

十五大以后·

中国社会热点

安全通道

中国政治发展新路向

候少文 著



中共中央党校出版社

十五大以后·



国防大学 2 064 4201 8

中国社会热点

安全通道

中国政治发展新路向

候少文 著



中共中央党校出版社

责任编辑:蔡雨龙

封面设计:赵 静

图书在版编目(CIP)数据

十五大以后中国社会热点/中共中央党校政治学法学教研室组织编写. —北京:中共中央党校出版社,1998.3

ISBN 7-5035-1684-4

I. 十… II. 中… III. 社会问题-研究-中国 IV. D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 26990 号

中共中央党校出版社出版

北京印刷三厂印刷 新华书店经销

1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:60

字数:1200 千字 印数:1 5000 册

ISBN 7-5035-1684-4/D·731

定价:(全六册) 96.00 元

目 录

一、难解之结：影响中国政治稳定和政治发展的难题……	(1)
(一) 政治稳定、政治发展的难题和难解之结 ………	(2)
(二) 政治稳定的基本含义 ……………	(11)
(三) 在保持政治稳定中渐进性地发展政治 ………	(19)
(四) 政治发展的基本路向 ……………	(32)
二、安全通道：坚持和完善人民代表大会制度……	(52)
(一) 我国人大制度的理论支柱 ……………	(53)
(二) 我国人大制度根本不同于西方的三权 分立 ……………	(70)
(三) 我国的人大制度也有所区别于“议行 合一” ……………	(76)
(四) 全国人民代表大会一院制最符合中国 实际 ……………	(80)
(五) “边际效用”：完善现行政体 ……………	(95)
三、重在建设：加快完善现行政党制度的步伐……	(99)
(一) 马克思主义政党制度理论在当代中国的 发展 ……………	(100)
(二) 有中国特色的社会主义政党制度 ……………	(112)
(三) 我国政党制度的历史必然和基本条件 ………	(130)
(四) 重在建设：我国政党制度有待于进一步 发展完善 ……………	(143)
四、维护权威：规范中央与地方的关系……	(148)
(一) 巨人之声：“老祖宗”的经典论述……	(149)

(二) 18 年来的主调是下放权力	(159)
(三) 中央要有权威	(165)
(四) 权威的含义和中央权威新概念	(176)
(五) 规范权力关系的路径	(185)
五、釜底抽薪：刚化遏制腐败的政治机制.....	(189)
(一) 形势严峻：重振信心、重整思路	(190)
(二) 腐败：经济发展和转型的负面回报	(200)
(三) 治本之道——强化对权力的监督	(218)
(四) 昌明吏治，加快干部制度改革步伐	(232)
(五) 逐步实现公职人员收入待遇的货币化、 规范化、透明化	(242)
六、党内民主：政治生活民主化的关键.....	(249)
(一) 扩大民主：执政党自身建设的要求	(249)
(二) 健全民主集中制的关键是加强制度建设	(264)
(三) 用完备的制度保障民主集中制的实行	(269)

一、难解之结

——影响中国政治稳定和政治发展的难题

1978年党的十一届三中全会召开以后，中国的政治进入了一个崭新的发展阶段：以政治体制改革为动力，坚持民主化与法制化相结合，建设有中国特色的社会主义民主政治。追溯近20年历史进展的轨迹，中国渐进式的政治改革也同样取得了巨大的成功。在新世纪叩门之际，在社会主义市场经济体制目标已经深入人心之后，人们有理由更为关切地期盼和憧憬中国政治的新发展。

令人振奋的是，党的十五大展示了中国政治走向新世纪的前景。十五大指出：“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。”同时强调，在社会主义初级阶段，正

确处理改革、发展日趋稳定的关系，保持稳定的政治环境和社会秩序，具有极端重要的意义。还强调，必须把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，在社会政治稳定中推进改革、发展，在改革、发展中实现社会政治稳定。这些，都是必须被奉为圭臬的至理之言。

中国的民主政治必须发展。怎样发展？特别是怎样在保持、促进政治稳定中发展？

（一）政治稳定、政治发展的难题和难解之结

谈到影响中国政治发展、政治稳定的问题，或者难题，之所以称作难题，就是说很难在短时期内对这些问题采取快速的、根除性的解决，大致可以历数如下：

——腐败问题。如果以过去的近 20 年为一个时间单元的话，那么腐败总的是呈滋长蔓延之势。现在的腐败已经不再是个别的现象，不再是简单的表面化的权钱交易，而是已经具有了不断再造的机制，正在侵蚀着既有政治体制的要害部门，司法腐败和吏治腐败再清楚不过地说明了腐败的严重性。这是影响中国政治稳定的大患。经验已经证明过。已故领导人邓小平在 1989 年 5 月 31 日谈话中，特别强调了反腐败问题：要拿事实给人民看，这样人民的心里才会平静下来。

——国有企业问题。国有企业是我国社会主义经济制度的柱石和基础。从1984年十二届三中全会的决定开始，我们就提出了搞活国有企业的问题，认为这是经济体制改革的中心环节。1993年十四届三中全会决定，再一次突出地提出了这一问题，并且明确了国有企业改革的目标模式：建立现代企业制度。然而，至今我们还没有取得整体性的突破。我们的探索正面临着前所未有的严峻考验。这个问题解决不好，引发社会动荡和冲突的可能性是显而易见的。

——农业、农村、农民问题。历来说中国是一个农业大国，农业是国民经济的基础，农村人口占了中国人口的绝大多数。由此而言，农村稳定则中国稳定。近年来，高层领导和有识之士正在不断呼吁请全党全社会对解决“三农”问题予以高度重视。但是，问题已经积聚多年，真正解决好的难度很大。天灾并不足惧，人为因素可能造成对农业的破坏甚于天灾。个别的、小范围的对立和冲突已有耳闻，应该引起足够的警惕，并采取积极有效的措施。不然，后果难以设想。

——分配问题、贫富问题、东西部的差距问题、中央和地方的关系问题。其中，贫富问题，严格说来，主要的

不是贫和富的问题，而是富裕程度的差距问题。这是发展过程中必然会出现的问题。这些问题的实质是利益关系，即在改革开放、搞市场经济的情况下如何合理地、相对公平地重新配置和调整人们的利益关系。人们对这种配置和调整后的结果，满意或者不满意，都会在很大程度上把它归结为政府行为的取向。

其他，还有诸如社会治安问题、流动人口问题、就业问题、社会保障问题、精神文明建设问题等等，都是直接影响社会稳定的重要因素，但是相比而言，影响力比上述问题要小一些，有的就是直接由上述问题引发出来的。比如，下岗待业、社会保障就更多地是与国有企业的状况和命运联系在一起的。

上述问题，是在一种相互的联系中存在的，其中尤以腐败问题和国有企业问题，应该引起我们的高度重视。在影响稳定的作用方面，这两个问题是会交织在一起，造成更大的危害性。假如这两个问题都不断恶化，后果就不堪设想。一方面，是腐败恣意妄为，巨量的国有资产被吞噬，极少数腐败分子肆意挥霍，而另一方面，相当一部分国有企业不景气，工人下岗待业，缺乏生活保障，进而国库匮乏，公务员跟着过紧日子，两相对照，更会激发人们的不

满情绪，造成社会对立和冲突。这当然是我们不愿意看到的情形。

处在加快发展、改革开放中的当代中国，始终会存在着不稳定因素，有时是严重的不稳定因素，并不是偶然的，它具有一定的客观历史必然性。

我们现在的发展，不是一般的发展，按部就班的发展，而是在改革中的发展，以改革为动力的发展。什么是改革？改革是一场革命，是中国的第二次革命，这是邓小平同志给我们讲了多少遍的道理。我们现在进行的改革，是一场全面、深刻的社会变革，它对原有体制的触动面至广至深。社会主义条件下的改革，当然不同于彻底摧毁旧的国家机器的革命，林彪、“四人帮”胡诌无产阶级专政下的继续革命，就是要摧毁“走资派”把持下的国家机器，实质是对无产阶级专政的反动。改革，是社会主义制度的自我完善，基本的方式是通过制度建设，而不是急风暴雨式的群众运动。但改革，又不是对原有体制作细枝末节的修修补补。改革，是要革除原有体制存在的弊端，也就是要突破存在弊端的旧体制，建立合乎生产力发展的新体制。由此而言，改革是体制的转换和蜕变，是体制的革命，是体制发展过程中质的飞跃。而我们原来的体制，是在革

命战争年代发萌，在社会主义革命和建设的长期过程中发展起来的。在这种体制下我们已经生活了几十年，对这种体制和这种体制形成的利益格局，人们已经习以为常，尽管不理想，但眼下还过得去，或者勉强过得去。

然而，这场改革却要打破伴随人们生活了几十年的体制和利益格局，改变人们原有的思维方式。“蛋糕”必然是要做大，而且已经做大，然而归于自己的相对份额，却是受制于改革的政策导向和自身奋斗的程度。利益格局正在发生变化，有时是比较急聚明显的变化。这种情况，就必然地会对人们的心理和行为引起不同以往的很大震动。失衡、失调、失落，担忧、焦虑、激愤，这都在常理之中。如果我们的社会没有足够的容量和适当的渠道，来容纳和疏导激增和骤变的生活，我们的社会就会发生震荡。这种震荡超过了社会的承受力，便会造成巨大的破坏，以至于使改革发生中断和夭折。包括我们现在要解决的腐败问题，从一定意义上说，它也是一种发展的副产品，它之所以能够迅速地滋长蔓延开来，是以新旧体制转换为具体社会背景的。这在以后我们还要作专门的分析。

改革纵然是各式各样，但成功的改革总是与政治稳定、社会稳定不可分开的，失败的改革也总是被淹没在动

乱的旋涡之中。美国学者亨廷顿有一种看法，传统社会和现代社会都比较稳定，现代性有利于稳定，而现代化则容易触发不稳定，这是他对五、六十年代发展中国家的状况所作分析的认识之一。这是有一定的客观性的，事实上也印证了邓小平同志关于改革尤需稳定的识见。邓小平同志更为关注的，是在开展政治体制改革的过程中保持稳定，在他看来政治体制改革比经济体制改革还要复杂，直接触及人们的切身利益。什么人的利益，就是在原有体制中不适当地握有权力的人们的利益。这种利益实际上是旧体制的既得利益。享有既得利益的这些人的作用 and 影响不同于一般群众，一旦处理不好，引发的动荡更为剧烈。请看，真正造成气候的街头政治，都与体制内位居要津的人物不无关系。所以，改革，尤其是政治体制改革，确需要审慎行事，最大可能地保持政治上的稳定。

在我们对影响政治稳定的因素和存在这些因素的原因，进行了大致的分析之后，就可以进一步探讨：妨碍政治稳定和政治发展的难题究竟难在哪里？

难点在于，要争取和保持政治稳定，就要推进政治发展和政治改革，而推进政治发展和政治改革，就可能伴发新的不稳定因素，可能会出现社会震荡，迎接政治发展和

政治改革的，不尽是福音，也可能是灾难。那么，为了避免不良后果，是不是可以不发展政治，不进行政治改革了呢？那也做不到。因为政治是必须发展和改革的，不然就会阻碍生产力的发展，也就无法消除影响稳定的因素。不稳定因素是一种客观存在。不去积极有效地克服它，就会任由它发展滋长，膨胀到一定程度就会爆发，对社会造成巨大的破坏。为了及早消解不稳定因素，自然要诉诸于发展，而且是改革式的发展。因为既有的不稳定因素，多少都带有制度性、体制性的印记。只有着重于制度上的改革，方能收治本之效。于是，这就给人们带来了一种不置可否的困惑：似乎不发展不改革，便不可能争取和保持政治稳定；而进行发展和改革又可能会造成不稳定。又于是，人们创造了渐进式改革的新概念：用逐步的、持续的、渐进的改革，争取在保持尽可能稳定的前提下推进改革，化解改革的阻力，增强改革的承受力。此论的信念是：稳定、发展、改革是可以统一的；发展和改革的目的是争取稳定；稳定最终要靠发展和改革；而不改革只能死路一条。

需要说明的，政治稳定与政治发展有着必然的不可分割的联系，但这并不意味着只要政治发展了，就可能保

持政治稳定。政治发展是政治稳定的必要条件、重要条件,但不是全部条件。保持政治稳定,还必须靠经济发展,更根本的是发展经济,不断提高人民的生活水平。影响政治稳定的经济因素只能靠发展经济才能消除。政局稳定的基础是人心稳定,而人心稳定的基础,则是不断改善人民的生活水平。邓小平政治观的辩证精神的突出之点,就是着重从政治的角度来认识经济发展的重要性,同时注意通过发展经济来解决政治问题。政局稳定、政权稳固,必须要有强大的经济作基础,要有不断得到实惠的广大群众的拥护作基础。这是历史唯物主义的道理。

邓小平同志在这方面的见解是非常深刻的。他说:“世界上一些国家发生问题,从根本上说,都是因为经济上不去,没有饭吃,没有衣穿,工资增长被通货膨胀抵消,生活水平下降,长期过紧日子。”“这不只是经济问题,实际上是政治问题。”^①他分析指出,我们之所以能闯过政治风波那一关,“就是因为我们搞了改革开放,促进了经济发展,人民生活得到了改善。”^②他还极为精辟地指出:人民对生活水平究竟怎么样的问题感觉敏锐得很,“只靠我

①② 《邓小平文选》第3卷第354—371页。

们现在已经取得的稳定的政治环境还不够。加强思想政治工作，讲艰苦奋斗，都很必要，但只靠这些也还是不够。最根本的因素，还是经济增长速度，而且要体现在人民的生活逐步地好起来。人民看到稳定带来的实在的好处，看到现行制度、政策的好处，这样才能稳定下来。不论国际大气候怎样变化，只要我们争得了这一条，就稳如泰山。”^①争得了这一条，就稳如泰山这掷地有声的一句话，把经济发展同政治稳定的关系说得是何等的透彻！难怪他所言的发展是硬道理会如此广泛地深入人心，催生和激励着亿万人民投身现代化事业的积极性、主动性和创造性。说到底，这反映了中国人民对新生活的向往和渴求。顺应这样的民心所向，我们政局自然稳如泰山。

发展经济对于稳定政治的作用固然重要，然而如何通过发展经济来保持政治稳定却不是本书的研究主题。所以，在论及影响政治稳定时提到的国有企业问题、“三农”问题、分配问题及其他的经济问题，本书不作深入的讨论。那是经济学家、经济工作者的任务。本书的任务，是研究政治发展与政治稳定的问题，即如何在最大可能

^① 《邓小平文选》第3卷第355页。

地保持政治稳定的情况下发展政治，又如何通过发展政治来促进政治稳定。由此，对本世纪末下世纪初中国政治发展的路向作一点展望。

（二）政治稳定的基本含义

政治稳定究竟是什么？

政治稳定就是政治制度、政治体制持续有序地运作和各种政治力量、社会成员有秩序地参与政治生活。它包括两层含义，一层是组成政治体系的制度和体制的运转具有稳定性、连续性；另一层是作为政治主体的政治力量和社会成员，按照政治生活的秩序和程序参与政治。政治稳定的反面是政治动乱。政治动乱就是对政治稳定的破坏，对既有政治制度、政治体系和政治秩序的破坏，造成政局的动荡甚至政治制度的颠覆。从广义上说，政治稳定涵盖着整个政治系统，是指这个系统整体性地有序运作。

具体分解，政治稳定可以从以下四个方面去理解：

第一，是基本政治制度的稳定。我国基本的政治制度，主要是指人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等，其中最根本的是人民代表大会制度。这些制度，充分体现了我国社会主义制度的优越性，表现了有中国特色社会主义在政治上的

“特色”所在，是我国政治制度的优点和特点。这些制度奠定了我国政治生活的基本构架，它们的作用发挥得是否充分，直接决定着我国政治生活的走向。保持政治稳定，首先要保持这些基本制度的稳定，并要完善这些制度，发挥好这些制度的作用。

邓小平同志正是这样提出这个问题的。改革开放以来，追求西方式民主，企图用三权分立、多党制的政治模式来取代我国现行政治制度的自由化思潮，曾经几度作祟，或大或小地引发了政治动乱。为了保持政治稳定，保障现代化建设和改革开放的顺利进行，邓小平同志多次旗帜鲜明地强调了中国的民主化决不能走西方的道路，不能搞三权分立和西方式的多党制，而只能坚持人民代表大会制度，而且是一院制，只能坚持共产党领导的多党合作制。邓小平同志执意坚持我国基本的政治制度，直接就是出于防止政治动乱、保持政治稳定的目的。中国有十多亿人口，如果也照搬西方的三权分立和多党制，便今天也上街，明天也上街，真正是永无宁日。他在把我国的人大制度同西方的三权分立作了比较之后说：“这方面是我们的优势，我们要保持这个优势，保证社会主义的优越性。”并指出，社会主义国家政治体制改革，“共同的一点