

圣智尊刊

中共安徽省委党校图书馆 主办

2018

NO.4

总第4期

目 录

庆祝改革开放 40 周年学习资料专辑

在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话	习近平（1）
在新时代创造新的更大奇迹——庆祝改革开放四十周年	《人民日报》社论（11）
伟大的改革开放：从邓小平到习近平 ——纪念改革开放 40 周年	石仲泉（13）
中国改革开放四十年：经验与启示	《改革开放四十年》课题组（26）
在习近平改革思想指引下继续推进全面深化改革	何毅亭（46）
中国特色社会主义市场经济体制改革 ——改革开放四十年回顾与前瞻	任保平 吕春慧（51）
中国特色财政改革的伟大实践 ——改革开放 40 年回顾与思考	马海涛 汪昊（60）
改革开放 40 年政府、市场、社会关系的演变	武力 张林鹏（68）
改革开放以来中国政府机构改革的创新路径	吕志奎 曾荣（76）
政府治理创新与政府治理的新典范中国政府改革 40 年	张成福（85）
全面深化改革要着力处理好若干重大关系	范恒山（93）
以改革开放引领和推动创新发展	张来武（99）
改革开放 40 年法治中国建设：成就、经验与未来	沈国明（106）
改革开放以来中国共产党文化自信的生成逻辑	胡安全（115）
改革开放以来中国共产党生态文明建设思想的发展	郭金丰（122）
改革开放 40 年党的建设发展轨迹与基本启示	刘红凛（129）
改革开放 40 年党内法规制度建设研究	李斌雄（140）

安徽改革开放 40 周年学习资料

认真学习贯彻习近平总书记庆祝改革开放 40 周年大会重要讲话 坚定不移推进新时代改革开放全面建设现代化五大发展美好安徽	李锦斌（155）
安徽在改革开放 40 年中的重要贡献	潘小平 胡北（157）
改革开放引领科技创新之路——改革开放 40 年来安徽科技事业发展综述	李红兵 肖玲玲 李南凯（165）
于无声处听春雷——回眸改革开放初期的安徽	陈劲松（172）

在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话

(2018 年 12 月 18 日)

习近平

同志们，朋友们：

1978 年 12 月 18 日，在中华民族历史上，在中国共产党历史上，在中华人民共和国历史上，都必将是载入史册的重要日子。这一天，我们党召开十一届三中全会，实现新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折，开启了改革开放和社会主义现代化的伟大征程。

今天，我们在这里隆重集会，回顾改革开放 40 年的光辉历程，总结改革开放的伟大成就和宝贵经验，动员全党全国各族人民在新时代继续把改革开放推向前进，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗。

同志们、朋友们！

党的十一届三中全会是在党和国家面临何去何从的重大历史关头召开的。当时，世界经济快速发展，科技进步日新月异，而“文化大革命”十年内乱导致我国经济濒临崩溃的边缘，人民温饱都成问题，国家建设百业待兴。党内外强烈要求纠正“文化大革命”的错误，使党和国家从危难中重新奋起。邓小平同志指出：“如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。”

在邓小平同志领导下和老一辈革命家支持下，党的十一届三中全会冲破长期“左”的错误的严重束缚，批评“两个凡是”的错误方针，充分肯定必须完整、准确地掌握毛泽东思想的科学体系，高度评价关于真理标准问题的讨论，果断结束“以阶级斗争为纲”，重新确立马克思主义的思想路线、政治路线、组织路线。从此，我国改革开放拉开了大幕。

我们党作出实行改革开放的历史性决策，是基于对党和国家前途命运的深刻把握，是基于对社会主义革命和建设实践的深刻总结，是基于对时代潮流的深刻洞察，是基于对人民群众期盼和需要的深刻体悟。邓小平同志指出：“贫穷不是社会主义”，“我们要赶上时代，这是改革要达到的目的”。

历史发展有其规律，但人在其中不是完全消极被动的。只要把握住历史发展大势，抓住历史变革时机，奋发有为，锐意进取，人类社会就能更好前进。

改革开放是我们党的一次伟大觉醒，正是这个伟大觉醒孕育了我们党从理论到实践的伟大创造。改革开放是中国人民和中华民族发展史上一次伟大革命，正是这个伟大革命推动了中国特色社会主义事业的伟大飞跃！

同志们、朋友们！

建立中国共产党、成立中华人民共和国、推进改革开放和中国特色社会主义事业，是五四运动以来我国发生的三大历史性事件，是近代以来实现中华民族伟大复兴的三大里程碑。

以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，把马克思列宁主义基本原理同中国革命具体实践结合起来，创立了毛泽东思想，团结带领全党全国各族人民，经过长期浴血奋斗，完成了新民主主义革命，建立了中华人民共和国，确立了社会主义基本制度，成功实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。在探索过程中，虽然经历了严重曲折，但党在社会主义革命和建设取得的独创性理论成果和巨大成就，为在新的历史时期开创中国特色社会主义提供了宝贵经验、理论准备、物质基础。

党的十一届三中全会以后，以邓小平同志为主要代表的中国共产党人，团结带领全党全国各族人民，深刻总结我国社会主义建设正反两方面经验，借鉴世界社会主义历史经验，创立了邓小平理论，作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，深刻揭示社会主义本质，确立社会主义初级阶段基本路线，明确提出走自己的路、建设中国特色社会主义，科学回答了建设中国特色社会主义的一系列基本问题，制定了到 21 世纪中叶分三步走、基本实现社会主义现代化的发展战略，成功开创了中国特色社会主义。

党的十三届四中全会以后，以江泽民同志为主要代表的中国共产党人，团结带领全党全国各族人民，坚持党的基本理论、基本路线，加深了对什么是社会主义、怎样建设社会主义和建设什么样的党、怎样建设党的认识，积累了治党治国新的宝贵经验，形成了“三个代表”重要思想。在国内外形势十分复杂、世界社会主义出现严重曲折的严峻考验面前，捍卫了中国特色社会主义，确立了社会主义市场经济体制的改革目标和基本框架，确立了社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度，开创全面改革开放新局面，推进党的建设新的伟大工程，成功把中国特色社会主义推向 21 世纪。

党的十六大以后，以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人，团结带领全党全国各族人民，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，根据新的发展要求，深刻认识和回答了新形势下实现什么样的发展、怎样发展等重大问题，形成了科学发展观，抓住重要战略机遇期，在全面建设小康社会进程中推进实践创新、理论创新、制度创新，强调坚持以人为本、全面协调可持续发展，形成中国特色社会主义事业总体布局，着力保障和改善民生，促进社会公平正义，推动建设和谐世界，推进党的执政能力建设和先进性建设，成功在新的历史起点上坚持和发展了中国特色社会主义。

党的十八大以来，党中央团结带领全党全国各族人民，全面审视国际国内新的形势，通过总结实践、展望未来，深刻回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题，形成了新时代中国特色社会主义思想，坚持统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，对党和国家各方面工作提出一系列新理念新思想新战略，推动党和国家事业发生历史性变革、取得历史性成就，中国特色社会主义进入了新时代。我们以巨大的政治勇气和智慧，提出全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，着力增强改革系统性、整体性、协同性，着力抓好重大制度创新，着力提升人民群众获得感、幸福感、安全感，推出 1600 多项改革方案，啃下了不少硬骨头，闯过了不少急流险滩，改革呈现全面发力、多点突破、蹄疾步稳、纵深推进的局面。

艰难困苦，玉汝于成。40 年来，我们解放思想、实事求是，大胆地试、勇敢地改，干出了一片新天地。从实行家庭联产承包、乡镇企业异军突起、取消农业税牧业税和特产税到农村承包地“三权”分置、打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略，从兴办深圳等经济特区、沿海沿边沿江沿线和内陆中心

城市对外开放到加入世界贸易组织、共建“一带一路”、设立自由贸易试验区、谋划中国特色自由贸易港、成功举办首届中国国际进口博览会，从“引进来”到“走出去”，从搞好国营大中型企业、发展个体私营经济到深化国资国企改革、发展混合所有制经济，从单一公有制到公有制为主体、多种所有制经济共同发展和坚持“两个毫不动摇”，从传统的计划经济体制到前无古人的社会主义市场经济体制再到使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，从以经济体制改革为主到全面深化经济、政治、文化、社会、生态文明体制和党的建设制度改革，党和国家机构改革、行政管理体制改革、依法治国体制改革、司法体制改革、外事体制改革、社会治理体制改革、生态环境督察体制改革、国家安全体制改革、国防和军队改革、党的领导和党的建设制度改革、纪检监察制度改革等一系列重大改革扎实推进，各项便民、惠民、利民举措持续实施，使改革开放成为当代中国最显著的特征、最壮丽的气象。

同志们、朋友们！

改革开放 40 年来，从开启新时期到跨入新世纪，从站上新起点到进入新时代，40 年风雨同舟，40 年披荆斩棘，40 年砥砺前行，我们党引领人民绘就了一幅波澜壮阔、气势恢宏的历史画卷，谱写了一曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。

——40 年来，我们始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，坚持马克思主义指导地位不动摇，坚持科学社会主义基本原则不动摇，勇敢推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及各方面创新，不断赋予中国特色社会主义以鲜明的实践特色、理论特色、民族特色、时代特色，形成了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化，以不可辩驳的事实彰显了科学社会主义的鲜活生命力，社会主义的伟大旗帜始终在中国大地上高高飘扬！

——40 年来，我们坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力，我国国内生产总值由 3679 亿元增长到 2017 年的 82.7 万亿元，年均实际增长 9.5%，远高于同期世界经济 2.9%左右的年均增速。我国国内生产总值占世界生产总值的比重由改革开放之初的 1.8%上升到 15.2%，多年来对世界经济增长贡献率超过 30%。我国货物进出口总额从 206 亿美元增长到超过 4 万亿美元，累计使用外商直接投资超过 2 万亿美元，对外投资总额达到 1.9 万亿美元。我国主要农产品产量跃居世界前列，建立了全世界最完整的现代工业体系，科技创新和重大工程捷报频传。我国基础设施建设成就显著，信息畅通，公路成网，铁路密布，高坝矗立，西气东输，南水北调，高铁飞驰，巨轮远航，飞机翱翔，天堑变通途。现在，我国是世界第二大经济体、制造业第一大国、货物贸易第一大国、商品消费第二大国、外资流入第二大国，我国外汇储备连续多年位居世界第一，中国人民在富起来、强起来的征程上迈出了决定性的步伐！

——40 年来，我们始终坚持中国特色社会主义政治发展道路，不断深化政治体制改革，发展社会主义民主政治，党和国家领导体制日益完善，全面依法治国深入推进，中国特色社会主义法律体系日益健全，人民当家作主的制度保障和法治保障更加有力，人权事业全面发展，爱国统一战线更加巩固，人民依法享有和行使民主权利的内容更加丰富、渠道更加便捷、形式更加多样，掌握着自己命运的中国人民焕发出前所未有的积极性、主动性、创造性，在改革开放和社会主义现代化建设中展现出气吞山河的强大力量！

——40 年来，我们始终坚持发展社会主义先进文化，加强社会主义精神文明建设，培育和践行社会主义核心价值观，传承和弘扬中华优秀传统文化，坚持以科学理论引路指向，以正确舆论凝心聚力，

以先进文化塑造灵魂，以优秀作品鼓舞斗志，爱国主义、集体主义、社会主义精神广为弘扬，时代楷模、英雄模范不断涌现，文化艺术日益繁荣，网信事业快速发展，全民族理想信念和文化自信不断增强，国家文化软实力和中华文化影响力大幅提升。改革开放铸就的伟大改革开放精神，极大丰富了民族精神内涵，成为当代中国人民最鲜明的精神标识！

——40 年来，我们始终坚持在发展中保障和改善民生，全面推进幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，不断改善人民生活、增进人民福祉。全国居民人均可支配收入由 171 元增加到 2.6 万元，中等收入群体持续扩大。我国贫困人口累计减少 7.4 亿人，贫困发生率下降 94.4 个百分点，谱写了人类反贫困史上的辉煌篇章。教育事业全面发展，九年义务教育巩固率达 93.8%。我国建成了包括养老、医疗、低保、住房在内的世界最大的社会保障体系，基本养老保险覆盖超过 9 亿人，医疗保险覆盖超过 13 亿人。常住人口城镇化率达到 58.52%，上升 40.6 个百分点。居民预期寿命由 1981 年的 67.8 岁提高到 2017 年的 76.7 岁。我国社会大局保持长期稳定，成为世界上最有安全感的国家之一。粮票、布票、肉票、鱼票、油票、豆腐票、副食本、工业券等百姓生活曾经离不开的票证已经进入了历史博物馆，忍饥挨饿、缺吃少穿、生活困顿这些几千年来困扰我国人民的问题总体上一去不复返了！

——40 年来，我们始终坚持保护和节约资源，坚持推进生态文明建设，生态文明制度体系加快形成，主体功能区制度逐步健全，节能减排取得重大进展，重大生态保护和修复工程进展顺利，生态环境治理明显加强，积极参与和引导应对气候变化国际合作，中国人民生于斯、长于斯的家园更加美丽宜人！

——40 年来，我们始终坚持党对军队的绝对领导，不断推进国防和军队现代化，推进人民军队实现革命性重塑，武器装备取得历史性突破，治军方式发生根本性转变，革命化现代化正规化水平显著提高，人民军队维护国家主权、安全、发展利益的能力显著增强，成为保卫人民幸福生活、保卫祖国和世界和平牢不可破的强大力量！

——40 年来，我们始终坚持推进祖国和平统一大业，实施“一国两制”基本方针，相继恢复对香港、澳门行使主权，洗雪了中华民族百年屈辱。我们坚持一个中国原则和“九二共识”，加强两岸经济文化交流合作，推动两岸关系和平发展，坚决反对和遏制“台独”分裂势力，牢牢掌握两岸关系发展主导权和主动权。海内外全体中华儿女的民族认同感、文化认同感大大增强，同心共筑中国梦的意志更加坚强！

——40 年来，我们始终坚持独立自主的和平外交政策，始终不渝走和平发展道路、奉行互利共赢的开放战略，坚定维护国际关系基本准则，维护国际公平正义。我们实现由封闭半封闭到全方位开放的历史转变，积极参与经济全球化进程，为推动人类共同发展作出了应有贡献。我们积极推动建设开放型世界经济、构建人类命运共同体，促进全球治理体系变革，旗帜鲜明反对霸权主义和强权政治，为世界和平与发展不断贡献中国智慧、中国方案、中国力量。我国日益走近世界舞台中央，成为国际社会公认的世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者！

——40 年来，我们始终坚持加强和改善党的领导，积极应对在长期执政和改革开放条件下党面临的各种风险考验，持续推进党的建设新的伟大工程，保持党的先进性和纯洁性，保持党同人民群众的血肉联系。我们积极探索共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律，不断开辟马克思主义中国化新境界。我们坚持党要管党、从严治党，净化党内政治生态，持之以恒正风肃纪，大力整治形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，以零容忍态度严厉惩治腐败，反腐败斗争取得压倒性

胜利。我们党在革命性锻造中坚定走在时代前列，始终是中国人民和中华民族的主心骨！

40 年春风化雨、春华秋实，改革开放极大改变了中国的面貌、中华民族的面貌、中国人民的面貌、中国共产党的面貌。中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃！中国特色社会主义迎来了从创立、发展到完善的伟大飞跃！中国人民迎来了从温饱不足到小康富裕的伟大飞跃！中华民族正以崭新姿态屹立于世界的东方！

40 年来取得的成就不是天上掉下来的，更不是别人恩赐施舍的，而是全党全国各族人民用勤劳、智慧、勇气干出来的！我们用几十年时间走完了发达国家几百年走过的工业化历程。在中国人民手中，不可能成为了可能。我们为创造了人间奇迹的中国人民感到无比自豪、无比骄傲！

在这里，我代表党中央，向各条战线为改革开放和社会主义现代化建设贡献了智慧和力量的广大工人、农民、知识分子、干部、解放军指战员、武警部队官兵、公安干警，向各民主党派和无党派人士、各人民团体和各界爱国人士，致以崇高的敬意！向为祖国改革开放和现代化建设作出积极努力的香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞，致以诚挚的问候！向一切关心和支持中国改革开放和现代化建设的外国朋友和世界各国人民，表示衷心的感谢！

同志们、朋友们！

40 年的实践充分证明，党的十一届三中全会以来我们党团结带领全国各族人民开辟的中国特色社会主义道路、理论、制度、文化是完全正确的，形成的党的基本理论、基本路线、基本方略是完全正确的。

40 年的实践充分证明，中国发展为广大发展中国家走向现代化提供了成功经验、展现了光明前景，是促进世界和平与发展的强大力量，是中华民族对人类文明进步作出的重大贡献。

40 年的实践充分证明，改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。

只有顺应历史潮流，积极应变，主动求变，才能与时代同行。“行之力则知愈进，知之深则行愈达。”改革开放 40 年积累的宝贵经验是党和人民弥足珍贵的精神财富，对新时代坚持和发展中国特色社会主义有着极为重要的指导意义，必须倍加珍惜、长期坚持，在实践中不断丰富和发展。

第一，必须坚持党对一切工作的领导，不断加强和改善党的领导。改革开放 40 年的实践启示我们：中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。正是因为始终坚持党的集中统一领导，我们才能实现伟大历史转折、开启改革开放新时期和中华民族伟大复兴新征程，才能成功应对一系列重大风险挑战、克服无数艰难险阻，才能有力应变局、平风波、战洪水、防非典、抗地震、化危机，才能既不走封闭僵化的老路也不走改旗易帜的邪路，而是坚定不移走中国特色社会主义道路。坚持党的领导，必须不断改善党的领导，让党的领导更加适应实践、时代、人民的要求。在坚持党的领导这个决定党和国家前途命运的重大原则问题上，全党全国必须保持高度的思想自觉、政治自觉、行动自觉，丝毫不能动摇。

前进道路上，我们必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”，坚决维护党中央权威和集中统一领导，把党的领导贯彻和体现到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个领域。改革开放每一步都不是轻而易举的，未来必定会面临这样那样的风险挑战，甚至会遇到难以想象的惊涛骇浪。我们党要总揽全局、协调各方，坚持科学执政、民主执政、依法执政，完善党的领导方式和执政方式，

提高党的执政能力和领导水平，不断提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保改革开放这艘航船沿着正确航向破浪前行。

第二，必须坚持以人民为中心，不断实现人民对美好生活的向往。改革开放 40 年的实践启示我们：为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党人的初心和使命，也是改革开放的初心和使命。我们党来自人民、扎根人民、造福人民，全心全意为人民服务是党的根本宗旨，必须以最广大人民根本利益为我们一切工作的根本出发点和落脚点，坚持把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴作为制定政策的依据，顺应民心、尊重民意、关注民情、致力民生，既通过提出并贯彻正确的理论和路线方针政策带领人民前进，又从人民实践创造和发展要求中获得前进动力，让人民共享改革开放成果，激励人民更加自觉地投身改革开放和社会主义现代化建设事业。

前进道路上，我们必须始终把人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标，践行党的根本宗旨，贯彻党的群众路线，尊重人民主体地位，尊重人民群众在实践活动中所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用，充分激发蕴藏在人民群众中的创造伟力。我们要健全民主制度、拓宽民主渠道、丰富民主形式、完善法治保障，确保人民依法享有广泛充分、真实具体、有效管用的民主权利。我们要着力解决人民群众所需所急所盼，让人民共享经济、政治、文化、社会、生态等各方面发展成果，有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。

第三，必须坚持马克思主义指导地位，不断推进实践基础上的理论创新。改革开放 40 年的实践启示我们：创新是改革开放的生命。实践发展永无止境，解放思想永无止境。恩格斯说：“一切社会变迁和政治变革的终极原因，不应当到人们的头脑中，到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找，而应当到生产方式和交换方式的变更中去寻找”。我们坚持理论联系实际，及时回答时代之问、人民之问，廓清困扰和束缚实践发展的思想迷雾，不断推进马克思主义中国化时代化大众化，不断开辟马克思主义发展新境界。

前进道路上，我们必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持解放思想和实事求是有机统一。发展 21 世纪马克思主义、当代中国马克思主义，是当代中国共产党人责无旁贷的历史责任。我们要强化问题意识、时代意识、战略意识，用深邃的历史眼光、宽广的国际视野把握事物发展的本质和内在联系，紧密跟踪亿万人民的创造性实践，借鉴吸收人类一切优秀文明成果，不断回答时代和实践给我们提出的新的重大课题，让当代中国马克思主义放射出更加灿烂的真理光芒。

第四，必须坚持走中国特色社会主义道路，不断坚持和发展中国特色社会主义。改革开放 40 年的实践启示我们：方向决定前途，道路决定命运。我们要把命运掌握在自己手中，就要有志不改、道不变的坚定。改革开放 40 年来，我们党全部理论和实践的主题是坚持和发展中国特色社会主义。在中国这样一个有着 5000 多年文明史、13 亿多人口的大国推进改革发展，没有可以奉为金科玉律的教科书，也没有可以对中国人民颐指气使的教师爷。鲁迅先生说过：“什么是路？就是从没路的地方践踏出来的，从只有荆棘的地方开辟出来的。”中国特色社会主义道路是当代中国大踏步赶上时代、引领时代发展的康庄大道，必须毫不动摇走下去。

前进道路上，我们必须坚持以新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，增强“四个自信”，牢牢把握改革开放的前进方向。改什么、怎么改必须以是否符合完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标为根本尺度，该改的、能改的我们坚决改，

不该改的、不能改的坚决不改。我们要坚持党的基本路线，把以经济建设为中心同坚持四项基本原则、坚持改革开放这两个基本点统一于新时代中国特色社会主义伟大实践，长期坚持，决不动摇。

第五，必须坚持完善和发展中国特色社会主义制度，不断发挥和增强我国制度优势。改革开放 40 年的实践启示我们：制度是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题。我们扭住完善和发展中国特色社会主义制度这个关键，为解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力、永葆党和国家生机活力提供了有力保证，为保持社会大局稳定、保证人民安居乐业、保障国家安全提供了有力保证，为放手让一切劳动、知识、技术、管理、资本等要素的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流不断建立了充满活力的体制机制。

前进道路上，我们必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，激发各类市场主体活力。我们要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持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，全面推进依法治国，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，发展社会主义协商民主，用制度体系保证人民当家作主。我们要加强文化领域制度建设，举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象，积极培育和践行社会主义核心价值观，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，传承革命文化、发展先进文化，努力创造光耀时代、光耀世界的中华文化。我们要加强社会治理制度建设，不断促进社会公平正义，保持社会安定有序。我们要加强生态文明制度建设，实行最严格的生态环境保护制度。我们要坚决破除一切妨碍发展的体制机制障碍和利益固化藩篱，加快形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型。

第六，必须坚持以发展为第一要务，不断增强我国综合国力。改革开放 40 年的实践启示我们：解放和发展社会生产力，增强社会主义国家的综合国力，是社会主义的本质要求和根本任务。只有牢牢扭住经济建设这个中心，毫不动摇坚持发展是硬道理、发展应该是科学发展和高质量发展的战略思想，推动经济社会持续健康发展，才能全面增强我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力，才能为坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴奠定雄厚物质基础。

前进道路上，我们必须围绕解决好人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾这个社会主要矛盾，坚决贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动高质量发展，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，加快建设现代化经济体系，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。我们要坚持以供给侧结构性改革为主线，积极转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力，积极扩大内需，实施区域协调发展战略，实施乡村振兴战略，坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。我们要坚持创新是第一动力、人才是第一资源的理念，实施创新驱动发展战略，完善国家创新体系，加快关键核心技术自主创新，为经济社会发展打造新引擎。我们要加强生态文明建设，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，形成绿色发展方式和生活方式，把我们伟大祖国建设得更加美丽，让人民生活在天更蓝、山更绿、水更清的优美环境之中。

第七，必须坚持扩大开放，不断推动共建人类命运共同体。改革开放 40 年的实践启示我们：开放带来进步，封闭必然落后。中国的发展离不开世界，世界的繁荣也需要中国。我们统筹国内国际两个大局，坚持对外开放的基本国策，实行积极主动的开放政策，形成全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局，为我国创造了良好国际环境、开拓了广阔发展空间。

前进道路上，我们必须高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。我们要尊重各国人民自主选择发展道路的权利，维护国际公平正义，倡导国际关系民主化，反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政，反对以强凌弱。我们要发挥负责任大国作用，支持广大发展中国家发展，积极参与全球治理体系改革和建设，共同为建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界而奋斗。我们要支持开放、透明、包容、非歧视性的多边贸易体制，促进贸易投资自由化便利化，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。我们要以共建“一带一路”为重点，同各方一道打造国际合作新平台，为世界共同发展增添新动力。中国决不会以牺牲别国利益为代价来发展自己，也决不放弃自己的正当权益。中国奉行防御性的国防政策，中国发展不对任何国家构成威胁。中国无论发展到什么程度都永远不称霸。

第八，必须坚持全面从严治党，不断提高党的创造力、凝聚力、战斗力。改革开放 40 年的实践启示我们：打铁必须自身硬。办好中国的事情，关键在党，关键在坚持党要管党、全面从严治党。我们党只有在领导改革开放和社会主义现代化建设伟大社会革命的同时，坚定不移推进党的伟大自我革命，敢于清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒，使党不断自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，才能确保党始终保持同人民群众的血肉联系。

前进道路上，我们必须按照新时代党的建设总要求，以政治建设为统领，不断推进党的建设新的伟大工程，不断增强全党团结统一和创造活力，不断增强全党执政本领，把党建设得更加坚强、更加有力。我们要坚持用时代发展要求审视自己，以强烈忧患意识警醒自己，以改革创新精神加强和完善自己，在应对风险挑战中锻炼提高，在解决党内存在的突出矛盾和问题中净化纯洁，不断提高管党治党水平。我们要坚持德才兼备、以德为先、任人唯贤，着力培养忠诚干净担当的高素质干部队伍和宏大的人才队伍。我们要以反腐败永远在路上的坚韧和执着，深化标本兼治，坚决清除一切腐败分子，保证干部清正、政府清廉、政治清明，为继续推进改革开放营造海晏河清的政治生态。

第九，必须坚持辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论，正确处理改革发展稳定关系。改革开放 40 年的实践启示我们：我国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误。我们坚持加强党的领导和尊重人民首创精神相结合，坚持“摸着石头过河”和顶层设计相结合，坚持问题导向和目标导向相统一，坚持试点先行和全面推进相促进，既鼓励大胆试、大胆闯，又坚持实事求是、善作善成，确保了改革开放行稳致远。

前进道路上，我们要增强战略思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维，加强宏观思考和顶层设计，坚持问题导向，聚焦我国发展面临的突出矛盾和问题，深入调查研究，鼓励基层大胆探索，坚持改革决策和立法决策相衔接，不断提高改革决策的科学性。我们要拿出抓铁有痕、踏石留印的韧劲，以钉钉子精神抓好落实，确保各项重大改革举措落到实处。我们既要敢为天下先、敢闯敢试，又要积极稳妥、蹄疾步稳，把改革发展稳定统一起来，坚持方向不变、道路不偏、力度不减，推动新时代改革开放走得更稳、走得更远。

同志们、朋友们！

坚持富国和强军相统一，建设同我国国际地位相称、同国家安全和利益相适应的巩固国防和强大军队，是我国社会主义现代化建设的战略任务。我们要全面贯彻新时代党的强军思想，坚持党对

军队的绝对领导，把握世界新军事革命发展大势，坚持走中国特色强军之路，全面深化国防和军队改革，推进政治建军、改革强军、科技兴军、依法治军，建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，努力建设世界一流军队，为维护国家主权、安全、发展利益，为维护世界和平稳定，为实现中华民族伟大复兴提供坚强后盾。

“一国两制”伟大构想具有强大生命力。我们要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格按照宪法和基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制，保持香港、澳门长期繁荣稳定，支持和推动香港、澳门更好融入国家发展大局，让香港、澳门同胞同祖国人民共担民族复兴的历史责任、共享祖国繁荣富强的伟大荣光。

实现祖国完全统一，是全体中华儿女共同心愿，是中华民族根本利益所在。我们要坚持一个中国原则和“九二共识”，巩固和发展两岸关系和平发展的基础，深化两岸经济文化交流合作，造福两岸同胞。我们有坚定的政治决心和强大能力维护国家主权和领土完整，祖国的神圣领土一寸都不能分裂出去！

同志们、朋友们！

中国人民具有伟大梦想精神，中华民族充满变革和开放精神。几千年前，中华民族的先民们就秉持“周虽旧邦，其命维新”的精神，开启了缔造中华文明的伟大实践。自古以来，中国大地上发生了无数变法变革图强运动，留下了“治世不一道，便国不法古”等豪迈宣言。自古以来，中华民族就以“天下大同”、“协和万邦”的宽广胸怀，自信而又大度地开展同域外民族交往和文化交流，曾经谱写了万里驼铃万里波的浩浩丝路长歌，也曾经创造了万国衣冠会长安的盛唐气象。正是这种“天行健，君子以自强不息”、“地势坤，君子以厚德载物”的变革和开放精神，使中华文明成为人类历史上唯一绵延 5000 多年至今未曾中断的灿烂文明。以数千年大历史观之，变革和开放总体上是中国的历史常态。中华民族以改革开放的姿态继续走向未来，有着深远的历史渊源、深厚的文化根基。

我们这么大一个国家，就应该有雄心壮志。毛泽东同志说：“夺取全国胜利，这只是万里长征走完了第一步。如果这一步也值得骄傲，那是比较渺小的，更值得骄傲的还在后头。在过了几十年之后来看中国人民民主革命的胜利，就会使人们感觉那好像只是一出长剧的一个短小的序幕。剧是必须从序幕开始的，但序幕还不是高潮。”“我们不但善于破坏一个旧世界，我们还将善于建设一个新世界。”

改革开放之初，虽然我们国家大、人口多、底子薄，面对着重重困难和挑战，但我们对未来充满信心，设计了用 70 多年、分三步走基本实现社会主义现代化的宏伟蓝图，没有非凡的胆略、坚定的自信是作不出这样宏远的构想和决策的。

40 年来，我们咬定青山不放松，风雨无阻朝着这个伟大目标前进。党的十九大对我国发展提出了更高的奋斗目标，形成了从全面建成小康社会到基本实现现代化、再到全面建成社会主义现代化强国的战略安排，发出了实现中华民族伟大复兴中国梦的最强音。

古人说：“事者，生于虑，成于务，失于傲。”伟大梦想不是等得来、喊得来的，而是拼出来、干出来的。我们现在所处的，是一个船到中流浪更急、人到半山路更陡的时候，是一个愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可的时候。改革开放已走过千山万水，但仍需跋山涉水，摆在全党全国各族人民面前的使命更光荣、任务更艰巨、挑战更严峻、工作更伟大。在这个千帆竞发、百舸争流的时代，我们绝不能有半点骄傲自满、固步自封，也绝不能有丝毫犹豫不决、徘徊彷徨，必须统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，勇立潮头、奋勇搏击。

信仰、信念、信心，任何时候都至关重要。小到一个人、一个集体，大到一个政党、一个民族、

一个国家，只要有信仰、信念、信心，就会愈挫愈奋、愈战愈勇，否则就会不战自败、不打自垮。无论过去、现在还是将来，对马克思主义的信仰，对中国特色社会主义的信念，对实现中华民族伟大复兴中国梦的信心，都是指引和支撑中国人民站起来、富起来、强起来的强大精神力量。

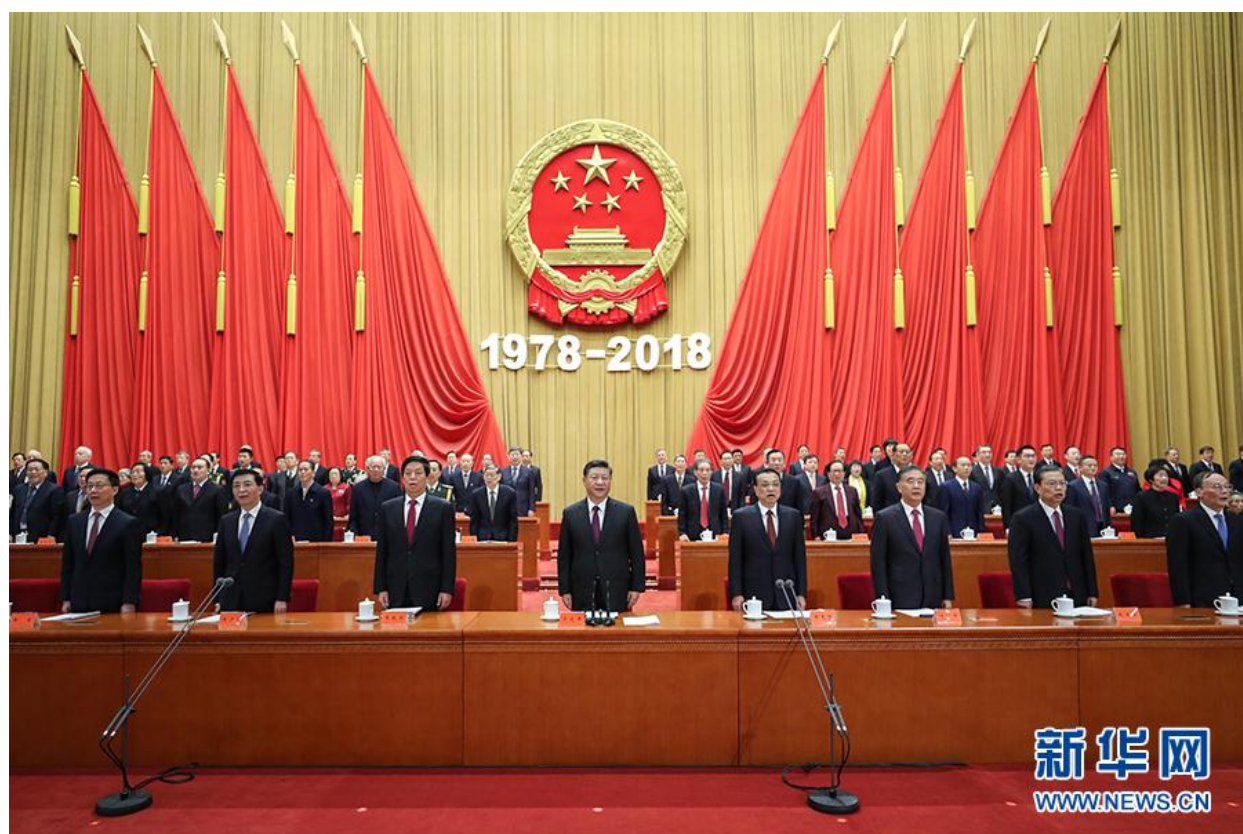
同志们、朋友们！

四十载惊涛拍岸，九万里风鹏正举。江河之所以能冲开绝壁夺隘而出，是因其积聚了千里奔涌、万壑归流的洪荒伟力。在近代以来漫长的历史进程中，中国人民经历了太多太多的磨难，付出了太多太多的牺牲，进行了太多太多的拼搏。现在，中国人民和中华民族在历史进程中积累的强大能量已经充分爆发出来了，为实现中华民族伟大复兴提供了势不可挡的磅礴力量。

建成社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴，是一场接力跑，我们要一棒接着一棒跑下去，每一代人都要为下一代人跑出一个好成绩。

全党全国各族人民要更加紧密地团结在党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，不忘初心，牢记使命，将改革开放进行到底，不断实现人民对美好生活的向往，在新时代创造中华民族新的更大奇迹！创造让世界刮目相看的新的更大奇迹！

（摘自《人民日报》2018年12月19日）



在新时代创造新的更大奇迹

——庆祝改革开放四十周年

《人民日报》社论

历史的航程波澜壮阔，时代的大潮奔腾不息。

1978年，以党的十一届三中全会为标志，中国开启了改革开放的伟大征程。如同春雷唤醒大地，我们党带领人民进行的这场“新的伟大革命”，书写了一个国家繁荣发展的壮丽史诗，激荡起一个民族生机勃勃的复兴气象，不仅深刻改变了中国，也深刻影响了世界。

40年来，从“真理标准大讨论”出发，改革开放始终是响彻神州大地的时代呼声。从农村到城市，从试点到推广，从经济体制改革到全面深化改革，改革的精神一脉相承；从沿海到内陆，从“打开国门”到“全方位开放”，从加入世贸组织到共建“一带一路”，开放的步伐一往无前。今天，这个希望回答“社会主义中国向何处去”的执政党，成功开辟出一条通往现代化的中国道路；这个曾经面临“被开除球籍的危险”的国家，已经跃升为世界第二大经济体；这个近代以来矢志伟大复兴的民族，终于实现了从“赶上时代”到“引领时代”的伟大跨越。

正因如此，习近平总书记深刻指出，改革开放是“关键抉择”“活力之源”“重要法宝”，是“正确之路”“强国之路”“富民之路”。正因如此，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，以前所未有的力度推进全面深化改革，推出1600多项改革方案，将历史性变革和成就写在广袤大地，推动中国特色社会主义进入新时代。“没有改革开放，就没有中国的今天，也就没有中国的明天。”今天，改革开放依然是当代中国最鲜明的特色，是我们党在新的历史时期最鲜明的旗帜；“将改革开放进行到底”，依然是亿万中国人民的共同心声，是实现中华民族伟大复兴的关键一招。

历史给我们最好的东西就是它所激起的热情。今天，我们回望这段激情燃烧的岁月，既是为了总结历史经验、把握历史规律，更是为了增强开拓前进的勇气和力量，在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放。40年改革开放，给我们提供了许多弥足珍贵的启示，其中最重要的一条就是，一个国家、一个民族要振兴，就必须在历史前进的逻辑中前进、在时代发展的潮流中发展。今天，充分认识伟大成就、深刻把握珍贵启示，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，把改革开放的旗帜举得更高更稳，这不仅是对党和人民艰辛探索和实践的最好庆祝，更是推进新时代中国特色社会主义伟大事业的强大动力。

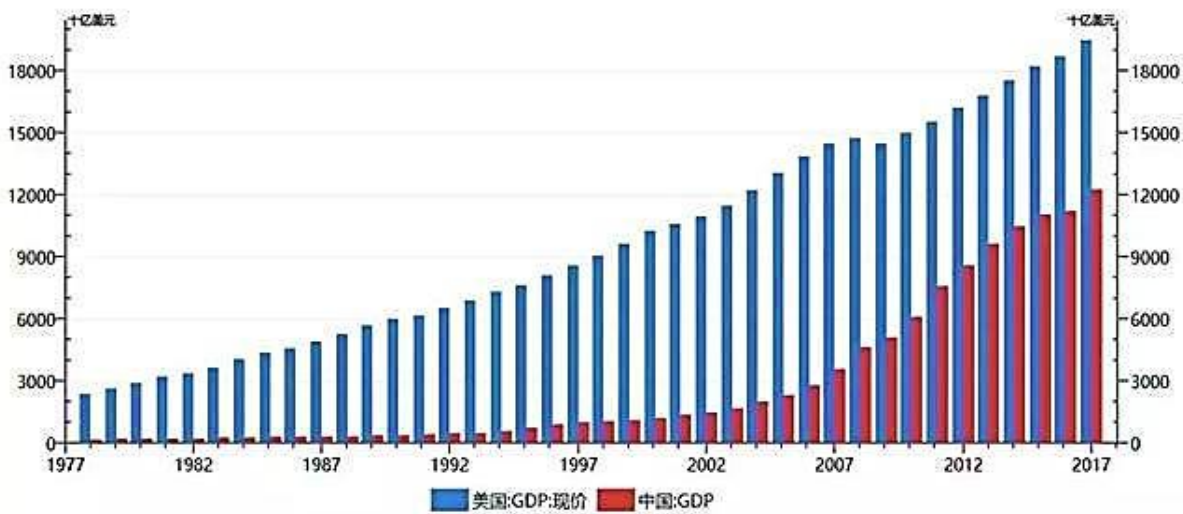
把改革开放的旗帜举得更高更稳，就要在历史前进的逻辑中前进，顺应中国人民要发展、要创新、

要美好生活的历史要求。解放和发展生产力，是改革开放的出发点和归宿，也是解决社会主要矛盾的根本手段。40 年来，从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制，改革开放以制度的巨大变革，激活了生产力中最活跃的因素，释放出了蕴藏于亿万人民的巨大活力，让中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。与此同时，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。这样的“变”与“不变”，都决定了我们最根本最紧迫的任务，还是进一步解放和发展生产力，以更坚定的信心、更有力的措施把改革开放不断推向深入。

把改革开放的旗帜举得更高更稳，就要在时代发展的潮流中发展，契合世界各国人民要发展、要合作、要和平生活的时代潮流。“开放带来进步，封闭必然落后。”40 年来，因为打开国门搞建设，中国实现了从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，成为世界第一大货物贸易国、最大的旅游市场、130 多个国家的主要贸易伙伴。近年来，国际上贸易保护主义、单边主义有所上升，逆全球化思潮抬头，越是在这个时候，我们越要看到，经济全球化是不可逆转的历史大势，开放是实现国家繁荣富强的根本出路。“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大！”坚持推动更高水平开放不停步、建设开放型世界经济不停步、构建人类命运共同体不停步，才能使中国发展动力更足、人民获得感更强、同世界互动更深，始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

“一切伟大成就都是接续奋斗的结果，一切伟大事业都需要在继往开来中推进。”40 年众志成城，40 年砥砺奋进，40 年春风化雨。对这段历史的最好纪念，就是书写新的辉煌历史；对改革开放的最大致敬，就是创造新的更大奇迹。在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，不忘初心、继续前进，中国改革开放一定能够成功，中华民族伟大复兴必将在改革开放的进程中得以实现！

（摘自《人民日报》2018 年 12 月 18 日）



数据来源：Wind

伟大的改革开放：从邓小平到习近平

——纪念改革开放40周年

石仲泉

改革开放历经40年，中国的发展基本上是平顺稳定快速的，实现了梦寐以求的从站起来到富起来并走向强起来的伟大飞跃。所以有这个局面，是因为有改革开放之前30年打下的基础。新中国成立后，以毛泽东为核心的第一代中央领导集体建立起社会主义基本制度，进行了社会主义建设的艰辛探索，为当代中国发展进步奠定了根本政治前提、制度基础和物质基础。改革开放40年有许许多多的成就，最根本的是开辟了中国特色社会主义道路，形成了包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想在内的中国特色社会主义理论体系，拓展了中国特色社会主义制度，壮大了中国特色社会主义文化。这样才有改革开放40年伟业。

习近平指出：改革开放以来党的全部理论和实践的主题是中国特色社会主义。“中国特色社会主义道路是实现社会主义现代化、创造人民美好生活的必由之路，中国特色社会主义理论体系是指导党和人民实现中华民族伟大复兴的正确理论，中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障，中国特色社会主义文化是激励全党全国各族人民奋勇前进的强大精神力量。”40年改革开放伟业的时代变换是从社会主义建设新时期到中国特色社会主义新时代，目前我们的党和国家正昂首阔步走在中华民族伟大复兴的宽阔大道上。

一、以邓小平为核心的中央领导集体成功地开创了中国特色社会主义

中国共产党的百年历史有三个关系前途命运的重要抉择。一是在党的成立之际，有建立一个什么样的党的抉择。当时各种思潮汹涌澎湃，无政府主义、社会民主主义等都很有市场。党的创立者们毅然决然地选择了建立以马克思列宁主义为指导思想的中国共产党。二是在中国革命取得全国胜利之后，有一个建立什么样的共和国的抉择。革命胜利了，是走资本主义道路、建立英美式的资产阶级共和国？还是经过人民民主专政走社会主义道路，建立以工农联盟为基础的人民共和国？新中国的缔造者们毅然决然地选择了要建立实现社会主义美好蓝图的中华人民共和国。三是在粉碎“四人帮”结束“文化大革命”之后，党又面临着向何处去，建设什么样的社会主义的艰难抉择。是走不要“四人帮”的“文革”老路，或走回到“文革”前的旧路，还是另辟坚持社会主义的新路（在一小部分人群中也有要走西方资本主义道路的）？最后，还是以邓小平为核心的中央领导集体作出伟大抉择：走自己的道路，建设有中国特色的社会主义。

陈云指出：“我们国家，在目前第一位的领导人是小平同志。”这里，我们主要论述邓小平是怎样领导全党成功开创中国特色社会主义业绩的。

（一）义无反顾地开辟改革开放的中国特色社会主义道路

改革开放是党在新的历史条件下带领人民进行的新的伟大革命。

邓小平作为这场伟大革命的主要领导人，是当年改革开放一切重大决策的最后拍板者。他领导全党开辟改革开放新道路，具有统领全局性决定作用的，是作出了这样几个重大决策：

第一，为开启改革开放闸门，提出了三个“大政策”。一是允许一部分人、一部分地区先富起来，先富帮后富，走向共同富裕。他多次指出：我们的根本目标是实现共同富裕，然而平均发展是不可能的。过去搞平均主义，吃“大锅饭”，实际上是共同落后，共同贫穷。改革首先要打破平均主义。二是实行家庭联产承包责任制，废除人民公社制度。八亿农民获得对土地的经营自主权，加上其他政策调整，农业生产摆脱了长期停滞的困境，农民生活开始好起来。党把农村改革的成功经验运用到城市，进行全面改革。这就掀起了中国的第二次革命。三是倡导兴办经济特区，推动形成全国对外开放格局。他指示广东省委领导：搞一个特区，中央给些政策，你们去杀出一条血路来！他两次到特区考察，指出：现在我可以放胆地说，我们建立经济特区的决定不仅是正确的，而且是成功的。上述三个最早提出的“大政策”，对开辟中国特色社会主义道路起了披荆斩棘作用。

第二，率先提出并始终强调坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线。这条基本路线是中国特色社会主义道路的灵魂。邓小平关于“一个中心、两个基本点”的基本路线思想形成比较早。他主持制定的《历史决议》第一次以党的文件形式确认了当时我国社会的主要矛盾和中心任务，并把坚持改革开放政策和坚持四项基本原则这两个基本点纳入了适合我国情况的社会主义现代化建设正确道路内容。1987年六七月间，他两次谈话对“一个中心、两个基本点”作了深刻阐述。党的十三大，根据他的思想第一次对党在社会主义初级阶段的基本路线作了科学概括。当时的中央领导人明确指出：对这两个基本点讲得最早、最多、最深刻的，是邓小平同志；在一个中心之下的这两个基本点是“中国特色的社会主义的真谛”。此后，邓小平不断强调基本路线不能改变。1992年南方谈话指出：“坚持党的十一届三中全会以来的路线方针政策，关键是坚持‘一个中心、两个基本点’。不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。基本路线要管一百年，动摇不得。只有坚持这条路线，人民才会相信你，拥护你。谁要改变三中全会以来的路线方针政策，老百姓不答应，谁就会被打倒。”40年历史充分证明，“一个中心、两个基本点”的基本路线是使社会主义得到发展、使人民生活得到改善的唯一正确路线。

第三，提出“三步走”发展战略和社会主义现代化发展目标。邓小平不断指出贫穷不是社会主义，发展太慢也不是社会主义。强调社会主义阶段的最根本任务就是发展生产力，社会主义的优越性归根到底要体现在它的生产力比资本主义发展得更快一些、更高一些，并且在发展生产力基础上不断改善人民的物质文化生活。“我们要发达的、生产力发展的、使国家富强的社会主义。”据此，他提出了基本实现现代化的战略步骤和目标。十三大报告根据他对国情问题的新思考，明确了比较定型的“三步走”发展战略。这就是：第一步从1981年到1990年，实现国民生产总值翻一番，解决人民的温饱问题。第二步从1991年到20世纪末，实现国民生产总值再翻一番，人民生活达到小康水平。第三步到21世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。这个发展战略和目标，为当代中国的发展进步明确了大致的时间表。

（二）创立了将马克思主义发展到新阶段作为中国特色社会主义理论体系之基的邓小平理论

党领导第二次伟大革命，取得的第一个重大理论成果，就是创立了邓小平理论。

首先，邓小平理论是对毛泽东思想的继承和创造性发展。1981年《历史决议》的一个重大贡献就是重新界定毛泽东思想，将毛泽东晚年错误同作为科学理论的毛泽东思想区别开来，为理直气壮地坚持、继承和发展毛泽东思想开辟了道路。自此以后，改革开放以来的理论和实践，都被视为对毛泽东思想的坚持、继承和发展。当然，这个发展不是一般性发展，而是创造性发展。就邓小平来说，这个创造性在1992年“南方谈话”中非常突出。“南方谈话”集邓小平建设中国特色社会主义思想之大成，

比较全面地论述了他长期思索的一系列重大问题，并以异常尖锐、鲜明、透彻和凝重的语言发表了许多“惊世骇俗”的观点。比如：关于社会主义可以搞市场经济；关于社会主义的本质；关于基本路线要管一百年；关于发展才是硬道理；关于科学技术是第一生产力；关于经济发展要靠科学；关于改革开放胆子要大一些；关于国家能否长治久安关键在人；关于中国要出问题还是出在共产党内；关于巩固和发展社会主义需要我们几代人、十几代人，甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗，等等。这些观点问世后，震惊中华大地和世界各国。十四大和十五大指出：邓小平理论坚持用宽广眼界观察世界，开拓了马克思主义的新境界，第一次比较系统地初步回答了中国这样经济文化落后国家如何建设社会主义、如何巩固和发展社会主义一系列基本问题，把对社会主义的认识提高到新的科学水平，形成了新的科学体系，是马克思主义在中国发展的新阶段。

其次，邓小平理论奠定了中国特色社会主义理论体系的坚固基石。邓小平理论是从对毛泽东思想的坚持和继承而发展为马克思主义中国化第二次历史性飞跃的创新理论的。它自然肩负有承前启后、继往开来的历史责任。对于启后来说，从十六大报告到十九大报告都坚称，“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想与邓小平理论是继承和发展的关系。这几个理论形态既一脉相传、承前继往，又与时俱进、启后开来，都属于中国特色社会主义理论体系的组成部分。这样，从对中国特色社会主义理论体系的追根溯源上说，邓小平理论与后来的创新理论，就是原创性理论与传承性理论的关系。后来的创新理论都是对邓小平理论的丰富和发展。中国特色社会主义的实践没有止境，中国特色社会主义的理论创新也没有止境。中国特色社会主义理论体系就是个不断发展的开放理论体系。随着对时代发展和实践经验总结而提出的创新理论，都将以邓小平理论为本源，使中国特色社会主义理论体系不断得到丰富和发展。

再次，邓小平理论是实现中华民族伟大复兴正确指导思想的历史基础。中国共产党近百年来，一直为实现中华民族伟大复兴的历史使命而奋斗。作为邓小平理论核心内容的党在社会主义初级阶段的基本路线和“三步走”发展战略，就是指在 21 世纪中叶，基本实现现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。此后的创新理论，直至习近平新时代中国特色社会主义思想，也是要实现这个目标。习近平在十九大指出：我们要牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线、人民的幸福线，领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗。这就是实现民族复兴的目标。以后的创新理论都将遵循邓小平提出的这条路线而为实现中华民族伟大复兴的目标努力奋斗。

（三）首次提出改革党和国家领导制度，坚持和发展中国特色社会主义制度，为改革开放的持续伟业奠定了根本制度基础

1980 年 8 月邓小平发表的《党和国家领导制度的改革》讲话石破天惊，振聋发聩。邓小平指出：我们建立的社会主义制度是个好制度，必须坚持。但是，现行的一些具体制度包括组织制度、干部制度，还存在不少弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。像群众反映突出的官僚主义和特权现象等，固然有思想作风的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。他强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色。为了改革并完善社会主义制度，“将吸收我们可以从世界各国吸收的进步因素，成为世界上最好的制度。”“我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上，创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。”

1987 年 4 月，邓小平明确指出：“我们的社会主义制度是有中国特色的社会主义制度”，什么时候都不会改变“中国共产党领导下的具有中国特色的社会主义制度”。后来规范的“中国特色社会主义制度”称谓，其源即出于此。

根据邓小平这个思想，我国进行了政治体制改革，不断坚持和发展中国特色社会主义制度。这是一整套相互衔接、相互联系的制度体系。邓小平对如何坚持和发展中国特色社会主义制度，有许多重

要论述。他强调：坚持社会主义制度首要一条是坚持四项基本原则。我们实行的全国人民代表大会，符合中国实际。这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达。西方国家的多党竞选、三权分立那套体制，不适合于我们国家。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，即是中国社会主义的特色，也是我国社会主义制度的优势，要不断健全和完善起来。他认为，我国的法律是太少了，成百个法律总要有。全国人大常委会在1982年提出，按照社会主义法制原则，逐步建立有中国特色的独立的法律体系。在“南方谈话”中邓小平还强调用法制来保护和促进经济发展。从某种意义上说，他不仅是建设中国特色社会主义法律体系的初始倡导者，而且是公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的主要推动者。因为公有制为主体、多种所有制经济共同发展的思想是他首先倡导的。他反复强调：改革就是要使党和国家的政治制度更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利，制定一系列的法律、法令和条例，要使民主制度化、法律化。中国特色的社会主义制度是中国发展进步的制度基础，这是不会变的，要变，只会越变越好。

邓小平的这些思想，为坚持和完善中国特色社会主义制度，推进改革开放持续发展奠定了制度基础。

（四）不断推动社会主义精神文明建设，努力夯实中国特色社会主义文化根基

中国特色社会主义文化内容异常丰富，既从优秀历史文化汲取营养，又以革命传统的红色文化为生长根基，并以充满时代气息的社会主义文化为发展主体，随着历史发展特点而凸显不同要求。改革开放后，迫切需要在发展物质文明的同时发展社会主义精神文明。邓小平最早阐明了社会主义精神文明建设包括思想道德和教育科学文化两个方面的科学内涵。他指导制定的《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》，明确了社会主义精神文明在我国社会主义现代化建设总体布局中的战略地位，第一次正确说明了共产主义理想、共产主义道德同广大群众现阶段的“共同理想”（建设有中国特色的社会主义）、社会主义道德建设基本要求（爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义）之间的关系，把先进性的要求同广泛性的要求辩证地结合起来，更加有利于团结各界人士、各方面群众来建设社会主义。

邓小平非常强调打击经济犯罪和腐败现象，在实际工作中落实建设社会主义精神文明的要求。“风气如果坏下去，经济搞成功又有什么意义？会在另一方面变质，反过来影响整个经济变质，发展下去会变成贪污、盗窃、贿赂横行的世界。”为了使全党重视精神文明建设，他强调搞四个现代化一定要“两手抓”，一手抓物质文明建设，一手抓精神文明建设。这两只手都要硬，两个文明建设都赶上和超过亚洲“四小龙”，才是有中国特色的社会主义。

邓小平非常重视对青年的思想政治教育。他认为改革开放十年最大的失误就是在教育方面，思想政治工作薄弱了。他提出，对广大青年包括大、中学生要抓紧四项基本原则教育、马克思主义基本理论教育、艰苦奋斗教育和革命传统教育，要让青年们懂得些中国历史，特别是中国近代历史，这是中国发展的一个精神动力。他寄厚望于文艺工作者能成为名符其实的人类灵魂工程师，塑造生动感人的艺术形象，表现时代前进的崭新面貌，努力用社会主义思想教育人民特别是广大青年，激发他们顽强拼搏、奋发图强的精神，推动他们从事现代化建设的历史创造性活动。

邓小平为培育和发展中国特色社会主义文化，作了巨大努力。这是成功地开创中国特色社会主义的不可或缺的重要方面。

二、以江泽民为核心的中央领导集体成功地将中国特色社会主义推向二十一世纪

1980年代末，世界社会主义出现严重曲折，国内发生政治风波。以江泽民为核心的第三代中央领导集体受命于严峻历史关头。他们不负党和人民的期望，高举邓小平理论伟大旗帜，坚持改革开放，与时俱进，不断推进理论创新、制度创新和实践创新，提出“三个代表”重要思想为党的新指导思想，

继续开创全国改革开放新局面，不仅捍卫了中国特色社会主义，并成功地将中国特色社会主义推向了二十一世纪。

（一）总结新的实践经验，丰富社会主义初级阶段内涵，深化对党的基本路线认识，确立党的基本纲领和基本经验，进一步拓展了中国特色社会主义道路的理论底蕴

党的十五大报告根据邓小平南方谈话和十四大发展社会主义市场经济的决定，对社会主义初级阶段的内涵和特征从总体状况，物质文明、精神文明和制度文明的发展等多个方面作了新的阐释，更准确地揭示社会主义初级阶段的本质。与此相联系，针对一些人对基本路线的曲解，江泽民斩钉截铁地指出：党的基本路线是一个中心，不是两个中心；是两个基本点，不是一个基本点。在此基础上，十五大报告进一步丰富和明确了党的社会主义初级阶段的基本纲领。指出，建设有中国特色社会主义的经济，就是在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力；建设有中国特色社会主义的政治，就是在中国共产党领导下，在人民当家作主的基础上，依法治国，发展社会主义民主政治；建设有中国特色社会主义的文化，就是以马克思主义为指导，以培育有理想、有道德、有文化、有纪律的公民为目标，发展面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的、科学的、大众的社会主义文化。这个基本纲领，是党的基本路线在经济、政治、文化等方面的展开。党的十六大报告根据十三届四中全会以来十三年实践，进一步总结建设中国特色社会主义必须坚持的基本经验。这就是：（1）坚持以邓小平理论为指导，不断推进理论创新。（2）坚持以经济建设为中心，用发展的办法解决前进中的问题。（3）坚持改革开放，不断完善社会主义市场经济体制。（4）坚持四项基本原则，发展社会主义民主政治。（5）坚持物质文明和精神文明两手抓，实行依法治国和以德治国相结合。（6）坚持稳定压倒一切的方针，正确处理改革发展稳定的关系。（7）坚持党对军队的绝对领导，走中国特色的精兵之路。（8）坚持团结一切可以团结的力量，不断增强中华民族的凝聚力。（9）坚持独立自主的和平外交政策，维护世界和平与促进共同发展。（10）坚持加强和改善党的领导，全面推进党的建设新的伟大工程。这10条基本经验是对那时党艰辛探索中国特色社会主义道路积累的理论认识和实践经验的初步总结，丰富了中国特色社会主义道路的内涵。

（二）推进党的建设新的伟大工程，创立“三个代表”重要思想，丰富和发展了中国特色社会主义理论体系

党的十三届四中全会后，以江泽民为核心的中央领导集体牢记邓小平的政治交代，聚精会神地抓党的建设，在积累治党治国的新的宝贵经验过程中，加深了对什么是社会主义、怎样建设社会主义，建设什么样的执政党、怎样建设执政党的认识，形成了“三个代表”重要思想。

从党的建设发展史视角言，“三个代表”重要思想的提出有两个重要创新：一是党的性质从过去长期讲的“一个先锋队”——中国共产党是中国工人阶级的先锋队，发展为“三个先锋队”——中国共产党是中国工人阶级的先锋队、同时是中国人民和中华民族的先锋队。这是对党的阶级性质和群众基础、民族基础的新表述，是对党的先锋队性质的全面、完整的新认定。二是党的先进性内涵从过去长期讲的“一个代表”——中国各族人民利益的忠实代表，发展为“三个代表”——代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。这个新变化体现了对党的先进性认识的与时俱进，同世界先进生产力和人类文明进步发展方向的密切联系。它首先要求大力发展先进生产力，进一步增强中国特色社会主义事业的物质力量，使党的执政具有更加强大的物质基础；其次要求大力发展先进文化，牢固树立建设中国特色社会主义的共同理想，使党的执政具有更加强大的精神基础；再次要求大力加强和改进党的建设，忠实地代表最广大人民利益，始终保持党同人民群众的血肉联系，使党的执政具有更加强大的群众基础。这个新变化也有利于增强党的政治和科学文化素质，提高党的领导水平和执政水平，相对于传统的“一个代表”而言，更具有时代精神，更能说明党的先进性的完整性。“三个代表”重要思想的一个重要特点，是由治党及至治国。在党执政条件下，治党不是目的本身，治党是为了治国；而要治好国，又必须先治好党。这样，江泽民提出了一个著名论断说明了两者关系，即“治国必先治党，治党务必从严”。这是后来“全面从严治党”的

先导。

“三个代表”重要思想是中国特色社会主义进入二十一世纪后，对马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的继承和发展，反映了那时国内外发展变化对党和国家工作的新要求，是加强和改善党的建设、推进我国社会主义自我完善和发展的强大理论武器，是党集体智慧的结晶，也是党必须长期坚持的指导思想。贯彻“三个代表”重要思想，有许多工作要做，最重要的是抓牢这两点：一是必须把发展作为党执政兴国的第一要务，不断开创现代化建设的新局面；二是必须以改革的精神推进党的建设，不断为党的肌体注入新活力，加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平。“三个代表”重要思想的提出，对于最广泛最充分地调动一切积极因素，凝聚中国特色社会主义事业的建设者全面建设小康社会，加快发展社会主义现代化，全面推进党的建设新的伟大工程发挥了巨大作用。“三个代表”重要思想是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。

（三）确立社会主义市场经济体制的基本框架和社会主义初级阶段的基本经济制度，明确了建设社会主义法治国家、发展社会主义民主政治制度的要义，丰富和发展了中国特色社会主义制度

根据邓小平南方谈话精神，党的十四大确立我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。《决定》勾画的社会主义市场经济体制的基本框架是：在坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的基础上，建立现代企业制度、全国统一开放的市场体系、完善的宏观调控体系、合理的收入分配制度和多层次的社会保障制度。

我国的基本经济制度是逐步明确、丰富和发展起来的。在十四大确立发展社会主义市场经济体制后，十五大首次提出、并在十六大进一步明确了要坚持和完善公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度。当时强调这样三点：一是必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。它包括控制国民经济命脉的国有经济和对实现共同富裕具有重要作用的集体经济。二是必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。个体、私营等各种形式的非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。三是坚持公有制经济为主体，促进非公有制经济发展，统一于社会主义现代化建设的进程中，不能将两者对立起来。各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势，相互促进，共同发展。面对亚洲金融危机和世界经济波动，党和政府及时采取正确应对政策，我国经济发展实现软着陆。我国政府经过艰辛谈判，加入世贸组织，对外开放进入新阶段。

十六大还对中国特色社会主义民主政治制度思想作了进一步提升，指出发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。“建设社会主义政治文明”概念是在十六大前提出的。在十六大报告中已将社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设一起确立为社会主义全面发展的三大基本目标。并且明确指出：建设社会主义政治文明，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一起来。共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益。建设社会主义政治文明，就是通过积极稳妥地推进政治体制改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。这是中国共产党执政半个世纪以来对发展社会主义民主政治正反两方面历史经验的科学总结。十六大强调三者有机统一，指明了我国政治建设和政治体制改革的方向和途径，深化了对中国特色社会主义民主政治规律的认识。

以上明确的我国基本经济制度和民主政治制度，极大地丰富和发展了中国特色社会主义制度。

（四）对中国特色社会主义文化作了初步概括，奠定了中国特色社会主义文化是激励全党全国各族人民奋勇前进强大精神力量的初始基础

十五大提出建设有中国特色社会主义的文化，并专节论述了有中国特色社会主义的文化建设，指出就其主要内容来说，它与改革开放以来一直倡导的社会主义精神文明是一致的。所以提出建设有中

国特色社会主义的文化，是相对于建设有中国特色社会主义的经济和政治而言的。中国特色社会主义的文化，渊源于中华民族 5000 年文明史，又植根于有中国特色社会主义的实践，具有鲜明的时代特点。强调建设有中国特色社会主义的文化，必须着力提高全民族的思想道德素质和科学文化素质，为经济发展和社会全面进步提供强大的精神动力和智力支持，培育适应社会主义现代化要求的一代又一代有理想、有道德、有文化、有纪律的公民。

十六大进一步指出文化的力量要深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。对于文化建设，当时特别强调这样三点：一是要牢牢把握先进文化的前进方向，弘扬主旋律，提倡多样化，坚持以科学的理论武装人、以正确的舆论引导人、以高尚的精神塑造人、以优秀的作品鼓舞人，大力发展先进文化、支持健康有益文化、努力改造落后文化、坚决抵制腐朽文化。二是坚持弘扬和培育民族精神——这是一个民族赖以生存和发展的精神支撑。中华民族在长期的发展中，形成了以爱国主义为核心的团结统一、爱好和平、勤劳勇敢、自强不息的伟大民族精神。我们党在长期实践中不断结合时代和社会的发展要求，丰富着民族精神。面对世界范围种种思想文化的相互激荡，必须把弘扬和培育民族精神作为文化建设极为重要的任务，纳入国民教育和精神文明建设全过程，使全体人民始终保持昂扬向上的精神状态。三是切实加强思想道德建设，建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系。它要求把思想政治教育和思想道德建设结合起来，把加强思想政治工作力度和改进思想政治工作方法结合起来，引导人们树立中国特色社会主义共同理想、树立正确的世界观、人生观和价值观，在遵守基本行为准则的基础上，追求更高的思想道德目标。

以江泽民为核心的第三代领导提出的上述思想，丰富了中国特色社会主义文化内涵。

三、以胡锦涛为总书记的中央领导集体成功地新的历史起点上坚持和发展了中国特色社会主义

在 21 世纪之初，以胡锦涛为总书记的中央领导集体在全面建设小康社会进程中，顺应国内外形势发展变化，抓住重要战略机遇期，求真务实，开拓进取，坚持理论创新和实践创新，既形成科学发展观成为党的新指导思想，又首次明确高举中国特色社会主义伟大旗帜，最根本的就是坚持中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系和中国特色社会主义制度。从而，在新的历史起点上成功坚持和发展了中国特色社会主义。

（一）在总结历史经验和新鲜经验基础上，对什么是中国特色社会主义道路的内涵作了科学完整的概括，初步明确了中国特色社会主义的总体布局

党的十七大对实践经验又有新的概括，在提出构建社会主义和谐社会、加快生态文明建设等新思想后，对十六大总结建设中国特色社会主义必须坚持的基本经验，从新的视角作了再提升。报告指出，改革开放以来我们党带领人民在艰辛探索中积累的经验可以概括为“十个结合”。这就是：把坚持马克思主义基本原理同推进马克思主义中国化结合起来；把坚持四项基本原则同坚持改革开放结合起来；把尊重人民首创精神同加强和改善党的领导结合起来；把坚持社会主义基本制度同发展社会主义市场经济结合起来；把推动经济基础变革同推动上层建筑变革结合起来；把发展社会生产力同提高全民族文明素质结合起来；把提高效率同促进社会公平结合起来；把坚持独立自主同参与经济全球化结合起来；把促进改革发展同保持社会稳定结合起来；把推进中国特色社会主义伟大事业同推进党的建设新的伟大工程结合起来。这“十个结合”，将对基本经验的认识推向了新高度。

以胡锦涛为总书记的中央领导集体在十七大报告中还有两个带有全局性、统领性的新概括。首先是对讲了多年的“中国特色社会主义伟大旗帜”作了新的解读，指出这是“当代中国发展进步的旗帜，是全党全国各族人民团结奋斗的旗帜”。同时，还第一次对“中国特色社会主义道路”内涵作了规范性表述。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，解放和发展生产力，巩固和完善社会主义制度，建设社会主义市

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，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。这个概括，包括了“一个中心、两个基本点”的基本路线，“四位一体”的全方位建设和现代化的“八字”奋斗目标，为后来与时俱进地扩充其内容奠定了基础。那时明确的这条道路内涵，既坚持了科学社会主义的基本原则，又根据我国实际和时代特征赋予其鲜明的中国特色，是科学的。

（二）在我国经济社会快速发展进程中，强调坚持以人为本、全面可持续发展，提出科学发展观成为党的新指导思想，丰富和发展了中国特色社会主义理论体系

在新世纪新阶段，改革进入攻坚期，许多矛盾凸显。国际环境处在大变革大调整中，不稳定不确定因素增加，我国发展的外部条件复杂多变。以胡锦涛为总书记的中央领导深刻把握新的阶段性特征，深入总结改革开放以来特别是十六大以来新鲜经验，并在深刻分析世界发展趋势、借鉴外国发展经验的基础上提出了科学发展观。胡锦涛指出：“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。”具体来说，首先，必须坚持把发展作为党执政兴国第一要务，着力把握发展规律，加快形成符合科学发展要求的体制机制，不断实现科学发展，为坚持和发展中国特色社会主义打下牢固基础。其次，必须坚持以人为本，始终将实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，保障人民各项权益，不断在实现发展成果由人民共享、促进人的全面发展上取得新成效。第三，必须坚持全面协调可持续发展，包括全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局，促进现代化建设各方面相协调，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相适应的文明发展道路。第四，必须坚持统筹兼顾，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面工作，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展与对外开放，统筹各方面利益关系，努力形成人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。科学发展观是马克思主义同当代中国实际和时代特征相结合的产物，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，对新形势下实现什么样的发展、怎样发展等重大问题作出了新的科学回答。它把党对中国特色社会主义规律的认识提高到新的水平，开辟了当代中国马克思主义发展新境界，是指导党和国家全部工作的强大思想武器。

胡锦涛还对十一届三中全会以来党的创新理论加以整合，提出了“中国特色社会主义理论体系”新理念。他指出：“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’重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系。这个理论体系，坚持和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想，凝结了几代中国共产党人带领人民不懈探索实践的智慧和心血，是马克思主义中国化最新成果，是党最可宝贵的政治和精神财富，是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。”这段论述是对当代中国马克思主义创新理论的深刻总结，也是对改革开放以来实现的马克思主义中国化第二次历史性飞跃理论成果的高度概括。这个理论体系的开放性，为以后与时俱进发展起来的创新理论预留了很大空间。

（三）首次明确提出“中国特色社会主义制度”思想和全面提高党的建设科学化水平，有利于巩固和发展中国特色社会主义制度

前已指出，邓小平早在1987年4月就讲过：我们的社会主义制度是有中国特色的社会主义制度。胡锦涛以此为基础，在2011年庆祝建党90周年大会讲话中，对党在改革开放新时期的根本成就作了新的概括。即开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，确立了中国特色社会主义制度。讲话还对中国特色社会主义制度的内容作了论述，指出中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障，是我国在经济、政治、文化、社会等各个领域自我完善和发展形成的“一整套相互衔接、相互联系的制度体系”。它的主要内容包括一个根本政治制度（人民代表大会制度），三个重要的基本政治制度（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），一个中国特色社会主义法律体系和一个以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，还有建立在上述根本的和基本的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。中国特色社会主义制度概念的明确提出，拓展和丰富了中国特色社会主义的内涵，使开辟的中国特色社会主义道路，形成的中国特色社会主义理论体系的目的性更加明确，思想更加丰富，对今后国家的发展，尤其是政治体制改革和民主政治建设具有重要指导意义。

为了进一步巩固和发展中国特色社会主义制度，以胡锦涛为总书记的中央领导还提出以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，全面提高党的建设科学化水平。胡锦涛指出：“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，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。”加强党的自身建设任务比以往任何时候都更为紧迫。新形势下全面提高党的建设科学化水平的总要求，最重要的是牢牢把握党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，坚持解放思想、改革创新，坚持党要管党、从严治党，全面加强思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设，增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，确保党始终成为中国特色社会主义的坚强领导核心。加强党的建设，全面提高党的建设科学化水平，是巩固和发展中国特色社会主义制度的决定性举措，也是“治国必先治党，治党务必从严”思想的逻辑延伸。

（四）提出建设社会主义核心价值体系，建设和谐文化，弘扬中华文化，推进文化创新，丰富了中国特色社会主义文化内容

胡锦涛指出：文化是民族的血脉，是人民的精神家园。国家富强，民族振兴，人民生活幸福安康，需要强大的物质力量，也需要强大的精神力量。以胡锦涛为总书记的中央领导提出的上面几个新思想、新理念，对于激发全民族文化创造力，提高国家文化软实力，扎实推进社会主义文化强国建设具有重要作用。

第一，建设社会主义核心价值体系，更有利于增强社会主义意识形态的吸引力和凝聚力。胡锦涛指出：社会主义核心价值体系是根源于民族优秀文化和社会主义先进文化并吸收人类文明成果发展起来的，是我国社会主义文化的引领和主导，决定着中国特色社会主义的发展方向，是兴国之魂。它以马克思主义指导思想，中国特色社会主义共同理想，以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，社会主义荣辱观四项，构成其基本内容。它以倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善的社会主义核心价值观的培育和践行为其建设的主要任务。它要求牢牢掌握意识形态工作的领导权和主导权，壮大主流思想舆论。

第二，建设和谐文化，更有利于培育文明风尚。以胡锦涛为总书记的中央领导集体提出的积极构建社会主义和谐社会，其中一个重要方面就是建设和谐文化。和谐文化要求大力弘扬爱国主义、集体主义、社会主义思想，以增强诚信意识为重点，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，发挥道德模范榜样作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。它还要求深入开展群众性精神文明创建活动，完善社会志愿服务体系，形成男女平等、尊老爱幼、互爱互助、见义勇为的社会风尚。建设这样的和谐文化，是人民团结进步的重要精神力量。

第三，弘扬中华文化，更有利于建设中华民族共有精神家园。中华文化，是中华民族生生不息、团结奋进的不竭动力。对于传统文化要全面认识，取其精华、去其糟粕，使之与当代社会相适应，与现代文明相协调；加强中华优秀新时代党的组织路线对于坚持党的领导具有十分重要的意义。在当代中国，中国共产党是最高政治领导力量。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和加强党的全面领导，坚持新时代党的建设总要求，坚持党要管党、全面从严治党，坚持把党的政治建设摆在首位，坚持思想建党和制度治党同向发力，坚持贯彻新时期好干部标准，坚持强基固本，坚持正风肃纪、严惩腐败，在全面从严治党的伟大实践中形成了新时代党的组织路线。贯彻落实好新时代党的组织路线，对于教育引导党员领导干部旗帜鲜明讲政治，进一步突出政治建设在党的建设中的重要地位，切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自

觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，具有十分重要的意义。

秀文化传统教育，运用现代科技手段开发利用民族文化丰厚资源，既能保持民族性，又能体现时代性。这是建设中华民族共有精神家园的重要途径。加强对外文化交流，吸收各国优秀文明成果，既有利于丰富中华文化内涵，又能增强中华文化国际影响力。

第四，推进文化创新，更有利于增强文化发展活力。文化创新是文化体制改革的必然要求，也是繁荣文化的内在需要。文化引领时代风气之先，只有不断创新才能激发文化活力和创造力。胡锦涛指出：深化文化体制改革，创新文化内容和形式，能不断解放和发展生产力，为推动社会主义文化大发展大繁荣提供强大动力。党的十六大以后，文化体制改革逐渐全面展开，文化事业欣欣向荣，文化产业快速发展，文化整体实力和竞争力不断增强，为扎实推进社会主义文化强国建设打下了坚实基础。

四、以习近平同志为核心的党中央领导集体开启了新时代中国特色社会主义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，提出一系列治国理政新理念新思想新战略，出台一系列重大方针政策，继续统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，使我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力稳固地进入世界前列，我国的国际形象空前飚升，国际地位和影响力达到新的高度。党和国家事业发生了历史性变革，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事。党的面貌、国家的面貌、人民的面貌、军队的面貌、中华民族的面貌发生了更加显著的变化。它标志着中华民族开始走向强起来的新时代，比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴中国梦的目标。

（一）提出“中国梦”战略思想，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持新发展理念，强调中国特色社会主义道路是实现中华民族伟大复兴“中国梦”的必由之路

习近平就职伊始就提出“中国梦”作为实现国家富强、民族振兴、人民幸福的奋斗目标。中国梦把国家利益、民族利益和每个人的利益紧紧连在一起，每个人在为其奋斗中都能实现自己的梦想。实现中国梦，必须坚持中国道路，弘扬中国精神，凝聚中国力量。这是党的十八大以来一系列新理念新战略的源头，也是以习近平同志为核心的党中央治国理政新思想的强大引擎。怎样实现中国梦，习近平推出了两个重大举措：

一个是“四个全面”战略布局。以习近平同志为核心的党中央在统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局过程中，逐步提出并积极推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这“四个全面”明确了新的历史条件下党和国家事业发展中必须解决好的主要矛盾，抓住了纷繁复杂的社会主义建设事业的“牛鼻子”，更加理顺了党和国家各项工作的关键环节、重点领域、主攻方向。这是新形势下治国理政方略的主体和核心，也是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要保障。

另一个是新发展理念。为实现“十三五”时期发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，以习近平同志为核心的党中央提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。这是在深刻总结国内外发展经验教训和深刻分析国内外发展大势的基础上形成的。新一轮科技革命带来更加激烈的科技竞争，必须把创新作为引领发展的第一动力，让创新贯穿党和国家一切工作，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新。新发展理念第一次将绿色发展摆在了发展观中的显著地位，更加强调解决人与自然和谐问题；也第一次将开放发展作为发展观的重要内涵，着重解决发展内外联动，发展更高层次的开放型经济，以扩大开放带动创新、推动改革、促进发展。这五大发展理念相互贯通、相互促进，是具有内在联系的集合体。提出和坚持新发展理念，进一步抓住了发展的要领，深化了对经济社会发展规律的认识，对端正发展观念、转变发展方式、加快建设创新型国家、深入推进供给侧结构性改革、有效提升发展质量和效益都有重大意义，是科学发展观的重大发展。

十八大以来，实施“四个全面”战略布局，推行新发展理念，拓展了中国特色社会主义道路内涵，必将推动中国特色社会主义事业健康向前，促成两个一百年的奋斗目标顺利实现。这表明以习近平同志为核心的党中央对建设中国特色社会主义方略的把握，对共产党执政规律的探索，达到了新的境界。

（二）以习近平同志为核心的中共中央带领全国各族人民，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，提出习近平新时代中国特色社会主义思想，进一步丰富和发展了中国特色社会主义理论体系

十八大以来，国内外形势变化和我国各项事业发展提出了必须从理论和实践结合上系统回答新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义这样重大的时代课题。它包括新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题，并且要根据新的实践对经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、“一国两制”和祖国统一、统一战线、外交、党的建设等各方面作出理论分析和政策指导，以利于更好坚持和发展中国特色社会主义。围绕这个重大时代课题，党中央坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，紧密结合新的时代条件和实践要求，以全新的视野深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想。这个新成果是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。

特别需要着重指出的是，统揽“四个伟大”实践，起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。全面从严治党是新时代党的建设新的伟大工程的核心。这是一场伟大的自我革命，着力解决人民群众反映最强烈、对党的执政基础威胁最大的“四风”问题，开展反腐败斗争。一个时期，西方发达国家鼓吹的“只有实行两党制才能反腐败”的所谓普世价值甚嚣尘上，那种认为中国共产党不可能反腐，“反腐党亡，不反腐国亡”的谬论广为流传。但是党中央不信这个邪，以猛药去苛、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，进行自我革命。习近平指出：这是一场输不起、也决不能输的战争。为了决战决胜，实施了三大重要举措：一是在思想理论上创造性地提出了“坚持思想建党和制度治党紧密结合”的新理念，作为自我革命的根本指针。二是狠抓思想作风建设，切实进行群众路线反“四风”和“三严三实”等教育，将集中教育活动和思想教育的常抓、细抓和实抓工作相结合，作为纠正不正之风、密切党和人民群众关系的常态化平台。三是以雷霆万钧之势开展反腐败斗争，标本兼治，坚持“打虎”、“拍蝇”、“猎狐”，全覆盖、零容忍。经过短短五年，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展，党的面貌实现了惊天逆转。全面从严治党这场伟大的自我革命，不仅校正了党和国家前进的航向，解决了党和国家事业发展带有全局性、根本性、方向性的问题，而且成功地挑战了西方国家和全盘西化论者认为的不可能。如果说党的十一届三中全会后纠正“左”的错误，是党的路线问题的拨乱反正；那么十八大以来反对“四风”和反腐败斗争，则是党的作风建设的一次拨乱反正。

这场伟大的自我革命，证明中国共产党完全有能力反对腐败。全面从严治党的理论和实践，为解决共产党的腐败变质走出“历史周期率”初步找到了“秘笈”。正因为如此，习近平新时代中国特色社会主义思想，把当代中国马克思主义提到了新高度，同毛泽东思想、邓小平理论一样，实现了马克思主义的基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的又一次历史性飞跃，是对中国特色社会主义理论体系的极大丰富和发展。

（三）提出国家治理体系和治理能力现代化，建立各级监察委员会，深入推行全面依法治国，对于巩固、发展和完善中国特色社会主义制度具有深远意义

2014年党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，即国家治理现代化，是一个非常重要的创新性战略思想。过去讲的四个现代化主要属于经济社会发展基础层面的现代化；国家治

理现代化属于社会制度上层建筑，是具有顶端设计性质的现代化。它既是对邓小平 1980 年讲的改革党和国家领导制度思想的提升，也是对邓小平 1992 年南方谈话讲的到建党百年之际在各方面形成一整套更加成熟、更加定型制度的目标的重要推进。它要求坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。这是一项极为宏大的工程。它需要对各项重要制度进行全面系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成。提出和推进国家治理现代化，对于巩固、发展和完善中国特色社会主义制度，引领中国人民去实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有深远意义。

作为推行国家治理体系和治理能力现代化的一个重要举措，是根据十九大报告在十三届全国人大一次会议通过宪法修正案和监察法后成立了国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公。这是从我国历史传统和现实国情出发加强对公权力监督的重大改革创新。改革开放以来的历届中央一直在探索党长期执政条件下自我监督的有效途径。特别是党的十八大以来，党内监督得到有效加强，监督对象覆盖了所有党组织和党员。这就要求从国家层面构建监察体系，对党内监督覆盖不到或者不适用于执行党的纪律的行使公权力的公职人员依法实施监察。整合各个系统的监察、反腐机构，新建国家监察体系，成立各级监察委员会的重大举措就应运而生。在国家机构中设立监察机关，代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监察，这也是汲取中华民族历史文化智慧、总结管党治党和治国理政经验的重大成果。监察委员会同党的纪律检查机关合署办公，有利于对所有行使公权力的公职人员监察实行全覆盖，健全党领导反腐败工作的体制机制，是对权力制约体制的新探索，具有鲜明的中国特色和时代特色。它标志着集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制正在形成，是对包括监督制度在内的中国特色社会主义制度的丰富和发展。

深入推行全面依法治国，是巩固、发展和完善中国特色社会主义制度的重要内容。2014 年 10 月十八届四中全会专门审议并通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，具有非同凡响的意义。在新中国 60 多年和改革开放 30 多年的历史，以中共中央全会名义专门讨论依法治国问题，这是没有先例的。习近平指出：没有全面依法治国，我们就治不好国、理不好政，我们的战略布局就会落空。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设社会主义法治国家。中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，明确全面推进依法治国的总目标，就是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家；强调依法治国首先是依宪治国，依法执政关键是依宪执政，要求健全宪法实施和监督机制；强调提高维护社会公平正义最后一道防线的司法公信力。《决定》还提出了全面依法治国的许多新理念，包括首次提出坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设这个新观点，并对其如何实施提出了一系列重要举措。深入推行全面依法治国，进一步开创党和国家政治文明风气之先，标志着我国民主政治建设进入了中国特色社会主义新时代，也更加巩固、发展和完善了中国特色社会主义制度。

（四）提出文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信，着力培育和践行社会主义核心价值观，将传承和弘扬中华优秀传统文化作为治国理政重要思想文化资源，更加强调中国特色社会主义文化是激励全党全国各族人民奋勇前进的强大精神力量

党的十八大以来，习近平强调加强中国特色社会主义文化建设，将中国特色社会主义文化同中国特色社会主义道路、理论、制度一起，作为中国特色社会主义的重要内涵，“四个自信”扩展为“四个自信”。这反映了党对文化地位和作用认识的深化，体现了以习近平同志为核心的党中央高度的文化自觉和文化担当。习近平指出，文化自信是更基本、更深沉、更持久的力量。坚定中国特色社会主义道路、理论、制度自信，说到底就是要坚定文化自信。中国特色社会主义文化，源自于中华民族 5000 多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化，熔铸于党领导人民在革命、建设、改革中创造的红色文化和社会主义先进文化，植根于中国特色社会主义伟大实践，是激励全党全国各族人民奋勇前进的强大精神力量。

以习近平同志为核心的党中央对坚定文化自信，发展中国特色社会主义文化，特别强调这样三个方面：

一是大力培育和践行社会主义核心价值观。党的十八大以来，社会主义核心价值观把涉及国家、社会、公民三个层面（富强、民主、文明、和谐；自由、平等、公正、法治；爱国、敬业、诚信、友善）的价值要求融为一体，是当代中国精神的集中体现，成为具有特色的“中国价值”。十九大要求，培育和践行社会主义核心价值观，要着力培养担当民族复兴大任的时代新人。用社会主义核心价值观凝魂聚力，更好地构筑中国精神、中国价值、中国力量。习近平形象地指出，要使社会主义核心价值观的影响像空气一样无所不在，无时不有。这就要求运用各类文化形式、通过各种渠道全方位贯彻和深层次宣传，充分发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用，使社会主义核心价值观内化于心、外化于行，成为广大人民群众的情感认同和行为准则。培育和践行社会主义核心价值观，既是一个持续延绵的建设工程，又需要潜移默化、滴水石穿地发生影响，久久为功，提升公民素质和民族素质。

二是大力强调传承和弘扬中华优秀传统文化。博大精深的中华文化积淀着中华民族最深沉的精神追求，蕴含着中华民族最根本的精神基因，是中华民族生生不息、发展壮大的丰厚滋养。习近平高度重视中华优秀传统文化，反复强调它是中华民族的独特优势，中华民族伟大复兴需要以中华文化发展繁荣为支撑，必须结合新的时代条件传承和弘扬好中华优秀传统文化。中华优秀传统文化不仅对形成和丰富中华民族精神、推动中国社会发展进步发挥巨大作用，而且其丰富的哲学思想、人文精神、道德理念等也蕴藏着解决当代人类面临诸多难题的重要启示。因此，坚持和发展中国特色社会主义文化必须忠实传承和弘扬中华优秀传统文化，为认识和改造世界提供有益启迪，为治国理政、建设中国特色社会主义提供史鉴。

三是大力要求提高国家文化软实力。文化软实力集中体现一个国家基于文化而具有的凝聚力和生命力，以及由此产生的吸引力和影响力。习近平指出，提高国家文化软实力，关系我国在世界文化格局中的定位，关系我国国际地位和国际影响力，关系“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。据此，首先需要深化文化体制改革，推动文化事业和文化产业的发展，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，夯实国家文化软实力的根基。同时，也要“不忘本来、吸收外来、面向未来”，着力扩大中华文化影响，推进国际传播能力建设，增强对外话语的创造力、感召力、公信力，讲好中国故事，让世界了解一个多面的透底的真实的中国。

党的十八大以来，一个显著特点就是通过强调文化自信，激发全民族文化创新创造活力，推动社会主义文化繁荣兴盛，努力建设社会主义文化强国，铸就中华文化新辉煌。这是中国特色社会主义文化进入新时代的重要新气象。

我们说改革开放40年成就了当代中国，并不是说当今的中国就尽善尽美，正是因为还有不足、缺陷、短板乃至失误，所以我们要继续坚持深化改革。奋斗没有休止符，中国共产党为了谋划中国人民的利益和中华民族的福祉永远在路上。

（摘自《中国井冈山干部学院学报》2018年第5期）

中国改革开放四十年:经验与启示

《改革开放四十年》课题组

2018 年是中国改革开放四十周年，过去的四十年，中国经济取得了巨大的成就，引起世界瞩目。这些成就是中国共产党治国理政的成果，也是全国人民共同努力的结果，是国家实行改革开放、制度变革的结果。中国的改革开放，具有一定的世界价值和意义。其中，有些做法和经验值得我们回顾和重视。

一、过去四十年的主要成就

在过去的 40 年中，中国经济发展一直保持在高速水平，大体是 9% 以上，只是金融危机以来下降了，目前在 6.5% 左右。中国经济已经有了四十年的改革开放和发展，这个经济长周期已经突破了一般的经济周期理论。中国经济已经从发展中的弱国、小国发展成为第一大发展中国家经济体。社会主义曾经被认为是短缺经济，但中国在 1996 年以后就开始出现家电行业产品的相对产能过剩，2013 年出现了工业产能过剩。消费品、工业品从生产短缺到产能、供给相对过剩，这是巨大的变化。

中国的货物贸易规模已经从 1978 年的 206 亿美元增加到 2017 年的 40891 亿美元，出口额成为世界第一。1998 年以来，中国一直是发展中国家吸引外商直接投资规模最大的国家。2017 年中国官方外汇储备达到 31399 亿美元。中国对外经济的依存度从 1978 年的 9.65%（出口依存度 4.56%）提高到 2017 年的 33.6%（出口依存度 18.54%），中国逐渐从封闭国家转变为开放、融合世界的国家。

过去的四十年，中国人的生活水平也大大改善和提高。1978 年中国农村储蓄存款 119.6 亿元，人口 79014 万，人均储蓄 15.14 元。城市居民储蓄存款 91.45 亿，人口 17245 万，人均 53.03 元。2017 年农村人均可支配收入达到 13432 元，城市居民人均收入达到 36396 元。居住面积也大大改善，各种家用电器都具有很高的城乡普及率。

按照 1978 年中国的贫困标准，1978 年贫困人口 2.5 亿，贫困发生率 30.7%，2008 年以后则没有贫困人口。按照 2010 年人均 2300 元（不变价）贫困标准，1978 年中国的贫困发生率是 97.5%，2016 年贫困率 4.5%，2017 年年末农村贫困人口 3046 万人，比上年末减少 1289 万人，贫困发生率 3.1%。到 2020 年，我国贫困县和贫困村将摘掉贫困的帽子，中等收入人口将超过 6 亿人。

表 1 中国社会的经济和居民生活变化

年份	1978	1998	2008	2017
农村人均收入(元)	134	2162	4760	13432
农村居住面积(平方米)	8.1	13.6	32.4	45.8
城市人均收入(元)	343	5425	15781	36396
城市居住面积(平方米)	3.6	23.7	30.6	36.6

注:农民收入 2008 年及之前是纯收入, 城镇可支配收入, 数据来源于国家统计局网站;城市居住面积为建筑面积;居住面积 2017 年为 2016 年数据。

四十年的改革开放, 中国企业的国际竞争力也大大提高。1978 年中国的企业在世界上没有什么商标和知名企业, 进入 21 世纪以来中国的家用电器、高铁等在国际上具有相当的美誉和影响力。1995 年世界 500 强企业中, 中国有了 3 家, 2017 年中国入围企业数量 115 家, 仅次于美国 132 家。世界 500 强企业中, 中国企业占比从 1995 年的 0.6%提高到 2017 年的 23%。中国制造业企业的很多产品产量位居世界第一。

表 2 1995-2017 年各国世界 500 强企业数量变化

单位: 家

国家	1995 年	2017 年	变化
美国	151	132	-19
日本	149	51	-98
德国	44	29	-15
法国	44	29	-15
英国	29	24	-5
韩国	8	15	7
加拿大	5	11	6
澳大利亚	3	7	4
中国	3	115	112

数据来源: 美国《财富》杂志。

最近几年, 中国的技术进步, 特别是互联网应用、移动支付、共享经济以及大数据、云计算、人工智能、计算速度、人工晶体、量子技术的发展等, 也引起了世界的广泛关注。当然, 与成熟的工业化国家、技术先进的大国比较, 中国在很多方面还有很大差距, 中国的中部和西部地区差距更大。但不管怎么说, 过去的改革、开放和发展是成功的, 也大大改善了社会面貌和人们的生存生活状况, 中国也逐渐融入到世界经济当中, 成为世界经济的重要组成部分和全球化的主要推动力量之一。

二、中国改革开放的具体做法

过去四十年，中国经济取得的成就，与改革开放分不开。改革和开放到底有哪些做法呢？

（一）解放思想，推动改革开放

首先是解放思想。1978年9月和1979年初，邓小平访问日本、美国，感觉中国与世界的差距不仅没有缩小反而扩大了。他与金日成说：最近，我们的同志出去看了一下，越看越感到我们落后。什么是现代化，五十年代一个样，六十年代不一样了，七十年代更不一样了（《邓小平年谱（1975-1997）》上卷，2004）。

与国际比，中国落后了，落后就要挨打，受欺负。与历史比较，十年“文化大革命”，我们的经济发展落后了，因此，必须要改革，要发展，要开放。但人们并不都有这样的认识。为给改革开放进行理论和思想准备，1978年国内开展了真理问题标准大讨论，提出“实践是检验真理的唯一标准”的论断。使广大干部和群众从过去盛行的个人崇拜和教条主义的精神枷锁中解脱出来，营造了思想活跃、努力研究新情况解决新问题的生动景象。对于搞市场经济，邓小平同志提出：说市场经济只存在于资本主义，只有资本主义有市场经济，这肯定是不正确的……社会主义也可以搞市场经济（《邓小平文选第二卷》，1983）。当时提出这样的思想很了不起，因为学术界还在讨论计划经济向商品经济转换，而不是市场经济，甚至把市场经济与资本主义画等号。

其次指出了旧体制的弊端。中国共产党召开第十一次全国代表大会第三次会议公报指出：经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权；应该着手大力精简各级经济行政机构，把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司；应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用，充分调动干部和劳动者的生产积极性；应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，实行分级分工分人负责，加强管理机构和管理人员的权限和责任，减少会议公文，提高工作效率，认真实行考核、奖惩、升降等制度。

再次是对内实行体制改革，搞活经济。1978年中国就在农村和城市分别进行改革试点，在农村实行联产承包责任制，着力解决人们的吃饭问题和城市的粮食、蔬菜、副食品供应。在城市推行工业生产责任制，企业实行利润包干，工资与经济效益挂钩等办法，打破企业内部长期存在的平均主义和大锅饭，实行工资与经济效益挂钩。提高生产效率，解决工业品短缺问题。1983年底提出增强企业活力是经济改革的中心环节，不断深化价格体制改革，让企业具有自主定价权，让市场供求调节价格。提出“进一步贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针”，要求加快以城市为重点的整个经济体制改革步伐，实行政企职责分开，在把全民所有制经济作为解决主导力量的同时，积极发展多种经济形式，壮大发展集体经济、个体经济，从而形成了多种经济长期并存共同发展的局面，搞活了国内经济。

最后是对外实行开放。一方面是战略判断，世界未来较长时期内不会发生第三次世界大战；另一方面是对外战略调整，改善与美国的关系，消除对立，创造和平发展环境。同时，接受历史的教训，向发达国家、先进国家学习。1978年邓小平同志就批评，把向先进国家学习先进科学技术被叫作“崇洋媚外”，这是一种蠢话。提出“现在搞建设，门路要多一点，可以利用外国的资金和技术，吸收外资可以搞补偿贸易的办法，也可以搞合资，先选择资金周转快的行业做起”（《邓小平文选第二卷》，1983），特别指出“所谓开放，就是指大量吸引外国资金和技术来加速我国的现代化建设”（唐任伍和马骥，2008）。

有了思想解放，有了改革开放，中国才真正进入了高速增长的发展阶段。

（二）打开大门，对外开放

1. 设立经济特区

1979年4月中央召开工作会议期间，广东省委主持工作的第一书记习仲勋同志向邓小平同志汇报时提出：办一个“类似海外出口加工区”。邓小平同志提出，“办一个特区。过去陕

甘宁就是特区嘛。中央没有钱，你们自己去搞，杀出一条血路来”（彭森等，2008），7月中央决定试办深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区（中共中央书记处研究室经济组，1985）。1984年2月，邓小平视察深圳、珠海、厦门经济特区，指出建立经济特区的政策是正确的。1984年3-4月，中央沿海部分城市座谈会纪要，决定进一步开放沿海天津、上海等14个城市，扩大地方权限，给予外商投资者若干优惠政策。1985年2月，增加了珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角区的58个地市（辖）县为经济特区，提出搞外向型经济，工业和贸易结合。

特区有特殊的优惠政策。比如《广东省经济特区条例》规定：客商用地，按实际需要提供，其使用年限、使用费数额和缴纳办法，根据不同行业和用途，给予优惠。特区企业进口生产所必需的机器设备、零配件、原材料、运输工具和其他生产资料，免征进口税；对必需的生活用品、可以根据具体情况、分别征税或者减免进口税。特区企业所得税税率为百分之十五。特区企业雇用的职工，由该企业按其经营的要求进行管理，必要时可以解雇，其手续按照劳动合同的规定办理。特区企业职工可按照劳动合同规定，向企业提请辞职。当然，在项目审批权、外汇使用额度和外汇贷款等方面也有优惠。而且要求在改革方面应该走在前头，开放要同内部改革结合，每个城市不搞一刀切的开放，可以多样化。

特区后来逐渐发展为经济技术开发区、出口加工区、保税区等，鼓励外资、外商包括华侨、香港、台湾的资金进入中国来发展，并给予很多政策优惠。

2. 实行制度规范、政策优惠，吸引外商直接投资

首先是制定法律法规，便利企业经营管理。改革开放之初就颁布了中外合资经营法、中外合资经营企业所得税法，外国企业所得税法等以及相关实施细则，此外颁布了实施登记、贷款、劳动、进出口货物监管和海关征免税等方面的规定；其次给予外资特殊优惠政策。1985年颁布《国务院关于发布华侨投资优惠的暂行规定的通知》，华侨企业从开始获得利润的年度起，三年免征所得税，四年减半征收所得税，过了免减期，所得税按照税率的20%减征；有些可以按照15%的所得税率征收；企业利润再投资期限五年以上的，退还再投资部分缴纳所得税款的50%，固定资产可实行快速折旧，使用土地费用按照当地规定减收10%~30%。其他外资也享有各种优惠政策。

1992年以后，中国利用外资进入新高潮。当年外商直接投资就比1991年增加一倍以上，超过了100亿美元，随后的1996年，外资突破了400亿美元。2001年底中国加入世界贸易组织以后，外商直接投资年利用外资开始突破500亿美元，2010年突破1000亿美元。联合国贸发组织全球跨国公司CEO调查结果显示，最近多年，中国在全球最具吸引力的投资目的地一直维持前两位。我国已经连续26年成为吸收外资最多的发展中国家⁽²⁾。占全球吸引外资的比重从1990年的1.7%提高到2017年的9.53%（见表3）。

表3 中国吸收外资流量、占全球比重及全球位次

单位：亿美元

年份	1990	2000	2010	2017
中国吸引外资流量	110	407	1147	1363
占全球比重	1.70%	3.30%	8.36%	9.53%
全球位次	11	7	2	2

数据来源：UNCTAD, World Investment Report 2018。

3. 重视利用外债

过去，中国人有句话：既无内债，也无外债，并以此作为业绩宣传，自我表扬。但改革开放以后认识不同了，我们开始重视借用世界银行、日本协力基金的贷款。1978 年国务院副总理邓小平应邀对日本进行正式访问，参观了日本新日铁公司君津钢铁厂，提出要向日本学习，借用外债建设上海宝山钢铁，1978 年 12 月 23 日举行开工典礼，第一期项目投资 214 亿元人民币，在当时是巨大的数目，且建设资金来源借用外债。1979 年 3 月 13 日冶金部召开座谈会（彭森等，2008），会上争论激烈。有人说，借款三五百亿美元，肯定借不到。有人担心，这么搞下去，再过十年，大概连裤子也穿不上了。支持者认为宝钢建设是思想解放的产物，要想办法，解决问题。国际上一个国家增加一千吨乃至万吨钢铁，乃至四五百万吨钢铁都是有的。因此赞成积极使用“洋钱”。1984 年宝钢一期工程建设完成，二期也与 1991 年 6 月建成，使我国钢铁工业与国际差距缩短了 20 年。

1988-2005 年，中国利用外国政府贷款累计 3483 亿美元，平均每年 194 亿美元；利用国际金融组织贷款 3136 亿美元，平均每年 174 亿美元。利用其他形式的外债包括商业贷款和外资企业的外债等，累计 16650 亿美元，平均每年 925 亿美元。2017 年末，中国外债余额达到 17106 亿美元，其中中长期外债 6116 亿美元，占外汇储备的 35.8%。非居民存款和贸易信贷占有很高比重。

外债的使用对改善中国的农业水利设施和城市基础设施建设、能源供应等都有很大帮助，这些项目也都有比较成功的管理经验，而且由国家财政统借统还，地方财政改善以后，由地方政府担保偿还。

4. 持续不断深化开放

中国第二次最大的开放就是加入世界贸易组织，使中国经济深度融入全球化。

一是实行关税减让和市场全面开放。同时对外资实行更大的开放，包括取消配额、许可证、特定管制措施等，开放领域从过去有限范围和领域扩大到全方位，从过去单方面开放走向与 WTO 成员相互开放，从以城市为主的开放走向法律框架下的开放（唐任伍和马骥，2008）。按照 WTO 的承诺，我国平均关税税率从入世前的 15.3% 下降到 2008 年的 10.1%，汽车关税于 2006 年降低到 25%，逐步开放金融电信等领域。2017 年关税平均税率 9.8%。其中，工业品平均关税由 14.7% 降至 8.95%，农产品平均关税由 23.2% 降至 15.2%。农产品中，较为典型的如牛肉关税从 31.8% 降到 12%、苹果关税从 22% 降到 10%、土豆关税从 24% 降到 15%。工业品中，较为典型的如汽车整车关税从 69.2% 降到 25%、汽车零部件关税从 22.9% 降到 10.4%、纸张关税从 17.2% 降到 6.7%。2015 年贸易加权平均关税已降至 4.4%，贸易自由化水平位居发展中国家前列（李大伟和杨长湧，2018）。

二是放松行政管制。2004 年 7 月 1 日起，提前半年履行了放开外贸权的承诺，取消了实行了 50 年的外贸权审批制，开始实行外贸经营权登记制。2005 年 1 月 1 日，取消了丝绸的国营贸易管理，指定经营也按照承诺如期取消。2004 年年底开放成品油零售市场，2006 年 12 月开放成品油批发市场。对粮、棉、油、糖、羊毛、化肥等关系国计民生的大宗商品的进口，建立了完整、公开、透明的关税配额管理体制。关于进口配额、进口许可证和特定招标等非关税措施，到 2005 年 1 月 1 日中国按所承诺的时间表全部取消。对植物油的关税配额于 2006 年 1 月 1 日起取消。

三是废除、修改与世界贸易组织要求不一致的有关法律法规。1999-2007 年底，中国中央政府制定、修订、废止 3000 余件法律、行政法规和部门规章。2003 年以来颁布了《立法法》《行政许可法》《行政处罚法》《行政法规制定程序条例》等法律法规，使立法公开、透明度进一步制度化、规范化。并推动各级政府实行政务公开和信息公开。按照加入 WTO 的承诺，设立了中国政府 WTO 通报咨询局，提供有关中国贸易政策的信息，并根据 WTO 各个具体协定的要

求，履行通报中国贸易政策和措施的义务。目前，公众还能够通过《中国对外经济贸易文告》以及各级政府网站获取与贸易投资有关的法律、法规和规章。

四是扩大外商直接投资领域。从 2002 年起，中国正式开始履行 WTO 项下的各项义务，逐步放宽投资领域，减少投资障碍，加强投资保护、放松投资管制、减少政府干预。2002 年颁布了新修订的《指导外商投资方向的规定》和《外商投资产业指导目录》，2003 年颁布了《鼓励外商投资高新技术产品目录》，此后每年对外商直接投资都制定产业指导目录，目录分禁止、限制和鼓励、淘汰四类。2013 年开始在上海等地实行自由贸易区试点，自贸区内实行产业目录负面清单制度。到 2017 年，我国已经先后对外发布了 4 个版本的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施》，负面清单从 190 项特别管理措施，减少到 2017 年的 95 项，2018 年 7 月开始减少到 45 项，目前有 11 个自贸区实行该项制度。2015 年 10 月，在全国范围内印发了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》，将负面清单延展到内资。2018 年最新发布的外商直接投资负面清单从 2017 年的 63 项（2017 年首次发布）减少到 48 项。2017 年 10 月政策上提出探索建设自由贸易港，2018 年 4 月宣布在海南设立自由贸易港。

五是开放走向双边贸易投资的合作协议或者是自由贸易协定、投资协定。如中国与智利（2005）、巴基斯坦、韩国（均为 2006）、冰岛（2007）、新西兰（2008）、秘鲁（2009）、澳大利亚（2015 年）、马尔代夫（2017）等 24 个国家和地区签署了 16 个自由贸易协定，中国与韩国签署投资协定（2007）、与津巴布韦、尼日利亚、赞比亚等诸多非洲国家签署经济技术合作协定（2004）以及单项合作项目等（唐任伍和马骥，2008）。新的自由贸易协定包含实施高标准的开放性政策，建设全面性的制度安排等，包括货物贸易、投资保护、原产地规则、海关手续、贸易救济、卫生和植物检疫措施、贸易技术壁垒、竞争政策、知识产权、政府采购、劳工与环境、临时入境、透明度、争端解决、伙伴关系、行政制度与条款、一般与例外条款等领域。已签署的 16 个自由贸易协定涉及 24 个国家和地区。

六是加强对知识产权保护。在加入 WTO 前后，中国政府对与知识产权保护相关的几乎所有法律法规和司法解释都进行了修改，使其与 WTO 与贸易有关的知识产权协定以及其他保护知识产权的国际规则相一致。2004 年开始将每年的 4 月 20 日-26 日确定为保护知识产权宣传周。同时，中国政府把打击侵犯知识产权的执法行动作为知识产权保护工作的重点。近几年来，各级专利版权管理部门、工商行政管理机关、海关、公安和检察机关等通力合作，加强有关这方面的法律执行力度，尤其是针对涉及与人民生命健康密切相关的食品和药品的专利侵权行为开展了专项执法行动，取得了良好效果。此外，中国海关已经与欧盟成员国、美国等国家共同签署了关于行政法律执行的多边协助协议。2006 年 12 月 29 日，全国人民代表大会常务委员会颁布了关于加入《世界知识产权组织版权条约》的决定。2014 年在上海、北京、广州设立了知识产权法院，在南京、苏州、武汉、西安等 15 个中级法院内设立专门审判机构，跨区域管辖专利等知识产权案件。

当前，中国的开放不仅是请进来，而且 1998 年开始提出企业走出去的战略，2013 年发出了“一带一路倡议”，提出了政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通等五个方面的建议，发起成立了亚洲基础设施投资银行，新发展银行，丝路基金等，与自由贸易和投资协定结合，既顺应世界贸易标准高端化发展的要求，又符合沿线及周边国家具体国情及发展需要的制度安排。

开放，改变了中国人的思想和观念；开放，也倒逼了中国的改革；开放，也改变了中国的体制和机制；更重要的是，开放给中国的出口、进口和生产力发展带来了巨大进步，对中国的发展和技术进步产生了巨大的促进作用。

（三）改革农村管理体制，解决中国人的生存问题，推动城镇化发展

计划管理体制下，农田种什么，种多少，都是国家计划决定的，生产的粮食大部分作为

公粮上交。农民参与劳动，记录工分，年终参与集体收益分配，其收入首先要支付分配的口粮和油、盐、酱、醋、布匹和生活必需品的购买，积蓄很少。在工农产品价格剪刀差、主抓粮食产量的背景下，中国的农村家庭生活极端困难，大部分处于贫困状态。

1. 试点农业生产责任制，调动农民积极性

改革初期，如何调动农民积极性？各地都进行了一些探索。比如1977年11月中共安徽省委发出了《关于当前农村经济政策几个问题的规定（试行草案）》。主要内容是：搞好人民公社的经营管理；加速生产发展；尊重生产队的自主权；减轻生产队和社员负担，分配要兑现；粮食分配要兼顾国家、集体和个人利益；允许和鼓励社员经营正当的家庭副业等，完成任务后，可以到集市出售（彭森等，2008）。实际就是允许包产到户（把田地分到户，定额上缴国家和集体的农产品，超额归自己，减产赔偿，定额部分记录工分），包干到户（各承包户向国家交纳农业税，交售合同订购产品，向集体上交公积金、公益金等公共提留。其余产品全部归农民自己所有，这就是大包干）。该项大大调动了农民积极性和创造性，1978-1979年安徽农民就解决了粮食问题。时任安徽省委书记万里，到包产到户的凤阳县小岗村实地考察效果，看到他们家家户户都是粮满仓，而且家家养鸡，养鸭，养猪，很高兴。

2. 政策肯定和推广

1980年中央发布《关于进一步加强和完善农业生产责任制几个问题》，肯定了多种形式的农业生产责任制，提出凡有利于鼓励生产者最大限度地关心集体生产，有利于增加生产，增加收入，增加商品的责任制形式，都是好的和可行的，都应加以支持，而不可拘泥于一种模式，搞一刀切。

其中特别推荐了专业承包联产计酬责任制，即在生产队统一经营的条件下，分工协作，擅长农业的劳动力，按能力大小分包耕地；擅长林、牧、副、渔、工、商各业的劳动力，按能力大小分包各业；各业的包产，根据方便生产、有利经营的原则，分别到组、到劳力、到户；生产过程的各项作业，生产队宜统则统，宜分则分；包产部分统一分配，超产或减产分别奖罚；以合同形式确定下来当年或几年不变。

当时深受农民欢迎的一种责任制，就是大包干。即将农产品的任务包干到家庭或者小组，明确上交国家的数量，留给集体的数量，剩下都是自己的（这部分如果国家收购，实行议价，或者由农民自由处置），这种分配方式比较直接。

为进一步巩固农村改革成果，政策决定把土地承包到家庭，明确为30年政策不改变，这样，农民愿意对土地进行长期投资。

3. 调整农业发展战略和利益信号

一是发展大农业。1978年通过了中央《关于加快农业发展若干问题的决议（草案）》，1979年9月正式发布，提出了“农林牧副渔同时并举”和“以粮为纲，全面发展，因地制宜，适当集中”的方针。指出：粮食生产搞得好不好，关系到九亿人民的吃饭问题，关系到备战备荒，一定要抓得很紧。过去我们狠抓粮食生产是对的，但是忽视和损害了经济作物、林业、畜牧业、渔业，没有注意保持生态平衡，这是一个很大的教训。

二是调整农业农村利益。1978年召开的十一届三中全会《决议》指出，为了缩小工农业产品交换的差价，要提高粮食收购价格。《关于加快农业发展若干问题的决议》对农业给予了二十五条政策。有三条是重大利益调整。首先，明确未来三、五年，国家对农业的投资在整个基本建设投资中所占的比重逐步提高到百分之十八左右；农业事业费和支援社队的支出在国家总支出中所占的比重逐步提高到百分之八左右，地方财政收入应主要用于农业和农用工业。其次，对农业的贷款，从1980年起到1985年，要比过去增加一倍以上。国家要有计划地发放专项长期低息或微息贷款，有的十年，有的十五年，有的可以到二十世纪末。再次，粮食统购价格从1979年夏粮上市起提高20%，超购部分在这个基础上再加价50%。棉花、油料、糖料、畜

产品、水产品、林产品等的收购价格，也分情况，逐步作相应的提高。农业机械、化肥、农药、农用塑料等农用工业品，在降低成本的基础上逐步降低出厂价格和销售价格，把降低成本的好处基本上给农民。农产品收购价格提高以后，粮食销价一律不动；群众生活必需的其他农产品的销价，也基本保持稳定；某些必须提价的，要给予消费者以适当补贴。

4. 深化农村改革，实行乡村振兴战略

农村改革，大包干只是解决了当时急需解决的粮食生产和供给问题，后来涉及粮食和农产品流通体制、财政补贴制度的改革等，这些都是逐步解决的过程。政策上，1978年确定的第一轮土地家庭承包期限是15年，1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的决定》中明确：在坚持土地集体所有的前提下，延长耕地承包期，允许继承开发性生产项目的承包经营权，允许土地使用权依法有偿转让。少数经济比较发达的地方，本着群众自愿原则，可以采取转包、入股等多种形式发展适度规模经营，提高农业劳动生产率和土地生产率。1997年重申延期30年，2018年宣布再次延续30年。

经济发展，带来城镇化率的提高，城市开始向农村扩张，而农村集体土地所有制不同于国有土地，不能随便征收。为此，2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出：完善体制，改革征地制度，完善征地程序。严格界定公益性和经营性建设用地，征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制，及时给予农民合理补偿。农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权，取消农业特产税，加快推进县乡机构和农村义务教育体制等综合配套改革。在完成试点工作的基础上，逐步降低农业税率，切实减轻农民负担。2006年1月1日起废除了《农业税条例》，取消了延续几千年的农业税，大大减少了农民负担。2010年城乡基本养老和医疗保障全覆盖试点达到24%，2012年实现了制度上的全覆盖，逐渐建立了农民医疗和养老保障制度，而且逐步提高养老保障水平，保障了中国社会的长期稳定，在某种程度上，也解决了农村的长期贫困。

2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出：在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。2018年开始，我国正在实行脱贫攻坚战和乡村振兴战略，深化农村土地制度改革，允许所有权、承包权、经营权可以分离，实行土地流转，吸引工商资本下乡，增加财政投入，构建城乡融合发展体制机制和政策体系，建设产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的现代化农村。

5. 农村改革成效显著

思想的解放和利益的刺激，带来了农业丰收。1979—1982年连续四年提高农副产品收购牌价24.5%，如果算上议价、加价和市场收购部分，合计提高价格41.6%，平均每年提高9.1%，大大提高了农民种粮食和副食产品的积极性，粮食问题得到基本解决。中国的粮食产量，从1979年的30477万吨增加到1984年的40731吨，其他农副产品也有了很大的增加。

表 4 主要农产品混合平均价格
单位:元

年份	1978	1980	1985	1986
粮食(吨)	263.4	360.6	416.1	465.9
食用植物油(吨)	1746.4	2640.8	2701.2	2846.0
肥猪(百公斤)	81.0	125.8	182.7	187.6
菜牛(百公斤)	87.7	134.2	290.6	300.5
菜羊(百公斤)	86.5	127.6	232.7	238.7
鲜蛋(百公斤)	137.8	171.4	226.8	242.4
水产品(吨)	438.0	770.0	2045.8	2269.1
苹果(吨)	309.0	344.0	754.2	845.6

当然，农业的持续发展也是品种革新、技术发展、肥料增加、农药使用、农业生产条件尤其是水利设施和灌溉条件改善的结果，是增加农业投入的结果。特别需要指出的是，中央政府长期以来把农业、农村、农民问题作为工作的中心，每年中央一号文件都是关系农业的，而且一直坚持“无农不稳”的古训。

中国农业和农村改革，不仅解决了长期以来的生存问题，也解决了中国的温饱和贫困问题。今天的中国农村，已经不担心粮食、水果、蔬菜以肉类等食品供给问题，而且中国也有能大量进口农产品，实行国内农业休耕和土壤保养。

早期农村改革的另外一个突出成果就是乡镇企业的崛起。1987年6月邓小平同志会见外宾时表示：农村改革中我们完全没有预料到的最大收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出许多搞多种行业、搞商品经济的企业，各种小型企业异军突起，这不是我们中央的功绩。乡镇企业每年都是百分之二十几的增长率，持续了几年，一直到现在（指1993年）还是这样（《邓小平文选第三卷》，1993）。农村乡镇企业的发展，大大改善了中国农村和农民居民的生活水平。同时，农村改革，把大量农民从土地束缚上解放出来了，为城市改革，为城市化和工业化准备了大量的劳动力，没有农村的工业化，没有大量的农民工进城，就不可能有中国的城镇化。而城市企业改革带来的生产力巨大发展，也需要农民工的支持。中国的农村改革，为工业化和城镇化的长足发展奠定了基础。2017年中国又提出了乡村振兴战略，乡村企业将在未来的乡村振兴中发挥巨大作用，推动农村的城镇化发展。

（四）改革企业管理体制，解决工业品的供求短缺和企业竞争力问题

大锅饭、平均主义，不仅存在于农村，也存在于城市的国有企业和集体企业。城市企业当时也是实行计划管理，从生产、销售到收入、利润、个人薪酬、价格确定、资金调度和使用等都是国家计划安排和管理，企业利润和收入上交，企业没有一点自主权，而且中央和地方多层管理，人事权、财权、物权、计划权彼此脱节，很多企业不仅不盈利，而且亏损。到1976年全国工业企业资金利润率只有1965年的一半，1/3的企业亏损，亏损额达到73亿元，占当年国内生产总值2.48%（当年产值2943.7亿元）（彭森等，2008）。

1. 扩大企业自主权

城市的改革从哪里入手？邓小平同志1978年9月就提出，要加大地方权力，特别是企业的权力（《邓小平文选第二卷》，1983）。改革也正是按照这个思路进行的。

一是实行企业改革试点。1978年10月，四川省委选择重庆钢铁公司、宁江机床厂等6个地方国营企业进行扩大自主权试点工作，允许试点企业在计划安排、产品销售、劳动人事、利润分成和资金使用以及外汇分成方面有部分或者完整的自主权。1979年1月扩大到100个企业，

并在 40 个商业企业中扩大自主权试点。后来云南、北京也开始在国有企业中进行改革试点（彭森等，2008）。1978 年 11 月，《关于国营企业试行企业基金的规定》允许企业按照工资总额的 5%提取企业基金，部分可以用于发放奖金。

二是利润留成或包干。1979 年国务院发布《关于国营企业实行利润留成的规定》，明确所有实行独立经济核算的企业，经营有盈利的，可以按国家核定的比例留用一部分利润，用于建立生产发展基金、职工福利基金和职工奖励基金。职工福利基金，按工资总额的 11%从成本或费用中提取，奖金按国家规定从成本或费用中开支。各项资金从利润中留用后，国家不再拨款。利润留成比例的核定，采取分级审定的办法。利润留成比例核定以后，原则上三年不变。

三是普及推广。1981 年国务院批转《关于实行工业生产经济责任制若干问题的暂行规定的通知》明确：国家对企业实行经济责任制，有利润留成，盈亏包干、以税代利、自负盈亏等三种类型，具体形式包括以税代利、自负盈亏等。要求盈亏包干的超收或减亏分成比例，上交国家部分一般不能低于 60%，留给企业部分一般不超过 40%。利润留成和包干比例一般 3-4 年不变。

四是对于外贸企业，实行外汇留成制度，允许企业自己保留部分外汇。1979 年开始实行外汇留成。在国家外贸计划中，以上年出口为基数，以进口带动出口的，增长部分保留 15%，机电产品和成套设备出口创汇保留 50%，其他一般商品 8%。1979 年留成 85400 万美元，占出口额的 6.5%，1980 年 159700 万美元，占出口 9%。1982 年改为全部出口才能留成。留成外汇一次使用，建立外汇收支账户，银行建立额度核销制度，外汇管理部门检查监督。1985 年一般机电和成套设备，留成 50%，军工 100%，国家统一分配的原油出口只有 3%，贸易公司 30%，其他一般出口 25%。1989 年 1 月 1 日起，所有经济特区（包括深圳、珠海、汕头、厦门、海南岛）和经济技术开发区外贸出口收汇，除外商投资企业的产品、机电产品和军品仍实行自负盈亏、全额留成外，其他一律实行自负盈亏、留成 80%，上缴中央 20%，原五年特区上缴中央外汇基数的办法停止实行。外贸轻工、工艺、服装业也如此，其中属于机电产品的出口收汇仍实行全额留成。1979-1989 年，留成外汇合计达到 972 亿美元，激励了企业创汇积极性（中共中央书记处研究室经济组，1985）。

五是实行利润改税收的试点，建立起企业税收制度。1983 年发布《关于国营企业利改税试行办法的通知》，明确凡有盈利的国营大中型企业（包括金融保险组织），按实现利润的 55%税率交纳所得税。纳税后利润，一部分上交国家，一部分按照国家核定的留利水平留给企业。上交国家的部分，可根据企业不同情况，采取递增包干上交、固定比例上交或者交纳调节税的办法。其中定额包干上交只限于矿山企业。凡有盈利的国营小型企业，按实现利润的八级超额累进税率交纳所得税，交税以后，企业自负盈亏，国家不再拨款。1984 年发布《国营企业第二步利改税试行办法》决定，将工商税按照纳税对象，划分为产品税、增值税、盐税和营业税；改进所得税和调节税；增加资源税、城市维护建设税、房产税、土地使用税和车船使用税。由此逐渐现成税收制度。1994 年起，企业统一按国家规定的 33%税率交纳所得税，取消各种包税的做法，实行 17%的增值税。

企业改革过程中，调动企业和个人积极性的重要方法就是工资、奖金与企业的经济效益挂钩，刺激了企业生产积极性。工业产品生产供给状况大大改善，产品逐渐丰富起来。

2. 实行两权分离

1986 年《国务院关于深化企业改革强企业活力的若干规定》明确，推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权，实行企业所有权与经营权分离。全民所有制小型企业可积极试行租赁、承包经营。全民所有制大中型企业要实行多种形式的经营责任制。全面推行厂长（经理）负责制，厂长（经理）是企业法人的代表，对企业负有全面责任，处于中心地位，起中心作用，同时实行厂长任期目标责任制。全面完成任期内年度责任目标的，个人

收入可以高于职工平均收入的一至三倍。完不成年度责任目标的，应扣减厂长的个人收入。

同时，改进企业的工资、奖金分配制度。在国家规定的工资总额（包括增资指标）和政策范围内，对于企业内部职工工资、奖金分配的具体形式和办法，以及调资升级的时间、对象等，由企业自主决定，国家一般不再作统一规定。

继续缩减对企业下达的指令性计划，国务院各部门，各省、自治区、直辖市和国家计划单列省辖市，要继续缩减向企业下达的指令性计划产品的种类、生产任务和调拨量，扩大企业自销比例（具体种类、数量由计划下达单位另行规定）。除上述单位外，其他单位一律无权向企业下达指令性计划。

生产资料由企业自销的部分，价格由供需双方议定。加工产品中，小商品价格要切实放开，随行就市；一般机电产品价格要进一步放开，重要机电产品以浮动价格为主，必要时可规定最高限价；工业消费品价格要有控制地逐步放开，其中对人民生活影响较大的商品需要提价时，要履行申报手续。

1992年《全民所有制工业企业转换经营机制条例》中规定：政企职责分开，保障国家对企业财产的所有权，实现企业财产保值、增值，落实企业的经营权。继续坚持和完善企业承包经营责任制，逐步试行税利分流，统一所得税率，免除企业税后负担，实行税后还贷。创造条件，试行股份制。明确企业享有生产经营决策权，产品、劳务定价权，物资采购权，进出口权，投资决策权，留用资金支配权，资产处置权，劳动用工权，人事管理权，工资、奖金分配权，内部机构设置权等，同时规定企业对国家授予其经营管理的财产，承担民事责任。1993年发布《股份制企业试点办法》，推行企业股份制改造。

3. 逐步走向现代企业制度

1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的决定》对长期争论不休的企业改革方向做出了明确结论：建立现代企业制度，是我国国有企业改革的方向。其特征是产权清晰，权责明确；企业自主经营，自负盈亏，对出资者承担资产保值增值的责任。要求坚持和完善厂长（经理）负责制，保证厂长（经理）依法行使职权。1994年国务院开展百户中央企业试点，省市到年底2000多家。1996年国家体制改革委员会印发《关于加快国有小企业改革的若干意见》，鼓励企业大胆探索各种形式的改革，包括改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等，1999年通过了《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，肯定股份制是公有制的有效实现形式，鼓励企业实行股份制，发展混合所有制经济。要求企业进行公司制改革，明确法人治理结构是公司制的核心。党委书记和董事长可由一人担任，董事长、总经理原则上分设。2000年9月发布的《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理基本规范（试行）》提出：对国有资产授权经营，建立资产经营责任制度，除必须由国家垄断外，其余要按照《中华人民共和国公司法》实行股份制改造，建立规范的法人治理结构。

2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出：产权是所有制的核心和主要内容，包括物权、债权、股权和知识产权等各类财产权。提出加快推进和完善垄断行业改革。对垄断行业要放宽市场准入，引入竞争机制。加快推进铁道、邮政和城市公用事业等改革，实行政企分开、政资分开、政事分开。对自然垄断业务要进行有效监管。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出：改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司，要求强化国有企业经营投资责任追究。2015年9月《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》坚持党对国有企业的领导，将国有企业分为商业类和公益类，商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运，公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标，引入市场机制，提高公共服务效率和能力。这类企业可以采取国有独资形式，还可以通过购买服务、特许经营、委托代理等方式，鼓励非国有企业参与经营。2017年党的十九大提出，实

现产权有效激励，培育具有全球竞争力的世界一流企业。全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。

企业的改革和发展，改变了中国消费品的市场短缺，改变了中国制造落后的面貌，改变了企业的竞争能力和水平，也大大改变了城市面貌。经过四十年的发展，我国一些企业也开始进入世界 500 强，在有些技术领域，也能够与世界先进企业并跑。在一些产品领域，中国企业的产量、产能跃居世界第一，对世界经济增长和国际贸易增长做出了巨大贡献。

（五）改革财政体制，增强国家调控能力

随着企业自主权的增加，各地方财政也有利益分配改革和自主权问题。改革之前，财政实行统收统支的管理体制，地方没有财权，项目支出也是上级统管，不利于调动地方积极性和主动性，严重制约了地方经济的发展。1978 年国家开始在一些省市进行了局部的财政体制改革，改革的方式有“收入和支出挂钩，总额分成”“增加部分分成，收入和支出挂钩”“固定比例包干”等方式。打破了过去的统收统支的体制，被称为“分灶吃饭”。在此经验基础上，1980 年国务院颁布《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》，其具体做法：明确划分中央和地方财政的收支范围，中央企业的收入、关税和中央其他收入，归中央财政，为中央财政固定收入。地方所属企业的收入、盐税、农业税、工商所得税、地方税和地方其他收入归地方财政，作为地方财政固定收入。工商税为中央和地方的调剂收入。中央和地方的支出项目也做了明确划分。地方财政收入的包干基数按照上述收支范围，以 1979 年的预计执行数为基数，适当调整后确定。凡是地方收入大于支出的，多余部分按照一定比例上交，其余自留。支出大于收入的地区，不足部分从工商税中按一定比例留给地方，有些地区，要全部给地方财政。调剂后，收入仍然小于支出的，不足部分中央财政定额补助。分成比例和补助数额确定以后，五年不变，地方收入多，支出可以多。分灶吃饭以后，财政收支状况大大改善，国家财力空前壮大，支出大于收入的差额从 1979 年的 135.4 亿人民币（占当年 GDP 的比重达到 3.35%）逐渐下降，到 1985 年实现了基本平衡。

人们发现，分灶吃饭虽然调动了地方财政积极性，也带来很多问题。一是包干比例不同，有些地方甚至达到 50%；二是财政收入增长，也要分成上交，但地方采取藏富于企的做法，减免企业产品税，然后通过非财政途径的摊派收取企业费用归地方支出。如中央对北京财政约定财政收入增长 4%以上，上交递增，但北京市连续多年财政收入增长刚好都是 4%。对于上海，规定每年财政收入定额是 165 亿元，其中 100 亿归中央，65 亿归地方，超过定额部分，实行五五分成，但上海执行结果，每年财政收入都不超过 165 亿元。1987 年以后，国家财政支出连续大于收入且差距逐渐扩大，统计数据显示从 1987 年的 63 亿元持续扩大到 1993 年的 293 亿元。而实际情况是，1992 年全国财政收入 3500 亿元，其中中央收入 1000 亿元，中央财政支出 2000 亿元，中央财政赤字 1000 亿元，中央财政收入占财政总收入的比重下降到 28.1%（1986-1990 年中央财政收入占全部财政收入比重 33.42%，1981-1985 年为 34.89%）^{（3）}，中央财政每年要向银行挂账，实际就是透支。同时，财政包干也带来鞭打快牛的现象，一些地方不报、虚报、瞒报财政收入现象严重，地方随意减免税导致国家税收来源下降。

有鉴于此，中央决定对财政体制再次改革：一是严格控制减免税。二是严格控制财政赤字，停止银行挂账。中央财政赤字，发行国库券解决，不能到银行透支发行货币，1994 年开始不允许到银行借钱。地方预算也不能到银行挂账。三是未经中国人民银行批准，财税部门不得涉足商业性金融业务。四是取消包干制度，实行分税制。1993 年发布了《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，主要内容：划分中央与地方事权，明确中央和地方支出的事权项目；根据事权与财权相结合的原则，按税种划分中央与地方的收入。中央固定收入包括：关税，海关代征消费税和增值税，消费税，中央企业所得税，地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中交纳的收入（包括营业税、所得税、利

润和城市维护建设税），中央企业上缴利润等。外贸企业出口退税全部由中央财政负担。

该体制一直延续到目前，整体改革不大。2003 年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出：推进财政管理体制改革。加大对中西部地区和民族地区的财政支持。深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理改革。清理和规范行政事业性收费，凡能纳入预算的都要纳入预算管理。实行全口径预算管理和对或有负债的有效监控。加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督。在税收上，分步实施税收制度改革。按照简税制、宽税基、低税率、严征管的原则，稳步推进税收改革。改革出口退税制度。统一各类企业税收制度。增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围。完善消费税，适当扩大税基。

2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出：深化财税体制改革，建立现代财政制度，提出实施全面规范、公开透明的预算制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革，推动环境保护费改税。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策。完善国税、地税征管体制。2018 年以来提出，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系。目前已经将地方的两个税务部门合并。2018 年 5 月起，中国又在增值税税率 17%、11%、6% 三档基础上，将税率下调到 16%、10%、6%，同时统一增值税小规模纳税人标准，对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业符合条件的企业和电网企业在一定时期内未抵扣完的进项税额，予以一次性退还（杜涛，2018）。

经过四十年的财政体制改革，中央政府和地方政府的财力大大提高。财政收入从 1978 年 1132 亿元的增加到 2017 年的 234029 亿元（包括政府性基金收入 61462 亿元），同期财政支出从 1122 亿元扩大到 264030 亿元（包括政府性基金支出 60700 亿元），财政支出占 GDP 的比重从 30.5% 提高到 31.92%，变化不大。但财政支出占 GDP 同步强大和增长，使得国家可以通过财力集中力量办大事，解决经济发展遇到的种种突出问题和矛盾，比如解决民生问题，基础设施落后问题，产业和技术瓶颈问题等，成为我国经济快速成长的一条重要经验，也成为中国的制度优势之一。

（六）全面深化经济体制改革，激发市场活力

1. 围绕中心，制定改革开放的阶段性和长远目标

在战略上，坚持以经济建设为中心，并不断丰富发展的理论，在发展物质文明、精神文明的基础上，提出了加强“经济建设、政治建设、文化建设”的指导思想，后来增加“社会建设和生态文明建设”，归纳为“五位一体的战略布局”。在总任务上不断丰富和完善，在提出国内生产总值翻两番实现小康之后，又提出两个一百年的目标。在改革和开放上，先后做出了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的决定》（1993 年）、《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（2003 年）、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013 年）等，提出了“建设社会主义现代化和实现中华民族伟大复兴”的长远目标，中国共产党十九大进一步完善为“建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴的伟大中国梦”。

2. 深化计划体制改革

一是改进计划管理，引入市场调节。1983 年国家计划委员会印发《关于改进和加强计划管理的意见》，破除了单一计划经济形式，提出指令性计划、指导性计划和市场调节并存的三种管理形式。1984 年发布《关于改进计划管理体制的若干暂行规定》，指出了计划体制管得过死、指令性计划的比重过大、忽视市场调节等问题。规定明确：国家对粮食、棉花、油料、

烤烟、黄红麻、生猪、二类海水产品等关系国计民生的大宗农产品的收购和调拨，按数量，品种、质量规定指令性指标，并自下而上地签订收购合同加以落实；超过收购计划部分，全部放开。其他农产品，除国务院主管部门和省、自治区、直辖市另有规定者外，实行市场调节。工业方面，国家对主要工业品的生产实行指导性计划。对煤炭、原油及各种油品、钢材、有色金属、木材、水泥、发电量、基本化工原料、化肥、重要机电设备、化纤、新闻纸、卷烟以及军工产品等重要产品（包括数量和品种），实行指令性计划。指导性计划产品，价格按国家规定的幅度浮动。

二是逐步退出指令性计划，充分发挥市场的作用。1993年提出：要建立社会主义市场经济体制，发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。提出，加快计划体制改革，进一步转变计划管理职能。国家计划要以市场为基础，总体上应当是指导性的计划。计划工作的任务，是合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标和产业政策，搞好经济预测，规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设等。计划工作要突出宏观性、战略性、政策性，把重点放到中长期计划上，综合协调宏观经济政策和经济杠杆的运用。建立新的国民经济核算体系，完善宏观经济监测预警系统。提出推进价格改革，放开竞争性商品和服务的价格，调顺少数由政府定价的商品和服务的价格；尽快取消生产资料价格双轨制；加速生产要素价格市场化进程；建立和完善少数关系国计民生的重要商品的储备制度，平抑市场价格。

2003年对计划体制提出的要求是：加强国民经济和社会发展中长期规划的研究和制定，提出发展的重大战略、基本任务和产业政策，促进国民经济和社会全面发展，实现经济增长与人口资源环境相协调。加强对区域发展的协调和指导，积极推进西部大开发，有效发挥中部地区综合优势，支持中西部地区加快改革发展，振兴东北地区等老工业基地，鼓励东部有条件地区率先基本实现现代化。

三是让市场在资源配置中起决定性作用。2013年指出：完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革，放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，提高透明度，接受社会监督。完善农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用。宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产力布局优化，减缓经济周期波动影响，政府要加强发展战略、规划、政策、标准等的制定和实施。

随着改革开放的不断深入，目前，除对粮食、棉花实行收购价格补贴以及对石油、天然气、水、公路收费等一些公共产品实行国家指导价（国家也会根据市场价格变动进行调整），其他产品生产完全由市场决定，价格也由市场决定。涉及到一些国计民生的重要产品价格，其价格调整需要报物价部门核准或备案。不再有指令性计划，计划部门的主要任务是制定国家发展战略，编制中长期发展规划和年度工作计划、专项规划，区域功能规划，国土规划等，而不是审批。

3. 深化投资体制改革

1984年发布《关于改进计划管理体制的若干暂行规定》，全民所有制单位固定资产投资总规模，要按计划进行控制。在基本建设、技术改造投资中，国家预算内拨款改贷款的投资，实行指令性计划。国家计委审批限额由1000万元以上提高到3000万元以上，其中总投资2亿元以上的项目，由国家计委核报国务院审批。非生产性建设项目，凡资金、能源、材料、设备能自行解决的，原则上由各部或各省、自治区、直辖市自行审批，但其投资需纳入基本建设投资总规模。从1985年起，凡是由国家预算内拨款安排的建设项目，都改为银行贷款。对不同的建设项目要实行差别利率等办法，并规定不同的还款期限。少数建设项目确无偿还能力的，经国家批准可以豁免。由国家计委审批的大中型项目，今后只审批项目建议书和设计任务书。

城乡集体所有制单位的基本建设投资，由各省、自治区、直辖市进行估算，实行指导性计划，报国家计委备案。

1993 年对投资体制改革提出：逐步建立法人投资和银行信贷的风险责任。竞争性项目投资由企业自主决策，自担风险，所需贷款由商业银行自主决定，自负盈亏。用项目登记备案制代替现行的行政审批制，把这方面的投融资活动推向市场，国家用产业政策予以引导。基础性项目建设要鼓励和吸引各方投资参与。地方政府负责地区性的基础设施建设。国家重大建设项目，按照统一规划，由国家开发银行等政策性银行，通过财政投融资和金融债券等渠道筹资，采取控股、参股和政策性优惠贷款等多种形式进行；企业法人对筹划、筹资、建设直至生产经营、归还贷款本息以及资产保值增值全过程负责。社会公益性项目建设，要广泛吸收社会各界资金，根据中央和地方事权划分，由政府通过财政统筹安排。

2004 年《国务院关于投资体制改革的决定》提出非政府资金投资项目实行核准制和备案制度，政府项目实行核准制。核准制项目，仅需向政府提交项目申请报告，政府对企业提交的项目申请报告，主要从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行核准。对于外商投资项目，政府还要从市场准入、资本项目管理等方面进行核准。政府有关部门要制定严格规范的核准制度，明确核准的范围、内容、申报程序和办理时限，并向社会公布，提高办事效率，增强透明度。

核准和备案项目，一般根据投资规模分级核准和备案，而且权力不断下放，适当调整。例如 2004 年水电站在跨界河流、跨省（区、市）河流上建设的单站总装机容量 25 万千瓦及以上项目由国务院投资主管部门核准，而 2016 年则提高到 50 万千瓦，而且 300 万千瓦及以上或者涉及移民 1 万人及以上的项目由国务院核准。境外投资规模 3000 万美元以上由国务院投资主管部门核准，而 2016 年提高到 3 亿美元及以上。地方也会根据层级，划分权限，分别采取核准和备案方式。

2013 年要求深化投资体制改革，确立企业投资主体地位。企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批。强化节能节水、环境、技术、安全等市场准入标准，建立健全防范和化解产能过剩长效机制。2018 年以来，中国国内正在开展产业投资负面清单制度，该项制度实施以后，对投资的限制将大大减少，审批的效率也会大大提高。

中国的改革和开放，是全方位的改革开放，而且四十年来没有止步，这里只是选择了几个方面。即使这几个方面，过程也很复杂曲折，难以深入细致总结。但万事开头难，良好的开端是成功的一半，所以，我们侧重介绍改革的最艰难时期和阶段以及后续政策，以便理解中国特色社会主义市场经济体制的形成，理解中国特色社会主义市场经济体制的内涵。值得称赞的是 2003 年以来，政府对行政审批制度的改革，下放了大量的行政审批权，取消了很多不必要的审批，保留的是法定和必要的行政审批，并且优化服务，提供一站式服务，有些地方让企业、个人只跑一趟，实行网上审批，从事前审批走向事中事后监管，大大改善了投资效率和决策效率，有力促进了企业现代制度的形成。目前，政策重点强调对不必要审批的取消，对审批权力的约束和监督以及监管协调等。

三、中国改革开放和发展获得成功的重要经验

中国改革开放四十年，值得总结的经验很多，这里谈几点体会。

（一）坚持以经济建设为中心，坚持改革开放不动摇

首先是把经济建设作为工作中心。中国共产党十一届三中全会，果断地停止使用“以阶级斗争为纲”口号，提出把工作重点转移到社会主义现代化建设上来。这是重大战略的转型，从此以后中国走上以经济建设为重点为中心的道路。1979 年，邓小平同志再次指出：经济工作是

当前最大的政治，经济问题是压倒一切的政治问题。不只是当前，恐怕今后长期的工作重点都要放在经济工作方面（《邓小平文选第二卷》，1983）。在这个思想基础上，后来中国共产党提出“以经济建设为中心”“坚持以经济建设为中心，一心一意谋发展”“发展是执政第一要务”等思想。

其次是坚持市场化改革方向不动摇。在不改变社会主义制度的前提下，不断推进市场化改革。市场经济不是资本主义的专利，社会主义也可以搞市场经济，而且分阶段提出了建立和完善社会主义市场经济体制的目标，通过各种制度改革，不断推进市场机制的形成和完善，突出表现在放开价格管制，简化和取消行政审批，逐步放松外汇管制，逐步利率汇率市场化，让市场在资源配置中起决定性作用。在这方面，中国没犯大的错误，也没有反复折腾，这也是中国取得成功的重要经验。

再次是坚持开放不动摇。开放就是利用国际国内两种资源、两种市场，就是要吸引外资，利用外债，开拓国际市场。即使在遭遇亚洲金融危机和2008年美国次债危机之后，中国依然坚持开放不动摇。也正因为有了开放，通过吸引和利用外资跨国公司的投资，中国的贸易有了巨大的发展，中国的技术进步和企业竞争力随之提高。中国经济的发展，得到了国际资源和能源、技术合作的支持，从而使得中国成为全球经济分工中的重要环节。

最后是坚持用党的理论和思想指导中国改革开放实践。如何实现计划经济到市场经济的转轨，是一个世界性的难题，没有成熟和成功的经验。在这个过程中，中国一方面坚持思想解放、实事求是，“摸着石头过河”，不断学习和借鉴国外先进的技术、设备、管理经验、市场规则和企业制度，遵循经济发展规律；另一方面把改革、开放、发展取得的成功经验和认识上升到党和国家的集体智慧，形成党的理论和指导思想，这就是马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观以及习近平新时代中国特色社会主义思想。坚持党的领导，坚持中国特色社会主义、坚持新发展理念、坚持改革开放不动摇等，都成为中国共产党治国理政的理论和思想指导。

（二）制定和完善治理国家的长远发展目标，使国家始终不偏离这个目标

制定国家发展的长远目标。1979年邓小平同志在会见日本首相大平正方时提出到20世纪末，中国要实现小康社会、人均收入达到1000美元的设想（《邓小平文选第二卷》，1983）。1980年中国共产党第十二次代表大会报告提出从1981-2000年，工农业生产总值翻两番，后来调整为国民生产总值翻两番。1997年中国共产党第十五次全国代表大会首次提出“两个一百年”奋斗目标。第一个一百年就是到中国共产党成立100周年即2021年时全面建成小康社会；第二个一百年就是到新中国成立100周年时即2049年建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。2017年10月中国共产党第十九次全国代表大会报告提出从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。从2035年到21世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把中国建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。

以长远目标为方向制定和调整制度和政策。有了长远目标，就有利制度和政策调整的依据，也可以把握政策调整的力度，尤其是把握改革和开放的力度，确保改革开放促进发展，改善发展，不带来风险，或者通过改革、开放和发展化解风险。改革开放以来，中国共产党始终有一个长远理想和目标，在治国理政、发展经济等方面始终有一个坚定不移的发展方向，使得执政者始终不忘目标，不忘初心，牢记使命。同时，坚持改革、开放、发展不动摇的观念，无论怎么争论，但改革和开放一直没有停顿，虽然有不同认识，但市场化方向没有改变，并不断用发展的成果来统一思想、认识，从而使大家共同支持改革、开放、发展，支持市场化。

不断丰富和完善目标实现的措施。在改革、开放、发展的过程中，不断完善和增加中间目标，或提出更高层次的要求，比如，提出了结构调整，转变经济增长方式，注意节能、减少污

染排放，提出了创新型国家的战略，提出了科学发展与和谐社会的理念等。2013 年以来，提出了经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设五位一体的总体布局，以及全面建成小康、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，深化供给侧结构性改革等发展方针。

（三）把握正确的政治方向，把发展生产力作为发展成败的重要标准

中国早期的改革开放在意识形态上确实有比较大的争论。吸引利用外资以及建立经济特区就不能是原来的计划经济体制，而必须是市场经济制度，允许外资进出自由，价格自主决策等，当然，也需要一些优惠政策，而内资不能享受。这样做，是否就是搞资本主义呢？邓小平同志曾经形象地提出：不管白猫黑猫，只要抓住老鼠就是好猫。他指出：市场经济不能说只是资本主义的。市场经济在封建社会时期就有了萌芽，社会主义也可以搞市场经济（《邓小平文选第二卷》，1983）。后来又提出三个有利于标准：是否有利于生产力的发展，是否有利于人民群众物质文化生活的改善，是否有利于增加国家综合国力。在姓社姓资的问题上不去争论，这样保障了改革开放的继续，保持了经济和社会的稳定和发展，社会也逐渐接受了改革和开放的新观念。邓小平说：不搞争论，是我的一个发明。不争论，是为了争取时间干（《邓小平文选第三卷》，1993）。

一是始终坚持党对改革开放的绝对领导。这主要体现在重大改革开放政策都是党中央决定，然后制定政策进行实施；二是党中央始终把握对地方、部门人员的任命权和机构改革调整权，确保改革开放的顺利进行；三是始终坚持要求政令畅通，执行党的决议、决策，按照党的组织原则和制度规定办事和处理事情；四是改革开放存在一定风险，采取先试点探索经验，发现问题，总结经验，然后再普及推广、不断完善。

再次，把人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标。改革开放以来，中国共产党始终坚持立党为公、执政为民，坚持人民利益高于一切，坚持走共同富裕的道路，坚持把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定各项方针政策的出发点和落脚点。坚持发展为了人民，让人民群众分享发展的成果。习近平同志强调，我们要始终把人民立场作为根本立场，把为人民谋幸福作为根本使命。判断中国社会主要矛盾，“从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”转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，要求必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。

邓小平深刻指出，社会主义阶段的最根本任务就是发展生产力。40 年来，中国坚持把发展作为共产党执政兴国的第一要务，牢牢把握和维护战略机遇期，不断解放和发展社会生产力，改革开放和经济发展才取得了巨大成就。今天的中国，依然把发展作为第一要务，通过解放和发展社会生产力为改革提供强大牵引，使市场在资源配置中起决定性作用，并更好地发挥政府作用，以建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

其实，改革过程中的争论时时可见。对改革开放，一开始就有不同意见……不只是经济特区问题，更大的问题是农村改革，搞农村家庭联产承包，废除人民公社（《邓小平文选第三卷》，1993）。宝钢项目借用外债争论很大，1979 年对提高产品收购价格对城市居民补贴标准是 4.5 元/人还是 5 元也争论很大（彭森等，2008）。甚至到了 2000 年中国加入世界贸易组织之前，国内依然存在很大很大争论，担心金融、电信、农业等的开放不堪承受，但事实证明，市场的创新能力、适应能力、承受能力和活力远远超出争论的预期。这也证明，改革的方向是正确的，证明市场的力量、群众的力量是无限的，简单地预测和判断都难以把握事实的变化。

中国早期的改革、开放就限定在经济特区和沿海一些城市，逐步开放，逐步观察，逐步改变了人们的观念和习惯，最后被社会逐渐认同。当然，处理这个问题需要领导人和决策者的智慧，也需要有看待问题的正确方法。要避免把经济问题政治化，甚至产生内部矛盾，需要耐心，

逐渐进行改革，要取得不同力量的支持和认同，以事实和国内、国际考察去改变人们的认识和观念，让不同观念的人逐渐接受新的观念，让企业、个人在改革开放中获得利益，获得提升和进步，让政府在改革开放中提高管理能力和水平。

（四）坚持市场化改革方向，在稳定中推动改革开放

稳中求进是中国共产党治国理政的指导实行和工作的方法论。具体来说：

一是坚持先易后难、渐进推进改革。20 世纪 80 年代苏联东欧社会主义国家采取“休克疗法”式的改革，使得苏联最终解体分裂，东欧国家至今也没有恢复元气。中国坚持走自己的改革开放道路，坚持先易后难、先点后面、先体制外后体制内、先试验再推广，循序渐进、稳中求进的改革方法，取得了巨大成功。

二是正确处理好改革发展稳定的关系。从鸦片战争暴发到新中国成立的 100 多年里，中国一直处于内忧外患的动荡之中，生产力发展基本上处于停滞状态。十年“文化大革命”，国民经济一度到了崩溃的边缘。事实充分说明，在一个政治和社会不稳定的环境下，不可能有好的发展生态。改革开放以后，中国共产党深刻反思和汲取历史教训，始终注意处理好改革发展和稳定关系，始终把维护社会稳定作为压倒性的前提，始终注意及时发现和处理苗头性事件，努力做到防患于未然，从根本上维护了改革发展和稳定的局面，保障了中国改革开放事业持续推进。邓小平同志指出：没有安定的政治环境，什么事情都干不成（《邓小平文选第三卷》，1993）。历史的经验证明，一个国家三十年内没有内乱和外战，就一定能够富裕起来。对于当下的中国，改革开放已经进入深水区，更要避免发生大的错误。坚定不移地坚持改革开放，在稳定的环境和条件下推进改革开放，在稳中实现“进”。既大胆探索、勇于创新，又要总揽全局、统筹兼顾，又要突出重点，在试点、实践中积累经验，不断提高改革决策的科学性、增强改革措施的协调性，保障经济、金融安全，社会安定，政局稳定。

三是采取有效措施保障社会稳定。解决稳定的根本途径首先是政局稳定，党员高级领导干部要遵守政治纪律政治规矩，服从组织原则，同时严明党纪党规，对腐败采取有效的治理，确保党与人民群众的血肉联系，不忘“为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”的初心和使命。其次是发展经济，用经济发展的成果化解矛盾，当然也需要财政、收入分配政策协调，需要社会保障制度的完善，确保人们的基本生存需求，让人民群众分享发展的成果。同时，也需要不断完善社会治理，处理好各种矛盾，做好思想政治工作，善于积累经验，防范和化解群体事件，缓和矛盾，防止群体事件和突发事件以及一些社会问题成为政治事件，影响政局稳定。

（五）始终注重保障经济、金融安全，谨慎推进资本项目开放

在过去的四十年中，中国遇到了两次大的外部危机，1998 年的亚洲金融危机和 2008 年的美国次债危机，中国成功抵御了外部危机的冲击。在改革开放过程中，中国特别谨慎金融开放，确保金融安全。

首先，严格控制对外债务。这是避免出现国际债务危机的最好方法。中国一直严格控制中资企业的对外债务，外商投资企业的债务控制在投资总额和注册资本的差额之内，但不需要审批。2004 年 5 月，还对外资银行的对外负债进行总量余额控制，避免外资银行资金大进大出带来汇市、股市和资产价格波动，国家信用波动。

其次，谨慎进行证券市场和不动产市场的开放。这些市场的过度开放，很容易被外部投机从而形成金融泡沫，亚洲国家有很多教训。对证券市场，加入世界贸易组织之前中国是严格禁止进入的，加入世界贸易组织以后，实行了总额控制的对外开放，允许合格的境外机构投资者在中国进行证券投资，避免短期资本自由流动对本国证券市场尤其是股票市场产生冲击。同时，对外资在境内投资不动产尤其是住宅等，限制在自身需求，不允许投机买卖。而对资本账户的开放，一直采取审慎态度，逐项试点进行开放，并试行总量或者余额控制的审批或等级

备案制度。

再次，对特定的产业投资进行限制和禁止。在比较长的时期内，对外商投资产业设立了指导目录，将产业投资分为禁止、限制和鼓励类投资，每年都有所调整。根据本国企业竞争力的提高，逐步开放产业投资。2013 年以来试行负面清单制度，逐步减少清单目录。同时，颁布了《反垄断法》，防止外资对国内产业的控制和垄断。

最后，确保汇率基本稳定。汇率问题处理不当，很容易出现货币危机，从而引发更大的金融危机。这方面，中国一直坚持自己的原则，不被外界观念左右。中国自从 1994 年实行汇率改革以来，就坚持以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度，汇率交易市场主要是银行参与，部分金融机构参与，没有企业和个人。对汇率浮动范围开始限制在千分之三，随着国家外汇储备的增加和央行调控能力的增强，逐步扩大浮动范围，人民币兑换美元的上下浮动范围逐步扩大到 0.5%、1%和 2%。境外离岸市场汇率，一是与国内市场保持隔离，二是必要时不提供人民币清算资金的方法，使得其无法做大，无法冲击国内市场。在危机期间，会辅助必要的外汇管制和窗口指导措施，确保人民币汇率相对稳定。

对内则不断采取措施，有效化解金融风险，使得金融真正为实体经济服务。

（六）坚持向先进国家和企业学习，发展科技和教育

日本明治维新以后，对外方面，放弃“攘夷”口号，积极开展对外交往，学习西方科学文化，振兴教育。1871-1873 年期间，由政府主要首脑之一岩仓具视带领百人的团队考察欧美英俄等 12 国，回国后推进改革。同时，吸引国外专家和人才。1872 年政府各部门聘用外国专家 214 人，1876 年增加到 469 人，大部分是工部省聘用，主要是英国，其次是法国、美国、德国和其他国家，推动了日本科技发展和人才培养；此外，派人出国留学。1868-1877 年之间，派出留学 550 多人。这些做法有力地推动了日本的技术进步和国家强大。

其实，工业革命之后的法国在赶超英国过程中，也不断吸引英国先进技术和设备，以优厚的收入和条件吸引英国企业家和人才到国内。德国追赶法国过程也是如此。德国从十八世纪末叶开始，主动学习英国，法国等先进国家的科学技术，政府派遣官员出国考察，学习先进经验，组织科学研究团体，及时介绍先进的科学技术和科研成果，并追踪相关科学技术的发展动向，以优厚待遇吸引英国，法国等工厂的管理人员及科学技术人才。

中国改革开放初期，1978 年国家派出三批人员出国考察（彭森等，2008），了解世界变化。一批是港澳考察团，一批是南斯拉夫、罗马尼亚，还有一批是谷牧副总理亲自带队，赴法国、联邦德国、瑞士、丹麦、比利时等考察一个多月，走访 15 个城市，会见政府官员和企业家，参观 80 多个单位，其归国后的考察报告汇报从下午 3 点开到晚上 11 点多。考察学习后，大家知道了与世界的差距，坚定了改革开放的决心，形成了改革开放的思路和共识。不仅如此，后来我国还派出了很多留学生到发达国家学习，这些留学人员在 20 世纪 90 年代尤其是 21 世纪以后纷纷回国，大大促进了中国的科技进步和企业竞争力的提高。作为政府部门，在改革开放过程中，始终不断地了解发达国家的法律法规和管理经验，工业化过程中的产业政策，从而不断完善招商引资方略。而各级地方政府也派出代表团和招商引资代表团，了解外国地方政府管理城市和地区的各种做法，开阔了眼界，也带动了当地的改革和开放。

中国吸引外资的政策效应在 20 世纪 90 年代之前不明显，但之后跨国公司开始进入中国，世界 500 强进入中国落户，甚至将区域总部搬迁到中国。外资的进入，使得中国企业近距离地向外资企业和跨国公司学习，学习跨国公司的管理经验，用人机制，技术创新和研发机制，从而大大提高了企业竞争力。

国家的发展和强大，有赖于改革和开放，也有赖于科技的进步和发展，而科技进步在于人才，在于教育。所以，改革开放过程中，中国一直注重科学技术的研究和发展，注意教育制度的改革，培养人才。重视科技和人才，首先是学习国外经验，敢于让人才、让学生、让干部

出去，了解世界，学习世界，掌握世界的科技前沿。其次是在国内搞好科技和教育，能够吸引人才，留住人才，能够让顶尖人才、国际一流人才到本国来，同时把教育办成国际先进交流，一流的教育，能够培养出有原始理论、实践、技术创新和发明的人才。最后，是有好的人才制度和机制，好的教育制度和机制。中国在科技、教育、人才的发展方面，取得了巨大进步，但依然要向国际学习，向先进国家学习，在学习交流中再发展。

当然，改革开放的经验远不止于此，比如建设开发区、产业园也有很多经验值得总结，在法律法规和政策的完善、公开、透明等方面也有逐步完善和适应的过程，改革、开放、发展三者之间相互促进也是重要的成功经验，注意市场经济信用的再造和形成经济发展的资金自我供给机制也非常值得重视。限于篇幅，不做总结了。

四、中国改革开放的未来展望

中国在过去的四十年，取得了巨大成就，这主要得益于改革、开放和发展，得益于和平的国际环境，中国抓住了时代的机遇。只有改革开放，才能改变落后，也只有改革开放，才能带来思想的解放。改革和开放没有一劳永逸的事情，今天的改革开放获得了成功，并不意味着未来必然成功。一种制度和思想观念、体制和机制乃至技术在当时先进，10-20年就不先进，甚至落后了。人类社会是不断发展和进步的社会，需要不断地改革和开放，不断地与世界融合，才能不断发展，不被历史淘汰。

当下的中国，无论是改革还是开放，都有不如人意之处。当今中国与世界发达国家比较，在生态环境和社会治理上还存在很多不足和差距。在法律法规政策的公开透明、市场的统一、技术原始创新和知识产权保护、执法的严肃性、可操作性、自由裁量权等方面依然存在很多不足，有些政策和制度设计虽然公开了，但没有落地，没有得到有效执行，不同所有制的企业在市场准入方面、区域经济在发展方向方面仍然存在需要进行改革的地方。在对企业 and 外资的服务方面、管理方面也存在巨大的不足，企业还不能通过找制度、找程序、找平台就完全解决问题，进行公平准入和市场竞争。即使在国内，缺乏激励企业和个人进行原始创新的有效动力机制和激励机制。也正因为存在这些问题，中国依然需要进行改革、开放，改革和开放的空间很大。

中国改革开放的历程也表明，体制和机制的改革需要改变人们的思维和行为习惯，更需要有实实在在有效措施使得改革的设想和计划能够兑现，也需要给改革者看到利益和动力、压力，这有一个时间过程，需要时间和耐心。

中国的历史经验和教训表明，闭关锁国只会落后挨打。改革开放四十年的经验表明，只有改革开放，才能使中国强大。中国开放的大门不会关闭，中国改革的步伐也不会停止。改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，只有改革开放，才能发展中国。

中国国家主席习近平指出：改革开放只有进行时，没有完成时。没有改革开放，就没有中国的今天，也没有中国的明天。2018年4月11日在博鳌论坛会议上，中国国家主席习近平宣布将在2018年实行内外资一视同仁的政策和待遇，中国人民银行行长宣布对外资金融机构持股比例放宽到51%，3年以后取消比例限制。这仅仅是未来更大开放的开始而不是结束，未来中国的产业投资负面清单目录会更少。中国之所以敢于做出更大的开放承诺和行动，一方面是中国经济和贸易从过去的开放中获得了巨大的进步和发展，提升了国家地位和实力，推动了科技进步和人民生活水平提高，提高了自信力；另一方面是我国的改革也需要深化，需要通过开放倒逼改革，真正成为具有国际竞争力的现代化强国。中国向世界宣布，愿意与世界一起，共同建设人类命运共同体，这是更大的对外开放的承诺。即不仅仅是欢迎外资进入，中国也将愿意和世界各国一起，共同发展，共同进步，让各国人民共同享受现代化的发展成果。

（摘自《武汉金融》2018年第10期）

在习近平改革思想 指引下继续推进全面深化改革

何毅亭

今年是改革开放 40 周年。发端于 40 年前的改革开放开启了当代中国历史一个崭新阶段，不仅深刻改变了中国，而且深远影响了世界。40 年来，从农村到城市，从试点到推广，从经济体制改革到全面深化改革，中国人民用双手书写了国家和民族发展的壮丽史诗。改革开放对于中国的意义，对于中华民族的意义，对于中国共产党的意义，改革开放对于科学社会主义和马克思主义的意义，怎样评价都不为过，都有它的道理。

深圳从一个边陲小镇迅速成长为一座欣欣向荣的现代化大城市，40 年来始终是中国改革开放的一方热土，是中国共产党领导改革开放的重要象征。党的十八大刚刚闭幕不久，习近平总书记第一次到地方调研，首站就来到深圳，发表了振奋人心、振聋发聩的重要讲话，向世界发出了中国改革不停顿、开放不止步的时代宣言。在改革开放 40 周年之际，在中央党校和国家行政学院合并重组这样一个重要历史节点，全国党校系统齐聚深圳，共同回顾改革开放的伟大历程，总结改革开放的宝贵经验，研讨全面深化改革之策，这是很有意义的。

40 年改革开放的伟大实践为习近平改革思想奠定了深厚的实践基础

改革开放是当代中国的主旋律。40 年来，几代中国共产党人绳绳相继，推动改革开放从全面探索到全面推进再到全面深化，走过了波澜壮阔的伟大历程。习近平改革思想，作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，直接来源于党的十八大以来全面深化改革的实践，同时也深深植根于 40 年改革开放的恢弘实践。

说习近平改革思想植根于 40 年改革开放实践，不仅仅因为改革伟业持续推进，党的指导思想也随之一脉相承、与时俱进，还因为习近平总书记亲历 40 年改革开放全过程，从参加领导一线改革实践和推动中央改革举措落地，开展重大改革探索，一直到参与中央改革决策，乃至成为新时代中国改革开放的总设计师。他的改革勇气、改革远见、改革立场、改革韬略、改革方法、改革艺术、改革作风，就是在这样长期而又丰富的改革实践中锻造和历练而成的，并在习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平改革思想中得到集中展示。

习近平同志从政起步于改革开放的开创之时。1982 年 3 月他到冀中平原的农业县正定县委任职，当时国内一些省份正在酝酿“大包干”，他和同事们解放思想，选择经济比较落后的公社进行“大包干”试点，一举成功后在全县推开，

开启了河北省“大包干”的先河。他提出正定“半城郊型”经济发展路子，围绕这个战略改革人才制度，实行科技兴县、工业兴县、旅游兴县，奠定了正定经济起飞的基础。他大声疾呼，“改革戏必须大家唱”“要做改革的拥护者，做改革的实践者，做改革的清醒者，做改革的保护者”。在30多年前，改革就是习近平同志的主旋律。

1985年6月，他来到厦门经济特区，分管体制机制改革，直接领导推动了一系列改革探索。他推动“放水养鱼”激活了厦门港，也激活许多身处困境的国企。他推动了我国第一家合资经营、企业化运作的厦门航空公司的发展，还组织抽调人员率先开始了对探索实施自由港的政策研究。从那以后，他一直在东南经济先发地区工作，既主政过集中连片的贫困地区，也主政过省会城市；既当过一省之长，也当过省委书记，还主政了上海这个中国最大的城市。不管在哪个地方、哪个岗位上，他都是改革的笃行者。

在福建工作期间，他冲破思想和体制的重重阻力，推动福州国有企业的股份制改革；他六年七下晋江总结出的“晋江经验”，明确了县域经济发展方向；他坚持放胆、放权、放手、放活，推动政府职能转变；他亲手抓起、亲自主导开展的集体林权制度改革，被誉为继家庭联产承包责任制之后我国农村经营制度的又一重大变革；他在全中国率先提出并以餐桌污染治理为抓手，着力打破部门藩篱，建立从田头到餐桌的全程监管体系。习近平总书记在福建工作的17年，正是八闽大地由以往的海防前线转化为我国对外开放前沿的重要时期，他在每一个岗位上都坚持开放发展的思路，坚持“引进来”与“走出去”结合，坚持经贸合作与人文交流并重，在改革开放浪潮中不懈探索着、实践着。

习近平同志于2002年10月起主政浙江这样一个改革开放的先发地。他在深入调研基础上提出省域治理总方略，同时也是浙江全面深化改革路线图的“八八战略”，推动浙江从经济体制改革一马当先，向政治、社会、生态、文化等各领域全面推开，建设创新型省、生态省、文化大省，打造“活力浙江”“法治浙江”“平安浙江”，浙江改革由此开辟全新境界。他倡导“跳出浙江、

发展浙江”，坚持“接轨上海、借‘海’出海”，坚持经略海洋、港通天下，坚持发展开放型经济，以扩大开放促进改革深化，以大开放促进大发展，在浙江取得了骄人的成绩。

虽然在上海工作时间不长，但他强调把上海放在全国发展的大格局中，继续当好改革开放的排头兵。他推进浦东综合配套改革，推进上海国资国企改革，为上海城市精神赋予“开明睿智、大气谦和”的新内容，强调上海要更好服务长三角地区、服务长江流域、服务全国。

党的十八大之后，以习近平同志为核心的党中央高举改革开放大旗，以更大的政治勇气和政治智慧推进改革，用全局观念和系统思维谋划改革，推动新一轮改革大潮澎湃涌起。党中央果断作出全面深化改革的重大战略决策，召开党的十八届三中全会进行总体部署，成立中央全面深化改革领导小组加以推进和落实，习近平总书记亲自担任领导小组组长。以此为标志，我国全面深化改革的大幕壮丽开启。党的十八大以来这5年，是我国改革集中推进、全面深入、成果显著的5年，党中央先后出台重点改革文件360多个，推出改革举措1500多项，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，主要领域改革主体框架基本确立，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。党的十九大以来，中国改革开放迈上了新的台阶。

习近平改革思想，就是在这样的改革实践中孕育形成和不断丰富发展的，它既是改革的重要经验总结，也是改革的重大理论创新，为全面深化改革提供了强大的理论武器。

认真学习领会习近平改革思想的科学内涵和精髓要义

习近平改革思想，涉及改革开放的历史地位、前进方向、基本原则、总体格局、实施重点以及方法论等等，是一个层次分明、系统完整、逻辑严密的理论体系，科学回答了在中国特色社会主义新时代为什么要全面深化改革、怎样全面深化改革等一系列重大理论和实践问题，丰富和发展了中国特色社会主义改革理论。

习近平改革思想内容十分丰富，以下从八个

方面谈点认识。

关于准确把握改革的历史地位。改革开放是党在新的历史条件下领导人民进行的新的伟大革命，是决定当代中国命运的关键抉择，是当代中国最鲜明的特色，也是中国共产党最鲜明的品格。2012年12月，习近平总书记在广东考察时指出：“改革开放是当代中国发展进步的活力之源，是我们党和人民大踏步赶上时代前进步伐的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路。”只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。中国特色社会主义在改革开放中产生，也必将在改革开放中发展壮大。在十八届中央政治局第二次集体学习时，习近平总书记又鲜明提出：“改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。”总书记提出的新的伟大革命、活力之源、重要法宝、必由之路、关键一招等重要论断，深刻阐述了改革开放对于党和国家前途命运的极端重要性，深刻阐明了改革开放对于发展中国特色社会主义的极端重要性。

关于坚持改革正确方向。改革开放是一场深刻革命，必须坚持正确方向，沿着正确道路推进。习近平总书记多次强调，我们一定要高举改革旗帜，但我们的改革是在中国特色社会主义道路上不断推进的改革，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。“在方向问题上，我们头脑必须十分清醒。我们的方向就是不断推动社会主义制度自我完善和发展，而不是对社会主义制度改弦易张。”这里面最核心的是坚持和改善党的领导、坚持和完善中国特色社会主义制度，偏离了这一条，就南辕北辙了。从这些重要论述中我们可以深切感受到，习近平总书记所说的改革方向，就是坚持中国共产党的全面领导，坚持中国特色社会主义道路，不断完善和发展中国特色社会主义制度。这是总结长期历史经验得出的基本结论，任何时候都不能偏离和动摇。

关于全面深化改革的总目标。习近平总书记在党的十八届三中全会上强调，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这一

总目标的提出，在党的历史上是第一次，是中国特色社会主义改革理论的重大创新。党的十九大将全面深化改革总目标作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容并载入党章，集中体现了全党全国各族人民的共同意愿。

如何准确把握这一改革总目标呢？习近平总书记指出，总目标这两句话是一个整体，前一句规定了根本方向，即中国特色社会主义道路，后一句规定了在根本方向指引下完善和发展中国特色社会主义制度的鲜明指向。两句话都讲，才是完整的。十八届三中全会和党的十九大对全面深化改革确定了“三步走”方略：第一步，到2020年各项制度更加成熟、更加定型；第二步，到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化；第三步，到本世纪中叶实现国家治理体系和治理能力现代化。这个重要战略安排，进一步明确了实现改革总目标的时间节点和方法路径。

关于坚持“三个不能变”的改革原则。

中国改革开放是有原则、有底线的。习近平总书记强调：“无论改什么、改到哪一步，坚持党对改革的集中统一领导不能变，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标不能变，坚持以人民为中心的改革价值取向不能变。”这“三个不能变”是中国改革的基本遵循，其中，党的领导是改革成功与否的关键，总目标是改革的努力方向，以人民为中心是改革的价值取向。只有牢牢坚持改革原则不动摇，才能确保改革顺利进行、行稳致远。

关于注重全面推进改革。党的十八大以来启动的全面深化改革，更加注重制度间的协同和联系。习近平总书记指出，全面深化改革，全面者，就是要统筹推进各领域改革，就需要有管总的目标，也要回答推进各领域改革最终是为了什么，要取得什么样的整体效果这个问题。全面深化改革必须是“全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成，在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应，取得总体效果”。

按照党中央的决策部署，我们推动了包括经济体制改革、民主法制领域改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革、党的建设制

度改革、纪检监察体制改革以及国防和军队改革等诸多领域的改革，目的在于通过贯通各领域的全面改革，为党和国家事业发展、为国家长治久安提供一套更完备、更稳定、更管用的制度体系。

关于抓住改革重点。经济建设是党和国家的中心工作，改革的重点历来是经济体制改革。习近平总书记明确指出：党的十八大以来全面深化改革的重点仍然是经济体制改革。经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场关系，实际上就是要处理好在资源配置中市场起决定性作用还是政府起决定性作用这个问题。党的十八届三中全会明确提出要使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。这次全会围绕经济体制改革这个重点明确提出了“六个紧紧围绕”的改革路线图，实际上指明了经济、政治、文化、社会、生态、党建等领域的改革重点和思路，为各领域改革提供了方向性指导。

关于坚持改革正确方法论。习近平总书记高度重视改革的方法，形成了一整套推进改革的方法论。一是准确把握改革内在规律，处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系、胆子要大和步子要稳的关系、改革发展稳定的关系。二是注重系统性、整体性、协同性。改革越深入，越要注意协同，既抓改革方案协同，也抓改革落实协同，促进各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰，朝着全面深化改革总目标聚焦发力。三是改革要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。

关于抓好改革落实。习近平总书记指出，一分部署、九分落实。他把抓落实作为一项重要的执政本领郑重向全党提出来，强调要以钉钉子精神抓落实，要抓铁有痕，要一张好的蓝图绘到底。为抓好改革落实，他还提出强化责任担当，抓好改革督察，党政主要负责同志要扑下身子抓落实，既当改革的促进派，又当改革的实干家。

以习近平改革思想为指引继续推

进全面深化改革

改革开放推动中国高速发展 40 年，创造出震惊世界的发展奇迹。中国现在已处于从小康社会走向社会主义现代化强国的关键阶段，从区域性大国迈向世界性强国的关键阶段。在这个具有历史意义的阶段，必须牢牢坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平改革思想为指导，继续深化改革开放，为全面建成社会主义现代化强国进而实现中华民族伟大复兴的中国梦注入持续动力。

一是狠抓落实，持续提升群众的改革获得感。习近平总书记指出：“老百姓关心什么、期盼什么，改革就要抓住什么、推进什么，通过改革给人民群众带来更多获得感。”人民群众是中国共产党力量源泉，人民立场是中国共产党的根本政治立场。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终秉持以人民为中心的发展思想，以造福人民为最大政绩，从群众最关心的问题入手，把民生疾苦放在心头，把改革发展责任扛在肩上，一大批惠民举措落地实施，推动发展成果更多更公平惠及全体人民；始终把人民利益摆在至高无上的地位，顺应我国社会主要矛盾已经发生历史性变化的实践要求，着力解决我国社会发展不平衡不充分的问题，在更高水平上不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。在新的历史起点上，推进改革开放全面深化，就要以习近平改革思想为指导，围绕人民群众的改革获得感，狠抓落实、真抓实干，在全民共享、全面共享、共建共享、渐进共享中，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，汇聚起磅礴的改革民心民力。

二是驾驭风险，推动经济社会健康发展。习近平总书记指出：“我们面临的重大风险，既包括国内的经济、政治、意识形态、社会风险以及来自自然界的风险，也包括国际经济、政治、军事风险等。如果发生重大风险又扛不住，国家安全就可能面临重大威胁，全面建成小康社会进程就可能被迫中断。我们必须把防风险摆在突出位置，‘图之于未萌，虑之于未有’，力争不出现重大风险或在出现重大风险时扛得住、过得

去。”今后，我们要牢牢坚持解放和发展社会生产力，坚持社会主义市场经济改革方向，坚决推动经济持续健康发展。要始终把人民的利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，筑牢防范风险的人心根基。要不断增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾，勇于战胜前进道路上的各种艰难险阻，牢牢把握工作主动权。

三是盯住重点，正确处理政府市场关系。40年来中国改革开放取得辉煌成就的重要原因是在社会主义制度下发展市场经济，不断理顺政府和市场的关系。习近平总书记指出，要更加注重使市场在资源配置中起决定性作用，重视和善于激发微观主体活力。更好发挥政府作用，是要在保证市场发挥决定性作用的前提下，管好那些市场管不了或管不好的事情。处理好政府和市场的关系，关键在政府。今后要进一步划清政府和市场的边界，凡属市场能解决的，政府要简政放权、松绑支持，不要干预；凡属市场不能有效解决的，政府应当主动补位，该管的要坚决管、管到位、管出水平。只有抓住处理好政府和市场关系这个重点，实现“两只手”优势互补、协同发力，才能确保社会主义市场经济良性运转，进而确保我国供给侧结构性改革顺利推进，实现经济发展方式的根本性转变。

四是牢记使命，充分发挥“关键少数”的关键作用。党员干部是推进全面深化改革的关键力量。党的十八大以来，习近平总书记反复强调党员领导干部特别是党政主要负责同志抓改

革的责任，通过一系列决策部署和制度设计，不断压实党员干部肩上深化全面改革的担子。同时，习近平总书记高度重视保障和调动党员干部的改革积极性，特别是今年5月，中央专门印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，确立了明确的导向，强调要为改革创新和奋发有为的领导干部解除后顾之忧，必将进一步激发和调动党员干部的改革积极性主动性。作为党员领导干部，就要不忘初心、牢记使命，以对党忠诚、为党分忧、为党尽职，为民造福的政治担当，满怀激情地投入到新时代改革开放的伟大实践中，在其位、谋其政、干其事、求其效，以时不我待、只争朝夕、勇立潮头的历史担当，努力改革创新、攻坚克难、锐意进取，努力作出无愧时代、无愧人民、无愧历史的业绩。

回望改革开放40年伟大征程，中国收获的最珍贵的启示就是：“一个国家、一个民族要振兴，就必须在历史前进的逻辑中前进、在时代发展的潮流中发展。”中国进行改革开放，顺应了中国人民要发展、要创新、要美好生活的历史要求，契合了世界各国人民要发展、要合作、要和平生活的时代潮流。在习近平改革思想指导下，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国改革开放一定能够劈波斩浪，不断赢得新的成功、取得新的胜利。

（这是作者2018年7月7日在全国党校系统庆祝改革开放40周年理论研讨会上的主旨报告）

（摘自《学习时报》2018年7月9日）

中国特色社会主义市场经济体制改革

——改革开放四十年回顾与前瞻

任保平 吕春慧

中国改革开放四十年成功确立了社会主义市场经济道路，建立了社会主义市场经济体制。改革开放四十年来，中国社会主义市场经济体制经过探索与发展，已在所有制改革、国有企业改革、分配制度、宏观调控等方面取得了一定的成效，但在新时代背景下，要充分发挥社会主义市场经济体制的优势，必须解除现阶段社会主义市场经济体制中的桎梏，破除制度框架下的体制机制障碍，建立新型产权制度，化解要素市场化配置的制约因素，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序和企业优胜劣汰。

一、中国特色社会主义市场经济体制改革的历程回顾

从实践上来看，中国改革开放四十年成功确立了社会主义市场经济道路，并通过社会主义市场经济道路创造出中国经济增长的奇迹。从理论上来看，社会主义市场经济理论是中国特色社会主义政治经济学的重大理论创新，是社会主义制度与市场经济的有机结合，这一理论创新突破了市场经济姓“资”与计划经济姓“社”的思想禁锢，为中国改革开放四十年的经济发展指明了方向，为社会主义国家发展市场经济开辟了一条崭新的道路。胡鞍钢认为，社会主义市场经济体制的建立与完善是创新与实践的结合，是顶层设计与“摸着石头过河”的有机结合的过程。1978年党的十一届三中全会开始积极探索社会主义与商品经济结合的道路，提出了有计划的商品经济理论，这是中国特色社会主义市场经济的1.0版本。1992年党的十四大正式提出，中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，党的十四届三中全会提出了社会主义市场经济体制的基本框架，党的十六大明确提出社会主义市场经济体制已经基本建立，即进入到完善社会主义市场经济体制的阶段，这是中国特色社会主义市场经济的2.0版本。2013年党的十八届三中全会做出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”。党的十九大报告指出，要加快完善社会主义市场经济体制，提出了构建中国特色社会主义市场经济3.0版本的任务。经过改革开放四十年发展与完善，中国特色社会主义市场经济体制已经取得了一系列重大成就，主要表现在以下五个方面：

（一）确立了社会主义市场经济的基本制度

经过改革开放四十年经济体制改革，中国实现了从单一的所有制结构向一主多元的所有制结构

转变，并建立起了以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，破除了商品经济、市场经济必须建立在私有制基础上的错误观念。在推动基本经济制度建立的过程中，中国积极探索公有制的多种有效实现形式。公有制这一所有制形式，是完善社会主义市场经济体制的根本，脱离了这一条主线，改革就会脱离方向；所有制形式的多元化、公有制实现形式的多元化是建立与完善市场经济体制的必要条件。在探索公有制的多种有效实现形式过程中，一方面，中国积极推进国有企业股份制改革和非国有资本投资国有资本。另一方面，着力推进国有企业改革，完善国有企业制度创新，切实发挥国有企业的主导作用，激发国有企业的竞争力与活力。

（二）实现了计划经济向市场经济的转变

党的十八届三中全会指出，经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。在计划经济时代，资源配置的方式主要是行政审批、计划指令，甚至有时以长官意识为转移，这曾极大地促进了经济增长，但其弊端亦日益凸显。全国统一的计划经济指令抑制了微观经济主体的活力，供给不足、供给无效现象严重，人民的生活需求得不到满足，经济增长缺乏活力。改革开放四十年来，中国成功地实现了由计划经济向市场经济的转变，使资源配置方式发生了根本性变化。在社会主义市场经济条件下，资源配置遵循价值规律，实现了资源的有效配置，使稀缺资源流向生产效率高的领域，流向要素报酬高的产业，流向附加值高的行业，从而提高了经济的整体效率；产品价格由供求关系决定，扩大了企业自主权，充分发挥了市场机制的调节作用，激发了市场活力，从而促进了经济的快速发展。

（三）建立了兼顾公平与效率的分配制度

在计划经济时代，中国实行的是平均主义“吃大锅饭”的分配制度，个体生产创造的积极性大打折扣，经济发展缺乏动力。这种单一的分配制度不仅缺乏效率，对积极劳动的个体也是不公平的。改革开放四十年来，随着社会主义市场经济体制的建立与完善，中国逐步形成了以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，鼓励一部分人先富起来，先富带动后富，逐步实现共同富裕。中国政府一直兼顾公平与效率的分配制度，调动生产劳动的积极性，促进了生产的发展。在这种分配制度中，中国按生产要素贡献分配的原则，承认合法的非劳动收入，激发了土地、劳动力、资本、技术等要素的活力，提高了生产效率，促进了改革年代经济的快速增长。

（四）建立了社会主义市场经济的宏观调控体系

改革开放四十年来，在中国特色社会主义市场经济的发展过程中，中国逐步建立起完善的宏观调控体系，打破了一贯运用行政手段调节经济的政府行为，将直接干预为主转变为间接调控为主，运用经济杠杆来调节经济，建立了以市场、法律、经济和行政相结合的宏观调控体系。社会主义市场经济的宏观调控以总量平衡、结构调整、政策引导和宏观服务为主要任务，以国家发展战略为导向，结合不同阶段经济发展的需要，运用财政、货币政策来调节市场经济，促进供求平衡，抑制通货膨胀、滞胀等问题，发挥了政府间接调控、引导经济健康运行的作用。社会主义市场经济的宏观调控体系注重总体宏观效益、社会效益和生态效益的平衡，追求全局利益而非局部利益，并以全体社会成员的整体利益提升为目标。事实证明，中国运用这种宏观调控方式成功应对了 1997 年的亚洲金融风暴与 2008 年的全球金融危机，引导了经济持续高速增长，使中国成为世界经济发展的一支重要力量。

（五）形成了开放的市场格局

改革开放四十年来，中国不仅建立起了统一高效的商品市场，金融、技术、信息和劳务等要素市场也逐步建立起来。20 世纪末，中国加入了世贸组织，逐步形成了面向国际的开放性市场体系。同时，

中国政府致力于统筹国内国际两个市场的资源，积极融入世界分工与合作，建立起全方位、宽领域和多层次的对外开放格局，扩大了外部市场。中国改革开放四十年对外开放战略的实施，在引进外国资金、技术的同时，也提高了本国资本的利用率，增强了本国的自主创新能力。在引进外国资本的同时，也引进了先进的技术和管理模式，提高了中国的技术水平和管理水平。开放性市场的形成，使中国经济积极融入全球化浪潮中，带动了中国经济的快速发展。

二、新时代中国特色社会主义市场经济体制发展的前瞻

新时代中国经济已从高速增长阶段转向高质量发展阶段，经济发展阶段的转变必须要以相应的经济体制为依托。党的十九大报告强调，经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰，着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。完善的现代产权制度和有效的要素市场化配置机制是成熟的市场经济体制的必然要求，其有助于激发市场主体活力和提高社会生产力。总结中国改革开放四十年社会主义市场经济体制建立和完善的经验，笔者认为，新时代中国特色社会主义市场经济体制需要从以下两个方面进行完善：

（一）加快完善产权制度，实现产权有效激励

产权制度是对行为主体责、权、利的明确划分和强制规范，是既定产权关系和产权规则结合而成的且能对产权关系实现有效的组合、调节和保护的制度安排。制度安排是约束经济活动主体的准则，制度的初始架构将会有效降低企业创新行为的外部性、降低交易成本，从而保障和支撑经济结构的变迁和经济发展演化路径的生成。产权制度是经济制度结构中起决定性作用的基本制度安排，其变迁会决定并影响其他一般制度的形成和变迁，其作用是界定利益格局和利益边界。根据马克思生产力决定生产关系、生产关系反作用于生产力的唯物论观点，产权制度对经济增长与经济发展的反作用相当于生产关系对生产力的反作用，即产权制度的改革需要上层建筑与之匹配。有效的产权制度能提高经济运行效率，提高资源的配置效率，降低交易成本。

改革开放四十年来，中国现代产权制度的主体框架初步确立，但是改革的深度和广度依然不够，对自然资源产权、知识产权、债券和股权等特殊资产的产权界定和保护仍存在短板，且这些问题均亟待解决。白暴力认为，中国现有的产权制度具有两重性，即生产资料所有权在很大程度上决定着其他各项经济权利，劳动者几乎不能参与企业的经营决策和管理，因而必须进一步深化产权制度改革，加强现代产权制度建设。当前中国经济体制改革进入“深水区”，生产力的进一步发展和社会主义市场经济体制的完善面临众多制度性障碍：一是政府对部分稀缺资源的垄断性配置和行政审批等特权导致资源配置不当，降低了资源配置效率，因而迫切需要进行政府体制改革，明确资源的产权归属。二是在国有企业建立现代企业制度、国有资产管理体制改革、“三农”问题改革的过程中存在产权不清、资产所有者虚置、责任主体缺位等问题，因而造成政企不分、国有资产大量流失和“三农”问题得不到彻底解决。三是在分配制度方面，产权界定不清导致劳动力、资本、土地等要素收入分配不公，造成居民收入差距不断增大。可见，当前的产权制度已不适应新时代发展的需要，因而急需破除体制障碍，进行制度建设与体制创新，构建系统完备、科学规范、运行有效的体系来完善现代产权制度。

加快完善产权制度是保障市场秩序的基础，其原因在于：一是“归属清晰”的产权制度明确了市场主体的权、责、利，对利益格局和利益边界进行明确界定，能有效约束市场主体的行为，规范生产经营行为，增强履行合约、遵纪守法的自觉性，有效减少失信行为；流转顺畅的产权制度能降低交易成

本，减少不确定性；将外部成本内部化，可以使产权交易的风险、成本、收益形成内在的统一性，提高交易效率。二是加快完善产权制度，是加速要素市场化的助推器。只有完善产权制度，要素市场化配置机制的有效运转、商品和生产要素在全国范围内的自由流动和充分竞争才有实现的基础。三是加快完善产权制度是混合所有制改革的基础。国有企业混合所有制改革涉及不同的投资主体，而当前的混合所有制改革中遇到的最大问题就是产权的法律制度不完善。国有股东对国有资产流失的担忧、非国有股东等其他利益相关者对自身产权遭受侵害的担忧，这些都要求加快完善现代产权制度，发展多层次、多元化的产权制度安排，从而确保各类产权得到保护，使产权交易过程得到严格监督。

（二）加快推进要素市场化配置，实现要素自由流动

改革开放四十年来，市场配置资源机制在产品市场上的作用已经得到发挥，截至2016年，中国商品价格的市场化程度达到了97.01%，而资源、土地、劳动力、技术和管理等生产要素市场发展相对滞后，市场化程度较低，主要体现在以下四个方面：一是要素供给短缺。改革开放四十年来，中国主要依靠自然资源、资本与劳动力等生产要素的大量投入实现了数量驱动型经济增长，任保平和李梦欣认为，随着人口红利的消失、全要素生产率的下降，在生产可能性边界不扩大的前提下，资本的边际产出递减趋势会愈加明显，生产要素供给紧缺现象亦会更加凸显。随着劳动力成本的上升，劳动力市场出现招工难与就业难并存的结构性失衡问题；地产空置与租金上涨并存，说明经济体系中还存在制约生产要素进入的体制性障碍；创新成果引进的限制，使创新性技术要素也出现低供给与高需求严重失衡的现象。二是生产要素供给效率低下，要素价格扭曲。由于在生产要素领域行政性价格管制问题严重，因而要素市场化改革相对滞后，要素价格形成机制不健全，致使生产要素价格扭曲，要素价格不能反映真实的供求状况与资源的稀缺程度。生产要素成本偏低造成盲目投资、资源浪费现象严重，进而导致市场配置资源效率低下。三是生产要素流动不畅，市场壁垒众多。生产要素交易平台不完善使生产要素地区内流动相对较易，但地区间流动却阻碍重重。同时，要素市场化滞后导致城乡差距扩大，收入分配不公，中小企业融资困难，市场主体属性二元、多元化等问题严重。四是要素市场行政性垄断严重。当前仍有很多基础性行业存在严重的政府行政性垄断，例如电力、天然气、医疗、教育等，行政性垄断抑制了生产要素效率的提高，造成了资源浪费。基于此，中国政府出台了一系列税收减免、财政补贴等政策，旨在降低企业的生产投资成本，但预期盈利增加却加剧了企业的盲目投资，导致许多行业产能过剩和供给效率低下。因此，着力清除市场壁垒，打破行政性垄断，推动公共资源配置市场化是未来改革的一大难点。

进入新时代，推动要素市场化配置已经成为完善社会主义市场经济体制的重点，主要原因在于：一是现代市场体系发展的需要。建立现代市场体系不仅需要发达的商品市场，还需要完善的生产要素市场，以便形成市场化的要素价格形成机制。商品市场与要素市场之间是相互制约、相互联系、相互促进的，某个市场发展的滞后将会影响其他市场作用的有效发挥。二是高质量发展的需要。随着改革的深入，生产要素供给的数量驱动所带来的改革红利趋于消失。由于要素供给质量驱动是改革的方向，因而要通过生产要素集约化来提供可持续发展的动力，通过提高人力资本、先进技术等无形资产的生产力，为经济发展提供新的动能。三是提高供给体系质量的需要。党的十九大报告指出，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强中国经济质量优势。提高供给体系质量从表面上看是要提高产品的质量，但从源头上讲是要提高生产要素的效率，因而加快推动要素市场化，有助于发挥市场配置资源的基本功能、提高市场配置资源的效率和供给的质量。四是助推供给侧结构性改革的力量。要素价格负向扭曲对要素所有者形成错误激励，致使其做出不理性、错误的投资，最终导致资本、劳动力等要

素的实际报酬与应得报酬背离，造成资源浪费与产能过剩。供给侧结构性改革致力于化解产能过剩和提高要素生产率，因而应助力生产要素的市场化配置，并使其成为推动供给侧结构性改革的动力之一。

三、新时代中国特色社会主义市场经济体制的进一步完善

加快完善社会主义市场经济体制是新时代坚持全面深化改革的客观要求，是建设现代化经济体系、开启全面建设社会主义现代化的制度性保障。新时代的改革，需要在重要领域和关键环节取得突破性进展，而产权制度和要素市场化抓住了经济体制改革的症结问题。从根本上讲，所有制是经济体制的基础，而产权是所有制的核心，因而加快完善产权制度是经济体制改革的必然要求；而“市场在资源配置中起决定性作用”强调了市场的重要性，同时，要素市场的发达程度也决定了市场配置资源的效率。

（一）完善产权制度

1. 完善产权界定制度

产权涉及生产关系的各个层面，关乎多方主体的利益。归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅是现代产权制度的基本特征。清晰的产权界定是完善产权制度的基础，因而需要明确财产所有权主体及其与法人主体间的责、权、利，进一步对产权体系中的诸多权利归属做出明确界定和制度安排。从新时代产权界定的要求来看，完善产权界定制度主要涉及以下四个方面：一是完善农村土地产权界定制度。党的十九大报告已经对农村土地的所有权、承包权和经营权归属及其时限做出了明确规定，并强调应完善承包地“三权”分置制度。二是完善自然资源资产产权制度。党的十九大报告指出，要加快构建全民所有自然资源资产产权制度，明确全部国土空间的资源产权归属，推动部分自然资源所有者与使用者分离，清晰界定自然资源所有权与使用权，确保自然资源所有者利益不受侵害且能公平享有自然资源带来的收益。三是加强知识产权的界定。要健全保护知识产权的法律法规，通过对科研人员实行股权、期权和分红激励，提升其工作的努力程度，并进一步提升科技创新与科研成果的转化效率，利用创新成果培育经济增长新动能。四是各类互联网产品产权的界定。随着“互联网+”时代的到来，各种网络虚拟产品竞相而出，出于网络信息的公开性、透明性，这类产品的产权极易受到侵害，所有者与开发者的利益无法得到保障，因而对于这类产品的产权界定与保护亦尤为重要。

2. 完善产权配置制度

产权配置是指各类主体的产权在特定范围内的配置、配比及交叉持股、相互融合等。完善产权配置制度，有利于实现产权的有效激励，提高资源配置效率。新时代产权配置制度的完善主要有以下三个方面的任务：一是国有资产在特定范围内的配置。当前国有资产的配置布局 and 结构仍有很多不合理之处，例如布局不合理、一股独大、政资不分等。要优化国有经济布局，应以服务国家战略为中心，将国有资本投向关乎国家安全、国民经济命脉和国计民生的关键领域，支持和鼓励前瞻性战略产业创新，提高国有企业竞争力。二是完善国有资产管理体制。应进一步明晰国有产权所有者和代理人的关系，正确处理国有企业与非国有企业代理人在决策和管理中的话语权，不可忽视非国有资本在国有企业中的重要作用，杜绝国有股或法人股“一股独大”的现象。理顺市场化产权关系，给予非国有资本足够的话语权，以激发国有企业的活力与创造力，并提高国有企业资本的盈利性。三是促进国有资本与非国有资本交叉持股、相互融合。应鼓励非国有资本以多种方式参与国有资本置换，推动国有企业战略性重组，鼓励国有资产以多种方式入股非国有企业，形成以股份制为主要形式的混合产权经济格局。

3. 完善产权交易制度

党的十九大报告提出，要推动要素市场化配置，而完善产权交易制度是推动要素市场化的重要内容。新时代完善产权交易制度应从以下三个方面进行：一是构建全国统一的产权交易市场，提高产权跨区域的流动性，改善产权交易市场不合理的分布格局。二是创新市场机制，完善产权交易制度。当前制约产权交易的重要因素有市场发展动力不足，市场运行机制老化，产权交易市场的交易方式、业务范围、交易产品等与市场需求脱节，因而迫切需要通过创新市场机制，提供新的制度创新动力来推动产权交易市场的改革。三是完善国有资本产权交易市场。在国有企业混合所有制改革中，非国有资本的退出机制不完善，极易造成非国有资本与国有资本的捆绑效应，使非国有资本失去重新投资与盈利的机会，因而需要不断提高市场运行的公平性与透明性，建立高效透明的多层次交易平台，提高资本市场的运行效率。

（二）深化要素市场改革

要素市场改革涉及多方利益主体，要摆脱既得利益格局中的众多束缚，有效推动要素市场化改革，应从以下三个方面着手：

1. 深化劳动力市场改革

随着改革的深入，人口红利逐渐消失，其带来的劳动力重新配置的利好因素趋于消失，劳动力市场面临新一轮的改革，以解决劳动力成本上升、就业难与招工难的问题。新时代深化劳动力市场改革可以从以下三个方面着手：一是打破劳动力供给短缺瓶颈。一方面，随着老龄化的加剧，劳动力人口占总人口的比重不断下降，呈现出劳动力供给短缺现象；另一方面，由于在城市内打工的农民工长期没有固定居所，政府在短期内亦无法提供完善的公共服务，导致没有归属感的农民工返乡现象日趋明显。因此，深化劳动力市场改革要在提高劳动力供给、深化户籍制度改革等方面着力。二是提高劳动力有效供给，促进劳动力供需匹配。劳动生产率提升能有效抵减要素成本上升的影响，提高劳动力有效供给。新时代是科技创新驱动的时代，是人工智能、大数据、“互联网+”的时代，而这些高科技产业的劳动力供给却跟不上产业升级的步伐，因而亟待培养一批高素质人才来满足市场需求。三是完善劳动力市场政策，主动清除制度障碍。现阶段劳动力市场仍未实现完全自由的进入与退出，导致劳动力流动受阻，因而需要进一步深化劳动力市场进入与退出机制，破除制度性障碍因素。同时，体制内与体制外的劳动力薪资水平与待遇差别较大，反映了中国就业市场制度不健全、体制不公平的问题，因而需要健全公平公正的就业机制，防止这种不公平继续蔓延。

2. 深化土地市场改革

“三权分置”是中国农村土地制度改革的一项重大制度创新。这一制度的创新使原承包农户对土地依法享有占有、使用与收益的权利得到了保障，在不损失农民土地利益的前提下，促进了农民土地承包权的流转，为大规模生产提供了土地资源，保障了农民的土地利益，促进了农业发展。当前深化土地市场改革的重点在于：一是全面覆盖和协调农村征地、集体建设用地和宅基地制度改革三项试点工作，减少征地范围，避免在征收土地过程中出现少批多占现象，协调农村集体经营性建设用地入市，实现土地市场与金融市场挂钩。同时，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。二是规范土地流转市场。针对农村土地流转过程中存在强制流转的现象，要加强农村土地流转过程中的法律建设，构建自愿、平等、透明的土地资产市场。

3. 深化资本市场改革

深化资本市场改革有助于推动供给侧结构性改革中去杠杆政策作用的发挥，有助于培育经济发展

的新动能，不断提高中国经济整体的竞争力。深化资本市场的重点在于：一是深化多层次资本市场改革，提高直接融资比例。深化多层次资本市场改革要分对象区别对待，为不同量级和属性的经济单位提供有效资金供给。对于主板市场，要发挥其引领和带头示范作用；对于创业板、中小板、新三板市场，要发挥其对科技创新的支持作用，降低上市和挂牌企业盈利门槛。提高直接融资比例顺应了金融结构调整的需要，助推供给侧结构性改革去杠杆政策的实施，有助于降低向实体经济输送资金的成本，进而解决中小企业融资难的问题，因而要进一步扩大资本市场容量，提高交易品种丰富度，推动多层次资本市场更好地服务实体经济。二是提高资本市场培育新动能的能力，助推新经济发展。新技术、新产业、新业态、新模式的“四新”经济需要资本市场强有力的支持，因而应利用高效的资本市场进行资金盘活与资本融资，拓宽融资渠道，不断增强经济创新力与竞争力，提高投资价值，实现新技术驱动创新体系和发展模式的转型升级；通过深化资本市场改革，留住各类创新型企业，培育一批创新型“独角兽”企业。三是着力打造双向开放、促进高质量发展的新格局。开放是发展的需要，资本市场要着力构建双向开放格局，稳步推进“深港通”项目实施，有效拓展融资渠道，改善资本市场结构，助推人民币国际化进程，稳步推进H股“全流通”试点，助力国内资本市场与国际融资市场接轨，有效吸收国外资金。

（三）完善市场决定价格的机制

当前，中国已有近98%的商品和服务价格由市场决定，但仍存在要素价格形成机制不健全，市场配置资源效率低下，价格机制的功能不足，生产要素价格扭曲，价格反应不灵活，无法依据资源的稀缺程度定价等问题，从而造成资源与生产要素的浪费。因此，需要进一步完善市场决定价格的机制。

1. 深化资源性产品、垄断行业价格形成机制改革

由于自然资源产权不清，使用权与收益权界定不到位，因而部分国有企业通过无偿划拨或低价获得了矿产资源的使用权。同时，资源价格不能完全反映社会成本，产权不清导致资源使用过程中造成的环境破坏没有市场主体承担，这种负面效应并没有纳入资源成本中。为了顺应新时代高质量发展的需要，中国要深化自然资源价格改革，健全反映资源供求状况和稀缺程度的价格机制，推行绿色经济、循环经济、低碳经济的发展理念，把环境损害与环境治理的外部性成本纳入价格形成机制中。规范自然垄断，打破行政性垄断，通过多元化市场主体的形成促进竞争价格体系的完善。

2. 深化利率和汇率市场化改革

利率市场化改革是市场经济改革的内在需要，是新时代金融改革的重点。利率是信用的价格，其引导资金的配置、投资、消费与储蓄。利率和汇率市场化改革的措施包括：一是要推进利率市场化改革。货币市场中融资活动的存贷款利率是由市场供求关系决定的，这是市场决定价格的表现，推行利率市场化是市场经济体制改革的必经之路。利率市场化改革旨在建立有效的市场体系，使利率水平、风险结构等由资金供给者与需求者通过竞争机制决定，从根本上改变融资活动的风险定价机制。现阶段利率市场化的主要任务将转向创新发展，应进一步探索利率走廊机制，理顺货币政策传导机制，加强央行利用市场化的政策工具调控利率的能力与效率，引导资金流向高收益的领域。二是推进汇率制度改革。新时代汇率制度改革的主要任务应是加快推进人民币与其他国家货币双边互换工作的完成，提倡在对外贸易的过程中用人民币作为结算货币，不断地推进人民币国际化。

（四）营造统一开放、竞争有序的市场环境

统一开放、竞争有序的市场机制是实现市场配置资源制度化的保障，统一的市场有助于商品与生产要素的自由流动。营造公平竞争的市场环境有助于优化经济发展环境、激发市场主体活力、鼓励创

新创业行为，促进经济平稳健康发展。

1. 实施市场准入负面清单制度

党的十九大报告提出，全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。过去实施的正面清单制度对于企业发展设置了众多限制，例如限制企业进入、企业进入后监管过度、进入无效造成投资损失与浪费等。而负面清单制度有助于激发各类市场主体活力，进一步放宽市场准入，打破各个领域体制机制障碍，营造公平竞争的市场环境。负面清单制度为市场与政府划清了界限，市场主体可以在法律没有禁止的领域充分发挥自主性，从而极大地提高了市场配置资源的能力。同时，在实施负面清单制度的过程中，要加强政府事前、事中、事后的监督，赋予政府依据市场的变化调整负面清单的权利，使负面清单更加明细化、透明化和精简化。

2. 优化营商环境，完善新经济市场监管

近年来，中小企业数量与民间投资数量出现“双下降”趋势，因而针对中小企业经营管理过程中面临的不公平市场环境，优化营商环境成为经济转型升级过程中的重要任务：一是要优化中小企业的发展环境。应大力推进公平竞争审查制度，避免排除和限制竞争政策的出台，限制政府的不当干预。应打破行业壁垒和企业垄断，激发市场主体尤其是中小企业的创新活力，提高经济运行效率。二是优化创新环境。新时代经济增长已由要素驱动、资源驱动转向创新驱动，而创新行为需要公平竞争的市场环境作为基础。因此，应避免一些倾斜性保护政策、各种优惠政策或财政补贴打击企业的积极性，应打破妨碍创新行为的制度束缚，激发企业家精神与企业创新活力。三是创新新经济的市场监管制度。科技创新行为带来新经济、新业态的涌现给政府的市场监管带来挑战，传统的监管手段和方式不再适用于新的产业体系与经济模式，因而应避免用旧制度管新经济。

3. 深入推进“放管服”改革

近年来，“放管服”改革已经取得明显成效，但仍存在放权不到位、服务不优化等问题，因而应进一步加快政府职能转变：一是要促进政府在更广泛领域的分权，努力实现“最多跑一次”的目标，推进政府放权给市场、放权给社会、放权给下属机构，即为权力“瘦身”，将政府的工作重心更多地转移到优化对人民的服务，加强事中、事后监管上来。二是要创新政府服务模式，深入推进“互联网+政务服务”。政府在优化服务人民的工作中，要充分利用“互联网+”的优势，开展更多的网上服务窗口，提供便捷咨询通道与绿色办理通道，提高政府服务效率。

（五）强化各类企业的市场主体地位，实现优胜劣汰

新时代完善社会主义市场经济体制，要强化各类企业的市场主体地位，深化国有企业改革，积极发展民营企业，激发市场活力，培育优质产能，充分发挥公平竞争机制，实现优胜劣汰。

1. 深化国有企业改革，发展混合所有制经济

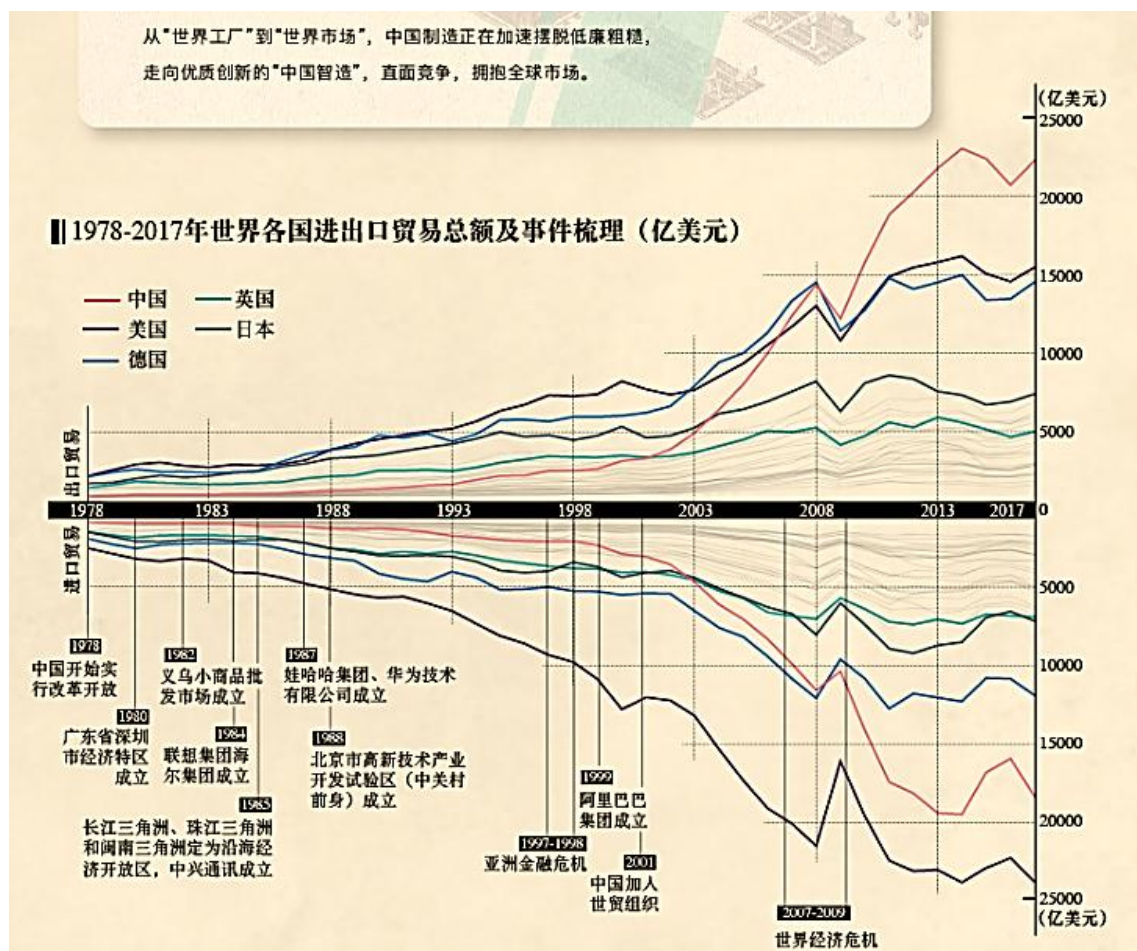
深化国有企业改革首先要完善国有企业破产、兼并、拍卖机制，将国有企业引入市场竞争的大潮中，提高国有企业经营能力，淘汰落后产能，形成合理的资源配置机制：一是要推动国有企业混合所有制改革，深化国有企业治理改革。混合所有制经济是协调社会多种利益关系的产权组织形式，是不同产权主体多元投资、互相渗透、互相贯通而形成的新的产权配置结构和经济形式，是推动国有企业改革的有效财产组织形式，有助于化解国有企业单一性、封闭性与凝滞性的产权弊端。二是要用包容性的战略眼光看待公有制与非公有制的有机结合，使两者相辅相成、相互渗透、相互融合、实现双赢。发展混合所有制经济是涉及生产关系的深层次变革，必然会引起既得利益格局的变化与既得收益的重新分配，因而必须要完善现代产权制度，不仅要完善对私有产权的保护，还要重视对公有产权、集体

产权的保护。

2. 推动民营经济高质量发展

改革开放四十年来，民营企业体现出了强大的生命力与竞争力，已经成为国民经济的重要组成部分和科技创新的重要驱动力，但随着国内外经济环境的改变，民营企业生存面临巨大压力与挑战，在新时代中国特色社会主义市场经济体制的完善过程中，要推动民营企业的高质量发展应从以下三个方面入手：一是要促进民营企业转型升级。民营企业发展面临成本上升、融资难、融资贵的问题。劳动力成本上升、资源环境约束加大的制约倒逼民营企业的转型升级，因而需要引导民营企业淘汰落后产能，转换增长动能并向中高端产业转型，努力形成多层次的民营企业规模格局。同时，引导民营企业积极参与国际合作与分工，使其在国际价值链中占有一席之地。二是创新民营企业的发展方式。应创新民营企业的融资方式，以众筹等新兴筹资平台为企业发展注入资金。应引导民营企业加大研发投入，创新产品与服务，提高其产品附加值，打造升级版民营企业。抓住消费升级的机遇，引导民营企业积极发展新兴产业，提高企业盈利能力。三是鼓励民营企业创新经营模式。应帮助众多小企业联合创新并逐渐向集群式发展转变，发挥各民营企业的资金、技术、人才和产品等优势，形成产业链集群，提升民营企业整体竞争力。应引领民营经济高质量发展，引导民营企业致力于技术创新、产品创新，加大研发投入，依托互联网、人工智能、大数据等高科技工具，培育一批战略性新兴产业，推动中国经济高质量发展。

（摘自《东北财经大学学报》2018年第6期）



中国特色财政改革的伟大实践

——改革开放 40 年回顾与思考

马海涛 汪昊

2018 年中国迎来了改革开放 40 年的重要历史时刻。40 年来，中国特色社会主义道路建设披荆斩棘、砥砺前行，取得了一个又一个胜利，国家发生了翻天覆地的巨变。中国从一个封闭落后的国家转变为一个开放自信、综合实力不断增强、国际影响力和领导力日益增强的国家。尤其是中国共产党第十九次全国代表大会的召开，中国人民站在历史新起点，更加自信地迈进中国特色社会主义新时代。

财政改革紧紧围绕改革开放各阶段的目标与任务，与时俱进，始终发挥着主力与先锋的作用。在中国改革开放 40 年的重要历史节点，回顾和思考中国特色财政改革具有重要的历史意义。财政改革是中国故事的重要组成部分，本文旨在回顾中国改革开放 40 年来财政改革的历程，梳理改革的基本轨迹，并力求进一步概括财政改革的基本经验，探求改革背后的基本规律。

一、中国改革开放的基本历程

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，改革开放 40 年来取得的巨大成就是在中国共产党的正确领导下取得的。根据改革开放的重要历史节点，加之改革开放前的时期，大体上可以划分为以下五个阶段：

（一）改革开放前的计划经济时期（1949—1978 年）

1949—1978 年的 29 年间，中国处于计划经济体制建立与运行时期。计划经济对于恢复和集中力量发展国民经济发挥了重要作用。在计划经济时期，中国随着经济社会的发展变化而不断加以调整，取得了巨大的成就，但也出现了严重的失误。1954 年，中华人民共和国第一部宪法规定计划经济体制是中国法定的经济体制。1957 年，第一个五年计划结束，国民经济取得了重大进步，初步建立了社会主义工业化的基础，为中国现代化经济建设奠定了坚实基础。1956 年底中国完成了农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。之后，由于“大跃进”与人民公社化运动，并爆发了文化大革命，极大地阻碍了中国经济发展步伐，使计划经济的效益显著下降。粉碎“四人帮”之后，中国国民经济建设才逐渐步入正轨。

（二）市场经济探索时期（1979—1992 年）

十一届三中全会以后，随着全面改革的展开，党对中国国情与中国社会发展阶段的认识逐步深化。1981年6月党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》第一次提出，我们的社会主义制度还处于初级的阶段。1987年10月党的十三大系统地阐述了社会主义初级阶段理论，并明确概括了党在社会主义初级阶段的基本路线，提出“以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”，即“一个中心，两个基本点”的基本路线。而社会主义市场经济体制目标的确定，大致经历了三个阶段，即“计划经济为主、市场调节为辅”阶段（1978—1984年）、有计划的商品经济阶段（1985—1988年）和社会主义市场经济阶段（1989—1992年）。由于此时东欧巨变、苏联解体，中国在是否要继续进行经济体制改革问题上产生了激烈的争论，尤其是对于市场的认识问题产生了很大的分歧。邓小平同志在“南方讲话”中指出，计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划，市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场，两者都是手段。从而为这一争论划上了句号，并进一步明确了中国经济体制改革的目标就是要建立社会主义市场经济。

（三）市场经济确立时期（1993—2004年）

1992年10月党的十四大总结了十一届三中全会以来的实践经验，决定抓住机遇，加快发展；确定中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制；提出用邓小平同志建设有中国特色社会主义理论武装全党，并将建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线写进党章。十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（下文简称《决定》），正式确立了社会主义市场经济的改革方向和基本内容。《决定》指出，建设社会主义市场经济体制，必须大力培育和发展市场，逐步完善市场体系。市场体系是相互联系各类市场的有机统一体。市场体系必须具有统一性、开放性、竞争性和有序性，这是市场体系的本质要求，是市场体系最基本的特征。

（四）市场基础性地位巩固时期（2005—2012年）

自党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标以来，中国经济体制改革在理论和实践上取得了重大进展。为适应经济全球化和科技进步加快的国际环境，适应全面建设小康社会的新形势，2002年11月党的十六大提出了完善社会主义市场经济体制和建成更具活力、更加开放的经济体系的战略部署，要求加快推进改革，进一步解放和发展生产力，为经济发展和社会全面进步注入强大动力。按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。随后，党的十六届三中全会对建设完善的社会主义市场经济体制做出全面部署。

（五）国家治理现代化与全球治理时期（2012年至今）

2012年党的十八大提出“市场起决定性资源配置作用”，与此相适应，“国家治理”而非“国家管理”越来越被达成共识。这一决定有利于在全党全社会树立关于政府与市场关系的正确观念，有利于转变经济发展方式，有利于转变政府职能，有利于抑制消极腐败现象。《决定》明确提出全面深化经济体制、政治体制、社会体制、文化体制和生态文明五个方面的改革。同时，全球经济增长动能不足、发展失衡，全球经济治理滞后也是当前不可忽视的重要问题。目前，全球经济格局正在发生巨大变化，发展中国家地位不断上升，全球经济治理体系变革越来越突出。全球经济治理的滞后性已经难以适应世界经济的新变化。作为世界第二大经济体，针对全球经济增长动能不足问题，中国着眼于人类命运共同体，倡议共建“一带一路”，通过同相关国家的联动发展，使全球经济发展更加平衡。

二、中国财政改革的主要脉络

与改革开放的四个阶段相对应，中国财政改革大体上经历了五个重要时期：统收统支财政体制、包干制财政体制、分税制财政体制、公共财政体系的构建和现代财政制度建设时期。

（一）统收统支财政体制（1949—1978 年）

总体而言，计划经济时期中国的财政体制可以用“统收统支”来概括。虽然计划经济期间，“统收统支”有着不同的内涵，从根本上来说，中华人民共和国在计划经济时期所实行的只有一套财政体制，即高度集中的财政体制。在三大改造完成、所有制结构发生根本性改变的情况下，1958 年的税制改革将原有 14 个税种简化为 9 种，改变了 1950 年《全国税政实施要则》的规定。此次改革的一个背景是，原有的税制主要面向私有制经济，随着公有制在国民经济中占绝对优势，国有企业利润全部上缴作为财政收入的主要来源，国有企业收入逐渐超过了税收收入在整个财政收入中的比重，再花成本去设计一个复杂的税制已无必要。相反，税制越简单，国家在税收征管环节的费用也就越少。

可见，计划经济时期的财政体制改革一直并未脱离高度集中的财税体制的藩篱，地方财政始终缺乏自主权。但是，从“一五”计划的“分级管理，收入分类分成”打破统收统支体制开始，历次财税改革对于财政体制的调整都在试图达到一种中央与地方的平衡。改革开放后，为了搞活地方经济，调动地方积极性，党和国家开始了财政分权化改革。而计划经济时期一次次放权的探索，为新时期的改革埋下了制度伏笔，积累了经验和教训。计划经济时期的财政制度改革为改革开放时期的财税体制改革做了必要探索。

（二）包干制财政体制（1979—1992 年）

与市场化改革探索阶段相适应，为了解决传统体制“管得过多，统得过死”的问题，改革开放初期，中国财政体制也从中央放权让利，调动地方政府积极性入手，由原来的“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”，即包干制财政，以此来扩大地方政府对经济资源支配能力和发展经济的积极性。

包干制财政体制除了调整中央与地方财政分配关系外，还对政府与国有企业分配关系进行了改革。1983 年在理论上突破了国有企业只能向国家缴纳利润，而不能征收所得税的禁区，成为国家与企业分配关系的历史性转折，称为第一步“利改税”。1984 年又实行了第二步“利改税”，主张完全以税代利，国家财政收入由利税并重转向以税为主，恢复了所得税的功能。在推进第二步“利改税”的同时，国家还进行了一次全面的工商税制改革，改革了产品税、增值税、营业税和盐税，并开征了资源税、城市维护建设税、房产税、土地使用税和车船使用税。然而，这一时期的财政体制具有鲜明的转型和探索的特征，是一个还不清晰、还不能准确与市场经济对接的形态。在这一框架下，中央与地方所形成的一对一谈判机制，使财政体制具有不规范、不透明、不可持续的缺点，因而导致国家财政收入占国内生产总值、中央财政收入占全国财政收入的比重下滑严重，中央政府的调控能力明显下降等问题。同时，国家与企业税收分配制度也存在着不稳定、不统一的弊端，因而导致了国家与企业、中央与地方税收收入的分配中企业侵蚀政府、地方侵蚀中央的财政收入分配局面。

（三）分税制财政体制（1993—1998 年）

随着改革的深入，包干制财政体制的弊端日益显现：一是导致“两个比重”下降，中央财政恶化，中央控制力下降。二是导致企业竞争环境不公平。中国工商税制内外有别、不同所有制类型有别，企业所得税税负不同，不利于各种性质市场主体公平竞争和统一市场环境的建立。为此，十四届三中全

会通过的《决定》中提出，按照统一税法、简化税制、公平税负和合理分权的原则，推进分税制改革，以期解决上述突出问题，建立起与社会主义市场经济相适应的财政体制。

1994 年分税制财政改革意义重大，解决了包干制财政体制的弊端，具体表现为：一是强化了中央政府的宏观调控能力，扭转了“两个比重”不断下降的局面，中央政府调控经济的财政资源显著增加。二是中央财政收入和地方财政收入稳步增长。分税制不仅从制度上规范了中央与地方的收入分配关系，而且还通过共享税和增长分成等制度，充分调动了地方发展经济和组织财政收入的积极性，实现了财政收入中央与地方的双赢。三是分税制淡化了政府与企业的行政隶属关系，规范了政府分配行为。公平了各类企业的税负，净化了企业的财政税收分配环境，促进了企业间的平等竞争。四是分税制通过转移支付制度，进一步平衡了地区财力差距，对于弥补地方财权事权失衡、促进基本公共服务均等化发挥了重要作用。总之，1994 年的分税制财政改革成功地建立了与社会主义市场经济相适应的财政体制，为今后中国经济持续、快速、健康发展奠定了重要的制度基础。

（四）公共财政体系的构建（1999—2012 年）

虽然分税制财政体制改革适应了市场经济体制的建立与发展，但是 20 世纪 90 年代中后期，财政支出仍处于大包大揽状态，随着改革的深化，一部分由计划转向市场的行业需要公共财政的支出，例如为国有企业亏损提供财政补贴，而另一部分属于国家公共支出的部分却难以有效供给，又如科教兴国战略、社会保障支出等。国家财政这种既越位又缺位的局面加剧了财政供给有限性和支出需求无限性的矛盾。因此，公共财政改革在这一背景下应运而生。

1998 年 12 月在全国财政工作会议上，国务院首次提出在中国建立公共财政框架的思路和基本原则，并写入党的十五届三中全会文件和“十五”时期国民经济与社会发展规划。2003 年党的十六届三中全会提出了进一步健全和完善公共财政体制的战略目标。公共财政以合理界定政府与市场职能为前提，是市场经济制度下财政制度建设的进一步深化。公共财政大大增强了财政收支的公共性，财政收入由“取自家之财”走向“取众人之财”，财政支出由“办自家之事”走向“办众人之事”，财政政策由“区别对待”走向“国民待遇”。随着中国公共财政制度建设的深入，中国不断调整财政支出结构并加大公共服务投入，公共预算管理体制的逐步确立，亦使财政预算能够满足社会公共产品和服务的需要。同时，新一轮的税制改革自 2004 年起，按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，积极稳妥地分步对现行税制进行有增有减的结构性改革。

（五）现代财政制度建设（2012 年至今）

2012 年党的十八大提出“市场在资源配置中起决定性作用”。2013 年党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，指出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系的建立和实现治理能力现代化。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以前所未有的高度对财政进行了定位——“财政是国家治理的基础和重要支柱”，并提出建立“现代财政制度”的目标。2014 年《深化财税体制改革总方案》对现代财政制度描述如下，建立统一完整、法制规范、公开透明、运行高效、有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度。2014 年以来，在现代财政制度目标下的新一轮财政体制改革，其影响力、涉及面、复杂性都超过以往历次改革。改革包括改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度三个方面。

作为综合实力增强的大国，中国需要突破国内的财政框架体系，在全球视角下重新定位财政职能和财政政策框架。构建大国财政是中国财政改革的重要思路，同时也是中国顺应全球化潮流的必然选择。大国财政要与中国综合国力相适应，与中国作为具有世界影响力的大国相适应，紧紧围绕中国积极参与全球治理、推动全球治理体系变革的实践需要，支撑中国更好统筹国内国际两个大局，更好推进“一带一路”建设，在改革创新中实现和平发展，在和平发展中谋求世界共赢，在世界共赢中进一步强化中国的大国地位和国际影响力。更为重要的是，国家治理现代化视域下的大国财政建设，将在统筹考虑中国财政改革发展历史路径、现实基础和制度模式的基础上，形成立足中国实践、总结中国经验、体现中国特色的财政体系和财政能力，为进一步发挥中国特色社会主义的制度优势、更好解决人类发展所面临的共同问题做出贡献。

三、中国财政改革 40 年的基本经验与基本规律

随着中国特色社会主义进入新时代，中国的经济学者应从基本轨迹、基本经验、基本规律三方面进行深入的思考，全面总结中国经济建设实践，给出系统回答，讲好中国故事。在对中国改革开放 40 年来财政改革实践基本轨迹描述的基础上，笔者进一步总结归纳了中国财政改革 40 年的基本经验和基本规律。

（一）坚持中国特色社会主义理论指导

中国 40 年的财政改革，始终坚持中国共产党不同时期的理论指导。在改革中既吸收国际先进经验，又不照搬照抄，具有鲜明的中国特色。例如，1978 年党的十一届三中全会决定，将全党的工作重心由以阶级斗争为纲转向经济建设；1984 年党的十二届三中全会提出，坚持有计划的商品经济的改革方向，逐步实现计划经济与商品经济、计划调节与市场调节的有机结合；1987 年党的十三大提出社会主义初级阶段理论和“一个中心，两个基本点”的基本路线；1992 年党的十四大提出把社会主义基本制度和市场经济相结合，建立社会主义市场经济体制；1997 年党的十五大提出，要坚持和完善社会主义市场经济体制，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用；2002 年党的十六大提出，完善社会主义市场经济体制，推动经济结构战略性调整，基本实现工业化，大力推进信息化，加快建设现代化，保持国民经济持续快速健康发展，不断提高人民生活水平；2007 年党的十七大提出，要深化对社会主义市场经济规律的认识，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，形成有利于科学发展的宏观调控体系；2012 年党的十八大提出，全面建成小康社会，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟、更加定型。可见，中国特色社会主义理论，紧密结合改革开放的实践，适合各阶段发展需要，是指引改革开放事业不断走向胜利的理论保障。中国的财政改革，则始终坚持在上述理论的指导下进行，始终与中国改革开放的实践紧密结合，这是中国财政改革取得胜利的根本保障。

（二）与其他领域改革统筹兼顾、协同推进

改革是一项系统工程，虽然财政改革在整个改革中处于先导地位，但是必须保持与其他改革的协调推进。财政改革为其他领域的改革开辟了道路，同时其他领域的改革也为财政改革提供支持。纵观中国财政改革 40 年的历程，一个重要的经验就是，财政改革与其他领域的改革协调推进。财政改革始终与国有企业改革、价格体制改革、金融体制改革、投资体制改革、政府职能改革等相伴，相互支持，

共同推进。以国有企业改革为例，财政包干制伴随着国有企业的承包制；分税制改革的同时也开启了产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度改革；公共财政框架下国有企业通过有进有退的结构性调整进一步增加国有资本的公共性、控制力；现代财政制度的建立同样伴随着进一步提高国有企业在国民经济中的作用和竞争力的混合所有制改革。

（三）坚持由粗到细、逐步深化

从计划经济下的统收统支财政体制到目前提出的现代财政制度，中国财政发生了翻天覆地的变化。经过 40 年的努力，中国现代财政制度的大厦已屹立眼前。这座大厦的建成同样经历了地建设、主体构建、分部建设和细节完善等不同阶段。在每一阶段的具体建设中，又经历了反复的论证，其间有争论、甚至停滞，但是中国的财政改革始终坚持实是求事，不断开拓创新。各项改革有快有慢，但改革的脚步却从未停止。每一阶段都必不可少，均起着承上启下的作用。

（四）坚持试点先行、逐步推广

由于中国的财政改革是基于中国国情的一项开创性改革，因此，在实践中中国的很多重要改革均采取试点先行的办法，在试点的基础上总结经验，在成功的基础上进一步推广至全国。这一改革方法具有降低改革风险、减少改革阻力、确保改革成功的重要特点。在中国财政改革的过程中，也坚持了这一方法。例如增值税转型改革，2004 年在东北三省实行增值税转型试点，2007 年进一步扩大至中部六省，2009 年在全国实行。“营改增”改革于 2012 年在上海交通运输业和部分现代服务业开展试点，之后于 2013 年和 2014 年进一步扩大试点省份和行业，并于 2016 年在全国范围内推行。实际上，中国财政的几乎每一项重要改革都遵循着试点先行、逐步推广的改革方法，例如预算改革、费改税、政府采购、地方政府债务等。

（五）努力实现财政集权与分权的均衡

总体来看，40 年来中国财政改革是从高度集中的统分统支财政体制走向分级财政体制，而公共财政改革和现代财政制度的建立，也具有财政分权的特征。但改革的实践也不断证明过度的分权不仅不利于推进改革和促进发展，反而会使中央控制力下降，地方和部门行为不受约束，影响资源配置，扰乱市场经济运行等。例如，曾经一度十分严重的部门乱收费、小金库、地方随意减免税、财政资金浪费、预算外资金规模过大、地方债务膨胀等，应该说都是在放权的过程中，缺乏完备的制度和有效监管所出现的问题。对此，及时发现问题，运用改革的手段，特别是通过加强相关制度建设，例如实行费改税、推行部门预算、完善收支两条线、实施全口径预算管理、建立政府采购制度、加强地方政府债务管理等一系列改革，有效地解决了因分权产生的问题。由此可见，中国在财政改革的过程中，并不是一味地进行分权，而是在分权的过程中包含着集权，实现集权与分权的有效统一。

（六）财政改革与市场化改革同步

中国经济体制改革过程，同时也是对政府与市场关系不断调整、重新认识的过程。总体来看，中国市场化改革不断深入，财政改革中也体现了这一市场化趋势，并表现在多个方面：一是政府对市场的直接干预不断下降，市场在资源配置中的作用范围不断扩大，作用深度不断加强。二是政府对市场环境的建设和宏观调控不断加强，促进市场日益公平、有效和稳定。三是国有企业市场化程度不断深入，不仅没有削弱国有企业的控制力，减少国有资产价值，反而使国有企业在国民经济中的布局更加合理，控制力不断增强，使国有资产实现保值增值，不断增强国有财政实力。四是劳动力的市场化程

度不断深入，劳动者由计划经济下对土地和国有企业的依赖，变成更加自由流动的生产要素，劳动力在城乡之间、在城市不同生产部门之间的流动日益通畅，劳动力市场不断完善。个人与国家之间的财政关系也日益成熟：一方面，国家通过税收从个人处取得收入；另一方面，通过公共支出向个人提供更多高质量的公共产品和服务。五是政府本身的活动也日益离不开市场，例如政府采购离不开竞争的商品市场，政府发行债券离不开金融市场，国有企业融资离不开资本市场，税收的有效征收离不开会计、税务、法律等中介服务市场等。

（七）财政改革与法治化建设同步

中国改革开放的进程，同时也是市场和政府行为不断法治化的过程。法治化为市场化改革提供了制度支撑和法律保障。随着市场化改革的推进，政府、个人、企业等各市场主体逐渐成为独立的经济实体，它们之间的权利和义务关系也通过法律形式不断加以规范。财政改革同样涉及到各利益主体，如中央政府、地方各级政府、各类性质的企业、个人，不同主体之间的财政关系在改革中不断加以调整，与此同时，这些改革都伴随着相关财税法规的制定与出台，如《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国税收征管法》《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国政府采购法》等。这些法律成为约束和规范各市场主体财税行为的重要依据，并通过法律的强制性，保证财税改革的成果得以落实。同时，随着财政改革的推进，相关法规也需通过法律的规范程序进行修改完善。尤其值得关注的是，税收法定原则的重要意义获得了各界的广泛共识，并成为财税法治化建设遵循的基本原则。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次明确提出“落实税收法定原则”；党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，又将制定和完善财政税收法律作为加强重点领域立法的一项任务。在此背景下，中国税收立法进程也不断推进，在不再出台新的税收条例的基础上，有计划地推进新税种的立法和将现行税收条例修改上升为法律并相应废止条例。《中华人民共和国预算法》作为财税领域的“龙头法”，对于推进财政改革发挥了重要作用。2014年8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了修改后的《中华人民共和国预算法》，修改后的《中华人民共和国预算法》明确了规范政府收支行为、强化预算约束的立法宗旨，细化了全口径预算管理制度、预算公开制度，赋予地方政府有限发债权，以及完善预算审查、监督、强化预算责任等，成为推动新一轮财政改革的“先行军”。

（八）财政改革与国际化进程同步

从财政改革40年的实践来看，中国财政制度的制定、实行与管理不仅充分考虑了中国国内的实际情况，而且紧密结合中国的开放进程。一是有效地借鉴和运用各国财政改革的成功经验，为财政改革服务。二是在WTO原则框架等国际规则下改革中国财政制度，实现与国际规则接轨。三是发挥中国大国财政作用，参与和引领国际财政规则 and 政策的制定，向世界贡献中国财政经验。中国财政改革的进程实际上是不断借鉴各国财政改革成功经验的历程，是逐步实现国际化的过程。中国1994年实行的分税制财政体制，就是按照市场经济国家通行的做法进行的改革，是一次具有初步接轨意义的改革。中国的增值税改革、企业所得税改革、出口退税改革、全口径预算改革、政府采购制度改革、部门预算改革等众多改革，都吸收了成熟市场经济国家的经验，并与国际规则接轨。随着“一带一路”战略的推进，中国积极发挥大国财政作用，设立亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家开发银行，努力帮助更多的发展中国家提供基础设施等公共产品，促进区域和世界经济社会发展。中国还积极参与

《巴黎协定》《实施税收协定相关措施及防止税基侵蚀和利润转移的多边公约》等国际规则的制定，发出中国声音，以期更好地维护中国及广大发展中国家的财税利益。

四、中国财政改革展望

党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这是关系到历史全局的变化，对党和国家工作提出很多新要求。在此背景下，党的十九大报告对于财政改革提出要求：加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系。基于此，笔者认为，下一阶段中国财政改革的重点应聚焦于以下七个方面：一是加快建立现代财政制度。作为国家治理体系和治理能力的重要组成部分，财政在调节政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系中，在促进经济增长和经济结构转型、促进民主政治、加强社会治理、促进生态文明等方面发挥着不可替代的作用，必然要在国家目标、方略的指导下，加快建立现代财政制度。二是完善中央与地方财政关系。党的十九大对于中央与地方财政关系的要求非常明确，即权责清晰、财力协调、区域均衡。这是适应中国新时代经济社会发展特征的改革要求，是对当前中央与地方财政关系的一次深化改革。三是深化预算制度改革。现代预算制度是现代财政制度的重要组成部分，党的十九大对深化预算制度改革也提出了明确的要求，即“全面规范透明、标准科学、约束有力、全面实施绩效管理”。四是深化税收制度改革，健全地方税体系。税收制度改革需要对现有税收制度的结构和功能进行调整。从结构上来看，需要逐步提高直接税的比重，相应地降低间接税比重。从功能上来看，应逐步提高促进公平的功能，相应地逐步弱化对粗放型经济增长的激励功能。五是创新和完善财税调控政策。随着中国社会主义建设进入新时代，社会的主要矛盾发生了变化，财税政策转向注重创新驱动和经济结构调整优化为主要目标；在财政支出政策上，鼓励民间资本参与到公共产品和服务的供给中；在税收政策上，通过降低间接税比重和提高直接税比重，加大对收入差距的调节，促进公平与协调发展。六是进一步推进财税法治化建设。进一步以法治为主导推进财税制度建设，将财税问题纳入法治轨道，约束公共财税权，将政府的一切财税行为都纳入法治轨道，突出财税基础性地位。七是加强大国财政建设。进一步提升财政实力，助力大国财政与大国经济的全球化发展，注重世界范围内公共物品及服务的提供，注意国际税收协调，助力中国企业“走出去”等。

（摘自《经济问题研究》2018年第11期）

改革开放 40 年政府、市场、社会关系的演变

武力 张林鹏

我们现在谈的政府与市场的关系一般是指经济领域，但它是否合理有效则很大程度反映在社会是否稳定与和谐，发展成果是否共享，换句话说，最广大的人民群众是否具有“获得感”、“安全感”和“主人公感”。世界上许多国家在人均收入达到 5000 至 10000 美元之间时，因为经济发展成果没有惠及广大人民群众，社会矛盾激化，政治动荡，政府与市场双重“失灵”，经济发展徘徊不前，从而陷入所谓“中等收入陷阱”。这种现象应引起我们重视，需要加强这三者之间关系的研究。因此，本文将政府、市场关系变革与社会阶层和治理结构演变放在一起观察，就是想梳理历史脉络，总结历史经验。

改革开放以来，随着经济体制由单一公有制和计划经济转变为多种经济成分并存的市场经济，也随着工业化和城市化的快速推进，中国基本实现了由农业国向工业国的转变，农业产值的比重下降到 8%，乡村常住人口下降到 41.5%；由于上述两个变化，中国的社会结构也发生了巨大变化：人们由过去高度组织下的“单位人”变成了“社会人”，户籍制度虽然还没有取消，但是已经大大松弛了，人口迁徙和流动的自由度大大提高；与此同时，随着资本越来越多地掌握在私人手中和市场经济的“马太效应”，收入和财富占有差距迅速扩大。上述这种从生产力到生产关系、从经济基础到上层建筑，从社会阶层分化到城乡之间、区域之间人口的大规模流动，都使得政府、市场、社会三者之间的关系发生了根本性的变化。

一、改革开放前：建立高度集中的计划经济

1949 年中华人民共和国建立以后，“落后就要挨打”的惨痛历史教训和随后爆发的朝鲜战争，都使得中国共产党将保证国家安全放在了首位，而要做到这一点，就必须加快工业化步伐，尤其要加快发展非常薄弱的重工业。

由于当时中国还是一个人口众多的以传统农业为主的国家，加上一百多年的战乱和西方封锁，工业化的资金只能主要来自农业的积累，而农业的落后与经营分散，使得剩余不仅很少（甚至没有解决温饱）而且非常分散，而优先快速发展重工业又很紧迫，于是中国就学习苏联，走上了社会主义工业化道路，即通过对个体农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，建立起单一公有制和计划经济体制，从而可以实行高积累政策并把资源集中到政府手中，同时这种体制又可以保证高积累下的社会稳定，即将农民纳入于以地域为单位的集体组织中，将城市居民纳入各类“单位”组织中，中国社会实现了高度的组织化。这是 20 世纪 50 年代中国选择社会主义道路的原因和制度变迁的后果。

可以说，从 1949 年新中国建立到 1956 年社会主义改造基本完成，是国家权力由公共领域逐渐扩大到私人经济领域并最终取代私人在生产和消费方面自主权的过程，这种权力的取代是以生产资料的社会主义改造和实行计划经济这个经济基础变革为条件的。正是通过这种经济基础的变革，在社会结构上消灭了资产阶级和小资产阶级，社会上只存在着集体经济中的农民阶级和各种“单位”中的工人阶级。

单一公有制和计划经济必然强化政府的权力，从而形成“全能型”政府。但是，由于这个政府的经济基础还仍然是一个以传统农业为主的社会，作为各级政府核心领导力量的中国共产党，如何能够有效地实现公有制和计划经济的优越性，就是一件十分困难的事情。虽然在集中力量办大事时，可以举国之力建立起现代国防工业体系，但是随着工业化的推进和经济结构的复杂化，以下弊病越来越突出：在宏观经济层面，“计划失灵”成为常态；在微观经济层面，“活力不足”形成痼疾；“一统就死，一放就乱”成为经济运行的周期性规律；在供求关系方面，“短缺”和“卖方市场”成为常态；在发展速度方面，“投资冲动”、“供给约束”导致经济波动。

在单一公有制和计划经济体制下的经济运行，并没有达到预期的加快发展和调动人民群众积极性的目的，因此，从1956年起中国共产党就开始探索改善社会主义经济管理体制，提出了不少好的思想，如陈云提出“三个主体和三个补充”，李富春提出的“两种计划方法”，周恩来提出的“稳步前进”，刘少奇提出的“利用市场”，毛泽东提出的“十大关系”和“消灭资本主义，还可以再搞资本主义”等。但是1957年“反右”运动以后，公有制、计划经济、按劳分配被视为是不能动摇的社会主义基石，因此改革就被局限在经营管理层面。从1958年开始，从政府与市场、社会的关系来看，是一个政府权力强化、市场作用式微、社会管制严厉的走向，试图通过加强各级党和政府直接管理经济和全面控制社会，来解决激励机制不足的问题，而当这种控制和强迫不能以人民内部的理念和规则来解释时，从“阶级斗争为纲”到“打倒党内走资派”的文革，愈演愈烈。而实际上，从1956年社会主义改造完成以后到1978年改革开放前的20多年里，中国恰恰是只存在着农民和工人两大阶级，并不存在着真正意义的阶级斗争。当然，由于单一公有制和计划经济超出了当时党内外干部的管理能力，而权力又过于集中并缺乏有效的监督，因此脱离实际和群众的官僚主义现象就难以避免，而把这些归结为阶级斗争的表现，则进一步扭曲了政府、市场、社会的关系。

二、1978-1992年：突破计划经济，引入市场机制

以1978年底召开的十一届三中全会为标志，中国拉开了改革开放大幕。以邓小平为核心的第二代领导集体，解放思想、实事求是，提出了以经济建设为中心的基本路线，并通过对内改革和对外开放，加快经济发展和提高人民收入。

在这个时期，由于缺乏经验，改革开放的基本思路实际上是革除和改变已经被事实证明阻碍经济发展的体制机制和政策，但是到底哪种体制机制好，适应中国的国情，则还需要探索。因此，在这个时期，实际上实行的是“诱致性变迁”，亦即常说的“摸着石头过河”。

改革不仅从体制的薄弱环节、也是原有体制束缚最大、生活最困难的农业和农民开始的以“家庭联产承包责任制”为主体的农村改革，到1984年底，全国569万个生产队，99%以上实行了包产（干）到户。农村改革不仅见效快，也为后来的全面改革起到了开辟道路和示范的作用。这种农村生产关系的深刻变革实际上已经突破了单一公有制和计划经济，到1983年实行了25年的人民公社解体，则标志着“政社合一”、严格限制农民自由的“集体”时代结束。1987年11月，全国人大通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、工作方式等作了具体明确的规定，正式确立了我国农村基层实行村民自治的法律地位。至此，我国农村基层形成了“乡政村治”的新治理体制。

以“家庭联产承包责任制”为特征的农村改革，实际上不仅突破了计划经济，也突破了单一公有制，对农户来说，除了耕地的所有权仍然归属集体所有外，其使用权和其它生产资料基本上已经为农户所有。而且更重要的是，农民不仅被从土地中解放出来，可以从事非农产业，乡镇企业“异军突起”（尽管提倡“离土不离乡，进厂不进城”）；而且可以脱离区域的限制，进城销售农副产品和“长途贩运”也得到允许。虽然城乡之间的分隔因户籍制度（包含粮票）尚未突破，但是农民已经率先脱离以“生产队”为单位的“农村共同体”。

城市改革实际上是与农村改革同步进行的。但是进展和成效都没有农村改革这么快，但是在所有制结构和计划经济方面也有了很大突破。首先在所有制结构方面，在城市就业压力下，个体经济如雨

后春笋蓬勃兴起，原来那些没有稳定职业的城市底层或待业青年在从事“光彩事业”的鼓励下，自行就业，大大活跃了城市经济，成为当时作为补充的“市场”主体。个体经济的发展，也刺激了体制内人员，从而在80年代形成了两次“下海经商潮”。另一个变化就是开始引进外资，尤其是在80年代后期，由于外资企业的工资普遍大幅度高于国有企事业单位，从而成为令人羡慕的单位，在城市就业导向上具有很强的诱导性。

在公有制企业的经营管理方面，也从初期的对“放权让利”到1984年以后吸收农村改革的经验，“包字进城”，推广“资产经营责任制”和“拨改贷”，将企业承包给全体职工，并实行“价格双轨制”，于是出现计划管理与市场调节并行的经济运行格局。

首先，政府“放权让利”增强企业活力，“使企业真正成为相对独立的经济实体，成为‘自主经营、自负盈亏’的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展的能力，成为具有一定权利和义务的法人”。并且在最短的时间内，完善包括计划体制、价格体系、国家机构管理经济的职能和劳动工资制度等方面在内的配套改革。

其次，理顺计划经济与商品经济的关系，“建立自觉运用价值规律的计划体制，发展社会主义商品经济”。《决定》指出：“必须实事求是地认识到，在很长的历史时期内，我们的国民经济计划就总体来说只能是粗线条的和有弹性的，只能是通过计划的综合平衡和经济手段的调节，做到大的方面管住管好，小的方面放开放活，保证重大比例关系比较适当，国民经济大体按比例地协调发展。”

通过改革来继续完善原有的计划经济体制，还是打破原有经济体制、建立一个新的经济体制？这是改革开放进入1987年后党的十三大需要回答的最重要问题。中国共产党根据改革开放以来的成功经验，提出了与社会主义初级阶段相适应的新经济体制：政府调控市场，市场引导企业。这里虽然没有使用“社会主义市场经济体制”这个词，但是内涵已经具备，“市场经济”已经呼之欲出，被称为“只差一层窗户纸”了。与这个新体制的改革目标相适应，明确了政府机构改革的方向，加大了改革的力度。以1988年国务院机构改革为例，这是一次弱化专业经济部门分钱分物、直接干预企业经营活动的职能，增强政府宏观调控能力和转向行业管理的改革。通过这次政府机构改革，不仅使机构设置和人员进一步减少，而且使政府的经济管理部门开始从直接管理为主转变为间接管理为主，在弱化微观管理的同时，大大加强了宏观管理。

但是由于改革开放以来经济中积累的矛盾，从而引发了1988年的“抢购风潮”，国民经济被迫转入“治理整顿”。在政府与市场关系方面，政府的指导思想经历了从“计划经济为主，市场调节为辅”的主从结构，到“计划管理与市场调节相结合”的板快结构再到“政府调控市场、市场引导企业”的上下结构，最后又回到“计划经济与市场调节相结合”的含混提法。

三、1992-2002年：建立市场经济的框架，形成市场主体

1978年改革开放以后，随着非公有制经济的发展和人民公社的取消，特别是乡镇企业的迅速发展和大量引进外资，到90年代初期，工业化中的投资主体已经呈现多元化，传统的计划经济体制已被打破，新的经济体制初见端倪，但还没有全面建立起来，政府的角色也逐渐由唯一决策者和实施者向领导和协调者转变。十四大报告指出：“实践的发展和认识的深化，要求我们明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。”正式确定了社会主义市场经济体制改革的目标，但是光有目标还不行，离市场经济真正建立还有一段距离，这就对党和政府提出了新的要求，政府在这个过程中究竟应该扮演什么角色、发挥什么作用，政府和市场的关系应该是什么样子，这是一项没有任何经验可以借鉴的新的伟大“创业”，可见其实施难度之大。

十四大以后，经济体制改革的步伐逐渐加快，十四届三中全会提出培育和发展市场体系和转变政府职能，改革政府机构，建立健全宏观经济调控体系。前者主要是推进价格改革、发展商品市场、以及重点培育和发展金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场等；后者主要明确政府管理经济的基本职能以及建立健全宏观经济调控体系，包括积极推进财税体制改革、加快金融体制改革、深化投资体制改革、加快计划体制改革、发挥中央和地方两个积极性等。这样就将培育和发展市场经

济和转变政府职能作为经济体制改革的关键问题提出，以十四大确定的社会主义市场经济体制改革目标为蓝本，历届人大报告都在上一届的基础上围绕这一改革目标逐步发展、完善和突破。比如，十五大报告指出：“按照建立社会主义市场经济体制的要求，大步推进了财政、税收、金融、外贸、外汇、计划、投资、价格、流通、住房和社会保障等体制改革，市场在资源配置中的基础性作用明显增强，宏观调控体系的框架初步建立。”在加快推进国有企业改革中明确规定：“政府不能直接干预企业经营活动，企业也不能不受所有者约束，损害所有者权益。”十六届三中全会提出：“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”十七大报告提出：“完善基本经济制度，健全现代市场体系。加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。并就探索“大部门”体制机制改革提出部署安排。

2001年中国正式加入世界贸易组织，客观上推进了中国经济体制改革，尤其是促进了市场经济建设，并对政府管理经济的职能和作用如何与世界接轨并体现中国特色提出要求和考验。这就要求我们各级政府管理经济的方式和办法必须有一个大的改进。要按照市场经济的一般规律，进一步调整和完善合乎社会主义市场经济要求的行为规范和法律体系。客观上也促进了我国市场化改革和转变政府经济职能。中国加入世贸组织以后，根据其原则和所做出的承诺，在此基础上，对与之有关的经济法律和规章进行了重大调整。从1999年到2005年，中国政府制订、修订、废止了2000多项经济法律规章建立起了符合WTO规则的法律体系。

进入20世纪90年代后期我国经济社会发展呈现出新特点，首先，长期困扰我国的短缺经济时代基本结束，买方市场形成，扩大需求成为经济工作的重要内容；其次，城乡人民生活向小康目标迈进的同时工业化进入中期阶段，工业发展和城市化发展速度加快，转变增长方式和解决城市建设和农民工问题，成为当务之急；第三，以建立社会主义市场经济体制为目标的改革，进入了攻坚阶段；第四，经济结构调整的途径转向主要依靠加大科技投入和存量重组。这些都要求党和政府坚定不移地促进经济体制和经济增长方式的根本转变，“两个转变”进入攻坚阶段。

这个阶段，依据邓小平“两个战略”大局构想和20世纪末这个经济发展的实际情况，党和中央政府开始实施区域经济均衡发展战略，相继于1999年提出实施西部大开发战略、2003年明确了振兴东北计划、2005年明确提出中部崛起设想。

以上，我们可以看出政府仍然是经济发展的主角，而随着中国经济总量的迅速扩大和财政收入的大幅度增加，我国的投资能力也迅速提高。此外我国政府的财力也越来越大，能够承担起诸如三峡工程这样投资大的高效工程也能够承担起诸如“退耕还林”、治理污染这样的“不赚钱”项目。但另一方面，在市场经济体制框架基本形成的条件下，怎样运用“政府之手”来弥补“市场失灵”，例如维护市场秩序、保护公平竞争解决城乡之间、地区之间、阶层之间收入差距过大等，都要求政府自身通过改革来消除政府在市场经济中的“越位”、“缺位”和“错位”问题。

“两个转变”、“两个大局”、“两个利用”的明确提出，一方面为这一时期经济发展及经济体制改革指明方向，另一方面对政府和市场的关系提出新的考验，在实施过程中应该怎么做，提出更高要求。要求政府在“深化政府机构改革、加快转变政府职能、改进经济管理方式方法、努力建设服务型政府、提高依法行政能力、大力加强政风建设”等方面“正位”。

在建立社会主义市场经济体制过程中，随着所有制结构的变化和工业化、城市化的快速推进，以城市居民为主体的社会福利改革也加快速度，受市场化改革的影响，城市居民在住房、教育、医疗卫生等方面过去由政府和企业承担的公共产品和服务，也开始推向市场。1998年国务院颁布《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（23号文件），停止住房实物分配，全面开启了城市居民住房商品化，此后房地产业逐渐成为支柱产业，同时，也大大缓解了地方政府财政困难，加快了城市基础设施建设。在教育和医疗领域，一方面市场化改革激发了社会资源的投入，促进了发展；另一方面，也由于这两个领域具有公共产品性质和信息不对称，加上市场的“马太效应”，出现了市场“失灵”问题。

在这个阶段，由于市场化、工业化的快速推进，社会结构也发生了急剧的变化，2002年，权威学

者将过去的阶级划分改为阶层划分，并将城乡居民划分为十个阶层：以职业分类为基础、以组织资源、经济资源和文化资源的占有状况为标准划分当代中国社会阶层结构的基本形态，它由十个社会阶层和五种社会地位等级组成。这十个社会阶层是：国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务业员工阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业失业半失业者阶层。

四、2002-2012 年：加强政府主导，突出社会建设

2002 年 10 月召开的党的十六大是中国实现小康社会目标以后的第一次全国代表大会。会议提出了 21 世纪前 20 年我国的发展目标和任务。如何实现十六大提出的全面建设小康社会的发展目标，首先要解决的就是实现什么样的发展，怎样实现发展。而 2003 年春天出现的“非典”疫情及其防治工作，则直接促成了“科学发展观”的提出。2003 年 7 月，在全国防治“非典”工作会议上，胡锦涛发表讲话，强调：我们讲发展是执政兴国第一要务，绝不只是指经济增长，而是要坚持以经济建设为中心、在经济发展的基础上实现社会全面发展。要更好地坚持全面发展、协调发展、可持续发展的发

展观。同年 10 月召开的十六届三中全会，在审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中正式提出了科学发展观。全会强调：要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。经过四年的探索和实践，2007 年召开的党的十七大，对科学发展观的内涵做出了更为全面、深刻的阐述：发展是科学发展观的第一要义；以人为本是科学发展观的核心；全面协调可持续是科学发展观的基本要求；统筹兼顾是科学发展观的根本方法。

转变政府职能是这个阶段改革的突出亮点。政府的职能总是随着经济社会的发展需要而变化的，因此，改革开放以来转变政府职能的指导思想也就随着经济社会发展的需要而不断发生演变。1978 年改革开放以后，随着市场化的推进，市场主体的多元化和人民需求的多样化，政府职能也从“无所不包”的“全能型”向“有所不为”的“效能型”转变，将部分职能转让给市场和社会。

进入新世纪以后，随着市场经济体制基本确立和“全面建设小康社会”任务的提出，就要求政府必须加快职能转变，即由过去的管理为主向服务为主转变，政府财政也由“建设型”向“公共型”转变。因此，十六大提出深化行政管理体制改革任务，十六届二中全会审议通过《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》，2003 年 3 月举行的十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案。这次政府机构改革的目的是进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本。改革的目标是逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。改革的重点是深化国有资产管理体制改革，完善宏观调控体系，健全金融监管体制，继续推进流通体制改革，加强食品安全和安全生产监管体制建设。方案特别提出了“决策、执行、监督”三权相协调的要求。2003 年 8 月，十届全国人大常委会第四次会议审议通过了《行政许可法》。《行政许可法》的实施，是党和政府推进法治型政府建设的又一重大举措，它带来了政府行政工作的深刻变革，具有重要的里程碑式的意义。

这个阶段，也是突出社会建设，发挥政府作用，努力缩小城乡之间、阶层之间收入差距的阶段。进入 21 世纪后，中国经济发展和社会转型都进入加速阶段，一方面工业化、城市化速度加快，另一方面，工农差距、城乡差距也更加突出，“农村真苦、农民真穷、农业真危险”一时成为全社会高度关注的问题。因此党的十六大明确提出“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”胡锦涛在 2003 年初召开的中央农村工作会议上明确指出：更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重。2004 年 2 月，中共中央公布“一号文件”《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》，这是中共中央在时隔 18 年后重新将解决“三农”问题作为“一号文件”。此后到 2012 年，连续出台了 8 个解决“三农”问题的中央“一号文件”。在此期间，我国取消了长达 2700 多年的农业

税，实现了“工业反哺农业，城市支持乡村”的历史性转变。这个时期也是我国城镇化最快的时期，城镇化率由2002年的39.1%提高到2012年的52.6%，我国开始成为一个城市人口为主的国家，这是一个历史性的突破。

这十年也是中国教育投入增长最快的阶段，全国财政性教育经费投入由2002年的3366亿元提高到2012年的22236亿元。但同时又是国家教育资源重点向农村、边远、民族、贫困地区倾斜的阶段，教育公平取得明显进步，全面实现了城乡九年免费义务教育，惠及1.6亿学生。从2006年开始，国家全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费，2007年开始扩大到中部和东部地区，同时对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。

这个时期，发挥政府主导作用的另一个重要领域是对生态环境的保护。党的十七大报告首次提出了生态文明的概念，生态文明建设成为科学发展观的重要内涵。2005年10月中共十六届五中全会提出要加快建设资源节约型和环境友好型社会。12月，国务院发布《落实科学发展观加强环境保护的决定》，强调要把环境保护摆在更加重要的战略地位，经济社会发展必须与环境保护相协调。党的十七大报告进一步提出“必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个家庭。”

为了落实中央提出的生态文明建设战略，“十一五”和“十二五”规划中都将“节能减排”和环境保护列为约束性指标，加大了对环境保护的执法力度。2007年12月，国务院还批复武汉城市圈和长株潭城市群为全国建设“两型”社会综合配套改革实验区。

在这个阶段，随着经济的快速发展和市场化的推进，特别是上个阶段国企改革（“抓大放小”、“减员增效”）和积极发展非公经济，使得这个阶段出现了阶层之间的收入和财富占有差距持续扩大，达到国际公认的警戒线，由此也引发了社会的不稳定，群体性事件频发。例如拉萨的“3.14事件”，乌鲁木齐的“7.5事件”、贵州的“瓮安事件”、河北定州的“6.11事件”。2004年，中共中央办公厅就出台《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》。针对进入社会建设滞后、社会矛盾多发期，党和政府一方面加大力度缩小城乡之间、区域之间的差距，扩大社会保障和医疗保险的覆盖面，并积极采取措施保障农民工的权益；另一方面，就是积极探索在“户籍制”松散、人口自由流动、绝大多数人口在非公有制经济和个体经济就业、原有人民团体基层组织涣散的市场经济下，如何建立与之相适应的有效社会治理体系。

2002年党的十六大把“社会更加和谐”列为全面建设小康社会的重要目标，将社会管理作为政府的四大职能之一，并从维护社会稳定的角度提出要“改进社会管理、保持良好的社会秩序”。2003年7月，胡锦涛同志在总结非典经验教训时指出，要进一步加强社会管理体制的建设和创新，建立健全与发展社会主义市场经济相适应的社会管理体制。2004年《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》正式提出“加强社会建设和社会管理，推进社会管理体制创新”，建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2006年10月，党的十六届六中全会审议通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，从健全社会管理格局、健全社会管理机制、完善社会治安防控体系等三个方面对加强社会管理的具体途径进行了部署。2007年，党的十七大报告对建设更加健全的社会管理体系提出新要求：“最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素”。并提出进行以民生为重点的社会建设。2011年3月，全国人大通过的“十二五”规划纲要将“加强和创新社会管理”独立成篇。同年7月，中共中央、国务院又专门出台了我国第一个关于创新社会管理的正式文件《关于加强和创新社会管理的意见》，以构建社会主义和谐社会为目标，将社会秩序与社会发展贯通起来，实现社会建设与社会管理并举。

应该看到，这十年里，经济与社会发展取得了巨大成就，尽管受到了世界金融危机的冲击，但是这十年仍然是中国经济发展最快、最平稳的十年，人民的物质生活水平上了一个大台阶。但是，就政府、市场、社会的关系来看，没有解决的问题也不少，政府与市场的关系界定还不够清晰；政府自身的改革还不到位，权力寻租和腐败问题严重；市场机制导致的收入差距过大问题依然严重，生态环境恶化趋势还未遏止。

五、十八大以来:界定政府、市场、人民地位

十八大以后,在市场经济体制确立、工业化进入后期、城市化水平超过 50%、产业结构面临升级、收入差距过大的形势下,中国社会的主要矛盾已经转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,经济发展与社会建设的关系更加突出,中国共产党更加重视政府、市场关系和人民的定位问题,探索如何用好政府和市场这“两只手”,实现以人民为中心的发展。

2012 年 11 月召开党的十八大,针对改革开放三十多年来政府职能转变与市场经济体制存在的问题,又一次提出通过改革促进政府经济职能转变,从而进一步促进中国经济发展方式转变和保证全面建设小康社会目标的实现。十八大报告指出:“改革是加快转变经济发展方式的关键。经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用。”要求“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”。2013 年 3 月,李克强担任新一届政府总理后,在很多场合多次提出“转变政府职能,就是要解决好政府与市场、政府与社会的关系问题,通过简政放权,进一步发挥市场在资源配置中的基础性作用,激发市场主体的创造活力,增强经济发展的内生动力;就是要把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。”

2013 年 11 月 9 日,习近平在关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明中指出:“经济体制改革仍然是全面深化改革的重点,经济体制改革的核心问题仍然是处理好政府和市场的关系”。“中央认为对政府和市场关系的问题,从理论上做出新的表述条件已经成熟,应该把市场在资源配置中的‘基础性作用’修改为‘决定性作用’”。十八届三中全会正式提出“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。

这个阶段深化政府改革、加快经济职能转变,还体现在处理政府与行业协会的关系上。2015 年 7 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,总体要求为:加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,理清政府、市场、社会关系,积极稳妥推进行业协会商会与行政机关脱钩,厘清行政机关与行业协会商会的职能边界,加强综合监管和党建工作,促进行业协会商会成为依法设立、自主办会、服务为本、治理规范、行为自律的社会组织。这项改革措施在理清政府、市场、社会的经济关系方面意义重大,但是困难也不少,完善体制机制的路还很长。

但是在实际经济运行中,政府与市场的关系不仅不清晰,而且是变动不居,因时、因事、因地、甚至因人制宜的。在强调发挥市场机制在资源配置中的决定性作用时如何避免和纠正其“失灵”的地方;在强调更好发挥政府作用时,如何避免和纠正其“失灵”的地方,仍然没有解决。

就经济领域而言,十八大以来的 6 年里,面临主要挑战主要有三个方面:一是产业结构调整升级、环境保护与经济增长速度下行的矛盾;二是“脱实向虚”与金融风险增加的问题;三是人民群众的合理愿望不能得到满足的问题(食品安全、住房、医疗、法治)。

十八大以来的 6 年,随着资源、环境、出口和国内需求的约束,中国的产业结构开始进入优化升级阶段,由中低端向中高端产业结构升级,因此普遍产能过剩和“三高一低”企业面临关停并转,这就导致经济增长速度下降、资本沉没、职工下岗转移、银行债务风险增加、政府财政收入减少。例如进入中国经济增长速度已经由前 10 年的年均 9%以上降落到 7%以下。如前所述,经济增长速度的下滑,在现有发展方式下,自然会导致就业人数、财政收入、居民收入的增幅下滑,使得一些社会矛盾凸显出来,这是党和政府不愿看到的,因此“保增长”、“稳增长”就成为党和政府的重要目标。而这种“熨平经济周期”的保增长、稳增长,就会产生“僵尸企业”,延缓产业升级,甚至增加金融风险,也使发展方式转变和生态文明建设落空,因此这是一个“两难选择”,供给侧改革艰难前行,效果不明显,是与这种多方牵制有很大关系。

第二,前一个历史阶段出现的产业结构和资本“脱实向虚”苗头已成趋势,没有转变。在 2002 至 2012 年的 10 年间,一方面依靠基本建设投资和加入 WTO 扩大出口支撑了经济高速增长;但是另一方面,作为拉动经济增长的“三驾马车”之一的居民消费却需求不足,劳动力成本提高,资源环境约束趋紧,地方政府公共服务要求提高但收入入不敷出。在这种情况下,房地产就成为拉动内需的主要产业,一

方面房地产业搭上城市化加速的快车并且产业技术门槛不高，另一方面房地产业的大发展可以为地方政府增加财政收入，即“土地财政”。于是在资本、政府、居民“刚需”三重力量推动下，房地产业迅速扩张，特别是2008年世界金融危机爆发后出口萎缩，房地产业更是承担了保增长、保财政、保就业、吸纳社会游资的作用，房价一路上行，投入房地产业的资本和资金收益，不仅远远高于银行存贷款利息，也远高于生产性企业，因此大量银行和上市公司投资房地产。这种势头在十八大以后甚至愈演愈烈，直到2017年下半年习近平提出“房住不炒”，2018年下半年开始用行政手段严厉抑制房价上涨，才略见成效。

“脱实向虚”的另一个表现是金融深化过度，大量资金在流通和金融领域内循环。一是大量资本进入流通领域，依靠规模来挤压实体商店，赚取商业利润，例如迅速兴起的阿里、腾讯、“饿了么”、“滴滴约车”、“支付宝”、“P2P”、“共享单车”、“拼多多”等；二是各商业银行规模迅速扩张，中国的工商银行、中国银行、建设银行、农业银行已经占据世界十大银行的前四，资产远超西方发达国家的银行。

第三，人民群众的“获得感”、经济“安全感”并没有与经济发展同步提高。十八大以来，全国人均收入由2012年农村居民纯收入7917元、城镇居民可支配收入24565元，提高到2017年的农村居民可支配收入13432元、城镇居民可支配收入36396元。分别提高了69.7%和48.2%。但是由于在这个阶段城市住宅价格在全国70个大中城市平均上涨一倍以上，因此使得城市化过程中进城落户的农民和城镇居民形成了恐慌性或投机性购房，不仅相当部分收入流进了住宅，而且将未来的收入也预支出来，加上股市的低迷徘徊。作为中等收入者除了拥有的住宅升值外，实际消费被挤压下降。此外，食品安全问题、环境恶化问题频发，人民群众对近期发生的“疫苗事件”、租房价格上涨反响比较强烈，在一定程度上反映出人民群众的不安情绪。

在与政府、市场关系紧密相关的社会建设方面，十八大以后，由于经济发展进入新常态、城市化快速推进、居民收入差距依然很大，社会不稳定的态势没有明显缓和，因此社会治理和维护稳定的问题依然突出。在这种形势下，一方面，党和政府将“和谐”、“共享”列入“五大发展理念”，加大了消除贫困和提高社会保障的力度。另一方面，继续加强社会治理。

在消除贫困方面，十八大以来党和政府将“脱贫攻坚”摆在了突出位置，并取得显著成效。这个阶段，以习近平同志为核心的党中央加大政府扶贫投入，创新扶贫方式，实施精准扶贫、精准脱贫，成效显著，到2017年底，共有6000多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从10.2%下降到4%以下。在此基础上，十九大又提出到2020年消除贫困人口的庄严承诺，即通过多种方法，彻底解决剩余约3000万贫困人口问题，从2018年到2020年的3年里，平均每年要脱贫1000万人口，目前这已经作为全党和全国人民的三大攻坚任务之一，正在努力实现。

在社会治理方面，中国的社会结构已经发生了很大的变化，新社会阶层已经成为重要社会力量。2017年10月21日，十九大召开期间，统战部答记者问时提到，我国民营企业近2500万户，它的作用和贡献可以用五个数字来概括，就是“56789”，“5”就是民营企业对国家的税收贡献超过50%。“6”就是国内民营企业的国内生产总值、固定资产投资以及对外直接投资均超过60%。“7”就是高新技术企业占比超过了70%。“8”就是城镇就业超过80%。“9”就是民营企业对新增就业贡献率达到了90%。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，直接提出“加快形成科学有效的社会治理体制”的任务，“社会治理”成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。2014年3月，我国的政府工作报告对“推进社会治理创新”作了具体部署，要求“注重运用法治方式，实行多元主体共同治理”。

2017年10月，十九大召开，进一步提出要打造“共建共治共享的社会治理格局”，这与2015年十八届五中全会提出的“构建全民共建共享的社会治理格局”相比，增加了“共治”的表述，进一步丰富了加强和创新社会治理工作的内容。并且，提出了社会治理的制度建设、提高四化水平和加强四个体系建设。

（摘自《国家行政学院学报》2018年第5期）

改革开放以来中国政府机构改革的 的创新路径

吕志奎 曾荣

政府机构改革是推进国家治理现代化的重要内容。改革开放以来,截止2017年,围绕国家治理现代化的目标与任务,国务院先后开展了七轮机构改革。作为最高国家行政机关的国务院,其机构改革的历史变迁成为中国推进治理现代化的缩影。协调部门间关系是政府治理的永久挑战。从政府间关系角度来看,机构改革要解决的关键问题是如何协调部门之间的关系,提升整合治理能力。机构改革是如何实现政府组织整合的?整合的机制有哪些?是否有固定的整合模式?不可否认的是,整合治理有助于提供一个机构改革变迁的政治经济解释。从一定意义上讲,渐进整合式改革有其发展与演变的基本路径,这是中国政府治理转型中必不可少的一部分。对此,本文从推动国家治理体系与治理能力现代化的目标出发,回顾和分析改革开放以来中国政府机构改革的历程,在此基础上尝试提出一个新的概念框架,以期从制度创新视角探索机构改革的规律和逻辑,为新时代准确把握政府职能转变和行政体制改革的认知遵循和规范要求,提供重要的历史借鉴。

一、政府机构改革的整合逻辑框架

马克思认为,“劳动的社会生产力,或社会劳动的生产力。它总是由合作发生的。”政府组织是一个行政劳动联合分工与协作治理系统。因而,整合治理能力的构建是政府组织设计与管理运行必须解决的基本问题。沃尔多指出,“公共行政是具有高度理性的人类合作行动。”为实现这种高度理性的合作行为,公共行政需要有效的组织与管理。组织是权威结构,管理是功能运行,二者相互依存。政府机构的职能定位与组织体系相互关联,行政运行机制涉及很多不同机构的职能定位,总体来讲是按照同样的模式组织的,但是实际上运行逻辑是不同的,这涉及不同类型机构之间的协调,影响到政府治理效能的有效发挥。

当代行政国家发展的一个主要结果是几乎每一项公共行政职能领域的“政府间化”,实践中政府部门间交往互动的范围和频率均显著增加,政府间合作越来越重要。通过合作创造公共价值是政府管理中的一种重要美德。然而,转型社会中存在的整合危机,首先是在政府的部门和机构中,如果政府本身不很统一,其结果是整个政治体系施政水平的低下。十八届三中全会强调“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。这意味着整体治理思维已被提上中国政府机构改革重要议事议程。美国著名公共管理学者古德塞尔指出,公共行政的发展方向是走向“整合式公共治理”,即分散化的公共行动必须保持整合,实现国家—市场—社会的合作和整合。整合式公共治理是当前政府治理的重要趋势,有助于解

决政府机构重叠的问题，克服机构之间的独立性和缺乏协调。

运用“组织间整合 (Inter-organizational Integration)”概念，可以构建机构改革的逻辑分析框架 (见图 1)，赋予整合机制在机构改革中的重要地位。组织间关系整合既是部门间协作的问题，又是公共部门战略管理的关键内容。所谓组织间整合，是指通过机构之间的职责边界的重新安排、机构的设置调整和跨部门协调机制以实现各部门之间较为稳定的关联过程和状态，它是一种解决部门间职责交叉和冲突、提升组织治理效能的手段。国务院机构改革面临的第一个问题是：努力整合的是行政机构的哪些要素？这一问题的回答可能导致特定改革战略与策略的选择和设计。组织间信息不对称和相互依赖性的存在，以及提升政府体系的整体治理能力，要求设计不同的组织战略安排用以实现行政组织系统的资源整合。而通过协同治理与合作治理的研究视角，深入探索当前我国倡导的简政放权和下放行政审批权，完善管理制度，以及地方政府面对下沉的具体公共事务，可以取得研究路径的创新意义。

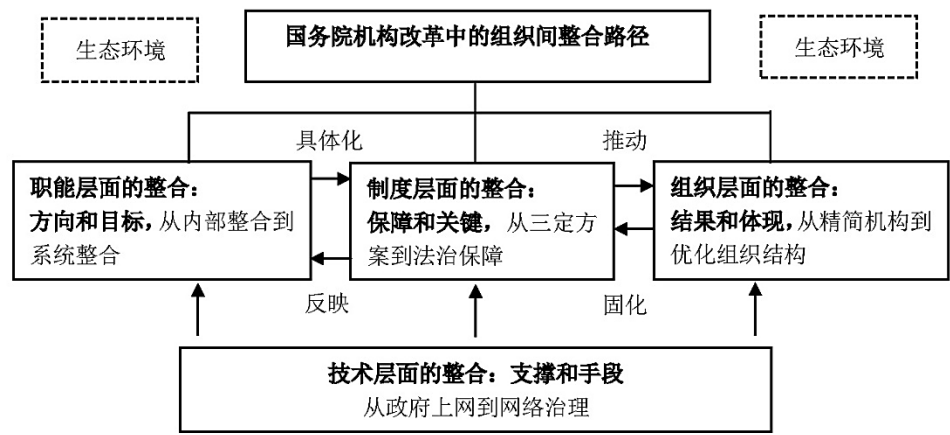


图 1: 政府机构改革的整合逻辑框架

从组织（机构）、功能（职能）、制度和技术四个层面，对机构改革中政府间整合治理展开分析，可以发现：一方面，机构是组织间整合中的重要要素，因为它是政府治理职能的活动场所，是制度和技术的载体，是维系政府整合治理的基本功能要件。机构设置是否合理制约着政府治理效能的发挥。另一方面，机构改革将推动组织结构全面的重新设计与优化整合，这是机构整合的必然要求，进而促使相关职能部分的合并，大部门制即是在这一背景下实现的。同时，机构的整合将有效增强政府部门的协调功能，在一定程度上实现由部门间“体外”协调转向部门“体内”协调，将“体外”协调所产生的外部成本通过“体内”协调内在化。组织整合需要通过部门的职能转变或职能划转，以及职能的再配置加以驱动，这是职能整合的一个基本要求。而行政体系的制度与法治建设推动制度整合，促使组织能力整合的实现。对政府机构改革的分析必须考虑相关技术层面的影响。技术整合则以信息通讯技术推动政务资源网络化集成整合创新。

二、从渐进改革到整合治理的演进路径

改革开放以来，中国政府历次机构改革是在多重力量驱动下展开的。政府机构改革的历程，是政府组织的运动与发展过程，有其内在逻辑与发展规律。一是经济转型，从传统计划经济转向社会主义市场经济；二是社会转型，从传统农业社会转向现代工业社会、信息社会和城市社会；三是政治转型，从传统封闭政治转向现代开放政治；四是技术转型，从手工作坊转向现代信息网络技术。经济、社会、政治和技术等多重转型构成政府机构从渐进改革到整合治理的驱动力。

（一）组织层面整合：从精简机构到优化结构

使构建在科层制基础上的行政组织系统更好地适应治理现代化的需要，这是促进机构整合的主要动机。机构整合背后是政府职能转变，主要围绕配置宏观调控部门、市场监管部门、社会治理和公共服务部门职能，解决政出多门、机构衰退、行政成本、功能危机与行政能力软化等问题。改革开放以来，政府机构改革的组织整合基本路径是从精简机构转向优化组织内部治理结构，从整合微观管理部门转向加强宏观调控部门、整合社会服务部门（见图 2）。

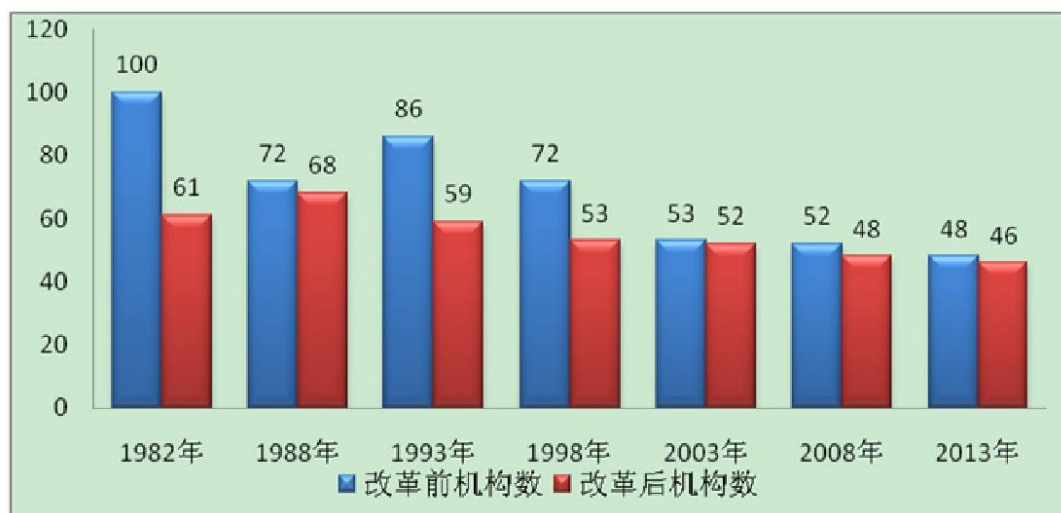


图 2：国务院机构数量变化（1982-2013 年，单位：个）

精简机构是国务院机构改革的先声。1982 年 1 月 13 日，邓小平提出“精简机构是一场对体制的革命”，这标志着改革开放后我国机构改革的正式启动。同年 3 月，第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议审议通过的《关于国务院机构改革问题的报告》提出：“根据重叠的机构撤销、业务相近的机构合并的原则，拟将现有的 98 个部、委、直属机构和办公机构，裁减、合并为 52 个左右。”此次机构改革成效显著，国务院各部委、直属机构及办事机构数量从 100 个削减至 61 个，其中微观经济管理部门削减力度最大，在某种意义上实现了精兵简政，为经济转型发展奠定了重要基础。1988 年国务院机构改革的最大特点是提出“转变政府职能”，按照政企分开的要求，合并裁减专业管理部门和综合部门内设专业机构，包括计委、经委、机械委等 12 个国务院机构被裁撤。国务院各部委、直属机构、办事机构从 72 个减为 68 个。在 20 世纪 80 年代，为适应经济体制改革和经济建设需要，机构改革侧重精简专业经济管理部门，解决机构臃肿、职责不清和效率低下问题，在转变职能上实质性进展很少。由于职能转变和机制建设不到位，一些机构通过被合并融入别的大型官僚机构而继续存在，官僚机构体系再度膨胀。据统计，至 90 年代初，国务院工作机构（包括归口部委管理的国家局）增至 86 个。

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，要求政府机构改革与之相配套。从 1993 年起，机构改革按照政企分开和精简、统一、效能的原则，围绕理顺国务院各部门之间的关系，围绕重构政府与市场、与企业、与社会的关系以及中央与地方的关系全面展开，重在转变政府经济管理职能，通过精简和合并专业管理部门，将国务院各部委、直属机构、办事机构的数量压缩至 59 个，此举旨在推动综合性经济管理部门与经济检查监督机构的优化组合，实现机构职能的充实与加强。虽然这次改革首次提出“行政管理体制改革”概念，但在机构设置框架上没有打破计划经济体制下机构臃肿、条块分割、部门利益冲突的樊篱，整合机构的力度不强，统一效能方面的作用不明显，尤其是在理顺部门间关系方面不够到位，专业经济管理部门合并、撤销的少，保留、增加的多，再度陷入分拆（膨胀）和合并、撤销（精

简)的困境。

1998年国务院机构发生大规模的再整合,最大特点就是设计了总体目标,提出“按照精简、统一、效能的原则,调整政府组织结构,实行精兵简政。建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体系”。国务院各部委、直属机构、办事机构的数量裁撤至53个,机构裁撤力度之大,堪称历次机构改革之最,由此在事实上启动“大部门体制”改革。大部门体制,又称大部制,即在政府部门设置中,将职能相同或相近的部门整合至一个部门统一管理,避免政府职能的交叉、重复,增强部门之间的协调合作,提高政府行政效率,降低政府行政成本。大批专业经济部门改组为国家经济贸易委员会(简称国家经贸委)管理的国家局。这是大部制改革的一次尝试。当时专业经济部门大批并入国家经济贸易委员会,内设司局20个,整合电力、冶金、机械、医药等部门职能,行政管理权限大幅度扩充,由此成为国务院最强大的组织,成为众所周知的小型国务院。经贸委作为国家经济体制改革的重要机构,由此成为国务院机构系统中重要的宏观调控部门。

2003年,以“精简机构”为原则的国务院机构改革方案发生根本性变革,即其原则转变为“优化政府组织结构”,这标志着机构改革的思路从规模控制型转向结构优化型。此次改革围绕“形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”的目标,一方面,通过国家发展和改革委员会与国务院国有资产监督管理委员会的重组,促使国家宏观调控体系的完善;另一方面,通过国家经贸委、中央企业工委、财政部三部委相关职能部门的重要整合,推动宏观调控目的的进一步实现。“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”,这一工作方案反映出中央对跨部门协作治理(Crosssector collaborations)的重要性给予高度关注。2008年国务院机构改革以建设服务型政府为战略方向,以加快转变政府职能、减少和规范行政审批、优化政府组织结构为主要内容。通过工业和信息化、交通运输管理体制的整合,实现社会管理与公共服务的无缝对接,突出民生的改善,彰显以“大部门体制”为核心的整合式改革思路。“大部制”符合现代公共行政“精简、集中、效能”的原则,但它事实上还是属于机构层面的组合方式范畴,仍然是传统的按照部门化思维配置职能,而很难从根本上解决公共行政管理职能配置不合理的问题。2013年3月28日,《国务院机构改革和职能转变方案》在十二届全国人大一次会议上审议通过。方案把简政放权、优化组织结构和完善制度机制作为重要任务。一方面,通过转变政府机构职能与理顺部门职责关系,推动大部制改革进程,借以实现政企分离;另一方面,通过卫生和计划生育、食品药品、新闻出版和广播电影电视、海洋、能源管理机构的整合,以及对政府与市场、与社会、与企业的关系以及中央与地方关系做出重要的制度机制设计,完善行政一体化治理体系,实质上是指向构建一种新的政府治理模式。

(二) 职能层面整合:从内部整合到系统整合

作为机构改革的核心问题,政府职能转变涉及机构整合、职能转变等各个方面的科学配置与分工协调,这些转变不仅有内部的调整,也有结构性、系统性的变革,而职能层面的整合是其中的关键要素。纵观改革开放以来的七次改革,国务院在职能转变过程中通过简政放权,逐步建立部门职责权力清单制度,渐进地把弥散性地分布在市场和社会领域的职能资源整合起来,纳入政府治理的整体职能结构体系,并通过行政职能资源的再结构化和再组织化,解决部门职能交叉、政出多门和政策“碎片化”问题。

首先,整合宏观调控职能。社会主义市场经济体制是中国改革开放所建立的市场经济体制,其优越性的发挥需要宏观调控的科学实施,以及政府治理的有效开展。1993年6月24日,《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》正式颁布,这标志着国家经济宏观调控的全面实施。国务院加强中央宏观

调控能力建设入手基本思路就是,按政企分开、政资分开、政社分开的原则,理顺国务院各部门之间的关系。一方面,建立健全各种社会协会,赋予其一定社会职能,使其主动承担原来行政机关的部分职能,由对企业的微观管理、直接控制转向宏观管理、间接调控,逐步建构一体化、权威性的宏观调控体系;另一方面,强化政府对企业的间接管理,使其具备决策、咨询、调节、监督和信息等职能。上述政策措施的重要一环,即实行垂直管理改革。这项改革从1994年开始启动,包括审计、央行、金融、财政等二十多个领域被纳入改革范畴,以纠正过度分权化倾向为重心,以增强中央政府宏观调整能力和整合治理能力为目标,凸显纵向管理体制和国家自上而下监管权建设的力度与成效。

其次,整合市场监管职能。为构建现代监管型国家,20世纪80年代以来的国务院机构改革以实现政府监管一体化为目标,旨在加强国有资产、食品药品安全和安全生产等领域的部门监管能力建设,进一步提高重要监管机构的行政级别,特别是解决整体治理食品安全领域“九龙治水”问题,推进市场监管体系和监管能力现代化。突出体现在将国务院食品安全委员会办公室、国家质量监督检验检疫总局、国家工商行政管理总局等部门职责的整合,通过行政资源的整合,重新组建国家食品药品监督管理总局,借此加强对食品药品的集中统一监管,改变食品安全的分段监管体制。以环保机构为例,在1988年机构改革中,为强化全国的环境政策制定、规划、监督、协调等职能,国家环境保护局升格为正部级的国家环境保护总局,被列为国务院直属机构,成为国务院综合管理环境保护的职能部门。升格后的国家环境保护总局,改变以往单一的执法监督角色,增加核与辐射环境安全管理职能,形成执法监督与综合管理双轮驱动的职能格局,由此避免“统管”产生的负面效应,进一步增强环境保护部门的协调能力。国家环境保护总局的成立,从科层制的根源提高其位阶等级,并且进一步完善相关的法律制度,将环保部门的职能专业化、综合化、法制化。到2008年政府机构改革,组建环境保护部。以“综合协调”为原则的环保部门,其主要职责在于沟通与协调、指导与监督等。同时,环境保护部作为国务院组成部门在中央政府组织体系中的政治地位得到提升,掌握更多的行政权力资源,这在某种意义上表明我国政府的环境治理模式发生重大转型。

再次,整合社会服务职能。纵观改革开放以来国务院七轮机构改革,其变化趋势是社会治理和公共服务职能的先分化后整合,基本思路是以公共服务为主要职能的社会建设职能部门,通过大部门制改革整合社会服务职能,力图在政府组织结构上优化公共服务部门设置。以现在的人力资源与社会保障部为例,该部门在七次机构改革中经历了“劳动人事部”分拆成为“劳动部”与“人事部”,再改革成为“人事部”与“劳动和社会保障部”,最后再次整合成为“人力资源和社会保障部”,推动人力资源与整体治理系统的深度整合。近年的机构改革主要是推进社会服务职能系统整合、市场监管职能整合,减少部门职责交叉重合与过度分散情况,切实提升部门职责划分的科学性与规划性。推行多证合一,将土地、房屋等的登记职责整合起来,实现新型农村合作医疗与城镇居民基本医疗保险职责的有效整合。总体上看,2013年新一届国务院成立以来,机构改革工作呈现出简政放权、放管结合、优化服务齐头并进的整体格局,中央与地方开创了上下联运、合力攻坚的良好局面,这无疑为我国改革开放的进一步深化注入了强大动力。

(三) 制度层面整合:从三定方案到法治保障

机构整合和职能转变后仍然面临协调问题,根据协调递减定律,“组织规模越大,在不同行为之间进行协调的能力越差。”无论机构如何合并,都不可能将所有政府职能整合成一个“部”,也不可能彻底消除部门之间“协调难”的问题,专业化分工管理与部门负责的基本要求仍然是客观存在的。当前,部门职能的整合应当以改善公共政策制定与执行为目标,着力提升公共服务的水平与质量,在避免产

生新的部门分化和政策碎片化问题的同时,注重配套制度机制设计,并且通过优化政策过程、改进行政流程和创新管理方式,实现多部门的通力协作。制度整合重新定义政策过程,完善行政运行体制,促进行政一体化和协同化。协同政府意味着实现横向和纵向协调性地思考和行动,消除损害部门彼此利益的不同政策的情形,更有效地利用稀缺资源,在特定政策领域或网络中不同利益相关者实现协同效应,它可以为公民提供无缝隙而非碎片化的公共服务。

《关于国务院机构改革问题的报告》提出:“机构精简之后,还要进一步深入研究各部门上下左右之间的工作关系。”《中华人民共和国国务院组织法》规定了国务院的领导体制和组织体制。与1982年精简机构相比,1988年机构改革的最大的不同点就是以转变政府管理职能为关键,注重政府内部的制度化建设相配套。1997年8月,为规范国务院机构设置和编制管理,国务院颁布《国务院行政机构设置和编制管理条例》,要求各级政府部门普遍实行三定方案,即“定职能、定机构、定编制”。1998年,国务院调整政府部门的职责权限,科学划分部门之间职责分工,旨在推动行政运行机制的完善,为此提出“按照依法治国、依法行政的要求,加强行政体系的法制建设”⁵的要求。次年的宪法修正案确立建设“社会主义法治国家”,实现从“法制”到“法治”的转型。行政审批和行政许可制度成为建设法治政府的突破口。《行政许可法》第二十五条提出“经国务院批准,省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则,可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权”。2004年国务院出台的《关于全面推进依法行政实施纲要》提出“积极探索相对集中行政许可权”。全国各地纷纷建立“一站式”政务服务中心,构建行政审批的统一办理、联合办理、集中办理制度,逐步淘汰政府部门传统的“单兵作战”的行政审批方式。

国务院在机构改革中注重构建顶层沟通协调机制。部际联席会议、领导小组、部门联合工作小组和部门牵头协调机制等多种跨部门协调机制推动了跨部门沟通、协商和磨合。以各种“领导小组”为代表的议事协调机构成为中国政府部门结构与运作中一种独特的跨部门协调整合机制。议事协调机构是嵌入在我国政府体制中的一种针对特定领域问题的治理机制,主要承担跨行政机构的重要业务工作的组织协调任务,对于促进政府治理体系有效运转发挥重要功能。国务院第一次常务会议审议通过的《关于国务院议事协调机构和临时机构设置的通知》(国发[1993]27号),要求设置国务院议事协调机构和临时机构,以承担某项特定事务或临时性工作,这一机构的成员单位众多,机构规格较高,担任机构领导职务者一般具有总理、副总理、国务委员或国务院秘书长身份,通过成立国务院食品安全委员会等专门委员会或领导小组,加强对相关工作的高层协商与沟通协调。针对涉及多个部门的职责事项,为促使各部门积极沟通与协调各方意见,各方按照工作制度有效贯彻落实工作任务,国务院办公厅同意建立部际联席会议。2013年以来,国务院先后批复同意建立12个部际联席会议制度,包括金融监管协调部际联席会议制度、经济体制改革工作部际联席会议制度、全国社会救助部际联席会议制度、不动产登记工作部际联席会议制度和推进新型城镇化工作部际联席会议制度等。

法治是政府治理体系和治理能力的重要依托。2013年以来的机构改革更加“注重完善制度机制,加快形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的国务院机构职能体系”,注重“发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用”。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“依法全面履行政府职能。完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”。近年来,在政府向市场、企业、社会转移职能,以及中央向地方简政放权过程中,中央通过建立部门权力清单和责任清单制度,用制度保障简政放权改革成效,同时强化“放管服”整合制度化建设,加强调控与监管的力度,不断推进中央与地方政府间权责法治化,最大限度解决中央与地方关

系中存在的权力不对称、信息不对称和利益不对称问题。

(四) 技术层面整合:从政府上网到网络治理

“互联网+”时代不断产生的新思维、新模式、新业态,往往对政府传统的组织模式和治理模式产生颠覆性的挑战。以信息通讯技术为核心的新技术的出现赋予政府机构改革以全新的内涵,为政府治理现代化提供了重要的技术支撑。作为战略工作,信息通讯技术逐渐应用于机构改革的总体战略,这为互联网与政治治理模式集成创新的实现,提供了重要保障。作为一种“电子化转型(E-Transformation)”战略,其内容包括采纳整体政府途径;追求公民为导向的服务型政府;“一站式”业务流程和政务网络基础设施、行政服务的标准化;平衡部门途径和跨部门途径;中央与地方纵向网络化整合。信息网络技术整合的重点是构建部门间电子政务平台,打破部门间垄断和封闭,优化行政流程和运作方式,推动电子治理转向互联治理,实现行政资源的跨部门整合和公共服务整合,官僚体系运作逐步超越传统的科层制,转向网络治理,有助于打通政府联系服务群众“最先一公里”和“最后一公里”。

为改善政府机构之间的互动关系,一种新的政府治理形态——网络化政府应运而生,协调不同层级和机构共同提供更为整体化的公共服务。中国政府改革中的网络化治理形式包括以“一站式”服务中心为代表的公共服务整合模式、政府购买公共服务模式及政府与社会资本合作模式(PPP)、第三方治理模式、以小组机制和部际联席会议为代表的部门间协调配合模式等。其中,公共服务供给中的整合治理模式包括三种基本类型:1)政府间协作(Intergovernmental collaboration),如中央与地方协作、地方不同层级政府间协作等;2)政府内部协作(Intragovernmental collaboration),如同层级不同机构间、部门间的协作;3)政府外部协作(Extragovernmental collaboration),如政府与志愿者组织、政府与私人部门、政府与非营利部门、政府与公众之间的协作等。

国务院机构改革中技术层面整合的基本方向就是健全为社会、企业和公众服务一张网,构建公共服务信息化、网络化平台。中国“政府上网工程”启动以及2002年8月中办国办转发《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》,标志着真正意义上的电子政务在我国正式启动。党的十六大以来,电子政务的推行与政府职能的转变、管理方式的改进、电子政务的推行并重,使得行政效率大幅度提高,行政成本不断降低,这进一步凸显了“电子政务”在政府改革中的重要性。政府上网和电子政务催生“一站式”服务(OneStop Service)组织模式。从公众的角度来看,信息网络技术的全部潜能只有通过横向整合跨部门的政府服务才可实现。“中国政府网”作为在线公共服务的综合平台,在国务院及其各部门之间,以及为各省(市、自治区)人民政府提供了政府信息在线发布和分享的重要来源。2008年5月1日,《中华人民共和国政府信息公开条例》正式施行,《条例》旨在通过依法行政,切实解决部门间信息资源交流与分享的问题,构建法治化的公共服务整合制度,提高政府部门工作的信息透明度,这一举措的有效实施,将从组织结构、行政流程和治理工具方面,使国务院行政系统接受全面再造。

近年来,随着政府网站数据库建设的持续推进,教育、医疗等公共信息资源的逐步整合,以及政治治理大数据系统的稳步构建,以往分散的政务服务平台得到有效整合,公共服务信息化水平有效提升,这为公众享受优质的公共服务提供了重要保障,使国务院机构改革的成效十分显著。在此背景下,不动产登记职责的整合力度不断加强,部门的行政效率借此不断提升。同时,工商登记全面实施“三证合一、一照一码”。此外,在信息网络平台上重构政府内部不同机构之间、国务院各部委与地方政府部门之间、政府与社会和公众的关系,驱动政府治理结构再造,这种再造意味着不断超越传统官僚制行政模

式, 转向更加有效提供公共服务的组织间网络治理模式, 最大限度地降低政府治理的制度性交易成本。

三、制度创新: 通向整合治理的未来改革之路

如果说改革开放以来中国政府机构改革正在进行一场创新的话, 我们或许可以把这场创新称作“渐进整合式治理”的制度创新。整合式治理改革战略关注政府组织内外部行政生态环境, 侧重组织间关系协调, 以治理体系不断优化促进政府的整合治理能力提升。纵观国务院七轮机构改革, 如果将机构改革视为动态治理过程, 那么国务院通过渐进整合式改革, 加强行政一体化建设, 推动政府机构以及这些机构组合方式由低级向高级的渐进变革和转型, 逐步走向整合治理、简约治理、协作治理、网络治理和共享治理, 实现从渐进改革到整体治理建构的逻辑演进, 反映了政府治理中多样化组织间关系随历史变迁而具有的新特征、新趋势。因此, 机构改革本身也是践行协调发展理念的一种制度创新, 是对现代官僚组织的理性化建构与再建构, 不断破解官僚组织的现代性困境和合法性危机。

恩格斯认为: “一切社会变迁和政治变革的终极原因, 不应当到人们的头脑中, 到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找, 而应当到生产方式或交换方式的变更中去寻找; 不应当到有关时代的哲学中去寻找, 而应该到有关时代的经济中去寻找。”这一认识所反映的历史唯物主义原理, 为我们考察政府治理模式转型提供方法论。机构改革只是一种表象, 表示经济基础和社会结构发生了深刻变革。而从推动国家治理体系与治理能力现代化的目标出发, 回顾和分析改革开放以来中国政府机构改革的历程, 借此提出一个新的概念框架, 并从制度创新视角探索机构改革的规律和逻辑, 才是新时代准确把握政府职能转变和行政体制改革的认知遵循和规范要求。

(一) 正视机构改革存在的问题

第一, 快速的经济社会转型带来政府机构中的权力分化和组织整合问题。整合不同部门的职能和利益是机构改革面临的一个政治难题和棘手问题。因此, 机构改革的最大挑战就是如何把部门化的行政体制整合为运转协调、高效有序的行政系统, 解决因部门职能分化所导致的中央政府体制中结构和功能两个层面上的“协调难”问题, 以改善公共政策制定和执行以及公共服务提供。

第二, 组织间整合式改革的最大阻力, 仍然是多年来被强化和固化的部门利益, 每个部门都视本部门的重要性超过其他部门。所以机构改革难以一步到位, 改革的战略性、系统性、整体性、协同性有待加强。

第三, 组织间整合后, 给予相关部门管理者更大协调权力, 如何统筹协调整合后的大部门内部权责关系, 如何有效解决大部门的行政资源和权力约束问题, 需要政治智慧、系统思维和管理战略。

第四, 简政放权有积极作用, 但也可能加剧政府治理中的政策不协调和新的“碎片化”管理等问题, 需要加强后续监管。正如李克强总理所言, 切实解决部门责任不清、体制不顺问题, 革除相关部门政出多门、多头管理的弊端, 必须“要推进政府职责优化配置和统筹整合, 减少部门职能交叉, 理顺职责关系, 解决制度‘碎片化’问题。同时, 要推进流程优化再造”。

第五, 嵌入在官僚机构中的行政程序和责任理念加强部门独立和利益竞争, 阻碍跨部门协作行为。没有整合和合作, 机构改革无法达成理想效率。最后, 机构改革的目标设置与效果评估脱节, 缺乏对历次机构改革成效的系统评估。没有科学评估, 就难以精准深化机构改革。

(二) 下一步改革的主要方向

首先, 新时代政府治理的生态环境正在发生重要变革, 政府治理改革的战略和策略必须适应新时代的新挑战。创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为时代中国政府治理转型提供了一个系统

的行动指南。创新发展是政府治理转型的第一动力。协同创新、绿色创新、开放创新、共享整合创新是未来改革的主要方向。整体效能原则是现代政府机构改革的重要原则，政府组织作为一个整体开放式的治理系统，必须做好两件事情：一是合理界定部门权责，理顺部门职能分工；二是优化组织机构设置，完善行政运行机制。从这个角度讲，机构改革下一步需重点从组织结构和职能体系两个层面解决部门之间职能分工与合作的关系，强化政府间整合创新治理的组织基础、法治基础、人力资源基础和技术基础。

其次，从现代组织设计角度讲，政府机构改革需要遵循系统整合原理和结构功能主义，即通过大力开发政府治理的组织资源、结构资源、功能资源和法治资源，构建新的公共行政治理结构，形成新的公共行政功能。跨部门协作治理是解决有关组织碎片化、专业任务分工和部门职能分化的普遍方法。顶层设计是跨部门协作治理的重要环节，其核心则是解决跨部门协作治理的激励问题。对此，需要构建部门间统筹协调机制，探索部门间利益争端与矛盾冲突治理的制度体系，通过科学立法、严格执法、公正司法，统筹协调部门之间的职责权限，有效消除部门理性与整体治理之间的冲突。

再次，着力推动行政体制改革、市场改革、社会建设三者的有机结合，始终坚持把行政体制改革的力度，市场改革的速度和社会建设的程度统一起来，从而实现三者的有机互动和系统推进。适应信息网络社会、知识经济和大数据时代公共事务的复杂性、多样性、关联性和渗透性的发展形势，政府组织机构需要打破科层制的严格界限，以开放治理、协作创新思维，从“政府—市场—社会”三个宏观层面推进跨边界、跨部门、跨层级的组织间协作治理，通过冲破狭隘的部门围墙培育跨部门合作能力，构建精准供给、多方参与、民主协作的公共服务提供模式。在这种整合治理创新中不断延伸公共价值链。

最后，构建简政放权、放管结合、优化服务、改革评估（简称“放管服评”）整合治理框架，建立政府治理改革成效“第三方”评估制度，将评估结果与改革战略的调整、改革目标的优化和改革任务的问责有机结合，用法律制度保障和巩固机构改革取得的成果。

（摘自《社会主义研究》2018年第5期）

政府治理创新与政府治理的新典范： 中国政府改革 40 年

张成福

一、前言

人类发展的历史表明，在任何一个社会，均需要一个治理的体系，用以贯彻集体的目标与维持内外的秩序。政府治理乃是一个社会的必需品。政府治理系统并非一个闭关自守的封闭体系，而是与社会大系统之间存在着“取”与“予”功能平衡的一个开放体系，治理体系获取社会的支持及资源的供给，有效转化为政策以及政策的执行以及服务输出或给予社会。同时，治理体系也是一个生态适应的有机体，需要适应外在的环境的变化，与时俱进，新陈代谢，求新求进，方能维持本身的存在、持续与发展。

纵观人类社会治理发展的历史，我们不难发现，一旦治理的体系无法适应变化了的环境，便会出现治理的危机，导致国家的衰败，甚至于瓦解乃至灭亡。对安全的追求，对既定结构、规则及其利益的维护，似乎是人类的天性，或许正是这种天性，有助于治理体系本身的维持与持续。人类与其他动物的一个区别在于，其具有无限的智慧和创造力，能够从历史的经验中学习和思考，不断超越和创新，这恰恰又是人类进步的源泉和力量所在。个体是如此，组织是如此，国家和政府亦是如此。无论是对个体、群体，还是国家而言，如何维持其既定的基本的规则体系，保持一定程度的连续性、稳定性，另一方面，如何应对环境的改变和挑战，使得现存的制度体系与社会需求保持一致，不至于发生裂变，乃是治理的最大挑战。没有任何一种天然的机制能够保证国家和政府治理的有效性，除非这种体系能够产生自我革新的能力。从这个意义上讲，改革和创新乃是一切有机体的活力来源，政府治理体系也是如此。

政府治理改革与创新，乃是政府随着内外生态环境的变化，有意识地对其结构、功能、行为、政策乃至文化进行不断调整和改变，以谋取政府治理体系与环境之间的动态平衡，从而实现政府治理效能的行为或过程，是寻找和建立新的治理途径和方式（New Approaches and Mean），从而实现和创造公共目的（public ends）和公共价值（public value）的过程。政府治理改革与创新，是重新思考（rethink）、重新设计（redesign）和重新建构（reconstruction）治理体系，提升政府治理能力的过程。改革与创新，不仅仅是活力政府（governmental revitalization）的核心和关键所在，亦是提升应对国际国内社会各种挑战，提升国家竞争力的策略。是故，世界各国莫不重视政府治理的改革与

创新，政府改革与创新已经成为世界性的趋势与潮流。从 20 世纪 80 年代起，中国政府适应社会的变化，持续不断地推进政府治理体系的改革与创新。经过四十年的改革，中国政府治理体系发生了根本性的变化，形成了具有中国特色的、不同于传统治理的新的治理典范，同时，在政府治理改革与创新方面，也积累了丰富的经验，为世界贡献了政府改革的中国智慧。

二、中国政府治理改革与创新的契机和动因

马克思主义最伟大的贡献之一在于把世界看成是不断运动、变化和发展的过程，并揭示了变革与发展的内在动力和规律。马克思主义认为：“一切社会变迁和政治变革的终极原因，不应当到人们的头脑中，到人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中去寻找，而应当到生产方式和交换方式的变革中去寻找”，同时认为经济虽然是决定性的因素，但不是唯一的因素。对于政府治理的变革和发展而言，除经济因素之外，还有政治的因素、社会的因素、历史的因素，政治领袖与社会大众的因素等等。40 年中国政府改革与创新的主要原因或者推动力来源于政府治理环境的变化以及政府治理体系内部的内在矛盾。

政府治理体系外在环境的变化和发展乃是推动政府治理变革的主要原因。概括起来，40 年推动中国政府治理变革的契机和动因在于以下主要方面：

（一）意识形态和治国理政指导思想的变化

作为一个观念系统，意识形态不仅解释了社会的、政治的制度安排，也是一切社会的、政治的与政府治理的话语与行动基础。对于政府治理而言，其不仅仅论证了其合法性和合理性，而且是社会变革和发展的先导，成为引领国家和政府治理的号角和指南。改革开放以来，中国共产党和政府把马克思主义的基本原理与中国实际和时代特征相结合，在改革开放的实践中形成了邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观等重大战略思想，特别是十八大以来形成的习近平新时代中国特色社会主义思想。这一系列具有战略性、前瞻性和创造性的思想，回答了发展中国特色社会主义的总目标、任务、总体布局、战略布局以及发展方向、发展方式、发展动力等基本问题。指导思想创新，不仅仅丰富和发展了马克思主义，推动了马克思主义中国化，更是开辟了中国发展的新境界以及政府治理的新境界。如何实现这一新境界，对政府治理体系和能力提出了更高的要求。

（二）社会主要矛盾的变化与公民对美好生活的期待

国家和政府本身就是社会矛盾和社会冲突的产物，“正是由于私人利益和公共利益之间的这种矛盾，公共利益才以国家的姿态而采取一种和实际利益脱离的独立形式，也就是说采取一种虚幻的共同体的形式”。国家和政府的作用，其最低限度便在于解决社会的各种矛盾，从而维护共同体的存在和发展。在各种社会矛盾中，把握社会主要矛盾乃是最重要的，因为社会主要矛盾决定国家和政府治理中的任务和基本战略选择以及政策选择。在新中国成立初期，党的八大报告就指出，我国的主要矛盾已是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要之间的矛盾。但此后，由于诸多原因，反而认为阶级斗争是主要矛盾，以阶级斗争为纲，导致了国家的动乱和治理的衰败。党的十一届三中全会后，党和政府拨乱反正，十一届六中全会认为，我国需解决的主要矛盾“是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾”，以此为基本依据和判断，中国从此始终致力于生产力的发展，这也是推动中国改革开放的目的和初衷所在。经过 40 年的发展，我国社会主要矛盾的性质和特点发生了明显的变化，社会生产力发展有了历史性的跨越，落后的社会生产力已经不符合中国的实际，同时，在人民生活水平总体达到小康后，对更加美好生活的向往和需求更加强烈。中国

社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需求和不平衡不充分发展之间的矛盾。社会主要矛盾的变化，对政府治理提出了新的要求和挑战，正确处理改革与发展中的重大关系，促进城乡区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进经济社会和生态环境协调发展，促进硬实力和软实力协调发展，更好地推动人的全面发展和社会的全面进步，是政府的新任务。社会的全面进步同时要求政府自身必须更有能力、更有效率、更负责任，以政府发展，来推动社会发展。

(三) 社会主义市场经济与传统治理的困境

从计划经济走向现代市场经济无疑是 40 年中国社会最具革命性的变革。中国改革开放与经济发展的起点是僵化的计划经济庞大而低效率的公共部门以及一个短缺的经济体。改革初期，中国体制转型的关键在于如何打破计划经济体制的束缚，推动市场化改革，推动资本积累，促进工业化和城市化。推动市场化并非透过市场的自发作用可以为之，其任务便落在政府身上，市场化改革意味着政府必须改变传统的以政府权力为中心的治理模式，并将自身的权力和掌控的资源让渡给市场和企业。从某种意义上讲，市场化改革能否取得成效，能否成功，从根本上取决于政府自身的自我革命。市场机制和市场经济要求市场在资源配置过程中起决定性作用，便意味着行政权力配置资源的退出；市场经济乃是建立在产权制度的基础上，这便要求政府要完善产权制度并保护产权；市场机制，要实现要素的自由流动，这便需要政府完善要素市场，实现要素的市场化配置；市场体制是建立在市场决定价格的机制基础之上，这便需要政府改革价格管制，由市场决定价格；市场经济需要公平的竞争环境，便需要政府放松规制，改革商事制度。同时市场经济也需要有为的政府，以弥补市场的缺陷和不足。中国市场经济的建立和发展，与政府治理变革，是一个双向推动的过程。市场经济改革的发展，推动着政府改革与创新，反过来，政府改革与创新也推动着市场经济的建立和完善。

(四) 全球化与国际竞争的加剧

以贸易和投资自由化、便利化为核心的经济全球化乃是时代的潮流和不可逆转的趋势。40 年中国改革的过程，也是中国走向开放，建立开放型经济和社会的过程。经济全球化不仅意味着国家之间的合作，也意味着国家之间的竞争，提升国家竞争能力乃是政府面临的重大议题。而政府能力则是一个国家综合国力和竞争力的主导性因素，政府如何引导和调控国民经济运行，参与国际经济竞争，促进经济发展，自然便成为政府工作的重心所在。同时，经济全球化对政府治理提出了更高的要求，要求政府的运行更加公平、更加透明；政府的治理要遵循法治，政府的行为具有可预测性；政府要为外资创造公平竞争的市场环境等；政府的运行要更具效率。顺应经济全球化和保持国际竞争力的内在需要，为中国政府治理变革提供了契机，也提供了强大的动力。

(五) 网络社会 and 知识经济

从历史上来看，科技的进步和发展乃是推动社会变革的主要力量之一。从 20 世纪 80 年代开始的现代通信技术革命，特别是互联网的发展和普及对人类社会产生了革命性的影响，它不仅改变了生产方式，也改变了人类的生活方式和交往方式。人类社会进入了网络社会和知识经济的时代，这一时代呈现出了与传统时代不同的特质，如数位化、全球化、虚拟化、去密集化、动态化、即时性、流动空间等。在网络化的社会中，知识已经成为经济活动的根本生产要素，成为国家创造持续经济增长，形塑竞争优势，积累附加值的主要驱动力。网络社会和知识时代的兴起，改变了政府施政的外部环境，动态、复杂、多元的环境，对政府的职能和角色、政府的组织形态与结构功能以及政府的运行方式提出了新的要求，同时，新的信息和通信技术革命，也为政府治理创新提供了新的技术和手段，催化着新的治理方式，成为推动政府改革与创新的最佳媒介与策略动力，为建立以服务民众为中心的、灵活、

高效、透明的政府创造了可能性。

除了政府治理环境的变化之外，推动中国政府治理体系变革与创新的另外一个主要因素在于政府治理体系自身存在的一些基本矛盾。在一定程度上讲，正是这些矛盾的存在与变化构成了源源不断的力量来源，促成了政府的改革。创造性地利用矛盾，通过创新摆脱和解决矛盾，恰恰是政府改革本身的应有之意。具体而言，政府治理体系存在的基本矛盾在于以下几个方面：

(一) 政府职能和任务的繁重与政府能力

随着社会的发展和进步，政府管理职能日益扩张，任务日趋艰巨和复杂，几乎涉及社会生活的方方面面。这便要求政府自身的能力与其承担的职责相匹配。唯政府具有政策创新力、高效执行力、资源汲取力、广泛协商力、有效管制力等，方能适应不断变化和增长的需要，方能有效解决公共问题，有效提供公共服务。如果政府自身的能力与其承担的角色和发挥的作用不相适应，政府便不可能为经济和社会的发展做出贡献。而事实上，能力的欠缺或者不足始终是社会政府体系所面临的突出问题。

(二) 整体的公共利益与局部的、个体的利益

利益是人们在一定社会条件下生存和发展需要的表现，利益关系是人从事生产和其他社会活动的动机。正是在这个意义上，马克思主义认为“人们所奋斗的一切，都是同他们的利益有关”。政府治理，乃是追求公共利益的国家作用，然在多元利益社会中，始终存在着不同的利益群体，政府亦不是一个同质的集团，在政府体系内部也始终存在着整体的公共利益与部门利益、公共利益与地方利益、个人利益与公共利益的矛盾和冲突。政府改革的许多领域，均涉及利益关系的调整和利益的重新分配。而如何防止利益冲突，尽可能地保障和促进公共利益的实现，均是政府改革关注的核心问题。

(三) 权力的集中和权力的分散

政府治理体系从纵向上看也是一个经由权力划分和配置所形成的一个多层级控制体系。中央与地方是公共权力的垂直分立，垂直分立事实上也是事务项目的区分，大的原则是由中央与地方各自处理分内的事务项目，归中央的事务，地方不能过问，归地方的事务，中央也不处理。中央管的事务项目较多者，为中央集权制（centralization），地方管的事务项目多者，为地方分权制（decentralization）。我国是单一制的中央集权制国家，地方与中央为代理关系、隶属关系；地方政府是国家机关；中央与地方为行政分治关系；中央与地方存在监督关系，以行政监督为主；在中央集权制国家，如何处理中央与地方的关系，破除本位思想和零和思维，兼顾地方自主或中央统合，发挥中央与地方比较优势和调动中央地方积极性，始终是中国政府面临的改革议题。

(四) 部门分化与整合

政府体系，从纵向上看，乃是经由专业化分工和职能划分而形成的部门体系。部门化的结果便形成了承担不同公共事务的职能部门，从而行使对不同公共事务的管辖权，展现了功能性政府的特质。部门化的初衷乃在于透过专业化的分工应对政府事务的复杂性，透过工作的专业化（task specialization）来提高政府的效率。唯在现实中，部门化亦导致了许多问题，如权责集中和集权，无法适应变化的需要；部门林立和机构膨胀；本位主义和部门利益；在权责不清情况下，导致相互推诿、相互扯皮；政出多门，不易协调等。因此，功能分制的情况下，政府治理便出现了高成本，缺乏长远观点、缺乏对民众负责等问题。如何使政府成为一个完整的体系，发挥整体的合力，便成为改革的难题之一。

(五) 政府权力的扩张与控制

在现代社会，行政权的扩张乃成为一个普遍现象。行政权力的扩张，使得政府的自主性大大提高，

有利于政务的推行，也能够使政府在经济发展和国家建设上发挥积极主动作用，但与此同时，公共权力亦面临被误用、滥用、失去控制而导致的各种风险。如何既保证政府的权威和自主性，同时防止权力的侵蚀，亦是政府治理的困境与矛盾所在。

上述矛盾并非政府治理体系中存在的全部结构性矛盾，还有许多其他的矛盾，如行政效率与公平之间的矛盾；政府管制与社会自主与创新之间的矛盾；照章办事与繁文缛节、形式主义、缺乏弹性之间的矛盾等等。政府治理改革与创新，正是解决各种矛盾的过程。

三、走向政府治理的新典范:40 年政府改革的成就

中国政府改革，实际上乃是一场社会再造运动，它是在中国社会整体转型的背景下进行的，改革所涉及的范围和内容，已远远超出传统意义上政府自身行政的范围，涉及政府与社会的方方面面。其改革范围之广、幅度和力度之大、涉及的议题之多，已远远超出其他国家行政改革的范畴。改革开放以来，中国共产党和人民政府以极大的自我革命和创新精神，坚定不移推动政府治理的变革，经过 40 年的改革和发展，一种具有中国特色、不同于传统的、新的政府治理典范正在形成和显现，经济的高速增长和社会的整体性进步，便是这种新治理典范绩效的最好证明。具体而言，40 年中国政府治理创新的主要成就（或者新典范的主要特质）在于以下几个方面：

（一）政府治理的主导价值再确认:人民为中心的政府治理

新中国历次颁布的宪法均明确申明我国是人民民主的国家，国家的一切权力属于人民，宪法明确规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持与人民的密切关系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”一切国家机关和工作人员都是人民的公仆，这便是共和国的立国精神和价值所在。政府改革四十年，政府治理唯一不变的便是对这种主导价值的不断确认、强化和发展。早在 20 世纪 50 年代，邓小平同志明确指出：“工人阶级政党不是把人民群众当作自己的工具，而是更自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具”。党和政府是人民实现其利益的工具，明确指明了政府存在的价值便在于对人民期待的价值的创造。政府治理改革的目的在于废除官僚主义，发展社会主义民主，调动人民的积极性。“三个代表”重要思想以及科学发展观也是以人民的主体性为其核心的。十八大以来，党和政府确立了人民中心的发展观，人民中心的发展观既是指导经济和社会持续健康发展的科学发展观，又是政府治理实践的核心价值观，正如习近平同志所讲的：“中国共产党及其领导的国家是代表最广大人民根本利益的，其一切理论和路线、方针、政策，其一切工作部署和工作安排，都应该来自人民，都应该为人民的利益而制定和实施”，并再次重申“坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作的根本标准……”以人民中心的治理观的确立，标志着政府治理从国家中心主义转向人民中心主义。

（二）政府治理重心的转移:发展与变革导向的政府治理

改革开放以来，中国政府面对不断变化了的国际和国内环境以及各种矛盾和挑战，积极主动调整和改变自己的工作重心，形成了以变革和发展为导向的现实主义的治理风格。中国社会的转型，固然是政府与社会双向推动的结果，但政府在整个社会的变革和发展中发挥着积极、主导、催化、推动的作用，展现了创造发展和变革环境，促进经济和社会发展的能力。除了传统的维护秩序和政治社会稳定的角色之外，政府在社会转型和发展中扮演了多重积极的角色：（1）经济和社会变革的代理人（change agent）。中国社会经济和其他领域的变革，均是有计划的变革，而政府始终是变革规划的设

计者和推动者；(2) 发展共识的建立者和领导者。改革开放开始，面对生存和发展的压力和挑战，中国政府从政治现实主义出发，确立了发展是第一要务，发展是硬道理，发展是谋取解决一切问题的解决之道这一基本共识，并积极创新发展的理念，领导和指导经济和社会事业的发展；(3) 制度规则的制定者。任何社会，经济和社会的发展前提是建立有助于促进经济和社会发展的基本条件，即法律制度和规则，所谓有良法则有良治。改革开放以来，适应市场经济和社会的发展变化，中国已经建立起了基本适应社会主义市场经济和社会发展的法律、法规和规则体系，而政府在其中则扮演了程序领导者（procedure leader）的积极角色；(4) 发展战略和规划的制定者和执行者。政府透过国民经济和发展规划以及各个领域的专门发展战略和规划，引领经济和社会的发展，使发展更具前瞻性、系统性和协调性；(5) 公共产品和服务的生产者和提供者。在大量公共产品和服务领域，公共安全、基础设施以及基础性公共服务，政府不仅仅是直接的投资者，而且是直接的生产者和提供者，这不仅为经济和社会的发展创造了良好的条件，也直接促进了经济的发展，增进了民生，保障了公民的基本权益。生产力的巨大进步，综合国力的提升，国民生活水平的改善，实际上与政府的积极作用密不可分。

(三) 市场化改革和亲市场的政府治理

市场化改革，即承认和保护个人和企业对经济利益的追求，重视市场的作用，发挥市场在资源配置过程中的决定性作用，是 40 年中国改革的主要实践。中国政府改革也是沿着如何建立起与市场经济相适应的政府治理体制这一主线来进行的，政府与市场关系的变革乃是核心，这突出表现在政府职能的调整。经过 40 年的改革，政府职能体系不断优化，基本上建立了与市场经济体制相适应的职能体系，建立了亲市场的政府治理。这主要表现在：(1) 明确了政府职能转变的基本方向，即政府职能向创造良好的发展环境，提供优质公共服务，维护社会公平正义，既能够发挥我国社会主义政治制度的优势，又能运用市场激发经济的活力；(2) 初步解决了政府职能的错位问题。市场在资源配置过程中的作用得到了体现；推动了市场的开放和公平的准入；放开市场价格，价格关系得到初步理顺，使得价格能够真实反映市场需求，重视价格机制对市场的调节作用；(3) 政府职能实现的方式发生了转变。对经济社会事务的治理从传统的行政命令、直接干预转变为经济手段和宏观控制，既发挥国家发展规划的战略导向作用，综合运用财政、税收、投资、金融等政策手段促进发展方式的转变；(4) 适应社会主要矛盾的变化。政府职能的重点领域逐步转向向全体人民提供统一、均等的公共服务。当然，政府职能的转变充满了各种矛盾和冲突，这一转变过程刚刚开始。政府与市场的关系永远是动态的、非均衡的。

(四) 权力结构的调整与分权协同的政府治理

政府治理，并非是政府单方面行使权力的过程，而是政府与企业、政府与社会、中央与地方之间有机互动和相互作用的过程。国家的优良治理和社会的有效治理乃是建立在负责任的政府、有活力的企业、有生命力的社会组织三大部门协力关系之上的。中国传统治理模式最显著的特征在于高度的集权，其弊端在于抑制国家、地方、企业、社会的积极性、创造性，最终导致整个国家缺乏活力，缺乏效率。中国社会的变革，正是从农村开始，下放权力，使农民有了经营自主权，极大调动了广大农民的积极性，解放生产力。自此以后，调整权力结构，实行分权化改革始终是中国政府治理变革的主线之一。中国政府改革 40 年，其成果之一便是透过权力结构的调整，形成了一个分权协同治理的基本格局。具体而言：(1) 赋权企业。改变了传统的政府直接管理国有企业的方式，推进政企分开，实现了所有权和经营权的分离，确立了国有企业在市场经济中的主体地位。企业成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场主体。同时，从战略上调整国有经济布局 and 结构，进行了国有大型企业的股份制和公司制改造，逐步建立起了同社会主义市场经济相适应的国有资产监督和管理体系，改革的结果，使得

国有经济取得了较快发展，也大大增强了国有企业的市场竞争能力；(2) 赋权社会。坚持政事分开，管办分离的原则，积极推进事业单位的分类改革，激发了事业单位的活力。承认社会组织作为社会治理主体之一的地位，透过政府购买服务的方式，积极促进社会的健康发展；(3) 赋权地方政府。透过经济性和行政性分权，特别是财政分权，使得地方政府支出占政府全部支出的 85%，极大地调动了地方政府发展的积极性，也调动了地方政府推动改革的积极性。分权化改革的另一个积极效应在于，在分权治理的框架下，中央政府通过地方局部地区的政策创新试验，探索和总结了经验，然后达成共识，在更大范围和全国推广，这不仅仅有利于政府政策创新能力的提升，而且大大降低了改革过程中可能出现的诸多不确定性和风险。权力结构的调整，最终涉及的是多元利益格局的调整，权力分享、权力下放所产生的利益共享，恰恰为经济和社会发展提供了正当的诱因，最终有利于形成权力共享、利益共享、责任共担、风险共受的协同治理格局。

(五) 政府治理架构调整与整体性的政府治理

政府组织机构是政府履行职能的载体，完整统一、事权确实、协调一致、精简效能的政府组织框架乃是政府体系良好运行的基础。受传统政府治理模式以及诸多因素的影响，长期以来，政府组织框架存在诸多问题，如政府部门（特别是经济管理部门），仍然偏多，不仅超过了有效的控制幅度，而且增加了协调的成本；政府部门的职责交叉、职能重叠、权责不一的现象比较普遍；政策的领导与统合功能不强，出现政出多门，条块分割等。是故，机构的调整与优化也始终伴随着政府治理的变革。经过 40 多年的改革和调整，政府组织框架日益合理化，这主要表现在：(1) 从单纯调整改革政府机构到统筹改革和调整党政群机构设置，其结果强化了党的全面领导，强化了政策的领导和统合功能，维护了政令的统一；(2) 政府机构和人员膨胀、政府规模扩大的趋势得到了有效控制，政府机构和人员日趋精简，更符合运行经济的原则；(3) 大部制框架的确立，使得政府事权更加统一，改变了传统上部门林立、职责不清和交叉、多头管理、多头执法的现状；(4) 建立了决策、执行、监督既相互协调又相互制约的政府组织权力运行机制；(5) 跨机关政府整合服务。随着地方服务大厅、行政审批服务中心、互联网+政府服务模式的建立和推广，政府对民众提供服务的方式发生了改变，跨机关、整合性、便民化、高效率的新的服务模式已经形成。总的来看，面向社会需求和公共问题，服务社会与民众的整体性政府治理正在得到呈现。

(六) 政府开放与民主参与的政府治理

政府治理体系乃是一个开放的系统，虽有其边界，但要维持其活力，增加治理的有效性，需保持其开放性。政府的开放也是 40 年中国政府创新的主旋律之一。主要表现在：(1) 建立政府信息公开制度，满足和落实人民的知情权，使人民成为知情的公民（informed citizens）；(2) 建立政务公开制度，使政府在阳光下运作，政府的运作更加透明化，实现人民对政府权力与运作的有效监督；(3) 建立民主参与决策和政策制定的制度。重大事项决策的调查研究制度、专家咨询制度、社会听证制度、多元化的民主协商制度（政治协商、政府协商、社会协商）得到确立；(4) 以普遍主义为价值导向的，以公平、平等、竞争为基本特征的公职人员管理体系的建立、发展和完善；(5) 城市社区居民自治以及农村村民自治制度的确立和实施，不仅使社区成为公民学习共同治理的场所，而且能够使居民由下而上地参与和投入，自发、自主、自治地解决社区存在的问题，创造社区的生机。民主参与的治理，不仅促进了政府治理的合法性，更重要的是促进了政府制定政策的理性，以及执行的效率。

(七) 治理方式变革与依法而治的政府治理

依法治国和法治政府乃是人类治理文明的共同特征。建设法治政府不仅是全面推进依法治国，建

立社会主义法治国家的重要内容，亦是维护人民群众合法权益，实现社会公平正义的制度保障。中国政府改革和转型，是从人治走向法治的过程，经过40年的改革，法治政府基本格局已经形成，为全面建成法治政府奠定了坚实的基础。主要表现为：（1）建设法治国家和法治政府已经成为国家的基本方略，整个社会达成了广泛的政治共识；（2）强化了党对法治政府的领导，完善了全面依法治国的领导体制，法治政府的建设有了领导保障；（3）制定了全面推进依法行政，建设法治政府的规划和实施策略；（4）建立了适应法治政府发展需要的基本的法律法规和规章体系，涉及规范政府组织、公职人员管理、行政行为、行政程序、行政救济等诸多方面。法律法规体系的建立和完善，使得政府权力的获取、组织、行使有了制度上的约束和保障，通过良法，促进良治；（5）在重视规范和约束政府权力的同时，更加重视公民权利的利益的维护，这主要体现在给付行政的范围不断扩大上；（6）改革行政执法体制，整合执法主体，精简执法机构，进行了相对集中行政执法权，推进综合执法的改革探索，在一定程度上缓解了多头执法、重复执法、乱执法等突出问题；（7）通过审批制度改革，大大压缩了政府权力寻租的空间和铲除腐败滋生的土壤，为廉洁政府的发展奠定了良好的基础。

四、政府治理变革的经验与启示

40年政府治理的变革，其成绩是巨大的。在推进政府改革的过程中，既有教训亦积累了许多成功的经验。第一，政府改革创新，是中国特色的社会主义制度的自我发展和完善，改革与发展要坚持正确的政治方向，坚持“四个自信”。第二，思想解放与理论创新的重要性。诚如马克思早讲过的，批判的武器当然不能代替武器的批判，物质力量只能用物质的力量来摧毁，但理论一经掌握就会变成物质的力量，改革开放40年的历史经验在于我们所取得的每一项重大突破和成就，均是思想解放和理论创新的产物，思想自由，促进了行动的自由，最终透过自由促进发展。第三，政府改革始终倾听人民的声音，回应人民的期待，坚持问题导向，人民期待政府改什么，政府就改什么，同时要尊重人民的首创精神，吸收民间的智慧。第四，政府改革要有整体观、系统观，要具有前瞻性。政府治理连接着政治、经济、社会生活的方方面面，涉及众多关系的调整 and 变化，改革要获取成效，必须从整体和系统的角度考虑问题，注重不同领域改革之间的配合，不同改革政策与措施之间的相互衔接，不同时间节点之间的相互调适，从而形成改革的合力，产生改革的综摄效应。第五，改革要有正确的方法论，既要重视顶层设计和规划的引导作用，又要大胆鼓励地方政府和基层政府的创新、探索和实践。

在任何时期、任何国度中，均不存在任何完美的制度，政府治理制度亦是如此。世界上唯一不变的事就是变，正如我们长大成人以后不能再穿儿时的衣服一样，随着经济和社会的变化，政府治理亦要不断创新和变革。在中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾的转化，发展中国特色的社会主义基本方略已经确立的背景下，政府面临着更大的挑战，肩负着更大的历史责任，建立人民满意的现代化的政府治理体系，提升政府治理能力，增进政府治理效能，通过政府自身的改革和发展，推动经济社会的全面发展进步，仍是不变的主题。政府改革与创新，永远在路上，仍然是未竟的事业，其光明的前景值得期待。

（摘自《国家行政学院学报》2018年第2期）

历史是一面镜子,40年的改革开放历程积累了丰富的理论成果和实践经验,也展示出一些重大难题和深层问题,给我们以深刻的启示与警示,值得我们深入思考、高度重视。这其中,涉及到若干改革开放大势和经济社会发展全局的重大关系,包括继承和创新的关系、政府与市场的关系、物质和精神的关系、外力与自力的关系、公平和效率的关系等。

处理好继承和创新的关系

继承和创新是改革初始直至今今天一直实际面对的重大课题。它涉及到要不要继承,在哪些方面继承和哪些方面创新,改革过程中有否继承创新,如何使继承创新协同一体、相互促进等重要问题。40年改革实践表明,对这一关系的正确认识和科学处理,不仅关乎改革力度与效率,而且涉及到改革方向与路径,并从根本上影响着社会稳定和国家安全。全面深化改革,必须进一步廓清认识,以发展的视野辩证地思维处理好这一关系。

谈到继承和创新,首要的是正确认识社会主义建设过程中的改革前后两个时期。改革是基于前一个时期展开的,两者间的关系是怎样的呢?新中国建立直至改革开放前的历史,总的说,也是对数千年来中华文明成果进行继承和创新的历史,这其中,体现了党领导人民进行的社会主义建设的实践探索。就其内容而言,不仅包括实行了计划经济体制,更包括实行了以公有制为基础的社会主义制度;不仅包括基于时代需要和国际国内环境所创立的新思想、新制度、新文化、新风尚,也包括中华文明史所长期孕育形成的优秀传统文化成果和其他成果。那么,1978年底启动的改革要改的是什么?按照十一届三中全会形成的决议,是“对经济管理体制和经营管理方法着手认真的改革”,其着力点是它存在着突出问题,这就是“权力过于集中”。改革的路径是“有领导地大胆下放,让地方和工农业企业在国家统一

全面深化改革要着力处理好若干重大关系

范恒山

计划的指导下有更多的经营管理权”。此后,经过一个时期的探索,在十四届三中全会《决定》中,明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标,关于这一体制模式的基本特点,《决定》强调就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。发展到今天,这一认识已深化为“使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”,但从中我们仍然看到了其在一些方面对改革前做法的承继。作为改革重点的经济体制改革是如此,与之

配套的政治、文化、社会等体制的改革更是如此,它们都鲜明地体现了继承和创新的关系。并且,中央一直明确地强调,改革是为了推动社会主义制度的自我完善和发展,而不是否定和改变社会主义制度;改革推动中国走具有自身特色的社会主义道路,中国特色的社会主义是社会主义而不是别的什么主义。显然,改革要革除过去计划经济体制存在的弊端,摒弃一切不利于社会主义市场经济发展的思想与做法,但改革不是对改革前形成的经济体制的全盘否定,更不是对改革前所形成的制度和做法的全盘否定。路是一步步走出来的,党领导的革命、建设和改革是一脉相承、薪火相传、接续奋斗的历史过程,改革开放前社会主义实践探索积累的思想成果、物质成果和制度成果,为改革开放的顺利推进打下了良好基础。无论是经济体制还是其他方面,两者间都存在继承和创新的关系,绝不能把改革开放前后两个时期对立起来,借改革开放全盘否定过去的一切做法,甚至抛弃中国优秀的传统文化。这一认识既应放置在脑海里,更应在操作中切实把握好。处理好对改革前做法的继承与创新关系,关系到客观公正对待过去党领导人民奋斗创造的历史、关系到大众感情,更关系到改革的顺利推进、关系

到未来的健康发展。切莫对改革前采取“虚无主义”的做法，在泼洗澡水时把小孩也泼掉了。

事实上，对于推进中的改革，也存在着继承和创新的关系。十八届三中全会《决定》指出，改革开放的最主要的成果是开创和发展了中国特色社会主义；而全面深化改革的目的在于，推动中国特色社会主义制度自我完善和发展。这表明，改革并不意味着改掉传统体制存在的弊端后就宣告结束，改革将继续前行。持续推进改革的必要性在于，适应时代发展的要求，把握国际环境的变化和国内矛盾的挑战，不断完善各方面的体制机制与做法，推进国家治理体系和治理能力的现代化。改革就是“变”，而且会越变越好。这意味着，需要根据新的形势和任务对过去改革形成的成果进行审视，继承那些被实践证明仍然是行之有效的方面，完善那些已经不再具有积极作用的方面。此外，对于不断前行而又攻坚碰硬的改革来说，永远是一个探索过程，而这种探索所形成的成果往往不是一劳永逸的，需要不断调整和完善，这种调整和完善，也体现着继承与创新的特点和要求。

改革鲜明的指向是创新，因此对于改革过程而言，难点在于继承。把握改革的性质、要求和目标，概括起来，应该慎重对待和合理继承的至少有如下方面：第一，中华优秀传统文化和正确价值理念，它们饱经考验、历久弥新、持续散发着真理的光芒，例如诚实守信的观念，礼义廉耻的观念等。第二，党领导人民在各个时期创造的先进思想与文化，这是基于中国独特实践形成的科学成果。例如人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民主集中制等。第三，体现社会主义制度本质特点的制度、理念与要求，这是坚持和发展社会主义的需要，也是建设社会主义市场经济的需要，它们使市场经济更具优势、更具效率。例如公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本制度，按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度等。第四，世界共同创造、认同、遵守的理念和做法，这是人类发展积累形成的文明成果，例如平等、公正、民主、自由的观念等。把握了这些方面，改革就能汇众家体制之所长、集历史和现代之所优、聚国内外之所利，建立起最好的市场经济；就能最大限度地调动起各种积极因素，形成最强劲的动力；也就能最大限度地避免风险和挫折，不断取得新成就、迈上新台阶。

处理好政府与市场的关系

政府与市场关系是各类重大体制关系的基础。作为经济体制改革的核心问题，过去40年的改革在很大程度上是围绕处理好这一关系展开的。事实表明，对此尽管我们在理论上的认识不断深化，在实践中也形成了不少好做法，但仍然存在许多问题，尤其是操作上存在明显缺陷。全面深化改革，应当进一步深化对政府与市场关系的认识，并切实解决好实践中存在的问题。

处理好政府与市场关系的前提是必须有效发挥好市场的作用。这符合历史实践经验，也符合改革逻辑要求。从实践方面看，国内外经济发展历程都表明，市场经济是适应现阶段整体生产力水平要求的经济形态。从逻辑上说，改革的基本依据，就是克服原有经济管理体制中权力过于集中带来的效率低下等弊端，而我们所明确的经济体制改革的目标就是建立社会主义市场经济体制。显然，发挥好市场的作用，使市场在资源配置中起决定性作用，是改革的当然前提和必选方向。

经过这些年探索，我们在思路已经明确，要使市场在资源配置中起决定性作用。但是我们应该同时认识到，处理好政府与市场关系的关键却在于合理发挥好政府的作用。应该清醒地认识到，政府发挥作用是必不可少的。其一，这是弥补市场不足的需要。市场机制作用具有自发性和盲目性，存在着一些缺陷，如难以保障国民经济在整体上持续健康发展、难以有效提供无利可图而又为全社会共同需要的公共物品与公共服务、难以解决整个社会层面的效益低下规模不经济等，政府的作用能够弥补市场自主运行的不足，解决市场机制的“失误”或“失灵”。其二，这是特定发展阶段的要求。我国是发展中国家，还处于社会主义初级阶段，各方面发展的任务相当繁重。统筹城乡区域协调发展、推进新型城镇化、促进基本公共服务均等化等重大任务，仅靠市场的力量难以完成，需要政府强有力的推动，超越现实经济基础和发展阶段，摒弃政府在一些重要方面发挥作用，必然带来提高成本、降低效率、增加风险等一系列问题。其三，这还是我国制度独特优势的体现。党的正确和强有力的领导、政府的有效宏观调控和积极作为，是我国实行社会主义制度这个基本国情所决定的，这使我们能够集中力量和资源攻坚克难、进行应急处理，有利于从整体上推动供给创新、需求扩展，并且有效排除干扰与掣肘，促进资源要素在更大范围配置和地区间企业间合理流动。我们能看到，在重大战略与规划落实过程中、在重大工程建设过程中、在历次重大灾难灾后重建过程中，在大气污染联

合防治中，我国各级政府都发挥了至关重要的作用，取得了显著成效，这与西方国家形成明显的对比效应。但我们应该同样清醒地认识到，政府作用的范围应合理适度，作用的方式也要不断创新。如前所述，就政府与市场关系而言，改革的直接指向是解决政府干预过多、干预不当等问题。因此，要大幅度减少政府对资源的直接配置，并直接面向市场和企业放权，这一点要坚定不移、痛下决心。在范围上，政府作用要严格限定在市场发挥不好或有负面效益的那些领域。同时，应严格限制政府部门间以“放权”名义进行权力或职责转移。从横向看，政府部门间的权力转移应十分慎重，因为这种横向转移并不能改变政府管理的实质和政府管的过多、过宽、过细的状况，那些必须由政府管理的事项，核心不是转移问题，而是如何提高管理水平和效率问题。从纵向看，原则上不应将掌握在中央部门的权责层层向下移交。除该类事项本来就属于地方政府事务，或者地方政府处理此类事务更为熟悉精准两种情况外，政府间由上向下下放权责应十分慎重。这不是简单的“接得住接不住”的问题，而是存在机制性“管不好”的缺陷。在方式上，政府应适应市场经济要求和经济发展的需要不断优化和创新。从理论上说，基于市场和政府而言的资源配置可分为三类：可完全由市场进行配置的领域、需要市场和政府结合进行配置的领域、适宜由政府进行配置的领域。无疑，适宜由市场完全配置的领域应全面放开，使价值规律、供求规律、竞争规律充分发挥作用。但在需要政府发挥作用的领域甚至是政府可以直接配置资源的领域，也应努力创新政府发挥作用的方式。创新的基本前提就是尊重规律的要求，不违逆市场经济发展的大方向。由此，应多运用经济手段、法律手段，把直接的行政手段限制在最小最需要的范围内；同时坚持适度而为，能引导的不领导、能协调的不决定。此外要特别强调的是，政府的作用既体现在“做”，又体现在“管”。对部分需要政府直接组织开展活动配置资源的领域，政府部门要奋发努力，力争做精做好；但政府更要努力做好的是“管”：对整个经济社会活动进行科学管理、对市场运行进行有效监管、对下放权力事项的运行进行跟踪管理。从改革角度说，这一方面更值得重视。政府放权不是一放了之，而放权之后政府的压力并不是减轻了，而是对政府发挥作用的要求更高了。从自身操作到移交给企业与社会，不确定性明显增加，在市场规则不完善、公民道德水平需要提升的情况下更是如此，因而相应对监管能力水平的要求更高了。

如前所述，中央要求，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。在现实生活中，处理政府与市场关系仍有差距。在市场方面，突出问题是市场体系不统一、市场规则不完备、市场素质不健全，致使市场调节不能公平公正和有效率地进行，市场配置资源要素存在机制和道德风险，给宏观经济平衡和社会和谐安宁带来了潜在危机。在政府方面，一方面存在“越位”问题，不同形式不同程度阻碍了市场发挥基础性作用；另一方面存在着“缺位”问题，突出的是对市场经济活动缺乏有效监管。当前，假冒伪劣与坑蒙欺诈屡见不鲜，一些企业与个人不惜以牺牲他人生命安全来牟取不当利益等问题严重存在，都与监管不力密切相关。这里既有不作为问题也有不会监管问题。在当前这是一个主要矛盾。在这方面，要综合施策，加强市场规则、社会信用关系、公民道德素质和相关法律法规等的建设，优化监管的社会基础和工作条件；加强政府部门的履职压力和自我约束，压实监管责任；还要加强相关技术手段体系建设和改善监管方式，有效提高监管能力。

处理好物质和精神的关系

在以实现经济利益为基本导向的市场经济发展过程中，对先进文化和时代精神的追求很容易遭到忽视。40年改革历程表明，物质和精神的关系处理是否得当，不仅决定着改革的质量与效率，而且决定着改革的方向与命运。失去正确精神品质的市场经济必然是一个坏的市场经济，最终会给国家和社会带来灾难，也必将为人民所抛弃。深化改革，必须把树立先进文化作为建立社会主义市场经济体制的一个本质内容，推动精神文明和物质文明协调发展、相互促进。

在市场经济条件下，唯钱是图或唯物质主义会带来一系列恶果。在《资本论》中，马克思曾形象地揭示过资本追逐利润的贪婪，他在写下“资本来到世间，从头到脚，每个毛孔都滴着血和肮脏的东西”这句话后，在注释中引用了这样的话：资本害怕没有利润或利润太少，就像自然界害怕真空一样。一旦有适当的利润，资本就胆大起来。如果有百分之十的利润，它就保证到处被使用；有百分之二十的利润，它就活跃起来；有百分之五十的利润，它就铤而走险；为了百分之一百的利润，它就敢践踏人间一切法律；有百分之三百的利润，它就敢犯任何罪行，甚至冒着绞首的危险。这虽然是马克思引用的话，但显然他是完全赞同的。在市场经济条件下，追求最大限度的物

质利益具有正当性合理性，但这种追求应该是以遵守法律和规章为前提、以秉持社会道德和公共价值理念为基础的。无视于此的对利润的疯狂追逐，必然是制假售假，坑蒙诈骗；必然是不择手段、无视后果；必然是寻租受贿、腐败堕落；必然是尔虞我诈、勾心斗角；必然是经济的下滑、社会的混乱、道德的沦丧、文化的衰落，最后必然是国家的和民族的衰败。对此必须高度警觉，坚决防止。

现代市场经济是物质和精神的统一体。现代市场经济是法制经济。具有比较完备的法制，以适当的法律法规对市场经济体制、关系及活动加以确定、引导、促进、规范、保护和制约，使之有序运行和不断发展，是一个成熟市场经济的本质特点。法制促使人们对利润或金钱的追求用正当的手段、以公平的方式进行，法制约束各种危害公共道德和社会共同价值理念的行为发生蔓延。市场交易产生结算与承诺，结算与承诺形成契约，而契约要求践约守信，所以，成熟的市场经济应该是信用经济。没有信用，市场经济活动无法正常展开；没有信用，难以形成信誉和品牌，经济发展也难以向高质量迈进。法治和信用，构成现代市场经济的两个内在规定，从制度和道德两个层面相辅相成地维护着市场经济的有序有效运转，凸显出了现代市场经济的精神特质。因此，现代市场经济本质上是一种物质和精神相结合的经济形态。

社会主义市场经济必须体现高度的精神文明。作为市场经济，社会主义市场经济必须追求物质利益，寻求利益的最大化；作为现代市场经济，在社会主义市场经济条件下应该秉持法制和信用追求物质利益；而中国作为社会主义市场经济的创造者，应该发挥自己的悠久文化优势和先进制度优势，在构建高水平的精神文明基础上最大限度地发展物质文明。这种高水平的精神文明的构成要件应当包括：一是源自于中华民族五千多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化。它们积淀着中华民族最深层的精神追求，是当代中国发展的突出优势。如天下兴亡、匹夫有责的担当认识，崇德向善、见贤思齐的社会风尚，“仁义礼智信”的处事待人守则等。二是源自于各国在发展市场经济中创造的一般规制和做法，这是人类共同创造的文明成果。如法制观念、信用体系、契约制度及“法无禁止皆可为、法无授权不可为”管理原则等。三是源自于党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化，这是在艰苦卓绝的伟大实践中探索形成的独具价值的特色文化。如为人民服务的思想，坚持以人

民为中心的发展理念，两参一改三结合的管理方式，实事求是的原则等。这些古今中外的文化思想、观念、规制、守则的整合交融与优化提升，成为了推动社会主义物质文明迅速发展的强大精神力量。

在物质文明迅速提高的状况下，当前精神文明的建设还存在不少薄弱环节。在市场经济的运行过程中，出现了一些突破道德底线，破坏经济发展秩序、危及人民生命财产安全的行为，引起了人民群众的强烈不满。全面深化改革，要牢牢把握社会主义先进文化的前进方向，坚持制度建设、道德建设和教育引导并重，大力推进精神文明建设。一是要提高思想认识。不能把市场经济看作是单纯追求利润的经济，更不能看作是可以不择手段追求利润的经济，市场追求利润是在遵守公正规则和公共道德基础上进行的。不能把以经济建设为中心等同于一切以赚钱为中心，不能不分领域搞泛市场化。二是要健全市场法制。经过40年的努力，一批重要的市场法律法规相继制定颁布，市场经济运行发展已有基本的法律规范，但一些关键方面仍有缺失，且存在着执行不力的问题。要以保护产权、履行契约、促进市场统一、维护平等交换、保障公平竞争为基本导向，进一步完善相关法律法规。与此同时，采取建立责任机制等有力措施，实现及时执法、严格执法和公正执法。通过健全法制，加快提升全社会的文明程度。三是加强教育引导，把课堂教育和各种形式的社会教育有机结合起来，让市场经济的正确理念和中华优秀传统文化、社会主义先进文化深入人心，融入到社会生产生活的各个方面。通过教育引导，推进公民思想道德建设，使广大民众自觉培养和积极践行社会主义核心价值观，不断提高思想觉悟、道德水准和文明素养，严守市场经济规则和道德价值标准，推动市场经济朝效率、公正、健康的方向发展。

处理好外力与自力的关系

基于国家而言，处理好外力与自力的关系，其实就是处理好扩大对外开放与坚持自力更生的关系。改革与开放紧密相连，扩大开放就是积极借用外部力量发展自己。40年改革实践表明，对外开放机遇与挑战并存，而挑战不仅来自内部也来自外部。全面深化改革，应当科学把握对外开放形势，正确处理好外力与自力的关系。既不错失良机，也不贻误战机。

积极扩大对外开放，借力外部资源和市场是推进国家现代化的重要途径。借用外力不仅是弥

补一国资源要素相对不足的需要，也是持续分享国际社会共同创造的先进科学技术和方式等成果的需要。通过扩大对外开放，我们能够充分利用外部资源外部市场，取长补短，在全世界范围内配置资源，开展经济贸易活动。与此同时，由资源禀赋、社会制度、发展道路、现实基础等决定的世界各国间的合作与竞争，推动着全球科技创新持续开展、经济体制和社会治理方式不断完善，通过扩大对外开放，我们深度融入经济全球化进程和国际治理体系变革之中，加强与世界各国的合作，分享和汲取人类共同创造的包括技术、管理、资金等在内的各种形式的发展成果。因此，我们必须始终坚持对外开放这一基本国策，通过全面深化改革，推动开放合作迈上新台阶。要以“一带一路”建设为纽带和重点，坚持引进来和走出去并重，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。要着眼于规范、便利、透明和高效，加强与国际通行经贸规则对接、注重吸收世界先进经验与做法，大力建设具有国际一流水平的营商环境。要进一步抓紧完善相关体制机制，实行高水平的贸易与投资自由化便利化政策，促进外商投资稳定增长和对外经济贸易活动深入展开。要运用自由贸易试验区等开放合作实验平台，着眼突破核心难题和关键体制进行试验探索，形成深化对外开放的新模式新路径。

在扩大对外开放的同时，必须坚持自力更生，把发展的立足点放在依靠自己力量的基础上。坚持和不断扩大对外开放并不等于一切要依赖外部资源外部市场，外部力量解决不了我们的全部问题。作为一个拥有 14 亿人口的大国，我们的需求涉及到众多方面且数量庞大，不可能都靠外部力量来提供。外部力量也不会满足我们的核心诉求。实践反复告诉我们，关键核心技术是要不来买不来的，对此要保持清醒的头脑。在通常环境下，我们感受不到这种制约，但如果我们忽视于此并且不切实做好应对准备，在关键时期就会陷于被动而贻误全局。因此，作为一个大国，我们必须始终坚持自力更生、自主创新。自力更生是中华民族自立于世界民族之林的奋斗基点，而自主创新是我们攀登世界科技高水平的必由之路。唯有通过自力更生和自主创新，才能赢得关键核心技术。而实现了关键核心技术的自主可控，才能把创新主动权、发展主动权牢牢掌握在自己手中，才能从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全。妄言依靠外部力量可以获取一切并依赖于此，最终会给国家和民族带来灾难。坚持自力更生、自主创新，要发挥我国制度优势，集中整

合精干力量 and 核心资源，注重问题导向，围绕国家重大战略需求，瞄准经济建设和事关国家安全的重大工程科技难题进行持续攻关。要充分发挥企业的能动作用，通过体制改革和政策激励，使企业真正成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体，并在政府推动与市场竞争中，形成一批核心技术能力突出、集成创新能力强的创新型领军企业。要创新人才选拔、使用、评价、激励机制，努力培养造就一大批一流科学家和一流创新人才，并推动他们为国担当的责任和精益求精的技能，勇闯科研难关勇克创新难题。要进一步优化科研和创新的体制基础与政策环境，减少繁文缛节、增加关怀服务，强化支持保障，充分激发各类创新主体的热情、能量与活力。

正确处理好外力与内力的关系的关键，还在于做好两者的有机结合，做到相互支撑、相互推动、相辅相成。我们对外开放的目的是为了发展自身、改善自身。由此基点着眼利用好对外合作，要着力抓好如下几个关键方面：一是充分借鉴国际通行规则和科学做法，改进管理体制、运行机制、制度安排、政策设计，构建具有国际竞争力的营商环境和服务体系。二是推进与国际高端企业的全面合作，加快提高我国企业的制度建设水平、管理规范程度、营运广度深度和开拓创新能力。三是把技术的引进与开发、创新密切结合起来，通过消化吸收实现开发创造，提高技术的研发水平和应用能力。

处理好公平和效率的关系

公平和效率的关系不仅反映在收入分配领域，也反映在其他领域，体现在经济社会活动的各个方面和工作的各个环节，是推进改革必然面对必须处理的重大关系。40 年改革实践表明，公平效率问题关系改革成效、影响社会稳定、决定人心向背，必须高度重视、认真对待。但对其把握好并不容易，既要遵循一般原则规定，又要充分考虑实际需求。全面深化改革，要站在更高的基点上，切实把握好新时代的要求和全社会的基本诉求，着眼于化解当前面临的突出矛盾，更好地处理好公平和效率的关系。

改革过程中要特别关注和把握公平问题。改革之所以启动，在于原有体制管得过多过死，严重束缚了生产经营主体的能动性和创造性，致使活力不足、效率低下，而改革就是通过破除高度集权的管理体制和死板僵化的运行机制，释放市场和企业的发展能量，解放和发展生产力。也就

是说，提高效率是推进改革的必然方向和重要目标，否则改革就失去了必要和意义。为了提高效率，在分配上实行按劳分配、多劳多得，将资本、知识、管理、技术等生产要素作为分享收入的依据，推行按要素分配。在以效率为基本导向的改革推进过程中，公平问题容易受到忽视，但公平问题十分重要。公平公正是人的本能意愿，因而是人类社会最基本的守则。它是我国制度的本质要求和优越性的体现，社会主义制度是追求公平正义的结果，也是实现公平正义的保障。它还是改革顺利推进的保障，失去公平公正，改革就失去了群众基础和社会法理，难以取得实质性进展。因此，应当特别重视改革过程中的公平问题，并切实把握好。

改革过程中要追求和把握的公平应当是规则公平。规则公平是公平和效率的有机连接点和“公约数”。所谓规则公平，就是通过有效的制度和办法保障所有人在经济社会活动中处于同等的地位、具有相同的发展机会、享有同等的权利。规则公平是根本性的公平，而这样的公平又能最大限度地调动各类人群的积极性，因而能最大限度地实现效率。规则公平为结果公平提供了坚实基础，把个人的全部智慧和能量与收获或所得最紧密最直接地联系起来，避免了其他不合理因素的干扰和侵占。规则公平承认个体的差别但充分体现个性要求，并以尊重个体能力为前提，因而符合人性本能而能为社会绝大部分人所接受、所遵守。改革遵循规则公平、追求规则公平能够在最广泛的领域、以最深刻的程度对不合理不科学的体制机制实施创新；也能够动员最广大的人群参与，从而不仅凝聚起最强大的改革力量，而且能形成最高的改革效率。而改革过程中实施规则公平，既体现在改革内容、方向的确立上，也体现在改革程序、路径的设计上，应统筹把握、一体考量。

改革过程要同时兼顾结果公平即收入分配的公平。由于个人自身能力、拥有的基础资源条件等的差别，在实施规则公平的前提下仍有部分成员难以获得与社会平均水平相当的收入，有的甚至难以维持基本的生活，而另有一些人群的所得则大大高于社会平均水平。从实现全体人民共同富裕的社会主义制度的本质要求出发，也为了保障改革的顺序推进，必须加大法律和政策对收入分配的调节力度，重视解决部分社会成员收入差距扩大问题，兼顾各方面人群的利益，推进收入分配走向合理。

全面深化改革，要着眼于创造更加公平正义的社会环境，促进实现规则公平和结果公平达到新水平。当前公平公正问题受到了各方面的高度关注。一方面，受到利益牵制、管理不力、关系复杂、基础薄弱、诉求多元等主客观因素的钳制，社会各方面还存在有违公平正义的问题，包括不同人群间收入悬殊、存在着地区间的贫富差别等，亟待下大力气解决；另一方面，随着改革的深入、制度的完善、社会生产力水平的提高，随着由解决温饱到总体实现小康、到全面建成小康社会，再到全面建设社会主义现代化国家，广大人民群众对民主、法制、公平、正义、平等方面的要求日益增长，实现公平公正已成为满足新时代人民日益增长的美好生活需要重要的乃至核心的内容。因此，要进一步提高对实现公平正义的认识，并通过改革解决面临的突出问题，创造更加公平的社会环境，推动实现规则制定、实施的公平和收入分配的公平。一是要更加牢固坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人民的全面发展、全体人民共同富裕；树立“以促进社会公平正义，增进人民福祉为出发点和落脚点”的思想，进一步明确促进公平的意义、方向、基点和抓手。二是要进一步改革和完善规制与政策，促进不同人群间的同权、同利、同机会。特别要在改革不合理的城乡分割的户籍制度、赔偿制度，推进不同地区、人群间基本公共服务均等化，促进重要农产品、矿产资源、生态物质等的区际利益平衡，实现地区、城乡间资源要素的自由平等交换等方面取得实质性进步。三是要强化制度、道德一体建设，提高素质与强化整治并重实施，促进秉公执法和精准施政，不断改善公共服务环境，努力增强最广大人民群众的舒适感、幸福感、信任感和安全感。四是要以缩小差别和实现共同富裕为目标，强化对欠发达地区和低收入群体的支持扶助。这些地方和人群在历史上差不多都以不同形式为国家 and 区域发展作过独特牺牲和奉献，目前基础差、底子薄，单靠自身努力，很难改变贫穷状况，对其的支持扶助既符合社会主义制度的要求，也不违背市场公平性原则，应通过政策、资金、项目及对口帮扶等形式与路径，促进外部力量和内部动能有机结合，推动其脱贫致富。五是要整顿和规范收入分配程序，促进形成合理的分配水平。特别要加强对垄断行业和特殊职业人群收入分配的监管，通过法律手段和经济手段取缔非法收入，抑制收入差距的扩大。

（摘自《前线》2018年第11期）

以改革开放引领和推动创新发展

张来武

我国已进入中国特色社会主义新时代，社会主要矛盾、国际发展环境等正在发生重大变化，特别是世界经济新旧动能转换，国际格局和力量对比加速演变，全球治理体系深刻重塑，给我国未来实现“两个一百年”战略目标带来诸多重大挑战。今年时值改革开放 40 周年，在这样一个重要历史时刻，应对当今世界百年未有之大变局，从 40 年波澜壮阔的改革开放创新中汲取丰富营养，从而进一步坚定理想信念、寻求制胜之道是必然的思考方向。习近平主席在博鳌亚洲论坛 2018 年年会开幕式演讲指出，深化改革、解放思想，开放合作、拥抱世界，求索创新、与时俱进等中国贯穿于整个改革开放全过程，成为谱写国家和民族发展壮丽史诗的主要指导思想和成功经验。因此，进一步从理论上探讨分析改革、开放与创新三者之间的紧密互动关系，进一步从实践中深入总结改革、开放在推动国家创新发展中的重要作用，对于未来相当长一段时期内，继续依靠改革开放这一关键招术来引领和推动国家创新发展和建设创新型国家、实现中华民族伟大复兴具有重要的历史与现实意义。

一、改革开放与创新发展之间的正向相互作用紧密

改革、开放、创新是三个既相互独立又联系紧密的名词，剖析其彼此之间的关系，对于深入理解改革、开放在促进创新发展中的作用价值、战略路径与方式方法等，都有着极其重要的战略意义。改革是一个我国古已有之的词语，开放则是近代以来伴随着帝国主义的坚船利炮而后出现的，而创新则基本上是一个现代以来新产生的舶来概念。为辨析三者的关系和相互作用，首先有必要从当代发展的角度对其概念内涵做深入阐释。

（一）从发展的角度再论改革、开放与创新的内涵与地位

一般来说，改革在《辞源》中的本义是改变、革新。在社会实践活动语境下看，它是指统治阶级在不触动社会根本制度的条件下，对生产关系和上层建筑进行的调整和变革。结合中国 40 年的发展实践看，则是指在保持社会主义根本制度不变的前提下，不断地对不适应生产力发展的体制和机制（即生产关系与上层建筑）进行局部或者大范围调整完善的社会实践活动。从发展的角度看，改革的最终目标是通过不断消除束缚生产力发展的体制机制障碍来增强全社会的发展活力。

开放在《辞海》中的本义是解除封锁、禁令、限制等。在社会实践语境下看，它是相对于原有的物质、精神存在从范围上进行的扩大、延伸，这种实践活动不仅存在于统治阶级，也广泛存在于社会

大众中。结合中国 40 年的发展实践看，开放的对象全面涉及国内、国外，内容广泛涉及经济、政治、科技、教育、文化、社会等领域和物质、精神各层面，不仅强调对内和对外开放，更强调双向开放。从发展的角度看，开放的最终目标是通过互通有无、合作发展、良性竞争、互利共赢等方式，不断拓展本国发展的潜力、扩大发展的空间。

创新在《牛津创新手册》中的定义是指将新产品、新工艺、新供应源、新市场开辟、新的企业组织方式等想法付诸实践的过程。从发展的角度看，创新是一个持续不断进行的过程，在这个前后相接、持续推进的过程中，每一个环节本身的完成质量及环节与环节之间的快速有效衔接非常重要，而且越往创新链的商业化应用与产业化后端推进，越需要更多的创新资源投入和体制机制保障，唯有如此才能真正促使最初的创新成果能最终转化为经济社会价值，创新也才能真正成为发展的新动能。

从上述对改革、开放、创新三个概念的理论辨析中不难看出，三者之间存在着十分紧密的关系，具体而言，其理论上的相互关系可从如下两个方面进行分析：

（二）改革开放为创新发展提供全方位的支撑引领

改革开放为实施创新发展的重要原则。早在 2012 年中共中央、国务院发布的《关于深化科技体制改革、加快国家创新体系建设的意见》中，国家就提出“坚持改革开放、合作共赢”的方针。2015 年中共中央、国务院《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》指出，为加快实施创新驱动发展战略，必须深化体制机制改革，打造适应创新驱动发展要求的制度环境和政策法律体系。2016 年中共中央、国务院印发的《国家创新驱动发展战略纲要》，进一步明确指出深化改革、扩大开放是实现创新驱动发展、建设创新型国家的两条基本原则。可见，随着创新发展逐渐成为国家推动发展方式转型的主要着力点，改革和开放也很快成为了实施创新驱动发展的基本指导思想和重要原则之一。

改革为创新发展提供制度和环境保障。早在 20 世纪 80 年代，改革开放的总设计师邓小平同志就提出“科学技术是第一生产力”的论断，并强调要通过改革创造一种使拔尖人才脱颖而出的环境。小平同志的讲话实际上已经初步表明了改革开放是保障创新发展特别是科技发展的基本前提条件。经历了三代领导人的集体理论和实践探索，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央进一步将改革开放保障创新发展的作用提到了新高度。在 2014 年的中央财经领导小组第七次会议上，习近平总书记指出“实施创新驱动发展战略，必须深化改革”，只有科技创新与体制机制创新“双轮驱动”，才能切实推动经济发展方式实现根本转变，其中科技体制改革与经济社会领域改革共同为推动实现创新驱动发展提供重要制度保障。究其原因，就在于改革能为创新营造更好的体制条件和政策环境，以便让一切创新资源充分涌流并更好地形成更强大的创新组合力量，更有效地开展创新并更充分地释放创新的成效。

开放为创新发展开拓延伸空间。开放不仅有助于打通内部相互封闭、分割的市场，更打开了通往世界、融入世界的大门，尽管开放在短时期内给地区和本国带来了巨大的竞争压力，但从长远看更能给国内创新者提供开阔视野、融入世界、最大限度利用全球创新资源和市场的机遇。邓小平同志曾经说过，“关起门来搞建设是不行的，中国的发展离不开世界。关起门有两种，一种是对国外；还有一种是对国内，就是一个地区对另一个地区，一个部门对另一个部门。两种关门都不行”。习近平总书记也强调，科学技术是世界性的、时代性的，发展科学技术必须具有全球视野，瞄准解决发展的内外联

动问题，通过扩大开放带动创新、促进改革，有助于更好地利用国际国内两种资源、两个市场，并通过倒逼机制促使国内产业发展和创新活动向产业链、价值链中高端升级，从而可进一步开拓延伸创新发展的市场空间、价值空间、思想空间。

（三）创新为改革开放创造更有利的前景条件

创新为推进改革开放的重要手段。无论是改革还是开放，都必须打破现有的利益藩篱甚至是既得利益集团的强力阻挠，如果不在理念思想、手段方法、配套保障等方面进行创新，很难达到预期的效果。实际上，很多改革都是创新或者具有创新的成分，改革的是制度或者说经济、政治、文化、社会等宏观体制及其实施机制的调整完善（汰旧立新），而创新则是包括制度创新、科技创新、文化创新等在内的全面创新，制度创新本身也是改革开放的一部分，而科技创新可为改革开放提供更好的物质基础条件，文化创新则可为改革开放提供更加适宜的思想基础。中央在推动政府行政体制改革特别是建立服务型政府的过程中，信息技术创新就在其中发挥了重要的作用。

创新为扩大改革开放的重要内容。创新和改革是相互交织的，创新中包含着改革的内容。同时，在全面深化改革的推进过程中，改与不改、变革与坚守、创新与巩固等是辩证统一的，改革中既有汰旧也有立新，而其中立新的部分通常都需要通过创新来完成和实现，创新或者确切地说制度创新是改革开放的组成部分之一。从相当程度上来说，立新比汰旧要更加困难和复杂，这也就意味着创新是改革开放中更加重要的内容。

在经济学上，创新、改革、开放都是属经济活动，都是经济学研究的范围，创新经济学、制度经济学和开放经济学是其对应的专门学科。如果说政府、企业、大学是传统的创新三螺旋理论的三大核心，那么创新、改革、开放则是更广范围上的创新三螺旋结构。在这个广义的三螺旋结构中，改革为开放和创新创造制度和环境保障，开放为改革和创新增加压力和拓展空间，创新则为改革和开放提供手段和支持，三者始终处在相互作用的过程中，一旦其中的一个方面停滞或者出现问题，势必对其他两方面产生重要的负面影响。这也就意味着，研究创新、推进创新必须高度重视改革和开放这两大推动力量，要持续不断推动创新向前发展，就需要有不断适应时代需要的体制机制和开放发展环境。

二、我国依靠改革开放引领和推动创新发展的成就显著

内部改革与对外开放一直是中国经济体制改革的两条主线，也是贯彻落实创新驱动发展战略和发展创新型经济的根本制度与环境保障。在 40 年不断深化的改革开放支撑下，国家保持了数十年的战略发展定力，一步一个脚印地走上一条从主要依靠要素驱动逐步转到向创新驱动转型升级的康庄大道，并取得了举世瞩目的创新发展成就。这些创新发展成就的取得，改革、开放的作用居功至伟，具体可以概括为三个方面：

（一）创新发展的外部环境持续改善

改革开放持续优化了创新发展的体制环境。经济体制改革一直是中国 40 年改革始终贯穿的基本主线之一，同时在此过程中相应地对行政体制、文化体制、社会体制等也进行了配套改革，其最终目标是建立完善适应我国发展的社会主义市场经济发展的体制机制，持续提升政府治理能力，形成有利于经济持续健康稳定发展的环境和氛围。随着改革开放的持续深入，创新发展也逐步被确立为国家五大理念之首，创新驱动发展战略更是上升和确立为国家的核心战略之一，这些都与改革经济体制及其他

体制所创造的外部环境持续优化密不可分。在过去的 40 年中，尽管我国经历了三次经济过热、两次国际金融危机、入世和经济新常态等各种重大挑战，最终都通过改革开放等手段成功地化危为机，并推动经济持续稳定发展。对比《全球创新指数报告》2008/2009 和 2018 年版本，可发现我国的市场环境和商业环境在十年左右的时间里，分别从第 46 名、第 49 位迅速提高到第 28 位、第 9 位，国家间排位有了非常显著的提升，表明我国创新发展的整体制度环境在持续地优化。

改革开放持续完善了创新发展的政策条件。在改革开放之初，我国还处在以政府指令性调节为主的计划经济阶段，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，无论是财政税收、货币金融、价格贸易等经济类政策，还是劳动就业、科技教育、扶贫收入等社会类政策都得到了极大的完善与丰富，各类创新要素在国内外的流动更加便利，各类创新成果在市场转化的速度和效率更加便捷，各类创新主体和群体通过获得合理劳动报酬的途径更加丰富。仅以十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为例，文件提出经济体制改革是全面深化改革的重点，必须要大胆开展理论 and 实践创新，推动包括创新发展在内的经济社会持续健康发展。而此后五年的实践中，国家先后推出重点改革文件 360 多个、改革举措 1500 多项，包括《国家创新驱动发展战略纲要》《中共中央、国务院关于深化科技体制改革、加快国家创新体系建设的意见》《中共中央、国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》《科技成果转化法（修订）》等在内的一大批重大创新政策和制度改革措施在完善创新发展的环境条件方面发挥着重要作用。

改革开放持续营造了创新发展的文化氛围。创新文化是指与创新活动相关的文化形态，其优劣内在地反映了一个社会对待创新的真实态度，因而成为检验创新外部环境好坏的重要风向标，优良的创新文化意味着更加适宜的创新氛围，反之则不利于创新。在改革开放的大环境下，中央先后推出了科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略等国家战略，以及一大批科技计划、人才计划等具体支持措施。李克强总理指出，要通过改革破除各种不合理的门槛和束缚，营造鼓励干事创业、宽容失败的适宜氛围，特别是要进一步加快解放思想，不断在全国范围内营造尊重知识、尊重人才、鼓励首创的浓厚创新氛围，稳步提升公民科学素质。就实施效果来看，这些措施显著增强了全社会创新意识和创新活力。仅以大众创业、万众创新为例，近年来我国“双创”蓬勃发展，各类市场主体达到 9800 多万户，十八大以来的五年累计增长了 70% 以上，已经成为世界上拥有市场主体最多的国家。

（二）创新发展的成效成果不断彰显

改革开放不断释放了创新发展的内在活力。当前，我国的改革无论是在广度还是在深度上都正处在全面发力、多点突破、纵深推进的重要时期，一些重要领域和关键环节改革取得突破性进展，一些多年想碰而不敢碰的“硬骨头”都在中央的坚定决心下被成功拿下，整个社会主义制度更加完善，更进一步激发和明显增强了全社会发展活力，使得全社会的整体创新能力和效率显著提高。据科技部的不完全统计，目前全国通过新设立 14 个自主创新示范区、78 个创新型城市试点，已经带动形成了一批区域创新高地，北京和上海作为具有全球影响力的科技创新中心正在加速形成；通过加快技术创新体系建设，企业技术创新能力进一步大幅提升，2017 年全国高新技术企业总数超过 13.6 万家，提供就业岗位超过 2500 万人，营业总收入超过 30 万亿元；通过大力扶持创新创业，全社会创新创业活力进一步凸显，创业孵化体系累计服务 40 万家在孵企业，政府 84 亿元扶持资金撬动社会资本 930 亿元，累计培育挂牌上市企业 1871 家、总市值 2.7 万亿元。

改革开放不断提升了创新发展的效率效力。在一系列科技和经济体制改革等措施的推动下，全社会通过大众创业万众创新进一步提升了创新创业效率，创新能力显著增强，科技进步对经济增长的贡献率不断提升。对比中国在《全球创新指数报告》2008/2009、2018 年的综合指数排名结果来看，在 142 个国家中，中国从第 37 位不断前移到第 17 位；同样，根据中国科学技术发展战略研究院公布的《国家创新指数报告》2012 年和 2016 年的结果来看，在 40 个经济体中，中国从第 21 位也前移到第 17 位；两大权威报告的结果都惊人的一致。从吸引留学人才的情况看，党的十八大以来五年累计回国人数 231.36 万人，占 40 年间回国总人数的比例高达 73.9%。上述两组数据鲜明地展现出中国在近年来一系列包括改革开放措施在内的各方面努力下，创新发展的效率和效力得到极大提升的事实。

(三) 创新发展的潜力空间加快释放

改革开放扩大了创新发展的要素流动空间。尽管近年来全球化部分受阻于逆全球化和贸易保护主义思潮的影响，但从长期看全球化仍是一个不可阻挡的时代潮流，只有对世界敞开胸怀才能持久地拥抱世界、融入世界。历史经验表明，凡是经济发展快、创新水平高的国家都是开放程度高的国家。正如习近平主席在 2017 年世界经济论坛年会开幕式上发表演讲所指出的那样，中国不仅是经济全球化的受益者，中国改革开放的持续推进也为开放型世界经济发展提供了重要动力。其中一个最重要的方面就是改革开放扩大了创新要素在国际国内市场上的自由流动和优化组合。以我国人才国际流动的情况为例，1978-2017 年期间，中国出国留学人员累计达 519.5 万人，同期回国人数也达到了 313.2 万人，人才的流入流出规模在近年来一直高居全球榜首的位置，这种合理的流动显然有力地提高了我国和留学目的地国家高层次创新人才的供给规模和质量，从长期来看也是互利双赢甚至是多赢的。

改革开放扩大了创新发展的市场合作空间。改革开放极大地催生了全社会特别是企业家的市场创新精神，他们思考企业技术获取、经营管理、市场开发、商业模式、资本引入等的角度也逐步摆脱了区域、国内市场的框框，开始更积极地与国际社会、国际市场接轨，更多地开始主动布局研发创新和发展新产品、提供新服务，更多地开始通过兼并收购和国际创新链整合，更多地开始在国际上（而不仅是在国内市场）与国外企业在红海市场开展正面竞争，发展到后来甚至开始在引领国际发展潮流方面跃跃欲试、努力开拓新的蓝海市场。根据商务部网站对外直接投资的相关数据显示，自 2003 年国家开始发布权威的年度对外直接投资数据以来，截至到 2016 年底，我国的全国对外直接投资已经连续 14 年保持快速增长，2016 年流量更是高达 7264.81 亿美元，是 2002 年的 72.6 倍之多；同时，国内创业金融资本市场也出现了越来越多的外资身影，仅 2016 年中国创投募资的资本结构中外资就已占到了 4.42%。科技部的数据显示，2016 年我国高技术产品出口总额达 6042 亿美元，占出口总额的 3 成，进口 5237 亿美元，高技术产品出口额是 2000 年的 16.3 倍，并在 2004 年成功摆脱高技术产品贸易逆差国的地位。

总体上看，尽管 2018 年初爆发的中兴事件对我国进一步在创新发展领域的改革开放带来了切实的负面影响，中国坚定地推进开放创新、改革创新的大方向依然稳如泰山般未做更改，而且变得更加坚定稳妥，需要调整的更多侧重于策略方向、步伐节奏和措施手段。

三、深化改革开放，引领推动创新发展新时代行稳致远

经过 40 年栉风沐雨、砥砺前行，中华民族开启了从富起来走向强起来转变的新时代，探索出了中

中国特色社会主义道路，创造了人类历史上从未有过的伟大奇迹。要继续比较平稳地沿着这条中华民族历经磨难开创出来的道路奋勇前进，最终实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，就必须始终坚持全面深化改革（改革）、五大发展新理念（创新）、推动构建人类命运共同体（开放）等党的十九大报告中明确提出来的14大实施方略，而改革、开放、创新在其中扮演极为关键的角色。正如《国家创新驱动发展战略纲要》所指出的，当前我国创新驱动发展从宏观上看还存在着一些重大挑战，其中适应创新驱动的体制机制亟待建立健全，激励创新的市场环境和社会氛围仍需进一步培育和优化，高端创新要素特别是人才集聚使用不足仍然是其中最需要攻克的“三座大山”，从前述对历史和现实、理论与实践的总结来看，进一步依靠深化改革、扩大开放仍将是解决这些重大挑战、继续引领推动创新发展的必由之路，保障创新驱动发展战略贯彻落实的“左膀右臂”。

（一）进一步消除制度阻力、市场阻力、政治阻力和社会阻力，营造创新发展新氛围

著名经济学家吴敬琏曾经说过“制度高于技术”，对这句话要客观看待。它本质上并没有否定科技创新的重要性，而是基于制度经济学的思路，突出强调了任何经济活动（当然也包括创新活动）只有在合理有效的制度安排下才能够获得长足进展和更好发展，这与美国经济学家、1993年诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺斯提出的“西方世界的崛起在于发展出一种有效率的制度安排”是一脉相承的。事实上，英国经济学家、1972年诺贝尔经济学奖得主约翰·希克斯在其《经济史理论》中的研究证明，英国工业革命本质上不是技术革命而是金融革命，因为工业革命前蒸汽机等技术就已出现，而股份公司、现代证券制度和专利保护制度的出现才最终使得技术成了最重要的生产力。进一步从创新链上看，我国当前创新驱动发展最主要的瓶颈是原始创新和科技成果转化，其中前者需要结合科技创新和制度创新来打破，后者则重点需要通过制度创新加以消除，因此，进一步加快改革开放，着力消除制度瓶颈制约仍是今后一个时期塑造良好创新发展环境的主要倚靠。进一步而言，消除制度环境阻力要从全面深化市场经济体制改革、供给侧结构性改革、政府管理改革、社会保障体系改革等着手，系统性消除创新发展所面临的各種制度阻力、市场阻力、政治阻力和社会阻力，为创新活动的开展创造更加宽松包容、稳定可预期、公正透明的宏观经济社会环境。

（二）进一步完善知识产权保护、人才培养和科技创新体制，注入创新发展新动能

正如前所述，创新制度有广义和狭义之分，广义的除了科技创新的体制机制以外，还包括经济社会等领域与创新有关的制度，狭义的则仅指前者，两者都非常重要。如果说前面重在强调通过改革开放进一步优化广义的创新制度，这里则想进一步突出与改革科技创新直接相关的体制机制的重要性。事实上，无论是党的十八届三中全会关于深化改革的决定，还是党的十九大报告，对此都有比较系统的阐述，其中重点突出的内容包括抓好深化知识产权和司法改革、教育改革和诚信体系建设和科技体制改革等，以便进一步激发全社会创新动力、提升创新人才保障能力、释放科技界的创新活力。对于教育与人才的作用无论怎么强调都不过分，这里只想再重点强调一下知识产权的问题。众所周知，知识经济时代最重要的特征是知识产权的地位和作用更加凸显，经济发展对知识产权的依存度显著提高。有报告显示，目前国际上半导体芯片价格的86%以上用于支付知识产权费用，知识产权资产在上市公司估值中的占比高达75%，发达国家无形资产占其市值比例通常可达25%-30%，强化知识产权创造、保护和运用对于我国的创新型国家建设极为重要。为此，要以国务院《关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》为指导，充分借鉴国外经验并积极在全面改革创新试验区开展试点示范，力争在

知识产权管理体制、创造运用、国际布局与对外合作等领域尽快取得突破，尽快在全社会形成尊重和保护知识产权、鼓励创造知识产权、善于运用知识产权的制度环境和社会风尚。

(三) 进一步发展实体经济、农村经济、区域经济、健康经济和生态经济，开拓创新发展新空间

创新发展的首要任务 and 目标是培育壮大创新型经济，这一方面要求改革供给侧结构，另一方面则是培育、挖掘、壮大各类市场。国际经验表明，人均 GDP 达到 8000 美元后消费能力提升和需求档次升级的趋势也将更加明显。尽管当前中国创新发展的主要瓶颈无疑是在供给侧，但这并不意味着需求侧已经无所作为。实际上，无论是实施创新驱动发展战略、乡村振兴战略和扶贫攻坚战略、区域协调发展战略、健康中国战略，还是推进绿色发展、共享发展、协调发展，都蕴藏着潜力巨大的创新产品、技术需求和市场新空间，更不用说供给侧结构性改革本身就能创造广阔的新需求。这里以农村经济为例，伴随着以一、二、三产业融合为特征的六次产业的兴起，农村经济向第四产业、第五产业和第六产业延伸的过程中有大量的科技创新攻关任务，或者在这些产业培育发展过程中需要大量的高新技术作为支撑，比如第六产业是以第四产业的信息技术为基础，通过第五产业的创意创新开发，进行跨行业特别是一二三产业融合而形成新的产业态。为此，为不断适应新的经济形态的发展壮大的需要，为不断创造更大供给以满足国民经济和广大人民群众更丰富的需求，今后，应进一步发展实体经济和中高端产业、促进产业迈向全球价值链高端，进一步完善城乡融合发展体制机制、促进农村一二三产业融合发展，进一步完善区域协调发展新机制、实现区域经济持续协调发展和整体升级，进一步完善医疗卫生和健康保障制度、促进健康产业和老龄产业发展，进一步加快生态文明体制改革、促进绿色产业和生态经济发展，不断丰富和扩大创新型经济的发展空间。

(四) 深入实施军民融合战略、完善一国两制和推动形成全面开放新格局，打开创新发展新局面

创新资源一般都分布于两个相对独立、自成体系的国家安全和发展两大系统中，通常情况下两大系统内地创新资源是很难自由流动甚至是融合开放的，这通常会导致创新资源的浪费和低效，从而极不利于创新资源更好地同时服务于国家维护整体发展利益的需要。推动形成军民融合深度发展格局、构建一体化的国家战略体系和能力是党的十九大报告对创新发展和国防发展的共同要求，这是由现代战争主要是高科技战争、现代军事装备主要是高科技装备、现代军事组织主要是高科技条件下的信息化组织等所决定的，军民融合则是确保我国同时赢得国际科技和军事竞争优势的战略举措。同样地，加强创新能力开放合作、推动形成包括对港澳台地区开放的全面开放新格局，也是营造我国长期和平稳定发展的外部环境、加快我国创新发展的必然之举。今后的重点工作可考虑从选准重点领域、重点环节、重要节点入手，尽快推出开放创新能力合作的顶层规划，进一步扩大军民相互开放、推动国家安全和创新发展迈上新台阶，努力争取和扩大大陆和港澳台地区相互开放、推动两岸四地创新走向深度融合，有重点、有步骤地扩大国内国外相互开放，以全球视野谋划和推动创新，充分发挥科技外交、科技援外、国际大科学计划和大科学工程等措施在开放创新中的开路先锋和铺垫作用。

(摘自《中国软科学》2018 年第 10 期)

改革开放40年法治中国建设：成就、经验与未来

沈国明

1978年召开的党的十一届三中全会，总结了新中国成立以来历史经验教训，特别是“文化大革命”破坏法制、践踏人权，给国家和民族造成沉重灾难的惨痛教训，提出：“发扬社会主义民主，建设社会主义法制”，“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，实际上提出了社会主义国家法治建设的基本原则和基本方向，为以后将“依法治国，建设社会主义法治国家”作为治国方略提供了思想来源。我国的民主法治建设掀开了新篇章。40年来，我国的民主法治建设取得了举世公认的成绩，但是，还面临着许多需要克服的困难和问题，需要我们认真对待，同时，要充分认识法治建设的长期性、艰巨性。

一、充分肯定改革开放以来40年法治建设的成就

在社会巨大的转型的过程中，我国的改革在推进市场经济建设的过程中始终推进法治建设，并取得了巨大进步。

（一）法治在宏观层面为改革开放和经济社会发展提供了基本秩序

“中国社会转型，涉及政治、经济以及文化的各个方面，而这种转变的根源来自于市场经济。”在一定程度上来说，中国40年的改革开放就是以市场化的改革为其基本线索的，但由于市场化改革的阻力和对市场经济本身规律的认识的有限性，决定了这场改革在刚开始就具有一定的探索性和风险性，是一场“摸着石头过河”的试错的过程。因此在这过程中，在传统的计划经济社会中所形成的社会治理模式和人们的行为规范就面临着市场化转轨的挑战和危机。在计划经济条件下，由单一的行政命令来配置社会资源的模式，被以市场经济为主的多元竞争的配置社会资源的模式所取代。利益的市场化 and 多元化，正在拷问传统以命令化和行政化为特征的社会治理模式的合法性，并引起人们心理习惯和行为模式的混乱和失范。改革开放初期，“我们还未走出社会转型期特有的行为规范未定型的状况，……人们的价值取向呈现出开始重新定位的动荡和多元化选择之间的混乱，比较普遍地存在着社会行为的失范，法律规范在一定程度上也‘青黄不接’”。“传统的规范在改革的冲击下迅速瓦解和失效，而新的有时是从西方直接引进的规范却由于无法找到支撑点和载体，同样无法运作。”“在市场机制和契约社会发育不成熟的历史条件下，传统规范的制约退出以后，新的市场化力量和体现契约精神的法律尚来不及形成，因而出现了规范的真空。”尽管我们的政策和法律的制定者意识到，由单一的行政命令转向政治的、经济的和法律的多种社会治理社会的模式，对转型时期社会治理具有重要意义和功能，但是这些多元社会治理模式相互整合和相互完善，从而获得社会的实效，对人们心理和行为模式而言，不仅需要有一个转轨过程的适应期，而且还需要市场经济本身的发展和完善，而在这个过程中，我国法治建设面对社会转型的过程中出现的社会治理危机和行为失范等难题，必须立足于本国的国情和问题，来进行试点和探索，走出一条独特的中国法治道路。

首先，法治建设基本满足了经济社会发展的需求。在计划经济条件下，经济运行和企业管理以及

社会管理都无需法律，在“以阶级斗争为纲”的背景下，严格的户籍制度、政治高压、群众专政等与法治完全相悖。“计划就是法律”是经济管理的戒律，导致生产力低下，生产积极性受到压抑。特别是“文革”期间，正常生产秩序完全被打乱，到“文革”结束的时候，国民经济到了崩溃的边缘。鉴于近30年社会主义革命和建设的经验教训，党的十一届三中全会提出“发扬社会主义民主，建设社会主义法制”，开启了我国法治建设的大幕。邓小平提出“我们要在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制”。他为社会主义现代化所作的总体设计成为我们改革开放和建设民主法治的工作指南。在改革开放的40年里，法治建设基本满足了经济社会发展的需求，使法治成为这个时代的主题，成为社会主义核心价值观的重要内容。法治推动了以市场经济为取向的经济体制改革，法治肯定了经济体制改革和社会建设的成果，建立起了社会主义市场经济的基本秩序，在法治的保障和推动下，各类所有制市场主体活力迸发，1980年我国GDP总量仅为3015亿美元，而2017年已达11万亿美元，已迅速地上升为全球第二大经济体。

其次，改革与法治建设相互联系并共同发展。从改革与法治的关系而言，改革需要法治的保障和巩固，市场经济本身对法律有着内在的需求并产生与之相适应的法律规则；政府面对利益多元化和复杂化的社会需要不断地提升自己的治理社会矛盾和问题的能力，也需要依法行政；而我们党也面对市场化改革和社会转型过程中，党和政府以及党和民众、新兴阶层的利益调整和协调问题，需要不断地提升执政的能力和水平；同时，我们在改革中所碰到“不再主要是‘是非’之争，而主要是‘利益’之争”。计划经济条件下的意识形态的争论演变为当代社会的物质利益矛盾，特别是改革本身客观上也会损害到部分人的利益，“改革是一个根本性的利益调整过程，其中有些群体的利益会得到强化，有些群体的利益会受到损害”。“其中最具有爆炸性的热点问题就是伴随市场经济而来的人们之间收入差距的扩大和社会财富的重新分配”，特别是在农村土地征收征用、城市房屋拆迁、社会保障等问题上，某些地方政府因为强调政绩而不顾社会民生，片面地强调发展而简单和错误地动用暴力和武力等非法律手段，以致发生激化社会矛盾的现象，危害社会稳定。而这些问题的根本解决需要“着眼于长远，着眼于建立长效机制和制度安排”，需要实现理性化和制度化为机制的法治。

但是，由于改革刚开始时，鉴于“实践是检验真理的唯一标准”大讨论之后出现的思想解放状况，以及我国的法律体系和法律制度还很不健全的现实，许多改革本身没有直接的法律依据，甚至是在“违法”的情形下进行的。影响最大的和最为典型的，要数安徽小岗村农民违反当时的法律私下实行“大包干”。这项来自基层的改革措施后来被中央推向全国，将群众被压抑的生产积极性释放出来，解决了长期存在的农产品匮乏的问题。1979年至1984年，我国农业总产值增长455.40%，粮食产量由1978年的3.04亿吨增加到1984年的4.07亿吨。其结果是最终导致1993年《宪法》修改，取消了“农村人民公社”，确认“家庭联产承包为主的责任制”的法律地位；1999年修改《宪法》，规定“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。这种制度创新给生产力的发展带来巨大动力，也给经济社会进一步发展带来巨大空间。

虽然存在像小岗村这样自下而上改革的个案，但是，总体而言，我国的改革是政府推动型的，是自上而下进行的。自上而下的改革有一个明显的好处，就是基本有序，改革进程在可控范围内，社会各项转型相对平稳。这是因为，政府的很多决策和采取的措施刚开始往往缺乏宪法和法律根据，而且并没有成功的把握，所以，改革是以“试错”的方式进行的，即通过试点突破既有法律或规定，取得成功后再大面积推开，进而形成新的规则。这意味着，政策决策和执行的过程也是一个不断修改和修正的过程。我国的法律制度和法律体系是伴随这个过程逐步建立和完善的，经济和社会运行的秩序也在此基础上逐步形成。

与改革的目标模式确定过程相一致，立法理念和价值取向也与时俱进，不断适应经济社会发展的需求。法治作为规制无序市场竞争的有效工具，是一种价值判断。事实上，“任何法律，都是一套立法者根据其价值态度，对多元、冲突和变迁中的价值予以人为选择、人为预设的价值体系”。但是过去人们对法律的认识很片面，往往把法律视作约束人们行为的管制工具，是惩罚罪犯的，最多也只是在市场经济出现混乱时，用来恢复和建立秩序的。现在，全社会观念都在进步，越来越多的人认识到

法律积极促进和保护权利的作用，认识到必须靠法治激发每个个体的积极性，从而保持长期的经济繁荣和社会进步。历史已经进入了一个全面依法治国、全面用理性的法治来推进改革的新阶段。

第三，中国特色社会主义法律体系为法治提供了最基本的遵循。以社会主义市场经济为价值取向的改革目标模式清晰之后，建设与社会主义市场经济相适应的法律体系的步伐明显加快。1997年，党的十五大提出，到2010年形成中国特色社会主义法律体系。经过近40年特别是这20多年的努力，全国人大及其常委会制定了包括宪法及相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉程序法七个门类的现行有效法律270余件，国务院制定的行政法规900余件、地方性法规近万件，再加上自治条例和单行条例，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成。1999年，总结了20年改革开放的经验教训，适应了经济运行由计划向市场规则的转换、公民法治意识的初步确立等一系列变化和发展，全国人大通过宪法修正案，把“依法治国，建设社会主义法治国家”确定为治国方略，在价值层面肯定了法治的意义。越来越多的人认识到法治的核心价值在于制约公权力，“依法行政，建设法治政府”成为对各级政府的基本要求。长期以来一直存在的“无法可依”的局面基本结束，“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”成为法治建设的新要求。

（二）法治在微观层面为市场主体的活动提供了基本规则

法律体系逐步趋向健全和完善，较好地满足了市场经济对规则的需求，市场主体活动的自主性增强，也能较好确立合理预期，通过市场主体之间有序交往，实现各自利益最大化。其实，市场经济不仅对规则存在需求，而且也催生规则并提供规则产生的土壤。

回溯历史，可以看出，经济社会发展与法治逐步推进呈正相关。改革之初，经济管理体制权力过于集中，制约了国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性的发挥。为了使每一个企业成为市场主体，充分发挥出主动创造精神，当时的重要措施是大胆下放权力，让地方和企业、农村的生产队有更多的经营管理的自主权；同时，改变了收入分配的平均主义，实行多劳多得，焕发了劳动者的生产积极性。“松绑”“放权”是那时的热词，适应了现代化经济管理和提高劳动生产率的需要。

在破除既有规则的同时，立法需求大增。“市场经济是法制经济”“市场经济呼唤法治”的提法不绝于耳。邓小平针对法律很不完备，很多法律还没有制定出来的状况，提出应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等。1978年12月，邓小平结合立法的实际指出：“现在立法的工作量很大，人力很不够，因此法律条文开始可以粗一点，逐步完善。有的法规地方可以先试搞，然后经过总结提高，制定全国通行的法律。修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。总之，有比没有好，快搞比慢搞好。”邓小平关于立法工作的一系列论述，其核心就是立法工作要从实际出发，既要有紧迫感，又要实事求是，循序渐进，建立中国特色社会主义法律体系，以满足社会主义市场经济的需要。

1979年，第五届全国人大第二次会议制定并公布了包括《刑法》、《刑事诉讼法》等在内的七部重要法律。此后，当代中国开始进入大规模的立法时期。与市场经济相适应的立法逐步出台，逐渐做到用法律来确定并调整国家、企业、企业、企业和个人等之间的关系。法治为市场主体活动提供的基本规则包括：确定市场主体法律地位，保证市场主体在平等、公平、公正、自愿的环境下交易和竞争；保障市场经济运行，包括规范市场主体的交易行为，维护正常的市场交易秩序，营造良好的市场交易环境等；确保政府在法律框架内对经济实施有效管理和调控，对靠效率、靠市场化不能达到的社会公平目标所需资源进行配置和供给，从而促成政治平权和法律平权，使经济增长的收益惠及每个社会成员。经过40年的持续建设，我国的法律制度释放了市场的力量，为企业、公民和其他组织提供了自由度和创业空间，同时，也形成了经济社会发展的良好秩序。

市场的成熟和经济社会的发展，进一步促进法律的进步和完善。在市场经济的早期，法治往往表现为管制，在维护市场秩序和促进市场竞争中发挥作用。随着市场的逐步扩大，一些曾经有利于市场经济的管制，演变成了市场竞争发展的障碍。人们对如何规范市场的认识是变化的，由最初的偏好自由市场转向偏好管制，再转向选择市场与管制互动。例如，在互联网金融、共享经济兴起后如何通过实施法治趋利避害，我们正在经历这样一个过程。历史上也有相似情况，美国在19世纪末对运输、电

信等行业实施管制，因为受技术条件的限制，供给成本较高，因而供给有限，通过鼓励产业的自然垄断和寡头垄断，可以扩大有效供给，促进经济发展和社会福利提升。经过一段时间，经济发展到了一定的台阶，服务业变得普及，并且由于技术的提升导致服务成本下降，管制渐渐地失灵了，市场的作用渐渐显现出来，法律也随之改变，向市场化让步，通过自身更新以适应和推动经济社会发展。法律与市场机制两者之间的关系是互动且平衡的，如果产生冲突，一种可能是，市场经济的发展水平超越了法律的限定，导致必须修订或废止旧的法律，才能促进经济发展；另一种可能是，法律失灵或者存在缺陷，导致需要修改法律，进一步加强管制。有效的法律制度应该是在市场和监管不断磨合与匹配中形成的，而且，应当随着外界情况的变化不断地加以调整。今后立法，还应当坦然面对利益群体之间利益博弈的现实，注重各个利益群体的不同利益的平衡，使法律具有更好的实施基础。

（三）法治为制度创新提供了空间和保障

制度创新，是指根据事物发展规律新的认识对原有制度加以革新、创造，从而使之产生新的价值和功能，满足现实需要。制度具有普遍适用性和相对稳定性，人们可以据此对自己行为的预期作出判断，这有助于激发人们的积极性，形成经济社会发展的动力。

中国的改革过程，实际上是制度创新的过程，也是法律制度不断完善的过程。经济社会的发展和改革过程中遇到的难题不计其数，需要法律制度不断回应，并在这个过程中实现自我完善。这40年的改革，一路走来并不容易，每项制度创新都很艰辛，都需要破解制度瓶颈问题。自1978年党的十一届三中全会后，1979年设立了经济特区；1982年确立家庭联产承包责任制；1984年提出有计划的商品经济；1986年启动全民所有制企业改革；1987年提出“一个中心、两个基本点”基本路线；1992年确立社会主义市场经济体制改革目标；1993年建立现代企业制度，进行分税制改革，提出金融体制改革目标；1994年外贸体制综合配套改革；1992年、1994年施行医疗、住房市场化改革；1996年大力推进外汇管理体制的改革；1999年明确非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，提出西部大开发战略；2002年党的十六大确定全面建设小康社会的奋斗目标；2003年提出振兴东北地区等老工业基地战略；2004年颁布推进资本市场发展的“国九条”；2004年国有商业银行进行股份制改革，保护私有财产入宪；2005年废止农业税，提出建设社会主义新农村的重大历史任务，启动股权分置改革试点；2006年作出构建社会主义和谐社会重大决定；2013年上海自由贸易试验区运行，等等，每一项举措的提出，都是制度创新，都需要法律相伴而行，克服制度障碍，创设新的法律，为制度创新提供空间和法治保障。党的十八大之后，制度创新的业绩更为明显。党的十八届三中全会提出336项改革举措多是制度创新，涉及政治、经济、文化、环境、国防与军队等各个方面，对法治建设提出了进一步的要求。迄今为止，相关法治工作卓有成效。通过加强立法工作，有力地推动了各项改革措施的落实，一些成功的改革措施被吸收到法律法规和党内法规中。随着司法改革的深入，法治实施和法治保障状况有明显好转，司法环境大为改善，司法公信力有所提高。由于监察制度的改革，全国上下监察委员会机构健全，实施《监察法》的实效在显现，过去一直较弱的法治监督力度明显增强。

法治保障制度创新，是保护经济社会发展的动力。从法学角度观察，中国40年的经济改革之所以成功，经济得以持续增长，重要动因是制度创新。关于法律以及制度与经济增长的内在关联问题，很多思想家做过研究。马克斯·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》中阐释了“理性的法律制度”是资本主义萌芽的前提的论点。与此相似，中国以市场经济为取向的改革之所以成功，重要原因之一是制度创新。我国在实践中形成了两大板块结合的法律体系，即遵循自由竞争和优胜劣汰市场规律的法律制度，以此激发和保证市场主体的积极性，以及让每个社会成员能够有尊严生活为宗旨的社会法制度，保障所有社会成员的基本生活条件，让社会充满活力，保持稳定。经过40年改革开放，很多计划经济体制下存在的弊病已经革除了，中国经济实现了跨越式发展，但是，经济和社会发展仍然面临不少深层次矛盾，触及体制性、结构性问题。这些矛盾和问题的解决，仍然需要制度创新，需要法治与时俱进，法治规范体系日益完善，法治实施体系越加有效。

制度创新需要积累，法治建设也不可能一蹴而就，而是渐进的长期工程，需要经过几代人的努力。这40年，法治建设与经济体制改革同步，经历了思想解放大讨论，摆脱了计划经济观念的束缚，

对于“姓社姓资”的问题，按照邓小平的指示“不争论”，倾力精研法理，立法坚持从实际出发，既有紧迫感，不能等，又实事求是，不求完美，循序渐进，不断增加市场的因素，使经济更有效率，初步建成了社会主义市场经济。民营经济生存环境的改变很能说明问题。党的十一届三中全会肯定了一定范围的劳动者个体经济是社会主义公有制经济的必要补充，1982年的《宪法》对个体经济加以确认。1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议通过《宪法修正案》，在《宪法》第11条增加规定：“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的权利和利益，对私营经济实行引导监督和管理。”1999年，《宪法》将其修改为“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”。可见，非公有制经济对经济社会发展的作用是逐步为人们认可的，因此，以宪法为核心的法律体系对其生存和发展环境的保护也是逐步增强的。

那么，能否一步到位甚至“超前立法”呢？就现实条件而论，“超前立法”是不现实的。制度创新不是凭空狂想就能做到的，而要有充分的实践经验，有着对事物本身深入的了解和研究，深知既有制度的问题所在，以及产生问题的根源，然后有针对性地提出替代既有制度的新制度。立法也必须透彻了解需要调整的各种社会关系，深谙事物内在规律，在经济体制改革中，必须了解市场经济规律，了解国情，了解既有制度不能满足经济社会发展需要的原因，还要对新的法律制度发挥效用的环境有充分的把握。而且，沿袭国外的做法并不管用，实践反复证明，一些在国外行之有效的法律制度，在中国实施的结果全然不同。实践证明，渐进的法治建设使我国改革付出的成本相对较低，今后改革还将持续，法治必将随着改革进一步完善。行百里者半九十，我们要保持清醒的头脑，切不可半途而废，也不可好高骛远，期望一步登天，把40年的成功经验丢掉了。

二、改革开放以来对我国法治环境的判断更趋客观

改革开放以来的法治建设过程，是对国情认识日益加深的过程，典型的表现是，立法由较多借鉴、移植他国法律，向强调国情、社情、民情等的本土化转变。随着各种社会关系的发展，市场在配置资源中决定性作用的发挥，法典编纂的条件逐渐成熟，重要的表现是，民法典已经基本成型。在中国特色社会主义法律体系形成以后，法律的有效性备受关注，突出的表现是，法治实施空前受重视，执法检查越来越经常，立法后评估运用得更加普遍。总之，现在对法治建设现状的评价更趋客观，对法治实现的社会环境的认识更趋理性，对法治建设的阶段性目标的设置更趋合理。

（一）市场经济基础的缺乏，决定了法治建设的艰巨性

在长期计划经济体制的基础上开始实行以市场经济为取向的改革，全社会对市场经济比较陌生。在计划经济体制下，政府与企业是“父子”关系，企业与职工是家庭式关系。许多企业是政府创建的，而且，企业作为市场主体，背负着庞大的国有资产，承受着就业、福利性养老、保健和住宅等压力，面对上下左右，必须有大量的行政组织，这种非市场性质的关系与市场经济格格不入，其结果是平均主义倾向严重，企业劳动生产率低下。法治建设必须处理这些沉重的历史包袱，立法必须抽丝剥茧，进行精细化的制度设计。

为了改变政府与企业的关系，1982年《宪法》规定：“国营企业在服从国家的统一领导和全面完成国家计划的前提下，在法律规定的范围内，有经营管理的自主权。”“国营企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。”1993年《宪法修正案》第8条进一步将其修改为：“国有企业在法律规定的范围内有权自主经营。”“国有企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。”并将宪法原来规定的：“集体经济组织在接受国家计划指导和遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权”；“集体经济组织依照法律规定实行民主管理，由它的全体劳动者选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题”修改为：“集体经济组织在遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权。”“集体经济组织实行民主管理，依照法律规定选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题。”这样的规定，基本厘清了政府与企业的关系，对微观层面的经济活动，政府不干预，企业作为市场主体拥有了自主权。

“市场经济是法治经济”已经成为全社会的共识，但是，计划经济体制的影响不可能迅速消失，政府在处理与企业、与社会、与公民的关系方面，仍会出现这样那样的问题，必须坚持改革。邓小平在《党和国家领导制度的改革》中指出，“我们的各级领导机关，都管了许多不该管、管不好、管不了的”。政府管得太多，为官僚主义和各种消极腐败现象提供了温床，因此改革与经济建设和解决生产力不相适应的行政管理体制，下放管理权力，正确处理好政府与企业、政府与社会的关系，充分调动基层单位的积极性，应成为新时期行政改革的内容。这为政府如何适应市场经济履行职责、如何建立与国家治理现代化相适应的政商关系指明了方向。针对计划经济体制下形成的“全能政府”，改革逐步推进，1983年依法给政府机构消肿，1984年初步推行政企分开，提出以转变政府职能为核心目标。之后，通过制定《行政诉讼法》《行政复议法》《行政强制法》等一系列法律制度，规范政府权力，压缩政府的自由裁量权。值得一提的是，《行政许可法》出台后，行政审批事项大幅度减少，激发了市场活力、提高了行政效率，推动了服务政府、责任政府、法治政府建设。自从2013年实行“负面清单”制度之后，政府向简政放权、加强监管、优化服务方向转变的步伐加快，政商关系日渐清晰，也更为健康。

（二）法治传统的缺失，决定了法治建设的艰巨性

众所周知，我国长期处于封建社会，尽管新中国已经成立近70年，但一些封建因素仍将长期对法治建设产生负面影响。与此同时，全社会的法律意识、民主意识日益增长，在互动中，也增强了政府依法行政的水平和能力。但是，新旧观念的冲突、新旧体制的冲突还是难免。

“为民做主”观念和急功近利的政绩观，驱使一些地方领导忽视官民互动，决策不民主、不科学，导致政府部门被动，造成经济和人身财产损失。近年出现的厦门、大连PX项目下马，启东造纸项目下马等事件皆有深刻教训。

“为民做主”观念和急功近利的政绩观，也会驱使政府违背“量入为出”的财政原则，不顾自身条件一味取悦于民，其危害性在于将使政府面临巨大的政治风险。拉美、亚洲都出现过因实行亲民政治导致的执政危机。之所以会导致危机，主要是因为：任何政府不具有惠民政策的持续供给能力；民众对物质需求的胃口被吊起，而当欲望得不到满足时，对官员的不满会增加，对惠民政策的感恩转瞬消失，政府权威和司法权威随之丧失，民众的不满会以抨击腐败和分配不公的形式宣泄，最终酿成执政危机和社会危机。对此，我国的法治建设要引以为戒。

由于缺乏法治传统，全社会对程序正义的认识不足，普遍忽视程序。很多矛盾的产生源于对程序的忽视，甚至化解社会矛盾的方法往往也忽视程序，导致问题迭出。抛开法律去化解矛盾，只能解决眼前个案，但是，所支付的社会成本很高，法律的权威、政府和司法的公信力会随之下降，更多的社会矛盾会由此诱发，形成政府甚至全社会的“无力感”，留给后人的是重建法治权威的艰巨任务。

针对不当的执政理念和政绩观，今后，在政务公开、规范执法、监督和制约、政绩考核、反贪等方面，应当设定一些阶段性目标，助推政府行为符合法治的要求。其中，较为急迫的是：真正改变考评政绩的机制，使考核真正反映考核对象的履职情况，要慎用“一票否决”的办法，给每一项工作以恰当的地位；实施有效的监督，尤其要做好人大监督工作，充分发挥人大监督的作用，通过人大自身的努力，进一步发挥人大制度的优越性；细化执法标准和执法规范，严格执法程序，强化公正司法，有效维护公民合法权利，有效维护公共秩序；落实行政执法经费的财政保障，克服因财政困难导致的选择性执法；提高干部的依法行政意识，不断进行依法执政理念的教育。

（三）了解国情，才能设计出与国情契合的法律制度

改革开放以来出台了很多法律法规、政策策略，我们回过头看，成功的都是与国情相契合的。由于与国情相契合，这些法律法规、政策策略，都能达到预期目标，实现立法宗旨，对经济社会发展发挥了很大的推动作用。

立法必须比较各国条文，但是不能仅仅作对纸面法律的比较，要充分了解每条规定背后的政治经济文化和历史背景，否则难免出现“南橘北枳”的现象，这方面笔者有深切的体验。当年为了推进科教兴国战略的实施，发展风险投资支持高新技术的发展，很多人认为，我们缺少风险投资的退出机制，影响投资者的积极性，强烈呼吁要制定类似美国“白度法”这样的法律。相关立法机关经过努力，参

照“白度法”，制定了相关的法律，但是完全没有达到预期结果，很多投资者在三板市场上圈了钱走人了。这提示我们，立法要着眼于不同国家经济主体之间不同的结构关系、关系的性质、关系的程度，以避免出现上述情况的发生。其实，各国相似的法律制度其内涵也各不相同。美国的多元市场经济模式是以个人为基础形成的经济主体结构关系，个经济主体之间的关系比较松散，主要通过法律来规范其关系。德国的社会主义市场经济模式突出了政府在经济主体结构关系中的作用，以法律的形式使政府与企业、个人保持着较密切的关系，比如，国家控股、国家提供社会保障体系等，不弄清楚这些差异，会导致对各国法律的误读。

三、党的十八大以来法治建设的成就和未来发展趋势

党的十八大把全面依法治国作为“四个全面”总体布局的重要组成部分。十八届四中全会是党的历史上第一次以法治为主题的中央全会，全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确全面依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。“法治体系”建设就是要建设完备的法治规范体系、高效的法治实施体系、严密的法制监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系。

全面依法治国不会一帆风顺，因此，走中国特色社会主义法治道路必须要有定力。一些对中国法治道路的批评，它们的参照系往往是西方成熟的法律制度。脱离历史传统、文化因素以及经济发展水平等其他主客观条件，按照自己的标准来判断别人的道路正确与否，不可能得出正确的结论。我国是典型的后起发展国家，为了充分发挥后发优势，要保持经济持续、稳定、高速发展，实现跨越式发展，缩短与发达国家间的差距，必须在推进工业化的同时，大力推进城市化，加快基础产业和基础设施建设，改善民生。

民生领域的法治建设将是长期的。保障和改善民生是一项长期工作，没有终点站，只有连续不断的新起点。习近平总书记指出：“抓民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，抓住最需要关心的人群，一件事情接着一件事情办、一年接着一年干，锲而不舍向前走。”因此，要按照“人人参与、人人尽力、人人享有”的要求，制定和完善相关法律制度，保障群众基本生活，对重点群体和重点地区要有所倾斜。在制定相关法律制度时，要多谋民生之利，多解民生之忧，要以形成系统全面的制度保障为目标，力求使制度更加公平、普惠和可持续。在制定相关法律和各项制度时，要掌握尺度，既要把改善民生作为党和政府工作的重要内容，又要将改善民生变成广大人民群众自身奋斗的目标，不能样样都靠政府来解决，应当做到上下齐心，通过共同艰苦奋斗，全面建成学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的小康社会。

在民生立法方面，已经取得了很大成绩，但是，还有很多工作要做。各层级的立法都坚持就业优先战略，以期创造更多就业岗位，着力解决结构性就业矛盾。也注意维护劳动者平等就业权利，构建和发展和谐劳动关系，促进收入分配更合理、更有序。税收等部门的立法正在逐步制定和修改，以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，保护合法收入、规范隐性收入，取缔非法收入的机制在形成，城乡、区域、行业收入分配差距扩大的趋势得到了遏制。通过立法和规划等制度建设，各类城市人口规模得到合理调节，中小城市对人口的吸引力有所提高。

习近平总书记在党的十九大报告中指出，“我国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化”。党的十九大报告把我国社会主要矛盾的表述修改为：“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。现在，人民生活显著改善，对美好生活有着强烈的向往和憧憬，社会领域的法律备受关注，公众参与度也有所提高。为建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度，完善城镇职工基本养老、城乡居民基本养老、城镇基本医疗保险等保险制度，健全社会救助体系，提高社会福利水平，可以预见，会有更多立法出台。为了遏制恶意炒作，立法在加緊助推住房保障和供应体系健康建设。教育领域的立法逐步完善，针对性在增强，实现基础教育资源配置的均衡化，落实立德树人根本任务，加强职业教育，培养高素质劳动者和技术技能人才，都是教育立法急需解决的重要问题。立法也在积极推进医疗卫生事业的改革和发展，解决人民群众“看病难，看病贵”的问题，以提高人民健康水平，

推进健康中国建设。各地普遍通过立法推进全民健身运动，促进群众体育和竞技体育全面发展。为了促进人口均衡发展，坚持计划生育基本国策，在实施一对夫妇可生育两个孩子政策后，各地通过立法改革各项服务和管理。

人民群众对美好生活的向往，不仅是对物质文化生活有很高的要求，随着这40年人民群众的民主意识、法治意识、公平意识、参与意识、监督意识、维权意识不断增强，他们对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面，也有很高的要求。过去，在人们心目中，法治是只与专政有关的“刀把子”，现在，法律发挥的配置权利义务、配置各种资源、建立秩序、保障权益作用，普通公民在日常生活中都能感受和触摸到。因此，普通公民从来没有像现在这样关注法律的有效实施，对严格执法、公正司法有着很高要求，甚至注重在立法环节发声，期望通过立法维护自己的权利和利益。由此可见，深化司法体制改革，深化行政执法体制改革，使法律的实施更加公正、高效、权威，既是国家机关自身建设的目标，也是广大人民群众的希望。社会进步是明显的，但是，总体而言，我国公民法治素养还不够高，因此，达到“全民守法”的状态，还需长期努力。

全面推进依法治国，建设社会主义法治国家，有许多方面的工作要做，其中，基础性的工作是推动全民守法，重点工作应当是提高各级干部的法治意识，厉行法治，带头守法并用好法律。对此，学界有人认为：“全面依法治国的实施应抓住领导干部这个‘关键少数’”，笔者认为其是正确的。中国共产党是执政党、领导党，领导干部在人群中是关键少数，他们的言行会产生区别于普通群众的社会影响力，在社会生活中具有示范效应。因此，提高各级干部的法治意识，使他们遵从法治，带头守法并用好法律，对于实现法治具有极端重要的意义。然而，一些领导干部为了追求所谓政绩，追求GDP数字漂亮，不顾人民群众的基本生活和生态环境，不顾所谓的增长是否可持续，罔顾法律的规定，违反决策程序，甚至不惜与人民群众对抗，导致很多社会矛盾发生。还有的利用手中掌握的权力，谋取私利，堕落成为腐败分子，造成恶劣的社会影响，严重损害党和政府的形象，损害法治的权威，甚至会危及执政党的地位，对这种状况决不能姑息。

每个党政机关、每名领导干部必须服从和遵守宪法法律，做尊法的模范，带头尊崇法治、敬畏法律；做学法的模范，带头了解法律、掌握法律；做守法的模范，带头遵纪守法、捍卫法治；做用法的模范，带头厉行法治、依法办事。而不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的“挡箭牌”。各级干部特别是领导干部，要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，带头依法办事，带头遵守法律，牢固树立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，对法律要怀有敬畏之心。党的十八大以来，党内法规制度建设被提到一个新的高度。《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》等一批党内法规相继出台。《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》《干部教育培训工作条例（试行）》《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党党内监督条例（试行）》等一批党内法规先后被修订，以便“充分发挥党的制度建设优势，做到党纪国法无缝对接，”逐步构建起以决策科学、执行坚决、监督有力为取向的权力运行体系，以期将权力置于阳光之下，接受人民群众的监督，实现干部清正、政府清廉、政治清明。

全面依法治国，还必须发挥道德的教化作用，将依法治国和以德治国相结合。习近平总书记指出：“法律是成文的道德，道德是内心的法律。”这阐明了法律与道德两者的关系。道德的主要社会职能是通过确立一定的社会善恶标准和行为准则，来约束人们的相互关系和个人行为，从而调节社会关系。法律与道德的不在同之处主要在于，它是由国家强制力作保证的行为规则。这两者的差别，使得法律比道德更接近行为的底线。在现实生活中，如果大家仅以不触犯法律作为自己的行为准则，社会成员的行为都游走在法律边缘，将道德弃置一边，人们相互之间的关系一定很紧张，社会秩序和社会氛围也一定很紧张。而且，没有道德约束，人们内心的恶很容易表现出来，有的行为虽然够不上法律惩处，但绝不符合法治要求，法治是以全社会普遍具有较高的道德水准为条件的。对此，笔者认同这样一种观点：将民主法治建设、先进道德文化建设、市场经济制度的完善等综合施治，才能充分发挥以德治国的重要作用，推进国家治理现代化目标的早日实现。因此，要高度重视道德对公民行为的规范作用，在公民中，要提倡遵守社会公德，引导公民既依法维护合法权益，又自觉履行法定义务，做到享有权利和履行义务相一致。

40年改革开放的历程证明了法治的极端重要性，但是，也一再提示我们，法律不是万能的，对法律不应抱有不切实际的期望和要求。法律的功能是有限的，现实生活中的秩序并不都是由法律来建立的，社会生活当中的各种规范都可能起到建立秩序的作用。基于这样的认识，可以认为法律不是越多越好，如果这一点得不到广泛认同，法律是没有效力的。有的人对法律抱有不切实际的过高期望，什么事都指望通过法律解决，似乎法律万能。其实，法律干预过于广泛，不合时宜的法律激增，会导致法律无法执行，司法机关也不胜负担，结果导致法律丧失公信力和权威性。于是这些人又觉得法律是无用的东西，迅速地由“法律万能论”倒向“法律无用论”。由此看来，这两个看似相对的概念同出一源，是“法律工具论”的不同表达。要达到法治状态，我们还需持续努力，将法治的认识从工具层面提升至价值层面。

全面依法治国亟需法学理论创新。40年持续推进的基本经济制度的转换，每项改革都是以局部试点突破规则的方式进行的，法学界总体而言与改革开放的过程同步，探索与建立了不少与新的经济制度相适应的规则，没有形而上学地维护需要不断更新的既有法律的权威。但是，回首这40年改革开放的历程，似乎法学界错失了不止一次设置话题、引领改革的机会。如果更多地介入改革开放实践，在法律文本研究的基础上再研究得更深入一些，对改革开放进程的敏感度再高一些，法学这个应用性相对较强的学科在满足制度需求方面做得更好一点。法学应当关注现实，将自己的关注点与改革开放的聚焦点尽可能接近，要能够对现实问题作出客观描述和说明，对传统理论无法解释和说明的社会现象以及发展目标，通过理论创新作出回应，从而在推动改革开放方面拥有更多话语权，甚至一定程度上能够引领改革开放实践。

基本经济制度的变化对法律的影响是长期的，我们今后还会碰到很多新的问题，需要法学提出有说服力的理论推动法治实践前进。法学在构建权利义务这对范畴之后，对于权利义务怎么实现应该进一步深入研究，以提高法学的解释力，为法律制度建设作贡献。我们在立法环节，对权利义务的配置是很关注的，不同利益群体在立法中的博弈看似也较充分，可是，法律实施的状况往往与法律规定相去甚远。这是带有普遍性的问题。在司法领域也是如此。“新一轮司法改革既需要顶层设计，也需要落地生根”。这也需要法学研究及时跟进。因此，法学研究的重心应当由关注建立什么制度，向实现所建制度的初衷方向转移。

习近平同志2012年在中央党校春季学期第二批入学学员开学典礼上告诫大家：“不提不切实际的口号，不提超越阶段的目标，不做不切实际的事情。”我国法治建设的成功经验重要的一条就是立足现实，设立阶段性的目标，积小胜为大胜。要慎提类似“法律至上”等近乎绝对真理的口号，因为在经济社会快速发展的阶段，法律的生命周期相对短，如果过于强调既有法律制度的刚性，极易固化既得利益。改革进行了40年，中国实现了跨越式发展，但是，我们仍面临很多问题，很多问题只有靠改革才能加以解决，改革势必触碰既得利益。有的拉美国家30多年前即进入中等收入国家行列，但是，既得利益集团为了固化既得利益，反对一切改革，导致这些国家至今跳不出“中等收入陷阱”，这样的教训我们应当汲取。因此，我们的法治建设应当增强针对性、实效性，所提的口号和目标要接地气，要有助于全面深化改革，有助于推进改革和经济社会进步，在这个过程中真正确立法律权威。

让法治化成为我国新一轮发展的核心竞争力，应当是我们的努力方向。为此，法学研究和法治建设应当针对在转型期所出现的问题和困境，克服经济转轨、社会结构的变迁等因素对法治建设的影响和制约，立足实践借鉴、吸收和改造西方的法治文明成果，探索与中国社会特有的文化传统、现实的国情、特定的社会结构、政治经济制度等方面相适应的法治现代化建设的道路，确保中国经济社会健康有序发展。

（摘自《东方法学》2018年第6期）

改革开放以来中国共产党文化自信的生成逻辑

胡安全

改革开放发展了中国,发展了社会主义,发展了马克思主义,也极大地增强了中国共产党的文化自信。这一文化自信是中共对其推进的中国特色社会主义伟大事业的文化价值及生命力充分肯定的态度和坚定、坚持、坚守的气度。学术界对文化自信问题的研究从中共十七届六中全会提出“培养高度的文化自觉和文化自信”开始升温,近几年主要集中在讨论习近平总书记文化自信思想的内涵、实质和意义等,成果斐然。值得进一步探讨的是,中国共产党的文化自信究竟何以生成、如何生成、有无生成的必然性,它与改革开放存在着什么样的关系。本文主要是梳理和考察改革开放四十年来中国共产党文化自信生成的历史脉络及其内在逻辑,以抛砖引玉。

一、再造中华精神文明

中国共产党有着文化自觉的优良传统,高度重视对文化的价值及建设规律的认识,勇于担当文化传承和发展的历史责任。五四新文化运动以后,中共以马克思主义为指导,在领导革命和建设的伟大实践中创造了新民主主义文化和社会主义文化,推动了中国现代文化的变革和发展。“文革”结束以后,中共面对的突出问题,不仅是经济困境和群众贫困,更有不少干部和群众的精神迷茫,甚至出现了对马克思主义理论的信仰、对社会主义道路的信念和对中国共产党领导制度的信心等“三信危机”。中共十二大报告指出:“十年内乱把人们的是非善恶美丑的标准搞乱了,消除它在精神方面造成的严重后果,比消除它在物质方面造成的后果要艰难得多。”邓小平深刻地指出:拨乱反正和开创社会主义现代化建设新局面,要以经济建设为中心、通过改革开放来解放和发展生产力,也要应对和化解“三信危机”,推动“文化建设高潮”的早日到来。因此,在推动解放思想、批评“两个凡是”、开展真理标准问题大讨论、开启改革开放和社会主义现代化建设的基础上,中共提出了建设社会主义精神文明的历史使命。

建设社会主义精神文明的提出,是中国共产党在新时期展示文化自觉、推进文化自强、生成文化自信的重要起点。对精神文明何以建设、建设什么、怎样建设等问题,中共给予了认真思考和初步回答。1979年9月,叶剑英在庆祝中华人民共和国成立30周年大会上的讲话首次提出:我们要在建设高度物质文明的同时,“建设高度的社会主义精神文明。”十二大报告确认,这是“建设社会主义的一个战略方针”。1985年9月,针对两个文明建设不平衡的现象,邓小平一针见血地指出:“不加强精神

文明的建设，物质文明的建设也要受破坏，走弯路。”1986年9月，十二届六中全会讨论并通过了《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》。《决议》将社会主义精神文明的内涵，明确为以马克思主义为指导、批判继承历史传统而又充分体现时代精神、立足本国而又面向世界的新型文明，认为它是“社会主义社会的重要特征”，能够为物质文明的发展提供精神动力和智力支持。《决议》将精神文明建设纳入社会主义现代化建设“一个中心、三个坚定不移”总体布局，确立了其战略地位。

建设社会主义精神文明的初步实践，特别是在建立社会主义市场经济和对外开放条件下建设精神文明的初步实践，也为中国共产党文化自信的生成提出了新的课题。1992年春，邓小平发表南方谈话，深刻总结了包括精神文明建设在内的社会主义现代化建设的经验教训，大大改善了因苏联东欧剧变和国内政治风波而出现的困难局面，正确指导了中共十四大的召开。十四大提出建立社会主义市场经济以后，精神文明建设面临着新的形势和新的任务。这就是：在发展社会主义市场经济和对外开放条件下，如何建设社会主义精神文明。十四届六中全会通过的《关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》提醒全党：这“是中国共产党人和中国人民一项艰巨的历史使命”，“是对全党同志的一个重要考验”。《决议》围绕这一使命和考验提出了三个“历史性课题”，即：如何在经济建设为中心前提下，使物质文明和精神文明的建设协调发展；如何在建立社会主义市场经济体制的条件下，形成有利于社会主义现代化建设的共同理想、价值观念和道德规范；如何在扩大对外开放的情况下，吸收外国优秀文明成果，弘扬祖国传统文化精华。三个课题的实质，是提出了价值观问题，提出了建设社会主义精神文明必须解决在市场化改革和扩大开放的条件下，我们到底需要什么样的价值观、怎样树立这样的价值观的重要课题。

建设社会主义精神文明是一个意义重大而影响深远的历史使命，其实质是要接续被“文革”中断了的现代文明的建设进程，传承中华优秀传统文化及其精神文明，在革命文化和革命精神的基础上，再造社会主义先进文化和中华现代精神文明。而建设社会主义精神文明的提出和初步实践，则是一个内涵极为丰富的历史的和逻辑的起点。一方面，它是新时期中共文化自信生成的历史起点，为根本解决“三信危机”，再造中华精神文明，开启了伟大征程。再造中华精神文明在此后二十多年里取得了初步成就。随着生产力的解放发展和人民生活水平的逐步改善，随着社会主义市场经济体制框架基本建立，随着香港、澳门先后回归，中国共产党创立了邓小平理论，开始了马克思主义中国化的新飞跃，形成了中国特色社会主义文化。另一方面，它又是新时期中共文化自信生成的逻辑起点，在扩大开放和市场化改革的新的历史条件下，突出地提出了建立什么样的价值观、如何建设这样的价值观的实践任务和理论课题。特别是，在世纪之交科技迅猛发展和综合国力剧烈竞争、世界范围各种思想文化相互激荡和小康社会人民群众文化需求日益增长的前所未有的压力下，这一课题的破解显得更为重要和迫切。

中国共产党完全有信心在改革开放的过程中再造中华精神文明，完全有信心破解重塑价值观的历史性课题。十五大开始显示出这样的文化自信。大会报告指出：中国特色社会主义文化渊源于中华民族五千年文明史，植根于中国特色社会主义实践，要博采各国文化之长，充分“展示中国文化建设的成就”。报告坚信：在改革开放和现代化建设的伟大实践中，“我们一定会创造出更加绚丽多彩的有中国特色社会主义的文化，对人类文明作出应有的贡献。”中国共产党文化自信之所以能开始生成，归根

结底靠的是改革开放，靠的是中国特色社会主义的开创。邓小平说：三中全会以后，我们成功开辟了“建设有中国特色的社会主义的道路”，因此，“我们的信心增加了。”

二、重塑中华核心价值

进入 21 世纪，中国加入了世贸组织，对外开放进一步扩大，在获得巨大发展机遇的同时，也面临着西方文化资本、文化产品和价值观念的严峻挑战。面对全球文化软实力的剧烈竞争，中国共产党着力破解精神文明建设面临的重塑价值观的新课题，举起先进文化前进方向的旗帜，深刻揭示中华优秀传统文化的传承意义和时代价值，鲜明地提出了社会主义核心价值体系和核心价值观、社会主义文化强国等建设目标和任务，坚定地走中国特色社会主义文化发展道路，文化自信显著增强。

首先，坚定地举起先进文化前进方向的旗帜，强化了推进社会主义文化发展繁荣的历史责任。江泽民在建党 80 周年大会上指出：中国共产党要继续站在时代前列并带领人民前进，就必须始终“代表中国先进文化的前进方向”。他强调：“坚持什么样的文化方向，推动建设什么样的文化，是一个政党在思想上精神上的一面旗帜。”要把握先进文化的发展趋势和要求，不断建设具有中国风格、中国特色的社会主义文化。中共十六大报告指出：文化在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。胡锦涛深刻地指出：“谁占据了文化发展制高点，谁就能够更好在激烈的国际竞争中掌握主动权。”他提出：如何找准我国文化发展方位，增强其国际竞争力，提升国家软实力，“是摆在我们面前的一个重大现实课题。”十七大报告进一步指出，中华民族伟大复兴必然伴随着中华文化繁荣兴盛，要更加自觉主动地“推动社会主义文化大发展大繁荣”。可以说，在文化发展繁荣问题上，旗帜、方向、方位和历史责任问题是首要的根本问题和根本态度。旗帜指引方向，方向决定道路，道路决定命运，命运要有担当。旗帜、方向正确，方位判断准确，责任有中共担当，社会主义精神文明和社会主义文化就能不断发展繁荣；中华民族就能不断地提升文化软实力，在世界综合国力的激烈竞争中占领制高点和掌握主动权。中国共产党对文化发展繁荣根本问题的深刻揭示，为破解精神文明建设的价值观课题提供了根本指针。

其次，越来越重视中华优秀传统文化的传承意义和时代价值，越来越重视建设中华民族共有的精神家园。2006 年 4 月，胡锦涛在耶鲁大学指出：“一个民族的文化，往往凝聚着这个民族对世界和生命的历史认知和现实感受，也往往积淀着这个民族最深层的精神追求和行为准则。”他强调：“中华文明是世界古代文明中始终没有中断、连续五千多年发展至今的文明。”以民为本、尊重人的尊严和价值，自强不息、不断革故鼎新，社会和谐、亲仁善邻、讲求和睦相处等，是中华文明影响至今的理念和价值。十七大报告明确提出，要“弘扬中华文化，建设中华民族共有精神家园”。优秀传统文化“是发展社会主义先进文化的深厚基础，是建设中华民族共有精神家园的重要支撑。”要挖掘和阐发优秀传统文化的思想价值，使它们成为新时代鼓舞人民前进的精神力量。十八大报告进一步提出，要建设“优秀传统文化传承体系”，不断提高推动中华文化走向世界的能力，不断增强中华文化在世界上的吸引力、竞争力和影响力。对中华文明、中华文化和优秀传统文化的阐发，对中华文明影响至今的理念和价值的概括，对中华民族共有精神家园建设的重视，充分体现了中国共产党高度的文化自觉，为新时期的价值观建设开掘到了丰沛的历史源泉和丰厚的文化资源。

再次，鲜明地提出了建设社会主义核心价值体系和树立社会主义核心价值观的历史任务，明确了

社会主义文化强国的建设目标，确定了中国特色社会主义文化发展道路。文化的精髓是核心价值。建设社会主义精神文明和发展中国特色社会主义文化的关键，是必须建设社会主义核心价值体系和塑造社会主义核心价值观。中共十六届六中全会提出了要建设社会主义核心价值体系，并以马克思主义指导思想、中国特色社会主义共同理想、爱国主义为核心的民族精神和改革创新为核心的时代精神、社会主义荣辱观为基本内容，强调要以核心价值体系“引领社会思潮，尊重差异，包容多样，最大限度地形成社会思想共识。”十七大报告指出：核心价值体系“是社会主义意识形态的本质体现”。十八大报告首次提出：积极培育和践行“社会主义核心价值观”，从国家、社会和公民三个层面概括了其基本内涵。在此前后，中共还深刻阐述了“中国特色社会主义文化发展道路”和“社会主义文化强国”等发展路径和战略目标。应该说，核心价值是文化的灵魂和定海神针。重塑中华文明的核心价值，塑造社会主义核心价值体系和核心价值观，使社会主义精神文明建设有了灵魂，使中国共产党文化自信的生成有了精气神。而中国特色社会主义文化发展道路和社会主义文化强国的提出和宣示，则进一步回答了“我国文化改革发展走什么路、朝着什么样的目标迈进这个带有方向性、战略性的重大问题。”

中国共产党的文化自信在 21 世纪第一个十年有了显著生长。究其原因，最根本的是成为世贸组织成员国以后改革开放的深入和扩大及其带来的经济文化的巨大发展。一方面，社会主义现代化建设取得了历史性成就，国家面貌发生了历史性变化。经济总量由世纪初的世界第六位快速地跃入第二位。人民的生活水平有了较大的提高。综合国力和国际竞争力、影响力迅速增强。这充分证明了改革开放及其开创发展的中国特色社会主义道路、理论和制度确实有着强劲的生命力和丰厚的文化价值。另一方面，社会主义精神文明，尤其是社会主义核心价值体系和核心价值观的建设，同样取得了历史性突破。社会主义核心价值观愈益成为整个中华民族的价值观共识。可以说，重塑中华核心价值，使再造中华精神文明终于有了“凝魂聚气、强基固本”的基础。正因为如此，胡锦涛在庆祝建党 90 周年大会上的讲话才充满自信地提出：“我们必须以高度的文化自觉和文化自信”，着眼于提高民族素质和塑造高尚人格，以更大的力度推进文化改革发展。由此，中国共产党增强了使我国“从文化资源大国转变为文化发展强国”的坚定信心。

三、坚定中华文化自信

十八大以来，中国共产党追寻中华民族伟大复兴中国梦，在向着两个一百年目标奋勇前进的征程中，在全面深化改革的进程中，在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争和发展中国特色社会主义的伟大事业中，在长期的精神文明和核心价值观建设的基础上，在道路自信、理论自信和制度自信的基础上，进一步提出了坚定中国特色社会主义的文化自信，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想，标志着中国共产党的文化自信已经完全生成。

习近平总书记关于文化自信的重要论述，内容丰富，内涵深刻，意义极为重大。其文化自信思想之所以能够形成，从文化角度来说，与改革开放以来社会主义精神文明建设和社会主义核心价值观建设卓有成效的历史基础有关，与以习近平同志为核心的党中央推进中国特色社会主义文化建设的巨大勇气、历史责任和丰硕成果有关，也与习近平总书记博大深邃而又科学明晰的独特思路有关。关于前面两个原因和习近平总书记文化自信思想的主要内涵，学术界已有较为充分的研究，此处不赘。

概括起来，习近平总书记文化自信思想形成的基本思路是：一方面，他从历史文化的角度充分阐述

了中国特色社会主义有着深厚的渊源，是合乎中华文化基因和中华文明发展逻辑的必然创造。2013年3月，习近平指出：中国特色社会主义道路“具有深厚的历史渊源”。同年8月，他在全国宣传思想工作会议上说：独特的文化传统、历史命运、基本国情，“注定了我们必然要走适合自己特点的发展道路。”他认为：抛弃传统、丢掉根本，就等于割断了自己的精神命脉。他强调：要讲清楚中华优秀传统文化的历史渊源、发展脉络、基本走向及其独特创造、价值理念、鲜明特色，“增强文化自信和价值观自信。”他在主持政治局集体学习时指出：“数千年来，中华民族走着一条不同于其他国家和民族的文明发展道路。我们开辟了中国特色社会主义道路不是偶然的，是我国历史传承和传统文化决定的。”2015年11月，他会见第二届“读懂中国”国际会议外方代表时说到：“我们从哪里来？我们走向何方？中国到了今天，我无时无刻不提醒自己，要有这样一种历史感。……中国有坚定的道路自信、理论自信、制度自信，其本质是建立在5000多年文明传承基础上的文化自信。”

另一方面，他从当代政治发展和政治文化创新的实践角度深刻地阐明了中国特色社会主义有着现实的基础，必然会实现中华民族伟大复兴的中国梦。2013年3月，他明确指出：中国特色社会主义道路，是在改革开放30多年的伟大实践中走出来的，具有“广泛的现实基础。”他说：道路自信、理论自信、制度自信，来源于人民的实践。中国特色社会主义的实践基础，最重要的就是其独特的政治发展道路，最根本的是中国共产党领导的社会主义政治制度。在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上，习近平明确指出：“在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。所以，坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。”这一政治制度和政治发展道路之所以行得通、有生命力和效率，是因为它一直生长在中国的社会土壤之中，是符合中华文明政治发展规律的政治发展实践和政治文化创新。他说：拥有960多万平方公里土地和56个民族的中国，“能照谁的模式办？谁又能指手画脚告诉我们该怎么办？”在庆祝建党95周年大会上，他深刻地阐明了中国共产党领导的历史性成就及其对中华文明、中华民族、中华人民共和国和科学社会主义发展的重要性。他多次说过：经过长期的奋斗，“我们比历史上任何时候都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时候都更有信心、有能力实现这个目标。”

在此基础上，习近平提出了坚定中国特色社会主义的文化自信。至少在2013年11月以前，习近平就指出：当今世界，要说哪个政党、国家、民族能自信的话，“那中国共产党、中华人民共和国、中华民族是最有理由自信的。”他指出：“站立在960万平方公里的广袤土地上，吸吮着中华民族漫长奋斗积累的文化养分，拥有13亿中国人民聚合的磅礴之力，我们走自己的路，具有无比广阔的舞台，具有无比深厚的历史底蕴，具有无比强大的前进定力。”在参加十二届全国人大二次会议贵州省代表团审议时，习近平在“三个自信”的基础上，首次提出了“文化自信”：“体现一个国家综合实力最核心的、最高层的，还是文化软实力，这事关一个民族精气神的凝聚。我们要坚持道路自信、理论自信、制度自信，最根本的还有一个文化自信。”2016年5月，他在哲学社会科学工作座谈会上又说：坚定三个自信“说到底是要坚定中华文化自信。”在庆祝建党95周年大会上，他正式提出了“四个自信”的思想：“要坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，”“文化自信，是更基础、更广泛、更深厚的自信。在5000多年文明发展中孕育的中华优秀传统文化，在党和人民伟大斗争中孕育的革命文化和社会主义先进文化，积淀着中华民族最深层的精神追求，代表着中华民族独特的精神标识。”他在十九大报告中强调：“文化自信是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更

持久的力量。”

习近平总书记文化自信思想和“四个自信”的形成是中国共产党文化自信完全生成的重要标志。改革开放四十年来，中共在开创和发展中国特色社会主义的伟大进程中，在开辟道路、创立理论和完善制度的过程中，不断地揭示和阐发中国特色社会主义的文化价值和精神力量，逐步地提出和阐述精神文明、核心价值等一系列文化建设的重要问题，在新形势下又沿着优秀历史文化和当代政治文化创新实践相结合的思路，全面、系统、深刻地论述了中国特色社会主义文化自信的基本问题，从而形成了“四个自信”和习近平总书记文化自信思想。中共文化自信的完全生成和习近平总书记的文化自信思想，为中国实现从文化资源大国向文化发展强国的历史性转变，为中华民族实现从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，提供了可靠的思想保证和强大的理论武器。

四、文化自信的生成逻辑

改革开放四十年来，中国共产党的文化自信有一个逐步生成的历史过程。面对社会相当部分干部和群众对马克思主义理论信仰、社会主义道路信念和中国共产党领导制度信心等“三信”危机，从社会主义精神文明的提出和初步实践，到社会主义核心价值观的阐发和扎实建设，再到习近平新时代中国特色社会主义思想的产生，可以说，中共文化自信的生成经历了一个凤凰涅槃式的心路历程。

中国共产党文化自信的生成过程和心路历程，显示出中共在改革开放和开创发展中国特色社会主义进程中，再造中华精神文明、重塑中华核心价值、坚定中华文化自信的演进关系和生成逻辑。首先，再造中华精神文明。这就是要建设社会主义精神文明，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义新人，提高整个中华民族的思想道德素质和科学文化素质。这是开创和发展中国特色社会主义文化的宏大艰巨的历史使命和战略起点。其次，重塑中华核心价值。这就是要建设社会主义核心价值体系，要树立富强、民主、文明、和谐、自由、平等、公正、法治、爱国、敬业、诚信、友善的社会主义核心价值观，建设社会主义文化强国，坚定不移地走中国特色社会主义文化发展道路。这丰富了“四有”新人目标的内涵，深化了建设中国特色社会主义文化的要求，是开创和发展中国特色社会主义文化的关键所在和战略支撑。再次，坚定中华文化自信。这就是要坚定中国特色社会主义的文化自信，使中国特色社会主义道路、理论和制度有更基础广泛深厚的文化底蕴，有更基本深沉持久的文化力量，一定能够拓展广大发展中国家走向现代化的途径，一定能够为解决人类问题贡献中国智慧、提供中国方案。

再造中华精神文明、重塑中华核心价值、坚定中华文化自信三者既是一个完整统一的文化自信思想体系，又是一个层层递进的文化自信演进关系，是两者相互联系的当代中国文化发展的整体。一方面，精神文明、核心价值、文化自信三者实际上是包括事物、内涵、外延在内的完整统一的文化自信思想体系。社会主义精神文明是人类发展史上一个崭新的文化意义上的文明形态；社会主义核心价值观是这一文明形态的核心内涵和精华所在；文化自信则是这一文明形态显示出的外在的文化意义、文化气度和文化形象。另一方面，再造中华精神文明、重塑中华核心价值、坚定中华文化自信三者又是一个提出目标、明确任务、展示决心和实力的层层递进的文化自信演进关系。社会主义精神文明提出了再造中华精神文明、开创和发展中国特色社会主义文化的目标和使命；社会主义核心价值观明确了重塑中

华文明的现代核心价值、开创和发展中国特色社会主义文化的主要任务;文化自信实际上是展示了创建中华现代文明、发展中国特色社会主义文化的决心和能力。因此,再造中华精神文明、重塑中华核心价值、坚定中华文化自信三者的演进关系鲜明地揭示出改革开放以来中共文化自信的生成逻辑。

改革开放以来中国共产党文化自信的生成及其逻辑,蕴含在科学社会主义与时俱进、中华民族文明传承、近代中国演化变革、新中国持续探索、特别是改革开放伟大实践的发展规律之中,因而有着广泛而深刻的历史必然性。具体来说主要有五点:一是科学社会主义近 200 年的与时俱进构建了中国特特色社会主义文化自信的现代灵魂。缺乏真理和灵魂的民族不可能有真正意义上的文化自信。马克思主义的中国化、时代化和大众化是近代以来中华民族追求真理、获得真理、实现真理的精神历程,构筑了中国特色社会主义文化自信的灵魂。二是中华民族 5000 多年的文明传承奠定了中国特色社会主义文化自信的文脉和基因。五千多年的文明、五十六个民族的文化是中国特色社会主义肥沃的文化土壤和丰厚的文化滋养。中华文明的和而不同、自强不息、厚德载物等核心价值、文化基因和传统文化孕育出来的中国特色社会主义文化,在人类现代文明中完全可以独树一帜,并愈益显示出其文明进步的独特价值。三是近代中国 170 多年的演化变革确立了中国特色社会主义文化自信的坚强领导核心。鸦片战争和清朝崩溃以来,围绕着如何从根本上摆脱“挨打”和彻底解决“落后”的历史性课题,一代又一代仁人志士和人民群众顽强拼搏。历史和人民最终选择了中国共产党。中共领导全国各族人民持续奋斗,接续开展波澜壮阔的革命、建设和改革事业,开创和发展了中国特色社会主义,使中国特色社会主义文化自信有了坚强领导核心力量。四是中华人民共和国近 70 年的持续探索孕育了中国特色社会主义文化自信的精神谱系。在社会主义建设和改革伟大而艰辛的征程中,中华民族不断形成了大庆精神、两弹一星精神、载人航天精神、北京奥运精神、抗洪抢险和抗震救灾精神等一个个光辉而感人的精神,继承和丰富了民族精神和时代精神,激励着亿万中国人民不怕挫折、顽强拼搏,创造了建设中国特色社会主义文化、增强中国特色社会主义文化自信的良好条件。五是改革开放 40 年来的伟大实践形成了中国特色社会主义文化自信的现实基础。社会生产力的巨大解放和发展、人民生活水平的持续提高、综合国力的迅速增强、国际竞争力和影响力的快速提升,为中国特色社会主义的文化自信奠定了坚实的物质基础。正因为如此,改革开放以来中国共产党文化自信的生成及其逻辑有着广泛而深刻的历史必然性。

(摘自《广东社会科学》2018 年第 4 期)

改革开放以来中国共产党生态文明建设思想的发展

郭金丰

改革开放以来，中国共产党顺应社会发展规律和时代发展要求，高度重视生态文明建设，在深入研究和解决实践问题中不断推进理论创新，形成了与中国特色社会主义事业客观需要相适应的生态文明建设思想，开辟了马克思主义生态文明建设理论新境界。

一、改革开放以来中国共产党生态文明建设思想发展的逻辑起点

新中国成立后，中国共产党汲取中华民族“天人合一”生态智慧，坚持马克思主义生态观，重视治理甚至改造自然环境，开始学习借鉴发达国家关于环境治理的经验和教训，生态文明建设思想开始萌芽，为改革开放以来我党生态文明建设发展提供了理论基础和实践依据。

（一）天人合一的传统生态智慧

千百年来，中国人一直在寻求人和自然之间合理、和谐的相处之道。从上古时期天人交游的神话传说到夏商周对天人关系的朴素认识，从先秦时期的诸子蜂起、百家争鸣到后来的儒、释、道三教合流，“天人合一”一直是中国传统思想文化的核心理念和重要命题。虽然“天”在中国思想文化发展史上具有多重含义，但是从生态环境的角度来看，“天”指的是人所处的环境，也就是“自然”，而“天人合一”将人与自然看作一个有着内在联系的有机整体，人应该顺应自然、尊重自然、保护自然，最终实现人与自然的和谐发展。

中国有着悠久的农耕传统，农耕生产方式决定了人民把顺应天时地利作为重要的行为准则，使人类活动与自然相和谐。天之道在于“始万物”，地之道在于“生万物”；天育物有时，地生财有限。因此，对自然要取之以时、取之有度。如荀子所言：“草木荣华滋硕之时则斧斤不入山林，不夭其生，不绝其长也；黿鼉、鱼鳖、鳅鳝孕别之时，罔罟、毒药不入泽，不夭其生，不绝其长也。”《吕氏春秋》中指出：“竭泽而渔，岂不获得？而明年无鱼；焚藪而田，岂不获得？而明年无兽。”中国先哲的“天、地、人”的哲学理念，强调要处理好人的生存发展环境（天）、人的生存发展资源（地）和人的生存发展自身（人）之间的问题，崇尚天人合一，近天道，法自然，顺势而为。这些思想为我党开展生态文明建设探索提供了重要的思想基础。

（二）马克思主义的生态文明观

“正确认识人与自然之间的辩证关系”是马克思主义生态文明建设思想的主要蕴涵。人与自然的关系是一个人类不断地告别野蛮进而不断地走向生态文明的历史发展过程。一方面，人依赖于自然。人是自然界长期发展的阶段性产物，自然是人和社会存在的物质基础，人对自然具有根本的依赖性。

“自然界，就它本身不是人的身体语言，是人的无机的身体。人靠自然界生活……所谓人的肉体生活和精神生活同自然界相联系，不外是说自然界同自身相联系，因为人是自然界的一部分。”在《1844年经济学哲学手稿》中马克思指出：“没有自然界，没有感性的外部世界，工人就什么也不能创造。”另一方面，人可以利用自然、通过劳动改造自然，为自己创造新的生存条件。只要人类认识自然、尊重自然、善待自然和顺从自然，就会从必然王国走向自由王国。但是，“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行了报复。”这里所说的“报复”，是指人类的生产生活行为一旦违背客观的自然规律，就会遭到自然界的惩罚，这种惩罚突出表现为生态危机。

马克思主义认为，形式上表现为人和自然关系恶化的生态危机，实质上是资本同自然关系的恶化。在原始文明阶段，人类认识自然和改造自然的能力十分有限，人类活动并未给自然环境带来危害，人与自然保持着“原始共生”和“人类对自然寄生”的关系。在农业文明时期，总体上人类开发利用自然的能力仍旧有限，对自然环境的影响也只是局部的、地域性的，人与自然的关系仍能基本保持相对和谐。而近代大工业的发展，给人类带来巨大福祉的同时，也造成资源浪费和生态环境破坏的严重后果：森林面积减少、土壤退化加速、生物多样性减少、全球气候变暖、臭氧层损耗、酸雨不断出现等等。工业文明所造成的人与自然关系的对抗，其根源是资本主义生产关系。“资本主义农业的任何进步，都不仅是掠夺劳动者的技巧的进步，而且是掠夺土地的技巧的进步，在一定时期内提高土地肥力的任何进步，同时也是破坏土地肥力持久源泉的进步。”在资本主义条件下，人和自然的关系就其内容和实质来说，是资本同自然的关系，是资本对自然的占有。因此，形式上表现为人和自然关系恶化的生态危机，实质上是资本同自然关系的恶化，是资本主义追求利润最大化的内在必然。要真正解决人和自然的矛盾，就必须首先改变由“资本的逻辑”支配的资本主义制度。经典马克思主义寄希望于在社会主义、共产主义社会实现良性自然循环，以新的物质变换形式代替资本主义性质的物质变换形式，人们将“靠消耗最小的力量，在最无愧于和最适合于他们的人类本性的条件下来进行这种物质变换。”马克思主义生态文明观为改革开放后中国共产党的生态文明建设提供了思想启迪和行动指导。

（三）新中国成立后中国共产党环境治理的实践探索

在社会主义建设过程中，毛泽东同志十分关注人与自然的关系问题，认为“人类同时是自然界和社会的奴隶，又是它们的主人”、“自然界这个敌人也是有办法制服它的”。新中国成立时，由于连年战争，我国的生态环境遭到了很大破坏。当时的森林覆盖率仅有 8.6%。20 世纪 60 年代初，为了破解风沙南侵的困境，在财政极其困难的情况下，国家下决心拨出一笔巨资，在塞罕坝等荒漠化严重的地方筹建五个大型机械化林场。鉴于自然资源与生态环境在经济社会发展中的基础性作用以及新中国成立后生产资料匮乏的基本情况，毛泽东十分强调发挥人的主观能动性，“节约”成为社会主义建设的重要战略方针和社会主义经济的基本原则。1972 年 6 月，中国派代表团出席了在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议，1973 年 8 月我国召开了第一次全国环境保护会议，通过了第一个环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定》，指出要从战略上看待环境问题。

尽管拥有并不落后的生态文明观念，但是受制于快速增长的人口、落后的经济状况，改革开放之前的生态文明思想在整体上是围绕生产发展而形成的初步认识，虽也意识到要保护自然，但远未提升到尊重自然、顺应自然的高度。新中国成立以后的很长一段时间内，能不能战胜严重的经济困难、迅速恢复和发展国民经济是中国共产党执政面临的重要考验。“征服自然”、“战天斗地”、“赶超英美”等口号正是这一时期的写照。社会主义建设缺乏历史经验，在这种情况下追求社会经济发展速度的急切心态，使得经济的粗放式增长带来的高能耗、高污染问题开始凸显，不少地方出现山区毁林种粮、湖区盲目围垦和滥捕等短期行为，造成了我国部分区域水土流失严重、风沙肆虐，洪涝、干旱、沙尘暴等自然灾害频频发生，严重影响了人民群众的生产生活，威胁了国家生态安全。

世界主要工业国家的环保压力也推动着实践的反思。工业革命之后，世界人口出现了指数化翻番式增长，经济规模都呈现高速增长态势。在 20 世纪中期，世界主要工业国家都面临着严重的环境污染问题，相继爆发出环境公害事件。典型如 1952 年的英国伦敦烟雾事件、1952 年和 1955 年的美国洛杉矶光化学烟雾事件、1961 年的日本四日市哮喘事件。1962 年卡逊出版的《寂静的春天》把人类活动和狭义的“环境”问题同广泛的生态系统影响联系起来，极大改变了公众对环境问题的认识，推动了环境保护运动的开展。国际上主要工业国家的环保运动促使各国政府采取措施，缓解环保压力，形成了可持续发展理念和众多环境治理政策工具。

尽管在改革开放初期，解决温饱问题事关国计民生，发展经济是迫切要求，经济发展与环境压力不断矛盾运动，但我党对环境治理实践活动的审视一刻也没有停止，通过不断探索与中国特色的可持续发展模式相适应的生态文明价值基础、道德规范和制度约束，为改革开放以来生态文明建设思想发展确立了理论逻辑和实践逻辑。

二、改革开放以来中国共产党生态文明建设思想发展的基本脉络

改革开放之后，邓小平把“自然环境保护”问题列为关系全局发展与跨世纪发展的六大战略问题之一。《中国 21 世纪议程》（1994）的制定和实施，标志着中国可持续发展思想和战略的正式确立。进入新世纪后，党在生态建设方面持续发力。党的十七大报告中首次提出建设生态文明的目标：“循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”党的十八大以来，习近平总书记推动和领导着我国生态文明制度建设的顶层设计，在党的十八大报告中把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业的总体布局中，提出了努力走向社会主义生态文明新时代的重大命题；党的十九大将“美丽”纳入新时代建设社会主义现代化强国的奋斗目标之中，并把它作为建设中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容。从生态环境保护到生态文明建设理念的再到生态文明社会建设蓝图的整体勾画，充分体现了党对生态文明的认识与实践的不断深化，党的生态文明建设的思想体系逐步发展成熟。按照改革开放以来经济发展基本脉络，我们可以大致将生态文明建设发展历程分为三个阶段：生态文明思想起步（1978—2000 年）、生态文明思想形成（2000—2011 年）、生态文明思想深化（2012—至今）。发展脉络可围绕着生态文明建设理念、生态文明建设主体、生态文明建设工具选择这三个层面展开。

（一）生态文明建设理念的转换

改革开放带来的不仅是先进的生产技术和经济发展理念，还有与经济发展相伴随的一系列生态文

明建设理念。40 年来, 生态文明建设理念经历了“效率（经济发展）优先——兼顾效率与公平——公平优先”的价值转换。

改革开放初期, 国家的主要精力集中在经济发展方面, 生态环境保护政策主要是经济发展的工具, 服务并服从于国家经济发展的大局, 经济发展与效率优先成为决策者的决策导向, 这就使得这一时期的生态文明建设理念具有明显的功利主义倾向。国务院在 1984 年 5 月通过了《关于环境保护工作的决定》, 将生态环境建设上升为我国的一项基本国策。然而, 各类政策文件仅简要地强调在经济发展过程中注重对环境的保护, 多注重于解决发展过程中对环境问题的控制与事后的处理, 环境政策在经济发展过程中处于“边缘化”地位, 且呈现末端治理特征。进入 21 世纪, 中国生态环境保护的战略地位在逐步提升, 经济发展不能仅仅追求 GDP 的增长, 更要考虑到生态平衡问题与代际公平的可持续发展问题。党的十六届三中全会明确提出“真正统筹人与自然和谐发展”的科学发展观; 党的十六届五中全会强调“要将资源节约型社会、环境友好型社会作为国民经济与社会发展的一项长期的战略任务”。至此, 中国兼顾“经济发展效率”与“环境代际公平”的科学、可持续发展的生态文明建设理念初步形成。十八大之后, 以习近平同志为核心的党中央从实现中华民族永续发展的高度, 提出并坚持人与自然和谐共生理念, 努力走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”、“生态环境就是生产力, 保护生态环境就是发展生产力”。随着生活水平的提升和民众环保意识的增强, 良好生态环境是最公平的公共产品、最普惠的民生福祉成为社会共识。在新时代, 绝不能再走用绿水青山去换金山银山的老路, 在经济发展与生态保护发生矛盾时, 必须毫不犹豫地保护生态放在首位, 体现了“生态优先”的价值取向。

（二）生态文明建设主体的变迁

在改革开放初期, 由于市场经济发育不健全, 社会支持系统不完善, 环境保护的职责主要落在政府的身上。伴随市场化改革的深入推进及开放程度的加深, 市场与社会力量在推动生态文明建设方面的作用越来越大, 生态文明建设主体从政府的“单兵突进”转变为政府为主导、市场有效驱动、全社会共同参与的多元主体, 政府的职能从微观层面和具体问题的环境保护转变为宏观的顶层设计, 努力构建治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系。

良好的生态环境具有公共物品属性。生态要素的资产属性要求尽可能发挥市场在资源配置中的决定性作用, 而其公共属性要求更多发挥政府的引导作用。科斯定理说明了稀缺世界里产权安排、交易成本、经济效率和政府功能之间的内在联系。随着社会主义市场经济体制的不断完善, 对于产权界定清晰的生态要素的配置, 市场配置作用在强化, 而产权难以界定的生态要素配置急需更好发挥政府作用。改革开放后, 私有产权从无到有, 最终形成了以公有制为主题、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。相应的, 生态文明建设主体从原来的单一主体发展到现在的全民参与。2018 年的国家机构改革方案中, 最大的亮点就是自然资源部的组建。在政府作用发挥方面, 更加强调顶层设计和强力执行。《关于加快推进生态文明建设的意见》(2015) 和《生态文明体制改革的总体方案》(2015) 这两份由中共中央和国务院共同印发的重要文件的出台, 意味着生态文明体制建设的“四梁八柱”已经搭建。2016 年 12 月正式实施的《生态文明建设目标评价考核办法》, 明确“地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人”, 将对各省区市实行年度评价、五年考核, 评价考核结果作为党政领导综合考核评价、干部奖惩任免的依据, (1) 生态环境保护的实践表明, 生态环境保

护和经济社会可持续发展的根本动力在于社会公众的共同参与，其基础是公众生态环境意识的普遍增强。《环境影响评价审查专家库管理办法》（2003）、《环境影响评价公众参与暂行办法》（2006）明确规定了专家、公众、社会组织参与环境保护的范围、程序、方式以及期限。通过广泛开展节能型政府、绿色学校、绿色社区、绿色饭店、绿色企业等各种形式的基层创建活动，努力增强全社会生态文明意识，把建设美丽中国化为人民自觉行动。

（三）生态文明建设政策工具的变化

改革开放以来，中国政府设计了各种类型的环境政策工具，这些环境政策工具主要可分为命令控制型环境政策工具、经济激励型环境政策工具和公众参与型环境政策工具三大类。生态文明建设的政策工具经历了从“命令——控制”特征的规制性工具为主向“命令控制型”、“经济刺激型”以及“激励约束型”并重的政策工具体系。

早期的政策工具较为单一，主要以政府的“命令——控制”手段为主，“市场经济”手段为辅。1979年9月，第五届全国人大常委会第十一次会议通过《中华人民共和国环境保护法（试行）》，使我国的环境保护走上了法制轨道。之后，我国有关生态建设的立法工作进展迅速。相关法律的制定，为生态文明建设提供了“命令——控制”型的环境政策工具。与此同时，还辅助实行了市场经济的环境政策工具。为应对日益复杂的环境与经济社会形势，随着市场化改革的深入及市场主体的培育发展，政策工具由具有“命令——控制”特征的规制性工具为主逐步转为“命令控制型”、“经济刺激型”以及“激励约束型”并重的政策工具综合运用。市场性工具主要包括用者付费、环境税费、交易许可证与排污权等。如2003年国务院等相关部门先后发布了《排污费征收使用管理条例》、《排污费资金收缴使用管理办法》，完善和规范了中国排污收费制度；2007年中国第一个排污权交易中心在浙江嘉兴成立，这标志着中国排污交易逐步走向制度化、规范化与国际化。自愿性工具主要包括环境信息公开、环境标志、公众参与等。2007年的《环境标志产品保障措施指南（试行）》对环境标志的具体内容进行了详细的规定与说明。以政绩考核评价为基础的“激励约束型”政策工具在当前综合治理生态环境问题过程中广泛使用。党的十八大报告明确提出在生态文明建设中要运用“完善耕地保护制度、水资源管理制度、健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度”等命令控制型政策。党的十八届五中全会也强调“要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系以及政绩考核体系之中，同时还要建立领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核治理体系”等激励约束型政策工具的运用。2017年底发布的《排污许可管理办法（试行）》，是排污许可立法改革进程中的里程碑。这表明中国在新时代生态文明建设中已经形成了综合性的生态文明建设政策工具体系。

三、改革开放以来中国共产党生态文明建设思想发展的实践价值

中国共产党生态文明建设思想是党长期探索的成果。改革开放以来，党在领导中国人民摆脱贫困、发展经济、建设现代化的历史进程中，一直高度关注人与自然的关系。通过继承马克思恩格斯生态文明思想，汲取中国传统文化精粹，借鉴西方可持续发展理论，立足中国现实国情，顺应中国特色社会主义事业发展的客观需要而形成的党的生态文明建设思想，对于我们进一步深入理解和把握习近平新时代中国特色社会主义思想、推进新时代生态文明建设、以全新宽广的视野深入探索人类社会发

(一) 生态文明建设思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分

党的生态文明建设思想伴随着中国特色社会主义理论体系的形成与时俱进。改革开放之后，在经济发展与环境压力矛盾运动中，党不断探索与中国特色可持续发展模式相适应的生态文明价值基础、道德规范和制度约束，社会主义现代化建设的总体布局从经济、政治、文化建设“三位一体”有效拓展到经济、政治、文化、社会、生态文明建设“五位一体”的总体布局，使美丽中国成为中国梦的重要组成部分，生态文明建设成为具有中国特色的社会主义的本质要求。特别是在党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在治国理政的实践中，深刻把握新时代我国人与自然关系的新形势新矛盾新特征，不断推进生态文明建设，形成了习近平生态文明思想。2013年5月，习近平总书记在中央政治局第六次集体学习时即强调，坚持节约资源和保护环境基本国策，努力走向社会主义生态文明新时代，为人民创造良好生产生活环境。生态文明建设思想亦成为习近平新时代中国特色社会主义思想最早确立的思想领域。

习近平生态文明思想是我们党对社会主义建设规律在实践和认识上不断深化的重要成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分和核心内容，是对马克思主义生态文明思想的继承和发展，赋予了马克思主义生态文明思想新的内涵。习近平生态文明思想将“坚持人与自然和谐共生”、“坚持推动构建人类命运共同体”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对我国经济社会发展规律认识的深化，对社会主义科学发展规律认识的深化。习近平生态文明思想把以人为本的生态观进一步发展为政治意涵丰富的生态民生政治观，坚持“良好生态环境是最普惠的民生福祉”是践行以人民为中心发展思想的鲜明体现。习近平生态文明思想强调环境生产力理念，坚持以绿色为导向的生态发展观是落实新发展理念的价值取向，体现了实现发展与保护内在统一、相互促进的方法论。

(二) 生态文明建设是基本实现社会主义现代化和建成社会主义现代化强国的必然要求

在实现中华民族伟大复兴的征程上，我们党不仅要率领全国人民完成“第一个百年”（建党100年）的伟大任务，全面建成小康社会；而且还要率领全国人民完成“第二个百年”（新中国成立100年）的伟大目标，建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家。党的十九大报告提出“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化”。社会主义现代化强国，强就强在生态文明，美丽主要体现在生态文明的提升和进步上。

改革开放四十年来，中国经济快速发展，人民生活发生了深刻变化。在取得了举世瞩目发展成就的同时，也必须注意到我国经济发展质量还不高，经济增长方式粗放，过度依赖能源资源消耗；人口众多、国土开发密度高，资源环境承受着巨大压力；随着经济规模不断扩大和资源消耗不断增加，经济发展和人口资源环境的矛盾越来越突出，可持续发展压力越来越大。过去能源、资源、环境空间较大，可以放开手脚大干快上，而不必过多顾及生态环境。现在，我国能源资源出现严重短缺，生态环境承载能力已基本接近极限，资源环境约束已不允许再盲目追求高速度。党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。人民的美好生活需要包括人民对美好生态环境的期盼，生态环境问题是当前社会公众反应强烈的问题，而乡村的生态与环境问题成为全面实现美丽中国和现代化强国的短板。自

2013 年始，相继启动了美丽乡村建设、特色小镇建设。在此基础上，党的十九大提出了全面解决“三农问题”的乡村振兴战略。环境问题的出现原因根本上还是发展不均衡和不充分，要解决环境问题，还是要靠均衡发展和充分发展来解决，这也是新时代中国特色社会主义建设新征程的新要求和新目标。

（三）为构建人类命运共同体贡献中国智慧

人类命运共同体思想是马克思共同体思想的继承和发展，是科学社会主义的新成果，是中国传统“和”文化在当代的传承与发扬，也是重建新型国际关系的基本价值准则。人与自然的生命共同体是构建人类命运共同体的坚实基础，不仅关系中华民族永续发展的根本大计，而且还关乎全球生态安全、人类未来。这一思想既是以习近平同志为核心的党中央的集体智慧的结晶，也是我国为世界提供的中国智慧，体现了由人类和自然构成的共同体之间的相互联系与相互依赖的关系，强调了维系生态平衡需要树立整体性思维和系统性思维的重要性。

建设生态文明是中华民族永续发展的根本大计。生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。建设生态文明体现了为子孙后代留下良好生存环境的情怀。永续发展的本质就是资源开发利用既要支撑当代人过上幸福生活，也要为子孙后代留下生存根基。从代际公平角度看，每一代人在满足自身发展和消费需要的同时，都应该自觉承担起责任，兼顾后代发展的需要。从空间公平角度看，先发展起来的国家和地区在满足自身发展和消费需要的同时，也要兼顾后发国家和地区的需要。只有贯彻落实绿色发展理念，为人民群众绘就诗意栖居的美丽图景，才能为中华民族赢得永续发展的美好未来。

建设生态文明关乎人类未来。地球是人类的共同家园，也是人类到目前为止唯一的家园。全球化时代的今天，人类面临越来越严峻的生态危机，日益严重的生态环境问题已威胁到了人类的生存和经济社会的可持续发展。世界各国都已经意识到，由环境的不可持续性引起的“涟漪效应”会产生深远影响。为了人类共同的未来，我们必须共同呵护好不可替代的地球家园。经济全球化既加剧了全球生态危机，尤为全球环境治理提供了可能。构建人类命运共同体，实现共赢共享，这是为世界的和平发展提供的中国方案。坚持绿色低碳，建设一个清洁美丽的世界，这是中国正在践行的承诺。中国作为最大的发展中国家已在世界民族之林扛起这份沉甸甸的生态责任。随着我国国际影响力的进一步增强，中国作为全球生态文明建设的重要参与者和贡献者，在人类命运共同体建设过程中为世界各国实现人与自然和谐共生、创造人类美好未来贡献中国智慧。在中国特色社会主义的自我完善与发展中，生态文明建设思想作为中国特色社会主义在意识形态和社会制度上超越西方传统价值观与解决方案的主要资源，有着广阔的国际前景与空间。

（摘自《特区实践与理论》2018 年第 5 期）

改革开放 40 年党的建设发展轨迹与基本启示

刘红凇

以 1978 年党的十一届三中全会为标志开启的改革开放，是我们党执政以后领导的一场伟大社会革命。改革开放 40 年来，我国经济社会发生了翻天覆地的巨大变化，社会主义生产力不断得到解放与发展，人民生活水平不断提高，中国特色社会主义在改革开放中不断发展壮大。毋庸置疑，这些巨大成就都是在党的领导下取得的，40 年改革开放、发展社会主义市场经济的过程，也是不断加强党的建设、不断推进党的建设新的伟大工程的历史进程；在改革开放各个发展阶段，我们党都会根据当时的形势任务、采取一定的举措来加强党的建设、推进党的建设新的伟大工程。这正如党的十五大报告所言：“以毛泽东为核心的第一代领导集体，以马克思列宁主义为指导，联系党的政治路线，成功地实施党的建设的伟大工程，建设了一支领导人民夺取新民主主义革命胜利、建立社会主义制度的工人阶级先锋队。以邓小平为核心的第二代领导集体，把马克思列宁主义、毛泽东思想创造性地运用于当代中国，围绕在改革开放和现代化建设条件下建设一个什么样的党、怎样建设党的问题，开创了党的建设新的伟大工程。面向新世纪，党中央领导全党正在继续推进这个新的伟大工程。”纵观改革开放 40 年来党的建设的理论与实践，“党要管党、从严治党”始终是党的建设的根本要求；从邓小平到江泽民、胡锦涛再到习近平，都始终强调要加强党的建设、改善党的领导；从党的十三大到十九大报告，都明确强调“党要管党、从严治党”，这正如 2014 年 10 月习近平在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话所言：“以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央都高度重视从严治党，党的十八大以来党中央在从严治党的上进行了新探索。通过长期实践和探索，我们在从严治党上取得了重大成果、积累了重要经验，总体做得是好的。”在改革开放 40 年之际，认真总结改革开放以来党的建设的发展轨迹、基本举措与基本启示，既有助于坚定新时代全面从严治党、坚持与加强党的全面领导的决心与信心，也有助于进一步明确新时代全面加强党的建设、坚持与加强党的全面领导的思路与方法，以更好地推进党的建设、提高党的建设质量、把我们党建设的更加坚强有力。

一、拨乱反正、建章立制，通过整党整风与制度改革来改善党的领导

从 1978 年 5 月“真理标准大讨论”到 1989 年党的十三届四中全会召开，这一阶段可谓改革开放的开创期。在这一时期，以邓小平为核心的党的第二代领导集体在深入思考“文化大革命后向何处去”“什么是社会主义、怎样建设社会主义”的同时，也在深入思考“在改革开放和现代化建设条件下建设一个什么样的党、怎样建设党”的问题，通过拨乱反正、建章立制、严肃党内政治生活、整党整风、改革党和国家领导制度等多种举措来着力改善党的领导，在开创执政党建设新局面的同时，也

开启了党的建设新的伟大工程。比如在 1980 年邓小平就明确提出，要在新的历史条件下思考 and 解决“执政党应该是一个什么样的党，执政党的党员应该怎样才合格，党怎样才叫善于领导”的问题。党的十三大报告则强调指出：“我们党处于执政地位，必须经得起执政的考验；我们党正在领导改革开放，也必须经得起改革开放的考验。这是新时期党的建设必须解决的最重大的课题”，并要求从严治党，既要把少数腐败分子开除出党，也要加强对党员干部的教育、提高其素质。纵观这一时期党的建设的基本举措，以下六个方面尤为突出：

一是进行思想路线与政治路线的拨乱反正，开启现代化建设与执政党建设新局面。从历史上看，1978 年 5 月 10 日中央党校内部刊物《理论动态》刊登了《实践是检验真理的唯一标准》一文，第二天《光明日报》以本报特约评论员名义公开发表此文，从而掀起了“实践是检验真理唯一标准”大讨论。从根本上看，“真理标准大讨论”冲破了“两个凡是”的思想束缚，重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，实现了党的思想路线的拨乱反正。这可谓改革开放与加强执政党建设的思想起点。1981 年 6 月党的十一届六中全会通过了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，实事求是地总结了建国以来党和国家建设的经验教训，指明了社会主义现代化建设的正确道路，进一步巩固了解放思想、实事求是的思想路线，具有统一全党思想认识、团结一致向前看的重大历史意义。1978 年十一届三中全会则完全抛弃了“以阶级斗争为纲”的错误方针，把党和国家的工作中心转移到经济建设上来、作出改革开放重大决策，实现了党的政治路线的拨乱反正。在此基础上，党的十二大报告明确提出了党在新的历史时期的总任务，那就是“团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”，明确了改革开放以来社会主义现代化建设的基本目标与努力方向，进一步巩固了以经济建设为中心的政治路线。总之，在改革开放初期，党的思想路线与政治路线的拨乱反正，为加强党的建设、坚持与改善党的领导奠定了基础。

二是建章立制，制定党内政治生活准则、修改党章与宪法，确立改革开放以来党的建设与党的领导的根本遵循。其中，1980 年党的十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》，对党内政治生活规定了 12 条基本准则，要求坚持党的政治路线和思想路线，坚持集体领导、反对个人专断，维护党的集中统一、严格遵守党的纪律，坚持党性、根绝派性，要讲真话、言行一致，发扬党内民主、正确对待不同意见，保障党员的权利不受侵犯，选举要充分体现选举人的意志，同错误倾向和坏人坏事作斗争，正确对待犯错误的同志，接受党和群众的监督、不准搞特权，努力学习、做到又红又专。这十二条基本准则与基本要求，确立了改革开放以来党的建设的基本遵循与基本内容。在此基础上，1982 年十二大修改通过了《中国共产党章程》。这部新党章不仅奠定了改革开放以来党章的基本框架与基本内容，而且对改革开放条件下党的建设作出了许多新规定、新要求，在党章与党的建设史上具有里程碑意义、开创了多个“第一次”，如第一次把“坚持四项基本原则”写入党章；第一次明确提出加强党的建设的基本要求，要求加强党的建设必须保持全党在思想上政治上的高度一致、全心全意为人民服务、坚持民主集中制；第一次对党的领导作出明确规定，强调党的领导主要是政治、思想和组织领导；第一次明确规定“党必须在宪法和法律范围内活动”；第一次新增“党的干部”一章，强调党的干部是人民公仆；第一次将入党誓词载入党章，等等。另外，对党的建设与组织机构设置也作出一些新规定，要求“党禁止任何形式的个人崇拜”“不允许任何领导人实行个人专断和把个人凌驾于组织之上”，决定取消党内主席与副主席建制、在党中央只设总书记等等。1982 年 12 月 4 日五届全国人大五次会议修订通过了《中华人民共和国宪法》，明确要求“一切国家机关和武装

力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”，为改革开放以来社会主义法制建设与党的领导确立了根本遵循，匡正了国家法制建设与党的领导的基本方向。

三是通过整党整风来统一思想、加强纪律、纯洁组织。1983年党的十二届二中全会通过了《中共中央关于整党的决定》，要求用三年时间自上而下、分期分批进行全面整党。这次全面整党把“统一思想、整顿作风、加强纪律、纯洁组织”作为主要任务，并且明确指出：统一思想的主要任务，就是要进一步实现全党思想上、政治上的高度一致，纠正一切违反四项基本原则、违反十一届三中全会以来党的路线的“左”“右”错误倾向；整顿作风的主要任务，就是发扬全心全意为人民服务的革命精神，纠正各种利用职权谋取私利的行为，反对对党对人民不负责任的官僚主义；加强纪律的主要任务，就是要坚持民主集中制为核心的党的组织原则，反对无组织无纪律的家长制、派性、无政府主义、自由主义，改变党组织的软弱涣散状况；纯洁组织的主要任务，就是要按照党章规定，把坚持反对党、危害党的分子清理出来、开除出党。这次整党的主要目的，旨在着力解决党内思想不纯、作风不纯、组织不纯问题，实现党风的根本好转；同时，也旨在着力解决全党思想工作水平同当时的形势任务不相适问题，以提高党的领导水平、加强党对社会主义现代化事业的领导。

四是废除干部领导职务终身制、实行干部“四化”方针，实现党的组织路线的拨乱反正。改革开放以来，邓小平明确强调：“党要管党，一管党员，二管干部。对执政党来说，党要管党，最关键的是干部问题。”在对历史上的冤假错案进行平反昭雪基础上，逐步废除干部领导职务终身制，提出并着力推行干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化；把坚决贯彻执行党的基本路线、德才兼备与公道正派、坚持四项基本原则，坚持改革开放、做出实际贡献、得到群众承认和信任等作为选拔干部的基本标准。干部“四化”方针的提出与推行，标志着组织路线的拨乱反正的实现，同时，也奠定了改革开放以来党的组织建设与干部队伍建设的基本方针。

五是从事关党的生死存亡高度强调党风廉政建设。在这一时期，以邓小平为核心的第二代领导集体，一方面强调加强党的作风建设、改进党的作风，把执政党的党风上升到“有关党的生死存亡”高度来认识，这正如邓小平所言：“我赞成陈云同志讲的，执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题”；并且进一步强调指出：“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股歪风，那么，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”就党的作风建设而言，在这一时期，邓小平着力强调要克服官僚主义、家长制与形形色色的特权现象，将其视为党和国家领导制度与干部制度的主要弊端，并对官僚主义进行了入骨刻画，即“高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守成规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。”并且强调，官僚主义已经达到令人无法容忍的地步，要通过深化党和国家制度改革来根除官僚主义的制度性根源。另一方面强调反对腐败、搞廉洁政治，明确提出了“整个改革开放过程中都要反对腐败”的重大政治判断，这正如邓小平所言：“我们要反对腐败，搞廉洁政治。不是搞一天两天、一月两月，整个改革开放过程中都要反对腐败。”

六是进行党和国家领导制度改革，着力改善党的领导体制与领导方式。邓小平一方面强调，坚持党的领导必须努力改善党的领导，“除了改善党的组织状况以外，还要改善党的领导工作状况，改善党的领导制度。”另一方面强调加强制度建设，认为制度具有根本性、全局性、稳定性，好的组织与工作制度“可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反

面”；要求实现民主制度化、法律化，“使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”再一方面，主张法纪分开，强调国要有国法、党要有党规党法，“党要管党内纪律的问题，法律范围的问题应该由国家和政府管”。在这一时期，围绕上述思想我们党采取了许多举措，如1978年十一届三中全会要求完善党的领导机构、成立中央纪律检查委员会，强调纪律检查委员会的根本任务就是维护党规党法、切实搞好党风；要求在党的一元化领导之下，精简机构、下放权力，认真解决党政企不分、以党代政、以政代企、权力过于集中问题。1980年8月邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中明确指出党和国家现行的一些具体制度的主要弊端，从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，“主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”，要求坚决改革现行制度中的弊端、避免过去出现过的一些严重问题今后重现。1980年十一届五中全会则把“坚持党的领导，改善党的领导，提高党的战斗力”作为会议主题、集中聚焦加强和改善党的领导，决定成立中央书记处（作为中央政治局和它的常务委员会领导下的经常工作机构）。1987年党的十三大报告则提出进行党的领导体制改革、改进党的领导方式；同时，强调“党的自身建设也必须进行改革，以适应改革开放的新形势”，要求本着“少而精”的原则调整党的组织形式和工作机构，并强调要“以党内民主来逐步推动人民民主”。

二、汲取教训、凝神聚力，提出并推进党的建设新的伟大工程

在1989年政治风波后，邓小平曾经坦承：改革开放以来“最大的失误是在教育方面”；并且明确指出，第三代领导集体的当务之急就是“要聚精会神地抓党的建设，这个党该抓了，不抓不行了。”党的十三届四中全会以来，面对“六四”风波与苏东剧变等复杂国内国际形势，以江泽民同志为核心的党中央牢记邓小平“聚精会神抓党的建设”的历史重托，立足于党的历史方位的转变（我们党已经从一个领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为一个领导人民掌握着全国政权并长期执政的党；已经从一个在受到外部封锁的状态下领导国家建设的党，成为在全面改革开放条件下领导国家建设的党），突出强调“党要管党、从严治党”，提出并推进党的建设新的伟大工程，着力增强党的先进性与代表性，把党的建设新的伟大工程推向二十一世纪。比如，党的十四大报告明确提出“坚持党要管党和从严治党”，强调“我们一定要结合新的实际，遵循党的基本路线，坚持党要管党和从严治党，加强和改进党的建设，努力提高党的执政水平和领导水平。”党的十五大报告则明确提出要从严治党、推进党的建设新的伟大工程，既明确强调“从严治党，是保持党的先进性和纯洁性，增强党的凝聚力和战斗力的保证”，更着力强调要按照新的伟大工程的总目标要求“从思想上、组织上、作风上全面加强党的建设，不断提高领导水平和执政水平，不断增强拒腐防变的能力，以新的面貌和更强大的战斗力，带领人民完成新的历史任务。”纵观十三届四中全会到党的十六大期间党的建设的基本举措，以下六个方面尤为突出：

一是以改善党群关系、加强作风建设为切入点加强党的建设。一方面，1990年3月十三届六中全会《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》不仅重申党的群众路线，而且把“能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系”上升到“直接关系到党和国家的盛衰兴亡”高度来强调，并结论性地指出：“历史经验反复证明，什么时候党的群众路线执行得好，党群关系密切，我们的事业就顺利发展；什么时候党的群众路线执行得不好，党群关系受到损害，我们的事业就遭受挫折。”要求全党要密切联系群众，各级领导干部要深入基层、深入群众、扎扎实实工作、认真落实党的路线方针政策。另一方面，2001年十五届六中全会《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》要求以“八

个坚持、八个反对”为主要任务，集中解决党的思想作风、学风、工作作风、领导作风和干部生活作风方面的突出问题，着力改进党的作风、改善党群关系与干群关系。

二是以“三讲教育”“三个代表”等学习教育活动为抓手，加强党的先进性与党性教育。1996年党的十四届六中全会决定，要求以批评和自我批评为主要方式、以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容、以县处级以上领导干部为对象，在全党自上而下地进行为期三年的党性党风教育，以增强党员干部的政治优势与党性修养。从2000年冬季开始，根据党中央要求，在全国县（市）部门、乡镇、村领导班子和基层干部中开展了为期两年的“三个代表”重要思想学习教育活动，旨在增强广大基层党员干部的党性意识、发挥广大党员干部的先锋模范作用。

三是加强各级领导班子建设、建设高素质干部队伍。党的十四大报告明确提出“加强领导班子建设，培养社会主义事业接班人”，要求按照干部“四化”方针和德才兼备原则来加强各级领导班子与干部队伍建设，把衡量干部的德和才聚焦在“执行党的基本路线中的表现”上。党的十五大报告则进一步强调：要按照干部“四化”方针、坚持以思想政治建设为重点来建设一支适应社会主义现代化建设需要的高素质干部队伍，并明确提出要加快干部制度改革步伐、把“德才兼备、群众公认”作为选拔干部的基本标准。党的十六大报告继续强调要“建设高素质的领导干部队伍，形成朝气蓬勃、奋发有为的领导层”，培养造就大批善于治党治国治军的优秀领导人才。总之，在这一时期，我们党突出强调要加强各级领导班子建设、把造就高素质的领导干部队伍作为党和国家长治久安的根本大计来抓，正如江泽民所言：从严治党首先要治理好领导班子和领导干部，必须对领导干部严格要求、严格教育、严把选拔任用关、严格监督，严肃查处领导干部中的违纪违法行为。

四是巩固与扩大党的执政基础、允许其他社会阶层先进分子入党。在党的十六大以前，我们党始终强调，“中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国各族人民利益的忠实代表，是中国社会主义事业的领导核心”，“年满十八岁的中国工人、农民、军人、知识分子和其他革命分子，承认党的纲领和章程，愿意参加党的一个组织并在其中积极工作、执行党的决议和按期交纳党费的，可以申请加入中国共产党。”党的十大党章就是这样规定的；按照这种规定，在改革开放中成长壮大起来的新经济组织、新社会组织成员是很难入党的。然而，随着新社会阶层的成长壮大，能否吸纳这些新社会阶层中的先进分子入党，这已经成为事关党的性质、阶级基础、群众基础与执政基础的重大政治问题。2000年江泽民“三个代表”重要思想的提出，开始打破传统的“入党禁区”；江泽民在讲话中明确指出：改革开放以来出现的新社会阶层成员，也是有中国特色社会主义事业的建设者；应以“能否自觉地为实现党的路线和纲领而奋斗、是否符合党员条件”作为吸收新党员的主要标准，“把承认党的纲领和章程、自觉为党的路线和纲领而奋斗、经过长期考验、符合党员条件的社会其他方面的优秀分子吸收到党内来”，从而不断增强党的社会影响力与凝聚力，不断巩固与扩大党的执政基础。

五是反对腐败、加强廉政建设。旗帜鲜明地反腐败是我们党鲜明的政治立场，也是密切党同人民群众联系的重大政治问题。党的十三届四中全会以来，以江泽民同志为核心的党中央继续强调要反对腐败，并且在党的十四大报告中明确强调“在改革开放的整个过程中都要反腐败”。党的十五大报告则把反腐败上升到“关系党和国家生死存亡的严重政治斗争”高度来强调，认为“如果腐败得不到有效惩治，党就会丧失人民群众的信任和支持”；要求把反腐败作为一个系统工程来抓，坚持标本兼治、综合治理、持之以恒”，通过深化改革不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。党的十六大继续强调要坚决反对和防止腐败。然而，在党的十四大，我们党是将党风廉政建设的放在一起去强调的、把密切联系群众与反腐败联系在一起部署的，突出强调“密切党同群众的联系，坚决克服消极腐败现

象”“坚持反腐败斗争，是密切党同人民群众联系的重大问题”。党的十五大报告则是将党的作风建设与密切联系群众紧密联系在一起、将反对腐败作为“关系党和国家生死存亡的严重政治斗争”来对待。到了党的十六大报告，则又回到十四大的基本思路，把作风建设与反腐败斗争放在一起去强调，这从十六大报告的相关标题“加强和改进党的作风建设，深入开展反腐败斗争”可见一斑。

六是依法治国、加强党内规章制度建设。在深刻总结中外治国理政经验教训的基础上，1997年党的十五大正式提出“依法治国”，把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略。2002年党的十六大报告进一步提出要依法执政、建设社会主义政治文明。与依法治国、依法执政相适应，在这一时期，我们党开始着力加强党内法规制度建设，先后制定与修订了《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》（1990）、《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》（1993）、《中国共产党地方组织选举工作条例》（1994）、《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》（1994）、《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》（1996）、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》（1997）、《中国共产党农村基层组织工作条例》（1999）、《党政领导干部选拔任用工作条例》（2002年7月）等至少八部党内准则、条例等重要党内法规，另外还制定与颁布了多部党内规定。这些重要的党内法规的出台与实施，为加强党的建设提供了必要保障，也为建立党内法规制度体系奠定了一定基础。

三、聚焦能力、明确主线，着力提高党的建设科学化水平

从2002年党的十六大到2012年党的十八大召开，这是胡锦涛同志担任总书记的十年，也是一个承前启后的重要历史阶段。进入21世纪以来，我们党面对的“四大考验”与“两大历史性课题”更加凸显，党要管党、从严治党的任务更为繁重。因此，党的十六大报告将党的建设与党的领导紧密联系在一起，强调加强和改进党的建设“必须毫不放松地加强和改善党的领导，全面推进党的建设新的伟大工程”，并提出“四个一定要”的基本要求，即一定要高举伟大旗帜，保证党的路线方针政策全面反映人民的根本利益和时代发展的要求；一定要坚持党要管党、从严治党的方针，进一步解决提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题；一定要准确把握当代中国社会前进的脉搏，改革和完善党的领导方式和执政方式、领导体制和工作制度，使党的工作充满活力；一定要把思想建设、组织建设和作风建设有机结合起来，把制度建设贯穿其中，既立足于做好经常性工作，又抓紧解决存在的突出问题。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央坚持党要管党、从严治党基本方针，明确提出党的建设主线，坚持以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，着力加强党的先进性、纯洁性与执政能力建设，着力提高党的建设科学化水平，着力加强执政理论建设、完善执政理论体系。这正如胡锦涛在党的十八大报告中所言：“全党要增强紧迫感和责任感，牢牢把握加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，坚持解放思想、改革创新，坚持党要管党、从严治党，全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设，增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”纵观这十年党的建设的基本举措，以下六个方面尤为突出：

一是突出执政能力建设、明确党的建设主线，以改革精神推进党的建设。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，把执政能力建设作为“党执政后的一项根本建设”；并且明确要求，要按照社会主义现代化建设整体布局的各项要求，不断提高驾驭社

社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力，着力解决好新形势下执政能力与本领恐慌问题。党的十七大报告则在党的历史上首次提出“党的建设主线”，强调以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程、以改革创新精神加强自身建设，明确要求“把党的执政能力建设和先进性建设作为主线，坚持党要管党、从严治党，贯彻为民、务实、清廉的要求”；把加强党的执政能力建设、积极推进党内民主建设、深化干部人事制度改革、着力加强基层党的建设、切实改进党的作风、着力加强反腐倡廉建设等作为深化党的建设的着力点。到了党的十八大报告，则把党的建设主线丰富发展为“党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设”。

二是以“保持共产党员先进性教育活动”“学习实践科学发展观”等为抓手，推进党的思想建设。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央决定，从2005年1月开始，用一年半左右的时间在全党开展保持共产党员先进性教育活动，把“提高党员素质、加强基层组织、服务人民群众、促进各项工作”作为这次教育活动的主要目的，致力于通过教育来增强党员队伍和党组织的创造力凝聚力战斗力、提高党的执政能力。根据党的十七大要求，在十七大以后，在全党又开展了深入学习实践科学发展观活动，致力于进一步把握共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律，提高运用科学理论分析和解决问题的能力。

三是坚持群众立场、加强作风建设。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央不仅突出强调坚持马克思主义群众立场、群众观点、群众路线，践行党的宗旨、密切联系群众；并且结论性地指出：“相信谁、依靠谁、为了谁，是否始终站在最广大人民的立场上，是区分唯物史观和唯心史观的分水岭，也是判断马克思主义政党的试金石。”要求着力加强党的作风建设、以优良的党风促政风带民风；要求在全党大兴密切联系群众之风、求真务实之风、艰苦奋斗之风、批评和自我批评之风；要求领导干部问政于民、问需于民、问计于民，努力做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。在党的十八大报告中，胡锦涛进一步强调，要“坚持以人为本、执政为民，始终保持党同人民群众的血肉联系”，把“以人为本、执政为民”作为检验党一切执政活动的最高标准。

四是深入开展反腐败斗争、加强惩治和预防腐败体系建设。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央着力强调，要按照党的先进性与纯洁性要求反对腐败，并告诫全党“一定要充分认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，旗帜鲜明地反对腐败。”“旗帜鲜明地反对腐败”成为这一时期的一大鲜明特点。在党的十七大报告中，胡锦涛明确强调：“党同各种消极腐败现象是水火不相容的”，要求“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，扎实推进惩治和预防腐败体系建设”，要求严格执行党风廉政建设责任制。然而，从理念上看，十七大仍然是将党风廉政建设放在一起讲的，这次十七大的要点标题“切实改进党的作风，着力加强反腐倡廉建设”可见一斑。到了党的十八大，随着党风廉政建设实践发展与认识提高，我们党开始着力将党纪与国法区分开来，在此基础上，党的十八大报告将党的作风建设与反腐败斗争明确分开、各自作为党的建设重点任务来论述，在反腐败斗争方面，着力强调“反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题”，把“干部清正、政府清廉、政治清明”作为廉政建设与反腐败斗争的基本目标，要求坚持中国特色反腐倡廉道路，坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设。

五是推进党的建设科学化、加强执政理论体系建设。党的十六大以来，一方面，胡锦涛在2004年“7.1”讲话中在党的历史上第一次明确提出要加强“党的执政理论建设”与“执政理论体

系”，强调“党的执政理论建设是一项系统工程”；要求把马克思主义执政理论与党执政新的实践紧密结合起来、深刻总结历史经验和现实经验，以党的执政能力建设为重点，“从党的执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源和执政环境等”七个方面（简称执政“七谋”）进行努力，对党的执政理论体系进行全面、系统、深入的研究，并以此来推动全面加强和改进党的建设。另一方面，与胡锦涛同志提出的“科学发展观”相辅相成，突出强调党的建设科学化成为这一时期党的建设的鲜明特色，党的十七届四中全会明确强调，我们党强调居安思危、勇于变革、勇于创新、继续推进党的建设新的伟大工程，不断提高党的建设科学化水平。到了党的十八大报告，更是直接把“全面提高党的建设科学化水平”作为党的建设部分的标题与总要求。从根本上看，党的建设科学化的要义则在于按照执政党建设规律来管党治党，要求着力在以科学理论指导党的建设、以科学制度保障党的建设、以科学方法推进党的建设上下功夫，以提高党的建设的成效与质量。在一定意义上说，全面提高党的建设科学化水平是党的建设一个持久的重大理论与实践命题。

六是加强党内法规制度建设，推进党的建设制度化、规范化、程序化。党的十六大以来，我们党在强调科学执政、民主执政、依法执政的同时，大力加强党内法规制度建设，先后制定或修订了《中国共产党纪律处分条例》（2003）、《中国共产党党员权利保障条例》（2004）、《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》（2008）、《中国共产党巡视工作条例（试行）》（2009）、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》（2010）、《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》（2010）、《中国共产党党内法规制定条例》（2012年5月）等至少7部重要的党内条例，另外还制定与修订了十多部党内“规定”，这些党内法规的出台与实施，为全面加强党的建设提供了必要保障，有力地推进了党的建设制度化，同时也为进一步建立与完善党内法规制度体系奠定了良好基础。

四、正风反腐、从严治党，全面从严治党与加强党的全面领导

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央带领全国人民进入中国特色社会主义建设新时代，我们党面临的“四大考验”与“四大危险”更加凸显，党要管党、从严治党的任务更为繁重而紧迫。形势的发展、事业的开拓、人民的期待与党的建设的严峻形势，都要求我们党既要继续推进党的建设新的伟大工程、全面提高党的建设科学化水平，更要全面从严治党、坚持与加强党的全面领导。这正如习近平所言：历史使命越光荣，奋斗目标越宏伟，执政环境越复杂，我们就越要从严治党，“我们必须以更大的决心和勇气抓好党的自身建设，确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨，在发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强的领导核心。”否则，“如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免被历史淘汰。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局，从事关党的生死存亡高度全面从严治党，以顽强意志品质正风肃纪、反腐惩恶、重构党内政治生态，“全面从严治党”成为十八大以来党的建设的鲜明主题、“全面从严治党永远在路上”成为最震撼人心的政治动员令。对于十八大以来全面从严治党的重要举措与显著特点，习近平在十八届六中全会上曾经提出了“七个着力”，即着力从严从细抓管党治党，着力净化党内政治生态，着力从作风建设这个环节突破，着力真管真严、敢管敢严、长管长严，着力遏制腐败滋生蔓延势头，着力增强人民群众获得感，着力发挥巡视利剑作用。从整个党的建设角度看，纵观十八大以来全面从严治党的基本举措，以下七个方面尤为

突出，由于十八大以来管党治党基本举措人们记忆犹新，在此仅作简要论述：

一是以贯彻落实“八项规定”为切入点，着力加强作风建设、推动全面从严治党。在党的十八大闭幕不到一个月，2012年12月中央就制定出台了《关于改进工作作风密切联系群众的规定》（即“八项规定”），强调从中央领导做起，率先执行“八项规定”；坚持以上率下，要求各级领导干部与广大党员严格贯彻落实“八项规定”基本精神。更为关键的是，党的十八大以来，以严格贯彻落实“八项规定”精神为切入点，弛而不息正风肃纪，既着力解决当前突出问题，又注意治本，致力于构建作风建设长效机制，五年下来成效显著。有人甚至指出，“八项规定”改变全党、改变中国，从党风、政风、社风建设角度看，的确如此。

二是坚持反腐败“无禁区、全覆盖、零容忍”，坚持“打虎”“拍蝇”“猎狐”一起抓，重拳反腐、严惩腐败。据不完全统计，党的十八大以来共查处了440多位省部级省军级“大老虎”、8900多位厅局级“中老虎”，也查处了大量发生在群众身边的“四风”与腐败问题。通过高压反腐，着力遏制腐败滋生蔓延势头，消除了党和国家内部存在的严重隐患，不敢腐的目标初步实现、不能腐的笼子越扎越牢、不想腐的堤坝正在构筑，反腐败斗争取得压倒性态势。

三是以“群众路线教育实践活动”“三严三实”“两学一做”等主题教育为抓手，着力加强党员干部的党性修养、改善干群关系与党群关系。其中，以“为民务实清廉”为主题的“群众路线教育实践活动”（2013年6月8日至2014年10月8日），要求在全党自上而下深入开展，要求领导干部“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”。2015年4月，根据党中央要求，在县处级以上领导干部中又进行了以“既严以修身、严以用权、严以律己；又谋事要实、创业要实、做人要实”为基本要求的“三严三实”专题教育活动。2016年2月中共中央办公厅印发了《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育方案》，要求在全党党员中进行“两学一做”学习教育活动，要求全体党员“把合格的标尺立起来，把做人做事的底线划出来，把党员的先锋形象树起来，用行动体现信仰信念的力量”。2017年3月中共中央办公厅又印发通知，要求推进“两学一做”学习教育常态化制度化。

四是以上率下、紧抓“关键少数”，着力以从严治吏推进从严治党。习近平反复强调：**党要管党，首先是管好干部；从严治党，关键是从严治吏。**党的十八大以来，无论是“八项规定”、群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育，还是正风反腐，还是加强制度建设、把权力关进制度笼子里，其重点对象都是各级领导干部、都是“关键少数”。进一步而言，在选人用人方面，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，不仅明确提出了新时代好干部标准，即“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”；而且，比较系统地回答了“如何成长为好干部”、“如何选好、用好、管好干部”“如何加强对权力的监督与制约”等选人用人基本问题；要求把从严管理干部贯彻落实到干部队伍建设全过程，坚持从严教育、从严管理、从严监督，坚持用制度管权、管事、管人。在深刻总结十八大以来从严治吏的基础上，习近平明确界定了新时代党的组织路线，即“全面贯彻新时代中国特色社会主义思想，以组织体系建设为重点，着力培养忠诚干净担当的高素质干部，着力集聚爱国奉献的各方面优秀人才，坚持德才兼备、以德为先、任人唯贤，为坚持和发展中国特色社会主义提供坚强组织保证”。新时代党的组织路线的明确提出，既是对改革开放以来干部队伍建设经验总结，更体现了以习近平同志为核心的党中央对组织建设、干部队伍建设的新认识与理论升华。

五是严明党的纪律和规矩、加强和规范党内政治生活。党的十八大以来，一方面，我们

党明确将党纪与国法区分开来，坚持法纪分明、纪严于法、纪在法前，严明党的纪律、划清党员干部行为底线，先后于2015年、2018年两次对党的纪律处分条例进行重大修订，严格运用党规党纪管党治党、有效运用监督执纪“四种形态”推动全面从严治党。另一方面，全面加强党的规矩建设、明确党的规矩的基本类型，这正如习近平在中纪委十八届五次全会上所言：党章是全党必须遵循的总规矩，党的纪律是刚性约束；国家法律是党员、干部必须遵守的规矩；党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例也是重要的党内规矩；进而要求“各级党组织要把严守纪律、严明规矩放到重要位置来抓，努力在全党营造守纪律、讲规矩的氛围。”再一方面，修订与制定《中国共产党廉洁自律准则》与《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，加强与规范党内政治生活，着力优化、重构、净化党内政治生态，使党内政治生活呈现出新气象、党内政治生态明显好转。

六是增强管党治党意识、层层推行党建责任制。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央着力强调要增强管党治党意识、认真贯彻落实治党责任，明确规定并认真贯彻落实党委主体责任、纪委监督责任、书记第一责任、班子成员“一岗双责”；要求各级党组织要把抓好党建作为最大的政绩、层层贯彻落实党建责任制。并且制定与实施《中国共产党巡视工作条例（修订稿）》《中国共产党问责条例》《中国共产党党内监督条例》，全面加强党内监督、全面加强党内巡视、全面贯彻落实追责问责，有效实现责任制、监督制、问责制的“三联动”与配套运行，着力解决管党治党失之于宽、失之于松、失之于软问题。

七是加强党内法规制度体系建设、扎紧制度笼子。党的十八大召开五年来，先后修订了《中国共产党党章》，修订与实施《中国共产党廉洁自律准则》（2015）与《关于新形势下党内政治生活的若干准则》（2016）两部党内准则；修订出台了《党政机关厉行节约反对浪费条例》（2013）、《党政领导干部选拔任用工作条例（修订稿）》（2013）、《中国共产党巡视工作条例（修订稿）》（2015）、《中国共产党纪律处分条例》（2015、2018）、《中国共产党问责条例》（2016）、《中国共产党党内监督条例》（2016）、《中国共产党工作机关条例（试行）》（2017）、《中国共产党党务公开条例（试行）》（2017）、《中国共产党支部工作条例（试行）》（2018）等至少9部重要的党内条例；新订与修订了《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》（2012年12月）、《党政机关国内公务接待管理规定》（2013年12月）等多部重要的党内规定。到目前为止，党内法规制度越来越健全、越来越完善，为全面从严治党、全面加强党的建设提供了坚强有力的保障。

五、改革开放40年党的建设的基本经验与启示

纵观改革开放40年来党的建设的基本举措，我们不难发现，改革开放以来我们党始终强调要加强党的建设、坚持与改善党的领导；从邓小平、江泽民、胡锦涛到习近平，都突出强调要坚持马克思主义唯物史观、群众观与政党观，坚持马克思主义基本立场与基本观点，践行党的宗旨、履行党的职责与使命；都始终强调要改进党的工作作风、克服形式主义与官僚主义、密切联系群众；都始终要标本兼治、反对腐败、建设廉洁政治；都始终注重运用“整党整风”等党内主题教育活动为抓手来加强党员干部的党性修养、推进党的建设；都始终注重党内法规制度建设、推进党的建设制度化规范化；都始终强调党要管党首先是管好干部，注重以从严治吏为重点来加强党的建设，坚持正确的干部标准、建设高素质的干部队伍。以上这几个方面，既是改革开放以来我们党所始终强调的，可谓改革开放以来党的建设的基本经验。总之，治国必先治党、治党务必从严，坚持党要管党、必须全面从严治党；越是改革开放，越是发展社会主义市场经济，党面临的形势越严峻、任务越繁重，越要坚定不移全面从严治党，越要

坚持、改善与加强党的全面领导;在改革开放进程中能否有效地全面从严治党,事关党的生死存亡与改革开放的成败。这可谓改革开放40年来党的建设最为根本的经验。正是由于改革开放以来我们党始终强调加强党的建设、改善党的领导,改革开放40年才能取得举世瞩目、史无前例的伟大成就。否认这一点,就无法有效解释40年来党领导改革开放所取得的巨大成就,就难以深刻揭示改革开放40年来中华民族从富起来到强起来、中国特色社会主义伟大旗帜在世界上高高飘扬的根本原因。

那么,人们不禁要问,既然改革开放以来我们党始终强调加强党的建设、坚持与改善党的领导,为什么党的建设的形势依然严峻、任务依然艰巨?还会产生习近平之问“这么多年中央经常讲、反复提‘两个务必’,围绕改进作风发了不少文件、采取了不少措施,但为什么背离‘两个务必’,搞形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风那一套还有不小的市场?为什么还有些人对不正之风乐此不疲?”这其中的原因很复杂,一方面是因为,党的建设是历史的、具体的、发展的,党面临的“四大考验”与“四大危险”是严峻的、长期存在的,许多老问题解决了,新问题还会层出不穷。另一方面是因为,若不聚精会神抓党的建设、紧紧围绕党的建设主线来抓党建,党的建设就容易分心走神、难以做好;若不能充分正视党的建设的长期性、艰巨性、复杂性,不能充分正视作风问题与腐败问题的长期性、复杂性与反复性,一些不良现象就会“死灰复燃”;若不自上而下明确管党治党责任、落实责任、有效追责问责与严惩,从严治党是做不到的;若不从严从细从实、不真抓实干、不一视同仁,党的建设就难以落到实处;若对腐败问题等不良现象不能奉行“零容忍”,就难以有效打破“破窗效应”;若不能将从严治党与依法治国有机结合起来、统筹推进党的建设与依法治国,党的建设就容易“空转”乃至“虚转”。通过对十八大以前与十八大以后管党治党实践成效的比较分析,我们发现,上述六个方面应该是改革开放以来加强党的建设的基本启示。

也许有人会继续追问,既然十八大以来全面从严治党成效显著,那么为什么形式主义与官僚主义还会花样频出、“为官不为”现象为什么还会滋生蔓延?纵观改革开放以来党的建设的基本经验与基本启示、中外政党治党理政的经验教训,我们发现,要有效提高党的建设质量、克服与避免党建形式主义、切实有效解决党建突出问题,必须把继承传统和改革创新结合起来、把总结自身经验和借鉴世界其他政党经验结合起来;必须坚持从严治党、科学治党与党内民主的有机统一,充分调动全党的积极性主动性创造性来管党治党;必须着力强调增强管党治党的系统性、协同性、预见性、创造性、科学性、实效性,不断加强党的执政理论体系建设;必须坚持党的领导、党的建设与党的事业的有机统一,将“围绕党的政治路线加强党的建设”与“围绕党的建设主线加强党的建设”有机统一起来;必须着力根据时代发展变化改进党的建设模式与方式,以新思维、新观念、新技术、新手段来推进党的建设;必须改进坚持党建工作标准、政治效应、社会效应的统一,坚持“人民群众反对什么、痛恨什么,我们就要坚决防范和纠正什么”,确保我们党始终同人民想在一起、干在一起。上述这六个“必须”,应该是新时代全面加强党的建设、坚持与加强党的全面领导需着力解决的基本问题。

(摘自《理论探索》2018年第6期)

改革开放 40 年党内法规制度建设研究

李斌雄

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会作出把党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来,实行改革开放的历史性决策,实现了新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折。改革开放是决定中国命运的重大决策,深刻地影响着党的建设和党的领导。改革开放经历了起步阶段、全面展开阶段、逐步深化阶段和全面深化阶段。党在改革开放和社会主义现代化建设新时期的党内法规制度建设也经历了四个阶段,即改革开放起步到全面展开阶段党内法规制度建设的恢复和改革(1978-1990);改革开放新阶段党内法规制度建设走向程序化(1990-2002);全面建设小康社会阶段党内法规制度建设走向科学化(2002-2012);中国特色社会主义新时代党内法规制度建设走向体系化(2012-2018)。

一、改革开放起步到全面展开阶段党内法规制度建设的恢复和改革

党的十一届三中全会把全党的工作重心和全国人民的注意力从“阶级斗争”转移到社会主义现代化建设上来,恢复和重申了党的思想路线即一切从实际出发,理论联系实际,实事求是,在实践中检验真理和发展真理;重新确立民主集中制和集体领导原则,恢复党的组织路线。从改革开放起步到 1992 年邓小平南方谈话发表,党的建设面临着执政、改革开放和发展社会主义商品经济的严峻考验,党组织规模和党员队伍也持续扩大,全国党员总人数由 1978 年的 36981346 人增加到 1990 年的 50321001 人,迫切需要加强党内法规制度建设。

第一,邓小平科学阐述党规与国法的关系,提出改革党和国家的领导制度问题。在改革开放的起步阶段,邓小平高度重视党规党法建设,提出要改革和完善党和国家的领导制度、组织制度和工作制度,要健全和维护党规党法。1978 年 11 月至 12 月间召开的中央工作会议为党的十一届三中全会召开做了准备。12 月 13 日,邓小平在中央工作会议闭幕会上发表《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话成为党的十一届三中全会的主题报告。在讲话的第二部分“民主是解放思想的重要条件”中,邓小平说:“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。各级纪律检查委员会和组织部门的任务不只是处理案件,更重要的是维护党规党法。切实把我们的党风搞好。”这是邓小平首次对党规党法与国家法律之间的关系进行明确阐述。1978 年 12 月 22 日,具有历史转折意义的党的十一届三中全会发布公报,作出一系列加强党的建设的部署,决定健全党规党法,整顿党的作风。公报强调:“根据党的历史经验教训,全会决定健全党的民主集中制,健全党规党法,严肃党纪。”“会议认为,国要有国法,党要有党规党法。”“纪律检查委员会的根本任务,就是维护党规党法,切实搞好党风。”建立、健全和维护党规党法成为党的十一届三中全会以来党内法规制度建设的主要任务。

中共中央政治局于 1980 年 8 月 18 日至 23 日召开扩大会议,主要讨论党和国家领导制度的改革

问题。邓小平代表党中央在会上作了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话。邓小平指出：“改革党和国家领导制度及其他制度，是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展。”从党和国家现行的领导制度、干部制度方面来说，主要弊端是官僚主义现象、权力过分集中的现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要”“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视”。邓小平要求：“制定周密的、切实可行的、能够在较长时期发挥作用的制度和条例，有步骤地实施。”“对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”要勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，大力培养、发现和破格使用优秀人才。邓小平的这篇重要讲话，后经中央政治局会议通过，成为党内法规制度建设和政治体制改革纲领性文献。

第二，党的十一届五中全会制定《关于党内政治生活的若干准则》。党的十一届三中全会决定恢复成立中央纪律检查委员会。1979年1月4日至22日，中央纪律检查委员会举行第一次全体会议，会议在总结历史经验教训的基础上，讨论并拟定了《关于党内政治生活的若干准则（草案）》。1979年3月，中共中央决定将《关于党内政治生活的若干准则（草案）》向全党公布。经过近一年的讨论、征求意见和反复修改，1980年2月23日至29日，党的十一届五中全会召开，正式通过了《关于党内政治生活的若干准则》（以下简称《准则》），并向全国公布。《准则》提出了12条党内政治生活准则，采用段落形式表述政治生活准则的原则要求和具体内容，开列正面清单和负面清单，为全党提供了明确具体的行为准则。《准则》批判了“文化大革命”期间林彪、“四人帮”肆意践踏“党规党法”的行为，并提出：“《关于党内政治生活的若干准则》是党的重要法规，全体党员要认真学习，自觉遵守，要对照《准则》的规定，认真检查自己的工作和作风。党的各级领导机关和领导干部要带头执行。任何党员如果违反本准则，要进行批评教育，情节严重的必须按照党的纪律给予处分，直至开除党籍。”《准则》把党章的有关规定和民主集中制的原则具体化，使党内政治生活制度和组织生活制度更加完备，更加适合新形势新任务的需要，是对十一大党章的重要补充。《准则》公布后，中央纪委在一年内先后召开三次座谈会，推动《准则》的贯彻实施。

第三，党的十二大制定改革开放新时期的第一部党章。党的十二大以提出建设有中国特色的社会主义重大命题被载入史册。以这次会议为标志，改革开放进入全面展开阶段。1982年9月1日至11日，党的十二大在北京召开。邓小平在大会开幕词中明确提出了“建设有中国特色的社会主义”的重大命题。大会审议通过了《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的政治报告，提出了“把党建设成为领导社会主义现代化事业的坚强核心”的目标和当前党的建设的任务，审议通过了新修订的《中国共产党章程》。十二大党章包括总纲和10章50条。各章内容包括党员、党的组织制度、党的中央组织、党的地方组织、党的基层组织、党的干部、党的纪律、党的纪律检查机关、党组、党和共产主义青年团的关系。新党章清除了党的十一大党章中“左”的错误，增加了党的干部、党的纪律、党的纪律检查机关、党组、党和共产主义青年团的关系等五章，其中党的干部一章是历届党章中所没有的。新党章继承和发展了党的七大、八大党章的优点，特点是总纲内容比较充实，对党员和党的干部的思想、政治、组织上的要求比历届党章的规定更加严格，对民主集中制和党纪作出比较充分、具体的规定，对改善党的中央和地方组织的体制、党的纪律和纪检机关、对党的基层组织建设以及党团关系，都作出许多新规定。如第22条规定设立党的中央顾问委员会。十二大党章总纲明确提出了中国共产党的

组织和党员都必须在宪法和法律范围内活动,第37条明确提出废除干部职务实际上存在的终身制等内容。从党章史比较看,十二大党章是党执政以来比较充实、完善的一部党章并在实践中进一步发展、完善。1987年1月13日,中央纪委发出《关于共产党员必须严格遵守党章的通知》,对自觉遵守党章、严格执行纪律作出3条规定,认为:“共产党员是否真诚地拥护党的纲领,遵守党的章程,充分履行党员的义务,言论行动是否符合党章的规定,这是衡量一个共产党员是否合格的根本标准。”

第四,党的十三大强调要从严治党,加强党的制度建设,提出党的建设要探索一条靠改革和制度建设的新路子。1986年9月28日,党的十二届六中全会通过的《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》提出:“建设好党的作风,思想教育很重要,制度建设也很重要。”在中央全会的决定中正式提出了党的制度建设问题。1987年10月25日至11月1日,党的十三大在北京举行。大会审议通过了《沿着有中国特色的社会主义道路前进》的政治报告和《中国共产党章程部分条文修正案》。党的十三大系统阐述社会主义初级阶段的理论,明确概括党在社会主义初级阶段的基本路线,确定在改革开放实践中加强党的建设的基本方针。大会报告提出:“新时期党的一切工作,都必须保证党的基本路线的贯彻执行。”强调党处于执政地位,必须经得起执政的考验和改革开放的考验。指出在党内反腐败,“仅仅靠教育不能完全解决问题,必须从严治党,严肃执行党的纪律”。这是在党的全国代表大会的政治报告中首次针对反腐败而提出“从严治党”的任务。因此,要“切实加强党的制度建设”“在新的历史条件下,在党的建设上走出一条不搞政治运动,而靠改革和制度建设的新路子”。这是对党执政以来历史经验教训的总结。党的十三大未对党的十二大党章作出全面修改,只是作出10条条文修正。十三大党章修正案修改的主要内容包括规定了差额选举办法;党组织讨论决定重要问题要进行表决;增加党的全国代表大会的职权;规定中央书记处是中央政治局和它的常务委员会的办事机构;规定中央军事委员会主席、中央顾问委员会主任、中央纪律检查委员会第一书记不从中央政治局常务委员会中产生,而由中央委员会决定或批准;规定企业党组织的作用是对党和国家的方针政策在本单位的贯彻实行保证监督,不再领导本单位的工作;取消在中央和地方国家机关、经济组织和文化组织中的党组。

第五,改革并完善党和国家的领导制度、组织制度、工作制度。党的十一届三中全会后,党在建立健全党的代表大会制度和党内选举制度、党的集体领导制度、党员民主权利保障制度、密切联系群众制度、精神文明建设和思想政治工作制度等方面采取了一系列措施。在改革党的领导制度和工作制度方面的法规制度有:《中共中央关于坚持“少宣传个人”的几个问题的指示》(1980年7月30日),《党政机关信访工作暂行条例(草案)》(1982年4月8日中共中央办公厅、国务院办公厅转发),《中共中央关于全党必须坚决维护社会主义法制的通知》(1986年7月10日),《中共中央批转中央统战部〈关于新时期党对民主党派工作的方针任务的报告〉的通知》(1986年7月16日),《中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作领导的通知》(1989年12月21日),《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》(1989年12月30日),《中共中央关于加强统一战线工作的通知》(1990年7月14日),《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》(1990年3月12日党的十三届六中全会通过),《中共中央关于进一步加强和改进知识分子工作的通知》(1990年8月14日)等。在党的思想政治工作制度方面的法规制度有:《中共中央关于加强农村思想政治工作的通知》(1983年1月20日),《中共中央关于批转〈国营企业职工思想政治工作纲要(试行)〉的通知》(1983年7月1日),《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》(1986年9月28日党的十二届六中全会通过),《中共中央关

于加强和改进高等学校思想政治工作的决定》(1987年5月29日),《中共中央关于改革和加强中小学德育工作的通知》(1988年12月25日),《中共中央转发总政治部〈关于新形势下加强和改进军队政治工作的若干问题〉的通知》(1990年2月16日)等。此外,在中央直属机关领导体制、党组制度,地方各级代表大会制度,党的中央组织报告工作制度和工作规则、生活会制度,地方各级党组织的议事制度、表决制度、生活会制度和信访工作制度方面都有新的建树。

在党的组织制度建设方面主要是建立领导干部生活会制度、民主生活会制度,党员民主评议制度,干部选拔任用、推荐、交流制度和后备干部制度,干部考核、退休、生活待遇制度和出国出境制度,国有企业基层组织工作制度等。例如,《中共中央关于处理建国前党员脱党期间党籍、党龄问题的几点补充规定》(1982年5月14日),《中共中央关于建立老干部退休制度的决定》(1982年2月20日),《中共中央、国务院关于中央党政机关干部教育工作的决定》(1982年10月3日),《中共中央关于整党的决定》(1983年10月11日党的十二届二中全会通过),《中共中央关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》(1986年1月28日),《中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例》(1986年9月15日),《关于建立民主评议党员制度的意见》(1988年12月15日中共中央批转中央组织部通知),《中共中央关于加强党的建设的通知》(1989年8月28日),《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》(1990年5月25日中共中央印发),《中国共产党发展党员工作细则(试行)》(1990年8月1日中共中央组织部印发)等。

第六,恢复和加强纪检监察机构,加强党纪监督和反腐倡廉制度建设。1978年12月,党的十一届三中全会决定恢复成立并选举产生了以陈云为第一书记的中央纪律检查委员会。中央纪委恢复成立后即着手建立健全各级纪检机关。1979年1月,中央纪委第一次全会通过《中共中央纪律检查委员会关于工作任务、职权范围、机构设置的规定》,规定了中央纪委的一项根本任务就是维护党规党法,切实搞好党风。1983年3月2日,中央纪委发出《关于健全党的纪律检查系统加强纪检队伍建设的暂行规定》,规定了党的各级纪律检查机构的设置、任务和职责范围、委员名额和机关编制、干部配备和管理原则。此后,中央纪委又与中央组织部、监察部、公安部、人事部、最高人民检察院、最高人民法院等部门联合发文建立工作联系制度。1987年7月14日中央纪委印发《党的纪律检查机关案件审理工作条例》,对党内案件审理进行规范。1987年7月29日,中央纪委又发出《关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定(试行)》,规定了党内纪律监督的任务、内容、方式等。此外,还制定条规进行规范。在党内纪律条规方面,1980年8月16日,中共中央发出《关于禁止在对外活动中送礼、受礼的决定》,对国外境外交往进行规范。1988年6月1日,中共中央发出《关于党和国家机关必须保持廉洁的通知》对党政机关提出廉洁自律规范。此外,中共中央还先后出台一系列纪律条规,主要有:《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》(1982年4月13日),《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》(1986年2月4日)等。这些纪律条规对改革开放起步和展开阶段党组织和党员干部的行为进行规范,涉及涉外活动规定和禁止公款旅游,黄色音像制品管理规定,禁止经商办企业和兼职规定,三公经费管理规定,官僚主义失职错误处分,党内纪律监督等方面。

总之,在这个历史阶段,中国共产党汲取“文化大革命”的深刻教训,在管党治党过程中重新认识党规党法的概念、地位和作用,自觉地围绕恢复和逐步健全民主集中制开展党内法规制度建设。同时,党在改革开放起步到展开阶段,面临大量新情况新问题,加强和改进党的建设和党的领导迫切需要恢复党的优良传统和规章制度,针对新形势新任务又要制定和实施新的规章制度,党规制度破旧立新的

任务艰巨。这个历史阶段的党内法规制度建设也就处于恢复和改革阶段,以1980年党内政治生活准则和十二大党章为标志,制定了一批新的党的领导制度、组织制度、干部制度、工作制度、反腐倡廉制度等具体制度,党内法规制度建设在恢复和逐步健全民主集中制、改革党的领导制度等方面取得了重要进展。

二、改革开放新阶段党内法规制度建设走向程序化

经过1989年政治风波和完成治理整顿任务,党依然面临着复杂的国际国内形势的考验,尤其是东欧剧变和苏联解体,社会主义在世界范围内的实践陷入低潮。国内也面临着如何加快经济发展和深化改革的问题。在这个重要历史关头,邓小平于1992年1月至2月视察南方并发表重要讲话,要求抓住时机加快发展。邓小平同时指出:“中国要出问题,还是出在共产党内部。”“说到底,关键是我们共产党内部要搞好,不出事,就可以放心睡大觉”“还是要靠法制,搞法制靠得住些”。邓小平发表南方谈话和党的十四大确立建立社会主义市场经济的改革取向和基本框架,标志着我国改革开放进入新阶段。在这个阶段,以江泽民为核心的党中央推进党的建设新的伟大工程,中共党员队伍总人数从1991年的51516590人发展到2002年的66941180人,党员队伍规模增加1000多万人。以1990年7月中共中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》为标志,党在改革开放新阶段的党内法规制度建设也开始走向程序化阶段。

第一,《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》的颁行和党内法规专门工作机构的建立。为了加强党的建设和党的领导,使党内法规制定程序科学化、规范化,提高党内法规制度制定效率,保证党内法规质量,1990年7月31日中共中央颁布实施《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(以下简称《条例》)。《条例》对党内法规的概念和作用、制定目的和依据、制定主体和制定原则、适用范围、名称和制定程序进行了具体规定。《条例》规定:党内法规是党的中央组织、中央各部门、中央军委总政治部和各省、自治区、直辖市党委制定的用以规范党的工作、活动和党员行为的党内各类规章制度的总称。党内法规制定程序如下:规划-起草-审定-发布-解释-修改或废止等。《条例》首次对党内法规制定工作进行规范,标志着党内法规制度建设进入程序化阶段。11月12日,中共中央办公厅发出《关于党内法规备案工作有关问题的通知》,对党内法规的报备机关、工作要求作出原则性规定。1991年2月,中共中央印发《关于加强党对国家立法工作领导的若干意见》,对中央领导国家立法工作的内容、范围、程序作出规定。1991年4月,中共中央办公厅法规室成立。中央一些部门和省、市党委也先后成立党内法规专门工作机构。党内法规专门工作机构以上述3个文件为抓手,全面启动法规起草、法规审核、备案审查、服务中央领导国家立法等工作,标志着专业性党内法规服务工作的正式起步。

第二,十四大党章确认“党内法规”概念并对党的纪律概念作出界定。在我国加快改革开放和现代化建设步伐的新形势下,1992年10月12日至18日,党的十四大在北京召开,作出建立社会主义市场经济体制的重大决策,通过党章修正案。江泽民在政治报告中提出:“一定要结合新的实际,遵循党的基本路线,坚持党要管党和从严治党,加强和改进党的建设,努力提高党的领导水平和执政水平。”党的十四大修改党章的指导思想是:总结党的十二大以来社会主义现代化建设和党的建设的新经验,把邓小平建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线以及一系列方针、政策写入党章,对党的工作和党的建设提出切合实际的新要求,把党的建设成为领导全国人民沿着中国特色社会主义道路不断前进的坚强核心。十四大党章保持原党章总体框架不变,仍然是10章50条,保留原党章中一切

仍然适用的内容和规定,文字上可改可不改的没有修改。这样做,有利于维护和保持党章的权威性和党章内容的连续性,也有利于适应形势的发展,使党章更好地指导党的工作和党的建设。修正案对总纲部分作了较大的调整和充实,由原党章总纲的19个自然段增加到22个自然段,其中还合并了原党章的两个自然段,扼要地阐述了建设有中国特色社会主义的理论,增写了党在社会主义初级阶段的基本路线,并对党的建设和党的领导的基本要求作了补充。十四大党章在总纲第17个自然段中首次写入“必须围绕党的基本路线加强党的建设,坚持从严治党”的规定;在第44条规定党的各级纪律检查委员会的主要任务时,将原党章中维护“党章和其他重要的规章制度”的表述,修改为维护“党章和其他党内法规”。这样,就在作为党的根本大法的党章中确认“党内法规”的概念。中共中央关于《中国共产党章程(修正案)》的说明中也使用“其他党内法规”的概念。同时,十四大党章第37条首次对党的纪律和重要性作出规定:“党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为准则,是维护党的团结统一、完成党的任务的保证。”这些规定有利于社会主义市场经济体制条件下加强党的建设和从严治党。

第三,党的十四届四中全会提出党的建设新的伟大工程的目标和任务,注重党的组织法规制度建设。1994年9月28日,党的十四届四中全会通过《中共中央关于加强和改进党的建设几个重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出了加强党的建设新的伟大工程的目标和任务,这就是:要把党建设成为用建设有中国特色社会主义理论武装起来、全心全意为人民服务、思想上政治上组织上完全巩固、能够经受住各种风险、始终走在时代前列的马克思主义政党。《决定》同时强调解决党的组织建设方面的问题,“必须进一步坚持和健全民主集中制,特别要注重制度建设,以完备的制度保障党内民主,维护中央权威,保证全党在重大问题上的统一行动”。江泽民在党的十四届四中全会上的讲话中指出:“注重制度建设,是这次全会决定的一个重要指导思想。制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”提出要建立一套科学严密的组织制度,使党的建设的历史经验和优良传统作风制度化。“要全面规划,精心设计,在民主集中制、基层党组织建设、干部的培养和选拔等方面,进一步建立起科学的规章制度,形成适应新的历史时期所要求的新机制、新规范”。这个阶段,先后颁行党员权利保障和党费管理制度、党内选举制度、地方党委工作制度、干部选拔任用制度等方面的党内法规。在党员权利保障制度和党费管理方面,1995年1月7日,中共中央印发的《中国共产党党员权利保障条例(试行)》共6章35条,对党员权利保障的原则,党员享有的八项权利及其保护,对侵犯党员权利行为的惩处、程序和责任等进行规范。这是中国共产党历史上第一部保障党员权利的专门党内法规,具有开创性意义。1998年1月6日,中共中央组织部印发了《关于中国共产党党费收缴、管理和使用的规定》,根据党员的工资收入对党费交纳的比例进行规定,对党费的管理和使用分别作出规范。在基层党组织建设制度方面,中共中央先后印发《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》(1996年3月18日),《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》(1998年3月30日)和《中国共产党农村基层组织工作条例》(1999年2月13日),分别对这三类基层党组织的工作进行规范。在党内选举制度方面,中共中央先后印发《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》(1990年6月27日)和《中国共产党地方组织选举工作条例》(1994年1月6日),分别对党的基层组织选举工作中代表的选举、委员会的选举、选举的实施、监督和处分,对地方组织选举工作中代表的产生、委员会委员的产生、常务委员会委员和书记与副书记的产生、呈报和审批、选举的实施、监督和处分进行规范。在党的领导制度和工作制度方面,1996年4月5日,中共中央印发《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》,共7章40条,对党的地方委员会的领导地位、职责、组织原则、议事和决策机制、思想作

风和工作作风、监督和处分进行规范。

在干部选拔任用制度、考核制度、交流制度方面的党内法规有:1995年2月9日,中共中央印发《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》;1997年5月16日,经中共中央批准,中共中央办公厅印发《关于对违反〈党政领导干部选拔任用工作暂行条例〉行为的处理规定》;2002年7月9日,中共中央印发《党政领导干部选拔任用工作条例》;1998年5月26日,中共中央组织部经中共中央批准印发《党政领导干部考核暂行规定》;1999年4月22日,中共中央办公厅印发《党政领导干部交流工作暂行规定》;2000年6月23日,中共中央办公厅印发《深化干部人事制度改革纲要》;2000年9月2日,中共中央组织部印发《党政领导班子后备干部工作暂行规定》。此外,在规范党校工作方面,1995年9月6日,中共中央印发《中国共产党党校工作暂行条例》;2000年6月5日,中共中央作出《中共中央关于面向21世纪加强和改进党校工作的决定》。

第四,党的十五大确立邓小平理论在全党的指导地位,并提出“党要管党”的原则、“从严治党”的方针以及依法治国基本方略。1997年2月19日,邓小平逝世,中国面临着举什么旗、走什么路、如何把中国特色社会主义事业继续推向前进的历史抉择。1997年9月12日至18日,党的十五大在北京召开,通过江泽民所做的《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告和《中国共产党章程(修正案)》。十五大党章包括总纲、10章50条,总体结构保持稳定。十五大党章修正案的突出特点集中到一点,就是在党章中首次明确规定“邓小平理论”的概念并将其确立为党的指导思想。修改后的党章总纲规定:“中国共产党以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论作为自己的行动指南。”修改后的党章条文规定,党员和党的干部要认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论。江泽民在党的十五大报告中把依法治国提到党领导人民治理国家的基本方略的高度,明确提出要“建设社会主义法治国家”。同时提出:“党的领导和党的建设,历来是同党的历史任务,同党为实现这些历史任务而确立的理论和路线联系在一起的”。重申党的建设新的伟大工程的总目标就是“要把党建设成为用邓小平理论武装起来、全心全意为人民服务、思想上政治上组织上完全巩固、能够经受住各种风险、始终走在时代前列、领导全国人民建设有中国特色社会主义的马克思主义政党”。提出“不断提高领导水平和执政水平,不断增强拒腐防变能力”两大历史性课题,要求各级党委要坚持“党要管党”的原则,把“从严治党”的方针贯彻到党的建设的各项工作中去,坚决改变党内存在的纪律松弛和软弱涣散的现象。这是把党的十三大报告提出的“从严治党”提升到指导方针的高度。

第五,制定和实施党内监督、党风廉政建设和反腐败方面的系列党内法规。党的十四届四中全会就提出要完善党内监督制度,制定党内监督条例。经中共中央批准,1997年2月4日中共中央办公厅转发《中共中央纪律检查委员会关于重申和建立党内监督五项制度的实施办法》,健全和加强党内监督机制。2001年9月26日,党的十五届六中全会通过《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》,规定了“八个坚持,八个反对”的作风规范,即“坚持解放思想、实事求是,反对因循守旧、不思进取;坚持理论联系实际,反对照搬照抄、本本主义;坚持密切联系群众,反对形式主义、官僚主义;坚持民主集中制,反对独断专行、软弱涣散;坚持党的纪律,反对自由主义;坚持艰苦奋斗,反对享乐主义;坚持清正廉洁,反对以权谋私;坚持任人唯贤,反对用人上的不正之风”[]。为了加强对领导干部的监督和管理,经中共中央、国务院批准,中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》(1995年4月30日)和《关于领导干部报告个人重大事项的规定》(1997年1月31日)。在纪检监察机关的派驻制度和巡视制度方面,1991年4月23日,中

中共中央纪律检查委员会作出《关于中央纪委派驻纪检组和各部门党组纪检组（纪委）若干问题的规定（试行）》；1993年5月18日，中共中央纪律检查委员会、监察部下发《关于中央直属机关和中央国家机关纪检、监察机构设置的意见》；1996年3月13日，中共中央纪律检查委员会办公厅下发《关于建立巡视制度的试行办法》；2000年9月4日，中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部、中央机构编制委员会办公室、监察部四部门发出《关于加强中共中央纪委、监察部派驻纪检、监察机构管理的意见》等党内法规制度。

在案件检查、案件审理和办案工作方面，1991年7月13日，中共中央纪律检查委员会颁布《关于审理党员违纪案件工作程序的规定》；1993年8月22日，中共中央纪律检查委员会发出《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》；1994年3月25日，中共中央纪律检查委员会发出《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》和《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》；1996年8月19日，中共中央纪律检查委员会、监察部发出《纪检监察机关办案工作保密规定》等。

在这个时期的纪律建设和党风廉政建设的重要党内法规制度主要有：1997年2月27日，中共中央印发《中国共产党纪律处分条例（试行）》；1997年3月28日，中共中央印发《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》；1997年9月3日，中共中央纪律检查委员会发出《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）〉实施办法》；1998年11月21日，中共中央、国务院印发《关于实行党风廉政建设责任制的规定》；1997年5月25日，中共中央、国务院印发《关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》；1997年10月15日，中共中央纪律检查委员会发出《关于对违反〈党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定〉行为的党纪处理办法》等。这些重要党内法规制度保障了党风廉政建设和反腐败工作的顺利展开。

总之，党在改革开放新阶段特别注重加强党的规章制度建设，党内法规制度建设取得了重要进展。党内法规制度的数量大量增加，内容主要覆盖以民主集中制为核心的组织建设法规制度和以廉政准则、党纪处分条例为主干的反腐倡廉建设法规制度。同时，党内法规制度制定越来越规范化、程序化，党内法规制度的形式越来越具有法的规范性特征。当然，这个时期的党内法规制度的实施仍然存在一些突出问题。例如，中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发的《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》和《关于领导干部报告个人重大事项的规定》，在一些地方和部门就没有得到很好地实施。

三、全面建设小康社会阶段党内法规制度建设走向科学化

从2002年11月党的十六大到2012年11月党的十八大，党在全面建设小康社会的进程中推进实践创新、理论创新和制度创新。在这个历史阶段，中国共产党人提出并贯彻落实科学发展观，推进以党的执政能力建设和先进性建设为主线的党的建设新的伟大工程，党的组织体系规模和党员队伍规模继续扩大，党员总人数由2003年的68231915人增加到2012年的85127252人，党员队伍规模扩大168.9万余人。党在这个阶段把科学发展观贯穿于党的建设各个方面和全过程，以科学的理论指导党的建设，以科学的制度保障党的建设，以科学的方法促进党的建设，不断提高党的建设科学化水平。在提高党的建设科学化水平的进程中，党内法规制度建设的科学化水平也不断提高。

第一，党的十六大与时俱进修改党章，把“三个代表”重要思想确立为党的指导思想。2002年11月8日至14日，党的十六大在北京召开。党的十六大制定了全面建设小康社会的纲领，通过了关于党章修正案的决议。在党的十六大报告中，江泽民提出：一定要坚持党要管党、从严治党的方针，进一步解决提高领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题。“一

定要把思想建设、组织建设和作风建设有机结合起来,把制度建设贯穿其中,既立足于做好经常性工作,又抓紧解决存在的突出问题”。这就明确提出了加强党的制度建设的任务。十六大党章包括总纲、11章53条,与十五大党章相比增加了第11章“党徽党旗”。十六大党章的突出特点就是将“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论一道作为党必须长期坚持的指导思想写入党章总纲。党章总纲对党的性质作了新的表述,增写了关于党的十三届四中全会以来的历史进程的表述,阐述了“三个代表”重要思想的历史地位和指导作用。十六大党章明确提出党的建设要解决两个历史性课题,同时将“依法治国,建设社会主义法治国家”写入党章,将十四大、十五大党章中关于“坚持从严治党”的表述修改为“坚持党要管党、从严治党”。2004年9月19日,党的十六届四中全会作出《关于加强党的执政能力建设的决定》,提出:“党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。”要求深刻汲取世界上一些执政党和中国共产党执政的历史经验教训,更加自觉地加强执政能力建设。要求坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断完善党的领导方式和执政方式。要结合中国实际不断探索和遵循共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律,以科学的思想、科学的制度、科学的方法领导中国特色社会主义事业。全面加强和改进党的建设,使党的执政方略更加完善、执政体制更加健全、执政方式更加科学、执政基础更加巩固。提出:“贯彻依法治国基本方略,提高依法执政水平。依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式。党的领导是依法治国的根本保证。”党的十六届四中全会还提出了一系列党内法规制度建设的任务。

第二,提出党内法规制度体系建设的目标任务是建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心的制度体系。胡锦涛于2006年1月6日在第十六届中央纪委第六次全会上提出党内法规制度体系建设的目标和任务。胡锦涛指出:“要适应新形势新任务的要求,加强以党章为核心的党内法规制度体系建设,提高制度建设的质量和水平,做到用制度管权、用制度管事、用制度管人,推进党的建设和党内生活制度化、规范化,也推进党风廉政建设和反腐败工作的制度化、规范化。”明确了提出加强以党章为核心的党内法规制度体系建设的目标和任务。2009年9月18日,党的十七届四中全会通过《关于加强新形势下党的建设若干重大问题的决定》,将“建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心的制度体系”作为执政党加强自身建设的基本经验。这是符合党的制度建设的历史状况的。胡锦涛在党的十七届四中全会第二次全体会议上的讲话中强调:“制度建设既是党的建设的重要组成部分,又是党的建设的重要保证。要增强党内生活和党的建设制度的严密性和科学性,既要有实体性制度又要有程序性制度,既要明确规定应该怎么办又要明确违反规定该怎样处理,减少制度执行的自由裁量空间,推进党的建设科学化、制度化、规范化。”当然,党的建设科学化包括了党的制度建设的科学化和规范化或党内法规制度建设的科学化和规范化。2011年7月1日,胡锦涛在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中再次强调:“必须始终把制度建设贯穿于党的思想建设、组织建设、作风建设和反腐倡廉建设之中,坚持突出重点、整体推进,继承传统、大胆创新,构建内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的制度体系。推进党的制度建设,要坚持以党章为根本、以民主集中制为核心,坚持和完善党的领导制度,改革和完善党的领导方式和执政方式。”因此,在党内构建内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的制度体系就成为党内法规制度体系建设的目标和任务。

第三,党的十七大把科学发展观写入党章,推进党的建设科学化和制度化。2007年10月15日至21日,党的十七大在北京召开。胡锦涛在党的十七大报告中比较系统地阐述了科学发展

观,在新的历史起点提出实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,提出以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程。这就要求“必须把党的执政能力建设和先进性建设作为主线,坚持党要管党、从严治党,贯彻为民、务实、清廉的要求,以坚定理想信念为重点加强思想建设,以造就高素质党员、干部队伍为重点加强组织建设,以保持党同人民群众的血肉联系为重点加强作风建设,以健全民主集中制为重点加强制度建设,以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设,使党始终成为立党为公、执政为民,求真务实、改革创新,艰苦奋斗、清正廉洁,富有活力、团结和谐的马克思主义执政党”。这里清晰地形成了党的建设中“一条主线”和“五个方面建设”的新布局,第一次提出了“党的反腐倡廉建设”的新概念并要求表述反腐倡廉制度体系。胡锦涛在报告中同时强调要“使党的工作和党的建设更加符合科学发展观的要求”。党的十七大通过了《中国共产党章程(修正案)》。十七大党章仍然包括总纲、11章53条,总体结构保持稳定。十七大修改党章的突出特点就是将科学发展观写入党章。将中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系写入党章。在党章中把党的基本路线中的奋斗目标表述为“把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”。把中国特色社会主义事业“四位一体”总体布局写入党章。2009年9月18日,党的十七届四中全会通过了《中共中央关于加强和改进党的建设若干重大问题的决定》,概括了执政党建设的六条基本经验,体现了执政党建设的特点和规律。2011年7月1日,胡锦涛在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话系统阐述了在新的历史条件下推进党的建设科学化的五个方面要求。这就要求以科学的理论指导党的建设,以科学的制度保障党的建设,以科学的方法促进党的建设,推进党的建设科学化,标志着党内法规制度建设逐步走向科学化发展阶段。

第四, 颁行《中国共产党党内法规制定条例》等系列党规建设的文件, 全面启动党内法规制度建设。为了规范党内法规制定工作, 建立健全党内法规制度体系, 提高党的建设科学化水平, 2012年5月26日, 中共中央印发了《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)。《制定条例》共7章36条, 对党内法规的概念、制定主体和事项内容、名称和表述形式、制定原则以及党内法规制定规划和计划、党内法规的起草、审批和发布、适用和解释、备案、清理和评估等程序进行规范。《制定条例》是加强党的制度建设的重要基础性党内法规, 对于规范党内法规制定工作, 推进党的建设制度化、规范化、程序化, 提高党的科学执政、民主执政、依法执政水平, 具有十分重要的意义。为了规范党内法规和规范性文件的备案工作, 2012年6月4日, 中共中央办公厅印发《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》, 共18条。开展党内法规和规范性文件备案工作有利于保证党内法规制度体系的一致性、协调性、统一性和权威性。为了对党内法规和规范性文件的历史存量进行调查摸底, 切实解决党内法规制度建设过程中存在的不适应、不协调、不衔接的问题, 2012年6月4日, 中共中央办公厅印发《关于开展党内法规和规范性文件清理工作的意见》, 决定对新中国成立以来的党内法规和规范性文件进行大规模清理。上述3个文件的制定和实施, 标志着党内法规制度建设的全面启动。

第五, 加强党的组织法规制度建设。制定实施党员权利保障制度、党的代表大会代表任期制、干部选拔任用和监督管理制度等方面的党内法规, 加强党的组织法规制度建设。在党员权利保障制度方面, 2004年9月22日, 中共中央印发《中国共产党党员权利保障条例》, 将党章规定的党员8项权利具体化, 分为3大类20项权利。这是保障党员权利方面的一部十分重要的基本法规, 是发展党内民主、健全党内生活、加强党的执政能力建设的重要举措, 有利于调动党员的积极性、主动性、创造性, 提高党的创造力、凝聚力和战斗力。2006年6月21日, 中共中央办公厅印发《关于加强党员经常性教育

的意见》《关于做好党员联系群众和服务群众工作的意见》《关于加强和改进流动党员管理工作的意见》《关于建立健全地方党委、部门党组（党委）抓基层党建工作责任制的意见》共四个保持共产党员先进性长效机制文件，促进党员教育管理工作的制度化、规范化。为了发挥党代表大会作用，坚持和完善党代表大会制度，2008年5月5日，中共中央印发《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》，落实党章中发展党内民主的规定。

在干部选拔任用和监督管理制度建设方面，2004年4月8日，中共中央办公厅印发《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》《党政机关竞争上岗工作暂行规定》《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》《党政领导干部辞职暂行规定》《关于党政领导干部辞职从事经营活动有关问题的意见》等5个法规文件；2006年6月10日，中共中央办公厅印发《党政领导干部职务任期暂行规定》《党政领导干部交流工作规定》《党政领导干部任期回避暂行规定》等3个法规文件，建立干部职务任期制、交流制和任期回避制。在干部考核制度方面，2009年7月16日，中共中央组织部印发了《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》《党政工作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》《党政领导班子和领导干部年度考核办法（试行）》等3部法规。上述有关干部制度的条规，对《党政领导干部选拔任用条例》（2002年）进一步具体化，形成比较系统的干部制度法规。2006年1月21日，中共中央印发《干部教育培训工作条例（试行）》，首次以党内法规的形式规范干部教育培训工作；2008年9月3日，中共中央印发《中国共产党党校工作条例》，对党校工作进行规范。

在党的基层组织工作制度建设方面，2010年6月4日，中共中央印发了《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》；2010年8月13日，中共中央印发了《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》。以上两部党内法规是对原有同类法规的修订。

第六，制定实施党内监督和党内巡视的试行条例，建立党内问责制。为了加强党内监督，发展党内民主，维护党的团结统一，保证权力在法治轨道上运行，2003年12月31日，中共中央印发《中国共产党党内监督条例（试行）》，该条例共5章47条，对党内监督的重点对象和重点内容、监督职责、监督制度和十项监督方式、监督保障等进行规定。该条例是党的历史上颁行的第一部党内监督法规，具有开创意义。为了加强对党政领导干部选拔任用工作全过程的监督，坚决防止选人用人上的不正之风，2003年6月19日，中共中央办公厅印发《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法（试行）》，共7章30条，对监督检查的对象和内容、检查方式、日常监督和调查核实等进行规定。此外，这个阶段还制定实施了其他一些党内监督规定，例如：2005年12月19日，中共中央办公厅印发了《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》和《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》；2006年9月24日，中共中央办公厅印发了《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》（共17条）；2010年5月26日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》（共23条）。

加强党内巡视监督制度建设，也是这一阶段的重要特点。2009年7月2日，中共中央印发了《中国共产党巡视工作条例（试行）》，共6章49条，对巡视工作的指导思想和原则、机构设置、工作程序、人员管理、纪律和责任等进行规范，是对十七大党章第13条关于党的中央组织和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度的规定的具体化。2010年4月1日，中共中央纪委、中共中央组织部印发了《关于被巡视地区、单位配合中央巡视组开展巡视工作的暂行规定》；2012年8月2日，中共中央纪委、中共中央组织部又印发《省、自治区、直辖市党委对县（市、区、旗）巡视工作实施办法》。这些规定

和实施办法与巡视工作试行条例配套。

在推进党内问责制度建设方面, 为了增强党政领导干部的责任意识, 加强对党政领导干部的监督管理, 2009 年 6 月 30 日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。该暂行规定共 4 章 26 条, 对问责适用对象范围, 问责工作的原则, 问责的情形、方式和适用, 实行问责的程序进行规范。为了进一步匡正选人用人风气, 提高选人用人公信度, 2010 年 3 月 7 日, 中共中央办公厅印发《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》, 共 20 条, 分类对问责情形、程序和纪律处分等内容进行具体规定。《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》与中央组织部制定的《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)》《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用并接受民主评议办法(试行)》《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法(试行)》配套衔接, 共同构成事前要报告、事后要评议、离任要检查、违规失责要追究的干部选拔任用监督体系。

此外, 党内监督的前提是实行党务公开, 为此, 2010 年 9 月 15 日, 中共中央办公厅印发《关于党的基层组织实行党务公开的意见》, 对党的基层组织实行党务公开的指导思想和基本原则, 内容、程序和方式, 保障制度和组织领导进行规定。

第七, 制定实施中国共产党纪律处分条例和廉政准则, 建立惩治和预防腐败体系。党风廉政建设和反腐败工作必须坚持教育、制度、监督并重, 预防和惩治有机结合, 其中教育是基础, 制度是保障, 监督是关键。在党的纪律处分制度方面, 2003 年 12 月 31 日, 中共中央印发《中国共产党纪律处分条例》, 分总则、分则和附则, 共 15 章 178 条, 属于党内基础性、主干性、惩戒性的党内法规。在廉洁自律和廉政教育方面, 2010 年 1 月 18 日, 中共中央印发《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》, 包括总则、3 章共 18 条, 对 52 个“不准”进行规定, 这个“廉政准则”在党内法规体系中的位阶比较高。2011 年 3 月 22 日, 中共中央纪委印发《〈中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则〉实施办法》;2009 年 7 月 1 日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》;2011 年 5 月 23 日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》, 与“廉政准则”配套。

在这一阶段, 中共中央一直强调要建立反腐倡廉党内法规制度体系, 为此, 2005 年 1 月 3 日, 中共中央印发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》;2008 年 5 月 13 日, 中共中央印发《建立健全惩治和预防腐败体系 2008-2012 年工作规划》;2010 年 11 月 10 日, 中共中央、国务院印发《关于实行党风廉政建设责任制的规定》。这是对党风廉政建设进行的总体规范和顶层设计。

此外, 这一阶段还制定实施了党的领导和党的思想政治工作、机关工作方面的法规制度, 规范党的领导和思想政治工作以及机关工作。例如在思想政治工作制度建设方面, 中共中央、中央军委先后印发《中国人民解放军政治工作条例》(2003 年 12 月 5 日)和《中国人民解放军政治工作条例》(2010 年 8 月 9 日);中共中央、国务院先后印发《关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》(2004 年 2 月 26 日)和《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》(2004 年 8 月 26 日)。在处理政党关系和统一战线工作制度建设方面, 中共中央先后印发《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》(2005 年 2 月 18 日)、《关于加强人民政协工作的意见》(2006 年 2 月 8 日)和《关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》(2006 年 7 月 24 日)。在人大制度建设和司法制度建设方面, 2005 年 5 月 26 日, 中共中央转发《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》的通知;2006年5月3日,中共中央发出《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》。在机关制度建设方面,2012年4月16日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政机关公文处理工作条例》等。

总之,党在全面建设小康社会阶段的党内法规制度建设已经走出了一条科学化、制度化和程序化的路子。党内法规制度体系建设的目标和任务更加明确,党内法规制度体系数量明显增加,制度体系内部更加注意“成套设备”的构建,党内法规制度的法的规范性特征已经显现。需要指出的是,党内法规制度建设注重了与国法的一致和协调,但党内法规制度与国法之间的界限却不够清晰。例如《中国共产党纪律处分条例》就将党的纪律处分与国法中行政处罚、刑事处罚条规混合在一起,同时,这个阶段的党内法规制度数量增多,但在一些地方和部门却存在执行不力的问题。从总体上看,这个阶段的党内法规制度建设在此前党规建设成就的基础上,取得了前所未有的科学发展,为加强党的建设和党的领导,实现党科学执政、民主执政、依法执政提供了重要制度保障。

四、中国特色社会主义新时代党内法规制度建设走向体系化

从2012年11月党的十八大到2018年8月,以习近平同志为核心的党中央统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想,领导全党和全国各族人民取得了改革开放和社会主义现代化建设的历史性成就。经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。党的十八大以来,中国共产党人在推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的进程中,党内法规制度建设也走向体系化发展阶段。

党的十八大修订党章,确立科学发展观在全党的指导地位,布局党的建设的新格局。2013年11月中共中央印发《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》,一方面提出并实施党内法规制度体系建设的“百年”目标任务,对党内法规制度体系建设进行顶层设计和统筹规划;另一方面,加大清理党内法规和规范性文件历史存量的力度。中共中央先后印发《关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》(2013年7月29日)和《关于再废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》(2014年10月24日),中央军委和总政治部分别印发《中央军委关于废止和宣布失效一批军队党内法规和规范性文件的决定》(2014年4月25日)和《总政治部关于废止和宣布失效一批军队党内法规和规范性文件的决定》(2014年5月1日)。党的十八届四中全会提出“形成完善的党内法规体系”的战略任务,党内法规制度建设成为社会主义法治体系的重要组成部分。制定实施《新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党廉洁自律准则》,全面净化党内政治生态。修订、制定和实施中国共产党机关工作条例、地方党委、党组、统一战线工作条例和党务公开条例,推进党的领导和党的工作方面的法规制度建设。修订党政领导干部选拔任用、教育培训工作条例等,推进党的组织制度建设。以八项规定为切入口,制定和实施“1+20”的作风建设法规制度。修订中国共产党党内监督条例、巡视工作条例、纪律处分条例并制定新的党内问责条例,推进党内监督法规建设。首次召开全国党内法规建设工作会议,发出《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》(2016年12月13日),为党内法规制度建设提出指导思想、总体目标和重大举措,作出总体部署。2018年2月,中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018-2022年)》,深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,着眼于到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系,对2018年及其后5年党内法规制度建设进行顶层设计,提出了指导思想、目标要求、重点项目和落实要求,是推进新时代党内法规制度建设的重要指导性文件。

总之,党的十八大以来,党内法规制度体系建设取得重要进展和成效,出台了一大批标志性、关键性、引领性的党内法规。党的十八大以来,党内法规制定力度明显加大,推进党内法规执行的速度明显加快。中共中央共制定或修订了92部党内法规,年均近20部;中央各部委、省级党委年均制定或修订党内法规多达400部。截至2017年底,全党共有3843部党内法规,包括195部中央党内法规、236部中央部委党内法规、3412部地方党内法规。所谓党内法规制度体系框架的基本形成不仅是指已经制定的党内法规制度体系框架的形成,还指党内法规制度体系的理论框架已经形成。党内法规制度体系理论框架的形成主要是指按照“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调原则,建构和完善党内法规制度体系的“1+4”基本框架,即在党章之下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度四个板块。所谓规范主体就是规范党组织的设置、职权和职责以及党员主体的条件、权利和义务,由党的组织法规制度来实现;所谓规范行为就是规范党的领导活动、执政活动和党的建设活动,由党的领导法规制度和党的建设法规制度实现;所谓规范监督就是规范党的活动、工作和党员行为的监督保障措施。这就从理论上规划上勾勒出依规治党的“四梁八柱”。

系统考察党的十八大以来党内法规制度体系建设的历程,可以概括其基本经验有:坚持以马克思主义中国化的最新成果特别是习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党内法规制度建设新理念新思想指导党内法规制度建设;坚持把加强党的领导作为党内法规制度建设的根本原则和政治方向;坚持把“实践探索在前、总结提炼在后”作为党内法规制度建设的基本路径;坚持党章在党内法规制度建设中的根本大法地位,以党章为遵循,把党章规定具体化;坚持把党的政治建设摆在首位,思想建党与制度治党、依规治党与以德治党相结合,使党内激励机制和处罚机制法治化;坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设;坚持纪法分开、纪在法前、纪严于法、纪法衔接;坚持顶层设计、相互衔接和系统配套,建立完善的党内法规制度体系;坚持问题导向,不求一步到位,重在符合实际、务实管用;坚持党内法规制度的制定和实施并重,制定与实施“两手抓”“两手都要硬”。

党的十八大以来全面从严治党的实践创新,推动了党内法规制度的创新,由此也就形成了党内法规制度建设的理论创新,形成了习近平新时代中国特色社会主义思想中的党内法规制度建设思想(简称习近平新时代党内法规制度建设思想)。党的十八大以来党内法规制度建设理论的创新成果集中体现在习近平就党内法规制度建设所提出的一系列新理念新思想和重要论述之中。

习近平党内法规制度建设思想的基本要点概括起来主要有:

其一,在党内法规制度建设的地位和价值、功能、作用问题上,强调党内法规制度在党的建设和党的领导中带有根本性、全局性、稳定性、长期性,加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。

其二,在管党治党的方略问题上,强调全面从严治党必须以党章为根本遵循,把党的政治建设摆在首位,坚持思想建党和制度治党相结合,坚持依规治党和以德治党相统一,全方位扎紧制度笼子,用制度管权、管事、管人。

其三,在党内法规制度建设的目标和任务问题上,强调要构建以党章为根本、以民主集中制为核心、以若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系,强调党章是党的根本大法,力争到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系,加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。

其四,在党规和国法的关系问题上,强调党要履行好执政兴国的重大历史使命、赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利、实现党和国家的长治久安,必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设,注重党内法规同国家法律的衔接和协调。

其五,在党内法规制度建设的原则问题上,强调要加强顶层设计和系统谋划,坚持问题导向,抓住继承和创新这两个关键环节,把中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来,本着于法周延、于事有效的原则制定新的法规制度,完善已有的法规制度,废止不适应的法规制度,以改革创新精神加快补齐党建和党的领导方面的法规制度短板。

其六,在党内法规制度建设的数量和质量关系问题上,强调法规制度不在多而在精,不在形式花哨而在务实管用,不在内容繁杂而在简便易行,要提高党内法规质量,确保每项法规制度立得住、行得通、管得了。

其七,在党内法规制度执行问题上,强调加强党内法规制度执行力建设,把党的纪律和规矩挺在前面,特别是严守政治纪律和政治规矩,坚持纪严于法、纪在法前,实现纪法贯通,坚决维护制度的严肃性和权威性,防止形成“破窗效应”和“稻草人”现象。

其八,在党内法规制度遵守问题上,强调发挥领导干部这个“关键少数”的示范表率作用,上行下效、上率下行,让遵守法规制度蔚然成风。

习近平新时代中国特色社会主义思想中的党内法规制度建设思想,深刻地回答了新形势下党内法规制度建设的一系列重大问题,丰富和发展了马克思主义建党学说和中国特色社会主义法治理论,深化了对执政党建设规律、党的领导和执政规律的认识,为进一步加强党内法规制度建设提供了理论指导和重要遵循。

建立、健全和维护党规党法成为党的十一届三中全会以来党内法规制度建设的主要任务。

党的十三大强调要从严治党,加强党的制度建设,提出党的建设要探索一条靠改革和制度建设的新路子。

邓小平发表南方谈话和党的十四大确立建立社会主义市场经济的改革取向和基本框架,标志着我国改革开放进入新阶段。

十四大党章保持原党章总体框架不变,仍然是10章50条,保留原党章中一切仍然适用的内容和规定,文字上可改可不改的没有修改。

党的十五大确立邓小平理论在全党的指导地位,并提出党要管党的原则“、从严治党”的方针以及依法治国基本方略。

在党内构建内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的制度体系就成为党内法规制度体系建设的目标和任务。

制定实施党员权利保障制度、党的代表大会代表任期制、干部选拔任用和监督管理制度等方面的党内法规,加强党的组织法规制度建设。

党在全面建设小康社会阶段的党内法规制度建设已经走出了一条科学化、制度化和程序化的路子。

所谓党内法规制度体系框架的基本形成不仅是指已经制定的党内法规制度体系框架的形成,还指党内法规制度体系的理论框架已经形成。

坚持纪严于法、纪在法前,实现纪法贯通,坚决维护制度的严肃性和权威性,防止形成“破窗效应”和“稻草人”现象。

(摘自《决策与信息》2018年第10期)

李锦斌在省委常委会扩大会议上强调

认真学习贯彻习近平总书记庆祝改革开放 40 周年大会重要讲话 坚定不移推进新时代改革开放全面建设现代化五大发展美好安徽

李国英张昌尔信长星出席

12月18日上午，省几大班子负责同志集体收听收看习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的重要讲话。下午，省委召开常委会扩大会议，传达学习习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的重要讲话精神，研究部署我省贯彻落实工作。省委书记李锦斌主持会议并讲话。他强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，认真学习贯彻习近平总书记庆祝改革开放40周年大会重要讲话，深入学习贯彻习近平总书记视察安徽重要讲话和在小岗村农村改革座谈会上的重要讲话精神，坚定不移推进新时代改革开放，开创全面建设现代化五大发展美好安徽新局面。省委副书记、省长李国英，省政协主席张昌尔，省委副书记信长星，省委常委，其他在任省级领导干部参加收听收看并出席会议。

李锦斌在讲话中指出，习近平总书记的重要讲话，站在政治和全局高度，全面总结了我国改革开放40年来取得的伟大成就和宝贵经验，郑重宣誓了将改革开放进行到底的坚定决心，系统擘画了推进新时代改革开放的宏伟蓝图，是指导推进新时代改革开放伟大事业的纲领性文献。习近平总书记的重要讲话总揽全局、继往开来，是新时代改革开放的“定盘星”；内涵丰富、振奋人心，是新时代改革开放的“宣言书”；掷地有声、催人奋进，是新时代改革开放的“动员令”；与时俱进、引领复兴，是新时代改革开放的“指南针”。我们要深刻理解和把握习近平总书记重要讲话的重大意义，切实增强推进新时代改革开放的坚定性。

李锦斌强调，要深刻理解和把握习近平总书记关于改革开放40年伟大成就的重要论述，切实增强推进新时代改革开放的自豪感。改革开放40年来，安徽政治建设显著加强，综合实力显著提升，文化自信显著增强，民生福祉显著改善，城乡面貌显著变化，政治生态显著优化，经济社会发展和党的建设取得了历史性成就。要认真总结好改革开放40年来我省经济社会发展的伟大成就，总结好党的十八大以来我省改革开放和现代化建设的历史性成就，总结好深入贯彻习近平总书记视察安徽提出“争当击楫中流的改革先锋”重

要指示精神取得的显著成就，激励全省广大干部群众更加自觉投身改革开放伟大实践。

李锦斌指出，要深刻理解和把握习近平总书记关于改革开放 40 年宝贵经验的重要论述，切实增强推进新时代改革开放的自信心。要始终坚持党对一切工作的领导，始终坚持以人民为中心，始终坚持马克思主义指导地位，始终坚持走中国特色社会主义道路，始终坚持完善和发展中国特色社会主义制度，始终坚持以发展为第一要务，始终坚持扩大开放，始终坚持全面从严治党，始终坚持辩证唯物主义和历史唯物主义世界观和方法论，推动新时代改革开放走得更稳、走得更远。

李锦斌强调，要深刻理解和把握习近平总书记关于坚持和发展中国特色社会主义的重要论述，切实增强推进新时代改革开放的使命感。要坚定不移强化“四个自信”，勇敢推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及各方面创新。坚定不移推动高质量发展，扎实推进供给侧结构性改革，深入实施创新驱动发展战略，大力支持民营经济发展，坚决打好“三大攻坚战”。坚定不移增进人民福祉，让人民群众有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感。坚定不移深化改革开放，深入推进国家级改革试点，认真落实长三角一体化国家战略，高水平推进长三角科技创新共同体建设，在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放。坚定不移推进全面从严治党，让干部清正、政府清廉、政治清明在全省蔚然成风。

李锦斌强调，学习宣传贯彻习近平总书记重要讲话精神是当前和今后一个时期的重要政治任务。各级党委（党组）要以高度的政治责任感，精心组织，周密安排，迅速兴起学习宣传贯彻热潮。要在学懂弄通做实上下足功夫，省级领导干部要带头学习贯彻，广大党员干部要原原本本学，深入持久学。要在推动任务落地上下足功夫，全面对标习近平总书记重要讲话精神，系统梳理我省深化改革各项重点任务，丰富完善新时代改革开放的思路举措，一项一项抓好落实。要在营造浓厚氛围上下足功夫，各级党委（党组）特别是宣传部门要加大宣传力度，保持宣传热度，拓展宣传深度，形成浓厚氛围。要在加强组织领导上下足功夫，切实扛起推进新时代改革开放的政治责任，不断把安徽改革开放和现代化建设事业推向前进。

（摘自《安徽日报》2018 年 12 月 19 日）

安徽在改革开放 40 年中的重要贡献

潘小平 胡北

1978年，中国拉开了改革开放的序幕，弹指一挥40年。40年来，在中国共产党的领导下，中国取得了伟大的成就，人民生活水平和社会发展水平大幅度提高，全面融入世界经济体系，国际地位不断上升。从“温饱”到“小康”再到“全面小康”，安徽人民是改革开放成就的分享者，更是改革开放事业的创造者和实践者。在改革开放40年中，安徽人民做出了重要的贡献，取得了巨大的成就，也积累了许多宝贵的经验。凤阳县小岗村农民率先开展大包干，开启了我国农村改革的先河，极大解放了农村生产力。邓小平的“黄山讲话”被誉为“中国旅游改革开放宣言”。“傻子瓜子”率先冲破传统计划经济樊篱，成为个体私营经济的先行者，引发了个私经济蓬勃发展的热潮。安徽省率先开展农村税费改革试点，孕育和催生了终结农业税这一历史性变革。安徽首创林长制，为全国实现森林资源严格保护和持续发展，探索出一条生态优先、绿色发展的新路子。“安徽智造”，领动世界。安徽创新，从“跟跑”到“并跑领跑”……这一个个改革壮举，使古老的江淮大地焕发生机活力，发生了历史巨变。安徽人民用双手谱写了催人奋进的时代华章，成为全国改革发展的生动缩影。

小岗揭开中国农村改革的序幕

邓小平说，中国的改革是从农村开始的，而农村的改革是从小岗开始的。

1978年冬的一个夜晚，凤阳县小岗村18家农户的男人秘密聚会，立下生死状，一致同意把土地包到户，由此揭开了中国农村改革的序幕。小岗村是全县有名的“吃粮靠返销、用钱靠救济、生产靠贷款”的“三靠村”，年年“算盘响，换队长”，全村20户人家的男人，除了两户单身汉，个个当过干部。一年干下来，家家一无所有，不论户大户小，户户外流；不论男人女人，人人要饭。经过10年动荡、10年浩劫，中国农村经济已经举步维艰，小岗村的冒死“分地”，是中国农民的绝地求生。

历史就这样选择了他们。

这些饥饿的庄稼汉做梦也想不到，他们粗糙的手印连同他们的名字，日后会进入历史。此时，党的十一届三中全会刚刚结束不久，与一般人的想像正好相反，作为中国改革开放发端的十一届三中全会，通过的关于农业的两个文件，都明文规定“不许分田单干”“不许包产到户”。早前两个多月，离省城合肥不远的肥西县山南公社，以及与小岗同属一个地区的来安县十二里半公社，都曾搞过“包产到户”，但因为与十一届三中全会精神相悖，很快就成为

全国批判的靶子。那些天途经来安的汽车上，都贴着大幅标语：坚决抵制安徽的单干风！

在对安徽单干风的激烈批评声中，1979年4月，邓小平对在京开会的时任广东省委第一书记习仲勋说，在你们广东划出一块地方来，搞一个特区。中央没有钱，你们自己搞，要杀出一条血路来。这个讲话虽然没有传达，但还是透出了风声。时任凤阳县委书记的陈庭元，在兴奋和忐忑不安的心情之下，和滁县地委书记王郁昭、地委政研室主任陆子修一起来到凤阳，将小岗村的做法总结为“大包干，大包干，直来直去不拐弯，交足国家的，留够集体的，余下都是自己的”，果断地避开了“包产到户”这一敏感提法。

随后，刚刚成立的国家农业委员会召集7个农业大省在北京崇文门饭店开会讨论责任制，到会的其他6个省都不同意马上推广安徽的做法。而在遥远的南方，一个名叫蛇口的地方，第一声开山炮播响了中国改革开放的战鼓，揭开了特区建设的序幕。一直到1981年冬，中央召开全国农村工作会议，起草1982年中央一号文件，包产到户开始在中国公开化、合法化。当时的中共中央总书记胡耀邦说：农村工作的文件，下次还要排“一号”。此后5年，每年的中央“一号文件”都是谈农业问题。

在实行人民公社化的20多年时间里，国家每年收购粮食300亿至350亿公斤，只要多购十分之一就会挤占农民的口粮。可是一搞包产到户，当年粮食就激增到4000亿公斤。同时，农业总产值增长68%，农民人均收入增长166%，取得了举世瞩目的成就。



部分小岗村“大包干”带头人合影

黄山是中国旅游业的源头

1979年7月的一天，刚刚结束“大一”生活的复旦大学新闻系七八级学生王晓望，和几个同学一起到黄山游玩，在百步云梯遇见了徒步登山的邓小平。王晓望和她的同学都是“老三届”，在恢复高考制度后进入大学校园。无论是对国家还是个人来说，恢复高考都是一件改变命运的大事。同学们和邓小平照了相，多年以后，这张照片出现在众多媒体上。

1979年是一个关键的年头，是中国改革开放的破题之年。思想解放的趋势不可避免，改革开放的呼声日高。然而还需要一个突破口，这个突破口还没有找到。一个月前的6月15日，

安徽省委第一书记万里在凤阳农村调查时，肯定了当地实行的“大包干”生产责任制，半个多月后，邓小平就到安徽来了！

登山的时候，万里为 75 岁高龄的邓小平准备了滑杆，邓小平却一定要自己走上山去！显然，他是在考验自己。虽然大地正在复苏，坚冰正在消融，但面对粉碎“四人帮”后复杂的中国现实，仍需拿出超常的智慧、顽强的意志和坚定的决心。花两天时间，邓小平登上了光明顶。

山下广阔的城乡，每天都在发生变化，真理标准问题大讨论正在轰轰烈烈地展开，思想解放运动深入人心。邓小平指点黄山，对安徽的同志说：“黄山就是你们发财地方，你们要有点雄心壮志，把黄山的牌子打出去！”那是一个充满寓意的时刻，山风鼓起伟人的衣襟，黄山千峰竞秀，万壑峥嵘。

1996 年 11 月，黄山旅游发展股份有限公司成立，向社会发行股票募集资金，“黄山旅游”成为我国第一支完整意义上的旅游概念股。

从 40 年前第一名自费旅游者到 2017 年全国入境旅游人数达到 1.39 亿人次，从以前旅游收入的几百、几千元到 2017 年中国入境旅游外汇收入 1234.17 亿美元，2017 年中国全年实现旅游总收入 5.40 万亿元，国内旅游市场高速增长，出入境市场平稳发展，供给侧结构性改革成效明显，旅游业成为一个不折不扣的黄金产业。

黄山当之无愧，是中国旅游业的源头。

邓小平是个战略家。他在黄山虽然对旅游产业提出了很多具体的要求，但他真正思考的是中国的对外开放。旅游业恰恰是开放绝好的载体，在历史的不经意间，黄山，成为现代旅游业的开端。

傻子瓜子，中国非公经济的萌芽

如今，中国的非公有制经济是我国经济社会健康发展的重要力量，和公有制经济一样，是中国经济起飞的两翼，是社会主义市场经济的重要组成部分。可有谁会想到，中国非公经济的发端，是从芜湖小小的“傻子瓜子”等开始的。

年广久是“傻子瓜子”品牌创始人，被称为“中国第一商贩”。他的出名，不只因为他早在 1976 年就凭卖瓜子赚了上百万元，也不只因为他曾经“三进宫”，更重要的是因为邓小平三次对他点名保护，三次邓小平点名恰好是在改革开放的三个重要转折点。

中华人民共和国成立后，私有经济经过几次大的政治运动，几乎绝迹，而“傻子瓜子”的出现，表示社会的经济细胞正在裂变，私有经济以无比顽强的生命力，正在拱出地面。改革开放 40 年来，我国私营经济大体经历了萌生起步、曲折发展、高速发展三大阶段，而当年“傻子”年广久的起伏则被视为中国民营经济的“晴雨表”。

1983 年年底，在国家举办的一次工商会议上，有人提出年广久雇工人数超过国家规定，对国营、集体商业形成不利影响，要限制其发展。当时关于雇佣员工的规定是，私营企业雇工超过 7 个人就构成“剥削”。于是，“年广久是资本家复辟”的说法传到了安徽省委。安徽省委派人前往芜湖调查年广久，并写了一个报告上报中央。中央农村政策研究室对此事十分重视，向邓小平做了汇报。

1984 年 10 月 22 日，在中央顾问委员会第三次全体会议上，邓小平明确指出：“前些时候，那个雇工问题相当震动呀，大家担心得不得了。我的意见是放两年再看。那个能影响到我们的

大局吗?如果你一动,群众就说政策变了,人心就不安了。你解决了一个‘傻子瓜子’,会牵动人心不安,没有益处。让‘傻子瓜子’经营一段,怕什么?伤害了社会主义吗?”

1992年春,邓小平南巡时再次谈到了“傻子”年广久。他说:“农村改革初期,安徽出了个‘傻子瓜子’问题。当时许多人不舒服,说他赚了一百万,主张动他。我说不能动,一动人们就会说政策变了,得不偿失。像这一类的问题还有不少,如果处理不当,就很容易动摇我们的方针,影响改革的全局。”

邓小平的直接点名,传达了高层的声音,使私营经济在中国有了合法的地位,多年来围绕私营经济姓“社”还是姓“资”的争论,也得以尘埃落定。

“傻子”年广九这样的小人物不经意间成了那段历史的一个符号。

税费改革, 终结中国农业税历史

从2000年起,安徽率先在全国进行农村税费改革试点,表现出了极大的政治勇气、改革精神和历史使命感。没有安徽的试点,就没有后来的彻底免除农业税。安徽的试点为减轻农民负担,构建和谐乡村积累了宝贵的经验,为中央解决“三农”问题,提供了政策储备和理论储备。

“上下五千年,种地不要钱”。从探求税费改革的途径,逐步减轻农民负担,到最终免除农业税,是一个艰难、曲折而又漫长的过程。

改革开放以来,我国农村出现了6次“卖粮难”。从1996年开始,农产品价格陷入长期低迷,早稻价格甚至降至每百斤20多元。农民种地亏本,种多多亏,种少少亏,不种不亏,因此大量农民不愿种地,造成农田大面积抛荒,数以千万计的青壮年农民外出打工谋生,只剩下一些妇女儿童和老弱病残留守在农村。

农业税在中国,是一个古老的税种,它始于春秋时期鲁国的“初税亩”,到汉初形成制度,迄今已有2600年的历史。几千年来中国社会一直是“以农养政”。事实上,也正是依靠农业“乳汁”的哺育,新中国才从“一穷二白”的起点上,建立起了自己比较完整的工业体系,并成功发展了国防工业。

当中国社会步入工业化中期阶段,农村、农业和农民,成为整个国民经济发展的一块“短板”。更重要的是,农民负担已经严重影响到农村的稳定发展,严重影响到党在农村的执政地位。

中央决定搞农村税费改革试点,让各省自愿报名。

一开始有5个省报了名,可后来都打了退堂鼓。由于报了名的几个省最后都退出来了,时任国务院总理的朱镕基很着急。1999年的“两会”上,他参加安徽组的讨论,对安徽代表、时任安徽省省长的王太华说:“一个人的一生,能干几件事啊?你王太华把这件事做好了,功德无量!”

2000年3月2日,中央颁发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,俗称“7号令”,确定在安徽以省为单位进行农村税费改革试点。安徽是全国唯一的试点省份,对于一个农业大省来说,税改就意味着减收,意味着“扒”去一大块财政收入。在中国经济社会急剧变化的历史进程中,在改革进入深水区,结果不可预测的前提下,安徽坚定地担起了党中央、国务院交给的任务。

这是继土地革命、家庭联产承包责任制后的又一次农村重大改革,历史再一次选择了安徽。

税改进行到最艰难的阶段时，在一片叫好声中，也混杂着一片怀疑之声，一片埋怨之声。

最大的压力来自于农村义务教育。当时，农村中小学教师因欠发工资上访，和农民因负担过重上访一样，是让各级政府头疼的频发事件。农村义务教育本来就十分脆弱，主要靠向农民集资和教育费附加来勉强支撑，现在取消了“三提五统”，堵住了乱收费，农村义务教育雪上加霜，几乎瘫痪。有的地方，10个月不发教师工资，全省农村义务教育欠下的教师工资、银行债务、危房改造资金，累计高达60多亿元！

社会上开始流传一种说法：农村税费改革，是以牺牲农村义务教育为代价。

2001年3月全国“两会”期间，安徽代表、时任省教育厅副厅长的胡平平向全国人大提交了《建议尽快制定“义务教育投入法”的议案》，被列为大会的“一号议案”。这个议案，使原本准备在全国16个省推开的农村税费改革试点，暂停了一年，也直接推动了国务院《关于基础教育改革和发展的决定》出台。

实际上，正是由于税费改革试点，给农村义务教育提供了千载难逢的机遇，使教育部门彻底解决了多年以来农村义务教育中所有无法解决的难题。可以说，教育部门是税费改革的最大受益者。现在农村教师工资发放，农村中小学危房改造，都是由省财政统一负担。

这是一场艰难曲折、波澜壮阔的乡村革命，有时风云突起，忽又峰回路转。税费改革的初衷，是为了减轻农民负担，但是后来，它的意义远远超出了减负，成为一场生产关系和上层建筑的深刻变革。没有税费改革，就没有城乡统筹战略的推进，就没有城乡居民分配格局的调整。后来，农村综合改革的三大内容：乡镇机构改革、农村义务教育改革、乡镇财政体制改革，都是从安徽试点中来的。2005年12月29日下午3时零4分，十届全国人大常委会第十九次会议经表决决定，自2006年1月1日起废止《中华人民共和国农业税条例》。中国农业从此步入无税时代。

这是一个举世瞩目、万众欢呼的时刻，而作为税费改革试点省份，安徽比全国其他省份早一年，也就是于2005年全面免除了农业税。安徽农村税费改革试点随后实现战略性大转移，由税费改革转向综合改革，被媒体形容为“潮涌江淮第三波”。

农村税费改革和农村综合改革，让我们看到了中国农业的新希望。

首创林长制，绘就绿水青山

有人说，一到春天，安徽就变成了徽州，美得不像话！皖北平原，桃红柳绿，梨花赛雪；江淮之间，绿树成廊，湿地竞芳；大别山区和皖南山区，千峰含碧，层峦叠翠。有人说，有一种旅行，叫安徽的夏天——无数人心中最美的自由天堂！那里绿草如茵，满山青绿，乘着大巴车，在蜿蜒曲折的盘山公路中前行，在青山绿水中徜徉，任时间静静地流淌。还有人说，安徽的秋天就是一首波澜壮阔、气势恢弘的诗！无论是黄山落日余晖下的丛林、黟县塔川村口的参天乌桕树，还是鹞落坪漫山遍野、五彩斑斓的枫叶，皆如同涂满色彩的画布、不小心打翻了的调色盘，处处流淌着温暖的颜色。而这壮美的皖山徽水巨幅画卷，离不开一群默默奉献的安徽林业战士，他们就是奋战和守护在安徽林业一线，大胆创新、先行先试，新时代新担当新作为，建设绿色江淮美好家园的主力军！

曾几何时，没实行林长制以前的安徽林业，也同全国林业一样面临着林业生态建设理念淡化、职责虚化、权能碎化、举措泛化、功能弱化的严重局面……

2016 年 4 月，习近平总书记视察安徽时强调，要把好山好水保护好，着力打造生态文明建设的安徽样板，建设绿色江淮美好家园。敢闯敢干的安徽人，以深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神为契机，从 2017 年 3 月份开始，在全国率先探索建立林长制。战斗的号角已然吹响，安徽省委书记、省级总林长李锦斌说：“着力把林长制改革打造成新时代安徽改革的特色品牌，为全国趟路子、为群众谋福祉。”

咬定青山不放松，林长制在全省的逐步实施使安徽林业迸发出全新活力。2017 年 9 月，安徽出台了《关于建立林长制的意见》，2018 年在全省推开建立省、市、县、乡、村五级林长制体系。一年多来，安徽全省有 16 个市、99 个县（市、区）出台了林长制工作方案，设立各级林长 5 万多名，完成人工造林面积 140 多万亩，相当于平均每天增加 4000 多亩“人造森林”……



绩溪县临溪镇镇级林长公示牌

林长制实施以来，安徽林业人在“护绿”上坚守红线；在“增绿”上遵循基线；在“管绿”上筑牢防线；在“用绿”上兜住底线；在“活绿”上打破束缚，由此聚合了力量，有效破解了林业“五化”问题，找到了推动林业健康发展的渠道和办法，林业生态建设得到加强，群众护林护绿意识得到提高，林业发展活力得到激发。国家林业和草原局总结推广安徽成功经验，在全国探索实行林长制。

安徽首创林长制，作为一项重大制度创新，为实现森林资源严格保护和持续发展、建设绿色江淮美好家园，探索出一条生态优先、绿色发展的新路子。

与此同时，新安江作为我国实施跨省大江大河流域水环境补偿机制的首个试点，也取得令人满意的成果。如今的新安江山水相济、人文共美，已成为建设生态文明的一面旗帜。

安徽正在以推深做实林长制改革、完善和推进新安江流域生态补偿机制为契机，着力打造生态文明建设的安徽样板，加快建设绿色江淮美好家园，为全面建设现代化五大发展美好安徽提供坚实生态保障和环境支撑。

安徽人民正践行着“绿水青山就是金山银山”的理念，在致力保护好山好水的道路上砥

砥砺前行，江淮大地天更蓝、水更清、空气更清新、环境更优美。

“安徽智造”，领动世界

制造业是国家的“钢筋铁骨”，是国家繁荣富强的重要支撑。建设制造强省是遵循经济规律、实现更高水平发展的必然要求，是推进供给侧结构性改革、振兴实体经济的关键之举，是抢抓战略机遇、赢得发展主动的紧迫任务。

今天的安徽合肥，不仅是全国重要的先进制造业基地，还是“中国制造 2025”试点示范城市。全球每 5 部智能手机，就有 1 块液晶屏出自这里的京东方；每 10 部平板电脑，就有 3 块屏是京东方生产。以京东方为核心，75 家上下游企业共同布局，全产业链配套，集聚效应凸显，一个世界级的新型显示产业集聚基地正在合肥形成，合肥成为全球唯一拥有 6 代线、8.5 代线和 10.5 代线 3 条高世代液晶面板生产线的城市。

“北有大庆，南有马钢”，在安徽马鞍山，素有“江南一枝花”之称的安徽马钢，是国内最早、世界最大的铁路车轮制造基地。经过 60 年的艰苦创业、创新超越，如今的马钢已发展成钢铁主业、钢铁上下游关联产业和战略性新兴产业三大主导产业协同发展，具备 2000 万吨钢配套生产规模的特大型钢铁联合企业、国际上市公司。“让中国高铁穿上马钢‘跑鞋’”，一直是一代代马钢人为之奋斗的梦想，今天已成为现实。马钢紧跟中国铁路跨越式发展的步伐，构建起国内领先的完整轨道交通产业链，可按世界任何一种车轮产品标准组织生产，马钢车轮已成为“中国名牌”，驶进了世界 50 多个国家和地区。

在安徽芜湖，埃夫特智能装备股份有限公司从奇瑞汽车装备部起步，到成长为国内工业机器人行业龙头企业，用十年时间演绎了国产机器人的“强兵突进”。如今的埃夫特，在工业机器人整机设计与制造领域，拥有多款具有较高重复定位精度和轨迹跟踪精度的产品，被广泛应用于焊接、搬运、激光切割、打磨抛光等行业，销量位于自主品牌机器人的前列。埃夫特等国产机器人企业的崛起，打破了进口工业机器人在中国市场的垄断局面，“安徽智造”工业机器人正成为“中国智造”在国际市场上的一面鲜艳旗帜。

稳坐全国白色家电“头把交椅”的安徽，还是全国重要的家用电器和消费电子、汽车和新能源汽车、工程机械装备的制造基地，冰箱、彩电、洗衣机、空调产量约占全国的四分之一，笔记本电脑产量占世界的八分之一。

正如安徽省委书记李锦斌所说：“建设五大发展美好安徽，制造业必须当主力、打头阵、挑重担。”今天的安徽正在以推进供给侧结构性改革为主线，以五大发展行动计划为主抓手，以高端化、智能化、绿色化、精品化和服务化为主攻方向，大力实施中国制造 2025 安徽篇推进工程，推动实现制造业整体实力、创新水平、融合能力、质量效益、品牌影响五个方面新跨越，打造安徽制造“升级版”，安徽正迎来从制造大省向制造强省迈进的新机遇。

安徽创新，从“跟跑”到“并跑领跑”

创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是中华民族最深沉的民族禀赋。习近平总书记曾说过，抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。不创新就要落后，创新慢了也要落后。

安徽是一片创新的热土，安徽人民素有敢为人先的创新精神、敢闯敢干的光荣传统。正如

安徽省委书记李锦斌所说：“创新是安徽最为宝贵、最具优势的遗传基因，已经成为驱动安徽经济增长的强大引擎。”

如今行走在合肥高新区的中国声谷街头，你不经意间就会邂逅能听话会打字的鼠标、自带纠错评分功能的智能钢琴、能让你“身临其境”学英语的VR眼镜……他们皆源于声音而立足于人工智能，正在深刻改变着我们的生产和生活。而中国声谷，是语音技术唤醒的新一代人工智能产业创新高地，其机器视觉、智能语音已经成为产业化水平最高的国家级产业基地，是工信部与安徽省政府共建的全国首个人工智能产业基地。

一项项打着“安徽烙印”的世界级科技成果正不断涌现，印证着安徽的创新实力：国家大科学装置——合肥强磁场科学中心近日建成目前世界上规模最大的激酶靶点高通量细胞筛选库，全球首颗量子通信卫星“墨子号”发射升空并在轨运行，世界首条千公里级量子保密通信骨干网“京沪干线”正式开通，全球首台超越早期经典计算机的光量子计算机诞生，科大讯飞与百度、阿里巴巴、腾讯三大互联网巨头一起入选人工智能“国家队”，江淮大众新能源汽车项目正式开工，蚌埠玻璃工业设计研究院研发的全球最薄触控玻璃实现量产……安徽创新潮流涌动！

2016年4月，习近平总书记在视察安徽时指出，要充分发挥科技大省和合肥作为全国四大科教基地的优势，把创新作为最大政策，下好创新“先手棋”，塑造更多依靠创新驱动的引领型发展。

为了在新时代答好创新之问，下好创新“先手棋”，安徽省大力实施创新驱动发展战略，努力推动“三个转变”：

——推动创新由跟跑并跑向并跑领跑转变，抓好合肥综合性国家科学中心、滨湖科学城、合芜蚌国家自主创新示范区、全面创新改革试验区“四个一”创新主平台和省实验室、技术创新中心建设，形成由中心到全局的创新网络格局。

——推动创新成果由低端向高端转变，在推出聚变堆主机关键系统、江淮大众新能源汽车等重大成果基础上，继续突破一批核心技术。

——推动基础研究向产学研用一体化转变，构建一批产学研用紧密结合的技术研发转移平台，打造机器人、智能语音、高端制造、新材料等24个战兴产业集聚发展基地，加快建设创新引领、协调发展的现代化经济体系。

今天的安徽，正在习近平总书记视察安徽重要讲话精神的指引下，深入贯彻以习近平同志为核心的党中央关于创新驱动发展战略的部署要求，加快创新型省份建设，全省区域创新能力连续6年居全国第一方阵，形成了由点到面、由中心到全局的创新潮流。安徽正像黄山上的迎客松一样，以伸展的臂膀、开放的姿态拥抱世界，创造美好未来！

四十载惊涛拍岸，九万里风鹏正举。四十年弹指一挥间，在这场席卷整个中华大地的改革开放浪潮中，江淮儿女勇立潮头，高擎改革开放大旗，靠着一股革命的勇气和劲头，闯出了一片天地，抒写了浓墨重彩的篇章。

历史不会忘记，未来不会忘记。日月经天，江河经地，江淮儿女的青春、热血、激情和汗水，将永远永远，铭刻在这片古老而又年轻的土地上。

（摘自《党史纵览》2018年第11期）

改革开放引领科技创新之路

——改革开放 40 年来安徽科技事业发展综述

李红兵 肖玲玲 李南凯

江淮大地是一片创新创业的热土，安徽人民富有敢为人先的改革创新精神，一项项伟大的科技成果，一件件伟大的历史创造，在中华民族文明发展的进程中谱写了浓墨重彩的篇章。中华人民共和国成立以来，安徽科技事业取得了一系列辉煌成就。特别是改革开放 40 年来，科技事业蓬勃发展，科技实力持续增强，创新能力不断提升，为建设创新型省份和现代化五大发展美好安徽做出了重要贡献。

一、40 年来安徽科技事业发展的光辉历程

（一）春风化雨，润物无声，科技事业迎来新春天（1978—1984 年）

1978 年 3 月 14 日，全国科学大会胜利召开。这是新中国科技发展史上又一座里程碑。邓小平同志在大会上重申了“科学技术是生产力”这一马克思主义基本观点。1978 年 12 月，党的十一届三中全会召开，确立了全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来，我国进入改革开放的历史新时期。改革开放的到来，预示着我国的科技事业由乱到活、由衰到兴，真正迎来了科学的春天。在这之前的 1977 年 9 月，安徽省委就作出抓紧科技战线整顿、落实知识分子政策、恢复安徽省科学技术委员会等 6 项决定。同年 10 月，安徽省委、省政府召开“文革”后全省第一次科技工作会议，全面部署科技工作。1978 年，安徽省积极落实知识分子政策、平反冤假错案。省委、省政府批准恢复“文革”中被撤消或遭破坏的科技管理机构、科研机构以及群众科技团体。1980 年，安徽省委转发了省科委《关于国民经济调整期间科技工作部署的报告》。这个阶段，全省科技系统逐步恢复壮大，广大科技工作者的精神面貌焕然一新，科技事业开始呈现蒸蒸日上的良好势头。



图 1 全国科学大会（1978 年）

（二）实施改革，服务经济，科技事业开创新局面（1985—1995 年）

1985 年 3 月，党中央作出《中共中央关于科学技术体制改革的决定》，标志着我国的科技体制改革进入到有领导、有组织的全面实施阶段。同年，安徽省人民政府召开全省科技工作会议，正式启动安徽科技体制改革。1988 年，邓小平同志进一步提出“科学技术是第一生产力”的著名论断，为科学技术发展指明了方向。1992 年初邓小平南巡讲话，进一步推动了我国改革开放和现代化建设步伐，促进了科技事业的迅猛发展。同年 6 月，安徽召开全省科技工作会议，省委省政府作出《关于依靠科技进步推动经济发展的若干问题的决定》，加快改变科技与经济相脱节的局面。随后又于 1994、1995 年连续两次召开全省科学技术大会，作出了《关于促进科技经济一体化的决定》，制定了《关于贯彻〈中共中央国务院关于加速科学技术进步的决定〉的实施意见》。这个阶段，安徽科技体制改革全面实施，科学技术对经济发展的推动作用得到发挥，科技直接服务经济社会发展的格局开始形成，全省科技事业呈现欣欣向荣的发展局面。

（三）科教兴皖，创新试点，科技发展实施新战略（1995—2005 年）

1995 年，党中央国务院召开全国科学技术大会，江泽民同志发表重要讲话，号召大力实施科技兴国战略，形成实施科教兴国的战略热潮。1996 年，安徽省委、省政府提出“科教兴皖”战略，把科学技术提高到战略层面进行部署，科技工作的重要性和地位进一步提升。1998 年，时任中共中央总书记江泽民同志视察中科院合肥分院，欣然题写“科学岛”。2003 年春天，“合肥科学城”横空出世。2004 年 11 月，合肥市被科技部批准为“国家科技创新型试点市”，成为全国第一个科技创新型试点城市。这个阶段，安徽调整科技发展战略、深化科技体制改革，依靠科技进步促进经济发展的战略思路进一步明确，全省上下重视科技、崇尚科学的氛围逐步形成。



图 2 科学岛（中国科学院合肥物质科学研究院）

（四）自主创新，支撑发展，区域创新掀起新高潮（2006—2015 年）

2006 年 1 月，党中央、国务院再次召开全国科学技术大会，部署实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》，动员全党全社会为建设创新型国家而努力奋斗。2008 年 1 月，时任中共中央总书记胡锦涛同志视察安徽时指出：“安徽教育资源比较丰富，科技实力比较强，应该在自主创新方面有更大的作为。”安徽省委、省政府认真贯彻落实胡锦涛同志重要指示精神，积极探索具有安徽特色的自主创新道路，于 2008 年 10 月启动建设合芜蚌自主创新综合配套试验区。2009 年 12 月，科技部经报告国务院，批复同意建设合芜蚌自主创新综合试验区，将安徽省与浙江、江苏省一起列为首批国家技术创新工程试点省。2011 年 7 月，经国务院批准，合芜蚌试验区参照中关村国家自主创新示范区开展重大政策试点，正式与北京中关村、武汉东湖、上海张江并列“3+1”示范试验区，享受同等政策待遇。2012 年，党中央、国务院召开全国科技创新大会，号召我国科技界奋力创新，为全面建成小康社会提供有力科技支撑。2013 年 11 月，科技部批复同意安徽省继江苏省之后，在全国第二家开展国家创新型省份建设试点。2014 年 2 月，安徽省委、省政府出台《关于实施创新驱动发展战略进一步加快创新型省份建设的意见》和支持自主创新能力建设等 6 个实施细则。2015 年 7 月，在试点的基础上进一步修订完善，形成创新驱动发展“1+6+2”配套政策。这个阶段，是安徽科技创新发展重要转折期和特色形成期，科教资源优势得到进一步发挥，科技政策体系逐步建立和完善。

（五）创新驱动，试验示范，科技发展进入新时代（2016 年—）

2016 年 5 月 30 日，党中央、国务院召开全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会，这是共和国历史上的又一次科技盛会。习近平总书记发表重要讲话，从战略和全局的高度分析了我国科技创新的历史方位、时代定位和国际地位，围绕建设世界科技强国的目标进一步明确了科技事业发展的总体布局。在这之前的 2016 年 4 月 24 日至 27 日，习近平总书记视察安徽并发表重要讲话。安徽省委省政府认真贯彻总书记关于“发挥安徽科技大省和合肥作为全国 4 大科技基地之一的优势，把创新作为最大政策，下好创新‘先手棋’，推进‘五大创新’，抓好‘四个强化’”的指示要求和全国科技创新大会精神，科学谋划全省创新驱动发展顶层设计，先后出台《贯彻落实国家创新驱动发展战略纲要实施方案》《安徽省五大发展行动计划》等顶层设计文件，绘就了安徽加快由科技大省向科技强省跨越的宏伟蓝

图。2016 年 6 月，国务院先后批复我省建设合芜蚌国家自主创新示范区和系统推进全面创新改革试验，赋予安徽为全国科技创新探路的重大使命。2017 年 1 月，国家批准建设合肥综合性国家科学中心。“十三五”乃至未来更长一段时期内，安徽科技发展面临着新的战略机遇，安徽人民正满怀信心，大步踏入科技事业创新发展的新时代。

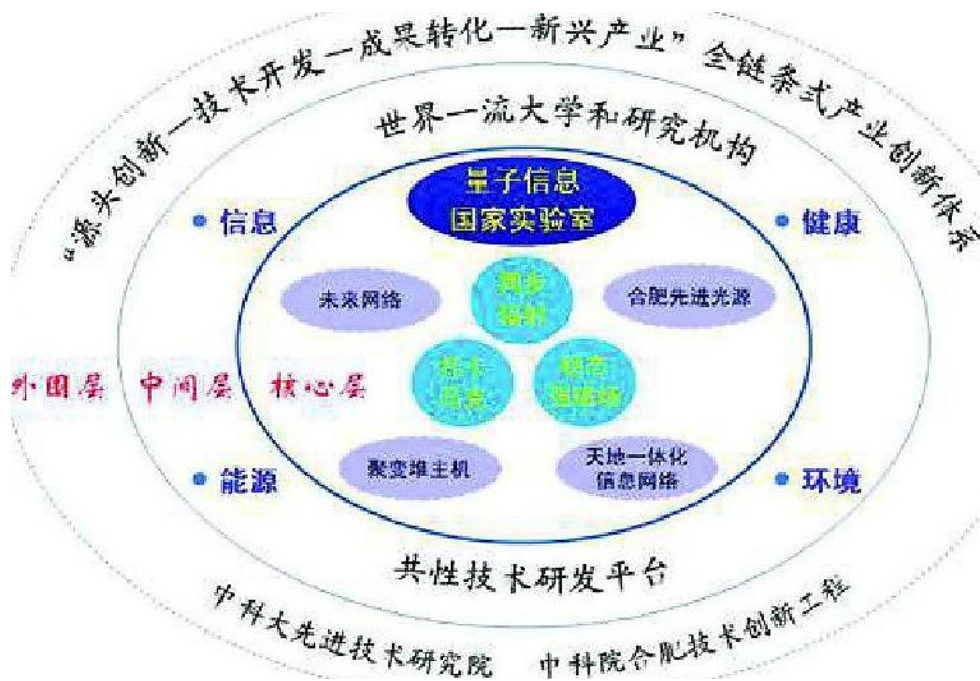


图 3 合肥综合性国家科学中心建设层次图

二、40 年来安徽科技事业发展的总体成就

改革开放以来，特别是进入新世纪，安徽省委、省政府以更高的站位、更宽的视野，深化抓创新就是抓发展、谋创新就是谋未来的认识，充分发挥安徽创新优势，坚持把创新发展作为核心战略，贯穿于经济社会发展的全过程和各领域，统筹推进创新型省份、合芜蚌国家自主创新示范区、全面创新改革试验、合肥综合性国家科学中心等重大创新战略平台建设，全省科技事业取得前所未有的巨大成就。

（一）科技创新能力迈入全国第一方阵

40 年来，安徽坚持把创新作为引领发展的第一动力，持续加强科技创新能力建设。2017 年，全省全社会研发经费支出达 542 亿元，较 5 年前增长 97%，占地区生产总值的比重达 1.96%；全省申请发明专利 93527 件，居全国第 5 位、中部地区第 1 位；获授权发明专利 12440 件，居全国第 7 位、中部地区第 1 位；每万人口发明专利拥有量达到 7.7 件，居全国第 9 位。2012 年以来，安徽区域创新能力连续六年位居全国第一方阵、中部地区前列。

（二）科技支撑经济社会发展能力显著增强

40 年来，安徽坚持把科技创新聚焦到产业转型升级上，发挥科技第一生产力作用，促进科技与经济社会深度融合。2017 年底，全省共有高新技术企业 4310 家，其中营业总收入亿元以上高新技术企业 1138 家、10 亿元以上 156 家、百亿元以上 8 家。2017 年，安徽省规模以上高新技术产业产值同比增长 20.4%，高新技术产业增加值占全省规上工业增加值的比重为 40.2%，全省规模以上高新技术产业对全省规上工业增加值增长的贡献率为 63.5%。全省战略

性新兴产业保持较快发展，对全省工业增长的贡献率达 32.7%。新一代信息技术、新材料、节能环保、高端装备制造等产业产值均超千亿元，成为安徽产业转型升级的主引擎。

（三）区域创新协调发展格局加速形成

40 年来，安徽抓住全省五大区域板块国家战略全覆盖的机遇，深入实施协调发展行动计划，以发展富有创新力和竞争力的产业为支撑，统筹推进合肥都市圈、皖江、皖北、皖南、皖西加快发展，全省区域创新呈现出多极支撑、多元发展的格局。合肥作为合芜蚌国家自主创新示范区和合肥都市圈的龙头，对周边地区的辐射带动作用日益增强。皖江地区在产业转型升级、提升中心城市能级、深化开放合作等方面不断探索新路径，支撑带动全省经济发展。皖北地区着力优化生产生活生态空间，实现人口与自然生态协调发展。皖南地区以打造美丽中国建设先行区为目标，促进生态、文化、旅游、科技融合发展。皖西大别山区坚持扶贫攻坚与区域发展并举，在生态文明建设上发挥了示范作用。

（四）科技创新平台载体建设成效明显

40 年来，安徽充分发挥科教优势，坚持数质并重，优化布局，强化功能，加强科技创新平台载体建设。全省拥有同步辐射、全超导托卡马克和稳态强磁场三个大科学装置。依托大科学装置集群，安徽全力推进量子信息科学国家实验室建设，启动建设量子信息与量子科技创新研究院、天地一体化信息网络合肥中心、离子医学中心、大基因中心等重大创新平台，组建首批 10 个安徽省实验室和 10 个安徽省技术创新中心，着力打造国家科技创新“预备队”、全省科技创新“先锋队”。截至 2017 年底，安徽省建有重点实验室、工程技术研究中心等国家级研发机构 170 家；拥有国家级高新技术产业开发区 5 家、国家农业科技园区 15 个。整合产学研用创新资源，建设发展了中科大先进技术研究、合肥工业大学智能制造技术研究院、中科院合肥技术创新院、清华大学公共安全研究院等一批新型研发机构。



图 4 全超导托卡马克核聚变实验装置

（五）科技创新制度体系不断完善

40 年来，安徽坚持以改革推动创新，以创新驱动发展，加强政策顶层设计，加快建设技术和产业、平台和企业、资本和金融、制度和政策等四大创新发展支撑体系，逐步构建了具有

安徽特色的科技创新制度体系。制度体系涵盖了科研机构、高校、企业、中介机构等各类创新主体，也包括了财政、税收、金融、知识产权等多样化工具。从合芜蚌地区先行先试政策，到创新型省份获批建设后的“1+6+2”政策，到支持科技创新、“三重一创”、制造强省、技工大省建设等系列“十条”政策，安徽着重在基础研究和技术创新、产业创新、人才建设上加大布局力度，相关政策实现了研发、转化、产业化等各个环节全覆盖。

（六）创新创业环境持续优化

40 年来，安徽紧扣创新发展要求，着力构建创新创业政策环境、制度机制和公共服务体系，全省创新创业的良好生态初步形成。2017 年全省共有科技企业孵化器 161 家，其中国家级 25 家；共有众创空间 267 家，其中国家级 41 家。全省市场主体数量高速增长，2017 年底达 381.36 万户。技术市场交易活跃。2017 年，全省共输出技术合同 18211 项，合同成交额 249.57 亿元，同比增长 14.8%；共吸纳技术合同 17953 项，合同成交额 270.68 亿元，同比增长 34.2%。企业成为技术交易主体。2017 年全省企业共输出技术合同 15320 项，技术合同成交额 236.29 亿元，分别占全部输出技术合同的 84.1%和 94.7%；共吸纳技术合同 12965 项，合同成交额 209.68 亿元，分别占全部吸纳技术合同的 72.2%和 77.5%。

三、40 年来安徽科技创新的重大成果

改革开放以来，安徽抓住国家发展科技事业的大好机遇，推进科技体制改革，加快自主创新步伐，科技创新由慢到快、由弱到强，一批原始创新成果竞相涌现。世界上第一台 VCD、中国第一个基因工程重组药物、中国第一台 C 波段全相参移动式多普勒天气雷达、中国第一台窗式空调、中国第一台微型电子计算机诞生安徽，中文语音平台、光电色选机、大型电力保护设备、电源转换设备、干扰素的单克隆抗体亲和层析胶、基因重组葡激酶等一大批具有自主知识产权的高科技产品，广泛应用到国家重大科技活动中。

（一）量子通信技术国际领先

量子通信是安徽科技实力最闪亮的名片，代表中国在量子研究方面的最高水平，参与世界竞争。2016 年，世界首颗量子科学实验卫星“墨子号”由中国科学技术大学主导研制成功，并于 8 月成功发射。同年 11 月，国家量子通信骨干网“京沪干线”项目合肥至上海段顺利开通，这条长达 712 公里的线路是全球已开通的最长量子保密通信骨干网络。这些标志着我国在量子通信技术和应用方面处于国际领先地位。

（二）智能语音技术位居世界前列

科大讯飞拥有自主知识产权的中文智能语音技术填补了中国在智能语音领域的研究空白，扭转了中文语音产业由国际巨头控制的局面，占有中文语音主流市场 70%以上份额。在语音合成、识别、评测等领域，科大讯飞都拥有全球领先技术。自 20 世纪 90 年代中期以来，历次国内、国际语音合成评测中，科大讯飞各项关键指标均名列第一，并支持国内外近三十种语音合成。

（三）超薄电子玻璃再创行业记录

蚌埠玻璃工业设计研究院凭借具有国际先进水平的成套技术及装备率先实现了我国浮法玻璃由传统领域向电子信息显示领域的完美跨越，打破了国外对电子信息显示行业上游关键原材料的长期垄断。2018 年 4 月，该院利用自主核心技术和成套装备，成功拉引世界最薄 0.12 毫米超薄浮法电子玻璃，又一次刷新了中国超薄电子玻璃薄型化的生产纪录，再次填补国内空白。



图 5 0.12 毫米超薄浮法电子玻璃

（四）新型显示引领行业新时代

2009 年 4 月，京东方 6 代线项目在合肥奠基，10 年来先后在安徽布局了 6 代线、8.5 代线和 10.5 代线。如今，京东方 6 代线全球盈利能力最强，8.5 代线产能居全球前列。京东方制造的世界最大超高清显示屏达 110 英寸，产品在室内外公共显示场所均能够实现高品质显示，而 10bit 色彩技术可呈现 10.7 亿色，画面更加丰富艳丽，画质更为清晰流畅。2017 年，全球首条 TFT-LCD10.5 代线的开工，使京东方跃升全球显示行业三甲，引领大尺寸超高清显示新时代。

（五）瓦斯治理技术处于国内领先

淮南矿业致力于破解煤矿瓦斯治理难题，探索出一条特色瓦斯综合治理与利用道路，建成了煤矿瓦斯治理国家工程研究中心、煤炭开采国家工程技术研究院等 4 个国家级技术创新平台，形成了以“无煤柱煤与瓦斯共采关键技术”为代表的一大批技术创新成果和淮南瓦斯治理文化体系，企业连续 17 年杜绝瓦斯爆炸事故，成为全国煤矿瓦斯治理的典范。2014 年，淮南矿业集团自主研发的深厚表土层高地应力条件地面钻井卸压瓦斯抽采成套技术及工程应用、晋城矿区石灰岩顶板直覆条件下无煤柱沿空留巷围岩控制理论与关键技术等两项成果，荣获国家能源科技进步一等奖。

新时代孕育新希望，新机遇呼唤新作为。面对新一轮科技革命和产业变革，安徽正瞄准科技前沿，着力打造合肥综合性国家科学中心、合肥滨湖科学城、合芜蚌国家自主创新示范区、系统推进全面改革创新试验区“四个一”创新主平台，大力推进“三重一创”建设，统筹推进科技创新、产业创新、企业创新、产品创新、市场创新，塑造更多依靠创新驱动的引领型发展，奋力谱写新时代科技事业新篇章！

（摘自《安徽科技》2018 年第 7 期）

于无声处听春雷

——回眸改革开放初期的安徽

陈劲松



邓小平登临黄山，与游客合影

1976年10月粉碎“四人帮”后，百业待举，人心思变，举国上下开展轰轰烈烈的真理标准大讨论，并于1978年底召开中共十一届三中全会，进行全面拨乱反正，揭开中国改革开放的序幕。关于改革开放，邓小平同志曾说：“中国的改革是从农村开始的，农村的改革是从安徽开始的。”1979年7月小平同志视察安徽，登临黄山，发表重要讲话。在小平同志“黄山谈话”精神鼓舞下，安徽人民敢为天下先，解放思想，打破禁锢，从农村到城市，从经济领域到社会领域，改革事业全面铺开，谱写出辉煌的历史篇章。

中国农业改革从安徽开始

安徽在农业领域的改革探索和实践开展得较早，在历经坎坷曲折之后，最终成燎原之势，在农业生产改革和体制改革两方面取得突破性成果，极大地发展和解放了农业生产力。

在农业生产改革领域，早于1950年代中期，安徽就开始了著名的农业“三改”（即在经

常遭受旱涝灾害的地区进行避灾改种、改种高产作物和耐水作物、改变广种薄收习惯），成效显著，粮食连年获得丰收增产。但在随后兴起的“大跃进”运动中遭遇挫折。20年后，富于创新精神的安徽人民，再次掀起安徽农业生产改革的高潮。首先是推广良种，小麦、油菜、棉花、林果等优良品种得到引入、培育和推广，杂交水稻在1975年开始引进试种，获得成功并于1978年全面推广，进入1990年代已在全省普及，这对安徽的粮食增产起到了主要作用。其次是调整农作物种植结构，扩大油料、茶叶、烟叶、果树等经济作物的种植面积，如油料作物的种植面积由1977年前的不足500万亩，扩大到1985年的1500万亩。同时，积极推广农业生产新技术，大力发展农业机械化，到1994年底，全省建立乡镇农技站1679个，占乡镇总数的96%，农技推广员数万人；进行土壤改良，如1980年起在淮北治理砂礓土62万亩，1986年起改造沿淮中低产地434.6万亩，除涝面积382万亩。1970年代中后期开始的大规模农业生产改革，改善了安徽的生产条件，提高了农业生产技术，但让安徽从农业大省迈向农业强省的决定性力量，却是在同一时期，于安徽发端的中国农业体制改革。

早在1955年，针对农业高级社生产管理上的“大呼隆”和分配上的平均主义，安徽的一些农村地区就出现了“包工”办法，并得到省委的肯定和推广，发展为“包工包产”“包工到组”，部分农业合作社甚至实行“包工到户”，这迅速调动了广大农民的生产积极性。但在1957年的反右运动中夭折。仅仅两年后，1959年至1961年国民经济遭遇严重困难，为渡过难关，解决人民的吃饭问题，中共安徽省委在深入调查研究基础上，在全省推行“田间管理责任制加奖励”办法，在“五统一”（即计划统一、分配统一、用水管水统一、抗灾统一、大农活和技术统一）的基础上，包产到队、包产到田、责任到人，简称“责任田”。“责任田”深受农民和基层干部拥护，大家生产热情高涨，当年粮食增产近50亿斤，一举稳定了农村形势，不仅让安徽人民渡过难关，还支援周边省粮食5亿多斤。1962年，“责任田”被批判犯了方向性错误而全面“改正”。这两次安徽农业体制改革虽然都夭折了，却在安徽人民心中深深埋下了“包产到户”和“责任田”的种子，只等待着春雷的唤醒。

十年“文革”后，国民经济到了崩溃的边缘，农业体制中的“大呼隆”“大锅饭”严重制约着农村的发展，农村生产力严重低下，农民一年忙到头，却连温饱都得不到解决。穷则思变，安徽人民再次勇为人先，对农业体制改革进行大胆的探索和实践，在中共十一届三中全会精神的指引下，改革终于获得成功，在全国产生深远的影响，揭开了中国改革开放事业的序幕。

1977年11月，中共安徽省委冒着巨大政治风险，出台了《关于目前农村经济政策几个问题的规定（试行草案）》（简称“省委六条”），为农村松绑，为农民解困，强调农村一切工作要以生产为中心，尊重生产队的自主权，只需个别人完成的农活可以责任到人，允许农民搞正当的家庭副业，产品可以出售。然困境未解，却又雪上加霜，1978年安徽大旱，10个月未下透雨，全省6000多万亩农田受灾，4000万人口缺乏生活用水，大片耕地抛荒，人心浮动。面对此情此景，安徽省委决定借鉴1961年“责任田”的办法，给农民“借地度荒”，谁种谁收。“省委六条”和“借地度荒”不仅激发了广大农民的抗灾热情，也为在农村广泛推行包产到户、包干到户创造了契机和条件。



小井庄新貌

此时，真理标准大讨论在全国轰轰烈烈开展，解放思想、实事求是逐渐深入人心，在贯彻“省委六条”和“借地度荒”过程中，长期推行的极左农村经济政策明显松动，全省许多地方的农村社队闻风而动，或公开、或暗地、或自发、或有组织地搞起了各种不同形式的生产责任制。1978年春种时，来安县烟陈公社杨渡大队魏郢生产队在全县率先实行“包产到组、超奖减赔”的办法，当年粮食增产40%以上。1978年秋种时，来安县十二里半公社前郢生产队在滁县地区第一个实行包产到户。与此同时，肥西县山南公社小井庄生产队以“借地度荒”名义将集体土地全部借给农民耕种；芜湖县黄池公社西埂生产队实行包产到户。这些实行责任制的农村社队，粮食大幅增产，农民生活明显改善，周边的生产队纷纷效仿，在省市县领导默许下，“雪球”愈滚愈大。

在来安、肥西、芜湖等县推行包产到户过程中，凤阳县马湖公社则创造了“大包干”办法，在坚持耕地等基本生产资料公有制的基础上，以家庭为经营单位，以联产承包为核心，采取“保证国家的，留够集体的，剩下都是自己的”分配方式。马湖的“大包干”一开始是包干到组，不像包到户那么敏感，风险较小，阻力也小，于是在县委领导下，凤阳全县迅速铺开。该县梨园公社小岗生产队，名为包干到组，实则率先突破了这一形式，在1978年11月秘密搞起了包干到户，成为中国农村包干到户第一家。1979年是小岗村大包干到户的第一年，全队粮食总产13.2万斤，相当于1966年到1970年5年粮食产量的总和。小岗村由出了名的“讨饭村”，一跃成了全县闻名的冒尖村。1980年5月31日，小平同志在中央工作会议上指出，“安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”小平同志的讲话传达以后，全国对于农业生产责任制的争论才逐渐平息下来。

1982年1月1日中共中央发出关于农村政策的第一个一号文件，肯定在农村广泛兴起的各种形式的生产责任制都是集体经济的生产责任制，彻底摆正了包产（干）到户与社会主义

的关系。农业生产责任制在安徽的普遍推行，收到了立竿见影的成效，全省粮食产量年均递增 11%，农民人均收入年递增 15%，到 1985 年全省粮食产量已超过 430 亿斤。

农业生产责任制的广泛推行，为乡镇企业的发展提供了劳动力、资金和市场，乡办、村办、户办企业大量涌现，至 1988 年，全省乡镇企业年总产值达 215.6 亿元，实现利润 20.7 亿元，上缴税金 5.6 亿元，从业人员 474 万，改变了传统的“城市发展工业，农村发展农业”二元经济结构，安徽农村的非农化水平大为提高，为城镇化发展创造了必须条件。

走向世界的安徽制造

在改革开放的阵阵春雷中，于农业领域率先改革的同时，安徽人民在工业领域也进行了卓有成效的探索。围绕搞活企业，在 1980 年上半年，省委组织两批共 174 家国营企业进行了一系列扩大经营自主权的试验性改革。1981 年，安徽省委发出《关于工商企业实行经济责任制的通知》，一年后，全省县属以上全民所有制企业 42.4%实行了经济责任制，大多数企业增产增收，效益明显。随后推行的厂长（经理）负责制，使得企业的责任更加明确，经营更加灵活，并伴之实行了两步利改税改革，解决国家和企业在收入分配上的矛盾。1984 年 10 月中共十二届三中全会作出《关于经济体制改革的决定》后，安徽企业改革进一步加速，工业总产值每 2 至 3 年翻一番，增长速度居于全国前列。安徽制造速度逐步加快，“五五”时期，安徽工业产值年均增长 8.5%，“六五”时期年平均增长更是达到 26.2%，整体跃上新台阶。



改革开放初期建成的华东第一座大型中央选煤厂——淮北选煤厂，年入洗原煤 200 万吨

在大型工矿领域，1979 年马钢三钢厂和初轧厂竣工，1 万立方米制氧机和 5 号大焦炉投产。到 1986 年底，马钢生产能力已达到铁矿石 700 万吨、生铁 200 万吨、钢 170 万吨、钢材 120 万吨，主要产品从 1978 年的 34 种增加到 47 种，其中 8 种被评为国优、部优产品，2 种被评为省优产品。烧结、炼铁产品的某些技术，已迈向国际水平。中型角钢、车轮、轮毂、吊车轮、齿圈、生铁、五氧化二钒等产品打入国际市场，远销日本、印度、巴基斯坦、新加坡、马来西亚、印度尼西亚等国家，“江南一枝花”再次绽放。1976 年至 1985 年，淮北、淮南两淮矿区进入大规模开发阶段，国家把两淮矿区列为全国重点煤炭基地，并成立两淮矿区基地建设会战总指挥部。淮北临涣矿、海孜、桃园、童亭矿井以及淮南潘集三号井、谢桥煤矿等先后动工

兴建，截止 1986 年，两淮矿区共有生产矿井 21 处设计能力 2031 万吨、在建矿井 6 处总设计能力 360 万吨，至此两淮矿区已成为华东地区最大的煤炭工业基地。在铜陵，中共十一届三中全会后，铜陵有色金属公司集中力量抓矿山调整，经过 3 年努力，各铜矿共下掘、延深 14 条竖井、11 条通风井，开拓 58 个新阶段，共完成开拓工程量 4.95 万米/32.9 万米，相当于前 11 年的总和，扭转了采掘严重失调的局面。与此同时，凤凰山矿深部开拓、铜山矿新区和狮子山矿老鸦岭新区相继投产，安庆铜矿（在怀宁县境内）筹建，弥补了井边矿闭坑和其他老区消失的生产能力，提升、运桥、通风、充填、排水等系统得到完善，矿山重新走上了持续稳定增长的轨道，“铜都”开始享誉全国，产品迈出国门，走向世界。安庆石化总厂、宁国水泥厂等也迅速崛起，跻身全国同类企业前列。安徽的大型工矿企业在质与量方面发生了深刻变化和突破性进展，有力促进了全省经济社会的发展。

在轻工业领域，沐浴改革开放的春风，全系统以改革为动力，以市场为导向，以科技为先导，以效益为中心，以产业政策为依据，通过扩大企业自主权，转换经营机制，强力推进国有经济的战略性重组，国有企业的改革快速深化，大力实施名牌战略，使得传统产业得到较好改造，新兴产业得到蓬勃发展，形成一个拥有制浆造纸、日用机械、日用化学制品、食品饮料、皮革毛皮及制品、金属制品、家用电器、照明器具、工艺美术、室内装潢等 22 个行业 44 个大类的轻工业体系，以酿酒、家电、日用化工为支柱的行业体系已经形成，涌现出合肥美菱集团、古井集团、荣事达集团、合肥日用化工总厂、中国宣纸集团、圣泉啤酒集团等一批明星企业，以及“古井”“美菱”“荣事达”“芳草”“红星”“圣泉”等一批明星产品，一批轻工企业进入“全国 500 家最佳经济效益企业”“全国 500 家最大工业企业”“全国 500 家综合评价最优工业企业”行列，并通过 ISO9000 质量管理和保证标准认证，取得走向国际市场的通行证。在全国 49 种主要轻工产品中，安徽有 29 种产量位居前十位，安徽轻工大省的地位得到确立。

下“五洋”上“九天”的立体交通

安徽地处华东腹地，是我国中西部地区通往东南沿海的交通要冲。安徽的现代公路建设始于 1920 年，至 1937 年抗战前夕，建成 5731 公里晴通雨阻的低标准公路。但因政局动荡及战争破坏，至 1949 年解放时仅存 2088 公里。1949 年后，经过近 40 年的发展，尤其是在改革开放的春雷中，安徽决定加快基础设施建设，促进经济社会发展，公路交通被提到了战略的高度，到 1987 年公路通车里程已达 28581 公里。

“要想富，先修路”“要快富，快修路”成为 1970 年代末至 1980 年代的显著标志，集中力量办大事，“民办公助，民工建勤”多渠道集资，对全省 18 条干线公路全面拓宽改造，大力修建山区公路和旅游公路，共改造拓宽公路 1373 公里，其中 800 公里达到一二级公路标准，蚌埠淮河公路大桥成为全省最早的预应力混凝土斜拉桥。通过“民需民办、自建自养”，区乡公路也得到快速发展，初步改善了“行路难、运输难”的状况。这一时期，水运和站场建设也取得良好发展。1982 年，安庆、芜湖大件码头先后建成，结束安徽无大件码头的历史。芜湖、安庆、马鞍山港口先后经国务院批准，成为对外贸易港口，其中芜湖朱家桥外贸码头有两个万吨级泊位，可以接纳世界各地的万吨级轮船。与此同时，安庆、淮北、合肥、滁县、马鞍山、巢湖、黄山等地汽车站相继建成，运输保障能力和服务水平有了较大提高。1984 年，省汽车

运输公司撤销，人财物下放地方，成立安徽省公路运输管理局，这是一个重要转折，创造了运输市场的开放格局，形成了多层次、多渠道、多种经济成分和多种经营方式并存的公路运输经济结构。1982年，中国远洋运输公司安徽分公司成立，开辟了安徽至中国香港、东南亚、日本、朝鲜等国家和地区的航线，结束了安徽无远洋航线的历史。



繁忙的芜湖港

同期，安徽的铁路建设也迈开新的步伐，阜淮铁路、商阜铁路、淮南铁路复线、皖赣铁路宁（国）倒（湖）段、宣杭铁路等正式建成通车，促进了安徽煤炭资源的开发和外运，密切了安徽与长三角地区的联系；民航方面，1977年底，入选全国八大机场之一的骆岗机场建成投入使用，并在1988年进行了扩建，屯溪机场也于1985年进行了第三次扩建，可以起降麦道82、波音737型飞机。

“弹指一挥间，交通展宏图”，安徽闭塞局面得以迅速改变，公路、铁路、水运、航空全面发展，为安徽经济插上了腾飞的翅膀。

快速推进的城镇建设

思想的不断解放，经济的日渐活跃，推动着城镇建设快速迈进。从1976年至1987年，安徽先后建成阜阳市、六安市、宿州市、屯溪市、滁州市、巢湖市、黄山市、宣城市、亳州市9个县级市，使得全省城市由8个上升到17个，大中小城市规模结构明显改善，城市经济力量有所增强。此后，有些经济较为发达、区位条件较好的县改为县级市，如贵池市、界首市、天长市、明光市，一些小城市提升规模成为中等城市，如滁州市和阜阳市。在此基础上，逐步形成了合肥、蚌埠、芜湖三个区域性的中心城市，辐射带动周边地区的发展。

这一时期，安徽的小城镇迅猛发展。1984年6月，安徽召开小城镇建设会议，邀请全国10多个省市代表和有关方面专家参加会议，会后，出台了《关于小城镇建设若干问题的暂行规定》，这标志着新时期安徽的小城镇建设拉开了序幕。从1984年至1994年的十年间，安徽每年增加建制镇66个，超过全国平均水平，带动着农村集镇的发展，1994年全省农村集镇达到2984个，全省年生产总值超亿元的镇达到621个。经济的发展，尤其是乡镇企业的快速崛起，推动小城镇的规模不断扩大，建成区规模由原来的大多数不足一平方公里，扩大到三四平方公里，常住人口有原来的几千人扩展到数万人，如宁国的河沥镇1994年人口达到8万人，

建成区面积达到 3.5 平方公里。改革的不断深入，人口的迅速增加，经济的持续向好，使得小城镇的供电、供水、交通、邮电、住房、教育、卫生、娱乐、街道等基础设施也得到明显改观，面貌焕然一新。并因地制宜，形成一批特色小镇，如青阳的九华山镇、无为县的刘渡镇、肥西县的三河镇、繁昌的峨桥镇、和县的乌江镇等等，或旅游、或商贸、或交通枢纽、或边贸，各具特色，繁荣祥和。

城镇建设的快速推进，优化了安徽经济社会发展的地域结构，对推进全省的工业化、城镇化和国民经济的现代化，具有重要的促进作用。

全面“刷新”的社会事业

在工业、农业、交通率先改革，快速发展的同时，安徽的社会事业改革全面铺开，迈入健康发展的快车道。

文化事业方面在“百花齐放，百家争鸣”方针的指导下，坚持“为社会主义服务、为人民服务”，锐意创新，蓬勃发展。1979 年，安徽著名作家鲁彦周创作的中篇小说《天云山传奇》发表，这是新时期反思文学的代表作之一，也是第一部，轰动全国，一举夺得全国中篇小说一等奖，改编的同名电影也荣获金鸡奖、百花奖。黄梅戏“梅开二度”，黄新德、马兰、吴琼、韩再芬等青年演员脱颖而出，携传统剧目《天仙配》《女驸马》及新剧《龙女情》《无事生非》等赴港澳台地区及东南亚、日本、西欧演出，广受欢迎，大获成功，向世人宣告，黄梅戏后继有人！花鼓灯农民艺术团登上亚运会表演舞台，徽剧折子戏参加全国纪念徽班进京 200 周年演出……截至 1988 年底，全省有 12 个地市群艺馆、101 个县（市、区）文化馆、3000 多个乡镇文化站、970 多个集镇文化中心、7500 多家文化专业户；拥有 83 所公共图书馆，馆舍面积达 6.6 万多平方米，藏书 657 万余册。

社会文化、村镇文化、校园文化、企业文化的繁荣，安抚着长久以来人们躁动的心灵，滋润着干涸的心田，人们如饥似渴地吮吸着知识的营养，为已经到来的改革发展储备着能量。

教育方面恢复大中学校考试制度，整顿教学秩序，提高教师待遇和政治地位，充实加强师资队伍，加强教育立法，制定颁布了一系列重要文件，如《关于试行中等教育改革的意见》《关于加强和改革普通教育的决定》《关于加强高等教育工作的决定》《安徽省普及初等义务教育的若干规定》《关于教育体制改革若干问题的决定》等等，使教育逐步纳入法制化轨道，教育经费逐年增加，1981 年教育经费占财政支出比例甚至达到 23.65%，办学条件得到改善；教师质量得到提高，安徽大学、安徽师范大学在全省设立 13 个教学点，扩大师资培养，并恢复全省多所师专学校的建制，恢复了省教育学院，新建了蚌埠、阜阳、淮南、淮北等多所教育学院，到 1990 年全省教师进修院校在籍学员达到 3.7 万人，中师毕业生共计 10.33 万人，基本满足了普及中等教育的需要，开始有计划有步骤地实施九年制义务教育；中等教育进行结构改革，积极发展职业教育，到 1990 年，全省中专学校 135 所，其中中等技术学校 90 所，中等师范学校 45 所，在校生 21 万人；初步建立了高等教育体系，扩大了普通高等院校办学规模，改造和新建了部分专业，高等学校发展到 36 所，其中省属院校从 15 所扩大到 28 所，1980 年至 1990 年，累计向社会输送 15 万多的毕业生；成人教育也在这一阶段迅速发展，电大、夜大、函授大学、职大、高等教育自学考试等等全面开花，全省共有各类成人高等学校 28 所，中专学校 134 所，在校生 10 万多人，尊师重教的社会风气全面形成。

教育理念的创新， 教育的不断深化， 教育质量的稳步提升， 为安徽经济社会的快速健康发展， 提供了强有力的人才支撑和智力支持。

科技方面 1977 年 7 月， 中共安徽省委即召开了“向科技进军”的大会， 动员广大科技人员为科技现代化而努力奋斗。1978 年 2 月， 安徽科学技术大会召开， 近千项科技成果受到奖励和表扬。此后， 安徽自然科学奖、科技进步奖、科技发明奖， 以及优秀论文奖先后设立， 安徽的科技评奖工作逐步制度化。在合肥恢复和重建了中科院安徽分院以及光机所等， 新建了等离子物理研究所、智能机械研究所、固体物理研究所、国家同步辐射实验室、水泥研究所， 以及电子工业部所属的 6 个研究所。全省其他地市也新建了一些科研机构。到 1985 年底， 全省有县级以上科研机构和科技开发机构 153 个， 科技人员 13490 人。这一阶段， 全省取得科技成果 6000 多项， 其中不少在国内领先， 如河蟹繁殖养殖技术、灰喜鹊防治松毛虫研究、扬子鳄生态学研究、干扰素研制的重大进展、世界上第一台 VCD 的诞生、超导托卡马克 HT-7 装置的诞生等等， 均达到国内甚至是国际先进水平， 产生较大影响。

1978 年 3 月， 小平同志在全国科技大会上提出“科学技术是生产力”， 1981 年中共中央、国务院制定了“经济建设必须依靠科学技术， 科学技术工作必须面向经济建设”的科技工作基本方针， 对此， 安徽坚决贯彻落实， 并从 1985 年下半年起实施旨在依靠科技进步、振兴农村经济的“星火计划”和科技扶贫计划项目。科学技术的日新月异， 对安徽经济社会发展发挥了重要的推动作用。

医疗卫生方面医疗事业快速发展， 患者就医条件迅速趋于完善， 据 1985 年统计， 全省各类门诊已达到 3500 多所， 部分医疗项目具有国内先进水平；综合医院达到 28 所， 床位 9787 张， 职工近 1.5 万人；企事业单位医院 128 所， 床位 11505 张， 职工近 1.8 万人；县医院 69 所， 床位 14021 张， 职工 16502 人。此外， 还有庞大的农村卫生院。血吸虫病、天花、伤寒、肝炎、结核病、麻风病、痢疾等疫病， 都得到了有效的控制， 甚至基本消灭。

在以人为本、公益第一， 人才为基、科学发展， 群策群力、改革创新的理念引领下， 全省医疗网络快速形成， 人民的身体健康得到了切实保护。



皖籍射击运动员许海峰斩获中国奥运史上第一块金牌

体育方面为推动体育事业的发展，1984年3月省政府召开全省体育工作会议，印发《关于进一步加快体育改革和发展的决定》，全民健身组织体系逐步建成，农村体育逐渐向乡镇延伸，城市体育逐渐向社区延伸，职工体育逐渐向机关企事业单位延伸，体育事业有了较快发展。游泳运动方面，男子仰泳、自由泳、蛙泳等项目在国内比赛中，每年都取得名次，其中李忠谊在九届亚运会上夺得2枚金牌，是中国首批获得亚运会冠军的游泳运动员之一；射击运动方面，许海峰在第23届奥运会上，获得男子手枪慢射冠军，实现了中国奥运金牌零的突破，在中国体育史上具有重要意义。

安徽除举办本省及国内多项体育竞赛外，还邀请了联邦德国、日本、波兰等多国多项体育代表队来安徽访问比赛，从而推动了安徽体育运动的深入开展和运动技术水平的提高，为全省经济社会建设作出了积极贡献。

旅游业方面自1979年7月小平同志登临黄山，嘱咐一定要将黄山的牌子打出去后，安徽迅速掀起开发旅游资源的热潮。黄山、九华山先后建设了登山索道、盘山公路，整理建设了数十处景点，新建了一批宾馆、酒店服务设施。皖西南的天柱山、皖东南的琅琊山、广德县的太极洞、皖中的巢湖、黄山的太平湖等各类名胜古迹和自然景观都得到了不同程度的开发，旅游设施和服务条件大幅改善，吸引了大批中外游客前来，安徽的旅游业蒸蒸日上。

旅游业的发展，对全省经济社会发展具有重要的推进作用，尤其对山区经济的发展更具有直接的带动作用，扩大了对外交流与合作，促进了引进外资和对外贸易，许多山区农民因此而脱贫致富，不少乡村也因此而成为小康村。

劳动保障方面十一届三中全会后，安徽开始改变计划经济体制下的就业制度，实行“在国家统筹指导下，劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的就业方针，到1984年就基本解决了“文革”中遗留下的60万人待业问题。劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的市场导向就业机制逐渐确立，灵活就业、自主创业的氛围正在形成，农村富余劳动力就业快速有序、健康发展，1978年以后的数年间，就业人口年均增加65万人。社会保障体系不断完善，从1987年起全省各地先后实行养老保险费用社会统筹，基本养老保险覆盖面逐渐扩大到所有社会劳动者。政府坚持维护劳动者的合法权益，从1982年起即开展劳动合同制度试点并不断完善，规范企业用工行为，相继实施工作时间、最低工资、未成年人劳动保护等方面的规定。

从“统包统配”的计划经济体制向双向选择的市场经济体制转变，从单一的固定工制度向劳动合同制度转变，从“劳动保险”向日益完善的社会保障体系转变，这些转变为安徽的劳动保障工作注入了生机和活力，为和谐安徽建设作出了积极的贡献。

“走出去”与“引进来”

在掀起经济改革热潮的同时，安徽这个内陆省份结束半封闭的状态，迈开对外开放的步伐，广迎四方宾客。1979年安徽开始办理直接出口，1980年国务院批准设立芜湖海关，结束了安徽没有自营出口权的历史；1984年安徽首次在香港举办综合性出口商品展销会，成交额达7654万美元；1985年，首届安徽对外经济贸易洽谈会在合肥举行，此后每年举办一次；1986年，安徽开始外贸体制改革，实行经营承包责任制，引入竞争机制；1988年，安徽分别在美国和联邦德国举办出口商品展销会，成交额达1.1亿美元。安徽一步一个脚印，走得坚实而稳健，到

1988 年底，已经与五大洲 100 多个国家和地区的厂商开展了直接贸易和经济技术合作，出口品种由 17 种扩大到 700 多种，出口总额由 1978 年的 1062 万美元，增加到 5.5 亿美元，年均递增 48.5%，位居全国第 16 位。相应的，进口贸易也长足发展，从 1979 年到 1988 年，安徽直接进口到货额累计 6.2 亿美元，主要集中在技术、设备、工业原料、农用物资领域，呈现稳步增长的态势。

1980 年，安徽从无到有，开始引进外资。1984 年，省委省政府发出《关于尽快打开利用外资和引进技术工作新局面的通知》，出台一系列引进外资的政策，推动我省引进外资工作快速发展。1981 年至 1985 年实际利用外资才 6881 万美元，1986 年至 1990 年即增加到 3.26 亿美元，宁国水泥厂续建、淠史杭—巢湖地区开发、淮北砂浆黑土综合治理等大型项目，均有大量外资注入。从 1984 年，安徽第一家中外合资企业安利人造革有限公司在合肥成立，安徽的中外合资、合作经营、外商独资企业迅速发展，在 1986 年省政府出台《关于鼓励外商投资的若干规定》后，更是掀起热潮，到 1990 年全省“三资”企业达到 176 家，其中不乏一些世界知名企业集团。

在对外经济合作和交流的过程中，安徽的对外交往领域不断扩大，外国友人、华人华侨、港澳台同胞纷至沓来，安徽人民也纷纷走出家门，踏上异乡的土地，宣传推介安徽。从 1979 年 9 月，安徽省委第一书记万里率代表团访问美国马里兰州，以及华盛顿、纽约、洛杉矶、旧金山、檀香山等城市，到 1984 年，安徽省和部分市已经与世界上 90 多个国家的城市（地区）建立了友好省州、友好省区、友好城市、特殊经济伙伴等各种形式的关系。通过“走出去”与“引进来”，安徽人民开阔了眼界，增长了见识，受到了启发，进一步推动了安徽改革开放事业的发展，促进了经济、文化、科技、教育的繁荣。

回眸改革开放初期的安徽，不禁让人想起 1950 年代毛泽东同志视察安徽时所言，“沿途一望，生机勃勃，肯定是有希望，有大希望的”。但实践永无止境，思想解放也不是一次可以完成的。当时，体制改革才刚刚开始，藩篱依然束缚着改革开放的进行；市场经济还没有完全建立，计划经济依然根深蒂固；“三农”问题十分突出，农民负担十分沉重；工业粗放发展，资源消耗成本过高；社会事业基础薄弱，难以满足人们日益增长的物质文化需要。随着时代的推进，改革开放逐渐进入深水区，“为有牺牲多壮志，敢教日月换新天”，安徽改革开放初期所体现出的相信群众、依靠群众的宗旨精神，解放思想、实事求是的求真精神，勇于实践、敢为人先的首创精神，不怕困难、锲而不舍的执著精神，在建设现代化五大发展美好安徽的进程中，仍然需要薪火相传，并在全面深化改革的伟大事业中，发扬光大。

（摘自《江淮文史》2018 年第 1 期）