



比较政治发展报告

Report of Comparative Political Development

中国政治建设： 新十年与新战略

No. 04 2012/12

复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心

THE DR. SEAKER CHAN CENTER FOR COMPARATIVE POLITICAL DEVELOPMENT STUDIES

中国政治建设：新十年与新战略

（此报告根据复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心 2012 年 12 月 7 日至 12 月 8 日举办的“中国政治建设：新十年与新战略”研讨会会议记录整理而成，特此向各位贡献者表示感谢！）

2012 年 12 月 7-8 日，由上海市社会科学界联合会主办、复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心承办的“中国政治建设：新十年与新战略”研讨会在上海市南郊宾馆举行。

此次研讨会以党的十八大为契机，对中国未来十年的政治建设与政治发展战略进行了研讨。研讨会开幕式由复旦大学政治学系主任、陈树渠比较政治发展研究中心主任陈明明教授主持，上海市社会科学界联合会党组书记、复旦大学桑玉成教授作了主题演讲，学界前辈、复旦大学曹沛霖教授出席研讨会。与会学者还包括：复旦大学的浦兴祖教授、臧志军教授、刘建军教授、唐亚林教授、刘春荣副教授、包刚升博士，同济大学的周敏凯教授，华东师范大学的齐卫平教授，华东政法大学的张明军教授，解放军政治学院的孙力教授，上海师范大学的萧功秦教授、王礼鑫副教授，上海市社科院的刘杰教授，上海市委党校的程竹汝教授，以及南京大学的闫小波教授等，共 18 位学者。

与会学者以主题演讲、主题发言、自由讨论等形式参与了研讨会。这次研讨会的主要内容集中在以下六个主题上：

- 一、我国政治发展的战略；
- 二、十八大报告的新观点与新趋势；
- 三、执政党建设与政治发展；
- 四、政治体制与执政方式的改革；
- 五、制度建设与政治发展；

六、社会建设与公民社会的培育。

下面将分六个部分对与会学者在上述问题上的研讨内容与主要观点进行综述。

第一部分 我国政治发展的战略

中国的政治发展战略是与会学者非常关心的问题。复旦大学桑玉成教授在题为“关于我国政治发展战略的思考”的主题演讲中认为，应该把政治发展的任务和政治体制改革提上议事日程。从政治目标以及我们现状来看，政治发展的任务显得更加的迫切，也应该要更加重视来做这件事情。政治发展、政治体制改革的问题，提到今天为止三十来年了，我们依然在提。但是，如果再没有一个切实的发展战略，政治发展的目标恐怕又不能兑现。桑玉成教授指出：加强中国政治发展的战略研究，需要做这样几个事情。第一，进一步明确我国政治发展的总目标；第二，要把政治发展的总目标进行必要的分解，分成不同阶段、或者不同领域的次目标；第三，按照近期可知性目标提出具体的方案和步骤；最后，要着力解决一些党和国家领导体制和管理体制当中的一些具体问题。

桑玉成教授认为，思考我国的政治发展战略需要处理好三大关系。一个是“借鉴与国情”的关系。报告里面也讲到类似的原则性的概念，一个是我们要吸收人类优秀的政治文明成果，但同时我们不照搬照抄西方的那一套，这个原则是对的，但是到底什么是优秀的文明政治成果，什么是我们不能照搬照抄的东西，这个问题上还缺少共识。另一个是“党的意志和国家的意志”的关系。习近平总书记反复强调要维护宪法法律的权威，党领导人民制定法律，党更有责任来带头执行法律，在宪法法律范围内活动。社会各界评价很高。但是，在政治实践当中，如何处理党的意志和国家的意志的关系，有些问题还是很难。第三个是“党的领导、人民当家作主、依法治国”三者的统一。既然讲这三个东西要

讲追求统一，就一定有它不协调、不一致、不统一的情况。如果说发生不统一、不一致的情况后，我们怎么来平衡、怎么来统一？

桑玉成教授认为，我国的政治发展存在几个可以推进的突破口。第一个突破口是“怎么样切实保障宪法和法律的绝对权威”。现在说依法治国最重要的不是无法可依的问题，而是有法不依的问题。所以，特别是要怎样强调宪法法律的权威。我们要建立违宪必究的机制，如果违反宪法有一种补救机制的话，这就是一个突破口。

第二个突破口是“拓展基层民主的发展空间”。十八大非常注重基层民主，长期以来我们所理解的基层民主是在自治里面。但是，我们讲基层民主需要从非政权领域拓展到政权领域。具体来讲，我们现在完全有必要或者完全有条件在县级政权以下（包括县及乡镇），进行直接选举，包括县市长的直接选举。在中央集权的结构下，现在完全可以允许县级政权及以下进行直接选举，把这种权力交给人民，由人民来决定一切公共事务，包括决定领导人的更替。现在我们靠以官治官的模式很难解决基层官员的勤政廉洁的问题。所以，只有通过人民来管好乡镇政权、县级政权。而乡镇政权、县级政权从国家层面来说，既是一个基础性的东西，又不会影响国家政权的基本性质。相反，也只有通过乡镇政权、县级政权以下的直接选举，才可以推动整个国家民主化的进程。

第三个突破口是“需要做结构性的分类”。我们说党管干部，党实际上管了所有领域的干部。如果要推动政治体制改革，首先可以进行结构性的分类。比如说学校，学院里的院长、副院长都要走党的组织程序，成本又高，效果也未必是好的。

第四个突破口是“要从中层推进”。很多中观层面的一些制度首先需要完善、需要进行整理、进行优化。其中，一个是干部制度，一个是决策制度。包括任用干部的初始提名权，是否有一套规范的流程和办法？议事制度或决策制度很多都强调集体讨论，但是，如何实行真正的

集体讨论仍是一个有待解决的问题。所以重要的是从中观层面入手，怎么样完善好我们的各项制度。

上海师范大学的萧功秦教授同样重视我国政治发展的问题。他在题为“十八大以后中国政治发展的若干思考”的主题发言中认为十八大有一些积极的成果。他首先肯定了政治领导人的十年轮换制，这个十年轮换制的一个好处是旁观者清，能够避免路径依赖，克服原来政治精英的思维定势。西方体制特点是换人又换党，我们中国的体制是换人不换党，有一些强人体制是既不换人也不换党。从这个意义上来说，我们这个体制有特别的优势。

萧功秦教授认为，十八大以后的走向可以概括为“稳中求进”。首先是人事安排，现在中国的政治精英基本上三种政治精英的结合：共青团精英，红二代精英，再加上技术官僚精英。从稳中求进的角度来说，这个人事安排是合理的，带有相当强的代际更迭的意思。渐进改革是中国政治发展的重要特点，但“倒逼机制”同样很关键。虽然社会上觉得十八大报告太过于低调，似乎有一点不够满足，但是这种低调，即没有做出非常大的改革承诺，客观上有利于冷却社会上对改革的过高期待。客观上有益处。不走老路和不走邪路这个解释，把左的极端和右的极端砍掉了。实际上有两种可能，一个是原地踏步，一个是稳健前行。现实的条件从各方面形成“倒逼机制”，前十年出现了各种各样的问题，因此必须要有所改变。总体来说走稳健的道路比原地踏步概率高的多。

萧功秦教授表达了对现在的民族主义思潮及其趋势的担忧。中国走茉莉花道路的可能性似乎在减弱，走薄熙来式的所谓打黑唱红的左的文革式的选择可能性也在减弱。但是，第三种选择，即国家主义、沙文主义和民族主义，值得关切。南海事件和钓鱼岛事件以后，社会上有非常强烈的要求，政府强硬的声音也出来了。这个下层的的东西和具有革命文化传统的上层的红二代结合起来，会形成一种通过民族主义的方式来获

得政权的合法性，这种力量会非常强大。萧功秦教授认为，极端民族主义如果崛起，对中国未来政治发展的伤害会相当大。

第二部分 十八大报告的新观点与新趋势

十八大报告中的新观点和新趋势在研讨会上受到广泛关注。同济大学的周敏凯教授在题为“中共十八大报告学习和新十年政治体制改革的几点思考”的主题发言中指出，十八大报告比较明确地提出“政治发展”和完善“社会民主形式”，提出了“健全社会主义协商民主制度”，是中国在民主的理论创新和制度创新上的新成果，如果协商民主能够制度化，就可以是我国政治体制改革的一个突破，就具有里程碑的意义。他认为，选举民主与协商民主是两种民主形态，但原则是不一样的。选举民主的原则是少数服从多数。而协商民主是共识的原则，也就是说有不同利益诉求的人通过平等对话、通过大家讨论协商形成共识，不仅仅是少数服从多数，而是共识的原则。这是两种民主形式的不同。但是，十八大报告对于作为根本制度的选举民主没有多讲，实际上在完善人民代表大会制度方面还有很大的空间。周敏凯教授认为，十八大强调依法治国和工作新风很有意义。只有进一步完善中国的宪法与法治体系，才能增强政府与司法的公信力。周敏凯教授认为，未来的两个重点是解决贫富差距的问题和反腐倡廉的问题，特别是反腐倡廉，如何找到一个最终的、制度化的有效机制，对执政党的长期执政非常关键。

上海市委党校的程竹汝教授在题为“关于十八大报告的解读”的主题发言中更多地以文本解读的方式来理解十八大报告。程竹汝教授指出，十八大报告第五部分的标题是“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”，这个标题是第一次出现的。“这不是一个新的提法，不是一个新的命题。但是，十八大报告为什么把这么一个命题放到标题上去，实际上表达就是一个方向和旗帜的意思。……针对的是这

些年来国内学界有人一直在呼吁中国政治体制改革，而且比较明确地要学习西方思维和模式。所以，十八大报告把提法作为这个标题，我估计跟‘不走老路、不走邪路’有关。”程竹汝教授还认为，十八大报告和以往很明显的区别，就是把人民民主破题了，许多问题比原来都更具体了。

华东师范大学的齐卫平教授在题为“健全协商民主制度在中国政治发展中的当代意义”的主题发言中认为，协商民主问题是十八大的一个亮点。齐卫平教授阐述了三个观点：第一，协商民主制度的新提法显示了当代中国政治制度发展的新谋划。十八大报告里面讲政治建设，提出协商民主制度，讲到广泛性、多层性、制度化的问题，都非常重要。齐卫平教授主张不必去纠缠西方语境中的协商民主与中国式的政治协商的概念差异，要看是不是可以更多在民主的价值上找共同点。

第二，注重协商民主制度的系统构建。多党合作和政治协商应该是政治协商其中的一个组成部分，但是更重要的是一个社会层面的协商民主。这些年来，社会层面的协商民主其实已经在发展，比如说一些地方的民主统战会，像一些听证会，还有现在很多地方在搞的集体协商，包括社区协商，都是社会层面的协商问题。我们要更多从制度的建构上去理解、去认识协商民主。

第三，健全社会主义协商民主制度与推进政治体制改革的关系。齐卫平教授认为，人民代表大会制度是根本制度，对保障人民的民主权利是非常重要的，这没有疑问，但是，在中国可能更好的途径是协商民主。选举民主，如有人提到的中国应该县长、市长直选。但是，这个制度对中国来说，不知道哪一天能够成功。目前可能更好的做法还是要大力去发展协商民主。

第三部分 执政党建设与政治发展

此次研讨非常关注执政党本身的建设问题，包括执政党本身的政治走向、执政党与国家、执政党与民主党派、党群关系等问题都引起了与会学者的热议。解放军政治学院的孙力教授在题为“党群关系：焦点与着力点”的主题发言中认为，党群关系背后就是一个公信力的问题。围绕党群关系，他阐述了三个主要观点。第一，党群关系牵涉到民众对执政党功能的解读。历史上，中国共产党获得了很高的信任度。问题是，在新的历史条件下，党群关系的问题为什么凸显出来了？原因是经济发展带来的合法性支撑实际上是受到社会发展的影响。公平正义问题应该是现代社会最大的问题，这个问题解决得好不好，就牵涉到执政党在群众当中受到的支持度的高低。

第二，党群关系涉及到群众对执政党形象的解读。人民对党的认识，很大程度上是通过党员队伍、特别是通过党的领导干部的行为解读出来的。比如说在延安时期，我们党的干部非常廉洁，党群关系非常好。但是，如果贪官更多了，腐败现象更多了，倒过来了，就会造成另外一面的非常大的损害。比如财产公开的问题，这是老百姓考量官员的一个基本标准。

第三，应该注意执政党建设的着力点。针对现在这样情况，应该把公平正义放到第一位。一个支撑点是，在不损害市场的前提下，政府要大力提供公共服务。另一个支撑点跟“散布性支持”和“特定性支持”的问题有关。一个政党、一个政府需要散布性支持的话，很重要的一点是同选举民主联系在一起的。因为选举民主包含一种内在的逻辑，就是执政党是我们挑选出来的，或者说这个政府是我们挑选出来的，我和他之间有一种委托和被委托的关系，有一种内在的关联。所以，在这种情况下选举民主比协商民主更加重要。

执政党建设也与如何发挥民主党派的作用有关。复旦大学的臧志军教授在题为“民主党派功能发挥中的几个问题”的主题发言中认为，民

主党派有参政议政和民主监督的功能，也有政治协商的功能，但是，目前民主党派实际的参政议政存在不少障碍，主要是四个方面的问题。

第一个问题是组织后继乏人，最重要的原因在很多领域对民主党派存在政治歧视。比如说，民主党派组织不能在大学生当中发展，以前也不能在政法系统中发展。第二个问题是过度的政治安排。过度的政治安排导致整个党派、人的政治前途都是执政党来安排，所以在参政议政、民主监督、政治协商方面变得如履薄冰。第三个问题是渠道不畅或者是渠道不足，渠道不足影响着民主党派参政议政职能的充分履行。第四个问题是现有的观念和制度安排阻碍了民主监督功能的发挥。在整个统战系统中，统战部的权限过大，统战部其实是最需要监督的。为什么说统战系统权限过大？因为民主党派的人事组织系统不是垂直管理的，民主党派的整个纵向系统是被隔断掉的，党派中央组织管不到党派省组织，省组织管不到地组织，地组织管不到县组织。每一级的党派组织是由上级和同级的统战部管理。臧志军教授认为，民主党派应该是百货商店，人家需要什么东西你就卖什么东西，现在变成专卖店，你只能针对这些对象卖这些东西了，这样的话它慢慢变成一个利益集团了。民主党派就慢慢异化了。要全面实现十八大提出的任务，就需要在上述方面进行改进。

南京大学的闫小波教授在题为“党权与民权、党治与宪治：对未来十年的政治建言与期待”的主题发言中认为：过去十年权力的运行是越来越乱，主要表现为党权扩张太快，尤其是十七大以来的五年，把整个国家制度或者宪政体制扭曲了，而党权扩张太快最直观的表现就是两个部门：组织部和纪委。比如，有一个党管人才的政策，还专门成立了一个人才局，还有千人计划。那么，你要科技部干什么？要财政部干什么？要教育部干什么？这个应该都有分工的。再考察过去十年所谓的民主化进程。中国的民主到现在，其实从两个层面在走，第一从底层走，走了30年了，走到现在根本没有走出去。这条路走到现在基本上走不通。第

二条路，就是过去5年或者10年走党内民主，我们从还没有看到党内民主在北京怎么搞，也不清楚省级、市级怎么搞。

阎小波教授认为，未来中国的政治发展取决于执政党的所作所为，他建议党要收缩权力，应该从顶层开始发展党内民主。他指出：建国以来60多年，共产党是一个最大的自变量，未来十年共产党的自变量定位还是确定的。作为自变量，在中国搞民主也好，或者搞其他也好，党要想搞就能搞，党不搞怎么也没用。回顾过去，作为一个自变量，国家的兴衰都跟它有关系。今后的民主也是这样的，党不想搞，谁搞也搞不出来。党真的要搞，而不是嘴上讲，真的可以搞成。阎小波建议：第一，党要收权、要收缩。未来十年党的权力要适当收缩，或者放权给人大，放权给政府，放权给市场，放权给社会。第二，中国要搞党内民主，现在的路线图叫做党内民主带动人民民主，这个路线图虽然很粗，但是它跟逻辑并不矛盾。党内民主为什么不从中央开始搞呢？关键是顶层没有搞好。如果中国共产党真正想搞民主，必须从顶层开始做一个示范，比如说在中央委员会、在中央政治局。应该建立一个规则，比如怎么开会？怎么辩论？如果出现分歧，怎么票决？如果把这个东西公之于公，如果在顶层党内民主有所作为的话，那么到中层、到基层就不敢乱搞。

如何思考执政党未来的政治走向？复旦大学的陈明明教授在题为“新十年与新战略：执政党未来的政治走向”的主题发言中认为：中国未来的10年，应该结合中国过去60年的发展过程进行考察。正如胡锦涛总书记说，中国共产党过去有三件大事：第一个是革命，第二个是建设，第三个是改革。革命这件事为中国的现代化奠定了一个现代国家的权威基础。建设这件事奠定了中国的社会主义基本制度和工业化体系，第三件事是改革开放，改革开放30年是对前30年的继承与调适，修正与反思，在反思的基础上再去发展。这是我们认识中国共产党未来10年的理论背景。

陈明明教授认为，中国共产党长期执政是中国现代化的基本保障。如果未来中国共产党的执政地位丧失，“双百”目标是没有办法完成的。但是，中国共产党执政确实存在一些现实问题。治理国家肯定有暴力，但是你不应该迷信暴力，你需要有人民授权。只有尊重现代政府原理、满足这些原理，中国共产党才有充分的管理国家的合法性。这个国家固然是通过暴力手段得来的，但是，现在统治的合法性不仅要有历史的合法性作为支持，更要有法理的合法性的背书。”陈明明教授认为，中国共产党谋求长期执政地位需要具备几个条件。第一个条件，是中国共产党的执政体制和行为要能够符合现代政府原理，特别是人民主权原理和分权制衡原理。第二个条件，是中国共产党的领导精英应该能够实行制度化的轮替，这已经初步形成。第三个条件，是中国共产党高层在重大危机发生时，能够保持团结和形成共识。第四个条件，是中国共产党的基层组织能够和社会组织、社会生活形成良性互动。第五个条件，是中国共产党的意识形态要能够有效地引领社会的价值观。这五点是中国共产党的长期执政很重要的条件。谈到未来10年的战略问题，陈明明教授认为，推动财产公开、收入分配改革、司法审查机制、司法独立以及公民社会的建设，是执政党谋求长期执政地位所必须直面和应对的挑战。

复旦大学的唐亚林教授在题为“中国共产党治国方略与现代政府原理”的主题发言中首先阐发了现代政府的四大原理，即责任制原理、透明性原理、参与性原理和人民满意原理或绩效原理。他认为，责任制原理包含几层含义：一是行政机关向权力机关负责；二是行政机关内部行政机关和人员向行政首长负责；三是行政人员应该向他所从事的公共职位负责。另外，从根本上说，行政机关及其人员还应该向社会正义负责。透明性原理就是信息公开：第一个应该是政府财政信息的公开。第二个是运作流程与办事程序的公开，第三个是决策与咨询过程的公开，第四个是财产收入申报信息的公开透明。参与性原理意味着政府要回应民的主需求，政府的整个管理过程，以及决策、咨询、监督与评估这四大过

程要有老百姓的参与。最后一个是绩效原理：善的生活就是人民的满足。人民满意或者绩效要通过两种方式来体现，一种是老百姓的民主投票，一种是以绩效为导向形成政策。

唐亚林教授认为，应该基于这样四个现代政府原理来思考中国共产党的治国方略。中国共产党的治国方略目前和这些现代政府原理还存有较大差距。责任制原理只是在公共权力运行方面体现了一部分，参与原理的实践广度和深度都不够，透明原理方面只是公开了一些信息，绩效原理方面更是存在许多可争议的问题。因此，把现代政府原理作为一个辅助标准和价值来考察它的治国方略，就会发现它的治国方略是不完整的、不清晰的。唐亚林教授同时认为，中国共产党是一个使命型政党，使命之一就是党领导人民有效治理国家，实际上这是十八大最重要的主题和价值选择。党领导人民来有效治理国家，也是整个治国方略的准则，从这个角度讲，我们讨论的问题都不是问题，它要实现两个“百年”目标，但过程是曲折的。

第四部分 政治体制与执政方式的改革

与会学者非常关心中国的政治体制改革与执政方式的改革。复旦大学的浦兴祖教授作了题为“关于政治体制改革的两个问题”的主题发言。浦兴祖教授认为，在十八大报告中强调政治体制改革，但到底改什么，还看不出来，因为它讲的都是坚持、发展、完善和建设。另外，人们说“腐败基本上已经积重难返”。那么，积重难返还能不能返呢？关键是看我们的决心是不是下到底了，现在认为还没有下到底。

浦兴祖教授在他的发言中主要阐述了两个问题：第一个问题涉及对中国政治体制改革进程的评价，第二个问题是对社会主义协商民主的看法。政治体制搞了那么多年，对政改进程怎么评价？学界有很多争议。浦兴祖教授认为中国的政治体制改革明显滞后。简单的说是亮点不少，

成果不大。过去提出政治体制改革，关键是要抓权力过分集中的问题，要抓党政不分、以党代政的问题，但这些关键问题没有得到明显的改观，甚至有一些倒退，以党代政更严重了。另外，政治体制改革起步不晚，但进程不快。相比经济体制改革，政治体制改革没有看到明显的进展。1986年以后特别是1989年六四以后政治体制改革更加放慢了，甚至倒退了。因此建议加快政治体制改革的步伐。

谈到协商民主，浦兴祖教授认为：2006年以后，学界很多人就把人民政协等同于西方的协商民主。其实不是一回事，至少有三大区别：第一，西方的协商民主是利益相关者全体参加；中国的政协民主，只是精英参加；第二，西方的协商民主经过协商形成共识，是需要决策的，而我们的政协不能做出真正像样的决策；第三，西方的协商民主是补充、弥补过犹不及的选举民主，而我们的人民政协不是去补充它过犹不及。我们在选举民主、人大民主方面还远远没有到位，不是过犹不及的问题，是远没有到位的问题。所谓的选举民主与协商民主并不是平行的两种民主，而是互相交叉、互相渗透的民主。如果说人大民主是选举民主或投票民主的话，照样可以渗透进去协商民主。

华东政法大学的张明军教授认为，目前中国存在比较严重的危机，而只有通过政治体制改革才能化危机为转机。他在题为“危机与转机：目前中国基层社会抗争暨对策分析”的主题发言中指出：我们的危机非常严重。第一个是思想层面，中国目前存在两种危险的主张，一种是激进主义，另一种是民族主义。第二个危机是国家结构层面，实际上我们的权力结构有很严重的问题，就是权力过分集中的现象没有太大的改变。第三个方面是社会层面，它主要体现为公民法制观念缺失而产生的直接的体制外抗争。中国基层的民众遇到问题的时候，往往绕开法制而直接进行体制外的抗争，宁波事件就说明一点。

张明军教授分析了怎样能够化危机为转机，他认为化危机为转机有几个条件。首先，必须要解决权力制衡的问题。我们不搞三权分立、不搞多党制是对的，但是，你不搞多党制、不搞三权分立，你必须得搞权力制衡。你搞五权分立也可以，你搞四权分立也可以，只有通过权力的制衡才能带来转机。第二点就是有序民主参与的扩大。一个是选举政治参与，一个是公共政策的参与。这个问题上，率先进行公共政策的参与较之选举政治的参与更重要，因为中国现在民众主要关心利益问题，关注的是现实的利益如何得到实现。最好的办法就是通过民生政治的参与。在中国也不应该过分的强调协商民主，中国有协商没有民主。为什么现在不应该过分提协商民主？现在我们的协商民主只让你协商没有让你作主，往往会导致我们的党——特别是某一些人——会利用协商民主的旗帜最后搞“不民主”。最后一点，应该关注对中国基层知识分子的关怀，中国的社会抗争现在非常的严重，但是还是自发的、没有组织的。但是，如果目前中国基层的知识分子成为是社会抗争的组织者，那么这种自发的抗争就有可能变成有组织的抗争，这样国家的危机就会非常严重。

上海市社科院的刘杰教授关注改进执政方式的问题，他在题为“以执政方式为突破口推进政治建设”的主题发言中指出：在今天的现实条件下，通过改进执政的方式来推动权力的改革，可能会比直接的大张旗鼓去谈政治体制改革更加的有效。从改进执政方式切入起码有几个好处。第一个好处，可以回避掉我们始终纠缠不清的问题：中国共产党在中国政治建设当中到底是什么地位？第二个好处，谈执政方式的问题，可能比政治体制有更大的可以操作的空间。谈怎么让权力的行使有更好的形式，我们就可能找到解决问题方案的空间。第三个好处，改革执政方式要比政治体制改革的政治风险更小。政治体制改革为什么始终推进不了？我想，这对中共来讲可能是一个政治风险非常巨大的举措。第四个好处，谈论今天中国政治生活中很多问题的時候，大家都会不假思考地把它归

结为政治体制造成的，但是很多问题并不见得就是体制造成的，可能执政方式更重要。

关于如何改进执政方式的问题，刘杰教授认为，跟政治体制改革相比，改进执政方式的重心可能是改变权力行使方式的问题，或者说改变权力运行的问题。三个基本原则很重要。第一个原则是科学，就是说要改变现在在野蛮或非常粗犷地行使权力的状况。第二个原则是依法，我们也越来越知道权力的行使有太多超越于法律之上，要考虑怎么样把它纳入法制的轨道。第三个原则是尊重民意，权力的行使的对象是民众，那么在长期以来民众是没有多少主动选择权的，更多地尊重民意是今后改进执政方式一个重要的方面。

复旦大学的包刚升博士认为，重启改革是当前的首要任务。他在题为“中国下一步改革的三个基本问题”的主题发言中认为，中国下一步的改革需要明确三个基本问题：改革的愿景到底是什么？改革路径到底是什么？到底由谁来改革？包刚升博士认为，第一，任何重要的变革都需要有效的愿景和目标来驱动，中国改革的愿景到底是什么？这个问题需要重新审视。中国改革的远期目标和长远的目标应该明确到我们要“成为世界一流国家”。这个愿景包括了物质的标准、技术的标准和制度的标准：物质上，大概要达到人均GDP4万美元左右；技术上，应该有一流的科学成果和技术能力；制度上，应该包括有效率的的市场制度、民主宪政的政治制度和规则公平的法治体系。

第二，有效的改革路径需要政治领导层有政治决心，同时要把自上而下和自下而上的方式结合起来。改革的最大障碍是利益集团的阻挠。从现有体制中获益最大的权力部门，要他来推进改革，而这种改革最终又会改革掉他们自己手中的权力，如何打破这个改革悖论？首先需要政治领导层的政治决心，其次是自上而下的方式和自下而上的方式要结合。如果上面不动，下面就没有决心、没有动力、没有压力去改革。但是，如果没有自下而上的机制，可能难以打破利益集团的阻挠，特别是中层

利益集团的阻挠。比如说，只要跨出乡镇长直接选举这第一步，地方利益集团的阻挠可能会快速瓦解掉。当然，这个做法有风险。

第三，恢复和重新设立国家体改委。1998年机构改革中把国家体改委撤并了，这是一个非常严重的失误。让各个部委自行推进改革，你要让他改掉自己的利益是很困难的。现在，最重要的就是要恢复和重设国家级的改革机构。包刚升博士建议设立“国家经济体制与政治体制改革委员会”，由总理或者副总理直接挂帅。

第五部分 制度建设与政治发展

制度建设也被认为是未来十年中国政治建设的关键。复旦大学的曹沛霖教授非常重视制度建设的问题，他在题为“未来十年政治发展的关键是制度建设”的主题发言中指出，十八大报告讲要把政治制度建设摆在第一位，是一个亮点。我们党比较重视制度建设的问题，报告中关于推进政治体制改革就提了七个方面的制度建设问题。但是，这些制度是否都有了？有的制度根本没有，有的制度是比较滞后的。

曹沛霖教授认为要充分吸收借鉴过去制度建设的经验与教训。他指出：最近习近平总书记去看了《复兴之路》，我们从《复兴之路》能看到什么？看到我们中国历史上制度的重要性。比如，拿民国初年的制度设计来说，当时认为民主制度是失败了，但我们有没有分析，到底是制度的失败，还是当时孙中山放弃了制度、袁世凯背叛了制度从而导致民主的失败？从制度上来看，这与当时革命党人放弃了制度很有关系。另外，民国初年实行的这个制度到了台湾基本上还是这个制度，为什么在台湾成功了呢？这些制度问题值得我们思考。我们要多从政治学的角度研究制度问题，接受制度建设上的教训。

在谈到政治发展的战略选择问题时，曹沛霖教授指出：世界现代化过程中的政治发展战略有三种选择。第一种战略选择是美国式的，是设

计的；第二种选略选择是砌墙式的，是英国式的；第三种战略选择是法国式的，就是推倒重来，就是革命的方式。中国政治发展的战略选择应该怎么办？我看只能搞装修式的。就是说这个房子已经建好了，这个墙本来是红的可以刷成绿的，这个窗帘子可以换一换，这个家具可以换一换。你只能到这个程度，大框架不能动了。所以，吴邦国讲的话是对的。如果我们按照这样的发展战略来进行制度建设，我认为首要的问题是要解决三个有机统一，即党内领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。怎么有机统一？就要把它制度化，不能光喊口号。曹沛霖教授还认为，反腐败要靠制度建设，只有“财政公开的制度”加上“财产公开的制度”才能有效地反腐败。

上海师范大学的王礼鑫副教授关心选举制度与国家建设的关系。他在题为“选举政治悖论与现代国家建设”的主题发言中提出“为什么在中国选举政治当中形式主义是如此的根深蒂固？为什么实现民主的道路如此曲折和漫长？”他认为：选举悖论，就是我们党在执政之前对民主选举的承诺与兑现承诺之间的差距，或者是大家认为的没有切实的选举。从人大代表的选举来说，我们的《选举法》主要在规范人大代表的选举，但选举制度本身的进步比较缓慢。20世纪90年代以后，选举的公开竞争也被压制，比如一些公开自荐人或者独立参选人的活动受到很多限制，也就是公开竞争被限制。直接的后果就是选举制度的形式主义，这样我们的人民代表大会制度被边缘化了；间接的后果是老百姓利益的表达非常的缺乏。

王礼鑫副教授认为中国选举的形式主义与现代国家的整合机制有关，克服选举悖论需要国家整合机制的转型。在西方民主国家，自上而下的整合主体就是国家，国家权力扮演着自上而下的整合功能，而政党基本上是自下而上的整合力量。但是，政党如果要当权，就要经过当权的中介机制，也就是选举的游戏规则。所以，在民主国家当中，选举是国家自上而下的整合机制和政党自下而上整合机制的中介机制。在我们这个

权威体制国家当中，本身不包括选举这个东西，不需要选举，但还是要强调形式上选举，势必变成一种选举的形式主义。所以，如果政党国家格局不改变，这个选举制度要真正落实也是不可能的。如何实现政党国家到民主国家的转型呢？这个转型不要过于政治化的解读，基本上把它解释为政治整合机制的转型。我们的政党国家或者说党国体制，是历史形成的。问题是，党国体制作为一种整合机制——特别是一种自上而下整合机制，是否可以持续下去呢？如果不能持续下去的话，我们要从整合机制角度考虑应该实现一种转型。

华东师范大学的杨建党副教授认为完善人民代表大会制度很重要。他在题为“‘会意’与‘大任’：新时期进一步发展和完善人民代表大会制度”的主题发言中认为：中国人大定位可以用‘会意’和‘大任’两个词来表示。会意是议会两字倒置的谐音，大任是人大两字倒置的谐音。这个“会意”只能是会民意，它不能是这种会党意，不能是会己意。这里就涉及到如何会意的问题，会意涉及到一些具体的制度安排。比如说代表与选民之间联系的渠道建设、代表结构与代表素质的并重、专职和兼职的优势互补、人大监督跟监督人大的平衡，等等，这些制度还需要完善。“大任”按字面理解就是重大的使命和重大的责任，可以理解为人大工作的重心。建国的時候，人大就是奠定国家的合法性，设定国家的体系和国家的架构；在改革开放以后，大任能是为改革开放保驾护航等等。而在新时期，人大的大任应该更着重于人民。联系到十八大报告具体地说，人大的大任保障于改善民生，就是不断实现发展成果为人民共享。所以，人大的大任还有待于落实，要落实到人大的具体工作里，比如民生立法等等。

第六部分 社会建设与公民社会的培育

复旦大学的刘建军教授认为，社会建设对于未来中国的政治发展十分关键。他在题为“中国社会建设的政治维度”的主题发言中认为，中国社会的变化，第一个就是城市化，快速城市化带来了公共产品的匮乏。第二个就是社会的多元化和复杂化，也就是多种群体的构成。第三个就是从个体角度和生活角度讲的碎片化。这就对于中国的城市社会建设提出了很多挑战。

刘建军教授指出，现在社会变化的政治效应更多的是生活政治，更多和生活联系在一起。比如说，前一段时候小孩举着牌子在大政府门口前面，他们不仅要在上海的接受教育权，他们还要有高考权。上海本地人就捍卫这个高考权，不能开放高考。面对这些活生生的群体，我们高考制度要怎么办？这就是一个生活政治。在中国，我们发现群体政治非常厉害，阶级政治不明显。第二个是代际政治，这个跟老龄化有关。第三个是个体政治，现在微博、网络空间里面，个体力量甚至可以翘动整个政权。而群体政治、代际政治和个体政治这三种形态，都是与中国高度集中的资源再分配体制、与高度集权的政治、与刚性的制度结构是共存的。

刘建军教授认为，在这样一个生活政治的时代，就迫使中国要推动社会建设，通过管理创新和民生政策来加强社会建设。第一，中国的社会管理要从社会管理服务、管理、控制并重要转向社会建设，而不仅仅是控制、服务或者管理。第二，要从保障导向转向福利导向，现在大部分平民老百姓没有福利的，有大量脱离单位体制的人是没有福利的，没有福利的人要对城市和国家有认同是非常困难的。第三，要从政治本位转向社会本位，关注从政治学的角度解读中国社会建设对中国未来发展的影响。

如何理解福利政治与社会建设的关系？复旦大学的刘春荣副教授在题为“福利渗透的政治基础”的主题发言中认为，在中国的基层社区里面存在很多所谓的“福利洼地”。很多人没有被福利制度照顾到。福利

不仅仅是一个社会权利的问题，也是一个政治的问题。所以需要重新思考福利的政治。在今天的 OECD 国家，特别是金融危机之后，福利变成了一个非常有争议的问题，十八大关于提高人民生活水平的第一句话就是“建立基本公共服务体系”。这是一个政治承诺，做好了可以降低社会风险，可以增加社会支持。

刘春荣副教授还剖析了中国福利政治的逻辑以及与社会建设的关系。他认为：第一个问题，我们未来 10 年要提供一个基本的保障，要提供一个基本的安全网。我们的目标设立应该是一个投资主义或生产主义导向的，而不是消费主义导向的。第二个问题，就是福利渗透或者提供社会支持的政治条件，这不是一个简单的意识形态问题，也不是简单的政体问题。他强调两个非常重要的政治条件，也就是两个组织性的因素。第一个是社会因素的组织化。现在社会利益整合的要求很大，民工现在有两亿民工，他们组织化能力很低，他们向体制输入福利诉求的渠道机制应该说有很大的发展余地。第二个组织因素应该是“条进块退”的问题，也就是政府内部组织结构的调整。现在公共服务供给的空间范围非常有限，如果以块为主的体制，那么碎片化的问题就会很严重。

上海师范大学的萧功秦教授在讨论中国未来的政治发展时，也非常重视公民社会和社会建设问题。他指出：我们谈到协商民主，必须以公民社会的存在作为它的前提。真正落实科学发展观，落实协商民主，还是要以公民社会发展为前提。十八大最有亮点的、最有前瞻性的恰恰是社会创新的提法。这个社会创新实际上就是提出了社会自治的问题和公民社会发展的的问题。虽然十八大没有公民社会这个概念，但是公民社会真正的概念逐渐被社会所接受。现在中国根本的问题，就是强国家弱社会的结构。强国家弱社会造成了众多问题，解决问题的突破口就是发展公民社会，而公民社会这一条又在我们的社会创新当中提了出来。不管未来的中国发展趋势怎样，仍然要以公民社会的程度来确定我们政治民主的发展。如果没有公民社会，我们所说的乡镇选举、县市选举或基层

选举以及党内民主都是空话。没有公民社会的党内民主有两种可能：一种是走过场，第二种就是党内分赃。所以，我觉得公民社会是一个倒逼机制。

总的来看，“中国政治建设：新十年与新战略”研讨会的召开恰逢其时，既对我国过去若干年的政治发展作了回顾，又对未来十年的政治发展作了展望；既对十八大报告与精神作了传达和研究，又对中国政治发展领域的学术问题作了较为深入的探讨；既做到共商国是、凝聚共识，又做到百家争鸣、各抒己见。

复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心

编辑：张建梅

审核：陈明明

地址：上海邯郸路 220 号文科楼 605 室

邮编：200433

邮箱：CCPDS@fudan.edu.cn

网址：www.ccpds.fudan.edu.cn

电话：8621-65642463

传真：8621-65642463