

第一章

当代中国政府概述

第一节 国家与政府

一、国家的概念

国家是政治学中的基本概念，是我们了解政府概念的前提与基础。关于国家到底是什么，古往今来的思想家和理论家有很多论述。马克思主义认为国家是社会发展到一定历史阶段的产物。恩格斯指出：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：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面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。”^① 国家是由土地、人民、主权三要素组成的社会共同体。国家实质上是指有着相对稳定的地域、相对集中的人口、独立的最高公共机构的社会共同体。在这个共同

^① 《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，170页，北京，人民出版社，1995。

体内实现一个阶级对另一个阶级的专政。因此，在政治学中，国家的性质和国家的本质、国体是同义语。

任何国家都设立自己的政府以实现国家的权力与意志。一个国家所设立的政府，其性质和职能由这个国家的性质与职能所决定。政府是国家性质的实现者、体现者与代表者。

二、政府的概念与含义

政府这一概念通常有狭义和广义之分。就广义而言，政府是指行使国家公共权力的全部机构，包括立法、行政、司法机关以及国家元首等。就狭义而言，政府仅指国家政权机构中的行政机关。按照广义的理解，当代中国政府应包括全国人民代表大会和地方各级人民代表大会、中华人民共和国国家元首、国务院和地方各级人民政府、最高人民法院和地方各级人民法院、最高人民检察院和地方各级人民检察院、国家军事机关等。而按照狭义的理解，当代中国政府只是包括国务院和地方各级人民政府。目前，我国通常所用的“政府”概念，是狭义政府的概念，即国家行政机关，故国务院又称中央人民政府。在本书中所使用的中国政府的概念有其特殊性和复杂性，我们不仅在狭义和广义上使用“政府”概念，而且把中国“政府”作为社会公共权力的化身，还把中国共产党组织包括在其中。虽然这不同于学术界的一般观念和认识，但如果是从经验上而不只是从规范上进行研究，就不能不承认这一现实。事实上，共产党的组织在当代中国不仅事实上是一种社会公共权力，而且也是政府机构的核心。如果把中国共产党的组织排除在“政府”之外来分析当代中国的政府，不仅无法解释政府的基本体制和制度，而且也无法全面和深刻地了解中国政府的实际运行情况，而这正是与西方国家不同的情况，也是中国政府的现实情况。因此，本书的“政府”含义，应涵盖中国共产党组织、各级人民代表大会、国家元首、国家军事机关、各级人民政府、各级人民法院和检察院等全部履行当代中国社会公共权力的组织机构。

第二节 国家形式

一、国家形式的概念

国家作为统治阶级专政的工具，必须通过一定的形式表现出来。国家形式就是一国统治阶级实现国家权力的形式，包括国家政权组织形式和国家结构形式。国家政权组织形式和国家结构形式是国家权力横向结构与纵向结构的具体表现。国家政权组织形式侧重解决的是权力机关同行政机关、司法机关以及其他国家机关之间的相互关系，权力机关同人民之间的关系，即体现政权横的结构。国家结

构形式侧重解决的是领土结构划分、整体与组成部分之间的关系，即体现政权体系纵的结构。

二、政权组织形式

政权组织形式也叫政体或国家管理形式。它是掌握政权的统治阶级用于实现其行使国家权力的特定形式，即统治者为了反对敌人、保护自己而组织起来的政权机关。它主要是指最高国家权力机关的组织形式，包括政权的构成、组织程序和最高权力的分配情况，以及公民参与管理国家和社会事务的程序和方式。

（一）资本主义国家的政权组织形式

资本主义国家的政权组织形式主要是指君主立宪制和共和制。君主立宪制又称有限君主制，是以君主或国王为国家元首、国家最高权力实际或者名义上由君主一人掌握的政权组织形式。君主立宪制又分为二元君主立宪制和议会君主立宪制。在二元君主立宪政体下，君主的权力虽然受到宪法的限制，但权力仍然很大，议会只是作为君主的咨询、协商机构而起次要作用。因此，它是一种以君主为核心、由君主在国家权力体系中发挥主导作用的政权组织形式。现代国家中，只有尼泊尔、约旦、沙特阿拉伯等极少数国家实行这类政权组织形式。在议会君主立宪政体下，君主的权力受到宪法和议会的严格限制，以至于君主行使的只是一些形式上的或礼仪性的职权，君主对议会、内阁、法院都没有实际控制能力。现代国家中的英国、西班牙、荷兰、比利时和日本等国家建立的就是这类政权组织形式。

民主共和制是为较多的资本主义国家所采用的政体。国家最高权力实际上和形式上都不属于一人所有，而是由选举产生、并有一定任期的国家机关掌握的政权组织形式。共和制又分为议会制、总统制和委员会制三种。

（二）社会主义国家的政权组织形式

社会主义国家的政权组织形式，虽然各国在具体形式上有所不同，但它们有共同点，即都称为人民代表制，其特点是：（1）国家的一切权力属于人民。人民是国家的主人，人民通过直接或间接选举方式选举代表（或议员）组成各级国家权力机关，行使管理国家和社会的一切权力。（2）实行民主集中制原则。（3）工人阶级的政党是国家的执政党。党对国家政权实行政治上、思想上和组织上的领导。

（三）我国的政权组织形式

我国的政体是人民代表大会制度，其特征是：（1）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人民代表大会都是由人民选举产生。因此，包括

人民代表大会在内的所有国家机关都要经常保持与人民群众的联系，倾听人民群众的意见和建议，为人民服务，对人民负责，接受人民的监督。（2）人民代表大会通过选举的方式，将国家的行政权、审判权、监督权、军事权等权力，分别委托给它所产生的各级政府、法院、检察院、中央军委等国家机关来行使。这些国家机关都要向全国人民代表大会以及地方各级人民代表大会负责，受其监督。其他国家机关与人民代表大会的关系不是平行关系而是从属关系，这与资本主义国家的“三权分立”是不同的。（3）民主集中制是我国国家机关的活动原则。国家机关的活动、做出的重要决定，都要充分发扬民主，在民主的基础上集中正确的意见，以做出正确的决定。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，国家一切权力属于人民是人民代表大会制度的本质，由选民选举人民代表是实行人民代表大会制度的前提，以人民代表大会为基础建立起来的全部国家机构是人民代表大会制度的核心，对人民负责、为人民服务、受人民监督是实行人民代表大会制度的关键。在我国实行人民代表大会制度有以下优越性：（1）人民代表大会制度适合中国的国情，具有很强的生命力。它是中国各族人民在中国共产党领导下，在长期的政权建设实践中建立的，是马克思主义政权建设理论与中国实际情况相结合的产物。（2）人民代表大会制度便于人民参加国家管理、行使当家做主的权利。（3）人民代表大会制度便于集中统一地行使国家权力。各级人民代表大会在行使国家权力的过程中处于主导地位，这体现了国家权力与人民权力行使的统一。（4）人民代表大会制度有利于保证中央的统一领导，有利于地方积极性和主动性的发挥。

三、国家结构形式

国家结构形式是指国家整体与其组成部分之间、中央政权与地方政权之间的相互关系。由于各国国情不同，处理中央与地方关系的原则和方式也有所不同。现代国家基本上有两种国家结构形式，即单一制和复合制。

（一）单一制

单一制是指国家由若干普通行政单位或自治单位、特别行政区等组成，各组成单位都是国家不可分割的一部分的国家结构形式。现代国家大多采用这种国家结构形式，其主要特点是：国家设有统一的立法机关和统一的中央政府；全国只有一部宪法；按行政区域划分行政单位和自治单位，各行政单位和自治单位都受中央的统一领导，没有脱离中央而独立的权力。地方行政单位虽然也设有相应的权力机关或立法机关、行政机关和司法机关，但它们的权限有些是宪法授予的，有的是由中央政府直接授予或委托的，地方权力的大小完全取决于宪法的规定或中央的授予。每个公民只有一个统一的国籍。在对外关系中，它是单一的主体，

在它的领土上没有其他任何类似的国家组织存在，像英国、法国、意大利、日本、挪威等就属于此类。

（二）复合制

复合制主要包括联邦和邦联两种形式。联邦制是指由两个或者两个以上的联邦组成单位（如邦、州、共和国等）组成联盟国家的国家结构形式。它在形式上较单一制国家复杂，其主要特点是：除有整个联邦的宪法、法律和最高国家机关以外，各组成单位还有自己的宪法和法律以及最高国家机关，根据联邦宪法的规定，行使自己的国家权力。联邦的权力可以遍及全国，而各州或共和国的权力只能在各州或共和国内部行使。各成员国的公民具有双重国籍，既是成员国的公民，又是联邦的公民。有的联邦的成员国还有进行国际外交活动的权力，但在对外关系中，大多数联邦的各组成单位不是单独的主体。美国是世界上首先建立现代联邦制的国家。印度、俄罗斯、瑞士、巴西等国家都实行联邦制。随着政治、经济和社会的发展，联邦中央政府的权力有加强的倾向，但联邦各组成单位的权力仍然很大；权力下放和权力集中是联邦制国家中并存的两种发展趋势。

邦联是一种松散的联盟，它以有关国家签订的条约为基础，是一些主权国家为了达到军事、贸易或其他共同的目的而组成的一种国家联合。邦联不是主权国家，没有统一的宪法、最高权力机关和行政机关，也没有统一的军队、赋税预算、国籍等。邦联所设的机关仅具有协商的性质，所形成的决定以成员国的自觉接受和自愿服从为基础。它产生在资本主义发展早期，现在邦联这种形式已不多见。目前，世界上出现了一些类似邦联的共同体或者同盟，例如，欧洲联盟、东南亚国家联盟、独联体等，它们在多极化的世界中发挥着越来越重要的作用。

（三）我国的国家结构形式及其特点

我国实行的是单一制的国家结构形式，其理由是：（1）长期实行单一制的历史传统。我国自秦汉以来，在漫长的历史发展进程中，除较短时间处于分裂状态外，一直实行统一的中央集权制，特别是自元朝以后的 700 多年，我国再没有出现大的分裂局面，长期的历史传统决定了我国有建立统一的主权国家的政治基础和政治心理。（2）民族分布和民族成分状况。我国是有 56 个民族的多民族国家，各民族的状况决定了在我国的具体条件下不适宜采取联邦制，而宜于采取单一制的国家结构形式：一是各民族在长期的交往过程中，相互学习，人员交错往来。就全国范围来看，绝大多数少数民族都与汉族相互交错地居住在某一地区，逐渐形成了大杂居、小聚居的局面。除新疆、西藏、青海、宁夏、广西、内蒙古、云南等省、自治区居住着比较集中的少数民族外，其他少数民族大多与汉族交叉居住在全国的其他各省，而且一个民族完全集中在一个省居住的极少。新疆是少数

民族居住比较集中的地方，但除维吾尔族外，还有十几个民族。回族和满族则遍布全国各省。二是我国各民族在人口数量上的差异较大。在全国总人口中，汉族人口占绝大多数，其他少数民族的人口数只占全国总人口数的十分之一。有的少数民族只有数万人，甚至数千人。这样的人口结构，比较有利于实行单一制，而实际上无法实行联邦制。（3）融洽的民族关系。各民族在历史上相互合作、相互交流，共同创造了中华民族的灿烂文化，虽然曾经有过民族间的矛盾和战争，但友好合作是民族关系的主流，这也为实行单一制提供了可能。

我国单一制国家形式的特点有：（1）我国行政区域的基本形式是普通行政区的地方国家机关在中央的统一领导下，行使管理本地区的政治、经济和文化等各项事务的权力，保证中央的方针政策、国家的宪法、法律和行政法规在本地区的实施。有地方立法权的地方，其国家权力机关和行政机关，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规和规章。地方各级国家权力机关依法行使本地区重大事项的决定权、任免权和监督权。（2）我国是一个多民族国家，民族自治地区是我国行政区域的重要形式。我国的民族自治地区既享有普通行政区的权限，同时还享有普通行政区所不能享有的自治权，如有权制定自治条例和单行条例，在不违背宪法和法律的原则下，对不符合民族自治地方实际情况的上级国家机关的决议、决定、命令和指示，可以报请上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。（3）“一国两制”是我国国家结构的一种特殊形式。“一国两制”是指一个国家根据宪法和法律的规定，在这个国家的部分地区实行不同于其他地区的政治、经济和社会制度。“一国两制”是在单一制国家结构下实行的，但是它又有某些复合制国家形式的特征，其分权程度不仅大大高于单一制国家，甚至还超过联邦制国家，如香港特别行政区就享有高度的自治权，除外交和国防事务由中央人民政府管理外，其他方面都由当地人组成的特别行政区政府自己管理，享有立法权、行政管理权、独立的司法权和终审权，并保持财政独立，可自行制定经济、文化、教育等政策，还可以以“中国香港”的名义单独同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系。

第三节 政府特征与政府职能

一、政府特征

国家为了维护社会秩序，管理经济生活，行使公共权力，就组建了政府。在一般意义上，政府具有以下基本特征：

1. 公共性。政府是适应社会公共需要而产生的。恩格斯把公共权力的产生

视为政府区别于氏族社会的根本标志，并认为这种公共权力是凌驾于社会之上的力量。政府的公共性决定了政府的基本功能和主要任务是维护社会的公共利益，处理和解决一系列社会问题，保证社会的公正和公平。政府公务人员借助于公共权力的运用来维护社会公众的整体利益，而不是谋取集团利益和个人利益。社会和公众对政府和公务人员的监督也是为了防止公共权力的异化。

2. 普遍性。政府作为国家公共权力的拥有者和行使者，其功能涉及范围广泛，对社会产生的影响深远。政府制定的法规、政策和颁布的指示、命令，对社会组织和公民个人具有普遍的约束力和影响力，这是任何社会组织所不具备的功能。

3. 强制性。政府作为国家职能的代表者和实现者，拥有强制力是政府的重要特征，也是政府实现其职能的重要保证。政府的强制力是以国家法律和授权为依据的，是在宪法和法律范围内所表现出来的一种对社会和公民行为的约束力，是对违反宪法、法律以及政府法令行为的一种遏制和制裁的能力。政府强制力是政府行使公共权力的重要体现。

4. 非营利性。是否以营利为目的区分市场行为与政府行为的重要标志。政府的公共性决定了政府行使社会管理的职能，必须以非营利作为其行为的出发点。政府的非营利性主要体现在政府管理的社会事业不能以取得直接的经济利益为目的，而应当以社会利益和事业的长远发展为目的，如政府在兴办教育、维护社会治安、提供社会保障时就不能考虑有多少利润。否则，就违背了政府的宗旨，不利于国家和社会的发展。

二、政府职能

（一）政府职能的一般理解

政府职能，即政府的职责与任务，也是政府在国家和社会生活中所扮演的角色与承担的任务。政府的本质也是通过政府的职能体现出来的，界定政府的职能是认识政府的出发点。对于政府职能有不同的提法，有代表性的有：（1）两职能说。这种观点认为政府的主要职能有对内和对外两方面。政府对内的职能主要是对被统治者进行统治的职能和维护社会秩序、干预经济的职能；政府对外的职能主要体现在侵略其他国家或保护本国不受其他国家的侵犯。（2）马克思的三职能说。马克思指出：“在亚洲，从远古的时候起一般说来就只有三个政府部门：财政部门，或者说，对内进行掠夺的部门；战争部门，或者说，对外进行掠夺的部门；最后是公共工程部门。”^①（3）《世界银行发展报告》从政府解决市场失灵问

^① 《马克思恩格斯选集》，2版，第3卷，762页，北京，人民出版社，1995。

题和促进社会公平两个方面把政府职能划分为：第一，基本职能（小职能），即提供纯粹的公共物品，如国防、法律与秩序、财产所有权、宏观经济管理、公共医疗卫生和保护穷人（如制定反贫穷计划、消除疾病）等。第二，中型职能，包括解决外部效应问题，如基础教育、环境保护、规范垄断企业（如制定公共事业法规和制定反垄断政策）、提供社会保险（如养老金、失业救济金）以及保护消费者等。第三，积极职能，主要包括协调私人活动，通过帮助协调来解决市场问题，通过积极的产业和金融政策来促进市场的发展，进行社会资产的再分配。

上述对政府职能的论述具有一定的普遍意义。但是，一个国家的政府职能主要还是取决于这个国家的政治、经济的发展状况及历史传统。我国的政府职能也是如此。同时，政府职能也是随着国家、社会的发展而不断调整的。

（二）我国政府的基本职能

我国政府的基本职能主要体现在以下几个方面：

1. 政治统治的职能。新中国成立后，作为代表无产阶级利益的人民政府，我国政府对外承担着保护国家的领土完整和国家不受外来侵略的职能；对内镇压反动势力，同一切扰乱社会秩序、触犯法律、侵害人民群众利益的犯罪行为和犯罪分子做斗争；政府通过制定和实施法律，体现国家的统治意志，维护社会基本生活秩序。

2. 经济管理的职能。作为社会主义国家，自建国以来，政府就非常重视对经济的管理和实现国家经济的强大。因此，建国初期，我国政府就把管理经济的职能视为自己的重要职责，并建立了直接管理企业和经济组织的政府机构，形成了从上到下的以计划管理为特征的经济管理模式。这一管理模式在一定时期，对于建立社会主义的经济体系和积累社会财富起到了重要的作用。但是，由于政府没有正确地处理同企业和社会经济组织的关系，这种包揽一切的管理模式违背了市场规律，压抑了企业和社会经济组织依据经济规律从事经济活动的积极性，从而抑制了社会生产力的发展。改革开放以来，政府管理经济的职能有了很大转变，从微观、具体的管理转变到宏观、间接的管理；从过多使用行政手段进行管理转变为依据法律和经济管理规律进行管理。当前，政府的经济管理职能主要体现在：制定宏观经济政策，保持经济总量平衡，抑制通货膨胀，优化经济结构，实现经济持续快速健康发展；健全宏观调控体系，完善经济、法律手段，改善宏观调控机制；制定行业规划和行业政策，进行行业管理，引导本行业产品结构的调整；维护行业平等竞争秩序，维持正常的经济秩序和在一定范围内干预经济的发展，如界定产权、保护产权、监督合同的执行、限制垄断、保证公平竞争、调

节收入和财富的分配等。

3. 国家和社会事务的管理与服务职能。主要体现在对科学、文化、教育、卫生、体育、民族事务的管理，对社会福利、社会保障事务的管理与服务职能。随着社会的发展，政府在促进社会文明与进步方面的职责会越来越突出，任务会越来越重。在我国社会主义市场经济建立和发展的过程中，政府将通过对社会事务的管理、协调来促进社会的繁荣和发展。当然，政府对社会事务的管理并不意味着所有的社会事务必须由政府亲自去包揽，而是需要政府广泛地依靠社会中介组织和其他社会组织来进行管理。

4. 监督控制的职能。随着社会事务的复杂化以及政府管理难度的增加，政府必须建立一整套有关国家、社会运行和发展的监控机制，这也是现代政府的一项重要职能。我国政府的监督控制职能主要体现在：对国民经济发展的宏观调控，对国家资产保值、增值的监控，对国家安全和社会安全的监控，对政府工作人员运用权力的监控，等等。

第二章

当代中国政府的权力 结构及其关系

当代中国政府的国家权力结构是由政党组织、人民代表大会、中央人民政府和地方人民政府、军事机关、国家元首、审判机关、检察机关组成的。由于中央人民政府和地方人民政府的组成和职责将有专章介绍，本章不再做介绍。

第一节 政党与政府

当代政党体制是指一个国家的政党领导或控制政权、干预政治和社会生活的体制。一个国家的政党体制，是与这个国家的社会政治、经济和文化的发展状况分不开的，并取决于其民族传统、宗教信仰、政治结构等。当代西方政党体制多采用多党制，政党之间通过竞争轮流执政。我国的政党体制是中国共产党领导下的多党合作的政党体制。中国共产党是执政党，各民主党派是接受共产党领导的、同共产党长期合作的参政党。作为执政党，中国共产党对中国国家机关和国家各方面的工作实行政治领导、组织领导和思想领导，对国家的大政方针和重大事项进行决策。因此，了解中国共产党的组织和领导体制是了解和研究中国政府运行机制的关键。

一、中国共产党的组织体系

中国共产党的组织有三个层次：中央组织、地方组织和党的基层组织。

（一）党的中央组织

党的中央组织主要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、中央委员会书记处、中央军事委员会、中央纪律检查委员会。

1. 党的全国代表大会。党的全国代表大会是党的最高领导机关，其职权是：听取和审查党的中央委员会、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；选举中央委员会和中央纪律检查委员会。中国共产党全国代表大会每五年举行一次。党的全国代表大会的代表采用无记名投票差额选举方式产生。

2. 党的中央委员会。党的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，其职权是：在党的全国代表大会闭会期间，执行党的全国代表大会的决议，领导党的全部工作，就内政、外交、经济、国防等各方面的重大问题提出决策；推荐出任最高国家政权机关领导职务的人选；对外代表中国共产党。中共中央委员会每届任期五年。中央委员会委员的名额一般为 200 人左右，候补委员 100 余人。中央委员会成员（包括中央委员和候补委员）由全国代表大会选举产生。中央委员大多数为党中央和国家机关的领导，各省和部委党政机关负责人，各人民团体全国领导机关的负责人和一部分有代表性的党员。中央委员会每年至少召开一次会议，集中讨论党和国家社会生活中的重大形势和政策问题。

3. 中央政治局及其常委会。中央政治局和它的常务委员会在中央委员会全体会议闭会期间行使中央委员会的职权，是中央全会闭会期间党的最高领导机关。政治局委员一般为 20 人左右。政治局常务委员会是政治局的核心，政治局常委一般由 5 人~7 人组成。中央政治局和它的常务委员会的职责是对中国政治、经济以及其他重大问题进行研究和决策，是中国的政治决策中心。十五届中央委员会第一次全体会议选出的中央政治局由委员 22 人、候补委员 2 人组成。

4. 中央书记处。中央书记处是中央政治局和它的常委会的办事机构，在中央政治局和它的常委会的领导下处理日常工作。中央书记处成员由中央政治局常委会提名，中央委员会全体会议通过。

5. 中央委员会总书记。中央委员会总书记是党中央的负责人，负责召集中央政治局会议和中央政治局常务委员会会议，并主持中央书记处的工作。中央委员会总书记由中央全会从中央政治局常务委员会委员中选举产生。

6. 中共中央纪律检查委员会。中共中央纪律检查委员会，简称“中纪委”。中纪委的主要任务是维护党章和其他重要的规章制度，协助党中央检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，整顿党风、党纪，经常对党员进行党风、党纪教育，检查、处理党的组织和党员违反党章党纪的情况，受理对党员干部的控告和申诉，有权检查下级纪委的工作，有权批准和改变下级纪委对于案件所做出的决定。地方各级纪律检查委员会在同级党委和上级纪委的双重领导下开展工作。目前，各级纪委与同级政府部门所属的监察部门已合署办公。

7. 中央直属机构。为了使党中央领导机关更好地发挥职能，中央设立了中央直属工作机构和直属单位，它们是：中共中央办公厅、中共中央组织部、中共中央统战部、中共中央宣传部、中共中央对外联络部、中共中央纪律检查委员会机关、中共中央直属机关工作委员会、中共中央国家机关工作委员会、中共中央党校、人民日报社、中共中央党史研究室、中共中央文献研究室等。另外，中共中央直属机关工作委员会、中共中央国家机关工作委员会是中央的派出机关。

（二）党的地方组织

党的地方组织有：省、自治区、直辖市、设区的市、不设区的市、市辖区和县的代表大会、委员会及其常务委员会、纪律检查委员会。

1. 党的地方各级代表大会。党的地方各级代表大会是党的地方各级领导机关，由选举产生的党员代表所组成，其职权是：听取和审查同级委员会、同级纪律检查委员会的报告；讨论本地区范围内的重大问题并做出决议；选举同级党的委员会、同级党的纪律检查委员会。现行党章规定，党的地方代表大会每五年举行一次，由同级党的委员会召集。

2. 党的地方各级委员会。党的地方各级委员会是同级党的代表大会闭会期间党的地方领导机关，由同级党的代表大会选举产生，每届任期五年。党的地方各级代表大会如提前或延期举行，由它选举的委员会的任期也相应地改变。党的地方各级委员会的委员和候补委员的名额，分别由上一级委员会决定。党的地方各级委员会委员出缺，由候补委员按照得票多少依次递补。在地方各级代表大会闭会期间，党的地方各级委员会执行中央和上级党组织的指示和同级党的代表大会的决议，保证上级党的机关的指示在本地区的实施；对地方性的重大问题提出决策，向地方政权机关推荐重要干部；协调本地区各种组织的活动；定期向上级党的委员会报告工作。

3. 地方各级党委的常委会。党的地方各级委员会的常务委员会和书记、副书记，由同级委员会全体会议选举，并分别报上级党的委员会批准后产生。党的地方各级委员会的常委会，在委员会全会闭会期间行使委员会职权，在下届代表

大会开会期间，继续主持经常工作，直到新的常务委员会产生为止。

4. 地方党委的派出机关。党的地方各级委员会可以设派出代表机关，党的地区委员会和相当于地区委员会的组织，是党的省、自治区委员会在几个县或自治县、市范围内派出的代表机关，它根据省、自治区委员会的授权领导本地区党的工作。

5. 党的地方各级纪律检查委员会。党的地方各级纪律检查委员会，由同级党的代表大会选举产生，在同级党的委员会和上级纪律检查委员会的双重领导下进行工作。党的地方各级纪委每届任期和同级党的委员会相同。党的地方各级纪律检查委员会的主要任务和中央纪律检查委员会的主要任务相同。地方各级纪律检查委员会除了要把处理特别重要或复杂的案件中的问题和处理的结果向同级党的委员会报告外，还要向上级纪律检查委员会报告。

（三）党的基层组织

党的基层组织是指中国共产党在基层单位所建立的组织。企业、机关、学校、科研院所、街道、乡、镇、村、人民解放军连队和其他基层单位，凡是有正式党员 3 人以上的，都应当成立党的基层组织。党的基层组织，根据工作需要和党员人数，经上级党组织批准，分别设立党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会。一般情况下，党员超过 100 人的，可建立党的基层委员会，党员超过 50 人的，可成立党的总支部委员会。党员不足 3 人的，可与邻近单位的党员组成联合支部。

（四）党组

现行党章规定，在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中，可以成立党组。党组的性质是党的各级委员会在非党组织中的派出机关。它是党为了使自己的路线、方针、政策在非党组织的工作中得到贯彻落实而设立的工作机关，是党团结非党组织的领导机关，是和非党领导人一道贯彻党的路线、方针、政策的机关。党组与其所在机关党组织之间是指导关系，这些机关党组织都是直接受同级直属机关党委或同级党委领导的，而不是受党组的领导，因此，党组既不是一级领导机关、权力机关，也不是机关党的基层组织。党组的任务主要是负责实现党的路线、方针、政策，讨论和决定本部门的重大问题，团结非党干部和群众，完成党和国家交给的任务，指导机关和直属党组织的工作。党组的成员一般是非党组织领导机关中担任负责工作的党员，由批准成立的党的委员会指定。党组设书记、副书记。

二、中国共产党在国家生活中的地位与领导方式

在我国，中国共产党作为惟一的执政党，对国家生活实行政治领导、组织领

导和思想领导。这种领导地位是我国宪法所确认的一条基本原则，也是我国现实生活中的一个基本现实。它是我们了解和研究中国政府体制、管理原则以及管理方式的重要出发点。党对国家生活的领导主要体现在：制定国家经济、政治、科学、文化、教育以及社会生活等各方面的总体发展方向和具体的发展战略；通过党的各级组织和党员监督国家各级权力机关、行政机关和司法机关职权的行使，保证党的意图和主张的实现；通过推荐本党的优秀人员担任各级政府部门的重要领导职务和直接管理干部来保证党的路线、方针和政策的实现；通过建立各种专门的组织机构，有效地实现党在各级生活中的组织领导；通过领导和控制宣传系统，向社会宣传党的方针、政策，使之深入人心，以实现党的思想领导。

党的领导具体体现在政治领导、组织领导和思想领导三个方面。政治领导体现在党制定的基本原则、指明的基本方向以及制定的重大决策方面。思想领导体现在党用马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论来教育和武装广大党员和人民群众，使之自觉地为党和国家的事业做出贡献；党通过宣传、教育等活动使党的主张成为广大党员和人民群众的自觉行动。组织领导体现在党一方面通过向政权机关推荐重要干部，将德才兼备、年富力强的干部输送到各级领导岗位上去，通过党员干部的模范作用来实现党的领导；另一方面是通过党的组织和党员的模范作用影响和带动群众，贯彻党的方针、政策，从而使党的领导落到实处。

三、多党合作制度

在我国，多党合作制的重要组织形式就是中国人民政治协商会议。人民政协是以中国共产党为领导的各政党、各人民团体和社会各方面的代表所组成的爱国统一战线组织，是我国政治协商、民主监督的机关，是中国共产党与各民主党派进行多党合作的重要组织形式。

中国的民主党派是指八个党派，它们是：中国国民党革命委员会，简称民革，主要是由原国民党民主派和其他爱国人士组成；中国民主同盟，简称民盟，其成员主要是从事文化教育以及科技工作的高中级知识分子；中国民主建国会，简称民建，其成员主要由工商界和其他从事经济工作的人士以及有关专家学者组成；中国民主促进会，简称民进，其成员主要由从事教育、文化、出版、科学和其他工作的知识分子组成；中国农工民主党，简称农工党，主要由医药卫生界和科技文教界的高中级知识分子组成；九三学社，其成员是以科学技术界的高中级知识分子为主；中国致公党，成员主要由归侨、侨眷和高级知识分子组成；台湾民主自治同盟，简称台盟，其成员主要是台湾籍人士。^① 各民主党派简况详见

^① 见浦兴祖主编：《当代中国政治制度》，375～379页，上海，复旦大学出版社，2000。

表 2—1。

表 2—1 各民主党派简况一览表

党派名称	成立时间	历届主席	现任主席
中国国民党革命委员会（民革）	1948 年 1 月 1 日	李济深 何香凝（女） 朱蕴山 王昆仑 屈武 朱学范 李沛瑶	何鲁丽（女）
中国民主同盟（民盟）	1941 年 3 月 19 日	黄炎培 张澜 沈钧儒 杨明轩 史良（女） 楚图南 费孝通	丁石孙
中国民主建国会（民建）	1945 年 12 月 16 日	黄炎培 胡厥文 孙起孟	成思危
中国民主促进会（民进）	1945 年 12 月 30 日	马叙伦 周建人 叶圣陶 雷洁琼（女）	许嘉璐
中国农工民主党（农工党）	1930 年 8 月 9 日	邓演达 黄琪翔 章伯钧 季方 周谷城 卢嘉锡	蒋正华
中国致公党（致公党）	1925 年 10 月	陈其尤 黄鼎臣 董寅初	罗豪才
九三学社	1946 年 5 月 4 日	许德珩 周培源	吴阶平
台湾民主自治同盟（台盟）	1947 年 11 月 12 日	谢雪红（女） 蔡啸 苏子衡	张克辉

中国多党合作制的特点是：（1）在多党合作关系中，中国共产党处于政治领导地位。（2）多党合作的指导方针是：“长期共存，互相监督”、“肝胆相照，荣辱与共”。（3）中国共产党与各民主党派合作的重要渠道是中国人民政治协商会议。

四、当代中国的党政关系

党政关系是中国政治生活中的一个重要概念，也是了解中国政府实际运行体制的一个重要切入点。与西方大多数国家不同，中国的党政关系是指中国共产党与国家权力机关、行政机关的关系。

（一）中国共产党与全国人民代表大会及其常务委员会的关系

1. 党的执政地位要通过对人大工作的领导来实现。中华人民共和国的成立，标志着中国历史进入新的时期，中国共产党也上升为执政党。江泽民同志在党的

十五大报告中说：共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。他还强调：我们党是执政的党，党的执政地位，是通过党对国家政权机关的领导来实现的。如果放弃了这种领导，就谈不上执政地位。各级政权机关，包括人大、政府、法院、检察院和军队，都必须接受党的领导，任何削弱、淡化党的领导的想法和做法都是错误的。具体地讲，中国共产党是通过以下方式实现领导权力的：

(1) 建议国家权力机关把党的主张变成国家意志。党的十三大报告指出：党对国家事务实行政治领导的主要方式是：使党的主张通过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。1996 年实施的《中国共产党地方工作委员会工作条例（试行）》第五条规定，党的地方各级委员会“通过法定程序使党的主张成为本地区的法规或政令”。党的决策经过国家权力机关按法定程序变成国家意志的形式主要是宪法、法律、地方性法规、自治条例和单行条例，以及关于重大事项的决定。

(2) 向国家权力机关推荐重要干部。党组织向国家权力机关推荐领导干部，就是为了能及时地把党的主张变为国家意志，确保党的政治路线的贯彻执行。毛泽东说过，政治路线确定之后，干部就是决定的因素。江泽民同志也曾指出，党的政治领导、思想领导、组织领导，要通过政治原则、政治方向、重大决策的领导和思想政治工作、向政权机关推荐重要干部等来实现。

党向国家权力机关推荐重要干部包括两个方面：一是推荐重要干部出任“一府两院”的领导职务，提请国家权力机关选举或任命；二是推荐重要干部出任国家权力机关的领导职务，提请国家权力机关选举。人大及其常委会行使选举和任免权，必须坚持党管干部的原则，尊重党组织的提名推荐权，坚决贯彻党组织的意见和主张。据调查，从 1986 年到 1995 年，党委提名而没有当选的，从省一级看几届都不超过 2%，比例是很小的。这足以说明地方人大选举和任免工作都坚持了党管干部的原则。

(3) 通过发挥国家权力机关党组织和党员的作用来实现党的意志与主张。党的十五大通过的现行党章规定：在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织和其他非党组织的领导机关中，可以设立党组。党组的任务，主要是负责实现党的路线、方针、政策，讨论和决定本部门的重大问题，团结非党干部和群众，完成党和国家交给的任务，指导机关和直属单位党组织的工作。党通过国家机关设立的党组和党员来实现党的路线、方针和政策。在各级人大代表和人大常委会组成人员中，中共党员占多数。这些党员具有双重身份，肩负双重责任，他们作

为人民代表，要对人民负责；作为党员，要对党负责。所以，党员对党负责和对人民负责是一致的。

2. 党的领导方式主要是政治、思想和组织的领导。政治包括政治方向、政治立场、政治观点、政治纪律、政治鉴别力、政治敏锐性。只有讲政治，才能保证把党的基本理论、基本路线、基本方针和各项政策，把国家的法律、法规，贯彻到经济建设和各项工作中去，防止和排除各种错误思想、错误倾向的干扰，保持正确的发展方向。党的领导干部要注意分清社会主义民主同西方议会民主的界限。我国的人民代表大会制度比西方国家的“三权鼎立”制度要民主得多、优越得多。从这个意义上说，党加强对人大工作的领导，支持人民当家做主，本身就是最大的民主、最大的政治。党对人大工作的政治领导，主要是政治原则、政治方向、重大决策的领导，最根本的是坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，用党的基本路线统一国家权力机关组成人员和工作人员的思想和行动，使国家权力机关以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放。

党对人大工作的思想领导，主要是指党要坚持解放思想，实事求是，保证国家权力机关依据党的“一切从实际出发，理论联系实际，实事求是，在实践中检验真理和发展真理”的思想路线，积极探索，大胆实践，创造性地开展工作，不断研究新情况，总结新经验，解决新问题，在实践中丰富和发展马克思主义的国家学说和政权理论，坚持和完善人民代表大会制度。

党对人大工作的组织领导，最主要的是按照宪法和党章的规定，保证国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关坚持民主集中制的原则，积极主动地、独立负责地、协调一致地开展工作。党对人大工作的组织领导，还包括充分发挥国家权力机关中党组织的保证作用，充分发挥国家权力机关中党员的先锋模范作用，也包括向国家权力机关推荐重要干部。

3 改善党与权力机关的关系。不断改善党与全国人民代表大会及其常务委员会的关系是我国政治生活的重要内容。党必须在宪法和法律范围内活动是改善党与权力机关关系的基本原则。《中国共产党章程》明确规定：党必须在宪法和法律的范围内活动。中共中央指出：党组织的一切活动都不能违背宪法和法律的规定，这是党和国家政治生活中必须坚持的一项基本原则，必须引起各级党委的重视。这一原则要求党不能代替人民代表大会及其常务委员会行使国家权力，党要尊重和支持人大及其常委会依法行使职权。

（二）党的组织与中央和地方政府机关的关系

中国的党政关系是有其特殊的历史背景和复杂的发展过程的。在中国共产党领导全国人民取得政权的过程中，中国共产党及其组织实际上执行着党、政、