

赵剑英 主编  
Zhao Jianying Editor



中国制度研究丛书  
China's System Research Series

# 中国政治制度

THE POLITICAL  
SYSTEM OF CHINA

房宁 等著

 中国社会科学出版社  
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS



中国制度研究丛书  
*China's System Research Series*

赵剑英  
主编  
Zhao Jianying  
Editor

# 中国政治制度

房宁 等著

THE POLITICAL  
SYSTEM OF CHINA



中国社会科学出版社  
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度 / 房宁等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12  
(中国制度研究丛书)  
ISBN 978 - 7 - 5203 - 1614 - 9

I. ①中… II. ①房… III. ①政治制度—研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 287039 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 王 茵  
特约编辑 王 琪  
责任校对 冯英爽  
责任印制 王 超

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京君升印刷有限公司  
版 次 2017 年 12 月第 1 版  
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 18  
插 页 2  
字 数 253 千字  
定 价 76.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话: 010 - 84083683  
版权所有 侵权必究

## 总 序

改革开放近四十年来，中国经济社会飞速发展，中国特色社会主义取得了巨大成功，这一成功被称为“中国模式”“中国奇迹”“中国道路”，受到了世界的普遍赞誉，也受到一些质疑、歪曲甚至攻击。但是，那些赞誉更多的是基于中国经济发展的成功，而没有深入分析、理解和认同成功背后的制度因素。这不仅仅是因为他们对中国制度的认识不足，更是因为他们执守所谓现代性的“西方中心论”模式。另外，长期以来，我们自身对中国特色社会主义制度也缺乏主动的探索和研究，缺乏自觉的认识和自信的底气。其实，近四十年持续快速的生长以及所取得的巨大成就，绝非偶然，而是有其内在的历史必然性。中国的成功自有其成功之道，这个成功之道就是“中国理论”和“中国制度”。可以说，中国改革发展成就的最根本体现就在制度进步上。习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话中指出：“我们要坚信，中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障，是具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自

我完善能力的先进制度。”<sup>①</sup>

在中国革命和社会主义现代化的实践中，在迈向中华民族伟大复兴的漫漫征途中，中国共产党领导中国人民经过艰难曲折的探索形成了中国特色社会主义道路、理论体系和制度。中国特色社会主义道路是现代化的实现途径，中国特色社会主义理论体系是行动指南，中国特色社会主义制度是根本保障，三者统一于中国特色社会主义伟大实践。中国特色社会主义理论体系最终要体现在实践层面，落实到制度建设上。中国特色社会主义实践成果和经验都需要制度规范来保障和巩固。改革开放和中国特色社会主义的可持续发展，必须要建立系统完备、科学规范、运行有效的中国特色社会主义制度体系。

当代中国制度体系是历史地形成的。制度自信源于其深厚的历史文化传统和实践基础，以及由此形成的自身特色。独特的基本国情、独特的历史命运和独特的文化传统铸就了中国自己特有的制度。这种深厚的历史文化传统突出地表现在以下两点：一是天下胸襟。以海纳百川的气度不断包容、吸收、融合不同民族的文化因素，使自身民族文化不断有新的活力注入。二是家国情怀。追求团结统一，反对分裂，有超强的爱国主义和民族凝聚力的传统基因。这些历史文化传统深刻地影响着当今中国制度体系。近代以来中国人民在追求国家富强、民族振兴、人民幸福的过程中艰辛探索，走出了一条具有中国特色的革命、建设和以改革开放为动力的发展道路，逐步形成了一整套政治经济文化社会等制度体系。习近平总书记精辟指出：“中国特色社会主义这条道路是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是

---

<sup>①</sup> 习近平：《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，人民出版社2016年版，第13页。

在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础。”<sup>①</sup> 习近平总书记这一论述十分清晰深刻地阐明了中国制度的历史渊源和实践基础。

当代中国制度体系是在实践中不断发展完善的。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体带领全党全国各族人民完成了新民主主义革命，进行了社会主义改造，确立了社会主义基本制度，成功实现了中国历史上最深刻、最伟大的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体带领全党全国各族人民深刻总结我国社会主义建设正反两方面经验，从我国还处于并将长期处于社会主义初级阶段的国情出发，做出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，以新的实践推动中国制度的发展和完善。邓小平同志对中国特色社会主义制度体系建设高度关注，他在1992年就提出了制度建设的目标：“恐怕再有三十年时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化。”<sup>②</sup>

近四十年来，在“一个中心、两个基本点”的党的基本路线指引下，在改革开放的伟大实践中，我们逐步确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和分配制度；建立了符合社会主义市场经济要求的中国特色社会主义法律体系；进一步完善了人民

<sup>①</sup> 《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2014年版，第30页。

<sup>②</sup> 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第372页。

代表大会制的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度；逐步建立了在这些基本制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度，还有中国共产党全国代表大会制度、民主集中制、领导干部任期制、选人用人制度、党内监督制度等党内法规制度，以上这些因素相互联系、相互协同，形成一整套系统的当代中国制度体系。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不断推进实践创新、理论创新和制度创新。党的十八届三中全会特别提出要全面深化改革，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这表明我们把制度建设提高到国家治理能力和治理体系现代化的重要层面。比如，积极探索长期执政条件下自我监督的有效途径，深化国家监察体制改革，成立监察委员会，制定和完善国家监察法，构建党统一领导的反腐败工作体制，推出《中国共产党党内监督条例》，把全面从严治党与全面深化改革、全面依法治国有机结合起来，增强中国共产党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。在加强对权力监督的制度设计上取得了重大进步，以规治党和依法治国相结合成为我国治理体系的一个极为重要的特色。

当代中国的制度自信不是虚妄的自以为是，而是建立在近四十年改革开放的巨大成就基础上的，是被长时间实践检验证明了的。同时，与西方发达资本主义国家的制度相比，中国制度正日益显示出独特的优势和强大的生命力。当今世界正处于前所未有的大变革大动荡的时代。特别是2008年世界金融危机以来，西方发达资本主义国家面临经济萎靡、恐怖主义、难民问题相互交织等难题，发展举步维艰、危机四起，新自由主义在实践中四处碰壁，资本主义政治制度和

社会治理遇到空前危机，受到广泛质疑。而中国特色社会主义作为一种新的制度体系对西方资本主义制度构成挑战，愈来愈引起有识之士和世界人民的重视。中国特色社会主义制度的优越性正蓬勃展现。对此，习近平总书记作了系统全面的概括：“这样一套制度安排，能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由，保证人民广泛参加国家治理和社会治理；能够有效调节国家政治关系，发展充满活力的政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系，增强民族凝聚力，形成安定团结的政治局面；能够集中力量办大事，有效促进社会生产力解放和发展，促进现代化建设各项事业，促进人民生活质量和水平不断提高；能够有效维护国家独立自主，有力维护国家主权、安全、发展利益，维护中国人民和中华民族的福祉。”<sup>①</sup>

系统完备、科学规范的中国制度体系的建立和运行是中国特色社会主义的最大成就，是我们自信的底气所在，也是中华民族伟大复兴的根本标志。制度建设及其完善非一日之功，我们既要以时不我待的精神去推动制度体系的现代化；同时，制度居于社会系统中的上层建筑层面，制度建设又必须遵循生产力与生产关系、经济基础与上层建筑决定与反作用的基本规律。当前，党和国家的宏观制度向中观制度和微观制度的延伸细化也才刚刚开始，各种制度和体制之间的相互协同配套还存在很多不足。完善和发展中国特色社会主义制度，必须对中国特色社会主义道路上一系列重大问题进行攻坚克难和深入研究。为此，中国社会科学出版社组织国内著名学者编写的这套《中国制度研究丛书》，旨在对中国特色社会主义制度的历史渊源、实践基础、基本内容、内在逻辑、特点和优势以及未来的发展目标、步骤等有关

---

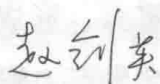
<sup>①</sup> 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日第2版。



重大问题进行深入研究探讨。这样的工作，有助于我们明确建设系统完备、科学规范、运行有效的中国特色社会主义制度体系的着力点，以进一步增强我们的制度自信。

期待这套丛书成为国内外读者了解中国、理解中国制度的入门书。

中国社会科学出版社社长



2016年12月30日

# 目 录

绪论 当代中国的政治制度	(1)
(一) 当代中国政治制度的决定因素	(2)
(二) 当代中国政治制度的主要内容	(4)
(三) 当代中国政治制度的特点与优势	(11)
第一章 中国政治与中国共产党	(16)
一 中国共产党是中国现代化事业的领导核心	(16)
二 中国共产党领导和执政方式的现代化	(25)
三 在社会主义民主政治建设中加强和改善党的领导	(33)
第二章 中国政治中的党政决策	(41)
一 决策体制的基本结构和特点	(42)
二 政策的拟定和商议	(52)
三 政策的协调与统合	(59)
四 最高决策集体的拍板定案	(63)
五 与西方决策体制的比较	(67)

<b>第三章 中国的人民代表大会制度</b> .....	(75)
一 人民代表大会制度的产生与发展历程 .....	(76)
二 人民代表大会制度的意义和优势 .....	(84)
三 人民代表大会制度的运行机制 .....	(89)
四 坚持人民代表大会制度,绝不搞西方的“三权分立”和 “两院制” .....	(100)
五 人民代表大会制度的发展与完善 .....	(107)
<b>第四章 中国的中央与地方关系</b> .....	(112)
一 中央与地方关系的特性与发展历程 .....	(113)
二 中央与地方关系的统一性与灵活性运转 .....	(122)
三 中国中央与地方关系的发展依据 .....	(138)
四 中国中央与地方关系发展的法治化 .....	(144)
<b>第五章 中国的干部培养选拔制度</b> .....	(147)
一 干部管理的原则及程序 .....	(147)
二 干部培养选拔制度的历程及其实践 .....	(151)
三 21世纪以来干部选拔任用制度的改革发展 .....	(159)
<b>第六章 中国的纪检监察制度</b> .....	(175)
一 中国纪检监察制度建立和发展的历程 .....	(175)
二 纪检监察的机构设置和职能 .....	(187)
三 中国纪检监察工作取得的成效 .....	(194)
四 中国纪检监察制度的特点 .....	(197)

<b>第七章 中国的协商民主制度</b> .....	(200)
一 中国协商民主的发展脉络:从政治协商到协商民主 .....	(201)
二 中国协商民主的制度内涵和制度功能 .....	(215)
三 中国协商民主的多元实践过程:层次清晰,形式多样 .....	(221)
四 中国协商民主制度的特殊背景和未来走向 .....	(241)
<b>第八章 中国的基层自治制度</b> .....	(244)
一 城乡分治下基层自治体制的形成与初始格局 .....	(244)
二 村民自治体制的确立及其结构 .....	(251)
三 “海选”与民主管理:农村的民主化方向 .....	(258)
四 城市社区居民委员会:居民自治体制的变革与结构 .....	(262)
五 基层群众自治:中国民主发展的基础性社会工程 .....	(268)
<b>参考文献</b> .....	(271)
<b>后记</b> .....	(276)

## 绪 论

# 当代中国的政治制度

制度就是一系列影响人类行为的规则或规范。政治制度制约着政府、政党、社会群体乃至公民个人的政治行为，概括地说，一个国家的政治制度总体上包括四个方面的内容：一是根本政治制度，它体现国家的性质；二是基本政治制度，它是一个国家权力结构的基本内容；三是政治体制，它是政治制度在各个领域的具体体现；四是各种政治运行机制，它是政治制度、体制的具体运作形式。政治体制和政治运行机制是否健全、完善，直接关系到政治制度的功能能否实现。政治制度具有全面性、稳定性和长期性的基本特征，与其他制度相比，政治制度更具根本性，其约束力和强制性也更大。

中国共产党第十九次全国代表大会报告指出，中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造。当代中国的各项政治制度，植根于中华民族几千年来生存和发展的广阔沃土，产生于中国共产党和中国人民为争取民族独立、人民解放和国家富强而进行的伟大实践，是适合中国的历史与国情、符合中国现代化建设要求的制度选择，是中国特色社会主义民主政治的重要体现和制度载体，与国家和人民的命运息息相关。

## ◇一 当代中国政治制度的决定因素

人类社会进入工业化时代后，民主政治是政治发展的普遍趋势。中国正处于实现工业化、现代化的历史进程之中，推进民主政治建设是历史的必由之路。在普遍趋势之下，各个国家走向民主政治的道路则是多种多样的，需要根据自身的发展阶段、具体国情，选择和建构适合自身发展要求的民主政治制度。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话中指出：“各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”<sup>①</sup>

中国的社会结构、政治制度受到独特的自然地理环境和资源、人口分布的重要影响。经济区域发展不均衡和资源分布不均衡是中国国情的显著特征之一，以 1935 年地理学家胡焕庸先生提出的“瑗瑗—腾冲线”为标志。由于地理环境和气候的影响，“瑗瑗—腾冲线”以东自古就适合发展农业，在近代则发展起大规模的城市群，今天拥有绝大部分的人口和市场资源；该线以西自然条件不佳，生态环境脆弱，自古即以畜牧业为主，人烟稀少，却拥有绝大部分的水能和煤炭资源。中国拥有的居世界前列的人口、市场、水能与煤炭，呈现对称的颠倒分布状态。近 40 年的改革开放使中国发生了翻天覆地的变化，但国情的这一重要特征却没有改变。因此，大规模调配资源成为中国

<sup>①</sup> 《十八大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社 2016 年版，第 60 页。

经济与社会活动的重要特质，中国的基本国情要求政治制度具备以下功能：有利于维护国家统一和领土完整；有利于民族团结和睦；有利于资源的调配和防灾减灾。中华文明、中华民族长盛不衰，正是因为历代政治制度能够大体适应基本国情，与社会因素、政治因素和自然因素有一定的契合。

当代中国政治制度建设的起点是外来殖民主义侵略引发的民族生存危机。1840年鸦片战争的爆发开启了中国近代历史，自此，“救亡图存”和“振兴中华”成为几代中国人的历史使命。当洋务运动、戊戌变法、义和团运动代表的传统社会三大主要社会集团按照自己的意愿和方式拯救与改造中国的努力失败后，救亡图存的历史任务把中国推向了社会革命。但辛亥革命的失败表明，民主政治绝不仅仅意味着一种宪政体制的建立，它需要以改变传统社会结构为前提。新中国成立后，寻求国家的快速工业化、建立富强的新国家成为新的历史任务，民主政治的主题也转变为调动人民建设国家、实现现代化的积极性、主动性。

因此，近代以来的历史条件和国家环境设定了中国工业化、现代化发展面临的双重任务：实行广泛而有效的社会动员，把人民的积极性释放出来、调动起来，增强社会的活力；将有限的民力、民智集中起来，以有利于在全国范围内合理、有效地调配资源，有利于保卫国家安全和保障社会安定团结，在短时间内实现跨越式发展。对于中国政治制度来说，只有能满足保护人民权利和集中人民力量的双重需求，才是可供选择的有生命力的制度，也才是一个真正民主的制度。其中，最重要的就是，在这一制度下，能够形成一个代表社会整体利益的政治核心。它受全民族的委托，统筹兼顾各方利益，代表全体人民行使权力，从而极大地降低社会内部不同利益集团之间的利益交换

成本，最大限度地减少社会矛盾带来的内耗，使国家整体利益超越各种利益群体的个别利益，实现全民族、全体人民的利益最大化。

### ◇二 当代中国政治制度的主要内容

当代中国政治制度的内容极为丰富，其中核心的政治制度直接规定了国家权力的归属、产生、分配和运行。胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中指出，人民代表大会制度是根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等是基本政治制度。这些核心的政治制度与人民民主专政的国体相适应，不仅体现了马克思主义基本原则和科学精神，而且符合中国的基本国情和发展趋势，是所有其他政治制度的基石，是推动中国经济社会协调发展和全面进步的根本保障。

#### （一）人民代表大会制度

人民代表大会制度是中国的根本政治制度和政权组织形式，是人民当家作主的基本形式，是中国民主政治的主要基础。人民代表大会制度的主体是各级人民代表大会。人民代表大会制度是宪法和其他法律对人民代表大会的性质、组织、职能和机制等的一系列规定。

人民代表大会是中国的权力机关。根据《中华人民共和国宪法》，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家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。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。不仅如此，全国人民代表大会还是中华人民共和国的主权机关，即最高的国



家权力机关。地方各级人民代表大会是地方各级政府的最高权力机关。人民代表大会是中国唯一的立法机关。宪法规定，只有全国人民代表大会和省级人民代表大会及其常务委员会才拥有立法权，立法权是人民代表大会最重要的职权，任何其他机构都无权制定和修改宪法、法律和法规。人民代表大会是中国的代议民主机关。代议民主是现代民主的基本实现形式，代议民主的基础就是各级代议机关的有效存在。中国各级人民代表大会就是反映人民意愿和代表人民根本利益的代议机关，根据宪法规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表都由民主选举产生，对选民负责，受选民监督。全国和地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序罢免由他们选出的代表。

## （二）中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的一项基本政治制度，是具有中国特色的政党制度。这种社会主义新型政党制度，规定了中国共产党和民主党派在政治生活中的地位、作用和相互关系，即中国共产党是执政党、民主党派是参政党，既要坚持中国共产党的领导，又要充分发挥民主党派的参政、议政和民主监督作用。

### 1. 中国共产党的领导是当代中国政治制度的核心要素和根本特征

中国共产党第十九次全国代表大会报告指出，中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。现行的《中华人民共和国宪法》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社会主义国家。工人阶级是通过自己的先锋队——中国共产党来实现