

ZHONG-GUO DANG-DAI ZHENG-ZHI ZHI-DOU

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

中国当代政治制度

杨凤春 主编

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

中国当代政治制度

杨凤春 主编

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国当代政治制度 / 杨凤春主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2003.12

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 7-304-02513-1

I. 中… II. 杨… III. 政治制度-中国-电视大学-教材
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 123606 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

中国当代政治制度

杨凤春 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环 信箱 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

责任编辑: 钟 和

印刷: 北京市振宏福利印刷厂

印数: 0001-11000

版本: 2003年11月第1版

2004年1月第1次印刷

开本: B5

印张: 27.25

字数: 488千字

书号: ISBN 7-304-02513-1/D·214

定价: 34.00元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

中国当代政治制度课程组成员

课程组组长 王朝中

主 编 杨凤春

编 写 者 杨凤春

杨诚虎

林 震

目 录

导 论	(1)
第一节 中国政治制度的基本内容	(2)
第二节 中国政治制度发展的主要历史阶段	(8)
第三节 中国政治制度的未来发展与创新	(16)
第一章 宪法制度	(27)
第一节 宪法与宪政	(28)
第二节 我国宪法的创制、实施与监督制度	(38)
第三节 宪法对中国政治制度的主要规定	(48)
第二章 中国的执政党和参政党	(61)
第一节 中国共产党是中国的执政党	(62)
第二节 中国共产党的组织原则和组织制度	(66)
第三节 中国共产党的执政方式	(77)
第四节 中国的参政党	(89)
第三章 人民代表大会制度	(99)
第一节 人民代表大会的性质和地位	(100)
第二节 全国人民代表大会的代表	(104)
第三节 全国人民代表大会的机构	(110)
第四节 全国人民代表大会的程序	(119)
第五节 全国人民代表大会和全国人民代表大会 常务委员会的主要职权	(135)
第六节 地方各级人民代表大会	(145)

第四章 国家元首制度	(162)
第一节 国家元首制度	(163)
第二节 国家主席的地位和作用	(163)
第三节 国家主席的任职资格、产生、任期和 继位补缺	(164)
第四节 国家主席的基本职权	(166)
第五节 国家主席制度的变化	(167)
第五章 中央行政制度	(169)
第一节 中国的行政领导体制	(170)
第二节 国务院的组成和职权	(173)
第三节 国务院的机构	(176)
第四节 国务院的行政方式	(179)
第六章 地方行政制度	(193)
第一节 行政区划	(194)
第二节 地方政府的类型	(195)
第三节 地方政府的机构和职权	(205)
第四节 地方政府的办公和会议制度	(210)
第七章 民族区域自治制度	(219)
第一节 中国的少数民族和民族政策	(220)
第二节 中国民族区域自治制度的形成与发展	(232)
第三节 民族自治地方与民族自治地方的自治机关	(238)
第四节 民族自治地方的自治权	(241)
第八章 特别行政区制度	(247)
第一节 特别行政区的政治、法律和行政地位	(248)
第二节 香港特别行政区的政治制度	(258)
第三节 澳门特别行政区的政治制度	(265)

第九章 审判和检察制度	(273)
第一节 审判机关	(274)
第二节 检察机关	(283)
第三节 法官和检察官	(292)
第四节 法院和检察院的工作方式	(297)
第十章 军事制度	(306)
第一节 武装力量的统帅权、指挥权的归属	(307)
第二节 武装力量的构成	(311)
第三节 军事领导指挥体制	(317)
第四节 兵役制度	(321)
第五节 国防部	(324)
第十一章 多党合作和政治协商制度	(326)
第一节 中国的多党合作和政治协商制度	(327)
第二节 中国人民政治协商会议	(332)
第三节 中国民主党派参政议政的主要形式	(340)
第十二章 干部——公务员制度	(344)
第一节 国家干部制度	(345)
第二节 公务员制度	(349)
第十三章 选举制度	(371)
第一节 选举权与被选举权	(372)
第二节 主持选举的机构	(378)
第三节 代表名额的分配	(381)
第四节 直接选举	(385)
第五节 间接选举	(391)
第六节 特别行政区、台湾省全国人大代表的产生	(393)
第七节 选举经费	(395)

第八节 对选举违法行为的惩罚	(397)
第十四章 基层自治与民主制度	(399)
第一节 农村村民委员会制度	(400)
第二节 城市居民委员会制度	(409)
第三节 职工代表大会制度	(416)
参考文献	(425)

导 论

要点提示

- * 政治制度的概念及其特征
- * 中国政治制度的基本结构
- * 中国政治制度的主要特色
- * 中国政治制度的确立和初步发展
- * 改革开放以来政治制度的变化和发展
- * 中国政治制度未来发展与创新的主要内容

学习方法引导

导论部分是全书的总括，主要介绍本书的基本概念和基本框架。读者应当首先明确政治制度的基本含义和我国政治制度的基本结构。同时，通过对新中国政治制度发展历程的剖析，把握我国政治制度在新世纪发展的方向和创新的内容。

第一节 中国政治制度的基本内容

一、政治制度的基本含义

制度是由一系列规则构成的体系，是人类社会各种关系的反映和体现。制度有广义和狭义之分。广义的制度指的是一个社会为确定人们的相互关系而人为设定的一些约束规则，一般包括非正式约束和正式约束两个部分。非正式约束是人们在长期的社会交往中无意识地形成的，主要包括价值观念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等因素，它构成人类文化遗产的一部分并且具有持久的生命力。从历史上看，在正式约束设立之前，非正式约束起着维持人们之间关系、保障社会按照常规运转的作用；即使在现代社会，正式约束也只占整个社会约束中很少的一部分，人们生活的大部分空间仍然由非正式规则来约束。正式约束也称正式规则，是指人们有意识创造的一系列带有强制性的规则，包括社会规则、政治规则、经济规则等。狭义的制度指的就是正式约束及其结构化的形式，特别是社会组织机构及其所遵循的规则。本书主要是在狭义上使用“制度”这个概念，同时也兼顾到现实当中存在的非正式约束。

按照传统的看法，政治制度指的是在特定社会中，统治阶级通过组织政权以实现其政治统治的原则和方式的总和。从更为宽泛的角度看，政治制度是指社会政治领域中要求政治实体遵行的各类准则或规范。

政治制度是随着人类社会政治现象的出现而产生的，是人类出于维护共同体的安全和利益、维持一定的公共秩序和分配方式的目的，对各种政治关系所做的一系列规定。它具有如下一些特征：

第一，历史性。政治制度是人类在进入阶级社会以后才出现的现象，是一个与国家密切相关的历史范畴。在原始社会，尽管也存在着组织和管理人类共同体并为其成员所普遍遵守的规则或习惯，但由于那时还没有阶级和阶级压迫，也没有国家，因此这些规则或习惯还不具有政治性质。随着生产的发展，人类社会出现了私有制和阶级，并且随着阶级矛盾的发展最终出现了国家。政治制度就是随着国家的产生而产生的，它包括一个国家的阶级本质、国家政权的组织形式和管理形式、国家结构形式以及公民在国家生活中的地位，等等。

政治制度是历史的产物，它建立在一定的经济基础之上，并且随着经济基础的变化而不断发展演进。历史上先后出现过奴隶制政治制度、封建制政治制度、资本主义政治制度和社会主义政治制度。到了共产主义社会，政治制度将随着阶级、阶级矛盾以及国家的消亡而自行消亡。

第二，阶级性。政治制度作为阶级社会所特有的现象，反映了特定社会形态的阶级本质和阶级关系，具有鲜明的阶级性。政治制度本身就是阶级矛盾和阶级斗争的产物，是阶级统治的工具，是统治阶级意志的体现。它由统治阶级确立，并为该阶级的利益服务。政治制度总是直接或间接反映社会各阶级的地位以及实际社会生活中各种政治力量对比关系，它的实质是特定形式的民主和专政的统一。任何国家的政治制度都必然与它所代表的阶级本质和经济基础相适应，也必将随着统治阶级的改变而发生相应的变化。

第三，权威性。政治制度通常是统治阶级依靠政权的力量，以国家的名义正式颁布和强制执行的，对全社会具有普遍的约束力。它规定了政治体系的组成和结构，规定了政治活动的范围和界限，规定了政治实体所应遵循的行为准则。政治制度一般是以法律、法规的形式并以国家机器作为后盾来强制实施的。如果政治实体或公民个人违犯了政治制度的有关规定，就会受到来自国家权力的干预和制裁。

第四，层次性。政治制度作为一种规范体系，其结构是极为复杂的，表现为一定的层次性。处于不同层次的政治制度，其内容、形式和作用是不尽相同的。内层或核心层是国体，它是一个国家最根本的政治制度，是国家政权的阶级属性，它规定国家的一切权力（首先是政权）由谁来行使；中层是政体（国家政权组织形式）、国家结构形式以及政党和公民的行为准则等基本政治制度；外层则是可供政治实体直接操作的各类具体的规则、程序、方式等。我们把中层和外层的具体政治制度称为“政治体制”。三个层次的关系是外层体现中层，中层体现核心层；同时，核心层制约中层，中层制约外层。

第五，稳定性。政治制度的形成、确立和被接受都需要一个过程，而它要发挥维持秩序、规范行为等功能则需要保持一定的稳定性。但这种稳定不是墨守成规、僵化不变，相反，它是一种动态的稳定。政治制度会随着经济基础和统治阶级的变化而变化，也会随着其他主客观的因素，比如突发事件或执政党政策的调整等而产生相应的变更。一般说来，核心层的稳定性最强，中层次之，外层可变性相对明显。政治体制改革主要指的是中层和外层（具体政治制度）的变革。

二、中国政治制度的基本结构

基于以上认识，我们认为，中华人民共和国政治制度的基本内容应当包括：人民民主专政制度，宪法制度，政党制度，人民代表大会制度，国家元首制度，国家行政制度，民族区域自治制度，特别行政区制度，司法制度，军事制度，干部人事制度，多党合作和政治协商制度，选举制度，以及基层自治与民主制度等。

人民民主专政制度是中华人民共和国的国体，它居于中国政治制度多层次结构中的内层，是中国最根本的政治制度。我国的人民民主专政是以毛泽东为代表的中国共产党人在领导中国人民进行新民主主义革命的过程中，把马克思主义的无产阶级专政学说同中国革命的具体实践相结合而发展出来的具有中国特色的无产阶级专政形式。

人民民主专政制度规定了中华人民共和国的一切权力（首先是国家权力）属于人民。人民是国家的主人，在我国现阶段，人民指的是全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者。全体人民当家作主，参与管理国家和社会事务，享有各项民主权利。这是人民民主专政最基本、最重要的内容，它表明我国实行的民主是历史上最广泛、最真实的民主。人民民主专政制度还规定工人阶级是中国的领导阶级，工农联盟是中国国家政权的阶级基础。人民民主专政的一个显著特点是建立了广泛的爱国统一战线。

人民民主专政作为我国最根本的政治制度，决定和制约着其他一切政治制度。它体现在国家基本政治制度和其他具体政治制度之中，并且贯穿这些制度的全过程。

中华人民共和国宪法是人民民主专政的集中体现。宪政的本质就是民主政治，人民直接或通过其代表制定宪法来确立国家的基本政治制度、公民的政治地位和权利、国家机构的设置等。宪法作为国家的根本大法，是人们行为的基本规范，是其他法律、法规等赖以产生、存在、发展和变更的基础和前提条件，是一个国家政治制度的核心。宪法规范是一种根本性的法律规范，它具有最高的法律效力，任何组织和个人都必须遵守宪法，在宪法和法律范围内行事，不允许有超越宪法和法律的行为。

人民民主专政的核心是坚持工人阶级对国家的领导权。毛泽东曾经指出：“人民民主专政需要工人阶级的领导。因为只有工人阶级最有远见、大公无私，

最富于革命的彻底性。整个革命历史证明，没有工人阶级的领导，革命就要失败，有了工人阶级的领导，革命就胜利了。”^① 工人阶级对国家的领导作用，是通过自己的先锋队——共产党来实现的。邓小平明确指出：“自从十月革命以来，更证明了没有共产党的领导就不可能有社会主义革命，不可能有无产阶级专政，不可能有社会主义解放。”^② 中国近现代的历史决定了中国共产党是中国革命和建设事业的领导核心，是中国惟一的执政党，而其他民主党派是参政党。因此，坚持人民民主专政就要坚持中国共产党的领导。

人民民主专政制度只规定了国家的性质和人民有权行使国家权力，但就“如何行使”以及“采取何种组织形式去行使”等具体问题却没有作详细的规定。这需要由其他的制度来具体规定和实施。

国家性质需要由国家形式来体现，国家形式主要包括“政体”和“国家结构形式”两个方面。政体即政权的组织形式，着重从横向上配置国家权力，确定国家立法、行政、司法等权力及其相应机构之间的关系；国家结构形式则从纵向上配置国家权力，确定中央国家机关与地方国家机关之间的权力关系。两者分别从纵横权力与机构关系的角度，规定“如何行使”国家权力的问题。

现行宪法规定，中华人民共和国的政体是人民代表大会制度。这是由我国的一切权力属于人民的原则决定的。人民选举自己的代表组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，由人民代表大会代表人民掌握和行使全部国家权力。人民代表大会对全部国家权力的掌握必须通过一定的形式，即由人民代表大会产生其他国家机关，分别行使国家的行政、审判、检察等权力，这些国家机关对人大负责，受人大监督。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是具有中国特色的社会主义国家的代议民主共和制政体，是人民民主专政制度的直接体现。

我国宪法明确指出：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的各民族国家。”历史决定了我国目前采取的国家结构形式是单一制而不是联邦制。它表现在中央与地方的关系上就是实行中央集权的政治体制。我国的单一制结构具有自己的特色，即我国在实行单一制的同时，也实行民族区域自治制度、特别行政区制度。民族区域自治制度是我国在单一制前提下处理民族关系

^① 毛泽东：《论人民民主专政》，见《毛泽东选集》，第4卷，1479页，北京，人民出版社，1991。

^② 邓小平：《坚持四项基本原则》，见《邓小平文选》，第2卷，169页，北京，人民出版社，1994。

的一种正确抉择，特别行政区制度是在单一制前提下，解决港澳台问题，实现祖国统一的一种制度创新。

组成各级人民代表大会的首要环节是选举，人大的一项重要职能是选举或决定国家机关的领导人，因此，选举制度是人民代表大会制度所派生的一项重要制度，是人大制度的必要条件。与政体和国家结构形式相关的制度还有国家元首制度、国家行政制度（包括中央行政制度和地方行政制度）、司法制度（包括审判机关和检察机关）、军事制度和干部人事制度等。

政党和政党制度是现代政治的重要特点，政党制度对国家政治生活具有非常重要的作用，但在不同的国家，政党制度及其对现实政治的影响是不尽相同的。当代中国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。这是由中国革命的历史和人民民主专政的国家性质决定的。它指的是在我国社会主义国家中，代表工人阶级即无产阶级的政党（中国共产党）邀请其他政党（八大民主党派）参与执政，共同管理国家事务。民主党派参政议政的基本方式是政治协商。中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织形式，也是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，同时也是各党派、各人民团体、各界代表人士团结合作、参政议政的重要场所。

人民除了通过其代表间接行使当家作主的权力以外，还可以依据法律规定，采取直接民主的方式实现自治或参与国家、经济和社会事务的管理。在我国现阶段，这种直接民主制度主要体现在非政府层面的基层群众组织当中，主要包括农村村民委员会制度、城市居民委员会制度和国有企事业单位的职工代表大会制度。经过半个世纪的探索，我国的基层自治与民主制度正逐步走向成熟。

三、中国政治制度的特色

当代中国的政治制度是实行人民民主专政的社会主义民主制度，它是马克思主义同中国具体实际相结合的产物，是中国共产党领导中国人民在长期的革命斗争和建设事业中逐步形成和发展的，具有自己鲜明的特色。

第一，当代中国政治制度具有广泛的社会基础。政治制度是社会阶级性质和阶级关系的集中反映和体现。人民民主专政的阶级性质决定了我国的政治制度不仅建立在稳固的包括知识分子在内的工人阶级和农民阶级的联盟基础之上，而且在现阶段，它的社会基础已经扩大到全体社会主义劳动者、拥护社会

主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者，具有最广泛的代表性。

第二，当代中国政治制度保障人民当家作主的权利。我国的一切权力属于人民，各项政治制度正是围绕这一原则和宗旨建立和运行的。我国的政治制度把有利于维护和实现人民的利益作为根本标准，把人民的利益和意志置于至高无上的地位。制度的运行必须保证人民的意志和愿望得到充分表达，并保证对于一切违反人民利益和愿望的行为给予及时有效的惩罚。同时，各项制度也要保障人民的主人翁地位以及宪法和法律赋予的基本权利不受侵犯，并在实践中不断拓展人民群众政治参与的深度和广度，提高人民群众参政议政的能力和水平。

第三，当代中国政治制度坚持中国共产党的领导。坚持中国共产党的领导是社会主义政治文明的首要内容和突出特色，是人民当家作主的根本保证。这种领导地位是历史形成的，也是由党的性质决定的。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，是中国最广大人民根本利益的忠实代表者和坚定维护者，共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，维护和实现最广大人民的根本利益。在我国，无论哪个层次的政治团体都要接受中国共产党的领导。

第四，当代中国政治制度具有本质上的优越性。政治制度是否优越，要看它能否与社会的其他制度体系相适应，能否最大限度地调动社会成员的积极性和创造性。我国的政治制度本质上与以生产资料公有制和按劳分配为主体的社会主义经济制度要求相一致，因此能够促进社会生产力的发展；我国的政治制度能够自觉调整与其他制度之间的关系，因而能够为充分发挥社会主义制度的优越性创造条件；此外我国的政治制度还能够维护人民的根本利益、保障人民的民主权利，因此能够从根本上调动人民群众的积极性和创造性。

第五，当代中国政治制度能够实现自身的改革和完善。政治制度具有动态的稳定性，当它不适应社会经济的发展和人民群众的需要时，就要进行相应的调整和创新。但政治制度带有较强的惯性，它的变革一般会滞后于经济的变革，通常需要外界的推动力。我国现行的政治制度是中国共产党领导中国人民所进行的伟大创造，为我们国家的发展和稳定发挥了重要作用；但随着社会的进步和社会主义市场经济的发展，很多制度在具体环节和具体形式上存在着不够完善和成熟的地方，一些弊端也逐渐暴露了出来，与社会主义经济文化的发展、与广大人民群众日益增强的民主意识形成了矛盾和反差。这就对政治制度的健全和完善提出了新的要求。在我国，由于全社会绝大多数成员的根本利益

和目标是一致的，因此政治制度的健全和完善完全可以在中国共产党的领导下，在科学理论指导下，通过有秩序、有步骤的改革来实现，不需要也不应该通过暴力来进行政治制度的更迭。

第二节 中国政治制度发展的主要历史阶段

一、当代中国政治制度的初步形成和确立

为了迎接新中国的诞生，中国共产党在国内革命战争胜利的前夕就向全国人民提出了“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”的建议^①，并且得到了全国人民的积极响应。1949年6月15日至19日，新政治协商会议筹备会第一次会议在北平（现北京）召开，选出了以毛泽东为首的筹备会常务委员会，负责新政治协商会议的具体筹备工作。

新的制度需要新的理论阐释。1949年6月30日，毛泽东发表了纪念中国共产党成立28周年的文章——《论人民民主专政》，该文对新中国的性质、国家中各个阶级的地位和相互关系、国家的基本任务和前途等根本问题作了科学的阐明。

毛泽东在文中首次系统阐述了人民民主专政这一科学概念（这个概念是1948年12月30日毛泽东在《将革命进行到底》一文中首次公开提出的），指出中华人民共和国的性质即国体是“工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”。他进一步解释说：“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。这些阶级在工人阶级和共产党的领导之下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府，向着帝国主义的走狗即地主阶级和官僚资产阶级以及代表这些阶级的国民党反动派及其帮凶们实行专政……对于人民内部，则实行民主制度，人民有言论集会结社等项的自由权。选举权，只给人民，不给反动派。这两方面，对人民内

^① 毛泽东：《中共中央关于九月会议的通知》，注释4，见《毛泽东选集》，第4卷，1349页，北京，人民出版社，1991。

部的民主方面和对反动派的专政方面，互相结合起来，就是人民民主专政。”^①

毛泽东指出，中国人民在建立自己的国家之后的基本任务，就是使中国“稳步地由农业国进到工业国，由新民主主义社会进到社会主义社会和共产主义社会，消灭阶级和实现大同。”他还指出，人民民主专政需要工人阶级的领导，而为了使中国有可能在工人阶级和共产党的领导下实现基本任务，就必须强化人民的国家机器——主要是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭，借以保护国防和保护人民的利益。毛泽东说：“人民的国家是保护人民的。有了人民的国家，人民才能有可能在全国范围内和全体规模上，用民主的方法，教育自己和改造自己……向着社会主义社会和共产主义社会前进。”^②

毛泽东的上述观点，后来在1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和1954年9月制定的《中华人民共和国宪法》中，用法律的形式确定了下来。

经过周密的筹备，1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开。参加会议的有各党派、人民团体、人民解放军、各地区、各民族、国外华侨和其他爱国民主人士的代表和特邀代表共622人。毛泽东在开幕词中庄严宣告：“占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。”“现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础之上召开的，它具有代表全国人民的性质，它获得了全国人民的信任和拥护。因此，中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的职权。”这次会议通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》以及《中央人民政府组织法》和《中国人民政治协商会议组织法》从多方面初步确定了新中国的政治制度。例如：人民民主专政制度、人民代表大会制度、行政制度、司法制度、人民革命军事制度、民族区域自治制度、普选制度、政治协商制度等。这些制度大部分都属于初创性、探索性的，其中有的立即付诸实施，如人民民主专政制度、行政制度、人民革命军事制度、民族区域自治制度、政治协商制度等。有的如人民代表大会制度、普选制度，限于当时的历史条件，难以立即付诸实践，便由《共同纲领》规定，采取若干过渡性措施，如在普选产生的全国人民代表大会召开之前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。在普选产生的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行

^① 毛泽东：《论人民民主专政》，见《毛泽东选集》，第4卷，1476页，北京，人民出版社，1991。

^② 毛泽东：《论人民民主专政》，见《毛泽东选集》，第4卷，1476~1477页，北京，人民出版社，1991。