

高金海 / 主编

D
当代

ZHONGGUO ZHENGZHI ZHIDU

DANGDAI

中国政治制度

中央党校出版社

当代中国政治制度

高金海 主编

中共中央党校出版社

责任编辑 刘振川
孙经蕙
封面设计 周国强
版式设计 尹植

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治制度 / 高金海主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1999.4

ISBN 7-5035-1963-0

I. 当… II. 高… III. 政治制度-概论-中国-现代
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 10036 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

沈阳铁路局锦州印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 3 月第 1 版 2001 年 5 月第 4 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10

字数: 256 千字 印数: 30001—60000 册

定价: 13.20 元

说 明

为适应中央党校函授学院本科班行政管理专业的教学需要，我们组织编写了《当代中国政治制度》这本教材。本书以马克思主义国家学说为指导，密切结合我国实际，着重阐述了中华人民共和国的国体、政体和政党制度，并且具体介绍了国家主席制度和行政、军事、司法制度，民族区域自治制度和特别行政区制度，人民政协制度和人民参与制度以及选举、国家公务员制度。

本书由中央党校教授高金海主编，参加编写的有：高金海（导论、第一、二、三、四、十章），王惠群（第五章），石家祥（第六章），梁振江（第七章），姚东锋（第九章），史远芹（第八、十一、十二章），高扬（第十三章）。本书1999年3月正式出版，这次印行前根据形势的变化和教学实践的要求，作了一些修订，增写了导论和国家公务员制度，删掉了干部人事制度，调整了军事制度与司法制度的顺序，改动了部分章节的标题和行文等。中央党校的刘学军教授和济南市委党校的周琲副教授，在百忙中挤出许多时间深入研究了教材，提出了极有价值的修改意见和建议，在此深表谢意。我们真诚地欢迎广大教师和学员批评指正，以便日后进一步修订。

中共中央党校出版社
中共中央党校函授学院

2001年1月

目 录

导 论	1
第一节 当代中国政治制度的涵义和研究对象	1
第二节 当代中国政治制度的形成与发展阶段	8
第三节 影响当代中国政治制度的因素	14
第四节 学习和研究当代中国政治制度的意义 和方法	20
第一章 人民民主专政制度	25
第一节 人民民主专政是当代中国的国体	25
第二节 中国人民民主制度的建立与发展	27
第三节 中国人民民主专政的阶级实质和职能	34
第二章 人民代表大会制度	44
第一节 人民代表大会制度是当代中国的政体	44
第二节 全国人民代表大会	47
第三节 全国人民代表大会的立法	58
第四节 地方各级人民代表大会	61
第五节 人民代表	67
第三章 中国共产党领导的多党合作制度	73
第一节 中国共产党的领导地位	73
第二节 中国各民主党派的参政地位	83
第三节 中国共产党领导的多党合作制	91

第四章	国家主席制度	98
第一节	国家主席制度的演变	98
第二节	国家主席的职权和地位	103
第三节	国家主席的产生和任期	108
第五章	国家行政制度	112
第一节	国家行政制度概述	112
第二节	国务院（中央人民政府）	116
第三节	省级人民政府	123
第四节	地级市、县和乡人民政府	128
第五节	国家行政领导体制和监督制度	136
第六章	军事制度	142
第一节	当代中国军事制度概述	142
第二节	人民武装力量是国家政权的柱石	145
第三节	军事领导制度	150
第四节	军队政治工作制度	153
第五节	兵役制度	157
第七章	司法制度	164
第一节	当代中国司法制度的确立	164
第二节	当代中国司法机关	168
第三节	当代中国司法制度的基本原则和 具体司法制度	175
第八章	民族区域自治制度	184
第一节	有中国特色的民族区域自治制度	184
第二节	民族自治地方	189
第三节	民族自治地方的自治机关	195

第九章 特别行政区制度	203
第一节 “一国两制”与特别行政区	203
第二节 香港特别行政区制度	212
第三节 澳门特别行政区制度	219
第十章 人民政协制度	227
第一节 人民政协制度概述	227
第二节 人民政协的性质、任务和职能	235
第三节 人民政协的组织原则和机构	240
第十一章 人民直接参与制度	247
第一节 人民直接参与制度概述	247
第二节 基层群众自治制度	253
第三节 职工代表大会制度	259
第四节 人民信访制度	262
第十二章 选举制度	269
第一节 当代中国选举制度概述	269
第二节 选举制度的原则和选举机构	274
第三节 选举程序	280
第十三章 国家公务员制度	287
第一节 我国国家公务员制度的建立	287
第二节 国家公务员的职位分类和管理机构	291
第三节 国家公务员的录用、任免和培训制度	296
第四节 国家公务员的考核、奖励、升降以及交流 和回避制度	300
第五节 国家公务员的工资福利和辞职退休制度	306

导 论

第一节 当代中国政治制度的 涵义和研究对象

一、“当代中国政治制度”的涵义

为了准确把握“当代中国政治制度”的涵义，我们可以把这个概念分解为两个部分来阐释，其一是搞清什么是“当代中国”，其二是搞清什么是“政治制度”。

“当代中国”是相对于“古代中国”、“近代中国”和“现代中国”而言的。中国史分为古代、近代和现代三个时期：古代中国是中国的奴隶社会和封建社会时期，它从公元前 21 世纪夏启废除禅让制开始，直至 1840 年鸦片战争止；近代中国是半殖民地半封建社会时期，从 1840 年鸦片战争起至 1949 年中华人民共和国建立止；现代中国是社会主义革命和社会主义建设时期，从 1949 年中华人民共和国建立至今，在这一阶段又分为前期和后期，十一届三中全会前称为“现代中国”，此后称为“当代中国”，即社会主义现代化建设的新的历史时期。“当代中国政治制度”就是指 1978 年党的十一届三中全会以来的中国政治制度。由于新中国的政治制度不断变革和发展，我们编写《当代中国政治制度》往往从 1949 年建国时写起，这有助于把握当代中国政治制度的产生、发展历程和便于总结其经验与教训。

何谓“政治制度”？自从人类步入阶级社会并产生了国家，有了政府，有了法律，便出现了形形色色的政治制度。与此同时，思想家们也不断表达对“政治制度”这一概念的理解。早在

2300多年前，希腊的思想家亚里士多德给政治制度已下了定义：“一个政治制度原来是全城邦居民由以分配政治权利的体系”。这是关于政治制度最早的定义。此后，思想家们对政治制度的内涵，众说纷纭。据不完全统计，美国有20几种关于政治制度的解释。法、德、日、印等国的教科书也罗列多家之说。

我国学术界关于“政治制度”概念也有不同的理解。1985年以前，学术界一般地将政治制度解释为“政体”，认为政治制度就是国家政权的组织形式及其相关的制度。这个时期，人们把政治制度等同于政治体制和政体，这种理解与外语的翻译有关。当时，我们的政治制度建设主要参照苏联，而俄语的政治制度与政治体制是同一个单词，即“политическая, система”。因此，学术界把政治体制与政治制度等同起来，只使用政治制度而不用政治体制。1985年以后，随着我国经济体制改革的深入，人们认识到，经济体制与经济制度是两个既有区别又有联系的概念。学术界也开始把政治制度与政治体制区别开来，认为政治体制不应包括国体，否则政治体制改革就带有改变社会主义国家性质的涵义。因此，把政治制度与政治体制这两个概念区别开，具有重要的意义。目前，对政治制度的理解，仍存在一些不同观点，诸如，有的认为，政治制度主要指政体，即国家政权的组织形式；有的认为政治体制主要指国体，即标志一个国家的基本性质；还有的认为政治制度有广义和狭义两种理解，广义是指政治领域的各种制度，狭义是指政体。

我们认为，政治制度是国体与政体的统一。可以给它下这样一个定义：政治制度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。它包括国家政权的阶级实质、政权的组织形式、国家结构，以及保证国家机关运转的一系列制度和运行机制。

（一）国家政权的阶级实质

国家政权的阶级实质是指社会各阶级在国家中的地位，哪个

阶级居统治地位。国家的本质和国家的阶级属性由占统治地位的阶级决定。这就是国体问题。人类社会历史发展到今天，先后存在过四种国体：奴隶主阶级专政，封建地主阶级专政，资产阶级专政，无产阶级专政。社会主义国家的阶级实质（或称国体）是无产阶级专政或人民民主专政。当代中国的国体是人民民主专政。

（二）国家政权的组织形式

国家政权的组织形式是指统治阶级采取什么形式组织自己的政权机关，也就是政体。具体而言，在国家中占统治地位的阶级，按照本阶级的利益和需要，根据一定的原则设置国家机构，规定这些机构之间的权力关系，并确立这些机构的基本组织原则和方法。国家政权的组织形式包括：政权掌握在一个人手里的君主制；掌握在贵族手里的贵族制；掌握在多数人手里的民主制，也称民主共和制。在西方国家的政治制度史中，以著名的西方古国雅典、罗马为例，奴隶制的雅典实行奴隶主的直接民主制，奴隶主公民大会会有决策权和直接选举权；奴隶制的罗马实行奴隶主贵族共和制，由贵族 300 人组成的元老院，拥有立法、行政、监督权，选举执政官管理日常事务，公民大会对元老院的议案有审议权，平民组织的“平民部落会议”选举保民官以维护平民利益。在中国，从奴隶社会开始就实行君主专制，直至辛亥革命推翻了清王朝，赶跑了皇帝，建立了民主共和制，但受长期封建专制主义影响，名曰共和，实则独裁。中华人民共和国建立后，实行人民民主，当代中国的政体，也就是当代中国的国家政权组织形式是人民代表大会制度。

（三）国家结构形式

国家结构形式是指国家的整体与部分、中央政权机关与地方政权机关之间相互关系的形式，其实质是中央与地方之间的权限划分。国家结构一般分为单一制和复合制两种基本形式。单一制国家结构形式是由若干行政区域构成的单一主权国家的结构形

式，它只有一个宪法、一个最高国家政权机关，这个最高国家政权机关是国际交往的主体，也可以说是中央集权制。复合制国家结构形式是由若干个成员政府联合起来组成的国家的结构形式，各成员政府保留自治权，联邦中央政府和各成员政府均有独立的立法与行政权。复合制有联邦或地方自治制等形式。西方政治制度史上，一些著名的古国一般实行地方自治，即城邦制，在那里小邦林立，领主既是地方土地所有者，又是行政首脑，他与中央的关系仅是交税，其他一切自治。在当代世界各国中，有单一制，如英国；有联邦制，如美国。中国自古以来就实行中央集权制，即单一制。商鞅变法，“废封建，置郡县”，开始破除分封制，设郡县由中央领导，到秦始皇时，正式确立了中央集权制。此后 2000 多年来一直实行地方服从中央的集权制，保证了国家的稳定和统一，即使在分裂割据的时代，各割据政权也是实行中央集权制，直到近代中国和现代中国都是如此。当代中国的国家结构形式是统一的多民族的单一制国家。

（四）我国政治制度的不同层次

我国政治制度可以分为四个层次：第一个层次属于根本制度，即指国体和政体，它们是带根本性的制度。人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是我国的根本政治制度。党的十五大政治报告指出：“我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的抉择，必须坚持和完善这个根本政治制度。”第二个层次属于基本制度，即指共产党领导的多党合作制、国家主席制度、国家行政制度、军事制度、司法制度、民族区域自治制度、特别行政区制度和人民政协制度。第三个层次属于重要制度，即指人民直接参与制度、选举制度、国家公务员制度等。第四个层次属于具体制度，即指在根本制度、基本制度和重要制度之中所包含的一系列具体制度和规定。

、 根本政治制度在国家政治制度中它不仅决定着国家政权性质

和国家政权组织形式，而且它也决定着基本的政治制度、重要的政治制度和具体的政治制度。可以说，有什么样的根本政治制度，必然有同它相适应的基本制度、重要制度和具体制度，并由它们来保证国家机器正常运转和国家政治生活有序进行。这些基本的、重要的、具体的政治制度虽由国体和政体所决定，但又不能完全包括在国体和政体的范围内。因此，基本政治制度、重要政治制度和具体政治制度都是国家政治制度的组成部分。

一个国家的政治制度，归根到底是由它的经济基础决定的。一般说，政治制度是社会制度的有机组成部分，社会制度由经济制度、政治制度、文化制度组成。其中经济制度是社会生产关系的总和，是社会的经济基础；而政治制度和文化制度则是社会的上层建筑。根据唯物主义原理，经济基础决定上层建筑，经济决定政治，经济制度决定政治制度。反过来，政治制度又为经济基础服务。我国的宪法规定，“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能，按劳分配的原则。”“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”中国的这种经济制度决定了中国的国家性质是人民民主专政，决定了中国的政权组织形式是同人民民主专政的本质相适应的人民代表大会制度，也决定了其他一系列基本政治制度、重要政治制度和具体政治制度。

二、当代中国政治制度的研究对象

按照我们对当代中国政治制度概念的理解及其内涵的界定，当代中国政治制度的研究对象是：

（一）当代中国的人民民主专政的国体

当代中国的国体是指当代中国国家政权的性质、社会各阶级

在国家中的地位。当代中国的人民民主专政国家政权是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的社会主义国家。工人阶级是经过工人阶级的先锋队共产党来领导，工农联盟是政权的阶级基础，人民民主专政实质上即无产阶级专政，它对广大人民群众实行民主，对极少数敌视和破坏我国社会主义制度的国内外敌对势力和敌对分子实行专政，它的根本任务是把中国建设成富强民主文明的社会主义现代化国家，最终实现共产主义的伟大理想。人民民主专政体现了当代中国国家政权的阶级实质，中国政治制度的其他方面都由它来决定，都必须同它相适应。因此，人民民主专政的国体就成了当代中国政治制度的首要研究对象。

（二）当代中国的人民代表大会制度的政体

当代中国的政体是指当代中国的国家政权组织形式。研究中国的工人阶级和广大人民群众通过什么样的国家组织形式来实现人民民主专政，保证国家权力属于人民，保证人民群众在国家中的当家作主的地位，就必须研究人民代表大会制度。只有由人民选举产生的各级人民代表大会作为国家权力机关，国家的一切重大问题都由它来讨论决定，才能确保国家权力真正属于人民。由此可见，权力属于人民就是通过实行人民代表大会制度这种国家政权组织形式来体现。因此，人民代表大会制度的政体同人民民主专政的国体一起构成了我国的根本政治制度，人民代表大会制度自然应是当代中国政治制度研究的主要对象之一。

（三）当代中国单一制的国家结构形式

国家结构形式也是国家组织形式的一个方面。如果说人民代表大会制度的政体是国家政权的横向组织形式，那么单一制即统一的中央集权制的国家结构就是我国政权的纵向组织形式。国家结构也由国体和其他国情所决定，并与其相适应，为其服务。当代中国是社会主义的单一制国家，实行统一的中央集权制，采用行政区域制、民族区域自治制和特别行政区制度。这种具有中国特色的单一制结构，适合我国的国情，符合我国各族人民的根本

利益，有利于人民民主专政国家政权的巩固和发展，有利于实现人民民主专政的历史任务。因此，国家结构形式也是当代中国政治制度研究的对象之一。

(四) 当代中国的基本政治制度和重要政治制度

包括中国共产党领导的多党合作制度、国家主席制度、国家行政制度、军事制度、司法制度、民族区域自治制度、特别行政区制度、人民政协制度等一系列基本政治制度。以及人民直接参与制度、选举制度、国家公务员制度等重要政治制度。基本政治制度和重要政治制度作为国家政治制度的组成部分，不但从不同方面不同层次体现当代中国人民民主专政的社会主义国家政权的性质，也就是国体，同时也体现着我国人民代表大会制度的国家政体。这些制度对维护、巩固社会主义国家政权和实现人民民主专政的历史任务起着重要作用，它们由根本政治制度决定，体现根本政治制度，是根本政治制度的展开和具体化。因此，基本政治制度和重要政治制度也是当代中国政治制度的重要研究对象。

(五) 当代中国政治体制的改革和政治制度的进一步完善

社会主义政治制度是在自身基础上不断发展和完善的。当代中国的根本政治制度是好的，是同社会主义经济基础相适应的，能够保障人民当家作主，维护人民根本利益，促进社会主义生产力的发展。但具体的政治制度，诸如具体领导制度、组织形式、工作方式等，又存在许多弊端，还不够完善，这些弊端和不完善的方面同我国社会主义的经济基础是相矛盾的，阻碍社会生产力的发展，影响社会主义优越性的发挥。这就需要通过改革，消除弊端，使政治制度日趋完善。因此，政治体制改革和政治制度的完善，也就成了当代中国政治制度的研究对象。

要说明的是，我们编写的《当代中国政治制度》这本教材，没有更多涉及政治体制改革的内容，主要是考虑到作为党校函授教材需要一定程度的稳定性。我国政治体制改革正在不断深入，年年有进展，年年有新措施出台，该教材如果写进政治体制改革

的内容，会失去应有的稳定性，就得年年修订。因此，本教材只阐述当代中国政治制度的主要内容和最基本的知识，以保持教材的相对稳定性。关于政治体制改革的问题，可根据党的方针政策，运用本教材阐述的基本原理，结合我国的实际，特别是各地具体情况进行思考和研讨。这既有助于理论联系实际学风的形成，又有助于创新能力的培养。

第二节 当代中国政治制度的 形成与发展阶段

自1949年中华人民共和国成立以来，我国政治制度经历了半个世纪的发展演变过程，可将其划分为四个阶段。

一、初创和形成阶段

这个阶段从1949年9月中国人民政治协商会议第一次全体会议召开至1954年9月第一届全国人民代表大会第一次全体会议结束。

中国人民政治协商会议“具有代表全国人民的性质，它获得全国人民的信任和拥护。”它宣布了中华人民共和国的成立和自己执行全国人民代表大会的职权。会议通过了起临时宪法作用的《共同纲领》，还通过了《中央人民政府组织法》、《中国人民政治协商会议组织法》，初步确立了新中国的政治制度：人民民主专政制度、人民代表大会制度、行政制度、司法制度、人民革命军事制度、民族区域自治制度、政治协商制度、普选制度等。《共同纲领》与法律虽未明确规定中国共产党领导的多党合作制度，但政协第一次全体会议的召开和中央人民政府的组成与运作，都充分体现了中国共产党的领导和多党的合作。初创的这些政治制度，经过5年的实践，积累了经验。

1954年9月通过普选产生的第一届全国人民代表大会的召

开标志新中国政治制度的形成。会议制定了新中国第一部宪法以及关于国家机构的5部组织法，加之1953年初颁布的选举法，这些表明，中华人民共和国政治制度的基本框架正式确立。

二、探索与发展阶段

这个阶段从1954年9月第一届全国人民代表大会后到1966年“文化大革命”发生前。

在我国第一部宪法颁布后的两年里，中国政治制度发挥了显著功效。全国人大及其常委会制定了10多个法律和法令，批准了国务院制定的一批行政法规，中国政治制度在一些具体层面得到了进一步发展。诸如，国家各机关建立了若干工作程序、工作制度，细化了相关的政治制度。尤其在中共八大前后，党和国家领导人为完善和发展我国政治体制，进行了可贵的探索，提出了调整的一些设想：下放中央政府权力，扩大地方管理权限；大幅度精简党政机构；完善党内民主，反对个人崇拜；加强人民民主与法制建设；正确处理党政关系；健全人民代表大会制度；实行国家主席限任制等。这些设想有的迅速付诸实践。

1957年后，我们党出现指导思想“左”的错误，政治体制高度集权化趋势得到加强。反右斗争扩大化，错误地打击了一批知识分子、爱国人士和党内干部，阶级斗争被夸大为社会的主要矛盾，在捍卫党的领导、捍卫社会主义制度的口号下，政治体制的弊端被掩盖，在认识上，把政治体制与基本政治制度等同起来，导致体制改革成为“禁区”；党政不分、以党代政被视为加强党的一元化领导，导致政府、司法机关不再对人民代表大会负责，而直接对党负责，人民代表大会的地位和作用被忽视，立法工作停滞不前，民主集中制受到破坏，出现个人崇拜，民主党派的地位下降等。政治体制进一步高度集权化。

60年代初，对国民经济的大调整，拉动了我国政治体制的调整。反右斗争后，我们党又轻率地发动了“大跃进”和“人民

公社”运动，还错误地开展了“反右倾”斗争，加之遭遇严重自然灾害和原苏联的背信弃义，造成连续3年经济困难，中国政府于60年代初被迫进行经济大调整，从而推动了政治体制的一些调整。例如，重新强调正确处理党政关系；重新强调人民代表大会的地位和作用，使各级人大工作有所回升；一定程度上遏制了个人专断倾向，集体领导的体制有所恢复；注意改善共产党与民主党派的关系，发挥各民主党派的作用；开展新一轮精简机构等。这些调整措施在一定程度上缓解了体制高度集权的趋势。

很可惜，上述政治体制的调整势头未能继续下去。在当时错综复杂的国内外形势下，党的领袖毛泽东同志错误估计了形势，他再次强调阶级斗争观点，提出要“年年讲，月月讲，天天讲”，断言党内会出修正主义，存在资本主义复辟危险。由于党在指导思想上的错误，对政治制度的发展产生了影响，以至出现党政不分、以党代政的体制进一步强化，权力高度集中的倾向加剧；高层领导的个人专断有所发展；民主党派和社会团体的作用再次下降；行政和司法机关职能被削弱。

三、遭受破坏阶段

这个阶段从1966年5月“文化大革命”爆发到1976年粉碎“四人帮”前夕。

“文化大革命”是一场由领导者错误发动，被反革命集团利用，给党、国家和各族人民带来严重灾难的内乱，使政治制度遭到了严重的破坏。首先，民主集中制原则被抛弃，党的各级组织受到冲击。党中央集体领导体制遭破坏，对毛泽东的个人崇拜进一步发展，中央政治局和书记处被“中央文革小组”取而代之，地方各级党组织在“踢开党委闹革命”的口号下，纷纷被群众组织冲垮，大批党的干部受到迫害，基层党组织处于瘫痪状态。其次，国家政权机关被高度集权的“革命委员会”取代。全国人大及其常委会被迫停止活动达8年之久，地方各级人大及其