

本文主要讨论四个问题：第一，从一个什么视角来评价中国政治体制改革的现状？第二，判断和思考中国政治体制改革的走向和趋势，要考虑哪些制约性因素？第三，中国有没有形成独特的政治发展道路和新政治体制框架？第四，中国政治体制改革究竟选择的是一条什么样的实践路径？

一

第一个问题，评价中国政治体制改革有两个必须考虑的时段：一个是 1979 年到 1989 年；一个是 1990 年到 2010 年。

第一时段的政治体制改革，主要是基于吸取建国以来在计划经济体制下，尤其是“十年动乱”在政治建设方面的历史经验和教训。要解决的问题是如邓小平所说的：官僚主义、权力过于集中、家长制、干部领导职务终身制。纵向的是地方和基层缺乏自主权和积极性，横向的是以党代政、党政不分，干部老化缺乏活力。1987 年党的十三大报告政治体制改革部分是这一时期认识和政策的集中体现。所以这一时段邓小平倡导的政治体制改革，主题是“党和国家领导制度的改革”，目的是建立能够克服权力过于集中、充满活力、调动各方面积极性的领导体制。现在从实践成果层面评价第一时段的改革，我认为在纠正阶级斗争扩大化错误、恢复文化大革命以来遭到破坏的国家基本政治制度、调整 and 改革党和国家的领导制度、废除干部领导职务终身制、权力下放等方面取得了显著成效。

第二时段的改革，针对的是“六四风波”后的国内国际形势，尤其是中国共产党的十四大提出建立“社会主义市场经济体制”。这个问题的提出对中国政治体制改革发生了根本性的影响。从 1992 年起，中国政治体制改革的主题发生了具有划时代意义的变化。现在回顾近 20 年来的变化，可以说直到今天我们对这个问题才看得比较清楚。1992 年党的十四大开始把政治体制改革的目标确定为“建设社会主义民主政治”，突出强调邓小平的“人民民主制度化 and 法律化”的思想，实质是把维护政治社会稳定突出地提了出来。在发展、改革、稳定三者关系的排序中，稳定超越了改革升到了第二位（这也符合党的基本路线的定位）。当时所要进行的政治体制改革，重点是强调社会主义基本政治制度（如人大制度、政协制度）的坚持、完善和发展，实质是为了保持中国宏观政治制度的稳定，并在稳定的基础上对基本政治制度进行完善和优化。

为了不干扰经济建设这个中心，必须有稳定的政治环境，必须保证政治体制的宏观制度稳定。在这个基础上根据市场经济体制对政治上层建筑提出的变革需求，改革完善政治体制。所以，从 1992 年十四大后，中国的政治体制改革进入了一个新的历史阶段。这个新阶段，政治体制改革的主题发生了变化。由改变权力过于集中的党和国家的领导制度问题，变成了权力如何服务于经济发展的有效执政问题。把单纯的政治领域的问题，拓展为政治领域与经济社会领域的相互关系问题。过去是以权力改革权力，分权改造集权，仍然是在政治权力框架内打转转；现在是以权力服务权利，民主服务自由，政治权力服务于经济建设。正是从

政治建设服务于经济建设出发，近 20 年来，基层民主和村社自治建设有了蓬勃发展；主导和服务于市场经济的有效执政和有效政府建设得到不断加强；规范和服务于市场经济的法治建设和人权保障日益完善；人大制度、政党制度的规范化、程序化和制度化运作程度不断提高；干部队伍的民主化和法制化建设也得到不断推进。

这种围绕经济建设需要开展的政治建设，不仅把党的十一届三中全会提出的“以经济建设为中心”的政治路线落到了实处，还实现了在今天看来具有划时代意义的国家政治和经济这两大领域结构关系的重大调整。就是把政治制度优势与市场经济优势有机地结合起来，这两个优势的结合，既是对西方资本主义制度的超越，又是对传统社会主义制度的超越，创造了一种新的“一国两制有机统一”的国家制度形式。

正因为有了“一国两制有机统一”和根据这一主题开展的政体改革，才保证了中国政治社会的长期稳定，使中国人民的创业积极性和致富潜能得到极为充分的展现”。现在大家都在谈论中国模式问题，我认为揭示中国发展奇迹的密码不在经济领域。有人说正因为中国搞了市场经济和经济领域的改革开放，才会有今天这样的成就。这样看问题只是看到了中国奇迹的表象和起因，没有深入到中国奇迹的内在逻辑。从比较的视野，许多发展中国家也搞了市场和开放型经济，为什么没有取得中国这样的奇迹？所以，解读中国奇迹的密码应到政治领域中寻找。中国政治文化有“四大优势”：“集中效率优势”、“政治组织优势”、“制度创新优势”、“文化包容优势”。[1]这“四大优势”是其他市场经济国家所没有的，也是中国发展奇迹的奥妙之所在。

但任何问题都存在两个方面。中国政治文化的四大优势本身也隐含着四种危险：集中力量办大事也容易导致权力寻租和权利集团的出现；在项目报批、转移支付以及国有资产领域，搞假大空的政绩和形象工程，搞部门权力和大企事业利益垄断。政治服务于经济也在一些地方和基层出现了权力傍资本的倾向，一些地方和基层官员对经济发展政绩的依赖，对资本规模利税收益的财政依赖，往往形成了权力被资本绑架、政治被经济单方面决定，资本和权力勾结共同盘剥百姓的情况，政治权力丧失了应有的主导性和独立性。中国的国有企业改制和目前的土地财政就有这种迹象。制度创新满足经济社会和人的发展需要，但制度创新的推进和可持续往往依靠人治，依赖地方和基层领导者的做人品质、责任担当精神和领导能力，因而依法执政和依法行政事实上仍然是能人治政、能人政府，法治政府建设动力不足进展缓慢，在一些地方甚至法制权威日渐式微乃至实际缺失。包容文化虽然为借鉴一切文明成果奠定了社会文化基础，但主导意识形态的衰落使社会大众满足于极端实用主义的世俗文化的市场供给，人们猎奇找乐子，只信钱和权，其他什么都不信，货币崇拜和权力崇拜大行其道，导致理想迷茫和人格矮化。

在具体的执政关系和政府职能责任等方面，目前也存在着诸多问题：如党的领导和执政方式和能力与经济和社会发展以及民权需要和保障之间有较大差距；党的领导与人民当家作主的关系在一些地方和基层错位，权力过于集中和家长制问题更加严重；对权力的监督、防止权力乱用和钱权交易一直制度失效，腐败蔓



延呈集团化社会化态势。政府与市场的关系问题一直处于似乎明确实际混沌的状态。我国确立市场经济体制以来，政府改革的目标逐渐倾向于“市场归市场，政府归政府”这样一种二元思维。凡是市场经济自发调节能够解决的问题，政府退出；凡是涉及国计民生的公共需求领域，政府负责。公共服务型政府概念的提出，基本缘于这样一种逻辑。而实际上，在中国这样一种政府主导市场经济建设的格局下，构建相似于西方的政府与市场的二元关系有值得深刻反思的地方。一方面，市场化的导向不可能不影响到公共需求领域，一些服务于公共需求的机构和部门在利益驱动下，依托政府公权力、借助于对公共资源和市场地位的控制和垄断，获取超本职超经济利润。政府本应该通过对这些提供公共服务的部门、机构或单位实行严格的监管，以保证公共服务的性质和质量，但实际上，政府不仅不严管这些公共部门和单位，以甩包袱的姿态巴不得使这些领域和部门市场化或产业化以减轻财政负担。这样就造成本应该由政府严管起来的领域和部门，实际上脱离了政府管控，以服务搞盈利或变相搞盈利，实际是利用人民的资产盘剥人民。我国在医疗改革、教育改革和住房改革上的失败就明显体现了这种趋向和特征。另一方面，过去相当长的一段时间里，我们对民生需要什么应该由政府管起来，什么该完全由市场来提供，认识也不十分清楚。目前应该说在认识上相对清楚了。比如十七大提出“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”，实际还应包括“居有所安、困有所助、工有所作、生有所足”等等，也就是在教育、收入、医疗卫生、养老、住房、社会治安、扶贫和困难救助、突发事件和应急、就业、生产食品药品安全、水电交通、环境保护等方面，在这些民生需要的领域，市场大多是失灵的，需要由政府来提供保障和供给。但认识清楚了，国家和地方财力是否能够保障对这些民生需要的供给是个问题，政府通过什么途径和方式既节省成本又能保证公共物品的质量，也是个问题。因此，对于我国来说，究竟在政府和市场之间建立一种什么样的关系结构符合中国的国情又能够通过制度创新被实践所接受，应该说目前还都是没有解决好的问题。

所以，从狭义的政治领域来评价中国的政治体制现状，确实有许多问题与经济社会和人的发展需要之间不相适应。因此，评价中国政治体制改革的现状实际上应该有两个视角：一个是广义政治观的视角，一个是狭义政治观的视角。广义政治观的视角就是大政治的视角、治国安邦的视角。没有前一个视角，就会对中国政治体制改革缺乏宏观的正面的评价，就会认为中国政治体制改革严重滞后；如果没有后一个视角，就会对中国政治发展面临的危险和问题视而不见，一叶障目，盲目乐观，甚至认为中国做的一切都好，错失改革良机、坐等政治危机的发生。

二

第二个问题，判断中国政治体制改革的趋势和走向，它不是思想家或学者在思辨逻辑中设计出来的，而是要依据在中国政治体制改革和政治发展的探索实践和经验中总结出来的规律。判断中国政治体制改革的趋势和走向要从经验和实际出发。我认为有四个方面的客观因素需要考虑：第一，中国的现代化建设是有主题的。中国的现代化以经济建设为中心，在社会主义初级阶段，主要是搞经济建设这件事情，政治体制改革也要围绕发展经济这件事来进行。第二，中华人民共和国是有一套基本政治制度框架的，这个制度框架具有刚性的约束力。所以中国



的政治体制改革，中共十六大把它规范表述为“社会主义政治制度的自我完善和发展”。如果脱离了 this 宏观制度框架，我们进行政治体制改革的依据就不存在了，改革的性质也会出现问题。第三，中国目前处于社会主义发展的初级阶段，政治建设和政治发展的社会基础比较低。培育成熟的公民社会将贯穿整个社会主义初级阶段的始终。第四，在全球化条件下，中国还面临着来自西方发达国家的文化、经济、政治和军事方面的挑战，这给中国现代化进程带来巨大的外部压力。

思考中国政治体制改革的趋势和走向，一定不能忽视这四个因素。这四个因素，是对中国政治体制改革和政治发展的制约性条件，但同时这四个方面的制约因素也给中国的政治体制改革提供了动力、边界、理性、机遇和资源。比如以经济建设为中心，并不意味着不需要搞政治建设，它实际上不断对政治体制提出相适应的变革要求，为政治体制改革提供压力和动力。而制度框架的约束，给中国的政治体制改革提供了一个制度边界。怎么搞才能使我们原有的制度更加优化，如何挖掘现有制度的潜力，把原有的政治制度资源充分的利用起来；如何根据不断发展的需要实行制度创新，实现在原有基本政治制度基础上的增量发展。社会主义初级阶段的基础，要求我们现在不能对中国政治体制改革和政治发展抱不合实际的过高奢求，不能用最发达国家的社会条件来考虑中国的政治改革和发展问题。中国必须从自身的经济社会基础出发，考虑怎么做才是现实的、可行的，才能取得我们希望的成效。第四就是国际社会的挑战和压力，中国确实存在如何排除敌对势力和消极的外来文化和制度因素的影响和渗透问题，同时全球化也给我们带来了发展的机遇，对外开放和各文明之间的交流也使我们的视野和眼界更加开阔、更加容易理解和吸收发达国家政治文明建设的有益成果，这为政治体制改革提供了丰富的外来营养和资源。

三

第三个问题，中国有没有形成独特的政治发展道路和新政治体制框架？中国有没有在政治体制上形成中国自己独特的一套东西，有没有形成人们现在谈论的“中国道路”或“中国经验”？在这个问题上看法各异。根据我的研究和体会，我认为共和国 60 年，尤其是经过改革开放 30 多年，中国在政治建设和政治体制改革方面取得的最大成就，就是初步对什么是社会主义民主政治和怎样建设社会主义民主政治有了比较清醒的认识，已经初步找到了符合中国国情和现代化建设需要的、具有中国特色的社会主义政治发展道路，也初步形成了与市场经济结合的政治体制结构框架。这个道路和新政体框架，我把它概括为“四个要”和“两有特色”。

回顾改革开放 30 多年的发展历程，我们可以清晰地看到有四对关系贯穿于中国政治体制改革的全过程：第一，如何处理好以经济建设为中心与政治建设的关系问题，这实际上是个科学发展的问題。第二，如何处理好人民民主与法制建设的关係问题，实际上是个民主建设的制度供给的问题。第三，如何处理好党的领导与人民当家作主的关系问题，这实际上是如何实现有效执政和满足民权需要的问题。第四，外来文化和本土文化的关系问题，实际上是如何处理好文化冲突和融合的问题。这四个问题经过 30 多年的改革探索实践，已经有了基本结论和经验。我把它概括为“四个要”：第一，民主政治建设要以经济建设为中心；第



二，人民民主制度化、法律化；第三，要实现党的领导与人民当家作主的有机统一；第四，要用科学社会主义统领文化融合和制度创新。[2]这“四个要”所构成的制度框架和政策框架就是中国特色社会主义政治发展道路，我给它另取一个名字，叫做“中国民主共识”。中国的民主共识就是在前面提到的四个约束性条件下形成的中国民主政治建设的经验，也是中国深化政治体制改革必须遵循的原则和框架。它从大的框架和原则上回答了如何实现把市场经济竞争优势与社会主义政治制度优势有机统一或相结合的问题，包含了中共十六大对中国民主政治性质和发展趋向的概括，即“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”。

在这四对关系或“四个要”里面，最根本最核心的关系是“要实现党的领导和人民当家作主的有机统一”。这对关系决定中国政治体制的性质，也决定着中国政治制度优势能否得到有效体现和发挥。这对关系里面包含着两种极端化倾向：一是个人极权的家长制以及小集团利益专断；一是个人权利膨胀不要公益和秩序的极端民主化。这两种极端化倾向都在中国的政治生活中有所体现。因此，能否摆正和处理好这对关系，是政治体制改革最终能否成功的关键，也是目前政治发展面临的最大挑战。而这个问题的实质是党的领导和执政能否经得住市场经济的考验，主要包括两个考验：一是市场交换原则和追求私利最大化对共产党人理想信念的影响和考验，能不能继续坚守共产党人的为人民服务的操守和信念，不以升官发财作为执政的目的，从自律机制上解决钱权交易等腐败现象的滋生和蔓延；二是市场经济基础和社会结构的变化对党的领导和执政提出的科学化、民主化和法治化的转型要求，即能否学会并熟练运用民主和法治的方式实现领导和执政。能够经得住这“两个考验”，中国共产党的领导和法定执政就是中国现代化建设的巨大的政治优势；反之也可能成为中国现代化进程中最大的短板。经得住考验的党的领导和执政，就能够实现执政效益的最大化，实现我称之为的“有效执政”或世界银行提出的“有效政府”；经不住考验，党的执政就有可能演变为腐败者或专权者侵占和攫取人民利益、对人民实行官僚或专制统治的权力工具。而理想的状态，从地方和基层的制度创新实践经验来看，就是“有效执政”和“有序参与”的有机统一。我把它称之为“两有特色”。

有效执政主要体现为党的执政要满足“四个需要”——“发展需要”、“民生需要”、“民权需要”、“治官需要”。“发展需要”就是党的执政能够为保持经济和社会的可持续发展提供相适应的“制度供给和服务供给”。主要包括促进和加快经济发展和城市化进程的科学规划，相关政策和法制，组织人事、机构和职能调整以及工作流程和方式的改进和优化，还包括投资环境治理、对市场和企业外部性的监管等方面内容。“民生需要”就是党的执政能够满足民众对“公共服务和社会保障”需求的供给。主要包括医疗卫生、教育、住房、就业、养老、扶贫和困难救助、环境水电交通、环境等方面的保障和供给，也就是执政党和政府要真正承担起能够使人民过上“病有所医、学有所教、居有所住、工有所作、劳有所得、困有所助、老有所养、生有所足”的生活，保障民众的生存权和平等权，以解决市场失灵造成的社会不公问题。“民权需要”就是党的执政能够有效和优质的“社会管理和维稳机制”，满足民众的发展权（平安权、秩序权、人格权）和政治权（知情权、表达权、选举权、参与权、监督权）等方面需要。主要包括社会治安、社会组织、社区、计划生育和流动人口、维权和信访、突发事



件和应急、优化民俗民风、生产食品药品安全等方面的管理。“治官需要”就是执政党通过“选任激励和制约监督”机制的建设，以保证执政者以及国家公职人员的工作活力和动力，防止公权力腐败和乱作为，保持执政党和政府的先进性和执政能力，不断推进和优化有效、民主、法治、责任、廉洁政府建设。

能否实现“有效执政”，主要取决于党的领导的“三个正确”——“决策正确、用人正确、思想正确”。决策正确主要指能够把握正确的发展方向、制定适宜的产业发展规划和各项政策。用人正确主要指能够把最优秀的社会精英力量组织和动员起来，发挥他们的有效领导、先进引领和率先垂范作用，满足经济社会和人的发展对制度供给和服务供给的需要。思想正确是指坚守“为老百姓办事、让老百姓享福”而不是为个人或小集团的升官发财的理想信念，具有“实事求是”而不是从主观、教条或狭隘的经验出发的思想方法。这“三个正确”，思想正确最为根本。一个地方、村社和单位，乃至整个国家，如果执政集团或主要领导人理想信念和思想方法出了问题，或者叫党性自律机制失范，必然会造成决策和用人方面的失误或错误。这也是中国共产党历来把思想建设作为党的建设之首的根本原因。理想信念和思想方法失范，也是目前中国共产党面临的最大危险和考验。这“三个正确”，用人正确最为关键。办好中国的事情，关键在人，尤其是执政党的各级领导人。做到了“用人正确”，思想正确和决策正确才有组织保障。解决好“用人正确”的问题，是个“治官”的问题。从目前地方和基层提供的经验来看，有效解决“治官”的问题就是四个字“民主法治”。以民主的方式和法治的方式选人和用人，以民主的方式和法治的方式解决领导干部的选任、激励和监督等问题，除此还没有发现其他更有效的方式和途径。当然借鉴儒学以及其他中国传统的政治经验也是需要的。所以现在需要的是把民主、法治、科学以及传统礼教的治官经验有机统一起来，集中一切人类智慧把“治官”问题解决好，这是目前中国政治体制改革应重点攻克的主题之一。

“有序参与”是对在市场经济基础上“人民民主”超越“自由民主”实践探索经验的集中概括。西方民主有两个最本质的特征：保护少数精英权益和通过“多数选”授权。我认为，从“多数选”向“多数决”的回归，不仅实现少数精英的权益而且要实现人民大众的权益，是社会主义民主制度创新的方向。社会主义的民主不仅要超越“多数选”，也不仅仅限于“多数决”，而且要把最广大民众权利的实现和保障，作为落实和贯彻民主制度的本质。今年两会（十一届人大三次会议）温家宝总理在政府工作报告中就明确提出，要发展社会主义民主，必须切实保障人民当家作主的民主权利，特别是选举权、知情权、参与权、表达权和监督权。所以我主张这样一种民主观：“衡量一个国家的政治制度是否是民主的，主要标准是看这个国家的人民能否真正当家作主。具体说来主要看这个国家的政治制度能否真正满足人民的知情权、表达权、人格权、监督权、选举权、自治权以及权利救济和有序参与等方面的需要，这些政治权利是否能够得到有效的制度和法律保障。”[3]这种强调满足和实现民权需要的民主观，目前在我国地方尤其是基层村社的民主制度创新中得到了很鲜活的体现。

“有序参与”实质包括“四个参与”——“多数参与”、“全程参与”、“嵌入参与”、“制度参与”。“多数参与”指的是参与的大众性而不仅限于少数人；“全程参与”是指民众对政治的参与不仅仅限于“多数选”（目前四川、江苏等



地创造的“公推公选”、“公推直选”可作为中国未来普选的基本形式），而且还实现了向“多数决”的回归，在中国一些地方和基层已经创造出各种形式的村社民主决策制度；并且在民主管理、民主监督等环节也创造出许多新的实现形式，如村务社务公开、全程参与管理、创设独立的监督机构等等。“嵌入参与”就是目前学界所说的“协商民主”。为了克服行政权专断和自治权专断等问题，弥补代议民主体制弊端，一些地方和基层在现有基本制度框架内嵌入“协商对话”的治理形式（如浙江温岭的民主恳谈），使民权的实现得到更加切实有效的落实。这些制度创新都是在中国基本政治制度，主要是村社自治制度框架内的丰富和发展，是“制度参与”的具体体现。

中国社会主义初级阶段的民主政治可以称作“民权政治”。“民权政治”是“有效执政”和“有序参与”的有机统一。从中国地方和基层的实践和制度创新的经验出发，以“三个正确”实现“有效执政”，以“四个参与”实现“有序参与”。但实现上述目标，核心要“解决好治官”和“满足民权需要”两大主题。这就是中国政治体制改革和政治发展的大趋势。“两有特色”的成功实践与“治官”和“民权”问题的成功解决可以为中国社会主义初级阶段政治发展创造新的奇迹。

四

最后谈谈关于政治体制改革的路径问题。对政治体制概念理解的不同会影响对路径的理解。比较普遍的看法是，政治体制是基本政治制度的实现形式，或具体的政治制度。我把政治体制理解为政治制度体系及其运作机制以及形成的功能的总和。[4]也就是说，政治体制是个上位概念，包括基本政治制度及其实现形式。从这种概念出发，我们可以对中国政治体制改革的发展路径作出这样的概括：根据现代化建设的需要，探索党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的制度实现形式。这样的概括，是按照官方的表述。按照我的研究，中国政治体制改革仍然会按照“中国民主共识”的“四个要”的发展道路走下去，并按照“两有特色”深化改革和实践探索。下一步深化改革和发展的重点应在挖掘传统“官治”资源和满足“民权”需要的实践和制度创新上下功夫，实现马克思主义实践化、中国传统儒家政治智慧和西方人权法治建设经验的大融合和有机统一，成功实现中国历史上第二次大规模的文化融合。

从具体操作层面，关于中国政治体制改革的路径选择，可以称之为“星火燎原”之路。在整个社会主义初级阶段和改革开放时期，这个时代的本质特征就是制度创新。因为破解市场经济机制与中国政治制度优势相结合的问题只能靠实践探索和制度创新，没有其他的出路。我们国家从1992年党的十四大开始，中国政治体制改革就走上了—条经验性的发展和探索之路。一般的规律是：任何政治体制改革和政治建设政策的出台，基本上都是基层和地方根据当地出现的问题和面临的发展压力，进行制度创新和实践创新探索，形成了创新经验，这些经验被上级和中央重视，然后再在其他地方试行，再根据试行的结果，决定政策的制定和是否在更大范围或全国推广。从党的十四大以来历次党的代表大会的报告和政府报告及政策的出台，包括一些具体的表述和规定，都是基于这样一种路径。这种以实践探索和制度创新为依据的中国政治体制改革之路，我把它称之为“星火



燎原”之路。这种星火燎原之路的形成，与我国社会主义有广阔的制度创新空间这种独特的优势有关，更与一些在基层和地方工作的领导干部有关。一些坚守共产党人为人民办事的操守、敢于负责和担当的领导干部，从当地的实际和发展需要出发，顺应时代发展大势，敢于向既得利益关系甚至自身的权力和利益开刀，成功进行自我革命。因此，星火燎原的实现最根本的有赖于“用人正确”的成功实践和中央或上级对地方和基层创新经验的推广。一方面千方百计的搞好“治官”，一方面加大满足“民权”需要的地方和基层制度创新经验的总结和推广力度，这是当前中国政治体制改革向前推进最应优先考虑的两件大事。

注释：

[1]陈红太谈应怎样看待“中国道路”“中国模式”[Z]. 人民网, 2010-2-4.

[2]陈红太. 共和国政治建设的四条基本经验[J]. 中国特色社会主义研究, 2009(5).

[3]陈红太. 中国民主政治的走向与优势[J]. 人民论坛, 2009(10).

[4]陈红太. 政治体制含义之我见[J]. 政治学研究, 2003(4); “政治体制”概念认识上的误区[J]. 中国特色社会主义研究, 2004(2), 人大复印报刊资料《中国政治》2004(9).

本文摘自《中国特色社会主义研究》2010年第3期

(作者为中国社会科学院政治学研究所教授)

