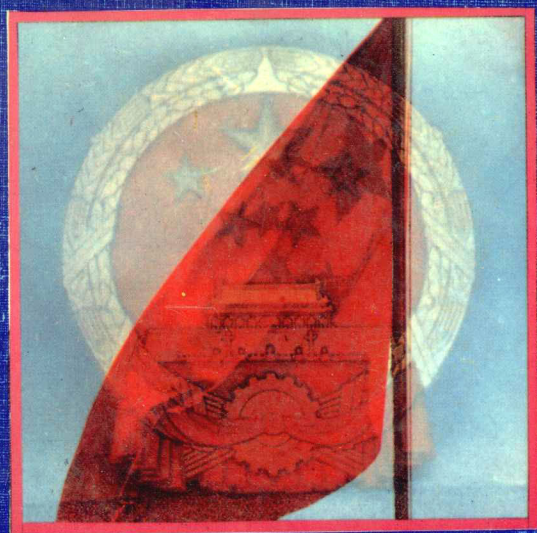




中华人民共和国 政治制度概要

PROFILE ABOUT
POLITICAL ORDER OF P.R.C.

中华人民共和国 政治制度概要

张明澍 著

宁夏人民出版社

中华人民共和国政治制度概要 张明澍 著

宁夏人民出版社出版发行 (银川市解放西街105号)

新华书店 经 销 宁夏新华印刷厂印刷

开本: 850×1168 印张: 15.25 字数: 379千 插页: 2

印数: 1—4,000册

1993年1月第1版 1993年第1次印刷

责任编辑: 马若飞 责任校对: 吕 棣

封面设计: 项玉杰 版式设计: 李茂华

ISBN7-227-00849-5/D·75 定价: 6.60元

目 录

第一章 中华人民共和国政治制度概述	1
第一节 历史沿革.....	1
第二节 思想和体制上的渊源.....	8
第三节 主要原则.....	14
第四节 中华人民共和国政体.....	19
第二章 立法制度	32
第一节 全国人民代表大会.....	33
第二节 全国人民代表大会的组织.....	35
第三节 全国人民代表大会的职权.....	53
第四节 全国人民代表大会的会议制度.....	62
第五节 全国人民代表大会行使职权的程序.....	81
第三章 国家元首制度、军事制度	104
第一节 国家元首.....	104
第二节 中国国家元首制度的沿革.....	108
第三节 中华人民共和国主席的职权.....	111
第四节 中华人民共和国主席的产生、任期和继任.....	115
第五节 军事制度.....	117
第四章 行政制度	121

第一节	国务院的性质和地位	121
第二节	国务院的组成	124
第三节	国务院的机构	131
第四节	国务院的职权	156
第五节	国务院的工作制度	175
第五章	司法制度	181
第一节	我国司法制度概述	181
第二节	审判制度	193
第三节	检察制度	207
第四节	司法行政制度	215
第六章	地方政权和基层公民自治组织	218
第一节	我国的行政区划	218
第二节	地方各级人民代表大会	231
第三节	县级以上地方各级人民代表大会常务委员会	244
第四节	地方各级人民政府	252
第五节	基层公民自治组织	271
第七章	民族区域自治制度	277
第一节	概述	277
第二节	民族自治地方	282
第三节	民族自治地方的自治机关	292
第四节	自治机关的自治权	295
第五节	民族自治地方内的民族关系	301
第六节	上级国家机关的领导和帮助	302
第八章	政党制度	305

第一节	以共产党为领导的多党合作制	305
第二节	中国共产党	318
第三节	各民主党派	339
第九章	统一战线和政治协商制度	348
第一节	我国的统一战线	348
第二节	中国人民政治协商会议	352
第十章	选举制度	373
第一节	我国选举制度的立法和实践	373
第二节	我国选举制度概述	376
第三节	代表名额的分配	381
第四节	选区划分和选民登记	390
第五节	代表候选人的提出	392
第六节	选举程序	396
第七节	地方各少数民族的选举	399
第八节	中国人民解放军的选举	401
第九节	对代表的监督、罢免和补选	405
第十节	对破坏选举的制裁	409
第十一章	公民的基本权利和义务	411
第一节	公民的基本权利和义务概述	411
第二节	公民基本权利和义务的发展与变化	417
第三节	我国公民的基本权利	421
第四节	我国公民的基本义务	436
关于香港、澳门、台湾的政府制度		442
第一节	香港的政府制度	442

第二节 澳门的政府制度.....	457
第三节 台湾的政府制度.....	467
附录：主要资料来源.....	483

第一章 中华人民共和国

政治制度概述

中华人民共和国政治制度，是由一整套规则、程序、成千上万特定的角色、机构，以及它们之间的相互关系结合而构成的系统。这个系统的功能，是对拥有世界第三大领土和世界上最多人口国家的公共事务进行管理。可以想见，中华人民共和国的政治制度，必定是非常庞大，非常复杂。要了解和把握一个如此庞大而复杂的政治制度，有必要在深入到它的各个细节之前，先对它的总体轮廓作一个描述。这犹如观看一幅巨画，在走近欣赏各细部之前，先退后几步，对它的全貌获得一个大致的印象。

第一节 历史沿革

中华人民共和国政治制度的历史始于1949年10月中华人民共和国建立之时。其标志是1949年10月1日在北京天安门广场举行开国典礼，毛泽东主席宣告中华人民共和国中央人民政府成立。迄今为止，中华人民共和国的政治制度已有42年历史。40多年来，中国的政治生活可以说是波澜起伏，曲折跌宕，但是社会主义的政治制度并未发生根本性变化。大体上划分，42年的历史包括了四个阶段。

第一阶段：自1949年至1954年，是建立中华人民共和国政治制度的准备阶段。1949年9月，由中国共产党领导，各民主党

派、社会团体以及其他各方面代表参加，在北京召开中国人民政治协商会议。会议在当时具有代表全中国人民的性质，实际上执行着全国人民代表大会的职权。在政协全体大会上通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，起到了临时宪法的作用。这一时期，中央一级的政治体制是，全国人民代表大会为国家最高权力机关，在普选的全国人民代表大会召开之前，由中国人民政治协商会议的全体会议行使其职权；在全国政协闭会期间，中央人民政府委员会为行使国家最高政权的机关（由政协全体会议选举产生），它组织政务院，为国家最高行政机关；组织人民革命军事委员会，为国家最高军事统辖机关；组织最高人民法院和最高人民检察署，为国家最高审判机关和检察机关。请参见图1—1。

在各级地方（省、市、县），国家政权机关是本级人民代表大会。但是，初解放地区实行军事管制，待军事行动结束、建立革命秩序、镇压反革命等工作完成之后，由军事管制委员会召集各界人民代表会议，于普选的本级人民代表大会召开之前，执行国家政权机关的职权。人民政府委员会是行政机关，由各界人民代表会议选举产生，在各界人民代表会议闭会期间亦行使国家政权机关的职权。地方人民法院、地方人民检察署，是审判和检察机关。请参见图1—2。

这一时期的政治制度，明显地带有过渡的色彩。许多形式和做法，都从抗日战争时期根据地的民主政权，解放战争时期解放区的革命政权沿袭而来。就是中国人民政治协商会议这一形式，亦对1946年共产党、国民党及其他党派在重庆召开的“旧政协”有所借鉴。当时，接管国民党政权后尖锐的阶级斗争和社会矛盾，个别地区尚在进行的解放战争，给政治制度的建设留下了痕迹。一些地方在短时期内，以军事管制委员会作为临时政权机构，1952年11月前，一些大区（介于中央与省之间）以军政委员会作为地方政府。这一时期在建立人民民主的政治制度方面的探

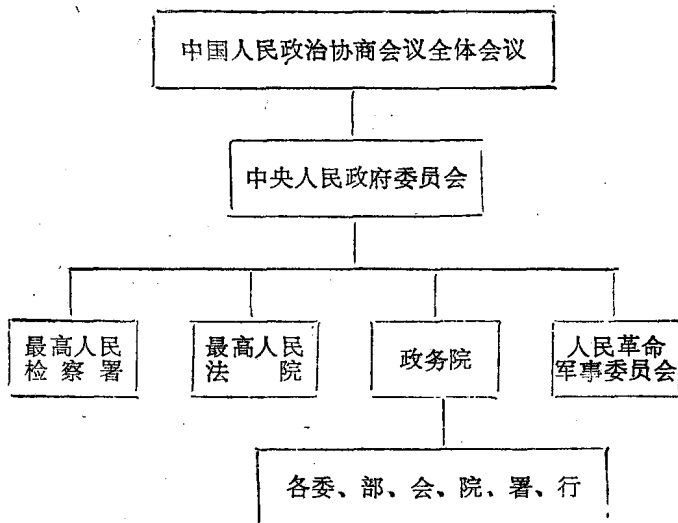


图 1—1 1954年前中央一级政府体制

索，为以后提供了经验。所以，也可以说这一阶段是承前启后的阶段。

第二阶段：自1954年至1967年，是中华人民共和国政治制度基本定型和正常运行的阶段。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开，会议通过了《中华人民共和国宪法》。这是中华人民共和国的第一部宪法。它标志着中国政治制度正式形成。

在此阶段，全国人民代表大会是国家最高权力机关，是行使国家立法权的唯一机关。全国人民代表大会的常设机关是它的常务委员会，在大会闭会期间行使全国人民代表大会的部分职权。中华人民共和国主席是国家元首。国家主席同时是国防委员会主席，统率全国武装力量；还可在必要时召开最高国务会议，担任会议主席。最高国家行政机关是国务院，即中央人民政府。最高人民法院和最高人民检察院分别是国家最高审判机关和检察机

关。图 1—3 反映这阶段中央一级的政治结构，

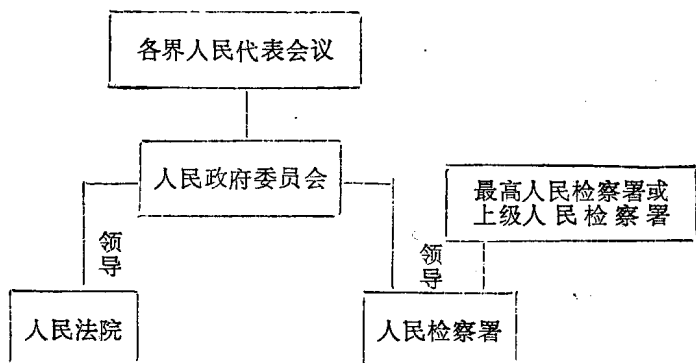


图 1—2 1954年前的地方政府制度

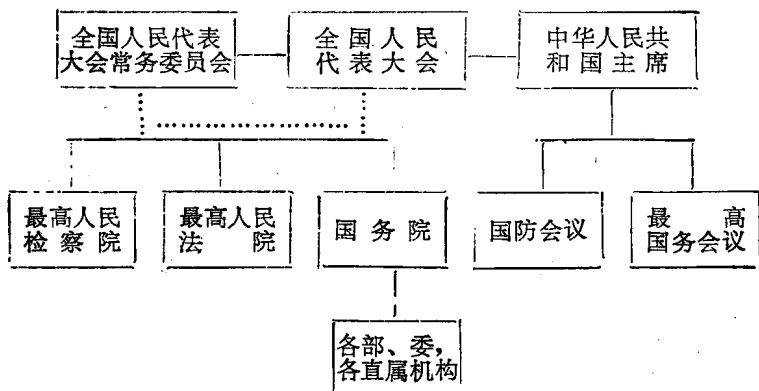


图 1—3 1954年宪法确立的中央一级政府制度

在各级地方（省、市、县、乡、镇），各级人民代表大会为地方国家权力机关，人民委员会为地方国家行政机关，并在人民代表大会闭会期间行使其常设机关的职权，人民法院和人民检察院（乡镇一级不设），分别是地方国家审判机关和检察机关。在少数民族聚居的地方，实行民族区域自治。图示如下：

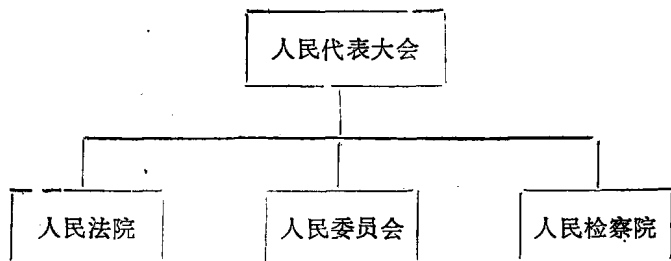


图 1—4 1954年宪法确立的地方政府制度

1954年宪法确立的政治制度，是总结近代以来中国人民争取国家独立、民族解放、经济发展、政治进步的斗争经验的结果，是总结中国共产党领导中国人民进行几十年革命斗争经验的结果，也是总结中华人民共和国建立之后5年间进行社会改革，进行经济、文化建设和政权建设的结果，这个制度坚持了社会主义方向，坚持了人民民主原则，继承了中国历史传统中有益的成份，对现代外国政治制度中的长处亦有所借鉴。实践证明，这一时期的政治制度与尚处于初期的社会主义制度，与该时期社会经济、文化状况和大多数公民的素质是适应的。可以说，1954年宪法建立的政治制度，是建设有中国特色的社会主义民主政治制度的良好开端。在经过“文化大革命”十年浩劫的破坏之后，重新建设社会主义民主与法制的时候，我国政治制度的许多基本方面又恢复到1954年宪法确立的体制。令人遗憾的是，这一套政治制度在政治生活中未能充分发挥作用，这正是后来中国政治发展中屡次出现失误的重要原因。

第三阶段：从1967年到1978年，中华人民共和国政治制度遭到极大破坏，以“革命委员会”取代各级地方人民代表大会和人民委员会标志其起点。这十年间，中国经历了“无产阶级文化大革命”。中国人民付出重大代价建立起来的政治制度，在这场“革命”中被破坏无遗。依法应4年召开一次的全国人民代表大

会和各级地方人民代表大会，从1967年到1975年，没有召开过一次会议，事实上陷于瘫痪。在中央一级，行政机关表面上维持着原来的形式，但其活动早已违背了宪法的规定。在地方，把人民委员会的形式也抛弃掉了。自1967年1月始，各地相继建立“一元化”、“三结合”的革命委员会，统揽立法和行政职权。1975年1月召开第四届全国人民代表大会第一次会议，修改了1954年宪法。这部宪法建立的政治制度，集“左”的和教条主义思想的大成，对于我国1954年以来原本就不十分完善的政治制度是一次大破坏、大摧毁。全国人民代表大会和国务院的形式虽得以保留，但在实际生活中，前者不过徒具虚名，后者的工作也根本无制度与规则可言。国家主席被取消，检察机关不复存在，检察权移归公安机关。地方虽然仍设人民代表大会，但从未开过会，“革命委员会”这种奇特的政权组织形式，得到法律的确认，成为中华人民共和国政治制度的组成部分，并且掌握了地方性立法、行政甚至包括司法在内的全部权力。“文化大革命”十年，是中国社会的浩劫，尤其是中国政治制度的浩劫。

第四阶段：即1978年以后，是恢复和发展有中国特色的社会主义民主政治制度的时期，其开端是1978年宪法取代了1975年宪法。林彪、“四人帮”两个一度掌握重要权力的集团被逐出政治舞台，中国共产党十一届三中全会确立了实事求是的思想路线及其后的思想解放运动，促进政治制度的建设出现新的局面。这一时期政治制度发生过两次重要变化。一次是1978年3月，第五届全国人民代表大会第一次会议制定新宪法，取代了1975年的“文革”宪法。这部宪法纠正了许多“左”的错误，但并没有完全从“文革”的影响中摆脱出来。从形式上看，该时期中央一级政权，除沿袭1975年宪法的做法，取消中华人民共和国主席以及由国家主席领导的国防会议、最高国务会议以外，大体上恢复了1954年宪法规定的结构。地方各级政权，除保留1975年宪法规

定，以“革命委员会”为地方行政机关即原人民委员会的名称外，也基本恢复到1954年的体制。另一次重要变化发生于1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次全体会议对1978年宪法做重大修改。此次修宪，比较彻底地剔除了“文化大革命”给政治制度留下的影响。1982年宪法规定的政治制度即中华人民共和国现行的政治制度，本书以后各章将详述其具体内容，此处从略。

这个时期政治制度的变化可以概括为“恢复、改革、发展”六个字。恢复即纠正政治制度中“左”的失误，回到1954年制度所体现的正确方向上。稍事研究便可以发现，现行政治制度的基本结构，与50年代大体相同。改革即革除过去政治制度中的弊端，既包括“文革”给政治制度带来的弊端，也包括“文革”之前就已存在的弊端。由于1978年以来，中国共产党在推行经济体制改革的同时，也提出了政治体制改革的任务，改革将在更大的广度和深度展开。发展则是对弊端的改革和对过去好的制度的继承，在政治制度的建设中不断取得新成就。80年代是中华人民共和国政治制度迅速发展的时期。由于总结了建国以来的经验教训，特别是总结了“文革”的历史教训，这一时期在建立健全社会主义民主政治制度方面作了大量的重要的工作，可以说是建设社会主义民主政治制度的一个高潮。县级以上人民代表大会代表实行直接选举，县级以上地方各级人民代表大会设常务委员会等重要制度，都是这一时期建立的。大量的中央和地方政府机构的组织法规、工作规则，也是在这个时期制定的。这一时期在落实公民的基本权利方面也取得了重要的进展。

建国40年来政治制度的沿革，总起来说，走了一个“马鞍形”。起点是好的，但在实践中未能充分发挥作用，出了偏差。

“文化大革命”是错误的极端，是马鞍形的最低点。“文革”结束，党的十一届三中全会召开，政治制度重新走上健康发展的道路。

第二节 思想和体制上的渊源

与其他任何性质、任何国家的政治制度一样，中华人民共和国政治制度是在一定历史发展的基础之上，在一定思想的指导下建造起来的。这是一个富有特色的政治制度。例如，它不采用许多国家实行的“三权分立”体制，而实行“议行合一”的人民代表大会制度；它既不像许多国家那样搞多党制，也不像有些国家那样搞一党制，它实行的是共产党领导下的多党合作制。中国政治制度中的这些创造，这些特征，不是来自于人们的主观臆想，而是来自于这个制度的设计建造者们有鉴别地吸取和继承了历史上的某些遗产，来自于该制度的设计建造者们接受了特定思想的指导。了解中华人民共和国政治制度在思想和体制上的渊源，对于把握这个制度的特征，弄清楚它为什么是这样而不是那样，对于理解这个制度实际运行的状况，具有很重要的意义。

影响中国政治制度的思想，不只是某一个人的学说，或者某一种思想，它是一个由多种因素互相作用、交织而成的结合体。其中有中国的思想，也有外国的思想；有来自现代的思想，也有来自过去历史的思想；有的思想是明显表现出来的，显示于言谈和著述之中，也有的思想是潜移默化的，积淀于这个制度的设计者和参预者的下意识之中。思想渊源的复杂程度与制度的复杂程度，是互相吻合的。或许可以说，前者是后者的成因之一。如果做一个简明扼要的分析，可以指出中国政治制度的思想渊源主要来自两个方面。一是马克思主义、列宁主义、毛泽东思想，二是传统中国政治思想中某些有益的成份。中华人民共和国现行政治制度确立于1982年修定的宪法。在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中，彭真说：“宪法修改草案的指导思想是四项

基本原则，这就是坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想。”《中华人民共和国宪法》^①也在序言中说：“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，都是中国共产党领导各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。”由此可见，马克思列宁主义和毛泽东思想是中华人民共和国政治制度最重要的思想理论依据。

马克思主义是中华人民共和国政治制度最深刻的思想渊源。从根本上说，建立中华人民共和国政治制度，就是为了实现马克思主义提出的共产主义理想。中华人民共和国政治制度所包括的一切具体制度，都是为了实现共产主义这一终极目标而设计的。此外，马克思、恩格斯的一些具体论述，如对共产主义社会（特别是其初级阶段社会主义社会）的设想，对巴黎公社政治制度的赞扬，以及对资本主义政治制度的批判，也对我国政治制度的建设产生了广泛的影响。列宁主义被称为无产阶级革命时代的马克思主义，它是将马克思主义应用于俄国革命实践的产物。列宁主义是建设中华人民共和国政治制度重要的指导思想。在中国的政治制度中，有两点特别显著地表现出列宁主义的影响。一是列宁关于无产阶级政党的学说，包括无产阶级政党的组织形式、领导原则和体制、党的领袖、党的纪律、党在国家政治生活中的地位、党和人民群众的关系等方面的论述，在中国政治制度中都有体现。二是列宁关于民主集中制的理论。这个理论先是被中国共

^① 指现行宪法，1982年12月4日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议通过，包括到1991年12月31日为止全国人民代表大会通过的全部宪法修正案。本书以后各章引用《中华人民共和国宪法》和其他法律、法规、中国共产党和各民主党派、人民团体章程，除特别说明外，均为现行法律、法规和章程。

产党采纳作为党的组织原则，尔后又推及国家政治生活中。宪法明确地说：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”

毛泽东思想是以毛泽东为代表的中国共产党人将马克思列宁主义基本原理与中国的实际相结合而形成的革命和建设的指导思想，是中国共产党人集体智慧的结晶。毛泽东思想理所当然地对中华人民共和国政治制度有最直接、最巨大的影响，中国政治制度的每一个环节都贯彻着毛泽东思想的指导。如果说中华人民共和国政治制度是有特色的社会主义政治制度，它的特色在很大程度上是来源于毛泽东思想。例如，中国的政治制度并未照搬马克思认为社会主义社会必须实行的“无产阶级专政”，而实行“人民民主专政”，并未照搬马克思认为社会主义社会必须坚持的无产阶级对国家的领导，而坚持工人阶级为领导、工农联盟为基础，还有统一战线、多党合作，乃至20世纪80年代提出的“一国两制”方针，这些政治制度中富有中国特色的创造，无不闪耀着毛泽东思想的光辉。

中华人民共和国政治制度的思想渊源，还包括中国传统的政治思想，广义地说，即中国传统的政治文化。中国传统的政治文化，是源远流长、博大精深的中国文化、中华文明的组成部分，与这个整体的其他部分一样，它是良莠并存的，有糟粕，也有精华。中国共产党对待传统文化的态度，除了在个别时期、个别问题上曾犯过“左”的错误以外，在大多数情况下，历来采取毛泽东主张的“取其精华，去其糟粕”的态度。中国共产党人是中华民族文化的优秀继承者。中国的社会主义政治制度，既是对中国几千年来的旧政治制度的伟大变革，又承袭了前人创造的有益的东西。并且在长达数千年的历史过程中，中国传统的政治文化潜移默化，渗入人们心灵深处，形成中华民族的政治心理。在建设中国政治制度的时候，不管人们是否意识到，它的影响始终是不