

政治体制改革 与法制建设

吴大英 刘 瀚 主编

社会科学文献出版社

565255



2 021 3522 4

政治体制改革与 法制建设

吴大英 刘 瀚 主编



社会科学文献出版社

北京·1991

新登字（京）028号

政治体制改革与法制建设

吴大英 刘瀚 主编

社会科学文献出版社出版、发行

（北京建国门内大街5号）

新华书店经销 北京密云华都印刷厂印刷

850×1168 1/32开本 11.25印张 292千字

1991年10月第一版 1991年10月第一次印刷

印数：0001—1800册

ISBN 7-80050-212-0/D·34 定价：5.80元

本书作者分工:

前言、第一章 刘 瀚

第二章 徐 炳

第三章 信春鹰

第四章、第五章 李 林

第六章 刘兆兴

第七章 陈春龙

吴大英 刘 瀚 统稿

前 言

《政治体制改革与法制建设》是全国哲学社会科学研究“七五”国家重点项目。它实际上包括两项内容。作为研究课题，其中每一项内容的工程都是非常浩大的。现在把它们合为一个项目，是因为我们在长期从事法学研究中感到，不把二者紧密联系起来，既不能顺利改革政治体制，也不能真正加强法制建设。但是，截至目前为止，除少数论文外，还没有一部专著对这个课题进行较为深入和细致的探讨。在有关政治体制改革的论著中，一般都论及立法、司法体制的内容，也涉及法律对政治体制的作用，但毕竟是以论述政治体制的其他方面为主；在有关法制建设的论著中，一般则很少涉及政治体制的其他方面。所以，我们想着重在这两者的结合、联系上进行比较深入的研究。

在政治体制中，立法和司法体制是它的重要组成部分，其机构体系是它不可缺少的硬件，而法律规范体系，则是整个政治体制的机构设置、权力配置、活动原则、工作制度和方式方法等的软件的主体。其所以说是主体，因为它是主要的，但不是全部。例如，不具法律效力的行政纪律、内部规章、工作守则和职业道德等，也是政治体制得以正常运转的软件。这些软件的作用范围很广，但它们不涉及政治体制基本的和核心的内容。在一定意义上说，它们只是有关政治体制的法律规范这一主干的枝叶，起着辅助的而又不可或缺的作用。既然法制在政治体制中有如此重要的地位和作用，我们当然应该把二者作为一个问题的两面，加以探讨。这是就二者固有的内在联系而言。

再就二者在我国政治生活中的实际状况而言，我们不能不如实地承认，在我国，法制对政治体制的控制、调节和规范、制

约，还处在一个比较低的水平上。在法律规范体系中，相对而言，刑法规范较受重视，它的规范体系较为完善，作用也发挥得比较正常和显著；随着改革开放事业的进展，民法、经济法和国际经济法的地位和作用大大突出；近年来，行政诉讼法开始受到重视。宪法有关国家机构的规定和依据宪法分别制定的国家机构组织法，在立法上，向来是受重视的，也是相对稳定的。如1954年通过的五大组织法（全国人大组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方各级人大和地方各级人民委员会组织法），稳定了25年，自1979年起，才陆续作了补充、修改。但实际情况如何呢？机构变动以至撤销、权力下放又上收、监督机制时强对弱、人民参与渠道时畅时塞，以至“文化大革命”那种无政府状态，都是在1954年宪法和五大组织法有效的情况下发生的。以往的历史，难免给人一种印象：中国的政治体缺乏法律控制。这是仅就有关组织法而言，至于控制政治体制及其运转过程的其他法律，至今尚有一些重要的空白。如中央和地方权限（包括制定法律、法规和规章权限）的划分，国家公务员和其他公职人员的管理，人民参与权利和参与渠道的保障、监督，尤其是对各级决策的监督等等。如果这些问题不很好地解决，政治体制改革就不可解取得明显的效果；同样，如果不弥补上述空白，法制就很难说是健全的。所以，政治体制改革的过程，也是进一步健全法制的过程。

我们的国家机构是为便于人民行使权力、管理国家和社会事务而设置的，公职人员是为人民服务的勤务员，公共设施是为人民进行政治活动或文化娱乐活动而建造的，经费是人民创造和提供的。一句话，人民是国家和社会的主人，当然有权通过法律进行有效的控制。当政治体制的制度化、法律化达到这种程度时，那种片面地把法律只看作是制裁犯罪和处理各种纠纷的工具的观念也将相应地发生变化，社会主义法制的地位和作用就会真实地、全面地提高。我们深信，经过努力，这是可以实现的

目 录

前言

第一章 中国现行政治体制和法制的历史与现状……………(1)

第一节 政治体制的渊源与沿革……………(1)

第二节 法制的渊源与沿革……………(52)

第三节 政治体制改革和法制建设的关系及其完善的历史必然性……………(64)

第二章 完善人民代表大会制度……………(78)

第一节 提高对人民代表大会制度的认识……………(78)

第二节 改进人民代表大会的选举制度……………(82)

第三节 党的领导人应当出任国家领导人……………(91)

第四节 改善人大的组织和人大的工作方法……………(93)

第五节 加强人大的监督职能……………(101)

第三章 国家行政机关的建设与改革……………(108)

第一节 建设与改革国家行政机关必须加强行政法制……………(108)

第二节 行政法与行政管理职能的转变……………(118)

第三节 行政机构与编制的法律化……………(131)

第四节 行政程序的法律化……………(141)

第五节 对国家行政机关及其工作人员的法律监督……………(153)

第四章 司法机关的建设……………(161)

第一节 保障司法机关依法独立行使职权……………(161)

第二节 司法机关的组织建设……………(170)

第三节 司法机关的制度建设……………(184)

第五章 干部人事制度的法律化……………(197)

第一节	我国干部人事制度的沿革·····	(197)
第二节	我国现行干部人事制度改革的目标、重点、原则和步骤·····	(214)
第三节	“国家干部”分类管理的法律化·····	(222)
第四节	国家公务员制度的法律化·····	(228)
第六章	廉政建设的制度化、法律化·····	(259)
第一节	廉政建设制度化、法律化的内容及意义·····	(259)
第二节	廉政立法是廉政建设制度化、法律化的前提··	(263)
第三节	廉政执法是廉政建设制度化、法律化的关键··	(274)
第四节	完善廉政法制监督体制是廉政建设制度化、法律化的保障·····	(278)
第五节	廉政法律意识的培养和提高是廉政建设的思想保证·····	(278)
第七章	坚持和发展共产党领导的多党合作的政党体制··	(290)
第一节	中国多党合作政党体制的形成·····	(290)
第二节	中国多党合作政党体制的内容·····	(804)
第三节	坚持和完善多党合作的政党体制·····	(884)

第一章

中国现行政治体制和法制的 历史与现状

第一节 政治体制的渊源和沿革

中华人民共和国的成立，是20世纪中叶震撼世界的伟大事件。从此，“我们的民族再也不是一个被人侮辱的民族了，我们已经站起来了”^①。站起来了的中国人民，首先要确立新的政治制度，组织自己的政府，建立具体的政治体制来管理国家、管理社会。这是任何一个新成立国家的当务之急。不过，由于时代和国度的不同，在做这件事时，必然会有各自的特点。

中国共产党领导下的中国人民革命的性质和道路，决定中国的政治体制建立有以下一些特点：

第一，中国人民革命是彻底的反帝、反封建、反官僚资本主义的革命。革命胜利后所要建立的政权，是中国历史上前所未有的崭新的人民政权，因而，它必然要彻底地打碎旧的国家机器，而不可能象历史上的改朝换代一样，把相当大的一部分国家机器作为自己的战利品拿过来就用。这一点，决定了我们建立新政权，尤其是具体的政治体制的艰巨性和复杂性。

^① 《毛泽东著作选读》下册，第691页。

第二，中国人民革命以武装斗争为主要形式，走的是农村包围城市、最后夺取全国胜利的道路。在一块一块推翻地方旧政权的同时，一块一块建立了根据地和解放区的人民政权。这一点，决定了建立新政权和具体的政治体制时，必然要以根据地和解放区的政权为基础，继承和沿用它的某些原则、制度、组织机构、人员，以及工作方法和作风等。

第三，新政权的经济基础是实行公有制。在革命过程中，没收了官僚资本，掌握了国家的经济命脉；在老解放区进行了土地改革，并以互助组、合作社的形式实现农业的集体化。这一点，决定了新国家要担负起比任何旧国家都要庞大而复杂的经济管理职能。在政治体制上，必然要相应地突出政府的经济管理机构及其职权。

第四，中国是举世公认的文明古国之一，勤劳、勇敢、聪颖、睿智的中国人民，曾经创造了辉煌灿烂的中华文化，给人类做出了巨大贡献，但在近代落伍了。人民，尤其是占人口80%的农民，文化素质低，旧的传统观念深，而作为新政权活动主体的现有的国家公职人员，农民出身的和由“穿军装的农民”转业的了占了很大比重。这一点，决定了新的政治体制，尤其是基层政治体制运转的承担者的基点，决定了它由创建、完善、摸索带规律性的经验达到现代民主政治的曲折性与长期性。

第五，我们要建立的新的政治体制，在中国的历史上没有先例可循，在国际上，则有一个当时已经有32年实践经验的苏联。苏联在指导思想、领导力量、政权性质和经济基础等主要方面同我们有不少共同之处。在建立新的政治体制时，除了不能摆脱中国的具体条件外，在许多方面，必然要参照苏联的一些现成经验，尤其是作为社会主义政治体制核心的党的领导体制和政治体制中最庞大的、自上而下的对经济的行政管理体制这两部分。这在很大程度上，是当时的客观条件所决定的，是不以人们的意志为转移的。

上述特点，有助于我们理解中国政治体制渊源和沿革中的一系列问题。

一、中央人民政府的雏型

1949年9月21日至30日，在北京召开了中国人民政治协商会议第一次全体会议，通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》。在组建中央人民政府时，它的许多组织机构是以原华北人民政府的机构为基础的。华北人民政府是1948年9月26日合并晋察冀与晋冀鲁豫两个边区政府而成立的。在选举政府委员会的华北临时人民代表大会^①的开幕词中，董必武说：“它是一个临时性的，也是华北一个地区的，但是它将成为全国人民代表大会的前奏和雏型。”^②华北人民政府由委员25—39人组成，由委员推选主席和三位副主席，下设民政、教育、财政、工商、农业、公私合营、交通、卫生、公安、司法十一个部，财政经济、水利两个委员会，法院、监察院两个院和银行、劳动局、外事处以及秘书厅等十八个机构。^③“这个政府是由游击式过渡到正规式的政府。正规的政府，首先要建立一套正规的制度和办法。过去好多事情不讲手续，正规化起来，手续很要紧。有人说这是形式。正规的政府办事就要讲一定的形式，不讲形式，光讲良心和记忆，会把事情办坏的。”^④这个政府成立时，解放战争还在继续进行，支援战争是它的首要任务。但是，在政府正规化方面，的确作了很大努力。在短短的一年多时间里，

① 这次大会选出了以董必武为首的华北人民政府委员会。

② 《董必武选集》，人民出版社，1985年版，第199页。

③ 参见《华北人民政府法令汇编》第一集，第13—14页。1948年7月华北人民政府秘书厅编印。中国社会科学院法学研究所图书馆藏。

④ 《董必武政治法律文集》，法律出版社，1986年版，第30页。

就制定了施政方针、组织大纲、各部门组织规程、办事通则，以及民政、生产建设、文化教育、金融、工商、交通、财政、司法、公安、劳动、外事等方面的条例、规定、规则、规程、办法、决定、指示、命令、通令、通知、布告等具有法律效力的文件170多件。这个政府的工作是有成效的，它领导贯彻了华北临时人民代表大会的施政方针，掌握了支援前线、经济建设、整饬政风三个环节，在统一华北各区力量、保障人民生活、推进解放战争、培养干部、整顿教育和进行司法建设等方面，都尽了极大努力，有相当成绩。中央人民政府以它为雏型，应该说是有基础的，也是顺理成章的。

二、全国过渡性政治体制

从1949年10月1日宣布中央人民政府成立，到1954年9月通过《中华人民共和国宪法》，这五年期间，从中央到地方的政治体制，是从临时到正式的过渡阶段。

（一）过渡性国家权力机关体制

根据《共同纲领》第十二条的规定：“国家最高政权机关为全国人民代表大会”。^①但在建国之初，进行普选的条件还不具备。原来曾设想召开全国临时人民代表会议产生中央人民政府，后决定经由政协第一届全体会议选择产生。在普选的全国人大召开前，由政协全体会议代行其职权，制定《中央人民政府组织法》、选举中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。根据《中央人民政府组织法》第四条规定，中央人民政府委员会，对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权。第七条规定，中央人民政府委员会制定并解释国家法律，颁布法令，并监督其执行；批准、废除、修改与外国订立的条约和协定；处理战争及和平问题；批准或修改国家预决算；颁布大赦和特赦令；任免国家机构组成

^① 《世界宪法大全》上册，中国广播电视出版社，1989年版，第61页。

人员等。^①中央人民政府委员会实际上具有最高国家权力机关和最高国家行政机关的双重性质，实行的是“议行合一制”、“民主集中制”。当时，毛泽东是中共中央主席、中央人民政府委员会主席、中国人民革命军事委员会主席、政协全国委员会主席，集党、政、军最高权力于一身。但从上述中央人民政府委员会的职权看，实行的是集体国家元首制。

地方国家权力机关是各界人民代表会议，它们同地方各级人民政府的体制模式，大体与中央相同，但地方各级人民政府，采取委任方式组成。

（二）过渡性行政管理体制

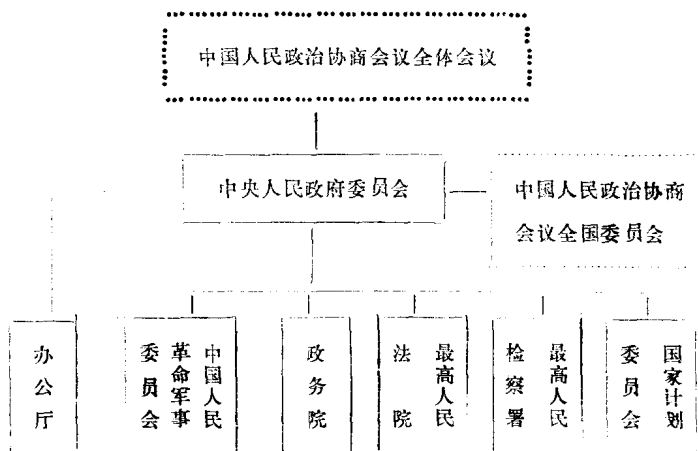
根据《中央人民政府组织法》的规定，政务院是国家政务的最高执行机关，即最高国家行政机关。政务院对各委、部、院、署、行及其所属其他机关，是联系、统一并指导其相互关系、内部组织和一般工作；对地方是领导各级人民政府的工作。政务院最初设政治法律、财政经济、文化教育三个指导性委员会，分口联系和指导各部、会、院、署、行的工作；除此而外，尚设有秘书厅和国家行政监察的最高机关——人民监察委员会，总共为35个部门。1952年下半年，为适应即将开始的有计划的经济建设，政务院逐渐增设了一些机构，至1953年底，增加到42个部门，新设的国家计划委员会，直属中央人民政府委员会（见表一、表二）。

大行政区是解放初期为实施军事管制和建立革命秩序而设立的，最初设立的是大行政区军政委员会，在军事行动已经结束，土地改革已经彻底实现，革命秩序已经建立后，改为大行政区人民政府委员会，其机构设置大体与政务院的机构对口，为政务院领导地方政府工作的一级政府。在国民经济恢复工作提前完成，大规模的经济建设和文化建设开始时，中央人民政府需要加强集中统一的领导，因此，将大行政区人民政府委员会改为行政委员

^① 参阅《中华人民共和国组织法规选编》，经济科学出版社，1985年版，第44—51页。

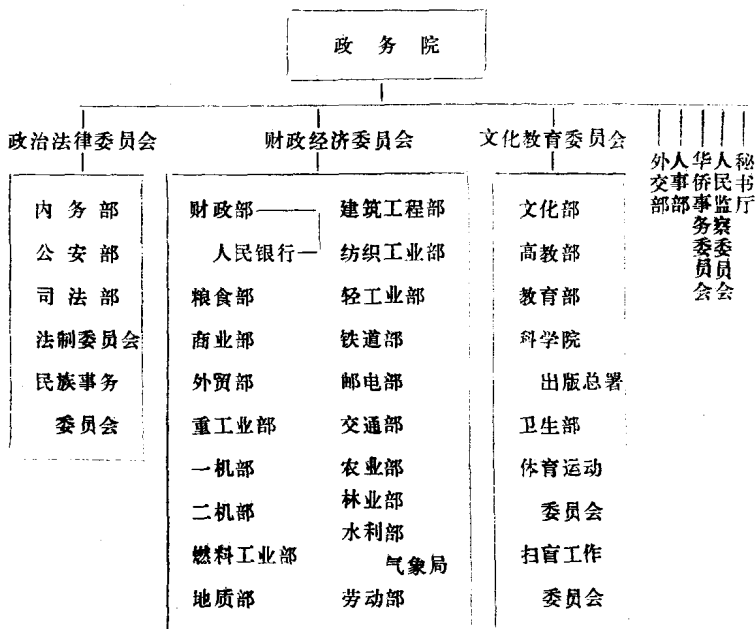
1953年中央国家机构组织体系

(表一)



1953年政务院组织体系

(表二)



注：按中央人民政府组织法规定的部门，自1953年起，先后撤并贸易部、食品工业部、林垦部、情报总署、海关总署、新闻总署，合并成新设粮食部、商业部、外贸部、一机部、二机部、地质部、建筑工程部、人事部、体育运动委员会、扫盲工作委员会、气象局，形成了全国人大一届一次会议召开前的格局。

会，改变了原来属于一级政府的性质，其组织机构随之缩小，其主席及其他一些领导人，调北京加强和充实中央机构。1954年6月19日，中央人民政府委员会第32次会议，决定撤销大行政区，同时撤销4个省和11个直辖市。减少了中央直接领导的省一级单位。这是行政管理层次上的一次重大调整。这样，地方各级人民政府，主要分为省、县、乡三级，在大城市设区人民政府，其下的街道办事处为区政府的派出机构。省县之间，设专员公署，为省政府的派出机构；县乡之间，有一段时间设区人民政府，后改为县政府派出机构——区公所。全国行政管理体制逐渐形成，并积累了行政管理的初步经验。

这一时期在国家行政机构中，有一个引人注目的机构，即政务院单设的、地位相当于指导性委员会、高于一般部委的人民监察委员会。其任务是：监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家的利益，并纠举其中之违法失职的机关和人员；指导全国各级监察机关的监察工作，颁布决议和命令，并审查其执行；接受处理人民和人民团体对各级国家机关和各种公务人员违法失职行为的控告。^①各级政府也相应地设立了人民监察委员会，在财经部门和铁道系统设立了人民监察室（局），在政府机关和企业、事业单位，设置了人民监察通讯员。这对密切政府同群众的联系，监督政府机关及其所属单位和各种公务人员廉洁奉公、遵纪守法、恪尽职责、全心全意为人民服务等方面，起了重要作用。

（三）过渡性司法体制

根据《共同纲领》和《中央人民政府组织法》的规定，中华人民共和国成立时，在中央人民政府委员会下，建立了最高人民法院和最高人民检察署。在大行政区设最高人民法院分院（庭）、

^① 参阅《政务院人民监察委员会试行组织条例》，载《中华人民共和国组织法规选编》，第167页。

检察分署；在省级、市级、县级设法院、检察署，在省县之间设省法院分院（庭）、省检察署分署。

人民法院行使国家审判权，审判案件以《共同纲领》及人民政府颁布的法律、法令、决议、命令的规定为依据，无上述规定者则以政策为依据。人民法院基本上实行县、省、最高三级两审制（大行政区和专区的分院，分别是最高和省级法院的分院），

“但在特殊情况下，得以三审或一审为终审”。^① 诉讼人还可越级起诉或上诉。下级人民法院的审判工作，受上级人民法院的领导和监督。各级人民法院为同级人民政府的组成部分，同时受同级人民政府委员会的领导与监督。省法院分院（庭），受其所在地区专员的指导（分院或分庭长由专员兼任）。各级人民法院设审判委员会，处理重要或疑难的刑、民事案件，并为政策上和原则上的指导。分院（庭）的二审刑、民事判决为终审判决，不得上诉于省法院，但重大或疑难案件，应准许提起第三审。省人民法院在中央和大行政区司法部领导下，掌管全区域的司法行政工作（省和省以下未设司法行政机关）。最高人民法院管辖不服省法院第一审判决的上诉案件和省法院第二审判决准许上诉的案件；法律规定由最高人民法院为第一审的案件；提审各级人民法院未判或已判的案件。当时，为领导和监督各级人民法院的工作，最高人民法院还可抽调审判确定的刑、民事案件，如发现确有重大错误时，依再审程序处理。大行政区分院（庭）的判决为终审判决，但重大或疑难案件，应报请最高人民法院审查处理。

人民检察署行使国家检察权，其设置与人民法院相对应。其职权是：检察政府机关、公务人员和全国国民是否严格遵守共同纲领、人民政府的政策方针和法律法令；对反革命及其他刑事案件实行检察，提起公诉；对各级审判机关之违法或不当裁判提起

^① 《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》，载《中华人民共和国组织法规选编》，第80页。

抗诉；检察全国监所及犯人劳动改造机构之违法措施；处理人民不服下级检察署不起诉处分之提请复议案件；代表国家公益参与有关社会和劳动人民利益之重要民事案件及行政诉讼。在尚未设立检察署的地区，有关刑事审判方面的职权，暂委托各该地区公安机关执行，但其执行检察业务时，须受上级检察署的指导。各级人民检察署为同级人民政府的组成部分，同时受同级人民政府委员会的领导，省检察署分署受所在地区专员的指导（分署检察长由公安处长兼任）。在行使检察权时，凡认为应予刑事制裁者，应向同级人民法院提起公诉；如认为应予行政处分者，则移送同级人民监察委员会处理。

（四）党的领导体制

根据《共同纲领》第一条规定：中华人民共和国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。工人阶级的领导，是经过自己的政党——中国共产党实现的。在全国政权建立时，中央书记处五位书记毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、任弼时，有四位分别担任了中央人民政府委员会主席、副主席和政务院总理。任弼时于1950年10月病逝后，由陈云任书记，他当时是政务院副总理。这样，五位书记全部分别担任政府的重要职务。党的其他高级领导人，亦分别担任了国家机构的重要职务。各大行政区中央局的第一书记，一般同时担任军政委员会或人民政府委员会主席。当时在高层实行的是党政合一和党的一元化领导体制。党中央的工作机构，除原有的组织、宣传、社会、统战、调查等部和工运、妇运、青工、纪检等委员会，以及办公厅、马列学院、政策研究室、编译局、人民日报、新华社等单位外，1953年，成立了工交、农村、财贸和对外联络四部，开始出现与政府管理机构对口的机构（见表三）。

在中央人民政府设立了党委，以保证行政任务的完成，负责管理内部党员干部的政治生活，教育党员干部保守秘密，提高觉悟，精通业务。在政务院设党组，其下设政法、财经、文教、监