

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0328-07

滞后与超越:中国地方政治发展总体观

朱 光 磊

[摘 要] 近 30 年来,中国政治建设总体有了很大发展,但依然存在诸多问题,其中地方政治发展与体制改革水平明显滞后,而且很不平衡,是一个非常突出的问题。通常,地方一般不涉及重要的战略和宏观调控问题,其体制改革应具有相对于中央的优势和便利。国家民主和法制建设整体水平还不高,中央对地方政府职能转变工作要求不够具体,部分地方执政者不恰当地利用了党的领导地位,“官本位”传统是形成这种局面的重要原因。应当通过进一步强调经济发展与政治发展相互促进,在服务型政府建设中推动民主与民生的相互促进,在体制改革过程中注意中央推动与地方自觉相结合,党与政相结合,强化民主与简约治理相结合,以带动今后一段时间地方政治发展水平的较快提高。

[关键词] 地方政治;政治发展;政府职能转变;党政关系;民生;官本位

[中图分类号] D0 [文献标识码] A

一、问题的提出

近 30 年来,中国民主政治建设总体有了很大的进展,政治体系的总格局趋向合理,政治生活也愈加活跃。在这个背景下,中国地方和基层政治建设也取得了较快发展。很多地方,特别是东部沿海地区的一些地方党政机关,积极主动地探讨各种各样的政治与行政改革方法。这主要包括:地方各级政府与公民互动的模式日趋多样化,公民的意见表达渠道愈益便捷;在涉及公民直接利益的相关决策过程中,地方政府越来越多地开始通过座谈会、听证会等方式,直接听取意见;普遍建立了专家咨询制度,决策科学化水平稳步提高;工作机制发生了重大的变化,特别是发达地区的省市两级政府,在电子化程度、办事程序建设等方面进步颇大,经济服务中心、市民服务中心等已普遍化;政府的服务意识、公关意识明显增强,机关精神面貌和公务员工作作风有了不同程度的改善;第三部门的数量增加很快。在被外界评价不高的体制改革层面,也有一些可贵探索。仅在东南地区就有“省直管县财政”、“民主民生”工程、“两票制”、“公推直选”、“民主恳谈会”等尝试,在不发达地区也有诸如“一章分五瓣”之类的简单实用的改革摸索。把中国民主建设水平看得过高,认为“中国特色的民主模式已经形成”^①,不太适宜;对中国民主建设一概否定的态度,也不是实事求是的态度。事实上,中国特色的民主模式正在形成^②,或者说正处在政治民主化改革稳步进展阶段,“民主因素聚集期”的观点^③,则比较接近于事实。这样的分析也适用于估价地方政治发展的实际状况。

但是,从整体而言,中国民主政治发展依然存在诸多问题,其中非常突出、值得注意的现象就是地方政治发展程度明显低于中央层面,甚至也不如基层自治工作活跃,并且很不平衡。通常,省以下地方政权不直接涉及国内国际战略性问题,也没有宏观调控任务,所负责的大多是招商引资、市场监管工作和社会管理、公共服务工作。这就决定了地方在政治发展方面具有相对于中央的开放性和便利性优势,理

应更易于实现公开、透明和改革、创新,尤其是市、县、乡、镇政权与群众直接接触,直接体验民情民意,应当比省、自治区、直辖市等广域型政权做得更为灵活。从其他国家的情况来看,也大多是地方政府的民主化、开放性、非党派性的程度,要比中央或联邦政府的程度高一些。

为什么目前中国会出现地方政治发展程度滞后于中央的情况?如何理性认识这一客观政治现象?实现地方政治发展对旧思路的“超越”需要破解哪些难题?这些都是当前中国政治发展研究的重要方面。

二、地方政治发展滞后的主要表现

第一,地方政府职能转变不到位。政治体制改革不应超前,但也不应过于滞后经济体制改革。到世纪之交,中国的经济发展水平已经较为可观,相关机制建设的水平已与过去不可同日而语。社会整体进入小康,以加入WTO为标志的对外开放达到很高水平,企业转制大体完成,政府经济管理部门的裁撤和运作方式转变基本到位,但对应的政治变化并不基本同步。这个问题集中到一点,就是在政府职能转变方面,中央到位的程度高于地方。多数地方在履行经济职能方面尽可能“超前于”中央,在履行政治和社会职能方面尽可能拖在中央的后面,行动上慢半拍,比如在加快公共服务体系建设、机构改革和编制控制等方面,都不能说是很积极的。这固然有争取时间“先把蛋糕做大”和争取地方利益等可以理解的方面,但也有与中央“捉迷藏”和眼光局限,对现代政治不甚理解的成分,无论如何,都不是正面因素。很多地方公务员还是习惯于直接管理和微观管理,习惯于使用行政手段;还总是希望多管理一些事情,希望中央多放一点权;涉及到政府改革问题,还是考虑体制和机构问题比较多,考虑职能和过程的问题比较少。这必然会导致地方政府难以适应已经拉开大幕的中国社会历史性转型的需要。

第二,滞后于中央的民主和法制建设水平。目前,地方政务活动的民主化和法制化程度低于中央。这一点突出表现在这样几个方面:一是“党政关系”规范化的程度不理想,一些地方“一把手崇拜”现象严重,书记几乎拥有直接指挥一切的权力,政府首长的地位总体偏弱,而且其具体情形随地区差别较大。“一把手”权力过于集中,既不合理,也不符合法律和党章,容易出问题,“程维高现象”就是典型案例。坦率地说,在一部分地区,“一把手”与包括政府首长的领导班子其他成员的势差大到了不可理喻的程度,很不成体统。二是书记兼为人大主任,但主要精力不在“两会”,工作重点不在意见综合,而是在施政。书记直接处理、答复行政事务、经济事务和财税事项,高频率与外商面谈项目,是不甚合适的,表面上是“党政不分”,实质上是“以政代党”。三是在国家层面上,在多次修宪和修订刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法等一系列法律法规的基础上,废除了多项不合乎民主精神的法律和法规,但地方法制建设仍存在较多问题。除个别省份,地方立法工作缺乏对民意的重视,立法质量和依法施政的水平不高,执法不到位、执法过度、执法不公现象并存。四是地方人大常委会主要组成人员是“铁打的营盘流水的将”,难免有临时思想,对议题的讨论不算充分,反对票、弃权票比例比全国人大常委会还低。部分地方党代会、人代会在落实差额选举、选民或代表提名制度和选务工作安排方面,还存在一些操作性问题,有些环节甚至比此前有所退步。

其三,公务员对政府管理方式所应当发生的改变不敏感,官气还较重。现在,地方公务员的服务态度确实已有很大转变,但由于“官本位”的历史沿习,部分地方公务员客气与傲气并存,官气较重,文气不足,甚至有些商人气。部分党委和“一府两院”负责人对国家权力机关和政协不够尊重,不规范行为较多。设在地方的司法机关一定程度受到当地牵制。有些地方政权主要负责人在接待和考察活动中,模仿国务和外交活动中的所谓“规范”,喜欢搞“敲锣打鼓”和“警车开道”,弄得神秘兮兮,政务公开远未达到应有程度。虽然县级主要负责人搞“阅兵”是个别现象,但还是可以反映一些问题。层层办报办电视台在这个问题上起到了推波助澜的作用。与此相联系,公务员的实际文化程度仍然是制约地方政府管理水平进一步提高的重要因素。在县乡两级中,正规大学本科毕业生仍没有成为公务员的主体。

第四,“单边主义”和信用缺失现象比较严重。一是对社会的单边主义。由于地方政府仍热衷于在竞争性经营领域活动,所以普遍出现以“经营城市”的名义“卖地”、大拆大建、拖欠农民工工资等现象,导致了政府可信承诺缺失,市场机制屡遭破坏。相当一部分地方政府决策时不重视政策的连续性、协调性

和整体配套,让公众无所适从^④;施政时,超越政策授予的权限,搭车谋利。第三部门发育缓慢,发展重点不对路。二是对下级的单边主义。囿于计划经济思维的限制,往往把政绩简化为招商引资和税收指标,“落实到人”,百分制考核,对不“达标”部门和人员实行“一票否决”。这种一损俱损的考评方式看似严格管理,事实上是非理性做法,极易导致施政成本升高,也助长了弄虚作假,是粗暴行政的直接原因之一。上级领导训斥下级干部的现象仍然存在,动不动就是“谁的孩子谁抱”,越级指挥,不讲分工,不问缘由,“能干就干,干不了走人”,很不文明。

三、地方政治发展滞后的主要原因

其一,国家的民主和法制建设的基础水平还有待提高。地方的问题,有其自身因素,也必然有整体和背景因素。总体看来,民主法制建设还不能适应社会主义市场经济发展和社会进步的需要。民主建设方面,参与仍需进一步扩大和规范。1979年,中国新时期的经济发展和政治发展同时起步,经济发展水平连续上了几个大台阶,社会成员构成发生了巨大变迁,政治发展固然也很可观,但一直没能在县级人大代表直选和地方政府副职差额选举的基础上再迈出新的一步,显得过于谨慎了。党内民主建设还处在“小区域”“小环节”试点试验阶段,党员权利的落实是明显的短板。村民自治确有进展,但一些重要关系没有理顺,制度建设不成熟,发展不平衡,城市政治建设的思路不清晰。社会监督体系基本确立,但运行效果受到很多局限。一些重要的法律,格局粗略,质量仍有待提高,社会管理和公共服务方面的立法空白较多;有关地方应对突发事件、保障公民权益、就业、社会保障等方面的立法仍需进一步完善。

其二,部分地方主政者不恰当地利用了党的领导地位和领导作用。邓小平早在1949年以前就注意到了“以党代政”现象发生的可能性和危害性,其后,在1980年关于党和国家领导体制改革的讲话中,再次论及这个问题。“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。”^⑤问题在于,改革开放是划时代的,在社会变迁、经济转型、企业转制、政府转职的大背景下,党政关系经过调整走向规范化是必然的,在调整一时难以到位的情况下保持稳定可以理解,但无论如何不能再允许地方大员以“加强党的领导”为由放肆干预“一府两院”工作和强化个人权威。虽然,目前党政关系已经做了很大调整,国企党政关系已较为成熟,但在地方政权和大中型事业单位中“党”“政”仍然没有达成较为理想的定位。这为某些人过分利用了“党的领导”机制,直接导致出现诸如“一把手”现象创造了条件。

其三,“官本位”的陈旧观念仍然很起作用。改革开放以来,“官本位”的问题没有得到有效抑制,甚至有些方面比过去有过之无不及。以官为大,以做官作为人生价值的最高体现,在中国有深刻的政治文化根源。很多人,包括大学生,过于热衷于做官和考公务员,是长期没有有效抑制“官本位”现象的必然结果。在改革开放30多年、资源配置走向市场化的今天,普通老百姓靠“社保”和“自保”谋生的情况下,公务员还在讲级别、论身份、靠待遇,是很不应当的。极个别人犯法了还要求对应“级别”的纪检人员、检察官、法官办案,更是滑稽得很。越是在经济欠发达地区,这个问题越突出。学校、医院的“官本位”问题没有很快解决的迹象。“官本位”必然会推升地方主政者的“地位”。在“官本位”导向下,很多公务员就会对上采取追求“政绩”的工作方式,对下采取“高人一等”的行为方式,不注意尊重下级和群众的利益和意见。反映到用人方面,这些年选用“机灵鬼”不少,对踏实者眷顾不够,而“机灵鬼”容易惹事儿。

第四,中央对地方职能转变工作要求强烈,但没有分出层次,不够具体,不够坚决。中央面临的内外压力很大,工作如履薄冰,对一些重要而敏感性课题暂时顾及不够。中国从1986年开始注意转变政府职能的问题,到1995年前后,对政府该做什么,不该做什么,总体上已经比较清楚,但是没有对各级政府根据工作层次的不同而提出不同的转变职能要求,指导笼统。比如,有的县级政府领导居然简单模仿中央提法,提出了“放开微观抓宏观”的奇怪说法^⑥。地方把“以经济建设为中心”的方针绝对化,采取“GDP政绩导向”,这极大地制约了地方政府公共服务水平的提高。“一票否决”的工作方式,难免导致

地方忽视民主建设和精神文明建设,忽视群众多方面的需求,不利于全面履行政府职责。中央对这些现象是批评的,但在一段时期确实能够见到绩效和对社会稳定没有大的干扰的情况下,制止不够坚决。

四、两个相互促进和三个相互结合:地方政治发展实现超越的路径选择

(一)经济与政治相互促进

用好用足“战略机遇期”,从长计议,积极推动经济体制改革,加快经济发展,稳健推动政治体制改革,循序渐进地推动政治发展,是正确的战略选择,应当继续坚持。在某种意义上,这与“韬光养晦”是一个逻辑。跟别人都不“拼命”,跟自己拼什么命?在发展中,今天是问题的,明天很可能就不是大的问题了。比如,20世纪80年代西方政客经常从人权的角度向中国政府提出“自由迁徙”、“发展私人资本”,但在今天,这都不是问题了。而且,在这些问题上,地方政权也做出了相应的努力。

从技术的层面看,经济与政治相互促进的关键,是要通过抓住转变政府职能这个龙头,来引导地方政治发展;通过完善市场机制和改革分配制度,来带动社会公平,通过强调建设“和谐社会”,渐进推动可靠的、切实的民主。转变政府职能,是中国改革的核心内容之一,是经济体制改革和政治体制改革的联结点,是建立现代企业制度、建设服务型政府、推动行政管理体制改革、加大第三部门发展力度和启动事业单位改革共同的基础。抓住了转变政府职能这个关键,就会对地方政治发展产生积极的作用。

——政府逐步做到以公共服务为主要职能,有助于地方政府转变行为方式。今后,应硬性要求地方政府一方面要扩大财政的相应支出,一方面要调整支出的分配导向,比如适当向农村和弱势群体倾斜。地方政府要逐步转向以提供社会管理和公共服务为主,逐渐引导地方主政者放弃他们在青少年时期所学习到的“左倾”思想和官话、套话,放弃“单边主义”思维,逐步学会在民主和法制的轨道上,以强调“科学发展”为指导思想来处理社会平稳发展时期的政治问题。

——以政府为主导,充分调动多元主体的积极性,形成“双向互动”的公共服务供给方式,有助于地方政府采取实际措施支持社会力量的发展。从发展上看,政府继续以“单边行动”的方式面对社会,既不合时宜,也力不从心。同时,政府行为也是有成本的,再加上“搭便车”、低效率、寻租等现象,当政府“经营”、管理和项目数量和对单个项目的投入超过某个边界时,“单边行动”反而是一种负担。从在服务型政府建设方面做得较早的国家的经验来看,这一建设过程也是政府与社会“双向互动”的,政策往往是不同集团和组织互动的结果,是不同观点和利益的混合物,政府主要以“重要的参与者”、议程设定者和促成公共问题解决方案的中间人的身份发挥作用^⑦。这无疑有利于扩大服务覆盖面、降低服务成本和实现各个社会主体的相互制约。

——强化政府体制机制建设,有助于实现公共服务为导向。在中国,由于长期以来官僚主义作风的影响,人们对于公务员改善工作态度有较高的期盼。而且,由于特定的国情,人们在理解“服务型政府”时首先联想到的是“为人民服务”的工作宗旨。在这种情况下,可以顺水推舟,在建设服务型政府的过程中大力改善公务员的工作作风,并以此为契机在一定程度上改善官民关系。

(二)民主与民生相互促进

“以民主促进民生”,也称“民主民生工程”,最早是杭州市委市政府提出的一个工作思路。任何一个别无论怎样都是一般,经济快速发展导致社会结构调整这个大的趋势也深刻影响到杭州的社会关系。社会成员利益分化和观念分化是一个既定的事实。在限制和缩小差距,调节阶层关系方面,“民主民生工程”可以成为有效手段。公民与社会组织对于政治事务的广泛参与,多元化的利益诉求,有助于政府方面站在“协调者”的角度上全面了解社情民意,并在此基础上平衡各方面的利益要求,做出既有利于整体发展,又兼顾各个利益群体利益的决策。此外,决策流程的公开化,可在很大程度上打破政府与公民之间的信息不对称,防止政府决策的“内部人效应”,使得公共权力服务于公共利益。另一方面,“民主民生”建设既是一种意见表达和决策参与,也是一种社会交流机制。不同观点的人群越是加强交流,越容易打破隔阂。“红楼问计”、“停车新政”^⑧可以使各阶层、群体在具体的决策过程中坐到一起,在充分表

达自身诉求的同时,也有机会倾听别人的意见,从而也就减少了矛盾。

从民生的角度来认识和发展民主,强调民主与民生相互促进,杭州探讨只是一个缩影。这种思路和实践在理论上仍然有很大的探讨空间,但这个探索是值得肯定和进一步期待的。在强调民主与民生相互促进的问题上,加大对“治理”理念的推介力度,也是一个重要的方面。总之,中国需要更多的地方去积极探索更多的“杭州模式”来为地方政治发展提供切实可行、充满创意的理念和实践样本。

(三)中央推动与地方自觉相结合

一方面,中央应进行强力的引导。中央应制定再明确一些的政治发展战略;应鼓励和授权地方在宪法和法律的范围内,进行民主政治的创新,从制度上明确中央和地方在财权、财力与事权方面的权限,该收的直接拿走,该放的真正交给地方;应制定合理的立法规划,为地方民主政治发展提供必要的法律和政策支持。对于具有普遍推广价值的民主政治创新,予以总结,并以制度形式确立下来,必要时,还可经法定程序使其上升为法律。总之,中央应将加强党的执政能力建设与加快地方民主法制建设有机统一起来,探索中国特色政党政治下的地方民主政治发展模式。在这方面,还要特别注意,中央对地方政治发展和地方工作的分层次和分类指导。

另一方面,地方政府应积极主动推进。新一代的地方主政者,应摒弃重经济发展、轻政治建设的错误观念,要充分认识地方民主政治建设对经济发展的支撑作用;要剔除过度求稳怕乱的简单思维;要主动加强党委政府与民众的联系机制建设,推进形成基层政府和民众的良性互动关系,从而建立起民众内部以及民众与政府之间的利益协调机制;地方应努力实践中央的指示精神,同时,不拘泥于中央的基本要求,应结合本地实际情况,制定合理的地方民主政治发展规划和战略安排,并且将这种规划安排通过法律形式确立下来。随着社会的全面进步,地方的主政者应当理解到,经济发展是成绩,政治发展也是成绩;招商引资是成绩,搞好公共服务也是成绩;而且后者更容易出成绩,因为后者相对偏弱,起步相对较晚,谁先动,谁就会走在全国的前面。

(四)“党”与“政”相结合

“党政关系”是中国最基本的政治关系。“改革的内容,首先要党政分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。”^①中国地方政治发展要实现超越,也必须妥善处理好党政关系问题。在中国,党政关系问题不可能以接近于西方政党政治的逻辑来处理。随着领导和执政的社会基础的变化,特别是社会结构的变化,随着党的基本任务和政府基本职责的改变,现在中国共产党已经开始尝试用“通过执政实现领导”的思路,来代替“在领导中实现执政”的现实。但是,防止“溢出”效应的现实需要、巨大的内外压力的存在和理论的生疏、滞后,会使得这一调整的过程很谨慎。

无论是中央层面,还是地方层面,党政关系规范化都将是下一步处理党政关系的一个出路。在政府过程视角下,地方党政关系规范化,就是要使党组织在地方政治过程中重点放在贯彻中央的路线、方针、政策,整合当地政治资源与完成意见综合,在人大中发挥核心作用三大方面。地方党组织应当尽快从与地方政府一起忙于施政中解脱出来。中央主张地方党委书记担任人大常委会主任,是一个具有战略考虑的制度安排。但是,事实上,书记只是将很少一部分精力放在人大,显然缺乏对有关制度安排意义的认识。因此,目前实现地方党政关系规范化的一个重要的途径,就是要理顺党委、人大常委会和行政机关,甚至包括与政协的关系,积极探索将党的领导与更好地发挥“两会”作用有机结合起来的具体方式。

在这方面,关于“两票制”的试验值得注意。近年来,随州、义乌等地探索实践了“两票制”的基层民主模式。“两票制”,是指村民委员会和村党支部的选举过程分两阶段、投两次票进行的特定模式,即村民委员会选举,有选举权的村民先投“预选票”确定候选人,然后,再投“选举票”确定村民委员会成员;村党支部选举由村民对党员投“推荐票”推选支委会的初步人选,其后党员投“选举票”选举产生支部委员;同时,鼓励村委会成员与党支部成员通过规定程序实现兼职。这是基层干部选拔任用制度的一个重要创新^②。这解决了长期以来村党支部的核心作用难以发挥的问题,保证了当选者具有广泛的群众基础,加强了党组织与群众、党支部与村委会的联系,增强了党在农村的影响力。

应当鼓励类似做法向其他领域开展,给人民群众对中国共产党的事务发表意见的机会和监督党的适当渠道。当然,这在西方国家的许多朋友看来是不合逻辑的。但是,需要注意到,中国共产党不是西方社会意义上的政党组织。问题在于,包括中国学者在内,人们对这种特殊性还没有真正认识到,没有做出总结。认识清楚了这个问题,党政关系问题也才可能真正解决。在中国,“党”的特殊性及其与“政”的关系,集中表现在它是一种“党政结合”的政府过程。规范只能在这种结合中规范,监督只能在这种结合中相互监督。中国共产党在整个社会生活中发挥领导作用,因此,由党外群众对地方党的工作、地方和基层干部任用等制度化地发表意见,是合乎逻辑的,既是对群众的尊重,也对党有利。可以通过试点,将“两票制”由农村扩大到评议党员干部和推荐党政后备干部,甚至选举、选拔乡镇和街道党政负责人等工作中,使广大人民群众通过这一机制,更好地实现民主政治参与,更好地发挥这一创新模式的民主价值。

(五)强化民主与简约治理相结合

从技术的层面上讲,在中国,强化民主的重要内容,是把“两会机制”进一步建设好。“两会”作为国家年度政治生活的一个中心的地位明显提升,并且初步形成了五年一度的“党代会”与一年一度的“两会”相互配合的模式。地方“两会机制”的逐步成熟,会成为推进地方政治发展的重要动力。应努力探索如何把“两会机制”由惯例上升为制度规定的课题。应加强人大代表与政协委员在提案和议案工作上的协作;加强联合调研和视察的工作制度建设,使联合调研和视察成为人大与政协闭会期间合作的重要方面;建立人大与政协之间的信息交流制度;加强人大与政协间通过专业委员会的对口合作。在监督环节,虽然,人大监督与政协监督不适宜联合进行,但是,在人民群众关心的重点问题上,人大与政协可以实现共同参与和独立监督,二者可以在调查、信息交流等环节开展合作。

在“两会”的框架下,也要强化省、市、县体制改革和市辖区、乡、镇的机制建设。现在,应当已经有条件分步实现省和市级人大代表的直选,县级市市长、人大常委会主任的直选或差选。

但是,与此同时,是否可以考虑,从实际出发,本着简约治理的原则,通过调整行政区划,将市辖区、乡、镇的党政组织作为上级党政组织的派出机构,并在此基础上简化县和县级市的政治权力结构。这样,乡镇也就不再组织人大,不再建立一级预算;县和县级市则可以考虑不再组织政协。但是,要增加地方人大常委会的员额和切实强化地级市以上的政协工作。现在,中国的高等院校和科研院所几乎全部由中央和省级政府直管,大的企业也不在县里;要减少人大代表和政协委员中公务员的比例^①。县一级很难组织起层次较高的民主党派活动和政治协商活动。由本地参加上一级政协工作的人员,组成基层“政协工作组”从事相应的工作,是可以考虑的。这也可以起到精简机构和减少地方政权的领导干部职数的作用。在地级市及其以下,法院和检察院按系统管理。

到2030年,就进入21世纪中期的范围了,中国规划届时将建成“全面小康社会”;到2020年,东部地区有可能达到中等发达国家水平;目前,东部的几个省份和部分城市实际上已经达到了中等发达国家水平。但是,现在很多群众并不完全认同本地政府的定位和所承诺达到了的水平,因为他们不清楚本地的主要社会发展指标及其与主要经济发展指标的对应关系,也即两个基本的方面脱节了。十八大报告和十九大报告和相应的两届全国人大,肯定会对全国和区域性的社会发展、政治发展和政府发展议题,提出比以前更为全面和具体的工作方案,那些可能会率先进入发达时期的地方也会在政治方面进行比目前活跃得多的探索。我们拭目以待。

注 释:

① 参加刘熙瑞:《中国的民主模式已经确立》,载《人民论坛》2007年第8期。

② 参见朱光磊:《中国创造民主新模式是可能的》,载《人民论坛》2007年第8期。

③ 参见周光辉等的论文《政治民主化:当代中国的实践和经验》(载《天津社会科学》2010年第1期)和他在2009年武汉大学“中国式民主国际学术研讨会”上的发言。

④ 比如2003年5月27日,某省会政府突然宣布从6月1日起全面禁售电动自行车,而生产是政府许可的。

- ⑤⑨ 参见《邓小平文选》第 3 卷,北京:人民出版社 1993 年版,第 177 页。
- ⑥ 参见朱光磊、于丹:《建设服务型政府是转变政府职能的新阶段》,载《政治学研究》2008 年第 6 期;朱光磊、张志红:《“指责同构”批判》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 1 期。
- ⑦ 参见[美]罗伯特·丹哈特、珍妮特·丹哈特:《新公共服务:服务而非掌舵》,刘俊生译,载《中国行政管理》2002 年第 10 期。
- ⑧ 杭州市 2008 年根据 9000 份问卷、8000 户走访、18000 户通过遥控器投票,在兼顾路权和停车权的基础上,按多数人意见实施了“停车新政”。这被看作是很好的地方民主实践。
- ⑩ 2002 年 8 月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》,提出了四个提倡,即:“提倡把村党支部领导班子成员按照规定程序推选为村民委员会成员候选人,通过选举兼任村民委员会成员。提倡党员通过法定程序当选村民小组长、村民代表。提倡拟推荐的村党支部书记人选,先参加村委会的选举,获得群众承认以后,再推荐为党支部书记人选;如果选不上村委会主任,就不再推荐为党支部书记人选。提倡村民委员会中的党员成员通过党内选举,兼任村党支部委员成员。”这一通知等于从政策层面对“两票制”予以了确认。
- ⑪ 参见璋鑫:《专家建议人大代表减少官员比例增加农民比重》,载《文汇报》(香港)2005 年 4 月 6 日。

(责任编辑 叶娟丽)

Lagging behind and Going Beyond: An Issue in the Political Development in the Localities of China

Zhu Guanglei

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: China has made a great development in the construction of democracy as a whole during the recent three decades. But there remain many problems, among which the imbalance in the political development and the institutional reformation at localities and a patent lag of the localities with the whole is prominent. In general, matters of local governments do not deal with important problems of strategies and macroeconomic regulation, so their development should have more advantages than the central government. What caused this situation include the following: the low level of development of democracy and the legal system, the relatively abstract requirements of the central on the changing functions of government, inappropriately utilizing the party's leading station by a number of local authorities, and the culture of official standard. We must promote the local political developments by stressing that economic and political developments promote each other, and accelerate both construction of democracy and improvement of people's livelihood, and by giving special attention to combine the central promotion and local consciousness, to combine the efforts of the party and government, to combine the strengthening democracy and contracting governance.

Key words: local politics; political development; changing functions of government; the party-government relation; people's livelihood; official standard