

上海社会科学院政治与公共管理研究所

中国

政治发展进程
2014 年

时事出版社

上海社会科学院政治与公共管理研究所

中国

政治发展进程
CHINA 2014 年

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治发展进程. 2014 年/上海社会科学院政治与公共管理研究所编.
—北京: 时事出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-80232-705-4

I. ①中… II. ①上… III. ①政治制度—研究—中国—2014
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 043530 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号

邮 编: 100093

发行热线: (010) 82546061 82546062

读者服务部: (010) 61157595

传 真: (010) 82546050

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 24 字数: 270 千字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定价: 72.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

第一章 协同“民主与治理”:对 2013 年中国政治发展 的一种解读	/1
一、中国政治发展的年度政治环境评估	/2
二、协同民主与治理:当前中国政治发展的内在诉求	/6
三、2013 年中国政治建设的主要面向	/10
四、从民主与治理的离合看中国政治发展的历史与逻辑	/40
简短的结论	/45
第二章 执政党的建设:以纯洁性重塑先进性	/47
一、十八届三中全会:全面深化改革的战略部署	/48
二、群众路线教育实践活动:净化政治生态	/55
三、党内法规制度体系建设	/63
四、严厉整肃党风党纪	/67

第三章 国家制度建设：国家治理能力的逐步提升	/77
一、国家制度建设的基本态势	/78
二、人民代表大会制度的与时俱进	/85
三、政治协商制度稳步发展	/120
第四章 以简政放权推进政府职能转变	/143
一、进一步加快简政放权的步伐	/144
二、着力打造节俭政府	/153
三、调整和优化公共政策	/164
第五章 加快推进法治中国建设	/170
一、提出“建设法治中国”新目标	/172
二、立法、修法和编制立法规划	/178
三、废止劳动教养制度、改革信访制度	/190
四、出台和集中清理司法解释	/200
五、改革司法运行机制	/206
第六章 围绕三大主题展开基层群众自治	/225
一、政府限权：谨守权力边界，保障基层自治	/226
二、自治扩权：基层群众事务自主决定	/235
三、财政支持：构建农村公共服务运行维护机制	/242
四、预防和治理村官腐败	/250
五、试点村（居）委会社工化	/257
六、政社互动：职能分途与事务合作	/264

第七章 强化民生保障 深化社会治理	/272
一、社会保障与民生建设并进	/273
二、提高社会治理透明度	/284
三、引导社会力量参与社会治理	/288
四、推进社会治理法治化、机制化	/296
第八章 他者解读 2013 年中国政治发展	/305
一、“中国梦”及他者的解读	/306
二、他者眼中的中国共产党十八届三中全会	/313
三、2013 年中国政治发展现实图景	/319
大事记	/336

第一章 协同“民主与治理”： 对2013年中国政治发展 的一种解读

当代中国政治建设总是在一定的政治环境中进行。时间因素、空间因素、人的因素和全面改革四大因素构成了衡量 2013 年中国政治发展环境的重要指标，变化中的政治环境向当前中国政治建设提出了制度目标、治理挑战、公共参与和政治“领导力”等相互关联的现实问题，这些问题汇聚为当前中国政治建设中的两大主题，即民主与治理。这两大主题的协同与交融——民主藉治理以实现“有序民主化”，治理藉民主以实现“善治”目标——成为当前中国政治发展的现实选择。

通过对民主与治理两大主题的有效回应，2013 年中国政治建设呈现出自身的格局与特征：执政党建设合理布局、全面推进，执政党领导能力、执政能力和治理自身的能力进一步提升；国家制度建设稳中求进，“坚守基本制度体系”与“开发制度功能”相结合的制度建设定位和制度创新策略有效回应着中国社会全面改革与全面发展对国家制度功能内在需求的上升；行政改革多点突

破，一种与经济转型和社会成长相适应的“受约束”的服务型政府形态呼之欲出；“法治中国”建设切实推进，尊重法治规律、确保司法独立成为司法改革的明确取向；以市场化为中心的经济转型和以自主、自治能力为核心的社会建设加速推进，民主治理的经济、社会基础进一步夯实；反腐倡廉力度空前、成效显著、特点明显，“体系化反腐”策略与“建设型反腐”战略进一步延续。

民主是现代中国政治发展的永恒目标，治理是现代中国政治建设的现实需求。从百余年来中国政治变迁的历史进程来看，民主与治理的协同是中国政治发展的内在要求。但这种协同需要以民主化的适度发展和中国经济、社会的适度成长为条件。当前，随着中国全面深化改革的再次启动，伴随着改革与发展的各种风险急剧上升，改革与发展的动力问题以及治理问题的重要性前所未有地凸现出来，实现民主与治理的协同发展适逢其时。2013年中国政治建设的实践表明，当前中国政治发展已经进入一个民主与治理相互需求的时代。

一、中国政治发展的年度政治环境评估

中共十八大对中国社会的全面进步与发展提出了权威性的总体规划与基本精神，2013年作为十八大后新一届领导班子全面施政的第一年，在中国改革与发展的各个领域与层次均展现出新的气象和新的格局。这在客观上造成当前中国政治建设与政治发展的基本环境呈现出若干微妙而影响深远的变化。这种变化，既体现为改革开放以来中国经济与社会变迁所带来的连续性、累积性后果，又体现为这种连续性、累积性后果在2013年度引发的新情

况和新特点。

第一，时间因素。时间因素以及社会对时间因素的认知，实际上构成了影响和制约当代中国政治发展的重要历史坐标。这种历史坐标提示我们当代中国政治发展所处的历史方位，并明白显示其当下的现实取向和未来的发展方向。更为重要的是，对于历史方位的认知必然伴随着一系列历史反思，这种反思选择性地使某些历史成为传统，某些事实成为经验或原则，某种行动具有合法性，某些任务变得迫切而重要。从不同的时间点出发，2013年呈现出不同的历史景象：比如，一系列的“五年规划”，改革开放的第2个30年以及共和国建设与发展的第3个30年；距离2020年“在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度”的国家制度建设目标还有7年^①，距离“第一个100年”即中国共产党建党100周年“全面建成小康社会”战略目标还有8年，距离“第二个100年”即现代化国家建设的目标还有36年。这些依据不同的标尺对2013年时间位置的丈量结合起来，就构成了2013年历史坐标的立体图景，与这个图景相联系的是中国国家建设和政治发展的阶段性预期和阶段性任务，而这些广为人知的预期和任务指示着当前中国政治建设的现实行动和方案选择。依据这种时间序列，一个规划中的中国政治发展蓝图已经成型。

第二，空间因素。随着三大因素，即全面全球化、深度市场化和高度信息化对中国经济、社会与政治发展的影响日益加深，当前中国的政治空间结构日趋多元化，政治的场域亦显现多元化

^① 1992年，邓小平在南方讲话中指出，“恐怕再有三十年时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”。《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第372页。2013年，中共十八届三中全会重申，“到2020年，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。

态势：全球国际空间、现代国家、（跨省市）区域政治、县域政治、社会组织空间以及网络空间呈现相互影响、相互渗透的格局。在不同的政治空间中，政治的主体、议题与逻辑有所不同，这就使得不同政治空间的交构与耦合成为当代中国政治最为重要的内容和挑战之一。一方面，多元空间的存在既是不可逆转的趋势和无法否认的事实，也是社会活力和政治活力的重要来源。另一方面，多元空间也可能对政治整合和政治秩序构成重大挑战，亦即多元空间本身并不能自然导致活力与秩序的统一；相反，从现实来看，多元空间之间的冲突往往构成当代世界各国尤其是后发国家政治发展的难解之题。换言之，从多元空间的事实到多元一体的政治空间建构成为当前中国国家建设亟待解决的问题。^①

第三，人的因素。人是政治活动的主体，任何政治问题最终都可以归结为人的问题。既然“人的本质不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和”^②，既然社会性是人的本质属性，那么要理解作为政治活动之主体的人——政治人，就必须从现实的人的社会性出发，亦即从其处于变动之中的经济、社会基础及其交往关系出发，深刻分析处于社会之中的个人、群体、阶层、社会组织的“变”与“常”、“同”与“异”。这是深刻理解中国政治发展内在规定性的基本依据。比如，“中国社科院公民政治素质调查与研究”结果显示，当前中国公民“由伦理主义和理想主义驱动的关注和参与政治的程度在降低；而从自

① 张树平：《从知识结构建构政治共识》，《学习与探索》，2012年第9期。

② [德]马克思：《关于费尔巴哈的提纲》，《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社，1995年版，第56页。

身经济利益出发关心和参与政治的程度在提高”^①；中国社科院“中国经济前景分析·2013年春季报告”指出，中国民众并非简单“仇富”，而是不满包括收入分配在内的某些不公现象^②；中国社科院6月发布的《中国新媒体发展报告》显示，在2012年1月至2013年1月的100件微博热点舆情案例中，谣言出现比例超过1/3^③。其他诸如上海等地“新社会阶层”代表首进政府部门挂职、武汉市政府首创“大V”问政^④，以及当前中国决策和行政过程中相关利益群体代言人的出现等现象，则提示着当前由“人的因素”所引起的政治生态环境正在发生微妙变化。

第四，全面改革的因素。2013年11月召开的中共十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角，“二次改革”、“新一轮改革”的呼声在执政党、政府和社会中此起彼伏、遥相呼应。可以说，改革本身成为2013年度最大的特征之一。为此，深入理解当前中国改革的处境与位置、任务与目标、路径与策略，成为理解当前中国政治建设和政治发展的必修课。近年来，关于“全面深化改革”的一些共识正在形成之中，比如：新一轮改革要防止以增长取代转型、防止以政策转型取代改革、防止以“小修小补”的改革取代深层次改革^⑤；在经济体制改革过程中曾经维持了中国经济稳定、快速发展的双轨制，现在已经走到了尽头，否则将影响和谐

① 参阅张明澍先生对该调查结果的有关解读，详见王尔德：《国人眼中的民主》，《21世纪经济报道》，2013年4月19日。

② 邓清波：《国人仇的是哪些“不公”》，《燕赵都市报》，2013年5月21日。

③ 张然：《网络反腐信息难辨真假 百个微博热点三成谣言》，《京华时报》，2013年6月26日。

④ 张翀：《武汉首创“大V”问政》，《工人日报》，2013年11月1日。

⑤ 迟福林：《改革攻坚，要防三种“取代”》，《人民日报》，2013年6月13日。

社会的构建^①，因此当前中国的改革只走到了半途；在改革开放三十多年之后，全体人民所需要的是互利共赢的改革、共同分享的改革和共同富裕的改革，只有这样的改革，才能使全社会改革受益最大化，改革成本最小化^②；全面改革必须破解利益、制度、社会流动和客观存在的特权现象等四大难题^③。总之，中国改革已进入攻坚期和深水区，需要解决的问题格外艰巨，都是难啃的硬骨头^④；而深度改革的推进，全面考验着执政党和政府的政治智慧。

二、协同民主与治理：当前中国政治发展的内在诉求

显然，“时间要素”为当前中国政治建设设定了在规定时间内应当完成的既定目标和政治建设的节奏与规划；“空间要素”中产生着当前中国政治建设的现实议题；“人的要素”构成了当前中国政治建设的基础资源；全面改革的因素则在“改革、发展、稳定”的“传统关系”中提出了针对执政党和国家（之于深度改革的）“领导力”建设的重大课题。更进一步说，在从2013年开始的新一轮改革周期中，现代化的制度建设问题已经成为政

① 方焯、任凯：《林毅夫：应该把双轨制一律消除掉》，《经济参考报》，2013年9月16日。

② 胡鞍钢：《中国需要共赢的改革》，《光明日报》，2013年5月22日。

③ 辛向阳：《实现中国梦就要破解“中国难题”》，《中国青年报》，2013年6月24日。

④ 储信艳：《习近平：做好为改革付出成本的准备》，《新京报》，2013年10月8日。

治建设的中心任务。由全球化、市场化和信息化主导的多元空间的进一步发展，则直接对执政党和国家提出了现实的治理问题：如何借鉴国际社会关于公共治理的经验与技术，如何整合国内多元空间之间的冲突，如何构建中国特色的治理体系成为摆在眼前的迫切议题。在中国经济与社会变迁中不断变化的民众的生活方式、组织结构及其心理文化，深刻影响着公民参与公共议题的能力、意愿和效果，这既构成当前中国政治建设的重要资源，在某些条件下也会对现存政治秩序和制度设置带来挑战。在新一轮的全面改革中，政党、国家与社会关系的调整，以及政府、市场与社会关系的调整都具有重要的政治发展意义，执政党如何在促进改革的同时巩固执政地位，在改革社会主义的同时巩固社会主义，政府如何在不断变化的经济与社会环境中提高行政能力和政府公信力，这些都关系到全面深化改革的成败。概言之，由政治环境所提出的四大核心问题：制度目标、治理挑战、公共参与和“领导力”问题，汇聚为当前中国政治建设中的两大主题，那就是民主与治理。

民主是当代中国政治发展的核心目标。改革开放以来，制度化、法治化与民主化之间形成了一种相互需求、相互支撑的互动关系。在这种相互关系中，我们一直强调制度和法律对于中国民主建构的全局性、根本性意义，这固然正确；但另一方面，民主化本身显然构成了当代中国建构更为现代的制度和更为成熟的法治的重要动力。中国要在2020年前后达成“在各方面形成一套更加成熟、更加定型的制度”的国家制度建设目标，就必须在新一轮的全面改革中、在改革的各个领域包括经济、社会、政治、文化、生态建设和党的建设中实现更加成熟和更加定型的民主化成

长。换言之，中国的现代国家制度建设，必须将民主导向和民主精神内涵其中，从这个意义上说，中国的现代国家制度不过是中国民主化的制度化表现和制度化后果。当前中国的治理问题，很大程度上来自于政治空间的变化所导致的对传统治理体系和结构的挑战，比如全球化对国内治理方式的输入性影响，比如网络空间的崛起对国家治理体系提出的新问题，比如城市化、区域化发展对政府行政结构和公共服务方式的挑战等等，实际上拓宽了中国民主成长的战略空间，客观上呼唤以“中国式民主”回应西方民主，以代议民主和协商民主的拓展来回应城镇化、区域化发展，并将网络空间技术复合于民主方式和手段的创新。政治参与是民主的重要内容，甚至有学者认为“参与式民主”是中国式民主的重要特色，但前提是这种政治参与必须是有序和有效的政治参与，因此将当前中国日渐活跃的政治参与导向民主的轨道、纳入民主的制度，将当前中国各阶层中并不平衡的政治参与导向一种更为合理的民主结构，就成为一种现实的需要。最后，转型期中国社会“领导力”的构建，显然有赖于执政党的依法、民主、科学执政，依赖于各级政府依法、民主、科学行政，而执政方式和行政方式的改进，又显然依赖于党内民主、社会民主和协商民主的发展。

在当代中国，治理问题从来没有像现在这样迫切和重要，从来没有像现在这样既面临挑战又充满希望。从世界社会主义运动的历史以及中国社会主义建设和发展的历史来看，社会主义国家治理问题都是一个极为重要的理论问题和现实问题。中国共产党继提出和解答“什么是社会主义，怎样建设社会主义”、“建设什么样的党，怎样建设党”、“实现怎么样的发展，怎样发展”战略

命题之后，将“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，实际上是对“实现什么样的治理，怎样治理”这个时代命题的回应。正如我们所看到的，十八届三中全会将“中国特色社会主义制度”问题与国家治理问题紧密联系在一起，正是源于当前中国多元政治空间中存在的各种治理难题，有效应对和化解这些难题，是建构现代国家制度体系的前提，从这个意义上说，治理制度的建构与创新，是当前中国国家制度创新的主要内容。现代治理理论的普遍假设之一就是：公民、市场与社会的自主和自治能力是现代治理的重要资源。因此，公共参与的扩大和活跃，既有挑战秩序的一面，更有巩固治理的另一面。此外，虽然现代治理理论强调治理主体的多元化、治理的多中心化，但是国家治理仍然是现代治理体系中最具平衡性、自主性和公正性的特殊领域，对于其他治理主体和治理领域仍然具有不可忽视的影响力。因此，特别是对中国这样的后发现代化国家来说，强大的执政党和强大的国家能力依然是现代中国治理体系和治理能力的保障；同时，依据现代治理规律，在强大政党和国家之外，充分发挥社会、公民和市场的力量与功能，对于分解和化解发展中国家密集出现的各种风险，则极为必要。

最后需要指出的是，在当前中国政治发展的上述两大主题之间，即在民主与治理之间相互需求的程度从来没有像当今中国这样强：民主需要治理以实现“有序民主化”，治理需要民主以实现“善治”。所谓“有序民主化”，是指在中国共产党的领导下，在政治、经济、社会与文化协调发展基础上，以民主的制度化、法律化为现实任务，以实现人民民主为根本目标的持续推进的民主

发展。^①可见，有序民主化的三个要件：中国共产党的领导、法律化与制度化，以及党内民主与人民民主的互动关系，正是从现代中国最为基本的治理结构中引申而出的。所谓“善治”，是指“公共利益最大化的管理过程”，其本质特征在于“它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系”。显然，善治中包含着民主的要素，在公共治理的技术性特征之外，“善治”加入了现代政治价值的因素；并且，善治的实现，有待于民主的发展，从这个意义上说，“善治正是民主政治所要达到的一种理想政治状态”。^②在当前中国政治建设的现实中，脱离治理去讲民主和民主化，则民主容易沦为只开花不结果的无序盲动；脱离民主去讲治理，则治理容易流于难以为继的传统管理。

三、2013年中国政治建设的主要面向

随着中国社会新一轮改革的推进，中国社会一方面需要推进进一步的民主化以释放改革与创新的活力，另一方面需要提高国家治理的技术与水平以获得与活力相协调的秩序，这种鼓励而不阻滞活力的秩序状态，就是一种善治的理想状态。全面深化改革对当前中国政治提出了协同民主与治理的时代任务，民主与治理的协同，显然需要各个领域与层级的政治建设来达成。政治建设是政治发展的基本手段，对发展中国家来说，有计划、有目的、

^① 林尚立：《有序民主化：论政党在中国政治发展中的重要作用》，《吉林大学社会科学学报》，2004年第6期。

^② 俞可平：《敬畏民意：中国的民主治理与政治改革》，中央编译出版社，2013年版，第186—187页。

有秩序地推进国家政治建设，是其实现国家政治发展的必然选择。2013年，随着全面深化改革的推进，中国在各个领域和各个层面积极推进相关政治建设的进展，取得了显著成绩，同时也形成了明显的年度特征。

（一）党的建设全面推进，执政党领导能力、执政能力和治理自身的能力进一步提升

从理论逻辑来说，协同民主与治理的行动逻辑，显然要求执政党在处理其与国家和社会的关系上，以及在处理政党内部关系上有所选择、有所行动。在政党与社会的关系上，如何在增强政党的社会存在的同时，促进社会的成长，反过来又如何在社会成长的状态下增强政党的社会存在，就成为民主治理之于执政党建设的中心问题。在政党与国家的关系方面，民主与治理的基本要求聚焦于党的制度化、科学化的民主执政，由此，执政党有必要在保持连续性的条件下改进党的领导方式与执政方式。在执政党与国家、社会关系深刻变化的情况下，政党作为一种特殊政治组织的本质属性客观上要求执政党加强其组织建设，优化组织结构、激发组织活力、强化组织能力，使其承担起主导中国社会改革与发展的政党功能。换言之，发展党内民主、强化党内治理，成为当前中国国家治理现代化的内在要求。

从现实逻辑来说，全面深化改革内在地要求中国共产党加强和改善其对改革的全面领导，一方面强力推进改革这艘巨船在深水区破浪前行，一方面确保改革之舟方向正确、路线合理、风险可控。由此，党对全面深化改革的领导有三个战略重点：主义、社会、国家（权力），三大重点汇聚于党的建设自身。所谓“主