

了解中国丛书

# 中国政府架构

夏海

清华大学出版社

# (京)新登字 158 号

## 内 容 简 介

本书从政府的纵向层次、横向组织结构、职责权限和运行机制等方面,十分简洁而又比较系统地概述了中国行政体制的全貌,整体与部分的有机联系、硬件与软件的互相耦合。本书对研究我国政府的组织结构、职责权限和运行机制等方面有一定的借鉴作用。

本书可作为公众、政府公务员等了解中国行政体制的读物。

书 名: 中国政府架构

作 者: 夏 海

出版者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦, 邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者: 北京顺义振华印刷厂

发行者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 850×1168 1/32 印张: 5.375 字数: 140 千字

版 次: 2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-04628-X/D·32

印 数: 0001~4000

定 价: 12.00 元

## 《了解中国丛书》编委会

主 编：朱育和

副主编：张步洲

编 委：吕 嘉 欧阳军喜

# 写在前面的话

---

“人贵有自知之明”。无疑地，作为中国人，自当了解中国。

中国是中国人的，中国需要全体中国人来共同建设发展。对中国有了共同的了解，才能对办好中国的事有共识。有了共识，才能协力同心，建设发展好我们的国家。同时，中国又是世界的一部分，中国要走向世界，世界也需要了解中国。了解和介绍中国，在今天已是时代的需要。

凡中国人，对中国当然都有所了解，但又都不能说很了解。这不仅是由于中国历史久，地方大，人口多，更重要的是因为近代以来中国变动得太快，太深，太广！时至今日，这种变动之迅疾深广，真正是史所罕见，世所罕见。了解历史的中国难，了解今日之中国更难。而我们正是要立足于当今之神州，奋力建设好今日与明日之中国。我们必须历史地了解中国，把中国的昨天、今天与明天联系起来作纵贯的了解；我们必须多层面、全方位地了解中国，把东西南北中的经济、政治、文化等各个领域，以至把中国与世界联系起来作横通的了解。事实上，非如此，也不能真正了解中国。当然，这里说的是，了解中国，应当这样，并不是说，以个人之力，就都能够这样地了解中国。相反，要取得有助于建设中国的真知真识和共知共识，需要各方协力同心、相互沟通才能有成。正是出于这样一些想法，我们决意编辑出版这套丛书。

在这套丛书中，我们敦请不同领域、不同学科对中国深有所知

的专家、学者,分别以其专长,就中国社会的方方面面,从历史到现实,作出简略而翔实、详备而显豁、既概括又具体、既浓缩又生动的介绍。我们力求呈现在读者面前的都是大手笔的小作品,都力图做到“尺幅见千里”。

当然不能说,读了这套丛书就了解了中国。但我们相信,读了这套丛书,将大有助于了解中国。了解中国,是无止境的。我们衷心期望,这套有助于海内外中华儿女了解中国的丛书,能得到各方面的认可与支持,从而获得旺盛的生命力。我们乐意为此竭尽绵薄之力。

朱育和

# 目 录

---

前言 .....	VII
一、概述 .....	1
(一) 主要概念 .....	2
(二) 政府在国家机构中的位置 .....	4
二、政府的纵向层次 .....	6
(一) 行政区划 .....	6
(二) 行政体系 .....	10
(三) 国务院 .....	11
(四) 地方政府 .....	14
三、政府的横向组织结构 .....	21
(一) 政府工作部门的设置原则 .....	21
(二) 国务院的组织结构 .....	23
(三) 地方政府的组织结构 .....	34
四、政府的职责权限 .....	50
(一) 政府的共有职能 .....	50
(二) 政府职能的不同特点 .....	53
(三) 法律规定的政府职责权限 .....	55
五、政府的运行机制 .....	65
(一) 领导制度 .....	65
(二) 责任制度 .....	67

(三) 会议制度 .....	70
(四) 行政立法制度 .....	72
(五) 公文制度 .....	82
六、行政体制改革 .....	89
(一) 行政体制改革的历史进程 .....	89
(二) 1998 年的国务院机构改革 .....	101
(三) 机构改革的特点 .....	110
附录：国务院主要部门的职责权限 .....	114
参考书目 .....	161

# 前 言

---

政府架构,亦即行政体制,是世界各国共同的现象,也是历史现象,与社会中每一个人的生活息息相关,不能不予以关注。

如果将行政体制比喻为机器,大概是比较恰当的。和机器一样,行政体制有总体结构,也有组成总体结构的各个零部件;有硬件系统,也有软件系统。只有整体与部分、硬件与软件科学而协调地配合,才能保证整个行政体制这台机器高效而和谐地运转。

当前,人们普遍关心行政体制的改革问题。随着经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的逐步建立,适应传统计划经济体制需要的行政体制必须进行改革,不改革就没有出路,不改革就会成为我国经济发展和改革深化的障碍。因此,政府机构改革自然成为社会的热点。但是,我们在重视机构改革的同时,也要重视对行政体制的总体结构和各个零部件、硬件系统和软件系统的了解。这需要有人对行政体制作些“入门式”的介绍,深入浅出的概述。我们希望《中国政府架构》这本小册子能发挥这样一个简单的作用。这本小册子没有追踪热点的激情,却有客观观察的冷静;没有纯理论研究的深奥,却有系统介绍之平实,从政府的纵向层次、横向组织结构、职责权限和运行机制等几个方面,十分简洁而又比较系统地概述了行政体制的全貌,整体与部分的有机联系、硬件与软件的互相耦合。这样的工作或许是有意义的:一是可以促进公众了解政府;二是可以帮助公务员认识政府;三是可以为政府机构改

## VIII 中国政府架构

革研究提供一些基础资料,从而推动研究,推动改革。

由于时间仓促,也由于资料收集的不足,疏漏之处在所难免,一些概述也可能不够准确,敬请读者批评指正。

作者

2000年7月

## 一、概 述

---

在日常生活中，“行政”一词的含义十分广泛，既可指政府的公共行政管理，又可指行政机关、企事业单位的总务后勤管理等。但从行政学和法学的角度来看，“行政”一词则是指公共行政。从这一概念出发，我们可以把行政的内涵概述为，依法享有行政权力的国家机关为维护公共秩序和满足社会总体利益的需要，而对社会公共事务实施的各项管理活动的总和。这一定义从职能和组织两个方面对行政的涵义做了概括。从职能上说，行政是指国家行政机关依法对社会公共事务实施的各项管理活动；从组织上说，行政是指参与实施各项管理活动的行政机关和人员。

行政体制则是国家推行政务所建立的管理体制，是行政责权划分、行政组织结构、行政制度与行政方式、行政运行机制的总和。它覆盖着国家各级政府的管理和运行。

行政体制与立法体制、司法体制有着严格的区别，但又密切相关。立法的作用在于规定国家的社会、经济政策和运行规则，而行政的作用在于社会、经济政策的执行，根据运行规则对社会、经济事务进行管理。司法的作用在于按照规定的运行规则，依法保障人民群众的合法权益，处于仲裁地位，而行政的作用在于组织人民群众去发展经济，推动社会进步，谋取公共利益。相对而言，司法是一种被动的行为，而行政则是一种主动的行为。

## （一）主要概念

在具体论述我国行政体制之前,有必要先对我国的国体、政体、国家结构形式、政府、国家机构等相关概念做一简要的说明和界定,以便更深入、更准确地认识和研究我国的行政体制。

国体。所谓国体,即国家的阶级实质。它表明社会各阶级在国家中的地位,即在一个国家中哪个(些)阶级处于支配统治地位,掌握国家权力,哪些阶级或阶层处于被统治地位。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)总纲第1条明确规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”这就是关于我国国家性质的规定,也就是我国的国体。

政体。所谓政体,就是国家政权的组织形式,是指统治阶级以何种形式去组织政权机关。任何国家都包含国体和政体两个方面。政体是国体的表现形式,它必须与国体相适应。但是,另一方面,政体又具有相对的独立性,同一类型的国家,可能采取不同的政体;同一种政体也可能成为不同类型国家的政治外壳。政体可以根据国家政权机关的设置,产生方式与活动方法,国家元首和政府首脑的职权划分,立法、行政与司法三者的相互关系等进行分类。奴隶制国家有君主制、贵族共和制、民主共和制等不同政体;封建制国家有君主专制、等级代表君主制、封建城市共和国等不同政体;资产阶级国家主要有君主立宪制和民主共和制两大类。君主立宪制又分为二元君主制和议会君主制;民主共和制又分为总统制、内阁制和委员会制等不同的形式。无产阶级国家的政体在具体形式上也有所不同。我国《宪法》总纲第2条规定:“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。”这就表明,我国的政体是

体现民主集中制原则的人民代表大会制度。

国家结构形式。所谓国家结构形式,是指一个国家的整体与各个组成部分之间的关系。一般而言,国家结构形式分为联邦制和单一制两大类。我国是实行单一制国家结构形式的国家,全国只有一部宪法和一个统一的中央政权机关。全国按地域划分行政区域,各行政区域的地方政府机关,都受中央政府的统一领导。

政府。对政府一词的理解不尽一致。综观对政府的各种不同的定义,对政府的理解主要可分为广义和狭义两种。广义的政府,是指各类国家机关的合称,即包括人们通常说的权力机关、行政机关、司法机关。在1949—1954年间,我国在《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》中,都是在广义上使用“政府”一词。当时的中央人民政府是指对外代表中华人民共和国,对内领导国家政权的中央人民政府委员会及其组织的政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院。

狭义的政府仅指国家机构中执掌行政权力、履行行政职能的机关,即国家行政机关。自1954年我国第一部《宪法》规定国务院是中央人民政府后,我国的《宪法》和有关法律都明确地将国家权力机关的执行机关,即国家行政机关称为人民政府。从此我国的“政府”一词多作狭义解释。

国家机构。国家机构是统治阶级为了实现国家权力而建立起来的一整套国家机关的总称。依据我国宪法和有关法律的规定,我国现行的国家机构组织系统是由国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关等部分组成的,包括全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会、地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、各级人民法院和各级人民检察院。

## （二）政府在国家机构中的位置

我国《宪法》第85条规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”第105条规定：“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。”上述宪法条文明确规定了国务院和地方各级人民政府的性质以及它们在国家机构体系中的地位。

从横向上说，国务院和地方各级人民政府是最高国家权力机关和地方各级国家权力机关的执行机关，这就明确表明了国务院和地方各级人民政府对全国人大和地方各级人大的从属地位。首先，国务院和地方各级人民政府由国家最高权力机关和地方各级国家权力机关产生，权力机关是行政机关权力的直接源泉。我国《宪法》规定，全国人民代表大会根据国家主席的提名，决定国务院总理的人选；根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长的人选。全国人大有权罢免上述人员。《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》（以下简称《地方组织法》）规定，地方各级人民政府的正、副职行政首长由本级人大选举产生；县级以上地方各级人民政府的秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长由本级人大常委会根据省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长的提名，决定任命。地方各级人大有权罢免本级人民政府的组成人员。其次，国务院和地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。中央和地方各级人民政府的主要职责是，贯彻执行全国和地方各级人大及其常委会通过的宪法、法律、法规和决议，组织和管理整个国家各个方面的行政事务，实现国家的行政职能。它们

必须对本级人大负责并报告工作；在人大闭会期间，向人大常委会负责并报告工作。在全国和地方各级人大的每次会议上，本级政府首脑都要作政府工作报告，提请大会审议；在人大常委会或专门委员会的会议上，政府及其有关部门还经常就某个方面的重大事项或某个部门的重要工作作报告，提请人大常委会或有关专门委员会审议。最后，国务院和地方各级人民政府必须接受本级人大的监督，主要包括：监督宪法、法律、法规及决议的实施；监督它们的工作情况；监督其领导人员履行职责、执法廉政的情况；等等。全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令，地方各级人大有权撤销本级人民政府的不适当的决定和命令；人大有权对国家行政机关及其领导人员的违法、滥用职权和渎职、失职行为提出质询、调查，直至罢免、撤职。

从纵向上说，国务院和地方各级人民政府构成了一个完整的国家行政机关体系。在这一体系中，国务院居于最高领导地位，它是最高国家行政机关，统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。全国地方各级国家行政机关都服从国务院。国务院在国家行政系统中所处的最高地位主要表现在：第一，国务院有权规定各部、各委员会的职责，统一领导各部、各委员会的工作，并领导不属于各部和各委员会的全国性行政工作；有权规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分，统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。第二，国务院有权改变或撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；有权改变或撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令，以保证全国行政工作的统一，保证宪法、法律和决议的有效贯彻落实。第三，国务院根据宪法和法律所采取的行政措施，制定的行政法规，发布的命令和决定，对全国各级国家行政机关具有普遍的约束力，必须切实地得到遵照执行。地方行政机关制定的行政规章不得与之相违背。

## 二、政府的纵向层次

---

政府的组织结构包括纵向和横向两个方面,即在纵向由不同层级的政府构成,在横向由不同分工的部门组成。政府组织结构的纵向层级是根据国家管理的需要而划分和设置的。

### (一) 行政区划

我国政府的纵向层次与行政区划密切相关。所谓行政区划,是指国家为了便于对其主权范围内的领土进行分级管理而划分的区域。行政区划的确定,与地理、经济、民族、政治等因素有关,并具有一定的历史继承性和相对稳定性。鉴于行政区划在国家政治生活中的重要性和它对国家政治稳定、经济发展和社会安定所产生的巨大影响,行政区划的确定和变更必须严格按照宪法和法律规定进行。

#### 1. 行政区划的类型

我国《宪法》规定,全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、县、自治县、市;县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。由此可见,依照《宪法》的规定,

我国的行政区划主要包括：省、自治区、直辖市，自治州，市，市辖区，县、自治县，乡、民族乡、镇；特别行政区。

省。省由元朝行省(行中书省)制度演变而来，是我国省级行政区划的主要形式，由中央直接领导。我国有 23 个省，即河北省、山西省、辽宁省、吉林省、黑龙江省、江苏省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、山东省、河南省、湖北省、湖南省、广东省、海南省、四川省、贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、青海省、台湾省。

自治区。自治区属民族自治地方，为省级行政区划之一，一般以一个人口较多的少数民族为基础并和居住在该区的其他民族共同组成。我国现有 5 个自治区，即内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区。

直辖市。直辖市为省级行政区划之一，一般都是规模较大、人口较多、经济比较发达的大城市。这些城市一般为全国或某个区域的政治、经济、文化、交通中心与枢纽。我国现有 4 个直辖市，即北京市、天津市、上海市、重庆市。

自治州。自治州属民族自治地方，介于省级行政区划与县级行政区划之间，根据民族关系、经济发展等条件并参酌历史情况而设置。自治州既可以隶属于省，如延边朝鲜族自治州设在吉林省境内，属吉林省管辖；也可以隶属于自治区，如伊犁哈萨克自治州设在新疆维吾尔自治区境内，属新疆维吾尔自治区管辖。我国现有 30 个自治州。

市。市的情况比较复杂，现有市(不含直辖市)根据行政等级和隶属关系不同分为省辖市(也称地级市)和县级市二类。省辖市由省、自治区直接领导，其行政地位高于县，并可以领导县。县级市由省、自治区委托地级市代管，或通过地区行政公署、自治州领导，其行政地位相当于县。1993 年国务院批转民政部《关于调整设市标准的报告》，确定了以人口为主要依据，同时参照经济社会发展水平的设市标准。以人口标准为例，设立地级市，要求市区从

事非农产业的人口为 25 万人以上,其中市政府驻地具有非农业户口的从事非农产业的人口为 20 万人以上。设立县级市,分为三种情况:一是人口密度每平方公里大于 400 人的县,要求县政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 12 万,其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 8 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 30%,并不少于 15 万;二是人口密度每平方公里在 400~100 人之间的县,要求县政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 10 万,其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 7 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 25%,并不少于 12 万;三是人口密度每平方公里少于 100 人的县,要求县政府驻地镇从事非农产业的人口不低于 8 万,其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于 6 万。县总人口中从事非农产业的人口不低于 20%,并不少于 10 万。此外,自治州人民政府或地区行政公署驻地等,设市时条件可适当放宽。<sup>①</sup> 我国现有省辖地级市 236 个,县级市 427 个。

市辖区。市辖区是市的有机组成部分。国务院规定,人口在 20 万以上的市,如确有分设区的必要,可以设市辖区。市辖区分为两类,一类是直辖市的市辖区,其行政地位高于县;另一类是省辖市的市辖区,其行政地位相当于县。我国现有 749 个市辖区,其中直辖市的市辖区 56 个,省辖市的市辖区 693 个。

县。县级建制始于秦朝,两千多年来一直延续至今。县隶属于省、自治区、直辖市及自治州或设区的市,县下辖数目不等的乡、民族乡、镇。我国现有 1562 个县。自治县属于民族自治地方,是县级行政区划之一,根据民族关系、经济发展等条件并参酌历史情

<sup>①</sup> 浦善新等:《中国行政区划概论》,339~342 页,北京,知识出版社,1995。