



POLITICS
AND LAW REVIEW

主办单位 | 北京大学法治研究中心
| 中山大学政治哲学与宪政研究中心

主 编 强世功

政治与法律评论

2010年卷

【年度评论：2009】

章永乐 执政能力建设与国家治理

【主题研讨 中国政制：从古典到现代】

柯小刚 儒法关系与人民共和的古代历史渊源

杨 昂 中华太平盛世：清帝国治下的和平（1683—1799）

【论 文】

刘 晗 “二次革命”、连续革命与美国宪法稳定性的想象

王炳毅 信访制度的奠基：毛泽东与信访制度（1949—1976）

凌 斌 村长的困惑：《秋菊打官司》再思考

【评 论】

冯 象 当普法遭遇“房奴”

田 雷 重新发现宪法



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



POLITICS
AND LAW REVIEW

主办单位 | 北京大学法治研究中心
中山大学政治哲学与宪政研究中心

主 编 强世功

政治与法律评论

2010年卷



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政治与法律评论(2010年卷)/强世功主编. —北京:北京大学出版社, 2010.10

ISBN 978-7-301-17869-0

I. ①政… II. ①强… III. ①法学-研究-中国 IV. ①D90-05

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第192900号

书 名: 政治与法律评论(2010年卷)

著作责任者: 强世功 主编

责任编辑: 苏燕英

标准书号: ISBN 978-7-301-17869-0/D·2699

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.yandayuanzhao.com>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 世界知识印刷厂

经 销 者: 新华书店

965毫米×1300毫米 16开本 20.75印张 284千字

2010年10月第1版 2010年10月第1次印刷

定 价: 38.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

全球化时代的政治与法律

(代序)

强世功

在全球化时代,我们如何思考法律?这是每一个中国法律人和关心法律的人应该思考的问题,更是中国法律学人应该深入思考的问题。

全球化实际上已经形塑了我们的法律制度,也形塑了我们的法律思考模式。在全球化推动的法律移植浪潮中,我们用了短短三十多年的时间就基本上建立起与西方“接轨”的法律体系和法律制度。在这种背景下,法律现代化和全球化自然变得很流行,但这些主张在理论上的推进不够,很容易在“冲击—回应”框架下沦为全球主义的意识形态教条。相反,像孟德斯鸠那样从社会生长的角度考察“法的精神”,或者像吉尔兹那样从文化想象入手来理解“地方性知识”,法律的“本土资源”理论便构成了对全球化时代的中国法律发展的理论反思,它更多地凸显了全球化时代中国法律的特殊性。但无论是对普遍性的宣扬,还是对特殊性的强调,都需要我们对全球化的性质和结果以及中国在全球化中扮演的角色、面临的挑战和未来的命运有透彻的理解和深切的体悟。唯有如此,我们才能够真正严肃地思考全球化时代下中国法律和法学未来的发展和走向。

全球化本身先于“全球化”的概念。作为一种历史过程的全球化运动,无疑要诉诸于所谓的“地理大发现”。从此,地球上先前相互隔绝的各种族、各文明形成了真正具有实质意义的政治互动。“地理大发现”本身就是一个政治的概念,它表明欧洲文明以自己的政治想象塑造了由此展开的长达五百多年的全球化进程。从此,人

类文明史上发生的一切,无论是技术、食物、货币、贸易、生产方式和市场交易,还是战争、法律、社会治理、政治制度乃至确立善恶、正当之准则的价值观和思想意识形态等,都无不作为这场全球化运动的注脚,其意义也只有放在这一政治大背景下才能获得完整的理解。然而,直至后冷战时期,“全球化”才作为一个概念被美国人提出来;“全球化”不仅标志着“美国时代”的来临,而且成为美国在全球推广的政治意识形态。全球化意味着市场经济、自由贸易、法治人权、宪政民主和文化多元因素。

全球化概念的提出,标志着地理大发现以来全球化运动的终结,甚至不无夸张地被形容为“历史的终结”。然而,和“历史的终结”所遭受的批评和质疑不同,“全球化”概念差不多已经被当下的政治人物、社会精英所接受。“世界是平的”,成为五百多年来地理大发现进程中的最后发现。人们之所以质疑“历史的终结”,但却毫不掩饰地拥抱“世界是平的”,就在于前者暴露出一种毫不掩饰的政治意识,而“全球化”概念却以非政治的方式展现出来。市场经济、自由人权、民主宪政之类的东西似乎不再具有特定的政治意涵,而变成了一套“普适价值”。需要警惕的是,这里所谓的“价值”已不再表明任何具有值得人类去追求的某种有意义的东西,而是全人类共同生活的最低限度的准则,是一种只有程序意义而不具有实质内涵的自然法则,类似于客观必然性的技术准则。换句话说,全人类要生活在“地球村”,就必须接受这些最基本的法则,就像原始人要生存就必须遵守渔猎的技术法则一样。在这个意义上,全球化意味着人类的永恒轮回恢复到了原初状态。就像在人类的野蛮时代,只有战争似乎才称得上是唯一具有政治意义的举动。当代的“全球化”概念不过是替换了“普世价值”的具体内容,取消了其他一切举动的政治意义而已。

全球化带来了政治的集中化。人类历史上的政治曾前所未有地集中于莫斯科和华盛顿双中心,而现在则只集中于华盛顿这个单中心,这就是“美国时代”取代“冷战时代”的意义所在。尽管这个华盛顿的中心地位受到了挑战,但政治的集中化已经成为历史的趋势。目前,所有的政治斗争都应当理解为这种权力集中化的伴生

物。伴随着政治的集中化,就是政治的去政治化。具体而言,如果全球政治要集中于华盛顿这个中心,美国之外的其他地区就必须实现去政治化。由此我们才能理解“冷战”之后世界范围内的去政治化趋势,不仅政治出现了技术化趋势,价值也出现了程序化趋势。

于是,在全球化时代,真正的政治隐没了,仿佛没有历史,也没有伦理,更没有了政治。一切依赖于技术,技术统治了一切,即便战争也是如此。尤其是核武器的发展以及威慑策略的运用,战争逐渐变成了一套心理控制技术,变成了国家综合实力的较量。9·11事件引发的“文明冲突论”,表面上意味着政治的复活,以至于连施密特这样曾长期遭到诋毁的魏玛德国法学家,如今在美国也变得炙手可热。但在处理9·11问题上,取胜的依然是一套技术化的解决思路。且不说军事技术的迅速发展,使得今天的战争差不多丧失了政治含义,士兵不需要忠诚和勇敢,将军不需要审慎和决断,统帅不需要智慧和敬畏,战争胜负取决于不断翻新的武器和装备技术。即使是对9·11事件的处理,既不是惩罚“犯罪”,也不是发动“战争”,而被看作是一场全球治理中的“危机处理”,一种全球化时代的治理术。

在这样的背景下,认为印度、巴西和中国的崛起意味着一个“后美国时代”的到来,如果不是过分的乐观,也是流于表面的浅薄。且不说流行于街坊的种种“唱衰”,美国的著作多数属于美国人“居安思危”,展现其对长期维持“美国时代”的意志和警醒;就是印度、巴西和中国的崛起,很大程度上也是因为遵循美国人推行的全球化规则;更不用说伴随着这些国家崛起而诞生的新兴精英阶层以及他们塑造下的大众,有多少人不是以美国作为追求的目标,把美国生活方式作为生活的梦想呢?依靠美国在科技、军事、经济领域中以及由此衍生的全球化意识形态中的绝对优势,美国时代才刚刚开始。美国人有理由感到自豪,正如他们所想象的那样,世界上任何三个国家的小孩在一起,只有麦当劳、流行音乐和《阿凡达》之类的东西,才能成为他们共同的话题。

中国的崛起无疑得益于这场全球化运动,得益于“华盛顿共识”。如果说中国的改革开放没有遵循“华盛顿共识”,显然低估了

这场持续了五百多年的全球化运动的力量。如果说“北京共识”有所贡献,那绝非当下对“北京共识”的自由派解读,对抗了“华盛顿共识”的保守派解读,而在于“华盛顿共识”与“北京共识”之间存在着一个潜在的、需要我们今天加以阐明的原则分歧,即技术与政治的分歧。换句话说,中国的崛起是一套放之四海而皆准的技术的胜利,还是政治的胜利?技术可以标准化推广,而推广的前提就是对人进行符合技术要求的标准化训练。人不需要教育,只需要规训。全球化运动在根本上就是这样一场规模空前的技术对人的规训。然而,政治从来不可复制,因为政治不仅需要政治家在特定时空下交织在一起的当下与未来、偶然与必然、人事与天命的复杂局面中作出决断,而且需要良好政体和公民美德约束并支撑这个政治家集团,更需要善良礼俗和文明传统培育的良好政体和公民美德。在最根本的意义上,政治必须依赖于教育,依赖于一个文明中长期形成的政教传统。

因此,我们需要追问的是:在这个全球化的技术时代,政治家何为?政治教育是否必要?教育是否可能?这个问题其实早在“二战”后就在第三世界一波又一波的民主化挫败中不断被提出来,而答案却是技术之上叠加更多的技术。现代化、民主化和自由化的技术思路实际上正在铲除非西方文明的政教传统,将政治连根拔起,从而试图将政治完全奠基于技术之上。因此,长期困扰着拉美、东南亚、非洲、中亚和伊斯兰世界的民主化问题,不过是这个全球技术化时代的病症之一,其根源恐怕在于全球政治的集中化导致了这些地区政治的丧失和文明传统的崩溃。而今天,这种病症似乎也以另一种不同的方式威胁到欧洲文明:福利国家已成为以技术解决问题却带来更多问题的传统病症;移民问题带来的政治认同分裂,表明技术化处理在根本上的失效;技术话语支撑的欧洲碳政治的破产,加剧了欧洲的衰落。欧洲既没有政治意志,也没有政治能力,而只能在美国的政治庇护下满足于充满艺术感的后现代政治。18世纪欧洲启蒙思想家把绝对的权力看作是绝对的败坏,而今天面对远离权力意志的后现代欧洲,他们又会作何感想呢?

中国传统文化的衰落以及今日的复兴,无疑与“地理大发现”以

来的全球化进程有着复杂的关系,但自从卷入这场全球化进程,中国就包含着对这场全球化运动的内在拒斥。这种拒斥绝非今天流行的所谓“闭关锁国”的俗见,要知道,在“地理大发现”时代,中国是全球上最开放、全球贸易最活跃的国家。非洲的奴隶贸易与南美的银矿开采,正是通过中国推动的全球贸易才与欧洲宫廷的奢华建立起联系的。中国从来不曾排斥历史意义上的全球化,但却一直坚守着政治,始终对全球化带来的技术化及其背后的非政治化的政治作本身的拒斥。因为古典中国的“天下大同”理念与今日西方主导的“全球化”,是两个完全不同的政治概念。中国在这场“不情愿的全球化”过程中,始终保守着古典的政治理念,保守一种完全不同于西方的自由理念,保守着中华文明和中国人的政治尊严。这种保守的政治立场,既为民族国家时代凝聚的古老文明奠定了基础,也为迅速“现代化”甚至“西化”提供了精神动力和政治目标。也是由于这份保守的政治立场,这份对政治的本能捍卫,才使中国的崛起无法被理解为“全球化运动”或“华盛顿共识”的自然产物,而必须理解为中华文明在全球化背景下的一次“文明复兴”。这其实也是我们正在经历的全球化时代政治的复兴。

与目前讨论的前三十年或前六十年的“中国崛起”相比较,“文明复兴”是一个相当漫长的演变过程。西方文明的复兴大约经历了从11世纪的文艺复兴一直到19世纪的西方殖民体系完成近千年的历史,其间古典中国的衰落大约经历了从15世纪以来参与全球白银贸易,一直到20世纪初晚清终结的大约五百年历史。而今天我们所说的“文明复兴”,至少要从19世纪“睁眼看西方”开始,而最终究竟持续多少年,并非是我们可能预想的。无论如何,这要求我们真正以一种大历史的眼光看待中国的过去、现在和未来,而非以流行的、以西方中心主义的狭隘眼光,把当代中国解读为穿越“历史三峡”最终融入“历史终结”大海的最后时刻。这无疑需要对中国在全球化格局中的位置和发展方向有一个健全而理智的判断:中华文明的复兴必将在全球化背景下带来政治的复活,它不仅会成为全球化的动力,也会为全球化时代思考人类命运提供新的契机。这意味着我们无论对西方现代的崛起或古典中国的衰落,还是对现代中国的崛起

以及中华文明的复兴,都必须有细致深入的研究和长远严肃的思考,而不是陷入学术界和思想界流行的左派或右派这种意识形态的立场显示或缺乏理论思考的相互攻讦。

当然,这并不意味着我们要放弃左派或右派的立场划分,陷入技术化的“第三条道路”。相反,这或许要求我们从“文明复兴”的角度重新定位左派或右派的理论主张,甚至产生更多的理论派别,从而展开严肃的理论思考或理论交锋,最终使当下的左派或右派变成名副其实的“中国左派”或“中国右派”,而不是西方左派和右派在中国的理论延伸或伪装起来的“中国支部”。这意味着,我们目前的理论主张和政治争论必须放在“文明自觉”的政治基础上,共同承担起文明复兴的重任。我们需要的是严肃、理性、健康、批判性的理论对话,而不是目前这种因为简单意识形态教条而形成的相互敌对或相互沉默。换句话说,中国左派、中国右派乃至中国的其他派别之间,彼此绝非“敌人”,而是值得相互尊重的“对手”。

在这种文明复兴的大背景下,中国的法律思考理应把全球化背景下中华文明的复兴作为自己最基本的问题意识。法律事业绝非法律学科的事业,法律事业在法律规则之外,这应当成为我们法律学人的共识。由此,我们的法学研究不仅要超越部门法设定的专业界限,也要超越法律与社会、法律与政治、法律与文化之类的“交叉学科”设想,而从最基本的秩序安排意义上理解法律,法律是一门安排秩序的艺术,它涉及社会秩序、经济秩序、国内和国际政治秩序的安排,也涉及心灵秩序、人与自然的秩序安排。这意味着我们的法律思考必须超越单纯的法条,我们的法律学人也应当具有“法律人一政治家”的全球视野。

法学既要超越法律,又必须扎根于法律之中。在全球化的时代,真正的政治问题往往看起来不是政治问题,对政治的思考往往要转化为治理问题,采用技术化的要素处理。因此,发生在今天中国社会生活中的法律问题,不论制定法律还是形成政策,无论是诉讼、调解,还是上访、闹事,无论应对金融危机,还是应对精神病人,都是政治问题。但对这些政治问题的理解都不可能抛开现代法律技术提供的治理便利和正当性,更不可能不遭遇现代法律技术本身

具有的建构性和反映性之间的张力所带来的困难和问题。在最一般的意义上,法律是一种“定分止争”的技术,它总是涉及利益的分配,法律过程始终是一个公共政策过程,最终是一个政治过程。因此,尽管不同的部门法中使用不同的法律概念、法律原则或者法律技术,但我们彼此可以在公共政策意义上相互沟通和对话。而对法律技术的公共政策考量很容易使法律人获得“立法者”的视野,从而意识到我们研究的每一款法条、每一个规则、每一项政策和每一个案,不仅是某个部门法内部的专业技术问题,也在法学理论或其他社会科学或人文学科中获得了普遍性,更重要的是,会在全球化时代下中华文明的复兴中获得普遍的意义。

正是基于上述考虑,我们编辑出版了每年一卷的《政治与法律评论》。需要说明的是,这并非一本关于“政治与法律”的交叉学科丛刊。我们关心的不是学科,而是问题。我们不会考虑能否在学科上建构新的研究领地,而是集中思考在全球化和中华文明复兴的背景下中国法律和法学的发展方向。我们一方面希望从政治哲学的整全视角思考法律,从而在技术化的时代恢复对政治问题的严肃讨论,以对全球化时代下的中国命运进行尝试性解读;另一方面,更希望通过法律与公共政策的视角,激活法学专业内部的相互对话,克服目前部门法中遮蔽政治思考的专业化倾向,把专业化的思考与政治的思考结合起来。

本卷评论是在2009年底召开的“中国崛起与法理学问题”会议基础上形成的。从本卷主题研讨以及相关论文可以看出,诸位作者试图以大历史的视野解读中国政制,而我们将在2010年10月召开的“宪政、公共政策和法学研究的新范式”会议上,进一步推动传统法学内外的相互对话,有关论文也将在明年评论第二卷的主题研讨中刊出。

在核心期刊以及相关的学科评审体系将学者变成计件工种的年代,编辑这样一份丛刊,在约稿方面无疑面临着巨大的困难,而这恰恰考验着我们的耐心、热情、追求和信念。我们期待有更多学者加入对上述问题的思考,期待不同思想之间的对话,激活我们对未来美好生活秩序的理想。

目 录

【年度评论:2009】

- 章永乐 执政能力建设与国家治理 1

【主题研讨 中国政制:从古典到现代】

- 柯小刚 儒法关系与人民共和的古代历史渊源 24
杨 昂 中华太平盛世:清帝国治下的和平(1683—1799) 43
常 安 从王朝到民族—国家:清末立宪再审视 73
刘晨光 试论中国政制的现代变革 101

【论文】

- 刘 晗 “二次革命”、连续革命与美国宪法稳定性的想象 127
王炳毅 信访制度的奠基:毛泽东与信访制度(1949—1976) 152
凌 斌 村长的困惑:《秋菊打官司》再思考 184
欧树军 国家认证的历史逻辑:以中国为例 211
吴 强 社会运动如何促进社会变化:对欧洲正义法院的
法和政治学分析 228

【评论】

- 冯 象 当普法遭遇“房奴”
——答 D 君 247
- 田 雷 重新发现宪法
——我们所追求的宪法理论 253
- 左亦鲁 钱能讲话?
——Citizens United v. Federal Election Commission 案 270

【书评】

- 史焕高 权力与国家:评迈克尔·曼《社会权力的来源》 287
- 吕 翔 桑斯坦,奥巴马的弗兰肯斯坦?
评《助推:我们如何作出最佳选择》 297
- 萧 武 接着讲,接着谁讲?
评白彤东《旧邦新命:古今中西参照下的古典儒家
政治哲学》 307
- 《政治与法律评论》引征体例 315
- 《政治与法律评论》约稿 319

执政能力建设与国家治理

章永乐*

内容摘要:从总体上说,2009年的改革的确是按照已有的规划进行的,但实施的轻重缓急,却不是事先能规划好的,它取决于决策者与各社会阶层、利益集团之间的互动状况。面对2009年复杂的国家治理形势,执政党努力加强自身执政能力,推动了一系列改革和制度建设:(1)党内民主建设,以党内民主带动人民民主;(2)转变发展方式,建设市场经济下的公共服务型政府;(3)干部人事改革,保障科学发展实现;(4)加强廉政监督和反腐败工作;(5)地方行政改革,释放地方经济社会活力;(6)区域规划新布局形成,促进共同富裕;(7)司法改革:在争议中探索实现正义的路径。

如果仅从表面现象来看,或许可以用四个字来概括2009年中国改革和治理的总体特征:“按部就班”。各级政府在“按部就班”地实施之前制定的长远规划,如医改、行政机构改革、事业单位改革;也在“按部就班”地制定未来的规划,如“十二五”规划。2009年是“五四运动”90周年和新中国成立60周年,但政治和社会总体保持平稳,围绕改革政策展开的大规模争论也不多见。相对前几年而言,2009年是较为平静的一年。

对于一些人士来说,这甚至可能是相对保守,甚至有所逆转的一年。我们可以用两个例子来说明:第一,早在2009年3月的十一

* 北京大学法学院讲师。本文写作获得了北京大学法治研究中心的“中国发展动态”研究项目的支持,课题组成员徐斌、曹宇、杨坤和易军等不仅帮助收集了基础性资料,而且参与了本文的讨论和写作,在此一并致谢。

届全国人大二次会议上,全国人大常委会委员长吴邦国就提出“两个绝不”的政治改革标准:绝不照搬西方那一套;绝不搞多党轮流执政、“三权分立”、两院制。这相当于亮明了中国政治改革的底线,引发了一些关于中国政治改革是否停滞的议论。第二,由于金融危机的影响,民营中小企业生存环境不佳,而国有企业,尤其是中央企业在竞争性领域颇有斩获,这一现象被一些民间人士称为“国进民退”,并引发了关于国企当下发展态势是否逆转了30年来中国改革方向的议论。

但是,“保守”也好,“逆转”也好,都预设了一个明确的、结构化了的未来理想模式的存在。而在金融危机之后,许多原来不言自明的结构化的理想模式,已经变得不再那么“理想”。2009年,一则笑话在民间广泛流传:这100年里,“中国学谁,谁倒台”——学苏联,苏联解体了;学日本,日本衰退了;学美国,美国发生金融危机了。这是一个遭遇“偶像的黄昏”时代,从外部输入的总体性目标已经不再具有不言自明的说服力。另外,经过30年的改革,已经形成了错综复杂的利益格局,许多新的改革措施要凝聚大多数人的共识,变得比以往更为困难。原先的具有宏大总体性目标和一定动员式特征的改革方式,就会日益被一种日常的、讨价还价式的改革方式所取代。从表面上看,改革的速度会慢下来,表现出一种“按部就班”的特征,但在“波澜不惊”的表象之下,隐藏的正是各个阶层、各个利益集团围绕利益分配而进行的博弈。改革必须更加谨慎,更加重视对多元利益的综合,更加尊重民众对于秩序和安全的需求。在这样的改革路径下产生的未来中国政治和治理模式,其具体形态或许与既有的西方政治和治理模式大不相同,但都会努力满足一系列当代社会的功能需求:能够驾驭市场经济,促进经济发展和科技创新,提供必要的公共服务,回应公民的政治参与需求等。因而,所有朝向这个方向的制度变迁,不管是否符合已有的结构化制度模式,都应当得到认真审视。

从这一更为开放的政治变迁视角来看,“按部就班”的2009年其实并不平静。从总体上说,改革的确是按照一些已有的规划进行的,但实施的轻重缓急,却不是事先能规划好的,它取决于决策者与

各社会阶层、利益集团之间的互动状况。2009年的形势高度复杂，对执政党的执政能力提出了严峻挑战，我们可以粗略概括为四个方面：(1) 世界金融危机持续，外需萎缩，原有经济增长方式的不可持续性进一步呈现，要兼顾调整经济增长方式和“保增长”这两个具有内在矛盾的目标，非常困难；(2) 经济不景气导致社会不稳定，尤其是基层社会稳定问题频发；(3) 多年的市场经济建设正在形成一个具有一定自主性的、包含多元利益的公民社会，在与公民自身利益密切相关的公共政策（尤其是社会政策）领域，公民的参与热情日益高涨；(4) 中国互联网在2009年继续以跃进速度扩张，信息传播方式的改变，对传统执政方式提出了越来越大的挑战。举例来说，震惊全国的乌鲁木齐“7·5事件”的爆发，就和网络谣言的传播密切相关。而一系列“网络公共事件”，也使许多地方政府进退失据。

面对复杂的国家治理形势，执政党努力加强自身执政能力建设，推动了一系列改革和制度建设，本文试将之归纳为以下七个方面：(1) 推动党内民主建设，以党内民主带动人民民主；(2) 转变发展方式，建设市场经济下的公共服务型政府；(3) 干部人事改革，保障科学发展实现；(4) 加强廉政监督和反腐败工作；(5) 地方行政改革，释放地方经济社会活力；(6) 区域规划新布局形成，促进共同富裕；(7) 司法改革：在争议中探索实现正义的路径。

下文将详细论述2009年这七个方面的改革与制度建设。

一、推动党内民主建设，以党内民主带动人民民主

政治民主是中国共产党的建党理想。但是，在中国这样一个国土辽阔、人口众多、民族和文化多元、历史和现实关系极其复杂的大国中，寻找到政治民主的实现模式绝非易事。一种适合中国的理想政治民主模式，一方面能够回应人民的政治参与需求，另一方面应当维护国家统一、民族关系和谐，有利于经济发展和民生改善。但从第三世界国家的民主化进程来看，能够较好兼顾这些目标的成功

案例实属凤毛麟角。在所谓“第三波民主化”之后,出现一大批治理状况恶化的“失败国家”,^①也使中国领导层对于西式的多党民主忧虑重重。

20世纪80年代,中共曾经试验过“党政分开”,但“八九风波”和苏联和东欧剧变揭示出这一政治发展路径有失控的危险。20世纪90年代以来,“党政合一”重新得到加强。但是,中国的政治体系对于日益增长的政治参与呼声不能不有所回应。时代形势要求执政党探索适合中国国情的政治发展路径和民主模式。近年来,执政党经过探索,逐渐形成了“以党内民主带动人民民主”的政治发展纲领。这一纲领的精神在于,在一党执政和政党成员广泛覆盖各阶层的前提下,通过一定的政治参与机制,确保党内的政治过程就能在相当大程度上完成各阶层利益的综合协调,而进一步扩大的政治参与(即所谓人民民主),则是对第一轮政治过程所作的补充,使执政党的意志尽可能地体现人民意志,并转化为正式的国家路线、方针和政策。

在中共十七大报告中,“以党内民主带动人民民主”的政治发展纲领具体化为一系列党内民主的制度建设:(1)推进党务公开;(2)完善党的代表大会制度;(3)完善党的决策体制;(4)建立常委会向全体委员会(简称“全委会”)报告工作制度;(5)改革和完善党内选举制度。2009年执政党在“党内民主”上的建设步伐从总体上遵循着中共十七大所描绘出的路线图。同时,“以党内民主带动人民民主”的“带动效应”也在逐渐体现。

2009年9月中共十七届四中全会通过中共中央《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,提出一系列党内民主的具体措施:

1. 以落实党员知情权、参与权、选举权、监督权为重点,进一步提高党员对党内事务的参与度。这一思路将具体落实到党内信息公开、党内事务听证咨询、党员定期评议基层党组织领导班子成员

^① 参见 Robert H. Dorff, “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability,” *Parameters* (U. S. Army War College), Summer 1996.

等制度的建设上。

2. 完善党代表大会制度和党内选举制度。在完善党代表大会制度方面,具体措施包括:改善党代表大会代表结构,提高基层一线代表比例;扩大代表对提名推荐候选人的参与,改进候选人提名方式;建立各级党代表大会代表提案制度;落实和完善党代表大会代表任期制,继续选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制。在完善党内选举制度方面,具体措施包括:推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法;逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围;严格控制选任制领导干部任期内职务变动。

3. 完善党内民主决策机制。具体措施包括:发挥全委会对重大问题的决策作用;完善常委会议事规则和决策程序;健全和规范党委常委会向全委会定期报告工作并接受监督制度;在决策过程中,加强专家咨询和社会公众参与;健全决策失误纠错改正机制和责任追究制度。

中共十七届四中全会提出的系列党内民主制度是以初见成效的地方试验为基础。这些成功的范例包括:中共上海市闵行区委员会全体会议的扩权试验;浙江台州市的党代表常任制试验;四川省平昌县的“公推直选”乡镇党委领导班子的试验;南京市363个城市社区“公推直选”党委领导班子的试验。另外,十七届四中全会对于推广尚有困难的制度,如党代表大会代表常任制,则要求进一步试验和观察。

此外,“党内民主带动人民民主”的“带动”效应体现在以下三方面:

1. 与“党务公开”相对应,政府的信息公开逐渐推进。自2008年5月1日《政府信息公开条例》施行以来,各地积极推进政府信息公开步伐。应公民申请,2009年10月16日,广州市财政局通过官方网站公开了全市114个部门的预算,引起全国关注。同样收到公民申请的上海市财政局最初以“国家秘密”拒绝公开部门预算,但在广州实践和强大舆论的压力之下,终于改变做法。11月,上海市财政局制定《关于进一步推进市级预算信息公开的实施方案》并大力推行,