韩宪洲 主编

Research of Political Civilization

政治文明研究

2020

中国出版集团公司
中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

韩宪洲 主编

Research of Political Civilization

政治文明研究

2020

中国出版集团 中国民主法制出版社 | 全国百佳图书出版单位

图书在版编目（CIP）数据

政治文明研究. 2020 / 韩宪洲主编. —北京：中国民主法制出版社，2021. 8
ISBN 978-7-5162-2655-1

Ⅰ. ①政… Ⅱ. ①韩… Ⅲ. ①社会主义政治学－研究－中国 Ⅳ. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2021）第 139147 号

图书出品人：刘海涛
出 版 统 筹：石　松
责 任 编 辑：姜　华　鲁轶凡

书　　名 / 政治文明研究（2020）
作　　者 / 韩宪洲　主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号（100069）
电话 /（010）63055259（总编室）　63058068　63057714（营销中心）
传真 /（010）63055259
http://www. npcpub. com
E-mail:mzfz@ npcpub. com
经销 / 新华书店
开本 / 16 开　710 毫米×1000 毫米
印张 / 20. 5　　**字数** / 280 千字
版本 / 2021 年 9 月第 1 版　2021 年 9 月第 1 次印刷
印刷 / 北京建宏印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-2655-1
定价 / 68. 00 元
出版声明 / 版权所有，侵权必究。

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

《政治文明研究》编委会

顾　问　李君如　虞崇胜　李　林　徐永利

主　编　韩宪洲

副主编　赵连稳　章　林

编　委　范宝祥　张文杰　仲计水　王维国
杨积堂　郭　鹏　崔英楠　郑广永
赵　宗

创 刊 词

党的十九大报告指出：十八大以来，我国民主法治建设迈出重大步伐，积极发展社会主义民主政治，推进全面依法治国，党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度建设全面加强。要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化。所有这些都为理论工作者提出了研究方向和任务。

《政治文明研究》的出版，旨在以坚持新时代中国特色社会主义政治文明建设理论为指导，在当代全球化治理背景下，密切关注新时代中国政治文明建设进程中的重大理论与现实问题，深入系统地开展政治文明建设的基本理论与实践问题研究，着力反映中国政治文明建设的成就，努力构建具有中国特色的社会主义政治文明研究理论框架和体系。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年上的讲话中指出：“政治发展道路更是关系根本、关系全局的重要问题”、“一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至于起到决定性作用。”学习总书记的讲话，使我们深感政治文明研究大有可为。

期待《政治文明研究》在国家治理体系和治理能力现代化的进程中，能够发挥应有的作用，做出应有的贡献。

《政治文明研究》编委会

2017年12月

目 录

人大制度研究

论用制度体系保证人民当家作主 …… 包心鉴 / 3
人大制度若干基础理论问题探究 …… 浦兴祖 / 22
健全人大代表联络机制的若干思考 …… 李伯钧 / 39
人民代表大会制度在国家治理体系中的地位和作用浅析 …… 李正斌 / 47
统筹疫情防控和经济社会发展立法实效的途径 …… 朱应平 / 62
新中国宪法 70 年 …… 翟国强 / 78
宪法意识及其培养 …… 李 勇 / 96
坚持和发展我国两会制度优势 …… 仲计水 / 114
论京津冀协同立法的路径 …… 崔英楠 鞠金航 / 122
论人民代表大会制度对国家治理体系和治理能力的
根本政治支撑作用 …… 郑广永 / 133
文明行为地方立法现代化的法技术构造研究
——以 39 个设区的市文明行为促进型立法为样本 …… 王 晓 / 149
代表议案若干问题研究 …… 陈淑娟 / 166
关于加强区县人大常委会代表机关
建设的思考 …… 秦 况 / 175
关于健全人大专题询问规范化、制度化、
常态化机制的研究 …… 隋志强 张升忠 黄兰松 / 191

人民政协研究

毛泽东对确立和完善人民政协制度的历史性贡献 …… 赵连稳 / 207
发挥人民政协专门协商机构作用　推动国家
　治理体系和治理能力现代化 …… 周　清 / 222
新时代专项民主监督的价值功能与机制建设研究 …… 张宏伟 / 228
中国农工民主党 90 年发展奋进：历程与使命 …… 张丽琴　李佳育 / 240
新政协的筹备与《共同纲领》的制定 …… 章　林 / 245

社会治理研究

提高对外开放和信息化环境下行业、企业治理水平，
　维护国家安全 …… 赵艳霞 / 263
毛泽东无神论思想的发展历程探析 …… 刘福军 / 270
新时代海外留学归国高校教师政治认同观及其厚植 …… 刘伟光 / 283
高校女职工工作和生活状况调查
　——以北京联合大学为例 …… 杨　芳 / 291
老年家庭中的代际关系与代际连带理论 …… 张啊媛 / 300
社区嵌入式养老模式研究 …… 赵　宗 / 309

人大制度研究

论用制度体系保证人民当家作主

包心鉴*

【摘　要】用制度体系保证人民当家作主，是社会主义民主政治的核心要素和本质体现。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生了新变化，把用制度体系保证人民当家作主提到更加紧迫、更加突出的位置。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度架构；改革和加强人民代表大会制度，健全和完善选举民主，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度安排；充分发挥协商民主的政治功能，扩大人民有序政治参与，是用制度体系保证人民当家作主的根本制度路径。

【关键词】制度体系；当家作主；代表大会；协商民主

坚持人民当家作主，发展社会主义民主政治，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。中国特色社会主义进入新时代，对坚持人民当家作主提出了新要求，为民主政治建设赋予了新内涵。党的十九大报告立足新时代民主政治建设的新要求和新内涵，明确指出：“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人

* 包心鉴，济南大学政法学院名誉院长、教授，山东大学博士生导师，中国政治学会副会长，中国科学社会主义学会副会长。

民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。”① 用制度体系保证人民当家作主，是新时代民主政治建设的新境界。不断完善保证人民当家作主的制度体系，是我国民主政治建设长期的核心任务。

一、用制度体系保证人民当家作主：社会主义民主政治的核心要素和本质体现

中国特色社会主义民主是现代民主，现代民主的本质内涵和突出表征是实现民主的制度化、法律化，用完善的制度和健全的法律确保人民当家作主权利的实现。从国家制度层面定位民主政治的本质特征和发展走向，是马克思主义民主观的核心内容。马克思指出：“民主制是作为类概念的国家制度。君主制只是国家制度的一种，并且是不好的一种。”“在君主制中是国家制度的人民；在民主制中则是人民的国家制度。”② 国家制度由人民创造，并由人民共治共享，这是现代国家的本质特征，也是现代民主政治的首要因素。民主的一般意义是指“人民的权力”或“人民进行统治”，而实现这一民主内涵的根本依托和主要途径就是完善的和健全的国家制度。马克思强调：“人民是否有权来为自己建立新的国家制度呢？对这个问题的回答应该是绝对肯定的。因为国家制度如果不再真正表现人民的意志，那它就变成有名无实的东西了。”③

用制度体系保证人民当家作主，是民主发展的必然结果，是现代民主的本质体现。民主是人类的美好理想，是人们为之孜孜以求的价值目标。在人类社会发展史上，曾出现过多种形态的民主，由于这些民主都是与不同性质的国家制度相联系的，因而民主的价值内涵和发展走向并不完全相同，甚至大相径庭。中国古代国家推崇“民惟邦本、本固邦宁”，宣扬“民为重、社

① 习近平：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版。
② 《马克思恩格斯全集》（第一卷），人民出版社 1972 年版。
③ 《马克思恩格斯全集》（第一卷），人民出版社 1972 年版。

稷次之、君为轻”，但这个“民”，是具有国家参与权和话语权的少数统治者和精英阶层，即所谓“君子”，而绝非普通劳动人民即儒家治国理念中的“小人”，由此衍生出“劳心者治人，劳力者治于人”的国家治理观。西方资产阶级国家倡导“主权在民”“权利本位”，这是民主的历史进步，然而这种个人的“民主权利”，是被地位、财产甚至种族条件限制的“权利”，广大劳动群众很难完全拥有和享受，资本主义制度中的民主不过是垄断资产阶级的一种统治宣言和竞争手段罢了。在对历史上不同性质民主形态进行价值批判的基础上，马克思主义经典作家深刻揭示了社会主义民主的价值本质，这就是，“民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利”。[①] 人民真正成为国家的主人，拥有平等的参与国家治理的权利；国家制度最大限度地吸引人民参与国家治理、切实保障人民当家作主的权利——这就是马克思主义民主观的精髓，这也是我国民主政治建设的核心任务和根本价值取向。

在社会主义条件下，人民的民主权利之所以仍然需要国家制度予以实现和保障，这是因为，现代民主不是杂乱无章的状态，更不是各行其是的无政府主义，而是在一定制度规范下的参与国家治理行为。国家是社会发展到一定阶段上的产物，社会之所以需要国家，是因为“这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益相互冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量。这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家”。[②] 因此从本质意义上说，国家即社会发展的“秩序”，而“秩序”的最高体现和最大权威则是制度和法律。在现代社会，国家调节社会矛盾、缓和社会冲突、促进社会进步的主要政策是通过各类制度来体现和实现的。随着社会生产力的发展和社会机体的成长，规范和制约经济社会发展的制度愈益覆盖社会各个领域和各个层面，

① 《列宁选集》（第三卷），人民出版社 2012 年版。
② 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社 1972 年版。

包括政治制度、经济制度、社会制度、文化制度、生态制度、政党制度等，以及作为根本制度和基本制度具体展开的各类体制和机制，构成不同类型的制度体系。制度是现代国家治理的根本支撑，对国家机器正常运作和经济社会发展产生根本性影响作用。在人民当家作主的社会主义社会，国家虽然已经不是原本意义上的“国家”了，而是列宁所说的“半国家”，然而人民当家作主权利的实现仍然离不开国家制度的保障和促进。在社会主义民主政治运行过程中，无论是“多数人决定”还是“保护少数人利益”，无论是“制度化程序”还是“参与式实践”，民主的任何原则和要素都不能仅仅停留在善良的主观愿望和美好的道德约束上，而必须落实为实际而有效的制度设计、制度安排和制度建构。正是在深刻总结我国和苏东国家民主政治建设经验教训的基础上，邓小平在我国改革开放之初就精辟指出：“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律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。”要“从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化”。①

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生了新变化，把用制度体系保证人民当家作主提到更加紧迫、更加突出的位置。党的十九大报告明确指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”在全面建成小康社会和实现社会主义现代化进程中，“人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。② 民主、法治、公平、正义、安全，这些需要归结到一起，就是对美好政治生活的需要。人天生是政治的动物，任何正常的人都是要过政治生活的，人的政治生活需要是人的本质属性。人民美好政治生活需求的不断增长，既是社会变革和社会发展一般规律

① 《邓小平文选》（第二卷），人民出版社 1994 年版。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版。

的时代呈现，又是中国特色社会主义民主政治发展的本质要求。中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是中国共产党领导人民当家作主的必然选择，是坚持党的本质属性、坚守党的根本宗旨、践履党的历史使命的必然要求。发展新时代中国特色社会主义，就是要立足于不断满足人民日益增长的美好政治生活需求，不断健全和完善民主政治制度，用制度体系确保人民当家作主各项权利的切实实现。

二、用制度体系保证人民当家作主的根本制度架构：党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一

中国共产党领导是中国特色社会主义的最本质特征，是人民当家作主和依法治国的根本保证；人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，是加强党的领导和坚持依法治国的根本基础；依法治国是党领导人民治理国家和社会的基本方式，是加强党的领导和人民当家作主的根本依托。三者有机统一于我国政治发展实践，体现了独具特色的政治发展逻辑，为确保人民当家作主搭建起根本性的制度架构。习近平反复强调：“坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。”①

在新时代民主政治发展新进程中，如何坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，尤其处理好加强党的全面领导与用完善法律和健全制度确保人民当家作主的关系，是涉及全局的、根本性的时代课题。在我国政治体系和政治生活中，党居于核心领导地位，党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。这既是中国政治发展历史经验的深刻启示，又是新时代构建人民当家作主制度体系的根本要求。坚持和加强党的集中统一领导，是充分

① 习近平：在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话（2012年12月4日），《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版。

调动人大、政府、政协等主要政治实体以及监察委、法院、检察院等主要法治机构的积极性和能动性，依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用，确保实现人民当家作主权利的根本保障。坚持和加强党的全面领导，要求必须改进党的领导方式和执政方式，领导人民有效治理国家，扩大人民有序政治参与，保证人民依法依宪实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权的有效实现。

在这样一种总体政治架构下，寻求党的领导、人民当家作主、依法治国的有机结合点，是当代中国政治发展的重大任务，是用制度体系保证人民当家作主的关键。

——坚持党的全面领导，必须更加全面从严治党。

中国共产党是中国特色社会主义的领导核心，是人民当家作主的集中政治体现和根本政治保证。中国特色社会主义进入新时代，对党的领导和党的建设提出了新要求。站在新时代前列、肩负引领新时代重任的各级党组织和广大共产党员，不仅要有新气象，更要有新作为。习近平总书记在新进中央委员会委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻党的十九大精神研讨班上的重要讲话中精辟指出："要把新时代坚持和发展中国特色社会主义这场伟大社会革命进行好，我们党必须勇于进行自我革命，把党建设得更加坚强有力。"① 勇于自我革命，从严管党治党，是我们党最鲜明的品格，是加强党的领导的决定性要素。引领新时代中国特色社会主义更加开拓前进，确保人民更加享有当家作主的权利，要求必须更加全面从严治党，使党始终走在时代前列，成为时代先锋、人民公仆、民族脊梁。打铁必须自身硬。全面从严治党的程度和效果如何，直接关系着党在人民中的号召力和影响力，从而直接关系着能否加强党的全面领导。全面从严治党永远在路上。中国特色社会主义进入新时代，面对更加艰巨的执政任务和更加复杂的执政环境，面对党内存在的尚未从根本上解决的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题，习近平总书记在党的十九大之后反复强调，中国特色社会主义进入新时

① 习近平：《在学习贯彻党的十九大精神研讨班上的重要讲话》，《人民日报》2018 年 1 月 6 日。

代，我们党一定要有新气象新作为，关键是党的建设新的伟大工程要开创新局面；加强党的全面领导，尤其要求更有力地推进党的建设新的伟大工程，更加全面从严治党。如果不能清醒认识党面临的严峻挑战和党内存在的巨大危险，不能切实解决好党内存在的新的突出问题，“促进党风政风根本好转，巩固党的十八大以来反腐倡廉斗争和政治生态建设所取得的伟大成果，加强党的全面领导”就是一句空话。

新时代怎样通过全面从严治党加强党的全面领导？习近平总书记深刻分析指出：“必须看到，决胜全面建成小康社会的艰巨任务、实现中华民族伟大复兴的历史使命，对我们党提出了前所未有的新挑战新要求，影响党的先进性、弱化党的纯洁性的各种因素具有很强的危险性和破坏性。这就决定了新时代党的建设新的伟大工程，既要培元固本，也要开拓创新，既要把住关键重点，也要形成整体态势，特别是要发挥彻底的自我革命精神。”他尤其强调：“以史为鉴可以知兴替。功成名就时做到居安思危、保持创业初期那种励精图治的精神状态不容易，执掌政权后做到节俭内敛、敬终如始不容易，承平时期严以治吏、防腐戒奢不容易，重大变革关头顺乎潮流、顺应民心不容易。”[①] 这几个“不容易”，就是对担负新时代历史重任的各级领导干部的深刻警醒，就是对新时代全面从严治党重要性的深刻警示。在新时代新征途上，全党尤其党的各级领导干部只有时刻居安思危、忧党、忧国、忧民，深刻认识党面临的各种严峻挑战和党内存在的各种巨大危险，时刻保持战略定力，切实坚持问题导向，自觉全面从严治党，才能把加强党的全面领导真正落到实处，为用制度体系保证人民当家作主创造根本的条件。

——坚持人民当家作主，必须始终坚持以人民为中心。

世上没有所谓“纯粹民主”和“绝对民主”，民主既不是只能为少数人所把玩的“奢侈品”，也不可能是所有人都能掌握的“廉价品”，民主总是同一定的阶级统治相联系并为一定的利益关系服务的，具有鲜明的阶级性和利益性。马克思主义经典作家拨开笼罩在民主问题上的种种迷雾，深刻揭示了

① 习近平：《在学习贯彻党的十九大精神研讨班上的重要讲话》，《人民日报》2018 年 1 月 6 日。

社会主义民主的价值本质，这就是，民主作为一种国家形式，“意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利”。[①] 民主意味着人民进行统治和治理，人民拥有平等参与国家治理的权利——这就是马克思主义民主政治观的精髓。在社会主义条件下，人民当家作主不是抽象的、笼统的，而是具体地、本质地体现在国家一切政治生活中。人民当家作主的民主政治价值观，在习近平新时代中国特色社会主义思想及其实践中得到了创造性坚持和发展，突出体现在鲜明提出了“必须坚持以人民为中心”的发展思想，形成了“坚持以人民为中心”的基本方略。习近平指出，坚持以人民为中心发展思想，“体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，体现了人民是推动发展的根本力量的唯物史观”。[②] 坚持以人民为中心，在新时代中国特色社会主义新征程中具有多个层面的价值意义，它既是指导经济社会持续健康发展的科学发展观，又是在新的历史条件下优化治国理政的国家治理观，同时是新时代坚持人民当家作主的民主政治观。坚持以人民为中心的核心政治价值在于，实际推进了中国政治由“官本位”向“民本位”转型、由“权力本位”向“权利本位”转型。

“治国有常，而利民为本。”对于中国特色社会主义民主政治发展来说，坚持以人民为中心包括丰富内涵：第一，民主政治建设，必须以人民为宗旨，把确保人民当家作主权利的有效实现作为根本出发点和落脚点，完善民主制度，发展人民民主，维护公平正义，切实保障人民平等参与国家和社会治理的权利。第二，民主政治建设，必须以人民为主体，全心全意依靠人民群众，培育人民的主体意识，提升人民的民主能力，激发人民的创造活力，凝聚人民的政治智慧，共同治理国家和社会。第三，民主政治建设，必须以人民为目的，顺应人民对美好政治生活的向往，坚持共享发展，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益和民主权利，使人民从国家和社会治理中感受到更多更实际的获得感、幸福感、安全感和权利拥有感。总之，只有

① 《列宁选集》（第三卷），人民出版社 2012 年版。

② 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话（2016 年 1 月 18 日）》，人民出版社 2016 年版。