

中国政治制度

尹中卿 著



中国基本情况丛书

中国政治制度

尹中卿 著

2004.7

五洲传播出版社

新到
知识
船
PDB

中国基本情况丛书

顾 问 李 冰

主 编 郭长建

副 主 编 李向平 宋坚之（执行） 吴 伟

本册责任编辑 冯凌宇

本册编辑助理 吴娅民

装 帧 设 计 方 红

图书在版编目(CIP)数据

中国政治制度 / 尹中卿著. — 北京:

五洲传播出版社, 2004.7

ISBN 7-5085-0456-6

I. 中...

II. 尹...

III. 政治制度—概况—中国—现代

IV. D621

出版发行 五洲传播出版社

地 址 北京北三环中路 31 号

邮政编码 100088

网 址 <http://www.cicc.org.cn>

印 刷 北京利丰雅高长城印刷有限公司

版 次 2004 年 7 月第 1 版 第 1 次印刷

开 本 889 × 1194mm 32 开 4 印张

字 数 60 千字

定 价 29.00 元

目 录

第一章 国家结构形式	4
第二章 选举制度	18
第三章 人民代表大会制度	28
第四章 国家主席制度	44
第五章 行政制度	50
第六章 司法制度	66
第七章 军事制度	78
第八章 多党合作和政治协商制度	96
第九章 基层民主制度	114

SD076/01

第一章 国家结构形式

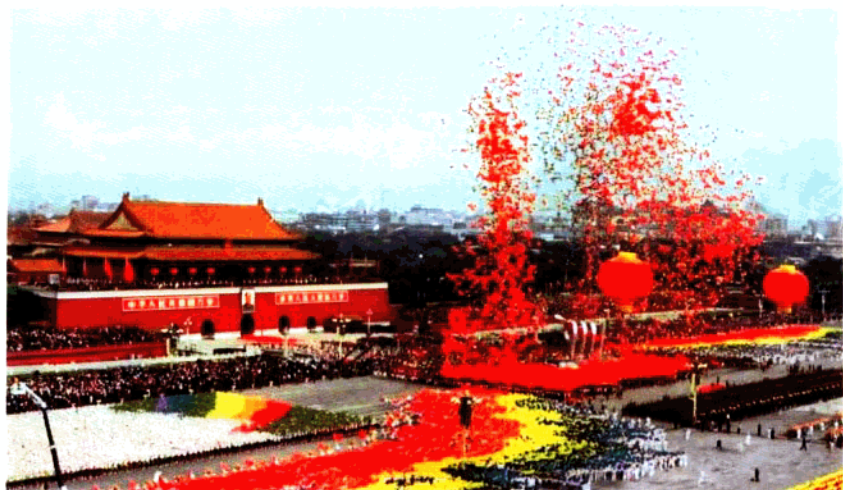
1949年，中华人民共和国成立。中华人民共和国是一个统一的多民族国家，国家结构采取单一制形式，即由若干行政区域构成单一主权国家，同时实行民族区域自治制度和特别行政区制度。《中华人民共和国宪法》和《民族区域自治法》、《香港特别行政区基本法》、《澳门特别行政区基本法》等法律，对当代中国的国家结构形式进行了规定。

一、行政区划与地方国家机构层次

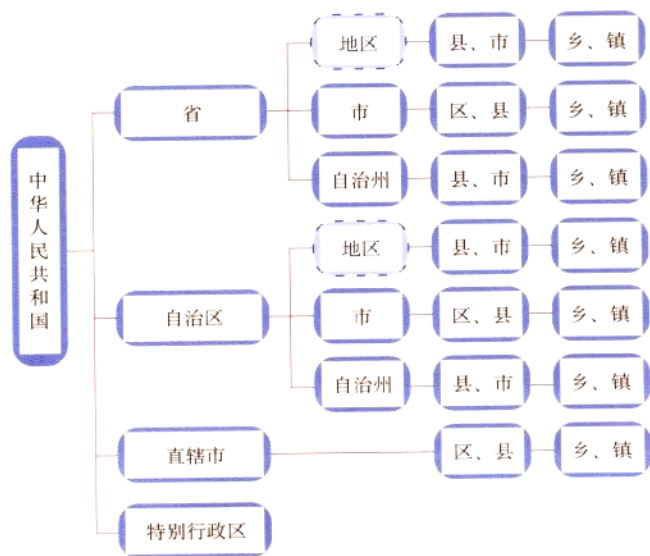
按照单一制国家的特点，中国宪法将行政区域划分为三个部分，即：

（一）全国分为省、自治区、直辖市；

1999年10月1日，中华人民共和国50周年国庆大典。



中华人民共和国行政区划示意图



(二) 省、自治区分为自治州、县、自治县、市；

(三) 县、自治县分为乡、民族乡、镇。

直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。

自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。

在现实生活中,当代中国地方国家机构的层次基本上是省级、地市级、县级、乡级4级建制。全国现在分为23个省、5个自治区、4个直辖市,2个特别行政区。

1978年中国实行改革开放之后,在省级和地市级之间,增列出副省级的行政区划,这就是部分省会城市以及国务院批准的较大的市。

中国陆地面积为960万平方公里,现有人口约12.95亿。以面积和人口而言,各行政区域差别比较大,如省、自治区、直辖市中,新疆维吾尔自治区面积达160万平方公里,而上海市仅0.62



中华人民共和国国旗



中华人民共和国国徽

万平方公里。人口第一大省河南省共9256万人，西藏自治区则只有262万人。无论是历史上还是现在，各地政治、经济、文化等发展均不平衡。按照宪法和有关规定，中央和地方国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下充分发挥地方的主动性、积极性的原则，合理划分各级国家机构的职能，在中央与地方之间适当分权。在中央统一领导下，地方政权机关享有管理本地区地方性事务的权力。在少数民族聚居地区，以少数民族聚居区为基础，以少数民族为主体，建立民族自治地方，通过自治机关行使自治权，实现民族自治和区域自治。根据“一个国家、两种制度”的构想，香港和澳门两个特别行政区，实行不同于国内其他地区的社会制度、政治制度和经济制度，行使比民族自治地方更大的、高度的自治权。

二、民族自治地方

中国历史上就是一个多民族国家。经过20世纪50年代的民族识别和60年代对国内各民族的社会历史调查，认定了中国的民族构成，全国共有56个民族，其中汉族人口最多。据2000年11月第五次全国人口普查统计，除台湾省、香港特别行政区、澳门特别行政区以外，祖国大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，汉族人口为11.59亿，占总人口的91.59%；其余各民族人口为1.06亿，占总人口的8.41%。由于汉族在全国人口中占绝大多数，而其他民族所占比例很少，因此习惯上把汉族之外的55个民族称为“少数民族”。

按照宪法规定，中国各民族一律平等；国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系；各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权；各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分；禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造分裂的行为。

（一）民族自治地方的类型

中国民族自治地方，依据民族聚居的不同情况，大体可分三种类型。（1）以一个少数民族聚居区为基础建立的自治地方。如省级的西藏自治区、宁夏回族自治区，地市级的吉林省延边朝鲜族自治州，县级的甘肃省张家川回族自治县等。（2）以一个人口较多的少数民族聚居区为基础，并包括一个或几个人口较少的其他少数民族聚居区所建立的自治地方。如新疆维吾尔自治区，包含其他少数民族5个自治州、6个自治县；广西壮族自治区，包含其他少数民族的10个自治县；在内蒙古自治区内，还分别建立有达斡尔、鄂伦春、鄂温克等3个自治旗。（3）以两个或两个以上少数民族聚居区为基础联合建立的自治地方。如湖南省湘西土家族苗族自治州、青海省海西蒙古族藏族哈萨克族自治州等。在民族自治地方中，都有相当数量的汉族人口，许多地方的汉族人口甚至比少数民族人口还多，因而民族自治地方也包括一部分汉族居住区。

各民族自治地方的行政区域，原则上是依据各自治地方的地域大小和人口多少决定的。从宪法的规定看，民族自治地方分自

西藏自治区首府拉萨布达拉宫广场的升国旗仪式





大学校园里的少数民族学生

治区、自治州、自治县三级，相当于省级、地市级、县级的行政区划。民族乡、民族镇不是民族自治地方，不行使民族自治权，但也注意到照顾当地少数民族的特殊需要。

（二）民族自治机关的组成

民族自治地方的自治机关，包括自治区、自治州、自治县的人民代表大会和政府。民族自治机关作为民族自治地方的国家政权机关，具有不同于一般地方政权机关的特点：

（1）自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的人民担任；民族自治地方人民代表大会常务委员会应当由实行区域自治的民族的人民担任主任或者副主任。政府实行自治区主席、自治州州长、自治县县长负责制，分别主持本级政府的工作。（2）民族自治地方的人民代表大会中，实行区域自治的民族和其他少数民族代表的名额和比例，根据法律规定的原则，由省、自治区人民代表大会常务委员会决定。（3）民族自治地方政府的组成人员，尽量配备少数民族的人员，即对基本符合条件的少数民族干部优先配备。

上述规定，符合各少数民族地区的实际情况和历史条件，体



出席全国人民代表大会会议的少数民族代表

现了自治机关内各少数民族应有的代表性，有利于进一步完善民族区域自治制度。

（三）民族自治机关的自治权

民族区域自治制度的核心，突出地表现在民族自治地方的自治机关拥有比其他地方政权机关更大的自主权和自治权。这种自主权和自治权是民族自治地方管理本民族内部事务的自主权利。根据宪法和《民族区域自治法》的规定，民族自治机关的自治权，可以归纳为以下几个主要方面：

(1) 依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。(2) 依照宪法、《民族区域自治法》和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策。上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如果不适合当地的实际情况，民族自治地方可以报经批准，变通执行或者停止执行。(3) 自主管理和安排地方性经济建设事业，根据本地方的特点和需要，制定经济建设的方针、政策和计划。(4) 自主管理地方财政。民族自治地方的财政收入和财政支出的项目，由国务院按照优待的原则规定。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。(5) 自主管理本地区文化、教育、体育、卫生等事业，自主使用和发展本民族语言文字。(6) 依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地地方维护社会治安的公安部队。(7) 根据需要，采取各种措施，从当地民族中大量培养少数民族干部、专业人才和技术人员，充分发挥他们的作用。

三、特别行政区

香港和澳门自古以来就是中国的领土。1840年鸦片战争以后香港被英国占领。1984年12月19日，中英两国政府签署了关于香港问题的联合声明。1997年7月1日，中国对香港恢复行使主权。澳门自16世纪中叶以后被葡萄牙逐步占领。1987年4月13日，中葡两国政府签署了关于澳门问题的联合声明。1999年12月20日，中国对澳门恢复行使主权。

为维护国家的统一和领土完整，有利于香港、澳门的社会稳定 and 经济发展，并考虑到港澳的历史和现实情况，中国决定，在

对香港和澳门恢复行使主权时，根据宪法第三十一条的规定，设立特别行政区，在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。1990年4月，第七届全国人民代表大会第三次会议制定了《香港特别行政区基本法》；1993年3月，第八届全国人民代表大会第一次会议制定了《澳门特别行政区基本法》。根据基本法的规定，香港、澳门在回归当日便设立了特别行政区，从而开始实行“港人治港”、“澳人治澳”、“高度自治”。

（一）特别行政区的政权构架和自治权

按照宪法和两个基本法的规定，香港特别行政区、澳门特别行政区都是中华人民共和国不可分离的部分，是享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。特别行政区政治体制既不采纳内地的制度，也不照搬西方的“三权分立”体制，仍然保留了原来以行政主导为主体的制度的基本框架，行政机关和立法机关既相互配合又相互制衡，司法独立。特别行政区的高度自治权在本质上属于地方自治权，这种自治权的范围十分广泛，主要包括：（1）行政管理权；（2）立法权；（3）独立的司法权和终审权；（4）自行处理有关对外事务的权力。

（二）特别行政区立法会

按照宪法和基本法的规定，除外交、国防以及其他属于中央政府管理范围的事务不能立法外，特别行政区立法会有权对高度自治范围内的一切事务立法。立法会是特别行政区的立法机关，负责制定、修改和废除法律。立法会还有审核、通过政府的财政预算，批准税收和公共开支，同意终审法院法官和高等法院首席法官的任免的职权。立法会依据特别行政区基本法的赋权，按照法定程序制定的法律，须报全国人民代表大会常务委员会备案。备案不影响法律的生效。备案的法律如不符合特别行政区基本法的有关规定，全国人大常委会经法定程序可将有关法律发回，但不作修改。发回的法律立即失效。对行政长官的施政报告，立法会只有听取和辩论权。在行政长官有严重违法和渎职行为时，经立法会全体议员三分之二多数通过，可提出弹劾案，弹劾案报请



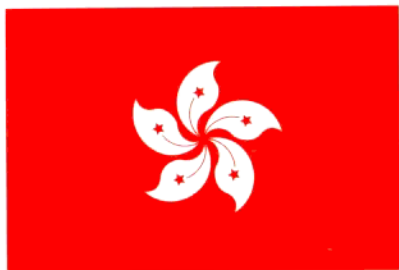
1997年7月1日，香港回归祖国政权交接仪式。

中央人民政府决定。

（三）特别行政区行政长官

行政长官由年满40周岁，在特别行政区通常居住连续满20年并在外国无居留权的特别行政区永久性居民中的中国公民担任。行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。行政长官具有双重法律地位。一方面是特别行政区的首长，领导并代表特别行政区；另一方面对中央人民政府和特别行政区负责。行政长官任期5年，可连任一次。

根据基本法规定，行政长官拥有广泛的职权。香港和澳门特别行政区行政长官的主要职责范围基本相同：（1）领导特别行政区政府；决定政府政策和发布行政命令；负责执行基本法和依照基本法适用于特别行政区的其他法律。（2）签署立法会通过的法案，公布法律；签署立法会通过的财政预算案，将财政预算、决算报中央人民政府备案。（3）提名并报请中央人民政府任命主要官员；建议中央人民政府免除上述官员职务；依照法定程序任免各级法院法官；依照法定程序任免公职人员。（4）执行中央人民政府就基本法规定的有关事务发出的指令；代表特别行政区政府



香港特别行政区旗



香港特别行政区徽

处理中央授权的对外事务和其他事务。(5) 批准向立法会提出有关财政收入或支出的动议；根据安全和重大公共利益的考虑，决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会或其属下的委员会作证和提供证据。(6) 赦免或减轻刑事罪犯的刑罚；处理请愿申诉事项。除以上职权外，澳门特别行政区长官还有权委任部分立法会议员；任免行政会委员；任免检察官；依照法定程序提名并请中央人民政府任命检察长，建议中央人民政府免除检察长的职务；依法颁授澳门特别行政区奖章和荣誉称号。

(四) 特别行政区政府

两个基本法分别规定，香港特别行政区政府设政务司、财政司、律政司（主管刑事检察工作）和各局、处、署；澳门特别行政区政府设司、局、厅、处。审计署和廉政公署必须向行政长官负责。特别行政区政府主要官员的任职资格是：候任人必须由在各该地区通常居住连续满15年并在外国无居留权的特别行政区永久性居民中的中国公民担任。澳门基本法特别补充规定，主要官员就任时应向特别行政区终审法院院长申报财产，记录在案。

特别行政区政府既是享有高度行政管理权、有权力的政府，也是受制约的、负责的政府。按照两个基本法的规定，特别行政区政府的职权可以概括为：(1) 制定并执行政策；(2) 管理各项行政事务；(3) 办理基本法规定的中央人民政府授权的对外事务；(4) 编制并提出财政预算、决算；(5) 拟定并提出法案、议案、附



澳门特别行政区区旗



澳门特别行政区区徽

属法则；(6) 委派官员列席立法会并代表政府发言。按照规定，特别行政区政府必须遵守宪法、基本法和适用于特别行政区的法律和法定程序。政府必须向立法会负责，执行立法会通过并生效的法律，定期向立法会作施政报告，答复立法会议员的质询。如未经中央政府授权，特别行政区政府不得自行处理与国防、外交有关的事务。

(五) 特别行政区司法机关

根据基本法规定，香港和澳门特别行政区都享有独立的司法权和终审权。终审法院和高等法院的首席法官，都必须由在外国无居留权的永久性居民中的中国公民担任。法官由行政长官根据当地法官、法律界和其他方面知名人士组成的独立委员会的推荐进行任命。法院独立进行审判，只服从法律，不受任何干涉。这些方面具有共性。

由于香港、澳门以前各自受英国、葡萄牙的影响，两个特别行政区的司法机关构架存在着较大的差别。香港特别行政区的司法机关由终审法院、高等法院、区域法院、裁判署法庭和其它专门法庭组成，行使司法审判权。澳门特别行政区设立初级法院、中级法院和终审法院。初级法院根据需要设立若干专门法庭。原刑事起诉法庭的制度继续保留。澳门特别行政区还设立管辖行政诉讼和税务诉讼的行政法院。澳门特别行政区检察院独立行使法律赋予的检察职能，不受任何干涉。



中国各省、自治区、直辖市、特别行政区简表

名称	政府所在地	面积 (万平方公里)	2003 年 人口 (万人)
北京市	北京	1.68	1456
天津市	天津	1.13	1011
河北省	石家庄	19	6769
山西省	太原	15.6	3314
内蒙古自治区	呼和浩特	118.3	2380
辽宁省	沈阳	14.57	4210
吉林省	长春	18.7	2704
黑龙江省	哈尔滨	46.9	3815
上海市	上海	0.62	1711
江苏省	南京	10.26	7406
浙江省	杭州	10.18	4680
安徽省	合肥	13.9	6410
福建省	福州	12	3488
江西省	南昌	16.66	4254
山东省	济南	15.3	9125
河南省	郑州	16.7	9667
湖北省	武汉	18.74	6002
湖南省	长沙	21	6663
广东省	广州	18.6	7954
广西壮族自治区	南宁	23.63	4857
海南省	海口	3.4	811
重庆市	重庆	8.2	3130
四川省	成都	48.8	8700
贵州省	贵阳	17	3870
云南省	昆明	39.4	4376
西藏自治区	拉萨	122	270
陕西省	西安	20.5	3690
甘肃省	兰州	45	2603
青海省	西宁	72	534
宁夏回族自治区	银川	6.64	580
新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐	160	1934
香港特别行政区	香港	0.1092	680.3
澳门特别行政区	澳门	0.0023	44.5
台湾省		3.6	2261