

Institutional Innovation and
the Development of Nation-state:
China's Exploration

制度创新与 国家成长

◎ 林尚立 等著

中国的探索

天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

**Institutional Innovation and
the Development of Nation-state :
China's Exploration**

制度创新与

◎ 林尚立 等著

国家成长

—— 中国的探索

图书在版编目(CIP)数据

制度创新与国家成长:中国的探索/林尚立等著
天津:天津人民出版社, 2005. 3
ISBN 7-201-04988-7

I. 制... II. 林... III. 政治制度—研究—中国—
现代 IV. D621

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第013664号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路35号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

昌黎太阳红彩色印刷公司印刷 新华书店经销

*

2005年10月第1版 2005年10月第1次印刷

880×1230毫米 32开本 18.25印张 2插页

字数:460千字 印数:1-3,000

定 价:36.00元

目 录

CONTENTS

导 论 走向现代国家:对改革以来中国政治 发展的一种解读 / 1

第一节 现代社会与现代国家:马克思的理论 / 1

第二节 中国国家成长的历史逻辑 / 6

第三节 国家权力与社会改造:改革前的
中国政治 / 9

第四节 政治经济体制改革与现代社会发育 / 12

第五节 市场经济与中国政治形态转型 / 16

第六节 走向现代国家:建设社会主义政治
文明的必需趋向 / 19

第一篇 合法权力

第一章 从修宪到宪政:当代中国的政治发展 / 29

第一节 宪法与宪政 / 29

第二节 中国的修宪:一种政治学解释 / 35

第三节 中国的宪政之路:政党立宪与新宪政
模式的形成 / 40

第四节 小结 / 44

第二章 规范与生成:1992年以来党内民主**制度创新研究 / 46****第一节 规范:文本制度的供给与党内民主的****制度保障 / 46****第二节 生成:社会转型的压力与制度实质性****创新 / 53****第三节 1992年以来党内民主制度创新情况****及其绩效分析 / 65****第四节 结论 / 85****第三章 开发民主:在运行选举制度中推进民主 / 87****第一节 选举制度在各个层面运行 / 88****第二节 选举制度运行的实际状况 / 99****第三节 选举制度创新的绩效分析 / 106****第四节 制度创新的政治评价 / 111****第二篇 程序政治****第四章 立法程序:规范立法的程序与制度 / 119****第一节 立法程序的创新与完善 / 119****第二节 规范立法的现实基础与程序安排 / 129****第三节 立法程序建设的绩效评估 / 141****第四节 立法程序化的政治意义 / 145****第五章 决策程序:推进执政的科学化和民主化 / 149****第一节 决策程序化的发展历程 / 151**

第二节 从重要文件起草透视决策程序 / 158

第三节 决策程序的冲突与规范 / 165

第四节 决策程序化与政治体制改革 / 169

第六章 行政程序:建立依法行政的政府 / 172

第一节 行政程序与行政程序制度 / 172

第二节 行政程序的制度创新 / 174

第三节 行政程序制度创新的绩效分析 / 188

第四节 行政程序制度创新的政治评价 / 201

第七章 司法程序:从制度上保障司法公正 / 207

第一节 90年代以来司法程序的制度创新 / 207

第二节 司法程序制度创新的绩效分析 / 211

第三节 司法程序创新与公正司法 / 218

第三篇 有效政府

第八章 特区与开发区:政府管理体制变革的试验

空间 / 229

第一节 以特区与开发区为空间的制度创新 / 233

第二节 特区和开发区制度创新的政策资源 / 238

第三节 特区和开发区制度创新的改革效应 / 245

第四节 结论 / 253

第九章 政府与市场:政府组织体制创新 / 256

第一节 机构改革与职能转变的联动 / 257

第二节 政府组织体制变革的措施及其成效 / 260

第三节 从“全能政府”到“有限政府” / 266

第十章 规范中央与地方关系:分税制改革的政治

意义 / 274

第一节 “分税制”政府财政制度创新的背景 / 276

第二节 分税制实施中的利益重组与博弈 / 281

第三节 分税制与中央宏观调控能力的逐步
提高 / 289

第四节 分税制后的中央与省级政府的
“资金集中逻辑” / 296

第五节 二元空间下的省级政府 / 301

第六节 分税制改革的政治意义 / 309

第十一章 打造公职队伍:干部人事制度的

变迁与创新 / 311

第一节 分化之后的整合:干部人事制度变迁的
历史线索 / 312

第二节 制度创新与发展:干部人事工作的现实
取向 / 325

第三节 战略性人才开发:干部人事制度建设的
绩效评估 / 336

第十二章 遏制腐败:廉政制度的建设与完善 / 341

第一节 反腐倡廉的制度建设 / 342

第二节 反腐倡廉的制度运作及其绩效分析 / 354

第三节 反腐倡廉制度建设的政治分析 / 358

第四篇 协商民主

第十三章 民主与团结:政治协商制度的发展 / 373

第一节 政治协商制度的体制创新 / 374

第二节 创新制度的运行及其绩效 / 383

第三节 以“参政议政”带动“协商政治” / 392

第十四章 建立和谐社会:社会协商制度的成长 / 399

第一节 信访制度 / 400

第二节 听证制度 / 404

第三节 调解制度 / 418

第四节 工青妇系统 / 424

第十五章 特别专职常委:增强人大代议能力的

制度尝试 / 431

第一节 特别专职常委制度的缘起 / 433

第二节 实行特别专职常委的制度效果 / 438

第三节 制度创新的绩效分析 / 444

第四节 制度创新的政治分析 / 447

第五篇 自主社会

第十六章 乡村民主:村民自治的制度分析 / 457

第一节 村民自治制度的发展简史 / 457

- 第二节 村民自治制度的构成 / 463
- 第三节 村民自治的制度分析 / 470
- 第四节 村民自治制度的绩效评估 / 478

第十七章 社区民主:城市基层自治制度的发展 / 481

- 第一节 变革前的制度设计及其内卷化 / 481
- 第二节 制度变革的若干维度 / 486
- 第三节 价值评价与制度反思 / 496

第十八章 企业民主:职工权利与企业民主管理 / 504

- 第一节 1992 年以来企业民主制度创新 / 504
- 第二节 1992 年以来企业民主制度的运作 / 513
- 第三节 企业民主制度的制度绩效 / 520
- 第四节 从“庇护制”民主到“契约制”民主 / 526

第十九章 社会组织:社会发育的制度空间 / 530

- 第一节 蓬勃发展的民间组织或中介组织 / 532
- 第二节 市场中介组织的发育和成长 / 536
- 第三节 行业协会的发育和成长 / 553

结束语 制度建设在现代国家成长中的价值 与意义 / 559

参考文献 / 567

后记 / 574

导 论

走向现代国家：对改革以来 中国政治发展的一种解读

1978年以来的中国社会发展，是在改革开放的主题下展开的。从中国社会发展的内在逻辑来看，改革开放以来的发展具有革命性的意义。因为，改革开放不仅给这个社会以生机和活力，而且更为重要的是为这个社会提供了新的制度安排和发展逻辑，在这其中，1992年开始建立的社会主义市场经济体制起了决定性作用。历史唯物主义表明，经济的变革必然带来社会交往关系和社会结构的变迁，从而要求上层建筑在观念、制度与组织上做出相应的反应。中国政治发展的最直接动力，就来自经济与社会变革的这种要求。社会主义市场经济体制的确立，使中国经济与社会发展发生革命性变化，与此相对应，中国政治发展出现了革命性的转变，即从以计划经济为基础的政治形态，向以社会主义市场经济为基础的政治形态转型。然而，对于中国政治形态发生这种革命性转型的本质意义到底是什么，有些人的认识并不十分清晰。为此，本书试图从建立现代国家的维度来厘清和阐释这个问题。

第一节 现代社会与现代国家：马克思的理论

对于近代人类社会发展史，马克思有过一个总结性的概括：

“1648年的革命是十七世纪对十六世纪的革命；1789年的革命是十八世纪对十七世纪的胜利。这两次革命不仅反映了它们本身发生的地区即英法两国的要求，而且在更大得多的程度上反映了当时整个世界的要求。”这个概括有两层含义：其一，1648年的英国革命和1789年的法国革命，虽然是英国的革命和法国的革命，但是，它们所开创的新时代，却不仅仅是英国的或法国的新时代，而是整个世界的新时代；其二，1789年的革命与1648年的革命有内在的历史关系，但不是简单的历史递进关系，因为，它们共同完成了“新社会制度”的诞生，而这种“新社会制度”不仅包括“新社会的政治制度”，而且包括新社会的经济和社会生活制度。^① 基于这两层含义，我们基本上可以把1648年的英国革命看作是催生“现代社会”的革命；而把1789年的法国革命看作是催生“现代国家”的革命，黑格尔（G. W. F. Hegel）就指出：法国大革命“这件大事依照它的内容，是‘世界历史’性的，……讲到它的外界的分布，它的原则差不多灌输到了一切现代国家，或者以军事战胜的方式，或者明白地推行到了各该国的政治生活中”^②。在特定的历史时空中，这个“现代社会”和“现代国家”无疑是资本主义的社会与资本主义的国家，但是，在人类文明发展的逻辑中，“现代社会”与“现代国家”却是人类社会文明进步与发展所达到的新境界。所以，从人类文明发展的历史运动规律来讲，“现代社会”与“现代国家”所标志的不仅是资本主义社会与国家，而且是人类在其社会发展的历史进程中，通过现代化的发展，逐渐告别传统社会，

① 马克思是这样来总结这两次革命所带来的制度上的胜利的：“1648年的革命和1789年的革命，并不是英国的革命和法国的革命；这是欧洲范围的革命。它们不是社会中某一阶级对旧政治制度的胜利；它们宣告了欧洲新社会的政治制度。资产阶级在这两次革命中获得了胜利；然而，当时资产阶级的胜利意味着新社会制度的胜利，资产阶级所有制对封建所有制的胜利，民族对地方主义的胜利，竞争对行会制度的胜利，财产分配制对长子继承制的胜利，土地所有者支配土地制对土地所有者隶属于土地制的胜利，教育对迷信的胜利，家庭对宗族的胜利，进取精神对游侠怠惰的胜利，资产阶级法权对中世纪特权的胜利。”《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社，1995年，第321页。

② 黑格尔：《历史哲学》，上海书店出版社，1999年，第464页。

建立起来的现代社会与现代国家。

马克思认为：“人就是人的世界，就是国家、社会。”^① 换句话说，国家、社会本质上都是“人的世界”，它们在根本上取决于构成国家或社会的人。人是具体的。人的生产活动，不仅使人区别于动物，而且开启了人类的历史。人的生产活动决定着人与自然的关系和人与人（社会）的关系，人是在不断的生产活动中创造历史的，而这种创造历史的过程，就是不断改变人与自然、人与人（社会）关系的过程。这个过程的本质，就是人自身的不断完善和发展。所以，马克思认为，人类的历史，实际上是人类不断实现自我解放的历史。

在马克思看来，人与自然的关系决定着人与社会的关系；而人与自然的关系，则直接取决于人驾驭、控制和利用自然的能力，具体来说，就是取决于现实生产水平的进步与发展。所以，人类实现自我解放的实际动力，不是来自精神、观念，而是来自人现实的生产活动。马克思认为，基于现实的生产发展所形成的人类自我解放历史，将依次体现为三种社会形态的递进：第一种社会形态是人处在各种“人的从属关系”之中的社会形态，“人的从属关系”体现为血缘关系、人身隶属和人身依附关系，在这种从属关系中，个人没有自由。第二种社会形态是人获得相对独立性的社会形态，之所以在这种形态中人的独立性是相对的，是因为这种独立性是“以物的依存关系为基础的”，即以接受在商品交换关系中物的力量统治为基础的。然而，相对于前一种社会形态来说，这种独立性使人摆脱了“人的从属关系”。第三种社会形态是“自由的个性”的社会形态，即人同时摆脱了自然和社会的外部强制而自由和独立的社会，也就是马克思所谓的“自由王国”。^② 在马克思所说的这三种社会形态中，现代社会是随着第二种社会形态的出现而诞生的。虽然催生现代社会的是资产阶级反对封

① 马克思：《〈黑格尔法哲学批判〉序言》，《马克思恩格斯选集》第一卷，第1页。

② 马克思：《政治经济学批判大纲》第一分册，人民出版社，1962年，第94页。

建统治的革命,但是,在人类实现自我解放的历史序列中,这个现代社会从根本意义上讲是人类文明与进步的成果,是人类社会迈向“自由王国”的文明基础。从这个角度讲,我们不仅要从事资本主义社会的历史和逻辑,来把握现代社会和现代国家的历史特性,而且更为重要的是要从人类自我解放的历史和人类文明发展的逻辑,来把握现代社会和现代国家的文明特性。

现代社会的产生是现代国家建立的基础。现代社会产生的根本动力,来自现实的生产发展及其所带来的新的生产关系,具体来说,它是随着新的财产关系的出现而逐渐形成的,这种新的财产关系就是马克思所说的“已经摆脱了古代的和中世纪的共同体”,^①并“消除了国家对财产发展的任何影响的纯粹的私有制”。^②马克思认为,正因为有了这种新的财产关系,才产生了现代资本,即自由的资本。现代资本的出现以及资产阶级的成长,形成了推翻封建统治的资产阶级革命,而这场革命的结果除了建立资产阶级统治之外,更为重要的是在人类自我解放和文明发展的历程中,完成了政治解放的历史任务。政治解放对于现代社会的全面形成具有决定性的意义,因为,“政治解放一方面把人变成市民社会的成员,变成利己的、独立的个人,另一方面把人变成公民,变成法人”^③。这种“利己的、独立的个人”,就是现代社会中能够进行自我自主支配的独立的个人,相对于自由资本来说,就是自由劳动者;与此同时,由于每个人都成为“公民”、成为“法人”,因而,人们在政治和法律领域内也就获得了平等。独立自由的资本、独立自由的个人以及政治平等的公民,构成现代社会的三个基本要素。这三个基本要素使现代社会成为独立于国家之外、但同时又对国家起决定作用的力量。

① 马克思、恩格斯:《费尔巴哈》,《马克思恩格斯选集》第一卷,第41页。

② 同上,第69页。

③ 马克思:《论犹太人问题》,《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社,1956年,第448页。

现代国家就是在这种现代社会基础上形成的,并与之相适应。所以,马克思说:“在古代国家中,政治国家就是国家的内容,其他的领域都不包含在内,而现代的国家则是政治国家和非政治国家的相互适应。”^① 在马克思看来,尽管在现代社会与现代国家形成的历史中,英国和法国的革命都扮演了极为重要的角色,但是,“现代国家的最完善例子”不是英国,也不是法国,而是北美,这与构成北美现代社会的独立自由的个人,以及由此形成的交往关系,因没有历史和旧制度的牵累而得到比较全面的发展直接相关。^② 然而,现代社会与现代国家基本原则的形成,却不在北美,而在英国和法国,其中,英国可以被看作是资产阶级经济发展的典型国家,而法国可以看作是资产阶级政治发展的典型国家。^③ 所以,马克思对现代国家的考察,一开始就从法国大革命入手。

马克思对现代国家的最初研究主要从两个方面入手:一是从法哲学入手,主要研究了黑格尔的法哲学;二是从现代史,主要是法国的革命史入手。对前者研究形成的笔记,就是著名的《黑格尔法哲学批判》;对后者研究形成的笔记,就是《克罗茨纳赫笔记》。从《克罗茨纳赫笔记》的篇目结构和要点可以看出,马克思形成了以法国革命为对象来研究现代国家的提纲,即被后人命名为“关于现代国家的著作的计划草稿”的研究提纲。该提纲的第一条是“现代国家起源的历史或者法国革命”,提纲的最后一条就是“为消灭(Aufhebung)国家和市民社会而斗争”。^④ 显然,马克思在这里把现代国家直接等同于资产阶级国家,但是,马克思也同时把这个现代国家看作是人类文明发展的产物。在这份提纲中,马克思提出了“政治文明”这个概念,并从政

① 马克思:《黑格尔法哲学批判》,《马克思恩格斯全集》第1卷,第283页。

② 马克思、恩格斯:《费尔巴哈》,《马克思恩格斯选集》第一卷,第69、80页。

③ 恩格斯认为,一般来说,英国是资产阶级经济发展的典型国家,而法国是资产阶级政治发展的典型国家。见《马克思恩格斯选集》第1卷,第253页的注释。

④ 马克思:《关于现代国家的著作的计划草稿》,《马克思恩格斯全集》第42卷,第238页。

治文明的角度定位现代国家中集权制,与封建社会的等级制相比所具有的历史意义。尽管由于研究取向的突然转换,马克思没有把这份提纲变成鸿篇巨制,但是,这份提纲还是基本上列出了构成现代国家的基本要素:人权、宪法、个人自由、公共权力、自由、平等、人民主权、国家统一、市民社会、代议制、权力分开、立法权、执行权、集权制、公共管理、司法权力、民族、人民、政党、选举权等。近代以来世界革命和建设现代国家的历史表明,如何在现代社会发展的基础上,建立健全这些要素,并加以有机的组合,是现代国家建设和发展面临的最基本,也是最关键的政治发展任务。

第二节 中国国家成长的历史逻辑

从共同体的形态来看,中国的国家成长可以分为两个历史逻辑:一个是以文化权力为轴心的古代国家成长的历史逻辑;另一个是以公共权力为轴心的现代国家成长的历史逻辑。^①以文化权力为轴心的古代国家成长,在中国传统文明体系中达到了相当成熟的程度,成为一个文化帝国。^②在这种国家成长的历史逻辑中,文化的信仰和认同,共同成为个人与共同体存在的前提,从而使文化成为维系和发展共同体的根本力量;反过来说,也就是使国家这个“政治单位成为带有价值的一种文明”。^③然而,到了近代,面对外来的西方文明的冲击,这种共同体也就随着传统文明体系在制度上和价值上出现严重危机而瓦解,从而使中国的国家成长从传统的逻辑迈向现代的逻辑。这种转变的标志就是国家成长的轴心从文化权力转向公共

① 马克思在《黑格尔法哲学批判》中,把国家分为“古代国家”与“现代国家”,强调这两种国家的内在逻辑是完全不同的,“古代国家”是在国家权力作用下的国家与社会的合一;“现代国家”是国家适应社会要求的产物,社会决定国家,国家与社会二元分立。

② 参见【日】三石善吉:《传统中国的内发性发展》,中央编译出版社,1999年。

③ 【美】列文森:《儒教中国及其现代命运》,中国社会科学出版社,2000年,第87页。

权力。

主权是现代国家形成的基础。法国思想家博丹明确认为,如果国家是船,那么主权就是船的龙骨,没有主权也就不成其为国家。^①主权对内就是最高统治权。正是通过这种最高统治权,将一定的民族聚合在国家这种政治共同体内,建立以国家认同为基础的现代民族国家。这种最高统治权,为现代国家成长所需要的统一制度、统一法律,以及一体化的社会的形成和发展,奠定了决定性基础。就中国的历史逻辑来说,从秦始皇统一中国,建立君主专制统治,君临天下以后,两千多年的中国所形成的国家形态,依然是传统国家,不是现代国家。这其中的关键是以皇权为核心的最高统治权,缺乏公共性,其本质是一种“私的”权力,天下、国家为一家一姓所有。中国传统政治文明的高明之处就在于,国家虽被一家一姓所掌握,但是作为一种共同体,其成长的轴心则超越了掌握于一家一姓的皇权,而是以整个社会共同的价值和文化信仰为基础的文化权力。

所以,中国告别传统国家向现代国家转型的首要任务,就是要确立具有公共性的最高权力,从而使国家成长以公共权力为轴心展开。公共权力的本质就是以社会的公共意志为基础,以公共利益为基本诉求。历史经验表明,从传统国家迈入现代国家,要形成这样的公共权力,主要有两种途径:一种是通过制度变革所形成的新的制度体系,改变传统绝对权力运行的制度基础和价值基础,从而使传统的权力体系获得公共性,向公共权力转换;另一种是通过革命,彻底摧毁传统的绝对权力体系,构建以公共意志为基础的公共权力。近代中国建立以公共权力为轴心的现代国家努力,先后尝试了这两种途径。

中国在传统的政治体系下建立现代国家最初的努力出现在清末。清末“预备立宪”是近代中国试图改变传统国家形态、构建近代国家形态的首次尝试,其政治取向是通过建立类似英国的君主立宪

^① 王沪宁:《国家主权》,人民出版社,1987年,第9页。

制,改变传统政治体制的结构与性质,从而使传统的君主体制在现代文明的背景下获得合法性基础。但是,这种尝试最终以失败告终。这种尝试的失败为1911年的辛亥革命提供了历史基础。辛亥革命推翻了中国传统的君主专制统治,建立了民主共和。1912年3月颁布的《临时约法》规定,“中华民国之主权,属于国民全体”,“中华民国人民,一律平等”。所以,中华民国的出现,标志着中国国家成长开始全面从传统的历史逻辑向现代的历史逻辑转换。

辛亥革命之后,以中华民国为形态的中国现代国家的建设和成长一开始就先天不足。这不仅因为这种国家成长一开始就缺乏足够的阶级力量支撑,而且因为革命所带来的公共权力从一开始就由于国家不独立而不完整、不健全,并一直面临军阀割据的挑战。这种先天不足使中华民国时代的现代国家成长发生严重变形。姜义华教授认为,这种变形体现在三个方面,即宪法虚无化、议会边缘化、国家全能化。^① 所以,辛亥革命改变了中国国家成长的历史逻辑,但是革命后的国家成长,并没有在新的历史逻辑上真正建立起现代国家。主权独立和国家统一问题一直没有得到解决的事实,足以说明中华民国时期现代国家建设的失败。

但是,现代国家建设在民国时代的失败,并没有改变以公共权力为轴心的现代国家成长的历史逻辑。毛泽东说过:“辛亥革命使民主共和国的观念从此深入人心,使人们公认,任何违反这个观念的言论和行动都是非法的。”^② 所以,中国共产党在创立社会主义国家的努力中,从一开始就没有要改变辛亥革命之后形成的现代国家成长的历史逻辑。共产党建立的社会主义国家与孙中山所要建立的资本主义国家一样,都应该是民主共和的现代国家,只是内在的价值取向不同。毛泽东在《论人民民主专政》中指出:“一九二四年,孙中山亲自

① 姜义华:《论近代国家与社会非同步发展的政治整合》,见复旦大学历史系编:《近代中国的国家形象与国家认同》,上海古籍出版社,2003年,第8~11页。

② 《建国以来毛泽东文稿》第4册,中央文献出版社,1992年,第546页。