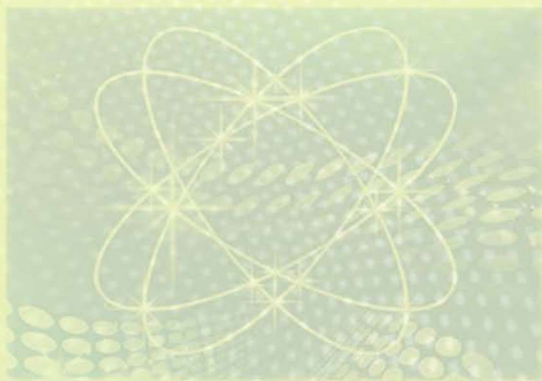


中国民主与法制化研究

钟宜 主编



重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国民主与法制化研究/钟宜主编,一重庆:重庆出版社,2005

ISBN7-5366-5-7266-7

I. 中... II. 钟... III. ①社会主义民主—研究—中国②社会主义法制—建设—研究—中国

IV. D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第134394号

中国民主与法制化研究

主编 钟宜

责任编辑 郑玲

封面设计 吴庆渝

技术设计 刘黎东

责任校对 郑葱

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路205号)

新华书店经销

中共重庆市委党校印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8

字数 216 千 插页 2

2005年3月第1版

2005年3月第1版第1次印刷

印数 1-1000

ISBN 7-5366-7266-7/D.382

定价:20.00元

前 言

民主与法制化的统一是人类社会政治文明发展的产物。民主与法制是一个辩证统一的关系，一方面，脱离法制的民主不是真正的民主，离开民主的法制也不是真正的法制；另一方面，随着社会的发展，在现代社会，民主与法制越来越具有内在的统一性，两者互为目的，辩证统一。

社会主义社会是人类政治发展的高级阶段，追求民主与法制是社会主义国家的内在本质要求。中国人民对于民主重要地位的认识，经历了一个从民主是目的，到民主是手段，再到民主既是目的也是手段的过程。鉴于中国历史上缺乏法制的传统和经历了“文化大革命”的深刻教训，改革开放以来，我国突出地提出要高度重视社会主义法制建设，从而开辟了一条民主与法制化建设相统一的政治发展道路。早在改革开放伊始，邓小平就明确指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”针对过去流行的把领导人的话当做“法”，不赞成领导人的话就叫做“违法”，领导人的话改变了“法”也跟着改变的状况，他提出应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，并加强检察机关和司法机关的建设，“做到有法可

依,有法必依,执法必严,违法必究”。^①此后他在不同的场合多次谈到加强社会主义民主与法制建设的意义。与此同时,在党和国家的文献中,民主的制度化 and 法制化成为普遍要求,党的十一届三中全会公报指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”党的十二大报告重申了这一原则,要求“社会主义民主的建设必须同社会主义法制建设紧密结合起来,使社会主义民主制度化、法律化。”党的十三大报告也强调:“应当通过改革,使我国社会主义民主一步一步走向制度化、法律化。这是防止‘文化大革命’重演,实现国家长治久安的根本保证。”在这些论述中,邓小平和党的领导集体实际上都是将社会主义法制作作为社会主义民主的前提条件和基本保障问题提出来的,从而逐步确立了民主与法制化相统一的基本方针。

历史与现实的逻辑和理论与实践的推进,不断深化着中国共产党人的理性认识及其发展。在深刻总结历史经验教训的基础上,党的十五大郑重提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略。之后在党的十六大报告中,胡锦涛总书记进一步提出“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明”的新论断。社会主义政治文明建设论断的提出,不仅表明中国共产党人已经在理论上正确地把握了民主与法制建设的真谛及其相互联结关系,同时极大地推动着我国民主与法制建设实践的步伐,我国社会主义民主与法制建设获得了长足的进展,取得了一系列积极的成果。比如进一步重视、加强和完善人民代表大会制度;重视和加强共产党领导的多党合作制度;加强和完善民族区域自治制度;我国的基层和社会民主建设正在扎实推进,取得了实质性进展;我国人民的人权状况正得到前

^① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第146—147页。

所未有的改善和发展。在法制建设方面,改革开放以来,我国的立法工作取得了举世瞩目的成绩。到2000年底,全国人大及其常委会已经制定了390多件法律和有关法律问题的决定,国务院制定了800多件行政法规,地方人大制定了8000多件地方性法规。同时构成有中国特色社会主义法律体系的七个法律部门(宪法、民法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼法)已经比较齐全,各个法律部门的主要法律也大多已经制定出来。2000年3月九届人大三次会议还通过了《中华人民共和国立法法》,确立了立法的原则和要求,规范了立法的权限和程序。可以说以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的框架已经基本形成。

我国的民主与法制建设虽然取得了重大成绩,但是由于历史和现实的各种复杂原因,民主与法制建设在我国仍然是一项开创性的事业,仍然面临着一系列理论与实践建设方面的繁重任务,需要我们集中精力去做出极大的努力。目前在我国的民主与法制建设中,还存在着许多问题需要我们去解决。如政府的依法行政问题;司法公正问题;我国的民主制度的健全与完善问题;在社会生活中有法不依、执法不严问题;如何更好地维护人民群众的合法权益问题;权力监督问题,等等。如何从我国改革开放实践出发,根据我国社会主义现代化建设进程的需要,提出和解决现存的问题,是进一步落实和完成党的十五大和十六大规划的“依法治国”方略和建设社会主义政治文明的客观必然性要求。本课题就是在现有民主与法制发展基础上,进一步总结经验,提出和分析实践中面临的各种问题,积极探索和研究相关理论和实践问题,为我国民主与法制建设以及政治文明建设服务。

综观本书,总体上讲有以下几个特点:

1. 坚持马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导。我国的民主与法制建设必须坚持马克思主义的理论指导,从中国的实际出发,积极探索适合中国国情的、积极有效

的发展路径与发展方式,这是一个基本原则。同时要把坚持与发展结合起来,根据现时代要求和社会主义现代化建设需要,解放思想、实事求是、与时俱进,积极研究发展中面对的各种理论和实践问题,为社会主义政治文明建设和全面建设小康社会奋斗目标服务。在课题研究中,我们既坚持了马克思主义的理论指导,又表现出了一定的探索性。

2. 坚持民主与法制化建设相统一的研究思路。坚持民主与法制化建设相统一是本书的一大特色。虽然我们党已经认识到了民主与法制建设相统一的正确道路,但是由于长期以来人们对这一问题认识不清,重视不够,因此如何使民主法制化和法制民主化仍然是面临的重要课题,仍然需要我们加强这方面的理论研究。进一步研究民主与法制的关系,理论构架,加强民主与法制相统一的制度化关系,运作形式及其调节机制,才能更好地适应在这方面建设的要求。

3. 根据社会主义政治文明建设和“依法治国”方略的要求,加强对相关问题的理论研究。社会主义政治文明建设论断的提出,极大地开拓了人们对民主与法制建设的重要性和两者辩证关系的认识。无论从何角度看,民主与法制都是社会主义政治文明建设的重要内容,本书就是从社会主义政治文明建设的内容和框架、线索出发,组织、编写全书的内容。综观全书,政治法律观念、意识,制度及制度规范体系、制度组织,以及政治法律行为和关系构成了全书的主要内容和线索。这样就与社会主义政治文明建设的时代要求结合、统一了起来。

总之,摆在我们面前的这本书,反映了我们在教学科研中的一些心得、体会和认识上的成果,目的就是为落实党的十六大和十六届四中全会精神,为推进我国民主、法制建设,为加强党的执政能力建设做出我们应有的贡献。

2005年5月

目 录

前言	(1)
第一章 社会主义政治文明与民主、法制建设	(1)
一、社会主义政治文明的含义与基本要求	(1)
二、民主和法制建设与社会主义政治文明的关系	(4)
三、中国民主化与法制化建设面临的历史难题和任务	(11)
第二章 我国民主与法制建设的历史进程	(18)
一、新民主主义革命时期我国民主与法制建设	(19)
二、新中国成立至党的十一届三中全会期间我国民主 与法制建设的成果及经验教训	(29)
三、党的十一届三中全会以来的重大进展	(33)
第三章 我国民主与法制建设的历史起点和战略选择	(39)
一、我国的国情与历史条件	(39)
二、社会主义现代化建设的任务与客观要求	(47)
三、我国民主与法制建设的战略比较与选择	(51)
第四章 社会主义民主与法制建设的基本原则	(58)
一、民主与法制建设中的主体要求与客观历史进程的 统一	(58)
二、民主化与法制化的统一	(64)

三、民主、法制建设与社会主义经济、文化建设及社会全面发展的统一	(70)
四、坚持党的领导与人民民主、依法治国的统一	(77)
第五章 我国政治文化建设的历史任务	(81)
一、政治文化的研究状况与地位作用	(81)
二、我国传统政治文化的历史特征及其局限性	(87)
三、目前我国正处于由传统型向现代型政治文化的转变过程之中	(93)
四、大力推进中国特色社会主义政治文化建设	(99)
第六章 我国法律文化的历史演变及特征	(105)
一、以依法治国方略与社会主义法治权威的确立	(106)
二、我国法律文化的历史演变及特征	(108)
第七章 社会主义民主与法律规范体系建设	(120)
一、社会主义法律规范体系的内容及基本要求	(121)
二、现阶段我国社会主义法律规范体系建设的主要任务与举措	(129)
第八章 社会主义民主与法制的组织机构与运行机制建设	(138)
一、社会主义民主与法制的组织化与运行机制的含义和客观必然性	(138)
二、社会主义民主与法制组织现状及发展要求	(146)
三、关于进一步完善我国民主与法制组织化和运行机制的基本思路	(151)
第九章 民主与法制建设中的技术性因素和内容	(157)
一、技术的含义及发展趋势	(157)
二、社会政治领域中的技术内容和表现形式	(162)
三、目前我国在政治技术方面存在和需要解决的相关问题	(167)

第十章 制度化:社会主义民主与法制建设的基础工程	
.....	(171)
一、制度与制度化发展.....	(171)
二、目前我国制度化发展状况及存在的薄弱环节.....	(177)
三、加强制度化建设是现阶段我国民主与法制建设中 的一项基础性工程	(179)
第十一章 权力制约和权力监督体系建设	(184)
一、权力与权力监督.....	(185)
二、我国权力监督制约体系的特点与局限性.....	(188)
三、关于进一步推进我国监督制度建设的思考.....	(193)
第十二章 我国人大监督的历史发展与完善	(196)
一、人大监督的性质与特征.....	(196)
二、我国人大监督的历史发展与存在的问题.....	(198)
三、关于进一步健全和完善人大监督的思考.....	(202)
第十三章 加强基层民主建设,改善法制环境	(206)
一、基层民主建设的地位和作用.....	(207)
二、我国基层民主建设的内容与发展状况.....	(211)
三、基层民主建设对我国法制环境改善的重大意义	(220)
第十四章 积极、稳妥地推进政治体制改革	(224)
一、政治体制改革与我国社会主义民主、法制建设的关 系	(225)
二、社会主义民主与法制建设对政治体制的要求	(229)
三、现阶段我国政治体制改革的主要任务	(235)
主要参考书目	(242)
后记	(245)

第一章

社会主义政治文明 与民主、法制建设



所谓政治文明,简单地说是就是指人类政治生活的进步状态。社会主义政治文明建设,是新时期我国全面建设小康社会的任务目标之一。社会主义政治文明是一个涵义广泛的概念,但无论从哪个角度出发,都必然落脚于民主与法制两大基本任务。其中民主构成了它的基本内核,法制则是与民主相辅相成的主要途径和形式。社会主义政治文明建设客观上与加强民主与法制建设具有一致性。

一、社会主义政治文明的含义与基本要求

2001年1月10日,江泽民同志在全国宣传部长会议上的讲话中首次涉及到了“政治文明”问题。之后,2002年5月31日,江泽民同志在中共中央党校省部级干部进修班毕业典礼上,进一步提出社会主义政治文明建设问题。他说:“发展社会主义民主政

治,建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。”^①早在“5·31”讲话之前,江泽民同志已在几次不同的场合使用过“社会主义政治文明”这个概念,但是明确地把发展社会主义民主与建设社会主义政治文明并列在一起,这却是第一次。党的十六大报告正式以党的文件的形式提出并论述了这一重大问题,产生了极其重要的理论意义和实践意义。这表明,经过改革开放20多年来的民主法制建设的实践,中国共产党对发展社会主义民主政治与建设社会主义政治文明的内在关系已经有了一个越来越明晰的认识,已经步入到了一个新的境界和认识高度。

党的十六大以后,理论界广泛兴起了对社会主义政治文明建设理论与实践的研究,人们从不同的角度探讨社会主义政治文明的含义、路径及其任务,有多种见解。比较有代表性的有狭义与广义两种观点。狭义的政治文明概念与制度文明同义,广义的政治文明包括与社会主义政治关系相适应的观念、制度、行为三个层面,在这里我们取其广义的政治文明含义。

(一) 社会主义政治文明首先是指与其相适应的政治理念和意识

政治文明属人类文明体中的组成部分之一,人类文明是人类意识、思想的产物,同样,政治文明是人类在政治生活中思想、要求、意志的结果,在这里,观念意识在先,政治关系、行为在其后,一切政治现象、政治活动都是人们政治思维支配下的产物。社会主义政治文明首先是指与其相适应的政治思想和意识,包括与其相适应的先进的政治思想、政治道德、政治思维方式,如民主、平等、自由、人权等等,其中核心是民主的理念和价值取向。这是因为在社会主义国家,人民是国家的主人,人民享有广泛的权利和自由,社会主义国家的目的,就是要支持和帮助人民当家作主。民主是

^① 2002年6月1日《人民日报》。

社会主义政治的实质和基本的价值取向。

(二)社会主义政治文明的物化形态就是与其相适应的政治制度和规范体系

政治表现为一系列关系,在政治关系中,制度是政治关系最实质和核心的内容。在政治领域中,人们受一定的政治思想和意识的支配,创制出了一整套政治规范体系来引领和规范人们的政治行为,因此一定的制度既是人们思想意识的产物,而一经产生后,反过来又作用和制约着人们的思想行为,发挥着能动的反作用。正是从这个意义上,有人把制度文明视为政治文明的关键和核心,它制约着整个政治文明的内容和状况。从制度层面来说,先进的政治文明包括规范、完善的民主政治制度,与之相匹配的政治体系与机制,和确保这种体系和机制理性运转的规范程序等等。

(三)政治文明不是抽象的,而是客观的、具体的,政治文明具体、客观的生动表现就是政治生活领域中的各种具体的政治行为

政治行为是政治文明动态的具体表现,符合政治文明要求的政治行为需要满足两个条件,一是它必须用正确的政治意识、理念作指导,这是正确政治行为的基本要求;二是它必须体现和反映政治领域中的制度关系和要求,反映一种正常、有序的政治秩序和关系,能够较好地体现政治功能,有利于实现政治目的。

以上三层含义体现了政治文明的三重构架,三者是一个相互联系、辩证统一的关系。其中政治观念是前提,有什么样的政治意识观念就会派生出什么样的政治关系和行为,它在政治文明体中具有隐形性,潜存于人们的思想深处和政治领域、政治过程之中,看不见、摸不着,但深刻地影响和制约着人们的政治态度和行为取向。而政治制度是关键,政治制度是政治文明静态、凝固的表现,政治制度在政治文明中的重要性在于,它依附于国家的政权体系,建立在国家政权的基础上,其中特别是国家的法律制度,具有正式性、权威性和强制性,是社会公意和国家力量的表现,在整个政治

关系体系中发挥着中坚和牵引的作用,具体地制约着政治活动向着有利于政治文明的方向发展,是政治文明的显型表现。政治行为是结果,是政治文明动态而直观的体现。在社会生活中,一般的老百姓是不管政治人物的政治宣言和公开正式的政治表态的,他们对政治文明的感知,主要是从他们在日常生活和工作中切身感受到、体会到的政治领域中的管理者、公务人员、领导人的行为举止。因此政治行为是政治文明动态、具体的表现,它具有过程性和变动性。三者由里及外、由隐型到显型、由抽象到直观,共同构成了政治文明的完整形态。

根据以上对政治文明体的分析,可以看出,政治文明的核心内容是民主政治和依法治国,是政治运行的民主化、制度化和法治化。推进社会主义民主与法制建设,是社会主义政治文明建设的客观必然要求。

二、民主和法制建设与社会主义政治文明的关系

综观人类社会政治的发展,它主要包括两方面内容,一是它的价值内容,二是它的技术内容。前者是社会政治关系的价值选择和取向,后者是实现其价值目的的手段和方法。在现代社会,包括社会主义社会,这两者的集中表现就是民主化与法制化的统一。

(一)社会主义民主是社会主义政治文明的本质要求和题中应有之义

民主是一个政治概念,是一种政治关系的价值形态。马克思说:“‘价值’这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的”^①,价值“表示物的对人的有用或使人愉快等

^① 《马克思恩格斯全集》,人民出版社1963年版,第19卷,第406页。

等的属性”^①。马克思的这两段话揭示了“价值”的本质内容。即价值是一种主观判断,是人所特有的,指外界物与人的关系问题;价值是指物的有用性,能够满足人的需求,符合人的喜好;由于价值的主体性和有用性特点,价值判断贯穿于人类社会生活之中,无处不在,无处不有,同时伴随着人类社会的发展演变而发生变化。在人类政治发展演进中,总体上讲主要经历了两大政治形态,一是少部分人享有和掌握着国家权力,甚至是世袭制,如封建专制;二是政治向社会和民众开放,国家的政治权力经过民主的方式产生和运作,这就是民主政治。从历史上看,人类社会的政治在绝大多数时间都是少数人统治,虽然民主的治理方式出现很早,早在古希腊时期就在一些城邦国家存在,但毕竟只是个别现象,不普遍。然而这种治理方式却一直为世人所称道,千百年来一直是政治思想家肯定和研究的政治现象,其原因在于,它符合绝大多数人的政治价值要求和需求。因此近现代以来,民主逐渐迅速地发展起来、普及开来,逐步成为世界上大多数国家的政治价值取向。社会主义国家是指人民群众当家作主的国家,社会主义从本质上讲是真正民主的国家政权,民主对于社会主义政治价值从以下两方面表现出来:

首先,民主作为人的一种社会活动,是人本质力量的具体体现。人的本质在于自由自觉的活动,追求自由是人本质的最高体现。按照马克思主义的观点,人是社会活动的主体,也是社会活动的目的,社会的发展最终表现为人的发展,而人的发展的最高表现就是不断地获取和扩大人的自由、自觉的活动空间。民主,作为人的一种政治活动,恰恰能够使人成为自己和社会的主人,赋予人以自由活动的权利。在社会主义国家,人彻底摆脱了人身占有关系和人身依附关系,赢得了做人的权利和尊严,人们有权决定国家拥

^① 《马克思恩格斯全集》,人民出版社1973年版,第26卷,第3册,第326页。

有哪些权力,国家权力由哪些人行使,行使这些权力应该遵循哪些规则,违反这些规则应该承担哪些责任;有权通过言论、出版、集会、结社、游行、示威等形式和批评、意见、建议、申诉、控告、检举等方式监督国家权力,维护自身利益;有权通过各种途径参与国家经济生活、政治生活、文化生活和社会生活的决策与管理,从而成为国家的主人。社会主义民主的根本特征就是确认、维护和保障人民民主权利,而任何权利都带有自由的性质。因为有什么权利就有什么自由,自由意味着在社会和国家肯定的范围内不受任何限制而自行其是,自担其责。同时人民民主权利的拥有,表明人民是国家和社会的主人,人与人之间地位和权利平等,即享有同等的权利,承担同等的义务,任何人都不得享有法律以外的各种特权。从这个意义上说,社会主义民主是一种有利于优化人的社会生存环境,提高人的生活质量,最有利于人的自由、全面、和谐和可持续发展的政治关系与制度。这是社会主义民主具有强大的生命力和优越性的重要体现。

其次,社会主义民主的价值还在于有利于提高效率、促进稳定、推进社会更好地向前发展。按照马克思主义的观点,人是生产力中最活跃、最积极的因素,效率归根到底是作为物质产品和精神产品创造者的人的效率,而“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”^①。因此要提高效率,就要着力营造社会目标与个人利益的联动机制,充分调动人的积极性,而社会主义民主可以最大限度地调动人们的主动性和创造精神。列宁指出:“群众生气勃勃的创造力正是新的社会生活的基本因素……社会主义不是按上面的命令创立的。”^②只有发展社会主义民主,确保人民的民主权力,并促使这种民主得到法律的保障,才能把蕴藏在人民群众中的积极

① 《马克思恩格斯全集》中文第2版,第1卷,人民出版社2002年版,第187页。

② 《列宁全集》中文第2版,第33卷,人民出版社1985年版,第52—53页。

性和创造力释放出来,使之成为推动现代化事业蓬勃发展的强大动力。因此邓小平在阐释改革政治体制,下放权力,调动群众积极性的时候指出:调动积极性是最大的民主。同时民主对于效率的意义还在于,民主的政治氛围,给人们提供了一个畅所欲言的社会环境,有利于人们意见的充分发表和民智的集中,而广开言路和民众智慧的充分发挥,是进行科学决策和保障决策科学化的前提。只有决策的科学化才能避免失误、防止经济建设的大起大落。

在社会主义社会,民主还是一种以和平方式进行社会整合的有效手段,有利于促进社会的稳定。原因就在于,通过民主的运作方式,可以使各种利益群体按照社会正常的程序和渠道表达自己的意愿和意见,给各个社会群体提供一个相互沟通、相互协商的社会机制,同时也使国家在制定政策时能够充分反映这些意见和愿望,通过扩大国家政策的整合幅度,将不同利益群体纳入自己的调控范围,从而大大地增强人们对国家权力的认同程度。而广泛的国家权力的群众基础是国家权力和权威的保障,稳固的国家政权权威有利于及时化解和消除各种社会矛盾、社会问题,有利于调适社会生活中各种复杂的利益关系,从而积聚人心、统一行动,实现社会的基本稳定。同时,由于民主是以多数人的意志为其政治合法性的基础,它将政治竞争纳入了既定的程序和规则之中,因而有助于政治权力的和平转移,有助于避免和消除因人事更迭和政策变动所引发的社会动荡。正是由于这个原因,1979年3月,邓小平在党的理论务虚会上明确谈到民主与社会主义的关系问题时指出:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化。”^①这段话从根本上概括和揭示了民主与社会主义的不可分离性的本质属性。

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第168页。

（二）社会主义法制是社会主义政治文明的重要内容和实现形式

政治属社会上层建筑领域，是一个内容广泛的概念。由于政治上层建筑领域的特殊性，制度，其中特别是社会的法律制度，在社会政治生活中扮演着极其重要的角色，居于重要的地位，成为决定和制约一国政治文明的基础，以至于人们常常从制度出发认识和判断一国政治文明的状况和文明程度。这是因为：

1. 从政治的社会功能看，制度是实现政治功能最基本的手段

政治最主要的社会功能是进行社会管理，构建社会秩序，维护社会稳定，满足人们的政治需求。毫无疑问，政治是依赖国家权力来实现这一专有职能的。但是政治是如何具体地运用国家权力来实现它的职能任务的呢？答案只能是国家的各项政治法律制度。因为在社会规范体系中，制度是社会群体、组织、国家关系中最实质和正式的规定，强制性是制度与其他一般的社会规范的最大不同之处。制度存在于一切国家形态之中，是国家进行社会组织、调控、引导的最有力的杠杆。因此从有史以来的国家形态看，各种社会制度，其中特别是国家的法律制度是统治者实现政治统治、行使国家的管理职能、构建和维护社会秩序的最基本方式和手段。

2. 从政治的民主内容和形式看，制度是现代民主政治识别的最重要依据

现代政治是民主政治，现代的民主政治具体通过各种民主权利表现出来，而现代社会的民主权利首先是由社会的政治法律制度来界定和实现的，因此法定性是其总特征。从这个意义出发我们讲民主首先是指一种国家形态、国家制度。近代以来，民主政治的发展过程，就是社会法律制度不断发展和完善的过程，民主的制度化与法律化是现代民主政治发展演化的一般规律。由于法制的民主内容，对于社会主义国家来说，法制不仅是进行社会管理的手段，而且内含着明确的价值目的性，是社会主义国家的政治目标。