

近十年中国政治体制改革研究的回顾

褚宸舸, 曹 鑫

(西北政法大学 行政法学院, 陕西 西安 710122)

摘要:中共十六大以来,随着政治体制改革的推进,学界对政治体制改革的分期、成就和经验、目标和发展趋势、方式和动力、突破口、阻力和存在的问题等方面的研究日益深入。研究成果和政党、政策及现实高度关联,研究视角多元,但是形成共识较少,学者之间的分歧加深。未来的研究需要在主体的广泛性、方法的多元化以及内容的前瞻性和论证精细化等方面不断完善。

关键词:中国;政治体制改革;研究综述;近十年(2002-2011)

中图分类号:D62

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)03-0047-11

何谓政治体制改革,首先涉及对“政治体制”范畴的理解。十年前,学界通常认为,政治体制并非基本政治制度本身,而是其具体表现和实施形式。因此,政治体制改革只涉及对具体的领导制度、组织形式和工作方式的微调,不涉及对基本政治制度进行改革。但是,近十年间(2002—2011),学界对“政治体制”的理解已经扩展至“政治制度”或“民主制度”本身。例如,高放认为,政治体制实质上就是政治制度,包括根本的和具体的政治制度,前者包括政体,后者包括机构和人事设置、决策程序和机制、各权力机构之间的职权划分和互相关系等权力运行的形式和机制。^{[1]5}吴江则认为,政治体制改革的内涵是“发展民主、改造集中”。^[2]

当代思潮对中国政治体制改革的研究产生了重要的影响。不论是马立诚所谓八种思潮(即邓小平思想、老左派思想、新左派思想、自由主义思潮、民族主义、民粹主义、新儒家思潮和民主社会主义思潮)^[3],还是高全喜所谓的五种民主政治理论(即中国特色社会主义的民主理论、自由民主理论、左派激进民主理论、民主社会主义民主理论和审议民主理论)的归纳^[4],抑或是郭道晖对纷然杂陈的各种“主义”(中国特色社会主义、民主社会主义、民主自由主义、毛泽东主义、儒家社会主义、新左派、狭隘民族主义、新盛世主义、权贵资本主义)的述评^[5];不论是蒋庆通儒院、庶民院、国体院的“三院制”^[6]设计,还是秋风(姚中秋)的“儒家宪政民生主义”^[7]和“通三统”^①之倡导。总之,各类思想在中国当下激烈交锋,形成了左中右阵营,各种方案和建议涌现,令人有扑朔迷离之感,这些都为把握相关研究带来了较大困难。

2002年中共十六大以来,高层领导多次指出政治体制改革的必要性和紧迫性,要求进一步深入、稳妥地推进政治体制改革,改革也取得了丰硕的成果。同时,我国大陆学者关于中国政治体制改革的研究成果也大量涌现。本文试就十年间的研究状况进行梳理与回顾,主要取材十年间中国大陆学者在本土公开出版的论著(包括专著、报刊论文,但不包括在网络上发表的言论),从政治体制改革的分期、成就和经验、目标和发展

收稿日期:2012-03-30

基金项目:国家社会科学基金重点项目“马克思主义法学理论中国化、时代化、大众化研究”(10AFX001)

作者简介:褚宸舸(1977-),男,山西汾阳人,西北政法大学行政法学院副教授,法学博士。

① 秋风所提倡的通儒家、宪政主义和社会主义的“三统”同甘阳所谓的“通三统”不同。甘阳的“三统”指邓小平的传统、毛泽东的传统和儒家文化的传统,他强调全球化时代的中国文明自主性问题,认为唯有自觉地立足于中国历史文明的连续统中,方有可能在全球化时代挺拔中国文明的主体性。参见甘阳:《通三统》,生活·读书·新知三联书店2007年版,第6页。

趋势、方式和动力、突破口、阻力以及存在问题等方面,分专题对相关论点进行归纳,以便对未来政治体制的改革及其研究有所借鉴。

一、政治体制改革的分期、成就和经验

(一)政治体制改革的分期

高放认为,改革开放以来中国政治体制改革迈出了两大步和多小步:第一大步是 1978 年中央工作会议和十一届三中全会,发展了党内民主,打破了两个“凡是”。第二大步是 1986 年邓小平讲话和 1987 年十三大后的实践(在 1989 年终止)。自 1989 年十三届四中全会以来,经十五大、十六大、十七大,在党内民主、党际民主和人民民主方面迈出很多小步。^[8]

关于三十余年政治体制改革的历史进程,学界还有二、三、四、五阶段等不同的认识。不同学说实际反映了研究者对政治体制改革各时期的臧否。

“二阶段说”以 1989 年为界,认为前期在发展社会主义民主,健全社会主义法制、选举制度、全国人大常委会制度建设、地方自治、废除领导职务终身制等方面取得了一系列成就。后期虽然取得经济发展和社会财富增加,但却存在传统道德体系和信念消失的弊端。^{[9]53} 这类划分隐含了对近二十年政治体制改革停滞不前的判断。

“三阶段说”分别以 1989 年和 1997 年为界,分为摸索起步阶段、部署整顿阶段、深化阶段。^{[10]45-46} 这种划分主要肯定十五大提出依法治国等一系列新主张的重大意义。

“四阶段说”是学界较早的观点,以 1978 年底到 1985 年为奠定基础期,1985 年到 1989 年为改革宣传热点期,1989 年下半年到 1991 年底为历史转折期,1992 年至今为隐性发展期。^[11] 此类划分和“二阶段说”一样都肯定了 1980 年代政治体制的改革。

还有人提出“五阶段说”,把 20 世纪 70 年代末到 80 年代中期作为初步探索阶段,80 年代中后期是全面部署阶段,80 年代末到 90 年代初是调整思路、总结经验阶段,90 年代末到 21 世纪初是积极推进政治体制改革阶段,21 世纪初至今,是深化发展阶段。^[12]

(二)政治体制改革的成就

大部分学者认为,贯彻依法治国方略,建立社会主义法律体系,强调依法执政和依法行政,完善民主制度建设等,是十年来政治体制改革的主要成就。例如,政治体制改革的成就主要在发扬党内民主、人民民主和党际民主三个方面。^{[1]42} 民主法治建设与市场经济建设的互动机制已经初步形成,公民的政治参与已经有了相当大的发展,行政体制改革已经取得了阶段性成果。^[13] 人民代表大会制度、基层民主、国家的领导体制和机构改革、法治建设等民主与法治建设取得了长足发展。^{[14]32}

(三)政治体制改革的经验

政治体制改革的成功经验是坚持人民民主政体及相应的党政关系体制。^[15] 有学者认为,坚持中国共产党对中国社会的领导和执政地位对保持国家统一与稳定、推动社会发展具有至关重要的作用。^{[14]33} 国家要在保证政治秩序稳定的前提下实施政治体制改革,但也不能一味地强调秩序,稳定不能成为拒绝或延缓改革的借口。“宁要不完美的改革,不要不改革的危机”“宁要微词,不要危机”被响亮地提出。^[16] 同时,全国各地涌

现了各种地方性“经验”“模式”的研究成果,其中最引人瞩目的是“广东模式”和“重庆模式”的研究。^①

二、政治体制改革的目标和发展趋势

(一)政治体制改革的目标

实事求是而言,改革在“顶层设计”上仍然混沌,这表现为对法治、民主和宪政三个核心问题存在很大分歧。

第一,法治虽然在我国确立较早,但认识尚不统一。1997年中共十五大明确提出“依法治国,建立社会主义法治国家”的目标。1999年“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”写入宪法。2008年,时任北大法学院院长的朱苏力在中央政法委讲座稿《社会主义法治理念与资本主义法治思想的比较》发表于“中国平安网”上,引起政法界的关注,该讲座观点遭到龚刃韧的强烈批评。^②“朱龚之争”的核心是“法治”有无姓社姓资之分,是否具有普世价值,“社会主义法治”这个概念能否成立。法学界近年来类似的争论还有《物权法》制定过程中巩献田公开信事件,童之伟质疑“社会主义法治理念”五句话(依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导)的系列文章等。

第二,“民主是个好东西”(俞可平语)已成共识。^③但是,要建设什么样的民主,却众说纷纭、莫衷一是。2005年10月19日,中国政府发布《中国的民主政治建设》白皮书,白皮书分符合国情的选择、中国共产党领导人民当家作主、人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、城乡基层民主、尊重和保障人权、中国共产党民主执政、政府民主、司法民主十大部分。可是,官方这种大拼盘式的民主论述,未能弭平相关争论。

褚宸舸认为民主概念在当下中国具有“弥散性”:有人强调民主的普适性,反对以国情为借口来抵制民主化进程。也有人认为民主属于西方的话语体系,主张中国应当积极和勇于开展在意识形态领域与西方的竞争,解构“自由民主”的话语系统,总结中国人的生存方式,给出关于“中国道路”或者“中国模式”的理论解释。但很多争论其实不在一个层面,不是同一个问题。^[17]

① 关于“广东模式”的研究,参见肖滨:《演变中的广东模式:一个分析框架》,《公共行政评论》,2011年第6期。王经伦,杨竞业:《“广东模式”的哲学阐释》,《广东社会科学》2011年第2期。邓新建,罗耀贤:《创造依法治省的“广东模式”》,《法制日报》2009年4月22日。温铁军:《广东发展模式和经济结构调整战略研究》,中国农业科学技术出版社2010年版,以及近期乌坎事件的有关文章。关于“重庆模式”的研究,除了重庆高校的广泛参与,主要是2010年初重庆市委宣传部启动的“中国特色社会主义在重庆的实践”系列研究工程(包括中国特色社会主义、当代中国国情、阶级分析、执政基础、普世价值、社会稳定、成渝经济区、五个重庆、网络文化、唱读讲传、打黑除恶核心价值观等12项课题,分别由王伟光、李忠杰、李慎明、方滨兴、张国祚、程恩富、李培林、李强、胡鞍钢、李崇富、王顺安等国内知名专家领衔)。近年来陆续出版了苏伟、杨帆、刘士文的《“共富”的逻辑——重庆模式理论研究》(中国经济出版社2011年版)和中国人民大学重庆课题组的《重庆新事》(中国人民大学出版社2011年版)等论著。崔之元、王绍光、潘维、温铁军、张维为、黄宗智、张旭东、萧功秦等著名学者都发表过支持重庆模式的言论,清华大学、中国社会科学院、北京大学、中国人民大学、北京邮电大学等京内重要学术机构也同重庆政府有合作关系。参见荣剑:《奔向重庆的学者们》,http://www.21ccom.net/articles/zgvy/gqmq/2012/0428/58663.html(2012年4月28日最后访问)围绕“打黑”中的“黑打”问题,部分法学者和律师发表了尖锐的批评。例如陈有西的《重庆三论(论律师、论打黑、论智库)》、贺卫方的《为了法治,为了我们心中的那一份理想——致重庆法律界的一封公开信》、范忠信的《李庄案的法理和伦理反省》、童之伟的《重庆打黑型社会管理方式研究报告》等,在王立军事件爆发前,虽未在传统媒体上发表(主要在网络上流传),但产生较大社会影响。

② 其文字先以《宁要社会主义的草,不要资本主义的苗》在香港《二十一世纪》网络版第80期(2008年11月30日)发表后,以《法治的正本清源》为题,载《法学》2009年第1期。

③ 例如,张希认为,民主、效率与稳定是中国政治体制改革的目标,民主是首要目标,应改革完善选举制度,建立健全各种监督制度及人民参与制度。参见张希:《中国政治体制改革的目标——民主、效率与稳定》,《西安石油学院学报:社会科学版》,2003年第1期。孙存良认为,通过尊重人的主体地位,发挥人的首创精神,激发人的创造活力,促使人的全面发展等方面来体现社会主义民主政治的优越性。参见孙存良:《以人为本:当代中国政治体制改革的价值维度》,《重庆社会主义学院学报》2011年第2期。郑元宁也将坚持和把握社会主义民主政治作为中国政治体制改革的根本目标。参见郑元宁:《论中国政治体制改革的决策取向》,《西南师范大学学报:社会科学版》2005年第4期。

学者对如何实现民主提出了很多方案。俞可平的“增量民主说”认为,要继续保持自主性、主导性、渐进性与梯度性发展,稳步推进民主政治建设。他强调程序民主,重视民间组织与公民自身的作用,推崇法治,依法治国、依法治党,充分发挥党组织和政府民主建设中的作用,建立和完善现代动态的政治稳定机制。^[18]何增科的“混合民主政体说”认为,要将选举民主、自由民主与协商民主有机结合,建立混合民主政体的基本路径是从大中城市的中间阶层突破,向上向下延伸。^[19]王贵秀的“民主的法治型政体说”则针对原有政治体制权力过分集中(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)的根本弊端。^[20]除此以外,还有潘维的“咨询型法治政体说”、康晓光的“合作主义国家模式说”、王绍光等的“民主的国家制度建设说”“双轨政治体制说”等。

第三,是否应认同“宪政”概念。这个问题在 2004 至 2005 年曾经历过激烈的争论。^[21]法学界曾有社会主义宪政、人民民主宪政等相关研究。2006 年“宪政”概念从政治上解禁后,江平、胡星斗较早提出“宪政社会主义”。华炳啸则从学理上全面论述“宪政社会主义”的具体内涵,即“秉持宪政优先、宪法至上原则,在尊重和保障人权的基础上,以公民社会为本位,以人民为权力主体,以民主宪政体制为权力载体,以人民民主宪政为本质特征,以科学民主制为基本组织原则,以社会所有制为根本经济制度,以社会公正和平等为根本核心价值,以促进公民的自由全面发展为己任,以实现‘阶级鸿沟’和‘专政暴力国家’的最终消解为目标。”^[22]²⁸郭道晖表示认同宪政社会主义,认为中国未来应实现国家权力与个体人权的统一和并存,公民社会与政治国家的二元互动,社会权力与国家权力的相互制衡,从而实现人权至上、公民社会至上和社会权力至上。^[23]

宪法学界 2010 年达到高潮的“规范宪法学”和“政治宪法学”的争论也反映了政治体制改革目标的激烈碰撞。政治宪法学诉诸“呼唤人民,让人民出场”,但同时认为“人民的出场,不可能是一种直接革命的方式,而是反革命的方式”。^[25]对此,林来梵提出,“政治宪法学”看上去好像是刚好策应了现实政治中某种微妙的蠕动,甚至是迎合了大众在茫然之中渴求变革的希望。但是到头来要么是对强大的政治现实的学理认证,要么就是空疏的自说自话的宏大叙事。^[26]他认为,未来中国宪法学最大的时代课题,应该是在理论层面上,努力建构一种体系化的、以规范主义(即力图依据有效的、具有价值秩序或者价值体系的规范系统,去调控公共权力的立场、精神和方法)为取向的中国的宪法学;与此相应,在实践层面上,则是努力贯彻规范主义的精神。^[26]

(二)政治体制改革的发展趋势

目前,应充分认识改革的必要性与紧迫性。“时不我待,应及早迈出关键步伐”是绝大多数国人的认识。^[27]多数学者认为,实现人民当家做主,建设社会主义法治国家,改善和完善党的领导方式和执政方式,发展党内民主,改进代议制,扩大公民直选等方面将是我国未来政治体制改革的发展趋势。未来在党的领导方式、执政方式、党内民主、人事制度和党政关系等方面都会进一步改善。^[28]社会公平正义将成为中国特色社会主义政治的价值目标,党内民主将成为政治体制改革的突破口,中国共产党的执政方式将由政策治国向依法治国转变,全国人大和地方人大的决策和监督职能将大大增强。^[29]学者认为 5 至 10 年内应实现一些具体的改革目标:初步实现政党以及执政党与国家机关关系的法制化;省、自治区、直辖市人大代表乃至全国人大代表由选民直选产生;修改选举法,允许人大代表选举实行竞选;使司法机关相对于本级地方党委和本级地方其他国家机关有较大独立性;采取立法措施弥补公民基本权利法律保障方面的缺失;消除地方因权力过度集中于执政党的领导机构而形成的党的书记破坏法制、搞个人专制的问题;在全国人大内部设立宪法监督委员会作为设立宪法法院前的过渡措施;逐步终止地方国家机关正职领导人员选举和补选环节普遍违反法律原则的做法。^[30]

三、政治体制改革的方式和动力

(一)政治体制改革的方式

改革虽已成为共识,但是如何改革则争论极大。在政治体制改革方式的选择上无疑会存在“路径依赖”,即类似于物理学中的惯性,一旦进入某一制度设定的“路径”(不论其是好是坏)就可能对此路径产生依赖,惯性的力量会使这一选择不断自我强化,并难以走出现有制度的窠臼。

学界目前有三种观点,即自上而下、自下而上和两者相结合。有所谓“主体理性式改革”,强调自上而下,认为政治体制改革关键在于上层是否善于利用民主资源,是否有进行改革的精神和勇气。^[31]有些学者则强调自下而上,例如从乡村的民主选举改革、经济特区的治理创新试点等着手。有学者批评基层民主只是民主的“超低空飞行”,应该由中央率先垂范,在全国人民代表大会和中国共产党中央委员会中实行竞选,或者在高校校长中试行直选。

大部分学者强调自上而下与自下而上相结合,既要摸着石头过河,但也要防止摸石头上瘾而不过河。不同的方式决定不同的路径选择。自下而上的方式强调参与式民主是中国政治体制改革的现实路径。^[32]通过走治理创新这条道路可以解决中国问题,新加坡一党执政提供了成功经验。^[33]主张自上而下的学者则认为构建一个合理的宪政秩序是中国政治体制改革的基本路径。^[34]国家建制完成后,在宪法规范的框架之内适当且有效地限制公共权力,以保障人民的基本权利,并由此赋予政治权力的正当性。^[35]客观地说,以选举为基础的代议民主制是一个基本宪政体制的平台,没有这个平台的切实运转,公众参与、协商民主、基层民主等都很难发挥其应有作用。

(二)政治体制改革的动力

邢永亮认为,我国政治体制改革的动力包括物质动力(发展市场经济的需要)、精神动力(以社会主义核心价值观以及和谐社会理论价值等系列价值追求的需要)、信息动力(世界范围内政治体制改革的感召)、时代动力(公民社会背景下公众参与意识的觉醒)、其他动力(“苏东”的前车之鉴、相关政治支持)。^[36]

何增科认为,危机推动加利益驱动是中国政治体制改革的基本动力。^[19]⁴²郭道晖和蔡定剑等把公民社会的发展作为政治体制改革的重要动力。郭道晖认为,兴旺强盛的公民社会是国家和社会民主化的前提。公民和社会组织已成为国内政治体制改革的新动力。^[37]而草根阶层将是今后推进改革的主要动力。^[38]蔡定剑认为,2002年以后,以公民社会的出现为迹象,公民的维权推动着中国政治体制改革的进程。他通过一系列的案例说明了公民社会在中国政治体制改革中的巨大作用。^[9]⁸

针对学界对建设公民社会的建议,中央政法委秘书长周本顺提出要“对‘公民社会’保持警惕”。他首先认为,对国外社会管理的认识有两个误区:一是“小政府、大社会”,似乎大量的社会管理应该由社会负责。二是社会组织属于“第三部门”,似乎独立于政府的社会管理体系之外。其次,他提出在我国培育、发展社会组织,一定要制定好行为规范,事先设好“安全阀”,防止一些别有用心社会组织繁殖起来。要站在巩固党的执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的高度,防止误信、误传甚至落入某些西方国家为我们设计的所谓“公民社会”的陷阱。^[39]

中央编译局副局长俞可平不同意周本顺的观点,他认为全社会要进一步正确认识公民社会,改变一些人对公民社会的误解,转变对公民社会的态度,特别是各级党政官员应当对培育和发展公民社会的战略意义有深刻的认识,从而采取积极鼓励和支持合作的态度。党和政府要进一步完善法规,依法对社会组织进行管理;要加快放松对社会组织的管制,更多地给予培育和扶持。各级政府应当广泛吸收社会组织参与公共政策的制定,特别是积极发挥社会组织在社会管理创新中的重要作用,鼓励它们承担更多的公共服务,努力营造

官民共治的社会治理格局。^[40]

夏禹龙等也表示不同意周本顺的论断,认为公民社会不是某些西方国家为我们设计的陷阱,而是市场经济的必然产物。强调中国国情的特殊性,并不在于考虑中国要不要建立公民社会,而在于考虑需要建立具有怎样特色的公民社会,以及采取怎样的途径、方法和步骤去培育公民社会。对社会组织畸形发展应保持高度的警惕,并采取坚决的防范措施,但与此同时,还应对待培育公民社会采取积极推进的态度。^[41]

四、政治体制改革的突破口

政治体制改革既有“主义”之争,也有“问题”论辩。学界试图寻找一个价值与现实的平衡点。人民代表大会制度、复合民主制、中央和地方关系、司法改革、党内民主、社会管理创新和群众工作等都是近年来相继提出的改革切入点。

(一)人民代表大会制度

人大制度已经成为联结民主理念与宪政实践的国家根本制度,“人大再造”是“中国宪政软着陆”的突破口。^[42]改革和完善人民代表大会制度,释放人大已有的政治功能,是中国政治体制改革的突破口。^[43]人大制度研究专家蔡定剑就明确指出,使人大依法履行职权,发挥作用,是当前发展我国民主的根本途径。现阶段中国,离开健全人民代表大会制度的作用去谈民主,就会舍本逐末,陷于空话。步入市场经济后,各种力量冲击着我国政治体制和人民代表大会制度,公民、媒体和法学界主导的社会力量都提出了参与政治的要求,人民代表大会改革的必要性就显现出来。^[44]

近年来,社会各界普遍关注人民代表大会制度的完善问题,学界着眼于从人大制度入手来推进政治体制改革。例如,关于以人大民主为重点,三大民主(即党内民主、人大民主、社会民主)同时推进的观点。^[45]实现人大代表专职化的建议。^[46]但是,专职化的改革建议,未能获得政治高层及《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》和《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的认可。

(二)复合民主制

林尚立认为,复合民主是人民民主在中国的实践形态,在人民当家作主的原则下,人民直接行使当家作主权利的民主实践与党的领导和组织人民当家作主的民主实践的有机复合,应该是人民当家作主的现实取向。^[47]华炳啸创造性地提出复合民主论与政团三层面民主结构理论:在一院制即全国人民代表大会制度下的公意立法权(基于一元战略共识层面之上由人大代表公意行使立法权)与众意审议权(基于公民社会及其多元利益表达层面之上由政协代表众意行使参政审议权)相复合的新型代议制度和基于二元公共政策竞争层面的竞选组阁制等新的政体设计方案。其理论基础是“‘参与’(如多元利益表达层面)、“竞争”(如二元政策竞争层面)和“共识”(如一元价值整合层面)三个功能层面的有机结合。”^{[22]24}“保持其一元战略共识层面的传统优势的同时,积极建构体制内的二元公共政策竞争层面(即首先把竞争机制引入政府治权领域,建立政府治理团队的二元竞选机制),同时发扬人民政协传统优势,借鉴法团主义理论成果,积极培育体制外的多元利益表达层面,建构公民社会,弘扬公民精神。”^{[22]458}

(三)党内民主

近年来,党内民主的政治实践波澜不惊,关于党内选举制和党代会常任制等党内民主试点还在进行中,但从中央和地方一些重要决策过程来看,尚未完全摆脱传统“密室政治”的阴影,领导干部个人财产公开制度的确立和推行目前也处于搁置状态。党内民主的核心与难点是监督和限制“一把手”的权力,形成一种权力分享和制衡机制,并理顺党和政府的关系。十六大和十七大报告均将党内民主作为我国政治体制改革的重要组成部分。党内民主和人民民主的关系还存在很多争论。胡伟和林尚立认为,应该先发展党内民主,刘军

宁认为宪政民主先行,徐勇认为党内民主和人民民主在实践探索中要良性互动。蔡霞认为,探索党内民主和人民民主的有机统一,不是简单地说谁带动谁、谁倒逼谁。发展党内民主,完善现代国家制度建设,才能顺应政治文明进步潮流。^[48]学界目前比较深入的相关研究是关于党内派别的讨论。^①

(四)中央和地方关系

中央与地方关系所涉内容广泛且重要,例如财税宪政、国家结构理论、行政区划改革、“一国两制”及特别行政区制度、基层群众性自治制度、民族区域自治制度以及民族、宗教、边疆稳定等问题。这些问题都是中国政治体制改革的组成部分,不仅会“牵一发而动全身”,也可能对全局有“四两拨千斤”之效,值得在中国政治体制改革研究中予以特别重视。部分宪法学者(如张千帆等)、财税学者(如李炜光等)从中央与地方财政分税制等问题切入,深入研究中央和地方的关系,认为正确处理中央与地方关系对于我国政治体制改革具有重要意义。^②

(五)司法改革

中国法治在新时期的重建最初是从司法制度(狭义“司法”,指人民法院和人民检察院,广义“司法”指公、检、法、司四大机关)与地方法制切入的。司法改革研究是近十年中国法学研究的热点,代表性学者有贺卫方、孙笑侠、季卫东、朱苏力、左卫民、徐昕、侯猛等。

司法改革和政治体制改革的关系紧密。首先,我国政治体制改革的最佳突破口是司法体制改革,因为其具有规律性、平稳性和结果必然性,有助于改革的平稳进行和深化我国行政管理体制改革,改善党的领导。^[49]司法机关本身就是监督行政权行使的重要宪政机构。宪法学界长期以来就有提倡以司法机关作为宪法审查机关,对宪法进行司法适用的观点学说,这都需要以强化最高人民法院的权力、司法机关独立审判等司法改革措施为条件。其次,司法改革本身就是政治体制改革的组成部分。从小处说,司法改革涉及检法关系或公检法(在刑事诉讼过程中)权力的配置;从大处说,则涉及司法权和立法权、行政权之间的关系,涉及到法院在宪法审查、立法监督体制中的地位和作用。再次,司法改革目标能否达到,也受制于政治体制改革的整体。贺卫方强调,司法公正没有得到提升的部分原因就是我国的政治体制,如果没有一个符合司法独立和司法公正要求的外部环境,司法是不可能走向真正的独立和公正的。^[50]

(六)社会管理创新

社会管理创新最早被称为“社会管理体制创新”(2004年中共十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”)。2005年,陈福今首次提出“社会管理创新”,并研究了社会管理的内涵、主体的扩充、基本任务和范围。^[51]2007年,中共十七大报告提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”“加快推进以改善民生为重点的社会建设”。

“社会管理创新”较早是在我国政法机关内贯彻实施。^③后经2011年2月19日,胡锦涛在中央党校省部级研讨班上提出相关八点意见^④,社会管理创新遂推广到全国各行业。周永康又撰文指出,要将社会管理理念转变为以人为本、服务为先;多方参与、共同治理;关口前移、源头治理;统筹兼顾、协商协调;依法管理、

① 例如,王长江:《关于加快推进党内民主的思考》,《中国改革》2011年第7期;许耀桐:《党内民主需要探讨的若干问题》,《改革内参》2009年第5期;萧功秦:《从政治发展角度看“党内民主化”论》,《浙江学刊》2004年第2期。

② 张千帆在2011年出版的两本专著就主张地方自治,认为目前的中央集权体制有极大弊端。参见张千帆:《国家主权与地方自治——中央与地方关系的法治化》,中国民主法制出版社2011年版;张千帆:《权利平等与地方差异——中央与地方关系法治化的另一种视角》,中国民主法制出版社2011年版。

③ 2009年12月18日,周永康在全国政法工作电视电话会议上,明确提出并强调,要深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法,为经济社会又好又快发展提供更加有力的法治保障。

④ 即党和政府主导的维护群众权益机制、流动人口和特殊人群管理和服务、基层社会管理和服务体系、公共安全体系、非公有制经济组织、社会组织管理、信息网络管理、思想道德建设。

综合施策。^[52]此后,相关研究如雨后春笋般涌现。

社会管理创新和法治之间的关系值得深入讨论。贾宇提出,各种社会管理创新的具体举措,都应当在法治的框架下展开,当代中国最大的社会管理创新就是建设社会主义法治国家和法治社会。^[53]其实恐怕并非能如此简单化地理解,管理创新本身意味着突破既有规则和制度,“摸着石头过河”有时势必会出现与现有制度和法律相悖的状况。

(七)群众工作

2011年2月23日,习近平在中央党校省部级研讨班上总结讲话指出,加强和创新社会管理,要同做好群众工作紧密结合起来,把群众工作贯穿到社会管理各个方面、各个环节,从源头上化解社会矛盾、维护社会稳定、促进社会和谐。社会管理主要是对人的服务和管理,说到底是做群众的工作。群众工作是社会管理的基础性、经常性、根本性工作。^[54]

关于群众工作的相关研究似已成热点,目前主要有三个方面。一是,总结马克思主义群众工作的基本原理。马克思的群众观是其哲学中的一个重要组成部分,甚至是一个根本性的部分。通过根本变革“群众的世界”来实现人的解放,必然成为马克思的群众观的基本诉求,表现为一种对人类命运的整体性关注。^[55]二是,总结中国共产党做群众工作的经验和面临的挑战。群众工作是党与群众之间相互联系的桥梁,中共历来重视群众工作。中国共产党在全国范围执政后,特别是在改革开放的历史条件下,党群关系发生了深刻变化,党的群众工作也面临着许多新情况和新问题。群众工作要取得新成效,就要以转变作风为前提,以信任为纽带,以解决实际问题为基础,以制度为保障,把服务群众与教育群众结合起来。^[56]三是,各级各地干部和领导同志、各领域专家学者从群众工作的角度思考本地、本职、本专业问题的论著。

五、政治体制改革的阻力和存在的问题

(一)政治体制改革的阻力

首先,关于政治体制改革的阻力和障碍。蔡定剑认为主要在两方面,一是思想阻力。就是要不要进行改革,要不要坚持“经济决定论”;二是既得利益集团的阻力。^[9]王占阳认为需克服五种障碍:认识障碍(“先民生、后民主”的认识误区)、意识形态障碍、知识和能力障碍、利益障碍(既得利益集团)、信心障碍(官民双方的信心)。^[57]彭磊则认为,改革存在路径依赖的障碍(制度供给不足和意识形态的约束)、文化阻碍(政治心理和政治文化的影响)、改革的“后发展效应”(中央权威与地方分权、改革与稳定的关系、公平与效率的关系等问题)、理论障碍(政治民主理论研究滞后)。^[58]

其次,关于政治体制改革的难点。孙卫华认为,一是政治体制改革缺乏清晰的、具体化的步骤和目标;二是既得利益集团对深化改革的阻力作用;三是市场经济、公民社会和依法治国良好契合这个突破点的寻找与把握。^[10]^[45]杨鑫认为,难题是如何在政绩合法性弱化的同时,通过各种政策和措施维护社会公正,并加快民主与法治的建设步伐,建立制度合法性基础。^[59]李彦林认为,难点是政治国家、市民社会和社会主义市场经济的合理衔接。培育一个法治化、民主化和现代化的中国共产党,用党来推动民主、自由与法治。^[60]

(二)政治体制改革存在的问题

2008年12月27日至28日,由中国政法大学宪政研究所主办的“中国政治体制改革三十年反思与前瞻”学术研讨会^①上,王贵秀认为,由于“六四”前后国内国际客观形势的急剧变化导致了政治体制改革思路的大调整和大转变,由此而引发出政治体制改革滞后和经济体制改革深化的矛盾。除此以外,还有政治体制

① 会议纪要完整版参见 <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=153225>。(2011年3月1日最后访问)

改革知与行的矛盾、中共的革命党角色与执政党地位的矛盾。^{[61]472-473}

任剑涛尖锐地指出,我国的政治体制改革是“多头触动”,四处点火,星星之火,从未燎原。一会儿谈行政体制,一会儿谈社会体制,一会儿谈党政关系。要求太多,而收获太少。导致我们的政治体制改革是一种零散性的改革,没有总体收益,东敲一下西敲一下,改革的根本问题未曾触及。^{[61]480}

于建嵘提出,国家政治统一性有所减弱,地方政府不大考虑中央的意见,领导人的地方化倾向严重。政治领袖的权威丧失;权力资本化趋势比较明显,社会大众对国家的政治影响力比较低靡;制度化参与不符合现代科技发展的需要;政治认同与政府信任流失;群体性事件增多等问题都值得注意。^{[61]477-278}

袁绪程认为,市场经济改革先于政治权力改革,而社会组织的改革又比政治权力的改革走得慢。因为中国的社会组织没有得到发育,法治和政府转型就难以进行,市场经济就会扭曲。^{[61]479-480}

篇幅和学力所限,本文难以对十年间我国政治体制改革所有研究成果一一赘述(如关于政治体制改革的特征、原则、对策等方面成果只好省略,即使前文述及内容也可能挂一漏万)。回顾相关研究成果,可发现存在如下特点:第一,研究成果与政党、政策和政治现实具有高度关联性。我国政治体制改革研究领域存在较为严重的“跟风”现象。例如,党代会或党中央全会之后,都会出现较多诠释性的成果。近年来出版的关于“某某模式”“某某经验”类的论著,背后通常都有地方政府的支持和资助。因而严肃、客观、品质较高的学术论著总体上还比较少。第二,研究视角比较多元,但形成的共识较少,学者之间多数观点并不统一甚至针锋相对。由于政治体制改革实质上就是对政治、经济利益的重新划分与分配,故研究成果、方案背后存在的政治、经济利益博弈也能理解。

因此,未来的研究尚需在以下方面加强和完善:第一,增强研究主体的广泛性和方法的多元化。我们粗略统计,相关研究中政治学方面的研究成果约占一半,马克思主义方面的研究成果近40%,法学领域的成果只有不到8%,这说明大多数法学者对政治体制改革还处于失语状态。从研究方法上来看,规范性研究较多,实证性的研究比例还较少,学科交叉或综合性的研究成果还比较匮乏。第二,增加研究的深度、拓宽视野,特别在研究的前瞻性和论证精细化方面需要加强。目前的研究还不能够完全满足现实的需求。一方面,由于主题敏感和研究禁区的存在,特别是出版审查制度的约束,真正有价值的成果未必能及时公开发表(有些可能以其他形式和渠道提交高层参考,有些只能在网络上流传)。同时,相关研究内容还比较狭隘,泛泛研究的较多。另一方面,基础理论的研究匮乏,导致一些具体政策在深层次上缺乏融通性,未来应夯实政治体制改革的理论基础。

面对当下中国政治体制所暴露的转型困境、政治滞胀、权力内卷化等深层次问题,不论是学界还是社会普通民众,都对十八大后新一届中央领导集体的大政方针抱有相当期待。在中央政策出台及形成全党、全国共识之前,政治精英的权衡、学界讨论、草根呼声将会有个激烈的互动博弈过程。可以预计的是,未来五年的中国政治体制改革研究将成为哲学社会科学界的热点。我们对十八大以后的相关研究,有以下几点展望:

首先,明确提出政治体制改革顶层设计和基本路线图的问题已经迫在眉睫。“重庆事件”虽然暂时政治解决,但其思想根源仍然存在,人民期待中央对政治体制改革做出相应规划安排,否则人民将会怀疑领导人长期宣称的宪政、民主、法治的真实性,易酿成社会全面动荡。

其次,法律人广泛且深入的参与。法律层面的讨论,有时可将政治问题技术化和程序化,反而容易克服改革瓶颈。中国政治体制改革在法学上主要是权利和权力的配置等制度变革,如“宪政”改革,时刻牵动法律人的敏感神经。“八二宪法”已经运行30年,未来是否需要较大修改,如何修改,如何建立有实效的中国宪法审查制度,人民代表大会制度如何进行完善和调整,司法改革如何突破。这些无疑将成为未来政治体制改革研究的重点。

再次,党内民主问题的讨论将形成研究热潮。要解决党政关系的体制问题,要先对党内改革进行深入研究。目前,不论是领导干部财产公开,还是党内派别政策竞争,以及党代会、中央委员会、中常委、中纪委、政法委等党内权力配置和民主制改革,都尚有较大研究空间。

参考文献:

- [1]高放. 中国政治体制改革的心声[M]. 重庆:重庆出版社,2006.
- [2]吴江. 中国政治体制改革论稿[J]. 炎黄春秋,2008(11):7-11.
- [3]马立诚. 当代中国八种社会思潮[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011.
- [4]高全喜. 当代中国民主政治的五种模式[J]. 人大政治学评论,2008(1):3-16.
- [5]郭道晖. 当今中国宪政运动思潮述评[C]//蔡定剑,王占阳. 走向宪政. 北京:法律出版社,2011:55-59.
- [6]蒋庆. 再论政治儒学[M]. 上海:华东师范大学出版社,2011.
- [7]姚中秋. 儒家宪政民生主义[J]. 开放时代,2011(6):26-41.
- [8]高放. 改革开放以来中国政治体制改革的回顾与展望[J]. 理论探讨,2010(1):20-21.
- [9]蔡定剑. 政治体制改革的历史与现状[J]. 炎黄春秋,2011(2).
- [10]孙卫华. 中国政治体制改革的难点透视[J]. 前沿,2011(18).
- [11]黄卫平. 中国政治体制改革纵横谈[M]. 北京:中央编译出版社,1998:135-145.
- [12]王力钢. 积极稳妥的政治体制改革之路——中国政治体制改革的历史回顾[J]. 重庆与世界,2011(1):5-8.
- [13]叶宇. 中国政治体制改革的成就、矛盾与对策探讨[J]. 探索,2005(5):50.
- [14]李良栋. 中国政治体制改革的经验与前瞻[J]. 人民论坛,2010(33).
- [15]吕嘉,刘永海. 浅析中国政治体制改革的任务、经验及目标模式[J]. 北京行政学院学报,2005(3):20.
- [16]《人民日报》评论部. 宁要微词,不要危机[N]. 人民日报,2012-02-23(8).
- [17]褚宸舸. 近代民主学说的中国化[D]. 杭州:浙江大学,2010:3-4.
- [18]俞可平. 增量政治改革与社会主义政治文明建设[J]. 公共管理学报,2004(1):8-14.
- [19]何增科,等. 中国政治体制改革研究[M]. 北京:中央编译出版社,2008.
- [20]王贵秀. 浅谈政治体制改革的突破口问题[M]//何增科. 中国政治体制改革研究. 北京:中央编译出版社,2008:309.
- [21]褚宸舸. 从人民民主专政到人民民主宪政——宪政社会主义国体论的学说史研究[C]//华炳啸. 大国复兴的宪治之道. 西安:西北大学出版社,2011:192-231.
- [22]华炳啸. 超越自由主义——宪政社会主义的思想言说[M]. 西安:西北大学出版社,2011.
- [23]郭道晖. 宪政社会主义论纲[M]//华炳啸. 政党、社会与自由. 西安:西北大学出版社,2011:453.
- [24]高全喜. 人民也会腐化堕落——从政治宪法学的视角审视[EB/OL]. [2012-03-05]. http://www.21ccom.net/articles/sxwh/shwh/shsc/article_2010070712835.html.
- [25]陈端洪,林来梵,高全喜. 政治宪法学与规范宪法学“对话”实录[M]//浙江大学公法与比较法研究所. 公法研究:第10辑. 杭州:浙江大学出版社,2011:469-505.
- [26]林来梵. 中国宪法的现状与展望[J]. 法学研究,2011(6):22.
- [27]鲁南珞珈. 共识网近期关于政治体制改革调查小结[EB/OL]. [2012-03-05]. <http://www.21ccom.net/vote/dcxj/2010/1110/24139.html>.
- [28]陈文,黄卫平. 刍议中国政治体制改革的演进逻辑与发展趋向[J]. 湖南社会科学,2009(2):45-47.
- [29]王春玺. 改革开放以来关于政治体制改革方向的争论[J]. 甘肃社会科学,2009(2):196.
- [30]童之伟. 中国宪制发展的中短期态势评估[J]. 现代法学,2008(3):140.
- [31]胡伟,许蓬. 新世纪的中国政治学与中国政治体制改革:下[J]. 探索与争鸣,2001(1):6-10.
- [32]张光辉,虞荣胜. 参与式民主的成长,中国政治体制改革的现实路径[J]. 武汉大学学报:哲学社会科学版,2011(4):88.
- [33]谢志焜. 转型期社会问题与国家治理创新[J]. 理论探讨,2011(4):9-12.
- [34]张学英,袁继富. 构建宪政秩序:中国政治体制改革的基本路径[J]. 理论研究,2011(1):27-30.

- [35]林来梵,褚宸舸.中国式宪政的概念发展史[J].政法论坛,2009(3):48.
- [36]邢永亮.中国政治体制改革的动力探寻[J].当代社会视野,2009(11):6-8.
- [37]郭道晖.社会权力与公民社会[M].上海:译林出版社,2009:371-376,392.
- [38]郭道晖.中国法制与中国改革的社会动力[J].太平洋学报,2009(9):35.
- [39]周本顺.走中国特色社会管理创新之路[J].求是,2011(10):37.
- [40]俞可平.营造官民共治的社会治理新格局[N].北京日报,2011-06-13(17).
- [41]夏禹龙,周罗庚.加强社会管理与培育公民社会——兼与周本顺先生商榷[J].探索与争鸣,2011(9):23.
- [42]孙哲.全国人大制度研究[M].北京:法律出版社,2004:13.
- [43]谢岳.完善人大制度:中国政治体制改革的当务之急[J].学术月刊,2005(6):43.
- [44]蔡定剑.论人民代表大会制度的改革与完善[J].政法论坛,2004(6):9.
- [45]浦兴祖.以人大民主为重点继续推进中国民主政治的发展[J].复旦学报:社会科学版,2005(5):129.
- [46]邹平学.人大代表专职化问题研究[J].复旦政治学评论:第6辑,上海:上海人民出版社,2008:32-43.
- [47]林尚立.复合民主:人民民主在中国的实践形态[J].中共浙江省委党校学报,2011(5):10-22.
- [48]蔡霞.以党内民主来推进人民民主[N].南方都市报,2010-05-16(TM03).
- [49]章武生.我国政治体制改革的最佳突破口:司法体制改革[J].复旦学报:社会科学版,2009(1):101.
- [50]贺卫方.中国司法改革的困境与路径[C]//蔡定剑,王占阳.走向宪政.北京:法律出版社,2011:373-374.
- [51]陈福今.大力推进社会管理创新 努力构建和谐和谐社会[J].国家行政学院学报,2005(6):13-15.
- [52]周永康.加强和创新社会管理,建立健全中国特色社会主义社会管理体系[J].求是,2011(9):5-11.
- [53]贾宇.社会管理创新与法治保障[J].公民与法:法学版,2011(8):2.
- [54]李章军.习近平在省部级主要领导干部专题研讨班结业式上强调 群众工作是社会管理基础性经常性根本性工作[N].人民日报,2011-02-24(2).
- [55]牟成文.马克思的群众观及其哲学变革[J].中国社会科学,2012(2):4.
- [56]李君如.论党的群众工作——兼论党的群众工作传统和新世纪群众工作的特点[J].毛泽东邓小平理论研究,2011(6):5.
- [57]王占阳.五种障碍困扰中国政治体制改革[J].人民论坛,2011(15):32-35.
- [58]彭磊.中国政治体制改革之阻力结构分析[J].改革与发展,2001(2):39.
- [59]杨鑫.中国政治体制改革的特征分析及难点透视[J].传承,2010(3):110.
- [60]李彦林.论中国政治体制改革的特有逻辑[J].重庆工商大学学报:社会科学版,2009(6):12.
- [61]蔡定剑,等.“中国政治体制改革三十年反思与前瞻”学术研讨会纪要[C]//蔡定剑,王占阳.走向宪政.北京:法律出版社,2011.

A Survey of the Study of China's Political Restructuring in the Recent Decade

CHU Chengge, CAO Xin

(Administrative Law School, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710122, China)

Abstract: Since the 16th CPC Congress, there have been extensive studies about political restructuring on its phases, achievements and experience, goals and trends, methods and dynamics, its way-out, hindrance, existing problems, etc. with its advancement. Despite the fact that the multi-angled studies are closely related to the Party, its policies and China's status quo, there has been little consensus as differences sharpen among the researchers. Future studies require extensiveness of the subject, diversity in methods, foresight of the contents and elaboration in demonstration.

Key words: China; political restructuring; research summary; recent decade (2002-2011)

(责任编辑:董兴佩)