

上海社会科学院民主政治研究中心

2005

中国

政治发展进程

CHINA 2005年



时事出版社

0114072

D6
66
上海社会科学院民主政治研究中心

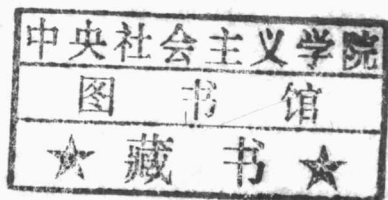
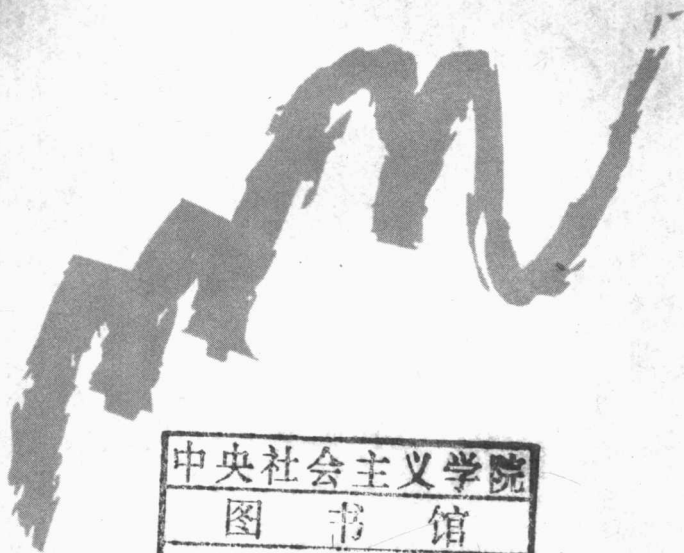
2005

中国



201140728

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 (2005) / 上海社会科学院民主政治研究中心—北京:
时事出版社, 2005

ISBN 7-80009-875-3

I. 中… II. 上… III. 政治制度—研究—中国—2005 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 017082 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: 25.5 字数: 270 千字

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

主 编：刘 杰 上海社会科学院民主政治研究中心主任、研究员、博士生导师。

编写组成员：刘 杰：第一章 后记

黄凯锋：第二章

姚 勤：第三章

刘迎霜：第四章

侯长江：第五章

贺 准：第六章

石冬旭：第七章

戴雪梅：第八章

杨红伟：第九章

刘汶蓉：第十章

燕玉叶：大事记

目 录

第一章 2004 年中国政治发展：“以人为本”理念下的制度建设 /1

- 一、中国政治发展进入整体化和制度化推进新阶段 /2
- 二、修宪与执政能力建设：重构制度建设的核心价值 /5
- 三、制约权力与保障权利：中国政治发展的制度取向 /9
- 四、“以人为本”推动中国加快制度创新步伐 /13
- 五、中国政治发展的国际效应逐步显露 /18
- 六、清醒认识制度建设中的新情况和新问题 /20

第二章 执政能力建设：走向科学执政、民主执政、依法执政之路 /23

- 一、改革开放以来执政党能力建设的历史轨迹 /23

SBF25/05

二、《中共中央关于党的执政能力建设的决定》的 诞生背景	/27
三、党的执政能力建设是对执政经验的汲取和创新	/29
四、党的执政能力建设引起理论界高度关注和积极评价	/37
五、国内各界和海外媒体对《决定》的反应	/44
六、各地掀起贯彻落实十六届四中全会精神的高潮	/55

第三章 稳健创新 继往开来:半个世纪以来人大制度的发展与完善 /58

一、高度重视人民代表大会制度的不断巩固和完善	/59
二、人大 50 周年历程回顾:十大标志性事件	/64
三、2004 年全国人大制度的发展轨迹	/70
四、2004 年各级地方人大制度的创新实践	/77

第四章 2004 年中国的法治建设进程 /86

一、努力建设“以人为本”的现代法治国家	/86
二、完善市场运行规则,加快经济立法步伐	/95
三、有序参与法治建设,维护公民自身权益	/112

第五章 2004 年反腐败:中国进入制度反腐新阶段 /123

一、2004 年反腐败的总体态势与巨大成果	/124
二、反腐败呈现出新特点	/133
三、特别关注:审计反腐初露锋芒	/142
四、治理腐败:建立健全惩治和预防腐败体系	/147
五、2004 年反腐倡廉大事盘点	/155

第六章 维护经济民主:努力贯彻全面协调可持续的 科学发展观 /165

一、经济民主:中国政治发展的新理念	/165
二、特别重视解决“三农”问题	/168
三、国有企业产权改革的进一步深化	/179
四、保护证券市场中小投资者合法权益	/190
五、城市动拆迁:维护经济公平和社会稳定	/198
六、在改革过程中不断深化经济民主	/206

第七章 人权入宪:中国人权事业发展的新突破 /209

一、尊重和保障人权是中国政治发展的基本理念	/209
二、不断完善保障人权的法律体系	/212

- 三、生命权与保障权成为维护人权的重心 /219
- 四、公民各项权利的维护力度不断增强 /225
- 五、妇女、儿童权益受到全社会普遍关注 /231
- 六、中国人权事业发展面临的新课题和新任务 /234

第八章 维护公共安全:政府担负起不可推卸的职责 /240

- 一、维护公共安全:政府义不容辞 /241
- 二、保障食品安全:政府任重道远 /256
- 三、安全生产:责任重于泰山 /277

第九章 世界视野中的中国政治发展 /305

- 一、中国模式:适合中国国情的政治发展模式 /305
- 二、和平崛起:中国政治发展的新战略 /311
- 三、全景透视:中国政治发展面面观 /315
- 四、盛世隐忧:中国政治发展面临若干重大课题 /335

第十章 非自愿移民:中国现代化进程中的社会公平问题 /340

一、非自愿移民的分类和相关问题	/341
二、非自愿移民政策及其发展	/349
三、非自愿移民安置的经验和政策缺陷	/354
四、我国非自愿移民政策的发展方向	/359
 大事记(2004)	 /363
 后 记	 /394

第一章 2004 年中国政治发展：“以人为本”理念下的制度建设

进入 2004 年，中国在“以人为本”的核心价值观的指导下进入了一个稳步推进经济、政治、社会、文化协调发展和制度建设步伐空前加快的新阶段。如果说 2003 年中国政治发展的最大特点表现为新的领导集体提出“立党为公、执政为民”的“以人为本”理念，致力于清晰界定当代中国政治发展的历史方位和核心价值的话，2004 年中国的政治发展则集中体现为各级政府高度重视贯彻落实“以人为本”的理念，逐步将这一理念转化为治国理政的制度规范和工作机制，中国的政治发展逐步走向制度化、规范化和有序化。

改革开放以来，中国的政治发展和政治体制改革长期围绕以经济发展为中心展开，基本宗旨在于为增进经济发展和市场经济体系的建设提供政治保障。在“以人为本”的理念下，新一轮的中国政

政治发展逐步显露出以制度建设为核心的新思路和新理念。政治发展不再单纯从属于经济发展的需要，而是更加注重遵循政治发展自身的内在规律和逻辑，相关的制度建构和机制创新也更加着力于发展社会主义民主政治。建设社会主义政治文明，更多地蕴涵着理念转变和结构变革的意义。这一特点，不仅体现了新的领导集体对于中国政治发展规律的深刻把握，也符合了人类政治发展的进步潮流，为中国的政治、经济、社会、文化协调发展奠定了坚实的基础，为中国新一轮的持续发展注入了新的内在动力。

一、中国政治发展进入整体化和制度化 推进新阶段

回顾 2004 年中国政治发展的轨迹，一个有规划、有目标、有步骤的整体推进过程展现在世人眼前。按照中共十六大以来新的中央领导集体对 21 世纪中国的政治发展进行的宏观战略规划，中国在经济、政治、社会乃至外交上分别提出了“科学发展观”、“执政能力建设”、“和谐社会”、“和平崛起”等一系列全新的命题，值得重视的是，这些命题之间不是互不相关的策略性应对措施，而是蕴涵着深刻的整体性推进的内在逻辑，是“全面建设小康社会”这一奋斗目标在不同领域的具体落实和体现，也是“以人为本”理念的制度性延伸。“科学发展观”的核心是“以人为本、全面协调可持续发展”；“执政能力建设”要求“坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机体”，是为了“保证把人民赋予的权力用来为人民谋利益”；“和谐社会”是为了“形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会”；“和平崛起”则是

要在“坚持从中国人民的根本利益和各国人民的根本利益”的立场上，为人类和平与发展的崇高事业作出贡献。这一切，无不充分体现出浓厚的人文关怀色彩，展示了中国政治发展中“以人为本”的宗旨。

2004年伊始，中国政治发展以一系列引人注目的制度建构举措拉开了帷幕：2004年1月1日，《居民身份证法》、《工伤保险条例》、《城市房屋拆迁估价指导意见》等51部与中国民众日常生活紧密相关的法律、法规开始实施，这意味着公民的经济、政治和社会生活日益纳入了制度化和规范化的轨道。在日益严密的制度规范下，居民在户口迁移时不必重新换领身份证，警察不能随意检查居民的身份证；临时工、农民工和合同工与正式职工一样享受工伤保险；城市房屋拆迁估价将得到规范；房地产业主可以自己选择物业管理企业，国家鼓励物业管理企业正当的价格竞争；用餐时间广播电视播出机构不得播放治疗脚气、痔疮等类药品和卫生用品等类广告；非常时期的价格将受到国家干预。与此同时，《卫生部关于法定报告传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案》开始施行。该方案规定：卫生部将根据实际情况，采取定期或不定期的方式，发布我国法定报告传染病疫情和突发公共卫生事件信息，必要时发布疫情预警信息。这标志着自2003年“非典”爆发对中国的公共政策提出严峻挑战以来，公共危机管理的制度化建设迈出了实质性的步伐。

然而，这一切仅仅是本年度中国政治发展的起点，在随后短短1年的时间中，更多的足以影响未来中国政治发展走向的重大政治举措不断出台：

3月14日，由中共中央建议并提交审议的《中华人民共和国

宪法》修改草案在第十届全国人大第二次会议上高票通过，不仅“三个代表”重要思想这一当代中国马克思主义发展的最新成果载入了宪法，“公民的合法的私有财产不受侵犯”、“尊重和保障人权”等直接关系到中国政治发展宗旨和方向的重大问题也终于以根本大法的方式确立起来。

7月1日，《行政许可法》正式施行，中国在限制公权、保护私权上引发了一场政府的自我革命。这部法律对各级政府设定和实施行政许可的权限、范围、条件和程序作出了一系列明确的规定，要求设定和实施行政许可应当遵循“公开、公平和公正原则”和“便民原则”，从而使公共权力的授予和行使进一步受到法制化的规范，科学执政、民主执政、依法执政从理念开始走向现实。

9月19日，中国共产党十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，明确宣布要通过全党的共同努力，使党始终成为“立党为公、执政为民”的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党，这标志着中国共产党从革命党到执政党的转变历程从此进入一个以制度建构和制度创新为核心的新时期。

9月22日，中共中央正式颁布的《中国共产党党员权利保障条例》在总结了过去“试行条例”在贯彻实施中的历史经验的基础上，从新世纪执政党建设的理论和实践需要出发进一步规范了党内民主制度。

12月25日，第十届全国人大常委会正式审议《反分裂国家法》草案、《公务员法》草案和《公证法》草案等重要法律，不仅体现了中国反对“台独”、维护国家统一和安全的坚定决心，也将

推动中国公共行政管理的制度化水平迈上一个新的台阶。

一系列制度建构和制度创新举措的出台，充分体现出中国共产党对于制度建构和制度创新在中国政治发展进程中的基础性作用的认识不断加深和强化，而制度建构和制度创新步伐的不断加快，不仅有助于全面建设小康社会目标的早日实现，也对中国政治发展注入了重要的内部性资源和动力，这不仅体现为制度建设本身构成一个国家政治发展的主要指标，也体现为随着中国民主制度的不断完善，中国的国际形象将不断得到改善，中国特色社会主义制度的投射力和示范效应将逐步展现和拓展，为越来越多的国家所认同和接受。

二、修宪与执政能力建设：重构制度建设的核心价值

宪法是一个国家的根本大法，一个国家的制度框架和核心价值首先是通过宪法的形式体现出来的。在此意义上，2004年中国政治发展进程中最具有里程碑意义的政治事件无疑是宪法制度的适应性调整和修改。将20多年来中国政治、经济和社会发展中凸显出来的一系列重大理论和现实问题纳入了宪法的规范范畴，从而为21世纪中国的政治发展奠定了坚实的制度基础和本原动力。

在新中国成立以来的半个多世纪中，宪法先后经历了多次的修改和完善。进入21世纪，中国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新的时期，社会利益关系更为复杂，新情况、新问题层出不穷。面临新形势和新任务，1982年宪法尽管经过了多次修改，仍然难以充分适应中国政治发展的客观需要。

2004年3月14日，全国人大正式通过了《中华人民共和国宪法》，这充分体现了执政党对于宪法制度认识的进一步深化和政治理念的进一步创新，也为中国新一轮制度建构和制度创新奠定了基本的原则和方向。鉴于后面的章节将对此次宪法的修改进行专门的分析，这里仅就宪法修改对中国制度建设的重大影响做一些初步的探讨：

第一，“三个代表”重要思想这一当代中国马克思主义发展的最新成果载入宪法为中国的制度建设提供了新的指导思想，从而使未来中国政治发展的目标更加明确，体现了中国共产党与时俱进的理论创新精神。同时，新宪法在物质文明和精神文明基础上增加了“政治文明”的理念，反映出执政党对于政治发展的相对独立性的高度重视，为中国特色的社会主义民主发展指明了方向，充分体现了科学的全面发展观。

第二，“社会主义事业的建设者”成为新的统一战线主体，不仅在内涵上极大地拓展了新时期统一战线的资源和范畴，而且更有助于我们以制度化的方式动员更为广大的社会力量共同构筑和谐的社会基础，进一步完善政治协商这一中国基本的政治制度。

第三，土地征用补偿条款是依法治国方略在公共政策实施领域的制度化体现，充分体现了我们对公民合法权益的高度尊重。中国虽然实行的是土地国有制度，但即使是基于公共利益的需要也不能无偿地对土地实行征收或征用，而必须照顾到被征收征用土地者的利益，根据其受到损失的具体情况加以适当补偿，这是依法执政的应有之义，对于城市化进程中失地农民急剧增加的当代中国具有特别重要的意义。

第四，突出强调“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发

展”是为适应和完善社会主义市场经济体系而采取的进一步鼓励多种所有制经济共同发展而制定的制度规范，进一步体现了我们充分调动社会各方面的积极性，积极鼓励和支持各种所有制经济在市场竞争中发挥各自优势、相互促进、共同发展的既定方针。

第五，“公民的合法的私有财产不受侵犯”和“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”被社会各界普遍视为此次宪法修改的核心内容之一，充分体现了中国在社会主义市场经济条件下对于个人财产权利的高度尊重和保障承诺，为中国产权制度的发展和完善奠定了基础。

第六，建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系是为了使中国的分配制度更好地适应中国社会结构变化的需要，为社会稳定和国家长治久安提供制度保障。按照这一新的宪法规定，中国正在致力于完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度，健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度，这些制度的完善和健全，必将有助于我们共同富裕目标的早日实现。

第七，将“尊重和保障人权”载入宪法有助于进一步提高中国人民各方面的权利保障水平，极大地改善我国的人权状况，增进中国人民的生存权和发展权，使人民的经济、社会和文化权利得到更好的实现，公民权利和政治权利有了更加有效的保障，人民有序的政治参与得到空前的增强和扩大。我国的人权建设将建立在更加坚实的法制基础之上，有助于进一步推进我国人权建设的规范化和制度化水平，人民的合法权利经由制度认同和法律调整将得到更加有效的保障。

在中国政治发展的意义上，宪法作为一种根本的制度性力量

必须通过国家的民主政治实践和政治文明建设来得到体现和落实，它在国家制度建设中的价值主要在于为具体的制度建设奠定合法性基础和核心价值。当然，宪法作为制度基础的属性并不因此降低它在国家制度建设中必然产生的巨大作用，没有一部与国家发展的实际状况相适应的宪法的指导，制度建设在政治发展进程中的价值就无法得到切实的发挥。没有宪法的保障，国家的制度建设和制度创新就有可能随时偏离国家制度设计的最初理念，其结果对于政治发展只会起到适得其反的作用。

在影响 2004 年中国政治发展进程的重大制度建设举措中，与修改宪法具有同样核心价值的是“加强党的执政能力建设”目标的制定。中国是共产党领导下的国家，宪法明确规定了中国共产党作为中华人民共和国惟一执政党的地位，决定了中国共产党执政能力的提高与否不仅关系到自身的地位和作用，更是制度建设的核心要素，直接关系到中国的经济和政治发展走向，关系到中国在国际社会中的地位和作用，关系到中国发展模式的国际魅力和投射能力。

党的执政能力建设并不是 2004 年提出的新问题。改革开放以来，随着从革命党到执政党理念的提出，中国共产党实际上就在不断探索执政规律和提高能力的方式和途径。邓小平提出的“发展是硬道理”及在这一方针指导下，中国经济持续 20 多年的高速增长为我们当前明确提出加强党的执政能力建设奠定了坚实的经济基础。1989 年年底，江泽民在一次讲话中首次提到：“我们的党是执政的党，党的领导要通过执政来体现，我们必须强化执政意识，提高执政本领。”以胡锦涛为总书记的新的中央领导集体从上任之初，就对于加强党的执政能力建设问题给予了高度的关