

当代中国政治总论

吴大英 杨海蛟 主编

现行政治制度论

山西教育出版社

当代中国政治总论

吴大英 杨海蛟 主编

现行政治制度论

引 论 杨海蛟
第一二三章 潘新喆 师曙光
第 四 章 高民政
第 五 六 章 周 帆
第七八九章 高民政

山西教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

现行政治制度论/杨海蛟等撰. - 太原:山西教育出版社, 2001.1

(当代中国政治总论)

ISBN 7-5440-2027-4

I. 现… II. 杨… III. 政治制度-研究-中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 87693 号

山西教育出版社出版发行

(太原市迎泽园小区 2 号楼)

山西人民印刷厂印刷 新华书店经销

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:13.5

字数:286 千字 印数:1—3 000 册

定价:20.00 元

序

急剧变革时期的中国社会，正面临着一系列严峻的挑战和考验。时代呼唤理论工作者，以高度的社会责任感和历史使命感，研究和解决深层次的社会矛盾，为建设有中国特色的社会主义献计献策。

中国特色社会主义是一项系统的宏伟工程，在致力于这一伟大事业的建设过程中，不仅要实现两个根本性转变，逐步实现经济现代化，而且要加强精神文明建设，同时还必须加强社会主义民主和法制建设，促进社会协调发展和全面进步。中国特色社会主义政治研究是社会主义民主建设的前提条件，也是社会主义精神文明建设的重要内容。为此，我们从所做专业出发，选择、确立了此课题。

近年来，对中国特色社会主义政治的研究取得了很大进展，出版了一系列论文、论著，其中绝大多数的成果既体现了马克思主义的基本原理和基本原则，也有许多新的发展和新的创见，为我们进一步认识有中国特色社会主义政治，投身于有中国特色社会主义政治建设提供了一些思路和方法。然而，毋庸讳言，从整体而论，对中国特色社会主义政治的研究还停留在价值判断、宏观分析和静态透视的水平。这种状况既不利于全面、系统地认识和把握当代中国的政治现象，也不利于形成系统的理论体系，影响有中国特色社会主义政治的建设。

为了改变这种状况，我们试图通过拓展有中国特色社会主义

的研究领域，全方位、多视角地分析中国特色社会主义政治，从而形成系统的理论体系，使有中国特色社会主义理论更加全面、严整。本丛书拟从政治主体、政治关系、政治行为、政治意识、政治制度五个方面展开。政治主体论主要剖析社会主义中国政治主体在社会政治生活中的地位和作用，展示政治主体发展变化的新动向和新特点，为保证政治主体很好地发挥特有功能提出一些建议和设想；政治关系论重点透析政治主体在社会政治生活中形成的各种关系，根据社会主义改革开放和现代化建设过程中各种关系的变化，对合理界定、全面协调和科学处理各种政治关系进行深入的研究，并提出一些基本思路；政治意识论旨在阐述当今中国政治意识的作用、特点和发展趋向，结合精神文明建设的实际，充分论述做好政治意识建设工作的意义、途径和方法；政治行为论主要论述当今中国政治主体各种政治行为的作用，揭示其不同于其他社会制度的特点，在总结经验教训的基础上，根据变化了的形势，展示政治行为嬗变的内在要求和发展前景；政治制度论重点从理论上论述当今中国主要政治制度产生的各种背景条件以及本质上的优越之处，从中国的实际和社会主义社会的本质要求出发，提出健全和完善有中国特色社会主义政治制度的措施。

丛书力图做到政治学研究宏观研究与微观研究、价值性研究与技术性研究、动态研究与静态研究的结合和统一，从体系设计、重点选择和内容安排方面不仅拓展中国特色社会主义政治学的研究领域，开辟新的视角，而且在框架结构、思维模式、理论形式等方面都试图有一定的探索性，目的在于推动中国特色社会主义政治学研究向纵深发展，为我国的社会主义政治建设提供强有力的理论支持和理论服务。

本套丛书是集体劳动的成果。全书由杨海蛟设定撰写纲目、撰写要求，各位作者分工撰写，最后由吴大英、杨海蛟修改、定稿。

引论	(1)
第一章 人民民主专政的国家制度	(8)
·第一节 人民民主专政是无产阶级专政的中国形式	(8)
·第二节 人民民主专政的历史发展、主要经验和本质	(26)
·第三节 坚持人民民主专政	(40)
第二章 人民代表大会制度	(45)
·第一节 人民代表大会制度是中国式的根本政治制度	(45)
·第二节 人民代表大会的历史发展及优越性	(63)
·第三节 坚持和完善人民代表大会制度	(81)
第三章 共产党领导的多党合作与政治协商制度	(94)
·第一节 共产党领导的多党合作与政治协商制度是我 国的政党制度	(94)
·第二节 共产党领导的多党合作与政治协商制度的历 史发展及其优越性	(111)
·第三节 进一步加强和完善共产党领导的多党合作与 政治协商制度	(128)
第四章 民族区域自治制度	(148)
·第一节 民族区域自治制度的形成和演变	(149)
·第二节 民族区域自治制度的内容及其特点	(155)
·第三节 民族区域自治制度的完善与发展	(171)

第五章 行政制度	(176)
·第一节 研究行政制度的必要性	(176)
·第二节 行政领导体制	(179)
·第三节 行政决策体制	(188)
·第四节 行政监督体制	(196)
·第五节 行政制度的改革	(207)
第六章 选举制度	(222)
·第一节 概述	(222)
·第二节 历史与现状	(230)
·第三节 改革与趋向	(256)
第七章 司法制度	(270)
·第一节 审判制度	(270)
·第二节 检察制度	(296)
·第三节 我国司法体制的改革与完善	(313)
第八章 中国军事制度	(318)
·第一节 人民武装力量的产生和发展	(319)
·第二节 兵役制度	(336)
·第三节 坚持和完善有中国特色的军事制度	(343)
第九章 基层直接民主制度	(360)
·第一节 居(村)民委员会制度	(360)
·第二节 职工代表大会制度	(382)
·第三节 公民来信来访制度	(407)

引 论

制度是人类社会关系的反映和表现，是社会规范的一种形式，它贯穿于社会生活的各个领域。政治制度是在特定社会中，统治阶级通过组织政权以实现其政治统治的原则和方式的总和。

政治制度不是从来就有的，而是人类社会随着政治现象的出现而产生的。进入阶级社会之后，随着社会规模的扩大及生产力水平的提高，社会内部的分工和分化也不断向纵深发展，人类在生产活动中形成的遏制个人本能和任意行为，用以维持社会群体整体性、稳定性和保证生产活动顺利进行的社会规范的内容不断增加，形式剧烈变化。各种不同内容、形式和作用的规范，以一个统一的既定的目标为轴心，形成一种以相互联系的合力形式发挥功能的体系，来维护社会公共秩序、权力的产生基础和分配方式，确定各种利益群体在社会权力体系中的地位以及它们之间的关系，确定行使权力的合法原则、程序和机制，对越轨行为的制裁以及社会对外关系等，并逐渐发展为一种监督各种规范执行情况的独立于社会之上的物质力量。政治制度正是为巩固社会赖以安身立命的基础，维护生产活动和社会秩序而应运而生的。

政治制度具有如下特征：

第一，历史性。政治制度是阶级社会特有的现象，是一个历史的范畴。在原始社会，尽管也有社会管理以及为人们普遍遵守的调整一定社会关系的规则或习惯，但由于没有阶级分野和阶级

压迫，没有国家等政治现象，因而这些规则或习惯不具有政治的性质。随着生产的发展，出现了私有制和阶级，摧毁了原始社会的基础。特别是当社会分裂为奴隶主和奴隶这两大对立的阶级之后，二者之间存在着根本的利害冲突，奴隶主阶级凭借着在经济上的特权，掌握着国家政权，为使其私有财产神圣化和对被统治阶级统治的永久化，以暴力为后盾，建立了一系列政治制度。政治制度自诞生以来，并不是一成不变的，它建立在一定的经济基础之上，并作用于经济基础，经济基础发生变化，政治制度也必然发生变化。历史上先后出现过奴隶制政治制度、封建制政治制度、资本主义政治制度和社会主义政治制度。政治制度将随着阶级、阶级矛盾以及国家与法律的消亡而自行消亡。未来共产主义社会的一切管理制度、组织机构和社会规章等都将失去政治的性质。

第二，阶级性。政治制度是一个社会形态阶级本质的内在规定，反映一个社会的阶级关系，具有鲜明的阶级性。从其产生过程来看，政治制度是阶级矛盾和阶级斗争的产物，是阶级统治的工具。从政治制度的作用来看，它并不是超然于阶级之外的。阶级之间的矛盾和斗争本质上都是围绕政治制度展开的，政治制度由统治阶级确立，并为该阶级的利益服务。政治制度总是直接或间接地反映社会各阶级的地位以及社会实际生活中各种政治力量的对比关系。它对阶级利益的调和作用，主要的不是缩小利益差别，而是表现在使差别固定化，把冲突纳入制度化的轨道和置于一个可控制的范围。在同一社会形态，不同的阶级虽然处于同一个制度之下，但由于它们所处的地位不同，阶级利益不同，存在着对抗性矛盾。在经济上占统治地位的阶级，在其各自所处的历史阶段上，在社会生产发展所要求或所允许的范围内，为了本阶级的根本利益，维护并发展有利于统治阶级的社会秩序。在不同

的社会，因统治阶级不同，政治制度也不尽相同。统治阶级发生变化，政治制度必然发生相应的变化。

第三，权威性。政治制度是由国家正式颁布和强制执行的，包含着极为强烈的强制性。从总体而言，政治制度在具体运行过程中，以国家机器为后盾，实现统治阶级的意志，对全社会具有普遍的约束力。政治制度对社会政治活动有限制作用，它为政治活动规定了范围和界限，社会政治活动和其他活动一旦越出政治制度所允许的范围，政治制度就会利用各种形式进行强制性干预，这种强制性在政治制度陷于危机的状态时表现得更为明显。在一定的时空范围内，政治制度对整个社会的影响和作用，无论在广度、深度和强度上，其他规范均无法与它相比拟。政治制度的权威性也表现在它在所有的社会制度或社会规范中居于核心和关键的地位。它是统治阶级各种利益最集中的表现，其他社会制度或社会规范都必须服从和服务于政治制度的内在要求，在政治制度所允许的情况下发挥作用。

第四，层次性。政治制度作为一种规范体系，结构极为复杂，表现为一定的层次性。处于不同层次的政治制度，其内容、形式和作用不尽相同。从学理的角度讲，政治制度可分为根本政治制度、具体政治制度和专门政治制度。根本政治制度规定一个社会的性质，是该社会的本质要求和特征，它的变化必然引起社会性质的变化，以区别人类社会的不同性质和历史进程。具体政治制度是根本政治制度的外在表现，它决定于根本政治制度并服务于根本政治制度，是社会的政治组织机构、具体设施及其存在形式。专门政治制度是某一部门或领域的制度，更为微观和具体，是指各种社会政治组织和具体工作部门规定的行为模式和办事程序规则，它直接规范人们的社会行为，由社会的根本政治制度和具体政治制度决定并为二者服务，保障根本政治制度的实

现。具体政治制度和专门政治制度在一般情况下与根本政治制度是一致的，但由于它们具有相对独立性，有时也有不尽一致的地方。

政治制度在社会政治生活乃至整个社会生活中居于举足轻重的地位，概括起来，其主要功能有以下几个方面。

第一，引导和保证社会发展方向。社会的发展过程是在相互作用的形式中进行的。就总体而言，政治制度以其特有的结构形式和功能影响、制约社会其他社会制度发挥作用的程度和范围，以其特有的权威，控制社会的发展方向。一旦其他社会制度在某些方面甚至全局背离其宗旨，政治制度便予以干涉，引导社会的发展有利于自己的本质要求，并利用各种手段，调动和组织全社会的力量，直接或间接地为经济的发展和社会的进步提供动力保障。

第二，实现社会整合。在社会财富相对短缺的情况下，各种利益群体总是处于不断分化、组合之中，往往发生矛盾和冲突。为了不使这种矛盾和冲突对社会造成破坏，政治制度为社会成员提供政治关系的规范、行为准则，人们按照这些规范行事，就能使整个社会的政治关系表现得结构完整，活动有条不紊，各方面配合默契，整个社会机体运转灵活。社会政治关系一旦失调，社会机体失灵，就会造成社会的混乱。当今世界，随着科学技术的迅速发展，人类社会进入了一个高度发展时期，社会成为一个结构复杂的有机体，组织程度高，规模大，各个系统纵横交错，各种因素盘根错节，政治制度的整合功能就显得更为突出和重要。

第三，提供社会政治化的行为规范。历史已将人类社会毫无例外地卷入政治生活之中，使社会化的人类与政治日益紧密地结合在一起，政治渗透于人类生活的方方面面。政治制度以它的规则体系告诉社会政治化时代的人们应当怎样行动，以此培养理想

的社会角色，以实现现代化为主旋律的新时代。政治制度作为现代化的政治前提和基础条件，逐步改造整个社会结构，用政治现代化培育理想的现代社会秩序，完成从传统社会向现代社会的根本转变。

政治制度这些功能能否正确发挥，取决于政治制度是否适应社会发展的需要。政治制度不能正常发挥功能就表明社会政治关系失调，阶级矛盾加剧，发展的结果必然是政治制度的革新。

我国现行的政治制度是马克思主义同中国具体实际相结合的产物，是中国共产党人领导中国人民在长期的革命斗争和建设事业中逐步建立和形成的，具有自己鲜明的特色，更有利于在我国的社会历史条件下发挥其功能。

第一，阶级基础的广泛性。政治制度是社会阶级关系的集中反映和体现。我国建立的政治制度，在阶级结构上，工人阶级不仅同其他劳动阶级而且同非劳动阶级结成联盟。社会主义改造完成之后，随着社会主要矛盾和根本任务的转变，在社会主义和爱国主义两面旗帜下，政治制度的阶级基础更为广泛。

第二，领导力量的不可动摇性。在当今世界，任何政治制度的运作都是由政党来领导的。我国的政治制度是通过工人阶级的先锋队——中国共产党领导的。这种领导地位是历史形成的，也是由党的性质所决定的。政治制度的社会主义性质，也正是由共产党的领导保证和实现的。中国共产党在政治制度中的领导地位是神圣的，不可动摇的，无论哪个层次的政治团体都接受共产党的领导。尽管党对它们的领导采取不同的领导方式，但这些政治团体不管怎样完善和发展，都必须有利于中国共产党的领导，而不能有丝毫的削弱。这是中国政治制度的本质特征和内在要求。

第三，宗旨的人民性。政治制度的建立和运行都围绕自己的宗旨和目标进行。我国的政治制度不仅具有广泛的社会基础，而

且整个制度体系的建立和调整，都必须按照人民的意志进行，并以有利于维护和实现人民利益为根本标准，把人民的利益和意志置于至高无上的地位。制度的运行必须保证人民的意志和愿望得到充分表达，并保证对于一切违反人民利益和愿望的行为给予及时有效的惩罚。任何层次的政治制度以及政治制度的每一个环节、运行规则都不能与人民的意愿相悖，都要充分保障人民当家做主的主人翁地位与宪法和法律赋予人民的权利不受侵犯，并在实践中不断提高人民群众参政议政的能力和水平。开辟各种途径，采取各种形式，拓展人民大众的政治参与的深度和广度，提高参与质量。

第四，本质的优越性。政治制度是否优越，主要是看能否与其他社会制度体系的功能相适应，能否最大限度地激发社会成员的积极性，使其充分发挥内在潜力。我国的政治制度从本质上讲与生产资料公有制和按劳分配为主体的社会主义经济制度要求相一致，对社会主义生产关系的巩固和社会生产力的发展发挥着积极的促进作用，保证社会生产和经济发展的社会主义性质，并能够自觉地调整与其他制度之间的关系，为充分发挥社会主义制度的优越性创造条件。同时中国的政治制度在一定程度上体现着人民群众的共同利益，维护人民群众在国家和社会中的主人翁地位，保证人民群众享有充分的民主权利，因而能够激发他们的情感和主动精神，充分释放其潜能。这种优越性在资本主义制度下是根本不可能的。

第五，变革的自觉性。政治制度并不是固定不变的。从历史发展的角度观察问题，在原有的政治制度无法容纳代表社会发展方向的社会政治活动时，当政治制度不再适应其他社会制度，经济的发展和全面进步对政治制度提出变革的要求的情况下，赖以存在的一套政治规范系统，也必然相应地或早或迟发生

变化,创造一套新的具有更大容量的政治制度。中国的政治制度基本上与社会其他制度相适应,能够吸纳较广泛的社会政治力量和进步的政治活动。然而,毋庸置疑,它们也有相矛盾和不太适应的地方。政治制度的某些具体环节和具体形式因诸种原因,还有不够完善和成熟的地方,特别是有些具体和专门的政治制度带有许多旧社会的痕迹,沿袭了战争年代的一些做法。随着社会主义建设事业的发展,一些弊端暴露了出来,与社会主义经济文化的发展,与广大人民群众日益增强的民主意识形成了矛盾和反差。这就对政治制度的健全和完善提出了新的要求。由于全社会绝大多数的成员的根本利益和目标是一致的,政治制度的健全与完善完全可以在中国共产党的领导下,在科学理论指导下,通过有秩序、有步骤的改革来实现,不需要通过暴力推翻现行的政治制度。

我国的改革开放和社会主义现代化建设现已进入了一个新的历史时期,我国的现代化是一个全面的历史发展过程,既要建立社会主义市场经济体制,实现经济现代化,又要加强社会主义民主政治建设,实现政治现代化。为此,我们必须坚持我国的根本政治制度,充分发挥其功能,为改革开放和社会主义现代化建设创造良好的社会环境,提供强有力的政治保障。同时又要适应市场经济体制和社会全面进步的需要,不断地予以完善和发展,使其充满活力,保证其优越性的充分发挥。本书主要研究以下内容。

主要论述人民民主专政的国家制度,人民代表大会制度,共产党领导的多党合作与政治协商制度,民族区域自治制度,行政制度,选举制度,司法制度,军事制度,基层直接民主制度,通过对当代中国政治制度的回顾和总结,阐明其特点和优越性,并就完善现行政治制度提出自己的设想。

第一章 人民民主专政的国家制度

国家制度有广义和狭义之别，广义的国家制度包括国体与政体，狭义上的国家制度专指国体，我们这里所说的国家制度是狭义上的国家制度。国家制度指的是国家的阶级性质，它是整个政治制度的核心部分和本质所在，集中地反映该社会占统治地位的阶级的利益。新中国成立之后，人民成为国家和社会的主人，国家的一切权力属于人民。以此为阶级基础建立的工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，是马克思主义的国家学说同中国国情相结合的产物。人民民主专政在几十年的实践中已经积累了丰富的经验和教训，在进行社会主义现代化建设过程中，必须坚持人民民主专政。坚持人民民主专政，是建设有中国特色的社会主义的根本保证。

第一节 人民民主专政是无产阶级专政的中国形式

一、人民民主专政是适合于中国国情的无产阶级专政

无产阶级专政理论是马克思主义的重要组成部分。只有承认阶级斗争，同时也承认无产阶级专政的人，才是马克思主义者。马克思主义认为，革命的根本问题是政权问题，无产阶级革命的第一步就是要争得民主，上升为统治阶级，建立无产阶级的国家

政权。同时，马克思主义也告诉我们，无产阶级革命的具体道路没有固定的模式，无产阶级专政的类型在不同的国家也是各不相同的。

马克思和恩格斯早在 19 世纪 40 年代就根据当时资本主义国家的不同国情，主张在英国和法国、德国无产阶级革命胜利之后，建立不同形式的无产阶级专政。恩格斯曾这样指出：“首先无产阶级革命将建立民主的国家制度，从而直接或间接地建立无产阶级的政治统治。在英国可以直接建立，因为那里的无产者现在已占人民的大多数，在法国和德国可以间接建立，因为在这两个国家的大多数人民不仅是无产者，而且还有小农和城市小资产者，”^① 这就是说，在恩格斯看来，像英国这样已经没有农民并且土地所有权集中在少数人手里，绝大多数居民是工人的国家里，将来推翻资产阶级的政治统治以后，可以由无产阶级一个阶级独自地建立和掌握对资产阶级实行统治的政权。而在无产阶级还没有占人口多数的资产阶级国家里，诸如法国和德国，革命胜利后将吸收人民各阶级的代表参加无产阶级领导的国家政权。这两种形式都是无产阶级的政治统治，即无产阶级专政。由此可见，马克思和恩格斯在创立无产阶级专政理论的过程中，已经注意到无产阶级专政的类型问题。列宁也曾这样指出：“一切民族都将走到社会主义，这是不可避免的，但是一切民族的走法都不完全一样，在社会生活的影响和社会主义改造的速度上，每个民族都会有自己的特点。”^② 每个国家的无产阶级专政究竟采取何种形式，取决于各国革命斗争的历史条件、阶级结构、政治经济文化的发展状况以及民族传统等多种因素。不同国家因国情的不

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 239 页。

② 《列宁全集》第 23 卷，人民出版社 1984 年版，第 64~65 页。

同，导致无产阶级专政形式的多样性。

巴黎公社作为无产阶级专政的最初尝试，它是终于被发现的可以使工人在经济上获得解放的政治形式。尽管它仅仅在一个城市的范围内存在了 72 天，但它作为无产阶级专政的雏形，具有了无产阶级专政国家的某些基本特征。

当资本主义发展到帝国主义阶段，列宁以大无畏的英雄气概，把马克思主义与俄国革命的具体实践相结合，创立了世界上第一个无产阶级专政的国家，使无产阶级专政由理论变为现实。依据巴黎公社的经验，列宁从俄国的实际出发，采取了苏维埃的无产阶级专政的国家形式。列宁、斯大林领导时期的无产阶级专政，实际上就是无产阶级领导的，以工农联盟为基础的，广大劳动人民当家做主，对一切剥削者实行专政，组织社会主义建设的国家政权。苏俄无产阶级国家政权的建立，为世界各国无产阶级夺取政权后，如何建立无产阶级专政的国家政权树立了榜样，开创了先例。

以毛泽东为代表的中国共产党人在领导中国人民进行新民主主义革命的过程中，把马克思主义的无产阶级专政学说同中国革命的具体实践相结合，进一步发展了无产阶级专政的理论，创立了具有中国特色的无产阶级专政，即人民民主专政。它是中国共产党人的伟大创造。

在我国采取人民民主专政的形式，这是由我国的具体国情决定的。中国既不同于当时的英国、法国和德国，也不同于已成为帝国主义的俄国。鸦片战争以后的旧中国，是半殖民地半封建的社会，经济文化十分落后，阶级状况与阶级关系极为复杂。这种社会性质决定了旧中国的经济发展状况和经济结构、阶级结构和阶级关系，也规定了中国革命发展的进程和具体道路，同时也决定了中国革命所建立的国家的政权具有自己的民族特色。