



SHIQIDA JINGSHEN
SHENDU JIEDU CONGSHU

十七大精神深度解读丛书

十七大精神深度解读

政治建设篇

李良栋 主编

赵虎吉 肖立辉 副主编



人民出版社

SHIQIDA JINGSHEN
SHENDU JIEDU CONGSHU
十七大精神深度解读丛书

十七大精神深度解读

政治建设篇

主 编 李良栋

副主编 赵虎吉 肖立辉

撰 稿 (按姓氏笔画排序)

井 敏	王 勇	刘永艳	刘启云
刘学军	刘 春	齐 惠	李良栋
李雅云	汪 玮	肖立辉	孟令梅
封丽霞	赵虎吉	黄小勇	



人 民 出 版 社

责任编辑:郑牧野

封面设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

责任校对:吴海平

图书在版编目(CIP)数据

十七大精神深度解读——政治建设篇/李良栋 主编.

-北京:人民出版社,2008.3

ISBN 978-7-01-006927-2

I. 十… II. 李… III. ①中共十七大(2007)-报告-学习参考资料 ②社会主义政治学-研究-中国 IV. D229;D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 026186 号

十七大精神深度解读——政治建设篇

SHIQIDA JINGSHEN SHENDU JIEDU——ZHENGZHI JIANSHE PIAN

李良栋 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:225 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-006927-2 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

主编简介

李良栋，1950年生，现任中共中央党校政法教研部主任、教授、博士生导师。中国政治学会理事，中国科学社会主义学会理事，中国青年政治学院客座教授。研究领域：社会主义民主政治、西方政治思潮、政治文化理论。主要代表作有：《当代中国社会舆论问题研究》、《毛泽东与中国农民》、《转型期的社会治安》、《当代中国民主问题研究》、《“第三波”与中国民主》等。主编过《新编政治学原理》等教材和图书十多部，先后在报刊上发表过论文三百多篇。

目 录

绪论 坚定不移发展社会主义民主政治的纲领性宣言	(1)
第一章 坚定不移发展社会主义民主政治	(27)
第一节 扩大社会主义民主	(27)
第二节 深化政治体制改革	(31)
第三节 坚持中国特色社会主义政治发展道路	(38)
第四节 促进政治发展,维护政治稳定	(46)
第二章 扩大人民民主	(56)
第一节 扩大民主有序参与	(56)
第二节 坚持和完善人民代表大会制度	(59)
第三节 坚持和完善中国共产党领导的政治协商 制度	(74)
第四节 推进决策科学化、民主化	(80)
第五节 加强公民意识教育	(83)
第三章 发展基层民主	(93)
第一节 正确认识基层民主的地位和作用	(94)
第二节 坚持和完善城乡基层群众自治	(98)
第三节 完善企事业单位民主管理制度	(114)
第四章 全面落实依法治国基本方略	(124)

第一节	加快建设社会主义法治国家	(124)
第二节	坚持科学立法、民主立法	(129)
第三节	深化司法体制改革	(137)
第四节	维护司法公正	(142)
第五节	推进依法行政	(154)
第五章	壮大爱国统一战线	(163)
第一节	促进政党关系的和谐	(163)
第二节	促进民族宗教关系的和谐	(169)
第三节	促进阶层关系的和谐	(182)
第六章	加快行政管理体制改革	(189)
第一节	行政管理体制改革的成就与问题	(189)
第二节	建设服务型政府	(197)
第三节	健全政府职责体系	(203)
第四节	健全部门间协调配合机制	(212)
第七章	完善制约和监督机制	(221)
第一节	让权力在阳光下运行	(221)
第二节	建立健全科学的权力结构和运行机制	(226)
第三节	增强监督合力和实效	(233)
第八章	改善党的领导方式和执政方式	(244)
第一节	领导与执政	(244)
第二节	对科学执政方式的积极探索	(247)
第三节	改革党的领导方式与执政方式	(266)
第九章	积极推进党内民主建设	(273)

第一节	充分认识党内民主的意义	(274)
第二节	中国共产党党内民主的发展历程	(278)
第三节	正确理解和切实贯彻民主集中制	(285)
第四节	不断改革和完善党内民主	(289)
后记		(306)

绪论 坚定不移发展社会主义 民主政治的纲领性宣言

正如胡锦涛同志在十七大报告开篇所讲,党的十七大是“在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会”。其关键之处在于改革开放已经进行了将近三十年。如何评价改革开放的三十年,如何为未来的发展布局,这是党的十七大首先要回答的问题。与1978年改革开放之前的中国社会相比,中国的经济、社会、文化等领域发生了可以说是天翻地覆的变化。经济从一度濒于崩溃的边缘发展到总量跃居世界第四、进出口总额位居世界第三,人们从普遍贫穷的边缘发展到总体小康。之所以取得令世人承认和赞赏的伟大成就,原因在于“开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系”。

但是,国内经济在高度增长的同时,贫富不均问题,地区差异、行业差异问题也日渐凸显。在政治建设方面,党的十七大在肯定“社会主义民主政治不断发展、依法治国基本方略扎实贯彻”的同时,也承认“民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应,政治体制改革需要继续深化”。

让全体人民共享包括民主政治建设在内的各项改革成果,就成为新一届中央领导集体的历史使命。而要完成这一使命,必须从中国特色社会主义事业总体布局角度来入手,从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设五位一体的战略出发。党的

十七大报告响亮地提出“坚定不移发展社会主义民主政治”，这是中国共产党人做出的庄严承诺和纲领性宣言。那么，民主政治建设到底在五位一体的战略格局中处于一种什么样的地位，承担着什么样的历史使命，有什么样的具体部署，与十六大相比，十七大在社会主义民主政治建设方面有哪些新举措，这是当代中国共产党人必须回答的问题。

一、对社会主义民主政治进行了准确定位

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的中央领导集体在邓小平理论和“三个代表”重要思想的基础上，解放思想、实事求是、与时俱进，提出了科学发展观、社会主义和谐社会等一系列重大思想和马克思主义中国化的最新理论成果，回答了当代中国什么是发展、为什么要发展、怎样发展的重大问题。党的十七大报告指出，没有科学发展就没有社会和谐，没有社会和谐也难以实现科学发展。而要正确理解科学发展，必须放弃过去那种片面强调经济发展、强调 GDP 的单一指标的做法，树立经济、政治、文化、社会以及党的建设五个方面整体推进的执政理念。我们认为，十七大报告在民主政治建设方面有以下几点新意：

（一）将民主政治建设纳入到中国特色社会主义事业总体布局当中

从党的十二大开始，关于民主、法制、政治体制改革等方面的表述，历次政治报告的提法均有所不同，且不断发展。我们认为，在民主政治、法制建设、政治体制改革等表述中，民主政治是本源性的，而法制建设、政治体制改革、行政体制改革、司法体制改革等

都是为围绕或者服务于民主政治建设的。党的十七大正是将这些关系进行了梳理,在十二个部分当中将“坚定不移发展社会主义民主政治”作为第六部分系统阐述。胡锦涛同志指出,要按照中国特色社会主义事业总体布局,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,促进现代化建设各个环节、各个方面相协调。在中国特色社会主义事业的经济、政治、文化、社会建设以及党的建设五个方面中,我们的经济是社会主义市场经济,我们的政治是社会主义民主政治,我们的文化是社会主义先进文化,我们的社会是社会主义和谐社会,我们的党是立党为公、执政为民,求真务实、改革创新,艰苦奋斗、清正廉洁,富有活力、团结和谐的马克思主义执政党。政治建设的民主性、社会主义属性就鲜明地表述出来,成为市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、马克思主义执政党五个方面的有机组成部分。其中政治建设要与其他领域的建设相协调、相配合。

(二)将扩大民主纳入到全面建设小康社会的新要求当中

党的十六大报告在勾画全面建设小康社会目标时,提出社会主义民主更加完善、社会主义法制更加完备、基层民主更加健全等内容。随着我国经济社会的快速发展和改革开放的不断推进,广大人民群众对社会主义民主有了新的更高的期待。党的十七大报告紧扣社会脉搏,顺应人民政治参与积极性不断提高的新情况,将“扩大社会主义民主,更好保障人民权益和社会公平正义”作为五项新要求之一,成为引人注目的一大亮点。作为全面建设小康社会的新的更高要求之一,“扩大社会主义民主使全面建设小康社会的宏伟目标更加丰富、更加完备”。党的十七大报告充满激情地描绘了全面建设小康社会目标实现时的情景:届时的中国,将成

为一个“人民享有更加充分民主权利、具有更高文明素质和精神追求的国家”。

（三）将民主法制纳入到科学发展观和和谐社会建设的总要求当中

十七大报告指出,科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。在政治建设领域实现科学发展,就是要以人为本,切实保障人民群众的政治权益,让民主发展成果惠及全体人民;就是要实现包括政治建设在内的五个方面的全面推进、统筹协调发展,就是要一代接一代的可持续发展的永续发展。党的十七大提出,深入贯彻落实科学发展观,要求我们积极构建社会主义和谐社会。要按照民主法治、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总要求和共同建设、共同享有的原则,着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面,为发展提供良好社会环境。

二、阐述了民主政治建设与政治体制改革、政治发展道路的关系

党的十七大报告深刻阐明了政治体制改革与全面改革的内在关系,分析了当前推进政治体制改革的实践要求和社会基础,为我们正确处理政治体制改革与其他方面体制改革的关系、正确把握政治体制改革进程提供了重要理论和政策指导,对我们继续积极稳妥地推进政治体制改革、发展中国特色社会主义民主政治,具有十分重大的意义。

(一)政治体制改革使社会主义民主政治更加具有生命力

政治体制改革是建设中国特色社会主义民主政治的有效手段和途径。党的十七大报告指出,发展社会主义民主政治是我们党的奋斗目标,作为全面改革的重要组成部分,改革开放以来的政治体制改革使我国的社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。这种生命力是通过改革和完善政治制度和相关体制,激活民主发展的动力,激发人民参与民主政治的热情来实现的。

(二)发展社会主义民主政治必须确立正确的政治体制改革的原则、目标、根本

一是关于政治体制改革的原则问题。党的十五大提出要“积极稳妥地推进政治体制改革”。改革开放的实践表明,我们的政治体制改革不能脱离经济社会发展的总进程,而必须同这个总进程相协调、同步。因此,党的十七大提出,改革的原则就是随着经济社会发展而不断深化,与人民政治参与积极性不断提高相适应。“深化政治体制改革”,相较此前的“积极稳妥地推进”是一个很大的变化,这一表述的变化也引起许多人的关注。二是关于政治体制改革的目标问题。邓小平同志说,进行政治体制改革的目的,总的来讲是要消除官僚主义,发展社会主义民主,调动人民和基层单位的积极性。在另外一个场合,邓小平同志又说,我们政治体制改革总的目标是三条:第一,巩固社会主义制度;第二,发展社会主义社会的生产力;第三,发扬社会主义民主,调动广大人民的积极性。党的十四大指出,政治体制改革的目标,是以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容,发展社会主义民主政治。党的十七大则提出,我们改革

的目标是“增强党和国家活力、调动人民积极性”。从十七大报告的表述来看，我们认为，当代中国政治体制改革的目标是发展社会主义民主，调动广大人民群众的积极性，增强党和国家活力。

（三）发展社会主义民主政治必须坚持政治体制改革的正确方向和发展道路

十六大报告指出：“中国共产党和中国人民对自己选择的政治发展道路充满信心，将坚定不移地把中国特色社会主义政治建设推向前进。”在十六届二中全会上，胡锦涛同志进一步强调，推进社会主义政治文明建设，必须始终坚持走中国特色的政治发展道路。党的十七大提出，改革要坚持正确的政治方向，坚持中国特色的政治发展道路。我们认为，这个方向和道路就是不照搬西方政治制度的模式，特别是三权分立权力结构和多党竞争轮流执政模式，坚定不移地坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一；坚定不移地坚持人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协调制度；坚定不移地坚持民族区域自治制度和基层群众自治制度。国际敌对势力打着“民主”旗号对中国实施“西化”、“分化”的政治图谋，我们应该坚决抵制，江泽民同志说：那种在我国实行西方多党制的主张，实质上是要取消共产党的领导和执政地位。如果那样，人民的政权就要丧失，社会主义制度就要被颠覆，国家就要分裂，人民就要遭殃。全国各族人民绝不会允许出现这种局面。建设社会主义民主政治，必须坚持社会主义方向，从中国国情出发，走自己的道路。胡锦涛同志指出：“我们要借鉴人类政治文明的有益成果，但绝不能照搬西方政治制度的模式。世界上一些发展中国家盲目照搬西方政治制度模

式，导致了严重的社会政治后果，这方面的教训我们一定要引以为警戒。”

三、充实了扩大人民民主的具体内容

（一）首次提出“人民民主是社会主义的生命”

这是对我们党领导人民发展社会主义民主政治的伟大历程和显著成就的科学总结，也是继十五大提出“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化”的最新表述。将人民民主提升到“社会主义的生命”之高度，表明我们党充分认识到人民民主的极端重要性，表明我党发展社会主义民主政治的坚定决心，它必将激励全党全国各族人民为推进中国特色社会主义民主政治制度化、规范化、程序化而继续奋斗。

（二）提出要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道

从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，表明中央进一步加大解决扩大公民有序政治参与问题的力度，即扩大公民政治参与的范围是有序地从各个层次、各个领域开展，民主的实现形式由此进一步丰富。我国民主建设的历史经验表明，不论是过去的“大民主”还是那些极端民主，之所以造成了许多灾难，关键就是没有引导好广大人民群众对政治的有序参与。

（三）加强民主权利的保障

保障民主政治权利的行使，就是要激发社会成员的积极性和创造性。没有公民权利的实现和保护，就不会有社会成员的积极性和创造性。十七大提出“扩大人民民主，保证人民当家作主”，

在基层民主部分再次强调“保障人民享有更多更切实的民主权利”。在各项民主权利的保护中,报告特别提到要“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”,特别是表达权的提出,在党的文件中是第一次。一般而言,表达权主要应该是宪法规定的公民基本权利中的言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,表达权应该成为实现和保障公民自由权的一个重要方面。我国历届宪法都有保障公民自由权的规定,历届党的代表大会文件都有要让人民享有广泛的权利与自由,要让人民监督政府等要求,党的活动中也强调“发动群众”,“广泛听取群众的意见和呼声”等,但是,这些都是从管理者对被管理者的角度立论,而忽视了人民群众的主体地位,以及作为权力主体的人民在参与国家事务和社会事务管理中的权利。因此,表达权的提出,对于中国社会主义民主政治的发展意味深远。

(四)提出了进一步加强和完善选举式民主与协商式民主的多项措施和建议

在中国,人民代表大会制度与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,有着相辅相成的作用。人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在作出重大决策之前进行充分协商,尽可能取得一致意见,是社会主义民主的两种重要形式。选举民主与协商民主相结合,拓展了社会主义民主的深度和广度,是中国社会主义民主的一大特点。一是在选举民主方面,我国《选举法》规定,人大代表的城乡比例是:“省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额,由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”这就是说,同样的人口数,农村的代表名额只有城镇的

1/4。这种规定使人大代表中农民代表很少,代表反映农民的诉求受到影响。2007年3月16日,全国人大通过关于十一届全国人大代表名额和选举问题的决定,首次明确规定了“在农民工比较集中的省、直辖市,应有农民工代表”。党的十七大建议“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”,必将消除选举中的城乡差异,进一步扩大广大农民在人大代表中的比例,扩大他们在国家权力机关中的发言权。相同人口比例选举人大代表充分体现了公民在政治上的平等权,因为政治上的平等最主要的是选举权的平等,它就有利于将来逐步消除城乡差别。可以想象,不久的将来,农村人口与城镇居民在人大代表人数上将会持平,农民的政治地位将逐步提高,在人民代表大会中也将有更多的发言权。二是在协商民主方面,将政治协商纳入决策程序。经过充分的协商,既尊重了多数人的意愿,又照顾了少数人的合理要求,保障最大限度地实现人民民主,这对于决策的科学化、民主化必将产生积极的作用。当然我们认为,协商民主的范围应不仅仅限于执政的中国共产党和参政的民主党派的协商,还应包括各个层级的社会协商、党内协商等。早在党的十三大就提出,为了发扬“从群众中来、到群众中去”的优良传统,要建立社会协商对话制度,其目的就是提高领导机关活动的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论。另外,党内民主生活中,也应将党内协商纳入到党内决策程序之内。

(五)加强公民意识教育

这是“公民意识”一词首次出现在党代会的报告中。没有现代公民意识,也就没有真正意义上的公民社会。这是因为,民主政治发展是全体人民的事业,民主政治发展的好坏,直接取决于公民

自身的素质水平。公民不仅要具备民主法治的知识和观念,还要树立自由、平等、公平、正义这样的价值理念,因为它们与民主政治息息相关,甚至是实行民主政治的前提思想条件。加强公民意识教育,涉及社会生活的各个方面,首先,应当加强民主政治方面的公民意识教育,从法制、道德、核心价值体系三个环节入手,树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。加强公民的法制教育,其目标是培养正确的权利义务观念;其次,应加强公民的道德教育,其目标引导人们在遵守基本政治行为准则的基础上,追求更高的政治道德目标,更为理性地对待民主法治、自由平等、公平正义的诉求,做有政治责任感的公民;再次,应加强公民的社会主义核心价值体系教育,其目标引领人们的思想和行为,形成强有力的精神支柱和精神力量。

四、更加重视基层民主政治建设

(一)首次将基层群众自治制度写入党代会报告

胡锦涛同志在十七大报告中指出:“坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”这样一来,基层民主自治制度与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度和民族区域自治制度并列,被纳入中国特色的政治制度范畴,也是执政党不断推进政治制度自我完善与发展的生动体现。基层群众自治主要表现为群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是基层民主的主要实现形式。