

历史与现实的交响

改革开放三十年专题研究

黄凯锋 主编

学林出版社



LISHI YU XIANSHI DE JIAOXIANG
GAIGE KAIFANG SANSHINIAN ZHUANTI YANJIU

历史与现实的交响

改革开放三十年专题研究

黄凯锋 主编



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

历史与现实的交响:改革开放三十年专题研究/黄凯
锋主编. —上海:学林出版社,2008.7

ISBN 978-7-80730-594-1

I. 历… II. 黄… III. 改革开放—研究—中国 IV. D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 059987 号

历史与现实的交响

——改革开放三十年专题研究



主 编——黄凯锋

责任编辑——乐惟清

特约编辑——唐发铨

封面设计——周剑峰

出 版——学林出版社(上海钦州南路 81 号)

电话:64515005 传真:64515005

发 行——新华书店上海发行所

学林图书发行部(钦州南路 81 号 1 楼)

电话:64515012 传真:64844088

印 刷——常熟市东张印刷有限公司

开 本——640×965 1/16

印 张——20

字 数——26 万

版 次——2008 年 7 月第 1 版

2008 年 7 月第 1 次印刷

印 数——3 000 册

书 号——ISBN 978-7-80730-594-1/D·21

定 价——32.00 元

说在前面

对于我们每一个人来说,在生命旅程的关键时刻,总要驻足回望,望时间的暮云千里,望过程的辗转来历,确认来路,肯定去处。想清楚了,看明白了,继续前行。对于党和国家来说,更是如此。2008年伊始,哲学社会科学界就有着不一样的情感和期盼。改革开放三十年,我们有必要总结实践经验;总结哲学社会科学工作者对中国社会、经济、政治、文化发展的认识;总结学术发展、学科发展的整体风貌。我们也一直在思考以什么样的方式表达年轻学者的纪念和感恩,结果总还是离不开纸上的文字和心底对国家民族的热爱。

我们不难发现:有的理论在三十年间获得渐进深入的思考并已形成基本共识;有的问题虽然尚未获得解决却也提供了多角度的思考可能,而有的正期待我们在学理和实践上更加富有成效的创新。中国经济发展的特色和影响力,要求我们就其复杂性、规律和走向贡献总结性的重大成果;中国传统文化在西方现代性的冲击下应对各种矛盾,如何走出“中西古今”的徘徊,也要求和期待一个解决的轮廓。社会结构多元化和群体利益诉求多层次的现实,要求学者更多关注社会管理和公共服务的研究,而所有这些,都进一步呼唤哲学社会科学各学科的协作和交叉发展。

我们几位同道正是基于这样的初衷,主动参与改革开放三十年的专题研究,结合学者的专业特长,结合已有的学术积累,以史带论,在梳理情况、数据的过程中寻找走过的轨迹,放进我们自己的思索,追求学问人生。

我们相信:问题的解决总是和解决问题所具备的条件联系在一起,研究主体的学者风范和人间情怀就是其中很重要的条件。在某个领域、某个问题上拉长一点时段,潜心研究,纵然没有“板凳要坐十年冷”的可能,总也会有所成就。

三十年是一个历史性的时段,是代际交替的时间拐点,是经验和规律展示的关口,也是解决问题和矛盾的关口。此时的“现实

性”——在当代中国的哲学社会科学研究中,显得比任何时候更加重要。

与改革发展同行的哲学社会科学,今后的路还长,需要付出的努力也多。只有感知这个时代的中西融合之情理,了解这个社会的风云激荡之特性,提供感知和了解后的价值判断,才能更好地参与这个堪称伟大的时代。

本书各部分的具体分工如下:

- | | |
|--------------------|---------|
| 专题一:政府改革的历史逻辑与理性思考 | 刘 杰 |
| 专题二:意识形态的建设历程与未来发展 | 黄凯锋 |
| 专题三:经济发展的经验探析与前景展望 | 胡晓鹏 |
| 专题四:就业制度的渐进探索与创新实践 | 刘社建 |
| 专题五:医疗卫生的政策引导与制度创新 | 金彩红 |
| 专题六:外交战略的适时调整与价值导向 | 曹泳鑫 |
| 专题七:文学演进的时代印记与开阔空间 | 刘 轶 袁红涛 |

也许有些具体细节被疏漏,也许有些观点可以再商榷,也许有些行文还不够完美,但是我们充满真诚和善意,怀抱对时代的责任和豪情。

由于时间和水平所限,书中难免不尽人意之处,恳望批评指正。

上海社科院青年学术交流中心 黄凯锋
2008年6月

目 录

专题之一：政府改革的历史逻辑与理性思考

..... 刘 杰 (1)	
一、改革开放以来中国政府改革的历史轨迹	(2)
(一) 1982 年政府改革：从“包揽一切”	
走向经济建设	(2)
(二) 1988 年改革：转变政府职能	(5)
(三) 1993 年机构改革：适应市场经济	(7)
(四) 1998 年改革	(10)
(五) 2003 年改革：深化行政管理体制改革	(13)
二、转型期政府治理面临的挑战与政府改革	
的新取向	(18)
(一) 转型期对传统政府治理提出挑战	(18)
(二) 近年来政府改革新取向	(21)
三、建设服务型政府：中国政府改革的目标导向	(28)
(一) 公共服务：现代政府的基本功能	(29)
(二) 政府公共服务的制度性缺失	(32)
(三) 服务型政府建设的理念和原则	(33)
(四) 单一制国家体制下政府提供	
公共服务的价值导向	(36)
四、近三十年中国政府改革的历史逻辑与理性思考	(40)

专题之二：党的意识形态建设历程与创新发展

..... 黄凯锋 (45)	
------------------	--

一、党的意识形态建设的基本做法	(45)
(一) 从稳妥为重到适时调整	(45)
(二) 从允许争论到明确立场	(47)
(三) 从规范倡导到体系构建	(50)
二、党的意识形态工作的基本经验	(52)
(一) 坚持走中国特色社会主义道路	(52)
(二) 坚持马克思主义理论创新	(54)
三、当前党的意识形态建设需要	
处理的几对关系	(57)
(一) 一元与多样的关系问题	(57)
(二) 稳定与流变的关系	(58)
(三) 理性内涵与感性载体的关系	(58)
四、对进一步加强党的意识形态建设的思考	(59)
(一) 广泛认同中国特色社会主义价值观	(59)
(二) 促进精神生产与精神消费的	
良性互动	(61)
(三) 以高度的职业道德和政治责任心讲究“说法”	
和“做法”	(63)

专题之三:经济发展的经验探析与前景展望

..... 胡晓鹏	(65)
一、中国经济改革的双重属性	(65)
(一) 渐进型改革中的经济发展	(66)
(二) 激励型改革中的经济发展	(70)
二、重大历史事件的回顾与点评	(73)
(一) 战略大调整:新“八字”方针的确定和实施	(73)
(二) 农村的崛起:农村经济体制改革与经济发展	(74)
(三) 城市的变革:80年代城市经济体制改革与	
经济繁荣	(78)
(四) 模式的转换:社会主义市场经济体制的	

确立与完善	(80)
(五) 改革的转折:科学发展观与建设社会主义 和谐社会的提出	(83)
三、经济改革的经验与教训剖析	(84)
(一) 中国经济改革的教训	(84)
(二) 中国经济改革的基本经验	(86)
四、未来经济改革的前景展望	(92)
(一) 为什么要启动新一轮经济改革	(92)
(二) 新一轮经济改革的特征与内涵	(94)
(三) 新一轮改革要关注的重点	(98)
五、结束语	(105)
附录	(107)
参考文献	(110)

专题之四:就业制度的渐进探索与创新实践

..... 刘社建	(113)
一、导言	(116)
二、计划经济体制下统包统配制的就业制度	(118)
三、1978年至1991年的双轨制就业制度	(120)
(一) 双轨制就业制度概况	(120)
(二) 双轨制就业制度的产生与发展	(121)
(三) 该时期积极促进就业的政策	(124)
(四) 加快社会保障制度改革	(125)
四、1992年至2001年的以再就业工程为核心的 就业制度改革	(126)
(一) 就业制度改革概况	(126)
(二) 再就业工程	(129)
(三) 大力实施职业培训与职业指导	(130)
(四) 实施劳动预备制度	(131)
(五) 加大就业立法推进就业制度改革	(131)

(六) 积极培育劳动力市场	(132)
(七) 促进农民工有序流动	(132)
(八) 下一步改革方向	(133)
五、2002年至2007年的以积极就业政策为主的 就业制度改革	(134)
(一) 积极就业政策的发展与演变	(134)
(二) 继续扩大就业再就业	(141)
(三) 加强失业调控工作	(142)
(四) 有效加强职业培训	(142)
(五) 积极促进特殊群体就业	(144)
(六) 2007年以来的就业制度改革	(146)
(七) “十一五”时期的就业制度改革	(148)
六、三十年就业制度改革的反思	(149)
(一) 就业制度改革舍本逐末?	(150)
(二) 政府是救火队员?	(152)
(三) 劳动者自身在就业中应发挥什么作用	(153)
(四) 劳动力市场与企业应发挥何种作用	(154)
七、有效扩大就业构建的措施建议	(155)
(一) 未来就业制度改革展望	(155)
(二) 有效扩大就业的思路	(156)
(三) 有效扩大就业的具体对策	(156)
参考文献	(159)

专题之五: 医疗卫生的政策引导与制度创新

..... 金彩虹	(160)
一、改革开放以来我国医疗卫生发展的历史回顾	(160)
(一) 医疗卫生资源得到发展,但城乡之间、地区 之间存在严重差距,医疗资源分布不均	(161)
(二) 医疗卫生服务总量不断上升,但人均服务 量下降,重治疗轻预防导致卫生系统效率	

低下	(164)
(三) 城乡基本医疗保险体系不断健全,但覆盖 面仍有待扩大,保障水平有待提高	(167)
(四) 卫生总费用迅速增长,但城乡差距不断扩大, 居民个人负担比例过高	(169)
(五) 居民健康水平不断提高,但近年来有些健 康指标改善缓慢或停滞不前,城乡和地方 间的健康差距仍然存在	(173)
二、涉及医疗卫生领域的重大决策和改革措施点评	(176)
(一) 影响医疗卫生领域改革的重大决策	(176)
(二) 医疗卫生领域的重大改革	(184)
三、医疗卫生领域面临的挑战及改革的对策建议	(196)
(一) 我国医疗卫生领域发展面临的挑战	(197)
(二) 改革的对策建议	(197)
参考文献	(202)

专题之六:外交战略的适时调整与价值导向

..... 曹泳鑫	(204)
一、继承中发展	(208)
二、对外开放战略的思想内涵和基本逻辑	(211)
(一) 从强调政治斗争到强调相互依赖的 经济关系	(212)
(二) 反对狭隘的民族主义和以霸权为目的 的世界主义	(213)
(三) 全方位开放的外交和广泛的国际交流合作	(216)
三、思想理论的不断发展和其文化基础	(218)
(一) 中国特色社会主义和平、发展、合作的 外交主题定位	(219)
(二) 发展、进步与和谐的价值追求和多元模式 主张	(220)

- (三) 以人为本的人权理论和国际人权主张 (221)
- (四) 弘扬优秀文化传统,建设和谐世界 (227)
- (五) 和平共处、合作发展、和谐世界的内在统一 (239)

专题之七:文学演进的时代印记与开阔空间

- 刘 轶、袁红涛 (250)
- 一、改革开放三十年来文学发展的三大历程 (250)
 - (一) 重新复苏和初步繁荣:“新时期文学” (251)
 - (二) 多元并存与深刻转型:90年代文学 (253)
 - (三) 新格局与新走向:“新世纪文学” (256)
- 二、改革开放三十年来我国文学的基本特征 (259)
 - (一) 坚持“二为”方向,但艺术表现多元化 (260)
 - (二) 文学创作数量众多,但社会影响力较为弱化 ... (260)
 - (三) 文学思潮、流派不断创新,艺术风格多种多样 ... (261)
- 三、深刻反映社会主义进程的文学精神 (262)
 - (一) 艺术展现社会主义的本质、特征以及发展趋势、
时代精神 (263)
 - (二) 锐意创新的文学大趋势 (269)
- 四、努力塑造创业者的新形象 (273)
 - (一) 创业者的艺术长廊及其时代特征 (273)
 - (二) 多姿多态的现代普通人形象及其他形象 (284)
- 五、主流文学、精英文学、大众文学的互动互补 (298)
 - (一) 主流文学的特征、功能和不足 (298)
 - (二) 精英文学的探索、价值和困境 (300)
 - (三) 大众文学的盛行、媚俗和导向 (302)
 - (四) 三种文学的互动、互补与雅俗共赏的探求 (307)
- 参考文献 (310)

专题之一：

政府改革的历史逻辑与理性思考

刘 杰

内容提要：改革开放以来，中国政府先后根据经济发展的需要进行了多次适应性的调整 and 改革，对于过去二十多年的经济增长发挥了不容置疑的主导和推动作用。回顾改革开放近三十年来中国政府改革的轨迹，不仅可以有助于总结和抽象历史的经验教训，也有助于对今后的政府改革方向有更加准确的认识和把握。当前，随着中国逐步从超常规发展转入常规发展的轨道，中国的政治、经济、社会和文化发展进入“四位一体”整体推进的新时期，政府改革不能仅仅围绕经济发展的要求来进行，政府的工作重心已经不可避免地必须转到社会建设上来，适应社会结构多元化和群体利益诉求相互对立乃至冲突的现实，政府的公共权力定位和行使方式必须进行相应的重大调整，更多地注重社会管理和公共服务，加快行政管理体制改革，建设服务型政府。

近年来，随着市场经济的日益完善和国家实力的不断增强，中国的经济、政治、社会和文化发展进入了一个新的转型期，尽管这一转型的方式和走向还有待进一步的深入研究，但对于传统政府体制的挑战是显而易见的。中国的政府体制形成于建国初期，受到前苏联自上而下的体制的较大影响，改革开放以来，先后根据经济发展的需要进行了多次适应性的调整 and 改革，对于过去二十多年的经济增长发挥了不容置疑的主导和推动作用，随着中国逐步从超常规发展转入常规发展的轨道，中国的政治、经济、社会和文化

化发展进入整体推进时期,政府的公共权力定位和行使方式必须进行相应的重大调整。鉴于政府在中国发展中的特殊重要性,其体制改革直接制约着整个中国发展战略的成效和走向,中共十七大清醒地认识到,“行政管理体制改革是深化改革的重要环节”,进而提出了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的政府改革新目标,把政府改革纳入了中国社会主义制度自我完善和发展的总体布局之中。在此意义上,回顾改革开放近三十年来中国政府改革的轨迹,不仅可以有助于总结和抽象历史的经验教训,也有助于对今后的政府改革方向有更加准确的认识和把握。

一、改革开放以来中国政府改革的历史轨迹

改革开放以来,中国的政府改革一直是各方长期关注的结构性问题,不仅充斥着如何提高效能,适应改革开放的要求的争论,更蕴涵着基于意识形态考虑而必然导致的在政府体制、职能、管理等方面的重大分歧。如果说在过去很长一段时期内中国的政府改革主要着眼于更好地提高行政效能,为超常规经济发展战略提供强有力的领导、支持和保障的话,新一轮的改革越来越集中在政府如何适应在一个相对常态的发展状态下不断提高行政能力和管理水平,促进政治、经济、社会 and 文化的整体协调发展,真正体现出政府的“以人为本”理念。

1982年起,中国先后进行了五次大规模的政府改革,这些改革是政府体制逐步走向完善这一系统目标中的一环。历次的政府改革取得了不同程度的成效,它不仅在很大程度上给政府体制注入了活力,提高了政府的效率,而且也改变了政府官员和普通民众传统的政府观念,高效、廉洁、精简的政府观念和形象正日益深入人心,都为建立有中国特色的政府管理体制和政府治理模式打下了良好的基础。

(一) 1982年政府改革:从“包揽一切”走向经济建设

1978年中共十一届三中全会后,中国进入改革开放的新时期。

随着各级党委和政府的工作重心逐步转移到经济建设上,传统上以“包揽一切”为核心理念的政府体制呈现出严重的不适应性,政府机构臃肿、层次重叠、职责不清、效率低下的状况日益暴露,加之许多政府工作人员不称职、不负责、工作缺乏精力、实质和效率,严重制约了政府加快改革开放的步伐。按照邓小平的说法,“确实到了不能容忍的地步,人民不能容忍,我们党也不能容忍”。^①为此,1981年12月的第五届全国人大四次会议上,国务院决定首先从各部门进行机构改革,限期完成。1982年3月8日,第五届全国人大常委会第22次会议通过了全国人大常委会关于国务院机构改革的决议。经过国务院常务会议多次讨论,在国务院各部、委反复研究,经过多方面地听取意见和充分酝酿的基础上,拟定了国务院机构改革的总体方案,改革首先在12个单位全面展开,内容涉及机构设置、部局两级领导人选和机关人员编制等方面。

此次国务院机构的改革的出发点,是改进国务院本身的领导体制和领导方法,以加强集中统一领导,提高工作效率。为此,机构改革方案中试图着力解决以下四个问题:

第一,明确各部门及其所属机构的任务和职责范围。通过机构改革改变分工不合理、职责不分明的状况,只能因事用人,决不能因人设事。一个机构可以办的,就不设多个机构;一级机构可以办的,就不设几级机构;一个人可以办的,就不配备几个人。每个机构,每个人,负什么责,办什么事,都要遵循章程。机构精简之后,还要进一步深入研究各部门上下左右之间的工作关系。如国务院各部、委之间的关系,国务院各部、委同各省、市、自治区政府及其所属厅、局之间的关系,行政组织同经济组织之间的关系,以及政府机构怎样才能更好地管理企业事业单位并为它们服务,订出切实可行的规章制度。

第二,选贤任能,配备和建设好领导班子。在国务院各部委配备好部、委和司、局两级领导班子。领导班子逐步实现革命化、年

^① 《邓小平文选》,第2卷,人民出版社,1994年第2版,第396页。

轻化、知识化、专业化。部的正副职配备3至5人,司、局的正副职配备2至3人。部长的年龄,一般不超过65岁;副部长和正副司、局长的年龄,一般不超过60岁。配备领导班子,不能只从现有成员中挑选,必须注意选拔德才兼备的比较年轻的干部。注意培养选拔女干部和少数民族干部。

第三,废除实际上存在的领导干部职务的终身制,使干部退休离休和退居二线制度化,有秩序、有步骤地解决好新老干部的交替问题。认真负责地把安排好国务院各部、委相当数量的老干部的退休离休。老干部退休离休之后,他们的政治待遇和生活待遇不变,对在生活上和医疗上确有困难的老干部给以适当的补助。一些身体还好,有比较丰富的领导经验和专业知识,但因年龄或名额的限制,没有进入领导班子,退到了第二线的老干部,有的可以担负一定职责的顾问,有的可以参加一定的调查研究、参谋咨询和检查监督工作,有的可以从事力所能及的科学教育文化活动或多种社会公益活动。

第四,切实加强干部的轮训工作,提高整个干部队伍的素质。在精简过程中,各部门编制只定额不定人,不定谁是编内、谁是编外。只要有条件学习的,都要为他们创造学习的机会,轮流组织他们学习文化知识和社会主义现代化建设的各种本领。学习一段再工作,工作一段又去学习,在学习和工作中分别进行考核,从中陆续选拔优秀干部到更需要更适当的重要岗位上去。

在侧重解决上述四个问题的基础上,国务院机构改革取得了明显的成效:在职位方面,副总理减少,改设国务委员,由国务院总理、副总理、国务委员和秘书长组成国务院常务会议。国务院原有副总理13人,减为2人。国务委员的职位相当于副总理级,一部分兼任部长或委员会主任,一部分为专职委员。国务委员受总理或国务院常务会议委托负责某些方面的工作和重要的专项任务,在对外事务中经总理委托可代表总理进行重要活动。国务院常务会议是国务院的日常领导工作机构,在总理主持下,负责对国务院职权范围内的各项重要工作进行领导和决策。按照分工合理,职责

分明,机构精干,提高工作效率的宗旨设置国务院各部、委和国务院直属机构、办公机构。根据重叠的机构撤销、业务相近的机构合并的原则,将原有的 98 个部、委、直属机构和办公机构,裁减、合并为 52 个左右。其中,部、委由 52 个裁并为 39 个,直属机构由 41 个裁并为 10 个,办公机构由 5 个裁并为 3 个。此外,国务院原有临时性的领导小组、办公室、委员会等各种非常设机构 45 个,这些机构绝大部分撤销,其工作由各有关部、委承担。国务院和各部、委的机构精简之后,工作人员编制约为 3.2 万人,比原有的 4.9 万人减少 1/3 左右。

(二) 1988 年改革:转变政府职能

1982 年机构精简后,由于经济体制改革的全面展开,政府机构和体制的弊端很快重新突出起来,政企不分,结构不合理,在职能上微观管得过多,宏观调控不力;机构臃肿、层次过多、职责不清、相互扯皮,工作效率不高;政府工作人员的素质和结构不适应经济的、法律的间接管理方式等等都是明显表现,尤其是国务院机构很快重新扩大到部委 45 个,直属机构 22 个,办事机构 4 个,工作人员总数 5 万余人,还有 14 个由部委归口管理的国家局,82 个非常设机构。这一状况要求转变政府机构的职能和管理方式,调整机构设置的整体格局及其职责权限。

1986 年 9 月,中央成立政治体制改革研讨小组,组成专门小组研究了政府机构改革的基本思路和初步设想,经中共十二届七中全会讨论并得到原则同意。中共十三大以后,国务院着手国务院机构改革具体实施方案的设计工作,1987 年 12 月 30 日,国务院召开全体会议,对国务院机构改革方案进行了讨论。会后,就机构改革重点部门定职能、定机构、定人员编制的“三定”方案与有关方面进行对话,最后形成了方案。

此次机构改革的长远目标,是建立一个符合现代化管理要求,具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。为此设定的今后五年机构改革的目标是,理顺关系、转

变职能,精干机构、精简人员,提高行政效率,克服官僚主义,增强机构活力。要创造条件,逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系。

从长远目标出发,国务院机构改革的基本要求是:转变职能,下放权力,调整结构,精简人员,减少政府机构干预企业经营活动的职能,增强宏观调控职能,初步改变机构设置不合理和行政效率低下的状况。改革的基本特点,是按照政治体制、经济体制改革进程的要求,以转变政府管理职能为关键,与政府内部的制度化建设相配套,并结合推行国家公务员制度进行的。这是与1982年精简机构相比,最大的不同点。所以,这次机构改革不是搞简单的撤减、合并,而是转变职能,按政企分开的原则,把直接管理企业的职能转移出去,把直接管钱、管物的职能放下去,把决策、咨询、调节、监督和信息等职能加强起来,使政府对企业由直接管理为主逐步转到间接管理为主。同时,把原来行政机关的部分职能转移到各种协会去承担。根据对各部门具体职能的分解和转移,按新的职能设置相应的机构。把承担相同业务或相近业务的部门予以撤销,其业务由一个部门承担;综合经济部门一般不设对口专业机构,行业管理工作由主管部门承担;部委内部只设司、处两级,以减少部门内部管理工作的层次。对政法、文教、社会事务等部门,目前不作大的变动,但都要按这次改革的总要求,转变职能,下放权力,调整内部结构,精简人员。国务院机构改革的基本内容:

第一,将国务院部、委一级的机构由45个调整为41个,同时对直属机构、办事机构和非常设机构也作了较大的精简和调整。国务院部、委一级机构变动的具体情况、理由和新机构的主要职能分述如下:国务院部、委机构中,撤销的12个,新组建的9个,保留的32个,转为事业单位的1个。

第二,由于国家计划委员会、国家经济委员会在职能上重复交叉比较严重,而且承担了许多应该由其他部门管理、甚至企业经营的具体事务。撤销了原来的国家计划委员会和国家经济委员会,组建新的国家计划委员会,主要职能是,制定国民经济与社会发展