

政治学与国际公共管理丛书

民主与法治片论

人大工作的理性思考

郭树勇 著

上海人民出版社



政治学与国际公共管理丛书

民主与法治片论

人大工作的理性思考

郭树勇 著

上海人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

民主与法治片论:人大工作的理性思考/郭树勇著.

—上海:上海人民出版社,2015

(政治学与国际公共管理丛书)

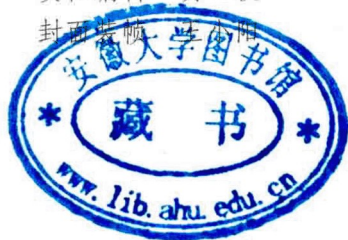
ISBN 978-7-208-12968-9

I. ①民… II. ①郭… III. ①地方各级人民代表大会
—人民代表大会常务委员会—工作—上海市—文集 IV.
①D624.51-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 093325 号

责任编辑 龚 权

封面装帧 王小刚



民主与法治片论

——人大工作的理性思考

郭树勇 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 10.75 插页 4 字数 125,000

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12968-9/D·2679

定价 38.00 元

政治学与国际公共管理丛书编委会名单

主编：杨 力 郭树勇

成员（按姓氏笔画排序）：王有勇 王志强 李路曲 刘宏松 汪卫华

杨 力 张 磊 陈金英 晋继勇 熊文驰

顾问（按姓氏笔画排序）：史明德 朱威烈 刘志贤 李 琪 竺乾威

胡礼忠 桑玉成 Rosemary Foot

本书受上海市一流学科建设项目（B类）资助（编号为2013GXYLXKZZXGG）

丛书总序

党的十八大召开之后，中国的政治发展重点和外交取向发生了新的重大的变化。一方面，我国坚定不移地走中国特色社会主义的民主政治道路，在继续推进党内民主、深化行政体制改革的同时，明确提出了推进人大制度理论创新与实践创新，更加重视发挥民主协商的命题，为协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党提供更好的政治保障。另一方面，党中央统筹国内国际两个大局的思路更开阔、方式更新、力度更大，中国梦与世界各国的梦相通，“一带一路”倡议将中国发展与世界发展深度联结，上海合作组织、二十国集团、金砖国家和亚信会议等新兴国际组织将更多更好的中国声音、中国方案和中国智慧带给国际社会，由此，中国进入了推进改革开放、实现民族复兴、管理国际公共事务、维护与缔造世界和平的新时期。这些变化，正在形塑着中国和世界的面貌和秩序，其影响的深度和速度有时甚至超出了决策界和研究界的预料。

变化的实践需要变化的理论。变化的理论要解释变化了的、正在变化的和即将变化的政治实践，这种实践已经不单是一国的实践，而是具有一定的世界意义。这显然是一个宏大的世界性课题。研究之难，可以想象。它既要继续借鉴又要实质性地突破西方的话语体系，并对国际社会的结构与进程力争作出细致入微的考察；既要认真总结中国政治与行政实践经验，又要对实践起到指

导或参考作用；既要坚持问题导向、面向未来，又必须对历史和现实的基本问题作出必要的说明，从而使得学术研究尽可能接近历史、逻辑和现实的统一。开展上述研究，需要中国与外国、中央与地方、政界与学界等各类专家的共同努力，需要政治学、国际关系和行政学等学科的交叉研究。

上海外国语大学有志于这方面的探索。承蒙教育部和上海市的支持和学界的厚爱，上外自20世纪80年代初在加强外国语言文学研究和区域国别研究的同时，开展了国际问题研究和政治学研究。1987年在上外召开的全国第一届国际关系理论研讨会，对上外的政治学与国际关系研究起到了重要的推动作用。进入21世纪以来，上外的政治学获得了长足的发展，除了国际政治本科专业、国际关系等6个专业硕士点之外，政治学一级学科博士点和博士后流动站先后建立起来，中东研究所、《国际观察》杂志等机构获得了全国性声誉，欧盟研究中心、二十国集团研究中心中外文化软实力创新基地等一批教育部和上海市研究基地影响日隆。2014年，学校决定成立国际关系与公共事务学院，进一步整合政治学研究力量，全面贯通政治学本科、硕士、博士与博士后的人才培养，并确立了在重点发展国际关系（国际政治、外交学）的基础上加快区域国别与比较政治研究、全球治理与国际组织研究、中外文化软实力与国际政治社会学研究的思路，通过发展公共管理支持政治学发展，把国际组织人才培养和区域国别人才培养等提上了政治学学科建设的新的议事日程。

这套政治学与国际公共管理丛书的宗旨，就是在此背景下为校内学者和校外协同创新专家提供展示上述探索成果的舞台。丛书将重点围绕比较议会、国际公共行政、国际组织（含联合国事务）、区域国别理论、中国学理论等领域，力图突出三个特点：一是紧扣党的十八大以来中国政治发展和参与或主导国际公共管理的新发展、新趋势这个主题，以新的视角透视中国内政外交的新常态；二是更

加注重总结中国政治的成功经验及其中国学意义,包括中央与地方在推进党内民主、创新人大制度、推进民主协商等方面的经验;三是鼓励研究中国参与或主导的国际组织(包括联合国)特别是新兴国际组织的发生发展及生态、文化、卫生、人力资源等相关的国际公共管理问题。为了做好丛书组织编辑工作,我们邀请了有丰富政府工作包括外交工作经验的专家进入编委会,为我们提供指导。我们希望,丛书能够为国际组织和区域国别研究提供理论支持,对从事外交和国际组织工作的同志提供参考,并为更好地在国际比较视野下开展政治学研究和公共管理研究积累经验教训。囿于时间与能力所限,难免在探索中考虑不周、出现差错不当之处敬请批评指正。

主 编

2015年6月

前 言

本书辑录了作者在上海市人大常委会工作期间的 18 篇文章，旨在对于 60 多年前召开第一次全国人民代表大会并通过新中国第一部宪法表示纪念。本书曾经在小范围内赠送，友人们鼓励公开发行，认为政治学教授“从政”几年后，在政治和立法机关的思考会有对“围城”外的同仁多少有些参考。

近期以来，党中央吹响了全面推进改革开放与依法治国的号角，对于相关的理论需求也在增大。在这种新形势下，高校自然应当有所作为。上海外国语大学重视国家治理能力现代化和区域治理研究，为此，整合院系，组建国际关系与公共事务学院，进一步加强政治学一流学科建设，决定与上海人民出版社合作出版“政治学与国际公共管理丛书”。与此同时，本人愈益赞同这样一种观点：民主依然需要讨论，特别需要在法治的范畴内讨论；人民代表大会制度应当创新，尤其应当在比较政治的范畴内创新。比较政治研究应注意相近身份国家的治理经验，也要注意国内的政治实践，后者是政治研究的出发点和归宿。丛书选择本书作为第一批出版，以彰显上述精神。书内文章长短不一，难成体系，但从侧面一定程度上反映了当代中国政治机关与立法机关的面貌，或许有抛砖引玉之用。不当之处，敬请批评指正。

郭树勇

2015 年 6 月

目 录

丛书总序	1
前言	1
国家制度与国际社会的关系——以人大制度为例	1
人大制度创新:时间与空间	23
当代中国的两种基本民主形态:人大民主与协商民主	37
以民主、法治、治理的方式完善选举制度	43
法治思维养成的条件与环节	50
“德国经验”对我国立法工作的启示	60
立法主导要从加强组织协调做起	74
立法决策与改革决策同步推进	76
探索法治与社会治理的结合之道	82
社会管理的地方立法空间	86
推行简易体例,推进精细立法	95
人大提前介入地方立法的观念之辨	106
如何对待地方政府规章上升为地方性法规	112
民主政治需要信心、耐心和决心	121
中国特色议会外交刍议	131
关于上海人大对外交流交往的若干建议	146
在推进依法治市中加强党的建设	149
民主之参谋 法治之智囊	154

国家制度与国际社会的关系

——以人大制度为例

全球化的深入发展,引起了国际国内政治治理方式的深刻变化。就国际政治而言,区域治理、全球治理成为国际社会治理的基本走向。就国内政治而言,实行不同形式的改革开放和推进国家治理能力的现代化成为多数国家的选择。国际社会的变化会引起国家制度的变化吗?这仍然是一个值得研究的课题。本书以中国人大制度为例阐明,国家的制度建设不可能离开国际社会的环境与因素。国际社会中的权力因素和规范因素对于转型国家的制度建设起到十分重要的作用。

一、为什么要研究国家制度与国际社会的关系

首先,丰富国际制度与国内政治研究路径的需要。传统的国际政治与比较政治研究,多是强调国内政治与国际政治的二元对立,认为国际政治与国内政治有着不同的逻辑。随着区域一体化的进展,特别是国际政治与国际经济、国际规范的融合性发展,国际政治与国内政治的关系界限不断被突破,成为比较政治与国际关系研究的新话题。国际政治经济学(IPE)和国际政治社会学(IPS)就是适应这种研究的需求而出现的交叉学科,它们与20世纪六七十年代的主流国际关系理论一样,都致力于打通国内政治

与国际制度的界限,不同的是前者着重从理性选择主义角度研究国际制度对于国内政治的影响,而后者则多从社会建构主义的角度研究国家对于国际社会的融入。近年来,国内学术界关于国际政治经济学的研究表明,在转型国家,国际政治中的制度与规范更加容易对于国内政治产生影响。¹这显然是个重要的启示。在此基础上,如若从国际政治社会学角度对于国际社会之于国家制度建设的研究也有类似的结论,那么,它的学术意义会更大。

其次,研究国际社会建构性作用的需要。学术界所讲的国际社会在含义上有不同的侧重,一种是指由主流大国主导形成的包括价值、制度等在内的世界秩序,一种是历史学家所指的16—19世纪的西欧基督教社会,一种就是指以联合国为代表的国际公共领域及其管理力量。过去研究社会建构主义和国际社会,往往注重国际社会中的国际规范对于国家利益的建构作用,实际上把国际社会作了简单化的处理。如果把国际社会作为一种具有能动性的社会力量,而不仅仅是国际制度或者国际环境的话,那么,国际社会的建构性作用就会丰富得多。

再次,研究中国问题与中国政治的需要。中国的经验虽有其独特性,但也以一定的形式与世界政治文明规律相联通。国家制度与国际社会的关系需要以中国的案例来证明。党的十八届三中全会提出,要加强人民代表大会制度理论创新和实践创新。由于人民代表大会制度是中国的根本政治制度,它的改革与发展关乎中国根本的政治设计,因此创新人大制度,就是中国政治体制改革的重要信号。对于根本政治制度,过去讲坚持比较多,讲完善或发展比较少。讲完善或发展人大制度时,从改革的角度讲得比较多,从开放的角度讲得比较少。如果不去注意以开放促改革,人大制度的发展就缺乏世界眼光,就会导致制度自闭而不是制度自信。反之,以开放的态度对待人大制度,有利于更好把握国际战略机遇

期,争取国际社会的支持和理解,生动地宣传中国特色社会主义民主政治制度的优越性,增强中国的制度软实力,实现中华民族伟大复兴的中国梦。实际上,人大制度从来就是在国内、国际政治互动中诞生并发展变化的。

过去,我们常常讲,人大制度是中国人民的历史选择,这是完全正确的。正如不少学者讲的那样,中国人民在百年的抗争之中,进行了艰难的制度选择和制度试错之路,先是从宪政之路上抛弃了君主立宪制,后从共和之路上抛弃了议会共和制,最后选择了新民主主义的道路,建立了有中国特色的人民代表大会制度。这条道路不是由外人强加,而是中国人民自己选择的一条适合中国国情的根本政治制度。但是,这不等于说人大制度是中华民族的内生制度。人大制度具有中国特色,符合中国国情;同时也有时代特征,也体现了人类政治文明的优秀成果,反映了世界大势对于中国制度建设的基本要求。我们不能把中国特色与世界大势对立起来,否则,人大制度的发展就没有了人类社会进步的这个大方向。习近平讲,中国梦与世界各国的梦是相通的。中华民族的伟大复兴将契合人类社会进步的新方向;中国曾经很长一段时间在制度创新上落后了,但是,新中国的成立,给了中国人民实现民族复兴和制度创新一个重要的历史契机,中国共产党领导的中国人民将世界大势与中国国情有机地结合起来,创造了人类历史上的新型政治制度,这种制度将会不断焕发优越性,承担起历史进步的使命。

二、人大制度吸纳了人类优秀政治文明成果

如上文所讲,我们国家制度的自信,来源于继承传统的自信,也来源于改革开放的自信。在开放中建立的自信,是经得起风雨考验的,人大制度之所以有生命力,其中一个重要因素

是它是在吸纳人类优秀成果的基础上由中国人民自愿选择的制度。

(一) 人大制度采取了国际社会公认的三大政治原则

首先,采取人民主权原则。人民主权原则是近代以来的第一政治原则,它是资本主义在反封建的过程中形成的,马克思曾对这一原则给予了充分的肯定。人民主权原则强调一切权力来自人民,是人民而不是君主,才是权力的主人。对于中国而言,正是这一点把现代中国从封建主义的政治体制中解放出来,中国共产党人是民主革命的真正继承者,理所当然地高举了人民主权原则。采取了不同的国体,具有不同经济基础、处于不同发展阶段、政治文化不同的国家,虽然均声称高举人民主权原则,但是赋予这个原则的现实内容与意义却不一样。刚刚获得民族解放的新中国确定人民代表大会制度,就是希望通过这个制度实现人民主权,通过中国特色的社会主义民主维护人民群众的根本利益。我们的国名是中华人民共和国,其中既有“人民”,又有“共和”,其目的之一就是彰显我国的人民主权原则。

其次,采取了代议制度。代议制是现代政治国家的一项基本政治制度,在人民不能或者不便直接行使主权的情况下,人民可以通过投票等形式选出自己的代表,由代表来行使其权力。尽管代议制有不少的缺点,却无制度能够完全替代它;人们可以通过其他方式来补充它,却无法回避它。人大制度强调由人民选举产生并授权给人代会,人代会把权力授给“一府两院”,“一府两院”接受人大监督,人大接受人民群众监督。这是对于中国根本政治制度的理性选择,任何时候都不能动摇。“文革”期间,有人想用“人民公社”来代替国家,用革命委员会代替人大,但是最后却失败了,主要是因为改变代议制后会造成一系列政治后果,中国就

会与国际社会格格不入,无法进行正常的国际交往,这显然是行不通的。

再次,采取了现代法治理念。全国人民代表大会制定、修改宪法,并根据宪法规定和精神制定基本法律,全国人大常委会根据宪法和基本法律制定法律,国务院根据宪法、法律制定行政法规,省级人大根据宪法、法律和行政法规制定地方性法规。“一府两院”通过人大而获得管理国家事务的合法性,人大依照法定程序把党的主张上升为国家意志,任何国家机关、政党和团体都必须在宪法和法律的范围内活动。上述规定,都鲜明地体现了现代法治的原则。我国在实现法治的道路上经历了不少坎坷,但正是因为坎坷才说明法治的必要性,也说明落实人大制度、发展人大制度的必要性。

(二) 人大制度也注意借鉴了新型的国际政治文化

制度创新的一个基本背景是制度与文化的良好结合。无论是本土制度吸收外来制度合理成分,还是外来制度成功地实现本土化,都是如此。新中国之所以对于苏联的制度文化采取相当开放的态度,一个重要因素是民国之初西方政治文明中国化的失败。正如孙中山先生所讲,欧美先进国家的政治体制本身就有不少流弊,到了中国之后流弊更多,议会之腐败为“世界各国自古以来所没有”,使更多的人民不再对西方议会制度抱有希望。在这种国际政治与国内政治的双重背景之下,中国共产党领导人民在革命斗争中,创造了新的政权组织形式。²这个过程,看似对于苏联制度的大量吸收,实质上是当时的中国社会土壤十分适宜于世纪之交的国际政治文化变迁。政治文化有先进与后进之分,国际政治文化也有先进与后进之分,“十月革命”之后导致国际政治的文化发生了巨大的变化,这种变化即使不从无产阶级的政治文化和资产阶

级的政治文化这样的阶级斗争学说来区分,而从沃勒斯坦的新马克思主义和世界体系理论来看,也具有现实意义。资本主义发展进入垄断阶段之后,代议制运作中出现了许多问题。西方资本主义国家进行了不少修修补补,比如兴起了政党政治,比如兴起了利益集团,但哲学上和现实上最能推动代议制度向前发展的,则是巴黎公社特别是苏联苏维埃制度的产生。无论是马克思的“一切有关社会生活事务的创意权留归公社”的观点,还是恩格斯的“一切政治权力集中于人民代议机关之手”的观点,抑或列宁的“一切权力归苏维埃”的主张,本质上就是使新的政权形式“议行合一”,充分体现人民当家作主,彻底摒弃资产阶级议会的虚伪本质,努力推动从政治民主向社会民主的转变。

苏联苏维埃制度实质上是一种政治文化的新探索,其实质是以把资产阶级议会从不彻底的代议机关和权力机关,改造为彻底的代议机关和权力机关,从代议机关和权力机关改造、完善为“民意机关”。建立“真正代表民意”³的新制度,这个在资产阶级议会那里做不到,在中国只能由无产阶级的人民代表大会制度来实现,这是中国共产党早期领导人在吸取了苏联苏维埃制度之后结合中国革命实际做出的选择。自1927年彭湃领导海陆丰工农兵苏维埃代表大会起,中国共产党就不断地探索人民代表会议制度,并于1954年正式以宪法确立下来。1987年我党提出了以党政分开、改变党的领导方式等为主要内容的政治体制改革,推动人民代表大会制度进入了新的历史时期。进入21世纪之后,我党又对立法体制、监督体制等作了重要调整。这个过程中受到了苏联的巨大影响,特别是受到了苏联1936年宪法的影响。苏联1936年宪法所做的一些重大制度完善,如直接选举、同票同权、检察机关法律监督及议行分开等原则及其实践,实际上都是中国人大制度完善过程中的重要参考。

三、冷战时期的国际社会以独特的方式影响了人大制度

人大制度建立前后，一直在适应国内国际政治的变化，国内的政治格局变化又常常受到国际社会权力结构的影响。冷战时期的国际社会实际上是复杂的，虽然其主要方面是以美欧为主导的世界秩序，但是，由于苏联本身也是世界反法西斯战争的胜利者，苏联与美国共同建立了雅尔塔体系，这个体系多少反映了这场正义战争的成果。冷战在一定程度上是人类关于如何发展民主、如何确定和平的不同观念的冲突，只是这次冲突反映到制度对立、军事对峙，并以政治集团和军事集团的形式加以体现。由于新中国的建立正是在冷战刚刚展开的背景下起步的，因此，带有两极国际格局的痕迹。由于新中国在外交阵营上倒向了苏联社会主义国家阵营，因此，中国在与国际社会的关系上，面临着一种非常特殊的状态，一方面，以美国为首的西方阵营对中国实行遏制政策，运用其掌握的联合国等国际社会平台孤立中国；另一方面，以苏联为首的社会主义阵营积极接纳中国这个新成员，支持中国在最短的时间内与大量的发展中国家建交，并告诫中国要以新的外交姿态处理国与国关系，不能完全背离国际社会的规范，维护苏联阵营在国际社会中的形象，巩固社会主义国家群体在国际社会中的地位。这种告诫，实质上是一种体系力量对中国国家制度的影响。

（一）苏联从国际法治角度出发“助产”人大制度

在 20 世纪 40 年代苏联以其在世界反法西斯战争中的卓越表现获得了国际社会的尊重，以新的大国形象登上世界舞台，不久就与美国等西方大国开展了硬实力与软实力的较量。硬实力的较量

在经济战线和朝鲜战争等领域异常激烈；软实力的较量在联合国、对外援助、维护和平和国际法治等领域也毫不逊色。出于两大阵营软实力较量的考虑，苏联对于中国人大制度的催生作用是明显的。新中国建立前后党内围绕召开全国人大和制定宪法进行过深入的讨论。1952年底，第一届全国政协任期届满，要不要召开人民代表大会的问题提到议事日程。高层出现了两种意见，一种意见是如期召开人大会议，并制定宪法；另外一种意见是继续沿用政治协商会议。中央研究后，初步考虑先在1953年春夏之间召开全国政协二届全体会议，而把全国人民代表大会推到三年以后召开。后来，出于慎重起见，中共中央又征求了各方面的意见。斯大林支持第一种意见，指出“如果你们不制定宪法，不进行选举，敌人可以用两种说法向工农群众进行宣传反对你们：一是说你们的政府不是人民选举的；二是说你们国家没有宪法。因政协不是人民经选举产生的，人家就可以说你们的政权是建立在刺刀上的，是自封的。此外，共同纲领也不是人民选举的代表大会通过的，而是由一党提出，其他党派同意的东西，人家也可说你们国家没有法律。”⁴斯大林明确建议中国在1954年搞选举立宪法。中央经研究采纳了这个意见，决定尽快召开人大会议。正是由于斯大林的坚持，人大制度才得以尽快建立起来。

可以这么说，1954年产生的宪法及其人大制度是中国人民在党的领导下综合考虑世情国情和党情后作出的历史性的选择，也是在两个阵营对峙的背景下充分考虑国际因素的结果，是“民族现象”和“国际现象”的统一。斯大林督促新中国立宪法、搞人大，主要出于两大阵营政治制度较量的考虑。这部宪法体现了人类政治文明与中国优秀传统文化的结合，是一种制度创新，显然是软实力。毛泽东曾经透彻地阐述了这个道理。“这个宪法草案公布以后，在国际上会不会发生影响？在民主阵营中，在资本主义国家中，都会发