



华大博雅·政治学精品教丛

总主编：唐 鸣

中国政府与政治

吴理财◎主编

 华中师范大学出版社





华大博雅·政治学精品教丛

中国政府与政治

吴理财◎主编

丛书编委会

总主编：唐 鸣

编委会成员：程又中 项继权 韦 红 陈伟东
胡宗山 吴理财 牟成文 高秉雄
袁方成 王建国 陈荣卓

 华中师范大学出版社

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

中国政府与政治/吴理财 主编. —武汉:华中师范大学出版社,2016.4
(华大博雅·政治学精品教丛)

ISBN 978-7-5622-7301-1

I. ①中… II. ①吴… III. ①政治制度—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 052570 号

中国政府与政治

© 吴理财 主编

责任编辑:王中宝

责任校对:刘 崢

封面设计:胡 灿

编辑室:高校教材编辑室

电话:027-67867364

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

电话:027-67863426(发行部) 027-67861321(邮购)

传真:027-67863291

网址:<http://www.ccnupress.com>

电子信箱:press@mail.ccnu.edu.cn

经销:新华书店湖北发行所

印刷:武汉鑫昶文化有限公司

督印:王兴平

字数:215 千字

开本:787mm×960mm 1/16

印张:11.5

版次:2016 年 4 月第 1 版

印次:2016 年 4 月第 1 次印刷

定价:24.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话 027-67861321

目 录

| | |
|-----------------------------|------|
| 第一章 中国政府与政治的基础 | (1) |
| 第一节 宪法 | (1) |
| 第二节 人民民主 | (5) |
| 第三节 党的领导 | (7) |
| 第四节 政治协商 | (11) |
| 第二章 国家机构 | (14) |
| 第一节 国家机构概述 | (14) |
| 第二节 国家机构的设置 | (19) |
| 第三节 中国国家机构 | (25) |
| 第三章 立法机关 | (32) |
| 第一节 人民代表大会制度 | (32) |
| 第二节 全国人民代表大会 | (37) |
| 第三节 全国人民代表大会常务委员会 | (42) |
| 第四节 地方人民代表大会及其常务委员会 | (46) |
| 第四章 行政机关 | (51) |
| 第一节 行政机关概述 | (51) |
| 第二节 行政机关的结构 | (58) |
| 第三节 行政机关的运行 | (71) |
| 第五章 司法机关 | (78) |
| 第一节 司法机关概述 | (78) |
| 第二节 人民法院 | (81) |
| 第三节 人民检察院 | (89) |
| 第四节 司法机关之间的关系 | (94) |

| | |
|---------------------------|-------|
| 第六章 人民团体 | (97) |
| 第一节 人民团体概述 | (97) |
| 第二节 中华全国总工会 | (98) |
| 第三节 中国共产主义青年团 | (100) |
| 第四节 中华全国妇女联合会 | (101) |
| 第五节 其他团体 | (102) |
| 第七章 府际关系 | (105) |
| 第一节 府际关系概述 | (105) |
| 第二节 府际关系的历史嬗变 | (106) |
| 第三节 中央与地方政府间的关系 | (108) |
| 第四节 地方政府间的关系 | (114) |
| 第八章 财政体制 | (118) |
| 第一节 我国财政体制的历史变迁 | (118) |
| 第二节 财政转移支付制度 | (126) |
| 第三节 地方财政管理体制 | (131) |
| 第九章 基层民主 | (136) |
| 第一节 基层民主的内涵与特征 | (136) |
| 第二节 党内基层民主 | (138) |
| 第三节 农村村民自治 | (139) |
| 第四节 城市社区居民自治 | (146) |
| 第五节 企事业单位职工民主管理 | (153) |
| 第十章 国家治理现代化 | (156) |
| 第一节 国家治理现代化的提出 | (156) |
| 第二节 国家治理现代化的内涵 | (160) |
| 第三节 国家治理现代化的路径选择 | (165) |
| 第四节 政治文明建设中的国家治理现代化 | (172) |
| 后 记 | (181) |

第一章 中国政府与政治的基础

中国政府与政治的基础主要由宪法、人民民主、中国共产党的领导和政治协商四部分构成。其中,宪法是政府组织和政治运行的基础。人民民主是我国国家政权的根本性质,也是国家机构运行的基本原则。党的领导是我国政治关系的最基本和最显著特征,理解党的领导是理解当代中国政府与政治的关键。政治协商是我国民主的重要补充机制,也是当前中国特色社会主义政治发展的重要方向,是我们正确理解中国民主政治独特性的重要机制。

在当代中国政治体系中,党和政府的关系处于核心地位,整个政治体系的运行均围绕党政关系而展开。因此,要了解中国政府与政治,就必须通过党政关系这一主轴入手,回答“谁掌握权力”、“谁领导权力”、“权力的结构”、“权力的行使原则”、“权力行使的补充机制”等问题。

宪法作为国家根本大法,以文本形式为国家政治生活提供了基础性的制度保障。它是人们了解一个国家政府与政治的基础性文件。经由《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)确认的人民民主国体及其政体表现形式、中国共产党在国家政治生活中的领导地位以及多党参与的政治协商制度等,在一定程度上回答了上述问题,共同构成了中国政府与政治的基础。

第一节 宪法

《中华人民共和国宪法》以成文法的形式,对国家政治权力做出根本性的规定。这种规定涉及国家政治生活的主要方面,是以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,规定了国家的根本制度和根本任务,是国家的根本大法,具有最高的法效力。由此可见,《宪法》既是对现有政治成果的巩固,也是对政治权力体系的总体性安排。《宪法》的这种根本性和最高性,从总体上回应了权力主体、权力架构、权力机制等国家政治生活中的基础性问题。

一、宪法的形成与演进

我国宪法肇始于清末以洋务运动和立宪改革为代表的宪政运动，是西方法治精神传入中国的结果。随着各种政治势力在中国历史舞台上的轮番登场，先后出现过清政府的《钦定宪法大纲》、辛亥革命后的“临时约法”、北洋政府的“天坛宪草”“袁记约法”“贿选宪法”、南京国民政府 1947 年颁行的《中华民国宪法》等带有不同阶级性质的宪法文本。1949 年中华人民共和国成立至今，先后通过了一部临时宪法和四部正式宪法。临时宪法即 1949 年的《中国人民政治协商会议共同纲领》，四部正式宪法即 1954 年、1975 年、1978 年和 1982 年宪法。

《中国人民政治协商会议共同纲领》是在中华人民共和国成立初期百废待兴、全国人民代表大会制度尚未建立的情况下，由中国共产党邀请各民主党派、人民团体、人民解放军、各地区、各民族以及海外华侨等各方面的代表 635 人，组成中国人民政治协商会议，代行全国人民代表大会职权，于 1949 年 9 月 29 日第一届全体会议上通过的。《中国人民政治协商会议共同纲领》包括序言和总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策和外交政策等 7 章，共 60 条。主要包括国家性质和任务、政权组织和原则、人民权利和义务、国家大政方针等 4 方面重要内容。

1954 年《中华人民共和国宪法》是由毛泽东亲自领衔起草，在第一届全国人民代表大会第一次会议上通过的。这是中国第一部社会主义宪法，通称“五四宪法”。“五四宪法”包括序言和总纲，国家机构，公民的基本权利和义务，国旗、国徽、首都等 4 章，共 106 条。“五四宪法”确定了社会主义原则和人民民主原则。

“七五宪法”是在 1975 年第四届全国人民代表大会第一次会议上通过的，主要结合 1956 年“三大改造”完成后的社会生活变化和“文化大革命”开始后的极“左”思潮，对“五四宪法”进行了全面改造。“七五宪法”最突出的特点就是强调以阶级斗争为纲，确认了“无产阶级文化大革命的伟大胜利”，缩小了公民的基本权利和自由范围。

“七八宪法”是在 1978 年第五届全国人民代表大会第一次会议上通过的。“七八宪法”除序言外，分为 4 章，共 60 条。“七八宪法”是在粉碎“四人帮”后制定的，尽管对于“七五宪法”中一些极左表述进行了修改与删节，对于维护社会、经济的稳定及国家政治生活的正常运行发挥了一定的积极作用，但在当时特定政治环境的影响下，仍然带有较强的“左”倾色彩。

现行宪法是 1982 年第五届全国人民代表大会第五次会议上通过的，故称为“八二宪法”。“八二宪法”继承了“五四宪法”的体例，但更强调“公民的基本权利

和义务”，在宪法文本中将这一章提到了“国家机构”之前。“八二宪法”确立了四项基本原则，完善了国家政治制度，合理设置了国家机构。此后，根据社会经济发展形势的变化，“八二宪法”也经过多次修订，“私营经济”、“社会主义市场经济”、“邓小平理论”、“三个代表”重要思想等先后被写入宪法，成为保障我国公民基本权益、维护社会主义国家政权合法性的重要文本。

二、宪法的主要内容

现行《宪法》由序言和总纲，权利与义务，国家机构以及国旗、国歌、国徽、首都等4部分组成。

《宪法》序言的主要内容包括：对20世纪以来我国的政治历史进行经验性总结，对当前的指导思想即四项基本原则进行明确，对国家根本任务进行规定，对新时期阶级关系进行分析，对中国共产党领导的多党合作和政治协商制度进行阐述，对社会主义民族关系和民族政策进行规定，对当前中国外交政策进行规定，对宪法地位进行规定。

《宪法》总纲共计32条。这一部分规定了中国实行人民民主专政制度、人民代表大会制度、民族区域自治制度、特别行政区制度，规定了中国当前基本经济制度、精神文明建设以及其他的方针、政策等。

《宪法》第二部分是关于公民的基本权利和义务，共计24条。根据《宪法》规定，公民享有包括人身权、财产权、隐私权等广泛的权利和自由。同时，公民也必须履行法定的义务。

《宪法》第三部分是关于国家机构。这部分内容最为丰富，共计79条，对全国人民代表大会、国家主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院等机构的组成、职权、任期、工作原则及相互关系，都进行了明确规定，确保国家机器在宪法框架内运转。

《宪法》第四部分对国家象征标志即国旗、国徽、首都进行了规定，共计3条。

三、宪法的主要原则

按照宪法的结构体系，宪法序言部分是整个宪法的基础和依据，即基础规范。宪法总纲则是在基础规范之上建立起来的宪法原则，是对国家基本政治制度的原则规范。因此，现行《宪法》既从根本上体现了四项基本原则这一基础规范，也体现了人民主权原则、基本人权原则、法治原则、民主集中制原则。

人民主权原则强调国家权力来源于且属于全体人民。《宪法》第2条明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”这里虽然没有直接使用“人民主权”这一

概念,但通过正式文本明确了一切权力属于人民,而且指明了人民行使国家权力的机关,使得人民主权原则既有原则上的规定,也有切实可行的途径。同时,《宪法》还对这一原则做了补充性规定,人民可以通过各种形式和途径管理国家事务,实现人民当家做主的愿望。

基本人权原则在《宪法》中主要体现在“公民的权利和自由”部分。《宪法》第二章“权利与义务”不仅规定了公民可以享有的政治权利和自由、信仰自由、人身自由、人格权、通信自由、男女平等权等基本权利,而且还规定了公民的劳动权、休息权,从国家和社会获取物质帮助的权利等社会经济权利和教育科学文化等方面的权利。

法治原则即依法治国的原则。社会主义法治原则主要体现在人民立法权和依法办事两个方面。《宪法》以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果,强调国家根本法的创制来源于人民意志,最大程度体现了人民立法权。《宪法》第5条明确规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”这里强调集体和个人均要在宪法框架内依法办事,“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。

民主集中制又称为议行合一制,是中国国家机关的组织和活动原则。《宪法》第3条规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”这一原则具体表现为以下三个方面:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督”;“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督”;“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。

四、宪法的地位和作用

宪法是国家的根本法,具有至上性和根本性的特征。至上性是指宪法具有最高地位、最高的权威和效力。宪法是国家的组织法,规定了国家的基本制度和政治生活的基本原则。根本性则意味着宪法是其他法律立法的根据和来源。宪法的根本法地位,决定了宪法在国家权力及其运行、法治建设、经济社会发展、公民权利保障等方面具有广泛的影响和作用。

宪法对国家权力的规范及其运行的作用,主要体现在原则设定和政治制度设计两个方面。宪法对国家权力的原则设定表现在以根本法的形式确认国家权力的合宪性,并对国家权力的范围进行规定和限制。政治制度设计则表现在确立并维护国家政治制度,规范国家机构设置与运行两个不同层次。在政治制度

方面,宪法规定了人民代表大会制度是我国的根本政治制度;在机构设置上,宪法确立了我国国家机构体系,包括:全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院。

宪法对法治建设的作用,主要体现在立法和执法两方面。宪法的根本法地位,为国家法治的统一和完整奠定了基础。法治的统一和完整,主要通过立法和执法两个方面来体现。所有立法工作都必须以宪法为准绳,任何法律的制定、修改与废止都要根据宪法的规定进行。执法工作中除了必须依照具体法律严格依法办理,也必须保证执法工作的合宪性,尤其是在现有法律与宪法精神相违背的情况下要坚持以宪法为准。

宪法对经济社会发展的作用,主要表现在巩固经济基础和激发经济活力两个方面。制宪目的在于以法律的形式确认我国各族人民奋斗的成果,而这种成果的最根本方面就是公有制经济形式。同时,宪法还通过承认其他经济所有制形式来保护私有财产的合法性。宪法确认多种所有制经济的合法性,本身也活跃了社会主义市场经济,激发了经济社会活力,促进了经济社会的发展。

宪法对公民权利的保障作用,主要体现在以正式文本形式对公民权利进行确认,界定国家权力与公民个体权利之间的合理边界。公民权利的确认,一方面为公民享有相应的权利提供了基本的法律依据,任何组织和个人都不得侵犯;另一方面也为公民合法享有自身权利指明了范围和途径,公民权利的行使除了要在一定的限度内进行,同时也要坚持权利与义务相统一的原则。

第二节 人民民主

我国作为人民当家做主的社会主义国家,人民民主既确立了国家权力属于人民的特性,也是中国式民主区别于西方资产阶级民主的显著特征。人民民主不仅体现在国家性质上,也体现在政权组织形式和权力行使原则等方面。人民民主,从一定程度上回应了“谁掌握权力”和“权力的行使原则”这两个基础性问题。

一、国体

国体即国家性质,是指“社会各阶级在国家中的地位”^①,也就是国家的阶级本质。《宪法》第1条指出:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为

^① 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第676页。

基础的人民民主专政的社会主义国家。”这就从正、反两方面回答了“谁掌握权力”这一问题。

人民民主专政包括两方面含义,从正的方面来看就是在人民内部实行民主,就反的方面而言即对敌人实行专政。在人民内部实行充分的民主,意味着由占我国人口绝大多数的人民群众共同掌握国家权力,实行人民当家做主。对敌人实行专政,就是对破坏祖国统一、国家安全、民族团结、社会秩序和破坏社会主义建设的敌对分子进行专政。作为阶级统治的工具,社会主义国家的阶级本性决定了在人民内部实行民主的同时,必然要对敌人实行专政。民主和专政是相辅相成的有机统一体,民主是专政的基础,专政则是民主的保障。

按照马克思主义的经典表述,社会主义国家实行的是无产阶级专政,由无产阶级掌握政权。人民民主专政实质上也是无产阶级专政的一种实现形式,只是这种形式更为切合当代中国的阶级构成状况,使得人民民主专政具有更为广泛的阶级基础。我国对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造完成后,剥削阶级被消灭或者被改造,工人、农民、知识分子以及其他共同投身于社会主义建设的劳动者、建设者和爱国者成为人民民主专政的阶级基础和主要依靠力量。其中,工人阶级为领导力量,工农联盟为阶级基础,知识分子和其他劳动者、建设者、爱国者为依靠力量。中国共产党在革命和建设实践中,十分注重建立广泛的爱国统一战线,不断丰富和壮大人民民主专政的阶级基础,从而保障国家权力始终掌握在最广大的人民群众手中。

二、政体

人民民主专政的国家性质强调人民当家做主,而人民代表大会制度就是人民当家做主的主要形式。通常来讲,国体决定政体,政体服务于国体,人民民主专政的国体决定了人民代表大会制度这种政体形式。“五四宪法”确立了人民代表大会为中国的根本政治制度,使之成为人民群众掌握国家政权的主要形式。

人民代表大会制度包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会是中国最高国家权力机关,其常设机构为全国人民代表大会常务委员会。地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关,在县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会。作为立法机关,全国人民代表大会及其常务委员会行使国家最高立法权,省级人民代表大会及其常务委员会、较大的市的人民代表大会及其常务委员会、民族自治地方人民代表大会及其常务委员会行使地方立法权。

由于人民代表大会是经由选举产生的人大代表组成的代议机关,因此它具有与西方议会类似的立法机关的权力。但同时,人民代表大会作为国家权力机

关,国家行政机关、司法机关由其产生,并受其监督。因此,我国人民代表大会制度是议行合一的政治制度。

人民群众通过人民代表大会这种政体形式管理国家事务,是由经过选举产生的各级人大代表来实现的。人大代表不仅拥有宪法赋予普通公民的各项权利,而且拥有宪法赋予的相应权利。人大代表特定的权利与义务是由其双重身份所决定的。作为选民代表,他们代表人民群众管理国家政权,必须代表人民意愿,维护所在区域选民的利益,对选民负责,并受选民监督。作为国家权力机关人员,由于人民代表大会的主体地位,他们拥有对其他同级国家机关及其工作人员的选举权和监督权,代表人民行使当家做主的权利。

三、运行原则

人民民主不仅决定了中国的国体和政体,也决定了政体的组织和运行原则。民主集中制就是当代中国国家机关的组织和运行原则,因此人民代表大会制度也被称为“议行合一”的国家制度。

中国国家机关实行民主集中制,是与中国共产党的领导分不开。中国共产党作为中国工人阶级先锋队领导国家政权,为贯彻本阶级意志,必然要求国家机关组织原则与自身组织原则相适应,民主集中制也由此从党的组织原则上升为国家权力机关的组织原则。宪法对民主集中制原则的三个面向中,从各级人民代表大会的产生与监督、同级国家机关与人民代表大会的关系,到中央和国家机构职权的划分,都是与《中国共产党章程》中关于民主集中制的规定相一致的。

从当前国家机关关于民主集中制的实践来看,这一原则不仅体现在国家机关的组成与相互关系上,而且更体现在各级国家机关的日常工作中。对国家机关的组成与相互关系而言,全国人民代表大会及地方各级人民代表大会作为从中央到地方的各级国家权力机关的主体,体现了权力集中的原则,而各级人民代表大会本身的产生则体现了民主原则。在中央和地方国家机构职能的划分中,坚持遵循中央的统一领导体现了集中制原则,而充分发挥地方主动性和积极性则体现了民主制原则。对各级国家机关的日常工作的而言,由于党的领导始终贯穿其中,因此在各级国家机关的日常工作中,也必须坚持民主集中制。具体体现在,重大决定实行党委(党组)负责制,党委(党组)实行书记负责制,相关决议由党委(党组)会议经过民主讨论产生。

第三节 党的领导

中国共产党作为中国工人阶级和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义

事业的领导核心。中国共产党始终代表中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益。中国共产党通过多种方式不断巩固自身在国家政治生活中的领导地位,推进社会主义事业不断向前发展。党对国家政治生活的全面领导,是当代中国政治关系中一个十分重要的方面,它回应了“谁领导权力”即领导权的问题,是理解当代中国政府与政治的关键。

一、党的领导的建立

党的领导地位的确立,既与特定历史条件下党的艰苦奋斗分不开,同时也是党的性质和纲领所决定的。因此,考察党的领导地位的确立,可以从历史的逻辑和理论的逻辑两条主线来进行梳理,而这两条主线又统一于党所领导的革命与建设实践中。

从历史逻辑来看,党的创立与五四运动后马克思主义在中国的传播密切相关。正是五四运动促成了马克思主义与中国工人运动相结合,为党的成立奠定了政治基础和思想基础。1921年7月中共一大召开后,通过了第一个党纲,明确党的奋斗目标是“推翻资产阶级,由劳动阶级重建国家”,此时中国共产党已经初步具备了领导权意识。在党的领导下,1922年1月至1923年2月的第一次国内工人运动高潮出现。1923年6月中共三大确立了建立国共合作统一战线的政策,并力图取得这一政策的领导权。第一次国内革命战争失败及国共合作破裂后,中共1927年召开“八七会议”把工作重心从城市转到农村,进行土地革命战争,开辟农村包围城市的道路,继续坚持在农村掌握革命领导权。在王明“左”倾冒险主义和第五次反“围剿”失败后,中央红军于1934年10月开始长征。1935年1月召开遵义会议,结束了王明“左”倾冒险主义政策,逐渐确立了以毛泽东为核心的党中央的正确领导。1936年西安事变的和平解决,实现了第二次国共合作,形成抗日民族统一战线,中共始终坚持以斗争求团结。1945年抗日战争结束后,中共又经过三年解放战争,赢得了中国新民主革命的伟大胜利,建立了中华人民共和国。新中国成立后,中国共产党始终是中国唯一执政党,在社会主义建设事业中不断巩固和发展自身领导地位。

从理论逻辑来看,中国共产党作为无产阶级政党,在无产阶级革命中必须处于领导地位,以确保无产阶级革命的发展方向,这是由党的性质和使命决定的。在中共二大上,党就提出了民主革命的最低纲领和社会主义革命的最高纲领,明确了革命的奋斗目标。这个纲领的提出是由党的中国工人阶级和中华民族先锋队的性质决定的。无产阶级作为社会各阶级中最先进的阶级,党致力于建立无产阶级专政,首先必须将无产阶级组织起来,使之成为领导阶级。工人作为无产阶级主体,代表先进生产力发展方向,党从创立之初就确立了对工人运动的领导

权。在中国国情下,农民阶级作为工人阶级的天然同盟军,具有极强的革命力量,因此党又致力于在工农联盟的基础上开展革命事业。可以说,党的性质决定了党的纲领,而二者又共同决定了党对工农联盟的依靠和发动,决定了党必须在革命实践中取得领导权。

二、党的领导的内容

党的领导地位主要是通过其执政活动来体现的。按照《宪法》和《中国共产党党章》的规定,党对国家的政治生活具有广泛的领导权。《中国共产党党章》明确规定,党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导。政治领导是执政党掌握国家政权的必然要求,思想领导则是为培养和巩固人民群众对党和国家的认同意识,组织领导主要是通过干部制度和党员组织确保党的主张得到贯彻。

政治领导就是对国家政治原则、政治方向、重大决策的领导。通过这种形式,党的路线、方针、政策被贯彻到国家政治生活的各个方面,从而保证党的政治目标的实现。党在特定历史时期,为了完成特定历史任务,都会制定一些基本原则,这就是对政治原则的领导。当前,“一个中心、两个基本点”就是我国必须长期坚持的政治原则。政治方向的领导主要是指党在一定阶段根据政治原则而制定的阶段性奋斗目标,如完善社会主义市场经济体系、全面建成小康社会等就是典型的政治方向领导形式。重大决策的领导是指党为实现阶段性政治目标而在政治经济和社会文化等领域做出的重大决策,如党的工作重心的转移、依法治国方略等就属于党在特定时期对重大决策的领导。

思想领导就是指党用马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观来教育和引导广大党员和人民群众,使之自觉地统一到党所领导的社会主义事业上来。党的思想领导最直接的目的是规范人民群众的思想意识,使之能够在政治思想和政治心理上认同党的执政地位和执政理念。党的思想领导可以分为规范、引导、斗争三个不同的方面。思想规范就是指用马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观规范全社会的认识和行为,使之与党的主张和要求相统一。思想引导就是指党向全社会灌输先进的思想文化,改造落后观念和行为,并形成正确的思想和舆论引导。思想斗争就是指党在意识形态领域积极与各种反动、腐朽的意识形态和思想行为进行“阵地战”,掌握意识形态领导权。

组织领导是指党通过对干部体制的主导、各级党组织和党员的作用发挥,带领人民群众为实现党的目标而奋斗。党的组织领导,可以分为体制内领导和体制外领导两种形式。在体制内,主要通过党管干部这一原则来实现。党向国家推荐重要干部,形成领导班子,既发挥了党的干部在国家机关的骨干作用,又强

化了党对干部的组织化领导。在体制外,则依靠充分发挥党员的模范带头作用。党员的模范带头作用直接增强了党的战斗力,提升了党在人民群众中的威信,从而更有助于党发挥其领导作用。党员模范带头作用的发挥,离不开党的基层组织。党通过将党领导军队的将党支部建在连队的经验,成功移植到基层社区和社会组织及企业等社会经济组织,在这些组织中建立党组织,一方面吸收积极分子加入中国共产党,壮大党的组织基础,另一方面通过基层党组织规范党员行为,发挥党员模范带头作用,领导基层人民群众的政治社会生活。基层党组织和党员模范作用的发挥,极大地促进了基层社会的组织化管理,强化了党对于社会生活的领导能力。

在日常政治生活中,党对国家事务的领导,最基本的就是影响政治决策,从大政方针层面贯彻党的意志。在我国政治生活中,广受关注的党的全国代表大会通过制定某个特定时期的总方针、总路线或制订重大计划的形式,将全国性党代会的决议案作为重大事项建议案向全国人民代表大会及其常务委员会提交,影响国家重大决策过程。地方各级党委也通过这种全会决议案的形式向同级地方人民代表大会及其常务委员会提交建议案,形成地方重大决策。

三、党与国家机构的关系

党在政治生活中的领导地位,必然会反映到党与国家机构的关系问题上。按照国家机构不同的职能定位,可以分为党与立法机关的关系、党与行政机关的关系、党与司法机关的关系等三类基本的关系。具体而言,就是党与人大的关系、党与政府的关系、党与法院和检察院的关系。

党与人大的关系主要体现在:一是使党的主张经过法定程序变成国家意志,以便动员全体人民去遵守和执行。党不代行人大的职权,党也在宪法和法律的范围内活动,保证人大依法积极主动地、独立负责地工作。二是党享有重大决策建议权和人事提名权。党行使重大决策建议权,主要表现在党中央将重大方针政策以政策建议形式提交全国人民代表大会,上升为国家法律和决定。党行使人事提名权,主要是指党有权向全国人民代表大会提出国家主席、国务院总理、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长的人选。地方各级党委也有权向同级人民代表大会提出地方重大事务决策建议和地方政府负责人候选人选,经同级人民代表大会选举任命。

当前党与政府关系主要表现在三个方面:一是党委享有重大事项决策权,政府作为国家权力执行机关,缺乏相对独立性。目前,党委与政府联合发文的现象从中央到地方普遍存在,就是这种关系的典型表现。二是党掌握政府部门人事权,包括选举人选的提名、任命人选的确认,都由党决定,政府高级领导人选的任

命权均掌握在上级党组织手里。三是党组织对政府的日常决策有很大影响,各级党组织在中央和地方政府的办公会议或常务会议上起着关键性作用,直接嵌入各级政府的决策环节。

党与法院、检察院的关系,主要是指党的领导与法律执行监督之间的关系。党与“两院”的关系主要表现在:一是党通过“两院”内设党组织的形式,对“两院”工作实行领导。在“两院”干部的任免上,党委拥有人事建议权。二是党的政策成为立法依据和来源。从中央到地方的立法工作均以党的政策为制定依据,从而使得法律执行也以贯彻党的政策为主要依据。三是司法独立正在逐步形成。当前,依法治国各项工作正在不断推进,不仅法律执行效率逐渐摆脱了党的政策和党组织权力的过分干预,而且党组织与“两院”的分工也在逐渐明确化与制度化。

第四节 政治协商

政治协商是对多党合作与政治协商制度的总称,主要是指民主党派在中国共产党的领导下参与国家政治生活的政治制度。政治协商作为党的领导的重要补充机制,回应了“权力行使的补充机制”问题。

一、多党合作制度

多党合作制不同于西方的两党制或多党制,是中国特有的一种新的政党制度形式。从性质上看,它不同于西方多党制下的一党长期独立执政的政党制度。从形式上看,它也不同于苏联和东欧社会主义国家的一党制。多党合作制是以参政党形式接受中国共产党的领导为前提,其他民主党派与中国共产党合作,共同管理国家事务。

当前中国的各民主党派主要有中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等8个参政党。这些民主党派均成立于1949年以前,在民主主义革命到社会主义革命的历史进程中,均明确支持中国共产党、承认中国共产党的领导权,形成了悠久的政党合作传统。1949年召开的中国人民政治协商会议标志着多党合作走向制度化。1982年中共十二大提出的继续坚持“长期共存,相互监督”、“肝胆相照,荣辱与共”的十六字方针,则从政治制度和情感道义两个层面充实了多党合作制度的内涵。1987年中共十三大正式将“中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度”确认为国家的一项正式制度。1989年中共中央通过的《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》进一步

明确了多党合作制度的内容和方式,成为新时期发展多党合作制度的重要纲领性文件。1993年全国人大八届一次会议将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”写入《宪法》,以法制化形式将多党合作制度确立为国家的一项重要政治制度。

各民主党派参政的政治基础在于必须坚持中国共产党的领导、坚持四项基本原则。中国共产党对各民主党派的领导主要以政治领导的形式进行。民主党派在多党合作制中的作用方式主要有两个,一是参政,二是监督。参政主要是参与国家政权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针、政策、法律、法规的制定执行。监督主要是对中国共产党和国家的方针政策、各项工作提出意见、批评、建议。

根据中共中央《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》,中国共产党与各民主党派的合作,除了积极邀请各民主党派参加各级人民代表大会、担任各级政府和司法机关领导职务,更主要是通过多种形式的民主政治协商会议。如每年一次定期就大政方针进行协商的高层次民主协商会、不定期举行的高层次和小范围的谈心会、每两月举行一次的就重大事件和文件精神进行通报的座谈会等。上述各种民主政治协商形式都是由中国共产党主动出面组织,各民主党派应邀参加的。各民主党派也可以就相关重大问题向中共中央提出书面建议或约请相关负责人面谈。原则上,中共中央组织的各种民主协商会议形式也适用于中共地方党委和民主党派地方组织之间的政治协商活动。

二、政治协商制度

政治协商制度是比多党合作制度更为广泛的一种参政制度,是中国现行政治体制下发扬社会主义民主的一种重要方式,是中国政治运行的重要补充机制。

与多党合作制度相比,政治协商制度主要有如下特点:一是协商参与对象更为广泛。政治协商的范围不仅包括8个民主党派,而且还有无党派民主人士,全国工商联、全国总工会、中国共青团、全国妇联、全国青联、全国台联等人民团体,文化艺术界、科学技术界、社会科学界、新闻出版界、医药卫生界、农林界、教育界、体育界、宗教界等社会不同行业和界别,对外友好团体、社会福利救济团体等社会团体,少数民族、归国华侨、港澳同胞的代表和特邀人士参加。二是协商的形式更为正式化和固定化。除了民主协商会、座谈会、谈心会等形式,政治协商主要通过人民政协这一统一战线组织开展,以全体会议、常务会议、主席会议、常委会专题会议、各专门委员会会议等形式召开政协全国委员会的各种会议,充分听取各民主党派和组织团体的意见和建议。