

中国共产党与 中国民主政治

The Communist Party
of China and
China's Political Democracy

张志明 著

广西人民出版社

目录

引言.....	1
壹 中国革命与中国民主政治.....	3
从民主主义者到马克思主义者.....	3
中共要走出一条民主新路.....	10
中共在革命时期的民主成就.....	14
贰 走进人民民主时代.....	24
一党独裁的失败与新民主主义的胜利.....	24
新政治协商会议与人民民主制度的奠基.....	28
把人民民主原则贯彻在整个宪法中.....	32
叁 人民民主的挫折与希望.....	39
人民民主与人民内部矛盾.....	39
“大民主”的误区及其反思.....	42
党内民主开辟改革开放新时代.....	45
肆 人民民主新动力和新方向.....	49
以改革推进民主发展和法制建设.....	49
市场经济与人民民主的良性互动.....	53
依法治国为人民民主提供制度保障.....	55
“三个代表”重要思想与民主政治.....	56
科学发展观与人民民主的新方向.....	58
伍 民主政治发展的新成就.....	67
人民民主制度不断完善.....	67

基层民主建设成效显著	73
开辟中国人权事业发展新篇章	76
民主执政成为中共执政的基本理念	85
建设人民的政府民主的政府	89
司法民主的新发展	95
结语:中国民主政治发展展望	101

引言

上世纪 80 年代末，美国学者莫里斯·迈斯纳在其《毛泽东的中国与后毛泽东的中国》一书中谈到，“在中国一个世纪的历史上，第一次建立起一个具有较为合理的政治制度的，安全可靠值得信赖的政府（即使它不能提供政治上的自由和民主），这本身就是一项重要的历史成就，而且也是一项独一无二的成就。……中国共产党革命的胜利不但没有产生政治混乱，而且还结束了长达一个世纪之久并愈演愈烈的混战时代。孙中山称之为‘一盘散沙’的中国，迅速地凝聚成一个具有强烈的民族使命感的强大的现代民族国家”。这是西方学者对中国共产党有代表性的较为公允的评价——尽管当时他们还是想当然地认为中共及其政府“不能提供政治上的自由与民主”。

历史是一面镜子。中国共产党 1921 年成立以来 80 多年的历史，不仅是带领中国人民为民族解放和民族富强不屈不挠英勇斗争的历史，而且也是为人民民主孜孜探求和奋斗的历史。

中国共产党早期的马克思主义者都曾是热忱的资产阶级民主主义战士，都曾是笃信只有师从西方民主制度和建立资产阶级民主共和国才能拯救和复兴民族的先驱。

然而，一次次的沉痛失败警示他们，无论是西方君主立宪政体还是共和民主制度，在中国根本就行不通；第一次世界大战的爆发更促使他们认识到，西方民主制度并不是拯救中华民族的万能良药。在苦苦探索中国式民主道路的历史关头，他们从俄国十月革命的经验中找到了中国民主革命的希望和前途。

他们接受和选择了马克思主义，非但不是要放弃对民主政治的追求，恰恰是要探索一条全新的真正的人民民主之路。他们在继承近代中华优秀儿女对中国式民主探索成果的基础上，开辟了中国民主的全新道路，并从此成为中国民主的旗帜，成为中国人民民主事业无私无

畏的捍卫者、探索者和实践者。

世界上没有任何一个政党像中国共产党这样,为探索能给人民以真正福祉的民主新路,为实现人民当家作主的国家权力主体地位,而如此无私无畏和慷慨悲壮地奋斗过、牺牲过。

鉴往可以知来。80多年的历史事实已经证明并且必将继续证明,只有中国共产党才是给中国人民以真正福祉的中国民主事业的奋斗者、组织者和领导者。

壹

中国革命与中国民主政治

1922年，中共在其创办的《向导》发刊词中指出：宪政就是国家给予人民权利的证书。1940年，在抗日战争最艰难的时刻，作为“不官不党居第三者地位”的著名爱国华侨领袖陈嘉庚在回国考察了国民党统治下的重庆之后忧心如焚。但延安（当时的中共中央所在地）之行，他却深深地为共产党人开创的民主新风和“延安精神”所打动，预言“假如更多的人像他们那样刻苦耐劳、埋头苦干，我们中国一定可以成为世界第一强国”。

从民主主义者到马克思主义者

近代中国的先进分子思考和接受西方宪政民主思想，是以拯救民族和复兴民族这两大主题为基线的。近代中国的先进分子一开始接受马克思主义和社会主义民主的思想，也同此理。而促使他们最终放弃民主主义而师从苏俄劳动阶级民主的直接动因，是第一次世界大战的爆发和俄国十月革命的胜利；促成他们实现这种转变的则是“五四”反帝爱国民主运动。

1840年的鸦片战争及1942年《南京条约》的签订，一方面深深地伤害了中华民族的自尊，另一方面也给中华民族带来了空前巨大的政治、经济和文化参照，迫使中华民族的优秀分子奋起救亡图存；而救亡图存的必由之路，就是向西方学习。

但是，从“师夷制夷”的洋务运动，到君主立宪的戊戌变法，再到共和民主的辛亥革命，最终都以失败而告终。正如毛泽东所总结的那样，“中国人向西方学得很不少，但是行不通，理想总是不能实现。多次奋斗，包括辛亥革命那样全国规模的运动，都失败了。国家的情况一天比一天坏，环境迫使人们活不下去。怀疑产生了，增长了，发展了。”后来成了中共领导人之一的林伯渠在回顾这段历史时也感慨

地说,“辛亥革命前觉得只要把清帝推翻便可以天下太平,革命以后经过多少挫折,自己所追求的民主还是那样的遥远”。

就在中国政治民主道路处于十字路口的严峻关头,中华民族的一批最优秀分子开始了对中国宪政民主道路的全新思考和探索。他们就是中国早期的马克思主义者。

1914年第一次世界大战的爆发,使苦苦求索中的中国先进分子对西方民主制度产生了深深的疑惑。正当这种怀疑随着第一次世界大战灾难的升级而日益增强的时候,1917年俄国爆发了十月革命,1919年中国国内爆发了“五四”反帝爱国民主运动。也正是“五四”运动所带来的全民族的觉醒,促进了社会主义民主思潮在中国的迅速高涨。

“五四”运动以后,出现了一批信仰马克思主义的知识分子。他们积极宣传唯物史观和科学社会主义思想,并以此为指导探索彻底改造中国政治和中国社会的新的道路。这批早期马克思主义者当中,大多数原是激进的民主主义知识分子,所以他们都面临一个如何看待民主的问题。而他们对民主与社会主义关系的认识,首先是从对资产阶级民主产生怀疑开始的。

自第一次世界大战爆发以后,民主派政治家们就开始了对于西方资本主义民主的理性反思。如梁启超认为,西方议会民主政治只能是少数人的精英政治,“主权在民”不过是一种“极端之民权主义”的“空想”;而中国民主革命的先行者孙中山则认为这种民主只是“智识阶级”的政治,实质上是“少数人的专制”。那么,如何既避免西方议会民主的弊端,又能够真正实现政治民主的理想呢?这种在批判西方议会民主弊端时出现的难题,终于在早期马克思主义者那里初步得到了解决。

最先论述无产阶级民主的是早年曾参加过反对封建王朝的谭平山。他认为“一定要人人在政治上产业上社会上,都同是有个平等的

机会，去发展自己的智慧和自己的才能。既不许哪一种阶级拥有特权，来压制自己，也不希望自己拥有特权，去压制他人。”这才是真正的平等、自由。中共创始人之一李大钊则认为，“纯正的‘平民主义’，就是把政治上、经济上、社会上一切特权阶级，完全打破，使人民全体，都是为社会国家作有益的工作的人，不须用政治机关以统治人身，政治机关只是为全体人民，属于全体人民，而由全体人民执行的事务管理的工具。凡具有个性的，不论它是一个团体，是一个地域，是一个民族，是一个个人，都有他的自由的领域，不受外来的侵犯与干涉，其间全没有统治与服属的关系，只有自由联合的关系。这样的社会，才是平民的社会；在这样的平民的社会里，才有自由平等的个人”。显然，谭平山所说的“现代民治主义”和李大钊所说的“纯正的平民主义”，就是早期马克思主义者所理解的社会主义。也就是说，他们所宣传的社会主义是和他们曾经极力追求的民主政治结合在一起的，并且是比西方资产阶级民主优越得多的民主政治。

不过，要实现这样的社会主义，此时已经不仅仅是对社会主义民主的认识问题，而首先是一个如何在中国进行民主革命的现实问题。当1920年陈独秀(中共创始人之一)开始“认定马克思主义是解决中国问题的良方”之后，他就立刻把自己的全部热情和注意力倾注到了如何解决中国革命实际问题的探索方面，认为“研究马克思主义现在已经不是最主要的工作，现在需要立即组织一个中国共产党”。毛泽东在“五四”以后也曾热衷于宣传不流血的革命，并且一直致力于家乡湖南省的自治运动。但今年冬天他却完全接受了俄国革命的主张。毛泽东在叙述自己的认识变化时说，那种“主张共产主义，但反对劳农专政”，企图用和平改良的方法以免“妨碍自由，兴起战争，革命流血”的看法，在“理论上说得通，事实上做不到”。他认为，“理想固要紧，现实尤其要紧”，“俄国式的革命，是无可如何的山穷水尽

诸路皆走不通了的一个变计”，中国之必须进行“俄国式的革命”，也是现实逼出来的。

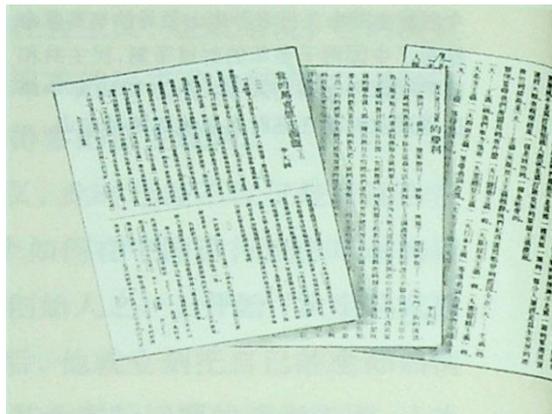
那么，有中国特色的民主道路究竟应该如何走？它与有中国特色的革命道路究竟是什么关系？最终从理论和实践上成功解决这一艰巨问题的正是毛泽东。

中国民主革命先行者孙中山领导的辛亥革命结束了中国两千多年的封建帝制,民主共和国的观念开始播向人心。图为 1912 年中华民国成立时就任临时大总统时的孙中山。



19 世纪 40 年代,英国殖民者用炮舰加鸦片打开了清王朝封闭的大门。此后,西方列强纷至沓来,中国一度成为他们掠夺和瓜分的对象。图为 1842 年英国强迫清政府签订中国近代史上第一个不平等条约——《南京条约》时的情景。





中国最早的马克思主义传播者和中国共产党创始人之一李大钊，对中国新民主主义理论的诞生作出了开拓性的贡献。图为李大钊和他在1918年、1919年发表的3篇文章。

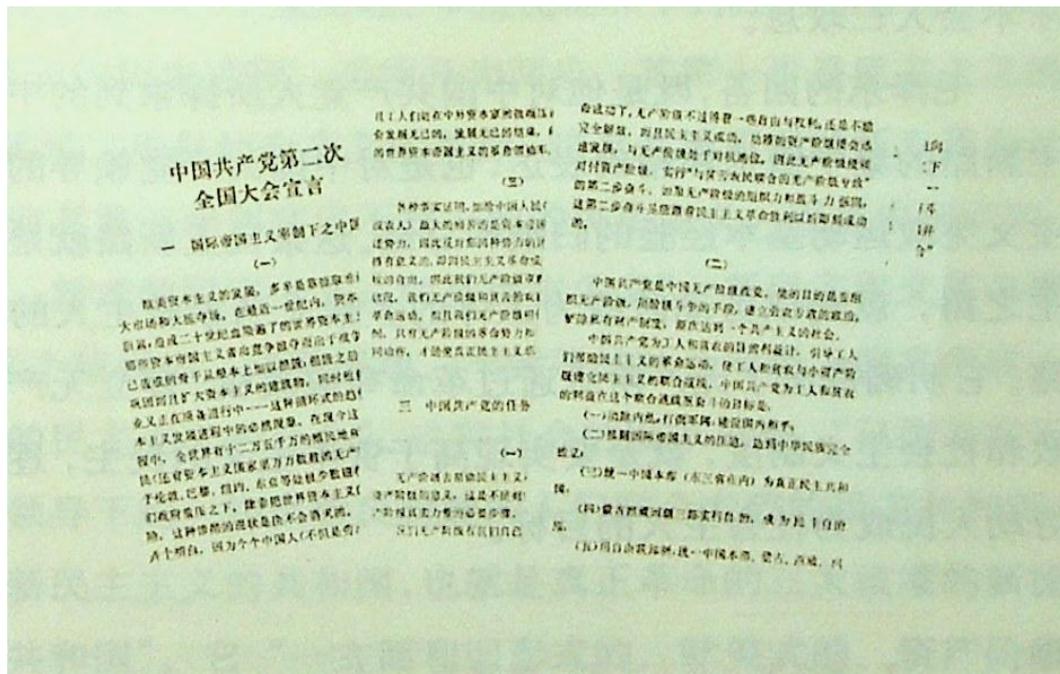
1919年北京爆发了以北京大学学生为先导的“五四”反帝爱国运动，促进了民主思潮在中国的传播。工人阶级在运动后期发挥了主导作用。图为1919年6月5日上海工人举行的声援学生的示威游行。





1921年7月23日至8月初,中国共产党召开了第一次全国代表大会,正式宣告了中国共产党成立。图为在上海的中共“一大”会址内景。

1922年7月,中国共产党在上海召开第二次全国代表大会。大会宣言中第一次明确提出了反帝反封建的民主革命纲领。



中共要走出一条民主新路

1945年7月，著名的民主人士和教育家黄炎培先生应毛泽东之邀访问了延安。在访问结束时，黄炎培感慨万端地对毛泽东说，我生六十多年，所亲眼看到的，真所谓“其兴也勃焉，其亡也忽焉”，历朝历代，大凡初时聚精会神，没有一事不用心，没有一人不卖力，也许那时艰难困苦，只有从万死中觅取一生。继而环境渐渐好转了，精神也渐渐放下了，日久天长，自然地惰性发作，由少数演为多数，到风气养成，虽有大力，无法扭转，并且无法补救。一部历史，“政怠宦成”的也有，“人亡政息”的也有，“求荣取辱”的也有。总之，没有能跳出这个周期率的支配力。中共诸君从过去到现在，我略略了解了的，就是希望找出一条新路，来跳出这个周期率的支配。毛泽东听罢充满自信地回答：“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”

毛泽东的回答，既是他对中国共产党人所探索到的中国式民主新路的集中概括和精确表达，也是对中国共产党领导的新民主主义宪政运动基本经验的归纳和总结。这条民主新路就是人民民主之路，就是以劳动阶级为主体的多数人当家做主人的民主之路。它明确提出了无产阶级通过革命夺取政权，建立无产阶级专政和社会主义制度，就是要实现高于资本主义的民主，逐渐实现劳动人民成为社会主人的目标。

民主新路问题实质上是如何在中国实现几代人梦寐以求的民主政治问题。这一问题的提出源之于对拯救中华民族于水火的道路的探索 and 选择；对这一问题的科学回答，也必须首先回答什么道路才是解救中华民族的切实可行的道路。也就是说，没有一种系统科学的解救近代中国苦难命运的革命理论，就不可能正确地回答中国民主政治的实质和内容、地位和作用、方式和途径以及发展方向等至关重要的基

本问题,也就不可能有成功的中国民主实践。这种系统科学的中国革命理论就是毛泽东集中全党智慧提出的新民主主义革命理论。正是这一科学理论,令人折服地解答了长期以来困扰人们的关于中国民主政治的一系列最关键性的问题,如中国国情、中国革命与中国民主政治的关系问题;中国革命的阶段性进程与中国民主政治建设的阶段性目标的关系问题;民族民主革命和人民民主专政、社会主义革命和无产阶级专政与人民民主的关系问题等。

毛泽东从一种全新的角度重新考察中国社会的基本国情和中国革命的性质,其基本结论是:在1840年鸦片战争以后,“中国已逐渐地变成了一个殖民地、半殖民地和半封建的社会”。因此,“中国革命的历史进程,必须分为两步,其第一步是民主主义的革命,其第二步是社会主义的革命,这是性质不同的两个革命过程”。“而其第一步现在已不是一般的民主主义,而是中国式的、特殊的、新式的民主主义,即新民主主义”。新民主主义革命要“改变这个殖民地、半殖民地、半封建的社会形态,使之变成一个独立的民主主义的社会”。这种社会的国家形态,“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民主主义共和国”。它“一方面和旧形式的、欧美式的、资产阶级专政的、资本主义共和国相区别;另一方面,也和苏联式的、无产阶级专政的、社会主义共和国相区别”。“新民主主义革命的客观要求,是为资本主义的发展扫清道路;……但又恰是为社会主义的发展扫清更广大的道路”。新民主主义共和国的政体是实行人民代表大会制,并由人民代表大会选举政府。

毛泽东的新民主主义革命理论提出了一个在中国这样一个落后的东方农业大国实现民主政治的新模式:

第一,一个国家要建立什么样的民主政治以及如何才能建立这样

的民主政治,最终只能取决于这个国家的基本国情和社会性质,取决于由这种基本国情所决定的社会革命的性质。这是谈论一个国家民主政治的现实基础和基本前提。只有首先明确了这一点,才有可能正确地认识民主政治的阶级构成、政体形式、地位作用以及实现途径。

第二,实现国家独立和民族解放是实现民主政治的先决条件。在殖民地或半殖民地的状态下,既不可能实现资产阶级的民主政治,也不可能实现劳动人民的民主政治。因此,必须把争取民主政治的奋斗同争取国家独立和民族解放的奋斗结合起来。

第三,在面临民族存亡的历史关头,任何单一阶级的民主政治不仅不可能实现而且必须让位于由各抗日阶级、阶层共同参与的民主政治。为此,必须“将国民党一党派一阶级的反动独裁政体,改变为各党派各阶级合作的民主政体。”“现在,我们中国需要的民主政治,……是合乎中国国情的新民主主义。目前准备实行的宪政,应该是新民主主义的宪政”。这种宪政“就是几个革命阶级联合起来对于汉奸反动派的民主专政”,也就是“抗日统一战线的宪政”。

第四,要实现争取国家独立和民族解放的民主政治,必须有一个坚强的、正确的政党的领导,一个由这个党领导的统一战线和人民的武装力量。没有一个这样的无产阶级政党,就不可能坚持民主政治的正确方向,就缺乏在中国争取民主政治的中坚力量;没有一个这样的统一战线,就无法调动最广大的力量去争取抗日的胜利和实现民主政治;没有一支这样的武装力量,则一切都无从说起。“在今日,谁能领导人民驱逐日本帝国主义,并实施民主政治,谁就是人民的救星。历史已经证明:中国资产阶级是不能尽此责任的,这个责任就不得不落在无产阶级的肩上了”。

第五,社会性质决定了革命斗争的性质和重点,革命斗争的发展又不断地改变着社会性质(或其中的某一方面)。因此,民主政治的内

涵与外延也将随着社会性质的演变而不断改变和发展，从工农苏维埃共和国到抗日的各阶级联合专政的民主共和国，再到人民民主专政的人民共和国，从而展示了中国民主政治发展的基本轨迹和总的方向。

第六，只有建立起人民的政权并使之巩固，才说得上建设人民的民主政治。更确切地说，夺取和巩固政权是进行民主政治建设的基本条件。而要夺取和巩固政权就必须有一支强大的武装力量。土地革命战争时期(1927—1937年)根据地苏维埃建设的挫折和失败，其主要原因之一就在于工农的武装力量还不足以保卫新生政权；而抗日战争时期(1937—1945年)各解放区的民主建设之所以取得较大的成功，则与人民武装力量的壮大密切相关。

第七，只有人民的军队才能为人民夺取政权并巩固政权，才能保卫人民民主政治的建设成果。人民军队与军阀军队的根本区别在于：它是由实行民主集中制的共产党领导的，它是按照民主的原则组建、发展和壮大的。人民军队的形成和发展过程也是一个特殊的建设民主政治的过程：官兵一致，反映了民主的基本原则即平等原则；实行政治(设立士兵委员会)、军事(举行战术讨论)、经济(账目公开)民主，体现了军队内部的多方面的民主建设；拥政爱民、军民一家，则说明了军队与社会之间新型的民主关系。毛泽东早在1928年就敏锐地指出：“中国不但人民需要民主主义，军队也需要民主主义。军队内部的民主主义制度是破坏封建雇佣军队的一种重要武器。”从世界范围看，如何按照民主的原则建设和管理军队、如何保证军队成为民主制度的捍卫者而不是威胁，仍然是民主政治存亡和发展的重大课题。

第八，通过立法建立民主政治秩序并维护其正常运行，是革命根据地和抗日根据地以及解放区民主政治建设的一大特色。据不完全统计，从1934年1月颁布《中华苏维埃共和国宪法大纲》到1949年9月制定《共同纲领》为止的15年间，中国共产党领导的各种根据地

和解放区共制定颁布了宪法性文件、人民代表机构组织法、政府组织法、选举法、保护人权条例以及其他直接涉及政权组织的法律、法令、条例 50 余件。至于刑事、民事方面的立法就更多了。在当时的条件下能够取得这么多的立法成果是非常难能可贵的。

总之，新民主主义理论的提出，是以毛泽东为代表的中国共产党人所开创的具有鲜明中国特色的民主新路的完备理论形态。这一理论是在中国共产党人孜孜不倦追求民族独立解放的革命实践中逐渐形成的，而它一旦形成以后，就很快成为进一步指导中国革命的思想武器，从而有效地促进了革命时期中国社会的民主事业，并取得了民主政治建设的可贵成就。

中共在革命时期的民主成就

中共成立不久，就明确提出了对于中国人权问题的基本主张：为了争取中华民族的生存权利，必须驱逐帝国主义势力，废除一切不平等条约，为国家独立和民族解放而斗争，这是中国人民争取基本人权的前提；通过社会革命彻底推翻反动政权，根本改革政治、经济、文化和社会制度，是中国人民争取人权的基本保障。

1924—1927 年的大革命失败后，中共决定走农村包围城市、武装夺取政权的道路，建立农村根据地。1931 年 11 月，中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开，宣告中华苏维埃共和国临时中央政府成立，并通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。中华苏维埃共和国中央政府的建立，标志着工农民主专政的新型国家政权和宪政模式的确立。其民主建设成就和特色有以下三个方面：

一是制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。这是中国历史上第一部人民民主的宪法，在中国民主宪政史上具有划时代的意义。它与中国历史上的一切“约法”、“宪法”不同，是一部确保劳动人民当家作主的宪法；它给予广大工农民众以一切民主的权利，以让广大工农

民众管理自己的国家。它把革命已经取得的成果，用根本法形式确认下来，同时指出今后的奋斗目标和各项施政方针。

二是基层政权的民主化建设。乡(市)苏维埃是中华苏维埃政权组织的基层民主宪政模式。同广大民众结合起来发挥它的政权职能，成为苏区地方苏维埃民主宪政模式的特色和优势，不仅极大地调动了广大民众翻身做主人的积极性，而且培育和提高了广大民众尤其是占多数的农民群众依法参政议政的能力，这对于长期专制传统笼罩之下中国民主事业的培育和生长具有开拓性意义。

三是注重选举工作并通过选举立法保证选举成功。各革命根据地政权高度重视选举和选举立法。从工农民主政权初建到苏维埃共和国建立，中共中央和地方发布的法规贯穿一个总的精神，就是切实地保障劳动群众的民主权利。为有效贯彻选举法并切实保证选举的成功，中共在当时被“围剿”的恶劣情势下仍对选举的组织落实、程序设置和实施方法都作了详尽而周密的安排，对民主选举投入了大量的心血和精力。

八年抗日战争时期，中共在积极倡导民主政治、反对国民党一党独裁政治的同时，也一直在努力探索新的中国民主政治发展道路，建构新的适合中国国情的民主政治模式。其民主建设成就也有三个方面：

一是选举成就。各抗日根据地政权组织由参议会和政府两部分组成。从1937年下半年开始，陕甘宁边区及晋察冀、晋冀鲁豫、晋冀豫、晋绥、山东、华中、华南等各敌后抗日根据地相继进行了相当普遍的民主选举，并由此产生了边区及各敌后抗日根据地的参议会和各级人民政府。限于战争环境和民众文化政治素质不高等情况，陕甘宁边区及各敌后抗日根据地的选举采取了多种多样的形式。大致说来基本的方式是召开选民大会，集中进行投票，同时设立流动票箱，采取

流动投票等方式。据统计，陕甘宁边区 1937 年第一次选举中，参加选举的选民一般占选民总数的 80%，比例低的也在半数以上。各敌后抗日根据地的民主选举亦相当成功，参选比例都达到了很高的水平。

二是“三三制”民主政权建设成就。“三三”制原则是毛泽东在 1940 年首先提出的，即要求共产党员在政权机关中只占三分之一。从 1940 年到 1941 年，“三三”制在边区及各敌后抗日根据地普遍开始推行。中共对“三三”制政权的领导是间接的，不是直接的、强制性的。中共只能向政府和参议会提出建议，而要使建议变成政府和参议会的决定，只有依靠建议本身的正确、适当，并通过政府、参议会内部中共成员的宣传、说服取得多数的赞成才能实现。所以，“三三制”是一种政治基础大大扩展了的政权形式，它在政治上由一党领导，在组织和制度上实行党政分开、民主选举和少数服从多数，而不是由一党控制，更不是由一党包办、党政不分。这种政权形式无疑具有相当大的民主性，在中国政治民主化进程中具有重大的阶段性意义。

三是保障人权成就。制定专门法律，保障人权，是抗战时期中国共产党的重大决策，是各抗日民主根据地法制建设的一条重要历史经验。在各施政纲领确立的人权原则指导下，几乎所有根据地都制定了保障人权的法律。这些人权条例的公布和执行，在中国人民民主法制史上揭开了用法律保障人权的新纪元。

中共在抗战时期对民主政治的大力倡导与积极实践，在中国政治民主化进程中具有十分重要的意义，它不仅推动了中国民主运动的迅猛发展，广泛传播了民主政治观念，大大提高了各阶层民众的政治参与意识，而且大大促进了人们对民主政治问题的重视和思考。同时，也进一步扩大了中共在国内政治舞台上的影响，吸引了一大批进步民主政治势力到自己的周围，逐步形成一股强大的民主政治力量，从而影响着当时尖锐的国共政治斗争格局，并在一定程度上影响到了它的

结局。

1945年抗日战争胜利后,中国共产党在与蒋介石的一党独裁进行针锋相对斗争的同时,依然领导解放区人民取得了人民民主建设事业的巨大成就。解放区的人民民主建设是随着全国和解放区政治斗争、阶级斗争和军事斗争形势的重大变化而发展变化的,它大致可以分为以下三个阶段:

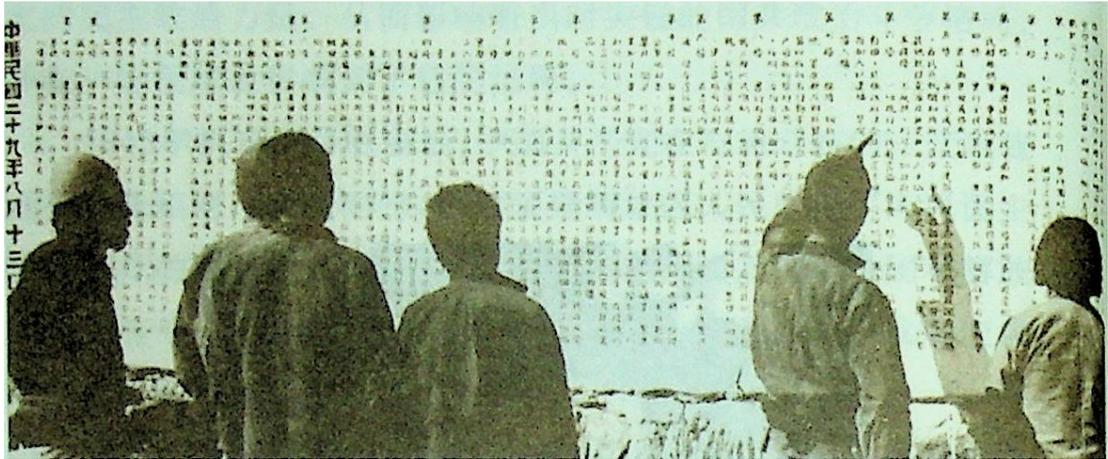
第一阶段是从抗日战争胜利至1946年6月全面内战爆发之前。为了实现和平建国方针,这一时期中国共产党和解放区人民政权继续实行抗日战争时期抗日民主政权的政治法律制度。

第二阶段是从1946年6月全面内战爆发至1947年7月人民解放军转入战略进攻之前。在这个阶段,解放区民主建设出现了一些新的特点:一是因全面内战的爆发,制宪工作停止了;二是内蒙古解放区建立了民族区域自治政府,开创了民族区域自治法制建设的先河;三是随着国内阶级斗争的激化,农民与地主阶级的矛盾尖锐化,解放区人民政权根据中共中央1946年《五四指示》精神,将减租减息的土地政策改变为没收地主土地分配给农民的土地政策,标志着解放区土地政策的重大变化。

第三阶段是指从1947年7月至1949年10月1日中华人民共和国成立之前。这是人民解放军由战略防御转入战略反攻,解放战争取得伟大胜利的阶段。这个阶段人民政权的法制建设也有显著的变化和发展:在基本法方面,各解放区制定了施政纲领或施政方针;在政权建设方面,逐步实行各界人民代表会议制度,在新解放的城市,则实行军事管制委员会制度;在土地立法方面,1947年10月公布的《中国土地法大纲》,是各解放区的基本土地法律,如此等等。



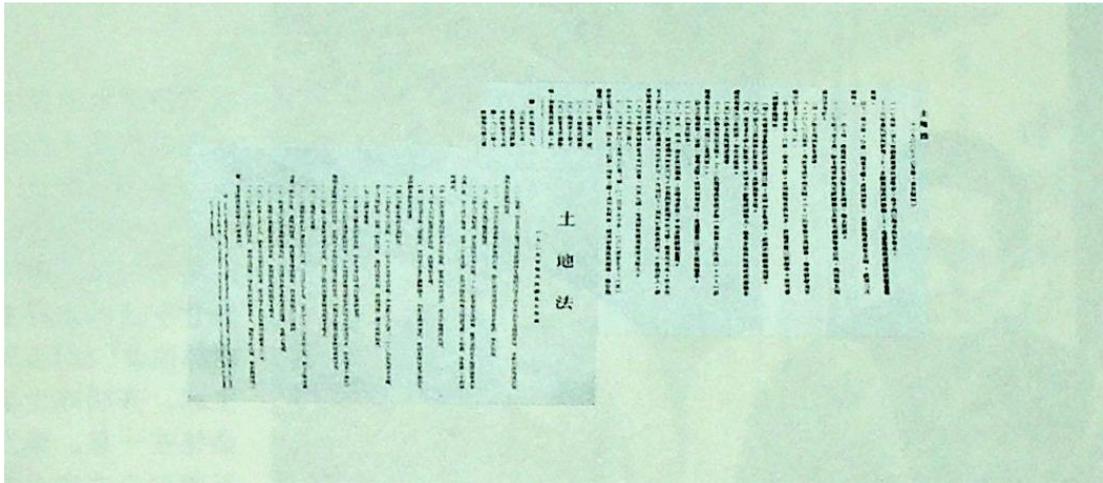
1927年10月，毛泽东在江西省井冈山创建了中国第一块农村革命根据地。图为当年的毛泽东。



在抗日战争时期，各抗日根据地都建立了中国共产党领导的、具有统一战线性质的民主政权，其特色是通过立法建立民主政治。图为当时晋察冀边区政府向群众公布的施政纲领。

在井冈山革命根据地内，中国共产党领导农民进行土地革命。图为分到土地的农民参加生产劳动的场景。





1928年,中国共产党在江西革命根据地制定了《土地法》,工农民主政府发给农民耕田证书,实行“耕者有其田”,由此大大改善了农民的社会地位和生活状况。

井冈山革命根据地内先后建立起各级人民政权,当家作主观念逐渐深入人心。图为1931年11月,在江西瑞金召开中央工农民主政府第一届执行委员会第一次会议的场景。





抗日根据地的民主政权机构在人员比例上实行“三三”制，以团结各抗日阶层的力量。图为陕甘宁边区政府主席林伯渠(右)与副主席、开明绅士李鼎铭在一起。李当年曾向中共中央提出“精兵简政”的建议，对民主政权建设起了重要作用。

抗日根据地政权参政人员通过人民群众民主选举产生。





1947年中共中央公布《中国土地法大纲》。图为河北省阜平县农民在墙上书写土地法大纲条文。



1947年7月至9月，中共中央工作委员会在河北省西柏坡村召开全国土地会议，会议通过了指导全国土地改革的《中国土地法大纲》。图为刘少奇在会上作报告。

贰

走进人民民主时代

1944年,美国总统罗斯福的特使赫尔利到延安后,通过短短几天与中共的接触,就对毛泽东深感敬佩,他称赞毛泽东“不仅有非常的智慧,而且有公平的态度”,毛泽东是中国人民“大公无私、一心为人民谋福利的领袖”。

一党独裁的失败与新民主主义的胜利

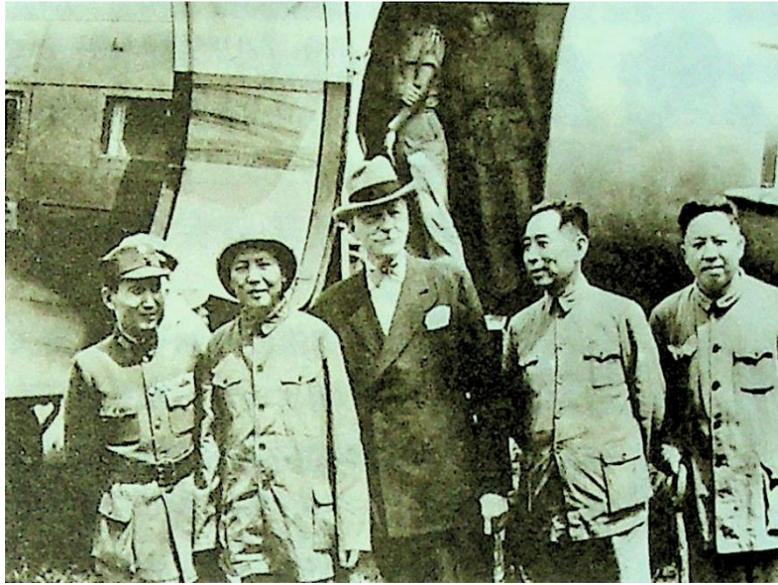
抗日战争胜利后,中国面临着重要的抉择。在战后一段时间出现了和平民主的曙光。中国共产党人与广大民主党派一起为实现和平民主的前途进行了不懈的努力。

要想既坚持全民族团结抗战和抗战胜利后同国民党合作建国,又不允许国民党维持独裁专制统治,唯一的出路就是废除国民党的一党专政,建立民主联合政府。为推动联合政府的成立和争取战后和平民主的前途,毛泽东和周恩来等中共领导人与美国总统特使赫尔利在抗战胜利前夕举行了一次重要的谈判,不仅以极大的真诚争取美国政府对和平民主前途的支持和影响,而且在1945年8月毛泽东亲赴重庆与蒋介石国民党谈判。毛泽东此行给大后方人民带来了希望,使他们了解到共产党人争取和平民主的诚意和决心。不少比较接近共产党的民主人士一方面为毛泽东亲赴重庆谈判使国是解决有望而高兴,另一方面又为毛泽东的安全担心。毛泽东却镇定自若,毫无畏惧。经过艰苦的谈判和多次会晤、磋商,毛泽东的重庆之行终于有了一个《双十协议》即《国共代表会谈纪要》的结果。随后,通过中国共产党的努力和各民主党派势力的积极推动,以及国际舆论的促进,1946年1月5日国共两党就停止国内军事冲突达成协议。政治协商会议也于10日在重庆召开。至此,中国共产党在中国争取和平民主的主张和诚意得到了中国人民更广泛的了解,国民党过去对共产党的诋毁和诽

谤则不攻自破。

这样，在抗战胜利后最初的一年时间内，中国政局形成了中国近代历史上一个极为特殊的时期。就表象而言，不同的党派、政治团体，各以独立的政治立场与主张，进行着基本上是和平的斗争和竞争。这种政党之间基本上以和平的手段来展开政治斗争和政治竞争的局面，除了民国初期曾一度出现过外，还从未有过。中国共产党和广大民主党派及民主爱国人士迫切希望这种政治局面可以逐步发展下去，从而真正开创中国和平民主建设的新阶段。

但是，这一良好愿望很快便被蒋介石国民党的装甲车轧碎了。1946年6月26日，国民党统治集团彻底撕毁停战协定与政协决议，以30万大军围攻中原解放区；7月12日又命令国民党军进攻苏北解放区，全面内战正式爆发。中国的民主与专制最终不得不以血与火的战争来决出胜负。国民党军队在疯狂进攻解放区的同时，也对各民主党派及进步民主政治团体的反内战、争民主运动进行了残酷镇压。在惨痛的教训面前，各民主党派及进步民主政治团体终于彻底看清了蒋介石国民党的真实嘴脸。在总结经验教训的基础上，各民主党派纷纷调整了自己的政治纲领，修改了自己的政治路线，进一步向中共靠拢，并与中共一起，为建立人民民主的新中国而努力。



为争取和平民主，毛泽东(左二)偕周恩来(右二)、王若飞(右一)于1945年8月28日赴重庆同国民党政府进行谈判。图为中共代表团同前来迎接的国民党政府代表张治中(左一)、美国驻华大使赫尔利(中)在延安机场合影。

重庆各界热烈欢迎中共代表的到达。图为毛泽东(左六)在重庆机场同国民党政府代表和民主人士合影。左一为张澜、左二为邵力子、左三(邵力子后)为郭沫若、左五为张治中。





国民党统治区人民掀起“反内战、争自由”的运动。图为 1947 年 5 月参加游行示威的燕京大学的学生。

1946 年 6 年底，国民党政府撕毁停战协定和政协会议协议，以重兵围攻中原解放区，发动全面内战。图为中共领导的中原军区部队第三五九旅突围后到达延安。



新政治协商会议与人民民主制度的奠基

在人民解放战争的胜利进军声中，中共中央于1948年4月30日发布了《纪念五一节口号》，号召“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”。

中共中央的号召得到了前所未有的广泛响应。短短几天内，所有的民主党派和几乎所有的各界知名人士纷纷通电中共中央，表示热烈支持、积极响应，并先后发表宣言、声明、谈话等，积极表示响应中共的号召，赞成召开新的政治协商会议，成立民主联合政府。

经过一年多精心的组织和紧张的筹备，中国人民政治协商会议（即区别于1946年政协会议的“新政协”）第一届全体会议于1949年9月21日至30日在北京中南海怀仁堂隆重举行。这是人民民主的新中国开基立业的盛典。毛泽东在会上致开幕词，宣布“占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了”。当时全场起立，掌声雷动，许多人眼里闪亮着泪花。

从上面的回顾中不难看出，新中国的建立是历史的必然，而中国共产党成为执政党，则是历史的选择、人民的选择。人民总是从历史活动的实践和比较中，不断寻找能够带领自己前进的领路人。近代以来，为了改变半殖民地半封建国家的悲惨命运，中国人民进行了不屈不挠的斗争，无数仁人志士苦苦探索救国救民的道路，但直到有了中国共产党，中国人民才真正找到了实现民族独立、国家富强的光明道路。中国共产党自成立以来，以自身的行动让人民信服地认识到，她是反对帝国主义、封建主义双重压迫的正义化身，是中华民族救亡图存的希望所在。这种坚实的民众基础，也是中国共产党能够取得政权并稳固地掌握政权的根本原因。

1949年10月1日，毛泽东在北京天安门宣告了中华人民共和国的成立。这一伟大事件标志着中国人民在中国共产党领导下取得了新民主主义革命的伟大胜利，中国人民的政治地位发生了根本变化。从此，中国人民开始真正当家作主，成为国家、社会和自己命运的主人。新中国的建立，使中国实现了从两千多年的封建专制政治期间经历了近代以来照搬西方民主政治模式的失败尝试——一直到新型人民民主政治的伟大跨越。

纵观人民政治协商会议的筹备和举行，通过的法律以及它所选举产生的第一届中央政府，都反映了民主政治的要求，都体现了人民民主和多党合作的精神。人民政治协商会议之所以能够获得成功，关键就在于中国共产党对人民民主的真诚信念和努力。共产党作为人民政治协商会议的发起者、作为中国革命胜利的领导者、作为数百万人民武装力量的指挥者，并没有自恃政治力量上的绝对优势而把政治协商会议变成一党独裁的点缀，而是与其他民主党派和各界人士平等协商、共同决策。从确定会议召集的时间、地点、议程、与会者名单，到各项会议文件的起草、修改，中共都诚心诚意地反复地征询各民主党派和社会贤达的意见，以取得共识。更重要的是，如果没有一个这样的党为领导核心，那么，即使其他民主党派和社会贤达对民主建国意见完全一致，也很难保证能够召集和顺利地召开政治协商会议。

中央人民政府委员会诞生后，在中国共产党的领导下便开始了建立其他各项国家制度的过程。这个过程是巩固国家政权的过程，同时也是民主法制建设取得较大成就的过程。

首先，根据人民民主的原则和多党合作的精神，组织了最高国家政务机关——政务院。政务院总理、副总理、委员、秘书长和副秘书长共26人，其中非中共人士14人，占1/2以上。在政务院所属的21个部中，非中共人士的部长、副部长共计26人。在政务院所属的

全部部、委、署、院中，担任领导职务的非中共人士约占 1/3，有的部、委占 1/2 以上。至于担任副职的非中共人士就更多了。这种人事安排，不仅是为了体现“联合政府”的色彩，也反映了民族资产阶级及其知识分子作为一种比较重要的政治力量的存在，更说明了中共的宽广胸怀和明智选择。

其次，执政的中国共产党正确地处理了党政关系。如何处理好党政关系是近现代很多一党独大制国家共同面临的一个带有某种普遍性的难题，中国共产党在建国初期对这一问题的处理是成功的。执政党依照最广大人民的意志和利益而组织领导人民制定出了法律，执政的共产党机关就必须认真依照这些法律来行使权力，这是民主政治的基本要求。在这一时期，中央人民政府委员会和政务院这方面是做得比较好的。这与旧中国那种有法不依、国民党直接行使国家权力的状况形成了鲜明对照。《中央人民政府组织法》规定，中央人民政府委员会必须每两个月举行一次会议，以决定重大国策。据统计，从 1949 年 10 月 1 日举行第一次会议起，到 1954 年 9 月 9 日为止，中央人民政府共举行了 34 次会议，超过了法定的最低要求。政务院则在同一时期内举行了 223 次政务会议。举行会议的次数如此之多，不仅从一个方面反映了依法行使职权的程度，而且有利于树立法律的权威。更重要的是，它也说明了在这一时期中共中央能够比较正确地处理党政关系。

第三，加强民主建设，召集人民代表大会。中央人民政府委员会在不到两年的时间里就制定颁布了有关地方各界人民代表会议、人民法院、人民检察署组织法共 6 件。政务院也先后颁布了有关地方各级人民政府组织通则等规范性文件共 10 余件。更重要的是，中央人民政府委员会于 1953 年通过颁布了《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，为召开各级人大奠定了法律基

础。由此，在新中国成立不久的1953年，中国历史上第一次规模空前的普选在全国范围内展开，人民通过选举自己的代表行使当家作主的权利，自下而上地逐级召开人民代表大会。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，标志着人民代表大会制度在全国范围内正式建立。中央人民政府委员会还拟定了宪法草案，召集了第一届全国人大第一次会议。

第四，召开地方各界人民代表会议和实行民族区域自治。中国共产党在新中国成立前后，坚持把召开地方各界人民代表会议和实行民族区域自治作为创立人民民主制度的大事来抓，以广泛的民主实现人民的团结和各民族的团结，为民主政治建设创造了积极的条件。

中共中央和毛泽东认为，各界代表会是人民代表会议的雏形，它可以最直接、最广泛地联系群众，传达党的政策，反映群众意见，为人民代表会议的召开准备和创造条件。按照党中央和毛泽东的部署，在普选的地方人民代表大会召开之前，各地的各界人民代表会议纷纷召开，并逐步地代行人民代表大会的职权，选举各级人民政府，行使了人民管理国家政权的权力，这标志着中国人民在建设新中国民主政治的道路上迈出了崭新而重大的一步。

人民民主制度的另一个重要内容就是民族区域自治制度。因此，中国共产党在组织召集各界人民代表会议的同时，也把民族区域自治制度逐步建立了起来。新中国成立后，民族区域自治制度的推进和实施是逐渐完成的。1949年制定的《共同纲领》规定：“各少数民族聚居地区，应实行民族的区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。”1952年，政务院又颁布了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，进一步规定：“各民族自治区自治机关须保障自治区内的各民族都享有民族平等权利”；“教育和引导自治区内人民与全国各民族实行团结互助，爱护各民族友爱合作的大

家庭——中华人民共和国”。1953年3月16日，毛泽东为中共中央起草了《批判大汉族主义》的党内指示。这些政策、法规的颁布，有力地促进了全国民族区域自治制度的建立。

把人民民主原则贯彻在整个宪法中

如果说中国人民政治协商会议的成功和《共同纲领》的通过是新中国民主政治建设的奠基礼的话，那么1954年新中国第一部宪法的起草、制定及第一次全国人民代表大会的召开及对宪法的通过，则可以說是新中国人民民主建设的里程碑。

1953年秋，毛泽东对身边的工作人员说，他要去杭州写一篇大文章。这篇大文章指的就是《中华人民共和国宪法》。因为它是在1954年第一届全国人民代表大会第一次会议上通过的，所以，历史上也称“五四宪法”。

毛泽东亲自领导了中共中央宪法初稿起草小组的工作。1953年1月，中央人民政府委员会第22次会议通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，并成立了以毛泽东为主席的宪法起草委员会。毛泽东在杭州一住就是三个多月，其间他集中精力亲自领导和组织了这篇“大文章”的起草工作。毛泽东在杭州期间，曾对身边的工作人员语重心长地说：“宪法是一个国家的根本法，从党的主席到一般老百姓都要按照它做，将来我不当国家主席了，谁当谁也要按照它做，这个规矩要立好。”

在中央人民政府委员会第30次会议上，毛泽东发表讲话指出：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”从《中华苏维埃共和国宪法大纲》的制定到主持起草中

华人民共和国宪法，毛泽东领导中国共产党人和中国人民走出了一条汲取和借鉴古今中外一切宪法文明成果而制定中国特色的社会主义宪法的成功道路。

毛泽东在主持宪法起草工作时，研究和比较了国内外各类宪法的优劣，从中吸取了精华。制宪之所以如此成功，还与毛泽东自始至终强调要用科学精神和科学态度来制定宪法有很大关系。科学制宪成为这次制宪过程的又一特点。

制定五四宪法草案时，毛泽东在全党和全国人民中已经享有极高的威望。所以当时有人主张在宪法中写进颂扬毛泽东的文字，而且在草案中已这样做了。毛泽东坚持删掉这些条文。有人解释说，这是因为毛泽东“特别谦虚”。毛泽东严肃提出了这个问题：“这不是谦虚，而是因为那样写不合适，不合理，不科学。在我们这样的人民民主国家里，不应当写那样不适当的条文。不是本来应当写而因为谦虚才不写。”毛泽东对中外宪法史和宪法学有长期的研究。只有像清王朝的《钦定宪法大纲》中才有颂扬大清皇帝的文字，一切真正的资产阶级成文宪法都没有涉及某个个人的条文，哪有中华人民共和国的根本大法中写进对个人的颂词的呢？那样做完全违背了宪法科学。所以毛泽东一再强调：“科学没有什么谦虚不谦虚的问题。搞宪法是搞科学。我们除了科学之外，什么都不要相信，就是说，不要迷信。中国也好，外国人也好，死人也好，活人也好，对的就是对的，不对的就是不对的，不然就叫作迷信。要破除迷信。不论古代的也好，现代的也好，正确的就信，不正确的就不信，不仅不信而且还要批评。这才是科学的态度。”这些话不仅反映出毛泽东对宪法科学的深切把握和自觉遵循，而且表明建国初期的毛泽东对个人迷信的警惕和厌恶。

宪法起草委员会共召开七次会议讨论修改宪法草案。1954年6月11日第七次会议一致通过了宪法草案。1954年6月14日，毛泽

东主持召开的中央人民政府委员会第30次会议，一致通过宪法草案并予公布，以普遍地组织人民群众讨论，提出修改意见。这次对宪法草案的全民大讨论，用了两个多月的时间，组织参加讨论的人次达到了1.5亿多。1954年9月9日，中央人民政府委员会举行第34次会议，9月14日又举行临时会议，反复讨论并通过了宪法修改稿。这就是提交全国人大审议的最后修改稿。在全国人民代表大会第一次全体会议上，人大代表对宪法草案的修改稿又进行了认真的审查讨论。9月20日，全国人民代表大会第一次全体会议以无记名投票方式，一致通过了《中华人民共和国宪法》。新中国第一部人民宪法诞生了。

纵观整个立宪的过程，让人们再次感受到了毛泽东作为真正的人民领袖的风范，他把自己那种相信人民群众、依靠人民群众，善于听取群众意见、汲取群众智慧，善于走群众路线的领导艺术运用到了制定人民宪法的全过程，从而成功地指挥了一场伟大的人民制宪运动。

五四宪法的诞生在共和国民主建设历史上是具有深远意义的。首先，五四宪法的颁布使人民共和国的政治性质得到了完整和规范的法律体现，使其具备了完备的法律形式。人民共和国是民主政治的国家形态。一部由在普选基础上产生的全国立法机关按照民主程序制定的宪法，则是这种国家形态的法律认定。

其次，五四宪法为保障人民民主的实施提供了强大的法律武器和坚实的法律基础。五四宪法以国家根本法的形式，确认了《共同纲领》所规定的人民民主的基本原则，确立了多阶级、多党派合作的基本精神以及国家政治制度的基本框架，从而使《共同纲领》确立的基本原则、基本精神、基本框架得以国家意志化、规范化、稳定化，并由国家强制力予以保障。

第三，五四宪法确认了人民代表大会制度是中国的根本政治制度，从而把人民民主的理想纳入了国家规范化法制化的轨道。这一制度是

实现人民民主的国家形式,是决定政治制度其他方面的基础,五四宪法正是以此为基础建立了完整的国家机构体系。这个体系由国家权力机关、国家元首机关、国家行政机关、国家审判机关、国家法律监督机关构成。五四宪法全面规定了这些机关的产生、组织、职权、工作程序、相互关系,从而使整个国家机器能够按照既定的轨道正常运行。按照民主的原则建立完整的国家机构并使其按照宪法程序操作,正是民主政治国家形态的基本标志。

第四,五四宪法所提出的发展民主法制建设的基本原则和基本的体制保障,既反映了民主和法制的基本要求,也为民主和法制的发展提供了宪法依据。五四宪法规定了“一切国家权力属于人民”的最高原则,要求“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度,服从宪法和法律,努力为人民服务”。五四宪法建立了国家立法制度;授权全国人大及其常委会监督宪法的实施;授予各级检察机关对人大以外的国家机关及所有国家机关工作人员、公民是否遵守法律,行使检察权;规定人民法院独立进行审判,只服从法律;地方各级人民检察院独立行使职权,不受地方国家机关的干涉等。

最后还要强调指出的是,五四宪法较为全面地规定了公民应当享有的广泛的权利和自由,尤其是政治权利和自由。这些权利和自由在中国近现代制宪史上是空前的。这些都充分体现了中国共产党人所孜孜追求的人民民主的理想和信念。

五四宪法标志着中华人民共和国的国家政治制度已经正式确立。这一人民民主的国家制度为新中国民主和法制的发展奠定了基石,开辟了道路。但是,五四宪法所奠立的人民共和国民主建设的里程碑,只是意味着结束了过去,而未来才刚刚开始。



1948年五一劳动节，中共中央发出关于召开新的政治协议会议、筹备成立民主联合政府的号召。

应中共中央邀请，从1948年秋开始，各民主党派负责人和无党派民主人士代表先后进入解放区，共同筹备新政治协商会议。图为部分民主人士与中共有关负责人在哈尔滨合影。





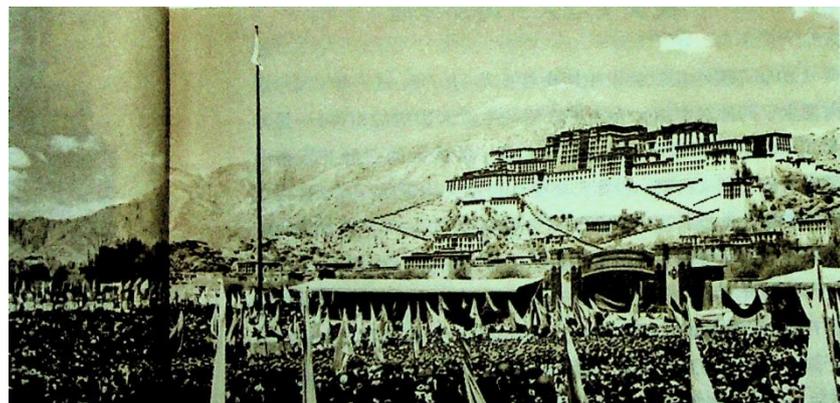
1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京中南海怀仁堂隆重举行。



人民代表大会制度是新中国的基本政治制度。为召开第一届全国人民代表大会，1953年到1954年在全国范围内开展了民主选举人民代表的活动。

1954年9月15日，第一届全国人民代表大会在北京举行。大会通过了中国的第一部社会主义类型的宪法——《中华人民共和国宪法》。图为首都人民抬着宪法模型参加当年的国庆庆典。（右上）

实行民族区域自治，是中共关于民族问题的基本政策。图为1956年4月22日拉萨市各族群众在布达拉宫前集会，庆祝西藏自治区筹备委员会成立。（右下）



叁

人民民主的挫折与希望

毛泽东曾充满自信地说：领导我们的国家应该采取“放”的方针，就是放手让大家讲意见，使人们敢于说话，敢于批评，敢于争论。只有这样，“文学艺术、科学技术会繁荣发达，党会经常保持活力，人民事业会欣欣向荣，中国会变成一个大强国而又使人可亲”。

人民民主与人民内部矛盾

1956年是中国社会发生历史性变革的一年。这一年，国际国内发生了两件对中国社会历史进程产生重大影响的事件，一是苏共二十大对斯大林错误的揭露；二是中共八大的召开并宣布中国进入社会主义社会。随着大规模社会主义建设的开始，社会主义民主建设也步入了一个全新的历史阶段，中国共产党对新的历史条件下如何实现人民民主进行了艰难而曲折的探索。

1956年2月举行的苏联共产党第二十次代表大会，尖锐地揭露了斯大林在领导苏联社会主义建设中的严重错误以及对他的个人崇拜所造成的严重后果。这在苏联国内和国际上都引起极大的震动。中国共产党在当年4月和12月先后发表《关于无产阶级专政的历史经验》、《再论无产阶级专政的历史经验》两篇文章，表明了自己的原则立场，一方面不赞成全盘否定斯大林；另一方面认为，苏共二十大揭开斯大林的盖子，对于中共破除对斯大林和苏联经验的迷信，解放思想，努力寻求适合中国情况的建设道路，有重要意义。

在苏共二十大因揭露斯大林的错误而造成国际共产主义运动空前紧张的情势下，中国共产党人不仅没有放弃对人民民主的追求，而且更坚定了人民民主的目标，强调要充分运用民主来团结一切可以团结的力量，共同建设社会主义。这些探索的成果集中体现在毛泽东于1956年4月发表的《论十大关系》一文中，它既是对斯大林教训反

思的初步成果,更是对中国式社会主义建设道路及中国式社会主义民主政治建设道路探索的初步成果。同《论十大关系》的讨论相联系,中共还确定在科学文化工作中实行“百花齐放、百家争鸣”的方针。

1956年9月15日至27日,中国共产党第八次全国代表大会在北京举行。这是中共在全国执政以后召开的第一次全国代表大会。大会宣布社会主义的社会制度在中国已经基本建立。大会要求进一步扩大国家的民主生活,开展反对官僚主义的斗争;继续巩固人民民主统一战线;逐步制定完备的法律,建立健全的法制,使党和政府的活动做到“有法可依”、“有法必依”。八大通过的新党章增加了“中央委员会认为有必要的时候,可以设立中央委员会名誉主席一人”这样一款。这是因为同时担任中共中央主席、国家主席和中央军委主席的毛泽东向中央提出,他准备到适当的时候就不当党的主席了。他还提出不再担任下一届国家主席,并且建议修改宪法,规定国家主席、副主席连选只得连任一届。他认为让他摆脱第一线的职务,可以集中精力研究一些问题;不担任国家主席,不担任党的主席,仍然可以以党的政治局委员的资格,在必要的时候,在适当的会议上作主题报告。这一设想,可以说是酝酿废除领导职务终身制的一项重要改革,这次大会通过的新党章规定党的全国代表大会实行常任制,每届任期五年,每年开一次全国代表大会会议。因此,这次代表大会会议是第八次全国代表大会的第一次会议。这是中共党内民主发展的重大制度安排。

1956年2月苏共二十大揭开斯大林的盖子。同年6月在波兰的波兹南发生了罢工、游行示威和骚乱。10月到11月在匈牙利的布达佩斯等地也发生了罢工、游行示威和骚乱。在中国国内,层出不穷的人民内部矛盾日渐显现和突出。从1956年下半年起,伴随着国际局势的动荡不安,加上国内社会改造的急迫进行,兼之经济建设中未能完全克服冒进的倾向,使经济和政治生活中出现某些紧张,国内出现

了一些不安定的苗头。对时局变化最为敏感的知识分子，在“百花齐放，百家争鸣”方针提出后，思想日趋活跃，在文化、教育、科学等问题上发表不同意见。有些人还对党和政府工作中的缺点错误以及干部作风上的问题提出公开批评，其中有不少尖锐意见。面对这些新出现的矛盾，许多党员和干部思想上缺乏准备，陷于被动地位。

毛泽东一开始对局势的判断和把握是准确的。而这些思想的集中体现就是毛泽东于1957年2月在最高国务会议上所作的关于正确处理人民内部矛盾问题的报告。毛泽东合理地回答了中国会不会发生匈牙利事件、共产党执政以后及社会主义制度建立以后还有没有矛盾、党的干部应当如何正确认识和处理日益突出的人民内部矛盾等理论和实践问题。毛泽东的讲话公开发表之后，在国际上引起了强烈的反响和普遍的注意。英国《曼彻斯特卫报》在一篇社论中指出：“这篇讲话对世界共产主义的影响可能比赫鲁晓夫的秘密演说来得大。因为毛泽东的讲话完全是在积极地提出新的思想和政策，而赫鲁晓夫主要是消极地贬斥过去。”

提出关于正确处理人民内部矛盾的理论之后，如何用这一理论武装广大党员干部的头脑，如何正确有效地在党和国家的政治生活中落实这一理论的精神，从而通过广泛的人民民主来充分调动一切可以调动的力量来共同建设社会主义，就成了摆在中共面前的一个急迫问题。于是，一场以正确处理人民内部矛盾为主题的全党整风运动在1957年初被发动起来了。

1957年3月，毛泽东在全国宣传工作会议上作了本章开头写的那一重要宣示。4月27日，中共中央正式发出《关于整风运动的指示》。4月30日，毛泽东在天安门城楼上向前来参加五一庆祝活动的各民主党派负责人和无党派民主人士宣布了中共中央决定进行全党整风的消息。随后，毛泽东在《一九五七年夏季的形势》一文中进一

步说明:党希望通过整风,达到这样的目标: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、又有个人心情舒畅、生动活泼,那样一种政治局面。

初期,整风是健康地向前发展的。但是,随着运动的深入,出现了一些不正常的现象。对这些不正常现象,中共中央当时决定放手让错误言论发表,暂时不加批驳,以便暴露其反动面目。就是说,中共从原来不主张“大鸣”、“大放”改变为主张“大鸣”、“大放”,叫作“从右派手中把大民主这个武器接过来”。当时北京有的高等学校开始贴出大字报,中共中央认为,大字报可以揭露问题,暴露右派,锻炼群众,利多害少,于是,大鸣、大放、大字报、大辩论开始在高等学校和党政机关中迅速蔓延。这样,就人为地加剧了全国性的政治紧张空气和不稳定状态。从1957年夏季开始,整风运动很快转变为反右派斗争,这场斗争持续到1958年夏,并被严重地扩大化了。

“反右”扩大化对社会主义民主政治建设进程的影响是巨大而深刻的。

“反右”扩大化的直接后果之一,是党的领导人尤其是毛泽东改变了1956年党的八大对中国社会主要矛盾的正确判断,逐步形成了阶级斗争扩大化的错误观点;“反右”扩大化侵害了宪法规定的言论自由权利,这种以言定“罪”、因言废人的违宪做法直接损害了宪法的尊严;“反右”扩大化直接影响了法制建设的发展,甚至出现了倒退,人治优于法治一时竟为得到错误的倡导。自反右派斗争后,大规模的群众政治运动一次次席卷中国大地,并成为群众政治参与的基本形式,然而,这种政治参与只会带来对民主和法制的破坏。

“大民主”的误区及其反思

从1956到1957年,当代中国的民主政治发展在乱云飞渡的国际国内局势影响下,在令人瞠目的紧急制动和转向后,步入了沉沉的误

区；而人民领袖毛泽东对于中国民主新路的探索也从此误入了歧途。随着 1962 年毛泽东这种阶级斗争理论在党内居于支配地位，“左”倾实践实际上就已经走上了一条前途未卜的不归之路，直至发展到“文化大革命”（1966—1976 年）。

毛泽东发动“文化大革命”绝非轻率之举。从毛泽东发动“文革”的初衷可以看到，他早就提出并一直密切关注的一个重大历史课题——在中国共产党成为执政党后，如何寻求一种全新的政治体制模式，使党和国家权力永不脱离群众，真正实现人民群众当家作主的目标。毛泽东 1945 年对黄炎培提出用民主新路来使共产党执政后跳出历史周期率的支配时，就对人民民主有着始终不渝的坚定信念和毕生追求。他的确是希望在中国这块古老的东方大地上，寻找一条既能克服苏联政治体制中忽视民主的弊端、又能超越西方资本主义国家民主的崭新的民主之路的。在毛泽东看来，这种新型的民主形式离不开群众运动。革命战争时期的成功经验使毛泽东相信，既然群众运动可以成为战胜敌人的法宝，那么在革命胜利后，群众运动也一定可以让人民群众当家作主的有效形式。他把这种思路发展到极端，就变成了“文化大革命”这种全面的、彻底的、自下而上的群众政治运动形式，这种极端的群众政治运动被称之为“无产阶级大民主”。

那么，毛泽东这种善良的愿望为什么不仅没有成功，反而在实践中走向了反面呢？从根本上说，在经济文化极其落后，而又从来没有经历过资本主义自然发展的条件下，期望在一夜之间建立起合格的真正意义上的社会主义民主政治，只能是空想；而企图用所谓“无产阶级大民主”的方式，把这种空想变成现实，最终只能使之走向善良愿望的反面。至于毛泽东发动的这场大民主实验在建立普选的巴黎公社式新政权模式设想落空以后，为什么最终产生了一个与民主政治格格不入的军管性质的革命委员会，则是当时错综复杂的各种政治力量交

互作用的现实政治结果，这已经与发动“文革”初期宏大美妙的直接民主理想风马牛不相及了。

客观地说，“文革”初期举行声势浩大的集会、游行、示威，群众自己成立各种组织，印发传单、小报，张贴大字报、标语，举办辩论会和街头宣传活动等等，这些行为和活动如果不和人身攻击、冲击国家机关和军事机关、损害其他公民的合法权利联系在一起的话，从某种意义上而言，确实是建国以来从来没有过的自主、广泛、深入的群众政治参与行为，而建立“大民主”这种新的政治组织形式的设想也许会获得某些有益的成果。然而不幸的是，“文化大革命”就其整体而言，从一开始就是对民主和法制的践踏，这种抛弃宪法的无法无天的“大民主”设想，最终难以摆脱失败的命运。

从深层反省“文化大革命”失败的原因可以发现，中国历史上长期不变的小农经济的基本经济结构，决定了中国社会不可能自然摆脱人治的藩篱而实现由传统社会向近现代社会的演变，而只能够在政治的治乱循环中走向衰落；而在西方列强枪炮及其异质文化的颠覆性冲击下，“五四”时期先哲们企图依靠文化领域里对父辈文化的审判来挣脱人治模式的羁绊，实践证明也并不成功。民主革命对上层建筑领域里的制度革命是成功的，但靠制度革命仍然不能有效清除人治模式的影响，以致像毛泽东这样伟大的人民领袖，最后也陷入到了文化审判和治乱循环的怪圈中不能自拔。历史的经验和教训证明，清除人治余毒最有力的武器只能是市场经济的渐次发育、完善和发展。只有坚定地走出文化审判和道德重整的怪圈，只有义无反顾地走发展市场经济之路，只有充分利用市场经济的有力杠杆实现对根深蒂固的传统文化的再创造，才是社会主义民主政治和法治国家建设的根本取向。

正是得益于这样的警示，此后中共才坚定地开辟了改革开放的新时代，才始终坚持经济体制改革的市场导向，并最终提出了社会主义

市场经济理论,实现了市场经济与社会主义基本经济制度的结合,从而为中国的人民民主事业奠定了坚实的基础,提供了内在的动力源泉。

党内民主开辟改革开放新时代

1976年毛泽东逝世以后,当时主持中央工作的领导人宣布结束“文化大革命”,但同时又主张,“凡是毛主席作出的决策,我们都坚决维护;凡是毛主席的指示,我们都始终不渝地遵循”。这就是“两个凡是”的错误方针,其实质是要把毛泽东晚年的“左”倾错误延续下去。1978年5月起,在全国范围内展开了一场关于真理标准问题的大讨论。这次大讨论是一次思想解放运动。它对广大干部群众进行了一次普遍的辩证唯物主义和历史唯物主义的教育,打破了过去盛行的个人崇拜和教条主义的精神枷锁,冲破了长期以来“左”倾错误思想和“两个凡是”的思想束缚,推动了对毛泽东晚年“左”倾错误的纠正和各条战线的整顿,为大规模拨乱反正、正本清源和解决历史遗留问题创造了条件,为中共十一届三中全会的召开作了思想理论准备。这场以真理标准讨论为核心的思想解放运动,也使越来越多的中国人恢复了理性,开始学会思考个人的自由和尊严,而这恰恰是人民民主的核心价值所在。

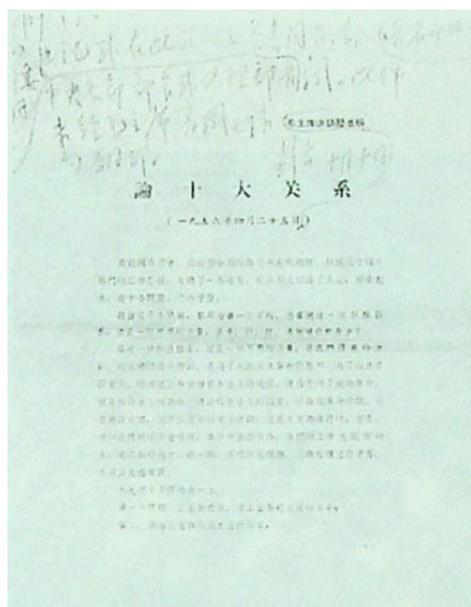
实现这次历史性转折的重要前提是中共解放思想、实事求是的思想路线的恢复和贯彻,而中共思想路线得以恢复和贯彻的重要条件是民主,尤其是党内民主生活的正常化。正常的党内民主生活得以恢复并发生巨大作用的集中体现,是在1978年12月中共召开的十一届三中全会及其前期召开的工作会议。十一届三中全会毅然把党和国家的工作重心从抓阶级斗争转移到抓经济建设上来,并作出了实行改革开放的伟大决策。

其实,这次全会本身就表现出了中共八大以后党内罕见的民主气氛。全会之前,中共中央于11月10日到12月15日召开了为期36

天的工作会议。这次会议在很多重大的问题上，改变了会议原定的议事项，这种情况在建国后党的历史上是极为罕见，甚至在过去被认为是不可思议的。比如，陈云提出的解决“文化大革命”遗留问题、平反冤假错案的提议，本不是这次会议的原定讨论内容，但却获得了与会同志的强烈响应。随之，以此为契机，会议就关于真理标准问题的讨论，实事求是同“两个凡是”两种思想路线的争论，适应工作重点转移的需要实行改革开放的方针，加强党的民主集中制与健全党内民主生活等一系列重大问题进行了热烈讨论，并点名批评了当时党的最高领导人华国锋在领导工作中的一些失误，而华国锋随后也就提出“两个凡是”的错误作了自我批评。这种党内民主生活的活跃局面，在“文化大革命”刚刚结束两年之后就已经形成，是令人鼓舞的。邓小平作了题为《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话，主要内容是：1. 解放思想是当前一个重大政治问题；2. 民主是解放思想的重要条件；3. 处理遗留问题为的是向前看；4. 研究新情况，解决新问题。这篇高屋建瓴的讲话实际上成了三中全会的主题报告，是在“文化大革命”结束之后中国面临向何处去的重要历史关头，冲破“两个凡是”的禁锢，开辟新时期新道路的宣言书。

在这次全会以后，中国改革扬帆启航。

1956年4月，毛泽东在中共中央政治局扩大会议上作《论十大关系》的报告，提出探索适合中国国情的社会主义建设道路的任务和正确处理若干重大问题的指导原则。



1962年1月11日至2月7日，中共中央在北京举行扩大的中央工作会议(即“七千人大会”),会议初步总结了1958年以来社会主义建设的基本经验和教训，提出对国民经济继续进行调整和加强党的民主集中制。图为(左起)周恩来、陈云、刘少奇、毛泽东、邓小平在会上。





1966年5月16日，中央政治局扩大会议通过了《中国共产党中央委员会通知》即《五一六通知》。8月，中共八届十一中全会又通过了《关于无产阶级文化大革命的決定》，标志着“文化大革命”的全面发动。图为八届十一中全会会场。

肆

人民民主新动力和新方向

中国改革是从农村开始的,后逐渐扩展到城市,经历了从经济体制改革到政治体制改革及其他各方面改革,从对内搞活到对外开放的历史进程。

以改革推进民主发展和法制建设

中共十一届三中全会前后,中国农民率先冲破重重禁锢,自发搞起了家庭联产承包责任制,这是中国农民的一个伟大创造。中国共产党尊重人民群众的愿望,积极支持群众的这一创造,引导农民在短短几年工夫就在全中国范围内铺开了这一改革。8亿中国农民获得了对土地的经营自主权,不仅使中国农业生产很快摆脱了长期停滞的困难境况,城乡人民生活水平显著提高,而且对广大农民经济利益自主权的确立,为今后广大农村的民主自治奠定了理性的基础。随着改革的推进,中共先后作出了经济体制改革、科技体制改革和教育体制改革的决定,作出了兴办沿海经济特区的重大决策。在改革中,中国的经济建设取得了举世公认的伟大成就。也就是在经济体制改革和经济发展的历史进程中,中共有步骤地推进着政治体制改革,民主政治发展同样取得了巨大的进步。

政治体制改革是率先从党内领导制度的改革入手的。1980年2月,中共十一届五中全会决定恢复中央书记处作为中央政治局和它的常务委员会领导下的日常工作机构。1982年,中共十二大对党的组织制度作了重要改革:一是设立了中央顾问委员会和纪律检查委员会。设立顾问委员会,对克服实际存在的领导职务终身制弊端产生了重要的积极影响;设立中央纪律检查委员会,则有利于加强对党的各级领导机关和干部的监督。二是改主席制为总书记制。党中央只设总书记,不再设主席、副主席,总书记作为中央常委的成员之一,负责召集政

治局和它的常务委员会会议，主持中央书记处工作。这一制度是对党中央权力过分集中于少数人特别是集中于主席个人的组织机构所作的重大改革，它对于加强党的集体领导、克服和防止个人独断的弊端具有重大意义。同时，中共十二大党章规定，中共必须严格在宪法和法律的范围内活动，这对于促进执政的中国共产党依法治国和依法执政奠定了基础。

党内领导制度的改革，进一步促进了全党对社会主义民主和法制建设重要性认识的深化。1981年6月，中共十一届六中全会通过了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。决议深刻指出：种种历史原因使我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威。这就提供了一种条件，使党的权力过分集中于个人，党内个人专断和个人崇拜现象滋长起来，也就使党和国家难以防止和制止“文化大革命”的发动和发展。决议要求全党，今后必须完善国家的宪法和法律，并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量。中共十二大指出，建设高度的社会主义民主，是中国共产党的根本目标和根本任务之一。因此，要把社会主义民主扩展到国家生活的各个方面。1986年7月中共中央发出的关于全党必须坚决维护社会主义法制的通知提出，建设具有中国特色的社会主义法制是国家长治久安的根本保证。同年9月中共十二届六中全会审议通过的《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》指出，高度民主是社会主义的伟大目标之一，也是社会主义精神文明在国家和社会生活中的重要体现。1987年10月，中共十三大更系统地提出了政治体制改革的总体构想，即进行政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。改革的长远目标是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。改革的近期目标，是建立有利于提高效率、增强活

力和调动各方面积极性的领导体制。

随着党的领导制度的改革和全党对民主法制建设的认识的不断深化和提高,政治体制改革从党内领导制度逐渐扩展到了党对国家的领导体制。

1980年8月,根据邓小平的建议,并经政治局扩大会议讨论通过,中共中央向五届人大三次会议提交了新的国务院组成人员名单。在这一名单中,当时身兼党中央主席和国务院总理的华国锋不再担任国务院总理职务;邓小平、李先念、陈云等一批老一辈无产阶级革命家不再兼任全国人大和国务院的领导职务。从中央入手,自上而下地逐步改变党政领导干部兼职、副职过多的状况,这是解决长期以来党政权力过分集中于少数甚至个别领导干部手上、容易产生个人专断问题的重大举措,是正确处理党政关系的重要一步。

随着党和国家领导体制改革的深化,现行政治体制中机构重叠臃肿、工作效率低下的弊端凸显了出来。于是,1982年至1984年,在中共中央和国务院的领导下,全国进行了精简机构的改革,初步确定了各级党政机构的编制,并用大批符合“四化”(革命化、年轻化、知识化、专业化)标准的新人,充实到了各级领导岗位。在机构改革的过程中,中共中央、国务院还先后颁布了《关于建立老干部退休制度的决定》、《关于老干部离职休养制度的几项规定》等文件,这些文件对于从制度方面解决领导干部职务终身制问题,产生了积极的重大作用。

全国党政机构的改革,不能不涉及到地方政权机构的设置和改革,不能不涉及到地方政权的民主建设问题。1979年7月1日,五届人大二次会议通过了《关于修正(中华人民共和国宪法)若干规定的决议》,通过了《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》。《关于修正

(中华人民共和国宪法)若干规定的决议》对地方人大的体制和代表选举制度作了重要修正,规定县以上的人民代表大会要设立常务委员会;省级人大常委会享有制定和颁布地方性法规的权力;改等额选举为差额选举,把人大代表的直接选举扩大到县一级。1979年9月以后,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》开始在省一级施行,从1980年1月1日起县一级开始施行。全国2000多个县相继建立了人大常委会。1980年1月1日,《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》开始施行。从1980年冬到1981年春,举行了全国范围的第一次县级人大代表直接选举。

1982年12月4日,五届人大五次会议通过了新的《中华人民共和国宪法》,对全国人民代表大会制度作了一系列新的重要规定,并以国家根本大法的形式,肯定了1979年以来对地方人大体制及其代表选举制度的改革。在通过新宪法的同时,对地方人大及其代表选举制度的改革作了进一步完善。这些文件还采纳了中共中央的建议,适当扩大了人大常委会的职权,要求尊重和切实保障国家权力机关及行政司法机关依据宪法而享有的立法权、行政权、审判权和检察权等等。这些文件的通过,对于健全和完善国家领导体制,建立高效有力的行政工作系统,加强作为国家最高权力机关的全国人民代表大会的社会政治地位,无疑是一个巨大的推动。

1983年3月5日,五届全国人大常委会第二十六次全体会议通过了《关于县级以下人民代表大会直接投票的若干规定》,对1979年实施的县级人大代表直接选举的改革措施做了重要补充。这是中共在领导中国社会主义民主政治建设的历史上迈出的极其重要的一步。无疑,在条件成熟的情况下,由选民直接选举人民代表,是社会主义民主的必然要求,是社会主义民主政治的发展方向,它有助于人民群众直接参加国家和地方事务的民主管理与监督,有助于社会主义政治

制度的健全、巩固和完善。在新的历史条件下决定对县以下人大代表进行选民直选,是对中国共产党人所开辟的民主新路的理性拓展。

在基层民主政权建设中,中共还相继作出了两项涉及到中共执政基础的重大改革。一是革除了自 1958 年起实行的农村政社合一的人民公社体制,建立乡政权,实行政社分开。实行政社分开,不仅为农村经济的发展和繁荣创造了有利条件,而且对于广大农村基层民主建设提供了制度保证。二是改革国营企业的领导体制,把原国营企业实行的党委领导下的厂长(经理)负责制,改为厂长(经理)负责制。与此同时,中共还恢复了多党合作和政治协商制度,并对其进行了改革和完善。

与此同时,法制建设也取得了重大进展。从 1978 年 12 月中共十一届三中全会到 1988 年,全国各级各类立法机关制定颁布的法律、法规、条例等,共达 1760 件(尚不包括 1988 年的地方性法规)。其中,全国人大及其常委会制定颁布的法律约 80 件,修改补充的法律及有关决定 58 件;国务院制定颁布的行政法规约 550 件;各省、自治区、直辖市制定颁布的地方性法规 1081 件。尤其是 1982 年颁布实行的新宪法,是继 1954 年第一部中华人民共和国宪法颁布以来,中国社会主义民主与法制建设的又一个重要的里程碑。

市场经济与人民民主的良性互动

经过 1978 年以来社会主义经济制度的改革与创新,已经有了相当充分的实践依据来证明,社会主义制度与市场经济不仅是相互包容的,而且,二者一旦实现了仅仅是初步的结合,就已经显示出了社会主义的巨大生命力。1992 年春天,邓小平在南巡讲话中提出了“计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场”的思想。同年秋召开的中共十四大明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并强

调，社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。

社会主义市场经济理论的提出是中国共产党的一次历史性超越。而对于中国共产党开创的人民民主事业，则更有巨大而深远的影响。

社会主义市场经济与人民民主的互动关系，是由市场经济的自主特性和组织作用所决定的。正是市场经济的自主性质，促进了社会主义民主政治建设所必需的全体社会主义劳动者的自主意识的发育、成长和逐渐成熟。而其最可取之处在于，这种当家作主意识的提高并不主要依靠意识形态的灌输，它的主要动力来自于对自我权益的保护。而在保护自我权益的同时又必须学会尊重别人的权益以实现自己更好的发展，这就意味着市场经济的发展必然要求市场主体不仅要具有高度的自我负责精神，而且必须还要具有对他人负责、对社会负责的精神，否则，自身也无法发展。而这种发自内心的自我负责精神和对社会负责的精神，恰恰是一个法治社会对社会成员最基本的成熟政治人格的要求。换句话说，如果没有市场经济所逐渐培育起来的这种高度负责的思维模式和行为模式，就不可能造就出社会主义法治国家建设所必需的成熟的政治人。

与市场经济的这种自主性相对立，计划经济的本质特征是它的操纵性。计划经济的要害，并不在于有计划，而在于它是一种命令经济，它必须以否定生产者、生产单位的自主性为前提。这样，计划经济就在事实上剥夺了广大民众在经济发展过程中广泛的自主参与权利，也就阻隔了其在自主参与市场活动中培育成长民主政治意识的途径和渠道。这一点正是计划经济与社会主义民主政治之间的深刻矛盾。其原因在于，计划经济条件下不可能造就出社会成员真正的经济自主意识和政治自主意识，也不可能培育出会合法行使自己民主参与权利的成熟的政治人格。“文化大革命”企图采取大民主的方式让人民群众一夜之间成为直接管理社会的主人翁，实现普遍的人民民主，所带来

的只能是无法无天的动乱。可以设想，一个根本无法决定自己经济命运的人，一个从来不知道对自己的社会经济活动自主负责的人，又如何可能真正会对自己的政治参与行为负责呢？

所以，从计划经济转向市场经济，并非简单地以市场代替计划，其核心乃是用自主经济代替命令经济，用自主精神代替盲从意识，用科学理性代替主观专断，从而使社会主义民主政治建设得以循着国家经济现代化进程的内在逻辑逐步成熟发展。邓小平在改革开放一开始就明确提出的事实上是以市场为导向的富民思想与政策，就是充分肯定广大民众独立的经济利益和以此为目标的自主生活，把现代化理解为人民群众自主追求更富足、更文明、更宽容、更丰富、更富有个性的生活，并为此而充分自由地表现自己的才智和创造力的过程与结果。而市场化改革的深入，市场经济的发展，则不断拓展着这种自主活动的空间，不断更新着人们的观念，不断健全着其必需的制度条件。由此，中国的社会主义民主政治建设进程才真正呈现出一派光明与锦绣。

依法治国为人民民主提供制度保障

中共十四大以后，随着市场经济的培育、完善和发展，政治体制领域里有碍于市场经济深入发展的不适应部分开始暴露并变得尖锐起来，广大人民群众在自主参与社会经济生活的过程中，对于社会政治生活的自主参与意识也在逐渐地增强，这是社会主义市场经济发展的内在逻辑的展开，也是中共实施改革总体方略的用心所在。执政的中国共产党以欣喜的目光关注着社会生活的积极变革，并高屋建瓴地驾驭着改革的走向。在经过了市场经济体制的培育和发展之后，在历经 19 年改革开放的洗礼尤其是过去政治体制改革的一些风雨之后，中国的政治发展究竟要发展到什么地方去？中国共产党人能不能在铺设了经济发展的理性轨道之后，继续成功地铺设一条中国政治发展的理性轨道？

1997年中共十五大对这一问题作出了科学的回答:建设有中国特色社会主义的政治,就是在中国共产党领导下,在人民当家作主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治。明确规定,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障”。依法治国“把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用”。

这是中国共产党治国方略的历史性变革。

这一重大变革直接促成了中共执政方式和领导方式的历史性进步。随着依法治国方略的逐步实施,中共对国家政权的领导在逐步走向科学化、制度化和法律化,中共对社会的领导也逐步从过去的行政命令方式的领导转化为服务主导型的方式领导。这就为国家民主和社会民主的发展开辟了广阔的制度空间。

随着市场经济的发展和社会结构的巨大变化以及公民社会的发育成长,随着国家公共权力的不断变革和进步,作为执政的中国共产党应该成为一个什么样的党,才有能力和资格继续领导中国社会的发展和社会主义法治国家的建设,成为摆在中国共产党面前的一个新的历史性课题。

“三个代表”重要思想与民主政治

从中共十四大的社会主义市场经济到中共十五大的依法治国,中

国已历经 20 年的改革开放，在经济、政治、文化、社会等各个方面都发生了巨大而深刻的变化。这种变化对于领导和驾驭这种变化的执政的中国共产党来说，其挑战是巨大的，也是空前的。其最直接的挑战是中国共产党的历史方位也一起发生了巨大而深刻的变化，即中国共产党已经从一个领导中国人民为夺取全国政权而奋斗的党，转变为了一个在全国执政并长期执政的党；已经从一个在外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，转变为在对外开放和实行社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。特别是，中国实行改革开放和发展社会主义市场经济后，既为经济社会发展提供了前所未有的强大动力，也使人们建立在利益基础上的自主意识和民主意识空前增长，从而对中共提出了新的考验。中共要科学应对这些挑战和考验，就必须改革和完善领导方式和执政方式，增强党执政的科学性、民主性，提高领导国家和社会的制度化、法治化水平，掌握驾驭复杂矛盾、实现社会和谐的本领。

那么，在世纪之交的历史关头，中国共产党应该向何处去？中国共产党应该如何应对这些新的挑战？中国共产党如何通过自身建设才能建设成为一个走在时代前列、并有能力继续领导和驾驭中国经济、政治、文化和社会可持续发展的党？

2000 年 2 月，时任中共中央总书记的江泽民在广东考察工作时提出：“要把中国的事情办好，关键取决于我们党，取决于党的思想、作风、组织、纪律状况和战斗力、领导水平。只要我们党始终成为中国先进社会生产力的发展要求、中国先进文化的发展方向、中国最广大人民的根本利益的忠实代表，我们党就能永远立于不败之地，永远得到全国各族人民的衷心拥护并带领人民不断前进。”并强调，这是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。这一后来被人们总结为“三个代表”的重要思想，对上述问题作出了回答，即只有在法治的理性

轨道上，以“三个代表”重要思想的要求来规范党和建设党，中共才能在领导人民实现经济腾飞和经济现代化的历史进程中，能够开辟有中国特色的民主政治建设和法治国家建设的崭新道路。

科学发展观与人民民主的新方向

鲁迅先生在 1925 年写的一篇《忽然想到》的杂文里说到，我们现在的中国人，最基本的要求是什么？第一生存、第二温饱、第三发展。在毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下，中共已经领导中国人民完成了生存和温饱两大历史性课题，今天中国社会已经进入了一个全面发展的新的历史时期。那么，中国今后的发展应该向何处去？应该如何发展？什么样的发展才是中国特色社会主义要求的发展，才是符合中国特色社会主义核心价值而不是偏离这些价值的发展？什么样的发展才是继续赢得中国各阶层人民群众拥护和支持的发展？这一系列新问题都是要求新一代中共执政者必须作出回答和解决的重大理论和实践问题。

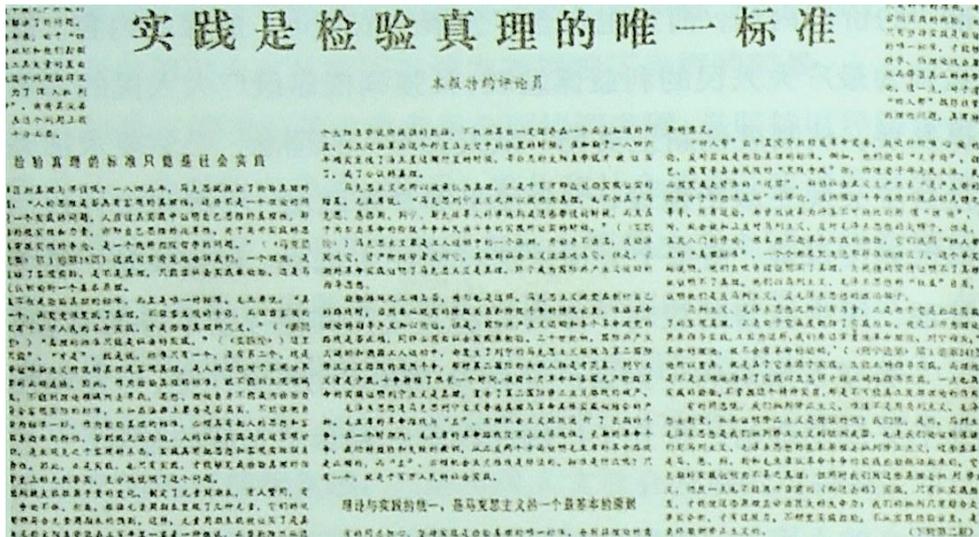
2002 年中共十六大以来，以科学发展观为统领的中共一系列重大理论创新，之所以这样顺乎党心、顺乎民意，得到中国广大干部群众发自内心的拥护和信赖，就在于准确把握了当代中国社会发展的时代特点和基本规律，顺应了当代中国社会发展的内在要求，科学回答了当代中国发展向何处去这一最核心的问题，解决了当代中国社会发展和党自身发展遇到的前所未有的新情况和新问题。特别是中共“以人为本”的一系列制度创新，把民主政治发展纳入到了中国共产党民主执政的基本理念和执政方式中，从而为中国民主政治的可持续发展展现了光辉的前景。

科学发展观的基本要求是全面协调发展，是坚持以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化和社会建设，实现经济发展和社会全面进步。科学发展观实际上要解决三个可持续发展问题：一是实现经

经济发展的可持续，通过新型的经济发展模式，走出一条有中国特色的低成本、低代价的经济发展道路；二是实现政治发展的可持续，通过发展社会主义民主政治，实现社会主义政治文明的可持续发展；三是实现人文社会发展的可持续，通过社会主义的思想、文化、道德和和谐社会建设，实现人的全面发展和社会的可持续进步。接替江泽民担任中共中央总书记的胡锦涛对科学发展观作了这样的概括：“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。”“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”“要使经济发展成果更多体现到改善民生上，尤其要注重优先发展教育，实施扩大就业的发展战略，深化收入分配制度改革，基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平，完善社会管理。”

科学发展观明确要求把人民群众作为经济社会发展的价值主体，牢固确立人民群众在发展中的主体地位，始终坚持尊重人、关心人、理解人、爱护人、解放人、发展人；使全体人民共享改革发展成果，营造全体人民充分发挥聪明才智的社会环境，把满足人民群众日益增长的物质文化需要和促进人的全面发展作为经济社会发展的目的和归宿。“以人为本”不仅包含了发展“为了谁”的价值内涵，而且也包含了发展“依靠谁”的深刻内容。既强调为最广大人民的利益谋发展，又强调依靠最广大人民的力量谋发展。从制度创新上贯彻“以人为本”的理念，必然要求加强社会主义民主政治建设，为公民平等享有政治、经济和文化权益提供制度保障，使每个公民依法行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利，参与经济文化和其他社会事务的管理。

科学发展观为中国共产党领导中国人民当家作主,为发展社会主义民主政治,打开了广阔的视野,展示了光明的前景。



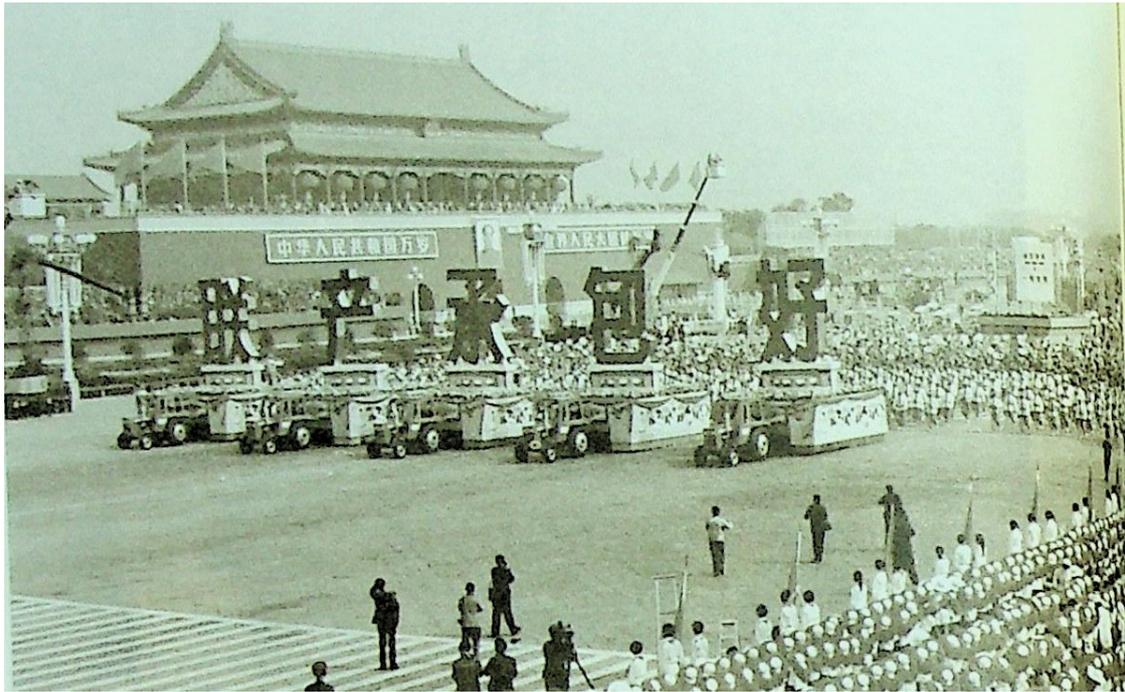
1978年5月,《光明日报》发表《实践是检验真理的唯一标准》一文,引发了一场在全国范围内开展的关于真理标准问题的大讨论。这场讨论澄清了人们对在实践中如何对待马列主义基本理论问题的认识,统一了全党思想,为中共十一届三中全会的召开作了准备。



1981年6月在北京召开的中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,对建国32年来党的重大历史事件,特别是“文化大革命”作出了正确的总结,标志着中共在指导思想上的拨乱反正取得了胜利。



1978年12月18日至22日，在北京召开的中共十一届三中全会冲破“左”倾错误的严重束缚，端正党的指导思想，作出了把全党工作着重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。图为邓小平在十一届三中全会上发表讲话。



在农村实行的家庭联产承包责任制，是中国农民的一个伟大创造。图为北京郊区农民以“联产承包好”的标语为前导参加国庆 35 周年庆典游行。



深圳，中国实行改革开放政策后最早兴办的经济特区，已从原来的小渔村变为现代化的大城市。



民营企业已成为中国经济发展和技术进步的重要力量。
图为浙江省民营企业制造的出口船舶。



为了增进人民群众的法制观念，城镇社区经常组织各种形式的普法活动。图为2006年底河南开封举办的法制宣传日活动中，法律服务人员走上街头，向群众宣传法律法规，解答百姓的疑难问题。

在农村改革开放的进程中，逐步废除了农村政社合一的人民公社体制，建立乡政权，实行政社分开。图为1980年4月8日，使用了20多年的人民公社的牌子首先在四川省广汉县向阳乡被摘了下来，取而代之的是乡人民政府的牌子。



1997年9月12日，江泽民在中共十五大作题为《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告。

伍

民主政治发展的新成就

自 20 世纪 70 年代末实行改革开放政策以来，中国在深化经济体制改革的同时，坚定不移地推进政治体制改革，民主制度不断健全，民主形式日益丰富，中国特色社会主义民主政治建设正在与时俱进，呈现出蓬勃的生机和旺盛的活力。特别是 2002 年中共十六大以来的五年中，中国的社会主义民主政治建设取得了新的成果。

人民民主制度不断完善

具有中国特色的人民民主制度，包括人民代表大会制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度以及民族区域自治制度等，经过近 30 年的改革和发展，得到了不断地完善。

人民代表大会制度

人民代表大会制度是中国人民当家作主的根本政治制度。人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，行使国家权力。全国人民代表大会是中华人民共和国最高国家权力机关。在中国，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。国家的重大事项由人民代表大会决定。

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。中国宪法规定，年满 18 周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，除依法被剥夺政治权利的人外，都有选举权和被选举权。中国的县、乡两级人民代表大会代表都由选民直接选举产生，多年来享有选举权和被选举权的人数占 18 周岁以上公民人数的 99% 以上，参选率在 90% 左右。根据中国的实际情况，目前县以上的各级人民代表大会代表通过间接选举产生，即由下一级人民代表大会选举产生上一级人民代表大会代表。无论直接选举，还是间接选举，都依

法实行差额选举。选民和选举单位有权依照法律规定的程序, 罢免或者撤换自己选出的代表。目前全国各级人民代表大会代表共有 280 多万人。各级人大代表来自各民族、各行业、各阶层、各党派, 具有广泛的代表性。各级人民代表大会中均有相当数量的工人、农民代表。第十届全国人民代表大会代表中, 工人、农民代表占总数的 18.4%。为保证国家的权力真正掌握在全体人民手中, 代表在履行职责时, 必须反映和代表人民的利益和意志。代表有权依法提出议案、审议各项议案和报告、对各项议案进行表决, 在人民代表大会各种会议上的发言和表决受法律保护。

中国宪法和法律规定, 全国人民代表大会、地方各级人民代表大会每届任期五年, 全国人民代表大会会议每年举行一次, 地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次。中国选举法还规定, 全国人民代表大会代表名额不超过 3000 人。由于全国人民代表大会代表人数较多, 不便经常开会议事, 根据中国宪法规定, 全国人民代表大会设立了常务委员会, 在全国人大闭会期间行使最高国家权力机关的职能。中国的县级以上地方各级人大也设立常委会。全国人大常委会和县级以上地方各级人大常委会组成人员由代表大会在代表中通过差额选举产生, 每届任期同代表大会相同。

人民代表大会及其常务委员会充分发扬民主, 集思广益, 代表和反映人民的意志和根本利益。人民代表大会及其常务委员会表决各项议案实行绝对多数原则, 即由全体组成人员的过半数赞成才能通过。全国人民代表大会对宪法的修改, 须由全体代表的三分之二以上的多数通过。人民代表大会的职权主要有四项: 立法、监督、人事任免、重大事项决定。这也是中国人民通过人民代表大会制度行使当家作主权利的主要体现。中国各族人民通过人民代表大会制度牢牢地把国家和民族的前途命运掌握在自己手里。

中国特色政党制度

实行何种政党制度是由国家性质、国情、国家利益和社会发展要求所决定的。中国的政党制度既不同于西方国家的两党或多党竞争制，也有别于一些国家实行的一党制，是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。这一政党制度是中国共产党与各民主党派在中国革命、建设和改革的长期实践中确立和发展起来的，是中国共产党同各民主党派风雨同舟、团结奋斗的成果，是当代中国保证人民当家作主的一项基本政治制度。

中国政党制度的显著特征是，中国共产党领导、多党派合作，中国共产党执政、多党派参政。各民主党派是与中国共产党团结合作的亲密友党和参政党，而不是反对党或在野党。各民主党派参加国家政权，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、法律法规的制定和执行。中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，也是中国政治生活中发扬民主的重要形式。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度在国家政治和社会生活中的重要性不断增强，具体表现在以下几个方面：

一是中国共产党与各民主党派、无党派人士的政治协商逐步制度化和规范化。中共中央在作出重大决策之前，一般都邀请民主党派主要领导人和无党派代表人士召开民主协商会、小范围谈心会、座谈会，通报情况，听取意见，共商国是。除会议协商外，民主党派中央可向中共中央提出书面建议。在一些重大决策出台之前，中共领导人经常亲自或委托有关部门召开各种协商会、座谈会、通报会等，了解民主党派人士和无党派人士的想法，听取他们的建议和意见。

二是民主党派成员、无党派人士在人民代表大会中发挥着重要作用。民主党派成员和无党派人士在全国人大代表、全国人大常委会及

专门委员会中均占适当比例。通过在人民代表大会中的活动，他们反映民意，参与国家重大决策，制定法律，监督政府。在 2003 年换届的新一届人民代表大会中，他们中有 17.6 万人担任全国各级人大代表。其中，全国人大常委会副委员长 7 人，全国人大常委 50 人；省级人大常委会副主任 41 人，省级人大常委 462 人；市级人大常委会副主任 352 人，市级人大常委 2084 人。

三是民主党派成员和无党派人士担任各级政府和司法机关的领导职务。其中，有 19 人担任最高人民法院、最高人民检察院和中央国家机关有关部委领导职务；全国 31 个省、自治区、直辖市中，有非中共党员副省长、副主席、副市长 27 人；全国 397 个市(州、盟、区)人民政府中有 354 人担任副市(州、盟、区)长；有 19 人担任省级法院副院长和检察院副检察长，有 87 人担任地市级法院副院长和检察院副检察长。截至 2007 年 10 月，共有数以万计的非中共人士参与国家事务的管理。他们与中国共产党干部互相支持，在国家机关中发挥着重要作用。

四是民主党派和无党派人士在中国人民政治协商会议中发挥重要作用。各民主党派和各界代表人士通过参加人民政协发表意见，提出提案和建议案，开展参政议政工作。民主党派成员和无党派人士在各级政协委员、常委和领导人中有较大比例。2003 年换届后，他们中有 33.7 万多人担任全国各级政协委员。十届全国政协委员中，民主党派和无党派人士占 60.1%，政协常委中占 65.2%，副主席 24 人中占 13 人。

五是民主党派和无党派人士通过多渠道、多形式对执政党的工作实行民主监督。近年来，政府部门和司法机关通过聘请民主党派成员、无党派人士担任特约人员，吸收和组织民主党派和无党派人士参加党风廉政建设和情况的检查以及其他专项检查和执法监督工作，使民主监

督的渠道进一步拓宽，监督工作不断加强。

六是民主党派和无党派人士积极参与改革开放和现代化建设事业，为推动祖国统一大业和社会全面进步不断建言献策。1989年以来，各民主党派中央围绕中国共产党和国家的工作大局以及事关国计民生的重大问题进行考察调研，特别是围绕经济建设、和平统一两大任务，先后向中共中央、国务院及有关部门提出重大建议近180项，各民主党派地方组织提出各项建议提案8万多件，其中许多都被采纳。民主党派各级地方组织共提供咨询服务项目4万多个，兴办各级各类学校1000余所，参加培训的各级各类专业人员约300万人次。

2005年2月，中国共产党颁发《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，在总结多党合作和政治协商的历史经验和成功做法的基础上，进一步明确了多党合作和政治协商的原则、内容、方式、程序等，为健全完善中国特色社会主义政党制度指明了方向。

民族区域自治制度的完善

世界上的多民族国家在处理民族问题方面有不同的制度模式，中国采用的是民族区域自治。民族区域自治是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方设立自治机关，行使自治权，实行区域自治。民族区域自治制度是保证中国人民当家作主的又一项基本政治制度。

依据宪法和民族区域自治法的规定，民族自治地方的自治机关，是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府，它们在行使同级地方国家机关职权的同时，拥有自治权。一是自主管理本民族、本地区的内部事务。中国155个民族自治地方的人民代表大会常务委员会中都有实行区域自治的民族的公民担任主任或副主任，自治区主席、自治州州长、自治县县长则全部由实行区域自治的民族的公民担任。民族自治地方的自治机关所属工作部门的其他组成人员中，依法

合理配备实行区域自治的民族干部和其他少数民族干部。目前，全国少数民族干部总数达 290 多万人。二是享有制定自治条例和单行条例的权力。三是使用和发展本民族语言文字。目前，中国有 22 个少数民族使用 28 种本民族文字。蒙古、藏、维吾尔、朝鲜、彝等少数民族文字已有编码字符集、字型、键盘的国家标准，文字软件已实现 Windows 系统上的运行和激光照排。四是尊重和保护少数民族宗教信仰自由。此外，民族自治地方还有权保持或者改革本民族风俗习惯，自主安排、管理和发展本地方经济建设事业，自主管理地方财政，自主发展教育、科技、文化、卫生、体育等社会事业。

国家通过各种措施帮助和支持民族自治地方发展经济社会各项事业，主要包括：把加快民族自治地方的发展摆到更加突出的战略位置，优先合理安排民族自治地方基础设施建设项目，加大对民族自治地方财政投入和金融支持力度，重视民族自治地方的生态建设和环境保护，采取特殊措施帮助民族自治地方发展教育和科技事业，加大对少数民族贫困地区的扶持力度，增加对民族自治地方社会事业的投入，扶持民族自治地方扩大对外开放，组织发达地区与民族自治地方开展对口支援，照顾少数民族特殊的生产生活需要，等等。中国政府于 2000 年开始实施西部大开发战略，全国 5 个自治区、27 个自治州以及 120 个自治县中的 83 个自治县被纳入西部大开发范围。国家制定的“八七扶贫攻坚计划”、“中国农村扶贫开发纲要”，以及组织实施的东部沿海发达地区和西部地区对口支援行动、“贫困地区义务教育工程”、“少数民族贫困地区温饱基金”、“天然林保护工程”、广播电视“村村通工程”等，都将帮助民族地区加快发展作为重要内容。国家对西藏的发展给予特殊安排。1994—2001 年，中央政府在西藏直接投资 39 亿元人民币，建设了 30 项工程。第十个五年计划(2001—2005)期间，中央政府在西藏投资 312 亿元人民币，建设 117 个项目。

在国家和发达地区的大力帮助和支援下, 民族自治地方充分发挥自身优势, 保持了经济发展、政治稳定、社会进步、民族和睦的良好局面。由于成功地实行民族区域自治制度, 中国少数民族依法自主地管理本民族事务, 民主地参与国家和社会事务的管理, 保证了各民族不论大小, 都享有平等的经济、政治、社会和文化权利, 共同维护国家统一和民族团结, 反对分裂国家和破坏民族团结的行为, 形成了各民族相互支持、相互帮助、共同团结奋斗、共同繁荣发展的和谐民族关系。

基层民主建设成效显著

扩大基层民主, 是完善和发展中国特色社会主义民主政治的必然趋势和重要基础。随着中国的发展和进步, 全国各地城乡基层民主不断扩大, 公民有序的政治参与渠道增多, 民主的实现形式日益丰富。目前, 中国已经建立了以农村村民委员会、城市居民委员会和企业职工代表大会为主要内容的基层民主自治体系。广大人民在城乡基层群众性自治组织中, 依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利, 对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治, 已经成为当代中国最直接、最广泛的民主实践。

农村基层民主政治建设

中国 13 亿人口中有 8 亿多在农村。如何扩大和发展农村基层民主, 使农民在所在村庄真正当家作主, 充分行使自己的民主权利, 是中国民主政治建设的重大问题。经过多年的探索和实践, 中国共产党领导亿万农民找到了一条适合中国国情的推进农村基层民主政治建设的途径, 这就是实行村民自治。

村民自治是广大农民直接行使民主权利, 依法办理自己的事情, 实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本制度。它发端于 20 世纪 80 年代初期, 发展于 80 年代, 普遍推行于 90 年代, 已成为在

当今中国农村扩大基层民主和提高农村治理水平的一种有效方式。

中国宪法规定了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位。中国的村民委员会组织法对村民委员会的性质、职能、产生程序和任期等相关问题作了明确规定,使农村基层民主自治走上健康发展的轨道。目前,全国31个省、自治区、直辖市已经制定或修订了村民委员会组织法实施办法或村委会选举办法,使村民自治有了更加具体的法律法规保障。其中,民主选举、民主决策、民主管理和民主监督是村民自治的主要内容。

全国绝大多数省、自治区、直辖市都普遍完成了五至六届村委会换届选举。据不完全统计,全国农村居民的平均参选率在80%以上,有的地方高达90%以上。鉴于中国农村千差万别,村庄规模大小不一,在一些人数较多、居住分散的村庄,村民会议面临难组织、难召开、难议决的实际困难,通过设立村民代表会议,较好地解决了这个问题。中国85%的农村已经建立了实施民主决策的村民会议或村民代表会议制度。中国80%以上的村庄制定了村民自治章程或村规民约,建立了民主理财、财务审计、村务管理等制度。

村民自治的成功实践,是中国共产党领导亿万农民发展中国特色社会主义民主政治的伟大创举。扩大农村基层民主,实行村民自治,大大激发了广大农民当家作主的积极性、创造性和责任感,掀开了中国农村民主政治建设的新篇章。

城市社区民主政治建设

城市居民委员会是中国城市居民实现自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,是在城市基层实现直接民主的重要形式。

新中国成立后,即在全国各个城市普遍建立居民委员会,实现城市居民对居住地公共事务管理的民主自治。1982年,城市居民委员会制度首次写入中国宪法。1989年,全国人大常委会制定了《城市

居民委员会组织法》，为城市居民委员会发展提供了法律基础和制度保障。1999年，国家在全国26个城区开展了社区建设的试点和实验工作。此后，在全国开展了社区建设示范活动。目前，城市社区建设正在由点到面、由大城市向中小城市、由东部地区向西部地区推进，以完善城市居民自治、管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和为目标的新型社区建设正在全国展开。

如同中国农村村民自治，城市社区居民自治的主要内容也是实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。国家有关部门对26个试点城区的调查表明，城市社区居民对社区居民委员会直选持积极参与的态度，超过九成选民参加了投票。通过直选成立的社区居民委员会呈现出年轻化、知识化和职业化的趋势。在民主决策方面，社区居民是民主决策的主体，通过社区居民会议、协商议事会、听证会等有效形式和渠道，对社区内公共事务进行民主决策。在民主管理方面，居委会依法办事，按照社区居民自治章程和规约规范工作，努力增强居民当家作主意识，实现“社区的事大家管”。在民主监督方面，实行居民委员会事务公开，凡是居民关心的热点、难点问题和涉及全体居民切身利益的重大事务，都及时向居民公开，并通过召开居民评议会，听取居民意见，接受居民监督。

职工代表大会制度建设

职工代表大会是保证职工对企事业单位实行民主管理的基本制度。在中国，职工在企事业单位中享有的当家作主的民主权利，主要通过职工代表大会制度来实现。

新中国成立后即在公有制企业中实行了职工代表会议制度，1957年后在全国普遍推行了这一制度。中国宪法、全民所有制工业企业法、劳动法、工会法和全民所有制企业职工代表大会条例等法律法规，均对职工代表大会制度作了相应规定。

在中国，职工代表大会具有广泛的群众基础，代表中不仅有工人，而且有科技人员、管理人员和其他工作人员，能够代表全体职工民主管理企业。职工代表大会闭幕后，由企业工会委员会作为职代会的工作机构，负责职工代表大会的日常工作。从1998年起，厂务公开在国有企业、集体企业及其控股企业开始实施，并逐步向非公有制企业拓展。目前，建立工会组织的公有制企业中有52.8%建立了职工代表大会，覆盖职工3502.6万人，占已建立工会公有制企业职工职工的72.9%；建立工会组织的非公有制企业中有32.6%建立职工代表大会，覆盖职工2787万人，占已建工会非公有制企业职工职工的46.7%。

改革开放以来，职工代表大会和其他形式的企事业单位的民主管理制度在实行民主管理、协调劳动关系、保障和维护职工合法权益、推进企事业单位的改革发展稳定等方面发挥了不可替代的作用。国家坚持全心全意地依靠职工办企业的方针，随着改革开放的深入，将努力推动各类所有制企事业单位建立和完善民主管理制度，切实解决在这方面存在的突出问题，确保职工的民主权利和合法权益得到落实。

开辟中国人权事业发展新篇章

2004年3月，中国十届全国人大二次会议审议通过的宪法修正案，将“国家尊重和保障人权”载入宪法。中国宪法全面规定了公民的基本权利和自由。以宪法为依据，中国制定了一系列保障人权的法律，建立了较为完备的保障人权的法律制度。

人民的生存权和发展权得到保障

中国共产党坚持以经济建设为中心，在解决人民生存权和发展权方面作出了巨大努力。经过50多年的奋斗，人民生活基本实现了从贫困到温饱、再从温饱到小康的两次历史性飞跃。中国用世界7%的耕地成功地解决了占世界22%人口的吃饭问题。从1979年以来，中国经济连续快速增长，国内生产总值由1980年的4518亿元增加到

2006年的20.94万亿元;2006年全国人均国内生产总值首次突破2000美元。城乡居民年均收入、人均住房面积大幅增长,农村贫困人口逐年减少。中国人民总体健康水平已超过中等收入国家的平均水平,处于发展中国家前列。近年来中国政府颁布实施了《国家公共卫生监测信息体系建设规划》、《突发公共卫生事件医疗救治体系建设规划》等一系列法规措施,进一步加大了对公民健康权、生命权的保护力度。公民权利和政治权利得到保障

中国宪法和法律保护公民的宗教信仰自由、言论出版自由、结社自由等权利,对公民的财产权、名誉权、姓名权、荣誉权、人格尊严权、人身及住宅不受侵犯权等权利予以确认和保护。为使公民享有充分的知情权、监督权和参与公共事务管理等民主权利,中国不断建立健全信息公开等相关制度。国家积极鼓励新闻出版事业的发展。中国互联网发展迅猛,截至2006年1月,上网用户总数1.11亿,其中宽带上网达6430万人。国家尊重并保障公民宗教信仰自由,依法保障信仰宗教的公民、宗教团体和宗教活动场所的合法权益不受侵犯。据不完全统计,中国现有各种宗教信徒1亿多人,各种宗教教职人员约30万人,宗教活动场所10万多处。国家依法保障公民结社自由。截至2006年底,全国共有民间组织35.4万个,其中19.2万个社会团体中,民办非企业单位16.1万个、基金会1144个,其业务范围涉及科技、教育、文化、卫生、劳动、民政、体育、环境保护、法律服务、社会中介服务、农村专业经济等社会生活的各个领域。各类民间组织在中国政治、经济、文化、社会建设中发挥着不可或缺的积极作用。经济、社会、文化权利得到保障

近年来,国家通过各种措施,着力解决就业和再就业问题,加紧建立社会保障制度,加大对教育、科技、文化、卫生等社会事业的支持力度,努力将公民的经济、社会、文化权利落到实处。2006年全

年中央财政用于科技、教育、卫生和文化事业的支出分别为 774 亿元、536 亿元、138 亿元和 123 亿元，分别比上年增长 29.2%、39.4%、65.4% 和 23.9%。为优先发展教育事业，全国财政安排农村义务教育经费 1840 亿元，全部免除了西部地区和部分中部地区农村义务教育阶段 5200 万名学生的学杂费，为 3730 万名贫困家庭学生免费提供教科书，对 780 万名寄宿学生补助了生活费。据 2006 年 4 月报道，全国有电台、电视台 1900 多座，共开办广播节目 1800 多套、电视节目 2200 多套；有近 70 家电影制片单位，年生产故事片 100 余部；有广播影视节目制作经营机构近 900 家，电视剧制作机构 300 多家，年生产电视剧 1000 多部 11000 集；广播电视人口综合覆盖率已分别达到了 93.34%和 94.61%，有线电视用户超过 1 亿；全国共有电影院 6000 多家。全国城镇参加基本养老、失业、医疗和工伤保险的人数和农村社会养老保险参保人数均呈较快发展态势。城市最低生活保障制度已经比较健全，基本实现了“应保尽保、动态管理”。截至 2006 年底，全国共有 2240.9 万(1028 万户)城市居民享受了城市最低生活保障，比上年增加 6.7 万人；全国共有 2133 个县(区)开展了农村最低生活保障制度，已有 1509.1 万(743.4 万户)农村人口享受了农村最低生活保障，人均补差 33.2 元/月。九年义务教育已基本普及，青壮年文盲并基本扫除。2006 年，全国各类高等教育在校人数 2500 万人，高等教育毛入学率达 22%，中国高等教育规模已居世界第一。国家不断加强对农民工合法权益的保护力度，并于 2004 年制定了《建设领域农民工工资支付管理暂行办法》，全面清理和解决建筑领域拖欠工程款和进城务工农民工的工资问题。

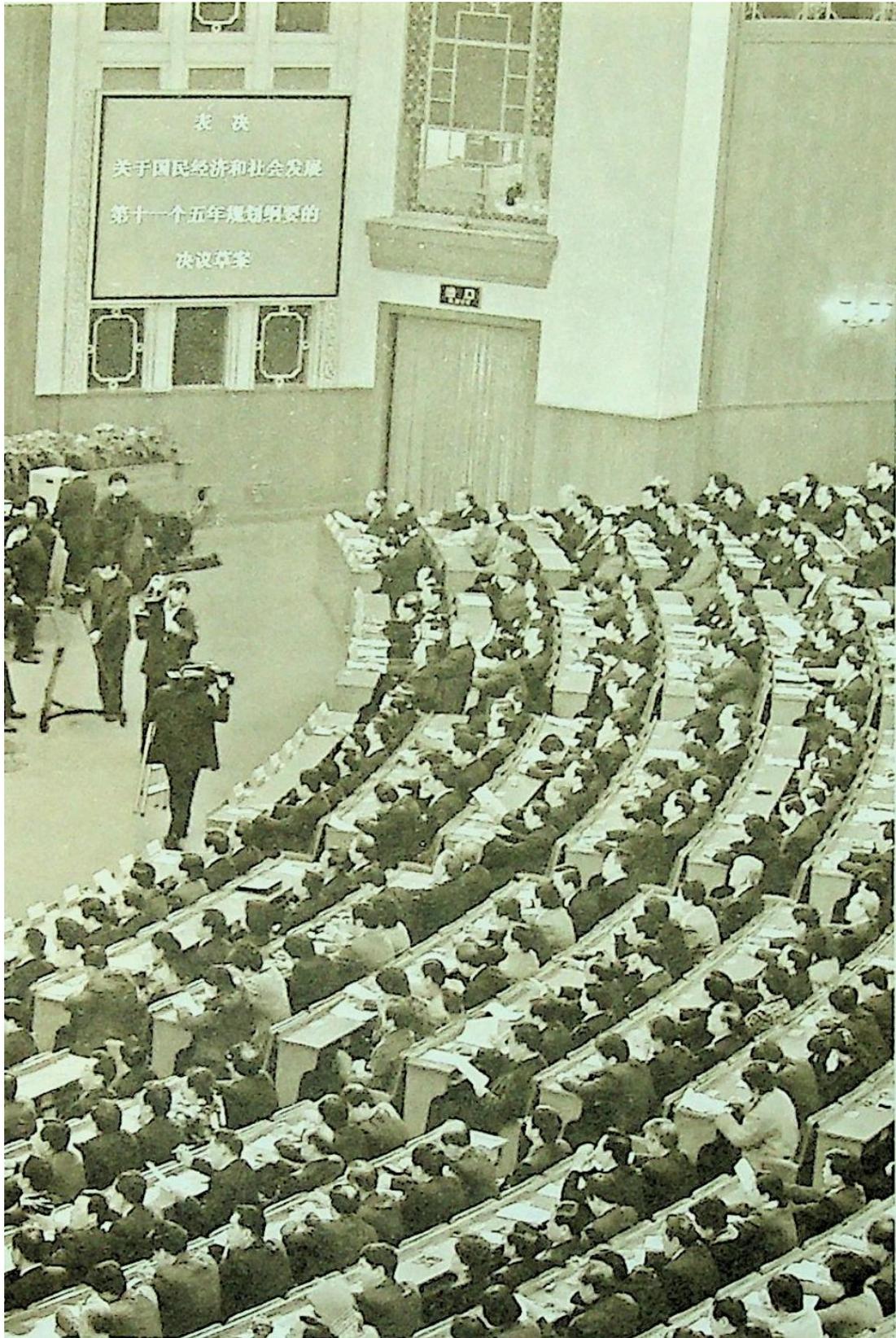
特殊群体和弱势群体的合法权利得到保障

中国制定了妇女权益保障法、老年人权益保障法、未成年人保护法、残疾人保障法，对妇女、老年人、未成年人等特殊群体和残疾人

等弱势群体的保护作出特别规定。在中国，妇女参与国家事务的权利得到保障。全国人民代表大会代表中，女代表比例均超过 20%。目前，妇女的就业规模、劳动报酬和受教育水平与男性基本相当。中国已进入老龄化社会，老年人受到政府和社会各方面的特殊关照。中国有 18 岁以下未成年人 3.76 亿，超过总人口的四分之一。中国政府于 1992 年和 2001 年先后制定了《90 年代中国儿童发展规划纲要》和《中国儿童发展纲要(2001—2010)》，从健康、教育、法律保护、环境等领域，促进儿童发展。社会福利事业不断进步，截至 2006 年底，全国共有收养类福利单位 3.9 万个，拥有床位 175.3 万张，比上年增长了 6.7%，收养老年人、残疾人、孤儿等各类民政对象 135.6 万人，比上年增长了 9.7%。中国有残疾人 6000 万，相当于一个中等国家的人数。中国政府把就业作为残疾人改善生活状况、自强自立、实现人生价值的主要途径。目前，全国残疾人就业率稳步上升。据统计，目前中国已有 2200 多万残疾人实现了就业。

十六大以来，党中央、国务院高度重视纠正损害群众利益的不正之风，把纠风工作作为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设的重要内容，作出重大决策部署。各级纪检监察机关坚决贯彻中央的决策和部署，把纠风工作贯穿于经济社会发展的全过程，坚持以人为本，高度关注民生，坚决纠正损害群众利益的不正之风，铲除不正之风滋生蔓延的土壤和条件，取得了新的阶段性成果。各级纪检监察机关始终把查办案件作为推动纠风工作的有力抓手，不断加大监督检查力度，对典型案件严肃查处。据不完全统计，五年来各级纪检监察机关和纠风办在专项治理工作中查处违纪违法问题 75 万多件，6812 人受到处分。各地区各部门从实际出发，改革体制、完善机制、创新制度，为防治不正之风发挥了治本作用。各级纪检监察机关针对社会高度关注、群众反映强烈的突出问题，集中开展专项治理，促进

了社会和谐与稳定。



图为 2006 年 3 月 14 日，第十届全国人大四次会议通过《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》时的情景。



中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度是中国的一项基本政治制度。图为 2007 年 3 月 15 日全国政协十届五次会议闭幕后，政协委员们步出人民大会堂。

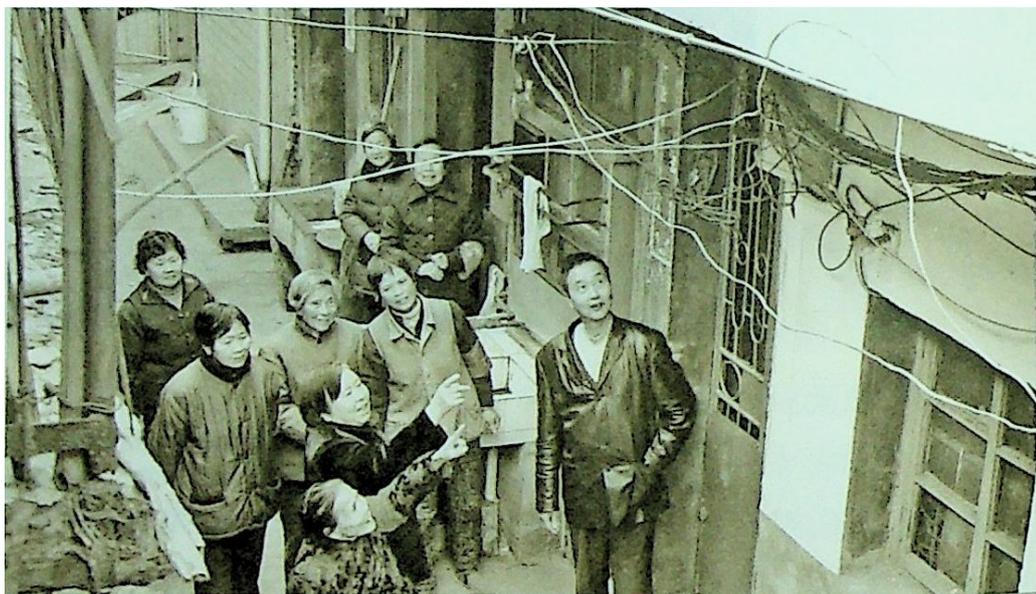


中国对少数民族地区实行民族区域自治，让各民族人民直接参与当地事务的管理，行使当家作主的权利。图为身着民族盛装的白族青年正在庆祝云南大理白族自治州成立 50 周年。



村民委员会是中国农村基层群众性自治组织,其成员由村民民主选举产生。图为黑龙江省植场村村委会的选举会场。

城市居民委员会是中国城市居民实现自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,也是城市基层实现直接民主的重要形式。图为江西省景德镇市落马桥居委会的“妈妈防火团”在街道上检查防火情况。



民主执政成为中共执政的基本理念

在半个多世纪的执政实践中,中国共产党形成了关于民主执政的一系列重要思想,建立了民主执政的制度体系,并正在积极探索民主执政的新途径和新方法。中国共产党广大党员的民主意识不断增强,党的各级干部民主作风明显改善。民主执政,就是中国共产党要坚持为人民执政、靠人民执政,保证人民当家作主,坚持和完善人民民主专政,坚持和完善党和国家的民主集中制,以发展党内民主带动和发展人民民主。2004年9月,中共十六届四中全会作出《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,将民主执政与科学执政、依法执政一起,确立为中国共产党执政的基本方式,开启了中国共产党加强民主执政能力建设、提高民主执政水平的新阶段。

改革和完善了中共领导体制和工作机制

中国共产党对国家和社会的领导主要是政治、思想和组织领导,即按照党的基本理论、纲领和路线,通过制定大政方针,提出立法建议,推荐重要干部,进行思想教育,发挥党组织和广大党员的作用和影响,实现党的领导。

在实践中,中国共产党坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断改革和完善领导体制和工作机制,按照执政党总揽全局、协调各方的原则,规范党委与人大、政府、政协和人民团体的关系。一方面,党委在同级各种组织中发挥领导核心作用,支持各方独立负责、步调一致地开展工作,通过这些组织中的党组织和党员干部贯彻党的路线方针政策,贯彻党委的重大决策和工作部署。另一方面,支持人民代表大会依法履行国家权力机关的职能,经过民主讨论和法定程序,使党的主张成为国家意志,使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,并对他们进行监督;支持政府履行法定职能,依法行政;支持审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权;支持政

协围绕团结和民主两大主题，履行政治协商、民主监督、参政议政的职能；加强同民主党派合作共事，充分发挥中国社会主义政党制度的特点和优势；支持工会、共青团和妇联等人民团体依照法律和各自章程独立自主地开展工作，更好地发挥党联系各方面人民群众的桥梁和纽带作用。

发展了党内民主

以发展党内民主带动人民民主的发展，是中国共产党民主执政的重要内容。十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央，根据新形势新任务对党的建设提出的新要求，把推进党内民主建设作为保持和发展党的先进性的一项根本性建设，以改革的精神发展党内民主，在理论和实践上取得了重要进展。

努力建立健全保障党员民主权利的机制。2004年9月，中共中央颁发修订后的《中国共产党党员权利保障条例》，在党章规定的党员权利义务的基础上，通过总结党内民主发展的新鲜经验，完善了党员民主权利行使的程序，党员行使民主权利进一步制度化、规范化。

健全和完善党的代表大会制度。中国共产党在县以上各级党组织设立党的代表大会制度。党的全国代表大会，省（自治区、直辖市）、设区的市和自治州，县（旗）、自治县、不设区的市和市辖区的党代表大会每五年举行一次。为进一步发挥党的各级代表大会的作用，从20世纪80年代末开始，中国共产党在5个省的12个市、县、区实行了党代表大会常任制的试点工作，取得明显成效。中共中央已决定建立党的代表大会代表提案制度，进一步扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点，并积极探索在党代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。

发挥党的委员会全体会议的作用。中国共产党按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，努力健全完善党委内部的议事

和决策机制，重点加强各级党委全体会议的作用。在中共十六届三中、四中、五中全会上，中共中央总书记代表中央政治局常委会向中央委员会报告工作。这是新一届中央领导集体进一步发挥全委会作用的重要举措。各级地方党委领导班子也按照中央的要求，向同级党委全委会述职和报告工作，接受全委会的监督。

改革完善党内选举制度。中国共产党不断健全和完善党内选举候选人提名方式，经过民主推荐，把组织提名与党员提名结合起来。适当扩大差额选举的比例，逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围。全国有 300 多个乡镇开展了乡镇领导班子的直选。中共十七大的召开，是中国政治生活中的一件大事，也是外界了解中国民主政治风向的窗口。为了扩大党内民主，十七大代表选举采取了几项措施。例如，各选举单位召开党代表大会或党代表会议选举十七大代表时，差额比例一般都超过了 15%，比十六大时增加了 5 个百分点，扩大了选举人的选择范围，有利于好中选优；各选举单位均对代表候选人初步人选在本选举单位范围内以适当方式进行了公示，接受党员群众的监督。省区市在召开全委会确定代表候选人预备人选之前，普遍向省级民主党派、工商联和无党派人士作了通报并听取意见。一些选举单位对有的人选还征求了审计、税务、环保、工商、安监、计生等部门的意见，对在现单位工作不到一年的人选，还到原单位进行了延伸考察。不少地方设立了监督专线电话。对群众反映的问题逐一进行调查核实，对不符合条件的人选及时进行调整。不仅如此，按严格程序选出的全部代表名单罕有地提前两个多月公布，又加上中共中央对外联络部、中纪委等“神秘”部门首度向境外记者和公众开放，凡此种种，都折射出中国执政党更加民主、开放、透明的信息。

建立健全党内监督机制。2003 年 12 月，中共中央颁发《中国共产党党内监督条例(试行)》，第一次以党内法规形式对党内监督重点、

途径和办法等重大问题作出全面规定,明确提出党内监督的重点对象是各级领导机关、领导干部,特别是各级领导班子的主要负责人。2003年12月,中共中央颁发修订后的《中国共产党纪律处分条例》,对新形势下党员各种违纪行为的处理作出了全面具体的明确规定。

扩大干部人事工作中的民主

多年来,中国共产党不断改革干部人事制度,努力推进干部人事工作的科学化、民主化、制度化进程。

一是建立健全科学的干部选拔任用和监督管理机制。2002年,中共中央颁布《党政领导干部选拔任用工作条例》,对领导干部选拔任用工作的各个环节作出全面规定,使这一工作趋于完善。

二是推行公开选拔和竞争上岗制度。《党政领导干部选拔任用工作条例》和中共中央办公厅2004年颁布的《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》、《党政机关竞争上岗工作暂行规定》,对公开选拔和竞争上岗的适用范围、选拔程序、考试考察方法、纪律和监督等作出明确规定,推进了这项工作的经常化、制度化。

三是完善党委对干部选拔任用的民主决策机制。在总结经验的基础上,2004年中共中央颁发《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》,该文件明确规定:市(地、州、盟)、县(市、区、旗)党委、政府领导班子正职的拟任人选和推荐人选,一般应当由上一级党委常委会提名并提交全委会无记名投票表决,全委会闭会期间急需任用,应当征求全委会成员的意见。

四是推行国家公务员制度。从1993年10月《国家公务员暂行条例》开始实施起,一大批素质好、年纪轻、学历高的优秀人才通过公开考试,择优录用的办法进入了国家公务员队伍。2005年4月,全国人大常委会审议并通过了《中华人民共和国公务员法》,决定从2006

年1月起正式实施这一法律。这部法律的颁布实施，是推进干部人事工作科学化、民主化、制度化的重大举措，对于贯彻依法治国方略和推进社会主义民主政治建设具有重大意义。

加强对权力的制约和监督

按照建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制的目标，中国共产党把加强对权力约束的制度建设与对干部的有效监督结合起来。一是加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督。包括对民主集中制和领导班子议事规则落实情况，领导干部重大事项报告、述职述廉、民主评议、谈话诫勉、回复组织函询等制度执行情况的监督。二是加强对重点环节和重点部位权力行使的监督。包括对干部选拔任用工作、财政资金运行的监督，以及对国有资产和金融的监管等。三是充分发挥各监督主体的作用，提高监督的整体效能。包括加强党内监督，支持和保证人大监督、政府专门机关监督、司法监督、政协民主监督和舆论监督等。

经过长期不懈努力，中国共产党初步探索出一套适合中国国情的制约和监督权力、反腐倡廉的制度、机制和办法。2005年1月，中共中央颁发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，按照标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，对建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系作出全面部署。

中共十六大以来，各级纪检监察机关在党中央、国务院的坚强领导下，查处了一批大案要案，严肃了党的纪律，纯洁了党的组织，有力震慑了腐败分子，提高了党员领导干部廉洁从政的意识和自觉性，增强了党的凝聚力和战斗力，增强了人民群众对反腐败的信心，取得了良好的政治、经济和社会效果。

建设人民的政府民主的政府

中国政府是人民的政府。为人民服务，对人民负责，支持和保证人民行使当家作主的权利，是中国政府全部工作的根本宗旨。

推进依法行政

1999年11月，中国国务院颁发《关于全面推进依法行政的决定》，明确了依法行政的任务和要求；2004年3月，印发了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了用10年左右时间基本实现建设法治政府的目标。同年7月1日，《中华人民共和国行政许可法》正式实施。这部法律按照合理与合法、效能与便民、监督与责任的原则，确立了行政许可的一系列原则和制度，在要求政府依法行政的同时，突出了政府行使权力的民主内涵。

加强了政府立法工作。1978年以来，国务院依法向全国人大常委会提请审议数百部法律议案，制定了650多件现行有效的行政法规。近几年，中国政府坚持以人为本，执政为民，高度重视直接关系到人民群众切身利益的立法，促进经济和社会事业全面协调发展。国务院先后提请全国人大常委会审议安全生产法(草案)、传染病防治法(修订草案)、公务员法(草案)等法律议案，公布或修改公布了失业保险条例、城市居民最低生活保障条例、劳动保障监察条例、宗教事务条例、工伤保险条例、城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法、婚姻登记条例、法律援助条例、道路交通安全法实施条例等行政法规。在立法中充分体现对社会困难群体的照顾，使政府行政体现更多的人文关怀。2005年，国务院重新修订《信访条例》并予以公布，依法保障公民的批评、建议、申诉、控告和检举权利，强化了政府信访工作的责任，突出了权责统一、公开便民、保障公民权利的精神。

改善了行政执法。中国政府强调严格按照法定权限和程序行使职权，全面推行行政执法责任制，严格追究执法过错责任，不断强化执法人员依法行政意识，减少和杜绝执法随意性。在执法过程中，注意

依法保障当事人和利害关系人的权益,坚决纠正行政执法中损害群众利益和以权谋私等各种违法行为,切实做到严格执法、公正执法、文明执法。近年来,政府坚决纠正和严肃处理了在城镇房屋拆迁、农村土地征用和征收等方面侵犯群众权益的违法行政行为。

完善了行政监督制度。中国政府在接受人大、政协、司法、舆论和群众监督的同时,还建立和完善了一系列行政监督制度。一是建立行政决策责任追究制度,按照“谁决策、谁负责”的原则,对超越权限、违反程序决策造成重大损失的,严肃追究决策者责任。二是推行行政责任追究制,对政府官员的违法行政行为予以追究。三是实行行政复议制度以及规章、规范性文件的备案审查制度,及时有效地监督所属部门和下级政府严格依法行政。四是加强审计、监察等专门监督。国家审计署对中央财政预算执行和其他财政收支情况进行认真审计,向全国人大常委会和国务院作出报告,并对违反财政财务法规的问题作出审计处理决定。2005年,中国决定在继续进行省(部)级领导干部经济责任审计的同时,将经济责任审计范围扩大到厅(局)级领导干部。

加快政府职能转变

中国政府按照民主行政的要求,加快政府机构改革和政府职能转变,大力推进行政管理体制和制度创新,着力提高行政效能,努力建设廉洁、高效、务实政府。

一是依法界定了政府的管理职能。按照凡是公民、法人或其他组织能够自主解决的,市场竞争机制能够调节的,行业组织或者中介机构通过自律机制能够调整的事项,行政机关不要通过行政管理去解决的原则,逐步理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系,把政府不该管的事情逐步交给企业、市场和社会。

二是深化了行政审批制度改革。为解决行政审批过多过滥的问题,

努力从源头上防止腐败，中国政府大力推进行政审批制度改革，全面清理了行政审批项目并根据情况分别予以取消或作出调整。2002年到2004年，国务院分三批宣布取消和调整行政审批项目1806项。到2004年底，国务院部门的审批事项已减少了50.1%。2007年9月，国务院决定再取消和调整186项行政审批项目。同时，地方政府也大幅度精简行政审批项目，规范行政审批行为。今后，中国政府将继续深化行政审批制度改革，完善审批方式，加强后续监管，建立科学合理的行政管理和监控机制。

三是加强了社会管理和公共服务。中国政府努力完善社会管理体制和管理格局，维护社会秩序和社会稳定，促进社会公正。国务院公布了《突发公共卫生事件应急条例》、《地质灾害防治条例》等行政法规，制定了《国家突发公共事件总体应急预案》等106件应急预案，不断提高应对各类突发事件的能力。为建设公共服务型政府，中国政府更加重视回应社会的公共诉求，逐步健全和完善公共政策和公共服务体系，加大财政对教育、科技、文化、卫生等社会事业的支持力度，积极稳妥地推进部分公共产品和服务的市场化进程。

实行科学民主决策

中国政府不断改革和完善决策机制，努力推进决策的科学化、民主化，通过各种形式支持和扩大公众对政府决策的有效参与。

建立了政务公开制度。中国政府要求各级政府部门办理的行政事项，能够公开的都要向社会公开，以提高政府工作的透明度，保障人民群众对政府工作的知情权、参与权和监督权。中国政府特别要求学校、医院和水、电、气、公交等与人民群众利益密切相关的公共部门和单位，要全面推行办事公开制度。近年来，通过推广政府门户网站为窗口的电子政务、建立健全政府新闻发言人制度和突发事件新闻报道机制等工作，政府工作透明度不断提高。目前，中国政府正在制定旨在

增加政务管理透明度的法规，为规范政务公开提供制度保障。



近年才有的听证会制度发展迅速，已从开始时的价格决策听证逐步扩展到与群众利益相关的立法、重大行政许可等听证。图为河南省郑州市举行的城镇居民基本医疗保险听证会现场。

扩大了公众对政府立法的参与程度。中国政府通过媒体公布法规草案、专家咨询论证、召开座谈会和听证会等多种方式，加快了政府立法公开化步伐，以保证公众对政府立法的有效参与。在总结经验的基础上，《全面推进依法行政实施纲要》规定和完善了有关制度和机制，努力保证政府立法能够真正集思广益、体现民意。

建立了专家咨询和论证评估制度。中国各级政府在作出重大决策时，认真听取和吸纳专家的意见。近年来，国家组织专家完成了包括国家中长期科学与技术发展规划、农业科技发展规划、中国可持续发展水资源战略、公共卫生建设规划等若干重大发展战略的研究报告，为决策提供智力支持。国务院在制定或修订行政法规过程中，也广泛征求和吸收专家意见，努力做到符合实际和更具操作性。

建立了社会听证和公示制度。社会听证和公示已逐渐成为各级政府在作出决策时经常采用的方法。立法法、价格法、行政许可法和收费公路管理条例等法律法规对举行听证作出了明确规定，一些地方政府也就行政决策的听证制定了政府规章。2002年1月，政府有关部门第一次举行全国性的行政决策听证会，就“铁路部分旅客列车票价实行政府指导方案”进行听证，引起社会广泛关注。近年来各地举行的各类听证会达数千次，公众参与政府决策的积极性空前提高。

司法民主的新发展

中国的司法体制和制度，是社会主义民主政治制度的重要组成部分。多年来，中国不断建立和完善司法体制和工作机制，加强司法民主建设，努力通过公正司法保障公民和法人的合法权益，实现社会公平和正义。

中国在人民代表大会之下设立专门的审判机关和检察机关，实行审判机关与检察机关分开的司法体制。这一司法体制体现了人民当家作主的社会主义制度性质，同时也借鉴了其他国家司法体制建设的经

验。中国司法机关以事实为依据，以法律为准绳，严格依法惩治违法犯罪，保障公民合法权益。

人民法院作为国家审判机关，以司法公正为审判宗旨，按照审判独立的原则，改革和完善审判制度，通过审判工作惩处犯罪、保护人民：在刑事审判中采用辩护制度，重证据、不轻信口供，注意保护被告人的权利；在民事审判中注意保护当事人的权利，为公民行使民主权利和当事人实现民事权利提供司法保障；在行政审判中保护公民的合法权利不受行政机关违法行为的侵犯。近年来，人民法院不断完善诉讼程序，保障公民和法人的合法权益，并切实解决执行难的问题。

人民检察院作为国家法律监督机关，担负着依法打击刑事犯罪、查办国家工作人员贪污贿赂和渎职侵权等职务犯罪的职责，并依法履行对诉讼活动的法律监督职责，维护司法公正和法制统一。在对刑事诉讼的法律监督中，全面开展立案监督、侦查活动监督、审判活动监督和刑罚执行监督，坚持打击犯罪与保障人权并重。在对民事诉讼和对行政诉讼的监督中，平等保护诉讼主体的合法权益，重点监督严重违法法定程序，贪赃枉法、徇私舞弊等导致裁判不公的案件。近年来，检察机关全面推行检务公开，建立了诉讼参与人权利义务告知制度，对不起诉案件、刑事申诉、民事行政抗诉案件的公开审查制度，以及保障律师在刑事诉讼中依法执业的工作机制，以切实保障司法公正。

中国司法在制度和程序上，坚持法律面前人人平等和罪刑法定等原则，通过实行审级制度、回避制度、公开审判制度、人民陪审员制度、人民监督员制度、律师制度、法律援助制度、人民调解制度等，维护和实现司法公正，保障人民的民主权利和公民的合法权益。

一是公开审判制度。中国宪法和有关法律规定了人民法院的公开审判制度。近年来，最高人民法院要求各级法院必须严格依法公开审判，做到公开开庭，公开举证、质证，所有案件公开宣判。各级法院

进一步强化公开审判制度，除法律规定不应当公开审理的案件外，一律实行公开审理。对公开开庭审理的案件预先公告，允许普通公民和新闻媒体记者旁听审理过程。人民法院还主动邀请人大代表和政协委员旁听公开审理，保障人大代表监督和政协委员考察司法活动。

二是人民陪审员制度。新中国成立之初，国家即在相关法律中规定了人民陪审员制度。此后在人民法院组织法等法律中，全面规定了人民陪审员制度。2004年8月全国人民代表大会常务委员会通过《关于完善人民陪审员制度的决定》，对陪审员参加审判的范围、陪审员的条件、陪审员的产生、陪审员的权利和义务等事项进一步作出明确规定。按照法律和有关规定，人民法院认真执行人民陪审员制度，确保人民对司法活动的直接参与和监督。

三是人民监督员制度。实行人民监督员制度，将检察工作置于人民群众的有效监督之下，体现了诉讼民主的要求。从2003年10月起，中国检察机关开始在全国10个省（自治区、直辖市）推行人民监督员制度试点工作。此后，这项改革措施扩大至全国86%的检察院。人民监督员由机关、团体、企事业单位推荐产生，主要职责是对检察机关办理直接立案侦查案件中拟作撤案、不起诉处理以及犯罪嫌疑人不服逮捕决定的案件进行独立评议，提出监督意见。同时还可以应邀参加人民检察院查办职务犯罪案件工作的其他执法检查活动，对于发现的违法违纪问题，可以提出处理建议和意见。

四是律师制度。1996年颁布的律师法初步确立了中国特色律师制度的基本框架，对律师在司法程序、行政程序以及其他社会生活中的活动权利和义务作出规定。律师制度的建立和健全，使律师能够有效地运用法律手段维护当事人的合法权益和法律的正确实施，维护社会公平和正义。

五是法律援助制度。法律援助是保障困难群体合法权益、实现司

法公正的重要措施。中国自 1994 年起开始探索建立有中国特色的法律援助制度。刑事诉讼法、律师法等法律规定了法律援助制度的地位。2003 年 9 月开始实施的《法律援助条例》，明确了法律援助制度的基本框架。全国各地已初步形成了纵向到农村、横向基本覆盖各类困难群体的法律援助机构网络。目前，中央和省级财政对贫困地区法律援助的转移支付制度正在建立。10 年来，全国各地法律援助机构组织律师、基层法律服务工作者、自愿者共办理各类法律援助案件 110 多万件，160 余万人获得了法律援助服务。近年来，还有许多社会团体、民间组织、高等法学院校参与了法律援助工作。

六是人民调解制度。人民调解，是在依法设立的人民调解委员会的主持下，在纠纷当事人自愿的基础上，以国家法律、法规、规章、政策和社会公德为依据，通过充分说理、耐心疏导、消除隔阂，帮助当事人就纠纷的解决达成协议。目前，全国已建立人民调解委员会 86 万多个，有人民调解员 660 万人，平均每年调解各类民间纠纷约 600 万件，调解成功率达 95% 以上。

为进一步适应依法治国和构建社会主义和谐社会的要求，中国正按照公正司法和严格执法的要求，完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度，进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制，从制度上保障审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权，更好地维护司法权威，维护人民群众的民主权利和合法权益，维护社会的公平和正义。



2007年10月15日，中国共产党第十七次全国代表大会在北京人民大会堂隆重开幕。



在向中共第十七次全国代表大会作的报告中，胡锦涛提出了“人民民主是社会主义的生命”的重大命题，这在中共历史上是第一次。图为胡锦涛再次当选中共中央总书记后与媒体记者见面。

结语：中国民主政治发展展望

中国的社会主义民主政治,使占世界约五分之一人口的这个东方大国的人民,在自己的国家和社会生活中当家作主,享有广泛的民主权利,这是对人类政治文明发展所作出的重大贡献。

中国的社会主义民主政治符合中国的国情,保护了人民以国家和社会主人的身份充分发挥建设国家、管理国家的积极性、主动性和创造性,不断推动中国的经济发展和社会全面进步。同时,中国共产党和中国人民也清醒地看到,虽然中国社会主义民主政治建设取得了巨大成就,但仍有许多不足和需要解决的问题。这主要表现在:民主制度还不够健全,人民在社会主义市场经济条件下当家作主管理国家和社会事务、管理经济和文化事业的权利在某些方面还没有得到充分实现;有法不依、执法不严、违法不究的现象依然存在;官僚主义作风、腐败现象在一些部门和地方滋生和蔓延;对权力运行进行制约和监督的有效机制有待进一步完善;全社会的民主观念和法律意识有待进一步提高;公民有序的政治参与尚需扩大。中国的民主政治建设还有很长的路要走,这将是一个不断完善和发展的历史过程。

人类政治文明发展的历史和现实情况说明,世界上并不存在唯一的、普遍适用的和绝对的民主模式。衡量一种政治制度是不是民主的,关键要看最广大人民的意愿是否得到了充分反映,最广大人民当家作主的权利是否得到了充分实现,最广大人民的合法权益是否得到了充分保障。

一百多年以来中国人民为争取实现民主而进行的艰辛探索和奋斗,特别是中国社会主义民主政治建设的成功实践,使中国共产党和中国人民深刻地认识到,中国的民主政治建设一定要从中国的实际出发,总结自己的实践经验,珍重自己的实践成果,同时借鉴其他国家政治文明的有益经验和成果,但绝不能照搬别国政治制度的模式。

社会主义制度在中国的确立和发展只有几十年,与人类历史上其他社会制度相比,时间还很短。不断完善和发展社会主义民主政治,使人民日益充分地享有和行使当家作主的权利,是中国共产党坚定不移的奋斗目标。在当前和今后一个时期,中国共产党和中国政府将通过积极稳妥地推进政治体制改革,坚持和完善社会主义民主制度,加强和健全社会主义法制,改革和完善中国共产党的领导方式和执政方式,改革和完善政府决策机制,以推进行政管理体制,推进司法体制改革,深化干部人事制度改革,加强对权力的制约和监督,努力维护社会稳定,促进经济发展和社会全面进步。

“坚定不移发展社会主义民主政治”,是胡锦涛 2007 年 10 月在中共第十七次全国代表大会开幕式所作报告的一个重要部分。胡锦涛鲜明提出了“人民民主是社会主义的生命”的重大命题,这在中共历史上是第一次。他指出,发展社会主义民主政治是中国共产党始终不渝的目标,并强调深化政治体制改革,必须坚持正确政治方向,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,建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明。要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,保证党领导人民有效治理国家;坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业;坚持依法治国基本方略,树立社会主义法治理念,实现国家各项工作法治化,保障公民合法权益;坚持社会主义政治制度的特点和优势,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。为此,要扩大人民民主,保证人民当家作主;要发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利;要全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家;

要壮大爱国统一战线，团结一切可以团结的力量；要加快行政管理体制改革，建设服务型政府；还要完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

这就为中国社会主义民主政治的发展进一步指明了方向。

中国特色社会主义建设取得的巨大成就，使中国共产党和中国人民对自己选择的政治发展道路充满信心。可以相信，随着中国经济的发展和社会的不断进步，中国的社会主义民主政治必将越来越完备，其巨大优越性和强大生命力必将越来越充分地展现出来。在未来的岁月里，中国人民将越来越多地享有更加丰硕的政治文明成果。