

POLITICAL SYSTEM
of
People's Republic
of China

中 华 人 民 共 和 国

政治制度



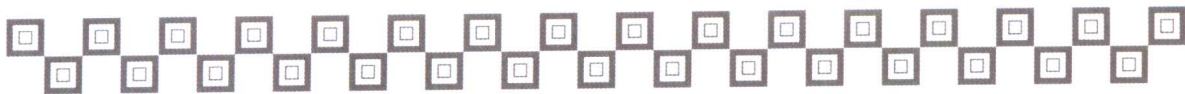
浦兴祖 主 编

Chief Editor : Pu Xingzu



SHANGHAI PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

上海人民出版社



POLITICAL SYSTEM
of
People's Republic
of China

中 华 人 民 共 和 国

政治制度



浦兴祖 主 编
Chief Editor : Pu Xingzu



SHANGHAI PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国政治制度/浦兴祖主编.
—上海:上海人民出版社,2005
ISBN 7-208-05566-1

I. 中… II. 浦… III. 政治制度-中国
IV.D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 008803 号

责任编辑 陆宗寅

萧春茂

封面装帧 傅惟本

中华人民共和国政治制度

浦兴祖 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 上海华成印刷装帧有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 42 插页 2 字数 737,000

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—3,250

ISBN 7-208-05566-1/D·958

定价 58.00 元



浦兴祖 1945年12月生，祖籍浙江嘉善。复旦大学国际关系与公共事务学院教授、上海市政治学会常务理事、上海市公共行政教学研究会副理事长、上海市人大常委会决策咨询专家、中央社会主义学院政党制度研究中心学术顾问，系中国恢复政治学学科后，在此领域潜心教研的第一批学者之一，是当代中国政治制度研究领域的拓荒者之一。主要著述有：国内第一部《当代中国政治制度》(主编，上海人民出版社，1990年)；香港三联书店版《中华人民共和国政治制度》(主著，1995年)；上海人民出版社版《中华人民共和国政治制度》(主编，1999年)；复旦大学出版社版《当代中国政治制度》(主编，1999年)。此外，还主编或参撰《当代中国行政》《西方政治学说史》等著作或教材10余部，发表论文近百篇。主要成果被许多重点高校指定为教材或“考研”参考书，获多项省部级奖励，有的还被列为复旦大学创名牌课程教材之一，在国内外产生良好影响。

主 编：浦兴祖

副主编：陈尤文 高民政

编 委(以姓氏笔画为序)：

王世雄 王瑞龙 张富顺 陆宗寅
罗 峰 金育华 周学斌 钱海梅
曾 峻

撰稿人(以所写章次为序)：

浦兴祖 章晓野 王世雄 陈虎祺
刘 晔 陈尤文 张宇钟 张富顺
金育华 平 凡 徐 川 周学斌
金 鹏 王瑞龙 王 庆 高民政
王 刚 罗 峰 朱新山 刘宗洪
钱海梅 戴敏敏

初版序言

由浦兴祖教授等撰写的《中华人民共和国政治制度》一书,在中华人民共和国诞生 50 周年前夕出版,的确是一件令人十分高兴的事情。

十年前,复旦大学同事浦兴祖要我为他主编的《当代中国政治制度》一书作序,因几十年的师生、朋友的情谊,实在难以婉拒而承诺。但当我阅读完书稿后遂由盛情难却变成了喜悦和庆贺。因为它是国内同类著作中的第一部,“它带来了一个信息:中国政治学界已经重视研究自己身在其中的现实的中国政治”(见该书序言),而且我隐约地预感到这部著作的问世将会对中国政治制度的研究产生深远的影响。

事实是最有说服力的。《当代中国政治制度》出版后不久,即两度加印,在国内(含港澳台地区)以及美、日、德、法等国产生良好影响。不少高校(如中共中央党校、南京大学、杭州大学、上海师范大学、香港中文大学等)将其选为有关专业的教材或主要参考书。不少专家、学者在读到此书后与作者建立起学术联系。1994—1996 年间,该书相继获得上海市哲学社会科学优秀学术成果(著作)三等奖、全国普通高校优秀教材二等奖、上海市普通高校优秀教材二等奖等。1993 年底三联书店(香港)有限公司约请浦兴祖等作者对该书作了修订,定名为《中华人民共和国政治制度》,于 1995 年 9 月在港出版,受到各方面的重视与好评,我为该书重新作序。也许有某种缘分,当两年前浦兴祖教授等人酝酿再写一本有更高水平的专著向新中国 50 周年华诞献礼时,又商定邀我作序。基于以往的经验,我乐意地接受了。

中华人民共和国诞生近 50 年来,取得了举世瞩目的辉煌成就。其原因虽然是多方面的,但都与新中国独特的政治制度密不可分。成绩的取得是与充分发挥新中国基本政治制度的优越性联系在一起的。当然,共和国失误的产生,也与这个年轻的社会主义民主政治体系的某些具体制度不完善颇有关系。正是由于政治制度与整个国家的经济社会文化发展存在着十分密切的联系,因此,对中华人民共和国政治制度进行系统研究,对于总结新中国近 50 年社会主义建设的经验教训,对于我们把建设有中国特色社会主义的伟大事业全面推向 21 世纪,具有十分重要的意义。但从总体上看,学界对中华人民共和国政治制度的研究还比较薄弱。如前所述,1990 年浦兴祖教授主编,上海人民出版社出版了第一本系统研究中华人民共和国政治制度的专著——《当代中国政治制度》,在国内外学术界产生了广泛的影响,这是我国政治学者在中国政治研究方面的一个重要突破。自此以



了很大功夫的,这有利于当代中国政治制度研究的进一步深入。

三是活。关于政治制度研究的著作,很容易给人一种静态有余、活泼不足、四平八稳的教材式面孔,这在一定程度上影响了政治制度知识的传播、普及乃至研究的深入。但我注意到,本书作者在这方面有所改进,书中八股式的文字减少,生动鲜活的语言增多,甚至多有精彩闪光之处——尽管这方面改进的步子迈得还不够大,但可喜的是,本书作者毕竟朝这个方向努力了,这一点实属难能可贵,应该给予充分的鼓励和肯定,并值得倡导。

四是深。由于本书对中国政治制度的研究细化,因此,它的研究深度也就有了提高的前提和基础。我觉得本书对当代中国政治制度研究的深度主要表现在三个方面。首先,加强了对制度的实际运作分析。制度付诸运作,最能见其价值。如果制度研究忽视实际运作状况的分析,就会给人以脱离实际、缺乏动感的印象。我注意到本书除了对每项制度的来龙去脉作了详细介绍之外,对各项制度的实际运作亦均有所分析,并对运作的经验教训及其原因作了较深入的探讨。作者们对制度实际运作状况的分析,实际上也意味着他们在当代中国政治制度研究方法上有了一些新的突破,即在研究中注重了法内制度和法外制度相结合,尤其是对法外制度研究的重视,特别有意义,这对于我们深刻认识当代中国政治制度 50 年的伟大功绩与失误以及党和国家实施依法治国方略的历史背景有很大的帮助。其次,加强了对制度的理论分析。本书没有停留在对当代中国政治制度的一般描述上,也没有单纯就制度而论制度,而是对各项制度形成发展的理论依据(原则、观念等)作了系统的介绍和分析,这就使得人们能够对各项制度背后的深层次根源有一个相对深刻的认识和理解。再次,对当代中国政治制度及其实践中的某些热点、难点和重点问题,作了较深入的分析和探讨。当代中国政治制度研究如果回避热点难点问题,是没有生命力的。我注意到本书对诸如人大制度中的“议行合一”问题,选举制度中的“竞选问题”,政党制度所及的“党政分开”问题,行政制度所及的“市管县”、“计划单列市”的得失利弊问题等,作了较有分寸的讨论,这种知难而上的勇气,也体现了中国政治学者的社会责任感,我觉得是应该给予肯定并值得提倡的。还有,本书的“深”还体现在加强了对当代中国政制特色的研究上。不言而喻,中国的政治制度,无论是在性质上,还是在形式上,甚至在运行上,都是极有特色的。揭示这种特色,不仅是当代中国政治实践提出的要求,也是当代中国政治研究的需要,看得出本书作者力图通过比较的方法,对当代中国各项政治制度的特色作出有价值的探讨,这无论在理论上还是实践上都是很有意义的。

以上是我认为本书最有特色的几个地方,也是作者在当代中国政制研究方面有所突破之处。掩卷沉思,为什么本书能够取得这些可贵的成绩呢?或许原因是多方面的,但本



目 录

初版序言	王邦佐 1
导论	1
1. “政治制度”与“政治体制”	1
2. 中国政治制度的基本框架	7
3. 中国政治制度的 55 年历程	11
4. 影响中国政治制度建立与变迁的八大因素	18
5. 中国的政治体制改革	25
6. 研究方法:制度研究与经验研究相结合	32
第 1 章 人民代表大会制度	38
第 1 节 有中国特色的根本政治制度	38
1. 历史的选择	39
2. 涵义与原则	42
3. 关于“特色”与“优势”的探讨	45
第 2 节 曲折发展的历程	49
1. 萌芽与过渡	49
2. 确立与挫折	51
3. 恢复与发展	54
第 3 节 关于坚持和完善人大制度的若干建议	56
1. 理顺共产党组织与人大的关系	56
2. 强化人大对其他国家机关的监督	58
3. 密切人大与人民群众的关系	61
4. 加强人大的自身建设	62
第 2 章 全国人民代表大会	64
第 1 节 全国人大	64

政治制度

1. 最高国家权力机关.....	64
2. 区域代表为主,职业代表为辅	65
3. 职权的至高性与广泛性.....	68
4. 会议与议事规则.....	69
第2节 全国人大常委会	77
1. 全国人大的常设机关.....	77
2. 趋向专职化的组成人员.....	77
3. 正、副委员长限任制	79
4. 逐步扩大的职权.....	79
5. 会议与议事规则.....	83
6. 委员长会议及其他机构.....	86
第3节 全国人大专委会与特调委.....	87
1. 专门委员会.....	87
2. 特定问题调查委员会.....	92
第4节 全国人大及其常委会的立法	92
1. 立法权限.....	92
2. 立法原则.....	95
3. 立法程序.....	98
第5节 全国人大代表	104
1. 角色特征探究	104
2. 权利与义务	106
3. 执行职务保障	112
4. 辞职、停职、罢免与资格终止	114
第3章 地方各级人民代表大会	116
第1节 县级以上地方各级人大	116
1. 地方国家权力机关	116
2. 组成	116
3. 主要职权及关于完善地方立法的思考	118
4. 会议及议事规则	122



5. 专委会和特调委	129
第2节 县级以上地方各级人大常委会	131
1. 建立及其意义	131
2. 组成人员不得兼任“一府两院”职务	132
3. 主要职权	133
4. 会议及议事规则	134
5. 所属机构	138
6. 上下级的监督、指导和联系	139
第3节 乡级人大	141
1. 基层国家权力机关	141
2. 主要职权	142
3. 主席、副主席	142
4. 会议及议事规则	143
5. 乡镇人大的走向	143
第4节 地方各级人大代表	144
1. 权利与义务	144
2. 职务保障	147
3. 资格问题	147
第4章 选举制度	149
第1节 概述	149
1. “选举”、“选举制度”涵义初探	149
2. 新中国选举制度的形成	150
3. 选举制度的“二”、“五”、“一”变迁	153
第2节 选举制度的主要原则	155
1. 普遍原则	155
2. 平等原则	156
3. 直接选举与间接选举相结合原则	157
4. 秘密投票(无记名投票)原则	159
5. 差额选举原则	160

政 治 制 度

第 3 节 主持选举的机构与选举程序	160
1. 人大常委会与选举委员会	160
2. 选民选代表:直接选举程序.....	161
3. 代表选代表:间接选举程序.....	168
第 4 节 港澳台地区及解放军选举人大代表的办法	170
1. 香港特别行政区全国人大代表的选举	170
2. 澳门特别行政区全国人大代表的选举	171
3. 台湾省出席全国人大的代表的协商选举	172
4. 人民解放军选举人大代表的办法	173
第 5 节 关于继续完善选举制度的思考	175
1. 候选人提名方式问题	175
2. 竞选机制问题	176
3. 选区划分方式问题	178
4. 扩大直接选举范围问题	178
5. 减少人大代表名额问题	179
6. 深化对选举的认识问题	180
 第 5 章 国家元首制度	182
第 1 节 当代中国元首制度的沿革	182
1. 元首、元首权与元首制度.....	182
2. 从“中政委”起始的变迁	184
3. 重设国家主席职位	187
第 2 节 国家主席的职权	189
1. 对内与对外职权	189
2. 职权的三点变化	191
3. 副主席代行部分职权	192
第 3 节 国家主席的任职资格、任免程序与任期	192
1. 任职资格	192
2. 任免程序	193
3. 任期与就职	194



4. 辞职与补缺	195
第4节 中国元首制度有关问题的理论探索	196
1. 关于“地位”	196
2. 关于“虚位”	196
3. 关于“集体制”与“单一制”	198
第6章 国家行政制度	200
第1节 概述	200
1. 涵义与特征	200
2. 形成与发展	201
第2节 国家行政组织制度	203
1. 行政组织的法律地位	203
2. 设置原则	204
3. 结构类型	206
4. 各类行政组织的职能配置	207
第3节 国家行政领导制度	208
1. 委员会制(合议制)	208
2. 行政首长负责制	209
3. 首长负责制与民主集中制	210
第4节 国家行政决策制度	212
1. 行政决策制度的构成	212
2. 行政决策的程序	213
3. 行政决策实施规程	214
第5节 国家行政监督制度	215
1. 行政监督的特征	215
2. 内外双重监督	216
3. 行政监督制度现状分析	220
4. 改革与完善行政监督制度的若干思考	221
第6节 国家行政区划制度	222

第 2 节 县人民政府	270
1. 组成与职权	270
2. 机构的现状与发展	271
3. 深化机构改革的前提与方向	272
第 3 节 乡、民族乡人民政府	274
1. 乡建制的沿革与发展	274
2. 政府的组成和职权	275
3. 精简机构提高效率	275
第 4 节 城市政府概述	276
1. 城市与城市政府的基本特征	276
2. 中国市建制的形成和完善	278
3. 城市政府之分类	279
第 5 节 直辖市人民政府	281
1. 直辖市的特征	281
2. 政府的组成与结构	282
3. 政府的城市管理与机构	283
4. 直辖市政府机构改革的趋向	284
第 6 节 地级市人民政府	285
1. 组成与分类	285
2. 不同的行政结构与功能	286
3. 关于市管县体制的若干思考	287
第 7 节 市辖区人民政府	288
1. 从“半级政府”到“一级政府”	288
2. 街道办事处:是否走向一级政府	289
第 8 节 县级市人民政府	291
1. 组成与类型	291
2. “整县改市”之利弊	292
3. “切块建市”还是“整县改市”	292
第 9 节 镇人民政府	293

