

国开行资助中央党校2015年一般项目

“改革与立法关系研究——从税制改革切入”的结项成果



改革与立法关系研究

—— 从税制改革切入

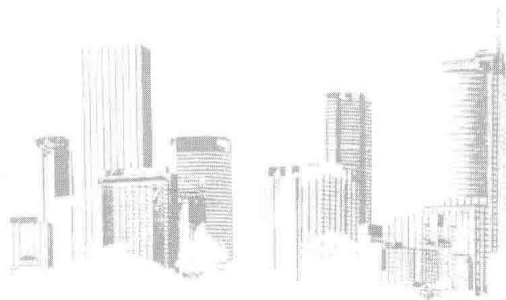


张学博 主编

中国社会科学出版社

国开行资助中央党校2015年一般项目

“改革与立法关系研究——从税制改革切入”的结项成果



改革与立法关系研究

—— 从税制改革切入



张学博 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革与立法关系研究:从税制改革切入 / 张学博主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5203-0536-5

I. ①改… II. ①张… III. ①税收改革-研究-中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 134125 号

出版人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 沈丁晨
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2017 年 7 月第 1 版
印次 2017 年 7 月第 1 次印刷

开本 880×1230 1/32
印张 5.375
插页 2
字数 138 千字
定价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 改革开放 30 多年来改革与立法的关系	(1)
第一节 “摸着石头过河”和“顶层设计”历史分析	(1)
一 “摸着石头过河”的历史地位和历史作用	(1)
二 “摸着石头过河”与加强“顶层设计”的辩证统一 关系	(9)
三 全面深化改革,必须坚持“摸着石头过河”和加强 “顶层设计”的统一	(10)
第二节 “摸着石头过河”的历史功绩与局限	(13)
一 “摸着石头过河”的历史必然性	(14)
二 “摸着石头过河”的历史功绩	(15)
三 “摸着石头过河”的局限性	(17)
第三节 改革开放 30 多年来立法的经验 ——以税制改革为例	(20)
一 改革开放 30 多年我国税制立法的特色发展 之路	(20)
二 改革开放 30 多年中国税制立法的主要经验	(25)
第二章 改革与立法之间关系的理论分析	(38)
第一节 地方试验主义治理的合法性分析	(38)
一 地方试验主义治理的兴起和发展	(39)
二 地方试验主义治理的合法性判断	(42)

三	我国地方试验治理实践的合法性探讨	(46)
四	结论：我国地方试验主义治理的发展道路	(52)
第二节	改革先于立法弊大于利——以税制改革为例	(55)
一	改革开放时代背景下的先改革后立法思想—— “摸着石头过河”	(56)
二	先改革后立法的理论探讨	(60)
三	分税制改革的得与失	(66)
四	改革与立法关系的国际横向比较——从税制 切入	(71)
五	当前改革与立法关系的几点思考	(76)
第三章	改革与立法关系的比较分析——从税制改革 切入	(84)
第一节	台湾房地合一税之新法动态及评释	(84)
一	绪论	(84)
二	旧法规定之问题	(85)
三	新法之规定	(90)
四	大陆现行规定及借鉴	(96)
五	结论	(102)
第二节	韩国财产税税制研究——兼论对中国房地产税 改革的启示	(103)
一	问题的提出	(103)
二	不动产保有税概要	(104)
三	韩国财产税的变迁	(106)
四	韩国财产税的立法	(110)
五	韩国财产税课税要素	(112)
六	租税行政救济制度	(118)
七	韩国财产税制度对中国房地产税改革的启示	(120)

八 结语	(124)
第三节 税制改革的历史观察——以授权立法为 视角	(125)
一 税制改革的主要依据：1984 年、1985 年 立法授权	(126)
二 授权立法的合法性	(128)
三 授权立法的走向	(133)
第四节 先立法后改革长期来看利大于弊	(136)
一 改革的法律意义	(136)
二 立法的改革意义	(140)
三 立法与改革的关系研究	(143)
四 坚持税收立法优先于税收改革	(147)
第四章 当前改革与立法关系的路径选择	(151)
第一节 重大改革要于法有据	(151)
一 重大改革必须于法有据	(151)
二 确保重大改革于法有据的几个要点	(154)
第二节 论立法与不同类型改革的关系	(157)
一 正确区分重大改革和中小改革	(157)
二 中小改革地方创新的合理性	(158)
三 改革以宪法和法律为框架	(159)
参考文献	(160)
后记	(165)

第一章

改革开放 30 多年来改革与立法的关系

第一节 “摸着石头过河”和“顶层设计”历史分析

改革开放 30 多年来，我们积极寻求各种途径和方法对中国特色社会主义事业进行探索和研究，而“摸着石头过河”与“顶层设计”相结合就是其中的重要一条。时至今日，如何正确认识“摸着石头过河”和“顶层设计”，以及如何更好地协调和处理二者的关系，仍是我们迫切需要解决的一项重大课题。

一 “摸着石头过河”的历史地位和历史作用

（一）“摸着石头过河”的提出和基本内涵

“摸着石头过河”一词概括来说，是指在尚没有任何经验，或者实践经验不足的情况下，没有现成的规律可遵循，或者现有规律掌握不成熟、不充分的条件下，只有靠大胆尝试、积极探索、逐步摸索、认真总结和摸清规律，才能稳步前进，最终逐步取得成功，用来概括和形容人们在没有经验可借鉴的情况下试探并摸索向前的处事方法。

新中国成立初期，百废待兴，各项建设事业都需要大力推进，

在没有成熟的规律和现成经验可借鉴的情况下，陈云最早明确提出“摸着石头过河”的探索思路。1950年4月7日，陈云同志在出席政务院第二十七次会议时指出：“物价涨不好，跌亦对生产不好……要‘摸着石头过河’，稳当点好。”这是新中国成立初期中央领导人关于“摸着石头过河”策略最早的提法。陈云于1980年12月在中央工作会议上的讲话《经济形势与经验教训》中说：“我们要改革，但是步子要稳。因为我们的改革，问题复杂，不能要求过急。改革固然要靠一定的理论研究、经济统计和经济预测，更重要的还是要从试点着手，随时总结经验，也就是要‘摸着石头过河’。开始时步子要小，缓缓而行”；“这绝对不是不要改革，而是要使改革有利于调整，也有利于改革本身的成功”。^①随后，邓小平在《贯彻调整方针，保证安定团结》的讲话中指出：“我完全同意陈云同志的讲话”；“这次对经济作进一步调整，是为了站稳脚跟，稳步前进，更有把握地实现四个现代化，更有利于达到四个现代化的目标”。“至于走什么样的路子，采取什么样的步骤来实现现代化，这要继续摆脱一切老的和新的框框的束缚，真正摸准、摸清我们的国情和经济活动中各种因素的相互关系……”“经济结构和经济体制的改革取得了很好的成绩。要巩固已有的成绩，总结已有的经验，分析和解决在改革中出现的新问题。”^②新中国成立以后，陈云同志先后多次讲过“摸着石头过河”这句话，并把“摸着石头过河”作为一种重要的思想和工作方法。这同邓小平在改革开放过程中的许多论述是一致的。

改革开放以后，邓小平对陈云提出的“摸着石头过河”的策略也持赞同态度，他在不同的场合也表达了类似的思想，并将这

^① 《陈云年谱》，中央文献出版社2000年版，第44页。

^② 《邓小平文选》，人民出版社1994年版，第258页。

种在实践中摸索的方法提升为一种指导改革发展的理论策略。^① 1986 年 9 月,在谈到改革时,邓小平指出:“现在我们搞的实质上是一场革命,从另一个意义上来说,我们现在做的事都是一个试验,对我们来说,都是新事物,所以要摸索前进。既然是新事物,难免要犯错误。我们的办法是不断总结经验,有错误就赶快改,小错误不要变成大错误。”^② 1987 年 11 月 16 日,他在谈到改革时指出:“我们现在所干的事业是一项新事业,马克思没有讲过,其他社会主义国家也没有干过,所以,没有现成的经验可学。我们只能在干中学,在实践中摸索。”^③ 在 1992 年南方谈话中,邓小平同志强调在改革过程中要加快步伐、大胆地试、大胆地闯,为“摸着石头过河”策略赋予了敢闯敢试、开拓创新的新内涵。他指出:“改革开放胆子要大一些,敢于试验,不能像小脚女人一样。看准了的,就大胆地试,大胆地闯。没有一点闯的精神,没有一点‘冒’的精神……就走不出一条好路,走不出一条新路,就干不出新的事业。”^④ 他还说:“搞改革完全是一件新的事情,难免会犯错误,但我们不能怕,不能因噎废食,不能停步不前。”^⑤ 因此,我们的改革既是在实践中积极探索、稳步前行的过程,也是不断试点、积累经验向前发展的过程,更是立足现状、掌握规律、敢闯敢试、大胆探索的前进过程。

可见,“摸着石头过河”,这是我党一贯坚持的唯物主义的、实事求是的思想路线和工作方法,作为一种推动和实施改革发展的思想方法和战略策略,“摸着石头过河”强调要立足于现有条件,从客观实际出发,在主体知识与能力水平的可操作范围内,

① 葛国耀、刘家俊:《改革攻坚:“摸着石头过河”的现实困境及其出路研究》,《中国特色社会主义研究》2012 年第 5 期。

② 《邓小平文选》,人民出版社 1994 年版,第 175 页。

③ 同上书,第 258 页。

④ 同上书,第 372 页。

⑤ 《邓小平文选》,人民出版社 1993 年版,第 229 页。

通过小范围试点的形式积累经验，然后再大面积推广实施，积极稳妥地实现改革发展目标。

（二）“摸着石头过河”的理论内涵

1. 所谓“过河”预示着改革过程中有可能遇到许多不确定的因素，这些不确定的因素可能被其表面现象所掩盖，如果处理不当，就可能带来一些预想不到的后果。“摸着石头”则体现了一种处理不确定事物的方法和策略。“石头”指的是客观存在的事实，“摸着石头”则指任何改革的政策措施都应该以客观事实为依据，根据实践的结果和对客观事实的认识，制定和选择改革的政策，尽可能避免和排除在某一具体政策上发生大的偏差和突变的可能性。

基于探索和摸索的改革发展思路推进，在整个改革推进的过程中，每一步都要非常谨慎，在不确定的、具有冒险性的改革过程中，始终保持审慎的态度，避免盲目行事和落入不能自拔的境地。整体理解“摸着石头过河”是指在有限的已知条件下，对改革后果缺乏了解时，根据其现实目标所做出有限度的、稳妥的决策，并保持随时调整既定决策的余地。这种决策是连续性的，即当前一个决策的结果基本明了时，后一个决策对前一决策的内容进行修正和补充，以求避免盲目决策所带来的高额改革成本和风险。当我们无法获得充足信息同时又无成熟经验可以借鉴的时候，“摸着石头过河”的方法仍然不失为解决迫切问题首选的方法。由于改革是在循序渐进、不断调试的基础上进行的，这种方法本身就具有试错的功能，一旦发现错误，很容易进行补救和调整。

2. “摸着石头过河”的思路反映了中国改革领导层在改革中要始终把握改革过程和改革结果的愿望。为实现这一愿望，就必须对改革过程中存在的种种不确定因素进行尽可能的预测，在体制上不断提高鉴别和处理临时和过渡性信息的认知能力，以及提

高对突发事件做出及时反应和对产生坏结果的既定政策做出及时调整的决策能力。更重要的是，“摸着石头过河”的思路已不再把事物的发展和演变看成是某种特定规律的必然结果，而是承认改革过程中常常会遇到不确定的因素，因此需要不断地探索，不断地选择。从认识论的角度来看，“摸着石头过河”的方法允许通过实践学习认识客观真理，这种方法有助于在政策选择和制定过程中提高其创新能力和引进新制度的基本要素。在对改革的结果缺少充分的知识和认知能力，改革方向不明确和缺乏有效理论指导的情况下，这一方法显得尤其重要。

3. 强调“摸石头”的目标是“过河”。“摸着石头过河”的改革具有明确的方向，我们正是采用这种方法积小胜为大胜，探索建立了社会主义市场经济体制，开创和发展了中国特色社会主义，取得举世瞩目的成就。“摸着石头过河”的成功绝不是偶然的。它一方面强调因时因地制宜进行改革实践，在实践中获得真知；另一方面通过行动、认知、修正行动、再认知的过程凝练改革理论，使之能够解释越来越多的现实，而不是固守已有理论。作为中国改革开放的总设计师，邓小平同志指出，改革是社会主义的自我完善和发展，改革的目标任务是建设中国特色的社会主义，社会主义初级阶段的发展目标就是要基本实现现代化。正是在明确了这样一个基本目标任务的前提条件下，我们才能够摸着石头朝河对岸探索前行，而不至于迷失了发展方向。因此，“摸着石头过河”作为一种改革策略，其首要的特征就是要“过河”，只有确立了这样一个明确的目标任务，才能有在实践中“摸石头”探索的必要性。否则，我们完全可以调整前进路径，避开“河”里的暗流和陷阱，“绕河”前行。正是因为中国政治体制改革政策在“摸着石头过河”方法论指导下不断评估和检验，不断修正和调整，从而减少了改革落入陷阱的可能性。正是因为对这些因素的考虑，中国的政治改革过程表现为一种波浪式的渐进模式，即在合适的

时候大胆地推动认为是必要的改革方案，但当改革出现不稳定的因素时收缩改革的范围，调整改革的政策内容，等待下一次时机来临。这一方法的运用，保证了改革进程中继承与变革的有效平衡，也保证了改革的不断继续。

（三）“摸着石头过河”的历史评价

1. “摸着石头过河”，是富有中国特色、符合中国国情的改革方法。“摸着石头过河”这句话作为一种工作方法，实际上是具有中国特色、合乎渐进式改革要求的方法论，也是改革探索的一般方法。这个方法论在整个改革进程中都行之有效，不会过时。习近平总书记在十八届中共中央政治局第二次集体学习时指出：改革开放是前无古人的崭新事业，必须坚持正确的方法论，在不断实践探索中推进。“摸着石头过河”，是富有中国特色、符合中国国情的改革方法。“摸着石头过河”就是摸规律，从实践中获得真知。“摸着石头过河”和加强“顶层设计”是辩证统一的。

2. “摸着石头过河”作为一种渐进改革方法，是在实践基础上摸规律，是有效的。

从计划经济体制向市场经济体制转型，尽管转型目标明确，但由于是从一种传统的习惯性经济发展模式走向另一个我们尚未熟知，或者了解不多，而又必须在中国这样一个大国成功的新型经济发展模式，甚至是在中国历史上从来没有的经济发展模式。当时，由于缺乏经验，理论准备不足，人们认识的局限性较大，这种转型充满不确定性，因此风险和挑战是何等的艰巨？尤其是世界上一些经济体，比如苏联、南斯拉夫、捷克等由于转型失败而导致国家分崩离析，给我们深刻的教训和经验借鉴。总结世界经验得出，几乎所有激进式改革国家，经济由于生产链条突然破坏而都出现“短缺下的衰退”。我们的高层领导充分认识到，改革的成败，完全取决于战略和策略。脱离实际，急于求成，只能适得其反。于是，渐进式改革便成为我国改革开放初期，从我国实

际国情出发，逐渐的、稳妥的、一步一个脚印扎扎实实推进的方法和策略。这种“摸着石头过河”渐进式策略由于没有经验，实际上是一种边干边总结的做法；是一种通过不断“试错”以求“少错”的做法。而这种不断实践—总结—提升的渐进式“试错”和“纠错”思路探索，被实践证明，是正确的、可行的，是符合中国当时改革发展需要的最佳模式，是中国在改革初期的一种合理选择。而且时至今日，实践证明，渐进式改革的推进模式是经济模式转型成功的样板。由于中国采取了与苏联截然不同的改革路径，结果导致巨大的经济发展差异。要想让改革从理念走向实践，从设计变成现实，脚踏实地摸着石头是一件很自然的事情，尤其对于我们中国改革来说，我们的社会主义市场经济，都是前无古人的新生事物，它既没有现成的蓝本，也没有确定的途径，甚至用我们现在的话说，连其最本质的认识都是不断被发现的过程。那么干全新的事业，做前人没有做过的事情，最重要的就是要不断地探索，探索就得“摸石头”。我国改革开放就是这样通过实践、认识、再实践、再认识的反复过程，逐步取得规律性认识的。先试验、后总结、再推广的不断积累过程，就是从农村到城市、从沿海到内地、从局部到整体不断深化的过程。这种渐进式改革，避免了因情况不明、举措不当而引起的社会动荡，实践证明是成功的。所以在这个意义上来说，“摸着石头过河”的改革探索方式和途径是我们中国改革最大的方法论，是通过实践证明了的有效探索的成功选择。

3. “摸着石头过河”是我国改革开放以来三十多年一直坚持和逐步探索并加以完善的发展理念和创新思维。思维变迁决定中国革命、建设和改革的兴衰成败，创新的思维是党和人民进行革命、建设和改革的锐利武器。改革开放之初，摆在我们面前的首要任务是正确解答，“什么是社会主义，怎样建设社会主义”这个重大问题。邓小平运用创新的思维，提出“摸着石头过河”的实

践探索思路和发展理念，为我们进行中国特色社会主义的探索和实践做出了方向引领和思路开启。马克思主义认为，中国特色社会主义没有现成的建设模式和经验，中国特色社会主义道路、理论体系和制度要靠党和人民自己探索。显然，邓小平提出的“摸着石头过河”的创新思维范式，具体是指我们要在“社会主义”这条历史长河中摸着“马克思主义和中国化的马克思主义”这个“可靠石头”解答“什么是社会主义，怎样建设社会主义”这个重大课题。“摸着石头过河”作为推进中国特色社会主义理论创新和实践创新的思维工具和发展理念，在中国特色社会主义开创、坚持和发展阶段中具有一脉相承的立场、观点、方法和质同式异的结构形态，正确地解答了建设中国特色社会主义的理论和实践难题。当前，随着我国改革开放的不断发展和深入，制约科学发展的体制机制障碍仍然很多，深化改革开放的任务还很艰巨很繁重。特别是国内外环境都在发生极为广泛而深刻的变化，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，前进道路上还有不少困难和问题。解决这些突出矛盾和问题，实现经济社会持续健康发展，同样离不开“摸着石头过河”的创新思维和发展理念引领。在我国推进中国特色社会主义伟大事业过程中，实践是不断向前发展的，新情况新问题层出不穷，改革不可能毕其功于一役，不可能一劳永逸。尤其当前，在经济发展新常态背景下，中国共产党人在解决怎样建设中国特色社会主义的重大理论和实践课题时，提出“摸着石头过河”和加强“顶层设计”相结合的发展思维和发展理念，这一结合思维模式的提出标志着中国特色社会主义创新思维范式进入一个新的发展阶段。这是党和人民的创新思维范式的一次转型升级，而不是完全替代关系。这是我党对中国特色社会主义事业发展认识的深入和不断成熟的标志。显然，“摸着石头过河”的创新思维还有存在的必然性，因为“未来社会主义是什么样的，要由生活在那个时代的人们，根据社会发展的实际，在不断的实践探索中作

出创造性的回答”。所以，“摸着石头过河”的创新思维仍然是我们推进社会主义现代化建设的重要思维模式和发展理念。

二 “摸着石头过河”与加强“顶层设计”的辩证统一关系

“摸着石头过河”是为改革进行道路的探索，“顶层设计”是为改革开放确定明确方向和整体布局，两者相辅相成，相互统一。坚持“摸着石头过河”与加强“顶层设计”并不矛盾。改革是一个上下互动、互为补充的过程，既需要“摸着石头过河”，也需要“顶层设计”，二者缺一不可。正确认识和处理二者之间的关系，正是全面深化改革应把握的重大关系之一。

习近平总书记在十八届中共中央政治局第二次集体学习时也明确指出：“‘摸着石头过河’和加强‘顶层设计’是辩证统一的，推进局部的阶段性改革开放要在加强‘顶层设计’的前提下进行，加强‘顶层设计’要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划。”^①要加强宏观思考和“顶层设计”，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，同时也要继续鼓励大胆试验、大胆突破，不断把改革开放引向深入。党的十八届三中全会公报和《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，在讲到我国改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验时均强调，必须“加强顶层设计和‘摸着石头过河’相结合”。

“摸着石头过河”和加强“顶层设计”是辩证统一的。“摸着石头过河”与“顶层设计”二者是实践与理论的关系，既不能互相代替，也不相互割裂。因为没有科学实践为基础支撑的理论是空洞的，也是不成熟的，同样没有科学理论指导的实践容易偏离正确的方向和轨道。毛泽东说过，任务好比过河，方法好比桥或船，

^① 《毛泽东选集》（第1卷），人民出版社1991年版，第139页。

“不解决桥或船的问题，过河就是一句空话。不解决方法问题，任务也只是瞎说一顿”^①。“摸着石头过河”实质上摸的是客观规律，但人们对客观规律的认识不是一步到位的，而是逐步深化的，对规律的运用能力也是随着实践的深入而不断提高的，“顶层设计”和“摸着石头过河”都是推进改革的重要方法，“顶层设计”以“摸着石头过河”的实践经验为基础，为改革开放提供宏观指导和总体规划；“摸着石头过河”以“顶层设计”的科学指导为依据，以不断探索和试验的现实成果支撑着改革事业不断向前发展。在继续推进改革的过程中，我们应该秉持大胆设计，小心摸索的原则，把二者有机结合起来。

三 全面深化改革，必须坚持“摸着石头过河”和加强“顶层设计”的统一

“顶层设计”与“摸着石头过河”相结合既是改革理论的创新又是改革方略的创新。

（一）全面深化改革仍需“摸着石头过河”

改革开放30多年来我们通过摸着石头跨过一条又一条的改革大河。目前，改革进入攻坚期和深水区，一方面，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，社会结构深刻变化，利益格局深刻调整，改革面临的问题之多、难度之大、矛盾之复杂，前所未有；另一方面，国人对改革的要求高，期望大，承受力弱。如何深化改革，特别是深化重要领域、重点环节、重大利益调整的体制性改革，我们仍需摸着石头继续探索。“摸着石头过河”就是摸规律，从实践中获得真知。“摸着石头过河”作为一种渐进方法，在我们的改革设计中受到了最大的青睐。它为我们提供了一种实践探索方法和路径选择，由于渐进的改革和创新在增进获利的同时带来了社

^① 何静、景春晓、黄婉霞、朱开君：《“顶层设计”与“摸着石头过河”的关系及其意义初探》，《鸡西大学学报》2015年第2期。

会的稳定,这种对渐进改革的路径依赖,在一定程度上保持了改革发展稳定的统一。由此,我们认为,“摸着石头过河”是一种必不可少的实践方法,是对“顶层设计”的落实,也是对“顶层设计”的检验,由于“摸着石头过河”在实践的过程中多是以“胆子要大,步子要稳”的方针为指导,发挥自身的自主性和主动性才能更好地总结经验教训,试点、试错性地探索取得的经验在适合的条件下进行全面推广能有效提高改革效率。因此,在改革的过程中应充分尊重实践经验和基层创新,充分尊重人民群众的首创精神,以“摸着石头过河”的实践探索和经验规律总结提升,为全面深化改革的总体“顶层设计”提供理论基础。

(二) 全面深化改革,要有明确的“顶层设计”

当改革需要有一个整体性的、全局性的规范的时候,只有“顶层设计”能够承担这样的使命。所谓“顶层设计”,就是要对经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态体制等做出统筹设计,加强对各项改革关联性的研判,努力做到全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相促进。习近平总书记强调,推进局部的阶段性改革开放要在加强“顶层设计”的前提下进行,加强“顶层设计”要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划。这些要求很科学、很辩证,为我们加强改革的宏观思考和“顶层设计”提供了基本遵循。

“顶层设计”一般指的是从最高层次上去寻求问题的解决之道。用“顶层设计”解决改革中的重大问题,我们不难发现,改革既需要“顶层设计”,同时也需要智慧。改革是一场巨大的变革,应当以社会公正为基本理念进行基本制度和政策的设计安排。真正的社会公正,不应只是对哪个特定群体有利,而是应当对所有群体都有利,即不仅要使全体人民共享社会发展成果,而且要为每一个社会成员的自由发展提供充分的空间。所以,基于社会公正的基本制度和政策安排,能够为社会各个群体所接受,因而具