

改革开放四十年中国政治实践和话语的变化

汪卫华

(北京大学, 北京 100871)

摘要: 改革开放四十年, 在中国共产党的领导下, 中国政治一方面保持了高度稳定, 另一方面在党政关系、法治建设、人民当家作主制度建设、中央与地方关系四大领域发生了明显变化, 取得了显著成果, 又逐步呈现出区别以往的鲜明政治实践特点与政治话语特色。不同于西方资本主义自由民主政治发展, 坚持人民民主的中国特色社会主义政治发展道路日渐清晰。

关键词: 中国政治发展; 中国特色社会主义; 人民民主; 党的领导

中图分类号: D6

文献标识码: A

文章编号: 1002-0519 (2018) 03-0029-09

改革开放四十年之际, 回顾当代中国政治发展历程, 不难发现中西学界政界存在大相径庭的解读与评价。基于政治意识形态上的根本差异, 冷战后西方普遍期待看到中国在改革开放市场化进程中, 像苏联、东欧社会主义国家一样“改旗易帜”, 逐步实现所谓以多党竞争选举的“民主化”为核心内容的“政治转型”。与此相反, 在中国共产党的领导下, 四十年来中国政治一方面保持了高度稳定, 另一方面又逐步呈现出不同以往的鲜明政治实践特点与政治话语特色。四十年来, 区别于西方资本主义自由民主政治发展, 坚持人民民主的中国特色社会主义政治发展道路日益清晰。

一、人民民主的当代内涵

中华人民共和国成立以来, 人民民主的旗帜始终未变, 但随着时代的发展与经济社会环境的变革, 随着中国共产党自身意识形态和路线方针政策的不断调整, 人民民主作为中国特色社会主义民主政治的价值理念和制度安排, 其具体内涵在中国社会主义建设实践发展中逐步充实完善。

在当代中国政治语境中, “人民民主”往往或者被视为“人民当家作主”的同义语, 或者被视为“人民民主专政”国体一体两面(在人民内部实行民主, 对阶级敌人进行专政)之中的一面。^①从新中国成立时确立人民民主专政这一“国体”, 到“五四宪法”

收稿日期: 2018-05-17

作者简介: 汪卫华, 北京大学国际关系学院副教授。

① 1954年6月14日, 毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议上作《关于中华人民共和国宪法草案》的讲话中指出:“我们的民主不是资产阶级的民主, 而是人民民主, 这就是无产阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。人民民主的原则贯串在我们整个宪法中。”1954年《宪法》并没有采用“人民民主专政”的提法, 其第一条表述为:“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国家。”这也延续了毛泽东在建国前夕《论人民民主专政》一文中的立场, 借鉴当时东欧人民民主国家的用法, 将人民民主主义视为向社会主义过渡的过渡形态, 从而与已建成社会主义的苏联相区别。待中国的社会主义改造完成后, 尤其是20世纪60年代初开始, 我国就不再使用“人民民主”或“人民民主专政”, 而是回到“无产阶级专政”的马列主义经典表述上。直至80年代初, 党和政府才再次恢复使用“人民民主专政”提法, 在1982年《宪法》序言中表述为“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政, 实质上即无产阶级专政”。人民民主亦曾作为与“党内民主”对举的概念, 例如, 1962年1月30日, 毛泽东在扩大的中央工作会议上的讲话(七千人大会)中说:“在我们国家, 如果不充分发扬人民民主和党内民主, 不充分实行无产阶级的民主制, 就不能有真正的无产阶级的集中制。”

明确规定人民代表大会制度这一政体，中间经过 20 世纪六七十年代“文革”期间“无产阶级专政下的继续革命”的曲折反复，一直到改革开放后的“八二宪法”，人民民主专政国体与人民代表大会制度政体的概括最终稳定下来并延续至今。改革开放以来，中国官方的政治话语中逐渐形成了在“国体”意义上使用“人民民主专政”提法，在“社会主义民主”意义上使用“人民当家作主”和“人民民主”表述的惯例。正如西方资本主义民主制度往往被简化为“自由民主”的标签一样，可以说，“人民民主”就是当代中国特色社会主义民主政治的同义语。

改革开放以来，在反思以往社会主义民主与法制建设历史经验教训的基础上，中国民主政治发展基本保持着稳步有序推进制度化的变革节奏。尤其是进入新世纪以来，继 1997 年党的十五大把“依法治国，建设社会主义法治国家”确立为党领导人民治理国家的基本方略之后，2002 年党的十六大报告正式提出“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”。此后，“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”就成为改革开放新时期中国共产党对中国社会主义民主政治发展道路基本内涵的概括。

2017 年 10 月，党的十九大明确提出“中国特色社会主义进入了新时代”。在发展社会主义民主政治这一重大问题上，党的十九大报告延续了“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的提法，将三者的关系表述为“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特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践”。

不同政治发展道路体现为不同的制度特征、价值本位、运行方式。“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”作为人民民主即中国特色社会主义民主的内涵概括，是中国政治发展道路的核心内容，它与西方资本主义政治发展道路即自由民主的差异在于：

首先，人民民主在当代中国的根本制度特征是党的领导，实践中党领导人民治理国家的主要政治制度形式是我国《宪法》确立的人民代表大会这一根本政治制度、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、基层群众自治制度等基本政治制度，以及民主集中制组织原则。与之相反，西方自由民主以“议会、选举、政党”三位一体的“代议民主制”为其根本制度特征，议会制度为中心，选举制度为枢纽，多党竞争为动力。无论是“议会至上”的议会内阁制，还是“三权分立”的总统制，在“代议民主制”这一基本制度特征上，西方自由民主事实上只是“选主”^①。正因为根本制度特征上的差异，人民民主政治发展道路中的中国共产党是以为人民服务为宗旨的领导者与执政党，不能视同为西方代议民主制度下以竞逐选票、赢得议席为目的，代表部分社会群体利益的政治竞争集团。

其次，在价值本位上，人民民主要求保障“人民当家作主”，这就要求坚持人民的主体地位，实现社会公正公平；既以民为本，接续中华民族政治文明中源远流长的民本主义传统；又以人为本，接续马克思主义追求“人的全面发展”的道义诉求。人民民主意味着要将人民整体利益与社会公正公平置于个人自由之上，“大道之行，天下为公”。人民民主要求节制资本、保护社会，不患寡而患不均，始终坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位，在经济生活中既切实发挥市场在资源配置中的决定性作用，又要更好发挥政府作用，促进共同富裕，弥补市场失灵。人民民主以“人民当家作主”为价值本位，与自由民主以维护个人自由为价值本位，构成了两条政治发展道路在价值取向上的根本分歧。与消极地主张维护个人自由不同，人民民主以社会公正公平和人民整体利益为政治评价尺度和政策评判标准，不仅要求党和人民始终站在一起，尊重人民的主体地位、尊重人民的首创精神，把人民的意志、人民的智慧及时转化为党治国理政的方针政策，还要求党善于用科学理论武装全党、教育人民，承担起政治精英应有的社会责任，促进人与社会的全面发展。

^① 代议制民主的兴起改变了民主作为平民政体的原初涵义，把普遍、定期的选举作为民主的形式标准，从而让 Democracy 沦为 Electocracy，即选主。参见王绍光主编：《选主批判：对当代西方民主的反思》，欧树军译，北京：北京大学出版社，2014 年。

最后,在运行方式上,人民民主强调依法治国,西方自由民主则与西方宪政互为表里。与近代以来西方宪政强调的“有限政府”、“分权制衡”不同,人民民主政治发展道路中预设的是广义的有为政府,对人民承担无限责任。因此,不能将“依法治国”简单等同为以分权制衡为基本原则的西方宪政。依法治国一方面要求以宪法和法律等正式制度形式来约束政府权力,另一方面则却没有用所谓司法独立保障和落实分权制衡的意味。“依法治国”与“坚持党的领导”不能对立起来,法治作为党领导人民治国理政的基本方略,必须服务于社会主义政治发展道路的实践要求,而不能简单奉行法律形式主义至上。

总之,在新世纪新时代,人民民主应当作为与西方自由民主相对的中国特色的社会主义政治发展道路加以解读。这一政治发展道路的核心内涵就是“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。如果我们将当代西方自由民主政治发展道路内在的制度特征、价值本位、运行方式也一一分辨清楚,不难发现西方自由民主道路其实也存在着“三者有机统一”,即“代议制度、个人自由和宪政的有机统一”。代议民主、自由民主、宪政民主这三个现实中常见的方便政治标签中,作为重点的恰恰并非“民主”,而是对民主的各种限定词与修饰语。“民主”在这里反倒成了一个抽象的意识形态符号,经过“议会、选举、政党”三位一体的代议制度安排“过滤”后,作为平民政体的原初含义基本上荡然无存。有趣的是,受当代西方自由民主政治语境的影响,强调平民利益至上的“平民主义”(populism)如今也在中文环境中被解读成了所谓与民主相悖的、带有贬义色彩的“民粹”。人民民主政治发展道路以人民当家作主、社会公正公平为基本价值追求,与西方自由民主政治发展道路以维护个人自由为基本价值追求形成了鲜明对比。明乎此则不难理解,就价值本位而言,“人民当家作主”较之“自由民主”其实更切合民主的本义。

政治话语上的梳理毕竟只能厘清政治发展道路

的理论逻辑,不能代替对政治实践的经验解释。当代西方自由民主政治话语体系之所以流行于世界,除了西方发达国家自身的经济成就和生活水平具有吸引力外,也跟“议会、选举、政党”三位一体的代议制民主自19世纪下半叶以来逐步发展成成熟密不可分。更重要的是,资本主义市场经济的运行规则原本与崇尚个人自由、维护私有财产、警惕政府干预为根本鹄的的西方自由主义、宪政传统互为表里,价高者得的市场规则与票多者胜的政治规则都体现了“多数决”的一致逻辑。这种经济基础与上层建筑、政治实践与政治话语相互支撑的格局,使得西方自由民主政治发展道路看上去具有说服力和吸引力。

改革开放四十年来,尽管对中国特色社会主义民主政治发展道路即人民民主的内涵形成了较为全面的新解读,但在实践中到底如何将“三者有机统一”以适当的体制机制加以落实?在全球化背景下的市场化改革进程中如何实现党和政府全心全意为人民服务,让改革成果惠及广大人民群众,维护社会公正公平?这是当前中国政治发展要解决的根本问题,也决定了中式人民民主相对于西方自由民主到底能不能有更强的说服力和吸引力。

二、四十年来中国政治发展的主要内容

与经济改革起始于“摸着石头过河”不同,改革开放以来的政治体制改革原本有一个顶层设计,即从十一届三中全会初步提出政治体制改革的问题开始,^①中间经过1980年8月邓小平发表《党和国家领导制度的改革》这一重要讲话,明确提出政治体制改革要集中解决权力过分集中、党政不分、以党代政等问题,到1987年党的十二届七中全会原则同意以“党政分开”为中心思路的《政治体制改革总体设想》,并将其基本内容纳入党的十三大报告。由此,党政分开、权力下放、精简机构成为改革开放以来中国政治体制改革的标志性内容。需要指出的是,党政分开尽管引人注目,但只是涉及了党政关系这一个政治领域,并不足以涵盖中国改革开放四十年政治发展实践的

^① 1978年12月,邓小平在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的著名讲话中明确指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”(参见《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第146页。)邓小平在这篇讲话中也从解放思想的角度讲到了党政分开问题,“加强党的领导,变成了党去包办一切、干预一切;实行一元化领导,变成了党政不分、以党代政,必须对此进行改革,实行党政分开”。

整体特征。从不同的维度观察，中国改革开放以来的政治发展和政治体制改革在各个领域并不同步。

首先，为解决权力过分集中、管得过多过死的体制痼疾，党政分开、政企分开从20世纪80年代初改革伊始就是党中央推进改革的着力点。随着中国经济改革与市场化进程的深入发展，政企分开的问题在90年代的国有企业改革大潮中大多已经解决；进入新世纪，与市场经济相适应的现代公司制度业已初步成型。就连时常被媒体戏称为“计划经济最后堡垒”的铁道部，也在2013年政府机构改革中被撤销，彻底实现了政企分开。在党政分开问题上，从一开始，中央就反复强调党政分开是针对党和政府的职能混淆、以党代政的现象提出的，其目的是加强和改善党的领导，确保党的政治领导、组织领导和思想领导，真正发挥党总揽全局的作用。但是，从理论上讲，中国共产党并非西方代议民主制中以选举为目的的政治竞争集团，而是强调密切联系群众、和人民在一起的领导者和执政党。党政分开涉及党和政府职能与权力的重新划分，从实践来看，在强调坚持党的领导这一根本原则前提下，党政分开其实不宜操作，在具体落实过程中确实也造成了一些党的部门、地方与基层组织涣散和党在政府部门、公共机构中领导权弱化的现象。

从2002年党的十六大报告明确提出“改革和完善党的领导方式和执政方式、领导体制和工作制度”，到党的十八大报告，中央没有再使用党政分开的提法，而是把执政能力问题作为建设对象，将“科学执政、民主执政、依法执政”作为提升党政关系改革的目标要求。党的十八大以来，在全面从严治党新形势下，中央领导同志明确提出“只有党政分工，没有党政分开”。2017年党的十九大报告正式把党的领导确立为“中国特色社会主义最本质的特征”，明确提出“坚持党对一切工作的领导”，由此，也就给20世纪80年代以来围绕党政分开展开的有关争议画上了句号。2018年2月，党的十九届三中全会《决定》提出，要以国家治理体系和治理能力现代化为导向，统筹设置党政机构，优化政府机构设置和职能配置，统筹党政军群机构改革，合理设置地方机构，使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监

督监管更加有力、运行更加高效。这体现了新时代中国政治体制改革聚焦国家治理体系和治理能力现代化的全新思路。当前，《深化党和国家机构改革方案》提出的各项机构改革举措正在稳步推进、迅速落实。

其次，社会主义法制建设与党和国家政治生活的“制度化、法律化”成为中国政治发展的一个突出成就。四十年来，从法制到法治，中国法治建设取得了长足进步。尤其是在我国社会主义市场经济改革目标确立之后，1997年党的十五大正式提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略。党的十八大以来，法治建设在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中的地位进一步突出。2014年10月，中共十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，把“全面推进依法治国”总目标概括为“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”，提出“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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化”。

新世纪新时代，“建设法治中国”已经成为全社会的基本共识。随着中国特色社会主义法律体系的基本建成，全国人大的立法工作进入“立改废释并举”的完善阶段，全面深化司法体制改革也进入攻坚阶段，深入推进依法行政、加快建设法治政府成为近期中国法治建设的枢纽。十八大以来，党中央自觉维护宪法的根本大法权威，强调依宪治国、依宪执政，在事关全局的一些重大改革中，严格依照宪法和法定程序，取得全国人大及其常委会批准或授权，建立宪法宣誓制度，成为新时代全面依法治国的生动体现。尤其是在全面从严治党过程中，也贯穿着法治意识，对党规党法进行全面系统的修订完善，强调依法执纪、依法监察。进入新时代，国家监察制度改革成为法治中国建设的一个突出亮点，这充分体现了“四个全面”战略布局的整体性、系统性，体现了全面依法治国与全面从严治党的协同推进。

再次，人民当家作主的各项制度安排不断完善，基层群众自治与协商民主发展成就明显。1982年《宪法》确立了人民代表大会制度、中国共产党领导的多

党合作和政治协商制度、基层群众自治制度作为我国根本政治制度和基本政治制度的地位。这些都是党领导人民当家作主的主要制度保障形式。习近平总书记指出：“保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话，必须落实到国家政治生活和社会生活之中。”^①改革开放四十年，人民代表大会制度在制度化、法治化建设上不断加强完善，从全国人大到各级地方人大的工作职能不断充实，各级人大代表选举，尤其是基层人民代表选举日趋规范。全国政协和地方政协在党的统一战线工作新形势下不断加强政治协商、民主监督、参政议政的工作职能，集协商、监督、参与、合作于一体，适应改革开放带来的社会阶层新变化，完善在中国政治生活中独特的社会贤达吸纳整合功能。新世纪以来，协商民主的理论与实践日益完善，协商民主成为我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。

相比人民代表大会制度和政治协商制度而言，基层群众自治制度主要是改革开放的时代产物。1982年底，中央决定废除人民公社，重建乡镇政权，实行村民自治。1987年《村民委员会组织法（试行）》从法律上规定了“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，1998年通过的新的《村民委员会组织法》再次予以确认，从而确立了延续至今的“乡政村治”治理格局。从20世纪90年代中期开始，基层村委会直接选举就成为中国政治生活中一个广受关注的现象。但是，随着90年代中后期“三农”问题日渐凸显和改革开放带来的乡村社会结构变化，农村基层治理也出现了各种各样亟待解决的现实问题。新中国成立后确立的城市街居两级管理体制在改革开放后得以恢复和发展。1989年《城市居民委员会组织法》正式将居民委员会规定为“基层群众性自治组织”，开启了城市基层群众自治实践。随着市场化改革进程的深入，传统的单位制逐步解体，城市居委会成为城市基层社区治理的关键枢纽。从20世纪90年代末开始，国家通过推进社区建设，试图重构城市基层社会组织方式，扩大居民参与，以实现社区的有效治理。但是，由于作为基层政府派出

机构的街道办事处和作为基层群众自治组织的居委会之间，在人财物诸方面客观存在依附关系，各地基层居民自治的发展状况与实际效果存在明显的差异。大多数城市居委会在社区治理中并没能突出其自治与参与属性，尤其是在各种上级政府摊派工作和文牍报表的压力下，居委会反而演变为基层政府的工作触手。总的来讲，无论城乡，尽管改革开放以来基层群众自治制度已经成型，但人民群众的参与积极性普遍不足，与“自我管理、自我教育、自我服务”的目标还有很大距离。新世纪以来，包括社区治理在内的社会治理逐步纳入了党和国家加强社会建设的整体范畴。如何在推进城乡融合发展和实施乡村振兴战略的新形势下，把基层群众自治与创新社会治理结合起来通盘考虑，仍旧是比较迫切的工作任务。

最后，中央与地方关系经历了比较大的调整。尽管在法律地位上，我国一直是单一制国家，但客观存在的地区间发展差异、民族差异以及尚未完全解决的祖国统一问题决定了改革开放后我国的中央与地方关系呈现出“寓多样性于统一性”的特征。需要强调的是，从纵向国家组织结构考察，无论是民族区域自治制度涉及的民族自治地方，还是“一国两制”基本国策下设立的特别行政区，都与其他省、直辖市、市县政府一样是中央统一领导下的地方各级行政单位。尽管民族区域自治和“一国两制”存在特殊性，但首先还是相对于“中央”的“地方”。

总的来说，中央与地方关系的调整完善在这四十年间也是一个不断制度化、法治化的过程。起始于经济建设过程中的“放权让利”，包括中央向地方的权力下放，以1994年分税制改革为界，改革开放以来的中央与地方关系明显呈现出两个不同阶段的历史特点。从改革开放之初到20世纪90年代中期，在权力下放和财政“分灶吃饭”的大背景下，地方政府改革开放、发展经济的积极性被普遍调动起来，各级地方政府之间的经济发展竞争为中国改革提供了重要的推动力。与此同时，由于中央财政所占比例的不断下降，中央政府对地方政府的约束和统领能力明显下降，地区间发展差距不断加大，逐步出现所谓“事实

^① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年，第170页。

上的联邦主义”格局。^①分税制改革扭转的中央对地方统领能力不足的局面，随着中央财政的殷实，中央政府开始以财政转移支付、专项资金扶持等政治经济手段拉动欠发达地区的经济社会发展，弥合地区发展差距。政府施政需要必要的财力保障，尤其是在完善社会保障制度，推进公共服务均等化等方面，各级地方政府是主要的落实者和责任主体。但自20世纪90年代中期分税制改革以来，在强化中央政府财力和统领能力的同时，地方政府的财政收支不匹配现象也渐趋严重，客观上催生了饱受抨击的“土地财政”、地方债问题和各种因“项目制”引发的追求短期政绩造成的问题。进入新世纪第二个十年，地方财权与事责不匹配现象和地方债问题日益突出。因此，根据目前的中央和地方财力状况与主体责任，适时、适度地调整完善分税制，推动社会保障领域的全国统筹，推动落实公共服务均等化，在维护党中央集中统一领导的大前提下，逐步以制度化形态保障地方财权与事责相匹配已成为新时代中央与地方关系调整的一个大趋势。

民族区域自治是中国共产党政治实践的一大创举，与维护我们这样一个多民族国家的统一息息相关。改革开放以来，党中央调整了以往过“左”的民族政策，加强了民族区域自治的制度化、法治化建设，赋予民族自治地方更多的自主权，因地制宜地推动少数民族地区尤其是边疆民族地区的经济社会发展。但是，从20世纪80年代末90年代初以来，我国民族政策和民族区域自治实践就不断遭遇新问题、新挑战，尤其在新疆、西藏等边疆民族地区，境内外“三种势力”相互勾结，对我国政治安全和国家统一已经造成了严重威胁。随着改革开放带来的跨地区人员流动日益频繁，一些民族宗教矛盾处理不当，也在内地诱发了一些新的社会矛盾。改革开放以来的经验教训表明，民族区域自治与党的民族政策是既有联系也有区别的两个领域。民族区域自治应放在中央与地方关系的整体框架下统筹考虑，提升中华民族统一的国家认同；在经济上落实精准扶贫与经济结构优化，加强内地与

新疆、西藏等边疆少数民族地区的对口支援。

以“一国两制”思路解决香港、澳门历史遗留问题是改革开放四十年中国政治领域具有世界意义的伟大实践。1997年7月和1999年12月我国先后恢复对香港、澳门行使主权并成立特别行政区以来，“一国两制”在香港和澳门落地，实现了“港人治港”、“澳人治澳”。遗憾的是，香港回归21年来，受经济不景气和政制民主化进程的影响，政治风波不断，更发展到出现少数“港独”分子恣意妄为破坏香港繁荣稳定的局面，严重削弱了特别行政区政府的管治效能。针对回归以来香港社会出现的新局面，党和国家近期以各种方式强调了香港政制改革应由中央主导，中央才有最终决定权。

综上所述，改革开放四十年来，中国政治在党政关系、法治建设、人民当家作主制度建设、中央与地方关系这四个大的领域都有明显变化，取得了显著的政治发展成果，但也留下了一些需要进一步回应解决的问题。只要不是带着西方以“民主化”为核心内容的政治发展“有色眼镜”看中国，就不难观察到这四十年来中国政治发展的上述特点。更需强调的是，这些重大政治变革是以持续的、基本平稳的渐进方式完成的。与四十年前相比，中国不仅实现了制度上的重大改革，更形成了清晰的国家治理体系与治理能力现代化的改革目标，对中国特色社会主义政治发展道路，即人民民主，形成了大体明确的当代界定。这些成绩当然是值得肯定的。但是，当我们把中华人民共和国成立以来的政治发展历程联系起来看，尤其是把中国道路与西方道路对照来看时，就不难发现，在如何实现党领导人民不断发展中国特色社会主义民主政治，如何将坚持党的领导、人民当家作主、依法治国切实地有机统一起来，还存在一些深层次的挑战。

三、党的领导面临的深层挑战

中国特色社会主义最本质的特征是党的领导。放眼近百年的世界社会主义运动史与近七十年来的中国社会主义革命和建设历程，我们能够更加深刻地认识到改革开放给中国、给社会主义带来的历史性

^① Zheng Yongnian, *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*, Singapore and New Jersey: World Scientific, 2007.

机遇。

共产党执政的历史不始于中国，社会主义国家的改革历程也并非从中国开始。中国改革开放头十年刚刚过去，就经历了世界社会主义运动史上最大的一次挫折——东欧社会主义政权纷纷倒台，苏联这个世界上第一个社会主义国家一夕之间分崩离析。当今西方社会科学领域的所谓“政治转型”研究，恰恰是以当年苏东国家社会主义失败的经验 and 后果作为研究对象的。另一方面，在所谓20世纪70年代中期以来的“第三波”和世纪之交与21世纪初的“第四波”民主化浪潮中，大批发展中国家的所谓“威权政体”纷纷实现民主转型，但其后果却并非海晏河清，反而多数陷入政治秩序的混乱之中。

一句话，以所谓“政治转型”的视角看非西方世界的政治发展，往往会一叶障目不见泰山。政治发展道路远不似市场经济那样存在所谓普遍的“转型”经验。对照苏东社会主义国家改革的历史经验和发展中世界的各种民主化转型道路，我们不难梳理出中国改革开放四十年间中国政治发展尚未解决的深层矛盾。

首先，人民民主政治发展道路中，“坚持党的领导”的长期、稳定的制度实现形式是什么？中国的对外开放与经济改革、政治改革既相互促进又有所区别，总体上都是渐进发展，但政治改革又有其独立的历史经验和演化逻辑。与苏联东欧社会主义国家历史上的改革进程不同，中国改革开放的初始动因是要解决“穷”的问题。十一届三中全会实现了将党的工作重心转向经济建设，但并没有对改革进行细致的通盘考虑与顶层设计。事实上，中国的改革与开放是紧密联系又有一定区别的两个进程，呈现出明显的以开放带改革、以改革促开放的“双螺旋结构”，对外开放的不断深入直接或间接促进了国内经济改革，尤其是推动党和国家确立了市场经济改革方向。农村、企业、城市的经济体制改革在起始点上都是立足于“搞活”，调动人民群众的积极性。无论对外开放还是国内经济

改革，在初始阶段都以解决一个个具体的现实问题为直接目的，回避了从一开始就涉及对计划经济体制进行整体性的改革。待“摸着石头过河”取得一定经验后，才把具体经验上升为一般政策，用十余年时间渐进地从计划经济调整到市场经济发展轨道上。

中国改革开放以后的政治发展也具有渐进演化的特点。但是，如果把中华人民共和国成立以来的历史连贯起来看，就不难发现，从20世纪50年代初撤销大行政区后，在不同历史时期不同阶段，围绕党政关系调整、密切与人民群众的联系、精简机构展开的政治改革其实一直都存在。例如，1958年6月，党中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教各领导小组，就是在中共八大成立书记处后对党政关系的重大改革。毛泽东在修改有关中央通知时，特别加上了一段话，明确表示：“这些小组是党中央的，直隶中央政治局和书记处，向它们直接做报告。大政方针在政治局，具体部署在书记处。只有一个‘政治设计院’，没有两个‘政治设计院’。大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组。对大政方针和具体部署，政府机构及其党组有建议之权，但决定权在党中央。政府机构及其党组和党中央一同有检查之权。”^①

1967-1968年间，由于“文革”前建立的各级党委和政府部门已基本被“夺权”，各地方和国务院部委先后成立“三结合”的革命委员会。毛泽东就此作出指示：“革命委员会要实行一元化的领导，打破重叠的行政机构，精兵简政，组织起一个革命化的联系群众的领导班子。”^②不计“文革”期间不正常的机构精简、人员下放，在周恩来担任国（政）务院总理期间就进行过四次大规模的机构改革（1952、1956、1958、1964年）。改革开放以来，国务院历任总理在任期内都进行过1-2次的政府机构改革。从建国初期就确立的精兵简政、精简机构的国家机构改革逻辑其实是一以贯之的。

以党政关系而论，从1958年明确党政不分的一

^① 毛泽东：《对中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知稿的批语和修改》（1958年6月8日），《建国以来毛泽东文稿》第7册，北京：中央文献出版社，1992年，第268-269页。

^② 《人民日报》1968年3月30日第1版发表的两报一刊社论《革命委员会好》中以黑体字引出，收入《建国以来毛泽东文稿》第12册，第477页。

元化领导,到1987年正式提出党政分开改革思路(90年代后就逐渐淡化),再到2018年党的十九大报告重提“党是领导一切的”(但不再使用一元化领导的讲法,而是强调党中央的集中统一领导),我们可以发现,在坚持党的领导这一基本前提下,中国政治体制的改革有一个因应形势发展、不断调整适应的连贯逻辑。但另一方面,我们从这种经常性的变化中也可以观察到,如何才算是坚持和完善党的领导“最理想”的党政关系架构,恐怕并不存在明确答案。如果考虑到党的领导方式与执政方式的区别,就更难将党的领导概括为一套长期稳定的制度框架了。也正因为如此,到目前为止,我们还是很难回答人民民主政治道路中“坚持党的领导”的长期稳定的制度实现形式是什么,至少这样的答案不可能像自由民主政治道路中的“议会、选举、政党”三位一体的代议制度那么清楚。

其次,必须密切联系群众的党因为执政而和科层化的官僚体系捆绑在一起,带来脱离群众的危险,这始终是中国政治发展进程中难以回避的核心矛盾。中国革命的历史经验证明,只有“一切为了群众、一切依靠群众,从群众中来、到群众中去”,党才有活力。扁平化组织以点带面,才有可能深入群众、调动群众,造就“星星之火可以燎原”式的广泛的社会动员。但新中国成立以来,随着党的工作重心从武装革命转移到治国理政上来,党的组织体系不可避免地趋向于科层化,官僚主义、主观主义、形式主义、命令主义、文牍主义这些顽疾,不仅仅是革命意志衰退的结果,更天然内生于科层化的等级制组织结构之中。

毛泽东很早就意识到党在执政后将面临滋生官僚主义、脱离群众的危险,他试图从工作方法上、从思想意识上加以解决。在他看来,“国家机关的改革,最根本的一条,就是联系群众”。^①他不仅反感各级党政机关中人员臃肿、叠床架屋,更将此与意识形态上的修正主义联系起来。通过反复强调群众路线,通过大力提倡干部下基层搞蹲点、搞调查研究,乃至通过党内经常性的整风、“大鸣大放大字报大辩论”式的群众运动,毛泽东希望能找到有效的解决办法。不

过,从改革开放前,尤其是“文革”期间的历史教训看来,这些在革命战争时期党员的规模尚比较精干的条件下能起作用的办法,在党执政掌权、党员规模急剧增大的情况下就很难持续奏效了。

改革开放以后,基于以往的经验教训,毛泽东时代频繁的政治运动和群众运动不再被中国共产党采纳为解决治国理政和党建问题的适当手段。在20世纪80年代人心思定的大环境下,决策和管理的制度化、专业化、民主化、科学化成为政治体制改革致力于实现的目标。尤其是在依法治国成为共识之后,西方法治传统中内涵的法律形式主义倾向与日益科层化的党政机构结合在一起,潜移默化之间进一步加剧了党内滋生官僚主义、主观主义、形式主义、命令主义、文牍主义的风险。

一方面,高效运转的党政科层组织能够集中力量办大事,能够层层加压、层层加码,从中央到地方,各级党政机构和领导干部都鼓足干劲谋发展、出政绩,支持了改革开放以来的经济发展奇迹。但另一方面,科层化的官僚系统不断自我强化的同时,密切联系群众的作风与群众路线就离党员干部越来越远。正所谓“成也科层化、败也科层化”。改革开放伊始,由于“文革”刚结束不久,党政科层组织脱离群众的倾向还不那么明显,也就自然没有成为政治体制改革试图着力解决的急迫问题。但随着党和政府制度化、法治化建设的提速,密切联系群众更多地变成了一句纸面上的官话、套话。尤其是市场经济建设全面铺开,中国社会的基本格局变化迅速,人口的流动性增强,社会的原子化倾向日趋明显,传统的群众工作渠道和途径日渐失灵,变成党政科层组织的分支。市场的交易原则兴起,也迅速影响到党内,群众缺乏有效的监督途径,党政系统法纪松弛,贪污腐败现象层出不穷。

党的十八大以来,中央把政治建设摆在首位,坚持全面从严治党,坚决纠正各种不正之风,严厉惩治腐败,净化党内政治生态。但是,党内的执纪监督和制度建设、思想建设仅仅只是净化党的自身机体,

^① 《人民日报》1968年3月30日第1版发表的两报一刊社论《革命委员会好》中以黑体字引出,收入《建国以来毛泽东文稿》第12册,第477页。

如何在全面从严治党进程中探索适宜的体制机制途径,从根本上克服党在执政条件下由于组织科层化程度的加剧带来的脱离群众的倾向,密切党和人民群众的联系,还需要不懈努力。

中国社会主义民主政治发展道路固然以党的领导作为其制度特征,但归根结底,“人民当家作主”才是社会主义民主政治的价值本位。在中国共产党的民主观念和政治实践中,民主并不单纯是一种“政体形式”,而主要体现为一种密切联系群众、有事大家商量的工作作风、方式方法。1945年,在毛泽东与黄炎培著名的延安“窑洞对”中,毛泽东这样表述他所理解的民主新路:“只有让人民起来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^①

在党的领导下丰富民主形式,拓宽人民群众的政治参与渠道,把“人民当家作主”落实到国家政治生活和社会生活之中,就不能只是在人大、政协这样具有代议性质的正式国家制度上动脑筋。民主与党的群众路线结合在一起,民主意味着广泛的参与与耐心的说服相结合。坚持党的领导,终归必须以密切联系群众为依托。根据中组部的统计,截至2016年底,全国共有8944.7万名党员,其中党政机关工作人员756.2万名。^②中国共产党党员的绝大多数分布在党政机关以外,即便把担任国有企业、事业单位的党员领导干部不计在内,全国普通党员人数也超过8000万,大体相当于土耳其或德国的全国人口。在一个13.9亿人口的大国,这8000万有组织的基层普通党员,是决定这个党能否密切联系群众

的关键。只有普通党员、党的基层组织普遍成为社会公共生活的组织者、领头人,党的领导才有根基,人民民主才有保障。

能否以稳定的制度实现形式支撑党的领导,党政组织科层化带来脱离群众的危险能否克服,实际是一个根本问题的双重体现:党在长期执政条件下到底要建设一个什么样的党?是把党本身建设成为自上而下管理国家的科层组织,还是应该针对不同层级党的组织、不同问题领域进行有区别的功能划分?

改革伊始,“放权让利”曾经是标志性的提法——政府向企业放权,中央向地方放权。在笔者看来,改革开放其实还带来了一个更深刻、持续的“放权”过程,即国家向社会的放权。并且,由于改革开放带来的社会关系急剧重构,旧的社会组织、社会控制体制机制自20世纪90年代以来已基本不能适应社会的发展,尤其是党在基层社会组织方面的功能弱化,与党政科层组织的日益强化,形成了鲜明对比。改革开放四十年来,我国在党政关系、法治建设、人民当家作主制度形式、中央与地方关系这四大领域逐步走向制度化、法治化。毫无疑问,对实现国家治理体系现代化而言,国家机构与党政科层组织的制度化、法治化是大势所趋。但是,由此带来的党的各级组织自上而下的科层化趋向,却为党在经济市场化、社会多元化的背景下如何去深入群众、组织社会提出了新的考验。

中国共产党不仅是国家政治生活的领导者,也必须是社会公共领域的组织者。能否有效地动员组织人民群众,仍然是新时代中国政治不容回避的大课题。

责任编辑:朱虹

^① 参见王春南:《黄炎培延安行》,《人民论坛》2005年第2期。

^② 中共中央组织部:《2016年中国共产党党内统计公报》,新华网,http://www.xinhuanet.com/2017-06/30/c_1121242478.htm, 2018年5月10日访问。