



# 当代中国政治制度

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI ZHIDU

杨光斌 主 编

虎业勤 副主编

华 文 出 版 社

# 当代中国政治制度

杨光斌 主 编

虎业勤 副主编

华文出版社

1121

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治制度/杨光斌主编.—北京:华文出版社, 2004.6

ISBN 7-5075-1692-X

I. 当… II. 杨… III. 政治制度—中国—现代  
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 059980 号

华文出版社出版

(邮编: 100055 北京市宣武区广安门外大街 305 号 8 区 5 号楼)

网络实名名称: 华文出版社

电子信箱: hwcbs@263.net

电话: (010) 63370164 63370169

新华书店经销

河北下花园光华印刷有限责任公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 11.75 印张 304 千字

2004 年 6 月第 1 版 2005 年 5 月第 2 次印刷

\*

定价: 15.30 元

属印装质量问题印厂负责调换

# 说 明

当代中国政治制度不仅是中国政治体制研究中的重大理论课题，同时也是当前中国政治实践中的主要现实问题。我国经济体制变革的深入，带来了政治体制和行政体制上的许多重要变化，迫切要求我们从理论和实践两个方面，科学、系统地总结当代中国政治制度的主要特征、基本架构和实际运作过程。

众所周知，当代中国政治制度的核心是党的领导，围绕党和国家领导制度，本书分别阐述了立法体制、中央政府和地方政府体制、军事制度、司法制度、国家公务员制度和监督制度。但是，本书不是静态的制度描述，而是动态的对中国政治制度发展的考察，在充分吸收近年来有关研究成果的基础上，本书以实用、实际和通俗为宗旨，为广大党政干部学习当代中国政治制度，提高政治素质奠定扎实的基础。

本书由中国人民大学国际关系学院教授、博士生导师杨光斌主编，虎业勤副教授为副主编。参加本书编写的作者分别是：杨光斌：绪论、第一章和第二章；张永会：第三章和第四章；翟东升：第五章；杜敏：第六章和第八章；虎业勤：第七章和第九章。全书由杨光斌教授统改定稿。

书中如有不妥之处，欢迎读者指正，以便进一步修改。

华 文 出 版 社  
中共中央党校函授学院

2005年5月

# 目 录

绪 论	当代中国的政治发展	1
第一章	党和国家的领导体制	28
第一节	党和国家领导体制的形成与发展	29
第二节	党的中央组织	53
第三节	归口管理体制	67
第四节	政党制度	86
第二章	人民代表大会制度	91
第一节	人民代表大会制度的发展、性质与原则	91
第二节	全国人民代表大会	97
第三节	全国人民代表大会常务委员会及其专门委员会	109
第四节	地方各级人民代表大会	115
第五节	人民代表大会制度的改革和完善	123
第三章	选举制度	128
第一节	选举制度概述	128
第二节	我国的选举制度	136
第三节	选举中的问题与改革	146
第四章	行政体制：中央政府	152
第一节	政府的设置原则和领导体制	153
第二节	国务院	160

第三节	市场经济中的政府	173
<b>第五章</b>	<b>行政体制：地方政府</b>	<b>185</b>
第一节	省政府和省管市政府	185
第二节	基层政府	205
第三节	农村基层民主	224
第四节	中央与地方的关系	246
<b>第六章</b>	<b>军事制度</b>	<b>258</b>
第一节	军事领导体制	258
第二节	中国武装力量体制	267
第三节	军队组织体制	272
第四节	加速推进中国特色军事变革	276
<b>第七章</b>	<b>司法制度</b>	<b>285</b>
第一节	党的政法委员会	285
第二节	人民法院	290
第三节	人民检察院	299
<b>第八章</b>	<b>国家公务员制度</b>	<b>308</b>
第一节	公务员制度概述	308
第二节	公务员制度的运行与管理	320
第三节	继续完善公务员制度	336
<b>第九章</b>	<b>监督制度</b>	<b>347</b>
第一节	监督制度概述	347
第二节	党内监督	350
第三节	行政监察	358
第四节	社会监督	363

## 绪论 当代中国的政治发展

在了解我国的基本政治制度之前，很有必要对新中国建立以来的政治发展作一个线索性的勾画。政治发展不仅是理解中国政治制度的基础，也是中国政治制度的一个动态过程。当然，要理解中国的政治发展和政治制度的运作，还应该具备中国政治传统、前苏联政治和中国共产党历史方面的基本背景知识。

新中国建立以来，政治发展总体上可以划分为以下几个时期：1949—1956年制度建设时期、1957—1977年制度的曲折与衰退时期、1978年以来制度的恢复与发展时期。

### 一、基本制度的建构

#### (一) 革命的意义

在介绍基本制度的建构前，需要简单交待一下共产党革命的价值。对以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人领导的革命的意义，我们的一般理解是社会主义和共产主义意义上的革命。其实，这场革命的意义远不止于此。从民族—国家建设的意义上看，这场革命还是一场推动民族、国家重新整合的革命。

马克思主义关于革命的基本观点是，历史上的任何一次真正的革命，都将使社会发生急剧的变化和飞跃发展，因为它宣告了旧制度的灭亡和新制度的诞生。这是历史发展中的质变。或者说，革命是政治现代化的重要手段。亨廷顿说：“一场全方位的革命，包括摧毁旧的政治制度和合法性模式，动员新社会集团参与政治，重新界定政治共同体，接近新的政治价值标准与合法性的新概念，由新的、更有活力的政治精英掌握政权，以及建立新的、更强有力的政治制度。就政治参与的扩张而言，一切革命都

包含着现代化；就新的政治秩序模式的建立而言，某些革命还包含着政治发展。”<sup>①</sup>这不仅是对某些资产阶级革命成果的总结，更是适合对社会主义革命作用的评价。因为社会主义革命大多是在经济文化落后、政治制度在世界上相对滞后的国家里发生的。革命不仅使这些国家的经济飞速发展，还使之建立起了更先进的政治制度。革命使中国真正开始了政治现代化，这主要体现在：

1. 完成了民族独立、建立人民当家作主的国家的大业。晚清以后，中国处于半封建半殖民地状态，殖民主义强国的“势力范围”到处可见。“九·一八”事变后，日本侵占了东三省。在中国内部，军阀主义盛行，国家处于分裂状态。社会主义革命赶走了外国势力，实现了中国大陆的真正统一。从政治现代化标准来看，国家的统一或国家权力的统一是政治现代化必不可少的。革命创造了一个自立性政权，即对外独立，对内统一行政。

2. 实现了道德更新。革命胜利以前的中国像一盘散沙，缺少共同利益意识。具体地说，旧中国的政治制度腐败，政治四分五裂，地方势力猖獗，私利成为追求的目标，人们效忠的对象是家族和其他小集团。革命摧毁了旧的社会秩序，同时也消灭了旧的社会阶级多元状态和狭隘的效忠意识。革命创造了新的、更普遍的道德观念和合法性源泉，新的道德观念是全国性的而非地域性的。在旧秩序下，公共利益被彼此冲突的地方势力分割；在新秩序下，公共利益表现为全国的、人民的、革命的利益。自中国近代以来，没有哪一个政权获得过比共产党领导的人民政权更多的支持和拥护。如果说认同是落后国家进行现代化的一个关键因素，而中国的社会主义革命则解决了这一问题。革命是有代价的，社会进步会有基本的代价；但这种代价不是徒劳的，在革命中诞生的共产党领导的人民政权给中国带来前所未有的政治稳定

<sup>①</sup> [美] 亨廷顿：《变迁中社会的政治秩序》，华夏出版社 1987 年版，第 301 页。



以及经济增长所必需的政治结构。因此，革命创造了一个具有高度凝聚力的合法性政权。

3. 革命所创立的政治制度也具有高度的复杂性。和近代以来许多国家的革命一样，中国的革命建立了一种全新的政党制度，即民主集中制，它有效地使革命形成的权力合法化和制度化。一个强大的政党能使群众的支持制度化。共产党通过它的社会联系纽带，如共青团、工会和妇联组织，成功地联系着群众，了解群众的要求。政府则充当政策输出的角色。政党还在政府各部门进行政治上和组织上的领导。这种政治结构上的复杂性有力地保证了共产党的领导。同时，在社会层面，各企事业单位有力地执行党和政府的政策，使单位成了联结党与社会的重要桥梁。这些复杂的政治机制保证了政治功能的灵活性及应付复杂问题的能力。

总之，社会主义革命建立的新政权使广大人民群众成了国家的主人，参与政治的热情空前高涨；而政治体系的高度的制度化为满足人民的参政要求和推动社会变革提供了制度上的保障。

社会主义革命带来了政治现代化。但革命不是万能的，一个国家不能永远处于革命性的政治运动状态；否则，这个国家就没有机会进行现代化建设。

## (二) 统治秩序的确立

统治秩序是社会各阶级经过特殊斗争和较量之后形成的，是斗争的胜利者强加于整个社会的统治行为。因此，政治统治的第一步是以暴力为后盾，建立有利于自己的统治秩序。为了建立新的政治秩序，革命胜利以后，共产党领导全国人民首先做了以下几件事情：

1. 土地改革。中国的社会主义革命在某种意义上是一场共产党领导的农民革命，大多数革命者的基本诉求是拥有自己的土地，因此，土地改革运动可以认为是巩固革命的一个根本举措。1950年冬天开始的在新解放区开展的土地改革运动到1953年春

天基本完成，全国3亿多无地少地的农民无偿地分得了土地和其他生产资料。土地改革彻底消灭了封建制的土地制度，是中国历史上一次规模最大的土地制度的革新，使新政权从根本上获得了大多数人的衷心支持，使社会中的大多数底层人物第一次有了主人的感觉。

2. 镇压反革命。在朝鲜战争爆发后，新政权的敌对势力空前猖獗，组织武装暴乱，袭击、围攻区、乡政府，甚至攻击县政府。仅在1950年春天到秋天的半年时间内，新解放区就有4万名干部和群众被杀害。为此，从1950年10月开始，新政权开始镇压反革命，重点是土匪（匪首、惯匪）、特务、恶霸、反动会道门头子和反动党团骨干分子。到1951年10月，在运动中杀、关、管各类新政权敌对分子300万人，保证了新政权的稳定和各项工作的顺利推进。

3. 开展“三反”和“五反”运动。1951年底，在共产党内开展了一场反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的“三反”运动，同时在私营企业里开展一场反对行贿、反对偷税漏税、反对偷工减料、反对盗窃国家财产、反对偷窃国家情报的“五反”运动。“五反”运动使城市中的工人阶级有了更加强烈的阶级斗争意识，加强了共产党在私人企业中的工会和党组织的建设，为大规模地推行计划经济作好了组织上的准备。

上述3次大规模的政治运动是在抗美援朝的大的国际背景下发生的，目的是巩固新政权和建设一个全新的社会。

4. 重建社会道德。1950年5月，中央人民政府颁布的婚姻法规定：“废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻制度。实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女权利平等，保护妇女和子女合法利益的新民主主义婚姻制度”。这是新中国反封建斗争的深入。与此同时，新政权还采取坚决措施，彻底取缔旧社会遗留的卖淫嫖娼、贩毒吸毒、赌博等各种社会丑恶现象，使社会风气大为好转。

5. 改革文化教育制度和改造知识分子的思想。政治合法性不仅来自受惠者组织上的支持，更重要的是思想上的认同。因此，改革旧的文化教育制度是新政权的必然任务。首先，各地军管会立即接管各级学校，在组织上建立共产党组织、共青团、少先队、学生会和教工组织，在教学上开设马克思列宁主义和毛泽东思想等理论课程。不仅如此，新政权还组建了自己的大学。1949年12月，政务院决定开办中国人民大学作为培养国家建设干部的新型正规大学。其次，接管外国势力所办的文化事业、宗教事业和传媒。再次，改革旧的社会文化事业，建立共产党领导文化事业的组织，使所有作家、艺人都纳入党所领导的协会之中。例如，从事创作的艺术家都被编入中国文学艺术界联合会，在这个联合会内，各个学科又有自己的组织，如中国作家协会、中国戏剧家协会，这些协会在各省和大城市又有分会。

在组织上进行整合的同时，中国共产党开始了人类历史上最具有挑战性的工程，即改造人的思想，把旧思想的人改造为有新思想的人，把自私的人改造为毫不利己专门利人的人。在所有人中，最需要改造的是知识分子。毛泽东说：“思想改造，首先是各种知识分子的思想改造，是我国在各方面彻底实现民主改革和逐步实现工业化的重要条件之一。”从1951年9月开始，在全国范围内开展了一场知识分子思想改造运动，推动知识分子学习和运用马克思主义的基本观点和方法。

但是，由于政治挂帅，在思想改造运动中，学术问题变成了政治问题，学术讨论变成了政治批判，例如对电影《武训传》的批判。“以对电影《武训传》的批判为发端，毛泽东后来在思想文化领域又发动过几次批判运动，都有消极的方面，对新中国文化事业的发展带来严重的损害，其经验教训是值得深刻汲取的。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 何沁主编：《中华人民共和国史》，高等教育出版社2002年版，第66页。

至此，新的政治格局在新中国建立后的4年内基本建立起来。

### (三) 制度建设和法律建构

统治阶级依赖暴力后盾是为了确立有利于自己的政治制度，统治者首先应健全和完善各种制度或政治机构。政治制度越复杂，政治体系也就越稳定，因为不同的政治部门有解决不同问题的功能。制度的运转经常表现为法律规定。法律是掌握国家管理权力的统治阶级的意志的体现，是统治阶级把现存的统治关系固定化的形式，也是统治阶级达到利益普遍化目的的最好手段。所谓利益普遍化，就是统治阶级把自己的利益和意志变成全社会的利益和意志，使统治阶级的利益要求上升为社会公共利益的要求，并且获得普遍效力，从而直接制约和指示着社会经济生活的所有领域和整个过程。利益以法律面貌出现，自然容易获得权威性认可。历史上很少有向法律挑战的现象，法律越完备、越健全，统治阶级的地位就越牢固。因此，成熟的统治阶级十分注重以法律手段去保护政治制度，国家力量或暴力也往往以法律为中介而表现出来。

在统治秩序基本确立以后，新政权就立即开始了制度与法律的建构。

1. 政治制度的建构。在本书第一章我们将会知道，在建构正式的政治制度之前，作为执政党的共产党首先建立了党委会制度和党组制度以加强党对政府的领导。在加强党的领导的同时，新中国政府并没有忽视政权的合法化努力。1954年9月，第一届全国人民代表大会在北京召开，大会通过了《中华人民共和国宪法》和《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《检察院组织法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等一系列法律。

关于国家的性质和政治制度，宪法规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。”

“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”全国人民代表大会是最高国家权力机关，是行使国家立法权的惟一机关。人民代表大会实行民主集中制原则。

宪法规定了公民的基本权利和义务，规定在少数民族集中的地区实行民族区域自治。

宪法和相关的组织法确立了我国政治制度的基本框架。宪法表明，新中国的政治统治方式在短短几年时间里发生了根本性变化，由军事统治转变为文职管理。

2. 经济制度的建构。无论是农业还是工业，在新政权建立后的短短几年内都完成了从私有到国家所有的巨变。这种产权关系的变更显然不是建立在交易基础上而自然形成的，而是国家依靠其强制力量制造的。

1949年建立新的国家的同时，中国共产党没收了国外企业、官僚资本企业并将之改造为社会主义全民所有制企业。从1953年开始，国家开始对私人所有的工业、商业进行改造，到1956年完成，同时土地集体化运动也达到高潮。这样，中国的经济制度即产权制度发生了根本性变化，公有产权基本上取代了在我国存在了几千年的私有产权。

随着对土地、工业、商业所有权改造的完成，新的国家建立了计划管理体制，国家计划委员会成为经济制度中举足轻重的一环。计划经济实际上就是一种中央集权制经济。

计划经济不仅表现为中央集权制，还直接体现为产权与政权的合一性。国有产权的主体在理论上是国家，但国家是抽象的，国家的权力由各级政府直接实施，因而，国家所有实际上就是各级政府所有，是中央各部门和地方政府所有。在政企合一的体制下，企业单位已经不再是传统意义上的经济组织，而是政治制度中的重要部分。这种政治与经济的特殊关系决定了，领导人对政治的态度和行为直接决定着企业的命运。不仅如此，我们将会看

到，在中央集权制下的干部委任制中，由于企业是行政权力的一环，企业具有行政功能和行政级别，在很多时间里，企业领导人的政治追求往往大于对经济利润的追求，从而直接约束企业的创新动力。

土地制度改造的完成和计划经济体制的建立，标志着中国完成了社会主义国家的建设。社会主义国家在经济上体现为以公有制为基础的计划一切的制度。

3. 文化制度的建构。在新制度主义看来，作为软性制度的政治文化、意识形态是与硬性的政治制度和经济制度相辅相成的。为此，在建设新的政治制度和经济制度的同时，势必要批评旧思想或与马克思主义、毛泽东思想相左的思想。从1954年开始，在知识分子和思想文化领域开展了对被认为是资产阶级唯心主义思想的批判，其中重点批判了俞平伯的《红楼梦》研究、胡适的学术思想和胡风的文艺思想。既然是政治批判，就自然地把学术问题上升到政治问题，同时采取了全盘否定的非历史唯物主义的态度。在经过几年的马克思主义和毛泽东思想基本理论的普及和对一系列思想的批判以后，毛泽东认为天下已由大乱达到大治，于1956年4月提出“百花齐放、百家争鸣”的著名的“双百”方针。但是，一年以后，“双百”方针在“反右”运动中荡然无存。

至此，基本政治制度、经济制度和文化制度已经全部建立起来。在苏联的帮助下，新中国在工业、农业和教育方面都取得了非凡的成就。

#### (四) 成功的经验

根本经验是党内的团结，虽然其间出现了高饶事件。党内团结的根本原因在于：第一，新政权一致认同苏联模式就是新中国的社会主义道路，因而在如何建设新中国的问题上没有异议，而第一个社会主义国家苏联建国初期在建设道路上的争论是党内分歧的一个重要原因。第二，党内民主。虽然毛泽东是党内核心，



但多年战争所形成的战友式的关系使其他领导人还能比较平等地与毛泽东探讨问题。第三，与第二个方面相联系，是毛泽东个人的作用。抗美援朝胜利以后，毛泽东的个人威望在党内又得到进一步提高，毛泽东的不可挑战的威望对领导核心的稳定起到了关键作用。在这一时期，毛泽东对党内的纷争起到了公正的仲裁者的作用。同时，对自己不太在行的领域比如经济建设方面还能保持谦虚和审慎的态度，这对充分发挥以陈云为代表的经济专家和技术官僚的作用很有帮助。

但是，在制度不健全的条件下，个人的作用是不确定的。接下来的历史表明，毛泽东的权威为领导集体的团结提供了可能性，却不是这种团结的保证。

#### (五) 政治特征

这一时期的基本政治特征是：

第一，在政治上，确立了以共产党为领导核心的政治制度。党的组织不仅在党内建立起来，也在政府机关和社会团体中建立起来。

第二，在经济上，确立了基于公有产权之上的中央集权的计划经济体制，根本性地改变了几千年以来以私有制为主体的经济制度。

第三，在国家—社会关系上，由于政治上的党的组织向基层社会的延伸和经济上的计划经济的形成，单位体制的建立，形成了国家对社会的全面控制和个人对国家的全面依附关系。

第四，在意识形态上，共产主义理想是整合社会道德的主导的政治思想，同时很多人也自觉以这一新思想要求自己的言行，为国家奉献自己的一切。

这样，新中国建立起来的政治模式是一个具有高度动员性的、为克服过去 100 多年社会全面危机的政治体制。这样的政治又被称为全能主义，即国家的组织和控制延伸到社会的每一个角落以进行政治控制。

## 二、政治的曲折和衰退

政治发展过程中不仅有前进，也有曲折甚至政治衰退；政治发展的方向也是多方面的，可能有民主的方向，也可能有民主的反方向。而政治衰退和反民主方向的发展都会导致现代化的中断。很多发展中国家的现代化过程中出现过现代化中断，我国的“文化大革命”带来的政治衰退事实上就是现代化中断。

### （一）制度的曲折时期

1954年宪法可以认为是一部关于社会主义人民民主的制度架构的规定，1956年党的八大是对党内民主的主张，毛泽东提出的“双百”方针和《关于正确处理人民内部矛盾的问题》（1957年2月）可以认为是对新中国建设社会主义民主的鼓励。但是，从1957年开始，新中国在制度发展上陷入了曲折时期，其标志是“反右”运动、“大跃进”中的庐山会议和“大跃进”中的法律虚无主义。

1. “反右”运动。“反右”的国际背景是1956年匈牙利发生的“十月事件”。这一事件让毛泽东感到不安。1957年春天，毛泽东决定在全党开展整风运动，批判官僚主义，以免匈牙利事件在中国重演。一改过去党内整风的经验，毛泽东要求动员党外人士向共产党提出批评、建议。

在对执政党的批评建议中，绝大部分意见是中肯的和积极的。但有少数人攻击党和社会主义制度，把共产党在国家和社会生活中的领导地位说成是“党天下”，说什么“现在政治黑暗，道德败坏，各机关都是官僚机构，比国民党还坏，人民生活降低，处于半饥饿状态”，“根本办法是改变社会主义制度”，鼓吹“轮流坐庄”。其中一些对毛泽东个人的言论也引发了毛泽东的痛苦回忆，政治的主体毕竟是活生生的人。

对于极端言行进行反击是情理中的事，但是，反右派斗争严重扩大化。55万余人被划为右派分子，其中绝大部分都是错划



的。反右派斗争的扩大化酿成了严重的后果：

第一，严重侵害了宪法规定的“言论自由”的公民权利，损害了社会主义民主，打击了广大知识分子对建设社会主义的积极性，造成国内政治生活的不正常，扭曲了国家与社会关系。

第二，使中国在发展方向上陷入误区。反右派斗争以后，毛泽东修改了党的八大关于社会主要矛盾的正确判断，认为我国当前的主要矛盾仍然是无产阶级和资产阶级、社会主义道路和资本主义道路之间的矛盾，最终使党和国家长期陷入了阶级斗争扩大化的误区。

反右派斗争扩大化实际上是毛泽东的无产阶级专政下继续革命理论的最初实践。既然是革命，就会无视制度的规定和法律的约束，更谈不上制度的建设。因此，反右派斗争的扩大化是我国政治发展陷入曲折历程的开端。

2. “大跃进”和庐山会议。“大跃进”的原因可以简单地归结为：毛泽东对建设速度的不满意；毛泽东对苏联模式中技术官僚主导方式的不满意；和毛泽东对自己不能在经济建设中发挥实际主导作用的不满意。<sup>①</sup> 于是，毛泽东决定选择一套自己熟悉的

---

<sup>①</sup> 毛泽东在1958年1月召开的南宁会议上抱怨说，几年来财政部总是把一大堆非常专业化非常复杂的计划报表呈送给政治局，致使他只好不看就签字。2月18日在政法局扩大会议上，毛泽东又说：政治设计院究竟在哪里？章伯钧说国务院都是拿成品，他不满意，他要有权参与设计。我们政治局委员可不可以有权参与设计呢？过去这个五年计划，实际上是无权参与设计。我是主席，也没有参与设计。每年的年度计划，总是请你签字，叫作强迫签字。我有个办法，不看。你强迫我嘛，我事先没有预闻，事先没有接触嘛。老是在国务院讨论，总是拿不出来。千呼万唤不出来，为什么不出来呢？说没有搞好，等到梳妆打扮一跑出来的时候，我们说不行，时间迟了！这事实上是一种封锁。有人想把大权揽过去，让党委搞点小权。这样就没有集中了，集中只能集中于党委、政治局、常委、书记处，只能有一个核心。见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（下卷），中共中央党校出版社1993年版，第650页。