

# 建设中国特色社会主义民主政治 的创新之路

朱祥全

(四川师范大学 政治教育学院, 成都 610068)

**摘要:**改革开放30年以来,我国的民主政治建设不断推进。邓小平提出了中国特色社会主义民主政治理论,江泽民、胡锦涛在新的历史条件下进一步发展了这一理论。在中国特色社会主义民主政治理论的指导下,我国通过政治体制改革,进行制度创新,完善和发展了中国特色社会主义民主政治制度,民主政治建设步入了法律化、制度化的轨道,中国特色社会主义民主政治建设取得了令世人瞩目的成就。我国民主政治建设的显著特点是坚持走中国特色社会主义民主政治的发展道路,坚持在渐进发展中有重点突破的路径建设民主政治制度,坚持中国特色社会主义民主政治制度的自我完善和发展。这也是我国民主政治建设取得巨大成就的重要经验。

**关键词:**中国特色社会主义民主政治理论;邓小平;江泽民;胡锦涛;中国特色社会主义民主政治制度

**中图分类号:**D616 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2008)06-0005-09

改革开放30年来,我国实现了经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的协调发展,不仅经济实力大幅提升,文化事业不断发展,社会建设成就显著,而且民主政治建设也不断推进。我国的民主政治建设坚持理论创新和体制创新,走出了一条建设中国特色社会主义民主政治的创新之路。

## 一 建设中国特色社会主义民主政治的理论创新

民主是社会主义的政治特征,是社会主义区别于剥削制度社会的重要标志之一。社会主义思想和理论自产生之日起,就是和民主、自由、平等联系在一起的。科学社会主义的创始人马克思、恩格斯首次提出无产阶级将通过革命建立民主制度,而这种民主制度的本质在于绝大多数劳动人民的统治,它将发挥建立和巩固新社会的经济基础的作用。列宁发展了马克思、恩格斯的社会主义民主政治思想。他深刻地阐明了社会主义和民主的关系,提出了一个著名论断:“没有民主,就不可能有社会主

义”<sup>[1]168</sup>,阐明了社会主义必须实行充分的民主这一马克思主义民主学说的重要原理,为社会主义国家民主政治建设指明了方向。

中华人民共和国的诞生为社会主义民主政治建设奠定了基础。毛泽东作为中国共产党第一代领导集体的核心,在理论上找到了跳出历代统治者由兴而亡的“周期率”的根本出路,即人民民主。人民民主专政理论的形成和提出,成为新中国建国立国的理论基础。在社会主义现代化建设和改革开放历史新时期,邓小平、江泽民和胡锦涛从马克思主义的基本原理出发,结合当代中国的实际和时代特征,创造性地发展了社会主义民主政治理论,创立和发展了建设中国特色社会主义民主政治理论。

(一)邓小平提出了建设中国特色社会主义民主政治理论

邓小平深刻地总结了历史经验教训,科学地阐明了发展社会主义民主政治的极端重要性、我国应

怎样建设社会主义民主政治等一系列重要问题,提出了建设中国特色社会主义民主政治理论。

### 1. 发展社会主义民主的极端重要性

邓小平继承和发展了列宁提出的没有民主就没有社会主义,社会主义必须实行充分的民主这一重要思想,深刻地总结了国际共产主义运动及我国历史上缺乏民主的沉痛教训,对社会主义民主建设的重要地位进行了反思,鲜明地提出了“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化”<sup>[2]168</sup>,科学地分析了民主与社会主义、民主与现代化建设的不可分割的密切关系,深刻揭示了发展社会主义民主的极端重要性。这一科学论断在中国共产党的历史上,第一次把社会主义民主政治建设提高到关系整个社会主义事业兴衰成败的高度来认识,是重大的理论突破,是对科学社会主义的丰富和发展。

### 2. 社会主义民主必须法制化

邓小平精辟地阐明了发展民主的正确途径,就是必须使民主制度化、法律化,提出了发展民主必须加强法制的方针。他明确指出:“发扬社会主义民主,健全社会主义法制,两方面是统一的。”<sup>[2]276</sup>“为了保障人民民主,必须加强法制。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。”<sup>[2]276</sup>坚持社会主义民主和社会主义法制的统一,是邓小平从历史唯物主义的基本观点出发,在总结社会主义历史发展的经验教训的基础上,通过对社会主义进行再认识所得出的科学结论。他还进一步把法制建设上升到战略和全局的高度,指出:“发展社会主义民主,健全社会主义法制,这是三中全会以来中央坚定不移的基本方针,今后也决不允许有任何动摇。”<sup>[2]359</sup>将发展社会主义民主和健全社会主义法制作为党的基本方针,这在我们党的历史和社会主义建设史上还是第一次。

### 3. 政治体制改革是实现民主政治的必由之路

邓小平对社会主义民主政治目标如何实现、我国社会主义民主政治建设应该走什么样的道路作出了精辟的论述。他依据马克思主义基本原理,对中国长期以来实行的政治体制进行了深入研究和探索,认为我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要,率先提出政治体制改革的基本思路。他明确指出:“为了适应社会主义现代化建设的需

要,为了适应党和国家政治生活民主化的需要,为了兴利除弊,党和国家的领导制度以及其他制度,需要改革的很多。”<sup>[2]322</sup>提出通过以民主化为取向的政治体制改革,建设社会主义民主,实现社会主义政治民主化的目标。

对于我国政治体制改革的目标,邓小平进行了全面阐述。早在1980年,邓小平就明确提出,政治体制改革的总方向,“是为了发扬和保证党内民主,发扬和保证人民民主”<sup>[2]372-373</sup>。后来,邓小平又进一步指出:“我们的政治体制改革总的目标是三条:第一,巩固社会主义制度;第二,发展社会主义社会的生产力;第三,发扬社会主义民主,调动广大人民的积极性。”<sup>[3]178</sup>在邓小平提出的上述思想的基础上,党的十三大第一次明确地把“建设有中国特色的社会主义民主政治”概括为政治体制改革的总目标,指出:“进行政治体制改革,就是兴利除弊,建设有中国特色的社会主义民主政治。”<sup>[4]24</sup>党的十四大又重申:“我们的政治体制改革,目标是建设有中国特色的社会主义民主政治,绝不是搞西方的多党制和议会制。”<sup>[5]21</sup>并把这一目标作为建设有中国特色社会主义的一项重要内容加以论述。

邓小平还提出,进行政治体制改革必须从本国的国情出发,有秩序地进行。“所谓有秩序,就是既大胆又慎重,要及时总结经验,稳步前进”<sup>[3]199</sup>。这就是说,“改革党和国家领导制度的方针必须坚持,但是,方法要细密,步骤要稳妥”<sup>[2]359</sup>。政治体制改革需要采取什么样的方法和步骤,马克思主义经典作家不可能提供现成的方案,也不能照搬别国的政治制度的模式,而必须从本国的国情出发,对此邓小平指出:“有些事情,在某些国家能实行的,不一定在其他国家也能实行。我们一定要切合实际,要根据自己的特点来决定自己的制度和管理方式。”<sup>[3]221</sup>这就是必须从实际出发,在实践中努力探索,有步骤、有计划地稳步推进,找出一条建设中国特色社会主义民主政治的道路。

## (二) 江泽民对建设中国特色社会主义民主政治理论的发展

自党的十三届四中全会以来,以江泽民为核心的第三代领导集体,继承了邓小平关于建设中国特色社会主义民主政治理论,并研究新的时代特点,根据中国的国情进行了理论创新,创造性地发展了这一理论。

### 1. 依法治国是党领导人民治理国家的基本方略

江泽民在党的十五大上提出：“依法治国，建设社会主义法治国家。”<sup>[6]28</sup>早在1996年，江泽民就明确界定了“依法治国”的内涵，就是使国家各方面工作逐步走上法制化和规范化；就是使广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与管理国家、管理社会事务；就是逐步实现社会主义民主的法制化、法律化。他在党的十五大报告中又将这一思想正式表述为：“建设有中国特色的社会主义政治，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。”<sup>[6]17</sup>这一思想在九届人大二次会议通过的宪法修正案中得到确认。

江泽民在党的十五大报告中对党的领导、人民当家作主和依法治国在我国社会主义民主政治建设中的地位 and 内在联系作了深刻阐述，指出：“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执行，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”<sup>[6]29</sup>后来，在党的十六大报告中，江泽民总结了过去五年的实践经验，更加科学地阐明了党的领导、人民当家作主和依法治国的辩证关系，提出党的领导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要求，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。坚持这三者的统一，是建设中国特色社会主义民主政治的根本要求。

江泽民进一步提出，要坚持党的领导，就要改革和完善党的领导方式和执政方式。他指出，我们党历经革命、建设和改革，党在国家中的地位、党的领导任务、党和国家政权以及法律的关系都发生了根本性的变化，党的领导的内涵、要求和方式也要随之而变化。因此，他强调，改革和完善党的领导方式和执政方式，是我国政治体制改革的首要任务，“这对于推进社会主义民主政治建设，具有全局性作用”<sup>[7]555</sup>。要通过改革党和国家的领导体制，解决好党与政、党与法的关系问题。把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来的论断进一步揭示了中国特色社会主义民主政治的本质内涵。

### 2. 建设社会主义政治文明是社会主义现代化建设的重要目标

江泽民继承并发展了邓小平关于民主与社会主

义、民主与现代化建设不可分割的思想，首次提出“政治文明”这一科学概念，并把建设社会主义政治文明确定为社会主义现代化建设的重要目标。从社会主义政治文明的高度来认识社会主义民主政治建设，是以江泽民为核心的第三代中央领导集体的重要贡献。

江泽民指出：“建设有中国特色社会主义，应是我国经济、政治、文化全面发展的进程，是我国物质文明、政治文明、精神文明全面发展的进程。”<sup>[7]490-491</sup>在党的十六大报告中，江泽民对建设社会主义政治文明进行了全面系统的阐述，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重要目标。”<sup>[7]553</sup>党的十六大正式将社会主义政治文明建设与社会主义物质文明建设和精神文明建设一起确立为社会主义现代化全面发展的三大基本目标，并列为我国全面建设小康社会和社会主义现代化建设的三大战略任务。这是党对社会主义民主政治建设实践的新总结，是一次重大的理论创新，标志着中国特色社会主义民主政治建设进入了一个新的历史发展阶段。

江泽民还阐述了中国特色的社会主义政治文明的本质特点，提出中国特色社会主义政治文明的本质特点是人民当家作主，其核心和精髓是人民民主。江泽民在十六大报告中指出，建设社会主义政治文明，就是要使人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障，“共产党执政就是领导和支持人民当家作主”<sup>[7]553</sup>。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，要始终把人民当家作主作为出发点和归宿。发扬人民民主是中国特色社会主义政治文明建设的基本内容，也是推动中国特色社会主义政治文明不断发展的根本动力。

### 3. 继续积极稳妥地推进政治体制改革

江泽民进一步发展了邓小平关于政治体制改革的思想，明确指出：“我们的政治体制改革要坚定不移地进行下去”<sup>[8]111</sup>，“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。”<sup>[8]111</sup>在党的十四大报告中江泽民再次指出：“同经济体制改革和经济发展相适应，必须按照民主化和法制化紧密结合的要求，积极推进政治体制改革。”<sup>[8]235</sup>在党的十六大报告中，江泽民进一步强调：“必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革”<sup>[7]553</sup>，把我国政治体制改

革推进到新阶段。

江泽民还提出政治体制改革的关键就是要发展党内民主,健全党内民主制度,以不断促进人民民主的发展。他指出:“发展党内民主,充分发挥广大党员和各级党组织的积极性和主动性、创造性,是党的事业兴旺发达的重要保证。”<sup>[7]287</sup>并在党的十六大报告得出了科学结论:“党内民主是党的生命”<sup>[7]570</sup>,进一步提出了健全党内民主制度的基本思路、总体要求和重大措施:“要以保障党员民主权利为基础,以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点,从改革体制、机制入手,建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。”<sup>[7]570</sup>为党内民主制度的改革和建设指明了方向。

江泽民还深化和发展了邓小平所提出的政治体制改革的三个目标的思想,提出继续推进政治体制改革的总的目的是“五个有利于”。他在党的十六大报告中指出:“推进政治体制改革要有利于增强党和国家的活力,发挥社会主义制度的特点和优势,充分调动人民群众的积极性创造性,维护国家统一、民族团结和社会稳定,促进经济发展和社会全面进步。”<sup>[7]553</sup>把我党对社会主义政治体制改革和民主政治建设的认识提高到了一个新的水平。

(三)胡锦涛对建设中国特色社会主义民主政治理论的新发展

党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央在新的历史起点上,继承并创造性地发展了建设中国特色社会主义民主政治理论,提出了一系列新思想、新观点。

1. 扩大民主是全面建设小康社会新要求的一个重要目标

党的十六大报告勾画了全面建设小康社会目标。随着我国经济社会的快速发展和改革开放的不断推进,广大人民群众对社会主义民主有了新的更高的期待。胡锦涛紧扣时代脉搏,顺应人民政治参与积极性不断提高的新情况,在党的十七大报告中提出实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求时,将“扩大社会主义民主,更好保障人民权益和社会公平正义”<sup>[9]19</sup>作为全面建设小康社会的新的更高要求之一,使全面建设小康社会的宏伟目标更加丰富、更加完备。

胡锦涛还提出,为了发展、扩大人民民主就要丰富民主形式、拓宽民主渠道。指出,要健全民主制

度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,要不断地完善、尤其在基层的社会生活中推进民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的各项制度和机制,使人民的知情权、参与权、表达权和监督权得到更充分的保障。为切实实现扩大人民民主这一目标,胡锦涛特别提出,要加强公民意识教育。他在党的十七大报告强调:“要加强公民意识教育,树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念。”<sup>[9]29</sup>公民树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义的理念,无疑是扩大人民民主、发展社会主义民主政治的重要基础。因此,建设社会主义政治文明,一个至关重要的工作就是开展公民意识教育,提高全社会政治素质。“公民意识”一词首次出现在党代会的报告中,具有重大理论和实践意义。

2. 发展基层民主是社会主义民主政治建设的基础性工程

胡锦涛在党的十七大报告中把发展基层民主、保障人民享有更多更切实的民主权利作为社会主义民主政治建设的一项重大任务,并要求把它作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。这种提法在我们党的全国代表大会报告中还是第一次出现。党的十六大以来,我们党已经在基层民主的推进上做了非常重要的尝试,胡锦涛在党的十七大上进一步提出基层民主建设,要保障“人民依法直接行使民主权利”<sup>[9]29</sup>,其中强调的“直接”一词,充分体现了我们党对发展基层民主认识的深化。胡锦涛还进一步提出了发展基层民主政治的形式,指出要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,在发展基层民主的进程中,要努力不断地扩大基层群众的自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的基层政治和社会生活的共同体。并要求推进和完善厂务公开,政务公开、村务公开,保障人民享有更多更切实的民主权利。

3. 以扩大党内民主带动人民民主是中国特色社会主义民主政治的基本路径

改革开放和现代化建设以来,特别是党的十六大以来,中国共产党在发展党内民主方面进行了许多积极探索。在新的实践中,胡锦涛又进行了新探索、新提炼、新概括和新部署。他在论述社会主义民主政治建设时,提出首先要扩大人民民主,保证人民当家作主,其次要积极推进党内民主建设。人民民

主和党内民主,是中国特色社会主义民主政治建设两个至关重要的方面。两相比较,党内民主更为重要些,因为它起着带头和表率的作用。党内民主可以也必须先行一步。对此,胡锦涛明确指出,“以扩大党内民主带动人民民主,以增进党内和谐促进社会和谐。”<sup>[9]49-50</sup>这一导向性论述,发展了此前的相关认识,指出了实现中国特色社会主义民主政治的基本路径。对如何发展党内民主,他进行了具体阐述,提出要完善党的代表大会制度,实行党的代表大会代表任期制,选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制;推行地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制;建立健全中央政治局向中央委员会全体会议、地方各级党委常委会向委员会全体会议定期报告工作并接受监督的制度;逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围,探索扩大党内基层民主多种实现形式等新思路。

#### 4. 坚定不移深化政治体制改革

胡锦涛进一步发展了政治体制改革的思想,提出了新观点。他在党的十七大报告中指出:“政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分,必须随着经济社会发展而不断深化,与人民政治参与积极性不断提高相适应。”<sup>[9]27</sup>深刻阐明了政治体制改革与全面改革的内在关系,以及推进政治体制改革的实践要求和社会基础,关于要“深化政治体制改革”的论断相较此前的“积极稳妥地推进”政治体制改革的提法更进了一步。政治体制改革既要积极稳妥进行,又要随着经济社会发展向纵深推进。这一表述的变化反映了我们党推进政治体制改革的决心。特别是胡锦涛强调政治体制改革必须随着人民群众政治参与的积极性、政治参与的热情、政治参与能力的提升而相适应,这表明我们党深刻认识到,随着经济社会的发展,人民对民主政治的需求提升了,政治体制的发展也必然不能停留在过去的或者传统的状态,政治体制改革的任务也更繁重了。

在推进政治体制改革过程中,胡锦涛强调行政管理体制改革是深化改革的重要环节。他特别提出要加快行政管理体制改革,建设服务型政府。并对此提出了新要求、作出了新部署,这就是:“抓紧制定行政管理体制改革总体方案,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”<sup>[9]31</sup>针对我国行政管理领域存在的部门机构重

叠、职能交叉、政出多门等问题,胡锦涛提出要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制”<sup>[9]31</sup>。这是进一步提高政府办事效率和行政效能的重大举措,为进一步改革行政管理体制指明了方向。

## 二 建设中国特色社会主义民主政治的制度创新

中国特色社会主义民主政治建设的过程,就是在建设中国特色社会主义民主政治理论的指引下,使民主法律化、制度化的过程。改革开放30年来,党和国家在民主政治的法律化、制度化方面进行了不懈探索和创新,取得了显著的成就。在民主法律化建设方面,我国已经基本形成以宪法为核心,以法律为主干,包括行政法规、地方性法规等规范性文件在内的中国特色社会主义法律体系。为依法治国、建设中国特色社会主义民主政治,打下了坚实的法制基础。与此同时,我国还通过政治体制改革,创新了民主政治体制。

我国的政治体制改革是以党的十一届三中全会为标志开始起步的。从邓小平提出党和国家领导制度的改革开始,我国一直致力于推进符合中国国情的政治体制改革。特别是党的十四大以来,我国对政治体制进行了全方位、多层面的改革,除了进一步坚持和完善我国的根本政治制度外,还根据中国特色社会主义民主政治发展的要求,进行了多种制度创新,推进了社会主义民主政治建设的不断发展。

### (一) 党政分开,实行依法执政的领导方式

党和国家不分,党与政府不分,是传统的社会主义政治体制的最大特征,也是一大弊端。改革伊始,邓小平就把“党政分开”作为改革的重要内容,一度甚至作为政治体制改革的突破口。党的十三大政治报告还专门论述了党政分开,党不得代替政府直接行使行政管理职能的问题,指出政治体制改革的关键首先是党政分开,即党政职能分开。“党领导人民建立了国家政权、群众团体和各种经济文化组织,党应当保证政权组织充分发挥职能,应当充分尊重而不是包办群众团体以及企事业单位的工作”<sup>[4]43</sup>。并且重申,党对国家的领导不是简单的行政领导,而是“政治领导,即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部”<sup>[4]43</sup>。经过30年的努力,这项改革取得了重大的进展,党不再代替政府作为直接的行政管理机关。

同时,我们党还明确提出要依法执政。公开宣

布:党不得凌驾于法律之上,必须在国家的法律范围内活动,没有任何超越宪法和法律的特权。中共十六届四中全会第一次明确提出“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式”,标志着中国共产党的执政方式从主要依政策执政向主要依法律执政转变。十七大报告进一步提出要“支持人民代表大会依法履行职能,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”<sup>[9]28</sup>。这些重要举措,体现了党科学执政、民主执政、依法执政的执政理念,为建设中国特色社会主义民主政治奠定了重要基础。

(二)实行公开选拔和任用领导干部制度,提高干部选任工作的民主化程度

党和国家在领导干部选拔、任用工作中,进行了一系列民主化指向的改革,创建了多种新制度。如公推公选制度,干部任用公示制度、民主测评制度、票决制等。公推公选制度根据公开、平等、竞争、择优、德才兼备的原则和干部队伍的“四化”方针,采用民主的途径和方式选拔任用领导干部。干部任用公示制度,将拟任用的干部,通过新闻媒介或其它方式,在一定的时间和范围内向社会公开明示,广泛听取意见,并根据听取意见的情况决定是否任用。民主测评制度是在任职考察、年度考核、竞争上岗、述职评议和发展党员过程中了解民意的一种制度。票决制是对拟任免的党政领导干部,在充分酝酿和协商的基础上,在一定范围内的,用无记名投票的形式进行推荐、表决。这些制度已在行政管理、发展党员和任用干部等各个领域被广泛采用。其建立和实施,不仅提高了群众的民主参与意识,扩大了人民群众的知情权、参与权和监督权,提高了干部任用工作的民主化程度。而且对于坚持正确的用人导向,防止和克服用人问题上的不正之风,减少用人失误,增强干部的群众观念以及干部队伍的生机和活力,都有着重要的作用。

(三)实行村民自治和居民自治制度,推进基层民主建设

村民自治和居民自治作为一种国家制度,始于1982年。1982年修改的宪法关于村民委员会和居民委员会“是基层群众性自治组织”的规定,标志着居民和村民自治制度的确立。经过近30年的发展,这一制度不断健全和完善。村民自治和居民自治是城乡基层民主的基本形式,是社会主义民主政治最广泛的实践。在党的领导下,广大农村基层群众和

城市居民,以极大的政治热情,积极参加民主选举、民主决策、民主管理和民主监督活动,依法管理自己的事情。这一制度的建立和实施,在调动基层民众当家作主的积极性,保障和实现人民民主,培养基层民众的民主精神,提高基层民众的参与能力,推动我国社会主义民主政治的发展等方面,发挥了极其重要的作用。例如在“5·12”四川汶川大地震中,不少村民委员会和居民委员会积极主动地组织群众自救、恢复生产、重建家园,就充分显示了基层民众当家作主意识的增强,民主管理能力的提高。

(四)不断推进行政管理体制变革,转变政府职能,建设服务型、法治型政府

行政管理体制的改革是政治体制改革的重要方面。改革开放以来,特别是近些年来,政府在转变职能、建立服务政府方面进行了多项改革。围绕着转变职能的目标,为建立和完善结构合理、人员精干、灵活高效的政府机构,我国政府于1982、1988、1993、1998、2003和2008年进行了六次较大规模的行政机构改革。第六次机构改革按照党的十七大报告提出的要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制”<sup>[9]31</sup>精神,实行了大部门体制。为转变政府职、建设服务型政府奠定了基础。政府在转变职能方面也取得了较大进展,按照政企分开、政事分开的原则,政府逐渐把职能转变为经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,行政管理工作效能、服务质量不断提高。

依法行政也随着行政管理体制改革逐步推进。特别是2004年3月,国务院下发《全面推进依法行政实施纲要》,对如何依法行政、建设法治政府提出了具体要求。中央政府和地方各级政府围绕建设法治政府这一目标,把依法行政作为政府工作的基本准则,在推进依法行政方面采取了一系列重大举措,取得了显著成效:行政机关依法行政意识、能力和水平普遍增强,依法行政已经成为绝大多数行政机关的基本准则;行政决策机制逐步完善,行政决策的科学化、民主化、制度化程度明显提高;行政执法状况不断改善,对行政行为的监督不断强化。我国的行政管理逐步进入依法行政的轨道,行政管理体制正逐渐从集权走向分权,从管制走向服务,从人治走向法治。

(五)实行政务公开制度,提高政治透明度

从20世纪90年代中期开始,党和国家就十分

重视政务公开制度的建立和实施。1997年,江泽民在党的十五大报告中指出:“要深化改革,完善监督法制,建立健全依法行使权力的制约机制。坚持公平、公正、公开的原则,直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。”<sup>[6]31</sup>“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织,都要健全民主选举制度,实行政务和财务公开,让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。”<sup>[6]30</sup>根据党的十五大的精神和中央有关文件的规定,很多部门都制定和实施了政务公开制度,采取各种形式实行政务公开。基层组织还实行了村务公开、厂务公开等。政务公开制度的建立和实施,是落实群众知情权的制度保证。它在激发群众的参与热情,保障群众的民主监督权利,加强公共机关自身建设,维护社会稳定等方面,有着极其重要作用。

(六)实行听证制度和协商制度,推进决策民主化

党的十三大正式提出了“决策科学化民主化”的要求。随着近些年“听证制度”和“协商制度”的推行,各级政府决策民主化方面有了突破性的进展。

听证制度从上个世纪90年代开始引入中国,八届人大四次会议通过的《行政处罚法》,首次规定了听证制度。之后,通过的《价格法》和《立法法》,又规定了价格决策和地方立法应当实行听证制度。国家法律和地方法规关于听证制度的规定,加速了听证制度的推广和实施。在听证过程中,各方面可以陈述自己的意见和进行辩论,从程序上保证了决策的民主和公正。听证制度在政府决策过程中发挥日益重要的作用,并取得了较好的效果。

协商民主从宪政意义上讲,是强调人民主权、多数原则与权力制衡的政治体制。我国实行的中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,强调的就是进行“政治协商”,这是协商民主的一种形式。在我国社会主义民主政治的建设中,创建了丰富的多种协商民主形式。例如立法过程中表达民意的听证、基层恳谈会、社区议事会、企业职工工资集体协商、网络论坛等等。协商民主能够让社会群体中各种不同意见和要求,在理性对话中得到系统、综合的反映,并通过讨论达成共识,从而使公共决策能最大限度地均衡实现各方的利益。

听证制度和协商制度的实行,调动了公民参与

地方立法和政府决策的积极性,促进了地方立法和政府决策的民主化和科学化。它对于促进行政机关依法行政,保障公民的合法权益,扩大基层民主,发挥了重要作用。

### 三 我国民主政治建设的基本特点和成功经验

(一)坚持走中国特色社会主义民主政治的发展道路

民主简而言之就是主权在民,民主政治中蕴涵着诸如民主、平等、和平、人权、法治、权力制约等共同标准和共同价值取向。这种共性体现了人类和人类社会对于政治法则、政治规范的认同和遵从。然而民主政治制度又要受制于一定的国家性质、历史背景、文化传统、民族习俗、社会结构、经济发展水平等。世界上不存在唯一的、普遍适用的和绝对的民主模式,不同的国家、社会有着不同的内涵和模式。对此,我国党和政府明确提出:一方面,我们不能搞资本主义的民主政治制度。社会主义民主政治与资本主义民主政治有着本质的区别。邓小平多次强调我们的政治体制改革不能照搬西方的那一套民主,不能搞多党竞选、三权分立和两院制。江泽民也多次强调必须划分社会主义民主同西方议会民主的界线。另一方面,我们也不能完全复制其它社会主义国家的民主政治模式。不同历史背景和民族传统的社会主义国家,其民主政治的模式也不是千篇一律的。任何正确的民主政治理论,任何先进的民主政治模式,只有在符合国情的情况下才能发挥积极效应。在中国发展社会主义民主政治,既须遵循人类政治文明的共同的基本法则,又要坚持社会主义民主政治的根本原则。但最为关键的是必须要有中国特色,即必须坚持从我国国情出发,充分了解并紧密结合中国的实际,走中国特色社会主义民主政治发展道路。

改革开放以来,我们始终坚持建设中国特色社会主义民主政治。党的十三大报告明确作出了“建设有中国特色的社会主义民主政治”的概括,党的十四大报告又进一步强调,我们的政治体制改革,目标是建设有中国特色的社会主义民主政治。通过30年来在实践中坚持不懈的努力和探索,我们的民主政治制度既借鉴吸收了人类政治文明的有益成果,其中包括吸收和借鉴了资本主义民主的合理形式,如议会开放制度、政务公开制度、舆论监督制度、民意测验活动等。但我国的民主政治发展又具有鲜

明的中国特色,是中国特色的社会主义民主政治。它既明显不同于其它社会主义的政治体制,更不同于西方的政治模式。中国特色的社会主义民主政治,实行人民代表大会制的根本政治制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商的基本政治制度。我们的民主政治制度本质上是中国共产党领导的人民民主,是由最广大人民当家作主的民主,是以人民民主专政作为可靠保障的民主,是以民主集中制为根本组织原则和活动方式的社会主义民主政治。

(二)坚持在渐进发展中有重点突破的路径建设民主政治制度

渐进发展是和平时期社会变革和社会进步的状态和基本要求。新中国成立后的一段时期,革命是通过群众运动完成的。进入改革开放新时期,中国的民主政治发展没有重蹈历史的覆辙,走的是渐进的新路子。正如邓小平所强调的:“我们要发展社会主义民主,但匆匆忙忙地搞不行。”<sup>[3]284</sup>他指出,中国国家这么大,情况太复杂,改革不容易,因此,决策要慎重,方法要细密,步骤要稳妥,不论干什么工作,都“要先从一两件事上着手,不能一下子大干,那样就乱了。”<sup>[3]177</sup>也就是说,民主政治建设要根据主客观条件的成熟程度,一步一步地来,不能急于求成,匆忙行事。要把保持政治稳定,始终作为民主政治建设必须坚持的前提;把现行的社会经济体制和经济发展水平、现实的政治力量作为民主政治建设的基础。

因此,改革开放30年来,我国民主政治建设走过了一条渐进式的道路。是在党的领导下有秩序、有目标、分步骤地推进。这是一个先易后难、先外围后中心、先微观后宏观的循序渐进、由局部到整体逐步展开的过程。也就是说,我国的民主政治体制的建设是选择外围阻力较小、条件较成熟的那些方面先改起,然后逐步深入到中心的、较艰难的部分。对难点问题,则从小范围、小区域开始起步,先搞试验,取得经验,再逐渐地扩展到大范围、大区域。在渐进改革、增量发展的道路上,某些领域又有突破性的变革,取得了突破性进展。但是这种突破性变革不是一种休克式的政治突变,它是由量变到质变的发展,是长期积累性改革的结果,表现为一种波浪式的渐进模式。正是由于我们选择了渐进发展、重点突破的建设民主政治制度的路径,30年来,不仅民主政治建设不断向纵深推进,而且实现了经济快速、持续

增长,政治稳定,社会不断进步,人民安居乐业,人民的物质、文化、政治需要逐步得到满足。

(三)坚持中国特色社会主义民主政治制度的自我完善和发展

新中国从成立之日起,就以人民民主为政治特征。党领导各族人民建立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体这一根本政治制度,建立了作为我国政党制度的共产党领导的多党合作和政治协商制度,建立了实现和维护我国各民族平等、团结、互助关系的民族区域自治制度,以及基层群众自治制度。这些民主制度是人民民主的主要实现形式。保证了广大人民依法享有民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等广泛的权利和自由,开辟了中国历史上从未有过的人民当家作主的新时代。

我国建立的这些根本政治制度在本质上是社会主义的,贯彻了社会主义民主的基本原则。这种根本政治制度是我国历史和人民的正确选择,是不能动摇、不可改变的。否则,就会动摇整个社会主义的根基,使党变质、国变色。前苏联的政治改革的失败就是一个深刻的教训。戈尔巴乔夫的政治改革不坚持社会主义的根本制度,完全模仿西方资本主义政治模式,其改革成了“改制”、“改向”,结果葬送了世界上第一个建立的、并已有74年历史的社会主义制度。因此,邓小平反复强调:“我们的政治体制改革是有前提的,即必须坚持四项基本原则。”<sup>[3]332</sup>江泽民、胡锦涛也都明确提出,四项基本原则是我国政治体制改革的前提。

由于任何一种新生的社会事物都不可能从一开始就是成熟和完善的,我们党和国家的几代领导人对我们的民主政治制度在具体体制上的不完善和一些弊端都进行了科学的分析。如邓小平所指出的,民主和法制,这两个方面过去我们都不足。这就需要不断地完善和发展,以充分体现社会主义民主政治的特点和优势。因此,改革开放初,我们党就提出,必须从国情出发,不断地对具体政治制度、体制和机制进行兴利除弊的改革。这种改革是社会主义民主政治制度的自我完善和发展,是在坚持四项基本原则的前提下,在坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一的前提下,针对我国原有政治体制的缺陷,根据改革开放和发展市场经济条件下出现的新情况、新矛盾、新问题,对民主政治制度的

进行自我调节、自我完善、自我发展。

30年来,我们党始终坚持在经济体制改革的同时,积极稳妥地推进政治体制改革,对民主政治制度进行自我调节和发展,取得了举世瞩目的成就。既坚持和完善了我国的根本政治制度,又通过体制创新,改革和完善了各项具体政治制度,诸如党和国家的领导制度、党的领导方式和执政方式、决策机制、干部人事制度、行政体制、司法体制、党内民主制度、

基层民主制度等。从制度上保证了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。人民民主的内容不断扩大、形式不断丰富,党和国家的活力、人民群众的积极性创造性充分发挥,促进了生产持续发展、社会全面进步,保持了国家政局稳定和社会安定和谐,中国特色社会主义民主政治展现出旺盛的生命力。

#### 参考文献:

- [1]列宁全集:第28卷[M].北京:人民出版社,1990.
- [2]邓小平文选:第二卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [3]邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [4]十三大以来重要文献选编:上[M].北京:人民出版社,1992.
- [5]十四大以来重要文献选编:上[M].北京:人民出版社,1994.
- [6]江泽民文选:第二卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [7]江泽民文选:第三卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [8]江泽民文选:第一卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [9]十七大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2007.

## Innovative Way of Constructing Socialist Democratic Politics of Chinese Characteristics

ZHU Xiang-quan

(Political Education Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** The 30 years of reform and opening witnesses the constant progress in the construction of democratic politics in China, during which Deng Xiaoping brings up the socialist democratic politics theory of Chinese characteristics, which Jiang Zemin and Hu Jiantao develop in turn under the new historical conditions. Under the guidance of the theory, China improves and develops a political system of such democracy, where democratic political construction becomes legalized and institutionalized, and accomplishes great achievements in the construction which becomes the focus of the world's attention, through a political system reform and innovation. The remarkable features of the construction are perseverance in the development of socialist democratic politics of Chinese characteristics, in the evolution with breakthroughs of focal points and in the self-improvement and development of a political system of such democracy, which is the significant experience of China's democratic political construction.

**Key words:** socialist democratic politics theory of Chinese characteristics; Deng Xiaoping; Jiang Zemin; Hu Jiantao; socialist democratic politics system of Chinese characteristics

[责任编辑:李大明]