

上海高校六个「为什么」学习宣传系列丛书

丛书主编◎李宣海

*Fuhe Guoqing De
Zhengti Xuanze*

符合国情的 政体选择

本书主编◎杜志淳

上海教育出版社

SHANGHAI EDUCATIONAL PUBLISHING HOUSE

上海高校六个「为什么」学习宣传系列丛书

丛书主编◎李宣海

*Fuhe Guoqing De
Zhengti Xuanze*

符合国情的 政体选择

本书主编◎杜志淳

上海教育出版社

SHANGHAI EDUCATIONAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

符合国情的政体选择 / 杜志淳主编. —上海: 上海教育出版社, 2010.3

(上海高校六个“为什么”学习宣传系列丛书/李宣海主编)

ISBN 978-7-5444-2781-4

I. ①符... II. ①杜... III. ①政治制度—中国—青年读物 IV. ①D621-49

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第010681号

上海高校六个“为什么”学习宣传系列丛书

符合国情的政体选择

本书主编 杜志淳

上海世纪出版股份有限公司
上海教育出版社出版发行

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路23号 邮政编码:200031)

各地新华书店经销 江苏启东人民印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 3.25 插页 1

2010年3月第1版 2010年3月第1次印刷

印数 1-6,500本

ISBN 978-7-5444-2781-4/D·0041 定价: 5.50元

(如发现质量问题,读者可向工厂调换)

《上海高校六个“为什么” 学习宣传系列丛书》编辑委员会

主 编：李宣海

副主编：薛明扬 莫负春 杜慧芳 秦绍德 马德秀
张济顺 马钦荣 杜志淳 于信汇

成 员：谢一龙 桑玉成 徐 飞 罗国振 刘永章
忻 平 王宏舟 赵 扬 萧思健 刘玉祥
仲立新 刘志远 欧 亚 陈志宏 李志民

《符合国情的政体选择》编委会

主 编：杜志淳

副主编：苏晓宏 张明军

成 员(以姓氏笔画为序)：

刁振娇 王月明 欧 亚

内 容 提 要

中国为什么要坚持人民代表大会制度而不搞“三权分立”？这是本书要回答的问题。

人民代表大会制度是我国的基本政治制度，这一制度，在适合性、民主性、高效性等方面有着三权分立制度所不具备的制度优势；我国是人民民主专政的社会主义国家，这一国体与中国的经济、文化、社会和民族等方面的特殊国情决定了中国不能实行“三权分立”。

坚持和完善人民代表大会制度是我国政治发展的基本方针，我们既要保障现有制度得到有效运行，同时要促进人民代表大会制度的发展，使民主得到进一步扩大，效率得到进一步提升。坚持和完善人民代表大会制度，既要坚持这一制度的中国特色，同时也要适应国际政治发展的潮流和趋势。

前言

Foreword

我国的基本政治制度是人民代表大会制度,这一制度是我国宪政制度的基础,已经实行了 50 多年,是行之有效的我国政治权力的运行方式,这一制度是马克思主义国家学说和我国政治实践相结合的伟大创造,是近代中国政治发展的必然结果,是中国共产党带领全国各族人民长期奋斗的重要成果。

之所以时至今日还需要讨论和论证我国为什么必须坚持和完善这一基本的政治制度的命题,是因为在我国改革开放和实行依法治国基本方略之后,不少人存在一种认识上的误区和偏差,即我国既然实行依法治国就是要搞法治,要搞法治就是要实行民主,实行民主就要引入西方式的民主,而西方法治和民主的实现关键就是要搞三权分立。在这样一种错误逻辑之下,就必然产生对我国现行的人民代表大会制度的质疑,认为应当改变这一制度,实行三权分立的权力运行模式。

为什么要坚持人民代表大会制度而不搞三权分立?就需要我们厘清这样一些相关的问题:三权分立是一种什么样的政体?中国为什么不能采用和实行三权分立政体?中国采用的是什么样的政体?中国为什么采用这样的政体?中国为什么应当坚持这一政体?如何发展完善人大制度这一政体形式?

三权分立是资产阶级革命过程中由启蒙思想家提出的一种限制王权,将国家权力分别赋予不同的国家机关并且相互制约平衡的政治理论,其理论的观念核心在于实现民主和制约,这一主张具

有一定的合理因子和历史进步意义。随着资本主义国家的建立和发展,西方主要资本主义国家依据这一理论形成了三权分立制度,成为其政体的基本模式。这一模式的基本特点表现为:国家权力分立,权力的运转依靠党派轮转,每一种权力的运行中其工作机制具有两重性。需要指出的是,三权分立理论不等于三权分立制度,三权分立制度的发展是与资本主义发展结合在一起的。三权分立只是当今世界多样化政体模式中的一种类型而不是一种普遍模式,三权分立既不是代表着最高的民主,也不是权力监督的唯一方式,更不是治国的唯一的、最佳的政体。

我国是人民民主专政的社会主义国家,这一国体决定了中国不能实行“三权分立”,而且,三权分立政体既为中国的经济、文化、社会和民族等方面的特殊国情所不能承受和容纳,也不利于我国社会主义现代化事业的实现,不利于中国社会的稳定,不利于中国经济的快速和谐发展,不利于中国社会主义民主政治的进步。

我国目前实行的人民代表大会制度是具有中国特色的政体制度,它孕育于革命根据地时期,在新中国成立之初得到确立,在改革开放之后得到进一步发展。人民代表大会制度在性质上是人民主权的表现,以广泛的民主性作为其权力基础,以民主集中制作为基本政治组织和活动原则,以中国共产党的领导作为其保障,以各民族的平等团结作为人大制度的民族基础,以议行合一作为其权力的运行特色,以多党合作、政治协商作为其重要的制度补充,所有这一切都表明人大制度是适合中国国情的有特色的政体制度。

古往今来,政体在表现形式上是多种多样性的,世界上不存在标准的政体模式,当然,在相同的历史阶段政体在实质内容上是有一定共性的,每一个国家采用什么样的政体需要考虑其适应性。就政体而言,没有最好的,只有最适合的。如果说,三权分立是适应西方资本主义国家历史发展的一种政体制度,那么人大制度就

是适宜于中国的政体选择。尤其值得注意和警惕的是,一些发展中国家不顾本国的国情条件,盲目引进移植“三权分立”政体,其结果是水土不服,产生了难以预料和收拾的乱局。

我们必须意识到,人大制度与三权分立制度在制度形成的经济基础、代表的意志、权力的分配运行、与选民的关系等方面都存在着本质的区别,不能简单地混为一谈。需要看到的是,三权分立理论有合理因子,三权分立制度本身也有弊端,如金钱政治、效率低下、人群分裂等等。而反观我国的人大制度,在适合性、民主性、高效性等方面具有三权分立制度所不具备的制度优势。

中国之所以要采用和坚持人大制度,是因为:实行人民代表大会制度是我国人民民主专政国体的必然要求,采用人民代表大会制度是近现代中国政体历史发展的逻辑结果,坚持人民代表大会制度是现阶段独特国情的现实需要。

坚持和完善人民代表大会制度是我国政治发展的基本方针,要使得人大制度能够在我国政治体制的运行中长久地发挥作用,就需要将“坚持和完善”辩证地加以发展,坚持是完善的前提,完善是坚持的保障。只有坚持这一基本制度才有完善发展的可能,反过来,唯有不断地完善,这一制度才能得到长久的坚持。

如何能够坚持和完善人大制度呢?既要保障现有制度得到有效运行,同时要促进人大制度的发展,使民主得到进一步扩大,效率得到进一步提升。不断扩大民主,并为民主的实现创造物质基础,使民主真正得到充分的落实,为坚持这一制度奠定坚实的民主基础。人大制度优于三权分立制度就在于它的集中、统一、高效、和谐。人大制度要进一步提高效率,使这一制度不仅在形式上有效率,在实质上也具有效率。在制度本身的建设上,要在人大制度的运行中实现各种具体制度的规范化,使得一切权力的运行在制度的规范、约束和监督之内,权力和监督形成互动,并由一定的机

制予以保障。坚持和完善人大制度,既要坚持这一制度的中国特色,同时也要适应国际政治发展的潮流和趋势。坚持符合国情的发展和完善,是坚持完善人大制度的立足点,而适应国际趋势的改革和完善则是确保这一制度能够长久具有生命力的源泉。

在坚持和完善人民代表大会制度的既定方针下,进一步改进和完善中国共产党对人大的领导,促进人大独立行使人民委托的职权,保证党在宪法和法律的范围内活动和实现领导;改进和完善人大与人民群众联系的渠道和模式,加强人民群众对人大代表的监督制度;不断提高人大代表的自身素质,加强人民代表大会的工作制度建设,进一步强化人大的立法和监督职能。

50多年来,人民代表大会制度不断发展,显示了强大的生命力和巨大的优越性,随着我国社会主义民主政治的不断推进,这一制度一定会越来越完善,在坚持中国国情特色的基础上,结合我国民主发展的实际,不断吸取人类政治文明的有益成果,人民代表大会制度这一具有中国特色的政体模式,一定会为世界政治的发展和和谐世界的建设作出应有的贡献。

目录

Contents

前 言	... 1
一、 客观视角： 三权分立的理论评价和 制度剖析	... 1
（一） 三权分立理论的核心思想	... 1
1. 限制王权、分权制衡： 资产阶级革命的理论武器	... 1
2. 民主、制约： 分权理论的合理因子	... 4
（二） 三权分立制度的形成过程	... 5
1. 三权分立理论不等于三权分立制度	... 5
2. 三权分立制度的发展是与资本主义发展相结合的	... 5
3. 三权分立不是一种普遍模式	... 9
（三） 三权分立制度的运行特点	... 10
1. 权力分配的分立性	... 10
2. 权力运转的党派性	... 10
3. 工作机制的两重性	... 11
（四） 三权分立制度的功能分析	... 11
1. 三权分立不是最高的民主	... 11
2. 三权分立不是权力监督的唯一方式	... 12
3. 三权分立不是治国的唯一的、最佳的政体	... 13

二、 橘枳之辨： 中国不能实行“三权分立”	... 15
(一) 国体的确定性决定了中国不能搞“三权分立”	... 15
1. 在国体确定的条件下政体对国体的作用是关键性的	... 15
2. “三权分立”政体模式是与人民民主专政的国体相背离的	... 16
(二) 国情的特殊性决定了中国不能搞“三权分立”	... 18
1. 三权分立政体是中国的经济国情所不能承受的	... 18
2. 三权分立政体是与中国的文化国情不相融洽的	... 19
3. 三权分立政体是与中国的社会国情不相配合的	... 20
4. 三权分立政体是与中国的民族国情不相适宜的	... 21
(三) 社会主义现代化事业的实现决定了中国不能搞“三权分立”	... 22
1. “三权分立”政体不利于中国社会的稳定	... 22
2. “三权分立”政体不利于中国经济的快速和谐发展	... 23
3. “三权分立”政体不利于中国社会主义民主政治的进步	... 25
三、 中国特色： 人民代表大会制度的发展与内容	... 27
(一) 人民代表大会制度的发展历程	... 27
1. 从革命根据地走来：人民代表大会制度的孕育阶段	... 27
2. 新的政府、新的制度：人民代表大会制度的确立阶段	... 29
3. 继往开来、坚持完善：人民代表大会制度的发展阶段	... 30
(二) 人民代表大会制度的主要内容	... 32
1. 人民民主——我国主权的政体表现	... 32
2. 民主集中——基本的政治组织和活动原则	... 33
3. 党的领导——执政党和权力机关的统一关系	... 35
4. 平等团结——人民代表大会制度的民族基础	... 36

(三) 人民代表大会制度的具体表现	... 37
1. 全国人民代表大会	... 37
2. 全国人民代表大会常务委员会	... 39
3. 全国人大专门委员会	... 42
(四) 人民代表大会制度的基本特色	... 43
1. 广泛民主——人民代表大会制度的权力基础	... 43
2. 议行合一——人民代表大会制度的权力特征	... 44
3. 政治协商——人民代表大会制度的重要补充	... 44
4. 多党合作——人民代表大会制度的政党关系	... 45
 四、 他山之石： 政体适应性的制度对比	... 46
(一) 世界上不存在绝对统一的政体模式	... 46
1. 古往今来政体在表现形式上是多样性的	... 46
2. 在相同的历史阶段政体在实质内容上是有一定共性的	... 47
(二) 确立与坚持政体要从国情出发	... 49
1. 最佳政体？——没有最好的，只有最适合的	... 49
2. 制度契合——适应西方资本主义国家历史发展的三权分立	... 49
3. 水土不服——发展中国家移植“三权分立”政体的现实乱象	... 51
(三) 三权分立制度与人民代表大会制度的异质性	... 53
1. 制度形成的经济基础不同	... 53
2. 人员代表的意志不同	... 53
3. 权力的分配运行不同	... 53
4. 与选民的关系不同	... 54
(四) 人民代表大会制度具有的制度优势	... 54
1. 当家作主——选择和坚持人民代表大会制度是政体适合性的体现	... 54

2. 运行高效——人民代表大会制度具有三权分立所不具备的制度优势	... 56
五、 国情选择： 中国坚持人民代表大会制度的必然性	... 58
(一) 实行人民代表大会制度是我国人民民主专政国体的必然要求	... 58
1. 人民代表大会制度是反映我国国体的政体形式	... 58
2. 人民代表大会制度是保障我国国体的重要手段	... 60
(二) 采用人民代表大会制度是近现代中国政体历史发展的逻辑结果	... 61
1. 西方代议制在近代中国的实验及其教训	... 61
2. 人民代表大会制度是中国历史发展的必然选择	... 64
(三) 坚持人民代表大会制度是现阶段独特国情的现实需要	... 65
1. 中国社会主义市场经济的快速发展需要坚持人民代表大会制度	... 65
2. 中国文化和结构的独特性需要坚持人民代表大会制度	... 66
3. 中国多民族的特点需要坚持人民代表大会制度	... 68
六、 辩证发展： 坚持和完善人民代表大会制度	... 69
(一) 人民代表大会制度的发展需要处理好“坚持和完善”的辩证关系	... 69
1. 坚持和完善的辩证发展	... 69
2. 民主和效率的兼收并长	... 69
3. 权力和监督的互动规范	... 70
4. 国情和国际趋势的和谐统一	... 70

(二) 进一步改进和完善党对人民代表大会的领导	... 70
1. 更好地加强党对人民代表大会的政治领导	... 71
2. 更好地促进人民代表大会独立行使人民委托的职权	... 72
3. 更好地保证党在宪法、法律的范围内进行活动和领导	... 72
(三) 进一步改进和完善人民代表大会与人民群众的联系	... 73
1. 加强对人民代表大会制度的宣传和教育	... 73
2. 改进和完善各级人大代表联系人民群众的渠道	... 75
3. 改进和完善人民群众对人大代表的监督制度	... 75
(四) 进一步加强人民代表大会的自身建设	... 76
1. 不断提高人大代表的自身素质	... 76
2. 加强人民代表大会的工作制度建设	... 78
(五) 进一步强化人民代表大会的立法和监督职能	... 80
1. 切实强化人民代表大会的立法职能	... 80
2. 有效改善人民代表大会的监督职能	... 82
后 记	... 84

一、客观视角：三权分立的理论评价和制度剖析

（一）三权分立理论的核心思想

1. 限制王权、分权制衡：资产阶级革命的理论武器

所谓三权分立,严格来说,在西方民主理论中应当被称为分权制衡理论,它是一种关于国家权力组织原则的学说,其具体含义分为两层意思:

其一是分权,即国家的权力不能集中于国家机构中的某个部门或者某一部分人,更不能由个人独揽;应当被合理地分割为若干部分,由不同的国家机构和不同的人所掌管。

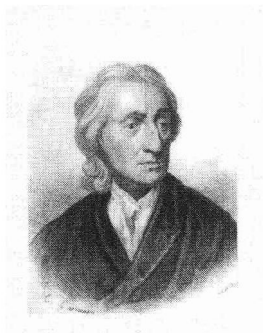
其二是制衡,与分权相适应,彼此分立的权力应当形成制约关系,其中任何一部分权力都不能独具优势地位,使得国家的各部分权力在运行中总体保持平衡。

因为在现代国家中国家权力通常被划分为立法、执法、司法这三项权能,所以这一分权制衡的理论也被典型化地称为三权分立理论。

这一学说的理论前提是,人不是天使,人性存在弱点,其弱点突出表现在,人都会觊觎权力,而且一旦掌握权力就会尽一切可能享用权力,致使权力被滥用,当国家政治权力被滥用时就会导致政治腐败。美国建国初期的思想家麦迪逊(Madison)对此就曾说:“如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来或内在的控制了。”^①

^① [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,商务印书馆1982年版,第264页。

一般认为,三权分立的思想渊源可以上溯到古希腊哲学家亚里士多德所提出的著名的政体三要素(议事机能、行政机能、审判



约翰·洛克

机能)^①,但是其真正形成则是在资产阶级革命的过程中由英国政治学家约翰·洛克(John Rock)首倡的。洛克在其最为主要的著作《政府论(下篇)》中将国家权力分为立法权和执行权、对外权。“立法权是指享有权利来指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力”,立法权是“国家的最高权力”;执行权是负责执行被制定的和继续有效的法

律;对外权是负责决定战争与和平、联合与联盟以及同国外进行一切事务的权力。但实际上后两者都属于行政权,所以洛克的分权不是三权,而是“两权分立”。即立法权归属议会,国王只享有行政权。对于为什么要将两权分开,洛克说:“如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力,就会给人们的弱点以绝大诱惑,使他们动辄要攫取权力,借以使他们免于服从他们所制定的法律,并且在制定和执行法律时,使法律适合于他们自己的私人利益,因而他们就与社会的其余成员有不相同的利益,违反了社会和政府的目的。”^②在洛克的思想中立法权应当要高于行政权,主张议会至上,在强调人民主权的同时主张君主立宪。

将洛克的分权思想发展到完整的三权分立理论的是法国启蒙

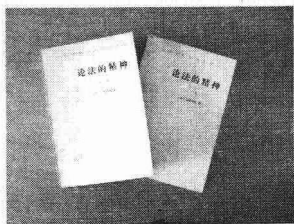
① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1996年版,第214—230页。

② [英]洛克:《政府论》下篇,瞿菊农、叶启芳译,商务印书馆1964年版,第89页。

思想家孟德斯鸠。在其名作《论法的精神》一书中,孟德斯鸠系统阐述了他的三权分立思想,认为只有法治才会有宽和的政府,才会有公民的政治自由。如果没有分权,法治就会遭到破坏。因此,分权是法治的一个必要条件。孟德斯鸠将国家权力划分为三种,“每一个国家有三种权力:(1)立法权力;(2)有关国际法事项的权力;(3)有关民政法规事项的行政权力”。^① 孟德斯鸠第一个将国家权力划分为立法、行政、司法三个方面,从而为国家权力的结构奠定了基础。孟德斯鸠的贡献在于将分权理论发展到制衡理论,即国家权力应当相互平衡和制约。但是在三权中孟德斯鸠并不是将它们看作是平等的,甚至他认为其中司法权最不重要,“司法权在某种意义上可以说是不存在的”,^②需要制衡的主要是行政权和立法权



孟德斯鸠



《论法的精神》

这两个权力。孟德斯鸠又特别偏重于行政权,认为应当赋予行政权以制止立法机关越权行为的权力,以防止立法机关的专制。孟德斯鸠的分权制衡思想在1789年法国大革命的《人权宣言》和1787年的美国宪法中都得到了反映。

① [法] 孟德斯鸠:《论法的精神》上册,张雁深译,商务印书馆1982年版,第156页。

② [法] 孟德斯鸠:《论法的精神》上册,张雁深译,商务印书馆1982年版,第160页。