

科学发展小丛书

张神根 / 主编

民主政治发展与进步

陈 坚 / 著



中共党史出版社

科学发展小丛书

张神根 / 主编

民主政治发展与进步

陈 坚 / 著

 中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主政治发展与进步/陈坚著. —北京:中共党史出版社,
2012. 10

(科学发展小丛书/张神根主编)

ISBN 978-7-5098-1851-0

I. ①民… II. ①陈… III. ①社会主义民主—研究—中国
②社会主义法制—研究—中国 IV. ①D62 ②D920. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 222435 号

责任编辑:姚建萍

出版发行:**中共党史出版社**

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编:100080

网 址:www. dschbs. com

经 销:新华书店

印 刷:北京汇林印务有限公司

开 本:148mm×210mm 1/32

字 数:90 千字

印 张:4. 5

印 数:1—5000 册

版 次:2012 年 10 月第 1 版

印 次:2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5098-1851-0

定 价:10. 00 元

此书如有印制质量问题,请与中共党史出版社出版业务部联系

电话:010 83072533

目 录

第一章 民主政治建设战略新构想	1
第一节 中共历代领导人对民主政治建设的思考	2
第二节 民主政治建设战略新思考	9
第三节 民主政治建设战略新部署	14
第二章 基本政治制度趋于完善	19
第一节 完善人民代表大会制度	19
第二节 完善多党合作和政治协商制度	24
第三节 完善民族区域自治制度	27
第四节 完善基层群众自治制度	30
第三章 依法治国方略稳步推进	40
第一节 依法治国方略与社会主义法治理念	40
第二节 中国特色法律体系基本形成	45
第三节 健全司法体制, 保证司法公正	51
第四节 推进依法行政, 建设法治政府	55
第四章 行政管理体制深层变革	60
第一节 政府机构改革向大部门体制迈进	60
第二节 加快行政审批制度改革步伐	64
第三节 推动政务公开	67

第四节 推行行政问责制	71
第五章 干部人事制度改革创新	75
第一节 高度重视干部人事制度改革	75
第二节 深化干部选拔任用制度改革	79
第三节 推进公务员管理法制化	86
第四节 深化事业单位人事制度改革	89
第六章 民主形式多元化发展	97
第一节 发展选举民主	97
第二节 推进协商民主	102
第三节 健全基层民主	106
第四节 网络民主兴起	110
第七章 中国人权事业取得巨大进步	114
第一节 中西人权认识上的分歧	114
第二节 中国共产党对人权认识的变化	118
第三节 近10年来中国人权事业的成就	126

第一章 民主政治建设战略新构想

民主是人类社会进步的重要成果和现代文明社会的重要标志，是世界各国人民的共同追求，也是中国共产党领导中国人民进行革命、建设和改革、发展的始终不渝的奋斗目标。新中国成立后，以毛泽东为代表的中国共产党人对于在中国这样一个比较贫穷落后的东方大国如何建设和发展社会主义民主进行了艰难曲折的探索。改革开放后，中国共产党抛弃“左”的错误路线，从中国实际出发，在进行经济体制改革的同时，对传统社会主义政治体制进行了调整和改革，成功地走出了一条中国特色社会主义民主政治发展道路。中共十六大以来的10年，以胡锦涛为总书记的党中央在总结和汲取党成立以来尤其是改革开放以来民主政治建设经验基础上，适应中国特色社会主义市场经济快速发展和人民政治参与热情的日益提高的趋势，对新形势下推进社会主义民主政治建设和发展进行了更深入的思考和总体设计，提出并全面阐述了中国发展社会主义民主政治的一系列战略思想，为中国社会主义民主政治建设理论注入新的活力，为推进政治体制改革提供了战略指导思想。

第一节 中共历代领导人对民主政治建设的思考

毛泽东是中国社会主义民主政治建设的开创者。从新民主主义政治构想到社会主义民主政治建设实践，毛泽东逐渐形成了比较成熟的民主政治思想。早在新民主革命时期，毛泽东就开始思考如何建立民主共和国问题。1936年9月，他在同美国记者斯诺谈话中，表示“必须建立民主共和国”，建立“统一的人民民主政府”。1939年毛泽东在《青年运动的方向》中提出：“这个革命要达到的目的是什么呢？目的就是打倒帝国主义和封建主义，建立一个人民民主的共和国。”“这种人民民主主义的共和国，就是革命的三民主义的共和国。它比起现在这种半殖民地半封建的状态来是不相同的，它跟将来的社会主义制度也不相同。在社会主义的社会制度中是不要资本家的，在这个人民民主主义的制度中，还应当容许资本家存在。”^①次年，他又在《新民主主义论》中再次提出建立新民主主义共和国的主张，指出“现在所要建立的中华民主共和国，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国，这就是新民主主义的共和国，也就是真正革命的三大政策的新三民主义共和国。”^②在这篇宏论大作中，毛泽东进一步解释道：“这种新民主主义共和国，一方面和旧形式的、欧美式的、资产阶级专政的、资本主义的共和国相区别，那是旧民主主义的共和国，那种共和国已经过时了；另一方面，也和苏

① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第563页。

② 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第675页。

联式的、无产阶级专政的、社会主义的共和国相区别，那种社会主义的共和国已经在苏联兴盛起来，并且还要在各资本主义国家建立起来，无疑将成为一切工业先进国家的国家构成和政权构成的统治形式；但是那种共和国，在一定的历史时期中，还不适用于殖民地半殖民地国家的革命。因此，一切殖民地半殖民地国家的革命，在一定历史时期中所采取的国家形式，只能是第三种形式，这就是所谓新民主主义共和国。这是一定历史时期的形式，因而是过渡的形式，但是不可移易的必要的形式。”^① 1945年，毛泽东在《论联合政府》中，更具体地阐述民主共和国的性质。他指出“需要在广泛的民主基础之上，召开国民代表大会，成立包括更广大范围的各党各派和无党无派代表人物在内的同样是联合性质的民主的正式的政府，领导解放后的全国人民，将中国建设成为一个独立、自由、民主、统一和富强新国家。”在阐述“民主共和国”理论构想的同时，毛泽东还从实际出发，从国体和政体两方面详细论述了“民主共和国”的制度构架。1948年6月中共中央宣传部根据毛泽东意见重印列宁《共产主义运动中的“左”派幼稚病》第二章，所写“前言”中第一次出现“人民民主专政”的提法：“列宁在本书中所说的，是关于无产阶级专政。今天在我们中国，则不是建立无产阶级专政，而是建立人民民主专政。”由此，形成关于新中国国体的完整表述。对于政体，毛泽东在《新民主主义论》中设想：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会

^① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第675页。

的系统，并由各级代表大会选举政府”，实行“真正普遍平等的选举制”，“这种制度即是民主集中制”。这样，在“民主共和国”的政治模式设计中，国体——人民民主专政，政体——人民代表大会制度构成了一个全新的未来新中国民主政治建设目标和思路的基本框架。至此，关于民主共和国的理论和制度框架雏形已基本形成。

新中国成立后，中国共产党掌握了政权，毛泽东关于“民主共和国”的设想在全国范围内得以实现，社会主义民主政治建设正式拉开了帷幕。人民民主专政理论是“人民当家作主”这一核心理念的具体化。从文字表述看，人民民主专政概念，不仅有“专政”，而且有“民主”，并采用外延更为广泛的“人民”一词，这就准确地表述了我国无产阶级领导的国家政权的性质和内容。社会主义民主政治区别于资本主义民主政治，不仅理念上、形式上承认人民的民主权利，而且实质上也要确保人民当家作主，真正实现社会绝大多数的自我统治和管理，确保人民真正成为自己社会的主人。与资产阶级民主相比，人民民主专政具有无比的优越性，这一点为当时中共领导人所认同。因此，在新政权建立之时，毛泽东就开始把“人民当家作主”这一核心理念转化成具体的政治制度。这些基本政治制度主要包括：一是建立人民代表大会制度；二是建立共产党领导的多党合作政治协商制度；三是建立民族区域自治制度。这三项政治制度，是毛泽东集中全党智慧、根据我国的历史和现实条件创造的基本政治制度。它们既区别于西方国家以“三权分立”为核心的民主政治制度，也区别于苏联一党专政下的社会主义制度，充分体现了我国政治制度的特点和优点，是对马克

思主义国家建设理论和民主政治理论的丰富和发展。

以毛泽东为代表的中国共产党人探索和提出的民主政治思想及建立在这一思想理论基础上的中国社会主义基本政治制度，为中国社会主义发展提供了基本的制度保证。但是，由于社会主义制度建立时间不长，是一个全新的事业，没有现成的经验可以借鉴。因而，在推动社会主义民主政治建设过程中，我们党走了不少弯路，甚至犯了十年“文化大革命”那样重大的错误，致使社会主义建设遭受严重挫折，社会主义民主和人民民主遭到严重践踏。

“文化大革命”结束后，以邓小平为核心的第二代中央领导集体对“文化大革命”进行反思，尤其是对毛泽东晚年错误进行了深刻反思，并由此引发出对整个体制和制度的反思。1980年8月，在会见意大利记者法拉奇时，邓小平专门分析了造成“文化大革命”的基本原因。他深刻指出：“民主集中制被破坏了，集体领导被破坏了，否则，就不能理解为什么会爆发‘文化大革命’。”而法拉奇则坦率地表示了自己的忧虑：至今“看不出怎样才能避免或防止再发生诸如‘文化大革命’这样可怕的事情”。邓小平解释说，“这要从制度方面解决问题。我们过去的一些制度，实际上受了封建主义的影响，包括个人迷信、家长制或家长作风，甚至包括干部职务终身制。我们现在正在研究避免重复这种现象，准备从改革体制着手。我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义的民主和社会主义的法制。现在我们要认真建立社会主义的民主制度和社会主义

法制。只有这样，才能解决问题。”^①同时，在深刻反思和总结“文革”教训的基础上，并顺应经济体制改革的实践需要，邓小平对社会主义民主政治建设重新进行思考，提出并形成一套关于社会主义民主政治建设战略思想。其内容包括：第一，确立社会主义民主政治发展的根本目标。邓小平说：“中国人民今天所需要的民主，只能是社会主义民主或称人民民主，而不是资产阶级的个人主义的民主”。“我们的目标，是造成一个又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志，又有个人心境舒畅、生动活泼、那样一种政治局面。这就是社会主义民主的政治局面，这就是我们今天和今后要努力实现的政治局面。”这是民主的第一个层次目标。民主政治的第二个层次目标是由根本目标和不同阶段的具体情况所决定的阶段性目标，即一定阶段的具体化。邓小平认为，在我国社会主义初级阶段，要牢牢地把握有中国特色社会主义的基本要求，发扬民主，保证人民的民主权利的实现。他指出：“政治上充分发扬人民民主，保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家，特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力，享有各项社会权利，健全革命法制，正确处理人民内部矛盾，打击一切敌对力量和犯罪活动，调动人民群众的积极性，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面。”第二，强调实现决策的民主化和科学化。民主政治决策的科学化，即是民主发展的重要内容，也是民主政治运行机制的重要环节。党的十一届三中全会以后，以邓小平同志为核心的党中央，深感过去的个人拍板决

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第348页。

策所造成的灾难性后果，提出了民主政治决策一定要民主化、科学化。邓小平说：“党内讨论重大问题，不少时候发扬民主、充分酝酿不够，由个人或少数人匆忙做出决定，很少按照少数服从多数的原则实行投票表决，这表明民主集中制没有形成制度。”那么，如何做到决策的民主化、科学化呢？邓小平提出了决策的五个基本要素：（1）要坚持集体决策的原则；（2）要从中国的实际出发，根据这个实际来制订规划；（3）别人的经验可以参考，但不能照搬；（4）民主决策要从大局和长远着想，“考虑任何问题总是要着眼于长远，着眼于大局”；（5）民主政治决策科学化必须要掌握充分的信息。第三，指出社会主义民主政治建设的根本保障。民主政治建设，必须要有一定的政治保障，否则，就会偏离方向和目标。关于如何保证民主政治建设朝着正确方向发展，邓小平提出了五个基本要求：（1）坚持四项基本原则；（2）坚持共产党领导的多党合作制；（3）坚持人民代表大会制度，反对三权分立；（4）反对极端民主化；（5）坚持民族区域自治制度。邓小平的这些思想，对于确保中国社会主义民主政治的正确方向，促进民主政治建设在稳定中发展和进步，具有十分重要的指导意义。

在邓小平关于民主政治建设思想的指导下，改革开放新时期后，国家基本政治制度、党的领导体制和工作制度、基层民主和群众自治制度等都得到很大的改进和完善，社会主义民主政治呈现出新的气象。但是，1989年春末夏初的政治风波，严重干扰了中国民主政治建设的进程，保持社会政治的稳定成为当时最为紧迫的任务。在这种情况下，中国社会主义民主政治改革和建设步入一个暂时的调整时期。也就是在这样一

个特殊的历史时期，江泽民同志受命于危难之际，成为中国共产党第三代中央领导集体的核心，团结带领全党和全国各族人民克服重重困难，坚持十一届三中全会以来的路线不动摇，成功地稳住了改革和发展的大局，开拓进取，把中国特色社会主义事业全面推向21世纪。以江泽民为核心的第三代中央领导集体总揽全局、审时度势，强调正确处理改革、发展与稳定的关系，把发展速度、改革力度和人民接受的程度相结合，谨慎适度地把握政治建设同经济建设以及文化等其他建设互相照应、协调发展、稳步推进。在这个过程中，江泽民从中国改革发展的实际出发，以唯物史观为武器，提出一系列民主政治建设思想的新观点。概括起来，主要包括：一是建设社会主义民主政治，是一个逐步发展的历史过程，需要从中国的国情出发；二是建设高度的社会主义民主和完备的法制是中国共产党的根本目标和根本任务之一；三是党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性，是社会主义民主政治的重要优势；四是在党的领导下，工人、农民、知识分子和全体人民作为主人管理自己的国家，享受广泛的民主权利，是我国社会主义民主的核心；五是政治体制改革的目标是建设有中国特色的民主政治、健全社会主义法制，切实保障人民群众当家作主的权利；六是坚持依法治国和以德治国相结合；七是坚定不移地走自己的政治发展道路，坚持社会主义的自我完善和发展，绝不能照搬西方的政治模式；八是着重加强社会主义民主政治制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。实践证明，这些基本观点在推动中国社会主义民主政治建设过程中，发挥了极为重要的作用。如今这些观点早已为人们所熟知，并融入中国

民主政治改革和建设的实践，为社会主义民主政治建设的继续发展奠定了理论基础。

第二节 民主政治建设战略新思考

中共十六大后，新一届中共中央领导集体站在前人的基础上，从关系党和国家前途命运的高度出发，着眼于长远稳定和发展，对中国社会主义民主政治建设进行了战略思考和总体设计。正如胡锦涛所指出的：“以什么样的战略思想来谋划和推进社会主义民主政治建设，是管根本、管方向、管全局、管长远的。”^①正是出于这样一种考量，以胡锦涛为总书记的党中央在改革开放和社会主义现代化建设新的实践中，提出了一系列关于社会主义民主政治建设的新思想、新论断，全面阐述了中国发展社会主义民主政治的战略思想。这些战略思想集中体现在以下四个方面：

第一，发展社会主义民主政治是中国共产党始终不渝的奋斗目标。人民民主是中国共产党始终高扬的一面旗帜，也是党成立以来就明确提出并不懈追求的奋斗目标。新中国成立后，社会主义政治制度在中国建立起来，这就为发展人民民主、实现人民当家作主创造了根本前提。进入改革开放新时期，中国共产党深刻总结正反两方面经验，在全力推进经济体制改革、推动经济发展的同时，稳步推进政治体制改革、发展

^① 《十七大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2009年版，第234—235页。

社会主义民主政治，人民民主不断扩大，人民各项权益得到切实保障，广大人民的积极性、主动性和创造性得到极大发挥。然而，由于政治体制改革问题具有特殊的复杂性和敏感性，因此长期以来不少人在这个问题上存在一些各种各样的看法和议论。针对这种状况，2004年1月27日，胡锦涛在法国国民议会发表重要演讲，全面阐述了中国政治发展情况：“中国的改革是全面改革，涉及经济、政治、文化等各个领域。”中国“不仅进行经济体制改革，也进行政治体制改革”。“发展社会主义民主政治，是我们党始终不渝的奋斗目标。”“我们积极推进政治体制改革，完善社会主义民主的具体制度，保证人民充分行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。这些年来，我们在国家领导制度、立法制度、行政管理体制、决策制度、司法制度、人事制度、基层民主制度、监督制约制度等方面进行了一系列改革，取得了显著成果。中国人民的公民权利、政治权利和基本自由依法得到维护和保障。”^① 这些论述不仅消除了人们对中国政治体制改革存在的偏见，而且充分阐明了政治体制改革在中国整个改革中的地位和作用。2008年2月，党的十七届二中全会再次重申：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。”“我们党要始终牢记，发展社会主义民主政治是党始终不渝的奋斗目标，必须更高地举起人民民主的旗帜”。^② 这充分表明了我们党在发展社会主义民主问题上认识清醒、立场坚定、态度鲜明。

① 《人民日报》2004年1月27日。

② 《十七大以来重要文献选编》（上），第235页。

第二，民主政治建设是中国特色社会主义建设事业的重要组成部分。2002年10月，党的十六大报告指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的主要目标。”^① 在这里，党的代表大会报告第一次使用“政治文明”的提法，表明党对发展社会主义民主政治的认识达到了一个新的高度，也为中国特色社会主义物质文明、政治文明、精神文明三者协调发展、相互促进明确了方向。此后不久，在中共十六届二中全会上，胡锦涛发表题为《关于建设社会主义政治文明》的讲话，就社会主义政治文明问题作了进一步的阐述，强调坚持政治文明建设的正确方向，关键要把握好三点：一是推进政治文明建设，最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。二是推进政治文明建设，要坚持走中国特色的政治发展道路。三是推进政治文明建设，要坚持和发展我国社会主义政治制度的特点和优势。同时，他还指出：“政治文明建设涉及政治思想、政治制度、行政管理、法制建设等方面，需要有领导、有步骤地全面加以推进。”^② 这些论述，进一步丰富和发展了十六大关于政治文明建设的思想内涵，为社会主义政治文明建设提供了思想指导。经过五年的实践和发展，党的十七届二中全会更加鲜明地提出，要从落实中国特色社会主义事业总体布局、实现全面建设小康社会奋斗目标战略高度出发，深化政治体制改革，发展社会主义民主政治。民主政治建设被列入中国特色社会主义建设总体布局之

① 《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献研究室2008年版，第24页。

② 《十六大以来重要文献选编》（上），第146页。

中,即标志着党对社会主义民主政治建设的认识进一步深化,也更加凸显了社会主义民主政治建设的重要地位。

第三,民主政治建设要坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路。发展社会主义民主政治是社会主义建设应有之义,但选择什么样的发展道路和体制模式,必须从本国国情出发,充分考虑本国的社会历史背景、经济发展水平、文化发展水平等重要因素。这一点,已为世界许多国家的发展经验和教训反复证明。对此,党中央始终高度清醒。2003年2月,胡锦涛提醒全党:“我们要借鉴人类政治文明的有益成果,但决不照搬西方政治制度模式。世界上有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戒。”^① 2004年9月,胡锦涛在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上,再次重申了这一立场:“对人类社会创造的一切文明成果包括政治文明的有益成果,我们要积极借鉴,但不照搬别国政治体制的模式。”^② 那么,中国社会主义民主政治应该走什么道路呢?对此,党的十七大作了鲜明的回答,提出要坚持中国特色社会主义政治发展道路。坚持中国特色社会主义政治发展道路,关键是要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。^③ 这三者的有机统一,既是中国特色社会主义民主政治道路的核心和特征,也是中国的政治体制改革必须坚持的基本原则。

第四,政治体制改革的本质是社会主义政治制度自我完

① 《十六大以来重要文献选编》(上),第147页。

② 《十六大以来重要文献选编》(中),第231页。

③ 《十七大以来重要文献选编》(上),第237页。