

马克思主义关于国家形式的理论

全国人大常委会法制讲座讲稿摘登

王惠岩

马克思主义认为：“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”。（《列宁选集》第四卷，第48页）这就是说，国家是一个由许多部件所组成的互相联系的有机整体，是一个系统。这个系统从横向上看是政权组织形式问题，主要是中央政府（广义的政府）由哪些机关构成及其相互关系；从纵向上看是结构形式问题，主要是中央与地方的关系问题。

一、国家政权组织形式——根本政治制度

任何国家都是国体和政体的统一。所谓国体是指国家的阶级性质，即哪个阶级掌握政治权力；所谓政体是指国家政权的组织形式，即掌握政治权力的阶级用什么方式来行使政治权力。国体决定政体，政体是为国体服务的，一个国家采取和选择何种政体，主要是由这个国家的统治阶级决定的。另一方面，一定的国体

都要通过一定的政体形式来表现，如果没有适当的政体，统治阶级就无法组织和巩固自己的国家机器。

任何类型国家的政治权力都包括立法权、行政权、司法权，不同的是三种权力之间的关系不同。三种权力的关系称权力结构，也称政权组织原则。政体就是政权组织原则的表现形式。在人类政治发展史上，大体上有三种政权组织原则，每种政权组织原则都有其特定的表现形式：

第一种权力结构是，行政权高于立法、司法两权，或者把立法权、司法权融于行政权之中，这就是所谓的专制权力结构。它是奴隶制社会、封建制社会广泛采用的一种权力结构形式，它的特点是权力高度集中：从形式上讲，三种权力集中于一个人或几个人手中；从功能上讲，三种权力集中于行政权力，立法权、司法权极度弱化，服从于行政权。由于行政权是一种垂直性、等级性、强制性很强的权力，所以这种权力结构必然表现为专制。专制的权力结构的代表形式是君主专制，君主独揽大权，国家权力完全属于君主，宫廷是国家政治生活的中心，君主的意志就是法律，所有臣民都必须服从，君主行使权力不受法律限制，也不受其他机关监督。法西斯专制也属于这种权力结构。

第二种权力结构是，立法权、行政权、司法权三种权力平行制衡的三权分立的权力结构，其表现形式是资产阶级的民主制。资产阶级国家由于具体国情不同，在具体的统治形式上也不完全一样，大体上可以分为两大类：一类是立宪君主制。所谓立宪君主制，是指君主的权力按宪法规定受不同程度限制的政权组织形式。当今世界实行立宪君主制的只有少数几个国家，其实质内容已经和共和制没有多大的区别。另一类是共和制。所谓共和制，就是国家最高权力机关和国家元首由选举产生并有一定任期的政权组织形式。从总统、议会、政府三者的关系上看，可以把资产阶级的共和制分为议会制和总统制两种形式，两者的区别在于

政府(内阁)对谁负责:凡是政府(内阁)由拥有议会多数席位的政党或政党联盟组成并对议会负责的政权组织形式称为议会制;凡是由总统直接领导政府,政府对总统负责而不对议会负责的政权组织形式称为总统制。此外,还有一种不太普遍的委员会制,即国家的最高行政权由委员会集体行使的政权组织形式。

第三种权力结构是,代表民意的立法权高于行政权和司法权,则形成民主集中制权力结构,我国的人民代表大会制度就是这种权力结构。这种民主集中制的权力结构是马克思在总结巴黎公社政权组织原则的基础上提出来的,其涵义是制定国家意志和执行国家意志的一致性。也就是说,制定国家意志的立法权和执行国家意志的行政权是一致的,行政权必须服从立法权,不能与立法权相抗衡,至于行使立法权和行政权的两种机关是合一还是分开,只是形式问题。

我们衡量政治制度优越与否的根本标准是它的权力结构,即政权组织原则。上述三种权力结构反映了人类政治文明水平逐步提高的演化过程:

从政治权力结构的发展规律来看,行政权高于立法、司法两权或把立法、司法两权融于行政权的权力结构是专制的政治制度,它是适合落后的自然经济需要的统治形式,其本质表现在个人意志即君主意志凌驾于整个社会的意志之上,君主通过行政权直接对社会实施专制统治。

立法权、行政权、司法权平行制衡的三权分立的权力结构形式是对封建专制统治的否定,是对个人专断和专制制度的否定,有一定的历史进步性。但是,这种权力结构形式本质上反映了资产阶级内部利益集团之间又合作又斗争的关系,是资产阶级对广大劳动人民的专政。随着资本主义的发展,权力中心逐渐由议会转移到政府,因此在这种权力结构下,民主发展必然有其局限性。邓小平同志批判“三权分立”的制度“使他们每个国家的力量不能完全集中起来,很大一部分力量互相牵制和抵

消。”(《邓小平文选》第二卷,第267页)

立法权高于行政权、司法权的民主集中制的权力结构实质上是社会主义民主政治制度,它是以公有制为主体的社会主义经济基础的要求,比资产阶级民主政治制度要优越得多,是民主发展的最高阶段:它不仅体现了社会主义社会中人民的最高政治地位、人民意志的统一性和人民民主的广泛性,而且体现了广大劳动人民的利益要求,具有高效、迅速、直接的特点。邓小平同志在讲到我国人民代表大会制度的优越性时指出:

“我们的制度是人民代表大会制度,共产党领导下的人民民主制度,不能搞西方那一套。社会主义国家有个最大的优越性,就是干一件事情,一下决心,一做出决议,就立即执行,不受牵扯。我们说搞经济体制改革全国就能立即执行,我们决定建立经济特区就可以立即执行,没有那么多互相牵扯,议而不决,决而不行。就这个范围来说,我们的效率是高的,我讲的是总的效率。这方面是我们的优势,我们要保持这个优势,保证社会主义的优越性。”(《邓小平文选》第三卷,第240页)

从社会发展形态来看,从奴隶社会、封建社会到资本主义社会和社会主义社会的发展,呈现的是人类社会由低级到高级的发展过程,这是人类社会发展的总的规律。与人类社会形态发展相适应,也就出现了专制权力结构、三权分立的权力结构和民主集中制的权力结构,三种权力结构的发展也呈现出由低级向高级发展的过程。一种权力结构取代另一种权力结构的过程,实际上就是政治文明从低级形态向高级形态运动和发展的历史过程,这一过程的内在规律表现为民主政治的发展和完善,即由政治专制到资产阶级民主,由资产阶级民主到社会主义民主的发展过程。这是政治权力结构形态发展的客观规律,是任何人也无法阻挡的。

人民代表大会制度是民主集中制权力结构的具体表现形式,是我国的根本政治制度。它

的权力结构代表了人类政治发展的必然趋势，是民主政治发展的最高阶段，我们必须坚持这一制度。同时，我们也必须认识到，一个政治制度从建立到逐渐完善需要相当长的历史过程，我国建立人民代表大会制度只有几十年，这对一种政治制度来说是短暂的时间，因此它的优越性、高度民主性还没有充分显示出来，我们必须在政治体制改革中不断完善人民代表大会制度。

总体来看，我国人民代表大会制度不完善主要体现在人民代表大会的地位和作用没有达到应有的水平，这是多种因素影响的结果。完善人民代表大会制度需要做的工作很多，但首先必须明确，人民代表大会制度是一种权力结构形式，这说明并不是有人民代表大会这个机构就是人民代表大会制度。从权力结构的角度看，只有人民代表大会处于权力机关的地位，行政机关、司法机关由它产生、受它监督并对它负责，这样的制度才是体现民主集中制原则的人民代表大会制度。我们说人民代表大会制度比三权分立的政治制度优越，是就权力结构即三种权力之间的相互关系而言的。在这个意义上，完善人民代表大会制度，提高人民代表大会的地位，不是单纯地加强立法工作，而是保证人民代表大会及其常委会能够行使国家权力机关的职能，国家行政机关、司法机关一定要在观念上行动上接受国家权力机关的监督，决不能同国家权力机关抗衡。

随着社会主义市场经济的发展，特别是全国统一市场的形成，人民代表大会制度就会更加完善，并将日益充分体现出民主集中制的权力结构的优越性。

二、国家结构形式——中央与地方关系

国家结构形式是指国家整体与局部之间、中央政府与地方政府之间的关系，也就是一个国家的各个地区如何组成的问题。

当今世界的国家结构形式基本上可以分为两大类：单一制和联邦制。所谓单一制，是由若干行政区域构成的单一主权的国家结构形式；所谓联邦制，是由若干具有相对独立性的

地区作为成员单位联盟而成的国家结构形式。两者的区别主要在于：第一，在单一制国家，地方政府是由中央政府设立的，在联邦制国家，联邦政府是由各成员单位协议建立的，各成员单位往往先于联邦政府而存在；第二，在单一制国家，地方政府的权力是中央政府授予的，中央政府可以单方面规定地方政府的权限，地方政府必须服从中央政府所代表的最高国家权力，在联邦制国家，联邦政府与联邦成员政府的权力划分由联邦宪法作出了明确的规定，双方都不能单方面任意变更，对宪法的修改必须经过双方的同意和批准；第三，在单一制国家，中央政府可以变更地方政府的疆界，在联邦制国家，联邦政府不能任意改变各成员单位的疆界。

此外，还有一种不太普遍的国家结构形式，即邦联制。所谓邦联制，是若干个各自保留独立主权的国家建立的国家联盟。

马克思主义原则上主张社会主义国家采用单一制，反对联邦制。在马克思主义看来，单一制的国家结构形式适应社会化大生产的需要，有利于社会经济的发展。在资本主义时期，单一制有利于工人阶级联合起来同资产阶级进行斗争；在社会主义时期，单一制有利于工人阶级和广大劳动群众的团结，有利于各民族平等地联合，有利于国家的独立和统一。但是，马克思主义并没有一概地、绝对地否定联邦制，而是主张在特殊情况下也可以实行联邦制，这种特殊情况主要是民族和民族问题的存在。民族问题是社会政治总问题的一部分，民族问题解决的好坏，是直接关系到国家独立、统一和安危的大问题。

虽然马克思主义认为作为解决民族问题的一种例外可以实行联邦制，但还是主张国家结构形式最终还是要实行单一制。在多民族的国家里采取单一制的国家结构形式，就需要采用民族区域自治制度来解决民族问题。民族区域自治，就是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权利。民族区域自治是我国解决民族问题

的基本政策，也是国家的一项重要政治制度。我国之所以采取单一制的国家结构形式，是由我国长期形成的历史情况和各民族之间的特殊关系所决定的。具体表现在这样几个方面：

第一，近代以来，我国各族人民为了抵御外来势力，摆脱帝国主义的压迫，实现国家的独立，在共同反对帝国主义的斗争中结成了中国共产党领导下的革命统一战线，各个民族基本上同时获得解放，从而奠定了全国统一的基础。

第二，进入社会主义时期以后，各族人民只有走社会主义道路才能彻底摆脱受压迫、受剥削的地位，保证各民族在经济和文化上的繁荣发展。

第三，绝大多数民族在聚居的同时，又与其他民族主要是汉族相互杂居，形成了“大杂居、小聚居”的局面，各民族在长期的密切交往中建立了相互帮助、相互依存、不可分离的关系。而我国各民族之间在社会发展、生产技术、文化教育、自然资源等方面各有自己的优势和劣势，各民族需要互相学习、互相支持、互相帮助，建立共同的家园，实现共同繁荣和共同进步，较快地改变少数民族事实上的不平等，为各民族的融合创造前提。

第四，我国各族人民还面临各种外来势力颠覆和分裂的威胁，为了防止和抵御外来干涉和侵略，维护我国的独立与安全，需要各族人民紧密团结，密切合作。

我国的民族区域自治制度，既维护了国家大政方针的统一性，又具有照顾少数民族特点的高度灵活性，是一项具有中国特色的社会主义民主政治制度。坚持和完善民族区域自治制度，我们必须遵循这样一些原则：

首先，确保国家统一和单一制的国家结构。民族区域自治是在中华人民共和国领土范围内，在国家统一领导下各少数民族聚居的地方实行区域自治，各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分，民族自治地方的自治机关必须维护国家的统一，保证

宪法和法律在本地方的遵守和执行，保证中央人民政府的统一领导和国家总的方针、政策的贯彻执行，任何妄图把某个少数民族地区分裂出去，或者主张建立联邦制，都有悖于民族区域自治制度的基本原则，必须坚决防止。

其次，必须保障民族自治地方的自治机关充分行使自治权。民族自治地方的自治机关除行使一般地方国家机关的职权以外，还依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，如有权制定自治条例和单行条例；经批准有权变动执行或停止执行上级国家机关的决议、决定、命令和指示；在执行职务的时候有权使用当地通用的一种或几种语言文字；有权管理地方财政等。

再次，加快少数民族和民族地区的发展。这不仅是一个重大的经济问题，也是一个重大的政治问题。民族地区的经济发展了，社会进步了，各民族共同富裕了，就会进一步巩固我国的社会主义制度，增强中华民族的凝聚力。中央提出和实施西部大开发战略，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

最后，要加强对少数民族干部的培养工作。各级党委和政府应满腔热情地关心少数民族干部的成长，积极选拔优秀的少数民族干部进入各级领导班子；要努力改善少数民族干部队伍的结构，培养更多的适应民族地区建设需要的科技和经济管理人才。

在我国社会主义现代化建设的历史进程中，国家的独立和统一，各民族的大团结，是我国各民族巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，并最终实现各民族共同繁荣的必要前提。在目前复杂的国际条件下，我们一定要坚决地捍卫国家的统一，坚持和完善民族区域自治制度，不断巩固民族团结，充分发挥各民族地方的积极性，推动改革开放和社会主义现代化建设的不断发展。□

(作者为吉林大学教授)