

全面建设小康社会研究报告集

中国政治体制

改革



周天勇等 著



中国水利水电出版社

全面建设小康社会研究报告集

中国政治体制

改革



周天勇等
著



中国水利水电出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治体制改革/周天勇等著. —北京: 中国水利水电出版社, 2004

(全面建设小康社会研究报告集)

ISBN 7-5084-2346-1

I. 中… II. 周… III. 政治体制改革-研究-中国
IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 090376 号

书 名	中国政治体制改革
作 者	周天勇等 著
出版、发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京安锐思技贸有限公司
印 刷	三河市航远印刷有限公司
规 格	787mm×1092mm 16 开本 17 印张 292 千字
版 次	2004 年 9 月第一版 2004 年 9 月第一次印刷
定 价	30.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

推进建设小康阶段的中国政治体制改革

中共中央党校副校长 李君如

党的十六大报告将政治文明确定为全面建设小康社会的一个重要内容。江泽民同志指出：“现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。”我们讲要全面建设小康社会，就是要“全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”。由此可见，全面建设小康社会，就是要把一个低水平的小康社会建设成为更高水平的小康社会，达到六个“更加”。为之，党的十六大报告第一次提出了全面建设小康社会在经济、政治、文化和可持续发展四个方面的奋斗目标。在有些人看来，“小康”只是一个经济指标，其实并不完全是这样的，它还包含着政治和文化上的目标及任务。邓小平同志当年提出“建设小康社会”的任务时，就包含多方面的内容 and 要求。因此，全面建设小康社会强调的“全面”，包含着经济、政治、文化等多方面的奋斗目标。根据党的十六大报告提出的奋斗目标，全面建设小康社会时，在政治上，我们的目标是要达到：社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业。社会主义社会应该是物质文明、政治文明和精神文明全面发展的社会，实现现代化的过程是包括经济、政治、文化发展在内的社会不断全面进步的过程。深刻认识这一点，对于我们自觉地把握和运用客观规律来加快现代化建设，是一个关系全局的重大问题。一个国家，只有经济上的发展，没有政治文明的进步，就不可能实现全面发展的小康社会。

那么，提出“政治文明”概念的意义在哪里呢？第一，政治文明指的是人类社会政治发展中积累的进步成果，因此它带有一定的普遍性。所以党的十六大报告在提出“建设社会主义政治文明”任务的同时，明确提出了“借鉴人类政治文明的有益成果”。在党的十六大之前，许多人是不敢这样思考

问题的，提出这一观点是一个很大的思想解放。它有助于我们用宽广的眼光来考虑政治体制改革问题，以解决中国 21 世纪民主政治建设的一些重大问题。当然借鉴人类政治文明的有益成果为我所用，毕竟不同于借鉴人类物质文明、精神文明的有益成果，我们在政治上要用严肃的态度来对待它，在学术上要用非常科学的态度来研究它，尤其是绝对不能照搬西方政治制度的模式。第二，政治文明是一个包含丰富内容的概念，但是重点体现在制度上。提出建设社会主义政治文明，是为了实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。我们知道，政治文明是一个非常复杂的问题。革命导师马克思在 1844 年所写的“关于现代国家的著作和计划草稿”中，曾经用过“政治文明”这个概念，而且是一个同“集权制”相对立的概念。从马克思简短的写作计划草稿中可以看到，政治文明涉及到国家、政党、政治制度、宪法以及人民、主权、公共权力、司法权力、立法权力、执行权力等。一般来讲，政治文明应该包括政治意识、政治制度、政治活动等方面的内容，但核心是文明的而不是野蛮的、专制的政治制度。邓小平同志在提出物质文明、精神文明这两个概念的时候，同时提出了“改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制”。这两个文明加上一个制度建设，都是社会主义现代化的奋斗目标和重要任务。因此，在物质文明与精神文明这两个文明之间，应该有个制度文明的问题。当然，不提制度文明，只要在建设两个文明的同时，强调一下制度也要改革和完善，也要健全社会主义民主和法制，也是可以的。现在提出政治文明问题，与制度文明有联系，又有所不同。因为，一方面制度文明里面包括文明的经济制度、政治制度、文化制度等各种制度，而政治文明只是专指文明的政治制度；另一方面，政治文明又比制度文明包容性大，不仅包括政治制度，还包括政治理念、政治活动等。所以，政治文明和物质文明、精神文明相比，既有相对独立的一面，又有相互交叉的一面。从文明的政治制度来讲，是物质文明、精神文明所没有的；从文明的政治理念或政治意识来讲，同精神文明是交叉的；从政治活动来讲，作为物质的实践过程和人的行为，同物质文明和精神文明是有交叉的。所以把政治文明与物质文明、精神文明一起作为社会主义现代化建设和当前全面建设小康社会的奋斗目标提出来，为避免三大文明内容上的交叉，我们可以把政治文明重点看作是文明的政治制度。

2 如果我们对此有了一个共识，那么就可以深入下去了，可以进一步讨论什么叫做“建设社会主义政治文明”了。既然我们把建设社会主义政治文明的重点放在制度建设上，那么，对社会主义政治制度，我们必须有一个基本的看法，即我们建立的社会主义基本政治制度本来就是个文明的制度。人民

当家作主的国家，人民代表大会制度，中国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，这些基本的政治制度不能改变。所以，我们要划清一个界限，绝对不能照搬西方政治制度的模式。但是，这并不等于说我们的政治制度什么都不能去动，还是可以改革和完善的。我们现在要探索的是党的领导、人民当家作主、依法治国这三者如何更好地统一起来，发展社会主义民主政治，这是一个很大的课题。在经济制度上，我们找到了社会主义基本经济制度和市场经济相结合的社会主义市场经济体制。在政治上也要有创造性，要把坚持共产党的领导、人民当家作主和依法治国有机地统一起来。这三者的统一是我们推进政治体制改革的重点和关键点。中国共产党历来善于把世界文明的成果和中国国情结合起来，是有创造性的。实际上党的十四大和党的十五大以来，我们一直在探索这个问题。我们只要认真研究一下党的十六大报告“政治建设和政治体制改革”部分，就可以发现这种探索已经取得了重要的经验。对于人民当家作主的问题，报告强调要“坚持和完善社会主义民主制度”；对于依法治国问题，报告强调要“加强社会主义法制建设”；对于党的领导问题，报告强调要“改革和完善党的领导方式和执政方式”，并且指出“这对于推进社会主义民主政治，具有全局性作用”。这都是建设社会主义政治文明的重要举措，其重点在于加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。

那么，中国建设小康社会阶段的政治文明是什么呢？是多党竞选、新闻自由、三权分立、普选制等，还是符合中国国情和适应经济发展的内容呢？从中共中央党校《全面建设小康社会阶段的中国政治体制改革》课题的研究来看，就中国经济发展的需要来看，中国的政治体制改革，可能迫切的是建设现代公共服务和社会管理型的政府；形成廉洁和成本较低的政权；发育和发展非政府民间组织；立法民主化；民主和科学决策；党对企业和社会的领导；适应现代公司和现代社团组织形式；宽松的劳动就业和创业准入体制等。我们的社会，先来建设这些基础性的，与经济发展密切相关的政治文明，首先改革一些阻碍经济发展的政治体制，可能更符合中国的国情，也更符合中国发展的需要。

我们经过艰辛探索，才认识到中国社会正处于并将长期处于社会主义初级阶段。在这个阶段中，我们所要解决的社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。这将是一个漫长的历史阶段。1978年以来，我们党的工作确立了以经济建设为中心的大政方针。政治体制改革也是如此，要为加快我国的经济建设，要为全面建设小康社会服务。比如，需要分清的是，以经济建设为中心，是指不再以阶级斗争为中心，是

指党和国家的大政方针要以经济建设为中心，特别在向市场经济转轨后，并不等于党和政府亲自去搞经济建设。要转变政府职能，将生产建设型的政府转变为公共服务和社会管理型的政府。在从计划经济向市场经济、国有经济比重很大向多种所有制形式转轨的过程中，要从党和政府亲自去投资办厂、亲自承担风险、亲自管理经济等等，向为社会、企业和居民服务，为经济建设创造更好和更宽松的体制及基础设施等条件转变。还比如，要精简政权体制规模。邓小平同志早在 20 世纪 80 年代初就指出，如果不对庞大的机构进行精简改革，就会亡党、亡国。改革开放以来，财政负担的行政事业机构和人员规模越来越大，而且农民和城镇居民、个体户、企业还要在税外通过费的形式再负担巨额的行政和事业费用。因此，财政预算向公共财政转型，各级财政预算的公开和透明化，精简行政事业机构、后勤企业，社会化、公务消费改革，并且通过财政预算、行政和法律程度等方式，将“吃皇粮”的机构和人员规模控制住等等，实际上是政治体制改革实实在在的内容。还有诸如改革市县领导政绩考核指标体系、改进和完善党对国有企业的领导方式、推进土地制度的改革，包括大力发展民间非政府组织等等，都是在改革一些阻碍经济发展的政治体制，建立有利于经济发展的政治体制和政治文明。

总之，我们要抓住 21 世纪头 20 年这一重要的战略机遇期，全面建设小康社会，不仅要坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力，不仅要大力发展社会主义文化，建设社会主义精神文明，而且必须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，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义政治文明。在某种意义上，可以说全面建设小康社会的一个比较敏感、复杂和艰巨的任务，就是建设社会主义政治文明。我们必须以高度的历史责任感，以科学的态度，来认真地研究这一问题。对此，中共中央党校“全面建设小康社会阶段的中国政治体制改革”课题组做了一些初步的探索和研究工作，希望抛砖引玉，使学术界进一步更深入地研究中国政治体制改革问题，为 21 世纪建设中国小康社会的现代政治文明做出应有的贡献。

2004 年 6 月 20 日于中共中央党校

目 录

推进建设小康阶段的中国政治体制改革	李君如
总论 从全面建设小康社会角度设计政治体制改革	1
第一节 政治体制改革的目的、原则及其与经济体制的搭配	2
第二节 全面建设小康阶段政治体制的功能和模式	9
第三节 改革阻碍经济发展的一些政治体制	14
第四节 政治体制改革研究的结论性看法和意见	23
第一章 建设公共服务和社会管理型的政府	26
第一节 无限权力和无限责任的政府	26
第二节 现行中国政府的四大突出问题	30
第三节 政府应有的职能和责任	37
第四节 向公共服务和社会管理型政府转变	41
第二章 建设公共财政的几个重大问题	47
第一节 形成公共服务型的财政支出结构	47
第二节 建立公开、民主和法治化的公共财政制度	56
第三节 依法建立财政的负责和监督制度	60
第四节 形成控制地方政府借债的宏观调控机制	62
第五节 限制各级政府和政府各部门税外收费	64
第三章 建设事权与财权对应的中央和地方财税体制	69
第一节 1994 年以来中央与地方的分税制改革	69
第二节 目前分税制财政体制存在的主要问题	72
第三节 对中央和地方财政税收和事权进行合理 划分的理论依据	78
第四节 改革和完善中央和地方财政税收与事权 体制的目的和原则	80
第五节 改革和完善中央和地方财政税收与事权 体制的思路及措施	82

第四章 县乡政权体制改革的分析和设计	88
第一节 中国县乡政府体制的历史沿革及其分析	89
第二节 目前县乡政府体制中存在的问题	97
第三节 县乡地方政府运行的经济成本分析	103
第四节 县乡地方政府行政体制改革的基本思路选择	106
第五节 风险分析和风险规避的途径	111
第五章 解决税费养过于供问题的制度安排	114
第一节 税费养过于供是中国历史上朝代兴亡更替的重要原因	114
第二节 中国目前养过于供的现状和问题必须引起高度重视	116
第三节 机构改革、膨胀、再改革、再膨胀的过程和深层次原因	118
第四节 制定和颁布一部《国家政权和事业人民供养法》	124
第五节 综合治理养过于供问题的其他措施	128
第六章 市县领导政绩考核体系的思考和设计	134
第一节 市县领导在治理一方中的重要作用	134
第二节 市县主要领导进行政绩考核的重要意义	137
第三节 当前市县领导政绩考核指标体系的缺陷	140
第四节 构建市县领导政绩考核指标体系要注意的几个问题	144
第五节 考核指标体系的构想和设计	146
第六节 市县领导政绩考核指标体系的实施	148
第七节 改革考核制度与改革选举制度相结合	150
第七章 发育和发展民间非政府组织	154
第一节 我国民间组织现状及缺陷	154
第二节 我国民间组织发展目标及总体思路	160
第三节 我国民间组织改革的重点及措施	162
第八章 立法的民主化及其法律监督	176
第一节 我国立法的现状、问题与原因分析	176
第二节 实现立法的民主化	183
第三节 强化立法的法律监督	191
2 第九章 土地制度的供求冲突与改革的框架性设计	197
第一节 结构转型和市场经济与土地制度的需求及供给现状	197
第二节 现行土地制度供给结构与需求的矛盾和冲突	200
第三节 农村土地制度改革的模式比较和方案选择	206

第四节	功能设定与土地制度的选择和安排·····	210
第十章	改进和完善党对国有和国有控股企业的领导方式·····	217
第一节	传统社会主义国有企业的非经济成本·····	217
第二节	党对国有企业领导方式的历史沿革及问题·····	221
第三节	现行党对国有或国有控股企业领导方式高 成本的内在原因·····	226
第四节	改进党对国有或国有控股企业领导方式的基本原则·····	228
第五节	可供选择的思路：从“一分为二”再走向“合二而一”·····	230
第六节	改进党对国有和国有控股企业领导方式的方案·····	233
第七节	改进党对国有和国有控股企业领导方式的配套条件·····	234
附录一	加快改革阻碍就业和窒息创业的审批及收费体制·····	236
附录二	政府体制模式理论和国外实践的概述·····	240
附录三	民间非政府组织的含义、理论和功能定位·····	250
参考文献 ·····		254
后记 ·····		257

总论 从全面建设小康社会角度 设计政治体制改革^①

党的十六大提出全面建设小康社会包含政治文明内容后，政治体制的改革又成为学术界和政策研究界议论的热点话题。有的同志认为，我国的经济体制改革改到今天，许多问题卡在政治体制上，政治体制改革已经成为绕不过去并很迫切的一个环节；有的同志以许多群众反映腐败等问题为由，论证政治体制改革的紧迫性；还有的学者从经济全球化、加入世界贸易组织、学习借鉴西方社会政治文明为由，也提出要加快政治体制的改革。

我们认为，提高党的执政能力，除了党的自身的建设和改革外，需要进行一些基础性的政治体制改革。比如，如果不能建立一个公共服务和社会管理型的政府，如果不能破除就业的体制性障碍扩大就业，如果不改革现有的县乡政府政权和事业体制，如果不能从制度上抑制机构和人员规模膨胀，如果不发育和发展民间非政府组织等等，中国共产党也就不能很好地执政。

当然，政治体制非改不可，关键的问题是改哪些，怎样改，改到什么程度？比较激进的观点是学习西方的政治文明，要实行普选制和多党制，立法、行政和司法三权分离，新闻自由等；另外，还有一些中改和小改的不同的方案。我们这里不想从意识形态角度，或者从价值好恶来分析政治体制改革的原由和框架，只是从能不能促进经济发展的角度，冷静地考虑政治体制改革的原则、成本、效率、风险、可操作性等等，思考政治体制和经济体制在一个特定的发展阶段中互相搭配的模式选择，以此看待哪些政治体制需要

^① “全面建设小康社会阶段的中国政治体制改革”是中共中央党校副校长李君如主持的“全面建设小康社会研究”课题的子课题。总论是子课题的研究总报告，由周天勇执笔。其他十章为研究分报告，分别为：建设公共服务和公共管理型政府；建设公共财政的几个重大问题；建设事权与财权对应的中央和地方财税体制；县乡政权体制改革的分析和设计；解决税费养过于供问题的制度安排；市县领导政绩考核体系的思考和设计；发育和发展民间非政府组织；立法的民主化及其法律监督；土地制度的供求冲突与其改革的框架性安排；改进和完善党对国有和国有控股企业的领导方式。课题组成员有：周天勇、李良栋、冯韧、辛鸣、唐海滨、马怀德、韩保江、尤元文、王安令、梁朋、焦建国、王洪武、吕炜、宋旭光、王远林、高磊等。

改革，哪些政治体制需要建立，并在此基础上提出一个在经济发展的关键阶段中，能促进经济发展并保证二元结构社会安全和稳定转型的政治体制改革内容和框架。

第一节 政治体制改革的目的、原则 及其与经济体制的搭配

学术界提出政治体制如何改革时，可举出其许多意义、必要性和理由。但是综合起来看，许多改革主张的目的和思路并不是很清晰，甚至可能是混乱的。特别是政治体制改革一般涉及到意识形态和价值取向的不同，人们往往很可能从所处的阶层、价值好恶、文化背景、专业知识等出发来设计政治体制改革的内容和路径。如果将这种基础上的改革方案付诸于实施，因其简单或者理想化而可能得不偿失，甚至是很危险的。因此，政治体制改革需要从能不能最终促进经济的健康快速发展角度，冷静地予以思考。

一、政治体制改革的目的和原则

第一，政治体制改革是为了避免国家和民族长远的经济和政治陷于危机。政治体制改革从短期内看，可能要付出一定的成本和代价，但是这种代价和成本小于长远避免危机带来的收益，这种政治体制改革就比较合算；如果某种政治体制改革短期的代价和成本可能使社会经济过程大规模动荡，其代价和成本可能大于远期的收益，甚至使发展停止或者中断，这种改革是不合算和不可取的。比如，目前县乡村税费供养的政治体制和“吃皇粮”人员规模过大问题，如果不从政治体制改革的角度加以抑制和化解，任其下去，它们加大农民、城镇居民和企业的负担，甚至借债运转，一使创业者和企业越来越少、“吃皇粮”的人越来越多；二使县乡村财政破产、经济崩溃；三使农民、个体劳动者和企业与庞大的“吃皇粮”阶层形成对立，导致社会利益集团之间的冲突。结果积重难返，可能使国家和民族陷入经济和政治危机。因此，县乡村的政治体制已经到了非改不可的地步。但是改革既要坚定不移，也要有一定可操作的办法，在坚决改革的同时防止动荡和代价过大。

第二，政治体制改革的目的是促进经济发展，要顺应城市化进程，实现农村社会和农业经济向城市社会及工商业经济的转型。经济发展从空间上讲，是人口、生产要素、企业、市场、基础设施等在地理上集中的过程；城市化水平实际上反映了一个国家和地区经济发展的程度，世界上城市人口比例很少而实现了现代化的地区和国家很少见。就此来看，从政权体制上讲，

是想强化农村和农业政权建设呢，还是想考虑人口城市化转型过程中动态地乡村政权体制的简化和城镇城市政权体制的完善上？还有从土地制度看，它既是一个经济问题，也是一个涉及宪法、法律、乡村政权、国家控制方式、土地所有制结构的政治问题。这也有一个是想设计一个顺应城市化进程的土地制度，还是实行阻碍城市化进程、强化和膨胀农村县乡村政权体制的土地制度的问题？

第三，从市场经济的需要来看，对于创业、投资、企业经营来说，政治体制改革主要是要提高政治体制的效率，特别是提高与政治体制有关的经济效率。有的政治体制改革，可以提高与经济运行和发展有关的政府机构的运作效率；而有的政治体制改革可能降低政府机构的运作效率。比如，一些重大的事项需要设置听证这样一种民主制度，这是一种防止政府权力过大、垄断、寻租的一种体制。但是，是不是事事都需要听证，有的事项是不是可以用法律和法规约定的其他委托代理方式去协调，效率可能会高一些。而一些显然是低效率的政治体制，比如过多的审批、没有时限约定的审批、重复和冲突的审批等，需要坚决改革。

第四，一种政治体制本身需要成本，改革的目的是建立一个机构和运作成本最小化的政治体制；改革也需要支付成本，改革的过程则需要选择既支付成本最小，又要达到改革目的的转型安排。集中要支付成本，民主也要支付成本。而因为事事要协商、每个人都要事事投票，或者意见总是统一不起来等，极端的民主化体制，成本也是高昂的。也因假定计划机关和各级领导可以料事如神、预测未来，也需要集中信息、制定、执行和下达指令，需要建立一个庞大的统计、计划、决策、执行和包揽所有事务的政治组织体系，加上决策可能常常失误，极端的集中体制，其成本也是高昂的。从经济学上讲，哪种体制在时间和范围的总体上成本最小，这是我们需要考虑的。再比如，从改革过程和方式来看，在精简县乡村“吃皇粮”的冗员时，是政府包起来，一直养到退休，还是创造创业的条件，利用市场经济的办法进行分流？改革的成本大不一样。因而，哪种改革方式是成本最小的，也是我们需要考虑的。

第五，政治体制改革要估计面临的不确定性和风险程度。任何体制，特别是政治体制的改革，都面临着或多或少的不确定性和程度不同的风险。不改革，没有改革带来的风险，但是有不改革可能积累的风险和危机。有的改革成本小，但是可控制、风险小、收益较大；有的改革成本大，费力不小，但是前瞻的可控制性不明朗，风险高，收益并不高；有的改革可能成本大，费力大，但是效果明显，收益也高。因此，每项改革，对其成本、收益、可

能的各种不确定性、风险都应当进行较为深入的评估,以便进行方案比较、统筹安排,保证改革过程坚决推进、降低成本、收益最大和避免风险。

第六,要考虑各种政治体制改革方案和安排的可操作性和阶段性。改革往往有这样的情况:一是方案过于理想化,没有可操作性。有的改革方案很完美,看了以后很振奋人心,但是无法实施。主要问题在于理论可能与实际情况相差太大,或者欧美的模式不适于中国的国情。二是改革方案从部门出发,专门化,没有考虑此项改革的外部关系,或者没有考虑与之相联系部门的联动,从而使专项改革孤军作战,其他改革和措施不能配合和配套。三是改革有急躁情绪,想一步到位。但是,许多改革都是一个阶段、一个阶段地进行改革,每一步达到一个目标,分步骤实施和完成。政治体制改革,至少要考虑这样一些因素:中国的国情和发展阶段;与经济体制改革的协调;一项政治体制改革与其他政治体制改革的配套;必要的妥协,阶段性和有些改革的长期性。

二、政治体制和经济体制搭配模式的选择

从政治体制的决策和组织形成看,有偏重于民主的制度和偏重于集中的制度。直接民主制度,即所有的人都参加投票。其中又分为两种,一种是全部通过制,另一种是 $2/3$ 或者半数通过制。有间接的民主制度,即人民代表大会制度,人民代表参政时,又分为全部通过制(也即一票否决制), $2/3$ 或者半数通过制。实际的决策和组织形成过程,许多处于绝对民主和绝对集中之间。从成本和效率看,全部通过的直接民主或者间接民主,几乎不存在。多数通过的间接民主制度大大降低了决策和组织形成的成本和提高了议事的效率。但是,代表的形成方式和组成,以及与决策者和领导者之间的关系,很可能偏离低位群众的意愿。而集中制,则使决策成本较低、效率较高,但是如果决策发生重大失误,则损失很大。

从经济决策的体制看,一是高度集中分配资源的计划经济,二是由市场调节分配资源的市场经济。集中的计划经济模式,从20世纪国际共产主义的实践来看,基本上已经宣告破产。原来许多实行计划经济的社会主义国家,或多或少都在体制上进行了转型。无论是何种体制的国家,就目前来看,除了极个别的,各国实行的都是政府程度不同控制的市场经济体制。

4

政治体制改革的取向,有一个与经济体制改革模式的搭配问题。从决策、控制方式和资源分配方式讲,政治体制与经济体制有四种搭配模式:一是集中的政治体制与集中的经济体制搭配,民主化程度很低,政治上高度集中,由国家集中配置和分配经济资源,排斥市场的分散决策和选择。典型的

有朝鲜、前苏联、改革开放前的中国、东欧诸国等，可称之为前苏联模式。二是较为分散的政治体制和较为分散的经济体制搭配，多党竞选、新闻自由、政治决策较为分散，资源基本由市场进行分配，生产什么、生产多少、怎样生产，由市场调节，投资、消费和要素供给由投资者和家庭分散决策。目前，欧洲一些国家和美国经济体制和政治体制的搭配可能最接近于这种模式，可称之为欧美模式。三是较为分散和自由的经济体制和适当集中的政治体制相搭配，经济上实行市场经济体制，资源由市场进行分配，政治上强调适当的集中。亚洲的日本、韩国、中国台湾、新加坡、中国香港等国家和地区在它们经济发展转型时期，都曾经实行过这样的搭配体制。^① 目前中国、越南等国家，实行的基本上也是这种体制，可称之为前东亚模式。四是政治上高度分散化，经济上高度集中。这样的体制在实际生活中是不存在的。因为政治决定于经济基础，经济上高度集中的体制不可能产生分散的政治体制见表 1-1。

表 1-1 政治体制和经济体制搭配的不同模式

模式分类	欧美模式	前东亚模式	前苏联模式	不存在的模式
政治体制	较为分散	较为集中	高度集中	较为分散
经济体制	自由市场	自由市场	集中计划	集中计划

在政治体制改革的讨论中，越来越多的人认为要学习西方政治文明中有借鉴意义的部分。这里需要弄清楚的是，你是想学习欧美政治体制中对经济发展有用的部分，来改革我们政治体制部分，经济体制和政治体制总的搭配模式不变？还是学习欧美政治体制与经济体制的搭配模式，彻底将我们适当集中的政治体制模式改革为较为分散的政治体制呢？这实际是两个非常不同的思路和模式选择。就中国来看，抛开意识形态不讲，我们在一个 30 年左右，甚至更长一点的时间中，要使经济在一个稳定的政治环境中健康快速成长，可能还是要实行适度集中的政治体制与较为分散的经济体制搭配的模式。

第一，解决二元结构转型时期诸多复杂经济社会问题的一个保证是实行较为集中的政治体制。中国未来二三十年中处于二元结构转型的关键时期，也即人均 GDP 从 1000 美元到 4000 美元过渡阶段，既是快速发展阶段，也是问题出现最多的时期；既需要用分散决策的市场经济体制来加速经济的发展，也需要较为集中的政治体制来控制 and 解决一些转型期市场不能解决的难

① 有的学者认为，东亚经济在它经济和社会结构的转型期中，是强权政治下的自由市场经济。

题。比如居民收入差距、城乡收入差距、一些重大改革的推进，农业剩余劳动力的有序转移，社会保障体系的建立和完善，金融风险的化解、控制和防范，科技、教育和卫生等公益事业的发展，城乡贫困的解决，社会治安的维护，生态环境的保护和治理等。没有一个强有力的政治体制，政治上不适当集中，不可能解决这些社会和经济转型带来的诸多问题。我们处于一个经济体制转型和二元结构转型的发展机遇期，也处于一个双重转型的危险期，需要有一个强有力的政治上集中的体制，保证我们平安、平稳度过这样一个特殊时期。

第二，较为集中的政治体制是保证国家平衡发展和加强民族亲和力的制度条件。中国是一个多民族的大国，地区发展差距如果不加以控制和缩小，在今后二三十年内可能还会拉大；只有一个较为集中的政治体制，才能保证在市场经济环境下，由政府实施西部大开发战略，进行财政转移支付，实行一些特殊的政策，使一部分资本、技术、人才等要素尽可能逆市场收益取向而流动，促进西部的经济和社会快速发展。如果实行分散的政治体制，再加上分散的市场经济体制，大部分要素按收益率指向东流动，东西部发展差距就会越来越大，会造成地区之间、民族之间心理上的不平衡，影响民族团结和边疆稳定。

第三，较为集中控制而又稳定的政治和社会环境是经济发展的一个基本条件。未来的二三十年，经济发展处于关键的时期，需要有一个宽松但又稳定的政治和社会环境，政治体制上需要有连续性，才能使从事投资、贸易、科技开发等活动的企业和创业者有安全感，使其避免风险、规避损失。二元结构转换时期，片面地强调民主政治，不讲政治上的适度集中，没有一个强有力的政治体制，一些小的事件就会引起大的社会动荡，影响正常的经济运行和经济发展。

第四，一个国家和地区从不发达状态向发达状态转型过程中，实践证明较好的政治体制与经济体制的搭配模式是前东亚模式。从世界各国的经验教训来看，亚洲一些国家和地区，如日本、韩国、中国台湾、新加坡、中国香港等，实际上实行了较为集中的政治体制与自由市场经济体制搭配的模式，经济发展得到了成功，被经济史称之为东亚奇迹。在韩国，20世纪50年代中期到70年代末，青年学生要求民主，常常游行、示威，一些学生运动要求学习北朝鲜的体制，实行社会主义制度。试想，如果没有当时集中的政治体制来克服社会动荡，如果不在甚至是高度集中的政治体制下实行自由市场经济，韩国今天不可能进入新兴工业化国家的行列。前东亚这些国家和地区，政治体制上的特征是：对新闻实行一定的管制，一些国家实行一党执

政，讲求政治和社会秩序，建立健全法制。

政治体制的构建，政治文明的进程，一是不能超越经济发展阶段，二是要融合于本国和本民族传统的文化文明之中。国外一些学者为非洲一些国家设计了学习西方政治体制的模式，这些国家照搬西方的政治构架，如多党制、三权分离、新闻自由、普选等。但是，在经济体制和政治体制上学习欧美模式的大部分非洲国家，包括其他地区的一些发展中国家，军人政变不断、部族冲突频繁、模式不能与当地文化融合，其政治体制并没有有效地促进经济的发展。其实，一个国家，一个民族，实行什么样的政治文明，与她经济发展的程度和阶段有关，与她自身的文化、宗教、习惯、历史等有关。不考虑这两点因素，贸然实行一种与发展阶段不相符合和与内源文化不相融合的政治体制，所构造的政治文明得不到广大人民的认同，而所抛弃的传统文化对社会的亲和力、感召力、规制力又会消失，社会将更加陷入混乱。

第五，只有经济体制改革到一定程度，才能在此基础上推进政治体制改革。从前苏联改革的教训来看，基本上走了一条先推进政治体制改革，后进行经济体制改革的道路；结果政治体制改革进展太快，经济体制基本上没有动^①，政治体制改革成了无源之水、无本之木。经济决定政治，经济改革的力度和进程决定政治体制改革的力度和进程。前苏联的解体，不能说与经济体制改革太慢，而政治体制改革太快无关。

自1978年以来，国内学界、国外舆论都抱怨中国政治体制改革太慢。其实，先改革经济体制，在政治体制上不急于推进，改革在各方面进行协商、妥协、逐步推进，保证政治体制的连续性和稳定性，使中国的经济高速增长了20多年，实际上中国的改革包含了一定的包容、妥协、中庸、承先启后等儒家的文化和理念。

就中国和前苏联的改革进行比较：（1）从改革的目标看，中国实行的是市场取向，但是在政治上逐步地强调公有和非公有制经济共同发展的基本经济制度；前苏联也是市场取向的改革，但是明确提出私有化，政治体制上推进西方式民主，但未能较好地处理民族问题。（2）从改革的过程看，中国实行的是渐进式的改革，慢慢推进；前苏联实行的是激进式的改革，采取休克疗法。（3）从改革的先后看，中国是先农村集体经济，后城市国有和集体企业，先经济体制，后政治体制；走了一条农村承包→发展乡镇企业→扩大企业自主权→发展个体私营经济→实行沿海开放战略→引进外资和技术→推进

^① 比如，前苏联的集体农庄，在20世纪80年代前中期时，其体制改革力度并不如中国农村的土地承包经营。