



# 许崇德全集

第二卷

中国民主法制出版社

1444457

# 许崇德全集

第二卷



淮阴师范学院图书馆1444457

中国民主法制出版社

## 第二卷

论文(1985年—1994年)



## 目 录

重视开展市政学的研究	330
政治学对象和体系刍议	335
学习中央《决定》，加强宪法学的研究	340
经济体制改革与宪法实施	344
人民代表大会制度是我国的基本政治制度	356
进一步健全人民代表大会制度	367
略论我国地方制度的特点	387
论我国宪法实施中的首长负责制问题	407
谈宪法学研究的核心问题	413
我国地方政权机关建设的新发展	416
“一国两制”的新课题	424
怎样学好宪法这门课程	426
十三大对宪法理论和实践的伟大意义	432
贯彻党的十三大精神实施宪法	439
谈谈地方人大对法院的监督问题	450
我国参选率刍议	457





香港政府的廉政公署·····	464
十年宪法学的回顾与展望·····	471
社会主义国家制度是实现社会主义 人权的根本保证·····	485
论“一国两制”对实现国家统一的战略意义·····	489
香港特别行政区行政长官的职权·····	505
香港基本法专业资格文教条文的草拟·····	510
社会主义国家与人权·····	514
香港教科文事业发展的有力保证·····	524
加强法制化是巩固发展改革成果的关键·····	527
宪法规范与社会实际·····	529
学习基本法 宣传基本法·····	561
在宪法的指引下加快改革开放·····	564
宪法在社会主义民主建设中的作用·····	568
党的领导是宪法实施的根本保障·····	572
实施宪法,保障人权·····	574
坚决维护香港基本法的尊严·····	582
实施宪法 促进改革开放·····	586
宪法实施保障·····	590
中国宪法 1993 年度概况·····	594
在宪法指引下加速改革开放·····	607
关于修宪的几个问题·····	616
健全法制深化改革·····	625
八届全国人大通过宪法修正案的巨大意义·····	629
澳门社会文明建设的指针·····	635



“一国两制”：具有中国特色的国家统一道路 ..... 648

社会主义宪政的不平凡历程 ..... 675

存目论文(1985 年—1994 年) ..... 680

### 交 通 邮 政 局 郵 政 局 郵 政 局

1985年10月，交通部、邮电部、国家计委、财政部、中国人民银行、国务院各有关部门，在北京召开了全国邮政工作会议。会议的主要任务是：总结1984年邮政工作的经验，研究1985年邮政工作的方针、任务和措施，部署1985年邮政工作的各项任务。会议认为，1984年邮政工作取得了显著成绩，为国民经济的发展和人民生活的改善做出了贡献。1985年邮政工作的主要任务是：继续贯彻“人民邮政为人民”的方针，坚持“发展、改革、提高”的方针，进一步深化改革，提高服务质量，增强企业活力，提高经济效益。会议还就1985年邮政工作的具体任务进行了部署，要求各级邮政管理部门和企事业单位，要认真贯彻执行会议的精神，努力完成各项工作任务。

### 交通部、邮电部、国家计委、财政部、中国人民银行、国务院各有关部门

1985年10月，交通部、邮电部、国家计委、财政部、中国人民银行、国务院各有关部门，在北京召开了全国邮政工作会议。会议的主要任务是：总结1984年邮政工作的经验，研究1985年邮政工作的方针、任务和措施，部署1985年邮政工作的各项任务。会议认为，1984年邮政工作取得了显著成绩，为国民经济的发展和人民生活的改善做出了贡献。1985年邮政工作的主要任务是：继续贯彻“人民邮政为人民”的方针，坚持“发展、改革、提高”的方针，进一步深化改革，提高服务质量，增强企业活力，提高经济效益。会议还就1985年邮政工作的具体任务进行了部署，要求各级邮政管理部门和企事业单位，要认真贯彻执行会议的精神，努力完成各项工作任务。



## 重视开展市政学的研究<sup>\*</sup>

党的十二届三中全会通过了关于经济体制改革的决定。在这场以城市为重点的经济体制改革中,为了进一步加强地方政权特别是市政权自身的建设,使它更好地适应国民经济和社会发展的要求,开展这方面的科学研究已成为刻不容缓的事了。

### 一、开展市政学的研究是当务之急

市政是我国整个地方政权的一个重要组成部分。截至一九八三年年底,我国共有直辖市三个,地级市一百四十五个,县级市一百四十一个。市的建置分布如此广泛,市属的企业、事业比重又很大,居民人口密集,它们是政治、经济、文化的中心。因此,搞好市政工作,对于我国地方政权的建设以及整个人民民主专政的巩固和发展,都具有极为深远的意义。

研究市政建设的科学叫市政学。我国在过去的三十多年里,市政学还没有引起应有的重视,在实践中也未曾形成一门系统的相对独立的学科。诚然,在过去的政治生活中,我国的市政建设是有很大成绩的。但是由于没有专门的市政科学,所以许多宝贵的经验没有能够得到系统的科学总结和说明;某些失误和教训也缺少具体的理论上的分析。尤其在新的形势下,市政机关究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设,例如怎样才能

---

<sup>\*</sup> 本文载《政治学研究》,1985年第1期。



避免过去那种条块分割,政企职责不分,政府包揽许多本来不该管的事、而许多必须管的事又未能管好的状态?这是需要认真研究并加以解决的事。目前,十二届三中全会的决议公布以后,城市改革的高潮方兴未艾。在这样的形势下尤需用科学的理论来为它服务。

中央关于经济体制改革的决定十分重视要充分发挥城市的中心作用,并具体而明确地指出,城市政府必须实行政企职责分开,简政放权;城市政府本身应该集中力量做好城市的规划、建设和管理,加强公用设施的建设,进行环境的综合整治,指导和促进企业的专业化协作、改组联合、技术改造和经营管理现代化,指导和促进物资和商品的合理流通,搞好文教、卫生、社会福利事业和各项服务事业,促进精神文明建设,搞好社会治安,并做好中长期的经济和社会发展规划。党中央的《决定》同时还强调,国家立法机关要加快经济立法。根据《决定》的精神,有关的市人民代表大会及其常务委员会应该加强经济方面的地方性法规的制定,市法院要加强经济案件的审判工作,检察院要加强对经济犯罪行为的检察工作,司法局要积极为经济建设提供法律服务。中央强调的上述内容,都是我国市政建设的指针。

因此,从中国的实际出发,根据中央《决定》的精神和客观现实所提出的问题,从速创建市政学,研究市政建设中的各种问题,加强市政建设人才的培养,提高市政机关的工作效率,其重要性和迫切性看来是无须赘言的了。

## 二、建设中国特色的市政学

市政学研究的对象是市政权。举凡市政权的组织、职能,市





政机关的分工、活动和工作方法,市的社会事务、政治、经济、文化事业的建设和管理,市民的权利及其保障等,都属于市政学研究的范围。

市政学在国外虽然不是古老的学科,但亦有相当长的历史。因为现代城市是随着资本主义的发展而发展起来的。欧美各国工商业高度发达,都市人口密集,美国都市人口现已占全国人口总数的百分之六十三点七,英国占百分之八十一,都市地位举足轻重,市政管理纷繁复杂,故这些国家市政学的创立比较早,发展比较快。当然,它们都是属于资本主义范畴的市政学。旧中国也有市政学。由于国民党的政治腐败,社会科学极其落后,市政学的研究并无成就可言。现在我们要振兴的当然不是这种旧的传统意义上的市政学,而是具有崭新的内容和科学的体系,是具有中国特色的社会主义市政学。它的主要特点是:

第一,我们的市政学是以马列主义、毛泽东思想为指导的,是体现人民当家作主,阐明人民按照自身的利益管理本市事务的规律的一门科学。这同旧的市政学作为资产阶级的统治手段,体现资产阶级原则和利益的学科有着本质上的区别。

第二,我们的市政学实际上是一门以市为研究对象的关于地方政权建设的科学。由于在我国的具体条件下,市政的概念有着新的发展,因此,我们的市政学所涉及的客体同旧的传统观念上研究的客体有着很大的差别。旧的市政学所研究的市,乃是人口集中、工商业发达、交通便利,作为政治、经济、文化中心的城市。而今天我们的市政学所要研究的市则是辖有繁华的市区和广大郊区以及辖有较大数量的县的市。它既具有现代化都市的特点,又具有农业地区的特点,从而我国的市政实际上要比一般意义上的市政复杂得多。



第三,我们的市政学有别于旧的流行的概念,后者认为市政学只不过是行政学的一部分,即研究市的行政管理的那一部分。显然,这样的理解不符合我们的市政的实际情况。我们的市政学诚然必须研究市的行政,即在市的范围内,行政权的组织和活动,市行政机关的职权、工作程序和工作方法,以及法律和国家权力机关的决议在本市的执行等,但并不以此为限。因为,市政权作为一级地方政权,它的内容绝不止于行政权力。所以我们的市政学除了上述内容外,还应当研究在市的范围内人民行使国家权力的方式和途径;研究作为地方国家权力机关的市人民代表大会和它的常务委员会;研究在市的范围内,审判权、检察权的组织和活动;研究如何保障人民的权利以及市政权、同市政协、党派的地方组织、工、青、妇等单位 and 团体的关系等等。总之,市政学要对市政权展开全面的研究,而不只是在于行政方面。

### 三、组织起来,培养市政人才

市政学是一门由大量专业知识和理论原则所组成的并包括有一系列分支学科的大学科。作为市政工作的专家,除了应具有一般的政治理论水平和文化水平以外,还必须掌握有关市政的专业基础理论和史地知识;管理市政的各具体部门的专业知识;与市政相邻的或者交叉的有关学科的一般知识,例如电脑、信息、系统工程以及法学等一般知识。

市政学在我国虽未正式创建,但也并非完全是空白。三十多年来,我国积累了丰富的市政工作经验,有待于我们去研究,把它加以系统化、理论化。同时,当前我国城市改革中提出的许多新问题,也需要我们去研究、去解决。市政学研究有着广阔的前景。所以,我们要把市政学方面的理论家和熟悉业务的专家



汇聚拢来,组织起来,先在若干大城市建立市政学研究会,进而建立全国性的市政学会;某些有条件的高等院校建立市政学研究室或研究所,组织人力,边调查,边研究,边提高,逐步培养出一支具有相当质量的师资队伍,一俟条件具备可建立市政学系或市政学专业;大力开展市政学的普及宣传工作,并着手编写具有中国特色的市政学基础理论和专业教材、著作。这样,若干年后,我国就将拥有大批的市政学专家了。



## 政治学对象和体系刍议\*

为了建设具有中国特色的马克思主义政治学,把讨论、确定政治学这门学科的研究对象和体系作为头关来攻,是很有必要的。

### 一、政治学研究的对象是什么

政治学是研究政治的一门学科。显然,政治学研究的对象就是政治。那么,政治又是什么呢?许多论著摘引了一系列经典作家和其他的有名人物关于政治的论述、话语或者定义,我想根据前人的思想和精神以及目前国内一部分政治学者的意见,将政治的含义作如下表述:

所谓政治,就是特定的集团或者个人为了自身的利益,围绕着国家权力而展开的活动。

按一般的要求,给事物下定义必须注意科学性和简括性。但文字一简括,往往内容就难免欠完整、明确,从而使科学性不够。上述关于政治的表述,恐怕也会这样。所以,有必要对此再作几点注解。

(一)政治应有主体。所谓“特定的集团或者个人”,可以包括特定的阶级、阶层、国家、民族、政党、团体、人民或者公民个体等。有人主张“政治是国家的行为和活动”,把政治的主体仅仅

\* 本文载《什么是政治学》,群众出版社 1985 年 2 月版。



限于国家,这未免太窄,也同实际状况不完全符合。

(二)政治本身是有目的、有意义的。所谓“为了自身的利益”,这“自身”是指政治主体的本身或者是他所代表的集体的利益。至于利益,可以是根本的、长远的、全局的利益,也可以是表面的、暂时的、局部的利益;可以是社会的、经济的利益,也可以是政治上的或者精神上的利益;可以是公共的利益,也可以是一己的私利。但是必须说明,这里的“利益”必须是同国家权力有关系者。除此之外,人世间有许多利益之争,比如说家庭纠纷、商品买卖等等,不能说都是政治。因此,政治还必须具有下面第三个要件。

(三)政治是围绕着国家权力而展开的活动。这里包括直接取得政权或者保持政权的斗争,国家权力的全部或者部分的归属,权力的分配与再分配;也包括间接同国家权力有关的种种活动以及人与人的关系等等。

现在可以再归结一下:政治学是研究政治的学科,即研究特定的集团或者个人为了自身的利益,围绕着国家权力而展开的活动的一门学科。

我不大同意笼统地说政治学研究的对象是国家。虽然有相当多的学者是这样主张的,而且持有各种各样的理由,甚至是颇有说服力的理由,但我总觉得这样的提法值得商榷。诚然,政治学研究的对象同国家有着极其密切的联系,但是政治同国家乃是两个概念,二者毕竟不能简单地画等号,所以政治学不能等同于国家学。应该看到,国家问题的确属于政治学所要研究的重要问题,然而,政治学应加以研究的难道仅仅是一个国家问题吗?恐怕不见得。另一方面也还应该看到,国家问题也不见得全部都能够作为政治学的研究内容,因为国家的概念是很大的,



国家的组织和活动极其复杂,不可能被政治学所囊括。比如说,国家财政乃是任何一个国家的性命攸关的大问题,但是我们的政治学并不包括财政学。诸如此类的事还可以举出不少。

我也不大同意有些同志所谓“政治的概念是泛义的”说法。我认为,这个问题值得进一步讨论。至少政治的界限在法律上和政策上应该是严格的和严肃的。例如,我国一般的刑事犯罪对于国家和人民的利益,对于社会主义现代化建设的进行无疑都是有害的,但是我们不能把一切刑事罪犯统统叫做政治犯。众所周知,政治犯和普通刑事犯是有原则区别的。又例如,在学术领域里存在着一些错误观点,从总体上看,它们对于社会主义都是有害的。但学术观点的错误毕竟是另一种性质的问题,应当同政治问题区分开来。对待以上两个例子所举的以及诸如此类的问题,政治概念都不能泛义地使用。否则,如果处处都是政治,那我们将会重蹈“文革的”覆辙。

## 二、关于政治学的体系问题

刊登在本文前面的那篇纲要性的东西,即我和杜钢建同志合写的《“政治学原理”的体系与政治学专业的课程设置》中,我们已经初步地提出了关于政治学体系问题的具体方案。虽然很不成熟,但我们希望它能够成为探索政治学体系问题的路子之一,对研究这个问题的同志们起到提示的作用。

谈政治学的体系,其实有两种不同的角度:一种是把政治学作为大的概念去谈;另一种则是把政治学作为一门课程或者一本书(叫“政治学原理”、“政治学基础”、“政治学概论”或者就叫做“政治学”)去谈。为了论述方便起见,我们不妨把后一种叫做“小的概念”的政治学。所谓政治学的大的概念,即指政治



学乃是一门由许多系统知识有机地构成的完整的科学。它实际上包含着基础学科和种种分支学科以及许多关联学科。从这个角度来看,政治学是一个比较庞大的科学体系。比如说,一个政治学系的大学生,他必须经过四年学习,学完了那构成政治学专业的全部课程,才算是完成了政治学整个体系的学习任务。所以讨论大的概念的政治学体系问题,实质上就是讨论政治学系应该设置哪些课程的问题。我在前面那篇文章的第二部分里,就是谈这个大的体系的。这个问题在目前争论不大,还没有表露出很多的分歧意见。

问题是这个小的概念的政治学,即把政治学作为一门课程或者要编写一本书(例如叫“政治学原理”),它的体系应该怎么样?目前看来对于这个问题确是众说纷纭,争论很大。在前面那篇文章里,我谈的“‘政治学原理’的体系”,也算是百家争鸣中的一家吧。当然,意见是很肤浅的。这里我想再说几点想法:

(一)政治学既然是包含着许多分支学科、关联学科和基础学科的完整的科学部门,那么,我们在考虑小的概念的政治学体系时,即在考虑开设一门课程或者编写一本书的体系的时候,似应明确这样一个观念:“我这一门课程(或一本书)只是政治学科学的一部分,而不是它的全部。”事实也是如此,试图由一门课程(或一本书)囊括全部科学内容,用以代替政治学专业必须花四年时间才能基本掌握的整个科学体系,那是不可能的。

(二)政治学作为小的概念,是整个政治学体系中的一个组成部分。它的性质和地位应当只是一门基础课,即为了使学习者掌握政治学专业的全部知识而开设的一门基础课或者称“主



课”。因此,这门课程(或这本书)不应该是政治学专业的一切知识的浓缩品,而应以讲授有关政治学的基本理论、基本概念和基础知识为主要任务。所以这门课程或这本书称之为“政治学原理”,看来是比较适宜的。

(三)“政治学原理”的体系所表现的课程内容不应当同别的相邻学科,诸如科学社会主义、宪法学、国家与法的理论等课程内容发生过多的重复。如果“政治学原理”的内容已经分别在几门课程中讲授过了,那么“政治学原理”便会失去自己所应该存在的理由。这是一个严重的挑战。我们设立“政治学原理”不能立足于汇集那些前人在其他课程中已经解决了的问题(这是比较省劲的),而是应当披荆斩棘地去开拓其他学科所未曾研究过的领域。

有人说,当政治学登上我国学术舞台的时候,社会科学的领地早已被瓜分完毕。除非重新分配研究领域,否则,政治学与其他学科之间的交叉、重复、纷争是不可避免的。我认为,各学科的存在已是历史所形成,今天提出重新分配研究领域,谈何容易。何况也是不必要的。人类社会的发展日新月异,新的问题纷至沓来,现有的社会科学的知识在不断老化,未被开拓过的研究领域在客观上肯定是存在着的。从一定程度上说,这也就是为什么我们今天首先要从政治学的对象和体系问题上进行攻关的原由。





## 学习中央《决定》，加强 宪法学的研究<sup>\*</sup>

最近公布的中共中央《关于经济体制改革的决定》，是一个马克思主义的光辉文献。它所规定的改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策，是同宪法的基本精神相一致的。《决定》总结了多年来国内外的实际经验，在许多方面充实了宪法的内容，从而使宪法规范更加具体化和切实可行了。《决定》中提出理论政策，为宪法增添了新的时代气息，使这个具有稳定性特点的根本大法更加充满着活力。

宪法是经济体制改革的强大法律保证，而遵照《决定》开展经济体制的改革，这本身也就是贯彻执行宪法。学习《决定》，对进一步开展宪法学的研究，具有特别重大的意义。

（一）规定社会主义经济制度，是宪法的一个重要内容。现行宪法确认我国经济制度的基础是社会主义公有制，即全民所有制和集体所有制，这是原则性。宪法同时承认劳动者个体经济和中外合资企业，在中国境内的外资企业的合法存在，这是灵活性。过去的同志曾经把它误解为同1954年宪法相同的多种经济成分的结构。现在《决定》作了正确的说明，指出个体经济和中外合资等经济形式都是社会主义公有制的补充，目前的

---

\* 本文载《法学杂志》，1985年第1期。