

改革开放以来 中国政治制度建设的历程及启示

□刘维芳

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[摘要]中国政治制度的基本框架奠基于新中国成立初期。改革开放之后,相关政策法规不断充实和完善,各项制度日趋科学、规范。改革开放以来中国的政治制度建设大致经历了恢复与发展、适应社会主义市场经济体制需要的制度建设、全面建设小康社会中的制度建设以及新时代的制度建设几个发展阶段。在这些历史进程中,根本政治制度和基本政治制度在不断完善和发展过程中支撑着各项社会主义建设事业,为其提供政治制度支持和保障。

[关键词]政治制度;人民代表大会制度;基层民主制度

[中图分类号] D621

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-0599(2021)01-0061-10

在社会变革和发展中,制度问题是带有根本性、全局性、稳定性、长期性的问题。新中国成立初期就已奠定了中国政治制度的基本框架,主要包括:国体——工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家;政体,即根本政治制度和政权组织形式——国家的一切权力属于人民,人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。^{[1]1523}此外,还有基本政治制度,即:民族区域自治制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。改革开放以后,党的十七大报告将基层群众自治制度与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度并列,作为社会主义政治制度的一项内容,确立了其在国家政治制度中的地位。上述几个方面共同构成了中国政治制度的核心内容和基本框架,是社会主义民主政治的集中体现。

党的十九届四中全会指出:中国共产党自成立以来,团结带领人民赢得了中国革命的胜利,并

通过总结经验和探索创新,“建立和完善社会主义制度,形成和发展党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面制度,加强和完善国家治理,取得历史性成就”^[2]。可见,系统梳理和总结新中国成立以来,尤其是改革开放以来中国各项制度建设的历程、经验及成就是十分有意义的一项工作。笔者拟以当代中国政治制度建设为主要研究对象,结合改革开放以来的历史发展及其特点,侧重从制度规章上系统梳理中国根本政治制度和基本政治制度建设的历程,总结其中的成就及经验,以期对中国政治制度史的研究有所裨益。

一、中国政治制度建设的恢复与发展(1978年—1992年)

从党的十一届三中全会召开到党的十四大召开前,是中国政治制度建设的恢复与发展时期。

[收稿日期] 2020-11-30

[作者简介] 刘维芳(1973—),女,安徽太和人,博士,中国社会科学院当代中国研究所研究员,研究方向为中国政治史。

“文革”结束后,党中央组织开展了真理标准问题的讨论,冲破了“两个凡是”束缚,为政治生活逐步走向正轨奠定了基础。此后,随着政治体制改革在各个领域的不断推进,各项政治制度也在探索中不断前行。

(一)人民代表大会制度是中国共产党实施对国家全面领导的重要制度载体。改革开放之初,遭受长时期严重践踏以致名存实亡的人民代表大会制度,从中央到地方的各级机关陆续得到恢复,并且逐步进入全面发展阶段。1979年,五届全国人大决定设立全国人大常委会法制委员会。当年召开的五届全国人大二次会议通过了七部重要法律,分别为《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》《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》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》《中华人民共和国中外合资经营企业法》,成为新时期立法的良好开端。在人大组织制度和选举制度方面,五届全国人大通过的《地方各级人民代表大会和地方政府组织法》和《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》,增加了县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会、实行差额选举等条款,将直接选举人大代表的范围扩大到县一级,^{[1]P447-449}完善了全国人大和地方各级人大的组织制度和选举制度。1982年召开的五届全国人大五次会议对1954年制定的《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》作了较大修改和补充,对全国人大及其常委会组织和工作程序作了一系列具体规定。五届全国人大五次会议还对1979年通过的《地方各级人民代表大会和地方政府组织法》和《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》进行了修改。1986年,六届全国人大对上述两部法律再次进行了补充和修改。通过上述修改,人大组织和选举工作进一步得到完善。在人大代表工作方面,1985年全国人大常委会提出的《关于改进全国人民代表大会代表视察办法的意见》和1987年六届全国人大出台的《关于全国人大常委会加强同代表联系的几点意见》,进一步完善了代表视察活动的方式,明确了全国人大常委会与代表联系的内容和途径等。关于人大议事规则,1987年六届全国人大通过的《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则》和1989年七届全国人大通过的《中华人民共和国全国人民代表大会事

规则》,明确了联组会、多审制等规定,是人大及其常委会行使职权方式向程序化、制度化迈进的重要步骤。

(二)在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设方面。党的十一届三中全会后,随着党和国家工作重心的转移,统战工作重点也逐步朝着为社会主义现代化建设服务的方向转变。1978年召开的全国政协五届一次会议修改了1954年的《中国人民政治协商会议章程》,为政协工作恢复和发展创造了条件。1982年召开的党的十二大,将中国共产党与各民主党派及无党派人士合作的方针由“长期共存、互相监督”的“八字方针”变为“长期共存、互相监督,肝胆相照、荣辱与共”的“十六字方针”。^{[3]P30}1982年召开的全国政协五届五次会议废止了1978年的章程,通过了新的政协章程,新章程根据人民政协成立以来正反两方面经验,排除了1978年章程中“左”的错误理论和提法,在政协历史上第一次明确阐述了人民政协政治协商和民主监督的职能,为开创新时期人民政协工作新局面提供了重要依据。1987年召开的党的十三大对政治体制改革进行了全面部署,提出决不能丢掉具有我国特点和优势的制度,并提出要坚持十六字方针,完善共产党领导下的多党合作和协商制度。^{[4]P38}在党的十三大报告之后的政治报告和党中央其他有关文件中,“中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度”中的“下”字被删除,体现了中国共产党与各民主党派关系上的变化。1989年,七届全国政协通过《全国政协关于政治协商民主监督暂行规定》,阐明了人民政协政治协商和民主监督的目的、内容及形式等。^[5]同年,党中央出台的《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》第一次明确提出,民主党派各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟,是“参政党”,并界定了“参政党”参政的基本点。^{[6]P244-245}“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”^{[7]P181}也被写入1993年的宪法修正案序言中。

(三)这一时期的民族工作逐步走向正轨,并开始了民族区域自治方面的法制化建设。1978年,五届全国人大决定恢复中华人民共和国国家民族事务委员会。次年,全国人大民族委员会也得以恢复。此后,各地各级民委及其他民族工作机构陆续恢复。1980年,周恩来于1957年在青岛召开的民族工作座谈会上所作的《关于我国民族政策的几个问题》的重要讲话首次出版,

该讲话系统阐明了中国共产党的民族区域自治政策,指出与民族问题中错误倾向作斗争的正确立场和方法,^{[8]P247-271}为民族问题拨乱反正起了重要作用。此后一年多时间,中央书记处和国务院先后召开西藏、云南、新疆、内蒙古等省区少数民族地区工作座谈会,否定了社会主义时期“民族问题实质是阶级问题”的错误理论,提出新历史条件下各民族地区工作的中心任务及奋斗目标,实现了民族工作指导思想的拨乱反正。1982年,党的十二大报告将国内民族问题提升到关系到国家命运的高度,并将进一步发展国内各民族间平等、团结、互助的社会主义民族关系作为民主建设的一项重要内容。^{[3]P30}1984年,六届全国人大通过《中华人民共和国民族区域自治法》,该法中民族区域自治制度被确定为“国家的一项重要政治制度”^{[1]P630}。

(四)这一时期是基层民主在探索中发展的时期。党的十一届三中全会提出,为了逐步实现农业现代化,必须首先调动全国农民的社会主义积极性,经济上关心他们的物质利益,政治上保证他们的民主权利。^{[9]P7}村民自治是广大农民直接行使民主权利的一项基本制度,1980年2月,广西壮族自治区宜山县产生了中国历史上第一个村民委员会——果作村民委员会,1982年宪法明确规定了城市和农村居民委员会、村民委员会的基层群众性自治组织属性,阐明了居民委员会的产生方式、机构设置,与基层政权的关系及主要职能等。^{[1]P546-547}1987年,六届全国人大通过的《村民委员会组织法(试行)》,正式确立了村民自治的法律地位,标志着村民委员会建设工作朝着制度化、法律化方向迈出了新的一步。1990年,民政部发布《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》,使村民自治示范活动在全国普遍开展起来。城市居民委员会是城市的基层群众性自治组织,1989年,七届全国人大通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,对改革开放条件下城市居民自治的性质、任务、组织形式等作出了全面规范,并第一次把“开展便民利民的社区服务活动”^{[10]P291}作为居民委员会的一项主要职责,为城市居民委员会发展提供了法律和制度保障。在职工代表大会建设方面,中华全国总工会、国家经济委员会、中组部于1981年召开了全国企业民主管理座谈会,制定了《国营企业职工代表大会暂行条例》,规定了职工代表大会的性质和职能,以及国营企业职工代表大会职权等,^{[11]P586-587}使职工代表大会制度第一次有章可循,也使企业民主

管理向法律化、制度化方向大大地迈进了一步。

综上所述,从党的十一届三中全会召开到党的十四大召开前,是中国各项政治制度恢复和发展时期。这一时期,随着国家政治生活步入正轨和政治体制改革的起步,人大的立法、组织、选举、议事等方面法律法规得以补充和完善,全国人大组织体系逐步形成,地方人大组织体系日益健全;中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度的地位作用进一步增强,指导方针进一步明确;基层民主建设也在探索中发展。

二、适应社会主义市场经济体制需要的中国政治制度建设(1992年—2002年)

1992年,邓小平视察南方并发表重要谈话以及党的十四大的召开,标志着改革开放和社会主义现代化建设进入新发展阶段。为适应建立社会主义市场经济体制以及依法治国基本方略的新要求,中国各项政治制度建设在调整中继续前行。

(一)人民代表大会制度不断适合社会主义市场经济体制需要。在人大代表工作方面,1992年,七届全国人大通过《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代表法》,对人大代表的性质、地位、权利、义务,以及会议期间和闭会期间的活动等作了全面规定,^{[12]P884-892}对于保障代表依法行使代表职权、履行代表义务、发挥代表作用具有重要意义。在人大监督职能方面,1993年至1994年,全国人大分别通过《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国审计法》等,对加强法律实施监督起了推动作用。在人大选举和组织相关法律方面,1995年,八届全国人大对《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》进行了修改,缩小了农村与城市每位代表所代表人口数的比例,简化了选民直接选举县、乡人大代表的手续,完善了差额选举和确定候选人的程序等,使人大组织和选举工作更加规范。2000年,九届全国人大通过《中华人民共和国立法法》,要求全国人大常委会制定法律时应当采取多种形式听取各方面意见,对于一些重要法律案可以向全社会公布,广泛征求意见。^{[12]P1096-1116}此后,“开门立法”逐渐成为全国人大和地方人大的立法

新常态。

(二)在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设方面。针对国际国内新形势,1992年,中共中央转发了《九十年代统一战线部门工作纲要》,在党的历史上第一次以纲要形式系统阐述了统一战线工作的方针政策。1994年,全国政协通过《中国人民政治协商会议章程(修正案)》,对政协会议章程进行了修改,“组织参加本会的各党派、团体和各族各界人士参政议政”,和“政治协商、民主监督”一起明确为人民政协主要职能。^[13]为配合章程修改,全国政协对1989年制定的《全国政协关于政治协商民主监督暂行规定》作了部分修改和补充,通过了《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》,进一步完善了全国政协的相关职能。2000年,全国政协又通过新的《中国人民政治协商会议章程修正案》,实现了章程与新修订宪法在内容上的衔接。在2000年召开的第十九次全国统战工作会议上,江泽民提出“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度”的重要论断,^[14]^{P143}并提出衡量中国政党制度的标准问题,使新世纪多党合作和政治协商制度建设有了更加明确的理论和政策指导。

(三)在经济体制改革和对外开放步伐加快的同时,民族区域自治也进入快速发展时期。1992年,江泽民在中央民族工作会议上明确提出,到本世纪末,要形成比较完备的社会主义民族法规体系和监督机制。^[15]^{P187}1993年,国务院批准了《民族乡行政工作条例》和《城市民族工作条例》,以国家行政法规形式就新形势下进一步保障“散杂居”少数民族政治、经济、文化等方面平等权利和合法权益作出规定,对民族自治地区各项工作制度化、规范化产生了积极影响。2001年,九届全国人大通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》,修订后的法律更加详细规定了民族区域自治地方自治机关的自治权,强化了上级国家机关的职能和责任,民族区域自治制度也被确定为“国家的一项基本政治制度”^[12]^{P1143},对民族区域自治制度的进一步发展具有重要的理论和实践意义。

(四)党的十四大报告明确提出要加强基层民主建设,切实发挥各类基层组织的作用。在此方针指导下,这一时期的基层民主自治取得了较大的进展。1994年,中央召开全国农村基层组织建设工作会议,明确提出完善村民选举

和议事、村务公开和村规民约等各项制度。在此基础上,民政部通过总结各地经验,将村民自治活动概括为“四个民主”,分别为民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。同年11月,中共中央发出《关于加强农村基层组织建设的通知》,要求健全村民委员会和村民小组,完善村民自治制度。^[16]1998年4月,中办、国办联合发布《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》,对完善“四个民主”提出了更具体的要求。^[17]^{P287-289}同年11月,九届全国人大通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》,该法在加强党的领导,以及村民委员会选人、议事、监督等方面充实了新内容,对村民委员会的性质、职能等相关问题都作出更加明确的规定,^[18]标志着农村基层民主已经初步形成一套制度化的运作模式。在城市社区建设方面,1999年,民政部制定了《全国社区建设实验区工作实施方案》,对实验区社区建设的总体要求、基本原则、工作步骤、工作内容和组织领导等作出了明确规定。^[19]^{P271-278}2000年11月,中办、国办转发《〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》,进一步明确了城市社区建设的相关指导思想、原则及目标。^[20]在深化企业改革、转换企业经营机制中,企业职工代表大会制度也不断完善,职工民主管理日益增强。

这一时期,围绕苏东剧变后对中国特色社会主义制度的思考,结合社会主义市场经济体制和社会主义法治国家建设目标,党和国家更加注重对中国特色各项制度建设的探索,人大代表工作逐步建立,监督职能得到加强;中国共产党领导的多党合作和政治协商制度以及民族区域自治制度建设日益制度化、规范化和法制化;基层民主制度在前一时期探索的基础上进一步深化。

三、全面建设小康社会中的中国政治制度建设(2002年—2012年)

2002年召开的党的十六大将发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明作为全面建设小康社会的重要目标,中国政治体制改革也在此基础上全面推进。

(一)为适应全面建设小康社会要求,人民代表大会制度在不断发展。在人大立法方面,2004年,十届全国人大通过新的宪法修正案,将“三个代表”重要思想、尊重保障人权、保障合法私有财产权等内容载入宪法。^[21]^{P889-892}在组

织和选举法规建设上,十届全国人大对《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《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》进行了修改和完善,为进一步做好人大工作奠定了必要的法律基础。2010年,十一届全国人大对《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》又进行新的修改,实现了代表名额分配在人口、地区、民族的均衡化,体现了选举的平等原则。在人大代表工作方面,根据十一届全国人大于2009年通过的《关于修改部分法律的决定》和次年10月通过的《关于修改〈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代表法〉的决定,对代表法自1992年颁布实施以来进行了两次修改,对代表在本级人民代表大会会议期间和闭会期间的活动,以及代表执行职务的保障和监督等方面进行了更加具体的规定,为代表履职提供了更加全面的法律依据。在人大常委会制度建设、人大议事规则方面,2005年党中央转发的《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》和2009年十一届全国人大通过的修改后的《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则》,对进一步发挥全国人大代表作用、加强全国人大常委会制度建设、促进议事过程透明化和程序化都具有重要意义。在人大监督方面,2006年十届全国人大通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,以宪法为依据进一步完善了人大监督的形式和内容。2007年监督法正式施行,对人大常委会履行职责、行使权力提供了更为坚实的法理依据和法制保障。2011年3月10日,全国人大常委会委员长吴邦国在十一届全国人大四次会议上宣布,中国特色社会主义法律体系已经形成。^[21]

(二)新世纪新阶段国际国内形势发生的变化,对多党合作和政治协商制度提出了新要求。党的十六大提出了一系列重大理论观点和方针政策,并对人民政协工作作出重要论述。2004年,十届全国政协通过《中国人民政治协商会议章程修正案》,再次对政协章程进行了修改,增加了有关“三个代表”重要思想的表述和“社会主义事业的建设者”的内容,增加了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的一项基本政

治制度的内容,规范了对人民政协性质和主要职能的表述等。^[23]2006年,党中央颁发的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》,规定了新世纪新阶段人民政协肩负的历史任务和工作原则,提出了加强和改善党对人民政协领导的要求,规范了人民政协履行职能的程序和机制,明确了加强人民政协自身建设的任务等。

(三)在民族区域自治制度建设方面。2005年,《关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》和《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》等的发布,为未来一个时期民族自治工作指明了方向。2006年,全国人大常委会对1984年《民族区域自治法》颁布22年来的实施状况进行了第一次执法检查。次年,全国人大常委会办公厅向国务院办公厅转发《关于转请国务院及其有关部门落实民族区域自治法执法检查报告改进工作的通知》。之后,国务院各有关部门对相关整改建议进行了分解,形成统一整改方案。上述措施对进一步推进《民族区域自治法》贯彻落实具有重要意义。

(四)在基层民主建设方面。出现了一些完善村民自治、健全村民自治机制的新做法,如“四议两公开”工作法^①等得到推广,村民自治相关规章制度也进一步得到完善。在实施城镇化和推进乡村税费改革过程中,一些问题成为村民关注的热点,如:农村土地征用补偿和分配、农村债务及医疗、农村最低生活保障等。2004年,中办、国办下发相关文件,及时将上述问题纳入农村基层民主管理和民主监督范围,并提出进一步加强村务公开和民主管理工作领导的具体措施。^{[24]P121-130}党的十七大报告将基层群众自治制度与其它几项基本政治制度并列,作为社会主义政治制度的一项内容,^{[25]P22}确立了基层民主制度在国家政治制度中的地位。针对村委会选举中出现的问题,2009年,中办、国办发布加强和改进村民委员会选举工作的相关通知,就选举前的准备工作、选举程序以及加强组织领导等问题提出规范性要求,并首次对贿选概念作出界定,^{[26]P418-421}对维护公正有序选举及保障村民依法直接行使民主权利都具有重要意义。同年,村务公开和民主管理“难点村”治理在全国展开。2010年,十一届全国人大对《中华人民共和国村民委员会组织法》

^①“四议”指党支部会提议、“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议;“两公开”即决议公开、实施结果公开。

进行了新的修订,进一步细化了村民委员会成员的选举和罢免等程序,以及民主管理、民主议事及民主监督制度等方面的内容,突出了法律的时代性、科学性和可操作性。在城市居民自治方面,2010年,中办、国办印发关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的相关文件,对加强和改进城市居民自治提供了重要的政策指导。

进入新世纪,围绕全面建设小康社会重要目标,人民代表大会制度的监督职能不断强化,代表制度、组织制度、会议制度进一步完善;基层民主自治制度正式被确立为中国的一项基本政治制度;中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的职能和地位进一步加强;民族区域自治制度相关规章也随着形势的变化进一步得到健全。

四、新时代的中国政治制度建设 (2012年至今)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将政治建设摆在重要地位,将不断推进政治体制改革作为全面深化改革的重要方面,各项政治制度建设进一步向纵深发展。

(一)人民代表大会制度继续与改革同步、与发展相融。在基层人大建设方面,2015年,中共中央转发关于加强县乡人大工作和建设的相关文件,总结了我国实行人大制度60多年来的实践经验,结合县乡人大工作实际,提出加强县乡人大工作和建设应当遵循的几条重要原则。^[29]同年8月,十二届全国人大对《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》《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》《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代表法》分别进行了修改;2020年10月,十三届全国人大对《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》进行了新的修改。上述修改进一步健全了代表选举工作,扩充了县乡级人大的职能,强化了代表的履职制度。这一时期,全国人大还出台了《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》等文件,制定了《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》,逐渐探索形成“全链条”监督工作流程,增强人大监督的针对性、系统性和有效性。2016年,中共中央专门出台《关于加强党领导立法工作的

意见》,为立法工作坚持党的领导提供了重要遵循,并形成了立法工作重大立法项目和重大问题向中央请示报告的常态化、制度化机制。立法工作与国家改革协调推进,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系进一步完善。

(二)在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设方面。党的十八大后,十二届全国政协继续探索专题协商的实现形式,建立了“双周协商座谈会”制度。“双周协商座谈会”采取专题协商座谈会形式,主要是听取政府各部门工作报告、座谈时事政治、协商有关单位提出的问题等。2015年,中共中央正式印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,进一步阐明加强社会主义协商民主建设的指导思想、基本原则等,对新形势下开展政党协商、人大协商等几种协商方式作出了全面部署,^{[28]P291-300}成为指导社会主义协商民主建设的纲领性文件。同年,党中央颁布了统战历史上第一部党内法规——《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,对统一战线的性质、地位和作用作了新概括,对统战工作的指导思想、主要任务等作出新的完善。^[29]2018年3月,习近平明确提出,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是从中国土壤中生长出来的新型政党制度,^[30]给予该制度以新的定位。3月15日,全国政协十三届一次会议通过了经修改的《中国人民政治协商会议章程修正案》,修改后的章程充分体现党的十九大提出的重要思想和观点、重大判断和举措。

(三)在民族区域自治制度建设方面。2014年,中共中央、国务院印发加强和改进新形势下民族工作的相关文件,指出:要深刻认识我国统一多民族国家的基本国情,明确民族地区经济社会发展基本思路,推动建立相互嵌入式社会结构和社区环境,积极培育中华民族共同体意识,加强民族工作法律法规建设,完善民族工作领导体制和工作机制。^{[28]P103-118}这一时期,各民族地区经济、政治、文化和社会事业不断推进。

(四)在基层民主制度建设方面。为加强对村民委员会换届选举工作的指导,确保村委会选举工作中的公平和公正,2013年,民政部下发《关于印发〈村民委员会选举规程〉的通知》,进一步明确和细化了村委会换届选举程序和要求。^[31]2015年,中办、国办印发关于加强城乡社区协商相关文件后,30个省(区、市)出台贯彻落实政策性意见。2016年,中办、国办印发相关试点方案,决定在全国开展村民自治试点工作。次年10月,党

的十九大报告提出实施乡村振兴战略,加强农村基础工作,健全乡村治理体系。^[32]2017年,中办、国办印发《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》,对于推动全面从严治党向基层延伸,加强村级民主管理和监督,提升乡村治理水平都具有重要意义。2018年,十三届全国人大对《中华人民共和国村民委员会组织法》和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》进行了新的修改,进一步完善了基层民主制度。

进入新时代,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、基层民主制度在各方面的制度建设日趋成熟、定型,推进了具有中国特色的制度规制和治理体系的形成,为全面建成小康社会战略目标的实现奠定了重要的制度基础。

五、改革开放以来中国政治制度建设的成就

改革开放以来,党和国家通过总结正反两方面的经验,不断推进政治体制改革,发展社会主义民主政治,在政治制度建设方面取得了一系列成就。

(一)人民代表大会制度建设逐步走向正轨并取得重大成就。1979年通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,分别在1982年、1986年、1995年、2004年和2015年进行了修订;《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》在1979年通过后,分别经过1982年、1986年、1995年、2004年、2010年、2015年和2020年七次修订;《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代表法》在1992年通过后,分别经过2009年、2010年和2015年三次修订。通过上述修改,完善了地方各级人大的组织制度和组织体系,县级以上地方各级人大得以设立常委会,省级人大及其常委会、设区的市人大及其常委会被赋予了地方立法权;人大专门委员会的设置和人大常委会及其专门委员会组成人员的结构都得到优化和完善,各级人大及其常委会的职权得到加强;选举制度不断健全完善,直接选举的范围扩大到县,实行了普遍的差额选举,实现了城乡按照相同人口比例选举人大代表,充分保障了公民的选举权和被选举权。健全了全国及地方人大的代表工作,加强和改进了人大监督工作,形成了执法检查、听取审议工作报告、专题询问等一系列行之有效的监督制度和机制,国

家权力机关运行更加顺畅,国家权力机关工作的制度化、程序化和规范化进程进一步加快。

(二)中国共产党领导的多党合作与政治协商制度得以健全和完善。就这一制度的指导方针而言,从建国之初确立的“八字方针”发展到改革开放之后的“十六字方针”,指导方针更加明确。就这一制度在国家政治生活中的地位而言,从“共产党领导下的多党合作和政治协商制度”变为“共产党领导的多党合作和政治协商制度”;从将该制度列为政治体制改革的一项重要内容,到正式明确该制度是中国的一项基本政治制度,再到中国特色的新型政党制度;从全体社会主义爱国者和一切爱国者(包括拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者)的广泛联盟到亲密友党、“参政党”。中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的地位进一步明确,作用进一步增强。从《中国人民政治协商会议章程》来看,随着改革开放以来社会主义事业的不断推进,也为了与同一时期宪法、党章及其相关法律法规相协调,从1982年通过新的章程,经过1994年、2000年、2004年和2018年的几次修改,不断得到修改和补充,体现出历代领导集体的新思想、新决策和新论断,体现出中国共产党领导的多党合作和政治协商的新成果、新要求和新特点。总之,随着中国特色社会主义现代化建设事业的不断推进,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度日趋规范和成熟。

(三)民族区域自治制度进一步得以发展和完善。党的十一届三中全会以来,民族工作逐步恢复,民族区域自治制度从国家的一项“重要政治制度”转变为一项“基本政治制度”。相关法律法规的出台为各族人民行使各项民主权利、参与国家和民族事务的管理提供了保障。在民族区域自治相关法律法规方面,《民族乡行政工作条例》和《城市民族工作条例》的制定和完善,促进了民族自治地区各项工作的制度化、规范化。经过改革开放以来40多年的发展,以《宪法》为根本,以《民族区域自治法》为主干的法律体系基本形成。民族区域自治制度的发展与完善,促进了民族地区经济社会发展和民生改善,促进了平等团结互助和谐民族关系的形成与巩固。

(四)基层民主建设日益制度化、法制化。改革开放以来,村民自治基本形成一套由基层党组织、村民委员会、村民会议、村民代表会议、村务监督机构等构成的组织体系。国家通过村民

自治形式重组农民、整合农村基层组织,分别通过组织重建、权利保障、新农村建设和农村社区建设等政策举措,使农民参与的范围和水平逐步扩大和提高。《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》以及《国营工业企业职工代表大会暂行条例》等一系列法律法规的出台和不断完善,使基层民主建设日益制度化、法制化。

六、改革开放以来中国政治制度建设的启示

改革开放以来,中国的根本政治制度和基本政治制度在不断完善和发展过程中支撑着各项社会主义建设事业,为其提供政治保障和体制支撑。通过实行上述制度,有效保障了广大人民群众当家作主的权利,保障了少数民族地区自主管理本民族事务的权利,也有利于直接反映基层群众利益和诉求,有利于避免多党竞争、相互倾轧引起的政治动荡。改革开放以来中国政治制度建设取得的成就,得益于中国共产党的坚强领导,得益于新中国建立初期老一辈无产阶级革命家不懈探索奠定的基础,也得益于中国改革开放以来社会主义建设取得的各方面成就。总结过去是为了思考未来,在全面建设社会主义现代化的历史征程中,中国的政治制度建设还应进一步做好以下几方面的工作。

(一)继续高度重视政治制度建设在国家制度建设中的重要地位。制度是国家之基、社会之规、治理之据。政治制度建设涉及到中国的根本政治制度和基本政治制度,是国家制度建设的重要方面,对中国未来发展的方向和命运前途有着至关重要的作用。与此同时,政治制度建设及成果,以及由此体现出的中国政治制度的优越性,也是体现中国制度自信的重要方面。邓小平在反思“文革”所犯的错误时曾指出:“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。”^[33]制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。^[33]当今世界正经历百年未有之大变局,从国际看,形势更加复杂多变;从国内看,中国特色社会主义进入新时代,改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面任务更加繁重,巩固中国特色社会主义各方面制度成果的需要更加迫切;重点领域关键环节改革任务仍然艰巨,对改革顶

层设计的要求更高,对改革的系统性、整体性、协同性要求也更强,建章立制、构建体系的任务也更加繁重。要防范化解来自国内和国际、政治和经济、社会和自然的各种重大风险,很大程度有赖于各方面制度和治理体系的有力支持和高效运行,其中政治制度占据着重要作用,它是确保党和国家社会主义方向,确保国家长治久安的重要支撑。所以,继续坚持和完善中国特色社会主义政治制度,使其更加成熟和定型,仍旧是未来一段时间党和国家建设的重要任务。

(二)进一步坚持和完善政治制度各方面的建设。根据党的十九届五中全会相关精神继续推进政治制度建设。在人大制度建设方面,继续支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,保障人民依法通过各种途径和形式管理国家事务;进一步加强人民代表大会监督职能,确保权力在人民监督下运行;健全人大对“一府一委两院”的监督权,确保法律得到正确实施,确保行政权、检察权、监察权、审判权能得到正确行使,确保公民合法权益得到充分维护;地方各级人大及其常委会进一步加强依法监督,确保国家法律法规得到切实遵守和执行。继续坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,坚持把党的领导贯穿于政协全部工作之中,通过完善思想引领、凝聚共识、建立谈心谈话制度等各种方式,将人民政协建设成坚持和加强党对各项工作领导的重要阵地,不断巩固共同思想政治基础;人民政协充分发挥专门协商机构作用,促进不同思想观点充分表达和深入交流;完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制,完善各民主党派以本党派名义在政协发表意见、提出建议的机制等,促使人民政协制度优势转化为治理效能。继续坚持和完善民族区域自治制度,全面贯彻党的民族政策,促进各民族共同团结奋斗和繁荣发展。依法推进基层群众自治制度建设,不断健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制,推动群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,避免出现无章可循、混乱无序的状况;以党内民主引领促进基层民主,确保基层民主发展与党的方针政策、决策部署相一致。

(三)政治制度建设既要注重规章制度的制定,也应重视制度在国家治理中所发挥的具体效能,以及规章制度与治理能力的契合程度。制度功能的有效发挥有赖于治理,有赖

于制度在国家治理中的实际运用和实践效果。好的制度能够有效解决国家面临的现实问题,能够集中体现中国特色社会主义的特点和优势,能够推动党和国家事业不断向前发展。所以,制度制定过程中,应充分考虑与治理体系的融合,考虑制度功能与治理能力的契合,考虑国家建设所面临的问题及所处的阶段,考虑不同地域、民族、经济发展水平地区的具体状况,避免制度制定和执行过程中的“一刀切”,以确保规章制度能够落地执行。政治制度建设涉及到国家性质和政权组织形式,涉及到社会主义国家人民当家作主优越性的发挥,在相关规章制度制定和执行过程中,更应综合考虑各种因素,以达到制度效能与治理效能的融合和促进。改革开放以来,中国政治制度建设的历史进程,正是在保证根本政治制度和基本政治制度建设稳定性和连续性基础上,并不断根据经济社会发展和满足人民生活需要的基础上展开的。未来中国的政治制度建设,在保持原有制度成果的基础上,还应更加重视制度的治理效能,使制度与治理两者相得益彰,体现出制度的生命力和优越性,推动中国特色社会主义政治制度不断完善和发展。

(四)各级领导干部应切实强化政治意识和制度意识,带头维护制度权威,带动全党全社会自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度。制度的生命在于执行,各级领导干部是制度的主要贯彻者和执行者。毛泽东曾指出:“政治路线确定以后,干部就是决定的因素。”^[34]^{P526}干部自身的素质如何,干部对制度的理解和掌握程度以及干部对制度的态度,都是制度执行好坏的影响因素。在现实中,不乏恪尽职守、

鞠躬尽瘁的好干部,他们对党和国家建设作出了重要贡献。但也存在一些干部政治意识不够强,对制度缺乏敬畏,不按制度行事,甚至随意更改制度。还有的干部千方百计钻制度的空子,打“擦边球”,不敢也不愿遵守制度,极力逃避制度的约束和监管。所以,需要通过加强思想淬炼、政治历练、专业训练、实践锻炼,推动广大领导干部严格按照制度行使权力、履行职责、开展工作,不断提高其各方面的工作能力和水平;坚持干部选拔中的“德才兼备、以德为先”原则,树立正确用人导向,把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据,加快人才制度和政策创新,切实提高各级领导干部的政治和业务素质,致力于建设一支忠于党和国家社会主义现代化建设事业的高素质干部队伍,仍是未来加强政治制度建设的重要内容。

在纪念改革开放40周年大会上,习近平指出,“必须坚持完善和发展中国特色社会主义制度,不断发挥和增强我国制度优势。”^[35]党的十九届四中全会也提出了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标。为此,继续发展和完善中国特色社会主义制度,为党和国家建设提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系,将是未来一段时间的一项重要任务。虽然中国社会主义民主政治建设在一些方面还存在不完善的地方,但随着国家各项建设事业的不断推进,包括政治制度建设在内的各项制度建设终将走向成熟和定型,更加体现中国制度建设方面的优越性,并朝着实现国家治理体系和治理能力现代化的总体目标不断推进。

[参考文献]

- [1]全国人大常委会办公厅,中共中央文献研究室.人民代表大会制度重要文献选编:二[M].北京:中国民主法制出版社、中央文献出版社,2015.
- [2]新华社.中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.
- [3]中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [4]中共中央文献研究室.十三大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [5]新华社.全国政协关于政治协商民主监督暂行规定[N].人民日报,1989-01-28.
- [6]中共中央文献研究室.十三大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [7]中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [8]周恩来选集:下[M].北京:人民出版社,1984.
- [9]中共中央文献研究室.三中全会以来重要文献选编:上[M].北京:人民出版社,1982.
- [10]国务院法制办公室.中华人民共和国常用行政法律 法规 规章司法解释大全[M].北京:中国法制出版社,2015.
- [11]国务院法制办公室.中华人民共和国法规汇编:第五卷[M].北京:中国法制出版社,2005.
- [12]全国人大常委会办公厅,中共中央文献研究室.人民代表大会制度重要文献选编:三[M].北京:中国民主法制出版

- 社,2015.
- [13]全国政协.中国人民政治协商会议章程[N].人民日报,1994-04-10.
- [14]江泽民文选:第三卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [15]江泽民文选:第一卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [16]新华社.中共中央通知要求各地各部门大力加强农村以党组织为核心的基层组织建设[N].人民日报,1994-11-25.
- [17]中国法制出版社.中华人民共和国反腐败和廉政建设法规制度全书[M].北京:中国法制出版社,2014.
- [18]新华社.中华人民共和国村民委员会组织法[N].人民日报,1998-11-05.
- [19]多吉才让.城市社区建设读本[M].北京:中国社会出版社,2001.
- [20]中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知[J].中国民政,2001(1).
- [21]中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [22]陈斯喜.中国特色社会主义法律体系的主要特征[N].人民日报,2011-03-12.
- [23]新华社.中国人民政治协商会议章程[N].人民日报,2004-03-17.
- [24]中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [25]中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2009.
- [26]国务院法制办公室.中华人民共和国三农法典 农业·农村·农民[M].北京:中国法制出版社,2016.
- [27]人民日报社.加强县乡人大工作和建设 充分发挥基层国家权力机关作用——全国人大常委会办公厅负责人就中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》答本报记者问[N].人民日报,2015-10-22.
- [28]中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [29]新华社.中共中央印发《中国共产党统一战线工作条例(试行)》[N].光明日报,2015-09-23.
- [30]新华社.习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调 坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面建成小康社会而团结奋斗[N].人民日报,2018-03-05.
- [31]村民委员会选举规程[J].中国民政,2013(5).
- [32]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28.
- [33]邓小平文选:第二卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [34]毛泽东选集:第二卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [35]习近平.在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[N].人民日报,2018-12-19.

The Course and Enlightenment of China's Political System Construction since the Reform and Opening - up

LIU Wei - fang

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Abstract: The basic framework of China's political system was founded in the early days of new China. Since the reform and opening - up, relevant policies and regulations have been continuously enriched and improved, and various systems have become increasingly scientific and standardized. Since the reform and opening - up, China's political system construction has gone through several development stages, including the stage of restoration and development, the stage of system construction meeting the needs of the socialist market economy system, the stage of system construction in building a well - off society in an all - round way, and the stage of system construction in the new era. In this historical course, the fundamental political system and the basic political system, during the process of continuous improvement and development, have supported the undertaking of socialist construction and provided the support and guarantee of political system.

Key words: political system; the system of people's congresses; the system of grassroots democracy

(责任编辑:钟亚玲)