

当代中国政治发展的内在逻辑 和基本特征

关海庭¹ 马胜强¹

(1. 北京大学, 北京 100871)

摘要: 当代中国的政治发展就是不断实现“人民主权”的过程,这一理念不仅是当代中国政治发展的逻辑起点,也是贯穿这一过程的主要线索。改革开放30多年来,中国政治发展的制度化和法制化建设达到了较高的水平。进一步扩大社会主义民主,以政治发展的基础性、连续性、重点性三个特征为主要内容,全面提高人民群众的政治素质,健全和完善监督方面的法律和制度,扩大选举的广度和深度,以此来构建具有中国特色的社会主义政治文明,是政治发展的必然选择。

关键词: 政治发展; 人民主权; 政治素质; 监督法; 选举制度

中图分类号: D6

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2013)06-0001-10

中国的政治发展就是不断实现“人民主权”理念的过程。所谓“人民主权”,就是“人民大众”的生存权和发展权。^①历史经验证明:实现“人民主权”的基本工具是制度。制度的设计和形式,则受到人的价值观念的影响。这样,就构成了政治发展过程中的三大要素,即人、价值和制度。其中,价值是基础,包括政治发展的目标等因素;人,主要包括人的发展动力;制度,是发展的主要手段。三者结合在一起,形成了政治发展目标、动力和手段的统一。要想推动政治的健康发展,就要做到制度和人的良性互动,既通过制度的约束使人(特别是使领导集团)保持善良的动机;又通过人们价值观的指导,推动制度的合理变革。诚然,实现以上局面

要经过很多的中间环节,但中国现阶段最关键的是,要全面提高人民群众的政治素质;建立完整的制度和法律体系;通过完善选举制度来深入反映人民群众的政治意愿。

—

改革开放以来,中国政治发展的内在逻辑起点,就是以社会主义基本原则为内涵的“人民主权”理念的延续性。中共代表了人民的根本利益,其动机(价值目标)的高尚性是政治发展的原动力。改革开放之前的30年里,中共在动机上始终代表了人民群众的根本利益,只是由于手段上的失误而导致了“文化大革命”的发

收稿日期: 2013-04-23; 修订日期: 2013-05-13。

基金项目: 2010年度教育部人文社科项目“新中国六十年政治发展的基本特色及内在逻辑”(10YJA810009)。

作者简介: 关海庭(1954—),男,吉林梅河口人,北京大学副教授,政府管理学院教授,博士生导师,主要研究方向: 现当代中国政治; 马胜强(1983—),男,辽宁大连人,北京大学政府管理学院博士研究生,主要研究方向: 现当代中国政治。

① 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第三卷,人民出版社,1996年版,第304页。

生。“关于文化大革命,也应该科学地历史地来看。毛泽东同志发动这样一次大革命,主要是从反修防修的要求出发的。”^①毛泽东始终认为,要使党保持在动机上的高尚性和纯洁性,就要使干部不脱离群众。毛泽东对这个问题十分警觉,多次讲到:干部严重脱离群众的状况如果发展下去,会变成“官僚主义者阶级”,要被当作资产阶级打倒。^②因此,他采取了几个有力措施来保证中共动机的纯洁性。

第一,通过各种途径使各级干部紧密联系群众。主要包括:干部定期参加生产劳动。“县以上各级党政军主要干部,凡能劳动的,每年以一部分时间从事体力劳动。”^③建立信访制度、疏通民意。鼓励干部深入实际调查研究。1961年1月中央工作会议上,毛泽东在新中国成立后第一次比较集中地讲调查研究的问题,标志着中共实事求是思想路线在一定程度上的恢复。^④树立了深入的典型,如焦裕禄等。

第二,建立健全干部的学习和培训制度。中共从建立之时就建立了干部培训和学习制度,到了延安时期这种学习和培训制度得到了进一步系统化。通过设立专门的“教育部,建立起学习制度”,“发起学习运动”,“造成一个学习的热潮”。^⑤并通过编写通俗的“综合文摘”,^⑥组织“读书小组”和“读书会”,^⑦“订立学习计划”^⑧等有效措施,推动学习运动的发展。建国以后继承了这种传统。1961年毛泽东明确指出“从现在开始,要长期教育干部,非有几十年不能教育好。”^⑨每个星期干部都要进行政治学习,定期到党校、大学进行培训,向干部灌输社会主义的理念和联系群众的思想。^⑩

第三,对各级领导干部的生活待遇做出明确规定,尽量缩小同基层群众的差别。“从1954年以后,干部陆续由供给制改为低工资制,此后除1956年调整过一次工资外,只有18级以下干部在1962年调过一次工资。17级以上干部直到十一届三中全会后的1979年,在长达23年的时间里不但没有调过工资,反而在三年困

难时期为了表示与群众同甘共苦,还象征性地降低了一点。”^⑪干部级别从1级到23级,月工资最高500元左右、最低50元左右,并且同工人大体相当。

这样,就使得改革开放之前的中国没有形成一个官僚特权阶层,从而成为改革开放最好的条件之一。我们不妨将中国和前苏联的情况做一个对比。两国改革之前,苏联党政机关人数近2000万,享受明显特权的有100万人左右,这些特权主要表现在:一是高工资,最高工资5000卢布,同工人一般工资的差距是20—30倍;二是额外补贴,相当于工资的50%;三是休假制度,定期到高级度假村免费休息;四是特殊供给制度,主要是定期供应社会上的紧俏商品;五是配给高消费的福利待遇,包括用车、住房,等等。而中国党政机关人数不足400万,生活待遇同普通老百姓差距不大。形成这种状况的原因是复杂的:第一,俄罗斯有着官僚和贵族的传统,中国则是平均主义的传统;第二,俄(苏)生活水平相对较高,有一定的物质基础,而中国大多数人的温饱问题还未解决,在这种情况下搞特权会遭到人们的激烈反对;第三,领导者个人的作用:斯大林有着鲜明的特权意识,毛泽东则有着强烈的平均主义思想,两人体现出明显的差异性。

① 邓小平“解放思想,实事求是,团结一致向前看”,中共中央文献研究室编《改革开放三十年重要文献选编》(上),中央文献出版社2008年版,第7页。

② 逢先知、金冲及主编《毛泽东传》(下),中央文献出版社2003年版,第1389页。

③ 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第七卷,人民出版社,1999年版,第294页。

④ 同②,第1117页。

⑤ 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第二卷,人民出版社,1993年版,第180页。

⑥ 同⑤,第184页。

⑦ 同⑤,第182页。

⑧ 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第三卷,人民出版社,1996年版,第4页。

⑨ 同②,第1167页。

⑩ 中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第八卷,人民出版社,1999年版,第349页。

⑪ 苏维民著《杨尚昆谈新中国若干历史问题》,四川人民出版社2010年版,第19页。

改革开放之初,中共在保持善良动机的前提下,主要在手段上进行了调整。这些手段主要有:一是“要切实保障工人农民个人的民主权利,包括民主选举、民主管理和民主监督”^①，“为了保障人民民主,必须加强法制”^②,国家法制建设全面起步;二是恢复党的“密切联系群众的优良传统”,“切实关心群众生活”^③,从1979年到1980年两年间,集中力量安排了1800万城镇劳动力就业^④;三是“反对干部特殊化”,“先从对高级干部的生活待遇作出规定开始,再进一步地作出关于各级干部的生活待遇问题的一些规定,克服特殊化”^⑤;四是发展生产力,增加人民群众的收入。领导好不好,就看“劳动的生产率提高了多少,利润增长了多少,劳动者的个人收入和集体福利增加了多少”^⑥,即使在国家财政相对紧张的情况下,于1979年也为全国40%的职工上调了工资;^⑦五是解决遗留问题,“有错必纠”,平反冤假错案,“全国共平反纠正了约300万名干部的冤假错案”^⑧。由此,中共既在动机上,也在手段上保证了代表人民的根本利益。

改革开放初期,尽管党在“文革”中犯了错误,但党紧密联系群众的作风和为人民服务的宗旨没有变,人民群众对党的信心没有动摇,“全国人民把他们对前途的一切希望寄托在党的领导上”^⑨。党中央也表现出了极强的凝聚力,更加珍惜人民群众的信任,从整体上表现出了旺盛的精神状态。政治发展的起点,一开始就将“人民主权”作为衡量的标准,使得动机合理、方向明确,加上对遗留问题处理得当,既对前30年的错误坚决纠正,又对前30年的优良传统予以继承,中国政治发展起步稳健,为以后的发展打下了坚实的基础。

二

当代中国的政治发展,也充分反映了“人民主权”的理念。中国的政治发展是在中共的领导下启动的,直接继续到“文化大革命”之后。十年“文革”留给我们最重要的启示,就是要想

保障人民利益,“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^⑩。法治和制度建设成为中国政治发展的实践起点。以法治和制度建设为主线,中国的政治发展经历了三个阶段:第一阶段,以1980年的《关于党内政治生活的若干准则》和邓小平《党和国家领导制度的改革》一文为标志,到20世纪80年代末、90年代初党的第三代领导集体的形成,以制度化建设为突破口,以“党政分开”为主要内容,开始对党和国家实行制度化和规范化的管理。中共十二大明确提出了“党必须在宪法和法律的范围内活动”。中共十三大将“党政分开”、“进一步下放权力”,“对政府和国家公务员实行规范化管理”作为“加强社会主义法治建设”的主要任务。随着退休制、任期制、考任制的逐步实施,在政治发展的手段上有了历史性的突破。第二阶段,从20世纪80年代末、90年代初党的第三代领导集体的形成,到2002年中共十六大,以法治建设为主线,党和国家的制度化和法制化向纵深发展。1999年将“依法治国”写入宪法,1993年以后基层选举制度和国家公务员制度全面实施。第三阶段,从2002年中共十六大到现在,以政治文明建设为主线,法制建设全面推进;基层民主全面展开,直接选举成为政治运行的基本方式;各级党政机关的信息发布和信息公开制度相继建立;各种形式民主制度的探索和试点工作正在有序进行。

当代中国政治发展所取得的成绩,也主要是在制度和法制建设方面,主要有:党政关系的

① 中共中央文献研究室编《改革开放三十年重要文献选编》(上),中央文献出版社,2008年版,第5页。

② 同①。

③ 同①,第92页。

④ 武力主编《中华人民共和国经济史》(上),中国时代经济出版社,2010年版,第678页。

⑤ 同①,第85页。

⑥ 同①,第8页。

⑦ 同④,第679页。

⑧ 中共中央党史研究室第三研究部编《中国改革开放20年史》,辽宁人民出版社,1998年版,第66页。

⑨ 中共中央文献编辑委员会编《邓小平文选》(一九七五—一九八二),人民出版社,1983年版,第156页。

⑩ 同⑨,第293页。

规范化,包括党政职能分开,党在法律范围内活动,党依照法律程序向国家机关推荐优秀分子担任重要职务;人民代表大会制度得到巩固和加强,立法和监督功能凸显,“一院双层结构”逐步完善;中央和地方关系的调整和规范;地方的自主权有了制度和法制的保障;基层民主有了实质性的进展,普遍实行了选举制;国家公务员制度日益健全,废除了领导干部的终身制;社会生活中法治因素增长,法律体制初步完善。

按照中国政治发展的内在逻辑,中国的政治发展实质就是“人民主权”理念的扩展过程。这30年间,通过党的自身建设,国家的制度化和法制化建设、政治文明建设,中国政治发展达到了较高的水平。

先从政治发展的价值目标分析,保证了人民群众根本利益的实现。从人民群众的满意度来看,根据最近10年中国社会科学院发布的《社会蓝皮书》按5级量表赋值方法测量(5分最高,1分最低)中国城乡居民总体满意度为^①:

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
分值	3.25	3.44	3.50	3.42	3.53	3.40	3.47	3.48	3.58	3.54

再从党和国家的法制化和制度化程度来看,都有了长足的进展。到2010年底,我国已制定现行有效的法律236件,涵盖宪法及相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼法及非诉讼程序法案七个法律部门;现有有效的行政法规690件,地方法规8600多件。中国特色社会主义法律体系已经基本形成。^②

最后从人的全面发展角度来看,中国人民的综合素质不断提高。我们仅从人民群众的法律意识来看。根据北京大学中国社会科学调查研究中心的调查报告,2009年对北京、上海、广州三地居民进行调查,在4576个受访者中,关注度排第一位的是法制新闻,占到了所有回答的14.3%。^③

诚然,我国政治发展过程中存在的问题也是十分明显的。从宏观上分析,主要有两极分化、社会腐败、主流价值体系受到侵蚀,等等;从

微观上分析,主要有“一把手”权力过大,对之监督不力;基层组织涣散,黑恶势力严重存在;各级干部密切联系群众的工作作风亟待加强,等等。按照政治发展的内在逻辑,执政党保持善良的动机比什么都重要,但随着利益的多元化,这种善良的动机最容易受到伤害,因为利益有一种自我增值的冲动,上述问题如果任其自由发展,就会导致“个人利益”或“集团利益”侵蚀“人民主权”的理念,使善良的动机发生变化。

其实,这些问题的实质还是一个民主的问题。当制度和法制建设达到一定阶段之后,必须要解决民主的问题,即权力的来源和制约问题,因为如果不解决这个问题,很容易出现“法律的专制”;打着法治的旗号实现专制,比个人专制更可怕。中共十八大关于政治体制改革的主线,就是“发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”,十八大报告进一步强调“人民民主是社会主义的生命”。中国的政治发展再一次站到了一个新的起点上。

三

中国政治发展的目标,就是实现真正的“人民主权”。在经济发展到一定阶段、基本上形成了中国特色社会主义法律体系的背景下,一定要不断推进社会主义民主政治建设。社会主义民主政治建设是一个庞大的系统工程,从什么地方推进,如何推进,既要有扎实的理论准备,又要有翔实的经验基础,还要符合政治发展的内在要求。

中国的政治制度改革,要有扎实的理论准备。中国政治制度的基本构架是符合国情和历

^① 汝信、陆学艺、李培林主编《2008年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2007年版,第156页;汝信、陆学艺、李培林主编《2010年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2009年版,第129页。

^② “到2010年底我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件”,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/10/c_121170956.htm。

^③ 北京大学中国社会科学调查中心编《中国报告》,北京大学出版社2010年版,第367页。

史发展规律的,是近代以来中国社会发展演进的结果,具有客观必然性和不可抗拒的历史逻辑性。中国共产党在民主革命时期创造了新民主主义政治制度,并在解放区进行了广泛的实践,奠定了中国特色社会主义制度形成的基础。新中国成立后的60多年发展过程中,这种政治制度促进了中国社会的发展,其优势是十分明显的。这种制度的目标和根本原则是广大人民的共同富裕,能够反映最广大人民群众的根本利益,具有较强的动员能力和协调能力,最大限度地“集中力量办大事”;这种政治制度具有可靠性和稳定性,能够保证对国家的有效控制和稳定发展。这种制度是需要不断完善的,因其缺少有效的制衡和监督机制。无论如何,这种政治制度从整体上保证了国家的长治久安,是我们国家不断发展的坚实的制度基础。但是,历史上我们对这种政治制度在认识上也有一定的误区。

第一,手段上的误区。这种政治制度以建设一个强大的国家为基本出发点,号召人们在最短时间内,以最快的速度赶上和超过西方发达的资本主义国家。因此,大规模的政治动员是其主要的手段,这便同经济建设的规律性产生矛盾,加上这种制度建立的过程中,是以阶级斗争的手段实现的。当人们面临着复杂的局面,出现认识分歧时,很容易走到阶级斗争扩大化的道路上去,这种正常的意见分歧,被看成是阶级斗争的表现,且被纳入到阶级斗争的思维方式中,于是,残酷斗争、无情打击就开始了。苏联历史上的“肃反”和中国历史上的“反右”、“文革”,及相伴而来的相当范围的人身迫害,都十分形象地反映出了上述现象,这种现象通常被称为过度的“无产阶级专政”。^①

第二,体制上的误区。中国是一个中央集中控制的社会主义国家,强调集中控制,效率优先,加上人口众多,内部差别巨大,重要决策都要由主要领导人“拍板”。随着社会发展,决策对象越来越复杂,而体制没有跟上变化了的形势和对象,决策的质量下降,失误增多。中国社

会主义建设过程中出现的“大跃进”和“文革”,都是个人决策的失误。即使在改革开放以后,我们也多次出现“重复建设”、“盲目扩张”等失误。随着经济全球化的发展,各国之间的竞争愈演愈烈,我们却很少出现像美国的“新经济”那样的科学决策。^② 这个问题是值得深思的。动机好,效果并不一定好。因为动机要有程序上的正义来保障。

第三,理论上的误区。认为社会主义国家是公有制的,社会财富属于全体人民,不可能出现利益集团。但实际上,由于在公有制条件下,所有权和使用权是分离的,所有权是属于全体人民的,但却由一些领导人和管理人员来管理和支配这些属于人民的财产,加上监督制度不健全,很容易出现利用权力享有特权的阶层,人民的财产便“异化”成个人支配的财产。这种特权阶层一旦形成,将人民的利益放到一边,一切以自己的利益为出发点。这种特权阶层发展下去,依靠利益的惯性,很容易形成特定的利益集团。也就是说,社会主义公有制条件下也有形成特权阶层和利益集团的可能性。

上述三个误区,恰好折射出我们一定要进行政治改革的原因及价值取向:第一,政治改革中的民主选举制度,可以防止和打破利益集团的破坏改革行为。普京通过普选当选总统,打破了“寡头政治”的局面,就是明显的证明。第二,政治改革建立民主的决策机构,可以提高决策质量,防止个人专制,直接提高经济发展的效率。第三,政治改革中法治建设的深入发展,特别是“监督法”、“继承法”等重要法律的建立和司法相对独立体系的完善,可以有效保障人权。

中国的政治制度改革,一定要有翔实的经验基础。中国的社会主义政治制度建立之后,中共就对不断完善这种政治制度保持着清醒的

^① 闻一著《苏维埃文化现象随笔》,江西人民出版社,2006年版,第2页。

^② 1993年克林顿就任美国总统,实施了“信息高速公路”计划。到2000年信息产业成为美国第一产业。依靠信息技术和产业推动经济发展的模式,被称为“新经济”。

认识。“斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生”^①,因为他们有民主的传统。由于中国历史上社会就缺少清晰的、稳定的利益集团的分化,也缺少西方式的法律主义传统,出现政治上统一的执政集团是必然的。中国共产党的领导也是在历史上逐步形成的。但由此带来的问题,就是有“分工制衡”而无“分权制衡”,对执政党,特别是对各级主要领导干部的制约和监督,就成为制度性的主要弱点。为此,包括中国在内的社会主义国家,都对此进行了认真的探索。这种宏观的经验基础,既包括社会主义在发展过程中的国际经验,也包括目前正在进行的各种探索和实验。社会主义在发展过程中,与之相联系的形成了四种有特色的模式:一是斯大林模式,这种模式过分强调行政和计划手段的作用,保证了对国家的有效控制和高效率的运转,但个人专制的色彩较浓;二是毛泽东模式,这种模式强调系统的自律机制和道德教育,但排斥市场经济,带有某些空想的成分;三是邓小平模式,这种模式强调制度和法治的作用,建设社会主义法治国家成为主要目标;四是前苏联改革后形成的“普京模式”,即以强人政治为前提的、选举为核心的政治模式。这四种模式都代表了社会主义在发展过程中需要关注的一个侧面,为我们提供了需要借鉴的实践样板。中国的政治制度无论怎样改革,都要保持对国家的有效控制、坚持严格的自律机制、走依法治国的道路、逐步扩大选举的广度和深度,这些都有着坚实的经验基础。

中国政治制度在改革开放的进程中不断发展,其微观视野也积累了丰富的经验。广大人民群众在政治改革进程中表现出了极大的创造性,在党内民主、基层民主和社会民主三个方面都有了实质的进展。

关于党内民主。这是近年来民主政治发展的重要内容。党内民主有几个方面的试验:一是党代会常任制。党代会常任制试点是党内民主和党内监督方面理论创新的亮点之一,也是

理论界长期关注的焦点。党的十六大报告明确提出,扩大县级党代会常任制试点工作,十八大报告又进一步提出“深化县(市、区)党代会常任制试点。”党中央和党的决策层的高度重视,使得从1988年开始进行的党代会常任制的试点工作,从十六大之前的6省市的16个县市渐次扩大,各地逐渐形成了探索党代会常任制的高潮。至2012年年末,全国已在15个省市50多个县市进行试点。

二是党的委员会制度改革。主要解决“权力过分集中现象”,特别是集中于“一把手”的状况。其思路是取消党常委会,充分发挥党的委员会集体领导的作用,重大问题由全委会投票决定。1988年浙江台州椒江区进行“委员会”试点改革,全委会领导党组织的日常工作,而党代会对全委会直接进行监督。“委员会”制度改革的重要内容是“票决制”。2010年南通市25个副处级以上选拔职位的50名候选人按1:2的比例,由市委全体委员进行差额票决。^②广东、山东、福建、河南、安徽等省对重要干部的任免均试行过“票决制”,由全体委员投票进行决定。^③

三是实现干部委任制的改革。我国实行的是以委任制为主要方式的干部选拔任用制度。在20世纪末以后,又逐渐推行了考任制、选举制、聘任制等新的任用选拔方式。特别是党的十七大以来,干部公推公选的力度越来越大。北京市全面推行干部竞聘上岗制度。目前,北京市72%的市级行政机关开展了处级领导职位的竞聘上岗,全市所有区县都开展了科级领导职位的竞聘上岗。据统计,1998—2010年,全市累计8万余人次参与了市级机关处级职务和区县机关科级职务的竞聘上岗,3.8万余人次通过

^① 中央中央文献编辑委员会编《邓小平文选》(一九七五—一九八二年),人民出版社,1983年版,第293页。

^② 刘杰主编《中国政治发展进程2011年》,时事出版社,2011年版,第62页。

^③ 史卫民、潘小娟等著《中共基层民主政治建设发展报告》,中国社会科学出版社,2008年版,第345—346页。

竞聘上岗晋升了职务。^① 2008年4月,河南面向全国公选60名厅级干部。^② 2010年8月,江苏面向全国公选30名厅级干部。^③ 中共中央办公厅2009年12月发布《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》,要求到2015年,每年新提拔厅局级以下委任制党政领导干部中,通过竞争性选拔方式产生的,应不少于三分之一。^④

关于基层民主。基层民主的推进更是显著的。2001年以来,四川省开始通过“公推公选”、“公推直选”等方式选举产生了乡镇长。2004年以来,成都市新都区又在全区范围内推行了“差额直选”村党支部书记,开始了党内基层的竞争性选举。江苏省从2003年4月开始,逐步推进“公推差选”乡镇长,“差额直选”和“公推直选”乡镇党委书记、城市社区领导等模式。2006年,江苏有625个乡镇“公推直选”了党委书记。^⑤ 2009年,南京采取“公推直选”的方式产生了363个城市社区领导班子。^⑥ 江苏省从2000年到2010年通过竞争性选拔方式产生的基层干部已达10万人以上。^⑦ 重庆2010年以来村(社区)党组织领导人“公推直选”面达80%,个别区县达到了100%。^⑧ 北京市大力推进“直选”村党组织书记。在2010年村“两委”换届中,通州区在146个村推行了“直选”村级党组织书记,改变了过去党员大会选举支部成员,支部委员选举书记的做法。“直选”一次成功率达到95%，“直选”村党组织书记连选连任比例达到90%，进一步扩大了基层民主。还有的地方试行了直选乡级党委书记的做法，这些都代表了基层民主的发展方向。

关于社会民主。主要是政务党务公开有了实质性进展。2007年8月,国务院公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》。截止2010年12月28日,中国各级政府及组织机构的网站数量已达75282个。“网络问政”成为公民参与的重要方式。^⑨ 2011年,有92个中央部门公开了部门预算,90个中央部门公开了部门决算,98个中央部门和北京、上海、广东、陕西等省市公开了“三公”经费使用情况,全国审计机关向社

会发布预算执行及财政收支等方面审计结果公告8000多篇。^⑩ 北京市全面推行乡镇党委书记信箱制度,党员可以直接通过“信箱”反映意愿。

中国的政治发展有着严谨的内在逻辑。在众多的社会主义国家中,中国能够比较早地举起改革开放的旗帜,并且没有出现苏联式的悲剧,保持了改革开放30多年的健康发展,这其中深刻的内在原因就是紧密依靠广大人民群众。中国政治发展重要的思想源头是传统政治文化。强调“德政”,以德治国,是中国传统政治文化的基本理念。以“德政”为前提,中国传统社会中有深厚的民本传统,“保民而王,莫之能御也”^⑪。特别是在君民关系上,尽管君是主体,但君心中要有民,这是体现“德政”的基本内容。“居庙堂之高,则忧其民;处江湖之远,则忧其君。”^⑫民的地位是显而易见的。官员和民众有着密切的联系。科举选官制度和“责任”、“道义”理念以及分工制衡和“绩优准则”,又强化了这种联系。

中国共产党在领导中国革命和建设的过程中,在原有的政治传统基础上,又形成了独特的新传统,这些传统中最主要的,就是全心全意为人民服务的宗旨和紧密联系人民群众的优良作风。毛泽东指出“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的

① 北京市党的建设研究会编《2011·党建课题研究成果选编》,第12页。

② 中共中央党史研究室编《执政中国》第四卷,中共党史出版社2009年版,第69页。

③ 连玉明、武建忠著《中国政情报告》(2011),中国时代经济出版社2011年版,第76页。

④ 同③。

⑤ 中共中央党史研究室编《执政中国》第三卷,中共党史出版社2009年版,第155页。

⑥ 刘杰主编《中国政治发展进程2011年》,时事出版社,2011年版,第60页。

⑦ 华炳啸、萧三匝“地方可为新时期改革再探新路”,《同舟共进》2012年第6期,第17页。

⑧ 沙勇忠等编《中国政治年报2011年》,兰州大学出版社,2011年版,第83页。

⑨ 同⑥,第233页。

⑩ 温家宝“让权力在阳光下运行”,《求是》2012年第8期,第3页。

⑪ 朱熹著《四书集注》,岳麓书社,1985年版,第250页。

⑫ (北宋)范仲淹《岳阳楼记》。

人民群众取得最密切的联系。”^①中共形成了一整套反映人民意愿、代表人民群众、防止脱离人民群众的方针和措施,主要包括:广泛的政治动员、深入的调查研究、严格的自律机制、自我批评的纠错办法。^②随着改革开放的深入,这些特点的优势日益表现出来。基于这种背景,由执政党和国家启动了中国的改革开放,一开始就有着明显的价值取向,即满足最广大人民群众日益增长的物质和文化的需要。一方面,尽管有各种各样的社会问题,但最广大人民群众的整体生活水平持续提高却是不争的事实。中共代表着人民的根本利益,这是最大的“合法性”,使中共能牢牢地控制着政权和改革的进程。另一方面,环境恶化、两极分化、社会腐败又侵蚀着中共的执政基础,应引起全社会的警觉。总之,由执政党和国家启动的改革的唯一目标,就是进一步实现“人民主权”,这种改革和政治发展的内在逻辑,决定了改革和发展具有着强大的生命力,也决定着改革和政治发展的基本特征,这种基本特征表现为政治发展的基础性、连续性和重点性。

四

当代中国政治发展的内在逻辑,就是中国共产党的性质、手段和目的,在“人民主权”理念下的统一性。中国共产党坚持全心全意为人民服务,除了最广大人民群众的利益,没有自己的特殊利益,也不允许为其他的利益集团所左右。但随着物质生活水平的提高和物质利益的多元化,中共面临着历史上从来没有过的巨大挑战,“党的自身建设任务比过去任何时候都要更为繁重”^③。中共也确实存在着被某些大的利益集团侵蚀的可能。因为实现“人民主权”理念是个复杂的过程,影响“人民主权”理念的实现是存在多种因素的。利益多元化的现实会直接影响到执政的某些薄弱的中间环节。在当前特定的背景下,“人民主权”理念的内容,就是密切联系人民群众,保证人民群众的根本利益。具体来说,有三项最基本的工作:通过教育全面提高人

民群众的政治素质,使自身有行使主权的能力;继续深化法治和制度化建设,特别是监督和司法方面的制度建设,防止破坏“人民主权”行为的出现;全面推进各项选举制度,使人民群众行使“人民主权”的实践深入发展。这种教育、监督、选举三位一体的政治发展,也可以表述为政治发展的基础性、连续性、重点性三个特点。

第一,基础性,即通过教育和实践全面提高人民群众的政治素质。《环球时报》旗下的环球舆情调查中心于2011年10月对近1500人进行调查,有65%的受访者认为,“保障个人依法行使民主权利”是政治改革的主要任务。^④这就要求人民群众要具有行使其权利的能力,这是政治发展最基本的前提。诚然,政治素质提高的重要途径是实际的政治参与实践,因为这“可以赋予公民以自治的信心,而且能发展他们智识上的能力,培育他们的公共美德”^⑤。但又由于现阶段中国社会承受动荡的能力有限,不允许以激烈的社会动荡为代价来推进民主进程。因此,只有在人民群众的整体政治素质达到一个基本要求时,才可以采取大规模的实践。这种教育上的准备是必要的。我们提出了众多的政治改革方案,诸如司法独立、新闻自由、加大监督力度、财产申报等,而所有这些,都是以必要的政治素质为前提的。司法独立必然对司法系统的人员提出了更高的要求,新闻自由也对记者提出了更高的要求。政治素质是一个复杂的概念。在宏观角度,主要包括构建社会主义核心价值观体系。从社会结构来说,“宗教问题实为中西文化的分水岭”^⑥。中国社会是理想与现实合一的一元性社会,不同于西方理想与现实

① 中共中央文献研究室编《毛泽东选集》第三卷,人民出版社,1991年版,第1094页。

② 中共中央文献研究室编《改革开放三十年重要文献选编》(下),中央文献出版社,2008年版,第1452页。

③ 同②,第1738页。

④ 环球舆情调查中心主编《中国民意调查》,人民出版社,2011年版,第374页。

⑤ [加]弗兰克·坎宁安著,谈火生等译《民主理论导论》,吉林出版集团有限责任公司,2010年版,第37页。

⑥ 梁漱溟著《中国文化的命运》,中信出版社,2010年版,第102页。

分开的二元社会,即在现实社会之外还有一个宗教的世界。现实的社会主要靠法制,理想的社会主要靠宗教,两者之间有很大的张力。中国社会中理想与现实是合一的,既要保持理想,又要允许现实利益的合理性,只有靠构建社会主义的核心价值体系,才能将两者统一起来,进而建立科学的信仰体系。俄罗斯总统普京通过宗教、现实的爱国主义、传统的大国意识三位一体,建立社会核心价值体系获得了成功。^①中国依靠传统文化、社会主义思想体系、先进分子的模范作用三位一体,也一定能够成功。在微观角度,主要是一种理性能力,这种理性能力包括“①设想一种计划或掌握判断或行动规则的能力;②运用这一规则,或按照行动计划办事的能力;③清楚表达思想,与人讲理的能力。”^②具体说来,“要有灵活性”、“要有现实的态度”、“愿意妥协”、“能容忍”、“要客观”、“要有信心”等等。^③但无论从哪个角度理解,都要同中国的文化传统和现实的需要结合起来。第一,中国有着深厚的德政传统,缺少法治传统,人们法制意识的提高和积累是一个长期的过程。第二,中国历史上是政治高度集权和汪洋大海般的自给自足经济并存的社会,缺少系统独立的公共服务体系,人们的公共服务意识淡薄。“各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜”,就是这种心态的写照,提高社会公德十分重要。第三,中国近现代的历史是一部革命的历史,政治斗争贯穿于始终。残酷斗争、你死我活、零和博弈是其中的主要特征。善于“妥协”和“让步”精神的培育是十分必要的。因此,法制、公共、让步意识是政治素质的重要内容。这些素质和能力的提高,也是一个长期的实践过程。

第二,连续性,也可以表述为政治发展的继承性。科学政治发展的重要特征,就是自身的连续性。英国千年一贯的君主制,美国百年的宪政立国精神,都是这种连续性的表现,保证了国家的健康发展。中国既然开启了“依法治国”的大门,就要沿着这条道路走下去。中国的法制和制度化建设不但要继续推进,而且到了“攻坚”的时期。这种“攻坚”的工作有两个方面的

重点:一是继续推进立法进程,进一步完善法律体系。一些重要的法律和制度,比如监督方面的法律要不断完善,特别是对主要领导,如“一把手”的权力要实行有效的监督。监督方面的法律和制度的建设,是法制和制度建设的重点。二是为全面推进法制和制度建设,必要的前提工作是必须做的:第一,增加党和国家政治生活的透明度,“让权力在阳光下运行”,使人民尽量多地知道国家政治生活的过程。第二,要增加党和政府同人民群众沟通的各种渠道。重大问题一定要和各个社会集团协商对话,各种对话机制都要建立起来。这个前提,就要保证各个社会集团有相对自由的活动空间,发挥各个社会集团中间组织的作用。第三,充实和改善中共领导的多党合作制,充分发挥民主党派的作用,使民主党派能真正起到参政党 and 共同协商、相互监督的作用。第四,切实保障公民的权利。在宪法的框架和指导下,要有可实施的细则。

第三,重点性,即政治发展的侧重点,主要是进一步完善选举制度。“保障个人依法行使民主权利”,而选举权是最重要的民主权利。中国在前期实施法治的过程,选举制度也有了很大的发展,包括基层选举制度,党内选举制度,人民代表大会中的选举制度。

根据前期的经验,我们推行选举制度,一定要发挥自身的优势。中共在领导中国革命和建设的过程中,形成了政治协商的良好传统,遇事协商,反复讨论,最终形成决议,并在此基础上建立了一整套以民主集中制为基础的政治协商制度。这是中国政治运行的一大特点和优点。但是同西方国家相比,中国一直缺少投票选举的传统。西方国家的选举制度,如果从古希腊城邦的直接选举算起,已有两千五百多年的历史,无怪乎相当一批理论家直接将“民主等同于投票”^④,

① 中国社会科学院编译《普京文集》(2002—2008),中国社会科学出版社2008年版,第151页。

② [美]科恩著,聂崇信、朱秀贤译《论民主》,商务印书馆2004年版,第59页。

③ 同②,第181页。

④ [加]弗兰克·坎宁安著,谈火生等译《民主理论导论》,吉林出版集团有限责任公司2010年版,第176页。

“确立投票权的法律 就是根本的法律”^①。但基于选举造成的种族、性别、经济地位的“形式的排斥”、选民自利的“非理性”行为、“多数暴政”、“效率低下”、迎合“文化低俗化”、金钱操纵等选举的负面影响,提出了“协商民主”的概念,认为选举是“必要的恶”,“当可能通过讨论达成共识时”,“这种必要的恶都没有必要”。^②西方国家首先确立了基本的选举制度,并在此基础上增加了协商讨论等程序,使民主制度更加完善,这种思想方式是值得借鉴的。中国同样可以在原有政治协商优势的基础上,完善协商之后的选举确认程序,进一步完善中国特色的民主制度。新中国成立以后,特别是改革开放以来,各种选举制度不断完善,尤其是基层的选举制度走向制度化和法制化的轨道,可是要想达到“普选”的条件,还是有相当距离的。根据中国近期推行选举制度的经验,顶层设计是必要的。这种选举制度的改革,一是要扩大选举的

广度,可以试行下一级的党代表和人民代表参与上一级党的领导人和政府领导人产生的选举工作;二是要扩大选举的深度,给人们以更多的选择,诸如差额选举,等等;三是进一步巩固基层民主选举的成果,可以逐步向上一级推广。在基本共识的基础上形成一个整体思路,然后实行分阶段分地区逐步推进的办法。任何一种大的举措都要先进行试验,经济发达地区可以先行一步。

总之,中国共产党必须继续坚持以“人民主权”这一理念作为政治发展的根本目标,以善良的动机为基础,不断推进政治体制改革,既要不断加强法治,实现依法治国,同时,扩大选举制度的深度和广度,从中国国情出发,不断总结我国社会主义政治实践经验,构建有中国特色的社会主义政治文明,是当代中国政治发展内在逻辑的趋势和方向。

编辑 罗凤灵 李媛

The Inner Logic and Principal Features of the Political Development in Modern China

GUAN Haiting¹ MA Shengqiang¹

(1. Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The political development in modern China witnesses the process of constantly implementing the sovereignty of the people, which is believed to be the logical starting point of the contemporary China's political development and the main trail throughout this process. More than 30 years since Reform and Opening up in China, the institutionalization and legalization of political development in China have reached relatively high level. To attain further expansion of the socialist democracy, China is required to highlight three characteristics as the main content, namely the foundation, the continuity and the emphasis of the political development, to comprehensively improve the political quality of Chinese people, to improve and perfect the legal and institutional supervision and to expand the width and the depth of the elections, so as to build a socialist political civilization with Chinese characteristics. This is the inevitable choice of political development.

Key words: political development; people's sovereignty; political quality; Supervision Law; electoral system

① [意] 萨尔沃·马斯泰罗内著,黄华光译《欧洲民主史》,社会科学文献出版社,1994年版,第2页。

② [加] 弗兰克·坎宁安著,谈火生等译《民主理论导论》,吉林出版集团有限责任公司,2010年版,第176页。