

中国特色社会主义文明建设研究丛书

当代中国政治法律制度

王文惠 编著

DANGDAI ZHONGGUO
ZHENGZHI FALÜ ZHIDU



中国社会科学出版社

中国政法大学图书馆 法学理论类

当代中国政治法律制度

张立荣 著

中国政法大学出版社

中国特色社会主义文明建设研究丛书

当代中国政治法律制度

王文惠 编著

DANGDAI ZHONGGUO
ZHENGZHI FALÜ ZHIDU

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治法律制度 / 王文惠编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 1
(中国特色政治文明建设研究丛书)
ISBN 978 - 7 - 5203 - 2365 - 9

I. ①当… II. ①王… III. ①司法制度 - 研究 - 中国 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 076166 号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	田 文
特约编辑	陈其芳
责任校对	张爱华
责任印制	王 超
出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http: //www. csspw. cn
发 行 部	010 - 84083685
门 市 部	010 - 84029450
经 销	新华书店及其他书店
印 刷	北京君升印刷有限公司
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2018 年 1 月第 1 版
印 次	2018 年 1 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16
印 张	24. 5
插 页	2
字 数	389 千字
定 价	98. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本丛书由贵州师范大学政治学博士点建设资金资助出版

《中国特色社会主义文明建设研究丛书》

编 委 会

主 任：韩 卉 李建军

执行主任：徐晓光 陈华森

委 员：韩 卉 李建军 徐晓光

唐昆雄 陈华森 朱健华

杨 芳 欧阳恩良 阳黔花

黎 珍 岳 蓉

总 序

“政者，正也”。政治文明是人类社会政治观念、政治制度、政治行为的进步过程以及所取得的进步成果。高度的政治文明，是有史以来人类共同憧憬的美好梦想。政治文明建设通过上层建筑的能动作用，推动公共权力的规范运行、社会治理体制机制的优化、社会共识的凝聚、社会资源的优化配置、社会力量的整合，为人类社会的持续进步提供丰沛的能量，为人们的福祉提供坚强的保障。

在人类文明奔涌不息的历史长河中，中华民族以深邃的政治智慧和深入的政治实践，为世界政治文明作出了独特的巨大贡献。科举考试制度就是古代中国政治文明的创举，并作为西方国家选修的范本，成就了西方的文官制度。新中国建立以来，中国人民立足中国国情、解决中国问题，在政治建设、经济建设、社会建设、文化建设、生态建设进程中，探索、确立、完善人民民主专政的政治进步成果，创造了令世界瞩目的、具有中国特色的政治文明形态和制度体系。如今，“北京共识”获得了国际学界的广泛认可；“言必称孔子”成为西方社会的时尚。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。进一步推进中国特色政治文明建设，以促进物质文明建设、精神文明建设、社会文明建设、生态文明建设，实现中华民族的伟大复兴，仍然是一项长期而艰巨的历史任务，也是每一个中国政治学人义不容辞的历史使命。为此，贵州师范大学聚集了一批年富力强、志趣高远的政治学人，他（她）们以推进中国特色政治文明建设为己任，立足中国现实国情，深入中国现实社会，传承中国政治文明传统，借鉴西方政治文明成果，从丰富的多学科视角展开理论探讨和实践总结。“中国特色政治文明建设研究丛书”的出版，既是其研究成果的展示，更是引玉之砖，欢迎学界同仁批评指正、指点迷津，共同为推进中国特色政治文明建设，为人类命运共同体的发展进步贡献智慧和力量。

本丛书编委会

2016年3月

自序

按照法学的一般原理，政治法律制度即是有关政治制度的法律规范，或者说是调整政治活动的法律制度。那么，什么是政治？什么是法律？这两种社会现象关系如何？本书的立论依据是什么？这里先对这些问题做一简要、肤浅的说明，亦为序。

一

恩格斯在《共产主义原理》中曾明确指出，“无产阶级革命将建立民主制度，从而直接或间接地建立无产阶级的政治统治”^①。在其著名的《反杜林论》中又指出，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”，不管什么政府，“他们中间每一个都十分清楚地知道自己首先是……总的经营者”^②。列宁指出：政治是“参与国事、指导国家、确立国家活动方式、任务和内容”^③，等等。根据马克思主义经典作家的论述，政治的实质/含义应该是：第一，政治的根源是经济，政治是经济的集中体现，政治关系归根到底是由经济关系决定的。“法的关系正像国家的形式一样，既不能从它们本身来理解，也不能从所谓人类精神的一般发展来理解，相反，它们根源于物质的生活关系，这种物质的生活关系的总和”“称之为‘市民社会’”^④。第二，政治的实质是阶级关系。“一切历史上的斗争，无论是在政治、宗教、哲学的领域中进行的，还是在任何其他意识形态领域中进行的，实际上只是各社会阶级的斗争或多或少明显的表现”^⑤。在阶级社

① 转引自中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，马克思恩格斯著作翻译室编《马克思恩格斯列宁斯大林论政治和政治制度》（上册），群众出版社1984年版，第35页。

② 《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社1972年版，第219页。

③ 转引自陆建承《宪法的调整对象之探讨》，《上海大学学报》（社科版）1995年第4期。

④ 转引自中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，马克思恩格斯著作翻译室编《马克思恩格斯列宁斯大林论政治和政治制度》（上册），群众出版社1984年版，第138页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1972年版，第602页。

会中，阶级性是政治的基本特性。第三，政治的核心是政治权力。任何阶级要实现自己的目的，都必须掌握对国家或社会的最高统治权。政治关系的存在与解决，都要通过政治权力来实现。“集权是国家的本质、国家的生命基础”，“没有一个国家可以不要集权”，“只要存在着国家，每个国家就会有自己的中央，每个公民只是因为集权才履行自己的公民职责”，“国家的中央政权有权颁布法律，统帅管理机关，任命国家官吏，等等”^①。总之，“在民主制中，国家制度、法律、国家本身都只是人民的自我规定和特定内容，因为国家就是一种政治制度”^②。政治制度作为政治关系制度化的结果，旨在维护和巩固政治权力。政治权力尤其是国家政权作为政治上层建筑的核心必须通过政治制度为依托来加以确认，政治权力的运行也必须依赖政治制度来实现。而政治则是阶级社会中以经济为基础的上层建筑，是经济的集中体现，是以政治权力为核心展开的各种社会活动和社会关系的总和。政治现象的基本内容，是围绕着争夺和掌握国家政权而展开的一系列活动。

政治是上层建筑领域中各种权力主体维护自身利益的特定行为以及由此结成的特定关系，政治活动是社会中的各个阶级和利益集团、通过掌握国家政权来进行社会价值资源分配的活动。在社会政治领域中，政治实体遵行的各类准则或规范、对各种政治关系所做的一系列规定，就是政治制度。换言之，政治制度是关于政治的行为规则或规范体系，它的功能是定义、规范和约束政治主体的政治权力和政治行为，基本内容是规范政治主体的政治权力关系及其政治行为。一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至于起到决定性作用。

从夏朝奴隶制国家建立起至中华人民共和国成立止，四千余年的中国政治、法律制度史，经历过各个不同的历史时期，存在过各种不同类型的政治、法律制度^③。当代中国的政治制度是指新中国成立以来，规范中华人民共和国国家政权、政府制度、国家与社会关系等一系列根本问题的法

① 转引自中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，马克思恩格斯著作翻译室编《马克思恩格斯列宁斯大林论政治和政治制度》（上册），群众出版社1984年版，第7页。

② 同上书，第16页。

③ 游绍尹、吴传太：《中国政治法律制度简史》，湖北人民出版社1982年版，第1页，“前言”。

律、体制、规则和惯例。当代中国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，实行人民代表大会制度的政体，实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，实行民族区域自治制度，实行基层群众自治制度，具有鲜明的中国特色。这样一套制度安排，是在我国历史传承、文化传统、社会经济发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果^①。它“植根于中华民族几千年来赖以生存和发展的广阔沃土，产生于中国共产党和中国人民为争取民族独立、人民解放和国家富强而进行的伟大实践，是适合中国国情和社会进步要求的选择”^②。

二

法律是以国家名义制定、认可和解释的，用来调整人的意志行为的规则系统^③。当代中国的法律体系，主要由七个法律部门和三个不同层级的法律规范构成。七个法律部门是：宪法及宪法相关法，民法商法，行政法，经济法，社会法，刑法，诉讼与非诉讼程序法。三个不同层级的法律规范是：法律，行政法规，地方性法规、自治条例和单行条例。目前，全国人民代表大会及其常务委员会已经制定了200多件现行有效的法律。与法律相配套，国务院制定了600余件现行有效的行政法规，地方人民代表大会及其常务委员会制定了7000多件现行有效的地方性法规，民族自治地方的人民代表大会制定了600多件现行有效的自治条例和单行条例。国务院有关部门以及省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府还制定了大量规章^④。按照法理学的一般原理，以调整社会关系之不同，可以将各种法律规范进行分类。比如，调整经济关系的法律规范，属于经济法；调整平等主体之间的财产关系和人身关系的法律规范，属于民法。作者以为，在当代中国的法律体系中，有一些法律规范是调整政治关系的，如《宪法》《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中华人民共和国国务院

① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》（2016年版），学习出版社、人民出版社，第166页。

② 国务院新闻办公室：《中国的民主政治建设》白皮书，2005年10月19日发布。

③ 朱力宇主编：《法理学原理与案例教程》，中国人民大学出版社2007年版，第33页。

④ 国务院新闻办公室：《中国的法治建设》，2008年2月28日发布。

组织法》《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《中华人民共和国人大代表法》《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》《中华人民共和国香港特别行政区基本法》《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》等等。因为这类法律规范调整的是当代中国的国体、政体、立法、行政、司法、民族、地方与中央的关系、基层民主等政治关系，与传统的民法、刑法、行政法有着显著的差别。

事实上，作为上层建筑的重要组成部分，法和政治从来具有密切的联系。对此，卓泽渊教授在其《法政治学》中作了如下清晰阐述：“如果说人类的一切知识最早被总括在哲学领域，那么法学知识不仅被总括在哲学领域之中，还在很长的历史时期都被总括在政治学领域之中”^①，现实生活的确如此。“许多法律现象都是政治现象。重大法律问题，都是政治问题。”例如，一个国家的国体政体问题，这些重大的政治问题无不是法律问题。同时，“许多政治现象都是法律现象”，特定的政治现象或特定的法律现象未必具有双重的属性，但是大量的政治现象都与法律现象是交叉或重叠的，例如选举，选举当然是政治现象，但是只要是属于国家范畴的选举就和法律密切相关。什么人拥有选举权、选举的程序、制裁、有效无效等，都是政治问题，又都是法律问题^②。而从现实生活来看：一方面，政治影响法的性质、政治影响法的发展进程、政治影响法的实现程度；另一方面，法规范国家权力的运转、法规范政治角色的行为、法确认各项政治制度并推动政治体制改革、法推动政治的运行和发展。总之，政治的基本功能是把不同的利益交融和冲突集中上升为政治关系，对社会价值进行权威性的分配和整合；而法律将利益和价值的权威性分配以规范、程序和技术性的形式固定下来，使之具有形式上共同认同的性质，使上升的政治关系具有形式上的正统性。法律作为人类意识到的并加以选择的用以指导、调整和组织人类自身生活的具有强制性的行为规范，是政治实践依据、操作和展开的核心部分。政治如果离开了法的有效组织、维持和保证，就不可能达到有效治理国家和社会公共事务的效果和目的。

① 卓泽渊：《法政治学》，法律出版社 2005 年版，第 5 页。

② 同上书，第 7 页。

三

依照我国现行宪法的制度安排，当代中国的政治体制主要是：中国共产党是执政党。在党的领导下，人民当家做主。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。人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度。人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，行使国家权力。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。国家的重大事项由人民代表大会决定。行政机关负责执行人民代表大会通过的法律、决议、决定。人民法院、人民检察院依照法律规定分别独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。总之，“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。与这种国体相适应的政权组织形式是人民代表大会制度，与这种国体相适应的政党制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，构成了中国政治制度的核心内容和基本框架，是社会主义民主政治的集中体现”^①。党的十八大报告明确指出：“中国特色社会主义制度，就是人民代表大会制度的根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度”。本著作正是根据这样的政治共识和理论认知进行谋篇布局的，在具体内容上由政党法律制度、人民代表大会法律制度、人民政府法律制度、人民法院和人民检察院法律制度、民族区域自治法律制度、基层民主法律制度、群团组织法律制度和特别行政区法律制度几个部分组成。

这里需要说明的是：我国现行《宪法》第三章第二节专节规定了国家主席法律制度。依据《宪法》规定，“中华人民共和国主席、副主席由全国人民代表大会选举。有选举权和被选举权的年满四十五周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届”（第七十九条）。“中华人民共和国主席根据全国人民代表大会

^① 国务院新闻办公室：《中国的政党制度》，2007年11月发布。

的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，宣布进入紧急状态，宣布战争状态，发布动员令”（第八十条），“中华人民共和国主席代表中华人民共和国，进行国事活动，接受外国使节；根据全国人民代表大会常务委员会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定”（第八十一条），“中华人民共和国副主席协助主席工作。中华人民共和国副主席受主席的委托，可以代行主席的部分职权”（第八十二条），“中华人民共和国主席、副主席行使职权到下届全国人民代表大会选出的主席、副主席就职为止”（第八十三条），“中华人民共和国主席缺位的时候，由副主席继任主席的职位。中华人民共和国副主席缺位的时候，由全国人民代表大会补选。中华人民共和国主席、副主席都缺位的时候，由全国人民代表大会补选；在补选以前，由全国人民代表大会常务委员会委员长暂时代理主席职位”（第八十四条）。

设立国家主席作为国家元首是我国政治制度的特色之一。世界各国无论历史多么不同，幅员大小、人口多寡和发展水平多么悬殊，社会制度与政治制度相互差异，但每一个主权国家都有自己的元首或有特定的机关行使元首职权，这几乎是没有例外的。不同的是称谓不尽相同，在君主制国家中一般称之为国王、天皇、大公等，在共和制国家中一般称之为总统、主席等^①。现代国家的元首一般具有对外代表国家、居于国家机构的首脑部位、根据宪法行使元首权、享有礼仪上的特殊待遇等基本特征^②。1949年新中国成立时就设立了主席职务，虽然当时的主席是中央人民政府委员会的组成人员，但其名称为中央人民政府主席。由于当时中央人民政府是指整个中央政权组织的总和，因而中央人民政府主席实际上就是中华人民共和国的主席，不过它并不像1954年以后那样是一个单独的国家机关^③。1954年《宪法》第二章第二节对“中华人民共和国主席”用共计八个条款（第三十九条至第四十六条）进行了专门规定。众所周知，1954年宪法是新中国的第一部宪法。据介绍，该宪法草案初稿主要是以毛泽东为核心的宪法起草小组起草的，历时40天左右。因此，该宪法草案初稿反映

① 朱福惠主编：《宪法学》（第三版），厦门大学出版社2013年版，第184页。

② 许崇德：《国家元首》，人民出版社1982年版，第9—11页。

③ 许崇德主编：《中国宪法》（第四版），中国人民大学出版社2010年版，第168页。

了以毛泽东为首的第一代领导人对于国家主席这一新的国家机构以及国家元首制度的认识和思考。1954年9月15日,刘少奇在第一届全国人大第一次会议上代表宪法起草委员会所作的《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出:“依照宪法草案的规定,我国的全国人民代表大会完全统一地行使最高的国家权力……我们的国家元首职权由全国人民代表大会所选出的全国人大常务委员会和中华人民共和国主席结合起来行使。我们的国家元首是集体的国家元首。同时,不论常务委员会或中华人民共和国主席,都没有超越全国人民代表大会的权力”^①。自1966年“文化大革命”开始后,国家政治生活处于极度不正常状态,国家主席制度也处于名存实亡的状态。1975年宪法取消了国家主席的设置,1978年宪法仍然不设国家主席。但是,“建国以后的实践证明,设立国家主席对健全国家体制是必要的,比较符合我国各族人民的习惯和愿望”^②。因此1982年宪法在总结历史经验的基础上恢复了国家主席的设置。根据1954年宪法和1982年宪法对国家主席职权的规定,说明“我国的国家主席就是国家元首”^③。在我国,国家主席是一个行使国家元首职权的单独的国家机关。宪法不仅明确规定了国家主席的法律地位、产生程序,还明确规定了国家主席的职权和作用等内容。但是,由于篇幅限制等原因,本著作除在此做一简介外、暂时未列专章详述,留待今后再版(如果可能)时补进。

苏力教授在其《法治及其本土资源》一书的“自序”中曾感言:“中国的历史和现实为做学问的人准备了一个‘富矿’,但我们也面临着很大的困难,中国法学尤为甚之。与其他学科相比,中国当代的法学研究更缺少学术的传统,缺少研究中国实际的传统”^④。的确,在当代中国法律体系中,有关政治的内容十分丰富、是一座“富矿”。但是限于作者的水平、视野,又的确难以完成“当代中国政治法律制度”这样的重大课题。这不仅因为“政治”本身没有普适定义,还由于在编写过程中、作者竟

① 肖蔚云、王禹、张翔编:《宪法学参考资料》(上册),北京大学出版社2003年版,第28页。

② 彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明(1982年4月22日在第五届全国人民代表大会常务委员会第23次会议上的报告)》,肖蔚云、王禹、张翔编:《宪法学参考资料》(上册),第89页。

③ 马岭:《论我国国家主席的性质》,《法学评论》(双月刊)2014年第3期。

④ 苏力:《法治及其本土资源》,“什么是你的贡献(自序)”,中国政法大学出版社2004年修订版。

找不到一本同名书籍作为参考。但是，学海无涯，凡事总须思考、研究才会明白。如此，只好根据现有内容交付出版，以期抛砖引玉。

王文惠

2016 年岁末

目 录

第一章 当代中国政党法律制度	(1)
第一节 政党	(2)
一 政党概述	(2)
二 政党特征	(4)
三 政党的基本功能	(7)
第二节 当代中国政党制度	(9)
一 当代中国政党制度概述	(9)
二 当代中国的多党合作制度	(11)
三 当代中国多党合作制度中的政治协商	(16)
四 当代中国多党合作制度的价值和功能	(17)
第三节 当代中国执政党法律制度	(18)
一 当代中国的执政党	(18)
二 当代中国政治制度的法律性渊源：宪法与党章	(19)
三 中国共产党的领导体制、方式	(26)
四 中国共产党的执政方式	(34)
第四节 当代中国的政治协商制度	(37)
一 政治协商制度概述	(37)
二 中国人民政治协商会议	(38)
三 政协委员	(42)
四 政协提案	(43)
本章小结	(45)
第二章 当代中国人民代表大会法律制度	(46)
第一节 当代中国人民代表大会制度	(46)
一 当代中国人民代表大会制度的确立	(47)
二 当代中国人民代表大会制度的主要内容	(50)

三 人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度	(52)
四 当代中国人民代表大会制度的基本特征	(53)
第二节 人民代表大会	(56)
一 人民代表大会在当代中国国家机关体系中的地位	(56)
二 全国人民代表大会及其常务委员会	(56)
三 地方各级人民代表大会	(61)
第三节 人民代表大会选举法律制度	(67)
一 选举基本原则	(67)
二 选举程序	(69)
三 香港、澳门特别行政区全国人大代表的选举	(74)
第四节 人大代表	(77)
一 人大代表	(77)
二 人大代表的基本权利	(78)
三 人大代表的基本义务	(83)
第五节 议案 质询案 罢免案 特定问题调查权	(84)
一 议案	(84)
二 质询案	(86)
三 罢免案	(89)
四 特定问题调查权	(90)
本章小结	(92)

第三章 当代中国人民政府法律制度

(93)

第一节 人民政府

(94)

一 政府概述

(94)

二 人民政府

(97)

三 人民政府领导体制、结构模式

(100)

第二节 中央人民政府

(101)

一 中央人民政府概述

(101)

二 中央人民政府组成、任期

(103)

三 中央人民政府领导体制

(104)

四 中央人民政府职权

(107)