

中国新政

长征出版社

中国新政

主编 方建文 孙钱章



长征出版社

中国新政

主 编 方建文 孙钱章

第二卷

长征出版社

中国新政

主 编 方建文 孙钱章

第三卷

长征出版社

中国新政

主 编 方建文 孙钱章

第四卷

长 征 出 版 社

中国新政

主 编 方建文 孙钱章

第五卷

长征出版社

责任编辑：武 将

封面设计：蓝苹果

图书在版编目(CIP)数据

中国新政 / 孙钱章, 方建文主编. - 北京: 长征出版社
1999.8

ISBN 7-80015-538-2

I . 中… II . ① 孙… ② 方… III . 政论—中国 IV . D602

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 34644 号

中国新政

长征出版社出版发行

(北京阜外大街 34 号; 邮编: 100832)

北京市后沙峪印刷厂印刷

新华书店经销

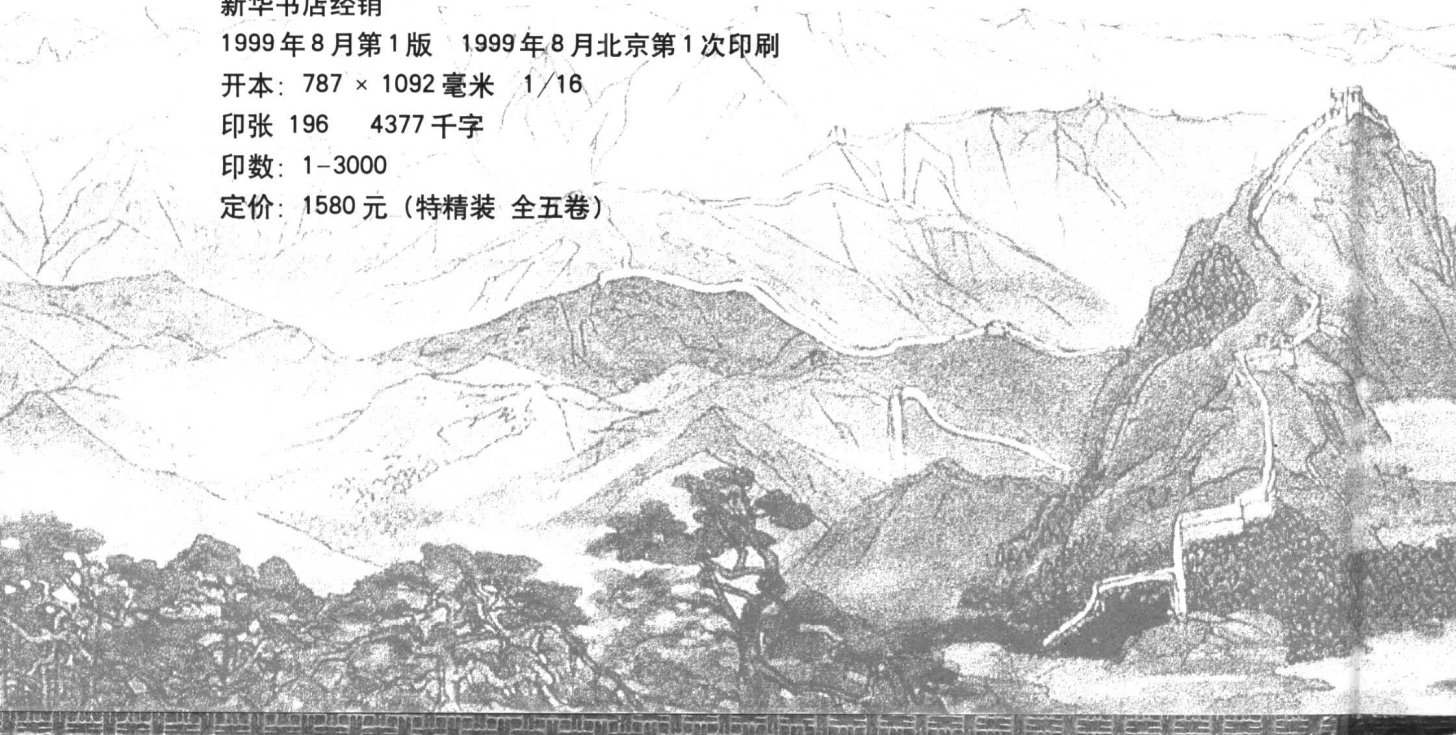
1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 787 × 1092 毫米 1/16

印张 196 4377 千字

印数: 1-3000

定价: 1580 元 (特精装 全五卷)



前言

中国的改革开放已走过了 20 个年头,有经验,也有教训,避难就易之路走到了尽头,改革开放进入全面攻坚阶段。1998 年新一届政府上台,针对影响国家发展的众多问题,出台了一系列大政方针。第三代领导核心高举邓小平理论伟大旗帜,充满自信地向 12 亿国民展示了未来 15 年的主要奋斗目标。江总书记的誓言,朱总理的决心,使国人看到了前途一片光明。在此振奋人心的时刻,《中国新政》隆重推出,该书重点讲述关系国计民生的 60 个热点、难点、重点问题,收录中央政府最新出台的改革措施与方针政策,并有专家、学者献策献计,共商国是。

新政,“新”在何处,“政”指何意?由此,人们会联想到雍正的“新政”,罗斯福的“新政”……这与当前中国新政异同之处何在?

其一,意在当前所处国内外时代背景的新特征。

集中体现为几大新旧转变。一是新旧世纪的转变。新的 21 世纪将是以知识为基础,以知识创新为动力的知识经济时代。如果说 20 世纪是中国奋起的世纪,那么 21 世纪将是中国——中华民族振兴的世纪。二是新旧世界格局的转变。世界格局由两极化向多极化方向演变,主流是世界经济发展的全球化、一体化,与生俱来的是经济竞争的激烈化,不可忽视的逆流是“单体化”遏制多极化的发展。在这激烈的竞争中如何定好位,对中国来说既是挑战又是机遇。三是在改革、发展进程中,新旧体制的转变,新旧经济增长方式的转变,新旧管理模式的转变……这都是适应前两个新旧转变所必备的“内功”。

其二,意在创建国家事务和社会公共事务管理的新路向。

新世纪迎来新路向,这既是建国以来尤其是改革开放以来经验的继承,更是突破,集中体现在:

“政”,即公众的公共事务,包括国家事务,如国防、外交等,更包括社会公共事务,如公共物品的提供、社会保障事业的发展等。

前言

“新”，针对旧、区别旧，体现国家事务和社会公共事务管理的体制、机制的发展方向、实际走向，也就是走现代化历史必由之道，走中国的特色之路。

“新政”，是针对“旧政”特别是旧的“弊政”进行改革所取得的成效，所走出的新路。这就是：从 1992 年邓小平同志南巡重要谈话，到当年党的十四大作出的建立社会主义市场经济体制是中国经济体制改革的目标，为中国国家事务和社会公共事务管理模式的改革，奠定了崭新的基础；从 1997 年党的十五大作出的继续推进政治体制改革和民主法制建设，为积极推进政府机构改革提供了契机。为此，1998 年起自上而下推进的各级政府机构改革，在理论上、实践上及其成效上，都适应并促进了社会主义市场经济的发展，许多领域和方面都具有攻坚性、突破性、创新性，最突出的是制度创新，最关键的是市场化的改革取向。这代表着未来的路向，揭示着规律性的走向，不论当前和未来还会遇到多么严重的困境和曲折，只要坚持不懈地深化改革，就会逐步地攀登构建优良体制的高峰！

“新政”还有文化色彩的涵义，这也往往为人们所忽视，这就是：“政者，正也。”即国家事务和社会公共事务的管理模式，通过改革使政府与企业、事业的关系，政府自身内部之间的关系，逐步走向正轨，必将形成如美国制度创新学派的代表人物诺斯所说的那样：在良性循环下，正轨“自我强化”的必然。如果说，雍正正在位推行新政十三年，为六十年乾隆盛世——中国封建史上最后一次辉煌奠了基；如果说，罗斯福推行新政，为第二次世界大战最终战胜法西斯主义特别是战后美国成为超级大国奠了基，那么，我们也应该信心百倍地说，今天中国的深化改革，为中华民族全面振兴铺了路，为世界和平与发展做出更大贡献铺了路！

其三，意在推进改革开放与现代化建设伟业的新境界。

前言

新在路向正。如果说,让历史上的“新政”告诉我们什么,这就是要不断改革“弊政”,用邓小平同志的话说,要“改革不合时宜的”组织体制、领导体制,除弊兴利,解放和发展生产力;如果说,让当今发达国家的“新政”包括欧美各国的推行新公共管理主义、企业化政府理论及其政府的重塑运动告诉我们什么,这就是要适应知识经济时代的到来,前瞻性地加快改革步伐,并把知识经济的到来视为人才资源深度开发的必然产物,我们决不可隔岸观火,必须加紧推进科教兴国的战略实施。但有一条必须明确:即使到 21 世纪的今天,社会主义强国梦实现了,我们仍然坚持马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的正确指导,决不称霸世界,决不恃强凌弱。这将是与其他古往今来新政的分水岭。

《中国新政》一书在内容上具有“新、精、深、实”的特点。有新的论点、论据(含数据);作精确、精辟的表述(特别是党和国家领导人的谈话、报告);进行较为深入、深刻的分析,或由浅入深的导引。针对当前我们所调研、归纳的影响中国经济发展的六十个重点、难点和热点问题,进行了理论与实践的探讨,故此,具有较强的实用性、操作性和启迪性。

参与本书写作的,有党政机关领导同志、基层工作者,社会科研单位的专家学者,高校、党校的教学、研究人员等,形成优势互补。历经一年时间,编纂完成。

由于时间仓促,加之编撰人员水平有限,本书尚有不少纰漏之处。不足的地方,欢迎广大读者不吝赐教,批评指正。

读《中国新政》,有一种历史使命感,很沉重,但很激昂,鼓人心弦,催人奋进。

本书编委会

编 委 会

顾 问

程思远 (全国人大常委会副委员长)
铁木尔·达瓦买提 (全国人大常委会副委员长)
许嘉璐 (全国人大常委会副委员长)

编委会主任

方建文 (中国国情调查研究中心秘书长)
崔 宽 (中共中央纪律检查委员会四室主任)

总 主 编

方建文 (中国国情调查研究中心秘书长)
孙钱章 (中国管理科学研究院常务副院长)

副 主 编

苏银虎 (中国国情调查研究中心副秘书长)

特邀编委

徐 青 (中纪委原副书记、国务院纠风办主任)
回良玉 (中共安徽省委书记)
马忠臣 (中共河南省委书记)
程安东 (陕西省省长)
殷介炎 (中国交通银行董事长)
张 耕 (中共中央政法委副秘书长)
胡光伟 (中共中央组织部干部培训中心主任)
王超平 (中共中央政策研究室经济局局长)
徐理明 (国家行政学院教授)
王文章 (国家文化部艺术局局长)
王根源 (中国人民解放军总后勤部管理局副局长)
朱庆芳 (国家人事部学术委员会主任)
刘振东 (国家公安部二十五局副局长)
孙安华 (陕西省政法委书记)
徐国建 (江苏省委组织部部长)
陈家宝 (中共南京市委常委、组织部长)

编 委

(按姓氏笔画排列)

丁祖诒	韦 平	邓佑喜	刘 军	刘 芳	刘凤仪	李 洁
李文明	李建新	齐国章	任 海	朱永红	张 应	张学铭
张君霞	张青雁	何作璞	孟西安	陈炎兵	荣 海	周一波
柯尊全	莫君伟	高拴有	黄 秋	龚 超	康 琴	谢 宇
蹇国政	薛瑞翠					

特邀编撰

吴玉德 (安徽省芜湖市中伟房地产开发有限公司董事长)
卢伯生 (无锡市水利局副局长)
时云辉 (郑州经济技术开发区副主任)
高德康 (江苏省康博集团董事长兼总经理)
王玉华 (江苏省常熟市烟草专卖局局长)
齐先恕 (中原油田三合集团总公司总经理)
乔绍山 (北海中玉集团副总经理)
李克峰 (陕西省咸阳市渭城区教育局局长、党委书记)
童英强 (上海伊翔书画院院长)

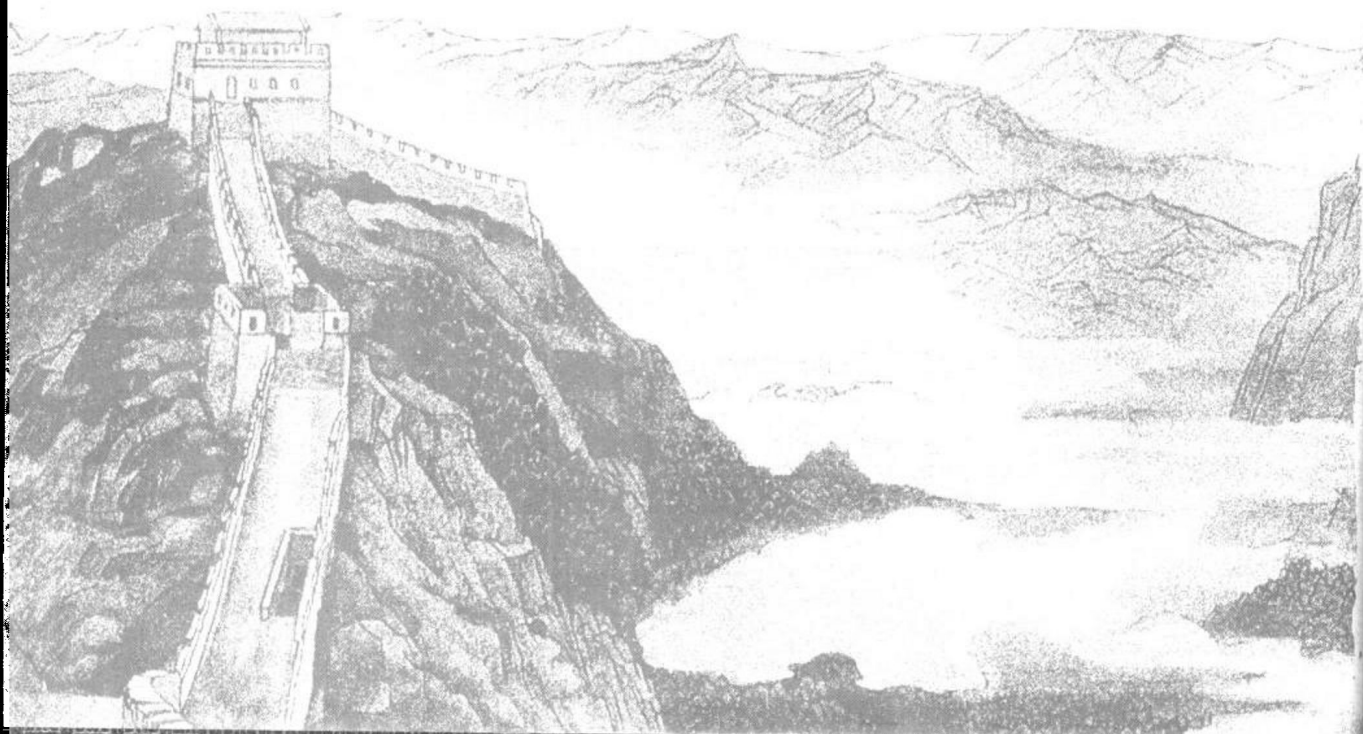
编撰人员

(按姓氏笔画排列)

江之春	朱文洲	吕树盛	刘晓春	张文宣	赵 娟	郑娟玲
郑雅彬	侯京星	郭建发	袁 芷	惠 原	喻梅燕	戴忠金

法律顾问

田广德 (北京京都律师事务所副主任)
何玉辉 (陕西同泰律师事务所主任)



目

录

世纪丰碑篇

第一章 机遇和挑战——新一届政府面临的形势 3

十五大以后的五年,是跨世纪的五年,是中华民族振兴史上承前启后、继往开来的五年。中国以什么样的姿态跨入 21 世纪,关系到在新世纪的起跑线上有没有主动权。机遇和挑战同在,这就是新一代领导人面临的形势。

机遇与挑战同在 (4) 回顾过去,展望未来 (4) 新一届政府面临的机遇 (5) 新一届政府面临的挑战 (8)

【视点】 100 年来三次历史性的巨变:辛亥革命、新中国成立、改革开放 / 什么是社会主义,怎样建设社会主义 / 我们要高度自觉地抓住世纪之交的历史机遇 / 历史的挑战来自:国际环境的压力、国内问题的制约

第二章 跨世纪的规划——“九五”计划和 2010 年远景目标 13

《“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》的实施,为我们把一个改革开放的中国,一个富强、民主、文明的中国,一个稳定、自立的中国带入 21 世纪,提供了明确的理论导向和现实的实践基础。

宏伟的蓝图 (14) 国民经济和社会发展的奋斗目标 (14) 保持国民经济持续快速健康发展 (16) 实施科教兴国战略 (20) 促进区域经济协调发展 (21) 深化经济体制改革 (22) 扩大对外开放程度,提高对外开放水平 (25) 实施

可持续发展战略〔26〕 加强社会主义精神文明和民主法制建设〔28〕 一国两制,和平统一〔29〕

【视点】“九五”奋斗目标 / 全面完成现代化建设战略部署 / 基本消除贫困现象,人民生活达到小康 / 为下世纪打下基础 / 2010 年比 2000 年再翻一番 / 人口不超过 14 亿 / 小康生活更加宽裕 / 市场经济更加完善

第三章 高举旗帜,走向未来——十五大的战略部署 … 30

中国共产党第十五次全国代表大会,是世纪之交的一场盛会。高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色的社会主义事业全面推向 21 世纪,是这次大会的灵魂。

世纪之交的盛会〔31〕 社会主义初级阶段的基本路线和纲领〔31〕 经济体制改革和经济发展战略〔32〕 政治体制改革和民主法制建设〔37〕 有中国特色社会主义的文化建设〔39〕 推进祖国和平统一〔40〕 对外政策新格局〔41〕

【视点】毫不动摇地以经济建设为中心 / 走出经济快、效益好、素质高的发展路子 / 五大改革的前奏曲:发展民主、加强法制、安定团结 / 世界仍不安定,和平与发展仍是世界主流

第四章 跨世纪的纲领——继往开来的九届人大一次会议 … 44

九届全国人大一次会议,是全面落实十五大精神的会议,跨世纪的新一届政府,提出了今后乃至下世纪的施政纲领,一系列的改革方案出台。江总书记的誓言、朱总理的决心,使国人看到了又一个千年的曙光。

全面落实十五大精神〔45〕 江泽民对政府工作的要求〔45〕《政府工作报告》对 1998 年工作的建议〔45〕《关于政府工作报告的决议》对新政府工作的要求〔52〕 改革方案“捆绑出台”〔54〕 自信必得——朱镕基答记者问〔62〕

【视点】一个确保、三个到位、五大改革 / 以改革唤起民心 / 务实的政府、务实的方案 / 大刀阔斧 / 大潮扑面 / 民怨不再沸腾 / 总理的自信,就是国家的自信,人民的自信

第五章 国是论衡——新部长谈中国新政 …… 69

29 位新部长谈新政,各部门的干部职工工作有了底,有了具体的奋斗目标,也有了考核干部的标准。

委员会主任谈打算〔70〕 部长谈打算〔78〕 署长、厅长谈打算〔107〕

【视点】 部长一上台就要拿出施政方略 / 勤政、廉洁、高效、务实 / 老百姓心中有杆秤 / 日子不能混 / 事情不能干到哪算到哪 / 责任重于泰山

第六章 跨世纪的目标——催人奋进的九届人大二次会议 ……

…………… 111

九届全国人大二次会议,总理提出新政府经济工作任务,委员长明确“一府两院”职责。一系列大政方针的实施,使一个不断走向成熟与完善的新政府展现在国人面前。

总理提出经济工作重要目标〔112〕 邓小平理论载入宪法〔118〕 特殊的一年,圆满的会议〔119〕 依然自信——朱镕基答记者问〔121〕

【视点】 总理指出:保持清醒头脑,准备克服更大困难 / “三条保障线”保障下岗职工 / 为子孙后代留下青山绿水 / 委员长:人大和“一府两院”目标一致,职责不同 / “我的访问就是要去说明真相” / “也许我跟克林顿总统不会拥抱,但可能握手握得很紧”

新政导航篇

第一章 中国治政新境界——政府机构改革 …… 129

有人将 1998 年政府机构改革称为“第七次革命”,这并非夸大其辞。彻底转变政府职能,改旧有行政体制的弊端,革人浮于事、官僚主义、贪污腐败的命,真正创造出一个廉洁、高效、法治的务实政府,乃是本次改革的要义所在。无论如何,自上而下已经形成共识:改革绝不能走了一圈又回到原点,政府机构绝不能减了之后又膨胀。

治政新境界——改革新阶段〔130〕 谋定而后动——改革方案的“断”与“行”〔146〕 牵住牛鼻子——转变政府职能〔160〕 向帕金森定律宣战——跳出怪圈〔172〕 分流与开发——紧扣新世纪的最新主题〔188〕

【视点】 步入良性循环正轨“自我强化”的必然 / 蜗牛、乌龟、恐龙行进的异同 / “灯论”与“猫论” / 新时代的“合纵与联横” / 举机构改革的“刀”,砍自身的“肉”,将先痛而后快 / “看不见的手”错位在哪里 / 牵住牛鼻子关键何

在 / 帕金森定律:权力扩张、人浮于事、效率低下的代名词 / “过渡性”的改革就会“一劳永逸” / 不应单纯地追求“小政府”模式 / 定岗与离岗旨在优化结构 / 行政领导能力素质要求:“一、二、四” / “一切好像都没变,一切又似乎都变了”

第二章 务实政府的法治情结——走依法治国之路 203

古希腊思想家亚里士多德提出:“由最好的一人或由最好的法律统治,孰为有利?”约略同时,古中国也有了“法家”学派。今人难堪的是,当今中国却要接受“法治”启蒙。在强邻环伺的世界形势面前,早已饱受“落后受欺”滋味的中华民族,为了跻身强国之列,首先必须接受这一难堪的现实。

政治体制改革:依法治国的必由之路〔204〕 依法治国:从法制走向法治〔215〕 从几个领域看“法治”〔230〕 修订宪法的意义重大〔245〕 最高人民法院工作报告(摘录)〔248〕 最高人民检察院工作报告(摘录)〔254〕 九届人大代表高度评价“依法治国”〔260〕

【视点】“法制”与“法治” / 法治的价值涵义 / 难点:体制的深层矛盾,实施机制的失灵和司法人员的腐败 / 法治的13要素 / 宪法:法中之法 / 依法治国的几项大举措 / 庭审直播:审判公开的“重头戏” / 司法系统大规模“自我开刀” / 从医学院“不收吸烟学生”说起 / 醒目的新闻:新闻立法 / 修订宪法:中国走向新世纪

第三章 第一动力——科教兴国维系国运 263

20世纪的历程昭告全世界:21世纪的入场券是科学技术。倘若取不到这张“入场券”,那么20世纪的历史已经表明一切。

跨世纪科技的全球背景〔264〕 科教兴国,势在必行〔278〕 中国科技发展战略〔313〕 科教兴国:现代化的根本出路——“两会”代表一席谈〔330〕 科学技术部部长朱丽兰谈科技发展〔341〕 教育部部长陈至立谈教育发展〔343〕

【视点】跨世纪科技——人类面对21世纪不争的结论 / 强国到底“强”在何处? / 美国:“力保科技关键技术始终处于全球领先地位” / 欧盟:科技一体化 / 中国的现状:高速增长的经济和相对滞后的科技 / 国企的窘境无不与科技落后相关 / 进出口贸易顺差的隐忧——低值与高值商品的互换 / 科研部门惊人的“低产出” / 事与愿违的“稳住一头,放开一片” / 亦喜亦忧的技术综合

体 / “用市场换技术”三步曲 / 为何现代科技意识始于农民“二哥”?

第四章 再打一场攻坚战——迈过国企改革的大坎 346

国外一位著名经济学家,曾对中国计划经济体制下的国有企业痛下针砭——“中国不存在企业,或者几乎不存在企业。”那么,企业究竟是什么?建国以来十几万家国企的领导究竟忙了些什么?

积重难返之叹毫无意义,避难就易之路走到尽头。

计划体制与国企非人格化〔347〕 国企改革的艰难历程〔352〕 沉重的翅膀〔361〕 改到深处是产权〔371〕 “抓大”与“放小”〔385〕 国企股份制改造:摸着石头过河〔401〕 国企的根本出路〔417〕 国企改革,群策群计——九届人大代表一席谈〔421〕 法国国家稽查特派员制度经验借鉴〔430〕 再就业工程关系到国企改革成败〔432〕 从试点企业改革看当前存在的困难〔433〕

【视点】 ‘两次历史机遇擦肩而过 / 一语惊天:中国不存在企业! / 把脉传统国企的“四大病” / 1978~1986年:放权让利 / 1987~1991年:承包制 / 1992年:现代企业制度开始建立 / 洋货“兵临城下” / 改到深处是产权 / 如何成为现代意义的国企 / 国企私有化为何不是良药? / “抓大”与“放小” / 广东顺德:75家超亿元企业的启示 / 股份化? 进一步改革的一种思路 / 误区:职工加股东,才是主人翁 / 股份制引起的种种偏颇 / 国有股的根本出路何在? / 十五大提出的国企改革对策 / 1999年:“三年解困”第一战

第五章 遏制中国的“流失”——国有资产管理 436

在“合法”的旗帜下,各级权力机构以各种名目“流失”掉多少国有资产? 国家“钱袋”如果瘪下去,国家发展的后劲何在? 1998年特大洪灾时的大堤“管涌”现象,似已提示“蚁穴”的危害之烈。

国有资产合法流失:可怕的溃堤蚁穴〔437〕 国有资产非法流失〔455〕 无形资产流失〔461〕 遏制国有资产流失的措施〔476〕

【视点】 破产:巨额资产打水漂 / “三拍工程”:先拍脑袋决策,再拍胸脯保证,后拍屁股走人 / 设备闲置,一年浪费360多亿! 土地闲置,一年流失800亿! / 探究“黑洞”的成因 / 出售国企,是否公平? / 国企无形资产的准确量化 / 斩断“洗钱”的黑手 / 预算外资金:贪官污吏眼中的“唐僧肉” / 税收损失七字诀:偷、漏、逃、骗、抗、避、欠 / “只要商标在,照样是巨富” / 25800家股份制