

中国故事丛书

冯俊◎主编

Understanding Modern China Series
(Editor-in-Chief: Feng Jun)

2016年主题出版重点出版物

中国政府架构与 基本公共服务

An Insider's Guide to the Inner Workings and Structure
of the Chinese Government and Public Services

By Jiang Haishan, Jiang Junjie, Yu Hongsheng, et al

姜海山 蒋俊杰 于洪生 等◎著



人民出版社

中国故事丛书

Understanding Modern China Series

(Editor-in-Chief: Feng Jun)

冯俊◎主编

中国政府架构与 基本公共服务

An Insider's Guide to the Inner Workings and Structure
of the Chinese Government and Public Services

By Jiang Haishan, Jiang Junjie, Yu Hongsheng, et al

姜海山 蒋俊杰 于洪生 等◎著



人民出版社

责任编辑:洪 琼

版式设计:顾杰珍

图书在版编目(CIP)数据

中国政府架构与基本公共服务/姜海山,蒋俊杰,于洪生等 著. —

北京:人民出版社,2017.2

(中国故事丛书/冯俊主编)

ISBN 978-7-01-017252-1

I. ①中… II. ①姜… ②蒋… ③于… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 007088 号

中国政府架构与基本公共服务

ZHONGGUO ZHENGFU JIAGOU YU JIBEN GONGGONG FUWU

姜海山 蒋俊杰 于洪生 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.75

字数:280 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-017252-1 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

《中国故事丛书》编委会

主 任：郭业洲 冯 俊

副 主 任：周仲飞 安月军

成 员：（按姓氏笔画排序）

王金定	王国平	冯 俊	刘靖北	刘根法
安月军	何立胜	李 漫	李艳辉	陈 忠
郑金洲	周仲飞	周振华	杨洁勉	赵世明
姜海山	郭业洲			

丛书主编：冯 俊

The Editorial Committee of the Understanding Modern China Series

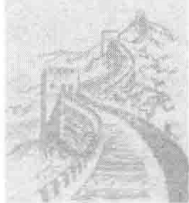
Directors: Guo Yezhou Feng Jun

Vice Directors: Zhou Zhongfei An Yuejun

Members: (Listed alphabetically)

An Yuejun Chen Zhong Feng Jun Guo Yezhou He Lisheng Jiang Haishan
Li Man Li Yanhui Liu Genfa Liu Jingbei Wang Guoping Wang Jinding
Yang Jiemian Zhao Shiming Zheng Jinzhou Zhou Zhenhua Zhou Zhongfei

Editor-in-Chief: Feng Jun



总 序

中国国家的制度安排是怎样的？中国共产党为什么能够长期执政并带领全中国人民不断从胜利走向胜利？中国共产党执政的“秘诀”有哪些？中国的发展道路是什么？中国现阶段有哪些重大战略？中国下一步发展向何处去？中国经济为什么能够快速发展？诸如此类的问题，都是国际社会尤其是外国政党政要来华访问时思考和询问的问题。为了回答这些问题，让读者了解一个真实的中国和中国共产党，我们组织编写了《“中国故事”丛书》（以下简称《丛书》），作为介绍中国共产党，介绍中国发展道路、发展理论和发展经验的基本材料。

《丛书》以党的十八大以来习近平总书记提出的治国理政新理念新思想新战略为指导，着力体现“中国梦”的发展愿景和“两个一百年”的奋斗目标，着力体现协调推进“五位一体”的总体布局和统筹推进“四个全面”的战略布局，着力体现把握、适应和引领中国经济发展的新常态和贯彻落实“五大发展理念”，着力体现“一带一路”、京津冀协调发展、长江经济带等三大经济发展战略，在占有大

量鲜活案例和经验的基础上,讲好中国故事,传播中国声音,分析中国问题,提供中国方案。

在编写过程中,《丛书》还努力注意把握好以下四个方面:一是在全面介绍中国改革开放以来取得的成就经验的基础上,注重阐释党的十八大以来全面深化改革的新举措、经济发展的新思路、对外工作的新理念等;二是在展示中国经济社会发展成果的同时,着重分析取得这些成果的原因、背后的运行逻辑、演进的过程;三是坚持问题导向、需求导向,不求大而全,不求系统完整,从国外受众需求出发,有针对性地释疑解惑;四是既讲中国“从何处来”,更讲中国“向何处去”,一方面引导读者了解认识中国历史发展进程,另一方面注重讲清楚中国如何把握过去、现在和未来的有机统一,继承与创新的有机结合,规划设计未来发展走向。

《丛书》在中共中央对外联络部的指导下,由中国浦东干部学院组织编写。

中共中央对外联络部(简称中联部)是中国共产党负责对外工作的职能部门。目前,中国共产党同世界上 160 多个国家和地区的 600 多个政党和政治组织有着不同形式的联系和交往,其中既有左翼政党,也有右翼政党;既有执政党,也有在野党。中国共产党的对外工作是党的事业的一条重要战线,也是国家总体外交的重要组成部分,其工作目标是通過政党交往促进国家与国家、人民与人民之间的了解与沟通。

中国浦东干部学院(CELAP)是中国国家级干部学院,作为中国开展国际合作培训交流的窗口,自 2005 年 3 月创立以来,坚持国际性、时代性、开放性的办学特色,大力开展国际合作培训,培训对象包括外国政党政要、企业高管、高级专家等各类国际领导人才。截至 2015 年年底,已经培训了来自 130 个国家和地区的学员 6000 余名,获得了培训国家和地区以及参训学员的广泛认可和普遍好评。

基于国外学员学习的需要,中国浦东干部学院于 2012 年年初启

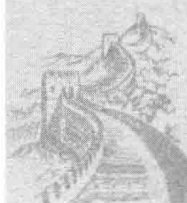
动《丛书》编写工作,历经4年的打磨精炼,数易其稿,于2015年年底定稿。《丛书》首批推出10册,分别是《中国治理新方略》、《中国共产党党的建设》、《中国经济改革与开发区建设》、《中国政府架构与基本公共服务》、《中国城镇化》、《中国农业与农村发展》、《中国外交与和平发展》、《中国干部选拔任用》、《中国干部教育》、《中国改革开放的“排头兵”——上海》。丛书的作者主要来自中国浦东干部学院,此外还有上海市政府发展研究中心、上海国际问题研究院、杭州城市学研究中心的领导和专家。

《丛书》以中英文对照方式出版,英文翻译主要由上海外国语大学的资深教授主持,深致谢忱!人民出版社对《丛书》的出版予以大力支持,在编写和翻译过程中提出了诸多建设性意见,一并表示感谢!

编写供国外学员学习培训的系列化教材,在国内尚属首次。作为一种新的探索和尝试,难免有所疏漏、错谬,敬请指正。

《中国故事丛书》编写委员会

2016年9月



目 录

导 言	1
(一)本书目标	/ 1
(二)框架结构	/ 1
(三)重点难点	/ 3
(四)使用要求	/ 4
一、中国的政治制度是如何构成和运行的	5
(一)中国的人民代表大会制度	/ 5
(二)中国共产党领导的多党合作与政治 协商制度	/ 10
(三)中国的民族区域自治制度	/ 15
(四)中国的基层群众自治制度	/ 16
二、中国政府是如何组成和运行的	23
(一)国务院的组成和职能	/ 23
(二)中国的行政区划、地方国家机构与职能	/ 29

三、中国的公共服务体制是如何进行改革的 / 37

(一)中国的户籍制度及其对公共服务的影响 / 38

(二)中国政府促进基本公共服务均等化的
举措 / 42

四、中国是如何进行教育战略规划,实现教育
公平的 / 49

(一)中国教育战略规划的发展历程 / 49

(二)中国义务教育发展取得的主要成就 / 51

(三)中国在推进义务教育公平过程中面临的
主要问题与举措 / 53

五、中国是如何推进公共就业服务体系改革的 / 59

(一)中国的公共就业服务体系 / 59

(二)中国开展公共就业服务的主要做法 / 61

(三)中国政府促进就业创业的体制机制 / 67

六、中国是如何进行医疗卫生的体制改革的 / 77

(一)中国卫生事业发展的基本状况 / 77

(二)中国医药卫生体制改革 / 80

(三)中国政府确保人人享有基本医疗卫生
服务的举措 / 84

(四)中国政府进行卫生国际合作的措施 / 89

七、中国是如何进行基本养老保障改革的 / 93

(一)中国基本养老保障的发展概况 / 93

(二)中国的家庭养老模式 / 96

(三)中国现代社会养老保障体系及运行 / 97

(四)中国完善农村养老保险制度的举措	/ 99
(五)老龄化阶段中国养老保障面临的挑战	/ 101
(六)中国构建更加公平可持续的社会保障 体系的举措	/ 104
八、中国是如何进行住房保障体系和社会救济 体制改革的	/ 111
(一)中国的多层次的住房保障体系	/ 111
(二)中国的社会救济的制度	/ 116
(三)中国的扶贫政策	/ 123



导 言

（一）本书目标

本书以中国政府架构和公共服务为重要内容,在介绍中国的全国人民代表大会、中国人民政治协商会议、中央政府和地方政府的组成和运行过程的基础上,着重分析中国公共服务体制改革的历史、现状和公共服务均等化的举措;中国政府在义务教育、公共就业服务、医疗卫生、养老保障、住房保障以及社会救济的发展、现状和改革走向。本书贯穿“以人为本”和“公平正义”的价值理念,着重展示中国政府在政府治理变革、公共服务改革中的创新和实践。

（二）框架结构

本书共包括八章内容。第一章主要介绍中国政治制度的构成和运行过程。首先,人民代

代表大会制度是中国的根本政治制度,本章着重分析了全国人民代表大会的产生,全国人大的主要职权,全国人大常委会的职权以及全国人民代表大会的专门委员会的作用和运行过程。其次,中国共产党领导的多党合作与政治协商制度是中国的基本政治制度,本章重点介绍了中国共产党中央组织的结构和运行过程,作为中国人民爱国统一战线组织的中国人民政治协商会议的构成以及它的政治协商、民主监督和参政议政等重要功能。再次,本章介绍了中国的民族区域自治制度,着重分析了民族区域自治制度的构成和运行,中国的民族自治地方自治机关的自治权。最后,本章介绍了中国的基层群众自治制度,包括农村基层群众自治和城市基层群众自治。

第二章重点分析中国政府的结构和运行过程。首先,本章介绍了国务院的性质、组成、职能和权力。其次,本章介绍了中国的行政区划,各级地方政府的组成、权力、主要职能和运行过程;中国实施“一国两制”政策的重大意义,中国的特别行政区的含义以及特别行政区所拥有的权力。

第三章重点介绍中国公共服务体制改革以及中国的公共服务均等化的政策。首先,本章从历史的角度分析了中国户籍制度的历史演变,改革过程,以及中国取消城乡二元户籍制度的战略意义。其次,本章从缩小城乡差距和区域差距,改革公共财政体制等角度分析了中国促进公共服务均等化的举措。

第四章主要介绍中国的教育体制,中国教育战略规划的发展历程,中国在全面普及九年义务教育,城乡免费义务教育全面实现“两基”目标等方面取得的主要成就。本章最后分析了中国在推进义务教育公平过程中面临的主要问题与政策举措。

第五章着重介绍中国公共就业服务体系的内容和改革。首先,本章介绍中国公共就业服务体系的基本内容和政策框架。其次,本章从就业援助、公共就业培训、创业服务、政府购买就业服务等方面介绍中国促进公共就业服务的主要做法。最后,本章介绍中国政府促进就业创业的体制机制。

第六章重点介绍中国医疗卫生体制改革。首先,本章在分析了中国卫生事业发展的基本状况的基础上,从历史的角度梳理了中国的医药卫生体制改革,指出了不同历史时期中国医药体制的不同特点。其次,本章也分析了中国政府为确保人人享有基本医疗卫生服务所采取的措施,包括建立国家基本药物制度,完善医疗保障制度等。最后,本章指出了中国政府在进行卫生国际合作方面所采取的措施。

第七章主要分析中国的基本养老保障改革。首先,本章在分析中国基本养老保障发展历史的基础上,重点介绍中国的家庭养老模式,中国现代社会养老保障体系及运行。其次,本章还介绍了中国为完善农村养老保险制度所采取的举措。再次,本章重点分析人口老龄化对中国养老保障提出的新挑战。最后,本章指出中国政府在构建更加公平可持续的社会保障体系方面所采取的措施。

第八章重点分析中国进行住房保障体系和社会救济体制改革的背景和举措。首先,本章介绍了中国的住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度、公共租赁住房制度。其次,本章还从城市居民最低生活保障制度,农村最低生活保障制度,医疗救助制度和流浪乞讨人员救助制度等多个角度分析中国的救助制度。最后,本章分析中国扶贫政策的发展阶段和特点。

(三) 重点难点

本书的重点在于介绍中国的政府的基本框架、运行过程,中国公共服务的改革和发展,以及改革的举措,目的在于帮助读者了解中国在政府治理体系改革与公共服务体制创新的过程中是如何贯穿以人为本的理念?如何逐步实现中国公民在教育、就业、医疗、养老、住房、社会救济等方面的基本权利?如何实现社会公平正义的最终目标?本书的难点在于,读者如何理解中国的政治制度与中国国情的内在关系,中国共产党与人民代表大会、政府之间的复杂关系;中国公共服务体制改革从政府大包大揽走向多元主体之间合作治理的内在逻辑。

（四）使用要求

读者应用国际比较的视野来参考和阅读本书。本书中选择的内容反映了中国政府架构的一些基础知识、基本概念,内容具有相对稳定性,这些内容需要从国际比较的角度来认识,并立足中国的历史、文化等基本国情来客观评价中国的政治制度。本书也从动态的角度描述中国公共服务体制改革的发展、经验,这些都需要读者以本书内容为基点,从更广阔的视野来认识中国公共服务的最新进展、改革难点和政策体系。

限于编写人员的知识水平和教学经验,本书的疏漏之处在所难免,希望使用本书的各位学者、朋友提出宝贵意见。本书的编写一直是在中国浦东干部学院副院长姜海山的统筹和指导下完成的,参与人员负责的章节如下,蒋俊杰(导论)、蒋俊杰(第一章)、蒋俊杰(第二章)、于洪生、李四玲、蒋俊杰(第三章)、翁文艳、丁进峰(第四章)、吴宝金(第五章)、周易(第六章)、刘根法(第七章)、李德(第八章)。最后由蒋俊杰进行统稿,并由于洪生教授进行学术上的指导。书中不当之处,敬请各位同仁批评指正。



一、中国的政治制度是如何构成和运行的

本书所介绍的中国政治制度是指 1949 年 10 月中华人民共和国成立以来实行的,规范中国国家政权、政府制度、国家与社会关系等一系列根本问题的法律、体制、规则和惯例的总称。本书着重介绍中国的人民代表大会制度,民族区域自治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度以及基层群众自治制度。

(一) 中国的人民代表大会制度

全国人民代表大会是中国的最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人大和全国人大常委会行使国家立法权。

1. 全国人大代表的产生

全国人民代表大会代表是依法选举产生

的。中华人民共和国年满 18 周岁的公民,除依照法律被剥夺政治权利的人之外,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权。

《中华人民共和国选举法》(2010)规定,县级以下人民代表大会的代表由选民直接选举产生;县级以上人民代表大会的代表由下一级人民代表大会选出;全国人民代表大会的代表,由省、自治区、直辖市的人民代表大会选举产生;人民解放军单独进行选举。

根据《中华人民共和国选举法》(2010)的规定,全国人大代表的选举采取无记名投票方式;代表选举一律为差额选举,代表候选人的名额应多于应选代表名额的 $\frac{1}{5}$ 到 $\frac{1}{2}$ 。各政党、各人民团体可以联合或单独推荐候选人,10 名以上代表联名也可推荐候选人。县级以上的人大在选举上一级人大代表时,代表候选人不限于该级人大的代表。

全国人民代表大会代表的名额不超过 3000 人。名额分配由全国人大常委会根据情况决定。香港特别行政区、澳门特别行政区应选全国人民代表大会代表的名额和代表产生办法,由全国人民代表大会另行规定。

在选举中,代表候选人获得全体代表过半数的选票才能当选;如获过半数的候选人名额超过应选名额,依得票多少依次确定是否当选;如遇票数相等不能确定当选人时,应就得票相等的候选人重新选举。选举的结果由人民代表大会主席团确定是否有效并予公布;选举经费由国库开支,选举由全国人大常委会主持。

省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额,由全国人民代表大会常务委员会按照农村和城市每一代表所代表的人口数相同的原则分配。

全国少数民族应选全国人民代表大会代表,由全国人民代表大会常务委员会参照各少数民族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。《中华人民共和国选举法》(2010)还规定,全国人民代表大会代表中应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例;应当有适当名额的归侨代表。

2. 各少数民族代表的选举的法律规定

《中华人民共和国选举法》(2010)第十八条规定,有少数民族聚居的地方,每一聚居的少数民族都应有代表参加当地的人民代表大会。聚居境内同一少数民族的总人口数占境内总人口数百分之三十以上的,每一代表所代表的人口数应相当于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数。

聚居境内同一少数民族的总人口数不足境内总人口数百分之十五的,每一代表所代表的人口数可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数,但不得少于二分之一;实行区域自治的民族人口特少的自治县,经省、自治区的人民代表大会常务委员会决定,可以少于二分之一。人口特少的其他聚居民族,至少应有代表一人。

聚居境内同一少数民族的总人口数占境内总人口数百分之十五以上、不足百分之三十的,每一代表所代表的人口数,可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数,但分配给该少数民族的应选代表名额不得超过代表总名额的百分之三十。

3. 全国人民代表大会的主要职权

全国人民代表大会是最高国家权力机关。根据宪法的规定,全国人民代表大会具有全权的和最高的地位,其主要职权有如下方面。

(1)修改宪法、监督宪法的实施。宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力,只有全国人民代表大会才有修改宪法的权力,无论是对宪法的全面修改,还是个别条文的修订,都必须经过全国人民代表大会全体代表的 $\frac{2}{3}$ 以上的多数通过,其他任何国家机关和政党、组织都没有这项权力。

(2)制定和修改国家的基本法律。宪法规定,全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律。

(3)选举、决定、罢免国家机构组成人员。根据宪法和法律规定,全国人大选举和罢免全国人大常委会委员长、副委员长、秘书长和委