

上海社会科学院民主政治研究中心

2004

中国

政治发展进程

CHINA 2004 年



时事出版社

上海社会科学院民主政治研究中心

中国 政治发展进程

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治发展进程 (2004 年) / 上海社会科学院民主
政治研究中心. — 北京: 时事出版社, 2004

ISBN 7-80009-813-3

I. 中… II. 上… III. 政治制度 - 研究 - 中国
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 020774 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.sspublish.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 23.125 字数: 259 千字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

主 编：刘 杰

编写组成员：刘 杰：前言、第一章第一、二、五节

石冬旭：第一章第三、四节、大事记

陈祥勤：第二章

姚 勤：第三章

游海东：第四章

侯长江：第五章

黎 兵：第六章

王成至：第七章

卢 毅：第八、九章

王 薇：第十章

前言

2003年9月，经中共上海市委宣传部批准，上海社会科学院民主政治研究中心正式挂牌成立。在思考中心的发展方向和科研重心时，我们决定将撰写《中国政治发展进程》报告列为今后几年的首要研究项目。我们认为，21世纪头20年是中国崛起和民族复兴的重要战略机遇期，也是十六大报告提出的全面建设小康社会的起步阶段，它为中国的政治发展和政治文明建设提出了新的要求。这个全新的重大课题值得我们去进行深入的研究和思考。

政治发展是一个集合性的概念，不同的学者可以有不同的理解和衡量标准。在操作层面上，可以把政治发展大致界定为与经济、社会和文化现实相适应的政治运作过程和制度创新进程，与之相应的主要指标包括政治民主和政治体制的改革与完善、执政党的内部建设及执政方式、法制建设、经济民主和社会公平的维护、对于官员的管理监督和反腐败力度、基层民主建设等等。在当今世界，政治发展不是抽象的普世性进程，没有单一的模式，更不可能被强制性地泛化。任何一个国家的政治发展都遵循着内化于该国政治生态的特定的政治理念，受到既定的政治、经济、社会和文化现实的制约和规范，不可能超越现实的政治环境。不

论承认与否，这都应该成为人们判断一个国家政治发展状况的客观基础。

2002年11月18日，中国共产党第十六次全国代表大会召开，中国社会进入了一个全面建设小康社会的新时期。十六大报告不仅提出了经济发展和现代化建设的实现目标，而且将政治发展和民主政治建设提上了重要的议事日程。“社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障，基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业”^①等政治和社会发展的重要指标，成为小康社会不可分割的组成部分。这标志着中国的政治发展和民主政治建设开始进入一个理念转变与制度创新的新时期。

回顾改革开放以来中国政治发展走过的历史轨迹，任何对中国持公正立场的人都应该看到，尽管中国的政治发展进程中始终存在着诸多理论上的争论和意见上的分歧，民主和法制在实践中也有不尽如人意之处，西方舆论更是频频在民主、自由、人权、宗教等问题上指责和批评中国，但一个不容置疑的基本事实是，20世纪90年代以来，尤其是进入21世纪以来，中国政治发展和民主政治建设的步伐是历史上最快的时期，取得的进步和成绩也是举世公认的，决不能因为政治发展中还存在着某些缺陷而贬低甚至抹杀中国所取得的进步。忽视这一点，就失去了最起码的常识和公正态度。十六大以来，中国的政治体制改革稳步推进，执政党的党内民主和党内监督不断加强，法制化进程不断加快，对于腐败的惩治力度不断加大，经济民主和社会民主逐步引起全社

^① 江泽民：《全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社2002年版，第38页。

会的高度重视，公民的维权意识日益提高。这一切都使我们有理由对中国政治发展的前景保持更加乐观的预期。

当然，我们也应该承认，中国是一个具有五千年封建专制传统、经济不够发达、民主意识相对薄弱的国家，虽然自 20 世纪 80 年代以来在经济方面取得了奇迹般的飞跃和进步，但在经济全球化空前加速的今天，其政治、经济、社会和文化的发展都处于一个急剧变化的时期，尤其是政治发展的国际、国内环境与过去相比有了很大的不同，要求我们能够对出现的一系列新现象、新课题、新挑战加以积极的应对和妥善的解决。2003 年春爆发的大规模“非典”疫情不仅暴露了我们在公共卫生体系建设方面的严重滞后和不足，也凸显了我们在体制运作中存在的诸多弊端；“孙志刚事件”则引发了社会各界关于法制精神和宪法实践的大讨论，对我们的司法体制和法治环境提出了新的挑战。中国的基本国情决定了政治发展和民主政治建设不可能是一帆风顺的，必须经历一个渐进式的稳步推进过程。只有这样，中国的民主政治才能真正体现出强大的生命力和优越性，“民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面”才有可能得到切实的维护，中国特色的政治文明才能更好地体现出自己的制度优越性。

基于这一基本的认识前提，本报告书的宗旨是：以中共十六大的召开为起点，客观、忠实地梳理和记录中国向全面小康社会发展这一转型时期政治发展的历史轨迹，总结和概括每一年度中国在政治发展和民主建设方面取得的重大成就和存在的问题，力争通过长期的努力为中国社会提供一份有价值的历史记录，使人们对中国政治发展的宏观进程有更加清晰和全面的把握，帮助我们从中抽象出中国政治发展的内在逻辑和历史脉络。在中国政治

发展的进程中，任何简单的评判都是不科学的，只有通过事实的检验才能得出科学的结论。

报告书在写作思路以促进性的梳理和分析为主线，从正面和积极的角度来探讨每一个重大政治问题的来龙去脉，以实证和案例为主，重点分析过去一年中发生的有重大政治、经济和社会影响的有关法律、制度、政策、措施、事件、争论等等。在可能的前提下，作者将提出一些自己的分析和评价。在资料的使用上，我们以中国官方和公开媒体发布的信息为依据，力图做到引用资料的权威性和客观性。

有必要说明的是，鉴于本报告书作为一个研究系列刚刚开始启动，我们在讨论有关问题时做了必要的追溯和回顾。同时，由于时间紧迫，一些原本计划纳入的内容，如维护和保障人权、人民代表大会和政治协商会议制度的改革问题等没有来得及完成。此外，最初我们曾设想建立一个政治发展的指标体系来对每一年度中国政治的发展状况进行更加科学和客观的定量评估，但鉴于其复杂性和繁重程度，这项工作只能在今后的年度报告书中加以弥补。

在本书付梓之际，首先要感谢那些为出版付出了许多心血的领导和学界同仁。上海社会科学院领导敏锐地注意到了十六大以来中国政治、经济和社会正在发生的重大变化，决定成立民主政治研究中心，使我们有了一个重要的学术平台来进行这一有意义的工作。院长尹继佐、党委副书记刘华对中心的工作给予了高度的关心和重视，他们的支持是我们完成这一工作的重要动力。同时要感谢上海社科院邓小平理论研究中心的同仁们，本报告书的顺利完成与我们之间的愉快共事是密不可分的。

还要感谢我的朋友、复旦大学政治学系的陈明明博士，他热诚地推荐了复旦大学政治学系的卢毅和王薇两位青年学者共同参与报告书的撰写工作，她们承担的有关章节使报告书在体系和结构上得以完整。

感谢时事出版社社长周勇同志和编辑部主任苏绣芳女士，他们的信任和支持对于本报告书的完成和顺利出版是不可缺少的。

本报告书不是一部严格意义上的学术专著，完成这一报告的大多数课题组成员都是30岁左右的青年科研人员，他们或许没有深厚的学术功底和理论积淀，但却不乏敏锐的观察力和思考力，而对于本书这个全新的选题来说，这或许是更有价值的。课题组各成员在报告书中具体撰写的章节是：刘杰：前言、第一章第一、二、五节；石冬旭：第一章第三、四节、大事记；陈祥勤：第二章；姚勤：第三章；游海东：第四章；侯长江：第五章；黎兵：第六章；王成至：第七章；卢毅：第八、九章；王薇：第十章。全书由刘杰负责统稿。

中国的政治发展是一个重大的课题，涉及面十分广泛，限于学识和能力，报告书中难免有诸多不尽如人意之处，一些重要的政策和事件可能有所疏漏，一些分析和判断可能失之偏颇。作为报告书的主编，本人将对书中的分析和观点负责，同时真诚地希望学界同仁和关注中国政治发展的有识之士提出中肯的批评和建议。

刘 杰

2004年1月29日于上海社会科学院

前

言

5

目 录

前 言 / 1

第一章 十六大以来的中国政治发展：理念、现实和走向 / 1

一、“以人为本”：当代中国政治发展的基本理念 / 1

二、当前中国政治发展面临的国际国内环境 / 9

三、十六大后中国政治发展的基本态势 / 17

四、2003 年中国政治发展的基本特点 / 29

五、关于中国政治发展的深层次思考 / 34

第二章 执政党的建设：党内民主和党内监督的不断强化 / 39

一、党内民主和党的组织建设 / 41

二、干部人事制度的深化改革 / 52

三、纪检监察制度的重大调整 / 59

四、党政关系的改革与完善 / 65

目

录

1

第三章 政府体制改革：以行政管理体制和机构改革为突破口 / 77

- 一、新一轮中央政府机构改革 / 78
- 二、地方政府体制的适应性调整 / 107
- 三、电子政务：以提升行政效率推动行政管理改革 / 117

第四章 依法治国：法治化步伐的空前加快 / 137

- 一、渐进式推进的依法治国方略 / 137
- 二、司法改革是法治建设的突破口 / 140
- 三、2003 年中国的法治建设概况 / 142
- 四、当前法治化进程中的新课题 / 158

第五章 反腐败与官员问责制：不断加强的权力制约和监督 / 165

- 一、反腐败：当代中国面临的严峻课题 / 166
- 二、2003 年反腐败的成果和特点 / 169
- 三、打击贪官外逃：反腐败的新动向与新举措 / 174
- 四、治理腐败：加强反腐的制度建设 / 178
- 五、官员问责制：建构中的权力制约和监督机制 / 182

第六章 维护经济民主：中国政治发展的新取向 / 203

- 一、经济民主：当代政治发展的新理念 / 203
- 二、价格听证制度：挑战传统行业垄断 / 206
- 三、城市动拆迁：维护社会稳定，完善制度规范 / 213

- 四、MBO：探索国有资产管理体制的改革良方 / 219
- 五、维护中小投资者合法权益 / 225
- 六、关于经济民主的思考：改革过程与维护经济民主 / 233

第七章 社会公平：弱势群体的权益保护日益引起重视 / 238

- 一、下岗再就业：以创新思路解决民生问题 / 238
- 二、农民工权益：清欠涉及社会公平 / 249
- 三、其他与社会公平相关的问题 / 256

第八章 基层民主：不断完善的制度建设 / 262

- 一、村民自治：选举、决策、管理和监督的新进展 / 263
- 二、社区民主建设：建构中的社情民意反映制度 / 271
- 三、企事业单位民主：管理制度的深化改革 / 276
- 四、基层政权建设：探索完善民主政治的新途径 / 279
- 五、基层民主建设中的问题和难点 / 282

第九章 “孙志刚事件”：社会问题引发的政治效应 / 292

- 一、“孙志刚事件”始末 / 293
- 二、事件引发广泛的政治讨论 / 299
- 三、留给中国政治发展的思考 / 307

第十章 “非典冲击波”：对于政府公共管理的警示 / 301

一、突如其来的“非典”疫情 / 310

二、“非典”促动公共管理体制变革 / 311

三、抗击“非典”对强化公共管理的启发和警示 / 318

大事记 (2003) / 331

第一章 十六大以来的中国政治发展：理念、现实和走向

以中共十六大的召开为起点，中国的政治发展进入了一个以“发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明”为目标的新时期。江泽民的政治报告虽然没有对中国特色“社会主义民主政治”和“社会主义政治文明”的完整内涵加以明确界定，但却对中国政治发展的基本理念和内在逻辑进行了全面的阐释和高度的强调。在此基础上，胡锦涛总书记于2003年7月1日在“‘三个代表’重要思想理论研讨会”上发表的讲话中，进一步将中国政治发展的基本理念概括为“立党为公、执政为民”的“以人为本”思想，从而奠定了21世纪中国政治发展和民主政治建设的基本理念和发展方向。

一、“以人为本”：当代中国政治发展的基本理念

从一般意义上讲，任何现代民主国家的本质都是建立在“以人为本”的基础之上的。近代中国之所以长期落后，在国际社会中处于任人宰割的屈辱地位，重要的政治根源即在于封建专制政

府的软弱无能，人民享受不到任何的基本权利和尊严。正是基于这一认识，中国共产党从成立之日起，就把争取实现“以人为本”的民主政治作为基本的政治理念。中共在第一个纲领中宣布，“我们党承认苏维埃管理制度，要把工人、农民和士兵组织起来，并以社会革命为自己政策的主要目的”，“建立劳动者的国家”。新中国成立后，毛泽东也始终强调，“人民的国家是保护人民的。有了人民的国家，人民才有可能在全国范围内和全体规模上，用民主的方法，教育自己和改造自己”。^①“我们的这个社会主义的民主是任何资产阶级国家所不可能有的最广大的民主。”^②只不过，在当时的历史条件下，毛泽东没有把“以人为本”的政治理念在政治实践中贯彻始终，最终导致了“文化大革命”这样的严重后果。对此，邓小平曾经做过深刻的分析。他指出：“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统比较少，解放以后，我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，没有确立宪法和法律的应有权威，并以此来维护和保障人民当家做主的各项权利。”

改革开放以来，中国领导人对“以人为本”的政治理念逐步有所认识和强调，中国的政治发展开始走上制度化的民主轨道。中国改革开放的总设计师邓小平全面阐述了“以人为本”的民主政治思想，他一再强调，社会主义民主是社会主义不可分割的属性，丢掉社会主义民主，就是丢掉人民当家做主，就是丢掉社会主义。社会主义民主是社会主义现代化建设事业的政治保证，可以调动亿万人民群众参与、管理、监督国家事务和现代化建设事

^① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第146页。

^② 《毛泽东著作选读》（下册），人民出版社1986年版，第760页。

业的积极性。中国人民所需要的民主，是中国特色的社会主义民主，这种民主包括政治生活、经济生活、社会生活和文化生活的各个方面，是“党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化”。^①

江泽民也把“以人为本”的理念与中国政治体制改革和政治文明建设联系在一起加以思考。早在1995年，他就明确表示：“我们要在实行经济体制改革的同时，积极稳妥地推进政治体制改革，努力建设有中国特色的社会主义民主政治。在中国共产党的领导下，实行人民民主，充分保障人民当家做主的民主权利，是我国政权建设和政治体制改革的根本出发点和归宿。”^②在十六大报告中，他宣布，“我们党历来以实现和发展人民民主为己任。改革开放以来，我们坚定不移地推进政治体制改革，有力地促进了社会主义民主政治建设。发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家做主和依法治国的根本保证，人民当家做主是社会主义民主政治的本质要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”，^③进而完整地阐述了“以人为本”作为中国政治发展基本理念的全面内涵。

胡锦涛总书记在“‘三个代表’重要思想理论研讨会”上的讲话中，把中国政治发展的人民性问题进一步具体化为“立党为公、执政为民”的民主政治思想。他强调，“‘三个代表’重要思想的本质是立党为公、执政为民”，“学习贯彻‘三个代表’重要思想，必须牢牢把握‘立党为公、执政为民’，这是衡量有没有真正

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第336页。

② 《人民日报》1995年7月14日。

③ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社2002年版，第31页。

学懂、是不是真心实践‘三个代表’重要思想最重要的标志”。^①这充分表明，中国共产党对执政规律、民主政治的本质和发展方向的认识达到了一个新的高度，将中国政治发展的理念明确落实到了“以人为本”、“以民为本”这一最为实质性的问题上。具体说来，“以人为本”理念对于中国政治发展的深刻意义体现在以下几个方面：

（一）“以人为本”明确了当代中国政治发展和民主政治建设的根本出发点和落脚点。这一理念的提出标志着中国共产党深刻地认识到，人心向背是决定一个政党、一个政权盛衰的根本因素，只有顺民意、谋民利、得民心，才能得到人民的支持和拥护，才能永远立于不败之地。实现人民的愿望、满足人民的需要、维护人民的利益不仅是对中国政治发展的根本要求，也是中国实现民主政治和政治文明建设目标的根本途径。

（二）“以人为本”突出强调了“最广大人民群众”在中国政治发展和民主政治建设中的主体地位。胡锦涛指出，全国各族人民是建设中国特色社会主义事业的主体，人民群众积极性、创造性的充分发挥是我们事业成功的保证。这是对中国政治发展进程中人民主体性的高度概括，也充分表明“最广大人民群众”在中国政治发展中不是被动的接受者和适应者，他们才是推动政治发展的主动力量，中国政治发展的方向和前途最终取决于他们的意志。

（三）“以人为本”体现了责任、服务、法制等新的民主政治内涵。“以人为本”要求执政党和政府必须以对人民高度负责的态度去服务于国家和社会，不断满足人民群众日益增长的物质和文

^① 胡锦涛：《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》，《人民日报》2003年7月2日。