



## ■ 党政干部关注的重大理论和现实问题（二）

# 新中国 70 年政治制度的发展

**李忠杰** 中央马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员、  
原中央党史研究室副主任

中华人民共和国走过了70年的道路，新中国的政治制度也走过了70年不寻常的历程。经过70年的探索和发展特别是40年的改革开放，当代中国政治制度不断走向完善，中国特色社会主义迎来了从创立、发展到完善的伟大飞跃。

### 一、新中国基本政治制度的建立和探索前行

新中国的政治制度，顾名思义，自然建立于中

华人民共和国成立之后，但其渊源则可以追溯到革命战争年代。早在中国共产党成立之时，就提出了对于未来政治制度的构想和愿景。在土地革命战争时期，曾建立起中华苏维埃共和国，构建了全国新政权的基本框架。抗日战争时期，以根据地民主政权的形式从事局部执政。随着人民解放战争的推进，党的执政范围迅速向全国扩展，从而奠定了新中国政权架构和政治制度的基础。

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平举行，并执行全国人民代表大会的

职权，一致通过具有中华人民共和国临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》；一致通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》《中国人民政治协商会议组织法》。会议决定：中华人民共和国的首都定于北平，北平改名为北京；纪元采用公元；国歌未正式制定前，以《义勇军进行曲》为国歌；国旗为红地五星旗。10月1日下午2时，中华人民共和国中央人民政府委员会举行第一次会议，宣布就职。下午3时，在北京天安门广场举行中华人民共和国中央人民政府成立大典。一个全新的国家政权就此正式诞生。

中华人民共和国成立后，在从新民主主义向社会主义过渡的过程中，逐步建立起社会主义的基本政治制度，使国家的政治、法律等上层建筑发生了深刻的变化。

**第一，建立人民代表大会制度。**根据《共同纲领》的规定，中国的政治制度是人民代表大会制度。1953年，用普选方法产生了乡、县、省（市）各级人民代表大会。1954年9月，第一届全国人民代表大会举行，通过和颁布了《中华人民共和国宪法》。宪法规定：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国家。中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使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。国家的一切重大问题都需经过人民代表大会讨论和决定。一届全国人大的召开，标志着人民代表大会制度全面确立，并成为中国的根本政治制度。

**第二，确立中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。**1949年9月中国人民政治协商会议的召开，标志着多党合作和政治协商制度的正式确立，因此其时间早于人民代表大会制度。1954年人民代表大会制建立以后，中国人民政治协商会议不再代行人民代表大会的职权，而作为统一战线组织继续存在。1954年12月，全国政协二届一次会议在北京举行。会议通过的章程规

定：中国人民政治协商会议的基本任务是在中国共产党领导下，继续通过各民主党派、各人民团体的团结，更广泛地团结全国各族人民，共同努力，克服困难，为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗。

**第三，实行民族区域自治制度。**抗日战争时期，中国共产党就尝试在一些地区实行民族区域自治。1947年，建立内蒙古自治政府。新中国成立后，民族区域自治作为一项基本政治制度得以确立。从1952年开始，通过贯彻实行《民族区域自治实施纲要》，逐步建立起一批民族自治地方，使民族区域自治逐渐法律化、制度化。1954年宪法确定将民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级，县以下的少数民族聚居区设民族乡。至1956年，全国共建立起27个自治州、43个自治县。

按照宪法的规定，在少数民族聚居区域较大、聚居人口较多的地区，开始进行建立省一级自治地方的各项筹备工作。1949年12月，内蒙古自治政府改称内蒙古自治区人民政府。1955年10月新疆维吾尔自治区成立。1956年4月西藏自治区筹备委员会成立。1957年和1958年分别成立宁夏回族自治区和广西壮族自治区。1965年9月西藏自治区成立。

新中国基本政治制度的建立，成为中华人民共和国的基本标识，也为中华人民共和国各方面事业的发展奠定了重要基础，提供了政治保障。

随后，党和人民对在中国建设社会主义的道路进行了艰辛的探索，取得了巨大成就，但也遇到了挫折。从1966年至1976年的“文化大革命”，干扰和中断了这一探索。新中国成立后确立的各项政治制度一度基本废置，全国人民代表大会中断8年，政协和各民主党派停止一切活动，民主和法制受到严重破坏，宪法和各项法律法令实际上被抛掷一旁，人民代表大会和公安、检察院、法院系统基本瘫痪。历史在人民共和国的轨迹上画出了一条曲线。

## 二、政治制度的恢复重建和政治体制改革展开

1976年10月6日，中共中央一举粉碎“四人帮”。1978年的真理标准问题讨论，极大地解放了人们的思想。十一届三中全会果断停止使用“以阶级斗争为纲”的错误提法，确定把全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来，并作出实行改革开放的重大决策，从而实现了新中国成立以来的伟大历史转折，开启了改革开放和社会主义现代化建设的伟大征程。

百业待兴之际，党内外强烈要求纠正“文化大革命”的错误，使党和国家从危难中重新奋起。所以，邓小平说：“我们根本否定‘文化大革命’，但应该说‘文化大革命’也有一‘功’，它提供了反面教训。没有‘文化大革命’的教训，就不能制定十一届三中全会以来的思想、政治、组织路线和一系列政策。”

正是在总结历史经验教训的基础上，十一届三中全会在政治制度建设方面，提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务。强调要使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

为了解决“文化大革命”的遗留问题，党和国家拨乱反正，迅速恢复和重建曾遭破坏的政治制度，使国家政权开始正常运转。通过平反大批冤假错案，为无数受牵连的人们解除了政治枷锁。中央和各级纪律检查委员会相继建立，开始恢复和整顿党的组织。恢复和改革国家权力体制，取消地方各级革命委员会，建立人民政府。改变农村人民公社政社合一的体制。恢复、制订和施行了一系列重要的法律、法令和条例。

1980年的十一届五中全会通过《关于党内政治生活的若干准则》，党和国家的集体领导和民

主集中制得到改善。1981年6月，十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。1982年2月，颁布了《关于建立老干部退休制度的决定》，大批老干部离退休或退居二线。同时，按照革命化、年轻化、知识化、专业化的方针选拔年轻干部，实施干部队伍的新老交替，废除干部领导职务实际上的终身制。

1982年11月通过和颁布中华人民共和国第四部宪法，规定了公民权利和义务，恢复设置国家主席、副主席，规定国家领导人连续任职不得超过两届。在县级以上地方各级人大设立常委会。省、县两级人民代表大会增设了常设机构。实行县级和县级以上人大代表由选民直接选举的制度。

总结“文化大革命”的教训，党和国家认真思考如何防止历史悲剧重演的问题，从而开始推进党和国家领导体制的改革，并进一步提出了政治体制改革的任务和目标。

1979年，叶剑英在庆祝新中国成立30周年大会上的讲话提出：“我们要求在改革和完善社会主义经济制度的同时，改革和完善社会主义政治制度、发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”（《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第208页）

1980年8月，中共中央政治局扩大会议专题研究党和国家领导制度改革及有关问题。邓小平发表《党和国家领导制度的改革》的讲话，精辟分析党和国家领导体制的主要弊端，要求对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革。这一讲话成为中国政治体制改革的纲领性文件。

在十二大上，邓小平第一次提出“建设有中国特色的社会主义”的命题，为当代中国的改革开放树起了一面旗帜。为了解决领导干部新老交替问题，十二大决定设立中央和省级顾问委员会。一大批老同志在1985年的全国代表会议上退出领导岗位。

1985年和1986年，邓小平多次指出，不搞政

治体制改革,经济体制改革就搞不成。已取得的成果也不能巩固,政治体制改革应作为改革深化的一个标志。十三大根据邓小平的设想,明确提出政治体制改革的长远目标和近期目标。1988年的国务院机构改革,第一次对各部门进行了“定职能、定机构、定编制”的“三定”工作。但由于随后发生的政治风波,政治体制改革的各项举措没有能顺利实施。

从1978年十一届三中全会到1989年十三届四中全会,可以认为是新时期政治体制改革的第一个阶段。

### 三、政治体制的稳步改革和依法治国方略的实施

从十三届四中全会到2002年,可以认为是新时期政治体制改革的第二个阶段,主要是提出依法治国的基本方略,推进各项民主制度和法律体系的建设。

从1989到1991年,世界风云变幻。按照邓小平的要求,以江泽民同志为核心的党中央冷静观察,沉着应对,打破国际制裁,保持了国家的稳定。同时加强党风廉政建设,密切党与人民群众的关系。

1992年春天,邓小平发表南方谈话。随后的十四大,确认经济体制改革的目标是建立和完善社会主义市场经济体制。政治体制改革的目标是以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容,发展社会主义民主政治。以邓小平南方谈话和十四大为标志,改革开放和现代化建设进入新阶段。

1997年9月,十五大要求继续推进政治体制改革,并提出了当前和今后一段时间的五项主要任务:健全民主制度,加强法制建设,推进机构改革,完善民主监督制度,维护安定团结。

这一阶段的政治体制改革与建立社会主义市

场经济体制相伴随而稳步推进,国家政治制度在如何进一步完善的方向上努力和发展。

**第一,加强党的建设,改善党的领导。**1994年9月,十四届四中全会通过《关于加强党的建设几个重大问题的决定》,提出党的建设新的伟大工程。全党着力推动各方面的建设。相继实施《中国共产党党员权利保障条例(试行)》《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》。在加强党的建设的同时,进一步改善党的领导,着力改进党的领导方式和执政方式,提出总揽全局、协调各方的要求。

**第二,提出和推进依法治国方略。**1996年2月,江泽民提出“依法治国”的要求。随后的八届全国人大四次会议把“依法治国,建设社会主义法制国家”作为实施经济社会发展规划的一条基本方针。十五大对依法治国作出进一步阐述,把依法治国确定为治理国家的基本方略,明确提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的目标。全国人大及其常委会加强立法工作,不断提高立法质量。“法制”一词也更多地被“法治”代替,法治建设的速度进一步加快。

**第三,加强多党合作和政治协商制度建设。**1993年3月,八届人大一次会议将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入宪法。1994年3月,修订后的政协章程明确规定:人民政协的“主要职能是政治协商和民主监督,组织参加本会的各党派、团体和各族各界人士参政议政”。从此,参政议政与政治协商、民主监督一并列为人民政协的三项主要职能。1995年初,中共中央转发《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》,使人民政协的各项工作从经常化走向制度化、规范化、程序化。

**第四,加强基层民主制度建设。**十四大第一次把中国基层民主的制度形式划定为村委会、居

委会和职代会三大组成部分。十五大指出：“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。”

**第五，推进政府机构改革。**1993年和1998年先后两次实行机构改革。1993年是第一次在中央全会上讨论通过机构改革方案。1998年则是改革开放以来机构变动较大、人员调整较多的一次。主要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务上来，加强宏观调控部门，调整和减少专业经济管理部门。党中央各部门和其他国家机关及群众团体的机构改革也陆续展开。同时，1993年颁布《国家公务员暂行条例》，在全国范围开始实施国家公务员制度。企事业单位人事制度改革也全面推开。

1998年10月5日，中国还签署了《公民权利和政治权利国际公约》，表明中国认可了国际社会许多基本的民主规范和价值理念。

#### 四、政治体制继续完善和中国特色社会主义制度的确立

从十六大到十八大，可以认为是新时期政治体制改革的第三个阶段，主要是明确社会主义民主政治发展途径，稳步推进政治体制改革，并宣告中国特色社会主义制度确立。

2002年11月，十六大指出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机的统一起来。”大会从九个方面提出了改革的具体措施，还提出建设社会主义政治文明。十六大后，胡锦涛提出科学发展观的重大战略思想，以此统揽各项建设和改革。十七大进一步提出了政治体制改革的任务和要求。

这一阶段政治体制改革的主要内容和进展是：

##### 第一，加强党的执政能力和先进性建设。

2004年9月，十六届四中全会通过《关于加强党的执政能力建设的决定》，要求提高5方面的执政能力，使党始终成为立党为公、执政为民的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党。2005年1月，胡锦涛发表讲话，强调先进性是马克思主义政党的根本特征，也是马克思主义政党的生命所系、力量所在。随后，全党开展了为期一年半的保持共产党员先进性教育活动。同时，加强党风廉政建设，制定并颁发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，查处了一大批腐败分子。

**第二，发展党内民主和人民民主。**十七大党章增加了“保障党员民主权利”“党的各级组织要按规定实行党务公开”“党的各级代表大会实行任期制”“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”“中央政治局向中央委员会全体会议报告工作，接受监督”“党的地方各级委员会的常务委员会定期向委员会全体会议报告工作，接受监督”等新规定。十七大后，开始实施党的全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制。同时，积极探索多种民主形式。2004年3月，十届全国人大二次会议将“国家尊重和保障人权”载入宪法。十七大决定实行城乡按相同人口比例选举人大代表。2013年开始的十二届全国人大代表的选举，成为首次城乡按相同人口比例进行的选举。

**第三，完善多党合作和政治协商制度。**2005年2月，中共中央颁发《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》。2006年2月的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，以党的文件形式明确指出：“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要

形式。”各民主党派和无党派人士积极参政议政。中国共产党就重大问题同各民主党派和无党派人士进行民主协商、征求意见成为制度。

#### 第四，建成中国特色社会主义法律体系。

1997年，十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系。经过10多年不懈努力，到2011年，十一届全国人大四次会议宣布：“党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标如期完成。”截至2012年12月底，共有现行宪法和有效法律244部、行政法规721部、地方性法规8600多部，涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全，各个法律部门中基本的、主要的法律已经制定。依法治国进程稳步推进。2004年3月，国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》，要求经过10年左右努力，基本实现建设法治政府的目标。

**第五，加强社会治理，建设和谐社会。**2005年10月，十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，强调要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求，着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力。此后突出加强了以民生为重点的社会建设，同时加强和改善社会治理，发展基层民主。十七大进一步提升基层民主的战略地位，把发展基层民主、保障人民享有更多更切实的民主权利作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。

随着改革开放和现代化建设的胜利推进，2011年7月1日，在庆祝中国共产党成立90周年讲话中，胡锦涛第一次使用“中国特色社会主义制度”的概念，明确宣布“经过90年的奋斗、创造、积累，党和人民必须倍加珍惜、长期坚持、不断发展的成就是：开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，确立了中国特色社会主义制度”。人民代表大会制度、中国共产党

## 坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化

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，中国特色社会主义法律体系，都是这一制度的重要组成部分。

### 五、新时代政治体制改革的新征程

从2012年十八大开始，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央开始了政治体制改革的新征程。

十八大强调，要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。十九大进一步要求：“积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。”

十八大以后，习近平总书记提出“四个全面”战略布局，要求全面深化改革，强调改革开放只有进行时没有完成时，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革。十八届三中全会对全面深化改革作出部署，明确全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。中央深化改革领导小组加强顶层设计，制定了一大批改革方案。到十九大，一共推出了1500多项改革举措，其

中很多涉及政治体制改革。

**第一，加强党的全面领导，坚持全面从严治党。**强调中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。坚持把加强党对一切工作的领导贯穿改革各方面和全过程，完善保证党的全面领导的制度安排。党中央把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局，推动管党治党从“宽松软”走向“严紧硬”，发生了历史性、格局性和根本性的变化。十八届六中全会审议通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》。

**第二，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争。**制定《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》，各地区各部门陆续制定相应规定、细则并严格贯彻落实中央八项规定精神。2015年10月印发《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》。坚持“老虎”“苍蝇”一起打，坚决遏制腐败蔓延势头。十八大到十九大的5年间，经党中央批准立案审查的省军级以上党员干部及其他中管干部440人。目前，反腐败斗争已经取得压倒性胜利。

**第三，全面依法治国。**2014年10月，十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。这是中国共产党成立将近100年、中华人民共和国成立70年来，第一次专题研究法治建设的中央全会。全会决定也是由中央全会通过的第一个关于加强法治建设的专门决定。四中全会对全面依法治国作出全面部署。法治建设以更大力度展开。至2017年9月，十二届全国人大及其常委会制定法律22件、修改法律110件次、通过有关法律问题和重大问题的决定37件、作出法律解释9件。到2018年8月，现行有效法律共267件。2016年2月26日，十二届全国人大常委会首次举行宪法宣誓仪式。9月18日，国务院首次举行宪法宣誓仪式。

**第四，继续推进行政审批制度改革。**从十八大至十九大，国务院部门累计取消行政审批事项618项，彻底清除非行政许可审批，中央指定地方实施行政许可事项目录清单取消269项，国务院行政审批中介服务清单取消320项，国务院部门设置的职业资格许可和认定事项削减比例达70%以上，3次修订政府核准的投资项目目录，中央层面核准的投资项目数量累计减少90%。实施权力清单、责任清单制度，将政府职能、法律依据、职责权限等内容以权力清单的形式向社会公开，截至2016年，全国31个省级政府部门均已公布权力清单。

**第五，修改宪法，实施党和国家机构改革。**按照习近平新时代中国特色社会主义思想，十九大后对政治体制进行了重要调整和改革。2018年3月，对现行宪法做了重大修改，充实了习近平新时代中国特色社会主义思想的许多重要内容。制定了监察法，增设了国家监察委员会。对党和国家机构进行了新一轮大规模改革，着力构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平。

新征程蹄疾步稳。习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上宣布，党和国家机构改革、行政管理体制改革、依法治国体制改革、司法体制改革、外事体制改革、社会治理体制改革、生态环境督察体制改革、国家安全体制改革、国防和军队改革、党的领导和党的建设制度改革、纪检监察制度改革等一系列重大改革扎实推进，取得了新的成绩。■

（责任编辑 吕红娟）

## 导读

为纪念新中国成立 70 周年,本期特稿邀请中央马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员、原中央党史研究室副主任李忠杰撰写《**新中国 70 年政治制度的发展**》,对 70 年来我国政治制度的发展进行了回顾和梳理。

党的十九大报告提出建设智慧社会。智慧社会是在智慧城市普遍发展的基础上形成的一种新型技术社会形态。不同的社会形态需要有相应的社会管理方式与之相适应,需要具有相应的治理技术与治理能力。本期本刊策划栏目以《**建设智慧社会推进治理现代化**》为题,邀请北京大学政府管理学院副院长黄璜、国家信息化专家咨询委员会委员汪玉凯、国家发改委城市和小城镇改革发展中心学术委员会秘书长冯奎、中央党校(国家行政学院)公共管理教研部教授何哲以及华东政法大学人工智能与大数据指数研究院院长高奇琦等,共同探讨此话题。

2018 年 12 月,全国人大常委会审议通过关于修改农村土地承包法的决定。新的农村土地承包法较之修改前的法律变化比较大。农村土地承包法内容作出了哪些修改,作出这些修改的意义是什么,未来农村基本经营制度还需作哪些方面的改革,中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英在《**推动农民权利保护再上新台阶——从农村土地承包法修订看农民权利保护**》一文中对此进行了论述。

对于中央党校学员提出的“如何认识领导干部理论素养与领导水平的关系”这一问题,中央党校(国家行政学院)党建教研部刘炳香教授在《**理论素养是决定干部领导水平的核心要素**》一文中认为,在决定干部领导水平的诸多因素中,理论素养是核心因素,领导干部要在担当作为的实践中把理论素养转化为领导水平。

市县巡察制度是加大整治群众身边不正之风和腐败问题的重要抓手。北京师范大学马克思主义学院副教授王峰等在《**发挥市县巡察制度在推进全面从严治党中的作用**》一文中,论述了市县巡察工作的制度化过程、市县巡察的创新特征以及当前发挥市县巡察制度震慑作用的四个着力点。

