

云南蓝皮书

云南省社会科学院 编
纳 麒 主编

云南政治文明 建设报告

主 编 / 纳 麒 郑维川
执行主编 / 刘阶群

20002

2005~2006

云南大学出版社

2005~2006

云南政治文明建设报告

主 编 / 纳 麒 郑维川
执行主编 / 刘阶群



云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2005 ~ 2006 云南政治文明建设报告/纳麒, 郑维川主
编. —昆明: 云南大学出版社, 2006
(云南蓝皮书/纳麒主编)
ISBN 7-81112-096-8

I. 2... II. ①纳... ②郑... III. ①社会主义政治
学-研究报告-云南省-2005~2006 ②政治体制改革-
成就-云南省-2005~2006 IV. D677.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 014378 号

· 云南蓝皮书 ·

2005 ~ 2006 云南政治文明建设报告

主 编 纳 麒 郑维川

执行主编 刘阶群

组稿编辑 林 艺
责任编辑 纳文汇
封面设计 罗 辉

出版发行 云南大学出版社
印 装 昆明市五华区教育委员会印刷厂
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
总 印 张 204.625
总 字 数 2829 千
版 次 2006 年 3 月第 1 版
印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-81112-096-8/D·266
定 价 398.00 元 (共 10 册)

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园
(邮编: 650091)

发行电话: 0871-5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com> E-mail: market@ynup.com

论西部民族地区 “社会发展优先”战略的选择 (代总序)

纳 麒

2005年10月22日，由国家民委和中国农业大学联合主办、云南省红河州承办的“中国民族发展·红河论坛”在北京人民大会堂举行。受会议邀请我作了题为《西部民族地区“社会发展优先”战略的选择》的演讲，引起了很大反响，《中国民族报》摘要报道了我演讲的主要观点，《红河日报》也登载了根据录音整理的演讲全文。我认为，西部少数民族地区“社会发展优先”战略的选择问题会是一个存在巨大争议的问题，同时，也会是一个很有价值和意义的问题。值云南省社会科学院主编的《2005~2006云南蓝皮书》出版之际，简要概述我对此问题的基本观点，且为序。

改革开放以来，在以经济建设为中心的大战略的指导下，全国各省区，包括民族地区在内所选择的发展战略无一例外都是“经济发展优先”的战略。20多年来这一战略的实施，在全国范围内都产生了巨大的效应。民族地区在发展，整个国家在发展，应该说这一战略的选择是正确的。但是我们注意到，西部民族地区在实施与发达地区相同战略的过程中，逐渐形成了西部民族地区独有的一些特点。其一，是“经济追赶型”

的特点。由于西部民族地区与发达地区经济发展差距很大，因此西部民族地区在发展自身的时候，首先定位的一个目标就是在经济发展上向发达地区看齐，这就是被人们称之为“追赶型经济”的特征。其二，民族地区的经济发展是以自然资源开发型的方式来实现追赶发达地区发展水平的，从而形成了以自然资源开发为主导的传统工业化发展模式。这种追赶型、自然资源开发型的“经济发展优先”战略，所产生的效果是双向的。一方面，从纵向比较，西部民族地区经济获得了巨大的发展，经济实力不断增强；另一方面，从横向比较，西部民族地区与发达地区的差距不是在缩小，而是一年比一年扩大。这种现实的存在，不能不引起人们深深的思考，问题的症结在哪里呢？

与发达地区相比较，西部民族地区的发展差距越拉越大的原因是多方面的，是综合条件产生的结果，其中有两个原因起着举足轻重的作用。

其一，“经济发展优先”战略在具体实施过程中被逐渐演变为了“经济发展的单边突进”。也就是说，当人们面对西部民族地区经济发展与发达地区相比较而严重滞后的现象时，一方面，激发了人们集中精力抓好经济建设、追赶发达地区的决心，形成了追赶型经济特点；另一方面，追赶型经济特点所内含着的急迫心态导致了经济建设过程中“极端功利主义”倾向的滋生，从而，一些地区“以经济建设为中心”变成了“以经济建设为唯一”，“效率优先”变成了“效率单边独进”，这是一个不可争辩的事实。我们讲中国特色的社会主义建设事业必须坚持以经济建设为中心，必须坚持效率优先的原则，这无疑是正确的。然而，应该指出，所谓“中心”是相对“非中心”（如政治、文化、社会的建设）的存在和兼顾为前提的，否认“非中心”的存在和必须的兼顾，所谓中心也就不再成其为中心了。所谓“效率优先”也是相对于“兼顾公平”而言的，忽视了对公平的兼顾，所谓“优先”必然转变为了“效率的单边突进”。当人们把经济建设为中心演变为经济建

设为唯一，把效率优先演变为效率单边突进的时候，一切问题也就由此而产生了。“GDP”成了人们追逐的唯一目标，重视资源开发，忽视环境保护，重视物质发展，忽视社会公平和民族文化的发展，重视硬环境的建设，忽视软环境的建设等等问题的产生成为了必然的现象。这是值得认真思考的问题。

其二，西部民族地区社会发展的严重滞后，是其经济快速发展和可持续发展的带有根本性的制约因素，这同样是不可忽视的问题。我们经常讲，民族地区与发达地区相比较，各方面都落后，然而，人们通常所比较和关注的主要是经济发展水平的差距，而就社会发展水平进行比较和关注则不够。如果我们把民族地区的经济发展、社会发展和全国的平均水平相比较，会发现民族地区的社会发展水平比全国的发展水平要低得多，比经济水平的差距还要大得多。这样一种长期形成的社会发展严重滞后和社会发展不成熟的状态，导致了我们在以经济建设优先这种战略的实施过程中，走进了一个死胡同。我们都知道，经济的发展和人的发展是一个联动的关系，是一个共生共存、相互制约、相互推进的关系。当我们把注意力集中到经济发展优先的时候，实际上我们碰到的每一个问题、每一个阻碍经济发展的制约因素都与社会发展的严重不足密切相关。比如说，城乡公共服务发展水平、人类发展水平、教育发展能力、科技创新能力、信息获取能力等社会发展状况，如果作一个比较，这些与全国平均水平的差距比我们经济发展的差距还要惊人。在如此落后的社会发展状况下，要支撑民族地区经济持续稳定地发展显然是不可能的。民族地区仅就经济发展来谈经济发展，仅就经济的快速推进来抓经济发展，其结果是欲速则不达。西部民族地区的发展是否有新的发展战略可供选择呢？

我认为，“以社会发展优先，带动经济、社会全面、协调和可持续发展”是一种可供探索和选择的战略。

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》提出，“十一五”期

间，要“着力推进社会事业发展”，提出“教育发展优先”，强调，在发展问题上要实事求是体现区域的特殊性，等等。这些思想是就全国而言的，对于社会发展更为滞后的民族地区，积极探索和选择社会发展优先带动战略是合乎逻辑的。同时，从主要矛盾和矛盾的主要方面在一定条件下可以相互转化的辩证关系看，从民族地区社会发展严重滞后已成为地区发展的重要制约因素的特殊性出发，选择社会发展优先战略也是合乎实际的。

选择社会发展优先战略对于西部民族地区之所以必要，就在于，一是落实和贯彻科学发展观的需要。民族地区的传统经济追赶战略是以单纯追求 GDP 增长、追求以物为中心的增长优先战略，这种战略的后果往往是无节制地开发自然资源，通过资源的高消耗来支撑工业化的发展，形成了以高投入、高消耗、高污染为特征的资源开发型经济模式，这种传统的工业化战略以及以种植业为核心的粮食主导传统生产战略的共同作用，还导致了地区产业趋同化，由此积累了众多的矛盾和问题。比如说，城乡差距、地区差距、居民收入差距过大，教育、文化、卫生等社会事业发展滞后，人口增长、经济发展同生态环境、自然资源之间的矛盾加剧，经济发展落后，经济整体素质不高和竞争力不强等问题。面对这些问题和现象，民族地区政府必须坚持科学发展观，加大经济、社会、人与自然关系的统筹力度。因此，着力解决社会事业发展严重不足的问题是民族地区政府应该首先考虑的问题。

二是实施社会发展优先战略有助于提高地方政府的治理能力，加快转变政府职能的步伐。从我国政府和社会的关系来看，政府的权威性太强大，社会发展和治理能力太弱小，这一强一弱，在民族地区表现得更为突出和严重。万能的政府并不适应市场经济的发育和发展，加快社会发展步伐，增强社会能力有助于政府职能的转变，发达的社会能力能够承担起政府的职能转变所转出的职能，使政府职能转变成为可依靠的力量，并提供迅速的转移平台。这是发展社会事业可以达到的一个重

要目标。

社会发展优先战略的实施，有利于政府利用和谐社会关系环境来吸引市场要素的流动，促进地方市场的建设，能为经济发展提供人力资本的保障和科技智力的支持，能引导政府加强社会基础设施建设，为地方经济发展奠定坚实的基础，能激发公民获取知识和信息，引导人们制度创新、能力提高等等。总之，社会发展优先能够使地方政府更多地关心政府自身的发展，关注社会公共利益的维护，有助于提高地方政府的治理能力，转变政府职能，有利于地方经济的建设。

三是社会发展优先战略的实施，有助于民族团结、社会稳定和共同繁荣。民族地区经济发展落后，是同社会发展的严重不足密切相关的。少数民族事实上存在的不平等既需要通过加快经济发展来解决，更需要经过大力发展社会事业来协调、来解决。因此，社会发展优先对于民族团结、社会稳定和各民族的共同繁荣是积极而必不可少的。

四是社会发展优先战略的实施，有助于政府制度的创新。从民族地区发展的性质来看，发达地区完成了以争夺地方资源、产品市场等流动要素为主的原始竞争阶段，初步完成了社会发展的原始积累，逐步进入到以制度建设为主的阶段。而民族地区大多处于边境地区，在发达地区开始进行竞争的时候，民族地区则服从国家战略安排，承担着边疆稳定的任务。在云南省的几个边境州市，这个特点就非常突出。在全国各地都在加快经济发展的时候，它们却承担着保卫边疆、巩固边疆的责任。可以说在相当长的时间内，主要的力量是投入到巩固边疆上，对国家安全、边疆稳定、民族团结作出了巨大的牺牲。如今，在激烈的竞争环境中，这些地区无法与发达地区同步进行竞争，处于落后状态，所以，民族地区竞争从本质上说还处于初级阶段，处于后发的劣势地位。民族地区要实现经济发展的赶超，就需要制度创新。必须强调指出，加强制度创新，需要加快社会发展来支撑。社会发展能够为制度创新提供结构优化和功能支持，社会和政府本身就是一种合作与竞争的关系。社

会发展能力强，能为政府制度创新提供社会支持。而社会发展中的良好结构能为政府制度创新优化社会资源并降低成本和风险。社会发展优先战略对于民族地区来讲，是一种可以积极加以探索的战略。

应该强调，社会发展优先战略是相对于政府的行政行为、投资方向而言的。所谓优先，就是指政府推动地区发展的关注点和政府投资的主要方向，应放在社会发展上，因为这是政府在市场经济条件下的最主要职能。在传统的思维方式和行为方式下，政府和老百姓的关注热点是不一样的。政府最关注的是GDP的增长，而老百姓最关注的则是社会事业的发展。这里的道理非常简单，GDP对于老百姓的直接利益而言存在着诸多的环节和遥远的距离，其一，是制度、体制存在的问题导致财富向少数人聚集；其二，如果政府总是把增长了GDP又投向更多GDP的增长，就像鸡生了蛋，蛋又去孵鸡，没完没了，老百姓永远吃不到蛋，更吃不到鸡，这又怎么能让老百姓来关心GDP的增长呢？与之相反，老百姓最关注社会发展的原因就在于，每一项社会事业的发展都与老百姓的日常生活密切相关。显然，要使政府的关注点与老百姓的关注点统一起来，让老百姓像政府一样关注GDP的增长，其前提就是政府要像关注GDP增长一样来关注社会事业的发展。实施社会发展优先战略，对于政府来讲不能简单理解为在传统的计划、规划中增加一点社会事业的发展项目和多增加一点经费投入，没有战略思维上的根本性的转变，就不能从GDP就是一切、经济效益单边突进的传统惯性力中挣脱出来，真正在思想和行为上树立起经济与社会同等重要的战略地位，所谓社会发展，甚至教育发展都只能是一句口号，更谈不上优先。实施社会发展优先战略，需要从上至下摒弃以GDP论英雄的错误的政绩观，真正树立起人民利益至上的观念，克服浮躁、冒进和功利主义的心态，才能立足长远，立足全面、协调和可持续发展，真正树立和贯彻科学发展观。实施社会发展优先战略，从根本上看并不排斥以经济建设为中心，虽然，社会发展的成果不会直接

地立即表现为 GDP 的增长，甚至在一定时期内还会牺牲 GDP 的增长，但是，社会发展的真正意义恰恰在为经济建设长期的、可持续发展奠定着坚实的基础。无论是起点，还是落脚点，社会发展优先战略都体现着以经济建设为中心的总体战略，而不是相反。

有观点认为，只有经济发展了才有条件和可能来考虑社会发展的问題，西部地区经济落后，抓经济建设都力不从心，缺少社会发展的能力支持。这种认识无疑来源于传统的机械决定论的思维定势。事实上，无论什么地区，无论经济发展水平如何，就一个特定地区而言，科学的发展必须保持经济与社会相对平衡的发展，经济发达地区有与之相适应的社会发展目标，经济欠发达地区也有与之相适应的社会发展目标，所谓发达地区有能力发展社会事业、欠发达地区没有能力发展社会事业的观念是不能成立的，更不能成为一些地方政府长期忽视社会发展的借口。

云南地处祖国西南边疆，有4 000多千米的边境线，同时，民族众多，许多民族跨境而居，有近 10 个民族被称为“直过民族”，从封建社会、奴隶社会，甚至原始社会跨越式地进入社会主义社会。这种跨越的直接意义仅仅只是政治上的，“直过”民族地区的社会发育状况并没有因为有了“直过”而跃迁为发育程度很高的社会。20 多年的改革开放和经济发展优先战略的实施，随着经济建设的不断发展，本来发育程度就十分低下的社会状况，由于长期未能成为关注的热点，社会状况的滞后性越显严重，越来越成为经济发展、民族平等和边疆稳定的严重障碍。面对这样的现实，在区域发展战略上应该进行重大调整，积极探索在民族地区，至少在“直过”民族地区实施社会发展优先战略，倾各级政府和社会之全力，支持“直过”民族地区大力发展社会事业，通过这一战略的实施建立起与地区经济发展需要相适应的社会发展水平，为“直过”民族地区经济的快速和可持续发展夯实基础，在真正意义上完成“直过”民族的跨越式发展。

就当前来讲，实施社会发展优先战略，重点应该放在两个方面。一是放在包括教育、卫生、社会保障等社会事业的发展上，这是民族地区和各级政府要特别给予关注的。如果不解决这一问题，经济的可持续发展只是一句空话。二是就民族地区的城市社会、农村社会的发展而言，坚持社会发展优先战略，重点应放在农村社会发展上。在效率优先的大背景下，中国农村是一个逐渐被效益遗忘和遗弃的角落，农村不可避免地出现了严重的衰败趋势，这正是构成“三农”问题的一个重要因素。“三农”问题中最重要的是农民收入提高的问题，是一个经济发展的问题。但社会发展的严重衰败不能不引起我们的高度重视，或许，这也正是十六届五中全会提出建设社会主义新农村的真正动机。

总之，在坚持以经济建设为中心的形势下，强调社会发展优先，以社会发展优先来带动经济、社会的全面、协调、可持续发展，这不失为民族地区发展的重要战略选择。做出这样的战略选择，显然已不仅仅是需要智慧的问题，更需要的则是胆量和勇气。

前 言

《2005 ~ 2006 云南政治文明建设报告》蓝皮书是继 2004 ~ 2005 年报告书之后的第二本。该书编排体例与 2004 年基本相同，稍有变化的是 2004 年的专家论坛改为 2005 年的观察与思考。全书由总报告、12 篇专题报告、3 篇观察与思考、2 篇专题调查和大事记组成。

2005 年是云南政治文明建设内容比较丰富，任务特别繁重，全面向前推进得较快的一年。这一年，在执政党的建设方面有几件大事在社会上影响广泛：一是加强党的执政能力建设成为全省各级党组织党建工作的核心，各级党组织按照中央和省委的要求不断提高推动经济社会发展的能力，尤其是高度重视和解决一些人民群众普遍关心的重点热点问题；二是保持共产党员先进性教育活动分三批在全省轰轰烈烈地开展，许多基层党组织结合自身实际，做出了特色，收到了很好的成效；三是注重建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，明确了基本思路和框架，确立了方向和目标，提出了分阶段落实的任务；四是党的领导方式和执政方式进一步改革和完善，重点是加快了制度建设，逐步规范了党与人大、政府、政协的关系。在社会主义民主制度建设方面也有值得重视的大事件，首先是省委按照中央的有关精神，分别召开人大工作会议和政协工作会议，专题研究新形势下如何做好人大工作和政协工作。会议

规模大、规格高，充分体现了省委对人大工作和政协工作的关心和重视。这两个会议的召开是我省各族人民政治生活中的一件大事，也是全省人大制度建设、政治协商制度建设的一件大事；其次是在进一步发挥代表作用、加强人大常委会制度建设方面有了新进展，云南政协履行职能也不断向制度化、规范化、程序化建设推进。在依法治省方面，2005年的重点：一是进行了一次较大范围的关于依法治省进展情况的调查，并由省委依法治省领导小组办公室完成了调查报告；二是中共云南省委依法治省领导小组出台了《中共云南省委依法治省领导小组议事规则》和《中共云南省委依法治省领导小组办公室工作职责》两份重要文件。这些大事件不仅集中地反映了云南政治文明建设的历史进程，同时也必将对今后的云南政治文明建设产生重大而深远的影响。在基层民主制度建设方面，2004年的报告书反映了云南农村基层民主制度建设的有关内容，而2005年的重点则放在城市社区基层民主制度建设方面，今后我们还将关注和反映企事业单位的民主制度建设情况。

编写这本书的基本宗旨，就是客观真实地记录和整理云南政治文明建设的历史进程和发展轨迹。我们主要是从正面的角度，总结和概括每一年度云南在政治文明建设的各个领域取得的成就及存在的问题。

为了对理论问题进行深入的探讨和研究，我们针对发生在当年的有关政治文明方面的事件，请有关专家在观察与思考栏目中发表自己的真知灼见。比如，2005年1月中央明确提出了构建社会主义和谐社会的战略部署。按照胡锦涛总书记的讲话，构建和谐社会有六个基本特征，其中第一个是民主法治，第二个是公平正义，而这两个方面都是政治文明建设需要研究的问题。就这两个问题，我们特邀云南省司法厅副厅长周鹤昌同志、云南省社科院哲学所原所长苗启明研究员，撰写了《加强依法治省，构建和谐社会》、《公平正义：构建和谐社会的支柱》的两篇理论文章。又如，2005年10月，中华人民共和国国务院新闻办公室发表了《中国的民主政治建设》白皮书。

书，这是中国政府首次以文告的形式全面阐述中国民主政治建设的实际情形，论述中国的社会主义民主观，向全世界人民公开展示中国的民主政治建设成果。我们认为这是当年中国民主政治建设中的重大事件，《云南政治文明建设》报告书应该对此尽快作出反应，但此时离交稿时间已经很近了，必须请有理论功底、有经验的老专家才能担当此重任。为此，我们特邀云南省社科院马列所原所长向翔研究员，就《中国的民主政治建设》白皮书的发表及其主要内容写了读后感。《公平正义：构建和谐社会的支柱》这篇文章最后没有进入报告书，是因为有些提法和观点有争议，需要进一步研究与商榷。这也充分反映出编者对编写此书所持的谨慎态度。对一些重要的专题，我们开辟了专题调查，通过调查和研究个案来反映云南政治文明建设中的热点问题。本报告书开设“观察与思考”、“专题调查”两个栏目，旨在通过对一些有影响的理论和现实问题的研究，推动云南政治文明建设的发展。本报告书引用的资料均来自公开媒体和官方公开发布的信息。

今后若干年我们将基本按照这样的体例来编写这本书，只是在专题报告中可能会根据当年实际发生的情况有所侧重，或者分专题有所侧重。另外，还会加大理论研究的色彩，扩大专题调研的内容和范围，使《云南政治文明建设报告》更加贴近生活、贴近实际、贴近群众。我们坚信，只要我们以求真务实的精神扎扎实实地认真做下去，一定会越编越好。

与2004~2005年的报告书一样，参加本书编写的成员，从单位层面划分：有云南省社会科学院的领导和马列所的全体研究人员，有云南省人大常委会研究室、云南省政协研究室的领导和研究人员，有云南省依法治省领导小组办公室的领导和专家，有中共云南省委党校的教授和云南大学的硕士研究生。从年龄层面划分：有已经退休的老专家，有年富力强的中青年专家，也有新近工作的研究生。从工作性质划分：有专门从事理论研究的科研人员，也有长期从事相关领域工作的第一线人员。这样一个群体可以起到各方面优势互补的作用。

恳切希望广大读者提出批评意见和建议，我们将在今后的工作中认真改进。

编 者

2006 年 2 月 28 日于昆明

目 录

论西部地区“社会发展优先”战略的选择 (代总序)	纳 麒(1)
前 言	(1)
总报告	
2005 年的云南政治文明建设进程	刘阶群(3)
专题报告	
加强党的执政能力建设的基础工程	
——云南保持共产党员先进性教育活动及其 成效	刘阶群(43)
走向科学执政、民主执政、依法执政	
——云南贯彻落实《中共中央关于加强党的 执政能力建设的决定》	张秀芬(54)
更加完善的权力制约和监督	
——云南构建教育、制度、监督并重的惩治和 预防腐败体系	张秀芬(66)
进一步发挥代表作用 加强常委会制度建设	
——2005 年省人大常委会工作亮点	单 文(79)

制度化 规范化 程序化	
——2005 年云南政协履行职能向“三化”建设	
推进	杨绍林(91)
城市社区基层民主建设报告	张睿莲(103)
总结经验 查找问题 推进依法治省	
——2005 年云南省依法治省专题调查报告	
.....	梁俊友(116)
落实科学发展观 推进立法民主	
——2005 年人大立法工作述评	刘 军(130)
突出重点 增强实效	
——2005 年人大监督工作述评	赵 英(139)
人民陪审员制度:司法透明公正的又一窗口	
.....	宇紫龙(150)
不断深化的公务员制度改革	
——云南从公务员条例的执行到《公务员法》的	
实施	段尔煜 王晓强(159)
依法行政实施纲要在云南的贯彻落实	兰文华(172)
观察与思考	
加强依法治省 构建和谐社会	周鹤昌(183)
中国特色社会主义民主观及其实践的全面展示	
——读国务院新闻办公室《中国的民主	
政治建设》白皮书	向 翔(194)
政府信用建设的制度分析	肖 颀(205)
专题调查	
地方政府行政不作为问责制度的实证分析	
——以《昆明市国家行政机关及其公务员	
行政不作为问责办法》为对象	
.....	肖 颀 代兴波(225)
政协民主监督实现形式调研报告	杨李源(236)
2005 年大事记	宇紫龙(246)