

当代 中国政治研究报告Ⅲ

黄卫平 汪永成 主编

社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

深圳大学当代中国政治研究所 编

● 主编/黄卫平 汪永成

当代中国政治研究报告 III

社会科学文献出版社

当代中国政治研究报告 III

主 编 / 黄卫平 汪永成

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssdph.com.cn>

责任部门 / 社会科学图书部

(010) 65232637

项目经理 / 王 绯

责任编辑 / 文峰塔

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889×1194 毫米 1/32 开

印 张 / 11.25

字 数 / 270 千字

版 次 / 2004 年 9 月第 1 版

印 次 / 2004 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80149-959-X/D·015

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

邓小平同志为提升党的 执政能力做出了不朽贡献 (代前言)

黄卫平

在全国人民深情纪念中国社会主义改革开放和现代化建设的总设计师邓小平同志诞辰一百周年之际，我们完成了《当代中国政治研究报告 III》的编辑工作。回顾我国改革开放以来的政治发展，使我们更加深切地认识到邓小平同志在推进我国政治体制改革中作出的无与伦比的伟大贡献，其中包括他在新时期为全面提升我们党的执政能力作出的许多理性探索。正是邓小平同志在1980年中共中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》这一重要讲话，从深刻总结“文革”教训的层面，系统地分析了党和国家领导制度、干部制度方面的主要弊端，首次全面论述了我国政治改革的目标和任务，具有重大的战略指导意义；也正是邓小平同志在1986年的多次讲话中，从适应经济体制改革的层面，正式将政治体制改革作为改革向前推进的一个标志，极具远见卓识；时至今日邓小平同志当年对中国政治发展的许多思想，仍然是我们研究当代中国政治现实问题的宝贵理论资源。而在改革和完善党的领导，加强和提升党的执政能力方面，

邓小平同志的许多思想对我们今天深入总结党的执政经验，全面加强和改进党的建设，切实解决党在执政能力方面存在的突出问题，努力把党的执政能力提高到一个新的水平，也有着重大的启迪。

其一，邓小平同志使我们党明确了执政党必须通过发展经济，提高人民生活水平，给群众带来更多经济实惠的现实政绩，来换取民众支持的执政理念，改变了我们党一度主要靠政治运动和阶级斗争来巩固政权的习惯思路。我们党在建国后很长时期，由于复杂的历史和现实原因，曾迷信靠“阶级斗争”来巩固社会主义制度和党的执政地位，邓小平同志在深刻反思“文革”悲剧的基础上，明确指出，在共产党掌握政权，建立起社会主义制度后，“不搞现代化，科学技术水平不提高，社会生产力不发达，国家的实力得不到加强，人民的物质文化生活得不到改善，那么，我们的社会主义政治制度 and 经济制度就不能充分巩固，我们的国家安全就没有可靠的保障”。因此，他以伟大政治家的深谋远虑，洞察了饱受多年“政治运动”困扰后，饱经风霜的中国亟待解决的诸多现实问题的症结，断然表示“经济工作是当前最大的政治，经济问题是压倒一切的政治问题”，他针对多年“空头政治”挂帅的弊端，强调“政治工作要落实到经济上面，政治问题要从经济的角度来解决”。正是在这一执政思路的指引下，党的十一届三中全会把党和国家的工作重心由“以阶级斗争为纲”转变为“以经济建设为中心”，这一重大转变决不仅仅是党和国家的主要工作或工作重点的转移，而且是我们党执政理念的重大转变；不仅意味着我们党自觉地由“为夺取全国政权而奋斗的党”开始逐步向“发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党”转变，而且意味着与“政治挂帅”、“计划经济”时代相比，我们党的执政方式将发生重大变革。在邓小平同志开创的我国改革开放伟大事业的成功推进下，我国的社会主义市场经济体制日趋成熟，经济持续高速增长，综合国力不断提高，人民生活显著

改善，与“文革”后期我国国民经济面临崩溃边缘相比，我们党的执政能力得到了极大的提高。

其二，邓小平同志使我们党明确了没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化；要保障民主，就必须使民主制度化、法制化的执政理念，在推动市场导向的经济体制改革的同时，渐进地推动以发展社会主义民主为战略目标的政治体制改革。邓小平同志不仅坦然承认我们党“在民主的实践方面，我们过去作得不够，并且犯过错误”，出现过“长期缺乏政治民主”的状况，而且以“创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主”，“使我们党的生活民主化，使我们国家的政治生活民主化”为政治体制改革的奋斗目标，在20世纪80年代，他明确预言中国“大陆在下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普选”，为我们党在21世纪迎接选举政治的挑战，不断改革和完善、提高执政能力指明了方向。邓小平同志一方面坚决反对不顾中国国情，盲目照搬西方模式的错误倾向，但他决非简单地、非理性地一概否定西方模式的任何现实可行性，而是清醒地认识到任何国家特定的治理模式都是有条件的，“在某些国家能实行的，不一定在其他国家也能实行”，如“西方的民主就是三权分立，多党竞争等等。我们并不反对西方国家这样搞，但是我们中国大陆不搞……”，在邓小平同志看来“如果我们现在十亿人搞多党竞选，一定会出现‘文化大革命’中那样‘全面内战’的混乱局面”，“还有什么精力搞建设？”因此，中国民主政治的发展也要服从和服务于经济建设这个中心，这是中华民族和平崛起的大局，是中国社会现代化的基础；另一方面邓小平同志又对“民主”表示了他的独特而充满睿智的理解，即“调动积极性是最大的民主。至于各种民主形式怎么搞法，要看实际情况”，以及“为了保障人民民主，必须加强法制，必须使民主制度化、法制化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。因此，邓小平同志坚持根据中国的国情和改革

开放的进程来决定政治体制改革具体内容的轻重缓急，以人民拥护不拥护，人民赞成不赞成，人民高兴不高兴，人民答应不答应作为制定各项方针政策的出发点和归宿点，同时要求用制度化、规范化、程序化的法律来保证满足和协调多数人利益，调动多数人积极性的实质性的民主得以真正贯彻、落实。

邓小平同志的上述重要思想对于我们党在新时期进一步解放思想，实事求是，与时俱进地认真总结执政经验，不断加强执政能力建设，广泛开拓执政资源，真正履行“三个代表”的历史使命，重塑执政的合法性基础，具有重大指导意义。

2004年8月22日于四川省广安市

目 录

邓小平同志为提升党的执政能力做出了不朽

贡献（代前言） 黄卫平 / 1

2003 年中国政治发展分析

——从制度和行为的角度 唐 娟 / 1

善政：走向善治的关键 俞可平 / 16

走向现代国家：对改革以来中国政治发展的一种

解读 林尚立 / 23

渐进式政治体制改革与民主的政治转型 何增科 / 49

二十世纪九十年代以来的中国政治体制改革：

内容、特征与展望 周光辉 / 73

当代中国政治发展的战略与策略 张定淮 涂春光 / 89

法定执政党的党内民主建设

——基于市场经济发达国家若干政党内部

运作方式的启示 课题组 / 106

论中国共产党执政思维的转变 张定淮 涂春光 / 145

论中国共产党领导方式的转型 邱全东 吕元礼 / 162

中国共产党执政方式从封闭到

开放的转型 黄锐波 吕元礼 / 174

新的社会阶层的政治取向与执政党的发展

——基于一项调查的分析 汪永成 / 186

政治参与：政治信任的重建

——源于乡村选举中“信任票”的

一种分析范式 徐 勇 / 202

论中国政治领域开放进程中宪政民主与基层民主的

协调发展 杨龙芳 / 210

人大代表竞选的群体效应：北京与

深圳比较 邹树彬 唐 娟 黄卫平 / 224

政府高官腐败案例分析 张 涛 / 241

在一致与歧见之间

——全球治理的价值共识问题 任剑涛 / 253

现代民主社会的政治共识 吕元礼 / 266

论政治哲学的性质、内容和功能 郑维东 / 279

政府公共服务民营化存在问题分析

——以公共性为研究视角 王乐夫 陈干全 / 291

地区发展竞争背景下的地方行政管理体制改革 ... 傅小随 / 301

论科学发展观下的政绩评价 吴海燕 / 322

美国政府公关的发展对中国政府形象建设的

启示 赵宇峰 / 334

后 记 汪永成 / 343

2003 年中国政治发展分析

——从制度和行为的角度

唐 娟

2003 年在中国的政治发展进程中是不平凡的一年，有人用“宪政年”、“公民权利年”等词汇加以概括。实际上，2003 年中国的政治发展表现在许多方面：保护公民私有财产的呼声高昂，并最终推动第四次宪法修正案的审议通过；全国人大常委会在 2003 年审议通过了 10 部法律和有关法律问题的决定，处处体现了为民、便民、利民以及尊重和保障人权的基本精神；2003 年，全国人大及其常委会还加强了执法检查和对行政、审判、检察机关的监督，对政府投资工程拖欠工程款和农民工工资的情况进行全面清理检查，对《农村土地承包法》等 5 部法律的实施情况进行了检查，有效维护了司法公正；中国共产党领导的多党合作和政治协商制度在国家政治生活中的作用进一步发挥，2003 年全国政协各专门委员会就农村扶贫工作、政府在就业中的职能定位、促进民族地区农民增收等问题深入开展专题调研。形成调研报告 37 份、专项建议 114 件；农村基层民主建设得到全面推进，到 2003 年底，全国有 28 个省、自治区、直辖市制定或修订了村委会组织法实施办法，绝大多数地区都完成了 5~6 届村委会换届选举，各地平均参选率在 80% 以上。全国有 90% 以上的村建

立了村务公开栏，及时公开涉及农民利益的村务、财务和政务；各级人民政府开始逐步建立健全新闻发言人制度，进一步保障公民依法享有的信息、言论、出版自由。

在上述各项政治发展进程中，制度的发展是最根本的体现。而在各项制度中，宪法、人大制度、行政制度和司法制度的进步尤为重要，涉及人民的根本福祉，是衡量政治民主的重要标准。而任何一项民主制度的进步都离不开公民的参与行为，2003年中国公民的政治参与行为同样是引人注目的。本文正是从制度与行为两个角度来评析2003年中国的政治发展进程。

一 宪法的新发展：保护公民

合法的私人财产权

不保护私人财产就没有真正的市场经济，经济学家如是说。因为在市场经济条件下，产权必须是明晰的，只有明晰的产权才会有市场，才会有商品交换，如果没有私人财产就不会有商品交换，也就不会有真正意义上的市场经济。市场经济依靠竞争机制优化资源配置，而参与市场竞争的各个主体必须有自己的财产，而且只有在私人财产得到有效保护的条件下，竞争主体才能有动力参与市场竞争。改革开放以来，私人积累的财富水平有了很大增长，私人资本高达38万亿元人民币，占社会总资本的57%以上。

但是，在理论上，我国对保护私人财产的问题一直是一个禁区，在法律实践中，对于私人财产的保护非常虚弱。国家对于私人财产的保护虽然已经有了一些法律方面的规定，但还显得很不够，如我国现行宪法对私人财产的保护明显存在着三大不足：一是没有将私人财产权确立为公民的基本权利。由于深受计划经济体制的影响，制定于1982年的宪法未将私人财产权作为公民的基本权利置于宪法第二章公民的基本权利与义务中，而是将其作为宪法第13条放在第一章总纲部分。二是私人财产征收、征用

制度设计不够合理。1982年宪法在制定时,限于当时的历史条件,系统完备的私人财产征收、征用制度没有建立起来,唯一解决财产征收、征用问题的条款是宪法第10条第3款:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。”在这里,宪法对于国家征收、征用的对象、征用目的的规定不尽合理,而对征用补偿和征用程序则根本没有做任何规定,随着改革开放的深入及社会主义市场经济的形成和发展,其缺陷和弊端已经暴露得越来越明显。三是对公私财产权的保护不平等。一方面,宪法对公有财产的保护囊括了全部生产资料和生活资料,而对公民个人的财产保护仅限于生活资料;另一方面,宪法对国有、集体、私营企业和公民个人的财产所有权的保护分别采用了不同的表述:国有财产“神圣不可侵犯”,而对公民私有财产只规定了“有条件的保护”。^①这说明,我们在宪法和法律方面还有缺陷。私人财产能否得到有效和充分的保护,对经济和社会的发展起着至关重要的作用。目前社会上出现的一些资本外逃以及民间投资活力不足等现象,在一定程度上与保护私人财产的法律制度不完善有关。随着市场经济体制的发展,保护私人财产的呼声越来越高。从一定意义上讲,这是改革开放的必然结果,是全面建设小康社会的必然要求。

党的十六大明确提出要毫不动摇地发展非公有制经济,第一次明确要求“完善保护私人财产的法律制度”。2002年12月23日,提请九届全国人大常委会第31次会议审议的民法典草案,第一次明确规定了私人所有权,这具有前所未有的突破意义。2003年3月全国工商联在此间召开的全国政协十届一次会议上提交了一份《关于修改宪法完善保护私人财产法律制度的建议案》,这是工商联继1998年、2002年后第三次提出有关保护私人财产的建议案。第三次建议案要求修改宪法中对公共财产和私

^① 吴国平:《为民营经济保驾护航》,《民营经济报》,2004年3月15日。

人财产的保护表述不一的条款，体现平等的原则，明确财产权是公民的基本权利，国家保护公民合法的私有财产权，禁止任何组织或者个人非法侵占或破坏正当的个人私有财产。此份提案中还建议：在宪法做出修改后，根据有关规定对我国现行法律的相应条款作进一步修改，在即将出台的民法典和物权法等法律中予以体现；除了立法部门应对完善保护私人财产的法律制度以及配套的制度认真研究并尽快落实外，司法部门、行政执法部门也应制定具体的措施，加强对私人财产保护的力度，进一步扭转对私人财产保护不力和利用行政权侵犯私人财产权的情况。2003年12月，中共中央正式提出了关于修改宪法部分内容的建议，提出，“公民的合法的私有财产不受侵犯”。这是中共十六大提出的“一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入，都应该得到保护”，“完善保护私人财产的法律制度”的进一步体现。

在此基础上，2004年初我国启动了现行宪法的第四次修改程序。这次宪法修改将涉及14项重要内容，其中至关重要的一项就是要进一步完善保护私人财产的法律制度，其主要内容包括：

第一，将私人财产权确认为公民的基本权力，从法律上扩大了私有财产的保护范围，将以往列举式的、主要限于保护合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权和私人财产的继承权修改为：“公民的合法的私有财产不受侵犯”。“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”用“财产权”代替“所有权”，范围更宽，为保护公民财产所有权以外的其他物权、债权以及知识产权等提供了宪法保护。对财产形态也不再列举，既包括生活资料，也包括生产资料。

第二，完善了对私人财产的征收、征用制度。私人财产权同其他权利一样，不是绝对权利，其有限性体现在国家基于公共利益需要，可以对私人财产实行征收征用。修改后的宪法对此规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私

有财产实行征收或者征用并给予补偿。”这一规定较好地平衡了个人与政府、财产权与行政权的关系，防止政府滥用公共权力而导致对民营企业和公民个人合法利益的侵犯。同时，财产征收、征用权的正当补偿使得政府在行使征收、征用时须先支付赔偿或价款，从而消除财产所有者，尤其是民营企业家对国家运用强制力征收、征用自己财产不予补偿的忧虑，使民营企业和公民财产权获得宪法保障，增加民营企业家和其他财产所有者进行投资与再投资的积极性。

第三，对公私财产权实行一体化保护。修改后的宪法删去了原来宪法中保护公有财产和私人财产表述不一致的条款，明确规定国家保护公民合法的私有财产权，对属于私人所有的生产资料和生活资料实行一体化保护，禁止任何组织或者个人非法侵占或破坏。这无疑将有利于保护私人创造财富、积聚财富的热情与冲动。

总之，我国现行宪法的第四次修改，铲除了妨害和制约我国市场经济发展的一大法律障碍，为市场经济的发展提供了宪法保障。与此同时，这也意味着我国民主政治的进一步发展有了更坚实的基础。

二 人大制度的四项进步

2003年，人大制度层面的发展至少体现在四个方面：公民旁听、立法助理、向宪法宣誓和人大代表辞职，这些制度的启动或深化宛如催化剂，催促着人大主动回应公民对民主法治的诉求。尽管这些制度变革相对于人大制度健全只是一小步，但一叶知秋，透过这些细节，我们触摸到了人大制度逐步走向公开、透明的脉络。^①

^① 田必耀：《2003年人大主动回应公民民主诉求的四项制度》，《检察日报》，2004年1月3日。

1. 公民旁听制度

自1989年4月《全国人民代表大会会议事规则》规定了全国人民代表大会会议设旁听席这一制度以来,地方各级人大积极尝试,先后在人代会、常委会会议上设立了旁听席。2003年,公民旁听人大会议呈现一派发展势头,河南、广西、安徽、海南、江苏、江西、河北、陕西、山东、上海、福建、广东、贵州、黑龙江、辽宁等地的省或市人大常委会都纷纷出台允许公民旁听人大会议的规定或办法,使公民旁听制度化。其中,各地的规定都有这样的内容:年满18周岁、具有完全民事行为能力、享有政治权利的我国内地公民,都可以报名旁听人大会议。河南、江苏省及宁波、南京市允许外商、台港澳同胞旁听;湖北京山县、河南郑州市、安徽界首市还分别邀请私营企业主、旅行团人员、劳模旁听。公民旁听的成本逐渐下降,甚至是零支出。湖南省人大常委会解决无固定收入人员旁听期间的食宿,江苏、山东等省还统一安排省城之外旁听人员的往返交通工具,或报销交通费;湖南冷水江市人大常委会还奖励旁听“积极分子”。

公民旁听制度一方面保障了人民群众对国家权力机关活动的知情权,提高了国家权力机关政务活动的透明度;另一方面便于人民群众监督人大工作,拓宽了群众反映愿望与要求的渠道,推进了依法治国进程。党的十六大报告中提出“政治文明”的概念,政治文明其本质是强调每一个公民都拥有参与管理国家事务的权利。实现政治文明就应当增加执政透明度,保障公民的知情权能够落实。只有公民充分享有知情权,才能保证公民对公共权力的监督。而实施公民旁听人大会议制度,正是落实《宪法》“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”的相关规定的具体方式之一。^①

^① 毛磊:《公民旁听与知情权》,《人民日报》,2003年2月12日。

2. 立法助理制度

立法助理是协助立法机关及人民代表履行立法职责、完成立法工作的具有立法专门知识的人员。立法助理制度是随着近代各国立法工作的专门化和立法机关职能的不断强化而发展起来的、协助立法机关工作的一项制度。一些发达国家早就在议会制度中引入了立法助理制度，因为，尽管议员的文化水平已经很高，但是议员的知识结构仍然不能完全适应议会工作和立法工作的需要。为弥补这一缺陷，不少国家为议员配备了业务秘书或者助理。但立法助理制度在中国的启动是2002年的事情，深圳市人大做了先行者。

2003年1月28日，深圳市人大常委会与履职一年的法律助理续签协议，19名法律助理继续为兼职委员提供“一对一”服务。3月19日，第十届全国人大第一次会议选举出的19名备受瞩目的年轻化、专业化的常委走上前台，8月27日，其中10名被全国人大常委会办公厅任命为7个相关专门委员会主任委员助理。他们已辞去原有职务，将行政关系转到了全国人大常委会机关。全国人大常委会的这一举措将立法助理制度向前大大推进一步。此后，立法助理制度在全国各地复制。2003年6月17日，上海市人大常委会聘请邓进等18名有专业研究背景的人大代表为专门委员会咨询组成员；2003年12月，西南政法大学博士研究生李寿廷作为重庆市第一个立法助理，走进市人大常委会副主任程贻举的办公室；成都市人大常委会尝试建立立法助理制度，为统一审议人员行使审议权提供服务；广东省、湖北省、郑州市等地已成立立法咨询委员会或聘请立法咨询员。

3. 向宪法宣誓制度

2003年初，湖南冷水江、芷江、新宁等地新一届人大代表集体面对国徽宣誓：坚决维护法律尊严。2003年2月27日，河南荥阳市人大常委会任命的27名政府组成人员右手高举《宪法》，左手紧握任命书，庄严宣誓。4月4日，山西省政府60余

名厅局级以上领导干部，发出廉政誓言。在湖南、四川、河南等地，人大常委会任命的政府组成人员和法官、检察官，先后举行宣誓活动。2003年3月的全国人大和政协十届一次会议上，有政协委员建议，我国应该规定宪法忠诚宣誓制度，以唤起社会对法律的尊重，在以下情况下考虑实行对宪法的忠诚宣誓制度：新的各级政府领导就任、政务类公务员就任以及其他重要的一般公务员就任时，应举行公开的对宪法的忠诚宣誓仪式；法官、检察官就任时，应举行公开的对宪法的忠诚宣誓仪式；在诉讼、听证等重要的程序活动中，应举行公开的对宪法的忠诚宣誓仪式；重要的选举活动中，应举行公开的对宪法的忠诚宣誓仪式。^①

向宪法宣誓是2003我国政治制度创新的一个精彩细节，如果将人大代表、人大常委会和政府组成人员、法官和检察官宣誓忠于宪法纳入法律规范，其积极意义将是极其深远的。尤其是人大常委会主任、政府首长把指示色彩浓厚的任职讲话改革为言简意赅的宣誓，既是人大会议的改革方向，也是充实人大宣誓制度的关键性内容。

4. 代表辞职制度

近年来，四川、湖南、辽宁、河南、山东、福建等省的部分市、县、区先后实行了人大代表辞职制度，并出台了相应的暂行规定或实施办法。2003年3月14日，湖南中方县人大常委会通过《关于县人大代表辞职的暂行办法》，规定乡镇和县直部门领导工作变动离开原选区、身体健康原因不能履行代表职务等情形，建议其辞去代表职务。半个月后，16名调离原选区的乡镇干部主动向县人大常委会递交书面辞去代表职务的报告。5月29日，江苏常州市钟楼区朱兰华等5名人大代表因换岗“成为人大监督对象”，区人大常委会批准其辞职。

^① 袁祖君、马志伟：《政府官员就任应向宪法宣誓》，《中国青年报》2003年3月11日。