

1949—1988

DANGDAI
ZHONGGUO ZHENG ZHITIZHI
FAZHANGAIYAO

当代中国

政治体制发展概要

郑 谦 庞 松 韩 钢 张占斌 著

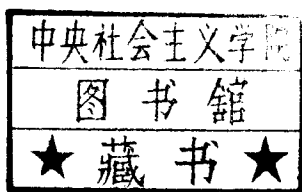
72939

D6/5

DI08/27
当代中国

政治体制发展概要

郑谦 庞松 韩钢 张占斌著



中共党史资料出版社

1988年·北京

当代中国政治体制发展概要

郑谦 庞松 韩钢 张占斌著

中共党史资料出版社出版发行

新华书店经销

北京百善印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 9.375印张 240千字
1988年11月北京第1版 1988年11月第1次印刷

印数4600册

ISBN 7-80023-053-8/D·4

定价：2.90元

前 言

关于政治体制，国内外政治学界有多种解释和理解。本书是在这样一种意义上使用政治体制这一概念的，即：政治体制是与政治制度既相联系又相区别的一个概念；政治制度通常是指统治阶级为实现其阶级专政而采取的统治方式、方法的总和，是社会形态基本性质的规定，因而具有明显的稳定性；政治体制则是政治制度的具体的、外在的表现形式和实施方式，即以政治制度为基础和依据、以政治权力的配置为中心内容，由各种政治组织、设施及相应的政治和法律规范构成的社会—政治体系，它以实现既定国家和社会的管理为职能，以巩固和发展该社会的基本经济、政治制度为目标，与政治制度相比，它具有明显的可变性。

一般说来，社会主义国家的政治体制，就是由工人阶级政党、国家政权机关、民主党派、人民团体和其他各种社会政治组织构成的体系结构、运行机制及其功能的总和。它随着社会主义国家生产力、经济基础、政治制度的发展而不断改革自己的具体内容及组合方式，不断趋于完善和进步。

在我国，由于长期以来党政不分，所以在考察政治体制的历史发展时，一般以党的领导体制为重心，旁及政府与人民代表大会体制、司法体制、干部管理体制、意识形态管理体制以及其他社会政治组织和它们的相互关系。

对我国政治体制发展的历史分期，我们的基本依据是党的十一届六中全会所通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。我们认为，这种分期方法有利于科学地阐明我国政治体制发展变化的全貌、特点及其原因。在此基础上对我国政治体制及

其中各范畴的界定，以及对其历史发展线索的理解，从纵横两方面构成了本书分析的理论框架。我们认为，这一框架适合于对我国政治体制进行全面的、历史的动态考察。是否如此，我们期待着不同意见的争鸣。

国内外政治学界都很重视对政治文化（或称政治意识、政治文明）的研究，把它看作是政治体制研究中的一个重要方面。本书在对我国政治体制发展的历史考察中，以一部分篇幅对这方面的内容作了一定的阐述。这部分内容虽然不直接涉及政治体制的结构、功能及法律规范，但却是理解和分析我国政治体制的形成、发展所不可缺少的环节。

本书由中共中央党史研究室四位同志合作撰写，第一章由庞松执笔，第二章由韩钢执笔，第三章由郑谦执笔，第四章由张占斌执笔。全书由郑谦、韩钢统改。由于写作时间的仓促、理论修养的欠缺及受所掌握材料的限制，本书只能对我国政治体制的发展作一概要的叙述和初步的分析。我们希望这本还不成熟的小书能对正在从事我国政治体制改革研究的同仁有所助益，能为我国伟大而艰巨的政治体制改革事业略尽绵薄之力。

著 者

1988年6月

序

政治体制改革的实践要求理论研究走在前面。在理论研究中，政治体制发展史的研究是一个不可或缺的方面。但是，长期以来，政治学界对当代中国政治体制发展史的研究相当薄弱，而历史学界也很少注意这个方面，因此，当代中国政治体制发展史的研究几乎还是个空白。这种状况，同我国正在蓬勃兴起的政治体制改革的热潮显得很不适应。

令人欣喜的是，随着当前政治体制问题研究工作的开展，上述状况正在开始改变。中共中央党史研究室的四位青年研究人员，经过自己的努力，写出了《当代中国政治体制发展概要》一书。这本书叙述了1949至1987年中国政治体制建立和发展的历史概貌，分析了这一体制的结构、功能和运行机制，特别注重揭示当代中国政治体制的一些根本性弊病及其形成的原因，提出了不少独到的见解。这本书的出版，是对这方面的空白的一个填补。

这本书的几位作者都是研究中共党史的。以往，中共党史的研究很少涉及体制问题，这不能不妨碍党史研究向深层次的发展。中共党史学要我国的改革事业服务，自身也必须进行改革。这几位作者把历史学与政治学结合起来，进行两门学科的“边缘”问题探讨，这正是党史学改革的一种尝试，也是党史研究的一种创新。

当然，就这本书本身而言，由于几位作者刚刚开始涉足这个新领域，难免存在一些缺点和不足。这些就有待于作者在以后加以弥补了。但是，我们应该在党史研究中鼓励和提倡这种创新精神，加强对中共党史的多角度、多层次的综合研究，充分发挥党

史为现实服务的社会功能，使中共党史学科在这样一个过程中走向繁荣和进步。

去年我曾有机会同本书的几位作者一道，参加中央有关部门组织的政治体制改革的专题研讨工作。今天看到他们在研究工作中结出的新颖的果实，感到非常高兴。特写上几句话，表示我衷心的祝贺。

郑 惠

1988年6月12日

目 录

序.....	郑惠 (1)
前言.....	(1)

第一章 新中国政治体制的形成 (1949年9月

——1957年4月).....	(1)
-----------------	-------

第一节 过渡性体制的格局与结构.....	(1)
----------------------	-------

第二节 社会主义类型政治体制的基本确立 及初期发展.....	(38)
-----------------------------------	--------

第二章 政治体制向高度集权的演化 (1957年4月

——1966年5月).....	(80)
-----------------	--------

第一节 政治体制的局部改进及其失误 高 度集权趋势的发展.....	(80)
--------------------------------------	--------

第二节 政治生活向正常化方向的转化 国家 政治体制的某些调整.....	(112)
--	---------

第三节 政治体制调整的局限和缺陷 高度 集权的体制结构的强化.....	(129)
--	---------

第三章 政治体制的严重瘫痪与畸形演变 (1966年5月

——1976年10月).....	(148)
------------------	---------

第一节 政治体制的严重瘫痪及其在畸形状 态中的初步恢复.....	(148)
-------------------------------------	---------

第二节 畸形政治体制的内在矛盾.....	(173)
----------------------	---------

第三节 继续动乱与“全面整顿”及其反复.....	(200)
--------------------------	---------

第四章 政治体制改革的初步探索和新的起点（1976年	
10月——1987年10月）	（217）
第一节 拨乱反正中对政治体制严重弊端的	
初步纠正	（217）
第二节 围绕现代化建设进行政治体制改革的	
初步探索	（225）
第三节 社会主义初级阶段政治体制改革的	
新起点	（264）
结束语	（287）

第一章

新中国政治体制的形成

(1949年9月——1957年4月)

第一节 过渡性体制^①的格局与结构

1949年9月21日—30日，古都北京中南海，中国共产党和各民主党派、人民团体、人民解放军、各地区、各民族以及海外华侨、无党派爱国民主人士的代表精英荟萃，相聚一堂，隆重召开中国人民政治协商会议第一届全体会议。会议洋溢着充分讨论、多方协商的民主气氛，一致通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》），通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》。从此，一个崭新的人民共和国在古老的世界东方，在拥有悠久文明的华夏民族世代繁衍生息的辽阔疆域上巍然崛起。

《共同纲领》作为建国初期一个历史阶段的临时宪法，确认中华人民共和国以新民主主义即人民民主主义为建国的政治基础，是新民主主义即人民民主主义的国家。她实行工人阶级（通过共产党）领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权。《共同纲领》包括了中国共产党的全部最低纲领（一般纲领和具体纲领），成为中国进入新

^① 指中华人民共和国成立至1954年第一届全国人民代表大会召开前的政治体制。

民主主义社会并准备向社会主义社会过渡阶段的基本法律规范。以《共同纲领》为基础，中央人民政府在全国范围内确立了各项过渡性政治设制及其相互关系和生活方式，逐渐形成了新民主主义的政治规范和行为方式准则。“国家政权属于人民”，极大鼓舞了亿万中国人民的政治热情和奋斗意志；“翻身解放”、“当家作主”，成为国内政治意识的基本内容。在中国历史的新纪元，举国上下焕发着前所未有的活力。正在形成中的社会—政治规范体系，将一切属于人民范畴的社会成员同国家政权联系起来，施之以集中有效的管理。创建新型政治体制的实际进程在《共同纲领》的基本规范下逐步延伸、渐次展开，并在社会经济结构的演化中逐渐积累起社会主义的因素。

一、国家权力结构体制：中央人民政府委员会暂行最高国家权力

国家权力是统治阶级运用国家机器实行阶级统治的一种特殊的社会权力。国家权力主体及权力的配置、权力机关产生的方式和组织形式以及行使权力的期限等，构成国家权力结构体制。

《共同纲领》规定：中华人民共和国的最高政权机关是全国人民代表大会。这是新中国政治制度最本质的特征，是国家政权机关（主要是最高国家权力机关）的基本组织形式。早在新民主主义革命时期，中国共产党在总结革命根据地政权建设经验、逐步提出人民民主专政的独创性理论的过程中，就对人民代表大会制作过一系列论述，在解放战争后期的土地改革运动中也曾有过建立区乡两级人民代表会议的实践，随后在夺取大城市的进程中又直接创造出各界人民代表会议这种半政权性质的组织形式，为逐步过渡到人民代表大会制找到了现实的途径。

中华人民共和国的成立，为在全国范围内实行人民代表大会制创造了政治前提。但是，建国之初，由于战争在部分地区尚未结束，大片新解放区的地方政权尚在组建之中，旧政权的残

余势力尚未肃清，民主革命遗留的任务尚未完成，各地区人民的组织程度和觉悟程度也很不平衡，所以，在全国范围内实行自下而上的逐级普选，召开地方各级直至全国人民代表大会，选举产生中央人民政府和其他中央国家机关的客观条件还不具备。为此，当时采取了一系列过渡性办法。在中央一级，由中国人民政治协商会议全体会议代行全国人民代表大会的职权，制定中央人民政府组织法，选举产生中央人民政府委员会，并赋予它行使国家权力的职能——这种依法授予国家权力的方式，体现了共和国的缔造者对建国的法定程序的特别尊重。在地方，则首先由人民解放军实行必要的军事管制，组织军事管制委员会和地方人民政府，然后，根据各地区人民的组织、觉悟程度，经济恢复和社会秩序状况，民主改革工作进展情况等条件，先后召集各界人民代表会议，逐步代行地方各级人民代表大会的职权。另外，在当时特定情况下，为了有效地推进地方政权建设，《共同纲领》还规定地方各级人民政府也是人民行使国家政权的机关。这些都是为走向健全民主与正常法制所必要的带有权宜性质的规定和过渡办法。

依据中央人民政府组织法的规定，中央人民政府委员会的职权十分广泛。它对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权。它组织政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察署，并责成国家政务的最高执行机关政务院对它负责和报告工作。它以最高国家权力机关的地位，统一领导最高行政、军事、审判和检察机关，监督最高行政权、最高军事统辖权、最高审判权和最高检察权的行使。此外，它还具有制定国家法律并监督其执行，任免国家最高行政、军事、审判和检察机关主要负责人，处理战争及和平问题，批准或修改国家预、决算，决定大赦等权限，以及对于订立对外条约、任免驻外全权代表的决定权，等等。这表明它主要执行的是全国人民代表大会的职能。但是，除此之外，它又有规定整个国家的施政方针的职权，而且在对全

国发布某些政令以及同地方各级人民政府的领导关系方面，它与政务院的行政管理职能也有一些交叉。因此，中央人民政府委员会实际上具有国家最高权力机关和最高行政机关的双重性质。在由它行使这种双重职权的特定阶段，最高国家权力机关与最高国家行政机关职权范围的划分及其相互关系，还不十分明确。在地方，各级人民政府的双重性质则表现得更为明显。这是过渡性的国家权力结构体制的一个主要特征。

在这种过渡性的政治设制中，各级人民政府同各级人民代表大会被一并视为国家权力机关，同时，它们又行使行政管理职权。这种权力配置状况，一般地体现了“议行合一”的原则，以便能够及时有效地处理建国初年千头万绪、纷繁复杂的社会政治事务和领导经济恢复工作。但是，由于在最初阶段各界人民代表会议是作为各级人民政府征询意见、传达政策、联系群众的协议机关，一般被看作是动员人民群众完成政府布置的各项任务的带建议性质的组织形式，所以它还不能完全体现人民通过自己选举的代表来参加国家管理的人民民主原则。同时，这种过渡状况还不能适应行政管理日益细密的社会分工的要求，也不能满足经济和社会发展对于制定颁布大量法律、法令的迫切需要。因此，当着国民党在大陆残存的反动势力被基本消灭，广大人民群众通过以土地改革为中心的各项社会民主改革运动极大地发动和组织起来以后，国家政权建设工作的首要任务，就是逐级召开人民代表会议，并使之逐渐代行各级人民代表大会的职权。其主要内容为：在人民已有了相当程度的组织的城市 and 土地改革已经完成的乡村，由人民直接或间接地选举各级人民代表会议的代表，以使各级人民代表会议在政治上和组织上更广泛更密切地联系各民主阶级和人民群众，在具体组织形式上逐渐完备起来，并逐步地过渡为能够完全代表人民行使国家权力的人民代表大会。这是在政治体制形成的第一阶段，政权建设和国家民主化建设的一个重要步骤。

新民主主义革命在全国范围迅速取得胜利，使全心全意为国家和民族谋利益的中国共产党获得全国最广大阶层人民的竭诚拥护。中共中央委员会主席毛泽东作为中国共产党最杰出的代表，作为中华人民共和国和中国人民解放军的主要缔造者之一，在全国享有崇高的威望。新中国一经成立，毛泽东即当选为中央人民政府委员会主席及中央人民革命军事委员会主席，并当选为中国人民政治协商会议全国委员会主席，在特定的历史条件下，集党、政、军最高权力于一身。但是，由于中央人民政府组织法对中央人民政府委员会主席的职权范围未设专章规定，而对中央人民政府委员会则明确规定它对外代表中华人民共和国，拥有批准对外缔结条约、颁布国家的大赦令和特赦令等职权，因此，新中国的国家元首职能法定由中央人民政府委员会行使，实行的是集体元首制。

中华人民共和国的国家政权属于人民。因而，在国家权力结构中，人民是行使国家权力的主体。这一阶段人民民主专政主要执行的是新民主主义任务，人民的范畴包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级以及其他爱国人士。这表明新中国的人民民主制度在阶级基础和社会构成上，具有极大的广泛性。工人阶级居于人民民主专政的领导地位，它是通过自己的先锋队——中国共产党实现对国家政权的领导的。农民阶级和城市小资产阶级长期与工人阶级共同进行艰苦卓绝的革命斗争，在斗争中结成巩固的工农联盟，这是人民民主专政国家政权的坚实基础。中国民族资产阶级在民主革命时期有着同中国共产党良好合作的历史，新中国成立时又在《共同纲领》的政治基础上表示接受和拥护共产党的领导，因此，在由新民主主义社会向社会主义社会的过渡中，它作为工人阶级在经济上和政治上的同盟者，在国家政权中占有自己的地位，它的成员同其他人民群众一样享有选举权和其他政治权利。但是，由于民族资产阶级具有两面性，它作为阶级以及它所代表的资本主义生产方式，将在人民民

主专政的条件下逐渐趋于消灭，因此，它不可能也不应当在国家政权中占有主要地位。

国家权力结构体制的一项基本原则，是各级政权机关一律实行民主集中制。其主要内容由《共同纲领》规定如下：人民代表大会向人民负责并报告工作；人民政府委员会向人民代表大会负责并报告工作；在人民代表大会和人民政府委员会内，实行少数服从多数的制度；各下级人民政府均由上级人民政府加委并服从上级人民政府；全国各级地方人民政府均服从中央人民政府。在这里，民主集中制是人民民主国家政权的基本组织原则，与资产阶级国家政权组织的三权分立原则有着本质的不同。但由于当时没有形成由各级人民代表大会组成的国家权力系统，故上述原则规定在某些方面也照顾到政权建设的实际状况，如对上级人大与下级人大的关系没有作明确规定；各地方人民政府采用委任的方式组成，而不是由同级人大选举产生；中央人民政府委员会就其行使行政管理那一方面的职权来看，实际上也只能对向它授权的政协全体会议负责。这些都带有这一阶段体制上的过渡特征。

二、共产党对国家生活的领导与共产党领导下多党合作的政党体制

新中国国家政权的人民民主专政性质，决定了工人阶级在整个国家中居于领导地位。而工人阶级的领导作用则需通过自己的政党——中国共产党来实现。《共同纲领》对中华人民共和国国体开宗明义的规定，充分表明了共产党在国家生活中的领导地位和作用，并为参加建国的各民主阶级、民主党派、人民团体和各界爱国民主人士所承认和接受。这是中国广大人民在推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义反动统治的长期斗争中，对全心全意为民族、为人民谋利益的中国共产党产生深刻认识的基础上作出的共同选择，是近代中国历史发展的必然结果。坚持共产党的领导，是新中国立国的一项基本原则。

第一、共产党对国家生活的领导。

新中国成立以后，中国共产党即由领导人民夺取全国政权、处于被禁止、被压迫地位的工人阶级政党，上升为代表工人阶级全面执掌国家政权的政党。这种执政地位，决定了它对国家生活的领导是通过国家政权组织来实现的。在建国之初，中共中央书记处（相当于中央政治局常务委员会性质）的5位书记中，有4位分别担任中央人民政府委员会主席、副主席及政务院总理职务。党的许多高级领导人被选入中央人民政府委员会，分别担任政务院副总理、政务委员及政府中其他重要职务。在大行政区一级，党的各中央局第一书记一般也同时担任军政委员会或人民政府委员会主席。这种领导人员“党政合一”的形式，既是共产党取得执政党地位的一种具体表现，又是由建国初年创建和巩固人民民主专政政权的客观需要所决定的。它并不意味着党的机关即是国家权力机关，党的职能可以混同于政府的职能，也不等于说党可以直接对政府发号施令。

中国共产党从一开始全面执政起，就十分注意如何实现党对国家生活的领导问题。党的几位主要领导人都对党政关系问题作过重要论述。1950年4月，周恩来就指出：“我们已经在全国范围内建立了国家政权，而我们党在政权中又居于领导地位。所以一切号令应该经政权机构发出”。“由于过去长期战争条件，使我们形成了一种习惯，常常以党的名义下达命令，尤其在军队中更是这样。现在进入和平时期，又建立了全国政权，就应当改变这种习惯”。“党政有联系也有区别。党的方针、政策要组织实施，必须通过政府，党组织保证贯彻。”^①同年6月，鉴于各地正陆续建立民主政府，筹备召开各界人民代表会议，以便逐步代行地方各级人民代表大会的职权，毛泽东强调指出：“人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议讨论，并作出决定。”^②

① 《周恩来统一战线文选》第174—175页。

② 《毛泽东选集》第5卷第19页。

1951年2月，刘少奇也指出：“各级人民政府的一切工作和一切活动应向各级人民代表会议作报告，并接受其质询和审议。重要的工作和活动还须先经过人民代表会议的讨论和决议，然后大家团结一致地去加以执行。”^①董必武进一步阐明：“党领导着国家政权。但这决不是说党直接管理国家事务”；“党是经过在政权机关中的党员的工作，使政权机关接受党的政策，来实现领导的”，“党无论在什么情况下，不应把党的机关的职能和国家机关的职能混同起来。党不能因为领导政权机关就包办代替政权机关的工作，也不能因领导政权机关而取消党本身组织的职能”^②。这些论述表明：在过渡体制最初表露出“党政合一”的特征时，党的领导人已经开始警惕到党政两个系统职能混淆的弊病的萌生，并提出了一些正确处理党政关系的基本原则。

按照上述原则，党对国家政权机关的正确关系应当是：第一、对政权机关的工作性质和方向给予确定的指示；第二、通过政权机关及其工作部门实施党的政策，并对它们的活动实施监督；第三、选拔忠诚而有能力的干部（党与非党的）到政权机关中去工作。遵循一切行政号令应经过政权机构发出的正常程序。中央人民政府有关国家的法律、法令及重大方针，虽然都是由党首先倡议，或者拟出初稿，但均须经过政协全国委员会或其常务委员会讨论，提出补充修改意见，然后提交中央人民政府委员会或政务院讨论通过，再颁布实施。为了加强党对政府工作的领导，建国之初即在中央人民政府内设立了中国共产党委员会。按照中共中央的规定，它的职能主要是依据中央人民政府的政策决议，保证政府部门各项行政任务的完成。同时，为了在政府各部门贯彻党的政治路线及各项方针政策，中共中央依据党章规定，在中央人民政府中建立了由担任负责工作的共产党员组成的党组。其职能主要是使政府各部门中党的领导人员能够有组织地、

① 《刘少奇选集》下卷第58—59页。

② 《董必武政治法律文集》第190—191页。