

# 当代中国政治制度

浦兴祖 主编

ZHENG ZHI YU XING ZHENG  
XUE XI LIE JIAO CAI

政治与行政学  
系列教材

● 复  
旦大学出版社



0129

政治与行政学系列教材

# 当代中国政治制度

浦兴祖 主编

复旦大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治制度/浦兴祖主编. —上海:复旦大学出版社, 1999.8

政治与行政学系列教材

ISBN 7-309-02164-9

I. 当… II. 浦… III. 政治制度-中国-教材 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 28889 号

---

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65102941(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

经销 新华书店上海发行所

印刷 复旦大学印刷厂

开本 850×1168 1/32

印张 13.75

字数 356 千

版次 1999 年 8 月第一版 1999 年 8 月第一次印刷

印数 1—6 000

定价 19.00 元

---

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

## 主 编 前 言

当代中国政治制度,是指1949年10月以来的中华人民共和国的政治制度。

所谓“政治制度”——按照我们的理解——是指社会政治领域中要求各类政治实体加以遵循的相对稳定的行为准则。它是整个社会制度的一个重要构成部分,与社会经济制度、文化制度一起,规范着社会成员(包括社会组织)的行为,以确保整个社会有序生存、正常运行与健康发展;它以规范国家政权行为的准则为主要内容,同时也包含那些本身虽非国家政权,但与国家政权密切相关的其他政治实体(政党、公民等)的行为准则;它是多层次的结构,内层是国体,中层是政体、国家结构形式以及政党、公民政治行为的基本准则等,外层是一系列具有明显可操作性的规则、程序、方式等。外层体现中层,中层体现内层。三个层次均属政治制度范畴。为区分具体制度与基本制度,通常又称外层为“政治体制”;它包括“法内制度”与“法外制度”两种形态。前者是指由国家法律、法规等明文规定的那些政治行为准则,后者是指法律、法规等以外的、在实际政治生活中自然形成的那些准则,如传统、惯例等。两者既有区别,又有联系,且可在一定条件下相互转化;它处于动态的稳定之中。制度具有相对稳定性,但随着各类环境因素的变化,制度也会通过一定的方式发生或大或小的调整、变迁。一般来说,其内层稳定性最强,中层次之,外层可变性较为明显。通常所说的“政治体制改革”,主要就是改革、调整外层,当然,会不同程度地影

响中层,乃至内层。

鉴于上述理解,我们认为,当代中国政治制度的基本框架应由以下诸项制度构成:人民民主专政制度、人民代表大会制度、选举制度、国家元首制度、国家行政制度、干部人事制度、司法制度、军事制度、民族区域自治制度、特别行政区制度、人民直接参与制度、中国共产党领导的多党合作制度、政治协商制度。不难看出,前十项制度是属于国家制度范畴,是国家政权的行为准则;后三项制度属于非国家制度范畴,是与国家政权密切相关的其他政治实体的行为准则。

人民民主专政制度是指工人阶级领导的、以工农联盟为基础,在人民内部实行民主、对敌人实行专政的一种制度。它作为国体,规范的是哪些阶级、哪些人有权掌握与行使国家权力,也就是各阶级、各阶层在国家中的地位。按照人民民主专政制度的规定,建国之初,工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级与民族资产阶级等四个阶级构成“人民”,作为国家的主人,掌握和行使国家政权;1956年后,由于对生产资料私有制的社会主义改造已经基本完成,民族资产阶级作为阶级已不复存在,掌握与行使国家政权的“人民”,主要由三个“者”构成,即社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者与拥护祖国统一的爱国者。从工人阶级领导、工农联盟,尤其是历史任务这些特点看,现阶段的人民民主专政实质上就是无产阶级专政,是具有中国特色的无产阶级专政。

国体应该是全部政治制度的“内层”,决定着一国的国家性质,制约着其他各项政治制度。众所周知,人民代表大会制度是我国的根本政治制度。那末,从“国体决定政体”的原理出发,就必须确认人民民主专政制度更应该是我国的根本政治制度。中共十五大政治报告中将我国的国体与政体结合起来称为“这个根本政治制度”,是符合政治理论逻辑的。人民民主专政制度在当代中国政治制度中的显要地位确定无疑。但,本教材没有为它单独设立一章,

而将它有机地融入于“人民代表大会制度”等章节之中,这主要是从制度类教材的体系安排考虑的。

国家元首制度、司法制度、军事制度与人民直接参与制度均是重要的政治制度,本教材未列专章分别加以阐述,是出于控制教材篇幅之考虑。

本教材着重阐释了人民代表大会制度、选举制度、国家行政制度、国家公务员制度(干部人事制度的重要组成部分)、民族区域自治制度、特别行政区制度、中国共产党领导的多党合作制度及政治协商制度。主要从这些制度的形成、沿革、现状及改革趋势诸角度加以系统的阐述与分析。

“当代中国政治制度”是我国高校政治学、行政学等学科的专业基础课。它较为系统地阐述与分析了中华人民共和国主要政治制度的理论依据、历史沿革、基本框架、实际运行及未来走势。

1984年,复旦大学为国内第一批政治学本科生开设此课时,很可能还只是“独家经营”(有人说是“率先”),没有教材,没有经验,只有领导的鼓励、学生的配合。如今,这门课程已在不少高校开设。由此也可见政治学学科在中国发展之一斑。

教学需要教材。展示在读者面前的这本新教材是在修订拙作《当代中国政治制度》上海人民1990版的基础上编撰而成的。

需要说明的有以下几点。

一、拙作《当代中国政治制度》(浦兴祖主编,丁荣生、孙关宏、胡金星、江济和参编)是由上海人民出版社于1990年2月出版的。我的老师、著名政治学家王邦佐教授当时誉之为“零的突破”,肯定它是同类著作的第一部。这显然是对学生的鼓励与鞭策。

不久,此书两度加印,远销全国各地(包括港澳台地区)以及美、日、德、法等国。国内(含香港)不少高校政治学、行政学等系科将其选为教材或重要参考书。1994—1996年间,《当代中国政治制度》还相继获得上海市哲学社会科学优秀成果(著作)三等奖、第三

届全国普通高校优秀教材二等奖、上海市普通高校优秀教材二等奖。

应该说,原作《当代中国政治制度》的基础是好的。但是,也有缺陷。如,对某些制度的阐释尚欠理论深度;对某些制度的实际运作少有述及;有些内容今天已落后于制度的最新发展。还有,作为教材——正如有些学生反映——内容略嫌庞杂。所有这些,促使我们早就考虑要对原作进行一番修订。

二、5年前,香港三联书店有限公司约请本人提供一部关于中华人民共和国政制的书稿,以适应“'97回归”前后港岛读者渴望了解祖国政制之需。1995年9月,《中华人民共和国政治制度》(浦兴祖、丁荣生、孙关宏、胡金星著)在香港出版,读者反响颇佳。香港版实际上是对《当代中国政治制度》的第一次修订,但只是一种“微调”。由于书价等原因,此版在内地极少见到,无法作为教材使用。

三、1997年初,复旦大学为加强教材建设,确定了编写或修订若干部重点教材的计划。拙作的修订也被列入其中。后来,“当代中国政治制度”又被确定为复旦大学面向21世纪重点建设课程之一。因此,本次修订《当代中国政治制度》是侧重于高校教材的要求而展开的。

根据我们对“高校教材要求”的理解,在修订中注意了这样一些方面:

“精”。当代中国政制内涵很广。原作中有12个制度专列章节。本次修订时,有些制度(尽管都是重要的)未列专章。目的是为减少教材篇幅,同时又能突出那些最为重要或最具特色的制度,如人民代表大会制度、国家行政制度、民族区域自治制度、特别行政区制度、共产党领导的多党合作制度及政治协商制度等。

“新”。1990年出版《当代中国政治制度》以来,我国政治制度(体制)在改革实践中又有不少新的发展,作者对我国政治制度的

研究也取得了一些新的收获。近10年中,有关阐释中国政治制度(或中国政治与政府)的专著、教材已先后出版不下十部,至于从不同角度研究中国政制的文章更是大量面世。本次修订中,尽可能地充实了制度的新发展,也吸收了理论界(包括我们自己)的一些最新研究成果。

“思”。此次修订中,对制度的有关问题(如人大制度的特色、中国搞不搞竞选以及各项制度如何继续完善等)增加了一些分析。但较为概括,未作充分展开;有些观点纯属撰稿者个人所见,主编虽不尽赞同,也未作改动。主要考虑到高校教材中的有些观点点到为止,也许更能给学生多留一些思考空间;高校教材中的有些学术观点仅作为一家之言,也许更能引发学生独立思考,开展不同见解之间的切磋。这有利于教师组织课堂讨论,开展启发式教学。

“活”。按理说,当代中国政治制度课程最应当也最可以联系实际。教材需要体现这一点。本次修订中,我们在这方面作了些努力,但限于资料和教材篇幅,仍嫌不足。为了使制度“活”起来,我们建议,使用本教材的有关教师在组织教学时能否多作一些实例分析(或请相关的实际工作者作些辅导报告),也可组织学生在学期内或学期结束后作若干次实地调查,去收集与分析中国政制实际运作的个案。近年来,复旦大学国际政治系对本课程的考核采取两个“50分”结合的办法。一是书面考基础理论、基本知识,并参考平时课堂讨论情况,计50分;二是要求学生利用假期,作社会调查,运用所学理论知识写出实例分析报告,计50分。效果较好,谨供参考。

“参”。教材要求少而精。但有些学有余力的学生又希望学得多一些、深一些。为此,我们在书末开列了有关参考书目,学生可根据自己情况有选择地阅读、思考。

四、此次修订时,原作的四名参撰者因另有重任或长期出国,未能参加。但我始终不忘他们曾为编撰《当代中国政治制度》(上



海人民 1990 版)与《中华人民共和国政治制度》(香港三联 1995 版)所作出的贡献。

本教材的编撰,由本人任主编,参与修订与撰写的是复旦大学法学院国际政治系政治学、行政管理学专业的一批研究生。主编负责构建全书的框架并确定写作原则。参撰者大多是一人写出一章的初稿,再根据主编逐章提出的修改意见改出二稿(有的还改出三稿)。最后由主编统改、定稿。各章具体分工是:

第一章 李春成

第二章 王世雄

第三章 刘 晔

第四、五章 雷 雨 陈周旺 陈银芸

第六章 江美塘

第七章 金 鹏

第八章 王 庆

第九章 汪丽萍

第十章 戴敏敏

应当感谢这批年轻的研究生,他们的参与、配合是顺利完成本教材编撰工作的重要保证。尤其是王世雄,除了撰稿外,还为此次修订与编撰承担了大量的文书与联络事务,李春成也做了一些工作,应特别感谢他们。当然,我们的研究生在参撰过程中也不断充实、提高着自己,应该说也是一次很好的学习——就像我本人一样,每项研究与写作都是一次再学习、再提高。

应当感谢孙关宏教授,他虽未正式参加此次修订与编撰,但却不时地关心着此项工作。在酝酿阶段,他就提供过一些很好的建议。

应当感谢许多以其研究成果不同程度上启迪过我们的学者、专家,以及曾对上海人民 1990 版《当代中国政治制度》发表过各类意见(无论是褒扬或批评)的读者朋友。各种启迪与意见,都有助于我们的此次修订与编撰。请求原谅的是,在此不一一列出各位

的尊姓大名了。

还应当感谢复旦大学法学院国际政治系的领导,他们重视和支持此项教材的修订、编撰工作;感谢法学院电脑室张敏老师、国际政治系资料室多位老师,他们为作者提供了不同形式的写作条件;感谢复旦大学出版社邬红伟先生,他为我们的出版工作花费了大量心血。

五、真诚地期望本教材的读者朋友,对于书中可能存在的任何错漏或值得探讨之处提出批评。前面提到过的有关“精”、“新”、“活”、“思”等方面的处置,相对于原作来说可能也算是一种“推进”,但更多的是一种尝试。究竟合理、可行与否,还需要各方评议。目的只有一个:为了今后进一步完善本课程的教材建设。

**浦兴祖**

1999年元旦于复旦中心村

# 目 录

<b>第一章 人民代表大会制度(上)</b> .....	1
<b>第一节 概述</b> .....	1
一、中国的社会主义代议民主共和制政体 .....	1
二、人大制度的主要原则 .....	6
三、人大制度的孕育 .....	9
四、人大制度的确立与发展 .....	12
<b>第二节 全国人民代表大会</b> .....	15
一、地位、组成与任期 .....	15
二、职权 .....	18
三、会议 .....	20
<b>第三节 全国人大常委会</b> .....	26
一、地位、组成与任期 .....	26
二、职权 .....	28
三、会议 .....	30
四、组织机构 .....	33
<b>第四节 全国人大专门委员会和特定问题     调查委员会</b> .....	35
一、专门委员会 .....	35
二、特定问题调查委员会 .....	39
<b>第二章 人民代表大会制度(下)</b> .....	40

第五节 地方各级人民代表大会 .....	40
一、中国的行政区划 .....	40
二、地方各级人大的地位、组成与职权 .....	48
三、地方各级人大的会议 .....	54
四、地方各级人大的工作机构 .....	59
第六节 县级以上的地方各级人大常委会 .....	60
一、建立及其意义 .....	60
二、地位、组成与职权 .....	62
三、会议 .....	65
四、所属机构 .....	68
第七节 乡级人大主席团和主席 .....	70
一、主席团 .....	70
二、主席、副主席 .....	71
第八节 人大代表 .....	72
一、角色定位 .....	72
二、权利 .....	75
三、义务 .....	81
第九节 继续完善人大制度 .....	83
一、坚持与完善党对人大的领导 .....	84
二、强化人大的立法与监督职能 .....	85
三、密切人大与人民群众的关系 .....	87
四、加强人大的自身建设 .....	89
<b>第三章 选举制度 .....</b>	<b>91</b>
<b>第一节 概述 .....</b>	<b>91</b>
一、选举与选举制度 .....	91
二、当代中国选举制度的形成 .....	92
三、当代中国选举制度的发展 .....	95

第二节 选举制度的主要原则 .....	98
一、普遍原则 .....	98
二、平等原则 .....	99
三、直接选举与间接选举相结合的原则 .....	102
四、秘密投票(无记名投票)原则 .....	103
五、差额选举原则 .....	105
第三节 主持选举的机构与选举程序 .....	106
一、主持选举的机构 .....	106
二、划分选区与选民登记 .....	107
三、提出、确定与介绍候选人 .....	110
四、投票与宣布选举结果 .....	112
五、间接选举的程序 .....	116
第四节 港澳台地区及解放军选举人大代表的办法 .....	118
一、香港特别行政区选举全国人大代表的办法 .....	118
二、台湾省出席全国人大的代表的协商选举办法 .....	119
三、解放军选举人大代表的办法 .....	120
第五节 继续完善选举制度 .....	124
一、改进提出与确定候选人的方式 .....	124
二、完善候选人的介绍办法 .....	125
三、采用多种方式划分选区与选举单位 .....	126
四、关于直接选举的范围 .....	126
五、深化对选举的认识 .....	127
<b>第四章 国家行政制度(上)</b> .....	128
<b>第一节 概述</b> .....	128
一、行政及国家行政制度 .....	128
二、当代中国国家行政制度的历史发展 .....	130
<b>第二节 行政组织体制</b> .....	133

一、设置原则 .....	133
二、结构模式 .....	135
第三节 行政领导体制 .....	137
一、首长负责制 .....	137
二、国务院总理负责制 .....	138
三、地方人民政府首长负责制 .....	140
第四节 行政监督体制 .....	141
一、地位 .....	141
二、外部监督 .....	142
三、内部监督 .....	143
第五节 国务院 .....	145
一、性质与地位 .....	145
二、组成与任期 .....	146
三、职权 .....	148
第六节 国务院的行政机构 .....	150
一、沿革 .....	150
二、类别 .....	156
第七节 国务院及其部、委的行政立法 .....	161
一、制定行政法规 .....	162
二、制定行政规章 .....	165
<b>第五章 国家行政制度(下)</b> .....	<b>168</b>
第八节 省级人民政府 .....	168
一、地方各级人民政府体制的沿革 .....	168
二、地位、组成与任期 .....	169
三、职权 .....	172
四、行政机构 .....	173
五、派出机关 .....	176

---

第九节 地级市人民政府	178
一、中国的城市政府体系	178
二、地位、组成与职权	181
三、行政机构	183
四、地级市领导县的体制	184
第十节 县级人民政府	187
一、地位、组成与职权	187
二、行政机构	190
三、撤县建市与县级市领导乡、镇的体制	191
四、派出机关	193
第十一节 乡级人民政府	196
一、历史沿革	196
二、地位、组成与职权	199
三、行政机构	201
第十二节 继续推进国家行政体制改革	202
一、转变政府职能,合理界定行政权限	203
二、深化政府机构改革,提高行政效能	204
三、理顺中央与地方关系,建立合理集—分模式	205
四、健全行政监督制度,抑制行政腐败	207
五、完善国家公务员制度,规范行政人员管理	208
<b>第六章 国家公务员制度</b>	<b>209</b>
第一节 概述	209
一、干部管理制度及其改革	209
二、国家公务员制度的建立	213
三、国家公务员制度的初步推行	215
第二节 国家公务员制度的运行机制	218
一、职位分类	218

二、竞争激励 .....	220
三、义务与权利 .....	222
四、管理机构 .....	224
<b>第三节 国家公务员的管理</b> .....	<b>227</b>
一、录用、任免与培训 .....	227
二、考核、奖励与纪律 .....	233
三、升降、交流与回避 .....	239
四、工资、保险与福利 .....	244
五、辞职、辞退与退休 .....	250
<b>第四节 继续完善国家公务员制度</b> .....	<b>254</b>
一、解放思想是完善公务员制度的前提 .....	255
二、健全法制是完善公务员制度的基础 .....	255
三、深化运行机制的改革是完善公务员制度的关键 .....	255
四、建设高素质的专业化公务员队伍是完善公务员制度的根本 .....	256
<b>第七章 民族区域自治制度</b> .....	<b>258</b>
<b>第一节 概述</b> .....	<b>258</b>
一、涵义与依据 .....	258
二、历史发展 .....	266
三、特点和优点 .....	271
<b>第二节 民族自治地方</b> .....	<b>276</b>
一、设置原则 .....	276
二、类型与名称 .....	278
三、内部各民族关系 .....	279
<b>第三节 民族自治地方的自治机关</b> .....	<b>284</b>
一、性质和组成 .....	284
二、自治权 .....	286



三、上级国家机关的领导和帮助 .....	289
<b>第四节 继续坚持和完善民族区域自治制度</b> .....	293
一、坚持与社会主义市场经济体制相结合 .....	293
二、实施国家提出的若干措施 .....	295
三、突出抓好四个方面的工作 .....	296
<b>第八章 特别行政区制度</b> .....	298
<b>第一节 概述</b> .....	298
一、理论依据 .....	298
二、基本涵义 .....	303
<b>第二节 特别行政区制度的逐步推行</b> .....	307
一、香港特别行政区的建立 .....	307
二、澳门特别行政区的筹建 .....	315
三、台湾与特别行政区制度 .....	318
<b>第三节 特别行政区的政治体制</b> .....	324
一、香港特别行政区的政治体制 .....	324
二、澳门特别行政区的政治体制 .....	338
<b>第四节 香港特别行政区的初步运作</b> .....	339
一、首届香港特别行政区政府和临时立法会的运作 .....	339
二、首届立法会的选举 .....	340
<b>第九章 中国共产党领导的多党合作制度</b> .....	343
<b>第一节 概述</b> .....	343
一、历史发展 .....	343
二、政治基础和基本方针 .....	347
三、特点和优点 .....	351
<b>第二节 中国共产党的领导</b> .....	354
一、坚持中国共产党的领导 .....	354