

郑永年专栏

## 90年代的中国政改逻辑

中国90年代的政改逻辑适用时间较之80年代长，涵盖了从1989年“天安门事件”到2012年的23年时间。如果说把1978年开始的、由邓小平主导的改革开放称为“邓小平时代”，这23年可以说仍然属于“邓小平时代”。或者说，邓小平时代可以分为两个“小时代”，即80年代的“第一小时代”和从1989年起至2012年的“第二小时代”。

江泽民和朱镕基时期可以说是“第二小时代”的高峰期，而胡锦涛和温家宝时期则在延续这个小时代，同时开始纠正这一改革思路所出现的弊端。不过，胡锦涛和温家宝时期还没有形成改革的新思路，这个新思路直到中共十八大之后才开始形成。

1980年代末的政治风波终结了这个时代的政治变革思维。从1989年“天安门事件”结束到1992年中共十四大，可以视为是新思维酝酿期。因为西方的全面制裁，内外部经济发展条件恶化，领导层暂时处于保守和防御状态。

但苏联东欧共产主义的解体，很快促成了邓小平一代新的改革思路。新的改革思路把经济改革和政治改革分开来，并且把重点置于经济改革。苏联戈尔巴乔夫因为经济改革受既得利益集团的阻碍不能实施，因此求助于政治改革（即《新思维》），但政治改革很快就演变成民主化。西方方式的民主化不仅导致了苏联本身的解体，更导致了整个苏联东欧集团的解体。

苏东集团解体对中共的冲击、影响和教训至少有二。第一，经济改革和政治改革不能同时进行，尤其不能期望用政治改革来促进经济改革。第二，政治改革的方向不是西式民主化，而是强化作为政治主体的执政党自身的建设，也就是巩固执政党、提高执政党的执政能力。

邓小平的判断是：苏联东欧共产主义政权的解体，并不仅仅是因为民主化，更重要的是因为那里的共产党政权缺少能力发展经济，使人民满意。或者说，因为那里的共产党缺少统治合法性，被人民推翻了。

经过邓小平“南巡”及其背后的政治较量，1992年召开的中共十四大充分体现了邓小平在“南巡”过程中所形成的新改革思路。多年争论不休的“市场经济”概念被正式确立为“社会主义市场经济”。这个新概念的确立为经济改革提供了新的意识形态。

90年代后期，中国也努力加入世界贸易组织。为了和国际经济体系和国际组织“接轨”，中国修正了一系列内部法律、法规和政策，以符合市场经济的“国际要求”。内部改革和外部开放给中国的经济发展注入了强大的动力。在1992年之后的近20年时间里，中国平均每年实现了近两位数的经济增长。

### 90年代“小真相”的改革

在政治领域，90年代开始一直没有出现类似80年代那样的“宏大真理”，而是侧重于细节（“小真相”）的改革，而这些改革的意义并不亚于“宏大真理”，构成了邓小平遗产的重要（甚至最重要的）

组成部分。这些“小真相”的改革包括几个方面。

第一，1992年十四大解散了顾问委员会，在正式制度层面解决了老人政治问题。（当然，退休政治人物通过非制度渠道施加政治影响力继续存在。）第二，限任制度的确立，即国家主席、副主席、总理、全国人大常委会、政协主席等领导职位的任职者至多不能超过两届。第三，年龄限制。公务员系统包括部级干部的退休年龄制度牢固建立起来，更为重要的是在政治局常委这一级，也非正式地形成了“七上八下”的默契，即年龄低于67岁的可以担任或者继续担任常委，而超过67岁的必须退休。第四，集体领导和党内民主。尽管邓小平在1989年“天安门事件”之后确立了“核心”的概念，但同时也强调集体领导和党内民主。

最重要的莫过于“三合一”体制的确立，即党的总书记、党的军委主席和国家主席由同一人担任，以保障最高权力的集中和政治责任的明确化。在80年代，这三个职位分别由三个不同的人担任，并且国家主席和副主席的职位只具有象征性意义。

这种“三驾马车”的体制造成了权力行使的很多问题，充分体现在“天安门事件”过程之中。应当说明的是，“三合一”体制的形成本身是对80年代“党政分开”制度的直接否定，而在局部领域开始走上了“党政一体化”的改革道路。“党政一体化”作为总体改革思路的形成，要等到25年之后2017年的中共十九大。

在江泽民和朱镕基时代，有一项改革可以算得上在“宏大真理”层面，即1997年中共十五大提出的“法治”改革。之前，官方用语一直是“法制”。十五大之前，时任全国人大常委会委员长的乔石力推“法治”改革。在中国的政治语境里，“法制”和“法治”尽管只一字之差，但含义非常不同。前者表明法律是执政党及其政府的工具，党政干部经常凌驾于法律之上，而后者则表明即使是执政党及其政府都必须服从法律，无论作为组织还是个人。

但是，“法治”在今后相当长的时间里，仅仅作为一个概念或者理念而存在着，在实际政治生活中，“法治”并没有提到执政党政治改革的议事日程上来。只是到了2014年的十八届四中全会，执政党才形成了以“法治”改革为核心的总体改革方案。

还有一项改革尽管是为了解决具体问题，但也对执政党产生了深远的影响，那就是“三个代表”概念的提出。尽管这个概念的提出是为了解决新兴阶层的政治身份问题，但容许新兴阶层进入政治过程（加入执政党）则大大扩展了执政党的社会基础。

从2002年到2012年这十年为胡锦涛和温家宝时期。这个时期，在政治上的新探索很多，但出现的问题也越来越多，预示着旧的改革思路需要告一个段落了。

在社会经济层面，之前的经济优先发展政策很快演变成了单面向的“唯GDP论”，即过度强调经济

增长而忽视社会环境问题。到这个阶段，各种问题一一爆发出来。领导层开始质疑之前的发展观，提出了“中国要追求什么样的发展？”这一重要问题，并试图通过“科学发展观”来缓解和解决问题。

就机构改革上说，这个时期基本上承继了80年代以来的思路。“党政分开”不再提及，党政在实践中开始“一体化”，表现在上述“三合一”体制，也表现在省一级省委书记兼人大主任的制度。不过，从1992年到2012年，每一次的机构改革都是政府（国家）机构改革，党的机构改革从来没有提到议事日程上来。

这种“两张皮”的现象使得党政机构的发展很不协调。即使在“三合一”体制内部也如此。宪法规定国家主席有任期制，但党的总书记和军委主席则没有类似的规定。这种内在的冲突可以引发重大问题。例如2002年当时的军委主席任期到了两届，但因为这个职位没有任期限制，又继续担任这一职位两年，从而在实践层面使得这两年不再“三合一”制度。

### 党内民主改革

在这10年中间，最重要的探索莫过于“党内民主”了。2007年执政党十七大提出了“党内民主”的改革思路。应该说，这是对以往改革思路的改进。以往的思路并没有解释民主的发展路径，但十七大说清楚了。这个时期，党内民主最重要的试验就是党内票决制，尤其是在选拔领导干部时采用票决制。

这个方向也不能说错，因为当时人们对民主的普遍理解就是票决，或者选票制。不过，因为执政党并没有票决传统，不存在明文的票决规则，因此潜规则太多，一些政治人物开始操纵这一制度，导致了滥用与不公。这也就是十九大不再使用票决制来选拔干部的主要原因。

在实践层面，对党内民主的探索也导向了另一些甚至更为深刻的问题和矛盾。主要表现在两个大的方面。首先，为了体现党内民主，原先的“核心”概念被去掉。邓小平在确立“核心”概念时说得相当清楚，中共体制的运作需要一个核心，如第一代的毛泽东和第二代的邓小平，因为核心意味着政治责任。但2002年之后不再使用“核心”的概念。这里的原因可能很复杂，但其中一个主要原因就是为了体现集体领导和党内民主。

其次，领导顶层实行分工制度，一人管一块。这种顶层分封制的确比较民主，至少在表面看如此，但实际上很快就产生了很多恶果，其中最重要的便是在中国被称之为“团团伙伙”的“寡头政治”的形成。一人管一块，又因为党的领导层不存在“核心”，那么每个常委具有了管辖领域实际上的最终决策权，总书记只是“橡皮图章”。

十八大之后被清查出来的周永康、令计划和军中的徐才厚和郭伯雄等，就是典型的“政治寡头”或者“军中寡头”。政治寡头形成了服务和忠诚于自己的权力网络，往往从中央到地方、横跨几个部委。

经验地看，寡头政治或许有可能发展成为类似西方的多党政治，但这无疑是一种劣质民主，是人们必须避免的。叶利钦时代的俄国就是这样的寡头政治。乌克兰自独立之后也一直是寡头政治。

这10年党内民主的探索，也涉及一个外在政治压力问题。在民主问题上，自改革开放以来，外在的压力始终是存在着的。西方自由主义是一种具有使命感的主义，具有很强的扩张性。和资本一样，自由民主如果得不到扩张，就会趋于死亡。在80年代，当中国刚刚改革开放的时候，自由主义力图在中国寻找发展空间。这就是为什么邓小平认为“天安门事件”是国际大环境和国内小环境互动的产物。

在90年代，在苏联和东欧共产主义政权解体之后，西方自由主义在俄国和东欧寻找到了空间。中国因为内部改革和外部开放的一系列重大举措，在民主方面所面临的压力实际上并不大。但在跨入新世纪之后，在胡锦涛和温家宝时代，中国在民主方面面临的压力再次加大。这个时期，民主在东欧的版图已经确立，这些国家或多或少都实现了民主，这样，西方自由主义再次转向中国。

在改革开放以来，中国领导层尽管都竭力反对在中国搞西方式民主，但他们也没有忽视探索中国本身的民主政治发展。这种探索在一定程度上缓解了西方对中国的压力。很显然，在西方成功地把中国经济融入以西方为主导的世界体系之后，很难容忍中国的非民主政治，甚至把此视为政治“威胁”。这种情况近年来随着西方民主出现问题变得越来越甚（另文讨论）。

总体上说，从1992年到2012年的20年间，在政治领域，邓小平的遗产得以延续，在一些方面得到了加强。党内民主方面的探索加快，但问题也越来越严重。所有重要的问题似乎随着十八大的到来，都处于随时爆发出来的边缘，而有些甚至开始爆发出来。十八大因此开得非常艰难。所有这一切都预示着需要改变旧的改革思维，另外寻求一条新的改革思维。这便是十八大以后的事情了。

作者是新加坡国立大学  
东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点