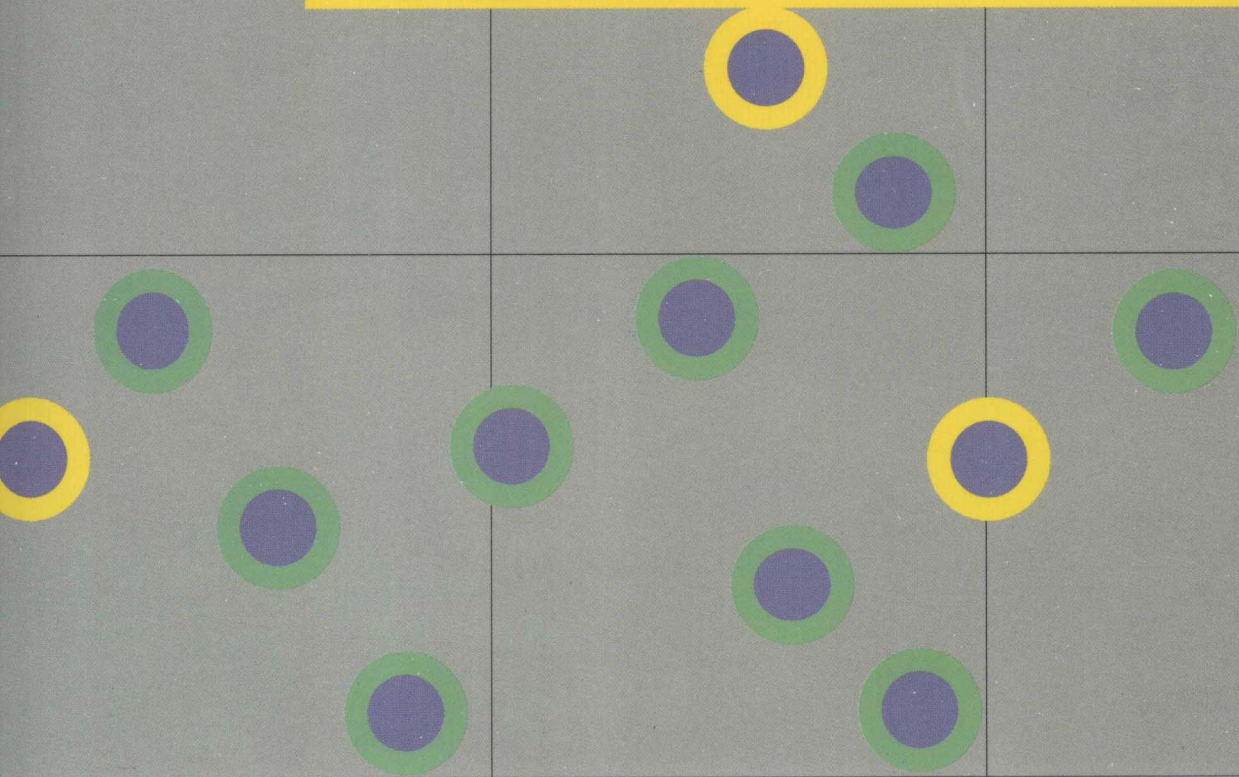


高等院校公共管理专业规划教材

当代中国政治制度

Contemporary Political System in China

刘颖 戚兴元 主编



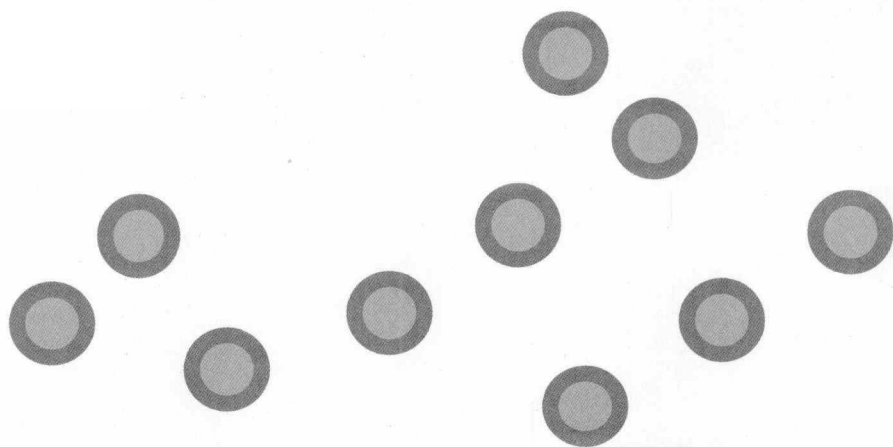
山东人民出版社

高等院校公共管理专业规划教材

当代中国政治制度

Contemporary Political System in China

主 编 刘 颖 戚兴元
副主编 李媛媛 鲍芳修 李默海



山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治制度/刘颖, 戚兴元主编. —济南: 山东人民出版社, 2011. 8

高等院校公共管理专业系列教材

ISBN 978 - 7 - 209 - 05777 - 6

I. ①当… II. ①刘… ②戚… III. ①政治制度—中国—高等学校—教材 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 101504 号

责任编辑: 崔 萌

封面设计: 蔡立国 彭 路

版式设计: 彭 路

当代中国政治制度

刘 颖 戚兴元 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

莱芜市华立印务有限公司印装

规 格 16 开(169mm × 239mm)

印 张 22.75

字 数 380 千字 插 页 2

版 次 2011 年 8 月第 1 版

印 次 2011 年 8 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 05777 - 6

定 价 36.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。 电话: (0634) 6216033

目 录

绪 论	(1)
第一章 当代中国的人民代表大会制度	(23)
第一节 概 述	(23)
第二节 人民代表大会制度的含义和作用	(32)
第三节 人民代表大会制度的主要原则	(35)
第四节 人民代表大会的组织体制	(39)
第五节 人民代表大会的代表体制	(49)
第六节 完善人民代表大会制度的现实思考	(56)
第二章 当代中国的政治协商制度	(68)
第一节 概 述	(68)
第二节 人民政协的性质、任务和主要职能	(73)
第三节 人民政协的组成和职权	(83)
第四节 坚持与完善当代中国政治协商制度	(89)
第三章 当代中国的选举制度	(94)
第一节 概 述	(94)
第二节 选举制度的基本原则	(100)
第三节 我国选举的程序	(106)
第四节 完善我国选举制度的现实思考	(121)
第四章 当代中国的政党制度	(125)
第一节 中国共产党领导的多党合作制的形成和发展	(125)
第二节 中国共产党领导的多党合作制的特点和优点	(129)
第三节 中国共产党的领导	(135)
第四节 各民主党派的参政	(149)
第五节 完善我国政党制度的现实思考	(157)



第五章 当代中国的行政制度	(162)
第一节 概 述	(162)
第二节 行政组织体制	(169)
第三节 行政领导体制	(173)
第四节 中央人民政府——国务院	(176)
第五节 地方政府	(184)
第六节 完善我国行政制度的现实思考	(190)
第六章 当代中国的公务员制度	(196)
第一节 概 述	(196)
第二节 我国公务员制度的运行机制	(201)
第三节 公务员的管理	(207)
第四节 国家公务员制度的特色	(220)
第五节 完善我国公务员制度的现实思考	(222)
第七章 当代中国的民族区域自治制度	(229)
第一节 概 述	(229)
第二节 民族区域自治制度的内容	(246)
第三节 完善民族区域自治制度的现实思考	(260)
第八章 当代中国的中国特别行政区制度	(265)
第一节 概 述	(265)
第二节 中国特别行政区的政治体制	(276)
第三节 中国特别行政区制度的特点与现实问题	(283)
第四节 完善特别行政区制度的现实思考	(290)
第九章 当代中国的司法制度	(294)
第一节 概 述	(294)
第二节 人民法院	(307)
第三节 人民检察院	(312)
第四节 改革和完善当代中国司法制度的现实思考	(316)
第十章 当代中国的监督制度	(323)
第一节 概 述	(323)

第二节 人大监督制度	(327)
第三节 行政监督制度	(331)
第四节 政党监督制度	(335)
第五节 司法监督制度	(338)
第六节 社会监督制度	(344)
第七节 完善我国监督制度的现实思考	(351)
参考书目	(355)
后 记	(358)

绪 论 |

当代中国政治制度是政治学知识体系的重要组成部分。它是当代中国政府与政治中非常重要的一个分支,任何政府活动都在一定程度上受制于一定的政治制度,而该课程也是政治学与行政管理专业必修的一门重要的专业基础课程。为了更好地学习与理解当代中国政治制度这一课程,首要的前提是应对当代中国政治制度的内涵、主要内容以及当代中国政治制度的历史变迁有一个清楚的认识。本章将在对当代中国政治制度的基础知识进行阐述的基础上,明确学习当代中国政治制度的意义与方法。

一、当代中国政治制度的含义

(一) 制度及其层次

古希腊的亚里士多德说过,“人是天生的政治动物”。近代的卢梭也说过,“人生来是自由的,却无往不在枷锁之中”。其实在现代语境下,我们也不妨说“人是制度的动物”。因为不论你是否喜欢制度,你都离不开制度。任何个人以及由人所组成的社会都离不开各种制度。因此,所有的社会科学都需要研究制度。那么什么是制度呢?

无论在日常用语还是在学术用语中,很多不同的对象——有形的国家、议会、政府、企业和教会,成文的宪法、法律,无形的市场以及不成文的惯例和做法等等——都被人们称为制度。对这些不同的对象进行抽象而得出的“制度”的定义也见仁见智。社会学家理查德·斯科特认为,“制度由为社会行为提供稳定性和意义的认知的、规范的和规制的结构和活动组成”^①;理性选择学派的代表人凯泽和奥斯特罗姆把“个人用来决定什么人或什么事情被纳入决策场景,信息如何处理,采取何种行动和按什么顺序行动,以及个

① W. Richard Scott, *Institution and Organizations*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995, p. 33.



人行动如何聚合为集体决策所使用的规则”称为制度^①；在政治学中发起了新制度主义学派的马奇和奥尔森把制度定义为“一种根据角色和场景的关系界定适宜行为的相互联系的规则和惯例的集合”^②；经济学家道格拉斯·诺斯则把制度描绘为“社会的游戏规则，或者……人为设计的塑造人们互动的限制”^③。国内学者俞可平认为，制度就是一系列影响人类行为的规则或规范。作为制度的规则，是业已成型的行为准则，它具有相对的稳定性和长效性。构成制度的行为规则既包括成文的规范，也包括不成文的规范；既有得到权威机关认可并要求强制服从的法定制度，也包括未经任何权威机构发布但潜在地制约人们行为的非正式规则，也就是人们通常所称的“潜规则”。^④也有学者认定“制度”就是关于人们（包括组织）行为的规则，是关于人们的权利、义务和禁忌的规则。任何一项制度，从国家宪法到乡规民约，都是为人们的行为划定一个可行和不可行的界限，都是为人们的行为确定一些规则。有些制度似乎与人们的行为无关，但实际上人们可领会到它对行为的约束。^⑤这些定义各有侧重，反映了现实社会中多种相互区别的制度的共存，我们很难判断它们的优劣，但还是能大致归纳出它们共同强调的一个方面：制度是能够调节人们行为的一种规则和规范的集合，也指在一定历史条件下形成的法令、礼俗等规范或一定的规格。它是社会关系的一种模式。

制度是一个由多层次构成的结合体，它至少应该由规定性、能动性和变动性三个层面组成。^⑥

规定性层面是指规则、条文等规定性约束条件。制度的规定性层面是制度构成的基本环节，是制度的基础性层次，为制度整体作用的发挥提供规矩、构建框架。规定性层面是一个静态的层面，是制度稳定性的来源和保障。“凡是制度，都具有较强的稳定性。朝令夕改、权宜之计，便成不了制

① L. Kiser and E. Ostrom, “The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches”, in E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills: Sage, 1982, p. 179.

② J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press, 1989, pp. 21 - 22.

③ See D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1990.

④ 俞可平：《简论当代中国的政治制度》，《绍兴文理学院学报》2009年第5期。

⑤ 张旭昆：《制度的定义和分类》，《浙江社会科学》2002年第6期。

⑥ 齐超：《制度含义及其本质之我见》，《税务与经济》2009年第3期。

度。制度的稳定性表现为,制度要求人们反复遵行,不可轻率变更”^①。制度具有的较强的稳定性的特点,是与制度赖以存在的规范体系具有的权威性、明确性和稳定性相关的。

能动性层面是指制度规定性条文的执行、实施和作用。制度的能动性层面是制度将其规定性的条文作用于人身上,使其约束和规范作用产生效应的过程,是制度的价值实现环节。能动性层面是制度的操作性层面,制度的力量在此体现,制度的预期目标在此实现,制度对人们的影响在此形成,制度的威严在此建立。这一层面是对规定性层面的诠释和发展,是制度由抽象向具体的转化和展开,是一个将制度由静态转变为动态的层面,是制度的关键和核心,是制度与人们生活真正的结合点。

变动性层面即制度的变迁。制度的变动性既包括制度规定性层面的变迁和发展,也包括制度能动性层面的变化和调整,是一个通过其规定性、能动性与作用客体间相互磨合,作用与反作用,使自身得到发展和进化的过程,是制度的繁衍环节。变动性层面是制度的提升层面,通过对能动层面的调整使制度的约束能力得以增强;通过对规定层面的修正,弥补制度框架中的缺陷和不足,使之更趋于合理,约束范围更广,可执行度更高;通过建立新的规则和约束,填补规定性层面上的空白,使整体制度体系更健全。在这一层面,是一个对原有制度进行否定、否定之否定以及对制度进行创新的过程,既有与能动性层面的互动,也有向规定性层面的回归,从某种意义上说,变动性层面是一个动态与静态的融合。

制度是一个结合的整体,三个层次既各有各的特点和功能,又相互联系,并且密不可分的,它们的关系就像人这一有机体:规定性层面是骨骼,支撑着整个人体,没有它,整个有机体就会塌垮;能动性层面是肌肉,是人体得以行动的关键,没有它的收缩、发力,整个有机体将永久性静止不动,寸步难行;而变动性层面,就是人类的进化,对骨骼、肌肉按更适应生存的需要而进行改变,没有它,“人类”现在还生活在海洋里,当然,也就没有所谓的人类了。而在制度的有机体中,规定性层面是基础和前提,是能动性发挥的依据和框架,是一个静态的层面;能动性层面是制度的操作和运行,是对规定性的诠释和发展,是制度的价值实现,是一个动态的层面;变动性层面是制度的发展和繁衍,是规定性层面与能动性层面以及它们自身相互作用的结果,

^① 浦兴祖主编:《中华人民共和国政治制度》,上海人民出版社2005年版,第6页。



是一个动态与静态相融洽的层面,就像进化成就了人类一样,变动性层面成就了如今日益建立、健全的制度体系。

(二) 政治制度的含义与内容

政治制度不是某些先哲们头脑中的产物,而是人类政治文明长期发展的结果。在历史的长河中,人类社会经历了蒙昧时代、野蛮时代和文明时代三大发展阶段。在漫长的原始社会,不存在阶级和国家,但存在政治制度的最初萌芽的因素。那时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,它们已具有政治性质。当人类跨进有阶级、有国家、有政府、有法律的奴隶社会后,规范意义上的政治制度便随之产生。正如人类学家摩尔根指出,“政治社会的建立则是文明伊始以后才有的事情”。^①那么,什么是政治制度?

关于“政治制度”的界说,最早可追溯到 2300 多年前的希腊思想家亚里士多德,他在《政治学》中写道:“一个政治制度原来是全城邦居民由以分配政治权利的体系。”^②古往今来,众多的中外学者、思想家从不同视角对政治制度进行解释。英国政治学家 A. H. 伯奇就认为:“可把政治制度简单地界定为一套政治行为,这套政治行为与另外的政治行为有功能上的关联,并且具有时间上的连续性。”^③法国著名政治学家迪韦尔热给政治制度下的定义是:政治制度是“政府机构的总和。”^④美国政治学家 G. A. 阿尔蒙德认为:“政治制度是负责维持社会秩序或改变这种秩序的合法制度。”^⑤前苏联科学院国家和法研究所集体编写的《当代的政治体制》一书认为:政治制度“是形成个人政治意识和标明参与政治过程的阶级、集体及其组织的相互关系的实际行之有效的准则和行为规范,是政治领导借以实现它对社会的监督和管理特权所用的方法。”^⑥如此等等,不胜枚举。

由于对制度含义的理解不同,国内学者也对政治政治制度众说纷纭。归结起来,主要有以下五种界说。

第一种界说认为,政治制度是指国家政权的性质及其组织形式的制度,

① 转引《古代社会》,商务印书馆 1977 年版,第 62 页。

② 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 109 页。

③ [英] A. H. 伯奇:《代表制度》,伦敦英文版 1971 年版,第 19 页。

④ [法] 迪韦尔热:《政治机构与宪法》,法国大学联合出版社 1970 年版,第 49 页。

⑤ [美] G. A. 阿尔蒙德:《政治发展学》,波士顿大学出版社,第 9 页。

⑥ 费·米·布尔拉茨基等主编:《当代的政治体制》,广东人民出版社 1984 年,第 46 页。

包括国体和政体两个方面。各国的阶级属性不同,历史条件不同,具体的政治制度也就有所不同。按组织形式分,有君主制、共和制;按政体结构分,有单一制、复合制;按管辖权限分,有中央集权制、地方分权制等等。^①

第二种界说认为,政治制度是指统治阶级为实现其政治统治而采取的统治方式和方法的总和。它包括国家政权的阶级实质、国家政权的组织形式、国家的结构形式、国家机关的体系和为保证国家机器运转而采取的一系列具体制度,如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、人事制度、选举制度等。^②

第三种界说认为,政治制度是政治权力按照不同的利益要求,为实现社会政治的有序运行而对各种政治力量之间的关系和生活方式所作的法定规约,它既包括根本政治制度及其构成原则,又包括具体政治制度及其构成原则;它具有特定范围内的法定性和规约性,同时,它又是相对严密和稳定的。^③

第四种界说认为,政治制度是指政治领域中要求政治实体遵行的各类准则(或规范)。按层次结构分,有核心层(国体)、中层(国家政权组织形式、国家结构形式以及政党、公民等的基本行为准则)、外层(可供政治实体直接操作的各类具体的规则、程序、方式等)的政治制度,三个层次的关系是外层体现中层、中层体现核心层。同时,核心层制约中层,中层制约外层。按表现形态分,有国家形态(国家政权的行为准则)与非国家形态(政党、公民、群众自治组织等的行为准则)、法内(国家等政治实体所颁布的法律、法规、章程等文本条款)与法外(实际政治生活之中的传统、惯例等)的政治制度。^④

第五种界说认为,政治制度是管理社会公共事务的一套规则。人类为了管理公共事务,使社会得以生存与发展,就必须从事政治活动;为了有效地管理公共事务,就要制定一系列取得权力、分享权力、运用权力,以及限制权力的规则,这些规则加起来,就是一个社会的政治制度。^⑤

第六种界说认为,政治制度是围绕政治权力的构成和行使、调解政治冲

① 高放:《社会主义大辞典》,河南人民出版社1988年版,第6页。

② 曹沛霖:《外国政治制度》,高等教育出版社1992年版,第1~2页。

③ 王浦劬:《政治学基础》,北京大学出版社1995年版,第233页。

④ 浦兴祖:《中华人民共和国政治制度》,上海人民出版社1999年版,第5~6页。

⑤ 吴大英:《西方国家政治制度剖析》,经济管理出版社1996年版,第4页。



突和规制人们的政治行为的规则和规范的集合。宪法及其规定的整个国家的政治秩序和结构,法律、法规乃至政治文化中的规则和惯例,等等,都属于政治制度。从宏观的角度看,政治制度可被视为由众多规则共同构筑起来的一整套规则系统;而从微观的角度看,构成这一制度的某一套规则乃至其中的某一条规定,也可被视为政治制度。^①

以上种种界说,均有自己的视角和见解,对界定政治制度这个范畴具有重要的参考价值。笔者认为,政治制度是一个内涵比较宽泛的政治概念,就内容而言,它不仅包括国体、政体、国家结构制度,而且还包括一系列具体的政治制度和基层民主政治制度。就结构而言,政治制度客观上存在着宏观、中观和微观三个不同的层次。根本政治制度属于宏观层次,具体政治制度属于中观层次,基层民主政治制度属于微观层次。三个层次的政治制度既相互影响又相互作用,要同步推进,协调发展。把政治制度的内容与结构综合起来,我们可以把它定义为:政治制度是指政治实体在政治活动中必须遵循的各类规则(或曰行为准则)。这里讲的政治实体,包括国家、政党、政治社团、群众自治组织、公民等。具体说来,政治制度的内容主要包括五个方面。

第一,关于国家本质的规定。这是从国体的角度来解读政治制度。所谓国体,就是社会各阶级在国家中的地位 and 相互关系。

第二,关于国家政权组织形式的规定。这是从政体的角度来解读政治制度。在我国的政治、法律著作中有多种提法,如“国家形式”、“国家统治形式”、“国家政治形式”、“国家管理形式”、“国家的政府体制”等。这些提法虽然各不相同,但对其含义的解释基本一致,都是指一个国家的统治阶级采取什么形式组织自己的政权机关。没有按一定形式组织起来的政权机关,就不可能进行有效的统治和管理。

第三,关于国家结构制度的规定。所谓国家结构制度,是指国家的中央政权机关与地方政权机关、整体与局部之间相互关系的制度安排。按照中央权力与地方权力的不同构成方式,国家结构制度主要可以分为单一制国家和复合制国家。科学、合理地建立中央政权与地方政权、整体与部分的关系,有利于民族问题的解决,有利于国家政权的巩固。

第四,关于各类具体的政治制度。这里所讲的“各类具体的政治制度”,

^① 童建挺:《政治制度:作用和局限》,《当代世界与社会主义》2009年第1期。

是指为保证国家机器正常运转和社会政治生活有序进行而规定的一些具体运行规则。如政党制度、行政制度、公务员制度、立法制度、司法制度、选举制度、监督制度、军事制度等。这些具体政治制度不包括在国体、政体、国家结构制度的范围之内,但它们都是政治制度的组成部分,是统治阶级管理国家和社会政治事务的重要方法。

第五,基层民主政治制度。基层民主政治制度是一种非国家形态的政治制度,它具体包括企事业单位的职工代表大会,村镇或社区的自治委员会等。

(三)当代中国政治制度的含义

自从人类步入到有国家的社会以来,便出现了各种各样的政治制度。当代中国政治制度就是其中的一个类别。与一般的政治制度相比,当代中国政治制度是指在社会主义条件下,以中国工人阶级为首的广大人民通过组织政权以实现对国家和社会的支配、控制、管理之原则、规范、法度的统称。与一般意义上的政治制度相比,当代中国政治制度这一概念突出了它的时间性与空间性。就时间性讲,它是1949年10月以来实行的政治制度。就空间性讲,它是在中华人民共和国境内实行的政治制度。对时间性的认定和强调使它不同于古代、近代的政治制度。对空间性的认定和强调使它不同于外国的政治制度。作为政治制度,它同样包括国体、国家政权制度、国家结构制度、国家行政制度、各种具体的政治制度、基层民主制度等方面,并表现出与西方不同的特点。

就国体而言,当代中国的国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国的国体表明:第一,我国的国家政权是由工人阶级(通过共产党)领导的政权;第二,这个国家政权的阶级基础是工农联盟;第三,这个国家政权是对广大人民实行民主和对极少数敌人实行专政;第四,这个国家政权的目标是建设富强、文明、民主的社会主义国家。这种人民民主专政的国家制度,体现了我国政治制度的本质和根本特点,我国政治制度的其他方面,都是以此为根本依据的,并都要求与此相适应。由此可见,人民民主专政的国家制度是我国的根本政治制度。当代西方国家的国体,实行资产阶级的民主与专政,一方面是民主制度的发展,另一方面是专政职能的加强,使“民主与专政”更密切地结合起来,如严格禁止政治暴力、颠覆、叛乱以及推翻政府的某些政治组织和政治活动;严厉打击一切危害资本主义的行为;公开和隐秘的专政机器得到极大的强化等。

就政体而言,当代中国的政体是人民代表大会制度,由人民选举产生的



各级人民代表大会为国家权力机关,国家的一切重大问题由它讨论并作出决定。实行这一制度,是我们国家一切权力属于人民的根本标志。正是在这个意义上说,人民代表大会制度也是我国的根本政治制度。当代西方国家的政体,是实行三权分立的议会制度。国家权力由宪法授予议会、行政和司法机构分别行使,各负其责,相互制约,从而保证国家权力行使的制衡协调。过去,某些西方国家议会拥有很大的权力;当今,行政权力日益扩张,有超过立法权的趋势。行政权力扩张的方式有三:第一是控制议会立法,使议会立法实际上变为政府立法。第二是行使“委任立法权”,削弱议会的立法功能。第三是行使立法否决权,使议会法案“胎死腹中”。

就国家结构而言,当代中国的国家结构制度是典型的单一制。在我国,中央权力与地方权力的构成方式有三种情况:一是中央政府与普通行政区关系实践模式;二是中央政府与民族自治地方关系实践模式;三是中央政府与港澳特别行政区关系实践模式。而当代西方国家的国家结构制度,主要实行地方分权的单一制和相对独立的联邦制。

就各种具体的政治制度而言,当代中国的政党制度、选举制度、行政制度、监督制度、公务员制度等都具有不同于西方的特点与长处。例如政党制度,当代中国的政党制度是实行中国共产党领导下的多党合作制,中国共产党是执政党,各民主党派是参政党,二者不是执政党与在野党(反对党)的关系。各民主党派与中国共产党在社会主义现代化建设过程中相互共存,相互监督,肝胆相照,荣辱与共。而西方的政党制度,无论是两党制还是多党制,其实质是为了维护资产阶级的利益。

在众多的政治制度中,“一党领导、多党合作”的政党制度、中国共产党与其他党派团体的政治协商制度,以及人民代表大会作为最高国家权力机关的国家政权制度,是当代中国最基本的政治制度,是所有其他政治制度的基石。

二、当代中国政治制度的历史变迁

政治制度属于上层建筑。任何政治制度都建立在一定经济基础之上,同时它又反作用于经济基础。随着社会经济基础发生变化,政治制度也必然发生变化。1949年中国共产党推翻国民党的统治,建立自己的政权,确定了当代中国政治制度的基本框架,至今大体经历了三个发展阶段。

第一阶段是1949年至1966年“文化大革命”发生,这是当代中国政治制度的形成时期,现行政治制度的基本内容大都在这一时期中得以确立。

1949年10月1日,中华人民共和国成立。取得革命胜利的中国共产党为了巩固新政权和建设一个全新的社会,在抗美援朝的大国际背景下先后完成了土地革命、镇压反革命以及开展“三反”、“五反”运动三件大事,与此同时进行重建社会道德,改革文化教育制度和改造知识分子的思想活动,到1953年,新的政治格局在新中国成立后的4年内基本建立起来。在统治秩序基本确立以后,新政权必须首先要健全和完善各种制度或政治机构,确立有利于自己的政治制度。政治制度越复杂,政治体系也就越稳定。因为不同的政治部门有解决不同问题的功能,而制度建设通常主要表现为法律建构。因此,新政权在政治格局稳定之后就立即开始了制度与法律的建构。

在建构正式的政治制度之前,作为执政的共产党首先建立了党委会制度和党组制度以加强党对政府的领导。党委会制度又称党的委员会制度,1921年党的一大党纲就已经初步规定了党委会制度,一大党纲第7条规定:“凡是有党员五人以上的地方,应成立委员会。”第9条规定:“凡是党员不超过十人的地方委员会,应设书记一人;超过十人的应设财务委员、组织委员和宣传委员各一人;超过三十人的,应由委员会的委员中选出一个执行委员会。”^①1922年,党的二大党章对中央执行委员会、区以及地方委员会的任期、职权等作了明确规定,从而在完善党委会制度方面取得重要进展。同二大党章一样,三大党章规定各委员会均互推委员长一人总理党务,其余委员协同委员长分掌职务。1925年,四大党章修正案规定:“凡有党员三人以上均得成立一支部”,“一个地方有三个支部以上,经中央执行委员会之许可,区执行委员会得派员至该地方召集全体党员大会或代表会由该会推举三人组织该地方执行委员会”。^②同时还规定,中央、区以及地方委员会和支部,分别设立总书记和书记的职位。1927年,党的五大通过的《组织问题决议案》明确指出:“中央应该强毅地实行集体的指导,从中央省委以至支部。”^③同年6月,中央政治局会议通过的《中国共产党第三次修正章程决议案》第12条明确规定:“党部的指导原则为民主集中制。”^④并第一次对党的各级组织设立专章,分别有“党的中央机关”、“省的组织”、“市及县的组织”、“区的组织”、“党的支部”、“监察委员会”、“党团”等,使各级党委会的地位及职权

① 《中国共产党章程汇编(从一大一十六大)》,中共中央党校出版社2006年版,第2页。

② 《中国共产党章程汇编(从一大一十六大)》,中共中央党校出版社2006年版,第21页。

③ 《中共中央文件选集》第3册,中共中央党校出版社1989年版,第88页。

④ 《中国共产党章程汇编(从一大一十六大)》,中共中央党校出版社2006年版,第26页。



更加明确。1928年,党的六大党章更为具体地规定了各级委员会的地位、职权和生活方式,使党委会制度更加完善。建国以后,以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体,对党的组织建设中如何实现党委集体领导进行了许多思考。鉴于“高饶事件”,1954年2月,党的七届四中全会一致通过了毛泽东起草的《关于增强党的团结的决议》,要求党的高级领导干部严格遵守民主集中制,严格遵守集体领导的原则,反对分散主义和个人主义,反对骄傲情绪和个人崇拜。强调党委集体领导,并不是要否定个人在集体领导中的作用,因为有了集体领导,而没有个人分工负责,那么集体领导所作出的正确决定就难以真正付诸实施。

在加强党的领导的同时,新中国政府并没有忽视政权合法化的问题,1954年9月,第一届全国人民代表大会在北京召开,大会通过了《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等一系列法律。关于国家的性质和政治制度,《宪法》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”。“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”全国人民代表大会是最高国家权力机关,是行使国家立法权的唯一机关,人民代表大会实行民主集中制原则。宪法规定了公民的基本权利和义务。规定在少数民族集中的地区实行民族区域自治。宪法和相关的组织法确立了我国政治制度的基本框架。1956年党的八大明确肯定了党内民主的主张,毛泽东提出的“双百方针”和关于《正确处理人民内部矛盾的问题》可以说是对新中国建设社会主义民主的鼓励。但是,从1957年开始,新中国在制度发展上陷入了曲折时期,其标志就是反右运动、“大跃进”运动和庐山会议的召开。1957年的反右运动破坏了社会民主,是中国政治制度陷入曲折发展的开端,而“大跃进”和庐山会议则破坏了党内民主,使党内民主遭到严重损害。1958年,为了鼓励“大跃进”中群众的热情,毛泽东公开提出“不能靠法律治多数人”,1959年在“要人治不要法治”说法盛行情况下,中央政法小组认为刑法、民法和诉讼法已经没有必要制定,1959年4月撤销了国家司法部和监察部。国家最高权力机关也在急剧萎缩之中,人员减少。总之,新中国建立起来的政治制度,尤其是法制体系被严重削弱,中国政治制度的发展陷入了困难时期。从1949年到1966年,

尽管一些政治制度的功能在建立后不久遭到削弱,但是,现行的当代中国政治制度的基本内容在这一时期仍然得以形成。

第二阶段是1966年至1976年的“文化大革命”期间,这是一个“政治动乱”的时期,共产党执政以来建立的政治制度和法律体系被彻底摧毁,尤其是原先确立的政治制度遭到严重破坏或形同虚设,而代之以“革命委员会”等制度。1966年“文化大革命”对政治制度的冲击是:第一,由毛泽东支持1967年1月上海造反派夺权开始,全国省市一级掀起了夺权风暴,从而使政府机关陷于瘫痪之中。夺权以后形成了“三结合”的政治格局,即由造反派、遗留党政干部和军队各出代表组成“革命委员会”取代了宪法规定的行政机关,地方政府的职能被“革命委员会”的各种工作小组所取代。第二,“文化大革命”领导小组的工作凌驾于政治局和政治局常委会之上,从而使我党规定的最高决策机关陷入瘫痪。第三,在“踢开党委闹革命”的指示下,造反狂潮扩展到社会生活各个领域,从而使党的领导陷入了瘫痪状态。第四,红卫兵运动极大地破坏了社会秩序和法制,使得国家政治生活面临全面的危机,政权本身也面临丧失权威的危机。^①

第三阶段是“文化大革命”结束至今,或可称为改革开放时期。在这一时期中,不仅文化大革命前的政治制度框架得到恢复,而且随着现实的需要得以进一步完善,并开始逐渐定型。

1976年10月“四人帮”失败后,“文化大革命”并没有彻底结束,我国的政治制度只是在1978年真理标准大讨论和党的十一届三中全会以后才开始恢复与发展。1978年以来的中国政治制度的恢复与发展又可以分为1978年到1991年和1992年至今两个亚阶段。

(1) 从1978到1991年。

制度的恢复与发展并不是一帆风顺的。鉴于“文革”的惨痛教训,在20世纪80年代的最初几年,以邓小平为核心的党的第二代领导人一直在进行新的政治制度的建设。1978年真理标准大讨论和党的十一届三中全会的召开两个标志性事件表明中国从此步入了正确的历史轨道。真理标准的大讨论针对的是“两个凡是”和如何认识“文化大革命”,大讨论解放了人们的思想。十一届三中全会决定将我党的工作重心转向经济建设,这是经历了十年政治动荡以后我党第一次将经济工作作为中心,表明中国共产党的角色

^① 杨光斌、李月军编:《当代中国政治制度导论》,中国人民大学出版社2007年版,第12页。