



当代中国政治制度

俞可平/主编

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI ZHIDU



DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI ZHIDU

九州出版社

当代中国政治制度

俞可平 主编

九州出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治制度/俞可平主编. -北京:九州出版社,2006.7
ISBN 7-80195-394-0

I. 当… II. 俞… III. 政治制度-中国-现代IV. D621

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第069891号

作 者 俞可平 主编
责任编辑 张珊珍
出版发行 九州出版社
地 址 北京市西城区阜外大街甲35号(100037)
发行电话 (010) 68992190/2/3/5/6
网 址 www.jiuzhoupress.com
电子信箱 Jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷 中共中央党校印刷厂
开 本 850×1168毫米 1/32开
印 张 9.625
字 数 247千字
版 本 2006年6月第1版
印 次 2007年1月第2次印刷
书 号 ISBN 7-80195-394-0/D.146
定 价 12.80元
印 数 2000册

★ 版权所有 侵权必究 ★
属印装质量问题印厂负责调换

说 明

当代中国政治制度的内容十分丰富，本书作为基础性教材，着重介绍我国现行的主要政治制度，包括政党制度、立法制度、行政制度、司法制度、监督制度、国防制度，特别是人民代表大会制度和人民政治协商制度。近年来国内出版了不少当代中国政治制度的教材，本书充分吸取了已有教材的成果，但主要依据第一手的法律、法规、政策等权威资料，择其重点而论述之。与其他同类教材相比，本书的主要特点有三个：一是突出重点，主要介绍基本的政治制度，而不面面俱到；二是增加了一些其他教材没有介绍但又十分重要的制度，如国防制度等；三是在客观地介绍每一种制度后，都力图从比较政治的角度对该项制度的特点作出简要的分析，以期更加全面地把握我国现行政治制度的一般特征。

本书由北京大学中国政府创新研究中心主任俞可平教授主编，各章的分工情况如下：第一章，俞可平；第二章，朱昔群（中央编译局）；第三、十章，杜敏（中国人民大学）；第四章，陈家刚（中央编译局）；第五、八章，王英津（中国人民大学）；第六章，褚松燕（国家行政学院）；第七章，杨伟东（国家行政学院）；第九章，杨雪冬（中央编译局）；第十一章，姚振玉（国防大学）。

书中若有错误和纰漏之处，敬请读者批评指正。

九州出版社
中共中央党校函授学院

2006年5月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 当代中国政治制度的意义	1
第二节 当代中国的核心政治制度	3
第三节 当代中国政治制度的功能与特征	12
第二章 政党制度	17
第一节 中国政党制度概述	17
第二节 中国共产党	19
第三节 民主党派	30
第四节 工、青、妇组织	38
第五节 中国政党制度的特点	44
第三章 人民代表大会制度	50
第一节 人民代表大会制度概况	50
第二节 全国人民代表大会	58
第三节 地方各级人民代表大会	68
第四节 人民代表大会制度的特点	74
第四章 政治协商制度	77
第一节 人民政协的组织	77
第二节 人民政协的作用	86
第三节 人民政协委员	95
第四节 人民政协制度的特点	101

第五章	行政制度	105
第一节	行政机关	105
第二节	行政原则	113
第三节	行政过程	120
第四节	当代中国行政制度的特点	127
第六章	立法制度	134
第一节	立法体制与立法权限的划分	134
第二节	立法原则	143
第三节	立法程序	145
第四节	立法监督	155
第五节	中国立法制度的特点	160
第七章	司法制度	164
第一节	审判制度	164
第二节	检察制度	175
第三节	仲裁与调解制度	180
第四节	律师制度	188
第五节	中国司法制度的特点	191
第八章	监督制度	195
第一节	当代中国监督体系	195
第二节	当代中国监督制度的特点	213
第九章	自治制度	222
第一节	民族区域自治制度	222
第二节	农村村民自治制度	230
第三节	城市居民自治制度	236

第四节	特别行政区自治制度·····	241
第五节	中国自治制度的特点·····	245
第十章	公务员制度 ·····	249
第一节	我国公务员制度概况·····	249
第二节	公务员制度的运行·····	257
第三节	我国公务员制度的特点·····	272
第十一章	国防制度 ·····	275
第一节	国防领导·····	275
第二节	武装力量·····	276
第三节	兵役制度·····	281
第四节	国防动员·····	286
第五节	中国国防制度的特点·····	292

第一章 绪 论

本章着重论述当代中国政治制度的意义、当代中国的核心政治制度，以及当代中国政治制度的功能与特征。

第一节 当代中国政治制度的意义

本书所论及的当代中国政治制度，指的是目前在中国的现实政治生活中发生实际作用的一系列政治规范。完整意义上的中国，除了大陆外，还包括台湾、香港和澳门。由于台湾、香港、澳门地区目前实行与中国大陆截然不同的政治制度，我们在这里所说的中国主要是指中国大陆，所谓的当代中国政治制度，也就是中国大陆的政治制度。

制度就是一系列影响人类行为的规则或规范。作为制度的规则，是业已成型的行为准则，它具有相对的稳定性和长效性。构成制度的行为规则既包括成文的规范，也包括不成文的规范；既有得到权威机关认可并要求强制服从的法定制度，也包括未经任何权威机构发布但潜在地制约人们行为的非正式规则，也就是人们通常所称的“潜规则”。政治制度便是制约人们政治行为的一系列规则，它是人类政治生活的行为准则。政治制度一般由国家制定，体现了统治阶级的根本利益和价值取向，统治阶级藉此来约束政府和公民的政治行为。因此，与其他制度相比，政治制度更具有根本性，其约束力和强制性也更大，当政治制度与社会的其他制度相冲突时，其他制度通常要让位于它。

广义地说，作为政治生活的行为规则，当代中国政治制度的构成要素主要有以下5个部分：（1）宪法，作为国家的根本大

法，它从根本上规范着国家的政治生活，它是其他法律制度的最终依据，是全部政治行为的合法性来源；（2）法律，即国家用来规范公民和政府政治生活的普通法律和专门法律；（3）行政法规，即政府行政管理部门关于公民和官员政治行为的相关法令、条例、准则、规定、规章等；（4）党的政策，即作为执政党的中国共产党关于政治管理的决定、通告、通知、意见、办法、指示等；（5）非正式制度，即散布于公民及政府中的影响政治生活的各种“潜规则”。

马克思主义认为，政治制度是社会的上层建筑，从根本上说，它是由社会的经济制度和经济发展水平决定的。换言之，从整个人类的历史进程看，政治制度是因变量而非自变量，它要受其他因素的影响和制约。从人类政治发展史的普遍规律来看，决定一个国家采用何种政治制度的主要因素，包括社会经济制度、历史文化传统、政治地理环境、意识形态和社会精英集团的性质等，在现今的全球化时代，还应当包括国际政治的格局。毫无疑问，当代中国政治制度的形成，也不可避免地受到上述因素的影响。这些政治制度的决定因素，即使是历史文化传统和政治地理环境，也并非一成不变，而是处于不断的变动之中，只是一些因素变得缓慢些，而另一些变得快速些。随着这些因素的变化，政治制度本身或迟或早也会随之变迁。1949年中国共产党推翻国民党的统治，建立了自己的政权，确定了当代中国政治制度的基本框架，至今大体经历了3个发展阶段。第一阶段是1949—1966年“文化大革命”发生，这是当代中国政治制度的形成时期，现行政治制度的基本内容大都在这一时期中得以确立。第二阶段是1966—1976年的“文化大革命”期间，这是一个“政治动乱”的时期，原先确立的政治制度遭到严重破坏或形同虚设，而代之以“革命委员会”等制度。第三阶段是“文化大革命”结束至今，或可称为改革开放时期。在这一时期中，不仅“文化大革命”前的政治制度框架得到恢复，而且随着现实的需要

得以进一步完善，并开始逐渐定型。

泛政治化一直是中国社会生活的显著特点，在相当长的历史时期中，政治权力对社会生活的作用几乎无所不及。改革开放后，随着社会主义市场经济和民主政治的推进，这种情况正在发生实质性的变化，但政治的边界依然比较模糊，政治的范围依然极其广泛。这种情况使得当代中国政治制度的内容比起当今世界上许多其他国家来显得更加丰富，除了一般的政党制度、立法制度、行政制度、司法制度、选举制度、决策制度、监督制度、文官制度、警察制度、国防制度之外，还包括别具特色的人民代表大会制度、政治协商制度、民族自治制度、特区制度、干部制度、公安制度等等。

在众多的政治制度中，“一党领导、多党合作”的政党制度、中国共产党与其他党派团体的政治协商制度，以及人民代表大会作为最高国家权力机关的国家政权制度，是当代中国最基本的政治制度，是所有其他政治制度的基石。

第二节 当代中国的核心政治制度

一、一党领导

一党领导、多党合作不仅是当代中国政党制度的基本特征，也是当代中国整个政治制度的根本特征。这一制度包括两个方面的基本内容：一是中国共产党的一党领导体制；二是中国共产党与民主党派的政党合作体制。一党领导的实质性意义就是，中国共产党是中国唯一的执政党，它不与其他任何政党和政治团体分享国家的政治领导权，它也不允许任何反对党的存在。现行的《中华人民共和国宪法》和《中国共产党章程》对此都作出了明确无误的规定。宪法规定，中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。工人阶级是

通过自己的先锋队即中国共产党来实现这种政治领导的，所以，一切中国公民必须始终坚持中国共产党的领导，这是中国的根本政治体制。党章也规定，中国共产党是中国人民进行社会主义现代化建设的领导核心。顾名思义，领导核心不可能有两个，只能是一个。换句话说，党章实际上也把中国共产党的一党领导作为自己的基本政治要求。

中国共产党的一党领导有两个方面的基本含义。其一是针对其他政治党派而言的，它意味着决不允许其他竞争性政党的存在。作为中国惟一的执政党，它也决不与其他政党，包括民主党派，分享国家的政治领导权。维持这种一党领导体制是中国现行政治制度的基本任务。中国的法律绝对禁止政治反对党和反对派的存在，也不模仿西方国家的多党政治或两党轮流执政制度。

其二是针对其他政权机构而言的，它意味着所有其他政权机关，包括政府、人民代表大会（中国式的议会）、法院和检察院，以及所有武装力量，包括正规军、地方部队、武装警察和民兵，都必须接受中国共产党的领导。如果说在政府这一层面，中国的行政、立法和司法相互分立的话，那么在党这一层面，这种分立就完全消失，所有行政权、立法权和司法权最终都统一于党的领导，并服从于党的领导。按照宪法，全国人民代表大会是国家的最高权力机关，各级地方人民代表大会是地方各级政府的最高权力机关。尽管如此，作为最高国家权力机关的人民代表大会也必须接受同级党组织的领导。从这种意义上说，同级党组织与同级人大和政府权力关系上就不是并行的，而是领导与被领导的关系，后者必须向前者请示和汇报工作，它们有义务接受同级党委的领导。中共中央的领导人曾多次作过这样的论证：中国共产党是执政党，这种执政地位是通过中国共产党对国家政权机关的领导来实现的。如果放弃了这种领导，就谈不上执政地位。所以，各级政权机关，包括人大、政府、法院、检察院和军队，都必须接受党的领导。

“一党领导”，不是由党来包揽政府的一切事务，相反，党不应粗暴地干预政府事务。根据一党领导体制的原则，中国共产党对国家政治生活的领导主要是通过政治领导、思想领导和组织领导来实现的。政治领导就是由中国共产党确定用以指导政权机关和公民政治生活的重大政治原则、政治方向和方针政策；思想领导就是通过中国共产党的各级党组织的思想政治工作，来保证党的方针政策在各级政府中得以贯彻执行；组织领导就是中国共产党的各级组织有权向同级政府推荐重要干部，这一组织领导具体体现为“党管干部”的原则。“党管干部”就是中国共产党负有培养、选拔、考核和推荐各级政权机关重要官员的责任。

中国共产党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导，它要求党政在职能上必须分开，不能党政不分，以党代政。中国共产党第十三次全国代表大会的政治报告还就党政分开问题作了专门的规定。报告指出，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。党的领导是政治领导和向国家政权机关推荐重要干部。党和国家政权机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式不同。应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系，做到各司其职，并且逐步走向制度化。

一党领导体制也决不意味着作为惟一执政党的中国共产党可以凌驾于法律之上，相反，按照这种体制的要求，党必须在宪法和法律规定的范围内活动。《中国共产党章程》明文规定，“党必须在宪法和法律范围内活动”；宪法也规定“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。这些规定的依据是，中国共产党领导人民制定了宪法和法律，也要领导人民遵守宪法和法

律。宪法和法律体现了党的主张和人民意志的统一，党员遵守宪法和法律就是遵从人民的意志，服从党的领导。所以，所有党组织和党的干部的言行都不得与宪法和法律相抵触，这是党和国家政治生活的一个基本原则。党领导国家的主要方式就是把党对国家重大事务的主张，经过法定程序变成国家意志。“党管干部”的原则要求党向各级政权机关推荐重要干部，但即使由党组织推荐给政府的干部，也必须经过合法的程序，如通过各级人民代表大会的选举和任免。早在1984年，中共中央就专门发布文件重申，任免国家机关领导人员必须严格按照宪法和法律规定的程序办理。所有宣传单位，对国家机关领导人员的任免，都要在组织手续、法律程序完备后，才能公布。

二、多党合作

“一党领导”是中国共产党与其他政党即“民主党派”的基本关系的一个方面，这种独特的政党关系的另一方面就是“多党合作”。其他政党虽然不是执政党，按照宪法规定也永远不能成为执政党，但它们在接受中国共产党领导的前提下有权参与国家的政治生活，从这个意义上说，它们也是参政党。1989年12月30日发布的《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》对各民主党派的这种参政党性质首次作了明确规定。《意见》指出：中国共产党是社会主义事业的领导核心，是执政党。各民主党派是接受中国共产党领导的，同中共通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党，是参政党。多党合作必须坚持中国共产党的领导，必须坚持四项基本原则，这是中国共产党同各民主党派合作的政治基础。中国共产党对各民主党派的领导是政治领导，即政治原则、政治方向和重大方针政策的领导。

中国共产党与各民主党派进行多党合作的基本方针是“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”。“长期共存”就是

允许业已产生的各民主党派与中国共产党一道存在下去，允许民主党派在一定范围内发展自己的成员，扩大自己的组织，政府保护它们的合法活动。“互相监督”指的是中国共产党在监督各民主党派坚持四项基本原则和遵守宪法法律的同时，也愿意接受各民主党派对自己的监督。民主党派监督中国共产党的总原则是：“在四项基本原则的基础上，发扬民主，广开言路，鼓励和支持民主党派与无党派人士对党和国家的方针政策、各项工作提出意见、批评、建议，做到知无不言，言无不尽，并且勇于坚持正确的意见”。“肝胆相照”就是指中国共产党与各民主党派之间的交往坦诚相见，不隐瞒各自的观点。“荣辱与共”就是中国共产党与各民主党派在根本利益上是一致的，双方的关系是一荣俱荣、一损俱损。

多党合作的主要内容就是中国共产党允许并鼓励各民主党派共同参与国家的政治生活，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针、政策、法律、法规的制定和执行。这种多党合作实际上可以看做是一种有限度的联合参政。根据中共中央的有关规定，民主党派与中国共产党联合参政的具体内容是参与国家的立法、行政和司法活动。

按照宪法规定，人民代表大会制度是中国的根本政治制度。人民代表大会是国家的最高权力机关和惟一的立法机关，民主党派的联合参政首先体现在参与各级人民代表大会。中共中央要求各级党的领导机关，要保证民主党派的成员在全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的人民代表、人大常委会和人大常设专门委员会委员中占有适当比例，并可以聘请有相应专长的民主党派成员担任专门委员会的顾问。此外，各级人大、人大常委会在组织关于特定问题的调查委员会，人大各专门委员会在组织有关问题的调查研究时，也应当吸收人大代表中的民主党派成员参加，并可聘请民主党派的专家作为顾问。根据中共中央的这一要

求，中国县级以上人民代表大会的人民代表、人大常委会及其专门委员会中，都有一定比例的民主党派成员，而且通常至少有1位副委员长或副主任是民主党派人士，但人大常委会的委员长或主任毫无例外都是中共党员。

各民主党派也被中国共产党邀请参加各级政府行政部门的领导工作，担任国家和政府的领导职务，这是实现共产党领导的多党合作的重要内容。县级以上人民政府通常至少有1位主要领导人是民主党派成员或无党派人士，如副县长、副市长、副省长，直至中华人民共和国副主席，但各级政府的正职领导人无一例外都是中共党员。对民主党派成员或无党派人士出任各级政府领导人的年龄要求 and 资历要求甚至可以适当放宽，低于对中共党员干部的要求。考察、培养、选择由民主党派推荐的政府领导人是中共各级党委的组织部、统战部和政府人事部门的重要职责。此外，民主党派参与各级政府行政领导工作的另一种形式是，国务院和各级地方政府召开全体会议和有关会议讨论工作时，可视需要邀请有关民主党派人士列席。政府及其有关部门还聘请民主党派成员兼职、任顾问或参加咨询机构，也可就某些专题，请民主党派进行调查研究，提出建议。政府有关部门可就专业性问题同民主党派对口协商，在决定某些重大政策措施前，组织有关民主党派座谈，征求意见。同时，在各级政府的参事室中往往也安排一定比例的民主党派成员，以发挥其咨询作用。

除了参与政府立法和行政工作外，民主党派还通过3种主要途径直接参与政府的司法活动。其一是直接参与司法领导工作，即推举符合条件的民主党派成员担任各级检察院和法院的领导职务，通常是副职，如副检察长和副院长等；其二是各级司法机关聘请一批符合条件的和有专门知识的民主党派成员担任特约监察员、检察员、审计员和教育督导员等；其三是政府执法部门可以邀请民主党派成员参与监察、审计、工商等部门组织的对重大案件的调查，以及对税收等的检查。

三、政治协商

多党合作除了与中国共产党联合参政外，另外一种基本形式便是政治协商。政治协商制度是当代中国的基本政治制度之一，这一制度主要通过各级人民政治协商会议得以实现。这一制度由宪法加以确认，宪法规定，中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织。县级以上人民政府都设有相应的人民政治协商会议，近年来少数重要的乡镇也开始设立人民政协机构。人民政协由中国共产党、各民主党派、各群众团体、各界代表人物组成，是民主党派等共商国是、参政议政的重要场所。

根据《中国人民政治协商会议章程》和中共中央的有关文件规定，各级人民政协的主要职能是对国家的大政方针和地方的重要事务以及群众生活、爱国统一战线内部关系等重要问题进行政治协商，并通过提出建议和批评，发挥民主监督的作用。1989年1月颁布的《全国政协关于政治协商民主监督暂行规定》和《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》对人民政协的构成、政治协商的目的、内容和形式作出了具体的阐述。

按照中共中央的规定，民主党派在政协常委和政协领导成员中应当占有一定的比例。政协各专门委员会应有民主党派成员参加，政协机关中应有一定数量的民主党派人士担任专职领导干部，他们应当有职、有权、有责。各级政协机关更好地为民主党派开展活动创造条件。要注意安排民主党派人士参加有关的出国访问和国际活动。各级人民政协设主席1人，副主席若干人，主席由中共党员干部担任，多数副主席通常由非中共党员干部担任，其中最主要的是各民主党派人士。各级政协的多数委员和常务委员通常也由非中共党员担任，其中多数是各民主党派的成员。

各民主党派进行政治协商的主要目的是：发扬社会主义民

主，反映社会各方面的意见和要求，为参加人民政协的各民主党派和各界人士参政议政开辟畅通的渠道，集思广益，促进国家重大决策的科学化与民主化；协助并推动国家机关改进工作，提高效率，克服官僚主义，反对腐败现象，监督国家宪法、法律和方针政策的贯彻执行；推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明和社会主义民主法治的建设，促进社会生产力的发展；协调社会各方面的关系，促进各方面的相互沟通和理解，加强在共产党领导下各党派的团结合作；贯彻执行“一国两制”的方针，促进祖国统一大业的实现。

政治协商的主要内容包括：国家在社会主义物质文明建设、社会主义政治文明建设、社会主义精神文明建设、社会主义民主法制建设和改革开放中的重要方针政策及重要部署，政府工作报告，国家财政预算，经济与社会发展规划，国家政治生活方面的重大事项，国家的重要法律草案，中共中央提出的中央领导人选，国家省级行政区划的变动，外交方面的重要方针政策，关于统一祖国的重要方针、政策，群众生活的重大问题，各党派之间的共同事务，政协内部的重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题。

政治协商的形式多种多样，其中主要有：召开政协的全体会议、常务委员会、主席会议、常务委员专题座谈会、各专门委员会会议；根据需要召开的各党派和各界人士代表参加的协商座谈会；应邀列席同级人大及其常委会的有关会议；以政协全体会议、常委会议或主席会议等名义向同级政权机关的中共党的委员会、人民代表大会及其常委会和政府提出建议案；各专门委员会提出建议或报告；政协委员进行工作视察；政协委员提出提案、举报、批评和建议；参加同级党委和政府有关部门组织的调查和检查活动；根据情况邀请同级党委、人大和政府的有关领导人就大多数委员关心的重大事项作出说明或进行协商。

在政协会议上，各民主党派可以以本党的名义发言、提出提