

党的十八大精神研究丛书

制度优化与 制度创新 制度自信的基础

桑玉成 邓峰 鄢波◎著

中共上海市委宣传部

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

编

上海人民出版社

党的十八大精神研究丛书

制度优化与 制度创新 制度自信的基础

桑玉成 邓峰 鄢波◎著

中共上海市委宣传部

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

编

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度优化与制度创新:制度自信的基础/桑玉成,
邓峰,鄢波著.—上海:上海人民出版社,2014

(党的十八大精神研究丛书)

ISBN 978-7-208-12683-1

I. ①制… II. ①桑… ②邓… ③鄢 III. ①政治制
度-研究-中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 276361 号

责任编辑 钟 静

封面设计 陈 翔



· 党的十八大精神研究丛书 ·

制度优化与制度创新

——制度自信的基础

桑玉成 邓峰 鄢波 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 9.25 插页 2 字数 117,000

2014年12月第1版 2014年12月第1次印刷

ISBN 978-7-208-12683-1/D·2594

定价 30.00 元

“党的十八大精神研究丛书”

编委会

编委会主任：徐 麟

编委会副主任：李 琪

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

冯小敏 张 雄 李友梅

李明灿 沈国明 季桂保

林尚立 荣跃明 桑玉成

诸大建 黄力之

总 序

中共上海市委常委、宣传部部长 徐 麟

在全党深入学习贯彻党的十八大和十八届三中全会精神之际，上海市委宣传部组织撰写的“党的十八大精神研究丛书”18种，陆续同读者见面了。

党的十八大确定了全面建成小康社会和全面深化改革的目标，对新的时代条件下推进中国特色社会主义事业作出了全面部署，对全面提高党的建设科学化水平提出了明确要求，为党和国家事业进一步发展指明了方向，开启了中国特色社会主义伟大事业的新征程。

深入研究党的十八大精神，深入研究十八大以来习近平总书记的系列重要讲话，深化广大党员、干部和群众对中国特色社会主义和十八大精神的认识，事关党和国家工作全局，事关中国特色社会主义事业长远发展。我们在党的十八大胜利召开后即设立十八大精神系列研究立项课题，后又设立委托课题，聘请首席专家组织队伍开展十八大精神研究，目的就在于不断推进和深化对十八大精神的学习和研究。

党的十八大精神，最根本的是坚持和发展中国特色社会主义。研究十八大精神，必须紧紧围绕这个根本加以展开。在选题策划上，我们立足坚持和发展中国特色社会主义，体现十八大提出的新思想、新观点、新论断和新部署。重点论述中国特色社会主义道

路、制度和理论体系,坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信;突出反映中国特色社会主义是党和人民长期实践取得的根本成就,是中国共产党和中国人民团结、奋进的旗帜,是实现中华民族伟大复兴必须始终高举的伟大旗帜;重点论述科学发展观是中国特色社会主义理论体系的最新成果,是我们党必须长期坚持的指导思想;突出反映建设中国特色社会主义的总依据、总布局、总任务和夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求;突出反映确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心的重大思想和部署,推进学习型、服务型、创新型马克思主义执政党建设,等等。

参与研究撰写的专家学者在课题论证和书稿撰写过程中,力求以世界视野、历史眼光,正确反映十八大和我们党几十年来形成的宝贵思想、观点和论断,深刻反映我国现实经济社会生活的深刻变化,把理论与实践相结合,既有理论概括,又有实证分析,力求做到观点鲜明、逻辑严谨、文笔生动、富有新意。

随着贯彻落实党的十八大精神实践的不断深入,我们对十八大精神的研究也需要不断深化。我们要在过去一年研究的基础上,结合深入研究十八届三中全会精神,深入研究十八大以来习近平总书记系列重要讲话精神,深入研究上海改革开放的重大理论和实践问题,从而把对十八大精神的研究提高到新水平。

建设中国特色社会主义,是人类历史上崭新的伟大事业,前进道路不可能一帆风顺,也不可能一蹴而就。未来10年,是实现民族复兴中国梦的关键时期。改革未有穷期,发展永无止境。在深化改革、实现科学发展的新征程中,新事物、新情况、新问题不断涌现,需要我们不懈探索实践,奋力开拓前进。衷心希望上海理论界坚持与时俱进的理论品格,紧跟实践要求,不断解放思想,继续

深入研究中国特色社会主义发展进程中提出的重大理论和实践问题,特别是立足上海“创新驱动、转型发展”,推进“四个率先”,全面深化改革的实践,研究新情况,总结新经验,回答新问题,努力提出富有影响力的理论成果、体制设计和政策建议。

是为序。

2013 年 12 月

目 录

Contents

总 序	1
引言 努力提高制度供给的能力	1
第一章 制度概述	7
第一节 制度的概念	7
一、经济学对于制度的研究	7
二、政治学对于制度的研究	8
三、马克思主义的制度研究	11
第二节 制度的要素	12
第三节 制度的功能	15
第四节 制度的变迁	17
一、新制度经济学的制度变迁理论	17
二、马克思主义的制度变迁理论	19
第二章 社会主义制度之源起与发展	21
第一节 马克思主义经典著作家关于社会主义制度的构想	21
一、政治制度构想	21
二、法律制度思想	24
第二节 邓小平关于党和国家领导制度改革的构想	27

一、邓小平政治体制改革思想的基本内容	28
二、关于邓小平政治体制改革思想的简要分析	32
三、中国政治体制改革的实践进程	35
第三节 中国社会主义制度建设的实践及其发展	38
一、人民代表大会制度的演进与发展	39
二、政治协商制度的演进与发展	41
三、民族区域自治制度的演进与发展	42
四、基层群众自治制度的演进与发展	45
五、中国特色社会主义法律体系的形成过程	47
六、社会主义市场经济体制的演进与发展	50
第三章 我国社会主义制度之体系与内涵	54
第一节 根本政治制度	54
一、作为根本政治制度的人民代表大会制度	54
二、人民代表大会制度的特征及优势	56
三、人民代表大会制度的发展与完善	57
四、人民代表大会履行预算审批监督权的问题及其改善	59
第二节 基本政治制度	60
一、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	60
二、民族区域自治制度	64
三、基层民众自治制度	68
第三节 中国特色社会主义法律体系	72
一、社会主义法律体系的构成及形成	73
二、社会主义法律体系的优势及不足	77
第四节 社会主义经济体制	78
一、社会主义经济体制改革的经验	78
二、关于社会主义经济体制改革的评价	80

第四章 制度运行与制度绩效	83
第一节 徒法不能以自行	84
一、党的领导与人民当家作主	86
二、坚守“立党为公、执政为民”的执政理念	87
三、在合法性和有效性之间搭建制度绩效的基础	88
第二节 制度有效性的基础	90
一、制度与社会认同	90
二、制度与程序保障	94
三、制度与领导规范意识	99
第三节 在努力提高制度绩效上下功夫	103
一、政府及其制度的绩效如何,人民最有发言权	104
二、政府的绩效评估以政府公共职能为基础	105
第五章 社会主义制度之改革与完善:若干中观层面的思考 ..	110
第一节 组织体系中的角色定位与功能定位问题	111
第二节 领导过程中的议事规则	113
一、议决事项的提出本身缺乏严格规范	113
二、讨论的议题如何决定或不决定,也缺乏明确的规范	114
三、“集体讨论”程序往往还成为很多不当甚至错误决策的 “庇护所”	114
第三节 干部选任制度中的一些程序规范问题	116
一、必须科学地分析和诊断当今我国干部制度存在的问题 ..	117
二、努力提高干部选拔任用制度的科学化水平	119
第四节 推进我国基层民主制度的拓展	124
一、基层民主的发展与拓展	125
二、建构一种新的基层民主发展观	129
三、以基层民主制度的实际作为推动整个政治制度的优化与 绩效	131
后记	134

引言

努力提高制度供给的能力

党的十八大提出了道路自信、理论自信和制度自信的重要命题，指出这三个自信，既是具有中国特色社会主义的鲜明特色，也是我们取得社会主义事业新发展的基础。十八大报告指出：中国特色社会主义道路，就是在中国共产党领导下，立足基本国情，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，解放和发展社会生产力，建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明，促进人的全面发展，逐步实现全体人民共同富裕，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。中国特色社会主义理论体系，就是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观在内的科学理论体系，是对马克思列宁主义、毛泽东思想的坚持和发展。中国特色社会主义制度，就是人民代表大会制度的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度，中国特色社会主义法律体系，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度。中国特色社会主义道路是实现途径，中国特色社会主义理论体系是行动指南，中国特色社会主义制度是根本保障，三者统一于中国特色社会主义伟大实践，这是党领导人民在建设社会主义长期实践中形成的最鲜明特色。

为落实党的十八大的基本精神，十八届三中全会又进一步提出了

全面深化改革的总目标,这就是:完善和发展中国特色的社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

党的十八大以及十八届三中全会为我们推进社会主义的事业指明了方向。可以认为,经过60多年的积极探索和实践,总结国际国内在国家治理方面的经验教训,中国共产党人已经初步建构了一套符合中国国情的制度体系,这是中国特色社会主义国家治理体系的基础。在这个基础上,如何根据党的十八大以及十八届三中全会的精神,充分挖掘并发挥这个制度体系的绩效和效能,不断提高我们治理能力的现代化,是我们党今后一段时期带领人民治国理政的重要任务。

制度建构是国家治理中的基本工具。从宏观上理解制度,我们可以把制度理解为一整套经过精心设计和规划的或者经过长期实践得以形成的、并且得到广泛认同、尊重和遵守的以及能够有效解决问题达成目标的行为规范、依据和准则。一个国家的制度化程度,是衡量其政治发展水平的重要标志,也是其执政水平的直接体现。

中国共产党建党90多年特别是执政60多年来,我们追寻并且创设了一套符合马克思主义理论以及中国国情的制度体系,即中国特色社会主义制度。这套制度体系是当代中国发展进步的根本保障,集中体现了中国特色社会主义的特点和优势。我们推进社会主义制度自我完善和发展,在经济、政治、文化、社会、生态文明等各个领域形成一整套相互衔接、相互联系的制度体系。这套制度体系是我们继续供给有效制度的必要基础。

但是,诚如党的十八大所指出的,由于世情、国情、党情发生了深刻的变化,新形势下,党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的,党所面临的精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。经受这些考验、规避这些危险,需要我们作出很多方面的努力,其中最重要的,正是需要我们努力提高有效制度的供给能力,即努力通过制度的优化以提高制度的绩效,并以此来奠定制度自信的基础。

我们注意到,多少年来,市场经济、社会转型、利益分化等的情势

变化,给有效制度供给带来了严峻的挑战。无论是在中央还是在地方,无论是针对宏观的问题还是针对微观的问题,我们都有这个感觉,即过去一如既往使用的手段今天突然变得不那么好使了,过去一以贯之使用的办法今天也不是那么有效了,诸如此类,总之一句话,就是我们供给有效制度的“能力不足”了。具体分析起来,如下方面的一些问题非常值得我们注意:

一是,制度的认同性不足。有效制度的一个基本特征以及基本前提,就是其具有广泛的认同性和支持度。而且,制度的认同度是下文所述执行力和有效性的必要基础。然而我们注意到,多少年来,我们为治理国家、应对情势而制定的一些制度,其本身就缺乏广泛的认同基础。或者准确地说,由于经济发展以及由此带来的利益分化,使得社会本身缺乏共同的利益观以及基于共同利益观基础上的价值认同。官方的取向与知识界的取向,政府的观点与百姓的观点,似乎在很多问题上都有明显的差异。于是在实际进程中,对于同一制度的意见分歧甚至冲突就在所难免。

二是,制度的执行力不足。徒法不能以自行,制度只有通过其切实的执行,才能达成其设计之目标。但是在我们的政治过程中,应该说在很多方面也不乏那种我们称之为“形式的”制度,但由于缺乏执行力,所以很多的制度仅仅停留在文本的或者形式的意义上。几年前的全国人民代表大会上,时任全国人大常委会委员长的吴邦国同志就向世人宣布:“一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。”这是我国法制建设的重大成就。但是另一方面,社会舆论也普遍认为,中国特色社会主义法律体系已经形成之后,一个关键的更具有实质性意义的问题是:如何才能使这些法律体系得到切实的执行。当今社会的现实表明,在我国,宪法法律的权威尚没有得到应有的尊重,多少年前就一直引起关注的“权”大于“法”的现象依然极为普

遍,而这正是缺乏执行力的必然结果。

三是,制度的有效性不足。一些制度即使执行了,也不能达到其预期的效果,这是制度有效性不足的表现。笔者曾做过一个国家社会科学基金的规划项目,研究“反腐倡廉规范性文件有效性”的问题。研究表明,为加强党风廉政建设、抑制腐败之风的蔓延,仅以中纪委、中央监察部、中共中央办公厅、国务院办公厅为名义单独或者联合发布的有关反腐倡廉的规范性文件,至少在300多种,但是通过实证分析,可以说其中的绝大多数文件被束之高阁,成为一纸虚文。当然,一年多来,我们雷厉风行地贯彻执行党中央制定的“八项规定”,其“有效性”之程度令世人刮目相看。基于此,我们有必要很好地研究制度有效性的基础和条件。

上述情况正表明,我们确实存在着有效制度供给能力不足的问题。这个问题的存在有着非常复杂的原因,在客观方面,正如党的十八大指出的,即世情、国情、党情发生了深刻的变化;而在主观方面,我们在积极应对这些深刻变化方面所需要的精神、价值、知识以及能力等都存在偏差或者不足。

努力提高有效制度的供给能力,是党和政府当下所面临的重大课题。解决或者逐步解决这样的问题,可以有以下三个方面的思考:

首先是主体之提升与完善的问题。制度的提供是否有效,首先必然是与制度的设计、规划及执行者有关。原则上说,所谓主体之提升与完善,包括了两个基本方面:一是主体之认同性。认同性的问题,在政治实践中具有十分重要的地位。所谓认同性是说,较为多数的相关人表示出对其制度供给主体的赞同和支持的倾向。研究表明,广泛并高度的认同性是一国或一地之法律、制度、政策有效性的重要基础。在从微观层面也可以得到佐证,在一个单位或者一个部门,如果大多数职工非常认同其主管领导的话,那么这个领导的所有指令和号召都会是非常有效的。主体具有高度的认同性,其管理的成本就会降低,管理的成效就会提高。二是主体的综合素养基础。根据笔者的研究,大凡有效制度的主体,需要具备价值、知识、智慧、技艺这样四位一体

的良好素养。价值决定着制度供给的方向,也直接影响到制度的认同基础。在政治实践中,很多的制度供给之所以没有成效甚至负成效,除了价值偏离之外,一个非常直接的原因,是知识的缺乏导致的。特别是在现代社会,面对复杂的社会情势,提供良好的制度尤其需要深厚的政治知识和相关业务基础知识,否则的话,就会出现主观上很想解决这个问题但由于知识的缺乏而总是解决不了这个问题的困境。当然,有知识不一定有智慧,在很多领域很多情况下,智慧比知识更为重要。智慧要求的是审时度势、料事如神的素养,这是以价值知识、经验以及才气为综合基础的产物。技艺属于方法论层面的问题,在价值、知识和智慧皆备的基础上,如何设计有效的制度,同样需要有效的方法和技术。

其次是要注重程序科学的问题。有效的制度供给需要基于这种制度和政策的“产出规范”问题。如何形成一套科学合理的制度之议题的提出、讨论与论证、决策以及跟踪修正的程序,是保证其有效性的技术基础。从政治社会学以及社会心理学的角度来看,人们认同规范程序的倾向一般总是强于制度或者其提供者本身。譬如说,一项关于收入分配的制度,只要其有规范的并且获得广泛认同的“产出程序”,那就有可能获得较高的认同度;反之,如果其“产出程序”不科学不合理,而不管其内容如何,也有可能得不到较高的认同。

最后是关于注重研究的问题。制度的供给属于政治决策的领域。近代英国思想家斯图亚特·密尔曾对政治决策的要义作过精辟的论述,他认为,任何政治决策,如果能够克服或者说有效解决两个方面的问题,那都会是非常成功的。这两个问题第一是自利,第二是无知。就是说,无论是制度供给者的自利倾向,还是其知识的缺乏,都会导致制度供给的失败。关于避免供给者自利倾向,上文已经提及了主体的提升与完善的问题,这里不再赘述。在现代社会,知识的系统性和准确性对于有效制度的供给非常重要。而任何一个制度的供给者,都程度不同地存在着知识有限的问题。所以,建立健全完善的研究、咨询与参谋体系,加强对于制度供给行为的研究,充分借助外脑的作用,对

于提高制度供给的有效性,就显得非常重要。不可否认,近年来,相对于改革开放之初至 20 世纪 80 年代,我们对于制度过程的研究似乎有些重视不够。由于制度的供给者学历水平以及经验积累与以往有了不同程度的提高,还由于其他种种的复杂原因,所以对知识、思想和主张的渴望已经没有过去那么迫切。这种情况严重影响到对于制度过程的研究,因而在实际上也影响到制度供给的质量和水平。

正是因为如上所述之原因,所以本书以“制度优化与制度创新——制度自信的基础”为主题,对我国的制度体系建构进行一些粗略的研究和思考,以为我国的制度建设、为推进国家治理体系和治理能力现代化的进程,提出一些初步的思考。

第一章

制度概述

第一节 制度的概念

制度对人类社会来说是重要的,因为任何社会都需要一套制度性的标准来规范人们的行为以使社会有序。制度不但决定了社会经济生活的模式,而且对政治生活和社会生活也发挥着规制作用。要理解既定的政治经济现实,就需要对制度进行分析,了解它如何形塑社会。一些思想家分别从不同的角度对制度及其如何形塑社会作出了很多的研究,这里仅从相关学科的视角,解释并分析一下这样的研究。

一、经济学对于制度的研究

近代制度经济学代表人物凡勃伦认为:“制度实质上就是个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯;而生活方式所构成的是在某一时期或社会发展的某一阶段通行的制度的综合,因此从心理学方面来说,可以概括地把它说成是一种流行的精神态度或一种流行的生活理论。”^①他从心理学的角度进行解释,把制度归结为在人们本能心理的基础上产生的思想习惯。凡勃伦强调社会习俗、惯例以及规范在社会个体成员目标、抱负及行为的形成中起到的着重作用。

^① 凡勃伦:《有闲阶级论》,商务印书馆 1997 年版,第 139 页。