



当代中国

DANGDAI ZHONGGUO  
ZHENGZHI ZHIDU

ZHUBIAN •  
PUXINGZU

政治制度



主编·浦兴祖

# 当代中国政治制度

主 编 浦兴祖

撰写人 丁荣生 孙关宏 江济和

胡金星 浦兴祖

上海人民出版社

责任编辑 陆宗寅  
封面装帧 王建纲

## 当代中国政治制度

主 编 浦兴祖

撰稿人 丁荣生 孙关宏 江济和

胡金星 浦兴祖

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 常熟新华印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张17.5 插页2 字数371,000

1990年2月第1版 1990年2月第1次印刷

印数1—6,000

ISBN7—203—00698—9/D·105

定价4.85元

## 序

近年来，有关评述国外政治制度和中国古代政治制度的教材、专著已出版过若干版本，从一个侧面研究当代中国政治制度的论著也时有面世。但是，比较系统、完整地阐述当代中国政治制度，即中华人民共和国政治制度的著作，至今才见到第一本。这不免有一种“相见恨晚”的感觉。然而，更多的是欣慰、喜悦和庆贺。因为它带来了一个信息：中国政治学界已经重视研究自己身在其中的现实的中国政治。而只有坚持这个方向，才能使政治学研究扎根于社会主义中国的土壤，充分显示其科学性和生命力，为建设有中国特色的社会主义民主政治作出其应有的贡献。

据我所知，复旦大学国际政治系从1984年起就率先开设当代中国政治制度课程，并列为该专业硕士研究生入学考试的科目。1987年起，又为研究生开设了当代中国政治制度专题研究课。几年来，浦兴祖、孙关宏和丁荣生等学者在授课的同时，注意开展社会调查，收集了不少实际材料，并就一些问题同其他撰稿人等进行了有益的探讨。在此基础上，他们写成了这本《当代中国政治制度》，可以说是水到渠成。在编写过程中，作者既注意从宏观的视角展示当代中国政治制度的全貌，又努力在制度的运行程序等方面作了较为具体的阐述，使全书的体系完整，内容丰满。

我认为，这本书的理论价值和实际意义在于：

——为政治学、行政管理学、科学社会主义及思想政治教育等专业必修的当代中国政治制度课提供了一部较好的教材。它有助于学生系统地了解中国政治制度的基本框架，从本国的国情出发，正确地思考有关政治体制改革的许多问题，为今后进一步学习、研究奠定基础。

——为人民群众，尤其是人民代表、公务员和各类各级干部以及广大青年提供了一本基础读物。它有助于人们进一步了解国情，熟悉本国的各种政治制度，丰富政治知识，增强政治才能，为参与社会主义民主政治创造条件。

——为关心、研究中国政治体制改革的人们提供了一本参考材料。从中，可以看到中国各种政治制度（含政治体制）的形成、沿革和现状、趋势，认识其利弊所在，从而更好地理解当前正在开展的政治体制改革，更好地为改革和完善中国的政治体制献计献策。

此外，本书也有助于国外中国问题研究者考察当代中国政治制度，有助于来华的国际友人熟悉中国的政治环境。

我相信，广大读者会欢迎这本书。尽管它不可避免地存在着这样或那样的不足之处，但毕竟是在一个领域中的“零的突破”。我们应该感谢上海人民出版社和编著者们做了一件有意义的工作。

王邦佐

1988年12月于上海

# 前 言

当代中国政治制度，即指1949年10月以来中华人民共和国的政治制度。主要内容包括：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；司法制度；军事制度；干部人事制度；民族区域自治制度；人民直接参与制度；共产党领导的多党合作制度；政治协商制度；特别行政区制度。我们基本上是按照这一框架确定本书内容，安排本书体系的。人民民主专政是以工人阶级领导，以工农联盟为基础的，在人民内部实行民主，对敌人实行专政。它作为国体，规定了中国的性质，在全部政治制度中占有核心地位，决定并制约着其他政治制度。但是，它离开了政体等政治形式就无法得到具体体现。鉴于此，在安排全书体系时，我们没有为它单独设置一章，而是将它有机地融合在“人民代表大会制度”等章节中加以阐述。

编写《当代中国政治制度》，是一项崭新的工程。我们抱着探索的心情，在编写过程中力图做到：既写各项基本制度，又写各种具体制度（体制）；既写法律上规定的制度，又写法律上没有规定，但存在于实际政治过程中的制度（法外制度）；既写各类制度的现状，又写它们的形成、沿革，也对某些制度（体制）的改革趋势提出了自己的看法。但是，限于种种条件和编著者的水平，上述诸方面的处理仍没有达到预想的效果。不

仅如此，本书在某些方面甚至还会存在这样那样的缺点、错误。好在抛砖者意在引玉，我们真诚地祈请各方指正。

本书各章的撰稿人是：第一、二、三、五章，浦兴祖；第四章，江济和、浦兴祖；第六、七、八、十、十一章，丁荣生；第九章，江济和；第十二、十四、十五章，孙关宏；第十三章，胡金星；第十六章，胡金星、丁荣生。全书由浦兴祖负责统稿、定稿；丁荣生、孙关宏也参加了部分统稿工作。

在本书的编写过程中，上海市社联副主席、上海市政治学会会长王邦佐教授给予了热情的支持与指导。他还在百忙中为本书审稿、作序，我是非常感激的。

本书的编写曾得到复旦大学刘星汉、徐宗士、王沪宁、曹沛霖、李昌道诸教授及俞正梁、张世信副教授等的关心和鼓励，得到复旦大学有关科研基金的资助。丹增、李继学、俞云波、杨国褒、张振麒、崔传义、雷渊深、屠海英、杨心宇、吴开平、方辉、马贲等同志为我们的写作提供过有关材料或建议；徐政、吴丽妹、许爱玲、陈玉莲、甘党生、包科英、浦兴国、曹彩香等同志也曾给予我们不少帮助。在此，谨表谢意。

此外，为编写本书，我们曾调查或请教过下列单位：全国人大常委会办公厅研究室；国务院民政部、原劳动人事部、国家体制改革委员会研究所、国家民族委员会；中国人民解放军总参谋部、军事科学院、空军政治学院；上海市人大常委会办公厅综合处、秘书处、选举办公室；上海市人民政府研究室、司法局、民政局；上海市高级人民法院研究室；上海市人民检察院；西藏自治区党委；西藏自治区人民政府民族宗教事务委员会；安徽省人大常委会办公厅；安徽省人民政府；安徽省合肥市人民政府、六安地区行署、霍邱县人民政府；浙江省嘉善县

人民政府；上海市闸北区、金山县、原宝山县人大常委会；上海市南汇县、原宝山县江湾乡、金山县枫围乡人民政府；上海市闸北区人民政府北站街道办事处、金山县枫泾镇友好街居民委员会；政协上海市金山县委员会以及致公党上海市委等，得到了他们的大力支持。我们也参考过国内有关专家、学者的论著，并吸取了其中某些研究成果。在此，亦一并致谢。

我们还要感谢上海纺织机件制造六厂、上海金兴锻造厂、上海华立纺织机械厂等单位的大力相助，感谢责任编辑为出版本书所付出的辛勤劳动。

**浦兴祖**

1989年4月于复旦大学



# 目 录

序	王邦佐(1)
前 言	浦兴祖(1)
<b>第一章 人民代表大会制度(上)</b>	(1)
第一节 当代中国的根本政治制度	(1)
社会主义国家实行民主共和制政体	(1)
人民代表大会制度的涵义和主要原则	(6)
第二节 人民代表大会制度的历史发展	(11)
人民代表大会制度的萌发	(11)
人民代表大会制度的确立	(14)
人民代表大会制度的发展	(17)
第三节 全国人民代表大会	(21)
全国人大的地位、组成与任期	(21)
全国人大的职权	(25)
全国人大的会议	(26)
<b>第二章 人民代表大会制度(中)</b>	(38)
第四节 全国人民代表大会常务委员会和专门委员会	
员会	(38)
全国人大常委会的地位、组成和任期	(38)
全国人大常委会的职权	(40)

全国人大常委会的会议和机构 .....	(45)
全国人大的专门委员会 .....	(51)
<b>第五节 全国人民代表大会及其常务委员会的</b>	
立法 .....	(54)
立法权限 .....	(54)
立法原则 .....	(56)
立法程序 .....	(61)
<b>第六节 地方各级人民代表大会</b> .....	(68)
中国的行政区划 .....	(68)
地方各级人大的地位、组成与职权 .....	(75)
地方各级人大的会议与工作机构 .....	(79)
<b>第三章 人民代表大会制度(下)</b> .....	(84)
<b>第七节 县级以上的地方各级人民代表大会常务</b>	
<b>委员会</b> .....	(84)
县级以上地方各级人大常委会的建立 .....	(84)
县级以上地方各级人大常委会的组成和职权 .....	(85)
县级以上地方各级人大常委会的会议和所属机构 .....	(88)
<b>第八节 人民代表</b> .....	(93)
国家权力的直接行使者 .....	(93)
人民代表的权利 .....	(95)
人民代表的义务 .....	(102)
<b>第九节 进一步健全人民代表大会制度</b> .....	(106)
理顺共产党组织与人大的关系 .....	(106)
强化人大对其他国家机关的监督 .....	(109)
密切人大与人民群众的关系 .....	(111)
加强人大的自身建设 .....	(113)

<b>第四章 选举制度</b> .....	(117)
<b>第一节 当代中国选举制度的形成与发展</b> .....	(117)
选举与选举制度 .....	(117)
革命根据地民主选举的经验 .....	(120)
当代中国选举制度的历史发展 .....	(122)
<b>第二节 选举制度的主要原则</b> .....	(126)
普遍原则 .....	(126)
平等原则 .....	(128)
直接选举与间接选举相结合的原则 .....	(130)
秘密投票的原则 .....	(132)
<b>第三节 主持选举的机构与选举程序</b> .....	(134)
主持选举的机构 .....	(134)
划分选区与选民登记 .....	(136)
提出、确定与介绍候选人 .....	(139)
投票与宣布选举结果 .....	(142)
人民解放军选举人大代表的办法 .....	(146)
<b>第四节 继续完善选举制度</b> .....	(150)
改进候选人的提名方式 .....	(151)
完善候选人的介绍办法 .....	(152)
采用多种方式划分选区与选举单位 .....	(153)
某些地区可继续扩大直接选举范围 .....	(153)
深化对选举的认识 .....	(154)
<b>第五章 国家元首制度</b> .....	(156)
<b>第一节 当代中国元首制度的演变</b> .....	(156)
国家元首概述 .....	(156)
当代中国元首制度的演变 .....	(158)
国家主席设置的恢复 .....	(161)

第二节 国家主席的职权与地位 .....	(163)
国家主席的职权 .....	(163)
国家主席的任期与地位 .....	(167)
<b>第六章 国家行政制度(上) .....</b>	<b>(172)</b>
第一节 国家行政制度概述 .....	(172)
国家行政及其制度 .....	(172)
当代中国国家行政制度的形成与发展 .....	(175)
国家行政机构的设置原则 .....	(179)
第二节 国务院的地位、组成与职权 .....	(184)
国务院的地位 .....	(184)
国务院的组成与任期 .....	(186)
国务院的职权 .....	(187)
第三节 国务院的行政机构 .....	(190)
国务院行政机构的沿革 .....	(190)
国务院行政机构的类别 .....	(195)
第四节 国务院的行政立法 .....	(200)
制定行政法规 .....	(201)
规定行政措施 .....	(205)
制定行政规章 .....	(207)
<b>第七章 国家行政制度(中) .....</b>	<b>(210)</b>
第五节 省级人民政府 .....	(210)
省级人民政府的地位 .....	(210)
省级人民政府的组成与任期 .....	(212)
省级人民政府的职权 .....	(213)
省级人民政府的行政机构 .....	(215)
省级人民政府的派出机关 .....	(219)

<b>第六节 地级市人民政府</b> .....	(220)
地级市人民政府在中国城市政府体系中的地位 .....	(220)
地级市人民政府领导县政府的行政体制 .....	(223)
地级市人民政府的地位、组成与职权 .....	(225)
地级市人民政府的行政机构 .....	(227)
<b>第七节 县级人民政府</b> .....	(228)
县级人民政府的地位、组成与职权 .....	(228)
撤县建市与市领导乡、镇的行政体制 .....	(231)
县级人民政府的行政机构 .....	(232)
县级人民政府的派出机关 .....	(233)
<b>第八节 乡级人民政府</b> .....	(235)
<b>第八章 国家行政制度(下)</b> .....	(238)
<b>第九节 国家行政机关的领导体制</b> .....	(238)
国务院总理负责制 .....	(238)
地方各级人民政府首长负责制 .....	(241)
首长负责制与民主集中制的关系 .....	(244)
<b>第十节 国家行政监督制度</b> .....	(246)
行政监督的地位与作用 .....	(246)
中国行政监督制度的历史发展 .....	(248)
中国行政监督的基本途径 .....	(251)
<b>第十一节 国家行政体制改革</b> .....	(260)
国家行政体制改革的目标 .....	(260)
当前国家行政体制改革的基本任务 .....	(264)
<b>第九章 司法制度</b> .....	(271)
<b>第一节 当代中国司法制度概述</b> .....	(271)

司法制度的涵义·····	(271)
人民司法制度的历史发展·····	(272)
公安机关、检察院、法院的相互关系·····	(276)
<b>第二节 审判制度</b> ·····	(279)
人民法院的组织、职权与领导体制·····	(279)
人民法院的审判人员与其他人员·····	(283)
审判工作的主要原则和制度·····	(285)
<b>第三节 检察制度</b> ·····	(292)
人民检察院的设置、人员与领导体制·····	(292)
人民检察院的职权及其行使程序·····	(298)
检察工作的主要原则·····	(302)
<b>第十章 军事制度</b> ·····	(306)
<b>第一节 人民武装力量是国家政权的柱石</b> ·····	(306)
人民军事制度的形成与发展·····	(306)
人民武装力量的组成·····	(308)
人民武装力量在国家中的地位与作用·····	(311)
<b>第二节 人民武装力量的领导体制与组织体制</b> ·····	(313)
人民武装力量的最高统辖机关·····	(313)
人民武装力量的组织体制·····	(317)
人民武装力量的革命化、现代化、正规化建设·····	(320)
<b>第三节 人民武装力量的政治工作制度</b> ·····	(323)
政治工作的地位、内容与原则·····	(323)
党委领导制度·····	(325)
政治委员制度·····	(327)
政治机关制度·····	(329)
军内民主制度·····	(331)
<b>第四节 兵役制度</b> ·····	(333)

中国兵役制度的基本特点·····	(333)
现役的平时征集与战时动员·····	(337)
民兵与预备役部队建设·····	(339)
军官服役与军衔制度·····	(343)
<b>第十一章 干部人事制度</b> ·····	<b>(348)</b>
<b>第一节 干部人事制度概述</b> ·····	<b>(348)</b>
干部与干部人事制度·····	(348)
干部人事制度的形成与发展·····	(350)
干部管理的基本原则·····	(353)
干部管理的组织体制·····	(357)
<b>第二节 干部人事管理的各项具体制度</b> ·····	<b>(360)</b>
任用与培训制度·····	(360)
考核与奖惩制度·····	(367)
晋升与去职制度·····	(372)
调配与交流制度·····	(376)
工资与福利制度·····	(379)
离休、退休与退职制度·····	(382)
<b>第三节 干部人事制度改革</b> ·····	<b>(385)</b>
干部人事制度必须改革·····	(385)
干部人事制度改革的总体构想·····	(387)
建立国家公务员制度·····	(392)
<b>第十二章 民族区域自治制度</b> ·····	<b>(396)</b>
<b>第一节 民族区域自治制度概述</b> ·····	<b>(396)</b>
实行民族区域自治制度的依据·····	(396)
民族区域自治制度的历史发展·····	(400)

民族区域自治制度的特点和优点·····	(402)
<b>第二节 民族自治地方</b> ·····	(406)
建立民族自治地方的原则·····	(406)
民族自治地方的类型与名称·····	(409)
民族自治地方内的各民族关系·····	(410)
<b>第三节 民族自治地方的自治机关</b> ·····	(414)
自治机关的性质和组成·····	(414)
自治机关的自治权·····	(416)
上级国家机关对民族自治地方的领导和帮助·····	(419)
<b>第十三章 人民直接参与制度</b> ·····	(424)
<b>第一节 人民直接参与制度概述</b> ·····	(424)
人民直接参与的涵义及条件·····	(424)
人民直接参与的内容·····	(426)
人民直接参与的形式·····	(428)
<b>第二节 职工代表大会制度</b> ·····	(429)
职工代表大会制度的历史发展·····	(429)
职工代表大会的组成和职权·····	(432)
职工代表大会的会议与机构·····	(435)
<b>第三节 人民信访制度</b> ·····	(438)
人民信访制度的历史发展·····	(438)
信访者的权利、义务和信访投向·····	(441)
信访的接待和处理·····	(445)
<b>第四节 基层群众自治制度</b> ·····	(448)
基层群众自治制度的形成和发展·····	(448)
居(村)民委员会的组成和任务·····	(451)
居(村)民委员会的组织机构·····	(454)



<b>第十四章 政党制度</b> .....	(457)
<b>第一节 中国共产党的领导地位</b> .....	(457)
坚持中国共产党的领导地位 .....	(457)
中国共产党的领导主要是政治领导 .....	(459)
中国共产党的组织体系 .....	(462)
<b>第二节 中国的各民主党派</b> .....	(475)
各民主党派概况 .....	(475)
各民主党派的组织结构 .....	(479)
各民主党派的活动方式 .....	(481)
<b>第三节 共产党领导的多党合作</b> .....	(485)
多党合作的历程 .....	(485)
多党合作的政治基础和基本方针 .....	(489)
多党合作的特点和优点 .....	(492)
<b>第十五章 政治协商制度</b> .....	(495)
<b>第一节 政治协商制度的创立与发展</b> .....	(495)
政治协商制度的涵义与特点 .....	(495)
政治协商制度的创立 .....	(495)
政治协商制度的发展 .....	(497)
<b>第二节 人民政协的性质、任务和主要职能</b> .....	(501)
人民政协的性质和任务 .....	(501)
人民政协的主要职能 .....	(503)
<b>第三节 人民政协的组成和组织体系</b> .....	(506)
人民政协的组成 .....	(506)
政协全国委员会 .....	(509)
政协地方委员会 .....	(512)