

当代中国政治改革的 制度经济分析

刘务勇 著

Dangdai Zhongguo Zhengzhi Gaige De
Zhidu Jingji Fenxi

中国社会科学出版社

当代中国政治改革的 制度经济分析

刘务勇 著

Dangdai Zhongguo Zhengzhi Gaige De
Zhidu Jingji Fenxi

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治改革的制度经济分析 / 刘务勇著. —北京:
中国社会科学出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9025 - 8

I. ①当… II. ①刘… III. ①政治体制改革 - 研究 -
中国 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 162710 号

出版策划 任 明

特邀编辑 李晓丽

责任校对 安 然

封面设计 弓禾碧

技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 8 月第 1 版 印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 7.5

字 数 185 千字

定 价 26.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

我平生最不喜欢的事情之一，就是给别人写序。之所以如此，一来我不是名人；二是从道理上说，书的序言本来应该是作者自己写的，别人来写算什么呢。但是，时下的风气如此。作为本书作者的博士学位论文指导老师，老师给学生作序似成惯例。于是乎，也就欣然允诺。

在中国，政治体制改革是人们普遍关心却又比较复杂的一个问题。因为政治体制改革同经济体制改革一样，走过的同样是一条“摸着石头过河”的道路。十一届三中全会以来，党和人民为了解放生产力，努力调整生产关系，改革那些不适应经济发展的原有经济体制。在探索经济体制改革问题上，我们先后采取了放权让利、利改税、承包制等做法，但这并不是中国经济体制的根本变革。党的十三大时，虽然我们认识到我国正处在并将长期处在社会主义的初级阶段，初级阶段的社会主义经济应该是有计划的商品经济，并且对我国的政治体制改革进行了规划和部署，但是还没有明确经济体制改革的主要任务和根本目标应当是建立和发展社会主义市场经济，所以政治体制改革应当如何进行，我们并不十分清楚，很难在实践中操作。1992年春小平同志南方谈话之后，党的十四大把建立和发展社会主义市场经济作为我国经济体制改革的主要任务和根本目标，这才确定了中国经济体制改革

的根本方向。十四大虽然明确提出要围绕建立和发展社会主义市场经济进行政治体制改革，但是由于发展市场经济刚刚起步，我们对其规律还缺乏把握，也无法完全明确政治体制改革的主要任务。到了党的十五大，随着社会主义市场经济不断发展，我们看到社会主义市场经济必须是法治经济，因而提出了建设社会主义法治国家的目标。到了党的十六大，我们开始对社会主义市场经济的一般规律有了初步的了解和把握，因而对推进政治体制改革的任务从整体上进行了规划和部署。随着市场经济的逐步完善，党的十七大在社会主义政治文明建设问题上有了新的发展，提出中国特色社会主义政治发展道路的范畴，为中国的社会主义民主政治建设提供了根本指针。中国特色社会主义政治发展道路的提出，表明中国共产党人对社会主义政治建设客观规律的认识上升到了一个新的水平。

三十多年来，特别是党的十四大以来，中国的政治体制改革取得了一系列的进步，这是我们亲身经历、无需多言的事情。但同时也须看到，同经济体制改革的进程与民主法制建设的目标相比，同社会主义现代化政治发展的要求相比，我国的民主法制建设确实还存在着不很适应的地方。一是政治体制改革相对滞后，不很适应经济体制改革的深入发展，特别是不很适应社会主义市场经济发展的新要求。二是改革与完善党的领导方式、执政方式的任務虽然提了出来，但还缺乏研究和探索，远远没有破题。三是在民主的制度化、法律化建设上，还有很多需要完善的地方，譬如人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作和政治协商制度、基层民主政治制度等还很不完善、很不健全；干部人事制度改革、政治监督的改革还缺乏力度，腐败猖狂、吏治失范、权威流失等问题没有得到很好解决。

为了解决这些问题，需要我们进一步深入研究政治体制改革

的理论和实践问题，需要更多更好的研究成果。呈现在读者面前的这本书，就是众多探索成果之一。读完全部书稿，我认为本书体现了以下几个鲜明特点：

一是突出了当代中国政治改革的宏观历史背景。作者提出，十一届三中全会以来中国的经济体制改革和社会主义市场经济建设，为当代中国政治改革提供了坚实的社会基础和基本的改革动力。随着社会主义市场经济的发展，社会利益意识逐步觉醒，社会利益在分化，由此形成了社会阶层的多元化。随着多元社会阶层的出现，需要通过民主政治建设，满足多元利益群体的政治参与要求，从而要求政治体系进行变革和调整。从这样的视角理解当代中国政治改革，符合马克思主义关于政治与经济关系的基本规律，对政治改革的内在依据和基本要求的把握比较深入。

二是提出了一个从政治制度需求—供给均衡角度理解当代中国政治改革的理论框架。作者在界定制度、政治制度、政治制度需求、政治制度供给、政治制度均衡等基本概念的基础上，提出社会成员在利益需求的基础上产生了对政治制度的需求，而政治制度需求是政治改革发生的必要条件。只有社会成员产生了对政治制度的需求，才会要求政治系统提供相应的政治制度安排，进行政治变革。当然，社会成员产生的政治制度需求，只是为政治改革提供了一种可能性。而政治改革的真正发生，必须有赖于切实的政治制度供给。政治改革的实际发生过程，就是政治制度的供给过程。政治制度的供给过程，也是公共选择的过程，是对社会利益需求基础上的政治制度需求回应和满足的过程，其中政府在公共选择中发挥着主导作用。作者进一步提出，当代中国政治改革之所以发生，是因为政治制度需求与政治制度供给出现了不一致，即政治制度的非均衡状况。这种非均衡主要体现为政治制度的需求旺盛，而政治制度的供给则相对不足，是一种制度供给

不足型非均衡。而且,这种非均衡是具体政治制度的非均衡,即我国政治制度总体上是均衡的,但具体政治制度则处于非均衡状态,其主要表现为具体政治制度供给不足。从这样的角度分析当代中国政治改革,就可以理解我国政治变迁的方式为什么是政治改革而不是政治革命了。这样的分析思路能够把握我国政治发展的基本特点和规律,反映了作者研究视野的开阔和深入。

三是对当代中国政治改革方式进行了成本收益分析。作者认为,20世纪80年代以来的中国政治改革,是一场渐进式政治变迁。是中国共产党从公共利益出发,在集体理性指导下的政治变迁,也是政府主导的政治变迁。这种变迁方式可以弥补人类政治理性和改革经验的不足,避免政治改革的巨大风险。我国的渐进式政治改革表现出强制中的诱致性变迁,双轨过渡、增量先行,从局部到整体、多项分进,体制内改革与体制外推进相结合的特点。这种变迁形式之所以发生,是因为其改革的成本较小,收益较大,从经济的角度看有其合理性。也就是说,这种改革方式和激进式改革相比,有利于减小改革的阻力,以较小的改革成本获得较大的社会收益,避免大的政治风险。作者认为,渐进式政治改革也会积累矛盾,积聚风险。在分析渐进政治改革风险的基础上,作者进一步提出了推进渐进政治改革的思路,即在坚持渐进改革基本思路的前提下,适当加快政治改革的步伐,以解决政治生活中深层次的矛盾和问题。这样的分析,对于我们理解中国政治改革的方式选择和进一步推进中国政治改革的路径探索具有重要意义,有助于我们科学分析和观察中国特色社会主义民主政治建设的基本走向。

作者在本书的论述中,既坚持了马克思主义的基本原则,又合理吸收借鉴了西方制度经济学和公共选择的理论和方法,体现了政治性和学术性的统一,科学性和价值性的统一。作者视角独

特，思路开阔，博采众长成就已说，有很好的学术和实践价值。当然，本书只是作者从单一的制度经济视角进行思考的结果，并不代表对中国政治改革的全面认识和把握。但无论如何，作者的这种理论探索精神还是值得肯定的。

李良栋

2010年1月于中央党校

目 录

导论	(1)
第一节 选题的原因、意义和价值	(2)
第二节 研究现状综述	(7)
一、对政治改革动因问题的探索	(10)
二、对政治改革的目标和途径的认识	(11)
三、对政治改革与经济改革关系的认识	(14)
第三节 研究方法和基本结构	(18)
第一章 利益与政治的关系	(23)
第一节 利益是社会人的一般追求	(24)
一、什么是利益	(24)
二、利益的特征	(28)
三、利益的结构	(31)
第二节 政治是人们利益的协调器	(35)
一、利益差别与利益矛盾是政治产生的基础	(36)
二、利益协调和利益整合是政治的主要功能	(41)
三、利益分化和利益追求是政治发展的根本动力	(44)
第二章 政治制度需求与政治改革	(50)
第一节 政治制度需求与利益需求	(50)
一、政治制度需求的概念界定	(51)

二、政治制度需求源于利益需求	(57)
第二节 政治制度需求是政治改革的必要条件	(65)
一、政治改革的一般理论	(66)
二、政治改革是满足政治制度需求的政治形式	(69)
第三节 利益结构变化是当代中国政治改革的	
内在要求	(72)
一、当代中国社会经济结构及利益结构的变化	(73)
二、社会利益需求对政治改革的压力和要求	(91)
第三章 政治制度供给与政治改革	(97)
第一节 政治制度供给：政治改革的实际发生过程	(97)
一、政治制度供给是解决社会利益矛盾的过程	(98)
二、政治制度供给是以新的制度安排替代原有	
制度安排的过程	(101)
三、当代中国政治改革要打破原来高度集权的	
制度结构	(104)
第二节 当代中国政治改革是政府主导的政治变迁	(107)
一、政治改革是政治制度供给者决定的政治变迁	(108)
二、政治制度供给是政府的一项重要职能	(110)
三、当代中国政治制度供给的方式分析	(115)
第三节 政治制度的供给：公共选择的过程	(120)
一、公共选择的基本理论	(121)
二、从公共选择的角度理解政治制度供给	(127)
第四章 政治制度均衡与政治改革	(133)
第一节 制度均衡的基本理论	(133)
一、制度均衡的提出	(133)
二、制度变迁的经济分析	(135)
第二节 政治制度供给不足是当前中国政治生活的	

主要矛盾	(144)
一、政治制度供给不足的表现	(144)
二、政治制度供给不足的原因分析	(156)
三、政治制度供给不足的危害	(164)
第五章 当代中国政治改革方式分析	(176)
第一节 中国政治改革是渐进式政治变迁	(176)
一、集体理性指导下的政治变迁	(176)
二、渐进式政治改革的特点和优势	(183)
第二节 渐进政治改革的成本—收益分析	(192)
一、渐进政治改革的成本	(192)
二、渐进政治改革的收益	(197)
第三节 渐进政治改革的矛盾和发展前景	(203)
一、渐进政治改革的矛盾	(203)
二、渐进政治改革矛盾的解决及其发展前景	(206)
结束语	(212)
参考文献	(219)
后记	(227)

导 论

时光已经进入了 21 世纪，在人类波澜壮阔的历史长河中，民主的理论、信念和力量已经成为一股浩浩荡荡的历史潮流，冲刷着陈旧的历史垃圾，涤荡着腐朽的观念文化，一路高歌行进，向中华大地迅猛而来。面对世界经济市场化和政治民主化的趋势，胸怀宽广、具有战略意识和世界眼光的当代中国共产党人勇敢地承接了改革开放的历史任务，发展完善社会主义市场经济，建设社会主义民主政治，发展先进的社会主义文化，在中华大地上演奏了一曲激越华美的改革乐章。

当代中国的改革是个波澜壮阔的历史进程，又是一个宏伟的社会系统工程。不仅包括经济体制改革，也包括政治体制和文化管理体制改革。政治体制改革作为其中的关键一环，是经济体制改革和文化管理体制改革得以顺利进行的重要条件。政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应。不改革政治体制，就不能巩固和扩大经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍社会主义现代化建设的实现。正如邓小平指出的：“我们所有的改革最终能不能成

功，还是决定于政治体制的改革。”^① 我国政治体制改革的基本目标是发展社会主义民主政治，党的十七大报告指出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。改革开放以来，我们积极稳妥推进政治体制改革，我国社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。”对政治体制改革的分析，可以从政治、经济、文化、社会、历史、心理等各个角度展开，但经济和利益分析无疑是最为深刻的分析方法之一。“经济因素归根结蒂是政治现象的决定性变量，所有政治发展从最终意义上说都有其经济动因和经济基础”。^② 本书期望通过对中国政治改革的政治经济分析和梳理，达到对中国政治改革进程和发展规律的进一步认识，从而坚定走中国特色社会主义政治发展道路的的决心和信心。

第一节 选题的原因、意义和价值

对当代中国政治改革问题的研究，是中国改革宏观研究战略的重要组成部分。中国从 1978 年开始了改革开放的伟大征程，政治改革发端于经济改革造就的社会利益分化和社会活力，伴随经济改革的推进而不断向纵深发展，对推进改革事业的总体进程，维护社会政治稳定，激发人民群众的创造性和建设社会主义的劳动热情，发挥了重要作用。但是应该看到，与经济改革的重大成效相比，与人民群众政治参与的重大热情相比，现有政治体系并没有能够提供充分的政治发展资源，政治改革在整个社会改革进程中相对滞后，已经影响到社会发展的整体局面。因此，继续改

① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 164 页。

② 俞可平：《政治学通论》，当代世界出版社 2002 年版，第 13 页。

革现有政治体制，在坚持社会主义基本政治制度的前提下，逐步推进和实现社会主义民主的制度化和法律化，实现中国特色的政治发展目标，就成为我国现代化建设的一项重要战略任务。而对中国政治体制改革问题的研究，学术界虽然已经进行了大量的学术努力，但由于研究角度的限制，问题的研究并不深入。对政治体制改革问题进行研究和认识，依然是我国政治学研究的基本任务。

本书将选题方向确立为对中国政治改革的制度经济分析，是一种政治制度和经济分析相结合的思路。笔者之所以从政治经济相结合的角度对当代中国政治改革进行分析和论证，是出于以下考虑。

（一）经济和政治的互动关系

按照马克思主义的历史唯物主义理论，经济基础决定上层建筑，上层建筑对经济基础有能动的反作用。由于经济属于经济基础的范畴，政治属于上层建筑的范畴，因此马克思主义的政治经济观可以概括为：经济是政治的基础，政治是经济的集中表现。也就是说，政治作为社会的上层建筑，归根到底是由社会的经济关系决定的，任何政治活动和政治现象的背后，都隐藏着深刻的经济因素，而任何经济活动的背后，也体现着其政治价值和目标。所以，没有离开经济的政治，也不存在离开政治的经济，政治和经济既是不同的范畴和领域，具有不同的发展规律，二者不能互相代替，但同时二者又紧密关联，相互影响，共同发展，经济政治化、政治经济化已经成为当代国际和国内政治经济发展中的突出现象。当然，政治与经济的关系，其中最为基本的还是经济对政治的决定和制约关系。因此，恩格斯在论述唯物史观原理时，明确指出：“一切社会变迁和政治变革的终极原因，不应当在人们

的头脑中，在人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找，而应当在生产方式和交换方式的变更中去寻找；不应当在有关的时代的哲学中去寻找，而应当在有关的时代的经济学中去寻找。”^① 所以，对中国政治改革和政治发展问题的探讨，离不开对经济基础和经济因素的分析，而利益又是经济因素的核心。因此，必须从利益和经济分析入手，并借鉴经济学的分析工具和手段，来分析当代中国政治改革的历史进程。这符合马克思主义的基本原理，能对中国政治发展规律进行比较深入的把握。

（二）当代政治学发展的基本趋势

当代社会科学的发展出现了明显的学科交叉趋势，各种跨学科、跨专业的新兴研究领域不断出现，促进了社会科学的繁荣和发展。就政治学科的发展而言，其学科交叉的趋势也十分明显，出现了新兴的边缘学科，如政治社会学、政治文化学、政治哲学、政治经济学等。其中政治学与经济学之间的学科交叉更为明显，这种交叉体现为两种明确的理论进路：一是“挖掘政治现象背后的经济动因和经济基础，二是反过来，从经济发展的逻辑去推演政治发展的结果”。^② 马克思主义的政治经济学理论自不必说，其本身就是马克思主义经典作家以政治视野研究资本主义经济关系的理论体系。20 世纪六七十年代以来，西方经济学界也将研究视阈转向经济变量背后的政治关系，将制度、民主等政治问题纳入自己的研究领域，实际上触及了马克思主义的研究领域。当然，与马克思主义不同，他们有自己的理论范式，这就是西方政治学或经济学领域的新政治经济学理论。其中比较突出的有公共选择理论、制度经济学、宪政经济学等，这些理论既突破了传统的经

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第741页。

② 俞可平：《政治学通论》，当代世界出版社2002年版，第13页。

经济学领域，也为现代西方政治学注入了新的活力。客观地讲，在西方，用经济学的方法研究政治问题已经取得了明显的学术进步，发展前景比较广阔。这种现象一方面固然得益于政治与经济的互动关系，是现实政治经济关系密切关联的学术反映；另一方面也是西方政治经济学家自觉行动、积极探索和努力推进的结果。在西方，由经济学出身而致力于政治学研究的学者为数众多，他们兼跨经济学与政治学领域，著作等身，成为享誉国际的学术名家，如帕雷托、熊彼特，哈耶克、布坎南、奥尔森、诺斯、科斯等，很多人都是诺贝尔经济学奖获得者。这种现象充分说明经济学正在对政治学的发展产生极大的影响，学科交融的速度很快，从政治学与经济学的交叉角度理解政治问题已经成为政治学发展的前沿领域。因此，笔者将选题确定为政治改革的制度经济分析，即从政治学与经济学相结合的角度理解和阐发中国的政治改革问题，这无疑具有重要的理论和实践价值。

如上所述，用经济学的方法分析和论证政治问题，在西方学术界已经形成了杰出的学术流派，出现了大批的学术成果。如以布坎南、塔洛克、唐思、奥尔森等为代表的公共选择学派，以罗纳德·科斯、德姆塞茨、道格拉斯·诺斯和我国学者张五常、林毅夫为代表的新制度学派。按照丹尼斯·缪勒的界定，公共选择理论是对非市场决策的经济研究，或者简单地定义为把经济学应用于政治科学，即用经济学的方法，严格地讲，是用新古典经济学的基本假设（理性的经济人假设）、原理和方法，研究国家、利益集团、投票规则、政党、官员及选民行为和政治市场运行问题。布坎南和塔洛克合著的《一致同意的计算：宪法民主的逻辑基础》、安东尼·唐斯的《民主的经济理论》、奥尔森的《集体行动的逻辑》都是公共选择理论的经典著作。新制度经济学派则一改传统经济学将制度作为既定外在条件研究经济问题的缺陷，

而将制度作为经济发展的内生变量纳入自己的研究视野，从而涉足传统政治学的制度领域，扩大了经济学的研究视野，形成了经济学与政治学相交叉的新学科。科斯、德姆塞茨、阿尔奇安的产权理论、威廉姆森的交易成本理论以及诺斯的制度变迁理论勾勒出了制度经济学的基本框架。科斯的《企业的性质》、《社会成本问题》，德姆塞茨的《关于产权的理论》，阿尔奇安的《产权经济学》，诺斯的《制度变迁与经济增长》、《经济史中的结构与变迁》、《制度、制度变迁与经济绩效》等被奉为制度经济学的经典文献。无论是公共选择理论，还是新制度经济学派，他们用经济学方法研究政治问题的学术取向是现代社会经济与政治问题紧密关联的现实反映，经济分析作为政治研究的一种分析工具，已经具有了相当深厚的学理基础，为本书的写作提供了方法上的支持。

（三）当代中国政治改革的特点

当代中国政治改革的发生，根源于中国 1978 年以来社会经济结构的变化和利益关系的调整，由计划经济向市场经济的转变，必然带来社会利益关系的分化和调整。在市场经济推动的经济发展和社会成员利益意识觉醒的基础上，社会成员的政治参与热情增长，必然会给政治体系带来变革的压力，推动中国政治改革和民主化的进程。根据李普塞特的分析，经济发展和民主政治具有正相关，“国家越富裕，出现民主的可能性越大”。^① 这一方面使得公民有闲暇参与政治成为可能；另一方面使得公民的教育水平和公民素质提高，有利于培育公民的宽容与妥协精神，这都是发展民主政治所必需的，也是政治改革的重要条件。政治改革的发生，

^① 李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，刘钢敏等译，商务印书馆 1993 年版，第 33 页。