

周天勇 王长江 王安岭◎主编

十七大后

中国政治体制改革研究报告

政
研

新疆生产建设兵团出版社

目录 c o n t e n t s

总论：

建设一个民主和法治的现代化国家/1

一、政治体制改革：从务实的角度出发/1

（一）过去二十九年的中国政治体制改革/2

（二）适时推进政治体制改革：实现党和国家长治久安的必由之路/5

（三）政治上适当集中，经济上向市场体制迈进/6

（四）坚持党的领导不动摇/7

（五）重点改革阻碍经济发展的政治体制/10

（六）沿着分权和放权的方向改革/11

二、中国共产党的改革/12

（一）改革和完善党的执政体制和执政方式/13

（二）推进党管干部的科学化/14

（三）改善党对新闻的领导/15

（四）发展党内民主/16

三、形成权力制衡的框架结构/18

（一）改革和完善人民代表大会制度/19

（二）两条腿走路：协商民主应和代议民主齐头并进/22

(三) 立法的民主化是时代的潮流/24

四、政府怎么改/26

(一) 行政管理体制改革应当关注的核心问题/26

(二) 财政预算体制改革的原则和重点/28

(三) 调整和理顺中央与地方的关系/30

五、我国司法体制改革的方向/33

(一) 建构现代法官和检察官管理体制/34

(二) 诉讼体制由职权主义向当事人主义转换/35

(三) 建立相对独立的司法执行体制/35

(四) 法院、检察院人事和经费垂直管理/36

(五) 积极稳妥地推进我国司法体制改革/37

六、发挥民间组织和宗教的积极作用/37

(一) 培育和发展民间组织/37

(二) 发挥宗教的积极作用/39

七、推进政治体制改革需要通盘考虑的几个问题/40

(一) 改革的紧迫性与渐进性的关系/40

(二) 中国政治体制改革的成本和风险/41

(三) 政治体制改革方案制定应该遵循的原则/43

(四) 中国政治体制改革的阶段划分与未来展望/45

八、党的十七大推进政治体制改革的战略部署/46

政治体制改革研究报告之一:

中国共产党的改革与提高执政能力/51

一、党的执政能力建设: 政治体制改革的着眼点/51

(一) 党的执政能力的主体/52

(二) 党的执政能力的内容/53

(三) 考察党的执政能力的其他视角/54

二、改革完善党的执政体制的两个关键问题/55

(一) 坚持依法执政/56

(二) 理顺党政关系/58

三、推进党管干部科学化/60

(一) 党管干部原则的含义/61

(二) 科学地管理干部/62

四、改善执政党对媒体的领导/65

(一) 执政党是怎样影响媒体的/65

(二) 如何改善党对媒体的领导方式/68

五、推进党内民主/69

(一) 代表大会制度/70

(二) 代表大会常任制/71

(三) 党内权力授受的创新/73

政治体制改革研究报告之二:

改革和完善人民代表大会制度/75

一、如何充分发挥人大代表的作用/75

(一) 完善人大代表的组成与结构/76

(二) 改革人大代表的选举制度/76

(三) 逐步实行人大代表专职化/77

(四) 建立健全对人大代表的监督机制/79

二、坚持以人为本的立法理念与取向/80

(一) 大力推进人权法制建设/80

(二) 完善税收和收费等法制和审查、审批程序/81

(三) 明确区分公权力与私权利/82

(四) 处理好多数与少数的关系/83

三、健全监督制度, 增强监督实效/83

(一) 究竟该如何看待人大的监督/84

(二) 目前的政治体制改革有两种倾向值得注意/84

(三) 如何推进人大监督的制度建设/85

(四) 国家审计体制应向人大领导过渡/88

四、完善人大及其常委会的会议制度/89

- (一) 全国人大会议的准备工作的改革/90
- (二) 改革全国人大会议的会期制度/91
- (三) 全国人大会议的形式/92
- (四) 通过制度改革提高全国人大会议的审议质量/94
- (五) 如何改革全国人大会议的表决制度/95

五、加强和改进党对人大工作的领导方式/96

- (一) 理顺党中央及地方党委和人大的决策体制/97
- (二) 完善重大决策公开制度/98
- (三) 完善重大决策听取意见机制/98

政治体制改革研究报告之三：

政协体制改革与地区协商民主/101

一、人民政协的历史与现状/102

- (一) 人民政协的发展演变/102
- (二) 人民政协的性质、地位与职能/105

二、协商民主视野中的人民政协/107

- (一) 代议民主的困境与协商民主的兴起/107
- (二) 作为协商民主制度形式的人民政协制度/109

三、赋予人民政协区域利益协调的新内涵/112

- (一) 不同区域的利益需要协调/112
- (二) 人民政协的新内涵/114

四、现代西方国家治理结构中的上院制/117

五、政协改革：地区协商民主/122

- (一) 政协改革的方向：地区协商民主/123
- (二) 政协改革的具体制度设计/124

政治体制改革研究报告之四:

立法的民主化及其法律监督/128

一、我国立法的现状、问题与原因分析/129

(一) 立法存在的问题/129

(二) 立法问题的深层原因/136

二、实现立法的民主化/137

(一) 立法的民主观念和党的领导/137

(二) 民主立法/139

(三) 降低立法成本, 提高立法效率/144

三、强化立法的法律监督/146

(一) 设立人大专门立法监督委员会/147

(二) 发挥法院的司法能动作用/150

四、立法民主化是一项系统工程/152

政治体制改革研究报告之五:

政治体制改革重心: 行政体制的改革/155

一、八次改革/155

(一) 第一次行政机构改革/156

(二) 第二三次行政机构改革/157

(三) 第四次行政机构改革/158

(四) 第五次行政机构改革/158

(五) 第六次行政机构改革/159

(六) 第七次行政机构改革/160

(七) 第八次行政机构改革/160

二、中国行政体制改革评析和前苏联改革的教训/161

(一) 中国行政管理体制改革的进展/162

(二) 改革开放以来行政机构设置的问题/163

(三) 前苏联转型中政府机构改革的教训/165

三、政府行政体制改革的基本思路和重点领域/166

- (一) 行政机构改革和职能设置的原则/167
- (二) 政府机构的设置和改革方案选择/170
- (三) 行政、执法与既得利益相分离/171
- (四) 用国家政权和事业人民供养法控制机构和人员膨胀/174
- (五) 近期政府和事业单位人员规模不宜再扩大/175

四、减少行政层级与形成三级政府架构/176

- (一) 政权设几层合适/177
- (二) 中国五级政权体制的种种弊端/178
- (三) 三级政权体制的改革方向/180

五、省级区划、省直管县和乡镇综合体制改革/182

- (一) 划小省级区域, 加强中央控制/182
- (二) 推进省直管县改革/183
- (三) 深化乡镇党政事业机构综合改革/186

政治体制改革研究报告之六:

政治体制改革应从基础做起/191

一、财政预算存在的问题及其改革的目的和原则/192

- (一) 目前财政预算体制存在的问题/192
- (二) 财政预算体制改革的目的和原则/194

二、形成统一和完整的国家预算体系/195

- (一) 进一步清理收费项目和完善部门预算/195
- (二) 社保基金费改税, 编制社会保障预算/196
- (三) 建立和完善国有资产预算制度/197
- (四) 重大建设项目资金来源和预算体制的改革/198
- (五) 国库集中支付/199

三、支出结构向公共服务型财政转型/200

- (一) 按照公共服务型财政体制确定预算科目/201
- (二) 经常性预算: 取消建设项目支出和压缩行政公务支出/201
- (三) 保证公共服务项目支出快速和稳定增长/202

四、预算编制、执行和监督程序及其公开性/204

- (一) 中央财政一级预算编制和执行分开/204
- (二) 改革预算编制和审批时间/205
- (三) 建立和完善人大和政协对预算的审查和批准体制/206

五、理顺中央与地方的财政税收关系/207

- (一) 向三级政权和财政预算体制改革和过渡/208
- (二) 中央与地方事务及支出范围的分工和界定/209
- (三) 中央与地方的税种和收入范围调整/210
- (四) 地方债务的逐步化解/211
- (五) 中央对地方的转移支付/212

六、财政预算改革需要联动/213

- (一) 转变宏观调控的方式和职能/213
- (二) 相关的体制改革/214
- (三) 人大和政协的改革及立法配套/214

政治体制改革研究报告之七:

调整和理顺中央与地方的关系/217

一、目前中央与地方关系的格局与问题/217

- (一) 世界国家结构与集权、分权的发展趋向/218
- (二) 我国中央与地方关系的调整过程/220
- (三) 中央与地方事务分工不明/221
- (四) 中央与地方机构设置方面的问题/223
- (五) 地方事务由中央、省条条管理的弊病/225
- (六) 中央与地方事务支出的互相推诿/228
- (七) 一级政权一级税收不明确/229
- (八) 中央对地方转移支付的不科学和不透明/230
- (九) 中央与地方的关系没有法定化/232

二、划分清楚中央与地方各自的事务/233

- (一) 中央政府事务/234
- (二) 地方政府事务/235

(三) 中央与地方政府的交叉性事务/236

(四) 省以下地方政府间的事务划分/238

三、根据各自的事务和职能设置机构/239

(一) 调整中央和地方的机构设置/239

(二) 处理机构设置中的条块关系/241

(三) 派出机制与政府间的相互委托代理/243

(四) 具体微观事务管理：民主和法治，还是中央集权/244

四、各级政府的事务与支出/246

(一) 各级政府支出事务的界定/246

(二) 各级政府的支出结构/247

(三) 地方支出与中央支出的差异/248

五、固定各级政府的税收/250

(一) 中央政府税收/251

(二) 省级政府税收/253

(三) 市县级政府税收/253

六、转移支付要科学和透明/254

政治体制改革研究报告之八：

建设一个公平和正义的司法体制/259

一、中国司法体制改革的渐进之路/259

(一) 我国司法体制改革的实践进程/260

(二) 我国司法改革是渐进式改革/265

二、中国司法体制的主要问题/266

(一) 司法的等级化/266

(二) 司法的行政化/269

(三) 司法的商业化/271

(四) 司法的地方化/275

三、我国司法体制的改革和转型/278

(一) 建构现代法官和检察官管理体制/279

- (二) 诉讼体制由职权主义向当事人主义转换/284
- (三) 建立相对独立的司法执行体制/285
- (四) 法院和检察院人事和经费垂直管理/288
- (五) 积极稳妥地推进我国司法体制改革/290

政治体制改革研究报告之九:

和谐社会中的民间组织与宗教/297

一、我国民间组织的发展现状、结构及功能/298

- (一) 我国民间组织发展状况/299
- (二) 制约民间组织发展的相关因素/305

二、我国民间组织发展背景和目标定位问题/307

- (一) 面临的基本背景/308
- (二) 民间组织发展的目标思路和原则/311
- (三) 民间组织发展的重点/315

三、宗教信仰自由与和谐社会建设/319

- (一) 宗教的本质和社会功能/320
- (二) 我国宗教历史和现实变化的新特点/321
- (三) 推进宗教改革发展需要把握的几个关键问题/323

政治体制改革研究报告之十:

1978年以来中国政治体制改革的历程与反思/327

一、改革开放以来民主政治建设四阶段/327

- (一) 第一阶段: 十一届三中全会至十二大/328
- (二) 第二阶段: 党的十二大后五年/329
- (三) 第三阶段: 十三大至党的十四大召开/330
- (四) 第四阶段: 十四大到十六大/332

二、近三十年来民主建设的基本成就/335

- (一) 切实保障公民的权利和自由/336
- (二) 人民代表大会制度得到恢复和健全/337
- (三) 政治协商制度不断发展/340

- (四) 健全国家领导体制, 推进机构改革/342
- (五) 健全和完善民族区域自治制度/344
- (六) 积极发展基层民主自治/345
- (七) 法制建设的进展/346
- (八) 政治体制还需要进一步改革和完善/354

附录:

一些国家中央与地方关系的主要模式/356

一、联邦制国家的中央与地方关系/356

二、单一制国家的中央与地方关系/358

(一) 单一集权模式/359

(二) 单一分权模式/360

三、前苏联的中央与地方关系/362

后 记/364

总 论：

建设一个民主和法治的现代化国家

一、政治体制改革：从务实的角度出发

十七大后，我们需要问的是，中国政治体制为什么要改，改什么，怎么改，改到什么程度。

早在 2002 年底，我们就开始研究中国政治体制改革的方案，形成的成果，以《中国政治体制改革》为名在 2004 年由中国水利水电出版社出版。当时的想法是，在中国共产党一党执政的前提下，如同东亚一些国家在其结构转型期一样，形成和保持一个政治上适度集中，经济上向市场经济迈进的体制，因而，中国政治体制改革的主要任务是改革阻碍经济发展的政治体制部分，即进行行政管理体制、财政税收体制的改革，并且，发展民间组织，加大对地方领导的监督和考核等等。

十七大后，我们需要问的是，中国政治体制为什么要改，改什么，怎么改，改到什么程度。国内比较激进的观点是学习西方的政治文明，要实行普选制和多党制，军队国家化，新闻自由等；另外，还有一些中改和小改的不同的思路。我们主张中国的政治体制改革应立足于中国国情，主要还是从促进经济发展、维护国家安全、推动社会结构稳定转型的角度来考虑。

胡锦涛同志 2006 年 4 月在美国耶鲁大学演讲，提出“没有民主，就没有现代化”。那么怎么样实现民主呢？本研究报告拟从务实的角度，回答改什么、怎样改等问题。其主要思路是：实行中国共产党一党执政，党管军队、干部和新闻，改革党的领导和执政方式，推进党内民主；在中国共产党的领导下，构建人大及政协—政府—司法之间的权力制衡架构，形成一个公正和正义的司法体制；改革调整行政管理体制，构建职能合理、层次清晰、管理科学、规范有效的公共服务型政府，建立预算公开透明、公众民主参与、社会有机监督的公共财税体制，形成效率较高、成本较低的三级政府格局；发展民间组织，探索形成国家、社会、公民三维良性互动的公民社会，并更大程度上发挥民间组织和宗教在建设和谐社会中的作用。通过十四年时间的改革，在进入本世纪 2021 年时，把中国建设成为一个民主和法治的现代国家。为此我们先来回顾一下中国近三十年的政治体制改革历程。

（一）过去二十九年的中国政治体制改革

中国的政治体制改革，以党的十一届三中全会为标志开始起步，是在改革开放大背景下不断推进的。“事实雄辩地证明，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路；只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义”。^[1]中国的政治体制改革是改革开放的重要内容，是随着改革开放不断深化而不断取得新成绩。正如十七大报告所说，“改革开放是党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命，目的就是要解放和发展社会生产力，实现国家现代化，让中国人民富裕起来，振兴伟大的中华民族；就是要推动我国社会主义制度自我完善和发展，赋予社会主义新的生机活力，建设和发展中国特色社会主义；就是要在引领当代中国发展进步中加强和改进党的建设，保持和发展党的先进性，确保党始终走在时代前列”。“在改革开放的历史进程中，我们党把坚持马克思主义基本原理同推进马克思主义中国化结合起来，把坚持四项基本原则同坚持改革开放结合起来，把尊重人民首创精神同加强和改善党的领导结合起来，把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来，把推动经济基础变革同推动上层建筑改革结合起来，把发展社会生产力同提高全民族文明素质结合起来，把提高效率同促进社会公平结合起来，把坚持独立自主同参与经济全球化结合起来，把

促进改革发展同保持社会稳定结合起来，把推进中国特色社会主义伟大事业同推进党的建设新的伟大工程结合起来，取得了我们这样一个十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化、巩固和发展社会主义的宝贵经验”。概括地说，二十九年的政治体制改革大致可以分为三个阶段^[2]。

第一阶段是十一届三中全会到1989年。1978年底召开的党的十一届三中全会为政治体制改革开辟了道路。1980年邓小平明确提出了改革党和国家领导制度的要求。邓小平指出：“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^[3]根据邓小平的指示，中国的政治体制改革逐步展开。首先是党中央不设主席，而设总书记和书记处，以逐步解决权力过于集中的问题。其次是改革国家领导干部职务终身制问题，规定了任期制和退休制，领导干部按照规定的年龄退休、离休，但是没有规定党和国家领导人的任期制和退休制。再次是进行机构改革，以克服官僚主义。最后是部分地实行了党政职能分工，减少了党政兼职，基本取消了对口设部；加强政府与人大的工作。同时开始推进基层群众性自治组织的建立、基层的民主选举、干部的“四化”建设以及加强法制建设等。中国的政治体制改革在这些方面都取得了一定的成效和进展。

第二阶段是1989年至1997年。1989年发生的政治风波，一定程度中断了中国政治体制改革的进程。全国加强意识形态教育和经济调整。在此期间，虽然有邓小平的“南方谈话”，但强调的是经济体制改革，建立社会主义市场经济体制，根本没有涉及政治体制改革；江泽民发表“讲政治”的谈话，主旨是为了讲纪律，要求服从中央，树立中央权威，也不是讲政治体制改革。所以1989年至1997年，是中国政治体制改革比较沉闷的阶段。

第三阶段是1997年到现在。江泽民在党的十五大报告中指出：政治体制改革要继续深入。报告阐述了政治体制改革的具体内容，其中比较重要的有三项：一是“依法治国”，加强法制建设；二是健全民主制度，扩大基层民主选举；三是“发挥舆论监督的作用”，完善民主监督制度。2002年召开了党的十六大，根据新的形势，对政治体制改革作了进一步的阐述，提出“要继续积极稳妥地推进政治体制改革”^[4]。其中比较重要的工作部署包括：改革和完善党的领导方式和执政方式、改革和完善决策机制、深化行政管理体制改革、推进司法体制改革、深化干部人事制度改革、加强对权力的制约和监督等。在实践方面，这一阶段政治体制改革的广度和深度也都超过以往时期。

2004年1月,胡锦涛同志在访问法国时在法国国民议会发表演讲,指出:“中国的改革是全面改革,涉及经济、政治、文化等各个领域。我们不仅进行经济体制改革,也进行政治体制改革。发展社会主义民主政治,是我们始终不渝的奋斗目标。我们明确提出,没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。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。”^[5]

回顾中国的政治体制改革,我们可以作两点评价。

一是二十九年来中国走了一条渐进式的改革道路,在政治体制方面有了很大进步。渐进政治改革的特点是:改革的指导思想是“摸着石头过河”;改革过程是一个通过试点纠错,积累经验,循序渐进的、分阶段的、由局部到整体逐步展开的过程;改革进程是先易后难、先外围后中心、先微观后宏观的不断取得突破性进展的不可逆的进程。形成渐进政治改革的原因主要有:其一,改革的发动者能够始终保持对改革的领导权;其二,渐进改革的阻力较小,能减少改革的摩擦成本;其三,渐进政治改革适应社会结构变迁和政治文化演进的速度,成功的可能性更大。

二是政治体制中存在的一些重大问题还没有解决,同经济社会的发展和广大干部群众的期望相比,政治体制改革的力度还很不够。改革开放前存在的许多重要问题,如权力集中的问题,官僚主义的问题,机构臃肿的问题,家长制的问题,现在依然严重存在。另外,还出现了一些新的问题,如权力腐败的问题,跑官卖官的问题。其基本特征仍然是:在权力结构中,过度集权仍是主要倾向,表现为党委对政府机关的集权,中央对地方的集权,政府对企业的集权,国家对社会的集权;在组织结构中,层级和部门化仍是主要表现;在中央与地方的关系结构中,地方虽然获得了一定的自主权,但仍体现了中央集权的倾向。中国政治体制的这种状况及其基本特征,与快速发展的经济社会文化不相适应,面临着来自经济的、社会的和党内民主的多重压力和挑战。

胡锦涛同志提出,中国共产党要民主执政。他说,民主执政,就是坚持为人民执政、靠人民执政,发展中国特色社会主义民主政治,推进社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化,以民主的制度、民主的形式、民主的手段支持和保

证人民当家作主。要牢牢坚持立党为公、执政为民，真正把最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，切实做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。要进一步健全民主制度，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，充分发挥人民群众和社会各方面的积极性、主动性、创造性，共同做好改革发展稳定的各项工作。要不断完善和扩大党内民主，加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。^[6]这是我们中国在中国共产党的领导下进行政治体制改革的宗旨和目标。

（二）适时推进政治体制改革：实现党和国家长治久安的必由之路

政治体制改革的紧迫性，来自于经济体制改革的先行和政治体制的滞后，使得滞后的政治体制影响经济的发展。比如农民、城市居民、个体工商户、企业等等，在日常的生活中感受最直接的是政府的服务和管理，在许多方面是中国共产党的意志通过各级政府的服务和管理而体现。反过来说，政府服务和管理出现的一些问题，也很容易被服务者和管理者归咎于中国共产党的领导。而我们的政府，建国后很长的时间内，实际是一个抓革命、抓阶级斗争和实施无产阶级专政的政府。改革开放后的一个较长时间内，又是一个以经济建设为主要任务的“企业家”政府，人民群众和企业需要的服务没有得到有效提供，许多社会需要的管理没有到位，而管了许多不应该管的事，承担了许多不应当承担的责任。

20世纪90年代以来，首先，政府及所属部门的权力日益与市场经济条件下的个人和部门利益相结合，公共权力部门化、垄断化，经济生活的审批和许可增多，利用权力进行寻租腐败的案例层出不穷，其结果，诸多的审批和许可大大降低了经济生活的效率，并加大了投资者投资、经营等方面的成本和风险。其次，部门权力利益化、刚性化，各部门都想方设法设立收费事项，甚至许多部门的收费通过立法形式合法化。特别是1994年的分税制改革，削弱了地方的财政能力，催生了许多地方政府以合法合规形式出现的收费和罚款，甚至出现了屡禁不止的乱收费和乱罚款现象，最后不得不进行农村费改税的改革。普遍出现的地方行政性收费以及乱收费乱罚款，一是加大了居民、个体户和企业的负担，许多能大量吸收就业的自由职业、个体劳动和中小型企业，由于政府各部门的各种收费和罚款而不堪重负，发展动力受阻，地方政府的收费罚款，实际上抑制了大量的就业机会，扩大了社会失业的矛盾；二是过度的收费罚款，使一些低收入阶层反应强

烈，特别是对教育、医疗等服务行业的乱收费社会反响集中，扩大了社会心理失衡。

因此，即使从未来我国以亿计的劳动力就业和社会民生的需要看，也急需通过加快政治体制改革，改变目前公共权力部门化、垄断化的状况，建设一个体现公共服务、社会管理要求的法治政府、责任政府和服务型政府。这样既能有效抑制公共权力垄断化，尽可能减少腐败，更重要的是提高经济生活的效率，解决由政府无为或乱作为导致的社会关系失衡问题。

当前，市场经济的深入发展，社会结构的不断分化，公民民主意识的逐步增强以及党政官员中存在的严重腐败现象，使得推进政治体制改革的要求越来越迫切。如果我们在政治上不能适时地推进改革，导致政治改革步骤与经济改革、社会发展进程相脱节，或者政治改革措施不能有效地解决旧体制旧机制的弊端，使新的正义的政治力量的形成和壮大赶不上腐败政治力量的蔓延和滋生，那么我们的经济改革最终必将使社会主义政治垮台，也将使经济改革本身背离初衷。正如邓小平指出的，“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。”他还指出，“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。”^[7]可见，政治体制改革，既是一项长期的战略任务，也是当务之急。

（三）政治上适当集中，经济上向市场体制迈进

政治体制改革的取向，有一个与经济体制改革模式搭配的问题。在《中国政治体制改革》一书中，我们曾分析了政治体制和经济体制搭配的四种模式。^[8]我们认为，在未来三十年，甚至更长一点的时间内，要使经济在一个稳定的政治环境中健康快速成长，中国还是要实行适度集中的政治体制与较为分散的经济体制搭配的模式。亚洲的日本、韩国、新加坡等国家和中国台湾、中国香港地区在它们经济发展的转型时期，都曾经实行过这样的搭配体制。^[9]

我们的理由是：第一，解决二元结构转型时期诸多复杂经济社会问题的一个保证，就是实行较为集中的政治体制。未来二三十年中，中国处于二元结构转型的关键时期，既是快速发展阶段，也是问题出现最多的时期；既需要用分散决策的市场经济体制来加速经济的发展，也需要较为集中的政治体制来调控和解决一些转型期市场不能解决的难题（如收入差距拉大，农村剩余劳动力的转移，社会

保障体系的建立和完善，生态环境的保护和治理等等)。没有一个强有力的政治体制，我们不可能有效解决这些问题。第二，较为集中的政治体制是保证国家平衡发展和加强民族亲和力的制度条件。中国是一个多民族的大国，地区发展差距如果不加以控制和缩小，在今后二三十年内可能还会拉大。只有一个较为集中的政治体制，才能保证在市场经济环境下由政府实施中西部开发战略，进行财政转移支付，实行一些特殊的政策，使一部分资本、技术、人才等要素尽可能逆市场收益取向而流动，促进中西部的经济和社会发展，维护民族团结和边疆稳定。第三，较为集中控制而又稳定的政治和社会环境是经济发展的一个基本条件。未来二三十年，经济发展处于关键时期，需要有一个宽松、稳定的政治和社会环境。政治体制上保持连续性，才能使从事投资、贸易、科技开发等活动的企业和创业者有安全感，使其避免风险、规避损失。不讲政治上的适度集中，没有一个强有力的政治体制，一些小的事件就会引起大的社会动荡，影响正常的经济运行和经济发展。第四，政治体制的构建，要融于基本国情和民族的传统文化文明之中，不考虑这一点，实行一种与内源文化不相融合的政治体制，容易使社会陷入混乱。

（四）坚持党的领导不动摇

在当代中国，推进政治体制改革必须坚持党的领导。这是历史的选择，也是人民的选择。根本上说，坚持党的领导是由政治体制改革的性质和基本国情所决定的。没有中国共产党的领导，就不可能很好地推进中国的政治体制改革，中华民族也不会有发展的未来。

首先，中国的政治体制改革、经济建设、对外开放，离不开中国共产党的领导。中国共产党自成立起，其宗旨就是为人民谋利益。1949年领导中国人民建立了新中国，把中国人民从半封建和半殖民地的旧中国解放了出来，使中国人民摆脱了帝国主义列强的侵略和奴役，并在帝国主义封锁、世界冷战状态严峻的局面下，带领全国人民进行社会主义建设，形成了初步的工业、城市、交通和国防体系，使中华民族能屹立在世界民族之林。

当然，在长达八十多年的党的历史中，党一直在探索中进行新民主主义革命和社会主义建设，没有现成理论和符合中国国情的道路及经验可借鉴，中国共产党曾经犯过这样和那样的路线错误，不可否认的是，在一些阶段给中国的民主主

保障体系的建立和完善，生态环境的保护和治理等等)。没有一个强有力的政治体制，我们不可能有效解决这些问题。第二，较为集中的政治体制是保证国家平衡发展和加强民族亲和力的制度条件。中国是一个多民族的大国，地区发展差距如果不加以控制和缩小，在今后二三十年内可能还会拉大。只有一个较为集中的政治体制，才能保证在市场经济环境下由政府实施中西部开发战略，进行财政转移支付，实行一些特殊的政策，使一部分资本、技术、人才等要素尽可能逆市场收益取向而流动，促进中西部的经济和社会发展，维护民族团结和边疆稳定。第三，较为集中控制而又稳定的政治和社会环境是经济发展的一个基本条件。未来二三十年，经济发展处于关键时期，需要有一个宽松、稳定的政治和社会环境。政治体制上保持连续性，才能使从事投资、贸易、科技开发等活动的企业和创业者有安全感，使其避免风险、规避损失。不讲政治上的适度集中，没有一个强有力的政治体制，一些小的事件就会引起大的社会动荡，影响正常的经济运行和经济发展。第四，政治体制的构建，要融于基本国情和民族的传统文化文明之中，不考虑这一点，实行一种与内源文化不相融合的政治体制，容易使社会陷入混乱。

(四) 坚持党的领导不动摇

在当代中国，推进政治体制改革必须坚持党的领导。这是历史的选择，也是人民的选择。根本上说，坚持党的领导是由政治体制改革的性质和基本国情所决定的。没有中国共产党的领导，就不可能很好地推进中国的政治体制改革，中华民族也不会有发展的未来。

首先，中国的政治体制改革、经济建设、对外开放，离不开中国共产党的领导。中国共产党自成立起，其宗旨就是为人民谋利益。1949年领导中国人民建立了新中国，把中国人民从半封建和半殖民地的旧中国解放了出来，使中国人民摆脱了帝国主义列强的侵略和奴役，并在帝国主义封锁、世界冷战状态严峻的局面下，带领全国人民进行社会主义建设，形成了初步的工业、城市、交通和国防体系，使中华民族能屹立在世界民族之林。

当然，在长达八十多年的党的历史中，党一直在探索中进行新民主主义革命和社会主义建设，没有现成理论和符合中国国情的道路及经验可借鉴，中国共产党曾经犯过这样和那样的路线错误，不可否认的是，在一些阶段给中国的民主主

义和社会主义事业带来过不小的损失，也造成了部分公民的心理阴影和创伤。需要指出的是，一个党不犯错误是不可能的，关键是能不能顺应人民的愿望而纠正自己的错误。难能可贵的是，中国共产党在各个重要的历史时期，都自我认识和纠正自己的错误，如遵义会议，纠正了“左”倾冒险主义路线，找到了适合中国国情的农村包围城市的正确道路；在1978年开始的改革和开放的大讨论，又一次纠正了社会主义建设时期的左倾路线，使我们党认识到我们的生产力还极不发达，处在社会主义社会初级阶段，找到了建设有中国特色的社会主义道路。近三十年改革开放和经济建设的成就证明，我们党的选择是正确的。需要看到的是，中国共产党本身也在与时俱进，在不断地改革，在下大决心清理党内腐败，并且其力度是前所未有的；也在从一个革命的党向现代的执政党转变，强调科学发展，建设和谐社会，积极地推进党内民主的进程。可以说，我们的党是一个有希望的党，也是一个人民可以期待和信赖的党。

从另一个方面讲，中国共产党是有7300多万人的一个大党^[10]，占全国总人口的二十分之一多。在推进党内民主以及加强人民对党的监督制度的前提下，中国如果要稳定、安全和统一地进行政治体制改革，并且建设一个繁荣富强的国家，只能依靠中国共产党的领导、组织及其动员力量。如果迅速地实行多党制、军队国家化和新闻极度自由等，都可能会使国家处于混乱、分裂和不稳定的状态。世界上并不是没有这样的先例。从民族和国家的利益出发，我们不应当也不能因追求单纯的政治体制改革目标而付出这样的代价。这是我们每一个有责任心的学者考虑中国政治体制改革应当遵循的原则。

其次，政治体制改革是一项复杂的系统工程，要靠党的强有力领导来推动。政治体制改革的复杂性主要表现在：一是政治体制改革在社会主义国家没有先例可循，具有很强的开拓性，需要创新发展的理论勇气和实践胆略；二是政治体制改革的目的是发展社会主义的民主政治，而在我们这样一个有着十三亿人口的东方大国发展社会主义民主政治，是一项十分艰巨的任务；三是政治体制改革涉及各方面利益的调整，因而会遇到来自各方面的阻力。这种复杂性要求政治体制改革必须依靠强有力的党的领导来推动。坚持党的领导，解放思想，实事求是，与时俱进，我们就一定能在政治体制改革中找到一条成功的道路。

再次，要消除政治体制改革过程中可能出现的政治不稳定倾向，必须使政治体制改革在党的领导下有步骤、有秩序地进行。稳定对于中国的现代化建设至关重要。政治稳定的一个要义就是国家基本政治制度的稳定。我们进行政治体制改

革，必须把握一定的度，超过了这个度，则容易导致政治不稳定。这可能有两种情形：一种是由于根本否定国家的基本政治制度而导致的政治不稳定；另一种是在推进改革的过程中，由于不分主次，不讲策略，造成民众政治参与“爆炸”而导致的政治不稳定。政治体制改革要消除这些不稳定倾向，必须在党的领导下有步骤、有秩序地推进。

坚持党对政治体制改革的领导，须遵循三项原则，即党管军队，党管干部，党管新闻。

党管军队。只要实行政党政治，军队就必然受执政党控制，也必须为执政党服务。我们推进政治体制改革，巩固党的执政地位，需要军队提供力量保证。反过来说，军队也有这样的责任。上世纪80年代末90年代初，前苏联及东欧发生剧变，社会主义政党相继失去政权，尽管原因是多方面的，但其中很重要的一条，就是这些国家的执政党放弃了对军队的领导权，结果军队在关键时刻不听执政党的话，甚至站在反对派的立场上，最终导致党的执政地位丧失，国家分裂。这样的教训，是我们在推进政治体制改革时必须记取的。

党管干部。党管干部是党的领导的一条根本原则，是体现党的领导的一条最为重要的途径。对于中国共产党来说，党管干部是无须争论的。这不只是因为我们是这个国家中唯一的执政党，也不只是因为我们要领导建设中国特色社会主义，而且还因为，执政党对干部进行控制，是执政党区别于其他组织的一个基本特征，是政党政治的通行法则。这里，党管干部的“管”，应作控制和领导之意来理解。即把干部看作权力运作的主体，从执政党运用权力推动国家和社会发展的角度，对干部的使用、干部用权的全过程进行控制，保证党的路线、纲领、方针、政策得到执行，保证党的执政目标得以实现。在这样的意义上，党管干部就是党领导干部工作。这种控制和领导，是所有执政党都必然履行的职能。

党管新闻。新闻体系是国家政治体制的重要组成部分。新闻自由是一种必然的发展趋向。但在经济社会转型的过程中，我们到底需要一个发挥什么样功能的新闻体系，是一个需要慎重对待的重大问题。我们认为，在一个市场经济体制尚未健全成熟、政治文化和民主素质还与发达国家水平有一定差距的国家里，片面地强调新闻自由，可能会形成舆论上的混乱，不利于在政治上集中控制的态势下稳定地完成社会和经济体制的两个转型。因此，党对新闻的领导和控制，是社会和经济体制稳定转型的需要，是适当集中政治体制的一个重要组成部分。

我们强调中国的政治体制改革要坚持党的领导，但这并不等于说，党的领导

方式本身不需要改革。恰恰相反，为了更好地实现党的领导，我们必须改进党的领导。这在下一部分的“中国共产党的改革”中还会进一步谈到。

(五) 重点改革阻碍经济发展的政治体制

今后十多年，政治体制改革的战略，是将重点放在纯粹的政治部分的改革上，还是将重点放在阻碍经济发展的政治体制的改革上，是两种不同的选择。我们认为，在二元结构转型和经济发展的关键阶段，政治体制改革的目标不应是采取普选制、多党制和新闻自由的模式，而是采取政治上适当集中、经济上向市场经济迈进的模式。据此，我们改革的重点将是那些阻碍经济协调运行、市场有序发展、社会充分发育的政治体制部分。改革的着眼点是增强体制动力，扩大社会活力，降低行政管理成本，提高社会发展效率，以满足广大人民群众日益增长的物质文化需要，实现人民的根本利益。

从目前和今后一个时期看，与经济社会发展相关的政治体制改革内容包括：将目前还带有计划、行政、生产建设色彩的政府，转变成公共服务和公共管理型的政府，大幅度地减少阻碍经济发展、降低办事效率和产生寻租腐败的行政审批、许可、收费和垄断；理顺中央和地方各级财政的财政税收和事务关系，不仅要划分各级地方的收入，还要明确各级地方应当负的责任，既避免中央财力分散、调控无力的情况发生，也要避免收钱不干事和干事没有钱，使基层加重农民和企业负担，百姓和企业怨声载道的局面出现；推进县乡综合体制改革，精简党政和行政性事业机构和人员，逐步改革乡镇政权体制。从建设促进经济发展的体制架构看，重点需要建立的体制有：制定和颁布国家政权和事业人民供养法，以法律制度的形式抑制“吃皇粮”的机构和人员膨胀；确定市县两级主要领导政绩考核体系、方式和程序，形成以民为本、公共服务、注重实效的政府；规范法律和法规形成的民主化程序，防止政府有关部门将部门、个人权力和利益通过法律和法规合法化，形成寻租腐败、阻碍经济发展和低效率的条件和体制。

我们认为，将精力放在改革这些阻碍经济发展的体制方面，既可以促进经济发展、降低行政成本、提高政治管理的效率，也可以尽可能地避免寻租的制度设置，从而大大减少腐败的制度性机会和条件，使中国共产党的领导和执政，获得人民的信任和拥护。如果纯粹进行政治层面的改革，而不改革那些阻碍经济发展和具有权力寻租机会的政治体制，就会使强权的寻租制度与新闻自由之间产生广

泛的冲突，进而可能引起政治上的混乱。

(六) 沿着分权和放权的方向改革

我国政治体制改革的重要目标是发展社会主义民主政治。而要使民主政治在中国真正成为现实，最重要的是要按照民主政治和现代法制的要求，建立起配置合理的权力架构和治理结构。

众所周知，中国传统政治体制的弊端集中到一点就是权力过分集中，这是由以往高度计划经济体制造成的，而我国经济体制改革的目的是要以社会主义市场经济体制取代高度集中的计划经济体制，这就要求将权力过分集中转变为适应社会主义市场经济的权力合理配置。权力合理配置的方向是实行分权和放权。历史和现实的经验证明，分权和放权的改革方向是正确的，我们必须沿着这样的方向往前走。

首先，在党的领导下，建立现代国家的权力制衡架构，使人大、政协、政府、司法机关既合理分工，又有效制衡。我国政权机关内部有立法、行政、司法三大职能部门。立法机关指全国人民代表大会，这是最高权力机关；行政机关是各级人民政府；司法机关是各级检察院和法院。另外，我国还有人民政协组织。立法、行政、司法三方制衡有一定的合理性，它避免权力过分集中于某一机关。我们目前没有照搬三权分立。我们实行“议行合一”的原则，这就使代议制的立法机关与行政机关权力统一起来，行政机关由立法机关选举产生，并向立法机关负责，同时司法机关是独立的，它依照法律独立行使司法权力。不过，在实际的政治运行中，我们也存在一些问题，党和政府的行政权高于立法、司法机关的权力。在改革当中，应该调整政权机关内部的权力关系，使人民代表大会拥有宪法规定的最高权力。这样就应该对人民代表大会具体的体制进行改革。另外，要考虑提高政协组织的地位，使其同人大有机分工，具有相应的审查、监督权。政府行政机关应该向人大、政协负责，接受人大、政协的监督。要大力精简行政机构，简政放权，提高工作效率，克服官僚主义。司法方面，今后要进一步强调司法独立，法官（包括共产党员法官）应依法办案。党政领导人不得以任何形式干预法官的独立审判。法院院长由各级人民代表大会选举产生，各级党委无权将其免职或调离。总之，政权机关内部应调整权力结构，提高立法机关的地位，加强司法机关的独立性，削减行政机关的权力。

其次，建立由国家政权机关、社会组织、法人/自然人构成的治理结构。在政治学上，治理（governance）不同于统治（government）。治理是指随着公民社会组织的发展壮大，由公民社会组织自行行使或它们与政府一道行使的政治管理过程。在统治中，国家占据权威地位，它的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。而治理是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，其实质在于合作。治理的管理机制主要不依靠政府的权威。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的^[11]。

改革开放以来，中国的治理结构正在发生深刻的变革。私人经济部门和各种社会组织的力量日益发展壮大，它们在提供各类商品和服务以及从事公益事业和公共服务方面发挥的作用越来越重要，并且承担了一部分原来由政府承担的职能。事实上，国家政权机关与社会组织、法人/自然人之间正在形成一种相对独立的、分工合作的新型治理结构。这种结构可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足，使国家与公民社会走出零和博弈的困境。

可以期待，在上述权力架构和治理结构的基础上，中国政治生活中权力过分集中的现象将得到有效缓解，权力寻租和腐败的现象将得到有效遏制，社会生活中将以更多的法治形式代替原有的人治的形式。

二、中国共产党的改革

中国共产党是中国政治体制的核心，是整个国家和社会的领导力量。在社会转型和体制转轨期间，适应建立一个适度集中的政治体制的需要，中国共产党的领导不能动摇。在此前提下，党要着力推进自身改革，加强执政能力建设，以巩固执政地位。

中国共产党是中国政治体制的核心，是整个国家和社会的领导力量。在社会转型和体制转轨期间，适应建立一个适度集中的政治体制的需要，中国共产党的领导不能动摇。在此前提下，党要着力推进自身改革，加强执政能力建设，以巩固执政地位。加强执政能力建设，重点在于改革和完善党的领导体制和工作机制，其中最要紧的是：改革和完善党的执政体制和执政方式，推进党管干部的科

学化，调整和完善党的组织形式和设置方式，发展党内民主。

（一）改革和完善党的执政体制和执政方式

改革开放以前，中国共产党建立的领导体制、执政体制以及实行的执政方式带有明显的前苏联模式的特点，实际上是把党在领导革命斗争时期形成的一套活动方式运用到了社会主义建设中。因此，尽管这套体制和活动方式对推动我国社会主义事业曾经起过积极的作用，但是，在改革开放和实行社会主义市场经济的条件下，改革这一体制，探索新的活动方式，已经成为加强党的执政能力建设的迫切任务。

改革完善党的执政体制和执政方式，最主要的是要解决好两个问题。

第一，要坚持依法执政。依法执政是关系党的执政地位的大问题。在这个方面，我们有大量的事情要做。这里特别指出两点：一是切实落实人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，宪法对人民代表大会制度作了规定，也明确规定了共产党的领导核心地位。现在的问题是，在实际操作中，党包办的事情过多，人大的地位虚化了，人大的权威弱化了，导致了整个政治制度的权威下降。解决的办法，就是要按照“人民当家作主”的要求，对人民代表大会制度的各项要素进行梳理，并形成一系列可操作的机制。要坚决剔除其中以各种名目加上去的非科学的内容，使人民代表大会制度真正成为反映民意的根本途径。二是改革和完善选举制度。选举是民主政治的基础环节。选举制度的核心是公众或民意代表有选择的机会。在这方面，有许多值得研究和改进的地方。在选举的问题上，问题不在于政党要不要控制选举，而在于如何科学地处理好党管干部和人民选择之间的关系。关于这两点，下文还会进一步谈到。

第二，理顺党政关系。党政关系是指执政党与国家公共权力之间的关系。我国实行共产党执政的政党制度和“议行合一”的政府运作模式，执政党与公共权力之间往往相互摩擦，相互掣肘，从而极大地影响了政府的运作效率。这是中国的现实。理顺党和公共权力的关系，一是要理顺权力授受关系，权力机关的权力来自谁，就向谁负责。党的权力机关的权力由党员授予，政权机关的权力由公民授予，它们分别向党员和公民负责。只要权力授受关系是明确的，就不会发生党政不分、以党代政的现象。在权责明确的前提下，执政党党内职务与政府职务相互交叉，是维系政府高效运转的通行做法。在理顺权力授受关系后，还要对权力

运作本身进行监督和制约。这种监督和制约应当能够充分体现授权主体的权利和意志。二是改革党控制政权的方式。执政党控制政权，不等于说执政党的组织要去直接掌管立法、行政甚至司法权力。现在一些地方的领导班子不和，两者之间相互掣肘，使党的执政效率降低，党的形象受到损害。解决问题的根本出路，就是改革党控制政权的方式。一方面，应当强化党向行政、立法、司法机关的融入力度，不再把党的职务和政权机关的职务人为地、刻意地分开，而是党把自己最优秀的分子推荐给公众，经过他们选择，输送到最重要的岗位上去，真正执掌行政、立法和司法的权力。进入到政权机关的党员特别是党员负责干部要真正代表党的意图，执行党的决定，并把党的主张变成多数人的意志。另一方面，党组织（如党委会、常委会等）不再作为行政权力的直接掌握者，和政府机关争当行使公共权力的主体。党组织应当恢复作为政治组织的本来面目，充当人民控制政权、监督政权的工具，充当人民与公共权力联系的桥梁。

（二）推进党管干部的科学化

正确理解党管干部的含义，应当把党管干部与人民当家作主联系起来。人民当家作主，是社会主义民主的本质体现和目的所在。在社会主义社会和政治生活中，人民的权利得到真实、平等的实现，得到切实的保障，这是社会主义民主区别于其他民主政治的本质所在，也是社会主义制度优越性的政治体现。因此，党管干部应当帮助人民更好地行使他们对掌权者的选择权，而不是以代替和虚化这种权利为原则。只有这样，才能体现党的领导和人民当家作主的有机统一。应当承认，在这方面，仍然存在不少问题。从认识上看，长期形成的把党管干部等同于党的组织和领导个人任命、变相任命干部的认识还没有完全改变。在实践中，有的人不能辩证地看待党管干部与人民当家作主之间的关系，往往把两者对立起来，对人民的民主实践持消极或否定态度，甚至以坚持党管干部为借口阻止人民群众行使民主权利。这种状况，不利于推进政治体制改革，不利于社会主义民主政治的发展，从长远看，也不利于坚持党的领导。党的改革的一个重要方面，就是要推进党管干部的科学化。

党管干部管得是否科学、有效，说到底，就在于能不能既保持党对整个干部选择过程的有效控制，又不使公众的选择权失去意义。有效避免要么为了控制而架空公众的选择权，要么为了保证公众的选择权而架空党的领导。这是我们推进

干部制度改革、实现党管干部科学化所需要把握的基本原则。

具体来说，推进党管干部的科学化，需要把握以下三个方面的原则。

首先，在充分保证人民对干部的选择权的同时，加强党对人民选择的控制和引导。自出现政党政治以来，人民的选择从来都是在政党意志引导下进行的。从这个角度讲，对人民的选择进行引导，是政党的责任。但这种引导不能取代人民的选择权。

其次，从对干部个体管理的具体事务中摆脱出来，更多地转向通过政策导向来保证干部队伍的质量。长期以来，我们在管干部的问题上，不是在管政策，而是在管干部个体人头；不是在领导，而是在管理。热衷于对具体人头进行排列组合，而不是通过政策来影响用人导向，是舍本求末、陷身事务、“不善于领导”的表现。

再次，加大对治国理政人才培养的力度，为公众提供充足的可供选择的干部资源。以往由于忙于管人头和其他原因，为公众提供的干部资源不够充分，使公众对选举的兴趣不大，也使干部队伍中普遍存在对上负责、对下不负责的现象。毫无疑问，如果我们党在每个行政管理岗位上都能提供若干个候选人让公众来挑选，那么不仅可以激发公众的参与热情，增进干部的权威，也可以极大地扭转干部队伍中只对上负责、不对下负责的状况，滥用权力的腐败现象也将从根本上得到遏制。

（三）改善党对新闻的领导

我们强调坚持党管新闻，这并不是说现有党管新闻的体制和方式不需要改革。事实上，在如何实现党对新闻的科学领导方面，还存在着不少问题。从定位上看，由于我们把新闻媒体定义为“党的喉舌”，实践中过分强调媒体的政治作用，媒体成了党政组织的附属物，忽视了公共媒体自身发展的规律。从体制上看，多年来沿用和照搬前苏联的国家管理模式，把新闻媒体纳入高度集中的行政体制，使媒体的社会沟通功能难以发挥，一定程度上造成了信息失真、失灵。整体说来，大众对新闻媒体的信任度下降。推进政治体制改革，必须改善党对新闻的领导。

第一，要尊重新闻媒体自身发展的规律。媒体活动有自身的规律，媒体是把信息的搜集、传播、消费作为对象的新兴产业。在信息传播的过程中，诸如新闻

价值发现、公众心理整合、传播规律的认识、传播技巧运用等等，都是科学研究的对象，并且已经形成了许多职业规范。不尊重这些人类传播中共有的原则和规范，随意干涉、违背信息的生产、传输、消费的规律，形式上似乎是管住了，但实际上传播可能是低效、无效的，甚至出现逆向的效果。

第二，要研究和制定新闻法。我国宪法规定的一些基本原则，为新闻的发展提供了根本的规范。但是，长期以来，由于忽视法制建设，我们对宪法赋予的权利缺乏可操作的规范。一些地方党政组织和部门为了管住媒体，往往采用人为干预的手段和方式进行管理，既违背了新闻发展规律，又损害了宪法的权威。为了保障新闻媒体的健康有序发展，有必要在宪法原则的基础上，制定专门的新闻法，规范媒体的行为，明确党政部门的管理权限，有效遏制违反宪法和法律干预媒体活动的行为。

第三，要充分发挥媒体的监督作用。对公共权力机关进行监督，是新闻媒体的一大功能。这在西方国家被称为“第四种权力”。许多腐败案件都是首先被媒体曝光，才得到追究的。在我国，媒体在党的领导下发挥作用，不可能完全独立。但是，如同司法权和行政权应当区分一样，媒体相对各级党组织和政府的权力，应当有相对的独立性，才能真正担负起自己的责任。不能把党管新闻、党管媒体与党政组织无原则干预混为一谈，也不能把所有媒体都对应为各级党组织的下属机构。只有这样，媒体才能发挥其应有的监督作用，腐败现象才能得到有效遏制。

第四，要改进新闻舆论的内容和形式，要增强新闻的客观性和公众性。电视、广播、报纸等媒体，要从其各级会议、领导新闻转变为反映群众生活、群众关心和关注的公众新闻；改变几乎全部报道政绩的新闻格局，加大对党政司法机构中一些人员和单位为个人和部门利益而不作为，甚至损害公共利益的监督；从一些假大空新闻，转向实际平凡的老百姓喜闻乐见的生活；从反映较慢、滞后的旧闻，变成反应灵敏、及时报道的新闻；学术研究百家争鸣、百花齐放，将学术上的研究和讨论，特别是事关民生的大政方针、政策法规等的研究讨论，甚至是一些不同的意见，与所谓的不与党在政治上保持一致区别开来，将学术讨论和新闻报道区别开来。

（四）发展党内民主

发展党内民主，不但是提高党的执政能力、增强党的活力的根本途径，也是

政治体制改革的重要内容。邓小平讲，政治体制改革的方向是民主政治。但是，如果没有执政党的党内民主，这个方向便无从谈起。十七大报告提出“要以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐。尊重党员主体地位，保障党员民主权利，推进党务公开，营造党内民主讨论环境”。

什么是党内民主？党内民主，就是在党的政治生活中，全体党员一律平等地直接或间接地决定和管理党内事务的制度。党内民主，作为党内生活中的一项基本制度，遵循八项原则，即平等原则、公开原则、讨论原则、选举原则、集体领导原则、多数决定原则、监督原则和纪律原则。^[12]这八项原则是一个互相渗透、互相影响的统一整体，其中起主导作用的，是党员一律平等和少数服从多数的原则。重视和发展党内民主，绝不仅仅是指干部个体的民主作风和工作作风，更重要的是指党内民主制度的建立健全和完善。而在党的民主制度体系中，最核心最根本的制度是党的代表大会制度。因此，发展党内民主，通常首先是指充分发挥党的代表大会的作用。

长期以来，由于制度不健全、不完善，甚至存在着某些弊端，党的代表大会制度的职能和作用还没有充分发挥。主要表现在以下方面：一是党代表结构具有来自各阶层各领域模范人物的广泛性，但缺少精英治党、专家治党的先进性，研究讨论重大问题、行使代表权利的专业素质结构有待提高。二是由于党代表的专业素质不高，一些本由代表大会讨论决定的重大问题，往往是由全委会、常委会或者别的会议讨论和决定，代表大会只不过是例行程序；三是代表大会实行非常任制，它至多只能在几年一度的几天开会期间发挥一定作用。综合这些因素，代表大会实际所能发挥的职能和作用还很有限。完善党的代表大会制度，充分发挥代表大会的职能和作用，当务之急是要改进党代表选举产生的办法，把代表大会由非常任制改为常任制。因为上述三个问题的存在都与代表大会的非常任制有密切关系。这里，党代表大会常任制的确切含义是：党的代表大会充分发挥其决策机构的作用，党代表在两次代表大会期间经常性地发挥作用。

早在1956年，党的八大就已经提出并实行党代表大会常任制了。但是由于种种原因，这项重要制度的改革被搁置了起来。今天，各方面条件都比那时更充分、更成熟了。实行中央、省、（市）、县几级代表大会常任制，是适宜的，也是需要的。从根本上说，有利于充分发挥代表大会的职能和作用，有利于党内民主的发展和制度建设。随之而来，必须相应地建立代表大会的常设机构，即代表大会常务委员会，使常任制代表归代表大会常务委员会领导。这样常任制代表才能

充分发挥作用。

其次，要进一步完善党内选举制度。民主选举制度是民主政治的第一要义。我们党基于历史教训，从十二大至十六大党章都规定选举“要体现选举人的意志”，采取无记名投票方式和差额选举办法，十六届四中全会又明确提出党的领导干部任期制的要求，等等。这是很大的进步。但是实际过程中往往有一些党的领导干部在选举之前事先任命，或者在选举之后中途又调离和重新任命，这样就很难充分体现选举人的意志，也有悖于党的决定贯彻落实，容易养成党的干部对上负责、对下不负责的价值取向。完善党内选举制度，首先要建立党代表和各级党委领导干部自下提名、差额竞选产生制度和随时罢免制度，减少乃至杜绝党的上级组织（包括中央组织）对下级组织领导人的直接任命或变相任命。要把挑选各级党代表和党委委员的权利真正交给广大党员群众。不仅要有差额，而且还要有计划、分步骤引导和推进党内的公开竞选，真正把党内的优秀人才和精英分子自下而上地逐级推荐到上级领导岗位。这样既能保证选贤任能、人才辈出，又能形成公开、规范、竞争、有序的民主选举制度。

三、形成权力制衡的框架结构

从实际运作讲，全国人大如何更充分地行使权力，充分体现其宪法规定的“最高国家权力机关”的地位，有许多问题值得探讨。人民代表大会属于代议民主制度范畴，人民政协属于协商民主制度范畴。没有协商民主的补充与矫正，代议民主必然会产生许多弊病。按照协商民主的理念，人民政协应发展为最高国家权力机关的一部分，与人民代表大会共享立法权。

我国宪法规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”这表明了人民代表大会的法律地位，在整个国家权力的纵向体系中，它处于最高一级。在中央一级国家权力体系中，它处于首要的地位。但是，从实际运作讲，全国人大如何更充分地行使权力，充分体现其宪法规定的“最高国家权力机关”的地位，有许多问题值得探讨。

人民政协制度是社会主义民主政治的重要组成部分，在中国政治生活中占有特殊的地位。但长期以来，人民政协制度很少受到应有的关注。一方面，这可能与人们对政协制度的认识有关；另一方面，也与政协制度在中国政治生活中实际

的作用和地位有关。近年来兴起的协商民主理论为我们重新审视人民政协的地位和作用提供了理论支持。人民代表大会属于代议民主制度范畴，人民政协属于协商民主制度范畴。没有协商民主的补充与矫正，代议民主必然会产生许多弊病。按照协商民主的理念，人民政协应发展为最高国家权力机关的一部分，与人民代表大会共享立法权。

为维护国家权力机关的权威，约束政府和政府各部门的自由裁量权，控制政府部门谋求自身利益和公务员阶层的群体利益，应大力推进立法的民主化，对政府行政审批、许可、执法等权力，依法进行制约；对向社会收税收费和政府部门的预算，依法进行监督管理；财政收支预算和国家公务人员人事工资编制，必须由人大和政协进行立法管理，规范审查和批准程序。

（一）改革和完善人民代表大会制度

人民代表大会制度是我国民主政治建设最大的制度平台，是实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的理想途径，是发展我国民主政治的必由之路。五十多年来，随着我国经济社会的不断发展和社会主义民主政治建设的不断推进，人民代表大会在国家政治生活中发挥的作用越来越重要，同时其自身存在的缺陷也日渐显露。改革和完善人民代表大会制度，是我国政治体制改革的重要组成部分。

改革完善人大制度的一个重要任务，就是如何真正体现人民代表大会的最高权力地位问题。现有人大的实际地位与法律地位有较大反差，这主要体现在三种关系上：一是在党与人大的关系上，人大在国家法律上的地位是最高的，但在国家政治生活中，人大被置于党的领导之下，人大的地位明显不如党的地位。二是在人大与其他国家机关的关系上，人大的地位不尽如人意，甚至本末倒置。在有的地方，行政机关的权力往往超越于人大之上，人大的工作往往受政府的支配，或者人大仅仅作为政府“履行法律手续”的工具，有的甚至是“政府领导人大，而不是人大领导政府”。^[13]在人大与司法机关的关系上，司法机关虽然不像行政机关那样超越于人大之上，但由于少数地方党组织对司法工作的直接指挥和干预，人大对司法机关实施有效的监督也并非易事。三是在人大与人民的关系上，由于种种原因，人大还不能充分反映、体现人民的意志，确保人民意志的实现。人大的作为，离人民群众的期望还有较大的差距。

从一般要求出发，改革和完善人大制度，有必要研究和探索几个相关重点问题：

第一，精简代表名额。人大代表名额的设置，不仅仅是代表面问题，更重要的是如何保证人大民主决策程度和国家管理效果的问题。比如，十届全国人大代表为2985人，是世界议会人数之最。省级人大代表在四百人至八百人之间，也比一般国家议会人数多很多。我国人口众多、地域广阔，需要一定的代表广度，但是代表人数众多并不意味着代表的素质结构。人大代表名额过多，不便于召开会议、充分讨论和决定问题，也不利于人大职权的行使和作用的发挥，而且管理、沟通的成本很高。我们的建议是：估计有选举权的公民为九亿，每二百万人选一名全国人大代表，全国人大代表总数约四百五十人左右。地方人大按省和县市两级设置，省人大代表和县市级人大代表的数量，按照选民人口数量不同，设置不同的比例。大致说来，县级人大代表以一百人左右为宜。在精简人数的基础上改善代表的素质结构，更多地体现各阶层精英治政。

第二，逐步推行人大代表专职化。要充分发挥人大代表的作用，需要人大代表投入很大的精力和很多的时间，深入人民群众了解民情，开展大量的代表活动，这就要求代表必须专职化。只有这样，才与人大的国家权力机关的地位相对称。由此，必须对我国宪法、地方组织法、代表法等法律法规进行修改完善，为人大代表专职化提供法律保障。代表专职化将使代表结构发生质的变化，并强化人大的监督职能。实现人大代表专职化有一个循序渐进的过程。可以先定一个过渡期，在过渡期内，专职代表与会议代表并存，此后逐步减少会议代表的数量，直至最终取消会议代表的席位。

第三，政府和两院代表逐步减少并退出人大。“一府两院”本质上是受人大监督的对象。目前一个突出问题，就是党政和事业单位的官员代表，特别是政府和两院的官员代表，比例偏高，一般在百分之四五十，有的甚至高达百分之六十。目前有些地方出现了“自己提案自己办、只是听会不提案”的现象，导致了人大监督软化、权力下降的情况。宪法已规定人大常委会组成人员不得同时担任行政、审判、检察机关的职务。我们认为，有必要进一步规定行政、司法机关领导人员，即政府和两院官员，不得兼任人大代表。其必要性在于：首先，政务官员不担任代表，可以大大减少各级人大代表的数量；其次，官员代表太多造成代表在代表大会上的实际地位不平等；再次，代表与执行机关官员一身两任，会混淆监督与被监督关系，影响人民代表大会监督权的落实；最后，限制官员代表兼

任人大代表，更符合公民广泛参与国家事务管理的民主原则。

第四，建立人大会议辩论制度。纵观西方民主国家议会的议事规则，建立在民主协商和平等对话基础上的辩论制度无不是一项法定的独立程序。要使议案特别是法案建立在科学民主的基础上，有必要建立辩论制度。作为一种议事方式，辩论本身并没有“姓资”、“姓社”之分。1956年周恩来在《专政要继续，民主要扩大》一文中谈及人民代表大会会议时指出：将来在代表大会上要建立辩论制度。但长期以来，在我国的人大会议上不要说辩论，就是大会发言也很少。这种情况使人大代表未能充分行使通过讨论形成自己见解的自决权。我们坚持党对人大工作的领导，在政治上不会出现大的偏差，在此前提下，我们有必要借鉴西方的议会辩论制度，来完善我国人大会议的议事规则。同时，要建立起相关配套制度，以保证辩论制度的有效实施。

第五，将审计署等有关监督和制约政府的职能部门划归全国人大领导，如审计署和编制委员会。国际上审计部门的归属有两种情况：一种是归属于政府，如中国；另一种是归属于议会，主要是指议会中设立审计委员会，如芬兰、瑞典等，或审计机关直接向议会报告工作，如美国。从公共受托责任的角度分析，审计部门由于负有对政府履行公共受托责任的情况进行鉴定的责任，因此应设立于政府之外。我国现行宪法规定了中国现行审计制度的基本内容，审计机关成为国务院的一个部门。这种体制设计在实际运行中弊端甚多，如审计机关缺乏独立性、审计结果的披露受到限制、审计工作的重点和目标不稳定、审计监督留有空白、预算审计流于形式等。改革的方向，应当是将审计署划归全国人大领导，这样才能更好地落实人大对政府的监督，并增进人大的权威。从法理上讲，代议制政府的公务员队伍增减、调资加薪等应受人民监督和人大制约。目前在我国这一职能全部在政府系统，常常会出现政府自己为自己加工资、扩编制的情况，有悖政府基本性质。为此，有必要将编制权和加薪权等划归全国人大管理，受人大监督。

第六，全国人代会的会期安排应与国家财政年度一致。全国人大最重要的工作之一是审查和批准中央政府的预算。因此，人代会召开的时间要考虑与国家的财政年度相衔接。这不是一个简单的形式问题，也涉及人大与政府的实质关系。以往全国人代会的开会时间很不确定，严重损害了会议的严肃性。1995年以来，全国人大会议一般是在3月初召开，3月中旬结束。但我国的财政年度是从1月1日开始的。就是说，有将近四分之一的财政年度未经全国人大会议审议、批准

就已经实际执行了。因此，从批准国家的年度计划和预算的角度看，应逐步将全国人代会的召开日期提前至上年年底或当年年初。这在代表专职化的条件下是完全可以做到的。

第七，以差额竞选的方式产生代表。竞选，长期以来被当作资产阶级专有的东西而成为禁区，其实这是一种误解。竞选并非是资产阶级的专利，我们党早在民主革命时期就倡导过、也实行过竞选。竞选本质上是把优胜劣汰的竞争机制引入选举，通过对候选人的宣传、介绍和比较，增加选举的透明度，使选举人对候选人有比较多的了解，从而减少选举人投票的盲目性。这有利于更好地体现选举人的意志。有人担心竞选会削弱党的领导，其实不然，因为党完全可以通过立法来保证党在人大中的多数地位。近些年来，选举有差额了，但是没有正式的竞选，差额的意义不太明显。可以预料，只要我们正确运用竞选机制，竞选必将给我国选举制度带来生机，从而加强代表的责任感，促进代表素质的提高。

第八，人大实行党组制，而不实行党团制。完善人大制度，涉及一个核心问题，就是党如何领导人大的问题。在这方面，我们已经有了一些基本的结论，如党对人大的领导主要是政治领导；党组织不包办人大工作等。我们认为，除这些原则外，还应明确人大实行党组制。全国人大常委会委员长和地方人大主任，为人大党组或党委书记。全国人大常委会党组受党中央的领导，地方人大常委会党组织接受同级党委的领导。各级人大常委会党组织自觉服从本级党组织的领导，积极主动向党中央或党委请示、报告工作，在人民代表大会中贯彻党的意图。中国共产党及其领导下的人大是代表全国各选区人民利益的，也就是代表最广大人民利益的，而不是代表党派利益的；各党派的意见，可以在政协中加以表达、讨论和协商。所以，在各级人大组织中，中国共产党以党组的形式领导人大的工作，而不实行党团制。

（二）两条腿走路：协商民主应和代议民主齐头并进

从理论上讲，人大是根据人口比例而形成的代议制民主形式。我们认为，在一个国家应该有两种民主形式：一种叫代议民主，一种叫协商民主。这两种民主形式都有相应的理论基础，代议民主的理论基础来源于少数服从多数原则，要求按照选区人口的比例分配代表名额。比如说在选举环节要实行多数制，选举国家主要官员需要全国人大的多数通过；一些重要立法的表决，比如说物权法，要全

国人民代表大会通过；一些重大监督事项的表决，也要全国人民代表大会通过。这种民主形式就叫做多数人意志的民主。在这种民主形式下，大多数人赞成，就是对的。应该说，在现代国家，这种民主形式是非常重要的。

但是从现实生活来看，这种民主形式有它的缺陷。我们知道，不同地区之间人口的分布是不平衡的，不同民族中的人口分布也不一样，在我国，一般不发达地区多属于人口小省，少数民族人口稀少的地方也常属于人口小省，这样在表决的时候，如果表决事项涉及不同地区利益的平衡，从合理角度来看，多数人表决机制下的代议民主可能会产生区域之间的不平衡，从而导致表决结果不利于代表人数少的地区和民族。

所以在现代民主国家的治理结构中，有两种不同的民主形式，就是代议民主和地区协商民主，代议民主不能代替地区协商民主。在整体推进民主化、坚持公众意志民主的同时，有必要加强地区协商民主。地区协商民主是各地区、各少数民族表达利益诉求、实现其权利和利益的一种特殊的、补充性的、重要的民主形式，也是保证国家统一、促进地区和谐、维护国家安全的重要机制。在建设和谐社会、统筹区域发展过程中，为了维护国家统一、和谐安全，应该建立完善地区协商民主的机制。地区协商民主的最主要功能就是实现地区之间利益分配的更加公正。

人民政协体制是体现协商民主的先进制度，但是在实际运作中，还存在一些现实而具体的问题。一是协商主体作用和地位的差异性。在目前体制下，中国共产党是政协的领导者、组织者，民主党派和无党派各界人士是政治协商的参与者和辅助者，在协商中未能形成平等互动的地位。二是政协缺乏实施其功能的必要条件。被定位为统一战线组织的人民政协既不属于国家机构体系内的国家机关，也不同于一般社会团体，既被赋予了崇高的政治地位，又未被赋予实际的公权力，故而其功能实现往往只能靠惯例和党的政策推动。三是由于过多地担负统一战线的功能，人民政协的协商功能被边缘化。四是政协运作体制滞后。政协人数太多，会期较短，委员非专职化，参政议政的机会、资源都相当有限。

遵循协商政治的一般规律，政协制度的改革应包括以下方面：

第一，改革政协的推举制度。改变政协委员界别推举、协商产生的机制，逐步引入竞争选举机制，赋予政协委员真正的民意代表性，增强政协委员的政治责任感和自觉性，提高政协委员的参政水平和决策能力。为保证稳定性，应规定政协换届只改选部分政协委员，至少应当保证政协不与人大同时换届，以保证任何

时候至少有一个“议院”连续存在并工作。同时，有关组织法和选举法还应规定，人民政协委员不得兼任人大代表，以保证相互之间的适当牵制；人民政协委员不得兼任行政官员，以保证其对于行政权力的独立性；人民政协委员享有言论免责权，以保证其无所顾忌地尽批评、建言、监督之责。

第二，调整政协的组织构成，为人民政协的政治协商提供更为广泛的社会基础。政协委员除了要有各政党、各界别代表外，还应容纳地区、民族的代表。在政协委员的选拔中，应以党派、界别和地区为中心分配名额，各省、自治区、直辖市、特别行政区各三名委员，民主党派和无党派各（也按界别考虑）十名，中国共产党五十一名。增设地区代表，有助于人民政协解决区域纷争，促进各地区的和谐、统一和稳定。

第三，政协地位和权力的法制化。人民政协的地位和职权必须以法律作保证。应在法律上明确政协是国家权力机关的组成部分，并明确政协的具体职权。例如，人民政协对行政机关制定的有关涉及地区，特别是中央与地方关系的法规、规章和进行的执法行为应有质询权，行政机关有责任在规定的时间内以适当形式予以答复；人民政协应具有一定的审议权，任何法律都须经人大或其常委会通过后，送交人民政协审议和通过，否则，该法律案应视为无效；政协委员有权通过视察、调查的方式对国家法律、政策的实施情况进行全面监督，有权对各级国家机关工作人员提出批评或弹劾，对违法、违纪情节严重者提请同级人大罢免。

第四，赋予人民政协一定的立法权限。人民代表大会在立法和监督等重大事项上遵循的公民意志多数表决决定制度，实际上隐含了忽视少数人、少数群体的危险。作为地区协商民主的实现形式，政协在涉及中央与不同地区间的重大事项（如重大的生产力布局、资源分配等）、跨地区事务（如地区间的资源、生态问题）等方面应具有更多的立法权限。

（三）立法的民主化是时代的潮流

立法的民主化是时代的潮流。只有增强立法的民主性，才能保证立法的科学、规范和高效，保证立法的质量。改革开放近三十年来，我国立法工作取得了巨大成就，但距离立法的民主化还有很大差距，主要表现在以下几个方面：一是立法决策和规划过程通常表现为自上而下，过多体现中央和上级意志，与主权在

民的立法精神相违背。二是民众参与立法不够。三是法规条例的起草、制定很难超越部门利益。目前一些法规和条例的制定都是由相应的政府主管部门直接承担的，在此过程中许多部门随意设置审批、特别许可和收费等规定，以立法形式将其利益合法化和刚性化。四是法律和法规制定得较为原则，这为随意解释法律和法规留下了余地，甚至有的法律和法规不可操作，并且一些法规审批、收费和罚款的范围弹性太大，一方面形成执法不严，法不责众；另一方面，通过各种关系可以从轻处理，或者法外处理，为执法腐败设置了条件。五是立法成本太高，缺乏成本收益分析方法。六是缺乏科学完善的立法监督制度。

解决这些问题，需要对立法原则和程序作进一步的调整和完善：

第一，适当扩大提出议案的主体范围。立法既可以由政府部门提议，也可以由一定数量的公民（非人大代表）或企业、社会团体提议，由立法机关召集。一定数量的公民或政治团体、社会组织有权向国务院或人大提出制定行政法规的申请，也可以向国务院各部门、地方人民政府提出制定行政规章的申请。立法一定要有相关各方人士参加，形成法律法规起草专门小组和联系人。

第二，法律和法规的制定要公开、透明、民主。法律和法规草稿应当公开广泛征求意见，重大的法律和法规，应当实行听证制。有条件的可以实行委托有资格的社会组织进行第三方代拟立法，形成初稿或征求意见稿经公开讨论后，提交法定机关审查批准。

第三，消除部门立法的弊端。政府各部门的法律实施细则、部门条例和其他部门文件，凡涉及行政审批、许可、收费、处罚、罚款、执法的内容，须经立法机关审查批准。凡是收税、收费、罚款、政府支出等等，都必须报立法机关审查批准。

第四，引进成本收益的经济分析方法，降低立法成本，提高立法效率。降低立法成本，要求立法机关以及立法人员以科学的态度对待立法，使立法更准确地、更真实地反映社会对法制的需要。提高立法效率，基本的途径包括：缩短立法周期，建立立法委托制度，对立法本身进行成本效益分析。

第五，强化立法的法律监督。为保障立法的民主化，必须强化对立法活动的事后监督。立法法已经初步建立起我国的立法监督体系，但这种监督体制缺乏可操作性以及有效的启动程序，对于立法活动的监督作用极其有限。我们建议：在立法机关内部设立专门的立法监督委员会，加强对立法机关的立法监督；同时，发挥人民法院的司法能动作用，使其享有司法审查权。

四、政府怎么改

政府改革，主要包括：一是行政管理体制的改革，职能转变和机构确定是中心环节；二是政府预算的公共性和公开性改革，形成一个为人民服务的公共预算以及向人民公开透明的阳光预算；三是理顺中央与地方的关系，既保证中央的权威和国家的统一，又要发挥地方的活力。

政府改革，主要包括：一是行政管理体制的改革，职能转变和机构确定是中心环节；二是政府预算的公共性和公开性改革，形成一个为人民服务的公共预算以及向人民公开透明的阳光预算；三是理顺中央与地方的关系，既保证中央的权威和国家的统一，又要发挥地方的活力，调动其发展经济和社会事业的积极性。

（一）行政管理体制改革应当关注的核心问题

20世纪90年代中期以来，为适应和促进社会主义市场经济的发展，同时也为了适应和推进民主政治建设的进程，行政管理体制改革越来越多地具有为市场经济和民主政治开辟道路的指向，逐渐向“有限政府”的方向发展。不足的地方在于，在市场经济条件下，公共利益部门化、垄断化倾向日益严重，并越来越与市场经济相结合，导致一系列问题。主要是：第一，政府部门的行政审批和许可等仍然很多，行政管制越来越细。第二，政府部门的裁量权太大，权力没有得到有效制衡，国家权力和利益被部门化，部门权力和利益被小集团化，国家赋予公务员的公共权力被个人化。第三，由于相互争抢和扩大自己行政执法的管辖范围，行政执法权力多头重复、交叉、相互矛盾，有法不依、越权执法问题越来越严重。第四，许多行政、执法、司法部门，由于得不到财政的全额供养，一定程度出现了商业化倾向，严重影响了党和国家的形象。第五，不少地方和部门各自为政，使国家统一、平等、规范、有序的经济秩序面临自成体系的隐患。

深化政府行政管理体制改革，建设公共服务型政府，应当关注以下问题：

第一，中央政府机构的改革。在理论上，中央政府机构的改革有三种可供选择的方案。一是大方案，政府部门逐步向“大部制、宽职能、少机构”的方向发展。根据这个思路，国务院所属机构可考虑继续整合，拓宽部委的职能和覆盖空

间。增设总理预算管理办公室。二是中方案，对国务院行政部门进行结构调整。撤销一些工作职能过于简单和规模较小的部，将一些监督管理机构予以合并，加强一些部，如商务部，新建一些重要的部，如能源部。三是小方案，政府现有的部门和机构基本不动，只进行人员增减调整，严格控制公务员总量。这三种方案各有利弊。

我们认为，如果实行“国务院大部制——省直管县——划小省级行政区域”三大改革联动，可以使政府层级、大部制和省直管县三个方面的改革一步到位；省直管县和大部制改革后的地级领导干部和公务员以及中央各有关部委的领导干部和公务员，可在一些新设的省级政府中得到消化，这样整个改革的阻力就大大减少。三大改革联动的方案，一揽子变动，一次改定，成本较低，改革的时间较短，并且能较快地压缩政府层级，有利于加强中央政府的集权，因此，不失为可以考虑的方案之一。党的十七大报告提出要探索实行职能有机统一的大部门体制，减少行政层次。为行政管理体制改革指明了方向。

第二，行政、执法与政府部门利益相分离。一是建立人民——人大——政府之间的收费罚款制约机制。收费和收税，是政府向公民和法人收取利益的一种行为，需要由人民同意，收费和收税的项目、标准、方式等，需经人民选举出来的人大代表通过，才能形成法案进行征收。政府各部门、授权的行政性事业单位，不具有收费和税收的立法权，其一切关于收费条款的设立权，应当上收到人大。二是除政府税务机关以及少数具有行政执法权的部门可以收税或罚款外，大量行政管理服务部门全额由税收形成的经费供养起来，不允许他们收费和罚款。三是将行政和事业单位的行政公务活动与市场服务活动分开。凡是政府执法部门自己执法、检查发生的费用，是行政公务成本，应当由执法者承担，而不应当由被执法者支付。市场服务性的费用由提出要求的客户承担。四是规范、监督和协调政府各部门的执法行为，集中执法，减少对个体经营户、各类企业、经营性事业单位的重复、交叉、多头的执法干扰。五是调整中央与地方的财税关系，合理降低财政收入中中央财政的比重，界定中央与地方各级政府的事务责任，责权对应，钱随事转。

第三，机构改革与财政体制改革同步。在机构改革的同时，要着手制定并实施国家政权和事业人民供养法，以法律的形式严格控制财政供养机构和“吃皇粮者”的数量。科学界定财政供养人员的范围，明确哪些属于人民应当供养的，哪些不属于人民应当供养的。例如，党的机关、人大机关、政府、两院、部队、警

察、义务教育、基础科学、公共卫生等机构，这些应当由人民来供养。而那些可以社会化和市场化经营的党政机关后勤等机构，可以实行服务外包或购买服务，不应当由公共财政直接供养。

第四，近期内严格控制行政事业机构和人员，压缩总体规模。我国人均财政收入不到三千元人民币，相对于基数庞大的行政事业队伍，财政供养能力有限。如果扣除一些行政、执法和司法系统收费罚款自给的因素，需要消耗近一万亿的财力。如果再增加机构和公务员，将会更加加重人民的负担。另外，在公车、公招（公费招待）和公差改革没有实质性进展的情况下，将会导致更多的“三公”支出，社会和公民将不堪重负。控制行政事业机构和人员的膨胀，应按照“小政府、大社会”的原则，发挥社会组织的作用，将许多事务交由自治组织管理。

第五，减少政府层级，形成三级政府。国外许多国家的政权分级实行的是三级政权体制。我国目前的政权分层已经扩张到中央、省、地级市、县、乡五级政权体制。这种体制，无论从国家治理的信息传递和保真角度，还是从治国的成本和效率方面来看，都弊多利少。就长远来看，政权分层改革的最终目标应当是中央、省、县或者市三级体制。目前改革的重点是推进省直管县的改革，并推进撤乡并镇、乡财县管、分流消化人员的改革。中长期的改革，应当是撤销乡镇级政府，采取分省、撤地的战略，取消副省、地级和副地级政权层次。对民族自治州，实行特殊的保留政策。但是，要相应缩小州级政权的规模和权限。

第六，划小省级区域和增加直辖市。在民主政治往前推进的过程中，省区行政区域太大，其经济总量、人口规模等因素过强，会对中央政权形成一定的制衡。并且，省级政府下再设地、县、乡，政令通达也受到层级的影响。因此，有必要通过行政区域改革来划小省级行政区域的范围。改革的内容可考虑：将大连、青岛、南京、武汉、广州、西安、昆明等城市改为中央直辖市；将一些人口和地域大省分开、重组，增加十五到二十个省级单位，缩小省级政府的管理规模和幅度；合理界定中央与地方的事务关系，合理下放和配置权力，减少和避免地方主义，发挥中央和地方政府两方面的积极性。

（二）财政预算体制改革的原则和重点

我国目前的财政预算体制，虽然改革开放以来进行了多次改革，但基本上沿袭了前苏联传统的计划经济体制下财政预算的框架，没有进行彻底的改变，是一

个偏重生产建设、行政管理的财政预算体制。这种体制的问题主要是：第一，生产建设和吃饭养人特征较为明显，还不是一个完全的公共服务型财政。第二，预算不完整。政府、司法和国家权力部门的大量资金游离于预算之外。第三，财政收入占 GDP 比重偏高，相对于人均 GDP1600 美元的发展阶段，地方和企业税费负担较重。第四，中央与地方的财政税收关系没有理顺，相当多的基层政府财政陷于困境。第五，财政显性、隐性债务较高。第六，财政收支不透明，不公开。第七，税制不合理。第八，没有形成科学和有效的财政收入和支出的制衡机制。

财政预算体制的改革，须遵循以下主要原则：一是从带有明显计划经济特征的财政预算体制，转向社会主义市场经济的财政预算体制。二是从生产建设和行政事业吃饭养人型财政，转向执政为民的公共服务型财政。三是建立统一和完整的国家预算体系。四是有利于宏观调控。五是建立一个分配和支出公平、公正和公开透明的财政。六是合理划分和确定中央与各级地方政府的事务和财权。七是形成一个激励创业、鼓励投资、扩大就业、促进和谐的财政税收体制。八是改革要分阶段、分步骤进行，保持社会稳定。

财政预算体制改革的重点，主要包括：

第一，形成统一和完整的国家预算体系。财政预算的完整性，不仅是财政资源分配和使用经济方面的需要，也是形成一个统一的有权威的强有力国家的政治问题。围绕形成统一的国家预算，当前，要进一步清理收费项目，完善部门预算；社保基金应实行费改税，并编制社会保障预算；建立和完善国有资产（或者资本金）预算制度；对重大建设项目资金来源和预算体制进行改革；实行国库集中支付。

第二，支出结构向公共服务型财政转型。适应从计划经济向市场经济转轨的要求，财政也要从生产建设型财政转向公共服务和公共管理型财政。具体要求包括：按照公共服务型财政和不同的预算确定预算科目；经常性预算；取消建设项目支出和压缩行政公务支出；保证公共服务项目支出快速和稳定增长。

第三，预算编制、执行和监督程序及其公开性。目前财政税收制衡体制方面存在缺陷，需要建立一个相互制衡、公开透明、公正公平的财政预算体制。首先，中央财政一级的预算编制和预算执行要分开。预算编制和执行分开，便于进行编制和执行的专业分工，增强编制和执行之间的制衡，提高预算的透明度。其次，改革预算编制和审批时间，使预算批准时间与财政年度统一起来。再次，建立和完善人大和政协对预算的审查和批准体制。

第四，理顺中央与地方的财政税收关系。首先，与行政管理体制改革配套，构造和最终形成中央、省、市县三级财政体制。其次，划分中央与地方的事务和支出范围。再次，调整中央与地方的税种和收入范围。最后，逐步化解地方债务。

第五，完善中央对地方的转移支付。中央对地方的转移支付，一是要解决地区间发展不平衡的问题，二是要保持中央政府的权威性和保持国家的统一，三是建立民众对国家的信任和依赖，四是要讲效率和公开透明。

（三）调整和理顺中央与地方的关系

改革开放以来，经过多次改革与调整，我国的中央与地方关系不断得以完善，但是目前仍然存在着事务混乱、职责不清、上下错位、机构复制等问题。调整和理顺中央与地方的关系，应当做到：

第一，划分清楚中央与地方各自的事务。中央政权的事务集中在以下方面：一是维护国家主权和领土完整，包括国家安全。二是制定和运用宪法和法律，严格依照法定权限和程序行使权力。三是保持宏观经济健康发展和稳定运行。四是限制垄断，保护竞争。五是制定和完善保证市场充分竞争、有序运行的统一规范。六是推动区域协调发展和开发。七是构建和完善社会保障网。八是保护国家经济安全。

地方政府的事务范围大体包括以下方面：一是保证就业，降低失业率。二是建立和形成基层的社会保障体系。三是城市建设和管理。四是生态环境保护。五是社会治安功能。

具体而言，省级政府的事务应当包括：一是贯彻执行中央制定的政策法规，并按照国家统一的法律和政策，制定地区性政策与法规，促进本地区社会经济发展，保证就业。二是负责本地区教育、科学、文化、环境保护、体育等事业的发展，维护区域性的地方社会治安，承担地区性救灾工作。三是负责具有全省意义的基础设施与公益性项目的建设。四是促进和规划本省内市场体系的建设，维护市场秩序，防止和纠正不正当竞争。五是协调处理本省内的行政事务，完成中央委托事务。

市（县）级政府的事务包括：一是贯彻执行中央、省制定的政策法规，促进本地区社会经济发展。二是负责城市地区（市级政府）或农村地区（县级政府）

教育、科学、文化、环境保护、体育等事业的发展，维护本地区社会治安，具体组织本地区的救灾工作。三是负责本地区基础设施与公益性项目的建设。四是协调处理本地区的行政事务，完成中央、省委托的其他事务。

在公共服务和社会管理上，中央政府和地方政府具体职能时有交叉。主要表现在以下方面：一是制定和实施法律和法规。二是界定和保护产权。三是提供教育、交通、卫生等公共物品。四是调节收入与财富的分配。五是弥补市场的不完全性和信息的不对称性。六是维护市场秩序。

第二，根据各自的事务和职能设置机构。具体来说，应当对目前的机构设置进行如下调整：将检察院和法院，直属中央管理；国防、外交、安全、武装警察、经济稳定（包括货币、金融监管）、海关及关税、社保、全国性交通，必须实行中央直接管理，中央经费，中央任命，中央机构，中央派出，中央领导业务；中央所属企业的国有资产由中央管理；监狱、警察、教育、卫生、环保、工商、质监、食品医药监督、土地等，属地方管理，地方机构；交通按照网络等级分层次管理，但是，各地设卡收费从长远看一定要取消。

必须探索解决中央条线管理与地方以块管理的矛盾。基本的思路是：首先要按照中央、地方不同的功能定位，合理确定条块的职能要求，条以监督为主，块以执行为主。其次要按照权责利相统一的原则，重新划分条与块的不同利益归属，特别是对归属中央直接管理，履行中央宏观调控、经济调节的管理部门的人财物，必须割断与地方财政的关系，由中央财政按部门预算直接负担。再次要按照科学化、法定化和高效化的要求，合理设置专业条线部门，规范专业部门下延设置。

我们经过研究认为，市场监管作为宏观调控的内容，是不准确的。市场监管，大量的微观活动，需要由地方政府为主进行管理。思路应当是中央有关部门向人大提出法律、法规，协助社团制定标准，制定规则；地方政府来执行规则，另外重要的是还要由地方人大、法律、新闻、公民诉讼、社会组织等机制，综合来解决假冒伪劣、食品安全、生产安全、生态环境、土地等问题。

目前所谓的工商、质监、食品医药监督、土地等的垂直管理并不是中央派出机构垂直管理，而是实行省以下垂直管理。这样经费对这些部门实行省财政“收支两条线、超收奖励、罚款分成”的政策，由于这些部门大多是收远远大于支的部门，中央的垂直管理给省一级财政敛财创造了条件，而市县的个体工商户和中小企业，包括一些大企业，负担的费用和罚款却越来越重，导致市县的创业、投

资、经营和就业环境日趋恶化。而省一级，上并不对假冒伪劣、市场分割、知识产权、产品质量像中央一样关切，下并不直接面对所管理的事务。但是，本来应当由县市地方管理的事务，则上收省里，使县市一级推脱这些方面的责任。而省里则权力较大，却不具体管理事务。需要说明的是，从中央与地方的关系看，影响中央权威的，并不是市县级政权，而是省一级政权。较危险的是，一方面，如果对一些本来应当由县市管理的事务，实行所谓的条条管理，省以下垂直，让省里管理；另一方面，中央应该管理的武装、外交、安全、社保等等，则在机构、人事、经费上下放省级政府管理，实际上由省级政府代管，省级政府的权力将越来越大，这将形成权力过大的地方势力，这对于加强中央的权威十分不利。

第三，界定各级政府的事务与支出。各级政府支出事务的界定，应当按照如下思路进行。首先，体现国家整体利益的公共支出项目、全国性公共产品和必须在全国范围内统筹安排的事务，应由中央政府负责，经费由中央财政提供。其次，由本地居民享用的地方公共产品应由地方政府负责提供。再次，对具有跨地区外部性的公共项目和工程，中央政府应在一定程度上参与。最后，调节地区间和居民间的收入分配，在很大程度上是中央政府的职责，如社会保障、社会福利项目等，应在全国范围内实行统一的标准。各级政府的支出结构大体是：中央政府财政的主要支出为国防、外交、社会保障、中央政权和政府的行政管理、全国性重大建设项目的付息、地区转移支付、国立教育、对居民社会保障的转移支付等。省级政府的支出项目包括社会保障支出及各种补贴支出、科教文卫支出、治安设备及警力支出、投资支出、本级政府行政管理支出等。县市级政府的支出项目应当为本级政府行政管理支出、基础设施和基础产业投资支出、科教文卫支出、低收入人群保障支出、消防和警力支出、生态环境保护支出等。

对于中央和地方政府的支出机构，应当按照各自的侧重点加以优化。完善中央政府的支出结构应从以下方面入手：第一，降低经济建设支出比例，最多不能超过百分之十。第二，降低行政管理支出比例，尽可能不超过百分之五。第三，大幅度降低中央政府在文化教育方面的支出比例，争取控制在百分之十的限度内。第四，大幅度提高社会保障的开支比例，使之达到大约百分之五十的水平。第五，适当提高国防保卫安全开支方面的比例，使之达到百分之十五左右的水平。第六，中央政府还应当适当地增加对自然环境的保护支出，争取在尽可能短的时间内从根本上改变我国目前这种生态环境严重恶化的局面。地方政府的支出结构调整包括：一是大力压缩非生产性开支，特别是行政管理费支出。二是合理

确定补贴范围，压缩财政补贴支出。三是规范财政对事业费的供应范围。四是形成支持和补助农业建设的财政支出结构。五是合理确定地方财政投资领域。地方财政要退出一般经营（营利性）的生产投资，只进行必要的公益性、基础设施和重点建设投资。

第四，固定各级政府的税收。中央政府收入以个人所得税、社会保障税为主，还包括关税、证券交易税、燃油税、公司所得税、海洋石油资源税等涉及国家主权、公平市场环境、影响全局利益、关系国民经济稳定、维护统一秩序、调节收入分配以及流动性较强和分布不均的税种。其收入总量应控制在全国收入比重的百分之55%左右。省政府收入以营业税为主，还包括资源税（一部分）、公司所得税、个人所得税中的地方分享比例等税种。其收入总量应控制在全国收入比重的百分之15%左右。县市政府以房地产税为主，还包括资源税（一部分）、契税、土地增值税、遗产税、排污税、车船牌照税等流动性较低、信息要求较细、适宜由基层掌握的税种以及其他国税、省税以外的较小税种。其收入总量应控制在全国收入比重的百分之30%左右。

第五，转移支付要科学和透明。规范我国目前的转移支付体系应从如下几个方面考虑。一是整合我国现行的混合型转移支付制度，将现行的混合型转移支付，整合成一般性转移支付和有条件的转移支付两种形式。二是以标准收支和公式作为转移支付分配的基础。三是建立地方一般性转移支付制度。四是加快政府间转移支付制度的法制化建设。

五、我国司法体制改革的方向

十七大提出了司法体制改革的基本任务和主要内容，指出“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关独立公正地行使审判权、检察权。”这实际上指明了我国司法改革的努力方向和未来目标。

十七大提出了司法体制改革的基本任务和主要内容，指出“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关独立公正地行使审判权、检察权。”这实际上指明了我国司法改革的努力方向和未来目标。目前，我国司法体制改革已经发展成为

继经济体制改革之后，中国社会制度变迁的又一个社会热点。

我国现行司法体制存在的主要问题，可以概括为司法的“四化”现象，即司法的等级化、司法的行政化、司法的商业化和司法的地方化。第一，司法的等级化。司法的等级化，反映的是司法机关在司法活动过程中，按照上下等级结构和模式运作的一种司法异化现象。司法的等级化主要表现为司法机构成员之间关系的等级化，即法官和检察官的等级化。司法等级化，不仅违反了司法活动的内在规律，而且在一定程度上限制了我国司法体制改革和创新的空间。第二，司法的行政化。这里所说的司法行政化，主要是指法院和检察院体制的行政化，即法院和检察院按照行政体制的结构和运作模式来建构和运行。其主要表现是：司法机关的设置与行政机关相对应，司法机关和司法人员确定行政级别以及司法机关按行政决策模式裁判案件。司法行政化在一定程度上加重了司法机关对行政机关的依赖性和附属性，不利于司法机关依法独立、公正地裁判案件，违反了司法规律的内在要求。第三，司法的商业化。在计划经济向社会主义市场经济转轨的背景下，司法活动呈现出浓厚的商业化色彩。其主要表现是：司法机关利用职权兴办经济实体，司法机关在征收诉讼费过程中的商业化以及司法机关利用职权随意收费。司法与金钱相联系，使司法失去了公正和正义性。第四，司法的地方化。我国司法实践中存在着严重的司法地方化倾向。其突出表现是司法机关工作人员管理的地方化和司法财政管理的地方化。司法地方化的严重后果在于：一是全国法律适用的不统一，二是妨碍社会主义市场经济的健全和完善，三是加重了司法不公，使得司法腐败这一社会毒瘤长期得不到根除。

我国司法体制改革的方向是实现司法体制的现代化。其基本要求是：建构符合司法内在规律的法官和检察官管理制度，实现法官和检察官制度的现代化；改革诉讼体制，由职权主义诉讼体制向当事人主义诉讼体制转换，形成诉讼体制的根本转型；改革和完善司法执行体制，建立相对独立的司法执行机制；实现法院、检察院人事和经费垂直管理；积极稳妥地推进我国司法体制改革。

（一）建构现代法官和检察官管理体制

法官和检察官是司法体制的实践者和操作者，法官和检察官制度是司法体制的重要组成部分。当前，我国的法官和检察官制度正面临着划时代的变革与发展机遇。建立现代化的中国法官和检察官制度，必须克服法官和检察官大众化的思想倾向，以法

官和检察官职业化为目标，形成严格的法官和检察官准入制度和选任制度。

参照国外在法官准入和选任方面的成功经验，改革我国现行的法官和检察官准入制度和选任制度的基本思路是：一是明确规定担任法官和检察官必须首先具备高等院校法律专业本科毕业的条件。这样规定的理由是，只有经过正规法律院校培养的学生，才能具备宽厚的人文素养和扎实系统的法学理论功底。二是完善全国统一的司法考试制度，只有通过司法统一考试的才能被任命为法官和检察官。三是建立一元化的严格司法训练制度。四是建立充分体现法官和检察官国家荣誉和尊严的法官和检察官任免体制。五是建立合理的法官和检察官业务晋升机制。

（二）诉讼体制由职权主义向当事人主义转换

职权主义诉讼体制的基本特征是，法院和检察院或者法官和检察官在诉讼活动中拥有主导权，对诉讼程序的启动、进行和终止以及对诉讼对象的确定和诉讼资料的调查收集具有决定权，当事人在诉讼中处于被支配地位。职权主义诉讼体制实际上是计划经济体制下，国家对社会生活进行全面干预、控制在司法领域的体现和反映。这种诉讼体制是与高度集中的计划经济相适应的。在市场经济条件下，诉讼体制应转换为当事人主义诉讼体制。这一体制的基本特点是，诉讼程序的启动、进行、终止以及案件审理对象和审理范围均由当事人决定。简言之，就是将诉讼的主导权和支配权交给当事人行使。我们认为，诉讼体制只有实现由职权主义向当事人主义的根本转型，才能适应市场经济发展的基本要求，保障我国社会经济的健康有序发展。

（三）建立相对独立的司法执行体制

我国现行司法执行体制借鉴了大陆法系国家的立法体例，将司法执行权交由法院行使，是一种“审执合一”的执行体制。近年来，随着司法改革的不断深入，我国司法执行体制也在实务中进行了一些调整和变革。成立执行局，使司法执行机构在法院体制中相对独立和统一，是我国司法执行改革的重要举措，也是我国目前司法执行体制改革的中心内容。这一改革思路是基于司法执行权是一种区别于司法裁决权而具有行政权性质的权力的认识。实践中，许多法院设立了各自的独立执行机构——执行局，在执行机构的管理体制上实行单列的管理模式。

这样，司法执行机构实际上在司法机关内部已经相对独立出来。这既是合乎逻辑的，也代表了我国司法执行体制改革的方向。

（四）法院、检察院人事和经费垂直管理

需要进行探讨的是，法院和检察院的公正和正义性，关键的环节之一是避免其地方化，或者说弱化地方党政领导和其他有关部门干扰司法正常办案。有可供选择的两种方式：一是法院和检察院的院长等，由同级人大选举产生，并且由人大监督、罢免等，弱化当地党委和组织部门选择、调动、监督、罢免的权力，当地政府依法供给两院以充足的经费，使其在人事和经费上有司法独立的基础；另一种思路是，法院和检察院的人事和经费垂直管理，这样可以基本上避免地方主义。但是，各有利弊，就前一种方案而言，虽然近几年一些地方的人大对两院的监督有所加强，比如有的地方法院或者检察院的工作报告未能通过。然而，可能由于人大实际在政治生活中的地位，大部分地方的人大并不能很好地起选举两院院长、监督两院工作，留住或者罢免两院领导的作用，地方主义从制度设计上无法克服；后一种方案，其很可能产生的弊端是，最高人民法院和最高检察院可能象目前的政府各部门一样，收权和集中，于是“跑部进京”、权力寻租、效率低下等问题又会滋生。但是，我们认为，从目前和今后一段时间看，为了国家的集中和统一，摆脱地方主义造成司法的不公正和不正义，目前法院和检察院体制改革次优的选择是，将其经费和人事垂直化管理，而给各级地方人大，特别是给全国人大以足够的监督权力，避免两院垂直管理后可能产生的寻租和低效率问题。

垂直管理包括两个方面。首先，法院和检察院实行人事垂直管理。这将有利于消除司法腐败，维护公平与正义，消除地方保护主义和部门保护主义，维护法制的权威与统一，发挥法院和检察院的正常功能。为此，法院和检察院的领导干部、机构设置和编制应由中央统管。具体来说，最高法院党委成员由中央选任管理；高级法院党委成员由最高法院党委主管；中级法院和基层法院党委（组）成员由高级法院党委主管。其次，改革目前法院和检察院经费由地方财政解决的思路，特别是要改革对法院和检察院实行的“收支两条线、超收奖励、罚款分成”的经费来源和供给体制，建立独立的司法预算制度，实行国家单列财政拨款。这将有利于实现司法公正，防止司法腐败的产生。

就法院和检察院人事、经费和业务垂直管理的体制看，更加需要加强地方人大对

垂直管理法院和检察院系统的横向监督，包括案件质询、日常监督和年度报告审议审查制度，对效率低下、渎职、腐败严重的地方法院和检察院的领导，地方人大可以向上级主管提起处分、调离、罢免等要求，以避免垂直管理带来的低效率和寻租腐败。从长远看，2020年以后，随着地方党政领导法制观念的增强，人际人情文化向法治守法文化转变，地方人大的权威强化，各地财政充裕，法院和检察院的经费从地方财政中能得到保障，人民群众法制素质提高，法院和检察院的体制，应当重新回归地方，形成地方行政、立法和司法的制衡格局，保证地方治理结构的完整性，并减少横向监督和纵向管理带来的体制摩擦成本，提高司法体制的效率。

（五）积极稳妥地推进我国司法体制改革

司法体制改革，是一项系统的体制改革，需要协调和配套推进。首先，要进一步加强和改进党对司法的领导，以保证司法体制改革的正确政治方向。其次，要制定中国司法改革法，使司法体制改革在合法的框架下展开。再次，成立国家司法改革委员会，统筹整个国家司法制度的改革。最后，调查我国的司法现状，提出司法改革意见。

六、发挥民间组织和宗教的积极作用

从政治角度看，中央发展民间组织的导向已经十分明确。当前，发展民间组织，面临着难得的机遇和条件。总体上看，宗教在社会建设中的消极作用在减少，积极作用在上升。

现代国家，其社会的治理结构为：国家政权——社会民间组织——自然人/法人。在绝大部分国家，宗教信仰既是相当一部分公民的精神需要，也成为约束其行为的一种机制。

（一）培育和发展民间组织

民间组织是指非官办、非营利、带有志愿性、致力于经济社会服务事业的民间组织。在发达市场经济国家，民间组织与现代政府、市场经济体制一起，

形成现代国家治理的基本架构。它以独特的性质和特有的优势，比较有效地解决私人领域乃至公共领域中的经济社会问题。民间组织的功能在于：一是建立政府与社会之间的对话、协商和沟通机制，形成党、国家与社会之间的桥梁；二是推动社会自律和自治；三是节省社会运行的行政成本。调整和完善我国的政治体制，增强其包容性、协调性和创新性，充分发展民间组织，加快推进公民社会的发育成长，加速形成政府、市场经济部门和民间组织合作互动的发展格局。

党的十六大报告明确提出，要积极发展各种商会、协会组织，培育和壮大社会中介组织。党的十七大报告也强调要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。可见，从政治角度看，中央发展民间组织的导向已经十分明确。当前，发展民间组织，面临着难得的机遇和条件。第一，市场取向的体制改革，为民间组织发展提供了动力支持。第二，产权制度的人格化确立，奠定了民间组织发展的现实基础。第三，行政体制改革和政府职能的转变，为民间组织发展提供了广阔的空间。第四，基层民主政治建设步伐的加快，催化了民间组织的发展动因。第五，国际经济一体化进程的不断加快，从更广领域拓展了民间组织的发展触角。

我国发展民间组织的目标是：在“党的领导、政府协调、多方参与、社会管理”的总格局下，以发展民主政治为前提，以构建政府、社会、公民三维有机互动为重点，着力保障公民结社自由，促进公民参与公共事务，促进经济和社会发展，维护社会稳定。发展民间组织应遵循四项原则，即放宽准入、壮大培育、科学管理、依法监管。放宽准入，就是降低民间组织成立的标准，允许和提倡成立各种不同类型的民间组织，推动民间组织的多元性和多样化。壮大培育，就是扩大民间组织的发展空间，制定优惠政策，引导民间组织健康有序发展。科学管理，是指用科学的方法管理民间组织，引导其依法进行自我管理、自我约束。依法监管，主要是指通过行政、法律和经济等综合管理手段，提高民间组织的管理水平。

发展民间组织，除了要在思想认识上给民间组织以客观、公正的正确定位外，还需要在体制政策、发展环境、结构治理等问题上予以突破。具体讲，要做到以下方面：

第一，突出发展重点。根据市场经济发展客观要求和推进政府行政体制改革的现实需要，民间组织发展的重点有四：一是各类工商技术协会；二是社区自治组织和民间自治组织；三是民间慈善组织和一些公益性组织；四是中介服务组织，如会计、律师、资产评估、工程监理、资信评估等事务所。

第二，创新发展环境。主要包括：一是加快转变政府职能，使政府权力从某些领域中退出。二是放宽准入、加强监管。三是增强民间组织的民间性和自治性，减弱行政性。四是引导民间组织加强自身建设和管理，提高民间组织的素质。五是做好民间组织发展的综合配套工作。六是要搞好民间组织的法制建设。

第三，引导和支持民间组织参与公共管理。政府通过完善政策等形式，将部分公共管理权力分离并赋予民间组织特别是一些行业组织，是公共管理的一个趋势。各地在这方面已经进行了一些有益的探索。现在的问题是，要进一步完善政策制度，采取适当形式，实现政府职能的分权和位移，使民间组织参与公共管理在具体程序上得到落实。

第四，建立健全管理协调机构，促进民间组织完善法人治理结构。目前我国行政机关特别是业务主管部门一般都是对民间组织进行具体而直接的干预。这种管理方式严重影响了民间组织应有的民间独立性和管理自治性。下一步，有必要调整行政主管部门的管理范围与方式，将其职权职责限定于为民间组织制定规范及监督规范的执行和实施。建立民间组织的支持性机构（如各种基金会、社团联合会、社团促进会）和监督性机构。另外，要强化民间组织的内部治理体系建设，重点要推进完善的法人治理结构，打破官办色彩和官员理会，形成自我办会、自主经营、自我约束的内在机制。

第五，完善立法，确保民间组织的法定地位。首先，要制定民间组织的基本法。其次，要制定和完善有关具体民间组织的单体法律，如商会和行业协会法。再次，修改和完善与社团立法和行业组织立法相关的其他相关法律制度。

（二）发挥宗教的积极作用

我国是一个多宗教的国家，宗教在我国现实生活中发挥着重要作用。首先，宗教利用各自的教义和教规，可以对信教人员进行心理劝诫、思想诱导和释疑解惑。其次，宗教支持和推动社会公益事业建设。最后，宗教积极推动文化交流。总体上看，宗教在社会建设中的消极作用在减少，积极作用在上升。

十七大报告提出要“全面贯彻党的宗教工作基本方针，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用”。发挥宗教的积极作用，推进宗教改革，需要研究和把握好几个关键问题。一是个人的政治信仰和宗教信仰并不冲突，不能将政治信仰宗教化，也不能将宗教信仰政治化。在社会主义初级阶段，

尤其是在社会转型的过程中,当社会基础、思想基础尚不能适应共产主义思想境界的要求时,政治信仰和宗教信仰并不矛盾,两者从不同的侧面,在调解社会价值取向方面发挥着不同的作用。合理把握政治信仰和宗教信仰的关系,既要坚定中国特色社会主义共同理想的政治信仰,又要承认社会普遍认同的世俗化的宗教信仰,依法尊重和保护公民宗教信仰的自由。二是政教分离,宗教不能干预政治。社会治理结构调整,既是国家、政府和社会关系结构的调整,又是社会内部各分层结构关系的整合。从现代国家管理的角度讲,必须既坚持政教分离的原则,宗教不得干预国家权力,又充分发挥宗教的基本功能,使之最大限度地增加社会和谐因素。三是完善宗教立法,对宗教实行依法保护和管理。要制定宗教法,按照“政治上团结合作,信仰上互相尊重”的要求,明确政府与宗教的关系,将国家对宗教的管理写进法律,维护宗教组织的合法权益。

七、推进政治体制改革需要通盘考虑的几个问题

任何体制,特别是政治体制的改革,都面临着或多或少的不确定性和程度不同的风险。不改革,没有改革的风险,但是有不改革可能积累的风险和危机。

推进政治体制改革,需要通盘考虑以下几方面的问题。

(一) 改革的紧迫性与渐进性的关系

从时间角度看待渐进性概念,可以把渐进性理解为一种过程的延长,看成事物发展的自发演变趋势,甚至可以看成是需要等待时间。而政治体制改革的渐进性,则把渐进性过程理解为总体分解式的改革、结构关系的调整 and 分阶段实施的改革,本质上是逐步到位的改革,而不是一步到位的一揽子改革,其中包含着争取时间、缩短时间和赶超时间的要求。

中国政治体制改革进程有着经济体制改革要求的时间要求,有着很强的时间压力,所以必须抓紧时间、缩短时间和赶超时间。这是一个大前提。在这一前提下,政治体制改革有多种方案可以选择。最主要的有两种方案:一个是一揽子改革计划方案,另一个是渐进性的、分步实施、整体分解式的改革方案。这也是前苏联、东欧国家的改革和中国改革在推进步骤方面的主要区别。一揽子的改革方

案，在改革操作上无疑是最节省时间的。但这种改革方案实施的难度过大，成本过高，且对改革操作的要求也高，一旦把握不好，改革中容易出现社会动荡和挫折。道理说来也简单，改革总是有成本的，改革过程的时间跨度越小，时间越短，单位时间内分担的改革成本也就越高，对社会成员的利益触动也就越大，改革失败的可能性也就越大。^[14]

就我国政治体制改革的历史进程而言，它表现为紧迫性与渐进性的双重特征。

一方面，人民当家作主是社会主义的政治本质，但我国尚处于社会主义初级阶段，不仅封建传统影响源远流长，而且建国后在很多方面也与社会主义民主政治的要求不相适应。改革开放以来，我国政治体制改革取得了重大突破，但在很大领域，仍然与社会主义民主政治的要求有较大距离，也严重滞后于日益深入的经济体制改革和社会主义市场经济发展的进程。这些都显示出政治体制改革的紧迫性。

另一方面，也应看到，在社会主义初级阶段，推进政治体制改革和民主政治建设所必需的社会经济文化发展水平总体上尚比较落后，而且发展不平衡，公民的参政议政能力和社会自治能力还普遍不高，特别是传统的权力过分集中的政治体制仍具有强大的运行惯性，这一切都决定了政治体制改革和民主政治建设必然要经历一个长期努力、逐步积累的渐进过程。另外，对于转型期的我国来说，社会政治的稳定是政治体制改革的外部条件，这也意味着政治体制改革应有领导、有计划、有步骤地进行。

由于政治体制改革的紧迫性和渐进性的双重特征，所以在政治体制改革过程中，我们既要坚定不移地改革政治体制，又要从社会主义初级阶段的历史条件和社会实际出发，循序渐进，逐步地加以发展和完善。既不能因为政治体制改革的紧迫性就好高骛远，盲目超越发展阶段和现实条件，也不能因为政治体制改革受社会历史条件的限制，就坐等条件的成熟而缺乏应有的主动性和开拓性。总之，中国政治体制改革应该是一个既积极主动又稳步推进的过程。^[15]

（二）中国政治体制改革的成本和风险

中国政治体制改革方案的制定和实施，是有风险的。因为政治体制改革的实施涉及各方利益结构的调整，具体利益的变动会给方案实施带来诸多的不确定性。因此，需要研究政治体制改革中的风险和不确定性，使改革方案本身就考虑

到政治改革和发展的这种风险，并有效地规避风险。

政治体制改革的不确定性是指无法预测未来事件发生的状况。如投掷钱币，每次投掷是出现正面还是反面是不确定的。政治体制改革结果有时会有悖预期的目标，因为政治体制改革受各方利益、观念、行为方式等因素的影响，而这些因素本身充满不确定性。另外，政治体制改革进程还受许多突发事件的影响，如前苏联流产的对戈尔巴乔夫的军事政变，导致独立国家联盟的形成和前苏联的解体。如1997年亚洲金融危机也导致一些东南亚国家发生政治危机。这些经济的、自然的、社会的、政治的、外交方面的突发事件，使原来确定的政治体制改革设想充满不确定性。事件的不确定性，可以带来额外的收益或者意外的损失。

政治体制改革要估计面临的不确定性和风险程度。任何体制，特别是政治体制的改革，都面临着或多或少的不确定性和程度不同的风险。不改革，没有改革的风险，但是有不改革可能积累的风险和危机。有的改革所花成本小，可控制，风险小，收益较大；有的改革成本大，费力不小，但是前瞻的可控制性不明朗，风险高，收益并不高；有的改革可能成本大，费力大，但是效果明显，收益也高。因此，每项改革，对其成本、收益、各种不确定性、风险都应当进行较为深入系统的评估，以便进行方案比较、统筹把握，保证坚决推进改革、降低成本、收益最大和避免风险。

推进政治体制改革无疑存在很大的艰巨性和风险。一般地说，高度发展的政治民主最终有利于社会稳定。但是，政治体制作为上层建筑，它总是涉及一些敏感的问题。如果在推进政治体制改革的过程中操作不慎，就有可能影响社会稳定。这是因为：第一，新旧政治体制转换时期的矛盾容易引发不稳定因素。政治体制改革是政治权力运行机制上的推陈出新，在政治体制改革进程中，新旧体制的因素同时存在，相互间存在矛盾，处理不好，容易诱发不稳定因素。第二，政治参与过当容易引发不稳定因素。政治民主化的一个重要标志就是政治参与的扩大，而政治参与不适当也会引发不稳定因素。社会主义现代化是一场极其广泛的社会动员过程，它把亿万人民群众引导到这场深刻的社会变革中来。在这场变革中，社会成员有着自己不同的利益要求，在中国社会主义民主政治制度还没有高度发展，政治组织系统和政治沟通渠道还不可能十分完善的情况下，不良的政治要求就容易引发政治动乱，影响社会的稳定。民主的发展过程容易引发某些不稳定因素，这就使我们陷入两难境地。^[16]这种不稳定性带来的损失甚至破坏，就是政治体制改革面临的风险和成本。

一种政治体制本身就需要成本。改革的目的是建立一个机构和运作成本最小化的政治体制；改革也需要支付成本，改革的过程则需要选择支付成本最小，又能达到改革目的的转型安排。集中要支付成本，民主也要支付成本。因为事事要协商，事事要投票，或者意见总是统一不起来等等，集中过程就需要大量的成本支出。极端的民主化体制，成本也是高昂的。因为计划机关和各级领导需要集中信息，制定、执行和下达指令，需要建立一个庞大的统计、计划、决策、执行和包揽所有事务的政治组织体系，加上决策可能常常失误，极端的集中体制，其成本也是高昂的。从经济学角度讲，哪种体制在时间和范围的总体上成本最小，这是我们需要考虑的。再比如从改革过程和方式来看，在精简县乡村“吃皇粮”的冗员时，是政府包起来，一直养到退休，还是为其创造创业的条件，利用市场机制，进行调节分流？改革的成本大不一样。因此，哪种改革方式是成本最小的，是我们研究和实施政治体制改革方案时需要考虑的。

（三）政治体制改革方案制定应该遵循的原则

许多学者认为，到现在为止，中国没有一个系统的政治体制改革的计划方案，这是一个缺憾。中国政治体制改革，不是短期内可以完成的，也不可能一两个五年计划期内就可以完成，或是一代中国领导人能完成的事业。这可能是一个二十年左右乃至更长时间的事业。这里就有一个长远构想和短期衔接的问题：五年之间怎样衔接，一届领导人与下一届领导人之间怎样衔接；先干什么，后干什么？确实需要进行深入系统的研究。

在中国推进政治体制改革，是一个错综复杂的系统工程，需要总揽全局、统筹把握、合理规划，才能保证政治体制改革的顺利和成功。政治体制改革是一个循序渐进、逐步发展的过程，所以，应当有一个渐进性的发展规划，对于近期的任务、中长期的目标、具体的方法和步骤等等，都需要在深入研究的基础上，科学思考，合理确定。

首先，政治体制改革方案的制定应当遵循这样一些原则。一是科学性原则。就是要从中国基本国情出发，体现世界政治发展的一般规律和基本要求，在坚持中国特色社会主义的前提下，更多地借鉴和吸取世界政治发展中创造的文明成果，更好地反映最广大人民群众的根本利益和基本要求。这是能否有效推进中国政治体制改革的重要政治前提。二是连续性原则。制定政治体制改革方案并不是

要终止原有的政治改革和发展进程，另起炉灶，而是要承前启后，在承认历史、继承传统的基础上，制定新的政治体制改革战略规划。三是可行性原则。政治体制改革规划制定的目的在于执行，改革方案的实施必须具备方案实施的现实条件。因此，在制定改革规划时必须充分估计各种因素对改革实施的影响，注重可行性分析，使政治体制改革规划建立在现实可行的基础上。否则，改革方案再好也无法实现。四是预测性原则。政治体制改革规划在时间概念上是以实现发展目标为诉求的政治行为，是对未来政治民主体制发展趋势的一种预先分析和选择，这种预先分析和选择的正确与否，在很大程度上决定着改革的成败。因此，必须对政治体制改革的进程进行科学的预测和统筹。

其次，制定政治体制改革方案作为一种决策过程，是对各种解决问题的需要和可能、途径和方法的选择过程。从程序上来说，方案制定包括问题的界定、目标的确立、方案的设计、后果的预测和方案的选择五个相互关联又相互区别的阶段或环节。制定政治体制改革规划，必须首先明确政治体制改革目标，这是制定改革规划的第一步。改革目标是政策制定者希望通过措施实施所达到的效果。改革目标是政策制定的指导目标，也是方案设计和方案择优的基础。为了保证改革目标的正确性，确立目标时，需注意以下几点：一是改革目标的指向性。改革目标必须表达准确，有定性或定量的目标，对切入点和重点、内涵与外延必须界定清楚，并有目标的时效要求，建立具体的衡量标准。二是改革目标的可行性。改革目标的制定应高于现实，又必须是在现有条件下，通过一定努力可以实现的，具有可行性。三是改革目标的协调性。改革目标往往不是单一的，而是多目标的有机结合，是总目标和子目标的多层次的目标体系。改革方案制定者要根据实际情况，在各个目标之间选择一个适当的平衡点，合理确定目标结构，尽量减少各目标之间的冲突与摩擦，使之相互配合，协调一致。四是改革目标的规范性。

政治体制改革方案制定出来后，还要对其进行可行性论证，以确保方案的顺利实施。具体来说，包括以下几个方面的内容：一是政治可行性，即方案被决策机构或决策相关的群体接受的可能性。二是经济可行性，需要多少成本，即获得政策资源（包括一般性资源和特殊资源）的可能性。三是社会可行性，主要是政治文化发展基础以及由此产生的社会群体阶层的认可度和参与度。事实上，改革方案制定的目的在于规划民主政治长远的发展问题，可行性在一定程度上是改革方案抉择的最基本的依据。政治体制改革规划涉及面广，影响深远，必须有包括专家学者在内的智囊团对其进行充分的可行性论证，这是决策民主化、科学化的保证。

(四) 中国政治体制改革的阶段划分与未来展望

为了保证中国政治体制改革的成功，要认真考虑各种政治体制改革方案的可行性和阶段性。改革往往有这样的情况：一是方案过于理想化，没有可操作性。有的改革方案很完美，看了以后很振奋人心，但是无法实施。主要问题在于理论可能与实际情况相差太大，或者舶来模式不适合中国国情。二是改革方案从部门出发，专门化、片面化，没有考虑此项改革的外部关系或者与之相联系部门的联动，从而使专项改革孤军作战，其他改革和措施不能配合和配套。三是改革有急躁情绪，急于求成，不分主次，不分程序，胡子眉毛一把抓。事实上许多改革都是一个阶段一个阶段地进行的，每一步达到一个目标，分步骤实施和完成。政治体制改革至少要考虑这样一些因素：中国的国情和发展阶段；与经济体制改革的协调；政治体制改革与其他相关体制的配套改革；必要的妥协和利益结构的协调；改革的阶段性要求和长期性目标。

许多学者包括国外的学者建议，中国应当加快政治体制改革。其实，不分每个阶段的任务和重点，笼统地进行经济和政治体制改革，实际上成本高、风险大，效果并不理想。我们认为，社会经济体制和政治体制的转型是一个长期和渐进的过程。中国经济政治体制从传统的计划经济转向现代市场经济，从低水平民主法制化程度转向较高水平的政治民主，我们认为至少需要六十年左右的时间。

第一阶段，从1979年开始到2001年，改革纵向控制的计划体制，理顺价格形成机制，发育和发展各类要素市场，使价格和市场成为配置资源的基础，从计划调节转向市场调节；改革国有企业与政府的关系，转变政府调控方式，调整国有经济的战略布局，国有企业资本社会化，初步建立社会主义市场经济体制。第一阶段的经济体制的转型已经用了二十余年的时间。

第二阶段，从2002年党的十六大召开，到2020年完成全面建设小康社会目标，用十八年时间，完善社会主义市场经济体制，同时改革阻碍经济发展的政治体制部分。同时，在中国共产党的领导之下，建设一个现代民主和法治的政治体制。我们认为，从2002年到2020年可分为三个子阶段：一是2002年到2010年，重点是改革行政管理体制、财政税收体制和理顺中央与地方的关系，也进行一些国家权力和司法机构，人大、政协和司法体制的改革；二是2011年到2016年，用六年时间，重点是在前期改革的基础上，完善人大、政协和司法体制，形

成现代的权力制衡机制；三是 2017 年到 2020 年，在前两阶段培育社会组织和发挥宗教建设和谐社会的作用以及公民素质提高的基础上，大力发展民间组织，包括对社会有益的宗教体系，形成现代的公民社会。

实施中国政治体制改革规划、完成本报告提出的框架性改革目标，距 2020 年，还有十三年时间。在这样一个改革期内，与五年计划相适应，中国的经济社会发展还会呈现出阶段性发展的特征。改革目标的实现不可能在一个五年中一蹴而就，需要将改革目标分解为一个又一个改革的战略任务并依此确定改革阶段，这不会使改革目标的实现显得遥不可及，反而更加具有可操作性。这样有利于围绕目标，突出重点，凝心聚力，调动各方面的积极性。

划分政治体制改革的战略子阶段并不是随意进行的，其依据是多方面的，主要是根据在完成总的改革战略任务过程中不同时期所需要解决的问题而进行的划分。具体而言，中国政治体制改革划分战略阶段的依据主要有以下几个方面：第一，2020 年前战略期内的总目标、总任务。第二，各子阶段改革战略的重点，如第一子阶段中，改革的重点是行政管理体制。第三，改革战略所需要的时间和阶段性。有的改革方案在实施一段时间后，由于政治社会情况的变化、改革重点的转移、外部突发事件等各种因素的影响，会作出一些调整，这就需要在划分战略子阶段时，留有充分余地。第四，改革子目标和部门改革目标衔接配套。改革总方案的实施需要多部门、多渠道、全方位推进，由于每个部门、环节在其中的地位、作用不同，其改革目标也各有特点，实现时间也会不相同。如工商行政管理系统全额由财政供养和财税体制的改革，既有联系，又需要两方面合作互动，联手推进。

2020 年前的改革，将是改革阻碍经济发展的体制与构建民主政治体制双重协进。特别是通过改革这些阻碍经济发展的政治体制，建设促进经济发展的政治体制，保证全面建设小康社会的任务顺利完成，使国民经济从规模和质量上再上一个台阶。

第三大阶段，到 2020 年时，经济发展的结构转型初步完成，市场经济体制已经完善和成熟，人民更加富裕，国力更加强盛，人民素质得到提高，官员和公务员的素质也大为提高，在这样的基础上，从 2021 年到 2040 年，再用二十年的时间，进一步完善第二阶段形成的民主政治制度框架，形成一个中等发达的成熟的民主和法治的现代化国家。

八、党的十七大推进政治体制改革的战略部署

党的十七大于 2007 年 10 月 15 日至 10 月 21 日在北京胜利召开。胡锦涛总书记在

十七大上的报告对推进我国政治体制改革作了全面部署。令课题组全体成员欣慰的是，本课题研究的许多建议与党的十七大报告关于政治体制改革的精神相吻合。这里摘录了十七大报告第六部分《坚定不移发展社会主义民主政治》的全部内容。

人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。改革开放以来，我们积极稳妥推进政治体制改革，我国社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。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应。要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，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，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。

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。

（一）扩大人民民主，保证人民当家作主。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。支持人民代表大会依法履行职能，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志；保障人大代表依法行使职权，密切人大代表同人民的联系，建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表；加强人大常委会制度建设，优化组成人员知识结构和年龄结构。支持人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设；把政治协商纳入决策程序，完善民主监督机制，提高参政议政实效；加强政协自身建设，发挥协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局的重要作用。坚持各民族一律平等，保证民族自治地方

依法行使自治权。推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。支持工会、共青团、妇联等人民团体依照法律和各自章程开展工作，参与社会管理和公共服务，维护群众合法权益。

(二) 发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利。人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。全心全意依靠工人阶级，完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推进厂务公开，支持职工参与管理，维护职工合法权益。深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开等制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能。

(三) 全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。依法治国是社会主义民主政治的基本要求。要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系。加强宪法和法律实施，坚持公民在法律面前一律平等，维护社会公平正义，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。推进依法行政。深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。加强政法队伍建设，做到严格、公正、文明执法。深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围。尊重和保障人权，依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利。各级党组织和全体党员要自觉在宪法和法律范围内活动，带头维护宪法和法律的权威。

(四) 壮大爱国统一战线，团结一切可以团结的力量。促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，对于增进团结、凝聚力量具有不可替代的作用。要贯彻长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的方针，加强同民主党派合作共事，支持民主党派和无党派人士更好履行参政议政、民主监督职能，选拔和推荐更多优秀党外干部担任领导职务。牢牢把握各民族共

同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。全面贯彻党的宗教工作基本方针，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用。鼓励新的社会阶层人士积极投身中国特色社会主义建设。认真贯彻党的侨务政策，支持海外侨胞、归侨侨眷关心和参与祖国现代化建设与和平统一大业。

(五) 加快行政管理体制改革，建设服务型政府。行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预。规范垂直管理部门和地方政府的关系。加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。统筹党委、政府和人大、政协机构设置，减少领导职数，严格控制编制。加快推进事业单位分类改革。

(六) 完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。确保权力正确行使，必须让权力在阳光下运行。要坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。健全组织法制和程序规则，保证国家机关按照法定权限和程序行使权力、履行职责。完善各类公开办事制度，提高政府工作透明度和公信力。重点加强对领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度。落实党内监督条例，加强民主监督，发挥好舆论监督作用，增强监督合力和实效。

社会主义愈发展，民主也愈发展。在发展中国特色社会主义的历史进程中，中国共产党人和中国人民一定能够不断发展具有强大生命力的社会主义民主政治。^[1]

(执笔：周天勇、吴辉)

【注释】

[1] 胡锦涛：《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——在中国共

产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日),新华网2007年10月24日。下文关于十七大报告内容全部引自该文献,不再一一标注。

[2] 对中国政治体制改革的阶段划分还可以有其他方法。参见本研究报告之十《1978年以来中国政治体制改革的历程与反思》。

[3] 《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年第2版,第327页。

[4] 《江泽民文选》第3卷,人民出版社,2006年版,第553页。

[5] 王恬、张祝基、王芳:“胡锦涛主席在法国国民议会发表重要演讲”,人民日报海外版2004年1月29日。

[6] 胡锦涛:《完善和扩大党内民主,加强对权力的监督》,中国新闻网,2006年7月3日。

[7] 《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年版,第164页。

[8] 周天勇等:《中国政治体制改革》,中国水利水电出版社,2004年版,第4~5页。

[9] 有的学者认为,东亚经济在经济和社会结构的转型期中,是强权政治下的自由市场经济。

[10] 截止到2007年6月,全国党员总数为7300多万。

[11] 俞可平:《权利政治与公益政治》,社会科学文献出版社,2003年版,第134页。

[12] 全国干部培训教材编审指导委员会:《加强党的执政能力建设》,人民出版社、党建读物出版社2006年版,第300页。

[13] 造成这种状况的原因,并不是政府真正有权力,而是因为政府直接受党委领导,形成“党委决定,政府执行”的局面。因而有的政府就不太顾及人大的地位和权力。

[14] 蒋立山:《中国法治道路问题讨论》(下),法学文献数据库,2002年1月1日。

[15] 彭雪:《我国政治体制改革紧迫性与渐进性的关系》,新浪网政治体制改革讨论,2005年11月5日。

[16] 黄诗涵:政治体制改革讨论发言,新浪网2005年11月1日。

[17] 胡锦涛:《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——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日),新华网2007年10月24日。

【参考文献】

1. 周天勇等:《中国政治体制改革》,中国水利水电出版社,2004年版。
2. 王长江:《政治体制改革研究报告之一:中国共产党的改革与提高执政能力》。
3. 孙丽、蔡春红:《政治体制改革研究报告之二:改革和完善人民代表大会制度》。
4. 黄相怀、周天勇、唐立久:《政治体制改革研究报告之三:政协体制改革与地区协商民主》。
5. 马怀德:《政治体制改革研究报告之四:立法的民主化及其法律监督》。
6. 周天勇、张占斌:《政治体制改革研究报告之五:政治体制改革的重心》。
7. 周天勇:《政治体制改革研究报告之六:政治体制改革应从基础做起》。
8. 周天勇、王安岭、谷成、吴旭东:《政治体制改革研究报告之七:调整和理顺中央与地方的关系》。
9. 古水:《政治体制改革研究报告之八:建设一个公平和正义的司法体制》。
10. 王安岭:《政治体制改革研究报告之九:和谐社会中的民间组织与宗教》。
11. 李良栋、齐惠:《政治体制改革研究报告之十:1978年以来中国政治体制改革的历程与反思》。

政治体制改革研究报告之一：

中国共产党的改革与提高执政能力

中国共产党是中国政治体制的核心，是整个国家和社会的领导力量。这个根本的政治现实，是我们思考中国政治体制改革的前提和出发点。离开了这个前提和出发点，改革不可能成功。

中国共产党是中国政治体制的核心，是整个国家和社会的领导力量。这个根本的政治现实，是我们思考中国政治体制改革的前提和出发点。离开了这个前提和出发点，改革不可能成功。由此而论，中国的政治体制改革，必须把握两条最基本的原则：首先，改革成功的关键是政府，是政府职能的转变；而政府体制改革和职能转变这个关键中的关键，则是执政党自身的改革。其次，党的自身改革旨在改善党的领导和执政，使党的领导和执政科学化，而不是取消党的领导。所以，从社会主义民主政治角度来考察的政治体制改革问题，从执政党的角度讲，就成了加强党的执政能力建设问题。这是一枚金币的两面。党的执政能力问题，的确是探讨中国政治体制改革的一个绕不过去的问题。

一、党的执政能力建设：政治体制改革的着眼点

改革和完善党的领导体制和工作机制，是党的执政能力建设的题中应有之义，也是我国政治体制改革的基本着眼点。

到底什么是党的执政能力？一种较为普遍的认识，就是把党的执政能力简单地等同于党的领导干部的执政能力。这种认识是不全面的。党的执政能力是一个内涵和外延都非常丰富的概念。至少应该从以下若干方面，才能系统、全面地把握这一概念。

（一）党的执政能力的主体

党的执政能力，顾名思义，主体是党。但是实际上，党不是一个抽象的概念，而是一个多层面的概念。党是由许多个人志愿结合而成的政治组织，而执政党是通过向国家输送政治骨干和管理精英掌握权力的党。因此，执政党这个总的主体至少由党的干部、党员和党的组织三个具体主体组成。党的执政能力体现为政治动员力、行政执行力、资源整合力和社会控制力。

首先是党的各级领导干部的执政能力。对执政党来说，各级领导干部是构成党的整体的要素之一，是党所执掌之政治权力的直接承担者。派出自己的骨干直接掌握政权，行使国家权力，是执政党区别于其他政党的最显著的特征。党的执政能力，要通过这些骨干个人的能力来体现。因此，考察党的执政能力，首先应该考察的是党的执政骨干即各级领导干部控制和行使国家权力的能力。离开了各级领导干部的能力，党的执政能力就无从谈起；不提高各级领导干部的执政能力，整个党的执政能力就无法得到提高。党的十七提出：“党的执政能力建设关系党的建设和中国特色社会主义事业的全局，必须把提高领导水平和执政能力作为各级领导班子建设的核心内容抓紧抓好”。

其次是广大党员的整合能力。党的各级领导干部的执政能力固然重要，却不是党的执政能力的全部。在实践中我们不难发现，人民群众评判党的执政能力的强弱，往往不但要看执政者运用权力来为人民做事的本领如何，更多的是看身边党员的本领如何，而且往往通过党员的所作所为来评价整个执政党。因此，不直接掌握国家权力的广大党员的能力，同样是党的执政能力的重要组成部分。努力提高广大党员的各种能力，充分发挥广大党员的先锋模范作用，通过他们把党的路线方针政策落实到各项实际工作中去，团结和带领群众完成党的任务，是党的执政能力建设必须予以高度关注的。就党员队伍的状况来讲，无论在党员的素质方面，还是在党员队伍的管理方面，都存在不少问题，需要我们去解决。

再次是党的组织整体的执政能力。组织学的原理告诉我们，党的整体的执政

能力并非各级领导机构和领导干部能力的简单相加。在实践中，往往遇到这样的情况：我们配备到重要岗位上去的干部，个体素质都很强，一旦组成一个班子，总是不可避免地会出现这样或那样的问题，不但影响执政的效果，而且影响党在人民群众中的形象。这其中当然有个人因素，但更关键的，恐怕还是制度因素在起作用。就像邓小平所说的，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。由此而论，把党的整体作为执政能力的主体来研究党的执政能力和对党内个体的执政能力的研究相比，角度是不同的。它要研究的是整体的各个部分和各个要素如何配置、如何组合更有机、更科学、更有效的问题。这种配置和组合，就是党的领导体制和工作机制的建设。

（二）党的执政能力的内容

从不同的主体看执政能力，其内容和侧重面也就有所不同。就各级党委和党的领导干部而言，执政能力意味着对全局的驾驭和把握，意味着解决发展中遇到的新情况、新问题的高超水平。正是领导干部在使用权力过程中出现的种种不适应和问题，妨碍党的路线方针政策的贯彻执行，并严重损害着党的形象。针对这些问题，十六大报告特别对各级党委和领导干部提高执政能力作了集中论述，专门列举了各级领导干部应努力具备的五种能力，即科学判断形势的能力，驾驭市场经济的能力，应对复杂局面的能力，依法执政的能力，总揽全局的能力，对加强党的各级领导机关和领导干部的执政能力建设提出了很高的要求。

就党的整体而言，执政能力是和党的根本任务相联系的。我们党担负着领导人民建设中国特色社会主义、实现现代化、实现中华民族伟大复兴的历史使命。党的执政能力，集中体现在能不能担起这一历史重任、完成这一历史使命上。这就要求我们党不断提高驾驭社会主义市场经济的能力，推进社会主义民主政治的能力，发展社会主义先进文化的能力，建设社会主义和谐社会的能力，应对复杂国际局势的能力，等等。十六届四中全会决定提出的这五种能力，集中反映了对党的整体的要求。

因此，对党的执政能力的内涵，应当从比较系统、比较深入的角度来了解和把握。根据上述内涵，我们可以给党的执政能力下一个简单的定义：所谓党的执政能力，就是政党通过控制和运用国家权力推动社会发展的能力。

这个定义有两个基点。首先，执政能力讲的是控制和运用国家权力的能力。

其次，执政能力的高低，应当体现在是否推动、多大程度上推动国家和社会发展上。这两个基点相辅相成，缺一不可。只讲对国家权力的控制和运用，而不讲是否推动国家和社会发展，执政能力就变成了专制力，不但与民主政治的走向相背离，而且最终会损害执政能力；离开对国家权力的控制和运用来谈推动国家和社会发展的能力，则又超出了执政能力的范畴，变成了领导能力问题。

站在这两个基点上，《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》结合实际，对中国共产党的执政能力作了阐释：“党的执政能力，就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化国家的本领。”需要指出，这个阐释，实际上讲的是当中国共产党的执政能力得到全面发挥时所体现的特点，而不是一般意义上的党的执政能力的定义。它既全面概括了我们党的执政能力所包含的基本内容，也明确了我们党执政能力的基本取向。

（三）考察党的执政能力的其他视角

正因为党的执政能力内涵丰富，对党的执政能力的考察就可以有许多不同的视角。除了上述不同主体、不同内容的视角外，我们还可以从更多的视角进行观察。

例如政党功能的视角。无论什么类型的政党，都有相类似的基本功能。政党执政能力的高低，直接反映在政党能不能在执政过程中履行这些功能上。由此而论，根据人们对政党基本功能的区分，党的执政能力可以分成利益表达的能力、利益综合的能力、政治整合的能力、政治动员的能力，等等。所谓利益表达能力，即把所代表的社会阶级、阶层、集团的利益、愿望、要求准确表达出来的能力。所谓利益综合能力，即把民众的利益、愿望和要求科学地转变成党的理论、路线、方针、政策的能力。所谓政治整合能力，即把社会精英接纳到党内来，使党成为社会各阶层、集团中最优秀分子的代表，成为给社会公共治理提供人才的可靠资源库的能力。所谓政治动员能力，即通过宣传、教育把科学的民主治理理念提供给公众，促进他们公民意识的成熟，引导他们理性地参与公共生活的能力。当然，根据对政党功能的不同分类，还可以列举出更多种执政能力。这里不再展开。

又如政府运作的视角。既然执政能力讲的不是一般的能力，而是执政党通过控制政权来推动社会发展的能力，那么很显然，执政能力体现在政党运用权力的过程之中。在政党政治条件下，政府的运作由政党来实现。所以，政府运作的科学与否，反映的实质上是执政党能力的强弱。

按照这一思路，党的执政能力，首先包括巩固权力的能力。获得权力是政党执政的前提。但是，政党并不是在获得权力后就一劳永逸了。相反，在民主政治条件下，要求政党有不断推动社会发展和从人民那里获得持续支持的能力，以便继续执政、长期执政。这就是巩固权力的能力。

其次，党的执政能力包括运用权力的能力。运用权力是执政的关键环节。权力运作有它自己的目标和规则。政党执政水平的高低，归根结底体现在政党对这些目标和规则的把握上。党的十六届四中全会和十七大均强调科学执政、民主执政、依法执政，反映的就是我们党在这个问题上的深刻认识。

再次，党的执政能力还包括防止权力腐蚀的能力。执政党有了权力，无疑是有了施展自己政治抱负的极好条件。但是另一方面，也有了被权力腐蚀的危险。这种危险对任何政党都是存在的。因此，获得了执政地位的政党，必须对国家权力有科学的认识，并设法建立科学的体制、机制，以使公共权力在最大限度地推动国家和社会发展的同时，也最大限度地降低腐败的可能性。

综上所述，不难得出两个基本结论。首先，只有全面理解党的执政能力，才能对“执政能力建设是党执政后的一项根本建设”这一论断有充分的认识。其次，在党的执政能力的若干要素和相互关系中，党进行领导和执政的体制和机制问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。在实践中我们看到，党的组织结构和运作是否合理，党的体制机制是否科学，极大地影响着整个党的执政能力，决定着党的执政功能的实现程度。体制和机制缺乏科学性，党的执政能力就体现不出来，就会妨碍党内资源的优化配置，降低执政效率，引发执政活动中不必要的扯皮和摩擦，从而加大执政的成本。因此，改革和完善党的领导体制和工作机制，是党的执政能力建设的题中应有之义，也是我国政治体制改革的基本着眼点。

二、改革完善党的执政体制的两个关键问题

党的领导体制和工作机制的改革和完善是个历史任务，需要动员全党的智慧进行深入的、多角度的探索。其中最主要的是要解决好两个问题。

所有政党的执政体制都是在本国特定条件下的政治发展过程中形成的。由于走了一条用武装革命夺取政权的道路，中国共产党建立的领导体制、执政体制以及实行的执政方式都有自己的特殊性。总体说来，这套体制带有很明显的前苏联模式的特点，实际上是把党在领导革命斗争时期形成的那套活动方式运用到了社会主义建设中。因此，尽管这套体制和活动方式对推动我国社会主义事业曾经起过积极的作用，但是，在改革开放和实行社会主义市场经济的条件下，改革这一体制，探索新的活动方式，已经成为加强党的执政能力建设、提高党的领导水平和执政水平的迫切而突出的任务。党的十六大把党的历史方位表述为两个转变，表明了中国共产党对这个问题的深刻认识。党的十七大提出：“要按照科学执政、民主执政、依法执政的要求，改进领导班子思想作风，提高领导干部执政本领，改善领导方式和执政方式，健全领导体制，完善地方党委领导班子配备改革后的工作机制，把各级领导班子建设成为坚定贯彻党的理论和路线方针政策、善于领导科学发展的坚强领导集体。”

党的领导体制和工作机制的改革和完善是个历史任务，需要动员全党的智慧进行深入的、多角度的探索。其中最主要的是要解决好两个问题。

（一）坚持依法执政

依法执政是关系党的执政地位的大问题。首先，依法执政事关党执政的合法性。在人民当家作主的条件下，法律是人民意志和国家意志的共同体现。从这个角度讲，遵循法律，不只是对共同规则的服从，也是对民意的遵从。依法执政会使执政党得到更广泛的认同，使党执政的合法性大大增强。其次，依法执政事关党执政的科学性。法律是在一定社会政治经济基础上产生的，是在人们长期社会实践中逐步形成的，与自然和社会发展规律有着密切的联系。虽然不能说依法就是按规律办事，但依法执政是执政党尊重规律的重要表现。如果一个执政党连法律都不能遵循，尊重和掌握客观规律就无从谈起。再次，依法执政是党执政的核心问题。在现代政党政治中，政党执政需要解决好两个问题：一是如何得到社会多数公众的支持和认可，二是如何更好地实现政党的目标和纲领（当然，这些目标和纲领归根结底要反映社会发展的要求）。前一个问题必然归结到执政的合法性，而后一个问题强调的则是执政效率，是执政的科学性问题。这也正是前面所论及的两个方面。这两个问题相互关联，相辅相成。从根本上说，离开了执政的

合法性，执政的科学性不会存在；而缺乏执政效率，最终会导致执政合法性的降低。可以说，依法执政是这两者的结合点。最后，依法执政是我们党必须研究解决的迫切问题。把依法治国确定为我们的治国方略，是我们党探索执政规律迈出的极大一步。按照依法治国的要求，我们对依法执政的探索也在全面展开，有的方面取得了很大的成效。不过，从当前实际状况看，不能依法执政、不会依法执政的现象，还是相当程度地存在的。我们经常关注的是手中的权力有多大，而且经常把它直接等同于党的领导的加强或削弱，而往往忽视了权力运作一旦越过边界，党大于法，实际也就是在怂恿人们破坏国家和社会的运行秩序。对于一个执政党来说，这是非常不利的。

提高党的依法执政能力是一个非常迫切的问题，同时又是一个带有根本性的、头绪纷杂的问题，应当认真梳理。我们认为，在当前情况下，应当着眼于以切实落实宪法赋予的民主权利为契机，努力增强党执政的合法性。宪法是根本大法，规定了我国人民的基本民主权利，是人民当家作主的思想在法律上的体现。因此，遵守宪法，落实宪法，严格按宪法办事，应当成为党依法执政的一个基本立足点。很显然，在这个方面，我们还有大量的事情要做。围绕党的依法执政能力问题，这里特别指出两点：

一是切实落实人民代表大会制度。人民代表大会制度是代议制民主在我国国情下的体现，其本质是人民当家作主。宪法对人民代表大会制度作了规定，也明确规定了共产党的领导核心地位。但是，我们现在经常出现的问题是，在实际操作过程中，人们感觉这两条是矛盾的。党包办的事情过多，人大的地位虚化了，人大的权威弱化了。这实际上导致了整个政治制度的权威下降。解决的办法，就是抓住“人民当家作主”这个灵魂，把人民代表大会的各项要素，包括代表的产生、代表的权利、代表大会的权力等等，都按照是否体现人民当家作主的要求进行梳理，并细化成一系列可操作的机制，使人民代表大会制度真正成为反映民意的根本途径。

二是改革和完善选举制度。公众或公众推举出的代表有权选择掌权者，形成权力委托人和被委托人之间的权力授受关系，这是现代民主政治的基础一环。选举制度的核心是公众或民意代表有选择的机会。但是，这一环恰恰是我们民主政治建设中最薄弱的。原因不在于政党要不要控制选举，而在于如何科学地处理好党管干部和人民选择之间的关系。关于这一点，我们后面还会专门涉及。

（二）理顺党政关系

政府是运用公共权力对社会进行管理的政治组织。按照这一目的，政府的组成、职责划分、运作方式等等，都有一定的规则，并逐步形成一套体制和机制。如何能使这套体制和机制更好地运行，更有效地实现对社会的管理，涉及的就是执政科学性的问题，即执政效率的问题。在当今时代发展迅速、变化深刻的情况下，任何国家的政府都有一个如何提高执政效率的问题。我们国家当然也不例外。

但是，和其他国家相比，我们遇到的问题有自己的特点。这个特点体现在，我们的重点，首先不在提高政府本身的效率（尽管这个问题其实同样重要），而在于理顺执政党和政府的关系。这一关系，是制约执政效率的决定性因素。从历史上看，社会主义国家的政府运作模式，本来是设计在比资本主义国家的传统模式更有效率的基础上的。无论马克思、恩格斯，还是列宁、毛泽东、邓小平，都主张实行“议行合一”原则。一个根本的出发点，就是克服西方分权制衡模式带来的那种互相扯皮、效率低下的弊端。但是，实施的结果，如我们看到的，这种体制的高效率没有完全体现出来。原因就在于，在“议行合一”的政府运作模式之外，实际上还存在一套同样掌握着权力的党的系统。这两套系统之间相互摩擦，相互掣肘，极大地影响了政府的运作。这是我们长期实践形成的现实。因此，依法执政一定要落到解决党政关系上来。可以说，不解决党政关系问题，就谈不上依法执政。

理顺党政关系的基本思路，一是理顺政党与政府的关系，克服以党代政的现象。邓小平讲，“改革内容，首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位。”这是理顺党政关系应该把握的根本原则。二是要按照公共权力的自身运作规律来设计政府的运作。政府运作有它自己的规律。政党天生就肩负控制政府的使命，这毫无疑问。但是，这种控制不能离开政府运作的规律，更不能靠破坏这种规律来实现。

回顾历史，我们早就开始对党政关系进行探索，而且不能说没有成果。但是，过去的探索，一个最大的缺陷就是，并非按照政府应该怎样运作的思路去思考，而更多的是把党在战争时期和计划经济时期形成的大量做法合理化、绝对化，把它们当作中国特色，要求政府的运作服从这一特色。这实际上是一个认识

上的误区。增强执政科学性，必须跳出这个误区。应当把政府运作作为主线，按照政府和政治运作的自身规律，来相应确定党和政府的各自地位，理顺党政关系。

在这方面，企业改革已经给我们提供了经验：按照市场经济自身规律的要求来推进改革，建立现代企业制度，然后再设法体现中国特色——对企业党组织及其活动进行定位。这一思路，可以作为政治体制改革的参照。有的同志担心，这样一来，会像企业改革那样，出现党的领导被架空、党的作用被弱化的现象。其实这种担心没有必要。因为企业是经济组织，企业在计划经济时期所担负的那种政治和社会职能被弱化后，党作为一个政治组织如何在其中展开工作，的确是很大的难题。但是，政府不一样。政府及其运作是政治的基本内容。党就是政治组织，它存在的理由首先是参与政治、控制政府。企业离开了政党可以运作，现代政治离开了政党则根本无法运作。这两种情况是不能相提并论的。

二是改变党控制政府的方式。执政党控制政府，天经地义。但是，在民主政治中，人民把一部分权力交给政府，政府是行使这部分权力的唯一主体，这也是天经地义的事情。这两个“天经地义”结合在一起，就构成了政党政治运作的一般原则：形式上，始终是政府在行使权力，对施权的结果负责；实质上，政党的影响无所不在，渗透其中，从掌权的官员，到政府实施的政策，都深深地打着政党的烙印。这一点，我们党也是做到了的。我们的问题出在，党不仅实质上掌权，而且还保留着形式：党组织直接去掌管一部分立法、行政甚至司法权力，实际上也履行着权力机关的职能，成了行使权力的主体。由此出现的矛盾是，同一个权力，却由两个甚至更多的主体来行使。这一矛盾，长期困扰着社会主义国家。

为了解决这一矛盾，我们曾按照党政分开的思路，试图对每一种权力本身都进行划分。大体原则是：党组织掌握其中大的、重要的部分，政府掌握其中事务性的、次要的部分。其结果，正如我们看到的，就是出现了大量内耗和争权夺利的行为。领导干部不得不把大量的时间花费在琢磨人而不是琢磨事上。在这过程中，具体的掌权者（如书记和县长、市长）或有所得，或有所失，有时是赢家，有时是输家，当然也有时两败俱伤，但说到底，唯有党本身只输不赢——执政效率降低，人民不满意，党的形象受到损害。这是执政效率出现问题的最主要的原因。

解决问题的根本出路，就是改变党控制政府的方式。一方面，应当强化党向

政府渗透的力度，不再把党的职务和政府的职务（特别是主要领导的职务）人为地、刻意地分开，而是党把自己最优秀的分子推荐给公众，经过他们选择，输送到最重要的岗位上去，真正执掌权力；另一方面，党组织（如党委会、常委会等）不再作为权力的直接掌握者，和政府争当行使权力的主体。党组织应当恢复作为政治组织的本来面目，充当人民控制政府、监督政府的工具，充当人民与公共权力联系的桥梁。许多研究者提出的关于党的领导要变行政领导为政治领导、变直接领导为间接领导、变台前领导为幕后领导的主张，道理就在这里，值得深入思考。

当然，在改革和完善党的执政体制和执政方式方面，除了体制和方式本身，还有一些相关问题也需要研究。例如，如何对党的执政能力进行评估？广义地讲，这同样属于执政体制和执政方式的内容。谁来认可和判定党的执政能力？人民群众最有资格。这就要求我们，不但要研究权力自身配置和运作的科学性和有效性，而且要研究掌权者和被领导、被管理者之间相互关系的科学性和有效性。换句话说，执政者真正做到科学执政，离不开人民群众对执政党的地位和权力的支持和拥护，离不开公众对政党执政行为的认同。得不到群众的拥护和认同，执政效率就无从谈起。由党的性质决定，我们党除了人民的利益之外不代表任何特殊的利益。这一条，使我们党比其他任何政党都更能坦然地接受人民的监督和评价。但是，也应该看到，由于各种原因，在过去很长时间里，由人民群众来对党的执政能力和执政效果进行评判的体制和机制还没有真正建立和完善起来，较多的是执政者的自我评估。这种自我评估是必要的，但在缺乏其他渠道的情况下，它容易使执政能力的评价带有主观性、随意性，发生变形，而较少客观性、公正性。要增强执政党的权威，推动党的执政能力和执政水平的不断提高，必须从体制和机制上解决由人民群众来给执政党的政绩打分的问题。正如毛泽东所说，只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。应当更多地鼓励媒体、民间组织和学者作为“第三者”对执政党和政府的行为进行评估。

三、推进党管干部科学化

党管干部，是党的领导的一条根本原则，是体现这一领导的最为重要的途径。与此同时，一些论者也往往把党管干部看作我们制度中党政不分、过度集

中、缺乏民主、腐败现象等弊端的一个主要渊源。实事求是地说，干部问题，确实是政治体制改革中的一个核心问题。

共产党的领导，是我国政治制度的一个根本特征。党管干部，是党的领导的一条根本原则，是体现这一领导的最为重要的途径。与此同时，一些论者也往往把党管干部看作我们制度中党政不分、过度集中、缺乏民主、腐败现象等弊端的一个主要渊源。实事求是地说，干部问题，确实是政治体制改革中的一个核心问题。

党要不要管干部？对于一个执政党来说，其实这是无须争论的。不只是因为我们党是这个国家中唯一的执政党，也不只是因为我们党要领导建设中国特色社会主义，而且还因为，执政党对干部进行控制，是政党区别于其他组织的一个基本特征，是政党政治的通行法则。然而，在我们制度中，许多问题恰恰出在管干部的实践中。这至少说明，在把党管干部原则与我们党科学执政、民主执政、依法执政的要求相统一方面，还相当程度地存在问题。

（一）党管干部原则的含义

党管干部，“管”是其中的关键词。对这个概念，至少存在三种理解。一是管理。管理作为一种行为，当然要有主体。党不能作为一个抽象的管理者，还需要有实际的主体，即党的组织部门。从这个角度去理解，所谓党管干部，就是由党的组织部门来实施干部的选择、使用、调动和日常监督。二是决定。即由党来决定干部的使用。同样，在实践中，既不能由一个抽象的党，也不可能由代表党的党中央来决定所有各层各级的干部。于是党管干部就变成了各级党委管干部。而各级党委的一把手又负全责，于是党管干部进而变成了党的书记决定干部。三是控制。即把干部看作权力运作的主体，从执政党运用权力推动国家和社会发展的角度，对干部的使用、干部用权的全过程进行控制，保证执政党路线、纲领、方针、政策得到执行，保证党的执政目标得以实现。在这个意义上，党管干部就是党领导干部工作。

可以看出，这些理解存在不少问题。从管理的角度，如果我们把党管干部仅仅理解成一种政党内部管理行为，那是没有疑问的。设立专门的组织部门，对自己的干部进行管理，是一个组织良好运作的不可缺少的环节。但是，如果把我们

党输送到国家机关中去掌握权力的工作人员也算在内，问题就出现了。从理论上说，在民主政治中，国家权力属于人民。掌权者是受人民的委托掌握权力。这样一种委托关系，通常通过人民选择来实现。那么，在把这种选择权交给党的组织部门的情况下，人民的委托过程如何体现？

由党委、党的书记决定干部，存在同样的问题。既然干部的决定权掌握在党的书记手里，公众便没有了这种决定权。这就造成了这样一种状况：理论上，公众决定干部的命运；实践上，却是党的书记决定干部的命运。没有了决定权的公众和干部之间便不存在权力委托关系。在这种情况下，干部对上（即向党委和党的书记）负责是有保证的，但却无法让他们对下（即向公众）负责。这样，党管干部也就与民主政治的要求发生了冲突。

相比之下，第三种理解与权力委托关系可以并行不悖，也更加符合民主政治的原则，是一种能够反映时代发展要求的理念。固然，这种理解不太符合我们的惯常做法，但是实际上，我们在认识上已经开始向这个方面发展。例如近年来，我们提出了“党管人才”、“党管媒体”的思想。这里面的“管”，显然既不能简单地理解成管理，因为我们很难要求所有的人才、所有的媒体都由党组织来管理，事实上也做不到；也不能简单地理解成决定，因为媒体有自己的活动规律，是很难用行政命令的方式来要求它的。至于说由党组织来决定谁是人才、谁不是人才，那恐怕更无从谈起。也许有人认为，在这里，“管”字的含义和“党管干部”的“管”不是一个概念。这只能算作是一种看法，并无什么确凿的依据。我倒更倾向于认为，这里面的“管”有相通之处，本身暗含着一种观念的转变。管人才也好，管媒体也好，实际上谁也没有片面到把它看作是由党的组织和个人说了算，而是强调党对人才工作和传播工作的控制（如果不是贬义地理解这个词的话）和领导。这种控制和领导，是所有执政党都必然履行的职能。正如党的十七大提出那样，“坚持党管干部原则，坚持民主、公开、竞争、择优，形成干部选拔任用科学机制”，“加强干部选拔任用工作全过程监督”。“党管干部”的“管”，也应该从这个科学的意义上来理解。

（二）科学地管理干部

所以，在民主政治条件下，党管干部应当以帮助人民更好地行使他们对掌权者的选择权，而不是以代替和虚化这种权利为原则。只有这样，才能体现党的领

导和人民当家作主的有机统一。应该承认，在这方面，仍然存在不少问题。从认识上看，长期形成的把党管干部等同于党的组织和领导个人任命、变相任命干部的认识没有完全改变。在不少同志看来，党管干部就是党委和书记说了算，否则就是淡化和削弱党的领导。站在这个角度看问题，一些同志对让人民群众参与到选择干部中来实际上是想不通的，把一些地方在村委会选举、乡镇长直选方面所做的尝试，甚至把在支部书记直选、乡镇党委书记直选、党代表直选等方面的尝试，都看作是照搬西方模式，有抵触情绪。这种认识，体现到实践中，就是不能辩证地看待党管干部与人民当家作主之间的关系，往往把两者对立起来。一旦人民当家作主的尝试与他们心目中的党管干部观念发生矛盾，就对民主实践持否定态度，甚至把坚持党管干部当作阻止人民群众行使民主权利的借口。这种状况，不利于推进政治体制改革，不利于社会主义民主政治的发展，从长远看，也不利于坚持党的领导。应当根据时代发展的要求，推动党管干部的原则从认识上到实践上都朝着科学化的方向转变。

把对干部的选择权还给公众，还给人民，并不意味着政党在管干部方面无所作为。恰恰相反，在保障公众选择权的情况下，政党活动也仍然有着巨大的空间。

实际上，公众有了选择权，并不保证他们能够选举出最能代表他们的人。真实情况往往是，如果完全由公众自己作出选择，由于信息缺乏、平常关注度不够、个人偏见等方面的原因，这种选择很可能是盲目的。要防止出现这种情况，必须对公众进行有效的引导。因此，向公众介绍、推荐政治家、社会活动家、治国人才，是政党的一项特别重要的功能。综观世界各国政党，不难看到，政党最重要的活动之一，就是选择和培养忠于本党（对于我们党来说，同时也应是忠于人民）的人才和骨干，把他们推荐给公众，帮助他们赢得民心民意，代表本党掌握国家和政府的权力。政治学上叫“政治录用”的功能。我们不能不承认，这种通过控制政治过程来控制公众对官员的选择权的方式，同样可以叫做管干部。而且应当承认，在所有实行政党政治的国家，这种管干部的方式无一例外都获得了很大成功。不过，这种管干部的方式和公众的选择权之间有一条非常清晰的边界，那就是政党可以运用各种手段对公众的选择施加影响，但不能代替公众进行选择。不管政党为公众提供了多少可供选择的人选，作出最后选择和决定的，依然是公众。这个边界是不能越过的。

讲到公众对干部的选择权，必须改变某些似是而非的认识。例如，有人指

出：既然国外政党也都是在一个重要职位上（如国家总统或主席、政府总理或首相、州长或省长等）提出一名唯一的候选人，我们同样可以只提一名候选人。如此而论，等额选举、形式主义选举就都没有错了。其实这是从表面上看问题，而没有把握问题的实质。的确，在关键性选举中，国外政党都是提出自己唯一的候选人参与竞争。很显然，如果提出的候选人不是一个，而是两个、三个，就可能造成支持本党的票数分散，导致本党在竞选中落败。但是，我们不能忘了，国外实行的是多党竞争的体制。在多党的情况下，每个党推选一个唯一的候选人，对公众来说，候选人仍然是差额的、可选择的。因此，整体地看选举，公众的选择权并没有遭到侵害。一党制条件下情况则不同。如果一个唯一执政的党推举唯一的候选人，那就意味着公众没有了选择，选举流于形式，这是和民主政治的原则相违背的。

这里讲的虽然是其他政党的经验，但无疑具有普遍意义，说明这种方式合乎规律，值得我们认真研究。党管干部管得是否科学、有效，说到底，就在于能不能既保持党对整个干部选择过程的有效控制，又不使公众的选择权失去意义，而不在于要么为了控制而架空公众的选择权，要么为了保证公众的选择权而架空党的领导。这是我们推进干部制度改革、让党管干部科学化所需要把握的基本原则和基本方向。我们要沿着这个方向，适应时代的要求，转变观念，大力推进党管干部的科学化。

首先，在充分保证人民对干部的选择权的同时，加强党对人民选择的控制和引导。从出现政党政治以来，人民的选择从来都是在政党的引导下进行的。从这个角度讲，对人民的选择进行引导，是政党的责任。人们之所以需要政党，而政党之所以即使在被人们普遍指责的情况下也能够生存下来，就是因为它在政治运作中的不可替代性。在人民选择上的引导，便是其中最重要的作用之一。政党不是也不应该放弃这种控制权，而是不要滥用它来取代人民的选择权。把握了这一点，党管干部就有了科学的界限。

其次，从具体繁琐的人头管理中摆脱出来，更多地转向通过政策导向来保证干部队伍的质量。政党的作用在于领导，而不是管理。长期以来，一个突出问题就是党的组织管得越来越具体，陷入了事务主义，导致官僚主义泛滥，以致形成了离开行政手段就不会领导的习惯。在管干部的问题上，尤其如此。我们不是在管政策，而是在管人头；不是在领导，而是在管理。热衷于对具体人头进行排列组合，却不是通过政策来影响用人导向，这是舍本求末、陷身事务、不善于领导

的典型表现。

再次，加大对治国理政人才培养的力度，为公众提供充足的可供选择的干部资源。每当我们把等额的人选提供给公众时，总会听到人们质疑的声音：难道我们党就提不出更多的人才？虽然这种设问本身显得有点简单化，但它确实说明，我们为公众提供的干部资源是不够充分的。根本原因是，我们缺乏更加民主广泛的渠道提供更加充足的干部后备资源。我们非常赞成党管人才的主张。当然，这绝不是说，党要把人才也像过去管人头一样管起来，而是创造一种后备干部充分涌流、骨干人才脱颖而出的机制和体制，为人才的发展提供条件，创造环境。毫无疑问，如果在每个重要岗位上我们党都能提供若干个候选人让公众来挑选，那么至少可以极大地扭转干部队伍中普遍存在的只对上级负责、不对下级负责的状况，滥用权力的腐败现象也必然从根本上得到遏制。

四、改善执政党对媒体的领导

媒体作为舆论工具和信息媒介，发挥着越来越重要的作用。处理好党和媒体的关系，是当今时代政党的一门必修课。

政党为实现一定的价值目标而存在。所以，向社会成员宣传和灌输自己的意识形态，以促使社会达成共识，凝聚人心，是政党影响社会、控制社会的一个重要手段和途径。这里面，媒体作为舆论工具和信息媒介，发挥着越来越重要的作用。处理好党和媒体的关系，是当今时代政党的一门必修课。

（一）执政党是怎样影响媒体的

从世界范围看，科技革命使现代信息通讯技术迅速发展，媒体的作用显著增强。这也给政党带来了新的课题。发达的媒体使人们获取信息的速度大大加快，使公民了解政治、表达愿望、提出要求、行使权利等都变得比以往更加直接，更加便捷，民主的渠道大为拓宽，民众参与政治的积极性提高。西方政治学界把这种因信息通讯技术发展而推动的民主现象，叫做“媒介民主”。媒介民主对进一步民主化无疑是一个推动，但它对执政党的影响是两方面的。一方面，媒介使执政党扩大了与民众沟通的渠道；另一方面，媒介民主也使民众相对于政党的独立

性大大增强。在传统上，政党是民众表达利益、愿望和要求的最重要的工具。现在，媒介也作为政治参与工具出现，并发挥着越来越重要的作用。这意味着，民众过去主要通过政党来做的事情，现在也可以选择通过媒介的途径来做。这使得政党的影响力受到挑战。特别是信息技术的发展，不仅打破了特定社会阶层对政治信息的垄断，而且打破了国界对信息扩散的限制，实际上在许多方面取代了过去由政党来体现的某些功能。许多社会成员不再把参加政党作为获得信息的唯一渠道，而往往直接借助于媒体，政党的教育、宣传功能因而受到影响甚至部分丧失。例如，不少政党在组织上有结构严密、层次较多的特点，过去在动员党员和选民方面存在巨大优势，现在则因决策程序长、信息传递速度慢而变成了劣势。人们看到，媒体发挥的独立作用，有时甚至能给政治带来极其重大的影响。例如近年来在东欧、中亚一些国家发生的“颜色革命”，固然有非常复杂的原因，但对媒体舆论的控制，是其中一个不可忽视的因素。所有这些，都使通过政党来参与政治的传统模式面临许多新的问题。

面对媒体的巨大作用，世界各国的政党都在寻找应对之策，力求对媒体施加影响。概括起来，执政党影响媒体的途径主要是两种：一是控制，二是利用。

对媒体的控制，各国之间存在很大的区别。即使在西方那些标榜民主自由的国家中，也有不少国家把整个媒体都置于国家的控制之下。例如希腊，1975年宪法规定，任何个人、社会团体及公司不得建立广播、电视发射站。所有的广播电视都属国有，国家广播和电视组织全权管理。执政党发生交替时，这些部门的负责人员也往往同时要更换。在澳大利亚、日本和大多数西方国家，大众媒介既有国有的，也有私有的。当然，也有一些国家从一开始就强调媒体的社会性。例如在美国，新闻媒体都是私营部门，国家通过政策手段实现对媒体的控制。在许多欧美国家，新闻自由很早就成为宪法规定的重要内容，各种大众媒介都带有强烈的党派性。就总体而言，在西方国家，不管是国有还是私有，大众媒介都一方面与政党有着千丝万缕的联系，不可避免地在某种程度上反映出自己的党派倾向，另一方面又总是与政党保持一定的距离，以保持自己的中立和客观性。这是显而易见的。

需要指出的是，和企业的国有化一样，媒体的国有化也越来越受到挑战。1984年前，法国也是对广播电视实行国家垄断。但随着这一领域竞争日益激烈，这种垄断越来越难以为继。所以，到1984年，社会党政府结束了国家对广播电视的垄断，允许建立私营广播电视台。1975年以前，意大利的广播、电视全部

为政府所控制。到1975年4月，政府也不得不颁布法令，把广播电视台的控制权从政府转到议会手中。议会按政党的实力比例建立了四十人的议会委员会，其任务是把意大利广播电视台变成一个代表各种各样意见的多元性的组织。根据这项法令，当时意大利主要政党之间达成一项协议，把各个频道分配给不同的政党。这意味着这些媒体不再反映执政党一个党的声音。在新西兰，原先属国有的电台、电视台，也在20世纪90年代开始了私有化的进程。

无论媒体的所有权是什么，执政党政府对媒体的干预都在不断加强，这似乎是一种趋势。这里面，最典型的是美国。美国是众所周知的标榜新闻自由的国家。但是我们看到，其实美国对媒体的控制是很严的。一位美国报纸编辑指出，美国大多数新闻媒体以公司的名义从事新闻工作，但是，这些新闻媒体所播发的新闻全部与美国政府的政策和公司利益有关。他们执行的全是美国政府的政策。尤其是在国家出现危机或战争时期，他们全部为配合政府的政策而联合起来。美国新闻媒体机制采取了比较隐秘的审查手段，来控制舆论的导向。例如，新闻的内容表面上什么都没有删除，但事实上，他们只将那些对他们有利，应该让人们听到的东西进行大肆地渲染，而对于那些对他们不利且不应该被人们听到的东西则进行冷处理。在1991年波斯湾战争期间，政府把收发有关战况新闻的权力完全交给美国有线电视新闻网（CNN）。在阿富汗战争期间，政府严格控制着播发有关的新闻。在伊拉克战争期间，政府则通过“嵌入政策”，鼓励记者和军队一起活动，影响他们的思考，以使他们的报道符合政府的要求。对于媒体作出的和政府意愿不相符的行为，政府还直接施加压力，甚至采用惩罚手段。如“美国之音”因播放本·拉登的采访节目而在一个多月的时间里换了两任台长。

新加坡制定有一套独特的法规来规范媒体的活动。报纸每年需要更新执照，政府借此审核发行人和编辑的表现。所有的媒体都必须接受新加坡报业控股集团和新加坡广播局的管理、监督和控制。1977年，政府通过立法禁止任何人或受其任命者持有报刊超过百分之三的股权。1986年1月，国会通过新闻出版法修正案，授权政府对未经事先听证而报道新加坡国内政治活动的外国新闻媒体加以限制。

在加强控制的同时，各国政府和执政党都日益重视对媒体的利用。它们利用媒体来传递自己希望传递的信息，传播本党本政府的政策主张，获取公众的支持，树立和改善形象。当然，广义而言，前面所讲的控制，本身也自然包含着利用。在美国，媒体不但在国内竭尽全力地宣传美国政府的政策，在国外同样为美国的世界霸权和强权政策摇旗呐喊。美国媒体的首要目标就是使美国在政治、经

济、军事、文化上完全控制世界各国。在政党竞争时，媒体更是各政党都离不开的有力载体。许多政治人物，如美国总统里根、克林顿，德国总理施罗德，意大利总理贝鲁斯科尼等等，都是利用媒体来给自己树立良好形象的高手。这些都说明了媒体在政党取得和巩固执政地位、治国理政中所起的巨大作用。

（二）如何改善党对媒体的领导方式

中国共产党一贯重视媒体的作用，并建立了一套以党的领导为基本原则的、体现中国特色的党与媒体联系的体制。这套体制对传播社会主义信念、确立和维护全国各族人民共同的价值观、贯彻党的理论路线方针政策、维护国家稳定、促进社会发展、巩固党的执政地位等等，起了十分重要的作用。

但是，在如何实现对媒体的科学领导方面，也存在着不少问题。从定位上看，由于我们把媒体定义为“党的喉舌”，实践中过分强调媒体的政治作用，忽视了媒体自身的发展规律。从体制上看，我们基本照搬了前苏联模式的国家管理模式，把媒体纳入高度集中的行政体制，使媒体的社会沟通功能难以发挥。从作用看，媒体由于成了党和政府的附属物，掩饰和淡化了社会的声音，很大程度上造成了信息失真、失灵。整体说来，大众对媒体的信任度下降。不能说我们没有探索解决这些问题的方法，尤其改革开放以来，我们对党如何领导媒体这个重大问题的探索是有成效的。有学者评价道，在我国，领导人对政府与媒体关系的认识随着社会的变革正在进行逐步的调整，政府和媒体一起适应这些调整 and 变化，总的趋势是，在坚持政府主导媒体的前提下，不断地扩大媒体的活动空间，媒介的管理体制趋向灵活和有弹性。应该说，这个评价是实事求是的。但是，由于在思想观念、活动方式、体制机制等方面党的“两大转变”仍在进行过程中，特别是政治体制改革相对滞后于其他方面的改革，这些问题并没有完全解决。推进政治体制改革，必须对党和媒体的关系问题进行深入的思考。

党对媒体实施领导，是由党的性质和宗旨决定的，是不断提高党领导建设社会主义先进文化能力的必然要求，是完成党的历史任务的重要保证，也是执政党义不容辞的职责。但是，这种领导，需要通过不断改善领导体制和管理方式来实现。在当今媒体迅速发展、质和量出现革命性变化的形势下，靠过去那种行政命令式的控制是无法真正加强党的领导的。当前，改善党对媒体的领导特别需要强调以下几个方面：

首先，尊重媒体自身的发展规律。媒体活动有自己不同于其他活动的规律。媒体是把信息的生产、传播、消费作为对象的新兴产业。在信息的传播过程中，诸如新闻价值、公众接受心理、对信息传播中规律性现象的认识、传播技巧等等，都是深化研究的对象。不尊重这些人类传播中共有的原则和规范，随意干涉、违背信息的生产、传输、消费的规律，形式上似乎是管住了，但实际上传播可能是低效、无效的，甚至出现负效果。我国主流媒体的传播效果不甚令人满意，显然与此有关。

其次，在宪法和法律范围内对媒体实施领导。我国宪法规定的一些基本原则，为媒体发展提供了根本的规范。但是，长期以来，由于忽视法制建设，我们对宪法赋予的权利缺乏可操作的规范。一些地方党组织和政府部门往往为了管住媒体，采用有违宪法原则的“红头文件”、“黑头文件”甚至“口头文件”的方式进行管理，大大损害了宪法的权威。为了杜绝这种现象，有必要在宪法基本原则的基础上，制定专门的规范媒体行为的法律，各级党组织和政府可以依照法律授予的权限对媒体进行管理。对违反宪法和法律干预媒体活动的行为，应当严肃处理。

最后，充分发挥媒体的监督作用。对公共权力机关进行监督，是当代社会媒体的一大功能。在西方国家，由于媒体可以利用自己的独立性，对公共权力的运作进行很大力度的监督，因而被称为“第四种权力”。许多腐败案件都是首先被媒体曝光，才得到追究。在我国，媒体对实现党和国家的发展目标负有重大的社会责任，在党的领导下发挥作用，不可能完全独立。但是，如同司法权和行政权应当区分一样，媒体相对各级党组织和政府的权力应当有相对的独立性，才能真正履行其应有的责任。我们现在的的问题是，在实践中人们往往把党管媒体和党组织具体指示媒体该做什么、不该做什么混为一谈，而且把所有媒体都一一对应为各级党组织的下属机构。在这样的情况下，媒体成了各级党组织和政府的传声筒，失去了应有的监督功能。权力得不到媒体舆论的有效监督，是腐败现象屡禁不止的一个重要原因。

五、推进党内民主

发展党内民主，不但是提高党的执政能力、增强党的活力的根本途径，也是政治体制改革的重要内容。邓小平说过，政治体制改革的方向是民主化。但是，如果没有执政党自身的民主，这个方向便无从实现。

关于党内民主，党的十六大有两个重要的观点：一是“党内民主是党的生命”；二是“党内民主对社会民主具有重要的示范和带动作用”。这两个观点说明，发展党内民主，不但是提高党的执政能力、增强党的活力的根本途径，也是政治体制改革的重要内容。邓小平说过，政治体制改革的方向是民主化。但是，如果没有执政党自身的民主，这个方向便无从实现。

在发展党内民主对党自身发展的重要意义越来越成为全党共识的大背景下，我们党对如何发展党内民主的探索进入了一个前所未有的新的时期。从近年来各级党组织的积极实践中，我们可以看出这种探索逐步深化的进程。和过去主要着眼于从工作方法、工作作风和决策行为上强调民主不同，当今时代的党内民主，更加深入到主体、授权和制度等层面，因而更带制度性。近年来各级党组织中代表大会常任制实践的逐步展开，党内重大决策的委员会票决制等就反映了这种趋向。

（一）代表大会制度

和其他方面的探讨相比，这一实践更触及党内民主的实质。这是由民主自身的特性决定的。虽然民主就是公众决定自己的事情，但是在实际生活中，由于国家和社会本身运作的复杂性，人人做主又是不可能的。最可行的方式就是选择自己的代表，委托他们代为行使权利。人们不必去直接决定所有的事情，而只需选择确实能代表自己意志的人，对他实施控制便可。这样，在人们不断摸索政治统治形式的过程中，代议制民主，也即代表制民主，便应运而生。所谓代议制民主，就是人民“通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权”。^[1]代议制民主也称间接民主制，与直接民主制相对应，是现代民主政治的最主要形式。

政党在自身发展过程中，不但从民主政治中吸收了民主的内容，而且吸收了代表制的形式。各类政党都普遍采用了代表大会制度，来体现党内民主的运作。党员通过选出自己的代表，授权他们代为行使一部分权利。因此，发展党内民主，通常首先是指充分发挥党代表大会和代表的作用。

代表大会在各国政党中的地位是不一样的。重要性不同，召开的时间和形式也不同。现代化程度高一些的政党，通常都规定代表大会是党的最高权力机构，决定有关党的理论、路线、纲领以及党的领导机关等重大问题。但是在具体运作中，情况有所不一。有的政党，代表大会的作用名副其实，即使是议会党团和执

政党的政府首脑，也须服从代表大会的决定；有的则只讨论党的基本价值和基本理论，而在政策性问题上赋予执政者更大的自主权；有的主要职责是选出党的领袖和领导机关；有的则是把代表大会作为一种展示党的力量和影响的平台。关于代表大会的召开，有的政党把相邻两次大会的间隔定为四年，有的为两年，也有的每年一次，所以又叫年会。我们党的代表大会的届期因历史情况而有所不同。最初曾每年召开，执政后确定四年召开一次。改革开放后，为了和人民代表大会相衔接，改为五年一次。

（二）代表大会常任制

党代表大会常任制这个提法，在国外不存在，是一个具有强烈中国特色的概念。不能简单地从字面上理解这个概念，以为它是强调代表大会作为党的常设机构起作用，或是要求代表大会代表的专职化。它的背景是这样一种特殊情况：在前苏联模式的共产党中，普遍存在权力高度集中、缺乏民主的现象，不但党员缺乏民主权利，就是名义上由他们选出的党代表，实际上也是由上面任命的。在这种情况下，除了代表大会召开期间，代表实际上无法履行职责，对权力机关形不成指导和监督。代表往往徒有虚名、不起作用，成了一种荣誉和待遇。作为代表，平时其实没有什么活动，只是到召开党代表大会时，才象征性地参加会议。这种状况，和广大党员日益增长的参与要求极不适应，和社会主义民主政治发展的要求也极不适应。党代表作为履行权利和义务的一种责任体，党的代表大会和党代表正常发挥作用的问题越来越为人们所关注，并被表述为党代表大会常任制。其确切含义应为：党的代表大会充分发挥其决策机构的作用，党代表在两次代表大会期间经常性地发挥作用。所以，在中国，谈论党内民主，党代会常任制是一个必然涉及的问题。

党代会常任制的问题，在20世纪50年代中期我们党内议论得最多。1956年4月，毛泽东在中共中央政治局扩大会议的总结讲话中提出：“是否可以仿照人民代表大会的办法，设党的常任代表。我们有人民的国会，有党的国会，党的国会就是党的代表大会。设常任代表有什么好处呢？就是可以一年开一次代表大会。我们已经十年没有开党的代表大会了，有了常任代表制度，每年就非开会不可。”^[2]这里比较全面地表述了党代会常任制的内容。同年9月，在党的八大上，邓小平代表中央正式提出了党代会常任制的问题，他说：“党中央委员会在

党章草案中，决定采取一项根本的改革，就是把党的全国的、省一级的、县一级的代表大会，都改作常任制，多少类似各级人民代表大会那样”，“党的最重要的决定，都可以经过代表大会讨论”，代表“在代表大会闭会期间，也可以按照适当的方式，监督党的机关的工作”。^[3]

遗憾的是，党代会常任制后来没有实行。其原因，胡乔木在后来的文章中专门有过解释。但是，实际上，这些原因都不是主要的。主要原因，归根结底是由于党内生活逐渐变得不正常，失去了实行党代会常任制的基本条件。

20世纪80年代初，随着改革的逐步深入和党内民主政治建设的不断发展，中央有关部门重新对党代表大会常任制进行了研究。从1988年开始，经中央组织部同意，浙江、黑龙江、山西、河北、湖南等五省的十二个市、县、区先后开展了党代会常任制试点工作。

在地方党组织的党代表常任制实践中，浙江台州市椒江区的党代会常任制时间最长，影响最大。这里的党代会常任制从1988年开始实行，已有十八年，积累了丰富的经验。其基本做法是：全区按区域或工作性质将党代表大会代表划分为十三个代表团，在本次代表大会前后和两次代表大会之间开展活动。在大会期间，代表团的活动主要是组织讨论、形成提案、酝酿人事问题等。在闭会期间，按照《代表团在闭会期间活动的规定》和《代表团在闭会期间向区委提出议案及办理的若干规定》，根据需要，定期或不定期召开会议，讨论区委提交讨论的问题；形成提交党代会的提案；讨论本代表团所在区域和工作系统内在贯彻区委重要决策方面的有关问题；组织代表进行社会调研，提出工作建议等。党代表大会实行年会制，召开年会听取和审议区委、区纪委的年度工作报告，讨论新一年有关社会政治经济发展和党的建设等重大问题及其他有关事项，通过决议形式，集中全体党员意志。在试行常任制后，椒江取消了党委常委会制度，实行委员制，由全委会直接负责闭会期间党的工作。区委还建立了党员代表联络办公室作为常设机构，负责组织、协调党代表的各项工作。各代表团都有一名联络员，负责本代表团的联络工作。椒江区试行党代表常任制，在扩大党员民主参与、提高区委决策民主化科学化水平、加强对领导机关的约束和监督、密切党群关系和干群关系等方面，都收到了显著的效果，具有普遍的意义。

党代会常任制的实践，其中也经历了一些曲折，甚至一些单位停止了试验。但是，随着党内民主问题提上日程，党代会常任制仍然显示了自身的价值。党的十六大把这个问题重又提了出来，要求继续试验。十六届四中全会更是明确提出

了扩大党代会常任制试点的要求。党的十七大报告提出要“完善党的代表大会制度，实行党的代表大会代表任期制，选择一些县（市、区）试行党代会常任制”。

应当承认，各地党组织在探索党代会常任制过程中表现出的积极性，并不说明在这个问题上党内认识是完全一致的。相反，我们看到，在这个问题上，实际上存在不同的看法。许多人主张实行党代会常任制，强调它对于发展党内民主的意义，并从不同的角度进行了论证。也有一些人并不看好党代会常任制，认为实行常任制除了增加党的活动成本外，不会有太大的效果。还有一些人虽然赞成实行党代会常任制，但认为条件还不具备，时机还不成熟。所以，一个时期，关于党内应否实行党代会常任制的讨论颇多。

这些认识各有各的道理。因为，问题的关键不在于党代会常任制的形式，而在于这种形式能不能起到预想的作用。我们并不缺少会议，相反，我们的问题仍然是会议太多；我们的各种代表也并非不“常任”，但在人民代表、政协委员每年都要开会、每年都有几个月调研的情况下，民意表达和沟通仍然存在很多问题。这至少说明，实行常任制还只是推进党内民主大局中走出的一步棋。核心问题是，如何使党代表真正成为党员共同意志和群体利益的代表。在很大程度上，这一点并不取决于其自身活动规范还是不规范，甚至不取决于代表的素质高不高，而取决于代表和被代表者的关系。如果在代表和被代表者之间没有真正意义上的权力授受，那么，“常任”就真的只是意味着更多的会议，更重的负担，而没有为党内民主增加多少实质性内容，常任制的形式就会变得空心化。

（三）党内权力授受的创新

在这样的情况下，我们看到，许多地方的党组织更进一步地把注意力转到如何防止党代会常任制的空心化上，从而推动了党内民主向系统化、制度化的方向发展。突出体现为对党内权力授受制度的创新。概括实践中的一些做法，有以下几个方面创新：

一是党代表的直选。例如四川雅安市雨城区和荥经县对党代表的选举，不再像过去那样由组织提名，或由上级党组织授意，而是把提名权直接还给党员。在雨城区，八十二个选区全部采用直选方式。一百多个代表名额，参加竞争的有一千多人。湖北罗田县把党代表直选的差额比例从百分之十逐步扩大到百分之三十。

二是理顺党代表大会和党的领导机构的关系。例如，湖北宜都市推行市委委员直选，把提名权直接交给党代表。四十名市委委员、候补委员不由组织提名，而由党代表推选产生，这在全国都是第一次。

三是赋予全委会以实权。例如，湖北省罗田县取消了县委常委设置，实行县委委员制。由党代会直接选出十五人的全委会行使领导机关的职责。规定全委会是党代会常设机构，领导党的日常工作。强调全委会以无记名投票方式决定全县的政治、经济、文化、社会生活、干部任免、监督等大事。

这些改革实验，不管实际效果如何，对于我们党都具有重大的潜在价值。原因在于，这类探索的共同特点，都是要解决掌权者的权力来源问题，这正是党内民主的关键。可以这样说：理顺了权力的来龙去脉，也就解决了掌权者向谁负责的问题，从根本上杜绝权力失控就有了前提；权力来源的问题不解决，任何民主举措，即使一开始非常有效，最终仍然会流于形式。

（执笔：王长江）

【注释】

- [1] J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆，1982年版，第68页。
 [2] 《毛泽东文集》第7卷，人民出版社，1999年版，第54页。
 [3] 《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年第2版，第233页。

【参考文献】

1. 乔·萨托利：《民主新论》，东方出版社，1993年版。
2. 西摩·马丁·利普塞特：《政治人——政治的社会基础》，上海人民出版社，1997年版。
3. 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店，1989年版。
4. 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，华夏出版社，2001年版。
5. 戴维·赫尔德：《民主的模式》，中央编译出版社，1998年版。
6. 李君如：《中国共产党执政规律新认识》，浙江人民出版社，2003年版。
7. 王长江：《世界文明视野下的党的执政能力建设》，上海人民出版社，2005年版。
8. 王长江：《现代政党执政规律研究》，上海人民出版社，2002年版。
9. 林尚立：《政党政治与现代化》，上海人民出版社，1998年版。
10. 郭定平：《政党与政府》，浙江人民出版社，1998年版。
11. 许耀桐：《党内民主是执政党的生命线——苏共亡党的教训》，人民网理论专栏，2007年1月5日。

政治体制改革研究报告之二：

改革和完善人民代表大会制度

必须坚持和完善人民代表大会制度。一方面，要认真落实宪法和法律关于人民代表大会制度的规定，使人大真正成为国家权力机关；另一方面，要进一步改革政治体制，理顺党与人大、人大与政府、法院和检察院等的关系。

人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，是人民实现当家作主的有效途径，是共产党实现执政的制度载体。因此，必须坚持和完善人民代表大会制度。一方面，要认真落实宪法和法律关于人民代表大会制度的规定，使人大真正成为国家权力机关；另一方面，要进一步改革政治体制，理顺党与人大、人大与政府、法院和检察院等的关系。

一、如何充分发挥人大代表的作用

提高人大代表素质，有必要改革现行选举制度。应逐步实现人大代表专职化。先定一个过渡期，在这个过渡期内，专职代表与会议代表共存，逐步减少会议代表的数量，特别是减少政府和两院的代表，直到取消政府和两院官员和一般公务员在人大中的席位，并且完全取消会议代表的席位。

人大代表是国家权力机关（即人民代表大会）的组成人员，是人民代表大会

的主体。充分发挥人大代表的作用，是坚持和完善人民代表大会的重要内容。而如何充分发挥人大代表的作用，值得认真研究。

（一）完善人大代表的组成与结构

人大代表结构合理与否以及素质高低，直接关系到代表作用的发挥，也关系到人民代表大会会议的决策质量和工作效率，并影响到国家权力机关作用的发挥。目前，在人大代表的构成方面，主要存在三个问题：一是党政机关领导人比例偏高。在一些地方，党政和事业单位的各级官员代表（特别是政府和两院的官员代表）比例一般在百分之四五十，有的甚至高达百分之六十。而党政事业单位的官员代表平时往往忙于本职工作，执行代表职责在时间和精力方面很难保证；况且，人大及其常委会代表对其所供职的单位——司法或行政机关进行的监督，使其既是监督者，又是被监督者，带来许多麻烦。二是新生阶层代表、女性代表和非党员代表比例偏低。三是部分人大代表缺乏履行代表职责所应有的思想政治文化素质和参政议政能力。

优化人大代表结构，一是优化代表职业结构，限制和减少官员代表数量，提高工农业生产和新兴社会阶层代表的比例。二是优化代表知识结构，提高法律、经济、文化、教育、社区方面专业人才等代表的比例。三是优化代表年龄结构，既要有经验丰富的老同志，又要有热爱人大工作、年富力强的中青年，使人大代表队伍既充满生机与活力，又保持相对的稳定性和连续性。另外，党的十七大提出要优化人大代表城乡结构，“建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”。

（二）改革人大代表的选举制度

一些地方只注重对代表结构作出量化规定，而忽视对代表素质的定性要求，有的甚至降低代表素质要求而追求代表结构比例，结果往往把有热情、有能力当选为人大代表的人拒之门外，影响代表的整体素质。有的代表缺乏应有的文化素质和执行代表职务的能力，在一定程度上成了会议代表或荣誉代表。极个别的人大代表甚至政治素质不高、道德和思想作风不良，或因违法犯罪而被罢免其代表职务。因此，提高人大代表素质，有必要改革现行选举制度。

修改相关法律法规，适当放宽代表候选人提名限制，减少上级派选代表候选人名额。除党委有意安排其作为人大常委会组成人员和工作需要应选为人大代表的以外，应尽量不向选区推荐代表候选人。要充分调动选民提名推荐候选人的积极性，增加选民直接提名推荐代表候选人人数，充分尊重选民权利，把选民提名推荐的、关注公共事务、事业心责任感强、法律意识和文化素质较高、能够真正代表人民利益的候选人提交选民酝酿协商，接受选民挑选。

在差额选举的条件下，进一步探索如何坚持党管干部原则和群众公推竞选有机结合，充分发扬民主的具体方式，落实选举人的知情权、参与权、选择权和监督权。目前，一些地方在代表候选人的提名、协商、介绍等环节还存在不足，比如代表候选人不需报名参选，代表候选人不准报名参选，代表候选人不能竞选等。代表候选人只能被动地接受提名，依赖选举组织介绍情况，不给代表候选人联系选民、争取选民支持的机会。这样，代表候选人当选往往认为自己是组织安排的，结果是，不仅影响了代表素质的提高，而且背离了我国民主选举制度的本质。选举法规定，选民或者代表联合提名的候选人，与政党、人民团体提名的候选人，具有完全平等的法律地位。但事实却并不是这样，一些地方党组织采取动员或劝说被提名候选人放弃提名，或者动员提名选民撤回提名等措施，减少、限制甚至取消了联合提名。

在我国，选举人和被选举人参选积极性不高的一个重要原因，就是缺乏竞选机制。因而，有必要借鉴竞选这一形式。要以候选人自荐报名为前提，同时，引入代表候选人自愿申报登记制度。要增强候选人的透明度，允许候选人自我介绍，发表演讲，回答选民提出的问题，真正让选民知人、知名、知情，按自己的意愿投票。这在广东、浙江等一些基层地方已有实践，有必要进一步总结经验，完善推广。

（三）逐步实行人大代表专职化

我国的人大代表多为兼职而非专职，并且大多是所在单位的骨干，在一定程度上影响了代表从事人大工作。一方面，一些人大代表在参加人大会议时能够履行代表职责，会议之后则很少参加代表活动或以代表身份进行社会考察活动。另一方面，一些人大代表还存在到会率低、发言率及发言水平低、参加视察、调研等活动以及联系选民少的情况。这可以从以下几个方面进行探索、试验。

推进人大常委会组成人员专职化。虽然法律规定，常委会组成人员不得兼任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务，却并没有限制常委会组成人员的其他兼职。因此，目前很多常委会组成人员仍然是兼职的。党的十三大报告就已指出，要加强全国人大特别是它的常委会的组织建设，在逐步实现委员比较年轻化的同时，逐步实现委员的专职化。十六大报告也提出要“优化人大常委会组成人员的结构”。十七大报告进一步强调要“加强人大常委会制度建设，优化组成人员知识结构和年龄结构”。因此，要继续落实这一要求，逐步实现人大常委会组成人员的专职化。

减少人大代表的数量，并且全国人大在各选区按照人口比例，分配代表名额。目前，我国有近三千名全国人大代表和三百二十万名地方人大代表，如果要全部实现专职化，其工资、福利、办公经费以及办公场所等将是一笔巨额开支，显然不可行。因此，减少各级人大代表数量，不但便于人大开会议事，提高人大的工作效率，而且有利于培养和造就一大批具有高度政治责任感和胜任人大工作的代表，为代表专职化打下较好的基础。具体方案为：估计有选举权的公民人口为九亿，每二百万人选一个全国人大代表，全国人大代表数量为451人，全国人口增加或者减少，这一全国人大代表数量保持不变。地方政权按照省和市县两级设置，省人大代表和县市级人大代表的数量，按照选民人口数量不同，设置不同的比例；并且，农业人口和城镇人口拥有平等的被选举权，不分农业人口代表比例和城镇人口代表比例，代表在全选区中竞选，农业人口可以选城镇人口的代表，城镇人口也可推选农业人口的代表。

逐步实现人大代表专职化。先定一个过渡期，在这个过渡期内，专职代表与会议代表共存，逐步减少会议代表的数量，特别是减少政府和两院的代表，直到取消政府和两院官员和一般公务员在人大中的席位，并且完全取消会议代表的席位。在公民被选举为人大代表后，必须辞去政商和其他社会团体的工作和职务，专司人大专职代表职责，也不得个人经商办公司等，并视同国家政权公务人员管理。时间方面，2009年为止，政府和两院的代表退出；到2012年，人大代表全部专职化；在兼职代表和专职代表共同存在的时间，兼职代表的表决权为专职代表表决权的三分之一。这需要修改宪法和地方组织法、代表法等，为人大代表专职化提供法律保障。

(四) 建立健全对人大代表的监督机制

人大代表要倾听民声，反映民意，为人民负责，这是人民代表大会制度的题中之义。但是，一些人大代表在主观上缺乏积极性和主动性，没有尽到代表应尽的职责。有的代表认为“代表有职无权，说话没用”，“代表代表，会完就了”，往往是“开会报个到，视察挂个号”；虽然参加会议，但也不发表意见，民意难反映，民声难表达。这些问题和现象的存在，跟对人大代表的监督机制不完善密不可分。宪法、代表法等规定：“人大代表受原选举单位或选民监督”，但是并没有规定相应的监督约束机制，对“无为”、“不为”代表缺乏有效的监督措施。因此，应建立健全代表履职的法律监督机制，使人大代表加强与群众和原选举单位的联系，使其履职情况能够依法受到选举单位和选民的监督，促进代表提高履职意识，增强履职观念，从而更好地代表人民群众。

明确代表的职责和义务。代表法对代表的权利做了规定，但对代表应尽的责任和义务规定过于笼统，应该进一步细化、具体化，让代表知道自己该做什么。对代表不履行职责和义务应承担的法律责任要加以规定。对监督代表的形式、手段、程序等需要加以明确规定，增强代表履行职责的外部约束力。对代表还需要坚持动态管理，实行优胜劣汰。认真实施《中华人民共和国全国人民代表大会和各级人民代表大会选举法》第四十三条“选民或者选举单位都有权罢免自己选出的代表”和《中华人民共和国全国人民代表大会和各级人民代表大会代表法》第四十条、四十一条对暂时停止执行代表职务、代表资格终止的规定，进一步完善代表淘汰机制。

目前，不少地方人大都在推行代表辞职制度，很多地方在三四年前就已经开始探索，但这一制度还不完善，需要继续探索并不断加以总结。一是要充分尊重代表意愿，保障代表的民主政治权利，不损害、不侵犯代表或选民、选举单位的正当权益。二是根据本地实际情况，对辞职内容、步骤、程序等进行修改完善，切实畅通代表“进出口”机制。三是制度的运行要严格规范操作程序。代表辞职主要分为两种情况：一种是自愿辞去代表职务，这种情况在实际操作过程中相对简单，问题不会太大。另一种是建议辞去代表职务。这需要认真细致、严格按照法律程序办事，以免工作失误。首先，代表因某种特殊原因不能或不再适合担任代表职务，这是建议代表辞职的前提；其次，由人大常委会有关工作机构向人大

代表建议，常委会全体会议表决通过决定，这是建议代表辞职的重要步骤。

二、坚持以人为本的立法理念与取向

政府应当从长远考虑，不要只盯着眼前的所谓政绩。改革开放到今天，我们应当反思一下改革的动力问题，应该让每一个中国人都成为改革开放的受益者，而不要使他们（尤其是下岗工人或失业者、农民工或农民）被边缘化。

胡锦涛同志《在首都各界纪念全国人民代表大会成立五十周年大会上的讲话》明确指出，制定和修改法律法规，要“坚持以人为本，把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为根本出发点和归宿”。这要求我们必须切实转变立法观念，树立和落实以人为本的立法新理念，为构建和谐社会提供有效的法制保障。

（一）大力推进人权法制建设

2004年3月十届全国人大二次会议审议通过的宪法修正案中明确写入了“国家尊重和保障人权”。这是我国宪政史上、人权保护史上具有里程碑划时代意义的大事，必将极大地推动我国社会主义人权事业的建设。

将“尊重和保障人权”明确载入宪法中，表明了国家对人权的态度。一是对公民应当享有的人权给予尊重的态度，就是要对公民依据宪法法律应该享有的权利切实予以承认和尊重。二是对公民依法行使或实现权利，要从立法、执法、司法等环节予以保障的态度，要求各级国家机关在各自的职责范围内充分体现这一态度，并认真落实执政为民的要求，尊重并保护人权。

将“尊重和保障人权”载入宪法，为人权立法提供了明确的宪法依据。宪法中“尊重和保障人权”的规定，只是一个概括性规定，其他法律应尽可能将宪法的这一规定具体化，使之具有可操作性。这就要求立法机关在制定法律的过程中，要真正以人为本，切实体现立法为民的精神，体现国家尊重和保障人权的态度。

我国社会结构存在着较为严重的城乡二元特征，而造成这一结构的原因较多。比如，有的是工业化和现代化过程中不可避免的，也有的是人为的制度性和

体制性的。应该说，人大及其常委会在建设社会主义新农村、构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的过程中，任重而道远，也是大有可为的。当前，特别是要注重消除由于城乡二元结构带来的城市居民与农民权利的不平等，切实解决因身份不同而享有不同权利与待遇的问题，要真正让农民也切实享有改革所带来的实惠，否则，我们的社会就不可能和谐。比如，城市居民与农村村民在选举权上并不平等，需要缩小这种差距，直至所有公民都平等地享有选举权（甚至被选举权）。同时还要尽快解决农民进城务工时，由于身份的限制而不能与城市居民一样享有同工同酬以及低保、医疗、养老等社会保障的问题。对于新一代民工而言，他们已不满足于混口饭吃，需要的是挣钱更多、工作条件和生活条件更好、自由时间更多、发展机会更多等等。而实际情况与他们的想象有相当的差距，所以，他们就采取“用脚投票”的办法。探究近几年广东等一些地方出现的“民工荒”，我们就可以知道其中的原因了。这也正是“民工荒”之所以发生的根本原因。这就为企业主、当地政府提出了新的问题。其实，什么事情若换个角度来考虑，恐怕结论就会不同。比如，有的老板就认为，给民工加工资就要增加产品成本。对老板来说，要挣钱、赚取利润是天经地义的，但不知道老板们想没想过，也许产品成本是低了，但是一个企业如果没有适应和满足职工基本要求的工资报酬的话，企业职工不可能为你尽职尽责，社会上高素质职工不可能进入你的企业，你的企业素质不高，怎能生产出高质量、高品质的产品？企业怎能保持长期有效的发展呢？对此政府应当从长远考虑，不要只盯着眼前的所谓政绩。改革开放到今天，我们应当反思一下改革的动力问题，应该让每一个中国人都成为改革开放的受益者，而不要使他们（尤其是下岗工人或失业者、农民工或农民）被边缘化。立法贯彻以人为本的新理念，首先就需要考虑社会公平或社会正义，应该多向下层群众倾斜，以体现政府平等地关怀每一个公民、每一个人的决心。

（二）完善税收和收费等法制和审查、审批程序

贯彻实施宪法，保障人权，就必须对税收等法制化。目前迫切需要解决的问题是，政府收钱的决定权太大，任何部门，发个文件，就可以收钱和罚款。当前，要着重做好以下三个方面的工作。

将现行的有关财政税收的规定，上升为法律。我国现行的财政税收方面的规定，大多为国务院、财政部以及国家税务总局等作出的，在对外开放日益扩大的

情况下，尤其是我国已经成为世贸组织成员的情况下，这些规定已经不能适应需要，也不符合税收法定主义的宪政要求。

尽快统一各类企业税收制度。目前，我国实行外商投资企业和外国企业所得税、内资企业所得税两种企业所得税，内资、外资、合资等不同形式企业的税负不同。外资企业不仅税率更低，而且还有“两免三减半”和行业特殊减半的优惠等，因而，外资企业往往享受“超国民待遇”。这就在客观上造成了内外资企业的不平等竞争，已经严重影响了内资企业的竞争力。要抓紧将外商投资企业和外国企业所得税、内资企业所得税统一为企业所得税，为企业营造公平竞争的法制环境，切实改变国内企业被动的竞争地位，提高国内企业（尤其是国有企业）的竞争力。

任何政府部门，包括检察院和法院，只要涉及收费和罚款条文，都应当通过人大财经委员会审查批准。一般来说，政府和两院机构，除了税务部门外，行政、执法和司法部门要与利益相分离，不能设立收费和罚款项目，一些极少量的特殊的收费和罚款，一定要在制度设计上与其机构和个人的利益毫无关系，以防止政府和两院行政、执法和司法因为收钱而失去公正和正义性。

（三）明确区分公权力与私权利

现代宪政理论认为，宪法的核心是限制、规范政府权力和保障公民权利，而且限制和规范政府权力的目的是为了充分保障公民权利。为此，立法就要着重对如下三组关系进行规范。

第一组关系是公权力与公权力之间。对国家机关之间的职权进行科学、合理的划分，是要使它们能够高效运转，目的是要把国家管理好，要为老百姓谋利益。所以，在这种情形下的立法当然要体现以人为本。

第二组关系是公权力与私权利之间。立法为公权力划定界限，明确职责，其目的也在于为民谋利益，因此，贯彻以人为本是理所当然的，也不会出现什么争议。

第三组关系是私权利与私权利之间，也就是平等的民事主体之间的关系，在这里显然是不好笼统地说以人为本的。当然，平等民事主体在行使权利时发生冲突，可以考虑人的生命健康权优先于财产权。在这种意义上，可以说要以人为本。

立法在对上述三组关系进行规范时，最为关键的是要对它们加以平衡，找到最佳平衡点，这也是立法的本质和出发点。只有如此，才能既充分发挥公共权力的作用，又有效地保护民众权益。

（四）处理好多数与少数的关系

民主的一个基本要求是，少数服从多数。民主社会的法律，也就是在少数服从多数的原则下制定出来的。但古今中外的历史已经一再证明，民主容易演化成多数的暴政，成为暴民政治。而且，民主并不能保证它所作出的决定就是正确的，所谓“真理往往掌握在少数人手里”。所以，在当代，就在强调并实行民主的同时，还要充分尊重和保护少数。

坚持以人为本，就必须在努力维护和实现最广大人民群众的根本利益的同时，要照顾好少数人的利益。正如《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》所指出的，“坚持把最广大人民的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点，正确反映和兼顾不同方面群众的利益。”立法工作尤其应该如此。

三、健全监督制度，增强监督实效

宪法和法律赋予人大及其常委会制约和监督“一府两院”的职权，并规定了相应的形式。改革开放以来，各级人大及其常委会在实践中又创造了一些新的监督形式。但实际情况并不尽如人意，仍然存在种种问题。同立法工作相比，监督工作仍然是人大工作一个相当薄弱的环节。

我国宪法和法律赋予人大及其常委会制约和监督“一府两院”的职权，并规定了相应的形式。改革开放以来，各级人大及其常委会在实践中又创造了一些新的监督形式。但实际情况并不尽如人意，仍然存在种种问题，许多规定都得不到落实，监督工作流于形式，缺乏实际效果，“认认真真走过场”的现象大量存在。这样，人大及其常委会的监督，与宪法法律的规定和人民群众的期望就有了相当大的差距，特别是同立法工作相比，监督工作仍然是人大工作一个相当薄弱的环节。

（一）究竟该如何看待人大的监督

究竟如何看待人民代表大会制度？人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，在宪法中已有十分明确的规定，但在现实生活中人们对此的认识却并不完全一致，存在许多模糊认识乃至错误认识。人大机关的一些同志把人大看作“二线机构”，安置老干部的“夕阳所”，有的甚至讥讽人大是“三子登科”：“大牌子”、“老头子”和“空架子”，因而把人大监督仅仅看作“履行法律手续”而已。政府也有同志倾向于认为，既然重大问题都是党委决定的，因此只要向党委负责就行了，而对接受人大监督则既缺乏自觉性，也无主动性，甚至还有抵触情绪，以为这是平白无故又“多一个婆婆”，没有必要。尽管这些年已有了一些改变，但在不少地方都还存在“重大问题由党委决定、政府去办，把人大撇在一边”的现象。

究竟如何看待人大的监督？改革开放以来，关于人大监督的性质，集中在监督与支持的关系上。主要有三种观点：一是寓监督于支持之中，二是寓支持于监督之中，三是监督就是支持。而占主流的观点是，强调支持，淡化制约，最为典型的说法则是：寓支持于监督之中或寓监督于支持之中。与此密切相关的是，人大及其常委会不敢监督，在主观上存在一个“怕”字。一怕由于体制上的原因，监督“一府两院”搞不好就监督到党委头上去了；二怕同“一府两院”搞僵关系；三怕别人说干扰、妨碍“一府两院”的工作；四怕掌握不好监督的法律程序，造成越权；五怕麻烦，到了人大就“船到码头车到站”，多一事不如少一事。这样，人大监督就存在动力不足或压力不足的问题。^[1]

胡锦涛同志指出，我国进入了改革发展的关键时期，深刻变化的国际环境，艰巨繁重的改革发展任务，都对发展社会主义民主政治、建设社会主义法治国家提出了新的要求。加强人大监督以及各方面的监督，是发展社会主义民主政治、实施依法治国基本方略的重要内容，也是我们做好改革发展稳定各项工作、维护人民群众利益、构建社会主义和谐社会的必然要求。^[2]

（二）目前的政治体制改革有两种倾向值得注意

改革开放以前，我国实行的是中央高度集权的管理体制，党政不分、以党代政

的现象相当严重。对此，邓小平同志早就指出：“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^[3]而官僚主义“同我们长期认为社会主义制度和计划管理体制必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系”。高度集权或权力过分集中的现象，“就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导”。^[4]现在，党内不再有“第一书记”这一称谓了，但在现在的党委班子中，相对于副书记、常委，书记作为一把手的地位和分量跟称“第一书记”时并没有本质的区别。

尽管自1978年底以来，我国的改革实际上就已包括政治体制改革，但改革任务并未完成。而且目前的政治体制改革，有两种倾向值得注意：一是改革的统一协调不够，有点儿各自为政；二是政治体制改革过分注重“外围”，与经济体制改革相比明显滞后。这又是老问题，即作为夺取全国政权的革命党，如何名副其实地转变成执政党，一直没有得到很好的解决。在我国，实行改革以及宪政，必须首先解决党游离于国家政权之外的现状，要把政权体制之外或之上的党，彻底转变为体制之内的党。当然，可喜的是，党的十六大以来，我国的政治体制改革继续稳步推进，尤其是十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，为新时期中国政治改革勾画了蓝图。这需要认真研究，并大力加以贯彻落实。

（三）如何推进人大监督的制度建设

在人大监督问题上，虽然宪法有规定，但有关法律未对此进行细化，使宪法的规定并不具有可操作性或可操作性差，因而难以实施。更为根本的是，宪法法律在赋予各级国家权力机关以监督权的同时，没有规定相应的义务和法律责任。也许正因为如此，在实际的监督工作中才出现人大监督权要么被滥用，要么被束之高阁的现象。如何进一步改进人大的监督工作，健全监督制度，增强监督实效，是值得认真加以探讨、研究的重大课题。这需要以宪法的规定和党的十七大精神等为依据和指导，既要解决人大监督的思想观念问题，也要大力推进政治体制改革。就思想观念而言，要从国家体制的高度来充分认识人大监督的重要性、必要性和迫切性。

1. 监督就是在适当分权（或职权分工）的基础上实行制约

我们党和国家的领导人很重视权力制约与监督的问题。1957年2月,毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出:“各党派互相监督的事实,也早已存在,就是各党派互相提意见,作批评。所谓互相监督,当然不是单方面的,共产党可以监督民主党派,民主党派也可以监督共产党。为什么要让民主党派监督共产党呢?这是因为一个党同一个人一样,耳边很需要听到不同的声音。大家知道,主要监督共产党的是劳动人民和党员群众。但是有了民主党派,对我们更为有益。”^[5]邓小平同志强调,解决权力过分集中和民主集中制的问题,一是权力不宜过分集中,“权力过分集中,妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行,妨碍社会主义建设的发展,妨碍集体智慧的发挥,容易造成个人专断,破坏集体领导,也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因”^[6];二是要适当分权,“我们历史上多次过分强调党的集中统一,过分强调反对分散主义、闹独立性,很少强调必要的分权和自主权,很少反对个人过分集权。过去在中央和地方之间,分过几次权,但每次都没有涉及党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题”^[7];三是切实改革并完善党和国家的制度,“克服特权现象,要解决思想问题,也要解决制度问题”,因为“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”^[8]。邓小平的这些光辉论断依然闪烁着真理的光芒,需要我们认真贯彻实施。

2. 应该改变“寓监督于支持之中”的观念

近年来,一些论者对过分强调监督的支持作用提出了质疑,认为“监督支持说”违背了我国的宪政制度理念,在法律上混淆了人大对“一府两院”的监督关系,或者说,是对人大监督的一种异化。如果说人大的监督被定义为“寓监督于支持之中”的话,那么,“支持”是人大的权利还是义务?如果是权利,它的宪法法律依据是什么?如果是义务,这岂不是说“一府两院”享有人大支持的权利?然而,我国宪法和法律所规定的人大职权中,找不到“支持”的说法和含义,有的却只是制约。^[9]同时,还要在宪法法律上修改完善具体监督制度,使其具有可操作性。这又分为三个方面:一是需要明确哪些制度应由宪法予以规定,哪些制度需由议事规则等法律进行规定;二是对现有规定加以修改,如听取和审议工作报告,执法检查等;三是增加一些规定,如增加规定信任或不信任投票等。

3. 贯彻落实监督法,提高监督实效

2006年7月27日,十届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,并自2007年1月1日起施行。这

部法律的制定历时二十年，真可谓“千呼万唤始出来”。监督法的主要内容有以下几个方面：（1）人大常委会监督的重点是紧紧抓住关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的问题。（2）人大常委会工作监督的主要形式是每年有计划地选择若干重大问题，听取和审议“一府两院”的专项工作报告。（3）专项工作报告的议题确定的途径，包括人大代表反映集中的问题、常委委员反映集中的问题、人民来信来访反映集中的问题等。这些都是人民群众普遍关注的。比如政府工作中的“三农”问题、义务教育、医疗卫生、环境保护、安全生产、社会保障、拆迁补偿等等；“两院”工作中的执行难、告状难、赔偿难、刑讯逼供、超期羁押、错案不究、司法不公等等，这些问题是人民群众普遍关注的问题。人大常委会抓住了人民群众普遍关注的、反映强烈的、带有共性的问题实施监督，这种监督是基本的、全面的，而且是具有法律效力的。围绕这些问题开展专项监督，把对有关主管领导人员的工作业绩和存在的问题包含其中，实际上也体现了对人大选举和任命国家机关工作人员的监督。（4）“一府两院”要将对人大常委会审议意见的研究处理情况，向人大常委会提出书面报告。人大常委会认为必要的时候，可以作出决议。“一府两院”要在决议规定的期限内，将执行决议的情况再次向人大常委会报告。这意味着，一旦人大常委会启动了工作监督的程序，就要一抓到底，要抓出实实在在的成效来。（5）人大常委会工作监督的情况，包括“一府两院”执行人大常委会决议的情况，都要向人大代表通报，并且向社会公布，要把人大的监督置于人大代表和全社会的监督之下。（6）在立法法关于备案审查规定的基础上，监督法又作了一些新规定。第一，在现实生活当中，一些地方作出的决议、决定或者发布的命令，超越了职权，明显违法。比如擅自设立审批、收费、罚款、处罚、行政强制等等，限制或者剥夺了公民、法人和其他组织的合法权益，或者是增加了公民、法人和其他组织的义务。为了解决这一类的问题，监督法规定，县级以上地方各级人大常委会有权撤销下一级人大及其常委会作出的不适当的决议、决定，有权撤销本级人民政府发布的不适当的决定和命令。撤销的程序，监督法规定由省级人大常委会参照立法法关于备案审查的规定作出具体的规定。第二，监督法规定，最高人民法院和最高人民检察院在具体应用法律时作出的司法解释，应当报全国人大常委会备案。在司法实践当中，“两高”的司法解释对审判、检察工作具体运用法律发挥了十分重要的作用，但是也存在着有些司法解释与法律相抵触的情况。监督法参考了立法法有关规范性文件备案审查程序的规定，对“两高”司法解释的备案程序作了具体的规定。

当前，我们要认真贯彻落实监督法的规定，提高监督实效，并总结实践经验，完善监督制度。

（四）国家审计体制应向人大领导过渡

审计是人大对政府最有效的监督。国际上审计部门在政府内部，还是在议会之中，大体有两种不同的体制。一种是中国等国的体制，在政府内部设置；第二种是审计机关在议会领导下的审计体系，主要是指议会中设立审计委员会，比如芬兰、瑞典等，或审计机关直接向议会报告工作，如美国的审计总署，直接向国会报告工作。从公共受托责任的角度来看，作为具有鉴定政府对人民和人民代表大会所承担的公共受托责任履行情况功能的审计机关，应该设立于政府之外。

现行宪法第九十一条、第一百零九条确定了中国现行审计制度的基本内容。主要是：（1）国务院设立审计署，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支、对国家的财政金融机构和企事业单位的财务收支进行审计监督；（2）审计长由国务院总理提名，国家主席任命；（3）审计署既是中央政府的组成部门，还在国务院总理领导下，主管全国的审计工作；县级以上的地方政府设立地方审计机关，在本级政府和上一级审计机关领导下开展本地区的审计工作；（4）审计经费由本级政府保证。

现行审计制度存在的问题根源于审计机关与政府的相互关系，即审计机关是政府直接控制下的内部审计组织。问题主要是：（1）缺乏独立性。审计机关在现实工作中常常会受到政府和政府有关部门、政府首长或其他政府官员直接或间接的干预或影响，很难真正做到依法独立行使职责。（2）审计结果披露受到限制。现实中，审计结果或因缺乏实质内容或因涉及局部利益等原因，造成在披露上受到限制。（3）审计工作重点和目标不稳定，审计监督职责难以深化。尽管宪法和审计法对于审计监督什么都有明确规定，但由于规定的相对笼统，特别是宪法和现行审计制度事实上又导致了审计工作直接接受政府首长指示的格局，因此现实中审计工作会受政府行政管理上的多样性、复杂性和变化性影响，呈现出复杂、多变和不稳定状态，造成审计工作重点和目标不明确，审计工作缺乏长期规划性。（4）审计监督留有空白。目前的审计监督指向只能是平行的或者是向下的，即审计机关要监督的是政府所管理的部门和企事业单位及下级政府，并不包括政府或政府首长本身。（5）预算审计流于形式。如果审计机关能够尽职尽责实施预

算审计，但政府能否如实地把审计结果报告给人大呢？如果政府决定着审计报告的主要方面，那么预算审计实质上就是政府在做“自我检查”。

审计机关朝人大归属方向改革，更能体现出中国人大制度的优越性，人民不仅直接管理政府及财政行为，而且应当直接监督财政预算。其本源或实质是政府如何向人民负责，这就是我们看问题的出发点。其意义在于：第一，体现了人民当家作主的宪法思想；第二，有利于防止政府官员的腐败行为；第三，适应加入WTO之后，财政制度按透明和高效的要求运行；第四，体现出纳税人对公共资金管理的监督要求。

那么审计制度改革如何兼顾审计独立性和现实可能性以满足人大预算监督和政府经济监管的双重需要呢？有学者提出一个过渡方案，我们认为是可以选择的一种方案。即在加强人大预算监督的同时，又继续保留和发扬现行政府体制下审计监督在政府经济监管职能中的优势和作用，在政府继续保留现行审计机关的同时，把现行审计机关中的预算审计职责和工作体系转移到人大系统，在人大系统重新建立主要从事预算审计工作的审计组织的“双轨制”下，隶属于全国人大的审计组织应该成为中国最高审计机关，而隶属于国务院的审计组织仍同目前审计署的性质一样，属于政府的一个专门承担政府经济监管工作（如企业审计、金融审计、经济责任审计等）的职能部门。^[10]

但是，国家审计体制，从长远看，最终要完全设置在人大之中，归人大领导，才能真正体现人民当家作主的宪法思想。

四、完善人大及其常委会的会议制度

人大集体行使职权的组织形式就是每年一次的人代会，而人代会的主要内容就是审议和决定议案。所以，人民代表大会的会议制度是否健全、完善，就直接关系到人大职权的行使，进而关系到人大在我国政治、经济、文化等社会生活中作用的充分发挥。

人大作为民意机关、代议机关，是集体行使职权，集体决定问题。就是说，人大一切决定的形成或作出，都必须经过集体会议之后才能具有相应的法律效力，而不能是个人或者少数人说了算。人大集体行使职权的组织形式就是通过每年一次的人代会，而人代会的主要内容就是审议和决定议案。所以，人民代表大

会的会议制度是否健全、完善，就直接关系到人大职权的行使，进而关系到人大在我国政治、经济、文化等社会生活中作用的充分发挥。

随着我国人民代表大会制度的不断发展完善，全国人大及其常委会会议的举行也日益规范化、制度化、法律化。这表现在：五届全国人大五次会议于1982年12月10日审议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》；七届全国人大二次会议于1989年4月4日审议通过了《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》，这使最高国家权力机关的工作纳入了制度化、法律化和程序化的轨道。

（一）全国人大会议的准备工作的改革

全国人大会议的准备，主要是指组织准备和文件准备。

1. 组织准备

开好全国人民代表大会，需要做好各方面的准备工作，其中，最重要的是会议议程草案的提出。最近十多年来，全国人大常委会都是在12月份的常委会会议上，作出一个关于来年召开全国人民代表大会会议的决定。该决定的主要内容是就代表大会会议的议程提出建议，然后以此来通知全国人大代表。同时，也应适当考虑把一定数量代表（如一个代表团）提出的议案列入会议议程，而这是需要在大会会议期间由主席团来决定的。这不仅可以提高全国人大代表参政议政的积极性，也可以使人大代表所提出的一些具有重要内容的议案能够在代表大会上进行审议。

2. 文件准备

为人大代表提供尽可能详细的文件及相关的辅助材料。在我国，立法法和议事规则只对法律案提出的形式等作了规定。为便于人大代表审议，还应作扩充性规定，即不仅法律案应提供必要的资料，其他议案也应提供必要的资料。

按规定将这些文件或材料尽早发给人大代表，使其有充分的时间进行阅读，了解并熟悉相关情况，为正式审议做好准备。除了要严格执行一个月前进行通知的规定以外，还应对这一条规定加以扩充，即提前发给代表的文件不应局限于法律草案，而应该是会议将要审议的主要文件，包括政府工作报告（稿）、国家预算和预算执行情况报告（稿）、常委会工作报告（稿）等文件。哪怕这些文件在正式开会时已作了修改，也应提前发给代表。

为了使全国人大代表能够更好地审议国家预算和预算执行情况的报告，除了将这一报告（稿）提前发给人大代表外，还可以效法常委会对提请代表大会审议的法律案事先进行至少一次审议，让代表大会之前的一次常委会先对国家预算和预算执行情况的这一报告（稿）进行审议，并将审议意见连同报告本身一起提请代表大会审议，从而为代表大会审议做更为详细、有效的准备。

（二）改革全国人大会议的会期制度

全国人大的会议什么时候召开，是定时制，还是动议开会制，都需要我们进行研究。

1. 全国人民代表大会的开幕时间应与财政年度一致

全国人大的开会时间，在相当长一段时间内都是很不确定的，有的年份在春季召开，有的年份在夏季召开，有的年份则在冬季召开。特别是二届全国人大四次会议于1963年11月17日开幕，12月3日闭幕，令人惊奇的是，这次会议才对当年的预算草案进行审查和批准，实际上，预算早已执行了，换句话说，预算案并未经全国人大审议批准就已由国务院执行了。经过了半年甚至将近一年才由全国人大来审议和批准国务院的政府工作报告、审查和批准计划与预算等，就没有了实际意义，使得人大的审议变成了纯粹的形式，成了“橡皮图章”。然而，这种不严格的会期制度确是有宪法依据的，比如，1975年宪法、1978年宪法都规定：全国人民代表大会每年举行一次；在必要的时候，可以提前或者延期。直到1985年六届全国人大三次会议才又在第一季度召开，从此固定下来。

1995年以来，全国人大会议一般是在3月初召开，3月中旬结束。但我国的财政年度是从1月1日开始的。就是说，有将近四分之一的财政年度未经全国人大会议审议、批准就已经在事实上执行了。所以，近些年来一直有人主张，从批准国家的年度计划和预算的角度来看，在我国计划期和财政年度开始前的某一时间，例如12月的某一时间，召开全国人代会更合适。随着经济、科技、计划体制、财政体制、统计方法和手段的发展，尤其是信息化技术的发展和广泛运用以及有关部门工作水平和专业人员素质的提高，逐步将全国人民代表大会的召开日期提前至年初，乃至12月份，应当说是可行的。实际上，为了逐步做到全国人民代表大会的开幕时间与国家计划和财政年度尽量一致起来，全国人代会前几年的召开时间，每年都提前了五天。但是到1995年就相对固定在3月5日开幕，

而没能继续提前。

2. 应当适当延长全国人大会议的会期

每次会议的持续时间是不完全一样的，短的开五天、八天，长的超过二十天，而最长的则开了二十六天。最近十多年来，会期一般是十五天左右。通常情况下，全国人大的会期为十至二十天，加上全国人大常委会的会期一般也不会超过六十天。现在看来，这样的会期过短，应考虑适当延长全国人大会议的会期。

正是由于全国人大会议日期过短，就不仅使得全国人大代表在会议期间提出的议案（包括质询案）无法被列入大会会议议程，也使得本该由它行使的职权只能旁落，改由全国人大常委会或其办事机构或者其他部门去行使，而这样的结果就是民主精神未能得到很好的体现。而且，会期过短还导致全国人大的其他一些职权也无法行使，如质询就没有开展过。因此，全国人民代表大会的会期可适当延长，如延长至二十天甚至三十天。这样，关系国计民生的种种重大问题都可以提请全国人大会议审议决定，这是发展人民民主，实现人民当家作主的必然要求。如果会期过长，在目前全国人大代表数量不减少的情况下，就不仅效率低下，而且开会的成本太高。所谓成本，不仅是指所花费的人力物力财力，而且由于会议是在春暖花开的日子里召开的，所谓“一年之计在于春”，作为兼职的人大代表来说，就有很多事甚至是本职工作的“正事”需要筹划，需要去做，这样他们在参加会议时就很难自始至终，尤其是其中的省委书记、省长等党政领导干部就会更难于坚持开完整个会议。而延长到二十或者三十天，不仅使目前的议案能得到更为充分的审议，而且也可以把其他重大问题提交代表大会来审议，如南水北调工程等。

（三）全国人大会议的形式

全国人大的会议形式也需要进行探讨。

1. 主席团会议应充分发扬民主

主席团是大会会议的一个领导机构、决策机构。而它的决策要做到比较科学合理，就需要在作出决定之前充分发扬民主，尤其是要充分发扬党内民主。因为，第一，从主席团的组成人员来说，绝大多数都是党的高级领导干部；第二，从实际运作看，中共全国人大常委会党组在决策过程中起着重要作用，而它则要接受中共中央的领导；第三，党提出要通过发展党内民主，积极推动人民民主的

发展。党的十七大报告明确指出：“党内民主是增强党的创新活力巩固党的团结统一的重要保证。要以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐。”所以，要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，扩大党内民主，以进一步推动人民民主。这也是开好主席团会议乃至全国人大会议的前提和保证。

2. 改进大会全体会议

实践中，大会全体会议对议案的审议确是很少或者几乎没有，尽管全国人大议事规则第十四条规定：“主席团可以召开大会全体会议进行大会发言，就议案和有关报告发表意见。”而且，第五十条已对大会发言有了明确规范。要在延长会期的前提下，适当增加大会全体会议次数，比如增加两个半天专门用于大会发言。这在目前有一定难度，主要是人大代表的数量过多，但在不减少代表数量的情况下，适当增加大会会议次数，并实行大会发言，也是可行的。鉴于以往在常委会全体会议上委员的发言在一定程度上成了“自由发言”的现实，应当规定全体会议的发言至少有一次必须围绕所审议的议题来进行，这之后才能“自由发言”，即“可以就议题以外的人民群众普遍关心的有关问题发表意见，提出建议”。

3. 如何改进目前代表团会议存在的问题

代表团审议议案和有关报告，由代表团全体会议、代表小组会议审议。目前，代表团会议存在的一个重要问题就是，省、市、自治区的党政一把手在审议政府工作报告时，往往把会议变成汇报过去一年的工作、安排和部署新的一年工作的“四级”干部会。这是需要加以改变的。一要多给非领导干部尤其是来自基层的人大代表一些发言机会；二要分清主次，以审议政府工作报告等议案为主。

4. 应改进并适当减少代表小组会议

全国人大会议审议议案和有关报告，主要是在代表小组会议上进行的。由于代表小组的人数相对较少，有利于代表充分地发表意见。但不足之处在于，各小组的意见不容易得到交流，从而不利于对议题主要问题的讨论，难以达到集思广益的目的，也就难以形成比较一致的意见，难以达成共识。这一方面可以借鉴常委会议事规则关于联组会议的规定，适当举行联组会议；另一方面，要适当减少小组会议，多召开代表团会和全体会议。

(四) 通过制度改革提高全国人大会议的审议质量

人大代表在审议议案时还明显地存在着一些问题：一是在代表团会议、代表团小组（或分组）会议上，常常发生人大代表随意打断别人发言的现象。二是有的人大代表事先并没有做充分准备，所以，发言时很随意，想到哪就说到哪，而不能围绕议题进行审议。这应在议事规则中明确规定，发言要围绕所审议议题的（主要）内容，避免即兴式发言。三是往往是各说各的，没有辩论，没有讨论，特别是没有大会自由发言，更没有大会辩论，难以就群众关注的热点问题达成共识，使得会议的审议质量不高，从而没有为法案的最后通过提供实质性的意见和建议。

从审议工作报告的实际情况看，代表在很大程度上就是学习贯彻工作报告。造成这种情况的原因，很重要的一点就是代表（尤其是来自基层的人大代表）对许多情况不熟悉。解决这一问题，一方面，要建立健全并严格实行议事公开制度及其相关制度，为人大代表以及全体公民参政议政提供前提条件和制度保障。另一方面，人大代表自己也必须增强责任意识，努力提高自己的参政议政的能力和水平。人大代表不仅在平时的工作和学习过程中要多调查研究，多进行持证视察，选区公民走访，而且有关工作机构也要认真组织代表在会前搞好调查和视察工作。人大代表要为履行职责做好准备，彻底改变目前在很大程度上只是学习工作报告等议案的现状。

目前有一些人大代表在审议工作报告时，仅关注自己本单位、本部门、本地区的情况，或者仅从自己本单位、本部门、本地区的情况出发来谈学习工作报告的体会，有的甚至成了对本单位、本部门、本地区工作的布置或安排，很少关注社会共性问题和社会热点问题，商议大政不够。这就使得人大代表审议的质量不高，并在一定程度上变成了走过场，从而对进一步完善工作报告意义不大。代表们应当从本单位、本部门、本地区的情况出发，站在国家和民族的高度来审议工作报告，力争多提出一些真知灼见。

除了适当召开代表团全体会议和全国人大全体会议（相应增加在这两种会议上的“大会自由发言”）以外，就是应该实行辩论。早在1956年，周恩来同志就指出：“明年还准备进一步允许辩论，当然现在也允许辩论，小组会上就辩论得很热烈，将来在大会上也可以辩论。就是说，人民代表提出的意见，政府要出来

回答。回答对了，人民满意；不对，就可以起来争论。资本主义国家的制度我们不能学，那是剥削阶级专政的制度，但是，西方议会的某些形式和方法还是可以学的，这能够使我们从不同方面来发现问题。换句话说，就是允许唱‘对台戏’，当然这是社会主义的‘戏’。我们共产党人相信真理越辩越清楚。我们共产党人要有勇气面对现实，面对错误，有错误就不怕揭露，就勇于承认和改正。”^[1]尽管周恩来所说的“辩论”，在很大程度上指的是质询，但在全国人大的各种会议上实行辩论制度，不仅是必要的，也是可行的，有利于对议题的审议，有利于审议质量的提高。

同时，进一步建立健全听证制度乃当务之急。在全国人大的工作中全面建立并实施听证制度，是落实党的十六大精神的必然要求。只有如此，才能使这些工作公开透明，进而促进我国人民民主的完善与实现。尽管我国已经在价格制定、行政处罚和立法等方面逐步建立了听证制度，并取得了一定效果（2003年12月10日，广州市人大常委会就《广州市城市市容和环境卫生管理规定》的执法情况举行了监督听证），但总的来看，听证制度所覆盖的范围还太小，应在一般意义上实行该制度。即人大及其常委会进行重大问题的讨论和决定，均应实行听证制度。不仅立法要进行听证，特定问题调查也应实行听证。为此，要明确听证的范围和内容、主持人的产生和权力、质证和辩护、证据的取得、结论的形成及效力等。

（五）如何改革全国人大会议的表决制度

我国的表决制度还存在一些待完善的地方：表决原则过于单一，就是不加区分地都实行绝对多数原则，其结果就使得未出席会议、出席会议但未参加投票（未按表决器）、弃权三种情况无法体现出本来的法律意义，进而与“反对”混为一谈。这不仅是一个理论问题，更是一个实际问题。比如，1999年4月29日，九届全国人大常委会第九次会议在表决公路法草案时，常委会组成人员中有125人出席会议，表决结果是：赞成77票，反对6票，弃权42票，这一法案就以一票之差未获通过。的确，我们很难找到6票否决77票的理由。

首先，应确定表决制度的原则。一是民主原则，使全国人大代表或常委会组成人员自由、充分地表达自己的真实意愿；二是效率原则，全国人大及其常委会要提高议事效率，使议案能及时地通过；三是公开原则，即表决及其结果要公

开，便于选民了解人大代表或常委会组成人员的态度、倾向、立场。

其次，要根据重要性程度，对议案加以区分。大体说来，议案可分为重要议案和普通议案。重要议案包括宪法修正案、重大事项决定、重大人事任免和有关监督方面的议案等。法律案等则为普通议案。

最后，要进一步确定计票基准，对不同议案实行不同的表决原则。一是对于重要议案的表决，采取以全体成员为计票基准的制度。二是对普通议案的表决，采取以出席会议人员的人数为计票基准的制度。即全国人民代表大会全体会议表决普通议案时，以出席会议的代表过半数赞成成为通过。

五、加强和改进党对人大工作的领导方式

在当代中国，这种最有效的机制和体制就是人民代表大会的根本政治制度。因此，党的领导应该是通过人大及其常委会来实现。如何把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，规范党委与人大的关系，是加强和改进党对人大工作领导方式的核心问题。

中国共产党是我国社会主义建设的领导核心，其重要的领导方式就是通过发布党内文件，要求各级党政机关贯彻党的会议决议、决定和指示。我们要在各项事业中坚持党的领导，这是毫无疑义的。但怎么坚持党的领导、党如何在新形势下改善和加强领导，确是需要认真加以研究的。党的十六大报告明确提出：要规范党委与人大的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能。党的十七大报告也明确指出要以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐。这就要求，必须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，扩大党内民主，以进一步推动人民民主。

在和平建设时期，党作为执政党，需要进一步解决实现执政的机制和体制问题。在当代中国，这种最有效的机制和体制就是人民代表大会的根本政治制度。因此，党的领导应该是通过人大及其常委会来实现。如何把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，规范党委与人大的关系，是加强和改进党对人大工作领导方式的核心问题。

（一）理顺党中央及地方党委和人大的决策体制

党对人民代表大会的领导，要通过科学和依法的方式来体现。

一是在各级人大中坚持实行党组制。全国人大委员长和地方人大主任，为人大党组书记。党组接受同级党委的领导。目前有种思路就是在人大中建立中国共产党党团制。经过仔细研究后，我们认为不同的党派，往往有代表不同阶层和代表集团利益之嫌，而中国共产党以及它领导下的人大是代表全国各选区人民利益的，也就是代表最广大人民利益的，而不是代表党派利益的；各党派的意见，我们有人民政协和政治协商制度，主要在政协中加以表达、讨论和协商。因此，在各级人大组织中，中国共产党以党组的形式领导人大的工作，不宜建立各党的党团组织。

二是理顺党委决策与人大及其常委会决定之间的关系，完善权力运作机制。党委和人大及其常委会的性质、职能、组织方式和工作方式不同。目前，应当充分尊重人大的地位，发挥人大的作用，尤其是在对重大问题进行决策并作出决定方面的作用，既是维护宪法和法律权威的必然要求，是增强共产党执政的政治合法性的需要，也是加强党的执政能力建设的应有之义。因此，一方面，人大及其常委会行使重大事项决定权必须置于同级党委的领导之下，作出的决定、决议必须充分体现同级党委的意图和决策。另一方面，党委不能替代人大及其常委会行使决定权。凡是党委作出的决策属于人大及其常委会职权范围内的，都应由党委向人大及其常委会提出建议，或者依法通过“一府两院”向人大及其常委会提出议案或报告，由人大或其常委会依法经过审议和表决，作出决定或决议，再由“一府两院”去执行。

三是完善党委重大决策与地方立法机制。党委要树立法治意识，增强法治观念，善于运用法制来协调解决现实中的种种利益关系。因此，党委要加强对立法工作的领导，及时向人大及其常委会提出立法建议和立法工作意见，认真研究五年立法规划、立法计划、法律法规等草案，提出指导性意见，并积极协调解决立法工作中遇到的实际困难和重大问题。要切实支持人大及其常委会依法行使立法权，不断提高立法质量和效率。党委有关改革发展稳定的重大决策，应尽可能地减少以党委政策文件或党委与政府联合发文的形式，因为党（委）不能直接对政府及其部门、社会组织和个人下命令，而只能要求各级党组织和党员遵照执行。应重视把改革发

展决策与立法决策有机结合起来，使党委的决策，经过人大及其常委会的立法程序，上升为地方性法规，并由辖区内的各级国家机关去认真贯彻执行。

四是完善党管干部与人大及其常委会依法选举任免的机制。党管干部是党的重要组织原则，党委向国家权力机关以及“一府两院”推荐重要干部，是实现执政党的领导的主要方式之一。人大及其常委会选举和任免干部是宪法法律所赋予的职权。在实践中要重视把这二者更好地统一起来，党委要根据《党政领导干部选拔任用工作条件》，完善和细化推荐程序，要认真听取并尊重人大及其常委会的意见。

（二）完善重大决策公开制度

人大是人民群众反映自己意见和表达自己意志的环节，其重要的方面是信息的透明和公开。因此，人大工作要在党的领导下，其制度、程序等各方面要公开化。决策公开，就是指除依法应当保密的外，对决策事项、决策依据和决策结果予以公开。决策事项公开，是指凡需要行政机关作出选择或者决定的事务，都应当向社会公开。决策依据公开，是指行政决策的规定，包括有关决策权限、决策程序等的规定都要公开，未经公开的，不得作为行政决策的依据。决策结果公开，是指行政决策行为的最终选择和决定要公开。

把人民群众普遍关心、涉及人民群众切身利益的问题作为决策公开的重点内容，围绕行政决策、执行、监督的程序、方法、结果等事项，除涉及国家秘密和依法应受保护的商业秘密、个人隐私之外，都要如实公开。按照规定的制度和程序，对应该公开的事项，采用方便、快捷的方式及时公开，不断拓展政务公开的内容。

重大决策公示制主要采取定期公示和专题公示两种方式，全国各级党政组织通过政务公开栏、党务公开栏、政府公报、公开办事指南、村务公开栏以及党的代表大会等渠道，把重要人事任免、重大案件、重大活动、重点工程和项目以及人民群众普遍关心的热点难点问题等决策的制定、实施和执行结果向群众公示。

（三）完善重大决策听取意见机制

中国共产党中央和各地党委在领导人人大工作时，应当建立健全决策听证制度。在重大项目决策制定之前或实施之后，就决策目的、决策方案或决策效果听取相关人员的意见。决策听证要采取专家听证和利益相关者听证等多种形式，并

建立和完善社会公示制度。将涉及经济社会发展，涉及重大利益格局调整，涉及城市整体规划和建设等方面的重大问题，通过媒体向全社会公布，动员社会各界参与研究讨论，其成果可以在媒体上刊登。对有参考价值的意见和建议，政府在决策时要予以充分吸收。

(执笔：孙丽、蔡春红，修改补充：周天勇)

【注释】

[1] 陈德玉：《以“三个代表”重要思想为指导进一步提高对监督人大工作的认识》，载《民主法制建设》2003年第9期。

[2] 胡锦涛：《制定监督法有利于推进民主政治》，新华网，2006年8月27日。

[3] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年第2版，第327页。

[4] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年第2版，第328~329页。

[5] 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第394页。

[6] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年第2版，第321页。

[7] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年第2版，第329页。

[8] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年第2版，第332、333页。

[9] 陈德玉：《以“三个代表”重要思想为指导进一步提高对监督人大工作的认识》，载《民主法制建设》2003年第9期。

[10] 杨肃昌、肖泽忠：《中国国家审计制度：调查·问题·改革》，<http://www.66wen.com>，2006年9月14日。

[11] 周恩来：《专政要继续，民主要扩大》，《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第208页。

【参考文献】

1. 刘政、程湘清：《人民代表大会制度的理论和实践》，中国民主法制出版社，2003年版。

2. 胡锦涛：《在首都各界纪念全国人民代表大会成立五十周年大会上的讲话》，载全国人大常委会办公厅编：《纪念全国人民代表大会成立五十周年文集》，中国民主法制出版社，2004年版。

3. 吴邦国：《在社会主义民主法制建设座谈会上的讲话》，载全国人大常委会办公厅编：《纪念全国人民代表大会成立五十周年文集》，中国民主法制出版社，2004年版。

4. 《充分发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设——中共中央转发〈若干意见〉学习辅导》，中国民主法制出版社，2005年版。

5. 吴邦国：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》，载全国人大常委会办公厅秘书一局编：《中华人民共和国第十届全国人民代表大会第四次会议文件汇编》，中国民主法制出版社，2006年版。

6. 焦志军：《人大的代表制度和代表工作》，载刘政、程湘清等编：《人民代表大会制度讲话》（修订本），中国民主法制出版社，1995年版。
7. 蔡定剑：《中国人民代表大会制度》，法律出版社，1998年版。
8. 李秋生：《中国全国人民代表大会——具有中国特色的代议机构》，载王晓民主编：《议会制度及立法理论与实践纵横》，华夏出版社，2002年版。
9. 白锐：《浅议代议民主制的理论与实践》，载《中共宁波市委党校学报》2003年第5期。
10. 田穗生等：《中外代议制度比较》，商务印书馆，2000年版。
11. 张少建：《关于代表与选民联系方式的探索》，载《中国人大》2005年第1期。
12. 海南省人大常委会秘书长翟培基的发言，见《架设人大代表与群众联系的新桥梁——海南人大网站网民座谈会发言摘要》，载《海南人大》2004年第8期。
13. 花一华、郭光辉：《上海设立“人大网议日”》，载《北京日报》2005年3月26日。
14. 周松玉：《温州市人大代表深入选区设点公开征求意见》，载《浙江人大信息》2004年第9期。
15. 李跃祥、赵树义：《周晓光打广告的前前后后》，载《人民代表报》2004年3月6日，第3版。
16. 万其刚、蔡春红、苏东：《全国人民代表大会会议制度研究》，载《当代法学》2004年第5期，转载于中国人民大学书报资料中心《宪法学、行政法学》2005年第2期。
17. 周恩来：《专政要继续，民主要扩大》，《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第208页。
18. 程湘清：《论坚持和完善人民代表大会制度》，载《求是》2004年第18期。
19. 秦晓：《完善各级人大代表与选民、选举单位沟通渠道的思考》，载《人大研究》2003年第2期。
20. 周小梅：《关于人大代表制度的反思与重构》，载《人大研究》2003年第2期。
21. 汪淑娟：《人大代表的角色归属》，载《人大研究》2003年第2期。
22. 徐小凤：《论如何确保人大代表切实地代表和维护人民的利益》，载《人大研究》2003年第2期。
23. 王雪丽：《关于加强人大代表会外活动的几个问题》，载《人大研究》2004年第1期。
24. 罗英：《人大代表谈“代表辞职制”》，载《中国人大》2004年第22期。
25. 李梁：《人大改革“规范”代表》，载《南方周末》2005年6月23日，第A4版。
26. 马昌博、刘宇翔：《执政党将靠制度获取底层声音》，载《南方周末》2006年10月12日，第A6版。

政治体制改革研究报告之三：

政协体制改革与地区协商民主

协商民主理论的兴起，使人们认识到没有协商民主的补充与矫正，代议民主必然会产生许多的弊病，这已经为当代西方民主政治实践所证明。它使人们越发意识到人民政协在社会主义民主政治建设中的重要意义。因此，按照协商民主的理念，改革与完善人民政协制度，便成了社会主义民主政治建设的题中应有之义。

在中国政治体制改革中，执政党的执政方式改革、人民代表大会的改革以及行政制度的改革占据了主导地位，而在中国政治生活中占有特殊地位的人民政协制度，却很少受到关注。一方面，这可能与人们对政协制度的理解有关系；另一方面，也与政协制度在中国政治生活中的重要意义尚未被充分发掘直接相关。中国政治体制改革的整体取向，是要建设社会主义民主与政治文明。但是，在实际的操作层面，建设社会主义民主往往被理解为与改革和完善人民代表大会制度直接相关的一种政治实践。在中国特色的政治制度框架内，人民政协制度本质上属于而且应当属于社会主义民主政治的重要组成部分。协商民主理论作为民主理论的最新进展，为人民政协的民主定位与地位提供了有力的理论依据。人民代表大会属于代议民主制度范畴，而人民政协则属于协商民主制度范畴，已经成为一个跃然而出的共识性判断。更重要的是，协商民主理论的兴起，使人们认识到没有协商民主的补充与矫正，代议民主必然会产生许多的弊病，这已经为当代西方

民主政治实践所证明,使人们越发意识到人民政协在社会主义民主政治建设中的重要意义。因此,按照协商民主的理念,改革与完善人民政协制度,便成了社会主义民主政治建设的题中应有之义。

一、人民政协的历史与现状

人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,体现的是代议民主,是人民通过选举、投票行使权利的主要渠道和制度保证。政治协商制度和人民政治协商会议则是我国在社会主义民主政治上的一大创造,体现着具有中国特色的协商民主形式。

研究中国的协商民主制度,必须回顾和论述中国政治协商的历史,包括对现状进行描述,从历史和现实结合的角度考虑问题,并且在改革中考虑政协制度的连续性。

(一) 人民政协的发展演变

中国人民政治协商会议(以下简称政协)的历史可以追溯到抗战胜利后,长期饱受战乱之苦的中国人民和各界人士强烈要求结束国民党的一党独裁政府,建立包容各派政治力量的民主联合政府,为中国的富强和现代化建设创造良好的政治基础,以实现和平建国的政治理想。根据国共两党谈判达成的双十协定,1946年在重庆召开了由国共两党和其他党派、无党派人士参加的政治协商会议(即旧政协)。虽然此次会议的成果很快被一意孤行发动内战的国民党统治集团一一扼杀,但协商性政治的理念已深入人心,政治协商会议本身已开创了政治全新运作形式,为以后的国家建设、政治发展提供了宝贵的经验。

在人民解放战争将取得伟大胜利的大好形势下,中国共产党向民主党派、人民团体、海外华侨等进步政治力量发出了召开新的政治协商会议、成立民主联合政府的号召,并得到了积极热烈的响应。1949年9月21日至30日,第一届中国人民政治协商会议在北平隆重召开,通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》等宪法性法律和决议案,产生了新的国家政权,政治协商制度从此也成了中华人民共和国政治制度的重要组成部分。^[1]

政协的历史沿革大致可分为三个阶段：

第一阶段，1949年9月到1954年9月。这一时期的政协就其性质而言，并不是国家机关，但在建国初期特殊的历史条件下，人民政协代行了全国人民代表大会的职权，完成了创建中华人民共和国的历史使命，决定了新国家的各项重大事务，选出中央人民政府委员会并赋予其行使国家权力的职权。新政协还积极协助人民政府开展改造资本主义工商业、三反五反、土地改革等多项工作。建国初期的五年里，人民政协对团结全国各族人民，实现和巩固国家统一，恢复和发展国民经济，实行民主改革，巩固新生的人民政权，发展统一战线发挥了极为重要的作用。

第二阶段，1954年10月到1976年10月。1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，也宣告了人民政协代行国家权力机关职权使命的终结。人民政协被明确定位为中国共产党领导的统一战线组织，政协制度也因此进入了新的发展时期。1954年12月召开的第二届全国政协第一次会议，制定了《中国人民政治协商会议章程》，章程中明确指出，今后中国人民政治协商会议作为团结全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的人民民主统一战线的组织，仍然需要存在。章程还规定了人民政协的组织总则、全国委员会和地方委员会的设置以及上下级的关系等重要内容。

在周恩来、李维汉等人的直接领导下，全国政协积极开展了各项工作，在国家建设的各个方面都发挥了应有的作用。例如，协助政府实现过渡时期总路线，推动资本主义工商业、农业、手工业的社会主义改造，推动和贯彻党的知识分子政策以及“长期共存、互相监督”方针，调整统一战线内部关系以及调动一切积极因素为社会主义服务等。同时，为开拓人民政协自由、生动活泼的政治局面进行了努力尝试。但是自1957年起，“左”的错误愈演愈烈，“以阶级斗争为纲”的错误指导思想逐渐占据了政治生活的中心，随之而来在意识形态领域进行了接连不断的政治批判，使得人民政协的正常工作遭到了严重破坏。1966年6月开始“文化大革命”，给人民政协带来了前所未有的挫折和损失。统一战线政策被歪曲为“投降主义”，统战部被说成了所谓“阶级投降部”。各级政协工作陷于瘫痪，大批政协委员和爱国人士也遭到了迫害和打击，政协制度和统一战线被严重破坏。

第三阶段，1977年至今，人民政协在组织上逐渐恢复，政协制度也得到了进一步的健全和发展。

1978年以后，中国共产党在政治上开始“拨乱反正”：抛弃极左思潮，恢复遭到严重破坏的政治制度、民主观念和法制尊严，完善社会主义民主和健全社会主义法制，确立以经济建设为中心的政治方针。以1978年政协第五次全国委员会第一次会议的召开及新章程的制定为标志，政治协商制度得以重建。1982年全国人大五届五次会议通过的《中华人民共和国宪法》，首次以根本大法的形式确立了政治协商制度的地位。同时举行的全国政协五届五次会议制定了人民政协的第三部章程。1989年，《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》颁布，对政治协商相关问题作了具体规定。1993年，全国人大八届一次会议通过的宪法修正案明确指出：中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。1994年，《中国人民政治协商会议章程》得到修订，在政治协商和民主监督外增加了参政议政的职能。2004年，全国政协十届二次会议根据新的宪法修正案，再次对《中国人民政治协商会议章程》进行修改。在这一过程中，中国的协商性政治机制趋于制度化，其机构和功能逐步得到完善，人民政协也在中国政治生活中起着越来越重要的作用。

在社会主义革命、建设和改革的实践中，中国共产党创造性地建立了共产党领导的多党合作和政治协商制度，并被载入宪法，上升为国家意志。《中共中央关于加强人民政协工作的意见》再次重申了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。“意见”第一次明确地提出：“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。”人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，体现的是代议民主，是人民通过选举、投票行使权利的主要渠道和制度保证。政治协商制度和人民政治协商会议则是我国在社会主义民主政治上的一大创造，体现着具有中国特色的协商民主形式，此种民主形式的优点在于能够保证来自各界的政协委员在选举活动之外能自由地表达自己的意见，平等地参与公共政策的决策，通过讨论与协商达成理性并被广泛认可的决策。协商与选举的结合就是中国社会主义民主政治的特色所在，也正是现代民主政治发展的趋势和方向。

（二）人民政协的性质、地位与职能

《中国人民政治协商会议章程》对人民政协的性质作了明确的界定：“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”，“中国人民政治协商会议是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式”。之所以这样界定，是因为人民政协肩负着在社会主义初级阶段整合各种社会力量共同建设社会主义的伟大任务。“中国人民政治协商会议要在热爱中华人民共和国、拥护中国共产党的领导和拥护社会主义事业的政治基础上，尽一切努力，进一步巩固和发展爱国统一战线，调动一切积极因素，团结一切可能团结的人，同心同德，群策群力，以经济建设为中心，维护和发展安定团结的政治局面，促进社会主义民主和法制的建设，促进社会主义精神文明建设，推动社会主义市场经济的发展，为实现我国各族人民的根本任务而奋斗。”^[2]《中共中央关于加强人民政协工作的意见》还具体对人民政协在新世纪新阶段的任务作了规定。

人民政协在中国国家政治体制中占据重要地位，属于国家基本政治结构的组成部分。中国政治制度的基本结构是在中国共产党的统一领导下，实行人民代表大会制度、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。人民政协的重要地位，通过它在实际政治生活中的表现可以看得很清楚：“第一，人民政协每年与人大同时开会，合称‘两会’，开会和讨论的方式与人大基本一样，讨论的同是国家政治生活中的重大事宜，党和国家最高领导人悉数出席，易于使大多数人认为‘两会’开会相当于国外的议会两院开会。第二，在外交场合，全国政协接待外国议会参议院或上院代表团来访，出访时也由外国议会参议院或上院接待或对口访问参议院或上院。第三，从中央到地方，都有所谓‘四套班子’的说法，把各级政协视为与党委、人大、政府三者平行的国家机构，干部配备时特别考虑级别相当。第四，从中央到地方的各级政协负责人均被列入‘党政主要负责人’之列。第五，政协机关的全部工作人员都是正规的国家干部，都由国家财政发薪水，政协的办公经费全部由国家财政负担，新公务员法实施后更是如此。第六，政协委员定期下基层检查、视察工作，当地行政机关有义务接待并作适当汇报，与人大代表下基层检查、视察的情形没有什么两样。第七，《中国人民政治协商会议章程》及《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、

参政议政的规定》、《全国政协委员视察简则》等规范，已经超出了团体章程的范围，涉及中央、地方许多国家机关的协助义务问题，实际上已经成为法律。”^[3]全国政协的官方网站也提到：“人大通过选举、投票行使权力与人民政协在选举、投票之前进行充分协商，是中国社会主义民主的两种最重要的形式。人民政协与人大、政府三者的关系是，一个在决策前协商，一个在协商后决策，一个在决策后执行，三者统一在中国共产党的领导下，分工协作，各司其职，互为补充，相辅相成。这是适合中国国情、具有中国特色的政治体制。中国政协在这一体制中居于重要的地位。”^[4]人民政协的职能主要有三项：政治协商、民主监督和参政议政。政治协商是对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商；民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行，国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评进行监督；参政议政是对政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题，开展调查研究，反映社情民意，进行协商讨论。通过调研报告、提案、建议案或其他形式，向中国共产党和国家机关提出意见和建议。除了主要职能外，人民政协还担负了许多其他职能，《中国人民政治协商会议章程》一共列举了政协职能的十七个方面。党的十七大对人民政协履行职能和加强自身建设提出新的要求，“支持人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设；把政治协商纳入决策程序，完善民主监督机制，提高参政议政实效；加强政协自身建设，发挥协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局的重要作用”。

通过以上分析，可以得出结论：作为一个在中国国家政治体制中占有特殊地位的政治制度，中国人民政治协商会议无论在过去和现在都发挥着重大的作用，尽管其作用形式和功能设置在不同时期有过相应的微调，但其协商政治的基本特性始终不曾改变，贯穿于人民政协的整个历史进程中。然而，更值得思考的是，在现有的制度基础上，人民政协是否还能够通过深化改革继续焕发生机和活力，发挥更多更大更具实质性的作用？当社会主义民主政治建设正全面走向深入，当代议民主的弊病日益显现，当协商民主已为人们指明了一个前程似锦的民主发展路径时，问题的答案已不言自明。问题因此就转变为：怎样充分借鉴协商民主理论的丰硕成果，并结合当代中国政治所面临的种种新问题，对政治协商制度和人民政协会议的改革作出更具现实性和理性的规划。

二、协商民主视野中的人民政协

服从于人口多数的代议制民主，在许多重大事项的民主决策中，有其不足的地方，特别是涉及一国人口小省和少数人口民族的利益平衡时，如果仅仅用代议民主解决，可能会出现民主的缺陷。

服从于人口多数的代议制民主，在许多重大事项的民主决策中，有其不足的地方，特别是涉及一国人口小省和少数人口民族的利益平衡时，如果仅仅用代议民主解决，可能会出现民主的缺陷。

（一）代议民主的困境与协商民主的兴起

代议民主制是现代民主的主要实现形式，是当今世界各国普遍采用的民主制度形式。代议民主理论的代表人物密尔曾指出：“显然，能够充分满足社会所要求的唯一政府是全体人民参加的政府；任何参加，即使是参加最小的公共职务也是有益的；这种参加的范围大小应和社会一般进步程度所允许的范围一样；只有容许所有的人在国家主权中都有一份才是终究可以想望的。但是既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里除公共事务的某些极次要的部分外所有的人亲自参加公共事务是不可能的，从而就可以得出结论说，一个完善政府的理想类型一定是代议制政府。”^[5]

代议民主制的出现较成功地解决了现代国家的规模和复杂性给实施民主带来的难题，但在本质上，代议民主又是对古典民主的背离，因为代议民主理论的前提假定是广大民众知识与能力的有限性及由此产生的对民众政治能力的怀疑，按照此假定的推论结果就是：大多数公民的政治冷漠反倒成了民主制有效运作的前提。在实践上，代议民主制也渐渐弊病缠身，愈发不能适应现代社会民主政治发展的需要，其集中表现就是公民参与性和政治效能感的日益削弱与普遍的政治冷漠。面对代议民主制的危机，自上个世纪晚期以来，政治学家、社会学家、哲学家、未来学家们开始对代议民主制展开了深入的反思和批判，并提出各种各样的改革构想，如奈斯比特和托夫勒的共同参与民主制理论、佩罗曼的参与民主理论、巴伯的强民主理论等。

协商民主理论的兴起,是西方民主理论在20世纪后期以来最为重要的发展。在哈贝马斯和吉登斯等学者看来,二战后主流的代议民主理论仅仅把民主理解为投票或选举、立法的程序和过程。这种工具理性的、以选举和投票为中心的民主,把民主简化为数学运算,无视民主决策过程中个人价值观和意见的独特性,易于产生政治冷漠症,易于导致多数人暴政,容易被非理性和私利主导,难以体现真正的公民精神。他们主张从“以投票为中心”的代议民主走向“以对话为中心”的协商民主。所谓协商民主,简言之即是公民通过自由而平等的对话、讨论、审视等方式参与公共决策和政治生活,从而赋予立法和决策以合法性和合理性的一种治理模式。^[6]协商民主理论从根本上是以推动公民对公共事务的积极参与为价值诉求,强调公民作为民主体制的参与主体,应该广泛地介入公共决策和政治生活中,通过民主程序的完善、参与范围的扩大、自由平等的对话以消除冲突,促进公共理性和普遍利益的实现,修正建立在个人主义基础上的自由主义民主模式的缺陷和不足,并培养出维护健康民主的公民美德。

概括地说,协商民主包括以下几个方面的内容:一是协商主体的多元化。协商的前提是社会的分层和利益的分殊,形成参与协商的多元主体,因此协商不仅是公民间或公民与政府间的活动,还包括政党之间、立法机关与行政机关之间的协商,也包括中央政府与地方政府、政府与利益集团之间的协商。二是协商主体的自由与平等。协商的主体完全平等,每个协商的参与者在协商过程的任何一个阶段都具有平等的身份。同时,不存在一个事先的权威影响或操纵协商各方及协商结果,普通公民在协商过程中都可以充分地表达自己的意见,以最终达成具有约束力的共识。三是协商内容的公共性。协商主要以政治、经济、文化、社会等各方面的与公共利益相关的内容为对象。四是协商的制度化。作为一种交往形式和政治运作手段,协商一直存在于各种政治活动中,如议会中各党派之间的协商、立法机构与行政机构的协商等,但协商民主则力图使作为一种政治手段的协商转化为基本的制度安排,使协商成为整个民主政治过程的价值偏好、行为方式和建制化的程序,从而使协商结果产生实质的合法性与有效性。

协商民主对代议民主的超越,主要体现在以下几个方面^[7]:首先是对民众无知识、无能力参与政治和分辨决策议题的观点提出批判与超越。在成熟的民主制度中,公民主要发挥着两种重要作用:一是作为裁判者,另一是作为参与者,但是精英民主理论只是强调公民的裁判作用,而忽视了参与的重要性。不能把无知识、无能力作为排除公民参与决策的借口,知识和能力不是先天而生的,协商民

主就是要让公民在参与中学习知识，提高能力，培养美德，增强责任，提升民主的品质。其次是对聚合式民主模式的批判与超越。聚合式民主将个人的偏好看作是固定不变的，个体的偏好聚合成集体偏好，从而形成公共决策。缺乏公共讨论的聚合式民主只是将个体的偏好简单地汇集成多数决定，由于仅仅完全依赖于聚合的程序，这样不但不能提升民主的品质，还将产生武断的集体选择，这些选择不是基于对公共利益的考虑，也不可能对公共利益的需要作出合理的说明。所以，协商民主强调公共协商的重要性，通过公开、公正、自由、平等的讨论来修正自己的偏好和价值，将利益冲突转化为利益共识。最后是对简单多数决定原则的批判与超越。一个政治候选人或一项政策如果获得全体公民的一致同意是最完美不过的，但是，全体公民一致同意，除非在高压的条件下，到今天为止仍然是民主的神话。多数决定原则就是在全体公民一致同意不可欲求的情况下，采取的一种裁决选举胜负或决策好坏的标准。所以，协商民主强调，公民投票前要进行公开的协商和充分的讨论，参与者不但要表达自己的偏好，还要公开陈述让他人接受自己偏好的理由。公开的陈述一方面可以把私利的表达和情绪的冲动降到最低；另一方面，在公开陈述的理由中了解到对方的价值与偏好，即便不能达成一致的同意，也会以“扩大的心胸”来对待存在的分歧。这样经过公开协商后的多数决定是有质量的多数决定，是合法性和正当性被大大强化的多数决定。

（二）作为协商民主制度形式的人民政协制度

协商民主针对现代西方代议民主的弊病，力图通过协商的深化、制度化、规范化，将政治协商和社会协商有机结合，从而使得民主更具备实质性。尽管协商民主理论主要是对西方代议民主实践反思的产物，但其对实质民主的追求也可以为社会主义民主政治的发展提供极富启示性的思路。有学者认为，协商民主作为社会主义民主的发展形式和政治文明建设在当代的重要内容，有其深刻的经济、社会、文化、科技的历史与现实的深厚基础，有其实现的必要性和可行性，“协商民主可以成为我国社会主义政治文明建设的路径之一”^[8]。但也有学者对协商民主概念在中国现实中的应用提出了反思，认为存在于中国的协商制度，与西方的协商民主存在重大差别，二者的协商原则不同，协商基础不同，协商机制不同，协商理念也不同^[9]。尽管如此，我们还是认为，如果不否认人类对政治文明的探索存在一定的共同性内容的话，协商民主在中国还是有一定的理论指导和借

鉴意义的^[10]。

作为一种现代国家的组织形式，当代中国的政体总体上属于现代民主共和政体，其表现形式就是人民代表大会制度。从1954年宪法开始，新中国历次宪法所延续的一条基本原则是：中华人民共和国一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。与此同时，新中国各次修改通过的四部宪法都规定，全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。在国家权力的横向安排上，民主集中制的要求是，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。

根据宪法的这一规定，基本上可以得出这样的结论：中国的根本政治制度是人民代表大会制度，政权的组织原则是民主集中制。在这种组织原则之下，权力的产生和运作逻辑遵循人民选举产生人民代表大会，人民代表大会选举产生“一府两院”的授权轨道。责任机制则根据这一授权原则而反向进行，即“一府两院”对人民代表大会负责，人民代表大会对人民负责的机制。中国宪法的这一授权原理和责任机制是符合现代民主体制的基本要求的，因为它体现了民主政体所要求的基本条件。人大制度的逻辑起点就是人民民主专政，就是一切权力属于人民，因此从终极意义上，只有人民才有权行使公共权力。但在现代国家，尤其是像中国这样的超大规模社会，类似古希腊小国寡民式城邦的直接民主形态已不具有可行性，所以人民通过投票选举的方式将权力委托给了少部分人，这些人代表人民来行使国家权力，而由代表组成的国家机关也自然成了最高的权力机构。这也正是现代代议民主的基本运作逻辑所在。正是基于此，一些学者将中国的人民代表大会制度定义为“社会主义代议民主共和制”^[11]。

人民代表大会制度的代议制属性也反映在其具体的产生过程和运作程序中。《选举法》规定，全国人民代表大会由全国各省、自治区、直辖市、特别行政区和人民解放军选出的代表组成；农村按人口每一百零四万人选一名代表，市镇按人口每十三万选一名代表；人口较少的省、自治区代表不得少于十五人；台湾省暂选代表十三人；人民解放军应选代表二百六十五名；全国少数民族应选名额占总名额的百分之十二左右；归国华侨应选代表三十五人。全国人大的组成以区域代表与职业代表相结合并以区域代表为主，总体上遵循的是按人口比例分配代表的选举原则。人大代表必须在选举中获得全体选举人过半数的选票方能当选。在

行使各项权力时，实行的是至少半数通过的多数表决制度。

然而，正是人民代表大会制度的这种代议制特征注定了人大制度不可避免会面临代议民主制可能产生的种种弊病。这些弊端在西方学界对代议民主制的反思与批判中已经相当清楚。因此，应对人大制度可能衍生出的问题，为社会主义民主政治的完善创设更有利的制度平台，必然成为中国政治体制改革与发展的重要任务。如果说在西方代议民主制下，这一问题的解决被诉诸协商民主政治理论和政治设计的引入，在中国特色社会主义民主政治体系的背景下，此解决思路有了更为有利的实现条件。

有学者归纳出了我国协商民主的四种基本实现途径：政治协商、参政议政、民主监督和合作共事。这四种途径体现在制度层面，就是中国共产党领导的多党合作与政治协商制度。^[12]中国共产党领导的多党合作和政治协商制度能够最大限度地包容和吸纳各个社会阶层的意见与利益诉求，有利于实现最广泛的政治参与。秉持求同存异的原则，在坚持共产党的领导、拥护社会主义的政治基础上，各民主党派和共产党通力合作，肝胆相照，通过各党派的积极协商，以追求公共利益最大化。借由这一过程通过的公共决策，可以在参与者之间产生更多的政治支持、正当性与信任，可以推动社会公共政策的执行，并为以后的合作互动积累长期的信任与社会资本，促使民主政治朝着良性的方向健康发展。这种建立在公共利益上的多元主体之间的协商，正是协商民主的最重要特征。可以说，中国实行的共产党领导的多党合作和政治协商制度已经从基本制度安排和政治运行机制方面建立起了协商政治的框架体系，人民政协的存在也为协商民主的成长提供了组织平台和政治资源。

对于作为代议民主的人民代表大会制度与作为协商民主的人民政协制度之间的关系，我们的基本判断是：首先，二者都是社会主义民主政治建设的基本内容。要真正实现社会主义民主政治，必须完善作为代议民主的人民代表大会制度，这是其核心的部分。但是，作为协商民主的人民政协制度，也是社会主义民主政治不可或缺的重要组成部分，因为它可以起到补救和矫正代议民主的弊病的作用。其次，当社会主义民主政治建设进入到深层次阶段，人们对社会主义民主政治建设的制度生长点进行了深刻思考之后发现，作为代议民主的人民代表大会制度与作为协商民主的人民政协制度其实可以根据其所解决问题的优长之处而进行职能上的分工。全国人大的优势在于，它是最高国家权力机关，核心的功能在于立法，即着眼于解决带有普遍性的问题，制定具有普遍约束力的法律。而全国

政协的优势在于，它可以通过协商讨论的方式，权威性地解决一些事关大局但又不具有普遍性的问题，比如重大项目的布局、资源在各地区间的分配、生态环境等等，这些问题事关大局，但是又不具有普遍性，如不同地方因某问题而发生的纠纷与冲突，可能会比较严重，但是却不具有普遍性，无法通过国家立法的方式来解决，可是又需要有一个全国性的权威机关来处理此事。并且，由于这类问题通常都具有较大的争议性，通过行政机关的裁定来处理，通常非但不能完满解决问题，反而可能会引发更大的争议，因此在一个全国性的权威机关中通过充分协商讨论的方式来作出决策、消除争议便成了一个较优的选择。显然，全国政协解决此类问题的优长之处就充分显现出来了。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步完善，经济和社会结构发生了深刻的变化，社会各阶层的流动、分化和组合日益加快，新的经济成分、利益群体和社会组织不断产生，利益关系和社会矛盾日益复杂，社会多元分化程度日渐加深，以政治协商制度为中心的中国式协商民主面临着重大的发展契机，可以充分地在这几方面发挥自己的优长，为中国政治的稳步发展助一臂之力。

三、赋予人民政协区域利益协调的新内涵

地区协商民主是各地区、各少数民族表达利益诉求、实现其权利和利益的一种特殊的、补充性的、重要的民主形式，也是保证国家统一、促进地区和谐、维护国家安全的重要机制。

实际上，一国之间少数人群利益与多数人群利益的差异，主要体现在人口小省与人口大省，人口多民族与人口少民族之间，而少数民族在地域上又是较为集中的，因此，多数人利益与少数人利益的平衡，一般表现为不同地区之间的利益关系。

（一）不同区域的利益需要协调

新中国建立以后，基于对中国国情的认知，中国共产党建立了单一制的国家结构体系。这一有着高度集权色彩的体制面临的一个主要问题是：既出于政治稳定、国家统一和均衡发展的需要保持中央足够的权威性和调控能力，又为了更好

地推动社会经济发展给予地方一定的自主性，从而使地方有更强的积极性和活力。毛泽东在1956年那篇著名的《论十大关系》里已相当清楚地表明了这一问题的严重性，用毛泽东的话说，问题的实质就是如何发挥“两个积极性”。但是长期以来，集权与分权的问题并没有得到合理的解决，在制度建构上并没有取得实质性的突破。

中国的改革开放围绕着两个中心展开：一是市场经济体系的引入；二是分权，其中既包括政府向企业、向社会的权力下放，也有中央向地方的权力下放。这两个进程深刻地改造了中央与地方关系、地区间关系的传统模式。前者表现为中央宏观调控方式的转化，后者则体现在地区间发展不平衡和竞争的加剧。这两个问题又衍生出一系列相关问题，例如重大项目的布局、资源在各地区间的分配、生态环境保护、由人口流动导致的社会保障、公共教育资源分配、财政转移支付等。作为一个幅员达到九百六十多万平方公里的大国，不可避免地存在地理位置、资源配置、经济活动部门在空间分布和发展水平上的差异。中国的行政性放权采取了非均衡的区域政策。东部沿海地区被赋予了较大的自主权，国家投资政策和资源分配也明显地向东部地区倾斜。这使得我国沿海与内地间、东部省份和中西部省份间的财政收入差异、经济发展水平差异急剧拉大，沿海地区与中西部落后地区间的经济上的摩擦和矛盾也不断激化。出于整个国民经济均衡协调发展、抑制地区离心力和维护国家政治稳定的需要，中央有必要通过财政转移支付、重大项目的重新布局等措施以进行资源的再分配，将地区间的财政、福利的不平等状况控制在一定的范围内。但在权力下放的大格局下，地方尤其是经济发达地区凭借积累起来的经济力量已在实质上拥有了和中央政府进行博弈的能力，中央政府不再拥有计划经济时代对资源分配几乎是随心所欲的控制。1994年进行的分税制改革的一个明确目标就是要恢复中央政府的再分配能力。^[13]地方分权逐渐使得地方政府成为一级利益主体，各级地方政府为追求财政收入最大化、推动本地区经济发展、创造政绩而展开的竞争也愈演愈烈，这导致了地方政府间横向关系发展中的冲突加剧，其表现形式有生产力布局重复建设、产业结构趋同、地区间商品供求大战、地方保护主义和市场分割、区域性公共物品供给不足和社会公共事务失灵等。^[14]地区间不规则不规范竞争造成了社会整体经济效益的下降，使整个国民经济的运行被扭曲，无法实现社会资源的优化配置，阻碍了国内统一大市场的形成。更具危害性的是，竞争会加剧地方政府间相互分离的趋势以及地方政府对中央政府的离心力，成为影响整个社会稳定和协调发展的潜在

因素。

从现实生活来看,代议制民主形式有它的缺陷。客观上分析,不同地区之间人口的分布是不平衡的,不同民族中的人口分布也不一样。不发达地区多属于人口小省,少数民族人员稀少的地方也常属于人口小省。在表决的时候,如果表决事项涉及不同地区利益的平衡,从合理角度来看,多数人表决机制下的代议民主可能会产生区域之间的不平衡,从而导致表决结果不利于代表人数少的地区和民族。

所以在现代民主国家的治理结构中,有两种不同的民主形式,就是代议民主和地区协商民主,代议民主不能代替地区协商民主。在整体推进民主化、坚持公众意志民主的同时,有必要加强地区协商民主。地区协商民主是各地区、各少数民族表达利益诉求、实现其权利和利益的一种特殊的、补充性的、重要的民主形式,也是保证国家统一、促进地区和谐、维护国家安全的重要机制。在建设和谐社会、统筹区域发展过程中,为了维护国家统一、和谐安全,应该建立完善地区协商民主的机制。地区协商民主的最主要功能就在于实现地区之间利益分配的更加公正。

(二) 人民政协的新内涵

人民政协具有协调区域利益不平衡的潜质。在中央政府与地方政府、地方政府之间关系日渐复杂化的形势下,政府间关系的制度创新已然刻不容缓。分税制的确立在中央与地方财政体制的革新上已迈出了相当重要的一步,但是政治体制层面的相关改革仍有待启动。在财政关系已趋于规范化的前提下,中央政府对地方的调控在相当程度上依靠传统的干部人事管理体制,这种建立在强有力的党政组织系统基础上的控制方式的确极其有效,但往往又会因为缺乏弹性,对政府间关系和社会经济发展产生负面影响。政府间关系制度化、合理化的关键环节就是要创设中央和地方、地区与地区间能有效表达各自的意见和利益,就相关问题和矛盾进行协商的机构和程序,从而使得各方在可预期的范围内达成一定共识,为最终决策赋予实质性的约束力和合理性。在这种情况下,在中央级别设立能够代表地方利益并促成地区间广泛深入协商的机构势在必行。地方利益代表机构的设置形式多种多样。比如日本设有自治省作为地方政府和中央部门进行交涉的机构,以求保护地方利益。欧盟的欧洲委员会也设有地区委员会,地区委员会只是

咨询机构，但为地区在今后提出更多的要求奠定了基础。根据法律，欧盟重要的立法或者决定，只要涉及地区或者地方事务，都需要征求地区委员会的意见。此外，在许多西方国家，上院是地方利益代表机构，比如德国的参议院和美国的参议院。^[15]中国政治的特殊性决定了政治改革应该充分依托既有资源和体制结构，进行“增量民主”的改革^[16]。在并不试图另起炉灶的前提下，全国人民代表大会和中国人民政治协商会议作为中国政治制度中重要的组成部分，自然成为承载上述功能的候选者。然而，人民代表大会虽然在组织构成方面充分考虑了各地方的平衡性（如各省、直辖市、民族自治区在代表比例上的相对平衡分配），但全国人民代表大会作为最高的权力机关，成员构成还应当具有广泛的代表性，要代表和体现各民族、各地区、各阶层、各党派、各职业团体甚至不同性别的利益。但事实上，人民代表大会的民主决策机制很难涵盖这么复杂的利益构成，人民代表大会制度中也并没有相应的程序设计和协调机制能够予以应对。

人民政协之所以具有这样的潜质，与协商民主的特征直接相关。协商民主以和谐为核心价值观念，以求同存异、体谅包容为原则，以建立平等协商、对话、协调的机制为保证，以达成各方利益表达、各种矛盾的化解为重点，以实现公共利益为取向。发展协商民主既满足了在利益主体多元化的情况下公民日益增强的政治参与的需求，又能有效地实现社会整合；既扩大了公民直接有序地政治参与，更好地保证了人民的民主权利，又有利于坚持共产党的领导，符合社会主义民主政治的本质要求；既有“和合”的传统政治文化传统作基础，又有现行的政党制度和基本政治制度作前提。积极发展协商民主，显然是推进社会主义政治文明建设的理性选择。^[17]共产党领导的多党合作和政治协商制度，是党和国家聚合社会各种先进力量，广泛参与国家管理的基本政治制度，政治协商会议和政治协商制度也正是中国发展协商民主的重要政治基础，为协商民主的确立提供了十分重要的组织资源和制度资源。

所谓地区协商民主就是在不同地区按照同样数量分配代表。当然在地区协商民主的形式下，它所决定的事项与人大监督、审批、审查的事项有所分工，两者之间是互补关系。地区协商民主的理论基础来自地区平衡原则，这两种原则分别对应着两种不同的民主形式，共同形成民主国家的社会治理结构。地区协商民主的机制，实质就是按地区来表决，而不管各地区人口多少，都有同样名额的代表。按照这种机制建立起来的架构和公众意志民主下的表决模式不一样，因为我们可以先协商，再表决。^[18]地区协商民主的补充功能有以下五个方面：

一是中央对地方的转移支付。应该支付多少，采取何种支付方式，这类重大问题如果按照多数原则进行表决，很多人可能会认为，对边疆地区的邮政进行转移支付补贴是不值得的，因为其经济效益低。

二是重大项目的生产力布局。关乎国计民生的重大项目布局，也要考虑地区之间的平衡，而不是人口之间的平衡。某个重大项目是分布在东部、中部、西部还是南部？如果拿到人大按照人口多少来表决，那人口越多的地方，发言权也越大，这样整个项目都摆到人口多的地方去了，青藏铁路这样的项目就不需要实施了。

三是资源合理分配。我国资源的分布特点之一是发达地区资源比较少，不发达地区资源比较多。某项资源该定价多少？这些资源是给东部多一些，还是给西部留一些？留多少合适？资源税该收多少？因为资源税是地方税，这就意味着资源税越少，东部拿到的资源越便宜，资源税越多，东部付出的资源成本就越高，资源丰富地区分得的利益就越多。如果按照人口多寡来表决，当然是人口多的地区能获得更便宜的资源。

四是区域性生态建设和保护。河流上游的人保护水源和水质以便下游的人享用，这是我国常见的社会现象。如果上游的人一味要发展化工、发展工业，可能就会污染了这条河流，影响下游的人吃水了。但上游地区如果不发展工业，经济又发展不起来。上游地区为下游地区保护淡水，两者之间的生态补偿机制怎么办？这是一个跨地区性的问题，甚至是一个全国性的问题。像长江、黄河、珠江等大江大河都存在这个问题。甚至沙漠都存在这个问题，内蒙古的黄沙吹到北京了，如果那边为了保护生态而采取了少养羊的措施，那么北京对内蒙古建立生态保护机制该如何补偿，两者关系该如何调节？如果按照简单多数想法，在全国进行表决，事实上就不可能解决这样的问题。

五是社会保障和社会公共资源的分配。流动人口在深圳打工，参加了深圳的社保，但离职或退休以后回到原籍，两地的社保政策能否在同一起跑线上实行有效对接？这就需要地区之间建立统一的社会保障制度，构成平等开放的协商机制。再有，西部的人口大量流动到东部，导致东部城市要增加很多基础性公共教育支出，那教育经费该怎么重新分配？这也要经过地区协商来解决，达到新的平衡。

需要说明的是，过去中央集权和计划经济体制下，中央与地方没有进行分税改革，地区之间的平衡由中央来统筹，地区之间虽然发展不平衡，但是利益差别

不大，并且地区之间的生态和污染影响不严重。而在市场经济体制下，加上财政分税体制，各地从政府、部门、公务员，到企业和家庭，在不同的地区，有不同的利益，工业化和城市化的进程又形成了大量跨地区的生态和污染问题。因此，在计划经济体制下，地区民主协商可能无关紧要，而在市场经济体制下，在工业化和城市化的中后期，地区协商民主则显得尤为重要和迫切。

我们已经论证了，由于协商民主的固有特征，人民政协具有协调区域利益不平衡的潜质。我们也列举了现实中大量存在的迫切需要协调的区域纷争问题。但是，从政协现在所发挥的功能和所关注的问题来看，政协对区域纷争所倾注的注意力还是非常少的，政协大量的注意力集中在一些社会热点、民生日用等事情上面。因此，要想真正发挥其在解决地区纷争上的优势，政协的改革是必不可少的。尽管在中国政治体制改革中，关于政协的改革呼声并不强烈，政协改革的实践也很少，但是，人们还是很早就认识到了政协制度改革的必要性。早在上世纪80年代，就有学者开始主张改革和完善政协制度，^[19]至今关于改革与完善政协制度的主张不断出现^[20]。在改革政协制度的论述中，我们可以发现两个取向：第一个取向，也是主流的取向，是围绕改革完善政协的工作制度^[21]。另一个取向，主要侧重于从根本制度层面来改革政协，如把政协改造成上院等^[22]。把人民政协改造成上院的做法是否可行，这里姑且存而不论，但至少我们可以肯定的是，西方国家的上院体制对于我们思考政协制度的改革，有非常重要的借鉴意义。更重要的是，对于我们的思考而言，西方国家的上院在解决区域纷争的问题上，发挥着独特而重要的作用。因此，在论及着眼于解决区域纷争而改革政协制度之前，分析探讨西方国家的上院体制，是非常有必要的。

四、现代西方国家治理结构中的上院制

现代西方国家建立的两院制除了形成明显的两院制结构、议会权力分立以及复杂的工作程序之外，在与各国不同的国情以及其他制度安排耦合联动过程中形成了各自的特色，从而形成了各国上院体制不同的结构与功能。

两院制是当代西方国家议会居主流的组织形式。两院制的议会由下议院（或称平民院、众议院、国民议会）和上议院（或称贵族院、参议院、联邦院）组成。孟德斯鸠是两院制政治理论的创始者。他从分权学说出发，认为“当立法权

和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了”，“立法机关由两部分组成，它们通过互相的反对权彼此钳制”，这是英国基本政制的一部分，也是优于古代共和国的一个重要因素。从这一点可以看出，两院制的理论基础是分权思想在议会内部的延伸。按照分权制约的思想，一切掌握权力的人都容易滥用权力，因此，要防止滥用权力，保障人民的自由，就必须以权力制约权力。为防止议会的专横和滥权，也需要组成两个议院，彼此相互制约。另外，两院制的支持者还认为，两院通过按照不同的选举原则产生议员，可以保障更广泛的代表性，有利于代表不同地域、民族、职业、阶层的利益。法案由两个议院共同审议，也可以防止立法工作的草率从事。从议行关系的角度考虑，议会内部两院的互相制衡，也可以减少立法机关与行政机关的冲突。

基于以上考虑，现代西方国家建立的两院制除了形成明显的两院制结构、议会权力分立以及复杂的工作程序之外，在与各国不同的国情以及其他制度安排耦合联动过程中形成了各自的特色，从而形成了各国上院体制不同的结构与功能。

1. 美国参议院

美国两院制的设计除了遵循传统的分权制衡原则外，也兼顾了大州和小州间权力平衡的需要，体现了美国联邦制国家的结构属性。

参议院由各州自行选举产生。无论大小每个州各选出两名参议员。参议院议长由美国副总统担任，但他只是主持会议，没有投票权，只有当投票结果为双方均等时，他才有权投出自己的一票以打破僵局。每位参议员的任期是六年，但每两年选举一次，每次选举要改换三分之一的参议员。

在立法权方面，参议院和众议院没有大小明显的差别。参议院无权提案征税或拨款，只能审议和修正众议院提出的征税议案和拨款议案，但一般法律均需要两院一致通过方才生效。

参议院除了与众议院共享立法权外，还有批准总统任命的高级官员、批准总统缔结的条约、审判弹劾案，并在特殊条件下选举副总统等权力。宪法规定总统仅可在得到参议院建议和认可后任命人事。内阁阁员、联邦行政部门首长、驻外大使、最高法院与联邦法院法官均需得到参议院的认可。参议院还可以通过法律，授权行政部门不经参议院同意进行较次要的人事任命。但参议院的人事同意权并非是无限制的。例如宪法规定，总统可不经参议院建议和认可而在国会休会期间任命官员。休会任命仅暂时有效，该职务于下次国会议期开始再度出缺。当联邦官员因叛乱、贪污或其他轻重罪行被众议院提起弹劾时，参议院享有审判

权。众议院对总统的弹劾，须经参议院参加审判的参议员中的三分之二多数同意，方能定罪。

2. 英国上院

英国最初采用两院制，是为了适应资产阶级与封建贵族分享政权的需要。它在13世纪就有等级会议，这种会议由僧侣、贵族、平民三个等级组成。随着资本主义生产关系的成长和发展，一部分贵族（多是中小地主）把自己的领地改为牧场，并兼营工商业，向资产阶级转化。于是等级会议内部形成两派势力：一派为大贵族、大僧侣，一派为资产阶级和市民（第三等级）。在讨论税收问题时，贵族拒绝与第三等级一起开会，结果形成了两个会议。后来就发展成贵族院（上院）和平民院（下院）。

英国的上院不是经由选举产生，而是由各类贵族组成。它包括英格兰、大不列颠、联合王国贵族（世袭议员），苏格兰贵族，上诉法官（终身议员），宗教贵族（大主教、主教等），王室贵族以及英王根据提名随时加封的终身贵族（终身议员）。大法官是上院的当然议长。

与下院相比，上院的权力十分有限，处于从属地位，基本上只起着辅助性的作用。上院虽然可以参与行使议会的立法权，但它既不能修改也不能否决下院所通过的议案。上院对于不满意的议案，只能通过拖延议案生效的权力来对下院施加压力，促使下院修改议案。这种延搁权在一定程度上也构成了对下院立法的监督，促使政府和下院在制定议案时更加慎重。

上院还拥有其特殊的司法权限。作为最高上诉法院，上院有权受理除苏格兰的刑事案件之外的所有民事、刑事上诉案件，可以受理关于贵族的案件，上院可以审判由下院提出的弹劾案等。

3. 法国参议院

法国现行的第五共和国体制是一种带有议会制特点的总统制共和政体。在这种政体下，总统成为国家权力的中心，议会的职权受到了相当的限制。

法国参议院（上院）共有参议员二百九十五名，任期九年，每三年改选三分之一。参议院候选人的年龄必须要在三十五岁以上。参议员由各省的选举团间接选举产生。各省的选举团由各省的国民议会议员、省议员、市议员代表组成。当选的参议员往往是地方知名人士。

参议院和国民议会一样也拥有立法权、监督权和审批国家预算等重要权力，但这些权力大大小于国民议会所拥有的相应权力。按照规定的程序，国民议会优

先审议通过法律草案或提案，然后转交给参议院审议。两院在审议普通法律草案或提案时，不受时间的限制，但在讨论财政法律草案时，国民议会有四十天的时间，而参议院只有十五天。两院在对法律草案或提案有不同意见时，由总理召集双方人数对等的混合委员会，共同制定一个文本，如果仍然有分歧，中央政府则要求国民议会裁决。参议院通过口头或书面质询来监督中央政府。它并不像国民议会拥有听取中央政府施政纲领或总政策声明和弹劾中央政府的职权。参议院还拥有与国民议会一起修改宪法，任命十二名特别高等法院法官等权力。

4. 德国联邦参议院

德国联邦参议院议员是由各州政府任命其政府成员担任。任期没有统一的规定，他们可以由派出他们的各州政府随时撤换。联邦参议院的议员是各州的代表，必须按照州政府的指示行事，在表决时必须统一投票，不得自由投票。德国联邦参议院实际上是一个州政府间的组织。

联邦议院（下院）是最高的立法机构，拥有立法权、监督权和通过国家预算等重要权力。政府对联邦议会负责。凡修改或补充具有宪法性质的基本法，必须得到联邦议院和联邦参议院的三分之二多数通过；凡联邦议院通过的必须由州执行的或涉及州行政、领土、交通和税收的联邦性法律，须交联邦参议院审议通过后才能送总统签署颁布；一般性法律和决议只需联邦议会通过即可，但联邦参议院有权表示反对，如果联邦议院驳回联邦参议院的反对，若联邦参议院是以多数表示反对，联邦议院也要以相应的多数通过才能使议案成立。

联邦参议院在协调联邦与州关系中也起着重要的作用。在联邦法律执行过程中，凡联邦政府的监督与州权益发生冲突，均由联邦参议院裁决。必须在联邦参议院批准的前提下，联邦政府才可以对某个州采取强制性措施以促使该州履行义务。

联邦参议院对联邦政府有着一定程度的牵制作用，同时，联邦参议院还直接或间接参与联邦行政事务，如联邦总统在联邦政府宣布立法紧急状态时，必须事先征得联邦参议院的同意；联邦政府和外国签订的国际条约必须经联邦参议院的同意；联邦参议院也参与对预算、国库和债务的审核，并有权对联邦总统提出弹劾，上诉联邦宪法法院。

5. 日本参议院

日本是典型的议会内阁制政体国家。国会是国家最高权力机关，也是唯一的立法机构。国会由众议院（下院）和参议院（上院）组成。两院议员都是由选民

直接投票选举产生。参议院议员二百五十二名，任期六年，每三年改选一半。日本国会两院都拥有立法权、监督权、批准条约权、国政调查权等重要权力。但参议院的权力小于众议院：众议院通过的法律，如果参议院作出不同决议，经众议院三分之二以上议员再次通过，即作为国会决议，法律可以成立；预算案必须首先在众议院提出，如果参议院作出不同决议，召开两院协议会仍不能取得一致意见时，三十天后，即以众议院的决议作为国会决议；在批准条约、提名内阁总理大臣等方面，众议院有优越于参议院的权力；众议院还独享决定首相人选、对内阁提不信任案的权力。

6. 印度联邦院

总统、联邦院、人民院共同组成了印度的联邦议会，它也是国家最高立法机构。联邦院（上院）共二百四十五席，其中二百三十三名成员由各邦及中央直辖区立法院议员选举产生，其余十二人由总统任命。联邦院议员任期六年，每两年改选三分之一。联邦院每年召开四次会议。宪法规定副总统为法定的联邦院议长，联邦院代表各邦。部长会议（即印度的内阁）对人民院负责。人民院共有五百四十五席，任期五年，其中五百四十三席由民选产生，其余两人由总统任命。联邦院和人民院（下院）对于大多数法案的讨论有着同等的权力。任何法案必须为两院无修正同意或附有两院均统一的修正案，方可被视为已经两院通过。在具体的职能分配上，人民院为国家主要的立法机构，负责制定法律和修改宪法。联邦议会可通过立法，准许新邦加入联邦，或设置新邦，并附加适当的条件；中央和地方财政分立，预算有联邦和邦两级。人民院负责控制和调整联邦政府的收入和支出。财政法案由人民院提出，通过后征求联邦院的意见；人民院可对联邦政府提出不信任案，并有权弹劾总统。宪法规定，总统由选举团成员选举产生。选举团由议会两院的当选议员和各邦立法会议员组成。副总统应由议会两院议员组成的选举团按比例代表制，以单记名可转让投票法秘密投票选举。在遵从宪法规定的前提下，议会可以通过法律对与总统、副总统选举有关的任何事宜作出调整性规定：联邦院以该院出席议员总数过半数通过决议，经人民院同意可解除副总统的职务；联邦院、人民院的议长和副议长享有的薪俸与津贴，由议会以法律分别加以规定；议长应就联邦账目向总统提交审计报告，并由总统转交给议会两院；议会可以通过法律，对行政法庭裁决和审理有关公务人员录用、待遇问题的纠纷与申诉作出规定。

从世界各主要国家两院制的设置来看，除了在议会内部进行分权以防止议会专

权的目 的 外 ， 两 院 制 也 包 含 了 调 节 各 民 族 关 系 、 协 调 中 央 与 地 方 关 系 的 功 能 。 这 在 联 邦 制 国 家 尤 为 明 显 。 在 联 邦 制 国 家 ， 下 院 议 员 一 般 代 表 一 定 地 域 人 民 大 众 的 意 志 ， 下 院 也 直 接 体 现 了 代 议 民 主 原 则 。 上 院 议 员 或 代 表 成 员 州 （ 邦 ） 的 利 益 ， 或 代 表 特 别 阶 级 、 阶 层 、 职 业 界 别 、 社 会 团 体 的 利 益 ， 体 现 了 中 央 政 府 与 州 政 府 或 州 政 府 之 间 的 权 力 平 衡 关 系 ， 相 对 于 较 为 严 格 的 按 照 民 主 选 举 投 票 原 则 产 生 的 下 院 ， 上 院 也 表 现 出 了 更 浓 厚 的 精 英 色 彩 。 上 院 和 下 院 在 权 力 上 存 在 着 不 对 称 性 ， 作 为 代 议 民 主 直 接 体 现 的 下 院 往 往 更 为 强 势 。 下 院 的 立 法 权 限 涵 盖 了 绝 大 多 数 的 国 家 事 务 ， 但 在 涉 及 地 区 利 益 、 中 央 与 地 方 关 系 、 地 区 间 事 务 等 方 面 ， 上 院 拥 有 相 当 的 发 言 权 ， 在 某 些 国 家 （ 如 德 国 ） 甚 至 在 很 大 程 度 上 居 于 最 高 仲 裁 者 的 地 位 。

五、政协改革：地区协商民主

一定程度上说，如果没有地区协商民主的有效补充，代议民主走得越远，这个国家的向心力就会越削弱，离心力就会增大。所以必须有一种地区协商民主来制约公众意志民主，协调关系，平衡利益，这是很关键的。

在一个城市国家，一个简单的代议制民主及其民主机构就够了。但是在一个幅员广阔、人口众多、多民族且人口分布不均衡的国家，仅有这样的一个机构是不够的，必须有一个制约多数人民主可能发生偏差的机制。如果只有代议民主这样一种民主形式，就不能更好地处理我们谈到的这些问题，对国家的统一安定、民族之间的团结、社会的和谐就有很大影响。一定程度上说，如果没有地区协商民主的有效补充，代议民主走得越远，这个国家的向心力就会越削弱，离心力就会增大。所以必须有一种地区协商民主来制约公众意志民主，协调关系，平衡利益，这是很关键的。

从现有体制看，目前的多党参政、界别协商的民主并不能代替地区协商民主。地区协商民主的功能是什么呢？主要包括这么几个方面：第一，畅通少数民族和少数人口地区、经济不发达地区意志和利益的客观渠道。第二，建立中央、发达地区、不发达地区良好平等协商的机制。第三，建立一国之内多数民族、少数民族之间的平等协商机制，国家要和多数民族协商，也要和少数民族协商，少数民族也要和多数民族协商，而这个协商必须有个管道和机制。

（一）政协改革的方向：地区协商民主

多党合作和政治协商制度是中国共产党在社会主义民主政治建设中的伟大创举。建设和完善政协制度，是坚持和完善社会主义民主制度的一项重要内容。但在新的社会和政治发展现实面前，这一制度又表现出诸多的不完善性。主要表现在以下几个方面：一是协商主体作用和地位的差异性。真正意义上的协商政治要求参加共同协商的各方都是政策的制定者，通过各方协商一致的原则共同制定政策。在中国的体制下，中国共产党作为执政党和社会主义事业的领导核心，是政治协商无可争议的领导者、组织者，但在实践过程中，民主党派和政协成员仅仅成了政治协商和政治决策的消极参与者和辅助者，未能在协商中充分发挥各自的作用。二是政协缺乏其发挥功能的必要条件，在法律上缺乏对人民政协地位和作用明确的界定。目前从政治要求上看，对政协的政治协商、民主监督、参政议政主要内容和主要形式以及积极推进民主监督、抓好人民政协的自身建设、充分发挥参政议政作用等政治要求非常明确，但实际上对其实现形式的法律规定却付之阙如。从基本定位上，人民政协既不属于国家机构体系内的国家机关，也不同于一般社会团体；既被赋予了崇高的政治地位，又未被赋予实际公权力，故而其功能实现往往只能靠惯例和党的政策推动。三是政协在组织结构上缺少民意吸纳和表达机制，不适应当代中国社会政治结构分化的现状。政协委员由协商而非选举产生，与社会分化形成的各种社会力量没有明确的权力授受机制和沟通渠道，无法有效地回应社会的利益诉求和意见，也难以在协商中真实准确地表达民情民意。四是人民政协协商功能的边缘化。人民政协既是中国特色协商民主的重要载体，又被界定为团结最广大的人民投身社会主义现代化的爱国统一战线组织。在现行各级人民政治协商会议中，发展爱国统一战线、做好海内外联谊工作、促进两岸关系改善、团结非公有制经济代表人士等，往往成为政协的经常性、实质性工作。这些方面的工作同中国共产党的统战组织工作存在明显的交叉重叠。过多地担负统一战线的功能也在相当程度上削弱了政协协商功能的发挥。五是政协运作体制滞后。政协人数较多，会期较短，委员非专职化，参政议政的机会、资源都相当有限。在时间安排上，政协是在党代会开过以后召开，与人大会议时间也过于接近，无法有效行使民主监督的功能。

以协商政治为价值取向的中国政治发展和政协在中国政治制度体系中的独特性和重要性，使得政协改革成为推进中国政治体制改革的重要环节。一方面，政治协

商这一政治运作形式在党的革命和建设实践中有着悠久的传统，也形成了相对成熟的实践经验；另一方面，中国政治体制改革的难度和复杂性决定了要充分依托现存体制内的有利资源，进行增量式改革，避免激进式民主改革容易产生的社会政治混乱。在现有的政治制度体系内，政协离权力中枢较远，但已有着相对成熟的制度和组织建构，并且政协在解决诸多现实问题上表现出相当大的潜力，以政协作为政治体制改革的突破口，比较能够承受试行错误的风险性。即使改革遭到挫折也不至于对政治的现实运作产生太大冲击，而成功了，则可以把新的代议机构作为人大体制改革的可替代性托盘及参照物，避免体制转型过程中出现权力空白和重大的决策失误，在保持立法和决策功能连续性的状况下实现政治体制改革的软着陆。

人民政协在政治体制改革中的特殊意义还在于：通过开发政协所具有的协商民主元素，可以有效弥补人大代议民主的根本缺陷，更为有效地回应社会分化和多元化的政治需求。因此，人民政协改革的一个基本取向就是地区协商民主的建构，即要使人民政协不仅是各政党、各界别进行民主协商的政治舞台，更重要的是成为各地区、各民族表达利益诉求、进行平等政治协商、实现其权利和利益的民主形式，成为各地区和谐、统一和安全的重要机制。

（二）政协改革的具体制度设计

遵循这一思路，政协制度的改革应包括以下几个方面：

一是完善和改进政协的推举制度。改革政协委员推举协商产生的机制，逐步引入竞争选举机制，赋予政协委员真正的民意代表性，增强政协委员的政治责任感和自觉性，提高政协委员的参政水平和决策能力。为了保证稳定性，应规定政协换届只改选部分政协委员，至少应当保证政协不与人大同时换届，以保证任何时候至少有一个“议院”连续存在并工作。同时，有关组织法和选举法应明确规定，人民政协委员不得兼任人大代表，以保证人大和政协委员之间的相互制衡；人民政协委员不宜兼任行政官员，以保证其对于行政权力的独立性；人民政协委员享有言论免责权，以保证其无所顾忌地尽批评、建言、监督之责。

二是调整政协的组织构成，为人民政协中的政治协商提供更为广泛的社会基础。政协委员除了有各政党、各界别代表外，还应容纳地区、民族的代表。在政协委员的选拔中，应以党派和地区为中心分配名额。从减少和优化政协委员组成结构而言，各省份、自治区、直辖市、特别行政区确定三名委员，民主党派和无

党派各十名，中国共产党五十一名。

三是政协地位和职权的法定化。有法律保障，人民政协的参政议政和民主监督的职能行使才能发挥实质性效力。从政治体制建设的基本要求出发，应在法律上明确政协是国家权力机关的组成部分，进一步明确政协具体的职能。例如人民政协应对行政机关制定的法规、规章和进行的执法行为有审核权、质询权。行政机关有责任在规定时间内，按必要程序，以口头或书面的形式予以答复。它不同于人大质询权之处在于，它的质询在内容上应较人大更为宏观，行政机关的答复是否合格仍由人大最终审查。人民政协应具有一定审议权，任何立法机关制定的法律或作出的决议，都须经人大或其常委会通过后，送交人民政协审议和通过。若在人民政协不能获得通过，必须于一定时间内由原立法机关再次审议表决，再次以法定人数通过后，则人民政协的反对归于无效，该法律案才能生效。此种权力可称之为立法复议权，西方的议会延搁权即属此种。政协委员有权通过视察、调查的方式对国家法律、政策的实施情况进行全面监督，有权对各级国家机关工作人员提出批评或弹劾，对违法、违纪情节严重者提请同级人大罢免。

四是赋予人民政协一定的立法审核权限。人民代表大会在立法和监督等重大事项上遵循的公民意志多数表决决定制度，其对立法权限的垄断实际上隐含了忽视少数人、少数群体的危险。作为地区协商民主的实现形式，政协在涉及中央与不同地区间的重大事项（如重大的生产力布局、资源分配等）、跨地区事务（如地区间的资源、生态问题）等方面应具有更多的立法审核权限。

总之，协商民主理论的兴起，为我们提供了在新的语境下反思人民政协制度的契机，而愈演愈烈的区域纷争，又使得我们可以对人民政协的潜在价值进行重新认识。人民政协可以而且应当成为解决区域纷争的制度和对话平台。这也是西方国家的上院制度带给我们的重要启示。着眼于解决区域纷争而对政协进行改革的制度取向，就是要把政协改革成为一个地区协商民主机构，使之成为各地区、各民族表达利益诉求、进行平等政治协商、实现其权利和利益的民主形式。要使这样一个机构能动地运转起来，制度设计的要义在于，人民政协的地位要“实化”，权力要“硬化”，只有这样，人民政协才能既发挥应有的作用，又能避免对西方上院制度的盲目移植或粗糙模仿，人民政治协商会议和政治协商制度在中国特色社会主义民主政治中的重要价值才可以得到真正实现，中国民主政治发展也将迈上一个新的台阶。

（执笔：黄相怀、周天勇、唐立久）

【注释】

[1] 关于政协的早期历史,可参看秦立海:《政治协商会议组织演变述论》,载《党史研究与教学》2006年第4期。

[2] 《中国人民政治协商会议章程·序言》。

[3] 王亦白:《在法治框架内构建权力型人民政协》,载《中国经济时报》2006年6月6日。

[4] <http://www.cppcc.gov.cn>,政协简介。

[5] J·S·密尔:《代议制政府》,商务印书馆,1997年版,第55页。

[6] 陈家刚:《协商民主引论》,载《马克思主义与现实》2004年第3期。

[7] 马奔、周明昆:《协商民主:概念、缘起及其在中国的应用》,载《中国特色社会主义研究》2006年第4期。

[8] 朱勤军:《中国政治文明建设中的协商民主探析》,载《政治学研究》2004年第3期。

[9] 张献生、吴茜:《西方协商民主理论与我国社会主义民主政治》,载《中国特色社会主义研究》2006年第4期。

[10] 陈剩勇认为,虽然我国的民主政治建设过程中出现的问题与西方民主政治面临的问题存在阶段性的差异,但协商民主同样适用于中国。见陈剩勇:《协商民主理论与中国》,载《浙江社会科学》2005年第1期。

[11] 浦兴祖:《中华人民共和国政治制度》,上海人民出版社,2002年版,第12页。

[12] 庄聪生:《协商民主是中国特色社会主义民主的重要形式》,载《中央社会主义学院学报》2006年第4期。

[13] 胡鞍钢、王绍光、周建明:《第二次转型国家制度建设》,清华大学出版社,2003年版,第258页。

[14] 张紧跟:《当代中国地方政府间横向关系协调研究》,中国社会科学出版社,2006年版,第46~51页。

[15] 茅于軾:《公正透明中国政府体制改革之路》,法律出版社,2004年版,第422页。

[16] 俞可平:《民主与陀螺》,北京大学出版社,2006年版,第315页。

[17] 李火林:《协商民主的实质与路径选择》,载《中国人民大学学报》(人文社会科学版)2006年第4期。

[18] 协商民主与代议民主的一个重大区别,就是它反对数人头式的民主决策形式,而认为协商在民主决策中应当占据主导地位,决策参与者可以在协商中相互交换意见,理解对方的立场,更重要的是,协商者可以通过协商改变自己原来的立场,从而达成共识。经过协商后的表决,不过是协商共识的显现形式而已。关于这点,可参见詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,中央编译出版社2006年版。

[19] 黄德民:《在政治体制改革中进一步加强人民政协的民主监督作用》,载《齐齐哈尔社会科学》1986年第4期。

[20] 袁文艺:《人民政协民主监督的意蕴、现状及改革》,载《湖南工业职业技术学院学报》2003年

第3期；李弋强：《改革政协委员产生程序和内部制约机制刍议》，载《江苏省社会主义学院学报》2005年第2期；叶长茂：《公民社会的兴起与人民政协的改革和发展》，载《中共福建省委党校学报》2005年第6期；王亦白：《在法治框架内构建权力型人民政协》，载《中国经济时报》2006年6月6日。

[21] 中国机构网，改革信息，人大政协改革动态。

[22] 王亦白：《在法治框架内构建权力型人民政协》，载《中国经济时报》2006年6月6日。王亦白认为对人民政协的体制改革包括两个方面的任务：一是人民政协地位的参议院化，二是人民政协职能的法制化。

【参考文献】

1. 周天勇：《中国政治体制改革》，中国水利水电出版社，2004年版。
2. 俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社，2003年版。
3. 俞可平：《增量民主与善治》，社会科学文献出版社，2003年版。
4. 俞可平：《民主与陀螺》，北京大学出版社，2006年版。
5. 浦兴祖：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社，2002年版。
6. 陈家刚：《协商民主》，上海三联书店，2004年版。
7. 詹姆斯·博曼：《公共协商：多元主义、复杂性与民主》，黄相怀译，中央编译出版社，2006年版。
8. 阿伦·利普哈特：《民主的模式》，陈崎译，北京大学出版社，2006年版。
9. 周天勇：《加强地区协商民主，力推社会和谐发展》，载《民主与科学》2007年第1期。

政治体制改革研究报告之四：

立法的民主化及其法律监督

随着中国市场经济的不断推进和民主政治的不断发展，立法的民主化问题日益引人关注。人们认识到立法的民主性是建立具有中国特色的社会主义法律体系的重要保证，只有增强立法的民主性才能保证立法的科学、规范和高效，保证立法的质量。

立法是国家权力的重要组成部分，其设置是否科学、行使程序是否公正以及运行是否和谐顺利，都直接关系到国家政治的稳定与社会经济的发展。改革开放以来，随着经济的发展、社会的进步和法制观念的普及、深入，越来越多、越来越复杂的社会关系亟待调整，人们对规则的需求日益增加，立法在社会政治经济生活中的地位越来越重要。无论是立法数量还是立法质量，都有了明显进步。2000年3月15日，九届全国人大三次会议通过了《中华人民共和国立法法》，该法对立法活动遵循的基本原则、立法主体、立法权限、立法程序、法律解释、各种形式法的效力的界定以及适用规则等重要问题作了明确具体的规定。根据立法法的规定，立法包括制定法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例的活动，国务院部门规章和地方政府规章的制定也依照立法法的规定。此后，为规范行政法规和规章的制定程序，保障行政法规和规章的质量，进一步落实立法法的规定，国务院于2001年11月制定并颁布了《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》（以下简称“两个条例”）。

一、我国立法的现状、问题与原因分析

通过地方立法滥设行政许可、实现行业垄断、超越国家法律授权范围扩充职权、随意创设权利义务规范等现象屡见不鲜，这在很大程度上破坏了国家法制的统一，影响了中央的权威，阻碍了统一的社会主义市场经济体制的形成与发展。

改革开放近三十年来，我国立法工作取得了巨大成就，以宪法为核心，具有中国特色的社会主义法律体系已经初步形成。据统计，从1979年到2003年3月，中国先后颁布了宪法和三个宪法修正案，全国人民代表大会及其常务委员会制定了四百二十多个法律和有关法律问题的决定，国务院制定了九百多个行政法规，各省、自治区、直辖市和享有地方立法权的地方人大及其常委会制定或者批准了八千多个地方性法规，国务院各部门和地方人民政府根据法定职权制定了五万多个行政规章。其中，第九届全国人大及其常委会共审议一百二十四件法律、法律解释和有关法律问题的决定。第十届全国人大的立法工作则又向着基本形成中国特色社会主义法律体系的目标迈出了重要步伐。集中表现为立法数量明显增加，立法质量明显提高，立法民主化进程明显加快，而且立法领域更多地涉及经济社会运行的基础层面。仅2005年第十届全国人大三次会议以后的一年中，全国人大及其常委会共审议二十五件法律、法律解释和有关法律问题决定的草案，通过了十八件。2005年全国人大常委会首次举行了个人所得税法修正案草案立法听证会，还公布了物权法草案，在全国范围内征求意见。这些举措极大地推动了我国立法民主化的进程。

（一）立法存在的问题

在看到我国近年来立法发展的同时，我们也看到目前立法以及法律法规实施领域中存在诸多问题。如立法权限划分不尽合理。立法冲突现象突出，下位文件与上位法相抵触，或者不同部门规范性文件相互矛盾冲突。在某些领域还存在立法漏洞，已经存在的社会关系却没有法律规范来调整。尤其是随着中国市场经济的不断推进和民主政治的不断发展，立法的民主化问题日益引人关注。人们认识到立法的民主性是建立具有中国特色的社会主义法律体系的重要保证，只有增强

立法的民主性才能保证立法的科学、规范和高效，保证立法的质量。反观我国立法及实施现状，可以看到存在着许多问题，与立法民主性这一目标相去甚远，主要表现在以下几个方面：

第一，立法决策和制定过程通常表现为由上而下，过多体现党政组织和上级意志，与主权在民的立法民主精神相违背。首先，党中央和上级的意志对立法的决策、立法的过程和立法的结果往往起着决定性作用。全国人大工作报告曾经指出：“党通过人大党的组织、在人大工作的共产党员，实施党对人大工作的领导，支持人大依法履行职权，充分发挥人大作为国家权力机关的作用。”在立法决策方面，需要制定什么法律、何时制定、具体由哪一个部门来负责，往往都由党政组织决定。在立法起草之前的协商阶段，党也会发挥很大的作用，重要的法律案往往要由全国人大委员长一级的党组会议审查通过之后，才可提交全国人民代表大会。其次，行政法规和国务院部门规章、地方政府规章制定过程也在很大程度上体现了上级政府和党的意志。以国务院部门规章制定为例，国务院某部门的法制工作部门草拟规章的立法计划，在征求相关部门意见之后，规章的草案须提交该部门的党组办公会议审查，党组办公会议审查通过，才可以向国务院备案。可见，无论法律，还是行政法规、部门规章，其制定过程都过多体现了中央和上级的意志，广大人民群众无法直接向全国人大或其他规范性文件制定机关提出立法议案，这直接违背了立法的民主精神。

第二，立法过多地体现部门利益和地方利益。在一个习惯于依靠政策管理经济的国家里，政策往往具备法律上的权利义务内容，而在主要依靠政策推动改革的进程中，谁先获得了政策优惠，谁就可以在市场上领先一步而获益，而谁掌握政策权限，谁就有更大的支配裁量权。新旧经济体制之间蕴含着的大量制度性或政策性利益差额，强化了立法中的地方利益和部门利益倾向，为立法保权、扩权提供了强大的驱动力。

一是立法过多地体现部门的利益。立法机关与行政机关以及政府各部门之间的立法权限关系缺乏明晰的界限，为各部门通过自行立法谋取自身利益创造了客观条件。实践中，法律和法规的起草、制定更多地显现了部门化特征。许多部门通过立法的形式，随意设置审批、特别许可和收费等规定，将部门甚至处室的利益内含其中。中国目前的法律形成过程一般是：部门下属的相应的职能部门起草，部门进行程序化的研究讨论，交国务院法制办公室审查，并与其他相关部门协商，再交人大审议。审议的主体有从本部门退居人大的领导，也有本部门的人

大代表。一般情况下，一个法律或规定经过多次的协商和妥协，往往会被通过，实际上很多通过的法律都在很大程度上保留和保护了部门权力和利益，且由于法律、规定本身一般都很原则，有的法律和法规根本不具可操作性，也为部门随意解释法律和法规留下了余地。一部法律、法规制定通过后，往往再由相关部门制定实施细则或者实施法规，这种法规不需要交人大审议，更是充满了偏向自己部门利益和权力的细化和解释。以行政立法为例，我国享有行政立法权的主体包括国务院，国务院各部门，省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区所在地的市人民政府，经济特区所在地的市人民政府以及经国务院批准的较大的市人民政府等。目前，国务院制定的行政法规上千件，国务院各部门和有规章制定权的地方人民政府制定的规章多达几万件，如此庞大的行政立法调整的社会关系涉及国防、外交、公安、海关、司法行政、财政、税收、审计、劳动、人事、金融、保险、民商、对外贸易、邮电、教育、城乡建设、科学、文化、卫生、民政、环保、监察、民族事务和计划生育等各个领域和各个方面。各部门在制定法律和法规、规章过程中，都想扩大自己的行政事务的管辖范围，都想扩大自己的审批权力，结果必然导致各部门法律和法规、规章相互冲突。比如，涉及土地的有发改委、国土资源部、建设部、农业部、水利部、环保总局以及专业管理委员会等等，它们各自都有有关土地管理的法律和法规、规章。尽管管理规定的宗旨是一致的，但是涉及具体程序和环节就会出现一个文件不同表述的情况。于是，一项涉地事宜，当事人就要跑许多个部门。立法过程中过多追求本部门利益而制定的法律、法规，客观上增加了公民守法的成本。

二是地方立法中过多体现本地方的利益。可以说，我们现在处在一个利益多元化的时代，地方利益和地方利益主体的形成是不可避免的。按照我国现行的立法体制，地方人大和地方政府分别享有地方性法规和规章的制定权，地方立法权事实上由地方政府的各个部门掌握。由于立法的透明度不高，公众参与不够，上级立法监督滞后与软弱，地方和中央之间的职能和立法权限关系缺乏清晰的界限，政府权力与民间权力的边界划分不清，为地方自行立法谋取本地利益创造了客观条件。通过地方立法滥设行政许可、实现行业垄断、超越国家法律授权范围扩充职权、随意创设权利义务规范等现象屡见不鲜，这在很大程度上破坏了国家法制的统一，影响了中央的权威，阻碍了统一的社会主义市场经济体制的形成与发展。

第三，民众参与立法不够。广泛的民众参与是立法民主的重要体现，是法律

获得正当性的源泉。在我国以往的立法实践中，对民众参与立法重视不够。近年来，国家开始重视民众参与立法并提供了一些机会，但就制度设计本身而言仍存在很多漏洞，主要体现在下列几个方面：

一是现行立法体制下，提出议案的主体范围过于狭窄。根据立法法的规定，在全国人民代表大会立法程序中，可以向全国人民代表大会提出法律案的主体仅限于全国人大常委会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会、一个代表团或者三十名以上的代表联名。根据《行政法规制定程序条例》的规定，国务院有关部门认为需要制定行政法规的，于每年年初编制国务院年度立法工作计划前，向国务院报请立项。至于规章，根据《规章制定程序条例》的规定，国务院部门内设机构或者其他机构认为需要制定部门规章时，向该部门报请立项；省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府所属工作部门或者下级人民政府认为需要时，应当向该人民政府报请立项。可见，在现行立法体制之下，可以提出立法议案的主体范围是极其有限的，普通公民或社会团体、经济组织不能向全国人大及其常委会提出制定法律的建议，也不能建议国务院或国务院各部门制定行政法规或规章。

二是民众参与立法的程序制度不完善。立法法第三十四条规定：“列入常务委员会会议议程的法律案，法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取多方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”第五十八条规定：“行政法规在起草过程中，应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”实践中，专门委员会和法律委员会在审议法案的过程中，为了收集或获取立法背景情况，调查了解各部门、各地区、各方面对法律草案的意见，为委员会审查法律草案提供依据和参考，通常召开立法座谈会或讨论会。但不可否认的是，立法座谈会或讨论会的范围是不规范的，程序也比较随意。国务院的“两个条例”对行政立法听证作了进一步的规定。《行政法规制定程序条例》第二十一条规定：“行政法规送审稿涉及重大、疑难问题的，国务院法制机构应当召开由有关单位、专家参加的座谈会、论证会，听取意见，研究论证。”第二十二条规定：“行政法规送审稿直接涉及公民、法人或者其他组织的切身利益的，国务院法制机构可以举行听证会，听取有关机关、组织和公民的意见。”《规章制定程序条例》中也有类似规定。这些规定就本身而言是一种进步，但座谈会、论证会与听证会之间的区别是不明确的，并且法律没有规定这几种听取民众意见的形式各自的适用范围以及

它们的程序。

由于缺少相应规范的程序设计，上述规定在法律法规制定中形同虚设。在一些行政法规、规章的起草、审查过程中，广泛听取意见不够，特别是听取基层群众、相关部门和有关专家、学者的意见不够。因为是否召开座谈会、听证会、论证会，决定权在于行政法规或规章的起草单位，而相关法律和条例并未规定如果应当举行听证会而没有举行情况下的法律责任问题。因此，一些起草单位怕麻烦、图方便而不举行听证会，一方面限制了公民参与立法权利的行使，另一方面严重影响了行政法规、规章的质量。以立法听证为例，据调查统计，从2000年立法法颁布到2004年底，全国有二十四个省级人大常委会共对三十九件地方性法规草案举行了三十八次立法听证会。而且立法听证有逐年增多的趋势，立法听证的内容涉及城市建设、市场物业管理、消费者权益保护、拆迁管理办法、环境资源保护、见义勇为等方面。迄今为止，我国三十一个省市（不含台、港、澳）中，绝大多数省市的人大或政府进行过立法听证实践或制定了专门的立法听证规则。可见，我国的立法听证制度仍处于初创阶段，缺乏应有的理论和实践经验，科学合理的立法听证规则有待确立，立法听证程序有待进一步完善。

三是立法公开程度不够，尚未形成完善规范的立法公开制度。立法公开是惯例，不公开是特例。公开立法制度具体类型包括两类：一是有关立法性文件的公开，二是立法程序和会议的公开。在立法性文件的公开方面，我们已经基本实现了制度化。立法性文件公开最基本的要求是对已成文的正式法律文本的公开。立法法对于正式法律文本的公布的规定包括以下方面：法律签署公布后，及时在全国人民代表大会常务委员会公报及在全国范围内发行的报纸上刊登；行政法规签署公布后，及时在国务院公报及在全国范围内发行的报纸上刊登；部门规章签署公布后，及时在国务院公报或者部门公报及在全国范围内发行的报纸上刊登；地方政府规章签署公布后，及时在本级人民政府公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登；地方性法规、自治区的自治条例和单行条例公布后，及时在本级人民代表大会常务委员会公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。此外，立法法第三十五条规定：“列入常务委员会会议议程的重要法律案，经委员长会议决定，可以将法律草案公布，征求意见。”《行政法规制定程序条例》第十九条也有规定：“重要的行政法规送审稿，经国务院同意，向社会公布，征求意见。”虽然已有上述规定且在立法实践中出现了一些有益的尝试，但是，我国立法公开的观念尚未深入人心，对于处于决策阶层的领导而言，尤其如此。虽然我国目前有

关国家立法、政府立法及地方立法的报道日渐增多，但主要不是从立法公开的角度出发的自觉行为，而是从政治宣传的角度而做的法制宣传或舆论导向行为。实践中，某些国务院部门制定行政规章在征求其他相关部门意见时，规章草案上还会标注秘密二字。并且，立法公开的范围也是相当有限的，就目前的规定来看，仅限于重要的法律案、重要的行政法规送审稿以及直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益的规章。通过这种程度的公开，公众无法了解立法活动的基本运作状况，更不用说积极参与立法程序以及将自己的意见反映到法律条文中去了。至于立法会议的公开，全国人大议事规则规定：大会全体会议设旁听席，旁听办法另行规定。目前尚缺乏相应的具体规定。除旁听外，我国还有列席制度，如全国人大举行会议的时候，国务院和中央军委的组成人员、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长，列席会议；其他有关机关、团体的负责人，经全国人大常委会决定，可以列席会议。立法的公开化已经受到有关方面某种程度的重视，实行了公布立法规划、公布某些法律草案、举行专家论证会等做法，取得了一定成效。但这些做法并不是真正意义上的立法会议公开，其局限性是很明显的。

第四，立法成本太高，缺乏成本收益分析方法。据报载，某一部法律法规起草时，起草小组成员走遍各地搞调研，转完国内转国外，草案递到审核和协调部门时，该部门的工作人员又国内转了转国外，如此转来转去，立法成本不断加大，而立法效率和立法质量却未必提高。就我国许多地方已经实行的立法听证而言，也存在着成本高、投入大的问题。听证会支出费用最多的为十万元，较多的有五万元、三万元，最少的为九千三百七十元。出于社会效应的考虑，一些地方对听证会搞现场直播，为保证播出效果，有的地方还选择了常委会办公楼以外的地点作为召开听证会的场所。如此重大的投入却不能换来听证效力的有效发挥，就会导致立法资源的极大浪费。在经济学中，成本收益分析是指对产品、设备、公共工程投资的成本和收益进行分析，以便对各种备选方案进行比较，选择最优方案。其宗旨在于确定最佳和最优的成本方案，为投入者作出最优选择提供理论和实践依据。在当代社会，成本收益分析已经不是一个单纯的经济学概念，而已被广泛运用到行政管理学、社会学和政治学等社会科学之中。我国立法领域中尚未重视成本收益分析方法的运用，导致立法效率的低下。

第五，缺乏科学完善的立法监督制度。为了保障立法的民主化，还必须强化对立法活动的事后监督。我国立法监督体系已初步建立，这一体系以人大立法监督为中心，其他监督方式相配合。采取多主体、多形式的立体监督模式，在加强

我国立法建设，保证我国法制统一方面发挥着重要作用。2006年8月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章以外的规范性文件的备案审查作出了统一规定。根据该法第二十九条的规定，县级以上地方各级人民代表大会常务委员会审查、撤销下一级人民代表大会及其常务委员会作出的不适当的决议、决定。对法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的监督，则根据立法法第五章“适用与备案”的规定。法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章存在违法情形的，由有关机关予以改变或撤销，即通过有关机关采取相关措施否定它们的效力。此外，行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章应当在公布后的三十日内依照规定报有关机关备案。2000年10月16日，九届全国人大常委会第三十四次委员长会议制定《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》，对立法法中关于法规备案审查的规定进行了具体化。该程序规定了国务院、国家中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人大常委会提出法规审查要求后的审查程序，以及其他国家机关、社会团体、企事业单位以及公民认为法规同宪法或者法律相抵触，向全国人大常委会书面提出审查建议后的审查程序。根据这一程序的规定，全国人大的法规备案审查方式，是被动审查方式。2003年8月，十届全国人大常委会第六次委员长会议修订了这一程序，将法规备案的审查工作方式修改为被动审查和主动审查相结合，并开展适度的主动审查。这些规定有其进步意义，但却存在欠缺：一是如果立法违法，仅仅靠否定这些法律文件的法律效力是远远不够的，如果立法者有过错或违反程序（如行政法规或规章的制定不经过常务会议或部务会议等形式集体讨论决定，而是由分管领导签字同意而颁布的），是否应当追究有关机关或人员的违法责任呢？二是立法法第五章仅规定了改变或撤销法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的情形和权限，但却忽略了重要的一点：没有关于法律违背宪法的情形应当由哪一机关进行审查以及违宪责任的规定，即如果全国人大或全国人大常委会制定的法律违反了宪法，应当由哪一机关运用何种程序进行审查，由谁承担这种责任等问题，立法法上均没有规定。

总体而言，我国现有的立法监督制度存在着以下几个方面的缺陷：第一，立法监督的组织机构不健全，缺乏集中行使立法监督权的专门机构。由于立法监督是一项专业性很强的工作，没有专门的组织机构和专门的人员，很难保证监督活

动取得较好的效果。第二，立法监督的程序不完善。对于立法监督主体应当怎样进行监督，对监督对象的哪些内容进行监督，以及不同监督主体意见不一致时应如何处理等一系列问题，法律规定并不明确。第三，整个立法监督体制缺乏有效的启动程序。立法法第九十条第二款明确规定：“其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议，由常务委员会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”但直到2003年5月，三位法学博士向全国人民代表大会常务委员会提出审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议之前，这一程序从未启动过。可见，立法法虽然已经初步建立起我国的立法监督体系，但这种监督体制缺乏可操作性以及有效的启动程序，因此对于立法活动的监督作用是极其有限的。

（二）立法问题的深层原因

我国立法活动中存在的上述问题与立法民主的精神是相抵触的，究其原因，主要有以下几个方面：

首先，受传统政治体制的影响。由于历史传统、体制惯性、社会习俗、人治管理等诸多因素的作用，我国形成了高度集权的政治体制。社会公共权力高度集中于国家，国家管理权力高度集中于政党，政党权力高度集中于中央，中央权力高度集中于主要领导人。虽然这种体制曾经起过重大的作用，但随着改革的深入，其固有的弊端日益凸现。由于权力高度集中，在国家政治生活中存在着党组织和国家组织两个相对独立的权力系统时，没有规范作为执政党的共产党通过什么渠道和方式来领导国家政权，这样，党的领导职能便逐步取代国家机构的管理职能，使国家机构的权力逐渐向党组织集中，党组织日益成为整个国家体制的中心。权力的高度集中，不仅使党政不分、以党代政的领导体制凝固化，而且使从中央到地方的各级政府都在党的一元化领导这种横向集权中被整合进党的组织体系，使中央与地方之间的行政关系逐渐转化为党内的组织关系。立法领域中，执政党对立法活动的直接干预则被认为是理所当然的事情。

其次，欠缺立法的民主化意识。我国经历了几千年的封建社会，缺少民主和法治的传统，正如邓小平同志曾经指出的，旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统比较少。解放以后，我们没有自觉地、系统地建立起保障人

民主权利的各项制度，法制建设也很不完备，也很不受重视。邓小平同志指出的这些问题至今仍未得到很好地解决。我国的民主意识，特别是立法上的民主意识先天不足、后天失调，表现在立法观念上，人治观念根深蒂固，而法治观念较为淡漠。虽然立法法第五条已经明确规定了立法的民主原则——“立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动”，但彻底消除封建传统观念，贯彻立法民主原则还需要一定的时间。而立法民主化意识的欠缺反映到制度层面，其结果必然是立法民主化方式和民主性程序的缺乏。

二、实现立法的民主化

十七大报告提出“要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系”。能否在中央立法机关以及国家行政机关中树立并强化立法民主观念是我国社会主义民主制度能否完善的关键；而能否在广大民众中树立并强化立法民主的观念是立法民主化能否实现的基础。

法律和法规是规范人们关系和行为的社会规则。从制度经济学角度讲，法律和法规是界定法人和自然人在社会和经济关系中各自责任和各自权利的契约，这种契约能降低社会和经济关系的交易成本，提高社会和经济生活的效率。从经济发展来看，法律和法规要适应农业社会向城市社会、农业经济向工业经济的转变；从经济体制来看，法律和法规要适应市场经济的规则，并且要促进体制向市场经济转轨；从民主和利益最大化角度讲，法律和法规要满足大多数人的利益，其运行的成本要低，并且要讲求法律和法规运行的效率。

（一）立法的民主观念和党的领导

要解决我国现阶段立法领域中所存在的问题，必须针对其成因，找出合理的解决办法，积极推动立法的民主化进程。

第一，树立并强化立法民主化的观念。我国过去实行的是高度集权的计划经济体制，这种经济体制的一个特点是，制定计划和立法以国家意志为依归，以决策者意志为转移，忽视立法的民意趋向和程序的民主性。传统观念认为，我国公民在法律面前人人平等，只能是适用法律的平等，在立法上不可能实现平等。这

种观点显然不符合市场经济对政治民主的要求，也不符合体现人民群众共同意愿的价值取向。立法的民主化，不仅是市场经济的客观要求，同时也是法治的要求。党的十六大报告中明确提出全面建设小康社会的重要目标是：“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业。”并在“政治建设和政治体制改革”部分明确提出：“坚持和完善社会主义民主制度。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。坚持和完善人民代表大会制度，保证人民代表大会及其常委会依法履行职能，保证立法和决策更好地体现人民的意志。”可见，坚持和完善社会主义民主已经引起党的高度重视。能否在中央立法机关以及国家行政机关中树立并强化立法民主观念是我国社会主义民主制度能否完善的关键；而能否在广大民众中树立并强化立法民主的观念则是立法民主化能否实现的基础。

第二，改善执政党对立法的领导方式。在坚持以人为本、科学发展、构建和谐社会的新的历史时期，要求传统的政治体制实现相应的改革，而政治体制改革的一项重要内容则是转变党的领导方式，改变党包办一切的传统方式，改进和完善党的领导体制和领导方式。执政党通过制定正确的路线、方针、政策，为国家机关的活动奠定政治基础，确立政治方向和目标，并经过法定程序制定国家的法律、法规等。党的十六大报告已经明确提出要改革和完善党的领导方式和执政方式，“按照党总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志”，中国共产党第十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中明确指出：“加强党对立法工作的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。全党同志特别是领导干部要牢固树立法制观念，坚持在宪法和法律范围内活动，带头维护宪法和法律的权威。”在党对立法的领导问题上，首先要正确处理党委同人大的工作关系。人大是国家最高权力机关，如果只能绝对地执行党委各项具体建议，便会失去其存在的意义。因此必须改变应由人大及其常委会决定的事项，却由党委一个文件、一个决定或者党政联合发文使人大无所

适从的做法，严格按照各自的法定职权和工作程序办事。

（二）民主立法

民主立法包括决策、起草、通过、程序等环节的民主化。

首先，立法决策民主化。立法决策是法定立法主体在自己的职权范围内，就立法活动的实际问题作出某种决定的行为。立法决策的民主化应当符合民主政治系统运作过程不同阶段的要求：利益表达，即社会的集团和个人提出创制、改变或者继续某一项政策或者法律的要求；利益综合，即表达出来的各种利益被综合起来，集中表现为少数几个主要的选择方案；政策、法律的制定，即立法机关依照法定程序把汇总起来的利益变为国家的政策或者法律；政策、法律的实施。立法决策是一个过程，民主化应当贯彻于这个过程的始终。从立法程序的阶段性特点来看，立法决策的民主化，主要是指对法案进行审议前的阶段。在作出立法决策的过程中，应当更多、更主动自觉地完善民主程序、运用民主方法，广泛征求意见，多方协商切磋，寻找折中调和的不同方案，最后按照少数服从多数的原则作出决策。在民主原则下作出的立法决策，并不能保证是最佳的决策，但肯定能够保证不是最坏的决策。立法决策主要是通过立法规划体现。立法规划就是立法机关在有限的立法资源和社会需要的矛盾之间寻找平衡，对立法资源作出分配。一个法律项目只有被列入立法规划，才能够启动随之而来的各项立法程序。因此，科学地选择立法项目对于立法质量影响巨大。然而，实践中立法项目的来源却较为单一，尤其是政府职能部门在立法项目的提出上主动性很大，削弱了立法机关的立法决策权，不管是立法项目的选择，还是法案的起草，立法机关对于政府职能部门的依赖过多，这同时还会导致立法规划的项目缺乏统一的考虑，体系结构不够均衡。因此，实现立法决策的民主化，制定科学合理的立法规划，应当做到以下几点：其一，整合立法需求，避免重复立法和分散立法，实现法律体系结构的均衡。同时还应当保障立法有一定的预见性，克服立法滞后的情况。其二，在制订立法规划时，应当公开规划草案，广纳各方建议，而不是闭门造车；在立法调研起草时，不仅要征集各部门、专家、学者的看法，更要通过立法听证等手段，听取普通公民，特别是利害关系人的意见，甚至允许公民、社会团体等提出立法案。

其次，引进和完善民众参与立法的程序制度。广泛的民众参与是立法民主的

重要体现，是法律获得正当性的源泉，亦是提高立法质量、增强法律实效的根本保障。应当保证那些权益可能受到立法结果影响的人有充分的机会和有效的途径参与立法过程，并对立法结果的形成发挥有效的影响和作用。当然，公众参与立法过程，不仅要保证他们有充分的机会表达自己的意志和观点，更重要的是，应通过一定的机制使立法者对这种主张进行认真的、实质性的思考，而不能仅仅把参与当作一种摆设或实现某种目的的工具。据此，我国的立法程序和过程需要进行以下几个方面的改革：

1. 适当扩大提出议案的主体范围

法律和法规的形成，不应仅仅是一个从上到下的过程，而应是一个社会广泛参与并辅之行动的过程。在我国现行立法体制之下，目前可以提出立法议案的主体范围是极其有限的。就一般要求而言，提出议案的主体不应限于立法法和“两个条例”中规定的几类，还应体现主权在民的精神。许多国家除了政府、国家元首、议会议员之外，还承认普通选民以及社会、经济组织的提案权。因此，除了法律规定的几类主体之外，还应重视普通公民的法律提案权。立法既可以由政府部门提议，也可以由一定数量的公民（非人大代表）或企业、社会团体提议，由立法机关召集。我们认为，一定数量的公民或社会团体、经济组织应当有权向国务院提出制定行政法规的申请，也可以向国务院各部门、地方人民政府提出制定行政规章的申请，提出申请的同时应当对制定行政法规、规章的必要性，所要解决的主要问题，拟确立的主要制度等作出说明。

2. 完善立法听证制度

立法听证制度是立法机关在立法过程中，为了收集、获取与立法有关的资料、信息，邀请有关政府部门、专家、学者以及与法律法规有利害关系的公民等到会陈述意见，为立法机关审议法律法规提供依据与参考的一种制度。听证制度的建立既是改善法制程序的需要，也是现代民主与人权价值的重要体现。而立法权的运用正是现代法治国家中一切权利产生和运用的基础，对社会各方面有着广泛和深刻的影响。现代民主国家均设立立法听证制度，以公共和理性的沟通途径来化解冲突、协调各种社会利益关系，尤其赋予利害关系人参与和表示意见的机会，使人民能直接参与决策机制，实现人民直接民主。这一制度能够弥补民主选举制度的不足等缺陷，拓展民主的广度，推进民主向纵深方向发展。因此，我们应当借鉴国外立法听证制度的成功经验，综合考虑我国国情，以公开、辩论、民主为原则，明确立法听证主体的权利、义务，规范立法听证过程的各个环节，全

面构建和完善我国的立法听证制度。

关于立法听证的范围。虽然立法听证是立法程序中的一项重要制度，但是我们不可能在任何立法事项上都运用立法听证，过多的立法听证会造成立法过程的旷日持久和立法资源的浪费。因此，立法听证必须有一个范围。在确定立法听证的范围时，应当考虑到法律法规即将影响人民权益的重要程度以及适用听证制度的成本问题。我们认为，有下列情形之一的应当举行听证会：法律法规内容涉及社会普遍关注的热点事项的；法律法规内容对公民、法人或其他组织的权益有较重大影响的。法律法规有下列情形之一的，可以举行听证会：对是否制定一项法律法规有较大争议的；法律法规提案起草或审议中有较大争议事项的；法律法规提案涉及不同利益群体，有明显利益冲突的；需要进一步搜集信息、广泛了解民意的。根据以上原则确定我国的立法听证范围，逐步推广适用，力争以最小的经济成本获得最大的社会效益。为了最大限度地减少影响听证功能发挥的因素，在听证的运作方式上我们还应坚持以下原则：不重复多头听证原则——在法律法规起草或审议过程中的同一阶段，不同的部门不应就相同事项重复多头召开听证会。公开原则——听证会应当公开举行，除涉及国家安全或者商业秘密、个人隐私的事项外，不得召开秘密听证会。听证会应当允许公众旁听和媒体报道，坚持听证公正原则——持有不同意见的听证陈述人应有同等机会出席听证会，并在听证会享有平等的权利。

关于立法听证的主体。立法听证机构指召开立法听证会的机构，通常指人大常委会、专门委员会或常委会工作机构以及行政机关的法制工作机构。立法听证机构也可由若干专门委员会、常委会工作机构联合组成。人大常委会可以指定专门委员会或常委会工作机构举行立法听证会。立法听证主体是指听证人和听证陈述人。听证人是指出席立法听证会听取民意的人。立法者应当以独立的个体身份参加听证会。例如，法规草案内容审议中有重大分歧意见而举办听证会等，就应当由持不同意见的立法者以个体身份参加听证会，在听证过程中对正反意见进行独立思考最终形成自己的意见，进而体现到立法中去。举行立法听证会的人大常委会、专门委员会、常委会工作机构的成员为立法听证人。立法听证主持人是负责主持立法听证会的人。人大常委会主任会议举行立法听证会时，立法听证主持人为人大常委会主任或其委托的副主任；专门委员会举行立法听证会时，立法听证主持人为委员会主任或其委托的副主任委员；常委会工作机构举行立法听证会时，立法听证主持人为工作机构的负责人或其委托人。联合举行立法听证会的，

立法听证主持人由联合举行立法听证会的机构协商确定。立法听证主持人也可由立法听证人互相推荐产生。立法听证陈述人是指应邀出席立法听证会，提供信息和发表意见的人。此外，还应培养社会团体参与立法听证。目前立法听证的社会代表范围虽然广泛，但因其个人力量弱小，没有能力做调查研究，往往因证据不足，不能引起关注，难以对掌握着很大权力的国家有关部门施加影响。从这点上讲，立法听证制度只是体现了形式上的民主。为了实现真正意义上的民主，应有意识培育社会力量，扶持和扩大代表社会各阶层利益的社会团体的影响，如组织农民协会等各行业、利益集团，有效地参与立法听证。

关于立法听证的方式。一般来讲，选择听证方式必须同时兼顾利害关系人和立法机关双方的利益。根据我国现阶段立法的实际情况，我国立法听证应当区别不同情况分别采用正式听证程序、非正式听证程序和混合型听证程序三种形式。第一种方式是正式听证程序，主要运用于制定行政法规、国务院部门规章和地方政府规章过程中，这种程序在美国又被称为“审判式听证程序”。其显著特点在于其“准司法化”，即行政机关仿照法院的审讯程序，进行提交证据和反询问证人的听证程序。正式听证程序要求行政机关以听证记录作为制定规章的依据，从而在很大程度上限制了行政机关在行政立法中的自由裁量权。由于这种方式成本较高，容易造成立法资源的浪费，实践中应当严格将其范围限定在法律明确规定必须采用正式听证程序的情形。第二种方式是非正式听证程序，立法部门可以选择它认为恰当的方式听取利害关系人的陈述和反驳意见。只要法律没有其他特殊的规定，利害关系人随时可以口头或书面的形式向立法部门提供意见和建议。这种听证程序形式主要包括召开听证会、专家听证会、舆论评论等方式。第三种方式是混合型听证程序，是为了避免正式听证程序和非正式听证程序各自的缺点，而在非正式程序之外增加了一些要求，如进行协商、成立咨询委员会、举行非正式的口头听证、允许有限制地辩论等。在这三种程序中，正式听证程序必须严格依据法律规定进行，其他两种听证程序可以由立法部门根据实际情况采用。

关于立法听证的效力。听证报告必须对立法产生影响力，否则立法听证就可能变成搞形式、走过场。然而，听证报告应当发挥多大的效力，在多大程度上影响立法，对此问题的看法并不一致。一种观点认为应当借鉴美国听证中的“案卷排他性原则”，将立法听证报告作为立法决策的唯一证据来源，未在听证会上出现的，未经双方辩论的材料不能影响立法的内容，并认为唯有这样才能真正发挥听证的作用。另一种观点认为应当将听证报告作为立法的重要依据，并建立立法

决策机关的反馈机制，法案对听证报告中意见的采纳情况要通过适当的途径加以反馈说明，特别是针对没有接受的意见要说明理由，接受公众的监督。我们认为，第二种方案更具可行性。因为，我国立法听证中听证陈述人的遴选制度并不健全。参加听证的听证陈述人利益代表范围并不能涵盖所有与该立法相关的利益主体，在听证中往往会出现利益方声音缺失的现象。听证参加人缺乏广泛的代表性，如果将听证报告作为立法决策的唯一证据来源就会有失偏颇，未参加听证的利益主体的利益就难以保障。而采用第二种方案，就可以通过公众监督的方式保证听证报告效力的发挥，如果重要的意见没有被采纳就会受到公众的质疑。采用第二种方案的关键是要保证听证报告的公开性，因此，应当在各地听证规则中明确听证报告作为立法重要依据的地位，并严格规定听证报告的公开制度和立法决策机关的信息反馈制度。

3. 完善立法公开制度

公众有效参与立法的基本条件和前提是公开立法信息。立法公开制度是将立法程序的各个阶段及其阶段性成果向社会公开。立法公开作为立法程序制度之一，在国外已经有两个多世纪的历史，其适用的范围，也从英美等国迅速扩展至世界上许多新兴的民主国家。立法公开制度是现代议会民主制度的另一重大发展，也是以现代的标准衡量一个国家的立法民主化程度的重要指标。立法公开制度的具体类型大致包括两类：一是立法性文件的公开，二是立法会议的公开。前者是指有关规范性文件的各种草案、说明，为立法目的而搜集的背景资料，立法讨论中的会议记录、备忘录等的公开。后者则不仅限于会议现场的公开，更重要的是会议内容的公开。

完善我国的立法公开制度应当做到以下几个方面：其一，建立法律公告制度。所谓法律公告制度是指国家通过设立专门的机构并建立完善的制度，使国家立法机关、行政机关及其他一切创制行政机关执法依据和法院审理依据的机构所制定的各类规范性文件，能够准确、经济、及时地为公众知晓，并在任何公民受到或可能受到这些规范性文件的不利影响时，不至于因为无法了解该文件的内容而蒙受不应有的损失。建立法律公告制度，我们的基本设想是通过法律专门规定设立全国统一的法律信息机构，将国家、地方及各政府规章的印制权统一由该机构享有，全国范围内法律、法规、规章的公布、印制、发行权归该机构行使。其二，建立初步的法律文档公开制度。就我国目前的情况而言，比较符合实际的做法是率先建立规范性文件草案的先期公告制度，可以借助法律公告制度建立全国

范围内的信息渠道，在与规范性文件的适用范围相适应的范围内先期公布其立法动议、草案或征求意见稿。其三，建立适当的立法会议公开制度。立法会议公开制度最健全的国家是美国。1976年美国通过了《阳光下的政府法》，该法对五十个联邦会议、委员会和机关的立法工作作了规定，主要是有关公开举行各种会议的规定，特别是规定了禁止上述机关的官员同与该机关有管理关系的公司及其代表进行非正式的接触，除非将接触的内容列入公开记录。这种做法值得我们借鉴，完善我国的立法会议公开制度。应当明确规定各级、各类立法机关举行的立法会议公开的范围、公开的形式、例外情况、社会各界参与上述公开范围内的会议的必要程序等。还应注意的是，对立法会议的公开不仅限于立法会议现场的公开，更主要的是会议内容的公开。因为不是每一个人都有时间出席旁听会和政府举行的各种立法会议，他们可以在方便或感兴趣的时候随时查阅有关的立法会议记录，这是立法会议公开的有效形式。其四，建立公众参与立法情况的说明及反馈制度。尤其是对公众在参与立法过程中所提的重要意见和建议，得到采纳与否，应当书面给予答复和说明其理由，以调动和保护公众参与立法的积极性。

（三）降低立法成本，提高立法效率

由于立法也是一种经济行为，对立法的社会消耗与社会收益，即法律贯彻成本的分析就成为必要。立法成本可以分为立法自身的成本以及创制中的法律在日后执行和实施的成本。立法自身成本是在立法活动中所耗费的人力、物力、财力和时间等立法资源的总和。而创制中的法律在日后执行和实施的成本，主要是指该法在日后实施过程中的经济消耗和收益，它是指特定的法律，在实际地规范社会关系过程中，在改变人们的行为过程中所作出的消耗以及得到的收益。我们在这里所说的立法成本是立法自身的成本。立法的成本要受到以下几个因素的影响：一是法律规范的产生机制以及法律所调整的社会关系的性质。不同的法律，由于所调整的社会关系及调整方法不同，其规范的产生机制也不相同，由此导致不同的立法成本。二是作为立法基础的社会条件成熟程度，包括社会的需求和实践积累的程度以及立法的普适性和社会性程度。社会生活需求是立法产生的基础和原动力，而社会生活对立法的需求一般取决于相关的几个因素：一是需要，即社会生活通过立法来实现一定利益的要求。二是能力，即社会能够支付法律运作的成本。前者构成了立法发展的必要性，后者则决定着立法发展的可行性。仅有

需要而不具备支付法律运作成本能力的，并不足以形成社会生活对立法的需求。三是立法体制方面的因素。一方面，一个国家立法权力的配置要比较科学、合理，比如说，在划分中央和地方两级立法体制的国家里，应该由中央立法的，如果让地方来立法，就有可能扩大立法的成本，反过来也如此，应当由地方立法却由中央来立法也会造成立法成本的浪费；另一方面，立法程序资源的配置应当简约、适当、公正。

从理论层面来讲，要降低立法成本，就必须做到尊重社会发展的客观规律，即立法机关以及立法人员须以科学的态度对待立法，按照社会发展客观规律的要求，如实地记载社会生活关系的实际，使立法更准确、更真实地反映现实社会对法制的需要，在此基础上使立法与社会需求相适应，同时还要优化立法资源的配置。

从制度和技术层面来讲，提高立法程序的效率，我们应当从以下几个方面入手：一是缩短立法周期。立法是一个艰难而漫长的利益协调与磨合的过程，它需要集思广益、发扬民主，因此不可能像审判程序那样有明确严格的时效期限，但这并不意味着我们在缩短立法期限方面无能为力。我们应当为立法程序的某些阶段或环节，甚至为整个立法过程规定期限最大值，从总体上限制立法程序的拖延。在立法上对立法程序的不同阶段或环节加以限定，并且严格规定期限的变通条件，是有效防止立法周期过长的重要手段。此外，还应为某些立法行为的实施规定最后的期限，简化立法程序。二是建立立法委托制度。立法虽是一种国家行为，但一切立法活动都由国家包办并非经济的选择，可以探索利用委托机制，转移和降低立法成本。有些立法活动，如立法的起草、预测、论证等，可以委托科研机构、社会团体、高校或专家进行。这既是公众参与立法的方式，又是节约立法资源的有效途径。在具体操作上，可以引进招标投标的方式，由立法机关公开发布立法项目招标信息，由具有法律草案起草能力的有关部门进行投标，所有竞标单位提交的方案均接受匿名评议，择优选定中标方案。为保证立法成果的合理性和科学性，应当特别重视专家在立法中的作用，因为现代立法制度呈现出高度的复杂性和专业性，各方面的专家参与立法成为不可避免的趋势。三是立法本身的成本效益分析。成本与效益分析是经济学的核心内容，任何复杂高深的经济学问题均可归结到成本与效益分析这一基础上来。法律作为一种稀缺性资源，同样存在如何配置以达到最优的问题。这就需要以成本效益分析作为基础。具体到立法活动，要求在立法时对拟定的法律法规的制定、实施程序和可能取得的收益

进行分析,并尽量采用低成本的方法,以实现资源的有效配置和效益的最大化。在进行成本效益分析时,立法主体所关注的成本显然不能限于立法创制中的人力、物力、财力、时间等立法资源的耗费,更应当包括创制的法律在日后实施中要支付的成本,即执法与守法成本。这种成本收益分析方法主要运用于经济性立法和行政立法领域。里根任美国总统时曾发布行政命令,要求行政机关在制定重大的法规之前,必须先对执行这项法规的费用和可能得到的效益进行分析,并向管理和预算局汇报,由该局审查这项法规是否真正需要。行政机关制定法规必须要得到最大的经济效益。

值得关注的是,有人认为立法程序的民主价值与效率价值是相矛盾的,因为立法程序的民主鼓励公众积极参与立法,必然会导致立法的低效率;如果强调立法的效率,则必然会牺牲一些民主的立法程序。实际上,立法程序的民主价值与效率价值从根本上来讲是相得益彰的。高质量的法律规定及其实施效果,是整个立法过程所要达到的理想结果,而这一结果的实现有赖于民主的发扬和效率的提高。一方面,立法程序越是民主,就越能够在更广泛的程度上获得各程序参与主体及社会公众的尊重与认同,并有可能减少摩擦,缩短立法周期,从而提高程序效率。另一方面,程序效率所追求的则是以最经济的方式来实现民主的目标,程序的民主性应当在合理的期限内,以合理的成本来实现,否则,这样的民主无法具有持久的生命力。当然,立法程序中的民主、效率作用组成的是一个动态的体系,它们必然在不同类型的立法程序以及同一类型立法程序的不同阶段有不同的倾斜。某一阶段或某种类别的立法程序中,某一价值取向可能居于主导地位,但这并不意味着在每一阶段任何情况下都是如此。正是这种此消彼长、不同比例的组合,保证了立法程序在整体上发挥出最佳效能。

三、强化立法的法律监督

为了保障立法的民主化,还必须强化对立法活动的事后监督。

立法监督是制约国家立法权力合理化、规范化的基本途径,也是加强国家法制统一的必然趋势。为了保障立法的民主化,还必须强化对立法活动的事后监督。立法监督是特定主体在监督权限范围内,依据一定权力和程序对有权机关制定法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例以及规章的活动所实施的

监督。立法法已经初步建立起我国的立法监督体系，但这种监督体系缺乏可操作性以及有效的启动程序，对于立法活动的监督作用极其有限。考虑到我国现行宪政体制、法律文化的基础，我们提出如下建议。

（一）设立人大专门立法监督委员会

对我国立法监督制度的实际运行状况进行分析，可以看到，我国的立法监督制度未能充分发挥其应有作用的原因是多方面的。其中一个非常重要的原因，是缺少专门实施立法监督的机构。要彻底改变这种状况，必须进一步健全立法监督机构，建立立法监督委员会。我国现有的立法监督制度是以权力机关，尤其是最高国家权力机关为主，其他机关为辅，因此，完善立法监督制度应尽量避免突破现有的宪政体制，以完善和加强人大的立法监督作为着眼点。为了进一步健全立法监督机构，应当建立一个专门委员会性质的立法监督委员会。

其一，明确立法监督委员会的性质及构成。根据我国的国体和政体，我国的立法监督委员会在性质上和地位上不应该像西方的宪法法院、宪法委员会那样，它必须对国家权力机关负责，接受国家权力机关的领导。基于这一认识，我国的立法监督委员会可以设立在国家权力机关之中。具体来说，在中央一级，立法监督委员会可以设在全国人大内部，在地位上，作为全国人大的一个专门委员会对全国人大及其常委会负责，接受全国人大及其常委会的领导。这种组织形式，既保证了它开展立法监督活动所必需的权威性，又保证了它在组织上和职能上的专门性、独立性。这一做法不仅必要，而且可行。首先，增设专门的立法监督委员会，同我国现行宪法并不冲突。宪法第七十条规定：“全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会，在全国人民代表大会闭会期间，各专门委员会受全国人民代表大会常务委员会的领导。”可见，全国人大可以根据形势需要随时增设专门委员会。因此，全国人大增设专门委员会性质的立法监督委员会以协助全国人大及其常委会行使立法监督权，是有宪法依据的。其次，设立立法监督委员会符合人民代表大会制度的基本原则和体制。立法监督委员会隶属于全国人大，在全国人大闭会期间受全国人大常委会领导，因此维护了全国人大及其常委会作为最高国家权力机关的法律地位。再次，立法监督委员会作为一个专门的常设性机构协助全国人大及其常委会专事立法监督，这就从根本上消

除了全国人大及其常委会自身组织上的局限，弥补了全国人大会议期短、任务重而无暇顾及立法监督，其他专门委员会也难以兼顾立法监督的不足，使任期和会期都有限的全国人大及其常委会的立法监督工作经常化、制度化，使得我国立法监督工作具备了权威性和经常性。最后，立法监督委员会作为从事立法监督的专门机构，可以吸收一定数量的法律专家参加，这样可以保证立法监督工作的质量。在地方一级，为了加强对地方立法的监督，可以考虑在省级人大下设一个立法监督委员会。

其二，明确立法监督委员会的职权。全国人大立法监督委员会有权对中央立法主体的立法活动实施监督，对全国人大及其常委会制定法律和其他规范性决议（包括立法解释）的活动，国务院制定行政法规的活动，中央军委制定军事法规的活动，国务院、最高人民法院和最高人民检察院作出规范性行政解释、司法解释的活动，国务院各部门制定行政规章的活动实施立法监督；它有权对省级人大及其常委会制定地方性法规的活动实施监督；它还有权对地方人大及其常委会根据全国人大及其常委会的授权规定制定的授权立法实施监督。对法律、行政法规等规范性文件进行审查的主体范围应当扩大，除了法定的机关之外，普通的公民、法人或社会团体只要达到一定的数量，即可申请对某一规范性文件进行审查。

省、自治区、直辖市人大的立法监督委员会集中行使对地方性法规和地方人民政府规章的立法监督权。它有权对省级人民政府制定地方人民政府规章的活动实施监督；有权对省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会制定地方性法规，对这些市的人民政府制定地方人民政府规章的活动实施监督；有权对自治州、自治县人大制定自治条例和单行条例的活动实施监督。此外，它还有权对下级立法主体根据省级人大及其常委会的授权规定制定授权立法的活动实施监督。

立法监督委员会既重视对立法过程的监督，又重视对立法结果的监督，其主要内容包括以下几个方面：它有权接受被监督立法主体立法文件的备案，有权对这些立法文件进行审查。对于立法主体超越立法权限范围制定的立法文件，对于下位法违反上位法规定，同位法之间发生矛盾或冲突的，经裁决属于不当的立法文件，违反法定立法程序制定的立法文件，立法监督委员会有权进行处理，或者建议有权的主体作出处理。对于全国人大及其常委会的立法活动，全国人大立法监督委员会根据监督结论提出处理意见，报全国人大决定；对于其他中央立法主

体制定规范性法律文件的活动，全国人大立法监督委员会有权加以监督并根据监督的情况作出处理决定。省级人大立法监督委员会在对省级人大及其常委会的立法活动实施监督的时候，有权根据监督的结果提出处理意见，报省级人大决定；在对省级人民政府及省级以下有关立法主体实施监督的时候，有权根据监督的情况作出处理决定。

其三，改革与完善立法监督的各项具体制度。包括三个方面的内容：一是改革和完善授权立法的立法监督制度。依立法权取得方式的不同，授权立法可以分为两种：一种是有关主体根据一般立法文件（法律、法规或规章等）的授权而制定的规范性法律文件（一般授权立法）；另一种是有关主体根据法定立法主体专门的立法授权规定而制定的规范性法律文件（特别授权立法）。无论是一般授权立法还是特别授权立法，授权主体都应该加以监督，不应该只重视对特别授权立法的监督而不重视对一般授权立法的监督。对于特别授权立法，为使授权主体充分实现对它的监督，应将现行立法监督制度中“接受备案”的监督方式以批准的方式取而代之，由事后监督改为事前监督。对于一般授权立法，授权主体也应对其进行立法监督，具体监督方式可采用接受备案的方式。被授权主体根据立法文件的授权制定授权立法后，应将该授权立法报立法文件的原立法主体备案，接受原享有法定立法权的主体的监督。二是改革和完善备案制度。备案是现行中国立法监督制度中最常用的和非常有效的立法监督方式。要完善我国的备案制度，首先应该明确备案的性质，特别是备案与审查的关系。关于备案与审查的关系，目前有两种不同的看法：一种看法认为，备案就是存档备查，相当于知道了，备案机关无须对报送备案的规范性文件进行主动审查；另一种看法则认为，备案是审查的前置程序，备案与审查不可分。我们认为，从备案的目的和立法监督制度的要求出发，立法监督主体接受立法文件的备案后，必须进行审查，只有这样，才能避免被监督的立法主体懈于行使立法权，保证立法的质量，充分实现备案监督的目的。此外，全国人大常委会还应当形成反馈机制。在公民和其他组织提出建议后，全国人大常委会的法规审查备案室是否受理，是否启动审查，应当及时反馈给建议人。三是完善法规清理制度。要做好法规清理工作，及时发现并清除法规之间的矛盾和冲突，保证法律体系的协调和统一，必须加强法规清理工作的制度化建设。从我国当前开展法规清理工作的状况来看，法规清理工作存在的主要问题是：作出清理决定的主体不合格；法规清理活动的开展缺乏经常化和制度化；缺乏严格、统一的标准，对于哪些法律规范应予废止或宣布失效，哪些法律

规范需要进行适当的修改，哪些法律规范继续适用，我国目前并没有严格、统一的衡量标准。

（二）发挥法院的司法能动作用

司法审查在西方是一种很重要的立法监督手段，而我国的根本政治制度是人民代表大会制度，实行的是民主集中制，不是西方国家的三权分立，因而不可能赋予司法机关像西方国家那么宽泛的审查权，而只能是有限的审查权。我国行政诉讼法第五十三条第一款规定，人民法院审理行政案件有“参照规章”的权力。根据全国人大常委会原副委员长王汉斌同志在《关于〈中华人民共和国行政诉讼法（草案）〉的说明》中对这一规定的解释，这实际上赋予了人民法院对规章的司法审查权。然而，行政诉讼法囿于当时的现实，只规定对行政机关的具体行政行为可以提起行政诉讼，而将抽象行政行为排除在司法审查范围之外。在我国，抽象行政行为是一个学理概念，是指行政机关针对非特定主体制定的，后发生法律效力并具有反复适用力的规范性文件的行为。关于抽象行政行为的范围，一般认为包括行政机关制定法规、规章和其他具有普遍约束力的规范性文件（行政机关的决定、命令）的行为。从特征上说，非特定人是相对特定人而言的；对后发生法律效力是指其效力及于未来；可以反复适用是指可以不止一次地适用该规范性文件。符合上述三个条件才能称为抽象行政行为。关于抽象行政行为的范围，理论界普遍认为包括行政机关制定法规、规章和其他具有普遍约束力的规范性文件的行为。上至国务院，下至乡政府，各级行政机关都有权依据宪法和组织法实施抽象行政行为。按照我国现行的行政诉讼法的规定，相对人对抽象行政行为不得提起诉讼，只能通过其他监督途径解决违法实施抽象行政行为的问题。这些途径包括：人大和上级行政机关的监督；备案审查、法规清理和间接的诉讼监督；行政复议中对抽象行政行为的审查。但是，从实际情况来看，目前其他的监督机制很难有效地发挥作用。尽管行政复议法在监督抽象行政行为的问题上有一定突破，但由于复议监督是一种伴随具体行政行为的审查监督，相对人不能直接对抽象行政行为提起复议申请，所以，通过行政复议对抽象行政行为的监督事实上是非常有限的。随着抽象行政行为的数量逐渐增多，违法实施抽象行政行为的问题日趋严重。

为克服上述问题，抽象行政行为应当被纳入行政诉讼的范围，主要是出于以

下几个方面的考虑：一方面是抽象行政行为本身性质的需要。因为具体行政行为毕竟是针对个人的，即使违法，对相对人造成的损失也是局部的。抽象行政行为则不同，它是针对普遍对象作出的，适用的效力不止一次，具有反复性，加之层次多、范围广，因而产生的影响要远远大于具体行政行为。一旦违法，将会给众多人造成损失，如果人民法院不能受理对违法抽象行政行为提起的诉讼并予以撤销，那么就有可能导致违法不当的抽象行政行为造成的侵害在一定范围内连续发生，使更多的相对人蒙受损失。从这个意义上说，抽象行政行为比具体行政行为具有更大的危险性和破坏力。另一方面，是为了改变抽象行政行为的违法现状。由于现行行政诉讼法排除了对抽象行政行为的诉讼监督，其他监督机制又跟不上，致使抽象行政行为违法问题日趋严重。一些行政机关为了争夺收费权、处罚权、特许权，不顾法定权限和分工，随意通过抽象行政行为扩张本地区、本部门的权限，导致规章打架、冲突、重复和管理失控。另一方面是考虑到司法机关性质，司法机关是裁决所有法律争议的国家机关，由于抽象行政行为同样可能导致争议，所以，法院裁决抽象行政行为引发的争议是实施司法职能的必然结果，也是解决此类争议的必要途径。最后，将抽象行政行为纳入司法审查的范围是具有可行性的。作为解决行政争议的行政机关内部程序，行政复议制度的实践为审查抽象行政行为积累了经验，为今后诉讼审查抽象行政行为奠定了基础。国外对抽象行政行为的司法审查制度为我们提供了有益的经验。根据美国《联邦行政程序法》第七〇四条的规定，法院不仅审查法律规定的可审查的行政行为，而且审查在法院没有其他充分救济的行政机关的最终行为。

将抽象行政行为纳入行政诉讼范围，首先要解决可以被诉的抽象行政行为的范围问题。从我国抽象行政行为的范围看，有必要对包括行政法规在内的所有抽象行政行为加以监督和规范，但从我国的法制现状及法规、规章在执法过程中所起的作用看，将所有抽象行政行为纳入诉讼范围不太现实。权衡现行体制下抽象行政行为对行政管理发挥的作用及存在的问题，我们认为将纳入行政诉讼范围的抽象行政行为界定为规章及规章以下规范性文件为宜。由于抽象行政行为可以分为不同的层次，所以，法院的管辖制度也应作相应的调整，尽可能使所有抽象行政行为都能得到公正客观的审查，为此，有必要提高抽象行政行为的法院管辖级别。法院对抽象行政行为的审查，通常有两种处理结果：第一，抽象行政行为事实清楚、证据确凿，适用法律正确，程序合法的，予以维持；第二，抽象行政行为违法或不当的，予以改变或撤销。

四、立法民主化是一项系统工程

立法的民主化是一项系统的工程，它不仅需要改革传统的政治体制，而且要求树立起民主的立法意识，更重要的是在制度层面修改现有法律，改善现有立法过程中不符合立法民主性的程序和方式，同时借鉴各国先进立法经验。

立法民主是现代民主原则在立法程序、形式上的具体体现，也是现代民主政治发展的必然要求。立法的民主化对于现阶段的中国而言，蕴涵着新的意义。中国从20世纪70年代末期开始推行经济体制改革到今天，已经走到一个关键性的转折点，经济体制改革过程中碰到的种种问题迫切要求政治体制的配套改革，于是中国的民主法制建设提上了日程。党的十六大报告中指出，推进政治体制改革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。要坚持和完善社会主义民主制度，坚持和完善人民代表大会制度，保证人民代表大会及其常委会依法履行职能，保证立法和决策更好地体现人民的意志。2004年，党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。“决定”明确提出：“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。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、民主监督。坚持和完善人民代表大会制度，保证各级人民代表大会都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督，支持人民通过人民代表大会行使国家权力，支持人民代表大会及其常委会依法履行职能，密切人大代表同人民群众的联系，使国家的立法、决策、执行、监督等工作更好地体现人民的意志，维护人民的利益。”从经济发展来看，法律和法规要适应农业社会向城市社会、农业经济向工商业经济的转变；从经济体制来看，法律和法规要适应市场经济的规则，并且要促进体制向市场经济转轨；从民主和利益最大化的角度看，法律和法规要满足大多数人的利益，其运行的成本要低，并且要讲求法律和法规运行的效率。同时，立法的民主化是一项系统的工程，它不仅需要改革传统的政治体制，改善党对立法工作的领导方式，而且要求树立起民主的立法意识，更重要的是在制度层面修改现有法律，改善现有立法过程中不符合立法民主性的程序和方式，同时借鉴各国先进立法经验，引进一些新的民主化立法程序并将其法律化、制度化。在推进立法民主化的同时，还应当加强对立法活

动的事后监督。只有强调立法监督，形成制度化、系统化和科学化的立法监督制度，才能保证立法的质量，维持法律体系的统一。

(执笔：马怀德)

【参考文献】

一、著作类

1. 马怀德：《中国立法体制、程序与监督》，中国法制出版社，1999年版。
2. 苗连营：《立法程序论》，中国检察出版社，2001年版。
3. 吴大英等：《比较立法制度》，群众出版社，1992年版。
4. 郭道晖：《当代中国立法》，中国民主法制出版社，1998年版。
5. 郭道晖：《立法：原则·制度·技术》，北京大学出版社，1994年版。
6. 罗志渊：《立法程序论》，正中书局，1974年版。
7. 徐怀莹：《专家立法之理论与实际》，正中书局，1975年版。
8. 朱力宇、张曙光主编：《立法学》，中国人民大学出版社，2001年版。
9. 刘修如：《社会政策与社会立法》，五南图书出版公司，1984年版。
10. 戚渊：《论立法权》，中国法制出版社，2002年版。
11. 刘莘：《行政立法研究》，法律出版社，2003年版。
12. 汤唯：《地方立法的民主化与科学化构想》，北京大学出版社，2002年版。
13. 汪全胜：《立法效益研究：以当代中国立法为视角》，中国法制出版社，2003年版。
14. 侯淑雯：《立法制度与技术原理》，中国工商出版社，2003年版。
15. 周旺生：《立法研究》第1卷，法律出版社，2000年版。
16. 于兆波：《立法决策论》，北京大学出版社，2005年版。
17. 李鹏：《立法与监督——李鹏人大日记》，新华出版社、中国民主法制出版社，2006年版。

二、论文类

1. 《法治视角下的立法法——立法法若干不足之评析》，载《法学评论》2001年第2期。
2. 上官丕亮：《立法法对行政立法程序规定的缺陷及其完善》，载《行政法学研究》2001年第1期。
3. 杨利敏：《我国〈立法法〉关于权限规定的缺陷分析》，载《法学》2000年第6期。
4. 汤啸天：《立法民主与立法质量》，载《探索与争鸣》1999年第4期。
5. 王珂瑾：《我国〈立法法〉的缺陷分析》，载《政法论丛》2002年第3期。
6. 邱宝华、李金刚：《论立法公开制度及其完善》，载《浙江省政法管理干部学院学报》2000年第1期。

7. 胡发明:《论我国立法的民主性》,载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2000年第4期。
8. 王春光:《民众参与立法是法的正当性之基础》,载《法学杂志》2002年第2期。
9. 周佑勇:《论行政立法的公开原则》,载《行政与法》2001年第2期。
10. 孙同鹏:《经济立法中地方部门利益倾向问题的新思考》,载《法学评论》2001年第2期。
11. 孙少衡:《如何防止和克服地方立法中的部门利益倾向》,载《党政干部论坛》2002年第1期。
12. 刘运龙:《论地方立法中“部门利益”倾向及防范对策》,载《人大研究》1997年第6期。
13. 张中秋、张明新:《对我国立法权限划分和立法权运行状况的观察与思考》,载《政法论坛》2000年第6期。
14. 陈洪波、王亚平、张明新:《略论地方立法中部门利益倾向的一般表现形式及其防治对策》,载《法学评论》1999年第2期。
15. 孙季萍、汤唯:《我国立法监督制度刍议》,载《法学论坛》2001年第3期。
16. 池海平:《论我国立法监督机制的完善》,载《广西政法管理干部学院学报》2002年第3期。
17. 张敏纯:《公民有序参与:当代中国立法领域的新课题》,载《时代法学》2006年第2期。
18. 汪卫勤:《立法的成本收益分析》,载《四川教育学院学报》2002年第7期。
19. 汪全胜:《论立法成本》,载《理论与改革》2001年第6期。
20. 周显志:《关于降低经济立法成本与提高经济立法质量的思考》,载《暨南学报》1999年第5期。
21. 孙春刚、贾志刚:《行政立法的成本与效益分析》,载《政法论丛》2001年第6期。
22. 汪全胜:《美国的行政立法听证制度探讨》,载《行政法学研究》2001年第3期。
23. 汤达金:《浙江省首次立法听证会》,载《人大研究》2000年第10期。
24. 朱景文:《关于立法的公众参与的几个问题》,载《浙江社会科学》2000年第1期。
25. 刘惠荣、柏杨:《立法规划的基本要求:科学性与民主性》,载《学习与探索》2004年第6期。
26. 李淑英:《立法听证制度的功能分析》,载《华东政法学院学报》2002年第4期。
27. 陈红太:《民主的制度化、法制化和宪政问题》,载《中国特色社会主义研究》2004年第3期。
28. 陈国权:《民主的监督机制及其对腐败的遏制作用》,载《国家行政学院学报》2004年第1期。
29. 鲁晓明:《21世纪中国立法民主的新发展》,载《广东商学院学报》2000年第2期。
30. 尹文:《地方立法听证的基本情况》,载《中国人大》2005年第15期。
31. 《地方人大立法听证的情况、经验和问题》, http://www.yihuiyanjiu.org/yhyj_readnews。
32. 陈斯喜、蔡定剑、吴国舫:《地方立法听证调查报告》, http://www.yihuiyanjiu.org/yhyj_readnews。

政治体制改革研究报告之五：

政治体制改革重心：行政体制的改革

如何在市场经济的条件下，建设一个受人民群众尊敬和拥戴的公共服务创新与治理完善的强有力政府，已经成为当前理论界和政府部门研究讨论的前沿热点问题。

党的十六大以后，新的中央领导集体基于我国已进入全面建设小康社会的重要战略机遇期的重要判断，提出了科学发展观和构建和谐社会的战略构想，以此来推动中国的各项改革开放事业。在此大的背景下，中国的行政管理体制改革成为重点突破的领域，被认为是全面深化改革的关键。^[1]十七大报告进一步提出“行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案”。这是因为行政管理体制改革，既关系到经济体制改革，又连接政治体制改革，处于中心环节，可以把全面改革带动起来。如何在市场经济的条件下，建设一个受人民群众尊敬和拥戴的公共服务创新与治理完善的强有力政府，已经成为当前理论界和政府部门研究讨论的前沿热点问题。回顾我国行政体制改革的历程和经验教训，借鉴国外经验，加强战略研究，探索创新思路，将有助于我们更好地推进改革。

一、八次改革

前五次是在计划经济的框架内进行的，从1993年开始的第六次行政体制与

机构改革是为了适应建立社会主义市场经济的需要而进行的，改革的重点是转变政府职能。从改革的目标来看，正在进行的第八次改革目标更加明确。

新中国成立以来，为了适应经济、政治、社会发展的需要，共进行了八次大规模的行政体制与政府机构改革，不同程度地解决了一些问题，缓解了一些压力和矛盾，行政管理水平和效率有所提高。值得注意的是前五次是在计划经济的框架内进行的，从1993年开始的第六次行政体制与机构改革是为了适应建立社会主义市场经济的需要而进行的，改革的重点是转变政府职能。从改革的目标来看，正在进行的第八次改革目标更加明确。^[2]

（一）第一次行政机构改革

建国初期，《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定，由中央人民政府委员会组织政务院（即国务院的前身），作为国家政务的最高执行机关。政务院设置了35个工作部门，管理国家行政工作。1952年，中国开始转向有计划的大规模的经济建设，建国后第一次较大规模的机构改革从1952年底开始，因为从1953年起要执行第一个五年计划，完成计划中的大型建设项目，而地方缺乏组织管理能力，故这次机构改革以加强中央集权为中心。与此相适应，政务院的部门由35个增加到42个。其中经济部门增加到22个。这样，从1949年到1952年，三年的时间里，机构数净增20%。这是一次小膨胀。1954年，为了加强中央对经济建设的集中统一领导和加强省、市、自治区的领导，撤销了各大区行政委员会。同年召开了第一届全国人民代表大会，成立国务院，根据国务院组织法规定，国务院设立部委机构35个、直属机构20个、办公机构八个以及秘书厅共64个部门。这是一次较大的膨胀。1955年和1956年，为了适应社会主义改造进入高潮和工农业生产迅速发展的新形势，为了进一步加强国家对整个经济工作的领导，国务院对所属机构做了较大调整。调整后的国务院，由64个职能部门增加到81个。随着第一个五年计划主要指标提前完成和社会主义改造基本完成，我国的生产资料所有制结构趋向单一化，国家直接计划的领域增多，同时建设规模不断扩大，社会化大生产和专业化迅速发展。在这种情况下，经济体制中集权过多，统得过死，国家行政机构臃肿庞大，办事效率低，不适应生产力发展的矛盾逐渐突出出来。同时，机构的膨胀造成中央高度集权，地方失去了自主权，纷

纷抱怨，要求中央放权。1956年毛泽东在《论十大关系》中提出：“我们不能像苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有。”1956年下半年，中央提出了《国务院关于改进国家行政体制的决议（草案）》。于是，从1958年开始，中央向地方下放了由中央集中管理的企业和事业单位。国务院所属机构也进行了精简合并，经济管理部门由50个减为36个。

（二）第二三次行政机构改革

1959年的精简由于受大跃进等“左”的干扰，引发了中央宏观失控的问题。这一点，毛泽东在庐山会议上有所察觉。1959年7月2日，他在谈到体制问题时讲：“现在有些半无政府主义。四权过去下放多了一些、快了一些，造成混乱，应该强调一个统一领导，中央集权。下放的权力要适当收回。对下放要适当控制，反对半无政府主义。”按照毛泽东的这个意见，从1960年起，中央重新强调集中统一。1961年，为落实“调整、巩固、充实、提高”的国民经济调整方针，原来撤销的机构又相继恢复，而且又增设了新的部门。至1965年底，国务院已有79个工作部门，成为建国以后第二次高峰。其中经济部门的变化最大，数目由36个增加到53个。与此同时，先后在中央和地方二级机关进行了两次比较集中的干部精简运动。第一次是1960年7月至1961年9月，主要集中在中央一级机关。这次干部精简以事业单位为重点，对行政部门和事业单位同时进行精简。经过一年多的努力，在机构方面，中央各部门司局级机关减少15%，事业单位减少26%；行政机关精简16000余人，事业单位精简65000余人。第二次精简从1962年2月至1964年，范围包括中央和地方各级机关。经过近两年时间的努力，中央国家机关在1961年精简的基础上，又精简了10000人。精简下来的干部大多数充实到基层和生产第一线。1960年至1965年，第三次改革，精简干部810000人。“文化大革命”开始后，国家机关的正常工作受到了日益严重的冲击，陷入了动乱之中，处于停顿和半停顿的状况。国务院根据毛泽东指示的，把鞍钢下放给辽宁省的精神和《第四个五年计划纲要（草案）》的精神，要求各部门在1970年内把绝大多数直属企事业单位下放给地方管理。同时，又在进行所谓“斗、批、改”中，大量裁并原有的政府机构和下放工作人员。1970年底，国务院工作部门只设置了32个，其中包括划归军委办事组管理的国防部，第二、第三、第四、第五、第六、第七机械工业部，划归总参谋部、空军、海军领导的

体育运动委员会、中国民用航空总局、国家海洋局以及划归“中央文革小组”和中央对外联络部领导的新华通讯社、广播事业局、外文出版发行事业局等 13 个部门。这样，国务院实际只领导了 19 个部门。

（三）第四次行政机构改革

1971 年以后，国务院开始整顿陷入崩溃状态的国民经济，从而恢复了一些工作部门。1975 年 1 月，召开了第四届全国人民代表大会。周恩来总理在向大会作的政府工作报告中，提出了我国要在本世纪末实现农业、工业、国防和科学技术现代化的宏伟设想。同时，中央决定由邓小平同志主持国务院工作，对工业、交通、文化、教育、科技等系统进行全面整顿。在这种形势之下，四届人大通过决议，批准国务院恢复建立部、委等 52 个机构。1976 年 10 月，我国结束了十年动乱，进入了一个新的历史时期。各条战线的拨乱反正和国民经济的恢复、调整任务繁重。国务院为了恢复国家行政机关正常工作和加强对各方面工作的领导，在 1977 年至 1981 年五年中，先后恢复和增设了 48 个工作部门，其中，在三中全会前后，即 1978、1979 两年恢复、增设 38 个。这些机构属于恢复的，将近一半。新增设的主要有加强对外开放领导的综合性委员会。有些行业为了建立条条管理系统，设立若干总局，加强司法和计划生育工作。到 1981 年底共设 100 个工作部门，达到建国以来的最高峰。1982 年，国家改革开放的大政方针已定，经济调整取得很大成绩，改革的重点工作有了进展，特别是农村改革成效显著。在安定团结的局面日益巩固的形势下，国务院为了改变部门林立、机构臃肿、层次重叠、工作扯皮、效率极低的状况，以便更有效地领导经济建设和进行经济体制改革，决定进行机构改革。根据重叠的机构撤销，业务相近的机构合并的原则，撤委并部，大大减少直属机构。经过改革，部委减为 43 个，直属机构减为 15 个，办公机构减为 3 个，国务院共设置 61 个部门。

（四）第五次行政机构改革

1982 年国务院机构改革后不久，1983 年和 1984 年，增设了审计署、国家全部和国务院特区办公室，原由国家经济委员会领导的国家建筑材料工业局改为国务院直属机构，共增设了 4 个部门。到 1984 年底，国务院工作部门共 65 个。

由于各项工作的开展，机构又出现增多，截至1986年底，国务院工作部门共设置72个。1986年夏，邓小平反复提出政治体制改革问题，认为机构改革是一场革命，非搞不可。为了适应政治体制改革和进一步深化经济体制改革的需要，1987年中央成立了政治体制改革研讨小组办公室，围绕政治体制改革制订方案。1988年4月9日，七届人大一次会议通过了国务院机构改革方案。这次机构改革，提出了要建立一个符合现代化管理要求，具有中国特色，功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系的长远目标，以及党政分开、政企分开，精简、统一、效能的原则。当时改革的近期目标是：转变职能，精干机构，精简人员，提高行政效率，克服官僚主义，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系。此次国务院机构改革的基本要求是：减少政府机构直接干预企业经营活动的职能，增强宏观调控职能，初步改变机构设置不合理和行政效率低下的状况。按照这个改革方案，适当裁减一些专业管理部门，完善一些综合和行业管理机构，国务院原有机构72个，第五次改革后调整为65个。机构改革后的国务院人员编制比原来减少了9700多人。1989年春夏之后，进一步的改革暂停下来。1988年的机构改革，到头来成了旧体制的又一次回归。到20世纪90年代初，国务院的工作部门膨胀至86个之多，地方党政部门平均数，省级达70多个、地区达50多个、城市达65个、县级达45个。1991年末，全国各级党政机关人员达到920万人，当年全国行政管理开支达370多亿元，加上事业费，共支出1400多亿元，占国家财政支出的百分之37%。

（五）第六次行政机构改革

1992年10月，党的十四大作出了“下决心进行行政管理体制和机构改革”的决策，并提出从1993年开始三年内基本完成机构改革。在解释这次机构改革方案时，当时任国务院秘书长的罗干说：这次机构改革和以往机构改革的不同，就是把适应社会主义市场经济发展的要求作为改革的目标……改革的重点是转变政府职能。转变职能的根本途径是政企分开。这次改革方案中引人注目的，一是综合经济部门中组建了国家经贸委，以“加强对国民经济运行中重大问题的协调”，二是专业经济部门的改革被分为三类，其中一类由政府部门改为经济实体，另两类改为行业总会。改革后，国务院部委和直属机构、办事机构由86个减为

59个。非常设机构由85个减到30个。原有机关行政编制36700人，改革后核定为29200人，精简达20%。其后，改革继续在省市地方政府展开。

（六）第七次行政机构改革

党的十五大报告中指出了政府机构存在的问题：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党与群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制订方案，积极推进。”同时，还提出了“要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业；根据精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的管理体系，提高为人民服务的水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法部门，培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革，实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”。十五大后朱镕基总理抓机构改革，通过研究讨论，大家形成共识：综合部门要加强，专业部门不要太多。1998年3月10日，全国人民代表大会通过了《国务院机构改革方案的决定》。根据方案的要求，国务院撤销了11个部委，从原来40个部委减少到29个部委，向社会分流一半公务员；接着全国各级政府也进行了相应的大规模改革，全国行政机构改革的裁员目标是400万人，比上次机构改革设定的裁员目标（200万）多一倍。改革的具体内容是：撤并了有关专业和行业部委，比如煤炭部、电力部、冶金部、机械部、邮电部等等；将发展计划委员会、经济贸易委员会重组为发展与改革委员会；组建了信息产业部、国土资源部、劳动与社会保障部等新部委；根据高效目标，国务院裁员50%，减少行政开支。到1998年4月底，所有国务院更名、新建部委和委管局陆续挂牌完毕。2001年，又撤销了9个国家行业主管局。

（七）第八次行政机构改革

按照党的十六大的要求，完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，是适应深化改革和扩大开放的新形势，转变和规范政府职能的新要

求。为此，要深化行政管理体制改革，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政体制。根据这一总体要求，2003年国务院机构改革完善了国有资产管理机构体系，完善了宏观调控机构体系，强化了市场监管机构体系，建立了内外贸统一的大商务管理机构体系。一是深化国有资产管理体制改革，设立国务院国有资产监督管理委员会。国务院授权国资委代表国家履行出资人职责。二是完善宏观调控体系，将国家计划委员会改组为国家发展和改革委员会。发展和改革委员会是综合研究拟订经济和社会发展规划，进行总量平衡，指导总体经济体制改革的宏观调控部门。三是健全金融监管体制，设立中国银行业监督管理委员会。四是继续推进流通管理体制改革，组建商务部。为适应内外贸业务相互融合的发展趋势和加入世界贸易组织的新形势，促进现代市场体系的形成，将国家经贸委的内贸管理，对外经济协调和重要工业品、原材料进出口计划组织实施等职能，国家计委的农产品进出口计划组织实施等职能，以及外经贸部的职能等整合起来，组建商务部。五是加强食品安全和安全生产监管体制建设。为保障人民群众身体健康和生命安全，加强对食品安全的监管，在国家药品监督管理局的基础上组建国家食品药品监督管理局。为进一步强化对安全生产的监督，将国家经贸委管理的国家安全生产监督管理局改为国务院直属机构，负责安全生产的综合监督管理和对煤矿的安全监察。在政府机构改革的过程中，按照权责一致的原则，根据决策、执行、监督相协调的要求，进一步理顺了部门职责关系，并开始分类推进事业单位改革，进一步搞好乡镇机构改革。

二、中国行政体制改革评析和前苏联改革的教训

上世纪90年代中期以后，行政体制改革越来越多地具有为市场经济和民主政治开辟道路的指向，逐渐向有限政府的方向发展。

从建国以来行政体制改革方式、方法可以看出，前四次改革基本服务于计划经济体制和国家赶超战略。国务院及其所属部门的机构设置、职责权限迭经变迁，多次实行权力下放和上收，但却只限于调整中央和地方、条条和块块的管理权限，其目的是鼓励中央大计划的完成。表现形式是精简—膨胀—再精简—再膨胀，行政体制随着国家经济、政治设定的目标而调整和改革，行政体制改革和机构改革，与国家经济涨落周期基本同步。

（一）中国行政管理体制改革的进展

上世纪90年代中期以后，为了适应和促进社会主义市场经济的发展，同时也为适应和推进民主政治建设的进程，行政体制改革越来越多地具有为市场经济和民主政治开辟道路的指向，逐渐向有限政府的方向发展。具体表现为减少了行政审批，决策更加注重民主化、科学化。在近几年，按照决策、执行、监督相协调的要求，重点调整了宏观调控、资产管理、金融监管、应急管理、安全生产、能源规划、公共卫生、食品安全等领域的管理体制和机构设置。

其一，政府治理理念有了重大的调整。我们已经逐步认识到，政府的权力是有边界的。计划经济年代政府包揽一切的做法，导致了许多不该管、管不了、管不好的问题。在市场经济的条件下，为适应改革发展的需要，必须改变政府过去那种无限权力和无限责任的全能政府的弊病。^[3]要建立有限权力和有限责任的新型政府，重塑政府形象。这个有限权力和有限责任的新型政府不能越位、错位、缺位，必须真正依法行政，切实履行好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四大方面的职能。

其二，政府职能和公共治理发生重大转变。基本建立了以经济手段和法律手段为主的宏观调控体系，市场在资源配置上的基础作用日益明显；政府不再直接管理企业，实行政企分开，企业自主经营、自负盈亏，政府对微观经济的干预大大减少；加强了对市场的规范和监管，努力完善市场准入和退出机制；加快了行政审批制度和垄断领域的改革，推进公共服务创新；稳步推进社会保障体系的建设，更加关注社会的公平与公民权利，政府越来越重视社会管理和公共服务职能；建立了适应市场经济体制的法律体系，发挥社会组织的调节作用。政府职能和公共治理的转变，对于我国经济发展和对外经济技术交流合作都产生了积极的影响。

其三，政府更加注重维护国家安全和危机管理。在我国加入WTO和全方位参与全球化竞争的大背景下，影响国家经济安全的风险因素逐渐显现出来。风险和危机已经是国家经济生活的常态，而不是远离我们，与我们毫不相关的事情。近几年中央政府及地方政府制定了一些预防风险和危机的应急机制，把风险和危机管理上升到国家战略来认识，这对强化政府对国家经济安全和危机的管理起到一定的作用。^[4]例如，初步建立了国家宏观经济和各个行业、产业经济监控预警

系统，这其中，把金融、财政、就业作为重中之重，并建立了快速反应机制和人物保障系统，政府把危机管理经费纳入预算并建立国家反危机基金。“十五”期间，党和国家采取了一系列措施加强安全生产工作，建立健全安全生产机制；“十一五”规划把安全生产纳入经济社会发展的总体布局。

其四，政府自身建设和管理方式有了重大进展。在政府权力下放、行政审批制度改革、政务公开、廉政建设、扩大民主参与等方面采取了一系列改革措施。依法治国、依法行政已经成为政府运作的基本要求；政府决策机制日趋科学化、民主化；公务员制度逐步得到完善；政府管理走向公开透明化；行政审批制度改革取得重要阶段性成果；电子政务推进加速；以人为本、执政为民的导向不断增强，公民权利受到重视和尊重；政府绩效优化，各地的公民评价政府绩效、一站式办公等探索取得了良好效果。同时，机构精简也有阶段性成果。国务院工作部门由100个减到52个左右，精简约50%；人员编制由51000减到16700，精简约67.3%。其间虽然有精简—膨胀的循环，但反复幅度小于改革幅度，政府机构人员总数长期来看是下降的。^[5]

（二）改革开放以来行政机构设置的问题

需要指出的是，随着计划经济体制向市场经济体制过渡，政府、部门、机构和公务人员动机和行为是无私为他人服务的假设实际上是不成立的，其自己利益最大化的经济人原则不可能不起作用。政府、部门、机构和公务员的经济谋利包括：就业利益——通过各种关系往行政和事业单位挤，谋得一份稳定的工作、工资和保障；权力利益——可以用审批许可执法等公共权力从被管理者那里寻得租金；升级利益——级别越高，获得的权力越大，寻租的机会越多，公务消费也增加（一个严重的后果是：为了安排更多的官员升级，需要设置更多的部门、机构和单位）；下级贡献和侍俸利益——下级需要向上级“进贡”，上级到下级单位去检查等，也可得到各种利益和满足（这种利益导致政府层级升级冲动和上级部门要求下级政府对口设置机构，结果政府层级增多，上下机构延伸和同构，基层政府膨胀）；规模膨胀利益——一个官员、一个部门、一个机构、一个单位，其规模越大，公共权力就越大，掌握的资源就越多，获得各种利益的机会也就越多；利益享受最大化行为——一些官员和公务员，在从事行政公务和公共事业时，尽可能多地享受和消费资源，包括舒适的办公、舒服的出行、公务旅游观光、豪华

的培训、气派和可口的招待餐等等，这并不违背真实社会中官员与公务员也是经济人的本性。市场经济体制下，政府各部门及公务员的利益被强化，如果没有制度上的隔离措施，可能越来越与市场经济的利益相结合，导致一系列的问题。

第一，政府各部、委、局、办的审批和许可等对经济发展不利的设置仍然很多，行政管制越来越细。一是一些部门中原来一个科、处、室、司可以办的事（为了机构内部安排干部和权力利益均沾），现在分解为几个科、处、室、司办理，投资者和企业在每个环节都要攻关。二是一些部门设置很多特别许可和资格等，需要参加本部门组织的培训、考试，最后由本部门评审，再发资格和特别许可证等，每个环节，都需要收费；一些本来可由行业协会办的事，政府包办。三是一些宏观管理部门，本来应该管大事、管规划、管战略、管总量，但是在实际的宏观调控中管理得太具体，管到某个产品的价格多少，对某个电厂的机组组织审批和指标，甚至对每一公里公路也要进行审批。项目投资者和企业认为，现在投资和建设，包括创业和经营，其办事在某些方面所需要的环节增多，时间拖长，难度加大。

第二，政府部门的裁量权太大，权力没有得到有效的制衡，国家权力和利益被部门化，部门权力和利益被小集团化，国家赋予公务员的公共权力被个人化。部门立法、条例和其他文件中，关于审批许可、收费罚款、检查处罚、执法权力等设置太多；党中央和国务院的一些政令被部门执行时，由于部门权力和利益作怪，在执行中被扭曲；有时国务院政令，往往被一个部门的处长否决。问题的根源在于，给予部门的立法权力，特别是制定法律实施细则和部门条例的权力太大。一个教训是：政府各行政机构只是执行机构，不是决策和立法机构，但决策、立法与执行相结合，一定会导致混乱和腐败。

第三，政府行政部门中行政和执法重复、交叉、相互矛盾的问题越来越严重。根据四川成都公布的权力清单，该市仅行政处罚权就有 4715 项；而湖南省的权力清单则显示，省直部门行政执法职权为 5700 项；在北京，法制部门公示的清单表明，该市各部门拥有行政执法事项 8735 项。^[6]主要原因是：政府各部门主导起草和自己制定的法律、法规和其他文件中，行政、执法、收费和罚款等方面的分工边界，没有政府内部一个权威的机构来审核；人大对政府部门主导的法律的出台，在其分工协调上没有进行认真审查，走了形式，人大对其内部条例和其他文件规定，也几乎没有审查权力。于是，形成各部门争抢和扩大自己行政执法管辖范围的格局。

第四，由于许多行政、执法、司法部门设机构，财政不全额供养，其体制实行差额拨款，甚至全部由收费罚款来解决，称“设机构，给政策”；其渠道上或者为自收自支，或者为收支两条线，超收奖励、罚款分成，使得工商、质监、城管、公路和运输管理、公安、检察和法院，其行政、执法和司法与收钱和罚款相结合，行政、执法和司法已经在相当程度上商业化，行政、执法和司法的公正和正义性也在相当程度上被大打折扣，这已经严重影响到党和国家的形象，老百姓对这些机构非常不满。全国政府、政府各部门和行政事业性的各种收费项目仍然高达四千多项。我们认为，这是我国改革开放以来，在机构设置的财政体制上实行所谓改革的重大失误和教训。国家的行政、执法和司法机构，一定要财政全额拨款供养起来，这样才能形成清廉的政府各行政机构和国家各司法机构，否则，和谐社会中的公正和正义便没有制度基础。

第五，在国家统一方面，经济上存在着分离的隐患：社保为各地统筹；转移支付不透明不规范；交通区域之间处处设卡，不统一，燃油税到现在不能开征；地区经济间重复建设存在，不是以市场经济的关系形成分工和协作；一些地区对生态资源的利益和补偿等意见很大；中央一些部门应该管的没有管好，如地区之间煤电平衡规划不力，导致东南部火电大增，而铁路运输主要成为西北煤东南运的格局，铁路运输中煤炭运输量从百分之四十多上升到了近百分之六十；而不应该管的却管了不少，如个体劳动还要审批注册登记，对一些项目有太细太多的审批等。

（三）前苏联转型中政府机构改革的教训

前苏联是先进行政治体制改革，经济体制改革没有动，导致政治体制上分散化，而经济体制还停留在高度集中的格局上。这样就出现了以下问题：

首先，前苏联在赫鲁晓夫改革时，将中央对地区经济的管理分权化，将产业部的经济管理权下放给地方，但是计划经济体制没有改革，导致地方脱离中央，并且地方政府的经济管理部门迅速膨胀。而戈尔巴乔夫改革时期的“新思维和公开性”导致政治上迅速分散化，而经济上的联盟产业部没有改革^[7]。各地经济活力需要经济上分散的决策权，而联盟的各产业部却控制权力不放，导致各地在政治上分离，以求经济上灵活发展的愿望越来越强烈。

其次，集中统一的计划经济转型后，改革没有形成统一的市场经济，不能用

一个现代的市场经济维系国家。用计划经济体制来维系国家的政治统一，还是用发达的市场经济来维系国家政治的统一，这是两种不同的思路。从历史看，发达的市场经济能使不同的国家在政治上趋同，如欧洲国家联盟，货币的统一，人员和货物的自由流动，欧盟座谈会的形成等等，而集中的经济，如前苏联等，并没有维系住一个国家的统一。因此，高度集中的经济管理和管制方式，并不能使国家有一个坚实统一的经济基础，反而会成为离心力的重要起因。

再次，前苏联在全国层面上没有形成适合市场经济的统一社保以及公正的转移支付。戈尔巴乔夫的改革，劳动生产率提高不显著，而工资增长速度远高于劳动生产率提高的速度；反对酗酒和非劳动收入运动，使得从酒业的交易上获得的财政收入大幅度下降；改革使各方面的开支增加，财政赤字大增，物价涨幅很高。由于财政困难，过去全部由国家包下来的社会保障和福利制度，包括对不发达地区的转移支付难以为继。这样，最能使不同地区的广大人民群众对国家有认同感的中央社保体系瓦解；没有对国家认同感的民众反对一些地区领导人利益集团的分裂；富裕的共和国想离开联盟，而不发达的共和国也对联盟失去了信心。

最后，政治改革在先，但是各地区间的经济联系并没有按照市场经济的原则建立起密不可分的分工和协作关系。在地区之间的经济关系中，计划仍然占主导地位，一些资源输出地区对不符合市场经济等价交换原则的经济关系不满，而中央又不能从各地有效地收取财力以维护中央的权威，并且对资源输出地区给予足够的转移支付，市场由于没有形成而失去了对国家的粘合，政府的高度计划反而成了促使地区之间离心的加速力。所以，在中央政府改革和职能划分时，哪些事需要中央政府部门管，哪些事需要地方政府来管，是需要认真研究的重大问题。

三、政府行政体制改革的基本思路和重点领域

政治上要适度集中，经济上要分散决策，但要形成统一的市场。

深化政府行政体制改革的指导思想是：适应发展社会主义市场经济、民主政治、科学文化的要求，以科学发展观为指导，以提高党的执政能力为着眼点，以构建和谐社会和小康社会为目的，以重塑政府形象和增强政府公信力为推动力，全面履行政府战略规划、经济调节、市场监管、社会管理、安全保障、公共服务的行政职责，全面提高政府的行政意识和行政能力。通过新的行政管理体制和制

度体系的构建与完善，使政府职能定位更加明确，政府机构设置更加科学，政府权力边界更加细化，政府行为准则更加规范，政府运行成本更加合理，政府行政能力更加提高，建设具有中国特色的，职能明晰、管理科学、廉洁高效、依法运行的公共服务型政府。^[87]

（一）行政机构改革和职能设置的原则

界定和设置国务院和地方政府行政机构，首先要遵循一系列的原则：

一是要按照现代市场经济国家治理结构的要求设置国务院机构和地方政府的机构。我们改革的目标是建设和完善社会主义市场经济体制，政府机构的设置，首先要适应市场经济社会的需要，哪些需要政府管理，哪些由社会管理、让企业提供，市场经济的管制应当怎样，管到什么程度，哪些管理可能阻碍投资、创业和就业，阻碍经济发展，这些都要进行认真的研究，以此来设置政府的机构和职能。

二是政治上要适度集中，经济上要分散决策，但要形成统一的市场。要用政治上适度的集中保证中央的权威，保证国家在政治上的统一；以分散决策但又有分工协作、紧密联系的市场经济，包括国家管理的社保、转移支付等，保证国家经济上的活力、统一和安全；市场经济下，投资、创业、要素分配（包括土地）等等，是分散决策的，要交由市场选择和企业决策，从前苏联的教训看，经济上高度集权，反而会导致各地政治上的分裂倾向。

三是宏观调控不宜过细、过繁、过杂。宏观调控主要是指中长期计划、重大发展战略规划、重大政策制定，特别重要的用财政税收和货币政策来对经济进行调节。目前，投资者和企业仍然感觉到投资、创业和经营有许多行政环节需要攻关。有时开一个商场，需要盖六十个左右的公章。投资者、创业者和企业的攻关成本这几年并没有降低，而是逐年上升；办事效率并没有提高，而是办事时间不断延长。因此，下一步改革，仍然需要大量地减少对具体项目和具体土地配置的审批和许可。

由于中国的就业形势日益严峻，如果政府在创业和就业方面管制过严，将会造成极大的社会不和谐问题。特别需要强调的是，应当按照世界许多国家通行的规则，允许非正规个体经营户、微型和中小企业发展，以降低它们与政府规制和行为有关的成本，增加非正规就业的容量。取消个体工商户的称谓，一部分划为

自由职业者，对于擦鞋修鞋、小商小贩等劳动者，对于一些五人以下、销售额和服务额在一定规模以下的微型企业，对于一部分销售额、服务额和资本金规模不大，不需要特殊进行限制的中小企业，不再进行注册登记。需要注册登记的中小企业（包括目前少量的达到规模的个体工商户），注册登记时间规定在一个工作日之内，否则视为违法，并减少中小企业注册登记的前置审批为不得超过三个环节；放宽对注册资本金、场地、经营范围等方面的限制；将目前工商管理部门中的个体私营企业监管司、处、科改为中小企业监管司、处、科。凡国家法律、法规无明令禁止的投资领域，都允许民营经济进入；实施民间投资项目登记制，对符合产业政策、环保和安全生产要求，可自行平衡资金的中小民间投资项目，改审批为登记备案。

四是不能把政府市场监管等同于行政管制。市场统一是中央政府要管理的事务，而市场监管则是微观的事务，市场监管不能由政府事无巨细全部管理起来，应当交给基层地方政府，并用人大、法律、社会组织、新闻舆论等综合的方式监督和管理。市场监督管理机构，宜少不宜多，宜集中不宜分散，监督管理宜前置，不宜后置，执法不宜与收费和罚款相结合。目前，市场出了问题，就要加强管理，加强管理，就是组织落实，组织落实就是设置机构和机构升格，机构成立后，设置前置审批和许可，规定收费项目，扩大执法权力，成立执法机构，规定处罚项目和金额。于是政府的各机构都热中于强调自己管理市场中的问题，以期获得国务院给它们的更多的授权和重视。最后，到经济社会中，政府市场监管之中的重复、交叉、矛盾执法现象非常严重，其收费和罚款使经济发展的投资、创业、经营、就业等空间越来越狭窄。

五是行政、执法与利益相分离。目前，行政和执法中的一个令群众、个体工商户和企业非常不满的问题是，政府的许多行政和执法机构设置了许多收费和罚款项目，而且其中绝大部分没有进入财政预算，称之为预算外资金。这种行政和执法中的收费和罚款，使行政和执法与金钱相结合，使得行政和执法失去了公正和正义性，并且形成了机构和公务员合法的腐败。因此，行政、执法与金钱利益相分离，当是建设廉洁、公正政府的最重要原则。

六是政府机构改革要与编制预算相结合。为什么西方一些国家没有组织、人事和编制部门，而机构设置和官员及公务员规模能在数量上控制住，其重要的原因就在于建立机构和增加公务员需要有预算，而预算需要议会批准。从法理上讲，政府是人民权利的委托者，其所有的权利和义务都是受人民监督和预先约定

的，其预算安排、编制设定、机构人员控制的权力在议会，政府是不能自我膨胀的。简单地说，就是你给我办多少事、我给你多少钱，或者是我给你多少钱、你办多少事的代理关系，权利义务对等，相互制约。而中国机构和公务员数量、规模日益膨胀，主要是预算增加权与机构设置权全都集中在政府。政府在实现行政管理时感到编制不足、经费不够，就可以随意扩大编制，增加经费，缺少相应制约。其结果一则容易助长政府功能无限制扩大，一则公共财政使用率下降，甚至导致行政腐败。目前各级政府行政和执法部门都可以自行设置、增编、进人，甚至一些政府及部门财政经费短缺，或者没有经费，可以给政策，即差额拨款，自己通过收费和罚款解决一部分，或者全部自己收罚解决，这就导致预算不能控制机构和公务员数量。

七是行政机构设置要遵循大社会、小政府的原则。行政体制改革是从大政府、小社会向小政府、大社会转型，未来发展的方向是进一步完善以政府、社会组织、企业、家庭为主体的社会治理结构。政企分开、政资分开、政事分开的改革步伐还要继续深化下去。事业机构和事业编制是我国履行公共管理或准公共管理职能的特殊产物，对此，在政府与事业单位的关系方面，事业单位的职能要严格界定，减少行政和服务的两重身份。事业单位的设置要按照综合设置的原则，归并职能相近或合并规模偏小的事业单位。政府要减政放权，加大事业单位的自主权。政府要尽量减少行政机构，特别是减少和合并执法机构，集中行政和统一执法。在扩大社会参与方面，提升第三部门组织的质量和数量，加强它们参与社会事务的程度；规范营利性组织的行为，构建公平的竞争环境，提高公共服务的质量；继续推进政务公开，扩大社会公众的监督和参与。

八是从成本与效率的角度处理政府事务纵向分工和横向分工。目前在政府机构的设置方面，公共事务在纵向分工还是横向分工的选择上，没有引入成本和效率的分析和评价。事务的纵向分工，其优点是：可以提高事务的部门专业化水平；降低一项事务多头管理的协调成本。缺点是：每一项事务如果都纵向分工，可能会导致机构林立；而一些复杂的事务，比如社保事务有征收、预算、基金、管理、发放、监督等许多若干复杂的专门事务构成时，如果实行部门内纵向分工，则会部门内各专门事务小而全，都形不成规模，细分的专业化程度低，结果成本较大，效率不高。而一项事务在部门间横向分工时，优点和缺点可能正好与纵向分工相反。这就需要我们从事务专业化、效率、协调成本、规模经济等各方面评价不同分工选择会形成的结果，从而选择成本较低和效率较高的政府事务部门间

分工方式。

分散在不同部门中同一性质的事务，需要整合，由一个专门的机构来从事，可以提高专业化的程度，提高效率，并且使这一事务规模化从事，降低事务的分摊成本。例如，对违法的执法，如果违法的条例与对警察职能授权衔接，就可以由警察来执法，而不需要每个部门成立执法大队，导致执法者——准警察队林立，或者成立所谓的城市管理局或行政执法局，形成城市中的第二警察局。

（二）政府机构的设置和改革方案选择

机构设置和机构职能要探索新的实现形式。国家行政机构设置是国家治理的具体组织形态，需要适应国家发展，不断进行调整改革。改革开放以来，我们进行了多次的机构改革，每次改革都有一个具体目标。历史地看，这些目标大趋向都是为了保证经济、政治目的的实现。现在，我们国家经济和社会处于转型之中，政府行政机构设置也一样处在变化之中。这里既有我们对政府行政理解、认识问题，还有政治、经济、社会条件的限制，不可能一步到位。在最近几次机构改革中，提出了转变政府职能的问题。政府要转变职能，有一个相关职能向何处转的问题。有些职能的设置实属社会必需，但不是唯政府职能必需，这些职能必须由政府转到相关部门，政府转变职能的目标才能实现。我们以往的机构改革，存在一些问题，机构设置及其变动随领导人的意志而转移，随领导人的变动而变动，随领导人的好恶而变动，随意性很大。要克服机构设置的主观随意性，增强其科学性和相对稳定性，做到职能设置、机构设立、人员编制依法管理、依法设立。近两年理论界对政府机构设置和机构职能有一些新的研究。

一是大方案。政府部门逐步向大部制、宽职能、少机构的方向发展。根据这个思路，国务院所属机构可考虑继续整合，拓宽部委的职能和覆盖空间，除外交部（整合新闻办）、国防部、安全部、公安部外，逐步向大部制过渡。例如向大商务（整合商务、工商、质检、价格、商标）、大建设（整合区划、建设、规划、土地、城管）、大农业（整合农业、粮食、林业、水利）、大交通（整合交通、铁道、航空、公路、水运、邮政）、大能源（整合石油、电力、煤炭、核、现有的电监会）、大环保（整合环保、地震、气象、海洋）、大民生（整合卫生、食品、药品、烟草、安全生产）、大劳动人事（整合编制、劳动、人事和民政一部分，劳动就业、人事、外专、优抚、救济等）、大文化（整合文化、广播影视、新闻

出版、体育、旅游、文物、社科基金)、大财政(整合财政、社保基金、海关、国税、地税)、大科技(整合科技、国防科技、信息、专利、知识产权、自然科学基金)、大司法(整合司法、监察、审计)、大民族宗教(整合民族事务、宗教事务)、大事务(整合港澳、台湾、侨务、新闻、参事、机关事务)过渡。加强改革的统筹协调力度以打破部门利益,可考虑重建国家体制改革委员会,设置国家金融保险管理委员会(合并或统筹管理银监会、保监会、证监会、人民银行、外汇),继续整合国家发展改革委员会、国有资产管理委员会,新设总理预算管理办公室。^[9]

二是中方案。对国务院行政部门进行结构调整。撤销信息产业部等工作职能、内容明显简单且规模较小的部,将一些监督管理机构予以合并,加强一些部,如商务部。新设一些职能日益重要的专业部门,如能源部。这一结构调整的方案,其利在于阻力较小,宜于推进;其弊在于,改革不彻底,机构职能重合、交叉、矛盾的局面得不到根本解决,尤其是下一级政府的条条延伸得不到控制。被整合和扩大的机构,公务员从别的机构中转来,业务素质可能不高,工作熟悉程度较低。

三是小方案。政府现有的部门和机构基本不动,只进行人员增减调整,严格控制公务员总量。其利在于阻力较小,社会震动面不大;其弊在于行政管理体制改革基本没有进展,因为根本性问题没有解决,还可能出现新的反弹。

我们觉得,如果“国务院大部制—省直管县—划小省级行政区域”三大改革联动,则在政府层级、大部制和省直管县三个方面,改革将会一步到位;省直管县和大部制改革后的地级领导干部和公务员以及中央各有关部的领导干部和公务员,可在一些新设的省级政府中得到消化,这样整个改革的阻力就大大减少。三大改革联动的方案,一揽子变动,一次改定,成本较低,改革的时间较短,并且能较快地压缩政府层级,有利于加强中央政府的集权,因此,不失为可以考虑的方案之一。十七大报告提出要“探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制;减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题。”中国下一步行政体制改革将朝着这个方向积极推进。

(三) 行政、执法与既得利益相分离

目前中国政府的许多行政和执法部门,包括一些有授权的行政性事业单位,

由税收形成的财政支出供养的机构，如信访局等；允许收费交到财政，再由财政下拨满足经费的机构，如工商、质监、药监、城管、交通公路等等；财政拨款和收支两条线相结合的机构，如路政、交警等等；一大部分没有进入行政事业编制，由收支两条线和自收自支供养的非编制机构和人员，诸如政府临时性的办公室和大量的协管员等等。所谓财政的收支两条线改革，就是以前财政以没有经费为由，允许许多政府的机构，包括行政性事业单位可以设立，可以增加公务员，但是其经费财政不拨款，通过自收自支来解决，工商、质监等部门是典型的此类机构，后来随着个体户和企业的增加，财政部门发现，它们收的费和罚的款，比它们需要的支出要多得多，再加上自收自支中私分、乱支、挪用和贪污问题较多，于是进行了所谓的收支两条线改革，即收费和罚款先交上来，再由财政拨下去。这似乎杜绝了一些问题，然而，目前在这种体制下，几乎没有一个政府部门不收费。2004年政府各部门行政和执法收费、罚款9367亿，检察院和法院收了356亿^[10]。据估算，2006年政府各类部门的收费、罚款可能达到13000亿，加上税收、社保、土地收入各种经费的征收，GDP的财政负担率高达30%以上，为发展中国的最高限。政府各部门繁多的收费罚款，已经成为扰乱经济秩序、破坏社会和谐的一大公害。

其经济和社会危害，严重影响创业和就业，影响人民群众的劳动收入以及以就业为本的生活。以国家工商总局发布的近期报告为例，截至2005年底，全国内资企业实有350万户，比上年减少30.1万户，下降7.9%。全国除北京、黑龙江、西藏外，实有内资企业户数都在下降。其中重庆、四川、湖南分别大幅下降21.9%、20.5%、15.3%。2005年全国净倒闭、歇业近30万家企业，有些属于市场竞争机制下的自然破产和歇业，有些则属于不堪忍受各种税费的非正常歇业倒闭。一个拥有十三亿人口的发展中大国，每年仅增加十万家法人企业。每个企业按大、中、小和微型统算，如果平均吸收二十人就业，年平均由企业增加的就业关闭与新增相抵后，年新增企业解决的就业每年只有二百万人。企业吸收就业的功能，在中国很弱。而根据国家工商局的登记统计，1999年时个体工商户为3160万户，2004年时下降为2350万户，1999年至2004年在工商局登记的个体工商户减少了810万户^[11]（所引的数据，为工商局的统计数据），平均年减少135万户，减少就业机会两千多万个。

其政治危害在于：一是行政、执法和司法各个部门收费罚款，并且坐收坐支，或者收支两条线，超收奖励、罚款分成的体制，是机构整体和合法的腐败；

二是工商、质监、城管和公路运输管理等，其收费和罚款已经成为社会不稳定的重要因素，一些事件可能会成为动乱的导火索；三是群众认为这些行政和执法部门代表党和国家，这些部门和机构的收费罚款以及吃拿卡要，严重影响党和国家在人民群众心目中的形象。十七大报告明确提出要“加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预”。根治这一现象，需要一个过程，但是有必要从制度设计和管理体制上，对其中相关的权利和既得利益进行调控。

首先，应当建立人民—人大—政府之间的收费罚款制约机制。现在部门条例中随意收费和罚款项目太多，究其原因，就是部门立法。收费和收税，是向公民和法人收取钱的一种行为，需要由人民同意收费和收税项目、标准、方式等等，需要由人民选举出来的人大代表通过，才能形成法案进行征收。要改变目前政府、政府各部门和行政性事业单位随意设置收费和罚款项目，随意制定收费和罚款标准，随意制定和发布文件，随意向法人和自然人收费的局面，政府、政府各部门、授权的行政性事业单位，不应该有收费和税收的立法权，其一切收费条款的设立权，应当上收到人大。任何收费和罚款项目、标准、方式，都必须经过人大讨论、社会听证等程序，否则应当视为违法。

其次，除了政府税务机关保留极少量收税和罚款外，大量的行政和利益应当相分离，执法与收费相分离，彻底清理和废除工商、质检、药监、城管、建设、交通等各部门的行政性收费项目；收支两条线、超收奖励、罚款分成体制变动虽然对财政创收有帮助，却是对经济和社会危害极大的一件事情，应当坚决废止；应将这些执法部门全额由税收形成的经费供养起来，不允许他们收费和罚款。

再次，将行政和事业单位的行政公务活动与市场服务性事业分开。凡是政府执法部门自己执法、检查发生的费用，是行政公务成本，应当由执法者承担，而不应当由被执法者支付，就如同国家司法部门不能让囚犯出资建监狱一样。比如，政府工商管理和质量技术管理部门，要检查某一产品是不是合格，其发生的检查费用，应当由财政经费支付，而不应当由接受检查的商户承担。如果是商户和自然人要求工商、质检等部门的事业单位对其商品、家装等进行检测，这类市场服务性的费用由提出要求的客户承担。

最后，需要规范、监督、协调政府各部门的执法行为，集中执法，减少对个体经营户、各类企业、非行政性事业单位等的重复、交叉、矛盾、多层、前后执法骚扰。目前，工商与质检交叉，建设与土地重复，路政与交警矛盾，十几个部

门乱执法，恶意执法，有利的一哄而上，都来管；无利的，真正应当管理的，却都不积极。因此，我们建议，将工商、质检、价格等市场性执法部门都合并到商务部，将建设、土地、市政、环境、城管等执法机构，也合并到某一个政府机构中。工商、质检、税务等案例，如管理规范的国家一样，前面行政长官已经裁定的，后面的行政长官不要再翻旧账折腾企业。

用十年时间，或者下决心用更短的时间，逐步使行政、执法和司法机构由财政全额供养，真正建设执政为民，而不是执政为钱的政府各机构和两院。

（四）用国家政权和事业人民供养法控制机构和人员膨胀

起草、制定、颁布国家政权和事业人民供养法，使属于人民供养的各类机构和人员，定岗定员、规定标准、建立指标体系、严格经费拨款、制定审核监督办法和增加供养人员的程序，将供养机构和“吃皇粮”人数膨胀用法律的形式控制住。

应当定义财政供养人员的范围，哪些属于人民应当供养的，哪些不属于人民应当供养的。比如精干的党的机关、人大机关、政府、两院、部队、武装警察、民事警察，义务教育、基础科学、公益性卫生等事业，这些应当由人民来供养，它们为人民提供服务。而那些可以社会化和企业化经营的党政机关后勤和事业单位，不应当由人民来供养。

供养人员规模的确，还必须考虑这样一些因素。一是城市化趋势。乡村人口要向城市人口转移，因此，政权的运作任务量在城乡讲是一个动态变化的过程。城市中的任务越来越重，乡村中的任务越来越少。从趋势上讲，以农村为特征的政权应当越来越精简。二是人口和经济活动单位数量及财富生产规模。过去往往用人口数量因素确定“吃皇粮”人员的比例和数量，然而，农业社会人口的负担能力最弱，而工商业人口的负担能力较强，并且农业社会和农业生产方式的社会管理事务较少，而工商业经济法人和城市人口的社会管理事务较多，因而需要从人口、经济法人和事业法人数量，经济发展的负担能力来确定“吃皇粮”人员的比例和规模。不应当是发达地区有什么样的政权设置，不发达地区也有什么样的政权设置；也不应当城市有什么样的政权设置，农业县中也有什么样的政权设置。三是还要考虑“吃皇粮”人员的工资水平，工资水平太高，“吃皇粮”的人数就应当减少。当然，还需要考虑扶贫、卫生、教育需要，民族地区的特殊

性，政权管辖的地理面积，中央给予的转移支付力度等等因素。但是，政权规模的设置，首先要从经济发展的承受能力出发，以政权的低成本和高效率为原则。

控制被供养机构和人员方面，近期可先将国家行政人员和财政供养事业人员分开，部门设置和公务员编制与财政预算相结合，合理确定财政支出中用于行政经费和财政负担事业的支出比例，控制公共财政供养负担；远期可以将政府机构设置、公共财政与完善和强化人大监督管理机制相结合，由人大履行机构设置权和人事编制的监督审核权，加强预算和编制管理，按照权利义务对等的原则，有多少钱，养多少人。

界定哪些机构和人由财税供养，哪些不用财税供养，应当法制化。规定如何确定财税供养的规模，比如按人口、按GDP、按国土面积等；供养的水平，即报酬、福利等水平要符合国情国力。先要减少人民供养公务员和事业单位职员的数量，其次才能谈到高薪养廉。

国家政权和事业人民供养法需要解决的问题是：确定供养的范围和水平，设定党政警社等机构、职位和进人数量的依据和审批，规定供养经费的来源和预算程序，建立人民群众、人大、政协、新闻等各方面的监督制度，并且完善监察、审计部门对机构数量、官位、公务员数量、事业单位数量、事业单位职员及其经费进行监察和审计的机制，以及经费开支的监督，对政府用于养人的借款进行严格控制 and 监督（一般不能用借款来养人）。

（五）近期政府和事业单位人员规模不宜再扩大

有些学者认为，由于现代政府职能的扩张，二战后各国政府规模迅速扩大，并在20世纪80年代达到顶峰。首先是管理范围的扩张。今天，科学技术突飞猛进，生产力日益提高，社会事务不断增多，公共管理范围的扩张在所难免。其次是服务功能的凸显。现代社会中的政府已不再是传统意义上的统治者，在法理上，政府受人民之托行使国家权力，为人民谋福利，为民众提供公共服务。再次是发展功能的特殊重要性。这在发展中国家尤为明显。同美国相比，我国的官民比例显然是比较低的。总体讲官民比必须保持适度，但并不是越低越好。^[12]并且，有的学者还认为，我国需要一个强政府，政府的一些机构还要增加，政府的公务员和事业单位人员还要在规模上扩大。

我们认为，这有失偏颇。第一，与美国相比，中国财政收入人均不到三千元

人民币，美国财政收入人均相当于十万元人民币，不仅是三十多倍的绝对差距，就公共财政的公共产品积累、提供能力差距而言就更大。第二，如果行政、执法和司法与收费和罚款相分离，需要消化一万多亿的财力，这部分钱需要从现有的财政收入中逐年调整，再增加机构和公务员，将会更加导致人民负担的加重。第三，中国各级政权是在中国共产党领导下的共和制，上下机构的设置指令往往来自于纵向，如果中央政府大规模增加机构和人员，下面群起效之，将会引起新一轮机构和人员膨胀。第四，尤其是在公车、公招（公费招待）和公出（出差旅行）改革没有进展的情况下，若再增加机构和扩张人员，从中央到地方联动，将会导致更多的三公支出，引起人民群众的不满。第五，应当按照小政府、大社会的原则，发挥社会组织的作用，许多事务交由社区、协会、行会等等自治管理为宜。

四、减少行政层级与形成三级政府架构

中央决策层不限于在原有体制上考虑行政体制改革问题，更关注从行政架构上寻找改革的突破。

国家“十一五”规划中有两处非常值得重视的新亮点：一是在完善财政体制内容中提到“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级对县的管理体制”；二是在推进政府职能转变内容中强调“优化组织结构，减少行政层级”。这表明，政府改革开始从减人、减事、合并机构的行政职能调整，扩展到减少层级的行政体制改革。尽管这项改革还处于酝酿和铺垫阶段，但这确是行政体制改革思路上的重要取向。可以看出，中央决策层不限于在原有体制上考虑行政体制改革问题，更关注从行政架构上寻找改革的突破。

我国行政区划体系按宪法规定分为省、县、乡三级制，事实上，在省县之间却还存在着一级建制——地区或地级市，并逐渐形成了市管县的格局。世界大多数人口和地域大国，一般是三级政权体制。解放初，中央以下有中央派出的大区局，但是后来被撤销了。省以下除了少数的民族自治州外，省与县之间只有省级政权派出的地区党和政府机构，不是一层政权体制。1958年以后，成立人民公社，成为政社合一的组织，但是没有相应的人大，也不是完全意义上的一级政权体制。20世纪70年代末和80年代初，撤销人民公社改为乡镇一级人民政府，后

来陆续完善乡镇人民代表大会制度，有的乡镇还设立了政协。20世纪80年代中期提出以城市为中心发展经济，实行市管县体制，派出的地区机构纷纷改市，全国地区一级派出政权体制逐步改为省和县中间的一层政权实体。21世纪初，中国政体基本形成了中央、省、地级市、县、乡这样的五层政权体制。这种体制，无论从国家治理的信息传递和保真角度看，还是从治国的成本和效率角度看，都毫无益处，弊端太多。

（一）政权设几层合适

政府为什么存在？从经济学上讲，一是社会和市场不能通过自治和市场机制解决一些问题，如公共产品、社会规则、违规的裁判和处罚、行为体之间冲突的调节、社会治安、国家安全等等，需要有一个政府这样的政体来解决。二是由政府统一来解决公共问题时，比由社会自行分散地解决这些问题，要节约大量的费用，降低了社会和经济有序运行的成本。三是政府是降低公共事业和社会管理成本的一种组织形式。比如，各个家庭雇用保安，要比建立警察来维持治安成本高得多。再如，人们用分散的力量来解决相互之间的冲突，要比建立行政仲裁机构或者法院仲裁和诉讼成本高昂得多。因此政府能最大限度地提高公共服务效率，降低社会管理成本。同时政府也有一个控制行政成本的问题。四是政府是正义和公正的组织形式，保护每一个公民的权益（因为许多家庭即使不考虑成本，也因收入水平不高可能雇不起保安），政府为这部分居民提供同等的公共服务和社会管理。当一个政府的管理成本相当昂贵，效率十分低下，并且不能更好地提供公共服务，甚至损害公民的利益时，这样的政府有违它存在的经济学和社会学准则，就需要改革。

至于政权到底分设几层合适，从经济学上讲，取决于较少投入成本和较佳管理结果的最优分层。即这样一种状态：设某一种最优政权分层状态，当政权分层多于这一最优分层时，政权的成本加大，效率降低，管理的效果并没有相应提高，或者说管理效果的提高效应远远小于分层成本的加大，这是不合算的；而当政权分层少于这一最优分层时，管理不到位，导致经济社会秩序的混乱，虽然政权投入减少，但是社会混乱损失加大，也得不偿失；只有这一数量的政权分层，政权的投入成本和管理效果能得到最优的投入产出，这就是政权最佳分层的经济学原理和经济学选择。

(二) 中国五级政权体制的种种弊端

五级分层政权体制的设置，使政权各项事务运作的时间加长五分之二，甚至更长。比如，一项国务院的法规，三级政权体制时，中央传达给省，省再传达到县，到县这一级就可以贯彻落实了。而五级政权体制，按照规则和政权运转体制，中央传达给省，省传达给地级市，市传达给县，县再传达给乡镇，由乡镇去贯彻落实。这比三级政权体制多了两个环节，本来三个月可以完成的事情，需要五到六个月的时间。审批、许可等等公务履行层次增多，由于每一个层次中有若干个周转环节，周转时间也更加长。

五级政权体制使信息传达放慢，信息量损失和信息失真的概率加大。信息是现代政务、法务赖以运转的最基本依据。按照信息学原理，信息流程的环节越多，信息流动速度越慢，原始信息在流动中越大量地漏损和消失，并且信息内容被放大或者缩小或者过滤。五级政权体制时，各种自上而下的信息，比如中央关于减轻农民负担的精神，就被一级一级地缩小和篡改，而减轻农民负担的政策可能得不到完全落实。各种自下而上的信息，也被放大、缩小或者扭曲。比如，一些成绩可能被夸大，一些事件可能被隐瞒，一些真相被掩盖，一些上报的事件被加工和改造。

五级政权体制使政权运转的成本和机会成本大大上升，成为国民经济的沉重负担。我们建国以来治国的一个模式是，理念上只考虑管理到位、细致和全面，但是不讲管理的成本。

五级政权体制使政权运作的效率越来越低。五级政权运作投入的成本相当高昂，但是其提供的服务与投入不成比例。并且，它使办事层次增加，办事环节成倍增多，办事的时间成本也加长。例如，同样一项审批，在三级政权体制，审批权在省里时，乡镇将事项报县里，假定需要县三个部门周转审批，再报省有关部门审批认可，只需两个层次、四个环节。而在五级政权体制，先要报乡政府，假定有两个科室涉及此事，到县里三个部门周转审批，到地一级，也需要三个部门审批周转，再到省有关部门批准认可，办完此事，需要四个层次，九个环节。

五级政权体制自我膨胀、自制程序，增加了消耗，摩擦不断。一是五级政权体制，从机构数量和人员规模上讲，是更有自我膨胀动力的分层体制。由于机构设置要求上下对口，中央有多少机构，从省到地再到县，最基层到乡镇，也都要

有多少机构。许多地和乡，还自设部门，多提干部，多养“吃皇粮”的。二是从对社会经济发展、管理经济和社会秩序有无用处来说，目前政权中许多机构是毫无用处的，有它们也行，没有它们可能经济发展更快，企业和老百姓的负担更轻，腐败更少。但是，一些部门为了表现它们的工作成绩，为了引起领导的注意，负责人为了仕途的升迁，为了有位而有为，积极制造工作。三是分层政权之间有很多的摩擦，需要协调，形成摩擦消耗，并要支付协调成本。一个层次有N个机构，就要多开一个层次的N个会议，上传下达；本来有三个层次的N个机构之间相互协调，现在需要五个层次的N个机构相互协调。各层次的各机构之间存在许多意见上的不一致，存在着利益上的矛盾，存在着管辖权力上的冲突，都需要通过开会、协商，甚至以社会和经济发展为代价来支付其成本。

五级政权体制中，乡镇一级政权直接增加了农民的负担。中国古代没有乡镇这一级政权，只是上级特派人员或乡里推举乡绅来进行管理，国家仅给很少的人一些补贴，或者从公务中抽取一定的利益。现在，中国的乡镇农民每人需要负担的党务、人大、行政等干部，加上七站八所，平均约为一百人，四万个乡镇，农民需要负担的乡镇各类干部约为四百万人。从抽样调查的情况来看，村里还有农民需要负担的农村准干部，每个村平均为十人，全国六十多万个村，农民需要负担六百万人，乡村两级共计需要负担一千万人。每人平均消耗以一万元计，仅乡村两级各类干部，农民就需要负担一千亿元。^[13]这些人员，财政负担的不到百分之五。百分之九十五的费用，通过向农民收取各类费项、各类罚款、各类摊派筹集。

而目前地级市，在财政分成的体制下，靠剥夺一些县和县级市的财力以维持其政权运转。一些有财力的地区，通过剥夺一些县和县级市的财力发展所谓的中心城市。目前的上级考察任命下级干部的体制，加上上下级的财政分级体制，地级财政在县级上交税收中要分一块。原来效益好的县属企业要改变成市属企业，把税收交到市里；亏损的企业，要想方设法从地级下放给县里，由县里来背这些包袱；市里有什么工程，还要各县集资出钱。因此，从某种意义上讲，地一级市实际上是汲取和集中县一级财力的体制。为什么中国的县域经济一直很困难，不能得到良好的成长，很大原因是上有地一级政权剥夺和集中，下有乡一级政权釜底抽薪，上抽下漏，无法健康发展。

另外，五级政权体制，使中国各层次的精英几乎都被吸收到了党政部门，使工商业中缺乏高素质精英人才。

(三) 三级政权体制的改革方向

从现代市场经济国家来看，政府调节经济和管理社会，一是依靠市场，政府补充管理一部分市场失灵的部分，二是依靠社会中介和自治组织，政府通过社会和中介组织管理和协调许多的经济和社会事务。因此，现代市场经济国家，往往是小政府、大社会体制，一般是三级政权体制。目前我国经济发展，政治稳定，政府职能调整加快，基本具备了省直管县的改革条件。从这一层级展开，较有力度，对于我国行政区划和行政体制改革都具有突破性的带动和示范作用。

第一，市场经济体制的建立和完善，为省直管县提供了制度保障。计划经济体制下的政府是高度集权的全能政府，经济与社会事务完全由政府包揽和经营。政府为巩固其高度集权，就必须加强计划，增加管理层次。我国行政区划层次过多，从根本上说是计划经济体制造成的。市场经济打破了传统体制下政府管理模式，资源配置由政府主导型转向市场主导型，政府剥离了大量的微观经济管理工作而把主要职能转向宏观调控，这就为省直管县提供了可能。

第二，经济社会的发展，为省直管县提供了技术条件。改革开放以来，随着电话、电视的普及，特别是计算机、远程通讯等现代技术手段运用水平的提高，政府间传递信息流程明显缩短，信息的时效性和准确性大大增强。高速公路、国道、省道等基础设施的改善，现代交通工具的发达，使得省域与县域之间的空间距离变得越来越短。这些历史性的变化，为政府扁平化管理创造了条件，也为省直管县提供了可能。

第三，随着市场经济的发展，市级指导县级发展经济的可能性越来越小。国家统一制定大的经济政策、社会政策。十六大提出了发展壮大县域经济的思想。市一级的职能范围逐渐缩小，只能发挥中间传递的作用。而且，市同县在发展问题上具有同质性。县由省直管，市可以集中精力发展和治理城区，县可以专心致志发展和治理乡村。

第四，行政层级过多，也不符合国际上的政府改革发展方向。世界上绝大部分国家实行的是二级或三级制，有些国家实行的是一级制，实行四级制或以上的国家不到五分之一。美国国土面积与我国相近，实行州—市二级与州—县—镇三级共存制；印度实行邦—县—区三级制；日本为都、道、府、县—市、町、村二级制。目前，我国已成为行政层级最多的国家，需要向扁平化过渡。

第五，要按照一级政府，一级财政税收的原则构建政府层级。目前我国现行的是五级政府，但是按这样的架构，各级政府如都要求有自己稳定的税基，都能按照分税分级的框架来形成财力分配，至少基层看不到出路，乡一级已全然不可能有大宗稳定收入来源来形成分税体制。因此有必要积极推进“乡财县管”的试验，取得经验，走出减少乡镇财政层级的一条路子，进而在条件成熟时修宪减少政府层级，把乡镇政府变成县级政府的派出机构。进而还可以考虑在省以下实行市、县财政同级，即实行财政的“省管县”体制，把地区一级政府虚化。原来地级就是规定为省级的派出机构，近年地市合并后，已经实化了，很多地方搞了“地市合并”或“撤地设市”。但浙江等地，省和县之间的体制联系是很实的，而市是一种过渡的形式，浙江的市和县都对省政府“说话”来搭财力分配框架，即在财政体制上，市与县实际是“平级”地位。如果能把政府缩到实三级加两个半级（市与县在体制上同级、地和乡作为派出机构层级），就非常接近市场经济国家的通常情况了。这种情况下，实行分税分级体制和解决现在省以下理不清的体制难题，就有望得到一个相对好处理的方案。从中国的历史看，自秦朝行郡县制两千余年以来，不论朝代如何兴替、政府体系如何变化，县级政府始终是最稳定的一个层级，另外省级亦是相当稳定的层级，中央之下有了这两级实的，挂上一级（乡镇）或两级（地、乡镇）派出机构，并合理规定派出机构的功能和编制，当可解决好既减少层次，又维护政府体系有效运转的任务。^[14]

除了前面论述的中央政府大部制——省直管县——划小省级行政区域联动改革外，如果不进行大改革，远期宜采取分省、撤地的战略，取消副省和地级政权层次。对民族自治州，实行特殊的保留政策。但是，要相应缩小州级政权的规模和权限，将深圳、西安、青岛、武汉、大连等城市改由中央直辖，将一些人口和地域大省分开。一些地级政权干部和机关可往新建的省和直辖市一级合并或分流。目前来看，对地一级政权，应当采取三个严厉控制：严厉控制地级政权的机构设置和新增人员进入；严厉控制政府行政运转预算经费；严厉控制各种加强地级政权各类机关审批权力的行为，并弱化地级政权对县级政权的管理权限。近期内对县党政一把手，由省委考察、任用和管理，在人事和财政等重要环节实行省直管县的体制。随着基层民主的不断扩大，完善和改革县级主要领导产生机制，以纳入相应省直管的体制。

对于目前市管县的地级市，可以在剥离市管县（县级市）的前提下，只管市区的区，地级行政级别不变。其公安、建设、规划等机构，可以实行市政府各部

门派出体制。

五、省级区划、省直管县和乡镇综合体制改革

从政府层级改革看，要加强中央的领导，首先要划小行政区域，并推进省直管县和乡镇体制改革。

从政府层级改革看，要加强中央的领导，首先要划小行政区域，并推进省直管县和乡镇体制改革。

（一）划小省级区域，加强中央控制

现行的行政区划是在计划经济年代逐步建立起来的，改革开放以后仅有小规模、小范围的调整。现在来看，伴随着市场经济，特别是区域经济的发展，区域合作和横向联合日益扩大，行政区划管理体制滞后导致的矛盾和问题逐渐增多，对调整改革行政区划管理体制提出了更高、更迫切的要求，而新形势、新任务和新的发展观也需要行政区划管理体制有新的统筹安排。从各地的改革实践和政策研究部门及专家学者讨论的情况看，着手行政区划改革的时机已基本成熟。

在民主政治往前推进的过程中，省区行政区域太大，其经济总量、人口规模等因素过强，会对中央政权形成一定的制衡。并且，省级政府下再设地、县、乡，政令畅通也受到层级的影响。因此，需要通过行政区域改革来划小省级行政区域的范围。

鉴于行政区划改革牵涉面比较广，尤其需要循序渐进，逐步到位。因此，重点考虑先在中间层次进行突破性尝试。其理由主要是，中央决策在中间层的落实面临着比较严重的梗阻问题，宏观调控等政策在一些地方也存在着打折扣的现象，政令不够畅通。而经济过热难以抑制的原因虽然很多，但也多与此层面的投资热情和冲动密切相关。我国政府管理层次多，隶属关系复杂，管理半径过长，行政分割严重，行政成本过多，也主要出自中间层改革滞后，多年没有解决管理幅度和管理规模过大的问题。

调整中间层的行政隶属关系，可以适当减少管理层次。主要改革内容可考虑：适当增设中央直辖市、省直管县，缩小管理幅度。这样做有助于打破行政分

割，缩短管理半径，节省行政成本，提高政府效能，促进区域经济协调发展，对城市支持农村，改变长期以来农村失血过多的情况，保证中央加强基层公共服务扶持政策，使之落到实处，减轻县乡两级财政压力，加强城乡统筹，也有实际作用。中间层领导能力比较强、经验比较丰富，并且有重庆增设直辖市直管县及浙江、湖北、河南等省在财政上直管县和扩权强县的改革实践经验，上下推动中间层改革的社会基础已经形成，操作起来难度不会太大，不易出现大的震动和风险。即使出现一些局部问题，也比较容易控制和解决。从中间层入手，容易形成中间层之间的改革竞争机制，有助于发挥中间层推动改革的积极性和创造性，强化改革的推动力量和利益机制，便于中央因地制宜、分类指导，并以此推动行政区划改革的起步。

我国省级政府的管理规模和幅度普遍较大，有些省级政府管理规模和幅度实在过大，不能适应经济社会快速发展的需要，目前遇到的困难和问题越来越多。^[15]不少省级区划内县级单位有八九十个，多的一百多个，如四川、河北、河南等。省直管区划行政单位有效管理大体应在五六十个左右，太多了可能也会出现问题。借鉴中国历史和国外区划的经验，今后可考虑以增设直辖市（比如大连、青岛、南京、武汉、深圳、西安、乌鲁木齐等）、分拆和重组等方式适当增加省级政府的数量，至少应有十五到二十个省级单位的空间。缩小省级政府的管理规模和幅度，合理界定中央与地方的事务关系，合理下放和配置权力，减少和避免地方主义，发挥中央和地方政府两方面的积极性。对这个问题的讨论研究，社会非常关注，有些学者以及热情的网民还提出了比较有特点的划分省区的设想，甚至分省的理由和省名及区域范围都有考虑。杜钢建教授认为，未来十年，应增设至少八个直辖市，并把省一级行政区扩大到五十个左右。^[16]

（二）推进省直管县改革

从2002年起，浙江、湖北、河南、广东、江西、河北、辽宁等省先后开始了强县扩权和扩权强县的改革，把地级市的经济管理权限直接下放给一些重点县，在经济管理方面形成了近似于省管县的格局。海南省由于土地面积和人口较少，已经完全实行了县市分治，市只管理城市本身，县则由省直接管理。重庆直辖后，也完全过渡到直管区、县，为进一步推广省直管县积累了经验。

从各地实际情况来看，省直管县可以从财政方面入手，由省直接统管县财

政,逐步地让地级市恢复到城市管理的职能上去。目前各地实施的扩权强县,目的是在行政区划不变的情况下,把部分权限下放给县,以减少管理层次,提高工作效率,降低行政成本,推动扩权县、市抓住机遇,加快发展,尽快形成一批经济活力强、发展速度快、综合素质高、带动作用大的县、市,促进城乡经济和区域经济协调发展。这既是深化行政管理体制改革,积极推进制度创新的客观需要,也是增强县、市自主发展能力,实现全面建设小康社会目标的关键环节。

省直管县和扩权强县,在目前国情条件下,对于解决城乡二元经济结构,是最现实的选择。不少地方总结经验时,注意到了浙江经济大发展的经验,认为有省直管县和扩权县的功效。扩权强县无异于给条件好的县、市进一步优化发展环境,使之拥有更大的自主权,为最后省完全管县做好准备,具有不可忽视的重要作用。

在市管县的体制下,市级机构实际上多起着上传下达的作用。县里要解决实际问题,往往要直接找到省里的厅局才能真正解决。而省里的一些决定、措施,要经过市级,才能贯彻到县里。这样多了一个环节,不利于政令的畅通。有人甚至说,在省和县之间,加进一个市级机构,只有一个好处,就是可以多安排一批干部。这样的说法可能有些极端,但这其中的利弊究竟如何,确实是可以讨论的。

然而,在推进扩权强县过程中,新的矛盾显现出来。一是省辖市对扩权县、市的支持力度减弱。比如,在省级直补政策尚未明确的前提下,在原市域范围既定财政配套资金和辖区内区域性重点项目上,省辖市配套集中建设的力度减退,这样就给县、市发展带来很大的资金制约。二是省直部门在扩权政策中定位模糊。这些部门对当地经济发展具有举足轻重的影响,但他们各自都有自上而下的一套行政体制和管理体制,扩权政策在这种既成的事实面前显得无能为力。三是扩权带来的这部分县、市事实上与原来隶属的省辖市管理脱钩,催生了与原来省辖市的矛盾。扩权县既要主动维护对省一级部门的话语权,还要维护与市的领导关系,这就大大增加了这些县、市主要领导进行协调的工作量。

理论界对改革市管县体制提出了许多政策建议,出发点是使行政区划和管理体制适应社会主义市场经济发展的需要,提高行政效率,推动区域经济发展,更好地统筹城乡,解决三农问题。但行政区划事关中央与地方关系、条块关系、各级政府职能的合理设定以及未来民主体制、发展成本等重要问题,既要积极探索,有所创新,又要保持稳定,谨慎从事。实行省直管县的改革,从目前的实践

来看，必须遵循一定的原则，理顺各种关系，同时也要考虑后续的巩固和进一步的改革。

省直管县的改革，就全国而言，由于各省在经济实力、地域面积、人口数量、社会关系等方面差别很大，面临的问题也十分复杂，因此改革不能一刀切。其类型可以有三种：一是在已经形成区域经济中心和积极构建区域经济中心的发达地区，如北京、上海、天津、重庆直辖市以及广州、深圳、西安、南京、武汉、沈阳、青岛、大连、宁波、无锡等区域经济中心城市，可重点加大推进撤县建区的力度。为构建区域经济中心，较发达的地级市也可适当扩大管辖范围，改近郊县全部或部分为市辖区，或将几个近郊县部分区域划归市辖。二是在西部面积比较大的欠发达地区，如青海、新疆、西藏、内蒙古等省、自治区，在区划没有调整的情况下，仍维持目前的行政管理格局，但可向县级单位下放一些权力，可以选择部分县进行直管。三是在上述两种情况外的大部分区域，积极探索省管县的改革，条件成熟时，从财政体制过渡到行政体制意义上的省直管县。从此层级突破较有力度，对行政区划和行政体制改革都具有带动和示范作用。各地应善于创造条件，在“十一五”期间，积极探索省直管县的改革。

省直管县的改革，总体上可以分三步进行：第一步是目前各省的改革试点，即省主要对试点县的财政进行直管，并适当下放经济管理权，但仍维持市对县的行政领导地位。第二步是市和县分治，相互不再是上下级关系，各自均由省直管，重新定位市和县的功能，市的职能要有增有减，县的职能要合理扩充。第三步是市的改革，合理扩大市辖区，调整精简机构和人员。总的方向应当是撤销传统意义上的管县的地级市（级别可保留，只负责管理城市本身），省直管县。

省直管县的改革，应当在具备条件的地方进行改革的尝试，条件暂时不够的可以等具备了条件后再试。不可一哄而起，也不能一刀切。这里包括两层含义：一是具备条件的地方主要包括经济比较发达的地区，省域面积相当于中小程度，且改革呼声比较强烈，干群认识比较一致。二是对层级不要刻意划一，要考虑到地区的特殊性。在西部地区，尤其是民族区域自治的地区，省级单位直管县困难很大，这些地区幅员广阔，一个县比东部一个省的面积都大，又涉及民族、宗教等问题，客观上需要有一个中间层级，似应维持现有的管理体制，从长计议。

目前省直管县改革中存在的问题表面是扩权县、市与省里、市里对接不好，沟通不好，对扩权政策不熟知，用得不足、不活，实际上是缺乏相关实施细则，一些应该下放到县、市的管理审批权限没有下放，仍须到市里办理，扩权政策执

行不彻底。在扩权过程中，市里和县里想法不一样、意见不一致很正常，各自有各自的利益，这就需要中央、省出台一些文件，以保证强县扩权的推进力度。

关于省直管县，还需要解决县级行政区划设置不合理的问题。我国的县级行政区划设置不科学，造成了地方行政资源与经济资源配置的不合理。例如，河北省与湖北省的行政区划面积都是十九万平方公里，而前者竟然比后者多出了七十多个县级行政区，这显然是不合理的。再如，目前全国二十万人口以下的县有七百二十个（其中不到十万人口的县有三百一十四个），有的县却拥有上百万人口，地方财政收入也达到了十几亿元，但不论县域面积大小还是经济实力强弱，县级机构设置和人员编制都是千篇一律的。可以考虑通过一部分大县分县、适当合并过小的县、一些镇升格为市，逐步减少镇乡建制，创新市制来减少层级。有学者建议可以改镇为市，这个设想值得重视研究。

在强县扩权基础上的省直管县这种体制上的大手术，牵涉到数以万计官员的利益，其影响之巨是可想而知的。如果说我们以往的所有改革都要考虑到群众的承受度，那么，这项改革所要进行的机构和人员调整，将主要考验地级市及官员的承受度。从改革试点的情况来看，这一层级还有不少疑问和困惑需要解决，在表面上不好对改革提出反对的意见，但心里还有抵触和某种失落感。此方面还应做大量艰苦的工作，要考虑比较稳妥的渐进式改革方案。

（三）深化乡镇党政事业机构综合改革

对乡镇政府的发展走向问题，各界都比较关注。一种意见认为，在条件成熟后改乡镇政府为县级单位的派出机构，财政由县政府掌控和统筹，合理确定乡镇行政机构的管理幅度，这样也可防止新的三农政策落实出现反弹。一种意见认为，乡镇政府还应当保留，它在稳定基层方面有特殊意义，但从服务于强县扩权和省直管县的高度出发，在广泛调查研究的基础上，要切实做好撤小乡并大乡工作。还有一种意见认为，今后可以考虑实行基层的自治，把乡镇改造成为自治的机构。这三种意见，各有道理也各有缺欠。它们的实行都需要许多配套的改革措施来保障。

1. 定位于县、市政府的派出机构

我们认为，乡镇应当定位为县政权派出的农村和小城镇基层组织。乡镇是党和国家各项工作的落脚点，其主要职能应集中在社会管理、公共服务上。尤其是农业税取消后，乡镇干部已从过去的催粮、要款中解脱出来。因此，在界定乡镇

职能时，要在社会管理、公共服务的大前提下，逐步精简乡镇职能，将不必由乡镇政权履行的职能或者乡镇政府不必履行的职能减去。通过县政府派出地位来确定乡镇职能，让乡镇的县派出机构发挥好服务农村、农民、农业的职能，解决政府错位、超位、不到位的问题，充分调动社会各方管理社会的积极性。

2. 乡镇事业单位改革

乡镇事业机构，也要按照社会管理、公共服务的要求，科学界定职能。把那些过去属于乡镇政府的职能从事业单位剥离出来，交给县政府乡镇派出机构。比如卫生院、畜牧站的防疫职能，水利站的规划、抗旱、防洪职能等等，交给政府派出机构，而把卫生院、畜牧站的医治职能，水利站工程建设等职能推向市场。不再具有社会公益职能的站、所直接改制为企业或社会中介组织，与乡镇脱离隶属关系。乡镇事业单位设置若干个中心，即经济发展服务中心（包含农业）、村镇建设中心、计划生育中心、社会事务中心（含文化、民政、劳动保障等职能）。

3. 分流和消化富余人员

乡镇机构改革的难点在于分流富余人员。在农业税取消、乡镇财政收入大幅度减少的大前提下，不分流富余人员，难以解决人员超编与财政短缺的矛盾，不但机构改革会流于形式，而且乡镇政权也很难开展工作。制定优惠政策，分流富余人员，需要财力支持，而目前乡镇财力有限，单靠乡镇很难解决，这就需要中央、省、市、县分别给予财政上的支持，彻底解决乡镇债务和分流人员待遇问题。一是借鉴企业改制和粮食系统改革经验，鼓励转制人员买断工龄、置换身份，变公家人为社会人。自愿置换身份的人员与乡镇政府签订合同书，领取一次性补偿金后，完全解除与原单位的劳动人事关系。二是制定优惠政策，划定年龄段，让一部分在编人员提前退休。不愿提前退休的，思想素质好、业务能力强、工作称职的可充实到村里任职，或通过考试、考核竞聘上岗。三是对不愿买断工龄，也不愿提前退休的在编落聘人员，可在三年内发基本生活费，三年内仍竞聘不上的，要予以清退。四是对于乡镇聘用的，没有编制和计划指标的临时借调人员，要先行清理，该清退的要坚持清退。确实有技术、有能力的，也可允许其与在职人员一起参加竞聘上岗，落聘人员一律清退。五是解决好乡镇工作人员的养老保险、医疗保险问题，让在编的放心，落聘的有保障。通过分流超编人员，减轻乡镇财政压力。^[17]

4. 乡财县管，切实控制住机构和人员反弹

机构改革后，如不加强管理，就很难走出精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪

圈。一是乡镇机构、编制由省级直接管理，市、县机构编制部门只是一个检查落实问题，减少地方党委、政府对乡镇机构的干预，从源头上卡死擅自设置乡镇机构、增加编制和领导职数的渠道。二要严格控制乡镇人员进口，满、超编单位一律不准进入。乡镇事业单位缺编需要进人时，严格按照向乡镇党委、政府提出申请，编委批准，组织、人事、劳动部门面向社会公开招聘，择优录用的程序办理。三要改变退伍士兵安置政策。城镇兵尽了保卫祖国的义务，可以由国家给予一次补偿金，而不应该用安排工作的方式，把负担推给地方政府。四要建立机构编制管理与财政预算管理相互配套协调的约束机制。实行编制与经费包干制，按编制核拨经费，减人不减经费，增人不增经费。^[18]从我国目前的税收分成来看，绝大多数乡镇没有什么财政可分，实际上没有五级政府中乡镇财政的经济发展财力来源基础。因此，用乡财县管的体制，将目前乡镇一级财政取消，实际上为最后乡镇政权改革为派出机构奠定了基础。乡财县管乡用是在现行财政体制和政策不变的前提下，对乡镇财政实行预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管的预算管理方式，做到所有权、使用权与管理权、核算权相分离，由县财政部门直接管理并监督乡镇财政收支。从体制上做到预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管，从而将乡镇财政牢牢控制住。

总之，需要方向明确，坚决推进，持之以恒，利用经济高速增长的机会，通过十年时间的改革，形成一个适应市场经济体制的现代国家的政府治理结构，建设一个清廉、高效、亲民的行政管理体系。

（执笔：周天勇、张占斌）

【注释】

[1] 参见国家“十一五”经济社会发展规划。

[2] 参见张占斌：《第七次革命：政府机构改革进展态势及问题》，载《新华文摘》2000年第11期；中国行政管理协会编：《新中国行政管理建设简史（1949—2000）》，人民出版社，2002年版。

[3] 周天勇等：《中国政治体制改革》第二章，中国水利水电出版社，2004年版。

[4] 张占斌：《建立和完善国家经济安全体系的若干思考》，载周绍朋：《经济安全：预警与风险化解》，国家行政学院出版社，2005年版。

[5] 高小平、沈荣华：《推进行政管理体制改革：回顾总结与前瞻思路》，载《中国行政管理》2006年第1期。

[6] 张贵峰：《不揣腰包的腐败，根源何在》，载《南京晨报》2006年12月16日。

[7] 与前苏联相比，中国经济体制改革成功的一个最重要的原因，是中国政府在相应的阶段将管理各产业的中央产业部门撤销了，这使得企业按照市场经济的规则分散决策有了体制上的保证，也使得地方经济充满了活力。

[8] 张占斌：《加快推进政府行政体制改革》，载《学习时报》2005年5月9日。

[9] 这里的整合包括两个方面的含义：一是在大部统一领导下，可分设负责相关专门业务的机构。二是合并有关机构，业务进行重新组合。

[10] 《中国经济普查年鉴》(2005)中的数据，中国统计出版社，2005年版。

[11] 张厚义等：《中国私营企业发展报告》，社会科学文献出版社，2005年12月版，第11页。

[12] 王通讯：《与国外相比中国官民比并不高》，载《人民日报》2005年5月30日。

[13] 2005年经济普查数据表明，2005年乡村组织收费高达一千两百亿左右。

[14] 贾康：“政府层级、事务、支出与税收安排的思路”，2005年9月15日人民网理论专栏。

[15] 参见戴均良：《城乡大转型时期的思考》，中国社会出版社，2006年版。

[16] 丁汀：《行政区划改革蓄势待发：直辖市与都市经济圈之争》，载《中国企业家》。

[17] 赵新武：《深化乡镇机构改革，构建农村和谐社会》，射阳县机构编制信息网，2006年11月18日。

[18] 同上。

【参考文献】

1. 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版。
2. 《江泽民文选》第2卷，人民出版社，2006年版。
3. 《十三大以来重要文献选编》(上)，人民出版社，1991年版。
4. 《十四大以来重要文献选编》(中)，人民出版社，1995年版。
5. 《十五大以来重要文献选编》(下)，人民出版社，2004年版。
6. 中国社会科学院公共政策研究中心、香港城市大学亚洲管理研究中心编：《中国公共政策分析》(2004年)，中国社会科学出版社，2004年版。
7. 中国社会科学院公共政策研究中心、香港城市大学亚洲管理研究中心编：《中国公共政策分析》(2005年)，中国社会科学出版社，2005年版。
8. 上海社会科学院民主政治研究中心编：《中国政治发展进程》(2005)，时事出版社，2005年版。
9. 中国行政管理学会编：《新中国行政管理简史》，人民出版社，2002年。
10. 刘吉：《社会主义改革论》，上海人民出版社，1997年版。
11. 徐湘林：《渐进政治改革中的政党、政府与社会》，中信出版社，2004年版。
12. 戴均良：《城乡大转型时期的思考》，中国社会出版社，2006年版。
13. 郑杭生：《走向更加安全的社会》，中国人民大学出版社，2004年版。
14. 郭济：《行政管理与行政体制改革》，中国民主法制出版社，2000年版。
15. 周天勇等：《中国政治体制改革》，中国水利水电出版社，2004年版。
16. 金太军等：《公共政策执行梗阻与消解》，广东人民出版社，2004年版。

17. 张占斌：《中国式崛起：县域特色经济与服务型政府建设》，中央文献出版社，2005年版。
18. 句华：《公共服务中的市场机制、理论、方式与技术》，北京大学出版社，2006年版。
19. 周绍朋：《经济安全：预警与风险化解》，国家行政学院出版社，2005年版。
20. 高小平、沈荣华：《推进行政管理体制改革：回顾总结与前瞻思路》，载《中国行政管理》2006年第1期。
21. 薄贵利：《关于制定行政体制改革总体战略的建议》，载《咨询与研究》2006年第15期。
22. 高小平：《以科学发展观指导转变政府职能》，载《中国行政管理》2005年第1期。
23. 袁曙宏、王锡锌：《关于政府职能与依法行政几个理论和实践问题的思考》，载《咨询与研究》2005年第29期。
24. 中国行政管理学会课题组：《深化行政管理体制改革的理论与实践》，载《中国行政管理》2003年第3期。
25. 国家行政学院课题组（唐铁汉等）：《党的十六大以来我国行政管理体制改革的新进展》，载《咨询与研究》2006年第6期。
26. 国家行政学院课题组（唐铁汉等）：《深化行政管理体制改革的难点》，载《咨询与研究》2006年第8期。
27. 周天勇：《落实科学发展观，要树立科学的调控观》，人民网理论专栏，2006年5月25日。
28. 周天勇：《当前政府行政和职能改革的八个问题》，人民网理论专栏，2006年5月25日。
29. 专访周天勇：《官民比例高达1：18 专家呼吁严控官员膨胀》，人民网理论专栏，2006年5月25日。
30. 周天勇：《政权分设几层为合适》，人民网理论专栏，2006年8月1日。

政治体制改革研究报告之六：

政治体制改革应从基础做起

一国的民主制度，最基础的是财政税收体制的民主制度。政府向人民收钱，要人民同意，形成人大对政府收税和收费提案的批准。政府收钱后怎么样花钱，也要人民同意，即政府的预算要人大审查和批准。

一方面，一国的民主制度，最基础的是财政税收体制的民主制度。一是政府向人民收钱，要人民同意，形成人大对政府收税和收费提案的批准。二是政府收钱后怎么样花钱，也要人民同意，即政府的预算要人大审查和批准，公共财政的含义之一就是财政税收要公开透明。三是政府的财政要为人民服务，形成以教育、社保、卫生、城市管理、环境保护、交通等公共支出为结构的财政体制，因此，公共财政的含义之二就是提供公共服务。一国的民主，如果在财政税收方面，人民与政府之间连起码的制衡都没有，还能谈什么其他的民主呢？

另一方面，财政预算是一个现代国家公共服务型政府的重要基础，也是宏观调控的重要手段之一，更是人民群众对我们执政为民理念和实践的重要关注点。从我国的财政预算体制来看，存在着一系列问题，如不改革，既不能使政府职能向公共服务转型，也不利于建立一个公平和公正的财政，更不利于人民群众对政府的收支进行监督，建立一个人民真正当家作主的体制。

中国经济体制转轨的核心曾经是推进国有企业的改革。若干年后，讨论“十一五”规划时，专家们普遍认为重点应当转向行政管理体制的改革，即政府从经

经济建设、吃饭养人、行政管制型，转向公共服务和社会管理型。我们进一步认为，财税体制是行政管理体制的重要组成部分，由于财税体制改革，其支出涉及预算民主化、公共服务化、人大审查和监督，其收入关系到对政府权力约束、统一国家财政和国库、理顺中央与地方的关系等等，既是经济体制改革的深入，又是政治体制改革的推进。因此，财税体制的改革是未来中国改革的头等大事和重中之重。

一、财政预算存在的问题及其改革的目的和原则

目前的财政预算体制，是一个偏重生产建设、行政管理的财政预算体制，生产建设和吃饭养人特征较为明显，还不是一个完全的公共服务型财政，应建立一个分配和支出公平、公正和公开透明的财政。

目前的财政预算体制，虽然改革开放以来进行了不断的改革，但基本上沿袭前苏联传统的计划经济体制下财政预算的框架，没有进行彻底的改变，是一个偏重生产建设、行政管理的财政预算体制，需要按照社会主义市场经济体制的要求，按照一定的原则和目标，进行改革。

（一）目前财政预算体制存在的问题

财政预算体制存在的问题较多，主要有以下方面：第一，生产建设和吃饭养人特征较为明显，还不是一个完全的公共服务型财政，是一个生产建设和行政管制性的财政，表现为各级财政的支出结构中，生产建设和行政公务的支出比重较大，效率较低的一些本应由社会来办的事业所消耗的支出较多，而教育卫生、社会保障、社会治安、生态环境、城市管理 etc 公共需要方面的支出不足。特别是预算内外公车、招待和出国三项费用开支比率较高，人民群众意见较大。第二，预算不完整。政府、司法和国家权力部门万余亿的收费，六千多亿的社会保障基金，地方政府每年大约五千亿左右的土地收入，包括国有资产的收益，都没有纳入国家预算之内。游离于预算之外的收支，占国家实际收支的三分之一以上；财政收入和支出分散在各部门之中，国家财政部门化的趋势越来越严重。第三，财政收入占 GDP 比重较高，企业税费负担较重，不利于鼓励创业和扩大就业，不

利于增加居民收入和国内消费需求。目前，GDP实际财政税费收入负担率已经超过百分之三十，大大高于发展中国家所能承受的上限，并且企业所缴纳的综合税费，与世界各国比较，负担很重。^[1]第四，中央与地方的财政税收关系没有理顺。中央与地方各级政府各自应当承担的事务界定不清；中央和地方的税收划分不合理，有收入向上层层集中，事务层层向下加重的趋势，相当多的基层政府财政陷于困境；中央向地方的一些转移支付不规范、不透明；财政层级太多，消耗财政资源较多，并且截留中央向基层转移支付的资金。第五，财政显性、隐性和或有债务率较高，根据有关专家计算，达年度GDP的百分之一百二十左右，包括中央财政赤字和债务，地方政府的显性、隐性和或有债务，一些最后需要政府出面承担的国有企业的债务，银行和非银行机构中需要国家负责和兜底的债务等等。第六，财政收支不透明，不公开。各级财政交付同级人大的财政报告，或者过于简单，或者科目杂乱，使人大代表看不懂和审不明；一半多的政府收入没有进入财政预算，没有向人大提交，进行审查；转移支付不透明、不公开，“跑部进京”的势态越来越严重。第七，现行税制不合理，是导致地区发展不平衡一个基础性的原因。一是企业项下征收的增值税。税收是一种价格的转移，因为东部地区企业多，中西部地区消费者多，在购买中，相当于西部的购买者给东部的企业交了税，而如果是在当地实现增值税，这部分收入就给了当地的税收收入。二是对于中西部资源生态地区，资源税率定得很低，都变成了企业的利润，或者上交中央了，或者变成税收上交中央了，或者由于没有征收足够的资源税，变成东部加工工业地区的利润和税收。而对于三江源等生态保护区，没有全国性和中下游的生态补偿转移机制，下游可以大发展，而上游为了保护水源等不能建工业，限制了发展。三是在出口退税方面，国内销售没有退税，出口就有，而出口企业百分之八十以上都在东部，退税就退在东部，实际上相当于减少了东部企业的负担，东部企业竞争力就比中西部地区高得多，出口退税平均是12%，减轻了很大的负担。四是内外资所得税不合理，内资33%，外资15%，外资企业一般分布在东部，这样东部地区相当数量的企业竞争力要远远高于中西部。这三项税收制度造成的中西部发展的不平衡，其负作用实际上远大于西部大开发等形成的正效应。税制不改革，东、中、西部不可能平衡发展。第八，没有形成科学和有效的财政收入和支出的制衡机制。纳税纳费、收税收费、使用税费各方之间没有科学的博弈、制约和平衡，进而财政收支和预算的协商、讨论、汇集、编制、执行、监督等各环节之间也没有形成科学的博弈、制约和平衡，一些政府预算，特

别是基层政府的预算，在人大讨论时存在着走过场和走形式的情况。特别是财政编制和审批年度与预算执行年度不相符合，3月人大审查和批准预算时，预算实际已经执行了一个季度。

（二）财政预算体制改革的目的是原则

财政预算体制的改革，需要有一个明确的目标和一系列的原则。第一，从带有明显计划经济特征的财政预算体制，转向社会主义市场经济的国家财政预算体制。改革纵向计划的政府主导的财政，建设横向需要和财政可能之间平衡的财政；改革生产建设需要的计划财政，建设政府用支出弥补市场缺陷的财政。第二，从生产建设和行政事业吃饭养人型财政，转向执政为民的公共服务型财政。使财政从重生产建设，转向重教育卫生、社会治安、生态环境等公共需要，从重保证政府和行政性事业开支需要，转向重社会保障等民生需要。第三，建立统一和完整的国家预算体系。将预算内收支纳入预算内统一管理，将国家财政部门化趋势扭转为部门预算国家化，将土地、社保、国有资产、铸币收入等纳入国家预算，统一集中管理。第四，有利于宏观调控。财政的税收结构和支出结构，要与国家的中长期发展目标相协调，要与国家宏观调控的收缩和扩张总体政策相协调，与宏观调控的货币政策相配套和协调。财政政策是国家宏观调控的重要组成部分。第五，建立一个分配和支出公平、公正和公开透明的财政。按照公共服务型财政和民主决策的原则，科学分类收支事项，设置收支科目，形成财政需要汇集—预算编制—预算执行—预算编制和执行的监督之间科学规范的程序和制衡，特别是财政转移支付项目，要科学确定标准和规模，人大和公众要对非常规项目进行评价和选择，要规范转移支付程序，做到转移支付的公开、公平和公正。第六，合理划分和确定中央与各级地方政府的事务和财权。既要保证国家在政治上集中统一的财政基础，又要调动地方发展经济的积极性，保证地方政府提供公共服务和进行社会管理的财力需要，减少过去集中后又转移支付的信息不对称和动作成本，提高中央与地方财政税收关系的效率。第七，形成一个激励创业、鼓励投资、扩大就业、促进和谐的财政税收体制。将财政税费与GDP的比率固定在一个我们这样生产力还不十分发达的发展中国家能承受的水平上，清理政府各部门的收费和罚款项目，调整税收结构，逐步减轻创业、投资和就业的税费负担。第八，财政预算体制改革，既要坚定不移，向前迈进，又要分阶段、分步骤进

行，保持社会稳定。要制定科学的方案，并多方案比较，选择适合我国国情，又与现代国家体制接轨的方案；在选准改革的目标和方向后，推进改革，坚决不动摇；改革要先试点，后推广，分先后，按阶段，逐步推进，要处理好改革与稳定的关系。

二、形成统一和完整的国家预算体系

财政预算的完整性，不仅是财政资源分配和使用等经济方面的课题，也是形成一个统一的有权威的强有力国家的政治需要。

预算的完整性，是一个国家在处理好中央与地方各级政府财政税收关系的基础上，财力集中统一的重要制度，它保证国家权力和行政机构对整个国家和社会进行政治治理的控制力。因此，财政预算的完整性，不仅是财政资源分配和使用等经济方面的课题，也是形成一个统一的有权威的强有力国家的政治需要。

（一）进一步清理收费项目和完善部门预算

根据 2005 年经济普查，2004 年行政管理和社会组织收费 12211 亿元，其中政府各部门收了 9367.67 亿元，法院和检察院收了 365.03 亿元^[2]，其中只有很小的一部分进入了预算内，相当一部分进行预算外收支两条线管理，还有相当规模的预算收入没有进行收支两条线管理。而且，预算外收费的增长速度很快。仅以一个经济不发达的省为例，1995 年到 2004 年十年间，安徽省行政事业性收费总额增长了 5.1 倍，其中行政性收费由 1995 年的 6.1 亿元快速增长到 2004 年的 39.1 亿元，十年增长了 6.4 倍。同期财政增长 3.5 倍，远低于收费的增长幅度。2004 年，安徽省收费收入占地方财政收入的 34.7%。^[3]这成为群众对政府行政和执法强烈不满的一个突出问题，因此需要进行改革。第一，清理废除一大批收费项目。较为突出的是，工商、质检、城管等执法部门，收费和利益相连，执法和收钱结合，并且严重影响创业和就业。对这些部门财政应当测算其行政公务需要，经费来源应当从部门收支两线改革为财政出钱供养，各部门先后进行改革，废除收费养人的体制。第二，实行费改税，一些收费归为税收。如可以开征燃油税，同时取消养路费，并大规模清理和撤销公路收费站。特别是要清理公安、交

警、检察院和法院等部门以及两院的罚没、诉讼等收费。第三，各部门保留非常少量的行政性质执法的收费和罚款项目，收入全部进入国库，不进入部门预算的编制内容。保留高速公路超速、税收滞纳金等罚款项目，但是要对罚款数额的上限到下限各数额段的适用范围作出明确的规定，防止部门、部门内机构、公务员从中寻租和腐败。同时，废除超收奖励和罚款分成体制，这些保留的少量的收费罚款项目，全额上交国库，与收费和罚款单位及公务员的利益无关（特别是工商、质监、公安、检察院和法院）。第四，不得建立预算不列经费，靠收费供养的政府行政执法机构和纯粹公益性的事业。统计和调查目前工商、质检、城管、交通、派出所、法院、检察院、公安、城建、国土、民政等各级机构，特别是基层机构，到底有多少预算缺口，多大程度上是靠收费和罚款维持的。对收费供养的这类机构，或由财政预算补足经费，或者撤销、精简其机构。

清理和防止收费以及防止再收费规划、过程和机制。国家发改委的物价部门制定十年时间清理和改革政府各部门，包括两院收费和罚款项目的规划；财政调整预算，用税收增收的部分逐步替补分阶段、分部门废除收支两条线出现的资金缺口；人大尽快起草、商讨政府收费法，并依法对政府各部门的收费和罚款进行清理，认定少量保留的收费项目，政府各部门再进行收费和罚款必须经过人大审查和批准。

科学编制和实施部门预算。首先，要定编定岗定员，科学测算人员、办公等财政消耗标准，将传统的部门基数预算，改革为每年重新计算的零基预算。其次，一般经常性预算与事业经费预算分开，保证行政公务的经费收支与单位行政收费和经营性收入分开。再次，党政国家机关不允许经营，对所属的经营性单位进行改革推向市场，极少量的行政收费实行收支两条线体制，不进行超收奖励；完善部门预算，根据有关经费开支政策和规定，测算各部门预算支出，按照预算年度所有的因素和事项，分轻重缓急测算每一级科目的支出需求，个人的工资性支出按编制内的人数核定；公用经费要按照部门分类、分档，按定额和项目编制预算；重大的基建、改造和采购等项目走独立的建设项目预算。

（二）社保基金费改税，编制社会保障预算

社会保障税收，在许多现代国家中，其特征：一是强制征收，二是属于中央税收，三是为中央财政转移支付的重要内容。其原由在于由中央来征收和管理社

会保障可获得民心，这也是国家统一和安全的民意基础。因此，需要对目前的社会保障基金征收和管理办法进行改革。第一，社会保障各项基金费改税，并设置为中央税种，个人账户为强制代收并为个人储蓄。社会保障税是中央解决各地发展差距，实现共同富裕的重要方式，应尽快实现全国统筹。这样，社会保障税和个人账户储蓄由劳动社会保障部门征缴改为国税部门征收和代收，个人账户可以全国范围内划转，但强制储蓄。第二，编制社会保障收支预算，并且其收支是国家预算的组成部分。预算从收入讲，包括社会保障税、个人账户应付款、预算补助、基金投资收益、国有资产变现划入、发行彩票等收益；支出有养老、失业、医疗、伤残、救济和其他福利项目。第三，建立社会保障预算的人大审查、批准和报告制度。由于我国现代社会保障体系的建设起步较晚，社会保障资金动态缺口较大，社会保障又事关人民生活安定和国家安全，因此，有必要从国家高度重视的角度，对社会保障资金的征收、筹集、支出和管理，进行人大层面的关注和监督。从各环节看，即税务部门征收征储，统筹部分上交国库管理；国家委托基金进行增值运作；劳动和社会保障部门共同参与编制预算，财政部门形成社保事务的复式预算，纳入预算管理；人大对财政部门的社保预算进行审查和监督；劳动和社会保障部门制定政策和标准，提交部门预算，进行社保对象的信息跟踪和审查，对发放进行指导和监督，提供社保服务等等；社保事关重大，远期要由中央统一管理，需要再由审计部门对整个资金的征收、预算、管理、发放，以及其中的管理费用，进行审计监督。总之，强制征收并代收代储，预算管理，基金运作，审计部门审计，人大审查监督，劳动社保部门职能管理，社会化发放，是可供选择的各环节有效分工制衡的社保管理模式。

（三）建立和完善国有资产预算制度

对于是否编制国有资产预算，有两种意见：一种是不应当编制，理由是国有资产预算是企业性质的预算，不应当编制成国家预算来进行管理。另一种意见是应当编制，理由是国家虽然对企业投入了巨资，但是非金融的国有企业经营性的国有资产，没有向国家上缴收益，并且作为国有资产，其保值和增值情况也没有向人大报告；金融性的国有资产，国家财政也没有从中得到应有的资产收益，并且资产损益也没有向人大报告；非经营性的国有资产，预算宽算宽用，重复建设和购置，闲置率高利用率低，资产收益坐收坐支等现象十分严重。因此，有必要

将国有资产及其收益等纳入预算管理。第一，经营性国有资产预算管理，有不同方案可供选择：或单独编制向人大报批，或者收益上缴和亏损补助部分纳入国家财政预算，并专门向人大报批。一是国有资产管理委员会和金融监管部门分别编制两大系统的国有资本金预算，向人大报告，其中资产总额向财政部汇集，国有资产收益应当向国家交纳的部分，纳入国家预算的收入项。二是专门编制预算，但全部收支纳入国家预算管理。不论是独立的国有资本金预算，还是纳入国家预算的国有资产预算，其向社保基金等划转的国有资产收益，都应当先进入国家预算收入，再进行国家预算的支出。第二，非经营性国有资产也要纳入预算统一管理。党政、社团和事业等由财政拨款的非经营性国有资产，单位除了编制一般的经常性预算外，在单位预算中要列国有资产的核算科目，反映其增减和收益等内容；重大的党政、行政和事业工程建设和设备采购，需要先由建设项目预算管理部门编制建设和重大采购预算，对国有资产进行合理配置；建成后，其固定资产纳入财政预算管理，其资产由政府非经营性国有资产管理部门统一管理。非经营性国有资产预算管理，可以采取复式预算的方式，先粗后细，逐步完善。第三，央行的铸币收益是否纳入国家预算。有的学者认为，铸币收益是国家发行货币主权收益，并且随着中国货币实际流通的范围越来越大，收益规模也越来越大，应当是国家收入，纳入国家预算收入的范围。另一派学者则认为，流通中增发的货币，其与货币政策、存款准备金和再贷款等同时作用而不好分解，并且还有经济波动周期不同、货币流通规模不同的问题，因此，铸币收益不应当作为预算收入来管理。如果纳入管理，其方案有二：或者由央行以铸币收税的方式交由财政，或者以利润的形式交由财政。留给央行使用的部分，应当采取实际或者形式上的先征后拨方式。

由于省级以下政府所管理的国有企业规模小和数量少，因此只在经常性预算科目中列分红和亏损补助，不编制专门的国有资产预算。

（四）重大建设项目资金来源和预算体制的改革

公共设施项目的建设和重大设备采购，一般有这样一些特征：项目建设的资金需要量大；与日常行政公务开支相比，表现为非常规性，有的年度建设项目多，有的年度建设项目少，年度与年度之间开支不均衡；由于财政收入一般表现为稳定均衡增长性，而建设项目又是年度之间不均衡支出，如果将公共设施建设

作为常规支出，则年度之间财政预算很难平衡，因此，需要将各级政府的建设预算和经常性预算分离。第一，政府所有的公共建设项目，都以发债的方式筹集资金。各级政府单独编制本级建设项目预算，报同级人大审查和批准。与财政经常性预算中设置付息科目相对应，一个阶段的借债建设规模，受这一阶段财政付息能力的制约。对于中西部地区，财政在转移支付时，考虑其项目建设付息部分的支出。在成熟的市场经济国家中，其通行的做法是，地方政府的建设项目，其资金主要来自于地方政府发行长期债券，而其付息则列入政府预算，这样财政支出在年度之间就被均匀化了。第二，规范发债程序和机制。首先，需要建设的管理部门提出项目，财政部门提出预算和发债的动议，提交议会讨论。议会或者否决，或者予以通过。一些重大的建设项目，在议会要举行各方代表和专家组成的听证会，听证会有权否决、修改和通过。一些特别重大的借款项目，还需要州或者市、县、镇的公民投票公决。其次，再由中立的资信评级机构对政府的信用进行评级，包括政府的收入、债务、赤字等情况，政府未来的收入和还款能力预测，政府过去付息的行为等等，以此给政府所发的债券信用评级，再由政府委托券商通过银行发行政府债券。第三，对于建设发债进行宏观控制。考虑到中国共和制的政体，地方政府的发债要由上级发改委审批。主要标准是，不能超过规定的本级财政收入当年债务比例线和债务余额当年财政收入比例线，还要考虑未来的财政收入增长点和付息能力。第四，规定建设项目前置论证和核准的程序、机制和时间。建设项目备案和核准前各有关部门的论证评价需要前置，并按照论证内容的简易和复杂程度，规定法定的时间限制，以避免预算已经批准，但各部门论证和评价历经一到两年而不能开工建设；有必要由发展与改革委员会来归并、协调各部门的各种论证，使其在法定的时间内完成，以保证建设预算顺利和按时执行。

最后，中央一级是财政经常性预算、社会保障预算、国有资产预算和建设项目预算，省、县级政府主要是经常性预算和建设项目预算，合并形成一级政府的预算法案，依法编制、讨论、审批、执行和监督。

（五）国库集中支付

长期以来，我国财政实行的是国库分散支付制度，即财政预算分配给各部门和单位的年度支出总额按期拨付到各部门和单位的银行开立账户，由其自主使

用,存在着支出过程脱离财政监督,资金分散、使用效率不高及财政资金运行的信息反馈滞后等问题,特别是农业、教育、科技、卫生、环保及社保资金被挤占、挪用等问题较为严重,不能完全保证财政支出政策的贯彻落实,在一定程度上削弱了财政的宏观调控能力。因此,必须实行国库单一账户制度。在收入方面,将政府财政收入直接收缴入库,取消征收机关、执法机关目前设置的各种收入过渡账户以及各部门、各单位自设的各类预算外收入账户,实行国库单一账户制度,以解决财政收入不能及时、足额入库的问题。在资金拨付方面,所有预算支出均通过单一账户拨付,提高财政资金拨付一次到位率,以利于实现财政对农业、教育、科技、文化、卫生、环保及社会保障等各项社会事业发展专项资金流向、流量的全面监控,规范财政支出管理,硬化预算约束。

在国库集中管理过程中需要解决的问题是,一些事业单位收入先进国库,支出需要打报告,批准之前需要进行事业开支,形成较大的矛盾。因此,例如高校、医院等事业单位,哪部分收入进国库,哪部分收入用来支付即期成本支出等,需要认真研究,拿出可行和可操作方案来。

国库集中收付的机制建设为:一是需要形成以电子信息技术为基础的国库资金清算系统,包括国库现金管理系统、国库收支账务系统,并且应该是一个独立的资金支付系统。二是健全国库管理和国库出纳机构,完善单一账户体系,在财政内部把国库管理机构与国库出纳机构分离设置,在财政外部,健全在中央银行的国库出纳机构。三是完善国库对财政资金的监督职能,建立一个健全的监督制约机制,包括国库部门自身的监督职能、国库内部各相关部门之间的监督、国库相关业务往来的外部监督,日常的监督和专业监督,事前监督、事中监督和事后监督。

三、支出结构向公共服务型财政转型

财政也要从生产建设型转向公共服务和社会管理型,从而在财政方面体现执政为民的理念。

中国目前的财政体制是从过去的计划经济体制下转变过来的,传统的财政体制带有生产建设和为计划经济服务的特征。从计划经济向市场经济转轨,财政也要从生产建设型转向公共服务和社会管理型,从而在财政方面体现执政为民的理念。

（一）按照公共服务型财政体制确定预算科目

公共预算，应当以提供公共产品和公共服务为主，其核心理念就是以人为本，注重民生。支出较大的项目应当是社会保障、教育、医疗卫生、低收入补助、生态环境保护和治理、消防、治安等。因此，第一，需要按照执政为民和公共服务的理念设计一个公共服务型国家的各级政府预算科目。预算科目要将政府行政部门的预算与本部门执行的事业等功能预算分开，避免行政管理费用挤占事业费用情况的发生；科目与国际上各国通行的公共财政科目接轨，便于反映政府公共服务的结构和程度；细化预算科目，全面推行部门预算制度。从功能上、性质上进行预算科目规范分类，建立多级预算科目体系，每项支出都要有相应的对应科目，把预算具体到部门、单位和项目。第二，一些科目需要随着改革的深入进行调整。如非税收入项目，包括一些政府基金，有的需要费改税，有的需要清理和废除，因此，还需要一些临时的过渡性科目。第三，取消一些明显带有计划经济色彩的科目。如基本建设和更新改造支出科目，在项目建设预算与经常性预算分开，发债主要用于建设项目联动改革后，需要从经常性预算中取消。第四，对社会保障、国有资产预算（或者国有资本金预算）、建设项目预算，按其需要，进行特殊的分类和设置专门的收支科目。这些特殊的预算与经常性预算有所区别，不能纳入经常性一般预算进行核算，需要按专业和功能设置其科目。例如，国有资产预算，其收入有经营收益，支出有税金、上缴利润、划拨给社保的资金等项目。按照资本经营编制预算，与按照国家对国有资产的管理和收益，角度不同，所设置的科目也不同。

（二）经常性预算：取消建设项目支出和压缩行政公务支出

中国财政过去在经济建设为主导的指导思想下，把相当多的财力用于经济建设，非建设性的公共服务领域投入不足，公共服务资源缺乏，大部分财力还没有用到社会事业发展和公共服务供给方面。我国近年财政预算内支出中经济建设的比例为四分之一左右，如果包括用各类预算外基金、土地收入和政府预算外变相借款筹资而形成的建设项目支出，建设支出的实际比例将更高。政府建设项目投资过多，也是宏观经济中投资与消费比例失调的重要原因之一。因此，在预算改

革中，需要将中央财政发行债券收入不再用于补充经常性预算，调整其用途并仅仅用于项目建设。如前所述，各级政府的建设项目用发行债券来筹集所需资金，一般性预算中只列付息项目。

据政协委员任玉岭统计，从改革开放初期的1978年至2003年的二十五年间，我国行政管理费用已增长八十七倍。行政管理费占财政总支出的比重，在1978年仅为4.71%，到2003年上升到19.03%，这个比重，比日本的3.38%、英国的4.19%、韩国的5.06%、法国的6.5%、加拿大的7.1%、美国的9.9%分别高出16.65、14.84、13.97、13.53、11.93和9.13个百分点。实际上，这里没有包括在预算外经费和地方土地收入中列支的行政公务开支。如果将这部分加上，公务经费开支可能要占到实际总支出的30%以上。因此，如前面研究报告所述，需要制定一部国家政权和事业人民供养法。

为了扭转只确保政府收入增长，而实际不确保居民收入增长，财政收入增长快于居民收入增长，投资与消费失衡的趋势，应当以法律的形式规定下来，在经济发展阶段，国家财政预算收入上限，按照经济景气的不同，最好在GDP总额的25%上下为宜，并且适当降低目前较高的企业，特别是微型和中小企业的综合税费负担水平。因降低企业税费负担造成的缺口，应当以调整税收结构的方式，即以增加个人所得税、财产税和销售税等税种的征收来弥补。

（三）保证公共服务项目支出快速和稳定增长

从我国目前的财政支出结构看，教育支出财政拨款比重下降，没有达到教育支出法定增长；公共卫生投入不足，与发达国家相比差距较大，与一些发展中国家相比，也有一定的差距；社会保障资金征集和支出制度不统一，政府保障，特别是财政主体局外缺位，养老、医疗等资金缺口较大，低收入生活和居住等保障水平较低，覆盖面较小；消防和治安等财政投入不足，与建设平安社区和国家的要求相比，警力和设施配备严重不足；生态建设和环境保护投入水平低，不能防止和消除人口集中、工业化、农业现代化对生态和环境造成的负面影响；科技投入不足，支出结构不合理，创新缺乏研究人才和装备基础。公共财政支出结构的调整为：第一，提高教育支出在财政总支出中的比例。一是加大教育投入，到2010年，国家政府性教育经费的投入占GDP比例应达到4%至4.5%之间，到2020年，财政性教育经费投入占GDP比例达到4.5%至5.5%之间。二是在加大

政府对教育投入的同时，改革教育体制，提高教育效率，逐步减少学校收费项目，降低收费价格，并加强财政预算外资金管理，将教育预算外资金收入统一纳入财政预算管理，整合财政教育预算内外资金，统筹用于教育支出。第二，提高公共卫生总费用占财政总支出比重，力争到2020年，由目前的4.23%提高到发达国家水平，即达到10%以上。在资金来源方面，要加强医疗保障资金的征收，在支出方面，增加对医疗保障的支出，同时，调整财政支出结构，增加公共卫生投入，加强疾病预防控制体系、应急医疗救治体系和卫生执法监督体系的建设。第三，财政收入增量的相当部分，包括国有资产经营和变现收益，用于补充社会保障资金缺口。一是弥补社会保险费用收支不足的部分，特别是补充养老金的缺口；二是加大对社会救济、社会福利、优抚安置、社区服务的财政投入力度；三是社会保险管理机构属于非营利性事业机构，其人员经费和公用经费开支由财政支出。提高社会保障支出占财政总支出比例，力争到2020年基本达到中等发达国家的投入水平，为建立较为完善的社会保障体系提供财力保障。第四，增加财政对社会稳定的投入。一是一些大中城市，人口流动频繁的区域，需要增加警力，财政要按照增加的编制增加经费。二是社会治安、消防、交管需要大量的装备，并且对车辆、电子器械等设备的技术和性能要求越来越高，需要财政增加资金支持。三是地方收入相当部分应当用来保证社会稳定（许多国家基层地方财政支出的四分之一用于治安、消防和交通管理）。第五，增加对环保、科技和农业的投入。环境保护方面，环境保护费应当向排污税转型，同时大幅度提高用于治理“三废”的投资比例，力争到2010年投资比例达到GDP的1.5%，到2020年达到GDP比例的2%，基本达到中等发达国家水平。在科技方面，加大财政支持力度，加上企业和社会投入，力争到2020年前，科技投入达到GDP比重4%的水平。在农业方面，需要在农民种粮、良种、农机具购买等方面实行三项直补，加强农业综合生产能力建设，对农村义务教育、农民工培训、卫生防疫等社会事业诸项目增加财政资金的支持。

除了教育、卫生、环境保护三项公共支出需要按一定比率并进行法律规定外，其他公共支出事项，不宜采取部门法律的办法来决定财政支出的比率。如果公共支出的每个部分都以比率的形式进行法律规定，实际上哪个支出项目也做不到，法律就失却了其严肃性，并且失信于民。

简而言之，要逐步降低预算中的投资建设项目支出，并控制和压缩行政公务支出的比例，提高教育卫生、社会保障、治安消防、生态环境、农业科技等公共

服务型项目支出的比率，真正形成以人为本、执政为民、公共服务型的财政预算体制。

四、预算编制、执行和监督程序及其公开性

需要建立一个相互制衡、公开透明、公正公平的财政预算体制。

目前中国的财政税收制衡体制的问题是：收费方面，各种部门法律、法规和条例中收费罚款项目太多太滥，政府各部门，甚至行政性事业单位发个文件，就可以收费。税收方面，政府财政税收部门的决定权较大，不能体现纳税人与政府之间的制衡关系。支出方面，报人大的预算，粗糙难懂；相当多的政府收入没有纳入预算进行管理，不报人大审批；强力部门得到的预算数额多，公共服务部门争取预算的能力较弱；转移支付不透明和不公正。因此，需要建立一个相互制衡、公开透明、公正公平的财政预算体制。

（一）中央财政一级预算编制和执行分开

我们认为，在中国，中央一级财政预算编制和执行应当分开。理由是：第一，国际上财政编制和执行分开，是一个通行的原则。有的国家是财政部内编制和执行分开，相对独立运作，有的国家是政府下编制和执行分开，是两个相互独立的政府部门。第二，中国是一个人口众多、多省份、多民族、发展不平衡、公共事务繁杂的大国，一个部门既编制预算，又执行预算，编制容易粗糙，权力过于集中，透明性较差。预算编制和执行分开，便于进行编制和执行的专业分工，编制和执行之间的制衡，也可以提高预算的透明度。

分开有几种方案：一是财政部内编制预算与执行预算分开，优点是有专门的编制人才，缺点是部门内编制与执行分离，起不到制约作用。二是单独设置总理预算编制办公室，优点是独立和超脱，直接归总理领导，没有部门利益，缺点是需要调进人才，熟悉工作，可能会与宏观的规划脱离。三是在国家发展与改革委员会内部设总理预算编制办公室，由总理直接领导，优点是预算可以与国家的中长期发展规划，与煤电油运相协调，缺点是其他部门可能会认为发改委权力过大，集中度过高。

时间是十八个月，其中编制需要九个月，这样就为收集资料，进行相关论证提供了充分的时间。^[4]

为保证预算本身的客观性和科学性，提高其可行性，减少在执行中的频繁调整，应适当延长预算的准备期。参考其他国家的做法，结合我国的实际，年度预算编制、审查和批准程序可有两种选择方案：一是每年2至5月编制部门预算，6至8月由中央预算编制办公室和地方财政部门汇编预算，8至9月由各级人大预算委员会讨论、辩论、审查预算，10至11月内召开各级人民代表大会审查批准预算，预算执行年度时间不变。二是将预算编制、讨论和审批时间顺延四个月，将预算执行年度改为4月1日至第二年3月31日。立法明确规定有审查或者审批预算议程权力的人民代表大会会议，应当自下而上逐级提前召开，保证按照上级政府汇编预算所需要的时间，提交经过本级人大审批通过的本级预算和本级总预算，从根本上解决部门或者财政部门代编、代定预算的问题。

（三）建立和完善人大和政协对预算的审查和批准体制

社会主义政治文明的重要特征之一是人民当家作主。在社会主义社会，公民将自己的一部分权利和财力让渡给国家后，对公共权力是怎样运用的，特别是钱是怎样花的，需要有一个极为透明的制度来满足公民作为纳税和纳费人的知情和监督权益，这是社会主义制度下，人民民主的一项最基本的权益。因而，财政是不是公开透明，是不是由人民来批准和监督，是反映社会主义政治文明程度的重要标志。

将一切决定税收、收费和罚款的权力授予人大，取消政府和政府各部门决定税收、收费和罚款的权力。人大和政协中专门设立筹款委员会，具体负责政府和政府部门提交的税收、收费和罚款议案及条款。

政府与人大和政协以及国家元首之间具体制衡程序和过程为：

1. 税收和预算议案的提交和听证

总理预算管理办公室提出预算方案，或者政府及政府部门，或者社会上提出要设立新的税收、收费和罚款法案，包括修改以往税收、收费和罚款的议案，人大筹款委员会和预算委员会需要举行听证会。首席证人是总理预算管理办公室主任、财政部长、税务局长，依次是预算司长、央行行长，还要有专家（经济学家、律师、会计师等）和社会有关方面的证词。

中央政府方面由财政部分管副部长和国家税务总局局长负责各种税改方案的制定。税政司下设税收分析处、税收立法顾问处和国际税收顾问处，由若干经济学家、统计学家、税务律师、会计师组成。总理预算编制办公室、国务院研究室、国务院发展研究中心等机构，也有对财政税收部门和其他政府部门的税收、收费和罚款方案提出意见的义务和权利。

分别隶属于人大和政协的预算委员会以及预算常设办公室，前者负责预算的审议，并向人大和政协提交对国家和中央政府预算草案审议的意见，后者主要负责为人大和政协预算委员会提供分析材料，进行中长期预测。

2. 议案审议通过或者被否决的程序

税收、收费、罚款或者预算方案在人大和政协先后进行讨论，否决或者通过；报国家主席，同意或者否决；重新表决，通过形成法律或者议案作废。先由人大筹款委员会或者预算委员会举行听证会，进行激烈的辩论后，或者否决，或者形成意见较为一致的报告，报人大由全部人大代表辩论。然后交政协筹款委员会或者预算委员会，再进行听证。人大和政协意见一致，报国家主席；意见不一致，将分歧交由人大和政协联席会议协商，以消除分歧。报国家主席后，国家主席同意或者否决。主席将其否决发回人大和政协重议，若人大和政协重新表决，多数通过原来议案，推翻主席否决，强行成为法律；若达不到原议案支持的票数，如果是税改方案，该议案作废，如果是预算方案，则要重新修改。

中央政府预算办公室和财政部门只有调整预算方案的建议权，如需要进行修改，必须经过人大和政协讨论审查批准；地方政府则由财政部门提出修改建议，通过地方同级人大讨论审查和批准调整预算。

考虑到中央与地方管辖范围不同，省和县、市、镇的税收预算体制，不设政府预算编制办公室，由财政部门代替。地方税收、收费、罚款和预算方案，在同级政府和人大之间进行制衡，不再经过同级政协讨论和审议。

政府财政和国有资产是公共财产，除了涉及军事和国家安全的，全部预算和国有资产经营信息必须向公众公开。一切税法、税收、收费和罚款法律条款，预算法及各级政府的预法定方案，其全部和详细内容，除受安全保密法特殊限制的，必须通过出版物、政府公告、政府网站等方式和途径向公众公开。

五、理顺中央与地方的财政税收关系

建立一个集中统一，有中央权威，地方又有相对独立事务财力的财政税收体

系，是最重要的基础。

我国国土辽阔，人口众多，多民族共同生活，地区间发展不平衡。在这种格局下，既维护国家的安全和统一，又发挥各地区在发展经济、公共服务和社会管理方面的积极性，建立一个集中统一，有中央权威，地方又有相对独立事务财力的财政税收体系，是最重要的基础。需要从以下几个方面进行改革。

（一）向三级政权和财政预算体制改革和过渡

应当按照建立效率政府和公共财政框架的方向，在适当简化政府层级的前提下，按照一级政权、一级事务、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债的原则，经过改革，构造和最终形成中央、省、市县三级政权和财政体制。第一，撤乡并镇，取消乡镇级人大和政府，包括其财政预算。在政府层级上取消乡镇一级政权，县级政府向乡镇派出精简的政府管理机构，如公安、工商、税务等，按照社会治安的需要和经济发展的程度，派出专门机构。取消乡镇一级财政，进行乡镇财政由县财政管理的体制改革，对于乡镇事务的收支，按照资金来源和预算支出，归口到县级财政预算之中。同时，从组织结构、土地产权和利益、集体经济和财产、民主选举、民主议事、社区公共事务等方面完善农村社区自治。第二，在取消乡镇一级政权和财政后，逐步改革和撤销市地管县政权和财政的体制。远期目标是取消地一级政权，也不再设立省政府向地区一级的派出机构。可将目前人口过多和地域过大的省和自治区，适当拆分和划小，实行省区直辖和直接管理县、市的体制。市县无论区域大小，人口多少，经济发展水平高低，在政府层次级别上是相同的。目前改成市所属区的，如果交通、建成区、经济等方面确系没有紧密联系，可重新考虑划归独立的县、市区域，直接归省政府管理。从现在开始，财政进行省直管市、县的改革，县级区域提供的全部税收与中央分成的地方部分，不应当再与地级政权分成，中央和省财政向县级区域的专项投资、一般性转移支付、专项转移支付等等，都不再通过地区一级政府的财政和相关部门。地区一级政权，也不再考虑对县和县级市的财政一般和专项转移支付。

（二）中央与地方事务及支出范围的分工和界定

中央与地方各自的事务界定，是各自财政预算支出范围划分的前提，也是据此而划分税收，决定转移支付项目和规模的基础。目前，中国地方财政的问题是，地方负责事务的范围与地方的财权及上级的转移支付不对应，结果事务所需要的财政能力与支出缺口很大，造成了地方政府较大规模的显性、隐性和或有债务，也造成了地方政府提供公共服务和产品的严重不足，甚至造成了地方政府想方设法税外收费和出卖土地的格局，以及地方政府千方百计“进京跑部”的局面。因此，需要界定地方政府的事务和支出范围。第一，中央政府的事务和支出范围。包括行使外交、国防、反恐等维护国家主权、安全、统一的职能；在经济管理上，保持宏观经济健康发展和稳定运行，限制垄断，保护竞争，维持重大的资源战略性平衡；全国性交通、能源等重大项目建设；在地区发展协调上，缩小地区发展差距；形成统一、平等和能促使劳动力在全国流动的养老、医疗等社会保障体系。因此，中央政府财政的主要支出项目应当为国防、外交、社会保障、中央政权和政府的行政管理、全国性重大建设项目的付息、地区转移支付、国立教育、对居民社会保障的转移支付等等。第二，省级政府的事务和支出范围。包括地区社会管理，区域市场的监督和管理，地区性法律的制定和中级司法活动，省级交通道路、水利枢纽等工程项目，省立教育，省级的社会保障项目、治安管理、公共卫生等等。因此，其支出项目包括社会保障、教育、治安设备及警察、建设项目付息、行政公务等几大类。第三，市、县级政府的事务和支出范围。包括市、县内社会管理和市场监管，基层司法，城市管理，县、市区消防和社会治安，基础教育、创业和技能培训，县、市级公路和市内交通，城市供排水系统，生态环境保护，廉租房和最低生活保障，失业保障和促进就业等等。因此，县、市级政府的支出项目应当为城市管理、教育、低收入人群保障、消防和警察、生态环境保护、建设项目付息等等。

在中央与地方的财政关系上，应当遵循有多少钱办多少事的原则。事务和财权相对应，上下有多少事务需要管理，需要多少钱，全社会能集中多少财力，能办多少事，哪些事务由地方哪一级政府承担，哪些事务由中央政府承担，中央政府能转移支付多少，据此来决定中央政府和地方各级政府的财力分配比例及事务承担范围。

(三) 中央与地方的税种和收入范围调整

中央、省和市县三级政权，按照其负责事务范围的不同，应当拥有各自的税权，划定各自独立的税种，形成独立的税收征管体系。第一，在严格控制税种的前提下，给地方一定的税收设置权。一些地方税种，地方可以选择，可以开征，也可以不开征，对某项税税率的高低有决定权。地方税种设置和税率的建议权，可以由政府行使，或者其他法人和自然人建议，但是讨论、审查和批准权力在同级人大，并且要在人大进行听证，必要时要区域内全体公民投票决定。第二，划分中央、省和县市的税种和收入范围。中央政府收入以社会保障税为主，包括关税、海关代征消费税和增值税、燃油税、个人所得税、公司所得税、海洋石油资源税等，还包括铸币收益、中央级国有资产收益等。省政府收入以销售税为主，包括公司所得税、个人所得税和遗产税等，还包括省级国有资产的收益。县、市政府以房地产税为主，包括土地增值收益所得税、资源税、排污税、车船牌照费等。目前的土地和房产税费需要清理，一些税费项目需要废除，一些需要归并，最后统一为一到两个税种，留为县、市级税种。第三，对税收结构和税制进行调整改革，以鼓励投资、创业，促进就业，实现企业间的公平竞争。从宏观上讲，为了鼓励投资、创业和扩大就业，整个国家的税收结构需要从目前的大部分税收在企业项下征收，逐步向社会保障税、增值税、个人所得税、销售税、财产税等调整。燃油费等向燃油税改革，内外资所得税合并，调整到25%左右。东北试点的生产型增值税转型改革向全国推开。为了减轻经济增长对出口的依赖，扩大内需，出口增值税每年降低一个百分点，十年内取消。第四，如何确定中央财政和地方财政各自在国家财政中的比例。有两种意见。一是降低中央财政比重。目前地方上的意见是，适当降低中央财政占全国财政收入的比重。中央财政和地方财政在全国财政收入中所占比重，以各占50%为宜，或者中央财政所占比重略低于50%，比如占45%，地方财政所占比重略高于50%，比如占55%。这样的分配比例，既可以保证中央政府的宏观调控能力，又可充分发挥地方政府的积极性，促进地区经济发展，使地方增加的财力用于解决基层财政的困难。再是提高中央财政比重。另一方的观点认为，目前地方财政预算内收入中没有包括预算外收费和土地两项收入，如果包括，地方财政的比例实际要比预算内的高得多。更加重要的是，中国作为一个大国，发展不平衡，加上社会保障要提高到中央统筹

层次，考虑到转移支付，中央财政收入应当在总财政收入中占55%以上为宜。

（四）地方债务的逐步化解

省、地、县、镇四级政府到底有多少债务，是一个中央政府不掌握、学者们研究不清的数额。不同的研究机构和学者有不同的研究结论，总的来说，显性、隐性和或有债务，规模在一万亿到三万亿之间。因此，在调整中央与地方的关系过程中，地方债务的控制和化解，是一个重要的内容。第一，制衡、规范和约束地方政府借债的行为。需要尽快重申和颁布地方政府不得随意借债的法律或者国务院条例，以遏制地方借债规模的膨胀。经常性项目、社会保障项目不得借债，建设项目可以借债，但是采取政府建议、同级人大批准、上级有关部门核准、资信机构评级、向市场发行的方式，除此以外，不得以其他法律没有规定的方式借债进行项目建设。建设项目借债，同级人大没有批准，或者上级有关部门没有核准的，不得发债。如果政府债券资信评级过低，向市场发行不出去，则是市场机制对政府借债行为的否定。第二，编制政府财务报告。我国政府的债务目前主要包括我国政府向外国政府及国际金融机构借入的债务，国债的未来还本付息负担，国有商业银行的不良资产坏账，社会保障支出缺口，政府担保的各种借款，政府部门的各种欠款等。这些债务有些已按收付实现制的确认条件，在会计上得到确认，并已在政府财务报告中予以披露，如我国政府向外国政府及国际金融机构借入的债务，而更多的隐性债务在会计上没有得到确认，在政府财务报告中也没有予以披露，如国债的未来还本付息负担，政府担保的各种借款等。从国际经验来看，一些市场经济国家能够在政府财务报告中全面、系统地披露政府所有的债务信息。我国政府财务报告也应改进对政府债务信息的披露，对于符合权责发生制基础下负债的确认条件和计量标准的政府债务，财政总预算会计应按权责发生制的要求进行会计确认、计量，并在资产负债表中有关项目予以披露；对于不符合具体的负债确认条件和计量标准，无法量化的政府隐性债务，应在政府财务报告附注中披露相关信息，以全面、系统地披露政府所有的债务信息。^[5]政府财务报告，由有关法律规定，将各级政府，包括其各部门，也包括其派出机构所借的所有债务，所欠的所有款项，都应当纳入财务报告的统计、记账和管理范围。对不纳入其中管理的，应当由借债人自我负担，政府不承担还债的义务。以此来约束政府官员的欠款行为。第三，对地方债务进行一次清理。将一些隐性和或有

债务显性化。一些建设的设施，可以企业化经营的，通过改制、拍卖等方式，将负债企业化。同时也需要清理、收回、出售政府的债权和股权，以其冲抵债务。第四，多种方式综合解决地方债务问题。除了上述的措施外，还可以出售地方级优质国有企业、经营性设施、土地甚至政府非经营性国有资产等的收入冲抵债务。债务证券化，按资信评级拍卖或者出售，所得收入冲抵债务，债务进入经常性预算的长期还本付息科目，即债务消解长期化。对一些财政贫困的老少边穷地区，其债务中央政府不直接承担，而是以对经常性预算中付息项目给以专项转移支付补助的方式进行帮助。如果全国地方债务进行清理后，中央政府无力对地方巨额债务进行付息的转移支付，可以试点选择一些县、市财政进入破产程序，用破产的方式对历史债务进行消解，以警示地方政府，同时也告诫银行、民众、企业、外商等，随意借钱给政府是有风险的。

（五）中央对地方的转移支付

中央对地方的转移支付，一是要解决地区间发展不平衡的问题，二是要保持中央政府的权威性和保持国家的统一，三是要建立民众对国家的信任和依赖，四是要讲效率和公开透明。第一，转移支付的项目和内容。转移支付包括经常项目转移支付（如对本部地区的行政公务、教育卫生等转移支付，对西部地方发债的建设项目付息转移支付等），社会保障预算转移支付，以及中央政府发债对地方建设项目预算的转移支付。社会保障的大部分由中央政府统收，经过国库，由社会保障支付系统直接对居民进行转移支付，以避免中间环节漏损。第二，中央向地方两级政府转移支付。中央向地方的转移支付项目，有的向省政府进行转移支付，有的如对民族自治市、县的补助，直接向市、县级政府转移支付，避免省级环节的截留和节省中间管理成本，提高转移支付的效率。第三，转移支付的机制。任何转移支付项目和资金，必须经过这样的程序和环节：由地方政府和部门提出项目和动议，国家发改委和财政部门建议，编入中央财政预算，人大和政协专门和分项讨论、审议和批准。第四，转移支付的原则。尽量减少普遍和一般性的转移支付，对涉及国家统一和权威、全国性人口流动和劳动力市场形成、地区间平衡发展、人民对国家的向心力等项目，重点进行转移支付。逐步清理和规范目前的转移支付项目，减少和取消税收返还性质的转移支付。转移支付要公开透明，编制预算年初要公布转移支付的项目，所报和所提议的转移支付项目要公

示，最后对转移支付的预算法案进行公告。

六、财政预算改革需要联动

财政预算改革，是一项庞大的改革工程，不仅需要其自身的改革，还需要其他方面的联动改革；不仅需要总体的改革目标和思路，还需要阶段性的改革规划和多方案比较。

从上述初步拟定的财政预算体制改革纲要看，实际上这是一项波及面大、涉及利益方多的改革工程，既有从其基础上理顺行政和财税方面中央与地方间的关系，建立一个现代行政和财税体制国家的必要，又存在着难点和风险，需要有坚定不移的决心和分阶段长期推进改革的准备和恒心。财政预算改革，是一项庞大的改革工程，不仅需要其自身的改革，还需要其他方面的联动改革；不仅需要总体的改革目标和思路，还需要阶段性的改革规划和多方案比较。

（一）转变宏观调控的方式和职能

我们认为，财政预算体制改革要与宏观调控方式的转变联动。随着计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，随着企业投资等决策日益科学和社会化（比如进行长期市场预测，重视可行性研究，聘请专家论证等等），随着市场配置资源的机制越来越完善，随着地区之间的市场走向统一，投资审批和核准等事宜将越来越少，管理年度经济运行的事宜也将越来越少。因此，发改委的职能也需要进行调整：一是从生产建设转向公共服务，方式是审查、平衡和编制财政经常性预算和社会保障预算。二是从审批投资项目，到建议、审查和编制国有经营资产建设和公益性建设预算。三是对经济过冷过热进行行政命令式控制，转变到用利率等措施调节社会投资部分，而发改委通过对国有资产经营性建设和政府公益性建设债务规模的控制，实现对经济运行的宏观调控。四是价格管理方面，市场调节的价格放开，垄断性行业的价格要适当进行管制。结合审查和编制部门预算，对行政部门和行政事业性单位收费要严格进行控制和管理。

(二) 相关的体制改革

从配套改革来看,除了上述宏观调控方式的转变和人大政协体制的改革外,还需要税制改革规划的配套,财政预算改革要与税制改革联动,否则,预算改革在一些重要的方面无法推进。因此,配合预算改革,需要研究一个同步的十年期的税制改革总体规划,主要应当包括税制改革的目标,税收结构和税制的调整,中央与地方在税权、税种、征管体制等方面的划分、界定和改革,税收改革的测算,税改的阶段划分,与预算改革的配套和衔接等内容。

另一重要的同步性举措是行政管理体制的改革。财政预算改革要与行政、司法和事业体制改革联动,包括逐步减少政府层级,减少司法体系中两院的层级,进行行政和司法管辖区划改革,配套推进机关后勤、公务消费、事业单位等改革,改革和完善非经营性国有资产管理体制,界定和划分中央与地方的事务和责任范围等等。

财政预算改革本身也要有更加具体的改革方案,包括改革阶段,先改和后改,试点和整体推进,改革的成本测算及其收益和风险评估,地方债务化解的长期规划方案,清理收费和费改税的测算以及调整方案等等。

(三) 人大和政协的改革及立法配套

财政预算体制的改革,也要与人大政协体制的改革和完善以及相关立法联动。

人大和政协中应当分别设筹款和预算委员会,下设专门的办事机构——筹款委员会办公室和预算委员会办公室,负责日常的审查工作。建立筹款委员会和预算委员会的联席会议制度,平衡财政收入与支出的关系。筹款委员会和预算委员会的人员组织,应当是从事过宏观管理、财经工作或者从事过经济、税收、财政、会计、审计、法律等方面教学和研究的官员、专家和学者。而办公室组成人员,则应当是具备税收、财政、审计、会计、法律等方面知识的专门人员。

人大代表应当从目前的会议制改革为专职常任制,过渡时期,逐步减少会议代表的数量,增加专职常任代表的数量。为了建立人大与政府之间的制衡,避免政府官员和公务员代表影响筹款和预算法案,人大和政协代表构成中减少直至取

消政府和两院的会议代表（不在政府和两院兼职的中共领导代表不在其列）。

由于人大是按照人口比例分配代表，为了防止对经济不发达地区转移支付在讨论和审批时发生通不过的结果，将政协设置为多党+省级区域的代表构成结构，不论党派和民族，人口及党员多少，地区大小，平均分配代表名额。政协代表也与人大一样，减少数量，逐步从目前的会议制改变为专职常任制，减少直至取消政府和两院官员和公务员代表。授予政协筹款和预算法案的讨论、审议和批准等方面的立法权力，在人大与政协之间，建立筹款和预算讨论议事的联席会议制度。

此外，对财政执行要加大监督的力度，形成预算编制——讨论、审查、批准——执行和监督——调整编制的科学反馈机制：一是加强人大对预算执行情况的监督，二是加大对政府预算执行审计的力度，三是对违反预算法案乱支乱用的，加大行政和刑事处理的力度。

从立法方面看，要加快预算法的修改进程，并与预算改革方案相协调，要加快转移支付法、政府部门收费许可法、社会保障预算法、国有资产预算法、公共建设项目预算法等具体法律的起草、讨论和颁布。预算法等，要与会计法、审计法、刑法进行衔接和配套，使其成为能真正实施和违法后能追究责任的法律。预算法及相关法律，制定要详细，部门制定的有关法律实施细则，也需要经过人大和政协的审定和批准，以防止部门曲解立法机构的立法精神，保证法律具体实施的公正性。

（执笔：周天勇）

【注释】

[1] 有关部门认为中国GDP的税负较低，这主要是只将预算内的收入与GDP相比的结果。2006年，政府除了近37000亿税收外，还有13000亿政府各行政部门和各行政性事业单位的收费和罚款，7000亿的社保收入（国际通行的规则，社保征缴是一种税收，是政府的收入），7000亿的土地收入，至少2000亿的国有企业上缴利润，实际上2006年政府的各种收入总计至少高达66000亿，全部政府收入占当年GDP的31%。加上企业办事需要的各种隐性的攻关费用和成本，包括摊派、赞助、办班、订杂志报刊、吃饭招待、公车政用、政费企负等，估计GDP的负担率在40%左右。而纳入预算的只有39000亿，近28000亿的政府各种收入竟然没有纳入预算内管理。

[2] 国家统计局：《中国经济普查年鉴》（2005），中国统计出版社2005年版。

[3] 蔡敏：《基层部门不愿放权，行政事业收费利益樊笼待打破》，载《瞭望新闻周刊》，2006年2月

16日人民网转载。

[4] Yanghuan:《关于我国政府预算编制若干问题的思考》，论文中国网，<http://www.pp-cn.com>，2006年6月12日。

[5] 佚名：《论我国政府财务报告披露内容的改进》，天润财经网，2007年8月3日。

【参考文献】

1. 周天勇：《财政体制衍生和面临的严峻问题》，载《中共中央党校研究报告》（内部）2005年第8期。
2. 周天勇：《中美财税立法体制及支出结构比较》，载《财贸经济》2005年第6期。
3. 周天勇：《中美政府间财税关系差异》，载《地方财政研究》2005年第10期。
4. 贾康：《中国财政体制改革：政府层级、事务、支出与税收安排的思路》，载《地方财政研究》2004年第1期。
5. 周天勇：《财政“改革”把一些部门变成了公权“抢劫”者》，载《审计与理财》2006年第9期。
6. 周天勇、张弥：《呼吁制定一部〈国家政权和事业人民供养法〉》，人民网理论专栏，2006年8月1日。
7. 周天勇：《论地方政府发债与公共项目建设》，人民网理论专栏，2006年5月25日。
8. 周天勇：《被供养机构和人员快速增长及其原因》，人民网理论专栏，2006年5月25日。
9. 周天勇：《县乡经济不堪收费和罚款》，人民网理论专栏，2006年5月25日。
10. 专访周天勇：《官民比例高达1:18，专家呼吁严控官员膨胀》，人民网理论专栏，2006年5月25日。

政治体制改革研究报告之七：

调整和理顺中央与地方的关系

一部国家或王朝史，从一定意义上讲就是处理中央与地方关系的历史。进入 21 世纪后，我国市场经济体制的不断发展和完善，迫切要求进一步调整中央与地方关系，科学合理地划分中央与地方的职责权限。

中央与地方关系是人类历史上自国家出现以来的核心问题之一，它植根于一个国家的社会体制之中，直接关系到国家的统一、民族的团结、经济的发展和社会的稳定。因此，一部国家或王朝史，从一定意义上讲就是处理中央与地方关系的历史。正确处理中央与地方关系是实行层级制管理的国家面临的一项长期任务。进入 21 世纪后，我国市场经济体制的不断发展和完善，迫切要求进一步调整中央与地方关系，科学合理地划分中央与地方的职责权限。回顾和总结我国中央与地方关系的发展历程，借鉴世界各国的经验教训，加强战略研究，探索创新思路，将有助于更好地构建和完善我国中央与地方的关系。

一、目前中央与地方关系的格局与问题

经过多次的改革与调整，我国的中央与地方关系不断得以完善，但是目前仍存在着事务混乱，职责不清，上下错位，机构从上到下复制等问题。

一般而言,中央与地方关系是一个国家实现有效的宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务基本职能的最主要关系。影响这种关系的核心是中央与地方权力架构设置,以及由此延伸的利益关系调整。权力架构及其功能设置,是一个国家政治体制改革至关重要的内容。改革开放以来,我国总体上围绕建立社会主义市场经济体制的目标,以改革调整管理体制为重点,在推进各级政府的职能转变,加快政企分开、政事分开,实施政府机构改革,加强科学民主决策机制建设等方面进行了积极有益的探索,逐步实现了政府行政管理体制的转变。经过多次的改革与调整,我国的中央与地方关系不断得以完善,但是目前仍存在着事务混乱、职责不清、上下错位、机构从上到下复制等问题。具体表现为中央管理微观事务,地方承担宏观职能;微观管理权限和机构上收,地方推脱责任;地方有事无钱,中央有钱,地方向中央跑等诸多方面。因此,如何建立权属清晰、运行规范、高效有序的中央与地方关系,仍然是我国行政体制改革中的重大课题。

(一) 世界国家结构与集权、分权的发展趋向

国家结构形式类型总是与一国权力结构相适应,呈现出国家权力——国家结构的动态呼应状态。20世纪90年代以来,在国家权力——国家结构的双重互动变迁中,西方各国的国家结构与集权、分权亦呈现出集权化和分权化并存及共同发展的趋向。

1. 各国中央集权化和地方分权化并存

中央集权化和地方分权化是现代国家中央与地方关系发展的基本轨迹。各国现代化进程的推进、科技成果的广泛运用以及自然资源的深入开发都需要一个社会职能全面、强有力的中央政府合理配置和利用社会资源,缓和并解决日益尖锐的人与自然的矛盾。总体而言,更高层次的现代化对应的是更高水平的国家能力。因此,传统地方分权国家表现出集权化的倾向。例如,美国最初建立的是相对松散的邦联,后过渡到相对紧凑的联邦制。随着自由竞争资本主义转向垄断资本主义以及福利国家的出现,其政府体制又从二元联邦制过渡到合作联邦制。英国国家权力体系中尽管存在着较大范围的地方自治,但地方政府自治一直是中央政府监控下的有限自治,20世纪80年代以来集权更成为英国中央与地方关系调整的主要趋向。

与此同时,20世纪信息时代的到来使得社会结构非群体化、高度差异化和

复杂化。面对这种多样化、分散化和复杂化的社会，高度集中的政府已无能为力，需要进行决策分工。在这种情况下，传统中央集权国家表现出分权化趋势。例如，法国大革命后建立的是高度集权制国家。随着经济的发展，法国逐步下放权力，到20世纪80年代逐渐具备地方自治的集权制国家结构特征。《1997年世界发展报告》进一步指出各国下放权力的三种趋势：一是下放行政管理权，或把国家职能从政府的上级转移到下级，同时保留中央对预算和决策的控制。二是下放财权，或把预算和金融决策的影响力从上级下放到下级。三是权力移交，或把资源和政治权力移交给对上级政府保持很高独立性的下级政府。

2. 集权与分权共同增长

现代化进程中的中央与地方关系并非此消彼长。随着西方国家由自由竞争资本主义发展到垄断资本主义，有限政府向福利政府过渡，西方国家政府职能整体性膨胀。总体上看，中央与地方关系的调整呈现出一种双重倾向：一方面是中央政府权能扩张，另一方面是地方政府职能扩张。

一方面，单一制国家二战后经济的发展也促使中央政府将大部分管理公共事务的职能下放给地方政府，使地方政府成为为社会提供服务和管理的主要机构。联邦制国家由于集权包袱和效率低下，倾向于将部分中央权限和事务还权于地方政府。但另一方面，地方政府职能的扩张并未削弱中央集权，相反，联邦集权也在一定范围得到强化。在美国，从尼克松的新联邦主义到里根的新保守主义，再到老布什、克林顿的政府企业化改革，都倾向于发挥州和地方政府的作用，但联邦制不是减弱而是加强了。同时，联邦权力的扩张并未影响州和地方的发展。美国州和地方在管理本地区的经济文化等社会性事务中的作用不是削弱了，而是加强了，各州现在比历史上其他时期从事更多的活动，提供更多的服务，筹措和使用更多的资金。因此，集权与分权共同增长以及更高程度的融合成为资本主义社会结构变迁的必然要求。

3. 以建立相互依赖的政府均权结构为目标

西方国家中央与地方关系建立在明确而广泛的宪法和法律基础之上，宪法规定了中央与地方各自的权力范畴，但这种界限并非绝对，中央与地方亦存在一定范围的权能共享。在共享的权力范围内，中央与地方需要在大多数领域进行合作，进而建立起相互依赖的政治关系。随着经济与社会的发展，中央与地方政府的共同利益将会越来越多，双方的依赖性也会越来越强。在这种相互依赖、相互需要的关系中，双方为了各自利益，在处理与对方的关系时，都将在制度许可的

范围内运用各种策略，以达到目的。中央和地方只有进一步扩大合作，才能既缓和中央与地方的冲突，又使地方更多地分担中央的困难。为此，各国政府都建立了一套财政制约和推动机制来调控地方财政和行政，并引导地方政府的决策。中央政府通过分税制控制一部分收入，然后通过财政拨款、财政补贴来推动地方政府执行国家政策和协调社会发展。同时，由于中央和地方矛盾将始终存在，中央政府仍面临来自于地方政府的对抗性压力。中央政府在加强控制的同时，也会更多地通过各种手段和措施来减轻这些压力，平衡各种矛盾。

（二）我国中央与地方关系的调整过程

新中国成立以后，中央政府十分重视调整和改善中央与地方的关系，把加强中央集中调控与发挥地方主动积极性有效地结合起来，强调在坚持民主集中制原则的基础上，处理好中央与地方的关系。关于中央集权和地方分权关系的处理，毛泽东同志曾指出：“应该集中的不集中，在上者叫做失职，在下者叫做专擅。这是在任何上下级关系上特别是军事关系上所不许可的。应该分散的不分散，在上者叫做包办，在下者叫做无自动性。这也是在任何上下级关系上特别是游击战争的指挥关系上所不许可的。”集中与分散是对立的统一，随着经济基础和社会结构的变化而变化的。毛泽东同志在新政权建立之初，就提出向地方政府放权。1949年10月颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》十分强调发挥好地方政府的积极能动作用，要求中央向地方政府放权。其中第十五条规定：“各级政权机关一律实行民主集中制，其主要原则为人民代表大会向人民负责并报告工作，人民政府委员会向人民代表大会负责并报告工作。在人民代表大会和人民委员会内实行少数服从多数的原则。”核心是在加强中央集权过程中要多代表地方的意志，地方在中央决策中要发挥充分的作用。1956年毛泽东同志又在《论十大关系》一文中提出：“要注意发挥省市的积极性”，“扩大一点地方的权力，给地方更多的自主性，让地方去办更多的事情”。1958年在成都会议上，毛泽东又有“向地方分权，有统一有分散，发展地方个性”的提法。20世纪60年代初经济开始好转，中央政府又开始了第二次向地方政府放权。毛泽东在1966年3月的一次谈话中讲到：“中央还是虚君共和好。中央只管虚，只管政策方针，不管实，或少管点实。”1970年毛泽东与美国记者斯诺谈话时说，搞好一个国家“就是两个积极性，中央一个积极性，地方一个积极性，讲了十几年就是不听，有什么办

法？现在听了”，“统统抓在我手里不行啊，我管不了那么多。要学你们美国的办法，分到五十个州去”。当时中央开始把一些经济管理权限和中央直属企业下放给各省。但在毛泽东同志逝世不久，中央又把一些下放的权力和企业回收到中央。20世纪80年代初，中国开始实行改革开放，在扩大地方自主权和企业自主权上取得了较为明显的进展。当时国外有学者评论说：“中国向地方政府分权，主要体现在财政体制上，并开始导致了中国式的财政联邦主义。”其实这一过程，既有权力下放，即把权力向地方转移，也有下放权力，即扩大地方的执行权和自主权。在经济管理体制上主要实行下放权力，在中央和地方财政关系上实行上缴包干、超收分成，在行政体制安排上试行了经济特区、沿海开放城市、开放地区，并明确了计划单列城市和副省级城市的级别和权限，对省和较大城市赋予地方立法权。一种中国式的财政联邦或是经济联邦主义从这一过程中开始出现，并为后期改革提供了巨大的推动力量，也为宏观经济失控、经济运行失序埋下了诱因。1993年和1997年，中央政府先后两次采取了更大行动，增加中央政府的经济调控能力，财政分配制度的重心开始向中央集中。在新世纪交替之际，地方政府抓住加入世贸组织、深化改革、扩大开放的机遇，突出了以开放促改革的发展思路，在原有体制之外获得了更大的发展权和预算外资金的分享权，以致在经济高位攀升过程中又出现了周期性的投资过热和结构失调问题。2005年春季，中央又开始实行宏观调控，对货币供应、资源供给等要素配置权限进行集中。建国后下放权力和宏观调控的数次反复，是中央与地方关系不断调整与完善，更是中央和地方权力的博弈。虽然地方政府在几轮的体制改革中获得了相对大的发展自主权和财政分配权，但是仍然与自主的人事无缘。中央政府仍然具有高度集中的地方首脑任命和轮调官员的权力。

（三）中央与地方事务分工不明

我国宪法规定：中华人民共和国国务院，即中央人民政府是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。它负责贯彻执行党的路线、方针、政策和全国人大及其常委会通过的法律、法令，统一领导国务院各部、各委员会和其他所属机构以及地方各级政府的工作，管理中国的外交、国防、财政、经济、文化、教育等事务，领导社会主义现代化建设。中央政府拥有最广泛的事务：行政领导权、行政立法权、行政提案权、行政监督权、人事行政权、建制权及全国人

大及其常委会授予的其他职权。按照地方组织法设立的地方政府的事务也是很大的，有行政执行权、行政领导权、行政监督权、行政管理权、人事行政权等其他事项的办理权。

把法律规定与现实的中央政府事务和地方政府事务作一比较，我们不难发现，目前各级政府事务缺乏明确而正式的划分。这是因为，尽管宪法原则上对中央和地方政府职责范围作出了规定，却并未通过立法对各级政府的事务加以明确划分，导致的后果是在实践中各级政府间在事务上并没有明显的区别——除了少数事务如外交、国防等专属中央政府外，地方政府拥有的事务几乎全是中央政府事务的翻版。

缺乏明确的事务划分导致了两方面的后果。一是政府事务的界定存在着一定程度的内外不清问题，即市场与政府职能的界定不明确，政府越位与缺位同时存在。政府和市场的关系以及政府的职能是随着制度、技术等条件而变化的。作为转轨国家，我国政府由于历史原因承担了一些具有较高能力的政府才可以承担的职能，与此同时，一些必须由政府承担的基本的公共服务职能又没有履行好。政府职能的越位主要表现为：一方面，政府承担了不少应该由市场去做的事情，财政尚未退出营利性领域，继续实行企业亏损补贴和价格补贴；另一方面，能力比较低的政府承担了能力比较高的政府才需要承担的职能。政府职能的缺位则主要表现在对基础教育、基础科学、卫生保健、农业等投入不足。二是各级政府事务分配不合理，存在着一定程度的上下不清问题，即事务长期层层下移，造成中央与地方事务错位，地方各级政府之间相互错位。首先，中央与地方政府之间职责范围界定不够明确，含糊不清的支出大多被分配给下级政府，有些事务虽然明确归中央或省级地方，但在实际执行中发生了错位，也下放给了基层。最基本的公共产品职能往往由供给能力比较低的基层政府承担。能力比较强的省、市政府没有提供基本公共产品，而是试图提供一些促进市场发育的中级功能。能力最高的中央政府虽然全面介入各个层次的公共产品提供，但存在轻基本、重高端的特点，甚至国防、外交、海关等部分事务也分解给了不同的地方和基层政府。中央政府过多承担了本应由地方政府承担的基础建设和经济发展方面的支出责任，而且不合理地直接干预微观企业层面的运营。^[1]其次，上下级政府之间事务范围的划分随意性很大，在垂直体制下，上级的法律事务往往成为下级的当然事务，现实中，上级通过考核、一票否决等程序将本级责任分解成了下级的责任，上级请客下级买单的状况屡见不鲜。目前，县乡政府需要承担义务教育、公共卫生、基

基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等诸多责任。在市场经济条件下，社会保障、义务教育和公共卫生是非常重要的，并且具有很强的外溢性，属全国性公共产品和服务，在绝大多数国家中都是由中央政府承担主要的支出责任，而我国由财力相差悬殊的基层政府提供，导致了这些基本公共产品和服务提供不足或严重不均等。^[2]

（四）中央与地方机构设置方面的问题

新中国成立以来，为了适应经济、政治、社会发展的需要，共进行了八次大规模的行政体制与政府机构改革。从建国以来行政体制改革方式、方法可以看出，前四次改革基本服务于计划经济体制和国家赶超战略。国务院及其所属部门的机构设置、职责权限迭经变迁，多次实行权力下放和上收，但却只限于调整中央和地方、条条和块块的管理权限，其目的是鼓励中央大计划的完成。表现形式是精简——膨胀——再精简——再膨胀，行政体制随着国家经济、政治设定的目标而调整和改革，行政体制改革与机构改革同国家经济涨落周期基本同步。行政体制改革越来越多地具有为市场经济和民主政治开辟道路的指向，逐渐向有限政府的方向发展。具体表现为：减少了行政审批，决策更加注重民主化、科学化。在近几年，按照决策、执行、监督相协调的要求，重点调整了宏观调控、资产管理、金融监管、应急管理、安全生产、能源规划、公共卫生、食品安全等领域的管理体制和机构设置。从人员数量上看，机构精简也有阶段性成果。国务院工作部门由一百个减到五十二个左右，精简约百分之五十；人员编制由五万一千减到一万六千七，精简约 67.3%。其间虽然有精简——膨胀的循环，但反复幅度小于改革幅度，政府机构人员总数长期来看是下降的。^[3]

可见，从建国初的精兵简政到 2003 年的第八次行政机构改革，政府机构的增设和精简长期处于循环往复之中。精简固然必要，但更重要的课题是如何实现职能与机构之间的合理配置。加减运算是低层次的改革和无可奈何的反复，会造成一定的资源浪费。实际上，纵向政府间的职能重叠，即一根针穿到底，是政府机构设置上下同一和归口管理体制长期效益不明显的根源，是机构尾大不掉和效率不高的真正原因。

我国政府职能和机构在纵向上配置的特点可以概括为职责同构。所谓职责同构，是指在政府间关系中，不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的

高度统一、一致。通俗地讲，就是在这种政府管理模式下，我国每一级政府都管理大体相同的事情，相应地在机构设置上表现为上下对口，左右对齐。

职责同构模式有助于在一定程度上调动地方积极性，减少计划体制的效率损失，同时也比较方便从计划向市场过渡的制度变迁，避免了改革过程中地方和部门的过度分散。但是，在实行市场经济体制之后，这种全能型地方政府的发展，严重地阻碍了全国统一市场的形成，同时条条的辖制，也削弱了市场配置资源的优势，限制了地方的活力。也就是说，一方面是地方全能，一方面是地方无能；一方面是中央集权，一方面是中央的权力被地方所分割。职责同构成为了条块矛盾长期存在、政府职能调整和机构改革不能很好到位的症结所在。

从法律和制度基础来看，自1982年以来，宪法和地方政府组织法中关于政府纵向间职能、机构设置的规定没有发生变化。通过对宪法和地方组织法的分析，可以发现从中央、省、县级行政单位直至乡镇，在政党组织与政区设置同构的基础上，立法权限、政府职责以及政府机构设置等方面高度统一。特别是列举各级政府职责最后一条都是“办理上级国家行政机关交办的其他事项”。这一规定，将政府的所有对内职责潜在地贯穿在整个政府体系中。从政府职权的纵向比较中，可以看出每一级政府都在管理相同的事情，相似职权自然导致机构设置随之上下对应。

实践表明，自20世纪50年代形成的综合、文教、卫生、政法、农林等上下对口设置的体制始终没有改变，而且权力仍继续向中央政府的部门集中，在某些部门甚至达到了愈演愈烈的程度。法院和检察院系统的基本格局也没有发生大的变化。实行分税制以后，地方财政开始负责本地区的行政管理费用、公检法费用、支农支出、文教卫等各项事业费，但是这些管理部门的统筹安排以及资源计划配置的大权仍然掌握在上级乃至中央部门手中。上级政府往往把公共支出的目标责任层层分解，派发下去，然后，根据下级政府完成任务的情况来进行奖惩。在地方政府内部，也采取同样的方式进行管理。社会管理部门把扩大支出的愿望上升为政府意志，把部门评比指标纳入政府的评价系统，搭上了地方政府扩大公共支出的便车。^[4]特别是教育、体育、计划生育、卫生、民政等部门，为了克服部门资源不足，难以提供充分的公共物品的矛盾，自上而下制定了各种评比指标，如“卫生文明城市”等，并努力借助行政级别优势，采取层层下压的方式，争取将部门目标变为地方政府目标，完成在市场经济体制条件下的计划管理目标。

可见，职责同构是一种试图把有利于计划经济的条条与有利于市场经济的块块集中起来的特殊政府管理模式，具有明显的两面性。在计划经济时代，邓小平坚持适度地方分权，激发地方发展积极性，并且在地方分权改革走向瓶颈时，及时实现了向市场经济的转轨。这之所以能够取得成功，在于它将地方分权与市场经济发展紧密地联系起来。尽管偏重条条有助于增加中央的实权，但在市场经济体制下，中央与块块的利益目标基本一致，所以，在利益目标指向上，条条并不处于政府间关系博弈的优势地位。目前，职责同构的政治与社会管理职能部门，仍然试图以计划经济体制下的社会管理方式来促进市场经济体制下的社会发展，显然这是不现实的。职责同构对我国政治发展的消极影响，实质上也是主要由这些传统的计划经济体制下的社会管理模式造成的。

在我国政府发展的历史上，职责同构的政府间架构，是政府机构膨胀和政府权力集分反复的主要渠道。中央一旦放权给地方，地方的权力和责任同时扩大，为了控制地方，相应的政府组织在中央和地方各级同时设立。由于简单地强调单一制下的高度集权，政府间权限、职能划分缺乏科学的管理，再加上法律保障机制的缺位，就使得政府管理的体制一直不顺畅，导致同一件事情不同层级政府共同管理，每一级政府管理相同的事情。结果，所有的政府管理所有的事情，所有的事情在所有的政府层级都得不到有效的管理。同时，管理相同事务的不同层级的政府部门，又不得不抽出相当的时间用于协调上下级关系。这就在无形中加大了政府管理的成本。对于地方政府，特别是中层和基层政府，处理的每一件事务所必需的权责大多被垂直的业务部门所肢解，所有层级的政府部门都不具有单独处理事务所需的统一权责。因此，大家对于涉及部门利益但是又无法单独处理的事务，就有条件相互推诿。对于涉及居民切身利益的公共事务的管理，由于管理部门的用人权和资源配置权都按照条条垂直集中上统，与居民评价关系不大。从个人政治利益和地方区域发展利益来讲，如果地方政府部门不努力完成上级制定的管理目标，就无法得到更多的资源，升迁就会受影响，于是层层汇报，遵从上级意见的管理流程就不可避免，尤其是那些掌握重要资源的部门，官僚主义往往相当严重。

（五）地方事务由中央、省条条管理的弊病

本来应该由地方人大、法律、新闻、公民诉讼、社会组织等机制来解决的假

冒伪劣、食品安全、生产安全、生态环境、土地等问题，由于没有发挥这些机制的作用而发生问题，由此不相信地方，就由中央条条管起来。于是事无巨细，中央管了地方的事务，这样各行各业都发生问题。不从地方人大、法律、新闻、社会组织、公民诉讼等机制考虑解决出路，而是每一个行业管理都要收到中央来管，最后把地方政府的完整性给肢解了。中央最终也是管不了，管不好。

实际上，目前所谓的工商、质监、食品监督、土地等等的垂直管理，并不是中央派出机构垂直管理，而是实行省以下垂直管理。对这些部门，经费实行省财政收支两条线、超收奖励、罚款分成的政策，由于这些部门大多是收远远大于支的部门，中央的垂直管理，给省一级财政敛财创造了条件，而市、县的个体工商户和中小企业，包括一些大企业，负担的费用和罚款却越来越重，导致市、县的创业、投资、经营和就业环境日趋恶化。而省一级，上并不对假冒伪劣、市场分割、知识产权、产品质量像中央一样关切，下并不直接面对所管理的事务。但是，本来应当由县、市地方管理的事务，上收省里，使县、市一级推脱这些方面的责任。省里权力较大，却不具体管理事务。需要说明的是，从中央与地方的关系看，影响中央权威的，并不是市、县级政权，而是省一级政权。较危险的是，一方面，如果对一些本来应当由县、市管理的事务实行所谓的条条管理，省以下垂直，让省里管理，另一方面，中央应该管理的武装、外交、安全、社保等等，则实际上在机构、人事、经费上下放省级政府管理，由省级政府代管，省级政府的权力将越来越大，这将形成权力过大的“诸藩”势力，其实于加强中央的权威十分不利。

一些专家认为，行政上的工商、质监、食品监督、土地包括环保等省以下的垂直管理，并不是行政体制改革最终的固定模式，只是推进改革进程、破解现有难题的一种有益的探索和尝试，因为并不是所有的行政部门都适合垂直管理。垂直管理只是一个不得已的办法。为了免受市、县地方政府的干扰，就转而实行省以下垂直管理体制，是在现实国情下的妥协，是一种下有对策情势下的上有政策，这从一个侧面宣告了某些行业在面对地方政府干扰时的无能为力和束手无策。这种妥协决定了垂直管理体制必然存在先天不足。只有当一个行政部门的职权具有全国性或跨区域性的特点，才有进行垂直管理的合理性和操作基础。

垂直管理的问题在于：首先，垂直管理不能完全摆脱地方干扰。尽管垂直管理后部门的人、财、物不受制于地方了，但部门还是在当地，在土地、水电等方面也少不了求助当地政府。因此即使实行了垂直管理，也不敢过于得罪地方。如

以前出现的阜阳劣质奶粉事件，当地工商、质监部门严重的执法缺位是重要原因。而利益越大的部门，垂直管理的力量也越容易被削弱。从理论上讲，土地管理的垂直体制可以让各级土地行政管理部门轻装上阵，理直气壮地行使自己的职权，但时至今日，人地矛盾日益突出，土地违法占用现象依然相当严重。有的地方政府一如既往地公开、直接违法，并默许、纵容大量的土地违法行为。而土地执法部门在有了上级土地管理部门的撑腰壮胆后，却始终没有硬起来。他们依然信心不足，怠于执法，依然要面对执法难、难执法的恶劣环境。数据显示，2004年全国共查处违法用地70646件，涉及土地面积3.5万公顷。2005年末批先建占用耕地面积仍在两万公顷以上。

其次，垂直管理使监督部门减少，容易滋生腐败行为。科学健全的行政管理都有不可或缺的两个方面：行政效率和行政监督，如果以弱化监督为代价提高行政效率，就有可能增加权力滥用的风险。对各垂直部门来说，当他们作为地方政府职能部门时，尚会受到当地党委、政府、人大、纪委等部门的制约；垂直管理后，地方政府平级单位对垂直部门的经常性权力监督往往失效，全靠上级部门和上级监管机关的监督发现存在的问题。而上级监管致命的弱点就是非经常性。“山高皇帝远”的宽松氛围，使各级一把手成为说一不二的家长，一旦一人腐败，往往多年不会暴露，形成从上到下的“一窝烂”。近年来，税务、工商等实行垂直管理的部门出现的案件，均有多个下属市、县、局的一把手受牵连。例如，2003年海南省工商局原党组书记、局长马招德以受贿罪被判处有期徒刑十一年，剥夺政治权利三年。接替马招德主持工作的省工商局原副局长郑先育、万宁市工商局原局长叶东雄、屯昌县工商局原局长吴岩等人也因受贿行贿相继被检察机关提起公诉，这一买官卖官系列案涉及了海南全省八个市、县的工商局长。

最后，存在挖空县、市地方管理，弱化基层地方政府职能的问题。县、市政府组织体系的健全、部门配置的完整，是其履行一方公共管理责任的制度前提。如果过多的职能部门被垂直划归上级管辖，必然带来地方政府组织功能的残缺，影响其行政效能的发挥。同时，一些对地方发展非常重要的行政部门纷纷垂直，容易造成中央职能部门与地方的对口部门连成一线。各垂直部门注重对主管部门负责，有可能忽略当地发展实际，加剧政出多头、部门打架等现象，降低行政效率，损害政府权威。^[5]

（六）中央与地方事务支出的互相推诿

1994年财政管理体制改革的改革是在当时中央与地方事务划分的基础上进行的，基本维持了原来的支出范围。目前，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括：国防经费、武警经费、外交和援外支出、中央级行政管理费、中央统管的基本建设投资、中央直属企业的技术改造和新产品试制费、地质勘探费、由中央财政安排的支农支出、由中央负担的国内外债务的还本付息支出，以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出，包括地方行政管理费、公检法支出、部分武警经费、民兵事业费、地方统筹的基本建设投资、地方企业的技术改造和新产品试制经费、支农支出、城市维护建设经费以及地方文化、教育、卫生等各项事业费、价格补贴支出和其他支出。

从分税制改革运行情况看，地方政府的财政支出占整个财政支出的比重没有明显的变化，一直保持在70%左右的水平上，但地方政府的财政收入占整个财政收入的比重却逐年下降，从1993年的78%下降到2005年的47.7%。^[6]换言之，地方政府的支出任务远远超出了自身的收入能力。这在义务教育上表现特别突出。作为一项全国性的公共产品，中央和省级政府在发展义务教育方面的支出明显不够，省级以上财政用于农村义务教育的支出很少，农村义务教育的投入基本上是由乡镇政府和农民负担的。例如，湖北省襄阳县在1990年至2000年期间教育经费总额为136656.5万元，各级财政预算拨款55460万元，占40.58%，其中乡级财政46919.6万元，占34.33%，县财政8540万元，占6.25%，省级以上专款150.5万元，仅占0.1%。最弱的一级财政承担着发展农村义务教育最重的责任。再如，2001年6月国务院明确要求教师工资由县级政府负责统一发放。这些下放的支出责任通常是刚性强、规模大、非一次性的事项，对本已捉襟见肘的县乡财政而言无异于雪上加霜。

(七) 一级政权一级税收不明确

根据《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，根据事务与财权相结合的原则，按税种划分中央与地方收入。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划分为中央税；将与经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划分为地方税，增加地方税收收入。其中，中央政府固定收入包括：消费税（含进口环节海关代征的部分）、车辆购置税、关税、海关代征的进口环节增值税等。

地方政府固定收入包括：城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、城市房地产税、车船使用税、车船使用牌照税、契税、屠宰税、筵席税等。

中央政府与地方政府共享收入主要包括：增值税（不含进口环节由海关代征的部分，中央政府分享75%，地方政府分享25%）、营业税（铁道部、各银行总行、各保险公司集中缴纳的部分归中央政府，其余部分归地方政府）、企业所得税、外商投资企业所得税和外国企业所得税（铁道部、各银行总行及海洋石油企业缴纳的部分归中央政府，其余部分中央与地方政府按60%和40%的比例分享）、个人所得税（除储蓄存款利息所得的个人所得税外，其余部分的分享比例与企业所得税相同）、资源税（海洋石油企业缴纳的部分归中央政府，其余部分归地方政府）、城市维护建设税（铁道部、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的部分归中央政府，其余部分归地方政府）、印花税（证券交易印花税收入的94%归中央政府，其余6%和其他印花税收入归地方政府）。

实践表明，分税制实施后，地方政府的财政收入占整个财政收入的比重显著下降，由1993年的78%下降到2005年的47.7%。^[7]在中央集中财力的同时，地方各级亦递次对基层政府进行财力集中。许多省分别通过分税增量分成、地方税按比例集中、地方税八税共享以及留成基数超额分成等形式，逐级对市、县和乡镇既得财力进行集中。从1994年到2000年，省财力通过集中，使得分配比例每年提高两个百分点；市一级也得到了较大的提高。财力向上集中，对强化中央宏观调控是需要的，问题是财力向上集中的同时，公共服务、社会管理的义务和责任逐级下放，经济社会发展的目标要求、责任考核不断硬化，以致县乡两级政府需要承担越来越重的义务教育、公共卫生、社会治安、环境保护、乡村基础设施、养老保障、行政管理责任。相对于要求高、刚性强、支出大的职能和责任，

体制内本已捉襟见肘的地方财政无异于雪上加霜。乡镇级财政负债快速上升,据粗略估算,平均每个乡镇负债在四千万以上,有三分之一乡镇财政处于难以为继的状态。当地方财政收入难以满足支出需要,地方政府又无法通过征税提供必要的公共产品和服务时,只能采用非正式机制解决自身预算问题——不纳入财政预算管理的预算外收入和没有纳入预算外管理的非预算收入不在中央政府的预算控制范围之内,成为地方政府弥补财政收支差额的两最常用方法。^[8]从2000年到2003年清理工作中反映出来的地方行政性收费项目达到四千多种,正在清理和尚未被清理的事业性收费更是名目繁多,不同种类的收费竟达近万种。当行政性收费遭到清理和调减时,地方追求预算外收入,扩大地方财力的动机丝毫没有改变。在新一轮城市发展中,地方政府把批租土地、扩大土地级差效益、推动房地产市场、获取更多的土地收益,作为补充地方财力的重要来源。尽管2006年中央为了遏制投资过热、抑制房地产价格,出台了“国六条”、“国八条”,但是在地方政府追求体制外收入的强大动因面前,收效甚微。实践表明,非正式收入弥补了地方财政缺口,有利于地方公共产品和服务的提供,但预算外收入和非预算收入的扩张也产生了强大的负面效应:首先,由于各地方政府征集预算外资金和非预算资金的能力不同,地区间差距进一步扩大。实践表明,经济发达地区比不发达地区更容易从地方经济中取得资金,结果是不发达地区处于更为不利的地位。由于预算外资金和非预算资金的征集会减少中央财政的收入规模,因而中央政府采用转移支付以减轻地区差异的能力同样降低,欠发达地区的财政状况面临着进一步恶化的风险。其次,由于非预算资金完全由地方政府自由支配,不受中央政府监督,地方政府往往以降低其税收负担为条件要求企业为地方公共基础设施和社会服务投入资金。换言之,相对于预算资金而言,地方政府更加倾向于可以自行支配的预算外或非预算资金。这无疑将削弱中央政府的宏观调控能力,不利于达到稳定经济的政策目标。最后,预算外资金和非预算资金的取得大部分是无规则的。这种不透明的制度安排也为地方官员的腐败敞开了方便之门。^[9]

(八) 中央对地方转移支付的不科学和不透明

我国目前的转移支付制度是一种纯纵向的转移支付体系,主要由五种拨款组成。一是税收返还。税收返还的计算公式为: $T_t = T_{t-1} (1 + 0.3R)$ 。其中, T

为第 t 年的税收返还额； R 为增值税和消费税的增长率。这个公式由两部分组成：其一，首先以 1993 年地方实际收入作为计算各地方政府税收返还的基数。如果地方政府 1994 年按新的收入分配方法得到的收入低于 1993 年的收入水平，那么中央政府应将这部分税收损失返还给地方政府，以确保地方政府的财政收入至少不低于 1993 年的水平。其二，1994 年以后，税收返还额在 1993 年基数上逐年递增，递增率按各地增值税和消费税平均增长率的 $1:0.3$ 系数确定，即上述两种税每增加 1% ，中央财政对地方的税收返还增长 0.3% 。换言之，在新增的税收收入中，中央政府分得 70% ，地方政府分得 30% 。

二是老体制上解或补助。它是从老的收入分配体制——1988 年至 1993 年实行的多种形式的财政地方包干体制沿袭下来的分配方法。现行制度实行后，二十一个收入较高的地方政府（北京、天津、河北、山西、辽宁、大连、黑龙江、上海、江苏、浙江、宁波、安徽、厦门、山东、青岛、河南、湖北、湖南、广东、深圳、重庆）仍按原来和中央政府的约定额继续递增上解，这部分上缴称为老体制上解。其他十六个财政收入较低的地方政府（内蒙古、吉林、福建、江西、山东、广西、海南、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆）继续按规定得到补助，这部分补助称为老体制补助。

三是专项补助。指不包含在地方财政体制规定的正常支出范围内，根据特定的用途及地方特殊情况，由中央拨付给地方的专项资金。目前有两类专项拨款：一是追加拨款，如粮油加价补贴、支持不发达地区发展基金等；另一种是救灾资金，如特大自然灾害救济费、特大抗汛补助费等。

四是结算补助。对过去年度内因体制变动、企事业单位隶属关系的变化及中央新出台的政策措施对地方收支的影响进行的调节。此外，中央和地方相互交叉收支，如有些比较固定的地方上解和中央补助项目，为了简化手续，可以将补助和上解数额相抵，核定一个数额，作为一般补助或一般上解，每年固定结算。

五是增量转移支付。1994 年实行分税制后，中央财政每年从分税后所得的增量财力中拿出一部分钱用于对地方的转移支付拨款，称为增量转移支付。这部分拨款分配给一些落后地区，且逐年递增。

目前我国转移支付制度不够科学和规范，离实现各地基本公共服务水平的均等化以及中央政府宏观调控目标的强化都存在很大的差距，表现为如下几个方面。首先，税收返还和结算补助不符合均等化目标。税收返还的计算方法采用了各地区 1993 年的实际收入作为基数，导致了收入不均衡状况的延续；各地区税

收返还的增加额与当地增值税和消费税的增长率挂钩，结果同样是维护了富裕地区的既得利益，而不是缩小贫富差距。结算补助则主要是对因财税改革而遭受财政损失的地区进行补偿。这种拨款冲抵了财税改革带来的效益，所起的作用仍是维护地方的既得利益，而不是缩小地方差距。其次，老体制上解或补助和专项补助分配方法不合理。老体制上解或补助的本意是通过富裕地区上缴部分收入，同时贫困地区获得补助来达到均等化的目的。但是，在实践当中各地区的上缴和补助额是在老体制下按基数法确定的。例如，1999年河南、重庆、湖南和安徽属于按人均自有财政收入排在后十位的省份，但却要向中央政府上缴部分收入，而福建、海南和山东属于人均收入最高的前十个省份，反而获得补助。^[10] 专项拨款的初始目标是加强中央对地方的宏观调控能力、支援贫困地区和应付一些突发事件。但在实践中，专项拨款不是按客观标准和合理的程序分配，而是凭主观臆断或地方配套资金的高低来确定补助地区和拨款额。一般来说，富裕地区往往能够提供较高的配套资金，所以得到的拨款就多。换言之，缺乏统一规则的专项拨款大多流向了富裕地区，导致了负的均等化效应。再次，具有明显均等化效应的转移支付拨款数量稀少。现行体制中只有增量转移支付采用客观公式计算转移支付额，方法较为合理，但其数量极其有限，1997年仅占转移支付拨款总额的1.8%。^[11] 虽然这部分拨款每年递增，但到目前为止在拨款中也仅占很小的份额。这也使得现行转移支付制度在整体上无法显示出明显的再分配效果。最后，中央政府对地方的转移支付在管理上具有不规范性和随意性。中央政府各部门都有向地方拨款的各种专项经费。这些经费或者是部门提取的收费资金，或者是中央财政的切块分配资金。在中央各部门向各地方部门拨款时，极不透明。这些资金的向下分配和使用，既没有公开的预算，也不受人大的监督。这种不透明的体制安排导致的结果是，那些到部里跑得勤的地方官员，就可以争取到更多的项目和资金，而跑得少的地方，就得不到项目和资金。这也为中央一些部委司处人员的寻租创造了条件。

（九）中央与地方的关系没有法定化

中央与地方的权力关系设定缺乏法定约束，权限变动非理性因素较大。从一般公共理论而言，在一个相对稳定的政体之中，中央和地方的权力架构和边际关系是制衡并保持基本稳定的。权力关系相对稳定，就能保障和维护经济社会发展

整体稳定和有序。根据我国现有法律法规，中央、地方的权力关系的总体定位是十分清楚的，在体制转轨和社会转型中，中央和地方的权力关系亦保持了相对稳定的状态。但是在市场取向改革不断深入、社会治理结构扁平化趋势日益加强的过程中，中央与地方权力设置和权力关系确定上，政治权力在集中统一、垂直管理的格局上保持高度稳定，社会发展权力在统一价值目标和发展路径前提下，采取权力、责任下放，让地方承担更大的义务；经济权力在维持既定的分配格局前提下，强化中央宏观调控，权力关系和实现形式时有调整、时有反复。当地方投资冲动强烈，经济持续走高时，中央政府为了防止经济过热、避免通货膨胀，往往采取上收固定资产投资审批权、土地供应调控权、地方金融信贷核准权的办法，削减地方政府的资源配置能力和经济动员能力。一旦经济紧缩、通货滞胀，中央政府为了刺激经济、拉动市场，又在信贷投放、固定资产投资、项目审批、产业选择限制以及资源组织调控等方面给予地方更大的自主权。中央实施宏观调控是需要的，也是保障经济平稳运行所必需的。但是这种调控很大程度上体现了行政手段、政治要求，即使采取了相应的利率、汇率等金融杠杆，实现过程中仍然很大程度地反映了政治要求。行政手段、政治要求的实现和路径的选择就很难避免特定阶段人为的主观意志的非理性选择。产生这种问题的实质，是目前对中央和地方权力架构以及边际关系设定及其实现形式缺少相应的法律法规约定，至今没有科学、严谨、完善的各自相应权力范围和执行程序。对行使权力范围、幅度和形式，在法律上还缺少必要的审查程序和监督机制。没有明确的法律法规的约束，权力行使和权力关系调整遗留空间就过大，调整的主观随意性较强。这些问题的实质是中央集权与地方分权的矛盾。“集权是国家的本质，国家的生命和基础，没有一个国家可以不要集权”。^[12]但是目前中央集权的方式是行政集权，而不是职能明确的政府集权。行政集权往往因主客观因素变化而变化，缺乏规范而出现事与愿违的结果。世界银行高级经济顾问哈默博士曾说：“在中国，中央权力下放程度实际要比美国高，甚至比加拿大都高。”我们认为，主要是在财政预算管理、机构设置、人事编制、市场监管、金融监管等方面给地方的权力太大，致使中央该管的事没有管好，难以形成合理稳定、权责利对等的权力关系，成为建立统一、竞争、有序、和谐的政治和市场关系的重要制约因素。

二、划分清楚中央与地方各自的事务

中央和地方政府分别承担着不同的职能和权力。

作为代表全体人民意志行使公共管理服务权力的政治组织，政府的权力和职能的基本立足点是社会成员的基本需要和利益满足。判断其权力架构是否合理标准，是能否充分体现全体成员共同意志和社会发展一般规律的要求。公共管理理论指出，政府功能主要包括以下四个方面：一是政治统治功能。政府作为国家统一意志的具体执行者，集中体现了国家的阶级性和自主权，其核心是巩固国家政权，通过一系列的政治活动，防御外来入侵，维护国家主权，建立和巩固有利于经济社会发展的社会秩序和内外环境。二是利益整合功能。就是以中央政府、地方政府和社会组织多重主体，沟通上下联系，维护公民利益，保持社会稳定，协调利益冲突，增强内部团结和合作，形成垂直纵向的政治整合和多元互动的价值整合。三是管理协调功能。主要是通过财政、金融的经济手段和法律法规的司法手段，对经济运行、市场秩序、区域发展、公共环境等进行统筹规划、政策引导、组织协调、管理服务、检察监督等。四是社会公益功能。集中表现在它对社会的无条件的责任意识 and 贡献意识，向社会提供公共物品，弥补市场失灵，强化对社会成员的义务，增强政府行使公共权力的责任。政府的这些功能，实际上是一个多系统、多层次的庞大系统。随着社会成员的政治经济文化需求的不断发展，其内涵和外延也处于不断扩展和变化之中。同时，这些功能的实现，并不是依靠一级政府就可以完成的。中央和地方政府分别承担着不同的职能和权力。

（一）中央政府事务

我国中央与地方关系中的中央政府，实际是由中央、人大、国务院、政协等机关组成的行使宏观管理监督权力的领导决策机构。中央政府作为一国的宏观管理者，应具有区别于地方各级政府的职能和义务。从总体功能上看，中央政权的事务集中体现为战略性、资源性、公平性、安全性和基础性的要求，主要表现在以下几个方面。

一是维护国家主权和领土完整，包括国家安全。国家主权是国家独立的主要标志，领土完整是国家生存和发展的物质条件，维护国家主权和领土完整是中央政府至关重要的职能。因此，中央政府要行使外交、国防、安全、国际贸易等维护国家主权、统一的职能。二是制定和运用宪法和法律，严格依照法定权限和程序行使权力、履行职责，并运用法律手段调节社会经济政治秩序，把社会运行纳

人依法运转轨道。三是保持宏观经济健康发展和稳定运行。主要通过编制中长期发展计划，实施产业政策，保持本币稳定，加强信贷资金管理，运用行政手段、法制手段和积极的财政金融政策调节经济周期性波动，并协调投资与消费等方面的比例。四是限制垄断、保护竞争。中央政府通过制定和实施反垄断法，对竞争在准入等方面给予保护。主要是依靠国家权力（法律）消除限制自由竞争的因素，限制经济垄断，遏制行政垄断。五是制定和完善保证市场充分竞争、有序运行的统一规范。清理和废止妨碍公平竞争、设置行政壁垒、排斥外地产品和服务的各种分割市场的规定，建立和形成全国统一的商品流通政策和贸易体制，健全监督机制，公正公平执法，打破地区封锁行为，促进全国统一大市场的形成，根据产业的整体技术水平和国际发展趋势，建立和形成全国统一的合理商品技术标准、检验体系。六是推动区域协调发展和开发。中央政府通过实施地区振兴和开发战略，配合以财政转移支付、国债专门支持、特殊的税收等体制，促进不发达地区的发展，控制地区之间发展差距的扩大，实现地区之间经济和社会发展的平衡。七是构建和完善社会保障网。中央政府的职能之一就是保证社会公正和机会公平，特别是通过养老保障等体系的建立增强人民对国家的认同感，形成全国统一的劳动力市场，完善和统一养老、医疗、伤残等社会保障体制，组织和动员社会资源和力量，多层次、多渠道拓展社会保障形式，提高保障的社会化水平。八是保护国家经济安全。主要是通过中央政府金融、资源、生态等政策和措施，化解金融风险，防止人口增长过快，抑制生态环境恶化，实现资源的永续利用，特别是保证水、能源等战略性资源的供求平衡和战略储备。从经济层面看，中央政府的职能就是宏观调控、经济调节、统一市场，而监督市场、打击假冒伪劣、防止污染等微观的事务，应当由地方政府来管理。

（二）地方政府事务

地方政府作为承接中央行政体制，联结广大社会成员的中间环节，是国家整个行政管理体制中最为基础的环节，直接承担着组织、协调和管理经济社会发展事务，是我国行政体制中一个执行实施的行政层级。地方政府的层级，由于区域特点和历史渊源，呈现着多层多级的特点，在我国涵盖了省以下各级政府。地方政府在行使公共服务功能和社会管理责任方面，与中央政府具有明显不同的要求，其事务范围应包括以下几个方面：

第一是保证就业，降低失业率。虽然降低失业水平是宏观调控的重要目标之一，但是中央政府能做的工作，只是利用宏观经济政策在总量上保持投资正常和高速增长，保持经济增长速度，保持总供给与总需求平衡，给扩大就业机会创造宏观条件。然而具体如何增加就业，则是每一个地区的事情。地方政府在降低失业率方面的职能，一是实行网开一面的管理和税收政策，支持鼓励自由职业、微型企业和中小企业发展，保护这些劳动者和企业的基本权益；加强失业群体的劳动技能和职业素质培训，开展职业介绍活动，保障劳动者就业的基本权利。二是建立和形成失业者、妇孺和老龄人生活保障体系，就业职工最低工资保障水平和社会救济等基层的社会保障体系。第二是城市建设和管理。城市建设和管理，是地方政府向社会提供的主要公共产品形式。地方政府的重要职责是，直接承担城市基础设施建设、公益性设施建设，城市规划、交通、卫生、供排水等的管理，科学合理地规划城市的功能分区，使城市交通顺畅便捷，城市街道和建筑美观、整洁，供排水、供电、供气等满足市民和生产经营的需要。第三是生态环境保护。生态保护是市场机制无法优化配置的领域，只能靠政府组织动员能力予以实施，也是地方政府满足社会成员长远需求的重要公共服务领域。地方政府承担着制定保护规划，实施调控干预政策，加大依法行政，引导社会和企业正确处理经济发展与资源、环境开发、利用和保护之间的关系；按照国家环境保护法律与政策，建立环境保护职能部门，专司环境检测、环境公报、环境规划、环境执法、环境整治等环保工作；建立城市环保基础设施，制定严格的技术标准和管理规范，使工厂废水、废气、废渣排放达标；组织社会力量开展植树造林活动，进行大江大河治理，进行生态环境建设和保护。第四是社会治安功能。社会治安是指有效地预防和打击违法犯罪，维护社会治安秩序和市场经济秩序，扫除黄赌毒等社会丑恶现象，打击黑社会势力，保护公民的生命财产安全。各地政府通过依法惩处和教育引导等形式维护社会治安，通过预防和打击犯罪、规范社会成员的行为，稳定社会秩序，保证社会健康、文明、有序。

（三）中央与地方政府的交叉性事务

在公共服务和社会管理上，中央政府和地方政府具体职能时有交叉。主要有这样几个方面：一是制定和实施法律和法规。中央政府制定宪法和其他全国性的法律，地方政府制定地方性法规。地方法规往往体现地方局部利益，有时同中央

整体利益的目标取向不尽一致。二是界定和保护产权。比如制定民法典，对私人财产应享有的权利及其适用范围，对限制、征用和剥夺私人财产的实行条件、法定程序及其相应的补偿作出具体、详细规定，突出法律的具体性和明确性。制定和完善有关投资经营的专门法律，依法保障正当兼并行为的投资权益，用法律约束政府与民间投资经营者的权利与义务，禁止任何行政力量非法中止或废除投资经营合同，特别是制定保护知识等新的产权形式的法律和法规，打击盗版等侵犯知识产权的行为。中央政权机关，重点集中在统一规则、宏观要求上，地方政府的重点主要集中在具体执行上。具体执行亦应有地方性行政规范，由于经济发展水平和经济结构各地差异很大，各地执行的弹性和自主权也应相对较大。三是提供教育、交通、卫生等公共物品。社会产品分私人产品和公共产品，像道路交通、教育、卫生等公共性和非营利性的产品，企业是不愿意生产的。这就必须有一个不以营利为目的的主体来经营这类产品。这个主体只能是政府。这些必须或主要由政府来经营（或生产）的产品主要有：教育（生产现代劳动力）、公路和城市公共交通、城市地下管网等基础设施、大型农田水利工程、环境保护、公共卫生、公共文化设施等。中央政府提供全国性的基础研究教育、全国性的交通建设等，地方政府则提供地方管理的教育、卫生等设施和服务。四是调节收入与财富的分配。政府主要是通过税收调节等经济手段，达到社会公认的公平。经济手段主要包括公平市场环境，创造平等机会，鼓励先进，讲求效率，合理拉开距离又防止两极分化，也包括直接利用税收杠杆，实行国民收入的二次分配，通过企业及个人所得税、遗产税、负税（减免税）、财政转移支付等方式，调节发达地区和富裕人群的收入，增加不发达地区和低收入人群的收入。五是弥补市场的不完全性和信息的不对称性。市场的不完全性是指有些市场在本质上就根本不可能完全，如未来市场和风险市场。信息的不对称性是指交易双方对与交易有关的信息的占有量严重失衡。一般来说，在产品与服务提供者与消费者的关系中，信息分布往往十分不均匀，市场需求不足与产品供过于求同时并存就是明显的例子。市场的不完全性和信息的不对称性是市场本身克服不了的问题，只能通过政府收集和发布信息，弥补市场的这一缺陷。中央政府制定法律和建设全国统一的大市场，地方政府则承担公布信息、引导市场等职责。六是维护市场秩序。发展市场经济，首先要制定各种作为市场条件的法规，使市场主体在选择自己行为方式和内容时有所依循。其次就是让市场主体付出代价的法规（税法、环境法、产品责任法等），更是其试图规避的。这就需要政府加强检查监督职能。各级政府需要

做的是，打击虚假合同和欺诈，维护社会诚信，检查假冒伪劣商品等。

(四) 省以下地方政府间的事务划分

对省以下各级政府的事务划分，应当遵循如下原则。一是按照受益范围确定事务归属。在市场经济条件下，提供公共产品和公共服务是各级政府共同的基本职能，但公共产品的性质和覆盖范围不同。越是高一级政府提供的公共产品越具有全局性，受益范围越大。因此，凡是受益范围较大的公共产品，其相应的事务应归属上一级地方政府的职能范围，相反，则应归属下一级地方政府的职能范围。二是按提供公共产品行为的性质确定事务归属。具体而言，就是看公共产品的提供是否需要更高层次的统一决策和规划，是否需要动员全区域的财政资源才能完成这种行为，以及公共产品的提供是否会对整个区域的社会生活产生全面而深刻的影响。如果对上述问题的判断得到的是肯定的答案，那么提供这些公共产品对应的事务就应归属于较高一级地方政府的职能范围，反之，则应归属较低一级地方政府的职能范围。三是按照公共产品的技术经济要求确定事务归属。在政府提供的公共产品清单中，一部分要求的技术经济条件较高（如建设全区域性的交通、通讯网等），另一部分要求的技术经济条件并不高（如对日常经济秩序的管理），属于前者的，事务应归属较高一级地方政府的职能范围；属于后者的，事务归属较低一级地方政府的职能范围。四是按照效率最优确定事务归属。在提供公共产品方面，上级政府并不总是比下级政府更有效率。财政分权理论表明，越是基层政府，离它们的服务对象越近，越了解其需求，也就越容易有效地提供那些层次较低、受益范围较小的公共产品。相反，较高层次的政府在按宏观目标的要求提供公共产品方面，拥有信息资源和管理资源的优势。因此，每一级政府提供的公共产品应当按效率优先的原则提供，谁能最优地提供，相应的事务就列入谁的职能范围。五是法定原则。各级政府的事务一旦确定，就要写入法律。

按照上述原则，省级政府的事务应当包括：一是贯彻执行中央制定的政策法规，并按照国家统一的法律和政策，制定地区性政策与法规，促进本地区社会经济发展，保证就业。二是负责本地区教育、科学、文化、环境保护、体育等事业的发展，维护区域性的地方社会治安，承担地区性救灾工作。三是负责具有全省意义的基础设施与公益性项目的建设。四是促进和规划本省内市场体系的建设，维护市场秩序，防止和纠正不正当竞争。五是协调处理本省内的行政事务，完成

中央委托事务。

市、县政府的事务包括：一是贯彻执行中央、省制定的政策法规，促进本地区社会经济发展。二是负责城市地区（市级政府）或农村地区（县级政府）教育、科学、文化、环境保护、体育等事业的发展，维护本地方社会治安，具体组织本地方的救灾工作。三是负责本地方基础设施与公益性项目的建设，以及城市规划、交通、卫生、供排水、供电、供气、垃圾清运等，满足市民生活和生产经营的基本需要。四是协调处理本地方的行政事务，完成中央、省委托的其他事务。

三、根据各自的事务和职能设置机构

对目前中央与地方机构设置中的职责同构和机构复制问题，应当按照八大原则加以调整。

对目前中央与地方机构设置中的职责同构和机构复制问题，应当按照如下原则加以调整。一是事务划分原则，即按照中央与地方事务和职能的划分设置机构。二是职责异构原则，即在可能的情况下对政府职能做纵向的分解。三是成本效率原则。四是机构上下分工原则。五是区域机构差别设置原则（如农业县与几乎没有农村的城市行政机构的设置是大不一样的）。六是地方事务、职责和机构完整性原则。七是一级政府一级税收和财政原则。八是行政、执法和司法机构，非财政供给不设原则。

（一）调整中央和地方的机构设置

如上所述，机构设置上要解决中央和地方机构上下一样粗的问题。地方可以根据自己的需要，除了一些必要的，如财政局、公安局等机构外，其他一些机构可以按照地方的需要来设置。政府组织法以及中央的有关机构不得强行要求地方按照条条进行设置。省或者市、县地方可以对应中央的一些机构进行合并设置，中央和省级有关机构不得以不进行拨款或者对其业务考察考核不通过等为由进行刁难。

不同层级政府间，一些事务的管理在上下关系方面要遵循一致性和相同性的

原则。比如，中央与地方各级政府都要设置财政、警察、建设等等部门。而另一些事务，按照各级政府的上下事务分工和管理对象的特殊，职能异构，机构要差别设置。比如，一些仅仅是城区的政府，就没有必要设置牧业局，而一些人少地广的草原地区，没有必要设置太多具有工业化、城市化特征的政府管理机构；再比如，地方政府没有必要设置外交、国防、安全、货币、金融监管等涉及国家主权的部门。我们现在的的问题是，在上级政府部门设置与下级政府部门设置上，没有用经济学的方法分析上下政府之间事务的一致性要求与上下事务分工原则的平衡。下面的就业和官员升级冲动与上面寻求贡献和侍俸利益的动机相结合，每一个上级机构都要求下级政府保持工作专门性和落实性，特别是与上级的一致性，结果导致了各级政府间事务划分不清，基层政府机构林立和人员膨胀。

概括地说，就是中央管理的事务、机构由中央管理，经费垂直供给，业务条条领导，人事纵向任命，机构归属中央；地方事务，由地方管理，经费属地供给，业务条条指导，人事横向任命，机构归属地方。具体而言，应当对目前的机构设置进行如下调整：国防武装力量，由中央管理，武装部为国防部派出机构，地方政权不允许有武装力量存在；外交由中央管理，如签证由中央管理，在地方设置中央的办事机构；检察院和法院，可考虑直属中央管理；监狱地方管理；武装、黄金、国家森林等警察由中央管理；刑事、社区、户籍、交通、消防等警察地方管理；国家安全由中央管理，人事、编制、经费都由中央负责，区域治安，由地方负责；公安局是地方政府的一个职能部门；社会保障逐步由中央管理，机构为中央派出机构；教育、卫生等机构为地方机构；交通按照网络等级分层次管理，但是各地设卡收费从长远看一定要取消；保险、证券等监管机构合并，金融监管由中央管理；中央所属企业的国有资产由中央管理；环保、土地、质监、工商等作为地方事务，不应当垂直管理。

需要强调的是，应由中央管理的国防、外交、安全、武装警察、经济稳定（包括货币、金融监管）、海关及关税、社保、全国性交通，必须中央直接管理，中央经费，中央任命，中央机构，中央派出，中央领导业务，与地方在经费、人事、机构归属、业务等方面一点关系也没有。相反，如果地方人大发挥制约作用，法制到位，新闻监督发挥作用，社会组织能制衡，公民通过诉讼对政府行为有所制约，通过这些方式能解决问题的，不要事无巨细，都由中央来管理。因此，环保、工商、质监、食品医药监督、土地等，不应当由中央条条来管理，而应当下放给市、县政府。在整个中央与地方的机构设置中，中央管理的事务，如

各地的中央管理的社保、中央国有企业、征兵复员、安全等事务，应当形成中央派出机制，用中央设立的派出机构来进行管理；有的事务，如税收征收，中央与地方相互委托代理机制，地方的税可以委托中央税务机构征收。而对地方领导的政绩，要形成地方政府横向与纵向考核相结合的机制和横向与纵向制衡相结合的机制；对于地方领导的制约和监督，要形成市场监督与检察、反贪污之间的制约机制，包括地方所属的人大与中央所属的检察、法院等制约机制。

（二）处理机构设置中的条块关系

明确划分中央政府和地方政府基本职能以后，如何确保中央和地方政府职能实现和功能发挥，需要研究和探索具体的实现形式和组织载体。条块架构实质上是实现领导和监督的权力体系，既是保障中央实现宏观调控的重要形式，也是保障和规范地方政府权力运行的重要制度。目前我国的基本格局是双轨双重垂直管理体系。所谓双轨，一轨是中央政府——省（市、自治区）政府——市（地、盟、州）政府——县（旗）政府——乡镇政府的条线垂直管理，中央领导地方各级政府，地方各级政府依次向中央政府负责；另一轨是中央专业管理部门——省（市、自治区）专业管理部门——市（地、盟、州）专业管理部门——县（旗、市）专业管理部门——乡镇部分专业管理部门派出机构的专业部门纵向垂直条线管理，中央专业管理部门是一级法人主管机构，省以下各级都是其下属延伸机构，接受中央专业管理部门领导，直接对中央专业管理部门负责。双重就是指，不仅是地方各级政府要直接接受中央政府的领导，而且地方各级政府的职能部门也要接受中央政府职能部门的指导管理。

这种领导体制和组织管理体系的设计不无道理，它是针对我国单一制管制型国家特点的客观选择，其目的是增强中央对地方政府的调控力和影响力。但是由于中央乃至各级政府的职能定位不尽合理、传统体制惯性依赖以及具体经济利益关系界定不清，这种体制在实际运行中出现了诸多新情况和新矛盾，主要是中央条线管理与地方以块管理的矛盾。尽管中央垂直管理、统一调控，但是面对地方政府在中央政府发展目标导向下追求经济利益最大化的动机行为，中央政府往往听之任之，难以干预，所属垂直的专业管理部门也难以实现有效的监督。同时，所属垂直专业管理部门尽管直属中央，但体制、人员、原始资产大多是从原来地方政府所属部门序列中划转过来的，甚至一些部门经常性预算都仍然是由地方财

政补贴，这就自然影响了垂直部门管理的有效性，助长了“地方诸侯”经济现象，以致整体管理显现了明显的地方化倾向。可以说，现有的管理出现了高强度与软约束并存，高成本与低效率并存的矛盾。

如何解决条块矛盾，目前有两种思路。一种认为应“削藩强本”，在既有中央政策的基本职能基础上，加大中央经济、财政的集中，强化中央调控权。另一种认为应“虚君强基”，在保证中央政府履行政治、外交、军事集中调控以外，加大对地方扩权，在这种思路下调整和理顺中央垂直专业管理与地方管理的关系。两种思路都可以找到合理的理论依据和现实支撑，但是这两种思路都不适合中国体制特点和转型发展的要求。条块矛盾的焦点是利益关系，利益关系又集中在经济发展中的权力上。利益关系中有宏观整体利益和微观局部利益之分。

研究解决现有条块矛盾，首先，要按照中央、地方不同的功能定位，合理确定条块的职能要求，条以监督为主，块以执行为主。具体来说，中央专业直属部门根据加强经济调节的要求，工作范围更主要地集中在事关经济运行、产业发展等重大方针、政策、规章的制定及检查等方面，保障一以贯之地有效落实，重点体现协调和调节功能。地方政府主要根据中央的方针、政策，结合自身特点和要求，创造条件，营造环境，以良好的公共服务和社会管理，促进和推动经济社会发展。重点体现执行、服务和保障功能。其次，要按权责利相统一的原则，重新划分条与块的不同利益归属，特别是归属中央直接管理，履行中央宏观调控、经济调节的管理部门的人财物，必须割断与地方财政的关系，由中央财政按部门预算直接负担。关系调整中涉及对地方政府资产占用或调用的，要通过有偿使用或赎买的办法，明确产权归属；涉及人员编制、经费的，要直接纳入中央直属部门的专项编制和部门专项预算，以明晰的人财物关系，保证中央直属专业管理在授权管理中客观、公正、严格地履行职责。再次，要按照科学化、法定化和高效化的要求，合理设置专业条线部门，规范专业部门下延设置。按照服务中央政府宏观调控要求，在科学划分具体调控监管职能的基础上，合理设置专业条线部门以及层级，主要集中在国民经济运行、战略资源管理、产业标准制定、金融机构管理以及行政行为监察等领域。并根据经济发展和市场发育程度，有的设置可以打破行政区域界线，实行跨区域设置或多区联合设置。为了体现规范化要求，对中央直属专业管理部门的设置，要加强立法，将下延设置、权限范围、人员编制以及具体功能纳入法定约束轨道，规范设置，防止中央部门向地方侵权，也避免中央条线和地方政府权力交叉。

(三) 派出机制与政府间的相互委托代理

对于政府及各部门机构和公务员在公共事务活动不利于公众的经济人行为，包括机构的重复设置等等，需要有制度设计上的约束。我们在设置政府治理结构，包括确定人民与政府之间的关系时，没有按照经济学的信息对称、道德风险、委托代理、派出机制等思路，去处理中央与地方的关系，去设置权力制衡和监督机制。

首先，在行政治理结构中可以运用派出机制，然而，我们在这方面不但没有进步，而且还有倒退。一级政权是整体设置，还是由上级政权部分派出？一级政府的办事机构，是在下一级政府中设立同样的机构，还是上级政府直接派出分支机构，与下一级政府无关？其选择决定于这样一些因素：一是效率高低，成本大小；二是中央事务交给地方政府办，是不是放心；三是事务是不是关系到国家主权，只有中央才能从事。从许多国家政权的治理结构看，一般为三级，甚至两级。我国解放后，曾实行设立大区分局、省以下设地区行署等派出方式。而改革开放后，第一步是将公社政权化，第二步是实行市管县，将许多地区一级的派出机构变成了实体性的政权，从而形成了五级政权体制。从现在的交通、信息等条件来看，为提高效率和降低成本，市管县体制需要取消；而乡一级政权，需要综合改革，可以引入派出乡镇公所的制度设计，从而降低执政的成本。

涉及国家主权的和中央不放心的事务，不能交由地方办理，需要中央向地方派出机构来从事。如外交、货币、金融监管、安全、国防、海关、边防等等，是涉及国家主权和统一的大事，不能在地方政权中有武装、金融监管、安全、海关和边防等这样的机构，否则在制度设计上留有影响国家统一的隐患。而养老社保这样的事务，涉及被保障人对国家的认同，也涉及人口和劳动力的全国性迁移和流动，并且存在资金被地方挪用的可能，也有基层政府与领取人串通谋取中央资金的可能，这些事务如果委托给地方可能会发生严重的道德风险。对于这种中央不放心的事务，需要中央派出机构来集中统一进行管理。

其次，中央与地方之间，同一级政府的不同机构之间，在一定的规则和契约下，可以相互委托代理一些事务。比如，一个地区，中央政府的国税人员较多，而地方税收较少，地方政府可以不设地税局，委托由国税代征；为了节约成本，中央派出机构公务员的培训，有时也可以委托地方公务员培训机构来培训；还有

养老金、低保金的发放，政府可以不必专设社保和民政等经办机构，而是可以委托金融机构代理。当委托和代理的成本比自设机构经办的成本低时，就没有必要重复设置机构，而是应当在上下机构和同级机构之间对事务相互进行委托代理。

（四）具体微观事务管理：民主和法治，还是中央集权

改革开放以来，在经济运行和社会管理中，产品生产的假冒伪劣，食品医药生产的掺杂使假、有害物超标，销售中的短斤少两、价格欺诈，农业生产资料生产和销售中的以次充好、坑蒙拐骗，经济发展中地方政府对污染企业进行保护，采矿等企业不顾职工的生命安全，“血汗工厂”大量存在，土地被大量滥用等现象层出不穷。由于地方政府的不作为，一些学者认为，应当将工商、质监、医药食品监督、土地、环境保护、安全生产甚至消防等都垂直管理。上面已经探讨，实践中实际上只垂直到了省一级，结果使省级抗衡中央的实力越来越大，而县、市级政府职能被肢解。事无巨细全由中央来管理，实际上是中央包办基层的事，宏观管理微观的事，不仅管不了、管不好，反而在具体事务的集权管理方面管出许多寻租和腐败来。是用民主和法治的方式，还是用中央集权的方式来处理具体和微观的事务？是用制度和机制来管理微观事务，还是用权力来管理？这是一个国家治理社会的不同的思路。我们过去总是在这些方面上收和下移，问题总是解决不了，主要原因在于单一由政府来管理这些事务。正确的方式是，对这些具体的事务运用民主的综合的机制来进行管理。

第一，地方人大的监督。地方人大作用是什么，就是代表当地的人民群众，了解食品安全、住房、土地使用、环境污染、安全生产、劳资关系等等，并将这些问题带到地区人大会议上，对当地政府和具体的管理部门进行经常性的质询，令其调查情况，采取措施，解决问题。如果政府部门，甚至政府首长对人大代表人民群众提出的问题置之不理，人大可以采取提案形式，对部门领导和地区首长进行警告，甚至动议罢免。我们为什么不把地方人大做实，真正让人民群众当家作主呢？我们认为，通过当地人大，让当地的人民群众，对当地政府和一些部门形成制约和督促，要比中央垂直把所有的事务都管起来要好得多。

第二，立法——司法机制。对上述发生的问题，必须有针对性地进行立法，立法要具体，要严厉，使违法者没有法律的空子可钻。而法院和检察院应该垂直进行管理，使其摆脱在处理违法个体工商户、企业和自然人时的地方主义倾向。

关于上述问题，人民群众的上访，应当变成诉讼，鼓励和支持人民群众用法律的方式进行利益诉求。比如，近年来环境污染方面的上访人次剧增，一些群众在法院打官司时，地方党委和政府要求法院不予受理，或者受理也打不赢官司，于是矛盾激化。只要法院在判案时，不偏向和保护污染企业，转而利用法律和人民群众的诉讼机制，就可以大大减少环境的破坏和污染。因此，与其将工商、质监、环境保护等省垂直，还不如将法院和检察院垂直到中央进行管理。

第三，新闻舆论监督。上述的污染、欺诈、假冒伪劣等行为和现象，最怕新闻曝光。许多地方政府和企业，不怕百姓告状，就怕新闻曝光。因此，新闻舆论监督，能大大降低政府管理的成本，减少政府管理的工作，其实是社会治理结构的一个重要机制。中央与其将这些千千万万的事务垂直管理起来，还不如加大新闻舆论对不合理和不法行为及事件的监督，以促使个体工商户、企业等诚实守信，合法经营，善待社会和职工，正确处理生产经营与社会和职工的关系。

第四，利用民间的社会组织进行自律和监督。一是应当大力发展行业协会和商会，行业协会和商会制定章程、标准、行为规则等等，约束会员生产者和经营者。对违规的个体工商户和企业，由行业协会和商会出面提出警告，告知整改意见，甚至开除会籍，从而通过民间的约束影响其生产和经营行为，抑制其负面作用。二是大力发展消费、生态环境保护等方面的民间组织，让它们了解情况，提出意见，向政府、新闻界、司法机构、商会和行业协会反映意见，利用民间的力量监督个体工商户和企业的生产和经营行为。

第五，商会、行业协会、银行、税务、工商部门等，进行个体工商户和企业遵守合同、诚实宣传、依法纳税、环境保护等方面的记录和联网，建立诚信档案，对不守信和不诚实的个体工商户和企业进行曝光，使其产品销售、贷款等受到影响，从而达到规范其行为的目的。

第六，中央政府与地方政府分工，规范政府行为，提高政府管理社会事务的素质。在事务的管理上，中央与地方要进行分工：全国人大制定有关法律，审查国务院和部门的法规，中央的专业管理部门，主要制定政策、法规，进行业务指导；地方政府进行具体的管理和监督。要改变对地方党委和政府的考核指标和方式：一是要加大环境、真实失业率、人民群众意见多少等方面的考核，二是在方式上加强人大、人民群众、新闻舆论对政府和政府有关部门不作为甚至有意扩大污染等行为进行监督的力度，适当扩大当地人大和人民群众评价、罢免当地主要领导的权力。

只要顺着扩大民主和加强法制的思路,强化机制和制度管理,假冒伪劣、食品医药不安全、环境污染、滥用土地、生产安全等问题不难得到解决,而不需要将越来越多本应该由地方管理的具体事务,都上收到省垂直管理。

四、各级政府的事务与支出

体现国家整体利益的公共支出项目、全国性公共产品和必须在全国范围内统筹安排的事务,应由中央政府负责,经费由中央财政提供。由本地居民享用的地方公共产品应由地方政府负责提供。

党的十七大提出统筹兼顾是落实科学发展观的根本方法。统筹中央和地方关系,充分调动各方面积极性,是新时期正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系之一。科学合理划定中央和地方事务,是统筹中央和地方关系、调动地方积极性的前提,也是健全中央和地方财力与事权相匹配的财政转移支付体制的基础。因此,要在界定各自所负责的支出事务的基础上,划定各级政府支出的范围。

(一) 各级政府支出事务的界定

根据公共产品的层次性、政府职能分工以及政府间事务和支出责任划分的原则,中央与地方政府间的支出责任划分应当按照如下思路进行:

首先,体现国家整体利益的公共支出项目、全国性公共产品和必须在全国范围内统筹安排的事务,应由中央政府负责,经费由中央财政提供。这类公共产品和事务主要包括:国防、外交、国家安全事务、中央政府行政管理、外贸管理、对外援助、全国经济社会发展规划与宏观经济政策的制定实施、全国性的立法和司法、空间开发、海洋开发、环境保护、基础科学研究和高新技术开发、全国性交通干线建设、跨地区特大基础设施项目建设、特大自然灾害救济、全国范围内收入再分配政策的制定与实施、中央银行、中央税的征管等等。宏观经济稳定(包括财政、金融政策)是一种特殊的全国性公共产品,其支出责任也应由中央政府承担。

其次,由本地居民享用的地方公共产品应由地方政府负责提供。这些地方公

共产品和服务主要包括具有区域性受益特征的基础设施（如道路、交通、电力、电信、自来水、下水道、路灯、垃圾收集与处理、管道煤气、港口、机场、车站）、社会服务（如基础教育、医疗卫生、社会保障与社会福利、气象预报、消防、公园）、文化与传播媒介（如广播、电视、报纸、杂志、出版、图书馆、文化艺术馆、博物馆、文物与文化遗产的发掘）以及社会管理等。上述公共产品和服务的提供，其支出无疑应由地方政府负责。

再次，对跨地区外部性的公共项目和工程，中央政府应在一定程度上参与。比如，跨地区的公路、铁路、水路运输、邮政、通讯等项目。此外，有些项目虽然位于一个地区，但其受益者却不限于本地居民，邻近地区的居民也能受益，如防洪设施、兴修水利、控制环境污染等。从理论上讲，这些项目在多大程度上使外地居民受益，应成为中央政府在多大程度上参与的主要依据。但在实践当中，这个程度很难判断。比如，教育项目的外部性主要在于一些受教育者在学业结束后会移居其他地区，但这些人比例有多大，外部效益有多强则很难估计。如果中央政府参与，一个常见的做法是中央政府按一定的比例支付该项目的成本，即通过财政拨款使外部效益内部化。当然，拨款通常不是为受补政府提供一般性的财政补助，而是有条件的拨款，比如项目的配套拨款，地方政府必须用于特定的公共产品和服务项目。

最后，调节地区间和居民间的收入分配，在很大程度上是中央政府的职责，如社会保障、社会福利项目等，应在全国范围内实行统一的标准。因为地区间标准和计划的不一致可能会因为人口的流动而导致各地的计划难以实现。当然，中央政府在这方面承担较大责任并不意味着它承担全部成本，有时可能只需中央政府的某种补贴。目前各国的通行做法是，中央政府通过对地方的一般性转移支付来补助，同时提出具体的原则、标准或要求，由地方政府具体实施。

（二）各级政府的支出结构

前已述及，中央政府的事务范围应当包括行使外交、国防、反恐等维护国家主权、安全、统一的职能；保持宏观经济健康发展和稳定运行，限制垄断，保护竞争，重大资源的战略性平衡；全国性交通、能源重大项目建设；在地区发展协调上，缩小地区发展差距；形成统一、平等和能促使劳动力在全国流动的养老、医疗等社会保障体系。与之相对应，中央政府财政的主要支出项目应当为：国

防、外交、社会保障、中央政权和政府的行政管理、全国性重大建设项目的付息、地区转移支付、国立教育、对居民社会保障的转移支付等等。

省级政府的事务范围包括地区社会管理、区域市场监督管理，地区性法律的制定和中级司法活动，省级交通道路、水利枢纽等工程项目，省级的社会保障项目，省级治安管理、公共卫生等等。因此，其支出项目包括社会保障支出及各种补贴支出，如支农支出，对市、县的转移支付支出；科教文卫支出，如省属高校、一般性文化公益事业、基础性研究；治安设备及警力支出；投资支出，如对省内交通、通讯、能源、农业等基础设施和产业的投入，本级政府行政管理支出等。

县、市级政府的事务范围包括县、市内社会管理和市场监管，基层司法，城市管理，县、市区消防和社会治安，基础教育、创业和技能培训，县、市级公路，市内交通，城市供排水系统，生态环境保护，廉租房和最低生活保障，失业保障和促进就业等等。因此，县、市级政府的支出项目应当为本级政府行政管理支出，基础设施和基础产业投资支出；科教文卫支出，低收入人群保障支出，消防和警力支出，生态环境保护等等。

从上述支出责任看，财政总支出的大头应该在省以下的地方，县、市支出约占全国财政总支出的50%~55%，再加上省级的15%~20%，中央支出只能占全国财政总支出的25%~30%。因此，财政转移支付势必成为财政体制的重要组成部分。

(三) 地方支出与中央支出的差异

对于中央和地方政府的支出机构，也应当按照各自的侧重点加以优化。完善中央政府的支出机构应当从以下几个方面入手：第一，降低经济建设支出比例，最多不能超过十分之一。中央政府应当认识自己的职责范围和职能方式，一些具有企业性质的支出项目应当严格限制，最终完全退出。即使完全退出有困难的，也应当以市场的方式来配置政府资源，改善管理水平。中央政府经济建设支出比例的下降，一方面能够从源头上控制政府的职能越位，另一方面也能够为政府弥补其他方面的职能缺位提供财政资金上的物力空间。第二，降低行政管理支出比例，尽可能不超过百分之五。行政管理支出比例高的重要原因是政府机构的重复设置，例如中央某部曾经有过十八个副部长，这种机构设置无论从哪个角度来看

都是极其臃肿的。这种机构的撤销可以节约大量的财政资金。即使真正不可撤销的机构，也应当通过下放权力而精兵简政。第三，大幅度降低中央政府在文化教育方面的支出比例，争取控制在十分之一的限度内。要实现这一点，首先，必须改革文化教育各项费用的支出主体，应当尽可能地由地方政府来承担文化教育费用的支出，并且大力拓宽私人对文化教育的投入途径。其次，应当改革政府对教育费用的投入结构，减少更多具有私人产品特性的高等教育的投入，增加更多具有公共产品特性的初等教育，特别是义务教育投入，使之真正回归义务教育的本来含义，从而在最大的程度上提高全国居民的文化素质。第四，大幅度提高社会保障的开支比例，使之达到百分之五十的水平。目前我国很多下岗工人家庭生活比较困难，特别是广大农民还基本上没有社会保障措施，因此我国政府有义务提高社会保障支出的比例，大幅度增加社会保障支出的绝对数额，以使更多的人能够享受到全面建设小康社会带来的实际好处。第五，适当提高国防保卫安全开支的比例，使之达到百分之十五左右的水平。适当增加政府对国防保卫的开支比例，不仅有助于从根本上改善目前我国军队系统在中央严令禁止军人商业经营之后面临的经费短缺，而且也可以更加有效地增强我国的国防保卫力量，捍卫我国的领土完整和生活安定。第六，中央政府还应适当地增加对自然环境的保护支出，争取在尽可能短的时间内，从根本上改变我国目前这种生态环境严重恶化的局面。

对于地方政府而言，应当从以下方面进行调整。一是大力压缩非生产性开支，特别是行政管理费支出。加强行政事业经费管理的关键，是制定严格控制各项费用支出的行之有效的措施，并结合机构改革，采取重新定编、定岗、定标准的经费包干办法，实行增人不增资，减人不减经费。二是合理确定补贴范围，压缩财政补贴支出。对财政补贴占财政支出比重应进行有效控制，有步骤地缩减数量，保持合理规模。补贴的增长必须建立在财政收入增长的基础上，并低于财政收入增长速度。同时，要配合价格改革，工资、住房制度改革以及社会保障制度的改革，合理确定补贴范围，清理整顿补贴项目。三是规范财政对事业费的供应范围。根据社会事业的不同类型，建立与社会主义市场经济相适应、各具特色的运行机制。促进有条件的事业单位由福利性、社会性向经营性转变，逐步退出财政资金供应范围。在教育事业方面，财政投入主要用于义务教育。职业成人教育以及各种社会教育要面向市场需求，逐步建立以财政拨款为主，多渠道筹集教育经费的体制。在文化、卫生、体育事业方面，既要加大财政投入，又要按其服务

内容和性质逐步将一部分单位推向市场，为社会提供更多的有偿服务。在科学事业方面，鼓励科技开发和服务机构逐步实行企业化管理，以增强自我发展和市场竞争能力。四是继续支持农业基础财源建设。农村经济发展关系到振兴财政计划的实现。继续增加农业投入，保持支农资金及时到位；调整投资方向，突出以有偿投入为主，重点支持龙头企业进行技术改造，提高生产能力；提高投入比重，以有偿投入和无偿投入相结合为主，支持基地建设，引进优良品种；配套建设水、电、路等基础设施，形成生产规模；继续支持以小型农田水利为重点的农田基础设施建设，改善农业生产条件，增强农业防灾抗灾能力；大力支持粮食生产，继续安排好粮食自给工程资金，鼓励开发和利用非耕地农业资源；加大社会化服务体系试点力度，健全和完善社会化服务体系；加大支持发展农业产业化经营力度。五是合理确定地方财政投资领域。地方财政要退出一般经营（营利性）的生产投资，只进行必要的公益性、基础设施和重点建设投资。具体来说，在基础性项目投资中，营利性基础工业的投资主体不应是财政，而应是大型企业或企业集团。高速公路、城市供水供电、电讯电话等基础性项目，是直接为民众服务的，可以保本经营或微利经营，不能完全由财政投资免费提供，财政可采取控股和参股等方式进行投资。不具备回收能力的基础性项目，主要是大型防洪水利设施、一般道路和落后地区开发，应确立其投资主体是财政，主要用拨款方式。在公益性项目投资中，财政投资领域是非竞争性的公益项目，如各种基础性研究、中小学基础教育、社会公益事业等，对这些环节的投资方式也要进行必要的改革。

五、固定各级政府的税收

财政分配结构要逐步形成两头大、中间小的分配格局，巩固和维护中央财政收入的比重，扩大和提高县乡（镇）财政收入比重，调控和压缩省、地市的财政收入比重。

分税制是财政管理体制的重点内容，也是加强中央宏观调控机制的重要支撑。分税制的核心要义，就是建立以明晰界定各级政府事务为前提，以增强中央调控能力为目标，以强化基层政府管理服务能力为重点的税收分配制度。要改变我国目前分税制度与中央以及各级政府事务不尽衔接的状况，就要按照中央政府

经济调节、市场监管的主要经济职能和地方政府公共服务、社会管理的服务职能，立足现行管理服务重心下移的基本趋势，财政分配结构要逐步形成两头大、中间小的分配格局，巩固和维护中央财政收入的比重，扩大和提高县乡（镇）财政收入比重，调控和压缩省、地市的财政收入比重。

在划分税种时，应使各税种的功能、特性与各级政府的职能特点相对应。具体而言，需要把握如下原则。一是税种的功能与各级政府的职能相一致。在政府职能的划分上，中央政府主要承担收入分配和稳定经济的职能，在资源配置方面负责提供全国性受益范围的公共产品；地方政府更主要地在资源配置上发挥作用，提供大量的地方性公共产品。相应的，具有稳定经济政策，公平收入分配以及其他宏观调控功能的税种应划归中央，对宏观经济不产生直接影响的税种划归地方。在资源配置职能上，则应坚持受益原则，由于与日常生产经营和人民生活密切相关的大部分公共服务是由地方政府提供的，因此具有明显受益性的税种，应划归地方政府。二是维护全国统一市场，即税种的划分不应妨碍生产要素在全国范围内的合理流动。为此，应将税源具有地域性和具有非流动性的税种划为地方税。三是提高税收征管效率。各个税种应该根据各级政府的税务行政能力以及征管手段的特点来划分。将征管技术要求较高的税种划归中央财政，将税源不具有流动性的税种以及税源零星分散的小税种划归地方。

（一）中央政府税收

中央政府收入以社会保障税、个人所得税为主，还包括关税、证券交易税、燃油税、公司所得税、海洋石油资源税等涉及国家主权，公平市场环境，影响全局利益，关系国民经济稳定，维护统一秩序，调节收入分配以及流动性较强和分布不均的税种。其收入总量应控制在全国收入比重的55%左右。

开征社会保障税，改变目前由地方、行业统筹，政出多门，条块分割，各地区、各部门之间苦乐不均的局面，对所有纳税人征收统一的社会保障税。由于社会保障税是具有明显受益性的税种，因此它归属于哪一级政府，关键要看社会保障服务是由哪一级政府来提供的。社会保障制度归根结底是要建立一个全社会范围内的互助系统，只有由中央政府在全国范围内统筹调度，才能获得最优效率，因此，在较为成熟的社会保障制度于全国范围内建立起来，由中央政府向全社会统一提供社会保障服务时，社会保障税应归属中央财政。

关税是国家处理国际贸易关系、调节进出口规模和结构的税种，关系到国家主权，理应归属于中央税。加入 WTO 后，我国关税制度的完善应从以下几个方面入手：一是履行入世承诺，逐步降低关税总水平；二是以保护幼稚产业、维持就业水平和降低福利损失为目标，进一步优化关税结构；三是调整优惠政策和减免税措施，使实际税率接近名义税率。

证券交易税税源来自全国各地，但缴纳地点却主要集中在设有证券交易所的上海和深圳两地，因而将证券交易税划作中央与地方共享税的做法有失公平。由于证券交易税的税源具有全国性的特点，税基流动性大，且实际分享该税的地区财力较宽裕，调整后不会对相关地区财政运行产生多大影响，应将其由共享税改变为中央税。

维持资源税中除海洋石油资源税归中央，其他资源税归地方的现状。我国开征资源税的初衷，一是调节开发资源的企业因资源条件差异而形成的级差收入，促进公平竞争，另外就是针对滥采滥挖、掠夺性开采等严重破坏和浪费国有资源的现象，通过征税来保护和促进国家资源合理有效地开发和利用。考虑到资源税对企业级差收入的调节功能以及资源国有，避免资源分布不均造成地方财力的不均，资源税应划归中央。但是，若将非战略性的资源税划归地方，则大大有利于对国有资源的保护、合理开发和利用，因为地方政府对情况比较了解，且关系其切身利益，在执行有关资源保护政策时措施更加得力，效果也会更好。另一方面，如果将资源税的立法权和管理权较多地集中在中央，使全国保持资源税税政的统一，同样可以起到调节企业级差收入的功能。至于地区间财力平衡的问题，我国目前的资源税主要是对采掘业征收的，而我国的矿产资源主要分布在欠发达的中西部地区，将资源税划归地方有利于缓解东西部地区的收入差距，符合纵向公平原则。

统一内外资企业所得税，适当降低税率。变按行政隶属关系划分企业所得税收入办法为中央与地方共享税源、分率分征，使企业所得税成为地方税体系中的一个重要税种。个人所得税具有很强的收入再分配功能，其累进税率对于稳定经济也具有重要作用，因此，世界各国都普遍地将其划为中央税，尤其是所得税占很大比重的西方发达国家，个人所得税更是其中央税的主体税种。在我国，从长期来看，所得税在税制结构中的比重会逐步提高，其调节功能也将会逐步展现出来，因此个人所得税也以归属中央为宜。但就目前来看，一方面，由于个人所得税的税额过小，其调节功能还难以发挥，另一方面，个人所得税的征管水平仍然

较低，相应的配套制度如储蓄存款实名制、个人财产登记制尚未建立起来，因此与企业所得税一样，个人所得税现阶段可采取中央与地方共享税源、分率分征的办法。

将现行燃油费改为燃油税。作为一种受益税，燃油税跨越了省份的界限，因而不适宜作为地方税，应划归中央税。

（二）省级政府税收

省级财政作为地方财政的主导环节，担负着中观层次上进行经济调控的职能，并负责省域范围内的收入再分配和投资规模大、受益范围广的基础设施建设。因此，一方面要保证省级财政必要的财力，同时要将一些具有调控功能的地方税种划归省级财政。省政府收入以营业税为主，还包括资源税（一部分）、公司所得税、个人所得税中的地方分享比例等。其收入总量应控制在全国收入比重的15%左右。

将营业税全部划归省一级政府，使它们成为名副其实的省级地方税。营业税是一种与地方经济发展密切相关的税种，城市维护建设税对于地方政府建设基础设施，提供公共服务也具有重要意义，将它们划为地方税是合理的。但目前铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税划归中央，这种划分方法显然不够规范。今后，应在合理界定营业税征税范围的基础上，将其收入全部划归地方。

（三）市县级政府税收

县、市政府以房地产税为主，还拥有资源税（一部分）、契税、土地增值税、遗产税、排污税、车船牌照税等流动性较低、信息要求较细、适宜由基层掌握的税种，以及其他国税、省税以外的较小税种。其收入总量应保持在全国收入比重的30%左右。

实行分税制的许多国家都将房地产税作为其地方税的主体税种，而我国的房地产税体系尚不健全，主要表现为税基窄、税种少，已经不适应经济形势发展的需要。今后，应借鉴国际通行做法，分别按房地产拥有、房地产转移、房地产收益三个环节来设计税种，逐步建立和完善房地产税体系。改革的方向应当是将现行城镇土地使用税、房产税、城市房地产税合并，建立内外资统一的房地产税，

统一纳税，合理调整计税依据，改从量定额为从价定率，适当提高征收标准。

修订契税条例，扩大契税的征税范围，各行政事业单位、国有企业、集体企业、外资企业，在参与房地产买卖、赠与、典当、交换时，应缴纳契税，以体现公平税负原则，增加契税收入。

开征遗产税和赠与税。根据继承法合理确定纳税人、课税对象范围以及税前扣除项目，按照轻税、简便原则设计税率和确定起征点，尽快建立财产登记制度，以便创造良好的外部环境。

在房地产收益环节保留土地增值税，并完善配套制度，加强征管，将国有土地自然增值的部分收归国家，以便抑制房地产的投机，防止国有土地收益的流失，增加财政收入。

将现行车船使用税和车船牌照税合并，建立内外资统一的车船税。把车船税明确为财产税性质，凡拥有车船的单位和个人都是车船税的纳税人，并合理调高税负水平。

六、转移支付要科学和透明

良好的转移支付制度应满足透明、客观、公正和稳定的要求。

财政转移支付制度是公共财政重要内容，是增强地方政府提供公共服务能力的重要保证。十七大报告按照完善公共财政体系的要求，对建立健全转移支付制度提出了具体要求，即“深化预算制度改革，强化预算管理和监督，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入”。同时要求“完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力”。中央对地方的转移支付，一是要解决地区间发展不平衡的问题，二是要保持中央政府的权威性和保持国家的统一，三是建立民众对国家的信任和依赖，四是要讲效率和公开透明。

从项目和内容上看，转移支付包括经常项目转移支付（如对东部地区的行政公务、教育卫生等转移支付，对西部地方发债的建设项目付息转移支付等），社会保障预算转移支付，以及中央政府发债对地方建设项目预算的转移支付。社会保障的大部分由中央政府统收，经过国库，由社会保障支付系统直接对居民进行转移支付，以避免中间环节漏损。

从路径上看，中央向地方的转移支付项目，有的向省政府进行转移支付，有的直接向市、县级政府转移支付，例如对自治州市县的补助，以避免省级环节的截留，并节省中间管理成本，提高转移支付的效率。

从机制上看，任何转移支付项目和资金，必须经过这样的程序和环节：由地方政府和部门提出项目和动议，国家发改委和财政部门建议，编入中央财政预算，人大和政协专门或分项讨论、审议和批准。

从原则上看，应尽量减少普遍和一般性的转移支付，重点对涉及国家统一和权威、全国性人口流动和劳动力市场形成、地区间平衡发展、人民对国家的向心力等项目，进行转移支付。逐步清理和规范目前的转移支付项目，减少和取消税收返还性质的转移支付。转移支付要公开透明，编制预算年初要公布转移支付的项目，所报和所提议的转移支付项目要公示，最后要对转移支付的预算法案进行公告。

具体地说，规范我国目前的转移支付体系应从以下几个方面考虑。

第一，整合我国现行的混合型转移支付制度。将现行的混合型转移支付，整合成两种形式，即一般性转移支付和有条件的转移支付。一般性转移支付主要用于平衡地方财政预算，既要满足地方履行政府职能的基本开支需要，还要保证地方政府最低公共服务水准的全国均等化。从我国实际情况出发，这类转移支付总额应占绝大部分，并且这部分补助不规定专门用途，由地方政府统筹使用。在分配方法上，主要采用因素计算方法，即中央根据各地的自然条件、人口、面积、人均GDP等因素差异，确定出不同的参数变量，再按照有关公式对各地的补助进行测算。一般性转移支付与地方财政能力成反比，即地方政府的财政能力越强，得到的补助越少；反之，财力越弱，得到的补助就越多。一般性转移支付可以在对现行诸多类别的转移支付（如税收返还、体制补助等）进行整合的基础上建立起来。有条件的转移支付（专项补助）是中央政府对地方政府从事农业开发、交通运输、通讯、能源、原材料和教育科技等方面的社会事业特定项目进行的补助。专项补助可以在整合现行的、项目众多的专项转移支付的基础上制订。

第二，以标准收支和公式作为转移支付分配的基础。良好的转移支付制度应满足透明、客观、公正和稳定的要求，而以标准收支和公式作为分配转移支付的基础，则能够最好地满足这些要求。转移支付的分配有两种计算模式：一是简单比例因素法。这种模式不考虑地方收入，只按影响支出的因素用加权平均法进行分配。二是收支均衡模型法，这种模式是按照各地收支差额的多少计算均衡拨款的多少，只有收不抵支的地方政府才能获得均衡拨款，越贫困的地区得到的拨款

越多。其计算公式为：均衡拨款=标准财政支出-标准财政收入。其中，标准财政支出是指地方政府为提供全国一致的基本公共服务标准所需的开支，等于地方政府提供所承担的教育、社会治安和交通等各项公共服务的标准财政支出之和。标准财政收入是指地方政府应该征收到的地方收入，等于地方税基乘以标准税率。与我国的税收返还相比，以收支均衡模型法为基础的分配方法要好些。由于所有的转移支付接受者适用于统一公式，并以统一口径的相关数据进行统一的测算，因而得出的结果比较客观。从发达国家经验看，以公式为基础的转移支付制度已逐渐发展成为规范性的转移支付的主流模式。据此，我国应努力发展以标准收支和公式为基础的转移支付模式。就一般性转移支付而言，我们必须对2002年确立的转移支付中的标准收支的测算进行改进。在计算标准收入时，对中央和地方税种要按照公平和效率的原则，在不同层级间进行合理划分。同时，还要进一步推行收支两条线改革和税费改革，把预算外收入、制度外收入等纳入预算，统一各级政府的财力。在计算标准财政支出时，必须按照规范的因素法来进行，要以各地每个支出项目的合理支出水平为标准，而不是历史的数据，这样就会使2002年的一般性转移支付制度不断完善，实现部分规范向整体规范转变。而就专项转移支付的分配而言，也要最大限度地减少甚至彻底摒弃按主观因素分配专款的做法，选择相关客观因素，设计相应的模型进行分配。

第三，建立地方一般性转移支付制度。规范的转移支付制度应包括地方转移支付制度。由于各地的经济条件、地理位置、文化背景等差异较大，故不应采取完全一样的形式，但要使一般性转移支付制度成为一个完整的体系，各地就应该努力使地方转移支付制度与中央对地方的转移支付制度相衔接，即应该参照中央对省的一般性转移支付，并根据各地的实际情况因地制宜。规范的地方转移支付制度的主体应有足够财力来进行转移支付，如果下级实际转移支付财力不足，应由上级财政进行专门的一般性转移支付补助。

第四，加快政府间转移支付制度的法制化建设。针对我国目前转移支付制度存在的问题，借鉴国际上转移支付制度的先进经验，我国必须加强转移支付制度的立法工作，为转移支付提供有力的法律保障。首先，应将转移支付的目标、原则、范围、形式、标准等以法律的形式加以规定，使我国转移支付制度在法制轨道内正常有序地运行。其次，要进一步规范转移支付的审批监督程序，编制转移支付的专项预算，并按预算审批监督程序报同级人大审批。再次，以法律形式明确转移支付的监督制约机制，同时辅之以必要的司法和审计手段，对违法、违章

者加以相应的制裁。最后，对转移支付的执行效果，要建立专门的考评体系和一系列的量化指标，对其进行社会效益、经济效益的考核评价，以保障转移支付资金使用的科学性和有效性。

(执笔：周天勇、王安岭、谷成、吴旭东)

【注释】

- [1] 宋立：《政府事务、财权划分问题研究》，载《经济要参》2005年第38期。
- [2] 梁朋、周天勇：《解决中央和地方事务与财权失衡的理性探索》，载《地方财政研究》2004年第9期。
- [3] 高小平、沈荣华：《推进行政管理体制改革的回顾总结与前瞻思路》，载《中国行政管理》2006年第1期。
- [4] 刘云龙：《民主机制与民主财政——政府间财政分工及分工方式》，中国城市出版社，2001年版，第281页。
- [5] 陈泽伟：《冷观政府垂直管理》，载《瞭望新闻周刊》。
- [6] 《中国统计年鉴》，中国统计出版社，2006年版。
- [7] 同上。
- [8] 谷成：《财产税归宿：理论分析与政策引申》，载《改革》2005年第8期。
- [9] 谷成：《财产课税与地方财政——一个以税收归宿为视角的解释》，载《经济社会体制比较》2005年第5期。
- [10] 葛乃旭：《重建我国政府间转移支付制度的构想》，载《财贸经济》2005年第1期。
- [11] 《地方财政统计资料1999》，中国财经出版社，1999年版，第25页。
- [12] 《马克思恩格斯全集》第41卷，人民出版社，1982年版，第396页。

【参考文献】

1. 周天勇、梁朋：《中央与地方财权和事务的改革思路》，载《决策咨询》2004年第8期。
2. 梁朋、周天勇：《解决中央和地方事务与财权失衡的理性探索》，载《地方财政研究》2004年第9期。
3. 杨小云、邢翠微：《西方国家协调中央与地方关系的几种模式及启示》，载《政治学研究》1999年第2期。
4. 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社，1998年版。
5. 闵金：《东西方国家中央与地方关系比较启示》，载《零陵学院学报》2003年第1卷第2期。
6. 金太军、赵辉等：《中央与地方政府关系建构与协调》，广东人民出版社，2004年版。
7. 金太军、汪波：《经济转型与我国中央—地方关系制度变迁》，载《管理世界》2003年第5期。
8. 张建华：《论前苏联联邦制变形的历史原因》，载《东欧中亚研究》1999年第4期。

政治体制改革研究报告之八：

建设一个公平和正义的司法体制

国家司法体制向廉洁和现代的司法体制改革迈进，是社会公正和正义的基础。

公平和正义，是社会主义和谐社会的重要特征。追求公平正义的社会，司法的公正和正义是关键体制保证。

一、中国司法体制改革的渐进之路

从我国司法体制改革的实际过程来看，与我国经济体制改革采取摸着石头过河的方式不同，我国司法体制改革实际上走的是一条自上而下的渐进式道路。

中国的司法体制，在“文化大革命”十年中，甚至在早一些时间，受到了“左”的思潮的干扰，在改革开放前，甚至从法治变成了人治，民主和法制受到了严重的破坏。上世纪80年代起，中国的司法体制，一方面在建设之中，另一方面也在不断的改革之中。

（一）我国司法体制改革的实践进程

我国司法体制改革在实践中表现为一种不断探索的过程，具有明显的阶段性特征。它并不是从一开始就直接指向司法体制和司法制度的宏观层面，从整体上建构司法体制和司法制度的结构性框架，而是从司法领域中的微观制度入手，在某个局部或者断面上对司法体制进行调整和变革。

法院始终是我国司法改革的“主战场”。如果说1988年以前，我国司法改革处于各级法院自行探索阶段的话，那么，1988年7月第十四次全国法院工作会议的召开，则标志着法院改革的全面正式启动。在这次会议上，时任最高人民法院院长的任建新同志在主题报告中指出：“人民法院要完成新时期的审判任务，必须搞好自身的改革和建设。改革和建设的目的，是要加强和完善法院自身的机制，充分发挥宪法和法律赋予的审判职能作用。这既包括要根本解决一些长期困扰和严重影响审判工作的问题，使各级法院有一个较好的执法环境；又包括要革除目前审判工作中存在的各种弊端，使审判工作正规化、规范化。”^[1]他同时指出了法院改革的具体内容，概括起来，主要有以下几个方面：第一，认真执行公开审判制度。公开审判是法院审判活动的重心，它的突出特点是，法院认定的案件事实和证据，必须在开庭审理中经过公开调查、公开质证、公开辩论。除法律规定不公开审理的案件以外，一审案件要尽可能地公开审理，二审案件也要创造条件公开审理。对于依法不公开审理的案件，也要搞好开庭审理，并依法公开宣告判决。在开庭审理中，要充分保障诉讼参与人的诉讼权利；尊重律师依法行使职权；强调依法传唤证人到庭作证，当庭出示证据辨认。第二，改进合议庭的工作。合议庭不仅应对审理的案件的事实负责，而且要对如何适用法律负责。要切实加强合议庭的责任，使合议庭充分行使法律规定的职权；合议庭的每一个成员对所审理的案件都要负责，重要审判活动应由合议庭集体进行。为加强合议庭的工作，各级法院的院长、庭长要尽可能亲自办案，担任审判长。第三，强调当事人的举证责任。过去法院在审理民事经济案件时，往往忽略了当事人的举证责任，承担了大量调查、收集证据的工作，这既增大了法院的工作量，影响了办案效率，也没有依法充分调动当事人及其诉讼代理人举证的积极性。今后要本着“谁主张，谁举证”的原则，由当事人及其诉讼代理人提供证据，法院则应把主要精力用于核实、认定证据上。

当然，在必要时，法院有权也有责任依照法定程序收集和调查证据。当事人及其诉讼代理人提供的证据，应当在开庭审理中相互质证。第四，改革法院人事管理体制，逐步建立具有中国特色的社会主义法官制度。要依照管人与管事既紧密结合又合理制约的原则，逐步建立一支能适应改革开放需要的高水平的法官队伍，从法官的录用、选任、考核、晋升、培训、奖惩、管理等方面，建立一套完整的制度。重点是建立法官资格统一考试和考核制度，自下而上的法官逐级选拔制度，以审判工作实绩为重点的全面综合的法官考核和奖惩制度，不同于党政机关工作人员和专业技术人员的独立的法官衔级制度，适应审判工作特点的法官管理新体制。第五，改革法院干部教育培训管理体制，建立多层次、正规化的法院干部教育培训体系。第六，改革和加强法院系统的司法行政工作。主要包括改革法院业务经费管理办法，加快法庭规模化建设，制定符合现代科学管理的工作规程和质量标准。第七，大力加强基层建设。主要是加强人民法庭建设，一方面，要对已经建立的人民法庭进行调整和充实；另一方面，要按照“条件成熟一个，建立一个”和“两便”的原则，积极稳妥地设立人民法庭。同时还要加强对人民法庭工作的领导和指导。

这次会议不仅明确地指出了法院改革的基本内容，而且规划了未来法院制度改革宏伟蓝图，是法院系统改革的一次“总动员”，在我国法院改革历史上具有里程碑意义。此后到上个世纪90年代中期，法院司法改革集中体现在强化当事人的举证责任、强化庭审功能、强化公开审判这三个方面。它构成了这一阶段法院司法改革的基本内容和主体脉络。

20世纪90年代中期之后，法院司法改革的主要任务，是在司法公正和效率目标的指引下，由原来的单纯对案件审理程式的改革转向对法院体制的全方位变革。从深层次上看，这种司法改革重心的转移，实际上是以前审判方式改革过程中矛盾不断累积的结果。因为审判方式改革在现象上是审判操作技术层面的改革，但其从技术层面所提出的要求，是审判技术（尤其是庭审技术）自身所不能解决的，它需要整个司法体制的改革与之相匹配。^[2]这种司法制度和司法体制的改革至今仍在进行之中。

这期间，我国司法体制改革形成了一些具有标志性的成果。

第一，1995年全国人大常委会通过并颁布了《中华人民共和国法官法》，并于2001年对其进行了修改。法官法对法官制度进行了较为全面的规定，这在我国法制史上还是第一次。法官法明确规定了法官的职责，法官的权利和义务，担

任法官的条件，法官的任免，法官的任职回避，法官的等级以及法官的考核、培训、奖励、惩戒、工资保险福利、辞职辞退、退休等内容。2001年修改后的法官法主要规定了国家统一司法考试制度，只有通过国家司法考试才能被任命为法官。法官法的意义在于，将法官与行政官员以及其他国家公职人员区别开来，通过专门化的渠道来选拔和任命法官，有利于形成职业化的法官群体，从而保障司法人员依法独立、公正地行使国家司法权力。

第二，最高人民法院于1999年制定并发布了《人民法院五年改革纲要》（简称“一五纲要”）。“一五纲要”除提出进一步深化审判方式改革之外，还规定了以下几个方面的改革任务：一是建立符合审判工作规律的审判组织形式。全面推行审判长选任制度，强化合议庭和法官的职责；科学地规范合议庭或者独任审判员与院、庭长以及审判委员会在案件裁决结果上的权限分工；完善人民陪审员制度。二是科学设置法院内设机构。进一步明确审判部门的职责范围和分工，改变其职能交叉、分工不明的状况，将原来的民事审判庭和经济审判庭合并为大民事审判庭；改革法院执行机构和执行工作体制，实行统一管理和协调的执行体制；按照规范化、规模化的要求合理设置人民法庭。三是深化法院人事管理制度改革。理顺法院领导体制，改革法官来源渠道，完善法官交流和轮岗制度，加强法官的业务培训，建立书记员单独职务序列。四是建立和完善审判监督机制。在强化内部监督的基础上，健全和规范接受人大监督和法律监督的制度，完善新闻监督的常规化机制。

第三，2002年党的十六大明确提出了司法改革的主要任务。继党的十五大提出“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”之后，党的十六大更加明确地指出：“社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。按照公正司法和严格执法的要求，完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度，进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制。从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权。完善诉讼程序，保障公民和法人的合法权益。切实解决执行难问题。改革司法机关的工作机制和人财物管理体制，逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离。加强对司法工作的监督，惩治司法领域中的腐败。建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍。”可以看出，党的十六大对司法改革的目标和任务作了更为明确的规定。

第四，最高人民法院于2005年制定和出台了《人民法院第二个五年改革纲

要(2004—2008)》(简称“二五纲要”)。“二五纲要”提出,到2008年,人民法院司法改革的主要内容:一是改革和完善诉讼程序制度,主要包括改革和完善死刑案件的审判程序及死刑复核程序;改革刑事证据制度,制定刑事证据规则;改革民事和行政案件管辖制度;探索民事诉讼程序的简化形式,建立速裁程序制度;改革和完善庭前程序;改革民事和行政案件审判监督制度等。二是改革和完善审判指导制度与法官统一适用机制,包括制定犯罪量刑指导意见,健全和完善相对独立的量刑程序;改革下级法院就法律适用疑难问题向上级法院请示的做法;建立和完善案例指导制度;改革和完善最高人民法院制定司法解释的程序;建立法院之间、法院内部审判机构之间和审判组织之间法律观点和认识的协调机制,统一司法尺度。三是改革和完善执行体制与工作机制,包括深化执行权运行机制改革;改革和完善执行程序,加强执行司法解释工作,积极推进强制执行立法进程,规范各类执行主体的行为;建立全国法院执行案件信息管理系统;改革和完善执行管辖制度,以提高执行效率,节约执行成本,排除各种干扰;探索执行工作新方法;改革和完善审理拒不执行人民法院判决、裁定刑事案件的程序制度,并加大对不履行生效裁判、妨碍执行行为的司法制裁力度。四是改革和完善审判组织与审判机构,包括改革人民法院审判委员会制度;进一步强化院长、副院长、庭长、副庭长的审判职责,明确其审判管理职责和政务管理职责,探索建立新型管理模式,实现司法政务管理的集中化和专门化;建立法官依法独立判案责任制,强化合议庭和独任法官的审判职责;健全人民陪审员制度;改革和完善人民法庭工作机制,落实人民法庭直接受理案件、进行诉讼调解、适用简易程序、执行简单案件等方面的制度。五是改革和完善司法审判管理与司法政务管理制度,包括建立健全审判管理组织制度,明确审判管理职责;健全和完善科学的审判流程管理制度,逐步做到同一级别的法院实行统一的审判流程管理模式;改革和完善法院司法技术管理工作;改革司法统计制度,建立科学的司法统计指标体系;改革庭审活动记录方式。六是改革和完善司法人事管理制度,包括推进法院工作人员的分类管理,制定法官、法官助理、书记员、执行员、司法警察、司法行政人员、司法技术人员等分类管理办法;推动建立适合法官职业特点的任职制度;改革法官遴选程序,建立符合法官职业特点的选任机制;加强不同地区法院和上下级法院之间的法官交流任职工作;建立法官任职前的培训制度,改革在职法官培训制度;推动适合法官职业特点的任用、晋升、奖励、抚恤、医疗保障和工资、福利、津贴制度的建立和完善。七是改革和完善法院内部监督与接受外

部监督的制度，包括建立科学、统一的审判质量和效率评估体系；改革法官考评制度和法院其他工作人员考核制度；建立健全符合法官职业特点的法官惩戒制度；完善法院自觉接受权力机关监督的方式和程序；落实检察长或者副检察长列席同级法院审判委员会制度；规范法院与新闻媒体的关系。八是继续探索法院体制改革，包括探索法院的设置、人财物管理体制改革；改革和完善法院经费保障体制；配合有关部门改革现行铁路、林业、石油、农垦、矿山等部门、企业管理法院人财物的体制；完善审理未成年人刑事案件和涉及未成年人权益保护的民事、行政案件的组织机构。“二五纲要”全面描绘了法院司法改革的宏伟蓝图。

相对于法院的司法改革来说，检察机关的司法改革显得额外从容和冷静。为了贯彻和落实党的十三大提出的深化政治体制改革的任务，最高检察机关在1988年召开了第八次全国检察工作会议，正式将检察制度改革提上检察机关的议事日程。1999年2月最高人民检察院颁发了《检察工作五年发展规划》，次年1月最高人民检察院又通过了《检察改革三年实施意见》。这两个规范性文件不仅总结了检察系统近年来实施改革的既有成果，而且规划了检察改革的未来发展蓝图，对以后的改革具有重要的指导意义。从检察领域已有的改革来看，我国的检察改革主要在以下层面展开：一是实行“检务公开”，增强检察工作的透明度，保证检察工作的公正性；二是改革检察官办案机制，建立、健全主诉/主办检察官办案责任制，统一规范主诉检察官的条件、选任、职责、管理、考核、奖惩、监督等制度，调动检察机关工作人员的积极性，提高办案效率和办案质量；三是改革检察机关人事管理制度，加大对检察人员的培训力度，提高检察人员的政治业务素质，同时调整检察官与其他人员的配置，实行检察官、书记员、司法警察、司法行政人员的分类管理，使检察机关人事管理制度更加符合检察制度的内在规律；四是改革检察机关的组织体系和领导体制，实行检察一体化的领导体制，合理调整检察机关内部机构的设置，合理划分检察机关内设机构之间的权限分工，理顺业务机构的性质和职能，使检察机关的机构设置更加科学；五是改革检察工作运行机制，形成科学的侦查协作机制、高效的审查逮捕、审查起诉和出庭公诉机制，规范诉讼监督机制；六是完善检察委员会制度，促进检察委员会决策程序规范化和公正性；七是建立疑难案件的专家咨询制度，使检察机关的决策更加民主和科学；八是改革检察机关内、外部监督制约机制，逐步形成多层次、多环节的内部制约体制。可以看出，检察领域的司法改革比法院系统的改革更为集中和单一，改革的力度也相对较小。为了论述的方便，我们在下面主要介绍和

分析法院司法改革的有关问题。

目前，我国司法体制改革正按照中央的统一部署，积极稳妥地向前推进。

（二）我国司法改革是渐进式改革

从我国司法体制改革的实际过程来看，与我国经济体制改革采取“摸着石头过河”的方式不同，我国司法体制改革实际上走的是一条自上而下的渐进式道路。实践证明，我国司法体制改革的这种路径选择具有现实合理性，是一条成功的司法改革模式。

众所周知，维护国家司法的统一是任何法治国家不可动摇的基本原则。没有司法的统一，就不可能形成真正的政治统一。这意味着，任何可能导致司法分裂的局部司法改革试验都是不允许存在的。因此，我国司法体制改革不能借鉴经济体制改革所采取的自下而上的方式。

我国经济体制改革实质上是经济主体在现行体制之外创造一个新的制度空间，即经济主体可以突破现行体制框架的束缚，自由地从事经济活动。我国经济体制改革的基本特征是：“在旧体制因阻力较大还改不动的时候，先在其旁边或周围发展起新体制或新的经济成分（如市场定价机制、各种形式的非国有经济等等），随着这些部分经济成分的发展壮大、经济结构的不断变化和体制环境的不断改善，逐步改革旧的体制。”^[3]但司法改革却不同，它必须在现行的法律框架下进行，不能突破现有的法律法规从事“违法试验”。因为国家法制的统一是任何国家不能放弃的一项准则。因此，经济体制改革的措施可以在局部地区、部分主体之中进行试验性推进；而司法改革则不能如此。司法的统一性和法制的统一性是在任何情况下都不能变通的原则。司法体制改革的进程可以是有步骤、分阶段的，但是改革措施的实行不可能是局部的。安徽凤阳小岗现象不可能、也不应当在我国司法体制改革中出现。它使得“摸着石头过河”这一中国经济体制改革的经典性的方式难以、也无法适用于司法体制改革。

因此，我国司法体制改革在路径选择上不可能依赖于由点到面的累积效应，必须在充分的理性论证的基础上，系统地进行制度设计，并对相关法律进行修改和完善。由此可以认为，我国司法体制改革的基本路径应当是自上而下，即从总体上设计和制定改革现行司法体制和司法制度的基本方案，并有步骤、有计划地进行推进和实施。^[4]我国司法体制采取的自上而下的渐进式改革路径，要求国家

最高权力机关对司法体制改革的整体规划进行总体部署，在充分听取和吸收社会各界有关司法改革的意见后，提出和制定司法体制改革的总体方案。有关国家机关（不仅仅是司法机关）要围绕国家司法改革的总体方案，结合本部门的实际情况，形成具有可操作性的具体方案，有计划、有步骤地在实践中稳步推进。

在法治处于初始状态、司法改革刚刚起步的特定历史条件下，我国司法体制改革采取渐进式的思路，在客观上具有一定的必然性和合理性。一方面，渐进式司法改革可以在最大程度上减少改革可能遇到的阻力，为改革的进一步深入赢得较大的回旋余地和制度空间；另一方面，这种改革思路可以在较短的时间内取得明显的社会效应，能够较快地回应社会对司法改革的热情期待，从而为司法的深层次改革创造良好的舆论氛围和社会基础。因此，渐进式司法改革思路在我国目前的条件下是一种较为现实的选择。

二、中国司法体制的主要问题

改革我国司法体制，实现司法体制创新，建构符合司法内在规律的现代司法体制，必须从根本上革除目前存在的司法异化现象。

司法体制改革必须从我国司法体制的实际情况出发，认真分析我国现行司法体制的现实状况，真正弄清我国司法体制的问题所在，从而有针对性地进行司法改革。

根据对我国司法体制的长期观察和实际感知，我们认为，我国现行司法体制存在的主要问题，可以概括为司法的“四化”现象，即司法的等级化、司法的行政化、司法的商业化和司法的地方化。现行司法体制中的“四化”现象，是司法权在行使过程中，由于受到各种因素的不当影响而出现的司法异化现象。改革我国司法体制，实现司法体制创新，建构符合司法内在规律的现代司法体制，必须从根本上革除目前存在的司法异化现象。

（一）司法的等级化

司法的等级化反映的是司法机关在司法活动过程中，按照上下等级结构和模式运作的一种司法异化现象。司法的等级化主要表现在司法机构成员之间关系的

等级化，即法官和检察官等级化。

所谓法官和检察官的等级化，一般是指按照一定的标准将法官和检察官分为若干不同的级别，较低级别的法官和检察官服从较高级别法官和检察官的领导和指挥，从而在法官和检察官之间形成地位和身份上的上下等级关系的一种法官和检察官管理制度。法官和检察官等级化是我国法官和检察官制度建构中的固有传统，也是我国法官和检察官制度不同于世界其他法官和检察官制度的最显著特征。

建国后在相当长的一段时期里，由于我们一直将法官和检察官视为国家党政机关的一般工作人员，在法官和检察官管理制度上沿袭党政机关的行政管理模式，建立了一套与国家行政机关类似的法官和检察官等级化管理体制。法院和检察院在编的工作人员不论是从事后勤工作，还是从事人事或审判工作，每一个人都纳入统一的等级体系之中。法官和检察官制度中的等级化特征是在以阶级斗争为纲的观念支配下，把法院和检察院当作具有军事化色彩的专政工具的产物。因为司法机关在性质上被定位为国家的专政机关，所以法官和检察官之间就应该存在着下级服从上级的等级关系。

法官和检察官等级化首先体现在我国司法实践中长期存在的案件请示汇报制度上。所谓案件的请示汇报制度，是指下级法官和检察官对自己正在审理的案件，就其事实认定和法律适用问题向上级法官和检察官请示汇报；待上级法官和检察官作出答复后，下级法官和检察官按照上级法官和检察官的意见对案件进行裁决的一种案件审理制度。案件请示汇报制度虽然从表面上看是一种关于司法机关在案件审理问题上的规定，但是，它背后实际上隐含着司法人员之间的上下等级关系。只有司法人员之间存在着等级关系，案件请示汇报制度才能够形成并存在下去。案件请示汇报制度尽管在我国的法院和检察院组织法和民事诉讼法中没有明文规定，不是一项正式的诉讼制度，但是，这项制度自新中国成立以来就在我国司法实践中确立起来，得到了各级法院和检察院以及法官和检察官的严格遵守和执行，并且一直沿用至今，已经固化为法官和检察官审理案件的一种典型模式。

法官和检察官等级化在司法实践中的另一个表现是案件审批制度。如果说案件请示汇报制度所反映的是上下级法院或检察院以及法官或检察官之间的等级关系，那么，案件审批制度则体现了同一个法院或检察院内部法官或检察官之间的等级关系。所谓案件审批制度，是指合议庭或者独任审判员在对案件进行开庭审

理后，作出裁判之前，必须将对案件的拟处理意见向法院和检察院主管业务的有关行政领导（如庭长或副庭长，院长或副院长等）汇报，由有关行政领导审查决定案件处理结果的一项案件审理制度。有关行政领导对合议庭或独任审判员的处理意见进行审查以后，应当作出明确的批示。如果同意合议庭或独任审判员的处理意见，案件承办人员就可以直接根据处理意见制作裁判文书；如果有关领导认为合议庭或独任审判员的处理意见尚存在问题，案件承办人员则应当根据有关领导的批示继续对案件进行审理，直到有关领导同意为止。案件审批制度在实践中的通行做法，就是案件承办人员制作好裁判文书后，交给庭长、院长审核和签发，然后向当事人宣布裁决结果。显然，案件审批制度并不是一种单纯的案件审判程式，它同样反映出法官之间的等级关系。正因为法官之间存在着上下等级关系，所以，较高级别的法官才有权力对其他法官审理的案件进行审查和批示。如果每一位法官在身份和地位上都是平等的，那么案件审批制度也就不会存在。

近年来，为了改善法官和检察官之间的等级关系，我国司法机关采取了一些切实有效的措施，对传统的法官和检察官管理制度进行了颇具力度的改革。从总体上看，这些改革措施的基本倾向是不断强化法官和检察官的权力，日益淡化法官和检察官的等级化色彩。应当看到，法官和检察官等级制度是我国在建国初期特定的社会历史背景下建立的，具有一定的时代合理性。但是，随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和民主政治的日益发展，以及依法治国、建设社会主义法治国家已经被确立为国家治理的基本方略，法官和检察官制度的等级化已经不能适应社会发展和时代进步的要求。

伴随着司法改革的深入，人们对司法等级化的非合理性和非科学性已经有了更加深刻的体认，在废除司法等级制度的问题上达成了广泛的共识。^[5]然而，法官法和检察官法并没有触动司法等级化体制，反而从某种程度上强化了司法等级制色彩。如现行法官法将全国所有法官分为四等十二级，最高人民法院院长为首席大法官，二至十二级法官分为大法官、高级法官和法官（《中华人民共和国法官法》第十六条）。同时，最高人民法院还根据法官法的精神，对各级人民法院院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和助理审判员的等级进行了划分，并具体规定了法官等级的评定、升降以及实施等事项。^[6]这表明，传统体制下形成的司法等级化思维模式和习惯性做法依然深深地留在人们的脑海之中。司法等级制不仅违反了司法活动的内在规律，而且在一定程度上限制了我国司法体制改革和创新的空间。

（二）司法的行政化

司法行政化反映的是司法机关与行政机关的相互关系。它是一个内涵复杂的概念。这里我们主要研究法院和检察院体制的行政化。法院和检察院体制的行政化，是指法院和检察院在整个体制构成和运作方面与行政管理在体制构成和运作方面有着基本相通的属性，是按照行政体制的结构和运作模式建构和运行的。行政机关的体制结构和运作方式需要满足整个行政管理自上而下的统一性和行政权力行使的效率性，这就要求在体制结构和运作方式方面强调行政内部的上下服从关系。上级行政机关对下级行政机关是一种命令与服从的关系。如果将我国法院和检察院体制和行政管理体制加以比照，行政机关的这一基本特征在我国法院和检察院体制中有明显的反映。因为我国法院和检察院实际上一开始就是按照行政体制的结构模式来建构的，当然就具有行政化的特性。

我国司法行政化现象主要表现在以下几个方面：

第一，司法机关的设置与行政机关相对应。我国行政机关自上而下划分为国务院、省、市、县、乡五级；与此对应，我国法院和检察院系统在中央设置有最高人民法院和检察院，地方设置有省高级人民法院和检察院、市中级人民法院和检察院、县级人民法院和检察院，有的地方还设置了乡镇人民法庭。每一级行政机关都对应设置了同级人民法院和检察院。一旦行政区域和行政机关级别发生变动，人民法院和检察院的设置也要进行相应的调整。例如，珠江三角洲一带的市县，原来都属于县级立法区和县级行政区，分别设置一个基层人民法院和检察院。近年来，随着该地区经济的迅猛发展，这些地区的市县的行政级别由以前的县级改为地市级，立法区划和行政区划发生了变动。为了使法院和检察院的管辖区域与之相对应，该地区在撤县建市以后，原来的基层法院和检察院继续保留，同时又按照地级市设置了一个中级人民法院和检察院。这样，就形成了在一个地级市（原为一个县）同时存在基层法院和检察院以及中级法院和检察院，而该中级法院和检察院只管辖一个基层法院和检察院的局面。^[7]司法机关的这种设置体制完全反映的是一种行政化体制。其实，司法机关的设置不必以行政机关的设置为依据，其设置标准应当体现法院和检察院对案件的管辖及方便当事人诉讼。司法区域和行政区域重合在一起，不利于法院和检察院依法独立审理案件，只会增强司法对行政的依赖。

第二，司法机关和司法人员确定行政级别。我国所有级别的法院和检察院，与行政机关一样具有相应的行政级别，从最高法院和检察院到基层法院和检察院都被行政“格式化”。基层法院和检察院属于副县级（副省级城市的基层法院和检察院属于副局级），中级法院、检察院和高级法院及检察院属于副局级和副部级（副省级城市的中级法院和检察院属于正局级）。全国各级法院和检察院自从诞生之日起就被行政机关格式化了，深深地嵌入行政化体制之中。在法院和检察院作为整体被行政格式化的同时，法院和检察院工作人员也相应地被行政格式化。所有在法院和检察院工作的人员，不论是法官，还是其他司法行政管理人员，都按照行政机关内部的等级要求，套上相应的行政级别。一般来说，基层法院和检察院的院长是副处级，副院长是正科级，庭长、副庭长分别为副科级或者科员，其他法官也被确定为科员、副科或者正科；中级法院和检察院的院长为副局级，副院长为正处级或者副处级，庭长、副庭长分别为副处级或者正科级，其他法官则按科级到处级确定不同的级别；高级法院和检察院的院长为副省级，副院长为正局级或者副局级，庭长、副庭长为正处级或者副处级，其他法官则为副处级或者正处级的职级。确定法官级别的通常规律是，法院和检察院一把手的行政级别比同级行政机关一把手低半级，其他法官依此类推。《中华人民共和国法官法》试图改变法院和检察院及法官和检察官的行政化序列，但是，实践表明，法官法的颁行并没有真正割断法院和检察院及法官和检察官与行政机关的联系，法院和检察院及法官和检察官仍然适用全国统一的行政级别。

第三，按行政决策模式裁判案件。法院内部按审判案件性质的不同，划分为立案庭、刑事审判庭、民事审判业务庭、行政审判庭、知识产权审判庭等等。有的法院根据需要设置诸如房地产庭、破产案件审判庭、劳动争议审判庭等等。各庭有自己的行政领导，即庭长、副庭长。各个审判庭的法官在行政上对庭长和副庭长负责。在业务上庭长和副庭长主要是通过批案制度来指导和监督庭里的审判人员。庭长、院长批案制度在我国是一种很具中国特色的行政管理方式。在批案制度下，所有的案件在独任审判员或合议庭审理之后，作出判决之前，主审人员必须将案件审理的具体意见上报主管的行政业务领导，如庭长或副庭长、院长或副院长，进行审查决定的一项制度。庭长或副庭长对该处理意见审查之后，应当作出批示，或者指出案件审理还存在什么问题，或者指出认定某个事实的证据不足，或者同意合议庭的意见。如果庭长或主管副庭长认为处理意见还存在问题时，承办人员就要按照庭长或主管副庭长所批的意见继续进行审理或调查。同意

的，承办人就可以根据处理意见制作判决书等法律文件。上报的案件处理意见事先由该案件的主审法官或承办人员（有时是书记员）制作。由于现在案件数量呈上升趋势，案件数量不断增加，庭长和副庭长只能忙于大量的批案工作，难以作为承办人直接审理案件。如果这样长期间接办案，势必使办案水平高的法官因脱离审判第一线，缺乏对具体案件的实际体验，而影响办案水平的继续提高。由于批案的任务比较重，因此，有的法院的庭长或副庭长就没有时间办案，成为职业的批案人。^[8]

这里的问题在于，司法行政化体制是否符合司法审判的客观规律，是否符合司法现代化的要求。应该看到，司法行政化并非一无是处，行政化体制在运作和管理方面具有从上至下的命令性，上级对下级有直接的命令权，有权对下级的行为进行干预，因此能够提高处理具体事务的效率，保持下级与上级的高度一致性。行政化体制的特点与行政机关运作的规律是一致的，具有其合理性。但是，对司法体制行政化是非的评断必须以是否符合司法裁判机关的运作规律为标准。

从法院和检察院相互关系的本质上讲，法院和检察院之间在审判活动方面应当是彼此独立的，而不是像行政机关那样存在行政隶属关系。法院和检察院虽然有上下级之分，但如果依照法院和检察院独立审判的原则，上级法院和检察院不能对下级法院和检察院的具体案件审理进行干预。然而，司法体制的行政化则难以避免上级法院和检察院对下级法院和检察院的直接或间接的干预。既然是一种行政关系，上级法院和检察院不管是在权力运作方面，还是在观念意识上都会自觉和不自觉地对下级法院和检察院的审判进行干预。这种干预通常是以“指导”的方式出现。而下级法院和检察院在审判过程中，也会主动或被动地接受上级法院和检察院的干预。但如果允许上级法院和检察院直接干预下级法院和检察院对案件的具体审理，必将架空审级制度，使审级制度徒有虚名。显然，司法行政化在一定程度上加重了司法机关对行政机关的依赖性和附属性，不利于司法机关依法独立、公正地裁判案件，违反了司法规律的内在要求。

（三）司法的商业化

司法商业化是我国司法体制中的又一突出问题。从理论上讲，司法机关无论是在社会职能还是在追求的价值目标上，都应当与经济组织具有严格的区别，两者之间似乎不应当存在混淆和错位。然而，在计划经济向社会主义市场经济转轨

的背景下，司法机关及其工作人员面对物质利益的种种诱惑，其社会角色和社会功能很容易受到市场经济大潮的冲击，使得司法活动呈现出浓厚的商业化色彩。

司法的商业化主要表现在以下几个方面：

第一，司法机关利用职权兴办经济实体。20世纪80年代以来，我国在经济领域实行了以市场为导向的经济体制改革。经济体制改革在增进社会财富总量的同时，也加剧了社会成员之间收入的差距，贫富悬殊现象日益成为社会的突出问题。在此过程中，司法机关及其工作人员的经济条件和物质收入并没有得到相应的改善。有的法院和检察院甚至连工作人员的工资都发不下来^[9]，更不用说提高其福利待遇了。在这种情况下，一些法院和检察院及其工作人员不满足于这种贫穷落后的现状，利用各种手段创办经济实体，参与社会商业性活动，滥用手中的职权进行创收，从而导致司法商业化现象产生并日益蔓延开来。尽管党中央和最高司法机关明令严禁司法机关及其工作人员从事各种商业性活动，但是，在现实利益的驱使下，司法机关利用自己的优势兴办各种经济实体一度有愈演愈烈之势。鉴于法院和检察院等司法机关从事商业性活动所产生的严重弊害，1998年7月，中共中央专门规定，“军队、武警部队和政法机关不再从事经商活动”。为贯彻执行中央的这一决定，最高人民法院于同月30日就此问题下发了《关于法院系统不再从事经商活动的通知》。“通知”要求各级法院对其机构及司法人员从事的经商活动进行清理，并彻底加以禁止。这些规定在实践中取得了一定的成效。

第二，司法机关在征收诉讼费过程中的商业化。从本质上看，司法作为一种国家向社会提供的公共服务，是一种典型的公共产品。提供公共产品是政府的基本职责，这已经在经济学理论上形成了广泛的共识。^[10]从这一点来看，国家有义务像提供其他公共产品一样为社会提供司法服务。然而，完全由国家来担负诉讼成本也是不尽合理的。当事人为了保护自己的权益而寻求司法救济时，向国家支付一定的诉讼费用，这已成为世界各国司法制度的通例。诉讼费用是人们购买司法正义所必须支付的成本。也许我们可以说保障包括司法正义在内的社会正义的实现是国家的使命，司法成本无论怎样昂贵国家也应当在所不惜，但是，应当看到，国家除履行实现司法正义的职能之外，还有其他具有紧迫性和优先性的任务要完成。“而且，面对着现代社会中权利救济大众化的要求的趋势，缺少成本意识的司法制度更容易产生功能不全的问题”^[11]。尤其是考虑到享受司法救济这种公共服务具有明显的个人利益的性质，让接受这种服务的人（当事人）而不是一般社会纳税人来承担其费用，就更加符合公正的原则。从这个角度来看，在司法

过程中向当事人征收一定的诉讼费用具有合理性和正义性。

因此，就世界范围来说，诉讼成本一般由国家和直接享受司法服务的当事人来共同分担。从这一点来说，我国法律规定由当事人支付诉讼费用并没有什么值得非议之处。问题在于，在具体的诉讼费用制度安排上以及诉讼费用征收实践中，司法机关存在着明显的对商业利润的过分追求，进而导致现行的诉讼费用征收制度出现种种变异现象。如根据1989年最高人民法院制定的《人民法院诉讼收费办法》（以下简称“收费办法”）第五条的规定，对于财产案件法院应当按照当事人争议金额并依照一定的比例来收取案件受理费。案件受理费一般是根据当事人的诉讼请求的大小来征收，而不是按照裁判金额的大小来征收，即使法院所裁判的赔偿金额远远低于原告的索赔金额，法院也按照请求金额来收取大量的诉讼费用。这就使得在很多情况下，当事人虽然胜诉了，但其所付出的代价也是极大的，甚至于所获得的赔偿还不足以弥补其所交纳和负担的案件受理费，这样的例子在实践中并不少见。^[12]法院在上诉案件诉讼费用征收制度中追求商业化利益的倾向也十分突出。如依据“收费办法”的规定，二审案件的受理费与一审案件都适用统一的标准和比例。由于二审程序与一审程序针对的是相同当事人之间的同一民商事纠纷，在当事人为了寻求国家的司法救济而在一审程序交纳了相当数量的案件受理费之后，当事人不服一审法院的裁判而提起上诉时，即表明该当事人不仅与对方当事人之间存在着民商事上的法律纠纷，而且表明他与行使司法权的一审法院之间也存在着公法上的法律纠纷。在此情况下，国家就有义务就其与当事人之间的公法纠纷作出合理而公正的解释和裁判，而这种义务的履行应当是无条件的、无偿的。因而，法院在按照二审程序审理案件过程中，原则上不应当再收取案件受理费。申请执行费也存在着同样的问题。根据最高人民法院1999年7月下发的《〈人民法院诉讼收费办法〉补充规定》的规定：“当事人依法申请执行人民法院发生法律效力判决、裁定、调解书和支付令的，按照《人民法院诉讼收费办法》第八条第一项规定的标准交纳申请执行费。”这样一来，当事人不仅要支付司法机关审理案件的诉讼成本，同时还要支付实现获得法律保护的权利的成本。从理论上讲，当事人向司法机关交纳诉讼费用后，司法机关不仅应当对当事人的争议进行审理和裁决，而且还有义务保障当事人合法权益的最终实现。因此，当事人一旦在诉讼过程中胜诉，法院就应当无偿地向当事人提供实现其权益的服务。这种对案件的审理和执行实行双重收费的制度显然是不合理的。它从一个侧面揭示了司法机关在司法过程中的商业化倾向。

第三，司法机关利用职权随意收费。如果说法院上述诉讼费用征收还是在制度之内运作的话，那么，法院和检察院巧立名目征收各种费用则是在制度之外的非法行为。有的法院征收的案件受理费要比最高人民法院所规定的征收标准高出百分之二十^[13]。还有的法院在开庭审理案件时收取所谓的“旁听费”；当事人及其诉讼代理人在查阅案卷时要缴纳阅卷费、摘抄、服务费；除了收取正常的诉讼费用之外，还向当事人预先收取一定数额的附加费，甚至有的法院强迫当事人缴纳所谓的“赞助费”等等。也有的法院为了改善自己的办公条件和司法工作人员的收入状况，自行规定每年每个部门应当审理多少个案件，应完成多少诉讼费用的收入，甚至于将完成收入的情况与个人的奖金、福利挂钩。^[14]检察院也是如此。如湖南怀化市洪江区检察院受经济利益驱动，收钱办案。据报道，2004年4月，湖南省人民检察院成立调查组，调查了该检察院办理的六起案件后认为，该院“受利益驱动的影响太深，为钱办案，办案为钱”。调查证实，洪江区检察院对办案部门实行办案经费和奖励包干制度，其上缴财政的扣押款中有百分之七十会被返回。这种行为实际上已经成为许多基层检察院长期、稳定的制度性要求。^[15]这些乱收费行为，不仅侵犯了当事人的合法权益，也是司法腐败的重要表现。尽管最高人民法院专门下发了《关于纠正执法不严和乱收费等不正之风的通知》，要求各级法院坚决禁止和取消各种形式的乱收费，但是，个别法院并没有认真贯彻这些要求，以至于到1998年，全国法院总共清退超标准、超范围收费827万元，清退赞助费1103万元。因此，司法机关的滥收费问题必须作为我国今后司法改革的一个重点治理领域。

据2005年经济普查，2004年，我国法院和检察院在统计之列的，收费和罚款共计356亿元人民币。^[16]隐性收入可能是这个数字的一到两倍。各地财政对法院和检察院也进行了收支两条线改革。何谓财政的“收支两条线”改革呢？就是以前财政以没有经费为由，法院和检察院由它们的事业收费、诉讼收费、办案收费和罚没收入等等来供养，或者差额补充，实行自收自支体制。后来财政发现，或者坐收坐支，腐败问题较严重，或者法院和检察院收的费和罚的款，比它们需要的支出要多得多，于是，进行了所谓的收支两条线改革：即收费和罚款先交上来，再由财政拨下去。但是，由于潜规则中超收奖励和罚款分成的体制，推动法院和检察院想方设法、巧立名目、千方百计、挖空心思进行收费和罚款，司法与金钱相联系，使司法失去了公正和正义性。

（四）司法的地方化

从本质上说，司法权是国家主权的重要组成部分，应当由国家司法机关统一掌握。尽管国家主权可以依据国家的职能进行划分，国家权力本身也可以在不同的机关之间进行分配，但是，从法治国家的基本要求出发，司法权作为一项独立的国家权力，它只能由法律赋予的司法机关统一行使，而不能在中央和地方的司法机关之间进行分割。每一个司法机关都被认为是国家的司法机关，而不是地方的司法机关，它们都是代表国家而不是代表地方行使司法权。各级司法机关享有的司法权都是国家主权的有机组成部分，是一种国家权力而不是地方性的自治权。^[17]司法权的统一性既是国家主权统一性的内在要求，同时也是建立市场经济和民主政治的重要条件。尽管世界各国在政权组织形式和国家结构形式方面存在着很大差异，但是，在司法权属于中央权力这一点上，则是相同的。司法权的中央性是世界各国通行的司法惯例和宪政实践。

我国实行的是单一制的国家结构形式。按照这种国家结构形式的要求，我国的司法权更应当是一种中央性权力，各级司法机关都应当是国家设在地方的司法机关，代表国家行使司法权，统一适用国家法律规范。

然而，在我国司法实践中却存在着严重的司法地方化倾向。所谓司法的地方化，是指司法机关或者其工作人员在司法活动过程中受到地方党政机关或者地方利益团体的不当控制和干扰，导致司法机关及其工作人员丧失其应有的独立权力和地位，从而出现的一种司法异化现象。司法地方化使得司法机关及其工作人员在司法过程中不是以国家的法律以及按照国家法律制定的地方性法规作为裁决案件的依据，而是以是否符合地方立法机关和行政机关领导人的意志作为案件裁决的标准，以是否有利于保护地方利益作为判断当事人胜败的准绳。可见，司法的地方化反映的是司法机关在司法过程中与地方机关的相互关系，以及司法机关行使司法权所表现出来的价值取向，而不是说明司法机关在国家领土上的空间布局。换言之，司法的地方化并不是一个地理概念，而是一个关系概念。司法机关的地方性设置与司法权的地方化并不存在着必然的联系。司法机关设置上的地方化并不意味着司法权的地方化。我们判断司法权是国家性权力还是地方性权力的标准，并不是单纯地看司法机关是设置在地方还是设置在中央，而是看司法机关在行使司法权时是否受地方机关的干预和影响，是否为了保护地方利益而不惜牺

性国家利益。

具体来说，我国司法地方化突出表现在以下方面：

第一，司法机关工作人员管理的“地方化”。司法机关工作人员的管理体制从一个侧面体现了司法机关与其他国家机关的相互关系，因而能够成为测量司法权是否存在地方化倾向以及地方化倾向程度的一个重要指标。根据我国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、人民法院组织法以及法官法的规定，地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举和罢免，副院长、审判委员会委员、正副庭长和审判员由本级人大常委会任免；在省、自治区内按地区设立的和在直辖市内设立的中级人民法院正副院长、审判委员会委员、正副庭长和审判员由省、自治区、直辖市人大常委会任免；在民族自治地方设立的地方各级人民法院院长，由民族自治地方各级人民代表大会选举和罢免，副院长、审判委员会委员、正副庭长和审判员由本级人大常委会任免。我国各级地方法官由同级人大及其常委会任命，一定就会产生司法的“地方化”问题。问题的关键在于，由地方任命的法官和检察官能否从制度上抵制来自地方的各种不正当干预。恰恰在这一点上，我们目前还缺乏一套像西方国家那样的法官和检察官依法独立审理案件的制度。如果地方党政机关不仅在法官和检察官的任命上，而且在具体的司法活动中都能够轻易地影响司法机关及其工作人员，那么，司法的“地方化”倾向是无法避免的。

第二，司法财政管理的“地方化”。在计划经济时代，司法机关的财政经费由地方财政按照国家制定的标准支付。虽然那时司法机关的财政经费来源于地方，但由于实行国家财政中央统一调拨的制度，司法机关在财政经费上受地方控制的程度并不明显。自从国家财政实行分灶吃饭以后，司法机关与行政机关一样采取地方经费包干的措施，法院和检察院经费完全依赖地方财政供给，无论是法官和检察官的工资和各种福利待遇，还是法院和检察院的办公活动费用，都由地方行政机关提供。这样，“法院和检察院本身的利益与地方的利益结成了相互依附的锅与碗的关系。地方财政的情况好，法院和检察院的经费便能得到保障，地方财政不好，则法院和检察院经费便不能得到落实”^[16]。法院和检察院在财政经费上依赖于地方行政机关，意味着司法机关在司法活动中就要顺从行政机关的意志。因为对人的生活有控制权，就等于对其意志有支配权。更为严重的，如果说法院和检察院的财政经费来源于地方，仅仅说明司法机关对行政机关的依赖只是被动的，迫不得已的，那么，在司法机关的物质利益与当地的财政状况荣辱与共的时

候，就使得司法机关具有追求地方财政利益最大化的激励机制，这时，司法机关对地方利益的保护就变成积极主动的行为。可见，司法机关财政经费由地方包干是产生司法地方化的温床。

我国司法地方化在国家的政治、经济和社会生活中产生了一系列严重的危害性后果，主要表现在以下几个方面：

第一，司法地方化首先带来的后果是全国法律适用的不统一。由于司法机关在司法过程中不是以全国性法律以及依据全国性法律制定的地方性法规作为司法的标准，而是以地方长官的意志和地方利益作为司法裁判的依据，这就不可避免地产生了司法机关在法律适用上的非统一性。法律适用上的不一致直接产生当事人的合法权利不能得到法律平等保护的后果，从根本上违背了法律面前人人平等的宪法原则。司法权的地方化在实践中往往表现为，司法机关在立案时一推一抢，审理时一压一让，判决时一偏一伤，执行时一急一缓等^[19]，其结果必然是对不同的当事人实行不同的对待。一些地方的法院和检察院及法官和检察官在审理双方不是同一地区的当事人的案件活动中，受地方经济利益的驱动，公然不顾法律和事实，偏袒本地区的当事人，损害外地当事人的合法权益。比如对外地当事人起诉的案件不及时立案，或立案后迟迟不予审理；对跨地区的涉及本地当事人的案件则争夺管辖权；随意地追加外地当事人为诉讼当事人并判令其承担责任；对外地司法机关的工作不予配合或予以刁难；裁判结果明显偏向本地当事人，对外地当事人一方不公正；即使外地当事人胜诉，法院和检察院也不积极执行等等。^[20]如果允许这种现象长期存在下去，必然使得我国法制的统一遭到破坏，法律的尊严受到亵渎，法院和检察院的形象遭到毁损，人民对司法的信心也会随之发生动摇。^[21]

第二，司法地方化极大地妨碍了我国社会主义市场经济的建立和完善。与计划经济不同，社会主义市场经济必须符合市场经济的统一性、自由性、公正性、竞争性和市场的可控性等条件。^[22]为了尽快建立和完善社会主义市场经济，必须克服和避免地方保护主义对统一市场的分割和垄断。而市场的统一性和秩序性要求国家法制的统一，法制的统一是市场统一有序的保障。如何做到法制的统一，其中一个很重要的方面就是司法机关统一地适用法律。无论是制定法律还是适用法律，都必须从全局出发，从维护国家和人民的根本利益出发，自觉维护全国市场统一，打破各种封锁分割状态，消除各种壁垒和障碍。要做到这一点，司法权的统一是必不可少的条件。如果不能有效地解决司法的地方化问题，司法机关就

不能真正完成其服务于社会主义市场经济体制的任务，统一的全国性的大市场的建立也会因此而延宕。

第三，司法地方化加重了司法不公，使得司法腐败这一社会毒瘤长期得不到根除。目前各地司法机关在审判活动中存在的金钱案、人情案、关系案等现象已经引起了全社会的普遍关注和党和国家领导人的高度重视。司法腐败的存在无疑与法官和检察官的个体素质及法官和检察官管理体制具有密切的联系，但是，还应当看到，司法地方化同样也是导致司法腐败的一个重要原因。地方化的司法之所以诱发司法腐败并使之长期存在下去，一方面是因为地方党政领导人对司法活动进行不当的干预和控制，“许多案件从受理、审理、裁决到执行，司法审判人员都有可能收到来自地方党政领导的批条、招呼乃至直接的指示。由于目前司法权依附于地方，审判人员往往被迫屈从于这些外来压力，在审判过程中考虑许多非法律的因素。这就严重地妨害了司法的独立和公正，为司法腐败开了方便之门”^[23]。另一方面，由于地方党政机关掌握着当地司法机关的人事任免权，法院和检察院的行政领导和审判人员由它们决定，这些机关在任免司法机关工作人员时，往往不顾国家有关法律的规定，从地方利益甚至是从个人爱好出发，随意调整司法人员，从而为司法腐败的持续存在提供了条件。当司法机关在行使司法权的过程中以地方党政领导的意志为转移，当司法机关作为同级党政机关的一个职能部门而自己没有独立的人事任免权的情况下，法院和检察院实际上是很难抵御外来干预的。因此，可以说，不解决司法的地方化问题，司法腐败现象就不可能从体制上得到根除。

三、我国司法体制的改革和转型

真正建立现代化的中国法官和检察官制度，必须冲破传统法官和检察官制度建构和管理的思维模式，克服法官和检察官大众化的思想倾向，以法官和检察官职业化为目标，形成严格的法官和检察官准入制度和选任制度。

处于由传统向现代转型的当代中国，目前正日益面临着司法现代化的历史重任。司法体制现代化的基本要求是，建构符合司法内在规律的法官和检察官管理制度，实现法官和检察官制度的现代化；改革诉讼体制，由职权主义诉讼体制向当事人主义诉讼体制转换，形成诉讼体制的根本转型；改革和完善司法执行体

制，建立相对独立的司法执行机制。同时，从我国现实国情出发，在中央的统一部署下，积极稳妥地进一步推进司法体制改革。

（一）建构现代法官和检察官管理体制

法官和检察官是司法体制的实践者和操作者，法官和检察官制度是司法体制的重要组成部分。现代司法体制的建立和形成离不开现代化的法官和检察官制度。随着社会的发展和文明的进步，法官和检察官在司法现代化中的作用正不断凸现。韦伯在上世纪初所描绘的那种将诉讼状和诉讼费用投进去，就会自动吐出裁判结论的售货机式的法官和检察官，在现代社会中已经不可能存在。法官和检察官在司法体制现代化过程中所发挥的主动性和能动性是以往任何时代所无法比拟的。正如美国法学家哈耶尼（Haynes）所言：“对正义的实现而言，操作法律的人的质量比其操作的法律的内容更为重要”^[24]。可以这样说，一个国家法官和检察官的素质在很大程度上决定着这个国家的司法质量和法治水平。甚至从某种意义上讲，法治就是法官和检察官之治，法治社会就是一个由法官和检察官治理的社会。在这种情况下，如何建设一支现代化的法官和检察官队伍，就成为我国司法体制现代化的要义之所在。

当前，我国的法官和检察官制度正面临着划时代的变革与发展机遇。真正建立现代化的中国法官和检察官制度，必须冲破传统法官和检察官制度建构和管理的思维模式，克服法官和检察官大众化的思想倾向，以法官和检察官职业化为目标，形成严格的法官和检察官准入制度和选任制度。

众所周知，西方国家法官素以其精湛的法律知识和高尚的人格魅力而饮誉世界。这首先得益于它们建立了一套严谨科学的法官准入和选任制度。从总体上看，西方国家的法官选任制度大体上有两种模式：一是英美法系国家的律师资历前置模式；二是大陆法系国家的司法考试加法曹培训模式。

律师资历前置模式的通行做法是，取得法学本科文凭的人，经过律师资格考试之后，先从事一定年限的律师职业，然后经过一定的程序选拔到法院担任法官。在美国，担任法官通常要经过以下程序：首先要获得人文社会科学或者自然科学专业的大学本科学位（bachelor degree），然后经过考试进入大学法学院学习三年，取得法律职业博士学位（Juris Doctor，简称J. D.，相当于我国的硕士学位），再参加律师资格考试，通过后从事一定年限（各州规定不一，一般为六年

以上)的律师职业,最后按照一定的程序被任命为法官。美国较高级别法院的法官一般来自于较低级别法院的法官,这就使得上级法院的法官比下级法院法官的业务素质要高。英国法官的选任与美国基本相似。按照英国法律规定,除治安法官外的所有法官都必须从律师中选任。取得律师资格的条件是,首先获得学士学位(专业不限),然后在律师协会或者律师学院进修二至五年,之后再参加律师资格考试,考试合格后取得律师资格。担任地方法院法官必须有不少于七年的出庭律师的经历;担任高等法院法官的,必须具有十年以上的出庭律师的经历,或者具有两年以上地方法院法官的资历;担任常设上诉议员法官职务的,应当具有十五年以上出庭律师的资历,或者担任高等法院法官职务两年以上。^[25]可见,律师资历前置模式的突出特点,在于它强调了司法实践经历对于担任法官职业的极端重要性。

司法考试加法务培训模式的主要特征是,在担任法官之前应当参加竞争激烈的统一司法考试,同时还应接受严格的司法实践培训。这一模式以德国和日本为代表。德国法官选任程序是,首先在大学学习至少四年半的法律课程,之后参加第一次国家统一司法考试,通过后到法院、检察院、律师事务所或者国家政府部门进行至少两年的实践锻炼,然后参加第二次国家统一司法考试,通过后即可从事任何司法职业,包括法官、检察官、律师和公证员。因此,德国公民在担任法官之前,至少要经历七年的法律学习与实践。日本法官资格的取得更为不易:法律专业的学生毕业之后,要参加通过率大约只有百分之三的国家司法资格统一考试,通过后进入司法研修所接受为期两年左右的艰苦司法训练,最后参加最高法院举行的严格的结业考试,成绩合格者方可坐上法官的席位。不难看出,这种法官选任模式注重的是法官的法学教育背景。

律师资历前置模式和司法考试加法曹培训模式虽然在选任法官的道路上各不相同,但是,它们对法官专业素质的要求则是相同的,即法官不仅要具有深厚的法学理论素养,而且要具备丰富的司法实践经验。(参见下表)。

两大法系国家法官选任模式之比较

大陆法系	大学法律专业毕业 → 司法统一考试 → 司法研修 → 法官
英美法系	大学法律专业毕业 → 律师资格考试 → 律师实务 → 法官

与西方国家不同，我国法官在选任方面一直存在着与法律教育相脱节的现象，担任法官不以具备法律教育背景为前提，法学专业的毕业生又往往很难进入司法机关从事法官职业。我国法官法规定，不论学习的是什么专业，只要是高等院校毕业生，具有法律专业知识，就可以担任法官（第九条第一款第六项）。而符合什么条件可以称为“具有法律专业知识”，在实践中是一个十分模糊的概念。在前期法官队伍中，既有其他党政机关干部调任的，也有军队转业干部安排的。这就使得许多并不具有法律专业知识的人可以轻松地坐上法官这一席位。

从本质上看，西方国家将法学专业教育作为从事法官职业的基础，符合司法活动的内在要求。因为司法审判工作是一种专业性很强的法律实务工作，对案件事实的判断、证据的认定、法律的解释、审判程序的操作等，均要求法官具有专门的法律知识和很高的素养。没有经过专门的、长期的法律专门技能训练的人不可能成为高素质的法官。同时，法官的司法活动具有广泛的社会影响，法官对个案的审理和裁判对社会行为规范具有重要的示范作用。社会对法官司法活动的公正性要求具有极致性，即在人们的价值评价中，司法公正应当体现最高水平的社会公正。因而，社会对法官的素质也有一种近乎苛刻的要求，即要求法官本身应当成为公正的化身。^[26]显然，不具备法律专业知识的法官是无法满足社会对司法公正的期待的。

基于以上认识，我们认为，应当吸收、借鉴外国在法官准人和选任方面的成功经验，对我国现行的法官和检察官准入制度和选任制度进行必要的改革。基本思路是：

第一，明确规定担任法官和检察官必须首先具备高等院校法律专业本科毕业的条件，其他任何专业的毕业生，不管是否具有法律专业知识，都不能担任法官和检察官，更不允许将不符合条件的部队转业军人和党政机关干部任命为法官和检察官。之所以这样规定，主要理由在于，只有经过正规法律院校培养的学生，才能具备宽厚的人文素养和扎实系统的法学理论功底。由于成人教育是一种职业化的教育，其教学内容不可能广泛地涉及大量的人文知识，更不具有院校式的人文环境和氛围^[27]，因此，通过在职培训的方式不可能使法官和检察官具备人文精神和人文关怀。深厚的法学理论修养对合格的法官和检察官来说也同样不可或缺。一名称职的法官和检察官不仅要具备娴熟的专业审判技巧，而且要对社会主流思潮和现代法治理念有深刻的领悟和洞察。因为法官和检察官在司法过程中，不是简单地将法律条文机械地适用于裁判案件中，他还应当对法律的立法理念和

立法精神作出合理的解释。法官和检察官如果不具备扎实、系统的法学理论基础,要做到这一点是根本不现实的。在此,我们建议将我国现行的高等院校四年制法学教育延长为六至七年,使得法律专业学生在大学期间全面掌握相关的人文社会知识和自然知识,为他们以后从事司法审判活动打下坚实的理论基础。

第二,完善全国统一的司法考试制度,只有通过司法统一考试的才能被任命为法官和检察官。对此,新修改的法官法和检察官法已经作出了明确的规定,不再赘述。这里需要强调指出的是,必须严格控制统一司法考试合格率(我们建议这一比率应控制在百分之五左右),使司法资格考试成为全国最难通过的考试之一。这主要是基于我国司法队伍素质的整体现状(量多质弱)考虑的。与世界其他国家法官数量相比,我国法官和检察官的绝对数量和人均数量都居世界前列(见下表)。目前,我国法院系统工作人员已接近三十万人,其中具有法官和检察官资格的人员有二十多万人。其他国家的法官人数一直较为稳定。如日本从1964年到1990年间每年通过国家司法考试的人数都控制在五百人左右。1991年开始有所增加,1999年达到了一千人。^[28]只有这样,才能使法官和检察官职业获得高薪具有正当化理由,也才能真正树立司法的权威性和司法的公信力。

我国与其他主要国家法官数量之比较

国家	法官数	人口数
美国	联邦法官 1702 人,州法官 28394 人	3.66755 亿人
英国	3170 人	0.5182 亿人
德国	22134 人	0.815386 亿人
法国	4591 人	0.580273 亿人
日本	2113 人	1.26166 亿人
中国	20 万人	13.8749 亿人

第三,建立一元化的严格司法训练制度。如果说大学法学教育培养的目标,是使学生具有深厚的人文精神和良好的法学理论素养,那么司法训练制度则是为了让他们熟练地掌握司法实务技能,把书本知识具体运用于司法实践。我国长期以来没有建立科学严谨的司法训练制度,进入法院和检察院的工作人员经过一段时间的锻炼之后,便被任命为法官和检察官。这不仅导致了司法人员(法官、检察官、律师)业务培训的零散化,而且也使得法官和检察官司法培训制度在实践

中被虚置化。改变这一状况，必须建立科学有效的司法培训制度。具体而言，在我国，通过全国统一司法考试的学生，应由司法行政部门统一组织，参加为期两年的司法训练。在训练期间，学员应当先后在法院、检察院、律师事务所和国家行政机关接受锻炼，在上述部门专门工作人员的指导下从事司法及行政辅助性工作。实习期满后，根据学员个人的意愿，选择参加由法院、检察院和律师事务所单独组织的、以法律实务为重点的第二次司法考试。考试合格后即可被任命为法官（或检察官、律师）。统一的司法训练制度有利于在法官和检察官与其他法律从业者之间形成共同的价值取向和思维方式，为法律职业共同体的出现奠定基础。

第四，建立充分体现法官和检察官国家荣誉和尊严的法官和检察官任免体制。我国现行法官和检察官任免体制的主要弊端是，法官和检察官任免的主体层次过多，地方化色彩浓厚。这不仅不利于司法独立和司法公正的实现，也与司法的统一化和现代化要求相去甚远，应当予以改革。纵观世界各国的法官和检察官任免体制，大概可以分为三种模式，即任命制、选举制和混合（任命与选举结合）制。前两种模式各有利弊，混合模式目前是世界上大多数国家通行的法官和检察官任免体制。在法官和检察官任免体制上，我们的初步设想是，全国所有的法官和检察官均由最高人民法院和检察院法官和检察官考评委员会提名，由国家主席任免；最高人民法院和检察院院长由国家主席提名，征得全国人大同意后，由国家主席任免；地方各级人民法院和检察院院长由本法院和检察院全体法官和检察官选举产生。这一设想的基本考虑是，它既排除了地方权力机关和行政机关对法官和检察官任免的不正当干预，增强法官和检察官职业的国家荣誉色彩和权威性；同时又防止上级法院和检察院对下级法院和检察院在人事任免问题上可能存在的干扰，有利于保障下级法院和检察院及其法官和检察官独立行使审判权。

第五，建立合理的法官和检察官职务晋升机制。坦率地说，我国目前尚不存在一套科学合理的法官和检察官职务晋升机制。这主要体现在，法官和检察官职务的晋升一般是通过行政手段实现的，而不是严格按照司法途径从下级法院和检察院的法官和检察官中逐级选拔上来的。关于法官晋升体制，最高人民法院已经作出了初步的构想，即“逐步建立上级人民法院的法官从下级人民法院的优秀法官和检察官中选任以及从律师和高层次的法律人才中选任法官和检察官的制度。对经公开招考合格的法律院校的毕业生和其他人员，应首先充实到中级人民法院和基层人民法院”^[28]。应当说，这项制度的实施，能够较好地解决我国在法官和

检察官晋升问题上的种种弊端。现在的问题是，尽快将这一宏伟蓝图变为具有约束力的制度并使之实效化。

归纳以上分析，我们便可以得出一幅比较清晰的法官准人和选任制度图表（见下表）：

我国法官的选任机制之构想

法律院校毕业生 → 全国统一司法考试 → 为期两年的统一司法培训 → 法院单独组织的第二次司法考试 → 最高法院法官考评委员会提名、国家主席任命 → 下级法院法官 → 上级法院法官

由此不难看出，上述法官准人与选任机制已经基本上做到了与世界上两大法系国家的法官遴选过程接轨。如果能够严格按这种法官选任模式运作，在不久的将来，我们也许可以形成一支符合司法规律和民众期望的现代法官和检察官队伍。

（二）诉讼体制由职权主义向当事人主义转换

我国现行的诉讼体制在改革开放以后经历了一个不断调整和变化的过程，其显著特点是弱化法院在诉讼程序中的职权，强化当事人对于诉讼程序的主导权。但是，从总体上来看，这种变化是一种量的变化，而不是结构性变化。现在的诉讼体制仍然是一种职权主义诉讼体制类型。因为在现行诉讼体制下，无论是在对当事人的实体权利处分方面，还是在诉讼程序的控制方面，法院和检察院或者法官和检察官都居于主导和支配地位。职权主义的基本特征是：法院和检察院或者法官和检察官在诉讼活动中拥有主导权，对诉讼程序的启动、进行和终止以及对诉讼对象的确定和诉讼资料的调查收集具有决定权，当事人在诉讼中处于被支配地位。职权主义诉讼体制实际上是计划经济体制下，国家对社会生活进行全面干预、控制在司法领域的体现和反映。这种诉讼体制是与高度集中的计划经济相适应的。

由于我国现行诉讼体制是原有社会体制的产物，有悖于市场经济条件下社会纠纷解决的基本规律，已经与我国社会政治经济体制构成了内在的冲突，不再适应我国诉讼体制现在和将来发展的需要，因此，必须实现诉讼体制的根本转型。

通过诉讼体制转型，建构一种能够适应现代社会纠纷解决的诉讼体制，这种转换后的新的诉讼体制是以当事人主导为其基本结构的体制。我们将其称为当事人主义诉讼体制。当事人主义诉讼体制的基本特点是，诉讼程序的启动、进行、终止以及案件审理对象和审理范围均由当事人决定，简言之，就是将诉讼的主导权和支配权交给当事人行使。

我国诉讼体制之所以发生这种转换，主要原因在于，我国目前仍处在进行以市场为导向的经济体制改革，健全完善社会主义市场经济体制的改革过程中。市场经济的本质要求是平等和自由，这就使得从事市场交易的双方必须具有自己独立的法律人格，成为独立的权利主体，能够在平等的基础上参与社会竞争，自主决定如何处分自己的经济利益和法律权利。与之相应，作为解决社会纠纷的主要方式，司法诉讼必须与市场经济的基本要求相契合。也就是说，经济领域中的自由平等原则应当在社会纠纷解决领域中得到具体体现。从这一点来看，我们现行职权主义诉讼体制中的当事人主体客体化机制，在一定程度上抑制了市场经济体制下经济主体的主体性和自主性，形成了纠纷解决领域内的主体客体化与纠纷领域外经济主体角色的内在冲突。同时，公民权利意识的增强和法律意识的觉醒，也对纠纷解决方式和诉讼体制提出了变革的要求。作为解决当事人利益纠纷的手段和方法，司法诉讼必须充分考虑和尊重当事人的意志，为当事人意志的自由表达和实现提供充分的制度空间，当事人在纠纷解决中的主体地位应当得到承认。法院只能作为中立的裁判者，不能取代当事人决定诉讼实体和程序中的重大问题。因此，在纠纷解决过程中，法院和检察院必须充分尊重当事人的主体地位，给予纠纷主体表达思想和行使权利的机会，实现纠纷解决程序的民主化。

当前，我国的三大诉讼法正在面临着具有划时代意义的修改和完善。在修改诉讼法的过程中，应当充分考虑我国诉讼体制的转型问题。只有充分实现诉讼体制由职权主义向当事人主义的根本转型，才能够适应市场经济发展的基本要求，保障我国社会经济的健康有序发展。

（三）建立相对独立的司法执行体制

司法执行制度是指法院和检察院或者其他执行机构依照法律规定的程序，对发生法律效力裁判文书确定的内容，以国家强制力为后盾，依法采取强制措施，保证生效裁判文书付诸实施的制度。司法执行是司法活动的最后阶段，是司

法体制的重要组成部分，不仅影响到当事人通过诉讼程序确认的合法权益的实现，而且直接关系到国家司法公信力和司法权威。因此，司法体制改革应当包括司法执行体制改革。

司法执行制度从其内容上来看，主要有民事执行、刑事执行和行政执行三大类型，这三类执行体制各不相同。民事案件由人民法院直接执行。对于行政案件的执行，当被告行政机关拒绝履行生效的法院判决或者裁定时，由原告申请法院采取强制执行措施；如果公民、法人或者其他组织拒不履行法院裁判，行政机关可以申请法院强制执行，也可以依法自己进行强制执行。刑事案件的执行较为复杂：对于死刑立即执行、罚金和没收财产的判决以及无罪或者免除刑罚的案件，由法院直接负责执行；对于死刑缓期两年执行、无期徒刑、有期徒刑的案件，由公安机关送交监狱执行；对于送交执行时余刑不足一年的有期徒刑、拘役缓刑、管制、拘役、剥夺政治权利、监外执行的案件，由公安机关负责执行。当前社会普遍反映执行难的案件，主要集中在民事案件上；其他案件基本上不存在执行难的问题或者执行的难度不大。下面主要分析我国民事司法执行体制改革的问题。

我国现行司法执行体制借鉴了德国、法国、意大利、西班牙等大陆法系国家的立法体例，将司法执行权交由法院行使。根据我国民事诉讼法的规定，司法执行权只能由法院、国家统一行使，法院既以审判机关的身份行使司法审判权，又以执行机关的身份行使司法执行权，是一种审执合一型的执行体制。司法执行权和司法审判权都是法院享有的司法权的有机组成部分。

关于司法执行体制改革，理论界存在着三种不同的思路。

第一种思路是“彻底剥离论”。认为民事司法执行权应当与民事裁判权彻底分开，民事裁判权由人民法院行使，民事执行权由行政机关（主要是司法行政机关）行使。具体设想是，国家司法部设置国家执行总局，省、自治区、直辖市司法厅（局）设置执行局，地、州、市司法局（处）设置执行科，县（市）司法局设执行股，统一行使执行权，负责法院民事、行政、刑事判决、裁定以及仲裁机构的裁决、公证机关赋予强制执行效力的公证文书和行政机关的行政决定（包括行政复议决定）的执行工作；同时在省级执行局、地（市）执行科、县（区）执行股之下分别设立执行支队、执行大队和执行中队，负责具体的执行工作。^[39]

第二种思路是“有限剥离论”。认为应当依据民事司法执行权内部的具体权能，将其划分为执行决定权、执行实施权和执行裁判权三种不同的权力形态，然后将这三种权力形态配置于不同的执行主体，由不同的主体来行使司法执行权。

具体而言，民事执行决定权和民事执行裁判权由人民法院行使，民事执行实施权由人民法院以外的其他机构行使。^[30]这一思路在将民事执行权的一部分权力划归其他机关行使的同时，又让人民法院保留了部分民事司法执行权。因此，相对于第一种思路而言，它是民事执行权在法院和其他机关之间的一种有限分离。

第三种思路是“保留论”。认为民事执行权应继续由法院行使。具体方案是，在最高人民法院设立中央执行局，主要负责研究制定执行方面的有关司法解释，对涉及省以上政府机关、涉及全国性国有大中型企业的执行工作进行指导和协调；以省级法院为中心设立执行工作局，行使对全省案件执行工作的决策、指挥以及组织协调权力，并有权对全省范围的执行力量进行统一调度。在省级以下各级法院分别设立相应的执行工作机构，其内部可以根据需要设置刑事执行室、民事执行室、行政案件执行室、非诉案件执行室、仲裁及其他生效法律文书执行室等机构，具体负责案件执行工作。^[31]

近年来，随着司法改革的不断深入，我国司法执行体制也在实务中进行了一些调整和变革。成立执行局，使司法执行机构在法院体制中相对独立和统一，是我国司法执行改革的“大动作”，也是我国目前司法执行体制改革的中心内容。这一改革思路是基于司法执行权是一种区别于司法裁决权，而具有行政权性质的权力的认识。

实践中，许多法院设立了各自的独立执行机构——执行局，在执行机构的管理体制上实行单列的管理模式，即下级司法机关的执行机构服从上级执行机构的管理和指挥，上级执行机构有权调动下级执行机构的人力和物力。这样，司法执行机构实际上在司法机关内部已经相对独立出来。由最高人民法院牵头起草的《中华人民共和国民事诉讼法强制执行法（草案）》第一稿和第二稿对司法执行体制改革提出了具体的设想。该草案第一稿和第二稿在规定司法执行权是司法权的一个有机组成部分，司法执行工作应当由法院负责完成的同时，确定了司法执行机构的相对独立地位。民事强制执行法（草案）第一稿第九条规定：“民事案件的执行工作由人民法院负责”，“负责案件执行的法院是执行法院”。第二稿第六条规定：“地方各级人民法院及有执行事务的专门法院设立执行局，执行局内设执行庭。”第七条规定：“高级人民法院执行局对本辖区法院执行局及执行员的工作实行统一领导，所辖地方各级人民法院及专门法院设立的执行局属于其分支机构。”^[32]2005年最高人民法院发布的《人民法院第二个五年改革纲要》提出：“进一步改革和完善人民法院执行体制。最高人民法院执行机构监督和指导全国法院的执行

工作。省、自治区、直辖市高级人民法院执行机构统一管理、统一协调本地区的执行工作”，“深化执行权运行机制改革。各级人民法院执行机构负责民事、行政案件判决裁定和其他法定执行依据的执行事项，以及刑事案件判决裁定中关于财产部分的执行事项（含财产刑）。对执行过程中需要通过审理程序解决的实体争议事项，应当由执行机构以外的审判组织审理，必要时可以设立专门的审判机构”。

这表明，我国司法执行体制改革的总的趋势是，在保留法院司法执行权的前提下，对司法执行体制进行改革，逐步将司法执行机关和执行人员相对独立出来，使司法审判权与司法执行权在法院内部实行彻底的分离。即司法执行权仍由法院行使，但具体执行任务由法院相对独立的机构负责。这种改革的基本理由在于，司法执行程序不同于司法裁判程序，它是实现司法权利的程序。而司法裁判程序则主要是裁决权利义务争议的程序，正如有学者所指出的那样：“审判程序的主要任务是查明事实、分清是非、确认当事人之间的权利义务关系或者确认一定的事实状态，并在此基础上作出裁判。而执行程序则以实现生效法律文书确定的内容为其主要任务。”^[32]因此，我国司法执行体制改革的前进方向是符合理论逻辑的。

（四）法院和检察院人事和经费垂直管理

在探索法院、检察院司法管理的进程中，是实行分级管理还是垂直管理众论不一。有人认为，搞垂直管理就是脱离党的领导，搞独立，这一思想成为构建法院和检察院垂直管理体系的思想障碍。需要从维护国家法制统一、加快依法治国进程的高度，摒弃这种错误思想，构建人民法院和检察院的垂直管理体系。

垂直管理本质上仍然是党的领导。早在1957年，老一辈无产阶级革命家董必武同志就提出要力争实现法院干部的垂直领导管理。事实上在1957年前，法院系统实行的就是“条条领导”的垂直领导管理模式。1957年，毛泽东主席决定下放中央权力，作出了“五七”指示：除银行等部门外，凡中央政府各部包括法院、检察院设立在各地方的下级单位划归同级的地方党委领导，不再接受上级业务部门领导（人们把这种领导方式称为“块块领导”），这种“块块领导”的方式延续至今。进入市场经济时代后，法院系统之所以要实行“条条领导”即垂直管理，是由其本身固有的性质、功能、运行规律和特征决定的。法院是国家的审

判机关，它的运作及其功能的发挥要求有能保障其高度自治的外部制度环境。现行法院实行的“块块领导”体制是不科学的管理方式，实践证明存在很多弊端。目前，海关、国税等部门实行了垂直领导，这对司法的垂直管理改革有着重要的借鉴意义。

法院和检察院的人事垂直管理。法院和检察院实行垂直管理体系有着重要而深远的意义：有利于消除司法腐败，维护公平与正义，消除地方保护主义和部门保护主义，维护法制的权威与统一，发挥法院和检察院的正常功能。因此，法院和检察院的领导干部、机构设置和编制由中央统管。具体是全国各级法院人事管理由中央和法院党委主管，即最高法院党委成员由中央选任管理；高级法院党委成员由最高法院党委主管；中级法院和基层法院党委（组）成员由高级法院党委主管。^[33] 检察院系统的人事管理亦应循此思路改革。

应当改革目前法院和检察院经费由地方财政解决思路，特别是要改革对法院和检察院实行的“收支两条线、超收奖励、罚款分成”的经费来源和供给体制，建立独立的司法预算制度，实行国家单列财政拨款。1985年8月召开的第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过了《关于司法机关独立的基本原则》（下称“基本原则”），“基本原则”第七条规定，“向司法机关提供充足的资源，以使之得以适当地履行职责，是每一会员国的义务”，在“基本原则”的有效执行程序解释中，向司法机关提供充足的资源包括根据承办案件数量任免足够人数的法官，为法院配备必要的支助人员和设备，以及向法官提供适当的人身安全、报酬和津贴。在国外，大多数国家都将法院和检察院经费独立出来，单独列入国家预算。借鉴外国的有益经验，针对我国的司法经费财政管理体制中的弊端，我们应该改革这种体制，建立独立的司法预算体制，这是以经费保障司法独立、司法公正的基础。建立独立的司法预算制度，实行国家单列财政拨款，有利于保证法院独立行使审判权，不受地方政府干涉支配，有利于司法公正的实现；有利于保障法院有充足的办案经费，保证审判职能的实现，防止司法腐败的产生，维护司法公正；有利于保障法官们享有应有的物质待遇和福利待遇，提高法官们的社会地位，纠正少数干警的不正之风，有利于防止司法腐败，实现司法公正；有利于保证拨给的经费能得到充分合理的使用，最大限度地发挥作用，从而使地方保护主义失去其存在的空间，进一步保障司法公正的实现。^[34]

就法院和检察院人事、经费和业务垂直管理的体制看，更加需要加强地方人大对垂直管理法院和检察院系统的横向监督，包括案件质询、日常监督和年度报

告审议审查制度，对效率低下、渎职、腐败严重的地方法院和检察院的领导，地方人大可以向上级主管提起处分、调离、罢免等要求，以避免垂直管理带来的低效率和寻租腐败。从长远看，2020年以后，随着地方党政领导法制观念的增强，人际人情文化向法治守法文化转变，地方人大的权威强化，各地财政充裕，法院和检察院的经费从地方财政中能得到保障，人民群众法制素质提高，法院和检察院的体制，应当重新回归地方，形成地方行政、立法和司法的制衡格局，保证地方治理结构的完整性，并减少横向监督和纵向管理带来的体制摩擦成本，提高司法体制的效率。

（五）积极稳妥地推进我国司法体制改革

党的十七大报告提出要“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权”。司法体制改革，是一个系统的体制改革，需要协调和配套推进及法律方面的保障。

1. 进一步加强和改进党对司法的领导

在我国，共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党对司法工作的领导，是党领导各族人民进行社会主义现代化建设的重要任务。党的领导，是司法体制改革的根本保证，是我国司法体制改革的政治优势。这是由我们党的先进性和执政地位决定的。我们党从成立之日起，就是一个为了中国人民的解放事业和幸福而不懈奋斗的党，是把全国人民的根本利益作为自己利益的党。我们党能够始终代表最广大人民群众的利益，全心全意为人民谋福利，经过不屈不挠的斗争，成为执掌全国政权并长期执政的党。党的执政地位是历史的选择，是人民的选择。在司法体制改革过程中，必须坚持和依靠党的领导。离开了党的正确领导，司法体制改革不可能取得实质性进展。特别是在司法体制改革进入攻坚阶段，各种社会矛盾相互交织，司法改革面临复杂的任务和环境的形势下，没有党总揽全局、协调各方的领导作用，司法体制改革就会举步维艰，不可能最终成功。

我国宪法以根本法的形式，确定了中国共产党的领导地位。宪法明确规定，中国各族人民将继续在中国共产党领导下，不断完善社会主义的各项制度，健全社会主义法制。司法体制作为社会主义制度的一项重要内容，司法体制改革作为

我国政治体制改革的重要组成部分，是贯彻和落实依法治国基本方略的重大举措，必须在党的领导下，积极稳妥地向前推进。因此，坚持党对司法体制改革的领导，在我国是具有宪法依据的。党对司法体制改革的领导，根本目的是为了**保证司法体制改革的正确政治方向，保证司法机关依法独立行使职权。**

在司法体制改革过程中坚持党对司法的领导，并不意味着党可以凌驾于宪法和法律之上，可以超越宪法和法律的规定任意行事。作为执政党，我们党任何时候，在任何情况下，都必须带领全国各族人民模范地遵守和执行宪法和法律，这不仅是依法治国方略的基本要求，也是我们宪法和法律的性质所决定的。我们的宪法和重要法律都是在党的领导下，广泛听取社会各界的意见和建议，通过国家权力机关制定的。宪法和法律不仅反映了全体人民的愿望和要求，也是我们党的思想和意志的体现。因此，遵守宪法和法律实际上也是尊重党的领导。正因如此，我国宪法规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须遵守宪法和法律”，“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的**特权。**”党章也明确要求：党必须在宪法和法律的范围内活动，党必须保证司法机关独立负责地工作。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。”依法执政就是按照宪法和法律的要求执掌国家政权。依法执政不同于依据政策和依据领导人个人意志执政，它反映了我们党在新的历史条件下领导方式和执政方式的重大转变。遵守宪法和法律，是巩固我们党执政基础，加强执政地位的根本保证。

随着时代的进步和社会的变化，我们在加强党对司法体制改革领导的同时，必须进一步改进党对司法的领导方式和领导体制。党对司法的领导主要是政治、思想和组织的领导，是对司法体制改革的大政方针和基本原则的总体把握，保证司法体制改革不偏离正确的政治方向，而不是对具体案件的处理进行命令和指挥。坚持党对司法的领导，并不是要求司法机关就具体案件向党委汇报和请示，而是要求司法机关严格按照宪法和法律的规定处理案件。因为宪法和法律是党的意志的体现，严格按法律办事就是坚持党对司法的领导。如果现行宪法和法律不能反映或者不能完全反映党和全体人民的意志和要求，党可以要求国家权力机关制定或者修改宪法和法律，司法机关按照新的宪法和法律处理案件。通过这种形式，保证党的意志在司法过程中得到充分体现和尊重。但是，执政党绝对不能通过直接决定案件处理结果的方式来干预司法。否则，就是引起社会矛盾的激化，

动摇党的执政基础和执政权威。同时,还应当指出的是,党对司法的领导不是党员个人或者党的个别领导人对司法的领导,而是作为整体的执政党对司法的领导。党员个人,即使是党的最高领导人,也不能以个人意志领导司法。党对司法的领导必须反映党的整体领导意志。否则,以党员个人意志代替司法,就会出现“文化大革命”那种无法无天的历史悲剧。因此,我们在加强党对司法的领导的时候,一定要注意区分和识别党员个人对司法的干预和执政党对司法的领导。只有这样,我们的司法体制改革才能沿着正确的方向前进。

2. 制定中国司法改革法

我国司法体制改革必须在合法的框架下展开。这既是司法体制改革的理论要求,也是法治发达国家进行司法改革的成功经验。日本在这方面的做法值得我们借鉴。上个世纪90年代后期,日本启动了一场具有跨世纪意义的司法改革行动。在司法改革正式运作时,日本议会制定了《司法制度改革审议会设置法》(1999年),对司法改革的有关问题进行了总体布局。该法规定,日本司法改革的目标是,“明确21世纪日本社会中司法应具有的作用,对实现便于国民利用的司法制度、国民对司法制度的参与、法曹合理状态与其功能的完善、强化以及其他司法制度改革和基础性的、必要的基本政策进行调查审议”(第二条第一款)^[35]。

我国在司法体制改革过程中,始终没有制定一部内容完整的司法改革法。2004年12月中央司法体制改革领导小组出台了《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》,最高司法机关也先后颁发了改革纲要等规范性文件。这些指导我国司法体制改革的规范性文件,无论从内容还是从形式上,都还不具备司法改革法的效力和功能。有的规范性文件只是内部文件,没有对社会公布。我国司法体制改革的步伐之所以还不能充分满足社会对司法的需求,这与司法改革法的缺失具有一定的关系。司法改革法对于司法体制改革的重要意义在于:明确提出司法体制改革的目标和前进方向,明确司法体制改革的基本原则,指明司法体制改革的主要内容,设置科学的司法改革机构,具体规定司法体制改革的阶段性任务等。更重要的是,司法改革法的制定能够为司法体制改革提供法律依据,保证司法改革在合法体制下进行。

为了从根本上扭转我国司法体制改革的消极被动局面,增强司法改革的合法性,我们建议在充分听取专家学者和社会其他各界人士意见的基础上,由国家最高权力机关尽早制定中国司法改革法,对司法体制改革的重大问题进行具体明确的规定,积极稳妥地推进我国司法体制改革。

3. 成立国家司法改革委员会

司法体制改革内容复杂，不可能由某一个司法部门或者国家机关单独或分别进行。司法体制改革不仅仅是司法机关内部工作制度的改革，而且是整个国家司法制度的改革。司法体制改革影响深远、涉及广泛。司法体制改革包括司法职权划分、机构设置、人事制度、财政体制等各个方面的改革，直接涉及人民法院、人民检察院等司法机关和人事、计划、财政、组织等众多国家机关和部门。司法体制改革是一项全社会的事业，需要社会各方面的广泛参与，以保证司法改革赢得社会的认可和支持。司法体制改革的性质决定应当由国家统一领导。因此，必须成立统一的司法改革机构，对司法体制改革进行统一组织和规划。从国外司法体制改革的经验来看，司法改革应当由统一的机构来领导和组织。日本在司法改革之初，就在内阁下面设立了专门的司法改革审议会（1999年）；2001年又设立了司法改革办公室，办公室由首相和其他内阁成员组成，在司法改革中发挥了重要的作用。

我们建议，为了更加深入地推进司法体制改革，有必要在全国人大下面成立国家司法改革委员会，统一领导和组织全国司法体制改革工作。国家司法改革委员会是负责我国司法体制改革的非常设性国家机构，由全国人大设立，向全国人大负责。其职责是，负责全国司法体制改革的筹划、组织、协调，提出改革方案和指导改革方案实施。国家司法改革委员会设主任一名，由全国人大常委会委员长或者副委员长担任。设副主任若干人，由全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院的主要领导担任。设委员若干，其中应包括法学、政治学、经济学、社会学方面的专家。国家司法改革委员会主任、副主任由全国人大任命，委员由国家司法改革委员会任免。国家司法改革委员会根据工作需要设立若干司法改革工作小组，负责实施司法改革委员会的计划、方案和决议。国家司法改革委员会制定的司法体制改革方案，按特定程序向有关部门、社会各界广泛征求意见后，提交全国人大审议批准。司法体制改革方案经全国人大通过后，由司法改革委员会负责指导、监督和组织实施。国家司法改革委员会工作经费由国家财政专项支出。国家司法改革委员会的设立，必将增加我国司法体制的组织性和统一性，进一步推进我国司法体制改革的进程。

4. 进行大规模的司法现状的调查，提出司法改革意见书

司法改革必须建立在对我国司法现状清醒认识的基础上，这是保证司法改革取得成效的前提。日本的司法改革之所以获得举世瞩目的成就，其中一个重要方面就是，他们在司法改革过程中，对本国的司法实际状况进行了大量充分的调查

研究；同时，它们对其他国家的司法情况也进行了细致的考察。日本司法改革审议会自成立以来，已经召开了六十多次会议，专门讨论司法改革中可能涉及的问题，研究制定改革方案。

我国在司法改革过程中，尽管有许多专家、学者对我国司法的现状进行了一些调查、分析，但由于受财力、人力、物力以及制度方面的限制，这些调研活动难以对我国司法现状的信息加以全面的收集、整理。因此，有许多调研成果不能准确反映我国司法的现实情况，不能作为司法改革的可靠依据。要改变这种状况，就必须根据中国司法改革法，在国家司法改革委员会的领导下，在制度和人、财、物方面予以保障的基础上，对我国的司法现状进行全面的、深入的调查，为司法改革提供更准确的依据。

由于司法改革不仅涉及司法体制自身的改革，也涉及相关体制的调整，如政治体制、法学教育体制、律师体制、法律援助、财政预算、人事体制等等，因此，在调查研究我国司法现状时，应当将与司法制度和诉讼程序有关的因素纳入到调查者的视野。国家司法改革委员会在对相关体制的协调、改革进行分析、研究后，向立法机构和政府以及其他相关机构提出配套改革的措施，并与相关机构共同推动司法改革。

我国司法改革的一个重要方向是保障民众接近司法，在全社会实现司法正义。因此在对我国司法状况进行调查时，可以真正弄清社会普通民众对司法的要求和期望。这样，不仅可以保持我国司法与民众的亲合力，赢得社会大众对司法改革的支持和信任，而且可以减少司法改革的阻力，节约司法改革的成本。广泛深入的司法调查，是我国司法体制改革的必要前提和基础。

国家司法改革委员会在分析我国司法现状的基础上，应当制定司法改革意见书。制定司法改革意见书是其他国家进行司法改革的通行做法。日本司法改革审议会成立后，于2000年11月研究制定出司法改革的“中间报告”，提交给日本内阁，并向社会公布，征求社会各界的意见，听取民众的声音。随后，日本司法改革审议会根据社会各界对“中间报告”的不同反馈意见，又进一步探讨了司法改革的方案，并于2001年6月向内阁提交了司法改革的最终报告——《日本司法改革审议会意见书——支撑21世纪日本的司法制度》。

日本的上述做法对我们具有启发意义。我国司法改革委员会成立后，也应当在调查研究的基础上，提出内容完整、切实可行的司法改革意见书。司法改革意见书的功能是制定司法改革的短期、中期和远期目标和任务，确定各领域司法改

革的基本问题和改革措施。司法改革意见书将包括民事司法领域的改革、刑事司法领域的改革、法院体制的改革、检察体制的改革、律师体制的改革和法学教育体制的改革等等。我国在制定司法改革意见书时，应当做到公开和透明，在充分听取各相关部门和广大人民群众意见的基础上，充分反映广大人民对司法改革的基本要求和愿望。

最后应当强调的是，司法改革意见书提交国家立法机关通过后，就对我国司法改革具有法律效力，随后推行的司法改革措施都应当按照司法改革意见书的要求去落实。最高司法机关可以根据司法改革的实际情况，在不违背司法改革意见书精神和原则的前提下，提出本部门的具体司法改革举措，经国家司法改革委员会同意后实施。

（执笔：古水，修改补充：周天勇）

【注释】

[1] 任建新：《充分发挥国家审判机关的职能作用，更好地为“一个中心，两个基本点”服务》，载《最高人民法院公报》，（1985—1989合订本），第315—318页。

[2] 顾培东、张建魁：《我国民事经济审判制度的价值取向》，载《中国社会科学》1998年第6期。

[3] 樊纲：《渐进改革的政治经济学分析》，上海远东出版社，1996年版，第152页。

[4] 顾培东：《中国司法改革的宏观思考》，载《法学研究》2000年第3期。

[5] 《法制日报》（2001年4月9日第5版）关于法官等级制度的讨论，尤其是其中蔡定剑教授的观点。另见甘雯：《关于司法公正的几个基本问题》，载《中国法学》1999年第5期。

[6] 《中华人民共和国法官等级暂行规定》及《最高人民法院评定法官等级实施办法》的有关规定。

[7] 李汉昌：《司法制度改革背景下法官素质与法官教育之透视》，载《中国法学》2000年第1期。

[8] 张卫平：《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》，载《法商研究》2000年第3期。

[9] 李曙明：《四成法院欠工资》，载《中国青年报》2002年3月22日，第7版。

[10] 胡家勇：《政府干预理论研究》，东北财经大学出版社，1997年版，第194~197页。

[11] 棚濑孝雄：《纠纷的解决与审判制度》，王亚新译，中国政法大学出版社，1994年版，第266页。

[12] 孟勤国：《判决是法官良知与能力的镜子》，载《法学评论》2000年第5期。

[13] 参见2000年9月26日中央电视台《焦点访谈》节目：“法院忙创收，受理没理由。”

[14] 胡震杰：《河南法院诉讼费不该搞摊派》，载《中国律师报》1999年12月3日，第1版。

[15] 江子骏：《检察院的捞钱冲动从何而来》，人民网观点专栏，2006年9月21日。

[16] 国家统计局：《中国经济普查年鉴》（2005），中国统计出版社，2005年版。

[17] 王利明：《司法改革研究》，法律出版社，2000年版，第163~164页。

- [18] 王利明:《司法改革研究》,法律出版社,2000年版,第169页。
- [19] 詹顺初(原湖南省高级人民法院院长):《坚决纠正地方保护主义,捍卫法律的统一和尊严》,载《法学评论》1991年第1期。
- [20] 王利明:《司法改革研究》,法律出版社,2000年版,第164页。
- [21] 李铁映:《解放思想,转变观念,建立社会主义市场经济法律体系》,载《法学研究》1997年第2期。
- [22] 任建新:《社会主义法制建设基本知识》,法律出版社,1996年版,第104页。
- [23] 王旭:《论司法权的中央化》,载《战略与管理》2001年第5期。
- [24] Evan Haynes, *The Selection and Tenure of Judges*, Newark, NJ, National Conference of Councils, 1944 J. p. 5.
- [25] 肖扬:《当代司法体制》,中国政法大学出版社,1998年版,第27页。
- [26] 张卫平:《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》,载《法商研究》2000年第3期。
- [27] 李汉昌:《司法制度改革背景下的法官素质与法官教育之透视》,载《中国法学》2000年第1期。
- [28] 日本司法制度改革审议会:《日本司法改革审议会意见书——支撑21世纪日本的司法制度》,张卫平、李旺译,载张卫平主编:《司法改革论》第3辑,中国法制出版社,2002年版,第310页。
- [29] 谭世贵:《中国司法改革研究》,法律出版社,2000年版,第298页。
- [30] 孙加瑞:《执行权的正确分配与执行难的解决》,载《政治与法律》1998年第5期。
- [31] 韩振君:《执行体制改革之设想》,载梁宝俊主编:《人民法院改革理论与实践》,人民法院出版社,1999年版,第760~766页。
- [32] 江伟:《民事诉讼法学原理》,中国人民大学出版社,1999年版,第788页。
- [33] 佚名:《对人民法院实行垂直管理的理性思考》,中国大学生网,2005年12月1日。
- [34] 佚名:“再谈人民法院经费保障问题” [www. fbw. cn/fw/](http://www.fbw.cn/fw/), 2007年4月19日。
- [35] 日本司法制度改革审议会:《日本司法改革审议会意见书——支撑21世纪日本的司法制度》,张卫平、李旺译,载张卫平主编:《司法改革论》第3辑,中国法制出版社,2002年版,第310页。

【参考文献】

1. 张卓元:《二十年经济改革回顾与展望》,中国计划出版社,1998年版。
2. 王振中:《政治经济学研究报告》,社会科学文献出版社出版。
3. 胡家勇:《转型、发展与政府》,社会科学文献出版社,2003年版。
4. 胡家勇:《转型经济学》,安徽人民出版社,2003年版。
5. 张卫平:《转换的逻辑——民事诉讼体制转型分析》,法律出版社,2004年版。
6. 谷口安平:《程序正义与诉讼》,王亚新、刘荣军译,中国政法大学出版社,1996年版。
7. 丘联恭:《司法之现代化与程序法》,三民书局,1995年版。
8. Daniel John Meador, *American Courts*, West Publishing Co. 1991.
9. Charles Alan Wright, *The Law of Federal Courts*, 4th ed., West Publishing, 1983.
10. Martin Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis*, the University of Chicago Press, 1981.

政治体制改革研究报告之九：

和谐社会中的民间组织与宗教

政治体制是一种多元和谐、利益协调、有序互动的制度设计，进行政治体制的调整和完善，就要增强其包容性、协调性和创新性。从这个意义上讲，就要充分发展民间组织，加快推进公民社会的发育成长，加速形成政府、市场经济部门和民间组织合作互动的发展格局。并且，应发挥宗教在建设社会主义和谐社会中具有的重要作用。

公民社会是公民们在国家政治生活领域和市场经济领域之外，自愿结社、自由讨论公共问题和自主从事社会政治活动而自发形成的民间公共领域。公民社会是以国家存在为前提，市场经济是公民社会经济生活的适当模式，它要求限定政府的权力范围，要求政府权力受到法律的约束，但同时又要求国家能够有效地实施保障公民社会多元性、民间性、自主性的法律。公民社会的结构性要素及其特征包括：一是使摆脱各种人身依附关系的具有独立性的组织和个人地位得以普遍确立；二是具有独立性的个人和组织，突破血缘关系、地缘关系，建立起普遍的社会联系，并用自然性机理和功能调节相互关系，维护自身利益，规范自身行为，整合各方力量；三是社会经济生活乃至政治生活出现公共领域与私人领域的分离和分化，公共权力不得侵入私人领域；四是社会成员基于共同的利益与信仰，自愿结成各种社会共同体或社会组织，公民们在社会共同体中获得归属感并增进社会信任；五是公民社会接受利益和文化的多样性，享有相应的结社、集

会、民间舆论和公共讨论的自由，在这一领域中对公共权威、公共政策和其他共同关心的问题作出自己的评判。公民社会是与市场经济和民主政治相伴而生的。在国家、市场和社会三分法的语境中，公民社会和政治国家之间的关系并不是相互对立和矛盾的关系。从其功能及结构特征而言，是一种建设性的合作伙伴和双赢关系。

公民社会的主体是公民及其所结成的各种公民社会组织和民间组织。民间组织是指那些非官办、非营利、带有志愿性、致力于经济社会服务事业的社会民间组织。在发达市场经济国家，民间组织与现代政府、市场经济体制一起，形成现代国家治理的基本架构。它是在市场经济体制和国家行政管理制度前提下出现的一项重大的组织创新和制度创新。它以独特的性质和特有的优势，比较有效地解决私人领域乃至公共领域中的经济社会问题。它的发展壮大是对长期困扰人们的市场失灵和政府失灵问题作出的回答。它们的功能在于：一是建立政府与社会之间的对话、协商和沟通机制，形成党和国家与社会之间的桥梁；二是推动社会自律和自治，并且相互制衡（比如会计、律师、资产评估、工程监理、资信评估等事务所，就是一种社会性的监督机构）的社会团体，可以将传统体制下政府的许多事务转移给商会、协会和中介机构等社会组织去承担；三是节省社会运行的行政成本。民间组织是自主办会、自我发展、自收自支性的组织（如会计、律师事务所等），在从事社会事务、履行职责时，不需要政府的财政负担，并且他们会尽可能地节约成本，提高效率。政治体制是一种多元和谐、利益协调、有序互动的制度设计，进行政治体制的调整和完善，就要增强其包容性、协调性和创新性。从这个意义上讲，就要充分发展商会、协会、中介服务机构、社区自治组织等民间组织，加快推进公民社会的发育成长，加速形成政府、市场经济部门和民间组织合作互动的发展格局。

一、我国民间组织的发展现状、结构及功能

中国封建社会长期高度集中的中央集权制度，扼杀了公民社会的发展，抑制了民间组织的发展。

在我国，封建制度存在的历史要比西方国家时间长得多，市场经济比发达国家起步晚得多。长期高度集中的中央集权制度，扼杀了公民社会的发展，抑制了

民间组织的发展。到明清时期，特别是清末民初，民间组织逐步地开始得到较快发展。1978年实行改革开放以来，我国民间组织得到了迅速发展，规模越来越大，涉及领域越来越广。

（一）我国民间组织发展状况

把握中国民间组织发展现状，有必要对其大致发展过程、总体结构和功能特点作基本分析，从而正确判断中国民间组织的本质特征和积极作用。

1. 过程、数量及结构

民间组织在中国有着悠久的历史渊源和广泛的社会基础。我国很早就有了行会组织，从6世纪末叶起，隋、唐、宋朝的市肆中已经有了行会。到清代康熙年间，已出现许多手工业行会组织，出现了以区域工商界联合参与为前提、以社会关系联结为基础、以共同社会利益为纽带的会馆制度。1874年即清朝同治末年，辽宁工商界成立了公议所，这是我国最早的商会组织。随后，上海、武汉、天津、广州、无锡和苏州等工商业较为发达的城市先后成立了覆盖地区的地区商会。1918年，农商部公布《工商同业公会规则》，将同业性组织定名为“工商同业公会”。中华人民共和国成立以后，我国民间组织继续发展。1950年，中央人民政府政务院颁布《社会团体登记管理暂行办法》，开始对工商联合会等社会团体进行登记，依法保护社会团体的合法权益。1978年我国实行改革开放，社会生活需求多样化，群众参与社会服务和管理的积极性日益高涨，社会团体不断增加，基金会和民办非企业单位开始出现。1988年后，我国政府对社会团体进行规范管理，将行政管理的职能交给民政部门，颁布了社会团体和基金会登记管理条例。1996年，我国政府又开始对民办非企业单位进行依法归口登记管理。至此，中国的民间组织概念、类型和内涵基本形成。由社会团体（包括基金会）和民办非企业单位共同组成的民间组织，已成为中国最具发展潜力的社会组织之一。根据2002年民政事业发展统计报告，截至2002年年底，我国共登记社会团体13.3万个，比上年增加了3.1%。其中全国性及跨省、自治区、直辖市的社团1712个，比上年增加了25个；省级及省内跨地（市）域活动的社团20069个，比上年增加了529个；地级及县以上各类社团52386个，比上年增加了1753个；外国商会15个。民办非企业单位作为一种新的社会组织形式得到了蓬勃发展，在各项社会活动中发挥着日益重要的作用。到2005年年底，全国在民政部门登

记的各类民间组织达 28.9 万个，基金会 1016 个。

2. 现阶段中国民间组织主要实现途径和运作方式

民间组织的发育和发展，都是同其所处国家及地域的经济基础、文化背景和社会环境联系在一起的，顺应时代要求而生存，适应社会发展而前进。它作为社会自愿选择、自主发展的组织形态，有着不尽相同的思路 and 实现途径。根据不同的经济基础和文化背景，它在思路选择和具体运作上有所不同，甚至在组织结构和服务功能上也各具特点。就我国总体情况而言，一般有三种类型：

第一种是政府推进型的。所谓政府推进型的发展路子，就是指民间组织的发展和产生，是在国家行政管理力和政治强制力的推进下启动和发展的。例如全国各地普遍存在的科协、社科联、残联等，都是由政府统一设计、统一组织，依赖政府发展起来的，政府是发展的主要动力。虽然是群众团体和社会组织，但这些组织的功能定位、人员编制、行政事业经费、内部的机构设置都是由政府确定的，组织目标也是在政府目标指导下所形成的。服务活动的开展、组织体系的形成，主要借助和利用政府所掌握的本土资源和政治资源完成。从市场经济和民主进程来看，尤其对社会组织资源缺乏而人的经济独立性、自主性迅速增强的国家和地区来说，政府推进型模式具有相对的长处和优势。首先可以利用强大的政治体制结构，以稳定而有威望的政治组织动员力量，推动民间组织和社团的发展，缩短组织发育、发展的进程；其次大大降低民间组织的运行成本；再次对于一个转型国家而言，这种方式可以最大限度地发挥政府对民间组织发展进程以及整个社会的控制能力，减少政治冲突，保持社会稳定和经济发展。

第二种是政府推进和民间自发相结合的发展路子。所谓政府推进和民间发展相结合，就是利用社会组织的民间资源，进行政府引导和规范，使其不断完善和发展，一般集中在商会、协会和同业公会上。在民间力量较强、自组织基础较好的地区，政府按照既定的政治目标和要求，采取明确规范、合理引导和自我发展的办法。像广州总商会和温州商会，就是社会民营企业自发要求和政府引导支持相结合的产物。这些地方社会资源基础较好，民间组织古已有之。近期的发展，主要根植于较早发育的民营经济以及由此延伸的日益庞大的经济社会关系。他们为了维护自身的经济利益和共同的行业利益，顺应需要建立和发展了具有民间自治性质的行业商会。温州现有五十多个同业商会，除了几家是由市工商联按照全国工商联章程试点组建的以外，绝大多数都是同行业的民营企业、私人个体经济自己组织起来的。他们开始按照市场经济的要求，接受政府的引导和规范，使政

府的要求和民营经济的愿望有效结合，形成政府推动和民营经济发展的良性互动。这种形式与纯粹由政府推动的相比，在实际运行中具有较强的自组织的特点。首先是充分发挥了民间组织在市场经济中的社会化服务功能，以自我组织、自我管理、自我约束，承接和替代了政府职能转变以后的许多管理、协调、服务的职能。其次降低政府组织干预社会、管理经济和维持运行的成本，在同行业企业之间建立起良性合作、有序竞争的通道。再次推动区域政府顺应市场经济发展的要求，转变职能，简政放权，逐步向有限政府转变，管理模式由政府单向控制向与行业协会整体联系的行业管理模式转变。

第三种是自然自发演进的模式。这是相对于政府推进型模式而言的。所谓自然自发，就是利用特殊的社会资源和传统的组织基础，按照维护共同权利、表达自身利益的要求，依据公民自由结社的基本原则，自发自主地组建民间组织。像深圳青年志愿者协会、无锡爱心车队协会、沙漠绿化行动组织、中国民间保护长城基金会等等，都是自发自主建立起来的。近几年这类组织发展速度越来越快，涉及领域越来越广，具有鲜明的个性和特点。他们坚持自主办会、自愿入会、自选领导、自理会务和自筹经费的组织原则。在实际运行中体现着民办、民间、民营的特点。首先它是自我管理的中心，通过共同认定的规则，促进会员自我管理、自我约束和组织自主运作的实现；其次是信息中心，不仅为组织成员之间的信息沟通开辟渠道，同时作为同行业同领域共同利益的代表，也为组织成员对外信息交流、联系沟通、活动联络等提供必要的服务；再次具有相对较强的独立性、自主性，更注重在市场经济条件下内部共同利益的整合。目前我国纯民间组织，随着经济社会结构的变革，发展势头方兴未艾。

3. 民间组织的功能特点

对民间组织的功能特点，不能简单局限在其自身的作用和影响层面作抽象分析，应该放到现代社会体制的基本架构中进行判断。民间组织不仅是一种历史现象，而且是一种制度创新。

民间组织作为公民社会不断成熟的标志，具有明显的自身特征：一是现代性，即根据现代社会的要求，依照民主原则而组成；二是民间性，民间自愿发起，自愿组成，自主活动，具有独立的财产和民事行为能力，不依附于政府，更不是政府的下属机构；三是类聚性，即组织成员具有共同的利益要求和类聚归属，特别是各种专业协会和同业协会，具有较为明显的地区、行业和专业群体的组织边界；四是互助和互益性，成员通过组织履行共同的宗旨，维护共同的利

益,调节和整合社会关系;五是非营利性,民间组织是以社会参与和增进社会公共福利为目的的,而不是以营利为目的的。总体而言,民间组织作为市场经济和民主政治建设的伴生组织,不是一开始就有的,而是随着社会生产力的发展,社会分工的出现,市场交换关系的扩大,民主政治形态的成熟而逐步发展起来的。

在社会主义市场经济体制下,民间组织肩负着培育社会力量、完善社会结构、创新社会管理机制的历史责任。这是民间组织发展的重要目标,也是创新国家社会管理体制,强化社会整合功能的基础和前提。民间组织的功能定位,不可能离开这样的基础和前提。在我国,民间组织的功能定位,主要体现在这么几个方面:

第一是利益整合功能。传统社会整合利益机制的显著特点,就是以政府为主体的垂直纵向的政治整合和以主流意识形态为指导的价值整合。随着现代社会利益结构多元化、差别化以后,社会整合的特点是整合的主体由原来的单一主体,转变成政府、社会、个人多主体的、平行横向的多元多重整合。民间组织就是多重整合关系中的一个重要环节。其基本职能就是维护全体成员的整体利益,调节内部利益关系,满足一定社会群体发展的需要。同时通过合法、公开的途径,表达社会群体的意愿和要求,建立与社会相沟通的渠道,参与经济、政治、社会和文化活动,进而谋求社会公共利益的增进。民间组织是一个利益性组织,但它同私立组织谋取利益的方式不同。例如温州总商会依照国家对商会的基本定位,将总商会的职能具体界定为代表区域内的并属于工商会的工商企业的全部利益,促进工商经济的发展,权衡并协调照顾每个工商行业或企业的利益。国内各地的商会组织都具有联络同行、保护成员、服务社会的协调机制,实现的主要目的和手段是抑制竞争,反对垄断,限制市场的自发无序发展。换言之,是为了维护成员的共同利益,统一协调规范内部的竞争规则,以避免内部倾轧性竞争;妥善协调内部企业间的利益冲突,增强内部的团结和整合;主动向政府反映行业的要求,影响和参与政府谈判和政策的制定。这种机制及其外化的能量释放,就构成一种组织动员力量,调整和影响社会的利益结构。无论是东方还是西方,民间组织都是其所有成员的代表,履行着其整合利益关系的“第三者力量”的权利和义务。在社会结构变动加快、利益分化加大的情况下,这种整合功能将更为突出,成为聚合和调动社会各方面力量的主要载体。同时也必须看到,一旦社会开放进步和民主政治建设与民间组织整合要求相悖时,民间组织的整合就有可能显出保守封闭的特点。

第二是自律性功能。民间组织并不是政府衍生的社会组织。它的自律功能既体现在它同政府保持一定的距离，又体现在它按照法定的意志和政府的一般要求，承担规范自身行为的责任。结构社会学说认为，一般情况下，处于社会边缘的群体，一旦获得了组织和整合，它较其他组织更具有自律意识，有时甚至专制和封建。民间组织作为为了共同利益而联合设立的中坚性体制组织，自律功能的形成和发挥来自于自治性和自愿性两个方面。自治性就是自主治理，有能力有意识地控制自身行为，不受制于政府和其他社会组织，按照自身的规则和管理程序独立运作。自治性是自律功能的实现形式，自愿性是自律功能的思想基础。这客观上就为民间组织的自我管理、自我约束、自我协调和自我发展提供了保证。自律功能的实现，常常通过制定内部规则、章程和义务，规范运行方式和行为，协调成员之间、成员与社会之间的关系，避免行业内部冲突及无序竞争。例如商会的自律功能，主要从三个方面得到体现：一是建立商会章程和严格的行业自律制度，这是会员参加商会的先决性条件和在具体经营活动中必须遵守的行为规范；二是实行由全体会员和社会公众参与、内外结合的监督体系，把商会的工作及企业的经营活动放在公众的严格监督之下；三是按章程严肃处理违反章程规定的行为。自律机制就像高悬起来的利剑，对规范市场秩序、约束民间组织行为起到了强大的威慑和约束作用。我们考察的温州商会，其自律性要求就在不断地增强。诸如在制定行规行约，实行行业自我管理，制定和参与制定一些产品的技术标准、质量标准和管理标准，开展行评行议，在某些领域发放生产许可证、产品产地证明，建立行业内部的价格协调机制，保护公平竞争，规定成员履行和承担希望工程、职业道德和经营诚信等社会责任和义务方面，规定得非常具体。这种自律机制的形成，作为民间组织制度的辅助性约定，既为社会活动的开展和社会关系的处理，提供了具体可行的依据，又为民间组织规范自身行为提供了依据，强化了社会责任的导向。

第三是服务功能。民间组织作为社会中介组织，其整合联结目标的实现，实际上是服务功能的实现。服务程度、形式和对象的范围，是市场经济发育与否的重要标志。在民间组织较为发达的西方国家，民间组织把服务作为社会组织整合能量的外化和释放，具有服务供给、服务手段、服务载体、服务方向等基本要素，并把服务融合于政府调节和管理社会的整合系统，至少形成与政府调节管理相并行的社会自治体系。由于民间组织与社会目标趋向具有正相关性，它的活动一般都能得到政府的支持和保护。政府也利用民间组织的服务机制，解决自身不

便于直接干预的具体事务。例如商会承担着收集市场需求信息、提供法律援助、协调产品价格和劳动力价格、组织劳工对话、解决经济纠纷、进行融资担保、开展员工培训和组织商务考察活动等责任。民间组织一方面依靠自身组织功能向企业提供服务,另一方面它作为社会整合的第三部门,也接受政府的委托,开展与企业经营活动密切相关的本属于政府职能的有关服务工作。例如商会出面协商行业的劳动力市场价格和某些商品的市场定价,避免行业间的价格大战;例如行业协会出面组织制定某种新产品、新技术的行业标准和国家标准,作为企业进行统一生产的依据。还根据社会发展需要和政府规划的要求,与教育部门合作,对公共管理部门的公职人员进行相关的法律、法规和业务方面的培训。市场经济发展程度越高,民间组织的服务功能发挥得越充分,从而加速了政府相关职能的替代和转换,使全能政府模式走向有限政府模式。

第四是政治参与功能。民间组织是独立的社会自组织,但并不意味着它游离于国家政治之外,也并非意味着它能超越社会政治生活。它作为社会群体中的“利益组织”,在代表一定阶层利益的时候,就必然把其阶层的各种要求,反映到国家政治制度、政治体系及政治生活中来。向政府提出某些利益要求的过程,实际上就是参与政治生活的过程。“它具有通过各种渠道向政府体制输送信息,同时把各种利益要求转变为政府重大决策选择的功能”^[1],通过政治表达,促使政府行政环境或政策的改善,以更好地保障他们的权利要求。古今中外概莫能外。西方发达国家政治制度安排中的一个重要特点,就是政府通过一定的民间组织,集合社会中最活跃的因素,把个体力量变成团体力量,协调处理社会内部的各种问题,使同一群体内部或不同社会群体之间的市场竞争、社会分化、观念异同和利益冲突,容纳在一个稳定有序的“共同框架”之内。在这种政治安排中,民间组织实际起到了两个方面的作用。一方面代表众多公众的意愿,与政府和立法机构进行经常性的对话,影响和参与公共政策、法律法规的制定;另一方面着眼于维护社会整体利益即国家利益,保障社会层面的正常有序运行,建立各种符合现代法理的契约和规范,明确组织成员在社会合作中的权利、义务,仲裁和调处社会公共事务的管理,保障社会公共秩序和政治秩序的稳定运行。“这种演化可以说是从社会的部分进化到社会的机体进化。从市场经济萌芽发展起,就意味着它的法律和政治含义的开始”。^[2]这种功能的实现,实际上就是构筑公民和政府对话的平台。所谓“第三部门力量”,实际上就是国家政治体制和政治生活中一支可以借靠的政治力量。

第五是社会公益功能。社会公益功能，是民间组织维系基本社会地位、争取社会认同最为现实的社会基础。民间组织发展的经验说明，发挥社会公益作用是民间组织的根本目标。能否发挥社会作用，是衡量民间组织的重要标准。一般理论把公益功能抽象为非营利性，认为它向社会提供公共物品，弥补市场失灵和替代政府行使满足社会需要的义务等。但是仅有这种形式分析是不够的，还不足以揭示民间组织社会功能的真正本质。从理论意义上讲，民间组织之所以成为非营利性组织的内在机理，主要来源于民间组织的志愿性基础，志愿结社、志愿入会、志愿服务于社会，个中又体现着它对社会的一种无条件的责任意识 and 贡献意识。正因为如此，它的本质属性不是经济自组织，更不是经营性自组织，而是社会性自组织，其中包含了公益性的特征。由于各国的经济发展基础、历史文化背景的差异，公益性功能表现的形式、发挥的程度和服务的领域，也不尽相同。联合国有关专门机构把民间组织公益服务的领域分成了教育文化、社会个人和社区服务等三大类、十五个分项。美国霍普金斯大学非营利组织比较研究中心按照服务领域，将非营利组织划分为十二大类、二十四小类，近一百五十小项。其中包括文化和休闲：文学和艺术、休闲、服务性俱乐部；教育与研究：中小学教育、高等教育、其他培训教育与研究；医疗与卫生：医院与康复、诊所、精神卫生与危机防范、其他保健服务；社会服务：社会公益事务、紧急情况救助、社会救济；环境保护：环境维护、动物保护、生态保护；社区服务：社区发展、就业和职业培训、社区文化和福利、住房保障；法律援助和政治：民权和推促组织、治安维持、法律援助、政治义务；慈善中介与志愿者行动；国际性行动；宗教活动与组织等。从上述服务领域分类中可以看出，民间组织的社会公益性功能是非常庞大和完整的系统。这些功能和义务，实际上是从社会的多重层面上，调节社会利益的冲突，整合人与人的关系，防范社会和道德风险，满足社会发展的基本需要。从中我们可以看出，民间组织不断发展和完善的公益性功能，既弥补了市场经济自身的不足，又成为政府功能缺陷的补充。

（二）制约民间组织发展的相关因素

在社会转型和经济形态转换中，民间组织的发展有利于促进行政职能转变，加快政府治理结构的改革。从政府改革与民间组织发展的关系讲，可以说政府改革与民间组织发展是一个事物相辅相成的两个方面。民间组织发展壮大，有利于

推动政府过度集中的权力向社会分流，提升社会的自我组织和管理程度；政府精简机构、简政放权的改革，为社会自组织发展提供了更广大的空间和余地，并提供有生的管理者力量。可以看出民间组织发展对于以市场经济为导向的中国体制改革而言，势成必然，势在必行。李岚清曾在2002年6月国务院举行的全国行政审批制度改革工作会议上明确提出：“对可以用市场机制代替的行政审批，要通过市场机制运作；对能够由社会中介组织承担的事项，要逐步转到社会中介组织。”党的十六大报告中也有“大力发展社会中介组织”的论述。胡锦涛同志在党的十七大报告中也强调，要“发挥社会组织与扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。可以看出，从政治角度看，发展民间组织的导向已经较为明确，已没有大的障碍。但是从我们调查的情况看，来自于体制的制约和微观层面的影响因素还未得到有效化解。

1. 民间组织发展的空间如何把握的问题

一般可以讲，政府不管的、社会成员单独无力管的，可以交给民间组织管理；企业层面上的经营范围、技监权限、产品定价、原产地登记、行业管理、质量监督、市场信息、标准化生产等也可以交给相关的民间组织。理论上说，民间组织具有非常大的发展空间。但是，问题在于现有政府系统有着专门从事上述事项管理的职能部门，这些部门的管理过程，是同实现自身利益联系在一起的。要实现管理权限的转移，就要涉及这些部门的既得利益的调整。目前，一方面讲大力发展民间组织，另一方面，民间组织发展的实际空间并不大，这成为一个难题。关键是在目前体制和政府的综合承受能力条件下，民间组织发展的空间如何？如果发展空间不解决，民间组织就难以发展，或者是只能在有限的空间发展。民间组织也就难以成为政府职能转换的替代力量。发展空间的大小，仍然取决于政府改革和推进民间组织发展的决心。

2. 民间组织的运行机制问题

能否成为自主发展、自我管理、自我服务的自律组织，关键在于它的建设主体。建设主体是影响价值标准和目标取向的核心因素。如果是政府创办或由政府力量推动的，自然会秉承政府的意志，服务于政府的决策，在组织设置和运作机制上也会沿用政府的管理机制。这也是过去许多行业协会成为政府“二部门”的原因所在。如果是民间自主兴办的，就可有更大自主权，从满足服务对象需求出发，把维护本组织内成员的利益作为最高价值取向，但可能会产生社会自组织的局部利益与政府的宏观利益的矛盾。民间组织可能导致行业垄断、自我封闭，甚

至走向保守，以致成为社会统一开放、有序平等的破坏力量。

3. 民间组织内部的治理问题

民间组织的治理依赖于合理的组织结构和决策机制。它在组织内应建立必要的治理结构和决策程序。例如确立相应的选举程序、理事会的组成和基本的运作程序。国外大多数民间组织都有一套严格的制度和范式，规范组织内部的决策和领导职能的行使。理事会在结构与程序上，则需要制度化和专业化。理事会的组成有多种形式。目前我国民间组织往往存在一种一股独大的倾向。一般就是谁在行业或社区中有龙头地位，谁就当理事长。内部治理结构中表现为一种家长式的管理模式，影响了组织的持久动力和活力。民间组织能够发展起来的一个基本前提是和社会精英，他们在社会上具有声誉和较高社会地位，并不在于行政地位和实力排位。既要避免一股独大，又要实行规范的制度和运作方式，这是民间组织健康发展的矛盾。社会自组织的治理结构需要有一种促进内部民主的保障机制，需要有一种调动各方面积极性的机制，形成适合自愿结合、民主治理的管理风格和规则，也要求领导者具有热心于社会发展、理想奉献意识和民主作风的基本素质。

4. 民间组织成员的组成问题

不论是组织的治理，还是管理效率的实现，最终都取决于民间组织内部人员的构成。在调查中，许多人提出民间组织的人员组成不能是政府官员，也不能是只有利己主义的小市民。人们认为政府官员往往会对上级负责，而缺少服务社会的目标动机，甚至会把社会自组织引向官办机构的方向；小市民往往是先替自己打算，缺少服务公众的奉献精神，也会把组织引向小利益团体的方向。这种认识不无道理，但也有偏颇。民间组织是具有多元性、包容性的社会组织，不排斥多种价值取向的成员存在，但作为组织必须整合基本共同的价值目标和素质要求。从这个意义上，民间组织需要有基本素质的要求，应有利他主义的奉献精神，有对组织使命的认同感，还要有进行规范管理所需要的专业管理知识。基于这种基本素质，在人员管理制度上，也需要建立激励约束机制。从组织管理角度看，对其进行工作成果的奖励、事业的彰扬、地位的提升都是需要的。要以制度化的管理，增强社会自组织的吸引力，充分发挥组织应有的效能并实现其使命。

二、我国民间组织发展背景和目标定位问题

以市场为取向的体制改革以及它引发的各项配套改革，已经给民间组织发展

创造了良好的基础和条件，把正确引导、壮大发展民间组织的任务，推向了历史前台。

党的十六大报告中明确提出，要积极发展各种商会、协会组织，培育和壮大社会中介组织。发展民间组织不仅是传统计划经济向市场经济转变的客观要求，也是现代市场经济发展中合理调整政府、企业、市场关系的内在要求。以市场为取向的体制改革以及它引发的各项配套改革，已经给民间组织发展创造了良好的基础和条件，把正确引导、壮大发展民间组织的任务，推向了历史前台。

（一）面临的基本背景

我国民间组织的发展，有着体制变革和历史发展带来的空间和条件，逐步从小到大，从少到多，从行政性向民间性发展。

1. 市场取向的体制改革，为民间组织发展提供了动力支持

现代社会体制的基本架构，在经济上是市场经济，在政治上则是民主政治。在当今中国，表现为社会主义市场经济和社会主义民主政治。无论是市场经济体制的存在和运行，还是民主政治制度的成长和运作，都需要对其内在规定性和一般规律有清晰的把握。市场经济作为社会经济发展的基本体系和运作方式，实际上是人类合作的拓展程序——它把人与人之间的分工合作从家族范围和单位范围扩展到家族之间、单位之间和组织之间，乃至拓展到世界性的更大范围和更高层次。这种程序首先是一种社会自组织、自生态的程序，而不是政府计划和权威力量直接支配的程序。程序拓展的主体，是具有自发、自主和自觉意识的社会成员组织。同时，随着市场经济体制的建立和完善，市场主体不断发展，社会阶层的分化必然会引起一系列的社会结构变化和组织制度的变迁。各种利益集团和社会阶层在市场运行和资源组织中“为了表达某些特定团体的利益目标而专门建立起各种组织”，“它通过各种渠道，向政治体制输送信息，同时表现出把各种利益要求转变成为政府重大决策选择的功能”，自然自觉利用内在的机理和功能调节政府、市场所不能调节的关系，维护自身利益，规范自身行为，成为整合社会资源和力量的重要组成部分。

2. 产权制度的人格化确立，奠定了民间组织发展的现实基础

市场经济是保护公民独立性、发展权的法制经济，其基本的财产制度保护和

尊重公民个人的家庭财产不受侵犯，私人生活领域享受充分的隐私权，公共权力不得侵害个人私域。市场经济体制的不断完善，个人私域的不断确立，推动了民间组织的发展。社会成员为了保护财产权益和利益最大化，自愿结成各种利益合作组织，利用组织的协调功能，保障自身利益不受伤害；为了保障个人权利、社会利益和政治地位，基于共同目标和信仰，自觉结成公益、志愿者社团等，通过互助互益活动，使社会成员增进共同归属感，通过组织协调社会的利益关系，使其与社会取向保持相对和谐平衡。产权制度的完善，民营经济的快速发展，扩展了民间组织在公共领域生存壮大的空间。孟子有句名言，“有恒产者有恒心”。从社会公共领域角度来看，有恒产者才有善心。计划经济不需要民间慈善事业，社会财富分配调节由政府控制。产权制度改革使公共领域的慈善事业不断发展。到2005年，全国有近两千五百万个体工商户，户均注册资本3.5万元；四百三十多万家私人企业，户均注册资金近一百五十万元，民营经济占国内GDP总量的49.7%。他们中间多数人解决了温饱，过上了小康生活，一部分人已跻身于有捐献能力、能从事慈善事业的富裕阶层，也为他们参与公共事务、增进社会互助提供了机会和条件，使中国民间慈善公益组织得到快速发展。目前民政部门登记注册的各类民间组织已经达到28.9万个，基金会1016个，1996年至2005年，仅全国民政系统受到的捐赠款物，就达到284亿元，其中捐款超过一百八十亿元。2004年中国福布斯慈善榜国内入榜的135位慈善家共计捐款9.85亿元。完善的产权保护制度，促进了民营经济发展和社会财富的增加，并为民间公益组织、志愿组织的发展提供了良好的社会物质基础。民间公益、志愿组织成为国家之外实现自主互助、解决各种社会问题的重要力量。

3. 行政体制改革和政府职能的转变，为民间组织发展提供了广阔的空间

社会领域分为个人私域和公共领域。社会公共权力体系是国家政府权力、社会组织权力、公民个人权力的集合。国家、社会与个人三个圈层分工合作，平等相处，相互作用，形成了协调有序、同心多圆的和谐关系。在既定的权力关系中，政府控制过强，行政干预过多，就导致社会力量过弱；政府过弱，社会组织能量过大，就导致社会失序。长期以来我国实行的是高度中央集权的计划经济体制，政府经济管制功能替代市场统一安排经济活动，严格的科层登记制度把社会单位变成单位管理，全能、过强的政府功能排斥了市场的自发调节功能和社会的自我管理功能。现代市场经济的政治含义是政府管理范围与具体的社会经济事务分开，政治前提是利用社会和市场力量对政府过大的权力进行监督和校正。在以

“精简、统一、高效、服务”为目标的政府职能转换过程中，加快了政企、政事、政资分开的步伐，大量的公共管理职能从政府部门转移出来，并通过部分职能委托外包或购买服务形式，强化了向社会分权，这就为民间组织发展提供了巨大的发展空间。特别是近年来，随着行政管理体制改革，政府职能转变的不断加快，社会私域不断扩大，纯粹的或原生性的民间组织出现了快速发展之势。一类是维护社会成员经济利益和基本权益的民间组织，例如民间商会、行会、协会、理事会以及各类社区组织和消费权益保护组织；另一类是完全的社会公益性、志愿性组织，如环境生态保护协会、区域文化研究会、爱心行动协会以及妇女禁赌禁毒协会等，这些组织的公益活动和社会参与，扩大了公民的有序政治参与，自主自觉地调节经济社会管理运行，形成了与政府分权的有机对接。

4. 基层民主政治建设步伐的加快，催化了民间组织的发展动因

在我国五级政府之外的乡镇或城市社区行政组织，是城乡社区自治组织。它不同于履行政权功能的政府组织，但它是维护社会稳定、关系和谐的重要基础。上世纪80年代末90年代初，在农村行政村先期贯彻实施了村民自治条例，1998年11月份《中华人民共和国村民委员会组织法》修订通过，村民自治作为基本制度在法律意义上正式确定下来。以“民主选举、民主决策、民主监督、民主管理”为核心内容的村民自治，作为农村经济社会管理体制创新的主要形式，不仅加速了基层民主政治建设的进展，而且转变了原有政府直接管理的格局。农民基层自治改革的经验，一方面向城市街道和社区居委延伸拓展，另一方面向农村改革乡镇政府管理体制和完善地方治理结构领域延伸，推进了城乡基层领域的政事分开、政资分开和政社分开，加速了整个社会的民主化和多元化进程。它的意义和影响，是通过对原有体制的创新转型，拓展了新的民间组织的组织形式和实施形式。

5. 国际经济一体化进程的不断加快，从更广领域上拓展了民间组织的发展触角

20世纪90年代世界经济政治格局发生了很大变化，国际经济一体化成为热点问题。国际经济一体化不只限于世界经济贸易的开放化，价值取向和经济制度层面的运行机制也不得不随着国际经济一体化的发展而相应发生变化。国际经济一体化作为发达国家经济运行的一般规范，侵蚀着共同体意识和一般国家权力结构。加入世贸组织，加速与国际经济接轨，对我国加快政府职能转变提出了挑战。一方面要求国家调整政策、开放市场，另一方面要求完善民间协调机制和民

间对话渠道。为了增加整体组织协调能力，畅通相对应的民间性沟通对话渠道，在政府指导下，建立行业协会、经济自组织等民间组织，已成为维护国际市场主体利益、调节对外经济关系的重要选择。一些涉外企业组织发展了类似贸促会的行业协会；为了应对国际惯例，一批涉外的评估、咨询、会计事务等社会中介服务组织迅速发展。同时在扩大开放过程中，在规范管理、有序发展前提下，亦引入了一些国际民间组织，在外资集中的领域和行业发展建立了诸如台商协会、日本同业协会和韩国商工会等国际民间组织。多元主体、多角发展的视野中，民间组织的发展领域也不断延伸。

进入 21 世纪，随着中国市场经济体制不断健全、国际政府治理理论的不断演进，公民社会建设逐渐提上议程，民间组织的发展已经成为推动行政管理体制改革、行政方式和行政组织创新的重要力量。随着政府改革、公民社会和民间组织发展的有机互动，社会治理结构将逐步形成国家政府、公民个人和社会组织三者合作互动的格局。

（二）民间组织发展的目标思路 and 原则

党的十七大提出要“发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”各类民间组织是发展基层民主、人民依法管理基层公共事务和公益事业的重要载体。民间组织的目标定位离不开国家政治体制安排以及整个社会治理架构的定位，也离不开民间组织基本功能的发挥。从现代市场经济和民主政治国家的特点而言，在经济层面的逻辑形式是政府、市场与企业的三层架构，在体制层面上的逻辑形式是国家、社会和公民的三维关系。在这种三维关系中，探索合作互动、有机协调格局，发挥调整社会关系、规范组织行为、维护社会秩序、降低社会运行成本的作用，是发展民间组织的基本要求。

1. 民间组织发展目标思路

发展民间组织的目标为，在“党的领导、政府协调、多方参与、社会管理”的总格局下，以发展民主政治为前提，以构建政府、社会、公民三维有机互动为重点，着力保障公民结社自由，促进公民参与公共事务，促进经济和社会发展，维护社会稳定。

发展民间组织应该遵循放宽准入、壮大培育、科学管理、依法监管的原则。

放宽准入。以统一、公平、合作、有序为准则，公平发展条件和基本权利，降低民间组织成立的标准，允许和提倡成立各种不同类型的民间组织，支持开展不同形式的活动，努力推动民间组织多元性和多样化。

壮大培育。重点是改进政府支持、鼓励发展的政策环境，遵循民间组织的发展意愿，尽快转变政府职能，扩大民间组织的发展空间，在社会保障、财税政策、土地使用等方面制定出相应优惠政策，确保民间组织健康有序发展。

科学管理。建立健全民间组织的法律法规体系，确定民间组织的法定地位，保障其应有的权利。用科学的方法对民间组织进行管理，引导其依法进行自我管理、自我约束，完善组织内部治理结构，提高组织水平和管理素质。

依法监管。按照依法管理、宏观调控、正确引导的要求，加快从原有的行政管理向依法管理转变，创新管理主体，改进管理模式。通过行政、法律和经济综合管理手段，提高民间组织的管理水平，构筑同政府、社会合作互动的平台。

2. 民间组织的基本类型及其特点

民间组织发展类型和形式，因不同的国家体制和历史文化背景，一般会有不同的选择。从中国的现阶段来看，一般有：一是商会、行业协会等工商社团；二是在社区内部活动，为社区服务的民间组织，如业主委员会；三是公益类民间组织，包括为弱势群体服务和解决特定问题的组织，如教育、卫生、扶贫等慈善组织；四是中介组织，如会计、法律、工程监理等事务所；五是城乡社区自治组织，如农村的村委会、城市社区的居民委员会等。

商会、行业协会等工商社团在市场经济中发挥着重要作用，随着经济改革的深入和加入世界贸易组织以及政府职能的转变，我国迫切需要发展商会、行业协会等工商社团。

社区是中国未来社会基层组织的有效模式。社区内部的民间组织是一种互助组织。社区内的居民通过社团的形式组织起来解决他们共同面临的问题。互助组织提供的集体物品只在社区内部产生作用，对社区外部的社会一般不会带来不利的影 响。因此，社区内的民间组织将会增加社会的整体福利。另外，社区内的民间组织同普通群众的生活密切相关。发展社区内的民间组织能够提高群众的生活水平，提高普通群众对社会的认同感，提高基层组织的凝聚力。

公益类民间组织是行使社会责任和义务，服务和满足公众利益需求的非营利组织。这一类组织或者运用政府的经费，或者动员社会的参与，它们的活动不仅

会促进社会的整体福利，而且会在很大程度上改善社会的道德环境。因此，公益类民间组织主要服务领域是在公共服务边缘化地带和社会弱势群体。社会上的弱势群体包括两类：一种是自然弱势群体，例如残疾人、少数民族、病人、老人等；另一种是社会竞争造成的弱势群体，例如民工、失业者等。为弱势群体服务的民间组织需要从政府和其他机构或者个人获得捐赠才能维持运行。我国现有的民间组织中，为弱势群体服务的民间组织所占比例比较低。

特定领域和特定功能的民间组织。这些组织主要是指那些针对特定的社会问题开展活动的组织。随着社会结构分化、价值取向多元以及社会管理复杂化，社会发展中会伴生出一些过程性的特殊问题，例如毒品、艾滋病、青少年犯罪、家庭暴力等。很多社会问题属于比较敏感的问题，对政府和个人都是一种非常棘手的挑战性问题。民间组织在处理这些特定的社会问题上能够发挥自己的优势。

以上只是大的分类，还有多种细化的分类。不管是大的分类，还是细的分类，实际上远没有定型。随着生产力分工水平的提高，社会分层结构的细化以及人的价值观趋向多元化，民间组织作为自发自主的产物，还会出现新的形式和类型，从更微观、更细化的层面调节社会经济运行。

3. 发展中要注意把握的几大关系

民间组织是整个国家治理结构中，政府三维结构中的一个组成部分，即所谓第三部门。它的发展离不开特定的国家政治制度设计，也离不开与其他政治组织、市场主体组织在同一系统内的相互作用。同时，任何国家的民间组织发展是同其独特的文化背景、历史渊源紧密联系在一起，它的发展形态和实现形式不可能完全超越历史和传统影响。为此，在民间组织的发展上，有必要把握好诸多关系。

一是民间组织与执政党基层组织的关系。执政党总揽全局、协调各方的领导地位，是我国政治体制的核心表现。党的领导不仅体现在制定大政方针，推动立法，推荐重要干部等对国家和社会的领导上，而且通过健全体制，加强基层组织建设，加强其他政治团体合作，体现在对社会的思想宣传、指导服务上。民间组织作为国家依法设立的调节社会关系和社会权力结构的社会自组织，不是执政党的对立面，而是一种合作互动的补充力量。随着党的领导体制和执政方式的改革和完善，民间组织互动合作的功能更加显现。党按照总揽全局、协调各方的原则，要调整和规范与民间组织的关系，支持他们依法履行权利和义务，加强政治指导和思想引导，正确处理局部利益和长远利益，发挥其自律、协调整合作

用。在民间组织中要加强党的基层组织建设,利用特有的政治资源和政治组织功能,加强和改进思想政治工作优势,整合各种资源的积极因素,保障民间组织健康有序发展。

二是民间组织与政府组织的关系。实践经验表明,民间组织与政府组织好像电子物理学中的推挽结构,两个组织相互并行但位相相反,必须匹配、协调,才能发挥放大电信能量的作用。可以说政府改革和民间组织发展是一个事物相辅相成的两个方面。在社会结构转型和社会形态转变中,民间组织的发展有利于促进政府职能转变,加快政府治理结构的改革。政府精简机构、简政放权、向社会分权,为民间组织发展提供了更大的发展空间和余地。在两者关系中,政府处于社会权力的强势地位,是关键因素。民间组织的发展取决于政府职能转变、体制改革的进程。政府体制改革一方面要转变其在社会中的职能定位,就是将政府不管的、社会个人单独无力承担的,都可以交给民间组织管理,如产品标准、技术监督、产品定价、原产地登记、行业管理、市场信息、行业标准等都可以交给相关的民间组织。另一方面要转变政府提供公共服务产品的实现形式,可以采取服务外包或购买服务,例如职业介绍、劳动力技能培训、招商活动、节庆活动、重大赛事安排等,在管理权限不转移的前提下,实现满足公共需求的目的。

三是民间组织发展与挖掘和弘扬历史文化的关系。民间组织是市场经济发展的伴生物,也是历史文化的折射物。中国传统文化中具有助人为乐、乐善好施、扶贫济困的传统美德,在自给自足的农业生产力低下的封建社会里,就有宗亲祠堂、农村义庄、民间互济会等施善、施学、造桥铺路等公益性活动形式和组织形式。尽管没有像以基督教精神为价值内核的西方文化把慈善组织和事业上升到国家制度层面,但是源远流长的历史传统始终是影响和规范人们自觉自主意识的文化因素,也成为推进现代民间公益性组织发展的重要因素。民间组织发展过程亦是一个继承和扬弃的过程。在发展和发育现代民间组织中,既要按照现代市场经济的要求,以现代治理结构、规范的组织形式和内部运作机制,促进民间组织法制化、规范化、科学化发展;同时又要拓展制度供给的视角,从历史发展的脉络中,充分利用社会形成的道德共识,以社会契约为纽带,以社区民间组织为基本制度形式,挖掘中国社会特别是农村社会中,农民普遍认同、乐于接受、社区成员共同参与的各种志愿者组织形式,弘扬互助友爱的传统道德文化,增强社会责任意识,以自然社区、睦邻中心等为载体,通过乡规民约、邻里制度等形式拓展维系社会成员乃至家庭个人的无形纽带,并用法律法规为导向,进行组织化建设

和制度化改造，使其由隐性的社会关系变成显性的组织形态，使传统的契约文化成为现代的公民文化，拓展民间组织发展的领域和深度。

四是发展民间组织与鼓励支持基层群众创新性实践的关系。民间组织是变动不居的发展形式。变动发展的主体动力不是来自于政府组织推动，而是来自于最广大的社会成员顺应市场经济、民主政治发展进程，维护和保障自身基本政治经济利益的内在动力。广大社会成员是民间组织发展的真正主体。壮大和发展民间组织，必须尊重社会成员的共同意愿，自主选择，因势利导，科学指导，正确引导，不能拔苗助长、急于求成，也不能人为设障、扼杀成长。要创造条件，营造环境，鼓励支持群众的首创精神和创造性实践，只要是符合法律、顺应规律和市场需要、群众愿意的，就要放手支持，鼓励发展。要公平国民待遇，平等政策环境，只要不是国家法律明确禁止的领域，只要社会有需要、群众有能力的，都可以建立和发展民间组织。要遵循民间组织发展规律，加强政策研究，引导民间组织健康有序发展。

五是发展民间组织与原有社区自治组织的关系。我国社区组织同国外的社区组织具有明显的不同。在行政体制设计中，它不属于政府体制管理、强调社区成员共同自治的民间组织。但实际上它作为我国特殊的单位管理体制的体制安排，属于行政管理体制中的微观细胞。主要有农村村民委员会和城市社区居民委员会。它强调自主管理、自我发展的社区自治，但它更多地履行了上级政府公共事务职能的行政管理。作为行政体制管理中最基础的管理主体，社区组织几乎承担了社区范围内经济发展、社会管理、公共服务的所有职能。虽然不是政府组织，但实际上是一个履行政府公共职能的行政组织。发展民间组织势必会出现与现有的社区行政组织关系调适的问题。这一关系的调适，一方面要加快现有社区自治组织的功能转变和自我定位，通过政资、政事、政企分开以及产权制度改革，使现有管理主体加快转变，深化探索社区自治形式，进一步扩大自治程度；另一方面尽可能探索和发展多形式多类型的民间组织，使其服务协调功能更多地向社区延伸，推动原有社区性自治组织的功能转化。随着中国行政体制改革的不断深化和乡镇自治制度的形成，民间组织不仅要深化与社区自治组织的合作互动，而且要积极推动乡镇自治，并扩大与乡镇自治组织的合作互动。

（三）民间组织发展的重点

民间组织发展不仅是组织形态发育的问题，也是社会治理结构不断调整的问题。

题,是一个系统工程,也是一个国家行政体制改革调整中的重要组成部分。除了在思想认识上给民间组织以客观、公正的正确定位以外,还需要在体制政策、发展环境、结构治理等问题上予以突破。

1. 明确思路定位,突出发展重点

根据市场经济发展客观要求和推进政府行政体制改革的现实需要,要明确民间组织发展的思路定位,突出其发展重点。一是发展各类工商技术协会,比如服装同业协会、打火机同业协会等。这些工商社团可以制定行业内部的技术标准、行为规范,与政府管理部门就有关建议进行沟通和协商,就国外的商业歧视、反倾销等进行集体诉讼,为行业会员提供政策、市场、价格、技术等信息。政府过去的一部分行业标准的制定,行业资格准入等,都可以转移给行业协会进行。二是发展社区自治组织和民间自组织。自治组织如城镇居民委员会、农村村民委员会和一些社区群众性社会团体,它们不是政权的一级组织,而是受政府指导的民间自治组织,主要用来协调社区居民社会关系,制定社区内行为规则,规范社区居民行为,达到社会的自我性管理。社会自治组织如孔子学术研究会、钱币研究会、书法书画协会、体操协会等,可以丰富民间文化生活。三是民间慈善组织和一些公益性组织。由它们进行社会募捐,举行公益活动,获得的收益用于城乡贫困家庭救助、贫困家庭子女上学、灾民救助和灾区重建、贫困地区教育卫生等事业建设等方面,形成除了政府税收和转移支付以外的社会性再分配,实现社会的公平。四是规范发展中介服务组织。在政府职能转变中,适时推进会计、律师、资产评估、房地产估价、工程监理、资信评级、企业投资经营咨询、广告服务等中介性组织的发展,并加强对这类组织的调控监管,制定中介活动游戏规则,规范中介行为,使有规模、服务好、有诚信的中介组织能在竞争中成长壮大。

2. 改进和完善宏观调控机制,创新发展环境

宏观政策、发展环境,是影响民间组织发展的重要前提。改进和完善宏观调控机制是政府层面改革的内在要求,既有利于政府转变职能,又有利于政府在更大的公共领域中发挥整合资源、协调互动的作用。从目前的现实要求来看,一是应加快转变政府职能。我国民间组织的成长和发展不仅依赖于政府的引导、培育和支持,还依赖于政府职能的转变和某些领域的权力退出,这在我国具有特别重要的意义。二是放宽准入,加强监管。要放宽社团和中介组织登记的限制,特别是协会准入的登记限制,使各类经济、技术、学术等方面的民间团体能充分得到发育。对民间慈善组织的财务也要进行审计,并进行严格监督和管理,使社会捐

助的财物真正用于社会公益事业。三是要增强民间组织的民间性和自治性，减弱行政性。对于目前行政性的协会，要转变它们的职能，从管理性转变成服务性，财政逐步减少和取消其支出，并制定协会组织法，协会领导不再由政府部门领导推举，而是由会员选举产生。对于村委会和城镇居委会，要转变它们的组织形式和职能，使它们从政权的延伸附属物，真正变成社区居民的自治组织，为社区居民服务，并成为居民与政府沟通的桥梁。四要引导民间组织加强自身建设和管理，提高民间组织的素质。要创新民间组织管理制度，特别是信息公开制度、评估制度、诚信制度、自律制度。要加强民间组织从业人员培训，强化其职业化。政府有关部门应当加强人员培训方面的工作力度，并鼓励民间组织自身从事培训活动，以尽快提高从业人员素质，从根本上推进民间组织发展。五是要做好民间组织发展的综合配套工作。建立民间组织的支持性机构和监督性机构，制定关于民间组织的统一会计制度和统一统计制度，加快非营利组织税收工作的制度化，明确规定申请减免税的条件，减免的范围，并对捐赠资产实行免税。可以在现有的政府选择管理模式之内建立模拟社会选择运作模式的微观管理机制，例如政府向民间组织购买服务的竞标机制，福利机构的公办私营机制等。六是要搞好民间组织的法制建设，尽快出台商会与行业协会法、民间组织促进法等法律并完善相关法规，将民间组织纳入法制轨道，使民间组织法律体系更加完善。

3. 完善政策体系，引导和支持民间组织参与公共管理

随着公共行政理论和治理理论的发展，政府通过完善政策等形式，将部分公共管理权力分离并赋予民间组织特别是一些行业组织。各地在这方面已进行了一些有益的探索。但是这种试验的深化，需完善政策制度，重点是职能的分权和位移，使其在具体程序上落实。一是城市政府或政府经济主管部门通过制定有关文件和政策，把相关职能明确授权给试点行业协会。二是城市政府或经济主管部门用委托的办法，把相关职能委托给试点行业协会，经过实践后逐步下放。三是由政府经济主管部门或改革领导机构牵头，会同专业经济管理部门（或公司），实施试点行业协会职能的转移和落实。四是政府专业经济管理部门（或公司）在改制过程中，把需要分解给试点行业协会的职能，报政府有关部门批准后正式移交给试点行业协会。通过减免税政策对非营利部门进行扶持，是一项十分有利的措施。不仅要在价值观念上对此认同，在操作上也要真正兑现。例如对社区服务机构要给予税收优惠待遇，明确规定申请减免税的条件，减免税的范围。对经营项目的收入，要按照税种区别对待，在资源税、流转税层次，视同企业经营，以保

证平等竞争。对非营利组织将经营收益用于补偿福利服务的成本部分,要给予免交所得税优惠。要予以资格认证,改进和完善原有的资格认证标准,按照行业制定标准,进行等级管理改革,支持行业协会做基础工作、评级建议,最终由政府进行审查确认。要调整和规范双重管理体制,放宽民间组织登记准入,科学规范业务主管部门的管理,在条件具备时采取登记备案制的办法。

4. 建立健全管理协调机构,促进民间组织完善法人治理结构

从理论上讲,我国的行政机关对民间组织的管理应当是提供法律依据及进行法制监督,而不是直接干涉组织的内部运作。但目前我国行政机关特别是业务主管部门一般都对民间组织进行具体而直接的干预。这种管理方式严重影响了民间组织应有的民间独立性和管理自治性。因此,有必要调整行政主管部门的管理范围与方式,将其职权职责限定于为民间组织制定规范及监督规范的执行和实施。加强对民间组织行为的事后监督和制约,从对民间组织行为实行事前或事中的严格控制,转为对民间组织行为事后的审查监督,如政府可以通过复议等程序对民间组织侵犯社会成员利益的公共管理行为进行审查。建立民间组织的支持性机构和监督性机构。支持性机构包括各种基金会、社团联合会、社团促进会。监督机构的建立有利于加强民间组织与民间组织之间的横向联系,加强相互之间的资源交换和信息交流,加强民间组织内部的相互监督,减少政府的监督成本,提高民间组织内部相互制衡的力量。强化民间组织的内部治理体系建设。重点要推进完善的法人治理结构,打破官办色彩和官员理会,形成自我办会、自主经营、自我约束的内在机制。规范内部财务管理制度。重点是会计制度,要制定统一的会计制度和财务准则,建立统一的统计制度,统一报表格式,以改变财务、统计较为混乱的状况。积极加强运行质量控制。一是对福利服务机构进行资格认证,二是制定行业标准,三是机构评级,四是政府不定期的检查。积极推进内部治理的民主决策、民主管理、民主监督和民主选举制度建设,完善重大决策的规则和程序,实行决策的论证责任民主讨论制度,加强人财物管理和使用的监督,以公开、民主的方法保证治理结构的良性运作。

5. 完善立法,确保民间组织的法定地位

有关结社的宪法规定是行业组织合法性的基础,属第一层次的立法。结社自由是公民的基本权利,对结社自由的有效保护是民主社会的重要标志,这方面的内容在我国宪法中已有规定。所以,完善民间组织的立法,应从以下几个方面进行。

首先，要制定民间组织的基本法。这包括社会团体的立法和民办非企业单位（事业单位或财团法人）的立法，既要有登记的程序法，也要有规范其组织行为的实体法。关于登记的程序法，我国目前已经颁布，但还有需要进一步改进的地方，如《社会团体登记管理条例》主要是从行政机关如何对社会团体进行管理的角度来进行规范的，缺乏政府对社会团体的责任和义务。关于规范社会团体和民办非企业单位（事业单位或财团法人）的实体法，我国目前还没有。

其次，要制定和完善有关具体民间组织的单体法律，如我国目前还没有商会和行业协会法，需要抓紧制定。

再次，社团立法及行业组织立法并不是孤立的，行业组织的运行还需要得到其他相关法律制度的支持，需要立法上的协调和统一。如民法中的有关法人制度的规定对民间组织也具有调整性和约束力，行业组织一经合法登记就具有法人资格，应该享有和承担与其他法人同样的民事权利和民事义务。又如税法中关于社会团体税收的规定，作为一种公益性法人，在很多国家，行业组织是免税或减税的对象，这些方面，都要进行相应调整和完善。对不适应民间组织发展的相关法律规定，要进行梳理和调整，如基金会的属性，民办非企业单位和事业单位法人与我国民法关于法人制度的冲突，要尽快解决。

值得一提的是，有很多国家还有民间组织振兴法或促进法，这对于像我国这样的经济和社会转型国家来说是必要的。日本国会在1998年通过了《特定非营利活动促进法》，从根本上改变了民间组织发展的法律环境，促进了民间组织的发展。基于我国现在民间组织的现状，可以考虑制定民间组织促进法或非营利活动促进法之类的法律。

三、宗教信仰自由与和谐社会建设

当社会还没有发展到宗教赖以存在的条件完全消失的时候，宗教是客观存在的。现在担心的不是宗教能不能存在，而是民族能不能繁荣。

长期以来，由于简单地理解马克思、恩格斯和列宁的一些论述，我们将宗教作为麻痹人民群众的精神鸦片对待，这成为我们制定宗教政策的基本依据。宗教被视为毒品，被视为旧社会的残余，被视为与先进阶级、先进政党、先进制度格格不入的异物，被视为与马克思主义对立的意识形态。

潘岳同志在研究了马克思、恩格斯和列宁对宗教的全面论述后认为，马克思主义宗教观应重新回到正确轨道上来。要用马克思、恩格斯的反映论，取代列宁的鸦片麻醉论。既然是反映，就带有必然性与合理性。宗教在反映的方式上带有幻想性（即它的有神论或唯心论），而反映的内容上却带有现实性和理想性（即它的社会内容和文化理想），其中既有人们对现实苦难的抗争，也有对真善美的追求，它抚慰人们的心灵，予人们以生存勇气，是对人们现实生活巨大欠缺的精神补偿。现实生活的巨大欠缺，在任何社会也不可避免，因此宗教的精神补偿作用，至今也未被取代。宗教不是阶级斗争的产物，也不是私有制社会的垄断品，相对于各种社会政治制度而言，宗教既不姓封，也不姓资，更不姓社。然而，宗教可姓封，也可姓资，甚至可能姓社。它并不固定地随着一种社会制度的兴亡而兴亡，所以它能够从古至今延续下来。正是宗教自身的延续性、独立性和可变性，给自身创造了与社会主义社会相适应的可能性。^[3]

我党尊重宗教信仰自由，保护宗教组织，正是尊重这一客观规律而采取的谨慎、客观和科学的选择。正如周恩来同志所说，“按照唯物论的观点，当社会还没有发展到宗教赖以存在的条件完全消失的时候，宗教是客观存在的。现在担心的不是宗教能不能存在，而是民族能不能繁荣。”

（一）宗教的本质和社会功能

从宗教的意识属性和组织形式而言，它具有价值整合功能。宗教的发展，同它现实的世俗性的价值认同有关，作为道德信仰和精神追求，它从人的精神需求出发，形成庞大而系统的思想体系和理论体系，强调与人为善、济世救人，引导人们善待人生。尽管是从唯心主义世界观和哲学思想出发，但是它以人们普遍认同和自觉接受的伦理观、价值观和人生观，构筑宗教约束的道德底线，并使这种底线逐步转变为信教人群的世俗约束，成为调节人们思想观念、目标取向和行为规范的价值体系。宗教是联系特殊社会群体的有效载体。宗教存在，就有各种信仰宗教人群的存在，它就是一种联系社会的组织形式。它有庞大系统的理论体系和哲学思想，形成完整的宗教理论、教义教规、祭祀膜拜仪式，用无形的教义教规宣传动员教民，用有形的活动联系组织信徒，并形成价值共识、上下联动的利益共同体。有些宗教还有严密的社区分工，直接参与社区公共服务，履行相应的社会义务和责任，成为调节社会分层关系、整合社会群体的重要组织形式。宗教

也是推进世界和民族文化联系的重要媒介。全世界目前有各类信教人口三十亿左右，占世界人口总数的一半以上。各种宗教虽因人种、民族和地区而不同，但是世界观都是相同的。价值观相同，就有文化相通。这种相通的文化，不仅在同一国家和地区宗教界开展宗教文化交流，而且在不同国家和地区，通过文化交流、学术研究、友好互访、讲学传教等形式，促进国家和地区间的交往，密切国家和地区间的联系。宗教界的文化交流，往往超越了政治意识形态的阻碍，成为沟通国家地区间友好往来的重要渠道。宗教还是推动社会公益事业发展的重要补充力量。一般情况下，宗教组织作为自主办教、自治管理和自主发展的社会自治组织，其经济收入一般是独立自理的。宗教组织以其救世济人的精神宗旨，利用相对独立的寺院经济，积极参与社会公益福利事业和社会建设，通过一定形式承担救世助人的社会责任，例如救灾捐赠、办学兴医、育婴慈善等，尽其所能向社会事业提供义务，履行责任。不仅有教会和寺庙的整体性行为，而且也有信教群众和信徒乐善好施的个体自发行为，形成一支庞大的社会慈善群体。概要地说，宗教的基本功能就是信仰追求、道德约束和人文关怀。宗教和宗教组织的功能表达，并不同于其他社会民间组织通过参与或者直接分担国家公共事务管理、社会结构治理等形式直接体现，而主要是通过思想意识的引导、价值取向的整合和行为规范调节，改善紧张的社会关系，避免直接对立的社会矛盾，尽量降低和缓解社会风险和运行成本。

宗教作为一种意识形态，是社会存在的客观反映，它的消亡甚至比阶级的消亡还要缓慢。即使人类实现了大同社会，并不一定能够彻底消灭产生扭曲的自我意识、自我感觉的社会现实。正像恩格斯所说的，“意识的一切形式和产物不是可以用精神批判来消灭的，也不是可以通过把它们消融在‘自我意识’中或化为幽灵、怪影、怪想等消灭的，而只有实际的推翻这一唯心主义产生所依靠的现实社会关系，才能把它们消灭。”^[4]

（二）我国宗教历史和现实变化的新特点

我国是一个有多种宗教的国家。在我国，道教、佛教和伊斯兰教都有一两千年的历史，天主教和基督教也有几百年的历史。我国历史上虽然没有形成政教合一的国家制度，但是宗教都曾经被统治阶级控制利用过，在整合社会组织、调节社会关系上起过重大的消极作用。^[5]到解放初期，各种信教人员有近两千万人。经过后期

的社会经济制度改造和宗教制度的重大改革，我国宗教状况发生了根本性变化。我党宣布实行宗教信仰自由的政策，使宗教摆脱了统治阶级控制利用的局面；推行了独立自主、自办教会和“三自”（自传、自治、自养）的方针，使基督教和天主教由外来侵略势力的工具转变为中国教徒自主自办的宗教事业；按照尊重和保护宗教信仰自由的基本政策，实行了争取、团结和教育的方针，团结了宗教界的广大爱国人士和支持社会主义建设事业的人士，开放了寺观、教堂或宗教活动场所。现在全国性的爱国宗教组织共有八个，即中国佛教协会、中国道教协会、中国伊斯兰教协会、中国天主教爱国会、中国天主教教务委员会、中国天主教教团、中国基督教“三自”爱国运动委员会和中国基督教协会。此外还有若干宗教性社会团体和地方组织。宗教在我国现实生活中的作用，首先是利用其各自的教义和教规，通过拜佛、诵经、祈祷、讲经、弥撒、奉斋、终傅、追思等形式，对信教人员进行心理劝诫、思想诱导和释疑解惑。其次是支持和推动社会公益事业建设。宗教以普度众生和救世济人为宗旨，热心于社会公益事业，积极参与和支持如赈灾救灾、修桥铺路、绿化山林等造福社会的公益活动。再次是积极推动文化交流，同类宗教文化相亲相近。特别是改革开放以来，宗教界的文化交流日益活跃，积极开辟了港澳台和世界华人界的联系，组织互访，开展交流，增进了解，密切关系。总体上看，宗教在社会建设中的消极作用被遏制，积极作用正在成长。

当前宗教处于快速发展阶段，显现了一些新的特点和趋势：第一，信奉宗教的队伍迅速扩大。据目前国家宗教事务局的保守统计，全国大约有一亿以上的人口信奉各种宗教。除了正式信仰宗教的人以外，还有大量的已经具有明显宗教信仰倾向的人群。每逢宗教节庆活动和宗教日，膜拜、烧香、参加法事者人潮涌动。变化的人群结构中，一是出现了低龄化和知识化倾向，二是个别党员包括党的领导干部也自觉不自觉地加入了信教群体。第二，地方宗教设施建设日趋完善，宗教活动在社会底层呈蔓延之势。建国前我国有各类宗教设施近十万个，建国初期留下三万多个。目前随着经济社会的快速发展和价值趋向多元化，自发自觉恢复和新建寺观、庙宇、教堂等宗教设施已经成为全国的普遍现象。有的是按照国家 and 政府规定进行必要合法的修建，有的是按照群众的要求进行修建，有的则是作为弘扬宗教文化、扩大旅游效应的新建。在粤、闽、浙等地区，几乎每个乡镇都恢复和新建了相关的宗教设施或活动场所。第三，宗教发展结构出现了低龄化、知识化的趋势。除了少数民族特殊宗教信仰地区以外，全国宗教的快速发展主要集中于佛教文化的迅速蔓延和基督天主教的迅速升温。特别是汉传佛教在社会底层兴盛至极。因为佛教不像

其他宗教有严密的组织管理、规范仪式和约定的朝拜形式，它以宽泛的形式、与传统文化相融的内容，呈现了底层化、世俗化的特点，烧香、拜佛、法事、庙会等成为一些社会成员家庭生活的组成部分。在东南沿海外资、外商集中的地区和大中城市地区，基督教开始兴起。教堂不但是外籍人口精神皈依的地方，也成为吸引越来越多的年轻人和社会精英的各种礼仪活动的重要场所。第四，非法宗教和宗教组织相机活跃。在宗教和宗教组织快速发展过程中，也难免出现了一些鱼龙混杂的状况，出现了一些自编教义、自立名目的“邪教”，以家族宗亲祭祀为特征的“土教”，偷梁换柱的“假教”以及外来敌对势力渗透的“洋教”，等等，成为宗教健康有序发展的毒瘤，侵害和扭曲正常的宗教信仰和追求。但是从深层原因分析，这种教义不清、价值颠倒、形式混乱的非法宗教，之所以能在基层社会有一定市场，甚至使一些缺少辨识能力的人成为其忠实信徒和牺牲品，其主要原因是，在社会转型加快、利益结构矛盾加大的背景下，一些矛盾尚未得到有效解决，人们的心理预期和信仰追求出现失衡，精神生活得不到有效满足，加快了价值取向多元化的趋势，形成了非法宗教赖以发展的社会基础；同时社会转型过程中人们的精神需求处在变动不居的状态，出现了多元化、个性化的价值取向。一定意义上，各种假借宗教名义的非法宗教、封建迷信的抬头，使真正的宗教面临了新的挑战 and 考验。这就要求我们以积极的态度实行宗教改革，完善宗教管理，进一步发挥宗教在整合社会价值取向、整合利益结构关系方面的作用。这也是我们在和谐社会建设中不可忽视的一项重要任务。

（三）推进宗教改革发展需要把握的几个关键问题

宗教作为有神论的信仰崇拜，是从唯心主义出发的。但作为人们对客观世界的现实反映和主观看法，既是一种世界观，又是一种社会存在的自然现象，它作为社会意识形态的基本范畴，不可能通过精神批判和政治运动来消灭，也不可能随着社会物质文化财富的丰富而自然消亡。相反，在现代社会和市场经济发展的背景下，人们的物质生活和精神生活更富有个性化、差别化发展的要求，人的思想认识更为复杂，精神追求更为深化，使宗教和宗教信仰成为一种难以避免并长期存在的历史现象。这种现象成为人们自觉调节社会关系、整合价值体系的重要组成部分。我们要正视其客观存在，不能回避矛盾，也不能讳疾忌医，而应以积极的态度和科学的方法，利用和发挥宗教在现阶段的积极作用，遏制其消极作用。十七大报告明确提出，促进包括宗教关

系在内的政党、民族等各种关系的和谐，对于增进团结、凝聚力量具有不可替代的作用，要“全面贯彻党的宗教工作基本方针，发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用”。对宗教因势利导，顺势引导，合理疏导，加强指导，需要充分认识和把握好几个关键问题。

第一，个人的政治信仰和宗教信仰并不矛盾，不能将宗教政治化，也不应将政治信仰宗教化。宗教是建立在人们自然意识基础上的世俗信仰，共产主义理想是以建立人的全面自由发展的社会制度、以满足人们日益增长的物质精神文化需求为目的的目标追求，是体现人类社会发展共同意志和发展要求的政治信仰。简约地说，宗教以幻想调节和满足人们的心理和精神需要，共产主义是通过先进的社会制度体现人类共同愿望的目标追求。一个是世俗化的思想意境，一个是普遍化的社会形态，两者是不同性质的社会追求。但是宗教作为社会群体世俗认同的信仰追求，其思想境界也反映了人类认同的价值取向，二者在思想境界上具有相同之处。宗教所倡导的“人人为我、我为人人”的普世救人、利他主义思想，与共产主义的集体主义思想有相同之处；宗教的普度众生的人文关怀思想，与共产主义的实现人的全面自由发展、满足人们日益增长的物质文化精神需要的目标追求，也有相同之处。在社会主义初级阶段，尤其是在社会转型的过程中，社会基础、思想基础尚不能适应共产主义思想境界要求的时候，政治信仰和宗教信仰并不矛盾，两者从不同的侧面、在调解社会价值取向方面发挥着不同的作用。对此我们要有新的认识，作出新的判断。从辩证唯物论观点出发，在社会主义初级阶段，在经济基础、文化素质和思想水平尚不足以建立共产主义社会制度，共产主义思想信念尚未成为全社会所有人普遍认同的共同价值观的时候，有必要尊重人们按照自身的意愿追求宗教信仰的客观选择，允许它的长期存在和发展。美国法官杰里迈里·史密斯在阐述人的思想自由的时候说，“人的思想本质总是追求自由的”。任何社会世俗和官员强迫人民信仰什么和不信仰什么是十分荒谬的。要以实事求是的态度和唯物主义的方法，正视宗教信仰的客观存在，合理把握政治信仰和宗教信仰的关系，既要坚定共产主义的政治信仰，又要承认社会普遍认同的世俗化的宗教信仰，依法尊重和保护公民宗教信仰的自由。每个公民既有信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由；有信仰这种宗教的自由，也有信仰那种宗教的自由；在同一宗教中有信仰这一教派的自由，也有信仰那个教派的自由；有过去不信教现在信教的自由，也有过去信教而现在不信教的自由。

第二，宗教与政权和政治相分离，宗教不参与政权和政治，并且不得干预政

权和政治。从历史上的教训看，当年希特勒灭绝犹太人，就是将政治与宗教相结合，利用宗教来进行的。在欧洲，特别是西欧，人们普遍信仰基督耶稣。虽说基督教的经典《旧约全书》原是犹太教的经典，两教之间有着密切的历史渊源，但基督教教义认为，是耶稣的十二门徒之一的犹大为了三十块银币而出卖了上帝之子，是犹太人将耶稣钉死在十字架上，这就造成了基督徒们在情感上对犹太人的仇视。应该看到，当时的德、奥民族的内部，民族主义思潮盛行，原有的宗教情绪受到现实利益冲突的激化，人们本来已有的反犹情绪更加激烈，从而加剧了对犹太人的仇视。在这种社会氛围的熏陶下，希特勒的仇犹反犹意识逐步形成，并极大地刺激着他的政治野心，使其民族主义思想恶性膨胀，造成了数百万犹太人遭屠杀的世纪性灾难。^[6]

但是，宗教在社会治理结构中又有它的重要作用。社会治理结构调整，既是国家、政府和社会关系结构的调整，又是社会内各分层结构关系的有效整合。从现代国家管理的角度讲，必须坚持政教分离的原则，宗教不得干预国家权力。但是宗教作为社会自治组织，可以通过对社会成员价值取向、道德观念的影响，成为调节部分社会群体行为规范、道德约束和文化约束的重要依托，成为整合社会关系的重要手段。可以说，信教群众也是我党执政的群众基础和建设社会主义的重要组成部分。对此，有必要全面认识宗教产生和存在的深刻历史根源、社会根源、认识根源和心理根源，全面认识宗教在社会主义社会长期存在的客观现实，全面认识宗教与政治、经济、文化、民族等问题交织的复杂因素，全面认识宗教在相当一部分群众中有较大影响的社会现象。充分利用宗教的信仰追求、道德约束和人文关怀的基本功能，构建社会成员普遍认同的世俗约束，构筑人们的道德底线。充分发挥宗教组织的济世救人、造福于民的慈善功能，积极参与社会公共事业的发展，承担起与其信仰相适应的社会责任，化解矛盾，调节关系，最大限度增加社会和谐因素，最大限度减少不和谐因素，充分发挥宗教在促进和谐社会建设方面的积极作用。

第三，完善宗教立法，实行依法保护和管理。宗教要不要管理及如何进行管理，是宗教事业健康发展的重大而现实的问题。1991年的中央6号文件明确提出要依法对宗教事务进行管理。实行依法管理，首先要有相应的法律法规，这有助于保障宗教组织的权利，维护信教群众的信仰自由，划清邪教和宗教的界线。在宗教发展过程中，新兴宗教和邪教也获得滋生空间，相应的法律法规就成为打击邪教和危害社会的宗教极端势力的必要手段。为此有必要制定符合我国国情、

适应宗教发展需要、体现一般规律的宗教法，按照“政治上团结合作、信仰上互相尊重”的要求，明确政府与宗教的关系，将国家对宗教的管理写进法律。合理确定宗教团体的经济地位，维护其自立自办的经济利益，保障公民宗教信仰自由的权利不受侵犯，进一步明确宗教组织类型和宗教事务范围的限定。

(执笔：王安岭)

【注释】

- [1] 赵虎吉：《比较政治学导论》，中山大学出版社，2002年版，第22~23页。
- [2] 温特：《国际政治的社会理论》，北京大学出版社，2005年版，第230页。
- [3] 潘岳：《马克思主义宗教观必须与时俱进》，载《深圳特区报》2001年12月16日。
- [4] 《马克思恩格斯选集》第1卷，第43页。
- [5] 见中共中央印发《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》的通知，1982年3月31日。
- [6] 佚名：《战争狂人》，<http://www.hi.baidu.com/lalci741/blog/item/1afbd21f>，2007年3月7日。

【参考文献】

1. 王安岭等：《地方政府治理结构研究报告》，江苏人民出版社，2003年版。
2. 王安岭：《苏南涅槃》，江苏人民出版社，2004年版。
3. 周天勇等：《中国政治体制改革》，中国水利水电出版社，2004年版。
4. 张厚义、明立志：《民营经济发展报告1999》，中国社科文献出版社，2004年版。
5. 浦文昌、王安岭等：《建设民间商会》，西北大学出版社，2006年版。
6. 邓国胜：《非营利组织评估》，中国社科文献出版社，2001年版。
7. 金锦萍等：《国外非营利组织法译汇》，北京大学出版社，2006年版。
8. 《古巴共产党密切党群关系的基本做法和经验》，中央党校教研部课题组，2006年10月。
9. 夫马进：《中国善会善堂史研究》，商务印书馆，2005年版。
10. 黄宗智：《中国乡村制度研究》，中国社科文献出版社，2005年版。
11. 《中国村庄经济——无锡保定二十二村调查（1997-1999）》，中国财经出版社，2001年版。
12. 无锡市史志办公室：《薛明剑文集》，当代中国出版社，2005年版。
13. 高燮初、唐茂松：《吴地文化通史》，中国文史出版社，2005年版。
14. 王康唐、汤可可：《无锡近代经济史》，学苑出版社，1993年版。
15. 叶小文：《宗教与社会和谐》，人民网，2006年11月28日。
16. 贾庆林：《发挥宗教在促进社会和谐方面的积极作用》，新华网，2006年12月16日。
17. 宋秦：《论我国公民宗教信仰自由的保护》，中国宪政网，2003年5月29日。
18. 周天勇：《呼唤社会中介组织的更大发展》，人民网理论专栏，2006年5月25日。

政治体制改革研究报告之十：

1978 年以来中国政治体制改革的 历程与反思

改革开放以来，我国政治体制改革在理论和实践两个方面都得到了很大的发展。

中国共产党的十一届三中全会，在中国历史上掀开了新的一页。在解放思想、实事求是的思想路线指引下，党认真总结了历史的经验教训，确定了一系列发展民主、健全法制的方针，排除各种干扰，坚定地走上建设中国特色社会主义民主政治的道路。改革开放以来，我国政治体制改革在理论和实践两个方面都得到了很大的发展。在这一过程中，实践给我们以许多昭示，值得我们深入思考。

一、改革开放以来民主政治建设四阶段

要用科学、理性的态度来理解中国社会主义民主制度建设上的失误。社会主义民主同整个社会主义制度一样，是一个需要在实践中探索的艰难过程。既然是一个探索的过程，就可以取得成功的经验，也难免发生某些错误和失误。

从中国共产党的十一届三中全会到现在，我国社会主义民主政治建设的进程大致可以分为四个阶段。

(一) 第一阶段：十一届三中全会至十二大

中国共产党的十一届三中全会开启了社会主义现代化建设的新道路，也开启了社会主义民主政治建设的新历程。从十一届三中全会至党的十二大这个阶段，党和人民一方面对“文化大革命”及其之前民主建设的经验教训深入地进行了反思，另一方面又针对原有的政治体制进行了单项的探索性改革，同时积极探索政治体制改革的总体思路。

在1978年党的十一届三中全会上，党在明确规定全党工作的重心要转移到社会主义现代化建设上来的同时，提出了在政治上必须发展社会主义民主，健全社会主义法制。毫无疑问，为了把社会主义民主推向前进，就要认真总结历史上社会主义民主遭到破坏的经验教训，从中得出规律性的结论。所以，党的十一届三中全会以后，党和人民认真总结“文化大革命”及其之前的历史教训，深刻地反思在发展社会主义民主问题上发生失误的原因，是一件非常有必要的事情。但在这一历史过程中，出现了一些意料不到的问题。这是因为，怎样看待“文化大革命”及其之前我们党在社会主义民主问题上的失误，有两种截然不同的态度。

需要指出的是，要用科学、理性的态度来理解中国社会主义民主制度建设上的失误。社会主义民主同整个社会主义制度一样，是一个需要在实践中探索的艰难过程。既然是一个探索的过程，就可以取得成功的经验，也难免发生某些错误和失误。在党的十一届三中全会上，党深刻总结了历史上忽略民主建设的深刻教训，提出发展民主是我们一条坚定不移的方针。在改革开放的历史条件下，党在国家政治生活中起着至关重要的核心作用。在中国发展社会主义民主，是一个错综复杂、非常敏感的事情，稍稍处理不慎，就会事与愿违，走向反面。因此，只有依靠党的领导，有计划、有目标、有秩序、有步骤地努力发展民主，民主建设才能在良性循环的基础上向前发展。

有一些学者不能够正确地理解党和人民群众在探索社会主义民主政治建设道路上出现的失误，对建国以后我们党领导人民群众探索社会主义民主政治建设的历史，采取了全盘否定的态度。他们认为，只有取消共产党的领导和社会主义制度，民主在中国才能得以实现。1979年，即党的十一届三中全会召开后的第二年，以魏京生为代表的某些人在北京西单“民主墙”发表这种观点和言论。这一部分人的思想观点，在当时的历史条件下在一部分人的头脑里是有市场的。对

此，在1979年党中央召开的理论工作务虚会上，邓小平提出，深入进行改革开放包括发展社会主义民主，必须坚持党的领导，必须坚持社会主义制度。

1980年8月，邓小平在中央政治局扩大会议上作了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，提出为了健全党内民主和社会民主，必须进行政治体制改革的方针，并经政治局讨论通过，下发到全党，成为我国政治体制改革的纲领性文件。讲话对政治体制改革作了系统而精辟的论述，主要是着眼于从制度上解决如何防止“文化大革命”这类历史悲剧重演、实现党和国家在政治上长治久安的问题，深入分析了我国原有政治体制的弊端、根源、实质和改革的方向。改革锋芒指向原有政治体制中的总病根——权力过分集中，特别是领导者个人高度集权。这就为我国政治体制改革奠定了坚实的理论基础，指明了方向和目标。1982年9月召开的党的十二大，提出全面开创社会主义现代化建设新局面的纲领和建设有中国特色社会主义的思路，包括系统地提出了经济体制改革的任务。由于当时历史条件的限制，对政治体制改革还来不及作出全面的设计和规划。

（二）第二阶段：党的十二大后五年

党的十二大特别是十二届三中全会作出《中共中央关于经济体制改革的决定》之后，我国经济体制改革重点从农村转入城市，全面展开，不断深入。随之而来，经济体制改革遇到了原有政治体制的阻碍，出现了政治体制改革与经济体制改革不相适应的问题。因此，1986年期间，邓小平不止一次地集中论述，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，许多的改革成果也不能巩固；政治体制改革必须与经济体制改革相适应、相配套。他强调应该把政治体制改革作为深化改革的一个标志。他还指出：“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”^[1]

随着中国改革的深入发展，在如何推进社会主义民主和怎样进行政治体制改革的问题上，社会上出现了某些不同的声音。1986年，在首都北京和其他一些大城市，一些青年知识分子中又开始出现某种全盘西化的思潮。一部分青年知识分子在民主问题上采取了一种不切实际的态度。他们认为西方资本主义民主是发展民主的唯一方向，所以，主张完全照抄照搬西方资产阶级民主制度，取消党对社会主义民主建设的领导。1987年11月，党的十三大根据邓小平的上述思想，在集中全党智慧的基础上，把政治体制改革作为一项相对独立的基本任务突出地

提到了全党的面前，并规划出一个蓝图，使政治体制改革进入了一个新的阶段。这个阶段，其着眼点是解决原有政治体制相对滞后于经济体制改革的问题，从根本上说是铲除原有政治体制的总病根即权力过分集中的问题，特别是要改变个人高度集权的体制。

（三）第三阶段：十三大至党的十四大召开

在党的十三大上，我们党初步提出政治体制改革的目标，并且就当时形势下的政治体制改革作了规划和部署。党的十三大之后，我国政治体制改革按照既定的蓝图有领导、有步骤、有秩序地进行。但是，这场政治体制改革刚刚起步，就遇到了极其错综复杂的情况。在中国发展社会主义民主，必须从实际出发，实事求是地构筑民主发展的目标、途径、方式和方法。任何离开当代中国实际，采取政治上的保守主义和政治上的浪漫主义的态度都是有害的。

党的十三大以后不久，社会上就出现了一股新权威主义的思潮。某些人引用亨廷顿关于经济文化落后国家走向现代化的进程难免出现政治不稳定状况的观点，鼓吹实行开明专制，主张在中国实行新权威主义。这种看法与十一届三中全会以来我们党提出的坚定不移地发展社会主义民主的方针相悖。

历史的发展总是呈现出错综复杂的情况，新权威主义思潮刚刚过去，一种民主浪漫主义的思潮又在青年知识分子中出现，甚至诱发了一场人们未曾预料到的震惊世界的重大事件，这就是1989年春夏之交的政治风波。1989年政治风波的出现，原因是非常复杂的。改革开放以来，一部分青年知识分子忽略中国国情，在民主问题上采取了一种激进主义的态度。他们希望在中国一个晚上就可以实现民主，而忘记了发展民主从来都是一个过程，甚至是一个很艰巨的过程。他们忽略了发展社会主义民主必须脚踏实地，一件一件事情地做起，一个一个任务地推进，社会主义民主才真正有可能得到扎扎实实的发展。1989年政治风波中许多青年学生之所以盲目卷入，很重要的原因就在于他们对发展民主的问题采取了一种浪漫主义的态度。

在20世纪的西方社会，以凯恩斯和罗斯福为代表的、以国家调节社会经济为特征的国家干预主义经历了一段历史时期之后，新保守主义反对新自由主义的国家干预政策，主张放任自由的自由主义经济。在政治上，他们认为，个人民主权利应当绝对自由，忽略民主程序即民主制度化法律化的重要性，这种观点也被

称为本体民主论，与程序民主论相对立。其实，本体民主论也好，程序民主论也好，都是把作为民主机制中不可分割的主体与程序两个方面对立起来，割裂开来，都有很大的片面性。民主与自由是密不可分的。自由是民主的前提，没有自由，当然也就谈不上民主，但是，民主绝不等同于自由。民主是按照少数服从多数的原则进行决定的机制。实行少数服从多数的原则本身，就包含着个人的某些自由必须作出让渡。1989年政治风波给我们以深刻的教训，促使我们更加理智冷静地对待发展民主的问题。在中国发展社会主义民主，不能离开党的领导，不能没有秩序。

1989年政治风波和国际上苏东剧变的发生，对我国的改革特别是政治体制改革不能不产生重大影响和冲击。面对这些重大事件，如何总结历史经验教训，采取相应的对策，坚持改革开放不动摇，这对我们党来说，确实是一个难度很大的课题，也是非常严峻的考验。在这种情况下，邓小平以非凡的战略眼光和政治经验顶住了这些难以想象的压力，不管风吹浪打，胜似闲庭信步，始终如一地坚持“一个中心，两个基本点”的基本路线不动摇，于1992年初，发表了石破天惊的南方谈话，为中国的改革开放和社会主义现代化建设进一步指明了方向。

1992年10月，党的十四大根据邓小平南方谈话精神，对十四年的改革开放实践作了基本的总结。江泽民在报告中强调，十四年伟大实践经验，集中到一点，就是要毫不动摇地坚持以建设有中国特色社会主义理论为指导的党的基本路线。十四大提出了“建立和发展社会主义市场经济体制”的目标，同时指出：政治体制改革目标，是以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要途径，发展社会主义民主政治。这就使政治体制改革进入了第三个发展阶段。在这一阶段，经济体制改革和经济建设取得了长足的进展。但由于客观形势的变化和情况的复杂性，对政治体制改革实际上作了比较大的调整。这主要表现在三个方面：一是在提法上，原来政治体制改革是作为相对独立的任务提出的，民主法制建设是包括在其中的一项内容，后来则变成了积极推进政治体制改革，加强社会主义民主法制建设；二是在基本内容上，前两个阶段的锋芒指向和着重解决的问题是原有政治体制的总病根即权力过分集中的问题，而在以后变成了坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度，建立和健全民主的科学的决策机制，加强基层民主建设等；三是在提法和内容上相联系，在改革进程和进度上，实际上有所缓慢。为应对特殊的历史事件，在一定的时期，作出这样的调整是理性的，甚至可以说是明智的。但是这毕

竟是不得已而为之的事情，而且也只能限于一定时期。长此以往，不从根本上触动总病根，政治体制改革的问题无法从根本上解决。

(四) 第四阶段：十四大到十六大

十四大以来，我国的政治体制改革大体上是按照调整后的部署进行的。在这个阶段，经济体制改革继续不断深化，政治体制改革也在许多方面取得了不同程度的进展。但是在总体上比较而言，随着经济体制改革日益深化和进入攻坚阶段，政治体制改革滞后的问题就显得更加突出。

十四大的时候，虽然明确提出要围绕建立和发展社会主义市场经济进行政治体制改革，但是由于发展市场经济刚刚起步，我们对其规律还缺乏把握，无法完全明确政治体制改革的主要任务。到了党的十五大，随着社会主义市场经济不断发展，我们看到社会主义市场经济必须是法治经济，因而提出了建设社会主义法治国家的目标。

党的十五大在认真总结发展社会主义市场经济以来新鲜历史经验的基础上，对政治体制改革的思路作了新的部署，在我们党的历史上第一次提出了法治的概念，而且明确提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的目标和任务。这在政治体制改革和民主法制建设上是一个重大的突破性的发展。这一突破包括两层含义：一是对政治体制改革在一定时期处理外围战状态的突破，因为要实现依法治国、建设社会主义法治国家的目标和任务，就意味着必须从根本上改变权力过分集中的现象；二是把改变权力过分集中的现象特别是个人高度集权的现象，从建设有中国特色社会主义的思路提炼升华到了现代法治的高度，因此意义重大而深远。

十五大以来，政治体制改革进展突出集中在政府机构改革方面，政府机构改革是政治体制改革的重要组成部分，但并不等于全部。机构方面的改革有待进一步推进，但是必须看到，我国的政治体制改革还没有从根本上解决权力过分集中的问题，因而影响到经济体制改革攻坚战的推进，影响和制约了民主法制建设的实质性的进展，影响和制约着反腐败的力度以及建立强有力的权力监督机制，影响和制约了社会发展和稳定以及长治久安政治局面的实现。

随着改革的深入，我们开始对社会主义市场经济的一般规律有了进一步的了解和把握。正因如此，党的十六大全面提出了深入推进政治体制改革的任务，并

且从整体上进行了规划和部署。十六大的报告中第一次提出了“建设社会主义政治文明”，这是理论上的一大创新。报告指出：发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标；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；政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善和发展；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。

十六大关于政治体制改革的规划和部署，表明我国政治体制改革已经从外围调整转入到了核心攻坚。在这种情况下，我们面临的政治体制改革任务十分艰巨、极其敏感。譬如说，坚持和完善人民代表大会制度、从制度上切实保证人民在政治上当家作主是社会主义政治建设的主要任务，但是，我们党原有的领导方式和执政方式仍在一定程度上影响着人民代表大会制度的充分发挥。我们党原有的领导方式和领导习惯是在长期的革命战争中和原有计划经济体制下形成的，在这个基础上形成的党的领导方式和执政方式就不很适应新的历史要求，所以，必须适应新的历史要求改革和完善党的领导方式和执政方式，找到一条既坚持党对国家生活的领导又要体现人民代表大会在国家生活中至高无上的地位，既坚持党管干部的原则又要同人民代表大会决定和任命干部的制度有机结合起来，既要加强对政府和司法机关的领导又不能直接插手这些部门的实际工作的新的方式。必须看到，党领导人民发扬民主不等于代替人民行使民主权利。这就要求党的执政方式必须而且应当变革，从领导意志治国转变到依法执政上来。十六大提出改革和完善党的领导方式和执政方式，对于推进社会主义民主政治建设，具有全局性作用。

推进政治体制改革，要紧密围绕现实中一些热点和重点问题，切实解决当前政治生活中的主要矛盾和矛盾的主要方面。第一，深化行政管理体制改革。进一步改革目前的行政管理体制，主要是解决我国目前行政管理体制存在着的不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面，实现政企分开，明确中央和地方的权力界限，改变机构臃肿的状况，而根本的目的是转变政府职能，以适应发展社会主义市场经济和“入世”后的客观要求。第二，深化干部人事制度改革。努力形成广纳贤才、人尽其用、能上能下、充满活力的用人机制，把优秀人才吸收到党和国家的各项事业中来。第三，加强对权力的制约和监督。党的十六大指出，要强化领导班子内部监督，完善重大事项和重要干部任免的决定程序。实行对权

力的监督,关键在于要有一整套严密规范的制度。因此,要通过政治体制改革进一步健全和完善权力监督制度。第四,改革和完善决策机制。要完善四个系统建设:一是科学民主的决策系统,二是高效能的行政管理系统,三是强有力的监督系统,四是迅速的反馈系统。在这四个系统中,民主决策具有至关重要的地位和作用。只有积极推进民主决策,扩大公民的政治参与,才能保证决策符合民意。

胡锦涛同志2007年6月25日在中央党校发表讲话,在谈到民主政治建设时,他说,发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。改革开放以来,我们一直随着整个改革发展进程积极稳妥推进政治体制改革,社会主义民主政治建设取得了重大成果。我国政治体制改革必须坚持正确的政治方向,必须随着经济社会发展不断推进,努力与我国人民政治参与的积极性不断提高相适应。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。要继续扩大公民有序政治参与,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道;推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统;发展基层民主,保证人民依法直接行使民主权利;全面落实依法治国基本方略,弘扬法治精神,维护社会公平正义;加快行政管理体制改革,强化政府社会管理和公共服务职能。^[2]

党的十七大对社会主义民主政治建设作出了全面部署,提出人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。改革开放以来,我们积极稳妥推进政治体制改革,我国社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。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应。要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,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,不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。

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。

以党代会为历史分期，分阶段回顾十一届三中全会以来的政治体制改革，不难梳理出中国共产党对政治体制改革的认识历程和理论走向。虽然改革的深度广度时有调整，改革的重点难点不断变化，改革的强度力度也张弛不一，但力求发展稳定的改革精神却一以贯之。

从政治体制改革的萌芽初露到正式理念的提出，接着从党政分开、权力下放的论述到法制建设、机构改革的部署，再从对依法治国改革思路的概括到建设社会主义政治文明理论的创新，这近三十年来，政治体制改革的道路并不平坦，甚至历经曲折和艰难，但也因此积累了宝贵的经验。今后，中国的政治体制改革将会以此为契机，积极稳妥地继续推进，把社会主义政治文明建设落到实处，进一步向纵深发展，使政治体制改革出现一个新局面。

二、近三十年来民主建设的基本成就

党和国家始终把发展社会主义民主、加强社会主义法制放在重要位置，从而有力地推进社会主义民主法制建设；与此同时，也必须看到，与经济体制改革的进程以及民主法制建设的目标相比，与社会主义现代化政治发展的要求相比，我们的民主法制建设确实还存在着不足的地方。

发展社会主义民主是改革开放的重要内容。正如十七大报告所说，“改革开放是党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命，目的就是要解放和发展社会生产力，实现国家现代化，让中国人民富裕起来，振兴伟大的中华民族；就是要推动我国社会主义制度自我完善和发展，赋予社会主义新的生机活力，建设和发展中国特色社会主义；就是要在引领当代中国发展进步中加强和改进党的建设，保持和发展党的先进性，确保党始终走在时代前列”。十一届三中全会以来，党和国家始终把发展社会主义民主、加强社会主义法制放在重要位置，从而有力地推进社会主义民主法制建设，取得了一系列的成就。

（一）切实保障公民的权利和自由

鉴于在过去的历史时期忽视公民的权利和自由，直至在“文化大革命”中背弃宪法，使公民的基本权利和自由遭到破坏和践踏的沉痛历史教训，党的十一届三中全会以后，党和国家为了发展社会主义民主和法制，修订颁布了新宪法。这部宪法是我国人民在党的领导下争取民主、追求自由的奋斗历程的记录。宪法集中记载了我国人民对人权的理解和追求。宪法赋予公民在政治、人身、经济和社会文化生活等方面享有广泛的权利和自由，是我国公民权利和自由的保障书。

1982年宪法恢复了1954年宪法关于公民在法律面前一律平等的规定，在政治权利方面，规定了普遍和平等的选举权和被选举权，即除依法被剥夺政治权利者外，凡年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；公民享有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由；公民有宗教信仰的自由，等等。在人身权方面，规定了公民人身自由不受侵犯；任何公民，非经检察机关批准或者决定，或者法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕；禁止非法拘禁和以其他方式非法剥夺或者限制公民人身自由；公民的人格尊严不受侵犯；公民的住宅不受侵犯，等等。为了保障公民的权利不受国家机关和国家工作人员的侵犯，宪法规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利；由于国家机关的工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依法取得赔偿的权利。在财产权方面，规定了国家保护公民合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权；国家保护私营经济的合法权利和利益；国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权，等等。在社会经济、社会权利方面，规定了公民的劳动权、劳动者的休息权和退休制度；规定了社会保障和社会救济以及对于妇女、儿童、婚姻、家庭、母亲、老年人、残疾人、华侨侨眷等的保护。在文化教育权利方面，规定了公民享有教育、科研、文艺创作等方面的权利和自由。宪法在规定公民享有广泛权利和自由的同时，明确规定公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法自由和权利。这一规定的出发点，仍然是为保障最大多数人民的最大利益，保证所有公民都能享有宪法规定的自由和权利。

为了切实保障公民依法享有宪法规定的权利和自由，全国人大及其常委会制定了一系列法律，如选举法、集会游行示威法、工会法、行政诉讼法、国家赔偿法、刑法、刑事诉讼法、教育法、义务教育法、科技进步法、劳动法、婚姻法、母婴保健法、妇女权益保护法、未成年人保护法、老年人权益保障法、归侨侨眷权益保护法、残疾人保障法、消费者权益保障法等。

人权是在实践中发展的，不是静止的，不能一蹴而就，必须随着经济和文化的发展而发展。也就是说，宪法规定的公民享有的各种权利和自由虽然都必须予以全面保障，但每项权利和自由的实现程度必须随着经济的发展而不断发展。改革开放大大促进了经济建设和其他各方面建设的迅速发展，从而为保障公民的基本权利和自由，维护、保障和实现人权提供了可靠的保障。

（二）人民代表大会制度得到恢复和健全

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。社会主义民主的本质体现就是人民当家作主。国家的一切权力属于人民，是社会主义国家制度的核心内容和基本准则。人民代表大会的基本原则是：人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会；全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，向人民负责，受人民监督；全国和地方各级人民代表大会及其常委会，集体行使权力，集体解决问题，严格按照民主集中制的原则办事；国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，向人民代表大会负责；中央和地方的关系，即中央和地方职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。人民代表大会制度是体现我国“一切权力属于人民”这一社会主义民主实质的根本制度，是人民行使国家权力的根本途径和形式，是人民群众把国家的、民族的和自己的命运最终掌握在自己手里，维护人民根本利益的可靠保证。因此坚持和完善人民代表大会制度是发展社会主义民主的根本途径。在“文化大革命”中，人民代表大会制度遭到了严重的破坏。粉碎“四人帮”以后，各级人大逐步恢复活动。党的十一届三中全会以后，人民代表大会制度开始了新的发展，进入了一个新的重要历史时期。

1. 改革选举制度，实行差额选举

选举制度是我国社会主义民主的重要内容，也是人民代表大会最坚实的基础。依法享有选举权和被选举权是人民群众行使国家权力的主要标志，也是公民

最重要的政治权利。党的十一届三中全会以来，根据发展社会主义民主，保障人民民主权利的需要，党和国家对选举制度做了许多改革和完善。1979年7月，第五届全国人大二次会议在1953年选举法的基础上，进一步修订通过了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》。此后，随着社会主义民主在实践中的发展，全国人大常委会于1982年、1986年和1995年先后三次对选举法进行了修改、补充和完善。其主要内容有：一是扩大直接选举的范围。按照1953年选举法的规定，直接选举代表的范围仅限于乡、镇、市辖区、不设区的市。为了扩大直接选举的范围，1979年以后，将直接选举扩大到县一级。二是规范代表名额的确定办法。1995年修改的选举法，规定以基数加按人口数增加的代表名额的办法依法确定代表名额，改变了地方各级人民代表大会名额由省级人大常委会自行决定的做法，适当精简了代表名额。三是缩小农村与城市每一代表所代表的人口数比例。为进一步体现选举人人平等的原则，1995年修改的选举法，根据城乡人口变化的新情况，将省、自治区和全国人民代表大会中农村与城市每一代表所代表的人口数的比例，从原来的5:1、8:1改为4:1，自治州、县、自治县维持4:1不变。四是改革和简化直接选举的程序，简化选民登记手续。1986年以后，改为一次登记，长期有效。同时，改革选区的划分办法，适当缩减直接选举的时间进程。五是实行差额选举。1979年以前，我国各级人大代表的选举实际上是采用等额选举的办法，候选人的名额与应选代表的名额相等。1979年重新修订选举法，确立了差额选举的原则。各级人大代表候选人的名额要多于应选名额，在直接选举中，应多于应选名额的三分之一至一倍；在间接选举中，应多于应选名额的五分之一至二分之一。

为了保障代表充分行使民主权利，对选举地方国家机关领导人员作了重要改革。地方国家机关领导人员的选举，从1979年开始引进差额选举，实施的力度逐步加大。1979年地方组织法规定，地方国家机关领导人员候选人名额，一般应多于应选名额。由于这一规定比较灵活，差额选举尚未能广泛实行。1982年修改为“选举可以采取候选人数多于应选人数的办法，也可以经过预选产生候选人，然后进行选举”。在实际执行中，多数实行的是差额预选、等额选举的办法。为了更好地坚持和实行差额选举，1986年修改的地方组织法进一步明确规定，地方国家机关领导人员的候选人一般应多一人，进行差额选举；如果提名候选人只有一人，也可以等额选举。副职的候选人数应比应选人数多一人至三人，人大常委会委员候选人数应比应选人数多十分之一至五分之一，进行差额选举。从此

以后，地方国家机关负责人和人大常委会组成人员普遍实行了差额选举，部分地方国家机关正副职领导人也实行了差额选举。1995年修改的地方组织法针对过去一些地方不许代表跨团联合的不民主做法，规定不同选区或者选举单位选出的代表可以酝酿、联合提出候选人，并规定主席团提名的候选人数，每一代表与其他代表联合提名的候选人人数，均不得超过应选名额。为了保证代表有充分的时间酝酿讨论候选人，规定县级以上地方各级人大换届选举时间不得少于两天。

2. 健全了人大的组织体系

人大的自身建设是发挥人大作用的重要保证。1954年宪法和地方组织法没有规定在地方各级人大设常委会。当时地方各级人大选举产生的人民委员会，即是本级人大的常设机关，又是本级行政机关。1979年7月五届全国人大二次会议，通过了关于修改《中华人民共和国宪法》若干规定的决议，制定和通过了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。这个法律根据发展社会主义民主，加强人民代表大会制度的需要，同时为了保障地方各级人民政府集中精力从事经济和其他行政工作，规定县级以上地方各级人民代表大会设立常委会，作为本级人大的常设机关，同时设立本级人民政府作为本级行政机关。地方各级人民政府向本级人大及其常委会负责并汇报工作。

从1979年下半年开始到1980年底，各省、自治区、直辖市、自治州和设区的市相继建立了人大常委会。到1981年底，全国二千零五十一个县、七十六个自治县、五百零八个市辖区、一百二十一个不设区的市陆续建立了人大常委会。在1986年以前，乡镇人大会议由乡镇人民政府召集。1986年底全国人大常委会修改地方组织法，改为由乡镇人大主席团召集。此后，乡镇人大工作日趋活跃。为了进一步加强乡镇人大建设，发展基层民主，1995年2月，全国人大常委会再次修改地方组织法，规定乡镇人民代表大会设主席，并可以设副主席一至二人。主席副主席由本级人民代表大会从代表中选出，在大会闭会期间负责联系代表，组织代表开展活动，并反映代表和群众对本级人民政府工作的建议、批评和意见。这是使我国人民代表大会制度扎根于基层的又一重大举措。

3. 加强人大的组织建设和工作制度建设

1982年宪法规定，全国人大常委会委员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务，使相当数量的委员专职化。为了加强全国人大的工作，相继增设了一些专门委员会，第六届、第七届和第八届全国人大专门委员会的数量分别为六、七、八个，到九届全国人大设有民族、法律、内务司法、财政经济、教

育科学文化卫生、外事、华侨、环境和资源保护、农业与农村九个专门委员会，在全国人大及其常委会的领导下，研究、审议和拟定有关议案。1986年修订的地方组织法规定，省、自治区、直辖市和自治州、设区的市的人大设法制（政法）、财政经济、教育科学文化卫生等专门委员会。1979年重新修订的地方组织法规定，县级以上地方人大常委会根据工作需要设立办事机构。1995年修订的地方组织法进一步规定，人大常委会根据工作需要设立办事机构和其他工作机构，省、自治区人大常委会可以在地区设立工作机构。在实施这些措施的同时也培养了一批素质较高的人大干部。

根据宪法和法律，经过多年的实践和摸索，各级人大形成了一套行之有效的工作制度。1989年制定的全国人大议事规则，对全国人民代表大会会议的举行、议案的提出和审议、听取和审议政府工作报告、听取和审查国家计划和国家预算、国家机构组成人员的选举、罢免、任免和辞职、询问和质询、成立特定问题调查委员会、发言和表决等作了系统的规范。1987年制定的全国人大常委会会议事规则，对全国人大常委会会议的召开、议案的提出和审议作出了具体规定。地方人大也相继制定了议事规则。人大会议、立法工作、监督工作等形成制度。全国人大常委会委员长会议、县级以上地方各级人民代表大会常委会主任会议、人大专门委员会也陆续制定了相应的工作规则。1991年制定的全国人大和地方各级人大代表法，保证了各级人大代表依法行使职权。人大工作的制度化和规范化，对完善人民代表大会制度，发挥了重要的作用。

（三）政治协商制度不断发展

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，是体现人民当家作主，建设社会主义民主政治的重要组成部分。在长期革命和建设过程中，中国共产党和各民主党派团结合作，共同奋斗，共同致力于新中国的建立和发展，形成了具有中国特色的多党合作和政治协商的制度。

“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”是中国共产党同各民主党派合作的基本方针。“文化大革命”中，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度受到严重的干扰和破坏，统一战线遭到践踏，人民政协陷于瘫痪。党的十一届三中全会以来，这一基本制度全面恢复，并在实践中不断发展和完善，正在向制度化和规范化目标前进。

1. 宪法为坚持政治协商制度提供依据和保障

1982年宪法序言指出：“长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”1993年3月八届全国人大一次会议通过的宪法修正案，进一步指出，“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。这就从根本大法上进一步明确了共产党领导的多党合作和政治协商制度的地位和作用。

2. 共产党和各民主党派之间的合作与协商不断加强

中国共产党领导的多党合作制度在实践中不断发展，并形成制度。主要表现在：中共中央领导人邀请各民主党派主要领导人和无党派的民主代表人士举行民主协商会，就中共中央即将提出的大政方针问题进行协商，定期召开民主党派、无党派人士座谈会，通报和交流重要情况，传达重要文件，听取意见和建议；民主党派和无党派人士依照选举法和有关法律，当选为人民代表大会及其常委会、专门委员会组成人员，并占有一定比例，他们以人民代表的身份，依照宪法和有关法律开展活动，行使职权；推荐民主党派、无党派人士在各级政府及司法机关担任领导职务，截止到1998年初，全国担任地方县（处）级以上人民政府及司法机关领导职务的民主党派及无党派人士共计七千三百多人，其中担任部级、副部级领导的有二十四人，地方省级领导的有二十五人，一大批民主党派、无党派人士受聘为国家和各地的特约检察员、特约监察员、特约审计员；各民主党派积极履行参政党的职能，围绕党和国家的工作大局，深入调研，提出意见，参政议政，在国家政治生活中发挥自己的作用。

3. 人民政协的各项制度不断健全和完善

人民政协是我国的爱国统一战线组织，也是中国共产党领导的多党合作和政治协商的一种重要组织形式。1982年12月11日，政协第五届全国委员会第五次会议根据新的形势和任务，制定了人民政协的第三部章程。章程进一步阐明了人民政协的性质，明确了人民政协在新的历史时期的任务，阐述了人民政协的主要职能和作用，并对工作总则、组织总则、全国委员会和地方委员会等作了规定，是一部比较完善的章程，成为新时期政协工作的基本依据。

政治协商、民主监督是人民政协组织的基本职能。政协全国委员会和地方委员会中有许多经验丰富的政治活动家、成绩卓越的专家学者和各方面的著名人士、代表人物，他们以自己的经验、学识和影响，代表各界参与政协组织，参与国家大政方针和地方重要事务的调研讨论，多方面开展政治协商和民主监督工作。人民政协在历次大会和各项活动中，广开言路，广开才路，放手让各方面人士充分发表意见，提出批评建议，为党和政府集思广益、正确决策、减少工作中的失误发挥了积极作用。人民政协的各种会议制度，如全体会议会议、常务委员会会议、主席团会议、秘书长会议和各种专门委员会的会议，已走向制度化、经常化。政协全国委员会每年召开一次全体会议，听取常务委员会工作报告、提案委员会工作报告和其他有关报告，协商统一战线内部的重要事务。同时，列席全国人民代表大会，听取每年的政府工作、国民经济和社会发展规划、国家财政预算等重要报告，对有关国计民生的重大问题进行讨论。恢复和建立大会发言制度，委员不但在小组会上可以畅所欲言，还可以在全体会议上对各方面的工作发表意见，提出建议，进行批评。委员在大会上的发言，通过广播、电视、报刊等新闻媒介向国内外公开发布，产生广泛影响。政协常委会会议一般每季度召开一次，听取有关报告，进行讨论并提出批评和意见。

（四）健全国家领导体制，推进机构改革

为了防止“文化大革命”的悲剧重演，避免工作中的重大失误，党的十一届三中全会后，开始改革和完善党和国家的领导体制。1980年8月15日，邓小平同志在中央政治局扩大会议上发表了题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，成为我国政治体制改革的纲领性文件。

在党中央领导下制定的我国1982年宪法，对改革和完善国家领导体制作了许多规定。第一，加强人民代表大会制度。主要是扩大全国人大常委会的职权，加强人大的组织建设。第二，恢复设立国家主席和副主席。建国以来的实践证明，设立国家主席对健全国家体制是必要的，也比较符合中国人民的习惯和愿望。第三，国家设立中央军事委员会，领导全国武装力量。中央军委实行主席负责制，军委主席由全国人大选举，对全国人大及其常委会负责。这恰当地规定了军队在国家体制中的地位。第四，国务院实行总理负责制，总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议。各部、各委员会实行部长、主任负责制，部长、

委员会主任召集和主持各部务会或者委员会会议、委务会议。同时，为了加强对财政、财务活动的监督，国务院增设审计机关，依照法律规定独立行使审计监督权。地方各级人民政府也相应地设立审计机关。第五，在中央的统一领导下，加强地方政权的建设。县级以上的地方各级人大设立常委会，省、直辖市人大及其常委会有权制定和颁布地方性法规。地方各级人民政府分别实行省长、市长、县长（区长）、乡长（镇长）负责制。第六，改变农村人民公社的政经合一的体制，设立乡政权。同时，对城市居民委员会、农村村民委员会这些群众性自治组织的地位和作用作了规定。第七，规定国家主席、副主席，全国人大常务委员会委员长、副委员长，国务院总理、副总理等国家领导人连续任职不得超过两届，取消实际上存在的领导职务终身制。

自改革开放以来，党和国家始终把机构改革作为政治体制改革的重要组成部分。邓小平同志指出，“机构改革是一场革命”。从1982年到现在，我国先后进行了四次机构改革。第一次是在1982年开始的。1982年3月，第五届全国人大常委会第二十二次会议通过决议，决定对国务院和地方各级人民政府的机构实行以精简机构、明确职责、实现领导班子“四化”、克服官僚主义、提高工作效率为主要目标的全面改革。这次改革前后用了两年多的时间，取得了一定的成效。国务院的工作部门由一百个减少到六十二个，各级行政部门的人员编制也相应有所减少。同时，各级领导班子的革命化、年轻化、知识化、专业化建设也取得了一定的进展，政企分开迈出了第一步。第二次是从1982年开始的，这次机构改革按照政治体制、经济体制改革进程的要求，以转变政府管理职能为关键，与政府内部制度化建设相配套，并结合推行国家公务员制度进行。国务院部委由四十五个调整为四十一个，人员编制减少五分之一。第三次机构改革是从1993年开始的，这次改革的目标是按照政企职责分开和精简、统一、效能的原则，在转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率方面取得了明显进展。这次机构改革后，国务院设部委四十一个，直属机构和办事机构由原来的四十四个减为十八个，国务院机构定员共减少百分之二十左右。第四次是从1998年开始的，这次机构改革按照发展社会主义市场经济的客观要求，根据精简、统一、效能的原则，转变政府职能，实现政企分开，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制。同时，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。国务院除办公厅外，组成部门由四十个减少为二十九个，国务院直属机构和办事机构也进行了相

应的调整和改革，机关干部编制总数减少一半，是改革开放以来机构改革力度最大的一次。

（五）健全和完善民族区域自治制度

我国是统一的多民族国家，除汉族外，全国还有五十五个少数民族。在长期的历史发展过程中，各族人民共同创造了光辉灿烂的中华文化，形成了密不可分的联系。新中国成立以后，中国共产党根据我国历史情况和民族关系现状以及民族分布状况，创造性地制定了在少数民族聚居的地方实行民族区域自治的政策。

1952年，中央人民政府委员会颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，在少数民族聚居地区推行民族区域自治制度。党的十一届三中全会以来，我国的民族区域自治制度进一步焕发生机，得到了进一步的发展和完善。为了实现各民族平等、团结和共同繁荣，宪法法律不仅切实保障少数民族在国家政治、经济、社会、文化各个领域享有同汉族一样的宪法和法律规定的权利和自由，而且还对少数民族的权利和利益给予了特殊保护。1982年宪法再次以根本大法的形式，确立了民族区域自治制度。各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。1984年5月，六届全国人大二次会议在总结建国以来三十多年经验的基础上，通过了《中华人民共和国民族区域自治法》。根据民族区域自治法，民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府，它们行使本级地方国家机关的职权，同时还依法行使自治权；自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治民族的公民担任；民族自治地方人民政府的其他组成人员、自治区机关所属工作部门的干部中，要尽量配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员；民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，依照法定程序报批后生效；上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经该上级国家机关批准，变通执行或者停止执行；自治机关在执行职务时，依照本自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字；同时在民族干部和人才的培养、经济建设、资源开发和利用、财政预算等方面赋予民族自治地方更大的自主权，并给予照顾。

民族区域自治法的颁布，进一步推动了我国民族区域自治制度的实施和发展。目前，全国共有五个自治区、三十个自治州、一百二十一个自治县（旗），

共制定自治条例一百二十九个，单行条例一百九十五个。实行民族区域自治，既体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神，也体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。对发挥各族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方的政治、经济、教育、科学、文化等各项事业全面发展，都起到了巨大的作用。

（六）积极发展基层民主自治

党的十一届三中全会以来，一方面我们努力坚持和完善人民代表大会制度，保证人民通过民主选举产生各级人民代表大会，行使国家权力；另一方面，又从我国国情出发，积极在基层实行群众自治，由群众直接行使民主权利，自己管理自己的生活。

基层群众自治，包括农村村民自治和城市居民自治两种。农村村民自治是农村村民通过村民委员会这种形式，组织起来实行自我管理、自我教育、自我服务，是一种基层群众性自治。村委会是在人民公社实行政社分开、建立乡政权的过程中，在全国农村逐步建立发展起来的。我国农村实行家庭联产承包等责任制形式后，对以三级所有、队为基础的人民公社体制开始进行改革。在改革过程中，在原来的生产大队（或生产小队）的基础上建立了村民委员会。1983年2月，生产大队管理体制的改革在全国全部完成，村民委员会在农村普遍建立起来。1987年11月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》（试行），自1988年6月1日起施行。农村村民依照宪法和村民委员会组织法，广泛进行以民主选举、民主管理、民主监督为内容的基层群众自治。

村民委员会主任、副主任和委员，由年满十八周岁以上的村民直接选举产生。自村民委员会组织法颁布实行以来，全国普遍进行了三次村委会换届选举，部分省、自治区、直辖市已基本完成第四次换届选举。通过选举，一大批懂经济、会管理、年富力强、热心为群众服务的人才被选进了村委会领导班子，为村委会建设注入了活力。农村推行村民自治后，设立村民会议或村民代表会议，对本村事务实行民主管理。本村的重大事项和涉及村民利益的大事，如村内经济发展、集体提留、土地承包、讨论制定乡规民约、撤换或者补选村委会成员等，由广大农民和干部一起共同讨论决定。

实行村务公开，进行民主监督。村民直接监督村委会及其成员的工作。监督的形式有三种：一是召开村民大会或村民代表会议，由村委会汇报工作，村民进行民主评议；二是制定干部任期目标、廉政制度，由村民监督执行；三是实行村务公开，将村民最关心的计划生育指标、财务收支、提留统筹方案、宅基地划分等情况，以一定形式向村民公开，接受群众监督。

我国的城市居民自治制度早在 20 世纪 50 年代就已建立。1954 年全国人大常委会通过《城市居民委员会组织条例》，全国各城市中普遍建立了居民委员会组织。但在“文化大革命”中，居民委员会也未能幸免，有的居民委员会被解散，其群众自治性质也被歪曲。改革开放以来，城市居民委员会得以逐步恢复和发展。1989 年 12 月，全国人大常委会通过《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，规定城市居民委员会是居民自我教育、自我管理、自我服务的基层群众自治组织；居委会的主任、副主任和委员要由居民选举产生；由居民组成居民会议，居委会向居民会议负责并报告工作。虽然城市情况不同于农村，居民在经济、政治及社会生活方面与居民委员会的联系不如农村村民委员会紧密，但居民委员会在城市社会生活中，在推进社区服务、改善居民生活条件、协助维护社会治安等方面发挥了重要作用。

党的十七大对发展基层民主自治提出新要求，“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。全心全意依靠工人阶级，完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推进厂务公开，支持职工参与管理，维护职工合法权益。深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开等制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。

（七）法制建设的进展

社会主义民主必须制度化和法律化，这是党的十一届三中全会以来我们党在发展民主问题上一个非常重要的原则。改革开放近三十年来，随着社会主义民主政治建设的推进，社会主义法制建设有了极大的发展。

1. 加强立法工作，初步形成以宪法为核心的社会主义法律体系框架

1979年2月，中央决定全国人大常委会成立法制委员会。法制委员会成立后，先后拟定了刑法、刑事诉讼法、选举法、地方各级人大和政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法和中外合资经营企业法等七部法律草案，经五届全国人大二次会议于1979年7月1日审议通过。

1982年宪法的制定，是改革开放以来法制建设的最大成就。1978年宪法是在“文化大革命”结束后不久制定的，虽然1979年、1980年五届全国人大二次会议、三次会议对它作了部分修改，但仍不适应党的十一届三中全会以后国家政治、经济、社会生活等方面发生的巨大变化，有必要对它进行全面、系统性的修改。1980年9月，五届全国人大三次会议根据中共中央的提议，决定成立宪法修改委员会，主持修改1978年宪法。宪法修改委员会由包括中共中央政治局、书记处全体成员和各个民主党派、各人民团体的主要负责人在内的一百零五名成员组成。经过两年多时间的努力，1982年12月4日五届全国人大五次会议审议通过了现行宪法。这部宪法规定了国家的根本任务和基本制度，体现了党在社会主义初级阶段的基本路线。宪法颁布以来的实践表明，这部宪法虽然个别条文随着实践的发展适当地作了修改，但从总体上看，是一部具有中国特色的、适应改革开放和社会主义现代化建设需要的宪法。

1982年宪法对改革和完善我国的立法体制作出了许多重要的规定。第一，明确规定了法律的不同层次、地位和权利。过去制定的法律，其地位和权利关系不够规范，不明确，有的称法律，有的称法规，还有的称法令。1982年宪法对此作出了明确规定，全国人大及其常委会制定法律，国务院制定行政法规，省级人大及其常委会制定地方性法规，并且明确了它们之间的等级效力。第二，扩大全国人大常委会的立法权。1982年宪法颁布以前，全国人大常委会的立法权十分有限，仅能制定法令。1982年宪法将原来属于全国人大的一部分职权交由其常务委员会行使。全国人大及其常务委员会行使国家立法权，除刑事、民事、国家机构和其他基本法律应当由全国人大制定外，其他法律可由全国人大常委会制定，在不与全国人大制定的法律基本原则相抵触的前提下，可以对全国人大制定的法律进行补充和修改。第三，规定国务院可以制定行政法规。1954年宪法规定，国务院只能制定行政措施或者发布政令。1979年后，随着社会主义法制建设的发展，迫切要求行政管理纳入法制化的轨道。而现代行政管理的多样化、复杂性要求及时制定各种行政管理法规，需要赋予国务院以相应的权限。第四，规定省级人大及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制

定地方性法规，报全国人大常委会备案。

在宪法确定的立法体制的规范下，我国的立法工作取得了巨大的成就。改革开放以来，全国人大及其常委会始终把立法工作放在首要位置。截止到1998年6月26日，全国人大及其常委会已经制定了三百三十三件法律和有关法律问题的决定，包括国家机构组织和公民基本权利、民商、刑事、诉讼、经济和行政等方面的法律。这些法律初步形成了具有中国特色的社会主义法律体系和框架，在社会法制建设中发挥了重要作用，基本上实现了有法可依，为民主制度化、法律化创造了前提条件。

2. 加快社会主义市场经济立法，完善民事商事等方面的法律制度

近三十年来，民主和法制建设紧密伴随着经济体制改革的进程。党的十四大以来，党和人民坚定不移地走上了发展社会主义市场经济的道路。市场经济是法制经济，发展社会主义市场经济，要创造相应的法制环境。改革开放以来，全国人大及其常委会把经济立法放在首要位置，努力构筑社会主义市场经济法律体系。

我国社会主义市场经济立法首先是从民事方面的立法开始的。民法是国家的基本法律之一，也是市场经济条件下的重要法律。20世纪50年代，全国人大常委会曾着手起草民法，由于众所周知的原因，这项工作被搁置下来。1979年，全国人大常委会法制委员会为了适应改革的需要，专门组成民法起草小组，到1982年起草了民法草案四稿。由于民法牵涉的范围极其广泛，十分复杂，当时经济体制改革刚刚开始，缺少经验，制定完整的民法典的条件还不成熟，只好将那些急需的、比较成熟的部分，制定成单行法。在民法通则颁布之前，陆续制定了一批民事的或与调整民事关系有关的法律，如经济合同法、涉外经济合同法、专利法、商标法、婚姻法、继承法等。但是，民事活动中的一些共同性的问题，如公民和法人的法律地位、民事法律行为、民事法律代理、民事权利、民事责任、时效等，还缺乏法律规定。同时，由于民事纠纷和经济纠纷的大量增加，迫切需要制定共同遵循的规定，使民事活动可以有章可循，调整民事活动有法可依。根据经济体制改革和对外开放的实际需要，在总结几年来制定有关单行法规和人民法院审理民事、经济纠纷案件的实践经验，参考我国处理民事关系的民间习惯的基础上制定的《中华人民共和国民法通则》，于1988年4月第六届全国人大第四次会议审议通过。民法通则对民事活动中的一些共同性的问题规定了共同遵循的规范，同时规定了民法调整平等主体的公民之间、法人之间和公民、法人

之间的财产关系，并对公民、法人、个体工商户、个人合伙和法人联营的民事权利和民事责任作了规定；使民事活动和调整民事关系有法可依，对于保护公民、法人在民事活动中的合法权益，发展对外经济、文化、科学技术交流和合作，促进经济发展，起到了重要的作用，同时为以后制定调整横向经济关系的市场经济法奠定了基础。继民法通则颁布之后，在民事立法方面，全国人大常委会又制定了技术合同法、收养法、著作权法等，进一步完善了我国的民事法律制度。

1992年党的十四大提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，进一步活跃了我国的民事及商事等方面的立法。八届全国人大一次会议通过的宪法修正案，规定“国家实行社会主义市场经济”，“国家加强经济立法，完善宏观调控”，为建立和发展社会主义市场经济提供了宪法依据。按照建立社会主义市场经济的要求，全国人大及其常委会抓紧制定社会主义市场经济方面的法律。近年来，在规范市场主体方面，制定了公司法、合伙企业法、商业银行法；在确立市场规则、维护市场秩序方面，制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法、广告法、拍卖法、担保法等，并对经济合同法等法律作了修改；在宏观调控方面，制定了预算法、审计法、中国人民银行法、价格法；在社会保障方面，制定了劳动法。这些法律初步构成了社会主义市场经济法律体系的框架，为社会主义市场经济的培育发展提供了重要的法制条件。此外，还制定了农业法、铁路法、民用航空法、电力法、公路法、煤炭法、节约能源法、建筑法等振兴基础产业和支柱产业的法律。与此同时，还制定了一批有关加强国家对社会经济活动统一监督管理的法律，一批加强对自然环境保护、开发、利用的法律和一批保护、改善生活环境、生态环境的法律。

3. 加强行政法制建设，推进依法行政

依法行政是保证行政机关依法办事，加强对行政主体及其行政行为的监督，推进依法治国的重要内容。党的十一届三中全会以来，随着我国社会主义现代化建设和民主法制建设的发展，依法行政逐渐成为行政机关的一项重要原则。

第一，规范行政行为，保证行政机关依法行使行政职权。改革开放近三十年来，全国人大及其常委会根据行政管理的需要，相继制定了许多部门行政法律，涉及国防、外交、国家安全、治安管理、司法行政以及教育、科技、文化、卫生、体育等方面，使各行政管理部門的基本法律大体具备。这些法律对各行政管理机构的管理体制、权限、程序、法律责任等都作了规定，为各行政管理机构的工作提供了法律依据，并规范了它们的管理行为，促进了依法行政。

依法行政的重点就是要求行政行为要按照法律来进行。在具体行政行为中,行政处罚是行政行为的一个重要方面。为了规范行政处罚,保障和监督行政机关有效地实施行政管理,维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人或者其他组织的合法权益,1996年3月全国人大制定和通过了《中华人民共和国行政处罚法》。行政处罚法对以往的行政处罚制度作了几项重要改革。一是规范了行政处罚的种类和设定,改变了乱设处罚的问题。二是确定了行政处罚的主体。三是明确了行政处罚的程序,分别规定了简易程序、一般程序和听证程序。四是实行罚收分开的制度,除个别情况外,作出行政处罚的行政机关不得自行收缴罚款,由当事人在规定时间,到指定的银行缴纳罚款。这些规定在遏制滥处罚,实行依法行政方面,发挥了有效作用。

第二,建立行政监察、行政复议制度,完善行政机关内部的监督机制。1982年宪法重新确立了监察工作的地位,规定国务院领导和管理全国监察工作,县级以上地方各级人民政府管理本行政区域内的监察工作。为了实施宪法规定,更好地开展行政监察工作,1986年第六届全国人大常委会第十八次会议通过了《关于设立中华人民共和国监察部的决定》,随后,县级以上地方各级人民政府也设立了监察机构。1990年,国务院制定发布行政监察条例,以行政法规形式明确了监察工作的任务、职责、工作原则和程序。在总结行政监察条例实施经验的基础上,1997年5月全国人大常委会制定了《中华人民共和国行政监察法》。行政监察体制的建立,完善了政府内部的监督制约机制,对于保障法律、法规和国家政策的贯彻执行,保证政令畅通,做到令行禁止有着重要意义。

政府内部的另一种具有特色的监督是行政复议制度。我国行政复议制度的建立,经历了由个别行政管理部门到普遍推行的过程。1979年以来,先后在许多法律、法规中规定了行政复议的内容。1990年国务院颁布行政复议条例,标志着我国行政复议制度的全面建立。行政复议制度的建立,使行政机关的行政行为又多了一道监督程序,有助于纠正违法或不当的具体行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益。另外,行政机关还建立了审计监督制度和一系列的报告备案制度、检查监督制度等,这些制度和行政监察、行政复议等一同构成了行政机关内部的监督体系,使行政监察工作有了制度上的保障。

第三,建立行政诉讼制度和国家赔偿制度,监督行政机关依法行使行政职权,保护公民的合法权益。一个国家民主法制发展程度的重要标志,就是实行行政诉讼制度和国家赔偿制度,保证公民在正当权益受到行政行为的不正当侵犯时

可以依正当途径寻求救济。

我国于1982年开始建立行政诉讼制度。1982年制定的《中华人民共和国民事诉讼法》(试行)规定,“法律规定由人民法院审理的行政案件,适用本办法”。在行政诉讼法制定颁布以前,先后有一百三十多个法律和行政法规规定,公民、组织对行政案件可以向人民法院起诉,最高人民法院和地方各级人民法院陆续建立了一千四百多个行政审判庭,审理了不少行政案件。1989年3月,七届全国人大第二次会议审议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》,标志我国的行政诉讼制度全面建立。行政诉讼制度的建立,对法制建设具有重要影响。建立行政诉讼制度,公民可以通过法定程序监督和控告行政机关,使人民当家作主的宪法原则落实为具体的司法制度,这是一个历史性的进步。

在制定和实行行政诉讼制度的基础上,为了对行政机关错误的行政行为予以纠正,实行国家赔偿制度是完全必要的。它使公民、法人或者其他组织的权益进一步落实到物质利益上。国家的赔偿制度不仅包括行政赔偿,还包括刑事赔偿。十一届三中全会以来,党中央拨乱反正,平反了一大批冤假错案。在平反过程中,对当事人予以适当的补偿,体现了有错必纠的精神。1982年宪法重新规定了国家赔偿的原则。根据宪法的精神,1986年通过的民法通则第一百二十一条规定了国家机关和国家机关工作人员侵权行为的赔偿责任。之后,行政诉讼法对行政机关的侵权赔偿责任作了专章规定,治安管理处罚条例和有关行政法规也对行政机关的赔偿责任作了某些规定。1994年5月第八届全国人大常委会通过《中华人民共和国国家赔偿法》,并于1995年1月1日起施行,标志我国的国家赔偿制度全面建立,是继行政诉讼制度之后又一个保护公民合法权益的重要法律制度。自国家赔偿法施行以来,全国中级以上人民法院均设立赔偿委员会,1995年至1998年的三年中,全国法院共审结这类案件八百七十件,其中决定由国家机关赔偿的三百六十四件。

4. 加强司法机关建设,改革和完善司法制度

恢复重建司法机构,加强司法队伍的法制建设。“文化大革命”期间,司法机关和司法队伍遭到严重破坏,为了加强社会主义法制,“文化大革命”结束后国家即开始着手重建司法机构。1978年5月,检察机关开始重建。法院和公安机关开始整顿、充实和加强,健全组织机构。1979年7月,五届全国人大第二次会议通过了《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》。这两个法律对于法院、检察院的组织机构、职权和审判、检察人员等

作了规定，公检法机构得以全面恢复和加强。同时，大力加强司法队伍的法制建设。1995年2月，八届人大常委会第十二次会议通过《中华人民共和国法官法》和《中华人民共和国检察官法》，对我国现行的法官、检察官制度作了重大改革。这两部法律通过后，最高人民法院、最高人民检察院立即作出部署，组织落实两个法律中的各项规定，制定各项配套实施办法，进行考试等。与此同时通过的《中华人民共和国人民警察法》，在原来人民警察条例的基础上，对警察的职权、义务、组织、管理、警务保障和执法监督等都作了相应的规定。这些法律的制定颁布，标志着我国司法队伍建设走向法制化的轨道。

完善刑事立法，改革刑事诉讼制度。刑法、刑事诉讼法是国家的基本法。1979年7月，五届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》，填补了刑事立法的空白，迈出了法制建设的第一步。刑法颁布后，全国人大常委会根据实际需要，陆续对刑法作出了二十二个修改补充规定和决定。另外，在一些民事、经济、行政法规中涉及依照、比照刑法有关规定追究刑事责任的有一百三十条。1997年3月，八届全国人大五次会议认真总结刑法实施的实践经验，研究国外有关刑事法律规定和现代刑事立法的发展趋势，重新修订了刑法。修订后的刑法明确规定了罪行法定原则、法律面前人人平等原则和罪刑相当原则，由原来的一百九十三条增加为四百五十二条，成为一部统一的、比较完备的刑法典。在此之前，八届全国人大三次会议于1996年3月通过了关于修改《中华人民共和国刑事诉讼法》的决定，通过总结实践经验，联系现代法制建设的发展，对刑事诉讼法作了修改补充：一是适应刑事犯罪情况的变化，对刑事强制措施、侦查手段作了补充修改，取消了收容审查；二是进一步保障诉讼当事人的诉讼权利，对被告人辩护、被告人的权利等问题作了补充修改；三是对立案管辖、庭审活动作了补充修改，不再使用免于起诉；四是加强对立案、侦查、审判、执行等刑事诉讼环节的监督。刑法、刑事诉讼法的修改，受到国内外的高度评价，使我国的法制建设向现代化迈出了坚实的一步。

改革和完善民事诉讼制度。民事诉讼制度是我国司法制度的重要组成部分。1982年3月，五届全国人大常委会第二十二次会议审议通过《中华人民共和国民事诉讼法》（试行）。民事诉讼法经过九年试行后，1991年4月，七届全国人大四次会议修改了试行的民事诉讼法。修改后的民事诉讼法保持了原来民事诉讼法的基本内容。同时，为适应改革开放和经济建设的需要，补充了审理经济案件的一些规定；按照民法通则等实体法的要求，相应增加了程序方面的规定；针对

审判工作的告状难、争管辖、执行难的问题，作出了相应的规定。民事诉讼法的修改和完善，对于当事人依法行使诉讼权利，人民法院依法正确、及时地审理民事案件，保证民事法律以及与民事有关的法律的正确实施具有重要意义。仲裁是解决民事纠纷的一个重要途径，1994年8月，八届全国人大常委会制定了仲裁法，对仲裁组织、仲裁协议、仲裁程序和裁决的咨询等作了规定，进一步完善了我国的仲裁制度。鉴于律师制度在司法制度中具有重要地位，1979年下半年我国开始重建律师制度。1980年5月，第五届全国人大常委会制定了律师暂行条例。对律师的义务和权利、律师资格和工作机构等作了规定，对我国的律师制度的恢复和发展起到了积极的作用。随着改革开放和经济建设的发展，律师事业不断发展，律师队伍不断壮大。1996年5月，全国人大常委会制定的律师法，对律师制度中的一些重大问题作了新的规定，特别是专门规定了法律援助制度，即公民在赡养、工伤、刑事诉讼、请求国家赔偿和请求依法发给抚恤金等方面需要获得律师帮助，但无力支付律师费用，可以获得法律援助，律师应当义务提供法律服务。律师法的颁布，进一步促进了我国律师事业的发展。

5. 法制宣传向纵深发展，全民法制观念和法制意识显著提高

加强法制宣传教育，提高全社会的法律意识，对我们这样一个人口众多，过去缺乏民主法制传统的国家来说，尤其重要。改革开放以来，我国法制建设的一个重要方面就是大力开展宣传教育，提高公民的法制观念和法律知识。1985年11月，六届全国人大常委会作出了《关于在公民中普及法律常识的决议》。决议强调，必须将法律交给广大人民群众掌握，使广大人民知法、守法，树立法制观念，学会运用法律武器，同一切违反宪法法律的行为做斗争，保障公民合法的权利和利益，维护宪法和法律的实施。由此开始了在亿万人民群众中普及法律常识、开展法制宣传教育的宏伟工程。1986年开始实施普及法律常识第一个五年规划。1991年3月，七届全国人大常委会第十八次会议又通过《关于深入开展法制宣传教育的决议》，决定从1997年起实施普及法律常识、加强法制宣传教育的第二个五年规划。1996年5月，八届全国人大常委会第十九次会议正式通过《关于国家继续开展法制宣传教育的决议》，决定从1996年起，实施在公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划。决议强调，各级领导干部特别是高级领导干部应当带头学习宪法和法律知识，模范地遵守宪法和法律，严格依法办事，做到依法决策、依法管理，积极推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程。

从“一五”到“五五”，通过实施这几个普法规划，经过学习宪法和基本法

律知识,人们的法律意识出现了可喜的变化。公民履行法定义务的自觉性有所提高,依法纳税、依法服兵役、遵纪守法观念逐步确立。公民依法维护自身合法权益的意识有所增强,信法、靠法解决问题的观念开始形成。这几年,为维护专利权、著作权、名誉权而求助司法保护的事例以及法院审理的民事案件、行政案件每年呈上升趋势,从一个侧面反映了人们法制观念的增强。同时,各级领导干部学法用法的自觉性有所增强,依法管理国家事务、经济事务、文化事务和社会事务的水平有所提高。在法制宣传的基础上,依法治理工作逐步开展。一个以基层依法治理为基础,行业依法治理为支柱,多层次依法治理纵横交错的全国性依法治理网络已初步形成。

(八) 政治体制还需要进一步改革和完善

与此同时,也必须看到,与经济体制改革的进程以及民主法制建设的目标相比,与社会主义现代化政治发展的要求相比,我们的民主法制建设确实还存在着不足的地方,主要表现在:

第一,政治体制改革相对滞后,不适应经济体制改革的深入发展,特别是还不适应社会主义市场经济发展的新要求。发展社会主义市场经济以来的实践生动地告诉我们,如果不继续推进政治体制改革,社会主义市场经济体制就不可能真正地健全完善和发展起来。从市场经济的主体要求上看,必须推进政治体制改革。建立在原有的计划经济体制上的高度集权的政治体制,政府直接管理企业,政企不分,企业没有自主权,无法放开手脚在市场经济的海洋中遨游。从市场经济的操作程序上看,必须推进政治体制改革。市场经济是竞争经济,它客观要求民主和法制作为条件和保障。由于民主法制程度不高,竞争缺乏公平和平等的保障。从市场经济的环境上看,必须推进政治体制改革。市场经济要求有一整套适应它的法律体系,才能健康、有序、顺利进行。然而与社会主义市场经济相适应的法律体系远未建立。可见,原有政治体制已经很不适应市场经济发展的客观要求,甚至在某些方面已经成为发展社会主义市场经济的障碍。

第二,在民主的制度化、法律化建设上,还有很多需要完善的地方。例如人民代表大会制度、共产党领导下的多党合作和政治协商制度、基层民主政治制度等还很不完善、很不健全。干部人事制度改革、政治监督的改革还缺乏力度,从而使腐败猖狂、吏治失范、权威流失等问题没有得到很好解决。

造成上述问题的原因是很复杂的，主要表现在：对政治体制改革的重要性在思想上认识不足，在实践中，往往重视经济体制改革，忽略政治体制改革，甚至对政治体制改革有畏难情绪；政治体制改革也是一场革命，它不可避免地涉及许多人和方方面面的利益，因此，难免会出现不少阻力；对政治体制改革的理论研究不够，使得政治体制改革的实践还很不得力；政治体制改革要围绕经济体制改革进行，随着经济体制改革的发展而发展。由于经济体制改革的途径和目标需要在实践中探索，特别是发展社会主义市场经济，更是一个在实践中探索的过程，因此，政治体制改革的思路还不可能一步到位地确立起来。

（执笔：李良栋、齐惠）

【注释】

[1] 《邓小平文选》第3卷，第164页。

[2] 新华社：“胡锦涛在中央党校省部级干部进修班上的重要讲话”，2007年6月26日。

【参考文献】

1. 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年第2版。
2. 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社，1984年版。
3. 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的讲话》，人民出版社，2002年版。
4. 关海庭、吴群芳：《邓小平与当代中国政治发展》，载《江苏社会科学》2001年第3期。
5. 包心鉴：《中国新时期政治改革的历史经验和基本规律》，载《甘肃理论学刊》1999年第6期。

附 录：

一些国家中央与地方关系的主要模式

如何妥善地处理中央与地方关系是世界各国普遍面临的重要课题。世界各国在处理中央与地方关系的实践中积累了丰富的经验和教训。现代国家的结构形式（即调整国家整体与部分、中央与地方相互关系的方式）主要有两种：联邦制和单一制。考察和比较不同国家的结构形式和权限划分，可以为我国中央与地方关系的协调提供有益的借鉴和参考。

一、联邦制国家的中央与地方关系

联邦制国家是指由两个以上的成员国（通称为州、邦、省等）组成的国家，以美国、德国和瑞士为典型代表。世界上实行联邦制的国家有二十多个，包括墨西哥、马来西亚、印度、巴基斯坦、美国、瑞士、德国、加拿大、澳大利亚、奥地利、俄罗斯等国家，虽然仅占主权国家总额的十分之一左右，但却包括了全世界近二分之一的土地和三分之一左右的人口。分权是联邦制的基本原则，这一原则在中央与地方关系中得到了充分的体现和贯彻。

美国联邦制从成立至今已有两百多年的历史。从美国的历史来看，联邦制的建立经历了一个比较艰难的历史过程。首先建立的是双重联邦制，或称为二元联邦制、分离联邦制。双重联邦制的最基本的特征就是：“联邦和州政府在各自的

权力范围内平行存在，互不干涉、互不混淆，各自在独立的权力范围和制度体系内活动。”由此可见，双重联邦具有很强的联邦性，但各州在原则上是作为国家主权的构成部分留在联邦内，而不是作为独立的主权单位留在联邦内。随着世界以及美国社会的不断变化，美国联邦制由双重联邦制演变为合作联邦制。在合作联邦制下，联邦政府和州政府关系的基本特征是：“合作、平等协商和权力分享。”与双重联邦制相比，合作联邦制的最大区别在于国家性的强化和充分体现：一方面，全国决策权向联邦集中，执行事务权却向各州分散；另一方面，联邦政府与州政府合作办理纯属联邦权力范围内事务，或纯属州政府权力范围内事务，或共同权力范围内事务。上世纪60年代的集权联邦主义和70年代初尼克松提出的新联邦主义，都是合作联邦主义在不同时期的表现形式。

德国是一个有着悠久联邦制传统的国家，早在一千多年前的德意志神圣罗马帝国时期，诸邦国就各自称雄，争霸一方。1870年普法战争爆发，普鲁士作为战胜国，于1871年宣布德意志帝国成立，标志着德国走向真正的统一。虽然希特勒曾一度把德国由联邦制的国家结构演变为中央集权制的国家结构，但德国选择联邦制的国家结构的步伐却未就此而止步。1949年德意志联邦共和国宣布成立，1949年5月颁布的基本法规定，德意志联邦共和国是一个联邦制的国家。1990年统一后的德国仍采用联邦制的结构形式。现今的联邦德国由十六个州组成。

以美国和德国为典型代表的联邦分权模式具有如下特征：

一是中央（联邦）与地方（州）权力范围划分的法律化。美国中央和州的纵向权力分配都由宪法予以规定。中央权力采取列举方式，各州权力采取概括和保留的方式——原则上联邦拥有宪法列举的权力，宪法没有列举的权力保留给各州。为了保证联邦和州所拥有的权力范围不受侵犯，宪法还规定了分别禁止联邦与州行使的权力。禁止联邦行使的权力有：不经有关州同意不得改变其疆界，不得剥夺州在参议院的平等权等。禁止州行使的权力有：不得制造货币，不得对外缔约等。德国中央和州的纵向权力范围划分的依据是1949年5月联邦德国颁布的基本法。基本法明确规定了联邦和州之间的权力：根据联邦国家及其公民的利益需作出全联邦统一规定的领域由联邦负责立法，专属联邦的立法权包括外交、国防、国籍、货币、度量、邮电、海关、边防等领域。

二是中央与地方的纵向权力结构是一种分权协作型的结构。联邦政府和州政府的关系由分离走向相互依赖、相互合作、相互渗透、相互发展和相互协调。在德国，各州不仅执行州的法律，也执行联邦法。除少数联邦机构（海关、军队管

理等), 联邦法律的执行都掌握在州的各个部门, 联邦政府只起监督作用。在美国, 最为典型的是由国会立法, 以联邦与州合作方式, 或联邦以资金或技术协助各州的方式, 办理共同权限内的工作。合作的范围涉及一般福利、区域发展、公共健康、公共福利、环境卫生等。具体合作方式大致有: 设置联邦与州及州际合作机构, 举行联席会议, 分工合作执行联邦和州的法律, 相互性的立法与规章, 联邦参与州的偶发事件的处理等。

三是中央与地方权力运行机制具有灵活性。在长期的政治实践过程中, 联邦和州的权力范围划分是法律化的, 也是非常清晰的, 但它不是静止的。实际上, 联邦与州的权力分配, 处于不断调整之中。例如德国 1965 年联邦地区规划法对地区规划的原则和目的作出了规定, 该法由联邦、州和地方共同负责执行, 而后的 1975 年、1985 年颁布的联邦地区规划则由州执行。欧盟成立后又增加了联邦和州在欧盟发展过程中应起的作用的法律条款。

四是中央和地方关系的调整呈现出一个双重的过程: 一方面是联邦政府权力的扩张, 另一方面则是州政府和地方政府职能的扩张。在美国, 虽然从尼克松的新联邦主义到里根的新保守主义, 再到布什、克林顿政府企业化的改革, 都倾向于发挥州和地方政府的作用, 但联邦集权不是减弱了而是加强了。联邦权力的扩展, 从表面上看是社会和经济发展的结果, 从根本上讲是国家利益的需要。值得注意的是, 在全球经济一体化和经济自由化的进程中, 美国联邦政府为了在全球经济一体化与信息技术革命推动的第三次产业革命中独占鳌头, 不仅把干预之手伸向地方, 而且伸到了关系到国家整体战略利益的一些战略产业。1996 年麦道公司被波音兼并, 联邦政府起了十分重要的作用。另一方面, 联邦权力的扩张并未影响州和地方的发展。州和地方在管理本地区的经济文化等社会性事务中的作用不是削弱了, 而是加强了。充分体现地方个体的地方自治的功能相应加强, 行政活动也得到发展。美国各州现在比历史上其他时期从事更多的活动, 提供更多的服务, 筹措与使用更多的资金。

二、单一制国家的中央与地方关系

单一制国家是由若干行政区域单位或自治组织组成的单一主权的国家, 以英国、法国和日本为典型代表。作为单一制国家的典型代表, 英国和法国具有单一制国家的共同特点。然而, 共性并不排斥英、法两国单一制的个性。这种个性是

由两国不同的历史和国情决定的。就中央与地方关系而言，法国和英国分别代表着单一制国家中两种不同形式的中央与地方关系。

（一）单一集权模式

法国是一个以中央高度集权为特征的单一制国家，这一特征可以追溯到古代封建王朝。在1789年法国大革命以前，法国是欧洲历史上最典型的中央高度集权的封建国家。法国大革命推翻了法国封建领主的统治，拿破仑上台后，为了加强中央集权，取消了地方选举制度和自治权力，竭力推行“地方行政长官管理制”。建立起了层层负责、层层控制的地方绝对服从中央的典型中央高度集权的政府制度。这种制度被一直沿袭下来，直到1981年社会党上台执政才开始改变这一体制。

以法国为代表的单一集权模式的中央与地方关系体现出以下特征。

第一，中央与地方的权力关系是一种委托——代理关系。法国宪法规定，法国是一个单一制的地方分权的国家。主权权力由全国性政府独占，中央与地方不存在主权权力的分享关系。地方政府所行使的权力是中央政府所让与的权力，换言之，地方权力是中央的让与或委托。地方分权是指中央将一部分涉及地方利益的行政权力及行使这些权力的必要物质手段转交给由直接普选产生的地方行政机关。地方权力的性质是不具有中央权力性质的一种地方自治权。

第二，中央通过行政监督和司法监督的方式对地方代议机关和地方行政长官实施有效监督。分权后的地方自治并不是独立的。法国的地方行政区划从1986年开始分为大区、省和市镇三级。大区作为一个行政层次，是根据1982年的法律设立的，而实际上是在1986年第一次全民普选产生大区议会后才正式形成的。大区是法国的第一级地方行政单位，大区议会由直接普选产生，是大区的最高自治权力机构。议长是大区最高行政长官，负责执行大区议会的决定，贯彻中央政府有关发展大区经济的法律和政策，领导大区所属的行政机构和中央派驻大区的机构。省是法国的第二级地方行政单位，省议会是省的最高自治机构，省议会议长是省的行政首脑，行使省的行政权。原来作为国家在省的代表的省长被取消，设共和国专员，作为国家和中央政府在各省的代表，只管辖警察和中央驻省机构，监督省里的财政和行政工作。可见，现行法国中央地方关系中地方政府在整个政治体系中的地位同改革前（1982年前）相比发生了深刻变化——地方政府开始全面走向民主，市镇、省和大区都通过选举产生的组织进行自我管理，实行

地方自治。但是，地方自治并不意味着地方可以不遵守国家法律，可以牺牲国家的公共利益而片面维护地方利益。目前的格局是，中央通过行政监督、司法监督、财政监督对地方实施控制和影响，保证国家的一体化，这也使法国中央集权的特征体现的十分明显。

第三，地方政府的法律地位、行政地位、财政地位呈现出一种不断提高的趋势。这种趋势进一步促进了分权的发展，从而使中央与地方关系在法国进入了一个不断调整的时期，或者说一个不稳定和复杂化的时期。地方权力的扩大主要体现在地方经济权力和公共行政权力方面，呈现出三大特征：一是权力和职能同时向地方转移；二是权力下放和中央政府向各级地方政府转移职能是有步骤、有计划、有控制的；三是地方政府的权能增大同地方财政扩展同时进行，后者为前者提供资源，从而使责权利三者相匹配。

法国现行的这种中央与地方关系模式，正处在变革和调整之中。地方分权改革的三大价值目标即效率、民主、自由是否能够得以实现也受到了一定的怀疑。梅尼在1992年《权力》杂志中尖锐地批评道：地方分权改革十年后的法国成了一个领主共和国。地方官员们已经很像过去的封建领主了。洪丹则认为地方分权不过是新贵族们的加冕仪式：“它所创造的形势的特征便是权力在一个人手中的积聚和扩大，群众对地方事务的毫不知情。”这些批评在某种程度上说明法国地方分权改革仍须改进和完善。值得注意的是，法国地方分权改革的推行，从一开始就得到了各国政府，特别是欧洲共同体诸国及非洲前法国殖民地诸国政府的密切关注。其经验不仅直接影响到有关国家此后进行类似改革，也传播到一些亚洲国家。一般认为，对那些因政治、经济制度和历史传统的原因而不能采取联邦制，又不能继续维持简单的直接的中央集权的国家来讲，法国的做法值得关注。

（二）单一分权模式

这种模式以现代英国最为典型。英国虽然由英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰联合而成，但并非联邦制国家，而是实行单一制的国家。由于历史和现实方面的原因，英国没有一部综合性质的宪法，有关政府结构、权力及运行原则的规则散见于各种法律文件之中。

英国单一分权模式的中央与地方关系具有如下特点。

第一，地方政府职权范围确定的法律化和程序化。英国素有地方自治之家的

称号，所以英国的地方政府被认为是富有自治精神传统的。地方政府自治的基础又在于地方政府拥有的广泛职权。大体上包括立法权、行政权、执行权、维护公共安全的权力、改良社会设施的权力、发展社会福利的权力、从事准商业活动的权力、执行全国性职务的权力、财政权。这些权力在不同的地方存在着一定差异。政府取得或扩大自己职权的授权立法形式主要有：一般公法、择用法案、地方政府私法案、临时命令、地方规章、大臣的特别命令。此外，中央与地方之间权力关系的确定和变革，也完全通过法律的手段和程序进行。在这一过程中，国会起着重要的作用。

第二，政党组织在协调中央与地方关系中发挥着越来越重要的作用。在英国，由于地方政府的选举对轮流执政的两大政党来说至关重要，所以无论执政党还是在野党都十分重视发展地方党组织，并通过地方党组织的工作使得该党在地方议会选举中获胜。现实的政治格局是，执政党虽然拥有下院的多数并掌握内阁，但它的地方党组织却不能在所有的地方议会选举中获胜，总是存在由在野党执政的地方政府。法定的反对党经常通过自己控制的地方政府与由执政党执政的中央政府讨价还价，迫使中央政府满足地区要求或采取让步政策。所以，在中央与地方关系方面，有的学者认为英国走的是一条通过政党组织来联络上下的政治途径，而法国走的是一条以中央代表为轴心的行政途径。

第三，中央与地方存在一种内在的相互依赖关系。尽管英国是一个单一制国家，但由于政党的内在作用，中央政府没有对地方政府实施严密的控制。在实际的中央与地方关系中，中央和地方都握有一定的、能用来与对方相抗衡的资源，各级政府所拥有的相应的权力都是所拥有资源的产物。因而，中央政府和地方政府是相互独立的，互不控制，它们之间的关系是一种讨价还价、交易和协商的关系。在这种相互依赖、相互需要的关系中，双方为了各自利益，在处理与对方的关系时，都将在制度许可的范围内运用各种策略，以达到目的。

第四，中央主要通过财政控制的手段达到集权的政策目标。英国中央政府通过财政方式监督和控制地方政府，被认为是最为有效的监控方式。英国地方财政的主要收入是地方公共事业收费、地方税收和中央政府补助金。在这三项收入中，中央政府补助金占较大的份额。地方政府对中央政府巨大的财政依赖性足以使中央政府通过对地方财政的补助进行最核心的控制。

三、前苏联的中央与地方关系

前苏维埃社会主义共和国联盟是最早建立联邦制的社会主义国家。理论表明,联邦制的特征——在多样性中创造统一性,使多样性与统一性同时并存,而不是以统一性取代多样性——为联邦制国家中央权威提出了两方面的要求:既要维护国家统一又要尊重地方多样性。因此,中央权威的存在基础是多样性与统一性之间的一种微妙平衡,以及在这种平衡的基础上履行联邦作为统一国家的各项职能。以牺牲多样性来换取统一性,以损害统一性来保全多样性,或者是使这种平衡向多样性或者统一性发生倾斜,都会使中央权威受到挑战,最终可能导致中央权威的失落。前苏联解体就是中央权威衰落的直接后果。

对于前苏联这样一个多民族国家而言,解决民族问题既是联邦制的起因,又是联邦制的重要内容。十月革命胜利后,面对尖锐复杂的国际、国内形势,特别是俄国各民族实际上处于分裂状态这一客观现实,列宁和布尔什维克党从维护国家的统一和各民族联合的角度出发,在苏维埃国家建设史上先后建立起了俄罗斯苏维埃社会主义共和国和前苏联。前苏联这个新型的苏维埃社会主义国家联盟的建立正是列宁联邦制原则即平等的民族共和国联盟原则同资本主义包围条件下所必需的强大的中央集权制原则统一起来的成功范例。值得注意的是,列宁是在特殊的历史条件下由于建立各民族完全统一的中央集权的单一制国家遇到重大障碍,才被迫决定采用联邦制的,他从来没有把联邦制作为一种永久的国家结构形式,而是认为联邦制是各民族劳动者走向完全统一的过渡形式。列宁以后的前苏联领导人一般都认为列宁的联邦制思想只是在特殊历史条件下为解决民族问题而采取的权宜之计。

斯大林当政后,为防止外部帝国主义武装侵犯,加速实现国家工业和农业现代化,实行了中央高度集权制,主要体现在如下几个方面。

第一,政治上剥夺了加盟共和国的许多自主权和自治权,在少数民族中留下了难以愈合的精神创伤。例如,在农业集体化运动中,强迫各族农民加入集体农庄,对反对者以种种罪名加以镇压或放逐;在大清洗中,许多少数民族干部和知识分子含冤致死,还涉及大批工农群众;强行兼并波罗的海三国以后,对大批反对者横加迫害,将数以十万计的当地人或放逐到前苏联内地,或驱赶到国外等。

第二,在经济上,剥夺了加盟共和国的经济管理自主权,严重损害了加盟共和国的经济利益。1936年,中央管理企业的产值占全部前苏联工业总产值的89%,

各加盟共和国管理的企业产值仅占 11%。由于经济管理权限的高度集中，各加盟共和国的经济部门要直接服从中央。土库曼斯坦总统尼亚佐夫写道：“我们开采石油、天然气，但共和国谁都不知道、也不可能知道这些产品按什么价格销往何处……我们实际上完全没有正常的经济基础设施，也没有加工工业部门。”各加盟共和国单一化的经济结构反过来又强化了其对中央的依赖性，造成恶性循环。

第三，在政治文化上，强制推行大俄罗斯沙文主义，严重伤害了少数民族的情感。前苏联当局不承认当年对少数民族的征服和压迫，而将其说成是解放和自愿归并；把民族分为主次，称俄罗斯是领导民族、最杰出的民族，而把少数民族看成是小兄弟；以行政手段大力推广俄语，凡是反对者都被认为是民族主义的表现而受到批判。

1936 年宪法在中央与地方关系方面进一步作出了扩大联盟中央权限，缩小地方权限的规定，从而使前苏联成为一个以高度集权为基本特征的名义上的联邦制、实际上的单一制国家。正如有的学者所评价的，“实际上，这就是与行政命令管理体制相联的高度集权的中央官僚体制，它导致侵犯加盟共和国的主权和自治实体的自治权，压制他们的创造性和积极性，阉割苏维埃联邦制的实际内容，使国家实际上变成了单一制”。在中央高度集权的政治体制下，联邦制国家体制有名无实，一切决定权实际上都集中在联盟中央，各加盟共和国的主权被限制在狭小范围内，各种自治实体的自治权力受到削弱。这不仅伤害了地方积极性，而且造成少数民族的不满情绪长期积压，导致分裂主义抬头。这种名义与实质的脱节使得形式上的联邦制与实际上的中央集权制之间的矛盾为前苏联解体留下了隐患。此外，前苏联 1924、1936 和 1977 年宪法都明文规定，各加盟共和国享有主权，有自己的国籍和宪法，有自由退出联盟的权利，这也为以后各加盟共和国争取国家主权、脱离联盟中央提供了法律上的依据。一旦联盟中央的权威发生动摇，强制手段失灵，面对普遍的民族要求，形式上的联邦制与实际上的中央集权制之间的矛盾便充分暴露并演成悲剧。前苏联当局在中央高度集权与民族问题上所出现的一系列错误加深了民族矛盾，使少数民族产生了日益强烈的离心倾向，引发了强烈的民族危机。当时的前苏联领导人戈尔巴乔夫迫于多方面的压力，决定实行国家结构变革，将前苏联现有联邦制变为邦联制，使原本就在宪法内享有一定主权的加盟共和国获得实际上的独立。这种变革最终导致了前苏联的全面解体，使前苏联联邦不复存在。

（执笔：谷成）

后 记

如果不适时地推进政治体制改革，中国进一步的改革、开放和发展，都将遇到滞后的政治体制的阻碍，这已经成为学术界和实际工作部门同志们的共识。但是，政治体制改革的目标是什么，怎么改，改哪些地方，需要认真地进行研究。我们组织了热心于此问题思考的一些学者，从2006年7月开始，历时一年多，多次讨论，反复修改，通力合作，形成了放在读者面前的这本《攻坚：十七大后中国政治体制改革研究报告》。与学术界其他政治体制改革研究文献不同的是，我们的研究表达以下这样一些想法和意图。

不能单纯为了政治体制改革而改革，需要考虑的是中国正处在城乡二元结构剧烈转型期间、是个多民族大国等国情，既要考虑政治体制改革的坚定推进，也要特别顾及国家社会转型期间的政治社会稳定、安全和国家的统一。相当肯定的是，我们不能以这方面的代价来推进改革。因此，在转型期间，政治上适度集中来保持稳定，而经济上加快改革，特别是加快改革阻碍经济发展的政治体制部分，这是我们政治体制改革最重要的基点。

政治体制改革一定要务实，其包含这样两个含义，一是政治体制改革不能总是在理论层面上翻来覆去地进行讨论，而是要有系统和全面的实实在在的怎么改的方案。二是所提的政治体制改革方案是不是可行，有没有可操作性，这是需要考虑的重要前提。如果成本太高、风险太大，甚至对国家统一和安全不利，这样的方案是不务实的。我们想尽可能地从务实的角度，力图给中国政治体制改革提

供一个可操作的方案，具体地指出存在什么问题，改哪些和怎么改。

政治体制改革是一个长期的任务，需要一个计划期与另一个计划期在改革的目的、任务等方面有继承性、衔接性和持续性，并且要有系统性和整体性，通盘考虑，总体布局。考虑改革，不可能在短期内一揽子解决问题，而是要在一个足够长的时间跨度中加以思考；政治体制改革不应当各个部分单兵推进，需要的是相互协调、配套进行、整体改革。因此，我们给出了一个十七大后至2020年应当完成的总体性的政治体制改革方案。

当然，本书提出的政治体制改革方案，必然会触及部门、机构、单位、阶层等各方面的利益，政治体制改革更是权力、资源和相关利益的一次大调整，不可能不遇到阻力，也不可能没有一定的风险，如果不能在中国共产党强有力的领导下，不能在人民群众的要求和监督下，坚定地改革政治体制，调整和重塑利益格局，政治体制改革实际上是无法推进的。从这个意义上讲，改革也是一次革命。

我们的目的是坚定的，即在中国共产党的领导下，积极和稳妥地推进政治体制改革，建设一个民主和法治的现代国家。包括充分发挥党内民主，改进党的执政方式，使党的执政与现代国家的治理结构相适应；形成立法——政府——司法之间的制衡结构，建立现代国家的治理运行框架，特别是立法从目前的部门主导向民主化立法转型；改革和精简政府机构，减少政府层级至三层，建设公共服务型政府，形成人民真正监督下的公共财政预算和税收体制，理顺中央与地方的事务、财政、税收和转移支付关系；建设一个公平和正义的司法体制；形成政府——社会——企业及自然人这样的社会治理结构，充分发挥民间组织在社会治理中的积极作用，特别是发挥宗教在建设和谐社会中的积极作用。通过13年时间政治体制改革的努力，实现将我们的国家初步建设成一个民主和法治现代国家的宏伟目标。

在2006年底和2007年2月，本课题其中初步研究的八个分报告和全部报告先后提供给有关部门参阅。本书稿在付印时，正值党的十七大在京胜利闭幕。令课题组全体成员欣慰的是，本课题研究的许多建议与党的十七大报告关于政治体制改革的精神相吻合。比如，扩大党内民主，人大代表城乡人口同比例，立法民主化，把政治协商纳入决策程序，政府机构向大部制过渡，减少政府层级，财税体制改革，处理好中央与地方之间的事权、财权等关系，转移支付透明化，发挥信教群众在发展社会主义事业中的积极作用等等，这里不再一一列举。在总论中摘录了十七大报告第六部分《坚定不移发展社会主义民主政治》的全部内容。

本课题的研究结构和内容由周天勇设计，王长江和王安岭进行了补充和修改；初稿形成后，主编对各章提出了修改意见，各作者进行了两次修改；对一些章节，周天勇、王长江和王安岭分别进行了修改和补充，最后，周天勇对全课题进行了总纂。由于各章分别进行研究，作者也有不同的看法，因此，我们保留了这种差异性。本课题的一些方案设计、政策建议，均为学术探索，读者可以提出自己的看法，进行讨论，以使中国政治体制改革的思路更加清晰，措施更加明确。

中央党校李君如副校长阅读了本课题的研究成果，并为本书作了序；新疆生产建设兵团出版社社长兼总编李德福博士对本书的选题、立意和内容表示了浓厚的兴趣，并欣然予以出版；杨建平副总编做了大量的编辑加工工作。对他们的支持和辛勤劳动，我们在这里一并表示衷心的感谢。

周天勇

2007年10月22日于北京市海淀区大有庄100号