



第四章 当代中国政治发展与 中国共产党执政方式变革

一、从民主政治与高效行政 看中国共产党执政方式的变革

所谓社会主义初级阶段政治发展的长期目标，是要以从 20 世纪中叶到 21 世纪中叶的“一百年”为期，在我国建立一个高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的政治体制。什么叫“高度”民主？首先，要逐步建立、健全行之有效的普选制，切实保障人民对政府的控制和政府对人民负责。其次，要逐步建立、健全根据分权制衡原则设置的政府机构，切实保证体制内各国家机关不致越权或专权。再次，要逐步建立、健全多元的社会制衡机制，切实保证人民从政府外部对政府进行民主监督。所谓社会主义初级阶段政治发展的近期目标，是要在我国建立一个有利于提高效率、增加活力和调动各方面积极性的领导体制。从我国的实际情况出发，要实现作为社会主义初级阶段政治发展近期目标的高效行政，至少需要从以下三个方面考虑我国政治体系的“结构分化”：第一，是横向的结构分化，主要是党政分开。第二，所谓横向结构分化，还包括在实行党政分开的同时，行政机关本身的结构也要进一步分化和专门化。第三，是纵向的权力下放，即“凡是适宜下面去做的事情，都应由下面决定和执行”。

本书第一编第一章曾经讨论，按照发展政治学的学科规范，所谓政治发展即政治现代化，其内涵包括发展中国家政治的民主化与行政的高效化

这样两个方面的内容。基于此，如果我们根据事变本身的连续性而非拘泥于“近代”与“现代”这两个名词的纯粹时间意义上的差异，那么我们就必须承认：中国政治现代化的历史进程是从1840年开始的，它中经分别以戊戌变法、辛亥革命和中华人民共和国成立为标志的三个发展阶段延续至今，并将继续“经历一个很长的初级阶段”才能最后完成。^①

曾经有学者将中国传统政治的特征概括为以下四项：第一，在中国，存在一个集中在个人手中的不可分割的不可转让的最高权力；第二，在全国范围内，存在一个单一化的金字塔式的权力结构，在人们中缺乏纵向分权的意识；第三，在中国，行政权力的指向范围不受限制，可以干涉社会生活的各个方面，全能主义的权力观念在人们意识中根深蒂固；第四，权力的行使和更迭缺乏程序。回顾历史，我们可以看到，这样一种政治体制所受的第一次冲击，是1898年的戊戌变法。鸦片战争以来列强入侵，民族危亡，曾经雄视天下数千年的“中央之国”在洋枪洋炮面前一败再败，溃不成军。于是，人们开始反省了。这种反省的最初成果不过是魏源所谓“师夷之长技以制夷”。然而，内外交困局势的继续迅速恶化，使人们的注意力迅速地从“坚船利炮”的器物层面转移到了制度的层面。郑观应继薛福成主张发展工商业之后，提出了“论政于议院”的政治主张。进而，有了光绪皇帝在康有为、梁启超策划下极力推行的悲壮的变法。虽然“维新”尚未能涉及根本的政治制度且不过“百日”便因操之过急而在戊戌政变之中土崩瓦解，然而曾经提出并且在某种程度上予以推行了的种种新政，包括振兴工商实业、调整政府机构、废除八股、提倡西学、准许士民上书言事、准许民间开办报馆等等，毕竟动摇了已经奉行千年的“祖宗成法”，并预示着一种完全崭新的政治发展方向。

中国政治现代化历史进程中的第二道冲击波是1911年的辛亥革命。革命先行者孙中山激进地超越了“君主立宪”的政治主张。他明确提出：“中国数千年来，都是君主专制的政体。这种政体，不是平等自由的国民所堪受的。我们推倒满清政府，从驱除满人那一面说是民族革命，从颠覆君主政体那一面说是政治革命，并不是把来分作两次去做。讲到那政治革命的结果，是建立民主立宪政体。照现在这样的政治论起来，就算汉人为

① 中共“十三大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版。

君主，也不能不革命。”^①虽然辛亥革命仅仅赶跑了一个皇帝，中国传统政治的基本特征并没有从根本上得到改观，但是专制皇帝毕竟被赶跑了，满清王朝的专制政权毕竟崩溃了，一个中国历史上从来不曾有过的崭新的共和政体毕竟在华夏大地上出现了。尽管中华民国开国之初便演出了洪宪称帝的闹剧，但是野心勃勃之如袁世凯，也不能那么肆无忌惮，他不能不打着“尊重民意”的旗号，通过所谓“国民代表”来决定国体，“选举”皇帝。而且他的皇帝美梦，也不过做了屈指可数的83天。这一切表明，通过辛亥革命，几千年的君主专制已经无可挽回地在中国没落了，中国的政治现代化过程确实确实向前推进了一大步。

中国共产党的成立标志着中国政治现代化历史进程中的第三条发展线索的开始。当时，先进的知识分子从救亡图存的历史主题出发，将马克思主义作为救国方略来接受，提出了“民主政治”这个政治现代化的基本目标。1922年6月15日，成立不到一年的中国共产党就在其《第一次对于时局的主张》中首次提出“民主政治”这个概念，宣布无产阶级在目前最重要的工作是“联络各民主派共同对封建式的军阀革命，以达到军阀覆灭能够建设民主政治”的目的^②；随后不久召开的中共“二大”，又进一步宣布中国共产党“以扫清封建军阀推翻帝国主义的压迫，建设真正民主政治的独立国家为职志”^③。然而遗憾的是，由于其时党所理解的政治民主并非是指自由民主而仅仅是指大众革命，距1949年不过七年，共产党所建立的新中国就发生了严重破坏民主政治发展的反右运动。此后至1966年“文化大革命”，中国政治现代化进程出现了历史性的巨大曲折。革命战争年代形成的高度一元化的领导体制不仅没有在和平时代表合理地改变，相反地从消极的意义上得到了发展。三十年间，国家的最高权力实际上掌握在执政党领袖一个人手中，他通过党政军民高度一体化的金字塔式政治结构从上而下地控制着社会生活的各个方面。显而易见，中国传统政治的基本特征在人民共和国肌体上留下了极其深刻的历史烙印。

1978年中共十一届三中全会以来，中国的政治现代化有了新的发展。首先，由于明确宣布废除曾经实际上存在的执政党和国家最高领导的终身

① 《孙中山选集》，北京，人民出版社1981年版，第82页。

② 《六大以前党的历史资料》，北京，人民出版社1980年版，第22页。

③ 《二大至六大文件汇编》，北京，人民出版社1981年版，第7页。

制，实行集体领导原则，个人专权的现象至少在理论上已经是一种不可能了。其次，由于明确宣布改革党和国家的领导体制，消除以往严重存在的党政不分、政企不分等现象，高度一元化的局面有了相当程度的改观。再次，由于人民代表大会、人民政治协商会议等政治组织的活动的恢复和发展，随着社会经济与文化生活的进步，人民参与政治的热情高涨，且正在逐步进入制度化的轨道，等等。然而，“冰冻三尺非一日之寒”，几千年传统政治的深刻痕迹决不是短短二十年可以抹去的。由于旧体制尚未从根本上得到改造，新体制尚在建设之中，“官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”依然相当严重地存在着。^① 不仅如此，由于新旧体制交替过程中不可避免的的不协调，还出现了诸如地方主义、行政混乱等新消极现象。这一切表明，中国政治现代化的历史性任务尚远远未能完成。1980年，邓小平在他的题为《党和国家领导制度的改革》的著名讲话中曾说：“这个任务，我们这一代人也许不能全部完成，但是，至少我们有责任为它的完成奠定巩固的基础，确立正确的方向。”如今，已经二十年过去了。随着经济体制改革的逐步深入和社会主义市场经济的逐步壮大，人们至少有信心企望通过社会主义初级阶段的政治发展，来继续和完成中国政治现代化的历史性任务了。^②

那么社会主义初级阶段政治发展的具体目标是什么呢？在处理“六四”风波的过程中，邓小平曾明确指示：“十三大政治报告是经过党的代表大会通过的，一个字都不能动。”^③ 根据中共“十三大”政治报告的精神，包括中共“十六大”政治报告的阐述，所谓社会主义初级阶段政治发展的长期目标，是要以从20世纪中叶到21世纪中叶的“一百年”为期，在我国建立一个高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的政治体制。其核心内容包括高度民主与法制完备两条。^④

什么叫“高度”民主？所谓高度，当然是相比较而言的。如何比？比的方法有两种。一种是纵向的，即十年动乱中常说的“自己跟自己比”。

① 《邓小平文选》第2卷，北京，人民出版社1994年10月版，第327页。

② 中共“十六大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版。

③ 《邓小平文选》第3卷，北京，人民出版社1993年10月版，第296页。

④ 中共“十三大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版；《邓小平文选》第3卷，北京，人民出版社1993年10月版，第370~371页。

应该承认，这种历时态的比较意义并不大。因为只要不发生大的历史倒退，原则上现在总会比过去好，将来总会比现在强，“自己跟自己比”很难显现出某一事物特有的优越性。还有一种比较是横向的，即拿自己与别人相比较，在这种共时态的比较中检验孰优孰劣。实际上，中共“十三大”确定的社会主义初级阶段政治民主化的“高度”，就是以这种比较为标准的。这也就是大会政治报告所谓的“在政治上创造比发达的资本主义国家更高更切实的民主”^①。

那么，现在我国的民主是否已经具有了这个“高度”呢？过去对于这个问题，人们的回答是充满信心、非常肯定的。然而十年浩劫使人们清醒了。1980年邓小平说过这样一段话：“斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。”^②这说明了什么呢？这实际上就意味着，如果撇开意识形态的偏见客观地看，社会主义民主在制度水平上尚远远不及西方国家！

虽然实际情况如此，人们为什么又会信心十足地认定社会主义民主已经高于资本主义民主呢？这里有一个重要的方法论意义上的根源，这就是所谓“国体”、“政体”两分说。即认为西方是占人口少数的资产阶级统治劳动人民的国家，我国是人民群众自己当家做主的国家，所以后者就先天地优于前者，先天地具有比前者更高的民主。然而，如果追本穷源，人们就可以发现，政治学说史上原本是没有国体这一说的。自政治学的开创者亚里士多德以来，所谓民主、专制等概念，就统统是指政体而言。掌握了源自法国大革命的阶级斗争式的阶级分析方法，而非源自英国“光荣革命”的阶级合作式的阶级分析方法，马列主义者提出了国体这个概念，这无疑是一种理论创新。但这并不意味着国体可以撇开政体独立地显现自己的优越性。按结构功能方法，所谓国体是一个功能性概念，所谓政体是一个结构性概念。没有民主政体这样一个结构，就不可能有人民当家做主这样一种功能，后者只能从前者生发出来。并且，不仅理论分析的结论如此，国际共产主义运动的历史教训和现实社会主义国家的政治实践更是无

① 中共“十三大”政治报告：《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版。

② 《邓小平文选》第2卷，北京，人民出版社1994年10月版，第333页。

可辩驳地证明，国体、政体不可分割，只要没有切实的民主政体作保证，所谓高度的民主国体终将成为一句空话。^①

论及至此，结论就是十分明确的了：要“在政治上创造比发达的资本主义国家更高更切实的民主”，关键就是要逐步地建立健全社会主义的民主政体。用邓小平经常说的话来说，就是要在坚持基本的“政治制度”的同时，改革具体的“政治体制”。这包括以下几个方面：

首先，要逐步建立、健全行之有效的普选制，切实保障人民对政府的控制和政府对人民负责。

什么是民主？从词源学和发生学意义看，民主一词源于两千年前的古希腊语，本意为“人民的统治”，所谓民主即人民做主，其政体的核心便是以全体公民参加的公民大会为最高权力机关。中国则完全不同了。《尚书》载周公旦曰“天惟时求民主”，民主在中国传统政治文化中指的不过是为民做主，所谓民主即“民之主”，于是便有了以明君、贤相、青天大老爷相标榜的君主专制。不仅古代如此，就是在今天，这样一种颠倒的民主观在我国依然大有市场。司空见惯地把民主仅仅理解为“群众路线”这样一种具体的工作方法和思想作风，理解为恩赐性地“让”群众讲话，理解为居高临下地“调动”群众积极性，就是一例。毫无疑问，要建立、健全民主政体，最重要的就是要将这种颠倒了了的“民主”再颠倒过来。

当然，所谓颠倒决非意味着在中国建立古希腊式的民主政体。据历史记载，古希腊最大的城邦共和国雅典也不过十万人口。除去妇女和奴隶，有资格参加公民大会的仅数千人。所以，“希腊人很难想像出类似代议制政府的任何东西”，建立以全体公民参加的公民大会为最高权力机关的直接民主制对于他们来说是十分自然的。^②然而现代中国是一个远非古希腊的窄小城邦可以比拟的人口众多、幅员辽阔的国家。至少从操作上讲，中国人民不可能通过公民大会这类直接的民主形式来当家做主。何况从高效行政角度看，“在一个从事复杂的政策制定活动的庞大机构中，要长期不断维持一个直接的、平等的民主制，无论它是谈判型的还是市场型的交换，事实上都是不可能的”^③。在此情况下，现代民主政体的要义就不在于

① 中共“十六大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版。

② [美] C. 布利策尔：《西方民主观》，北京，《国外政治学》杂志1989年第1期。

③ (美) C. 阿尔蒙德：《比较政治学》，上海，上海译文出版社1987年2月版，第68页。

由人民直接实施统治，而在于通过行之有效的普选制来切实保障人民对政府的控制和政府对人民负责。

所谓行之有效的普选制，包括：第一，全国公民均有被选举权。这就是说，每个公民都有参与国家政治管理和国家权力机构的同等的可能性。考虑到现代政治是政党政治，这亦意味着，经一党制而强党制的政治发展，至少在理论上，每一合法政党均有成为参政党甚至执政党的同等的可能性。第二，全国公民均有选举权。这意味着，至少在理论上，任何公民要使自己参与国家政治管理和国家权力机构的可能成为现实，就必须得到社会多数公民的选票。考虑到现代政治是政党政治，这亦意味着，任何合法政党要想成为参政党乃至执政党，均必须使自己赢得多数公民的选票。这样一来，人民不仅能够通过投票产生政府，而且“无须流血就能通过投票解散政府”，从而能够保障人民对政府的有效控制。与此同时，由于“每个政府都能被解散，这就促使它努力使其行为令人满意”，从而能够保障政府对人民负责。^① 此外，为了确保人民在极重大问题上的直接决策权，作为对代议制民主的补充，建立、健全人民创制与全民公决制度也是必须的。所谓人民创制，即公民迫使其选举产生的代表处理某一问题。“它通常的实行方式是以有相当数量的公民签名的请愿书的方式提交一份改革方案。如果代表们拒绝接受这个方案，就要举行一次公民投票：如果多数公民接纳了这个方案，代表们就必须执行它”。所谓全民公决，即公民对其代表作出的决议予以直接干预。其一般程序是，“代表们准备一个文本，全体公民以投票方式对之表态。如果人民接受它，它就成为法律，否则，它就作废”。^②

其次，要逐步建立、健全根据分权制衡原则设置的政府机构，切实保证体制内各国家机关不致越权或专权。

由于古希腊文明和基督教文化特别是长期市场经济的熏染，西方政治学说多以主张“人性恶”的人性论为其哲学基础，认为“一切有权力的人们使用权力一直到遇到界限时才休止”，因而绝对的权力必然导致绝对的腐败，“要防止滥用权力，就必须以权力制约权力”。^③ 中国则不然。在“国

① [英] K·波普尔：《民主理论》，联邦德国，《明镜周刊》1987年8月3日。

② [法] 杜维尔热：《人民代议制理论》，北京，《国外政治学》杂志1988年第2期。

③ [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，北京，商务印书馆1961年版，第154页。

一家”(state-family)一体化的政治结构之下依“修齐治平”的公式作政治治理,作为中国传统政治文化之核心的儒家学说,就从来主张“人性善”。这种人性论反映在政治理论上,便是孔夫子提倡的“为政以德”。历史已经证明,将政治与道德划等号,不仅不足以治理市场经济条件下的法治国家,不仅容易产生伪善,容易混淆私德与公德,而且容易助长家长式专制主义。而所谓助长家长式专制主义,表现在今天,便不是靠权力的强制性制约,而是靠倡扬“民主作风”之类道德手段来防止政治领导人专权。对此该作何评价呢?毫无疑问,马克思主义不承认任何先天的人性,不论其为善抑或为恶。然而,即使说先天的人性不存在,那么经过几千年私有制的熏染,“自私”这个东西作为集体无意识已经深深地积淀在人们心中,却也是不可否认的事实。况且生物学家已经证明,“自私”其实并不在于制度,亦不在于思想,而是在于“基因”!^①也就是说,“世界上没有用特殊材料制成的‘超人’。人从树上爬下来,为了生存甚至要互相厮杀,人有血有肉,有七情六欲,要受外界影响,而权力这种东西就像鸦片,越吸越上瘾。因此没有制约的权力容易产生腐化”^②。

那么应该如何防止这种腐败呢?当晚年毛泽东一方面声称“我就是秦始皇加马克思”^③,一方面声称“我们这些人还不是造反?跟宋江差不多”^④时,他之防止腐败的政治设计,就几乎是中国两千年政治史上君主专制与农民起义这对立两极之综合的现代翻版:一方面,他本人建立了一个“个人高度集权”的政治体制,使得掌权者的腐败几乎无可避免^⑤;另一方面他自己又不能接受这种腐败产生的事实,于是他又定期地使用“大民主”即大规模群众运动去冲击这种腐败,所谓“过七八年又来一次”,从而不仅不能从根本上制约腐败,反而又造成周期性的政治动荡。^⑥通过吸取毛泽东的政治教训。早在20世纪80年代中期,邓小平在会见美国客人时就明确说过,中国不会搞“三权鼎立”,但不等于不要搞分权制衡。这也就

① [英]理查德·道金斯:《自私的基因》,长春,吉林人民出版社1998年10月版。

② 袁庚:《共产党人需要民主就像需要空气一样》,上海,《世界经济导报》1986年8月17日。

③ 《李锐反“左”文选》,北京,中央编译出版社1998年11月版,第7页;李锐:《庐山会议实录》,郑州,河南人民出版社1999年6月版,第303页;《建国以来毛泽东文稿》第13册,北京,中央文献出版社1998年1月版,第361页。

④ 中共中央文献研究室:《毛泽东传(1949—1976)》,北京,中央文献出版社2003年12月版,第1395页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷,北京,人民出版社1994年10月版,第329页。

⑥ 《建国以来毛泽东文稿》第12册,北京,中央文献出版社1998年1月版,第387—388页。

是说，按照邓小平的观点和中共“十六大”政治报告的主张，为了卓有成效地制约腐败，执政党已不打算再走群众运动甚或农民起义的老路子，而是要在制度上实行分权制衡，以权力制约权力。即不仅要“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督”^①，而且“关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来”^②。第一，要设立专门的立法机关，其成员由公民普选产生，以保证人民对其的制约；第二，要设立专门的行政机关，该机关作为立法机关的执行机关，由后者产生并对后者负责，以保证其切实执行立法机关所代表的民意而避免专权；第三，要设立专门的司法机关，该机关亦由立法机关产生并对其负责，以保证司法独立而避免任何行政机构、社会团体、政党和个人的干涉等等。而从长远的政治发展来看，则立法、行政、司法机关均要在同一个政治平面作政治互动，并无所谓“最高权力”的优先存在。

除了“人性善”的政治预期以外，反对分权制衡的人们通常还持有两条理由。第一，分权制衡是阶级对抗的产物。社会主义国家消灭了对立阶级，人民的根本利益高度一致，不存在分权制衡赖以存在的阶级基础。第二，分权制衡使得政府各机构相互牵制，不如“议行合一”工作效率高。这里的第一条理由是不值一驳的。固然，现代分权制起源于资产阶级与地主阶级的对抗，是代表前者利益的议会限制代表后者的王权的产物。然而历史发展到了今天，地主阶级在西方发达国家已经不复存在了。之所以仍然坚持分权制衡的原则，至少是出于资本主义社会各个利益集团之间相互平衡利害关系的客观需要。我国人民的根本利益当然一致，都在于国家四个现代化的实现，但是人民内部存在各个不同的利益集团，他们的具体利益因时间、地点和条件的不同而各各相别，这难道不也是活生生的事实吗？仅此一条，就足以表明社会主义国家实行分权制衡原则的必要性与必然性。至于说分权制衡不如议行合一效率高，且不说议行合一并不等于排斥分权制衡，如英国政体，并且这种观点本身也是一种非常缺乏历史感乃至缺乏政治学常识的见解。一方面，这一观点看不到马克思当年所盛赞的巴黎公社仅仅是一个窄小的城市共和国且处于兵临城下的境地这样一种历

① 中共“十六大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版。

② 《邓小平文选》第2卷，北京，人民出版社1994年10月版，第339页。

史条件，看不到马克思当年所推崇的巴黎公社式的议行合一原则要在幅员辽阔的现代中国予以实施，仅仅在操作上就是一种不可能。另一方面，这种观点认定分权制衡必然效率低下，实际上是错误地把政治过程与行政过程混为一谈了。毫无疑问，政府行政必须富于效率，这一点完全无可非议。然而立法权对行政权的制约，并非意味着要对其具体的行政过程实行掣肘，而是要确保其执行且只执行立法机关所通过的法律、法令与决议而不致越权和专权。在这里，决议的执行过程依然是不受干扰、富于效率的，反反复复的讨论只是发生在决议的形成过程中。毫无疑问，制定决议过程中的反复讨论同样是无可非议的。难道可以以行政效率为理由，否定政治决策过程中必不可少的民主讨论吗？想想几句“最高指示”便轻而易举地将一个民族引向灾难而人民完全束手无策，想想领导在“拍脑袋决策”过程中的一念之差使我们交了多少“学费”，答案就是不言而喻的了。

再次，要逐步建立、健全多元的社会制衡机制，切实保证人民从政府外部对政府进行民主监督。

所谓分权制衡主要是针对政府内部各机关的相互关系而言的。在美国它表现为立法、司法、行政的三权鼎立，在英国它表现为议行合一同时又相互制约。在我国，根据现行宪法，它集中体现为代议机关对行政机关和司法机关的制约，也体现为各国家机关内部专职监督部门的活动。然而仅仅如此是远远不够的。还必须建立、健全政府外部的社会制衡机制，包括非执政的合法政党、社会团体、公民及公共舆论对政府的监督。这是因为，代议机关的活动是定期的，即使设立常设机构，其休会期间也很难对行政与司法机关的活动进行不间断的、及时的监督。至于国家机关内部的专职监督部门的活动，由于其受制于同级主管部门，也很难做到卓有成效。更何况，代议机关或国家机关内部的专职监督部门的“眼光”毕竟有限，要求它们毫无遗漏地对政府及政府官员的全部政治行为进行有效的监督，实际上是不现实的。在这种情况下，“如果没有社会的制衡作用，在政府内部对官员的制约能否有效地防止专制是值得怀疑的；相反，如果以社会制衡为基础，政府内部对官员的制约和政府机关之间的制衡就能有效地防止专制”^①。

① [美] R. 达尔：《民主理论导论》，美国，芝加哥大学出版社 1956 年版，第 22 页。

要建立、健全政府外部的社会制衡机制，至少必须实施以下两项原则：第一，要实行政务公开，保证人民的知情权。知情权（the Right to Know）这个概念，最早出现于西方新闻界，后来发展为受到法律保障的广大公民了解国家政务活动的社会政治权利。如美国，从1946年到1976年的30年间，就先后制定了《行政机关会议公开法》、《情报自由法》、《阳光下政府法》等法律，规定美国政府活动的各种记录和档案材料，只要过了少则两三年，多则上十年的保密期，公民就有权查阅和复制。此外，公民还有权查阅联邦调查局建立的公民个人的档案，并有权要求改正其中的错误或补充材料。至于东方，作为世界上第一个社会主义国家的缔造者，列宁虽然不曾使用知情权这个字眼，但他对政务公开这条原则也是充分肯定的。他曾明确指出“没有公开性而来谈民主是很可笑的”。因为只有整个政治舞台都公开摆在大家面前，就像戏台摆在观众面前一样，才有可能对政治家在政治舞台上的一举一动实行“普遍的监督”^①。这表明，尽管东西方国家的基本制度不同，但只要实行民主政体，只要实施社会制衡，政务公开就是题中应有之义。第二，要实行舆论监督，保证人民的议政权。所谓议政权是指公民有权公开发表自己的政治见解。并且，这一权利的实现决不仅指允许事实上不可避免的街谈巷议的存在，而主要是指公民有权通过新闻媒介和大众传播工具公开地、自由地批评政府、表达政见。应该承认，这一权利在西方至少形式上是有保障的，其自由报刊相当程度上已成为独立于立法、行政、司法三权并从外部对其进行监督的“第四种权力”。但在我国，“莫谈国事”却是一种沿袭了数千年之久的政治传统。十年浩劫期间，毛泽东也曾号召人民“关心国家大事”，但实质上这不过是“运动”群众，好让他们“把无产阶级文化大革命进行到底”的一种手段。^②“四人帮”被粉碎不久，就有学者郑重提出“政治问题可以讨论”。但直到十年后，仍然有人对此提法大加批驳。^③至于舆论监督，其时的一次问卷调查表明，即使是我国高层的知名人士，也有“91.5%认为新闻媒介反映群众呼声太少，特别是为群众参政议政提供的机会和版面太

① 《列宁全集》第5卷，北京，人民出版社1986年版，第448页。

② 《建国以来毛泽东文稿》第12册，北京，中央文献出版社1998年1月版，第99页。

③ 熊复：《我们党反对资产阶级自由化斗争的历史回顾》，北京，《红旗》杂志（内部文稿）1987年第10期。

④ 《中国青年报》，北京，1988年3月4日。

少”^①。毫无疑问，这一切均是与民主政治相矛盾的。既然宪法规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”，规定“言论自由”为公民固有的基本权利，那么仅仅允许学术上的百家争鸣、艺术上的百花齐放，政治问题却不可以讨论，特别是不可以在报刊上公开讨论，不啻是公然违宪与对公民权利的侵犯！

与建设高度民主同时，法制完备也是社会主义初级阶段政治发展长期目标的重要内容。所谓法制完备，通常被理解为“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”四句话。概括起来也就是两条，一是立法要全，二是执法要严。正是基于这种理解，中共十一届三中全会以来，我国在法制建设上主要做了两个方面的工作。一是加速立法。“文革”结束之后不过十年，我国就制定了 53 项新法律，通过了补充及修改某些法律的决定 9 个，通过了有关法律的决议 28 个，地方法规 695 个，行政法规 634 个，等等。二是加强执法。为此恢复了十年动乱中被撤销的人民检察院，恢复了公检法三机关分工负责、互相配合的关系^②；规定了法院和检察院应依照法律规定独立行使审判权、检察权，不受任何行政机关、社会团体和个人干涉；建立了律师制度；加强了司法行政机关建设，等等。

如此理解法制的完备和如此建设完备的法制，究竟是否合理呢？应该承认，经过十年动乱之后，针对我国法律残缺、法纪松弛的实际，把立法的“全”与执法的“严”作为实现法制完备之目标的努力方向，无疑是合情合理的。不言而喻，这也是中共“十六大”所以提出“到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系”的理由。^③然而必须同时指出的是，如果从社会主义初级阶段的政治发展这个长远目标出发，仅仅把法制完备理解为操作意义上的立法的“全”与执法的“严”，就是非常不够的。应该看到，根据我国的历史背景和现实情况，所谓法制完备，首先应该理解为“法”观念本身的根本性转变。

应该承认，自古以来，东西方对“法”的理解就是迥然相异的。实际上，由于政治法律文化背景的区别，拉丁语中的“Jus”与汉语的“法”根本就不可通译。古希腊国家是基于调和平民与贵族争斗的需要而产生的，

^① 实际上，公安机关作为行政机关的专业化职能部门，不可与司法机关并列，这里不过是沿用习以为常的说法对习以为常的事实作表述而已。

^② 中共“十六大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社 2003 年 9 月版。

其历史作用是作为凌驾于社会之上的公共权力将这种斗争控制在秩序的范围之内。所以在西方，法这个概念历史上就含有“法”与“权利”的双重涵义，以规定自由民内部各阶层之间不同的权利与义务关系，由此法就成了“人们互不侵害对方权利的保证”，表现为以规范政府行为为主旨的宪法意识和以保障公民权利为主旨的私法观念的发达。而古代中国的国家却是在氏族之间的征服战争中诞生的。由此而形成的法，就不是凌驾于社会之上的公共权力，而是族姓统治的暴力工具，所谓“杀戮禁诛之谓法”。不言而喻，法在这里就根本不存在任何规范政府行为、保障公民权利的含义。它既非宪法，亦非民法，而纯粹是指刑罚。遗憾的是，就如同法作为公民权利之保证的观念在西方流传下来了一样，法即刑罚的观念也从中国古代一直影响到了当代。不仅在普通老百姓的心中，就是在杰出的政治精英的心中，法也仅仅是“无产阶级专政的工具”，一讲立法就是刑法，一讲执法就是“严打”。至十年浩劫，就根本谈不上依法保障公民权利，当然就更加谈不上依法规范政府行为了。这种情况表明，从“有法可依、有法必依”这两个方面来建设完备的法制固然不错，而且也确是我国法制建设的当务之急，然而若从社会主义初级阶段政治发展的长远目标来看，更多地应该是要注重“法”观念的根本转换，即不仅要把法视为惩治反社会行为的强制性工具，更要把法视为保障公民权利、规范政府行为的手段。一方面，凡是法律不禁止的，公民都有权利做；另一方面，凡是法律没授权的，政府都无权力去做。毕竟马克思说得好：“法律不是压制的手段……恰恰相反，法律是肯定的、明确的、普遍的规范，在这些规范中自由的存在具有普遍的、理性的、不取决别人的任性的性质。法典就是人民自由的圣经。”^①

除了高度民主和法制完备这一长期目标，根据从中共“十三大”到中共“十六大”政治报告的精神，所谓社会主义初级阶段政治发展的近期目标，是要在我国建立一个有利于提高效率、增加活力和调动各方面积极性的领导体制。

如何使庞大而复杂的政治机器的运转富有效率，是有国家以来便一直困扰着政治学家和行政管理学家的重大问题。经过艰苦的实践与探索，他

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，北京，人民出版社1956年12月版，第7页。

们研究的结果证实了“结构分化与有效作为之间的关系”^①。一方面，要使行政富有效率，就必须使其结构高度分化，使结构内的角色从多功能向专门化转变，所谓各司其职、各负其责。另一方面，要使行政富有效率，还必须使高度分化的结构同时高度一体化，使之成为一个有机的整体，使结构中的各个部门、各个角色互相协调，互相配合。

从我国的实际情况出发，要实现作为社会主义初级阶段政治发展近期目标之一的高效行政，至少需要从以下三个方面考虑我国现行政治体系的“结构分化”：

第一，是横向的结构分化，主要是党政分开。其实关于党政分开问题，早在主持晋冀鲁豫抗日根据地政权建设的年代，邓小平就曾经有过相当精辟的论述。其时他曾指出，中共全党都要警惕“忽视民主和以党治国”的观念作怪。比如“误解了党的领导，把党的领导解释为‘党权高于一切’，遇事干涉政府工作，随便改变上级政府法令；不经过行政手续，随便调动在政权中工作的干部；有些地方没有党的通知，政府法令行不通，形成政权系统中的混乱现象。甚至有把‘党权高于一切’发展成为‘党员高于一切’者，党员可以为非作歹，党员犯法可以宽恕。其结果怎样呢？结果非党干部称党为‘最高当局’（这是最严酷的讽刺，不幸竟有人闻之沾沾自喜！），有的消极不敢讲话，有的脱离我们以至反对我们，进步分子则反为我忧虑。结果群众认为政府是不中用的，一切要决定于共产党。于是要钱的是共产党，要粮的是共产党，政府一切法令都是共产党的法令，政府一切错误都是共产党的错误，政府没有威信，党也脱离了群众。这实在是最大的蠢笨！结果党的各级指导机关日趋麻木，不细心地去研究政策，忙于事务上的干涉政权，放松了政治领导”，等等。为了纠正以上种种“忽视民主和以党治国”的政治弊端，邓小平当年即强调：“党要细心地研究政策，正确地决定政策，并经过行政机关或民意机关中的党团，使党决定的政策成为政府的法令和施政方针。党的指导机关只有命令政府中党团和党员的权力，只有于必要时用党的名义向政府提出建议的权力，绝对没有命令政府的权力。”而政府中的党团的义务则是“受领党给予的训令、命令和指示，把党的政策、党的决定，依靠自己的努力，取得

^① [美] C. 阿尔蒙德：《比较政治学》，上海，上海译文出版社1987年2月版，第69～72页。

行政机关或民意机关的同意，把党的主张变成政府的主张，并使之付诸实行”。就党团本身而论，“党团没有超政权的权力，没有单独下命令下指示的权力，它的一切决议，只有经过政府通过才生效力。要反对把党团变成第二政权的错误”。^① 进入改革开放新时期以后，通过总结中华人民共和国成立以来党政不分的经验教训，邓小平在《关于政治体制改革问题》的著名讲话中又指出：“效率不高同我们的机构臃肿、人浮于事、作风拖拉有关，但更主要涉及党政不分，在很多事情上党代替了政府工作，党和政府很多机构重复。”^② 根据邓小平所说的这种情况，所谓党政分开首先就必须严格划分党政各自不同的职能。执政党不应该包办代替政府的行政工作，“今后凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定”^③。其次，执政党应该集中精力实施政治领导即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。必须改变以往那种直接干涉政府工作的做法，而要采取新型的政治领导方式，即使执政党的主张经过法定程序变为国家意志，通过党组织的活动和党员的示范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。再次，根据政治职能的划分和领导方式的改变，执政党必须调整党的组织形式和工作机构。各级党委不应再设立不在政府任职但又分管政府工作的专职书记、常委。党委办事机构要少而精，与政府机构重叠对口的部门应当撤销，其所管理的行政事务应转由政府有关部门管理。政府各部门的党组各自向批准其成立的党委负责，不利于政府工作的统一和效能，亦应撤销。党的纪律检查委员会不宜处理法纪和政纪案件，而应当集中力量管好党纪，协助党委管好党风。由上级行政部门党组织垂直领导的企事业单位的党组织，也应改由所在地方党委领导，等等。^④

第二，所谓横向结构分化，还包括在实行党政分开的同时，行政机关本身的结构也要进一步分化和专门化。作为行政主体，政府应适应市场经济转型，抓住职能转变这个关键进行政府工作机构的改革，以克服政府机

① 《邓小平文选》第1卷，北京，人民出版社1994年10月版，第10-19页。

② 《邓小平文选》第3卷，北京，人民出版社1993年10月版，第176-180页。

③ 《邓小平文选》第2卷，北京，人民出版社1994年10月版，第339页。

④ 中共“十三大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版。

构庞大臃肿、层次过多、职责不清、互相扯皮等消极现象，以建立一个符合现代管理要求的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。为此，应按照经济体制改革和政企分开的要求，合并裁减企业管理部门和综合部门内部的行业管理机构，使政府对企业由直接管理为主转变为间接管理为主。要从机构配置的科学性和整体性出发，加强决策咨询和调节、监督、审计、信息部门并转变综合部门的工作方式，提高政府对宏观经济活动的调节控制能力。要加强行政立法，为行政活动提供基本的规范与程序。要层层建立行政责任制，提高行政工作质量和效率。要遵循行政诉讼法，加强对行政工作和行政人员的监察，追究其失职、渎职与违法、违纪行为，等等。

第三，是纵向的权力下放，即“凡是适宜下面去做的事情，都应由下面决定和执行”。早在1980年邓小平就曾在《党和国家领导制度的改革》一文中指出：“我们各级领导机关都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么多繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。”^①针对这种情况，首先，在中央和地方的关系上，要在保证全国政令统一的前提下，逐步划清中央和地方的职责，做到地方的事情地方管，中央的责任限于提出大政方针和进行监督。其次，在政府同国有企事业单位的关系上，要按照自主经营、自主管理的原则，将经营管理权下放到企事业单位，逐步做到各单位的事情由各单位自己管，政府的责任限于按照法规政策为企业事业服务并进行监督。再次，在党和政府同群众组织的关系上，要充分发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用，逐步做到群众的事情由群众自己依法去办，等等。^②

社会主义初级阶段政治发展近期目标的第二项内容，是增强我国的领导体制的活力。

所谓活力，是指将领导体制作为“一个有生命的东西”来看待时，它

① 《邓小平文选》第2卷，北京，人民出版社1994年10月版，第328页。

② 中共“十三大”政治报告，《政治文明全书》，郑州，河南人民出版社2003年9月版。