



LILUN XUEXI
CONGSHU

建设高度民主的 社会主义政治制度

红旗出版社

理论学习丛书

建设高度民主的 社会主义政治制度

李步云 刘 瀚

红旗出版社

封面设计：曹辛之

建设高度民主的
社会主义政治制度

李步云 刘 瀚

红旗出版社出版 北京市新华书店发行

涿县辛庄印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 4₃印张 89,000字

1984年2月第1版 1984年2月北京第1次印刷

印数1—20,100册

书号3160·027 定价0.36元

《理论学习丛书》第一辑出版说明

中国共产党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，是一个伟大的历史文献。它是三十多年来我们党领导全国各族人民进行社会主义革命和社会主义建设的正反两方面实践经验的科学总结，是毛泽东思想在当前历史条件下的新的发展，是全面建设社会主义的新的历史时期统一全党思想和行动的纲领。

现在，全党和全国各族人民正在认真学习《决议》，并在各条战线的实际工作中贯彻执行《决议》。为了帮助广大干部深入学习《决议》，领会和掌握它的精神和实质，《红旗》杂志编辑部邀请理论界的一些同志分专题撰写了《理论学习丛书》第一辑，分若干册出版。《丛书》第一辑主要是对于《决议》第八部分总结的关于建立一条适合我国情况的进行社会主义建设的道路的十条基本方针，结合历史上的经验教训，在理论上进行系统的论述。每册力求从实际出发，深入浅出，通俗易懂，说理清晰，以期有助于广大干部联系实际，结合自己的工作和思想，研究新情况，解决新问题，为社会主义现代化建设贡献力量。

这套丛书将陆续由红旗出版社出版。希望读者对这套丛书的内容提出意见、批评和建议。

目 录

前 言	1
一、总结历史经验，开创民主与法制建设的新局面	4
二、坚持人民民主专政	14
三、加强国家各级权力机关的建设	30
四、加强各级行政、司法机关的建设	41
五、逐步实现人民的直接民主	53
六、社会主义民主必须制度化法律化	67
七、完善国家的宪法和各项法律	78
八、维护宪法与法律的极大权威	93
九、加强和改善党对国家的领导	105
十、坚持改革，稳步前进	114

前 言

建国以来，在中国共产党的领导下，中国人民在前进的道路上，既取得了光辉的成就，也遭受过严重的挫折；既积累了丰富的经验，也有过沉痛的教训。党的十一届六中全会一致通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，集中全党和全国人民的智慧，运用马克思主义的辩证唯物论和历史唯物论，对建国以来的历史经验教训进行了深刻的总结，对各次重大历史事件的是非作出了科学的结论，并充分肯定了十一届三中全会以来逐步确立的适合我国情况的建设社会主义现代化强国的正确道路，进一步指明了我国社会主义事业继续前进的方向。《决议》这一伟大的历史文献对于统一全党、全军、全国各族人民的思想认识，团结一致、同心同德地为实现新的历史任务而奋斗，必将产生巨大而深远的影响。

《决议》根据三中全会确立的“解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看”的指导方针，明确指出：“我们总结建国以来三十二年历史经验的根本目的，就是要在坚持社会主义道路，坚持人民民主专政即无产阶级专政，坚持共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想这四项基本原则的基础上，把全党、全军和全国各族人民的意志和力量进一步集中到建设社会主义现代化强国这个伟大目标上来。”《决议》在对建国以来的历史经验进行正确分析，包括对三中全会以来党领导我们进行现代化建设的伟大实践进行科学总

结的基础上，把三十二年来社会主义革命和建设的历史经验，具体地归纳为十条。这十条经验，也就是全国人民在新的历史时期继续进行社会主义建设的根本方针，是三中全会以来逐步确立的适合我国国情的社会主义现代化建设正确道路的基本点。只要我们坚持按照这十条方针去做，并在革命和建设的实践中继续加以丰富和发展，建设一个现代化的、高度民主、高度文明的社会主义强国的伟大目标就一定能够达到。

逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是《决议》提出的十条基本方针之一，是我们建设现代化的社会主义强国的一个重要目标。《决议》指出：“逐步建设高度民主的社会主义政治制度，是社会主义革命的根本任务之一。建国以来没有重视这一任务，成了‘文化大革命’得以发生的一个重要条件，这是一个沉痛教训。必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设，使各级人民代表大会及其常设机构成为有权威的人民权力机关，在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主，特别要着重努力发展各城乡企业中劳动群众对于企业事务的民主管理。必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量，使社会主义法制成为维护人民权利，保障生产秩序、工作秩序、生活秩序，制裁犯罪行为，打击阶级敌人破坏活动的强大武器。决不能让类似‘文化大革命’的混乱局面在任何范围内重演。”《决议》提出的上述论断和要求，是三十二年来建设社会主义政治制度正反两方面经验的结晶，为今后相当长的一个历史时期内建设高度民主的社会主义政治制度指明了前进的方向。

中国共产党第十二次全国代表大会规定了党在新的历史

时期的总任务是：团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。这一总任务已被庄严地记载在新的宪法上。将建设高度民主的社会主义政治制度作为新时期总任务的重要组成部分，这在建国以来还是第一次，具有十分重大的意义。它将正确地指引和有力地动员全党和全国人民为实现这一奋斗目标而不懈地努力。

一九八二年十二月通过的《中华人民共和国宪法》，根据党的十一届三中全会以来已经确定的方针，对建设高度民主的社会主义政治制度，作出了许多具有重大意义的新规定。贯穿在这些新规定中的指导思想，也就是《决议》关于民主与法制建设所得出的结论。这部宪法的颁布实施，标志着我国社会主义民主的发展和社会主义法制的建设进入了一个新的阶段。

我们的这本小册子，将根据《决议》关于建设高度民主的社会主义政治制度的基本精神和主要论点，进行具体阐述。现代意义上的政治制度，主要包括国家制度、法律制度、政党制度等方面的内容。《决议》提出的十条方针的第五条，主要是讲的国家制度和法律制度；第十条则主要是讲党的建设和党在国家政治生活中的地位和作用。我们的这本小册子将主要讲国家制度和法律制度方面的问题，政党制度不专门谈；但是，党同国家制度和法律制度有关的一些问题，这本小册子将要涉及到。

一、总结历史经验，开创民主 与法制建设的新局面

我国人民在中国共产党的领导下，经过几十年艰苦卓绝的斗争，终于在一九四九年推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的反动统治，建立了中华人民共和国。

新中国的成立，标志着我国人民彻底摆脱了几千年来受剥削、受奴役、受压迫的悲惨境地，在九百六十万平方公里的土地上，成了新国家、新社会的主人。

人民民主专政的国家政权，是人类历史上最进步的国家政权；社会主义的政治制度，是世界上最先进的政治制度。同一切剥削阶级的国家相反，我们的国家不是由少数剥削者掌握政权，对绝大多数人进行统治；而是由全体人民掌握国家权力，对极少数反动分子实行专政。

革命的根本问题是政权问题。无产阶级要想求得自身的解放并解放全人类，就必须通过社会主义革命首先夺取政权，使自己由原来是被统治的阶级变为统治阶级，然后才有可能利用自己的政治统治，消灭生产资料私有制，建立公有制，并以尽可能快的速度建设高度发展的物质文明与社会主义精神文明，逐步由社会主义过渡到共产主义。

无产阶级领导广大人民群众推翻旧政权，建立起自己的政治统治，这个新国家的实质，用马克思、恩格斯的话来说，就是“无产阶级上升为统治阶级，争得民主”（《马克思恩格斯选集》第1卷第272页）。社会主义民主问题，即无产阶

级和广大人民群众是否真正当家做主，决定着这一新国家的根本性质和历史命运。

在政权问题上，无产阶级和广大人民肩负两个阶段的历史任务：在夺取政权以前，革命的中心任务，是推翻旧政权，建立新政权。在夺取政权以后，这一方面的革命任务并没有最后完成，而是必须逐步建设高度民主的社会主义政治制度，使这一政权永不变质，并充分发挥它的巨大优越性。

民主革命时期，我们始终是把推翻旧政权，建立新政权，作为革命斗争的中心任务，经过艰苦奋斗实现了这一任务。夺取政权以后，在建国初期，我们在建设社会主义政治制度，发展社会主义民主与健全社会主义法制方面，作过许多努力，取得了很大成绩，并充分显示了在我国初步建立起来的社会主义政治制度的优越性。在土地改革、镇压反革命、抗美援朝、改造资本主义工商业、农业合作化以及恢复与发展社会生产等伟大斗争中，我国的人民民主政权、社会主义的民主与法制，充分发挥了它的巨大作用。

但是，随着社会主义基本制度的确立，我们对于如何进一步发展社会主义民主与健全社会主义法制，对于逐步建设高度民主的社会主义政治制度这一任务，却没有给予应有的重视。正如《决议》所指出的，这是“文化大革命”得以发生的一个重要条件，教训是极其深刻的。

认真总结历史的经验教训，使我们对建设高度民主的社会主义政治制度，有了比以往任何时候更自觉而深刻的认识。

（一）社会主义制度，不仅是生产资料公有制的经济制度，同时是高度民主的政治制度。经济制度固然是基础，是决定政治制度的，但如果在实践中只重视经济制度的不断改革、发展和完善，而相对地轻视政治制度的建设，就必然会

使社会主义制度的健康发展受到极大的影响。社会主义的政治制度，不仅包括高度的政治民主，而且包括高度的经济民主和社会民主。逐步建设高度民主的政治制度，是社会主义革命的根本任务之一，是建设现代化强国的一个重要目标，是我们夺取政权并建立公有制以后不断改革、发展和完善整个社会主义制度的一个重要的方面。然而，我们过去对这一点没有足够认识，往往把社会主义制度仅仅看成是公有制的经济制度，忽略了它同时又是高度民主的政治制度，因而对社会主义政治制度的建设未予以充分重视，没有把它作为建设社会主义强国的一个重要任务和重要目标。

(二)推翻旧政权，建立新政权，只是在完成建设高度民主的社会主义政治制度这一任务时走了决定性的一步，而不是这一任务的最后完成。但是，过去我们往往把新政权的建立，看作是这一任务已经完成；以为初步建立起来的社会主义民主和法制，既然要比资本主义的民主和法制高千百倍，因此也就无需再进行这方面的革命斗争，无需进一步发展与完善这一政治制度。显然，这种认识是不正确的。建设高度民主的社会主义政治制度，这在任何一个国家，都必然是一个长期的发展过程，决不可能一蹴而就。特别是在我们这样一个封建历史很长的国家，封建专制主义在思想政治方面的影响不是一时能够肃清的。所以，要完成这一任务就更为长期而艰巨。

(三)过去我们往往把民主只是当作一种工作方法、工作作风，而没有把民主首先看作是一种政体、一种国家制度；只是把民主当作手段，而没有同时把建设高度民主的政治制度当作是社会主义建设的一个重要目标。因而，在实践上就完全忽略了从国家制度上去进一步发展和完善社会主义民

主。例如，如何切实健全各级人民代表大会制度，使之真正成为有权威的、名副其实地可以决定一切国家大事的人民权力机关；如何保障人民群众以及各级人民代表大会的代表真正享有按照自己的意愿选举、监督、罢免各级国家机关工作人员包括国家领导人在内的民主权利。这些显然都没有得到足够重视。

（四）过去我们往往比较重视通过思想教育的方法来保证干部具有民主作风，但是却十分轻视运用制度和法律的手段，来保障公民的民主自由权利，保障各级人代会真正享有决定一切国家大事的权力，保障一切国家机关、政党、社会团体都在宪法和法律的范围内活动，保障各级领导人严格按照法定的民主制度、民主程序办事。由于社会主义民主没有做到制度化、法律化，因此，从上到下各种破坏社会主义民主的行为，得不到必要的制裁和有效的防止。

（五）有些同志对法律的作用认识不足，认为政策可以代替法律，法律可有可无；即使要有一点法律，但它只能作为办事的参考。于是出现了权力大于法，领导者个人的意志可以高于法律，办事可以依人不依法、依言不依法，群众运动的“首创精神”可以高于法律，群众运动一来可以把法律完全撇在一边的现象。

正是由于在我们党内，包括在一些高级干部中，在思想理论上存在着上述一些不正确的认识，加上自反右派斗争以后，毛泽东同志在关于社会主义社会阶级斗争的理论上和实践上犯的“左”倾错误发展得越来越严重，他的个人专断作风逐步损坏了党和国家的民主集中制，个人崇拜现象逐步发展起来，这就使得从一九五七年到一九六六年这一期间，高度民主的社会主义政治制度的建设遭到严重损害。其主要表现，就

是社会主义的民主制度和法律制度完全失去了自己应有的权威和尊严。这就提供了一种条件，使得党和国家以及全体党员、全国人民难于防止和制止“文化大革命”的发动和发展。

《决议》全面而深刻地分析了“文化大革命”之所以能够发生并且持续了十年之久，除了毛泽东同志领导上的错误这个直接原因之外，还有复杂的社会历史原因，并且明确指出，民主与法制不健全是“文化大革命”得以发生的一个重要条件。这是十分正确的。因为，如果当时我们国家的民主制度和法律制度很健全，具有极大的权威，是任何人都不可侵犯的力量，那么它就应该而且完全可以防止毛泽东同志犯“文化大革命”那样严重的错误；它就应该而且完全可以制止林彪、江青、康生这些野心家别有用心地利用和助长毛泽东同志的错误而胡作非为、坏事做绝。但在当时，我国的民主制度和法律制度却很不健全，完全没有起到它应当起到的这种作用。

比如，“文化大革命”前，我们并不是一点法律一点制度都没有。但是“文化大革命”一来，就轻而易举地被废弃了。“四人帮”横行时，一系列违反宪法的行为成了公开的“革命行动”，造成了“根本大法，根本没用”的悲剧。为什么林彪、江青一伙能够篡夺党和国家的一部分领导权力？重要原因之一，也正是由于国家的民主制度、法律制度不健全，选举、罢免、监督领导人的权力并没有真正掌握在广大党员、广大人民群众手里。如果我们的党和国家有一整套科学、完善、很有权威的制度和法律，林彪、江青一伙是不可能爬上那样高位的，即使上了台，广大人民群众也可以把他们撤下来，依法罢免，交付审判。但是，各级人民代表大会，广大人民群众，并没有真正掌握他们应该得到的这种权力，他们手中没

有一个有效的法律和制度可以作为强大的武器去限制那些野心家和制裁那些野心家。不仅如此，林彪、江青一伙之所以能够上台，并且为非作歹，干尽坏事，同民主集中制与集体领导很不健全也密切相关。因为当时选举、监督、撤换领导人的权力既没有掌握在广大人民群众手里，甚至也没有掌握在领导集体手里。林彪、江青反革命集团利用自己所窃取的地位和权力，施展各种阴谋诡计，进行种种罪恶活动，应当说，当时很多高级干部是知道得很清楚的。他们虽然通过各种形式同这伙野心家作了坚决斗争，但仍然不能充分运用自己在领导集体中的地位和权力，及时把林彪、江青一伙赶下台来。这一教训不是十分深刻吗？！

建国三十多年来正反两方面的经验教训充分表明，制度问题是国家长治久安的根本问题。正如邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中所指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”“文化大革命”十年浩劫之所以发生，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第293页）

为什么说治理好一个国家，制度问题更带有“根本性”和“全局性”呢？这是因为：首先，制度通常是由统治阶级集体通过一定的程序共同制定出来的，因而它总是统治阶级集体智慧和集体经验的结晶。党和国家的领导人是否贤明，对治理国家当然有很重要的作用，但领导者个人的聪明才智终究是有限的，其作用无法同体现集体智慧的制度相比。其次，制度往往体现着统治阶级的整体利益。如果一个国家有

比较完善的民主制度与法律制度并严格按照制度办事，国家权力的行使就能符合统治阶级的整体利益。领导者个人则有所不同。一心一意、坚持始终地为自己阶级整体利益而奋斗的领导人固然不少，但是很难保证他们个个都如此，更难保证一贯都如此。如果领导者为自己的权力所诱惑，或被个人的私心所驱使而滥用权力，其危害就必然是全局性的。第三，从制度和国家领导人对国家和社会产生影响的深度和广度看，如果一个国家有一套好的制度，上自国家政治、经济、文化教育的根本大事，下至普通公民的日常生活，各级国家工作人员和广大人民群众，都有规章可依，有制度可循，国家的治理就有了基本保证。在正常情况下，领导者只能在制度允许的范围内活动，他们不应该也不可能规划一切，指挥一切；人民群众也不可能时时事事都按领导人的意见行事，特别是国家大事更不应当只是领导者个人说了算。因此，从总体上说，领导人的作用不可能有制度的作用那么重大，那么经常，那么广泛。第四，从制度和领导人的互相作用来看。由于制度都要靠人去制订和执行，因此领导人的好坏对制度是起一定作用的；但是制度的有无与好坏却对领导人起着更大的作用。因为制度好，可以使好人能更好地发挥自己的作用，使德才兼优的干部大量涌现出来；也可以使坏人无法任意横行或比较易于使群众识别坏人的真面目。制度不好，可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面；也可以使坏人更加肆无忌惮而为所欲为。在正常情况下，制度要由统治阶级集体来制定，而不是按领导者个人的意愿决定其取舍。因而领导者个人对制度的影响应当是有限的，比制度对领导人的作用要小。如果一个国家的制度的有无和好坏，全凭一两个领导者个人的意志来决定，那这个国家就是陷入了个人专制

和独裁的境地。

为什么说治理好一个国家，制度问题更带有“稳定性”和“长期性”呢？这是因为：首先，制度一般地说是建立在客观规律的基础上，是有一定的稳定性，不能也不会朝令夕改。如果一个国家建立起一整套比较科学和符合实际的民主制度和法律制度，并且能够严格按照制度办事，国家机器的各个组成部分就能各得其所，各尽其应尽的职能，人们的政治、经济、文化、社会生活就能有组织有秩序地进行，国家就能稳定地得到发展而不会动荡不定。和制度具有稳定性这一特点不同，领导人的思想、意见、主张、办法因经常受到主观的或客观的各种因素的影响而往往变化不定，可能今天是这样，明天又是那样。因此，一个国家如果不建立起一套好的政治制度并维护它的极大权威，而单纯地或主要是根据少数领导人的意见和主张行事，国家就不能稳定地得到发展。其次，制度还具有“连续性”这一特点。在通常情况下，制度不应该也不允许因领导人的改变而改变，即制度的存在和效力并不以领导人的去留为转移。尤其是国家制度和法律制度中的一些最基本的成分和内容更是如此。从客观方面说，上层建筑是由经济基础决定的，有什么样的生产关系，就应该有什么样的政治制度。政治制度的“连续性”，首先是建立在这一客观规律的基础上。从主观方面说，任何一个统治阶级为了求得国家的稳定，也总是不愿意、不允许制度因领导人的改变而随意改变。因此，保证这种制度具有连续性和长期性，国家的长治久安就有了重要保障。和制度具有“连续性”这一特点不同，领导人可能是经常变换的。即使是在封建专制主义的君主终身制的情况下，他们也会有生老病死；而按照近代民主制的原则，领导人更会因民主选举而经常变动。

所以，在近代，如果一个国家没有建立起一整套完善的民主制度和法律制度，并保证这种制度具有连续性、稳定性和权威性，成为任何人都不可侵犯的力量，而是国家的治理完全以一、两个领导人的好坏和是否正确为转移，这样的国家就容易出现那种“人存政举，人亡政息”的局面，就难以做到长治久安。

建国以来，我们对于制度问题是国家长治久安的根本问题这一点，在理论认识上一直没有能够得到比较正确的解决。其突出表现就是，在很长一个时期里，在广大干部和群众中，普遍存在着把一个国家、一个地区是否兴旺发达的希望，完全寄托在个别领导人身上这样一种思想认识和心理状态，而不懂得国家制度、法律制度的好坏对治国安邦的决定性作用。“文化大革命”前，我们十分重视对各级领导人员的培养、选拔，这无疑是十分正确的、必要的；但是却没有重视民主制度和法律制度的重要作用和建设，则是完全错误的。“文化大革命”中，林彪、江青一伙利用了我们过去在这个问题上的片面性，并把它发展到荒谬绝伦的地步。他们一方面拼命鼓吹国家的前途和命运完全是由一、两个领袖人物所决定，制造现代迷信，大搞造神运动；另一方面又竭力宣扬一切规章制度都是条条框框，要彻底砸烂，把本来就很健全的社会主义民主和法制破坏殆尽。我们决不应该忘记这一惨痛教训。

马克思主义的基本原理和建国以来的历史经验告诉我们：建设高度民主的社会主义政治制度，是无产阶级夺取政权后，在政治领域需要继续坚持完成的社会主义革命的根本任务之一，是建设社会主义现代化强国的一个必不可少的重要目标。它是发展社会主义物质文明和精神文明的必不可少