

上海社会科学院当代中国政治研究中心

2006

中国

政治发展进程

CHINA 2006 年

ZHONGGUOZHENGZHIFAZZHANJUNCHENG



时事出版社

上海社会科学院当代中国政治研究中心

2006

中国

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 (2006 年) / 上海社会科学院当代中国政治研究中心—
北京: 时事出版社, 2006

ISBN 7-80009-975-X

I. 中… II. 上… III. 政治制度—研究—中国—2006 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 013675 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: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 25 字数: 280 千字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

主 编：刘 杰 上海社会科学院当代中国政治研究中心主任、研究员、博士生导师。

编写组成员：刘 杰：第一章、后记

朱雯霞：第二章、第九章、大事记

齐凌云：第三章、第十一章

胡筱秀：第四章、第五章

刘迎霜：第六章、第十章

万 瑜：第七章第一、二节

石冬旭：第七章第三、四节 第八章

目 录

第一章 从理论创新到政治实践:2005 年中国政治发展的基本向度	/1
一、中国政治进入“四位一体”协调发展的新时期	/2
二、国家制度建设的全方位稳步推进	/7
三、新的政治实践为中国政治发展提出了新课题和新任务	/12
四、《中国的民主政治建设》——为中国式民主的发展制定新议程	/18
第二章 构建和谐社会成为中国政治发展的聚焦点	/23
一、以和谐理念应对可能的社会矛盾凸显期	/24
二、和谐社会目标为中国政治发展注入新动力	/29

三、构建和谐社会命题引起国内外广泛关注	/35
四、各级政府加快构建和谐社会的步伐	/49
第三章 以党员先进性教育为抓手加强执政党 先进性建设	/57
一、党员先进性教育活动的全面开展	/59
二、和平与双赢:政党交流取得突破性进展	/71
三、科学发展观指导下的《“十一五规划”建议》	/74
第四章 国家制度建设:人大政协制度进一步 走向完善	/82
一、不断深化中的人大制度改革	/82
二、各级地方人大制度的创新实践	/89
三、人民政协建设的新进展	/94
四、进一步加强政治协商的制度建设	/100
第五章 政府体制改革继续稳步推进	/106
一、以服务型政府为政府的新职能定位	/107
二、在依法行政原则指导下建设法治政府	/113
三、《一号文件》——政府公共政策关注民生	/119
四、加强对中央与地方关系的宏观调控	/123
五、强县扩权与省直管县:尝试政府层级重构	/126
六、《公务员法》与问责制度:推进干部人事制度改革	/129

第六章 以依法治国为目标进一步加强法治建设 /140

一、民主立法,保障公平正义 /141

二、公正执法,保障人民权利 /151

三、理性司法,保障和谐社会 /153

四、2005 年的影响性诉讼 /158

五、繁荣法学研究,传播法律文化 /167

第七章 切实维护经济民主和社会公平 /172

一、藏富于民:个人所得税税制改革 /172

二、房价新政促进房地产业持续、健康发展 /179

三、食品安全监管机制进一步完善 /187

四、健全卫生防疫体系,保障公共健康 /196

第八章 维护公共安全列入各级政府的重要日程 /206

一、中国进入突发公共安全事件的高危期 /207

二、确保生产安全,遏制事故背后的腐败现象 /211

三、保护环境安全,促进人与自然协调发展 /219

四、在应对公共危机中不断提高各级政府的执政能力 /227

五、学术界高度关注公共安全问题 /237

第九章 全球视野下的中国政治发展 /242

一、全球化背景下的中国崛起:和平发展与和谐社会	/242
二、世界眼中的中国发展:不是威胁,不会崩溃	/248
三、全球视野中的中国政治发展面面观	/255
四、中国政治发展中面临的若干问题	/263
第十章 探索法治之路:近年来国内关于依法治国问题的研究	/268
一、依法治国的理论基础、原则和核心	/269
二、依法治国与党的领导	/277
三、依法治国与依宪治国	/284
四、依法治国与以德治国	/291
五、依法治国的实践及相关问题	/297
第十一章 1978 年以来的中国工会改革	/306
一、市场经济体制下传统工会的困境	/309
二、工会的组织改革	/319
三、工会的功能调适	/334
四、政治整合与新的制度架构	/348
五、结论	/358
大事记(2005)	/362
后 记	/388

第一章 从理论创新到政治实践：2005 年中国政治发展的基本向度

2005 年是中国经济社会发展的重要转型期。一方面，中国经济发展继续取得举世瞩目的巨大成就，GDP 总量上升至世界第六位，成为世界经济增长的重要的发动机之一；社会保持总体稳定；社会公平和正义进一步引起全社会的普遍重视；社会矛盾得到有效协调和控制。另一方面，中国经济在经历了长达二十多年的高速增长后面临着空前严峻的挑战；以出口为导向的廉价制成品在国际市场受到反倾销调查、市场冲击等一系列歧视性的竞争限制；国内能源短缺、消费不足、环境污染等等严重制约可持续发展的因素日趋恶化；根深蒂固的 GDP 主义意识日益暴露出严重后果；尤其是频繁爆发的矿难、水污染等公共安全危机引起世人普遍担忧。这一切都促使执政党和政府在反思的基础上，努力将科学发展观、构建社会主义和谐社会、执政能力建设、先进性建设等理

论创新转化为国家的发展战略，以新理念和新政策为中国经济和社会发展的转型提供政治保障。由此，中国的政治发展从 2005 年的系统理论创新推进到政治实践的新阶段。

一、中国政治进入“四位一体” 协调发展的新时期

2005 年中国政治发展的基本特点，是中国共产党新的领导集体在上一年度提出重大理论创新的基础上，致力于将科学发展观、和谐社会、执政能力建设和先进性建设付诸政治实践，不仅在中国营造出了“四位一体”协调发展的全新政治生态，也为今后一段时期的中国政治发展奠定了核心价值和目标取向。在“四位一体”理论创新体系指导下推进的政治发展实践中，在经济建设中贯彻落实科学发展观是核心和关键，构建社会主义和谐社会是目标和纽带，以党员先进性教育为标志的执政党先进性建设是支持和保障，不断提升执政党和各级政府的执政能力是出发点和落脚点，中国逐步进入一个政治、经济、社会和文化协调发展的新时期。

经过广泛的宣传和部署，科学发展观在 2005 年期间开始得到全面的贯彻和落实。通过“百度搜索”可以发现，过去一年中关于科学发展观的网页多达 360 万篇，其传播的力度由此可见一斑。科学发展观的本质，是在中国经济的总量达到了相当的高度，同时制约经济持续发展的问题和矛盾不断暴露乃至激化的现实下，如何解决中国特色社会主义的建设道路的问题，尤其是要解决为什么要建设和发展、怎样建设和发展、建设和发展什么等一系列

根本性问题。按照胡锦涛总书记的界定,“科学发展观,是用来指导发展的,不能离开发展这个主题,离开了发展这个主题就没有意义了。发展首先要抓好经济发展。”科学发展观的宗旨,是要在经济发展的基础上促进社会和人的全面发展,不断提高人民的生活水平,保证全体人民共享发展成果,防止少数人独占改革开放带来的社会财富,防止少数官员片面强调 GDP 的总量增长,把发展异化为个人的政绩工程和形象工程。从上述本质和宗旨可以看出,科学发展观从根本上说是一种政治发展观,是执政党提高执政能力的重要组成部分。正是从政治和战略的高度出发,中共中央提出“十一五”规划前后,中宣部、中央党校和国务院发改委等部门先后召开了两次高层研讨会,在思想上进一步统一了各部门、各地方的认识。2005年10月11日通过的中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》强调,“发展必须是科学发展,要坚持以人为本,转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量,落实‘五个统筹’,把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。”在此基础上,意见明确规定,“科学发展观是指导发展的世界观和方法论的集中体现。全面落实科学发展观,必须从思想上、组织上、作风上和制度上形成更为有力的保障。要深化对科学发展观基本内涵和精神实质的认识,建立符合科学发展观要求的经济社会发展综合评价体系,坚持一切从实际出发,尊重群众的首创精神,自觉按客观规律办事;扎扎实实推进改革开放和社会主义现代化建设。”科学发展观作为“十一五”规划指导思想地位的确定,为未来5年中国经济社会的发展指明了基本方向。

构建“和谐社会”成为2005年中国政治发展的聚焦点。随着

经济进入人均 GDP1000—3000 美元的关键阶段，中国进入了社会转型的新时期，社会经济结构正在发生着前所未有的巨大变化，社会群体不断分化、利益关系日益复杂、社会矛盾逐步突出，价值取向、群体结构、权利诉求、利益博弈日益呈现出多元化的特征。现实生活中众多而又复杂的社会问题，使中国既有可能进入黄金发展期，也可能进入社会矛盾凸显期。为此，中共中央在《关于加强党的执政能力建设的决定》提出“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”的基础上，进一步提出了构建社会主义和谐社会的政治发展目标，使之成为 2005 年度中国政治发展中最引人关注的焦点之一。2005 年 2 月 19 日举办的省部级主要领导干部的专题研讨班上，胡锦涛具体提出了构建社会主义和谐社会的基本特征、重要原则和主要工作。2 月 23 日，在中央政治局第 20 次集体学习时，他又进一步专门强调了构建和谐社会对于提高党的执政能力的重要意义。围绕构建和谐社会的目标要求，各地区和各部门都制定了相应的政策措施，如建设部等部门出台了《关于做好稳定住房价格工作的意见》，防止房价增长过快加重普通百姓的生活困难；公安部发布了《公安机关信访工作规定》，把公安开门大接访中提出的“人人受到公安局长接待”的模式写入规定，成为一种制度确定下来；国家发展和改革委员会于 9 月 28 日宣布药品第 17 次降价，降低 22 种药品的最高零售价格，平均降幅 40% 左右，最大降幅达到 63%，其中 18 种为抗感染类药品，并定于 10 月 10 日起正式执行，这一中央政府酝酿已久的惠民之举，为解决广大百姓“看病难”开启了方便之门；上海市政府把“组织一万名智障人士参与培训、康复、简易劳动，提高其日常生活能力和社会适应能力”列为 2005 年市政府十大实事工程之一，这是地

方政府首次将对智障人群的关爱列入政府实事工程。这些具体的政策措施，都从不同角度不断深化着人们对于和谐社会的认知和重视。

以党员先进性教育为突破口的党的先进性建设被提上紧迫的议事日程。中国共产党是中国唯一的执政党，非竞争性的执政条件决定了执政党在中国的政治发展进程中具有决定性的领导作用。自十六届四中全会提出“加强党的执政能力建设”以来，中国共产党进行了全面的能力建设，取得了重要的成果。但同时，一些党员理想信念动摇、党员意识和执政意识淡薄；一些党员干部工作作风不扎实、脱离群众；一些基层党组织软弱涣散、凝聚力和战斗力不强的问题也引起了中央的忧虑。为了保持执政党的先进性，把执政能力提高到新水平，中央于2005年1月15日召开保持党员先进性教育活动的工作会议，具体布置了在全国范围内分批开展保持共产党员先进性教育活动的任务。随后，胡锦涛总书记又在新时期保持共产党员先进性专题报告会上做了重要讲话，突出强调了中央对全面推进保持共产党员先进性活动的高度重视。3月中旬至4月下旬，中共中央政治局常委分别到各自参加先进性教育活动的联系点了解情况、调查研究，指导先进性教育活动。4月15日，中共中央政治局召开会议，听取中央政治局常委参加保持共产党员先进性教育活动民主生活会情况的通报。在第一批保持先进性教育活动结束之后，中央又在7月开始开展各地区、各部门、各单位的先教活动，巩固和扩大整改成果和“回头看”工作，从而对之前的保先教育活动进行全面客观的评价。截止年底，第一、二批党员先进性教育活动已经结束，第三批“先教”活动也开始启动。党员先进性教育活动不是一般意义的政治动员举措，

它与先进性建设和执政能力建设这两桩直接关系到中国共产党生死存亡的政党建设使命紧密地联系在一起。可以预见，以建立党员经常性教育管理工作的长效机制为目标的一系列后续举措将继续出台，党的先进性建设正与科学发展观、和谐社会和执政能力建设一起，在今后相当长的时间内成为中国政治发展的重要主题。

科学发展观的贯彻落实、构建和谐社会目标的确立、先进性建设的逐步深入开展是过去一年的焦点和热点，但这还不是 2005 年中国政治发展的全部内容。从根本上说，科学发展、和谐社会、先进性都是执政能力建设的一部分，是为了更好地体现“以人为本”的执政宗旨和执政理念，以提高执政能力为出发点和落脚点。在具体的执政能力建设方面，过去一年中，执政党在几个重大的问题上也采取了一系列举措：（1）在党员队伍中进一步加强理想信念教育，着力培养和发挥党员的执政意识。执政党清醒地认识到，6800 万党员是执政党的基本细胞，只有全体党员不断增强作为执政党成员的意识才能充分发挥执政党的整体作用。为此，在开展党员先进性教育活动，努力提高党员素质和全心全意为人民服务的宗旨观念的同时，中央对建立保持党员先进性的长效机制问题也给予了高度重视。到年底为止，30 多份相关文件已经或即将出台；（2）重视解决完善党内民主、加强党内监督这两大重要问题。在加强党内制度化建设的同时，党内生活的民主过程和民主程序也日益完善。各级党组织都致力于探索完善党代会常任制等党代会制度的方式和途径，努力改变党的代表实际上由各级党委“内定”的做法，真正把选举代表的权利交给全体党员。同时，如何制约“一把手”权力也是各级党组织关注的重心，限制“一把手”在干部选拔和任命方面的权力和通过完善的财务管理制度

限制“一把手”的财权是重点解决的问题。此外,切实保障普通党员的权利、尤其是知情权和选举权也取得了显著的进展;(3)加强基层党组织建设,努力增强执政党内部的凝聚力和战斗力;(4)进一步加强执政体制建设,积极探索科学配置权力的方式和途径,努力解决集权与分权、权力与职责、权力与制约、权力与惩罚的有机统一问题,在权、责、事、利、督等各个方面进一步建立统一配套的制度;(5)继续把反腐败视为先进性建设和执政能力建设中最紧迫的任务之一,在努力通过先进性建设从源头上提高党员干部的廉政意识,着力构建廉政文化,加强反腐倡廉的制度建设,从制度上遏制腐败现象的滋生和蔓延等方面都取得了新的进展。

二、国家制度建设的全方位稳步推进

2005年初,安徽省人大常委会委员高明伦以“法律知识有限”和为了“集中精力做好本职工作”为由,主动提出辞去省人大常委会委员职务。高明伦辞职事件并不是个案,此前广东等地也出现了类似的人大常委辞职事件。但辞职事件引发了人们关于人大代表是否应该专职化和人大代表应该如何履行职务问题的思考。在这一事件推动下,2005年6月下旬,全国人大常委会办公厅同时出台五个相关的工作文件,对代表在闭会期间的活动、议案处理、信访工作、充分发挥专门委员会作用等进行了具体规定。同时,中共中央也转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》。文件强调了闭会期间代表活动的组织性和集体性。针对近来

出现的一些代表通过成立代表工作站和网站、开通热线电话以及个人出资登广告选集议案等情况，文件规定人大代表可以通过代表小组召开座谈会、代表公布电子信箱和人大网站等方式，听取人民群众的意见，再次强调了人大代表活动的集体性。全国人大常委会出台的五个工作文件第一次对闭会期间代表如何履行职务进行的制度性规定，有力地推动了中国人大制度的建设。

在人大制度不断健全的同时，3月20日，中共中央颁发了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》。这是中国政治生活中特别是统一战线和多党合作中的一件大事。《意见》虽然没有全文公开发表，但以内部规范的方式对中国共产党与各民主党派进行政治协商的内容、形式和程序，充分发挥民主党派和无党派人士的参政议政和民主监督作用等方面作了全面的规范。《意见》明确提出：要扩大各界人士有序的政治参与，拓宽社会利益表达渠道，促进社会和谐发展；完善了对民主党派性质的表述；将无党派人士界定为“没有参加任何党派、对社会有积极贡献和一定影响的人士，其主体是知识分子”；首次明确“把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策前和决策执行中进行协商”作为政治协商的重要原则，提出政治协商包括中国共产党同民主党派之间的协商和中国共产党在人民政协与各民主党派、各界代表人士的协商两种基本方式，并对协商的准备、过程、反馈三个阶段提出了明确要求。这些新表述和新规定，进一步明确了中国特色的协商民主的发展方向。

在政府体制改革方面，2005年最为引人注目的举措是先后于4月25日发布的《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》和4月27日十届全国人大常委会第十五次会议

表决通过的《公务员法》，这是我国第一部干部人事管理的法律。前者凸显了中国对于限制政府权力、尊重公民知情权的日益重视，后者则把政府官员享有的权利和义务纳入了法制化和制度化的轨道，充分体现了稳步推进政府体制改革的慎重思路。值得一提的是，今年以来官员问责制的实质性启动构成了政府体制改革的有机组成部分。2月23日，阜新矿业集团孙家湾煤矿发生特大瓦斯爆炸后，辽宁省主管副省长刘国强停职检查，阜新矿业（集团）公司董事长、总经理梁金发被撤职；8月7日，广东省梅州市兴宁市大兴煤矿发生特大透水事故，造成123人遇难后，广东省委省政府决定梅州市长何正拔、兴宁市市长曾祥海停职检查。12月2日，由于处理松花江重大水污染事件不力，国务院决定解除国家环保总局局长解振华的职务。这一切都表现出加强吏治正在成为大势所趋。

化解公共安全危机，建立和完善公共安全应急处理机制，成为国家制度建设的重要组成部分。2005年以来，中国的公共安全遭遇了空前的危机，造成全国震惊的重、特大公共安全事件可谓层出不穷：从2月14日辽宁阜新矿业集团公司孙家湾煤矿发生特大瓦斯爆炸事故，造成213名矿工死亡为起点，山西、云南、黑龙江、河北等地相继发生一系列特大矿难，死伤众多；山洪突袭黑龙江省宁安市沙兰镇，冲垮镇中心小学；山西发生中学生公路晨练时的严重车祸；食品安全领域先后发生“肯德基苏丹红事件”、“光明早产奶事件”、“雀巢奶粉事件”以及“哈根达斯无证厨房事件”；从年初延续至年底的“禽流感”疫情虽然没有像“非典”一样在全国性爆发，但始终使人们忧心忡忡。如此种种，都引发了人们对于公共安全的高度重视。面对越来越大的公共安全