



渐进政治改革与民主的政治转型

何增科

2009-07-28

【内容摘要】政治发展的实现方式主要有政治革命和政治改革两种。改革开放以来，中国民主政治发展走的是一条渐进政治改革的道路，并取得了明显的成效。经过二十多年的渐进政治改革，中国的政治体制已经从高度集权和全面控制的集权主义和全能主义政治体制，走向后全能主义政治体制。这种后全能主义政治体制是一种混合型政治体制或二元政治体制，它兼具集权体制和威权体制的特征并含有民主体制的某些因素，其中尤以官僚权威主义体制特征为主，因此又被称为新权威主义政治体制。中国正处于通过政治改革从全能主义向权威主义和最终向民主主义政治体制转变的政治转型期。转型政治学或改革政治学研究显得尤为迫切。改革政治学应当重点研究中国政治体制改革的目标模式、路径选择、动力机制、历史进程、发展前景等。

【关键词】渐进政治改革；民主；政治转型

政治发展的实现方式主要有政治革命和政治改革两种。改革开放以来，中国民主政治发展走的是一条渐进政治改革的道路，并取得了明显的成效。经过二十多年的渐进政治改革，中国的政治体制已经从高度集权和全面控制的集权主义和全能主义政治体制，走向后全能主义政治体制。这种后全能主义政治体制是一种混合型政治体制或二元政治体制，它兼具集权体制和威权体制的特征并含有民主体制的某些因素，其中尤以官僚权威主义体制特征为主，因此又被称为新权威主义政治体制。中国正处于通过政治改革从全能主义向权威主义和最终向民主主义政治体制转变的政治转型期。转型政治学或改革政治学研究显得尤为迫切。改革政治学应当重点研究中国政治体制改革的目标模式、路径选择、动力机制、历史进程、发展前景等。

一、中国政治体制改革目标模式的基本思路：混合民主政体

关于中国政治体制改革的具体目标模式，一些学者进行了深入的思考，提出了不少富有启发性的改革思路。

一是咨询型法治政体说。潘维先生认为，“政治改革的导向有两种选择，一是民主化，二是法治化。二者总有先有后，世界上从未有哪个国家能够二者同时兼得。民主与法治是可以兼容的，但民主化和法治化两个过程却从未共生，因为二者的操作方向不同，无法兼容……以法治为导向、以吏治为核心进行政治体制改革，比较适合中国特点。”他高度推崇同为华人社会的香港和新加坡的政治体制模式并将其概括为“缺民主的法治政体”，认为未来中国政体改革的方向是建立咨询型法治政体，后者是一个由五大支柱构成的制度安排。这五大支柱是中立的文官系统，自主的司法系统，独立的反贪机构，以全国和省人民代表大会为核心的广泛的社会咨询系统，受法律充分保护的言论、出版、集会和结社自由。他将这种咨询型法治政体的特点概括为五个方面：（1）强调“法律”做主（rule of law），拒绝“人民”做主（rule of the people）；（2）强调法的正义性，因而特别重视“法律面前人人平等”；（3）强调严格执法的重要性，刻意增加立法的难度；（4）强调限制政府的职能和规模，造就有限政府，保障社会经济生活的自由，从而鼓励民族的创

造力；（5）强调追求符合中华传统的秩序和自由。

二是合作主义国家模式说。康晓光先生提出了建设合作主义国家模式的设想。他指出合作主义国家的基本公式就是权威主义政治+自由市场经济+法团主义+福利国家。

作为一种现代阶级分权体制，合作主义国家奉行“自治”、“合作”、“制衡”与“共享”等“四项基本原则”。合作主义国家的首要原则是权力、资本、知识与劳动都实行自治。所谓“权力自治”就是实行权威主义政治，统治集团凌驾于一切阶级之上，主观上只对自己利益负责，客观上对全民和国家负责。官僚队伍的成员主要来自知识阶级，通过考试制度连接知识阶级和统治阶级。所谓“资本自治”就是市场经济加法治，即通过市场机制和以保护私有财产权为核心的法治建立资本自治。所谓“知识自治”就是言论、出版和学术自由。所谓“劳动自治”就是在自由结社的基础上，组建具有垄断性代表权的功能性社团，劳动者通过这些组织参政。“自治”是为了有效的合作。合作的政治模式是多方协商或谈判体制，社会成员按照社会分工组成功能性团体与政府共同制定公共政策，政府以中立的态度主持阶级谈判，通过谈判解决社会冲突。实行权威主义政治可以在一定程度上限制金钱对权力的控制，制衡资本专断的权力。共享的核心内容是公平地分享财富和机会，通过建立福利国家节制资本的经济权利，通过权威主义和法团主义节制资本的政治权利，保护弱势群体的基本权利。合作主义国家理论希望促成自由与平等的妥协与均衡。

三是民主的国家制度建设说。王绍光、胡鞍钢等人认为，中国的政治转型应当着眼于强化和改善公共权威并使之民主化而不是盲目地取消和限制公共权威，换句话说，应当将现有国家机器民主化、制度化、程序化，大力加强国家制度的薄弱环节，建立一个有很强的良治能力的政府。国家基本制度建设应当围绕八大国家能力进行，包括维护国家安全与公共秩序的能力（强制能力）；动员与调度社会资源的能力（汲取能力）；培育与巩固国家认同的能力（濡化能力）；维护经济与社会生活秩序的能力（监管能力）；确保国家机构内部的控制、监督与协调的能力（统领能力）；维护社会分配正义的能力（再分配能力）；将民众参与需求纳入制度化管道的能力（吸纳能力）；协调不同利益，形成公共政策的能力（整合能力）。国家基本制度建设的突破口应该是在加强党的建设的同时，调整党和国家的关系，建立现代公共财政制度，以及扩大公民参与政治的渠道。简言之，中国需要第二代改革战略，即积极推进国家制度建设。

四是增量民主说。俞可平教授提出增量民主的政治体制改革思路。这一思路包括以下几个要点：一是强调民主的程序和实现程序民主；二是高度重视民间组织和公民自身在建设社会主义民主政治中的重要作用；三是推崇法治，依法治国，依法治党四是充分发挥党组织和政府领导作用五是建立和完善现代动态的政治稳定机制。

五是民主的法治型体制说。王贵秀教授认为，原有政治体制的根本弊端是“权力过分集中”，具体表现为“党委过分集权”、“中央过分集权”、和“领导者个人高度集权”。政治体制改革就是要改变这种体制，建立起“民主的法治型体制”。

这五种改革思路强调的侧重点各不相同，咨询型法治政体说强调的是法治化的优先性，合作主义国家模式说强调的是权威主义国家和功能性社团之间的协商，民主的国家制度建设说强调的是国家能力建设的基础性作用，增量民主说强调的是公民社会和国家在民主法治建设中各自发挥着不可替代的作用，民主的法治型体制强调的是实行党内民主以解决领导者个人高度集权的问题。但这五种改革思路却包含着一些共同的要素。首先，他们都高度重视法治，将建设法治国家确定为政治体制改革的首要目标。其次，他们都认为自己的政治体制改革方案容易为各方所接受，可以实现新旧政治体制的平稳过渡和衔接，不会引起大的社会震荡，具有很强的可行性和可操作性。最后，他们都对选举民主特别是全国普选持非常谨慎的态度，有的学者如潘维和康晓光更是对选举民主持坚决反对的态度。咨询型法治政体说将民主化和法治化看作是两个无法兼容甚至相互排斥的过程，这不仅与中国基层民主建设和法治国家建设并举且相互促进的现实相悖，而且因其刻意拒斥民主而难以得到社会各界的认同。此外，在排斥一般民主的同时，咨询型法治政体已经将自由民主和协商民主的某些基本要素如自主的司法系统、广泛的社会咨询系统，受法律充分保护的言论、出版、集会和结社自由等列为自己的主要制度支柱，因此其理论体系存在着内在的矛盾。合作主义国家模式说将权威主义国家看做是一种恒常的政体形式，而国际和国内学术界更加倾向于将权威主义政治看做是一种阶段性的和过渡性的政体形式，它终归要走向民主政体。民主的国家制度建设说强调国家能力建设优先，具有国家中心论的倾向，对公民社会的能力建设及公民社会与国家协商合作等民主治理理念重视不够。增量民主说对协商

民主也存在重视不够的问题。民主的法治型体制强调党内民主而对人民民主，特别是基层民主建设重视不够。

笔者认为上述五种政治体制改革基本思路都有其可取之处。在借鉴上述五种改革思路基础上，笔者提出中国政治体制改革的基本思路是在自由社会主义政治理念指导下建立混合民主政体。自由社会主义倡导自由优先兼顾社会公正的政治理念，是一种能够与社会主义市场经济体制相兼容的政治价值体系。混合民主政体是一种力求体现自由社会主义政治理念的政治制度设计。它是选举民主、自由民主和协商民主有机结合的一种政体形式。所谓选举民主是指各级政治领导人通过普遍的、自由的和竞争性的选举产生，选举民主是程序民主的主要内容，选举民主是建立政治问责制的制度保障。自由民主由宪政民主、法治国家、有限政府、司法独立、权力制衡和新闻自由等制度要件构成，其核心是推进法治化进程。自由民主制度是公民政治自由和权利以及公民社会成长发育的制度保障。协商民主是民主政治的重要形式，它通过精英吸纳、决策咨询、公开听证、协商对话、媒体讨论、公众审议等多种形式将功能性社团与国家之间的协商决策制度化，目的在于保证社会价值权威性分配过程中倾听社会弱势群体声音，保证社会公正。自下而上地推进选举民主与自上而下地推进法治化进程相结合，同时努力实现协商民主从大中城市的中间突破并向上向下延伸，是建立混合民主政体的基本路径。混合民主政体说吸收了民主治理的理念，指出政治体制改革的方向是深化民主，促进法治，保障人权，提高政府效能，推动廉政建设。它既关注国家能力建设，又关注公民社会能力建设既注重民主化建设，又注重法治化建设；既重视政治自由，又重视社会公正；既重视党内民主，又重视人民民主；既强调政治体制改革，又强调新旧体制的平稳过渡和衔接。因此，混合民主政体是一种比较合意和可行的政治选择。

二、中国政治体制改革的优选之路：渐进政治改革

中国的经济改革走的是一条渐进改革的道路，中国的政治改革走的也是一条渐进改革的道路。近些年来，国际国内过渡经济学理论对中国经济改革的路径特征进行了比较深入的研究，取得了一批有分量的学术研究成果。政治学界近年来也有学者从改革政治学角度对中国政治改革的路径特征进行了自己的思考，提出了不少富有启发性的观点。

过渡经济学对中国经济改革的路径特征及其利弊得失的分析往往都是从中俄经济转轨的比较研究开始的。主流的观点是中国走的是一条渐进改革的道路，俄罗斯则实行“休克疗法”的激进式改革。渐进式改革是通过试点循序渐进地、分阶段地、由局部到整体逐步展开的过程。通过对中俄两国改革绩效的比较研究，学术界公认的看法是渐进式改革优越于激进式改革，一些学者对该观点进行了理论上的论证。改革的初始条件、目标与性质的不同决定了中俄选择不同的改革方式。有利的初始条件、改革的社会主义性质和目标决定了中国只能选择渐进的改革方式。支持渐进改革的一种理论来源于认识论的经验主义和演进主义。美国经济学家缪瑞尔（Murrell）认为对渐进改革理论的哲学支持可以来自两个理论流派，即“演进经济学”和“保守的政治哲学”，它们都反对制度变迁上“建构的理性主义”传统而提倡“演进的理性主义”。演进主义经济学把社会视为一个信息处理机制，社会的变迁是一个信息和知识存量累积性发展的过程，演进主义者将之比喻为“攀着石头爬山”（与邓小平“摸着石头过河”有着惊人的相似之处）。制度的变迁犹如登山，每个组织的信息和知识存量都是有限的，只能小心翼翼、分步推进。演进主义者认为改革的过程是一个“边学边干”的过程。演进主义重视局部的实验和试验，以及由此积累的经验 and 智慧存量，反对那些规模大、速度快、可逆性小的方案设计。渐进式改革既要适当保留现有的制度，又要鼓励新体制的发育与扩张，由此会导致“双轨体制”的形成。另一种支持渐进改革的理论来自于对改革成本和收益的理论分析。不少学者指出激进改革迅速但却昂贵，渐进改革缓慢但成本较低。我国学者樊纲将改革的成本区分为“实施成本”和“摩擦成本”，认为前者是改革激进程度的减函数，后者是改革激进程度的增函数，渐进式改革的实施成本高于激进改革，但它的摩擦成本却低于激进改革，是一条阻力较小的改革路径。林毅夫等人则强调中国的渐进式改革具有“帕累托改进”的性质，即着眼于扩大可供分配的资源总量使人们普遍受益，而不去触及既有的利益格局。中国、苏联和东欧改革的模式还有一个区别是，渐进式改革强调“自下而上”的改革路径，先从微观改革、局部试验、体制外增量改革开始，逐步过渡到的宏观改革、全面推广和体制内存量改革，其优点在于

将大震化为小震，减少社会大震荡的风险。渐进式改革有其内在的局限性，如改革的累计成本和后摊成本日益增加，会增大进一步改革的阻力等。这种改革由于缺乏科学的总体制度设计，因此改革措施之间衔接配套不够，新旧体制和新体制各个部分之间的摩擦成本比较大。

受过渡经济学的启发，一些政治学者也开始从改革政治学角度对中国政治改革的路径特征和基本经验进行理论总结。郑永年在《政治渐进主义：中国20年改革的政治经验》一文中强调指出，中国的政治改革是一个不断试错取得进展的过程，表现出渐进主义的特征。徐湘林指出，中国的政治改革是一种渐进的体制改革，后者是指改革的推动者在有限的已知条件下，在对改革后果缺乏了解时根据其现实目标做出的一种理性的、稳妥的决策，并保持随时调整既定决策的余地。渐进改革的累积效应取得了可观的进展。究其原因在于，改革的推动者一开始就以务实的目标为指导，自始至终坚持了渐进的改革模式。政治改革的政策选择是理性的和审慎的，对旧体制的改革始终保持了继承和变革的相对平衡。在另外一篇文章中，徐湘林强调“摸着石头过河”的方法为领导人、执行者和大众提供了从改革过程中不断学习的机会，同时使改革的政策选择可以根据改革的结果加以评估检验和修正调整，改革呈现出波浪式前进的特征，从而减少了改革落入陷阱的可能性并有助于应付改革过程中出现的不确定性。“摸着石头过河”作为一种简单实用的认识论和方法论工具的成功运用保证了中国渐进政治体制改革的不断进展。俞可平指出，中国的政治改革如同经济改革一样也是一种增量改革。他除了强调增量政治改革的渐进性和路径依赖特征外，还强调保持既有的存量和创造新的“增量”。同时，他还认为增量政治改革具有“帕累托改进”的性质，即在不损害公民已有政治利益的情况下，逐渐放大新增的利益，力求实现政治改革的稳定、有序和效益。需要指出的是，一些学者对政治改革的“帕累托改进”性质提出质疑，他们认为政治改革本身就是对既有权力和利益格局的调整，因此不可能不触及原有利益和损害一部分人利益，关键是要对利益受损害者做出必要的补偿。康晓光认为中国的改革模式是一种“摸着石头过河”的渐进式改革，这种改革没有明确的方向和目标，每一项具体的改革措施都是对迫在眉睫的危机做出的应急性反应。改革作为一种学习过程，是对危机的被动的反应，但由于政府在国家与社会关系中占据主导地位并作为“理性经济人”在各种可行方案中选择对自己最有利的危机应对机制方案，因而能够不断克服各种危机，同时实现“成功的变革”和“成功的保守”。

综合过渡经济学和改革政治学对中国改革的路径特征和基本经验的理论总结，可以得出这样的基本结论：渐进政治改革是中国政治改革的优选之路。其具体特点是，改革的指导思想是“摸着石头过河”，改革过程是一个通过试点试错积累经验，循序渐进地、分阶段地、由局部到整体逐步展开的过程，改革进程是先易后难、先外围后中心、先微观后宏观的不断取得突破性进展的不可逆的进程。之所以说渐进政治改革是中国政治改革的优选之路，原因包括：首先，改革的发动者能够始终保持对改革的领导权，在综合权衡利弊得失基础上，从容而又理性地选择较为可行的改革方案；其次，它自觉地选择一条阻力较小的改革路径，力求化一次大震为若干次小震，尽量减少改革的摩擦成本，因此比激进政治改革更容易实现政治改革和政治稳定的有机统一；再次，渐进式政治改革强调局部试验、实践检验并根据改革结果对有关改革方案随时加以修正调整，从而将制度创新和解决改革后果的不确定性有机结合起来，避免改革陷入不可自拔的陷阱；最后，渐进政治改革所取得的政治转型成果更加巩固，改革方案建立在试点经验基础上因而成功的把握更大，改革的速度适应了社会结构变迁和政治文化演进的速度，政治制度转型建立在社会结构变化和 Political 文化变革的基础上因而更加坚实可靠。

三、政治转型中的创造性体制转换：双轨政治体制

渐进政治改革要求政治转型有一个相对较长的过渡阶段。在这个过渡时期，新旧政治体制的双轨并存与此消彼长成为一种正常的政治生态。价格双轨制被许多经济学家誉为中国经济改革的重要发明。从计划价格这一轨过渡到计划 and 市场价格并存的价格双轨制再过渡到市场价格这一轨，是市场化改革平稳过渡的关键因素。在政治改革中，能否创造出既与旧政治体制兼容又能逐步取代旧政治体制的新体制成为体制转换成功的关键因素，而这种双轨政治体制是政治改革实现“软着陆”的重要保证。

在从集权主义和全能主义体制向民主主义体制的政治转型过程中，兼有新旧体制特征的权威主义政治体制作为一种双轨政治体制成为一种必要的过渡形式。改革开放前中国的政治体制同时具备集权主义和全能主

义的特征，一方面是高度的中央集权、个人集权和党的一元化领导，另一方面是国家权力无所不在，国家职能无所不包，社会为国家所吞没。从这样一种政治体制是无法一步到位直接建立民主主义政治体制的，后者需要相应的社会经济基础、政治结构和政治文化支持。邓小平同志为政治体制改革确定的核心内容是实行权力下放，以实现政企分开、党政分开和调动中央和地方两个积极性。经过长期的改革努力，中国逐渐形成一套技术专家治国的权威主义政治体制。这种政治体制保障了经济自由和财产权利，促进了市场机制的发育成熟，放松了对社会的控制和包办，初步形成了从权力一元走向有限多元的政治格局。在权威主义政治体制中，党的领导、中央的权威、国家的主导权与政府的效能、地方的活力和社会的自治自律之间在一定程度上形成了动态的平衡。权威主义政治体制为进一步向民主主义体制的过渡创造了必要的条件，市场经济逐步发展壮大，公民社会悄然崛起，利益集团日趋多样化，公民政治文化日益普及。民主主义政治体制只有建立在这样坚实的基础上才能得以巩固。

如前所述，中国所要建立的民主主义政治体制应当是一种混合民主政体，它力求实现选举民主、自由民主和协商民主的有机结合。铺设双轨政治体制是最终走向选举民主、自由民主和协商民主的重要过渡桥梁。

在从选拔政治向选举政治的过渡过程中，选拔政治与选举政治因素并存的双轨体制架起了必要的桥梁。传统的党政领导干部任用制度是一种自上而下的选拔任命体制。在党政领导干部选拔任命制度改革过程中，出现了多种创新性的制度安排，如“两票制”选举农村党支部书记，“公推公选”乡镇长和乡镇党委书记，“民主推荐”、“民意测验”与组织考察、上级讨论、任前公示相结合的干部考察任用程序以及党委讨论表决干部任免实行“票决制”等。这些创新性的制度安排较好地解决了党内民主和人民民主相结合的问题，扩大了干部任用工作中的群众参与程度，保障了群众的知情权，同时也坚持了党的领导和党管干部等基本原则，寻找到了自上而下的干部任命和自下而上的群众推选的契合点，是一种富有生命力的双轨体制。同时，这些创新性的制度安排还具有进一步向选举政治过渡的势能和潜力，为从双轨进一步向新的单轨体制转变创造了条件。因此，在从选拔政治向选举政治的转轨过程中，应当大力鼓励和全面推广这类制度创新。

人治与法治因素并存的双轨体制为人治向法治的渐进转型铺平了道路。中国在“文化大革命”时期，曾经出现过没有法制的人治的局面，公民的自由和权利受到践踏，政治动荡长期不止。改革开放以后，健全社会主义法制，加强社会主义法制建设，成为我国政治建设和政治体制改革的一个重要目标。强调“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，重点加强法制建设，实际上是从人治走向法治的一个必经的过渡阶段，它是一种有法制的人治。党的十五大确定了建设社会主义法治国家的目标，在加强立法工作的同时，日益强调依法治国，重点转向依法行政和公正司法，司法体制改革提上议事日程。这是从人治走向法治中又一个重要的转折点和里程碑。十六大以后，学术界积极倡议依法治党、依法选举执政以及建立司法审查制度等，这表明在走向法治的道路上又酝酿着新的突破。

在从独断决策走向协商决策的过程中，存在着决策权垄断和决策权分享并存的双轨或二元决策体制。在政权系统内部横向决策权分配体制中，党政作为行政系统在决策过程中居于主导地位，同时充分发挥人大和政协在决策过程中的审议、咨询、协商的功能，就属于一种双轨决策体制，它也符合所谓咨询型法治政体或“行政吸纳政治”模式的基本特征。在政权系统内部纵向决策权分配体制中，实行分税制，建议赋予各个省市自治区在全国人大的财经委员会中以平等的代表权和发言权，同时保留中央的资源分配权和人事任免权，就是中央和地方关系中一种双轨决策体制的制度设计。在国家与社会合作治理的决策权分配体制中，倡导合作主义的国家模式，保持国家的主导权，同时建立功能性社团与国家的协商机制，实际上也是一种双轨决策体制。这些双轨决策体制的制度设计，为我们打开了新的思路，同时也为协商民主创造了有利的条件。党的十六大报告提出要改革和完善决策机制，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，推进决策的科学化与民主化，这是走向协商民主的重要步骤。一些地方所创造的“市民与市府”对话节目、民主恳谈会、协商对话、政府首长向人大述职并接受评议、网络媒体开办公共论坛等都为公民参与讨论和审议公共决策提供了重要的载体，值得大力提倡和推广。

四、中国政治体制改革的基本动力：危机推动加利益驱动

中国政治体制改革何以会发生，又何以会持续？这是学术界普遍关心的一个问题。探讨中国政治体制改

革的发生和持续机理需要研究政治改革的动力机制。分析政治改革的动力机制可以从多种角度进行，笔者主要从新制度经济学的角度进行分析。

从新制度经济学的角度来看，改革实际上是一个打破旧体制建立新体制的制度创新的过程，政治改革是一个政治制度创新的过程，中央和地方各级政府是制度创新的主体。如果按照经济学的通行做法把制度变迁区分为由个人或群体自发发起的诱致性制度变迁和政府发起的强制性制度变迁的话，政治改革显然是一种政府主导下的强制性的制度变迁各级政府是新制度的供给者和旧制度的改革者。那么政府为什么要改革旧制度供给新制度呢政府作为改革的推动者实际上也是一种理性“经济人”，要通过成本收益计算做出对自身来说利益最大化的理性选择。只有在制度需求方坚决拒绝旧制度而呼吁新制度，旧制度的实施成本过大难以为继，改革的发动者意识到危机迫在眉睫时，改革才会被提上议事日程，旧的制度均衡才会被打破。换言之，只有旧制度面临强大挑战遭遇严重危机时，改革的发动者才会感觉到改革的压力和必要性。只有在确定新制度的预期收益大于预期成本时，制度的供给者才有动力去进行制度创新以供给新制度，否则就会出现制度供给不足或制度短缺状态。简单地说就是，危机意识推动体制改革，利益预期驱动制度创新。

中国政治改革的发生机理是这两种因素同时发挥作用的结果。对外开放和全球化使中国的政治体制面临着激烈的外部竞争的严峻挑战和外来体制示范效应的强大压力，中国的领导层、知识分子和普通民众都能感受到这种挑战和压力。“文化大革命”的惨痛教训使深受其害的人们认识到旧的政治体制“权力过分集中”的根本弊端而普遍产生厌弃心理。改革开放以后，党和国家的合法性基础从革命的合法性转向经济建设的合法性，经济发展、人民生活水平提高等政绩表现成为赢得民众支持等政治收益的主要手段。发展型国家成为这一时期国家的基本特征。能否推动经济发展，能否适应经济体制改革的需要，成为改革的发动者是否推进政治体制改革和如何选择政治体制改革优先顺序的首要动机。由此不难理解为什么政治改革是一种适应性改革，为什么行政改革在政治改革中居于优先地位的原因。其原因就在于，适应经济发展和经济体制改革的需要而推进政治体制改革能够获得较大的预期政治收益，而行政改革是政治改革中最能促进经济发展和经济体制改革而又不危及政治稳定和政治领导权的改革。中国的政治改革呈现出波浪式推进的特征。进入改革中期以后，政治体制改革出现了新的压力，政治腐败的猖獗，国家能力的弱化，收入分配严重不公，非制度化政治参与浪潮对政治稳定的冲击，苏联东欧剧变以及加入世贸组织，所有这些都对现有政治体制形成沉重的压力，政治改革的呼声日益高涨。政绩合法性有着自身不可克服的局限性，在经济发展遭遇瓶颈、贫富分化日益严重情况下，权力更迭的程序合法性的重要性日益凸显出来。建立长效的、动态的政治稳定机制，遏止日益猖獗的政治腐败与促进经济发展和社会公正一道成为推动政治改革的强大的内在动力。走向选举民主制和法治化的政治改革成为缓解日益逼近的政治压力和获得预期政治收益方面合乎理性的政策选择。新一轮政治改革的发生条件已经具备。

创新性的制度安排是否具有生命力和持续性取决于什么条件呢或者说，成功的制度创新的条件是什么呢按照新制度经济学的观点，成功的制度创新应当实现各方报酬递增，使受制度影响的各方均能从新的制度安排中受益，实现多赢或共赢的博弈结局，或者至少能够满足卡尔多标准使利益受损害者获得足够的补偿，从而减少改革的阻力。同时还应当实现制度实施成本的递减，使新制度的成本效益比优于旧的制度安排。只有这样，新的制度安排才能获得有关各方的支持并能持续下去和推广开来。此外，对新制度的意识形态支持也很重要。人们对制度的支持，既有利益的考量，也有对制度公正性的评价。意识形态的作用就是引导人们意识到特定制度的公正性从而自觉地予以支持，这样可以节约制度实施的成本。

徐湘林教授对政治改革得以持续进行的条件进行了比较全面和具体的分析。他指出，政治改革持续进行必须具备五个基本条件第一，政治改革必须能够解决所面临的社会政治危机；第二，政治改革必须能够维持和巩固执政者（党）的政治地位，为其增加政治资源和合法性；第三，政治改革必须能够维持政治体制的相对稳定性和继承性；第四，现行政治体制必须具有相对的自我调整能力；第五，执政者必须具有在实践中学习的能力，能够在实践中不断地吸取经验教训和新的知识，并能够认识和把握政治改革的成果。他认为中国渐进政治改革同时满足了以上五个条件，因而能够顺利实施和持续进行。康晓光认为，中国政府具有很强的学习能力和保守能力，能够同时实现“成功的变化”和“成功的保守”，这也是中国改革取得成功的重要原因。

地方政府改革与创新构成中国政治改革的一个重要组成部分。地方政府作为制度创新的主体，在政府改

革与创新方面进行了许多有益的探索。地方政府进行制度创新的动因与中央政府既有相似之处，又有不同之处。相似之处在于，来自其他地区的外部竞争和先进制度的示范效应，旧制度安排困难重重难以以为继，这些外部的压力足够大就会推动相关的地方政府进行制度创新。不同之处在于，他们推进改革所面临的预期政治收益和政治成本的内容不尽相同。中央政府预期政治收益主要是增强政治合法性，实现长治久安。地方政府预期的政治收益和成本都来自上级政府，这是因为在自上而下的任命制下地方政府官员的升降奖惩取决于上级政府，上级政府所规定的政绩考核指标和各种“一票否决制”，对地方政府官员的行为起着引导作用。招商引资数量，经济发展总量和速度等经济考核指标决定着官员的仕途升迁，治安和上访等“一票否决制”、党风廉政建设责任制等则对官员起着惩戒作用。政绩和仕途升迁考虑成为地方政府官员进行制度创新的主要动力。地方政府官员为改善投资环境，促进当地经济发展，维护社会稳定，减少政治腐败，促进社会公正而进行着多种多样的政治改革、行政改革和公共服务提供方式的改革。与此相联系，地方政府改革与创新的可持续性和可推广性在很大程度上取决于其上级政府特别是中央政府的态度的，上级政府如果支持、奖励勇于改革创新的地方官员并积极推广创新性的制度安排，地方政府的改革与创新就会进入一个良性循环的轨道，反之地方政府改革与创新就会日益萎缩。

五、中国政治体制改革的历史进程：阶段、进展和问题

自1978年中国实行改革开放以来，中国的政治体制改革已经进入了第31个春秋。对中国政治体制改革进程的阶段划分，目前比较流行的是“四阶段说”，黄卫平、王贵秀、王怀超均持此种看法，尽管他们对这四个阶段的具体分期和基本内容概括不尽相同。黄卫平认为，从1978年年底到1985年是中国政治体制改革的奠定基础期，重点是进行机构改革和重建农村基层政权；从1986年到1989年上半年是中国政治体制改革的宣传热点期，重点是解决党政分开问题和继续进行机构改革；从1989年下半年到1991年年底是中国政治体制改革的历史转折期，重点是保持政治稳定；从1992年以来政治体制改革进入隐性发展期，重点是适应市场经济发展的需要推进机构改革和法制建设，实行寓政治改革于经济改革之中的战略。王贵秀的四个阶段划分是，第一阶段是十一届三中全会到1980年提出政治体制改革任务，第二阶段是从1980年到中共十三大规划政治体制改革蓝图，第三阶段是从中共十三大到十四大在曲折中前进，第四阶段是从中共十五大到现在政治体制改革思路有了新的突破。王怀超认为，从70年代末到80年代中期是政治体制改革的初步探索阶段，80年代中后期是政治体制改革的全面部署阶段，从80年代末到90年代末到年代中期是政治体制改革总结经验调整思路阶段，从90年代中后期至今是适应社会主义市场经济发展要求继续推进政治体制改革阶段。中国政治体制改革呈现出波浪式前进的特征，这四个阶段中先后进行了四轮政府机构改革，同时基层民主建设也在稳步推进，保持了改革内容的某种连续性。另一方面，90年代后政治体制改革思路也做出了重大调整，不再强调解决原有政治体制的总病根——“权力过分集中”，也不再强调“党政分开”，重点强调加强党的领导，但同时加快了公务员制度建设步伐并逐步在党政领导干部选拔任用中引入了群众参与机制，还接受了“法治”、“人权”和“权力监督制约”等概念并加强了相关的制度建设。

二十多年的渐进政治改革取得了很大的进展。如前所述，改革前的中国政治体制是一种集权主义和全能主义相交织的政治体制，权力过分集中是这种政治体制的总病根，改革的核心内容就是通过权力下放，实现政企分开、党政分开、中央和地方适度分权、国家和社会分开。经过二十多年的政治改革，政企分开、政经分开和社会自治方面取得了很大的进展。市场化取向的经济改革及与之相适应进行以转变政府职能、精简政府经济管理机构为主要内容的机构改革，基本上实现了政府和国有企业的分开，同时也保持了政府和非国有企业之间的必要的距离，实现了政治和经济分开。随着基层民主建设的逐步深入，村民自治取得了骄人的成就，城市基层社区居民自治也开始起步。随着国家职能的收缩和私人部门的发展，各类民间组织和社团也获得了长足的发展，同时国家对公民社会仍然保持着强控制，后者同时兼有官方和民间的双重特征。80年代中央向地方下放立法权、财权和事权的改革，极大地调动了地方发展经济的积极性，地方政府成为中国经济增长强有力的引擎。分权化改革削弱了中央政府的权威和调控能力，90年代中期后中央政府通过实行分税制、人事任免和强化职能部门的垂直领导，加强了对地方的控制和增强了中央政府的调控能力，但与此同时压抑了地方政府的积极性和创造性。如何合理地划分各级政府的管理权限，建立起能够充分调动各级政府积极性

的政府间管理体制仍然是一个有待解决的问题。党政不分和党内领导者个人高度集权的问题，涉及党和国家领导制度的改革，是政治体制改革中的核心问题。为了解决党内领导者个人高度集权问题，十一届三中全会以来，逐步确立了集体领导体制，领导者个人的权力受到领导集体一定的约束，但如何从民主授权机制上加强对领导者的约束问题尚未完全解决，发展党内民主显得日益迫切。党政分开是政治体制改革中绕不开的一个重大问题，需要在发展党内民主的基础上，改革党的领导方式和执政方式，逐步实现党组织和政权组织的职能分开。政治体制改革的攻坚战需要尽快提上议事日程。

在指出政治体制改革取得的成就和进展的同时，我们也要看到政治体制改革相对滞后所引发的一系列问题。与经济体制改革已经进入攻坚阶段相比较而言，政治体制改革仍处于外围战阶段。政治体制改革至今仍是一种根据经济体制改革需要而有选择地进行的适应性改革，政治体制改革各部分之间进展很不平衡，行政管理体制改革进展较大，干部人事制度改革取得一定进展，政府间管理体制在改革曲折中前进，党政领导体制改革、决策机制改革、司法体制改革、权力监督制约机制建设相对滞后，选举民主仍停留在村级自治组织层次，公民政治参与制度化水平不高。政治体制改革相对滞后导致群体上访等非制度化政治参与行为日益频繁化和激进化，一些地方基层党群干群关系日趋紧张，“一把手腐败”、用人腐败、司法腐败和公贿等政治领域腐败现象有增无减，这直接或间接影响到公权与公信的合法性迅速流失。未来中国的持续发展和长久发展，在很大程度上取决于中国能否走过政治体制改革这个大关。

六、渐进政治改革的发展前景：改革与革命赛跑

继续推进渐进政治改革既是公民社会逐渐发育成熟的必然要求，同时又是政治领导层合乎理性的战略选择。当代政治转型理论中最为重要的两种理论模式就是公民社会理论模式和战略选择理论模式。这两种理论模式互为补充，共同揭示了中国渐进政治改革和政治转型进一步发展的动力机制。经过二十多年的改革开放，中国的公民社会已经初具雏形。公民的主体意识和权利意识日益增强，各类民间组织和社团日趋活跃并逐步学会自我管理，中等收入阶层在社会分层结构中所占的地位越来越重要，其力量不断成长壮大，国家和社会的支配和从属关系正在逐步发生改变。政治国家、私人部门和第三部门或公民社会开始形成各自相对独立的治理主体。多中心的、自主的治理结构将从根本上颠覆传统的以国家为中心的命令服从式政府管理方式，强调私人部门和第三部门合作管理和利益相关者参与决策过程的民主治理成为政治发展的潮流。社会结构的大变革和公民社会对民主治理的追求成为继续推进渐进政治改革的强大动力。面对来自公民社会要求民主化改革的强大压力，政治领导层面临着艰难的选择。如果一味拖延或拒绝政治改革，则将坐失改革的有利时机，最终将加速动乱或革命的到来而招致自己的垮台，“不改革死路一条”。如果贸然推行多党制和普选制等激进政治改革，很可能未蒙其利先受其害，改革将很快失去控制，改革的发动者很快将被反对派取而代之。无论是革命、动乱还是激进的政治改革，都将带来社会的动荡不安，而这既不符合社会大多数人求稳求富的普遍心理，更不符合政治领导集团追求长治久安的根本利益。因此，继续推进渐进政治改革，逐步开放公民政治参与，成为政治领导层合乎理性的战略选择。

中国渐进政治改革下一步的突破口在哪里？关于政治体制改革的突破口，学术界是仁者见仁，智者见智。有人主张，党内民主是政治体制改革的突破口有人认为，基层民主特别是乡镇长选举方式改革是政治体制改革的新的生长点还有人认为，政治体制改革应当法治先行，民主化应当让位于法治化也有人主张，应当重点建设功能性社团与国家之间的协商合作机制还有人提出，以强化国家能力为核心的国家制度建设应当优先于大规模的民主化而先行一步。这些观点有一个共同的特征，即它们都是建立在建构主义哲学基础之上，试图按照自己的理想对未来的政治制度进行设计和规划，而渐进政治改革则是建立在演进主义哲学基础上的。后者强调的是“边干边学”。从二十多年渐进政治改革的历史轨迹来看，渐进政治改革走的是一条“一元多线多点突破”的发展道路。选举民主首先在村民委员会选举中取得突破并引发了“两票制”选举党支部书记的重大制度创新，进而推动了“公推公选”、“三轮两票制”和“直选”等乡镇领导选举方式的重大改革。自由民主从加强法制建设和转变政府职能开始，逐步向依法行政、依法执政和建立廉洁效能政府深入，并将以司法公正和司法独立为目标的司法体制改革提上议事日程。协商民主从决策的科学化、民主化入手，正在向协商决策制度化方向发展。因此，政治体制改革下一步的突破口应当是在巩固上述体制改革与制度创

新成果基础上，进一步向广度和深度发展。具体来说，选举民主应当重点发展乡镇一级民主选举，包括乡镇长民主选举和乡镇党委书记“两票制”选举，并在条件成熟时实行二选联动。自由民主应当重点加强宪法权威并进一步推动司法体制改革。协商民主应当致力于在大中城市实现协商决策的制度化，并逐步向上和向下延伸。

在近代以来的中国政治现代化历史上，渐进与激进、改革与革命曾经屡次交替出现。渐进改革曾多次因贻误时机而被激进的革命所代替，中国的政治现代化命运多舛。中国这次渐进政治改革到底能走多远这取决于两大因素。一是改革能否适时推进和取得突破，二是现有政治制度的容纳量和领导集团的学习能力。首先，我们说中国的渐进改革是危机推动的，是指危机的规模和烈度尚处在统治集团可以控制的范围之内，同时领导集团具有强烈的危机意识并认识到改革符合自身的根本利益，能够适时推进改革化解危机。如果领导集团缺乏改革意愿，任由矛盾和危机积累并最终总爆发，改革的机会就会悄悄流走，革命则会不期而至。从这个意义上说，改革和革命都在与时间赛跑。正如朱学勤所说，但凡还能爬坡的地方，当然慎言革命。不过，革命总是跟在改良后头，革命一旦在改良的后面加快了步伐，改良一定要走得更快。领导集团具有强烈的危机意识并能够适时推进政治改革并不断取得突破性进展至关重要。其次，正如徐湘林所指出的那样，中国的改革是以制度化程度非常低为起点的，同时现行政治制度规范与实际政治运作机制之间存在的较大的差距，这些都为渐进政治改革提供了相当大的合法性制度空间。康晓光指出，中国的未来是开放的和不确定的，存在着失败的可能性。能否成功，取决于问题发展的速度和解决问题的速度的竞赛，取决于中国政府的学习能力和中国人民的创造能力。改革以来，中国政府已经显示出很强的学习能力，中国的创造力绝不会低于新加坡。因此，我们有理由对中国渐进政治改革和民主政治转型的前景持谨慎乐观的态度。

（来源：《清华政治论坛》）（作者单位：中央编译局）

（网络编辑：胡毅）

上一条 我们还需要后社会主义吗？——后社会主义世界的历史、地理和差异
下一条 改革开放以来我国权力监督的重要变化和进展

[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