

政治体制改革、 政治稳定与治理现代化

袁达毅 主 编

黄小钊 副主编

中国社会科学出版社

政治体制改革、 政治稳定与治理现代化

袁达毅 主 编
黄小钊 副主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治体制改革、政治稳定与治理现代化 / 袁达毅主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 8
ISBN 978 - 7 - 5161 - 8668 - 8

I. ①政… II. ①袁… III. ①政治体制改革—中国—文集
②政治稳定—中国—文集③国家—行政管理—现代化管理—
中国—文集 IV. ①D6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 175085 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 周 昊
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20. 25
插 页 2
字 数 264 千字
定 价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

政治体制改革

政治体制改革的目标、路径与突破口述评	周五一 周美雷(3)
人民政协民主监督反馈的制度体系构建与 改进策略	李 昱(15)
政治权力结构均衡化:我国政治体制改革的 路径选择	常有有(30)
制度与文化的双重审视 ——重读邓小平《党和国家领导制度的改革》	林建华(54)
“以时间换空间”:中国政治体制改革应稳中求进	孙 爽(68)

政治稳定

人大代表联系群众制度的法律依据、理论基础 及现实意义	黄小钊(85)
“第三波”民主化浪潮下当代民主理论发展 研究述评	龚文婧(97)
农村“两委”干部管理的实践与思考 ——以延庆县为例	邓国军(114)

“下访协商”提升基层治理能力

——以北京市延庆县旧县镇为例…………… 王建军(135)

行政体制改革

组合式公正观:治理现代化的价值基础与政策达成

——以住房保障政策为例…………… 孙一平(147)

地方政府行政审批制度改革存在的问题与对策研究

——基于重庆市的调查…………… 蒋英州(161)

西城区文化体制改革的问题与对策研究…………… 乔银娟(179)

海淀区政府推进行政体制改革创新研究…………… 刘尚高(191)

石景山区转型期社区治理机制探索研究…………… 牛彦营(206)

治理理论与实践

大数据应用:我国治理能力现代化面临的

机遇与挑战…………… 聂清凯 胡 燕(221)

互联网条件下的国家治理现代化…………… 杨鹏宇(235)

国家治理现代化理论研究…………… 白云龙(250)

全球治理的中国视角…………… 张曙光(259)

论社会党国际的“全球治理”思想…………… 金英君(273)

推升国家治理体系现代化的认识前提

——论科学认识领导人讲话精神…………… 李玉洁(285)

论法治精神视阈下政府治理能力的提升…………… 耿 钢(297)

治理:概念与路径…………… 王晓娜(307)

政治体制改革

政治体制改革的目标、路径与突破口述评

周五一 周美雷*

摘 要 政治体制改革是全面深化改革的重要内容。政治体制改革范围广泛、目标多元、内容深刻、作用重大、影响长远。政治体制改革的目标、路径与突破口选择对于政治体制改革的实践既具有重大的理论意义，也具有重要的实践意义。学界对政治体制改革的目标、路径、突破口有过广泛的探索，虽然观点异彩纷呈，不乏真知灼见，但从政治体制改革的实践来看，尚需要予以进一步的厘清和鉴别。

关键词 政治体制改革 目标 路径 突破口

党的十八大及十八届三中全会报告均指出，政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分，必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。政治体制改革是全面深化改革的重要内容。政治体制改革范围广泛、目标多元、内容深刻、作用重大、影响长远。政治体制改革的目标、路径与突破口选择对于政治体制改革的实践既具有重大的理论意义，也具有重要的实践意义。学界对政治体制改革的目标、路径、突破口

* 周五一：北京市委党校政治学教研部讲师；周美雷：北京市委党校政治学教研部副主任、副教授。

有过广泛的探索，虽然观点异彩纷呈，不乏真知灼见，但从政治体制改革的实践来看，尚需要予以进一步的厘清和鉴别。

一 关于政治体制改革的目标

政治体制改革的目标涉及我国政治体制改革的方向与前途。从理论上来看，政治体制改革的目标最终是实现权力的监督与约束。当前学界观点主要有以下几点。

（一）政治体制改革的目标是建设社会主义民主

社会主义民主是党的奋斗目标之一，是社会主义优越性的关键所在，是社会主义政治制度的本质内涵，是我国政治体制改革的关键任务和主要目标。民主制约着政治体制改革，也推动着政治体制改革，既是政治体制改革的目标，也是政治体制改革的结果。党的十八大报告指出：“必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，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，加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。”可见社会主义民主就是政治体制改革的根本目标。

（二）政治体制改革的目标是依宪治国

依法治国与政治体制改革归结到一点就是依宪治国。在权利格局中，不走三权分立，但要按照法制的结构规范权力的运行。我们要搞政治体制改革，首先应该从宪法开始。而我们的宪法如果不能够改革的话，我们的体制也就不能够得到多大的改善。政治体制改革的顶层设计必须以宪法为依据。既然宪法是政治体制改革的共识，我们就应当行动起来，将虚置的宪法变成现实的制度体系、法

律体系，就应当将现行一切违反宪法的制度、法令、政策改变过来，使其与宪法一致。

（三）政治体制改革的目标是促进政府职能的根本转变

政治体制改革属于上层建筑的重要组成部分，其改革的力度、广度、深度及效果如何直接影响经济社会的发展质量。尤其在国际环境复杂多变、我国经济下行压力明显增大、诸多社会问题竞相呈现的情况下，需要切实转变政府职能，方能有效应对各种矛盾，尤其需要进一步拓展政治体制改革的广度与深度，在涉及国计民生的重要环节加大改革的步伐，革除政治领域潜在的宿弊，从根本上转变政府职能。只有通过政治改革，建立起高度民主、法制完备、充满活力的政治体制，才能为经济的健康发展提供政治上的支持与保障；离开这种支持与保障，社会主义市场经济体制的完善、社会转型过程中诸多矛盾关系的协调与解决，都无法顺利完成。

（四）政治体制改革目标是建设与市场经济相适应的政治管理系统

正确处理政府与市场的关系，既是市场经济体制得以正常运转的基本要求，更是我国社会主义市场经济条件下政治体制改革所亟待解决的重要任务。在我国，以市场为导向的经济体制改革过程中，原有的政府管理职能的范围和方式已发生质变，机构改革也取得重大进展，但能满足市场经济体制运行需要的政府管理体制还未完全形成。政府仍需按照社会主义市场经济的要求，进一步转变执政理念及方式，逐步建立高效、协调、正规的政治管理体系，从而为政治文明不断向前推进创造条件。

如何正确地认识与理解我国政治体制改革的目标这一重大问题？在我们看来，政治体制改革的目标本质上是建设一个什么样的政治体制问题。政治体制内涵比较丰富，从制度层面来看，体现的

是一系列政治制度设计与安排；从组织层面来看，体现的是各种政治组织、机构及其相互政治关系；从运行层面来看，体现的是权力的运行秩序与运行逻辑。政治体制改革是以利益关系为核心，对分配和行使国家权力的工具进行改造的过程。这个过程主要表现为组织体系的调整，以及与之相应的权力配置、权利义务关系和运行机制的调整等。因此，政治体制改革在时间上必然有先有后，改革目标可区分为总目标和阶段性目标。总目标具有战略价值，是政治体制改革要达到的理想状态，是一种战略目标，具有稳定性的特点。阶段性目标则是指政治体制改革在某个阶段内要达到的现实状态，是一种近期具体的政策目标。在政治环境与政治发展的不同阶段上，阶段性目标具有不同的特点。政治体制改革在内容上必然是多元的、多层次的，因此还有主要目标与次要目标之分，在不同的发展阶段上，主要目标与次要目标的选择可能会有所不同。因此，建设社会主义民主政治，落实依宪治国，可以说是我国政治体制改革的总目标或战略目标；建立与社会主义市场经济相适应的政治管理体系，促进政府职能的根本性转变，可以说是现阶段的具体目标或政策目标。

二 关于政治体制改革的路径

政治体制改革的路径就是改革的路线图，也是政治体制改革的先后次序和轻重缓急的安排。路径是改革的方法论，是对改革多元目标的选择性设计与程序性安排。关于我国政治体制改革的路径的讨论，当前学界观点集中于以下几方面。

（一）顶层设计论

我国经济体制改革之所以能够取得成功，其中重要原因之一，就是坚持从改革的实际出发，不断地推出新的顶层设计。“要对改

革的目标、路径、阶段、条件、困难和前景等有清醒的认识和总体规划与设计。”“在政治体制改革过程中，我们不会照搬照抄西方的具体模式，但民主、法制、自由、人权、平等、博爱等不是西方的专属。”^①认为政治体制改革只需“摸着石头过河”而无须顶层设计是难以立足的。“顶层设计”关键是推进行政体制的革新，推进政府决策程序的民主化。扩大社会主义民主和强调“顶层设计”是有机结合的统一体。将自上而下的设计与自下而上的民主紧密结合起来，方能摸索出政治体制改革的正确路径。

（二）“摸着石头过河”论

成功的政治改革，大多是摸着石头过河。成功的政治改革大多没有什么“理论指导”，更谈不上什么“顶层设计”，多是逐步摸索，一路探寻，最终获得成功的。这在中国叫作“摸着石头过河”。^②应尽快构建起适应社会主义市场经济要求的政治体制基本框架，并且力争在五年内落实一些老百姓迫切关注的政治热点问题。

（三）渐进改革论

由于传统政治体制的强大惯性，以及我国社会主义初级阶段的基本国情，加之政治体制改革涉及社会权力和利益的重新分配、直接关系到社会政治稳定，这些因素决定了我国政治体制改革的艰巨性、复杂性和长期性。因此，政治体制改革的路径是渐进式改革。改革必然触及原有政治体制的实质性弊端，唯有通过扎实的制度建设，稳步渐进，遵循先党内后党外、党内党外互动；先上层后下层、上下互动；先易后难、点面结合的原则，渐进式的向前推进；治标与治本同行，标本兼治。^③主张渐进式的改革并不是要刻意延

① 陈家刚：《政治体制改革需要顶层设计》，《理论学习》2012年第6期。

② 房宁：《政治体制改革必须摸着石头过河》，《环球时报》2012年10月31日。

③ 戴菁：《政治体制改革应积极稳妥地推进》，《学习时报》2012年12月17日。

缓改革、回避矛盾，而是要把握好改革的步骤和方法。

（四）上下合力论

中国走到今天，无论围绕改革的具体路径还有多少争议，坚持改革、深化开放，应成为举国上下的共识。政治体制改革需要执政党的改革勇气、改革智慧和改革使命；而人民民主制度完善的关键是人民民主素养的培养，更需要人民自身的反思与塑立。当前既需要着力于畅通利益表达机制，让不同的声音有合法的表达渠道，只有在不同声音碰撞、交锋中，才能逐渐形成社会共识；更要积极探索“把权力关进笼子”的政治体制改革，健全社会主义民主法治。

（五）权力结构论

当代中国政治体制的“总病根”仍然是权力过分集中的问题。医治政治体制的弊端，必须解决权力过分集中的问题。推动权力结构理性化，确保公共权力科学、高效、公正履行职权，是从根本上解决我国政治体制权力过分集中的基本路径。认为应该从党政关系、决策权执行权监督权关系、中央与地方关系、公共权力与公民权利关系以及建设法治国家等方面推进我国政治体制改革，实现权力结构理性化。

（六）政改特区论

顶层设计落地需设政改特区。从主体来看，顶层设计的主体只能是中央；从类别来看，顶层设计是宏观战略设计而非微观战术设计，是事关全局和长远的设计。就改革开放 30 多年来的中国而言，这个顶层设计，就是“更大的政治智慧和勇气”。顶层设计要落地，就得像当年设立经济体制改革特区一样，设立政治体制改革特区。政治体制改革 30 年，是没有平台的改革，没有特区就没有一个地

方敢做，应该给敢干的人搭建这样一个一展身手的平台。^①

我们认为，政治体制改革作为上层建筑，首先体现的即是一种预见性制度变革和制度设计，这种变革与设计当然需要顶层的领导人的眼界与推动，没有来自顶层的认可和力量，政治体制改革的战略目标不可能实现，其阶段性政策目标也将变得随意而片面。中国改革首选经济领域的改革就是顶层的设计。但是，中国广阔的幅员，从来就不缺少来自地方的创新与改革实践，30多年的经济体制改革众多经验即来源于地方的实践。从改革的实践来看，地方政府的创新性政治实践，一方面为政治体制改革积累宝贵经验，另一方面得到高层领导人认可与批示的地方实践将能很快形成重要的政治体制改革的阶段性政策，并能在全国迅速得到示范、推广和实践，从而促进政治体制改革顶层设计的落地。因此，从理论层面来看，政治体制改革的路径必然是上下合力论，即顶层设计与地方创新的结合。从实践层面来看，政治体制改革路径则是渐进式的，不是一揽子方案、整体推进，而是摸着石头过河，边改革、边实践、边总结、边改进。在渐进的过程中，既需要摸索经验，也需要刻意试点，种试验田，设政治改革特区。

三 关于政治体制改革的突破口

政治体制改革战略目标实现需要现实的路径，需要借助一系列阶段性战术目标的实现。每个阶段战术目标的实现都具有重要意义。现阶段战术目标的选择特别是战术突破口的选择，对于阶段性的政治体制改革乃至战略性的政治体制改革都十分关键，能起到一点突破，以点促面的作用。政治体制改革的阶段性目标还需要考虑

^① 孙乾：《专家谈反腐形势：“权钱交易”演变为“权权交易”》，《京华时报》2012年12月17日。

现实的国情与政治现实。党的十八届三中全会指出：“全面深化改革，必须立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际，坚持发展仍是解决我国所有问题的关键。这个重大战略判断，以经济建设为中心，发挥经济体制改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，推动经济社会持续健康发展。”因此，初级阶段是现阶段的主要特征，经济发展仍然是我国现阶段的中心任务，这两点是选择我国政治体制改革突破口的主要依据。那么，现阶段的战术突破口在什么地方呢？学界的主要观点如下。

（一）以公权力改革为突破口

当前政治体制改革首先要解决的是在政治领域中存在的制约经济社会发展的主要矛盾。政治领域中的主要矛盾是人民日益增长的参政议政的民主需求和不完善的政治体制之间的矛盾，公权力滥用是最为突出的表现，它已经成为经济社会发展的瓶颈。

（二）以党政分开为突破口

党政分开是邓小平同志 1980 年提出来的。党政关系是中国政治中最重要关系，也是中国政治体制改革中最关键的环节。政治改革实践中，我国也正是以党政分开作为切入点的。但当 20 世纪 80—90 年代之交，国际政治环境突变时，党政分开改革止步，理论上把它作为突破口的观点也悄然消退。但现在时间已过了 30 多年，应当组织班子切实研究，尽快提出切实可行的实施方案、实施步骤和日程。

（三）以发展党内民主作为突破口

党的十六届四中全会作出了发展党内民主的重要决定，并推出了发展党内民主的一系列重大改革措施，可以看作是对这种主张的肯定。党内民主建设主题之下，可具体分为四种主张。第一种观点

认为，民主集中制是党政组织运行的最佳原则，应该成为我国政治体制改革的突破口。第二种观点主张把党代会常任制建设作为政治体制改革的突破口。第三种观点认为，中国的政治体制改革应以党内权力分解为突破口，真正建立健全党内决策权、执行权、监督权相互制衡的权力结构。党内分权的关键，是理顺党代表大会与党的各种委员会之间的权力授受关系。第四种观点认为应该完善党内选举制度，党代表由党员直选，各级党委不得操纵，要让那些讲原则、有独立思考能力、党员拥护、敢发表意见的党员出任党代表；各级党委由差额选举产生，候选人至少应多于当选人五分之一到四分之一。

（四）以完善人大制度为突破口

改革是一项系统工程，必须选择阻力较小的方向作为突破口，落实人民代表大会制度就是阻力最小的途径。当代中国政治体制改革应当以改革与完善人民代表大会制度为突破口，重点释放人大已有的政治功能，使之充分发挥代议与监督的职能。从人大选举制度入手，既可以有效解决政府的合法性问题，又可以实现国家权力之间的有效制衡，促进党和国家政权机关关系的制度化建设。第一，选举制度属于程序民主，它直接涉及的是程序问题，不涉及实质问题，对此争议较少，容易形成社会共识。第二，可以提高公民的政治参与意识。这对于发动民众参与政治体制改革具有基础性作用，而公民的积极参与是政治体制改革是否成功的关键。第三，可以使民主事业由基层向高层推进，避开社会政治体制改革的难点。同时，这也避免了以往改革从上到下进行往往难以深入的弊端。第四，选举并不是一个小问题，它牵一发而动全身，足以撬动政治体制这艘大船，可以逐渐接近政治体制的核心，最终实现政治体制的重大改革。第五，可以使改革在法治的轨道上稳步运行，在改革的同时保持社会的动态稳定，不会引起社会的动荡。这符合社会各个

阶层的基本利益，容易获得全社会的支持。

（五）以行政体制改革为突破口

政治体制改革既包含组织结构的调整，也包含运行规则的调整。行政体制改革对中国模式的形成和政治体制改革的促进有着重要意义。一方面，以行政体制改革为内在推动力的政府管理及其有效性，将政治上的集中统一和经济上鼓励市场竞争这两方面有机结合和协调，形成了中国模式；另一方面，行政体制改革也是政治体制改革的重要载体和展示窗口。行政体制改革的关键是决策体制。决策体制改革应当在行政改革中率先突破，原因在于：第一，决策体制关系民主政治的全局；第二，决策水平是政府效能的集中体现；第三，决策体制改革具有可操作性；第四，决策体制改革必然导致制度变革。

（六）以政府预算制度的变革为突破口

政治体制改革获得突破性进展的关键在于从原有的“政府支配型”改革框框中跳出，转到“市场控制型”改革方式上来，能够有效实现这种转变的就是预算制度改革。突破口应是政府预算制度的变革。与之类似的提法是以实现财政民主为政治体制改革的突破口。好处是“可以把政治改革与经济改革直接衔接起来，有利于各种政治势力和利益群体在编制和审议单纯的财政预算程序中学会竞争和妥协的技巧，也有利于加强民意代表对行政权的监控”。“改造公共财政是政治改革的最佳切入口。它是低调的，不会过分提高人们的期望值；它是具体的，比抽象谈论‘政治民主’更容易操作；它是务实的，可以在不太长的时间内产生看得见的变化。”^①

^① 刘天旭、刘宇：《政治体制改革“突破口”问题：现状、原因与展望》，《科学社会主义》2013年第1期。