中国政治体制改革的路径探析

孙杰

(中共中央党校,北京市 100091)

[摘要] 中国政治体制改革的根本目标是发展社会主义民主政治。文章主要从完善人民代表大会制度、发展党内民主、基层民主自治和实行党政分开等四条基本路径入手,对中国政治体制改革路径进行探析,以不断深化发展。

[关键词] 中国; 政治体制改革; 党内民主; 基层民主自治; 党政分开

[中图分类号] D62 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2012)03-0022-04

随着经济体制改革的全面展开和深入发展,政治体制改革已经刻不容缓,正如邓小平指出:“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通,因为首先遇到人的障碍。”他还指出,“我们所有的改革最终能不能成功,还是决定于政治体制的改革。”^[1]从这里可以看出政治体制改革的特殊迫切性。笔者主要从以下几个方面对中国政治体制改革的路径进行探讨。

一 完善人民代表大会制度是中国政治体制改革的根本

人民代表大会制度是实现党的领导、人民当家作主和依法治国的理想途径,是发展我国社会主义民主的必由之路。完善人民代表大会制度,是我国政治体制改革的重要组成部分。党的十七大报告指出:“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;保障人大代表依法行使职权,密切人大代表同人民的联系,建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表;加强人大常委会制度建设,优化组成人员知识结构和年龄结构。”^[2]这体现了党和国家对于改革和完善人民代表大会制度的新要求。为使人民代表大会真正成为人民行使权力的机关,有必要采取以下举措:

(一)精简人大代表名额,提高人大议事与决定问题的质量。人大代表名额的多少,不仅仅是一个简单的数量问题,更重要的是要保证人大民主决策程度和国家管理效果的问题。从原则上讲,人大代表的数量越多,越能体现民主性与广泛性。但是,

如果人大代表的数量过多,就不利于召开会议、议事与决定问题,也影响人大职权的行使和作用发挥,而且管理的成本也太高。所以,我国需要根据具体国情,并参考国外的经验,来确定适当的人大代表名额。同时在精简人数的基础上,还要加强人大代表的素质培养。

(二)以差额竞选的方式产生人大代表。竞选实质上是把优胜劣汰的竞争机制引入选举,通过对候选人的宣传和介绍,增加选举的透明度,使选举人对候选人有较多的了解,以减少选举人投票的盲目性,这有助于充分体现选举人的意志^[3]。但竞选却长期被当做资产阶级的专利而加以否定,其实这是一种误解。我们党早在民主革命时期就实行过竞选,只是后来被废止了。现在我们应该解放思想,解除禁锢。只要我们恰当地运用竞选机制,它必将给我国选举制度带来活力和生机,从而增强人大代表的责任意识,有利于更好地发挥人大代表的的作用。

(三)逐步推行人大代表专职化。人大代表必须保证有一定的时间来脱产学习,以便能了解和掌握有关的政策和法律知识,定期有计划地深入群众了解民情,搜集意见,并向选民反映情况。但现实是,现在的人大代表平时工作都很忙,没有时间联系、深入群众,那么群众中存在的问题就得不到解决。为了更好地发挥人大代表的的作用,这就要求人大代表专职化^[4]。例如,某单位同志一旦选为人大代表,在任期内采取调离原单位,专门从事人大工作和相关事务,当任期结束后再回原单位工作。

(四)要切实保障人大代表的权利。人大代表既然要独立代表人民发表言论和意见,就难免要得

罪某些人甚至是领导人,所以要规定切实保障人大代表的人身自由与言论自由,只有这样才能使人大代表无忧无虑地工作。早在我国第一部宪法中第37条曾经规定,“全国人民代表大会代表,非经全国人民代表大会许可,在全国人民大表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可,不受逮捕或者审判。”后来在文革时期修改宪法时废除了,文革结束后一直未恢复此项规定,所以我们应该重新考虑,使之更加明确、更加具体^[5]。

二 发展党内民主是中国政治体制改革的核心

党内民主是党的生命,是党内权力合法性的依据,是党的创新活力的源泉,也是党内和谐的基础。政治体制改革首先从党内进行,风险较小,并对其它方面的改革具有促进作用。在社会主义条件下,进行政治体制改革,发展社会主义民主,必须首先搞好党内民主。历史和现实一再证明,加强制度建设是党内民主建设的关键。在新的历史条件下,党更应重视党内民主制度建设,不断提高党内民主的制度化水平。

(一)完善党的代表大会制度

党的代表大会制度是马克思、恩格斯创立的党内的最基本的制度,是党员行使自己管理党内事务权利的最主要的途径。目前,改革和完善党的代表大会制度应着重解决以下问题:一是进一步确立党的代表大会在党内的权威地位。如明确规定任何个人和组织都无权改变代表大会的决定、决议,只能贯彻执行;党的委员会如违背了代表大会的决议或决定都应受到处罚的办法等。二是推行党的代表大会常任制。党的十七大报告提出:“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。”^[2]这就为全面推行党的代表大会常任制提供了充分的理论与实践依据。推行党的代表大会常任制有利于充分发扬党内民主,提高决策的科学化、民主化水平;强化民主监督,有利于建立党内有效的监督制约机制;增强责任意识,有利于党代表闭会期间作用的发挥;同时对于改革我国高度集中的领导体制具有重要意义。三是制定党的代表大会代表产生的详细规则。代表的产生应严格执行差额竞选制度,坚决杜绝指派代表现象。

(二)完善党内选举制度

党内选举制度的完善,主要是增强党内民主选举的规范性与科学性。要改进候选人提名方式,实行党代表提名、各级党委领导提名和党员个人自荐

竞选提名等多种提名方式相结合;进一步扩大直接选举的范围和层次,有条件进行直选的尽可能直选,减少党的上级组织(包括中央组织)对下级组织领导人的直接任命或变相任命;适当扩大差额选举的范围与比例,还要有计划、分步骤地引导和推进党内的公开竞选,把党内的优秀人才自下而上地逐级推荐到上级领导岗位;改革选举方式,健全选举程序,改革候选人介绍方式,既要有本人简历,还要建立候选人和选举人见面制度;规范选任制干部的任期,保持选举产生干部的届内稳定;建立与选举制度相配套的弹劾罢免制度;完善选举责任追究制度,认真查处贿选行为等^[6]。这样既能保证选贤任能,又能形成规范、有序、竞争、公开的民主选举制度。

(三)健全党内监督制度

健全党内监督制度,拓宽党员参与监督的渠道。从目前来说,应按照继承和创新相结合的原则,建立以党内监督为核心,以舆论监督为纽带,使党内监督与党外监督相结合的监督机制。其主要措施有:修改和完善现有制度,制定一些新法规;理顺党的委员会和党的纪律检查委员会在党内监督中的关系,如改革纪检机关的领导体制,适当扩大纪检机关的职能;进一步健全党内批评与自我批评制度,引导广大党员勇于拿起批评的武器,通过贯彻民主生活会与民主评议党员,来发现和揭露党的工作中各种消极腐败现象;进一步完善党内举报制度,为党员行使揭发检举权提供顺畅渠道,使党员敢于揭发检举那些违法乱纪的人和事,打击各种腐败现象与不正之风;以保障党员权利为出发点,进一步扩大党务公开;以加强党内外监督合力为目的,突出和强化舆论监督的功效与作用,善于运用互联网、电视、报纸等媒体的优势,增强舆论监督的强度。

三 发展基层民主自治是中国政治体制改革的基础

党的十七大报告提出:“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,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、文明祥和的社会生活共同体。全心全意依靠工人阶级,完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,推进厂务公开,支持职工参与管理,维护职工合法权益。深化乡镇机构改革,加强基层政权建设,完善政务公开、村务公开等制度,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。”^[2]这表明了党和国家对发展基层民主自治的新要求,也为新时期的基层民主发展提供了指导思想和行动方向。

(一)加强基层民主制度建设,完善“四个民主”

完善基层民主选举制度,进一步健全基层乡镇、社区、国有企业、学校及基层机关等单位的候选人提名制度,完善候选人提名方式,扩大差额选举比例。实行直接、无记名、差额等投票方式,坚持“海选”和竞选的方式,做到候选人条件、选举程序、选举方式及选举结果公正、公开、透明等;健全基层民主决策制度,在民主决策过程中,完善村民听证会制度、社区民情恳谈会制度、社区事务协调会制度、民主议事制度、一事一议制度和两公开一监督制度等,确保群众有效地参与重大问题的决策。同时也要注意重大决策的公开,即决策内容公开、决策过程公开与决策结果公开;规范基层民主管理制度,在民主管理的过程中,基层乡镇、社区、国有企业、学校及基层机关等单位要进一步完善和规范各种自治章程、乡规民约、村民代表会议制度、民主议事制度、财务管理制度以及民主理财制度等,来规范基层干部和群众的行为,逐步提高基层干部与群众的依法办事能力;健全基层民主监督制度,村务公开、政务公开、居务公开和厂务公开工作的重点应放在规范管理和制度创新上。通过制定切实有效的民主监督制度,把权力置于群众的监督之下,让权力真正在阳光下运行。

(二)理顺基层政府与基层自治组织的关系

主要包括三个方面:一是理顺村、镇关系和村“两委”关系:乡镇党组织要加强对村支部的指导与帮助,确保村支部在村级组织中处于领导核心地位;乡镇党组织与政府不得干预村民自治范围内的事务,要从管理型政府向服务型政府转变;同时还要完善党支部领导下的村民自治运行机制,健全村规民约与村民自治章程,完善村务公开制度和村委会民主选举制度等。二是明确基层政府与社区的关系:城市基层政府要转变职能,依法执政。城市基层政府要完善对社区委员会的指导工作,一方面是完善社区自治的配套方针政策,另一方面是社区的整合工作。同时还要完善社区自治组织的自治功能,依法自治。社区居委会要增强自身的自治属性,管理好社区自治范围内的各项事务。社区居委会也要自觉地服从基层政府的安排与指导,发挥好衔接基层政府与社区居民的纽带作用;三是协调“新三会”和“老三会”的关系:要稳妥地改革企业现有的领导体制和组织管理制度,并在社会实践中不断总结经验,协调好“新三会”和“老三会”的关系^[7]。

(三)加强群众民主意识,扩大民主参与渠道

大力发展教育,贯彻“百年大计,教育为本”的方针。在基层大力开展马克思列宁主义、毛泽东思

想和中国特色社会主义理论体系的学习和培训,加强对党的基本理论、基本路线和基本方针政策的认真领会和学习,不断提高基层干部的执政能力、决策能力和管理能力。引导基层干部改进工作作风,转变工作方式,端正工作态度,把人民群众利益放在首位,做到公平、公开、公正办事,塑造新时期基层干部的良好形象。同时我们也要不断增强和提高广大人民群众民主意识,允许广大人民群众进行有效地参与和监督,不断扩大民主参与的途径和渠道。人民群众的利益延伸到哪里,民主参与的途径和渠道就应延伸到哪里。

四 实行党政分开是中国政治体制改革的关键

实行党政分开,理顺党组织与国家政权组织的关系,主要包括理顺党与人民代表大会的关系、党与政府的关系、党与司法组织的关系。其基本思路就是根据党委“总揽全局、协调各方”的原则,规范党与人民代表大会、政府、政协以及人民团体的关系,既保证党委的领导核心作用,实施党对国家和社会生活的领导,又发挥人民代表大会、政府、政协、人民团体及其他方面的积极作用。逐渐形成党委领导、党政职能分开的科学化、制度化、规范化的执政机制。理顺党政关系的内容主要包括以下几个方面:

(一)理顺党同人民代表大会的关系

我国宪法规定:“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”这表明了人民代表大会在国家法律上的地位是最高的,但是在实际国家政治生活中,人民代表大会常被置于党的领导之下,人民代表大会的地位明显不如党的地位。所以要理顺党同人民代表大会的关系。党在政治、思想、组织方面掌握领导权并领导政权,但它本身并不是政权组织。政权管辖的事应该由各个政权机关分工负责,各行其责。党只能通过法定程序,向国家政权机关推荐重要干部人选,通过合法选举进入国家政权机关之内,在国家政权之内发挥先锋模范作用,并对他们实行监督;支持人民代表大会行使宪法和法律赋予的权力,使人民代表大会能够自主地行使这种权力,充分发挥人民代表大会作为国家权力机关的作用。

(二)理顺党与政府的关系

党是中国特色社会主义建设事业的领导核心,但不是向群众发号施令的权力组织,也不是行政组织;政府是由人民代表大会选举产生的行政执行机关,因此,党和政府的职能要明确划分,各司其职。党要发挥总揽全局、协调各方的作用,政府要依法行

政。党要大力支持政府履行法定职能,依法行政。党通过人民代表大会制度将自己的方针政策法律化,行政机关依法行政,从而实现党的领导。行政机关必须严格依法办事,不能随意制定公共政策,也不能置法律于不顾或对抗法律。在党政关系中,党主要决定路线、方针、政策等重大问题,监督重大事项的贯彻和执行,对于属于行政机关职权范围内的事,则用制度与法律加以规定,由行政机关依法去执行。这样,既能保证党的意志的实现,又避免直接面对各种具体复杂的社会矛盾。这些矛盾可由行政机关依法处理,如果行政机关处理不当,造成了负面影响,党又可按照法律进行调解或干预而加以纠正^[8]。

(三)理顺党与司法机关的关系

我国宪法以根本法的形式,确立了党的领导地位。党对司法机关工作的领导,是党领导各族人民进行社会主义现代化建设的重要任务。党按照宪法和法律对司法机关工作予以领导,保障司法机关依法独立地行使审判权和检察权。坚持党对司法机关的领导,并不是要求司法机关就具体案件向党委请示,而是要求司法机关严格根据宪法和法律的规定处理案件。因为宪法和法律是党的意志的体现,严格依法办事就是坚持党对司法机关的领导。但是党绝不能通过直接决定案件处理结果的方式来干预司法。同时,党对司法机关的领导不是党的个别领导人或党员个人对司法机关的领导,而是作为整体的党对司法机关的领导。即使是党的最高领导人,也不能以个人意志随意干预司法。这是理顺党与司法

机关关系的关键之所在。

综上所述,如何推进中国政治体制改革,发展中国特色社会主义民主,这是一个更加复杂、艰巨的系统工程,可谓是仁者见仁、智者见智。中国政治体制改革是一个探索和实践的过程,也是权力、资源与相关利益的一次大调整,不可能不遇到风险和阻力,我们只有在中国共产党强有力的领导下,在人民群众的呼吁、要求和监督下,立足于中国的历史和现实的国情,解放思想,大胆创新,坚定的推进政治体制改革,为建设一个民主和法治的现代国家而努力。

[参考文献]

- [1] 邓小平. 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社, 1993:164.
- [2] 新华社. 胡锦涛在党的十七大上的报告[R]. 2007-10-24.
- [3] 王贵秀. 中国政治体制改革之路[M]. 郑州:河南人民出版社,2004:268.
- [4] 周天勇,王长江,王安岭. 攻坚:十七大后中国政治体制改革研究报告[M]. 乌鲁木齐:新疆生产建设兵团出版社,2007:20.
- [5] 高放. 中国政治体制改革的心声[M]. 重庆:重庆出版社,2006:249.
- [6] 吴美华. 新时期党的建设的探索[M]. 北京:中国人民大学出版社,2008:50-80.
- [7] 孙杰. 和谐社会视角下的基层民主建设[D]. 郑州:郑州大学硕士学位论文,2010.
- [8] 邵琪伟. 党的领导方式和执政方式的制度化[J]. 学习时报,2003-03-10.

Analysis on the Path of Political Reform in China

SUN Jie

(The Party School of the CPC Central Committee, Beijing 100091, China)

Abstract: The fundamental goal of China's political reform is the development of socialist democratic politics. This article starts mainly from the improvement of people's Congress system, the development of inner-party democracy, grassroots democracy, separation of the Party and government to probe into the reform of China's political system, so as to constantly deepen its development.

Key words: China; the reform of political system; inner-party democracy; grassroots democracy; the separation of the party and government