

政治学前沿丛书

中国政治发展的战略选择

改革开放以来中国政治发展的道路及其走向一直为国内外人士所关注。本书系统地研究了观察中国政治的几个基本维度，即党和国家领导体制、政府与企业关系、国家与社会关系以及中央—地方关系。研究发现，在基本政治制度不变的前提下，中国政治已经发生了结构性变化，已经不能再用一些过时的意识形态化标签看待变化了的中国政治。最后得出结论：中国不应该只是西方政治学理论的试验场，还应该是理论的发源地。

杨光斌 / 著

政治学前沿丛书

中国政治发展的 战略选择

杨光斌 / 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治发展的战略选择/杨光斌著. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 5

政治学前沿丛书

ISBN 978-7-300-13691-2

I. ①中… II. ①杨… III. ①政治-研究-中国 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 087144 号

政治学前沿丛书

中国政治发展的战略选择

杨光斌 著

Zhongguo Zhengzhi Fazhan de Zhanlüe Xuanze

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京华正印刷有限公司		
规 格	155 mm×235 mm 16 开本	版 次	2011 年 6 月第 1 版
印 张	18 插页 1	印 次	2011 年 6 月第 1 次印刷
印 数	237 000	定 价	49.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

自序

近年来本人的研究主要集中在政治学理论与方法、中国政治、比较政治三大领域，各个领域的论文分别汇集成册，或为文集，或为成体系的论文组成的专著。本册是关于中国政治研究的论文集，命名为《中国政治发展的战略选择》，因为都是研究中国政治中结构性重大问题，以及政治发展的战略次序与制度设计问题。政治学理论与方法的研究文集命名为《政治学的基础理论与重大问题》。比较政治的研究成果《政治变迁中的国家与制度》是专著性质的，被选入国家哲学社会科学成果文库，不在此出版系列。与2005年出版的比较政治研究文集《制度的形式与国家的兴衰：比较政治发展的理论与经验研究》（北京大学出版社）相比，《政治变迁中的国家与制度》多了更多的理论思考和建构。

对于我而言，无论是政治学理论与方法的研究，还是比较政治的研究，落脚点都是中国政治。我的体会是，没有政治学理论与方法的支撑，中国政治的研究就存在规范性局限；没有对比较政治的关怀，中国政治研究的视野就受到限制。反过来，中国政治的研究本身既可以检验既有的政治学理论与方法，也可以丰富比较政治学，因为国别



政治本来就是比较政治视野下的一个组成部分。我曾说过，中国不应该只是理论的实验场，还应该是理论的发源地。我的深刻体会是：政治学理论与方法、本国政治与比较政治是三位一体的知识体系。同时，国内政治研究也离不开世界政治，因为很多国内政治的变化受世界政治的影响，我们已经处于“世界时间”之中。这也就意味着，世界政治的研究离不开比较政治的关怀。讲究均衡之美的结构现实主义无论如何都不敢相信苏联怎么会在一夜之间解体了，国际体系因一个国家国内政治的突然变化而变化。类似的故事过去有，今天还在发生着，以后也难以避免。冷战后独享霸权的美国，怎么也不会想到仅仅30年的时间中国会变化这么大。国际体系的这种变化同样来自一个国家的国内政治的变化。因此，政治学是四位一体的学科。

闲话不多说。中国政治一直是我的学术志趣所在。以前出版的《中国经济转型中的国家权力》是对改革开放以后的政治—经济关系的制度分析，结论是国家竞争力取决于制度竞争力；《制度变迁与国家治理：中国政治发展研究》则是对明清以及国民政府时期政治—经济关系的制度分析，再次验证了制度竞争力命题；《中国政府与政治导论》是关于新中国政治发展与政治制度的观察式梳理与研究，被认为是一本把中国政治基本说清楚的著作，因而被国内外不少大学的“中国政治”课程教师选为教材或教学参考书。本册文集主要是当下中国政治主要方面的专题性研究。中国政治伴随着改革开放已经发生了巨大变化，但不变的是党和国家的基本制度，即党的领导和人民代表大会制度。而在基本制度不变的前提下，中国政治已经发生了结构性变革。我认为，党和国家领导体制、政治与市场、国家与社会以及中央与地方等几对范畴，是理解中国政治的几个基本维度，它们都发生了结构性变化。

本书首先简单梳理改革开放以来中国政治变革的基本线路，并总结了学术界关于中国政治主要方面的经验研究之上的理论成果。对中国政治的研究和认知告诉我们，作为一个建设中的现代国家，中国拥有与其他国家相同的政治变量，比如政党、利益集团和地方政府。但

是，在本体论上，这些政治变量在中国具有完全不同的政治蕴涵。比如，中国共产党不仅仅是执政党，更重要的是其建国者角色和“国家权力”角色。就利益集团而言，最重要的是那些建立在产品和行业基础上的主管部门和具有“官商关系”的垄断企业以及那些暴利行业中的企业，而不是社团型利益集团。就地方政府而言，作为中央政府的代理人，具有科层组织一样的“官僚自主性”；而作为一种利益主体，又具有国家理论上的“国家自主性”。这些事实告诉我们，将用于分析现代国家的一些政治学概念运用于中国的时候，必须慎重，必须有选择地使用。也正是因为政治变量中的特殊意义，中国经验也就为发展政治学理论提供了可能。

第二章是关于党和国家基本制度的研究。研究发现，尽管基本制度不变，但构成基本制度的要素已经发生了重大变化。就共产党而言，正在从革命党向执政党转型。在转型过程中，“三个代表”重要思想真的很重要，我一直认为它体现了比较政治研究的发现，即将社会新生力量纳入体制内，否则他们就可能在体制外以各种形式表达利益。因此，不能将“三个代表”重要思想庸俗化。共产党的适应性转型不仅表现在观念上和理论上，还表现在制度化建设上，比如集体退休制度和方兴未艾的党内民主。

我认为，在理解共产党变化的前提下，把握中国政治发展的基本走向至关重要。为此，我分析并斗胆预言了21世纪头30年中国政治发展的战略次序，即经济权利——社会权利——政治权利。政治权利的关键是建设中国的“法治民主”，我也尝试性地提出建设“法治民主”的制度起点，即以人民代表大会为制度平台。应该看到，人民代表大会制度也在不断地健全着，但是人民代表大会制度本身及其运行过程中的民主理论有待发掘，我们尝试性地对此做了研究。我们知道，结构性转型必然带来诸多问题，而且很多问题就是因为旧的结构性的体制造成的，因此本人也对中国政治改革和政治建设的路线发表了一些建议和评论，有的是在第二章，更多的是在时政论衡部分。

第三章关于政治与市场关系的研究是从既得利益集团切入的。利



益集团是中外政治中的普遍存在，西方国家自不待言，中国历史上晚清和国民政府的命运都与既得利益集团俘获国家不无关系。毛泽东讲过既得利益集团问题，20世纪80年代改革之初中国官方文件也讲过利益集团，今天它更是一个真实而沉重的话题。原因在于，在政治权力的基本安排不变的条件下，经济体制的市场化更容易使权力为市场微观主体服务，甚至被企业俘获。本部分研究基于官商关系而形成的利益集团在中国政策过程中的作用，并提出应对之道。

第四章是关于中国国家—社会关系的研究。政治与市场的关系以及利益集团问题是国家—社会关系下的概念，不仅如此，其实任何政治问题都是国家—社会关系视野下的问题，但基于它们的特殊性，单独成章进行研究，这里主要讨论改革开放以来公民参与对中国民主政治的推动，即公民个体、群体或公民组织与政府在公共政策中的互动关系。研究发现，中国的民主政治正在因为公民各种形式的参与缓慢而艰难地向前移动。

第五章是关于中央—地方关系研究。对于中国这样的巨型国家而言，中央与地方关系历来关乎国家命运。远的不说，太平天国以后，大权旁落到地方各路诸侯，国家权力名存实亡——而此时处于第一次现代化运动的中国最需要国家权力，结果导致现代化运动的失败，中国败给日本，大清帝国风雨飘摇。北洋政府留给南京国民政府的更是一个支离破碎的国家，土改政策一次又一次在地方诸侯那里碰壁，这无疑是蒋介石失败的一个重要原因。因此，到了新中国，中央与地方关系自然成为毛泽东心中的首要问题，《论十大关系》中的中央与地方关系占有最重要位置。那时虽然强调两个积极性，但计划经济这个框架最终还是没有解决地方积极性问题。改革开放使得中央与地方关系发生巨大变化，我称之为政治单一制和经济联邦主义化的政治经济二元化结构，其优势是显然的，但其造成的问题已经成为引发当下中国社会公正问题的一个根源。谈中国社会问题，仅从经济体制和社会体制上看远远不够，很多问题来自不合理的中央与地方关系以及其他的制度安排。我希望我的这一研究

能为认识中国社会问题增加一个有用的视角。

最后是时政论衡部分。本人不是公共知识分子，不会对所有时政问题都发表评论，只基于本人的专业研究对某些政治问题谈一些看法。

通过对中国政治结构性变化的研究，我的结论是，无论是纵向的中国历史比较还是横向的国家之间的比较，中国政治都走上了人类文明的主干道，那就是民主政治。至于民主是走什么样的道路和采取什么形式，中国已经作出并正在作出自己的贡献，给出自己的答案。“熊彼特式民主”即竞争性选举民主，只是民主政治的一个形式，且是不充分和不完全的形式，何况对于西方国家而言，相对于竞争性选举，前提条件或最重要的制度要件还是法治。民主是产生权力的过程，法治是约束权力的过程；不管是怎么产生的权力，只要没有法治的前提，结果都好不到哪里去。因此，我们在呼吁民主政治的时候，千万不能忘记法治。我主张，中国应该积极推进以人民代表大会为平台的“法治民主”。本书中的适应性转型中的中国共产党研究、人民代表大会制度研究和利益集团研究是我与我的学生的合作成果，他们分别是郭敏、尹冬华和李月军，在此对他们的贡献表示欣赏和感谢。

老生常谈也是发自肺腑的希望是：欢迎读者批评指正。中国正处于转型时期，不但政治学学者，而且其他专业的学者和社会人士也都会对转型时期的中国问题高度关注，都会有自己视野下的洞见。对于社会科学工作者而言，转型研究出理论，因而国家转型对于身临其境的中国学者而言是难得的第一手宝贵资源。但是，作为关爱自己国家命运的学者，又不愿意看到自己的国家处于转型之中，处于一个又一个关键点之中，因为转型的原因是国家存在问题，而转型过程又可能招致更大的问题。对于这样的两难困境，绝不是一两个专业内的几个学者能够把握的，需要各个专业学者的共同研究。当然，面对“艰难的抉择”（亨廷顿语），最需要的还是政治家们的大智慧。

特别感谢北京市政治文明建设研究中心的热心支持。本人很荣幸作为该中心的顾问而参与富有学术成效的活动，该中心组织出版的关



于我国人民代表大会制度的系列文献，都是该领域内的不可或缺的教学与研究用书。在此特别向他们表达敬意！感谢余盛等编辑一丝不苟的敬业精神，使得本书在技术上更加规范。当然，本书所有瑕疵概由作者承担。特别感谢中国人民大学出版社多年来对本人的支持，同时为郭晓明先生积极进取的专业精神所感动，与人大出版社的合作是迄今为止最愉快的工作关系。

杨光斌

2010 年 10 月于中国人民大学明德国际楼 909 室

目 录

第一章 变革与反思·····	1
中国政治 30 年：变迁与反思·····	3
中国经验与政治学理论的应用与发展·····	19
第二章 党和国家·····	47
适应性转型中的中国共产党·····	49
中国政治发展的战略次序：2000—2030·····	79
呼唤“法治民主”的中国政治体制改革·····	96
我国人民代表大会制度的民主理论基础·····	107
第三章 政治与市场·····	121
中国政治过程中的利益集团及其治理·····	123
第四章 国家与社会·····	163
公民参与和当下中国的治道变革·····	165
发展民主政治的制度蓝图	
——访中国人民大学杨光斌教授·····	193
第五章 中央与地方·····	201
中国经济转型时期的中央—地方关系新论	
——理论、现实与政策·····	203



我国现行中央—地方关系下的社会公正问题与治理·····	227
附：时政论衡 ·····	239
“三鹿奶粉事件”与政府职能再审视·····	241
民主政治：“过程”重于“模式”·····	245
民主的若干基础条件·····	247
无法治，民主行之不远·····	250
中国人为什么需要“大政府”？·····	257
体制改革是转变干部作风之本·····	260
高房价的政治学·····	262
莫让“国富”变“官强”·····	265
社会结构不改，“国考热”难消·····	268
像重视工科一样重视哲学社会科学·····	271
不该再用旧标签看待变化了的中国政治·····	276

第一章

变革与反思

中国政治 30 年：变迁与反思^{*}

邓小平领导的“第二次革命”不仅表现在经济体制上，在一定程度上也体现在政治领域。从 1978 年十一届三中全会召开之前的关于真理标准问题的大讨论开始，中国共产党进行了一系列政治改革，并确定了中国特色政治发展道路。中国特色政治发展道路的探索为我们的体制内变革和体制外变革带来可能，同时也标志着政治建设上的巨大成就。中国特色政治发展道路及其带来的成就，为我们总结中国政治改革提供了重要经验。

一、政治改革与中国特色政治发展道路的探索

从 20 世纪 80 年代至今，我国的政治改革可以分为三个阶段：80 年代的以党政分开为取向的政治改革、90 年代以来的以加强党的执政能力为取向的政治建设、新世纪关于中国特色政治发展道路的探索。

^{*} 本文发表于《探索与争鸣》，2008（12），有增改。



1. 党政分开

“文化大革命”之后的政治上层主要由两部分人构成：一是以邓小平为代表的从“文化大革命”中解放出来的干部，二是以华国锋为代表的“文化大革命”的延续力量。对于“文化大革命”的延续力量，可以用解放思想的方式进行改变，但是对于解放出来的老干部而言，改革如何进行？当时，深受“文化大革命”之苦的老干部有这样的政治共识，即“文化大革命”这样的悲剧再也不能发生了，任何人都不能再享有毛泽东那样的不受约束的绝对权力。在这种背景下，有了邓小平 1980 年那篇著名的政治局讲话即《党和国家领导制度的改革》，对政治体制中的“总病根”即“权力过分集中”进行入木三分的剖析，对党政不分下的“一元化领导”的官僚主义弊病进行了全面的批评。应该说，这篇讲话构成了整个 80 年代的政治改革的指导思想。

邓小平无比深刻地认识到，体制和人是分不开的，改革体制必须首先从人的身上找问题，让更合适的人来掌控体制。因此，20 世纪 80 年代初邓小平就开始倡导退休制度。1985 年 9 月党的全国代表会议同意 64 人不再担任中央委员、候补中央委员，36 人不再担任中央顾问委员会委员，31 人不再担任中央纪律检查委员会委员。这是中国共产党历史上的第一次大规模的集体退休，标志着共产党退休制度正式启动。

在整个 20 世纪 80 年代，政治改革和经济改革都在同步进行。在邓小平的支持下，1987 年党的第十三次全国代表大会专门规划了政治体制改革：第一，取消政府部门中的党组；第二，取消与政府对口的党委的功能部门；第三，取消党的政法委员会，改设为党的政法领导小组；第四，改革党的纪律检查委员会功能，使其不再具有刑事功能；第五，建立社会协商对话制度，加强党与新兴社会组织的对话和沟通。可见，这次总体性政治改革的核心是党政分开，目的是使政府更加具有自主性，司法独立审判原则得到真正落实，并第一次承认改

革开放所带来的社会结构转型和利益集团现实。

党的十三大以后，各级政治改革按部就班地推动着，1987—1988 年换届选举中有 20 多个省市实行了副省级领导干部的差额选举。

由于政治改革是当时中国最热门的话题，而这样的政治改革又是在反思过去和对外开放的双重背景下进行的，势必影响了当时中国的政治思潮。客观地说，自由主义、保守主义以及民族主义都在与马克思主义争夺话语权，这从学生运动的口号中可以看出。而最具政策色彩的“主义”则是新权威主义，即根据韩国和台湾地区的经验，实行政治上的集权和经济上的市场经济。而在国际上，西方人的普遍看法是，经济改革和对外开放将最终改变中国的政治，因而西方社会尤其是美国的政治力量也竭力参与到中国的改革开放之中。

就这样，在国际大气候和国内小气候的共同作用下，发生了 1989 年政治风波。中国共产党经受住了考验。但是，其他社会主义国家及其政党的命运则完全不一样。在中国政治风波以后，首先是东欧，接着是第一个社会主义国家苏联先后发生了剧变，“柏林墙”倒塌了，苏共垮台，苏联解体。1989 年政治风波和苏联解体，不得不使中国共产党反思“怎么办”。

2. 加强党的执政能力建设

虽然“加强党的执政能力”是 2004 年 9 月党的十六届四中全会的主题，但是 1989 年政治风波和 1991 年苏联解体则是从“党政分开”到加强党的执政能力的转折点。正如《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》所指出的：“党的执政地位不是与生俱来的，也不是一劳永逸的。”这样的论断既是对国际共产主义运动历史的总结，也是针对现实的挑战而言。

20 世纪 90 年代前半期，对于政治改革如何搞、要不要搞，很多人心存疑虑，存在等待和观望情绪。因此，当邓小平南方谈话精神成为 1992 年党的十四次代表大会的指导思想时，即当党和国家大力推动社会主义市场经济体制建设时，相比之下政治改革的举措有些黯然



失色。从1990年开始，恢复了80年代中期以前的一些制度安排，比如重新设立与政府对口的党委功能部门，比如金融工作委员会；在政府部门中恢复党组制度；加强党的各级政法委员会制度；等等。

值得指出的是，在自上而下的政治改革滞后于经济改革的时候，由经济改革所带来的民间组织却蓬勃发展着，自发性的村民自治制度在迅速成长。应该说，这是增量的政治发展。

在特定时期，这种在体制上巩固党的组织制度的做法是理所当然的，也是可以理解的。但是，必须寻求与经济体制相配套的政治体制。经过几年的探索，1997年党的十五大明确提出了“依法治国”，随后又提出“政治文明”。二者相辅相成。过去的“法制”变成今天的“法治”，从“刀制”变为“水治”；而“政治文明”说到底就是“法治”文明，是宪政思想在中国语境下的特别表达。“依法治国”和“政治文明”不仅仅是观念上的更新，更表现为制度上的创新。每一个有政治常识的人都能感觉到，十五大以来，政府行为中的责任制越来越多，公安队伍在“依法治警”下严格按程序办事。因此，政治上的很多举措保障了社会主义市场经济体制的建设。

就像一支撬动地球的杠杆，市场经济体制从根本上改变了中国的经济和社会面貌。严格地说，中国今天很多的现代化建筑和设施，发端于邓小平南方谈话和党的十四大。不仅如此，市场经济体制改变了中国的所有制结构和社会结构，到20世纪末时，非国有企业对国民生产总值的贡献已经达到70%以上。

经济基础的变化必然带来上层建筑的变化。上层建筑的变化有两种方式，被动的变化是革命的方式，主动的变化是改革的方式。与时俱进的中国共产党人选择的是适应性改革，2002年党的十六大把“三个代表”重要思想写入党章。代表中国先进生产力的发展要求意味着接纳多种经济成分并存的现实；代表中国先进文化的前进方向意味着承认文化的多样性；代表中国最广大人民的根本利益则意味着中国共产党不仅是工人阶级的先锋队，还是中国人民和中华民族的先锋队，把党的群众基础从传统的工人、农民扩张到新的社会