88547590 88547591
读者服务部: (010) 88547595
传 真: (010) 88547592
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: 21.75 字数: 302 千字
2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷
定价: 78.00 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 构建全面深化改革时代的新常态政治	(1)
一、2014 年中国政治发展环境评估	(2)
二、政治建设的基本原则与基本战略	(6)
三、政治建设的基本脉络	(10)
四、新常态政治：全面深化改革之必然	(43)
第二章 执政党的建设：从严治党、强力反腐	(51)
一、反腐败：“老虎”、“苍蝇”一起打	(52)
二、深化党的建设制度改革	(58)
三、培育和践行社会主义核心价值观	(68)
四、形式多样推进基层党建	(72)
第三章 国家制度建设：着眼国家治理现代化	(77)
一、依法治国背景下的国家制度建设	(77)
二、习近平对国家制度建设的新阐述	(84)
三、人民代表大会制度的年度发展	(94)
四、政治协商制度的年度进程	(110)
第四章 新常态下的政府改革：还权于市场	(129)
一、强化“三公”公开：塑造廉洁形象	(129)

二、推行权力清单制度行政审批再改革	(136)
三、公共服务凸显公平精神	(143)
四、自贸区：政府改革的创新实践	(146)
第五章 依法治国与法治国家建设	(151)
一、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》	(152)
二、重要立法和修法事项	(156)
三、政府行为纳入法治化轨道	(162)
四、涉法涉诉信访改革初见成效	(168)
五、司法体制改革取得突破性进展	(172)
六、规范减刑、假释、暂予监外执行，加速司法纠错	(186)
第六章 基层自治：转变思路、稳固制度	(194)
一、基层自治的观念转变与创新	(195)
二、首届社区治理十大创新成果	(203)
三、基层民主协商的新发展	(208)
四、严厉整肃基层贪腐	(217)
五、构建“三治合一”的社会治理新体系	(224)
六、基层社会秩序的维系与重建	(231)
第七章 社会治理：民生为本、多元协同	(239)
一、顶层设计助破解民生难题	(239)
二、多元化参与形成社会治理合力	(252)
三、优化治理体系的基层探索实践	(256)
四、社会组织发展的新契机	(260)
第八章 中国政治发展的国际回响	(268)
一、他者解读下的政治面向	(270)
二、聚焦中共十八届四中全会和依法治国	(277)

三、高度关注中国的反腐行动	(284)
四、国际视野下的政治发展现实图景	(291)
大事记	(299)

第一章 构建全面深化改革时代 的新常态政治

政治发展是环境、意愿、能力与战略规划交互作用的结果。新的历史坐标、新的外部环境、新经济常态、新社会成长，以及新的挑战与风险共同构成了2014年中国政治发展的独特的生态环境。在这种新的政治发展环境中，中国政治建设需要采取新的姿态、转换新的重点、呈现新的风格：基于“自主性”与“人本性”之上的关联性原则、“一体均衡”的全覆盖原则、具有执行力的制度化原则和具有建构力的技术化原则，成为当前中国政治建设必须坚持的四大基本原则。基于上述基本原则，当前中国政治建设与政治发展事实上已经形成了一个宏大的战略体系。在这个战略体系中，全面深化改革成为当前中国“最大的政治”，国家治理现代化成为全面深化改革的总目标，全面推进法治进程成为国家治理现代化的基本方略，加强执政党对全面深化改革的领导成为建构改革责任体系和风险防控体系的理性选择。

2014年，中国政治建设的各个领域环环相扣，中国政治发展的基本脉络清晰可辨：经济体制改革“领先推进”，完善市场机制、优化经济结构、提升政策能力成为改革重点，经济建设的政治诉求进一步凸显；社会建设“统筹推进”，“保基本、兜底线、促公平”成为社会建设的主线，“一体均衡”成为社会建设的基本原则；行政改革加速推进，建立与新经济社会常态相适应的服务型政府新形态和“受约束”的权力运行新机制成为改革重心；执政党建设制度化改革

力度加大，以学习为先导、以作风为抓手、以组织建设为核心、以能力建设为归宿的党建战略成效显著；国家制度建设稳中求进，制度需求与制度功能在全面深化改革进程中双双提升；依法治国全面推进，立法质量显著提升，司法改革多点突破，法治建设的政治效应进一步放大；反腐倡廉建设向纵深推进，通过理论战略的创新，体制机制的优化，“点、线、面”结合的反腐行动的强化以及制度化反腐的跟进，一种常态化反腐格局已经初步成型。

在后发国家现代化进程中，政治兼为变革社会的助推器与稳定器。当全面深化改革成为我们这个快速变革时代“最鲜明特色”之时，中国政治建设与发展需要再出发，需要构建与新经济、新社会常态相适应的新常态政治。而新常态政治的构建，必须处理好变与常、破与立的关系，必须兼顾政治建设的历史感与开放性。站在当下，展望未来，一些风险与挑战横亘在前，如何积极应对和有效化解这些风险与挑战，成为建构全面深化改革时代新常态政治的战略任务。2014 年中国政治建设的实践提醒我们，虽然这些挑战与风险离我们并不遥远，但如果我们慎于思、协于谋、工于断、敏于行，那么希望或也并不遥远。

一、2014 年中国政治发展环境评估

一国的政治发展通常是该国政治生态环境与其政治发展意愿、能力、战略交互作用的产物。虽然对于处于现代化进程中的国家而言，政治环境并非国家政治发展成效的唯一解释因素，但无论是政治家或政治学家，都无法忽视政治环境对一国政治发展的客观约束作用。简言之，在大多数情况下，对于发展中国家政治发展中诸如议程设置、方案选择及其实施效果这样的重大问题，政治环境都构成了重要的分析起点。

中国政治、经济、社会发展的一个显著特征在于，中国的现代

化发展是在绵绵密密、持续不断的规划中前进的。这种规划既有对中国政治、经济、社会发展环境的认知、评估与预测，也有对以往规划中所作出的认知、评估与预测的修正、反思和调整。中国的政治生态环境正是这种客观环境与主观认知交融的产物。显而易见的是，在中华人民共和国 65 年的历程中，中国的政治发展环境经历了几番转换、几番乾坤。比如，我们常说的建国前三十年与后三十年、改革初期与改革攻坚阶段，这些表述实际上是在彰显中国发展环境的变化与区别。倘若我们不以重大历史事件划界，当前中国政治发展环境本身正在发生重要的、潜移默化的变化，却是国内外中国政治观察者和参与者的共识。2014 年正是这样一个特定的年份，这一年，历史可能不那么惊心动魄，但同样波澜壮阔：中国政治环境正在发生持续和深刻的变化。

第一，新的历史坐标。2014 年是深入贯彻落实党的十八届三中全会精神、全面深化改革的开局之年，是全面完成“十二五”规划目标任务的关键之年。2014 年是中国共产党建党 93 周年，是中华人民共和国建国 65 周年。前溯 34 年的 1980 年，中国政治体制改革拉开帷幕；前溯 22 年的 1992 年，邓小平同志在“南方谈话”中提出，“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”，如今距离这个时间节点仅剩 8 年。2014 年距离中国启动改革开放已经 36 周年，改革已经进入中段攻坚期。2014 年是中日甲午战争 120 周年，中国抗日战争和世界反法西斯战争胜利 69 周年。关于国家的记忆、民族复兴的历史记忆、党的历史与传统、改革开放的经验与历程，总在历史与现实的交融中被唤起。在一定意义上，这些复杂而鲜活的历史经纬，钩织了当下中国政治、经济、社会、文化发展的任务、目标与趋向。中国的政治建设、政治发展和政治体制改革，有其自身历史的律动和节奏，有其特殊的使命和任务，有其独特的规律与模式，故而在当下也有其现实的机遇、挑战与风险。

第二，新的外部环境。在当代中国的和平崛起，以及当代中国从农耕文明向工业文明和信息文明、从内陆文明向海洋文明、从区

域文明向全球型文明转型^①的过程中，在当代中国改革开放的历史进程中，在世界经济全球化、工业化、信息化、城市化浪潮此起彼伏的推进中，中国与外部世界之间的联系与交换越来越紧密。外部世界对中国包括政治建设在内的全面发展的影响日益深刻，中国对外部世界的参与和输出也日益频繁，中国与世界已无法分割。在这种互动中，就不可避免地产生出诸如大国责任、中国模式、国家（国际）形象等一系列涉及中国政治发展的热点议题。从一定意义上说，中国的政治发展正是对这些议题的解答与回应，中国的政治建设正是在这样的外部压力和诉求之下进行的。日益变化的国际环境对中国政治发展来说既是动力，也是挑战。近年特别是 2014 年以来，中国在领土边界问题、区域安全与地区合作、对外援助与外交模式、国家意识与国际形象等方面，都与外部世界进行着深刻互动，比如倡导亚洲“新安全观”、提出“一带一路”大战略、拓展“中国 + N”外交模式、加强与“中等强国”外交、改革对外援助模式、举行中国共产党与海外智库对话等，这种互动对中国国内政治建设产生着不可低估的重要影响。

第三，新经济。中国经济发展有着自身的周期、阶段及规律，随着中国经济新常态的确立，中国经济告别高速增长时代，经济增速以及相应的财税增速放缓已成事实。就政府的经济调控政策来说，不刺激或精准发力的“微刺激”成为新的政策选择。新常态下中国经济增长的动力不再主要依赖于政府投资，而是让位于社会资本和民间投资。同时，经济结构的调整与优化、经济发展的质量与效益相对于经济总量的增长更具有优先性。在当前世界经济格局下，提升国内社会消费能力相对于拉动出口增长更具有现实性。在中国制造业成本攀升、劳动力成本优势不再的情况下，企业、市场与国家的创新驱动战略成为中国经济持续发展的新选择。在经济全球化、工业化、信息化进一步发展的条件下，优化中国在全球产业链中的位置，高质量地拓展中国对外投资和资本输出，可能成为中国经济

① 王义桅：《左右之争其实是两个“西方”之争》，《环球时报》2014 年 9 月 26 日。

发展新的增长点。总的来说,在新经济常态下,稳增长、转方式、调结构、保民生成为政府经济治理的基本战略,发展成熟的市场经济并进而推进政府职能转变与机构改革,建设与市场经济相适应的服务型政府形态,成为行政体制改革与再造的最好契机,亦成为当前中国国家治理现代化的理性选择。

第四,新社会。从某种程度上说,经济是政治的基础,而社会就是政治的内容,“因为政治不能构成一个独立于社会之外的领域”。^① 不了解社会,就不能理解政治;不了解社会变化,就不能理解政治发展。经济发展水平的变化以及人类信息技术的发展,改变着社会成员之间的依赖程度、组织方式,因而也改变着社会结构与社会思潮。今天的中国社会日新月异,不同于改革开放之前,甚至也不同于十年之前,因而社会治理的问题相应地也就与改革开放之前或者十年之前不可同日而语。比如,在当代中国,越来越多的社会成员在传统的公民身份之外,还有一个网民的新身份,但不同阶层和不同人群“入网深度”不同,在网络平台上的政治态度与倾向亦有显著差别,这就带来网络治理的新问题。又比如,清华大学研究报告指出,中国早在2010年即已进入深度老龄社会;^② 华中师范大学相关研究表明,中国农民政治能力指数为0.5867,农民政治能力处于中等水平;^③ 国家统计局2014年公布的数据表明,2013年末全国农民工总量达到2.68亿人;国家卫计委相关数据表明,截至2013年末,全国流动人口总量为2.45亿,超过总人口的1/6。^④ 这些数据表明,当前中国国家治理中的“社会”,是一个具有自身结构性特征和时代特征,因而也是具有自身独特问题、诉求和规律的变动不居的社会。社会变迁向当下中国政治体系提出了诸如基层治理、

① [法]迪韦尔热:《政治社会学——政治学要素》,东方出版社2007年版,第9页。

② 李唐宁:《清华大学报告称我国养老资产不足或陷“银发贫困”》,《经济参考报》2014年9月26日。

③ 雷宇、陈岩:《华中师大公布中国首个农民政治能力指数》,《中国青年报》2014年10月31日。

④ 张然:《我国明年全面推开电子婚育证明》,《京华时报》2014年11月19日。

收入分配改革、社会保障体系建设、网络治理等具有现实性和迫切性的社会—政治问题，中国政治建设必须予以有效回应，保卫社会，从而保卫政治本身。

第五，新挑战。挑战和风险的存在，是人类政治发生、存在和发展的重要原因；安全——即对挑战与风险的分担、规避与化解，是各种政治体系必须提供的最为重要的公共产品。不能提供“安全”的政治体系，是难以获得合法性支撑的，因而有效管控风险、应对挑战就成为国家政治建设的重要内容。毋庸讳言，当前中国政治建设与政治发展面临着诸多现实风险，就其大略而言，譬如改革进入攻坚期的风险和改革停滞的风险、政治参与爆发性增长的风险、社会断裂的风险、腐败扩散的风险、执政党能力衰退的风险、外部压力与外部干预的风险、思想混乱与意识形态失守的风险、生态环境和生态危机恶化的风险、国家政治制度体系有效支持不足的风险等等。正视这些风险和挑战，是当前中国政治建设的第一步。但如何应对和管控这些风险，却需要通过切实的、具体的政治建设，包括政治体制改革与创新来优化政治系统的结构与流程，增强政治系统的活力与稳定性，提升政治系统的各种功能，提升政治产品的供给质量与供给能力。

二、政治建设的基本原则与基本战略

在新的政治发展环境中，中国政治建设需要采取新的姿态、转换新的重点、呈现新的风格。概言之，当前中国政治建设需要坚持四大基本原则：

一是基于“人本性”和“自主性”基础上的“关联性”原则。随着改革开放 36 年来的发展，存在于社会共同体中的各种主体、各种力量及各种子系统之间的交互性与渗透性前所未有地增强，致使当代中国政治发展中政治与经济、社会之间，政治体系内部各要素

与功能之间的关联和互动越来越不可忽视，政治发展越来越在真正意义上成为一项系统工程，因而必须坚持“统筹兼顾”、多方并举的“关联性”原则。但这种关联性是建立在“自主性”和“以人为本”原则基础之上的关联性：“自主性”原则要求政治发展超越简单的刺激—回应的被动性，及单纯服务于经济改革或者社会建设的工具性而表现出其系统性、规划性、灵活性及预见性，依据自身逻辑、选择自身路径、追求自身目标，并按自主规划推进当代中国政治建设；“以人为本”要求通过政治建设与政治发展，确保在社会全面发展中充分尊重人的主体性与创造性，坚持发展的民生取向，保障社会和谐，共享改革发展之成果，实现人的自由全面发展。^①

二是坚持“一体均衡”的全覆盖原则。当前中国的政治建设必须因应于全面深化改革的进程——譬如建设一体开放的市场体系的经济改革取向，建设统合城乡的教育、医疗、养老等社会保障体系的社会建设取向——大力加强转型时期中国政治的整合能力、渗透能力和贯彻能力。换言之，当前中国政治建设，必须着眼于打破人为设置或客观存在的各种政治与行政壁垒，建构基于平等、自由、公正之上的统一的政治空间、制度规范和公共权力运行规范。但是，“一体化政治”的建构从其现实性和可行性上讲，还必须坚持稳步均衡、有序推进的思路，兼顾改革方案的可行性、社会承受力，控制改革风险，确保政治稳定。

三是坚持具有执行力的制度化原则。通过制度化、法治化推进中国的政治发展进程，已经成为社会共识，但这种制度化必须是有效的制度化，必须兼顾基本政治制度的相对稳定性与适应性、制度连接的有效性、体制机制的灵活性及创新性，不能是叠床架屋的制度创新，更不能是徒有其表的空转的或者虚置的制度存在。当前，在中国新一波制度创新浪潮中，必须痛下决定解决好制度和法治的执行力问题，坚持循名责实的基本原则，构建名实相符、表里如一

^① 上海社会科学院政治与公共管理研究所：《中国政治发展进程2012年》，时事出版社2012年版，第26—28页。

的真正运转起来的制度和真正激活起来的法律体系。

四是坚持具有建构能力的技术化原则。从全球政治文明发展史来看，科技和技术创新有力地推动着人类政治生活的进步，深刻改变着国家之间的政治格局与国家的内部政治生态。在当代中国政治发展进程中，技术创新毫无疑问正在改变着政治，改变着中国公共治理的基本形态。技术创新不仅仅是中国政治建设和政治发展的一个简单增量，而且正带来一系列化学反应。譬如，电子信息技术和网络技术在推动党务政务公开、中国财税体制改革、社会保障体系建设、反腐倡廉建设、社会信用体系建设、创新执政党建设、新媒体与公共舆论建设方面的广泛应用，就开启了一个从模糊管理到数字管理、从传统管理到现代治理的不可逆的发展方向。但是，当前中国政治建设中对技术手段的应用，同样必须防止形式化、表面化创新，充分发挥技术创新再造，重构权力运行体系与流程，建构政治新生态的功能。

基于上述基本原则，当前中国政治建设与政治发展事实上已经形成一个宏大的战略体系。自中共十八大以来，中国政治发展的基本战略已经清晰可辨，并正在稳步推进：

第一，全面深化改革成为当前中国“最大的政治”。改革开放是继新民主主义革命、社会主义革命以及建国后 30 年社会主义建设之后，中国社会发展和政治建设的全新历史阶段，“是当代中国最鲜明的特色”。改革不仅成为当前中国社会发展的重要组成部分，而且成为中国建设现代国家和现代政治最为重要的动力机制和基本方式。基于“关联性”原则，不仅中国的经济、社会发展必须向改革要红利，而且中国的政治发展最终也必须通过全面深化改革来达成。当前，中国改革开放进入到一个以“全面改革”为特征的阶段，改革的内外环境正在发生着影响深远的重要变化。中共十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角，“二次改革”、“新一轮改革”的呼声在执政党、政府和社会中此起彼伏、遥相呼应，关于“全面深化改革”的社会共识正在形成。

第二，国家治理现代化成为统领改革的总目标。国家治理现代

化是新时期和新的历史条件下中国全面深化改革的一面伟大旗帜，未来中国的改革与发展必须通过“国家治理现代化”获得社会发展的动力、活力与秩序，获得支撑中国伟大转型的治理结构与制度体系，以及支撑全面深化改革的系统性的理论突破。一方面，国家治理是一个中性概念，在一定意义上能够超越意识形态的界限，有助于中国在实现国家治理现代化过程中对人类文明成果的吸纳与借鉴；另一方面，“国家治理现代化”将“国家”置于治理体系、结构与制度的中心地位，而国家本身是具有民族性、历史性和文化积淀的，这就使得中国在实现国家治理现代化过程中能够将民族的历史、传统文化中的治国经验、社会主义的治国原则和现代国家的内在要求熔铸为一个整体，从而形成既具有中国特色又能引领世界潮流的国家治理模式。

第三，全面推进依法治国进程。宪法代表着一种现代治理结构，法治意味着一种现代治理手段。一个有效的宪法对现代国家治理的政治功能主要体现在以下方面：宪法可以作为现代国家的一个象征；宪法可以以根本大法的形式提出国家发展的目标宣称；宪法的核心内容是规范政治主体之间权力、责任关系，即规范政治关系；宪法可以凝聚社会共识，体现核心政治价值；有效宪法应当起到弥合社会冲突的作用。因此，中国国家治理现代化必须建构行之有效的社会主义宪治体制和法治体系，使宪法与法治既能够支撑和约束公共权力的规范化运行，也能支撑和约束日益高涨的政治参与和协商民主。法律是社会公平正义最后的屏障和最后的信心，司法的衰败与失信是当前中国政治建设最大的危险。为了防止这种危险的发生，必须确保法为良法，必须尊重法治规律和司法规律，全面推进司法体制改革，切实维护司法公正和司法公信力。唯有如此，法治才可能真正成为转型中国化解风险的“防火墙”，成为国家治理的基本方略和基本工具。

第四，加强执政党对全面深化改革的领导。全面深化改革的切实推进与一个更具积极性、进取性、主动精神和组织活力的执政党结合起来。当前，中国改革已进入攻坚期与深水区，在改革的必然

性、迫切性增强的同时，改革的复杂性、艰巨性、风险性亦呈上升趋势。内在地要求中国共产党加强和改善其对改革的领导作用与领导机制，一方面强力推进改革这艘巨轮在深水区破浪前行，一方面确保改革之舟方向正确、路线合理、风险可控。从宏观上说，中国政治建设，即中共领导中国全面深化改革需要解决四大问题：一是解决变革的问题，即如何产生不断创新的动力问题；二是解决坚守的问题，即如何在变革中保持基本稳定和连续性的问题；三是解决形式化的合法性问题，即如何使决策和行动获得合法性认同的问题；四是聚合的问题，即如何在日渐多元化的经济与社会环境中整合、凝聚各种力量为一个整体的问题。这就要求执政党加强自身建设、改进执政方式、提高执政能力。同时坚持责任分担、风险分散基本原则，在当前全面深化改革的过程中，执政党不能也无法大包大揽，更不能越俎代庖。执政党是否通过自身政党建设培养了负责任的经济、社会和政治主体，真正使市场的职能归之于市场，政府的归之于政府，社会的归之于社会，成为改革成败的关键。

三、政治建设的基本脉络

2014 年中国政治建设的各个领域环环相扣，呈现出鲜明的逻辑与脉络：经济体制改革具有重要的“牵引作用”，构成当前中国社会、政治发展的基础；经济建设与经济体制改革直接参与和影响到中国社会的成长与发展，社会建设必须有效回应经济改革及其后果；而行政改革必须回应经济、社会的变化，新经济常态与新社会基础决定着当前中国行政改革的基本方向、原则、策略与路径；作为执政党的中国共产党，在全面深化改革中居于枢纽位置，执政方式现代化在国家治理体系与治理能力现代化中具有不可替代的能动性作用，因此执政党的建设必须随着经济、社会建设和行政改革的深入而不断强化；执政党建设的深入，内在地要求执政党提高其“制度