

当代 中国政治研究报告 V

黄卫平 汪永成 主编

深圳大学当代中国政治研究所 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

深圳大学当代中国政治研究所 编

● 主编/黄卫平 汪永成

当代中国政治研究报告V



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治研究报告 V / 黄卫平, 汪永成主编; 深圳大学当代中国政治研究所编. —北京: 社会科学文献出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 80230 - 706 - 3

I. ①当… II. ①黄…②汪…③深… III. 政治改革 - 研究报告 - 中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 084857 号

当代中国政治研究报告 V

深圳大学当代中国政治研究所 编

主 编 / 黄卫平 汪永成

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / 社会科学图书事业部

(010) 65595789

项目经理 / 王 绯

责任编辑 / 徐逢贤

责任校对 / 王依棣

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部

(010) 65285539

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32

印 张 / 13.75

字 数 / 353 千字

版 次 / 2007 年 8 月第 1 版

印 次 / 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 706 - 3/D · 206

定 价 / 32.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换

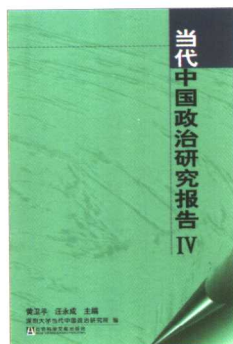
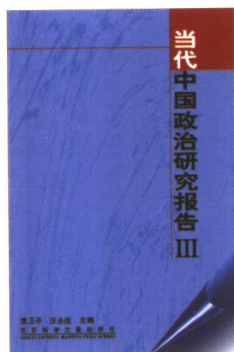
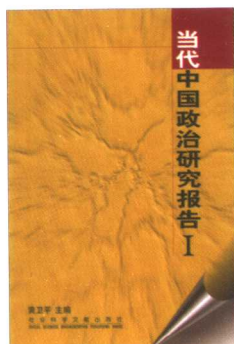


版权所有 翻印必究

《当代中国政治研究报告》是深圳大学当代中国政治研究所每年一辑的系列学术出版物，从下辑开始，主要收录尚未公开发表的关于当代中国政治问题的高层次、高水平的研究成果，欢迎国内外学术同仁踊跃赐稿。

我们特别欢迎研究中国政治发展进程具有重大现实意义的理论问题和具有重要理论意义的现实问题的理论成果。来稿字数一般不要超过2万字，应符合社会科学文献出版社的技术规范。稿件打印稿请寄深圳大学当代中国政治研究所（邮政编码518060，请注名《研究报告》稿件字样）。

来稿由当代中国政治研究所学术委员会评审决定是否采用。稿件一经决定采用，我们将及时通知作者，《研究报告》公开出版发行后，我们将按照规定支付稿酬。



构建和谐社会： 中国政治发展的新契机 (代前言)

黄卫平 陈 文

中国的政治体制改革是中国执政党领导的现行政治体制的自我完善，也是中国政治发展的主导因素。如何既保持政治稳定，以利于经济发展和社会进步，又能够渐进、理性地有序推进政治改革，在新的世界格局和国内形势下，以巩固中国共产党长期的执政地位，就成为中国政治体制改革所要解决的关键问题。科学发展观、执政能力建设与构建和谐社会等重大政治战略性理念的提出，表明中国执政党为保持先进性，巩固执政地位，以党自身的改革为主导、积极回应社会的民主诉求，将民主法治、公平正义等政治改革的重要内容寓于构建和谐社会的社会体制改革之中，不仅继续了长期以来寓政治改革于经济改革之中的战略思路，迂回地推进政治体制改革，而且为推动中国政治发展提供新的动力和契机。

一 历史回顾：政治体制改革的演进逻辑

由于历史条件的不同以及政治改革本身的复杂性，中国政治

体制改革在不同时期的侧重点与具体内容也有所差异。早在改革开放之初，邓小平反思“文革”悲剧，在总结执政党正反两方面经验教训的基础上，明确指出“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的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。”^① 因为像“文革”这样全局性的决策失误，“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。”^② 因此“如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限的希望。”^③ “为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法制化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”^④ 显然，邓小平是从党和国家长治久安的高度提出了进行政治体制改革的重大历史使命，但当时主要是基于反思和吸取“文革”教训，克服“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”^⑤，力图从体制上防止“斯大林严重破坏社会主义法制”，避免“‘文化大革命’的十年浩劫”之类悲剧，提出了政治体制改革方面的初步设想，但改革的具体操作性步骤仍未明晰。

1986年6月10日，邓小平在听取中央负责同志汇报当时经济情况的谈话中指出“一九八〇年就提出政治体制改革，但没有具

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年10月第2版，第333页。

② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年10月第2版，第333页。

③ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年10月第2版，第333页。

④ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年10月第2版，第146页。

⑤ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年10月第2版，第327页。

体化，现在应该提到日程上来。不然的话，机构庞大，人浮于事，官僚主义，拖拖拉拉，相互扯皮，你这边往下放权，他那边往上收权，必然会阻碍经济体制改革，拖经济发展的后腿。”^① 强调“不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应该包括政治体制的改革，而且应该把它作为改革向前推进的一个标志”，从而实际上明确了政治体制改革要适应经济体制改革发展要求的操作原则。^②

1987年党的十三大把“党政分开”的国家权力机构体系的改革作为“政治体制改革的关键”，认为“经济体制改革的展开和深入，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求。发展社会主义商品经济的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程。不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终取得成功。”^③ 在坚持我国社会主义国家基本政治制度的同时，党的十三大提出了政治体制改革的长远目标和近期目标，指出党和政府“在具体的领导制度、组织形式和工作方式上，存在着一些重大缺陷，主要表现为权力过分集中，官僚主义严重，封建主义影响远未肃清。进行政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”^④ “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。各项改革措施，都要紧紧围绕这个目标，从解决业已成熟的问题着手。”^⑤ 因此，当时提出“党政分开”，目的是通过理顺党政关

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年10月第1版，第160页。

② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年10月第1版，第160页。

③ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》，人民出版社，1987，第34页。

④ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》，人民出版社，1987，第35页。

⑤ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》，人民出版社，1987，第36页。

系，简政放权，转变政府职能，以克服官僚主义，提高行政效率，健全和完善干部管理制度，从而有利于促进经济体制改革和对内对外开放。然而，由于“党政分开”关系到党和国家根本的权力结构体系，涉及利益面广、改革难度大，从政治稳定以利于经济发展考虑，在以后的改革实践中，政治体制改革的实际切入点又不能不主要集中在与经济体制改革关系最紧密的行政管理体制改革。

于是，党的十四大主要把政治体制改革的现实重点放在行政管理体制改革的层面，提出要“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”，同时强调要“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。”一方面，为适应经济改革的需要，深化行政体制改革已迫在眉睫，因为在当时“党政机构臃肿，层次重叠，许多单位人浮于事，效率低下，脱离群众，影响企业经营机制的转换，已经到了非改不可的地步，”^① 于是指出“机构改革，精兵简政，是政治体制改革的迫切任务，也是深化经济改革，建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。”^② 要求“各级党委和政府必须统一认识，按照政企分开和精简、统一、效能的原则，下决心对现行行政管理体制和党政机构进行改革。”^③ 另一方面，随着行政体制和党政机构改革的不断推进，又不能不涉

① 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1992，第35页。

② 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1992，第35页。

③ 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1992，第35页。

及民主与法制，民主政治和法制建设就显得尤为必要，十四大明确指出“我们应当在发展社会主义民主，健全社会主义法制方面取得明显进展，以巩固和发展稳定的社会政治环境，保证经济建设和改革开放的顺利进行。”^①“同经济体制改革和经济发展相适应，必须按照民主化和法制化紧密结合的要求，积极推进政治体制改革。”^②

随着中国市场经济的发展和行政改革的深化，党的十五大在进一步深化行政体制改革的同时，更强调在国家权力结构体系层面“健全民主制度”、“依法治国，建设社会主义法治国家”。在总结我国经济体制改革发展需要和政治体制改革经验教训的基础上，党的十五大明确指出：“当前和今后一段时间，政治体制改革的主要任务是：发展民主，加强法制，实行政企分开，精简机构，完善民主监督制度，维护安定团结。”并将加强基层民主的实践作为社会主义民主建设和政治体制改革的突破口，表示“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。”同时指出：“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务公开和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”^③从而表明，中国的政治体制改革开始尝试奠定基层民主的社会基础，

-
- ① 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1992，第33页。
- ② 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1992，第33页。
- ③ 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色的社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，《十五大以来重要文献选编》，人民出版社，2000，第32页。

渐进地拓宽基层群众政治参与渠道，以不断推进民主政治的发展。

在总结城乡基层政权机关、基层群众性自治组织等民主实践经验的基础上，党的十六大又提出要“健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与”，以“保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，”^①并把“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明”作为全面建设小康社会的重要目标，这是中国共产党在政治体制改革理论方面的重要发展。^①

需要指出的是，中国的政治体制改革是邓小平倡导，在中国共产党的领导下，有步骤、有秩序、积极稳妥地进行的现行政治体制的自我完善。因此，在我国基层民主逐步发展，群众自治性组织不断涌现和新兴社会阶层逐渐生成的社会背景下，“三个代表”重要思想的提出，逻辑地预示着中国共产党将在新世纪错综复杂的国内外形势下，通过不断的理论和制度创新以重塑其执政基础。江泽民于2002年在“5·31”重要讲话中首次明确提出“必须以改革的精神推进党的建设，不断为党的肌体注入新的活力”，党的“十六大”报告进一步强调要“坚持用时代发展的要求审视自己，以改革的精神加强和完善自己”，并且史无前例地将“改革和完善党的领导方式和执政方式”与“坚持和完善社会主义民主制度”、“加强社会主义法制建设”等一起视为我国政治体制改革的主要任务，充分肯定了“改革和完善党的领导方式和执政方式，对于推进社会主义民主政治建设，具有全局性的作用。”这在一定程度上表明，在加强社会主义民主政治建设的过程中，改革和完善党的领导方式和执政方式具有根本性意义，并开始成为推进中国政治体制改革的重点内容。

^① 中共中央文献研究室编：《中共十三届四中全会以来历次全国代表大会中央全会重要文献选编》，中央文献出版社，2002，第675～676页。

二 构建和谐社会：政治改革和发展的新契机

随着市场经济体制的确立和完善，我国已经进入改革发展的关键时期，民众的利益出现新的分化，人们的价值观日趋多元，人们的生活方式日益多样，公民的权利意识和民主法制意识逐渐觉醒。正是基于对这种客观社会现实的理性思考，党的十六届四中全会作出了《关于加强党的执政能力建设的决定》，其中把“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”作为执政能力建设的五个重要方面之一，并提出了“社会建设”的概念，认为“形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会，是巩固党的执政基础、实现党执政的历史任务的必然要求。”党的十六届六中全会还从巩固党的长期执政地位的高度，全面提出了构建社会主义和谐社会的指导思想、目标任务和原则。这一系列重要论断与举措意味着，在今后相当长的一段时期内，中国政治改革的总体思路 and 战略选择，是将政治体制改革的着力点放在提高党的执政能力上，寓政治体制改革的具体内容于构建社会主义和谐社会之中。

（一）执政能力：政治体制改革的着力点

党的十六大以来，胡锦涛不断强调“要把马克思主义执政理论与党执政新的实践紧密结合起来，以党的执政能力建设为重点，从党的执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源和执政环境等方面进行努力，全面加强和改进党的思想、组织、作风和制度建设”^①；2004年9月，党的十六届四中全会基于“党的执政地位不是与生俱来的，也不是一劳永逸的”认识，从党和国家长治久安的战略高度，系统地提出了提高

^① 胡锦涛：《在邓小平同志诞辰100周年纪念大会上的讲话》，《人民日报》，2004年8月23日，第1版。

执政能力、完成执政使命、巩固执政地位的重大历史性课题。

其一，在改革和完善党的执政方式和领导方式方面，提出要“按照党总揽全局、协调各方的原则，改革和完善党的领导方式”^①，“使党的执政方略更加完善、执政体制更加健全、执政方式更加科学、执政基础更加巩固”^②，力争成为“科学执政、民主执政、依法执政的执政党”^③。其二，在正确处理党和政府的关系方面，强调“要规范党政机构设置，完善常委会的组成结构，适当扩大党政领导成员交叉任职，减少领导职数，切实解决分工重叠问题，撤并常委和政府职能相同或相近的工作部门。”^④其三，在党内民主建设方面，强调“要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一于政治体制改革和社会主义民主政治建设的实践，统一于社会主义现代化建设的实践，以发展党内民主带动人民民主的发展，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”^⑤并指出“发展党内民主，是政治体制改革和政治文明的重要内容”^⑥，提出要认真贯彻党员权利保障条例，推进“党务公开”，建立健全常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度，逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围等。这在一定意义上表明，中共开始将党建工作的重心由传统的思想建设、组织建设和作风建设统一于执政能力建设上来，我国政治体制改革在经历了不同时期的各种探索和尝试后，开始

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社，2004，第18页。

② 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社，2004，第9页。

③ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社，2004，第8页。

④ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社，2004，第18页。

⑤ 胡锦涛：《在纪念毛泽东同志诞辰110周年座谈会上的讲话》，《人民日报》，2003年12月27日，第1版。

⑥ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社，2004，第36页。

以提高党自身的执政能力为重要内容和着力点。

（二）民主法治：构建和谐社会的第一要义

2005年，胡锦涛在省部级领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上的讲话中，专门论述了和谐社会的深刻内涵：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。^①民主法治被视为和谐社会的第一要义，这表明民主法治在构建和谐社会中的重要意义，昭示出执政党欲将其执政的合法性基础建筑在人类政治文明的普世价值——民主和法治的基石之上，也体现了未来中国政治体制改革的基本发展逻辑。

一方面，民主法治是协调和解决当今社会矛盾和问题的相对文明的机制，也是保障社会公平正义的前提。社会的和谐，必定是社会各方面利益得到妥善协调，各种社会矛盾较为缓和的社会。当前，我国改革发展正处在高风险的关键时期，社会利益关系更为复杂，新矛盾、新问题层出不穷，社会利益出现分化，民众的利益诉求日渐多元，新兴利益群体与既得利益群体间的竞争关系日渐明显，新兴利益群体之间的利益竞争也客观存在，不同利益主体间的利益矛盾和冲突日益增多，“统筹兼顾各方利益的任务艰巨而繁重”。这就要求执政党运用民主和法治，以制度化、规范化、程序化的设计与安排，按照少数服从多数，并保护和尊重少数的原则来整合利益关系，使执政党和公共权力机关在制定公共政策时，能够顺应大多数民意，以保证社会公平正义，从而妥善解决社会矛盾。同时要求中国

^① 胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》，人民日报，2005年6月29日，第1版。

共产党不断提高代表民意和整合利益的能力，努力实现“民主执政”、“科学执政”和“依法执政”，最广泛最充分地团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，从根本上夯实其长期执政的政治和社会基础。

另一方面，民主法治是政治体制改革的必然选择，同时又是我国传统政治文化中相对稀缺性的资源。胡锦涛指出：“构建社会主义和谐社会，同建设社会主义物质文明、政治文明、精神文明是有机统一的。要通过发展社会主义社会的生产力来不断增强和谐社会建设的物质基础，通过发展社会主义民主政治来不断加强和谐社会建设的政治保障，通过发展社会主义先进文化来不断巩固和谐社会建设的精神支撑，同时又通过和谐社会建设来为社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设创造有利的社会条件”。^① 因此，和谐社会理念的提出，使得中国特色社会主义事业的总体布局由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体，更加明确地发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体，其中蕴涵着丰富的政治改革内容，事实上是将民主法治为主要价值目标的政治体制改革寓于构建和谐社会之中。因此强调“必须坚持民主法治。加强社会主义民主政治建设，发展社会主义民主，实施依法治国基本方略，建设社会主义法治国家，树立社会主义法治理念，增强全社会的法律意识，推进国家经济、政治、文化、社会生活法制化、规范化，逐步形成社会公平的保障体系，促进社会公平正义。”^② 以胡锦涛为总书记的党中央领导集体，面临着新矛盾和新问题层出不穷的全新执政环境，为既保

① 胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》，人民日报，2005年6月29日，第1版。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，人民出版社，2006，第7页。

持政治稳定，以利于经济发展和社会进步，又能够渐进地、理性地推进政治改革，实际拟采取一种将我国政治改革的内容通过提高执政能力建设与构建和谐社会来实现的战略选择，即将政治改革的重点放在提高党的执政能力方面，同时将政治改革的内容寓于和谐社会的构建当中，以民主法治为第一要义和公共治理的基本方式来制定和调整公共政策，保障社会和谐。

（三）公平正义：构建和谐社会的基本条件

胡锦涛在阐述公平正义的内涵时曾指出：“公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现。”^①党的十六届六中全会进一步明确强调“社会公平正义是社会和谐的基本条件，制度是社会公平的根本保证。必须加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，保障人民在政治、经济、文化、社会等方面的权利和利益，引导公民依法行使权利、履行义务。”^②公平正义作为构建和谐社会的重要内涵，是党中央在新的历史条件下对“效率优先、兼顾公平”原则的一种发展，表明其在新时期为不断完善和巩固党的执政基础，更加注重通过制度创新保障社会公平和正义，而政治体制改革是制度创新的重要内容，也就是通过对公共权力资源配置体制的调整和改革来保障公平正义的实现。因此，党的十六届六中全会从“完善民主权利保障制度，巩固人民当家作主的政治地位”、“完善法律制度，夯实社会和谐的法治基础”、“完善司法体制机制，加强社会和谐的司法保障”等方面，论述了政治制度创新对于保障社会公平

① 胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》，人民日报，2005年6月27日，第1版。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，人民出版社，2006，第16页。