

发展新理念丛书

政治现代化：

科学执政 民主执政 依法执政

◆董建萍 主编

政治 现代化

Zhengzhixianhua
Kexuezishang Minzhuzhizheng Yifa zhizheng



浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

政治现代化：

科学执政 民主执政 依法执政

Zhengzhi Xiandaihua

Kexuezhizheng Minzhuzhizheng

Yifazhizheng

◆董建萍 主编



浙江人民出版社

ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政治现代化：科学执政、民主执政、依法执政/董建萍主编. —杭州：浙江人民出版社，2010.1

(发展新理念丛书)

ISBN 978 - 7 - 213 - 04044 - 3

I. 政… II. 董… III. 中国共产党—执政—党的建设—研究 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 056672 号

书 名 政治现代化：科学执政、民主执政、依法执政

作 者 董建萍 主编

出版发行 浙江人民出版社

杭州市体育场路 347 号

市场部电话 (0571)85061682 85176516

责任编辑 王 鑫

责任校对 张志疆

封面设计 罗信文

电脑制版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 浙江新华印刷技术有限公司

开 本 710×1000 毫米 1/16

印 张 14.5

字 数 20.8 万

插 页 2

版 次 2010 年 1 月第 1 版 · 第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 213 - 04044 - 3

定 价 28.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

发展新理念丛书编委会成员

编委会主任 沈立江

总 主 编 郑仓元

成 员 (按姓氏笔画排序)

刘振华 李 焰 陈立旭 胡承槐 徐明华

郭祥才 曹文彪 董建萍 董根洪 程学童

序

沈立江

干部教育培训工作是干部队伍建设的战略性、基础性工程。党校是干部教育培训的主渠道、主阵地，在实现党的十七大提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的目标中肩负着重要的历史使命。

教学是党校的中心工作，而教材建设是做好教学工作的重要基础。党校教学要围绕中心、服务大局，努力实现为科学发展服务，为干部健康成长服务，为我省全面推进“两创”总战略、全面建设惠及全省人民的小康社会服务，就必须进一步深化教学改革、提升教学品质、打造教学品牌。适应形势发展的要求，紧密联系浙江实际和学员对教学的需求，编写一批全面反映马克思主义中国化最新成果、改革开放以来人民群众在实践中创造的新鲜经验和学科研究的最新成果，具有时代特征、浙江特点、党校特色的干部教育培训教材迫在眉睫。这不仅能为全省党校教师搞好教学提供基本依据，为学员学习提供辅助资料，也有利于进一步提高党校教育培训的规范性、针对性和实效性。为此，省委党校组织精干力量，编写了“发展新理念”系列教材。本系列教材围绕“全面贯彻落实科学发展观，全面建设惠及全省人民小康社会”这一主线，涵盖了经济、政治、社会、文化、法治和党的建设各个方面，具有较强的理论性和系统性。既是党校教育培训的基本教材，也可作为广大干部群众在职学习的参考读物。

党的十七届四中全会向全党提出了建设马克思主义学习型政党的战略任务。编辑出版这套系列教材正当其时。希望省委党校和全省各级党校充分发挥这套系列教材的应有作用，并根据形势变化和学员的需求，有针对性地编写更多高质量的培训教材，为推进学习型社会建设、马克思主义学习型政党建设作出应有的贡献。

2009年12月

Contents 目录

第一章 政治现代化的基本问题	1
第一节 政治现代化的理论内涵	2
一、现代化理论的产生及特征	2
二、关于政治现代化的一般理论	4
三、在马克思主义指导下认识政治现代化问题	10
第二节 政治现代化的制度要素	13
一、政治现代化的进程	13
二、政治现代化的制度要素	18
第二章 中国政治现代化的发端	25
第一节 清末民初的宪政尝试	25
一、戊戌变法和清末预备立宪	25
二、孙中山的民主宪政思想	28
三、民国初年的政治状况(1912—1927)	30
第二节 中国国民党统治时期的政治特征	33
一、国民党“训政”时期的独裁政治	34
二、中共根据地和解放区的民主实践	37
第三节 中国特色社会主义民主制度的确立	40
一、新中国成立初期的政治协商会议制度和“共同纲领”	40
二、“五四宪法”和中国社会主义民主制度的正式确立	44

第二章 新时期的中国政治体制改革	49
第一节 政治体制改革的背景和问题聚焦	49
一、中国政治体制改革的背景	50
二、中国政治体制改革的问题聚焦	54
第二节 政治体制改革和民主政治建设的指导理论	60
一、邓小平的政治体制改革思想	61
二、新时期历届全国党代会对政治体制改革和民主 政治建设的理论阐述	62
第三节 新时期中国特色社会主义民主政治的重要进展	71
一、新时期政治体制改革的阶段划分	72
二、政治体制改革和民主政治建设的重要成果	76
第四章 政治发展与中国共产党的执政能力建设	82
第一节 中国共产党面临的机遇和挑战	83
一、当今世界发展的基本状况和特点	83
二、当代中国的国情及基本特点	86
三、中国共产党自身发展的现状及特点	89
第二节 政治现代化与执政党的执政能力建设	95
一、加强党的执政能力建设的指导思想和总体部署	96
二、加强党的执政能力建设的总体目标	99
三、加强党的执政能力建设的主要任务	103
第五章 科学执政	108
第一节 科学执政的内涵、意义及要求	108
一、科学执政的内涵及其意义	109
二、科学执政的要求	111
第二节 中国共产党执政的主要经验教训	115
一、党的执政方式的历史演变	116

二、党的执政方式的改革及其主要经验总结	120
第三节 现代政党政治中的执政规律探索	128
一、若干基本的规律性要求	128
二、执政党运作的基本原则与提高执政能力	131
 第六章 民主执政	134
第一节 民主执政的内涵、意义及要求	134
一、民主执政的内涵及其意义	134
二、民主执政的要求	139
第二节 切实加强党内民主建设	142
一、发展党内民主的必然性	142
二、当前发展党内民主的基本思路	144
第三节 积极推进人民民主发展	151
一、坚持和完善人民代表大会制度	152
二、切实推进基层民主建设	156
第四节 坚持和完善多党合作和政治协商制度	164
 第七章 依法执政	170
第一节 依法执政的意义、内涵及要求	171
一、依法执政的提出及意义	171
二、依法执政的科学内涵	175
三、依法执政的基本要求	178
第二节 积极推进依法治国进程	180
一、依法治国历程的简要回顾	180
二、依法治国的现状评估：成就与问题	182
三、积极推进依法治国的基本举措	186
第三节 完善司法体制，保障社会公平正义	188
一、司法活动在维护社会公平正义方面具有重要作用	188
二、司法公正呼唤完善的司法体制保障	191

三、改革司法体制推进司法公正	194
第八章 坚定不移推进社会主义民主政治建设	198
第一节 坚持中国特色社会主义政治发展道路	198
一、发展民主是中国共产党始终不渝的奋斗目标	199
二、中国的民主发展必须符合中国国情和国家利益	200
三、必须随着经济社会发展而不断深化政治体制改革	202
第二节 提高宪法在国家政治生活中的权威	203
一、宪政是人类政治文明和现代民主的普遍要求	203
二、执政党应该在贯彻和实施宪法方面作出表率	208
第三节 发挥社会与国家的良性互动作用	211
一、中国公民社会的兴起及特点	211
二、中国公民社会的特点	214
三、扩大公民有序的政治参与	218
后记	222

第一章 政治现代化的基本问题

中国社会主义现代化的总体布局包括经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。政治现代化是社会主义发展的重要目标。中国人民坚持中国特色社会主义政治发展道路，同时并不排斥人类政治文明成果，重视吸收近现代以来人类社会创造的所有政治文明的有益成分。

在人类历史发展的长河中，现代化只有短短几百年，但是其所取得的伟大成就则完全改变了人类的生活方式和思想方式。就现代化的根本内容而言，人类社会是要实现从传统社会向现代社会的转变。政治现代化是现代化的一个特定领域，它要求实现政治生活的民主化、法治化，实现从传统的专制、集权、人治的政治社会向现代、民主、法治、宪政的政治社会的转变。从历史事实来看，政治现代化发端于西方发达资本主义国家，在这个过程中，西方国家为人类社会创造和积累了一定的经验和政治文明成果。但是，世界的多样性决定了在政治现代化的问题上，不同国家和地区基于各自不同的现实可以有不同的选择。第二次世界大战后，许多发展中国家按照西方的现代化模式进行实践，其政治发展并不顺利，有的陷入长期社会动荡的困境。西方主导的政治现代化道路和模式受到质疑。与此同时，传统的社会主义国家也进行了现代化（包括政治现代化）的探索和努力，积累了诸多的经验和教训。政治现代化的某些通行的制度要素体现了民主政治的规律性要求，是政治现代化过程中需要关注的重要问题，这些制度性要素不仅是政治现代化的重要标志，更是政治现代

化的制度保障。

第一节 政治现代化的理论内涵

在当代世界的社会科学图谱中,关于现代化的研究独树一帜,影响深远。这一理论兴起于 20 世纪 50—60 年代。作为现代化研究的一个领域,政治现代化理论以关注传统政治体系向现代政治体系转型为核心,以建立现代民主政治为目标。了解政治现代化理论的主要内容,对于我们了解当代民主政治发展的若干背景,帮助我们进行正确的抉择和应对,具有积极意义。

一、现代化理论的产生及特征

“现代化”(modernization)一词,早在 18 世纪 70 年代就出现了。根据《韦伯词典》的定义,现代化有两个基本词义:(1) 成为现代的,适合现代需要的;(2) 大约公元 1500 年以来人类社会出现的新特点、新变化。把现代化辟为一个专门的理论体系加以研究和发展,主要是 20 世纪 50 年代之后的事情。

第二次世界大战之后,世界兴起了民族解放运动,一大批原来处于西方国家殖民统治和殖民压迫之下的亚非拉民族国家纷纷宣布独立。这些新独立的国家各方面体制落后,文化、教育、医疗卫生等均不发达,因此在自身的发展过程中面临巨大的压力,尤其受到欧美工业化国家的强势竞争。如何应对发达工业化国家的挑战,寻找有利于自身的发展途径和模式,制定符合本国实际情况的发展政策和现代化战略,成为诸多新兴国家的迫切需要。面对这种现实,一大批学者和研究机构开始致力于针对落后国家和地区的现代化理论研究,希望建立一种可供发展中国家运用的“新”理论、可为新独立的民族国家普遍接受的“新”价值观和意识形态。现代化理论正是在这样的背景下产生的。

20 世纪 50 年代,美国一批敏锐的经济学家、政治学家和社会学家开始了现代化理论的研究。1951 年 6 月,在美国《文化变迁》(美国经济增

长委员会主办的学术性刊物)编辑部举办的一次学术讨论会上,与会学者在讨论贫困、经济发展不平衡等问题时,使用了“现代化”这一专用名词来分析从农业社会向工业社会的转变,从此这一术语不胫而走。1958年,丹尼尔·勒纳在《传统社会的消逝:中东现代化》一书中也指出,从传统社会向现代社会的转变就是现代化。1959年,美国比较政治学委员会召开了政治现代化讨论会,随后出版了《发展中地区的政治》(阿尔蒙德和科尔曼,1960),专门研究发展中国家和地区的政治现代化问题。在之后的60年代,欧美又陆续出版了一批有影响力的现代化研究论著,如列维的《现代化和社会结构》(1966)、布莱克的《现代化的动力:比较历史研究》(1966)、艾森斯塔德的《现代化:抗拒与变迁》(1966)、维纳的《现代化:增长的动力》(1966)以及亨廷顿的《变革社会中的政治秩序》(1968),现代化理论基本形成。到了20世纪的70—80年代,尽管遇到了诸多挑战,现代化理论依然发展强劲,并形成了鲜明的流派。

由此可见,目前学术界所说的现代化理论,主要是指20世纪50年代兴起的,以不发达国家和地区如何实现经济、政治、文化及社会的现代性转型为研究主题的理论体系。这是一种综合性的理论,涉及经济学、政治学、社会学、历史学等诸多学科。

关于现代化理论的内涵,以下看法可供参考。

美国学者布莱克认为,现代化理论把以下四个方面作为自己的特定研究范围:第一,这一理论重视研究前现代社会中存在的有利于或阻碍现代化的各种因素。第二,这一理论把反映在科学革命和技术革新中的知识进展看作社会变革的动力,认为正是人类知识的进展使这类社会变革区别于过去的任何变革。第三,这一理论研究和检验某个社会在政治、经济、社会、文化、科学等进步所提供的一系列可能性面前利用这些因素的能力。第四,这一理论重视研究和评价某个社会的领导者如何利用各种政策去改造传统制度和传统观念,其目的在于判别如何利用可行的政策来有选择地借鉴先进的现代社会经验,并推动现代化的进程。^①一般而言,现代化的过程被认为是“传统性”日益减弱或减少,“现代性”不断增强。

^① [美]布莱克编:《比较现代化》,杨豫、陈祖洲译,上海译文出版社1996年版,第5页。

或扩大的过程。

关于现代化的一般特性，哈佛大学教授亨廷顿将它们概括为以下九个方面^①：

第一，现代化是革命的过程。从传统性向现代性的转变必然涉及人类生活方式根本的和整体的变化。

第二，现代化是复杂的过程。它包含着人类思想和行为的一切领域的变化。

第三，现代化是系统的过程。一个因素的变化必将联系并影响其他各种因素的变化。

第四，现代化是全球化的过程。现代化起源于15—16世纪的欧洲，但自第二次世界大战后已经成为全球现象。

第五，现代化是长期的过程。西方国家用了几个世纪实现现代化，发展中国家也需要花费一定的时间才能够完成现代化。

第六，现代化是有阶段的过程。从传统社会向现代社会的转变一般要经历启动、起飞、基本完成等若干个不同的阶段。

第七，现代化是同质化的过程。传统社会差异很大，现代社会可能会最终形成一个“世界国家”。

第八，现代化是不可逆的过程。虽然现代化过程中某些方面可能出现暂时的挫折和偶然的倒退，但整体上现代化是一个长期的不可逆转的趋向。

第九，现代化是进步的过程。从长远看，现代化能增进全人类在文化和物质方面的幸福，符合人心所向。

二、关于政治现代化的一般理论

政治现代化指现代化在政治层面或政治领域的体现。根据我们介绍的现代化理论，政治现代化主要就是指传统政治体系向现代政治体系的整体转变过程，有些学者也以“政治发展”概括这个过程。西方政治现代

^① [美]亨廷顿：《导致变化的变化：现代化、发展和政治》，载[美]布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，第44—48页。

化理论的主要代表人物有伊斯顿、布莱克、艾森斯塔德、阿尔蒙德、阿普特和亨廷顿等，这些学者中有多名美国学者。在第二次世界大战后，美国成为世界霸主之一，美国的政治模式被强烈推荐为落后国家和地区政治变革的样板。就美国本身而言，这利于有效地实现其全球战略，并在美苏争霸的格局中吸引新兴民族国家的追随。但是，从西方学术研究的特性而言，也不能把学者的观点完全看做官方意识形态或等同于官方主张。

就政治现代化研究而言，从阿尔蒙德等的《发展中地区的政治》到亨廷顿的《变革社会中的政治秩序》，基本上形成了两个阶段的理论体系。用亨廷顿自己的话来说就是，“从 50 年代末到 60 年代初，这一领域的学者主要专注于民主的先决条件和民主制的发展，这里民主几乎完全是按西方模式定义的。到 60 年代后期，许多观察家指出，研究发展问题的政治学家格外注意到政治秩序与政治稳定问题”^①。这里的背景是，在 20 世纪 50—60 年代，刚刚从殖民主义体系中独立出来的民族国家，首先迫切需要解决本国的政治架构问题，因而建立民主制度、解决民主的先决条件成为政治发展的主要问题。但到了 60 年代后期，人们发现，许多国家在盲目追求民主化的过程中，出现了一系列的负面问题，如社会矛盾激化、军人干政、威权政府重现等，这就促使学者们重点去思考民主和稳定的关系，关注民主发展过程中的政治秩序问题。

以下是西方学者关于政治现代化的代表性观点，供读者参考。

布莱克认为，政治领域的现代化主要体现为：（1）承担协调和控制职能的中央权力结构与构成社会的个人与群体之间的互动关系。（2）国家官僚政治的发展水平。其衡量指标为政府机构人员结构规模的大小和专门化程度，中央政府机构的经费支出与地区和地方政府机构经费支出的对比。（3）政治制度的运作效率。其具体表现为它维持秩序、不用暴力而能持续统治和获得公民支持的能力。（4）个人参与政府决策的程度。它可以通过选举产生的地方、地区和全国的代议制机构等社会正式机构，也可通过政党和利益集团等非正式的社会机构，以及政治的、经济的、道

^① [美]亨廷顿等：《现代化：理论与历史经验的再探讨》，上海译文出版社 1993 年版，第 332 页。

德的等其他的社会利益集团对政治决策的影响来衡量。(5) 政治思想意识状况。特别是这些政治思想意识作用于公私部门的时候。^①

以色列政治学者艾森斯塔德在《现代化：抗拒与变迁》一书中认为，政治现代化包括以下几个分析指标：(1) 国家主权的合法性来源。传统社会国家主权的合法性来自神授，而现代社会国家主权的合法性来自人民的世俗认同，并对公民负责。(2) 政治权力分配的对象和范围。传统社会的政治权力只在少数特权阶级和阶层中分配，大多数社会成员不享有政治权力，而现代社会政治权力不断“分布”到广泛的社会群体，甚至最终分布到全体成年公民。政治权力把公民结合在一个大家同意的道德秩序中。(3) 社会结构，特别是中央机构权力的强化。传统社会常常领土狭小，社会机构的权力范围常常限于一定的地理范围甚至一小块领土上，而现代社会的社会机构，包括中央的、法律的、行政的和政治的机构的权力随着领土范围的不断扩大而得到同步强化。(4) 公民参与政治过程和公共政策制定的程度。传统社会的统治者不承认其子民作为政策对象和受惠者对于政策合法化的重要性与必要性，而现代社会的民主政府允许其公民在政治自由、福利和文化政策方面表达自己的意见和主张。^②

美国学者沃德和拉斯托提出政治现代化有以下几个特征：(1) 有一个高度差异和功能专门化的政府组织体制，即一个部门不能履行所有的政治职能；(2) 这种政府机构内部具有高度一体化，政治职能的专门化不妨碍政令统一畅通；(3) 理性的、世俗化的政治决策程序，决策机构有规范的信息渠道，保证各种信息畅通；(4) 政治决策和行政决策数量多、范围广、效率高；(5) 人民对本国的历史领土和民族性有广泛而有效的认同；(6) 人民有广泛的兴趣积极参与政治，虽然他们未必参与决策；(7) 政治职务的分配是依据个人的成就而不是依据裙带关系；(8) 独立的司法制度。^③

亨廷顿认为，政治现代化最关键的内容可以大致归结为三个基本方面：(1) 政治权威的理性化，即由单一的、世俗化的、全国性的政治权威，

^① [美]布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社 1996 年版，第 9 页。

^② [以]艾森斯塔德：《现代化：抗拒与变迁》，恩格尔伍德—克利夫斯 1996 年版，第 2 页。

^③ [美]沃德和拉斯托编：《日本和土耳其的政治现代化·前言》，普林斯顿大学出版社 1964 年版，第 6—7 页。

取代各种传统的、宗教的、家族的或种族的政治权威。这种高度理性的政治权威对外坚持民族国家的主权,以抵制外国的影响;对内坚持中央政府的主权,以控制协调地方性和区域性权力。政治现代化意味着国家的有效整合,政治权力集中于公认的公共机构中。(2) 政治结构的分化,即政治功能的专业化。各种专门的职能,如法律、军事、行政和科学,都应该由专门化的公共机构去执行,应从政治王国中分离出来。科层组织变得更精密、更复杂、更有纪律性,职位和权力的分配越来越以个人的成就为标准。(3) 参政的扩大化,即全社会各阶层广泛地参与政治。在现代国家中,不管是动员性参与还是自主性参与,公民已经直接、间接置身于各种政府事务中,并接受其影响。社会已经创立能够组织这种参与的政治制度,这是政治现代化的最基本要素。亨廷顿还指出,要达到现代化的三个标准,首先要满足以下两个前提,一是国家适应能力的增强,能不断推动社会的经济改革;二是有能力将新生的社会力量纳入制度之内。^①

政治现代化理论十分重视对现代化模式的研究。所谓政治现代化模式,是对各个国家、地区不同政治现代化道路和途径的抽象理论概括。学者们给出的政治现代化模式(道路)主要有:

美国学者摩尔通过对现代化历史的经验事实的比较研究,阐述了政治现代化的三种历史道路:以英美法为代表,通过资产阶级革命实现西方式民主的模式;以德日为代表,通过自上而下改良实现资本主义工业发展与繁荣但日后演变为法西斯主义的模式;以俄中为代表,通过革命实现向共产主义(社会主义)转变的模式。摩尔承认,可能还会有第四种模式,如以印度为代表的模式,即通过非暴力不合作和改良运动而实现政治民主化,但是他不能肯定这种模式能否成为一种具有现实性的独立类型。^②

美国学者布莱克根据实现政治现代化过程中政治领导人及其政策所面对的社会政治问题特征来划分政治现代化的模式,他将 170 多个国家和地区的政治现代化划分为七种范式:一是英国和法国模式,率先实现

^① [美]亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平等译,华夏出版社 1988 年版,第 35 页。

^② [美]摩尔:《民主和专制的社会起源》,拓夫等译,华夏出版社 1987 年版,第 334—336 页。

政治现代化，未受到激烈的外来干预，政治变革所依据的是国内各种利益的冲突与平衡；二是美国、加拿大、澳大利亚和新西兰等，其政治现代化的标志性特征是脱离了母国的传统社会结构；三是德国、西班牙、葡萄牙、荷兰、波兰等欧洲国家，政治现代化过程受到外国模式的决定性影响，而且民主建设的过程漫长而艰难；四是阿根廷、墨西哥等 20 多个拉丁美洲国家，政治现代化受外国模式影响的程度更深，尤其是受到德国等后发国家模式的影响；五是俄国、日本、中国、伊朗、土耳其等国家，政治现代化未直接受到外来干涉，但受率先实现现代化国家的间接影响，它们本质上属于自主地实现现代化，并且具有源远流长的国土与人口的连续性；六是埃及、印度、马来西亚等 50 多个国家和地区，经历过殖民统治，其悠久的传统文化在适应现代性的过程中能够与更现代的（殖民）监护社会的文化相互作用；七是撒哈拉沙漠和大洋洲近 50 多个国家和地区，也经历过殖民统治，本国没有充分发展的宗教、语言和政治体制，面临现代性挑战时不容易适应。^①

亨廷顿根据政治现代化过程中政治权威合理化、政治结构分化和参政扩大化三项内容的出现顺序及发展程度的差异，把西方发达国家的政治现代化划分为三种模式：①欧洲大陆模式。这种模式显现出权威合理化和结构分化明显先于参政的扩大，表现为首先由统一国家取代了中世纪的封建公国，人民对国家的忠诚取代了对教会和（公国）王朝的忠诚，这种模式强调的是政治职能的区分和中央政府权力的集中。②英国模式。英国也实现了权力集中化，在性质上与大陆模式相似，但英国的权力中心是议会而非国王。③美国模式。美国的民间参政扩大要比欧洲国家早，而且范围也广泛得多，特点是政治职能的融合和中央权力的分立。

至于发展中国家的政治现代化，美国学者阿尔蒙德根据政治能力、政治参与、经济增长速度和分配等四个方面的指标差异，概括了第三世界国家政治现代化的五种模式：①民主的平民主义模式。即建立议会民主型政体和市场经济，包括亚非拉的多数新兴国家，如印度、加纳等，有些国家遭受军事政变后向独裁—技术型转变，如印度尼西亚。②独裁—技术型

^① [美]布莱克：《现代化的动力》，段小光译，四川人民出版社 1988 年版，第 94 页。