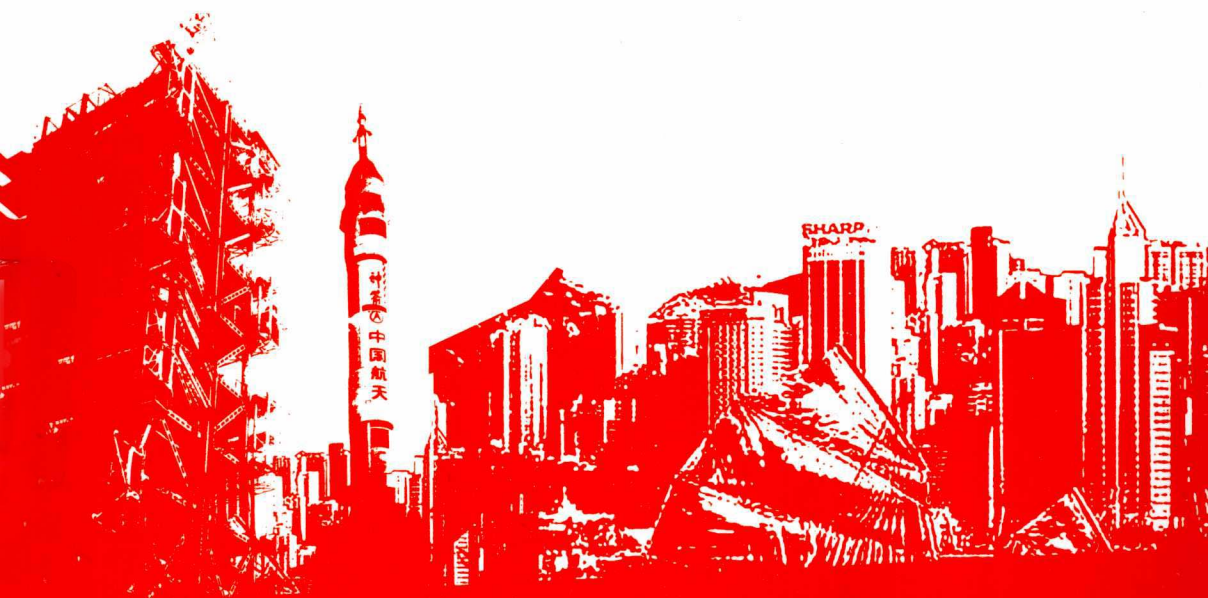


改革开放30年伟大
历程回顾与思考

回眸与展望

(下)

□ 西正科 组编



西安政治学院

回眸与展望

——改革开放 30 年伟大历程回顾与思考

(下)

西安政治学院

回眸与展望

——改革开放30年伟大历程回顾与思考(下)

西安政治学院科研部

西安政治学院印刷厂印刷

787×960毫米 1/16 37.75印张 709千字

2008年12月第1版 2008年12月第1次印刷

印数:1—700

工本费:48.00元

说 明

2008年,是真理标准“大讨论”与思想“大解放”30周年,是改革开放30周年。30年,人生可称而立,国家可见枯荣。30年,只是历史长河中的短暂瞬间。过去的30年,激荡而伟大,让中国人充满了无数的感慨与联想。然而,对于中国,对于中国人民,却记载和包含了太多的内容和太重要的意义,她带给我们无与伦比的沧桑巨变。中国模式、中国辉煌、中国奇迹,都发生在这30年。

为集中展示党的十一届三中全会以来伟大祖国发生的深刻变化,领略改革开放所取得的辉煌成就,认真总结改革开放的历史经验,并结合新的实践充分运用这些经验所提供的智慧,学院组织开展了系列纪念活动,先后召开了“纪念改革开放30周年理论研讨会”和“改革开放30年军队政治工作创新发展学术座谈会”,邀请著名政论家马立诚作了“改革开放30年四次大争论”学术报告会,建设了“纪念改革开放30周年”专题数据库,编印了《回眸与展望》系列文集。

本书由科研部组织策划,训练部图书馆教海波、王春生、李春花、朱莉负责资料收集和编辑工作。

编 者

2008年12月

目 录

政治体制改革与民主法制建设

改革创新:30年来国家治理变革的主题	杨雪冬(3)
中国政治体制改革的成果及其走势	李君如(9)
“一国两制”构想的由来和实践	李东航(14)
改革开放以来我国多党合作理论和政策的创新与发展	杜青林(18)
爱国统一战线在改革开放大潮中扬帆远航	杜青林(22)
人民政协,改革开放三十年	郑万通(28)
干部人事制度改革三十年	梁妍慧(34)
从30年历届党的三中全会看治国理政思路	袁 元 董瑞丰(38)
行政管理体制改革的历程和方向	周天勇(44)
改革开放30年中国的民主化进程及其面临的挑战	张志明(52)
成效·经验·趋势	
——中国干部制度改革30年简论	李烈满(55)
改革开放30年	
——快速转型中的中国社会	郑杭生(60)
社会建设三十年:从局部突破到全面进步	谢志强(73)
改革三十年社会心理之变迁	邢宇宙(77)
改革三十年国人观念精神的十大变化	吕晓莉(82)
改革三十年国民政治心态的嬗变	曹 丽(89)
奠定迈向法治政府基石的三十年	
——我国依法行政回顾与展望	应松年 杨伟东(93)
中国改革开放30年法治建设:“私人空间”概念形成	石文龙(97)
当代中国法治30年:回眸与前瞻	
——访中国社会科学院荣誉学部委员李步云教授	李 红(99)
中国改革开放30年民主法治“突破点”	杨维汉 陈 菲 张景勇(106)
中国宪法学三十年流变:从民主法制到“依宪执政”	林 燕(110)
金融监管变迁下的中国反垄断三十年法制沿革	罗 芳 李 震(114)
追求公平正义之路	
——人民法院跨越三十年	刘晓鹏(121)

从严打到收归死刑复核权·····	刘 杰(124)
收容遣送制度存废之间·····	张 瑾(130)
刑事改革 30 年回眸·····	张燕生(136)
中国立法转向攻坚克难期·····	毛 磊(139)
政府法治“大提速”·····	黄庆畅(143)
我国 30 年来依法行政的基本经验和展望·····	曹康泰(147)
我国政府法制建设 30 年·····	曹康泰(151)
中国教育事业法治建设三十年·····	李 勇(156)
文化法制建设:实现公民文化权利·····	席锋宇(159)
改革开放 30 年中国立法的主要经验·····	李 林(162)
十一届三中全会:30 年中国“法制崛起”的起点·····	李 群(166)
中国刑事政策:从严打到宽严相济·····	王斗斗(173)
劳动法治三十年:构建和谐的旅程·····	赵 辉 万 静(178)
宪法:领航共和国命运之舟·····	吴 坤(183)
公安队伍 30 年:热血铸警魂奉献写忠诚·····	于呐洋(192)
回望人民法院三大审判三十载前行足迹·····	王斗斗(197)
数字解析中国特色社会主义审判制度·····	(204)
这十二项改革我们一起见证	
——最高法院新闻发言人倪寿明谈 30 年法院司法改革·····	王斗斗(209)
司法公正 以人为本·····	宋 伟 刘晓鹏 王比学(214)
改革开放 30 年的刑事审判工作·····	沈德咏(218)
改革开放 30 年来的刑事检察工作·····	张 耕(222)
人民法院 30 年:在公平正义之路上奋力前行·····	杨维汉(226)
中国就业制度改革的回顾与思考·····	蔡 昉(230)
让老百姓生活更安心·····	王 炜(236)

党的建设新的伟大工程

党建理论三十年若干重大发展·····	高新民(241)
改革开放 30 年党建理论创新的主要成果及经验	
·····	中央组织部党建研究所(250)
改革开放以来中国共产党民主理念的发展·····	王中汝(257)
李捷谈十一届三中全会以来党的理论创新·····	(263)
改革开放 30 年党的建设的历史进程·····	张荣臣(272)
改革开放以来党内基层民主建设的回顾与思考·····	于均波(276)
改革开放 30 年党的建设的理论研究和走向·····	张荣臣(280)

改革开放 30 年党的建设经验和成就	张荣臣(286)
改革开放与巩固中国共产党的执政基础	王均伟(290)
深圳改革开放党的建设经验与启示	王鑫(295)
高举中国特色社会主义伟大旗帜	
深入开展党风廉政建设和反腐败斗争	何勇(300)
与改革开放同行 扬神州大地正气	王少伟(306)
在改革中深化 在创新中发展	王少伟(309)
激浊扬清正乾坤	王少伟(313)
一路忠诚之歌	李亚杰(317)
筑牢拒腐防变的思想道德防线	
——30 年来反腐倡廉宣传教育工作回顾	姜洁(322)
乾坤正道在人间	
——写在惩治和预防腐败体系建设扎实推进之际	李亚杰(325)
着力建立健全反腐倡廉法规制度体系	
——三十年来反腐倡廉法规制度建设回顾	姜洁(331)
制度反腐 标本兼治	姜洁(334)
从“政治运动”到“综合治理”	佟静 任铁纓(337)

教育·科学·文化·卫生·体育

改革开放 30 年见证教育大国崛起	(341)
改革开放 30 年我国教育成就和未来展望	张力(345)
1977—2007, 高考改革焦点回眸	臧铁军(350)
蓬勃三十载 展翅向未来	
——中国法学教育展望	王晨光(355)
经济学 30 年:伴随改革开放不断升温	孙琛辉(358)
从科学的春天谈起	杨乐(365)
中国航天龙头高昂	廖文根(368)
中国互联网三十年:网络是助推器也是“双刃剑”	李舫 张健(371)
改革开放三十年中国文化的发展	蔡武(375)
改革开放 30 年我国文化发展和体制变迁之路	成思行(380)
改革开放 30 年:我国公共文化服务体系逐年完善	李舫(387)
在文化创新中满足人们的精神需求	
..... 国防大学邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心	(390)
文学呼唤那份坚守	刘阳(394)
电影从样板戏到大片	(397)

中国相声30年:直面困境 合时奋起..... 刘 阳(404)

魂兮归来:中国文化的复兴之路

——改革开放30年文化建设回顾..... 蔡 武(407)

文化,在改革中创新、繁荣

——改革开放30年中国文化发展回眸

..... 廖 翊 周 玮 白 瀛 隋笑飞(410)

文艺的当代性

——改革开放三十年的文艺理论与实践..... 方 宁(414)

中国音乐三十年..... 傅庚辰(421)

让人人享有基本医疗卫生服务

——改革开放三十年我国卫生事业发展成就综述..... 张 莹(425)

国运盛 体育兴..... 刘 鹏(428)

经济特区建设与发展

寻觅《春天的故事》..... 虹 霓(435)

改革开放的旗帜..... 胡 谋 施 娟(441)

30年深圳引发四场全国大讨论..... 董 伟(444)

改革开放30年:特区30年的深圳之路..... 刘 薇(448)

沿海开放地区经济社会协调发展的成功实践

——厦门发展模式的理论思考

..... 中共中央编译局 求是杂志社联合调研组(455)

勇于探索 勇于创新

——纪念海南建省办经济特区20周年

..... 海南省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心(460)

改革开放30年:海南建省历程回顾..... 王 鹏(464)

浦东的历史新方位..... 慎海雄 季 明(470)

对外交往与国际关系

改革开放与小平同志的一个重大判断..... 吴建民(477)

改革开放以来中国外交成就与经验..... 杨洁篪(483)

具有当代中国特色的政党外交

——纪念党的十一届三中全会召开30周年..... 王家瑞(489)

30年中国对外开放战略的变革

——纪念改革开放30周年..... 魏 杰(494)

新时期中国特色政党外交格局的形成与发展..... 姜 跃(501)

中国共产党的国际新形象	陈凤翔(506)
外国人眼中的中国 30 年:“中国模式”越来越吸引人	詹得雄(510)
五任美驻华大使谈中美关系 30 年:历经坎坷走向乐观	李 静(513)

综 合

中国改革开放 30 年最具影响力的 30 件大事	(517)
十一届三中全会的主题报告出台始末	(527)
社会主义市场经济体制的第一个总体设计	王梦奎(530)
改革开放是发展中国特色社会主义的强大动力	(539)
科学社会主义研究三十年 北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心	(545)
邓小平与当代中国思想解放 ——纪念改革开放 30 周年	杨春贵(549)
在改革开放中发展壮大	(557)
中国社会的转型与中国社会学的复兴	应 星(561)
中国政治学走过 30 年	郑 慧(569)
新时期与时俱进的中国历史学	陈祖武(573)
马克思主义哲学史研究三十年	庄福龄(575)
30 年来中国自然辩证法研究的发展	刘孝廷(578)
现代外国哲学研究 30 年	江 怡(581)
改革开放 30 年来中国经济学的发展	中国社会科学院经济学部课题组(587)

政治体制改革与 民主法制建设

改革创新:30年来国家治理变革的主题

杨雪冬

地方治理迈出改革创新步伐

改革创新作为过去30年整个国家治理变革的主题,贯穿于各级地方的治理过程中。早在改革开放之初的1980年代,政治体制改革就作为改革不可缺少的组成部分被明确提出来,并积极推进。1987年召开的中国共产党第13次全国代表大会的报告为政治体制改革勾画了一幅全面而且具有前瞻性的蓝图,为后来的许多领域的改革创新奠定了基础,提出了探索的方向。该报告认为中国的基本政治制度是好的,但在具体的领导制度、组织形式和工作方式上,存在着一些重大缺陷。改革的长远目标是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。政治体制改革包括七项内容:党政分开;权力下放;政府工作机构改革;干部人事制度改革;建立社会协商对话制度;完善社会主义民主政治的若干制度以及加强社会主义法制建设。这些改革内容在1990年代中期后许多地方的治理创新中都可以看到。

在1980年代,随着权力下放,中央大力鼓励地方政府进行改革创新,尤其是在率先进行的农村改革和企业改革方面进行创新。村民自治、企业承包经营责任制以及县级机构改革等是这个时期几个有代表性的改革。1980年肇始于广西宜山(现宜州市)屏南乡合寨村的村民自治经过1982年宪法的确认以及1988年村民委员会组织法的规范,最终成为农村治理的基本制度。围绕其进行的村民选举在1990年代后期开始成为国内国际各个方面关注的对象,并被看作中国政治民主化的突破口,具有向基层政府层次扩展的可能性。企业承包经营责任制赋予了企业一定的经营自主权,是改革政企关系的尝试,并没有从根本上约束政府对企业的干预。但是企业承包制所强调的“层层负责,责任到人”原则被吸收进政府管理中,推动了政府内部责任机制建设。县级机构改革是从1980年代中期开始的,1989年国务院确定了包括湖南华容、内蒙古卓资在内的9个县作为改革试点,此后,改革试点逐步增加,到1992年8月底,达到了350多个。县级机构改革的基本目标是“小机构、大服务”,即,一是减少政府冗员,二是适应经济发展的需要,提高政府的服务能力。在县级机构改革过程中,出现了多个成功模式。

1988年,海南省建省,把政府建设的目标确定为“小政府、大社会”,并且在

政府机构设置、职能规定等方面进行了诸多改革尝试。这个思路也引用到经济特区政府改革以及1993年成立的上海浦东新区的政府建设中。“小政府、大社会”成为了1980年代后期一直到1990年代中期政府治理改革的基本理念。但必须注意的是,这个理念并非基于当前流行的“国家——公民社会”理论,而是来源于马克思的国家学说,是它在市场经济背景下的发挥。实际上,整个1990年代中期之前的政府治理改革都是从马克思主义经典作家那里寻找理论资源的。“小政府、大社会”为这个时期进行的下放权力、政社分开、基层民主建设、党政分开等改革提供了有力的支持。

1980年代是探索全面改革时期,中央在不同领域都确定了改革试点,鼓励地方政府在这些领域进行尝试和创新,以为国家决策提供经验。而中央则以政治支持和特殊的政策来为改革试点提供保护,减少改革的阻力。然而,一旦这些保护和支撑撤除,一些改革试点就无法坚持下去。这尤其体现在按照“小政府、大社会”思路进行政府机构改革的地方,多年之后都出现了被撤掉的机构恢复,精简的人员膨胀等固有问题。有的专业人士认为,这类改革试点失败的根本原因不在于中央和上级的保护和支撑,而在于改革的社会经济条件并不成熟,制度环境并不允许。

建设市场经济体制的目标确立后地方治理变革的新特点 1993年建设市场经济体制的目标确立后,随着中国加入全球化步伐的加快,社会结构的深刻变化以及执政党执政理念的调整,地方治理改革有了新的背景,进入了新的阶段,呈现出以下几个特点:

1、市场经济和公民社会的发展是治理创新的基本背景。如果按照狭义定义来理解治理的话,那么1990年代中期之前的改革是为国家/市场/公民社会的治理关系创造产生的条件,1990年代中期后的改革则是这组关系的成长。比较而言,由于市场经济的力量强于公民社会,并且是经济增长的机制,所以市场与国家的关系一直是地方治理创新的重点。各级地方政府在市场经济发展的领域积极推进改革,特别体现为减少行政审批,改善投资环境、市场化等。然而社会差距拉大、环境恶化等市场难以解决的问题也逐渐呈现出来,成为地方治理的新内容。公民社会虽然有所发展,但相对弱小,并且领域和地区的分布不平衡,但是在一些城市以及环境保护、社区服务等领域中已经开始发挥作用,并推动了相关治理问题的改善。

2、地方政府作为治理改革首要主体,具有更强的创新冲动。1990年代中期以来,地方政府之间的竞争更加激烈,地方政府面临的治理问题也更加多样复杂,创新成为地方政府的必然选择。对于地方政府来说,治理领域的创新至少能够实现三个目标:一是可以解决当地社会经济发展中出现的问题,特别是危机;二是可以在与其他地方的发展竞争中获得优势,这尤其体现在经济管理领域;三

是可以从上级以及中央争取到包括政治、资源在内的支持,从而也为地方官员的个人升迁提供有利条件。当然,并非所有的治理创新都能同时实现这三个目标。而且三个目标之间也可能存在着矛盾。特别是在政治创新领域,问题的敏感性使得上级的回应往往是模糊的,原则的,因此需要地方政府的坚持和对整个制度环境的判断。

3、地方治理创新领域进一步扩展。1990年代中期以来,改革宏观政治体制的任务不再是改革和创新的重点,一些具体的制度改革由于受层次和范围的限制,成为改革的重点。典型代表的是基层民主的深化,比如村民选举、乡镇政府选举、县乡人大代表选举以及基层党内民主。另外,行政领域和公共服务领域的创新开始大量出现。尤其是2003年以来,随着服务型政府、和谐社会、以人为本等理念和改革目标的提出,相关领域出现了大量的改革创新,成为了地方治理改革的重点,也把更多的公共管理部门牵涉进来。

4、地方治理创新中创新者的作用更加突出。创新者从来都是治理创新的核心要素,他们的能力和命运直接关系到创新的成败。在地方治理改革中,地方官员作用的突出不仅在于政府依然掌握着主要的资源,更在于随着教育的系统化和培训的普遍化,他们的素质得到了提高,眼界更为开阔,个性更加鲜明。这样,一些官员出于不同原因,站到了改革的前列,成为追求稳定的官员文化中的不安定分子,官员中的“企业家”。而他们的政治命运又直接决定了创新的命运。

5、地方治理创新为更多的制度创新提供了条件。从改革开放一开始,制度化就受到了高度重视,被认为是走出“人治”困境的出路。1990年代中期以来,治理领域中的制度建设加速,决策者更加重视从地方改革中汲取经验,加以总结,然后转化为全国性的政策和制度。这种方法不仅表明了中央对地方治理创新的认可,更重要的是减低了中央决策的成本,提高了制度的实践性与可操作性。

近10年地方治理变革——方向明确、能力增强

过去10多年来,许多地方都尝试过在不同治理领域的创新,有成功的,也有失败的,但是在中国的制度背景下,这些治理改革与创新是沿着四个基本方向推进的:一是改善国家与社会的关系,明确国家权力来源于社会,实现国家权力服务于社会;二是改善国家与市场的关系,清晰界定国家与市场的职能,充分发挥各自的优势,减少市场失效与政府失效的恶性循环;三是改善政府内部的关系,分清职责,提高政府运行的整体效果;四是完善执政党与国家的关系。重点不再是党政分开,而是加强执政党的治理能力建设,发挥政党的核心领导作用。

在地方治理创新过程中,政府治理能力也在提高。这体现在三个方面:(1)地方政府的财政能力明显提高。这一方面得益于经济的持续增长,另一方面在于国

家财政转移支付制度的完善。尤其对于承担着诸多职能的县乡两级政府来说,财政负担曾经使其中大部分长期处于“吃饭财政”状态,无法有效地履行应尽的职能。(2)地方政府官员的能力得到加强。公务员制度是推动官员能力提高的制度因素。而随着社会文明程度提升而得到加强的法治意识、民主意识、责任意识等保证了官员能力的有效发挥。(3)地方政府掌握的治理技术、手段和方法更为丰富。不断健全的法律、先进的信息技术、新的调查分析方法等为地方政府了解问题、解决问题提供了重要支持。这些技术、手段和方法使得地方政府在面对快速发展的市场、私人资本、公民社会组织的时候依然能够处于相对优势。

然而,地方政府治理能力在整体提高的同时,也存在着明显的地区性和领域性不均衡。一方面,不同地区的地方政府由于财政基础、官员素质、内部机制等原因,存在着能力差距;另一方面,在不同的治理领域,政府的治理表现又有明显的不同。在一些新的治理领域,政府或者缺乏治理能力而无法治理或者治理方法失当而导致治理混乱,而在一些长期管制的领域,政府又表现出治理过度,干扰了这些领域的正常运行。2003年以来发生的多次公共危机集中体现了治理能力的

地方治理变革的经验与展望

早在1956年,毛泽东在《论十大关系》一文中就提出要发挥中央与地方的两个积极性。改革开放一开始,下放权力,授予地方更多的自主权就成为改革的重要措施和内容。1995年,江泽民在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》一文中再次强调了发挥地方积极性的意义,以及协调地区之间关系的重要性。这说明,在改革开放过程中,地方政府不仅已经成为了具有高度自主性、自利性和能动性的治理主体,对中央与地方的关系,地方之间的关系,国家与社会的关系,国家与国际社会的关系等都产生着影响。

在某种意义上可以说,只有地方治理改革成功,才会有成功的国家治理转型。总结过去30年地方治理改革的经验,我们至少可以归纳出其产生的三个贡献:首先,地方治理改革丰富了国家治理转型的路径。从下而上的改革路径一直被认为是中国改革成功的经验之一,而地方治理改革恰恰体现了这种改革路径,并且随着中央与地方博弈关系的制度化,也使这种路径向“上下互动”的路径演变,减低了“从上而下”单向转型的风险;其次,许多地方的治理改革解决了当地面临的紧迫问题,提高了治理的效果,从而弥补了中国国家规模庞大、内部多样性造成的中央治理的局限性,从整体上提高了国家治理的合法性;第三,地方治理改革为国家层次的制度创新提供了经验基础和主体条件。成功的制度变革是需要设计的,但必须以实践经验为基础,并获得治理实践主体的承认和贯彻。地

方治理承担着这个双重角色。

随着市场化、全球化、城市化、工业化等多重进程的推进,治理问题急剧增加和变化,对地方治理改革提出了严峻挑战。30年来,地方治理通过改革创新比较好地适应了新的环境与变化,保证了地方治理的有效性,避免了整体性治理危机的出现。但是,在未来的发展中,地方治理改革面临着深层次的障碍:

第一,从国家整体制度结构上,还没有形成健全稳定的国家/市场/公民社会的治理结构。在地方层次尤其如此,所以地方治理改革更多体现为地方政府改革。政府占据着绝对优势,限制了市场、公民社会的发展以及应有作用的充分发挥。此外,也是目前讨论非常激烈的问题是地方治理改革的具体措施与国家整体制度的冲突。这些措施虽然有利于提高整体制度的合法性,却得不到现有制度提供的法律支持,甚至处于“违法”的尴尬境地。究竟是停止改革创新来维护现有的法律框架,还是修改或者不顾法律规定而积极鼓励地方改革,依然没有达成共识。

第二,地方政府自利性的畸形化,干扰了民主治理的发展。地方治理的根本目标是维护和提升公共利益,但是部门利益、个人利益的巩固,遏制着公共利益的实现。部门利益的典型表现是审批权和垄断经营权;个人利益的典型表现是权钱交易。因此才有所谓的公共利益“部门化”,“部门利益”法制化,部门利益“个人化”、“政令不出红墙”、“政策层层打折扣”、“部门相互争夺利益”等现象的出现。

第三,机制改革滞后,制约了地方治理的“精细化”。毫无疑问,地方治理改革需要宏观制度支持,但更需要合适的、可运行的机制建设,以保证地方民众能从治理中获益。但是目前地方治理中的机制还停留在计划经济时代形成的政府主导的动员模式中,既没有考虑到治理对象的需求,也缺乏对治理主体的有效激励,从而限制了地方治理的参与性、人性化水平的提高。

第四,部分官员的意识和能力还难以适应治理改革的深入。部分官员在意识和能力方面主要存在四个方面的不足。一是缺乏对公众的服务意识、责任意识。他们长期习惯于控制、管制,为公众服务意识淡薄;习惯于服从上级长官意志,对社会的要求不敏感、回应不积极,责任感淡漠。二是缺乏解决新问题的新方法。出于工作惯性,他们很容易用旧的方法手段,尤其是计划经济时代的方法手段来解决新问题,结果不仅没有解决问题,反而引发更多的问题。三是缺乏开拓新领域、发挥新作用的勇气和能力。一些官员或者囿于知识的限制,或者害怕出错,抱残守缺,过于求稳,结果贻误了改革和发展的时机。意识和能力的不足使我们经常看到,一些地方政府把好事办坏,“懒政”、“庸政”、“恶政”等现象经常出现,破坏政府的形象,浪费了执政资源。四是错误理解改革创新,把它们作为标榜政绩,获得提升的条件,造成政策缺乏连续性,大量资源浪费。

作为国家治理变革的重要组成和重要力量,地方治理改革的深入推进应该

按照两个原则进行。一是要服从国家治理变革的基本目标。经过30年的改革,民主、法治、透明、责任、服务等已经被明确为国家治理变革的基本价值。地方治理改革必须遵循这些价值。二是要通过不断创新来推动国家治理的整体变革。通过创新,地方不仅可以有效解决当地治理面临的各種新旧问题,而且能为国家治理的整体变革提供动力和制度经验。这是一个大国的渐进变革逻辑的必然和必需。