

国家哲学社会科学基金项目（04KSC004）

政党·民主与法治

——当代中国政治文明中的“三统一”问题研究

郭榛树 等著



 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

国家哲学社会科学基金项目 (04KSC004)

政党、民主与法治

——当代中国政治文明中的“三统一”问题研究

郭榛树 等著

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

政党、民主与法治:当代中国政治文明中的“三统一”
问题研究/郭榛树等著. —北京: 中共中央党校出版社,
2008. 10

ISBN 978-7-5035-3978-7

I. 政… II. 郭… III. 社会主义政治学-研究-中国
IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 098544 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 三河市丰华装订厂装订

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 11.875

字数: 318 千字 印数: 1—3000 册

定价: 24.00 元

绪 论

党的十六大报告指出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”^①（以下简称“三统一”）这一论断，不仅揭示了我国社会主义民主政治的根本特征和核心内容，而且指明了中国特色社会主义政治文明的指导原则和发展路向。但是，毋庸讳言，这一命题提出之时，对它的理论研究还没有充分展开；在实践中亦有不少政治法律关系尚未理顺。这一切，必然会制约我国政治文明的发展。因此，深入研究“三统一”问题，积极探索实现“三统一”的有效路径，是社会主义政治文明建设中的一个十分紧迫的课题。

一、“三统一”提出的历史背景

“三统一”是我党在跨入新世纪后，面对新的世情、国情和党情，认真研究人类政治文明发展的一般规律，科学总结我国现代化建设的经验教训而提出的一个重大命题。

首先，从世情来看。当今世界是一个开放的世界，任何一个民族国家的国内政治法治发展战略与国际政治法治发展战略都是密切联系在一起的，因此中国的政治文明建设也不可避免地要融入到全球化进程中，并成为全球化进程的重要组成部分。放眼世界，现代国家有两个十分重要的走向：一是民主化的浪潮。按亨廷顿的理

^① 《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2002年版，第31页。

论，到1990年为止，世界已经先后经历了民主化三次浪潮。民主的发展虽然不是直线式的，每一次民主化浪潮之间都有民主回潮的现象，但民主毕竟是一个趋势^①。从总体来看，采取民主政体的国家是越来越多，且民主的发展不仅体现在量上，而且体现在质上；不仅体现在横向扩展上，而且体现在纵深拓展上。二是法理化的趋势，即政治合法性类型向法理型转变，以法治为特征的公共权力体系和价值整合方式已日益成为现代国家的合法性基础。尽管现代国家的称谓和性质五花八门，然而它们却又都无一例外地自称为法治国家。此种状况表明了历史发展的大趋势，现代国家必定要更加注重民主和法治，否则，该国家权力就会陷入最深刻的危机，难逃被更迭的命运。^②

其次，从国情来看。走向现代化，实现民族复兴，是中华民族自近代以来一直追求的理想。几十年的社会主义现代化建设经验和教训告诉我们，现代化决不等于经济增长，它应当是经济社会的全面发展。现代化不仅包括经济、文化现代化，而且包括政治现代化。离开了政治现代化，经济、文化现代化就缺乏充足的动力，其成果也无法保障。经过改革开放30年的建设和发展，我们已经基本实现小康，在此基础上我国的民主政治建设也取得了长足的进步。但是，正如我们目前达到的小康一样，我国的民主政治也是低水平的、不全面的，而且发展很不平衡。所谓低水平，不仅仅指我国民主政治赖以存在和发展的物质和文化基础比较落后，而且指我国的民主政治建设还处于消除旧体制弊端的初始层面，处于适应经济体制改革要求的被动层面；所谓不全面，就是指我国目前的民主政治建设仍处于各个突破的阶段，整个民主法治建设迫切需要配套进行；所谓不平衡，不仅指现行的政治理念、政治行为、政治机

^① 参见亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店1998年版，第15—26页。

^② 侯惠勤、郭榛树：《法治与革命意识形态》，《江苏社会科学》2004年第3期。

制、法治水平落后于全面建设小康社会的要求，而且指政治文明的各个要素、各个组成部分之间的发展也很不平衡，如城市与农村、高层与基层、党内与党外都存在较大的落差^①。这种状况，不仅影响了我国政治文明发展的整体水平，而且制约着我国的现代化建设步伐。因此，在新的发展阶段，既需要加强和改善党的领导，需要不断满足人民群众日益增长的政治参与的需要，同时需要不断推进依法治国的进程。

再次，从党情来看。十六大报告指出：“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。”^②在革命时期，我们党是处于体制之外的一个政治组织，其目标是夺取政权，手段是暴力革命；而当我们党成为执政党后，她不仅是体制内的一个政治组织，而且是唯一居于支配地位的政治组织，其目标是实现现代化，途径是发展。当我们党处于封闭环境和计划经济条件下，不仅外部的经济、政治和文化冲击十分有限，而且内部的社会生活也相对简单；但是，当我们党处于改革开放和发展社会主义市场经济的条件下，不仅面临着外部的强烈冲击，而且内部的社会生活也日益复杂化。这意味着，党对社会进行整合的难度不是更加容易，而是更加困难，因此加强党的领导成为必需。但是，加强党的领导，并不等于强化传统的领导方式或执政方式。革命时期的领导方式，封闭条件、计划经济条件下的执政方式不可能完全适用于执政时期，不可能完全适用于改革开放和发展社会主义市场经济的条件，有的甚至完全不能适用。因此，加强党的领导必然要求改进党的领导方式和执政方式。而无论是从人类政治文明发展的

^① 参见臧乃康：《小康社会的政治生态与政治文明建设》，《理论与改革》2004年第1期。

^② 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社2001年版，第164页。

一般规律，还是从社会主义国家政治文明建设的经验和教训来看，要想真正改进党的领导方式和执政方式，一方面需要发展人民民主，以增强自己的合法性基础；另一方面需要推进依法治国方略，为人民民主提供保障。概言之，就是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。

二、“三统一”与政治文明的中国特色

迄今为止，人类文明已经历了奴隶制、封建制、资本主义和社会主义等政治文明形态。与奴隶社会和封建主义政治文明相比，资本主义政治文明虽是人类文明史上的一大进步。但是，由于资本主义政治文明是建立在生产资料私有制基础之上的，本质上仍然是一种少数人的统治，所以它还不是人类最进步的政治文明。而社会主义政治文明的建立，在人类历史上第一次真正实现了多数人的统治，从而实现了人类文明上一次真正的跃迁。现在，苏联和东欧的社会主义虽然夭折了，但这并不是因为社会主义政治文明不符合人类社会发展的客观规律。恰恰相反，苏联和东欧的剧变都是偏离社会主义政治文明大道的必然结果。中国特色社会主义政治文明在改革开放中不断进步的事实，就足以说明这一点。而“三统一”的提出和实现，将进一步突现中国特色社会主义政治文明的特点和优势。

第一，“三统一”规定了中国特色社会主义政治文明必须以马克思主义为灵魂。

人类的政治思想与政治实践是辩证统一的关系。政治实践是政治思想的来源，政治思想随着政治实践的发展而发展。但是，政治思想一旦形成，又反作用于政治实践。政治思想不仅可以为政治实践提供精神动力和智力支持，而且可以引导政治实践的方向。因此，考察某种政治文明的特点，应当首先分析指导政治实践的政治思想。在西方，资产阶级为了反对封建专制制度，高举“自由、平

等、人权”的旗帜，提出了“人民主权”、“三权分立”、“代议制”等一系列资产阶级政治思想。这些思想虽然是反封建的有力武器，但由于他们所宣扬的“人权”是“天赋人权”，缺乏实践的根基，因而是科学的；他们所宣扬的“自由”、“平等”、“人权”是建立在生产资料资本主义私有制基础之上的，只能是资本主义的自由和平等，保护的只是部分人的人权，因而是狭隘的。以此为指导的资本主义政治文明，是不可能真正代表人民的利益，更不可能代表人类政治文明的前进方向。而社会主义政治文明的根本指导思想是马克思主义。马克思主义的最大特点是实践性（科学性）与人民性的有机统一，它不仅为社会主义政治文明的建立和发展提供合法性论证和合理性说明，而且还为社会主义政治文明的发展提供了科学的价值定位和价值导向。但马克思主义从来就不是僵死的教条，它是随着时代的发展而发展的，是随着人民群众实践活动的发展而发展的。在社会主义革命、建设和改革开放的实践中，中国共产党人将马克思主义的基本原理与中国的实际相结合，先后诞生了毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想。在改革开放和建设中国特色社会主义现代化的新时期，以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体又提出了科学发展观，这是马克思主义与时俱进的最新成果。这些理论的根本出发点和归宿是代表中国最广大人民的根本利益，这就决定了社会主义政治文明的性质、方向与宗旨，从而与资本主义政治文明鲜明地区分开来。

第二，“三统一”规定了中国特色社会主义政治文明必须坚持中国共产党的领导。

政治文明是一个历史发展的过程。人类社会进入近代以后，政治文明发展的一个显著特点是政党政治的产生。现代政党自诞生以来，日益成为社会政治系统的核心要素，是促进民主政治发展，推动政治文明进程的主体力量。正因为此，孙中山曾经指出：“盖非

有一坚实之政党，国事终不可为”^①。“国家之有政党，原以促政治之进行，故世界文明各国，无不有政党以维持之。”^② 不过，由于历史与文化的不同，不同国家的政党在政治文明进程中的作用是不同的。在西方国家，政党一般都是通过有组织的政治竞争来参与或影响国家政权，进而影响政治文明进程的。这就决定了没有一个党能够始终占据政治舞台的核心。但是，中国的政治发展有其独特性，一是中国的政党不是在民主的框架中产生的，恰恰相反，它的产生是为了建立民主框架，推进民主政治；二是中国共产党不仅在领导人民进行革命的过程中显示它的领导作用，而且在领导人民进行建设和改革开放的进程中同样展现了它的核心作用；三是当代中国的政党不是不同利益集团的代表者，而代表中国最广大人民群众的最根本的利益的政党只能是一个，那就是中国共产党；四是由于中国共产党代表的是中国最广大人民群众的最根本利益，因而能够最大程度地凝聚人心，最大范围地吸纳社会精英，从而保持组织的强大和核心作用的不可取代。这就决定了当代中国政治文明进程必须由中国共产党来领导。

第三，“三统一”规定了中国特色社会主义政治文明必须以人民当家作主为核心。

资产阶级在推翻封建专制制度、建立和巩固资产阶级国家政权的过程中，形成了一整套民主政治制度，如以两党或多党竞争为特征的政党制度，以及普选制度、代议制度、公务员制度、监督制度等等。与这些制度相配套，资产阶级还确立了法治原则，建立了比较完善的法制体系。应当承认，资产阶级的政治和法律制度大大丰富了人类政治文明宝库，为其他国家的政治文明建设提供了一些有益的借鉴，如政党政治现在已经成为现代政治的一个重要特征，资产阶级提倡的法律至上、法律面前人人平等、司法独立等原则和精

^① 《孙中山全集》第9卷，中华书局1986年版，第474页。

^② 《孙中山全集》第2卷，中华书局1982年版，第410页。

神也是任何一个厉行法治的国家必须遵循的。但是，资本主义的政治法律制度也存在着一个根本的缺陷，就是它们虽然在形式上反映了人民民主的需求，而在实质上却严重脱离了人民民主的轨道。众所周知，资产阶级的两党制或多党制，不管竞争多么激烈，其实质无非是在几个资产阶级利益集团中进行的一种选择；而普选制在许多资本主义国家基本上是一种“金元选举”；还有其他许多政治法律制度，尽管在起初是按照人民主权的理念来设计的，但在资本的统治下，这些制度基本上都发生了异变，偏离了人民民主的大道。

而我们中国特色社会主义政治制度建立和发展，始终都是围绕人民当家作主这一核心的。过去，党领导人民进行革命的目的是建立人民当家作主的政权。今天，党的领导的实质就是支持人民当家作主。在我国，人民当家作主的根本制度和主要途径是人民代表大会制度；除此之外，人民还可以通过各种各样的形式来行使当家作主的权力。为了保障这种权力，党和政府正在努力创造和提供经济、政治和文化等各方面的条件和保障，从而使人民当家作主从“纸面上的权力”变成了“行动中的权力”。依法治国是社会主义民主政治的重要保障。社会主义法律所体现的是广大人民群众意志，依法治国的主体是广大人民群众。依法治国必须确立宪法和法律的权威，实际上就是要确立人民意志的最高权威。党领导人民依法治国，自己就必须十分自觉地在宪法和法律规定的范围内活动。因此，“三统一”的提出和实现意味着中国特色社会主义政治文明将是以人民民主为核心，以法治为中介，以中国共产党为领导的一个互相联系、互相促进的动态发展过程。

第四，“三统一”规定了中国特色社会主义政治文明必须以依法治国作保障。

综观人类社会的政治发展史，从传统政治向现代政治转变的标志主要有两点：一是从专制到民主的转变，二是从人治到法治的转变。而后一个转变与前一个转变是密不可分的。美国思想家潘恩曾经说过：“在专制政府中国王便是法律，同样地，在自由国家中法

律便应该成为国王”^①。但是，这两个转变并不完全一致，因为专制既可以是人治下的专制，也可以是“法治”下的专制（如德国法西斯统治）；同样的，民主既可以是与人治相结合的民主，也可以是与法治相结合的民主。但是，没有民主的法治也不是真正的法治，没有法治保障的民主就不是真正的民主。在西欧资本主义国家，由于文艺复兴、宗教改革、启蒙运动的推进，资本主义市场经济和民主政治的发展，极大地激发了法律需求，并促进了法律权威的确立，从而催生了现代法治。正是在现代法治的保障之下，资本主义政治文明才能最终取代封建主义的政治文明。

过去，我们曾把法治视为资本主义固有的东西并且大加批判，而事实证明法治乃是人类政治文明的优秀成果；社会主义现代化建设的经验和教训也告诉我们，社会主义政治文明建设同样离不开法治。不过，我们今天要走的法治道路与西方的法治道路有着重大区别。西欧资本主义国家的法治形成时间比较早，且是自然而然形成的，是一种“早发内源型”的法治。而包括中国在内的所有发展中国家，已经不可能像西欧国家那样慢慢培育法治的基础，因此只能选择一种政府主导型的法治之路，即在执政党或政府的主导下，自觉地去构建法治。这种选择虽然是不得已而为之，但也有其明显优势，如它可以缩短法治的建设时间，可以借鉴西方法治的经验从而少走弯路，等等。但也容易产生一种悖论，即政府主导意味着执政党或政府的行为有时需要突破法治的约束，而法治却意味着执政党和政府的行为不能超出法律的范围。实际上，民主与法治也存在着类似的悖论。不过，这种悖论并不是无法克服的，因为民主毕竟是法治的基础，如果执政党和政府的行为，特别是改革行为需要突破现行法律的话，完全可以首先通过民主的途径来修改宪法和法律。当然，宪法和法律的修改并不是随心所欲的，而是必须按照法定程序来进行。这样，党的领导、人民当家作主才能与依法治国真正统

^① [英] 托马斯·潘恩：《常识》，商务印书馆1982年版，第35—36页。

一起来，中国特色社会主义政治文明的优势才能真正发挥出来。

第五，“三统一”规定了中国特色社会主义政治文明必须以公平与效率相统一为价值取向。

在社会主义制度建立之前，历史上曾发生过多种类型的制度更迭，但这些更迭都表现为一种剥削制度代替另一种剥削制度，维护的都是剥削阶级、统治阶级的利益。剥削阶级社会的一切制度，不管是经济制度还是政治制度都是一种不公平的制度。且不说早期资本主义赤裸裸的不平等现象。即使是二战以后，西方资本主义国家由于受经济危机、政治危机和社会危机的长期困扰，不得不对资本主义的生产关系和上层建筑进行适当的调整，比如适度扩大民主、建立社会保障制度等等，力图将不平等控制在一定的范围内，但是，这些措施既不是出于资产阶级的自觉，也不可能真正消除经济、政治和社会的不平等。而社会主义制度的建立，在人类文明史上第一次否定了人剥削人、人压迫人的制度。社会主义制度在政治文明的价值选择上，否定了那种崇尚强权、张扬两极分化的所谓自由政治理念，代之以鲜明的公平、公正、平等的价值目标。对于社会主义国家来说，这种价值选择不仅是一种自觉的选择，而且是一种现实的选择，因为社会主义国家生产资料社会主义公有制的建立和巩固，以及法治道路的选择，为公平这一价值的实现提供了强大的物质基础和可靠的政治法律保障。

资本主义政治文明不仅无法实现它的公平价值，而且也无法实现它的效率价值。资本主义政治文明是资产阶级意志和利益的体现，因而根本不可能做到真正的主权为民，但资产阶级统治的合法性也是建立在广大民众认可的基础之上的，所以资产阶级只好在民主形式上做文章，设计了许多看似十分精巧的政治制度和体制，如三权分立、多党制、普选制等等。可是，这些政治制度和体制设计得越精巧，效率就越低。如资产阶级的三权分立制度，对于防止权力的过度集中和滥用虽然有一定的作用，但过分强调分权和制约也会带来许多弊端，如议而不决、决而不行、相互牵制、相互拆台等

等。资产阶级的多党竞争制度等也是如此。邓小平指出：西方实行多党制，“这使他们每个国家的力量不可能完全集中起来，很大一部分力量相互牵制和抵消。”^①而对于社会主义国家来说，其经济结构是以生产资料公有制为主体的，虽然社会上不同阶级、不同阶层的人们在具体利益上有差别，但广大人民的根本利益是一致的；其政体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政制度。在现有条件下，虽然实行完全的直接民主是不现实的，但构建一个由人民统一行使国家权力的政治制度和体制则是完全可以的。正是有了这样的经济基础和政治基础，在公平的基础上追求一定的政治效率应当成为社会主义政治文明的另一个重要价值选择。这种选择是社会主义政治文明的又一个重要优势。这正如邓小平所说：“社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一做出决议，就立即执行，不受牵扯。”^②

三、关于“三统一”问题的研究现状

现代意义上的民主、法治与政党最早都产生于西方，这些政治现象的产生与发展为西方的政治学、法学等学科提供了丰富的资料，从而直接推动了对这些问题的研究。

早在古希腊，人们一开始都认为民主与法治是统一的，不仅古希腊的立法有公民的参与，而且其法庭也是从公民中选出一定数量的人组成的。然而，法治应当是良法之治。按照这样的标准，民主与法治并不一定就是统一的，因为民主也可能会导致多数人的暴政，可以制造出大量的恶法。不过，西方社会经历了几百年的神权统治之后，人们不仅希望获得民主，而且希望获得有稳定保障的民主，因此资产阶级的启蒙思想家们，无论是卢梭、洛克，还是孟德

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第267页。

^② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第240页。

斯鸠，都将民主与法治联系在一起，即认为它们是统一的关系。但是，资本主义制度基本确立之后，既得利益者害怕以民主名义进行立法和制度变革，法治因而日益被强化，而民主却被一些人视为法治、宪政的一种威胁。

现代政党在西方产生之后，必然会产生政党与民主、政党与法治的关系。在政党萌芽和发展初期，不少人都担心政党的产生会破坏民主，如卢梭、华盛顿、麦迪逊、罗素等人都是如此。不过，随着政党的发展、政党制的确立，以及选举制度和代议制度的不断完善，西方的学者和政治家们对政党与民主的关系的认识发生了根本转变，几乎一致认为政党与民主是密不可分的。不过，不同学者对它们之间的关系作了不同的解释，用不同的理论论证了政党民主的合法性，最典型的有“正当反对论”、“公共意见论”、“多元主义论”，等等。在西方，由于法治的形成比政党的产生要早得多，政党仅仅作为一种普通的社会组织，它必须受法律的约束。关于这一点，西方几乎没有什么分歧，因此对政党与法治的关系研究很少。

在我国，关于政党与民主、民主与法治、法治与政党的关系问题，建国初不仅引进了前苏联的相关理论成果，而且也有自己的一些创新。但自1957年“反右”斗争扩大化后，特别是“文化大革命”期间，已经无法对政党与民主的关系、特别是政党与法治的关系进行正常的讨论。直到改革开放后，随着社会主义民主与法制建设的不断加强，法学、政治学等学科陆续恢复，理论界的相关研究才得以不断深入。但是，过去人们一般仅就执政党、民主与法治中的两个因素之间的关系进行研究。直到党的十六大提出“三统一”的命题后，理论界才开始从不同的视角、不同的层面对“三统一”问题进行探讨。其所取得的主要成果有以下几个方面：

（一）对“三统一”关系的理解

对于坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一问题，理论界从不同层次不同角度作了分析：一是从辩证统一的角度去分析三者关系。如郝铁川认为，党的领导、人民当家作主和依法

治国是一个相互依存、不可分割的整体。在发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的实践中，党的领导是支持人民当家作主和实施依法治国的动力与保证，人民当家作主是坚持党的领导和依法治国的基础和目标，依法治国是坚持党的领导和人民当家作主的重要途径和手段^①。二是从内在层次结构去分析三者关系。如兰喜阳认为，党的领导、人民当家作主和依法治国既是统一的，但又不是并列的，而是具有其内在的结构特征，这一统一性由相互联结的三层结构，即人民当家作主的至上本质性，党的领导的关键核心性和依法治国的现代进取性所组成。三是从它们在政治文明中的地位去分析三者关系。如田杨群认为，党在社会主义政治文明建设中的领导核心地位：人民当家作主是社会主义政治文明的本质内容，它不仅体现在政治上、法律上的平等与自由，而且也反映经济上的民主，必须采取具体措施保证人民经济上的民主。依法治国体现了人类政治文明的进步，是党领导人民当家作主、治理国家的基本方略^②。陶岳潮、杨新中认为，党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，是中国社会主义政治文明的重要特色。“共产党的领导”、“人民当家作主”和“依法治国”是中国特色社会主义政治文明的三大基本要素，是新型政治文明的显著标志，因而也是区别于资本主义及其他国家类型政治文明的根本特征。党的领导是中国特色社会主义政治文明具有决定意义的根本特点。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，是中国特色社会主义政治文明的本质特征。依法治国是中国特色社会主义政治文明的又一显著特征。^③

^① 参见郝铁川：《坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一》，《求是》2003年第6期。

^② 参见田杨群：《坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一——论社会主义政治文明建设的根本要求》，《高校理论战线》2003年第4期。

^③ 参见陶岳潮、杨新中：《略论社会主义政治文明的中国特色——坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一》，《中共成都市委党校学报》2003年第3期。

（二）关于实现“三统一”的具体途径

关于如何实现党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的问题，有的学者从宏观层面，有的学者从微观层面探讨了实现“三统一”的具体途径。

1. 通过制度建设实现“三统一”。赵金山等学者认为，制度具有稳定性、长期性和刚性的保证功能，实现“三统一”，最重要、最关键的是加强相关制度建设。三者关系的理想制度格局是：实现人民当家作主是三者关系制度建设的首要目标；依法治国是三者关系制度建设的基本价值取向；加强党的领导是三者关系制度建设的根本保障和重要原则。制度安排的基本内容可以归纳为：按照依法行政与政治运行制度化、规范化和程序化的要求，合理界定党民关系、党法关系、其他具体的派生关系以及相关权力主体的权力范围，逐步形成现代化的中国特色社会主义民主政治体制。当前，实现“三统一”的制度建设有市场经济、人民的政治需求、“三个代表”重要思想等作为经济、政治和思想动力，但也存在着传统文化观念影响、权力重组带来的阻力等制约因素。因此，制度建设的方法和路径应当是：第一，三者关系制度建设必须配套进行；第二，制度创新的突破口应是发展党内民主，从而带动国家民主和社会民主；第三，把解决权力过度集中作为制度建设的着眼点；第四，推进三者关系制度建设不能急于求成，同时又要有紧迫感。^①

2. 在人大工作中实现“三统一”。程有清从推进人大工作的角度探讨了实现三者统一的具体途径。他认为，地方立法工作要坚决贯彻党的主张，以维护广大人民群众的根本利益和长远利益为根本出发点，以是否符合“三个代表”重要思想为立法质量所追求的最高标准。一般来讲，地方立法是国家法律的细化和补充，因此也必须体现“三统一”的要求。首先，立法计划要报告党委批准，重要

^① 参见赵金山、杜永明、王彦坤：《论党的领导、人民当家作主与依法治国的制度建设》，《河北学刊》2004年第1期。

的法规草案要征得党委同意；要开门立法，广泛听取群众意见，大力推进立法的民主化、科学化进程，为扩大公民有序的政治参与提供一个平台。其次，行使重大事项决定权时，要把握好党委对中心工作的重大部署，选择人民群众最关心的经济社会发展的重大问题。第三，依法行使监督权，要着眼于法律法规的有效实施，立足于经济社会的健康、快速、协调发展。第四，重要人事任免，要坚持党管干部的原则，同时善于听取群众意见，依照法定程序，为人民把好用人关。^①

3. 在农村基层民主建设中实现“三统一”。宋新海从我国农村的基层民主建设的角度探讨了实现“三统一”的具体途径。认为，目前我国农村普遍开展的基层民主建设，体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。首先，在农村基层民主建设过程中，党的领导始终发挥着积极的带动引导作用。其次，在农村基层民主建设过程中，农民始终处于主体地位，发挥着首创精神。第三，在农村基层民主建设过程中，党的领导和人民当家作主都始终遵循着法治的原则。农村基层民主建设的实践，其中最根本的是人民当家作主，这是因为人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，党的领导和依法治国最终都是为了实现这一本质要求，为此，必须进一步按照三者有机结合的原则积极地推进农村基层民主建设。^②

（三）关于“三统一”问题的研究方法思路

理论界对“三统一”研究虽然取得了不少成果，但很多都是对三者关系的一般性描述，给人一种泛泛而谈的感觉。其原因固然很多，但缺乏科学的方法无疑是重要的一条。针对这种情况，王贵秀

^① 参见程有清：《用“三个代表”重要思想统领人大工作，坚持党的领导依法履行职责和人民当家作主的有机统一》，《人大研究》2003年第8期。

^② 参见宋新海：《农村基层民主建设是党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一》，《中共山西省委党校学报》2003年第4期。