

中国政治行政体制改革四十年 与公民权利保障

常 健

摘要:在中国社会主义市场经济体制的建立和发展过程中,逐步确立了对各项个人权利的保护。确立个人权利对政府提出了三重义务要求:第一,采取积极行动保护个人权利不受侵犯;第二,为个人权利实现提供保障措施;第三,限制自身权力及其行使方式,尊重个人权利,不干涉和侵犯个人权利。中国政治和行政体制四十年来的改革适应了保障公民个人权利的需要。从管制型政府向管理-服务型政府转变,保障了个人权利的实现;扩大参政议政渠道,确立并保障了公民的知情权、参与权、表达权和监督权等政治权利;强化对政府行为的约束,预防和惩治了侵犯个人权利的滥用权力行为。

关键词:改革开放;体制改革;公民权利;政治权利

市场经济体制是通过市场中平等主体在经济上的自由交换来配置经济资源的体制。市场经济体制得以运行的前提,就是存在可以自由进行交换行为的平等市场主体。因此,确立主体的平等身份和自由权利就成为建立市场经济体制的必要条件。从人权的角度来看,市场经济体制一方面要以保障个人相关的自由权利为前提,否则就无法开始运行;另一方面,市场经济体制运行所导致的贫富分化,也需要通过保障个人的经济、社会和文化权利以及弱势群体的基本权利来加以弥补,否则就无法持续。在这个意义上,个人自由权利和经济、社会、文化权利以及弱势群体权利的保障,是市场经济运行中相辅相成、不可分割的两个方面。

在中国特色社会主义市场经济体制的建立和发展过程中,逐步确立了对各项个人权利的保护。一方面,个人自由择业的权利、财产自由权利、迁徙自由权利、人身自由权利、获得公平审判的权利、隐私权利等公民权利在宪法和法律中逐步得到确认和保护;另一方面,包括工作权、基本生活水准权、社会保障权、受教育权、健康权、文化权和环境权在内的各项经济、社会和文化权利,以及包括妇女、儿童、老年人、残疾人和欠发达地区的少数民族等弱势群体的权利的保障力度都呈现持续增长的态势。

确立个人权利对政府提出了三重义务要求:第一,它要求政府采取积极行动保护个人权利不受侵犯;第二,它要求政府为个人权利实现提供保障措施;第三,它要求政府限制自身权力及其行使方式,尊重个人权利,不干涉和侵犯个人权利。这要求对政治和行政体制进行相应改革:从管制型政府向管理-服务型政府转变,以保障个人权利的实现;扩大参政议政渠道,确立并保障公民的知

收稿日期:2018-03-15

作者简介:常健,南开大学人权研究中心(国家人权教育与培训基地)(天津 300350)教授,博士生导师,主要从事人权理论和公共管理研究。

情权、参与权、表达权和监督权等政治权利;强化对政府行为的约束,预防和惩治侵犯个人权利的滥用权力行为。

一、转变政府职能,尊重和保障公民个人权利

市场经济体制要求保障公民的各项个人权利,这要求政府要承担起尊重、保护和保障公民权利的义务。回顾改革开放以来党的重要文件,可以看到对保障公民个人权利的认识在不断加强。十一届三中全会公报指出,“宪法规定的公民权利,必须坚决保障,任何人不得侵犯”,特别是对几亿农民来说,“必须在经济上充分关心他们的物质利益,在政治上切实保障他们的民主权利”。^①十二大报告分析指出,总的说来,人民的生活水平还是比较低的,在农村中的一部分低产地区和受灾地区,农民还很贫困;城镇居民中,在工资、就业、住宅和公用设施等方面都还有许多问题需要解决。^②十三大报告提出,“目前,侵犯群众权利的现象仍时有发生。因此,必须抓紧制定新闻出版、结社、集会、游行等法律,建立人民申诉制度,使宪法规定的公民权利和自由得到保障,同时依法制止滥用权利和自由的行为”^③。十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称“关于建立市场经济体制的决定”)强调要“保障公民的合法权益。依法惩处刑事犯罪和经济犯罪,及时处理经济和民事纠纷”^④。十五大报告提出,要“保证人民依法享有广泛的权利和自由”;“一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利,实行执法责任制和评议考核制”。^⑤十六大报告重申了保证人民“享有广泛的权利和自由”^⑥。十七大报告提出要“依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利”^⑦。十八大报告提出,“必须坚持维护社会公平正义”,要“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,努力营造公平的社会环境,保证人民平等参与、平等发展权利”。^⑧十九大报告提出,“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主”;要使“人民平等参与、平等发展权利得到充分保障”,“保护人民人身权、财产权、人格权”。^⑨

计划经济体制下的行政管理体制无法适应市场经济体制下保障个人权利的需求,因此需要转

① 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,1978年12月23日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>。

② 《全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告》,1982年9月1日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65448/4526430.html>。

③ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

④ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过,中国网:<http://www.china.com.cn/chinese/archive/131747.htm>。

⑤ 《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——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>。

⑥ 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,2002年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

⑦ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑧ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

⑨ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

变政府职能,改革行政管理体制。十三大报告提出了“改革干部人事制度”^①,要求建立和实行国家公务员制度,对于政务类公务员,必须严格依照宪法和组织法进行管理,实行任期制,并接受社会的公开监督;对于业务类公务员,要按照国家公务员法进行管理,实行常任制。凡进入业务类公务员队伍,应当通过法定考试,公开竞争。全国人大常委会于2005年通过了《公务员法》。十四大报告提出,要“加快政府职能的转变”^②,转变的根本途径是政企分开:凡是国家法令规定属于企业行使的职权,各级政府都不要干预。下放给企业的权利,中央政府部门和地方政府都不得截留。十六大报告提出,要“深化行政管理体制改革”^③,进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称“关于构建和谐社会的决定”)提出要“建设服务型政府”^④,强化社会管理和公共服务职能。它要求“按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求,深化行政管理体制改革,优化机构设置,更加注重履行社会管理和公共服务职能”^⑤。十七大报告要求“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”,要“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”。^⑥十八大报告提出要“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”^⑦。十九大报告提出,要“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”^⑧。

二、推进民主制度建设,保障公民政治权利

对公民个人权利的有效保障,不仅要靠政府的积极作为,而且要求畅通公民参政渠道,使公民能够依法有序表达个人的权利诉求和利益主张。这要求推进民主制度建设,保障公民的政治权利。

(一)明确民主制度建设与保障公民权利之间的关系

改革开放以来,党和国家明确意识到了民主制度建设和公民政治权利保障对保障公民各项个人权利的重要意义。十一届三中全会公报指出,“必须有充分的民主,才能做到正确的集中。由于在过去一个时期内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少,当前这个时期特别需要强调民主,强调民主和集中的辩证统一关系,使党的统一领导和各个生产组织的有效指挥建立在群众路线的基础上。在人民内部的思想政治生活中,只能实行民主方法,不能采取压制、打击手

- ① 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。
- ② 《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,1992年10月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>。
- ③ 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,2002年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。
- ④ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议2006年10月11日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/4912750.html>。
- ⑤ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议2006年10月11日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/4912750.html>。
- ⑥ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。
- ⑦ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。
- ⑧ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

段。要重申不抓辫子、不扣帽子、不打棍子的‘三不主义’。各级领导要善于集中人民群众的正确意见,对不正确的意见进行适当的解释说服”^①。十三大报告指出,“社会主义民主政治的本质和核心,是人民当家作主,真正享有各项公民权利,享有管理国家和企事业的权力”^②。十五大报告提出,“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权”^③。十六大报告指出,“坚持和完善社会主义民主制度。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”^④。十六届六中全会关于构建和谐社会的决定指出,要“完善民主权利保障制度……依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,积极稳妥地推进政治体制改革,健全民主制度,丰富民主形式,实现社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,保障人民享有广泛的民主权利”^⑤。十七大报告提出,“扩大社会主义民主,更好保障人民权益和社会公平正义。公民政治参与有序扩大”^⑥。

十八大以来,对民主制度建设的要求更加具体和明确。十八大报告提出,“必须继续积极稳妥推进政治体制改革,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”^⑦。十九大报告提出,要“推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,保证人民依法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……扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督;维护国家法制统一、尊严、权威,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由”^⑧。

(二)推进基层民主管理,保障人民依法直接行使民主权利

对公民民主权利的保障首先是从基层民主建设开始的。十一届三中全会公报指出,“必须坚决保证广大职工和他们选出的代表参加企业民主管理的权利”^⑨。十三大报告指出,“基层民主生活的制度化,是保证工人阶级和广大群众当家作主,调动各方面积极性,维护全社会安定团结的基础”^⑩。十四大报告提出,要“加强基层民主建设,切实发挥职工代表大会、居民委员会和村民委员会的作用”^⑪。十五大报告提出,要“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自

① 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,1978年12月23日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>。

② 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

③ 《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——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>。

④ 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,2002年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

⑤ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议2006年10月11日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/4912750.html>。

⑥ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑦ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

⑧ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑨ 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,1978年12月23日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>。

⑩ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

⑪ 《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,1992年10月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>。

己的事情”,并要求“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。坚持和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,组织职工参与改革和管理,维护职工合法权益。坚决纠正压制民主、强迫命令等错误行为”。^①十六大报告进一步要求“健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。完善村民自治,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区。坚持和完善职工代表大会和其他形式的企事业单位民主管理制度,保障职工的合法权益”^②。十六届六中全会关于构建和谐社会的决定要求“完善厂务公开、村务公开等办事公开制度,完善基层民主管理制度,发挥社会自治功能,保证人民依法直接行使民主权利”^③。十七大报告要求“发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利”,指出“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”^④;要求要健全基层群众自治机制,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,完善政务公开、村务公开等制度。

中共十八大以来,对基层民主建设的要求更加具体化。十八大报告要求“完善基层民主制度”,指出“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方式。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点,拓宽范围和途径,丰富内容和形式,保障人民享有更多更切实的民主权利”;“健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,保障职工参与管理和监督的民主权利”。^⑤十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称“关于全面深化改革的决定”)更具体地要求“畅通民主渠道,健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进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。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,加强社会组织民主机制建设,保障职工参与管理和监督的民主权利”^⑥。

为保障公民在基层自治中的民主权利,国家先后制定了《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》《全民所有制工业企业法》;颁布了《全民制工业企业职工代表大会条例》。

(三)推进民主决策与保障公民的知情权、参与权和表达权

在政治层面,国家着力推进决策民主制度的建设,并与此相应提出了保障政治“四权”的要求。

① 《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——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>。

② 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,2002年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

③ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议2006年10月11日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/4912750.html>。

④ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑤ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

⑥ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议2013年11月12日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

十六届六中全会关于构建社会主义和谐社会的决定指出,要“推进决策科学化、民主化,深化政务公开,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权”^①。十七大报告提出,要“推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”^②。为了使知情权得到制度保障,2007年1月17日,国务院第165次常务会议通过了《中华人民共和国政府信息公开条例》。

在推进民主决策的进程中,协商民主日益受到重视,成为公民行使知情权、参与权、表达权和监督权的重要形式。十三大报告提出“建立社会协商对话制度”,因为“群众的要求和呼声,必须有渠道经常地顺畅地反映上来,建议有地方提,委屈有地方说。这部分群众同那部分群众之间,具体利益和具体意见不尽相同,也需要有互相沟通的机会和渠道。因此,必须使社会协商对话形成制度,及时地、畅通地、准确地做到下情上达,上情下达,彼此沟通,互相理解”^③。建立社会协商对话制度的基本原则是“提高领导机关活动的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论。当前首先要制定关于社会协商对话制度的若干规定,明确哪些问题必须由哪些单位、哪些团体通过协商对话解决。对全国性的、地方性的、基层单位内部的重大问题的协商对话,应分别在国家、地方和基层三个不同的层次上展开”^④。

中共十八大以来,协商民主不断广泛化、多样化、结构化和制度化。十八大报告提出“要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展”;在协商形式上,要“深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商。积极开展基层民主协商”。^⑤十八届三中全会关于全面深化改革的决定要“推进协商民主广泛多层制度化发展”,要求“构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强中国特色新型智库建设,建立健全决策咨询制度”。^⑥十九大报告指出,协商民主“是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”,要求“推动协商民主广泛、多层、制度化发展,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”。^⑦

(四)完善民主选举制度,保障公民的选举权

民主选举制度是中国民主制度的重要组成部分,保障公民选举权是民主选举制度有效运行的前提条件之一。十三大报告指出,“近年来,我国选举的民主程度正在不断提高。但是,选举制度还不够健全,已有的制度也还没有全面有效地贯彻”;提出要“健全选举制度,今后应当更充分地尊

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议2006年10月11日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/4912750.html>。

② 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

③ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

④ 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

⑤ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

⑥ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议2013年11月12日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

⑦ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

重选举人的意志,保证选举人有选择的余地。要继续依法坚持差额选举制度,改进候选人的提名方式,完善候选人的介绍办法。实践证明,在选举各种代表大会的代表时,硬性规定候选人的结构比例,不利于体现选举人的意志。为了使候选人具有较为广泛的代表性,今后除继续坚持按地区选举的制度外,可以辅之以按界别选举和其他方式产生部分代表的办法”。^①十三大报告认为“以党内民主来逐步推动人民民主,是发展社会主义民主政治的一条切实可行、易于见效的途径”,要求“要改革和完善党内选举制度,明确规定党内选举的提名程序和差额选举办法。近期,应当把差额选举的范围首先扩大到各级党代会代表,基层党组织委员、书记,地方各级党委委员、常委,和中央委员会委员”。^②十五大报告强调“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”^③。十六大报告提出“改革和完善党内选举制度”^④。十七大报告提出,“建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”;“改革党内选举制度,改进候选人提名制度和选举方式。推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法,逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围”。^⑤十八大报告要求“实行城乡按相同人口比例选举人大代表”;“完善党内选举制度,规范差额提名、差额选举,形成充分体现选举人意志的程序和环境”。^⑥十八届三中全会关于全面深化改革的决定提出要求“健全基层选举”^⑦机制。

为了保障公民的选举权,国家先后制定了《选举法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《村民委员会选举规程》。2010年3月,十一届全国人大三次会议通过了《第五次选举法修正案》,规定城乡按相同人口比例选举人大代表。

(五)加强民主监督制度建设,保障公民监督权

人民当家作主不仅包括民主选举、民主决策、民主管理,还包括民主监督,防止国家公职人员违背人民意志、侵犯公民权利。十四大报告提出,要“强化法律监督机关和行政监察机关的职能,重视传播媒介的舆论监督,逐步完善监督机制,使各级国家机关及其工作人员置于有效的监督之下”^⑧。十四届三中全会关于建立市场经济体制的决定指出,“要加强廉政法制建设,完善党和国家机关及其工作人员特别是领导干部的廉洁自律和监督机制”;“加强党的纪律检查机关和司法、监察、审计部门的工作,发挥法律监督、组织监督、群众监督和舆论监督的作用”。^⑨十五大报告提出,要“完善民主监督制度”;完善监督法制,建立健全依法行使权力的制约机制;把党内监督、法律监

- ① 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。
- ② 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。
- ③ 《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——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>。
- ④ 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,2002年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。
- ⑤ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。
- ⑥ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。
- ⑦ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议2013年11月12日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。
- ⑧ 《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,1992年10月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>。
- ⑨ 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过,中国网:<http://www.china.com.cn/chinese/archive/131747.htm>。

督、群众监督结合起来,发挥舆论监督的作用;加强对宪法和法律实施的监督,加强对党和国家方针政策贯彻的监督,加强对各级干部特别是领导干部的监督,防止滥用权力,严惩执法犯法、贪赃枉法。^①十六大报告提出,要“加强对权力的制约和监督”,从决策和执行等环节加强对权力的监督,重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督,加强对人财物管理和使用的监督,扩大党员和群众对干部选拔任用的监督权,认真推行政务公开制度,发挥舆论监督的作用。^②十七大报告提出,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”;要“落实党内监督条例,加强民主监督,发挥好舆论监督作用,增强监督合力和实效”。^③

十八大以来,民主监督的制度体系建设不断加强。十八大报告提出,要“健全权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,是权力正确运行的重要保证”;“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度,健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度,加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行”。^④十八届三中全会关于全面深化改革的决定指出,要“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策”^⑤;要推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开;要推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程;要完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开;要健全民主监督、法律监督、舆论监督机制,运用和规范互联网监督。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,增强监督合力和实效”;要“全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单,向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开”。^⑥

为强化民主监督制度,保障公民的监督权,2006年8月27日全国人大常委会通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》。此外,国家政府各部门还制定出了一些具体的规范性文件来保障监督权,如《公安机关内部执法监督工作规定》(公安部令1999年第40号),《海洋

① 《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——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,1997年9月12日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526285.html>。

② 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,2002年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

③ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

④ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

⑤ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议2013年11月12日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

⑥ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议2014年10月23日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>。

行政执法监督规定》(国家海洋局国海发[2007]12号)《工商行政管理机关执法监督规定》(国家工商行政管理总局令2015年第78号),《交通行政执法监督规定》(交通运输部令2016年第57号部令),《统计执法监督检查办法》(国家统计局令2017年第21号),《国土资源执法监督规定》(国土资源部2018年第79号部令)。各省市政府还发布了地方行政执法监督规定或办法。作为执政党的中国共产党制定了《中国共产党党内监督条例》《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)》《中国共产党党员权利保障条例》等。

三、规范政府行为,严惩腐败侵权

市场经济允许市场主体追求自身利益的最大化,这同时也为侵蚀党和政府官员提供了巨大的动力。在市场经济体制条件下,残酷的市场竞争使市场主体面临生死存亡的抉择,因而会想尽一切办法来战胜竞争对手,其中一种重要的手段就是通过行贿来争取有利条件。随着市场经济的发展,竞争不仅是经济领域的生存方式,而且成为社会、文化和政治领域的生存方式,这也使得行贿受贿成为最为突出的腐败形式。

改革开放以来,党和国家对腐败的严峻挑战认识日益深刻,反腐败的决心和力度日益增强。十三大报告提出,“必须把反腐败寓于建设和改革之中”“从严治党”。报告指出,“在改革开放的过程中,党内反对腐败的斗争是不可避免的。如果容忍腐败分子留在党内,就会使整个党衰败。对经不起考验的党员,首先要满腔热情地进行教育。但经验证明,仅仅靠教育不能完全解决问题,必须从严治党,严肃执行党的纪律。对于那些败坏党和人民事业的腐败分子,必须采取坚决清除的方针,一经发现立即处理,有多少清除多少,决不能姑息养奸”^①。十四届三中全会关于建立市场经济体制的决定指出,“加强廉政建设、反对腐败是建立社会主义市场经济体制的必要条件和重要保证,也是关系改革事业成败,关系党和国家命运的大事,必须切实抓紧抓好。反腐败斗争是长期的、艰巨的任务,要坚持不懈地进行”^②。十六大报告提出,“一些党员领导干部的形式主义、官僚主义作风和弄虚作假、铺张浪费行为相当严重,有些腐败现象仍然突出”,要“深入开展反腐败斗争”“坚决反对和防止腐败”。^③十七大报告指出,“少数党员干部作风不正,形式主义、官僚主义问题比较突出,奢侈浪费、消极腐败现象仍然比较严重”;要“坚决纠正损害群众利益的不正之风,切实解决群众反映强烈的问题。坚决查处违纪违法案件,对任何腐败分子,都必须依法严惩,决不姑息!”^④十八大报告指出,“少数党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄,形式主义、官僚主义问题突出,奢侈浪费现象严重;一些领域消极腐败现象易发多发,反腐败斗争形势依然严峻”,要“坚定不移反对腐败”。^⑤十九大报告提出,要“坚持全面从严治党”,要“以零容忍态度惩治腐败”;“人民群

① 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,1987年10月25日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

② 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过,中国网:<http://www.china.com.cn/chinese/archive/131747.htm>。

③ 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,2002年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

④ 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑤ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,2012年11月8日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

众最痛恨腐败现象,腐败是我们党面临的“最大威胁”。^①

在建设防治腐败的机制和制度方面,党和国家作了多方面的探索。十四届三中全会关于建立市场经济体制的决定提出,“执法、司法、经济管理等部门,要建立有效的约束机制,防范以权谋私,纠正部门和行业不正之风。绝不允许将商品交换原则引入党的政治生活和国家机关的政务活动,搞权钱交易。要依法严肃查处包括法人违法犯罪在内的大案要案,坚决惩处腐败分子”^②。十六大报告提出,要“强化领导班子内部监督,完善重大事项和重要干部任免的决定程序。改革和完善党的纪律检查体制,建立和完善巡视制度。发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用。实行多种形式的领导干部述职述廉制度,健全重大事项报告制度、质询制度和民主评议制度”^③。十七大报告提出,要“以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设”;要“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,扎实推进惩治和预防腐败体系建设,在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,拓展从源头上防治腐败工作领域。严格执行党风廉政建设责任制。坚持深化改革和创新体制,加强廉政文化建设,形成拒腐防变教育长效机制、反腐倡廉制度体系、权力运行监控机制。健全纪检监察派驻机构统一管理,完善巡视制度。加强领导干部廉洁自律工作,提高党员干部拒腐防变能力”;要“确保权力正确行使,必须让权力在阳光下运行。要坚持用制度管权、管事、管人,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。健全组织法制和程序规则,保证国家机关按照法定权限和程序行使权力、履行职责。完善各类公开办事制度,提高政府工作透明度和公信力。重点加强对领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督,健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度”。^④

十八大以来,各种防范和惩治腐败的措施不断落到实处。十八大报告提出,“要坚持中国特色反腐倡廉道路,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针,全面推进惩治和预防腐败体系建设”;要“健全反腐败法律制度,防控廉政风险,防止利益冲突,更加科学有效地防治腐败。加强反腐败国际合作。严格执行党风廉政建设责任制。健全纪检监察体制,完善派驻机构统一管理,更好发挥巡视制度监督作用。始终保持惩治腐败高压态势,坚决查处大案要案,着力解决发生在群众身边的腐败问题。不管涉及什么人,不论权力大小、职位高低,只要触犯党纪国法,都要严惩不贷”;“要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序,发挥思想库作用,建立健全决策问责和纠错制度”。^⑤十八届三中全会关于全面深化改革的决定指出,“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明”;“健全反腐倡廉法规制度体系,完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规,推行新提任领导干部有关事

① 《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》，2017年10月18日，人民网：<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

② 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议1993年11月14日通过，中国网：<http://www.china.com.cn/chinese/archive/131747.htm>。

③ 《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，2002年11月8日，人民网：<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html>。

④ 《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》，2017年10月18日，人民网：<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

⑤ 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月8日，人民网：<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

项公开制度试点”。^①十九大报告提出,“要坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑,坚持受贿行贿一起查,坚决防止党内形成利益集团。在市县党委建立巡察制度,加大整治群众身边腐败问题力度”;要“推进反腐败国家立法,建设覆盖纪检监察系统的检举举报平台。强化不敢腐的震慑,扎牢不能腐的笼子,增强不想腐的自觉,通过不懈努力换来海晏河清、朗朗乾坤”。^②

为了防范和惩治腐败,保障公民的各项权利不受侵犯,党和国家建立了一系列制度和规范。全国人大2018年审议制定了监察法,制定《行政机关公务员处分条例》《国有企业纪律检查工作条例》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)》。中国共产党制定了一系列反腐倡廉的党内法规和监督制度,包括《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》《中国共产党廉洁自律准则》。此外,各级地方政府也制定了本地区的反腐败条例。

回顾改革开放四十年来的历史,政治和行政体制改革适应了保障个人权利的需求,同时也为公民政治权利提供了日益充分的制度保障。

Forty Years of Political and Administrative Reform in China and the Protection of Civil Rights

Chang Jian

Abstract: In the course of the establishment and development of China's socialist market economic system, the protection of individual rights has been gradually recognized. The recognition of individual rights requires three obligations from the government: first, taking active action to protect individual rights from infringement; second, providing safeguard measures for the realization of individual rights; third, its self-restraint of power and its way of exercise, respecting individual rights, and no interfering in and infringing on individual rights. The reform of China's political and administrative system in the past forty years has been adapted to the protection requirement of civil rights. The transformation from the control-oriented government to the management-type and service-oriented government has guaranteed the recognition of individual rights. The enhancement of the channels of political participation in public affairs has recognized and guaranteed the political rights of citizens, such as the right of information, participation, expression and supervision. The strengthening of restraints on government behavior has prevented and punished the abuse of power that might infringe on individual rights.

Key Words: Reform and Opening up; System Reform; Civil Rights; Political Rights

【责任编辑:张栋豪】

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议2013年11月12日通过,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>。

② 《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》,2017年10月18日,人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。