

一、政治体制改革的必要性

改革开放三十年多年，是我们党团结和带领全国各族人民，解放思想、实事求是，同心同德、锐意进取，进行建设中国特色社会主义的历史性创造性活动的三十年多年。经济迅速发展，综合国力不断提高，人民生活水平步入小康，在建国以后取得的重大成就的基础上，我们取得了新的举世瞩目的巨大成就。中国政府是一个强有力的政府，能干大事的政府。但是我们必须看到我国在政治体制方面还存在一些不足：

一是政治体制改革相对滞后，不很适应经济体制改革的深入发展，特别是不很适应社会主义市场经济发展的新要求。改革开放作为一项国策已经实施三十多年，邓小平同志的先经改后政改的战略在我国取得了很大成功，这是邓小平同志比戈尔巴乔夫高明的地方。但是中国经济发展到今天，我国的政治改革步伐缓慢在某些方面已经束缚了经济的可持续发展，当今中国已进入改革的深水区，是实施政治体制改革的大好时机。

二是改革与完善党的领导方式、执政方式的任務虽然提了出来，但还缺乏研究和探索，远远没有破題。

三是在民主的制度化、法律化建设上，还有很多需要完善的地方，譬如人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作和政治协商制度、基层民主政治制度等还很不完善、很不健全；干部人事制度改革、政治监督的改革还缺乏力度，从而使腐败不绝、吏治失范、权威流失等问题没有得到很好解决。

二、什么是民主

民主与自由在任何一个国家都是有阶级性的，而且都是相对的，没有绝对的。西方国家迫使别国接受它们的人权、民主、自由和价值观，这是决不能接受的。我们认为人权、民主、自由都是相对的，在每个国家都有自己的具体内容。我国实行人民代表大会制度和中国人民政治协商会议制度是我国民主的主要表现形式。（江泽民）

我个人认为民主就是领导意见、专家意见、群众意见的充分表达和相互妥协最后达成一致。领导是往往具有丰富的经验和远见卓识，我国正是在毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛等卓越领导人的带领下才取得了今天的成就；专家往往在自己擅长的领域长期调查研究，在本领域具有权威，因此专家意见、建议要予以重视；群众是政策的受益者或者受害者，是政策的作用对象，所以必须全心全意依靠群众，倾听群众心声。胡锦涛同志强调人民群众是党的力量源泉和胜利之本，我们把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定各项方针政策的出发点和落脚点，坚持问政于民、问需于民、问计于民。马克思说人民群众是历史的创造者。随着人民群众个人素质的不断提高，群众的在政治方面的参与程度和广度会不断加深。

三、政治体制改革的着力点



政治改革的第一个着力点是政府的权力转移，从无所不管的全能政府转变成专注于提供公共服务的有限政府。政府因掌握的钱多，干预经济的能力很强，也便出现较为严重的腐败现象和权力寻租，政府涉足经济，还会出现官员拿公权与民争利的情况，甚至引发“群体事件”。政治改革的第二个着力点是下决心建立严密的监督体系。不仅要强化体制内的监督，完善问责制、官员收入公开制，还要增加民间力量的监督，或者让体制内的部分机构演化成公共监督机构。比如媒体，可以从产业和文化软实力承载者的角度去重新定位，改变管理方式，使其成为更有效的监督“公器”。政治改革的第三个着力点是以加快法治建设，通过完备的立法和严格的执法在各种权利主体之间实现公正，规范政府的行为，保护公民的基本权利不受侵犯。大踏步向法治化迈进，社会就有了秩序，富强民主文明和谐的社会主义现代化国家也有了坚实的基础。四是坚持把政治体制改革与经济体制改革结合起来，把发展民主与健全法制结合起来，强调民主要制度化、法律化，坚持依法治国。

四、当前和今后一个时期改革的方向

政治体制改革要从易到难稳步推进，可以鼓励有条件的地区特别是经济发达地区先行试点，然后逐步推广。中国政治改革要从县政开始，县政历来就是中国治理制度的核心。省级政权在元代前是中央政权的一部分，元代以后成为地方政权，但其重要性仍然不如县。“虚省实县”是中国传统政治的常态。在传统上说，县以下实行自治制度。乡镇政权是现代革命的产物，为当时革命动员、国家建设和改造社会所需。但到今天，这一级政权设置表现出越来越多的问题。

中国有 2800 多个县级行政区划单位，在经济发达的东部地区的很多县的人口超过 100 多万，比世界上的很多小国家还要大；西部有的县尽管人数少，但地域广袤。如何建立和中央的直接关系，就要考虑县政主要领导人谁来任命的问题。县委书记和县长数千人，中央政府要把这些人从选拔、管理、和培训等任务担负起来并不是一件难事。近年来中央党校开始培训县级领导人是一个积极的发展，但还是不够。党的主要领导人需要把更多的精力投入县委书记和县长的培训和直接领导。引入民主因素进县政也非常重要。从理论上说，现在的县级人大代表都是直选的。县（市）级领导人和人民建立起直接的关系最有可能。当然，也可考虑是否在县政，必须具备现在的六套班子。党政关系问题、行政和立法关系等都可以进行开放式试验。

在经济上，近年来已经提出省管县制度。这个新政策较之从前的政策比较重视县级经济。但是这个政策可能还不够。因为分税制以后，中国财政重心已经向中央倾斜。县级经济是农村经济的第一线。要有效促进农村经济的发展，不仅仅中央财政转移要向县级倾斜，中央税收也要向县级分权。现在税收财政过分集权，县级经济的发展缺乏资金和动力。这种情况只能通过经济分权来达成，而不能仅仅通过财政转移，因为财政转移强调的是二次分配，而不是生产。

无论从政治还是从经济上看，县政改革都具有巨大的优势。县政改革是可控的，分区域和逐步推进的县政改革不会影响到整个制度的运作。这也同时说明，改革的成本也很低。一旦县政改革取得成效，其必然会造成强大的动力，



向下推进乡镇政府的改革，向上为省级政府的改革提供压力和动力。最近中国中央领导层开始把注意力放在县级政府，再次强调县委书记的重要性。这里释放出来的信息很重要。人们也希望，对县政的重视可以超越经济的范畴，而进入政治领域。县政的经济和政治改革成功了，就会变成中国整体制度改革的基础和动力。

中国政治体制改革的目标是在宪法和法律的框架内，党委领导，政府负责，人大监督，政协参与，司法独立。当前和今后一个时期政治改革的具体措施：

一是加强党的领导，提高执政能力。历史已经证明，没有共产党就没有新中国。当前中国共产党需要不断学习，提高自身执政能力，适应新情况、解决新问题。用老一辈和新时期优秀共产党员的先进事例鼓励人、教育人，完善先进人物巡回报告会制度。发展经济的根本目的是不断提高人民的生活水平，人民群众是历史的创造者，这是亘古不变的。共产党必须取信于民，党代表实行常任制，基层党代表实行差额选举，推进党内民主，党内会议每个党员要充分发表意见，表决一定要无记名投票，新任官员要向社会公布财产，接受社会监督，完善纪委巡视制度。

二是政府依法行政。必须构建服务型政府，政府的行政管理方式的传统的高权性管理手段：行政强制、行政处罚、行政许可、行政征收等，越来越受到法律的限制和规制，新的柔性管理手段：行政指导、行政合同、行政调解、招拍挂、BOT等在行政管理中得到越来越多的应用。更多地引进公开、公正、公平和社会公众参与的民主方式无疑应成为目前正推进的行政管理体制改革的重要内容。正确处理与权力机关、司法机关、执政党的关系，政府职能更多地向社会转移。许多行政管理事项和公共物品，虽然必须由公权力组织提供，但不一定非要由政府提供，完全可以由民间的社会组织、团体等社会公权力组织提供。政府要求保证政府权力来源的合法性，依法行政，法律高于政府，绝不能像某省国土厅擅自改变法院判决；政府自律，不干预司法，以保障司法独立。其次，应进一步确立“有限政府”的原则；政府与执政党关系的调整变革的最重要的要求是处理好党的领导与责任政府关系的平衡。社会主义的政治体制要求政府必须接受党的领导，实现严格依法行政与严格执行党的路线、政策、方针的统一。坚决推进政企分开，政府内决策权、执行权、监督权分开，向社会公布预算，说明具体用途，管好、用好纳税人的每一分钱，并接受公众监督。

三是强化人大职能。在地方人大中扩大人大代表差额选举份额，重大事故人大要质询政府首长、企业负责人，可以在县级试点人大直接罢免政府领导。人代会掌握财权，财政蛋糕可切为七块，全国人代会拨款委员会可以把财政“蛋糕”大致切成七块：全国人民代表大会、政治协商会议全国委员会、中央人民政府（国务院）、国家军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院各一块，国家机动财力一块保留在拨款委员会手中。预算修改、追加拨款，概由人代会审议批准。地方财政没有国防费用开支，只需切成六块，各自规范使用，各大机关都对人民代表大会负责，而不是都对政府下属的财政部门负责。议事要以大会发言为主，在大会上，代表主要是通过大会发言和表决来行使自己的权力。



四是强化政协职能。政协是中国民主建设的重要组成部分，政协委员必须实行差额选举，大力减少官员任委员比例，委员应于专家和基层群众为主，政协作为议政、咨询机构，凡须人代会通过的法律、重大议案应事先交由政协讨论，但不表决，议后应将原始记录整理后(不可修改)移送每位人大代表参阅。政协还可以就有关国计民生问题开展调查研究，向政府有关部门提出，政府必须作出解释或提出改进意见。政协委员提交的议案政府部门必须予以答复，必要是可要求行政首长出席政协会议予以答复，努力把政协发展成群策群议、参政议政的民主机构。

五是推进司法改革。县级法院、检察院审判员、监察员由选民选举产生，实行任期制，同一所法院、检察院法官之间、检察工作人员没有级别，司法人员法官除了法律就没有别的上司。对于司法工作人员违法犯罪的，人大有权罢免，并交由上级司法机关起诉、审判，司法人员可以不经批准直接调查政府、党委工作人员，建立陪审团制度。

六是推进基层民主。民主与法治分不开，中国共产党在宪法和法律的范围活动，坚持依法治国、依宪治国，是中国民主政治发展的第三大走势。这三大走势的指向很明确，最终将在中国建立一个坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的社会主义民主政治体制。中国的民主可以现在基层积极推进，可以先搞试点，比如乡镇行政首长可以直选，学校校长可以直选，县级行政副职可以部分直选。

