

中国政治体制改革走出了新路

——兼析关于改革的一些认识困惑 石仲泉

理论周刊

新论

第958期

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的讲话，回顾了改革开放40年的光辉历程，总结了改革开放的伟大成就和宝贵经验。学习这篇重要讲话对我来说有一个重要收获，就是对长期思考中国政治体制改革问题的想法，有了进一步的明确认识：由治党及至治国，这是中国政治体制改革的新路径。

由治党及至治国，是中国政治体制改革的重要特点

一个时期里，经常听到一种议论，即认为这些年政治体制改革停滞，只治党不治国。怎么回答这个问题？在讲话中，习近平总书记明确指出：“40年来，我们始终坚持以中国特色社会主义政治发展道路，不断深化政治体制改革，发展社会主义民主政治，党和国家领导体制日益完善，全面依法治国深入推进，中国特色社会主义法律体系日益健全，人民当家作主的制度保障和法治保障更加有力，人权事业全面发展，爱国统一战线更加巩固，人民依法享有和行使民主权利的内容更加丰富、渠道更加便捷、形式更加多样”。他还论述了这些年所进行的政治体制改革。仅据此就可看出，那种认为这些年党对政治体制改革没作为的看法是站不住脚的。这里既涉及政治立场，也涉及思想方法，还涉及如何认识中国政治体制改革的特点等问题。

对于我国政治体制改革该如何认识？这里有一个参照系问题。如果认为只有照搬照抄美国的两党制和三权分立之类才算政治体制改革，那的确是“停摆”，但那种东西不是我国广大人民所需要的，也是不可能实现的。习近平总书记旗帜鲜明地指出：“改什么、怎么改必须以是否符合完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标为根本尺度，该改的、能改的我们坚决改，不该改的、不能改的坚决不改。”这里提出的“根本尺度”，即衡量标准的参照系问题非常重要。

要。对于美国的两党制和三权分立之类，从邓小平到习近平等领导人早就指出了，不适合中国国情，决不能照搬照抄。按照习近平总书记这次讲话所说，属于不能照此改之，坚决不能这样改。

中国的国情是什么？这包括历史传统、民族基因、革命经历和现实需要等诸多方面。根据这样的国情，从邓小平1980年8月发表《党和国家领导制度的改革》讲话起，我们国家的政治体制改革就是走的由治党及至治国的路径。邓小平指出，改革党和国家领导制度的关键，是通过制度的改革和建设主要解决这样两个问题：一是改善党的领导工作状况；二是坚持和完善民主集中制。改革总的目的要有利于巩固社会主义制度，有利于巩固党的领导，有利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力。此后，党就是按照这个思路进行政治体制改革的。并且，由治党及至治国的政治体制改革路径更加明确起来。不抓住中国政治体制改革的这个特点，离开了这个特点，来谈论中国民主政治建设，就只能是无功而返摸不着头脑。

全面从严治党，进一步强化了中国政治体制改革的新路径

全面从严治党，不仅仅是反对“四风”、惩治贪腐、纠正宽松软状况；更重要的是它进一步强化了我们党改革开放以来由治党及至治国的政治体制改革的路径，使之进入了新境界。

第一，将全面依法治国纳入了全面从严治党视野。党的十八届四中全会通过的关于全面依法治国的决定，不仅提出要全面加强和改进党对法治工作的领导，而且强调把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程，健全党领导依法治国的制度和工作机制；强调依法治国首先要依规治党，既要党依据宪法和法律治国理政，也要提高党加

核心观点

这些年中国政治体制改革不仅没有什么停摆问题，而且硕果累累，探索出了一条独具特色的由治党及至治国的新路径。

全面从严治党，不仅仅是反对“四风”、惩治贪腐、纠正宽松软状况；更重要的是它进一步强化了我们党改革开放以来由治党及至治国的政治体制改革的路径，使之进入了新境界。

强党内法规制度建设，完善党内法规，制定体制机制，形成配套完备的党内法规，制度体系，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规。在党的关于依法治国的文件中，像这样将党的建设内容融入法治建设在过去是不多见的。尽管全面从严治党是在全面依法治国思想之后提出，但它的灵魂和统领作用在这里充分展现出来。全面依法治国，无疑是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。但是，不加强和改善党的领导，不全面从严治党，它就根本无法实现。

第二，作为习近平总书记党建理论创新的思想建党和制度治党紧密结合理念，从宏观战略言，扩大视野看，首先是全面从严治党与全面依法治国相结合。思想建党和毛泽东在古田会议决议中首次提出的思想，在延安整风时强化。制度治党是同制度治国一起由邓小平在改革党和国家领导制度的讲话中首次明确的。据此，党提出依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式。治党和治国紧密相连，决定了坚持党的领导和推进社会主义法治的统一性。习近平总书记指出，坚持党的领导，要更加注重改进党的领导方式和执政方式。党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，这就是党的领导能力的体

现。全党在宪法和法律范围内活动，这是我们党的高度自觉，也是坚持党的领导的具体体现。党和法，党的领导和依法治国是高度统一的。坚持这个统一，才能不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法治化。思想建党和制度治党相结合，既是全面从严治党要求，也是全面依法治国的要求。

第三，各级监察委员会的成立，是由治党及至治国的重要制度创新，进一步丰富和发展了中国特色社会主义民主政治制度。改革开放以来，我们党一直在探索党长期执政条件下自我监督的有效途径。以习近平同志为核心的党中央，有效总结党治党和治国理政经验，汲取中华民族历史文化智慧，将长达两千多年历史上那套自上而下的独立于行政和司法的监察体系作为深化国家监察体制改革的基础，成立国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公。这是对公权力监督的重大改革，既利于对所有行使公权力的公职人员监察实行全覆盖，也利于健全党领导反腐败工作的体制机制，是约束、监督和制衡权力体制的新探索，具有鲜明的中国特色和时代特色。各级监察委员会的成立，标志着党治党、权威高效的中国特色国家监察体制正在形成，是对中国特色社会主义监督制度的丰富和发展，也是我国政治体制改革具有深远意义的重大步骤。

由治党及至治国的中国政治体制改革的新路径，愈益宽广，愈益走向成熟。

政治体制改革为什么要坚持走由治党及至治国的新路径

从实践上看，这些年中国政治体制改革不仅没有什么停摆问题，而且硕果累累，探索出了一条独具特色的由治党及至治国的新路径。这不仅有力地驳斥了“停摆”论，而且也廓清了社会上的思想困惑，使我们能更加理直气壮地宣传我们国家政治体制改革的独特路径和光明前景。

为什么我们党坚持走由治党及至治国的政治体制改革路径呢？

其一，这是由我们党的先进性质和执政地位决定的。我们进行政治体制改革，说到底就是要不断健全和完善社会主义民主政治，充分发挥和增强中国特色社会主义制度优势，使广大人民群众积极性和创造性不断迸发，为解放和发展生产力、解放和增强社会活力、永葆党和国家生机活力提供有力保证。这就是坚持走由治党及至治国的政治体制改革路径的根本道理。

其二，党的现实状况促使我们走由治党及至治国的政治体制改革路径。邓小平提出改革党和国家领导制度问题时，党内存在的主要问题是官僚主义和特权现象。1980年代前期，经济犯罪日趋严重，邓小平就提出党风建设要长期抓，坚决刹住这股风。国内政治风波之后，他明确指出：在这次事件中，没有反对改革开放的口号，比较集中的是反对腐败，其目的是用反腐败来蛊惑人心。但对我们来说，要整好我们的党，实现我们的战略目标。不惩治腐败，特别是消除党内的高层的腐败现象，确实有失败的严重危险。他对新组建的领导集体作交代时说：“常委会的同志要聚精会神地抓党的建设，这个党该抓了，不抓不行了。”这就更加坚定了我们党走由治党及至治国的政治体制改革路径的决心。

其三，苏联解体、东欧剧变的历史教训，使我们越来越坚定了走由治党及至治国的政治体制改革路径的信心。曾几何时，社会主义阵营撑起了地球的半边天，使另一半边一度闻风丧胆。但有的国家长期固守、不思改革，从上世纪60年代就开始走下坡路。最后，苏联解体、东欧剧变。这对中国共产党来说，无疑是触目惊心的教训。有鉴于此，我们党愈益坚定地走由治党及至治国的政治体制改革之路。习近平总书记指出，中国特色社会主义道路是当代中国大踏步赶上时代、引领时代发展的康庄大道，必须毫不动摇地走下去。我们要坚决破除一切妨碍发展的体制机制障碍和利益固化藩篱，加快形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型。（作者为原中共中央党史研究室副主任）

改改经济发展的思维方式

蔡昉

名家新见

中国经济在经历高速增长之后，发生了发展阶段的变化。随着人口红利的加速消失，传统经济增长源泉不再能够支撑以往那个量级的增速，旨在提高全要素生产率创新发展，虽然是更可持续的增长速度，但将处于逐渐下降的趋势。在新的发展阶段，创新和调控增长，现实中的企业和政策决策者，应该改变关于经济发展的思维方式。

第一个是顺应经济发展的“趋中律”

所谓趋中律，本来是一个生物学规律，即后代对父母生物学特征的遗传，依据一个回归到均值的轨迹，即不会继续扩大父母的突出特征，而是向平均水平靠拢。这个趋中律，在经济发展过程中也有反映。例如，前几年美国经济学家萨默斯写文章说，中国经济经历了异常的高速增长后要回归均值，这个均值，他指的是世界平均增长率。他讲的道理是对的，但是预测中国经济增长速度很快回归均值，则属于误判。

我们对从现在开始到2050年中国的潜在增长率做了一个估算，可以看到回归均值的长期趋势。但是，这个过程是长期而缓慢的，在相当长的时间里，中国的经济增长将显著高于世界平均水平，至少仍属于中高速增长。不过，在这个缓慢减速的过程中，企业行为和企业的思维需要有所调整。

第二个是强调企业提高生产率，而非仅仅追求利润

过去对企业来说，主要是要找到别人还

没有涉及、利润还没有充分实现的领域去投资，使其利润超过社会平均水平。如今，在新的增长常态下，这样的机会仍会有，但已不像以前那么多。所以我们要从“皆为利来”转向“皆为率往”，这个“率”就是全要素生产率。企业通过提高全要素生产率从而提高劳动生产率，才能够具有真正意义上的竞争力。

提高全要素生产率以获得新的竞争力，有两种方式。第一，沿着生产率提高的阶梯把生产要素在产业、部门、行业以及企业之间转移。也就是说，产业结构调整要率往高走，而不是在逐利中往低处走。第二，我们现在必须拥抱创造性破坏。其实在任何发展阶段上，全要素生产率都在提高，但是在高速增长时期和高质量发展时期，生产率提高的方式和来源是不一样的。现在，越来越多地需要靠企业的优胜劣汰来提高生产率。

在中国的人口红利消失之前的高速增长时期，主要的生产率提高来自于资源的重新配置。在产业之间的这个消长过程中，资源重新配置效率提高的同时，总体来说没有那么多的创造性破坏，更多属于帕累托改进，参与各方都得到改善。但是到了今天，企业和企业之间的创造性破坏，即生死进退，越来越成为生产率提高的主要来源。

第三个是打破“渗透经济学”的神话

传统经济学有个隐含的假设，即技术变革会自然而然地在一个经济体内部传播，从而可以不断渗透并波及所有部门和行业。这种观点认为，既然每个部门和企业之间都存在投入产出和市场交易关系，每个个体都处于网络中的一个节点位置，因而可以相互连接在一起，所以技术进步不会使任何市场参与者被排除在外。事实上，在以多样性著

称的生产和交易活动中，经济活动主体具有显著的异质性，它们之间的关系并非同质和对称，因而也并不具有相同的连接性。就是说，技术进步的成果并不必然会渗透到社会的所有领域，从而也不意味着可以自然而然地促进整个经济体的创新发展。

因此，为了提高单个产业、行业或企业与网络的连接性，加强技术进步和创新在产业之间、行业之间以及企业之间的渗透性，政府应该创造公平竞争的环境，把竞争政策与产业政策相结合，既发挥好市场配置资源的决定性作用，也履行好政府必要的职能。

第四个是要学会接受劳动力市场制度

过去人们习惯认为，市场在资源配置中起决定性作用，意味着所有的要素都以相同的方式表现出来，价格由相对稀缺性来决定。其实，劳动力由于以人为载体，因而是一种特殊生产要素。正如经济学家马歇尔所说，一块砖头用于建宫殿还是用于修下水道都不重要，砖头不会有什么不同感觉；但是，劳动力被如何使用，处于何种劳动环境中，劳动者自身是在意的。

经济发展和制度变迁史都表明，在劳动力要素的配置中，劳动力市场本身和劳动力市场制度都起着重要作用。我们所熟知的最低工资制度、劳动相关法规、集体谈判制度等，都属于劳动力市场制度的内容。在经济发展的早期阶段，劳动力市场制度曾经受到忽视，但到了更高的发展阶段，人均收入水平提高了，且出现了劳动力短缺现象，劳动力市场制度的作用必须得到增强。各国在经历发展阶段的转折时，都显示出这种转变有必然性。（作者为中国社会科学院研究员）

数字技术立法尤其要超前

张文显

前沿观察

当前，“未来法治”已经成为法学研究的一个重要领域。“未来法治”是建立在未来社会之上的，研究“未来法治”必须以把握未来社会为前提。那么，如何来理解、表征或定义未来社会呢？学术界使用了不同的词语来指征未来社会。这里，我用三个最关键的，也是最具有共识性的概念来表征和描述未来社会，即“智能社会”“共享社会”“风险社会”。

未来社会是智能(化)社会。以互联网、物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链为代表的现代信息科学技术，牵引人类社会跨入了智能社会。万物互联、自动化智能系统与人类在社会中共同存在，将是未来人类社会的图景。人类迎来了一个智能社会的崭新时代。人类社会的生活方式、生产方式、组织方式、思维方式都发生着深刻的变革。与此同时，法治和国家治理、社会治理也迅速呈现出智能化的发展趋势。例如互联网立法，即通过互联网体现民意、集中民智、凝聚共识，推进良法善治。

未来社会是共享社会。进入21世纪以来，现代信息科技创造了数字经济，数字经济是典型的共享经济。以往资本是独占的，在数字经济中，资本往往带有公共服务的色彩，人们不太在意物品的占有权，而在意其使用权，不求所有，但求所用；数字经济是最有效率的经济，各种APP通过时间、地点、技能的匹配，将物品的使用权分配到最需要它的地方，使资源的利用率最大化。同时，新的信息科技也助推了数字自由和数字民主的发展，使公民基本权利的实现了新的可能和保障，例如，通过互联网，人们能够独立自由地选择职业，更加精准地投资和经营，人们自由地发表言论，自由度和获得感明显增强。共享经济和共享社会正在成为现实。

未来社会也是风险社会。风险丛生、风险叠加、风险度高是未来社会的显著特征，因此，乌尔里希·贝克等西方学者认为21世纪的社会是“风险社会”。这个概念也被我国学术界广泛认可。人类面临的危险，首先是大自然带来的危险，例如地震、台风、辐射、气候变化等，这些危险固然可能有个人为的因素，但主要是大自然不可抗力造成的。其次是人类自身制造的各种风险，这是真正意义上的社会风险，像我们已经熟悉的战争、饥荒、恐怖主义等。在社会风险当中，最大的风险当属科技风险，例如，原子能技术的开发利用形成了核战争的威胁；基因技术的泛滥使人类面临异化、异常的困境以至生存的危机；互联网、人工

智能等信息科技的发明运用，很可能使芯片代替肉体成为承载人类灵魂的物质，那将导致人类精神世界的空虚，并颠覆主体与客体的关系；更可怕的是，大数据、区块链技术的应用正在悄悄地侵蚀公民的隐私权、安宁权、信息不复制权的严重危机。除了上述技术风险，公共风险和管理风险也是很大的。例如，在传统社会，很多风险属于个别性、局部性，而在信息社会和智能社会，大多风险具有广泛性、快速蔓延性、急剧增强性，而个人甚至群体对于风险的识别能力、预防能力、控制能力严重不足，这就很容易演变为大规模的公共风险；人工智能数据管理方面的安全风险越来越大，外包和企业内部人员违规使用数据，研发人员泄露数据，互联网数据导入和导出缺乏有效监管等。仅以上述举例，就足以说明预防和风险控制将成为未来社会的根本任务。

如果说人类社会还将有一场巨大的社会革命的话，那将不是打碎旧的国家机器的暴力革命，而是规划“数字帝国”的法治革命。面对科学技术的双刃剑及由信息技术引发的风险社会，必须把互联网、大数据、人工智能等的开发运用置于法治的规制之中，使之在法治的轨道上运行，将其对人类有害的一面发挥到极限，而将其对人类有益的另一面及时拦截于外。这是法学界、科技界和信息科技企业的共同使命和责任。希望法学界主动地与科技界和企业界协同，以人类利益为目标，以人的主体性为本位，以构建智能时代的伦理道德秩序和法律秩序为己任，加强对大数据、互联网、人工智能、基因技术等创新发展的风险挑战的前瞻性研究和约束性引导，确保新技术更加公正、安全、诚信地运用，更加有效地预防风险、控制风险、应对风险。

总之，要以法治的理性、德性和力量引领和规制新一轮科技革命，使之成为促进社会普惠发展的生产力基础，让科技发展和运用符合伦理，让智能系统更加安全可靠，让人们在网络泛在的数字时代对自己的隐私保护、生活安宁、身心自由充满信心；让人们在算法决策、机器决策中真正获得规则公平、权利公平、机会公平；让各种智能在线教育、智能远程医疗、智能无障碍设施、远程法律服务、互联网法院等充分释放正能量，发挥积极的社会作用，助力缩小人与人之间的差距，弥补各类优质资源供给不足、分享不均的现状，更好地实现教育公平、医疗公平、司法可及、残疾人等社会弱势群体权益保障，使全体人民共享科技成果，共同拥抱更加美好的未来社会。（作者为中国法学会副会长、学术委员会主任）

陈云：“讲实事求是，先要把‘实事’搞清楚”

宋明

老一辈的智慧

1979年，我国的经济形势不容乐观，财政经济十分困难。3月14日，陈云和李先念联名给党中央写信，明确提出，现在的国民经济是没有综合平衡的，比例失调的情况相当严重，建议用两三年时间进行调整。

陈云对经济形势认识很深刻，坚持实事求是的原则。在当年研究经济计划和国民经济调整工作的中央政治局会议上，陈云发言表示：“讲实事求是，先要把‘实事’搞清楚。这个问题不搞清楚，什么事情也搞不好。”他认为，对国民经济进行调整也需要从实际情况出发，具体问题具体分析。对于调整工作，当时面临的突出问题

是，基本建设项目数量多规模大，亟须进一步压缩。在这样的背景下，从1977年开始建设的上海宝山钢铁厂耗资巨大，对国民经济造成沉重的负担，再加上国家缺少外汇，对外签约的项目一时停顿下来。这种新上马的重工业企业是否继续，在经济调整中是进还是退，一时间争议很大。

有人提出，应该按照农业、轻工业、重工业的顺序来发展经济，不能再搞钢铁了；还有人说，现在的首要工作是解决吃穿问题，花那么多钱建设宝钢根本没有必要。在这个决定宝钢命运、关系到国家经济建设总布局的关键时刻，中央委托陈云到宝钢进行调查。

为了掌握一手材料，陈云亲自到上海进行调查，与上海市委和宝钢工程指挥部相关人员进行深入交谈，并派人到宝钢施工现场考察，实事求是地了解到宝钢的真实情况，既看

到了宝钢现存困难，之前准备不足的地方，也看到宝钢的重大意义，坚持宝钢的发展方向，不仅要重数量而且更要重质量。他认为，“建设宝钢中央已经定下来了，要搞到底”“只能搞好，不能搞坏”。这关系到国家经济发展大局，也关系到中国在国际上的声誉。

在具体如何建设宝钢的指示中，陈云明确提出“对宝钢要有严格的要求，甚至有点苛求”。为此，专门召开了国务院财经委员会会议讨论宝钢问题，陈云在会上具体提出八点意见，兼顾了自力更生和引进国外先进技术的关系，从实际出发，确定了宝钢的建设和发展方向。

在宝钢应该“上马”还是“下马”的问题上，陈云坚持实事求是的原则，深入细致地开展调研，不仅把宝钢“扶上马”，而且也为我国经济建设全局工作提供了重要的启示。

来源：刘云志 李庆荣 肖楠 原文：《求是》2017年第11期 E-mail:lxiaonian@163.com 邮编:85202798