

当代中国政府

DANGDAIZHONGGUOZHENGFU YUZHENGZHIANJIU

与政治研究

肖立辉 著

DANGDAIZHONGGUOZHENGFU
YUZHENGZHIANJIU

河南人民出版社

责任编辑 书 农
鲁元军
责任校对 赵红宙
封面设计 李健强
版式设计 胡颖君

ISBN 978-7-215-05740-1



9 787215 057401 >

定价：48.00 元

当代中国政府 与政治研究

肖立辉 著

河南人民出版社

当代中国政治研究

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府与政治研究/肖立辉著. —郑州:河南人民出版社,2008.10

ISBN 978-7-215-05740-1

I. 当… II. 肖… III. 政治—研究—中国—现代 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 166013 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 18.75

字数 330 千字

·2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

定价:48.00 元

10 中国特色社会主义民主政治新探索 第一章 第三节

16 中国特色社会主义民主政治新探索 第二章 第一节

26 中国特色社会主义民主政治新探索 第二章 第二节

37 中国特色社会主义民主政治新探索 第三章 第一节

49 中国特色社会主义民主政治新探索 第三章 第二节

62 中国特色社会主义民主政治新探索 第四章 第一节

73 中国特色社会主义民主政治新探索 第四章 第二节

目 录

98 中国特色社会主义民主政治新探索 第四章 第三节

中国特色社会主义民主政治的新探索(代序) 1

导 论 17

一、从单轨制到“不对称的双重双轨制” 17

二、从权力过分集中到“结构合理、配置科学、制约有效的
权力运行机制”的构建 20

三、从群众运动式的“大民主”到“三个统一”、“四项制度”的

人民民主 25

四、本书的结构安排 27

第一章 国体视角下的民主与专政 29

一、人民民主专政的历史演变 30

二、“人民”、“民主”、“专政”的不同组合构成当代中国的
政治图谱 40

三、专政要继续,民主要扩大 43

第二章 扩大人民民主 49

一、人民民主是社会主义的生命 49

二、坚持和完善人民代表大会制度,强势推进人大民主 50

三、坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度,促进党际
关系的和谐发展 56

第三章 坚持和完善基层群众自治制度	63
一、坚持和完善基层群众自治制度、发展基层民主的意义	63
二、城乡基层群众自治的发展历程	67
三、中国基层民主的特点与成就	77
四、当前基层群众自治面临的突出问题	79
五、扩大基层群众自治范围的初步探讨	85
六、发展前景	88
第四章 改革和完善基层治理结构与选举制度	89
一、改革和完善县乡治理结构与选举制度的必要性	89
二、县乡治理结构的制度设计	92
三、县乡选用制度改革的设想	96
第五章 改革和完善党的执政方式(上)	110
一、执政方式的一般规律	111
二、革命战争年代党的局部执政	111
三、传统执政方式的形成、确立与巩固	118
四、传统执政方式的特点与经验教训	128
第六章 改革和完善党的执政方式(下)	136
一、第二代中央领导集体的积极探索	136
二、第三代中央领导集体的积极探索	141
三、十六大以来中央领导集体的新探索	146
四、改革和完善党的执政方式必须处理好党政关系	149
第七章 基层的视角:中央与地方关系的博弈与双赢	156
一、单一制国家结构形式对中央与地方关系的特定要求	156
二、县委书记眼中的中央与地方关系	162
三、集权与分权的两难选择	168
四、建构一种良性互动的中央与地方关系是一种理性选择	170

第八章 积极推进党内民主建设(上)	175
一、充分认识党内民主的意义	176
二、中国共产党党内民主发展的历程	179
三、党内民主实践在理论研究、民主意识、体制机制上存在的主要 问题及改进建议	184
第九章 积极推进党内民主建设(下)	200
一、尊重党员主体地位,完善党员权利保障制度	200
二、改革和完善党内选举制度	202
三、改革和完善党的代表大会制度	206
四、改革和完善党的委员会制度	211
五、建立和完善党内监督制度	214
六、探索扩大党内基层民主多种实现形式	216
第十章 完善权力制约和监督机制	218
一、权力不在阳光下运行必然导致腐败	219
二、权力要接受制约与监督	220
三、对权力制约监督的理论探索与政治实践	222
四、我国权力监督体制机制存在的主要问题	224
五、建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互 协调的权力结构	226
六、建构体系化、网络化的权力制约与监督机制	229
七、改革和完善纪检监察机构的领导体制	230
附 录	233
“党内民主、基层民主理论与实践”学术座谈会综述	233
“构建和谐社会与改善党的执政方式”理论研讨会综述	242
新“上山下乡运动”的现实难题	252
政府雇员制能治“村虚”、留“村官”	256
游行示威专区的新突破	259

251	书记与县长缘何不一样·····	261
252	“富人当政”现象剖析·····	265
253	秘书过多让领导“拐杖化生存”·····	267
	建立一种保护说真话的机制·····	271
254	迎合型干部:干部选拔机制的畸胎·····	273
	假、大、空、套话被指成官场衍续成习的病态·····	278
255	应该实事求是地看待群众上访问题·····	282
256	推进民主的战略与策略·····	286
257	·····	
258	后 记·····	289
259	·····	
260	·····	
261	·····	
262	·····	
263	·····	
264	·····	
265	·····	
266	·····	
267	·····	
268	·····	
269	·····	
270	·····	
271	·····	
272	·····	
273	·····	
274	·····	
275	·····	
276	·····	
277	·····	
278	·····	
279	·····	
280	·····	
281	·····	
282	·····	
283	·····	
284	·····	
285	·····	
286	·····	
287	·····	
288	·····	
289	·····	
290	·····	
291	·····	
292	·····	
293	·····	
294	·····	
295	·····	
296	·····	
297	·····	
298	·····	
299	·····	
300	·····	
301	·····	
302	·····	
303	·····	
304	·····	
305	·····	
306	·····	
307	·····	
308	·····	
309	·····	
310	·····	
311	·····	
312	·····	
313	·····	
314	·····	
315	·····	
316	·····	
317	·····	
318	·····	
319	·····	
320	·····	
321	·····	
322	·····	
323	·····	
324	·····	
325	·····	
326	·····	
327	·····	
328	·····	
329	·····	
330	·····	
331	·····	
332	·····	
333	·····	
334	·····	
335	·····	
336	·····	
337	·····	
338	·····	
339	·····	
340	·····	
341	·····	
342	·····	
343	·····	
344	·····	
345	·····	
346	·····	
347	·····	
348	·····	
349	·····	
350	·····	
351	·····	
352	·····	
353	·····	
354	·····	
355	·····	
356	·····	
357	·····	
358	·····	
359	·····	
360	·····	
361	·····	
362	·····	
363	·····	
364	·····	
365	·····	
366	·····	
367	·····	
368	·····	
369	·····	
370	·····	
371	·····	
372	·····	
373	·····	
374	·····	
375	·····	
376	·····	
377	·····	
378	·····	
379	·····	
380	·····	
381	·····	
382	·····	
383	·····	
384	·····	
385	·····	
386	·····	
387	·····	
388	·····	
389	·····	
390	·····	
391	·····	
392	·····	
393	·····	
394	·····	
395	·····	
396	·····	
397	·····	
398	·····	
399	·····	
400	·····	

中国特色社会主义民主政治的新探索

(代序)

正如胡锦涛同志在十七大报告开篇所讲,十七大是“在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会”。其关键之处在于改革开放已经进行了将近30年。如何评价改革开放的30年,如何为未来的发展布局,这是十七大首先要回答的问题。与1978年改革开放之前的中国社会相比,中国的经济、社会、文化等领域发生了可以说是天翻地覆的变化。经济从一度濒于崩溃的边缘发展到总量跃至世界第四、进出口总额位居世界第三,人们从普遍贫穷的状态发展到总体小康的水平。中国之所以取得令世人承认和称赞的伟大成就,原因在于“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”。

不容讳言,我国经济在高度增长的同时,贫富差距加大,地区差异、行业差异问题也日渐凸显。清华大学教授孙立平在《转型与断裂》一书中提出这样一个观点,即在20世纪80年代,整个社会的资源配置呈现出一种扩散的趋势,也正因为如此,80年代初期的一段时间,改革普遍带来一个短期的平等化效应,不管是城市的工人还是农村的农民,都是改革的受益者。但在90年代之后,社会资源配置反转过来,呈一种重新积聚的趋势。其结果是,社会中的各种资源,越来越集中到少数地区、少数群体甚至少数人手中,工人、农民等在经济、政治、文化、社会等领域的利益获取和权益保障问题上处于弱势。在政治建设方面,十七大在肯定“社会主义民主政治不断发展、依法治国基本方略扎实贯彻”的同时,也承认“民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应,政治体制改革需要继续深化”。

让全体人民共享包括民主政治建设在内的各项改革成果,成为摆在中央领导集体面前的历史使命。而要完成这一使命,必须从中国特色社会主义事业总体布局入手,从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设五位一体的战略出发。十七大报告响亮地提出“坚定不移发展社会主义民主政治”,这是中国共产党人做出的庄严承诺和纲领性宣言。那么,民主政治建设到底在五位一体的总体格局中处于一种什么样的地位,承担着什么样的历史使命,有什么样的具体部署,与十六大相比,十七大在社会主义民主政治建设方面有哪些新举措呢?

一、对社会主义民主政治进行了准确定位

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的中央领导集体在邓小平理论和“三个代表”重要思想的基础上,解放思想、实事求是、与时俱进,提出了科学发展观、社会主义和谐社会等一系列重大思想和马克思主义中国化的最新理论成果,回答了当代中国什么是发展、为什么要发展、怎样发展的重大问题。十七大报告指出,没有科学发展就没有社会和谐,没有社会和谐也难以实现科学发展。而要正确理解科学发展,必须放弃过去那种片面强调经济发展、强调GDP单一指标的做法,树立经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及党的建设五个方面整体推进的执政理念。十七大报告在民主政治建设方面有以下几点新意:

第一,将民主政治建设纳入到中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局当中。从党的十二大开始,关于民主、法制、政治体制改革等方面的表述,历次政治报告的提法均有所不同,且不断发展。^①我们认为,在民主政治、法制建设、政治体制改革等表述中,民主政治是本源性的,而法制建设、政治体制改革、行政体制改革、司法体制改革等都是围绕或者服务于民

^① 十二大分六个部分,其中第四部分是“努力建设高度的社会主义民主”;十三大分七个部分,其中第五部分是“关于政治体制改革”;十四大分四个部分,其中在第二部分“九十年代改革和建设的主要任务”中提到了十条任务,在十条主要任务中涉及政治建设的有两条,即“第六,积极推进政治体制改革,使社会主义民主和法制建设有一个较大的发展”,“第七,下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”;十五大分十个部分,其中第六部分是“政治体制改革和民主法制建设”;十六大分八个部分,其中第五部分是“政治建设和政治体制改革”;十七大报告分十二个部分,其中第六部分是“坚定不移发展社会主义民主政治”。

主政治建设的。党的十七大对这些关系进行了梳理,在十二个部分当中将“坚定不移发展社会主义民主政治”作为第六部分系统阐述。胡锦涛同志指出,要按照中国特色社会主义事业总体布局,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,促进现代化建设各个环节、各个方面相协调。换句话说,在中国特色社会主义事业的经济、政治、文化、社会以及党的建设五个方面中,我们的经济是社会主义市场经济,我们的政治是社会主义民主政治,我们的文化是社会主义先进文化,我们的社会是社会主义和谐社会,我们的党是立党为公、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。政治建设的民主性、社会主义属性,成为市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、马克思主义执政党五个方面的有机组成部分。其中政治建设要与其他领域的建设相协调、相配合。

第二,将扩大民主纳入到全面建设小康社会的新要求当中。党的十六大报告在勾画全面建设小康社会目标时,提出社会主义民主更加完善、社会主义法制更加完备、基层民主更加健全等内容。随着我国经济社会的快速发展和改革开放的不断推进,广大人民群众对社会主义民主有了新的更高的期待。十七大报告紧扣社会脉搏,顺应人民政治参与与积极性不断提高的新情况,将“扩大社会主义民主,更好保障人民权益和社会公平正义”作为五项新要求之一,成为引人注目的一大亮点。作为全面建设小康社会的新的更高要求之一,“扩大社会主义民主使全面建设小康社会的宏伟目标更加丰富、更加完备”。十七大报告还充满激情地描绘了全面建设小康社会目标实现时的情景:届时的中国,将成为一个“人民享有更加充分民主权利、具有更高文明素质和精神追求的国家”。

第三,将民主法制纳入到科学发展观与和谐社会建设的总要求当中。十七大报告指出,科学发展观,第一要义是发展,核心以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。在政治建设领域实现科学发展,就是要以人为本,切实保障人民群众的政治权益,让民主发展成果全体人民共享;就是要实现包括政治建设在内的五个方面的全面推进、统筹协调发展,就是要一代接一代地可持续地永续发展。党的十七大报告提出,深入贯彻落实科学发展观,要求我们积极构建社会主义和谐社会。要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求

和共同建设、共同享有的原则,着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面,为发展提供良好社会环境。

二、阐述了民主政治建设与政治体制改革、政治发展道路的关系

党的十七大报告深刻阐明了政治体制改革与全面改革的内在关系,分析了当前推进政治体制改革的实践要求和社会基础,为我们正确处理政治体制改革与其他方面体制改革的关系、正确把握政治体制改革进程提供了重要理论和政策指导,对我们继续积极稳妥地推进政治体制改革、发展中国特色社会主义民主政治,具有十分重大的意义。

第一,政治体制改革使社会主义民主政治更加具有生命力。政治体制改革是建设中国特色社会主义民主政治的有效手段和途径。党的十七大报告指出,发展社会主义民主政治是我们党的奋斗目标,作为全面改革的重要组成部分,改革开放以来的政治体制改革使我国的社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。这种生命力是通过改革和完善政治制度,激活民主发展的动力,激发人民参与民主政治的热情来实现的。

第二,发展社会主义民主政治必须确立正确的政治体制改革的原则、目标。一是关于政治体制改革的原则问题。党的十五大提出要“积极稳妥地推进政治体制改革”。改革开放的实践表明,我们的政治体制改革不能脱离经济社会发展的总进程,而必须同这个总进程相协调、同步伐。因此,党的十七大提出,改革的原则就是随着经济社会发展而不断深化,与人民政治参与积极性不断提高相适应。“深化政治体制改革”,相较此前的“积极稳妥地推进”,是一个很大的变化,这一表述的变化也引起许多人的关注。二是关于政治体制改革的目标问题。邓小平同志说,进行政治体制改革的目的,总的来讲是要消除官僚主义,发展社会主义民主,调动人民和基层单位的积极性。在另外一个场合,邓小平同志又说,我们政治体制改革总的目标是三条:巩固社会主义制度;发展社会主义社会的生产力;发扬社会主义民主,调动广大人民的积极性。党的十四大指出,政治体制改革的目标,是以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容,发展社会主义民主政治。党的十七大则提出,我们改革的目标是“增强

党和国家活力、调动人民积极性”。从十七大报告的表述来看,当代中国政治体制改革的目标是发展社会主义民主,调动广大人民群众的积极性,增强党和国家活力。

第三,发展社会主义民主政治必须坚持政治体制改革的正确方向和发展道路。十六大报告指出:“中国共产党和中国人民对自己选择的政治发展道路充满信心,将坚定不移地把中国特色社会主义政治建设推向前进。”在十六届二中全会上,胡锦涛同志进一步强调,推进社会主义政治文明建设,必须始终坚持走中国特色的政治发展道路。十七大提出,改革要坚持正确的政治方向,坚持中国特色的政治发展道路。我们认为,这个方向和道路就是不照搬西方政治制度的模式,特别是三权分立权力结构和多党竞争轮流执政模式,坚定不移地坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一;坚定不移地坚持人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度;坚定不移地坚持民族区域自治制度和基层群众自治制度。国际敌对势力打着“民主”旗号对中国实施“西化”、“分化”的政治图谋,我们应该坚决抵制。江泽民同志曾经说过:“那种在我国实行西方多党制的主张,实质上是要取消共产党的领导和执政地位。如果那样,人民的政权就要丧失,社会主义制度就要被颠覆,国家就要分裂,人民就要遭殃。全国各族人民决不会允许出现这种局面”。^①胡锦涛同志指出:“我们要借鉴人类政治文明的有益成果,但绝不能照搬西方政治制度的模式。世界上一些发展中国家盲目照搬西方政治制度模式,导致了严重的社会政治后果,这方面的教训我们一定要引为警戒。”^②

三、充实了扩大人民民主的具体内容

第一,首次提出“人民民主是社会主义的生命”。这是对我们党领导人民发展社会主义民主政治的伟大历程和显著成就的科学总结,也是继十五大提出“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”的最新表述。将人民民主提升到“社会主义的生命”之高度,表明我们党充分认识到人民

^① 《江泽民文选》第1卷,人民出版社2006年版,第157页。

^② 转引自中共中央宣传部理论局编:《科学发展观学习读本》,学习出版社2006年版,第73—74页。

民主的极端重要性,表明我党发展社会主义民主政治的坚定决心,它必将激励全党全国各族人民为推进中国特色社会主义民主政治制度化、规范化、程序化而继续奋斗。

第二,提出要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道。从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,表明中央进一步加大了公民有序政治参与的力度,即扩大公民政治参与的范围是有序地从各个层次、各个领域开展,民主的实现形式由此进一步丰富。我国民主建设的历史经验表明,不论是过去的“大民主”还是那些极端民主,之所以造成了许多灾难,原因在于没有引导好广大人民群众对政治的有序参与。

第三,加强民主权利的保障。保障民主政治权利的行使,就是要激发社会成员的积极性和创造性。没有公民权利的实现和保护,就不会有社会成员的积极性和创造性。十七大提出“扩大人民民主,保证人民当家做主”,在基层民主部分再次强调“保障人民享有更多更切实的民主权利”。在各项民主权利的保护中,报告特别提到要“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。特别是表达权的提出,在党代会政治报告中是第一次。一般而言,表达权主要是指宪法规定的公民基本权利中的言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,表达权应该成为实现和保障公民的自由权的一个重要方面。我国历届宪法都有保障公民的自由权的规定,历届党的代表大会文件都有要让人民享有广泛的权利与自由,要让人民监督政府等要求,党的活动中也强调“发动群众”,“广泛听取群众的意见和呼声”等,但是,这些都是从管理者对被管理者的角度立论,而忽视了人民群众的主体地位,以及作为权力主体的人民在参与国家事务和社会事务管理中的权利。因此,表达权的提出,对于中国社会主义民主政治的发展意味深远。

第四,提出了进一步加强和完善选举式民主与协商式民主的多项措施和建议。在中国,人民代表大会制度与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度相辅相成。人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在作出重大决策之前进行充分协商,尽可能取得一致意见,是社会主义民主的两种重要形式。选举民主与协商民主相结合,拓展了社会主义民主的深度和广度,是中国社会主义民主的一大特点。一是在选举民主方面,我国《选举法》规定,人大代表的城乡比例是:“省、自治区、直辖市应选全国人民代表

大会代表的名额,由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”这就是说,同样的人口数,农村的代表名额只有城镇的四分之一。这种规定使人大代表中农民代表很少,代表反映农民的诉求受到影响。2007年3月16日,全国人大通过关于十一届全国人大代表名额和选举问题的决定,首次明确规定了“在农民工比较集中的省、直辖市,应有农民工代表”。党的十七大建议“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”,将消除选举中的城乡差异,进一步扩大广大农民在人大代表中的比例,扩大他们在国家权力机关中的发言权。相同人口比例选举人大代表充分体现了公民在政治上的平等权,因为政治上的平等最主要的是选举权的平等,它就有利于将来逐步消除城乡差别。可以想象,不久的将来,农村人口与城镇居民在人大代表人数上将会持平,农民的政治地位将逐步提高,在人民代表大会中也将有更多的发言权。二是在协商民主方面,将政治协商纳入决策程序。经过充分的协商,既尊重了多数人的意愿,又照顾了少数人的合理要求,保障最大限度地实现人民民主,这对于决策的科学化、民主化必将产生积极的作用。当然我们认为,协商民主的范围应不仅仅限于执政的中国共产党和参政的民主党派的协商,还应包括各个层级的社会协商、党内协商等。早在党的十三大就提出,为了发扬“从群众中来、到群众中去”的优良传统,要建立社会协商对话制度,其目的就是提高领导机关活动的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论。另外,党内民主生活中,也应将党内协商纳入到党内决策程序之内。

第五,加强公民意识教育。这是“公民意识”一词首次出现在党代会的政治报告中。没有现代公民意识,也就没有真正意义上的公民社会。这是因为,民主政治发展是全体人民的事业,民主政治发展的好坏,直接取决于公民自身的素质水平。公民不仅要具备民主法治的知识和观念,还要树立自由、平等、公平、正义这样的价值理念,因为它们与民主政治息息相关,甚至是实行民主政治的前提思想条件。加强公民意识教育,涉及社会生活的各个方面,首先,应当加强民主政治方面的公民意识教育,从法制、道德、核心价值体系三个环节入手,树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。加强公民的法制教育,其目标是培养正确的权利义务观念。其次,应加

强公民的道德教育,其目标是引导人们在遵守基本政治行为准则的基础上,追求更高的政治道德目标,更为理性地对待民主法治、自由平等、公平正义的诉求,做有政治责任感的公民。再次,应加强公民的社会主义核心价值观体系教育,其目标是引领人们的思想和行为,形成强有力的精神支柱和精神力量。

四、更加重视基层民主政治建设

第一,首次将基层群众自治制度写入党代会报告。胡锦涛同志在向十七大作的报告中指出:“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、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”这样一来,基层群众自治制度与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度并列,被纳入中国特色的政治制度范畴,这也是执政党不断推进政治制度自我完善与发展的生动体现。基层群众自治主要表现为群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是基层民主的主要实现形式。

第二,更加凸显基层民主的重要性。早在革命战争年代,中国共产党人就十分重视基层民主和社会民主,领导广大人民群众创造了许多诸如“豆选”村长等民主形式。新中国成立以后,特别是改革开放以来,中国共产党更加重视基层社会的民主生活。1981年《关于建国以来党的若干历史问题的决议》提出,在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主。党的十二大强调要发展基层社会生活的群众自治。十五大和十六大则强调,扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,是社会主义民主最广泛的实践,是发展社会主义民主的基础性工作。十七大则将基层民主定位为“人民当家做主最有效、最广泛的途径,必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。报告将发展基层民主作为到2020年实现全面建成小康社会的奋斗目标,作为“坚持中国特色社会主义政治发展道路”的重要方面。从报告的结构安排来看,十五大时基层民主与人大制度、政治协商制度、民族区域自治制度合为一段,十六大时基层民主单独成一段,到了十七大则单独成一个部分。十七大报告做这样的安排,提升了基层民主在我国

社会主义民主政治建设全局中的地位,并赋予了它新的历史使命。^①第三,拓宽了基层民主的领域和范围。过去基层民主只限于村民自治、居民自治、企事业民主,十七大报告则提出要扩大基层群众自治范围,强调要发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能。也就是说,像城市中的业主委员会以及农村各种农业生产的行业性协会的自治活动将被纳入到基层民主的领域,成为当代中国基层民主发展的鲜活的实践形式。^②

第四,针对基层民主发展中存在的问题提出了若干有针对性的措施。比如在村民自治活动中部分农村出现了两委关系和乡村关系紧张的情况,一些当选的村主任认为自己是上千选民选出来的,而农村党支部书记则是十几个党员选出来的,认为村民自治就是村干部说了算,这样一来一些农村村委会和村党支部关系十分紧张,城市的居民自治中部分地区也出现了类似的情况。十七大提出要建立健全党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,就是要解决这类问题,以体制机制的办法解决农村中的两委关系。另外,部分农村的村委会主任认为,既然村自治了,就不要听乡镇政府的话,出现的农村“过度自治化”导致部分乡镇的行政职责无法履行,这实际上是基层群众的自治权与政府的行政管理权之间的紧张与冲突。十七大提出要通过乡镇机构改革,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。当然不管是两委关系还是乡村关系,不管是基层群众自治机制还是政府行政管理与基层群众自治的良性互动,都需要通过一系列的制度建设加以规范和调整。^③

五、全面落实依法治国基本方略

依法治国是社会主义民主政治的基本要求。早在1997年党的十五大就确立了“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略”,标志着党的治国理念和执政方式发生了根本性转变。党的十七大就全面落实这一基本方略进行了部署,即要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系,强调科学立法和民主立法,这是在初步形成中国特色社会主义法律体系过程中对立法工作经验的科学总结;加强宪法和法律实施,坚持公民在法律面前一律平等,明确了全面落实依法治国基本方略的目的,即维护社会公