



理论文库

中国政治发展30年

俞可平

2009-02-12

【内容摘要】一般地说，政治发展是指为实现既定政治目标而推行的所有政治变革，它是一个走向善治的过程。人们可以从不同的角度去理解政治发展，把它看成是政治现代化的过程，或者是政治民主化的过程，或者是建立法治国家的过程，或者是政治制度化的过程，或者是政治进步的过程。党的十六大报告首次提出了“政治发展”的概念，十七大着重论述了“走中国特色社会主义政治发展道路”的问题。中国特色社会主义政治发展，即中国的政治发展，就是与中国特色社会主义现代化进程相适应的全部政治变革，包括改革和完善人民代表大会制度、一党领导多党合作制度、政治协商制度、民族区域和基层社区自治制度、政府行政管理制度、党内民主制度等。中国政治发展的核心目标是推进社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，其理想状态即是实现“党的领导、人民当家作主和依法治国”三者的有机统一。按照这样的理解，我们把改革开放30年来中国政治发展的主要内容归结为以下六个方面：人民代表大会、政治协商、党内民主、基层民主、法制建设和政府改革。笔者在文中紧紧围绕这六个方面，回顾改革开放以来我国政治变革的主要历程和重大成就，分析上述六个方面存在的问题，并且提出相应的改革建议。

【关键词】中国；政治；30年

一般地说，政治发展是指为实现既定政治目标而推行的所有政治变革，它是一个走向善治的过程。人们可以从不同的角度去理解政治发展，把它看成是政治现代化的过程，或者是政治民主化的过程，或者是建立法治国家的过程，或者是政治制度化的过程，或者是政治进步的过程。党的十六大报告首次提出了“政治发展”的概念，十七大着重论述了“走中国特色社会主义政治发展道路”的问题。中国特色社会主义政治发展，即中国的政治发展，就是与中国特色社会主义现代化进程相适应的全部政治变革，包括改革和完善人民代表大会制度、一党领导多党合作制度、政治协商制度、民族区域和基层社区自治制度、政府行政管理制度、党内民主制度等。中国政治发展的核心目标是推进社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，其理想状态即是实现“党的领导、人民当家作主和依法治国”三者的有机统一。按照这样的理解，我们把改革开放30年来中国政治发展的主要内容归结为以下六个方面：人民代表大会、政治协商、党内民主、基层民主、法制建设和政府改革。笔者在文中紧紧围绕这六个方面，回顾改革开放以来我国政治变革的主要历程和重大成就，分析上述六个方面存在的问题，并且提出相应的改革建议。

一、人民代表大会

中国不走西方国家的议会道路，而实行独特的人民代表大会制度。根据《中华人民共和国宪法》规定，人民代表大会制度是中国的根本政治制度，各级人民代表大会是我国的各级国家权力机关。

人民代表大会制度确立于1954年，但在“文革”期间遭到破坏。从1966年7月7日开始，全国人大及其常委会在8年零6个月时间内未能举行过一次会议。1976年10月6日，“四人帮”被粉碎之后，全国人大常委会恢复活动。1978年2月26日，五届全国人大一次会议召开，地方各级人大也

随之恢复活动。在过去30年中，适应我国社会经济发展的需要，各级人民代表大会进行了许多重大的改革，在我国的政治生活中的作用变得日益重要。首先，人民代表大会自身的制度建设日益完善，先后通过了关于人大代表选举、人民代表大会组织结构、各级人大议事规则等基本法律，并且制定了关于各级人民代表大会议案处理、工作规程等一系列工作制度。其次，立法作用不断加强，初步确立了中国的基本法律体系。到2008年3月，我国现行有效的法律共229件，地方性法规7000多件，涵盖宪法及宪法规定的相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等七个法律部门。这些法律绝大多数都是在过去30年中由全国人大、地方人大及其常委会通过并颁布的。其三，各级人大的监督作用明显增强。在过去30年中各级人大的法律监督、执法检查、预算审查、政策审议、人事任免和政策质询等，已经初步形成一个国家权力监督体系。其四，选举制度日益完善。在人大代表选举中，差额选举已经普遍实行，县以下人大代表已经实行直接选举，在基层人大代表选举中竞争因素在不断增加。其五，各级人大代表的素质明显提高。在过去30年各级人大代表的年龄逐渐下降，而学历则明显提高，专职代表开始出现，人大代表的提案质量也越来越高。其六，人民代表与选民的关系更加密切。一些地方已经出现“人大代表工作站”，开始从制度上保证人大代表成为选民的利益代言人。

与社会经济发展的需要和人民群众的民主需求相比，人民代表大会制度还有明显不适应的方面。例如，代表的提名和名额分配制度不够合理，缺少必要的竞争机制，选举层级过多，一些流动人口的选举权得不到有效保障，官员代表比例过高，不少代表的参政议政能力偏低，人大代表与选民的制度性联系管道太少，人大及其常委会的议事规则不尽完善，宪法和法律赋予人大的审议权、监督权、任免权、立法权还远没有得以充分实现。在中国政治发展的现阶段，坚持和完善人民代表大会制度的重点，应当是进一步理顺党委和人大的关系，逐步实现城乡平等分配选举名额，扩大直接选举的范围，引入必要的竞争机制，提高人大代表的素质，优化人大常委会及各内设机构的结构，扩大人大常委会和专委会的职权，使人大的选举和议事规则更加科学化和规范化，最终使宪法赋予人民代表大会的各项权力逐步得到真正的落实，特别是人大的立法权、预算权、监督权和决定权。

二、政治协商

一党领导、多党合作不仅是当代中国政党制度的基本特征，也是当代中国整个政治制度的重要特征。这一制度包括两个方面的基本内容，一是中国共产党的一党领导体制，二是中国共产党与民主党派的政党合作体制。这一制度主要通过各级人民政治协商会议得以实现。

人民政协成立于1949年，其历史早于人民代表大会，但在“文革”期间其正常活动也被中止。1978年全国政协五届一次会议的召开及政协新章程的通过，标志着政治协商制度得以恢复和重建。在过去30年中，政协制度的主要成就包括：在党章和宪法中明确将政治协商制度与人民代表大会制度共同确立为我国的基本政治制度；重新确立中国共产党与其他民主党派多党合作、政治协商的基本方针，即党的十二大确定的“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”；在宪法、党章、中央文件和人民政协章程等权威法律规章中，对政协的结构、职能内容、方式和程序都做了详细的规定，使政治协商得以法制化和规范化；各级政协的参政议政作用大大增强，一年一度的政协会议出现了许多被党和政府决策部门采纳的高质量提案，对党和政府的决策产生重要影响；民主党派通过政治协商制度成为共产党领导下的参政党，实质性地参与国家管理，各级政府的领导成员中均有民主党派代表，本届中央政府更有两位部长是民主党派和无党派人士。

在看到政治协商制度重大成就的同时，我们也应当正视以下这些问题和不足：政协委员的产生主要由各级党委推荐，过于单一，缺乏必要的竞争性择优机制；相当一部分政协委员参政议政意识和能力较差，提案质量不高；政协的民主监督权缺乏适用的法律保障，从而降低了监督的实际效力；政协的不少活动仍然流于形式，缺乏实际效果。要更好地发挥政治协商制度在我国政治发展中的作用，就应当从加强国家基本政治制度的高度，进一步改革和完善政治协商制度，规范党委、人大、政府和政协之间的关系。除了改善政协委员的选拔和择优机制，加强政协机关的自身建设，提高政协委员的代表性和参政议政能力外，还应当从法律上确保政协民主监督权力的有效性，加强各级政协对政府决策的参与，使我国的政治协商制度成为实现中国特色协商民主的基本形式。

三、党内民主

中国共产党是中国唯一的执政党，是当代中国的实际权力核心。因此，党内民主实际上也是国家

核心政治权力内部的民主。人民民主是社会主义民主的最终目标，但在现实政治条件下，没有党内民主就难有人民民主。

改革开放后中国的民主发展过程，从某种意义上说也是一个党内民主的发展过程。被视为改革开放标志的党的十一届三中全会，就是一次党内民主的盛会，也是“文革”结束后党内正常民主生活得到逐渐恢复的标志。在过去30年中，党内民主的不断加强，是我国政治发展的一个突出成就。首先，全党对党内民主重要性的认识取得高度一致，党的十六大首次明确提出“党内民主是党的生命”，并且很快成为全党的共识；其次，初步确立了党内民主的制度框架，除了多次修订《中国共产党章程》外，还先后颁行了《关于党内政治生活的若干准则》、《中国共产党党员权利保障条例（试行）》、《中国共产党党内监督条例（试行）》、《党政领导干部职务任期暂行规定》等一大批行之有效的党内民主法规。第三，党内选举的民主性、竞争性和公共性明显加强，党员干部的差额选举、县级以上党代表的直接选举、“两推一选”或“两票制选举”、干部任免的票决制等重大改革开始陆续试行；第四，党的代表大会的作用不断增强，许多地方开始推行党代会常任制和党代表期制；第五，党务公开和党内监督取得实质性进展，党内情况通报制度、重大决策公示制度，以及纪检制度和巡视制度开始发挥重要作用。

党内民主方面存在的问题也相当明显。例如，党内民主的制度建设还不完善，特别是实现党内民主的一些具体操作机制还相当缺乏，对党员领导干部的权力监督还存在许多制度性的漏洞，党章规定的多项党员民主权利还没有得到具体落实，从整体上说党内民主选举还明显缺乏必要的竞争性，党员代表大会的权力被严重虚置，等等。发展党内民主的重点，应当是进一步完善党内民主制度，特别是制定一些切实有用的具体程序和规程，保证党章规定的民主权利得以真正实现；要从改革完善党员领导干部的候选人提名、差额比例、选举程序和最终任免等机制入手，实质性地增强党内民主选举的代表性、竞争性和直接性；应当大力扩大党员的民主选举权，将依法治国与依法治党有机地结合起来，使党章和其他党内法规成为管理党内事务的最高权威；大力改革党内的权力监督机制，从制度和机制上使每一名党员领导干部都处于有效的监督和制约之下；抓紧完善党员代表大会制度和党委议事决策制度，保证重大事项的民主决策和集体领导。

四、基层民主

基层民主是广大人民群众在城乡社区、基层政权、企事业单位和其他各种基层组织中依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度和程序。基层民主直接关系到人民群众的切身政治权利，是全部民主政治的基础，意义尤其重大。

改革开放以来，中国特色民主政治发展的许多突破性成就，都发生在基层民主的实践中。首先是在全国农村社区和城市街道社区，首次试行村民自治和居民自治的伟大实践。特别是村民自治，截至2007年，中国农村已建立起62万多个村民委员会，村委会选举的全国平均参选率在90%以上。村民自治开创了我国历史上第一次大规模直接选举的先河，使亿万农民享受到了自由而直接的选举权利，是中国民主政治的历史性突破，为更高一级的民主实践积累了宝贵的经验。其次是发展企事业单位和其他基层组织中的民主制度，以保障单位职工依照有关法规，通过职工代表大会等形式，对企事业单位的经济和社会事务实行民主决策、民主参与、民主监督。其三是逐渐推行基层政权的民主选举、民主决策和民主监督的改革试验，这方面的重要改革实践包括：乡镇领导的公推直选和公推公选，乡镇政府重大决策的公示、听证和协商制度，两票制选举基层党组织领导等。其四是建立中国特色的信访制度，使公民的依法上访和投诉成为监督政府机关和党政干部的正式渠道。

基层民主对于中国的民主政治发展有着特殊的意义，这方面存在的问题尤其需要特别重视。相关法律制度和操作机制的不健全，在相当程度上已经成为影响基层民主发展的瓶颈，例如，村“两委”的关系、居民自治组织的法定地位、乡镇领导的直接选举、对贿选等的打击等，都需要有更加完善的法制保障。基层干部和群众的民主法治素质与基层民主的发展要求明显不相适应，必须采取措施加以提高。各地的社会经济发展和历史文化条件相差很大，基层民主的发展情况也很不平衡，因此，推进基层民主既要有统一要求，但又不能搞一刀切，应当充分发挥各地的自主性和创造性。基层民主的实质性内容，是公民自治和社会自治，党和政府应当把扩大社会自治和公民自治当作长远的政治发展战略，不断拓宽公民自治和社会自治的渠道，丰富公民自治和社会自治的形式，让广大人民群众首先在基层政治生活中实现宪法赋予的“当家作主”权利。

五、法制建设

建设社会主义政治文明，是我国政治发展的长远目标。社会主义政治文明的基本内容，就是民主与法治。民主与法治是一个硬币的两面，对于社会主义政治文明而言缺一不可。

回顾过去30年我国法制建设的历史，除了党和国家正式把建设法治国家确立为我国政治发展的战略目标这一里程碑式的成就之外，还取得了一系列重大的进展。首先是初步确立了国家的法律体系。从1979年到2005年，全国人大及其常委会共通过了400件法律和有关法律问题的决定，国务院制定了650多件行政法规，地方人大及其常委会制定了7500多件地方性法规。到2010年，我国将基本上建成一个比较完善的法律体系。其次是建立和健全以公安部门、检察院和法院三位一体的司法体系，在冤假错案平反、司法平等、司法公开和独立审判等方面进行了大量改革，取得了明显进步。再次是律师制度和公证制度从无到有，法律服务体系基本确立，对困难群体的法律救助服务工作也逐步开展。截至2008年，我国律师事务所已经发展到13万多家，律师队伍发展到1413万多人。第四是建设法治政府已经成为政府的目标，政府的活动日益受到法律的限制。过去30年中全国人大颁布了若干限制政府的重要法律，如《行政诉讼法》、《行政许可法》等，民告官开始成为现实。最后，法律教学和法制普及工作全面展开，全民的法律素质明显提高。目前全国已有600多所大学设有法学专业，绝大部分党校和行政学院也把法学教学当作干部培训的重要内容。此外，改革开放后中央还在全社会开展五年一期的普法教育，把全体公民都纳入到普及法律知识的活动，目前正在开展的五五普法教育首次把农民列为重点对象。

30年来的法制建设，我们取得了公认的巨大成绩，但离社会主义法治国家的目标还有很长的距离。例如，我们的法律体系还只是一个初步的框架，还不完备，一些重要的法律还没有制定，如《新闻法》、《社团法》和《民法典》，许多正在实行的法律也需要修订完善。公民和干部的法制意识还比较淡薄，有法不依、违法不究、执法不公、判决不执行和司法腐败现象还相当严重。司法活动中的地方保护主义、对司法过程的人为干预、以权力抵制法律等现象也时有发生。政府依法行政的意识还不强，依法行政的水平也不高。在建设社会主义法治国家的进程中，我们必须采取切实措施认真解决这些问题。首先，我们必须认识到，民主和法治是通向政治文明的唯一道路，也是实现中华民族振兴的不二法门。因此，要继续强化全体公民的法治意识，特别是党政干部的法治意识，普遍提高公民的法律素质，培育社会主义的法治精神和法治文化。第二，我们应当抓紧制定社会经济发展和政治发展所必需的新法律，及时修订不合时宜的法律条文，改善立法程序，提高立法质量，早日使我国拥有一个较为完备的法律体系。第三，领导干部和党政机关要带头守法，提高依法行政水平。在我国的文化传统和现实生活中，政府和官员的所作所为具有特殊的示范作用，政府官员应当做知法守法的模范，真正做到违法必究、有法必依、执法必严、司法公正，从而带动全社会养成遵守法律的风尚。第四，要加大立法、司法和执法过程中公民参与和公众监督的力度，切实推进司法民主，严厉打击司法腐败。第五，要推进司法体制的改革，从制度上保证司法审判的相对独立性，最大限度地消除司法不公和地方保护主义，维护国家的司法统一和司法公平。

六、政府改革

中国的政治改革在很大程度上是一种治理改革，或者说是一种政府管理体制的改革。政府治理或政府管理体制的改革，包括政府机构的调整和精简、政府职能的转变、政府行政管理方式和行政程序的变化等，成为改革开放以来中国政治体制改革最重要的内容之一。

改革开放以来，中国政府一直在努力进行政府行政管理体制的改革，并且已经取得无可否认的重大成就。例如，政府机构的设置更加合理，政府的职能发生了重大转变，政府不再直接管理企业，政府对经济事务的管理主要表现为市场调节和宏观调控，政府对社会事务的管理，也逐渐开始从管制为主转为以服务为主。政府日益强化其公共服务职能，正式提出了建立服务政府的目标。与此相适应，政府的公共服务质量明显提高，大量行政审批程序被简化，例如，2002年到2004年，国务院分三批宣布取消和调整行政审批项目1806项。到2004年底，国务院部门的审批事项已减少50.1%。“一站式”服务等行政便民措施普遍开始实行，政府公共服务的投入也大大增加。政府的责任机制也开始得以确立和完善，官员问责制已经普遍推行，对失职官员一律开始追究责任。政府事务变得日益透明，除了中央政府外许多地方政府也引入了政府新闻发言人制度；政务公开已经成为对各级政府的强制性要求，对于违反国务院政府信息公开条例的政府行为，公民可以依法提起行政诉讼。政府的决策更加

科学化和民主化，政府重大决策的公示制度、听证制度、咨询制度和评估制度正在各级政府中逐渐推行。政府的行政效率明显提高，建设效益政府在许多地方成为政府自身追求的目标。电子政务、政府网站、政府与网民的互动，也在改变着政府管理的方式，使之更加民主、高效和透明。

但政府改革是一个动态的过程，市场经济的深入发展、民主政治的向前推进、人民群众政治需求的日益提高，以及全球化和信息化的冲击，使得政府必然会面临新的挑战。此外，现行的政府管理体制也还存在许多急需解决的问题，例如在相当程度上助长公共利益部门化的决策体制；政出多门、机构重叠、职责交叉、政事不分、成本过高等现象还普遍存在；政府提供的社会公共服务还相对不足、其服务质量也需要提高、公共服务均等化体系远没有确立；政府决策的随意性太大、失误过多，政策多变、政令不一等现象时有发生；政府行政法规体系还不完善，依法执政程度需要进一步提高，等等。对于这些问题，党和政府已有十分清醒地认识，如《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》指出，“政府职能转变还不到位，对微观经济运行干预过多，社会管理和公共服务仍比较薄弱；部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出；政府机构设置不尽合理，行政运行和管理制度不够健全；对行政权力的监督制约机制还不完善，滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在”。因此，政府行政管理体制的改革，仍然是一项长远而紧迫的任务。党的十七大以及十七届二中全会，分别对深化行政管理体制改革的紧迫性、重要性、指导思想、总体原则、重点内容做了全面的部署。根据这一部署，中国政府将通过深化政府机构改革、转变政府职能、加强依法行政、降低行政成本、强化社会管理和公共服务，来进一步创新政府管理体制，建设服务政府、责任政府、法治政府、透明政府、效率政府和廉洁政府，“到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制”。

总而言之，经济发展促进政治发展，而政治发展又影响经济发展。经济发展和政治发展是实现社会现代化的两条基本道路。中国的改革开放过程，就是一个实现中国特色社会主义现代化的过程，它是一个包括社会的经济生活、政治生活和文化生活在内的整体性社会变迁过程。随着社会主义市场经济的确立和经济生活的巨大变迁，我国的政治体制也发生了深刻的变迁，经济进步和政治进步共同汇合成改革开放以后我国社会进步的历史潮流。在改革开放30年后的今天，我国的社会主义现代化建设又进入了一个新的发展阶段。我们不仅面临新的经济挑战，我们也面临着新的政治挑战。正如胡锦涛同志在党的十七大报告中所指出的那样：“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”。我们只有努力推动国家的民主化与法治化进程，加速推进中国特色社会主义政治发展，才能早日把我国建设成为社会主义的现代化强国，实现中华民族的伟大复兴。

（本文发表于《河北学刊》2008年第5期，本刊发表时有删改）

（来源：《特区实践与理论》2008年第6期）（作者：中央编译局副局长）

上一条 中国地方政府变革的研究路径简论
下一条 治理、善治与中国的政治发展

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处