



“八二宪法”:中国特色社会主义民主建设的重要保障

常轶军

摘 要:近现代以来,宪法对于一个国家的民主政治建设具有不可替代的意义与价值。中国的“八二宪法”作为改革开放初期制定的一部宪法,对民主的地位、方向、实质以及实现民主的思路、制度载体、突破口等六个重大问题做出了明确的规定,作为中国特色社会主义民主建设的重要保障,推动了中国的政治发展。

关键词:八二宪法;中国特色社会主义;民主建设

新中国成立以来,先后制定了 1954 年宪法、1975 年宪法、1978 年宪法、1982 年宪法^①。《共同纲领》作为新民主主义革命和社会主义革命过渡时期的总纲领,随着土地革命、镇压反革命和三大改造的完成,经历 5 年时间被 1954 年宪法所代替。1954 年宪法是中国历史上第一部带有社会主义性质的宪法,规定了国家最重要和最根本的问题,但由于 1957 年反右斗争的扩大化以及随后的“文化大革命”,未得到切实的实施。1975 年宪法是国家处于以阶级斗争为纲,国家政治、社会生活高度混乱的时期,为了肯定“文化大革命”而制定的宪法,严重践踏了社会主义民主。1978 年宪法是十一届三中全会召开之前,国家处于拨乱反正时期制定的宪法,没有彻底纠正“文化大革命”的错误,以“两个凡是”为指导思想,继续强调阶级斗争,无法适应社会主义现代化建设的需要。在深入思考“为什么当领袖犯错误的时候,全党全国都失去了抵御能力”,“为什么功劳显赫的党的元勋、地位崇高的国家主席刘少奇,不经宪法程序就可以给打倒”之后,在深刻总结“文革”惨痛教训的基础上,为了彻底摆脱“文化大革命”的影响,防止重蹈覆辙,在 1978 年 12 月 13 日召开的中央工作会议上,邓小平做了题为《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的主题报告,吹响了为民主与法制呐喊的号角:“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。……做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”^②在随后召开的十一届三中全会上,邓小平指出:“从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议事日程上来。”^③1980 年 9 月 10 日,五届全国人大三次会议接受中共中央的建议,通过了关于修改宪法和成立宪法修改委员会的决议。在起草宪法过程中,政治局和书记处专门召开了 8 次会议讨论,修宪委员会开了 5 次会议,其中 3 次是逐章逐节逐条讨论修改,在全民中进行了 4 个月的讨论,最终于 1982 年 12 月 4 日提交五届全国人大第

①文中除特殊注明之外,1982 年宪法文本内容的引用均出自《中华人民共和国宪法》,中国法制出版社 2011 年 6 月第 1 版。

②《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年,第 146 页。

③《中共中央十一届三中全会公报》(单行本),人民出版社 1978 年,第 12 页。

五次会议审议通过。此后,分别于1988年、1993年、1999年、2004年通过四次宪法修正案。

从历时性角度审视,1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法要么由于沦为阶级斗争的工具,成为践踏社会主义民主的法律依据;要么由于实施时间短暂,在社会主义民主政治建设道路上影响甚微。只有1982年宪法,作为国家根本大法,回答了国家最根本和最核心的重大政治问题,其中关于要不要民主、要什么样的民主、民主的实质是什么、实现民主的思路、民主的制度载体以及发展民主的突破口等六大关键问题的规定,成为推动中国特色社会主义民主建设不断前进的重要保障。

一、民主的战略地位

自从人类产生政治共同体以来,民主问题就一直困扰着人们的政治生活。倡导者如数家珍般地列举民主的种种好处,追求者为了民主的理想而不惜抛头颅、洒热血;批评者则可以罗列民主的种种罪恶,甚至患有“民主恐惧症”。就新中国的民主建设历程而言,也是一波三折。1945年毛泽东在与黄炎培等民主人士的谈话中即已提出了跳出“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的历史周期律的方法,这就是民主的体现。此后,新中国第一部宪法明确以法律形式肯定人民民主。1954年宪法规定人民代表大会制度是中国人民当家作主的根本政治制度,中华人民共和国的一切权力属于人民,形成了中国民主发展的一个重要里程碑。但是,由于1957年反右斗争开启的“大民主”之风^①,以及将“大民主”推向极端的“文化大革命”,直接践踏了民主,作为人民行使民主权利的人民代表大会在国家政治生活中的地位逐渐下降,始终无法承担民主建设的任务。反右斗争结束一年后,毛泽东就发表了一段“不能靠法律治多数人”、“不靠刑法民法维持秩序”、“还是马青天那一套好”^②的讲话。刘少奇差不多也在同时指出:“到底是法治还是人治?看来实际靠人,法律只能作为办事的参考。”^③在监督宪法实施方面,全国人民代表大会已经无法履行其职责。全国人大的会期一再拖延,甚至根本不举行会议。即使举行也只有很短的时间,况且考虑到反右派斗争后紧张的政治氛围,人大代表根本不敢讲话,人大监督宪法实施的规定完全落空。“文化大革命”结束后,基于“文革”的惨痛教训和沉重代价,全国人民对于民主持非常戒备的态度,甚至谈民主色变。“民主是文革结束之后最大的政治需求,也是改革开放的最大的政治前提。”^④民主成为当时中国最大的政治难题。一方面我们要抛弃过去的“大民主”方式,防止民主的暴力和“文革”的重现;另一方面又强烈地渴望和呼唤民主。在此两难选择的背景下,邓小平指出:“当前这个时期,特别需要强调民主。因为在过去一个相当长的时间内,民主集中制没有真正实行,离开民主谈集中,民主太少。……我们要创造民主的条件,要重申‘三不主义:不抓辫子,不扣帽子,不打棍子’。在党内和人民内部的政治生活中,只能采取民主手段,不能采取压制、打击的手段。宪法和党章规定的公民权利、党员权利、党委委员的权利,必须坚决保障,任何人不得侵犯。”^⑤随后,《人民日报》于1979年2月21日发表特别评论员文章,提出做好发扬民主的引导工作,认为“文化大革命”中不正常的民主生活应该结束了,贴完大字报就等待逮捕,是不正常状况的一种反映,我们应该通过民主和法律,来保障人民权利的实现。我们强调的安定团结,是在充分尊重人民民主权利的基础上实现的^⑥。同时,在积极鼓励发扬民主的同时,为了防止“大民主”再次发生,邓小平也给民主施加了一定约束:“要取消七八宪法关于‘四大’(大鸣、大放、大字报、大辩论)的规定。‘四大’只能助长动乱,只能妨碍四个现代化,也只能妨碍民主和法制,作为一个整

①“大民主”这个概念最早是在中共中央宣布“百花齐放、百家争鸣”方针后,由新华社社国际部两位知识分子提出的。其本意是主张人民对国家大政方针有讨论的权利与自由,认为中国实行了大民主,建立起一个民主的制度,方可避免重蹈苏联覆辙。该提法受到毛泽东的肯定。他在党的八届二中全会上说:“有几位司局长一级的知识分子干部,主张要大民主,说小民主不过瘾……不过,大民主、小民主的讲法很形象,我们就借用这个话。”他解释说,我们爱好无产阶级领导下的大民主,我们发动群众斗蒋介石,斗了二十几年,把他斗垮了;土地改革运动,农民起来斗地主阶级,斗了三年,取得了土地。那就是大民主。参见《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年,第323~324页。

②转引自《人民代表大会制度建设四十年》,全国人大常委会办公厅研究室1991年,第102页。

③转引自丛进:《曲折发展的岁月》,河南人民出版社1989年,第65页。

④林尚立:《相互给予:政治学在中国政治发展中的作为——中国政治学30年发展的反思》,载《山西大学学报(哲学社会科学版)》2008年第3期。

⑤《邓小平文选》第2卷,第144页。

⑥转引自关海庭:《文化大革命与当代中国改革模式的选择》,载《当代中国史研究》2000年第4期。

体看,从来没有产生积极的作用。”^①可以说,此时的中国社会主义民主建设走到了历史的岔路口,既急需民主又害怕民主,既要民主的权利又要民主的义务,既需民主约束权威又要民主树立权威。就在为民主的地位争论不休之时,邓小平明确提出,“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义现代化”^②,这一关于民主的战略地位的核心论断很快成为全党的共识。而在邓小平亲自指导下起草的1982年宪法则从国家根本大法以及国家最高的制度设计的层面对其加以了规定和确认。1982年宪法确立社会主义民主的战略地位以后,在党和国家正式的报告和法律文件中,民主的地位问题得到了彻底的解决,争论的不再是要不要民主的问题,而是在宪法的指导下探讨追求什么样的民主、民主的实质内容、实现民主的思路、制度载体以及突破口等其他的继发性问题。例如,十二大把建设高度的社会主义民主作为我们的一个根本目标和根本任务提出来。十三大明确提出改革的长远目标,是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满生机和活力的社会主义政治体制,但决不能搞破坏国家法制和社会安定的“大民主”,不能照搬西方的“三权分立”和多党轮流执政。十四大指出人民民主是社会主义的本质要求和内在属性。十五大提出发展社会主义民主政治,是我们党始终不渝的奋斗目标。十六大报告指出:“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”,提出要“健全民主制度、丰富民主形式、扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权”,认为人民当家作主,是中国特色社会主义政治文明的核心内容,“发展社会主义民主政治,最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。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”^③。十七大进一步强调指出,“人民民主是社会主义的生命”。除党的文件之外,在宪法指导下还制定了一系列旨在落实社会主义民主的法律,将民主置于关乎社会主义现代化建设前途与命运的战略地位,是此后发展社会主义民主建设的最高法律依据。

二、民主的政治方向

赋予民主在国家政治生活中的战略地位之后,紧接着面临的问题是中国要建设什么样的民主。20世纪70年代末,有人从纠正毛泽东晚年的错误,走向否定毛泽东的一生和毛泽东思想的极端,更有人鼓吹“万恶之源是无产阶级专政”,“坚决彻底批判中国共产党”。还有人对中国共产党的执政地位提出挑战,要求轮流执政,搞西方的两党或多党制。在中国民主将走向何方的关键时刻,邓小平发表了《坚持四项基本原则》的讲话。他明确指出:“我们一定要向人民和青年着重讲清楚民主问题。社会主义道路、无产阶级专政、共产党的领导、马列主义毛泽东思想,都同民主问题有关。什么是中国人民今天所需要的民主呢?今天中国人民所需要的民主,只能是社会主义民主或称人民民主,而不是资产阶级的个人主义的民主。”^④而为了保证社会主义民主的政治方向,就必须从宪法上予以规定和确认。众所周知,1954年宪法没有将马列主义、毛泽东思想和中国共产党的领导写入条文,五四宪法只在序言中有两处提到党的领导。七五宪法和七八宪法也只是在条文中有马列主义、毛泽东思想和党的领导的规定。在是否以及如何将坚持四项基本原则写入“八二宪法”的问题上,当时存在很大争论。写入宪法条文面临很难要求人人都坚持马列主义、毛泽东思想的问题,因为思想观念问题无法强制。而不写入宪法则无法从根本上保证社会主义民主的方向。在此情况下,邓小平做出指示,宪法序言里要提马列主义、毛泽东思想,条文里不提^⑤。彭真经过反复考虑之后提出,把四项基本原则写入序言,从叙述近代中国发展历史的过程来表明坚持四项基本原则比较顺当,为此还亲自执笔起草了宪法序言。“宪法序言是有法律效力的。只是宪法序言对四项基本原则使用的是叙述性的语言,不是规定性的语言,在适用时就有灵活的余地。”^⑥显

①转引自王汉斌:《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》,载《中国人大》2004年8月25日。

②《邓小平文选》第2卷,第168页。

③杨海蛟:《政治文明:理论与实践的思考》,中国社会科学出版社2009年,第47页。

④《邓小平文选》第2卷,第175~176页。

⑤转引自王汉斌:《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》。

⑥王汉斌:《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》。

然,“把四项基本原则用宪法记载下来是完全必要的。这是全国各族人民团结前进的共同政治基础,也是实现国家长治久安,经得起各种风险和顺利进行社会主义现代化建设的根本保证。”^①

四项基本原则被写入宪法之后,明确了中国民主政治发展的政治方向。社会主义民主政治的最高制度形式人民代表大会制度的发展历程最能说明问题。据有的专家记载,1981年2月13日、16日、18日和19日,宪法修改委员会秘书处讨论了初步草拟的“国家机构”草稿,关于全国人大设两院的问题,多数赞成搞两院制,名称叫做“地区院”与“社会院”比较好,认为其好处在于:第一,代表性比较明确。改为两院制后,自己代表哪个方面比较清楚,也便于联系选民。第二,便于讨论问题。当时全国人大开会是按照地区分组进行讨论,而同一地区中来自不同行业和民族的代表关心的问题不一样,发言时各说各的,很难深入。改为两院制,便于联系本民族、本行业和本地区的实际情况审议大会的议案和法案。第三,两院可以起到制衡的作用。但是,也有个别同志认为既然设想两院权力完全一样,按现有方案又看不出改为两院制有什么明显的好处,为什么一定要搞两院制?因此,主张一院制仍应作为一个供考虑的方案^②。在关于是否实行两院制问题讨论相持不下时,邓小平指出:“还是不要搞两院制,如果两家意见不一致,协调起来非常麻烦,运作很困难。”^③他还指出:“我们还是搞一院制,就是人民代表大会一院制,全国人大是最高国家权力机关,这样国家机构的运作就比较顺当。”^④1982年宪法关于四项基本原则的规定成为改革开放以来人民代表大会制度建设的根本政治纲领。2004年9月16日,为纪念全国人民代表大会成立50周年,全国人大常委会办公厅召开社会主义民主法制建设座谈会。全国人大常委会委员长吴邦国在座谈会上明确指出,政治上,我们不搞多党轮流执政,不搞“三权鼎立”,不搞两院制。我们坚持人民代表大会制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,这都是适合我国国情和实际的最好的民主政治制度^⑤。吴邦国在2009年3月9日十一届全国人大二次会议上做的工作报告又明确指出:“自身建设,事关人大及其常委会职权正确行使和作用的充分发挥。本届全国人大常委会高度重视自身建设,把思想政治建设摆在首位,坚持正确政治方向,并以此引领人大各项工作。”“人大工作坚持正确政治方向,最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,核心是坚持党的领导。”^⑥1982年宪法让社会主义民主的旗帜高高飘扬,为中国社会主义民主建设指明了政治方向。

三、民主的实质内容

“民主是什么呢?它必须具备一定的意义,否则它就不能存在。”^⑦不同的民主形态对于民主实质的规定截然不同。“民主是政治文明的核心,而公民权利的实现是衡量一个社会文明进步的重要标志。”^⑧纵观人类政治社会所经历的民主形态,古希腊的城邦民主第一次规定了公民的权利,除奴隶以外的贵族和平民享有公民权,此后的中世纪城市民主、资产阶级民主,公民享有的权利越来越广泛。建设社会主义民主必须保障公民政治权利和自由。“民主并不是一种毫无意义的摆设,中国特色社会主义民主政治更是如此。它是人们在评价某种社会制度和行为时的一种价值标准和价值尺度。民主的价值具有丰富的蕴涵,其基本的价值就在于在多大程度上能够保障实现公民应有的权利,其在社会各个领域的体现也是以此展开的。”^⑨“民主的存在以不侵犯、不剥夺公民的权利为最起码的要求,民主的发展以公民权利的扩大和保障机制的健全和完善为标志。民主的发展进程和趋势,从一定意义上讲,其核心内容就是公民权利不断向纵深扩展,在社会生活各个领域的民主权利更加广泛、更加具体和更加直接。”^⑩关于公民

①王汉斌:《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》。

②徐崇德:《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社2003年,第606~607页。

③转引自王汉斌:《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》。

④转引自王汉斌:《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》。

⑤《把人民代表大会制度坚持好完善好——吴邦国在纪念人民代表大会成立50周年召开的社会主义民主法制建设座谈会上的讲话》,载《人民之声》2004年第10期。

⑥全国人大常委会办公厅编:《坚持和完善人民代表大会制度学习材料》(内参本),2012年6月,第34页。

⑦《马克思恩格斯全集》第7卷,人民出版社1959年,第304页。

⑧杨海蛟:《回顾与展望:改革开放以来的中国政治发展》,人民出版社2008年,第129页。

⑨杨海蛟:《政治文明:理论与实践的思考》,第233页。

⑩杨海蛟:《政治文明:理论与实践的思考》,第234页。

权利,虽然1954年宪法就给予肯定,但范围较小,而且随着反右斗争的扩大化和“文化大革命”的发生,没有建立相对应的保障公民权利和自由的法律和制度体系,使得宪法赋予公民的权利和自由受到一定的限制。从公民权利在宪法结构中的地位而言,1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法的结构都是相同的,除序言外有四章,在总纲之后,依次为国家机构、公民的基本权利和义务以及国旗、国徽和首都。而与前三部宪法相比较,1982年宪法最大的变化体现在将公民权利和义务置于国家机构之前。“根据我国目前的情况,应特别强调保障人民的民主权利,因此,宜把公民的基本权利和义务提到‘国家机构’的前面,并充实其内容。”^①当时,关于是根据公民的授权产生国家机构,还是先有国家机构来规定公民的权利和义务,尤其是如何保持与前三部宪法结构安排的一致性问题,也是一个难题。邓小平认为“还是把公民的基本权利和义务摆在国家机构前面”^②,体现了中华人民共和国的一切权力属于人民。

除了将公民权利和义务置于国家机构之前外,关于公民的各项基本权利的规定,1982年宪法不仅恢复了1954年宪法的内容,而且规定得更加切实和明确,如明确规定:中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,这无疑为公民享有政治民主权利提供了法律保障。同时,还增加了新的内容,“例如关于公民的人格尊严不受侵犯的条文,是新增加的;关于公民的人身自由,宗教信仰自由,公民住宅不受侵犯,通信自由和通信秘密受法律保护,以及公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利,对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为有提出申诉、控告或检举的权利,等等,都比过去规定得更加具体。为了保证公民权利的实现和逐步扩大,草案还规定了国家相应的基本政策和措施。”^③此外,对于具有特别身份或者特殊状态的公民的权利的保护具体而全面的规定也是1982年宪法的特色。例如,保护妇女权利、残废军人及烈军属的权利、青少年和儿童的权利等。

为了保障公民的权利切实得到实现,宪法从根本上最大限度地赋予了公民民主参与的权利。从实行民主权利的共同体的层次来说,既体现在基层政权、工矿企业、城镇、农村的经济组织、群众组织实行人民的民主管理,又体现在人民参与国家的高层管理上;从民主的程序上来说,既有民主选举,还有民主决策、民主管理、民主监督的权利;从民主的领域而言,既有政治民主,又有经济民主与社会民主。2004年第十届全国人民代表大会第二次会议通过了宪法修正案,将国家尊重和保障人权写入宪法,都体现了为了保障公民权利、实现人民当家作主和体现社会主义民主的优越性所做的不懈努力。1982年宪法颁布30年来,中国特色社会主义民主政治建设始终致力于对公民权利的落实和保障,公民权利和自由的实现是我国社会主义民主建设成就的实质体现。

四、处理各种关系的思路

民主建设过程中涉及到必须处理的关系问题,就中国而言,无法绕开的就是民主与中国共产党的关系问题。

关于民主与党的领导的关系问题,在“文化大革命”结束之后存在很大的争议。当时一些人认为,加强党的领导必然削弱社会主义民主,追求所谓不受领导、不受法律约束的绝对民主,甚至打着民主的幌子否定中国共产党的领导。针对这种状况,邓小平尖锐地指出:“林彪、‘四人帮’踢开党委闹革命,闹出一场什么‘革命’,大家都很清楚,今天如果踢开党委闹民主,会闹出一场什么‘民主’,难道不同样清楚吗?”^④他认为,“像中国这样一个大国,如果没有一个核心来领导,许多事情很难办,首先吃饭问题就解决不了,更不用说搞好民主建设了。因此,坚持党的领导是发展社会主义民主必须首先坚持的基本原则。”^⑤纵观中国共产党的历史,从第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农民协会到第二次国内革命战争时期的工农兵代表苏维埃,从抗日战争时期的参议会到解放战争后期和建国初期各地普

①许崇德:《中华人民共和国宪法史》,第606~607页。

②转引自王汉斌:《邓小平同志亲自指导起草一九八二年宪法》。

③彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》(1982年11月26日在第五届全国人民代表大会第五次会议上的讲话),载《全国人民代表大会常务委员会公报》2004年S1期。

④《邓小平文选》第2卷,第171页。

⑤转引自赵可铭:《邓小平理论发展史论纲》,人民出版社2004年,第415页。

遍召开的各界人民代表大会,都是我们党为实现人民民主而进行的探索和创造。中国共产党的性质和宗旨决定了党的领导和人民当家作主的一致性。党的领导和执政的根本目的,就是领导、支持和保证人民当家作主,维护和实现最广大人民的根本利益。

另一对重要的关系是民主和法制的关系问题。邓小平指出:“民主和法制,这两个方面都应该加强,过去我们都不足。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的,没有健全的法制也是不行的。我们吃够了动乱的苦头。民主与法制两手都不能削弱。”^①邓小平对于民主与法制不可分割的深刻理解,形成了民主法律化和制度化的思想。在1980年12月的中央工作会议上,他强调:“我们的民主制度还有不完善的地方,要制定一系列的法律、法令和条例,使民主制度化、法律化。”^②邓小平上述关于党的领导、法制与民主的关系的讲话成为1982年宪法的指导思想和理论基础。宪法序言明确提出:中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就,是中国共产党领导中国各族人民,在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下,坚持真理,修正错误,战胜许多艰难险阻而取得的。宪法虽然没有明确提出发展社会主义民主的路径在于坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,但是关于三者关系的论述为探索社会主义民主政治实现路径奠定了基础、留足了空间。中共十二届六中全会提出,党必须在宪法和法律的范围内活动,切实推进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。近来中央着重提出政治体制改革,就是要在坚持党的领导和人民民主专政的基础上,改革和完善党和国家的领导制度,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,以适应社会主义现代化建设的需要。民主和法制、纪律不可分。不要社会主义民主的法制,决不是社会主义法制;不要社会主义法制的民主,决不是社会主义民主。十四大指出,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。十五大指出,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,发展社会主义民主政治。十六大也明确提出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。十七大报告重申:要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。三者相互依存,统一于中国特色社会主义民主的实践之中。由此可见,关于发展社会主义民主政治的路径选择是在理论与实践不断探索和逐步完善的,大体经历了由模糊的概述到精确的表述,由零散的观点到系统的理论,由两两之间的不可分割关系到三者之间的有机统一联系不断发展,而发展的基点就是1982年宪法关于中国共产党、社会主义民主、社会主义法制关系的论述,它为三个有机统一理论的产生和发展提供了广阔的理论 and 实践空间。

五、民主的制度载体

毋庸置疑,制度对民主建设具有不可替代的作用。“制度是从各种斗争与讨价还价中产生的设置。制度一旦被人们创造出来,就会成为外在于人们的强大力量,并有助于人们理解他们所在的世界之意义,以及他们的行为在他们世界中的意义。制度对各种冲突起着疏导与调节作用,进而确保社会的稳定。”^③宪法作为其他制度集的母集,对于政治生活的建构作用是不言而喻的。人民民主是社会主义民主政治的本质和核心。但是,要实现人民民主,无论从民主领域内含的政治民主、经济民主和社会民主,从层次上划分的国家民主、基层民主,还是从过程上涉及的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,从权利上包括的知情权、参与权、表达权和监督权等,都需要一定的制度载体。没有制度载体支撑的民主是空洞和苍白无力的。中国特色社会主义民主建设的四大制度载体:人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,都是1982年宪法建构的中国特色社会主义政治制度的重要组成部分。

就社会主义民主最根本的政治制度人民代表大会制度而言,1982年宪法第三条规定: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。国家行政机关、审判机

①《邓小平文选》第2卷,第189页。

②《邓小平文选》第2卷,第359页。

③约翰·L.坎贝尔:《制度变迁与全球化》,上海人民出版社2010年,第1页。

关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督,从而确立了人民代表大会制度作为中国社会主义民主根本政治制度的地位。1982年宪法颁布30年来,显示了强大的生命力和巨大的优越性。吴邦国在十一届全国人大四次会议上做的报告指出:“1982年通过了现行宪法,此后又根据客观形势的发展需要,先后通过了4个宪法修正案。到2010年年底,我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件,并全面完成对现行法律和行政法规、地方性法规的集中清理工作。目前,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体做到了科学和谐统一。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。”^①

就中国共产党领导的多党合作和政治协商制度而言,1982年宪法序言规定:在长期的革命和建设过程中,已经结成由中国共产党领导的,有各民主党派和各人民团体参加的,包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线,这个统一战线将继续巩固和发展。1982年宪法确立了中国共产党领导的多党合作这一中国特色的政党制度。30年来,该制度不断完善和发展。首先,中国共产党领导的多党合作与政治协商制度逐步制度化、规范化。1982年,统一战线的指导方针在“长期共存、互相监督”的基础上,增加了“肝胆相照,荣辱与共”,为以后发展中国共产党与民主党派的关系指明了方向。1989年底,中共中央经与各民主党派充分协商制定了《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》。1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法修正案将“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”载入宪法,并先后颁布了《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》(2005年)、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》(2006年)。其次,强化了与民主党派的合作和协商,实现了大政方针、重要问题多渠道、多形式的沟通与交流。中共中央在作出重大决定之前,一般都要邀请民主党派主要领导人和无党派人士召开民主协商会、座谈会、通报情况,听取意见和建议,共商国是,共谋发展。再次,进一步扩大政权机关中民主党派、无党派人士的比例。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,均占一定比例。在政府机关中也配备了一定比例的民主党派和无党派人士担任领导职务,与中国共产党的干部相互支持。此外,民主党派和无党派人士通过参加人民政协,提出提案和建议案,开展参政议政工作。总之,30年来,各民主党派的组织更加健全,规模不断扩大,自身建设得到加强。据统计,刚刚恢复活动的各民主党派总人数不过6.5万人,1989年各民主党派人数已达33万人;到了1997年6月,这个数字的统计显示已超过42万人,2011年达到63.4万人^②。而人民政协虽然不是全体公民都能参与的民主制度载体,但也是由一批具有广泛代表性的民主党派和无党派人士组成的平等参与国家政治事务的民主形式。正如有学者指出的:“人民政协的协商民主是指在中国共产党的领导下,人民内部各方面就国家、地方的大政方针和政治、经济、文化、社会生活的重要问题以及人民群众普遍关心的问题,在决策之前和决策执行中,通过政治协商、民主监督、参政议政等途径进行充分协商,合作共事,尽可能就共同性问题达成一致意见的重要民主形式。”^③

就民族区域自治制度而言,它是中国共产党解决少数民族人民当家作主问题而做出的重大制度创新,也是中国民主的重要制度载体之一。这一制度创立于1954年宪法,但在“文化大革命”中遭到严重破坏。1982年宪法坚持实行民族区域自治,使这一中国特色的民主制度重新焕发了青春。宪法第四条规定:国家根据各少数民族的特点和需要,帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的

①全国人大常委会办公厅编:《坚持和完善人民代表大会制度学习材料》(内参本),第38页。

②转引自王维国等:《新中国民主建设历程》,世界知识出版社2011年,第203页。

③秦玉琴:《推进人民政协的协商民主》,载《红旗文稿》2007年第7期。

部分。第一百一十二条规定：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。宪法对于保障少数民族居民当家作主的权利，从政治、经济、社会等各方面进行了全面和细致的规定。为了落实宪法保障的少数民族居民权利，1984年5月31日第六届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》，并于2001年2月28日第九届全国人民代表大会常务委员第二十次会议进行修正，使我国民族区域自治走上了法制化轨道。30年来，民族区域自治制度不断完善和发展，国家对民族区域自治地方的扶持力度越来越大，民族自治地方各项事业取得巨大进步，少数民族地区居民生活水平迅速提高，为民族区域自治制度的进一步发展奠定了坚实的基础。

就基层民主制度而言，宪法第一百一十一条规定：城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。第十六条规定：国有企业在法律规定的范围内有权自主经营。国有企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。居民委员会自治、村民委员会自治与国有企业职工代表大会制度共同构成我国基层民主的三大基石。以宪法为依据，为了实现和保障基层民主制度，1988年通过的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，以法律的形式肯定了职工代表大会的性质和职权，使厂长负责制建立在民主管理的牢固基础上。2001年通过新的《工会法》，不但增加了“维护职工合法权益是工会的基本职责”的规定，明确了“职工代表大会制度”、“集体合同制度”是工会维权的两个基本手段，规定了民主管理的形式、工作机构，而且第一次规定了妨碍工会组织职工通过代表大会和其他形式依法行使民主权利的法律责任。1989年通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，对城市居委会的性质、地位及其主要职权进行了规定，明确指出城市居民委员会是城市居民自我管理、自我教育、自我服务的基层自治组织。1989年12月，中共中央发出《关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作领导的通知》，对做好工会、共青团、妇联等群众团体在社会主义民主生活中的作用提出具体意见。2000年中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，开启了城市社区居民自治的新时代。

1998年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》，从法律上确认村民自治作为我国一项重要的基层民主制度的地位。此外，还出台了一系列法规、地方性法规以及指导意见。1998年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》；2002年，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》。这些关于农村基层民主的法律、法规、指导意见，成为推动了我国基层民主建设的重要制度依据。以制度为载体，我们基层民主政治实践展现出了勃勃生机，成为中国特色社会主义民主的中流砥柱。十七大报告指出：发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利。人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进^①。

六、民主建设的重点

社会主义民主是最广泛的民主，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务、社会事务和经济、文化事业。中国特色社会主义民主政治建设是一个系统工程，包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层民主制度等多领域、多形式、多层次的民主实践。但是，内容的整体性、广泛性并不排除具体的民主实践中的策略倾斜和重点突破。就改革开放30年来中国社会主义民主政治建设实践而言，村级民主是一大亮点，也是一大重点和突破口，被一些学者视为中国式民主道路的希望所在，是提升乡村社会自组织能力和重构农村基层政权合法性基础的重大契机^②。邓小平指出：“我们要发展社会主义民主，但匆匆忙忙地搞不行。”^③“民主和现代化一样，也要

①《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十七次代表大会上的报告》，载全国人大常委会办公厅编：《坚持和完善人民代表大会制度学习材料》（内参本），第20页。

②徐 勇：《民主化进程中的政府主动性——对四川达州市村民自治示范活动的调查与思考》，载《战略与管理》1997年第3期。

③《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年，第285页。

一步一步地前进。”“实现民主和法制,同实现四个现代化一样,不能用大跃进的做法。”^①1987年4月16日,邓小平会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时说:“我向一位外国客人讲过,大陆在下个世纪,经过半个世纪以后可以实行普选。现在我们县以上实行的是间接选举,县级和县以下的基层才是直接选举。”^②同年6月12日,邓小平在会见南斯拉夫共产主义联盟中央主席团委员科罗舍茨谈话时说:“现在我们在乡、县两级和城市区一级、不设区的市一级搞直接选举,省、自治区、设区的市和中央是间接选举。像我们这样一个大国,人口这么多,地区之间又不平衡,还有那么多民族,高层搞直接选举现在条件还不成熟,首先是文化素质不行。”^③基层自治的另一位积极倡导者彭真指出:“基层群众自治是最广泛的民主实践。通过参政议政,逐步锻炼、提高议政能力。农民群众将一个村的事管好了,逐渐就会管一个乡的事情;把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,最后实现基层民主与国家民主的对接。”^④1982年宪法颁布30年来,中国农村基层民主建设取得巨大的成就,广大农民在农村基层自治组织中,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,已成为当代中国最直接、最广泛的民主实践,在实践中形成一系列有效的民主形式,比如海选、两票制、联选制等。1998年党的十五届三中全会对村民自治作出了高度评价,指出“扩大农村基层民主,实行村民自治,是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造”^⑤。1982年宪法颁布30年来,村民自治显示出强大的生命力,“初步建构了以农民为主体,把党的领导、依法办事、人民当家作主相统一的新型治理机制”。“村民自治是我国民主政治建设的一个重要切入点,它的发展产生了广泛影响。村民自治实行后,基层政府、村级党组织直接感受到农民群众的民主法治意识不断提高,迫切要求他们改进与完善领导方式、工作方法。借鉴村民自治经验,乡镇在选举、决策等方面进一步推进了民主化进程”,“对于更大范围与更高层次的民主化进程发挥了导向、示范、借鉴作用”^⑥。

在迄今为止的人类文明发展中,民主是最富有诗意的,也是最令人产生无限遐想的政治生活。它在人类政治生活中的地位,就像爱情在人类生命中的地位一样。所以,正如任何文学家多少都会触及爱情的主题一样,任何政治学者也都会触及到民主的主题。在文学家那里,爱情是多姿多彩的,既有爱情的忠贞,也有爱情的阴谋;同样,在政治学者那里,民主也是千姿百态的,既有民主的秩序,也有民主的暴力^⑦。在中国这样一个缺乏民主传统的国度,民主发展的道路更是步履维艰。既有中国共产党依靠民主的方法团结和带领人民群众取得新民主主义革命和社会主义革命胜利的光辉业绩,也有中国共产党因为错误地发展民主给国家和人民造成的深重灾难和悔恨。幸运的是,在中国政治发展的关键时刻出台了1982年宪法,它对于中国社会主义民主政治建设中的六大核心问题做出了正确回答,赋予了民主关乎社会主义现代化建设成败的至高地位,指明了中国民主政治的发展方向,明确规定了中国特色社会主义民主政治的实质内容,蕴含了民主政治的发展路径,建构了民主的制度载体,找到了发展民主的突破口,推动中国特色社会主义民主政治不断前进,成为中国政治发展的重要政治保障。

■作者简介:常轶军,吉林大学行政学院博士生,山西大学政治与公共管理学院讲师;吉林 长春 130012。

■基金项目:国家社科基金重点项目(10AZZ001)

■责任编辑:叶娟丽

①《邓小平文选》第2卷,第168、257页。

②《邓小平文选》第3卷,第220页。

③《邓小平文选》第3卷,第242页。

④彭真:《通过群众自治实行基层直接民主》,载《彭真文选》,人民出版社1991年,第608页。

⑤《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,载《求是》1998年第21期。

⑥范瑜:《村民自治:中国基层民主的发展进步》,载《学习时报》2008年6月2日,第005版。

⑦林尚立:《建构民主的政治逻辑——从马克思的民主理论出发》,载《学术界》2011年第5期。