

宪政实践与 宪治精神

——浙江省纪念现行宪法颁布
实施20周年理论研究文集

浙江省人大常委会研究室 编

(下册)

浙江人民出版社

宪政实践与 宪治精神

——浙江省纪念现行宪法颁布
实施20周年理论论文集

浙江省人大常委会研究室 编

(下册)

浙江人民出版社

宪政实践与宪治精神

浙江省纪念现行宪法颁布
实施 20 周年理论论文集

浙江省人大常委会研究室 编

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
- 责任编辑 章 依
- 封面设计 褚潮歌
- 激光照排 浙江新华图文制作有限公司
- 印 刷 杭州之江印刷厂
(杭州体育场路 156 号)
- 开 本 850×1168 毫米 1/32
- 印 张 28.5 插 页 4
- 字 数 70 万
- 印 数 1—2000
- 版 次 2003 年 6 月第 1 版
2003 年 6 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7 213 02534-1
- 定 价 50.00 元 (上下两册)

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

浅谈依宪治国与坚持党的领导	施保法	濮耀魁 (453)
浅论县级人大常委会法律监督	章代新	(463)
行政权司法审查制度的实践与思考	陈国建	(475)
依法治国与人大监督	竹贵光	(484)
关于加强宪法监督几个问题的思考	黄友诚	(494)
关于强化地方国家权力机关监督权的思考	陈桂兴	(502)
关于人大工作改革创新思考	林大椿	(511)
宪法实施的难点及人大在推进宪法实施中的 作用	张建良	(519)
浅议地方人大常委会开展个案监督的必要性和可行性	朱晓芳	(528)
遵循现行宪法原则 推进民主政治建设浅论	沈 斌	(542)
浅论地方人大加强对垂直管理部门监督	吴 斌	(555)
关于“以德治国”载入宪法的思考	姚惠泉 施俊焱	(564)
党的三大理论创新成果载入宪法对社会主义 发展的重要贡献	程维新	(572)
试论我国行政权司法审查制度的变革趋势	费丽芳	(581)
制度已上轨道 任务依然艰巨 ——村民自治问卷调查分析	黄应德	(592)

试谈选举制度对人民民主权利的影响	丁满英 (599)
从日常违宪谈如何增强宪法意识	徐炎成 (609)
论行政不作为违法的国家赔偿责任	刘柏平 (622)
试论宪法与依法治国	夏红领 (634)
建构违宪审查制度之我见	沈月娣 (643)
宪法与宪政	朱建民 (653)
宪法实施与地方人大监督作用刍议	梁毅 (662)
刍议地方人大监督不力的原因与对策	单敏新 (673)
缩短宪法与公民的距离	
——宪法司法化的价值及其逻辑起点	徐德胜 (682)
人大个案监督的误区与重构	胡涛 (688)
对街道人大工作几个问题的探讨	鲍新华 (698)
积极推进依法治市 加强和改进党的领导	王忠达 (709)
浅议地方人大法律监督和工作监督的联系与区别	翁信忠 (719)
浅谈影响地方人大决定贯彻落实的原因及对策	傅邦荣 (727)
宪法实施与公民权利	董海斌 (732)
论体制改革中的城市社区居民自治	赵宝珍 (745)
从“权力宪法”到“权利宪法”	
——中国走向宪政之路	俞嫦女 (756)
孙中山“五权宪法”思想精髓探析	张晓鸥 (765)
关于建立我国违宪审查制度初探	庄优芳 (779)
刍议乡镇人大行使职权难的制约因素及对策	滕晓冰 (794)
发挥地方人大及其常委会职能 保障宪法和法律的遵守和执行	汪衍信 (802)
强化县级人大及其常委会监督工作的思考	吴明 (811)
试论人大的个案监督	麻松亘 (824)
试论人大的个案监督	钱明龙 (824)

履行县级人大常委会职权的意义和现阶段

遇到的难点及对策	王刘斌 (837)
为了“权利”而制约“权力”	王建荣 (849)
论民主与法治的统一	郑耀汉 (867)
七十国宪法中的政党条款评介	何力平 (874)
后记	(890)

浅谈依宪治国与坚持党的领导

施保法 濮耀魁

如何正确认识依宪治国与坚持党的领导的关系，是我国政治制度、民主法制建设中的大问题。虽然宪法和党章对如何处理两者关系都有原则规定，但实践中仍有不少问题。本文就此问题作些探讨。

一、依宪治国与坚持党的领导是统一的

依宪治国与坚持党的领导，是我们社会主义革命和建设的经验总结，两者相辅相成，相得益彰，对保障和促进我国经济和社会的健康发展，起着不可替代的作用。

1. 从我国国情看，必须坚持党的领导

我们党是社会主义事业的领导核心，也是依宪治国的领导核心。这是历史的选择，人民的选择。

从历史地位看，必须坚持党的领导。没有中国共产党，就没有新中国，就没有我国的社会主义制度。党领导人民经过艰苦卓绝的斗争，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，建立了人民民主专政的政权；大力发展社会主义市场经济，满足人民日益增长的物质文化需求；致力推进社会主义精神文明建设和

民主法制建设，提高人民的政治法律文化素质。党在长期革命和建设中的丰功伟绩，奠定了她在我国的执政党地位。

从国体性质看，必须坚持党的领导。宪法总纲第1条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。这是一条关于“国体性质”的规定，确定了我国的领导阶级是工人阶级。中国共产党是工人阶级的先锋队，特别是党的十五大以来，以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体审时度势，与时俱进，提出了党应做中国先进生产力发展方向的代表、先进文化前进方向的代表、人民根本利益的代表的要求，努力扩大阶级基础，把众多优秀分子吸收到党内来，使自身更具领导中国人民进行社会主义现代化建设的能力。

从现实情况看，必须坚持党的领导。泱泱大国，13亿人，要实现国家的高度统一、民族的空前团结和中华民族的伟大复兴，要把中国建设成为强大的社会主义国家，没有一个经验丰富、组织严密、领导有力、心系百姓的执政党，是根本不行的。特别是面对复杂多变的国际国内形势，面对瞬息万变的新情况新局面，国家需要有“当家人”，人民需要有“主心骨”。而当前，能够领导全国人民的只有中国共产党。正如江泽民同志在“七一”讲话中所说：“在我们这样一个多民族的发展中大国，要把十二亿多人的力量凝聚起来，向着社会主义现代化的目标前进，必须有中国共产党的坚强领导。否则，就会成为一盘散沙，四分五裂，不仅现代化实现不了，而且必然陷入混乱的深渊。”因此，坚持党的领导原则丝毫不能动摇。

2. 从我国国情看，必须实行依宪治国

现在，我国已经实施依法治国方略。要实现依法治国，首先应当做到依宪治国。宪法是我国的根本大法，应充分发挥宪法的权威作用，让我国社会主义各种法律法规统一于宪法，让宪法精

神贯彻到各个法律法规中去，真正做到法制统一，这是市场经济发展的客观要求，是社会发展的必然趋势，是国家长治久安的重要保障。

从历史教训看，必须坚持依宪治国。治党要有党章，治国要有国法。一个大国如果没有宪法，没有宪法的权威，没有宪法的认真实施，国家和社会秩序就难以长治久安。“文化大革命”期间，宪法实质被“废”，人们最基本的权利都无法保障，党和国家损失惨重，人民群众不得安宁，“无法”社会的教训非常深刻。正是基于这种教训，彭真同志强调：“中国人民和中国共产党都已经深知，宪法的权威关系到政治的安定和国家的命运，决不允许对宪法根基的任何损害。”^①坚持依宪治国，是总结历史经验教训的理性选择。

从经济发展的现状看，必须坚持依宪治国。法律为经济服务，为促进生产力发展服务。一定的经济基础、一定的生产力发展水平，就需要相应的上层建筑、相应的宪法和法律为其服务。我国目前实行社会主义市场经济。市场经济是法制经济，要健康发展，靠“人治”是不行的，靠各地不同的政策也是不行的。市场必须是公平竞争、有序竞争的市场。市场主体的活动，市场竞争的有序，政府对市场的宏观调控，有限资源的合理配置，都需要法律法规来规范、调节和管理。要做到这一点，法制必须统一，执法必须公平，必须按宪法要求建立一个完备的社会主义市场经济法律体系，也就是说必须实行依宪治国。否则，社会主义市场经济不可能健康发展，人民群众发展经济的积极性不可能调动，国家强大和民族复兴就会成为一句空话。

从政治文明看，必须坚持依宪治国。在新民主主义革命时期和建国后相当一段时间里，我们党的领导方式主要是搞运动、靠政策、靠党员干部的言传身教，应当说在当时的历史条件下，这些领导方式确实很管用。但长期靠政策、靠搞运动，就会产生较

大的负面作用。相对而言，政策执行期比法律短，不够稳定，人们易产生“政策多变”之感；再一方面，政策的产生过程没有经法定程序，难以很好地体现社会主义民主。而搞运动的后果更严重，“人治”色彩很浓，显失公平。党的十五大提出了依法治国的基本方略，这是我们党执政经验的总结，也是与时俱进的表现。只有实行依宪治国，才能真正发扬社会主义民主，才能实行现代社会的政治文明，才能保持党和人民的密切联系，才能得到全国人民的衷心拥护。

3. 依宪治国与坚持党的领导完全统一

建设社会主义现代化强国，我们既要坚持党的领导，又要坚持依宪治国，两者关系究竟如何？我们说两者是完全统一的。

坚持党的领导和依宪治国并不矛盾。依宪治国由谁来领导？就是由中国共产党来领导。这一点，党的十五大报告已经讲得很清楚：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”^④现行宪法在序言中也明确指出：“中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”。由此可见，无论是党的十五大报告还是现行宪法，都强调坚持党的领导。依宪治国与坚持党的领导并不矛盾，依宪治国不是排斥党的领导，而是要更好地坚持党的领导，“两者”是

完全统一的。

4. 坚持党的领导和依宪治国目的一致

中国共产党是中国各族人民利益的忠实代表，党除了最广大人民群众的利益之外，没有自己的特殊利益；现在党又提出了“三个代表”的重要思想，目的就是要更好地促进生产力的发展，满足人民群众日益增长的物质文化需要，让人民更加富裕、幸福，让社会更加安定、文明。依宪治国的目的是什么？也是通过法治，促进社会主义市场经济持续、健康、快速发展，促进社会主义精神文明建设和民主法制建设，提高人民群众的生活水平。两者目的完全一致。

5. 坚持党的领导和依宪治国内容相通

宪法，是党领导制定的；宪法的内容，大多是党的政治主张；宪法的主要精神就是党的主张的体现。比如：党强调人民当家作主，宪法就规定中华人民共和国的一切权力属于人民；党要求发扬社会主义民主，宪法就规定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；党提出坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度，宪法就规定：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，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。不难看出，宪法的内容与党的政治主张是一脉相通的，所以，坚持了依宪治国，实质上就是贯彻了党的政治主张，实现了党的领导。

二、要注意纠正的几个错误思想观点

在认识坚持党的领导与坚持依宪治国关系上，容易产生一些错误想法，而且这些想法还不时地影响着依宪治国，应当引起我

们的重视。

一是把坚持党的领导与依宪治国对立起来的观点。有些人自觉不自觉地坚持把坚持党的领导与依宪治国对立起来，认为依宪治国，就是削弱了党的领导，一讲“依宪治国”，就联想到资产阶级的民主，联想到苏联共产党的垮台，这是一种政治偏见，也是对宪法的不了解所致。不同的宪法，有不同的内涵。我国的宪法，是社会主义的宪法，是中国共产党领导下制定的宪法；讲依宪治国，也是讲中国共产党领导下的依宪治国，不同于西方资本主义国家“三权分立”式的“法治”。不要人为地、主观地把坚持党的领导与依宪治国对立起来。应该看到党提出依法治国方略，是党在新形势下领导方式的转换，是与时俱进的一种工作创新，是进一步加强党与人民群众联系、凝聚人心的政治措施，是一种高水平的政治文明。实行依宪治国，只会加强和巩固党的执政地位而不会削弱党的领导。

二是以党的领导代替依宪治国的观点。有人认为，只要有党的领导就行，不要搞依宪治国了，这实际上也是错误的。我们说经济基础决定上层建筑，生产力的发展决定生产关系。如何实行党的领导，有一个科学的执政方式问题。执政方式是否科学，是否符合实际，是否得到人民群众的拥护，关系极大。在当前社会主义市场经济条件下，在与国际交流日益扩大的形势下，党用什么形式来实行领导？我们党认真分析了现代社会发展形势，分析了人类社会发 展规律，分析了共产党执政规律，并作出了正确的选择，这就是依宪治国，就是充分发挥人民代表大会这一根本政治制度的优势，特别是关系到国家政权方面的大事，关系到公民政治权利方面的大事，关系到实行经济制度方面的大事，都要充分发扬民主，都要通过人民代表大会来作出决定决议。如果以党代政，那就可能使我们党脱离人民群众；同时，也可能使党陷入大量事务之中，不利于加强和改善党的领导，不利于我们党的执

政，不利于巩固人民民主专政。因此，我们要坚持党的领导，同时要坚持党的领导方式和执政方式转换和创新，坚持依宪治国。

三是以依宪治国排斥党的领导观点。在实行依宪治国中，也有人会产生另一种极端的想法，认为既然讲依宪治国，要不要党的领导无所谓了，有的甚至把党的领导排斥在外，“原则”承认党的领导，“具体”否认党的领导。这也是非常错误的。而且，离开党的领导来搞依宪治国，是完全行不通的，不仅国“治”不了，社会也将陷于混乱，人民群众更无“政治民主”和“生活安定”可言，依宪治国就会走上邪路。总之，依宪治国，思想上不能有排斥党的领导错误观点，行动上不能有拒绝党的领导的不端行为。只有坚持党的领导，依宪治国才能顺利推进，才能取得较好效果。

三、正确处理“两者”关系，推进依宪治国

正确认识和处理坚持党的领导与依宪治国的关系，充分发挥我国政体的政治优势，逐步改进和完善政治体制，是扎实推进依宪治国的重要措施。

1. 工作上要妥善处理“两者”关系

如何妥善处理坚持党的领导与依宪治国的关系，关键是做好两方面工作，即坚持党的领导，坚持党在宪法和法律范围内活动。

一是坚持党的领导。按照党的十六大精神，党的领导主要是政治、思想和组织的领导。所谓政治领导，就是实行政治原则、政治方向、重大决策的领导；向国家政权机关推荐重要干部。这是党的领导中最基本的内容。党是政治组织，为了巩固党的执政地位，保持我们国家的人民政权性质，实行为人民服务的宗旨，必须实行强有力的政治领导，必须掌握国家政权重要干部的推荐权。所谓思想领导，就是坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小

平理论和“三个代表”重要思想武装全党，教育人民，指导国家各方面的重大工作，教育党员牢固树立全心全意为人民服务的宗旨，加强社会主义精神文明建设，培养有理想、有道德、有纪律、有文化的社会主义新人，这是保证党的政治领导的重要基础。所谓组织领导，就是要通过党的各级组织，通过广大党员的先锋模范作用，团结和带领人民群众去贯彻党的路线、方针、政策，实现党提出的各项任务和政治主张。坚持党的领导，是保障共和国性质不变、保障人民当家作主、保障依宪治国的最根本措施。

二是坚持党在宪法范围内活动。宪法在序言中明确规定：全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。作为领导制定宪法的党，并不谋求凌驾于法律之上和超越法律之外的特权，相反地更要坚持在宪法和法律范围内活动，模范地执行宪法，维护其权威，保证其实施。江泽民同志在十六大报告中也明确指出：“宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。必须严格依法办事，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。”党的十六大通过的党章也规定：党必须在宪法和法律的范围内活动。坚持党在宪法和法律范围内活动，是党领导方式和执政方式的改变，对改善党的领导和实行依宪治国必将产生巨大的推动作用。

2. 机制上要逐步理顺“两者”关系

坚持党的领导，实行依宪治国，需要进行政治体制改革和完善。应当说，我们的政体——人民代表大会制度是好的，形成了“人民代表人民选”“国家机关领导人员代表选”的人民当家作主的政权形式，但从实践看，人民当家作主的有些民主体力还没有到位。如何在党的领导下，发挥人民代表大会作用，更好地让人民行使当家作主的权力，是实施依宪治国的重大问题。

一是要进一步设计和实施人大行使权力的程序法。虽然宪法和法律对人大及其常委会的权力作了明确规定，但如何行使这些权力，缺少细化的实体法和必要的程序法。比如，人大监督“一府两院”的权力已很清楚，但许多具体的监督程序法没有出台，各地人大监督处于探索状态，监督力度受到了影响。必须进一步坚持和完善人民代表大会制度，细化人大行使权力的实体法和程序法，使之能够操作、便于操作，从而真正按宪法要求强化人民民主权力。

二是要进一步改变党政联合决策的做法。党政联合发文决策，对人大行使权力有着不可否定的负面作用。虽然规定党在宪法和法律范围内活动，但实际上党处于领导地位，很难监督。党可通过人大和政府实现领导，而不是直接出面或与政府联合发文实现领导，这不利于法治，也不利于发挥人民代表大会作用。事实上，凡党政联合发文作出了决策，人大权力就可能“架空”。因此，要实现依宪治国，必须改变这种党政“联手”的做法。

三是人大的实际政治地位还需提高，力量还需加强。地方人大是权力机关，地方政府是执行机关，权力机关领导人地位应高于执行机关领导人地位。首先，地方人大主要领导和党的主要领导、政府的主要领导一样，应当专职，这样有利于加强党的领导，也有利于实现依宪治国；同时，地方人大主要领导应当在同级党委任职，而且地位高于或至少等于同级政府主要领导，使之与“国家权力机关地位高于行政机关地位”相一致，与“监督者地位高于被监督者”地位相一致。同时，要按照党的“四化”要求，按照国家权力机关行使职能的要求，加强人大常委会和人大机关干部队伍建设，提高常委会组成人员的专职化程度，配强人大干部队伍。

如何进行政治体制改革，还可进行多方面探讨，但进一步加强党对人大工作的领导，加强人大对“一府两院”的监督，是坚

持党的领导和推进依宪治国的发展方向，应当大胆探讨和积极实践。

（作者单位：绍兴市人大常委会）

注 释：

① 《新时期彭真的人民民主思想》，载《法制日报》1997年10月12日。

② 江泽民：《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》，人民出版社1997年版，第34页。

浅论县级人大常委会法律监督

章代新

法律监督是宪法赋予各级人大及其常委会的一项重要职权。地方人大的法律监督，是指地方各级人大及其常委会在本行政区域内，对宪法、法律、行政法规、地方性法规和上级人大及其常委会决议的正确实施和遵守情况进行的监督。在我国加入 WTO 后的今天，在这个越来越讲规则的年代，实现法治变得更加重要和迫切，各级人大及其常委会进一步加强法律监督，切实增强法律监督的实效性，将具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。本文就县级人大常委会闭会期间法律监督的现状、存在问题的原因和解决问题的对策作一粗浅的探讨。

一、县级人大常委会法律监督现状

县级人大常委会法律监督的形式主要有三种：听取和审议执法、司法工作报告、执法检查 and 司法案件监督。多年来，县级人大常委会根据宪法、法律的原则规定，在实践中不断探索，积累了许多成功的经验，取得了可喜的成绩，法律监督得到了逐步加强。但是，以宪法、法律赋予县级人大常委会的职责衡量，以我国加入 WTO 后面临的新形势对人大工作提出的新要求衡量，以党和广大人民群众对人大的期望值衡量，当前县级人大常委会的