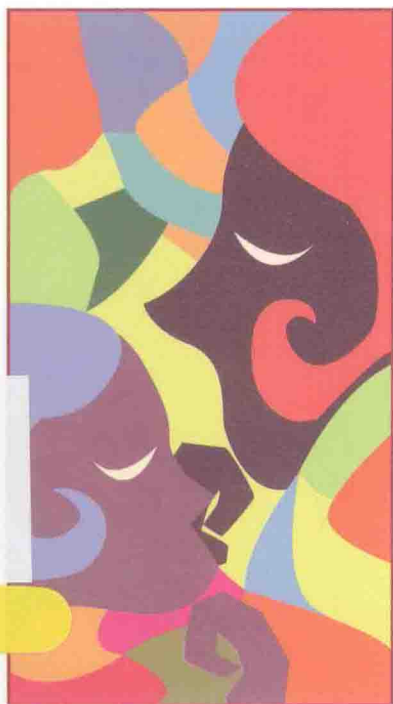


高等学校通识课程系列教材

当代中国政治制度

杨凤春 编著



 中国人民大学出版社

高等学校通识课程系列教材

当代中国政治制度

杨凤春 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治制度/杨凤春编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 8
高等学校通识课程系列教材
ISBN 978-7-300-19957-3

I. ①当… II. ①杨… III. ①政治制度-中国-高等学校-教材 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 201305 号

高等学校通识课程系列教材

当代中国政治制度

杨凤春 编著

Dangdai Zhongguo Zhengzhi Zhidu

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京易丰印捷科技股份有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2014 年 9 月第 1 版
印 张	23 插页 1	印 次	2014 年 9 月第 1 次印刷
印 数	522 000	定 价	49.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

目 录

第一编 绪论

第一章 当代中国政治制度的建立与发展	3
第一节 中华人民共和国的建立和发展	3
第二节 中华人民共和国的政治制度	9
第三节 人民的地位与公民的基本权利	13
第四节 国家的任务、目标及其与公民的关系	15
第五节 宪法与宪法监督制度	19
第六节 国家象征	27

第二编 政党制度

第二章 政党制度与民主党派	31
第一节 中国的政党制度	31
第二节 中国的民主党派	33
第三节 中国共产党与民主党派的合作	45
第四节 民主党派的参政	46
第五节 民主党派的监督	48
第三章 中国共产党	51
第一节 中国共产党的地位、性质、目标与指导思想	52
第二节 中国共产党在社会主义初级阶段的基本路线与任务	53
第三节 中国共产党的发展与建设	56
第四节 中国共产党对国家和社会的领导	61
第五节 中国共产党的组织制度	65
第六节 中国共产党的中央组织	68
第七节 中国共产党的地方组织	80
第八节 中国共产党党员	84

第三编 国家制度

第四章 人民代表大会制度	93
第一节 人民代表大会制度的性质和地位	93

第二节	全国人民代表大会的职权	96
第三节	全国人民代表大会	98
第四节	全国人民代表大会常务委员会	112
第五节	全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表	120
第六节	进一步发挥全国人大代表的作用与全国人大常委会制度建设的发展	128
第五章	国家主席	134
第一节	国家元首	134
第二节	国家主席的地位、性质和职权	135
第三节	国家主席的产生、辞职和罢免	137
第四节	国家主席的任期与继位补缺	137
第六章	国务院	140
第一节	国务院的设立、性质与地位	140
第二节	国务院的组成	143
第三节	国务院机构设置	145
第四节	国务院的职权与职能	151
第五节	国务院的行政方式	153
第六节	国务院的会议制度	155
第七节	国务院的公文审批制度	156
第八节	国务院 2013 年的重点工作部门分工	157
第七章	审判与法律监督制度	163
第一节	国家审判机关和法律监督机关	163
第二节	审判机关与审判制度	166
第三节	法律监督机关与法律监督制度	176

第四编 行政区划与政府管理制度

第八章	行政区划与地方政府制度	187
第一节	行政区划	187
第二节	地方各级人大、地方各级政府的地位与组成	192
第三节	地方国家机关组成人员的选举、罢免和辞职	196
第四节	地方各级人大的职权	198
第五节	地方各级政府的职权	204
第九章	民族区域自治制度	207
第一节	中国的少数民族与中国的民族政策	207
第二节	民族区域自治制度	212
第三节	民族自治地方的设置	213
第四节	民族自治地方的自治机关	216

第五节	民族自治地方的自治	217
第六节	国家对少数民族的财政支持与帮助	219
第十章	特别行政区制度	223
第一节	特别行政区制度	223
第二节	特别行政区制度的思想和历史基础	226
第三节	特别行政区的设立	228
第四节	香港特别行政区政府	230
第五节	澳门特别行政区政府	234
第六节	中央政府管理与派驻机构	240
第十一章	干部与公务员制度	245
第一节	干部和公务员	246
第二节	公务员的条件、义务和权利	251
第三节	公务员的录用、晋升和职务序列	253
第四节	公务员的交流与回避	257
第五节	公务员的职务任免	258
第六节	公务员的考核与惩戒	261
第七节	干部人事制度改革	263
第十二章	纪检和监察制度	269
第一节	中共的纪律检查机关	269
第二节	监察机关	274
第三节	惩治和预防腐败工作制度建设	276

第五编 社会政治生活制度

第十三章	政治协商制度	285
第一节	政治协商制度	285
第二节	中国人民政治协商会议	287
第三节	中国人民政治协商会议全国委员会	292
第四节	地方委员会	300
第五节	参加政协的单位和个人	302
第十四章	选举制度	305
第一节	选举与选举制度	305
第二节	选举领导机构	310
第三节	选区、选举单位与选民	311
第四节	代表候选人	313
第五节	直接选举	315
第六节	间接选举	316

第七节	对代表的监督和罢免、辞职、补选	318
第八节	对破坏选举的制裁	321
第十五章	基层自治制度	323
第一节	基层群众自治制度	323
第二节	村民委员会制度	325
第三节	城市居民委员会	334
第四节	职工代表大会制度	336
第五节	十八大报告提出的发展基层民主保障人民权益的主要措施	341
第十六章	社会团体与群众组织制度	344
第一节	社会团体	344
第二节	中华全国总工会	347
第三节	中国共产主义青年团	350
第四节	中华全国妇女联合会	354
第五节	其他主要社会团体	356
第六节	社会团体中的中共党组织	359

第一编 绪论

本章通过对中国当代政治制度的形成与变迁及其基础与基本结构的剖析，介绍了当代中国政治制度的基础概念；对人民的地位与公民的权利，国家的任务、目标及国家与公众关系进行了扼要介绍；介绍了中华人民共和国历次宪法性文件和宪法的具体内容，宪法修改、宪法监督，以及宪法实施相关问题的概念及具体内容。

重点问题

中华人民共和国的建立

中国当代政治制度的变迁

当代中国政治制度的基本结构

国家的任务、目标及其与公众的关系

中华人民共和国宪法性文件和宪法的制定与修改

宪法监督及宪法监督的主要方式和结果

宪法的实施

第一节 中华人民共和国的建立和发展

一、中华人民共和国的建立

1. 毛泽东的国家理论

1949年6月30日，毛泽东发表了纪念中国共产党成立28周年的文章——《论人民民

主专政》，该文阐明了新政权的性质、国家中各个阶级的地位和相互关系、国家的基本任务和前途等问题，指出：中华人民共和国的性质即国体是“工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”；“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。这些阶级在工人阶级和共产党的领导之下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府，向着帝国主义的走狗即地主阶级和官僚资产阶级以及代表这些阶级的国民党反动派及其帮凶们实行专政……对于人民内部，则实行民主制度，人民有言论集会结社等项的自由权。选举权，只给人民，不给反动派。这两方面，对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面，互相结合起来，就是人民民主专政。”^① 国家的基本任务是使中国“稳步地由农业国进到工业国，由新民主主义社会进到社会主义社会和共产主义社会，消灭阶级和实现大同”。人民民主专政需要工人阶级的领导，而为了使中国有可能在工人阶级和共产党的领导下实现基本任务，就必须强化人民的国家机器——主要是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭，借以保护国防和保护人民的利益。毛泽东说：“人民的国家是保护人民的。有了人民的国家，人民才能有可能在全国范围内和全体规模上，用民主的方法，教育自己和改造自己……向着社会主义社会和共产主义社会前进。”^②

毛泽东的上述观点，成为1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年9月制定的《中华人民共和国宪法》的根本精神。

2. 中国人民政治协商会议的召开

为了建立新政权，中国共产党号召“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”^③。1949年6月15日至19日，新政治协商会议筹备会第一次会议在北平（现北京）召开。1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开。参加会议的有各党派、人民团体、人民解放军、各地区、各民族、国外华侨和其他爱国民主人士的代表和特邀代表共662人。

中国人民政治协商会议第一届全体会议承担了临时制宪会议的作用，宣告成立中华人民共和国。

会议通过的具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政”；“人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”；“各级政权机关一律实行民主集中制”；国内“各民族一律平等”，“各少数民族聚居的地区，应实行民族的区域自治”；外交政策的原则是“保障本国独立、自由和领土主权的完整，拥护国际持久和平和各国人民间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策”；决定国名为中华人民共和国，北平为首都并改称为北京；采用公元纪年；以《义勇军进行曲》为代国歌，五星红旗为国旗。在普选产生的全国人民

① 《毛泽东选集》，2版，第4卷，1476页，北京，人民出版社，1991。

② 同上书，1476~1477页。

③ 同上书，1349页。

代表大会召开之前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。在普选产生的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。当时中央人民政府委员会组成人员见图 1—1，中央人民政府政务院组成人员见图 1—2。

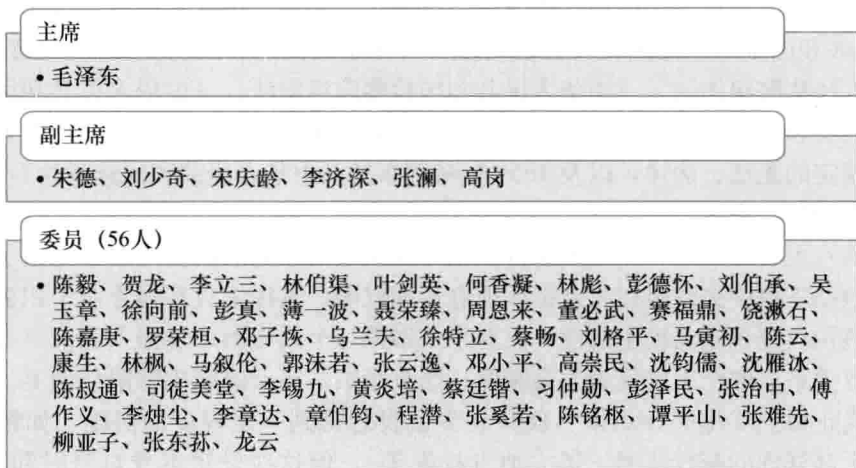


图 1—1 中央人民政府委员会组成人员

注：中国人民政治协商会议第一届全体会议 1949 年 9 月 30 日选举产生。

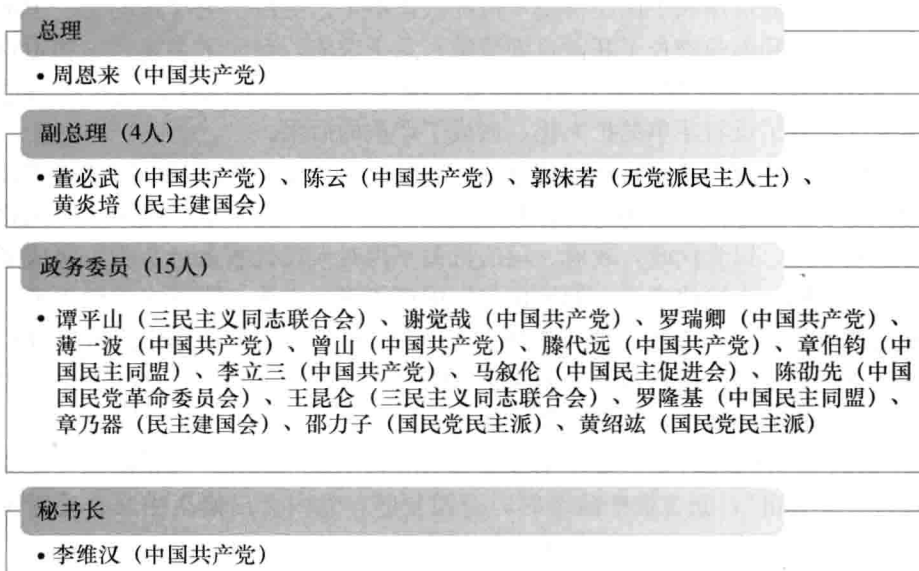


图 1—2 中央人民政府政务院组成人员

注：1949 年 10 月 1 日中央人民政府委员会第一次会议任命政务院总理、10 月 19 日第三次会议任命副总理、政务委员、秘书长。

二、改革开放前中国政治制度的变化和发展

1. 1954—1966年中国政治制度的变化和发展

1954年9月15—28日在北京召开第一届全国人民代表大会第一次全体会议。

第一届全国人民代表大会第一次全体会议制定了中华人民共和国第一部宪法，通过了《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国检察院组织法》、《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》等重要法律。第一届全国人民代表大会第一次全体会议制定的宪法、法律，以及1953年初颁布的《中华人民共和国选举法》，构成了中国政治制度的基本框架。

在中共八大召开前后，党和国家许多领导人就政治体制的调整与改革提出了一些有益的设想，包括下放中央政府权力，扩大地方管理权限，发挥中央和地方两个积极性；大幅精简党政机构；完善党内民主制度，反对个人崇拜与个人专断；加强人民民主与法制；正确处理党政关系；健全人民代表大会制度；修改宪法，实行国家主席限任制等。尽管这些设想最后真正得到实施的并不多（仅只有少量设想得到一定程度的实施，如精简国家机构、调整干部管理的职权范围、扩大地方权限等），但这些设想本身对当时和以后改革、完善中国政治制度均具有重要的意义。

1956年下半年到1957年上半年，国民经济建设都取得了良好的效果。但与此同时，正如《关于建国以来党的若干历史问题的决议》所指出的那样，“由于对社会主义建设经验不足，对经济发展规律和中国经济基本情况认识不足，更由于毛泽东同志、中央和地方不少领导同志在胜利面前滋长了骄傲自满情绪，急于求成，夸大了主观意志和主观努力的作用”，使得在经济工作中早已表现出的“左”的思想严重泛滥起来。这种思潮进一步波及政治领域，导致了反右斗争的扩大化，造成了严重的后果。

与反右运动所体现出的政治极端化思维相一致，在“捍卫党的领导”、“捍卫社会主义制度”的口号下，政治体制方面所固有的一些弊端开始进一步发展：党的“一元化”领导被理解为党政不分、以党代政，政府、司法机关不再对人民代表大会负责，而成了直接向党组织负责的机构；人民代表大会的地位与作用被忽视，立法工作基本停顿下来，民主与法制建设遭遇挫折；个人专断、个人崇拜、“人治”在实际政治运作中渐成常规；民主党派的地位明显下降，政治协商、多党合作的实际作用显著减弱。这些都使得中国政治制度中高度集权化的趋势进一步强化和发展。^①

从20世纪60年代初开始，毛泽东开始强调阶级斗争的观点，主张阶级斗争要“年年讲，月月讲，天天讲”，断言资产阶级时时企图复辟，党内会出修正主义。毛泽东的这一思考最终发展出无产阶级专政下继续革命的理论。

2. 1966—1976年中国政治制度的变化和发展

1966—1976年发生了“文革”，在此期间，中国政治制度发生了某些方面的明显变化。

^① 参见浦兴祖主编：《中华人民共和国政治制度》，20页，上海，上海人民出版社，1999。

首先，国家政治生活中的个人崇拜较为严重。毛泽东个人高度集权，指定接班人。在最高决策层，正式权力往往被一些随意设立的机构所取代，并成为事实上的最高权力和领导机关，如“中央文革小组”逐步取代了中央政治局和书记处，成为实际的决策机构。

其次，原有的政治体制和机构受到普遍的冲击，陷入解体或瘫痪境地。全国出现了“踢开党委闹革命”和“摧毁旧的国家机器”的造反、夺权运动，各级领导机关被围攻、主要掌权领导干部被揪斗，各级领导机关普遍瘫痪或被迫停止活动；国家主席职位长期空缺，国家元首制度遭到破坏；全国人大及其常委会被停止活动长达八年之久；各民主党派机关和全国政协机关也都停止办公。

最后，建立了新的地方政权体制。“文革”期间，为了彻底“摧毁旧的国家机器”，建立能够适应“无产阶级专政下继续革命理论”需要的新型政权组织，全国所有的夺权单位都普遍建立了“革命委员会”。“革命委员会”的组织模式是“三结合”，即群众组织的负责人、当地驻军负责人和“革命的领导干部”三个方面的结合。它的组成成员是在各方酝酿、协商基础上，由上级直接任命产生。“革命委员会”最初集党、政、军、经、文等所有大权于一身，包揽行政、审判、检察、党务、社会管理等一切事务。在地方政府制度方面，“革命委员会”成为新的地方政权组织形式。“革命委员会”的体制与地位，在1975年和1978年的宪法中得到确认。“文革”结束以后，1979年7月1日，五届人大二次会议通过《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》，决定“将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府”，“革命委员会”的名称随之取消，这一体制遂告正式消亡。

“文革”极左政治的最终破产，为以后的改革提供了历史基础和契机。

三、改革开放与四项基本原则的提出

1. 邓小平复出与改革开放

1976年10月，“四人帮”被逮捕。1977年7月，中共十届三中全会恢复邓小平的职务。1977年8月，中共第十一次全国代表大会宣告“文革”已经结束。

1978年11月至12月，中共中央在北京召开工作会议。12月13日，邓小平在闭幕会上作了题为《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话，指出：“再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。”18日至22日，中共中央召开十一届三中全会，全会决定把党和国家的工作着重点转移到社会主义现代化建设上来。邓小平开始成为中央领导集体的核心（见图1—3）。

1979年3月，邓小平代表中共中央在理论务虚会上讲话，指出：在中国要实现四个现代化，必须坚持社会主义道路、坚持无产阶级专政（即人民民主专政）、坚持共产党的领导、坚持马列主义毛泽东思想，这四项基本原则“是实现四个现代化的根本前提”；强调要同怀疑或反对四项基本原则的思潮作坚决斗争。从此，四项基本原则与以经济建设为中心和改革开放一起，构成十一届三中全会路线的基本内容。

1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上作了《党和国家领导制度的改革》的重要讲话。邓小平论述了我国政治体制改革的核心——党和国家领导制度的改革

问题，突出强调了制度的重要性，区分了“基本制度”与“具体制度”，指出中国政治体制的“总病根”是“权力过分集中”，阐明了政治体制改革的目的和必要性，回答了如何进行改革等重大问题。这个讲话“提出了政治体制改革的根本纲领”，“成为我国政治体制改革的指导性文件”^①。

在1982年9月召开的中共十二大上，邓小平提出了建设有中国特色的社会主义的思想，成为新时期全党的指导思想。十二大提出要把党建设成为领导社会主义现代化事业的坚强核心，要“继续改革和完善国家的政治体制和领导体制”。在随后召开的第五届全国人民代表大会第五次会议上，通过了新修改的《中华人民共和国宪法》。

1987年10月召开的中共十三大，把政治体制改革列入正式议程，对政治体制改革的目标、意义、内容、步骤和关键进行了勾画。十三大报告提出：“进行政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”

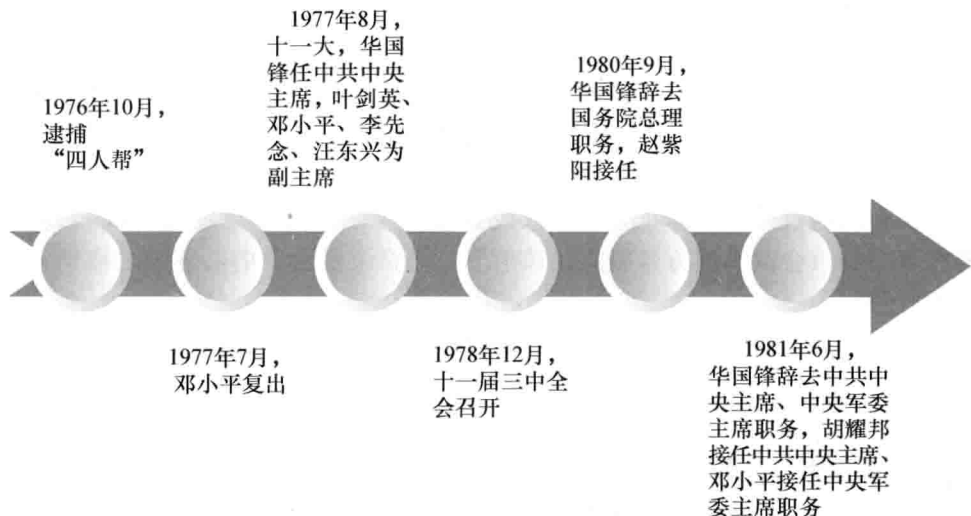


图 1—3 “文革”结束后党内领导职务的更迭

2. “三个代表”重要思想与和谐社会

1992年召开的中共十四大和1997年召开的中共十五大，在大力建设社会主义市场经济体制的同时，继续主张积极推进政治体制改革。十五大报告指出：“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，依法治国，发展社会主义民主政治。这就要坚持和完善工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度；发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家。实现社会安定，政府廉洁高效，全国各族人民团结和睦，生动活泼的政治局面。”

2002年11月召开的中共十六大提出：高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三个代

^① 迟福林、田夫主编：《中华人民共和国政治体制史》，398页，北京，中共中央党校出版社，1998。

表”重要思想，继往开来，与时俱进，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，为开创中国特色社会主义事业新局面而奋斗。大会确立的“三个代表”重要思想成为与马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论具有同样重要性的中国共产党的指导思想，也是中国政治体制改革和各项制度创新的指南。“三个代表”重要思想强调中国共产党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。

2006年10月，中共十六届六中全会通过《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》。2007年10月召开的中共十七大，把科学发展观和建设社会主义和谐社会载入党章。2012年11月召开的中共十八大，把科学发展观同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想一道，确立为党的指导思想；把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业五位一体的总体布局；对党的建设提出了建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党的新要求。

中国当代政治制度的形成与变迁中的重大事件见图1—4。

第二节 中华人民共和国的政治制度

一、政治制度的含义

政治制度是特定社会中统治阶级掌握政权、组织政权，实施政治统治的一系列原则和方式的总和，包括了社会政治领域中有关政治的规范、原则和体制，以及不同政治主体处理其相互关系的准则与方式。

政治制度是以实现特定的公共秩序和利益分配为最终目的的，反映了人类政治社会的本质。

政治制度具有如下一些特征：

第一，历史性。政治制度是人类在进入阶级社会以后才出现的现象，是一个与国家密切相关的历史范畴。在原始社会，尽管也存在着组织和管理人类共同体并为其成员所普遍遵守的规则或习惯，但这些规则或习惯并不具有政治性质。政治制度是随着国家的产生而产生的，它包括一个国家的阶级本质、国家政权的组织形式和管理形式、国家结构形式，以及公民在国家生活中的地位等。政治制度建立在一定的经济基础之上，并且随着经济基础的变化而不断发展演进。历史上先后出现过奴隶制政治制度、封建制政治制度、资本主义政治制度和社会主义政治制度。

第二，阶级性。政治制度作为阶级社会所特有的现象，反映了特定社会形态的阶级本质和阶级关系，具有鲜明的阶级性。政治制度本身就是阶级矛盾和阶级斗争的产物，是阶级统治的工具，是统治阶级意志的体现。它由统治阶级确立，并为该阶级的利益服务。政治制度总是直接或间接反映社会各阶级的地位，以及实际社会生活中各种政治力量对比关系。任何国家的政治制度都必然与它所代表的阶级本质和经济基础相适应，也必将随着统

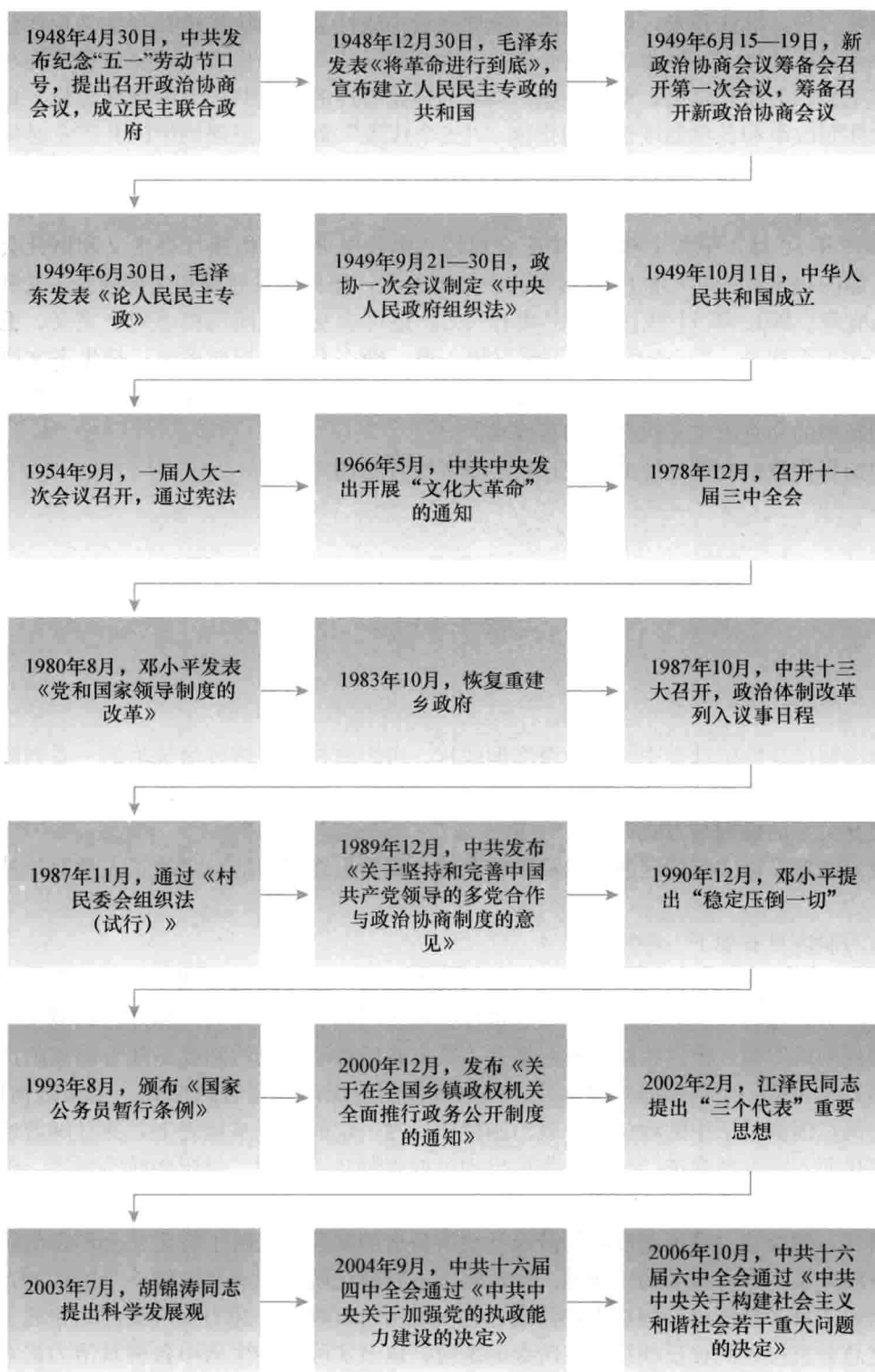


图 1—4 中国当代政治制度的形成与变迁中的重大事件