

和谐社会的

民主法制建设

HeXieSheHuiDe
MinZhuFaZhiJianShe

崔英楠 著

红旗出版社

和谐社会的 民主法制建设

崔英楠 著

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会的民主法制建设/崔英楠著.

—北京:红旗出版社,2007. 12

ISBN 978-7-5051-1556-9

I. 和…

II. 崔…

III. ①社会主义民主—建设—研究—中国

②社会主义法制—建设—研究—中国

IV. D62 D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 179933 号

和谐社会的民主法制建设

崔英楠 著

责任编辑:杨柏榕

责任校对:李彩明

封面设计:翼之扬

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail:hqcbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64037148 发行部:64037154

印刷:北京振兴源印务有限公司

2008年1月北京第1版 2008年1月北京第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:8.5 字数:231千字

ISBN 978-7-5051-1556-9

定价:18.00元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

摘 要

和谐社会是中国人民的理想,建设和谐社会是一个长期的奋斗过程,而民主法治建设是建设和谐社会的必由之路。

构建社会主义和谐社会,是中国共产党从全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务。2006年10月党的十六届六中全会,在全面分析国内外形势和准确把握我国社会所处历史方位的基础上,通过了中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定,这一重大战略任务的提出,反映了人民群众的根本利益和共同愿望,具有极其重要的历史意义和现实价值。

胡锦涛同志指出,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、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社会。可见,在和谐社会构建过程中,民主法制建设的地位和作用是多么重要。这也正是本书的主题所在。围绕这一主题,本书进行了以下的论述。

首先,必须坚持和完善人民代表大会制度,使人民真正当家作主。人大制度是我国的根本政治制度,它集中民意,反映民智,是人民实现人民当家作主的根本途径和最好形式,人大制度的和谐是社会主义和谐社会建设的应有之意,健全完善的人大制度为社会主义和谐社会建设提供了制度基础和保障。

其次是实行法治。十六届六中全会明确提出了“构建社会主义和谐社会”的伟大目标。构建和谐社会既是增强党的执政能力的重要内容,也是一项伟大的社会工程。建设和谐社会,要求加强立法工作,为和谐社会的建设提供有效的法律依据和基础。民主立法和科学立法则是依法治国的前提和保证。当前,全党全国人民正在为构建社会主义和谐社会而努力。我们应该更加重视加强民主立法和科学立法的研究,使民主立法和科学立法进一步程序化制度化,以促进高度文明的民主、法治、和谐的社会主义事业的发展。

一个国家的法治健全程度,不仅体现在立法方面要民主化和科学化,还体现在执法方面,政府必须依法行政,接受监督。为了保证国家各级行政机关在实施行政管理活动中能够做到依法行政,防止行政权力被滥用,有必要建立起一整套行之有效的行政法制监督制度。行政法制监督就是指依法享有监督权的国家机关和社会组织以及公民个人对行政机关及其工作人员行使职权和与行使职权有关的行为实施的监督。行政法制监督是现代行政法部门的一个重要组成部分,也是现代各国法制监督体系中不可缺少的重要分支。

实行法治,还必须健全司法体制,保障公民权利。我国现有的司法体制实际是指由人民法院、人民检察院、司法行政机关和公安机关(国家安全机关)组成的司法体系,以及它们的职权划分关系。应当适应建设和谐社会建设的需要进行改革。必须保障公民权利,为社会的公平正义而努力。公民宪法权利从最初非可诉性到当今的司法适用,是现实的迫切需求,是历史发展的逻辑结果,也是人权宪政理论的本质要求。

本书最后是对世界政党政治法治化的考察。“构建社会主义和谐社会”,需要不断增强党的执政能力。随着我国依法治国方略的确立和实施,共产党由革命党向执政党的转变,政党要在宪法和法律范围内活动已经成为国人的共识写入宪法。共产党要民主执政、科学执政和依法执政已在中共十六届四中全会文件中得到宣示。中国

共产党已经和正在制定的党内规章表明,随着中国宪政建设的进程,我国的政党政治已经在法治化轨道上不断向前迈进。在当今世界经济全球化的背景下,世界上许多国家的政党为了上台执政或保持执政地位以及解决人类共同面临的问题,纷纷进行制度改革和理论创新,以适应全球化形势下国内外条件的变化和社会发展的需要,政党政治的法治化和规范化也将走向新阶段。其中的经验教训值得我们认真研究。

前 言

和谐社会是中国人民的理想,建设和谐社会是一个长期的奋斗过程,而民主法治建设是建设和谐社会的必由之路。首先,建设和谐社会必须坚持和完善人民代表大会制度,使人民真正当家作主。其次是实行法治。在立法方面,要实现立法的民主化和科学化。在执法方面,政府必须依法行政,并接受监督。还要健全司法体制,保障公民权利,为社会的公平正义而努力。本书对此都有论述。

执政党法治建设对于和谐社会建设也十分重要。随着我国依法治国方略的确立和实施,政党要在宪法和法律范围内活动已经成为国人的共识。共产党要民主执政、科学执政和依法执政已在中共十六届四中全会文件中得到宣示。在我国,作为执政党的中国共产党已经和正在制定一批党内规章。这表明,随着中国民主法治建设的深入,我国的政党政治已经开始纳入法治化轨道。笔者希望本书对于世界政党政治法治化的考察,能够为这方面工作和研究提供借鉴。

需要说明,本书中的“和谐社会和人民代表大会制度”,“和谐社会和民主科学立法”,“充分发挥人大在和谐社会建设中的立法职能作用”等内容是笔者主持的北京市哲学社会科学规划项目“构建和谐社会和坚持与完善人民代表大会制度”(项目号 05BJCKD058)结项成果,特此说明。

目 录

摘 要	(1)
前 言	(1)
和谐社会和人民代表大会制度	(1)
一、和谐社会与民主政治	(1)
二、充分发挥人大制度在和谐社会建设中的作用	(4)
三、坚持和完善人民代表大会制度	(7)
人大制度建设和选举制度改革	(13)
一、我国选举制度的建立和发展	(13)
二、我国选举制度的基本原则评说	(19)
三、选举的程序及其改革	(28)
和谐社会和民主科学立法	(35)
一、立法目的的民主化	(36)
二、立法决策和立法起草的科学性	(40)
三、立法程序的民主化	(45)
四、健全公民有序参与立法的听证程序	(53)
充分发挥人大在和谐社会建设中的立法职能作用	(66)
一、完善社会主义法律体系	(67)
二、维护法制统一原则	(70)

三、加强经济立法与社会立法的协调·····	(73)
四、法律解释、法律修改方面·····	(74)
五、和谐社会理论与立法的方式、方法改革·····	(77)
论行政强制执行 ·····	(81)
一、行政强制执行的概 念·····	(81)
二、行政强制执行的特征·····	(83)
三、行政强制执行的种类·····	(86)
四、行政强制执行程序·····	(90)
论行政处罚 ·····	(93)
一、行政处罚的性质与现状·····	(93)
二、行政处罚与行政处罚法·····	(97)
三、行政处罚原则·····	(100)
四、行政处罚程序·····	(106)
论行政法制监督 ·····	(109)
一、行政法制监督的重要意义·····	(109)
二、行政法制监督的种类·····	(112)
三、行政监督的基本特征和内容·····	(115)
四、行政法制监督体系·····	(118)
公民宪法权利的司法适用 ·····	(128)
一、公民宪法自由与权利的司法适用的历史变迁·····	(128)
二、公民宪法权利的司法适用之历史依据与法理基础·····	(130)
三、公民宪法权利的间接司法适用·····	(133)
四、公民宪法权利的直接司法适用与“对第三者效力” 理论·····	(136)
公开审判制度的理论与实践 ·····	(140)
一、公开审判的多维透视·····	(140)
二、公开审判的逻辑展开·····	(144)

三、公开审判的权利意蕴	(150)
四、公开审判的实现途径	(156)
论我国的司法体制改革	(163)
一、我国司法体制的产生和发展	(163)
二、我国司法体制分工	(167)
三、司法体制的主要问题	(173)
四、司法改革讨论中的不同意见	(175)
五、司法体制改革的目标及基本原则	(178)
六、改革我国现行司法体制的几点具体建议	(180)
 附 录	
全球化与政党政治	(184)
一、国外政党政治发展的状况	(184)
二、全球化对国外政党政治的影响	(188)
三、国外政党政治的法制化和规范化问题	(193)
俄罗斯与立陶宛等国政党法比较	(200)
一、俄罗斯与立陶宛等国的政党政治	(201)
二、俄罗斯与立陶宛等国的政党法治原则	(204)
三、俄罗斯与立陶宛等国的政党财务	(208)
德国的政党法治化	(213)
一、德国政党法治化的形式和保障机制	(213)
二、德国政党法的核心	(222)
三、德国政党民主和党员权利	(230)
四、德国政党财务的法律规制	(238)
五、对德国“政党国家”的分析与评价	(252)

和谐社会和人民代表大会制度

构建社会主义和谐社会，是中国共产党从全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务。2006年10月党的十六届六中全会，在全面分析国内外形势和准确把握我国社会所处历史方位的基础上，通过了中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定，这一重大战略任务的提出，反映了人民群众的根本利益和共同愿望，具有极其重要的历史意义和现实价值。人大制度是我国的根本政治制度，它集中民意，反映民智，是人民实现人民当家作主的根本途径和最好形式，人大制度的和谐是社会主义和谐社会建设的应有之意，健全完善的人大制度为社会主义和谐社会建设提供了制度基础和保障。

一、和谐社会与民主政治

根据胡锦涛在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上的讲话精神，我们所要建设的社会主义和谐社会是民主法治、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社会。这六条基本特征，内容十分丰富，深刻地揭示了社会主义和谐社会的本质内涵，既为我们描绘了社会主义和谐社会的美好蓝图，又给我们提出了构建社会主义和谐社会的具体要求。而民主建设则是摆在我们面前的首要任务。国务院总理温

家宝在十届全国人大五次会议上作政府工作报告时说，构建和谐社会，最重要的是加强民主法治建设，促进社会公平正义。在构建社会主义和谐社会的过程中，民主既是一个基本目标，又是实现其他目标的基础和重要手段，是贯穿社会主义和谐社会的一项基本内容。社会主义和谐社会的每个目标、每项内容、每个环节无不渗透着民主因素，离开了民主这个基石，社会主义和谐社会的大厦就不可能建立起来。

没有民主就没有社会主义和谐社会。首先，民主是现代国家的合法性基础。和谐是更高级的稳定。所以，建设和谐社会，就必须积极稳妥地推进政治体制改革，加快中国特色的民主政治建设，坚持和完善社会主义民主制度，扩大公民有序的政治参与，保证全体人民享有广泛的权利和自由，保障人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务，妥善协调各方面的利益关系，广泛调动一切积极因素，正确处理各种矛盾，凝聚整合各种力量，团结一切可以团结的力量。

和谐社会必须维护最广大人民群众合法权益，这是促进社会安定和谐的出发点和落脚点。畅通的、有序的利益表达制度是民主政治的一个基本特征，也是和谐社会的必备条件。和谐社会绝不是没有利益差异和冲突的社会，而是一个能够通过利益表达规范化、制度化的途径动态地实现利益大体均衡的社会。从理论上说，民主政治的发展程度与利益表达的充分程度是密切相关的。在现实的政治过程中，利益表达越充分，政治受社会的影响就越大。而实现规范化和制度化则是提高利益表达充分程度的保障。利益表达的规范化和制度化，一方面是社会秩序的要求，另一方面也是利益表达能够影响实际政治过程的基本条件。要正确处理新时期社会矛盾，必须健全利益协调机制、诉求表达机制、矛盾排查调处机制和权益保障机制。社会主义社会中不同利益主体的利益是多元的，肯定存在矛盾，需要有表达渠道。我们党要代表最广大人民的根本利益，就

必须建立顺畅的利益诉求机制，民主政治可以扩大群众的政治参与，畅通社情民意反映渠道，妥善协调各方面的利益关系，妥善处理各个不同阶层、不同利益群体之间的关系。逐步完善利益协调机制，从而协调不同利益群体的矛盾，化解社会矛盾，促进社会公平与稳定。

社会主义民主的主体是人民民主，即人民当家作主。人民当家作主，就是人民群众在党的领导下，通过人民代表大会、共产党领导的多党合作和政治协商、民族区域自治以及基层民主自治等制度形式，掌握国家政权，行使民主权利，管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。实现人民当家作主是实行社会主义民主政治的根本目的。共产党领导的实质是领导和支持人民当家作主。只有推进人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，完善人民的民主权利保障制度，才能激发各行各业人们的创造活力，形成平等友爱、融洽和谐的人际环境；才能形成既有统一意志又有个人心情舒畅的生动活泼的政治局势，最终完成建设社会主义和谐社会这一伟大而艰巨的历史任务。

只有坚持和完善社会主义民主制度，健全民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，保障信息沟通渠道的畅通，推进社会主义民主的制度化、规范化、程序化，才能巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局势。要坚持科学民主决策，完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和听证制度、决策责任制度，依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。实行基层民主，广大人民在城乡基层群众性自治组织中，依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等权利，对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治；实行民主监督，广大人民群众在社会生活的各个层次上，采取法律、舆论等多种手段对党和政府以及干部实施监督。人民当家作主保证了国家各

项事业发展符合人民的利益和意愿，离开人民当家作主，不受人民监督，党的领导和法治就会偏离正确方向，就会变质。只有保证人民依法直接行使民主权利，保障信息沟通渠道的畅通，加强城乡基层自治组织建设，扩大基层民主，完善政务公开、厂务公开、村务公开等制度，才能充分发挥广大人民群众的主观性、积极性和创造性，形成推进社会进步的巨大动力；才能使党和国家的各项事业不断前进，最终形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会。

二、充分发挥人大制度在和谐社会建设中的作用

在当代中国民主制度的结构中，人民代表大会制度是一项根本制度。人民代表大会制度在构建和谐社会中居于根本政治制度的地位。胡锦涛总书记在纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话中指出：“人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式，全党同志、全体国家机关和全国各族人民，都有责任把这一根本政治制度坚持好、完善好。” 50 多年的实践证明，能不能坚持和完善人民代表大会制度，直接关系国家政治、经济、文化和社会事业能否全面、协调、可持续发展。也关系到和谐社会建设目标的实现。人民代表大会制度在构建和谐社会中起着举足轻重的作用。在构建社会主义和谐社会的伟大实践中，人大及其常委会应依法履行宪法和法律赋予的各项职能，从根本政治制度上为保障、推动和实现社会和谐作出应有的贡献。人大制度作为建设中国特色社会主义的根本性政治制度，必然而且应当在构建社会主义和谐社会的工程中发挥根本性的和关键的作用。如果在根本政治制度上未能做到和谐社会的要求，则必然影响到整体和谐社会的建立。

人民主权或人民当家作主是我国政权合法性的基础，其他制度

的产生和运行都是以人民代表大会制度为基础的。人民代表大会制度则是从人民主权原则出发的国家政权组织形式，人民与国家政权的关系是最为核心和根本的政治关系，人民代表大会制度是直接体现这一基础的制度；要夯实和谐社会的政治基础，就应该特别关注人民代表大会制度作为根本制度的地位、结构和功能问题，坚持和完善人民代表大会制度。

在建设和谐社会中，要充分发挥人大的立法职能，推进民主法治，保证社会公平正义。

人民代表大会的主要职能是立法，立法权是最为重要和根本的权力，是宪法民主价值的体现，是执法、司法和守法的依据和源泉。立法权能否公正而有效地行使是法治国家实现的前提和关键。改进立法，提高立法质量，尽可能实现利益的均衡分配是加强人大职权，树立人大权威的最为有效的方式。胡锦涛同志也曾指出，“要把提高立法质量摆在更加突出的位置，进一步提高立法工作水平。”建设和谐社会，要求人大加强立法工作，为和谐社会的建设提供有效的法律依据和基础。和谐社会是公民充分享有知情权的社会，但目前的法律未对公民旁听人大及其常委会会议作出明确的规定，需要对旁听的程序、对象、数量、范围、旁听的发言方式等作出法律化规范化的规定。人大在建设和谐社会工程中的首要任务，就是充分发挥人大在和谐社会建设中的立法职能作用，将人大立法作为民意表达的途径，通过立法等方式转化为宪政框架下的法律行为和程序。

在建设和谐社会中，要充分发挥人大的利益表达渠道的作用，平衡各方面利益，促进和谐社会建设。

人大通过选举代表工作、人大会议、信访工作、代表视察工作最大限度地吧民意诉求汇集起来，通过人代会、人大常委会，形成决定、决议。民意一旦融入人大的决策之中，不仅体现了人民当家作主的本质意义，实现了最广泛的民众参政议政，实现了对公民权

利和自由的最大限度的确认和保护，而且是畅通利益和意见表达的重要渠道。人大就是一个提供代表们讨论利益分配的论坛、发挥社会协商和利益博弈的舞台。人民代表大会制度有利于了解民情，反映民意，广纳群言，正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾，充分考虑和兼顾不同地区、不同行业、不同阶层、不同群体的利益，充分考虑社会各方面的承受能力，充分反映和兼顾不同方面群众的利益，维护和实现社会公平和正义，就能在构建社会主义和谐社会的过程中，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，不断消除各种不和谐因素，不断增加和谐因素，为建设社会主义和谐社会保持一个良好的人际环境。通过人大代表在其各自的选举单位或地区进行法律、政策宣传，可以动员、整合社会各方面的力量，平衡各方面利益，形成良好的利益表达与保障机制。一些受到不公正对待的社会群体和社会成员可以通过人大代表反映自己的诉求，从而化解社会纠纷和矛盾。

在建设和谐社会中，要充分运用人大对关系国计民生人民疾苦的重大事项的决定权。整合各方面力量，推动和谐社会建设。

和谐社会是人与自然和谐的社会。由于地方保护主义，短期效益，泡沫经济，乱砍滥伐，无度无序开采，粗犷加工，导致水土流失，水、空气、食品污染，灾害频发。和谐社会应该是保证公民有序政治参与的社会。通过民意调查、媒体参与和信访制度等方式，规范、完善政治体制和社会管理体制，克服官僚主义。当前，某些领导干部身上存在着严重的官僚主义，他们对人民的疾苦不闻不问，为了政绩往往在信息传递过程中无原则的漏掉了大量有关人民疾苦的真实信息，导致原本性质并不严重的问题因得不到及时处理而上升为具有冲突性质的问题。这种情况迫切要求我们加强民主政治建设，完善各种体制，建立通畅灵活、有效的信息反馈系统，让决策层能够真正地掌握社会中不稳定的相关信息，及时发现社会不稳定因素的征兆。在各种矛盾和冲突的萌芽阶段，给相关部门提供

相关的对策。

在建设和谐社会中，要充分发挥人大民主监督的反腐机制。

和谐社会应当是一个清廉的社会。腐败的问题屡禁不止，是导致社会不公的重要原因。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议于2006年8月27日通过，自2007年1月1日起施行。从中国目前的制度安排上看，无论是对规范性文件的宪法监督，还是对“一府两院”职责履行的监督，人大的监督权都有着充分的宪法依据，但从制度运行上看，人大的监督权尚有待落实。人民代表大会制度的监督职能，即保障具体政府权力的行使符合人民的利益，而防止权力的滥用。

三、坚持和完善人民代表大会制度

坚持和完善人民代表大会制度，必须加强人大的权威。人民代表大会体现了广泛的真正民主，是人民当家作主的最好组织形式和最高实现形式，是最适合我国国情的根本政治制度。坚持和完善人民代表大会制度需要加强人大职权，树立人大权威，以民有促民治，以民治促民享。

坚持和完善人民代表大会制度，必须保证人大代表的权利，充分发挥人大代表的作用。各级人大代表，是代表人民行使最高国家权力的使者。各级人大代表来自人民，代表着各族人民的意志和利益，对人民负责，为人民服务，受人民群众监督。根据宪法规定，人大代表有如下权利：出席各级人大会议，参与和讨论国家重大问题的权利。提出议案权。人大代表有权依法提出属于各级人大职权范围内的议案。法律规定一个代表团或者30名以上代表联名可以提出议案。三个以上代表团或者各级人大1/10以上的代表，可以提出属于各级人大任免的国家机关组成人员的罢免案。人大代表在各级人大开会期间，各级人大常委会组成人员在常委会开会期间，