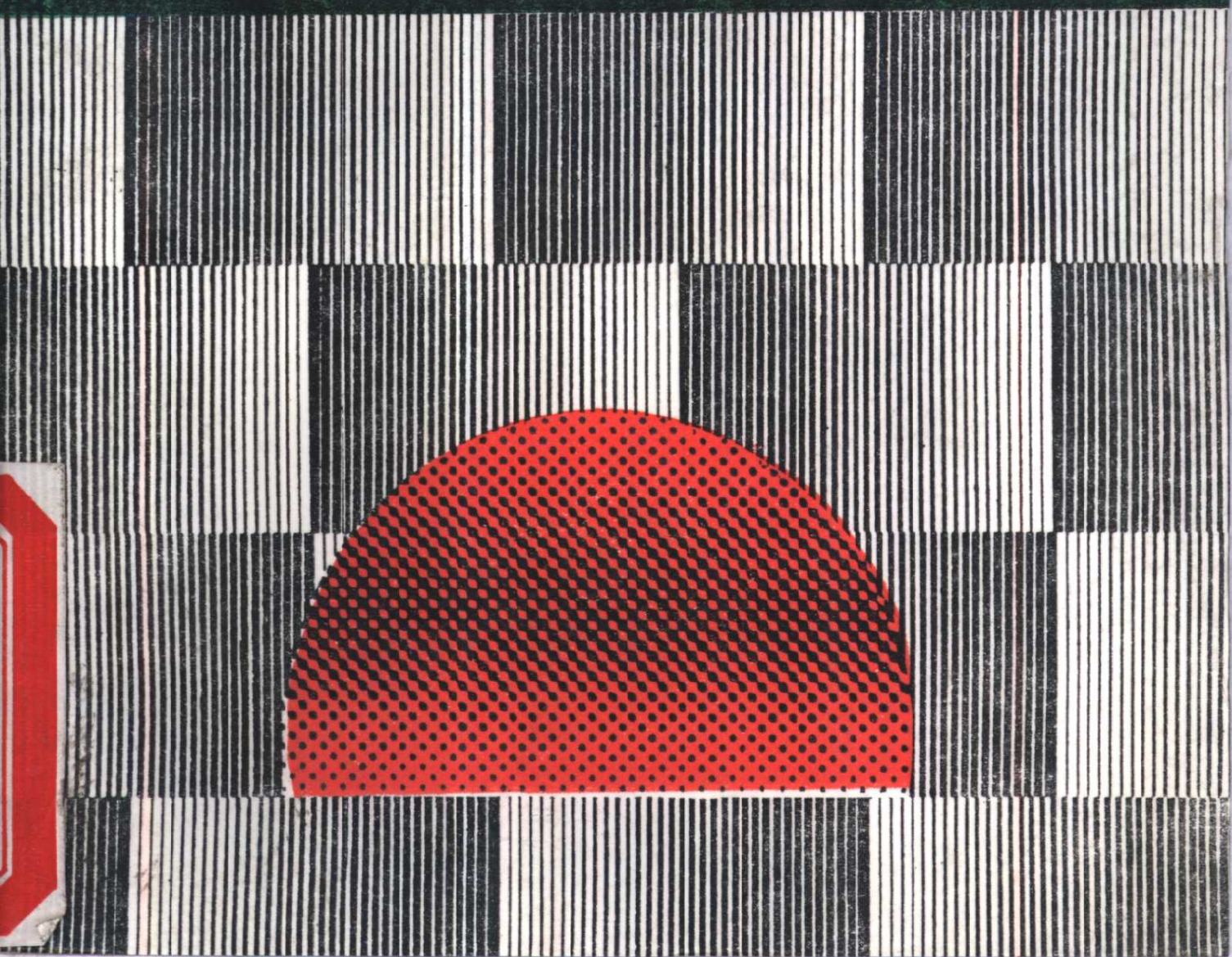


全国高等教育自学考试教材

政治管理专业

当代中国 政治制度

张永桃 主编



全国高等教育自学考试教材

政治管理专业

当代中国政治制度

张永桃 主编

高等教育出版社

全国高等教育自学考试教材

政治管理专业

当代中国政治制度

张永桃 主编

*

高等教育出版社出版

新华书店总店北京科技发行所发行

化学工业出版社 印刷厂印装

*

开本 850×1168 1/32 印张 11.75 插页 1 字数 300 000

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

印数0001—40.330

ISBN7-04 002611-2/D·52 定价 2.75元

出版前言

高等教育自学考试教材建设是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意,我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材,以满足社会自学和适应考试的需要。《当代中国政治制度》是为高等教育自学考试政治管理专业组编的一套教材中的一种。这本教材根据专业考试计划,从造就和选拔人才的需要出发,按照全国颁布的《当代中国政治制度自学考试大纲》的要求,结合自学考试的特点,组织高等院校一些专家学者集体编写而成的。

《当代中国政治制度》自学考试教材,是供个人自学,社会助学和国家考试使用的。无疑也适用于其他相同专业方面的学习需要。现经审定同意予以出版发行。我们相信,随着高教自学考试教材的陆续出版,必将对我国高等教育事业的发展,保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试,希望得到社会各方面的关怀和支持,使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1990.5

目 录

| | |
|-----------------------------------|---------|
| 第一章 绪论 | (1) |
| 第一节 当代中国政治制度的研究对象和内容 | (1) |
| 第二节 学习研究当代中国政治制度的意义和方法 | (6) |
| 第二章 当代中国的国家制度和基本政治关系 | (14) |
| 第一节 中国社会主义政治制度的建立和发展 | (14) |
| 第二节 当代中国的国家制度 | (25) |
| 第三节 一个国家两种制度 | (31) |
| 第四节 中国现阶段的基本政治关系 | (39) |
| 第三章 当代中国的国家形式和国家机构 | (47) |
| 第一节 当代中国的国家形式 | (47) |
| 第二节 当代中国的国家机构 | (55) |
| 第四章 当代中国的人民代表大会制度(上) | (64) |
| 第一节 人民代表大会制度是我国的根本政治制度 | (64) |
| 第二节 全国人民代表大会 | (70) |
| 第三节 全国人民代表大会的立法 | (85) |
| 第五章 当代中国的人民代表大会制度(下) | (90) |
| 第一节 地方各级人民代表大会 | (90) |
| 第二节 人民代表的权利和义务 | (101) |
| 第三节 进一步完善人民代表大会制度 | (109) |
| 第六章 当代中国的选举制度 | (115) |
| 第一节 中国选举制度的形成与发展 | (115) |
| 第二节 中国选举制度的原则 | (121) |
| 第三节 选举程序 | (126) |
| 第四节 继续完善选举制度 | (138) |
| 第七章 当代中国的国家行政制度 | (142) |

| | | |
|-------------|----------------------|--------------|
| 第一节 | 国家行政制度概述 | (142) |
| 第二节 | 中央人民政府(国务院) | (151) |
| 第三节 | 地方各级人民政府 | (160) |
| 第四节 | 国家行政管理的基本原则 | (166) |
| 第五节 | 行政监督制度 | (170) |
| 第八章 | 当代中国的司法制度 | (180) |
| 第一节 | 当代中国司法制度的沿革 | (180) |
| 第二节 | 当代中国司法制度的基本内容 | (186) |
| 第三节 | 司法制度的改革 | (201) |
| 第九章 | 当代中国的军事制度 | (206) |
| 第一节 | 人民军队是国家政权的柱石 | (206) |
| 第二节 | 中国的军事领导制度 | (210) |
| 第三节 | 军队的政治工作制度 | (213) |
| 第四节 | 军队的干部制度 | (219) |
| 第五节 | 兵役制度 | (224) |
| 第十章 | 当代中国的干部人事制度 | (228) |
| 第一节 | 中国干部人事制度的形成与发展 | (228) |
| 第二节 | 中国现行干部人事制度的基本内容和特点 | (241) |
| 第三节 | 中国干部人事制度的改革 | (254) |
| 第十一章 | 当代中国的政党制度 | (261) |
| 第一节 | 中国共产党在国家生活中的核心领导地位 | (261) |
| 第二节 | 中国各民主党派在国家生活中的地位和作用 | (272) |
| 第三节 | 中国共产党领导的多党合作制 | (283) |
| 第十二章 | 当代中国的政治协商制度 | (291) |
| 第一节 | 我国政治协商制度的形成与发展 | (291) |
| 第二节 | 中国人民政治协商会议的性质、职能和任务 | (298) |
| 第三节 | 中国人民政治协商会议的组织原则和组织机构 | (310) |

| | |
|--|-------|
| 第十三章 当代中国的人民直接参与制度 | (316) |
| 第一节 人民直接参与制度是社会主义民主制度的 重要组成部分 | (316) |
| 第二节 信访制度 | (322) |
| 第三节 职工代表大会制度 | (326) |
| 第四节 基层群众自治制度 | (331) |
| 第十四章 当代中国的民族区域自治制度 | (337) |
| 第一节 中国解决民族问题的基本原则和政策 | (337) |
| 第二节 中国民族区域自治制度的内容与特点 | (348) |
| 第三节 完善和发展民族区域自治制度 | (358) |
| 后记 | (365) |

第一章 绪 论

当代中国政治制度,即中华人民共和国政治制度,从建立到现在已有四十多年的历史。在这期间,有在废墟上创建的胜利和喜悦,有在激流中奋进的成功和自豪,但也曾有过曲折的磨难、失误的教训和深沉的思考。如今又正经受改革的洗礼而进入了新的发展时期,并以新的姿态展示在世界面前。江泽民同志在庆祝中华人民共和国成立四十周年大会上的讲话中指出:“尽管我们的政治制度还有待于逐步完善,但是它经过自我改革和发展,一定能够为国家政治、经济、文化、社会生活的民主化,提供充分的可能性和广阔的前景”。中国的政治制度如何进行改革和完善,怎样才能进一步巩固和发展,都需要我们加强对这一制度的了解和研究,研究它产生和发展的历史过程,研究它的现状和发展趋势,研究它的一系列具体内容及其内在联系,在深入的研究中逐步把握中国政治和政治制度发展的规律性,并以此来指导它自我改革和发展的实践。

第一节 当代中国政治制度的研究对象和内容

一、政治制度的涵义

本书的研究对象是当代中国的政治制度,这就首先要涉及到政治制度这一概念。政治制度是指统治阶级为实现其阶级专政而采取的统治方式、方法的总和,它包括国家政权的阶级实质、政权的组织形式、国家结构形式以及为保证国家机器运转的一系列基本制度和具体制度。

国家政权的阶级实质,即社会各阶级在国家中的地位,它确定由哪些阶级来统治管理国家,反映国家的本质和国家的阶级属性。这就是通常所讲的国体问题。纵观人类历史,世界各国先后存在过

四种国体,即奴隶主阶级专政、封建地主阶级专政、资产阶级专政、无产阶级专政。社会主义国家政权的阶级实质即国体是无产阶级专政或人民民主专政。当代中国的国体是人民民主专政。

国家政权的组织形式,是指统治阶级采取何种形式组织自己的政权机关。就是在国家中占统治地位的阶级,按照本阶级统治的需要,根据一定的原则设立国家政权机构,规定这些机构之间的权力关系,并确定设立这些机构的基本组织原则和方法。这就是我们通常所讲的政体问题。当代中国的国家政权组织形式即国家政体是人民代表大会制度。国家结构形式,是指国家的整体与部分、中央政权机关与地方政权机关之间的相互关系形式,一般分为单一制和复合制两种基本形式。当代中国的国家结构形式是统一的多民族的单一制国家。

国家政治制度不仅包括国体、政体方面的问题,而且还包括为保证国家机器正常运转和国家政治生活有序进行的其它一系列基本政治制度和具体政治制度,如立法制度、司法制度、监督制度、行政制度、政党制度、军事制度、人事制度、选举制度等。这些制度,显然不能完全包括在国体、政体的范围内,但它们都是国家政治制度的重要组成部分。

据上分析,我们这里所确定的政治制度概念,其涵义是比较宽泛的。它既包括国体、政体方面的问题,也包括政治系统运行和操作的其它一系列制度。在政治学研究中,人们可以从不同角度来使用这个概念。例如,从国体角度来说,人民民主专政是中国的国家制度或根本政治制度。从政体方面而言,人民代表大会制度是中国的根本政治制度或最基本的政治制度。从整个政治系统来分析,共产党领导的多党合作制度、政治协商制度、民族区域自治制度等,也都是当代中国的基本政治制度。江泽民同志在国庆四十周年的讲话中,在谈到中国政治制度方面的成就和特点时指出:“我们运用马克思列宁主义的国家学说,结合中国的实际,在世界上人口最多的东方大国,建立了工人阶级领导的、工农联盟为基础的人民民

主专政的社会主义国家政权。我们实行人民代表大会制度，为社会主义事业和祖国统一共同奋斗的多党合作和政治协商制度，坚持‘长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共’的方针，广泛吸收各民主党派和各界爱国人士参政议政，组成了最广泛的爱国统一战线”。很显然，这里所论及的政治制度，就包含着上述三方面的问题。

政治制度是社会制度的有机组成部分。社会制度是社会的经济、政治、法律、文化等制度的总称。从总体上说，社会制度分为两大类：一是社会经济制度，即一定的生产关系的总和，其中主要的是生产资料所有制形式；另一类是政治、法律、文化等属于社会上层建筑领域里的各种制度。经济决定政治，经济基础决定上层建筑。社会制度中的政治、法律、文化等制度是由社会经济制度决定并为它服务的；同时，政治、法律、文化等制度对社会经济制度起着重要的反作用。中国的社会制度是社会主义制度，我国宪法规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭了人剥削人的制度，实行各尽所能，按劳分配的原则”。这就是说，中国社会主义经济制度的根本特征和标志是生产资料的社会主义公有制以及由公有制决定的按劳分配原则。中国的这种社会经济制度，决定了中国的国家性质是人民民主专政，决定了中国的政权组织形式是同人民民主专政的本质相适应的人民代表大会制度，决定了中国的国家机构实行民主集中制的原则，也决定了中国的其它政治制度。中国社会主义政治制度的根本特征和标志是人民民主专政和人民代表大会制度。

坚持社会主义制度，主要就是坚持社会主义的经济制度和政治制度。建国以来，我们运用社会主义的基本的政治制度和经济制度的力量，依靠各族人民发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，克服种种困难，使中国由一个一穷二白的半殖民地、半封建国家，变成了一个初步繁荣昌盛的社会主义国家。

二、当代中国政治制度的研究对象及主要内容

基于上述对政治制度这一概念的理解和界定,当代中国政治制度的研究对象是中华人民共和国的国体、政体以及其它的基本政治制度和具体政治制度。具体来说,主要包括以下几个方面的内容:

1、研究当代中国的人民民主专政的社会主义国家制度以及基本的政治关系。这主要是从国体方面来研究国家政治制度,阐明中国的国家性质以及社会各阶级在国家中的地位。中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。这表明,中国的国家政权是由工人阶级(经过共产党)领导的政权;这个国家政权的阶级基础是工农联盟;这个国家政权是对人民实行民主,对敌人实行专政的政权;这个国家政权的根本历史任务是把中国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。这种由工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、对人民实行民主和对敌人实行专政的、以建设社会主义和实现共产主义为根本历史任务的国家政权,体现了中国政治制度的根本特点。中国政治制度的其它方面,都以此为根本依据,都要求与此相适应。

2、研究当代中国的国家政权组织形式和国家结构形式。这主要是从政体方面来研究国家政治制度,阐明中国工人阶级和广大人民群众通过什么样的国家形式来实现人民民主专政,保证国家的一切权力属于人民,保证人民在国家中的主人翁地位。国体决定政体,并要求有一种最适合的政体来为它服务。中国人民民主专政的社会主义国体的核心问题,是如何在法律上、制度和实际生活中保证广大人民享有最广泛的和最真实的管理国家一切事务的权力,即如何保证“一切权力属于人民”。而这在中国首先是通过实行人民代表大会制度这一政体来体现和实现的。中国实行的以民主集中制为根本组织原则和活动原则的人民代表大会制度,就是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都由它讨论并作出决定。实行这一制度并充分发挥它作

为国家权力机关的作用,是我们国家的一切权力属于人民的根本标志。正是在这个意义上,我们说人民代表大会制度是我国的根本政治制度。这方面的问题,也就成为《当代中国政治制度》这门课程研究的主要内容。至于国家结构形式,也是国家形式的一个方面,它也由一个国家的国体和其它国情特点所决定并适应、服务于国体。中国是社会主义的单一制国家,实行统一的民主制中央集权。采用这一国家结构形式,符合我国各族人民的根本利益,有利于人民民主专政国家政权的巩固和发展及其历史任务的实现。因此,研究当代中国的政治制度,也要把它包括在内。

3、研究当代中国的一系列基本政治制度和具体制度。前已谈到,国家政治制度,不仅包括国体、政体方面的根本制度,而且还包括政治系统中其它一些基本政治制度和具体制度。在中国除了已建立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家政权和实行人民代表大会这一根本政治制度以外,还实行其它一系列基本政治制度和具体制度,如共产党领导的多党合作制度和政治协商制度、国家行政制度、国家人事制度、国家司法制度、国家监督制度、国家军事制度、民族区域自治制度、人民直接参与制度以及选举制度等。这些制度作为中国政治制度的重要组成部分,从不同方面体现中国人民民主专政的社会主义国家政权的性质,起着维护、巩固社会主义国家政权和实现人民民主专政的历史任务的重要作用。阐述和分析这些制度的基本内容、主要特点和作用以及如何进一步发展、完善,也是《当代中国政治制度》的主要研究课题。

4、研究当代中国的政治体制改革和政治制度的进一步完善。社会主义制度是在自身基础上不断发展和完善的。社会主义政治制度当然也是这样。建国以来的历史实践证明,从本质上、总体上说,我国的政治制度是好的,在保证人民群众当家作主,保护人民群众的根本利益,巩固人民民主专政的国家政权,推进社会主义革命和社会主义现代化建设,实现国家政治、经济、文化、社会生活的

民主化等方面,起到了十分显著的作用,取得了初步的但又很实在的成就和进步。但也应看到,在我国政治制度的某些方面或环节上,如具体的领导制度、组织形式、工作方式等,还确实存在着一些重大缺陷,阻碍着社会主义优越性的发挥和社会生产力的发展。这就需要通过政治体制改革,兴利除弊,使我国政治制度逐步趋于完善。这里所讲的政治体制,指的是以国体和政体为基础的,反映和体现国体和政体内涵的各种具体的政治组织形式、政治设施、政治管理方式以及相应的政治法律规范体系等。简单地说,政治体制就是国家政治制度,主要是国体政体的具体表现形式和实施方式。一定的政治制度(主要是国体和政体),总要通过一定的政治体制来保证和体现。政治体制是否健全、完善,对于政治制度的巩固、发展及其作用的发挥有着直接的重要影响。因此,要使中国的社会主义政治制度不断得到巩固和发展,并充分发挥它的优势和作用,必须逐步深入地进行政治体制改革。

第二节 学习研究当代中国政治制度的意义和方法

一、学习和研究当代中国政治制度的主要任务

学习和研究当代中国政治制度的目的,在于运用马克思主义基本理论,特别是它的国家学说,正确认识我国社会主义政治制度的性质、基本特征及其发展趋势,揭示和把握社会主义政治制度发展的规律,为我国政治体制改革的深入进行和政治制度的自我发展与完善,提供科学的理论依据和思想基础。

基于这样的基本目的,我们学习和研究当代中国政治制度的主要任务是:

第一,社会主义政治制度在当代中国的确立、巩固和发展,体现了中国现代社会政治发展的客观规律,是中国政治制度史上最伟大、最深刻的变革。以人民民主专政的国家政权和人民代表大会制度为基本特征的我国社会主义政治制度,已经在中国这块土地

上和全国人民心中深深扎下了根,是任何力量都动摇和改变不了的。在四十余年的历史中,中国社会主义政治制度经受了历史考验,已经证明并将继续证明它具有强大的历史活力和蓬勃生机。我们学习、研究当代中国政治制度,就要从理论与实践的结合上揭示和阐明这一历史必然性、历史进步性,更加自觉地坚持四项基本原则,为维护和巩固社会主义政治制度而斗争。

第二,社会主义政治制度作为整个社会主义制度的重要组成部分,同样也需要在自身基础上不断发展和完善,方能保持其应有的、内在的活力和生机。我们学习和研究当代中国政治制度,就要以改革、发展的思想为指导,在比较充分地收集、掌握有关资料和深入调查研究的基础上,对当前我国政治制度的各个方面进行马克思主义的科学分析,总结历史经验,提出进一步改革和完善的基本思路和意见,供有关决策部门参考。中国政治体制改革的实践,迫切要求深化这方面的理论研究。在这一理论研究中,对中国政治制度本身的研究无疑是一个最为重要的方面。马克思主义理论指导下的这种研究及其成果,将为我们指明一条社会主义政治制度自我改革和发展的道路。无论是从理论还是从实践来看,这方面的研究任务,既极其重要,又相当复杂艰巨。在这国际风云复杂多变的时代,马克思主义和世界共产主义事业,一方面要求我们毫不动摇地坚持社会主义方向,维护社会主义政治制度的根本原则和特征;另一方面又要求我们自觉地进行改革,逐步革除现存政治制度中的种种弊端,克服官僚主义现象和封建主义影响,使中国社会主义政治制度的长处和优势更好地发挥出来,体现出比资本主义政治制度更大的优越性。我们学习、研究当代中国政治制度,理应在这方面做出努力和贡献。

第三,社会主义政治制度自我发展和完善的核心问题,就是社会主义民主政治建设问题,就是使人民真正当家作主,真正享有各项公民权利,享有管理国家和企事业的权力。应当说,社会主义政治制度基本建立后,就从根本上确立了广大劳动人民当家作主、行

使管理国家和企事业单位的权力的政治地位。但是,建立和完善各项具体的民主政治制度,以使广大劳动人民充分地、有效地行使管理国家和企事业的权力,却是一个逐步推进的过程,需要作出长期的努力。中国现阶段社会主义民主政治建设的主要任务,就是要建立和完善社会主义民主政治的各项具体制度,使社会主义民主政治的各个方面,包括它的组织形式、运行程序、活动方式等,都逐步走向制度化、法律化。简言之,就是要建立起一套能够充分体现人民当家作主这一本质的比较完备的具体民主制度。我们学习和研究当代中国政治制度,理应结合中国现阶段社会主义民主政治建设的主要任务来进行,把推进我国一系列具体的民主制度的建立和完善作为一项重要任务。

第四,中国社会主义政治制度自我改革和完善的目的,是为了在党的领导下和社会主义制度下更好地发展社会生产力,充分发挥社会主义的优越性。马克思主义认为,民主政治作为一种上层建筑,它要同经济基础相适应,要为推动经济基础的发展服务。建立在社会主义经济基础之上的社会主义民主政治,必然是社会经济发展的强大推动力。经过社会主义政治制度的自我改革和发展,能够为国家政治、经济、文化、社会生活的民主化提供充分的可能性和广阔的前景,能够为社会造就大批的优秀人才,能够充分调动广大人民建设社会主义的积极性、主动性和创造性,能够为生产力的更快发展创造良好的政治环境和社会环境,使社会主义优越性更充分地发挥出来,使社会主义有更大的吸引力。当代中国政治制度的学习研究及其成果,要体现社会主义政治制度自我改革和完善的目的,要有利于调动各种积极因素和各方面积极性,促进社会生产力的发展。

二、学习和研究当代中国政治制度的意义

学习和研究当代中国政治制度,无论是从理论上还是从实践上看,也无论是从国内还是国际上来说,都有着极为重要的意义。

第一,学习和研究当代中国政治制度,有助于我们认识和掌握

社会主义政治制度发展的规律性,为我国社会主义政治制度的自我改革和完善提供经验总结和理论指导。

我们已经建立了基本的政治制度和经济制度,并且运用这种制度的巨大力量,创造了在过去剥削制度下无论如何也不可能达到的伟大业绩。建国四十多年来的历史已经证明,社会主义政治制度具有巨大的优越性和强大的生命力。但勿庸讳言,我们有过各种失误,包括以政治方面的严重失误。在过去很长的一段时间里,由于严重忽视政治科学的发展,忽视对社会主义政治发展规律的探索和研究,忽视社会主义政治制度的自我改革和完善,提出并实行过一些极为错误的政治理论,如“无产阶级专政下继续革命”的理论等,对国家和人民造成了很大的损失。党的十一届三中全会以来,我们党恢复和发展了实事求是的思想路线,坚持实践是检验真理的唯一标准,开始重视和加强政治科学的研究,结合中国的实际,探索政治制度自我改革和发展的规律。与此同时,我们党在总结历史经验教训的基础上,着眼于国家的长治久安和加快社会主义现代化建设,提出了进行政治体制改革的历史任务。近十年来,我们在推进社会主义民主建设和社会主义法制建设方面做了大量的工作,取得了十分显著的进步。但应看到,我们对社会主义政治和政治制度的研究还是很不够的,这方面还有不少未被认识的“必然王国”,有待于我们去探索和发现;我国的社会主义政治制度还有许多不完善的地方,需要在科学的理论指导下进行改革和完善。学习和研究当代中国政治制度,能使我们在这方面做出有意义的贡献。

第二,学习和研究当代中国政治制度,有助于我们充分认识制度建设的根本性意义,高度重视制度问题,自觉地把制度建设作为根本的建设来抓,扎扎实实地搞好各项民主制度建设。

邓小平同志在总结十年“文革”历史教训时,十分深刻地指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好可以使

坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”十年浩劫的教训极其深刻，“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^①邓小平同志的这个制度比人更重要的思想，是我们进行政治体制改革和社会主义民主政治建设的一个根本性指导原则。中国社会主义的历史还很短，再加上我们长期没有高度重视各项民主制度的建设，以致我国社会主义民主制度还很不完善。我们还没有一套完备的具体民主制度来有效实现政治生活的民主化、经济生活的民主化和社会生活的民主化，来充分体现人民当家作主的政治地位和充分发挥广大人民群众管理国家和社会的政治作用，也还没有建立起完善的民主程序来保证民主生活渠道的畅通和有序化。这方面的情况，已经引起我们党的高度重视，强调社会主义民主政治建设要致力于基本制度的完善，认真解决好这个关系到党和国家命运的带有根本性、全局性和长期性的问题。学习和研究当代中国政治制度，也能使我们在这个问题上加深理解和认识，自觉地参加社会主义民主和法制建设，使我国民主政治朝着制度化、法律化方向健康发展。

第三，学习和研究当代中国政治制度，还可以使广大人民群众了解和掌握这方面的基本知识和基本理论，提高参政议政能力，提高参与国家和社会事务管理的政治热情，使社会主义民主政治建设因有更广泛、更深厚的群众基础而得到更扎实的发展。

发展广大人民群众普遍参与国家和社会事务的民主政治实践，保证广大人民群众真正享有各项公民权利，是社会主义民主政治的本质和核心，也是社会主义政治制度的本质特征和根本优势。而要实现这一目标，除了必须要有一套完备的具体民主制度等条件作保障外，还必须普遍提高人民群众的政治思想水平和文化水

^① 《邓小平文选》第293页。