

# 不断延伸的中国道路

梁景瑜

**内容摘要：**保持国家持续发展是中国道路的核心理念。近两年中国发展道路面临新形势、新问题，为应对中国道路的新形势，解决中国道路面临的新问题，执政党积极调整施政纲领，凝聚政治精英，探索政治共识，提高执政能力。本文以中国道路的持续发展为核心，从新老换届，保持权力平稳过渡；承前启后：确保持续发展；开拓创新：鼓励地方发展；总结与反思：中国道路的再开拓四个部分评析 2011 年中国执政党的施政。围绕这四个主题分十个方面勾勒中国制度发展动态，（一）权力交替：争取良好的换届环境；（二）“党管干部”：加强干部监管；（三）党委换届：坚持“德才兼备，以德为先”；（四）政治发展：党内民主带动人民民主；（五）经济调控：保持经济稳定增长；（六）整合区域经济，打造全面开放格局；（七）社会管理创新，应对治理新形势；（八）提炼核心价值观，引发区域精神竞争；（九）经济转型：多种模式并存；（十）意识形态：社会主义与民主法治。

新中国成立 60 多年来，在中共四代领导的努力下，逐渐走出了一条有特色的、令人瞩目的“中国道路”。中国道路的形成具有明显的阶段性特征。1949-1979 年是奠基与探索阶段，在没有多少现成参考经验的情况下，中国道路的探索经历了不少波折，但为后来的改革开放打下了坚实基础。1979-2009 年是中国的高速发展阶段，国家以经济建设为中心，推行改革开放，建设社会主义市场经济体制，综合国力不断增强，人民生活水平不断提高。“胡温十年”更是中国发展的黄金十年，经济增长率连年保持较高增长，国际影响力逐年提高，取得了举世瞩目的成绩。

近几年，国内外形势发生了一些变化，主要的变化为：**第一，中国崛起从预言变为事实**，这既是中国人强国梦想的实现，同时也给中国带来了前所未有的挑战：一方面，为遏制中国过快发展，美国战略东移，联合日本、韩国等国家打压中国军事、能源、贸易等方面的发展空间；另一方面，自从金融危机爆发以来，国际社会希望中国承担大国责任，挽救美欧颓丧的经济形势。**第二，经济转型升级、民生建设迫在眉睫**。改革开放 30 多年的发展遗留了诸如区域发展不平衡、城乡收入差距大、社会阶层分化严重等问题。为解决这些问题，执政党提出科学发展观，试图转变经济发展方式，缩小贫富分化。但 2008 年经济危机的影响，政府积极干预经济，贯彻落实科学发展观的成果被抵消，房价的涨势过快，威胁着城市中产阶级的生存。2011 年经济危机暂缓，执政党落实科学发展观，经济转型升级、缩小贫

---

· 北京大学法学院博士研究生。本文为北京大学法治研究中心“中国发展动态”项目的研究报告。李柯、孙璐璐、史志强、张佳俊、林熙翔和叶蕤等师友参与了资料的收集和整理，章永乐和徐斌就本文写作进行的多次讨论，特此致谢。当然，本文可能的错误由作者承担。

富差距、改善民生的任务迫在眉睫。**第三，社会管理亟待创新。**改革开放 30 年来，随着市场经济体制的逐渐成形，城镇化的不断推进，人口的结构变化（从“高生育、低死亡、高增长”转变为“低生育、低死亡、低增长”）、网络角色的转变（原来网络仅提供表达的管道，2011 年埃及、利比亚等国的经验表明，网络还能成为政治动员的工具）中国旧有的社会管理模式不再适应管理形式的新需求，社会管理亟需创新。

对于执政党而言，2011 年是特殊的一年。“胡温”政府任期将尽，2012 年迎来中国共产党的第十八次代表大会，要完成最高领导权力的交接。自从 1990 年代以来，执政党已有两次成功的最高权力和平交接，建立起最高领导人任期两届的宪法传统，但这一制度毕竟尚未完全定型，稍有不慎，就可能产生全国性震荡。从国际来看，近两年是世界换届年，俄罗斯、美国、英国等 58 个国家都在换届。2011 年初，埃及、利比亚、突尼斯等国家出现动乱，国际局势不稳。从国内来看，换届前后，各派政治力量异常活跃，路线分歧与人事布局问题相交织，极易产生不稳定的因素。在严峻的国内外局势下，执政党能否顺利实现新老交替确实考验执政能力。

2011 年作为换届年、“十二五”规划开局之年，执政党以换届工作为核心，一方面，延续 2009、2010 年的执政思路，在加强执政能力建设、凝聚各方共识的基础上，稳妥地推进各项改革，完成本届政府应该完成的任务；另一方面，为未来设置议程，出台各项五年规划，保持政策连贯性。同时，鼓励地方试点，在地方竞争中探索党和国家的未来整体战略。

因此，本文以“国家持续发展”为核心分为三个部分评析 2011 年执政党的施政：一、新老换届：保证权力平稳过渡，打造亲民、廉洁、能干的新一届干部队伍；二、承前启后：确保持续发展，继续完成本届政府需要完成的事，并为下届政府设置发展框架，保证国家持续、稳定发展；三、开拓创新：鼓励地方探索，在地方探索中发现党和国家的整体发展战略。

### **一、新老换届：保证权力平稳过渡**

权力继承是中国道路的重要组成部分，新中国成立以来，围绕最高权力的继承引发了不少斗争，如 60 年代毛泽东与刘少奇的政治路线之争，70 年代毛泽东与林彪的国家主席之争，甚至 80 年代末的“89 学潮”都与国家最高权力有关。为解决最高权力的继承问题，在毛泽东、邓小平等领导人的努力下，逐渐探索出“党、政、军”三位一体的最高权力格局，党的在任领导人和退休领导人共同确定党的接班人的权力继承方式，并从江泽民时代开始实现权力的平稳过渡。但中国最高权力常规过渡的时间尚短，在国际、国内波诡云谲的形势下，如能实现最高权力再次平稳过渡，将有可能形成稳定的、常规化的权力过渡模式，从而保证中国持续、稳定发展。

2011年执政党开始了省市县乡四级党委换届，同时作为“十二五”规划的开局之年，执政党面临两大任务：一是为换届创造良好的环境；二是为“十二五”选好才。因此，执政党以维护社会稳定为着力点，创造良好的社会环境，坚持“德才兼备，以德为先”的用人标准，同时为十八大的顺利召开做好相关准备工作。

### （一）权力交替：争取良好的换届环境

为创造良好的换届环境，执政党重点维护军队和边疆的稳定，推行社会管理创新，变“压力维稳”为“疏导式维稳”。

#### 1、强化党与军队和民众的联系，坚持党对军队的领导

党军民的密切联系是我国在革命和建设过程中形成的优良传统，民是党和军队的力量源泉，而“党指挥枪”是党在长期的革命斗争中确立起来的铁的原则。近两年，在换届的氛围中社会上出现了“军队国家化”的论调。该观点从邓小平同志“人民解放军是社会主义国家的军队”这一论断出发，认为既然军队是国家的，那么军队就应该国家化，共产党就应该将军队的指挥权交给国家，实现“军队非政治化”、“军队中立化”。2011年执政党一方面发表文章批驳“军队国家化”的错误观点，果断采取措施维护党对军队的绝对领导，密切党与军队和民众的关系，走军民融合的强军之路；另一方面提出解放军要适应现代化军事发展的需要，及时调整解放军部门设置，在保稳定的同时促发展。

5月，中央军委印发《军队党员领导干部廉洁从政若干规定》明确规定党的意识形态必须在军队中占统治地位，共产主义理想、党对军队绝对领导的根本原则和制度、全心全意为人民服务的宗旨是保证党绝对领导军队的意识形态基础。随后，解放军总政治部主任李继耐发表文章《坚决抵制“军队国家化”》重申“党指挥枪”的原则，要求广大军官干部坚决抵制“军队国家化”的错误思潮。此外，中央军委委员、国防部长梁光烈在《求是》发表《坚持走中国特色军民融合式发展之路》一文，指出坚持军民融合式发展的战略是我国富国强军的必由之路。“十二五”规划也把军民融合式发展正式确定为未来五年的军队发展战略。此外，从11月开始，解放军先后成立了总参谋部军训部、解放军战略规划部、军事科学院国防政策研究中心和军事科学院非战争军事行动研究中心四个部门。

在换届之时，强化党军关系可谓抓到了问题的关键，军队稳定，社会稳定就有了保障。而解放军的结构性变化是执政党应对现代战争结构性变化的举措，特

别是战略规划部的设置可以强化中央军委对军队建设发展的集中领导和统一管理，提高中国军队战略管理水平，推动国防和军队建设科学发展。

## **2、管理创新，推行疏导式维稳**

2008年以来形成的“压力维稳”的模式逐渐陷入“维稳怪圈”：越维稳越不稳定。为保证换届环境，执政党试图变“压力维稳”为“疏导式维稳”。为此，胡锦涛总书记提出社会管理创新，要求加强和完善8个方面的工作：（一）“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局；（二）党和政府主导的维护群众权益机制；（三）流动人口和特殊人群管理和服务；（四）基层社会管理和服务体系；（五）公共安全体系；（六）非公有制经济组织、社会组织管理；（七）信息网络管理；（八）思想道德建设。社会管理创新的提出具有战略意义，标志着政府开始着手处理新的发展形势带来的诸如城镇化、网络化、人口结构变化等带来的新问题，为政府职能转变设定框架。

保持社会稳定是社会管理创新的题中之义，2008年以前的维稳模式主要依靠压制。2011年始，执政党提出社会管理创新试图将压制转变为“疏导”使社会更稳定，建立行政调解、人民调解和司法调解三位一体的大调解体制，形成“人人皆是调解员”的格局，将纠纷解决在萌芽状态；同时，公布《国有土地上房屋征收与补偿条例》，规定国有土地上房屋征收补偿标准不得低于市场价格，强调只有因公益事业需要才能实行房屋征收，保障被拆迁人合法利益。

前两年，网络对执政党的管理体系来说尚属新鲜事物，但经过近两年的摸索，将网络纳入执政党的管理体系已经初步成熟并逐渐开始付诸实施，这也是社会管理创新的内容之一。为建立良好的互联网秩序，执政党开展互联网专项整治运动，清理“网络水军”、“灌水公司”、“投票公司”等非法网络公关机构。同时，在北京试点“微博实名制”，完善社交网络管理制度。经过专项整治，网络环境转向良好，而实名制的推行能提高公民责任感，有效遏制不负责任的言论。

## **3、边疆治理：强力维稳与经济治疆**

边疆稳定是社会稳定的重要组成部分。近几年，经济发展导致的阶层分化与民族身份竞合，边疆分裂势力异常活跃。西藏08年“3.14骚乱”和新疆09年“7.5打砸抢事件”表明维护边疆稳定任重而道远。2011年边疆局势依然不容乐观，在分裂势力的教唆、怂恿下，西藏出现僧人自焚要求藏区独立的现象，10月份僧人

自焚达到高潮。在藏历新年即将到来之际，维稳要求尤其迫切。为维护边疆稳定，2011年执政党的治疆策略呈现两手抓的态势，一手抓维稳，派遣大量干部驻村、驻寺，强力维护边疆基层稳定；一手抓民生，深化2010年的“经济治疆”的策略，继续实施各种优惠政策，扶持边疆发展经济，同时着力发展边疆民生工程，让民众分享经济发展的成果。

10月，西藏自治区政府启动“深入开展创先争优强基层惠民生干部下基层”活动。自治区政府抽掉干部组成工作队，全面进驻自治区所有行政村和居委会，连续3年开展驻村工作，要求驻村干部与广大农牧民群众同吃、同住、同劳动，坚持从藏历新年到三月不脱岗。同时，推动干部驻寺。自治区党委书记陈全国在11月29日召开的维稳工作领导小组会议上，要求广大驻寺干部建立起与僧尼家庭联系的稳定渠道，建立起干部、僧尼、家庭共同负责、协调联动的寺庙管理机制。此外，执政党出台了一系列发展边疆经济，巩固边防，加强民族团结的政策，继续深化2010年来的经济治疆策略，让边疆民众分享经济发展成果。这些政策包括：《兴边富民行动规划（2011-2015）》、《支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》、《寺庙僧尼参加社会保险暂行办法》。其中《寺庙僧尼参加社会保险暂行办法》规定成年僧尼可统一参加城镇居民社会养老保险和城镇居民基本医疗保险，让僧尼分享经济发展成果，解决僧尼的后顾之忧。

西藏的驻村、驻寺干部的实施借鉴了重庆“三进三同”、“结穷亲”、“大下访”的经验，但在换届的背景下更注重发挥驻村干部的维稳功能。执政党将驻村、驻寺干部制度化、长期化，切实解决边疆民众、僧人的生活问题，切断分裂势力的影响，是釜底抽薪之策。驻村、驻寺干部充分发挥了维稳的功能，藏民度过了喜庆祥和的藏历新年。但发展经济，提高普通民众生活水平，增强边疆民众的向心力仍然是边疆治理的治本之策。

## （二）“党管干部”：加强干部监管

“党管干部”是党的基本组织路线，在换届的背景下，执政党强化“党管干部”的组织路线，为换届打造廉洁、能干的干部队伍。近两年，执政党以制度建设为重点，推进干部人事制度改革，逐步形成了官员财产申报、巡视、群众监督、党政领导干部问责等一系列干部监管、反腐倡廉制度。2011年，执政党延续制度反腐的思路，继续推进反腐倡廉的各项制度建设，同时抓紧落实各项制度，清除

党员干部中的腐败堕落分子。

2011年的干部监管、反腐倡廉的制度成果有：《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则〉实施办法》、《军队党员领导干部廉洁从政若干规定》、《中央企业贯彻落实〈国有企业领导人员廉洁从业若干规定〉实施办法》、《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》、《关于加强市（地、州、盟）党政正职管理的若干规定》。干部监管、反腐制度建设向扁平化、纵深方向发展，形成从中央到地方的监管制度网络。但制度只有在实施中才有生命力，干部监管、反腐倡廉不能停留在制度层面。为此，执政党积极推广廉政风险防控管理机制，推动地方成立预防腐败局，从源头上预防腐败。

### （三）党委换届：“德才兼备，以德为先”

2011年省市县乡四级党委换届，2012年党的最高领导换届，执政党要选出既能承担造福一方的重任、又能狠抓落实党中央各项决策的领导干部。因此，执政党一方面严明换届纪律，明确用人导向，坚持“德才兼备，以德为先”的选才标准；另一方面做好十八大代表的选举工作，切实均衡各方面利益。

为确保换届风清气正，中纪委、中组部早在2010年就下发《关于严肃换届纪律保证换届风清气正的通知》，提出“5个严禁、17个不准和5个一律”的纪律要求，严明换届纪律。11月初，中组部印发《关于加强对干部德的考核意见》细化“德才兼备、以德为先”的用人标准。该《意见》指出对干部德的考核主要考核干部的政治质量和道德品行，对高级干部要以政治家的标准来要求。同时，中组部自9月份起，连续发表《考察重实绩任用不唯分》、《换好届还要接好棒》等文章，进一步明确“德才兼备、以德为先”的用人导向。2011年10月，辽宁率先进行党委换届，期间湖南、山西、山东、北京等各省、自治区、直辖市陆续开始省级党委换届，截止2012年7月，全国31个省、自治区、直辖市全部完成省级党委换届，为十八大的顺利召开打下了基础。

为确保十八大顺利召开，中共中央印发《关于党的十八大代表选举工作的通知》，全面部署十八大代表的选举工作。与十七大党代表相比，十八大代表的组成有了明显的改变：一是与中央提出的社会管理创新相应，十八大代表增加社会管理界别的代表；二是增加50名代表，主要增加一线党员比例，大幅提高工人党员代表比例。2011年11月，执政党开始了十八大代表的选举，至2012年八月

全国 8000 多万名党员 400 多万个基层党组织共选举出 2270 名十八大代表，其中工人党员由十七大时的 51 名增加到 169 名。这些举措表明执政党开始纠正改革开放以来在党内逐渐形成的精英化、脱离群众的倾向，重新确认中国共产党是工人阶级先锋队的属性。

## 二、承前启后：确保持续发展

改革开放以后，中国道路没有出现太大的波折，原因在于邓小平政府没有像苏联赫鲁晓夫、戈尔巴乔夫那样骤然全盘否定上任领导人，从而保持了思想的连续性。江泽民政府在换届时，对“胡温”政府“扶上马，送一程”，保证了国家持续发展。在换届的节点上，“胡温”政府一方面要继续完成未完成的任务，另一方面要保证新任政府上台后，中国仍能持续发展，不出现骤然的断裂，引起社会动荡，经济停滞。

2012 年 2 月，国务院总理温家宝在中南海主持《政府工作报告(征求意见稿)》座谈会时表示“今年是本届政府任期的最后一年。各项工作一定要善始善终，能做的事情绝不拖延，能解决的问题绝不推脱”。“胡温”政府十年来，推行政治体制改革，形成“党内民主带动人民民主”的政治发展纲领，党内民主各项制度正逐渐完善。在党内民主的带动下，“胡温”政府以政府信息公开为突破口推进行政体制改革，2011 年中央部门预算公开和“三公”经费公开取得较大进展。但过往十年没有提出具有坚实基础政党意识形态。在经济上提出科学发展观，加快转变经济发展方式，促进经济转型升级。调控房地产，遏制不断走高的房价，培育城市中产阶级。但经济转型是长期的过程，需要相当大的投入，加上 08 年经济危机的影响，经济转型没有根本的突破。

在未来的发展规划中，“胡温”政府希望继续完成的事情有：一是继续推进政治体制改革，重塑政党意识形态，解决经济发展带来的贪污腐败、分配不公等问题；二是转变经济发展方式，产业结构转型升级。调控房地产，扶持有“社会稳定器”之称的城市中产阶级；三是整合区域经济，形成陆上开放与海上开放并重的开放格局，应对美国战略东移；四是社会管理创新，应对社会发展新形势。总而言之，“胡温”政府要保持中国的持续发展，确保中国道路持续、健康发展。

执政党依靠选择合适的接班人和制定一系列“十二五”规划保证国家的持续发展。中国最高权力的继承模式决定了新领导人的产生是各方协商的结果，故较能保证上届政府的政策、措施为下届政府所延续，从而确保国家的持续发展。此外，执政党延续了计划经济时代做事有规划，落实有力量的风格。二十世纪五十年代中国开始实行5年国民经济发展计划，从“十一五”开始“计划”改为“规划”，至今共发布了十二个五年发展规划，执政党强有力地落实五年规划，有力地推动了经济社会的发展。2011年执政党延续这一执政风格，发布了“十二五”规划，对未来五年的政治、经济、社会发展提出了系统的规划。执政党还相继出台了配套的“五年规划”如《“十二五”节能减排综合性工作方案》、《建材工业“十二五”发展规划》、《矿产资源节约与综合利用“十二五”规划》、《煤炭工业“十二五”发展规划》、《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》、《工业转型升级规划（2011—2015）》。这些配套规划设定了未来五年相关领域的发展目标、手段和路径，一方面可以辅助“十二五”规划的实施，另一方面也能确保未来的领导人上任后不会急剧地改变施政策略。

#### **（四）政治发展：党内民主带动人民民主**

国务院总理温家宝多次在公共场合提到政改，表明“推动政治改革，风雨不倒，至死方休”的态度。在2012年两会记者招待会上，温家宝总理再次提及政改，认为要解决分配不公、诚信缺失、贪污腐败等问题“不仅要进行经济体制改革，而且要进行政治体制改革，特别是执政党和国家领导制度的改革”。但政治体制改革，特别是党和国家领导制度的改革事关重大，稍有不慎就可能出现东欧剧变、苏联解体的惨剧。因此，近几年执政党谨慎、稳妥地推进政治改革，并形成了“党内民主带动人民民主”的政治发展纲领。2011年，执政党继续执行这一路线，一方面划定政改底线，回顾政改成绩，推行文化体制改革，重塑政党意识形态；另一方面继续推进党内民主，扩大带动效应，比如党务公开带动政府信息公开；扩大公推直选试点范围等。

##### **1、划定政改底线，回顾政改成果**

2011年3月10日，全国人大常委会委员长吴邦国在第十一届全国人民代表大会第四次会议上做人大常委会工作报告时，提出“七个确立，五个不搞”，重申国家的根本制度和根本任务以及政治改革的底线。所谓“七个确立”，是指以



宪法和法律的形式，确立如下七个方面的原则与制度：（一）中国共产党的领导地位；（二）马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想的指导地位；（三）工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体；（四）人民代表大会制度的政体；（五）国家一切权力属于人民、公民依法享有广泛的权利和自由；（六）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；（七）公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。所谓“五个不搞”，是从中国国情出发，不搞多党轮流执政，不搞指导思想多元化，不搞“三权鼎立”和两院制，不搞联邦制，不搞私有化。吴邦国委员长的“七个确立，五个不搞”引发了政改停滞的言论。而胡锦涛总书记在7月1日纪念中国共产党建立90周年大会上发表重要讲话时，回顾了执政党近年来坚持推进政治体制改革所取得的成果，回应了政改停滞的言论。胡锦涛总书记指出，我国近年来坚持推进政治体制改革，在发展社会主义民主政治方面取得了七大进展：一是废除领导干部职务终身制，确保国家政权机关和领导人员有序更替；二是不断扩大人民有序参与政治，实现内容广泛的人民当家作主；三是坚持和完善中国共产党领导的多党合作制度，开展政治协商、民主监督、参政议政，发展爱国统一战线；四是建立健全深入了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的决策机制；五是建立健全广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制；六是形成中国特色社会主义法律体系；七是建立健全权力运行制约和监督体系。

改革开放30年后，中国经济体制的每一步改革都涉及深层次的政治体制。正如温家宝总理所言，没有政治体制改革的成功，经济体制改革不可能进行到底，已经取得的成果还可能得而复失，社会上新产生的问题，也不能从根本上得到解决。政治体制改革已经受到执政党的高度重视，但如何改革政治体制却是一个艰难而重大的议程，吴邦国委员长的“七个确立，五个不搞”为政治体制改革确立底线，胡锦涛总书记提出的七项进展回应了改革停滞的言论，一正一反恰好预示着执政党未来对政治体制改革的态度和行动。

## 2、文化体制改革：重塑意识形态

不搞指导思想多元化是政改底线之一，但现有的指导思想已经难以适应形势发展的需要，亟需重塑政党意识形态以整合左派、自由派、中左派等政治力量。改革开放以来，执政党以经济建设为中心，在意识形态领域奉行“不争论”原则，

放弃了意识形态高地，导致党的意识形态力量薄弱。江泽民提出“三个代表”的思想，试图将发展市场经济过程中成长起来的要素如民营经济、私营经济等纳入党的执政体系，这一思想在党建的组织路线上获得了落实，但作为一种意识形态，还有待获得社会的广泛认同。胡锦涛总书记提出的“八荣八耻”也有待落实。由于党的意识形态比较薄弱，有的党员甚至不敢理直气壮地表明自己的党员身份。而执政党显然意识到问题的严重性，党的第十七届六中全会通过《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》（下称《决定》），提出建设社会主义文化强国的战略目标，重塑政党意识形态。在《决定》中，执政党开宗明义地宣称“中国共产党是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者”，提出“建设社会主义核心价值体系”的根本任务。但《决定》没有明确社会主义核心价值观的内容。《决定》发布前后，学术界掀起了“社会主义核心价值观”的大讨论；而实务界则掀起了区域精神的提炼高潮。这些活动的开展都有利于执政党构建党和国家的整体意识形态体系。

中国具有悠久的以儒家文化为代表的文化传统；中国共产党在领导革命和社建设的过程中形成了马克思主义中国化的社会主义传统；1978年改革开放以后，发展市场经济，伴随市场经济发展起来的自由主义传统；这些传统构成了执政党构建强有力意识形态体系宝贵的资源。可以预见，未来的政党意识形态必然是多种传统融合的结果。

### **3、推进党内民主：党务公开、公推直选**

2011年执政党在十七大所划定的政治发展框架内，继续完善党务公开制度，推广公推直选。2009年，执政党决定建立党委新闻发言人制度，2011年党委新闻发言人制度成形。党委发言人制度主要负责重大事件、热点难点问题的新闻发布，并向群众解释暂时无法解决的问题。党委新闻发言人制度的成形有助于保护民众的知情权、参与权和监督权。公推直选是党内民主的实现形式之一，公推直选最先在四川平昌县灵山乡首次试点，取得圆满成功，之后范围不断扩展。2011年，公推直选从乡镇扩展到市区，职位也从乡镇党委领导扩展到市委领导。公推直选扩大了民众在推荐党委领导候选人时的发言权，同时扩大了党员干部决定党委领导的权力，是党内民主的一大进展，但公推直选能否继续推广尚需考察。

### **4、扩大党内民主的带动效应：政府信息公开**

2011年，在党务公开的带动下，执政党以政府信息公开为突破口，继续深

化行政体制改革。国务院与最高法院联手打造“阳光政府”。中办、国办印发《关于深化政务公开加强政务服务的意见》，最高法院出台《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》，要求深化政府信息公开，规定公民、法人或者其他组织认为政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以向法院提起行政诉讼，缓解政府信息公开过程中的诉讼难问题。

预算公开和“三公”经费公开是今年信息公开工作的重点。2011年初，温家宝总理在作《政府工作报告》时就指出“要让人民知道政府花了多少钱，办了什么事”。随后，国务院积极推动部门预算公开。同时，从3月到7月，国务院连续召开国务会议研究部署“三公”经费公开工作，大力推进“三公”经费公开。在国务院的强力推进下，中央政府各部门纷纷公布“三公”经费和部门预算。在中央的引导下，北京、陕西等地方政府也开始公开预算和“三公”经费。

政府信息公开是在党委的强力推动下，自上而下地由政府向社会公布广大人民群众关心的政府信息。政府信息公开有利于保障民众的知情权、监督权、参与权和表达权，是党内民主带动人民民主效应的初体现，也是执政党贯彻党内民主带动人民民主发展路线的重大实践。但从目前的实践效果看，政府信息要实现规范、系统、及时的公开尚需时日。

### **（五）经济调控：保持经济稳定增长**

国家的持续发展离不开经济的稳定增长。2011年的中央经济工作会议姗姗来迟，足见经济形势的严峻性、复杂性：通货膨胀严重，物价总体水平偏高，房价继续走高；经济发展速度缓慢；资金链条断裂，中小企业生存堪忧；地方政府面临巨额债务；旧有的经济发展方式不再适应科学发展的需要。执政党面临稳物价、保增长、促转型的艰巨任务。面对复杂的经济形势，2011年执政党以“三农”为基础，修缮农业基础设施，提升农民生产能力，从而提高农业产品产量，稳定物价水平，遏制通货膨胀；继续治理房价过高的问题，满足民众住房需求；并积极扶持中小企业发展，缓解地方政府债务危机。

#### **1、加强“三农”工作，稳定物价水平**

“三农”历来是执政党工作的重中之重，尤其是在金融危机余波犹存的情况下，农业产量的稳定对于物价水平的稳定尤其重要。因此，今年执政党的“三农”

工作从三个方面展开：**一加强农村基础设施建设，确保粮食安全。**2011年执政党将水利建设上升为国家战略，要求每年从土地出让金中提取10%加强农田水利建设，并推进农村电网设施改造升级，提高农村生产能力。此外，为保证我国粮食安全，防止国外种子企业垄断我国农业产业链，执政党出台政策，扶持国内种子企业的兼并重组；**二完善农村土地管理制度，划定基本永久农田。**2011执政党提出实行最严格的土地管理制度、最严格的耕地保护制度、最严格的节约用地制度，确保土地资源可持续利用。为落实最严格的土地管理制度，国土资源部、农业部联合发出《关于加强和完善永久基本农田划定有关工作的通知》，要求划定永久基本农田，确保有足够的土地养活众多的人口；**三是开启新一轮扶贫战略，提高农民生活水平。**为切实提高农民生活水平，减少贫困，执政党发布《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020）》，提出“到2020年，贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平，扭转发展差距扩大趋势”的目标，并召开中央扶贫开发工作会议，全面落实《纲要》内容。

改革开放以来，“三农”为市场化、城市化做出了巨大贡献。2011年面对严峻的经济形势，执政党采取改善农业生产设施，稳定生产资料，提高农民生产积极性等措施确保粮食安全和稳定物价。其中水利建设尤为重要。我国现存的水利设施大多建成于人民公社时期，改革开放后，随着农民集体的解体、家庭联产承包责任制的实行，农民缺少修缮、建设水利的能力和热情，许多水利设施已年久失修，严重影响农业的发展。农村基础设施的改善能有效提高农民生产积极性和生产能力，执政党在此时提出加强水利建设适当其时。而扶贫战略的推行，农民生活水平的提高，免去了贫困农民的后顾之忧，更有利于生产，有利于农产品产量的提高。

## 2、调控房地产，满足民众住房需求

从2001年开始，国内房价持续上涨，2008年在金融危机的影响下，房价上涨过快，已经远远超出城市中产阶级的支付能力。而中国民众对住房的需求是刚性需求，过高的房价必将会摧毁随着经济发展成长起来的城市中产阶级。而城市中产阶级是社会的稳定器，如果中产阶级崩溃将对中国经济造成极大的打击。因

此，调控房地产已经势在必行。党和政府从 2003 年就开始了房地产调控，但房地产市场关系到财政、金融、土地等各项政策，涉及到中央和地方的利益关系，涉及到金融企业和房地产企业的利益，调控的阻力相当大，调控成效并不明显。08 年经济危机的影响使党和政府痛下决心，强力调控，房地产宏观调控才初显成效。2011 年执政党在 2010 年房市宏观调控的基础上，综合运用行政手段即发布房地产调控意见，法律手段即试点房产税和市场手段即建设保障性住房增加供给，调控房地产。在执政党的强力调控下，2012 年初房地产价格有所回落。但在经济危机的背景下，中国经济发展速度减缓，房地产作为拉动经济发展的动力之一，应该在经济发展与调控房地产之间取得平衡。

### 3、理顺资金链条，缓解资金短缺

2008 年经济危机致使中国资金链条断裂，中小企业资融资难，生存堪忧；而地方政府债务集中到期，面临违约风险。为此，执政党一方面出台政策措施缓解中小企业融资难，扶持中小企业发展；另一方面，加强对地方融资平台的管理，同时，试点地方自行发债，增加地方融资管道，化解地方债务危机。

中小企业融资难已经严重影响了中小企业的生存。国务院总理温家宝 10 月在温州调研时强调重点支持小微企业发展，落实国家支持中小企业发展的信贷政策。为此，工业和信息化部发布《“十二五”中小企业成长规划》提出继续改善中小企业发展环境，保持中小企业平稳较快增长。同时，加强对中小企业的金融扶持力度。银监会出台《关于支持商业银行进一步改进小企业金融服务的通知》，重点扶持小企业。中小企业是社会主义经济的重要组成部分，具有分解就业压力，促进国民经济发展的功能。执政党出台系列扶持中小企业，缓解中小企业资金短缺的政策、措施，帮助中小企业渡过难关，对于稳定中产阶级，发挥中小企业的经济功能具有重要意义。

面对地方政府的债务危机，执政党一方面加强清理地方政府融资平台，严格控制政府担保，减少债务源；另一方面试点地方自行发行债务，扩大地方资金来源，双管齐下应对地方政府债务危机。财政部发布的《2011 年地方政府自行发债试点办法》规定，批准沪、浙、粤、深四省（市）试行地方政府自行发债。此前的地方债务首先由国家发行国债，然后由财政部转贷地方，再用于地方经济和社会建设。地方拥有自行发债权之后，可以提高地方融资的主动性，降低融资成

本。

## （六）整合区域经济，打造全面开放格局

自改革开放以来，我国先在东南沿海建立经济特区，获得成功。随后，国家实施西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等区域经济发展策略。经过多年的努力，中西部经济有了较大发展，东北老工业基地经济也有了起色。然而，2008年的金融危机和美国的战略东移，迫使中国调整区域经济发展策略，在东部开拓海上新型产业，同时，向中西部转移东部发达经济区的劳动力密集型产业。2011年，执政党着力整合东西部区域经济，开拓陆上开放空间，推进海上开放，逐步形成“陆上开放”与“海上开放”并重的开放格局。

2011年，国家陆续出台、批复陆上区域经济发展政策：《成渝经济区区域规划》、《支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》、《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》、《国务院关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见》、《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》、《国务院关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》。这些陆上区域发展经济战略形成了从内蒙古、经河南、贵州、成渝到云南、新疆出中亚的陆上开放的经济区域发展格局。其共同点在于大力兴修铁路、公路、航空等交通设施，沟通各个经济区域，同时开放伊宁国际机场和霍尔果斯铁路口岸，在重庆开通“渝新欧”国际列车，打通从西南经西北到中亚的陆上开放通道。

在海上开放方面，“十二五”规划提出发展海洋经济，并将其作为转型升级、提高产业核心竞争力的重要途径。2011年，国务院批准了《山东半岛蓝色经济区发展规划》、《浙江海洋经济发展示范区规划》、《广东海洋经济综合试验区发展规划》三个海洋经济发展规划，其中舟山群岛新区在浙江成立，是继上海浦东、天津滨海和重庆两江新区之后的第四个国家级新区。新成立的几个海洋新区，以转变经济发展方式为目标，积极发展新兴海洋产业，同时发挥海洋经济区域的辐射功能，开拓海上生存空间。

执政党的陆上和海上区域经济发展规划已经超出了区域经济发展的视野，形成了从东南沿海经中部内陆到西北陆上出口达中亚的陆上与海上“双通”的出口格局，上升为国家在激烈的国际竞争中的发展战略，是2011年执政党开拓国家发展空间最重要的一笔，也是执政党应对美国战略东移，压缩中国海上发展空间

的应对之策。然而，执政党的“陆上开放”与“海上开放”并重的开放格局面对美日韩等国的挤压能否贯彻实施有待进一步观察。

### **（七）社会管理创新，应对治理新形势**

执政党执政 60 年来，治理技术逐步理性化，能较好地处理突发性事件，比如，执政党应对食品安全和慈善事业危机时就表现出成熟的治理技术。但随着市场经济体制的成形，城镇化的不断推进，人口结构的改变、网络角色的转变等新形势、新问题的出现，原有的社会管理模式已经不再适应社会的需要。为此，执政党提出社会管理创新的战略，部署社会管理创新，进行政策试点，应对社会管理新形势。

#### **1、完善机构，部署社会管理创新**

继胡锦涛总书记提出社会管理创新的战略决策后，中央决定将“中央社会治安综合治理委员会”正式更名为“中央社会管理综合治理委员会”（下称“综治委”），提高领导的级别，机构也由议事机构变成办事机构，承担起协调和指导社会管理工作的重要职能。综治委更名当天就召开第一次全体大会，部署综治委近期的各项工作。此后，综治委召开全国加强和创新社会管理工作电视电话会议，面向全国推广社会管理创新。10 月，综治委连续召开四次专题会议，分别研究和部署实有人口的服务管理，预防青少年违法犯罪、加强校园安全管理，非公有制经济组织和社会组织服务管理，特殊人群的服务和管理，关系国计民生重要设施的安全保护等主题工作。“社会管理创新”与“社会治安综合治理”一脉相承，是执政党应对社会发展新形势、新问题的策略。相比“社会治安综合治理”，“社会管理创新”的综合性更加明显，也更成熟。但“社会管理创新”现在也仅仅提出了框架，许多内容要待实践的不断推进而充实。

#### **2、政策试点，应对人口结构变化**

2011 年 4 月，国家统计局公布的第六次全国人口普查数据表明，中国人口发生了结构性转变，从高生育率、低死亡率、高增长率的“三高”模式转变为低生育率、低死亡率、低增长率的“三低”模式，这意味着国家必须调整人口政策，以应对人口结构变化所带来的问题，如劳动力不足、老龄化加剧等。2011 年，执政党一方面试点城镇非职工居民的养老保险，完善全国养老保险体系，探索家庭养老与社会养老的新型养老模式；另一方面调整生育政策，谨慎放开二胎。

我国现有的养老保险体系已经覆盖城镇职工居民和农村居民，但缺少城镇非

职工居民的养老保险。为完善我国的养老保险体系，2011年执政党着力推行城镇居民养老保险试点。6月，国务院常务会议决定自2011年7月1日起，启动城镇居民社会养老保险试点工作。随后，国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》，指导、规范城镇居民养老保险试点。此外，国务院印发的《中国老龄人口事业“十二五”规划》提出创建中国特色的新型养老模式，即家庭养老与社会养老相结合的养老模式。“未富先老”在中国已成定局，庞大的老年人口将对社会造成巨大压力，进行养老保险体系全覆盖、养老模式创新的探索将有助于逐步解决中国的老龄化问题。

针对低生育率带来的人口结构的变化，执政党谨慎开展政策试点。“十二五”规划提出要“完善计划生育政策”，试点推行“夫妻一方为独生子女的家庭可以生育第二个孩子”的“单独二胎”计划。该计划将按省份分三批次展开，即在“六次普查”结束后，于2011年确定第一批试点，第二批和第三批试点会在“十二五”期间陆续选定。我国人口基数大，谨慎放开二胎有助于政策的逐渐完善，也给执政党更大的回旋余地。

船小好调头，但中国人口基数大，结构不平衡。执政党应对人口的结构变化时首先采取政策试点，取得经验然后推广的探索模式，比骤然地改变政策，在政策实施过程中出现问题再行调整要灵活、方便些。因此，执政党在人口问题上所采取的谨慎态度是符合实际需要的。

### 3、能动司法，提高司法公信力

2008年经济危机的影响，近两年的政治、经济形势要求法院服务大局，加入维稳的阵营，主动介入社会生活，推行能动司法，实行案例指导制度，司法日益成为社会管理的一部分。2011年，最高法坚持“能动司法”的改革理念，以提高司法公信力、减少涉诉信访为目标，出台了一系列政策。

2月，最高法出台《关于新形势下进一步加强人民法院基层基础建设的若干意见》，提出基层法院要密切关注物价上涨及房贷等政策变化对民生的影响，依法妥善审理劳动就业、社会保障、教育、医疗、住房、消费等领域的纠纷，注重维护弱势群体权益，着力解决群体性矛盾，切实维护人民群众切身利益。同时，最高法还试图通过加强法院内部管理和引入外部监督确保公正司法，提高司法公信力。最高法印发《关于对配偶子女从事律师职业的法院领导干部和审判执行岗



位法官实行任职回避的规定(试行)》和《关于在审判工作中防止法院内部人员干扰办案的若干规定》，加强规范、约束法院内部人员的行为。此外，最高法建立和维护法院工作人员违法违纪举报网站，民众可通过网络在线举报法院工作人员的违法违纪行为。

近年来，外界对司法不公最大的批评是“同案不同判”。为确保法律的统一适用，2010年11月，最高法出台《关于案例指导工作的规定》，初步建立我国的案例指导制度。2011年12月最高法发布《最高人民法院关于发布第一批指导性案例的通知》首批发布了四个指导性案例，要求下级法院参照适用，标志着中国案例指导制度正式实施。案例指导制度在以成文法为传统的中国建成和实施，意味着法律传统的重大转变，也与“司法能动”理念相契合，具体的案例更能形象、直观地表达最高法院的意图。最高法可以通过控制指导性案例的筛选，发挥法院维护社会稳定等功能。

然而，最高法并没有彻底贯彻“司法能动”的改革理念，7月发布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(三)》(下称“司法解释三”)就与“司法能动”存在不小张力。“司法解释三”巩固了2001年《婚姻法》以来的财产个人化倾向，以提高审判效率为目标，引入“登记至上”的财产性规则处理婚姻家庭案件的财产分割，不考虑夫妻双方的过错、对家庭做出的贡献、抚养孩子等情境性因素。形式化的审判规则确实能提高法院的审判效率，但却放弃了法院追求实质正义的目标，给社会带来消极的行为预期，并不利于纠纷的彻底解决。“司法解释三”个人主义的理念与最高法“案结事了”，注重判决的社会效果和法律效果统一的“司法能动”理念是存在张力的。张力的解决有待于最高法明确司法改革目标，从而选择合适的改革策略。

近两年，司法逐渐为政治、经济所俘获。最高法“司法能动”的改革理念与国家的政治、经济、社会形势紧密相关。最高法通过规范法官行为、案例指导制度等措施试图挽救司法威望，提高司法公信力。但“司法能动”的理念在改革中未能一以贯之。由此，“司法能动”理念的核心，“司法能动”与司法自身规律的关系，“司法能动”的司法改革与肖扬法院以“司法独立”、“司法专业化”为核心的改革的关系等问题都有待进一步澄清。

### 三、开拓创新：鼓励地方探索

中央与地方关系一直是中国道路要着力处理好的关系。中国是大国，境内人口、民族众多，各地区发展不平衡，在党和国家建设过程中要充分发挥中央和地方的积极性，既要避免中央统得过

本的原始积累，发展集体经济，推进工业化；浙南模式，即充分发挥市场的调节作用，依靠外向型私人经济实现资本积累，发展中小企业。2008年金融危机的影响，这些发展模式大多面临转型升级的任务，在转型的过程中，各地踊跃创新涌现出新的发展模式，充分体现在执政党领导下的地方发展活力。

2008年的经济危机的影响，东南沿海、浙南的外向型经济发展遭遇瓶颈：出口萎缩，产能落后，缺乏核心技术，资金链条断裂等问题严重阻碍了广东、浙南、温州等地的发展。为此，广东提出“GDP减速，幸福提速”的发展思路，降低GDP发展速度，加快产业转型升级速度，实现劳动力和落后产业向经济不发达地区转移，同时，向内挖掘消费潜力，减少对外贸的依赖，提升民众幸福感。而温州和浙南也在探索脱困之路。随着市场经济体制的成形，2011年苏南模式开始向新苏南模式转变，主要表现为企业改制，将集体企业改成私有制企业、混合所有制企业，同时“腾笼换鸟”，将劳动密集型产业向经济发展较落后的苏北地区转移，此外，政府还积极引进外资和高新技术，实现经济发展转型升级。而作为资源大省的山西省转型升级的任务尤其迫切。2010年经国务院同意，国家发改委批复了《山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区》。该试验区首次将全省区域列为改革试验区。山西省委书记袁纯清提出建设新山西战略任务，力争在五年内实现全面小康达到全国平均水平，同时抓住建设转型综改试验区的机遇，实行“以煤为基，多元发展”的方针，学习德国鲁尔工业区的转型经验，推动山西省的跨越式转型。地处西南边陲的重庆近两年探索出适合西部内陆地区的发展模式，包括推进农村户籍改革，盘活土地资本；成立“八大投”等融资平台，所融资金用于基础设施、民生工程建设；趁东部发达地区产业转移之机，引进劳动密集型产业，转移农村剩余劳动力；开通“渝新欧”国际专列，打造西部内陆开放高地等。重庆经济发展的部分经验得到认可，其廉租房融资模式开始在全国推广，湖北借鉴重庆密切联系群众的各项制度，温州学习重庆国企融资经验，用于市内基础设施建设，改善民生，提升城市发展潜力。

中国是一个大国，各地方的情况千差万别，切忌“一刀切”。在中央的领导下，各地积极探索，逐渐摸索出适合本地情况的发展模式。因此，中国道路包含了许多发展模式，其基本的经验在于充分发挥中央和地方的两个积极性，一方面中央对各地方的发展模式要心中有数，确保各地的发展在执政党划定的框架内，防止出现地方诸侯割据的局面；另一方面中央充分放权，让地方发挥自主能动性，

因地制宜发展各地方政治、经济、社会等各项事业，真正做到国家发展战略地方化。而各地经济发展的不同模式，在一定程度上形成了竞争，有助于中央探索国家的整体发展战略，从而实现地方发展战略国家化。各地的竞争激活了社会活力，社会发展的活力又有助于缓解体制的僵化而带来的社会流动性不足的问题。

#### **（十）意识形态：社会主义与民主法治**

胡锦涛总书记在庆祝党成立 90 周年大会上指出，目前执政党面临“执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验”四大考验和“精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险”等四大危险。政党意识形态缺失是最大的考验和危险，为此，党的地方精英对党的未来建设进行了积极的探索，形成回归社会主义传统、建设坚强有力的政党、继续民主法治改革三种不同的主张。其中，回归社会主义传统与民主法治这两种主张因为有地方实践的支撑备受关注。

广东作为改革开放的排头兵，在意识形态领域提出了以自由主义为核心，兼顾左翼的意识形态发展纲领。年初，广东提出“幸福广东”，将“幸福广东”建立在个人主义的基础上，但同时强调“幸福广东”人人共建，人人共享，兼顾左翼。随后，广东提出依法治省，保障民众的知情权、参与权和监督权。此外，广东积极推进大部制改革、省直管县等行政体制改革，以形成“小政府，大社会”的管理格局。广东省委书记汪洋在 11 月的广东省深化体制改革工作会议上强调加大政府职能转移管理力度，舍得向社会组织“放权”，敢于让社会组织“接力”，提出凡是社会组织能够“接得住、管得好”的事，都要逐步地交给他们。

重庆和广东两地的探索都是在中央确定的框架下，根据两地不同的情况所采取的发展战略，对执政党探索党和国家的整体发展战略是有益的。重庆坚持“共富”，这是社会主义的精髓。而广东试图采取“幸福”概念统合各方，主张深化民主法治建设，同时向社会组织“让权放利”。这是由二者处于不同的发展阶段决定的。

#### **四、总结与反思：中国道路的再开拓**

改革开放 30 年后，中国道路面临新形势、新问题，执政党面临着继续拓展中国道路的艰巨任务。最高权力的交接、保持国家持续发展以及鼓励地方探索都是中国道路的重要组成部分。2011 年，执政党施政的核心是要保持国家的持续发展，因此，无论是保证新老换届顺利进行，还是为下届政府设置议程，无论是鼓励地

方探索，还是继续完成本届政府要完成的事情，都贯穿着“国家稳定、持续发展”的核心理念。

最高权力的平稳过渡具有极其重要的意义，是中国道路的重要组成部分。“党、政、军”三位一体的最高权力格局，有效地消除了党、政、军三权分离所带来的政治斗争；而退休的领导人与在任的领导人共同确定新一届最高领导的继承方式有利于保持施政的连续性。2012年是“胡温”政府任期的最后一年，“胡温”政府积极引导党委换届，希望选拔出“德才兼备，以德为先”的优秀领导干部，以继续实施本届政府的各项方针、政策。出台了系列“十二五”规划，为下届政府施政提供框架。

经济的持续发展是中国道路的重要特征，也是执政党获得执政合法性的重要途径。在过去的30年中，中国的经济保持高速、持续的增长，其成就令世界瞩目，同时也让美国、日本等国家感觉到危机。在未来的发展中，执政党不仅要面临中国经济下行的压力，而且要应对美国逐步推进的战略东移所形成的海上包围圈。执政党要以更大的智慧、更强的执政能力和更团结的姿态，实现中国道路的继续发展，突破美国战略东移给中国带来的海上包围圈，。

改革开放以来，意识形态工作一直是党的工作的短板，2011年在意识形态构建方面，中央虽然没有提出全新的系统论述，但值得关注的是，意识形态建设工作上已出现一定程度的地方竞争，比如在提炼社会主义核心价值观上，中央鼓励各地提炼区域精神的活动，当然地方的探索空间并不是无限度的。