

花费的每一分钱,都是对产品的投票行为。然而,这种观点并没有看到消费者的购买产品的行为,除了其购买意愿以外,还取决于其购买力。而消费者的购买力,却是民主本身无法提供的。

我国南宋钟相提出“等贵贱、均贫富”,作为农民起义的口号。“等贵贱”,就是在政治上要求平等,“均贫富”就是在经济上要求平等。这种经济平等的理想应当是“共同富裕”,而不应该是“共同贫穷”。共同富裕是现代社会经济发展的崇高目标。就宪法的角度看,自德国1918年魏玛宪法以来,除了传统的选举权利、言论与出版自由、宗教信仰自由,人身自由及不受任意拘捕等权利外,出现了第二代人权,如劳动权、休息权、享受维持健康和福利所需的生活水平的权利、受教育权以及参加社会文化生活的权利等。这些权利,也称为社会、经济与文化的权利。这就说明,人民对民主的要求,不仅仅停留在选举权利与政治民主,还要求社会民主与经济民主。这些社会、经济与文化权利的实现都必须以社会的经济发展为前提。

民主并不能自动带来经济繁荣。这已经被许多国家的民主化实践所证明。还有一些国家和地区的选举造成了社会分化与分裂,进而影响到社会安定和经济发展。这就说明,民主的发展本身有一个历史过程,需要一定的经济基础和社会条件,既不能盲目求成,也不能罔顾社会发展和民众诉求,而应当与经济发展与社会和谐相适应。既要建设和发展民主政治,也要追求经济发展与保障民生,在确保经济发展与保障民生的基础上,建设和发展民主政治。

## 政治体制改革的目标和策略选择\*

杨福忠

(中共河北省委党校 政法部,河北 石家庄 050091)

随着经济体制改革的深入,近年来,政治体制改革问题成为公众关注的焦点。相对于经济体制改革而言,我国的政治体制改革明显滞后,以至于伴随着经济发展所产生的许多新问题无法从根本上得到解决,因此,要将经济体制改革深入下去,必须进行政治体制改革。这种观点已经成为人们的共识。现在存在分歧的问题是:应该如何进行政治体制改革?围绕着这个问题,有识之士提出了很多建设性的意见。笔者认为在回答这个问题之前,应该明确政治体制改革的目标,然后再去探讨为实现这个目标而应该采取的策略。

### 一、政治体制改革的目标

一个国家的政治体制是以公共权力的配置为核心而进行的制度安排,其一般涉及两个层面的关系,一是作为政治系统的国家和人民之间的关系,它解决的是公共权力如何在国家和人民之间进行配置的问题,即国家享有哪些权力<sup>①</sup>,人民享有哪些权力;二是政治系统内部的权力配置关系,具体来说,其要解决三个方面的问题:(1)公共权力如何在立法、行政、司法等不同的国家机关之间进行配置及其相互关系;(2)公共权力如何在中央和地方之间进行配置及其相互关系;(3)在我国,政治系统内部权力配置还涉及到党政关系如何处理。显然,在上述两个层面的关系中,国家和人民之间的关系属于主关系,处于核心地位。在一个国家中,国家和

\* 基金项目:国家社会科学基金项目“我国公民网络政治参与的法律保障机制研究”(11BZZ059)

<sup>①</sup> 在汉语中,“权力”一词指力量 and 能力的意思;在英语中,“权力”“power”的含义有二:一是能够做出某种行为的能力;二是一种通过影响他人而取得一致行动,达到某种后果的能力。因此无论是汉语中的“权力”还是英语中的“power”,首要的含义是一种人的力量或能力。本文在此种意义上使用权力概念。

人民之间的关系如何摆布、权力如何配置不是随心所欲的,往往受地理、历史传统、国家性质等诸多因素的影响,其中最主要的是受该国国家性质的制约。我国宪法第 1 条规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”第 2 条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”根据宪法规定,我国是人民当家作主的社会主义国家。人民当家作主的国家性质决定了在我国,无论是政治、经济、文化、社会管理等各种体制的设计还是改革都必须以保障人民当家作主地位的的实现为目标。这是我们思考解决当下中国所面临各种问题的基点。

改革开放前后 30 年正反两方面实践证明,这一目标对我国各项事业发展具有重要价值。当国家的各种体制以这种目标为取向,人民当家作主的地位得到保障时,人民的主体意识会被激活,积极性会提高,创造力会增强,进而会极大地促进各项事业的发展。以经济体制为例,改革开放之前,各种经济性的决定权高度集中在国家手中,国家通过各种指令性计划,通过层层审批以及各种各样的许可,管了很多本来应该由个人自主决定的事项,管了很多本来应该由市场竞争机制有效调节或者通过行业组织、中介机构自律管理的事项,极大地限制了企业的经济自由,剥夺了人们在经济上自主决定的权利。国家和人民之间权力配置的严重失衡直接导致了经济体制的僵化、生产效率低下、经济发展缓慢。针对这种情况,十一届三中全会以来的经济体制改革主要解决的是国家和人民之间权力配置的结构失衡问题。30 多年来,我国经济体制改革的主要目标是扩大企业的经济自由,扩大公民、法人、其他组织在经济上的自主权。国家通过废除各种指令性计划,大量减少审批、许可数量,放松管制等一系列举措缩小了国家的权力范围,把权力下放给公民社会;同时,制定、完善政府对市场管理的法律以及市场竞争方面的法律,明确规定政府和市场主体的行为界限,从制度上保障人民在经济上当家作主的权利。改革 30 多年来,我国经济建设的成就表明,我国的经济体制改革以保障人民经济上当家作主权利为目标,方向是正确的。与经济体制改革之初的情况相类似,我国的政治体制也面临着权力过于集中的结构性失衡问题,即公共权力配置过多地集中在国家手中,国家不仅垄断了立法和公共政策的制定权,而且垄断了公共管理和社会服务的权力,人民缺少参与管理国家事务、国家经济和文化事业、管理社会事务(以下简称“公共事务”)的权力以及所必须的制度保障,人民的主体地位缺失,人民当家作主处于虚置状况。如何改变这种情况?实际上经济体制改革已经提供了可资借鉴的经验,这就是:国家应把政治体制改革的目标定位在保障人民政治上当家作主的地位方面,通过一些具体举措,缩小国家权力范围,扩大人民参与管理公共事务的权力,保障公民各项民主权利的实现。

## 二、政治体制改革的策略选择

党的十一届三中全会以后,我国在启动经济体制改革的同时,也启动了政治体制改革的进程。当时政治体制改革主要解决的是政治系统内部的党政关系和国家机关之间的关系问题,即党政不分、权力过分集中,机构臃肿,官僚主义以及干部职务终身制等。就当时来讲,解决这些问题是非常必要的,但却忽视了国家和人民之间权力关系的调整。虽然 1982 年宪法在制定时规定撤销作为一级政权组织的生产大队(或生产队),把国家权力范围向上收缩,取而代之的是村民委员会,但村民委员会作为“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”在全国范围内普遍推开是在 1987 年《村民委员会组织法(试行)》颁布以后的几年时间里。换言之,直到上个世纪 90 年代,国家和人民之间权力关系的调整才被提上议事日程。自 90 年代以来,为保障人民政治上当家作主的地位,国家做出了一系列制度安排,主要包括:(1)在乡村建立村民自治制度,在城市建立居民自治制度,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督;(2)在立法、行政、司法等公共领域引入公众参与机制,比如建立了立法听证、价格听证、许可听证、处罚听证等各类听证制度,审判工作中建立了人民陪审员制度,检察工作中建立了人民监督员制度等;(3)推进政务公开,特别是颁布《政府信息公

开条例》，确立了政府信息以公开为原则、不公开为例外，保障人民的知情权；(4)进行服务型政府和法治政府建设，打造责任政府。在调整国家和人民之间关系的过程中，中央逐步形成了推进我国政治体制改革的思路，这就是党的十七届五中全会提出的“坚持党的领导，人民当家作主，依法治国有机统一，积极稳妥地推进政治体制改革，不断推进社会主义制度的自我完善和发展。”

依笔者之见，在政治体制改革的目标和思路确定以后，在具体策略上，国家可以考虑以调整国家和人民之间的权力配置关系为切入点，当出现需要调整政治系统内部国家机关之间的权力关系时再去解决政治系统内部的权力配置问题。这样做的好处，一是有助于缓和官民冲突，形成国家和公民社会的良性互动；二是遇到的改革阻力要比直接触动政治系统内部的权力分配格局要小，有助于稳妥地推进政治体制改革。

以调整国家和人民的关系为契机推进改革，国家可以选择以下几个方面作为切入点：

1. 扩大基层群众自治治理的范围。基层群众自治治理是我国民主政治建设的一个重要内容，其不仅为民主参与提供了练习场，而且在治理中还培育了公民的规则意识，学会如何利用规则，如何通过正式组织表达利益诉求实现自己的利益，这对国家的长治久安具有重要意义。实践中，村民委员会和居民委员会的功能有异化的倾向，在很多地方，事实上已经沦为基层政府的派出机关，承担了本不该承担的大量行政职能。笔者认为，国家应采取纠偏措施，恢复到法律对其原初的功能定位。在此基础上，国家可以考虑把权力向上收缩，实行乡镇自治，给基层群众更大的自治治理空间。

2. 拓宽公民政治参与渠道。人民当家作主不仅是价值观，而且也是一种制度安排。在间接民主制不可或缺的情况下，保障人民当家作主的地位必须拓宽直接民主的政治参与渠道。政治参与渠道是人民进行政治表达，参与管理公共事务的制度化管道，它是保障人民当家作主地位实现的基础性条件。目前，政治参与渠道狭窄且不够畅通是我国政治体制的一大问题。笔者认为拓宽政治参与渠道应从两个方面着手：

一是完善传统网下参与渠道，包括参与民主选举、信访、各种形式的听证会等。其中，最重要的是参与民主选举。在西方国家，政治参与主要是指选民参与选举议员或选举政府官员。在我国，则主要是参与选举人大代表。鉴于经济发展所带来的人们民主意识提升以及经过多年的民主实践历练，国家可以考虑修改宪法扩大直接选举范围，由目前的县、乡两级人大代表直接选举改为市、县、乡三级人大代表直接选举。在乡镇一级，可以考虑开展政府领导人员由选民直接选举的试点工作，并引入竞争机制。通过选举制度的完善，强化人大代表和政府官员对公众的责任意识，型塑政治系统为民负责的权力行使观念和行使方式。

二是重视公民网络政治参与的作用。互联网具有去中心性、跨地域性、参与的互动性、较快的数据传输速度以及低成本等特点，这使得网络成为我国公民日常生活的重要组成部分。根据中国互联网络信息中心发布的《第29次中国互联网络发展状况调查报告》提供的数据，截至2011年12月底，中国网民规模达到5.13亿，互联网普及率达到38.3%。<sup>[1]</sup>随着网民规模的扩大，网络政治参与正取代传统网下参与成为公民最主要的政治参与渠道。更为重要的是，网络政治参与使得在传统媒体表达形式下缺少话语权的普通公众有机会通过网络参与公共生活，对公共事务进行评论，表达利益诉求，对政府决策施加影响，对我国民主政治的发展正起着巨大的推动作用。全国人大常委会应适时地出台相关法律对这种公民的网络政治参与予以保障。

3. 保障人民当家作主的各项权利。我国宪法第2条规定人民依照法律规定通过各种途径和形式管理公共事务，此规定也是对人民当家作主权利的确认。具体而言，人民当家作主的权利包括：

(1)知情权。国家机关充分的信息公开，可以使公众对公共事务有透彻的了解，这是人民有效政治参与的前提条件，也直接决定了公众的话语能力。国务院虽然出台了《政府信息公开条例》，但受制于《保密法》对保密范围过宽的界定以及国家公务人员长期以来养成的保密习惯，该法并没有得到有效实施。全国人大常委会应适时修改保密法，缩小保密范围，为保障人民知情权提供制度支撑；

(2)参与权。立法或公共政策的制定应引入公众参与环节，并通过立法使之常态化、规范化，以确保公众