



新编21世纪政治学系列教材

当代中国政治制度 导论

第二版

An Introduction to Contemporary
China's Government and Politics

杨光斌 著



新编21世纪政治学系列教材

当代中国政治制度 导论

第二版

An Introduction to Contemporary
China's Government and Politics

杨光斌 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治制度导论/杨光斌著. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 3
新编 21 世纪政治学系列教材
ISBN 978-7-300-20952-4

I. ①当… II. ①杨… 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 (2015) 第 039001 号

新编 21 世纪政治学系列教材

当代中国政治制度导论 (第二版)

杨光斌 著

Dangdai Zhongguo Zhengzhi Zhidu Daolun

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京七色印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 16.25

字 数 368 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2007 年 6 月第 1 版

2015 年 5 月第 2 版

印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

作者简介

杨光斌博士 中国人民大学政治学系二级教授，教育部长江学者特聘教授，博士生导师，《比较政治评论》创刊主编。研究领域为政治学理论、比较政治、当代中国政治、中国国内政治经济与对外关系。著作有《让民主归位》、《政治学的基础理论与重大问题》、《政治变迁中的国家与制度》、《制度的形式与国家的兴衰》、《制度变迁与国家治理：中国政治发展研究》、《中国政治发展的战略选择》、《中国经济转型中的国家权力》、《中国政治变迁中的观念与利益》、《中国国内政治经济与对外关系》等；发表中、英文论文 60 多篇，政治评论多篇。

内容简介

本书在阐述新中国政治发展和当代中国政治基本性质的基础上，系统、深入地考察了当代中国政治是如何发展而来的，从“党和国家领导体制”和“立法—行政—司法体制”两方面详细介绍当代中国的政治制度，并对政治制度下动态、真实的政治关系和政治过程进行考察。本书既包含了中国政治制度的基本方面，又追踪了近年来出现的政治权力结构即政治关系的变化，诸如党政关系的变化、国家—社会关系的变化、政治—市场关系的变化，以及中央—地方关系的变化等，是全景式和动态式了解当代中国政治制度的入门之作。此次修订把政治制度分为两篇分别加以阐述，新增加了“政治关系与政治过程”部分。

邓小平领导的改革是新中国成立以来的又一次革命。过去 30 多年的改革开放已经给中国带来革命性变化。这种革命性变化不仅体现在现实生活中的经济、政治等层面，而且还表现在因现实的变迁而带来的理论上的创新和发展以及由此而来的政治学学科建设上的成就方面。

在我国，计划经济体制已经让位于社会主义市场经济体制，同时由经济变革带来的政治体制上的变化也是有目共睹的。首先，在民主法制建设上，人治正在走向法治，政治的制度化正在加强，其中一个重要标志就是终身制的废除和退休制度的形成。其次，在国家结构上，过去计划经济时期简单的单一制已经转变为更加复杂的国家结构关系。中央与地方、地方政府与地方政府之间的关系有了更多的市场经济特征。再次，在国家与社会之间的关系上，过去是“大政府（国家），小社会”，现在正向“大政府（国家），大社会”的方向变化。民间社会在政治生活中的作用越来越大，社会自由越来越多。最后，在意识形态上，过去那种对待马克思主义、毛泽东思想的封闭、激进而又教条的态度已经转变为开放、理性而又灵活的态度，因而形成了引导改革开放事业的邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观。所有这些变革，都是我们在 30 多年前所无法想象的。当然，在政治进步的同时，存在的问题也不容回避。那就是迫切需要建立一套约束政府权力、使人民群众的真实意愿和利益诉求能够得到顺畅表达的机制，以便从根本上保证社会的稳定与和谐。这些问题的解决，不仅需要实际工作者在体制创新方面的实践，更需要政治学学科的发展和政治学专业人才的智慧与理论贡献。

我国的政治变革既是对政治学研究工作的挑战，又是促使政治学发展的良好机遇。我国的政治学在这种压力与机遇并存的环境中正在快步前进。首先，在学科分类上，政治学已经从法学中独立出来而成为一级学科。其次，在学科分支上，政治学从马克思主义政治理论、制度史、思想史而发展成为学科门类更加丰富、更加有特色的一门学科，诸如新政治经济学、政治社会学、政治心理学、政治文化、政治学方法论等。再次，在研究方法上，从单一的阶级分析法发展成为以历史唯物主义为基础的多元化方法论，诸如行为主义、理性选择主义以及方兴未艾的新制度主义。最后，在问题研究上，无论是深度还是广度，我国政治学界都取得了可喜的成就，为中国的政治发展和政治改革作出了自己应有的贡献。当然，在看到成绩的同时，也不能无视发展中的不足。作为中国政治学学科建设和

发展的见证人，我们不能不为政治学发展中的结构性缺失而忧心忡忡。比如，就专业刊物而言，不要说与经济学、法学和历史学比较，就是和政治学的二级学科国际关系比较，政治学专业刊物的数量也是少之又少。这种现象严重制约了我国政治学的发展，很多优秀的研究成果只能散见于综合性学术刊物和大学学报。

中国政治学学科发展的基础是高校政治学专业建设。自1980年恢复政治学专业以来，政治学系或政治与行政管理学系已经成为很多高校的普遍性建制。而且在各高校政治学专业竞相发展的过程中，我们很高兴地看到各个高校的政治学学科建设和教材建设，无不生机勃勃，成就斐然。中国人民大学出版社推出的“新编21世纪政治学系列教材”在全国享有很高的声誉，是我国很多高校政治学专业和行政管理学专业的必备教科书。从已经出版的教材来看，我认为，“新编21世纪政治学系列教材”具有如下特点：

第一，体系上的创新性与独特性。教科书固然应该有通用的内容，但是在教材林立的今天，千篇一律而无特色的教材是难以立足的，也难以为社会所认可和接受。“新编21世纪政治学系列教材”中的每一本教材在体系上的创新性和独特性都是很突出的。

第二，内容上的研究性与新颖性。体系上的独特性应该由内容上的研究性与新颖性构成。教科书不但要介绍一般性的概念和理论，还应该容纳最新的理论研究成果以及对有关理论成果的看法与评价。该系列教材的一个重要特征是，这些教材都是作者们基于自己多年的教学与研究心得而撰写的具有新意的研究性作品。事实上，国外的大学教科书基本上是学术界享有名望的教授来撰写。一本好的教科书之所以享有盛名，就在于其因体系上的独特性和内容上的研究性而形成的权威性。

第三，观点上的全面性与选择性。教科书是一种通论性的著作，因而包容的学术观点、理论应该尽量全面。但是，在信息爆炸的时代，一本书企图容纳所有的观点是不可能也不必要的。因为有的观点不过是个别学者的偶发奇想而不具有普遍性。这就需要撰写者去伪存真，认真取舍。我很高兴地看到，本系列教材在追求观点的全面性时，也没有忘记选择性原则。

第四，方法论上的马克思主义原则性与包容性。我国的社会科学研究离不开马克思主义的基本方法论，尤其离不开历史唯物主义的指导，政治科学更是如此。但是马克思主义并不是凭空产生的，它是在吸纳人类精神文明优秀成果的基础上产生的，马克思主义的发展同样少不了与其他理论流派的碰撞以及对人类文明成果的借鉴与扬弃。封闭的马克思主义是没有生命力的，坚持马克思主义并不排除对其他理论流派的介绍与分析。正是基于这样的指导思想，本套教材在介绍马克思主义政治学的同时，能运用历史唯物主义的基本原理兼容并蓄地介绍和分析其他理论流派。

本套教材的上述特点决定了它们不但是有关专业的教师和学生必备的教学和学习用书，也是政治学研究者的的重要参考书籍。虽然具有上述优点和特征，但是十全十美的社会科学著作是不存在的，因此，本套教材中的缺点与不足在所难免。衷心希望专家学者、广大读者积极批评、热情指正！

赵宝煦

写一本教科书而让读者基本理解中国政治，无疑是一项巨大的挑战。欣慰的是，海内外很多大学的中国政治课程在使用本书作为教科书。几年前到日本法政大学开会，东京大学的中国问题专家高原明生教授专程拜访我，说他正在使用我的《中国政府与政治导论》作为教科书，和我探讨书中的几个疑点。台湾政治大学等不少台湾的大学多年来也在使用本书作为大陆政治课的教科书，为此台湾五南图书公司2007年出版了繁体版，并几次再版。更有挑战性的是，如何让时时刻刻身处中国政治之中的读者读后而有所获益？一位同人告诉我，一位曾做过知名大学政治学教师后来官至高位的学者型官员在一次演讲中说，“在我所阅读的与当代中国政治有关著作中，杨光斌教授的《中国政府与政治导论》算是基本上把中国政治说清楚了”。这位深谙中国政治之道的官员的评价让我深感不安，因为10年前出版的《中国政府与政治导论》虽有些与众不同之处，尤其是关于党政关系的描述，但我个人认为很难说已经把中国政治说清楚了。

为了把中国政治说清楚，在“时间去哪儿了”的紧张、忙碌的研究日程里，有责任拿出时间修订这本教材。10年过去了，中国政治依然在“不变”中“变化”着——不变的是基本政治制度，变化的是制度框架内的政治关系和政治过程。在过去10年里，自己在中国政治研究上也有不少心得和收获，出版了论文集《中国政治发展的战略选择》，发表了不少政治评论文章。将自己的研究成果转化成教科书产品，是我的一贯做法，比如《政治学导论（第4版）》，以避免和其他教科书的雷同，或者说其他教科书也不会和我的教科书雷同。

怎么才能把中国政治说清楚？当代中国政治至少包括具有内在逻辑关系的三大部分：中国政治是怎么来的——当下的政治制度是什么样的——政治制度是怎么运作的。如果按照法条文本讲干巴巴的静态的制度规定，不但学生觉得乏味而听不下去，教师自己也会觉得无味而讲不下去。因此，必须从历史的、动态的视野讲授中国政治。不但要讲政治制度是什么样的，更重要的是政治关系和政治过程是什么样的。

基于此，对《中国政府与政治导论》做了结构性的重大调整和内容更新。此次修订版由如下几个部分构成，首先讲当代中国政治发展即中国政治是怎么来的，制度部分分两篇即最为重要的“党和国家领导体制”和“立法—行政—司法体制”，最后是政治制度下的

动态的、真实的政治关系和政治过程。此次修订版把政治制度分为两篇分别加以阐述，新增加了“政治关系与政治过程”部分。

在基本制度不变的前提下，中国的政治权力结构即政治关系都发生了重大变化，诸如党政关系的变化、国家—社会关系的变化、政治—市场关系的变化，以及中央—地方关系的变化等。政治的结构性变化必然导致政治过程的变化，其中最大的变化是公众参与政策过程的程度前所未有。

变化着的权力关系和政治过程告诉我们，我们不能再简单地运用一些舶来品（比如“威权主义”、“专制”、“极权主义”）而一成不变地套在中国身上，这是一种思想上的偷懒表现，也很洋教条主义。正如我多次所呼吁的，中国不应该只是理论的试验场，更应该是理论的发源地。所以这样说，作为政治学理论和比较政治学的研究者，我深知很多理论和概念都有特定的历史语境，或者是对特定国家的特定历史经验的量身定制，或者是冷战时期为政治斗争的需要而高歌自己、妖魔化对手的产物。不仅如此，历史上中国人似乎一直不擅长将自己的事务概念化、理论化，而善于概念制造的西方人又制造出太多的概念和理论，以至于概念泛滥。就这样，华人世界的很多学人总是不得不浸淫于过密化的概念世界，久而久之便成了观念的囚徒。结果，在比较治理意义上，相对于可比的发展中大国如印度、巴基斯坦、墨西哥、俄罗斯、印度尼西亚等，中国治理的成就和相对优势虽然有目共睹，但很多人，包括不少中国精英人士却认为中国错了，而印度和墨西哥却是对的。何来观念与现实的如此巨大的反差？对于中国和其他国家的比较，中国老百姓是怎么看的？印度和墨西哥甚至包括俄罗斯的精英又是怎么看的？

为此，中国急需基于自己历史文化和现实经验而形成的新概念、新表述。我认为，“国家治理体系与治理能力现代化”是一个不错的概念，它不仅是对中国政治制度和政治关系的理论概括，也是对政治过程的一种理论总结。为此，本书的最后一章便是“国家治理体系与治理能力现代化”，我相信它将是未来相当长的时期内引领中国政治建设的总目标。

第一章由中共中央编译局李月军副研究员撰写，第三章由民政部尹冬华博士撰写。在此，特别感谢香港中文大学王绍光教授授权使用其《中国公共政策议程设置的模式》一文中的思想成果、感谢中国人民大学康晓光教授和郑州大学韩恒副教授授权使用其《分类控制》一文中的部分成果，相信本教科书因此而增色不少。

一如既往地欢迎读者的支持、批评与指正，让本书和变化着的中国政治一道健康成长！

杨光斌

中国人民大学明德国际楼 909 室

2014 年 5 月 18 日

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（www.crup.com.cn/gggl），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

QQ 群：236159213

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮编：_____

电话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

绪 论 当代中国的政治制度变迁	1
第一节 新制度的建立	1
第二节 制度的曲折与衰退	6
第三节 制度的恢复、建设与新走向	10

第一部分 党和国家领导体制

第一章 当代中国政治制度的基本性质与原则	21
第一节 中国政治制度的法律性渊源：宪法与党章	21
第二节 中国政治制度的基本性质与原则	27
第二章 党的中央组织与领导体制	37
第一节 党和国家领导体制的形成与发展	38
第二节 党的中央组织	48
第三节 党的归口管理体制	56
第三章 政党与政党制度	71
第一节 共产党：从革命党到执政党	71
第二节 党与人民群众团体	79
第三节 共产党与民主党派	83

第二部分 政府体制

第四章 立法体制	89
第一节 人民代表大会制度的发展、性质与原则	89
第二节 选举制度	93
第三节 全国人民代表大会	99
第四节 全国人大常务委员会及其专门委员会	106

第五节 地方各级人民代表大会	110
第六节 人民代表大会制度的改革和完善	114
第五章 中央政府	118
第一节 政府的设置原则和领导体制	119
第二节 国务院	123
第六章 地方各级政府	133
第一节 地方各级人民政府的地位、产生和任期	133
第二节 地方各级人民政府的职权	140
第三节 地方各级人民政府的机构设置和领导体制	146
第四节 农村基层政权与基层民主	150
第七章 司法制度	157
第一节 党的政法委员会	157
第二节 人民法院	160
第三节 人民检察院	166

第三部分 政治关系与政治过程

第八章 国家与社会关系：从全能主义到国家统合主义	173
第一节 当代中国国家与社会关系的演变	174
第二节 单位体制	189
第九章 政治与市场的关系	197
第一节 中央政府—行政机构与市场的关系	197
第二节 政治经济过程中的利益集团问题	204
第十章 中央—地方关系	212
第一节 关于中央—地方关系的政体结构与利益结构	212
第二节 中央—地方的经济关系	216
第十一章 公民参与—政策过程	223
第一节 公共参与	223
第二节 政策过程	234
结 语 国家治理体系与治理能力现代化	238
参考文献	247

当代中国的政治制度变迁

重点问题

- 如何认识中国革命的政治意义？
- 新中国成立初期制度建设成功的经验是什么？
- 如何认识“大跃进”与“文化大革命”的关系？
- “文化大革命”时期的政治特征是什么？
- 观念与 20 世纪 80 年代的制度变迁是什么关系？
- 当前中国政治的基本特征是什么？

在了解我国的基本政治制度之前，很有必要对新中国成立以来的政治发展作一个线索性的勾画。当代中国的政治发展不仅是理解当代中国政治制度的基础，也是当代中国政治制度的一个动态过程。当然，要理解当代中国的政治发展和政治制度的运作，还应该具备中国政治传统、苏联政治和中国共产党历史方面的基本背景知识。

新中国成立以来，政治发展总体上可以划分为以下几个时期：1949—1956 年制度建设时期、1957—1977 年制度的曲折与衰退时期、1978 年以来制度的恢复与发展时期。

第一节 新制度的建立

一、革命的意义

在介绍新制度的建立之前，有必要简单交代一下中国共产党革命的意义。我们一般把毛泽东领导的革命理解为社会主义和共产主义意义上的革命。其实，这场革命的意义远不止于此。从民族—国家建设的意义上看，这场革命还是一场推动民族国家重新整合的革命。

马克思主义关于革命的基本观点是，历史上的任何一次真正的革命，都将使社会发生急剧的变化和促进社会飞跃发展，因为它宣告了旧制度的灭亡和新制度的诞生。这是历史发展中的质变，或者说，革命是政治现代化的重要手段。亨廷顿说：“一场全方位的革命，

包括摧毁旧的政治制度和合法性模式，动员新社会集团参与政治，重新界定政治共同体，接近新的政治价值标准与合法性的新概念，由新的、更有活力的政治精英掌握政权，以及建立新的、更强有力的政治制度。就政治参与的扩张而言，一切革命都包含着现代化；就新的政治秩序模式的建立而言，某些革命还包含着政治发展。”^①这不仅是对某些资产阶级革命成果的总结，更是对社会主义革命作用的评价。因为社会主义革命大多是在政治经济文化相对落后的国家里发生的。革命不仅使这些国家的经济飞速发展，也使这些国家建立起了更先进的政治制度。革命使中国真正开始了政治现代化。

第一，完成了民族独立、国家统一的大业。晚清以后，中国处于半殖民地状态，殖民主义强国的“势力范围”到处可见。“九一八”事变后，日本侵占了东三省。在中国内部，军阀主义盛行，国家处于分裂状态。社会主义革命赶走了外国势力，实现了中国大陆的真正统一。从政治现代化标准来看，国家的统一或国家权力的统一是政治现代化必不可少的条件。革命创造了一个自立性政权，即对外独立、对内统一行政。

第二，实现了道德更新。革命胜利以前的中国像一盘散沙，缺少共同的利益意识。具体地说，旧中国的政治制度腐败，政治四分五裂，地方势力猖獗，追求私利成为人们的目标，人们效忠的对象是家族和其他小集团。革命摧毁了旧的社会秩序，同时也消灭了旧的社会阶级、多元状态和狭隘的效忠意识。革命创造了新的、更普遍的道德观念和合法性源泉，新的道德观念是全国性的而非地域性的。在旧秩序下，公共利益被彼此冲突的地方势力分割；在新秩序下，公共利益表现为全国的、人民的、革命的利益。自中国近代以来，没有哪一个政权获得过比共产党政权更多的支持和拥护。如果说认同是落后国家进行现代化的一个关键因素，那么中国的社会主义革命就解决了这一问题。革命是有代价的，但这种代价不是徒劳的，在革命中诞生的共产党政权给中国带来了前所未有的政治稳定以及经济增长所必需的政治结构。因此，革命创造了一个具有高度凝聚力的合法性政权。

第三，革命所创立的政治制度也具有高度的复杂性。和近代以来许多国家的革命一样，中国的革命也建立了一种全新的政治制度，即民主集中制，它有效地使革命形成的权力合法化和制度化。一个强大的政党能使群众的支持制度化。共产党通过它的社会联系纽带，如共青团、工会和妇联组织，成功地联系着群众，了解群众的要求。政府则充当政策输出的角色。政党还在政府各部门进行政治上和组织上的领导。这种政治结构上的复杂性有力地保证了共产党的领导。同时，在社会层面，各企事业单位有力地执行党和政府的政策，使单位成了联结党与社会的重要桥梁。这些复杂的政治机制保证了政治功能的灵活性及应付复杂问题的能力。

总之，社会主义革命建立的新政权使广大人民群众成了国家的主人，人民群众参与政治的热情空前高涨，而政治体系的高度制度化则为满足人民的参政要求和推动社会变革提供了制度保障。

社会主义革命带来了政治现代化。但革命不是万能的，一个国家不能永远处于革命性的政治运动状态，否则，这个国家就没有机会进行现代化建设。

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变迁社会中的政治秩序》，301页，北京，华夏出版社，1987。

二、统治秩序的确立

统治秩序是社会各阶级经过特殊斗争和较量之后形成的，是斗争的胜利者强加于整个社会的统治行为。因此，政治统治的第一步是以暴力为后盾，建立有利于自己的统治秩序。为了建立新的政治秩序，取得革命胜利以后的中国共产党首先做了以下几件事情：

第一，土地改革。中国的社会主义革命在某种意义上是一场中国共产党领导的农民革命，大多数革命者的基本诉求是拥有自己的土地，因此，土地改革运动可以认为是巩固革命成果的一个根本举措。1950年冬天开始的在新解放区开展的土地改革运动到1953年春天基本完成，全国3亿多无地少地的农民无偿分得了土地和其他生产资料。土地改革运动彻底消灭了封建制的土地制度，是中国历史上规模最大的一次土地制度的革新，使新政权从根本上获得了大多数人的衷心支持，使社会中的大多数底层人物第一次有了主人的感觉。

第二，镇压反革命。朝鲜战争爆发后，新政权的敌对势力空前猖獗，他们组织武装暴乱，袭击、围攻区、乡政府，甚至攻击县政府。仅在1950年春天到秋天的半年时间内，新解放区就有4万名干部和群众被杀害。为此，1950年10月开始镇压反革命，重点是土匪（匪首、惯匪）、特务、恶霸、反动会道门头子和反动党团骨干分子。到1951年10月，在运动中共杀、关、管各类新政权敌对分子300万人，保证了新政权的稳定和各项工作的顺利推进。

第三，“三反”和“五反”。1951年底在共产党内开展了一场反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的“三反”运动，同时在私营企业里开展了一场反对行贿、反对偷税漏税、反对偷工减料、反对盗窃国家财产、反对偷窃国家情报的“五反”运动。“三反”、“五反”运动使城市中的工人阶级有了更加强烈的阶级斗争意识，加强了共产党在私人企业中的工作和党组织的建设，为大规模地推行计划经济作好了组织上的准备。

上述三次大规模的政治运动是在抗美援朝的大国际背景下发生的，目的是为了巩固新政权和建设一个全新的社会。

第四，重建社会道德。1950年5月，中央人民政府颁布的《婚姻法》规定：废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻制度。实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女权利平等，保护妇女和子女合法利益的新民主主义婚姻制度。这是新中国反封建斗争的一次深入。与此同时，新政权还采取坚决措施，彻底取缔旧社会遗留的卖淫嫖娼、贩毒吸毒、赌博等各种社会丑恶现象，使社会风气大为好转。

第五，改革文化教育制度和改造知识分子的思想。政治合法性不仅来自受惠者组织上的支持，更重要的是思想上的认同。因此，改革旧的文化教育制度是新政权的必然任务。首先，各地军管会立即接管各级学校，在组织上建立共产党组织、共青团、少先队、学生会和教工组织，在教学上开设马克思列宁主义和毛泽东思想等理论课程。不仅如此，新政权还组建了自己的大学。1949年12月，政务院决定开办中国人民大学作为培养国家建设干部的新型正规大学。其次，接管外国势力所办的文化、宗教和传媒机构。最后，改革旧的社会文化事业，建立共产党领导文化事业的组织，使所有作家、文艺工作者都纳入党所领导的协会之中，例如从事创作的艺术家都被编入中国文学艺术界联合会。在这个联合会

内，各个学科又有自己的组织，如中国作家协会、中国戏剧家协会，这些协会在各个省和各大城市又有分会。

在组织上进行整合的同时，新政权也开始了人类历史上最具有挑战性的工程，即改造人的思想，把具有旧思想的人改造为具有新思想的人，把自私的人改造为毫不利己、专门利人的人。在所有人中，最需要改造的是知识分子。毛泽东说：“思想改造，首先是各种知识分子的思想改造，是我国在各方面彻底实现民主改革和逐步实现工业化的重要条件之一。”^①从1951年9月开始，在全国范围内开展了一场知识分子思想改造运动，使知识分子学习和运用马克思主义的基本观点和方法。

但是，由于政治挂帅的原因，在这场思想改造运动中，学术问题变成了政治问题，学术讨论变成了政治批判，例如对电影《武训传》的批判。“以对电影《武训传》的批判为发端，毛泽东后来在思想文化领域又发动过几次批判运动，都有消极的方面，对新中国文化教育事业的发展带来严重的损害，其经验教训是值得深刻汲取的。”^②

至此，新的政治格局在新中国成立后的4年内基本建立起来。

三、制度建设和法律建构

统治阶级依赖暴力后盾是为了确立有利于自己的政治制度，统治者首先应健全和完善各种制度或政治机构。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。制度建设通常主要表现为法律建构。法律是掌握国家管理权力的统治阶级的意志的体现，是统治阶级把现存的统治关系固定化的形式，也是统治阶级达到利益普遍化目的的最好手段。所谓利益普遍化，就是统治阶级把自己的利益和意志变成全社会的利益和意志，使统治阶级的利益要求上升为社会公共利益的要求，并且获得普遍效力，从而直接制约和指示着社会经济生活的所有领域和整个过程。利益以法律面貌出现，自然容易获得权威性认可。历史上很少有向法律挑战的现象，法律越完备、越健全，统治阶级的地位就越牢固。因此，成熟的统治阶级十分注重以法律手段去保护政治制度，国家力量或暴力也往往以法律为中介而表现出来。

在统治秩序基本确立以后，新政权就立即开始了制度与法律的建构。

第一，政治制度的建构。在建构正式的政治制度之前，作为执政党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。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》）、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《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》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《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

^① 《毛泽东文集》，第6卷，184页，北京，人民出版社，1999。

^② 何沁主编：《中华人民共和国史》，66页，北京，高等教育出版社，2002。

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。宪法表明，新中国的政治统治方式在短短几年时间里发生了根本性变化，由军事统治转变为文职管理。

第二，经济制度的建构。无论是农业还是工业，在新政权建立后的短短几年内都完成了从私有到国家所有的巨变。这种产权关系的变更显然不是建立在交易基础上而自然形成的，而是国家依靠其强制力量创建的。

1949年建立新的国家的同时，没收了国外企业、官僚资本企业并将之改造为社会主义全民所有制企业。从1953年开始，国家开始对私人所有的工业、商业进行改造，到1956年完成，同时土地集体化运动也达到高潮。这样，中国的经济制度即产权制度发生了根本性变化，公有产权基本上取代了在我国存在了几千年的私有产权。

随着对土地、工业、商业所有权改造的完成，新的国家建立了计划管理体制，国家计划委员会^①成为经济制度中举足轻重的一环。计划经济实际上就是一种中央集权制经济。

计划经济不仅表现为中央集权制，还直接体现为产权与政权的合一性。国有产权的主体在理论上是国家，但国家是抽象的，国家的权力由各级政府直接实施，因而，国家所有实际上就是各级政府所有，是中央各部门和地方政府所有。在政企合一的体制下，企业单位已经不再是传统意义上的经济组织，而是政治制度中的重要部分。这种政治与经济的特殊关系决定了领导人对政治的态度和行为直接决定着企业的命运。不仅如此，在中央集权制下的干部委任制中，由于企业是行政权力的一环，企业具有行政功能和行政级别，在很长的时间里，企业领导人的政治追求往往大于对经济利润的追求，从而直接约束企业的创新动力。

土地制度改造的完成和计划经济体制的建立，标志着中国完成了社会主义国家基本的制度建设。社会主义国家在经济上体现为以公有制为基础的计划经济制度。

第三，文化制度的建构。在新制度主义看来，作为软性制度的政治文化、意识形态是与硬性的政治制度 and 经济制度相辅相成的。因此，在建设新的政治制度 and 经济制度的同时，势必要批评旧思想或与马克思列宁主义、毛泽东思想相左的思想。从1954年开始，在思想文化领域开展了对“资产阶级唯心主义思想”的批判，其中重点批判了俞平伯的《红楼梦》研究、胡适的学术思想和胡风的文艺思想。既然是政治批判，就自然地把学术问题上升到政治问题，同时采取了全盘否定的非历史唯物主义的态度。^②在经过几年的马克思列宁主义和毛泽东思想基本理论的普及和对一系列思想的批判以后，毛泽东认为天下已由大乱达到大治，于是在1956年4月提出“百花齐放、百家争鸣”的著名的“双百”方针。但是，在一年以后，“双百”方针在反右运动中荡然无存。

^① 国家计划委员会于1998年更名为国家发展计划委员会，又于2003年将原国务院体改办和国家经贸委部分职能并入，改组为国家发展和改革委员会。

^② 参见何沁主编：《中华人民共和国史》，106页。

至此，新中国的基本政治制度、经济制度和文化制度已经全部建立起来，在苏联的帮助下，新中国在工业、农业和教育方面都取得了非凡的成就。

四、成功的经验

根本经验是党内的团结，虽然其间出现了“高饶事件”。党内团结的根本原因在于：第一，新政权一致认同苏联模式就是新中国的社会主义道路，因而在如何建设新中国的问题上没有异议。第二，党内民主。虽然毛泽东是党内核心，但多年战争所形成的战友式的关系使其他领导人还能比较平等地与毛泽东探讨问题。第三，与第二个方面相联系，是毛泽东个人的作用。在抗美援朝胜利以后，毛泽东的个人威望在党内又得到进一步提高，毛泽东的绝对权威对领导核心的稳定起了关键作用。在这一时期，毛泽东对党内的纷争起到了公正的仲裁者的作用。同时，他对自己不太熟悉的领域比如经济建设方面还能保持谦虚和审慎的态度，这对充分发挥以陈云为代表的经济专家和技术专家的作用很有帮助。

但是，在制度不健全的条件下，个人的作用是不确定的。接下来的历史表明，毛泽东的权威为领导集体的团结提供了可能性，但却不是这种团结的保证。

五、政治特征

这一时期的基本政治特征如下：

第一，在政治上，确立了以中国共产党为领导核心的政治制度。党的组织不仅在党内建立起来，也在政府机关和社会团体中建立起来；

第二，在经济上，确立了基于公有产权之上的中央集权的计划经济体制，根本性地改变了几千年以来以私有制为主体的经济制度；

第三，在国家与社会关系上，由于政治上党的组织向基层社会的延伸和经济上计划经济体制的形成，以及单位体制的建立，形成了国家对社会的全面控制和个人对国家的全面依附关系；

第四，在意识形态上，共产主义理想是整合社会道德的主导政治思想，同时很多人也自觉地以这一新思想要求自己的言行，为国家奉献自己的一切。

这样，新中国建立起来的政治模式是一个具有高度动员性的、为克服过去 100 多年社会全面危机的政治体制。这样的政治又被称为全能主义政治，即国家的组织和控制延伸到社会的每一个角落以进行政治统治。

第二节 制度的曲折与衰退

政治发展过程中不仅有前进，也有曲折甚至衰退；政治发展的方向也是多方面的，可能有民主的方向，也可能有反民主的方向。而政治衰退和反民主方向的发展都会导致现代化的中断。很多发展中国家的现代化过程都出现过中断，而我国的“文化大革命”带来的政治衰退事实上就是现代化中断。

一、制度的曲折时期

1954 年宪法可以认为是一部关于社会主义人民民主的制度架构的规定，1956 年党的