

中国政府制度

(第二版)

李寿初 著

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府制度 / 李寿初著. —2 版. —北京: 中共中央党校出版社, 2005.5
ISBN 7-5035-3190-8

I. 中... II. 李... III. 政治制度-研究 中国-现代 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 029322 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京顺义向阳胶印厂印刷 北京宏运达装订厂装订

2005 年 6 月第 2 版 2005 年 7 月第 2 次印刷

开本 800 毫米×1230 毫米 A5 印张: 13.5

字数: 350 千字 印数: 5001-15000 册

定价: 39.90 元

再版前言

在数千年的历史长河中，中华民族创造了辉煌灿烂的中华文明。中华文明和世界其他文明一样，在政治、经济、文化、思想、制度、科技等社会发展的各个方面为整个世界作出了重要贡献。但是，当西方国家自15世纪始向近代资本主义社会过渡时，中国这个墨守成规、暮气沉沉的古老帝国还停留在超稳定的封建社会末期——明清帝国时期，于是中国落后了。腐朽的封建专制制度阻碍了明清时期出现的资本主义萌芽的继续生长，而崛起的西方列强的侵略则彻底葬送了中国的自发地走向资本主义的可能性。从1840年鸦片战争开始，古老中国被外力强制改变了自身的运行轨迹，被迫进入世界资本主义体系。这就是西方列强逐步把中国变成半殖民地半封建社会国家的历史过程。落后就要被动，落后就要挨打。中国人民至今记忆犹新，自鸦片战争以来的一百多年中，外国军队入侵不断，在华夏大地上烧杀掳掠，把种种不平等条约强加给中国，操纵着中国的政治经济命脉，给中华民族带来了前所未有的生活苦难和民族屈辱。面对鸦片战争以来的“数千年未有之大变局”（张之洞语），中华民族进行了不屈不挠的斗争，无数仁人志士苦苦探索救国救民的道路。1842年冬天，中国近代伟大的思想家魏源先生汲取了异源异质的西方文化，编纂了《海国图志》，提出了“师夷长技以制夷”、“改革弊政”的政治主张。他怀着深沉的政治忧患，希冀国人广开眼界，悟其御侮之道。在这种思想影响下，其后半个多世

纪,相继发生了太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动和辛亥革命。这些斗争和探索,虽然每一次都以失败而告终,但都在一定历史条件下推动了中国的进步。《海国图志》的“借鉴西人法度,力求彻底变革”的思想光辉撒满了神州大地,照耀着国人不断探索改革图新之路。

进入20世纪后,中国的命运就跟社会主义和中国共产党紧密地联系在一起。从1921年7月中国共产党成立至今的八十多年的中国历史和中国共产党历史,就是一部对“什么是社会主义,如何建设社会主义”和“建设一个怎样的党,怎样建设党”这两个中国革命和建设的根本问题的认识史和实践史。在中国革命和建设不同历史时期,中国共产党把马克思主义的基本原理同中国的具体实际相结合,先后形成了毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想这三个中国特色的治党治国理论。这些发展着的马克思主义指导着中国共产党不断壮大、社会主义制度不断发展、中国人民不断前进。

进入21世纪,南北问题、生态保护、恐怖主义等全球性问题日趋严重,信息技术、基因技术等新技术革命蓬勃发展,以民族国家为主要单元、以综合国力为主要指标的生存竞争日益激烈,世界多极化和经济全球化的趋势继续在曲折中发展,国际局势发生新的深刻变化,整个人类进入世界性的新的“春秋战国”时代,各种思想文化相互激荡,各种矛盾错综复杂,敌对势力对中国实施西化、分化的战略图谋没有改变,中国面临发达国家在经济、科技、文化等各方面占优势的压力。当前国内的基本情况是:1949年新中国成立以来尤其是1978年改革开放以来,社会主义建设事业的各个方面成绩斐然,人民生活总体上达到了小康,但各地发展极不平衡,经济结构发生了深刻变化,社会利益关系更加复杂,社会稳定面临巨大压力,新情况新问题层出不穷,加之台独分裂势力猖獗,改革和发展处于关键时期。外患与

内忧,挑战与机遇,一起摆在了21世纪初的中国人民面前。

解决中国问题的关键在于执政党中国共产党和行使国家权力的中国政府,解决中国问题的出路在于社会主义法治制度。人类社会由人治阶段迈入法治阶段是历史发展的必然趋势,是不以人的意志为转移的,中国亦不例外。中国共产党和中国政府不但要从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来,从对马克思主义的错误的和教条的理解中解放出来,继承和发扬中国文化的优良传统,借鉴和吸收人类文明创造的一切有益成果,发展马克思主义,加强执政能力;而且要顺应世界民主法治的总趋势和中国社会主义市场经济发展的客观需要,坚决摒弃过去的人治制度,积极稳妥地建设社会主义法治制度。现实中有两种倾向,一种是幻想在短时期内建成社会主义法治国家的主观唯心主义,另一种是囿于人治传统而对中国实现法治根本不抱希望的极端悲观主义。必须坚决反对这两种错误倾向。像中国这样一个经济文化比较落后、人治历史非常悠久的发展中大国要转型成为经济文化更加发达、民主法治比较健全的社会主义现代化国家,将是一个长期的、艰巨的、复杂的生成过程。

《中国政府制度》一书,主要探讨当前一些有关国家制度和国家制度建设的基本问题,为读者了解中国政治的基本状况提供一个读本。本书自1997年3月出版以来,许多读者相继来函来电,商榷政府制度,有的专家学者还在网上做了鞭辟入里的点评,使我受益匪浅;尤其是北京大学、中共中央党校等高等院校将此书列为报考政治学专业研究生的参考教材,使我深受鼓舞,实现了我编著此书的初衷——“为推动中国政府制度的研究起一个抛砖引玉的作用”。借《中国政府制度》再版之际,我谨向鼓励、支持我的所有我认识和不认识的社会各界朋友致以真诚的感谢,特别是我的博士生导师刘瀚先生、吴玉章先生以及中

国社会科学院法学研究所全体老师在做人、做事和作文方面给予我的言传身教,我将感念终身。

生有涯而学无涯。根据八年来我的思考的发展并结合大家对《中国政府制度》(第一版)的批评,我在本书第二版中做了力所能及的修改和补充,但是由于本人的学识有限,错误和疏漏之处在所难免,特别是有些新提法也许不是十分科学,恳请广大读者批评指正。我想,只要此书能引起大家对政府制度的兴趣、思考和探索,那么,就算尽到了一个读书人对中国政府制度研究和实践的绵薄之力。

李寿初

2005年1月1日于望京

目 录

再版前言	1
第一章 中国政府制度历史沿革	1
第一节 选择社会主义是中国近代历史发展的必然	1
一、近代中国不适合资本主义生长	1
二、历史选择了社会主义	9
第二节 新民主主义革命时期人民民主政权的政府制度	28
一、土地革命战争时期的政府制度	28
二、抗日战争时期的政府制度	36
三、解放战争时期的政府制度	42
第三节 中华人民共和国成立后的政府制度	48
一、新中国建立初期的政府制度	48
二、1954 年宪法颁布后的政府制度	52
第二章 中国共产党与中国政府的关系	57
第一节 中国共产党全面领导中国政府	57
一、政党政治的基本理论	57
二、中国共产党领导地位的确立是历史的必然	66
三、中国共产党领导中国政府的方式	71
第二节 政府管理国家和社会	78

一、政府的概念	78
二、政府的职能	79
三、政府活动的原则	80
第三节 按照民主法治的要求积极 稳妥地推进政治体制改革	82
一、政治体制改革的本质和目标	83
二、政治体制改革的关键是党政分开	84
三、全面有序地推进依法治国的进程	88
 第三章 中央和地方的关系	94
第一节 中央和地方关系的一般理论	94
一、中央和地方关系的实质	94
二、中央和地方关系的基本模式	95
第二节 加强中央对地方的适度控制	96
一、加强中央对地方的控制的必要性	96
二、加强中央对地方控制的途径	100
第三节 构建分权——协作主义新关系	102
一、新中国建立以来中央与地方的关系	103
二、新时期中央与地方关系的构建	105
 第四章 市场经济与政府职能	109
第一节 社会主义市场经济势在必行	109
一、变革生产关系就是解放生产力	110
二、社会主义实践催生市场经济	113
第二节 市场经济体制下的政府职能	117
一、对国有资产的管理和营运	118
二、宏观调控	118
三、对经济基础设施进行建设	121
第三节 切实有效地转变现有政府职能	121
一、转变政府职能的涵义	121

二、政企分开是政府职能转变的必然要求	123
三、政府有所不为才能有所为	125
四、反对权力腐败, 保证依法行政	127
第五章 全国人民代表大会	129
第一节 人民代表大会制度是	
中国的根本政治制度	129
一、人民代表大会制度的概念	129
二、人民代表大会制度的形成与发展	131
三、人民代表大会制度的特点	134
四、人民代表大会代表	136
第二节 全国人民代表大会	140
一、全国人民代表大会的性质和地位	140
二、全国人民代表大会的组成和任期	141
三、全国人民代表大会的职权	142
四、全国人民代表大会的会议制度	144
五、全国人民代表大会的工作程序	146
第三节 全国人民代表大会常务委员会	147
一、全国人民代表大会常务委员会	
的性质和地位	147
二、全国人民代表大会常务委员会	
的组成和任期	147
三、全国人民代表大会常务委员会的职权	148
四、全国人民代表大会常务委员会的会议制度	150
五、全国人民代表大会常务委员会的工作程序	151
六、全国人民代表大会及其常务委员会	
的工作机构	152
第四节 全国人民代表大会及其	
常务委员会的立法程序	153
一、提出法律案	153

二、审议法律案·····	156
三、通过法律案·····	159
四、公布法律·····	160
第六章 国家元首 ·····	161
第一节 国家元首的历史发展·····	161
一、国家元首的概念·····	161
二、中华人民共和国国家元首的历史演变·····	163
第二节 国家主席的地位和作用·····	170
一、国家主席的地位·····	170
二、国家主席的作用·····	170
第三节 国家主席的产生和任期·····	171
一、国家主席的产生·····	172
二、国家主席的任期·····	173
三、国家主席职位的补缺·····	173
第四节 国家主席的基本职权·····	174
一、国家主席的对内职权·····	174
二、国家主席的对外职权·····	176
第七章 国务院 ·····	178
第一节 概述·····	178
一、国务院的性质、地位和组成·····	178
二、国务院的职权·····	178
三、国务院的领导体制·····	180
第二节 国务院机构设置·····	180
一、国务院机构设置沿革·····	180
二、当前国务院机构设置·····	189
第三节 行政立法·····	193
一、行政立法的涵义·····	193
二、行政立法的分类·····	194

三、行政立法的种类·····	195
四、行政立法的等级与效力·····	198
第四节 依法行政·····	200
一、依法行政的概念·····	200
二、依法行政是社会主义民主法治的必然要求·····	202
三、循序渐进地全面推进依法行政·····	203
 第八章 地方政府·····	208
第一节 概述·····	208
一、地方政府的概念·····	208
二、行政区域·····	208
三、地方政府的类型·····	209
第二节 地方各级人民代表大会·····	211
一、地方各级人民代表大会的性质和地位·····	211
二、地方各级人民代表大会的组成和任期·····	211
三、地方各级人民代表大会的职权·····	213
四、地方各级人民代表大会的会议制度·····	215
五、地方各级人民代表大会专门委员会·····	216
六、地方各级人民代表大会代表的权利和义务·····	217
七、县级以上的地方各级人民代表 大会常务委员会·····	218
第三节 地方各级人民政府·····	222
一、地方各级人民政府的性质和地位·····	222
二、地方各级人民政府的组成和任期·····	222
三、地方各级人民政府的职权·····	223
四、地方各级人民政府的领导体制·····	224
五、地方各级人民政府的内部机构设置·····	225
六、地方各级人民政府的派出机关·····	225

第九章 民族区域自治	226
第一节 民族区域自治理论与制度	226
一、中国的民族格局	226
二、民族区域自治理论与制度的生成	227
第二节 民族区域自治地方	231
一、民族区域自治地方的地位	231
二、设置民族区域自治地方的原则	231
三、民族区域自治地方的任务	232
四、民族区域自治地方的类型	234
第三节 民族自治地方的自治机关	235
一、民族自治地方的人民代表大会	235
二、民族自治地方的人民政府	237
三、民族自治地方的人民法院和人民检察院	238
第四节 民族自治机关的自治权	239
一、管理地方性政治社会事务的自治权	239
二、管理和安排地方性经济建设的自治权	239
三、管理地方财政的自治权	240
四、管理地方教育、科技、文化、卫生、体育等事业的自治权	240
五、使用和发展当地通用的一种或几种民族语言文字的自治权	241
第十章 特别行政区	242
第一节 “一国两制”	242
一、“一国两制”理论的生成	242
二、“一国两制”的科学内涵	245
三、“一国两制”的意义	247
第二节 中央和特别行政区的关系	248
一、特别行政区是中央政府管辖下的地方政府	249
二、特别行政区享有高度自治权	250

三、中央在特别行政区行使的职权·····	251
第三节 特别行政区的政治体制·····	253
一、行政长官·····	253
二、行政机关·····	254
三、立法机关·····	255
四、司法机关·····	256
五、区域组织·····	256
六、公务人员·····	257
七、宣誓效忠·····	257
 第十一章 经济特区·····	258
第一节 经济特区的历史与现状·····	258
一、世界经济特区的产生与发展·····	258
二、中国经济特区的产生与发展·····	260
第二节 中央和经济特区的关系·····	262
一、经济特区不是政治特区·····	262
二、经济特区依法享有更多的地方自主权·····	263
第三节 经济特区的贡献·····	265
一、为中国和世界的相互了解提供了窗口·····	265
二、为中国的改革发展进行了有益探索·····	266
 第十二章 司法制度·····	268
第一节 概述·····	268
一、司法制度的概念·····	268
二、正义是司法制度的起点和归宿·····	269
三、司法机关的组织体系和职权·····	272
四、司法原则·····	279
第二节 审判制度·····	283
一、法官制度·····	283
二、审判组织·····	285

三、审级制度	287
四、回避制度	288
五、公开审判	289
六、辩护制度	290
七、审判程序	291
第三节 侦查制度	295
一、侦查的概念	295
二、侦查工作原则	296
三、侦查程序	298
四、强制措施	301
第四节 检察制度	302
一、检察官制度	302
二、检察权行使制度	305
第五节 执行制度	307
一、死刑立即执行制度	307
二、交付监狱执行制度	308
第六节 仲裁制度	312
一、仲裁原则	312
二、仲裁机构	313
三、仲裁协议	313
四、仲裁程序	314
第七节 律师制度	316
一、律师执业条件	317
二、律师事务所	318
三、执业律师的业务和权利、义务	319
四、法律援助	321
五、法律责任	322
六、律师协会	323
第八节 公证制度	324
一、公证的概念	324

二、公证处的业务和管辖	325
三、公证程序	326
四、公证效力	327
第十三章 军事制度	328
第一节 人民武装力量的历史与现状	328
一、新中国成立前人民武装力量的生成	328
二、新中国成立后人民武装力量的发展和组成	334
第二节 人民武装力量的领导体制	336
一、中央军事委员会	336
二、总部机关	338
三、军兵种领导机关	340
四、军区领导机关	341
五、最高军事学术研究机构和学府	344
六、武警部队领导机关	345
七、人民武装委员会	345
八、国防部	346
九、作战指挥系统	346
第三节 人民武装力量的组织体制	346
一、陆军	347
二、海军	348
三、空军	348
四、第二炮兵部队	349
五、驻特别行政区部队	349
六、预备役部队	350
七、武装警察部队	351
八、民兵	352
第四节 兵役制度	353
一、基本原则	353
二、现役的平时征集和战时动员	354

三、现役和预备役	355
四、军衔制度	357
五、军事训练	358
六、现役军人优待和退役军人安置	359
七、法律责任	360
第五节 中国共产党对军队的绝对领导	361
一、党对军队的绝对领导的历史渊源	362
二、党对军队的绝对领导是国家长治久安的需要	363
三、加强和改进党对军队的绝对领导	364
第十四章 外交制度	365
第一节 中国奉行独立自主的和平外交政策	365
一、新中国建立初期的外交政策	365
二、从 1950 年代后期到改革开放前 的外交政策	368
三、改革开放后的外交政策	371
四、中国特色的外交政策	374
第二节 中国认真负责地对待国际事务	377
一、主张建立公正合理的国际政治经济新秩序	377
二、推动世界向多极化方向发展	378
三、积极支持中东和平进程	378
四、在各个领域加强同世界合作	379
第三节 中国的外交机构及其职能	380
一、国家元首	380
二、国务院	380
三、外交部	380
四、驻外外交机关	382

第十五章 国家公务员制度	385
第一节 国家公务员制度的生成	385
一、中国古代的科举制度.....	385
二、西方国家公务员制度的生成.....	386
三、中国国家公务员制度的生成.....	389
第二节 国家公务员制度的基本理论	391
一、国家公务员的概念.....	391
二、国家公务员的职位分类.....	393
三、国家公务员的权利和义务.....	394
四、国家公务员制度的概念.....	395
五、国家公务员制度的基本原则.....	396
第三节 国家公务员制度的主要内容	399
一、考试录用.....	399
二、考核和奖惩.....	400
三、职务升降和职务任免.....	404
四、培训和交流.....	406
五、回避和申诉控告.....	408
六、工资福利保险.....	409
七、辞职辞退和退休.....	410
八、管理和监督.....	412
跋	413