

上海市哲学社会科学规划课题

杨放 胡光 等著

中国民主政治 程序化建设研究

解放军出版社

· 上海市哲学社会科学规划课题 ·

(2009BKS001)

杨 放 胡 光 等著

中国民主政治 程序化建设研究

解放军出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国民主政治程序化建设研究 / 杨放等著. — 北京: 解放军出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-5065-6461-8

I. ①中… II. ①杨… III. ①社会主义民主-建设-研究-中国 IV. ①D621

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第234030号

书 名: 中国民主政治程序化建设研究

作 者: 杨 放 胡 光

责任编辑: 林 雨

封面设计: 苏 馨

出版发行: 解放军出版社

社 址: 北京市西城区地安门西大街40号 邮编: 100035

电 话: (010) 66531659

印 刷: 北京东海印刷有限公司

开 本: 880毫米×1230毫米 1/32

字 数: 274千字

印 张: 11.375

版 次: 2012年11月第1版

印 次: 2012年11月北京第1次印刷

标准书号: ISBN 978-7-5065-6461-8

定 价: 28.00元

(如有印刷、装订错误, 请寄本社发行部调换)

序

发展社会主义民主，是我们党一向坚持的政治发展取向。党的十六大指出，共产党人一向以民主为己任。十七大又进一步指出，人民民主是社会主义的生命。但是，建设社会主义民主政治或者说发展社会主义民主政治，需要有制度的创设，也需要有程序的设计。正如十七大所强调的，“坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障”，把民主政治的制度化、程序化定位到一种对政治和法律制度保障的高度，充分说明了党对其重视程度的提升。近年来，我国在民主发展的认识上不断提升，但对民主的制度和程序设计关注的还是比较少，使民主政治的实际成效不能很好地显现，甚至由此也产生了一些新的社会矛盾。这对我党执政能力、人民群众的政治权利保障以及民主政治的发展提出了新的挑战。注重民主政治的制度和程序问题逐渐成为理论界的共识，现实迫切要求我们从制度和程序的角度去审视民主政治的发展，认真总结和深入研究中国特色社会主义民主政治的制度和程序化问题。

本书选择这样一个新的角度来研究，既是现实的需要，也是一次大胆的尝试。作者分别从党内、人大、政协、农村和政府等方面介绍了我国民主政治制度化和程序化的进程、主要内容、存在的问题以及相应的解决对策，比较全面地分析了我国民主政治制度化和程序化的现状和成就。可以看到，笔者为了完成课题研究进行了积极的探索。

和努力。本书相关资料的运用较为详实，写作方式很好地契合了选题的需要，较为全面地展现了课题的理论和现实价值，为本选题的研究奠定了基础，更重要的是为今后的研究拓展了空间。

期待作者在今后的研究中有更多的研究成果，更要期待学者的研究成果能够在我国社会主义民主政治的发展中起到理论支撑和智力支持的作用。

中国政治学会副会长，上海市政治学会会长



2011年12月5日

目 录

导论: 民主政治程序化是社会主义民主政治建设的重要命题	1
一、民主政治程序化的理论诠释	2
(一) 民主政治程序化的涵义	2
(二) 民主政治程序化的价值功能	6
(三) 民主政治程序化应该遵循的原则	10
二、建国以来民主政治程序化发展的历史进程	17
(一) 各阶层平等框架下的民主政治新秩序阶段 (1949.10—1957.6)	18
(二) 民主政治程序的曲折发展与重挫阶段 (1957.6—1978.11)	20
(三) 制度化框架下的民主政治程序重新开启和稳步推进阶段 (1978.11—1990.3)	22
(四) 法治框架下的民主政治程序快速发展阶段 (1990.3—2002.5)	24

(五) 民主政治制度化、规范化、程序化统一阶段 (2002.5—)	26
三、中国民主政治程序化建设的现代思考	28
(一) 核心: 党内民主政治程序化	28
(二) 根本保证: 人大民主政治程序化	30
(三) 必由之路: 人民政协民主政治程序化	32
(四) 重要基础: 农村基层民主政治程序化	34
(五) 关键: 政府民主政治程序化	36
第一章 改革完善党内民主政治程序化建设	39
一、党内民主政治程序化的渊源	39
(一) 理论渊源	40
(二) 历史渊源	45
二、党内民主政治程序化建设的支柱	53
(一) 根基: 党内选举程序化	53
(二) 主干: 党内干部任用程序化	58
(三) 核心: 党内集体领导程序化	64
(四) 保障: 党内监督程序化	70
三、党内民主政治程序化建设的短板	77
(一) 党内程序制度不健全	77

(二) 部分领导操作不规范	81
(三) 党员维权意识不浓厚	85
(四) 协商民主途径不完善	89
四、党内民主政治程序化建设的方向	92
(一) 健全程序制度规定	92
(二) 规范民主集中程序	96
(三) 培养党员权利意识	100
(四) 完善协商民主路径	104
 第二章 完善改进人大民主政治程序化建设	107
一、人大民主政治程序化建设的历史脉络	108
(一) 制度的确立与完善: 程序化建设的前提	108
(二) 从工作惯例到专项立法: 六十年全国人大程序化的发展	112
二、完善人大选举程序化	116
(一) 直选和间选结合: 人大代表的选举程序	117
(二) “代”的不断完善: 人大选举程序化建设主要成就	120
三、推动人大立法程序化	126
(一) 系统论的决策模式: 人大立法程序	126
(二) “议”的不断完善: 人大立法程序化的主要成就	129

四、构建人大民主监督程序化 132

(一) 潜在控制: 人大监督的程序 133

(二) 制度化规范化: 人大监督程序化建设主要成就 136

五、人大民主政治程序化建设的问题 139

(一) 人大民主选举程序缺失不健全 139

(二) 人大立法程序设计不均衡 143

(三) 人大监督程序分散不协调 145

六、完善人大民主政治程序化建设的着力点 147

(一) 理顺党的领导和人大的关系 147

(二) 完善人大选举程序化 148

(三) 推动人大立法程序化 154

(四) 构建人大监督程序化 157

第三章 成就与困境: 探索中的人民政协程序化建设

..... 160

一、人民政协程序化建设的历史回顾 160

(一) 人民政协程序化建设的初创 161

(二) 人民政协程序化建设的重构 164

(三) 人民政协程序化建设的拓展 167

(四) 人民政协程序化建设的深化 169

二、人民政协程序化建设的成就	173
(一) 明晰地位:为人民政协程序化建设提供政治保障	174
(二) 职能细化:为人民政协程序化建设奠定基石	178
(三) 健全制度:为人民政协程序化建设提供重要前提	183
三、人民政协程序化建设的现实困境	188
(一) 边缘效应:人民政协程序化建设的地位困境	188
(二) 隐秘模糊:人民政协程序化建设的主体困境	193
(三) 非对称性:人民政协程序化建设的制度困境	201
四、人民政协程序化建设的破解之道	205
(一) 平等:人民政协程序化建设的地位保证	205
(二) 透明:人民政协程序化建设的自我构建	211
(三) 公正:人民政协程序化建设的制度保证	214
 第四章 积极推进农村基层民主政治程序化建设	220
一、农村基层民主政治程序化发展的历史考察	220
(一) 农村基层民主政治程序化的孕育探索阶段 (1949—1978)	
.....	220
(二) 农村基层民主政治程序化的发展创新阶段 (1978—1987)	
.....	222
(三) 农村基层民主政治程序化全面展开阶段 (1987—1998)	

.....	223
(四) 农村基层民主政治程序化逐步完善阶段 (1998—)	
.....	224
二、逐步完善的农村基层民主选举程序化.....	226
(一) 民主选举的制度与程序	226
(二) 民主选举程序化建设取得明显成效	229
三、稳步构建中的农村基层民主决策、民主管理程序化.....	234
(一) 民主决策的程序化建设	234
(二) 民主管理的程序化建设	236
(三) 民主决策和民主管理程序化现阶段成果	238
四、渐进发展的农村基层民主监督程序化.....	243
(一) 民主监督的程序化建设	243
(二) 民主监督程序化保障村民自治权利	247
五、农村基层民主政治程序化建设的现存问题.....	251
(一) 民主选举的制度和程序仍存在缺陷	252
(二) 民主决策和民主管理制度部分缺失和意识淡漠	255
(三) 民主监督制度程序存在漏洞及保障不力	258
六、加强农村基层民主政治程序化建设的对策	261
(一) 加强农村基层民主政治程序化的政治文化和物质基础	
.....	261

(二) 完善民主选举程序化	264
(三) 规范民主决策和民主管理程序化	267
(四) 健全民主监督程序化	270

第五章 全面推进政府民主政治程序化建设 274

一、政府民主政治程序化的发展历程 275

(一) 全能主义体制下的探索创立阶段 (1949.10—1978.12) ..	275
(二) 制度化框架下的恢复重建阶段 (1978.12—1989.4)	278
(三) 市场经济体制下的快速发展阶段 (1989.4—2002.5) ..	280
(四) 法治框架下的不断完善阶段 (2002.5—)	283

二、政府民主政治程序化建设的主要成果 287

(一) 逐步规范的行政立法程序化	288
(二) 渐次推进的依法行政程序化	290
(三) 全方位建构的行政法制监督体系	296
(四) 初步形成的制度性公众有序参与	302

三、政府民主政治程序化建设的薄弱环节 307

(一) 行政法制理念淡漠	307
(二) 政府行政法规的立法失衡	308
(三) 服务型法治政府的依法行政程序化滞后	314
(四) 行政法制监督的非程序化问题突出	317

(五) 公众政治参与有效性差	320
四、政府民主政治程序化建设的对策思考	323
(一) 树立全新的行政法治理念	324
(二) 改进政府行政法规的程序化建设	326
(三) 加快服务型法治政府的行为程序化建设	330
(四) 完善政府行政法制监督程序化建设	334
(五) 创建公众参与政治的良好环境	337
参考文献.....	342
后 记.....	352

导论：民主政治程序化 是社会主义民主政治建设的重要命题

社会主义民主政治程序化建设是党近些年提出的一个重要命题，但几年来学术界对这个方面的研究还比较薄弱，没有人对此做过系统而深入的专门研究。党的十六大报告中指出：“要着重加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化”。党的十七大上，这一任务又被提出，并且做了进一步表述，报告强调：“坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障”。把民主政治的程序化定位到一种对政治和法律制度保障的高度，充分说明了党对其重视程度的提升。之后在党的十七届二中全会上又进一步指出，同我国经济社会发展的新形势相比，同保障人民民主权利、维护社会公平正义的新要求相比，我国政治体制还有一些不适应的地方，需要进一步加以完善。这其中一个重要的原因是，在民主的发展上一直注重实体民主，在一定程度上减少了对民主政治实行程序的关注，从而影响了中国特色社会主义制度优越性的充分体现，造成我们政党制度权威性弱化，由此产生的各种新的社会矛盾制约了经济社会的发展。这些对我党执政能力、人民群众的政治权利保障以及民主政治的发展提出了新的挑战。注重民主政治的形式建设逐渐成为理论界的一大思维趋势和共识，现实

迫切需要我们对于民主政治建设进行系统研究和深入思考，即从程序化的角度去审视民主政治的发展，认真总结和深入研究中国特色社会主义民主政治程序化问题，具有极其重要的现实意义。

一、民主政治程序化的理论诠释

民主政治程序化具备让民主实践活动公正、有序、高效运行的作用，是实现民主政治目标的保证。因此，探究民主政治程序化的涵义、价值功能及应遵循的原则，对有效推进我国民主政治建设具有极其重要的理论意义。

（一）民主政治程序化的涵义

对一事物涵义的准确描述，对其范畴做清晰定义，是全面深刻地认识事物本质属性和清晰熟练掌握其功能的前提，同时，对于事物自身的发展而言，也是必不可少的一个着力步骤。在人类社会经历的多数失败受挫的事件中，缺乏天时地利的帮济是一大原因，然而，很多时候，人们对所努力事物的模糊认知往往成为了失败的根本因素。因此，在探讨社会主义民主政治程序化建设之前，对民主、民主程序、民主政治程序化等概念的清晰阐释，是不可或缺的工作。

“民主”，最早出现在中国古代《尚书》中，西周政治家周公提出“天惟时求民主”，意思是说上天在适当时候为人民谋求得主宰。这里“民主”指“为民做主”，怀有敬天育民的价值观念，与现代的民主概念意义相去甚远。

西方的民主一词最早见于古希腊历史学家希罗多德的《历史》中，其意为人民的权力，人民的统治。在政治领域，他认为民主即“法律面前人人平等”，政事取决于民^①。这个解释与现在的民主

^①（古希腊）希罗多德：《历史》（王以铸译），商务印书馆1997年版，第232页。

范畴比较接近。后来亚里士多德、托克维尔、列宁、哈耶克和罗伯特·A.达尔等都对民主的涵义做了进一步阐述。

民主的本质是人类对自由、公平这些价值追求的一种外在表现。其表现形式体现在政治、经济、社会等具体的利益领域。其核心是人类对自身利益的诉求与实现。它在不同的体制形态和人类不同的发展阶段应该有不同的体现。据此，结合我国的国情，目前，我国政治民主的体现就是中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，这是我国民主政治依照的基本原则和预期目标。同时，这也是我国民主政治的实体形态特征。另外，民主不能作为一种工具来对待，鉴于民主的本质，民主更应该是一种人民群众的生活方式，应该是根植于人内心深处的价值观念，正如幸福生活一样，幸福生活从来没有离开过人类，民主也一直存在于我们身边，只是有些阶段表现力如此之弱而没有被我们觉察到。民主不应该成为我们追求的理论“空中楼阁”，不应该是任何政治制度标榜自身的华丽外衣，它应该成为人民生活幸福感增强的一种外在形式体现。因此，对于民主的研究应该多关注民生需求与现实的改变，才能从本源上推进民主政治理论的发展。

程序，《辞海》解释，一般是指“按时间先后或依次安排的工作步骤。如工作程序；医疗程序”。在计算机科学中则特指“为使电子计算机执行一个或多个操作，或执行某一任务，按序设计的计算机指令的集合。”后一释义内涵明确，反映计算机程序的特有属性，较易界定外延；前一释义的外延则宽泛得多，所有预先安排或设计好的“工作步骤”，都可以称为程序。这里可以看出，本课题研究的程序为前一释义范畴。程序，包括程和序两部分。程即为程式，本义为度量，后引申为法式、章程、规程，即具有较为严格的

规定性要求^①。序，按照时间、空间的某种规则的排列状态。与自然界四季变化等运行程序不同，在人类社会领域，程序具有一定的规范性、指令性和人为的权变性特征。程序化就是对事情作科学的分析和规划，使其在进行中有合理的先后次序，它是对事物达到一种有序状态的描述。

现代西方学者在民主政治领域论及程序时，多用一个词表述：程序民主。并把程序作为民主活动的一个规则和工具看待，且占据了其中心位置。程序民主论的代表人物之一哈贝马斯在其代表作《在事实与规范之间》中提到，民主就像一个旋转的陀螺，重要的是旋转的过程。离开这个旋转的过程，民主政治这个陀螺就会倒下，而在具体的旋转过程中程序的作用是至关重要的^②。约瑟夫·熊彼得“强调一种程序方法”来认识民主。他认为“民主是一种政治方法，即为了达到政治——立法与行政的——决定而作出的某种形式的制度安排”。^③使程序民主成为政治科学主流学术的是美国的罗伯特·A.达尔，他的程序民主理论有两个层次：“一个是最高标准，即‘巩固的民主’，它预设了‘一个长期社会化过程的存在’，以对大多数公民灌输民主的价值；另一个是最低标准，即没有出现对制度的合法性的挑战和重要政治团体对行为规则的系统性违背”^④。这样就区分了适用性较强的程序、制度因素和民族性较强的文化因素，更有利于展开科学的分析和中立的判断，得到了哈耶克、罗尔斯、德沃金等政治科学界多数学者的认同。这对于

① 《词源》第3卷，商务印书馆1979年版，第2307页。

② 俞可平：《权力政治与公益政治》，社会科学文献出版社2000年版，第125页。

③ (美)约瑟夫·熊彼得：《资本主义、社会主义和民主》(吴良健译)，商务印书馆1999年版，第359页。

④ (美)罗伯特·A.达尔：《民主及其批评者》(曹海军译)，吉林人民出版社2006年版，第18页。