

改革开放以来政治体制改革的理论历史与逻辑^{*}

周前程

[摘要]政治体制改革是中共为更好地适应社会主义经济基础变化、推进中国特色社会主义政治文明建设而对上层建筑进行的自我革命。它以党的领导与人民民主以何种方式结合起来为主线进行探索,大体经历了三个阶段:第一阶段从改革开放开启到十四大,以扩大人民民主、实行党政分开为重点以改变权力过分集中的现象;第二阶段从十四大以来到十八大,以机构改革为重点,把党的领导和人民民主以依法治国的形式统一起来;第三个阶段是十八大以来,明确以制度化、程序化为手段,把实现国家治理体系和治理能力现代化作为政治体制改革的总目标。根据不同阶段面临的不同任务确定政治体制改革的具体目标,并在实践中不断总结经验予以完善,反映了中共务实、理性的执政理念,揭示中国特色社会主义现代化取得成功的政治密码,是理解改革开放以来中国经济社会发展的重要线索。

[关键词]政治体制改革;党的领导;依法治国;人民民主

[中图分类号]K27 [文献标识码]A [文章编号]1003-708(2018)04-0004-13

政治体制改革是改革开放的重要组成部分,是中共为建成中国特色社会主义民主政治、实现政治现代化而进行的自我革命。这一改革是以如何更好地实现党的领导、人民民主、依法治国相统一为原则而展开的。这使中国的政治体制改革从一开始就迥异于西方的“三权分立”、多党制等政治原则,因而被那些崇尚西方政治制度的人所非议;另一方面,由于在政治体制改革过程中吸收了西方政治现代化过程中的一些合理因素,改变了过去高度集权的政治体制,因而被一些人视为背叛了社会主义原则。这两种观点前者以西方标准来评价中国的政治体制改革,后者以过去的标准来评判今日中国的改革,都得出了片面又错误的结论。事实上,如果对改革开放以来中国社会发展的历程进行客观审视就不难发现:中国政治体制改革一直在为构建适合中国国情的政治体制而有原则、有目标、有步骤、有计划地探索和推进,力图实现中国国情、社会主义原则和时代要求的统一;特别是十八大以来中共通过对国际国内经验的总结和实践探索,明确提出了实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标,为推进政治体制改革、建设中国特色社会主义民主政治指明了方向,规划了蓝图。因此,有必要通过对改革开放以来中国政治体制改革的逻辑和历史进行深入、系统的考察和梳理,以正确认识并推进中国特色社会主义政治文明建设进程。

一、政治体制改革的起步:以党政分开促进人民民主

十一届三中全会以后,中国进入社会主义现代化建设的新时期。为迅速改变人民极端贫困的生活状况,党和国家把经济发展置于优先的地位,首先启动了经济体制改革。而经济的发展尤其是农村实行家庭联产承包责任制和私人资本、外资的引入,要求改革政治体制以与之相适应。由此政治体制改革逐步进入党和国家的议事日程。邓小平1980年作的《党和国家领导制度的改革》的讲

^{*} 本文为国家社科基金项目“马克思主义中国化与中国特色社会主义现代化的相互生成关系研究”(14BKS019)的阶段性成果。

话就是在这—背景下出台的。遗憾的是,尽管这篇讲话对政治体制改革提出了初步构想^①,但因种种原因未能付诸实施。1986年6月10日,邓小平在听取中央领导同志汇报经济情况时对此指出:“一九八〇年就提出政治体制改革,但没有具体化,现在应提到日程上来。”否则,会“阻碍经济体制改革。”^②他还说“我们要精兵简政,真正把权力下放,扩大社会主义民主,把人民群众和基层组织的积极性调动起来。”^③他的这一番话指出政治体制改革的重要性及意义:一是政治体制必须改,一方面国内经济改革的深入需要政治体制改革相适应,另一方面在当时改革已成为社会主义国家的潮流,尤其是戈尔巴乔夫在苏联搞的改革步子较大,对中国的压力较大;二是政治体制改革本来就是改革开放的一个重要方面;三是政治体制改革的主要内容是精兵简政、权力下放、扩大民主。邓小平的这些观点实际上为政治体制改革定下了基调和方向。

随后,邓小平在1986年6月28日召开的中央政治局常委会上作的《改革政治体制,增强法制观念》的讲话,提出了政治体制改革要注意的几个问题:第一,政治体制改革要有充分的准备才能进行。“要把主意拿好再下手,主意拿不好不下手。允许用年把时间搞调查研究,把问题理一理,然后再下手。”^④第二,政治体制改革与经济体制改革必须协调推进。他说:政治体制的改革决定所有其他改革的成功,“因为事情要人来做……政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通,因为首先遇到人的障碍。”^⑤第三,政治体制改革必须端正党的作风。他说:党风搞不好,改革开放就可能走向邪路。所以,“开放、搞活政策延续多久,端正党风的工作就得干多久”,“这样才能保证我们开放、搞活政策的正确执行。”^⑥第四,提出了党政分开的设想。他说“党政要分开,这涉及政治体制改革。”^⑦这话说明:他在一定程度上已经把党政分开设想为政治体制改革的重要切入点。第五,提出了政治体制改革的目的是“调动群众的积极性,提高效率,克服官僚主义。”^⑧这些论述反映了邓小平已开始从具体操作的层面进一步思考政治体制改革的大致框架及基本路径。

然而,尽管中共在推进政治体制改革前进行了必要的理论准备,但在中国这样一个发展中大国如何完善社会主义制度毕竟是一个全新的课题,实践探索中不可避免地出现了这样或那样的问题和干扰。特别是受西方影响而在社会上出现的自由化思潮借改革之名行否定党的领导和社会主义制度之实,对推进政治体制改革造成了较大的冲击。为此,邓小平及时采取措施予以纠正并明确阐述党政分开的内容、目的以及努力方向。1986年9月13日,邓小平在听取中央财经领导小组汇报时作的《政治体制改革要有一个蓝图》的主题谈话中指出:政治体制改革的内容,“首先是党政要分开,解决党如何领导,如何善于领导的问题。这是关键。第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个下放权力问题。第三个内容是精简机构,这和权力下放有关。还有一个内容是提高效率。”^⑨至于这4个方面的改革如何展开,邓小平认为还需要在实践中探索,但有一点是明确的,即推进党政分开不是削弱、取消党的领导,走西方权力制衡的老路,而是继承我们体制中的一些好的做法,改掉那些不好的东西,以更好地坚持和完善党的领导。他说:政治体制改革具体包括什么内容,要找人“理出个头绪”;改革不能太迟,“明年党的代表大会要有一个蓝图”;

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第320~343页。

② 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2011年版,第4页。

③ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第4页。

④ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第14页。

⑤ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第14页。

⑥ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第15页。

⑦ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第83页。

⑧ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第83页。

⑨ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第83页。

“要把党政分开放在第一位”；总的原则是“不能照搬西方的，不能搞自由化。过去我们那种领导体制也有一些好处，决定问题快。如果过分强调搞互相制约的体制，可能也有问题。”^①邓小平在这里强调中国政治体制改革需要路线图、具体方案及与西方政治体制相互区别，是因为他认识到：当时国内出现的自由化思潮及其主张与我们党提出的政治体制改革的初衷是根本对立的，如果不对政治体制改革作出具体而明确的部署，就有可能变成削弱党对国家和社会的领导，走向否定党的领导和否定社会主义的邪路。

在这种情况下，中共中央、国务院决定先在农村进行政治体制改革试点。因为农村经济体制的改革起步早，各方面条件已较成熟，容易取得成功，还能作为在城市进行政治体制改革的先导，并为政治体制改革的全面展开积累经验。1986年9月26日颁发的《中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知》指出“进一步加强和改善农村基层政权建设，是我国政治体制改革的重要组成部分。做好这项工作，对于巩固人民民主专政，保证社会安定，促进农村经济和社会事业的全面发展具有十分重要的意义。”^②政治体制改革首先在农村展开，也符合邓小平关于政治体制改革条件具备就做、不具备条件就等一等的思路。紧接着，1986年9月28日召开的中共十二届六中全会通过的《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》明确指出政治体制改革是我国社会主义现代化总体布局的一个组成部分及必须与其他方面相互配合的思想“我国社会主义现代化建设的总体布局是：以经济建设为中心，坚定不移地进行经济体制改革，坚定不移地进行政治体制改革，坚定不移地加强精神文明建设，并且使这几个方面互相配合，互相促进。”^③按照这一要求，《决议》清晰地表述“近来中央着重提出政治体制改革，就是要在坚持党的领导和人民民主专政的基础上，改革和完善党和国家的领导制度，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，以适应社会主义现代化建设的需要。”^④这就在一定程度上总结了过去一定时期党领导政治体制改革的经验，明确了政治体制改革在社会主义现代化总体布局中的重要地位，以及应该遵循的基本原则，为进一步阐释政治体制改革进行了必要的铺垫。

同时，邓小平在不同场合对十三大将政治体制改革作为主题进行反复宣传、解释。1987年6月12日，邓小平在会见南联盟中央主席团委员科罗舍茨时明确指出“把政治体制改革提到日程上来，这是今年十月将要召开的党的十三大的主要议程之一。”^⑤他还说“我们不能搬用西方所谓的民主，不能搬用他们的三权分立，而要搞社会主义民主，要保证社会主义的优越性。”^⑥他还指出：我们的政治体制改革要达到的“总的目的是要有利于巩固社会主义制度，有利于巩固党的领导，有利于在党的领导下和社会主义制度下发展生产力……有利于贯彻执行党的十一届三中全会以来所制定的一系列路线、方针、政策。”在他看来，要做到这“四个有利于”需3个条件：“第一，党和行政机构以及整个国家体制要增强活力……；第二，要真正提高效率；第三，要充分调动人民和各行各业基层的积极性。”^⑦当然，要实现这些目的，需要有一个过程，但希望“在十三大以前理出个头绪，从十三大开始进行。……设想有些方面用三至五年的时间可以见效，有些方面甚至要花十年左右的时间才能见效。”^⑧1987年7月4日，邓小平在会见孟加拉国总统艾尔沙德时除了再次强调把政治体制改革作为十三大的主题外，还强调了政治体制改革不能急于求成的观点。他说：十三大要把政治体制改革和

① 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第83页。

② 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第117页。

③ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第121页。

④ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第130页。

⑤ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第359页。

⑥ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第359页。

⑦ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第360页。

⑧ 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下)，第362页。

实现干部年轻化提上议事日程,“这两件事都不容易,但是非干不可。改革不是一年两年的事情,政治体制改革如能在十年内搞成功就很不了起了。”^①1987年9月5日,邓小平在会见日本二阶堂进一行时的谈话中指出:“十三大要作的报告将从理论上阐述改革和开放的重要性、必要性。这是十三大的主题。”^②而“政治体制改革要做的第一件事是使党和国家的领导层逐步年轻化。”^③在这个问题上,“十三大将走一大步,但还是第一步。这是政治体制改革的重要问题之一。”^④这些讲话,是邓小平第一次明确而系统地讲述了政治体制改革的时间表和路线图。

以邓小平关于政治体制改革的论述为主线,1987年10月25日召开的党的十三大对政治体制改革的必要性、原则、内容、步骤进行了全面阐述。首先,政治体制改革是经济社会发展的必然要求。“不进行政治体制改革,经济体制改革不可能最终取得成功。”^⑤其次,政治体制改革的目的“是为了在党的领导下和社会主义制度下更好地发展社会生产力,充分发挥社会主义的优越性。……在政治上创造比这些国家更高更切实的民主。”“改革的长远目标,是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”^⑥第三,政治体制改革的基本内容是建设社会主义民主政治。即在坚持我国基本政治制度基础上,改变那些具体的领导制度、组织形式,克服权力过分集中、官僚主义严重、封建主义影响等现象。“进行政治体制改革,就是要兴利除弊,建设有中国特色的社会主义民主政治”^⑦。第四,关于政治体制改革的步骤和方式。报告指出:政治体制改革是一个逐步推进的过程,必须保持我国政治制度特点和优势,决不能照搬西方资本主义的制度和做法。“政治体制的改革,必须逐步健全社会主义民主,完善社会主义法制。”各项改革措施都必须围绕“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”这个目标,“从解决业已成熟的问题着手。”^⑧第五,关于党的领导及其领导方式。十三大报告强调党的领导是政治领导,“即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。”党领导国家事务的方式是“使党的主张经过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众,实现党的路线、方针、政策。”^⑨第六,提出了建立国家公务员制度的改革方案,着力打造专业化、规范化的国家公务员队伍。“当前干部人事制度改革的重点,是建立国家公务员制度,即制定法律和规章,对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员,依法进行科学管理。”^⑩第七,推进实现基层民主制度化。为实现人民当家作主的愿望和需要,“现阶段社会主义民主政治的建设,必须着眼于实效,着眼于调动基层和群众的积极性,要从办得到的事情做起,致力于基本制度的完善”^⑪,实现“基层民主生活的制度化”^⑫。这些关于政治体制改革的总体设想和规划,把我国政治体制改革的主要方面、基本原则、重点步骤等都确定了下来,成为进一步推进政治体制改革的行动纲领和实践指南。

按照十三大的部署,政治体制改革开始有领导有秩序地推进。1989年3月20日,李鹏在第七届全国人大第二次会议上作的政府工作报告中指出:按照十三大的部署,“我国的政治体制改革正在积极稳妥地向前推进。党政分开和机构改革迈出了重要的步伐,人民协商对话制度积极推行,法

① 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第364页。
 ② 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),人民出版社1991年版,第1~2页。
 ③ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第2页。
 ④ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第2页。
 ⑤ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第34页。
 ⑥ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第34~35、35页。
 ⑦ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第35页。
 ⑧ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第35~36页。
 ⑨ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第36页。
 ⑩ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第41页。
 ⑪ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第44页。
 ⑫ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第45页。

制不健全的状况逐步改变”^①。但另一方面,由于受西方民主化思潮的影响,部分党员干部对资产阶级自由化思潮认识不清,在政治体制改革实践中不恰当地把党的领导与人民民主、社会主义法制对立起来,偏离了十三大的正确部署,造成了严重政治后果。如1987年10月14日在中国共产党第十二届中央委员会第七次全体会议预备会的《关于党政分开》,把党政分开简单地理解为党政分家,建议“把政府各部的党组逐步撤销”^②。这种对党政关系的理解及其实践,模糊了社会主义与资本主义的界限,必然会削弱甚至否定党对政府的领导,客观上迎合了西方对中国进行的民主化宣传,给少数人否定中共的领导和社会主义制度的图谋提供了口实。有鉴于此,1989年6月9日邓小平《在接见首都戒严部队军以上干部时的讲话》中再一次强调了在政治体制改革中坚持我国的基本政治制度的重要性“在政治体制改革方面有一点可以肯定,就是我们要坚持实行人民代表大会的制度,而不是美国式的三权鼎立制度”^③。因为人民代表大会制度,是党领导下的真正体现人民当家作主的政治制度。对党的领导任何削弱,都可能动摇人民代表大会制度的根基。这是与政治体制改革的初衷背道而驰的,是不能允许的。

对此,时任党的总书记江泽民围绕坚持党的领导与发展人民民主的关系在不同场合反复强调了邓小平关于政治体制的主要观点并根据新形势、新特点、新要求进行了发挥。第一,政治体制改革的目的“是为了加强和改善党的领导,决不是削弱和淡化党的领导”^④。第二,政治体制改革是在坚持社会主义原则和方向的基础上积极向前推进。即“建设有中国特色的社会主义民主政治,健全社会主义法制,切实保障人民群众当家作主的权利”^⑤。并把邓小平提出的“四个有利于”这一政治体制改革的总目的发展为“五个有利于”,即“有利于巩固社会主义制度,有利于巩固党的领导,有利于在党的领导下和社会主义制度下发展社会生产力,有利于贯彻十一届三中全会以来制定的路线方针政策,有利于取得和保持一个经济发展所必需的稳定的社会政治环境”^⑥。第三,指出了党的领导的具体方式、途径及党的领导与人民民主的关系。在重申十三大以来关于党的领导的论述的基础上,江泽民进一步指出:人民代表大会制度就是实现党的领导与人民民主统一的政治制度。“党对国家政治生活的领导,最本质的内容就是组织和支持人民当家作主。我国人民代表大会制度,是党领导的人民民主制度”^⑦。第四,政治体制改革要在党的统一领导下有步骤地进行。“我们要进一步有领导有步骤地推进政治体制改革”^⑧。第五,当前政治体制改革的重点是精兵简政。这是根据政治体制改革的经验和教训做出的重要决定。因为在我们国家的政治体制中,党政虽有分工,但关系非常复杂,实践中很难分开,一旦强行分开,必然会削弱党对政府乃至社会的领导。有鉴于此,江泽民提出把更为紧迫的机构改革作为政治体制改革的突破口:“当前,需要迅速提上日程并抓紧解决的一项重要政治体制改革任务,就是进一步进行机构改革,实行精兵简政”^⑨。因为“我们的党政机关机构臃肿、层次重叠、人浮于事、效率低下,已达到相当严重的地步。……冗员充塞,食之者众,生之者寡,这是任何社会任何国家都难以承受的”^⑩。把改革的重点从党政分开转到更具操作性的党政机关机构改革,表明中共对政治体制改革艰巨性、复杂性的认识及改革举措越来越符合实际,

① 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第455页。

② 中央文献研究室《十二大以来重要文献选编》(下),第379页。

③ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(上),第541页。

④ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(中),人民出版社1991年版,第581页。

⑤ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(下),人民出版社1993年版,第2076页。

⑥ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(下),第2076~2077页。

⑦ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(中),第942页。

⑧ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(下),第1643页。

⑨ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(下),第2077页。

⑩ 中央文献研究室《十三大以来重要文献选编》(下),第2077页。

为下一步的改革奠定了必要的理论前提和实践基础。

二、政治体制改革的展开: 党的领导、人民民主在依法治国基础上的统一

1992年10月12日召开的中共十四大是政治体制改革的一个重要节点。一方面,需要对改革开放以来的政治体制改革从理论和实践上进行完善,尤其要对十三大确立的政治体制改革的路线图进行确认,以按既定步骤进一步推进政治体制改革的发展;另一方面,必须把改革中一些被实践证明正确的一些做法以法律的方式确定下来,以保证党的路线、方针、政策不因领导人的改变而改变,坚定广大人民群众对改革的信心、表明党领导人民推进改革开放的决心,同时要对政治体制改革实践中出现的问题进行反思和纠正,以保证政治体制改革的正确方向及改革目标的实现。在这种情况下,强调社会主义法制对党的领导和人民民主的保障作用就成为进一步推进政治体制改革的必然要求了。

中共十四大报告全面阐述了此后推进政治体制改革的基本思路、基本原则、主要内容。首先,明确宣示将继续推进政治体制改革,并将社会主义民主和法制建设看成是政治体制改革的重要组成部分。十四大报告指出:要“积极推进政治体制改革,使社会主义民主和法制建设有一个较大的发展。”^①其次,重申“我们的政治体制改革,目标是建设有中国特色的社会主义民主政治,绝不是搞西方的多党制和议会制。”^②。十四大报告并强调“人民民主是社会主义的本质要求和内在属性。没有民主和法制,就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”^③这就把民主和法制与社会主义统一起来,排除了任何偏离社会主义方向来谈民主和法治的改革举措的可能性。第三,强调“决策的科学化、民主化是实行民主集中制的重要环节,是社会主义民主政治建设的重要任务。领导机关和领导干部要认真听取群众意见,充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用,加速建立一套民主的科学的决策制度”^④。第四,重申要继续把机构改革作为推进政治体制改革的重点及政治体制改革要为经济建设服务的思想。十四大报告指出“机构改革,精兵简政,是政治体制改革的紧迫任务,也是深化经济改革、建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件”^⑤。十四大关于政治体制改革的这些论述,不仅重申了改革开放以来中共对政治体制改革的基本观点和承诺,还根据实践经验及新情况、新任务进行了新的阐发,为进一步推进政治体制改革,建设有中国特色的社会主义民主政治指明了方向。

由于十四大已经明确把社会主义市场经济体制确立为经济体制改革的目标,这决定了政治体制改革必须以适应社会主义市场经济体制的要求作为自己的目标。1993年3月7日,江泽民《在党的十四届二中全会上的讲话》中指出“进行党政机构改革,是政治体制改革和社会主义政治建设的重要内容,也是深化经济改革、建立社会主义市场经济体制的重要条件,”强调党政机构改革要“把适应社会主义市场经济发展的要求”^⑥作为目标。这意味着党政机构改革不是简单地调整党政之间的关系,而是从社会主义现代化建设的总体布局中、从改革开放的全局中把握它的内容和逻辑。而市场经济本质上是法制经济,这也客观上要求政治体制改革逐步实现走向制度化、法制化的轨道。

在这一背景下,1997年9月12日召开的中共十五大向全党明确提出了建设社会主义法治国家

① 中央文献研究室《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社1996年版,第28页。

② 中央文献研究室《十四大以来重要文献选编》(上),第28页。

③ 中央文献研究室《十四大以来重要文献选编》(上),第28页。

④ 中央文献研究室《十四大以来重要文献选编》(上),第29页。

⑤ 中央文献研究室《十四大以来重要文献选编》(上),第30页。

⑥ 中央文献研究室《十四大以来重要文献选编》(上),第124页。

的任务。即在“坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”^①。为此,十五大报告提出了推进政治体制改革的五条基本原则和今后一段时期的主要任务:“必须有利于增强党和国家的活力,保持和发挥社会主义制度的特点和优势,维护国家统一、民族团结和社会稳定,充分发挥人民群众的积极性,促进生产力发展和社会进步。当前和今后一段时间,政治体制改革的主要任务是:发展民主,加强法制,实行政企分开、精简机构,完善民主监督制度,维护安定团结”^②。这就为社会主义法治国家的建设描绘了蓝图,制定了行动纲领。此外,继续推进政治体制改革,就要坚决抵制西方政治制度的侵蚀和影响,坚持社会主义方向,努力走适合中国情况的民主政治发展道路。1998年7月17日,江泽民《在学习邓小平理论工作会议上的讲话》中对此指出“我们的政治体制改革必须从中国的实际出发,绝不能照搬西方的多党制,不能搞三权分立、两院制那一套。推进社会主义民主政治建设,必须处理好党的领导、发扬民主、依法办事的关系。党的领导是关键,发扬民主是基础,依法办事是保证,绝不能把三者割裂开来、对立起来。政治体制改革,必须在党的领导下,有步骤、有秩序地进行。以为发扬民主、强调法制就不需要党的领导,这是错误的”^③。可见,建设社会主义法治国家,是中共找到的把党的领导、人民民主、依法治国统一起来的适当的形式和途径。

在继承改革开放以来党对政治体制改革探索的基础上,江泽民在2002年11月8日召开的中共十六大上作的《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》的报告进一步把社会主义政治文明建设纳入全面小康社会的总体布局之中,并详细阐述了党的领导、人民当家作主、依法治国的内容及其相互关系。首先,阐明政治体制改革的作用。《报告》强调指出“改革和完善党的领导方式和执政方式。这对于推进社会主义民主政治建设,具有全局性作用。”^④第二,政治体制改革是建设社会主义政治文明,必须在中国特色社会主义的总体部署和坚持四项基本原则的前提下稳妥地推进。报告指出:社会主义民主政治和政治文明“是全面建设小康社会的重要目标。必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。”^⑤第三,进行政治体制改革,必须把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,任何一方都不能偏废。报告指出:社会主义民主政治是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”^⑥第四,政治体制改革是在坚持社会主义制度的前提下,走符合自己国情的政治发展道路。报告指出“政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善和发展。推进政治体制改革……要坚持从我国国情出发,总结自己的实践经验,同时借鉴人类政治文明的有益成果,绝不照搬西方政治制度的模式。要着重加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”^⑦第五,必须根据实践要求和人民期待不断丰富、健全人民当家作主的内容和形式,充分保障人民的民主权利。报告指出“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”^⑧第六,必须根据建设社会主义市场经济体制的要求进一步进行行政管理体制改革。报告指

① 中央文献研究室《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社2000年版,第30页。

② 中央文献研究室《十五大以来重要文献选编》(上),第31页。

③ 中央文献研究室《十五大以来重要文献选编》(上),第489页。

④ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2005年版,第26页。

⑤ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第24页。

⑥ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第24页。

⑦ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第24~25页。

⑧ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第25页。

出“深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”^①这些论述,说明中共对政治体制改革的认识更深入、内容更具体。

在十六大规划的蓝图上,以胡锦涛为总书记的中共中央继续推进政治体制改革的理论和实践探索。第一,重申了进行政治体制改革的必要性和重要意义。胡锦涛于2003年12月26日《在纪念毛泽东同志诞辰一百一十周年纪念座谈会上的讲话》中指出“必须发展社会主义民主政治,充分调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性,增强党和国家的活力,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。”^②第二,提出了以党内民主带动人民民主的新思路。要“以发展党内民主带动人民民主的发展,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。”^③第三,把加快完善社会主义民主的具体制度作为推进政治体制改革的重要内容和实际步骤。政治体制是由一系列具体制度构成的整体,对它的改革也必须从每一个具体的制度入手才能真正落到实处。2004年1月27日,胡锦涛的《在法国国民议会的演讲》指出“我们积极推进政治体制改革,完善社会主义民主的具体制度,保证人民充分行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。这些年来,我们在国家领导制度、立法制度、行政管理体制、决策制度、司法制度、人事制度、基层民主制度、监督制约制度等方面进行了一系列改革,取得了显著成果。中国人民的公民权利、政治权利和基本自由依法得到维护和保障。”^④第四,重申了进行政治体制改革必须遵循的基本原则。即“有利于增强党和国家的活力,有利于调动人民群众的积极性、主动性、创造性,有利于维护国家统一、民族团结和社会稳定,有利于促进经济发展和社会全面进步,是我们推进政治体制改革、发展社会主义民主政治必须遵循的原则,也是保证党和国家长治久安、切实维护最广大人民的根本利益必须遵循的原则。”^⑤第五,进一步阐释了政治体制改革是党的领导、人民当家作主和依法治国的辩证统一关系。一方面,“坚持和发展人民民主,是我们党执政为民的本质要求和根本途径”^⑥;另一方面,“推进社会主义民主的制度化、规范化和程序化,保证人民当家作主”^⑦,而“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。党的领导是依法治国的根本保证。”^⑧三者的这种内在统一性要求我们在推进政治体制改革时在党的领导下“进一步健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,不断推进社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化,更好地发挥社会主义政治制度的特点和优势。”^⑨这为新时期如何使广大人民群众在党的领导下享有高度的民主、完备的法制,实现社会公平正义提供了理论指导和实践指南。

在2007年10月15日召开的中共十七大上,胡锦涛作的《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》的报告中全面总结了改革开放以来政治体制改革的经验,对此后一段时期的政治体制改革进行了部署。首先,重申了推进政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分,是适应经济社会发展和人民期待的需要。胡锦涛指出“政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分,必须随着经济社会发展而不断深化,与人民政治参与积极性不断提高相适

① 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第27页。
 ② 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第650页。
 ③ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第650页。
 ④ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(上),第743页。
 ⑤ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2006年版,第231页。
 ⑥ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(中),第280页。
 ⑦ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(中),第280页。
 ⑧ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(中),第281页。
 ⑨ 中央文献研究室《十六大以来重要文献选编》(中),第709页。

应”^①。其次,推进政治体制改革必须坚持正确的政治方向。报告指出“深化政治体制改革,必须坚持正确政治方向,以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明。要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,保证党领导人民有效治理国家;坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业;坚持依法治国基本方略,树立社会主义法治理念,实现国家各项工作法治化,保障公民合法权益;坚持社会主义政治制度的特点和优势,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障”^②。这几个“坚持”,全面总结了改革开放以来政治体制改革的基本经验,囊括了社会主义政治文明建设的主要内容和方面,为政治体制改革提供了基本遵循。

三、政治体制改革的新阶段:实现国家治理体系和治理能力现代化

从改革开放以来到中共十八大,经过30多年的理论探索和实践检验,中共积累了领导政治体制改革的丰富经验,对政治文明建设规律的认识及对改革开放规律的把握达到了新的高度,由此推动政治体制改革进入了一个新的阶段。一方面,社会主义法治国家、法治政府的建设不断推进,初步实现党的领导、人民民主及政府治理的理性化、制度化、科学化;另一方面,从一般意义上而言,这种理性化制度化科学化是现代政治的本质和政治现代化的内核,从特殊的意义上来说则是中共找到的“法制化——科学化——现代化”为逻辑结构的社会主义政治文明建设的方案。正是认识到党的领导和人民当家作主的民主化和法制化是建设社会主义法治国家的重要内容,也是中国政治现代化的必由途径和基本标志,胡锦涛在2012年11月8日召开的中共十八大作的报告中把制度建设提到十分重要的地位。他指出:我们的政治体制改革作为全面改革的重要组成部分,要在继续坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一这一原则的基础上,健全民主的内容和形式,加快国家治理和社会管理的法制化进程,依法保障人民享有的广泛的权利和自由。他强调指出,“要把制度建设摆在突出位置,充分发挥我国社会主义政治制度优越性,积极借鉴人类政治文明有益成果,绝不照搬西方政治制度模式”^③。这实际上已经提出了把制度建设作为社会主义政治制度的重要内容和借鉴人类政治文明成果的载体,蕴含了把国家治理制度化作为建立现代政治体制的方向和内容的新思路,把政治体制改革推进到了新的阶段。

按照十八大关于政治体制改革的部署,2013年11月12日召开的中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的目标。《决定》指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”^④。《决议》并明确指出推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和方面就是“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”^⑤。这既与改革开放以来的政治体制改革一脉相承,又适应了党和国家在新阶段面临的新形势、新任务,反映了中共对政治体制改革的新认识和对社会主义民主政治发展规

① 中央文献研究室《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2009年版,第22页。

② 中央文献研究室《十七大以来重要文献选编》(上),第22页。

③ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第20页。

④ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第512页。

⑤ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第512页。

律的正确把握。以此为依据,以习近平为核心的党中央“坚持把完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标”^①作为推进政治体制改革的总纲,强调十八届三中全会对全面深化改革的研究,对各个领域的部署和推进,都是“从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑的”^②。这就意味着,只有从这个角度来理解和推进政治体制改革,才能把握中国特色社会主义政治文明的本质,真正实现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。对国家治理体系和治理能力的内涵,习近平指出:从共时性来说,“国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成”,“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”^③。从历时性来说,“推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要更加注重治理能力建设,增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”^④。可见国家治理体系和治理能力是党领导下的各领域体制机制及其法律规范的总称,是党的领导在各领域的具体展开与体现。

因此,实现国家治理体系和治理能力现代化本质上是实现中共治国理政能力的现代化,首先就必须坚持和完善中共的领导,不断提高中共治国理政的能力。“推进国家治理体系和治理能力现代化”,“必须坚持党要管党、从严治党……永葆党的先进性和纯洁性”^⑤。2014年10月20日,习近平在十八届四中全会上作的《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中还指出“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”^⑥,“坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系”^⑦。他强调指出:“我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果,确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位”^⑧。所以,坚持党对政治体制改革的领导也是贯彻落实宪法的要求。其次,实现国家治理体系和治理能力现代化,必须在坚持社会主义基本制度基础上不断加强中共治国理政的制度体系建设。“在坚持根本政治制度、基本政治制度的基础上,不断推进制度体系完善和发展”^⑨。这就是说,我们所说的制度体系建设是在坚持中国特色社会主义基本制度的前提下进行的,而不是照搬西方国家的资本主义制度。习近平指出:党的十八届三中全会提出的全面深化改革总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。前一句规定了根本方向,我们的方向就是中国特色社会主义道路,而不是其他什么道路。后一句规定了在根本方向指引下完善和发展中国特色社会主义制度的鲜明指向。两句话都讲,才是

① 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第547页。

② 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第547页。

③ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第547~548页。

④ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第549页。

⑤ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(上),第644页。

⑥ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第146页。

⑦ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第146页。

⑧ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第147页。

⑨ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第62页。

完整的”^①。所以从根本上说,推进国家治理体系和治理能力现代化本质上是中共依法领导人民当家作主、人民行使民主权利的途径和方式的法制化、现代化,即党的领导、人民当家作主都以法制的方式进行,这是依法治国的本质含义。正因为如此,习近平2014年10月20日在十八届四中全会上作的《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中指出:全面推进依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是应对国内外各种挑战的必然要求,“是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面”^②。2015年9月22日,习近平《在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》中再次强调了这一思想,并提出了法治国家、法治政府、法治社会的建设目标“全面依法治国就是要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,推动司法公信力不断提高、人权得到切实尊重和保障”^③。第三,全面依法治国是提高党的执政能力、实现国家治理体系和治理能力现代化的制度安排。改革开放以来,我国的法制建设虽然取得了很大的成就,但与实现国家治理体系和治理能力现代化的要求相差甚远,因而必须加快法制建设的进程,使之与中国特色社会主义事业的发展相适应,与法治国家、法治社会、法治政府的目标相符合。习近平在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中指出:全面依法治国是十八大以来党中央的工作部署,体现了中国特色社会主义事业总体布局的要求,是“坚持改革方向、问题导向,适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求,直面法治建设领域突出问题,回应人民群众期待,力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措”,也是“立足我国国情,从实际出发,坚持走中国特色社会主义法治道路,既与时俱进、体现时代精神,又不照抄照搬别国模式”^④的战略选择。第四,全面依法治国的重点是正确处理党的领导与法治的关系。习近平在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中指出“党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好,最关键的是……要坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论”^⑤。只有这样的法治建设才能与党的领导和人民民主相统一,才能“清除妨碍生产力发展和社会进步的体制机制障碍,不断推进国家治理体系和治理能力现代化。”^⑥把实现国家治理体系和治理能力现代化落实到建设社会主义法治国家、法治社会、法治政府上来,凸显了新一届党中央对政治体制改革规律的深刻把握,彰显了推进中国特色社会主义民主政治法制化的信心和决心。

在系统总结改革开放以来尤其是十八大以来政治体制改革的经验的基础上,2017年10月8日召开的党的十九大对新时代进一步加强政治体制改革、完善中国特色社会主义的体制机制进行了部署。首先,十九大报告对十八大以来政治体制改革的经验和取得的成果进行了总结。报告指出:十八大以来,党中央积极推进政府机构改革和职能转变,使“国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高,”^⑦人民民主、协商民主得到积极发展,社会主义民主政治的制度建设和取得显著进展,“推进全面依法治国,党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度建设全面加强,党的领导体制机制不断完善”^⑧。社会主义民主、党内民主更加广泛,民主法制进一步健全,“法治国家、法治政府、法治社会建设”取得明显进展,“国家监察体制改革试点取得实效,行政体制改革、司法体制改革、权

① 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第63页。

② 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第142页。

③ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第686页。

④ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第144页。

⑤ 中央文献研究室《十八大以来重要文献选编》(中),第146页。

⑥ 习近平《在纪念红军长征胜利80周年大会上的讲话》,人民出版社2016年版,第17页。

⑦ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,人民出版社2017年版,第4页。

⑧ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第4页。

力运行制约和监督体系建设有效实施。”^①其次,十九大报告对今后一个时期政治体制改革进行了部署:一是重申政治体制改革的基本原则是“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一”^②。二是政治体制改革的总目标“是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”^③建设中国特色社会主义民主政治;三是加强和巩固党的领导是推进政治体制改革的基本原则。报告“明确中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量;”进一步推进政治体制改革必须“坚持党对一切工作的领导”,“完善坚持党的领导的体制机制”^④;四是坚持和完善中国特色社会主义制度,加强政治体制的制度建设。“坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性。”^⑤五是坚持中国特色社会主义政治发展道路,推进依法治国,实现党的领导和人民民主的法治化。报告指出“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚持依法治国和以德治国相结合,依法治国和依规治党有机统一,深化司法体制改革”而要实现这些目标,就必须“积极稳妥推进政治体制改革,推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化;”^⑥六是科学规划、统一配置党政部门和机构,建构现代党政管理体制和服务型政府。“统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。统筹使用各类编制资源,形成科学合理的管理体制,完善国家机构组织法。转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。”^⑦七是科学划分中央和地方各级党政机关权力,充分调动地方积极性。报告指出:为更好地加强党对政府工作的领导和服务群众的需要,“赋予省级及以下政府更多自主权。在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。”^⑧八是“健全党和国家监督体系”和“设立监察委员会”,“实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”^⑨这些对政治体制改革的部署,表明了中共对中国特色社会主义政治文明建设更为系统、目标更清晰、对中国特色政治体制和对中国特色社会主义政治现代化前途的坚定自信。

总之,十八大以来,以习近平为核心的党中央在总结了改革开放以来政治体制改革经验的基础上,把坚持党的领导、发扬人民民主、推进依法治国在建设法治国家、法治政府、法治社会的基础上统一起来,明确提出了推进党的领导和人民民主的制度化、实现国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,并由此提出了建立、健全中国特色社会主义民主政治制度系统的系列政策举措和部署。

四、小 结

按照马克思主义的观点,社会主义国家的政治体制作为阶级社会最高的组织形式属于社会的上层建筑,是人民群众在创造历史活动不断剔除和克服各种偶然性而形成的制度化的存在形式,它虽最终为社会的经济基础所决定但却有自己特殊的发展规律。而无产阶级政党作为人民群众的先

① 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第4页。
 ② 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第36页。
 ③ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第19页。
 ④ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第20页。
 ⑤ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第21页。
 ⑥ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第36页。
 ⑦ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第39页。
 ⑧ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第39页。
 ⑨ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第67、68页。

进部分,其领导作用是为人民群众创造历史活动服务的。就此而言,政治体制的不断发展过程实质上是党的领导与人民群众历史活动之间不断实现制度化结合的过程,在中国语境中,就是党的领导、人民当家作主和依法治国不断实现有机统一的过程。这一过程的展开与变迁构成了改革开放以来中国政治体制改革的基本逻辑。它大体经历了3个发展阶段。第一阶段从十一届三中全会到中共十四大。这一时期的政治体制改革主要以打破高度集中的一元化领导体制、建设社会主义民主政治为目标、以党政分开为突破口,从理论和实践两方面对党的领导与人民民主相统一的具体方式展开探索,是政治体制改革的奠基、绘制蓝图和起步的阶段。第二阶段的政治体制改革从中共十四大到十八大。这一时期的政治体制改革在总结前一阶段经验和教训的基础上,以党政机构改革为切入点,以党的领导和人民民主的制度化、程序化、法制化为基本内容,提出了党的领导是核心、人民民主是本质、法治国家建设是基本方略的社会主义民主政治建设思路,初步实现了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,构建了具有中国特色的、符合时代发展要求的社会主义民主政治的基本框架。第三阶段以实现国家治理体系和国家治理能力现代化的总体目标,以建设社会主义法治国家、法治社会、法治政府为基本方略全面深化政治体制改革,使党的领导、人民民主、依法治国的形式进一步科学化、制度化。政治体制改革的历程和经验表明:社会主义制度的自我完善不仅是一个适应经济基础变化的被动发展过程,也是一个主动改造社会主义上层建筑促进经济基础发展的过程。中共正是通过社会主义经济基础和上层建筑的这种相互促进不断适应时代发展要求和满足人民期待,在保持社会主义活力的过程中不断实现自我革新。这是中共能始终保持先进性、成为中国特色社会主义事业领导核心的内在依据,也是破解中国政治现代化及经济社会发展取得巨大成就的原初密码。

(本文作者 中共福建省委党校副教授,中国人民大学访问学者 福州 350001)

[责任编辑:王 昌]