



刘 瀚 主编

人民 当家作主的 法律保障

法律出版社

人民当家作主的法律保障

主编 刘瀚

法 律 出 版 社

F148/3518

图书在版编目(CIP)数据

人民当家作主的法律保障/刘瀚主编.

北京:法律出版社,1998.2

ISBN 7-5036-2316-0

I.人… II.刘… III.社会主义法制-建设-中国

IV.D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 28137 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/17 字数/408 千

版本/1998 年 2 月第 1 版 1998 年 2 月第 1 次印刷

印数/0,001—3,000

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2316-0/D·1933

定价:23.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书各部分作者依次是：

- 一、刘 瀚
- 二、张庆福、王文彤
- 三、九、陈世荣
- 四、十、张恒山
- 五、陈春龙
- 六、张庆福、李忠
- 七、八、莫纪宏

全书由刘瀚统稿。陈世荣做了大量组织、协调和事务工作。

前 言

本书是中国社会科学院的一个重点项目。其立项意图是：我国是人民当家作主的社会主义国家，党的领导的实质是支持和保证人民当家作主；实现人民当家作主，必须有法律的保障。那么，从理论上如何认识这些毋庸置疑的正确命题？在实践中我们做得如何？有哪些成功的经验？有哪些教训？如何从各个环节上进一步加强、改进？诸如此类问题，不仅是我国广大干部和群众所关心的，也是国际上一切公正、友好的人士所关心的。为了从理论、实践、成就、不足和改进的对策等方面，比较全面、真实地回答这些问题，就需要把它作为一个专门的课题加以研究、论述。

在我们研究这一重大课题的过程中，我国确定了建立社会主义市场经济体制的目标，提出了依法治国，建设社会主义法治国家的治国方略，并正在卓有成效地推进。这使我们的研究获得了新的原动力，也给我们的研究提出了更高的要求。课题组的成员，面对这一重大课题和不断发展的形势，在做充分的理论准备的同时，深入实际，调查研究，反复斟酌、修改，历时五年，推出这一成果。

在理论上，本课题的核心问题是社会主义民主的本质优越性问题。在实践上，本课题的核心问题是如何从法律上保障人民当家作主的切实实现。很显然，不论是理论上还是实践上，这一问题都是随着有中国特色社会主义事业的发展而不断发展的。因此，本成果只能说是对这一重大问题研究的一个阶段性的成果。作者殷切期望后来就同一主题进行研究的学者，能把本成果看作反映本世纪 90 年代中期研究这一重大课题的一部比较系统的著作，当作进一步研究的一个

2 人民当家作主的法律保障

起点。

由于本课题牵涉到的问题十分重大,而以前又没有从这一角度研究的成果,所以,本课题对许多问题的研究和论述,具有探索性,特别是在联系实际提出对策性意见方面更是如此。希望读者不吝批评指正。

刘 瀚

1997 年 6 月 6 日

目 录

一、人民当家作主是社会主义民主的实质	(1)
(一)民主的主要内涵	(1)
1. 民主的主体	(1)
2. 民主制度发源	(10)
(二)人民在国家和社会中的位置	(27)
1. 人民是国家和社会的主人	(27)
2. 国家是人民管理社会的工具	(31)
(三)社会主义民主	(37)
1. 社会主义民主的产生和发展	(37)
2. 有中国特色社会主义民主发展的新局面	(50)
(四)社会主义法律	(55)
1. 社会主义法律是人民自己的法律	(55)
2. 保障人民当家作主是社会主义法律的崇高使命	(59)
(五)共产党领导的实质是支持和保证人民当家作主	(68)
二、健全人民代表大会法律制度	(73)
(一)人民代表大会制度是中国共产党领导全国人民在长 期革命斗争中选择的结果	(73)
1. 第一次国内革命战争时期的农民协会和罢工工人 代表大会制度(1921—1927)	(73)
2. 土地革命时期的工农兵代表大会制度(1927— 1937)	(74)
3. 抗日战争时期的参议会制度(1937—1945)	(75)

2 人民当家作主的法律保障

4. 解放战争时期的人民代表会议制度
(1945—1949) (76)
 5. 新中国成立以后的人民代表大会制度(1949 年以
来) (77)
 - (二)人民代表大会制度是人民当家作主的基本途径..... (81)
 1. 人民代表大会由人民选举产生,对人民负责,受人
民监督 (81)
 2. 人民代表大会代表人民选举产生人民政府、人民法
院和人民检察院,监督它们的工作 (84)
 3. 全国及地方各级人民代表大会代表人民决定国家
和各地大事;国务院和地方各级人民政府代表人民
组织和管理全国和各地事务;最高人民法院、最高
人民检察院和地方各级人民法院、人民检察院代表
人民行使审判权和检察权 (86)
 4. 在我国,人民当家作主的途径和方式很多,但人民
代表大会是我国的根本政治制度,是人民当家作主
的最根本的途径和方式 (92)
 - (三)加强和完善人民代表大会制度..... (93)
 1. 强化人民代表大会职权..... (94)
 2. 加强和完善人民代表大会的组织机构 (105)
 3. 提高人民代表大会代表的素质 (112)
 4. 完善人民代表的选举制度 (114)
 - (四)坚持和改善党对人民代表大会的领导 (117)
 1. 坚持和改善党对人民代表大会的领导是人民代表
大会充分发挥作用的根本保证 (117)
 2. 坚持党对人民代表大会的领导 (118)
 3. 改善党对人民代表大会的领导 (120)
- 三、健全政府法律制度 (123)

(一)人民政府是人民代表大会的执行机关,其宗旨是为人民 服务,保障人民当家作主·····	(123)
1.人民政府是人民代表大会的执行机关·····	(123)
2.人民政府是保障人民实现当家作主的工具·····	(132)
(二)健全法律制度,推进政府行政体制改革·····	(143)
1.坚持行政体制改革,加强政府自身建设·····	(143)
2.健全法律制度,推进政府行政体制改革·····	(150)
四、健全审判、检察机关法律制度·····	(174)
(一)审判、检察机关是执行法律的机关,是实现人民当 家作主权利的重要保障·····	(174)
1.审判、检察机关的性质和任务·····	(174)
2.审判机关的组织和职权·····	(176)
3.检察机关的组织和职权·····	(181)
4.审判、检察机关的工作原则·····	(184)
(二)加强审判、检察机关的自身建设,依法独立行使职 权,保障人民的民主权利·····	(195)
1.强化宪法意识,切实保证审判、检察机关依法独 立行使职权·····	(195)
2.克服地方保护主义,保证审判、检察机关公正执 法,为市场经济服务·····	(199)
3.加强审判、检察机关自身建设,提高执法人员 素质·····	(205)
五、健全共产党领导的多党合作和政治协商法律制度·····	(217)
(一)共产党领导的多党合作和政治协商制度是实现全 国各族人民参与国家管理的重要途径·····	(217)
1.国家管理是社会管理的重要形式·····	(217)
2.人民参与国家管理的途径·····	(218)
3.多党合作和政治协商制度的理论依据·····	(220)

4. 共产党领导是多党合作和政治协商制度的核心	(233)
5. 合作共事、政治协商和互相监督是人民参与国家管理的具体形式	(242)
(二)健全共产党领导的多党合作和政治协商法律制度,保障全国各族人民参与国家大事的管理	(269)
1. 进一步明确政治协商会议的法律地位	(269)
2. 健全多党合作和政治协商法律制度	(272)
六、健全民族区域自治法律制度	(281)
(一)民族区域自治制度是中国共产党为了保证少数民族的权利、实现各民族一律平等、在领导中国革命过程中逐步形成的	(281)
1. 我国历代民族政策的历史回顾	(281)
2. 我国的民族区域自治制度是中国共产党把马列主义民族理论与中国实际相结合的产物	(283)
(二)民族区域自治制度是保证少数民族人民当家作主、实现各民族一律平等的一项基本制度	(293)
1. 民族区域自治的概念	(294)
2. 民族区域自治制度是与我国国情相适应的制度	(295)
3. 民族区域自治制度是保障少数民族享有平等权利和自治权利的基本制度	(299)
(三)加强和完善民族区域自治制度	(312)
1. 提高各级国家机关工作人员对实行民族区域自治制度的认识,认真贯彻落实民族区域自治法	(314)
2. 完善自治机关,切实保证行使自治权	(318)
3. 完善民族立法,保证少数民族平等地参与管理国家事务的权利	(323)
4. 反对大民族主义和地方民族主义是加强民族区域	

自治制度的一个重要保证	(330)
5. 坚持和改善党的领导是加强和完善民族区域自治制度的根本保障	(331)
七、加强群众自治组织建设,保证人民的直接民主	(333)
(一)居民委员会和村民委员会是我国基层群众自我管理、自我教育和自我服务的自治组织	(333)
1. 居民委员会是城市居民自我管理、自我教育和自我服务的基层群众性自治组织	(333)
2. 村民委员会是村民自我管理、自我教育和自我服务的农村基层群众性自治组织	(343)
(二)认真执行《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法(试行)》,保证人民群众直接管理本地区的公共事务和公益事业	(351)
1. 当前执行《城市居民委员会组织法》中存在的问题、原因及其对策	(351)
2. 当前执行《村民委员会组织法(试行)》中存在的问题、原因及其对策	(355)
(三)加强社团立法,使社团活动法律化,保证广大人民群众的民主权利	(362)
1. 结社自由是一项基本的宪法权利	(362)
2. 我国社团立法的状况	(366)
3. 加强我国社团法制化管理的必要性	(370)
4. 加强社团立法是社团活动法律化的重要举措	(376)
八、健全监督法律制度	(380)
(一)保证人民监督是实现人民当家作主的重要环节	(380)
1. 人民监督的形式	(380)
2. 人民监督的对象	(389)
3. 人民监督的范围	(393)

6 人民当家作主的法律保障

4. 人民监督的意义	(396)
(二)完善人民监督立法,使各种监督形式法律化、制度化, 实现人民监督	(398)
1. 完善人民监督立法的必要性	(398)
2. 人民监督立法的主要内容	(402)
3. 当前加强人民监督立法亟待解决的问题	(406)
4. 加强人民监督立法工作,切实保证人民监督的法律 化、制度化.....	(410)
九、发展国民经济,为人民当家作主提供坚实的物质基础.....	(424)
(一)国民经济的发展,是人民当家作主的物质保障.....	(424)
1. 人民行使当家作主的权利需要物质条件的保障 ...	(424)
2. 我国现实经济发达程度有限	(426)
3. 我国经济发展落后的原因	(428)
4. 认清社会主义本质,建立和完善市场经济体制,促 进经济发展,为人民当家作主提供更坚实的物质基 础	(434)
(二)社会主义市场经济是法治经济	(437)
1. 市场经济的内涵及我国社会主义市场经济的主要 特征	(437)
2. 社会主义市场经济需要法律的规范和保障	(439)
3. 法律在规范和保障市场经济发展方面具有特殊的 优势	(448)
(三)建立健全社会主义市场经济法律体系,促进我国国民 经济的发展	(452)
1. 建立健全社会主义市场经济法律体系是我国法制 建设的当务之急	(452)
2. 我国社会主义市场经济法律体系的法律部门 构成	(455)

3. 我国社会主义市场经济法律体系的法律类别 构成	(461)
十、提高人民群众自身素质,保证人民当家作主权利的 实现	(477)
(一)提高人民群众自身素质的意义和含义	(477)
(二)提高人民群众的自主意识	(482)
(三)提高人民群众的政治参与意识	(496)
(四)提高人民群众的法制观念	(506)
(五)提高人民群众的文化水平	(518)
(六)提高人民群众自身素质的几点对策性思考	(523)
1. 必须重视人文教育	(523)
2. 民主意识应当从娃娃抓起	(526)
3. 利用各种舆论宣传工具,扩大民主宣传	(529)

一、人民当家作主是社会主义民主的实质

(一)民主的主要内涵

1. 民主的主体

在词义上,民主的意思一目了然:“人民是主人”或“人民作主”。民主的主体是人民,离开人民就无所谓民主。在解释时,学者们有时用它的对立面、或者说它“不是什么”来反证,也使人们很容易理解。如说民主不是一人统治(君主、独裁者),也不是一些人统治(贵族、寡头),而是“众人统治”。这里的“主人”、“作主”、“统治”,都是对国家而不是对家庭或社会其他组织而言的,所以,民主原本指的是一种“国家形态”、“国家形式”,其集中的表现是国家政治制度。中国的专制君主制是一人统治的政治制度;人民代表大会制是人民当家作主的政治制度,二者既在国家形态上有本质的区别,又在国家形式上完全不同。学者们一般所说的经济民主、社会民主、军事民主以及民主作风、民主方法和民主手段等,其主体也是人民,但这些不是原意上的民主,而是人们演绎、延伸出来的。这种演绎、延伸,表明人们对民主的崇尚、仰慕和对它的价值的追求,企望在国家和社会生活的各个领域,在社会组织、社会活动以及个人的素质上,都有民主精神,都彼此以平等、自由的一员对待,从而使每个人都生活于民主和谐的气氛之中。显然,人们对民主的这种演绎、延伸是有充足的理由、深刻的道理和巨大的作用的。它们是在同一方向上烘托、促进、维护和保障原意

上的民主的。道理很简单,孤零零的原意上的民主,没有经济民主、社会民主和人的民主素质等土壤、环境和条件,那么,国家政治制度、政治生活的民主,就无从建立,建立了,也很难健全和运转自如。在这种情况下,民主就会徒有其名而无其实。反之,在国家政治制度、政治生活的民主健全并运转自如时,就必然会促进经济民主、社会民主和人的民主素质的提高。它们是相辅相成、相得益彰的。这种相互作用的关键,或其立足点、出发点和归宿是:民主的主体是人民,人民是国家和社会的主人,也是自己的主人。在一个真正的民主国家里,在人民之上没有任何别的主人。如果在人民之上有或明或暗、或以这种形式或以那种形式出现的主人,那就不是民主。

任何历史时期、任何国家或地区的民主之所以步履维艰、屡受挫折、缺陷丛生、不如人意,主要不外三个原因:一是人们对民主赋予太多的美好愿望、太多的理想成份;二是民主涉及的问题太重大、条件太苛刻;三是人们对民主价值的追求没有止境,而这种价值又很难完全实现。所以,完全符合原意的民主——人民是主人、人民作主、或“多数人的统治”,不论是古代、中世纪实行民主的城邦和城市,还是近现代资本主义国家,都还没有完全、真实地兑现过。

法国的政治思想家托克维尔所著《论美国的民主》,^①可以说是对独立后最初半个世纪美国民主的颂歌。但他也较为客观地多处指出其“缺点和弱点”。如上卷第六章写道:“美国的民主法制,经常是残缺不全的。美国的法律有时侵犯既得利益,或由此而认可侵权的危险行为。即使美国的法律都是好的,但法律改变频仍毕竟是一大缺点。所有这一切,都是一眼可以看到的事实。”^②经过一个半世纪后,曾在肯尼迪总统任内担任过助理国务卿的希尔斯曼,以同样的观点,作出

① 该书为作者于1831年5月至1832年2月考察美国后,于1835年和1840年分别出版了上下两卷。中译本为基果良译,商务印书馆1988年出版。

② 《论美国的民主》,上卷,第263—264页。

了更为概括的论述。他说：“一切政治制度都达不到以人民的同意和平等为基础并由人民统治的那种理想境界，但是，我们也不要忘记，某些政治制度确实比另一些比较接近这些目标。”^①

民主是古往今来人们不断追求的一个目标。民主是政治制度、政治活动中的真、善、美。民主是政治学和法学等社会科学领域里的真理。民主在人们的理想、信念里，也在人们的实践中。从主体上说，在历史的长河中，它的变化颇多，但始终是指社会上的大多数人，首先是直接从事物质财富生产，供人类生存发展，使社会精神财富生产得以进行的劳动大众。

在古汉语里，民的用法颇多，如指奴隶，指百姓，即凡不做官的都称为民。《论语·微子》称伯夷、叔齐为“逸民”；《汉书·食货志》称大地主为“豪民”。就是说，一无所有者以及不做官的奴隶主贵族、大地主都是民。民还指庶人，如《荀子·王制》云：“君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。”庶人即君与臣以外的所有的平民百姓。中国古代，皇帝有许多专用的称谓，“人主”、“主上”也是专称皇帝的。君、臣，包括七品县官，都声称“要为民作主”。至于民，就只有等别人作主，而无自己作主的份。中国古代典籍里，也有把民主二字连用的，如《尚书·多方》云：“天惟时求民主”。“简代夏作民主”。从字面上看，与现代汉语中的民主一样，但其含义则正好相反。一般认为，这里的民主，意为“使王天下”的民之主，具体所指为灭夏建商的成汤。

在儒家典籍里，对民的看法，既有积极的一面，也有消极的一面。《论语·泰伯篇》云：“民可使由之，不可使知之”。魏尚书何晏解：“由，用也。可使用，而不可使知者”。《孟子·尽心下》云：“民为贵，社稷次之，君为轻”。一般认为，孔子（前 551—479）有鄙视民、愚民的思想；孟子（约前 372—289）则继承和发扬了周公姬旦以降的“敬德”、“保

① [美]希尔斯曼著、曹大鹏译：《美国是如何治理的》，商务印书馆 1990 年版，第 36 页。

民”、“重民”的思想。孟子甚至认为：“君有大过则谏；反复之而不听，则易位。”（《孟子·万章下》）“民贵君轻”、“民为邦本”，集中概括了先秦儒家民本主义的思想，在当时是进步的，对后世也有积极的影响。但这一思想，只是对夏桀、商纣和周幽王等荒淫无耻，暴虐无道，视人民为草芥，导致民不聊生，民怨沸腾，民变四起，一个个王冠落地的严酷事实的一种反思。“保民”、“重民”比“残民”、“轻民”当然要好；使昏君“易位”于“明君”，当然也有利于平民百姓，但所有这些，与民主的原意相去甚远。因为，主还是君，只不过为了巩固君的地位，维护社稷安宁，要重视民而已。

在现代汉语里，民主一词具有本书所论主体的全部含义。民是主体，指人民；主既是主体，指主人，又是主体的活动，指作主。合成一词，指人民是国家的主人，有权作主处理国家和社会事务。民——人民；主——主人，还是人民。人民是民主的活的因素，是民主的源泉和动力。因而，讨论民主，必须搞清人民的含义。

在国际社会，人民指全人类，“不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他社会身份等任何区别”。^①《联合国宪章》开宗明义：“我联合国人民”。《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》“弁言”：“覆按联合国人民决心力行容恕，彼此以善邻之道，和睦相处”。上述文献以及其他许多国际性文献上的人民，均指人人、任何人、自然人、人类。人民多在集合意义上使用，如中国人民、日本人民等等，但有时也相对地在个体意义上使用，如《经济、社会、文化权利国际公约》第一条：“一、所有人民都有自决权。……二、……在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。”这里的“所有人民”显然指各国人民；这里的“一个人民自己”，从字面上，可以理解为指张三或李四；但在国际社会，一般是指一个国家或一个地区的人民。即使如此，“所有人

^① 《世界人权宣言》第2条。