

目 录

总序·····	谢庆奎
前言·····	谢庆奎
第一章政府规范分析·····	(19)
第一节 中国政府的历史基础·····	(19)
一 传统政治模式和政治文化的影响·····	(20)
二 新民主主义革命时期的民主政府·····	(25)
第二节 中国政府的理论根据·····	(32)
一 马克思主义的民主共和思想·····	(32)
二 列宁的社会主义政府管理思想·····	(35)
三 毛泽东的人民民主专政理论·····	(41)
四 邓小平的建设有中国特色的社会主义 的政治经济体制改革思想·····	(44)
第三节 中国政府的法律规范·····	(54)
一 中国政府法制建设的开端·····	(54)
二 中国政府法制建设的曲折·····	(58)
三 积极推进政府管理法制化的进程·····	(61)

第二章 政府环境分析	(68)
第一节 中国的政治环境	(69)
一 政府政治环境的含义	(69)
二 中国政府政治环境的构成	(70)
第二节 中国的经济环境	(80)
一 政府经济环境及其构成	(80)
二 中国政府经济环境之特点	(82)
三 中国经济发展与政府体制改革	(91)
第三节 中国的文化环境	(93)
一 政府文化环境的构成	(93)
二 中国的文化环境	(95)
第四节 中国的国际环境	(102)
一 政府国际环境的构成	(102)
二 国际格局的演变和中国的国际地位	(103)
三 中国政府国际环境的利弊分析	(109)
第三章 政府结构分析	(113)
第一节 中国政府结构的基本特征	(113)
一 政府权力结构的集权化	(114)
二 政府管理主体结构的二元化	(118)
三 政府组织结构的层级与部门化	(119)
四 政府权威结构的人格化倾向	(121)
第二节 中央政府结构及机构设置	(123)
一 中央政府结构	(123)
二 中央政府机构设置沿革	(126)
三 中央政府机构改革的前景	(130)

第三节 地方政府结构及机构设置	(131)
一 地方政府结构	(132)
二 地方政府机构设置与机构改革	(136)
第四节 中央政府和地方政府的关系	(143)
一 历史的回顾和评价	(143)
二 事权关系	(147)
三 人事关系	(149)
四 财权关系	(151)
五 挑战与对策	(153)
第四章 政府职能分析	(159)
第一节 政府职能的分类	(159)
一 政府职能分类的标准	(159)
二 政府的基本职能	(163)
三 政府的具体职能	(167)
第二节 政府职能的配置	(177)
一 政府职能合理配置的前提	(177)
二 政府职能配置的原则	(181)
三 政府职能配置的方式与途径	(185)
第三节 政府职能的转变	(188)
一 政府职能转变的含义	(188)
二 政府职能转变的条件与依据	(194)
三 政府职能转变的原则、内容与途径	(197)
四 政府职能转变的目标与模式	(202)
第五章 政府人事管理分析	(209)

第一节 政府人事管理的沿革与成就·····	(210)
一 政府人事管理的发展历程·····	(211)
二 政府干部人事制度改革及其成就·····	(213)
第二节 中国公务员制度的特征和内容·····	(223)
一 中国公务员制度的特征·····	(223)
二 中国公务员制度的内容·····	(227)
第六章 政府决策分析·····	(233)
第一节 政府决策权力结构·····	(234)
一 国务院的决策权力·····	(234)
二 国务院各部委的决策权力·····	(246)
第二节 政府决策领导体制·····	(251)
一 首长负责制·····	(251)
二 政府决策会议制度·····	(256)
三 分管领导制度·····	(259)
四 综合性决策领导机构——领导小组·····	(263)
第三节 政府决策的制约因素·····	(265)
一 中国共产党在政府决策中的地位和作用·····	(265)
二 人民政协在政府决策中的地位和作用·····	(269)
三 社团和舆论在政府决策过程中的影响·····	(272)
四 信访、对话、举报等在政府决策过程中的影响·····	(275)
第四节 政府决策的民主化、科学化和法制化·····	(279)
第七章 政策执行分析·····	(290)
第一节 政策执行的途径和方式·····	(290)
一 政策执行的环境、方法和途径·····	(291)

二	政策执行过程中的协调与沟通·····	(293)
三	政策执行过程中的监督与反馈·····	(295)
第二节	政策执行中的变形和制约因素·····	(297)
第三节	改革和完善政策执行机制·····	(302)
第八章	政府发展分析·····	(307)
第一节	中国政府发展的目标·····	(308)
一	制订政府发展目标的基本依据·····	(308)
二	中国政府发展的目标·····	(312)
第二节	中国政府发展的动力与障碍·····	(317)
一	中国政府发展的动力·····	(317)
二	中国政府发展的障碍·····	(320)
第三节	中国政府发展的途径·····	(322)
一	政治与行政改革：中国政府发展的根本途径·····	(322)
二	中国政治与行政改革所取得的成就·····	(325)
三	深化政治与行政改革的内容·····	(329)

总 序

呈现在读者面前的是关于中国地方政府管理的系列丛书。这是国家哲学社会科学八·五规划重点项目——《中国地方行政体制研究》的一批成果，以《中国地方政府管理丛书》的形式把研究成果推向社会。这是一项比较大的社会科学研究工程，从大纲的制定到任务的落实，从社会调查到执笔写作，从统稿直到出版，共有近 20 位学者、教师和研究生参与其事，他们耗费了大量的精力和时间；同时，国家有关方面的负责同志和专家学者给予了热情的支持，特别是有关地方政府的负责人及工作人员给予了巨大的帮助，中国广播电视出版社的同志和香港的朋友也从中协助，以及北京大学同事们的后盾作用，从而促成了这项工程的上马，并且进展顺利，相信能够完成任务。作为项目的总负责人和丛书的主编，我由衷地感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

感激之余，我也感到欣慰，大家为了一个共同的目标走到一起来了。这个共同的目标就是加强对中国地方行政体制的研究。这是一项很有意义的工作。本项目的完成，将在中国地方行政体制的研究上实现政府理论和研究方法的突破，并能就中国地方政府的地位和作用、机构改革、职能转变、决策的科学

化与民主化以及发展目标等实际问题提出建议或方案，对中国行政体制的改革和发展作出贡献。也就是说，这项研究对于政府理论和研究方法论的发展，对于中国地方行政体制的实际运转和深化改革，都是十分有益的。我相信，这项研究不仅会受到学术界的关注，也会受到中国地方行政部门的重视和欢迎。

本套丛书分两部分，一是个案分析，包括从省、市、行署到县、市、乡、镇，各选一个（级）政府作为案例分析的基础，形成《省政府管理》、《行署管理》、《市政府管理》、《县政府管理》、《乡政府管理》、《镇政府管理》、《特别地区政府管理》等系列研究成果；二是在此基础上进行理论研究，形成《中国政府体制分析》、《中国政府功能的经济分析》、《中国地方行政体制研究》等理论著作。这是一套在个案分析中有理论研究，在理论探讨中有案例分析，理论和实际有机结合的系列丛书。

在理论和实证研究中，使用了“政府”、“规范”、“环境”、“结构”、“功能”、“运行”、“管理”、“体制”等概念，有必要作出界定和说明，“政府”，这里是指狭义政府，即国家行政机关，包括中央行政机关和地方行政机关，地方行政机关就是地方各级人民政府。在此，政府和行政是同义词。中国政府是指1949年至今的中华人民共和国政府，中国地方政府即中华人民共和国地方政府。“规范”是指一种标准、法式。政府规范则有法律规范、道德规范等。广而言之，历史和理论对于政府的规定性，也可称为政府规范。“环境”意指周围的境况，有自然环境、社会环境、国际环境，也有政治环境、政府环境等。按照系统论的观点，政府环境是一个复杂的系统，有国际、国内、经济、政治、政党、文化环境等。在一定的条件下，政党等要素不仅是政府的环境，也可以成为政府的结构。

“结构”，一般是指各部分的配合，也指一种组织或结构的组成方式和内部构造。政府结构既包括政府内部的组织方式、机构设置，也包括政府及政府各部门上下级之间的关系，还包括党政关系以及行政与立法、司法之间的关系。党政关系在各国或多或少都存在着，但在中国却是突出的政治现象，紧密的党政关系成为政府结构不可或缺的一部分，而且是最重要的一部分。在西方政治学的解释中，政府结构是指在行政系统中相关角色之间固定化关系的形式，亦即政府行为的模式。结构都是由各种角色构成的，各种角色的行为及其相互关系，即形成一个结构。政府结构包括机构、人员、上下级关系，以及与立法、司法的关系等等。“功能”即功用和效能。政府功能也称政府职能，它是政府根据社会发展的需要，在行使行政权力的过程中所承担的职责和功能。它反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。功能和结构是连在一起的，一种社会结构，必然有它的社会功能。政府结构的功能有利益表达、利益聚集、规则制定、规则实施、规则裁定、社会录用、社会维护与保障等。阿尔蒙德和鲍威尔提出功能三分方案，一为系统功能（社会化、录用、沟通），二为过程功能（利益表达和聚合、决策制定、政策实施及裁定），三为政策功能（提取、限制、分配与输出）。¹这是讲政治系统的功能，政府系统的功能也可作如是观。“运行”原意为周而复始地运转。政府运行则是指决策、执行、反馈及其它管理活动的过程。这是一个动态的过程。

1. 加布里埃尔·A·阿尔蒙德和小G·宾厄姆·鲍威尔著：《比较政治学》，曹沛霖、郑世平、公婷、陈峰泽，上海译文出版社，1987年中文版；Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Little, Brown and company, Boston, 2nd edition, 1978。

政府结构、功能、运行三位一体，推动着政府机器不停地运转，实现政府既定的目标。

“管理”泛指管辖、管束、经管、处理等。在管理科学中，它是指一个或更多的人有意识、有组织地不断协调他人的活动，以达到任何个人所无法达到的某一共同目标。它包含三层涵义：一是一种有意识、有组织的群体活动，二是一个动态的协调过程，三是围绕一个共同的目标。政府管理是政府根据宪法和法律，通过政府机关及其工作人员对政治、经济、文化、社会等各方面的事务进行管理的组织活动，是国家行政权力的运用和实施。为了开展这种组织活动，实施这种行政权力，它必须辅之以机构设置、职能配置、决策、执行、监督、控制等一系列的活动。这是广义的政府管理的概念。还有狭义的政府管理，它是指一个机关或单位内部的管理活动，包括人事、办公、后勤等行政事务的管理活动。政府管理一般都是职能管理，带有强制性性质。

“体制”是本丛书的中心概念。顾名思义，体制不是体系与制度的合称，而是体系与机制的总和。行政体制，是指行政系统的权力划分、组织结构、职能配置、运行机制等的关系模式。它包括以下几层含义：

第一，行政体制的核心内容是行政权力的划分和行政职能的配置。行政权力的划分决定行政职能的配置。行政职能的配置又左右行政结构和行政运行。

第二，行政组织结构是行政体制的表现形式。其中行政机构是行政权力和行政职能的载体，若无机构，行政体制也就不存在了。

第三，运行机制是行政体制的灵魂。若无决策、执行、反

馈等连续不断的运行活动，行政体制则无法运转，变成空架子，毫无价值。

第四，行政体制是政治体制的有机组成部分，与立法体制、司法体制连体，共同构成国家管理体制。因此，行政体制要受到政治体制的制约，也要受到立法体制、司法体制的制约。

第五，共产党的组织具有行政化的特征，领导并与行政体制共同执掌行政权力，形成了难分难解的党政关系。所以，在实质上，中国共产党执掌行政权力的体制也是行政体制的组成部分。

第六，行政规范、行政环境与行政体制也有密切关系，对行政体制也有重大影响。

这就是行政体制特别是中国行政体制的基本内涵。也就是说，中国行政体制或者叫中国政府体制，是指行政系统的权力划分、组织结构、职能配置、运行机制，行政与立法、司法的关系，党政关系，以及行政规范、行政环境等诸种因素的有机结合。这是一种认识。还有一种比较简单化的定义，认为中国行政体制就是行政结构、行政功能、行政运行的关系模式。

这样，实际上形成了两个研究中国行政体制的框架结构：一是先从研究行政规范、行政环境入手，然后再研究行政体制的结构、功能、运行，这可称为广义的框架；二是直接研究行政体制的结构、功能、运行，在结构中增加党政及行政与立法、司法关系的内容，这可称为狭义的框架。广义的框架比较适用于研究中国政府体制，狭义的框架比较适用于研究中国地方行政体制。

在中国政府体制和中国地方行政体制的结构中，中央和地方关系都是重要内容，因为这关系到行政权力的划分和利益的

分配。这种关系模式采用的是中央集权制，中央政府集中了绝大部分行政权力和资源，通过立法、财经、人事、行政等手段控制地方政府。这种格局曾经持续了很长一段时间，结果造成了“一头沉”，中央过度集权，地方无权，妨碍了社会经济文化的发展。改革开放以后，中央政府开始放权，地方政府拥有了一部分权力，活跃了地方经济，促进了全国的发展。目前的情况是，地方在获得一部分自主权之后，出现了不能顾全大局，只顾局部利益，甚至不惜牺牲整体利益的现象。这是需要注意的问题。在实行集权制体制的情况下，只能兼顾中央和地方，否则就会造成不良后果。处理中央和地方关系的正确原则还应当是，加强中央的宏观指导，充分发挥地方的积极性。

中国地方政府的上下级关系，实际上是中央和地方关系的延伸。在中国地方政府的上下级关系上，现在也发生了重大的变化。过去是无条件服从，现在是千方百计地发展自己，讲究实事求是，因地制宜。这是一种可喜的现象。在地方政府上下级的关系上，不能完全套用处理中央和地方关系的原则。上一级地方政府，特别是省级政府，其功能应更多地体现规划、协调、服务的精神，这一点不能忽视。在地方行政体制中，有三个问题需要研究：一是层级过多，现有省级、地市级、县级、乡镇级等四级。可以逐步把省划小，取消派出机构，简化行政层级。行政层级过多，使行政权力发生“折射”现象，耗散了行政权力，而且也不利于提高工作效率。二是省、地、市、县政府对其下级都有一个放权的问题，不能管得过多过死，否则也不利于地方的发展。地方政府上下级的权力划分缺少法律规定，这就需要省级立法和行政机关加强立法工作。三是地区之间发展不平衡，两极分化，不利于平衡发展和共同富裕。这是

从中央到地方特别是地方高级政府需要注意解决的问题。解决这个问题，不能靠单方面的恩赐，而要在重点扶持的前提下，实行优势互补，在资源、技术、信息、劳务等方面相互支持，这样才能互利互惠，共同发展。

在行政结构中，除了中央和地方的关系之外，还有两个重要问题，一是机构设置，二是党政关系。机构设置成了老大难问题，原因是建国以来进行了多次机构改革，但基本上都是沿着精简——膨胀——再精简——再膨胀的路线发展，成效甚微。这里有一个重要的认识问题，就是要认识机构改革的长期性。政府机构改革要受到政治体制、经济体制、文化体制的影响，受其制约。机构改革不能超越政治、经济、文化体制改革而独立发展，只能适应政治、经济、文化体制改革的需要，逐步调整机构和人员。因此，机构改革是一个长期的渐进的过程，不能操之过急，不能下达硬性指标，否则仍然会出现反复。机构改革只能缓进，不能速成，只能看准一个改一个，一步一个脚印地前进。

党政关系问题是一个敏感的政治问题。现在基本上有两种看法和做法，一是党政职能分工，二是党政合一。党政职能分工的依据之一是党政不分、以党代政的沉痛的历史教训；依据之二是政党和政府的职能与作用不同，党的领导是政治领导、组织领导和思想领导，是“总的领导”，不应干预政府的具体事务。共产党制定政策，通过法律程序，由政府贯彻执行。政府依据宪法和法律，执行党的法律化政策和人民代表大会决议，独立行使职权。这是政治的民主化和现代化的要求。党政合一的依据是执政党的历史地位和党政一把手合一的现实，认为这样有利于加强党的领导，有利于排除党政一把手的矛盾和冲

突，有利于提高工作效率。这两种认识和做法孰是孰非，有待于政治体制改革深入发展的考验，有待于理论和实践的检验。不过笔者对党政职能分工的认识和做法深信不疑，相信总有一天能够实现，因为它符合政治和社会现代化发展的方向。

行政功能，也称政府职能，目前存在着三个理论和实践问题，一是分类，二是配置，三是转变。关于分类问题，学术界认识不统一，但这对于实际并无影响。政府职能的配置和转变问题，既是理论问题，又是实践问题。政府职能具有科层、部门、综合、临时、可变等性质，因而它的配置必须坚持权责与职能一致、机构设置必须优化、新旧职能置换必须及时、职能配置必须法制化与程序化等原则，通过科层性、部门性、综合性、临时性等途径进行配置。这里普遍存在的问题是新旧职能置换不及时，距离法制化、程序化也相去甚远，综合职能有职无权，临时性职能不临时而长期不变等。这些问题不解决，不仅影响机构设置，而且阻碍政府职能的转变。

政府职能的转变，首先要明确它的涵义，不能盲目行事。政府职能的转变，实际上是政府社会经济文化管理职能的转变，特别是政府经济管理职能的转变。这是中心之所在。政府职能的转变也意味着政府管理权限、管理方式的改变。同时，政府职能的转变也标志着政府能力的转换与提高，即政府的权威性和有效性的提高，逐步具备规划协调能力、利益综合能力、价值分配能力、监察监督能力、保障服务能力等。政府职能转变的内容和途径主要有政企分开、政府和社会分离。政企分开主要目的是为了实现政府经济管理职能的转变。政府和社会分离，主要目的是为了实现政府的社会文化管理职能的转变。过去的政府、经济、社会高度一体化的做法有悖于社会经济的发

展规律。社会、经济的发展具有相对的独立性。政治或政府与社会、经济的分化是不可避免的，必然的。因此，政企分开、政府与社会分离是政府职能转变的中心环节。舍此，政府职能则无法转变，或不能实现根本的转变。政府职能转变的方向应该是“小政府，大社会”，或者叫“小机关，大服务”。这是有利于政府职能转变、符合中国国情、有无限生命力的政府职能转变模式。

行政运行的环节主要有决策、执行、反馈等，关键是决策的科学化和民主化问题。决策的科学化和民主化是行政体制改革的重要课题，任务比较艰巨。目前，经验式的决策、“摸脑袋”、“拍大腿”式的决策，重视“硬件”、轻视“软件”的决策，模仿比照式的决策等等情况依然存在。这都缺乏科学性，也谈不上民主。必须建立正确的决策体制，这种体制包括决策的领导体制、信息咨询体制、评价监督与反馈体制，然后才能进行科学和民主的决策。要建立这样的决策体制，关键是人才的选择和科学技术的运用，要重视知识。还要制定决策的程序法，提高决策过程的法制化水平。决策的科学化和民主化必须用法制化来加以保证，否则也难以奏效。

中国行政体制包括中国地方行政体制，改革开放以来已经取得了巨大的进步，但仍存在诸多弊端，需要不断地进行改革。体制是相对于制度而言的。一般来说，制度是一个社会为人们所规定的共同、根本的行为准则，是在一定历史条件下形成的特定政治、经济、文化等方面的统一体，是对该社会形态本质内容的内在和一般的规定，因而具有相对的稳定性。而体制则是制度外在的具体表现和实施形式，是一个以权力的配置为中心，以结构、功能、运行为主体，以及各种设施和相应的规范

所构成的体系。这个体系具有不稳定性和可变性。行政体制就是如此。行政体制的形成和发展，不仅要受到政治制度和行政制度的制约，而且还要受到非制度因素如文化素质、传统思想、风俗习惯、心理积淀等的影响，呈现出多种因素交错依存的状态，具有在整体过程中随遇而变的可能性。因而行政体制随着时间的推移，容易出现偏差、老化和变形。在这种情况下，需要不断变更行政体制，以适应社会经济的发展，完善政治和行政制度。因此，不断进行行政体制改革，是完善社会主义政治和行政制度的需要，也是社会发展和建立社会主义市场经济的需要。

本套丛书的研究方法呈现多样化趋势，其中有结构——功能主义方法、个案研究法、实证研究法、新制度主义研究法、经济分析法、政治分析法、历史研究法等，其核心是结构——功能主义。结构——功能主义是西方政治学的研究方法之一，它同样适用于行政管理学的研究。该主义试图通过剖析行政结构和功能来揭示行政系统运转的规律。其基本前提是：行政结构的普遍性，行政功能的普遍性，行政结构的多功能性，行政结构的根本功能是维持行政系统的生存。这些基本前提对于中国行政系统来说，无疑都是存在的。运用结构——功能主义有助于理解各种政治现象之间、行政现象之间以及行政现象与社会现象之间的复杂关系，有助于进行综合性的研究，开辟了一条从部分与整体、结构与功能的相互关系上进行行政分析的途径，提供了新的研究框架。结构——功能主义既为本套丛书提供了新的研究方法，也为本套丛书提供了完整的分析框架。

以上数千言，试图提出一个中国行政体制的分析研究框架，并总结和概括近 10 本的中国地方政府管理丛书，是为总序。总

序以及丛书的疏漏之处，还望首长、专家学者、实际工作者和广大读者不吝赐教，以便修正。

谢庆奎

1994 年 1 月 20 日于燕园

前 言

《中国政府体制分析》系《中国地方政府管理丛书》的一种，也是国家哲学社会科学“八·五”规划重点项目——《中国地方行政体制研究》的成果之一。本书酝酿已久，后由谢庆奎、燕继荣、赵成根执笔写作，具体分工为：第一、五、六、七章——赵成根，第二、八章——燕继荣，第三、四章——谢庆奎。吴俟生、尹涌、宁宇、薛亮参与了第三章的写作。最后由谢庆奎统一修改定稿。

在本书写作大纲修定的过程中，曾经得到刘怡昌、陈哲夫、石志夫、陈庆云、凌岩等同志的指点和帮助。在这里，谨致谢意。

《中国政府体制分析》从宏观的角度，对中国政府体制的规范、环境、结构、功能、运行以及政府发展等要素进行了理论的分析，提出了一个以规范、环境、结构、功能、运行为主体结构分析框架，并且在规范、环境、结构、功能和政府发展等方面提出了新的理论观点，如对列宁政府管理思想的研究，对中国政府环境的利弊分析，关于中国政府结构基本特征的见解，关于政府职能转变涵义的界定，关于政府发展的观点，等等。这种分析框架和理论观点，对关于中国政府的研究，关