

现代国家治理视野下的中国政治体制改革

—— 从何而来，往何处去？

田国强 陈旭东

摘要 在全面深化改革的时代潮流下，与国家治理体系和治理能力现代化的目标任务相适应，当前中国政治体制改革的重要性和迫切性正日益凸显。政治体制改革的实质在于要解决民主、法治及宪政的问题，其核心是解决权力过于集中、监督制衡不足的问题。中国要跳出历史兴亡周期律实现长治久安，就必须在权力资源的再配置上着力，通过在国家权力机构之间、中央和地方各级政府之间以及政府、市场与社会之间，实现有效分权制衡，极大地压缩权力寻租和腐败的空间。经历了三十多年的改革开放，中国对于现代国家治理四大要素“分权、民主、法治、宪政”系统建设的认知，尤其是在中国宪法框架下，宪政对于民主政治的根本法治保障作用，正在逐步明晰。然而，目前中国政治体制改革仍面临着惯性思维和利益集团阻滞两大关键瓶颈，亟待从权力制衡架构、国家治理结构、分权框架体系等三个方面，进行多重意义上的分权改革，以切实解决权力过于集中这个“总病根”。

关键词 政治体制改革 分权、民主、法治与宪政 现代国家治理

作者田国强，上海财经大学经济学院、高等研究院院长、教授（上海 200433）；陈旭东，上海财经大学经济学院博士生，高等研究院助理研究员（上海 200433）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2014)3-0076-09

改革开放以来，中国经济体制改革取得了巨大成就，政治体制改革也取得了一定的进步，但是在经济中心主义的渐进式改革模式下，政治体制改革的步伐相对滞后于经济体制改革和经济发展需要，影响了其他方面的改革，由此没有形成政治、经济、社会、文化、生态文明的联动改革。这在很大程度上增加了实行综合治理的难度，其所累积起来的矛盾和问题已经成为中国下一步改革和发展需要加快突破的瓶颈因素。其实，对于政治体制改革的必要性，邓小平早在1986年就曾深刻指出：“现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”^①这一振聋发聩的政治体制改革呼声，目前看来依然是适用的，并且在全面深化改革的背景下显得更为迫切。

一、兴亡周期律与现代国家治理四要素

我们不是为了政治体制改革而政治体制改革，其重要性和迫切性在于，如果政治体制改革步骤继续与

^① 邓小平：《关于政治体制改革问题》，《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第176页。

经济改革、社会发展相脱节和失衡，政治体制改革不与时俱进，权力没有被关进制度笼子里，会导致一系列更严重的问题，不仅难以有效解决旧的不合理体制机制的弊端，无法保障经济改革的成果和继续推进经济体制改革，合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界，更严重的是权力制约没有制度性保障，使得腐败就无法根除，从而失去公信力，造成民怨载道、社会不稳。的确，当前最大的危险就是腐败^①越演越烈的问题。这个问题解决不好，会使得权力寻租、设租活动不断滋生和蔓延，腐败政治力量的发展就得不到有效制约和遏止，那么经济体制改革也必将无法进行下去，无法向好的市场经济发展，实现资源的有效配置和创新驱动的转型发展，最终使政治垮台，人亡政息，难以实现长治久安，无法跳出黄炎培 1945 年与毛泽东在延安窑洞所论及的“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史兴亡周期律。^② 2012 年 12 月，习近平走访民主党派中央和全国工商联，针对贪污腐败问题，重提了毛泽东的历史周期律谈话，提出要高度警惕跳不出兴亡周期律的问题。^③

兴亡周期律是一个经验规律，但规律也有其适用边界。那么，如何创造一个能够跳出历史兴亡周期律支配的政体，实现长期执政和国家的长治久安呢？毛泽东指出了路径——民主。毛泽东给黄炎培的回答是：“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才能不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”^④ 民主能保证长治久安的这一论断为政治体制改革指明了方向。2004 年，十六届四中全会再次尖锐提出：“我们必须居安思危，增强忧患意识，深刻汲取世界上一些执政党兴衰成败的经验教训，更加自觉地加强执政能力建设，始终为人民执好政、掌好权。”十八大报告在关于“推进政治建设和政治体制改革要抓好的重要任务”的论述中，也将民主政治提到了前所未有的高度。

加强执政能力建设，可以解决短期执政的问题，但要真正跳出历史周期律，解决长治久安的问题，还必须从制度和体制入手。尽管民主是国家长治久安的必要条件，但是并非充分条件。从世界发展史来看，民主政府也可能会滥用、错用权力。如果没有强有力外在的法律监管、舆论监督，没有制度作为保障，失去制衡，民选政府也一样地可能凌驾于法律之上，走向腐败和专制（如南美一些国家），甚至是反人类（如法西斯的希特勒政府）。邓小平深刻地认识到了制度和体制的重要性，他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。……这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^⑤ 这就凸显了法治（the rule of law）的重要性。

那么，法治靠什么保证呢？靠民主！要建立好的法治体系，就需要民主作为保障，制定合理有效的法律和规定，需要充分尊重民意。尽管民主不是经济发展的必要或充分条件，但民主一般能保证法律的公平和合理。民主要靠什么来保证呢？靠分权，分权保障了一定的民主。具体来说，包括政府部门之间分权，上下级政府之间的分权，政府和民间的分权，以及民间内部、不同群体、不同人之间的分权，即不让财富和权力集中在少数人或利益集团手上。分权对保证民主非常关键。为什么要分权呢？是由于信息不对称和个体逐利。由于经济社会活动方面的信息是不对称的，因而往往需要采用分散化决策的方式，再加上个体

① 吴敬琏是国内最先引入寻租理论从经济体制框架特征角度来研究腐败问题的经济学家之一，他将腐败的根源归结于“旧的行政权力垄断”。参见吴敬琏：《〈腐败：权力与金钱的交换〉再版前言》，《经济社会体制比较》1995 年第 4 期。

② 中国历朝历代很少有超过 200 年的。尽管汉朝有 426 年，但分为西汉和东汉，中间出现了王莽篡权；宋朝有 319 年，但分为北宋和南宋，中间出现了皇帝被掳；唐朝有 289 年，其中有武则天执政的周朝。明朝（276 年）和清朝（268 年）尽管超过了 200 年，但已经进入了末期，衰亡的迹象非常明显，一直到最后分崩离析，土崩瓦解，被下一个朝代所取代，最终都没有办法打破“人存政举，人亡政息”的历史魔咒。

③ 参见“‘社会主义民主政治道路会越来越宽广’——记习近平总书记走访各民主党派中央和全国工商联”，新华网，http://news.xinhuanet.com/2012-12/27/c_124153180.htm，2012 年 12 月 27 日。

④ 参见黄炎培：《延安归来》，载黄炎培《八十年来》，北京：文史资料出版社，1982 年，第 148-149 页。

⑤ 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷，北京：人民出版社，1994 年，第 333 页。

的自利性，为了调动人们的积极性，需要给予人们尽可能多的自由选择权。

这样，民主只有与法治和分权相结合，实行宪政政治，励行宪政民主，才有可能跳出历史周期律支配。只有励行法治和分权，重视大众对政府的监督，用制度来约束政府及其领导人，切实确立宪政政治，才能彻底解决长期执政和实现国家长治久安的制度和体制问题。当今世界上最长寿的政治体制是英国在1688年-1689年“光荣革命”后确立的君主立宪制^①，迄今已运转三百二十多年，没有发生过什么内战，实现了长期和平发展。美国宪政立国基本也是如此，在短短不到二百四十年时间里，一跃超过其他所有国家，拥有世界上各种最先进的高科技，聚集了世界上各领域最优秀的人才，几乎每个行业都占据着世界战略制高点，是世界最大经济体，只发生过一次内战。

这样，政治体制改革的实质在于要解决民主、法治及宪政的问题，其核心是权力过于集中、监督制衡不足的问题，而不是许多人误解的，要解决轮流“坐庄”的问题。所有这些不仅要求政府权力必须是有限的，而且还要求国家权力的配置必须科学合理、协调高效，应该根据本国的历史、文化、国情、民情、地理、资源禀赋及经济社会状况来落实宪政。其实，如同邓小平曾指出的，市场没有社会主义和资本主义之分一样，民主政治作为人类文明的一个核心价值也同样是如此，是中国跳出兴亡周期律的必由之路。民主政治、法治社会、宪政国家的落地，最重要的就是要建立起配置合理的权力架构和治理结构。

那么，如何才能建立这样一个权力架构和治理结构呢？关键要靠以法治作为保障的分权，因为政治过程是一个信息不对称和有外部性的过程，需要通过权力和资源的分散来对权力建立起制约和制衡机制，用制度来确保权力不被滥用。从中国的现实看，这个分权应该是多重的，首先是国家权力机构之间的分权，其次是政府、市场与社会之间的分权，再次是中央政府与地方政府之间的分权，这样的分权体系将大大压缩权力寻租和腐败的空间。其切入点是政府行政体制的改革，关键是要合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界，让政府转型为有限政府和服务政府。然而，由于“把权力关进制度的笼子里”，所涉及的范围广、领域宽、问题复杂，尤其是会触动到方方面面的人事关系和利益关系，所以要充分认识到政治体制改革的异常艰巨性和困难性。同时，政治体制改革也需要其他配套改革的跟进，比如财政体制改革、法治体制改革等等。

十八届三中全会对中国政治体制下一步改革的总体部署是，“以保证人民当家作主为根本，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与”。我们知道，衡量政治民主化的一个重要指标是政治参与度的扩大，并真正落到实处，让法律和政策落地，而不只是停留在文件、口号及媒体中。当然，我们也要注意，政治民主化是一个渐进的过程，激进的而又不适当的政治参与扩大引发不稳定因素。邓小平曾强调说：“政治体制改革很复杂，每一个措施都涉及千千万万人的利益。”^②也就是说，其外部性是巨大的，改得好利国利民，改得不好则有可能造成社会动乱，危及社会稳定和经济发展。

因此，对于中国这样一个人口庞大、内部结构复杂的大国而言，政治体制改革还是应该走一个循序渐进的过程，各项改革举措有先有后，有主有次，分步推进实施，落到实处，以解决权力过于集中这样一个久治不愈的“总病根”。这样，现代国家制度作为一个整体，从长治久安和经济长远可持续发展来看，在个体逐利和信息不对称这两个客观现实约束条件下，分权、民主、法治与宪政一环扣一环，四者缺一不可，它们共同构成现代国家治理的基本要素，需要联动改革和系统建设，这对以“四个转向”为基本内涵要求

① 宪政最初是在英国先于民主而产生的。1215年英国所制定的《自由大宪章》被学界视为西方宪政的起源，其主要目的不是为了民主，而是为了限制约束国王及其政府的权力。

② 邓小平：《一切从社会主义初级阶段的实际出发》，《邓小平文选》第三卷，第252页。

的中国下一步的改革发展路向，即从要素驱动转向效率驱动乃至创新驱动，从单一的经济改革转向全方位联动改革，从发展型全能政府转向服务型有限政府，从国际体系追随者转向未来世界领导者，至为重要。

二、回望中国政治体制改革的历史进路

纵观 1978 年以来的这三十多年中国的政治体制改革，大致可以划分为以下五个阶段：

一是前期探索阶段（20 世纪 70 年代末—80 年代中期）。改革开放之前，中国的政治体制脱胎于革命战争年代，带有较深的革命党的烙印，加上形成于社会主义改造时期，部分借鉴了苏联等社会主义国家的经验，是一种与传统计划经济体制相适应的政治体制，存在党政不分、职权交叉、权责不清、权力过于集中等弊端。“文化大革命”更是将这些弊端推到了一个极端，对国家、民族和人民造成了空前的浩劫。因此，原有的政治体制也成了改革开放之后拨乱反正的对象之一。这个时期，中国政治体制改革的一个纲领性文献是邓小平于 1980 年 8 月 18 日在中央政治局扩大会议上所作的题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，其着眼点是探讨如何从党和国家领导制度这个层面进行改革，以防止类似“文化大革命”的历史悲剧重演，从而实现国家的长治久安。

这一历史文献剑指改革开放之前党和国家民主生活中存在的“一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上、家长制现象”，并将其作为实现党内民主和社会主义民主必须彻底消灭的现象。讲话还提出了六项重大改革：一是修订宪法，使之“能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利”；二是设立中顾委，腾出位置，让中央和国务院日常工作班子知识化、年轻化；三是真正建立并强化政府工作系统，解决党政不分问题；四是工厂、公司、院校等各单位的党委摆脱日常事务，主抓思想政治和组织监督；五是推广和完善企事业单位职工代表大会或职工代表会议制度；六是各级党委真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。^①

二是全面部署阶段（20 世纪 80 年代中后期）。随着 1984 年十二届三中全会作出《关于经济体制改革的决定》，中国经济体制改革开始由农村改革转向以城市为重点的全面改革。在此过程中，经济体制改革的全面和深入推进越来越受到政治体制改革滞后的掣肘，后者成为亟待突破的关键瓶颈约束。为此，邓小平在这个时期多次提出将政治体制改革列入议事日程并且需要一个蓝图将之具体化的必要性问题，他同时指出：“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革”^②。1986 年 9 月，根据邓小平的建议，中共中央成立了中央政治体制改革研讨小组，开始酝酿和设计政治体制改革的总体方案。1987 年 10 月，十二届七中全会原则同意了《政治体制改革总体设想》，这一方案也明确了一条底线，即“决不能搞西方三权分立、轮流坐庄那一套”。

中共十三大作出了“把政治体制改革提上全党工作日程的时机已经成熟”的判断，并提出了实行党政分开、进一步下放权力、改革政府工作机构、改革干部人事制度、建立社会协商对话制度、完善社会主义民主政治的若干制度、加强社会主义法制建设共七个方面的具体改革部署。其中，党政分开是政治体制改革的重点，明确党的领导是政治领导、大政方针的领导，而不是具体政府行政事务的领导，这些确实是适应经济体制改革深化客观要求的改革。1987 年 11 月和 1989 年 12 月，全国人大常委会先后通过了《村民委员会组织法（试行）》和《居民委员会组织法》，开始在基层社会生活中逐步实现直接民主^③，对于缺乏民

① 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷，第 339—341 页。在这篇讲话中，邓小平还指出了一条今天看来依然存在的问题：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事。……谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。”当然，当时这更多是针对党政不分提出的，放到今天来看，更多的则是政府职能的越位和错位。

② 邓小平：《在全体人民中树立法制观念》，《邓小平文选》第三卷，第 164 页。

③ 之所以农村村民自治先行，这也是鉴于人民公社制度在 1980 年代初就逐渐解体这一政治现实而选择的填补权力真空的做法。其实，这在中华人民共和国成立之前的中国共产党的历史上也是有迹可循的。1941 年陕甘宁边区为改选及选举乡、县和边区政府三级参议会发出指示信，信中指出：“民主的第一着，就是由老百姓来选择代表他们出来议事管事的人。”参见徐鸿武：《社会主义民主建设与政治体制改革》，北京：人民出版社，2003 年，第 222 页。

主传统的中国人尤其是农民来说,这样一套民主规则和程序,无疑是一种民主的启蒙和开化。总体上,在这一改革蓝图的指引下,中国政治体制改革继续向前推进,取得了一定成效。

三是渐进调整阶段(上世纪80年代末至90年代中期)。受苏联解体、东欧剧变和“八九”政治风波的内外冲击,中国政治体制改革的思路和内容难免会受到一些影响,改革的进度也有所放缓。一些人将苏东剧变的原因归结于改革,特别是政治体制改革。这种思潮很有一定的市场,由此原来的以解决权力过分集中这个原有体制的“总病根”为重点的党政分开、下放权力等,也逐步演变成了进一步完善全国人民代表大会制度,完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等。尽管如此,邓小平还是顶住了来自“左”的方面的巨大压力,强调十三大报告一个字也不能改,要毫不动摇地坚持十一届三中全会以来的基本路线和一系列基本方针、政策。

为了扭转“极左”思潮甚嚣尘上,改革开放基本陷于停顿的状况,1992年邓小平发表了一系列重要讲话,为中国市场经济体制的探索和建立拨开了云雾,但政治体制改革的地位还是没有回复到20世纪80年代中后期的水平。这个时期比较重要的一项改革是适应建立市场经济体制的建设和发展需要,部分借鉴西方文官制度^①建立了国家公务员制度,部分响应了邓小平在《党和国家领导制度的改革》中提出的“健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度”要求,也是十三大报告中提出的一项关于干部人事制度的改革重点,属于政治体制改革的大范畴。

四是引入法治阶段(20世纪90年代中后期至21世纪初)。1997年9月召开的中共十五大,在大会报告中将政治体制改革和民主法制建设并列论述,并首次明确提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的目标和任务^②。法治,是一个以多数人和多元利益并存为基础的社会调整机制,是现代国家治理体系中最核心的要素之一,也是区分好的市场经济和坏的市场经济的关键指标之一。法治的第一个作用是约束政府行为,其次才是约束经济人行为,归结起来也就是限制公权、保障私权。这也正是中共十五大报告提出的,要“维护宪法和法律的尊严,坚持法律面前人人平等,任何人、任何组织都没有超越法律的特权”。

要建立好的法治体系,就需要以民主作为保障,制定合理有效的法律和规定,需要充分尊重民意。民主^③,特别是立法环节的民主同时也能制约执法者,防止执法者成为法治的破坏者,从根本上保证法治,这就是民主的好处^④。中共十五大明确了今后一个时期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”。十五届五中全会对政治体制改革的内容增加了两项:一是推进决策的科学化与民主化,二是扩大公民有序的政治参与。这个时期,进一步扩大城乡基层民主建设的政治体制改革得到推进,尤其是试行十年多的《村民委员会组织法》得到九届全国人大常委会的修订通过,村民自治得到了极大的推广。

五是民主深化阶段(2002年至今)。2002年11月召开的中共十六大提出了政治体制改革的三条原则:一是立足中国国情,二是借鉴但不照搬,三是加强制度建设。其中,关于中国要借鉴人类政治文明的有益成果,建设社会主义政治文明的提法,在党的重大文献中是首次提出。这次会议并将民主、法治、人权等宪政制度的基本要素,从以往的“精神文明”范畴中独立出来,并以政治文明定义,成为与物质文明、精神文明

① 其实,西方文官制度的创立也曾从中国的科举考试制度中汲取过一些有益的经验元素。

② 不过,新华社、人民日报等国家媒体当时和后来一个时期在翻译“依法治国”时,还是采用的“rule by law”(法制)。对于法制和法治的区别,还没有很好的认知。直到后来的十七大报告,其英文翻译才被调整为“rule of law”(法治)。

③ 许多人一谈到“民主”,就狭义地理解为只是政治上的民主制度,这很不全面。所谓“民主”应有三重含义:(1)民主是保护自由的一系列原则和行为方式,是自由的体制化表现;(2)民主是以多数决定、同时尊重个人与少数人的权利为原则,尊重多数人意愿,并保护个人与少数群体的基本权利;(3)民主覆盖了社会的各个方面,从而民主的形式受本国的历史、文化、国情、民情、地理、资源禀赋及经济社会状况影响而有所差异,不是绝对的。

④ 2010年7月,田国强曾与季卫东在《文汇报》的“文汇报讲堂”,就中国市场经济下的法治秩序建立、司法制度设计等议题展开对话。

相并列的一种文明形态，赋予其现代化全面发展的支柱性战略地位。2006年10月，中央编译局副局长俞可平的一篇政论文章《民主是个好东西》，引起了媒体和社会各界的高度关注。

2007年的中共十七大，将基层民主提到了一个前所未有的战略地位，基层群众自治制度与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度一道，被确定为中国社会主义民主政治的四大支柱。在推行以民主选举为核心的基层民主的同时，以党内民主带动人民民主的政治体制改革路径也得到了重新采纳。这一民主深化和发展策略其实早在中共十三大的时候就曾被提出来^①，但是真正开始进入制度制定和落实层面，试图在家长式威权体制和多元化民主体制之间找到一条适合中国发展的中间道路，则是在十六大召开前后的事情。

在2012年12月召开的首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上，习近平提出要“要更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命”，“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施”。^②这些论断都是值得高度称述的，民主政治的根本法治保障就是宪政。

其实，在中国宪法框架下，宪政的根本是制度之治、法律之治，精研政治学与宪政的萧公权先生曾对宪政有一番诠释：“宪，法也；政，治也；宪政者，法治也。”^③所以，“宪政”就是建立在宪法基础之上的政治，既有法律之维，也有科学之维，也就是“法律之治”和“科学之治”的结合。这样，宪政就不只是属于西方、属于资本主义，但是要实现“科学之治”，还是应根据本国的历史、文化、国情、民情、地理、资源禀赋及经济社会状况等约束条件来决定宪政实现路径。其次，民主、法治与宪政应该协调改进和系统建设。最长治久安的理想政体是宪政、法治和民主，三者兼而有之；其次是只有宪政和法治，民主较少；再次是只有民主而没有宪政和法治^④；最糟糕的则是既没有民主，也没有宪政和法治。也就是说，一个国家的民主可以不是那么完美，但不能没有宪政和法治，宪政、法治的缺失比民主缺失的长期后果要严重得多。^⑤由此而言，建设社会主义现代化国家还得借鉴人类文明的优秀成果，其中包括宪政中的合理因素。

回顾中国政治体制的改革起点和三十多年来的改革进路，可以发现历届领导人为解决历史兴亡周期律问题顺序逐步给出了明确的答案：毛泽东指出可以通过“民主”打破周期律，尽管在实践民主方面走了一些弯路；邓小平给出了答案的另一部分“法制”，提出“民主和法制两手都不能削弱”、“要加强民主就要加强法制”等；江泽民和胡锦涛则进一步把“法制”上升为“法治”，明确提出“依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政”^⑥；习近平进一步提出宪法的生命在于实施，全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。世界潮流浩浩荡荡，中国舍法治之路将难以达至真正的民主政治，难以实现全面深化改革和构建和谐社会的战略目标。

三、下一步政治体制改革如何走出瓶颈

现有政治体制面临的核心问题，依然是改革初期就已经提出来的权力过于集中这一最大弊病。那么，

① 中共十三大报告指出，“以党内民主来逐步推动人民民主，是发展社会主义民主政治的一条切实可行、易于见效的途径。”

② 习近平：在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113907206.htm，新华网，2012年12月1日。

③ 参见萧公权：《民主与宪政》，北京：清华大学出版社，2006年，第35页。即使是清末出国考察的清朝大员载泽也曾对宪政得出一个公允之断：“宪政有利于国，有利于民，而最不利于官。”宪政的重要性正是在于限制公权滥用。

④ 与宪政和法治相脱离的民主发展可能会结出恶果，法国先民主、后宪政和法治的民主政治发展模式就走了很多弯路，与英美民主政治发展模式形成鲜明对比。法国在1791年第一部宪法制定之后近170年里，先后经历了5次共和、2次帝制、2次复辟，政府更迭太过频繁，有民主形式，却无宪政精神。关于民主与宪政关系的详细讨论，参见王振民：《中国的宪政民主之路如何选择？——关于民主与宪政关系的再思考》，《中国法学》2009年第5期。

⑤ 关于宪政及其与民主法治的关系问题的详细讨论，见王振民《宪法政治：开万世太平之路》，《人民论坛·学术前沿》2013年8月（上）。

⑥ 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第二卷，第189页。胡锦涛：在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-09/16/content_1987867.htm，新华网，2004年9月15日。

为什么政治体制改革一直进步迟缓呢？首先，传统的政治体制依然有着较强的整合社会资源、动员各方力量的作用，特别是具有集中力量办大事的优越性。这种体制如同温水煮青蛙，当然有其弊端所在，但是由于新的政治体制还在不断探索之中，远未完善，而受各种因素影响，尤其是政府与市场、政府与社会的治理边界界定不清晰、不合理，使得社会组织、市场力量在公共治理中的作用发挥又非常有限，难以填补公权力退出而留下的空白。如果破旧、除旧而新又未立，这就会给社会经济发展带来冲击，所以两害相权取其轻，接受现有体制的弊端并逐步改善之，成为政治体制改革的一种惯性思维。其实，不破不立，改革需要壮士断腕的勇气和决断。

其次，则是对于政治体制改革的路向缺乏共识，难以抉择。这与受到“左”的思想和盲目自大民族主义的干扰有很大关联，与前几年对于“中国模式”的争论有较大的相似性，很多人掉入了逢西方必反的窠臼，对于正常的学术探讨也首先考虑是不是一种阴谋论。并且，争论的双方常常又是处于两套不同的话语体系之中，难以实现有效对话，其实，宪政的本质是权力的制约，是“科学之治”。“把权力关进制度的笼子里”，这个“制度的笼子”就是宪政、法治与民主。

无论来自哪个方面的阻碍，这种政治—经济失衡的体制转型，已经使得政府主导经济这种体制下的公共权力及其衍生带来的资源再分配权力，在越位进入市场的具体运行过程中，逐渐衍化为一种设租、寻租的能力，与市场资本的不当联系越来越紧密，并且这种关系在体制转型中不断自我强化，使得权力—资本利益集团逐渐形成和壮大，导致了权钱交易的腐败现象的大量产生，成为当前最大的危机。如不解决，将导致亡党亡国，从而无法跳出周期律魔圈。与此同时，这也已经使得既得利益格局中的一些特殊利益集团，有很大的意愿和能力来阻止进一步变革的过程，将某些有利于其个体利益最大化的过渡性制度安排定型化，将既有的发展路径锁定，使之出现改革的共识减弱、改革的勇气缺乏、改革的动力下降、改革的难度增加等问题，成为政治体制改革的巨大阻力。中国下一步的发展要解决经济效率同时又避免腐败，唯一手段就是采用市场经济、法治社会与民主政治这样的制度组合，当然还要合理界定和理清它们之间的治理边界，这些都需要发挥中央权威政府的作用，实行顶层设计与“摸石过河”的联动改革。

正如邓小平所言，“改革，应该包括政治体制的改革，而且应该把它作为改革向前推进的一个标志。”^①当前中国的全面深化改革要向前推进，离开了政治体制改革同样也是难以实现的。十八届三中全会公报指出，中国的未来需要“发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”。下一步要继续以党内民主带动人民民主、以基层民主推动人民民主的路径继续前行，尤其是可以在目前村民自治制度业已取得显著成效的基础上，以县乡长直选民主制度建设为突破口，依法进行政治改革和民主深化。然而，民主政治的真正落地，最重要的还是要建立起“宪政、民主、法治、分权”四位一体的一整套的配置合理的公共权力架构和国家治理结构，只有在这样一个权力架构和治理结构下，我们才能最大限度地从制度上根治权力腐败。那么，如何建立这样一个公共权力架构和国家治理结构？关键要靠分权，并且应该是多重意义上的分权。^②

第一，要建立与现代国家治理相适应的权力制衡架构，使人大政协、政府部门、司法机关之间有效制衡又合理分工。按照依宪治国、依宪执政的要求，全面贯彻实施宪法，确保公权力的分配和运行得到监督和制衡，而不被滥用，实现法律之治和科学之治的结合，这样才能从制度上反腐、预防腐败。首先，要真正赋予全国人民代表大会在宪法中所规定的最高权力，不能让行政权力凌驾于立法、司法机关的权力之上，将行政机关的权力装进宪政、民主和法治的笼子里。其次，要运用好人民政协这一政治组织和民主形式，研究如何进一步提高人民政协的地位和作用，赋予政协更大责任和使命，使其同人民代表大会有机合作，

① 邓小平：《在听取经济情况汇报时的谈话》，《邓小平文选》第三卷，第160页。

② 周天勇等也曾建议政治体制改革应“沿着分权和放权的方向改革”。参见周天勇、王长江、王安岭：《攻坚：十七大后中国政治体制改革研究报告》，乌鲁木齐：新疆生产建设兵团出版社，2007年，第11-12页。

对政府施政进行实质监督、审查。再次，政府行政机关要主动向人大、政协负责，自觉接受其监督，并维护监督的权威性，要形成可检测的制度性安排，避免流于形式，建立真正的问责式政府。此外，要进一步加强司法独立、司法公正，设置一个强大的司法系统，杜绝党政机关以任何形式干预法官的独立审判。这是一套兼顾了中国基本现实国情，吸收了西方民主政治有益要素，但又并未完全照搬、具有自主性的政治体制框架设想。

第二，要建立由国家政权机关、公民社会组织、市场经济个体构成的现代国家治理结构，发挥公民、社会组织及新闻媒体的监督作用。首先需要说明的是，“治理”（governance）与“统治”（government）是两个内涵殊异的不同概念。治理是指随着公民社会组织和市场经济力量的发展壮大，由公民社会组织、市场经济主体单独或与国家政权机关一起对公共事务进行参与式治理的过程。也就是说，治理是由具有关联性、互补性的多个治理主体上下互动的过程，其权力向度是多元、互动、互补的。从某种意义上讲，治理概念是高于国家姓“资”姓“社”这些属性的一个中性概念。而在统治的概念中，国家政权机关的地位至高无上，其权力运行方向则是自上而下的，主要靠运用政府的政治权威和行政命令，来对市场、社会公共事务实行单一向度的管理，公民社会组织和市场经济主体的治理作用则得不到有效发挥。所以，统治概念往往又是与威权体制相关联的。

实际上，目前中国公民社会组织和市场经济主体的力量正在日益发展壮大，它们在从事公益事业和公共服务方面可以发挥的作用越来越不可忽视，完全可以并且已经开始对政府起到一定的补位作用。所以，政府、市场和社会三者在国家公共治理中并非零和博弈的关系，应该善加利用和引导。其关键就是合理界定政府与市场、政府与社会之间的治理边界，还权市场、赋权社会。并且，市场力量、社会力量的觉醒，特别是公民社会以及新闻媒体作为社会公器的崛起，也有助于对政府公权力形成有力的制约和监督。通过公民社会组织的利益整合、利益表达作用，可以成为在市场和政府之间进行制度化沟通的平台载体，避免市场与政府的直接接触，从而可以在一定程度上减少权钱交易腐败的发生，而新闻媒体的舆论监督也将使得腐败无所遁形。

第三，要建立中央政府和地方政府之间的分权框架体系，跳出“集权—放权—集权—放权”的循环，实现国家治理模式转型。这就需要厘清中央政府与地方政府的权力与责任边界，确保各层级政府的权力与其对民众的责任相对称，促进有限政府和服务政府的形成。那么，如何划分这个权力与责任边界呢？应该按照外部性、信息复杂性和激励相容性等基本原则来科学界定中央政府和地方政府的公共服务责任，并通过税制和政府间转移支付制度来保证这些责任有相应的财力支撑。政府间事权和支出责任的划分标准主要有三条^①：（1）如果外部性主要发生在地方，其事权就应放权给当地政府处理。（2）如果信息分散程度越大，越不容易对称，越适合由地方基层来处理；信息分散程度相对较小，相对容易对称，且外部性属于全局的问题则适合由中央来处理。（3）一个激励相容的制度安排应该是如中央和地方政府都按照划定的职能尽力做好自己的事情，可使全局的利益最大化。并且，有必要在法律上对中央和各级政府的财政权限、权利和义务关系作出规定，以增加权威性、稳定性和透明度。

可以期待，在上述以分权和放权为导向的公共权力架构和以政府、市场、社会三位一体为主体的国家治理结构的基础上，中国政治体制中权力过分集中这样一个“总病根”将能够得到有效根治，权力寻租、设租和贪污腐败的空间将得到大大压缩，民主将在宪法和法治的框架内得到深化发展，政府与市场、政府与社会之间的治理边界将得到合理界定，法规治理、市场激励、社会规范三大制度安排将各归其位，中央政府和地方政府的权力与责任边界将得到科学划分，从而可以对社会经济生活起到更好的综合治理效果，

^① 关于此问题，楼继伟(2013)有比较详细的讨论。参见楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，北京：中国财政经济出版社，2013年，第23-24页。

对以政府职能转变为关键切入口的经济体制改革深化起到保驾护航的作用，推动中国国家治理体系和治理能力的现代化。

〔本文为上海市哲学社会科学规划课题“和谐社会构建、现代市场制度完善与政府治理模式创新”（2011BJL002）、上海财经大学“211”工程四期建设项目和上海财经大学研究生创新计划项目科研创新基金（2013110430）的阶段性成果〕

（责任编辑：沈敏）

China's Political System Reform from the Perspective of Modern State Governance

——Where Is It from and Where to Go

Tian Guoqiang & Chen Xudong

Abstract: Under the trend of comprehensively deepening the reform and in accordance with the goal of the modernization of national governance system and capacity, there has been increasing importance and urgency of China's political system reform. The essence of political system reform is to address the democracy, the rule of law and constitutionalism problems, and its core lies in the solution to excessive concentration of power and inadequate supervision and balance. To avoid the cycle of historical rise and fall and achieve lasting stability, China should focus on the re-allocation of power resources, and strive for effective decentralization and balance of power, so as to greatly squeeze the space for rent-seeking and corruption. With over 30 years' reform and opening up, China has gained an increasingly clear understanding of the four elements in modern state governance of "decentralization, democracy, the rule of law and constitutionalism", especially the fundamental legal guarantee of constitutionalism for democracy. However, currently China still faces two key bottlenecks of inertial thinking and interest groups in political system reform, which calls for decentralization reform in multiple aspects through power balance structure, state governance structure and decentralization framework to address excessive concentration of power..

Key word: political system reform; decentralization, democracy, the rule of law and constitutionalism; modern state governance