

当代中国政治制度

王春英
著



世界知识出版社

当代中国政治制度

王春英 著



世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治制度/王春英著. —北京: 世界知识出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5012-5539-9

I. ①当… II. ①王… III. ①政治制度—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 153898 号

责任编辑 刘豫徽
责任出版 赵 玥
责任校对 马莉娜

书 名 当代中国政治制度
Dangdai Zhongguo Zhengzhi Zhidu
作 者 王春英

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号 (100010)
经 销 新华书店
网 址 www. ishizhi. cn
投稿信箱 lyhbbs@163. com
印 刷 北京京科印刷有限公司
开本印张 720×1020 毫米 1/16 17½印张
字 数 277 千字
版次印次 2017 年 8 月第一版 2017 年 8 月第一次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-5539-9
定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究

序

政治是人类最古老、最普遍的现象之一，可以说，自从有了人类，就有了政治活动。这是因为，人是有需求的，而满足人们需求的社会资源通常是稀缺的，任何一个社会都需要对稀缺的社会资源进行分配，而对稀缺的社会资源进行权威性分配，就是政治活动。人类通过政治活动分配社会资源的前提是拥有权力，由此可见，政治的核心是权力和社会资源，权力是分配、获取社会资源的手段，而社会资源是对人类生产和生活具有价值的一切事物，既包括有形的商品、货币等物质层面的事物，也包括无形的权力、名誉、社会地位等精神层面的事物。社会资源是有限的，为防止资源分配过程中的纠纷和冲突，就需要对政治行为进行规范，“告诉个人能够、应该、必须做什么，或是相反”^①，使个人的行为进入有序运行的轨道，保护社会免于陷入无尽的冲突之中。这些规范的总和就构成了一个国家的政治制度。政治制度是人类政治文明长期发展的结果，政治制度的变迁过程就是人类政治文明的演进过程。人类社会脱胎于动物王国，早期的政治制度不免带有丛林规则的底色。随着人类社会的不断进步，政治制度变迁的总体趋势是去丛林化、文明化。纵观近代以来人类政治发展史，不难发现，人类建立政治制度的全部努力就在于合理确定管理者权力与被管理者权利之间的界限，既保证政府治理社会的权威，又能够防止政府滥用权力，其目的则只有一个，即保护公民的自由和权利。尽管政治制度受制于一个国家的经济发展水平、文化、历史传统等因素，但它一经确立，就会对社会的发展、人类的进步产生至关重要的影响。“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。”“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、

^① [美] 康芒斯：《制度经济学》（上册）（于树生译），北京：商务印书馆 1981 年版，第 87 页。

稳定性和长期性。”^①因此，对政治制度进行系统研究，建立适合本国国情的政治制度模式，以促进社会的进步和人民的福利，是政治学的重要课题。

政治制度属于传统政治学研究的范畴，自从法国思想家孟德斯鸠创立三权分立理论以来，世界各国都把国家权力分为立法权、行政权、司法权，分别设立立法机关、行政机关、司法机关来行使。立法机关的职能是根据社会大多数人的利益要求制定法律，因此，其组成人员的产生方式及行使权力的方式都以民主为依归。为保证立法机关的代表性，公正、公平的选举制度尤为重要。行政机关的职能是为执行立法机关制定的法律、发布的决定和命令，因此，其首选的价值取向是效率，为此，行政首长负责制和“永业”、专业的公务员队伍就必不可少。司法机关的职能是裁决社会发生的纠纷，因此，司法以捍卫公正为天职，为保证司法的公正，国际上通行的做法是实行司法独立，其核心是法院和法官独立。立法机关、行政机关、司法机关的组成、权力、行使权力的方式及它们之间的权力关系都由一国的根本大法——宪法作出明确的规定，在一定意义上，宪法是静态的政治制度，是政治制度的法律化，因此，研究宪法是了解政治制度的重要途径。在当代，政党政治成为一个普遍现象，政党在政府的组成、国家权力的运行方面起着重要的作用，整个政府机器实际上是由政党来操作的，因此政党制度是一国政治制度的重要组成部分。以民族区域自治制度、特别行政区高度自治制度和基层群众自治制度为主要内容和形式的自治制度是中国共产党根据中国历史与现实国情，为实现民族平等、祖国统一和基层民主而实行的民主政治制度，是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分。鉴于此，本书依次介绍了宪法、政党制度、选举制度、人民代表大会制度、国家元首制度和军事领导制度、行政制度、司法制度和自治制度等内容。在内容安排上，以中央政府为主。

中国当代史始于1949年中华人民共和国成立，完整意义上的中国，包括中国大陆、台湾、香港和澳门等两岸四地，由于历史的原因，台湾、香港和澳门实行与中国大陆不同的政治制度，因此，本书所说的中国主要指中国大陆，所谓的当代中国政治制度就是指1949年中华人民共和国成立后在大陆实行的政治制度。众所周知，当代中国政治

^① 《邓小平文选》（第2版）第2卷，北京：人民出版社1994年版，第333页。

制度走过了一条艰难曲折的发展道路，至今大致可分为三个发展阶段。第一阶段是1949年到1966年，这是当代中国政治制度的形成时期。1954年，在参考国外的经验，结合中国国情的基础上，中国颁布了新中国的第一部宪法，确立了中国政治制度的基本原则和权力框架。第二阶段是1966年至1976年的“文化大革命”时期，这是一个“左”倾错误泛滥的时期，其结果是五四宪法确立的政治制度遭受严重破坏，代之以运动方式治理国家和社会。第三个阶段是1976年“文化大革命”结束至今。1978年党的十一届三中全会开启了改革开放的历史进程，以此为起点，在总结历史经验教训的基础上，中国重新开始规范化的制度建设。目前，这一过程远没有结束，政治制度正处于改革完善阶段。因此，研究当代中国政治制度，以客观、理性的态度审视现实的政治制度，借鉴人类政治文明的优秀成果，积极推进政治体制改革，不断完善我们的各项制度建设，考虑到政治制度对社会发展的重要意义及中国所面临的前所未有的机遇和挑战，这实在是实现国家长治久安及中华民族伟大复兴的必由之路。

推进政治体制改革，完善各项制度建设，有两个相关的问题不得不提。

一是客观认识中国的政治制度。我们基于1982年宪法的政治制度建设正式开始于20世纪80年代初，短短三十多年的时间，尽管还存在缺点和不足，但政治结构、政治权力运行等方面的制度化、规范化水平不断提高，执政能力也取得了长足进步。客观认识中国的政治制度，首先应该肯定这个制度的合理性。一个国家的政治制度作为社会的上层建筑，对经济基础具有巨大的反作用力，好的政治制度可以促进经济的发展，反之，则会阻碍经济的发展。中国自80年代改革开放以来持续的经济增长和社会进步可以从一个角度说明中国的政治制度能适应社会发展的需要，在推动经济增长和社会进步方面卓有成效。其次要正视弊端。现实世界中，没有一个国家的政治制度是完美无缺的，都存在这样或那样的缺陷，处于发展完善阶段的中国政治制度，也是如此。弊端是客观存在的，视而不见，避而不谈，不是科学、实事求是的态度。正视弊端是认清问题、解决问题的先决条件，也是最基本的科学态度。改革首先需要我们以对历史负责的态度正视政治制度中存在的缺陷，并洞察其原因，这样，我们才能从根源上找出解决问题的办法，改革才有明确的方向，改革的措施也才能够有的放矢。

二是理性对待西方发达国家的政治经验。西方发达国家经过上百年的发展，不仅创造了巨大的生产力，而且在政治管理方面建立了比较完备的制度及其运行机制，贯穿其中的主权在民原则、权力制衡原则、法治主义原则、权利保障原则既是西方国家政治制度的共性，也是人类政治文明的共同财富，反映了人类政治生活的一般规律，值得我们认真学习和借鉴。其意义不言而喻：“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果。”^①但学习不等于照搬，古语说得好：“橘生淮北则为枳”，邓小平同志也指出：“其实有些事情，在某些国家能实行的，不一定在其他国家也能实行。我们一定要切合实际，要根据自己的特点决定自己的制度和管理方式。”^②我们有不同于西方国家的经济基础、社会制度、历史传统和文化背景，这就决定了我们在学习的时候，应该根据中国的具体国情，探索适合中国实际情况的发展模式。

任何制度都需要有与其相适应的政治文化作为支撑，托克维尔在对比法国和美国的差距时指出，在法国，“民主革命虽然在社会的实体内发生了，但在法律、思想、民情和道德方面没有发生为使这场革命变得有益而不可缺少的相应变化。因此，我们虽然有了民主，但是缺乏可以减轻它的弊端和发扬它的固有长处东西；我们只看到它带来的害处，而未得到它可能提供的好处。”^③因此，我们在致力于制度建设的同时，绝不能忽视观念的养成，培养与民主制度相适应的思想、民情和道德。我们要建设民主法治社会，就必须把民主法治的内涵真正融入人们的信仰中。因为在全社会（包括官民在内）的观念成功改变之前，任何一项新的制度都不可能有效运转。一位著名学者在分析中国百年来的现代化没有取得应有的成就时，指出，第一个原因就在于中国始终没有能培养出够格的现代化的公民。^④现代化首先是人的现代化，创立柏林大学的洪堡曾说过：教育的目的是充分发展个人的能力和个性，培养能意识到自己尊严、有教养、独立自由的公民，这种

① 《邓小平文选》（第2版）第3卷，北京：人民出版社1993年版，第373页。

② 同上，第221页。

③ [法]托克维尔：《论美国的民主》（上）（董果良译），北京：商务印书馆1988年版，第9页。

④ 李慎之：《修改宪法与公民教育》，《改革》1999年第3期。

公民的全体构成一个民族。因此，培育与民主法治相适应的观念，培养出不但能自尊而且能自律、不但能主张权利而且能承担责任的独立自由的公民，也许是现阶段当代中国政治制度教学重要的历史使命。

2001年2月，新加坡资政李光耀接受了英国《金融时报》的专访，这位著名的政治家积一生之政治经验，提出了一个带总结性的论点：我不认为通往民主的道路只有一条，也不认为只有一种民主。自2008年以来，包括美国在内的西方发达国家各种危机持续发展，经济增长乏力，民粹主义泛滥，社会动荡不安，从中折射出的是西方国家的制度困境。这些都说明，世界上并不存在唯一的、普遍适用和最佳的政治制度模式，面对我们正在建设中的具有中国特色的政治制度和西方发达国家成熟的民主制度，唯我独尊、妄自菲薄都是不可取的。我们必须清醒地认识到，任何一种制度只有随着环境的变化不断改革和完善，才能保持生机和活力。因此，我们只有脚踏实地，吸收借鉴人类社会政治文明的一切有益成果，积极探索根植于本国历史和文化、符合现实国情的民主法治道路，逐渐确立社会主义民主和法治的核心价值，才能充分发挥我国政治制度的优越性，建立一个广大人民群众能够充分享受权利、平等和尊严的和谐社会！

王春英

2017年7月28日于外交学院

目 录

第一章 宪法与政治制度

第一节 宪法概述	1
一、宪法的概念	1
二、宪法的特点	3
第二节 宪法对国家政治生活的规范	4
一、宪法的基本原则	4
二、宪法对国家政治制度的规定	7
第三节 宪法的实施保障制度	9
一、宪法的修改	9
二、宪法的解释	11
三、宪法的监督	12

第二章 政党制度

第一节 政党制度概述	15
一、政党及政党制度	15
二、中国共产党在国家政治生活中的地位	17
三、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的形成与发展	19

第二节 中国共产党的领导	22
一、中国共产党的组织原则	22
二、中国共产党的组织体系	25
三、中国共产党的领导方式	34
第三节 多党合作与政治协商制度	38
一、中国的民主党派	39
二、多党合作的内容和方式	44
三、政治协商制度	49

第三章 选举制度

第一节 选举制度概述	55
一、选举与选举制度	56
二、选举制度的基本原则	59
三、选举制度的功能	62
四、选举的保障	64
第二节 选举程序	65
一、主持选举的机构	66
二、代表名额的确定与分配	67
三、划分选区	71
四、选民登记	72
五、提出、确定与介绍代表候选人	73
六、投票与公布选举结果	74
第三节 特殊的选举程序	75
一、香港、澳门特别行政区选举全国人大代表的程序	75
二、台湾省全国人大代表的选举办法	78

三、人民解放军选举人大代表的办法	81
------------------------	----

第四章 人民代表大会制度

第一节 人民代表大会制度概述	83
一、人民代表大会与人民代表大会制度	83
二、人民代表大会的性质	84
三、人民代表大会制度在国家政治生活中的作用	85
第二节 人民代表大会的代表	87
一、人大代表的资格与代表资格的终止	87
二、人大代表的权利与义务	91
三、代表与选民的关系	98
第三节 人民代表大会的组织体系	102
一、全国人民代表大会	102
二、县级以上地方各级人民代表大会	117
三、乡、民族乡、镇的人民代表大会	123
第四节 人民代表大会的会议	124
一、人民代表大会会议	125
二、人民代表大会常委会会议	130
三、全国人大的议事程序	132

第五章 国家元首制度和军事领导制度

第一节 国家元首制度	136
一、国家主席的地位	137
二、国家主席的产生和任期	139
三、国家主席的职权	140

第二节 军事领导制度	142
一、中国共产党对军队的绝对领导	142
二、中央军事委员会的地位及领导体制	144
三、中央军事委员会的组织体系	145
四、中央军事委员会的职权	147

第六章 行政制度

第一节 行政制度概述	149
一、行政及行政制度	149
二、行政组织体制	151
三、行政领导体制	154
第二节 中央行政制度	157
一、国务院的地位、组成及任期	158
二、国务院的会议制度	160
三、国务院的职权	161
四、国务院的机构设置	163
第三节 地方行政制度	170
一、地方各级人民政府的地位、组成及任期	170
二、地方各级人民政府的职权	171
三、地方各级人民政府的机构设置	173

第七章 司法制度

第一节 司法制度概述	178
一、司法及司法制度	179
二、司法机关的地位	181

三、司法活动的基本原则	182
四、司法制度的功能	188
第二节 审判制度	190
一、法院的组织体系及其职权	190
二、法官制度	199
三、审判工作制度	203
第三节 检察制度	206
一、检察机关的组织体系	206
二、检察机关的职权	209
三、检察官制度	212
第四节 辅助司法制度	214
一、司法行政制度	214
二、律师制度	216
三、法律援助制度	223

第八章 自治制度

第一节 民族区域自治制度	227
一、民族区域自治制度的建立	228
二、民族自治地方的组成	230
三、民族自治地方的自治机关	233
四、民族自治地方的自治权	234
第二节 特别行政区制度	236
一、特别行政区的性质	237
二、特别行政区的高度自治权	238
三、香港特别行政区的政治制度	239

四、澳门特别行政区的政治制度	244
第三节 基层群众自治制度	247
一、村民自治制度	248
二、社区自治制度	255
三、企事业单位民主管理制度	259

第一章

宪法与政治制度

宪法是个古已有之的概念。无论在西方，还是在中国，宪法一词都得到了广泛的应用，但现代意义的宪法是随着资本主义制度的建立而出现的。宪法是国家的根本法、最高法，与普通法律相比，有着自己的特点。通常情况下，宪法由两部分构成。一部分旨在列举公民的基本权利，另一部分则是关于国家政治制度的安排，对主要国家机构的组织、职权及相互关系做出规定。中国宪法也秉承了成文宪法的基本原则，规定了公民的基本权利和政府的组织及其职权，为中国政治制度的建设提供了总的指导原则和基本规范。在现代社会，任何一个政府的活动都受制于宪法，但现实中的政治运作并不总是与宪法规范相一致，而要确保宪法的实施，就需要建立宪法的监督保障制度。

第一节 宪法概述

一、宪法的概念

无论是在中国还是在西方，宪法一词在古代的典章制度中都已存在，但其词义与近代以来的宪法有很大差异。在中国古代，宪法主要指法令、典章，如《国语》中就有“赏善罚恶，国之宪法”的记载。在西方，这个词的最早使用可追溯到古希腊时期。政治学的开山鼻祖亚里士多德曾编辑过《一百五十八国宪法》一书，收集了希腊许多国

家的宪法。^①但是，这些宪法既未规定公民的基本权利，也不限制国家权力，因而与现代意义上的宪法有着本质的区别。现代意义的宪法（英文为 Constitution）是资产阶级革命的产物，并不泛指一般的法律，而是指国家的根本法，其主要内容是规定国家权力的分立和行使规范及公民的基本权利。因此，只有“承认国民的参政权，国民有直接的或由代表机关参与国家的统治”的国家才可以称为立宪国，这种国家的基本法才称为宪法。^②

英国是世界上最早产生宪法的国家，但英国是一个不成文宪法的国家，在法律表现形式上没有一部完整、统一的宪法典。1787年美国制定了世界上第一部成文宪法。此后，世界各国纷纷制定了宪法，现在世界上绝大多数国家都有成文宪法。综观世界各国的宪法，从形式上看，主要有成文宪法和不成文宪法两类。成文宪法是狭义宪法的概念，指各国制定的法典，规定了政府活动的根本原则、政府体制及公民的基本权利和义务。不成文宪法亦是广义宪法的概念，凡是涉及一个国家的政体、政府机构的职权、基本活动准则及公民基本权利的法律规则，都称为宪法性法律。

根据宪法的概念，不难看出，宪法的主要内容是国家政权机关的体制和职权以及公民的基本权利和义务，简而言之，就是分权与人权。1789年的法国《人权宣言》第十六条明确规定：“凡权利无保障和分权未确立的社会，就没有宪法。”这两方面是紧密联系的，宪法不仅规定了国家权力在各个国家机构中的分配，而且规定了这些机构之间相互制约的关系，这样既可以防止任何一种权力凌驾于其他权力之上，又可以防止国家权力机构滥用职权而侵害公民的合法权利。因此，分权并进一步限权是为了保护人权。

应该指出，宪法归根结底是统治阶级意志的体现，反映了一国当时的政治力量对比关系。宪法是伴随着资产阶级革命的胜利而产生的，在反封建斗争中取得胜利从而掌握国家政权的资产阶级为了巩固胜利成果，自然要制订宪法，把自己的阶级意志和主张用国家根本大法的

① 王世杰、钱端升：《比较宪法》，商务印书馆1946年版，转引自龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，北京：法律出版社1985年版，第13页。

② 章友江：《比较宪法》，好望书店1932年版，引自龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，北京：法律出版社1985年版，第13页。

形式呈现出来，而且随着政治力量对比关系的变化，宪法的内容也随之不断调整。

二、宪法的特点

宪法是一国的根本大法，与普通法律相比，主要有以下三个特点：

(1) 宪法是一国法制的核心。宪法作为国家根本大法的含义是它规定了法律的基本原则，实施宪法要有其他部门法将宪法原则内容具体化，即要建立法律体系。而宪法处在法律体系的核心地位，部门法的制订必须依据宪法的原则。这里借用龚祥瑞先生论述宪法和行政法的关系，可以这样描述宪法在法律体系中的核心地位：宪法是部门法的基础，而部门法则是宪法的实施。没有部门法，宪法每每只是一些空洞、僵死的纲领和一般原则，至少不能全部地付诸实践。反之，没有宪法作为基础，则部门法无从产生，或至多不过是一大堆零乱的细则，而缺乏指导思想。^①

(2) 宪法有不同于其他法律的制订与修改程序。宪法的制订一般要求成立一个专门机构，如中国在制订 1954 年宪法时，就曾专门成立了宪法起草委员会。1982 年修改宪法时，成立了宪法修改委员会。宪法生效后，为维护宪法的最高权威，就需要保持宪法的相对稳定，因此修改宪法也有严格的限定。一般说来，只有有限的特定主体才能提出修改宪法的议案，而且修宪的程序也比一般法律要严格。如《中华人民共和国宪法》第六十四条规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”

(3) 宪法具有最高的法律效力。宪法是国家的根本法、最高法，这就决定了它具有最高的法律效力。其他法律，如民法、刑法、组织法等，都是根据宪法而制订的，且不得与宪法相抵触，任何违宪的法律都是无效的。《中华人民共和国宪法》在总纲中明确规定：“本宪法……是国家的根本法，具有最高的法律效力。”并在总纲第五条中进一步规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”宪法的最高法律效力在现实政治生活中集中表现为政党活动必须在宪

^① 参见龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，第 5 页。