

中

国

的

民

主

进

程

与

法

制

建

设

◎名誉主编 / 顾肖荣

◎主 编 / 程维荣

中国的

民主进程与 法制建设

ZHONGGUO DE
MINZHU JINCHENG YU
FAZHI JIANSHE

黑龙江人民出版社

(1999-2008)

中国的

民主进程与
法制建设

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国的民主进程与法制建设(1999—2008年)/程维荣主编.
—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2008.8
ISBN 978-7-207-07912-1

I. 中... II. 程... III. ①社会主义民主—研究—中国
②社会主义法制—研究—中国 IV. D62 D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第124285号

责任编辑:姜海霞

封面设计:张涛

中国的民主进程与法制建设(1999—2008年)

顾肖荣 名誉主编

程维荣 主 编

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 880×1230毫米 1/32

印 张 29

字 数 800 000

版 次 2008年7月第1版 2008年7月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-207-07912-1/D·1019

定 价 58.00元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

十年法治路(代序)

郝铁川

摆在读者面前的这本书,是上海社科院法学所顾肖荣所长和他的同仁在1999年出版《20年来中国政治体制改革和民主法制建设》之后,对那时至今的10年民主法治进程所作的又一次回顾。通过他们的辛勤梳理,既使往事历历在目,过来者倍感亲切;又使温故知新,奋斗者信心更强。

在人类历史的长河中,10年可谓弹指一挥间,甚或为某些史家忽略不计。但对立志要把西方几百年现代化历程浓缩为几十年的中国人来说,10年绝非等闲时光,我们在中国特色的社会主义现代化进程中“只争朝夕”,奋力前行,不论是在理念方面,还是制度领域,抑或是在实践领域,都留下了卓尔不俗的一章。

这10年,在以前确立的“依法治国,建设社会主义法治国家”为治国基本方略的基础上,进一步提炼出了“科学执政、民主执政、依法执政”的执政理念,提出了依法治国与以德治国相结合的思路。科学求真,民主求多,法治求稳,这三者相互依存,相得益彰,是对人类社会发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的深刻把握。法律与道德历来相互支撑,法治与德治自古既有侧重、又有渗透。党中央这些观念的提出,拓宽了我们的法治视野,使我们深入地认识到了现代法治是一个涉及政治、经济、历史、文化等多种因素的系统工程,还是马克思的那句名言说得深刻:不是社会以法律为基础,而是法律以社会为基础。

因此,这10年,依法执政、依法治国的理念有机融汇于党和国家

的一系列重大部署之中。例如,在建设社会主义新农村的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”十六字方针中,在建设社会主义和谐社会的“民主政治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的总要求中,社会主义民主法治都成了与其他指标有机结合的重要指标,既凸显了民主法治因素在社会发展中的不可或缺性,又揭示了民主法治因素与其他社会发展因素的相互依存性。

在上述对中国特色社会主义法治现代化一系列认识的基础上,中共中央政法委提出了以依法治国为核心内容、以执法为民为本质要求、以公平正义为价值追求、以服务大局为重要使命、以中国共产党的领导为根本保证的中国社会主义法治理念。它是对1997年党的十五大报告提出的“党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”这一依法治国本质概括的进一步深化,是人类民主法治公理与中国本土资源相结合的产物。

在理念方面,我觉得学术界在对科学发展观的法理透视方面做得还不够。科学发展观至少在人权和平等两个方面表明了中国法治理念的进步。“以人为本”是科学发展观的核心。我认为我们对“以人为本”的诠释,不能仅仅停留在“以维护最大多数人民利益为根本”的层面上,而忽略了它较之以往而具有的一个新意义:在维护多数人的权益的同时,还要保障少数人的权利。农民工、残疾人、灾民等往往都是十三亿人口中的少数人,但绝不能因其为少数就忽略对他们权利的保护与尊重。新中国建国以来的一个教训,就是缺乏对少数人权利必要的维护。“地、富、反、坏、右”等五类分子在当时是少数人,但他们依然享有一些未被法律剥夺的剩余权利。但在相当长的时期内,他们,甚至包括他们的子女的权利,都遭到了不同程度的践踏。

全面、协调和可持续发展是科学发展观的基本要求。从人权的角度来看,它强调了对人的各种权利的全面保护,特别是对人的经济、社会、文化权利的保护。人的权利一般可分为消极权利和积极权

利两类,所谓消极权利,如政治、人身权利,政府一般不需要太多的作为即可实现。而积极权利,如社会保障权、受教育权、环境权等,则需要政府的积极作为才能实现。科学发展观的提出,表明执政党和政府勇于承担保障公民经济、社会、文化等积极权利的职责。

统筹兼顾是科学发展观的根本方法。科学发展观提出的“五个统筹”(统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放等),展现了执政党和政府对不同区域公民和当代人与后代人平等发展权的关注,建设公共政府、实施公共财政政策、实现公共服务的均衡化等一系列理念和措施的相应提出,都体现了执政党和政府对公民平等权的深刻认同。

这10年除了理念的进步之外,制度方面的一个最大进步就是社会主义法律体系的基本形成,其主要标志则是《物权法》、《合同法》等民法典重要组成部分和素有“经济宪法”之称的《反垄断法》的问世。

英国法学家梅因在《古代法》一书中提出了一个判断:民法与刑法在一个国家的地位如何,即可看出该国家文明程度的高低。如果一个国家民法较之刑法能在法律体系和社会生活中发挥基础性作用,那么该国的文明程度则较高;反之,如果一个国家的刑法在法律体系和社会生活中起着基础性作用,那么该国的文明程度则较低。梅因的此论是否公允另当别论,但它反映了学界一个普遍性的看法:民法的完备与实现程度是一个国家文明程度的重要指标。上世纪八十年代我国制定的《民法通则》,其时代、认识、结构等方面的局限性自不待言;九十年代市场经济体制目标确立之后,制定一部民法典成了刻不容缓的大事。目前立法机关采取民法典的分则成熟一个出台一个、最后汇总而成的策略是务实可行的,有比无好,快比慢好。这正是《物权法》、《合同法》的问世受到普遍欢迎的原因。

竞争是市场经济的生命,扼制正当竞争的垄断是市场失灵的一个重要表现。没有反垄断法,就难有正常的市场经济。因此,学界才把《反垄断法》称为“经济宪法”。虽然目前我国的《反垄断法》对行

政垄断语焉不详,但总体框架、原则都有了。

一打子纲领不如一个行动。这10年中国在法治实践中的成就也令人称道,仅以2007年的残疾人权益保障实践为例。

这一年举办的上海特奥会是第一次在发展中国家、在亚洲举办的夏季特奥会,是迄今为止我国举办的参赛国家和地区、参赛人员最多的国际体育赛事。一万多名运动员、教练员欢聚在金秋的上海,参加了21个比赛项目和四个表演项目。特奥会圣火在希腊、埃及、英国、美国、韩国、日本、澳大利亚和中国等五大洲八个国家23个城市传递;气势恢宏又感人至深的开幕式深深震撼了全球80多个国家10亿观众;上海、北京、西安、大连等11个特奥会接待城市的1877个家庭,接待了来自全球160多个国家和地区的近九千名境外代表团成员,平等、包容、关爱的特奥理念得到广泛传播。美国总统布什专门向胡锦涛主席寄来贺信,赞扬中国人民“向世界展示了同情心、热情和理解”。世界各大媒体均在突出位置予以报道,盛赞中国为发展特奥运动、促进社会和谐所作出的努力。这一年,国务院颁布实施了《残疾人就业条例》,在西安举办了第三届全国残疾人职业技能竞赛,近千名选手参加了32个项目比赛,226名选手获奖,53名选手被劳动保障部授予“全国技术能手”称号。

这一年,中国残疾人选手参加了第七届国际残疾人职业技能竞赛,夺得4枚金牌、6枚银牌和7枚铜牌,奖牌总数在39个参赛国家和地区中名列第二名,我国不仅保持了传统手工艺项目的优势,也在部分科技含量高、职业技能标准高的项目中取得了突破。

这一年,民政部、卫生部、中国残联在京共同召开了全国残疾人社区康复示范区培育活动总结大会,提出了完善社区康复的长效机制,在城乡社区推广规范化社区康复服务、满足残疾人基本康复需求的目标和措施。从2005到2007年,全国命名了99个社区康复示范区,其中共设立594个各类残疾人康复技术指导中心,建立8014个残疾人康复站,在2777个社区卫生服务中心(站)设康复科(室),配备社区康复协调员11420名,为859517名残疾人提供深入、规范的社

区康复服务。

这一年,最高人民法院、最高人民检察院、公安部等9个中央机关和部委建立了残疾人法律救助工作协调机制,成立了领导小组,明确了各部门职责。

这一年,公安部、建设部等6个中央部委共同下发了《关于规范残疾人机动轮椅车运营问题维护社会稳定的意见》,明确了从我国实际出发,在加强管理的前提下,允许残疾人运营的原则精神,解决了成千上万贫困残疾人家庭的生活问题。

这一年,国家质检总局审批准布了《肢体残疾人驾驶汽车操纵的辅助装置》,同时制定了残疾人驾驶汽车身体标准和培训标准,为残疾人驾驶汽车政策的出台提供了技术保障。

这一年,在昆明成功举办了第七届全国残运会,共有35个代表团参赛,是历届残运会中项目设置最多、规模最大、影响最广的一届。国务院办公厅印发了《关于进一步加强残疾人体育工作的意见》,召开了全国残疾人体育大会,为残疾人体育事业的可持续发展打下了制度基础。

这一年,全国新安排残疾人就业31.7万名,城镇就业残疾人数突破480万,农村残疾人就业稳定在1500万左右,残疾人就业规模稳定增长,就业结构逐步合理,就业状况进一步改善。

这一年,全国投入残疾人职业培训的资金约2亿元,64.8万城乡残疾人得到职业教育和培训,残疾人整体职业技能水平较以往有了明显的提高。全国城镇享受最低生活保障的残疾人220万人(次),258万残疾人参加社会保险。通过集中供养、定期补助和临时救济等形式,600多万残疾人基本生活得到保障。

这一年,首次召开了全国智力和精神残疾人托养服务工作专题会议,全面部署、积极推进智力、精神和重度残疾人托养服务工作。24个省及116个地级市(州、区、县)已建和2008年新建托养服务机构已超过350个,吸纳残疾人23000多人,在建的60多个托养服务机构也将很快投入使用。

这一年,全国 142.6 万贫困残疾人解决温饱。落实康复扶贫贷款 64 340 万元,贷款落实率达 84.7%,直接扶持 11.3 万残疾人脱贫。全国建立残疾人扶贫示范基地共计 2 393 个,2007 年度投入资金 24 934 万元,扶持带动 27.6 万贫困残疾人,为近 12 万户残疾人实施危房改造。

一叶可知秋,滴水见太阳。我们仅从 2007 年一年对残疾人各项权益的保障行动中,即可看到 1997 年党的十五大报告提出的“尊重和保障人权”的理念已化为政府和社会的行动,国际社会也是承认的。所以,2005 年联合国授予中国残联主席邓朴方“联合国人权奖”。

与前苏联和东欧国家相比,中国这 10 年加上前 20 年的改革开放年代的民主法治之所以能够芝麻开花——节节高,是因为她在内容上坚持了中国特色,操作上坚持了循序渐进,历程中坚持了有条不紊。

中国社会主义法治的“中国特色”表现在何处?概而言之,就是三项价值判断标准、四项基本原则和五项重要制度。

人类不仅求真,而且求善,《渴望》主题曲《好人一生平安》中的“谁能告诉我,是对还是错,问询南来北往的客”因而才成了人们吟唱不已的歌。同样,一个国家的政治制度是对还是错的标准应该是什么?抛开那些抽象含混的公平正义命题,邓小平朴朴实实地把它归纳为三条:一是看它能否维护国家的政局稳定;二是看它能否增进人民的团结,改善人民生活;三是看它能否促进生产力的持续发展。

任何国家的民主政治都要建立在一些整个社会都认同的价值观念之上,才能使得各个阶级、阶层共处一个民主政治的生态圈之内。否则,只能刀枪相见了。在英国维多利亚时代,执政党议员坐在女皇的一侧,而反对党议员则坐在女皇的另一侧,是忠于女皇而履行监督执政党的反对党,现代政治学术语将此称为“忠诚的反对”。

在中国,四项基本原则是立国之本,是中国民主政治的基石。当然,我们仅仅做到坚持还是不够的,更重要的是我们必须根据新的丰

富的事实,作出新的有充分说服力的发展。

中国封建社会之所以能够延续两千多年,创世界中世纪历史之最,是因为其郡县制度、君主制度、宰相制度、科举制度等长期延续不变;美国除了四年的南北战争之外,二百多年政治稳定、经济发展,与其二百多年基本不变的宪政制度密切相关。与此同理,社会主义的中国有五项重要制度必须长期基本不变,才能保证中国的长足发展,实现中华民族的伟大复兴。这五项重要制度就是:民主集中制、中共领导的多党合作与政治协商制度、人民代表大会制度和基层群众自治制度。在这五项制度中,民主集中制尤其重要。

1992年7月,邓小平在审阅党的十四大报告时指出,我们党和国家历来的制度,就是民主集中制。这个制度是最便利的制度,最合理的制度,是我们的根本制度。不管怎么样,要树立一个观念,就是我们党和国家的根本制度是民主集中制。邓小平这样看重民主集中制,是因为这个制度是社会主义国家具有三权分立体制的资本主义国家所不具有的一个最大的优越性:集中力量办大事,即:要干一件事情,一下决心,一作出决议,就立即执行,不受牵扯。西方发达国家当年按照“最好的政府最少管理”的原则,以及提高摩擦系数、降低运行速度、赢得运行安全的原理,设计了三权分立的政体。中国属于抢速度、追赶型的现代化国家,不适宜建立那种政体。

通观改革开放时期,中国民主法治的实践,总体设计、渐进实现像一根红线那样贯穿其中。2008年3月第十一届全国人大第一次会议审议通过的《国务院机构改革方案》,并没有向学界某些人期待的那样,对国务院各部委的设置全面改革,大范围地实施“大部制”。他们对此表示有些失望。这提醒我们,不管是在学术界,还是在实务界,我们都要注意汲取前苏联戈尔巴乔夫激进改革的教训,防止法律浪漫主义倾向的蔓延。要注意克服民主法治速度越快越好的片面认识,树立渐进改革的意识;要注意克服民主政治动作越大越好的片面认识,树立根据经济社会发展要求决定改革力度的意识;要注意克服期望一次民主法治解决大部分矛盾和问题的片面认识,树立每次改

革着力解决制约经济社会发展突出矛盾和问题的意识;要注意克服民主法治以西方国家为标准的片面认识,树立人类普适公理与中国本土资源相结合的意识。

有秩序虽然不一定有民主自由,但若无秩序则断无民主自由,断无经济发展。就此意义而言,确实如同邓小平所说的那样:稳定压倒一切,怎样保持稳定的社会秩序,关键有两条:一是坚持共产党的领导。党要成为五十六个民族紧密团结的凝聚者、各个利益群体形成共识的整合者和国家统一的真正维持者。二是民主要法律化。法律一方面保障民主不被践踏,另一方面又划定民主边界,防止民主变成无政府主义。

特色、渐进与秩序,这就是中国改革开放以来民主法治进程所取得的宝贵经验。我们的民主法治还有这样、那样的不足,未来的道路也还会有这样、那样的坎坷,但我深信,如果我们能够牢牢把握中国民主法治现代化进程中特色、渐进和秩序的关系,我们的目标就一定能够实现。

上海社会科学院法学所在全国地方社科院中是建所最早、实力最雄厚的法学所。多年来它重视学科建设,努力占领学术前沿阵地,在诸多领域独具特色,特别是在法学理论与法制实际工作相结合方面有不少探索与建树,为国家和地方的立法与司法实践作出了贡献,同时也培养了一批有成就、有影响的研究人才。《中国的民主进程与法制建设》一书材料比较充分、涉及范围比较全面、结构相当严谨,特别是围绕这10年中出现的新领域新法典,并且紧紧抓住在社会上产生普遍影响的许多热点问题进行深入的剖析,提出了不少有价值的观点,体现出深层次的总结与思考,具有相当的探索性和一定的前瞻性,在某种程度上也可以看作是对该所科研实力的又一次检阅。

我们衷心期盼以顾肖荣为带头人的这个团队继续立足于中国改革开放和上海率先发展的实践,提升法学理论,解决现实问题,坚持已有风格,形成特色学派。

目 录

十年法治路(代序) (1)

第一编 宪法、民主政治与法治政府

一 宪法修改与和谐社会法制环境 (3)

二 依法治国方略与社会主义法治理念 (25)

三 人民代表大会制度的健全 (48)

四 人民政协制度与统一战线工作 (71)

五 立法体制的发展完善 (94)

六 基层民主制度的加强 (114)

七 法治政府的建设 (134)

八 公民基本权利的人宪保障 (155)

九 民族区域自治的依法推进 (178)

十 法制监督与反腐败斗争阶段性成果 (200)

第二编 经济领域法律制度建设

十一 民商法律关系及其立法成就 (225)

十二 市场主体法律制度建设 (243)

十三 市场秩序法律制度建设 (262)

十四 宏观调控法律制度建设 (282)

十五 金融法律体系的形成 (307)

◆ 中国的民主进程与法制建设(1999—2008年)

十六	能源战略与节能法制	(327)
十七	环境保护法制的演变	(345)
十八	农业、林业与水利法制	(366)
十九	交通法制建设回顾	(388)
二十	土地与房产法制建设成就	(407)
二十一	引资、经济开发区法制评述	(426)

第三编 公共安全与社会秩序法律制度建设

二十二	刑事法律制度的变革历程	(451)
二十三	婚姻家庭与人口法制	(481)
二十四	特殊社会群体保护法制	(498)
二十五	教育法制与教育事业的迅速发展	(523)
二十六	文化法制与文化体制改革	(545)
二十七	医疗卫生法制与公共卫生环境	(568)
二十八	知识产权和高新技术的法律保障与促进	(588)
二十九	干部人事管理的法制化进程	(610)
三十	劳动与社会保障法制的主要成就	(632)
三十一	紧急状态法制评述	(654)
三十二	社会治安综合治理制度建设	(677)
三十三	国防法制与军队建设	(698)

第四编 诉讼、司法改革与司法行政等制度建设

三十四	刑事诉讼法制的发展	(719)
三十五	民事与行政诉讼法制的变化	(739)
三十六	法院改革与审判制度的变迁	(757)
三十七	律师、公证、监狱与劳教制度	(778)
三十八	信访、人民调解、仲裁与司法鉴定制度	(798)

三十九 法律宣教、司法考试、基层司法行政、安置帮教与法律援助 (822)

第五编 涉港澳台与国际事务的法律规范

四十 有关港澳台与维护祖国统一的法律制度 (843)

四十一 我国在国际法领域的新进展 (866)

四十二 法制对我国外经贸事业的推动 (887)

后 记 (910)

**第一编 宪法、民主政治
与法治政府**

一 宪法修改与和谐社会法制环境

程维荣

宪法是国家的根本大法,规定国家社会制度和政治制度的基本原则,具有最高的法律效力。2004年宪法修改,是新时期民主与法制建设的一件大事,具有深远的影响。而建设社会主义和谐社会,则是党中央提出的与宪法修改具有密切关系的奋斗目标。

一、2004年宪法修改背景、原则和经过

(一)2004年宪法修改的背景

1954年宪法是新中国建立后的第一部社会主义宪法,它构造了国家的基本制度,体现了全国各族人民摆脱长期战争以后,在中国共产党的领导下,完成生产资料所有制改造、实现国民经济和文化发展的愿望,以及意气风发地投身于社会主义建设的精神风貌。

“文革”后期及其结束不久,我国曾经颁布过两部宪法,分别带有那个时期“左”的色彩。

从上个世纪70年代末期开始,中国共产党实现了思想路线的转折,国家走上了社会主义现代化建设的道路。全党全国人民迫切要求拨乱反正,团结一致向前看,把工作重点转移到现代化建设上来,并开始大规模的法制建设。在这样的形势下,1982年12月,五届全国人大五次会议通过的宪法,回顾了100多年来中国革命的历史,提出了全面开创社会主义现代化建设新局面的纲领,明确规定“今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设”。同时,确认了我国的人民民主专政制度和社会主义经济制度,规定国家维护社会主义法制的统一和尊严。1982年宪法在中国法制建设上具有