

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊 (2008—2009)

( 第7辑 )

RESEARCH REPORTS ON THE POLITICS OF  
CONTEMPORARY CHINA



# 当代中国政治 研究报告

深圳大学当代中国政治研究所 / 编  
主编 / 黄卫平 汪永成



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

( 第7辑 )

# 当代中国政治 研究报告

深圳大学当代中国政治研究所 / 编  
主编 / 黄卫平 汪永成



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 (第7辑) / 深圳大学当代中国政治研究所编;  
黄卫平, 汪永成主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2009. 12  
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1202 - 3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 222515 号

当代中国政治研究报告 (第7辑)

---

编 者 / 深圳大学当代中国政治研究所  
主 编 / 黄卫平 汪永成

---

出 版 人 / 谢寿光  
总 编 辑 / 邹东涛  
出 版 者 / 社会科学文献出版社  
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦  
邮政编码 / 100029  
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>  
网站支持 / (010) 59367077  
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156  
电子信箱 / [shekebu@ssap.cn](mailto:shekebu@ssap.cn)  
项目经理 / 王 绯  
责任编辑 / 李 响 童根兴  
责任校对 / 李 惠  
责任印制 / 岳 阳 郭 妍 吴 波

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部  
(010) 59367080 59367097  
经 销 / 各地书店  
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028  
排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司  
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16  
印 张 / 17.5  
字 数 / 290 千字  
版 次 / 2009 年 12 月第 1 版  
印 次 / 2009 年 12 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1202 - 3  
定 价 / 45.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究





## 目 录

### 政治发展

#### 当前中国政治中的地方政治改革探索

——2008 年深圳“政改草案”解读 ..... 黄卫平 胡学亮 / 1

#### 内涵式政治发展：对中国特色社会主义政治建设模式的一个观察

..... 汪仕凯 / 13

中国政治进一步发展的重点及其路径选择 ..... 张振华 / 31

当代中国意识形态建设面临的双重挑战与总体对策 ..... 于 丹 / 43

当代中国的利益集团与功能性民主 ..... 姚尚建 / 56

中国国家政权建设的出路：从“文化国家”到“权利国家” ..... 陈 毅 / 66

#### 第十届全国人大常委会组成人员结构分析：

主要特点与发展面向 ..... 张 涛 / 78

#### 流动人口公民与政治权利之保障

——以珠三角地区为例的实证分析 ..... 范时杰 / 94

### 行政改革

#### 社会管理体制创新与服务型政府建设

——基于浙江省宁波市海曙区的研究 ..... 郁建兴 吴玉霞 / 108



|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| “循环怪圈”：中国机构改革中被夸大的共识性评价 ..... | 臧雷振 / 123 |
| 转型期我国中央与地方关系协调的历程与特征分析        |           |
| ——以上海为例 .....                 | 易承志 / 133 |

## 地方治理

|                           |               |
|---------------------------|---------------|
| 民主恳谈：生长在中国改革土壤中的基层民主实践    |               |
| ——基于浙江温岭“民主恳谈”的案例分析 ..... | 陈朋 / 156      |
| 一种新型的基层民主形式：抽样民主与代议民主的结合  |               |
| ——浙江省泽国镇的预算民主试验解读 .....   | 朱圣明 / 177     |
| 探索社区和谐的治理之道               |               |
| ——南山模式的创新与启示 .....        | 陈家喜 黄卫平 / 213 |

## 台港澳政治与行政

|                          |              |
|--------------------------|--------------|
| 是“剩余权力”，还是“保留性的本源权力”？    |              |
| ——中央与港、澳特区权力关系中一个值得关注的提法 |              |
| .....                    | 张定淮 孟东 / 246 |
| 台湾地区民众政治支持的实证分析 .....    | 陈陆辉 耿曙 / 259 |

# 当前中国政治中的地方政治改革探索

——2008 年深圳“政改草案”解读

黄卫平 胡学亮\*

**摘 要：**2008 年 5 月深圳市曾在网上公布了《中共深圳市委、深圳市人民政府关于建设社会主义示范市的若干意见（征求意见稿）》与《深圳市近期改革纲要（征求意见稿）》两份重要的文件草案，向市民征求意见。这是深圳市委市政府发展社会主义民主政治、推进政务公开的重要举措。一年来，这两份文件具体内容的修改和相关精神的演化，为深入解读当代中国政治体制改革提供了特定的案例。本文具体分析了两份文件最初征求意见稿的特点和初衷，以及与最后定稿的正式文件之间的重要差异，由此分析其中蕴涵的有关中国政治发展的若干信息。

**关键词：**深圳 政治体制改革 民主法治

2008 年 5 月，深圳市一度以两份涉及政治体制改革的文件草案而被推上了中国新一轮改革的风口浪尖，这一事件在某种程度上反映了中国最高决策层对进一步深化改革的特定思考。2008 年 5 月 12 日的汶川大地震和随后的北京奥运会使救灾和安保被提到各项工作之首。而北京奥运会圆满落幕后，席卷全球的金融危机就波及我国，保增长、保就业、保民生、保稳定又成为党和政府各项工作的重中之重。在这一形势下，深圳市有关政治改革的动议似乎也在各种复杂的压力下，随之偃旗息鼓，改换主题。但《中共深圳市委、深圳市人民政府关于建设社会主义示范市的若干意见（征求意见稿）》<sup>①</sup> [以下

---

\* 黄卫平，深圳大学当代中国政治研究所所长、教授；胡学亮，深圳大学中外政治制度专业硕士研究生。

① 新浪网，<http://news.sina.com.cn/c/2008-05-16/070813882406s.shtml>。



简称《若干革命意见（草案）》]与《深圳市近期改革纲要（征求意见稿）》<sup>①</sup> [以下简称《改革纲要（草案）》]中所透露的有关政治体制改革的不少信息，仍然很值得关注。中国政治发展的人去作深入分析和解读（这两份文件，前者是总体指导思想，后者是具体执行细则和具体的改革时间表、路线图）。

需要先说明的是，深圳市的上述两个文件草案并非专门针对政治体制改革问题，其内容涉及深圳未来在经济、政治、社会、文化、生态等极其广泛领域的改革思路，而且与中国大量的同类官方文献相比较，与广东省及深圳市在这两个文件前后所发的相关文献相比较，其还具有自身的显著特点，因此，可以将其并称为：2008年深圳“政改草案”。

## 一 2008年深圳“政改草案”的特点

首先，在深圳“政改草案”中前所未有地设想将政治体制改革的主题置于其他各项改革之首。在《若干意见（草案）》中，改革需要“实施‘重点突破’”的首先是“民主法治建设”，然后才是在“深港合作和国际化城市建设、服务全国拓展发展空间、继续推进改革创新、建立现代产业体系、大力发展社会事业、创建生态文明示范市、提升文化软实力、创新人才工作体制机制等关键领域大胆突破、积极探索”。而在《改革纲要（草案）》中，则在未来三年“改革的主要任务”里，将“积极推进政治体制改革，探索发展中国特色社会主义民主政治的实现形式和有效途径”放在第一条。这绝非偶然笔误，也绝非起草文件的“秀才”擅自所为。

多年来，在中国经济发达地区，地方官员对探索政治改革的积极性和主动性相对匮乏，因为在特定的地缘优势、先发优势和各种资源优势条件下，以发展经济为主导，多上项目，多吸引投资，不仅经济效益可以预期，更容易出政绩，而且无任何政治风险。因此，中国经济发达地区的地方官员一般对政治风险高、政治收益难以预期的政治改革敬而远之，即使社会存在某些重大利益冲突，他们也有较强的财政能力去“花钱买太平”。这也就是为什么在中国政治体制改革的尝试中，经济相对欠发达地区，如四川省，就比广东省、上海市等

---

<sup>①</sup> 中国机构网，[http://www.chinaorg.cn/zt/zt/2008-05/27/content\\_5202789\\_5.htm](http://www.chinaorg.cn/zt/zt/2008-05/27/content_5202789_5.htm)。





更有动力对乡镇乃至县级党政干部进行较大规模的“公推直选”探索的原因。经济发展条件较差，社会利益矛盾相对尖锐，又缺乏雄厚的财政资源作为后盾的地区，往往可能更倾向于，甚至只能寻求用民主的方式来协调利益冲突和分配公共权力。因而，当中国经济最发达的深圳经济特区准备抛出一份以政治改革为首的改革方案时，就不能不为世人所关注。这绝非空穴来风，按中国官场的政治纪律，一定是有特殊出处的。

其次，在深圳“政改草案”中率先准备推出的是一项地方性政治体制综合改革实验。在《若干意见（草案）》中，在“大力推进民主法治建设”的主题下，罗列了“创新人大工作体制和机制”（包括设立预算委员会，将市政府专业审计局并入人大预算委员会，统一审计和监督政府预算与重大投资项目；设立人大代表工作站，健全人大代表述职考核制度；试行“一府两院”领导成员向人大及其常委会述职制度；以及探索试行区级人大代表直接竞选制度等）；“进一步推动政协民主协商的制度化”（包括把政治协商作为决策的必经程序固定下来）；“发展党内民主和基层民主”（包括全面实施区级党代表大会常任制，扩大基层党组织负责人直选范围，完善基层党组织公推直选制度，以及全面推行居委会直选制度）；“努力建设中国特色社会主义法治模范城市”（包括制定出台《深圳市舆论监督条例》；深化司法体制改革，总结深圳市公安系统职业化改革的经验，推进法院、检察院、司法局、国家安全局系统的职业化改革；全面建立人民陪审员制度和人民监督员制度；保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权）；“推进干部人事制度改革”[包括不断扩大民主范围，增加群众公认的权重；扩大在干部提名环节的民主，进一步规范干部选拔任用初始提名权；探索实行全委会（扩大）投票推荐重要干部，差额确定候选人，对候选人进行笔试、面试、测评和考察，再实行常委会、全委会差额票决]。

在《改革纲要（草案）》中除了上述内容外，更是具体提出了“在党内选举中引进竞争机制，逐步扩大基层党组织领导班子直选范围，完善市、区两级党委差额选举制度，并适当扩大差额数量，允许参选人（包括自荐和党员联名推选人员）在一定范围内开展竞选活动”。“在区政府换届中试行区长差额选举，扩大副区长选举的差额数量，候选人在一定范围内进行公开演讲、答辩，由同级人大差额选举出区长、副区长，为以后条件成熟时进行市长差额选



举积累经验。”“在区级人大换届或代表补选中，开展部分区人大代表的直接竞选。”“设立专项资金，支持设立人大代表工作站，及时反映基层群众的诉求，畅通民意反映渠道，推动人大代表进社区活动，更好地发挥人大代表的作用。”“扩大公民的政治参与，完善民主选举规程，切实保障人大代表的选举权。”“力争在全国率先实行市区党政领导干部财产申报制度”。等等。

可以说，这是将近年来中国许多地方在政治体制改革中，已探索和发生过的一些单项实验和经验加以全面整合，集中打包，综合推出。自从邓小平在20世纪80年代呼吁进行政治体制改革以来，中国改革决策层就从来没有放弃过政治改革的旗帜，虽然涉及国家权力结构的实质性体制改革仍微乎其微，以致邓小平当年指出的中国政治体制的弊端，绝大多数至今依然存在，但不少地方还是在最高决策层的指引或默许下，在现实问题的压力下，断断续续地推出过各种政治改革的尝试，从乡镇长直选或变相直选到党政领导干部的公推直选或公推公选，从以村委会、居委会直选为代表的基层群众自治到各种党内民主制度的推进，从改革和完善人民代表大会制度到发展政治协商制度，从司法改革到尝试领导干部财产申报制度，从默认公民自主竞选人大代表到主动回应网民的政治参与诉求等方面，全国各地都有试点。但还从未出现过如深圳“政改草案”所规划的那种综合性全面政改的模式，因而深圳的这一举动也就格外引人注目，特别是准备明确提出“竞选”概念和引入“竞选”机制等，更是试图酝酿对现行干部选拔制度的重大突破。

再次，在深圳“政改草案”中又一次试图推出的是一份地方政治体制改革的“路线图”和“时间表”。中国改革最高决策层虽然一直肯定推进政治体制改革的必要性和必然性，但因众所周知的原因，自从中共十三大有关政治体制改革的具体内容被事实上搁置以后，就从未对政治体制改革规划“路线图”和“时间表”。一般而言，最高决策层大多宏观地强调政治体制改革必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，肯定政治体制改革必须适应经济社会的发展需要和人民群众政治参与积极性的提高，却并未公开过中国政治体制改革的理想目标和逐步实现的阶段性目标，以及实现这一系列目标的具体时间。人们可以将此视为改革最高决策层在经济社会的发展中，在各种政治力量此消彼长的相互博弈中，因势利导，相机行事，顺势而为的高度政治理性。

而深圳市作为中国最成功的经济特区，却早在2000年就曾经以时任中共

广东省副书记、深圳市委书记张高丽同志（现任中共中央政治局委员，天津市委书记）领衔，以广东省和深圳市有关部门的联合课题组形式，推出过一份《跨世纪发展的历史使命——深圳建设有中国特色社会主义和率先基本实现现代化示范市研究》，其中就有如下内容：“认真总结和推广大鹏镇两票推选镇长的成功经验，再经过 10 年左右的实践和探索，期望在深圳率先实现直选镇长和率先实现两票推选区长。”<sup>①</sup> 同年由中共深圳市委宣传部主编的《走向现代化：深圳 20 年探索》一书，更是明确规划“根据深圳未来 10 年民主政治发展的目标，吸收来自于实践的民主政治理论的最新研究成果，深圳应该在 2003 年全面推行‘两票制’推选镇长，2005 年完成区长‘两票制’民主推选的试点，2010 年前全部推行区长经过‘三轮两票’民主程序产生，同时全部进行镇长的直选，有条件的区可以试行直选。然后在此基础上向市一级推开”。<sup>②</sup> 虽然，现在十年过去了，上述规划的政治远景，最终未被决策层正式采纳，基本全部落空，但广东省和深圳市毕竟都曾秉承中央的宏观改革精神，认真探讨过深圳政治体制改革的“时间表”和“路线图”。

此次在中共十七大后不久，深圳又出人意料地抛出了以政治体制改革为首的综合改革纲要，尤其是试图明确规定未来三年政治改革的具体内容和发展走向，再次推出地方政治体制改革的“路线图”和“时间表”，在一定程度上透露了最高决策层对政治体制改革的现实紧迫性有了新的认知，正在各地有关政治体制的各种单项改革探索的基础上，试图更进一步整合、完善和发展。而近来中国各地群体性事件频发，一些地方政府不断面临信任危机的现状，也在强化着党和政府的危机意识，希望一些推动民主政治建设的试验能尽可能快一些展开，让干部群众看到希望，有路可循。

此外，深圳的“政改草案”一反常态，打破惯例地在重大、敏感的改革尚未实际推出前，就高调在政府网上征求意见，引发争议后，随之偃旗息鼓，这实属罕见。长期以来，深圳作为中国改革开放的排头兵，曾在经济体制改革和行政体制改革中率先进行了很多成功的改革，其原因当然是多方面的，但其中有一点却是十分鲜明的，那就是涉及重大敏感问题，只要领导看准了，下决

---

① 联合课题组：《跨世纪发展的历史使命——深圳建设有中国特色社会主义和率先基本实现现代化示范市研究》，广东经济出版社，2000，第 163 页。

② 白天主编《走向现代化：深圳 20 年探索》，海天出版社，2000，第 410 页。



心，就一定是先试后说或只做不说，惟恐引发争论，贻误战机。当年邓小平强调对市场经济到底姓“资”姓“社”的问题倡导“不争论”的道理就在于此；中国政府在加入WTO的文件生效后，才在国内公开相关内容的奥妙也在于此。而此次深圳的“政改草案”却尚未定稿，更未实施，就由政府的相关部门将其在网上公开，名曰向市民征求意见，实际是高调向全世界“宣布”。于是立刻引起了海内外媒体的广泛关注和争相报道，<sup>①</sup>也势必触发不同层级对政治体制改革问题的具体意见分歧和争论。

后来，人们很快就看到在2008年6月6日正式通过并公布的《中共深圳市委、深圳市人民政府关于建设社会主义示范市的若干意见》的文件中，有关“创新人大工作体制和机制”的论述，都迅速被改为“充分发挥”人大的作用，有关“探索试行区级人大代表直接竞选制度”的设想，也被改为“完善区级人大代表直接选举制度”。<sup>②</sup>而《近期改革纲要（征求意见稿）》更是没有了下文，其中非政治改革的内容则以不同形式被纳入了2009年《深圳综合配套改革试验总体方案》。联系到2009年中国第十一届全国人大二次会议上，《全国人大常委会工作报告》中关于“人大监督与‘一府两院’的工作，目标是完全一致的，不是互相掣肘的，不是唱‘对台戏’”，以及“我们的人大代表，是通过会议的方式依法集体行使职权，而不是每个代表个人直接去处理问题”等表述，<sup>③</sup>就清晰地透露了加强人大的监督制约功能、增强人大代表

① 参见中国经济网《海外瞩目深圳“政改蓝图”：具历史意义的推进》，[http://intl.ce.cn/zgysj/200806/20/t20080620\\_15897110.shtml](http://intl.ce.cn/zgysj/200806/20/t20080620_15897110.shtml)；中国选举与治理网：《深圳区长差额选举改革引发海外关注》，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=129793>。

2008年5月25日的《巴基斯坦观察家报》在题为《深圳迈向民主的步伐》的文章中指出，“在以前，这样的动作曾在村的层面尝试过，但从来没有在深圳这样大这样著名的城市作过尝试”；亚洲时报在线网站2008年6月7日刊登题为《深圳开始改革民主选举》的文章，并分析，“深圳市对于局级正职领导干部选拔的改革，是一个具有历史意义的推进”；2008年6月11日的香港《大公报》则认为，深圳市委对于局级正职领导干部选拔的改革，“扩大了民主的参与度和挑选范围，让党内民主选举大踏步前进”；新加坡《联合早报》2008年6月17日在题为《人大直选与社会整合》的文章中认为，从长远的制度建设来看，深圳试行区级人大代表直选的影响将最为深远，“主要原因在于，经过近三十年的改革开放，社会分殊化的程度已经非常高，日前不同社会阶层之间、不同地区之间，乃至同一地区的不同单位之间的利益都有较大的差异和矛盾。这种状况带来了一个基本问题：在社会高度分殊化发展后，中国将以什么样的政治机制和政治过程来实现社会整合？”

② 2008年6月24日《深圳特区报》。

③ 吴邦国：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》，2009年3月17日第2版《人民日报》。



的民意代表和选民代表意识的人大改革还有着极其漫长的发展道路。而人大代表钟南山在全国人大会议上直率批评“很多代表10分钟的发言,8分钟用来对(领导)报告、对自己歌功颂德”,<sup>①</sup>以及部分人大代表和政协委员的所谓“雷人”(质量低劣、令人啼笑皆非的)提案引发网上热议和媒体批评,<sup>②</sup>也一再凸显了现行体制机制的弊端。因此,改革和完善人民代表大会制度正日益成为中国政治发展的内在需要,是包括钟南山代表在内的中国人民的要求,而不是要去照搬某个西方国家的特定制度。

从2008年12月12日《中共广东省委广东省人民政府关于经济特区和沿海开放城市继续深化改革开放率先实现科学发展的决定》中也可看出某种转变的若干端倪,那就是不再强调政治体制改革和民主法治建设是经济特区改革的首要任务,取而代之的是“以深化行政体制改革为突破口”,将行政体制改革置于各项改革之首,“进一步发展社会主义民主法治”则被放在经济领域改革、社会领域改革、扩大开放与合作等之后。<sup>③</sup>而所有曾引起媒体和学界关注的政改内容也迅速淡出了深圳市的官方文献和主流媒体。2009年初中国政府批准的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008~2020)》中,也只是语焉不详地提及,深圳市“允许在攻克改革难题上先行先试,率先在一些重点领域和关键环节取得新突破”。而广东省委、省政府在全文公布《关于实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要〉的决定》时,更是明确表示“先干不评论、先试不议论、时间作结论”,对所有关于民主法治的内容都淡化处理,突出的是科学发展模式、经济协调发展、民生和社会事业发展等主题。深圳市为落实“珠三角发展规划”制定的《深圳综合配套改革试验总体方案》的“三年实施方案”,强调的也是从2009年至2011年要在行政管理体制改革、经济体制改革、社会领域改革、完善自主创新体制机制、创新对外开放与区域合作、建立资源与环境友好体

① 人民网:《人民时评:为钟南山“开炮”鼓掌》, <http://opinion.people.com.cn/GB/8969435.html>; 腾讯网新闻中心:《钟南山:10分钟发言不该用8分钟来歌功颂德》, <http://news.qq.com/a/20090311/000277.htm>。

② 人民网强国两会风行E网:《“雷人提案”引热议,代表委员更加个性化》, <http://www.people.com.cn/GB/32306/132027/148796/>; 新华网:《由“雷人”提案看民主政治进步》, [http://news.xinhuanet.com/theory/2009-03/16/content\\_11017532.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2009-03/16/content_11017532.htm); 凤凰网两会盘点:《十大雷人提案建议》, <http://finance.ifeng.com/topic/lrtaya/>; 《09'两会:这些声音源自责任》,载于2009年3月19日《社会科学报》。

③ 广东省人民政府网, [http://www.gd.gov.cn/gdgc/gdyw/200812/t20081217\\_82116.htm](http://www.gd.gov.cn/gdgc/gdyw/200812/t20081217_82116.htm)。





制机制等六大方面取得新突破新进展，而不再是政治性改革的议题。这些都绝不是无关紧要的文字游戏，而是对改革重点的判断、抉择的反复权衡。像2008年深圳“政改草案”这样重大的改革动议，高调出台，低调收场，在中国改革进程中，大概唯有政治体制改革的探索才可能如此这般。2008年上半年深圳关于政治改革的谋划，以及2009年7月底深圳开始推行以机构改革为特征的“大部制”行政改革，再一次凸显了中国政治体制改革的艰难与特色。

## 二 2008年深圳“政改草案”出台的背景

于是，人们不禁要问：深圳的2008年“政改草案”是如何出台的？其结果为何如此？

中共十七大后，中共中央政治局委员汪洋担任广东省委书记，他上任后就积极贯彻落实党的十七大精神，不断呼吁进一步解放思想，要广东省成为贯彻落实科学发展观的排头兵，要深圳市建设成为中国特色社会主义示范市。我国前30年改革开放中的一面旗帜，曾率先为社会主义市场经济探险而作出过特殊重大贡献的深圳经济特区在今后将如何发展，无疑是汪洋书记关注的重要问题。当深圳的官方主流媒体还在习惯性地高调宣传在改革开放中深圳在国内所创造的各项“第一”时，汪洋书记就提醒深圳注意，要进一步解放思想，不要只在国内比，更要与发达国家的先进城市比较，找到差距，于是有所谓“叫板新加坡”一说。<sup>①</sup>

特别重要的是，2008年3月31日汪洋书记在深圳考察时对深圳市的有关领导发表了一个讲话，主要就深圳特区在未来国家发展战略格局中的定位，给深圳市的领导发出相关指示，那就是“深圳要更进一步，继续发扬敢闯敢冒的精神，拿出‘特’的意识、‘特’的思考和‘特’的举措，坚持走中国特色社会主义道路，率先探索完善中国特色社会主义的制度模式，着力建设中国特色社会主义示范市”。并明确要求“深圳不仅要在经济建设、文化建设、社会建设方面走在全省全国的前列，而且要在民主政治建设方面走在全省全国的前列”。在他看来，“我们要建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国

---

<sup>①</sup> 搜狐网：《广东省委书记汪洋：广东要敢叫板新加坡》，<http://news.sohu.com/20080123/n254845506.shtml>。



家，现在民主政治研究得比较少，探索得比较慢，而要求又是比较高的一个重要问题，为什么？因为民主政治问题跟意识形态密切相关，我们改革开放 30 年在许多方面突破了禁区，但是大家在涉及意识形态和上层建筑方面的问题时，仍然是心有余悸。深圳作为特区要探索中国特色社会主义道路，必须在这个最尖端的问题上有所作为，在这个问题上有所作为，深圳特区就能够特起来”。汪洋书记还进而系统阐发了民主法治的重要性，认为发展民主法治，是我国社会主义现代化的重要组成部分，是落实科学发展观的内在要求，也是增强特区发展新动力、增创特区发展新优势的必然要求。他同时指出“民主法治是整个现代化的重要价值取向，是近代以来政治发展的核心内容，也是我们党始终不渝的奋斗目标”；“我们讲以人为本，不仅要满足人们的物质需求，更重要的是要维护和发展人们的社会政治权利……实际上落实科学发展观最根本的体制机制保障就是民主法治”；“深圳经济社会比较发达，多元化社会结构比较完善，人的素质比较高，民主法治意识比较强，加上有各级党组织的坚强领导，在经济体制先行先试的基础上，继续在民主法治建设上先走一步，既是有基础有条件的，也是非常必要和急需的”，并鼓励深圳的同志“搞民主法治建设，也要像搞经济建设一样，以开放的视野、宽阔的胸怀、理性的精神，大胆借鉴一切人类文明成果为我所用。这样才能不断地创造我们自己的制度优势，打造我们在国际上的制度竞争力”。

值得关注的还有汪洋书记在纵论民主法治的同时，强调了胡锦涛总书记在党的十七届二中全会上讲的第一个问题就是社会主义民主政治。这无疑是将政治改革的议题置于各项改革之首的权威出处。由此，人们就可以理解，为何深圳市会在 2008 年 5 月公布两份可以并称为“政改草案”的文件，显然这是来源于改革最高决策层对未来发展的深谋远虑，深圳市则是在试图积极贯彻落实上级党组织的改革意图。但深入观察、跟踪调研这两份草案后来的命运，却又给人们提供了解读当代中国政治的重要题材。

### 三 从 2008 年深圳“政改草案”浅析中国政治

其一，这一事件表明中国最高决策层不仅在改革发展的进程中从未放弃过对政治体制改革战略思考，而且正在开始逐步将政治改革置于进一步解

放思想、深化改革的更为重要的战略地位。中国最高决策层不仅将以民主法治建设为主要标志的政治体制改革视为不断巩固和扩大党执政的政治合法性基础和落实科学发展观的内在要求，而且将民主法治看成社会主义现代化不可或缺的重要组成部分；不仅把民主法治作为文明协调社会利益矛盾的体制机制，而且将其前所未有地提到创造中国特色社会主义的制度优势和国际竞争力的高度。

而深圳作为中国改革开放中最成功的经济特区，在率先完成了为社会主义市场经济探险的历史使命后，就日益面临着经济社会发展和人民群众政治参与积极性的提高所引发的政治改革压力，从1999年深圳市大鹏镇“三轮两票”的镇长选举方式改革探索到2003年深圳市民高频度自主“竞选”基层人大代表，<sup>①</sup>从近年来不断发展的市民网络议政到人大代表联络站和人大代表工作室（站）的建立，<sup>②</sup>都不断体现了作为中国经济社会发展的先行地区，“深圳老百姓参政议政的意识是比较强的，水平也是比较高的”。选择深圳经济特区率先进行政治体制改革的探索有其合理性和必然性。

其二，这一事件表明中国最高决策层在政治体制改革问题上，特别是改什么、如何改、何时改、改到什么程度等具体问题上，远没有形成共识。这是因为我国的政治体制改革不仅涉及复杂的利益关系，而且更关乎领导改革的现行国家权力结构体制的自我革命和意识形态领域更深刻的思想解放。因此，深圳“政改草案”在还没有定稿和实验，仅在网上征求意见时，就引发了舆论哗然，虽然海内外的媒体评论基本是积极的，但深圳市委市政府却一度面临重大的政治压力，迅速婉拒了各种媒体的采访，并很快将《若干意见（草案）》中有关“创新人大工作体制和机制”，以及“竞选”的文字统统删除。<sup>③</sup>政治改革的主题也迅速在深圳的官方话语体系中淡出。而此次深圳“政改草案”的直接推手、中共广东省委书记汪洋后来也一再表示，“在战略上按照改革、发展、稳定的思路来谋划工作，在战术上按照稳定、发展、改革的次序来推

① 参见黄卫平主编《中国基层民主发展的最新突破——深圳市大鹏镇镇长选举制度改革的政治解读》，社会科学文献出版社，2000。唐娟、邹树彬主编《2003年深圳竞选实录》，西北大学出版社，2003。

② 参见邹树彬主编《构建和谐社区——深圳市月亮湾片区“人大代表工作站”个案研究》，重庆出版集团，2007。

③ 2008年6月24日《深圳特区报》。



动工作”；<sup>①</sup>同时认为还是要坚持广东在改革中“只干不说、多做少说、干了再说”的传统。<sup>②</sup>这表明对重大、敏感领域的改革，必须有战略与策略的考量，以便尽可能降低改革的成本与阻力。很显然，汪洋书记认识到在中国进行政治体制改革不宜用政治动员的方式，而是需要很高的政治智慧和技巧。

其实早在2000年，广东省、深圳市就曾联合研究过《深圳建设有中国特色社会主义和率先基本实现现代化示范市》的远景规划，由广东经济出版社公开发表，同年海天出版社也出版了的白天（时任中共深圳市委常委、宣传部长，现任中共深圳市委副书记）主编的《走向现代化：深圳20年探索》一书，<sup>③</sup>就涉及如何在10年时间内逐步发展和完善镇、区、市三级政府首长的选举制度，但后来因种种原因，该规划无疾而终。2008年深圳的“政改草案”是否将重蹈当年那份“政改远景规划”的覆辙，还有待长期观察。

其三，这一事件表明2008年深圳“政改草案”实际上成为中国不同层级的决策层对政治体制改革的又一次特定的“火力侦察”。对于政治体制改革的最高决策层而言，可以通过深圳“政改草案”的出台和争议过程，更准确地评判各项政治改革具体举措的动力、阻力和现实力量对比，从而对如何推进中国政治体制改革作出可行性分析。

对于直接推出“政改草案”的深圳市委市政府来说，在仓促接受来自省委的有关探索政治体制改革的任务之际，凭借两份尚未定稿、似乎要干、但还未真干的“政改草案”，可以探测一下其他上级部门和领导机关的反应，以便相机行事，避免政治风险。

其四，这一事件表明2007年底在中共十七大后，在中国经济发展态势良好，国家重大人事调整基本就绪，举国上下正在激情迎接北京奥运会之际，进一步推动政治体制改革曾一度摆上了中国改革决策层的议事日程，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋的讲话强烈地透露了这一信息。但随着深圳“政改草案”所引发的争议、2008年5月的汶川特大地震的救灾工作和8月份北京奥运会的安保工作成为党和国家各项工作的重中之重，以及接踵而来的全

① 新华网：《汪洋：面前的任务只有一个字，干！》，[http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2009-01/08/content\\_15393092.htm](http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2009-01/08/content_15393092.htm)。

② 网易网：《广东省委书记批部分官员学历渐高能力渐弱》，<http://news.163.com/09/0121/04/505E15D60001124J.html>。

③ 白天主编《走向现代化：深圳20年探索》，海天出版社，2000。