

教育部高等学校社会科学发展研究中心 组编

“历史新起点”书系

中国政治 建设与发展研究

主编 石亚军

 中国人民大学出版社

教育部高等学校社会科学发展研究中心 组编

“历史新起点”书系

中国政治 建设与发展研究

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治建设与发展研究/石亚军主编.

北京:中国人民大学出版社,2009

(“历史新起点”书系)

ISBN 978-7-300-10845-2

I. 中…

II. 石…

III. 社会主义政治学-研究-中国

IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 095583 号

“历史新起点”书系

中国政治建设与发展研究

主编 石亚军

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州星河印刷有限公司

规 格 158 mm×236 mm 16 开本

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 张 25 插页 2

印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

字 数 416 000

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。认真总结新中国成立特别是改革开放以来，我国高校哲学社会科学繁荣发展的突出成就和宝贵经验，对于我们在新的历史起点上深入学习贯彻科学发展观，努力开创高校哲学社会科学工作新局面，具有十分重要的意义。

在党中央的高度重视和正确领导下，经过高校哲学社会科学工作者几十年的共同努力，高校哲学社会科学工作取得了显著成绩，在党和国家全局工作中、在教育改革发展发挥了重要作用，巩固了马克思主义的指导地位，发挥了“思想库”和“智囊团”的作用，造就了一支宏大的理论研究队伍，初步形成了一套科学管理体制机制。高校哲学社会科学工作者是繁荣发展我国哲学社会科学当之无愧的主力军，为发展社会主义先进文化，推进党的理论创新，作出了重要贡献。特别是近年来，高校哲学社会科学工作者既教书育人又潜心治学，积极参与马克思主义理论研究和建设工程，努力构建以当代中国马克思主义为指导、具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系，为丰富和发展马克思主义作出了重要贡献。

新中国成立后，特别是改革开放以来高校哲学社会科学事业的发展繁荣启示我们：一是必须始终坚持以马克思主义为指导，善于把马克思主义的基本原理同中国具体实践相结合，把马克思主义的立场、观点和方法贯穿到哲学社会科学研究和教学工作中去，用不断发展的马克思主义武装头脑、指导实践、推动工作，决不能搞指导思想多元化。这是高校哲学社会科学健康发展的根本保证。二是必须始终坚持改革创新，大力推动学科体系建设，不断推进学术观点和科研方法的创新，努力在学科建设、教材建设、教育教学等各个环节充分体现马克思主义中国化的最新理论成果。这是高校哲学社会科学充满生机和活力的不竭源泉。三是必须始终坚持为人民服务、为社会主义服务，坚持理论联系实际、马克思主义学风，立足国情、面向世界，以深入研究和解决重大理论和现实问题为主攻方向，切实回答中国特色社会主义实践提出的一系列重大课题。

这是体现高校哲学社会科学自身价值的重要基础。四是必须始终坚持百花齐放、百家争鸣的方针，充分发扬学术民主，努力营造生动活泼、求真务实的学术环境，勇于探索、勇于创新。这是促进高校哲学社会科学健康发展的基本方针。五是必须始终坚持以人为本，全面贯彻党的教育方针，坚持用马克思主义中国化的最新成果武装大学生，把社会主义核心价值体系融入国民教育全过程，努力培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。这是高校哲学社会科学的根本任务。六是必须始终坚持哲学社会科学队伍建设，深化人事制度改革，通过体制机制创新和加强学术道德修养、转变科研组织、管理方式，提高资源配置效率，充分调动广大哲学社会科学工作者的积极性、主动性和创造性，使其始终保持优良的学风和严谨的治学态度。这是高校哲学社会科学健康发展的有力保障。

党的十七大对繁荣发展哲学社会科学提出了大力推进理论创新、推动当代中国马克思主义大众化、为党和人民事业发挥思想库作用三大任务。这为繁荣发展哲学社会科学指明了方向。全面贯彻落实科学发展观，在新的起点上进一步推动高校哲学社会科学繁荣发展，要求我们努力做到：以当代中国马克思主义为指导，大力推进理论创新，为我国经济社会发展提供理论支撑；结合高校特点和实际，加强哲学社会科学学科建设，继续打牢繁荣发展哲学社会科学的坚实基础；坚持理论联系实际培养造就一批马克思主义理论家特别是中青年理论家。

坚持理论联系实际，是哲学社会科学研究和创新的根本要求，也是哲学社会科学人才成长的最重要的途径。“历史新起点”书系，阐明了新中国成立后特别是改革开放以来实践发展和理论创新的脉络，展现了我国社会发展进程中高校哲学社会科学工作者的理论思考和一些重大理论探索的研究成果。这套书凝聚着十几所高校的一百多位专家学者的心血，针对当前师生关注的重大理论问题和现实问题，进行分析和梳理，理论观点正确，研究较为深入。可以作为高校党务政工干部、思想政治理论课和哲学社会科学课教师、大学生骨干的教学、科研和学习的参考书。

理论研究和探索没有止境。希望我们高校哲学社会科学工作者，继续发扬优良传统，坚持理论联系实际，通过扎实的研究，不断提升高校哲学社会科学的研究质量和水平，为全面贯彻落实科学发展观，开创中国特色社会主义事业新局面、促进教育事业科学发展作出新的理论贡献。

是为序。

教育部副部长

李卫红

导论	1
----------	---

■ 历史回顾篇

第一章 政治改革与建设的历史过程	7
第一节 政治改革与建设的五个发展时期	7
第二节 政治改革与建设涉及的主要领域	23
第二章 政治改革与建设的总体评价	71
第一节 政治改革与建设的成效	71
第二节 探索出一条有中国特色的民主道路	92
第三节 初步建立起社会主义法治体系	98
第四节 政治改革与建设存在的主要问题	103
第三章 政治改革与建设的特点与基本经验	112
第一节 中国特色的“渐进式改革”模式	112
第二节 政治改革与建设的主要特点	122
第三节 政治改革与建设的基本经验	129

■ 理论探讨篇

第四章 党的民主建设与执政能力建设	139
第一节 党内民主建设理论探讨	139
第二节 多党合作与政治协商制度理论探讨	146
第三节 党的执政能力建设理论探讨	154
第五章 人民代表大会制度及其改革	160
第一节 人大代表选举制度的改革	160
第二节 人大代表的专职化	164

第三节	人大对政府的监督职能	167
第四节	改善人大立法工作与提高人大立法质量	170
第六章	政府改革与创新	174
第一节	政府改革与创新研究视角的多元化	174
第二节	关于政府改革价值目标的探讨	180
第三节	关于中国行政体制改革的探讨	189
第四节	关于中国政府创新的探讨	192
第七章	基层民主建设	201
第一节	村民自治研究	201
第二节	乡镇长选举研究	214
第三节	城市社区居民自治研究	219
第八章	中央与地方关系	226
第一节	中央与地方关系研究中的重点问题	226
第二节	民族区域自治建设理论探讨	251
第九章	防治腐败与廉政制度建设	260
第一节	权力腐败研究的理论基础	260
第二节	转型时期中国权力腐败特点分析	267
第三节	中外廉政制度比较研究	271
第四节	中国控制权力腐败的制度设计研究	277
第十章	“一国两制”与国家统一	283
第一节	“一国两制”的理论意义	283
第二节	“一国两制”与对台政策的调整	288
第三节	有关一个中国原则与台湾问题的基本政策	292

■ 改革展望篇

第十一章	政治改革与建设的战略思考	299
第一节	十七大对政治改革与建设的总体部署	299
第二节	推动政治体制改革的基本原则	304
第三节	政治改革与建设应正确处理的基本政治关系	311
第十二章	民主政治建设展望	318
第一节	发展党内民主	318
第二节	扩大人民民主	320
第三节	完善协商民主	324
第四节	改进选举民主	326
第五节	推动基层民主	331

第十三章 大部制服务型政府建设思考	335
第一节 大部制服务型政府的目标框架	335
第二节 大部制服务型政府的运行机制	343
第三节 大部制服务型政府的改革路径	356
参考文献	366
后记	390

我国改革开放的列车呼啸奔驰了三十来个春秋，满载中华民族伟大复兴的梦想，穿越了经济发展的“卡夫丁峡谷”，突破了冷战外交的“马其诺防线”，一路展示着社会主义制度的优越性稳步行进在让世界仰止的跨越式发展的道路上。

为什么中国能够在人类工业化行列中，以奇迹般的速率后来居上？为什么中国能够在所有把希望寄托于改革的后发国家中，朝着自己的道路走得最为成功？为什么中国能够在极其险恶的发展气候和环境中，昂然破浪、激流勇进？回顾三十来年的历程，我们需要用激情去抒发对经济改革取得的骄人成就的喜悦，表达对社会变革发生的生动面貌的感怀，宣示对国防发展铸就的崭新实力的豪迈，展露对外交创新带来的活跃局面的欢愉，我们更需要用理智去沉思、珍惜、护佑那使国家、民族、社会一路平安的属于政治的制度选择。改革开放的列车正是行驶在中国特色社会主义政治制度、经济制度和思想文化制度的轨道上，才有了三十来年颠簸中的平稳、曲折中的直上和困扰中的奇迹。

1980年8月18日，中央政治局扩大会议专门讨论政治体制改革，邓小平发表了题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲话，他把我国基本政治制度与具体政治制度区分开来，充分肯定了包括意识形态、国家领导权、社会主义民主的基本政治制度的优越性，同时深刻指出涉及领导方式、组织结构、思想作风的具体政治制度即政治体制的弊病及其症结。这一划分具有经典的划时代意义，一方面表明了我国政治制度只有通过坚持和改革的双重着力，才能为经济社会发展提供坚实政治保障的深刻道理；另一方面提出了新时期我国政治制度既要坚持又要改革的艰巨任务。他提出必须在坚持社会主义基本政治制度的基础上，改革政治体制，对政治体制

中的弊病“进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革”。^①我国这三十来年的政治体制改革，正是遵循了这一思路，才在自身不断实现变革的同时，使基本政治制度得以不断完善，为经济改革、社会改革架设了保障性轨道。

政治体制改革是一项艰巨复杂的社会工程，始终在以体现基本政治制度优越性为横坐标，以促进经济社会发展为纵坐标的坐标系中，演绎出公共权力合理配置的目标曲线。

政治体制与基本政治制度优越性的符合度，取决于党的领导、人民当家作主、依法治国的制度安排。用什么样的改革措施构建党的执政地位、人民民主生活、国家依法治理的制度体系，是政治体制改革需要破解的主题。改革开放以来，在党的领导下，我国政治体制改革保持积极而慎重的步态，将以一个中心、两个基本点为内核的基本路线与以解放思想、实事求是、与时俱进为内核的思想路线统一起来，将继承与创新统一起来，将改革、发展与稳定统一起来，着眼于调整和优化党法关系、党政关系、党群关系、政企关系、政社关系、政民关系，通过不断深化改革，创造性地进行了扩大党内外民主，提高党的执政能力和政府行政能力，建立各级党委、人大、政府、政协相对独立、相互制约、相互协调机制的行政管理体制改革等方面的制度探索，构建了适应建设全面发展的社会主义市场经济体制、小康社会和和谐社会要求的政治体制框架，既保持了我国独一无二的政治优势，又为政治制度和体制的运行注入了极大的活力。改革开放以来，我国经济社会发展遭遇了前所未有的社会内部、外部和自然的各种挑战，在应对各种挑战中对经济社会发展发挥根本保障作用的无疑是经历了改革、调整、完善，并充分体现我国基本政治制度优越性的政治体制。

政治体制对经济和社会发展的促进力，取决于政治体制改革的目标模式。就政权内部的资源取舍去推进政治体制改革，只会将改革推向死胡同，唯有瞄准政权的外部关系，致力于提高政治体制对经济社会发展的促进力，才能再造符合规律和趋势的政治领导和政府治理的合理架构。三十余年的政治体制改革的不断深化，选择了一条高度适应经济发展要求，继而全面回应社会发展要求的目标模式。尽管现行体制仍然存在许多不尽如人意的问題，但是，政治体制整体对经济发展、社会繁荣、人民富裕的服务面向，公共政策对效率和公平的兼顾能力，各级党委和政府解决发展中的现实问题的智慧和效能，国家核心竞争力和综合国力，

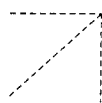
^① 《邓小平文选》，2版，第2卷，333页，北京，人民出版社，1994。

国家和民族在国际事务中的地位、作用和声誉，全国范围内的生产和生活设施、环境品质，广大人民群众在经济社会发展中获得的物质上的实惠和精神上的愉悦度，中华民族全面赶超人类先进生产力的潜力，都在改革中不断创新的政治体制中得到前所未有的发展、提高和跃升。事实证明，三十余年的政治体制改革，取得了极大促进经济社会发展的明显成就。

中国有自身的国情，通过三十余年的改革开放，已经步入了经济社会发展的新的历史起点，继续发展面临诸多阶段性特征：第一，我国目前仍处于经济转轨和社会转型之中，将长期处于社会主义初级阶段，社会主要矛盾依然是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾；第二，我国是一个生产力还不发达，国民整体素质有待进一步提高的国家，地大物博、幅员辽阔，东部、西部、中部和东北部之间差别很大；第三，我国各级政府提供公共产品和公共服务的基础与保障体系没有完全建立，社会自治体系尚未形成；第四，我国由于历史、文化、社会等原因造成政府管理处于多层次性格局，决策体系和执行体系不够规范，信息传递链和资金运行链过于冗长；第五，我国行政法制体系不健全，政府法治机制尚未成熟，不能为改革提供坚实的法律保障。这些特征决定了，在经济和社会发展中，必须坚持以毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导，必须继续贯彻落实党的基本路线和思想路线，必须在兼顾效率和公平中，大力发展社会生产力，必须统筹各个地区的不平衡性；在政治体制改革中，要面临大量的历史遗留问题、现实发展中产生的新问题，政治体制改革将进入高难度推进的阶段。在沉思三十余年改革的经验和教训，展望今后发展的前景和希望时，我们更应该将经验和教训化为解决深层次问题的智慧和办法，将前景和希望变成创造中国特色社会主义政治体制的动力。世界上越来越多的有识之士已经认识到中国的特殊国情，也已经认识到中国人民基于这一特殊国情选择特定的政治制度和政治体制的理由及其效应。我们在既定的理念、思路、措施中，不断深化政治体制改革的一切努力，都应该朝着使这一体制更加体现基本政治制度的优越性，更加提高对经济社会发展的促进力，更加赢得世界上更多的人对我国政治制度安排的理解和认同的方向使劲。

全面深刻地表现我国三十余年政治体制改革的历程与阶段、成就与经验、不足与教训，是我们义不容辞的责任，履行好这份责任，并不完全取决于对资料的掌握以及描述和阐释资料的能力，更为重要的是，取决于在亲身经历这段历史中的真切感悟，在对中国与国外、过去与现在比较中的正确把握，在恪守核心价值观基础上对改革实践的理论洞悉，

毕竟，立论难于叙史、分析难于陈述、说服难于说明。课题组全体成员克服了时间紧、任务急、难度大带来的各种困难，努力拓展胜任这一课题的基本技能，力求使这本书稿在反映我国三十余年政治体制改革的历程、要素、成就、意义、经验和教训中，凸显出真实性、理论性和启发性。由于我们水平有限，致使成果与预设规格之间尚存差距，诚请同行批评指正。



历史回顾篇

- 第一章 政治改革与建设的历史过程
- 第二章 政治改革与建设的总体评价
- 第三章 政治改革与建设的特点与基本经验

第一章

政治改革与建设的历史过程

历史是人类进步最好的导师。从 1978 年党的十一届三中全会拨乱反正到 1998 年的大部制改革，再到党的十七大后启动的新一轮政治建设，中国政治改革与建设走过了极不平凡的历程。回顾这一历程，对于我们深刻认识中国改革开放的伟大意义，认识政治改革与经济改革的互动关系，对于贯彻党的十七大关于中国政治改革与建设的下一步战略部署，进一步推动中国的政治体制改革无疑是十分必要的。改革开放以来，中国政治改革与建设历程，先后经历了拨乱反正与改革开放的起步阶段（1978—1982 年）、改革开放的全面展开阶段（1982—1992 年）、社会主义市场经济体制的初步确立阶段（1992—2002 年）、全面建设小康社会的起步阶段（2002—2007 年）以及党的十七大后启动新一轮政治建设五个阶段，主要围绕七大政治领域不断向前推移和向纵深发展。

第一节 政治改革与建设的 五个发展时期^①

中国的改革开放是在十年“文化大革命”造成的深重灾难和面临的巨大困境中起步的。20 世纪 70 年代末 80 年代初的拨乱反正与思想解放运动，为改革开放提供了最初动力。三十余年的政治改革与建设是在改革开放的大背景下进行的，是围绕经济建设而展开的，适应、推动经济改革与经济发展的需要，是政治改革与建设的主要目标。在改革开放总体进

^① 本节内容参考了中共中央党史研究室《中国共产党历史大事记（1919.5—2005.12）》一书对改革开放以来历史阶段的分期，并将十七大后作为一个新的历史时期。

程中，可将中国政治改革与建设分为以下五个发展时期。^①

一、拨乱反正与改革开放的起步时期（1978—1982年）

1978年12月党的十一届三中全会召开到1982年8月党的十二大召开前，是拨乱反正与改革开放的起步时期。在这一时期，广泛深入地开展了真理标准讨论与解放思想，从各个方面着手清算“文革”、拨乱反正，随着在广大农村实行联产承包制而开始了经济体制改革，对外开放格局也初步形成。

中国70年代末开始的改革开放，是以突破“两个凡是”的思想禁区为开端的，而开展关于真理标准的大讨论成为思想解放的先声。

在1977年3月10—22日中共中央工作会议上，陈云、王震等老同志提出要邓小平出来工作，要求为天安门事件平反，并得到了与会多数同志的赞同。4月10日，邓小平给中央写信，针对“两个凡是”的错误方针提出“我们必须世代地用准确的、完整的毛泽东思想来指导我们全党全军和全国人民，把党和社会主义事业，把国际共产主义运动的事业，胜利地推向前进”。5月3日，中共中央转发了此信。邓小平的信成为全党解放思想的先导。7月16—21日，党的十一届三中全会通过了关于恢复邓小平领导职务的决议。邓小平在会议上强调：对毛泽东思想体系要有一个完整、准确的认识，不能从个别词句来理解毛泽东思想，而必须从毛泽东思想的整个体系去获得正确认识，并提出毛泽东倡导的作风，群众路线和实事求是这两条是最根本的东西。^②9月28日，陈云在《人民日报》发表《坚持实事求是的革命作风》一文，文章指出：实事求是不是一个普通的作风问题，而是马列主义唯物主义的根本思想路线问题。

1978年5月11日，《光明日报》发表南京大学教师胡福明的《实践是检验真理的唯一标准》特约评论员文章。该文引发了关于真理标准的大讨论。这一讨论冲破了长期以来的“左”倾思想的束缚，推动了全国思想解放运动，并为党的十一届三中全会的召开准备了思想条件。

^① 中共中央党史研究室编著的《中国共产党历史大事记（1919.5—2005.12）》一书将1978—2005年的改革开放分为四个历史时期：1. 拨乱反正与改革开放的起步（1978年12月—1982年8月）；2. 改革开放的全面展开（1982年9月—1992年1月）；3. 社会主义市场经济体制的初步确立（1992年1月—2002年11月）；4. 全面建设小康社会的起步（2002年11月— ）。我们在此基础上略作补充。

^② 参见中共中央党史研究室：《中国共产党历史大事记（1919.5—2005.12）》，290页，北京，中共党史出版社，2006。

11月10日—12月5日，中共中央工作会议在北京举行。会议的主题是讨论中央从1979年起把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的设想。在分组讨论中，陈云率先提出解决一些“文化大革命”遗留的和历史遗留的问题，平反一批重大冤假错案，得到与会同志的响应。12月23日，邓小平作了题为《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话，讲话包括四个要点：（1）解放思想是当前的一个重大政治问题；（2）民主是解放思想的重要条件；（3）处理遗留问题是为了向前看；（4）研究新情况，解决新问题。该报告成为党的十一届三中全会的主题报告。

12月18—22日，党的十一届三中全会胜利召开。全会作出了把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策；确立了解放思想、实事求是的思想路线；否定了“两个凡是”的错误方针，果断地停止使用“以阶级斗争为纲”的错误口号；形成了以邓小平为核心的第二代领导集体。十一届三中全会是建国以来我党历史上具有深远历史意义的伟大转折点。

从1978年5月开展“真理标准大讨论”到1982年3月五届人大常委会通过关于国务院机构改革方案的四年里，中国的政治改革与建设主要有以下举措和成就。

（一）否定“文化大革命”，通过中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》正确评价毛泽东的历史功过，完成了思想路线上的拨乱反正

《关于建国以来党的若干历史问题的决议》的起草工作，是在中央政治局、中央书记处领导下，由邓小平、胡耀邦主持进行的。《决议》的起草过程中，曾经过全党高级干部四千人的讨论、政治局扩大会议的讨论、十一届六中全会预备会议的讨论等多次讨论和修改，反复征求、吸取了各方面的意见后最后定稿。在《决议》的起草过程中，从1980年3月到党的十一届六中全会，邓小平多次谈过对决议稿的起草和修改的意见，这些意见成为起草决议的“总的原则，总的指导思想”，主要有三条：第一，确立毛泽东同志的历史地位，坚持和发展毛泽东思想，这是最核心的一条。第二，对建国三十多年来历史上的大事，哪些是正确的，哪些是错误的，要进行实事求是的分析，包括一些负责同志的功过是非，要作出公正的评价。第三，通过这个决议对过去的事情作个基本的总结，宜粗不宜细。总结过去是为了引导大家团结一致向前看。争取在决议通过以后，党内、人民中间思想得到明确，认识得到一致，历史上重大问