

当代中国政府概论

主编：骆沙舟

厦门大学出版社

前 言

从政治学角度看,政府是最重要的政治主体,是国家机器的最重要组成部分,在任何政治系统中,政府始终处于政治过程的支配和主导地位。从行政学的角度看,政府是行政管理的主体,行政就是政府的行为过程,行政管理学就是研究政府对社会公共事务进行有效管理的规律的科学。从国际政治学的角度看,政府是国际社会的行为主体,是国家的正式代表,是国家主权的执掌者和行使者。不论从哪个角度看,政府都是政治学及其各分支学科教学与研究的一个重点,国外一些大学还专门设有“政府系”或“政府学系”。对于国内大学政治学各专业的学生来说,了解政府,首先要了解当代中国政府,即中华人民共和国政府,国内各大学的政治学类专业一般都将“当代中国政府”作为主干课。为了适应学科建设和课程改革的需要,我们承担了厦门大学“面向 21 世纪教学内容和课程体系改革”的子课题——“《当代中国政府》教学内容改革”的研究工作,本书便是这一研究项目的最终成果。本书既可以作为高等学校政治学类专业研究生、本专科生的教学用书,也可以作为干部培训、自学考试参考教材。

作为课题负责人,骆沙舟副教授拟定全书框架、体系安排及各编、章写作提纲,并负责全书统稿。各章执笔人员为:导论、第 1、2、3、4、5、10、11 章:骆沙舟;第 6、7、9 章:罗思东;第 8 章:黄新华。

本课题的研究得到福建省教委、厦门大学教务处及厦门大学

教材出版基金的资助；厦门大学出版社对本书的出版给予了热情的支持；周勇胜教授审阅全部书稿，提出了很好的意见；课题调研工作得到福建省厦门市、漳州市、泉州市、三明市、安徽省明光市有关县、市、区、乡镇的大力支持；本书在编写过程中也参阅了国内已出版的相关论著，在此一并致谢！书中不妥、错漏之处，恳望读者指正。

编者

1997年7月

目 录

前 言	(1)
导 论	(1)
一、政府概说	(1)
二、政府的职能和职权	(7)
三、当代中国政府	(11)
四、政府与其他国家机构的关系	(19)
第一编 政府体制	(28)
第一章 当代中国的政府体制	(28)
一、政府体制	(28)
二、中国政府体制的基本原则	(29)
三、中国行政领导体制的特点	(37)
第二章 当代中国政府体制的历史沿革	(42)
一、中国政府体制的确立	(42)
二、政府体制的曲折发展	(57)
三、“十年动乱”期间的政府体制	(66)
四、政府体制的恢复与发展	(76)
五、中国政府体制特征分析	(78)
第三章 当代中国的政府体制改革	(80)

一、80年代政府体制改革的初步探索	(80)
二、80年代政府体制改革的业绩与不足	(86)
三、建立与社会主义市场经济体制相适应政府体制的新 探索	(95)
第二编 中央政府	(102)
第四章 国务院	(102)
一、国务院的性质和地位	(102)
二、国务院的组织结构	(105)
三、国务院的职权	(111)
第五章 国务院部委机构	(117)
一、综合管理部门	(117)
二、政治管理部门	(120)
三、经济管理部门	(122)
四、社会管理部门	(132)
第三编 地方政府	(137)
第六章 地方政府概述	(137)
一、地方政府	(137)
二、中国的行政区划	(139)
三、地方各级人民政府的产生及组成	(147)
四、地方各级人民政府的职能与职权	(148)
五、地方各级人民政府机构设置的原则	(156)
六、地方政府与中央政府的关系	(161)
第七章 一般地方人民政府	(168)

一、省级人民政府	(168)
二、市人民政府	(177)
三、县人民政府	(185)
四、乡镇人民政府	(188)
五、地方人民政府的派出机关	(192)
六、地方人民政府的机构改革	(197)
第八章 民族区域自治地方人民政府	(202)
一、民族区域自治制度概述	(202)
二、民族区域自治机关	(209)
三、民族区域自治地方的自治权	(220)
第九章 特别行政区政府	(230)
一、“一国两制”与特别行政区	(230)
二、香港特别行政区概述	(231)
三、香港特别行政区行政长官	(238)
四、香港特别行政区行政机关	(242)
五、香港特别行政区行政会议、廉政公署与审计署	(244)
第四编 基层群众性自治组织	(246)
第十章 居民委员会	(246)
一、居民委员会的性质和地位	(246)
二、居民委员会的组织机构	(251)
三、居民委员会的任务和职能	(254)
四、加强居民委员会建设	(263)
第十一章 村民委员会	(269)
一、村民委员会的性质	(269)
二、村民委员会的组织机构及产生方式	(277)
三、村民委员会的任务和职能	(285)

四、加强村民委员会建设	(288)
-------------------	-------

附录:

《中华人民共和国宪法》(节录).....	(295)
----------------------	-------

《中华人民共和国国务院组织法》.....	(311)
----------------------	-------

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级 人民政府组织法》(节录)	(313)
---	-------

《中华人民共和国民族区域自治法》(节录).....	(319)
---------------------------	-------

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(节录).....	(327)
------------------------------	-------

附表 1—14	(337)
---------------	-------

参考书目	(360)
------------	-------

导 论

本书的研究对象是当代中国政府,即中华人民共和国政府。研究当代中国政府,首先要弄清什么是政府,政府的性质和地位,政府的职能和职权,以及当代中国政府的基本性质,中国政府在国家政权体系中的地位等问题。

一、政府概说

1. 政府的概念

政府这一概念,通常有广义和狭义两种含义。广义的政府是泛指依法行使国家权力的所有机关,包括国家元首、立法机关、行政机关和司法机关。狭义的政府专指执行和贯彻法律,负责组织国家事务的行政机关。本书所采用的主要是狭义的政府概念,并按照狭义政府概念编排本书的体系。但为了叙述的方便,如在阐述政府与国家的关系、政府的性质时,也采用广义的政府概念。

不论是广义上还是狭义上,政府都是国家机器的最重要的组成部分,是行使国家权力的最重要机关,是统治阶级实现其阶级统治的最重要工具。统治阶级正是通过政府把自己的意志转化为国家意志,并通过政府贯彻执行这种意志。因此,要了解政府的产生、发展、类型、属性、职能等,都必须把它与国家联系起来考察。

政府的起源和国家的起源是联系在一起的。马克思主义认为,政府作为统治阶级行使国家权力,实施阶级统治的工具,是随着阶

级和国家的产生而产生的。在原始社会末期,阶级和国家的出现,使氏族或部落的公共组织逐渐变为奴隶主的统治机构,形成了一套管理国家的专门机构,这就是政府。

政府随着国家的发展而发展。在不同的历史时期,由于经济和政治条件的不同,政府机构的组织会有所变化。早期的国家比较简单,所以早期的政府组织结构也比较单一,功能比较简单,职能也未分化。随着国家领土的扩大、人口的增加、生产的发展以及社会生活的复杂化,政府的职能逐渐分化,功能逐渐齐全,政府机构也日益庞杂。封建社会比起奴隶社会政府所要管的事情要多得多,政府的机构和职能也复杂得多。资本主义社会的内外矛盾日趋尖锐,社会政治生活日益复杂,因而资本主义国家的政府更加庞大。尤其19世纪末20世纪初以后,资本主义国家普遍放弃“消极国家”观念,对社会生活实行全面干预,政府机构和官员又翻了好几倍。社会主义国家的政府比资本主义国家的政府管得要有些,因而社会主义国家的政府也普遍存在机构庞大、结构复杂、功能分化等特征。

政府的属性是由国家的属性决定的。国家具有阶级性和社会性的二重属性,政府也具有阶级性和社会性二重属性。阶级性是政府的本质属性,政府的阶级性决定了政府必须用暴力消灭敌对阶级和敌对势力,镇压被统治阶级和敌对分子的反抗,巩固和保卫国家政权。剥削阶级国家政府还有可能用暴力来侵略别国,扩张领土和掠夺财富。政府的社会性是指政府必须保证完成对社会公共事务的管理。管理社会公共事务的职能,不仅是伴随着政府的存在而长期存在,而且在政府产生之前和消亡之后也依然存在。只要有社会,就有对社会公共事务的管理。

2. 政府的类型

不仅政府的性质和属性是由国家决定的,而且政府的分类也是由国家的国体、政体及国家的结构形式决定的。因此,我们可以

根据国体、政体、国家结构形式的不同,对政府进行分类,并考察国体、政体、国家结构形式是如何决定或影响政府的。

(1)政府与国体

国体即国家的阶级本质,国体所表明的是社会各阶级在国家中的地位,即哪个阶级占统治地位,哪些阶级居于被统治地位。不同阶级的专政形成不同性质的国体(即不同的国家类型),从而有了不同性质的政府。自国家产生以来,历史上已出现了四种类型的国家:奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家、社会主义国家;与此相应,历史上也出现了四种类型的政府:奴隶制国家的政府、封建制国家的政府、资本主义国家的政府、社会主义国家的政府,前三种属剥削阶级国家的政府,后一种属无产阶级和劳动人民当家作主国家的政府。

奴隶制国家和封建制国家是奴隶主对奴隶、封建主对农民实行政治统治和经济剥削的工具。政府是维护奴隶主和地主阶级特权,维护奴隶主对生产资料和对奴隶的完全占有,维护地主阶级对农民的“超经济强制”剥削的机关,是镇压奴隶和农民反抗的机关,这就决定了绝大多数奴隶制国家的政府和封建制国家的政府都是专制政府。资本主义国家是资产阶级统治无产阶级和其他劳动人民的工具,资产阶级对无产阶级的经济剥削,是一种在“平等”形式下的对雇佣劳动的剥削,资产阶级政府是维护资本主义私有制、维护资产阶级对无产阶级和广大劳动人民进行剥削的机关。不同于奴隶制国家政府和封建制国家政府的是,资本主义国家政府可以是在“民主”的虚伪的形式下实行少数人对多数人的统治。社会主义国家即无产阶级专政国家,是新型民主与新型专政相结合的国家。新型民主即社会主义民主或人民民主,表现为人民是国家的主人,一切权力属于人民。新型专政是广大人民群众对少数剥削者的专政,是绝大多数人对极少数人的统治。社会主义国家的政府是实现新型民主和新型专政的工具,政府的主要作用就是保障无产

级和其他广大劳动人民当家作主的民主权利。

(2) 政府与政体

政体即国家政权的组织形式。统治阶级为了实现其统治意志，实行其统治和管理，必然选择和采取一定形式组织自己的政权机关，从而形成不同的政体；而在不同的政体下，政府的法律地位，政府对其他国家机关的关系，也有不同的情况。

一个国家采取何种政体，在根本上是由社会的经济基础、国家的阶级本质及阶级关系决定的。奴隶制国家和封建制国家的经济基础是奴隶占有制和土地占有制，是奴隶主专政和封建主专政的国家，这就是决定了它们一般实行君主专制制度，实行高度的中央集权，君主（国王、皇帝）是最大的奴隶主、最大的地主，它既是国家元首、政府首脑，又是最高军事首领、最高司法裁判者，国家一切大事均由君主一人决断。资本主义社会阶级关系中形式上的自由平等关系，资本家占有生产资料、以雇佣劳动形式剥削工人创造的剩余价值的社会经济基础，决定了资产阶级国家既可实行君主立宪制，亦可（且主要）实行民主共和制。社会主义国家劳动人民当家作主的国家本质、生产资料公有制的社会经济基础，决定了社会主义国家只能实行民主共和制。

一个国家采取何种政体，还受到该国历史条件、文化传统、地理环境、国际形势等诸多因素的影响，所以又表现出一定的复杂性。同一类型的国家，可以采取不同的政体。如，同样是资产阶级专政国家，英国采取君主立宪制政体，美国、法国、德国等采取共和制政体；同是共和制政体，意大利、德国采用议会共和制，而美国采取总统共和制。不同国体的国家又可能有相同的政体，如奴隶制、封建制和资产阶级国家都有采用君主制政体的。

在不同的政体下，政府的法律地位也不同。因此，政治学上区分政体类型最主要的是看国家元首、议会和政府之间的相互关系，看其政府产生的方式，由谁组织政府，政府对谁负责。在君主制政

体下,国家元首一般世袭,实行终身制。专制君主制是一人独裁的政权,君主具有至高无上的权力,不受宪法限制,君主即是法律,君主组织政府,政府官员必须绝对服从君主,听命于君主,对君主负责。君主立宪制政体,君主的权力受到宪法的限制。在二元君主制下,君主的权力虽然受到宪法和社会的限制,但国家政权仍掌握在君主手里,君主拥有立法、任命首相、组织政府等权力,政府对君主负责,不对议会负责,君主掌握武装力量,决定战争与和平等。议会制君主立宪制是由议会掌握立法权,并由议会中获多席位的政党负责组织政府,议会是国家最高权力机构,政府对议会负责。君主是虚位,仅仅是民族和国家的象征,实际权力受到宪法和议会限制,其主要职责是参加重大礼仪性的活动,如签署法律、主持集会、代表国家出访等。

共和制政体的国家元首由选举产生,实行限任制。现代资产阶级国家普遍采取共和制政体。根据总统、议会和政府之间的不同关系,资产阶级共和制主要有议会内阁制和总统制两种。议会内阁制的特点是:议会是国家权力中心,是最高国家权力机关;议会产生政府,内阁成员由议会多数党成员组成,政府首脑(内阁总理)为议会中多数党领袖;内阁对议会负责,议会而通过投不信任票倒阁;政府根据需要可以解散议会,提前大选,国家元首(总统)是虚位。总统制以总统为国家元首和政府首脑,其特点是:总统和议员都由选民选举产生;政府对选民负责不对国会负责;国会不能倒阁,政府也不能解散议会;议会无权弹劾总统;政府官员由总统提名经议会同意,政府官员不得兼任议员等。资产阶级共和政体还有一种特殊形式——委员会制。

由于共和制的形式符合民主的原则,所以无产阶级革命胜利后所建立的社会主义国家,都实行共和制。

(3) 政府与国家结构形式

国家结构形式是指国家整体与其组成部分的相互关系,即中

央与地方的关系。在不同的国家结构形式下,中央政府与地方政府之间的关系也不同。

国家是按地域而不是按血缘划分居民的,为了便于统治和管理,一个国家内部要按照区域划分若干行政区,设立地方国家机关,行使国家权力。国家结构问题也就是如何划分中央政府与地方政府之间权力的问题。一个国家采取何种结构形式,决定于该国的历史、地理、政治、经济、民族、宗教、文化等多种因素。

国家结构有两种形式:单一制和复合制。在这两种不同的结构形式下,政府体制(主要是中央政府与地方政府的权力划分)也各不相同。

单一制国家是由多个行政区域组成的单一主权国家,实行统一的中央集权,具有统一的宪法和国籍,全国只有一个立法机关,一个中央政府。中央政权机关对内高于一切,对外保持独立自主。国家按地域划分行政区域,设立地方政府,由中央政府统一规定地方政府职权,统一领导地方政府,地方政府包括自治区域政府都必须服从中央政府。在对外关系中,单一制国家整个地是国际法的主体,中央政府对外代表国家,地方政府对外不具有独立性。

在当代,复合制国家主要是指联邦制国家。联邦制国家是由几个联邦单位(如共和国、联邦州、省等)联合组成的统一国家。联邦制国家在对外关系中也是国际法的主体,设有最高立法机关和最高行政机关,有统一的宪法和法律,各联邦单位必须服从和遵守,不得与之抵触或违反;国家的重大权力如立法、外交、宣战、媾和、缔约、移民、币制、关税、外贸管理等属于联邦。在对外关系中,联邦政府代表国家。不同于单一制国家的是,联邦制国家以宪法规定的形式分配中央政府和各联邦单位政府的权力。中央政府行使宪法所赋予的权力,凡宪法未授予联邦的或未禁止各邦行使的权力则属于各联邦单位。各联邦单位都设有自己的立法机关和行政机关,有自己的宪法和法律,在自己的管辖范围内行使立法权、行政权、

司法权,但制定的法律不得与联邦宪法和法律相抵触,否则无效。联邦最高法院是终审法庭。成员国公民除具有自己的国籍外,同时还具有联邦的国籍。联邦各成员国不是独立主权国家,没有军队,一般不具备对外交往的权力。

联邦制国家与单一制国家政府体制的最主要区别是:联邦中央政府的权力是地方让与的,并在联邦宪法中规定了其权限,因此,凡在宪法中未作规定的或未禁止各成员单位行使的权力,仍保留在各成员单位;单一制国家的中央政府在原则上掌握了国家一切大权,地方政府行使的权力是中央政府委托或授予的。

复合制国家除联邦制国家外,在历史上还出现过邦联、君合国、政合国等,在这些不同的形式下,政府体制也各不相同。

二、政府的职能和职权

政府职能就是政府在一一定的历史时期根据阶级斗争和社会发展的需要而担负的职责和功能,它反映着政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。政府的职能包括基本职能和具体职能两种。

1. 政府的基本职能

政府是国家机器的最主要组成部分,所以政府的职能是国家本质的外在表现形式。国家的两重属性——阶级性和社会性,决定了政府也具有两种属性,从而也决定了政府具有两种基本职能:由政府的阶级性决定的政府的政治统治职能,由政府的社会性决定的政府的社会管理职能。

政府的政治统治职能是指政府运用国家强制力量,控制被统治阶级,镇压被统治阶级的反抗,调节统治阶级内部的利益关系,以维护统治阶级的根本政治利益和经济利益。国家是实施阶级统治和阶级压迫的机关,只要存在阶级和阶级斗争,阶级统治和阶级压迫就是必需的。在任何国家,执行阶级统治任务的军队、警察、法

庭、监狱等暴力机关都是由政府直接指挥。因此，镇压敌对阶级和敌对分子的反抗，是政府政治统治职能的最重要内容。此外由于统治阶级内部并非铁板一块，统治阶级内部不同阶层、不同集团必然存在政治、经济利益的差异、矛盾和冲突。因此，调节这些矛盾、冲突，不使这些矛盾冲突危及统治阶级的根本利益，也是政府政治统治职能的内容。

政府的社会管理职能是指政府对社会公共事务的管理。它包括两方面：一是对社会经济事务的管理。如组织社会生产、发展经济、规范经济秩序、协调各经济实体(法人)之间的关系等；二是对社会共同性事务的管理，如发展科学文化教育事业、提供公共福利、管理公共交通、公共医疗、邮政以及环境保护等。

政府的社会管理职能也体现着统治阶级的意志，是以维护统治阶级的政治统治为目的的。政府对社会经济和公共事务的管理，归根到底是为了缓和阶级矛盾，维护统治阶级的统治，并且是以只能有利于而绝不允许有害于统治阶级的根本利益为前提的。恩格斯谈到这两种职能的关系时说过：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①任何国家政府，都具有上述两种基本职能，只不过不同性质的政府，这两种基本职能在目的、内容和行使方式上有所不同罢了。

2. 政府的具体职能

政府的具体职能就是将政治统治职能和社会管理职能具体化，并使之体现在政府的所有活动(政治、经济、社会、文化、军事、外交等)中的共同性的东西。政府的具体职能大体可分为六种：

(1) 指导职能，主要指政府的方针政策、发展规划的指导。政府的计划，主要是中长期计划，应主要是指导性的，尽量减少强制性

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第219页。

指令计划；社会主义国家政府的指导职能是很明显、突出的。资本主义国家政府（尤其是第二次世界大战之后）在管理社会事务的过程中，也表现出一定的计划性。

(2) 服务职能，即作为上层建筑主体部分的政府，要为经济基础服务。资本主义国家通过贷款、税收、公共投资、提供信息等多种方法为企业服务，为发展资本主义的经济服务。社会主义国家政府同样要服务于社会主义经济基础，但在不同时期，服务的内容和方式是不同的。在建设社会主义市场经济体制过程中，政府服务于社会主义经济基础的主要内容和方式包括：制定经济发展战略、计划、方针和政策；制定资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传布经济信息，掌握和运用经济调节手段；制订并监督执行经济法规；制定市场规则，培育市场；管理对外经济技术交流和合作等。

(3) 协调职能，主要是协调政府各部门之间、政府与各种法人团体之间、中央政府与地方政府之间、国民经济各部门之间、各社会利益集团之间的关系，以达到综合平衡、协调发展。协调包括计划协调、政策协调、职权协调、人事协调等。

(4) 监督职能，主要是监督各级政府、政府各部门、各企业事业单位以及各种社会团体遵守国家法律和政策。政府行使监督职能，不仅要及时检查违法活动，而且更加重要的是能够采取强有力的措施及时制止违法的活动，减少违法活动给国家造成的损失。

(5) 控制职能，指政府对各种社会事务既有促进的功能又有控制的功能，对有利于国家、社会的行为（归根到底是有利于统治阶级的统治）运用国家权力予以促进鼓励，对不利于国家、社会的行为予以抑制、制止，把社会不同阶级、不同阶层、不同利益集团的矛盾控制在“秩序”的范围内。政府行使控制职能的手段，主要有法律手段、经济手段、行政手段和宣传教育手段四种。

(6)保卫职能,包括保卫国家的独立与主权完整,抵御外来侵略,维护公民的合法权益和生命财产安全,保卫国家法律的尊严,维持社会治安,镇压国内叛乱,惩治罪犯等。社会主义国家政府还具有保卫世界和平、反对霸权主义的职能。

政府的职能并不是一成不变的,它要随着国家、社会的变化而变化,随着国家、社会的发展而发展。

3. 政府的职权

政府要执行上述的职能,必须拥有一定的权力,必须有权作出行政决策,发布行政命令和行政决定,采取必要的行政措施。这种为执行政府职能而享有的权力就是政府的职权。政府的职权通常是由权力机关(立法机关)以授权的形式赋予的,并且以宪法、组织法的形式予以确定的。政府的职权大体包括以下几种:

(1)立法参与权,政府有权参与立法过程的某些环节,主要体现在两个方面,一是体现在法律的公布方面,许多国家的国家元首拥有法律公布权。在总统制国家,总统还拥有对法律的搁置否决权。二是体现在法律的创制权方面,绝大多数政府都拥有向权力机关(立法机关)提出议案的权力。在多数国家,政府是最主要的法律创制者。

(2)行政立法权,即政府为实施宪法和法律,为执行权力机关的决议而拥有制定法规、规章,规定行政措施,发布行政命令的权力。

(3)制定和执行政策权。

(4)干预(或领导)经济事务的权力。

(5)外交权,即处理外交事务的权力。

(6)掌管军队,管理全国的警察和监狱的权力。有些国家的政府首脑是三军的最高统帅;社会主义国家政府享有领导国防建设事业的权力。

(7)掌管行政机构,具体领导各行政机构的工作,任免各行政