

中国深改专题报道②

# 从十八大到APEC 读懂大时代里的中国政治

本报记者 申孟哲



从十八大召开到亚太经合组织(APEC)第二十二次领导人非正式会议,其间正好隔着整整两年时间。

从轰轰烈烈的“打虎拍蝇”反腐败,到自上而下覆盖全国的党的群众路线教育实践活动;从“立规矩”的“八项规定”,到“建章立制”的各种规章制度建立健全;从描绘宏伟战略蓝图的十八届三中全会,到全面推进依法治国的十八届四中全会……这两年的时间里,中国政治发生了太多深刻而彻底的变化。

如果要读懂这两年里中国政治的变化,那么有两样东西必须准确把握。其一,是中国政治变化的内在逻辑,那就是改革。其二,是中国政治变化的预期目标,那就是十八大上提出并一直奋斗至今的“国家治理体系和治理能力现代化”。

把握住这两样方向性和根本性的东西,才能理解过去两个“大破大立”的政治年份。



蒋跃新作 (新华社发)

日常工作中的缺点和不足……

类似的场景,自上而下地遍布了从中央到基层的层层党组织。这场历时一年半多、极具“中国特色”的政治活动,叫做党的群众路线教育实践活动。十八届四中全会以前,习近平主持了这场活动的总结大会,明确指出“活动收尾绝不是作风建设收场”,“把作风建设不断引向深入”。

熟悉中共党史的人会上自觉地把它和70多年前中共还未执政时期的“延安整风”运动相提并论:同样是针对作风问题,同样祭出的是中共赖以生存的“群众路线”。

从革命党到执政党,中国共产党面临着一个又一个的执政难题。在这个有着浓厚忧患意识的政党看来,如十八大所言,全党面临的危险有很多,包括“精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险”。而其中,最大的危险就是“脱离群众的危险”。

之所以这么说,是因为一旦脱离群众,不仅将直接影响到工作方法、工作内容,更可能滋生作风问题和腐败问题,更将直接动摇执政党的立身之本、执政根基。

只有从这个角度去理解,才能读懂新一届中央领导集体为何从履新之始就强调作风建设。

2012年底公布的“八项规定”,看起来不过是很简单、很平常,甚至很“生活化”和“口语化”的内容:出行不封路、轻车简从、简化接待、精简会议、改进文风……但就是这样简单的“八项规定”,却在中央领导同志的带头执行下,成为了深刻改变中国政治与社会的“硬杠杠”。

甚至可以说,群众路线教育实践活动就是对“八项规定”的“加强版”与“扩大版”,因为“八项规定”中否定的内容,都可以归纳进群众路线教育实践活动所反对的“四风”——形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风。

两年来的作风建设成果如何?每个人心中都有一副明镜。餐饮业的从业人员发现,以往以公款消费支撑的高端餐饮遭遇了前所未有的“寒冬”,十几家白酒行业的上市公司市值一直在缩水;老百姓发现,以往“高大上”的高端酒楼纷纷放下架子开始做平民餐饮,以往逢年过节时的“天价月饼”、“天价烟酒”纷纷开始降价“跳水”;感受最深的公务员队伍,则发现以往那些“不是事儿”的事儿开始被管束、被通报:公车私用、公款旅游、公款送礼,甚至是上班玩游戏和打瞌睡……每一个以往已经习惯了的“习惯”,都被列入了纪委的“黑名单”。

正面,是“八项规定”和反四风的条框;背面,是中纪委不间断的以时间节点为抓手的“曝光台”和“处分令”,以及媒体和民众24小时的监督。两年来,中共的作风建设,虽然让一些人哀叹“为官不易”,但赢得了绝大多数民众的叫好和支持——这种“向自身开刀”的做法,彰显的是执政党对自身问题的清醒认识,以及“刮骨疗毒”的勇气和决心。

在国家行政学院教授杨伟东看来,和反腐败一样,中国两年来的作风建设,其目的也是建设政治的“新常态”:让规则成为打破“潜规则”的力量,让支撑经济增长的力量更为健康,让整个社会的风气和秩序得到好转。

而这一切的目的,都在于“为改革铺路”。因为说到底,改革需要破除既得利益集团的阻挠,需要更加完善和健全的环境,需要规则意识,也需要一支精干的、能领导改革的干部队伍。

## 03 新规频出:改革风向标

有人说,十八大以来的两年,每年都是“禁令之年”,给党员干部队伍不断戴上“紧箍咒”。

而据本报梳理,两年来,仅中央层面发布的新规就达到30多条,平均每个月都有新规设立。

比如工作方面,有对工作作风的“八项规定”,有包括差旅标准、公务接待在内的《工作细则》,有清理办公用房、停建楼堂馆所等对工作场所的规定,也有对干部提拔等政治生态的规定。而在生活方面,中央层面的新规则更加“事无巨细”,包括婚丧嫁娶、领导干部带头在公共场所禁烟等“细节”问题,都囊括在内。

“从小事小节上严格查处和规范,对党政干部也是一种爱护。这是在整肃整个官场的作风和纪律。”杨伟东说。

除了新规,两年来,中国政治的另一个显著变化就是机构变化。统筹全局、跨部门和机构、灵活多变的“小组制”,成为外界关注中国政治的另一个风向标。

2013年12月,中央全面深化改革领导小组成立,习近平任组长,李克强、刘云山、张高丽任副组长;此后,从省到市到县,这一不同层面上领导全面深化改革的机构纷纷成立,成为一个垂直的高配置“改革系统”。

与全面深改小组一样引发关注的,还有同期中央政治局研究决定“中央国家安全委员会”设置,2014年2月成立的“中央网络安全和信息化领导小组”和3月成立的“中央军委深化国防和军队改革领导小组”。理由是相同的:这几个中央层面的新机构,均由习近平亲自挂帅。

在许多专家看来,这种高层次、具有权威性的机构,其目的就在于破除改革进入深水区后可能遇到的盘根错节的利益纠葛,包括部门利益、地方利益与企业利益等。换句话说,新机构的设立,其针对性是非常强的:传统机构设置难以解决的、但又确实极为重要的问题,都交由高级别的“领导小组”这一“改革之矛”来予以破除。

比如“国安委”这一制度创举,就是针对当前中国面临的日益严峻的安全威胁所成立,其委员会的成员则涵盖党政军,最大限度地调动一切安全力量;要在军队系统展开反腐和整顿,也需要新的权威机构指挥运行。

而这种机构设置鲜明的的问题意识和改革指向,在中央全面深化改革领导小组身上体现得最为明显。

2013年12月,小组成立;1月,小组即召开了第一次会议,敲定了小组的工作规则、机构设置等问题。到目前为止,不到一年的时间里,该小组召开了六次会议,讨论的问题都是关系到改革的全局性、根本性问题:财税改革、户籍改革、司法改革、农业改革、科技改革、高考制度改革……从“取消农业与非农业户口区别”,到选择上海作为司法改革的试点,从调整国企“不合理的偏高、过高收入”,到“政府部门主要负责科技计划的宏观管理,不再直接具体管理项目”,每一项关系重大的改革措施,背后都有这一领导改革最高机构的身影。

## 04 依法治国:正全面推进

观察中国政治,刚刚过去的10月是一个合适的时间横截面。中国两年来政治变化的重要议题,都在这个月里有浓缩的体现。

10月1日国庆节,习近平再次强调将目标凝聚到“中国梦”上来,中央全面深化改革领导小组的会议,继续讨论改革的重要议题;群众路线教育实践活动落幕,总结一年来的作风建设;十八届四中全会,完成反腐后的高层人事调整,并且勾勒出未来中国的宏伟法治蓝图。

毫无疑问,其中最受关注的,是四中全会。十八届四中全会万余字的《决定》、180多条具体改革措施,让很多法学界人士都感觉一时难以“消化”。这份法治中国的纲领性文件,不仅重申了执政党对宪法和法律的尊重,更从立法、执法、司法、守法的层面进行了详细部署,所涉范围涵盖立法机关、政府、司法机关和全社会,体现出“共同推进”的依法治国思路。

因为依法治国,从来就不只是执政党和政府的事情,而是需要全社会和全体民众共同遵循、共同追求的信仰和规则。

外界对四中全会会有许多不同的期待。在美国,《纽约时报》撰文表示,“中国向着现代法治体系迈进的种种变革并不是‘做样子’,而是反映了中共领导层认识到推进法治的重要性。”在他们看来,中国的

领导人已经“意识到依法治国对社会稳定起到的作用”,“中国的法治改革前景值得期待”。

而新加坡《联合早报》则将目光聚焦在司法体制改革和反腐制度化上,认为这是“本次会议的两大亮点”,也是“观察中国未来走向的一个重要指标”。

法国广播电视台则看到了法治对中国经济的作用:“中国未来反腐将是场持久战,而且更加制度化,这有助于经济体制改革进一步推进。”持类似观点的是香港的《南华早报》,他们援引耶鲁大学教授史蒂芬·罗奇的话称,“推进法治旨在排除改革重组中的既得利益干扰,避免地方政府权力的分散和滥用导致的资源错误配置和扭曲激励机制。”

在中央的表述里,依法治国是“治国理政的基本方式”。对照十八大报告中提出的“国家治理体系和治理能力现代化”这“第五个现代化”的提法,就可以看出,中国未来的政治发展,依法治国将是重要一环。无疑,全面推进依法治国是一项庞大而深刻、复杂而困难的系统工程,但在中国共产党的领导下,这一“基本方略”将对中国的政治、经济、文化、社会产生系统性的深刻影响。



徐骏作 (新华社发)

## 01 重拳反腐:为改革铺路

在刚刚举行的APEC第26届部长级会议上,中国外交部长王毅发布的一则消息引发了外界的关注:会议通过了《北京反腐败宣言》,成立APEC反腐执法合作网络,在亚太加大追逃追赃等合作,携手打击跨境腐败行为。

和前些日子正在进行的“猎狐2014”专项行动一样,这张海外反腐大网的张开,也标志着中国的反腐进入了一个新的阶段。

若要选过去两年中国政治发生的最令外界印象深刻的事件,相信很多人会给反腐投上一票。

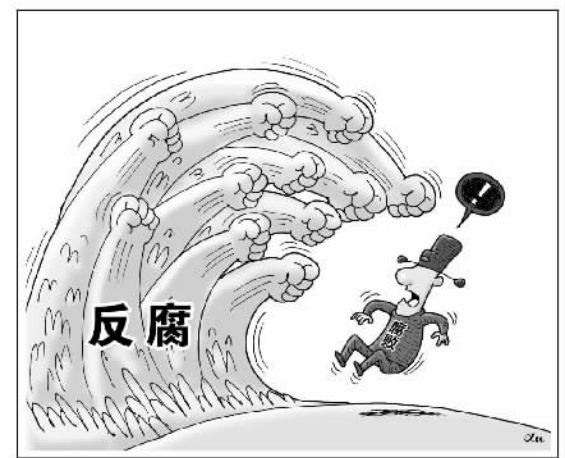
据不完全统计,十八大以来落马的中管干部,已经达到55名之多。其中,对周永康、徐才厚、苏荣等一批腐败高级干部的查处,更是印证了以习近平为总书记的党中央对腐败问题毫不手软的决心:“无论其职务多高,只要触犯了党纪国法,都要受到严肃追究和严厉惩处”。

而如果细究这55名“大老虎”的职位分布则可以发现,在查处的高官中,不仅有中央和国家机关的高级干部,也有“地方大员”;有军队系统的巨贪,也有央企内部的蛀虫,还有纪检监察系统的“自己人”;不仅在位的高官要查,退休的、退居二线的腐败高官也要查。

对待“老虎”不手软,对待“苍蝇”也不放过。因为相对于“老虎”位高权重,“苍蝇”职位虽低,却是老百姓“身边的腐败”。仅2013年,全国纪检监察机关就受理了超过120万次的检举控告,在最终立案调查的案件中,共处分了超过18万名党政干部。

不夸张地说,自十八大以来的反腐风暴,其力度可谓近30年来最大。而这种不区别对待、不遮掩护短的手法,也让民间流传的一些所谓政治“潜规则”不攻自破。

“反腐主力”中央纪委自然成为这场风暴中的“风眼”。这个由中央政治局常委王岐山挂帅的机构,十



徐骏作 (新华社发)

八大以来一直“很忙”。他们不仅提供了上面大多数的反腐数据,而且还挑起了巡视的重担——在过去的两年时间里,无论速度还是力度,中央巡视组都让“巡视”这一中共的传统制度焕发出了空前活力。

以如此大的力度持续了两年的反腐败,是否到了“见好就收”的地步?

当然不是。10月24日,王岐山说,“这仅仅是新的开端,党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上。”

那么,反腐败究竟是为了什么?

在法国路透社看来,中国反腐的不断升级,是为了“打破固化的利益格局,利好中长期改革推进,与全面推进依法治国相呼应”。持类似观点的美国经济学家则表示,在这种“高调反腐”的背后,中共高层的目光着眼于“真正的制度改革”,因为“中国长期的经济健康迫切需要这些改革”。

而在更熟谙中国政治的国内政治学者看来,反腐最直接的影响,就是对官场政治生态的改善。而要读懂这种政治“新常态”,则必须把反腐和两年来的作风建设放在一起“对读”。

## 02 作风建设:不断引向深入

在同一个时间段里,中国的最高领导集体分赴大江南北,下沉至中国政治的最基层治理结构——县、乡镇、村庄,和最基层的普通民众坐在一块床上谈天说地,聊他们最关心的粮食生产和生活难题,听他们对党和政府的意见和建议;同一个时间段内,中国各省、自治区、市的主要领导,在一场名为“民主生活会”的政治场合内相互“开炮”,指出自己和对方在

# 中国政治体制改革的三大基本逻辑

孙晓莉

终将有凝聚起人民群众支持改革、支持国家建设的强大精神力量。

第三大逻辑是,权力制约与权威重建并举。

“办好中国的事情,关键在中国共产党”。这是建立在对中国共产党和中国的历史及现实有透彻了解的基础上得出的必然结论。因此,“党要管党,从严治党”,从来就不是一个纯粹的理论命题,而是一个实践性极强的问题。通过政治体制改革,短期内有助于约束和限制权力的运行,长期看有助于提升权力主体的合法性与权威性。

十八大以来,采取了很多措施和办法来解决一段时间以来比较突出的政治顽疾,如从党员干部的作风建设入手,抓组织建设、思想建设和党内法规等制度建设,“老虎苍蝇一起打”式的查处腐败,在很短时间内在整个社会恢复了对权力应有的警惕之心和敬畏之心。

“仰观宇宙之大,俯察品类之盛,所以游目骋怀。”综观世界各国政治制度,各有特点,各有千秋。“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”,盲目艳羡甚至简单移植别国的政治制度和政治体制,往往会遭遇水土不服的尴尬。

中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力,根本原因在于这是从中国的社会实践中生长起来的。当然,事物总是处在不断发展变化中的。中国的政治体制也必然要面临不断的改革。

“历史是合力作用的结果”,中国的改革离不开中国的国情,“谁也不可能拔着自己的头发离开地球”。政治体制改革需要有眼光,有胆识,有谋略的领导人;需要有适当的约束机制和激励机制,引导社会公众愿意支持改革,愿意共同承担改革可能带来的成本;改革本身则需要处理好改革的力度、角度、广度和深度等问题。

政治发展体现了中国共产党人一贯的追求,只要方向正确,政治体制改革一定会成为全面深化改革的助推器和稳定剂。

(作者为国家行政学院政治学部主任、教授)