南京大学 MPA 教育丛书

当代中国政府与政治

主编　闾小波
参编　宋迎法　杨丹伟
　　笪素林　范春辉

南京大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府与政治/闾小波主编. 南京:南京大学出版社,2005

(南京大学MPA教育丛书/张永桃主编)

ISBN 7-305-04123-7

Ⅰ.当… Ⅱ.闾… Ⅲ.政治-中国-研究生-教材 Ⅳ.D6

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第012031号

丛 书 名 南京大学MPA教育丛书

书 名 当代中国政府与政治

主 编 闾小波

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路22号 邮编 210093

电 话 025-83596923 025-83592317 传真 025-83328362

网 址 http://press.nju.edu.cn

电子邮件 nupress1@public1.ptt.js.cn

sales@press.nju.edu.cn(销售部)

印 刷 南京新洲印刷有限公司

开 本 880×1230 1/32 印张 13.375 字数 336千

版 次 2005年2月第1版 2005年2月第1次印刷

印 数 1-3000

ISBN 7-305-04123-7/D·196

定 价 20.00元

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

《南京大学 MPA 教育丛书》编委会

总　主　编　张永桃

副 总 主 编　严　强　童　星　张鸿雁　张凤阳　任天石

编委会人员　张永桃　南京大学公共管理学院教授、博导

严　强　南京大学公共管理学院教授、博导

童　星　南京大学公共管理学院院长、教授、博导

张鸿雁　南京大学公共管理学院副院长、教授、博导

张凤阳　南京大学公共管理学院政治与行政管理学系主任、教授

任天石　南京大学出版社编审

李　刚　江苏省人事厅公务员管理处处长

周晓虹　南京大学公共管理学院社会学系主任、教授、博导

苏新宁　南京大学公共管理学院信息管理系教授、博导

濮励杰　南京大学研究生院副院长、教授、博导

冒　荣　南京大学公共管理学院党委书记、教授

孙建军　南京大学公共管理学院副院长、教授、博导

王振义　南京大学出版社副编审

总　序

备受国人关注的MPA教育终于在中国大陆正式起动了。1999年5月，国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》。这个方案第一条就明确指出："根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，特设置公共管理硕士专业学位。"2000年8月，国务院学位委员会办公室发出《关于开展公共管理硕士(MPA)专业学位试点工作的通知》，决定北京大学、清华大学、中国人民大学、南京大学等21所高校从2001年起正式开展这一专业学位的试点工作。我校从收到这个通知起，即为实施MPA专业学位设置方案做好一切准备工作。

公共管理硕士(MPA)专业学位是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目，其培养目标是培养从事公共事务、公共管理、公共政策研究与分析等方面的高层次人才，为政府部门和非营利的非政府公共机构培养具有现代公共管理理论和公共政策素养，掌握先进分析方法及技术，精通某一具体政策领域的专业化管理者和政策分析者以及其他公共服务人才。国际通用的相关专业名称有公共管理硕士(Master of Public Administration，缩写为MPA)，公共政策硕士(Master of Public Policy，缩写为MPP)，或公共事务硕士(Master of Public Affairs，缩写为MPA)。目前我国试办的是公共管理硕士专业学位，但实际上也包含或体现了公共政策和公共事务硕士专业学位的主要内容和要求，故可

以统称为 MPA 学位。从世界范围看，MPA 已成为许多国家培养高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一，并与工商管理硕士(MBA)专业学位、法律硕士(JM)专业学位一起，成为发达国家人文社会科学高层次职业研究生教育的三大支柱。从我国实际情况看，现在设置 MPA 专业学位，是推进政府机构改革、建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍的需要，是新时期新形势下国家公务员队伍建设的迫切要求；是社会主义市场经济建立和完善过程中非政府公共机构不断发展之需要，是非政府公共机构专业化队伍建设的迫切要求；也是我国学位与研究生教育改革和发展之需要，是高等学校面向新世纪培养高层次应用型、复合型人才的重要途径之一。十多年来，公共管理学科及相关专业的长足进展，已为开展 MPA 教育创造了最重要的条件，可谓瓜熟蒂落、水到渠成。

作为 MPA 教育试点学校之一的南京大学，是国家教育部直属的一所综合性重点大学。学校拥有众多国内外著名科学家和一大批大有发展潜力的中青年学者。在现有 2000 余名教师和科研人员中，教授、副教授 1100 余人，其中两院院士 21 人，第三世界科学院和外籍院士 3 人，在岗博士生导师 400 多人。学校现有 15 个学院，38 个系，5 个公共基础课教研部、室，还设有研究生院、继续教育学院等；现有 57 个本科专业，7 个第二学士学位专业，106 个硕士点，66 个博士点，还拥有 10 个博士学位授权一级学科点，14 个博士后流动站，18 个国家重点学科和 11 个省重点学科，10 个国家重点实验室，10 个国家基础学科研究和教学人才培养基础。现在，这所历史上被誉为“中国科学发展主要基地”的百年学府，正在以一贯的“严谨求实，勤奋创新”的学风和校风，为创建世界高水平大学而努力奋斗。这是我们能办好 MPA 教育的雄厚基础和力量源泉。

南京大学对开展 MPA 专业学位教育十分重视。学校 MPA 专位学位教育工作领导小组已正式成立，并开展了前期工作。按教育部的要求和本校的实施方案，我校的 MPA 教育依托学校办

需要全本请访问 www.ertongbook.com

学，由研究生院直接管理，公共管理学院具体组织，采取全国统筹、资源共享、保障重点、凸显特色的思路，稳步有序地发展。

南京大学MPA专业学位教育由公共管理学院具体组织实施。该院于1997年正式组建，下设政治与行政管理学系、社会学系、信息管理系、高等教育研究所、德育教研室等单位，还设有国家公务员考试咨询培训中心、中国政治与行政发展研究所、东亚研究所、心理学研究所、城市科学研究中心、软科学研究所等十多个研究机构。该院现有政治学理论、社会学、情报学3个博士点，行政管理、政治学理论、国际政治、社会学、高等教育学、情报学、档案学、图书馆学、马克思主义理论与思想政治教育等9个硕士点，在南京大学最集中的汇聚了公共管理之下的几个主要二级学科。该院现有在职教师98名，其中教授28名，副教授50名，博士生导师11名。就MPA教育来说，该院既在专业课教学方面有比较充裕的师资储备，也在科学社会主义理论与实践等公共课教学方面集中了南京大学最精干的力量，还能以很大的回旋余地在定量分析方法、信息技术及应用、管理信息系统等应用性、技术性课程方面挑选出高水平师资。这是保障MPA教学质量的最重要的条件。

办好一个学校、一个系、一个专业，除了要有一流的师资队伍外，还需要有科学的培养方案，课程体系和高质量的教材。根据MPA专业学位教育的培养目标、培养对象、培养方式等方面的特殊性要求，MPA教育的培养方案要体现公共管理学科的跨学科、综合性和交叉性强的特点及这一学科新发展趋势，要体现这一专业学位教育培养复合型、应用型、通才式优秀人才的特点。在课程结构上，同样要符合和体现这样的基本要求。国务院学位委员会办公室下发的《公共管理硕士专业学位培养方案》强调，MPA教育的课程设置注重经济学、政治学和法学、定量分析方法和信息技术及其应用，以及重视学生分析和解决实际公共管理与公共政策问题实际能力的训练和培养。整个课程体系大体包括四类课程：一是经济学类课程，包括宏观经济学、微观经济学、公共财政学、政

府经济学等；二是定量分析、计算机应用类课程，包括定量分析方案、信息技术及应用、管理信息系统等；三是政治学、法学、行政管理类课程，包括政治学、行政法、公共政策分析、中国政府与政治、比较政府与政治、国家公务员制度等；社会实践类课程，包括参加调查研究、问题研讨、政府咨询等。除此以外，MPA 专业学位教育还应根据不同的专业方向，设置若干体现本专业方向特点和要求的课程。

按照国务院学位办对 MPA 课程设置的总体考虑，结合我校和我院的学科结构和学科优势，我们先拟定出 20 门左右课程，组织有关骨干教师编写教材，推出一套《南京大学 MPA 教育丛书》。我们要求每一本教材都应做到：坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，坚持党的基本路线，遵守国家宪法和法律；反映和阐明所属学科国内外研究的前沿及重大问题，增强学术性；紧密联系我国改革开放和社会主义现代化建设的实际，提出和回答我们所面对的重大理论问题和实际问题，倡导理论创新；体现教材特点，深入浅出，通俗易懂，利于学生自修。每位作者做得如何，要由广大同仁和学员来评判。丛书出版后，我们将广泛听取意见，视不同情况采取不同的改进措施，以使这套丛书日臻完善。我们以十分真诚、热切的心态，期待着广大读者的批评与建议。

中国的 MPA 刚刚起步，其成长、成熟定会经历一个漫长的过程，特别需要大家去关心、呵护和参与。我校 MPA 专业学位班的正式开办以及这套丛书的正式出版，定能对我国 MPA 的发展产生积极的推动作用。这是我们的愿望，也是我们的责任。

张永桃

2001 年 6 月 6 日

目 录

绪　论 …… 1

一、建设社会主义政治文明与当代中国政府与政治研究 …… 1

二、政府与政治研究的学术回顾 …… 3

三、政府与政治的研究对象与分析方法 … 16

第一章　当代中国政府的生成及发展 …… 20

一、当代中国政府与政治溯源 …… 21

二、当代中国政府与政治的发展脉络 …… 36

第二章　当代中国的主要政治制度 …… 50

一、人民代表大会制度 …… 51

二、中国共产党领导的多党合作制度 …… 62

三、政治协商制度 …… 73

四、行政制度 …… 80
五、立法和司法制度 …… 93
六、民族区域自治制度 …… 101
七、特别行政区制度 …… 109

第三章 当代中国的国家权力体系 …… 114
一、国家权力机关 …… 114
二、国家元首 …… 125
三、共产党的领导机关 …… 128
四、国家行政机关 …… 137
五、国家军事领导机关 …… 144
六、国家审判机关 …… 146
七、国家检察机关 …… 150

第四章 当代中国的主要政治关系 …… 153
一、党政军关系 …… 153
二、党和人大的关系 …… 158
三、政府和人大的关系 …… 163
四、政府间关系 …… 164
五、中央和地方的关系 …… 170
六、政企关系 …… 175
七、政府和非政府组织的关系 …… 180
八、社会各阶级及阶层关系 …… 183

第五章 当代中国政府与政治的运作过程 …… 188
一、利益的表达与综合过程 …… 189
二、决策过程 …… 199
三、执行过程 …… 214
四、监督过程 …… 225

第六章 当代中国的政治参与 …… 237
一、公民的参政权 …… 238
二、中共党员的民主权利 …… 257
三、民主党派(无党派人士)的政治参与 …… 264
四、信访制度与首长接待制 …… 267
五、非制度的政治参与 …… 274
六、越来越多的民意表达渠道 …… 281

第七章 港澳台地区的政府与政治 …… 285
一、香港地区的政府与政治 …… 285
二、澳门地区的政府与政治 …… 313
三、台湾地区的政府与政治 …… 326

第八章 中国政府与政治发展的趋势 …… 381
一、经济结构多元化与未来中国政治发展 …… 382
二、全球化对未来中国政治发展的影响 …… 401

参考文献 …… 413
后 记 …… 415

绪 论

一、建设社会主义政治文明与当代中国政府与政治研究

中共十六大报告把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，确定为全面建设小康社会的一个重要目标。十六大通过的新党章也作出了建设社会主义政治文明的规定。这是中国共产党在全国代表大会的文件中，第一次明确地对建设社会主义政治文明作出部署，并将它与建设社会主义物质文明和建设社会主义精神文明一起，确定为社会主义现代化建设的三大基本目标。这一目标的确立对今后中国政府与政治的变革与发展将产生重大而深远的影响。

早在20世纪80年代初，党中央提出社会主义物质文明建设和精神文明建设，强调要加强民主与法制建设。2001年江泽民同志首先提出“政治文明”的概念，同年1月10日在与出席全国宣传部长会议的同志座谈时，他指出：“法治属于政治建设、属于政治文明，德治属于思想建设、属于精神文明。”在

需要全本请访问 www.ertongbook.com

2002年“五三一”重要讲话中，他明确提出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标。”7月16日，江泽民同志在考察中国社会科学院的讲话中又明确指出：“建设有中国特色社会主义，应是中国经济、政治、文化全面发展的进程，是中国物质文明、政治文明、精神文明全面建设的进程。”从而使中国特色社会主义的理论和实践更加走向成熟和完善。

在人类文明演进的历史长河中，文明是一个不断积累不断发展的过程。从总体上讲，人类的文明是经济、政治、文化形态的有机结合、互相作用的统一体。与之相适应，人类文明也是一个有机系统，包括物质文明、政治文明和精神文明三个方面。人类在经济领域中创造的财富，主要表现为社会物质生产和经济生活的进步即物质文明；在政治领域中创造的财富，主要表现为社会政治制度和政治生活的进步即政治文明；在文化领域中创造的财富，主要表现为社会精神产品和精神生活的进步即精神文明。在社会生活中，这三个方面存在着交织、渗透和支援的情形。社会在发展，各种文明也在不断发展，从低级走向高级。人们在衡量社会进步的水平时，把这三个方面所创造的文明成果作为一种尺度。

发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，关键在于制度建设。制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。建设社会主义法治国家，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化、程序化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变，才能保证国家的长治久安和兴旺发达。

研究当代中国政府与政治，说到底就是探讨制度问题，即分析当代中国政治制度的由来、发展、演变，总结建国50余年来中国人民在追求政治文明的进程中的经验教训，从全面建设小康社会的高度去探讨如何建设社会主义政治文明，逐步剔除现行制度中不合理的成份，使人民当家作主、主权在民、依法行政等口号落实在制度安排上及人们的日常政治生活之中。具体说来，应按照党的十六大报告对政治体制改革作出的具体部署，围绕发展社会主义

民主政治、建设社会主义政治文明这个目标，重点做好9个方面的工作：1.坚持和完善社会主义民主制度。2.加强社会主义法制建设。3.改革和完善党的领导方式和执政方式。4.改革和完善决策机制。5.深化行政管理体制改革。6.推进司法体制改革。7.深化干部人事制度改革。8.加强对权力的制约和监督。9.维护社会稳定。“这9个方面的建设和改革，可以说是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国相统一的具体化，也是当前和今后一个时期中国政治建设和政治体制改革的着力点。我们要以高度的政治责任心，努力做好这9个方面的工作，完成十六大提出的任务。”①如何做好这9个方面的工作，也正是当代中国政府与政治所要研究的最重要的问题。

研究中国政府与政治，探索中国政治文明建设的路径，还应具有世界眼光。人类自脱离蒙昧社会，即开始了对政治文明的探索，通过日积月累方有今天的文明成果。建设社会主义政治文明，一方面应继承、吸取历史上人类所积累的文明成就，另一方面还应借鉴当今其他国家政治文明建设的经验。政治文明固然有其意识形态的属性，但不可否认，在政治文明领域也有一些具有现实价值的内容。其他国家有关权力制约、提高行政效率等方面的制度安排及具体做法，若被实践证明行之有效的我们应大胆借鉴，积极吸取。我们应以一种开放而自信的心态面对人类政治文明的一切成果。

二、政府与政治研究的学术回顾

学术探讨向来是一个前后赓续的过程。回顾前人学术研究成果当是从事某项研究的出发点，否则便成为无源之水。

---

① 王维澄：《建设社会主义政治文明是现代化建设重要目标》，《人民日报》，2002年12月5日第9版。

最早从政治学的角度展开政府与政治研究的是西方学界。以美国为例，至少有三部著作值得推介。

第一部系统研究美国政治制度的著作并非出自美国学人之手。1831年，一位年仅25岁的法国青年托克维尔(Charles Alexis de Tocqueville，1805—1859)访问了美国，在美国研究了9个多月，收集了大量的资料。回到法国后，他写成《论美国的民主》这样一本经典性著作，该书在英美至少有60个版本，在20世纪80年代后期被翻译成中文，在中文世界也产生了巨大的影响。如今该书也是制度分析与公共政策(IAPP)学界的必读书目。

这部书之所以成为名著，一方面是因为它是世界学术界第一部对美国社会、政治制度和民情进行系统研究的著作；另一方面是因为它是第一部剖析现代民主制度的学术精品。

托克维尔认为：建立一个新世界，必须有新的政治理论，而这个政治理论就是关于民主的基本原理。他没有根据过去和现在的政治体制的历史对比分析去创制这个民主理论，也没有像当时的一些学者引用古希腊城邦和共和时期罗马的历史去说明当时资产阶级民主的过程，而认为当代的民主原则主要应当从当代的具体历史条件去总结和解释，不能用某种一般规律去总结和解释。因此，他极想研究对于民主的发展具有最有利的条件，从而能够最全面地表现出有发展规律的国家的民主。在托克维尔那个时代，这样的国家只能是美国。用他自己的话来说，就是“从经历过这场革命的国家中找出一个使这场革命发展得最完满和最和平的国家，从而辨明革命自然应当产生的结果；如有可能，再探讨能使革命有益于人类的方法”。这才是托克维尔去美国考察的真正目的，也是写作《论美国的民主》的由来。①

在过去的一个世纪，中国人的大部分时间都是在革命中度过的，革命当然不应成为最终的目的，而是达到某种目的手段。《论

① 参见董果良为该书写的译者序言。

美国的民主》给我们的启示是在革命成功后，中国共产党取得了执政地位，共产党的政治目标应当是努力构建一个适合中国国情的民主制度，使中国的政府与政治告别数千年来的专制制度，将中国的政治文明推到一个全新的阶段。

美国著名历史学家比尔德(Charles A. Beard，1874—1948)在1910年出版、其后多次再版的《美国政府与政治》(American Government and Politics)[①]是美国学界研究政府与政治的重要著作。该书系统、全面地论述了美国在立宪政体下，从联邦到州、市、县、镇、乡等各级政府的结构、地位、权力、职能、相互关系，以及它们在理论和法律上的根据。该书的特点在于对具体问题的考察都从其历史沿革讲到现实状况，并指出未来发展的趋势；对政府机构的组织形式、政府的立法和政策，既说明了其实际作用，也指出存在的问题与弊端，从而使读者对美国政府的发展有一个全面的了解。该书在写法上是联邦政府与地方政府并重，着重点是分析在政府体系运转中发挥实际作用的机构、政治力量和政策思想。但该书在方法偏重对制度、规则、机构的静态描述，动态与功能的分析相对薄弱。

比尔德的著作为研究中国政府与政治提供了一个有参考价值的分析框架，即在宪政体制下分析中央政府与地方政府的运作方式与过程。

第一次世界大战以后，美国政治学界引入行为科学和系统分析的研究方法，在政府与政治的研究领域也注重动态分析、角色研究、过程分析等。伯恩斯(James MacGregor Burns)等三位著名学者的《民治政府》(Government by the People) 堪称美国政治学界政府与政治研究的经典著作。该书自1952年初版以来，多次修改再版[②]，

① 比尔德·查尔斯：《美国政府与政治》，商务印书馆1987年。

② 该书最新版本第19版是2002年由Prentice-Hall Humanities公司出版，作者有5位。

成为美国政府与政治领域中的经典著作。该书的第 12 版被翻译成《美国式民主》，于 1993 年由中国社会科学出版社出版，第 14 版被译成《民治政府》于 1996 年由中国社会科学出版社出版。

《民治政府》共分 6 编 33 章，6 编依次为：美国的宪政民主、公民的自由权、政治生活中的人民、政策制定者、国家政策的政治、州和地方政府。本书是运用结构功能主义的分析方法，把美国的政治过程和决策程序整体地介绍给读者。全书系统阐述了美国宪政制度的基本原则，论述了体现在宪法、政府和政治行为中的重要原理，美国政府的分权制衡和联邦主义原则及其渊源、形成和发展。公民权及其运用，政治参与的形式和手段，国会、总统、联邦法院的制衡关系、决策和评价模式，地方政府结构及基层参与等。全书既有静态的制度描述，又有动态的过程分析，且穿插了不少案例。该书资料极为丰富，论述精当、包罗宏富①。

在中国，随着晚清以来的西学东进，西方有关政治学的名著在清末民初的时候经由西方或日本译介到中国学界，其中严复和梁启超建功最卓。民国时期，特别是到南京国民政府建立后，随着高等教育的发展及一大批留学欧美及日本的学者的归国，政治学的研究遂由先前的以翻译为主转而向本土化过渡，并出版了一批以现代西方政治学理论研究中国政治的著作，也涌现了一批优秀的政治学家。其中被誉为现代中国政治学奠基人的钱端升（1900—1990）②是最早从事中国政府与政治研究的学者。钱氏 1924 年获哈佛大学哲学博士，博士论文为《议会委员会——比较政府研究》。同年回国后，先后在清华大学、北京大学任教，1927 年夏（即南京国民政府建立后）应中央大学之聘任政治学系副教授。钱氏的主

① 参见谭君久为该书作的中译本前言。

② 1949 年 10 月 1 日登上天安门城楼，参加开国大典，1954 年参与了建国后第一部宪法的起草工作。曾任北京大学法学院院长、北京政法学院首任院长、中国政治学会名誉会长等职。

要著作有《法国的政治组织》(1930 年)、《德国政府》(1934 年)、《法国政府》(1934 年)、《比较宪法》(合著,1938 年)等。1947 年任哈佛大学客座教授,并用英文写成了《中国政府与政治 1912—1949》(The Government and Politics of China,哈佛大学 1950 年版)。

作为中国现代政治学的奠基人,钱端升在两个方面作出了开拓性的贡献。第一是他率先运用"法律形式主义"的研究方法,将政治学研究聚焦于对各国宪法的研究,开启了中国比较政治研究的先河。钱端升对中国现代政治学的贡献,源自于他对西方现代政治学的体悟。他早年在美国研读政治学之时,正值"法律形式主义政治学"方兴未艾,"行为主义政治学"已露端倪之时。"法律形式主义政治学"又称"国家主义政治学",它的基本含义是:政治学的研究对象是国家,研究国家主要是研究国家制度,而国家制度在形式上又是宪法条文的集合,所以归根结底,政治学的研究对象是宪法条文,比较政治也就是比较宪法。在此意义上,人们也将这种政治学称为"法律形式主义政治学"。从宪法入手进行政治研究虽然容易忽略对影响政治的历史、文化等其他因素的研究,但是它毕竟是当代政治科学的研究方法。较之传统的思辨政治学,这种"法律形式主义"研究方法的进步意义在于:政治学终于把目光从概念中的事物转向了现实中的事物,政治学研究从此进入了一个以政治科学方法为主导的新阶段,以美国为首的西方政治学由此开始了专业化、职业化、科学化和现代化的过程。与此同时,政治学的名称也由从亚里士多德时代沿用至今的政治学——Politics 变成了政治科学,即 Political Science,以区别于政治哲学——Political Philosophy 的研究倾向。

钱端升对政治学的第二个贡献是建构了中国现代政治学研究的基本框架,奠定了其科学化、体系化的发展方向。这主要体现在他于 1926 年在《清华周刊》上所发表的《政治学》一文。钱端升首先在理想和现状两个层面上分析了政治学的性质。他认为,政治学应该成为一门科学,具有经验性。它未来的发展,完全视其能否

需要全本请访问 www.ertongbook.com