

教育部人文社会科学重点研究基地：
中山大学行政管理研究中心基金资助
教育部人文社会科学“九五”规划项目

当代中国政治体制改革 的理论与实践研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI
GAIGE DE LILUN YU SHIJIAN YANJIU

王乐夫 郭巍青等 著

中山大学出版社



TIZHI

GAIGE

教育部人文社会科学重点研究基地：
中山大学行政管理研究中心基金资助
教育部人文社会科学“九五”规划项目

当代中国政治体制改革 的理论与实践研究

王乐夫 郭巍青等 著

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治体制改革的理论与实践研究/王乐夫,郭巍青等
著.—广州:中山大学出版社,2002.9

ISBN 7-306-01960-0

I. 当… II. ①王… ②郭… III. 政治体制改革—研究—中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 021460 号

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

电话:020-84111998,84036003)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广州市番禺区市桥印刷厂印刷

(地址:广州市番禺区市桥环城西路 201 号 邮编:511400)

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10.875 印张 273 千字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

定价:19.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

内 容 简 介

本书是一部关于当代中国政治体制改革的理论与实践问题的研究专著，是王乐夫主持的教育部“九五”第二批人文社会科学研究项目——《当代中国政治体制改革理论与实践》的终期成果。全书共八章，大致包括如下一些内容：第一章是宪政体制改革与法制建设；第二章是党的领导体制改革；第三章是中国共产党领导的多党合作制度的发展和完善；第四章主要讨论完善我国的人民代表大会制度和选举制度；第五章则主要研究当代中国的行政体制改革问题；第六章主要讨论当代中国中央与地方关系的法治化问题；第七章主要论述了当代中国民族区域自治制度的发展和完善；第八章则主要研究基层民主建设和村民自治的发展与完善。

本书所涉及的都是当代中国政治体制改革的重大理论与实践问题，也是改革的重点与难点问题。本书在进行历史与现实、理论与实践的研究时，注意将制度（法律）研究与行为（过程）研究结合起来，在对当代中国政治体制的理论与实践进行概括与总结的基础上，提出不少有价值的观点和内容。通过本书，既了解当代中国的政治体制 50 年的历史进程，也有助于理解与积极推动 21 世纪中国政治的发展。

目 录

第一章 宪政体制改革与法治建设	(1)
一、宪政及其几重关系	(1)
(一) 宪政的一般涵义	(1)
(二) 与宪政相关的几个概念	(3)
(三) 宪政的基本理念	(8)
二、宪政体制改革过程	(10)
(一) 近现代中国对宪政的追求	(10)
(二) 从“依法治国”基本方略的确立到“法治国家” 目标的确定	(17)
(三) 作为宪政与法治根本的宪法及宪法性法律法规 的发展	(22)
(四) 宪法监督与违宪审查对宪政体制改革的 影响	(24)
(五) 宪法对公民基本权利与人权的保障	(30)
(六) 权力制约与监督体系的构建	(32)
三、我国宪政体制改革的发展与对策	(34)
(一) 从政治体制改革到依法治国方略的发展—— 宪政的经济基础改革阶段	(34)
(二) 当代宪政体制改革——民主和法治取向的 宪政	(36)
(三) 我国宪政体制存在的问题与对策	(43)
四、法治建设的问题与法治发展——法治的健全与 完善	(54)

(一) 法治健全与完善依赖于多种因素	(54)
(二) 增强中国法治发展的内驱力——法治意识和 宪政意识	(56)
(三) 法治建设的关键与难点——党的领导地位与 党政分开问题	(58)
(四) 法治的规范与依据——宪法与法律的健全 ..	(61)
(五) 法治的重心——司法制度的改革与完善	(62)
第二章 党的领导体制改革	(65)
一、加强和改善党的领导的历史必然性	(68)
(一) 传统体制存在诸多弊端	(68)
(二) 适应市场化改革中以经济建设为中心的 社会主义现代化建设的需要	(69)
(三) 适应有中国特色社会主义民主政治的需要 ..	(70)
(四) 加强党自身建设的需要	(71)
(五) 建设社会主义法治国家的需要	(72)
二、加强和改进党的自身建设	(73)
(一) 党的自身建设的总体情况	(73)
(二) 进一步加强党的自身建设	(74)
三、调整党与国家机关、企业和社会的关系	(79)
(一) 改革党与国家机关的关系	(79)
(二) 理顺党与企业和社会的关系	(88)
四、实现党的领导民主化、法治化	(91)
(一) 党的领导民主化、法治化的重要意义	(91)
(二) 党的领导民主化、法治化的基本思路	(94)
第三章 多党合作与政治协商的理论与实践	(97)
一、多党合作制度的基本理论	(97)
(一) 马克思主义关于无产阶级同盟军和 政党关系的理论	(97)

(二) 列宁主义关于在无产阶级专政的国家政权中 多党合作的基本理论和思想内容	(99)
(三) 毛泽东的多党合作思想和邓小平新时期多党 合作理论	(102)
二、多党合作与政治协商制度的形成、变革与发展	(107)
(一) 多党合作与政治协商制度形成的 社会历史条件	(107)
(二) 多党合作与政治协商的形成	(109)
(三) 多党合作与政治协商的曲折发展	(111)
(四) 多党合作与政治协商的新发展	(113)
三、多党合作与政治协商的法治化	(122)
(一) 多党合作与政治协商法治化是我国多党 合作与政治协商制度发展的主流趋势	(123)
(二) 多党合作与政治协商法治化已具备 一定的实施基础	(125)
(三) 制定相关法律法规, 确保多党合作与政治 协商的法治化有法可依	(128)
(四) 建立多党合作与政治协商法治化的保 障机制, 确保多党合作与政治协商 在法治的轨道上运行	(131)
第四章 人大制度与选举制度的改革	(137)
一、人民代表大会制度的发展和完善	(137)
(一) 1949~1977 年: 曲折之路	(137)
(二) 1978 年起至今: 改革之道	(140)
(三) 展望未来: 坚持和完善	(151)
二、选举制度的改革	(153)
(一) 萌芽阶段	(153)
(二) 初步确立阶段	(155)

(三) 全面恢复和发展时期·····	(157)
第五章 行政体制与干部人事制度的改革 ·····	(173)
一、行政体制改革的背景与过程·····	(173)
(一) 行政体制改革背景的简要分析·····	(173)
(二) 行政体制改革的过程·····	(176)
二、机构改革与政府职能调整·····	(180)
(一) 中央政府结构及机构改革·····	(180)
(二) 地方政府机构改革·····	(182)
(三) 政府职能调整·····	(184)
三、行政决策的科学化、民主化·····	(192)
(一) 改革开放以来,我国行政决策所取得的 成就及存在的问题·····	(193)
(二) 行政决策民主化、科学化的实现途径·····	(194)
四、行政区划的调整和改革·····	(197)
(一) 中国行政区划体系的基本概况·····	(197)
(二) 现行行政区划体制存在的主要问题—— 地区行政公署·····	(200)
(三) 行政区划的调整与改革·····	(201)
五、干部人事制度改革与行政法治建设·····	(204)
(一) 干部人事制度改革·····	(204)
(二) 行政法治建设·····	(213)
六、行政体制的创新与发展·····	(218)
(一) 实现政府职能的全面而彻底的转变·····	(218)
(二) 建立市场导向的服务行政·····	(219)
(三) 建立动态、开放、透明的行政·····	(219)
(四) 实现依法行政·····	(220)
第六章 中央与地方关系的改革 ·····	(221)
一、中央与地方关系的基本理论·····	(222)

(一) 国家结构形式·····	(222)
(二) 中国实行的是单一制·····	(225)
二、中央与地方关系的历史演变·····	(228)
(一) 20 世纪 80 年代的放权改革·····	(232)
(二) 20 世纪 90 年代加强中央权威的改革·····	(234)
三、特别行政区的成立与运行·····	(236)
(一) 香港特别行政区的运作及其与中央的 关系·····	(238)
(二) 澳门特别行政区的运作及其与中央的 关系·····	(245)
四、中央与地方关系的法治化·····	(249)
(一) 实现中央与地方关系法治化的重要性·····	(249)
(二) 实现中央与地方关系法治化的涵义与 内容·····	(251)
五、实现中央与地方关系法治化的基本思路·····	(255)
(一) 端正处理中央与地方关系的指导思想·····	(255)
(二) 实行中央必要集权与地方适度分权相结合的 纵向权力配置模式·····	(256)
(三) 科学地划分与配置中央政府与地方政府的 职责权限·····	(257)
(四) 大力加强中央与地方关系的法制化建设·····	(258)
(五) 建立必要的监督制约机制, 实现中央与 地方关系的民主化、规范化·····	(259)
(六) 推进政治体制改革, 为实现中央与地方关系 的法治化创造条件·····	(259)
第七章 民族区域自治制度的改革 ·····	(262)
一、民族区域自治制度的形成与发展·····	(263)
(一) 形成·····	(263)

(二) 发展·····	(266)
二、民族区域自治制度的基本内容·····	(270)
(一) 实行民族区域自治制度的原因·····	(271)
(二) 民族区域自治制度的基本原则·····	(273)
(三) 民族区域自治的基本内容·····	(276)
(四) 民族区域自治的基本特点·····	(280)
三、进一步完善和发展民族区域自治制度·····	(282)
(一) 不断发挥民族区域自治制度促进经济社会 发展的功能作用·····	(283)
(二) 进一步落实民族区域自治地方的自治权·····	(285)
(三) 实行真正的民族区域自治·····	(287)
(四) 处理好市场经济条件下的民族关系·····	(289)
(五) 加强民族自治机关的自身建设·····	(290)
(六) 加强民族法制建设·····	(292)
(七) 大力选拔和培养少数民族干部·····	(294)
第八章 村民自治与基层民主建设 ·····	(297)
一、村民自治与基层民主建设的形成与发展·····	(298)
(一) 村民自治的社会背景·····	(298)
(二) 村民自治与基层民主建设的发展历程·····	(303)
二、村民自治与基层民主建设的基本内容·····	(307)
(一) 村民自治的基本涵义·····	(307)
(二) 村民自治与基层民主建设的主要内容·····	(309)
三、村民自治与基层民主建设的重要意义·····	(314)
(一) 村民自治和基层民主的发展, 促进了农村 社会的稳定·····	(314)
(二) 村民自治和基层民主建设的发展, 对国家 政治的民主也产生了推动作用·····	(316)
四、进一步推进村民自治与基层民主建设·····	(321)

(一) 村民自治与基层民主建设存在的问题·····	(321)
(二) 改革和完善村民自治与基层民主建设的 思路·····	(327)
后记·····	(334)

第一章 宪政体制改革与法治建设

21 世纪的中国处在一个全新的历史时期，随着市场经济的发展和社会的进步，民主与法治已经成为广大民众的一种追求。政治体制改革的成功和经济水平的极大提高，使我国的政治、经济、文化都朝着一个新的方向发展。20 世纪八九十年代的一场改革，不仅是经济上的巨大成功和政治体制改革的一大成功，而且也是宪政体制改革的有益探索与实践的过程，是中国法治建设的过程。在很大程度上说，中国的政治体制改革是以宪政体制改革和法治建设为主导的改革。

一、宪政及其几重关系

（一）宪政的一般涵义

中国传统政治文化中没有“宪政”的概念。近代意义上的“宪法”和“宪政”的概念，是从西方传过来的。亚里士多德说：“……政体（宪法）为城邦一切政治组织的依据，其中尤其着重于政治所由以决定的‘最高治权’的组织”，这历来被认为是宪政概念的最早渊源。宪政概念在西方的发展也经历了漫长的历史变迁，它融会了斯多葛学派和罗马人的平等观以及自然法思想、中世纪的基督教神学思想与自然法理论，还有布丹的主权理论、

17世纪卢梭的社会契约论和孟德斯鸠分权理论等丰富的内容，形成了现代意义上的宪政，它包括法治、有限政府和分权等基本原则在内的“宪政”。

从实践发展来看，在近代宪政制度的滥觞地英国，有限政府的概念是在国王与国会的长期斗争中被逐渐确立起来的。君主立宪运动在英国的发展，表面上是法律革命，实际上是经济革命的政治表现或法律表现，这场宪政运动使贵族和资产阶级组成的议会两院有了真正的立法权，执行权（行政权）交给了对议会负责的内阁，国王逐渐隐退为一种权力的象征，虽然名义上享有执行权，实际上却是由内阁在具体操作。原先集中在国王手中的权力被“下放”了，“下放”的权力被分割并交由不同的人去行使，社会各阶级按照其经济实力在权力机关中占领各自的席位，各方的利益得到不同程度的体现，即表现为任何一种权力的动用都必然受到其他权力的监督和制约，有限权力的总和仍是有限，政府作为一个整体，其拥有的权力也是有限的。^① 宪政思想在美国的实践是最成功的，三权分立的体制中对政府行政系统的限制是最关键的。美国宪法里体现政府权力受限制是明显的，它注重的不仅是公民有何种权力和权利，而且着重对政府的权力进行详细的规范，明确写明政府不得干涉公民的何种权利。

20世纪90年代以来，中国宪法学界对宪政概念的研究，大多数学者接受了毛泽东给宪政下的一个著名定义：“宪政是什么呢？就是民主的政治。”^② 学者们在这一基础上引入了西方学者理解的宪政的涵义中合理的成分，结合中国宪政历程，对宪政作了

① 参阅刘文静：《宪政制度在近代中国为什么难以确立》，载《暨南大学学报》，2000年第4期，第47～52页。

② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第732页。

广泛的讨论。^①人们普遍认为：宪政是建立在宪法基础上的政治制度，它以宪法为前提，以民主为内容，以法治为原则，以人权为目的。

（二）与宪政相关的几个概念

1. 宪政与宪法

现代宪法的原意（或是本意）即为代议政体。现代宪法源于欧洲，“英国从中世纪以后，建立了代议制度，确立了国王未得到议会同意不得征税和立法的原则，英国人把这种代议制度称为本国特有的‘Constitution’，后来这种代议制度普及于欧美许多国家，人们就把规定代议制度的法律称为 Constitution，也就是‘宪法’，意思是确认立宪政体的法律。”^②宪法与宪政有几重关系。

第一，宪法是宪政的前提，意指宪政是宪法的有效实施状态，宪法指导宪政的运作展开。无宪法即无宪政。一般来说，先有宪法后有宪政，这是许多国家的经验事实。但并不是说一定是有成文的宪法，而是指一整套可以运作的宪法文件和规范，以及所蕴含的宪法精神。这是宪政实施所必不可少的。

第二，宪法运作要以宪政原则作为根本的价值取向。有宪法却未必有宪政。这里有两种情况：一是有宪法，但宪法得不到有效实施，故不能产生宪政；二是所实施的宪法无法带来宪政所欲达到之状态，也不能说有宪政。只有当宪法所体现的价值取向与

^① 参见张友渔：《宪政论丛》上册，群众出版社1986年版，第100页；郭道晖：《宪政简论》，载《法学杂志》1993年第5期；许崇德：《社会主义宪政的不平凡历程》，载《中国法学》1994年第5期；杜钢建：《新宪政主义与政治体制改革》，载《浙江学刊》1993年第1期；莫纪宏：《宪政新论》，中国方正出版社1997年版，第1页。

^② 法学教材编辑部编写：《宪法学》，群众出版社1983年版。第20页。

宪政的理想相一致时宪政的实现才成为可能。宪法必须体现宪政的法治原则、权力制约原则、民主权利原则等内在的价值要求，这些是宪政国家的宪法不可缺少的。中国清末、国民党统治时期、“文革”十年都是有宪法而无宪政的佐证。也就是说，宪法的正当性即宪政原则是宪政存在的必要条件，对宪法来说，宪政原则是它的灵魂。没有宪政，宪法只是一纸空文，毫无存在意义。“宪法是宪政的静态，宪政则是活的宪法。这对关系所蕴含的意义在于：有一部正当、适宜的宪法，并保证其充分、有效地实施是达到宪政的基本途径。”^①

第三，宪法在宪政中的地位是至高无上的，宪法是具有最高的法律权威，具有至上性。这是由宪政体系所决定的，也是由宪法作为一国的根本大法的地位所决定的。由于宪法体现的是宪政的根本原则，这就决定了宪法是作为整个国家的全体社会成员、全部的国家机关所惟一遵循的根本原则。任何违反宪法或与宪法相抵触的行为，都应当受到制止。

2. 宪政与法治

要了解宪政与法治的关系，首先必须清楚什么是法治。有学者根据富勒、莱兹、菲尼斯的法治学说和中国古代的法治学说，综合归纳出法治的十个规诫。并认为十个规诫缺少任何一个都不叫法治。这十个规诫是：

(1) 有普遍的法律。

(2) 法律为大众知晓，包括“为公众掌握”。

(3) 可预期。法律可预期的价值在于保证个人能够有效规划个人生活，法治的根本在于可预期，每个人可自由地过自己的生活有助于维护个人基本的尊严。

^① 王启梁：《当代中国宪政主要问题评议》，载《东陆学林》，云南大学出版社2000年版。

(4) 法律明确。

(5) 法律无内在矛盾。

(6) 法律可循。法治是法律制度的一种品德，并不是有法律制度就有法治。

(7) 法律稳定。宪法的稳定在技术上首先要规定相对永恒不易的原则。

(8) 法律高于政府。

(9) 司法威权。它包含三个意思：其一，法院不仅有权审查行政行为，且有权审查立法。无独立的有权威的司法，法治将很难运作。其二，司法独立，包括审制独立、任期安全等。第三，还要有一个独立的司法阶层。

(10) 司法公正。第一，适用法律上的公正；第二，拥有法律资源方面的公平。^①

这实际上讲了法治的三重涵义，一是法治要求有为公众所掌握的法律，并且高于政府，即法大于权；二是法是良法，应当明确、无内在矛盾、稳定、包含人类道德的正义自由平等观念；三是保证司法的独立性与权威性。这三点就是法治的基本内容。

有学者认为，“法治是一种与人治相对立的政治状态，其核心原则是法律至上。法治的关键是依照宪法和法律规范制约权力，保证国家权力严格按照法定的职权和范围行使，其结果是人民权利同国家权力的平衡与和谐，法治国家的政府也必是有限政府。法治的实现是对权力专断的否定和民主政治的维护”。^② 这在本质上就是宪政之下“限政”的体现。

① 参阅夏惠：《法治是什么？——渊源、规诫与价值》，载《中国社会科学》1999年第4期。

② 王启梁：《当代中国宪政主要问题评议》，载《东陆学林》，云南大学出版社2000年版。

法治并不仅仅是依法而治，它实际上就是宪政系列原则的具体化表现和普遍性规范。树立“宪法至上”的宪法最高权威是宪政最为重要的追求和标志。而作为“法治的核心原则——法律至上的核心正是宪法至上”。^①在另一方面，宪政主义下的一切公共权力的合法性源于宪法和法律之中，宪政之下的政府和法治之下的政府都是有限政府，这也是宪政与法治共有的基本精神，没有法治作为基本原则就没有宪政可言，同时法治也是作为宪政的一个基本原则来体现的。但是，法治的价值必须靠宪政的运作来实现，否则不以宪政为内容的“法治”必定蜕变为实质上的“人治”或步入“恶法亦法”的深渊，从而宪政与法治均成为空谈。

3. 宪政与民主

宪法本身就是意味着民主。宪法从产生的第一天起就是为了维护民主，维护大多数人的利益。同时，宪法应当是民主的产物。资产阶级是宪法的倡导者；资产阶级宪法是在反对封建专制制度和建立资产阶级民主制度的过程中产生的。宪法与民主政治是不可分割的，是天然地联系在一起的。宪法应当体现民主，这是不言自明的事实，不规定也清楚。

宪政是民主政治的结果，又以民主政治为内容。民主是人类对文明制度的选择，是人类制度进化的结果，是一种含民意决定政治，人民选择官员，人民的自由、平等的权利得以有效保障的政制。人类始终追求自由、权利等理想，民主政治正是实现这些理想的保证，并担负着保持个人自由、权利与全社会利益和谐统一的责任。^②

① 吴家麟：《宪法至上是建设法治国家的关键》，载《法商研究》1998年第3期，第21页。

② 王启梁：《当代中国宪政主要问题评议》，载《东陆学林》，云南大学出版社2000年版。