



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材
高校城乡规划专业指导委员会规划推荐教材

城乡规划管理与法规

耿慧志 主编

GAOXIAOCHENGXIANGGUIHUAZHUANYEZHIDAOWEIYUANHUIGUIHUATUIJIANJIAOCAI

GAOXIAOCHENGXIANGGUIHUAZHUANYEZHIDAOWEIYUANHUIGUIHUATUIJIANJIAOCAI



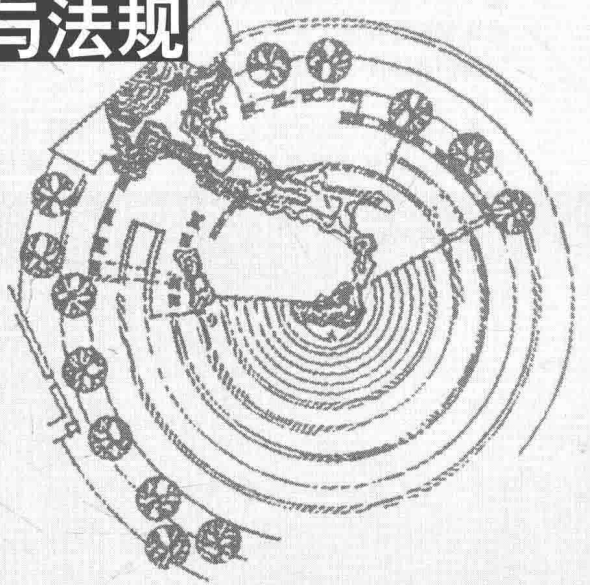
中国建筑工业出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材
高校城乡规划专业指导委员会规划推荐教材

城乡规划管理与法规

耿慧志 主编



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划管理与法规 / 耿慧志主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015.12

普通高等教育“十一五”国家级规划教材.普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材.高校城乡规划专业指导委员会规划推荐教材

ISBN 978-7-112-18905-2

I. ①城… II. ①耿… III. ①城乡规划-管理-中国-高等学校-教材②城乡规划法-法规-中国-高等学校-教材
IV. ①TU984.2②D922.297

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第313239号

责任编辑: 杨虹

责任校对: 李欣慰 刘钰

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材
高校城乡规划专业指导委员会规划推荐教材

城乡规划管理与法规

耿慧志 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 28³/₄ 字数: 675千字

2015年12月第一版 2015年12月第一次印刷

定价: 49.00元

ISBN 978-7-112-18905-2

(28158)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言（序）

— Preface —

本书的编写建立在笔者编著的《城市规划管理教程》基础之上，同时整合了《城乡规划法规概论》的内容。

城乡规划管理可以概括为五个方面：①城乡规划的行业管理；②城乡规划的法规制定；③城乡规划的编制管理；④建设项目的规划许可管理；⑤城乡规划实施的监督检查。国家、省（自治区）的城乡规划管理职能主要是前三个方面，直辖市城乡规划管理职能涵盖了全部的五个方面，市、县城乡规划管理职能集中在后四个方面。本书围绕这五个方面安排了八个章节的内容。

第一章行政管理的基础理论和知识，增加了国家缘起和政府理论的介绍，精简了行政法律关系和行政责任等方面的内容；第二章城乡规划的法规制定和法规体系，国家法规体系增加了国家层面技术标准和规划政策等方面的内容，地方法规体系增加了地方规划法规的构成和特征、地方规划法规的历史发展、地方法规文件的构成举例、地方规划技术标准以及《城市规划管理技术规定》等方面的内容；第三章城乡规划的行政机关和行业管理，增加了乡村行政体制变迁、大城市规划分级管理、城市规划委员会职能等方面内容，更新了《城市规划编制单位资质管理规定》的内容；第四章城镇规划的编制管理，增加了省域城镇体系规划编制管理、大城市规划编制体系等方面的内容，对城市总体规划和近期建设规划的编制内容部分进行了精简；第五章城市建设项目的规划许可管理，是扩展内容后的新增章节，对建设项目选址许可、规划设计条件核定、建设用地规划许可、规划设计方案审核、建设工程规划许可、规划许可的变更等方面内容进行了扩充和增加；第六章城乡规划的监督检查管理，增加了规划编制、规划审批程序、规划执行情况监督检查的内容，增加了建设工程开工放样复验、建设工程规划验收的内容，扩充了违法建设行政处罚的内容；第七章乡村规划管理与法规，是新增章节，增加了乡村规划法规概述、乡村规划编制管理、乡村规

划实施管理、地方乡村规划管理与法规等方面的内容。第八章国外城乡规划管理与法规，增加了英国、美国和法国城乡规划法规与管理的内容。

本书的编写基于笔者设定的结构框架，但书中的很多内容源自相关的参考文献。限于笔者的认识局限和本书内容的庞杂，一定存在不成熟和错误之处，恳请读者批评指正和提出改进意见。

编者

2015年6月

目 录

— Contents —

- 第一章 行政管理的基础理论和知识**
 - 001** 第一节 我国的政府体制
 - 012** 第二节 行政法和行政法律关系主体
 - 027** 第三节 行政行为
 - 039** 第四节 行政救济

- 第二章 城乡规划的法规制定和法规体系**
 - 048** 第一节 法规概述
 - 052** 第二节 城乡规划的法规制定
 - 057** 第三节 城乡规划的法规体系

- 第三章 城乡规划的行政机关和行业管理**
 - 144** 第一节 城乡规划的行政机关
 - 172** 第二节 城市规划编制单位资质和执业资格管理

- 第四章 城镇规划的编制管理**
 - 187** 第一节 省域城镇体系规划的编制管理
 - 191** 第二节 城市总体规划的编制管理
 - 205** 第三节 近期建设规划的编制管理
 - 209** 第四节 城镇详细规划的编制管理
 - 218** 第五节 非法定规划的编制管理
 - 219** 第六节 大城市规划编制体系

- 第五章 城市建设项目的规划许可管理**
 - 238** 第一节 建设项目规划许可管理概述
 - 248** 第二节 建设项目的选址许可
 - 254** 第三节 建设项目的规划设计条件核定

- 257 第四节 建设用地规划许可
- 267 第五节 建设项目的规划设计方案审核
- 273 第六节 建设工程规划许可
- 289 第七节 临时建设和临时用地规划管理
- 291 第八节 规划许可的变更

第六章 城乡规划的监督检查管理

- 298 第一节 城乡规划监督检查的主要内容
- 301 第二节 建设工程开工放样复验
- 304 第三节 建设工程竣工规划验收
- 307 第四节 违法建设的行政处罚

第七章 乡村规划管理与法规

- 316 第一节 乡村规划法规概述
- 318 第二节 乡村规划的编制管理
- 324 第三节 乡村规划的实施管理
- 331 第四节 地方乡村规划管理与法规
- 342 第五节 乡村的土地管理

第八章 国外城乡规划管理与法规

- 347 第一节 城市规划行政立法
- 349 第二节 城市规划管理体制
- 354 第三节 城市规划的编制管理
- 358 第四节 城市规划的实施
- 361 第五节 城市规划的公众参与和行政复议
- 367 第六节 英国城乡规划管理与法规
- 384 第七节 美国城乡规划管理与法规

406 第八节 法国城乡规划管理与法规

- 422 附录 1 国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见 [2016] 8 号
- 430 附录 2 中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见
- 437 附录 3 建设项目选址意见书
- 438 附录 4 建设用地规划许可证
- 439 附录 5 建设工程规划许可证
- 440 附录 6 建设项目规划审批申报表
- 441 附录 7 建设项目竣工规划验收申请表 (存档)
- 442 附录 8 建设项目竣工规划验收合格证 (存根)
- 443 附录 9 违法建设停用通知书
- 444 参考文献
- 450 后记

第一章 行政管理的基础理论和知识

本章要点：①国家的缘起和政府的组成；②中国共产党的领导和组织体系；③全国人民代表大会的职权；④行政法的实质和依法行政的要求；⑤行政主体和行政相对人的内涵；⑥中国行政机关的结构；⑦公务员的义务、权利和责任；⑧行政行为的分类；⑨行政许可的概念和特征；⑩行政救济的概念和类型。

第一节 我国的政府体制^[1]

一、国家、政府、政府体制

（一）国家和政府

国家一词的出现同它所指代实体的产生相比要晚得多。在古希腊，国家一词用于指城邦，在古罗马，则指一个城市的主体居民。在我国的春秋战国时代，诸侯统治的疆域称国，大夫统治的疆域称家，后来便统称国家。

国家的定义和起源问题是所有国家观的基础，它直接影响到从哪个角度去

认识国家的本质^[2]。马克斯·韦伯认为：“国家者，就是一个在某固定疆域内肯定了自身对武力之正当使用的垄断权力的人类共同体。”就现代来说，特别的乃是：“只有在国家所允许的范围内，其他一切团体或个人，才有使用武力的权利。因此，国家乃是使用武力的‘权利’的唯一来源。”^[3]

美国政治学者乔纳森·哈斯在《史前国家的演进》一书中，概括和提出了四种国家起源模式。

(1) 融合论的中心思想即社会契约理论，霍布斯是最早论述社会契约的学者之一。在自然状态下，人类的生活是“孤独的，贫穷的，险恶的，野蛮的和不稳定的”。为了逃避这种生活和控制人类竞争本性带来的混乱，人们需要政府。国家的出现是社会协作的需要。

(2) 冲突论是一种与融合论相对立的观点，代表人物是卢梭，他假设，由于精耕细作的农业和冶金技术的发展，经济和政治上的不平等便开始了。人口数量不平等同时增长。然而，一个人财富的增加就意味着另一个人财富的减少，于是一些人完全丧失了土地和财富，乞丐和偷盗者增加了，社会的混乱也便增多了。在这种混乱状态下，富人意识到了正规地管理社会的重要性，并最终想出了建立一个有严格法律机构的正规政府制度的方案。

(3) 折中论是一种调和融合论与冲突论的国家起源观。国家的起源是基于融合利益和普遍同意的，然而，国家的维持却是武力的。

(4) 权力中心论是乔纳森·哈斯在总结分析了启蒙学者关于国家起源理论并对美洲国家进行了系统分析后提出来的。所有国家形成的理论的中心点，是由社会首领发展了一个新的经济权力基础。早期国家中最初的经济权力基础支持着武装和意识形态权力基础，三者合一形成坚固的统治权力结构。

在现代政治学里“国家的理论”分为三种：马克思主义、多元论和制度主义 (Institutionalism)。

马克思主义是在 19 世纪创立并在 20 世纪继续产生重大影响的国家理论。马克思揭示了国家的本质：国家是阶级统治的政治形式。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中，发展了马克思关于社会物质条件、社会结构与国家之间关系的基本观点，指出“国家是社会在一定发展阶段上的产物，国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立而又无力摆脱这些对立面”，“现代的代议制的国家是资本剥削雇佣劳动的工具”、“随着阶级的消失，国家也不可避免地要消失”。^[4]

多元论作为西方政治科学的主流理论，兴起于对国家的批判性分析。第一个使用“多元主义”的英国政治学家拉斯基认为国家的主权实际与教会或工会等社会组织所行使的权力并无差别。强调国家不能依靠强力来贯彻自己的意志，只能依靠成员的同意。美国多元主义政治理论的集大成者达尔对于多元主义国家理论的概括是：“重要的政府政策是在政治系统的许多不同的场合——白宫、行政部门、国会的众多委员会、联邦和州法院、州立机构和行政机构、地方政府——通过谈判、协商、说服和压力得以达成的。没有任何单一的政治利益、政党、阶级、地区或种族群体能控制所有这些场合。”^[5]

近年来产生较大影响的新制度经济主义的代表人物诺思则提出“暴力潜

能”分配论。即国家带有“契约”和“掠夺”的双重属性。若暴力潜在在公民之间进行平等分配，便产生契约性的国家；若这样的分配是不平等的，便产生了掠夺性（或剥削性）的国家。由国家具有经济人的人格特征决定了国家行为的悖论，即“诺思悖论”。国家一方面要使统治者的租金最大化，另一方面要降低交易费用以使全社会总产出最大化，从而增加国家税收。然而，这两个方面之间存在着持久的冲突。这种冲突是使社会不能实现持续经济增长的根源。“诺思悖论”描述了国家与社会经济相互联系、相互矛盾的关系，即“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”。^[6]

政府是国家的具体表现形式，是统治阶级行使统治权力的具体组织形式。通常，我们讲到的国家，是由土地、人口、政府和主权构成的统一体。其中，政府是国家必不可少的结构要素，是国家整体的一个最重要部分。国家包含了政府，但政府却不能包含国家。这两者之间是一种隶属关系，而不是平行的关系。

现代西方政府理论以权利与权力之间的关系为核心，围绕相互关联的三个问题，即政府起源、权力配置以及政府与社会的关系，对政府运作进行了深入的分析，形成了大量的流派。^[7]

进入现代社会以后，西方的思想经历了重大的变化，个人权利思想成为主流，权利主义政府理论成为西方政府理论的主流。于是，如何在维持政府权力运转与保护个人权利之间寻找到均衡点就是近现代政府理论要回答的核心问题。现代的契约政府理论、理性主义政府理论和功利主义政府理论先后提出了自己的方案。

洛克认为起源于社会契约的政府，其目的和职能在于保护个人权利，去除自然状态带来的不便。政府的这一特定目的要求政府在行使有限的权力时，必须基于组成社会的人们的同意，在这里，政府权力的性质实质上是一种委托权，一旦政府违反了授权时的契约，人们就有权撤回同意，推翻政府。理性主义者黑格尔对契约理论进行了全盘否定。他认为，经验的东西是要消失的，是没有意义的，因而政府理论中不能有经验的东西，应该完全以理性主义的原则建立。功利主义理论家边沁主张用功利主义学说取代契约政府理论，将政府建立在最大多数人的幸福之上。

在传统政治学中，政府权力的横向配置方式被称为政体，纵向权力配置方式则被称为国家结构形式。关于政体，亚里士多德按照掌权人数的多少和掌权人的目的，将其分为六种形式——三种合法政体和由其演变而来的三种腐化政体。三种合法政体是君主政体、贵族政体和共和政体，它们为所有人的利益服务；三种腐化政体则是暴君政体、寡头政体和暴民政体，它们为少数人的利益服务。

一般说来，传统西方的思想家们都主张横向权力分立，例如洛克的两权分立理论和孟德斯鸠的三权分立理论。按照他们的理论，如果政府部门之间权力不相互制约，权力就会被滥用。因此，洛克主张将政府划分为立法部门和执法部门分别掌握立法权和执法权，两个权力之间相互制约；孟德斯鸠则将政府权力划分为立法权、行政权和司法权。三个权力之间相互独立、相互制衡。在现实政治中，既存在两权分立的政府、三权分立的政府，也存在三权以上权力相

互制约的政府，但它们总的设置原则是一样的。从纵向权力角度而言，大部分理论家不主张集权，而主张中央与地方分权式的复合制。

政府与社会之间的关系用两个维度来衡量：政府对社会的干预和社会对政府的制约。从政府对社会干预的维度看，理论上有两个极端的观点。第一个极端观点是无政府主义理论，另一个极端观点则是政治全能主义即极权主义政府理论。由此政府理论可划分为四种类型：不干预的政府、消极干预的政府、积极干预的政府和全面干预的政府。

衡量政府与社会关系的第二个维度是社会对政府的制约程度。社会对政府的制约包括多种因素，围绕这些因素就形成了不同的理论。第一种理论是麦迪逊的社会权力制约政府权力理论。这个理论是建立在这种假设之上：一个社会不存在着控制政府的社会宗派团体；即使存在这种宗派，在行动上也难以统一。针对上述理论的假设存在的问题，托克维尔、韦伯和熊彼特等人提出了精英制约精英的民主理论，将民主看成是选拔优秀人才即精英的过程，精英之间的竞争就会形成对政府权力的制约。但是，这种理论并没有提出详细的措施，于是，达尔提出了第三种权力制约理论——多元主义的权力制约理论。其思路是，通过不同利益集团对不同问题的不同主张来制约政府。

如果说上述政府理论都是从社会权利的角度来制约政府权力的，那么另一种方式的思路就是试图通过政治观念来制约政府权力。在当代的政府理论中，罗尔斯和诺齐克的契约理论就属于这种类型。这种理论认为，在成立政府之前，人们应该接受这种观念——某些基本自由权利优先于其他权利。这些基本自由权利不能因为功利主义等因素而受到任何侵害。于是，人人享有的平等的基本自由权利就形成了对政府权力的有效约束。当代的功利主义者也从效用最大化的角度出发提出了约束政府权力的理论。在他们看来，因为政府存在的目的是为了社会功利和个人功利最大化，因而一旦政府违背了这个原则，其合法性就会受到质疑。与功利主义理论比较接近，哈耶克则从自生自发秩序优于人类理性的角度来制约政府权力。也就是说，政府权力要受制于这种自生自发的秩序。此外，当代的德性理论和神学理论也都以人的道德和神学教义作为政府的制约力量。

政府的组成可以从广义和狭义上区分。广义上泛指行使国家权力的各类部门，包括从中央到地方的立法、行政和司法机关。狭义上只指国家机构中行使行政权力、履行行政职能的行政机关。习惯上，人们将政府一词用以描述行政机关。

立法机关是行使国家立法权力的机关，其称谓如议会、代表大会、议院等。在一些国家如中国、英国、日本等还是国家权力机关。在国际社会中，有些国家的立法机关是一个部门独自承担立法职能，有的是两个部门共同承担立法职能，分别被称为一院制和两院制。一院制如丹麦、希腊、新加坡等；两院制如英国、美国、法国、日本、澳大利亚等。立法机关的主要职能包括制定、修改宪法和法律；审议和批准政府提出的财政法案；选举、决定和罢免国家、行政机关的重要职位人选；决定战争与和平问题；批准国际条约；监督政府的政策、活动以及政府成员的行为等。

行政机关是行使国家行政权力的机关。在任何国家中，行政体系都是一种金字塔形的层级结构体系，各个层级之间存在着严格的领导与服从关系，追求效率、理性、统一的原则。其主要职能有：执行国家法律，参与国家立法活动；决定并实施国家内政外交政策，任免政府主要官员；组织和管理国家公共事务；掌管国家的军队、警察、监狱等暴力工具；编制政府年度预算，调节和干预社会经济发展等。

司法机关是行使国家司法权的机关。现代国家一般奉行司法独立原则，司法机关不隶属于立法机关或行政机关。其主要职能为行使审判权、法律监督权等。法院是行使司法权的主要部门，主要活动包括解释宪法或法律，受理诉讼案件，进行司法审判。一些国家还专门设立检察机关行使专门的法律监督权力。

（二）政府体制^[8]

1. 议会内阁制

议会内阁制最初产生于英国，是指由政府内阁行使国家行政权力并向议会负责的一种国家政权组织形式。许多国家如英国、德国、意大利、加拿大、日本、澳大利亚、北欧诸国等实行议会内阁制。在议会内阁制中，包括议会君主立宪政体，也包括议会共和政体。在内阁政府中，政府首脑为总理或首相，通常由在议会中占多数的政党或政党联盟的领袖担任。首相或总理负责组成内阁，包括外交、财政、国防、内政等重要部门的部长或大臣。

内阁掌握行政权力，在政府首脑的领导下，决定并执行国家的内政外交政策。由于内阁是由议会选举产生的，因而内阁必须向议会负责，定期向议会报告工作，接受议会的监督。议会和议员有权对内阁和内阁成员提出质询、弹劾，可以对内阁提出不信任案。当议会提出对内阁的不信任案时，内阁必须集体辞职，或者由首相或总理提请国家元首解散议会，重新举行议会选举，由新议会决定内阁的去留。新议会如果经过表决仍对内阁表示不信任，内阁必须全体辞职，由国家元首任命新的政府首脑，组成新的内阁政府，这就是议会的倒阁权。尽管内阁由议会产生并对其负责，但议会并没有对内阁的绝对领导权，两者之间存在着互相制约的关系。

2. 总统制

总统制最早诞生于美国，是指由总统担任国家元首和政府首脑，并掌握国家最高行政权力的一种政体形式。与议会内阁制中的政府首脑不同的是，总统并不依赖于议会或向议会负责，而是由选民直接选举产生，向选民负责，有固定的任期，因此议会不能投票选举或罢免总统。总统独立掌握国家行政权，在有些国家，总统还是武装力量的领导者。在总统制国家中，总统是国家政治生活的中心。总统的权力非常广泛，可以组织政府内阁，直接领导政府活动，政府内阁向总统负责，总统有权任命内阁成员，接受内阁成员的辞职或解除其职务。作为国家元首，总统具有象征性的权力如接见外国大使、同外国缔结条约、发布赦免令、签署议会通过的法律等；作为政府首脑，总统具有任免权、监督执行法律权、宣布紧急状态权、主持内阁会议权等；作为武装力量的总司令，总统可以具有对内使用武力权、发动战争权。在外交方面，总统几乎具有全面的外交决策权，可以承认外国政府，进行商业谈判，达成行政协定等。当然，

重要的国际条约必须得到议会的批准。另外，作为政府首脑，总统还可以行使特定的立法权，如立法倡议权、立法否决权、委托立法权等。

在一些国家如法国、俄罗斯，还存在着一种以总统为国家权力中心，以总理为政府首脑的政权组织形式，介于总统制和内阁制之间，有时被称为半总统制。这种体制下总统是国家的保证人和仲裁人，保证公共权力机构的正常活动和国家的稳定，是国家独立、领土完整和遵守共同体协定和条约的保证人。总统由选民选举产生，是国家元首，同时又可以任免总理和组织政府，可以签署法令、解散议会、统帅武装力量、举行公民投票、宣布紧急状态等。总理作为政府首脑，虽然由总统任命，对总统负责，但同时也必须对议会负责，议会可以通过对政府的不信任案，迫使政府向总统提出集体辞职。总统作为国家的保证人和仲裁人，不需要承担政治和法律的责任，议会无权弹劾总统，总统只向全体公民负责。实际上，总统成了凌驾于立法、行政、司法等权力之上的真正权力中心。

3. 人民代表大会制

人民代表大会制是由选民或选民代表按照民主集中制的原则，依法选举产生人民代表，由人民代表组成全国和地方的各级人民代表大会，行使国家权力的一种政体。

人民代表大会制是中国人民经过长期的革命和建设的实践后作出的选择，是适合中国社会的基本政治制度。按照这种基本政治制度，人民代表大会是国家的权力机关，统一行使国家权力。各级人民代表大会都是由选民通过民主选举产生，人民代表对选民负责，受选民监督。人民代表大会集体行使职权，在制定法律、法规和决定国家的重大问题上，必须经过人民代表大会充分讨论，按照少数服从多数的原则进行表决，最终形成一种统一的决议。全国人民代表大会及其常委会按照宪法和法律的规定行使立法权、决定权、任免权、监督权等。地方各级人民代表大会及其常委会在各自辖区内行使立法权力。国家的行政机关、司法机关、军事机关等都由人民代表大会选举产生，对其负责，接受其监督。

4. 我国政府体制

按照国际社会政府体制的通常视野，政党及其体制不属于政府体制，但是在中国，如果简单套用西方政治学的分析框架，可能会陷入明显的误区，无法确切了解当代中国政府活动的基本过程，更无法具体解析中国政府活动的具体内容。中国共产党活动体制实际上是中国政府体制中的一部分，而且是最重要的一部分。

当代中国政府体制的基本逻辑是：中国共产党组织负责国家政治生活中各个层次的重大方针、战略的决策，负责领导国家机关体系；人民代表大会负责将这些决策以法律、法规或决议的形式纳入国家决策的过程，以及制定与社会公共生活有着密切联系的法律规范，同时，从法律上，人民代表大会是国家的权力机关，由人民代表大会产生同级的行政机关和司法机关；行政机关负责执行人民代表大会制定的法律、法规和有关决议，实际上也在执行中国共产党的方针、政策；司法机关负责按照法律、法规的规范保护和调整社会关系，维护

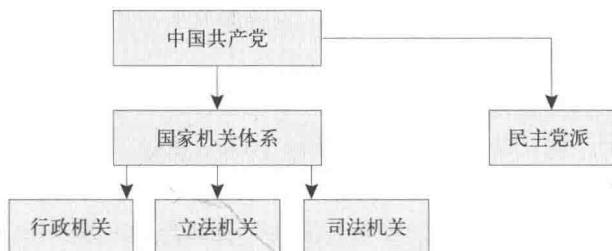


图 1-1 中国的政府体制

(引自：陈尧著《当代中国政府体制》，上海：上海交通大学出版社，2005，第3页)

社会的正常运行。上述政治结构的整合组成了当代中国政府体制的主要部分，如图 1-1 所示。

二、我国党的领导和组织体系

在中国的政治生活中，中国共产党扮演了政治决策的核心角色，特别是在关于国家的经济发展、政治发展、社会发展等重大问题上，将政治决策活动与立法活动分为两个部分和前后过程，基本上由中国共产党和全国人民代表大会分别承担。这一体制成功地实现了中国共产党对国家政治生活的领导，具有明显的中国特色。

从组织结构上看，中国共产党的整个组织系统分为三个部分：一是以行政区域为基础的地方党组织系统；二是以政府职能部门为基础的党组织系统；三是军队的党组织系统。除了军队的党组织系统独立自成一体外，地方党组织系统和政府职能部门的党组织系统存在一定的交叉，政府职能部门的党组织一方面接受上级职能部门的党组织领导，另一方面接受同级地方党委的领导。从纵向上看，党的组织系统可分为中央、高层（省、部、军区和集团军级）、中层（市、县、厅、局、师、团级）和基层（乡、镇、村、分局、营、连级）。

党的中央组织体系包括中国共产党全国代表大会、中央委员会、中央政治局及其常务委员会、中央委员会总书记、中央书记处、中央军事委员会、中央纪律检查委员会、中央各部（如组织部、宣传部）和中央工作领导小组（如全面深化改革领导小组）等，如图 1-2 所示。

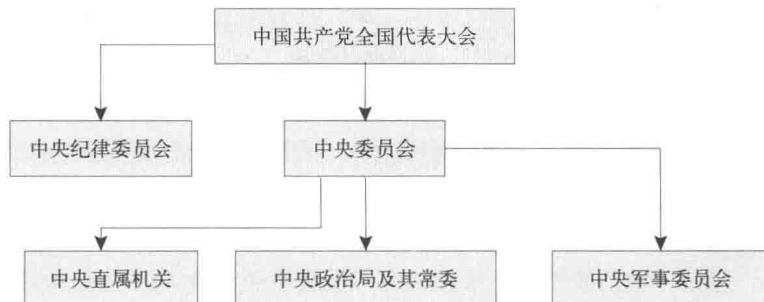


图 1-2 中国共产党的中央组织体系

(引自：陈尧著《当代中国政府体制》，上海：上海交通大学出版社，2005，第45页)

按照党章的规定，党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。

党的全国代表大会是由普通党员选举产生的党员代表所组成。一般根据各省、自治区、直辖市、中央直属机关、中央国家机关、人民解放军以及武警部队等选举单位分别召开党的代表大会或代表会议选举产生。从“十二大”以来，每届大会的代表人数呈逐年递增趋势，从“十二大”到“十八大”，代表人数分别为 1545 人、1936 人、2035 人、2048 人、2120 人、2217 人、2270 人。党的全国代表大会的职权是：听取和审查中央委员会的报告；听取和审查中央纪律检查委员会的报告；讨论并决定党的重大问题；修改党的章程；选举中央委员会；选举中央纪律检查委员会。党的全国代表大会每 5 年举行一次。

中央委员会是党的全国代表大会闭会期间党的最高领导机关，由党的全国代表大会选举产生。按照党章的规定，党的中央委员会在全国代表大会闭会期间，执行全国代表大会的决议，领导党的全部工作，对外代表中国共产党。实际上，党的中央委员会至少每年召开一次全体会议，而且其人数较少，经济、社会、内政、外交领域的许多重大决策，最高国家机关领导人选的推荐，对国家机关的政治领导，基本上主要由中央委员会承担。许多改变中国社会发展的重大方针、决策，重大政治方向的转变，都是在中共中央的会议上决定的，如中国实行改革开放的重大决定是在党的十一届三中全会上作出的，建立社会主义市场经济体制的重大决策是在党的十四届三中全会上作出的。因而，在当代中国政治生活中，中央委员会的决策具有举足轻重的地位。

中央政治局及其常委会。尽管中央委员会至少每年召开一次会议，但在大多数时间内，党的日常领导工作由中央政治局及其常务委员会负责。政治局委员一般人数在 20 名左右，常委会委员为 5—9 名。中央政治局及其常委会由中央委员会全体会议选举产生，在中央委员会闭会期间，行使中央委员会的职权。因而，可以说，政治局及其常委会是中国共产党日常工作的最高领导机关。这也就意味着，中央政治局及其常委会在中国政治生活中的实际地位更为重要。对于党和国家的一般性决策，一般都是由中央政治局及其常委会作出，对于具有方针路线性的或战略性的决策，则由中央委员会进行讨论和通过。而对于少数特别重大的决策，则需要党的全国代表大会审议通过。因此，中央政治局、政治局常委会以及总书记就成为中国共产党事实上的最高领导机构，因而也就成为当代中国政治生活中最为核心的体制化结构。

三、我国人民代表大会制度

人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度，人民代表大会是国家的权力机关。按照宪法的规定，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，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。从这一点上看，人民代表大会制度是中国的政府组织形式，是中国的根本政治制度，国家的行政制度、选举制度、司法制度、政治协商制度都是以人民

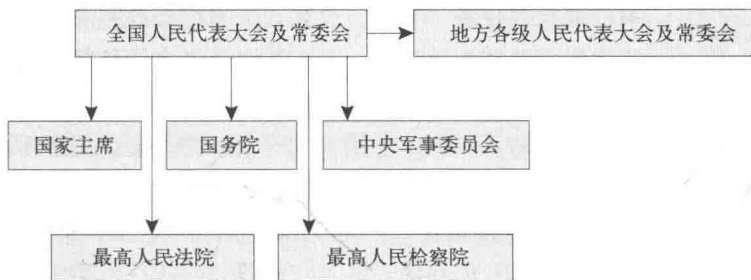


图 1-3 中国的人民代表大会制度

(引自：陈尧著《当代中国政府体制》，上海，上海交通大学出版社，2005，第 63 页)

代表大会制度为基础，或者是在人民代表大会制度的基础上产生，或者是人民代表大会制度的补充，如图 1-3 所示。

按照宪法的规定，中国只有一个立法机关行使国家的立法权，即人民代表大会。总体上，中国的人民代表大会组织体系分为全国人民代表大会，省、自治区、直辖市的人民代表大会，地级市的人民代表大会，县、县级市、市辖区的人民代表大会，乡镇人民代表大会五个层次。

宪法规定，全国人民代表大会（简称“全国人大”）是最高国家权力机关。其最高性表现为，从纵向而言，全国人大在所有的国家权力系统中处于最高一级，它是在全国人民普选的基础上产生的，代表了全国人民的利益和意志，行使着国家的最高权力。只有全国人大可以制定国家的根本性大法即宪法，并负责监督宪法的实施，其他国家机关都由全国人大产生，接受全国人大的领导和监督。全国人大还有权决定国家中的一切重大问题。同其他国家的立法机关相比，中国的全国人大的职权要广泛得多。就横向而言，与其他中央国家机关比较，全国人大作为最高权力机关也是处于最高的、首位的地位，不管是中央人民政府还是最高人民法院、最高人民检察院，都由全国人民代表大会产生，接受其领导和监督。

按照宪法的规定，在整个中国社会，没有哪个国家机关的权力超越于全国人民代表大会，均在全国人大的领导之下。

目前全国人大代表的组成，从规范上，按照 1979 年通过的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，以及 1982 年、1986 年、1995 年三次修正，具体规定是：①全国人大由省、自治区、直辖市人大和特别行政区以及人民解放军选出的代表所组成。②全国人大代表的名额不得超过 3000 人，名额的分配由全国人民代表大会常务委员会根据情况决定。③农村每一人大代表所代表的人口数 4 倍于城市每一人大代表所代表的人口数。④少数民族的代表人数，由全国人大常委会参照各少数民族的人口数和分布等情况，分配给各省、自治区、直辖市的人民代表大会选出。人口特少的民族，至少应有代表一人。

根据宪法和有关的法律规定，全国人民代表大会的职权主要有：

1. 最高的立法权

作为国家最高权力机关，全国人大首要的权力就是立法权。这种立法权是所有国家立法权中最高的权力，高于任何其他国家机关的立法权。全国人大最