



港澳和外国公务员研修培训用书

中国

基本政治制度

China's Basic Political System

许耀桐 著

国家行政学院出版社





港澳和外国公务员研修培训用书

中国

基本政治制度

China's Basic Political System

许耀桐 著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国基本政治制度/许耀桐著. —北京:国家行政学院出版社, 2013. 11

ISBN 978-7-5150-0221-7

I. ①中… II. ①许… III. ①政治制度—中国—教材 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 003719 号

书 名 中国基本政治制度

作 者 许耀桐 著

责任编辑 李旭颖

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编辑部 (010)68928817

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2013 年 11 月北京第 1 版

印 次 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 9.5

字 数 122 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0221-7

定 价 29.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

国家行政学院
港澳和外国公务员研修培训用书
编写委员会成员名单

主 任 魏礼群

副主任 周文彰 杨克勤 华 建

委 员 (按姓氏笔画排序):

刘 峰 郭长建 钱益兵 周 骏 杨 茂
殷洪浩 秦世才 陆林祥 薄贵利 张占斌
胡建森 龚维斌 邵文海 范 文

编写说明

国家行政学院是培训高中级公务员的新型学府,是培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地,是为中央提供决策咨询服务、开展公共行政等领域理论研究的重要机构,发挥着公务员教育培训主渠道作用和政府参谋咨询思想库作用。与此同时,国家行政学院也接受委托,承担香港、澳门特别行政区公务员和各界人士的研修任务,承担外国政府高中级公务员培训工作。2010年12月14日,习近平同志在国家行政学院调研座谈会上指出:开放办学是行政学院的突出优势和特点,国家行政学院要充分发挥开放办学优势,积极开展多种形式对外合作与交流,加强对外国公务员特别是发展中国家公务员的培训,以各种形式对港澳地区各类人员开展培训。

为满足港澳和外国公务员研修和培训工作的需要,国家行政学院从2009年7月开始进行《港澳和外国公务员研修培训用书》的编写工作。国家行政学院和国务院有关部门联合组成编写委员会,成立了专门的办公室。在各有关部门、有关领导的关怀、指导下,在专家学者的积极参与下,历经近4年的不懈努力,倾心编著,港澳和外国公务员研修培训用书得以付梓出版,与读者见面。

本套用书共十三册,分别为:《中国概况》、《中国对外开放》、《中国基本经济制度》、《中国基本政治制度》、《中国行政体制与公务员制度》、《中国法制建设》、《中国外交与外交政策》、《中国民族与民族政策》、《中国宗教与宗教政策》、《中国传统文化》、《中国社会建设》、《中国生态文明建设》、《中国人口发展与生育政策》,主要目的是加强港澳人士对国情、外国公务员对中国的了解。内容涵盖政治、经济、文化、社会建设等方面的情况,汇集各学科和相关课程的基本理论、主要学术观点,以满足港澳和外国公务员学习研修的需要。

本套用书有以下突出特点:在编写体系上,以中国的基本国情国

策为主线,以国家的建设方略为脉络,以国家的基本国策为重点,系统展示中国的基本情况。在编写内容上,包括政治、经济、文化、社会、生态五位一体建设的方方面面,内容翔实。在编写主体上,注重凝聚各方面智慧,来自6个单位、部门的主编、著作人,或者是来自一线实践部门的领导,或者是相关领域的知名专家学者。在编写质量上,注重把好草拟、编写、审读、出版多个环节,编写委员会就本套用书的编写出版工作先后召开过多次专题会议。在编写过程中,要求引用数据、资料权威,使用概念准确,并将书稿交有关权威部门审核。

本套用书的编写出版,凝聚着各方面的辛劳与汗水。国家行政学院领导高度重视本套用书的编写工作。编写委员会同志为本套用书的出版付出了大量的心血,审读专家细心审读并提供宝贵修改建议,各位主编、参编人员精心研究,根据多次编委会的意见和专家审读、学员试读的意见,反复修改,精心推敲,数易其稿。国家行政学院教务部等部门从选题立项、纲目设计、编写修改到统筹保障方面做了大量组织协调工作。国家行政学院出版社的编辑们三度审稿,精雕细琢。中央政府驻港联络办、中央政府驻澳联络办、国务院新闻办、外交部、国家民族事务委员会、环境保护部、国家卫生与计划生育委员会、新闻出版广电总局、国家宗教事务局、国务院港澳办、国务院法制办、中央民族大学、北京林业大学、香港中文大学等有关单位及同仁们对本套用书的编写出版给予了大力支持。在此,我们对所有支持本套用书出版的有关单位、领导和专家学者表示敬意,对他们给予的指导和付出的辛劳表示诚挚的感谢。

由于编写者水平和时间所限,全书肯定还有一些不足之处,我们诚恳希望读者不吝赐教,对书中内容提出宝贵意见,以便再版时充实提高。

国家行政学院港澳和外国公务员
研修培训用书编写委员会办公室
2013年10月

目录

Contents

导 言/1

第一章 人民代表大会制度/5

第一节 人民代表大会制度的建立和发展/7

一、人民代表大会制度的建立/7

二、人民代表大会制度的发展/9

第二节 人民代表大会制度概要/11

一、人民代表大会制度的性质/11

二、人民代表大会制度的基本原则/13

三、人民代表大会的构成/17

四、人民代表大会的职权/23

五、加强人民代表大会制度的建设/29

第二章 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度/33

第一节 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的
建立和发展/35

一、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的建立/35

二、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的发展/41

第二节 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度概要/45

一、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的组织
形式/45

二、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的基本

- 特点/49
- 三、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的主要内容/52
- 四、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的功能作用/57

第三章 中国行政制度/61

第一节 中国行政制度的形成和发展/63

- 一、中国行政制度的形成/63
- 二、中国行政制度的发展/65

第二节 中国行政制度概要/66

- 一、中国行政领导体制/66
- 二、中国行政立法制度/67
- 三、中国行政监督制度/68
- 四、中国行政区划制度/69
- 五、中国行政机构设置/70

第三节 中国行政体制改革/76

- 一、中国行政体制改革的内涵/76
- 二、中国行政体制改革的成效/78

第四章 中国民族区域自治制度/83

第一节 中国民族区域自治制度的建立和发展/85

- 一、中国民族区域自治制度的建立/85
- 二、中国民族区域自治制度的发展/88

第二节 中国民族区域自治制度概要/90

- 一、中国民族区域自治制度的原则/90
- 二、中国民族区域自治制度的自治权/91
- 三、中国民族区域自治制度的基本特点/94

四、中国民族区域自治制度的作用/95

第五章 中国公民权利和义务保障制度/99

第一节 中国公民权利和义务的兴起与确立/101

一、中国公民权利和义务的兴起/101

二、中国公民权利和义务的确立/105

第二节 中国公民权利和义务概要/108

一、中国公民基本权利的规定/108

二、中国公民基本义务的规定/112

三、中国公民权利和义务的保障/113

四、继续发展和完善中国公民的各项权利/116

第六章 中国基层群众自治制度/119

第一节 中国基层群众自治制度的形成和发展/121

一、中国城市社区自治的形成和发展/121

二、中国农村社区自治的形成和发展/124

第二节 中国基层群众自治制度概要/126

一、中国城市社区居民自治组织和管理制度/126

二、中国农村社区村民自治组织和管理制度/132

三、中国基层群众自治制度的功能/136

后 记/141

导 言

中国是一个古老、文明的国家,有文字记载的历史就有五千多年。在经历了史前阶段和夏、商、周等王朝以及春秋、战国时期之后,于公元前 221 年建立了秦朝,形成了中国第一个统一的多民族的中央集权封建帝制国家。秦朝奠定了中国封建国家的基础格局,为以后各朝代所承袭。

1840 年,爆发了鸦片战争。在西方列强的侵略下,封建的中国逐渐沦为半殖民地半封建国家。1911 年,孙中山先生和中国同盟会等领导的辛亥革命,推翻了清王朝,废除了封建帝制,建立了中华民国。但辛亥革命没有完成反帝、反封建的任务,没有改变中国半殖民地半封建社会的性质,也没有实现国家的统一,国家仍处于军阀割据和混战的分裂状态。

1921 年,中国诞生了共产党。中国共产党领导人民进行新民主主义革命,在经历了长期的武装斗争和其他形式的斗争后,于 1949 年推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义“三座大山”的统治,夺取了国家政权,建立了中华人民共和国。从此,中国人民掌握了国家的权力,成为国家的主人。

中华人民共和国成立后,逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡,完成了生产资料私有制的社会主义改造,消灭了人剥削人的制度。1956 年,中国确立了社会主义制度,成为社会主义国家,走上了社会主义建设和发展的道路。经过 10 年的努力,经济建设取得了重大

的成就,建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,农业生产显著提高,教育、科学、文化等事业有了很大的进步,积累了在中国这样一个社会生产力水平十分落后的东方大国进行社会主义建设的重要经验。但是,从总的方面说,中国搞的社会主义是仿效了“苏联模式”即传统社会主义模式,经济上实行僵化的计划体制,政治上以阶级斗争为纲,思想文化上推行教条式、说教化,助长了个人崇拜的盲从心理,导致了1966年“文化大革命”的发生,使国民经济和政治生活陷入困境。

1978年,针对传统社会主义的根本弊端,中国开始实行改革开放。通过经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革和社会体制改革,以及打破闭关锁国,实行全方位、多层次的对外开放,有力地促进了社会生产力和各项事业的发展,形成了中国特色社会主义,综合国力不断增强,取得了举世瞩目的辉煌成就。

改革开放使中国的国家制度发生了深刻变化。国家制度作为上层建筑,是建立在一定的经济基础之上的。马克思主义的历史唯物主义指出,推动社会前进的动力是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑之间的矛盾运动。生产力决定着生产关系,生产关系作为社会的经济基础又决定着上层建筑。有什么样的生产力,就有什么样的生产关系,从而也就有什么样的经济基础和上层建筑。生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑。一个国家的结构,主要划分为经济、政治、文化三大部分,并且建立了与其生产力和经济基础相适应的国家经济制度、政治制度和文化制度。作为国家坚持和实施的制度,对经济基础和生产力同时具有主导作用,代表着经济基础与生产力前进的根本要求和方向的国家上层建筑及其各项制度,能够有力地推动经济基础与生产力的发展。

在中国的经济制度、政治制度和文化制度三者关系中,其基本政治制度代表着中国社会主义国家的性质和主要特征,同时具有保障中

国社会主义国家实现稳定、团结、民主、和谐与长治久安的功能。自中华人民共和国成立以来形成的当代中国基本政治制度,其总体特征是,坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。中国共产党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义国家的本质要求,依法治国是中国共产党领导人民治理国家的基本方略。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。中国共产党执政就是要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,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益,实现国家的繁荣昌盛和人民生活的幸福美满。

当代中国建立和逐步完善的基本政治制度,与西方国家以及其他国家不同,是社会主义性质的政治制度。当代中国基本政治制度,把马克思主义的基本原理同中国具体的政治实践结合起来,具有鲜明的中国特色社会主义特色。在中华人民共和国 60 多年的发展史中,当代中国基本政治制度不断创新、不断巩固和不断成熟,其间虽然也发生了这样或那样的问题,走过了曲折坎坷的历程,但是,总体上它们适应了生产力和经济基础发展的需要,发挥了积极作用,迅速改变了中国贫穷落后的面貌,使中国成为一个伟大的社会主义国家。因此,当代中国基本政治制度得到了人民群众的赞成和拥护,充分体现了社会主义制度的优越性。

当代中国基本的或主要的政治制度包括: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、行政制度、民族区域自治制度、公民权利和义务保障制度、基层群众自治制度等。这些制度形成当代中国政治制度的基本结构。

中国的国家权力结构表现为:全国人民代表大会,是最高国家权力机关;国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关;人民法院是国家的审判机关;人民检察院是国

家的法律监督机关。中国的行政区划分为省级(省、自治区、直辖市)、地区级(市、自治州、盟)、县级(县、自治县、市、市辖区、旗)、乡镇级(乡、民族乡、镇、街道)等,实行民族区域自治制度、“一国两制”及特别行政区制度、基层群众自治制度等政治制度。国家的一切权力属于人民。凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务。公民在法律面前一律平等,国家尊重和保障人权。

在当代中国基本政治制度中,中国共产党作为执政党,主要通过制定国家的经济和社会发展的重大方针、推荐和选派干部出任国家机构重要职务、在国家机关中建立党组(党委)等执政方式实行领导。执政党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,既要支持人大、政府、政协、司法机关和人民团体依照法律和各自章程独立负责、协调一致地开展工作,又要发挥这些组织中党组(党委)的领导核心作用,保证执政党的路线方针政策和决策部署的贯彻落实。

当代中国政党除了中国共产党之外,还有 8 个民主党派,实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。中国人民政治协商会议是中国统一战线和多党合作的组织形式,能有效地发挥各民主党派参政议政、政治协商和民主监督的作用。多党合作和政治协商制度有利于加强和改进中国共产党的领导,有利于促进国家政治生活民主化的进程,有利于促进社会主义经济建设、文化建设、社会建设和促进祖国统一大业的实现。

本书介绍的主要就是上述这些基本政治制度。需要说明的是,中国的法律制度和“一国两制”及特别行政区制度,也都是国家的基本政治制度,本应予以专章论述,但由于本教材系列已编写了这些专门教材,为避免重复和节省篇幅,本书只在相关的部分作简要的阐述,而不单独设立专门章节。

第一章

人民代表大会制度

中国人民代表大会制度,是指中国各族人民按照民主集中制原则,通过选举产生人民代表大会代表(简称人大代表),召开人民代表大会(简称人大)会议,组成国家权力机关,并由国家权力机关产生其他国家机关,以实现人民当家作主的政权组织形式。这一制度的主要内容,一是关于人民代表大会的产生、组织、职权和行使职权程序的规定;二是关于人民代表大会与公民和人民代表大会与其他国家机关相互关系的规定。人民代表大会制度在中国政治制度体系中处于最为重要的地位,是国家的根本政治制度,它决定着国家的其他基本制度、具体制度。

第一节 中国人民代表大会制度的建立和发展

一、中国人民代表大会制度的建立

人民代表大会制度起源于第二次国内革命战争时期。在中国共产党领导的革命根据地,建立了工农兵苏维埃代表大会。1931年11月,在江西瑞金召开了第一次全国苏维埃代表大会,通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》。1934年1月,又召开了中华苏维埃第二次全国代表大会,对宪法大纲进行了修改。该大纲确认中华苏维埃共和国的最高政权机关为全国工农兵苏维埃代表大会,并在最高政权机关之下设立各级工农兵苏维埃代表大会作为各级政权机关。工农兵苏维埃代表大会实行民主选举制度,是中国历史上第一次出现的劳动人民的代表机关,表明了中华全国苏维埃共和国的政权组织形式是工农兵代表大会制度。

抗日战争时期,抗日根据地的政权组织形式是参议会。这是中国

共产党领导人民建立的抗日民族统一战线政权。它是一切赞成抗日和赞成民主的人民组成的,是几个革命阶级联合起来的对汉奸和反动派实行专政的政权。各级参议会均为人民的代表机关,采取普遍、直接、平等和无记名投票的选举方式选举产生。凡拥护抗日的阶级、阶层,特别是中等资产阶级和开明绅士都可以参加。这有利于团结一切可以团结的力量,争取抗日战争的胜利。

在解放战争时期,随着形势的变化,解放区的政权逐步由抗日民主政权转变为人民民主政权。解放区在进行土地改革过程中,在农村建立了贫农团和农会,代行基层政权的职权,并在此基础上建立区、村(乡)两级人民代表会议,产生了人民政府。中国共产党在领导反封建的土地改革中所建立起来的区、村(乡)两级人民代表会议,剥夺了地主阶级、官僚资产阶级与乡村富农的选举权与被选举权。它是基于广大人民群众的意志建立起来的人民代表会议。随着解放战争胜利的迅速发展,各级人民代表会议逐步成为代行当地最高权力机关的政权。这说明,解放区的人民民主政权,基本上采用了人民代表大会制度作为它的组织形式。

中华人民共和国成立之后,人民代表大会制度具备了深厚的发展基础:一是有革命根据地政权建设的经验;二是在中国共产党领导下建立了人民民主专政的政权,取得了发展民主的条件。1949年9月召开的中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》规定,中华人民共和国的国家政权属于人民,人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。但是,在中华人民共和国建立的最初几年,由于社会秩序还未完全建立,土地改革还未彻底实现,在全国实行普选的条件还不具备,《共同纲领》又规定,在普选的人民代表大会召开以前,由中国人民政治协商会议的全体会议代行全国人民代表大会的职权;由协商产生的地方各级人民代表会议代行地方人民代表大会的职权。《共同纲领》的实施,为确立人民代表大会制度奠定了坚实的基础。