

人大干部培训用书

全国人大干部

QUANGUO RENDA GANBU PEIXUN JIANGYI

培训讲义

增订本

全国人大培训中心 编



中国民主法制出版社

全国人大干部培训讲义

(增订本)

全国人大培训中心 编

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国人大干部培训讲义/全国人大培训中心编. —修订本.
北京: 中国民主法制出版社, 2004
ISBN 7-80078-883-0

I. 全 ... II. 全 ... III. 全国人民代表大会-干部
教育-学习参考资料 IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 055652 号

书名/全国人大干部培训讲义

QUANGUO RENDA GANBU PEIXUN JIANGYI

作者/全国人大培训中心 编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)

电话/63292534 63056983 (发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×1092 毫米

印张/25.625 字数/236 千字

版本/2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

印刷/益利印刷有限公司印装

书号/ISBN 7-80078-883-0/D·772

定价/38.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

编辑说明

为了进一步做好培训工作，提高培训质量，我们对《全国人大干部培训讲义》的部分课程进行了调整，编辑成增订本，供学员学习时使用。

全国人大培训中心

2004年6月

目 录

关于社会主义民主和法治的理论

与实践 信春鹰 (1)

认真学习宪法 增强宪政意识 杨景宇 (65)

我国的人民代表大会制度 周成奎 (92)

关于选举法、地方组织法和代表法的

几个问题 张春生 (128)

关于中国特色社会主义法律体系的构成、

特征和内容 乔晓阳 (154)

全国人大常委会的监督工作 刘 镇 (175)

地方法治化建设和地方立法 沈国明 (202)

地方人大预算审查监督工作的探索

与思考 董国强 (221)

加入世贸组织与我国的法制建设 杨景宇 (250)

我国的行政法律制度 应松年 (269)

我国行政复议与行政诉讼制度 胡锦涛 (295)

刑事诉讼法律制度 樊崇义 (348)

西部开发进展情况和进一步推进西部

开发的工作设想 王志宝 (385)

关于社会主义民主和法治的理论与实践

信春鹰

一、民主与社会主义民主

(一) 民主概念的历史考察

1. 民主的概念

民主一词有着非凡的魅力，吸引人们孜孜以求。但对它的理解一直众说纷纭，因此人类一直追寻其真谛。按照大多数人可以接受的观点，民主是指一种国家制度，是一种按照少数服从多数的原则共同管理国家的政治制度。

感受民主的魅力，最好的对照物是专制。与专制对比，可以体会得出民主所具有的特点。第一，从决策角度来讲，民主由多数人进行决策，专制则体现为一个人或少数人的意志。常态情况下，多数人的智慧胜于一个人或少数人的智慧，多数人所作出的决定比一个人或少数人所作出的决定更为正确。因为当由一个人或少数人

作出决定时，很容易受感情因素左右，故任意而为，反复无常成为专制的一个重要的特征。人们恐惧这样的生活状态，渴望自己做自己的主人，自己参与决定重大事务，民主恰恰满足了这样一种要求，成为人们向往的一种生活方式。第二，从国家和个人的关系来看，民主国家之中，多数人管理国家事务有利于缓解国家和个人的矛盾和冲突关系，增强合作和信任。人民参加国家重大事务的决定，充分表达了自己的意志，可以获得一种被尊重的感觉，并且所有人都一致平等地遵守少数服从多数这一客观原则，可以减少人们敌视和对立的心态。而在专制统治下，国家完全掌握在一人或少数人的手中，人民的意见和要求不仅不被尊重，甚至被压制，这必然导致国家和人民严重对立，甚至出现严重对抗的结果。第三，从个人自由角度来讲，民主使个人有更多的自由，有更多的活动空间。在民主制度下，人民可以参与到政治活动中，发表言论，参与到重大事务的决策中，管理国家。而专制统治之下，专制者害怕人民的言论，排斥人民参与，总是用暴政的方法强迫人民服从。第四，从程序的角度来讲，民主中孕育了程序，如对于如何召开大会进行决策，采取何种方法以统计多数人的意见等问题都需要一系列程序。程序有了赖以存在的土壤，程序的理性意义得到认同。而专制国家里，个人意志代表一切，专制者不希望有任何制约阻碍其意志的实现，程序

作为束缚其手脚的东西自然遭到扼杀。

然而，民主远非表面看到的那样简单。首先，民主作为一种国家制度，是由经济基础所决定的，属于上层建筑领域的范畴。不同的经济基础决定民主的不同性质，决定能够参与民主制度的主体范围。社会主义民主与剥削阶级社会的民主之所以存在根本性差别，其根本原因就在于经济基础的差别。当然，民主制度一经确立，它也会反作用于经济基础，起到促进或阻碍经济发展的作用。因此与经济基础相适应的民主制度促进经济的发展，与经济基础相违背的民主制度阻碍经济的发展。其次，民主作为一种国家制度，它是在国家产生之后才出现的，不可避免地要为国家服务。存在国家，就存在阶级，就存在一个阶级对另一个阶级的统治，统治阶级肯定不会把管理国家的权力交于被统治阶级的手中，因此民主只可能是统治阶级的民主，只可能表现为具体的民主，不可能存在永恒的、抽象的、普世不变的民主。

2. 民主的历史类型

迄今为止，历史上共出现过三种不同类型的民主形态。它们分别是：古典民主、资本主义民主和社会主义民主。从共性上来讲，它们都有民主美好的一面；但从个性角度来讲，由于其国体性质各不相同，享有民主权利的阶级各不相同，因此又表现出不同的民主特性。

(1) 古典民主。是指在公元前 5 世纪的希腊、雅典

城邦国家采用的一种民主形式，是奴隶主阶级实行民主管理国家的一种形式，实质上是奴隶主阶级的民主。

古典民主仅仅在古希腊、雅典这样的城邦国家出现，与其同时代的其他国家都没有出现过任何形式的民主，与其国家性质相同的其他奴隶制国家也未出现过任何形式的民主。古希腊、雅典奴隶制民主共和国的民主制度是民主制度发展的最初形态，为人类文明的发展作出了重要贡献。当时的民主制度是：人民大会是国家的最高权力机构，它定期召开。每个公民都可以参加这个大会并享有选举权、被选举权和发言权。人民大会按照少数服从多数的原则，制定法律、选举国家官吏、决定战争与和平等国家的一切重大问题。

达尔曾对古典民主作出较为精当的概括，这可以帮助我们不同的角度认识古典民主：①公民之间和谐，利益大体一致。②公民有相当同质的特征，财产大致平等，语言、教育、文化、种族背景大致相近。③公民总数较少。在古希腊民主制度最为昌盛的伯利克利时期，公民总数也不超过四五万人。这样公民之间的异质成分减少，有助于公民之间相互了解，有助于对城邦公共事务的了解。④公民以集会方式直接决定有关法律和政策的事务。⑤公民的参与并不局限于集会，它还包括积极参与城市的管理。在古雅典，大约 1000 名官员，除少量选举产生以外，大多数由抽签决定，而且几乎所有的职位

任期只有一年，一生只能任职一次。⑥城市必须是完全自主的。

古希腊、雅典民主共和国所采用的民主制度是一种彻底的民主形式。所有的公民都可以参加到国家政治生活之中，公民不仅参加定期召开的人民大会，讨论国家的重大问题，而且除需要选举的公职以外，还可能以抽签的形式获得直接管理国家的权利。古典民主是一种典型的直接民主形式，完全以多数公民的意见来决定国家的重大事务。而在实质上，古典民主是一种奴隶主享有的民主，公民的范围非常狭窄。绝大多数的奴隶、妇女和异族人都不包括在公民的范围之中，不能参与讨论国家事务，更不用说担任国家的公职了，只有奴隶主是国家的公民，达尔所说到的公民必须是具有财产大致平等，语言、教育、文化、种族背景大体一致这些特征，正在于说明，古希腊、雅典的民主只是少数人的民主而已，是掌握国家政权的奴隶主的民主而已。

(2) 资本主义民主。主要是指以代议制、普选制、多党制为主要内容的一种民主形式，是资产阶级的民主。

资本主义民主在反对封建专制统治的过程中逐步出现，在彻底战胜封建专制统治，建立资本主义国家的基础上最终得以完成。自从进入封建社会之后，民主被打入冷宫，神权、王权、不平等的等级制度的强化给社会带来无边的黑暗，即使在统治阶级内部也罕有民主的形

式，后来逐渐崛起的市民阶级更是无任何民主权利可言。资产阶级民主正是在这一背景之下，与封建专制统治进行斗争，要求分享权利的过程中产生的。从这一点来讲，资产阶级民主有其显著的历史进步性。首先，自由、平等、博爱等启蒙思想作为资产阶级民主的理论指导，具有理论上的先进性。在封建社会中壮大起来的市民阶级，要求政治上的权利时，商品经济发展中所需要的权利平等、交换自由等思想上升为指导资产阶级革命运动的理论武器，掀起了声势浩大的文艺复兴运动和思想启蒙运动，恩格斯对此评价道：“从今以后，迷信、非正义、特权和压迫，必将为永恒的真理、永恒的正义、为基于自然的平等和不可剥夺的人权所取代。”其次，资产阶级建立的代议制民主制度以及与之相配套的普选制、多党制、三权分立等制度，与封建社会相比具有制度上的先进性。资产阶级建立这些制度以取代封建社会的君主专制、等级制度，为资本主义商品经济的发展扫除了各种障碍，极大地解放了生产力。马克思曾经指出，资本主义社会所创造出的生产力比以前所有社会创造出的生产力的总和还要多。再次，扩大了公民权利内容，使民主制度有了新的发展。资产阶级在与封建专制进行斗争的过程中，要求扩大民主权利，在掌握政权之后，则用法律加以固定。一方面，资产阶级获得了管理国家的各项权利；另一方面，客观上使工人阶级和劳动人民获得了法律规定

的形式上的自由和平等权利，使他们从封建人身依附关系中解放出来。

资本主义民主表现出其固有的历史局限性。这种局限性表现为理论上标榜代表社会普遍利益与实质上仅为资本主义利益服务这样的根本性矛盾的不可调和。正如马克思、恩格斯所指出的：“因为资产阶级已经是一个阶级，不再是一个等级了，所以他必须在全国范围内而不再是在一个地域范围内组织起来，并且必须使自己通常的利益具有一种普遍的形式。”资产阶级为特定利益披上普遍利益的外衣来掩盖之，来美化之，但不会改变其资产阶级民主本质，这是其制度本身所带来的难以克服的局限。资本主义民主的历史局限性还表现在法律形式上的平等和社会经济事实上的不平等之间的矛盾。在资本主义社会中，生产资料的私有制，社会日益分裂为有产阶级和无产阶级，富人和穷人，社会经济事实上的不平等难以避免。

(3) 社会主义民主。它是建立在生产资料公有制基础之上，由人民来治理国家的一种民主形式。

社会主义民主实质上是无产阶级民主，是人类历史上最高类型的民主形式。社会主义民主以开放的态度继承和发扬了人类文明的优秀成果，对资产阶级民主制度中的优秀成分亦予以吸收，实现了民主理论与民主实践的统一，形式上平等和实质上平等的统一。其具体特征

表现如下：第一，社会主义民主是工人阶级及其他劳动人民当家作主的民主，民主的主体范围实现了根本性的突破。在古典民主和资产阶级民主这两种类型的民主之中，少数掌握生产资料的阶级成为统治阶级，民主成为这部分人的专利，劳动人民往往被排斥于外。而社会主义民主使更多的人能够参加到国家事务的管理中，无产阶级和劳动人民成为国家的主人。社会主义民主不以民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况等等标准来划定公民的资格，民主的主体范围大大拓宽。第二，社会主义民主扩大了民主权利的范围。人民当家作主意味着人民可以参与管理国家生活的各项事务，包括对国家的经济事务、政治事务、社会文化事务等各项国家事务的管理权，也包括对国家的各项活动的监督权，人民全方位管理国家是社会主义民主的重要特征。第三，社会主义民主增加了民主权利实现的真实性程度，生产资料的公有制使人民在民主生活的过程中有了物质上的保证，能够实现政治法律形式上的平等和社会经济事实上的平等保持一致。社会主义民主的这些特征是建立在生产资料公有制基础之上的，是其本质所在，也是其优越性所在。

（二）我国社会主义民主政治建设

我国是社会主义国家，在民主类型上属于社会主义民主。但除具有社会主义民主的共有特点外，还有自身

的特色，是具有中国特色的社会主义民主。其特征是在正确的理论指导下形成的，是经过长期发展逐步完善起来的，并将继续发展下去。

1. 我国社会主义民主政治建设的思想渊源

我国社会主义民主政治制度的建设并非无本之木，无源之水，而是有着深刻的理论基础和思想渊源的。有中国特色社会主义的民主理论是中国民主政治建设的指导思想，这一理论的形成包含了中国三代领导集体的智慧和心血。以毛泽东为代表的第一代中央领导集体，根据马克思主义的基本原理，对中国长期革命和建设实践中的一系列独创性经验作了理论概括，形成了人民民主理论，为有中国特色的社会主义民主理论的形成奠定了基础。尤其关于国体、政体的理论成为其核心部分。毛泽东在《论人民民主专政》中曾精辟阐述了人民民主专政的国体理论，他指出：“总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。这个专政必须和国际革命力量团结一致。这就是我们的公式，这就是我们的主要经验，这就是我们的主要纲领。”在政体理论方面的论述则是毛泽东在1940年1月提出来的，他说：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府……这种制度即是民主集中制。只有

民主集中制的政府，才能充分发挥一切革命人民的意志，也才能最有力量的去反对革命的敌人。”以国体和政体为核心的人民民主理论使中国民主制度的建立和发展第一次有了理论上的指导，有了行动的指南，开始成为自觉的行动。

邓小平民主法制思想是对毛泽东思想的继承和发展，是马克思主义和中国实践相结合的第二次历史性飞跃的理论成果，是当代中国的马克思主义，是马克思主义在中国发展的新阶段。邓小平民主法制思想的一个非常鲜明的特征是，民主和法制的问题总是被放在建设有中国特色社会主义的战略高度来思考，总是把民主法制建设放在什么是社会主义、如何建设社会主义的总体框架之内进行论述。主要表现在：第一，邓小平始终从社会主义的本质、社会主义制度的必然要求、社会主义现代化建设的高度来论述民主和法制的问题，强调：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”第二，一再强调在社会主义建设中，民主和法制的重要关系，指出：“为了保证民主，必须加强法制，必须使民主制度化、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。”第三，从总体上规划社会主义民主所要求的政治体制改革以及政治体制改革所要达到的社会主义民主目标。他指出：“为了适应社会主义现代化建设的需要，为了适应党和国

家政治生活民主化的需要，为了兴利除弊，党和国家的领导制度以及其他制度，需要改革的很多。”

以江泽民为核心的第三代领导集体根据建立社会主义市场经济体制、深化改革、扩大开放、推动社会全面发展的实际需要，提出了许多具有时代意义的新理论、新观点，丰富和深化了有中国特色社会主义的民主理论，使社会主义民主理论更加丰满，为我国社会主义民主政治建设提供了科学的思想指导。首先，强调民主、法制和社会主义的关系，使三者关系得以紧密联系，更加有利于民主政治的建设。他提出：“没有民主和法制就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”揭示了社会主义社会中应当包含民主因素和法制因素的必然逻辑，揭示了真正的民主前途必然是在社会主义制度框架下的法制民主。第二，进一步提出政治体制改革和民主的关系，在党的十四大报告中，江泽民指出：“同经济体制改革和经济发展相适应，必须按照民主化和法制化紧密结合的要求，积极推进政治体制改革。我们政治体制改革，目标是建设有中国特色的社会主义民主政治。”第三，把民主和尊重人权、保护人权有机结合了起来。党的十五大报告明确指出：保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。江泽民一再重申我们党和政府对保障人权的立场和态度，指出：“我们党和政府是高度重视推进和发展中国人民的人权事业的，为保障中国人民的生

存权和发展权这一最基本、最重要的人权，进行了锲而不舍、艰苦卓绝的努力。”

2. 改革开放以来，我国民主政治建设取得的成就

中国社会主义民主理论走过了一个逐渐完善的历程，重大理论的成熟一方面来自于经验的总结，另一方面是经历了惨痛的历史之后所获得的教训。从中华人民共和国建国到 1978 年，建国初期民主经过了良好发展阶段，不幸由于 50 年代中期以后，党的指导思想逐步有了“左”的倾向，以致最终导致对民主打击重大的“文化大革命”，使社会主义民主建设遭受严重挫折。

党的十一届三中全会的召开，使我国社会主义民主建设迎来了新的曙光，进入了新的历史阶段。这段时期，有中国特色的社会主义民主理论引导中国进行了卓有成效的民主建设，主要成就表现在以下几个方面：

第一，人民代表大会制度。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，是适合我国国情的，是保障和实现人民当家作主的政权组织形式。1982 年通过的现行宪法，根据民主集中制原则对人民代表大会制度做了一系列有利于民主政治建设的新规定，使人民代表大会制度逐步得到健全和完善，真正实现了国体和政体的统一，使社会主义民主政治建设有了制度上的保障。具体表现在：加强人民代表大会的组织建设，即县级以上人大设立常务委员会，地方人大及其常委会设立了专门委员会