



当代中国政治制度

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGZHI ZHIDU

主 编 许正霖 李文杰

副主编 向俊杰 刘堂灯

东北林业大学 出版社

当代中国政治制度

主 编 许正霖 李文杰
副主编 向俊杰 刘堂灯

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治制度/许正霖, 李文杰主编. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2005.2

ISBN 7-81076-735-6

I. 当… II. ①许… ②李… III. 政治制度-研究-中国-现代
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 057624 号

责任编辑: 李兴贵

封面设计: 彭 宇



NEFUP

当代中国政治制度

Dangdai Zhongguo Zhengzhi Zhidu

主 编 许正霖 李文杰

副主编 向俊杰 刘堂灯

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

东北林业大学印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 8.625 字数 216 千字

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-735-6

D·84 定价: 15.00 元

目 录

第一章 人民民主专政制度	(1)
第一节 人民民主专政制度的创立	(1)
第二节 人民民主专政制度的实质	(6)
第三节 人民民主专政制度的中国特色	(9)
第二章 人民代表大会制度	(15)
第一节 全国人民代表大会	(15)
第二节 地方各级人民代表大会	(24)
第三节 人民代表大会制度的运行	(30)
第三章 国家元首制度	(42)
第一节 国家主席制度的设立	(42)
第二节 国家主席的职权及其演变	(48)
第三节 国家主席制度的运行	(53)
第四章 国家行政制度	(58)
第一节 中央行政制度	(58)
第二节 一般地方行政制度	(77)
第三节 国家公务员制度	(83)
第四节 国家行政制度的运行	(96)
第五章 民族区域自治制度	(103)
第一节 民族区域自治制度的确立	(103)
第二节 民族区域自治制度的作用	(109)
第三节 民族自治地方的自治机关	(113)

第四节 民族区域自治制度的运行	(118)
第六章 特别行政区制度	(126)
第一节 特别行政区制度的依据	(126)
第二节 特别行政区制度的特点	(129)
第三节 特别行政区的政治体制	(131)
第四节 特别行政区制度的运行	(133)
第七章 审判和检察制度	(154)
第一节 法院和检察院	(154)
第二节 法官和检察官	(165)
第三节 审判和检察制度的运行	(174)
第八章 多党合作和政治协商制度	(183)
第一节 中国共产党和民主党派	(183)
第二节 人民政协	(204)
第三节 多党合作和政治协商制度的运行	(215)
第九章 选举制度	(228)
第一节 选举和选举制度	(228)
第二节 当代中国选举制度的发展	(235)
第三节 当代中国选举制度的运行	(243)
参考文献	(269)
后 记	(271)

第一章 人民民主专政制度

我国现行宪法第1条规定：“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。”人民民主专政制度是当代中国的国体，决定社会各阶级在国家中的地位。这项制度作为整个政治制度结构的内层，制约着其他处在中层、外层诸多制度的作用和发展，同时也受这些制度和相应体制改革的影响。

第一节 人民民主专政制度的创立

一、无产阶级专政理论的提出

马克思主义认为，国家政权问题是革命的根本问题；无产阶级只有通过革命斗争从资产阶级手里夺取国家政权才能上升为统治阶级；打碎资产阶级国家机器建立无产阶级专政，是无产阶级革命彻底性的根本体现和不同于以往任何革命的首要标志。

1848年2月，马克思、恩格斯合著的《共产党宣言》公开发表。这一年，爆发了欧洲革命。在总结这场革命经验教训的过程中，马克思第一次明确地提出了“推翻资产阶级！工人阶级专政！”^①的革命战斗口号，并指出：“无产阶级的阶级专政，这种

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第400页。

专政是达到消灭一切阶级差别，达到消灭这些差别所产生的一切生产关系，达到消灭和这些生产关系相适应的一切社会关系，达到改变由这些社会关系产生出来的一切观念的必然的过渡阶段”^①，深刻揭示了无产阶级专政的实质和历史使命。1852年3月5日，马克思在致约·魏德迈的信中说：“无论是发现现代社会中有阶级存在或发现各阶级间的斗争，都不是我的功劳。在我以前很久，资产阶级历史编纂学家就已经叙述过阶级斗争的历史发展，资产阶级的经济学家也已经对各个阶级作过经济上的分析。我所加上的新内容就是证明了下列几点：（1）阶级的存在仅仅同生产发展的一定历史阶段相联系；（2）阶级斗争必然导致无产阶级专政；（3）这个专政不过是达到消灭一切阶级和进入无阶级社会的过渡……”^② 1875年马克思在《哥达纲领批判》中对这一亘古未有的重大思想作了进一步阐述：“在资本主义社会和共产主义社会之间，有一个从前者变为后者的革命转变时期。同这个时期相适应的也有一个政治上的过渡时期，这个时期的国家只能是无产阶级的革命专政。”^③

列宁在领导俄国十月革命取得伟大胜利的实践中，依据马克思主义国家学说的基本原则，创造了苏维埃政权即无产阶级专政的俄国形式。他指出：无产阶级专政是“新型民主的（对无产者和一般穷人是民主的）和新型专政的（对资产阶级是专政的）国家。”^④ 它的最高原则是维护无产阶级同农民的联盟，使无产阶级能够保持领导作用和国家政权，“无产阶级专政的实质不仅在于暴力，而且主要不在于暴力。”^⑤ 苏维埃政权所肩负的历史任务，一方面是镇压被推翻的剥削阶级和一切敌对势力的反抗，另

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第462页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1995年版，第547页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1995年版，第314页。

④ 《列宁选集》第3卷，人民出版社，1995年版，第140页。

⑤ 《列宁选集》第3卷，人民出版社，1995年版，第835页。

一方面是消灭社会的阶级划分，使社会全体成员成为劳动者，消灭一切人剥削人现象的基础。实践证明，完成这后一方面的任务比前一方面的任务要付出更高的代价。列宁丰富和发展了马克思主义关于无产阶级专政的理论。

无产阶级专政是社会发展迄今最进步和最后的阶级专政。当无产阶级夺取政权以后，究竟采取什么形式实行专政，只能依据各国社会历史条件和革命发展进程来决定。中国共产党人把马克思列宁主义关于无产阶级专政的理论同中国社会和革命实际相结合，创立了无产阶级专政的中国形式——人民民主专政制度。

二、人民民主专政制度的选择

1840年鸦片战争以后，中国成为半殖民地半封建社会。封建地主阶级和官僚资产阶级始终站在帝国主义一边，掌握着国家政权；民族资产阶级由于受帝国主义的压迫又受封建主义的束缚，具有一定的革命性；国家因经济落后，故现代工业无产阶级人数不多，农民占全国人口的绝大多数。人民民主专政理论就是适应当时这种社会性质或国情条件而产生的决定中国革命走向胜利的行动指南。它集中体现在毛泽东的《中国社会各阶级的分析》（1926年3月）、《论反对日本帝国主义的策略》（1935年12月）、《新民主主义论》（1940年1月）、《论联合政府》（1945年4月）、特别是《论人民民主专政》（1949年6月）等一系列文献中，依据其深厚的实践基础构建起人民民主专政理论的主体框架：

第一，人民民主专政的政权性质。人民民主专政是新民主主义的国家政权。毛泽东说：“这个国体问题，从前清末年起，闹了几十年还没有闹清楚。其实，它只是指的一个问题，就是社会

各阶级在国家中的地位。”^①人民民主专政的政权属于人民。“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。”^②他们是新社会新国家的主人，在工人阶级和中国共产党的领导下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府，向着帝国主义的走狗即地主阶级和官僚资产阶级以及代表这些阶级的国民党反动派及其帮凶们实行专政。

第二，人民民主专政的本质内容。人民民主专政的国家政权，对于人民内部，实行民主制度，人民有言论、集会、结社等项的自由权。选举权，只给人民，不给反动派。对于人民的敌人，人民民主专政国家只许他们规规矩矩，不许他们乱说乱动。如要乱说乱动，立即取缔，予以制裁。人民的国家是保护人民的。有了人民的国家，人民才有可能在全国范围内和全体规模上，用民主的方法即说服的方法，而不是强迫的方法教育自己和改造自己。当然，人民犯了法，也要受处罚，也要坐班房，也有死刑，但这是若干个个别的情形，和对于反动阶级当作一个阶级的专政来说，有原则的区别。对于反动阶级和反动派的人们，在他们的政权被推翻以后，只要他们不造反，不破坏，不捣乱，也给土地，给工作，让他们活下去，让他们在劳动中改造自己，成为新人。

第三，人民民主专政的组织形式。人民民主专政政权的构成形式或政体，是指人民采取何种形式去组织反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统形式，并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地

^① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1991年版，第676页。

^② 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年版，第1475页。

位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。这种制度就是民主集中制。只有民主集中制的政府，才能充分地发挥一切革命人民的意志，也才能最有力量地去反对人民民主专政政权的敌人。

第四，人民民主专政的历史任务。由于帝国主义还存在，国内反动派还存在，国内阶级还存在，人民民主专政的国家政权现在的任务是要强化人民的国家机器，这主要是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭，借以巩固国防和保护人民利益；为了对付帝国主义的压迫，为了使落后的经济地位提高一步，实行节制资本主义，而不是消灭资本主义的方针，利用于国计民生有利而不是有害的城乡资本主义因素，团结民族资产阶级，共同奋斗；严重的问题是教育农民，为把分散的农民的经济组织成为社会化的农业，以确立全部的巩固的社会主义，必须和以国有企业为主体的强大的工业的发展相适应，有步骤地解决国家工业化的问题；改造人们从旧社会带来的坏习惯和坏思想，“不使自己走入反动派指引的错误路上去，并继续前进，向着社会主义社会和共产主义社会前进。”^①

第五，人民民主专政的对外政策。在帝国主义存在的时代，任何国家的真正的人民革命，如果没有国际革命力量在各种不同方式上的援助，要取得自己的胜利是不可能的。胜利了，要巩固，也是不可能的。人民民主专政制度主张团结国内国际的一切力量，反对妨碍新中国开展对外经济贸易活动的内外反动派，坚持在平等、互利、互相尊重主权和领土完整的基础上和一切国家建立外交关系。

“总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。这个专政必须和

^① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年版，第1476页。

国际革命力量团结一致。这就是我们的公式，这就是我们的主要经验，这就是我们的主要纲领。”^① 1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一次全体会议通过并颁布施行的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定：“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平和富强而奋斗。”

我国人民民主专政经历了两个时期：中华人民共和国成立以前革命根据地的人民民主专政和中华人民共和国成立以后全国范围内的人民民主专政。

第二节 人民民主专政制度的实质

一、人民民主专政成为无产阶级专政的条件

中华人民共和国成立以前，革命根据地的人民民主专政担负着资产阶级民主革命的任务，对于封建土地制度的变革，非但不改变农民的个体私有者地位，也根本不改变民族资产阶级对生产资料的资本主义私人占有关系。1940年1月，毛泽东在《新民主主义论》中指出，现在所要建立的中华民主共和国，只能是在无产阶级领导下的一切反帝反封建的人们联合专政的民主共和国。这种新民主主义共和国，一方面和旧形式的、欧美式的、资产阶级专政的、资本主义的共和国相区别；另一方面，也和苏联式的、无产阶级专政的、社会主义的共和国相区别。这是一定历史时期的形式，是过渡的形式。显然，这个时期的人民民主专政

^① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年版，第1480页。

还不是实质上的无产阶级专政。

中华人民共和国成立以后，人民民主专政在发展成为全国政权的头几年里，担负的是新民主主义革命向社会主义革命转变和建设新民主主义社会的任务。由于民族资产阶级一面剥削无产阶级取得利润，另一面又拥护宪法、愿意接受社会主义改造，无产阶级同民族资产阶级的矛盾属于人民内部矛盾，民族资产阶级同农民、小资产阶级一起参与无产阶级领导的国家政权和国家的政治生活。政权的压迫对象，只是地主阶级和官僚资产阶级的残余反动势力和其他敌视、破坏社会主义革命的反动势力。1956年底，随着人民民主专政的国家政权对生产资料私有制的社会主义改造基本完成，剥削阶级作为阶级在中国已经消灭，中华人民共和国由新民主主义社会进入社会主义社会，专政对象的范围缩小，而享受民主权利的人民的范围扩大。民族资产阶级的成员不再作为阶级的代表，而是作为人民的一员参加国家政治生活。至此，我国政权的性质才由新民主主义的人民民主专政政权转变为社会主义的即无产阶级专政政权。

实现这一转变的条件是：中华人民共和国的成立，完成了对生产资料私有制的社会主义改造，消灭了剥削制度，新民主主义社会过渡到社会主义社会。我国现行宪法明确阐述了这个过程：“中华人民共和国成立以后，我国社会逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡。生产资料私有制的社会主义改造已经完成，人剥削人的制度已经消灭，社会主义制度已经确立。工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政，得到巩固和发展。”

二、人民民主专政的实质即是无产阶级专政

无产阶级专政在不同国家中因国情不同而具有不同的形式。但是，无论哪一种形式，归根到底都服务于一个本质即无产阶级

专政。列宁对此曾明确指出：“资产阶级国家的形式虽然多种多样，但本质是一样的：所有这些国家，不管怎样，归根到底一定都是资产阶级专政。从资本主义向共产主义过渡，当然不能不产生非常丰富和多样的政治形式，但本质必然是一样的：都是无产阶级专政。”^①

无产阶级专政是工人阶级通过共产党领导的，以工农联盟为基础的，新型民主和新型专政的国家政权。

人民民主专政是无产阶级专政的一种具体形式，在我国社会主义历史条件下人民民主专政实质上就是无产阶级专政。这主要表现在：第一，人民民主专政政权的领导力量、阶级基础与无产阶级专政的要求一致。我国人民民主专政是工人阶级（经过共产党）领导的，以工农联盟为基础的国家政权，同无产阶级专政要求以工人阶级为领导力量，其中无产阶级先锋队共产党是国家政权的领导核心，以工农联盟为阶级基础的国家政权相一致。第二，人民民主专政政权的本质内容与无产阶级专政的要求一致。我国人民民主专政在人民内部实行民主，对人民的敌人实行专政，是绝大多数人的民主和绝大多数人对少数人专政的国家政权，同无产阶级专政要求绝大多数人享有民主权利而对极少数敌人实行专政的新型民主、新型专政的国家政权相一致。第三，人民民主专政政权所担负的历史任务与无产阶级专政的要求一致。我国人民民主专政政权担负着保障国家安全，领导和组织社会主义建设，为实现共产主义社会创设条件，同无产阶级专政要求彻底消灭阶级和阶级差别，最终实现共产主义社会为历史任务的国家政权相一致。因此，从国家政权的实质上看，人民民主专政就是无产阶级专政。

我国人民民主专政比较无产阶级专政，既有共同基础，也有

^① 《列宁选集》第3卷，人民出版社，1995年版，第140页。

明显区别。

第三节 人民民主专政制度的中国特色

一、以工农联盟为基础实行更广泛的政治联盟

工农联盟是无产阶级专政的“最高原则”^①。它是无产阶级革命用以摧垮资本主义制度的重要武器，特别是在农民众多的国度里，无产阶级若不能得到广大农民的支持，没有稳固的工农联盟，就根本不可能夺取革命胜利。马克思在《1848年至1850年的法兰西阶级斗争》中说：“在革命进程把站在无产阶级与资产阶级之间的国民大众即农民和小资产者发动起来反对资产阶级制度，反对资本统治以前，在革命进程迫使他们承认无产阶级是自己的先锋队而靠拢它以前，法国的工人们是不能前进一步，不能丝毫触动资产阶级制度的。”^②没有工农联盟这种“合唱”，无产阶级革命就“不免要变成孤鸿哀鸣”^③。

毛泽东在领导中国人民革命的实践中，创造性地运用并发展了这一原理。他指出：“人民民主专政的基础是工人阶级、农民阶级和城市小资产阶级的联盟，而主要是工人和农民的联盟，因为这两个阶级占了中国人口的百分之八十到九十。推翻帝国主义和国民党反动派，主要是这两个阶级的力量。由新民主主义到社会主义，主要依靠这两个阶级的联盟。”^④工农联盟在我国是人民民主专政政权的基础，也是革命统一战线的基础，是取得革命和建设胜利的基本保证。

① 《列宁全集》第42卷，人民出版社，1987年版，第49页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第386页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第684页。

④ 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年版，第1478~1479页。

随着我国社会的发展，包括知识分子在内的工人阶级队伍不断壮大，素质不断提高。工人、农民、知识分子始终是推动我国先进生产力发展和社会全面进步的根本力量。统一战线由革命统一战线逐步发展为爱国统一战线，在工农联盟的基础上结成由中国共产党领导的全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的最广泛的联盟。其中，既包括大陆范围内全体劳动者、建设者和爱国者以社会主义为政治基础的联盟，也包括大陆范围外香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞在内的以拥护祖国统一为政治基础的联盟。两个联盟的统一，以社会主义政治基础上的联盟为主，有利于调动一切积极因素，团结一切可能团结的人，建设中国特色社会主义，共同致力于中华民族伟大复兴，从而使人民民主专政政权具有空前广泛的社会基础。被专政的对象只是极少数敌视社会主义的分子。

我国现行宪法规定：“社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。”

二、政党关系优势更突出了共产党先锋队作用

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国一项基本政治制度。它不同于某些社会主义国家实行的一党制，也完全不同于西方资本主义国家的多党制或两党制。它是中国共产党在长期斗争中，把马克思主义政党理论、统一战线学说同中国革命与建设实践相结合的一个伟大创举。邓小平说：“在中国共产党的领导下，实行多党派的合作，这是我国具体历史条件和现实条

件所决定的，也是我国政治制度中的一个特点和优点。”^①

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，是执政党。各民主党派是接受中国共产党领导的，同中国共产党通力合作、共同建设中国特色社会主义的亲密友党，是参政党。多党合作以必须坚持中国共产党的领导，必须坚持四项基本原则为政治基础。“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”，是中国共产党同各民主党派合作的基本方针。中国人民政治协商会议既是爱国统一战线的重要组织形式，也是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组织形式。各民主党派以参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针、政策、法律、法规的制定和执行作为参政的基本点。发挥民主党派的监督作用，实行在四项基本原则基础上，发扬民主，广开言路，鼓励和支持民主党派与无党派人士对党和国家的方针政策以及各项工作提出意见、批评、建议，做到知无不言、言无不尽，并且勇于坚持正确意见的总原则。中国共产党需要接受民主党派等各方面的监督。中国共产党和各民主党派都必须以宪法为根本活动准则，负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。民主党派享有宪法规定的权利和义务范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是中国特色的政党制度。

在这项制度中，中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是所有阶级中最进步的工人阶级的政党，始终坚持工人阶级先锋队的性质；同时，中国共产党又是中国人民和中华民族的先锋队，从党成立之日起就深深扎根在中华民族之中，肩负着实现中华民族伟大复兴的庄严使命。中国共产党既要为工人阶级利益而奋斗，又要为中国人民和中华民族的利益而奋斗。始终代表中国先进生

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第205页。

产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。坚持中国共产党的领导是实现工人阶级历史使命的根本保证。

我国现行宪法对政党制度及其政党关系的规定指出：“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”

三、人民民主专政的提法更符合当代中国国情

当代中国政权之所以采用“人民民主专政”的提法，而不采用通行于国际社会主义的“无产阶级专政”的提法，是由我国社会性质或基本国情的历史和现状决定的：第一，在新民主主义革命时期和新民主主义社会中，人民民主专政的提法科学反映了新旧中国社会及其革命对象、任务、动力、性质、前途和转变等等的客观要求。其间，人们经历了从毛泽东关于农民革命政权思想的形成，到大革命失败后中国共产党提出建立“工农苏维埃”政权的方针，直到毛泽东发表《将革命进行到底》（为新华社写的1949年新年献词），第一次提出“人民民主专政”概念的实践过程。毛泽东说：“现在摆在中国人民、各民主党派、各人民团体面前的问题，是将革命进行到底呢，还是使革命半途而废呢？如果要使革命进行到底，那就是用革命的方法，坚决彻底干净全部地消灭一切反动势力，不动摇地坚持打倒帝国主义，打倒封建主义，打倒官僚资本主义，在全国范围内推翻国民党的反动统治，在全国范围内建立无产阶级领导的以工农联盟为主体的人民民主