

## 一、第一次转型：开创“经济建设时代”

1978年，中国共产党的十一届三中全会做出了党的中心工作由阶级斗争为纲转移到社会主义现代化经济建设上来的战略决策。全会认为，适应国内外形势的发展，及时地、果断地把党和国家工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来，反映了历史的要求和人民的愿望，代表了人民的根本利益。全会做出的工作中心转移的新战略，抛弃了“以阶级斗争为纲”这个不适用于社会主义社会的“左”倾错误方针，解决了长期以来没有解决好的社会主义基本制度建立后的战略转移问题。这是中国共产党的中心工作第一次转型，被视为中国历史性的伟大转变，开辟了中国改革发展开放的新时期，开创了“经济建设时代”。

## 二、需要第二次转型：开创“制度建设时代”

进入21世纪，中国的长远发展目标不仅要实现经济现代化，如邓小平提出的“三步战略设想”，而且还要实现制度现代化，如邓小平提出的党和国家领导制度的改革设想（1980年）。为此，中国共产党需要进行第二次战略转型，即从经济建设为中心转向制度建设为中心。其原因是：

第一、经济建设已经不是党的中心工作了，党和政府的角色发生了重大变化，由对宏观经济的“控制者”、“计划者”转向为“指导者”和“引导者”。应当说，党和政府始终在推动中国经济高速发展，促进社会快速变迁，保持社会稳定，日益对外开放等方面起到至关重要的作用，也被置于党和政府的中心工作。但是随着经济快速发展，经济体制改革深化，经济活动主体如企业、国内外投资者、农户和广大消费者成为经济建设的主体，由于计划经济不断被市场经济机制所取代，政府逐步从竞争性领域撤离出来，国有经济比重下降，非国有经济比重上升，并日益超过国有经济比重。党和政府对经济活动领域仍然坚持以往实行的全面控制、过度参与的做法；已经远远不能适应变化了的经济体制背景，如果继续实行以经济建设为中心的战略就会继续过度的干预微观经济活动，同时也会人为地制造出各种各样的经济租金和政治租金，成为日益严重的腐败的重要来源。

第二、以经济建设为中心并不能自动地保证国家长治久安。过去20多年中国经历了持续的高速增长，出现了空前的经济繁荣。但是，经济繁荣并不必然或自动导致社会公平、社会公正和社会稳定。从中国历史来看，严重的社会危机往往发生在经济繁荣期；从许多发展中国家的经验看，不公平、不公正的增长突然因社会危机而停滞、衰退甚至崩溃。当前，中国再次进入社会不稳定时期，突出表现为：世界上最大规模的经济结构调整；世界上最大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”；世界上最显著的城乡差距和地区差距；世界上基尼系数增长最快的国家之一；世界上最严重的腐败及其最大的经济损失；世界最大范围的生态环境破坏。我国经济社会生活中存在大量的结构性的不稳定因素。经济持续增长并没有化解这些不稳定因素，反倒愈来愈强化。20年的实践表明：凡是保证了社会公正的时期（如80年代初中期），经济发展和政治稳定也得到了保证；凡是



牺牲社会公正的时期，经济发展和政治稳定也会受到威胁，特别是 90 年代下半期。社会分配不公是中国社会不稳定的终极根源。因此，遏制分配不公平，纠正社会不公正现象已经不仅仅是个伦理问题，它是危及社会稳定的社会问题以及国家政权稳定性的政治问题。经济发展固然是硬道理，社会公正也是硬道理。坚持“共同富裕”不仅是社会主义的最大优越性，也是中国共产党及其政府合法性的基础。能否坚持“共同富裕”防止贫富两极分化，是中国改革成功与失败的关键标志。邓小平早在十年前就警告，“如果搞两极分化，情况不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。”实际上中国的收入不平等性（基尼系数）在过去 20 年是世界上变化最大的国家之一，越来越成为一个不平等的社会。解决这些矛盾是不能仅仅靠把蛋糕做大，更重要的是建立国家基本制度包括收入分配制度、社会保障制度、财政转移支付制度、人民民主参与制度等，从制度上保证中国防止出现贫富两极分化。

第三、以制度建设为中心是国家制度现代化的客观需要。一个国家的现代化至少包括两个最主要的方面：一是经济现代化，如农业现代化、工业现代化、科学技术现代化和国防现代化；另一方面是制度现代化，即实现国家基本制度现代化，并更好的实行“良治”，确保国家利益最大化，全体人民福利最大化。国家制度建设是一个现代国家的基本制度和国家“基础设施”，它与一个国家现代化的经济建设具有很强的关联性和互补性。实现国家制度现代化不仅是现代国家最重要的目标，而且也是典型的国家性公共物品，没有国家制度的现代化就无法实现国家的经济现代化。如果说过去 50 年，中国的经济现代化是由中国共产党及其政府首先发动和积极推动的，现在仍需要由党和政府指导和引导并激励各种不同经济活动主体来推动的话，那么中国国家制度现代化就必须也只能由党和政府有意识的发动和领导，并付诸实践，建立小康社会的同时建立高度民主与法制的现代化社会。

国家制度现代化是一个过程，即在充分学习吸收和借鉴人类现代化国家经验与知识的情况下，根据中国国情进行的制度创新、制度建设、制度实施的长期历史过程。它有助于降低国家的管理成本，调节不同社会集团的利益矛盾，维护经济活动所必需的社会秩序与交易规则，它在全社会内进行广泛的收入分配和公共服务的可及性和提供，改善全国人民的人力资本条件。制度建设本身并不是经济建设，但却是促进经济建设并持续发展的基础条件。

第四，制度建设是中国共产党执政方式的重大转型。中国社会不仅经历经济转型即从计划经济向市场经济转型，而且还在经历社会转型即从农业社会向工业社会，从农村社会向城市社会转型。上述两种转型能否成功取决于作为执政党的中国共产党的主动转型和成功转型。1978 年以来，党已经实现了第一次转型即从革命方法统治到行政方法统治，革命党到发展型政党，即以推动经济发展为宗旨的执政党；党有能力推动经济发展，但是缺乏能力解决社会矛盾和冲突。这就需要党伴随着整个中国经济转型和社会转型，主动实施第二次转型，即从行政方法统治到政治方法统治，从直接政府（一级政府）统治到间接统治。党的政治合法性的主要意义并不在于当执政党给人民带来正面的利益的时候，受到人民的支持和拥护；而在于当其不能给人民带来积极利益的时候，甚至是产生负面的和消极的利益的时候，人民能够与之达成谅解，不起来推翻其统治。不要以为只



要蛋糕做大就能够化解一切矛盾或危机。随着经济市场化和全球化，政府控制国民经济的能力愈来愈弱，如果继续将合法性建立在经济增长上，无疑于把自己的命运托附于一个异己的偶然的力。

中国共产党的发展历史过程是一个不断创新、及时调整、主动改革的历史过程。建国以来党的政治纲领和政治发展方向曾不断变化，大体经历为三个重要时期，即 1953-1957 年时期：党的基本纲领是“一化（工业化）、三改”，开创了社会主义经济建设的高涨时期，这是第一次经济建设时代；1957-1978 年时期：党的基本纲领改变为“阶级斗争为纲”，这是阶级斗争与文化大革命时期；1978-十五大时期：党的基本纲领是重新确立以经济建设为中心，开创了第二次经济建设时代；进入 21 世纪，以十六大为标志，党的纲领和中心工作应该转向现代国家制度建设为中心，开创制度建设时代。

中国共产党的转型是确保中国成功地实现“社会转型”、“市场转型”和“政府转型”的关键。从共产党内部发展模式看，共产党需要“自我改革、自我创新、自我转型、自我建设”；从共产党面对外部挑战看，需要“锐意进取、不断创新、主动转型、从严建设”。

### 三、加快社会主义政治民主制度建设的时机已经成熟

作为基本国家制度建设至少包括两大方面：一是社会主义经济制度建设，即社会主义市场经济制度；二是社会主义政治制度建设，即社会主义政治民主制度。实际上，以党的十四大提出建设社会主义市场经济体制目标为标志，中国开始进入制度建设和制度创新时代。过去十年，中国在经济制度建设方面取得了重要进展，现在需要在政治制度方面确定明确的目标，强化其建设力度与强度。

中国的政治体制改革伴随着经济改革和对外开放；不同于其他经济转型国家的政治改革（即政治民主化），中国政治改革旨在促进经济发展；中国保持了长达一代人的相对政治稳定和社会稳定；中国政治稳定的核心是领导集体的稳定：80 年代经历了三次重要的人事变动（1981 年的华国锋，1987 年的胡耀邦，1989 年的赵紫阳），但是邓小平对稳定起着关键性作用；90 年代领导人变动趋于制度化。但是政治体制改革目标不清晰，邓小平 1980 年指出的党和国家领导制度的弊端基本没有改变；在某些方面，政治改革的目标不仅没有前进，而且有所后退；另外，腐败问题日益突出，已经成为心腹之患和最大的社会污染。与经济发展相比，政治发展相对缓慢；与经济体制改革相比，政治体制改革严重滞后；与对外开放相比，优胜劣汰的竞争机制尚未在党内、政府、人大等权力机构引入和建立起来。总之，现行的政治体制严重制约了经济转轨与社会主义民主制度的建立，成为最大的制度瓶颈。改革党和国家体制是中国政治制度建设的核心，也是中国现代化（经济现代化与制度现代化）根本大计。应当成为党的中心工作的重中之重。

改革初期党的十二大报告不仅提出中国经济建设的目标，而且也明确提出了中国制度建设的目标，即建立高度的社会主义民主是中国共产、党的根本目标和



根本任务之一（胡耀邦，1982年）。但是后者始终没有列入党的中心工作和优先任务，制度建设严重滞后经济建设，民主发展大大滞后经济发展。

建立社会主义政治民主制度应当成为今后中国政治体制改革的主题之一。正如市场经济并不是资本主义的“专利品”，政治民主也不是资本主义的“专利品”，社会主义同样可以搞政治民主。邓小平同志曾说过，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。建立国家基本制度就是建立社会主义政治民主制度以及保证国家长治久安的其他基本制度。

可以说，十四大和十五大对如何建立社会主义市场经济制度提出了制度框架，十六大应该对如何建立社会主义民主政治制度提出新的制度构想。

目前加快社会主义政治民主制度建设的时机已经成熟，建立高度的社会主义民主并不是一个梦想。这主要表现在如下几个方面：其一，中国的经济改革已经进行了20多年，对如何处理改革、发展与稳定之间的关系积累了丰富的经验，建立了比较成熟的理论。改革是一个不断实践、学习的过程，特别是领导人在经济改革实践中积累的经验和知识是推进和指导政治体制改革最重要的有利条件之一，可以避免重大决策失误和社会振荡；其次，中国的经济发展为政治体制的改革创造了良好的条件，中国的宏观经济处于最稳定时期，既无通胀、又无波动，为政治改革奠定了良好的基础和环境；其三，前苏联和东欧社会主义国家政治体制改革的经历及其教训，使得国家领导人和人民都懂得保持社会稳定、采取渐进改革是中国较佳选择；其四，政治体制改革是我们多年来想做而没有条件和能力做的大事，直接关涉到中国的长远前途。

那么，什么是建立社会主义政治民主制度的目标呢？邓小平在1980年曾提出的三个目标和标准，即在经济上赶上资本主义国家；在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主；造就比这些国家更多更优秀的人才。党的十三大报告（1987年）提出政治体制改革的近期与长期目标：长期目标——建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制；近期目标——建立有利于提高效率，增强活力和调动各方面积极性的领导体制，即实行党政分开、进一步下放权力、改革政府工作机构、改革干部人事制度、建立社会协商对话制度、完善社会主义民主政治的若干制度、加强社会主义法制建设。强调近期目标是有限的。可惜尔后历次党的代表大会的政治报告再也没有涉及到具体的政治改革目标以及政策时间表。

从中国国情出发，中国政治体制改革长期目标应定位为社会主义政治民主制度，在十三大报告提出的目标基础上，应加上广泛参与的目标。同时提出应实现若干有限的近期目标：实现决策的科学化与民主化，以防止重大决策失误；根据成文宪法，实现权力的水平制约与纵向制约，以防止权力过分集中，滥用公共权力；实现最广泛的人民民主，从制度上保证人民能够参政、议政，并对党和政府进行民主监督、民主评议；建立透明的、公开的、完善的党政和国家领导机构及干部人事制度，激励部门之间、干部之间内部竞争，能上能下。

#### 四、制度建设的基本含义



21 世纪中国国家制度现代化的实现本身是一个制度转型与制度创新的过程。它至少包括两个方面的内容：一是如何建立社会主义民主制度，这是一个政治民主化过程；二是如何建立与社会主义市场经济制度相适应与参与经济全球化互补的国家基本制度与功能的建立。其基本目的是从制度上设计保证人民民主与国家制度建设的基本构想。这包括实行制度建设的五大目标，建立制度建设的八个机制和开展制度变革的四大政治改革。

何谓国家基本制度建设？国家基本制度建设是旨在保证实现“良治”的制度条件、制度环境和制度功能；良治的最终目标旨在实现国家利益最大化和全社会人民福利最大化，真正保证代表和实现最广大人民的根本利益。就中国而言这些目标是指保障人民生存、发展、安全、民主的关键性利益。这包括五个方面的根本利益：国家安全与领土完整；经济发展和经济稳定；社会公正与人类安全；政治清明与社会稳定；生态平衡与环境保护。这五个目标相互关联，不可偏废，实现一个目标的同时要兼顾其他目标；这五个目标相互作用，具有互补性，一个目标的实现有助于其他目标的实现。

所谓国家是“一套机制”，它垄断着合法使用强制力的权力，并对由特定领土和该领土居民所构成的社会行使这些强制力。无论国家的意识形态和政权形式如何不同，所有国家在本质上都是“公共权力”的制度安排。

国家基本制度至少包括以下八大机制：强制机制、汲取机制、共识机制、监管机制、协调机制、表达机制、整合机制、再分配机制。

(1) 强制机制：一个现代国家的政府必须拥有一支常规军，保卫国家的主权和领土完整。如果政府对武装力量没有垄断能力，就会出现军阀混战的局面。一个现代国家还必须有一支训练有素、纪律严明的警察队伍，以维护内部秩序。军队和警察必须由国家财政全额供养，“吃皇粮”，不允许用经商、乱收费的方式打野食。否则，军队保卫国家的能力和警察维护社会秩序的能力会大大削弱，甚至本身可能变成不稳定的因素。

(2) 汲取机制：提高国家动员和汲取社会资源的财政能力，有效地为全社会提供基本公共物品和公共服务，履行国家基本职能。

(3) 共识机制：一个国家和政治制度的存在必须建立在国民对一些基本价值的共识之上。最重要的基本价值是对民族国家的认同和忠诚、对公民权的尊重和保护。核心价值观体现了国民的共同理念、凝聚了人民的信念。需要指出的是，核心价值观从来都不是自发形成的，而是由国家有意识地构建和推广的。一经形成，核心价值观可以极大地减少国家管理成本或治理成本，有效提高实施公共政策的效力。

(4) 监管机制：在经济和社会生活中普遍存在着信息不对称和权力不对称的问题。医患之间的信息不对称可能导致药费飙升，制假者与消费者之间的信息不对称会造成假冒伪劣产品充斥市场。老板与打工仔之间的权力不对称会导致工作



条件恶劣、工伤事故频繁。因此，国家必须对人们的经济行为和社会行为进行规范。

(5) 协调机制：政府工作人员和政府机构是必要的，但他们本身也可能带来很多问题。如政府工作人员可能不称职或者以权谋私，中央政府部门和地方政府可能搞部门主义和地方主义。因此，现代国家必须建立规范的公务员制度和廉政制度确保工作人员的素质和廉洁；必须建立其它各种制度确保各部门、各级政府严格依法行政，维护国家机器的统一。

(6) 表达机制：随着教育水平的提高，信息流动加大，人们参与政治的意愿和能力逐渐增强。面对民众参与的需求，政府必须提高制度化的表达渠道。否则，这种需求可能以非制度化、非和平的方式表达出来。

(7) 整合机制：有千千万万民众个人表达出来的愿望和意见往往是五花八门、无奇不有。为了在公共政策中反映民众的呼声，必须通过政党和其它机制（如工会、政协、人大等）对民众的意见进行整合。

(8) 再分配机制：在市场经济条件下，因为种种原因（如残疾、重病、工伤、失业、年迈），人们的经济生活可能出现两极分化、社会生活往往充满不确定性。为了降低经济不安全感和缩小市场初次分配造成的不平等，国家必须通过法律的和行政的手段，从国民收入中汲取必要的经济资源，对初次分配的结果进行再分配。这种再分配的依据是所有公民，不论居住地、职业、性别、教育程度、年龄，都享有平等的经济和社会权利。全体社会成员都应能共同分享经济发展和社会进步的成果。

在以上八个方面，中国目前都面临着国家制度建设或重构的任务，这不仅有利于解决我们面临的种种社会危机，而且可以为中国逐步实行民主政治奠定坚实的制度基础。这是因为，国家基本制度建立与政治体制改革具有很强的互补性关系。为了建立社会主义民主政治制度需要实施四大政治改革即党的改革、人大的改革、政府的改革、司法的改革。这四大改革相互作用、相互促进。

