

云南
蓝皮书

云南省社会科学院 编

主 编 纳 麒

云南政治文明 建设报告

2007 ~ 2008

主 编 纳 麒 郑维川
执行主编 刘阶群

 云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

2007 ~ 2008

云南政治文明建设报告

主 编 / 纳 麒
郑维川
执行主编 / 刘阶群

图书在版编目 (CIP) 数据

2007 ~ 2008 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, 2008
(云南蓝皮书/纳麒主编)
ISBN 978 - 7 - 81112 - 589 - 4

I. 2... II. ①纳...②郑... III. ①社会主义政治学 - 研
究报告 - 云南省 - 2007 ~ 2008 ②政治体制改革 - 成就 -
云南省 - 2007 ~ 2008 IV. D677. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 069612 号

· 云南蓝皮书 ·

2007 ~ 2008 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 谢皖霞

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 163. 75
总 字 数 2264 千
版 次 2008 年 6 月第 1 版
印 次 2008 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 81112 - 589 - 4
定 价 400. 00 元 (共 8 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

云南省社会主义新农村建设的现实路径

(代总序)

纳 麒

党中央国务院针对社会主义新农村建设提出的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”二十字方针，既是新农村建设的内容，也是新农村建设的目标。我以为，新农村建设的目的是通过农村地区生产的持续发展，让长期不能完全共享我国改革发展成果的广大农民获得真正属于他们的国民待遇，让他们与城市居民一样能够享受到我国经济社会快速发展的好处，最终实现城乡统筹与和谐发展。从这个意义上讲，对于云南这样一个边疆多民族省份来说，新农村建设不仅是实现各民族共同发展和进步的重要举措，而且是安定边疆、巩固边疆，提高边疆各族人民的国家认同感和自豪感的根本目的和重要途径。因此，从各地的具体情况出发，积极探索新农村建设的现实路径，对于实现新农村建设的目标至关重要。

新农村建设的现实路径，回答的是怎样建设新农村的问题。对此，学者们已经进行过激烈的争论。有学者提出建设大型城市，通过高速推进城市化，减少农村人口来让更多的农村人口进入城市过上一种城市化生活方式的路径。除此之外，更

多的学者支持的是小城镇化的道路，即通过小城镇建设，辐射附近的农村，带动农村的发展。另外，还有学者认为，在农村经济发展缓慢的情况下，新农村建设的现实路径或最容易产生效益的是农村的社会组织和文化建设，他们建议通过建设农村社会组织和文化，在广大农村培育一种休闲经济，让广大农民过上“低消费、高福利”的体面生活。

从云南省过去两年多的实践来看，有的地方以改善卫生状况入手来建设新农村；有的地方以扶贫为切入点来建设新农村；有的地方将新农村建设等同于新村建设，即以盖新房，甚至把墙刷白来建设新农村……这些做法不仅不是新农村建设的最佳路径，而且还产生了一些负面影响：一是有些地方的新农村建设规划忽视少数民族传统文化的作用，搞一刀切、一种模式，民族传统文化中许多有用的东西随着一个新农村的“新”字被淹没；二是一些地方在新农村建设的试点选择上往往选择经济条件较好、基础条件较优越的村社，给今后新农村建设经验的推广带来一定困难，因为这样的试点经验对于那些没有选做试点的村社来说，学得到，但做不到，甚至学都学不到；三是由于缺乏资金投入，一些地方将扶贫开发规划视为新农村建设规划，将扶贫开发的整村推进模式视为新农村建设模式，人为地降低民族贫困地区的新农村建设标准；四是一些地方为了追求短期效果，忽视了新农村建设内容的整体性、全面性和长期性，把重点放在了村民房屋的改造上，把新农村建设搞成了新村建设，不仅加大了农户的负担，而且使经济发展、村民生活水平的提高面临新的问题；五是有些地方基于对民族社区的传统认识，总认为少数民族生活习惯和卫生习惯与新农村建设格格不入，在新农村建设过程中，过分强调转变村民的卫生习惯和生活习惯，大搞面子工程，粉刷墙壁、清扫街道，新农村建设的成果随着政府监督人员的离去而昙花一现，随即被雨水和村民的猪牛羊马的粪便所带走……

基于云南省农村建设目标和内容的丰富性，我认为云南省新农村建设的现实路径应当充分发挥自己的特色。首先要强调

的一点是：在农业和农村发展过程中，由于我国长期强调其对社会稳定的政治意义，长期没有将农业当做一个独立的生产部门来看待，因此，农业生产没有按照如工业一样的社会生产部类来规划和发展。这是我国农村、农业发展缓慢的根本原因。所以，在新农村建设中，我们应当以一种产业的眼光来看待农业的发展，给农业如工业一样的社会独立生产部门的地位，尽可能减少对农业生产的政治和行政的干预。通过农业的产业发展，带动农村的发展，促进新农村建设。

其次，无论云南的城镇化或城市化如何发展，即使城市化水平持续上升，农村始终是一个相对于城市的客观存在。因此，在搞小城镇战略的同时，我们也应当探寻一种非城镇化的农村发展道路。从现实来讲，我们不能要求农村人口坚守贫穷，等到国家具备了有关条件之后，再把他们逐步城市化；从未来来说，我们不能把城镇化作为唯一的发展道路，而应该是农村与城市并存。换句话说，人们生活在农村还是城市，完全应该是兴趣和偏好使然，而并不影响其作为公民的一切待遇，包括发展机会、收入、交通、卫生、教育、信息甚至参政等。因此，城镇化或城市化不能成为我省新农村建设的全部，我们应始终坚持城市和农村共同发展的战略。云南省新农村建设最紧要的是促进农村经济发展，因为到 2006 年全国共有 56.1% 的人口属于乡村人口，而我省这一比例却高达 69.5%，比全国平均水平晚了刚好 10 年。

那么，我省非城镇化的新农村建设道路应当怎么走呢？在这种非城镇化的农村发展道路中，一些传统的观点认为，我们应当走农业产业化之路。即通过发展规模农业来实现农业和农村的发展。但由于云南自身的特殊性，如山区、半山区占多数，小农的分散经营及立体气候等现实条件，决定了我省大部分地区不适宜搞大规模的农业生产，因而也不适合搞规模农业条件下的大市场建设。因此，我认为云南农业发展应当摒弃传统的产业化等于规模化、大市场化的观念。产业化按个人的观点，只是强调农业作为一个独立的生产部类，生产者具有独立

支配自身生产和销售的权利，而不一定是规模化和大市场化。我们当前的单家独户的生产，只要生产者是按照自身的实际、根据市场的需求来生产，而不是按照他人的愿望来生产，就是以一种产业的眼光来看待农业生产。同时，市场化强调的也只是农产品为市场而生产，也不强调一定要走大市场的路子。我省一些旅游景区附近的“提篮经济”，就是市场化的一种方式。我们在新农村建设中，也不能随大流，而应当根据自身实际，创新原有的理论体系，走云南特色的农业发展之路，通过农业的发展带动农村的发展，最终实现新农村建设的目标。

从实践的角度看，立足云南自身的优势，发展特色农业、有机农业、生态农业，走规模生产与小生产结合、大市场与“提篮经济”相结合的生产方式，应当成为我省农业发展和新农村建设的现实路径。而这当中，根据云南新农村建设的目标，我们一定要注意加强边疆地区、民族地区、贫困地区的发展。如果说发展特色农业、有机农业等是我省新农村建设中农村生产发展的现实路径的话，那么促进边疆地区开放与开发、贫困地区的发展、实现少数民族地区的快速发展又是另外一种角度下的现实路径。

2008 年 3 月 19 日

前 言

2002 年，党的十六大报告第一次把建设社会主义政治文明作为全面建设小康社会和我国现代化建设的重要目标，并提出要“不断促进物质文明、政治文明和精神文明的协调发展”。社会主义政治文明新理念的提出，是我国改革开放和社会主义现代化建设发展的必然要求，是我们党领导人民坚持和发展人民民主长期实践的必然结论。十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，坚持中国特色社会主义政治发展道路，建设社会主义政治文明，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。云南各族人民在中共云南省委领导下，按照中央的统一部署，结合云南实际，围绕加强党的先进性建设，改革和完善党的领导方式和执政方式，提高党的执政能力和水平；健全和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度；坚持走依法治省、建设法治云南之路，使云南政治文明建设在新的形势下快步向前推进，呈现出许多新的特点，展现出了全新的面貌。《2007 ~ 2008 云南政治文明建设报告》用“总报告”、“专题报告”、“观察与思考”、“专题调查”四个栏目全面回顾了这一时期云南政治文明建设的历史进程和轨迹，客观、真实地梳理了云南在推进政治文明建设中所采取的重大举措、工作重点及主要成效，并对十七大以后政治文明建设的走向作了分析和预测。“专题报告”分别对五年来云南在健全和完善人民

代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层民主制度以及法治建设、党风廉政建设、党的领导方式和执政方式探索、干部人事制度改革、政府管理体制改革的各个方面所做的努力进行了总结和概括。“观察与思考”结合十七大精神，从学术的角度对中国特色政治发展道路、党内民主与人民民主的关系、我国政治治理结构的发展方向等问题进行了探讨。“专题调查”就云南省八个民主党派参政议政和民主监督情况进行了深入实际的调查；就云南省人大代表依法履职情况在红河州、文山州采取召开各级人大代表座谈会、填写调查问卷表的方式进行了专项调查。总之，整个报告从多个角度全面系统地展示了十六大以来云南政治文明建设的总体情况和实践成效。

党的十七大报告明确指出：“人民民主是社会主义的生命”。“发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标”。要坚持中国特色社会主义政治发展道路，不断推进社会主义政治制度的自我完善和发展。强调：“政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应”，为我国在新形势下发展社会主义民主政治，推动政治文明建设指明了目标和方向。党的十七大报告不仅深刻阐述了坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚定不移地发展社会主义民主政治的一系列理论问题，而且从六个方面规划部署了进一步推进民主政治建设的重要任务，呈现出许多新亮点：一是从健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，使人民充分享有知情权、参与权、表达权、监督权来扩大人民民主，保证人民当家作主。二是发展基层民主，保障人民依法享有更多更切实的民主权利，使人民群众能够实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，还能够对干部实行民主监督。三是全面落实依法治国方略，完善中国特色社会主义法律体系，加快建设社会主义法治国家。尤其强调加强宪法和法律实施，保障公民在法律面前一律平等，维

护社会公平正义。四是加强同民主党派合作共事，支持民主党派和无党派人士更好地履行参政议政、民主监督职能，选拔和推荐更多的优秀党外干部担任领导职务。五是加快行政管理体制改革，建设服务型政府。强调要着力转变政府职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。六是完善制约和监督机制，形成决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，确保权利在阳光下运行，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。十七大提出的这些新举措更加表明：社会主义愈发展，民主也愈发展。在发展中国特色社会主义的历史进程中，中国共产党人和中国人民一定能够不断发展具有强大生命力的社会主义民主政治。

按照中共云南省第八次党代会在政治建设、党的建设方面提出的主要任务，结合学习贯彻十七大精神，当前和今后一个时期，云南民主政治建设将围绕以下方面推进：一是以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，深化政治体制改革，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。二是坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高科学执政、民主执政、依法执政水平，加强和改进党委对经济社会重大事务的领导，保证党的路线方针政策的贯彻落实。三是通过完善各项制度，保障人民代表大会及其常委会依法履行职能、人大代表依法行使职权，充分发挥人大代表作用，拓宽人大代表同人民群众联系的渠道；推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，保障人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能，充分发挥人民政协的作用，坚持重大决策协商在决策之前和决策执行之中；坚持和完善民族区域自治制度，逐步形成以宪法为基础，以贯彻《民族区域自治法》为核心，由地方性法规、行政规章、自治条例、单行条例组成的具有云南地方特点和民族特点的法治框架。四是加强基层民主建设，完善民主管理制度，保障人民依法直接行使民主权利。逐步健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩

大基层群众自治范围，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。五是坚持依法治省，实施创建法治云南战略，加强地方立法工作，提高立法质量；加快建设法治政府，全面推进依法行政，健全行政执法责任追究制度，完善行政复议行政赔偿制度；依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权；推进司法体制和工作机制改革，保证司法为民、公正司法、维护司法权威，发挥司法维护公平正义的职能作用。六是健全组织法制和程序规则，保证国家机关按照法定权限和程序行使权力、履行职责；完善各类公开办事制度，提高政府工作透明度和公信力；重点加强对领导干部和关键岗位的监督，增强监督合力和实效。

未来五年，《云南政治文明建设报告》将以十七大精神为指导，按照中共云南省第八次党代会在政治建设、党的建设方面提出的主要任务进行深入的调研，继续以总报告、专题报告、观察与思考、专题调查等形式记录和反映云南政治文明建设的进程，研究云南民主政治发展的理论和现实问题，为党和政府以及相关决策部门提供有价值的决策咨询建议。今后我们将更多地关注现实的重点、热点问题，深入基层、深入实际，贴近群众、贴近生活，开展更多的个案研究，在报告中增加观察与思考和专题调查的分量，不断提高报告的学术研究水平，推动云南民主政治建设的发展。

编 者

2008 年 3 月 5 日于昆明

目 录

云南省社会主义新农村建设的不究路径(代总序)	纳 麒(1)
------------------------	--------

前言	(1)
----	-----

总报告

十六大以来政治文明建设的理念现实及 十七大后的走向	刘阶群(3)
------------------------------	--------

专题报告

十六大以来党的建设与执政方式探索	黄小军(41)
十六大以来深化干部人事制度改革的不施及 实践成效	李汶娟(56)
十六大以来不断加强的权力制约和监督	张秀芬(69)
十六大以来坚持和完善人民代表大会制度的 新进展	单 文(84)
十六大以来云南省政协制度建设的实践与 思考	杨绍林(100)

十六大以来民族区域自治在云南的

- 新发展 段尔煜 李燕英(114)
- 十六大以来渐进式推进的基层民主建设 张睿莲(128)
- 十六大以来政府改革方向:建设服务政府、
责任政府、法治政府 吴 莹(146)
- 十六大以来逐步形成的“法治云南”战略 梁俊友(159)
- 十六大以来审判制度在云南的发展与完善 尹德坤(174)

观察与思考

- 解读“中国特色社会主义政治发展道路” 向 翔(195)
- 从十七大报告看我国政治治理结构的发展方向
..... 普红雁(207)
- 加强党内民主 推进人民民主 邓 宣(223)

专题调查

云南省民主党派参政议政和民主监督情况

- 调查报告 字紫龙(235)
- 云南省人大代表依法履职情况调查与分析
..... 张睿莲 王杰康(245)

总 报 告

十六大以来政治文明建设的 理念现实及十七大后的走向

刘阶群

2002年，党的十六大报告第一次把建设社会主义政治文明作为全面建设小康社会和我国现代化建设的重要目标，并提出要“不断促进物质文明、政治文明和精神文明的协调发展”。社会主义政治文明新理念的提出，是我国改革开放和社会主义现代化建设发展的必然要求，是我们党领导人民坚持和发展人民民主长期实践的必然结论。五年来以胡锦涛同志为总书记的党中央，坚持中国特色社会主义政治发展道路，建设社会主义政治文明，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。云南各族人民在中共云南省委领导下，按照中央的统一部署，结合云南实际，围绕加强党的先进性建设，改革和完善党的领导方式和执政方式，提高党的执政能力和水平；健全和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度；坚持走依法治省、建设法治云南之路，使云南政治文明建设呈现出许多新的特点，展现出了全新的面貌。党的十七大报告明确指出“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标”，强调“政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民

政治参与积极性不断提高相适应”，并且从多方面进行了部署和规划，为我国在新形势下发展社会主义民主政治，推动政治文明建设指明了目标和方向。

一、十六大以来的基本政治理念及其 对政治文明建设的影响

如何发展社会主义民主政治，怎样建设社会主义政治文明？这是建设中国特色社会主义必须解决的重大理论和现实问题。2002年11月18日，中国共产党第十六次全国代表大会召开，中国社会进入了全面建设小康社会的新阶段。十六大把推进民主政治进程，建设社会主义政治文明提上了重要议事日程。十六大后，中国的民主政治建设开始进入一个理念转变的新时期，一些新的政治理念逐步形成，这些新理念对政治文明建设产生着深远的影响。

（一）以人为本、执政为民

“以人为本、执政为民”是十六大以来党中央提出的一个基本政治理念，它突出强调了三层意思：一是明确了发展与“人”的关系，强调发展的全部出发点和落脚点是“人”而不是“物”。二是“以人为本”的“人”，是指最广大人民群众，而不是少数人，强调要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。三是以实现人的全面发展为目标，推进经济、政治、文化、社会全面协调可持续发展，强调提高广大人民群众的科学文化素质，促进人的全面发展。“以人为本、执政为民”进一步体现了我们党全心全意为人民服务的性质、宗旨，是党在执政理念上的一次升华。“以人为本、执政为民”的基本政治理念在政治文明建设中体现了两个方面的原则精神：

第一，“以人为本、执政为民”明确了当代中国民主政治