

中央广播电视大学教材

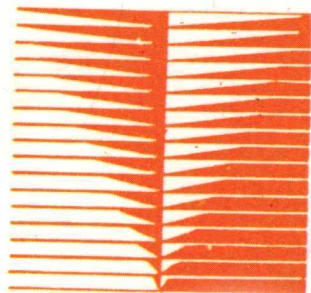


DANG DAI ZHONG GUO ZHENG ZHI ZHI DU

当代中国 政治制度

主编 袁继成

中央广播电视大学出版社



当代中国政治制度

袁继成 主编

中央广播电视大学出版社

(京)新登字 163 号

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治制度/袁继成主编.-北京:中央广播电视大学出版社,1994.6

ISBN 7-304-00993-4

I. 当… II. 袁… III. 政治制度-中国-现代-电视大学-教材 IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 06725 号

当代中国政治制度

袁继成 主编

中央广播电视大学出版社出版

社址:北京市复兴门内大街 160 号 邮编:100031

北京密云胶印厂印刷 新华书店北京发行所发行

开本 850×1168 1/32 印张 9.75 千字 237

1994 年 2 月第 1 版 2000 年 2 月第 7 次印刷

印数 38701 ~ 44700

定价:13.30 元

ISBN 7-304-00993-4/D·107

前 言

本书是中央广播电视大学为政史专业、行政管理专业和人事管理专业编写的一部教材,也适用于其他相同专业方面的学习需要。

本书的主要内容包括:工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家制度;人民代表大会的根本政治制度,中国共产党领导的多党合作与政治协商的基本政治制度;以及各项重要的政治制度(如行政体制、司法制度、军事制度、人事制度、民族区域自治制度、一个国家两种制度等);在国体之后、政体之前设国家政权结构体系。本书的编写体例即按此框架安排,全书共十章。基本内容以宪法、法律、行政法规和规章为依据,力求使用概念科学、规范和前后一致。

本书作为中央广播电视大学的统设课教材,体现着电大教材建设的指导思想,以培养高级应用型专门人才(大学专科层次)为目标,以在实际工作中必需的基础知识为取舍尺度,主要阐明各项政治制度在具体运作过程中的操作程序,以帮助学员理解与掌握。同时考虑到电大远距离教学的特点以及将来与函授、自考相沟通的发展趋势,叙述力求简明扼要,逻辑严密,便于自学。

本书的最后定稿,是在党的十四大召开和全国人大以及全国政协换届之后,建设有中国特色的社会主义的理论,国家实行社会主义市场经济,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等,已被正式载入国家根本大法。在新的历史条件下,我国的根本政治制度和基本政治制度均得到了进一步加强,政府职能在转变,国家公

务员制度推行在即,香港、澳门基本法已经通过。这些最新的政治制度原则及其运行规则,在本书中都得到了反映。但由于改革还在进行中,许多具体政治制度还有待完善,随着时间的推移,必将有所变化。这是需要大家在使用本教材时特别加以注意的。

本书由武汉中南财经大学政法系教授袁继成主编,参加编委会的成员还有武汉大学历史系吴德华教授、湖北大学政治系田子渝教授、武汉广播电视大学胡水清副教授、广东广播电视大学曾辉尧副教授。

参加本书审稿并提出修改意见的有国家行政学院徐理明、徐鸿武教授、北京市委党校李金德教授、湖北省社科院陈嘉陵教授。中央广播电视大学王朝中副教授为本书的编写作了大量的组织和技术方面的工作。中南财经大学杨存厚副教授,徐双敏、马德茂讲师也为本书的编写作过一些工作。在此一并表示感谢。

编著者

1993年6月

目 录

绪论	(1)
第一节 当代中国政治制度的研究对象.....	(1)
第二节 研究当代中国政治制度的意义.....	(9)
第一章 人民民主专政的国家制度	(16)
第一节 人民民主专政的历史发展及其实质	(16)
第二节 人民民主专政的基本职能	(23)
第三节 坚持和发展人民民主专政	(33)
第二章 国家政权结构体系	(39)
第一节 国家政权结构体系概述	(39)
第二节 国家政权结构体系的形式	(44)
第三章 人民代表大会制度	(59)
第一节 人民代表大会制度概述	(59)
第二节 全国人民代表大会	(68)
第三节 地方各级人民代表大会	(82)
第四节 坚持和完善人民代表大会制度	(90)
第四章 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	(98)
第一节 中国共产党的领导地位和组织结构	(98)
第二节 中国共产党领导的多党合作制度.....	(108)
第三节 中国共产党领导的政治协商制度.....	(122)
第五章 人民政府体制	(134)
第一节 人民政府体制的沿革.....	(134)
第二节 人民政府组织结构体制.....	(142)

第三节	人民政府职责运行体制·····	(149)
第四节	我国行政体制改革·····	(165)
第六章	人民司法制度 ·····	(168)
第一节	人民司法制度的沿革·····	(168)
第二节	人民法院与审判制度·····	(172)
第三节	人民检察院与检察制度·····	(180)
第四节	人民政府中的司法机关·····	(187)
第七章	国家军事制度 ·····	(192)
第一节	国家军事制度与毛泽东思想·····	(192)
第二节	国家武装力量的组织体制与领导体制·····	(199)
第三节	兵役制度与军衔制度·····	(204)
第四节	政治工作制度·····	(211)
第五节	教育训练、管理教育与后勤体制 ·····	(219)
第八章	干部人事制度 ·····	(226)
第一节	我国干部人事制度的发展变革·····	(226)
第二节	中国特色的公务员制度·····	(235)
第九章	民族区域自治制度 ·····	(258)
第一节	民族区域自治制度的创建·····	(258)
第二节	民族区域自治制度的主要内容·····	(268)
第十章	一个国家 两种制度 ·····	(282)
第一节	“一国两制”的构想·····	(282)
第二节	“一国两制”构想的重大意义·····	(286)
第三节	“一国两制”构想的初步实践·····	(292)

绪 论

当代中国政治制度是具有中国特色的社会主义政治的重要组成部分,是当今中国社会制度的有机组成部分,它取决于和服务于我国当今的社会经济基础。了解其研究对象、意义、方法,是学习、研究中国政治制度入门的需要。

第一节 当代中国政治制度的研究对象

一、政治制度的含义

政治制度,是指一个国家的统治阶级为实现其统治任务而采取的国家形式的总称。它包括国家政权的阶级性质、组织形式和国家政权的结构形式以及为保证国家机构运作的一系列基本制度。它是一个国家根本社会制度的有机组成部分,一般有广义、中义和狭义之分。

广义的政治制度。它既包括国家政权的阶级性质(国家根本制度,即社会各阶级在国家中的地位,谁是领导阶级以及谁是被领导阶级,谁是专政对象),又包括国家形式(国家政权的纵向横向组织结构形式及其运作机制等),还包括为有效地实现阶级专政和国家机构正常运作而实行的政党制度、军事制度、立法制度、司法制度、干部人事制度等。

中义的政治制度。它既包括国家政权的组织形式,又包括国家政权的结构形式。也就是统治阶级采取何种形式组织自己的政权机关以及国家政权机关的整体与部分、中央政权机关与地方政权

机关之间的相互关系形式。

狭义的政治制度。它只包括国家政权的组织形式，多以中央国家政权形式为主要内容。甚至谈及国家立法、司法、行政及国家元首的产生方式和组合方式时，也只附带涉及政党制度，而回避其政权的阶级性质与其社会经济基础。这就有很大的片面性。

本书以取其广义的政治制度加以研究。

二、当代中国政治制度的含义

作为一门学科的名称，所谓当代中国政治制度，是指这门学科的研究对象，即关于中华人民共和国国家政权的阶级性质及与之相适应的国家权力纵横向组织结构形式和运行机制的建立与健全、改革与发展的规律的科学。这是一门政治性与规范性，实践性与时代性都很强的新兴学科。它的产生依赖于中华人民共和国国家政权的建立，它的发展依赖于国家政权的沿续，它的健全和完善依赖于国家现代化建设的发展和各种制度的健全和完善。

中国当代社会制度分为社会经济制度及政治制度、文化制度、法律制度等，是属于社会上层建筑领域里的各种制度。社会制度中的政治、文化、法律等制度是由其社会经济制度所决定，并为其服务的。所以，中国当代的经济制度决定了中国的国家性质——人民民主专政，决定了中国政权的组织形式——人民代表大会，决定了中国国家机构的基本原则——民主集中制，也决定了中国的其它政治制度。

当代中国政治制度研究的内容与范围十分广泛，其中最主要、最突出的有：

1. 人民民主专政的社会主义国家制度

这是从国家政权的性质即国体方面来研究中国当代政治制度的。国体是各阶级在国家中的地位。我国的国体是研究当代中国政治制度的基石，是把握当代中国政治制度的健全与完善、改革与

发展的关键,也是建设有中国特色社会主义民主政治的重要内容。我国 1982 年《宪法》第一条规定:“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。”这就说明了我国的国体是人民民主专政的社会主义国家,并指出了工人阶级、农民阶级在国家中的地位。

我国的人民民主专政,实质上就是无产阶级专政。这主要是因为我国的人民民主专政在国家政权的领导者、阶级基础、专政职能和历史使命等方面,都与无产阶级专政的基本内容相一致。

(1)无产阶级专政的基本标志是无产阶级掌握国家的领导权。在我国,人民民主专政是由工人阶级(通过共产党)来领导的。

(2)无产阶级专政的最高原则是无产阶级必须同农民结成牢固的联盟。在我国,工农联盟是人民民主专政的阶级基础,是建立与完善、巩固与发展人民民主专政和社会主义制度的重要保障。

(3)人民民主专政体现了人民实行民主和对敌对阶级、敌对分子实行专政的两个方面的职能。

(4)人民民主专政的历史使命同无产阶级专政的历史使命一样,是消灭剥削、消灭阶级,最终实现共产主义这一人类的崇高理想。

我国 1982 年《宪法》序言中明确指出,工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政,实质上即无产阶级专政。这就从根本上说明了人民民主专政与无产阶级专政在本质上的一致性。

根据上述的分析,我国的人民民主专政的国家政权性质(国体),主要有以下两个基本要素构成:

工人阶级是国家的领导阶级。人民民主专政之所以必须由工人阶级为领导,这是由工人阶级的本质和它所担负的历史使命所决定的。工人阶级是先进生产力的代表,承担着建设有中国特色的社会主义以及实现共产主义崇高理想的历史使命。中国工人阶级

在中国共产党的领导下,在革命斗争和国家建设中始终处于领导地位。所以,工人阶级在国家政权中的领导地位是历史形成的,不可动摇的。

工农联盟是国家的阶级基础。工农联盟是无产阶级专政(人民民主专政)的最高原则,是人民民主专政政权的力量源泉所在。工人阶级取得国家政权以后,要顺利地巩固政权,成功地取得社会主义现代化建设与发展的成就,一个关键问题是巩固和加强工农联盟。工农联盟是在工人阶级领导下的两个劳动阶级的联盟。历史证明,农民阶级是工人阶级最可靠的同盟军,工人阶级是农民阶级利益的忠实代表。所以,工农联盟是我国人民民主专政的阶级基础,是全国各族人民团结的有力保证。

在我国,知识分子已经是工人阶级的一部分,知识分子同工人、农民一起是我国社会主义事业的依靠力量。我国1982年《宪法》序言中明确指出,社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子。党的十四大报告中进一步指出:“知识分子是工人阶级中掌握科学文化知识较多的一部分,是先进生产力的开拓者,在改革开放和现代化建设中有着特殊重要的作用。”^①

2. 人民代表大会的根本政治制度

这是从政权的组织形式即政体方面来研究中国当代政治制度的。1982年《宪法》规定:“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。”人民代表大会制度是人民民主专政的具体体现,是与人民民主专政国家性质(国体)相适应、人民行使国家权力的根本政治制度。

所谓人民代表大会制度,是指我国各族人民按照民主集中制

^① 《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》,人民出版社版,第31页。

原则,定期选举产生各级人民代表大会,作为人民行使国家权力的机关,并由人民代表大会产生其他国家机构,以实现人民民主专政的历史使命的一种制度。在这一根本政治制度下,人民政府体制与人民司法制度、国家主席制与国家军委制等,都贯穿着民主集中制的根本组织原则。

人民代表大会制度是实现人民当家作主的基本途径和形式。我国是人民民主专政的社会主义国家,国家制度的实质和核心是国家一切权力属于人民,人民按照法律的规定,通过一定的途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。通过人民选出的代表,组成全国和地方各级人民代表大会,讨论和决定国家大事,实现人民当家作主的权力。

人民代表大会的根本组织原则是民主集中制。我国各级人民代表大会都由民主选举产生,即根据民主集中制原则,采取直接选举和间接选举相结合的方式,定期将各地区、各阶层、各民族、各政党的优秀人物选为自己的代表,由他们组成的各级人民代表大会具有广泛的代表性。人民代表对人民负责,受人民监督。人民代表大会集体行使权力,在法律的制定和重大问题的决策上,由人民代表大会充分讨论,民主决定,以真正集中和代表人民的意志和利益。

人民代表大会是国家权力机关,统一行使国家权力。它有权决定国家和社会的一切重大事务,有权组织其他国家机关,国家行政机关、军事领导机关、司法机关都由人民代表大会产生,并对它负责,受它监督。全国人民代表大会及其常务委员会依照法律规定,行使国家的立法权、决定权、任免权、监督权;县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会在本行政区域内行使上述职权。

3. 统一的多民族的单一制的国家结构形式

这是从中央与地方关系的角度来研究中国当代政治制度的。

1982年《宪法》规定：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。”这就明确地规定了我国是一个单一制的国家。该体制继承和发扬了中华民族在国家结构形式上的传统和优势，不仅体现在建立地方民族自治以及“一国两制”的构想，完成祖国统一大业等方面，而且更主要的体现在各类国家机构上下层级之间的职权划分及其运行机制等方面。对维护国家的主权、统一和领土完整，维护全国各民族的团结，有着非常重大的现实和历史意义。

我国是一个统一的多民族国家，共有56个民族生活在祖国的大家庭里。各族人民在长期的历史发展过程中，共同创造了光辉灿烂的文化，共同的文化传统把全国各族人民紧密联系在一起，并在共同的发展中，缔造了统一的多民族的国家。新中国建立后，消灭了民族压迫，但各民族之间由于历史等原因形成的经济、文化上的差异，需要各民族人民在平等基础上团结起来，互相帮助，才能实现各民族的共同繁荣，促进社会主义现代化建设的顺利进行。

我国是一个单一制的国家，它促成了各民族、各地区组织成为一个在中央政权的统一领导下的经济、政治和文化实体，并构成了中华民族生存与发展的有利条件。由于我国地域广阔，各区域差别很大，发展也不平衡，为了有效地组织经济建设，发展生产力，提高各民族的生活水平和文化素质，既需要一个强有力的中央政府来统一领导，集中一切人力、物力、财力，搞好社会主义现代化建设事业，又需要在中央政府领导下充分发挥各地区，尤其是民族地区的广大人民群众的积极性、创造性，因地制宜。只有充分发挥中央和地方两个积极性，才会使我国现代化建设获得总体进展和效益。

我国是一个统一的多民族国家，在国家结构形式上有自己的特色。第一，在少数民族聚居的地方，实行民族区域自治，建立民族自治机关。民族自治地方的自治机关除行使一般地方国家机关的

职责权限外,还依照宪法、民族区域自治法规定的权限行使自治权,根据本地方实际情况,贯彻执行国家的法律、政策。第二,根据“一国两制”的构想,在香港、澳门地区设立特别行政区,这是在中央政府领导下的一级地方行政区域,除外交和国防事务属于中央人民政府管理外,它依法享有高度自治权,包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。特别行政区不实行社会主义制度和政策,保持原有的资本主义社会制度、经济制度和生活方式。台湾在实现和平统一后,设立特别行政区,享有比香港和澳门更多的自治权,并可保留军队,中央政府不干预台湾地方事务。

4. 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

这是从政党制度的角度来研究中国当代政治制度的。是我国一项基本政治制度,是马克思主义政党理论和统一战线学说与我国实际相结合的产物,是我国政治制度的一大特点和优点。该项制度已载入宪法,将长期存在和发展。

中国共产党是中国的执政党,是我国国家政权和社会主义事业坚强的领导核心。中国共产党的领导地位是在中国人民一百多年来的艰难探索,中国共产党长期的艰苦卓绝的斗争以及四十多年来的社会主义现代化建设的伟大实践中形成并巩固起来的。党的政治领导、思想领导、组织领导应当贯穿在各级各类国家政治组织、企事业单位以及社会团体活动方向的驾驭、总揽之中,并支持各自依法行使其职权和充分发挥作用。

我国的各民主党派是参政党,在国家政治生活中发挥着重要的作用。各民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者的政治联盟,是受中国共产党领导的,同中国共产党合作共事的亲密友党,是参政党。中国共产党领导的多党合作制,以“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”为基本方针,这是中国共产党与各民主党派长期合作共事的基础。实行多党合

作,让民主党派参与国家政权,参政议政,共商国是,有利于推进民主政治建设,保持长治久安;使共产党与各民主党派互相监督,发挥民主党派对执政的共产党的监督作用,有利于加强执政党自身建设,加强和改善党的领导。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,以人民政协为主要政治形式和组织形式。人民政协是共产党领导的,具有广泛代表性的统一战线组织。政治协商制度的指我国各民主党派,人民团体和其他无党派人士,就国家的大政方针,各族人民生活重大问题,以及统一战线等问题进行政治协商、民主监督的制度,所以,人民政协的基本职能是政治协商和民主监督。人民政协进行政治协商、民主监督的目的,是为了发扬社会主义民主,反映社会各方面的意见和要求,为参加人民政协的各民主党派、无党派爱国人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士参政议政开辟畅通的渠道,集思广益,充分发挥人民政协的“人才库”、“智囊团”的优势,促进国家重大决策的科学化、民主化;协助并推动国家机关改进工作;提高效率,克服官僚主义;惩治各种腐败现象;监督国家宪法、法律和方针、政策的贯彻执行;推动社会主义物质文明、精神文明建设以及社会主义民主与法制建设。

5. 其他各项政治制度

除上述主要制度外,还包括下列制度:

司法制度。这主要是从各种司法机关的性质、任务、权限、体系、活动原则与工作制度等方面加以研究的。人民司法制度是保护人民、打击敌人,惩治犯罪、维护治安,保障社会主义现代化建设的有力武器。它对于维护社会主义法制的权威与尊严,保障人民生命财产安全起着积极的作用。

国家军事制度。这主要是从我国军事制度的各项具体内容加以研究的。以毛泽东军事思想为指导,由中国共产党创建的中华

人民共和国军事制度，对捍卫国家的独立和统一，维护国家主权，维护当代中国的根本政治制度和促进改革开放，都有着重大的作用。

干部人事制度。这主要是从我国干部人事制度的发展和有中国特色的国家公务员制度的基本内容等方面加以研究的。干部人事制度贯穿和体现在其他各项政治制度之中，是关系到各级各类党、政、军、企、事、群实现党的方针政策、国家的法律法规的组织基础和保证，决定着有中国特色的社会主义政治、经济、文化及社会的繁荣发展与命运。

第二节 研究当代中国政治制度的意义

一、研究当代中国政治制度的任务

当代中国政治制度的研究任务，是在建设有中国特色的社会主义理论的指导下，在把握符合中国国情的政治制度建立、健全与发展、完善的客观规律的基础上，维护和捍卫社会主义中国根本的、基本的各项政治制度；并在中国共产党的统一领导下，有领导、有步骤地进行政治体制的自我改革与发展，逐步走向健全、走向完善、走向成熟。

(1) 维护和捍卫社会主义中国根本的、基本的各项政治制度，是中国当代社会政治发展的客观要求。

社会主义政治制度在当代中国的确立、巩固和发展，体现了中国当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。经过 40 多年的社会主义政治制度的建设，以人民民主专政的国家政权、人民代表大会的政权组织形式以及中国共产党领导的多党合作与政治协商制度等为特征的具有中国特色的基本框架，已经在中国大地和全国人民心中深深扎下了根。历史

已经证明，这是适合中国国情的、经得起斗争考验的政治制度，是代表和维护全国各族人民根本利益并得到人民拥护的制度，是我国特有的政治优势。我们学习、研究当代中国政治制度，就是要在把握这一符合中国国情的政治制度的健全、完善、发展的基础上，揭示这一历史发展的客观规律和必然要求，为维护和巩固社会主义政治制度贡献力量。

(2) 在中国共产党领导下，采取积极慎重的方针，有领导、有步骤地进行政治体制改革，是我国政治制度自我完善和发展的需要。

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，需要在自身基础上不断发展与完善，以保持应有的、内在的活力和生机。建国以来的历史实践证明，我国的政治制度从本质上，总体上是好的，特别是在党的十一届三中全会以来，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、文化和社会生活的民主化、制度化等方面，起到了巨大的作用。但我们也应该清醒地认识到，在我国政治制度的某些方面或某些环节上，如具体的领导制度、编织制度、人事制度，以及工作方式方法上，还存在着许多缺陷和不足，阻碍着社会主义制度优越性的充分发挥和社会生产力的发展。因此，必须尽快完善我国的政治制度。

政治体制是政治制度的各种具体组织形式和具体制度的综合有机体。政治体制改革是异常复杂的社会系统工程，必须在中国共产党的领导下有序地进行。改革要自上而下，统筹规划，精心组织，分步实施。要注意综合配套，使理论与实践更好地结合。我们的政治体制改革，不以搞运动的办法进行，也绝不是要改变我们的根本政治制度，照搬西方议会民主和多党制，而是要完善和