

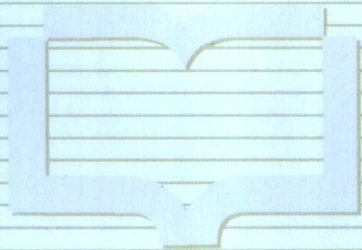
J^c
DYGBJYXL

基层党员干部教育系列



我国政治制度与 农村基层民主

侯少文 主编



中共中央党校出版社

基层党员干部教育系列

我国政治制度 与农村基层民主

侯少文 主编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

我国政治制度与农村基层民主/侯少文主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2004. 12

(基层党员干部教育系列)

ISBN 7 - 5035 - 3070 - 7

I. 我… II. 侯… III. ①政治制度 - 中国 - 干部
教育 - 教材②农村 - 社会主义民主 - 建设 - 干部教育 -
教材 IV. ①D621②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 115391 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 三河丰华装订厂装订

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 6.875

字数: 179 千字 印数: 1—5000 册

定价: 12.00 元

主 编 侯少文

撰稿人 侯少文 (第一、三章)

肖立辉 (第二、七章)

刘学军 (第四、六章)

刘 春 (第五章)

第一章 我国政治制度的含义与基本内容	(1)
一 我国政治制度的含义	(1)
二 我国政治制度的基本内容	(4)
三 我国政治制度的优势	(12)
四 我国政治制度建设与发展农村基层民主的 关系	(17)
第二章 人民民主专政制度	(21)
一 人民民主专政的含义和中国特色	(21)
二 人民民主专政的基本职能和任务	(29)
三 人民民主专政的发展完善	(34)
第三章 人民代表大会制度	(45)
一 人民代表大会制度的含义和组织机构	(45)
二 人民代表大会制度的基本特点和优势所在	(52)
三 人民代表大会制度的发展完善	(61)
四 公民的选举权利与我国的选举制度	(64)
五 人大代表的权利和义务	(77)
第四章 共产党领导的多党合作和政治协商制度	(81)
一 我国政党制度的含义和基本内容	(82)

二	我国政党制度的优势所在	(92)
三	坚持和完善我国的政党制度	(99)
第五章	民族区域自治制度与民族宗教政策	(108)
一	我国的民族状况	(108)
二	党和国家关于民族问题的基本政策	(112)
三	民族区域自治制度的基本内容	(118)
四	我国的宗教状况	(125)
五	党和国家关于宗教问题的基本政策	(133)
六	高度重视并正确处理民族、宗教问题	(143)
第六章	农村基层政权建设	(150)
一	乡镇政权的地位和机构设置	(150)
二	乡镇政权的职能和管理	(156)
三	乡镇政权的决策	(163)
四	乡镇政权与村委会关系	(168)
第七章	村民自治制度	(174)
一	村民自治的含义及意义	(174)
二	村民自治的形成与发展	(179)
三	村民委员会的性质与任务	(181)
四	村民委员会的民主选举	(190)
五	村级事务的民主决策	(195)
六	村级事务的民主管理	(200)
七	村级事务的民主监督	(206)
八	建立村党组织领导下的村民自治运行机制	(209)

第一章 我国政治制度的含义 与基本内容

我国的政治制度，是我国社会主义社会的政治上层建筑，是我国社会主义制度的一项基本内容和重要特征。它是一个以人民民主专政和人民代表大会制度为核心的制度系统，伴随着我国社会主义事业特别是改革开放事业的发展而不断发展完善。了解当代中国政治制度，坚持和完善当代中国政治制度，对于在全面建设小康社会的进程中，坚持党在社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领，推进社会主义民主和法制建设，全面实施依法治国的基本方略，建设社会主义政治文明，具有十分重要的意义。

一、我国政治制度的含义

我国政治制度，是指中华人民共和国建立以来，在宪法和法律的规范下，适应和保障社会主义经济制度，以人民民主专政和人民代表大会制度为核心的政治上层建筑设立、运作、发展、完善的制度系统与机制总和。

由此，我们应该明确：

第一，什么是政治制度？在社会科学的研究领

域里，政治制度是与经济制度、意识形态相并列的一个基本概念。政治与经济相比较相联系而存在，政治以经济为基础，是经济的集中表现；政治是阶级与阶级之间的关系和斗争，阶级斗争集中表现为政治斗争；政治的核心问题是国家权力问题，即由什么人来掌握国家权力和怎样掌握国家权力的问题。概而言之，政治是阶级、阶层和社会集团最终为实现自身的经济利益，而围绕着取得、巩固、运作和影响国家权力所做出努力的各种社会现象。各种社会政治现象的制度性、机制性表现的总和，我们概称为政治制度。从广义上讲，我国政治生活各个领域的制度和机制都被涵盖于“我国政治制度”范畴之中。而从狭义上讲，“我国政治制度”又是着重于研究以国家权力为核心的政治制度的。

第二，“我国政治制度”所要论述的中国政治制度，是指新中国建立以来的政治制度。这个描述对象的“时限”是不言而喻的，所谓“我国”就是指中华人民共和国。本书所说的我国政治制度，虽然与我国古代的政治制度、近代的政治制度有着某种历史的联系，但本质上是完全不同的。旧中国的政治制度是统治人民、压迫人民的政治制度，而新中国的政治制度是人民当家作主的政治制度，是实现和保障人民利益的政治制度。正如江泽民同志所指出的：我们建立了人民民主专政的国家政权，中国人民掌握了自己的命运。中国是有五千多年历史的文明古国，但人民当家作主，真正成为国家、社会和自己命运的主人，只是在我们党执政以后才成为事实，这是中国人民社会政治地位的根本变化。中国实现了几千年的封建专制政治向人民民主政治的伟大跨越。这番话非常透彻地说明了我国政治制度的本质所在。

第三，“我国政治制度”所称的政治制度，是指当代中国政治生活领域里的基本的、重要的制度现象，而且是比较稳定的、规范的制度现象。“基本的”、“重要的”容易理解。而“稳定的”、“规范的”，则是指已经制度化、法制化的政治现象。当代中国政治制度不是一成不变的。在改革开放、发展社会主义市场经济和建设社会主义法

治国家的今天,当代中国政治制度正在发生着广泛而深刻的变化。研究当代中国政治制度一定要着眼于这种发展变化,但是又须把注意力集中在经过发展变化而已比较成熟规范的制度现象上。需要注意的是,所谓制度化、法制化的政治现象,是不仅包括成文的政治制度现象,如宪法及选举法、代表法、组织法、立法法、民族区域自治法所规定的我国各项政治制度,而且也包括不成文的政治制度现象,如由中共中央适时地提出修宪建议这样的政治惯例。

第四,我国政治制度是静态与动态的统一。研究我国政治制度,需要认真地研读有关的法律条文,这些条文是对我国政治制度的高度概括,在很大程度上也是我国政治制度的静态表现。现在很多有关论著就是侧重于此的。这固然十分重要,但不够,更为重要的是,我们还必须细心地观察我国政治制度的动态表现,也就是说要注意把握我国政治制度的运作机制,即我国政治制度运作的规律和特点。这种规律和特点能深刻地反映出我国政治制度的本质。由于种种原因,我国政治制度的实际运行与有关法条的规定并非丝丝入扣。出现这种现象是很自然的,随着政治体制改革的不断推进,我国的政治制度不断发展完善,“规定”与现实之间的距离就会逐步缩小。

第五,我国政治制度是一个有机的整体,是部分的总和。我国政治制度是一个很大的社会政治系统,它由很多子系统所组成,这些子系统的相互之间又存在着各种特定的联系。我国政治制度是这一系列制度的整体和总和。它不仅包括根本的、基本的政治制度,而且也包括具体的政治制度;不仅包括这一制度的静态表现,而且也包括这一制度的动态表现;不仅包括成文宪法和法律所反映的内容,而且也包括不成文的政治惯例(有的具有宪法惯例的意义)所反映的内容。整体不是部分的简单相加,而是一个有机的构成。因此,我们不但需要具体深入地研究当代中国政治制度的各个组成部分,而且更需要从宏观上把握我国政治制度的总体运行。部分和整体是有机的统一。

二、我国政治制度的基本内容

我国政治制度是以人民民主专政和人民代表大会制度为核心、内在关系紧密的制度体系。其根本的制度是人民民主专政和人民代表大会制度，同时包括其他一系列重要的制度。本书的重点是要说明我国根本政治制度、基本政治制度，以及这些制度与农村政权建设、农村基层民主的关系，但是本书首要的核心概念既然是“我国政治制度”，那么我们就有必要对这一制度的基本内容作一点系统的介绍，让我们的读者有一个全面的了解，尽管这种介绍是很扼要的，而且很多内容也只限于本章之中。

（一）人民民主专政

人民民主专政，是对人民内部实行民主和对人民的敌人实行专政这两个方面紧密结合、相辅相成的国家制度。这个专政的实质是无产阶级专政。第一，工人阶级在国家政权中居于领导地位，工人阶级通过自己的先锋队——共产党来实现自己对国家的领导作用；第二，在人民内部实行民主，人民是国家的主人，享有宪法和法律所赋予的权利，同时用民主的方法解决人民内部的矛盾；第三，对人民的敌人实行专政，决不施仁政。人民民主专政又是中国特色的无产阶级专政。所谓的中国特色，就是从中国的国情出发，即从中国革命的历史特点，从中国社会各阶级各阶层的现实状况出发，为了达到团结一切可以团结的力量共同建设社会主义的目的，在对极少数反抗和破坏社会主义的敌人实行专政的同时，在坚持实行工人阶级领导的前提下，更加充分地体现了人民民主的广泛性和真实性，体现了中国工人阶级同农民阶级的血肉联系，体现了中国工人阶级同其他拥护社会主义的阶级、阶层和社会集团的新型政治关系。正如邓小平所言，“人民民主专政的提法更适合我国的国情”。

坚持人民民主专政是作为立国之本的四项基本原则的一项重要原则，邓小平说过，这一条不低于其他三条。现在，有一种说法是错误的、有害的，这种说法认为没有必要再提人民民主专政了，因为现在已经不存在完整意义上的敌对阶级需要镇压了。的确，国内是不存在完整的敌对阶级了，但是敌对分子依然存在，他们还会兴风作浪，境外的敌对势力更是一种长期的存在，在这种情况下，如果削弱甚至放弃了曾被毛泽东称作法宝的人民民主专政，那么我们国家的统一、民族的团结、人民的安宁、经济的发展还能够有保障吗？

（二）人民代表大会制度

人民代表大会，是人民民主专政的政权组织，是我国人民实现当家作主权利的一种最为基本的会议形式，是依照宪法和法律设立、运行的国家权力机关。中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机构就是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民代表大会制度，是指以人民代表大会的设立和运作为核心内容的国家政权的组织形式和运作机制。这一制度包括两个方面：一是关于人民代表大会本身的产生、组织、职权和行使职权的一套规定、制度和机制。二是关于人民代表大会与人民，人民代表大会与其他国家机关相互关系的一套规定、制度和机制。人民代表大会制度最鲜明、最集中地体现了社会主义民主的本质内容和价值所在。

党的十五大报告指出：“我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇，必须坚持和完善这个根本政治制度，不照搬西方政治制度的模式，这对于坚持党的领导和社会主义制度、实现人民民主具有决定意义。”当代中国政治制度尽管是一个制度体系，它由各种具体的政治制度所组成，而且每一个具体的政治制度又都有其特定的政治功能，而不能为别的制度所替代，但是必须清楚，当代中国的

根本政治制度是人民民主专政和人民代表大会制度。这个根本政治制度最为集中地体现了当代中国的国家政治制度的本质内容，在整个当代中国政治制度体系中起着决定性的作用和影响。其他的各种具体的政治制度，实质上是这个根本政治制度在不同政治生活领域里的具体展开，是为实现和保障根本政治制度服务的。

（三）选举制度

选举制度是我国人民实现当家作主权利、按照民主的原则将管理国家和社会事务的权力委托给自己所信任的公仆行使的制度。狭义的选举制度，就是我国人民选举各级国家权力机构的制度，也就是选举产生全国和地方各级人民代表大会的制度。广义的选举制度，还包括国家权力机构对法律规定的应由选举产生的国家工作人员的选举，也包括政党、社会团体、企业、事业、乡村、社区的各种选举。

（四）民主集中制

民主集中制是民主基础上的集中与集中指导下的民主的结合。民主集中制是民主性质的集中制。集中制是本体，民主是对集中在性质上的规定，是集中的基础。邓小平说过，民主集中制是党和国家的根本制度，永远不能丢。这里所说的“根本”是有范围设定的，是就组织领域和决策领域而言的。他还说，这个制度执行的好坏关系到党和国家的前途命运。民主集中制既是党的制度，也是国家的制度，虽然原则精神是共同的，但是具体表现还是有所不同的。依据宪法的规定，作为国家政治制度的民主集中制的含义主要是：（1）中华人民共和国的国家机构实行民主集中制原则。（2）全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。（3）国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。（4）中央和地方的国家机构的职权的划分，遵循在中

央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

(五) 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

共产党领导的多党合作和政治协商制度,是中国特色的社会主义政党制度。它是中国共产党和各民主党派,坚持和认同中共的执政地位和政治领导,按照宪法、法律和有关制度,在管理国家事务中紧密团结、长期合作、互相监督,共同致力于发展社会主义事业的政党制度。它既不同于资本主义国家的多党制,也不同于有的社会主义国家工人阶级政党执政的一党制。它是符合中国国情、得到各党派共同拥护的政党制度,是适应社会主义基本经济制度和根本政治制度需要的政党制度,是既能反映和维护中国人民根本利益,同时也能正确表达社会各方面利益的政党制度。这一制度的基本点是: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。民主党派参加国家政权,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、法规的制定执行。中国共产党同各民主党派合作的政治基础,是必须坚持中国共产党的领导,必须坚持四项基本原则。中国共产党对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。中共加强和改善对民主党派的领导。必须坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的基本方针。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。中共和各民主党派都必须以宪法为根本活动准则,负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。民主党派享有宪法规定的权利和义务范围内的政治自由、组织独立和法律地位

平等。中共支持民主党派独立自主地处理自己的内部事务，帮助他们改善工作条件，支持他们开展各项活动，维护本组织成员及其所联系群众的合法利益和合理要求。中共和各民主党派共同负有保卫国家安全、维护社会安定团结的责任，决不允许存在反对四项基本原则、危害国家政权的政治组织，一经发现，应依法取缔。中国人民政治协商会议是中国人民的爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，其基本职能是进行政治协商、民主监督和参政议政。

（六）民族区域自治制度

民族区域自治制度是在中华人民共和国的领土范围内，在中央政府的集中统一领导下，遵循宪法和有关法律的规定，以各少数民族聚居区为基础建立自治地方，设立自治机关，依法行使自治权，实现各族人民当家作主权利的地方人民政权组织形式。它的优势：有利于保障国家的统一和发展社会主义平等、团结、互助的新型民族关系，有利于保障少数民族人民自主管理本民族事务的权利，有利于加快民族经济和文化的发展，促进各民族共同繁荣。

（七）立法制度

一般意义的立法制度，是关于立法主体及其立法的权力范围与立法的程序的法律制度。当代中国的立法制度，是指以全国人大及其常委会的立法活动为核心、坚持和维护社会主义法制统一，同时又调动各方面积极性，具有比较科学、完整的程序的立法制度。（1）全国人大修改宪法，制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人大常委会制定和修改除应由全国人大制定、修改的法律以外的法律，并在全国人大闭会期间，对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但不得同法律的基本原则相抵触。（2）国务院根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令，国务院各部委可根据法律

和国务院的行政法规、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。(3) 省、直辖市的人大及其常委会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规，报全国人大常委会备案。(4) 民族区域自治地方的人大有权依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例；其中，自治区的报全国人大常委会批准后生效，自治州、自治县的报省、自治区的人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会和国务院备案。(5) 省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人大常委会可以拟定本市需要的地方性法规草案，提请省、自治区的人大常委会审议制定公布，并报全国人大常委会和国务院备案。(6) 香港、澳门特别行政区拥有各该特别行政区基本法所赋予的立法权。

(八) 行政制度

行政制度即行政管理体制，也叫做政府体制、政府制度（当然指的是政府体制、政府制度的狭义）。行政制度是政治体制的重要组成部分，它相对国家的立法体制、司法体制而言，是承载国家全部行政管理活动的国家体制。行政制度，是指管理行政事务的国家机构（即政府机构）的设置、职权划分与运行的各种制度的总称。我国的行政制度，是指以人民代表大会制度为基础，按照民主集中制的原则而建立的并以国务院为最高行政机关的政府体制。它的运作机制，从政府的外部关系讲，是政府对产生它的同级人大负责，受同级人大的监督。从政府之间的关系讲，是下级政府服从上级政府、地方各级政府服从中央政府。从政府的内部关系讲，政府工作是实行行政首长负责制，行政首脑、行政首长对政府工作负全责。

(九) 司法制度

司法制度是相对于立法制度、行政制度而言的一项国家制

度。人民司法制度是我国政治制度的重要组成部分，是关于我国司法机构设置、职能、运行及其相互关系的一系列制度和机制的总和。主要包括审判制度、检察制度、侦查制度和律师制度。从事司法活动的主要是各级人民法院、各级人民检察院及各级人民政府内设的公安机关、国家安全机关、司法行政机关以及其他法律授权的专门组织（包括律师组织、调解组织、仲裁机构、公证机关等）。我国司法制度有几个显著的特点，一是我国的审判机构、检察机关必须对权力机构负责，受权力机构监督，与权力机构之间不存在制衡关系；二是我国的司法机构是按照行政区划设置的，而不是按司法区划设置的；三是检察机关与审判机构并立，它不从属于行政机构，也不从属于审判机构。

（十）监督制度

监督，就是权力的拥有者当其不便或者不能直接行使权力，而把权力授予他人行使后，监察、控制后者按照自己的意志和利益行使权力的行为。监督产生于权力的授受过程之中，是权力的拥有者与权力受托者之间的权利义务关系。凡权力授予、委托之后，都应继以有效的监督，不然就无法防止权力的滥用。我国的监督制度是社会主义民主制度的重要组成部分。从狭义上讲，就是国家的权力机关即各级人民代表大会向人民负责、受人民的监督和各级人民代表大会监督同级政府、法院、检察院的制度。从广义上讲，还包括政府实行的行政监察、审计监督、检察院实行的法律监督、党派之间的监督和执政党内的监督制度，以及其他各种监督制度等等。

（十一）人事制度

从狭义上讲，人事制度是国家行政制度的重要组成部分，现代人事制度就是国家公务员制度。我国的公务员制度就是国家依据相关的法规对国家行政机关中除公勤人员以外的工作人员进行

科学管理的制度。从广义上讲，人事制度是各类干部管理体制的总称。我国的干部人事制度主要体现了党管干部、人民公认、德才兼备的原则，实行“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针。

（十二）特别行政区制度

我国宪法规定：“国家必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”特别行政区是指依照国家宪法和法律设置的，在一定区域实行特别的政治、经济制度的行政区域。按照“一国两制”的战略构想和宪法的有关规定，我国已先后设立了香港、澳门两个特别行政区，以后还将在台湾设立特别行政区。特别行政区制度的主要内容是：第一，实行和平统一，坚持单一制的国家结构，维护统一的中华人民共和国，由中央人民政府行使国家主权。第二，实行统一后，台湾、香港、澳门设立特别行政区；特别行政区享有高度的自治权利，包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，台湾特别行政区还可保留自己的军队。第三，在统一的国家内，作为国家主体的大陆坚持社会主义制度，香港、澳门、台湾保持原有的资本主义制度不变；两种制度长期共存，和平共处，共同为国家的繁荣和民族的振兴做出贡献。

有必要作一点说明，以上所列没有我们常说的基层民主制度。现在讲中国的基层民主制度，主要有企业的民主管理制度、城市社区的民主管理制度和农村的村民自治制度。其中最有声有势的是农村的村民自治制度，虽然人们对它的评价也仁智互见。这些基层民主制度的生长对整个国家和社会生活民主化的推进作用重大，是社会主义民主政治建设的重要基础，它可以使广大人民群众直接地感受到自己的主人翁地位，并能实际地提高他们的民主素质，但是从实质内容上说，这些基层民主制度并不属于国家政治制度的范畴，不触及到国家权力，确切地说不是以人民群