

# 当代中国政治制度研究 70 年的进路与逻辑\*

陈文 陈科霖

**内容提要:**当代中国政治制度植根于中华人民共和国建设和发展的历史实践,其研究主题有着不同的阶段特征和演进逻辑。在人民代表大会制度方面,呈现出从二元解释到有机统一,从单向主从关系到双向互动关系,从强调协商酝酿到引入适度竞争,从代表的广泛性到有效性的结合,从形式化监督到实质性监督的研究趋向;在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度方面,呈现出从政党关系探讨到新型政党制度研究,从履职形式到履职能力,从协商民主到协商治理,从政治监督到治理监督的研究趋向;在民族区域自治制度方面,呈现出从代表本民族到代表各民族,从民族自治到民族共治,从“中央-自治地方”关系到“中央-地方”关系,从民族区域自治的法制建设到体系完善的研究趋向;在基层群众自治制度方面,呈现出从自治制度到治理体系,从自治组织到多元组织,从行政主导到党建引领,从基层选举到基层协商的研究趋向。

**关键词:**政治制度 中国 70 年

政治制度一般是指国家政权的组织形式及其制度体系。当代中国的政治制度主要包括作为根本政治制度的人民代表大会制度,以及作为基本政治制度的中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度。党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,具体表现为以上四项制度,正是这“三统一”和“四制度”构成了中国模式的政治框架。<sup>①</sup>当代中国政治制度是中国政治学研究的重要内容,系统总结和梳理新中国 70 年来中国政治制度研究的主要议题、观点论争和研究特点等,不仅对中国政治学的学科发展有着重要的理论价值,而且对于理解中国政治制度的运行过程和发展趋势也有着重要的现实意义。

## 一、人民代表大会制度研究的议题与趋向

人民代表大会制度作为中国的根本政治制度,在当代中国政治发展过程中发挥着根基性作用。此制度的发展主要经历了四个阶段:一是来源与建立阶段(1954年前)。作为中国共产党

\* 本文为教育部人文社会科学研究项目“城市社会治理‘碎片化现象’的生成机理与消解路径研究”(19YJA810002)、广东省人文社会科学重点研究基地创新团队项目“大都市治理困境与创新路径研究”(2017WZDXM034)、广东省教育科学“十三五”规划项目“党内法规执行力研究”的研究成果。

① 房宁:《民主的中国经验》,《瞭望》,2010年第1期。

领导人民在长期革命斗争中创造出的一种特色政权组织形式,人民代表大会制度从苏维埃代表大会制度、参议会制度和人民代表会议制度演变而来。二是探索与曲折发展阶段(1954~1966年)。随着1954年第一届全国人民代表大会第一次会议的召开,人民代表大会制度正式确立,随后3年间人大工作开展了积极探索。自1957年下半年“反右”运动开始到1966年“文化大革命”爆发的9年中,全国人民代表大会只召开了6次会议。三是遭受严重破坏阶段(1966~1976年)。“文革”期间,人民代表大会制度遭受严重破坏,人大建设工作、立法工作、监督工作陷于停滞。这一阶段的人民代表大会制度“并不是按照自身的制度要求,而是随着政治形势的变化而兴衰沉浮”<sup>①</sup>。四是重建与发展阶段(1978年~至今)。改革开放之后,“全党对社会主义民主和法制建设重要性的认识产生了一次历史性的飞跃,它为人民代表大会制度的建设和发展,奠定了良好的基础”<sup>②</sup>。探索健全和完善人民代表大会制度的途径和方式、改进各级人大工作、提高人大代表素质等成为研讨热点。进入21世纪,学界对人民代表大会制度的研究日益丰富,各类研究团体、研究机构相继成立,论文发表量总体呈曲线上升趋势,研讨的议题和问题更为广泛和具体。在研究方法上注重理论与实践结合,跨学科交叉研究逐渐兴起。人大与执政党关系、人大与“一府两院”关系、人大选举、人大代表的代表性、人大监督等为重点研究议题。

### (一)人大与执政党:从二元解释到有机统一

在人大与执政党的关系研究方面,相关研究总体上呈现出从“孰高孰大”的二元解释逐渐过渡到“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”的学理解读,更加重视党的领导地位和方式与发挥人民代表大会制度优势的统一性研究。如有学者认为党绝不能置身于宪法和法律之外,更不能凌驾于法律之上,从这个意义上来说人大高于、大于党。<sup>③</sup>执政党的权力属于人民权力的一部分,在国家事务中,人大的权力是至上的,人大也高于一切政党。党的意志既要体现人民意志,又要服从人民的意志。<sup>④</sup>一些学者从党与人大、执政党与领导党、权力与权威等方面的有机关系出发,认为党对全国人民代表大会的工作实行政治领导,党又在宪法和法律的范围内活动,其中关键是党的领导地位与作用。<sup>⑤</sup>人大工作也要自觉接受党的领导,表现为二者间的有机统一。<sup>⑥</sup>中国共产党在法治国家作为一个整体,既是领导党,又是执政党,一身二任。按照权力与权威分立互补而统一于宪法的政体设置,可以实现人民民主与党的领导、依法治国的有机统一。<sup>⑦</sup>人大主导立法会促进党的领导,反过来党的领导也会保障人大对立法工作的主导。<sup>⑧</sup>

### (二)人大与“一府两院”:从主从关系到互动关系

研究者不但探讨了人大与“一府两院”之间监督与服从的权力结构隶属关系,也更加重视研究其间既监督又支持的权力运行互动关系。一方面,作为权力机关的人大与“一府两院”的关系是单向的主从关系,是抽象的政府权力与具体的政府权力的关系,是授权与职责的关系,是监督与负责的关系。<sup>⑨</sup>中国共产党领导执政的重点应当放在国家权力机关上,而不是放在国家行政

① 何俊志:《新中国人大制度演进的三个阶段》,《探索与争鸣》,2010年第12期。

② 全国人大常委会办公厅研究室编:《人民代表大会制度建设四十年》,第153页,中国民主法制出版社,1995年版。

③ 王贵秀:《理顺党政关系 实现依法执政——对建设宪政、完善人大制度的政治哲学思考》,《人大研究》,2005年第4期。

④ 郭道晖:《论人民、人大、执政党的权力位阶》,《北京联合大学学报》(人文社会科学版),2012年第2期。

⑤ 朱光磊:《当代中国政府过程》,第58页,天津人民出版社,2002年版。

⑥ 王维国、谢蒲定:《改革开放以来我国人民代表大会制度的发展历程与基本经验》,《政治学研究》,2008年第6期。

⑦ 陈伟:《论中国共产党与人民代表大会的规范关系》,《学海》,2008年第3期。

⑧ 陈家刚:《人大主导、行政主导与党的领导》,《人大研究》,2017年第2期。

⑨ 程竹汝:《授权与监督:论完善人民代表大会制度的几个问题》,《学术月刊》,2005年第6期。

机关上。主要是领导国家政权而不是具体管理国家的行政事务。<sup>①</sup>另一方面,人大对“一府两院”又表现为在行使立法权过程中既监督又支持,在行使监督权过程中给予有力支持,在行使任免权过程中既规范性监督又支持,在行使重大事项决定权形成批准性决议过程中既监督又支持。<sup>②</sup>人大对“一府两院”的监督主要是法律监督和工作监督,包括监督其执法情况、审议其工作报告、提出质询和询问、提出建议和批评意见及任免干部等。<sup>③</sup>人大与“一府两院”形成良性互动,建立一种平稳的权力运行机制,有助于使国家机关按照人民的意志行事。

### (三) 人大选举制度改革:从协商酝酿到适度竞争

在人大代表选举实践中,长期以来以强调组织意愿、依靠协商和酝酿程序为基础,诸多学者倡导引入适度竞争机制促进人大选举制度的完善。如有人主张扩大直接选举,缩小间接选举;合理确定代表名额,加强人大效能;将竞争机制引入人大代表选举,实行小选区制。<sup>④</sup>在完善代表选举产生机制的路径方面:一是完善现行代表的选举程序。包括改进和健全现行代表候选人的提名程序、增强选举的竞争性和公开性、适当推行与扩大界别选举制、改革代表名额分配办法、区分选举权和被选举权等环节。二是适时扩大直接选举的层面。<sup>⑤</sup>2003年在深圳、北京、湖北等地的市区级人大代表换届选举中,都出现了选民群体性竞选人大代表的现象,这是公民从维护权益出发而进行政治参与,期望在更高级的政治平台上寻求更高级的话语系统以进一步维护权益的行动体现。<sup>⑥</sup>人大代表选举制度的改革向度应从“组织确认”向“有序竞争”转变,增强产生正式候选人程序的公开性,健全候选人与选民见面制度,适当引进竞选机制,逐步扩大直接选举范围。<sup>⑦</sup>只有强调选举民主和协商民主相结合,保证决策不是为了个别利益、相互博弈,而是从国家整体利益、长远利益、根本利益来考虑的综合决策,才能发挥出人民代表大会制度的优越性。<sup>⑧</sup>

### (四) 人大代表的代表性:从广泛性到有效性的结合

人大代表的代表性既包括所代表群体的广泛程度,又包括履行代表职责的有效程度,是代表的广泛性与有效性的结合,并体现在人大代表的产生和履职的全过程。其一,从代表结构来看,按阶级和身份确定代表结构已经不能够完全适应社会发展现状<sup>⑨</sup>;其二,从代表角色来看,兼职代表制下人大代表的角色冲突,使得其代表身份在实践中容易“符号化”;而在专职代表制下,人大代表较为稳定的角色预期有利于产生较强的角色认同感,从而促进代表身份的“实质化”<sup>⑩</sup>;其三,从代表权利来看,通过完善代表的生活保障权、言论免责权、人身特别保障权的保障制度、完善代表执行代表职务的时间和物质保障措施、引进和配置专职助理将有利于健全和完善人大代表执行代表职务<sup>⑪</sup>;其四,从代表履职来看,在一些地方出现的人大代表工作站让人大代表履

① 刘靖北:《中外党政关系比较与中国党政关系的现实思考》,《科学社会主义》,2002年第1期。

② 戚建庄、王松钊、许展华:《正确处理人大对“一府两院”监督与支持的关系》,《人大建设》,2016年第3期。

③ 彭春成:《人大要强化对“一府两院”的监督》,《中州学刊》,2006年第4期。

④ 孙彬:《我国人大代表选举制度改革初探》,《中国党政干部论坛》,2000年第2期。

⑤ 邹平学:《完善人民代表选举产生机制的若干思考——为纪念人大制度50周年而作》,《法学评论》,2005年第1期。

⑥ 唐娟:《从确认性选举转向竞选性选举:动因与意义——以2003年深圳区级人大代表竞选群体性案例为解读对象》,《南京社会科学》,2004年第3期。

⑦ 陈文、胡胜全:《从确认到竞争:人大代表选举的现存问题与改革向度》,《深圳大学学报》(人文社会科学版),2013年第3期。

⑧ 房宁:《人大代表比例调整意义不应过分夸大》,《环球时报》,2013年3月4日。

⑨ 黄学贤、朱中一:《完善人大代表的代表性》,《浙江人大》,2006年第2期。

⑩ 王勇:《竞选制和专职代表制:构建人大代表选举监督体系的制度平台》,《人大研究》,2003年第11期。

⑪ 邹平学:《论健全完善人大代表执行代表职务的保障制度》,《求是学刊》,2005年第4期。

职更有效,它构建起了基层人大代表在闭会期间履职的有效平台与途径,利用体制内的政治资源构建起了畅通的利益表达机制,提高了人大代表的履职有效性,真正体现了人民代表的代表性。<sup>①</sup>

### (五) 人大监督功能:从形式化监督到实质性监督

加强人大监督是坚持和完善人民代表大会制度,发展社会主义民主的必然要求,需要从人大代表的专职监督、监督工作的常态化、监督程序的制度化等方面系统推进人大监督制度创新,实现从形式化监督到实质性监督的转变。如有学者认为,我国人大监督体制并没有理顺,监督程序并不完善,人大监督文化并没有形成,从而制约了我国人大监督制度功能的充分发挥。<sup>②</sup>作为领导党和执政党,党都应接受人大的监督,这种监督有利于提高党的权威和改善党的领导,也有利于改善党对人大工作的领导。<sup>③</sup>加强人大监督亟须程序支持,没有程序保障,法律上的权利可能是一纸空文,人大监督权程序化才是当务之急。<sup>④</sup>还有学者主张将强化公民监督同人大监督结合起来,呼吁建立人大监督专员制度,以此完善和创新我国公民的监督机制。<sup>⑤</sup>

## 二、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度研究的议题与趋向

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中华人民共和国政权建立的政治前提和基础,是人民民主专政国体的制度表现,是民主集中制的有机组成部分,是社会主义民主的基本形式之一。其演进主要经历了四个阶段:一是协商建国与政权建设阶段(1949~1954年)。1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议的召开,标志着此制度的正式形成。随着1954年第一届全国人民代表大会的召开与《中华人民共和国宪法》的颁布,中国人民政治协商会议正式完成协商建国的使命。二是曲折发展阶段(1955~1977年)。毛泽东《关于政协的任务和性质》的谈话以及《论十大关系》报告为统一战线的发展奠定了政治基础,但受“反右”运动及“文革”的影响,政协制度陷入停滞期。三是重构政党关系与制度化建设阶段(1978~2012年)。全国政协五届一次会议的召开标志着人民政协工作得以正式恢复,随着人民政协的性质作用被载入八二宪法,党的十二大将多党合作“八字方针”发展为“十六字方针”,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度被明确为基本政治制度之一。四是新型政党制度建设阶段(2013年至今)。党的十八大以来,习近平总书记明确提出了“新型政党制度”,使得中国共产党与各参政党之间的关系更加制度化、程序化、规范化。有关此制度的研究呈现出如下主要特点:

### (一) 多党合作:从政党关系探讨到新型政党制度研究

长期以来,关于多党合作的研究主要围绕中国共产党与其他民主党派的关系问题而展开,提出了领导与参与、执政与参政、合作与协商、监督与共荣等几种解释,其中最根本的原则是坚持中国共产党的领导,有学者认为多党合作的发展趋势与目标是政党关系和谐<sup>⑥</sup>,是一种非强制性的、协商式的合作。党的十八大以来,构建新型政党制度成为新的研究议题,学界更多地将政党

① 郎友兴、孙娟文、张晓明:《让人大代表履职更有效——温岭人大代表工作站研究》,《江苏行政学院学报》,2014年第5期。

② 汪中山:《论我国人民代表大会监督制度创新》,《中州学刊》,2006年第2期。

③ 郭道晖:《党的领导与人大监督》,《法学》,2001年第3期。

④ 蔡定剑:《加强人大监督亟需程序支持》,《人民论坛》,2006年第5期。

⑤ 程竹汝:《完善和创新公民监督权行使的条件和机制》,《政治与法律》,2007年第3期。

⑥ 齐卫平:《制度界面的协商民主形式:多党合作和政治协商》,《上海市社会主义学院学报》,2007年第5期。

关系纳入政党制度范畴内加以探讨,中国共产党与各民主党派之间并非西方国家的竞争性政党制度,而是在政治共同体中形成了特定的合作型政党制度体系。相较于传统政党制度,新型政党制度显示了治理的有效性和决策的科学性,在实现制度功能方面,在处理政党与政权、政党与政党、政党与社会这三重关系上更为负责任和有效率,是中国对人类政治文明的一大贡献。<sup>①</sup>

## (二) 参政议政:从履职形式研究到履职能力研究

早期的研究较多集中在民主党派参政议政的范围、平台和方式等履职形式层面,近年来则更多地关注人民政协作为国家治理体系的重要组成部分,如何使其适应全面深化改革的要求推进履职能力建设,提高政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力。改革开放以来,执政党执政方式的转变、政府行政方式的专业化、政治议题综合性与系统性的增强等,要求民主党派必须提高自身的专业化水平和参政议政的履职能力。为此,一是要构建良好的政治生态,这是人民政协履职的政治前提。<sup>②</sup>二是将政协委员个人优势转化为整体优势。三是健全人民政协的法律保障,优化人民政协的界别结构,完善政协委员的进退机制。<sup>③</sup>四是创新履职方式,完善政协组织、机构设置、委员构成等。

## (三) 政治协商:从协商民主到协商治理

当代中国的政党关系、制度体系、程序设计及运作方式等呈现出特定的协商政治特点,为建立和发展有中国特色的协商民主提供了制度资源。随着协商民主理论的引进和传播,诸多学者也试图运用该理论来解释中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的特点,认为协商民主和协商治理契合中国政治体制、民主实践和传统文化,相关研究呈现出从协商民主到协商治理的趋向。有学者认为未来中国发展的关键,不是赋予中国特色民主政治以协商政治的形态,而是基于协商政治的逻辑,整体规划中国政治建设和政治发展的原则、路径、步骤与节奏。<sup>④</sup>一方面,国家治理现代化视角下的人民政协政治协商,具有政治参与、决策咨询、价值导向、监督约束、维护稳定功能定位。<sup>⑤</sup>另一方面,人民政协协商民主为国家治理现代化提供了民主基础,从而使人民政协在协商过程中整合不同群体利益诉求,坚持求同存异,推动社会各界有序政治参与,依托群策群力,促进党和国家科学民主决策。<sup>⑥</sup>

## (四) 民主监督:从政治监督到治理监督

人民政协民主监督在理论与实践方面逐渐从政治监督转向治理监督,更加强调研究国家治理过程中的监督实效,有关民主监督研究主要表现在监督的性质、特点及优势等方面。构建新型政党制度,人民政协民主监督研究更加注重监督的治理实效或绩效,注重加强制约性功能<sup>⑦</sup>,以适应国家治理现代化要求。人民政协民主监督是一个广泛的范畴,政治协商和参政议政是实现民主监督的具体方法。<sup>⑧</sup>相关研究着重于讨论四个方面的议题:一是逐步解决一些制度过于宏观、不太具体、操作性不强的问题。二是拓展、细化、明确政治协商、民主监督、参政议政的内容和

① 周淑真:《论我国新型政党制度的独特优势——基于内涵要义、演进逻辑与结构关系的分析》,《人民论坛·学术前沿》,2018年第7期。

② 虞崇胜、张继兰:《人民政协政治生态营造的路径分析》,《北京行政学院学报》,2017年第2期。

③ 张仙凤、项贻:《国家治理现代化视域下人民政协履职能力提升探析》,《理论观察》,2015年第10期。

④ 林尚立:《协商政治:中国特色民主政治的基本形态》,《毛泽东邓小平理论研究》,2007年第9期。

⑤ 刘振强:《国家治理现代化视角下人民政协政治协商的功能定位和发展思考》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2017年第4期。

⑥ 魏晓文、徐凤月:《国家治理视阈下人民政协协商民主功能及其优化》,《中州学刊》,2015年第11期。

⑦ 虞崇胜:《加强人民政协民主监督的制约性功能》,《云南行政学院学报》,2017年第2期。

⑧ 陈杰:《试论民主党派的参政议政和民主监督》,《内蒙古大学学报》(人文社会科学版),1997年第2期。

程序问题。三是明确或量化相关文件、规章等中的模糊性概念。革除重实体、轻程序的偏见,增强程序的“刚性”。<sup>①</sup> 四是使用量化的指标对政协提案工作绩效进行评估研究。

### 三、民族区域自治制度研究的议题与趋向

民族区域自治制度对于维系多民族国家的完整统一与和谐安定有着重要意义。此制度的演进主要经历了三个阶段:一是探索建构阶段(1949~1965年)。民族区域自治思想形成于《陕甘宁边区施政纲领》,新中国成立后陆续成立的民族自治地方标志着民族区域自治的政治构架基本形成。二是曲折前进阶段(1966~1978年)。在“文化大革命”时期,民族区域自治制度一度受到较大影响。三是发展完善阶段(1978年至今)。改革开放以来,民族区域自治迎来了新的发展,1984年颁布并在2001年修订的《民族区域自治法》,确立和巩固了民族区域自治制度作为基本政治制度之一的地位。2005年发表的《中国的民族区域自治》白皮书将民族区域自治上升为基本国策。1992年、1999年、2005年和2014年分别召开的中央民族工作会议,在实践层面对不同时期的民族工作做了系统总结和阐释。在新中国成立70周年之际,习近平总书记在全国民族团结进步表彰大会的讲话中,从中华民族伟大复兴的高度强调了新形势下民族工作的重要性,进一步明确了坚持和完善民族区域自治制度的方向。关于民族区域自治制度的研究,相关研究主要从民族团结视角、经济发展视角、国家认同视角、法制建设视角、民族关系协调视角、地方治理视角等展开,逐渐从宏观层面的制度研究转向对微观议题或现象的对策性研究,并呈现出如下几个方面的特点:

#### (一) 自治权行使:从代表本民族到代表各民族

民族区域自治制度的核心在于民族区域自治权。关于自治权的性质,学术界主要有三种观点,即权力论<sup>②</sup>、权利论<sup>③</sup>,以及权力与权利统一论<sup>④</sup>。关于谁行使自治权的问题,有两种不同观点,即“代表本民族论”和“代表各民族论”。<sup>⑤</sup> 在实践中,“代表各民族论”成为了各民族自治地方所共同认可并践行的思想共识与制度安排。随着研究的逐步深入,对民族区域自治权的探讨开始呈现出多角度融合的发展趋势,如制度创新的视角、新制度主义视角、央地关系视角等,拓展了民族区域自治制度的研究范畴。

#### (二) 民族参与观:从民族自治到民族共治

早期研究主要集中于民族自治理论的认识与解读,21世纪以来随着民族区域理论和民族共治理论的兴起,相关研究更加强调全面推进民族地区社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设。中华民族伟大复兴的提出,使得民族区域自治制度研究已由政党、国家、人民三个维度升级为政党、国家、人民、民族四个维度,各民族共同参与国家治理和中华民族复兴被提高到更加重要的地位。如有的认为民族区域自治应当符合设置自治地方少数民族的自治诉求,但与此同时,民族自治地方同样要体现各民族“多元一体”的民族政治格局。<sup>⑥</sup> 因此,民

① 张献生:《切实推进多党合作和政治协商的程序化建设》,《中央社会主义学院学报》,2007年第4期。

② 吴宗金:《民族区域自治法学》,第65页,法律出版社,2004年版。

③ 周平:《民族政治学》,第102页,高等教育出版社,2003年版。

④ 宋才发:《民族自治地方政府自治权探讨》,《内蒙古大学学报》(哲学社会科学版),2008年第6期。

⑤ 乌尔希叶夫:《关于民族问题理论若干学术观点和一些主要问题争论的综述》,《内蒙古大学学报》(哲学社会科学版),1992年第1期。

⑥ 陈华森:《我国民族区域自治制度的内在机理及其现实价值》,《政治学研究》,2013年第3期。

族共治是民族区域自治制度的本质特征,它既包括各民族对国家的共治,也包括有关民族对民族杂居地区的共治。<sup>①</sup>

### (三) 央地关系探讨:从“中央—自治地方”关系到“中央—地方”关系

民族区域自治制度作为世界范围内多民族统一国家处理民族关系以及央地关系的重要制度创新与成功实践,中央与民族区域自治地方之间事实上同时存在两种不同的关系:一是民族区域自治地方作为地方政权与中央构成一般意义上的中央与地方关系。二是民族区域自治地方作为自治机关与中央构成中央与自治地方的关系。<sup>②</sup> 民族关系的基本类型有三种,分别为少数民族与国家的关系、少数民族与汉族的关系、各少数民族之间的关系。<sup>③</sup> 在此基础上相关研究在逐步展开的过程中不断深化,将中央与自治地方的关系放到央地关系的视角下加以讨论,产出了一系列研究成果。有的学者指出,民族自治地方与国家的关系是特殊的中央—地方关系,不同于联邦制与邦联制的府际关系,因此民族自治地方必须接受中央的集中统一领导,并执行国家的法律与政策。<sup>④</sup>

### (四) 法制化建设:从制度建设到体系完善

民族区域自治法制建设大体上经历了新民主主义革命时期的自治法规建设、新中国成立初期的民族区域自治法制建设,1982 年宪法颁布以来的民族区域自治法治三个重要的发展时期。<sup>⑤</sup> 相关研究就完善民族区域自治法制提出了一系列观点与对策:一是加强配套法规建设,促进民族区域自治法的实施。二是协调各层次立法,强化民族区域自治法律法规体系的逻辑统一性。三是建立健全监督机制,保障民族区域自治法律法规的实施。四是注重“主体”需求,发挥少数民族群众在法律制定和实施中的能动作用。五是吸收借鉴国际经验,推动民族区域自治法制与国际接轨。六是强化法治观念,实现调整民族关系、处理民族问题的法治化。

## 四、基层群众自治制度研究的议题与趋向

基层群众自治制度主要是以农村村民自治制度、城市居民自治制度、企事业单位民主管理制度为主要内容的基层群众自治体系,相关研究重点探讨的是居民(村民)自治制度,其发展演进主要经历了四个阶段:一是前期探索阶段(1949~1958 年)。1954 年制定并通过的《城市居民委员会组织条例》规定“居民委员会是群众自治性的居民组织”。1956 年到 1958 年的顺利发展被认为是居民自治制度发展的“黄金时期”<sup>⑥</sup>。二是发展受制阶段(1958~1978 年)。在 1958 年之后到“文化大革命”结束,居民自治制度走过了一段曲折历程,基层群众自治制度陷入停滞状态。三是恢复发展阶段(1978~2012 年)。改革开放以来,《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》相继通过,特别是党的十七大首次将“基层群众自治制度”纳入中国特色政治制度框架中,使基层群众自治制度得以快速发展。民主实践层面,在村委会、居委会及县乡基层政权组织选举中,出现了“海选”“直选”“公推公选”“公推直选”等探索。

① 朱伦:《民族共治论——对当代多民族国家族际政治事实的认识》,《中国社会科学》,2001 年第 4 期。

② 韩慧、徐会平:《民族区域自治权行使的影响因素及保障对策——中央与地方关系的视角》,《济南大学学报》(社会科学版),2010 年第 2 期。

③ 周平:《我国少数民族地区开发过程中的几个政治问题》,《政治学研究》,2002 年第 1 期。

④ 阙成平:《论以自治区单行条例替代自治条例的法理》,《广西民族研究》,2013 年第 4 期。

⑤ 宋才发:《民族区域自治制度的实践回眸及未来走势——纪念中国改革开放 40 周年》,《学术论坛》,2018 年第 2 期。

⑥ 浦兴祖:《中华人民共和国政治制度》,第 511 页,上海人民出版社,2005 年版。

四是制度完善阶段(2012年至今)。十八大以来,逐步形成了党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。国家治理、基层治理、坚持和加强党的全面领导、协商民主等日渐成为理解和研究基层群众自治制度发展方向的关键词组。

### (一) 制度研究视阈:从自治制度到治理体系

在相当长一段时间内,一些研究者主要从制度主义的分析视角,以基层群众自治制度为主要研究对象,对基层自治制度的政治意义、运行过程和基层自治等问题开展具体研究。如有人认为社区的自治发展最具战略意义,社区逐渐成为中国政治建设的战略性空间,对中国民主政治建设和发展具有全局性的重要意义。<sup>①</sup>随着现代治理理论的引进与发展,以及社区事务的复杂性与共治性,越来越多的研究者将自治制度逐渐纳入到治理体系的范畴来分析,探讨自治制度运行过程中的现实障碍与问题,更加强调以多元主体参与、协商共治机制等为特征的基层治理体系的构建,以及基层协同治理能力的提升。从“自治制度”到“治理体系”的研究转向,体现出国家政治发展方向的重大战略转向,折射出国家治理体系和治理能力现代化和打造共建共治共享的社会治理格局等理念落实到基层社会的实践特征。

### (二) 组织研究视阈:从自治组织到多元组织

学界长期以来对居委会、村委会、业委会等自治组织给予了重点关注,随着合作治理理念的散播,多元组织互动合作的新型自治格局成为了新的研讨议题。在中国特定的政治环境和制度运行实践中,基层社会事实上是多元组织共处的特定政治空间和生活共同体,其治理逻辑既基于自治组织之上的“自发秩序”构建,也有赖于基层党组织、行政机关、社会组织、辖区企事业单位、农村宗族等多元组织“共治秩序”的形成。从研究趋向来看,研究者更加重视对于基层多元组织的整体性分析,强调基层多元共治的组织平台构建与优化,将基层党组织、居委会、村委会、社区工作站、物业服务企业、社会组织、辖区企事业单位、居民自发团体、农村宗族等作为基层治理体系的综合要素加以研究。

### (三) 秩序研究视阈:从行政主导到党建引领

长期以来,基层治理呈现出明显的“行政主导”特点。随着城市住房商品化改革和农村城镇化进程的推进,基层治理空间形态发生了深刻嬗变,单纯依赖行政主导的传统政府管制方式已经难以实现基层有效治理。政党统合作为一种实现党与社会的合作共治的机制<sup>②</sup>,在形成城乡社区治理新格局中发挥着重要作用。“党建引领”在实践中有着“一核多元”式治理格局以及“一核多能”式的服务创新两种类型。<sup>③</sup>如何在利益主体多元化的基层治理空间中,通过建构“一核多元”的政党统合体制,充分发挥党组织的引领作用,夯实党的执政基础,整合基层社情民意和利益诉求,成为新时代基层党建面临的全新课题。

### (四) 参与研究视阈:从基层选举到基层协商

“选举优先”一直占据基层民主研究的话语权,诸多学者认为选举民主是基层群众自治的基础,对基层选举民主给予积极评价。有的认为农村民主选举虽有缺陷,但至少能作为一种纠错机制。<sup>④</sup>在基层选举过程中也出现了贿选、选举舞弊、操纵选举等负面现象,村委会选举在家族竞

① 林尚立:《社区民主与治理:案例研究》,第38页,社会科学文献出版社,2003年版。

② 弓联兵、田颖敏:《政党统合与现代国家治理——基于政党与社会关系的考察》,《中国延安干部学院学报》,2016年第1期。

③ 曹海军:《党建引领下的社区治理和服务创新》,《政治学研究》,2018年第1期。

④ 徐勇:《利益与体制:民主选举背后的变数分析——以湖北省月村村治实验为例》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),1999年第2期。



逐利益的情况下引发了一些宗族冲突,居委会选举民主也面临程序繁琐、成本高昂、参与有限等现实问题。因此,学界也开始反思“基层选举”的弊端和问题,如有的对“选举是民主的本质”这一流行观点提出质疑,认为选举民主只是弱意义的民主,而协商民主却因使公民通过讨论,参与公共政策的形成,是民主发展的更高形态。<sup>①</sup> 学术界曾一度出现“协商民主优先论”的观点,但盲目推崇协商民主而摒弃选举民主,只是从一个极端走向另一个极端。因此要推进选举与协商双重发展,作为基层自治的“双轮驱动”。<sup>②</sup> 从“基层选举”到“基层协商”的制度重心变化和学术研究转向,体现出党和国家关于基层民主发展方向的战略转变。

## 五、结论与展望

当代中国政治制度主要有两个层面的含义:一是作为政治实践中的政治制度,指称政权组织形式及其制度体系,主要包含四项具体制度安排,大多数学者对当代中国政治制度的研讨均基于此,政治制度研究与政治实践发展存在高度相关性,政治环境和氛围对研究的影响较大,研究议题呈现出特定的历史时段性。二是作为政治理论层面的政治制度,当代中国政治制度是人类众多政治制度中的一种,亦属于政治学基本概念的“政治制度”范畴。因此,对当代中国政治制度的研究,应关照到政治制度的学理研究,乃至针对制度本身的基础理论研究。相比之下,针对中国政治制度本身的学理思考,以及四项政治制度的理论根基和建构逻辑的研究,相关成果则显得尤为缺乏。不但要对政治制度的概念范畴、制度功能以及意义与特征进行探讨,而且要对当代中国政治制度的思想基础、理论支撑、逻辑关系和世界意义作深入研究。与此同时,对当代中国政治制度史的历史渊源研究亦应做进一步的深入挖掘。如何在系统梳理总结当代中国政治制度的制度史与学术史,并在此基础上实现“史论结合”,构建具有中国特色的当代中国政治制度研究体系,对于总结历史、分析现在、展望未来都具有重要的学理价值。在此意义上,当代中国政治制度研究的 70 年,其研究的价值不但在于对当代中国政治制度的历史演进作系统的总结与呈现,更为未来当代中国政治制度的理论研究提供宝贵的研究素材,从而使后来的研究者在去粗取精与融会贯通的基础上,实现当代中国政治制度研究在理论体系建构层面的超越。

作者:陈文,陈科霖(通信作者),深圳大学城市治理研究院、当代中国政治研究所、党内法规研究中心、廉政研究院(广东省深圳市,518060)

(责任编辑:刘杰)

① 马德普:《协商民主是选举民主的补充吗》,《政治学研究》,2014年第4期。

② 袁方成、罗家为:《选举与协商:村民自治的双轮驱动》,《吉首大学学报》(社会科学版),2016年第2期。