

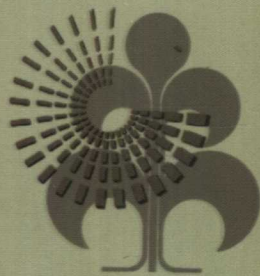


公共管理文库

当代中国政府体制论略

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU TIZHI LUNLUE

• 谢宝富 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



北京航空航天大学出版社

公共管理文库

当代中国政府体制论略

谢宝富 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

·  北京航空航天大学出版社

内容简介

本书在前人研究的基础上,运用较详实的资料,对当代中国政府体制(含立法、行政、司法诸方面)的热点和难点问题,进行了较深入的论述,提出了一系列新颖独到的看法和颇具参考价值的改革建议。

本书的特点是:勇于创新,无论是分析新、老问题,作者都重视阐述自己的观点;重视实证,无论是分析问题,还是建言献策,作者都力戒空谈;客观公允,对于有争议的问题,作者一般都是将不同的学术观点列举出来后,再谈自己的认识;体例灵活,各章节不面面俱到,不简单陈述制度安排,而以一个或几个问题为核心,展开论述。

本书可供各级党政干部、公务员、大专院校师生以及有关研究人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府体制论略/谢宝富著. —北京:北京大学出版社;北京航空航天大学出版社,2005.1
ISBN 7-81077-559-6

I. 当… II. 谢… III. 国家机构—管理体制—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 104548 号

当代中国政府体制论略

谢宝富 著

责任编辑:陶金福

*

北京大学出版社

出版发行

北京航空航天大学出版社

北京市学院路 37 号(100083) 发行部电话:010-82317024 传真:010-82328026

<http://www.buaapress.com.cn> E-mail: bhpress@263.net

北京市松源印刷有限公司印装 各地书店经销

*

开本:850×1168 1/32 印张:10.625 字数:286千字

2005年1月第1版 2005年1月第1次印刷 印数:3000册

ISBN 7-81077-559-6 定价:17.00元

序 言

《当代中国政府体制论略》是谢宝富同志近年来学习和思考行政管理学及政治学的一个阶段性总结。该书挑选当代中国政府体制方面的一些热点和难点问题，分别进行论述，提出了不少新颖独到的看法，不失为一部具有较高学术水平的专著。综合起来，该书有以下几点特点：

第一，体例灵活。该书在章节安排上不是面面俱到，不是简单地陈述制度安排，而是以一个或几个问题为核心，展开论述，进行分析，以便得出较有个性的结论。

第二，勇于创新。书中各章，作者无论是分析新、老问题，都较重视谈自己的观点、自己的认识，因此，颇具新意。如：第十五章认为，应明确地将乡镇政府与村民自治之间的“指导、帮助关系”变为“有限管理与帮助关系”；认为，辛秋水先生的“组合竞选制”胜于目前各地通行的“海选制”，但辛先生的“组合竞选制”又应做四个方面的调整。第十四章认为，只有将乡镇一级政权改为县级政府的综合性派出机构才能真正解决县乡之间的条块分割问题，撤消乡镇利多弊少。第十二章认为，应该改公务员考试中的公共科目考试为资格考试，将专业考试改为真正的选拔考试；改进笔试、面试程序，确保客观公正性。第九章建议，将审计署、统计局和监察部以及反贪局合并组成国家廉政公署；将中国社会科学院考古研究所转归国家文物局领导，撤消其他文史哲类研究机构，充实相关高校；将中共中央政研室、国务院发展研究中心以及国务院各部委的研究院所在进行必要的精简后，并入中国社会科学院；将中国社会

科学院改名为国家发展研究院,使其能凝聚各类研究精英,广播搜集信息,为党中央、国务院及其各部门统一提供重大决策的咨询服务等。这些都是很大胆的建议,具有创新意义。

第三,重视实证。无论是分析问题,还是建言献策,都力求言之有据。如书中分析人大和行政体制所存在的问题时大多列举了丰富而典型的例证。

第四,客观公允。在有争议的问题上,努力做到将不同的学术观点列举出来后,再阐述自己的看法。如,书中分析乡镇解困之策、人大“个案”监督、人大代表选举方法、人大立法权、重大事务决定权等,都是在较详尽地陈述学界观点的基础上,再谈作者自己的看法。

本书也存在一些缺点,如对现实问题分析虽较深刻、具体,但在有些地方实践和理论未能较好地联系起来。此外,书中个别章节(仅仅是个别章节)在资料处理上亦有待精进。希望谢君日后继续龟勉从事,把著作改得更好。

总的看来,这是一本较扎实的、较有个性、学术水平较高的学术著作,具有较高的理论水平和实际应用价值,值得一读,因此我愿将它郑重地推荐给亲爱的读者朋友们!

谢庆奎

2004年1月22日

于北京大学政府管理学院

目 录

第一章 论我国人大代表的代表性问题	1
第二章 关于人大代表选举的若干问题分析	6
一、1979年选举法与其诸修正案之比较	6
(一) 1979年选举法旨在扩大民主	7
(二) 1982年及其以后的修正案重在完善程序	7
二、现行人大代表选举制度的主要特征	10
三、完善人大代表选举制度的诸做法	11
(一) 坚持“议能第一”，严把候选人素质关	12
(二) 改进候选人的提名及确定方式	13
(三) 逐步实行竞选	14
(四) 逐步扩大直接选举的范围	16
第三章 关于人大体制改革的若干问题分析	20
一、关于人大的规模问题	20
二、关于兼职代表制的问题	23
三、关于组织机构的调整问题	25
(一) 专门委员会数量少，设置不合理	26
(二) 法律委员会垄断立法报告权	27
(三) 专门委员会委员的组织结构与实际工作的需要存在 距离	27
(四) 人大专门委员会的工作机构不健全	28
第四章 论人大的立法权限的划分	32
一、人大与其常委会的立法权限划分问题	33

二、人大与行政机关的立法权限划分问题	39
三、中央与地方之间立法权限划分问题	48
第五章 关于人大重大事务决定权的几点认识	54
一、法律规定及有关实践	54
二、学界的诸看法	57
三、几点浅见	64
第六章 论我国人大任免权的几点特殊性	67
一、任免范围的高度宽泛性	67
二、任免链：党委推荐、政府提请、人大决定	70
三、“动真格”：欣喜后的一缕忧虑	71
第七章 论人大监督权的主体、客体及特征	73
一、监督的主体	73
二、监督客体	76
三、监督权的基本特征	78
第八章 论人大监督的主要方式与内容	81
一、立法监督权	81
二、执法监督权	82
三、听取和审议“一府两院”的工作报告权	91
四、财政监督权	98
(一) 近年来人大财政监督工作的进展	99
(二) 人大财政监督的主要问题	101
(三) 几点建议	103
五、质询权	105
(一) 关于质询权的制度检视	105
(二) 质询权的实际运用	106
(三) 不足的原因及对策分析	108
六、特定问题调查权	111
七、个案监督权	112
(一) “个案监督”之现状	112

(二) 有关“个案监督”的主要争论	113
(三) 几点评价	118
第九章 中国中央行政体制改革的回顾与展望	125
一、1996年以前历次改革	125
二、1998年改革	132
三、2003年改革	140
四、进一步改革展望	146
(一) 部门总数及经济类的管理部门数有待进一步减少	146
(二) 社会、资源、文化管理类部门有待调整与合并	147
(三) 监督和决策咨询类机构亟待改革、重组	148
(四) 政府职能有待进一步转变	150
(五) 需要全方位的体制改革相配套	152
第十章 中国地方行政体制改革的回顾与展望	155
一、改革开放以来的三次地方行政体制改革	155
(一) 1983—1984年改革	155
(二) 1994—1995年改革	158
(三) 1999—2001年改革	161
二、深圳、海南、顺德、浦东、石狮、卓资、华容等地的“小政府 大社会”探索	169
(一) 深圳行政改革	169
(二) 海南行政改革	171
(三) 顺德行政改革	175
(四) 浦东行政改革	177
(五) 石狮、卓资、华容等地的行政改革尝试	178
(六) 地方试点改革的几点启示	182
三、地方行政体制进一步改革展望	188
(一) 关于精简和理顺的问题	188
(二) 关于政府职能错位的问题	190

(三) 关于决策和执行分立的问题	194
(四) 关于政府行为方式创新的问题	195
第十一章 中国行政区划的诸问题分析	199
一、省制的缺陷	199
二、市管县的得与失	202
三、整县改市的利与弊	208
四、市辖区管理功能萎缩, 区划偏小	210
五、乡镇管理幅度过小, 行政成本过高	211
六、改革建议	212
第十二章 中国公务员制度的主要问题与对策分析	218
一、关于公务员分类的问题	219
二、关于公务员的考录问题	225
三、关于公务员的考核问题	230
四、关于公务员的培训问题	234
第十三章 中国公益基金会与政府的关系分析	237
一、基金会对政府的依赖	237
二、政府对基金会的规制	240
三、问题和对策	243
第十四章 中国乡镇政府管理体制的主要问题和对策分析	253
一、乡镇政府管理的主要问题	253
二、学界关于乡镇政府体制改革的主要看法	259
三、几点陋见	261
第十五章 村治的主要问题及其改革近景、远景分析	267
一、村民自治的主要问题	267
二、村治的近景与远景设计	279
第十六章 论 20 世纪 90 年代中叶以来中国腐败现象的十大特征	284
一、一些腐败分子贪赃的规模大, 腐败程度深	285

二、局部地区买官卖官风行	286
三、腐败的高发区:建筑工程、批财政经费、批项目、批贷款、 批地皮、免税费、特许经营、走私、请托等	291
四、“双性恋”:左手的大款,右手的美人	295
五、“十贪九横”	300
六、动摇、腐败、毁灭——腐败分子共同的变质曲线	302
七、局部地区出现了“边腐边升”的奇怪现象	304
八、“贪内助”与“一家烂”的现象较为突出	305
九、腐败“窝案”较为常见	307
十、监督乏力	308
十一、余 论	310
第十七章 中国司法体制的主要问题与对策分析	312
一、司法体制的主要问题	312
二、改革的基本构想	321

第一章 论我国人大代表的代表性问题

本章在前人论述的基础上,考察了我国人大*代表的代表性问题。认为,在代表制上,我国可谓“代表说”与“委托说”兼采,人大代表是集双重“代表”(既是本选区或选举单位的“代表”,又是人民整体的“代表”)身份于一身。要有效保证人大代表扮演好这双重的角色,在有关制度安排上尚有待于改进。

《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》(以下简称“代表法”)第2条规定:“全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员,地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力。”代表法的这一规范是我们正确认识人大代表代表性问题的法律依据。很显然,据此规范,人大代表应当代表人民的意志和利益,对人民负责。但究竟应当对全体人民负责还是应当对选民负责,宪法及有关法律并无明晰的规范。有关学者及实际工作者的认识也因之有所歧义。

第一种观点认为,人大代表应主要代表原选区或选举单位的利益,向原选区或选举单位的选民负责,并受其监督;原选区的选

* 本书以“人大”作为“人民代表大会”的简称。

民或选举单位有权依法罢免和撤换自己选出的代表。这是目前占主导地位的观点。持这种观点者认为,原选区或选举单位的利益同全体人民的利益在根本上是一致的。代表只有很好地代表原选区或选举单位的利益和意志,才能切实承担起对人民负责的责任,真正发挥其作用。^[1]

该观点源自近代代表制理论的流派之一——“委托说”。该学说又称强制委托说或命令委托说,可谓是私法、私权上的委托理论在公法、公权上的翻版。其理论核心是,代表既然是选民选出的代表,就只能与选民保持一致;既受原选区选民的委托,就必须严格遵从其委托命令,不得与选民的意志和利益有所背离。该理论的代表者卢梭明言:“正如主权是不能转让的,同理,主权也是不能被代表的”;“只要一个民族选出了自己的代表,他们就不再是自由的了。”^[2]

第二种观点认为,人大代表是全体人民的代表,应当对全体人民负责。持这种观点的学者认为,虽然主权属于全体人民,但主权是不可分割的,人民中的某个或某些部分俱不能成为行使主权的主体;代表不是特定选区或选举单位的受托人,不应对其负责,也不应受其监督,选民或选区也无权随时撤换和罢免代表;而是,代表作为一个整体集中代表了全体人民的利益,整个代表机关是全体人民的受托人,向全体人民负责。^[1]这种观点与近代代表制理论中的另一流派——“代表说”实出一辙。

所谓“代表说”,其核心内涵是:(1) 承认国家主权属于全体人民,而不是属于某个个人;(2) 承认立法机关整体所代表的意志,与全体人民的意志相当,因而有约束全体人民的效力,因此,立法机关整体与全体人民的关系是一种特殊的委托关系,即代表式的委托关系。

该学说对当代西方议会理论和实践均有深刻的影响。如,德国基本法规定:“德意志联邦议院的议员是全体人民的代表,不受选民的委托和指示的约束,只凭他们自己的良心行事。”^[3]法国

1958年宪法规定：“选民对议员的任何强制委托均属无效。”^[3] 1774年，爱德门·柏克在不列斯托尔的一篇竞选演说辞中更是明言：“你们的代表对你们来说，不仅拥有他的利益，而且拥有他的判断；如果他为了讨好你们而放弃己见，就是背叛你们……的确，你们是选举一个议员，但是当你们把他选出来时，他就不是不列斯托尔的议员，而是全国的议员了。”^[1]

第三种观点认为，人大代表既是本选区或选举单位的代表，又应是全体人民的代表。如，王宗礼指出：“人大代表应当首先是全体人民利益和意志的代表者，首先应当对全体人民负责，在此基础上充分代表原选区选民或原选举单位的利益，向原选区选民或原选举单位负责”。^[1] 刘淑君、杨平也说：“人大代表具有人民性，他们是人民派往各级国家权力机关的使者，因而人大代表应该是人民根本利益和整体利益的代表”。同时，人大代表又是“由所在选区或选举单位选举产生，是选民的代言人，因而是原选区或选举单位人民局部利益的代表”。“人大代表应当首先是全体人民利益和意志的代表者，首先应当对全体人民负责，在此基础上充分代表原选区选民或原选举单位的利益，向原选区选民或原选举单位负责。”^[4]

我认为，上述第三种观点较符合我国宪法和法律的有关规范。我国宪法第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。”所谓“权力属于人民”是指权力属于人民全体，而非人民中的某个人或某部分人。不能说我是人民的十三亿分之一，因此我就拥有十三亿分之一的主权。所谓人民通过人民代表大会行使国家权力，即是承认人民代表大会行使权力就等于人民行使权力；但也同样不能说我是近3000位全国人大代表之一，因此我即拥有近1/3000的主权。这些论述与上述“代表说”中的两个核心内涵别无二致。

据此，我认为，宪法第3条中“全国人民代表大会和地方各级

人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督”的规定,应当首先意味着人大代表应向全国人民或本级人大所代表的全体人民负责。

不过,我国宪法又明文规定,人大代表应向选举他的选区的选民或选举单位负责。如,第76条:“全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系,听取和反映人民的意见和要求,努力为人民服务。”第77条:“全国人民代表大会代表受原选举单位监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。”第102条:“省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位的监督;县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民监督。地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序罢免由他们选出的代表。”单就这方面而言,我国在人大代表的代表性上所采用的仿佛又是上述的“委托说”。

因此,在代表制上,我国可谓“代表说”与“委托说”兼采,人大代表是集双重“代表”身份于一身,即既是本选区或选举单位的选民意志和利益的“代表”,又是全体人民意志和利益的“代表”。因此他们在参政、议政的时候,理应将二者的意志和利益并重。如果只重视前者而忽视后者,那么人民代表大会必然是各行其是的一盘散沙;如果只重视后者而忽视前者,那么原选区或选举单位在人民代表大会中将会失去自己真正的“代言人”,这样就不仅会使原选区或选举单位的意志和利益得不到有效表达,而且会使人民代表大会的整体决定因为缺乏必要的来自各方面的意志和利益的表达而失之偏颇。而当二者的利益发生矛盾的时候,局部的、非根本性的利益理应服从全局的、根本的利益。

不过,就现行的宪法规范而言,至少在法理上我们的制度安排并不能保证代表在自己所代表的选区或选举单位的利益与人民全局的、根本的利益发生冲突的时候,更能代表全局的、根本的利益。因为代表虽如上言——集双重“代表”的身份(亦是双重的“责任”)

于一身,但是宪法只赋予了选区或选举单位有罢免代表的权力,而没有赋予作为人民全局的、根本的利益代表者的人民代表大会同样享有罢免代表的权力。在这样的制度下,倘若各选区或选举单位真真切切地行使起了罢免权,那么一切对全局有利但对自己所代表的局部不利的议案,代表都会望之却步。这不仅会助长地方保护主义的恶性蔓延,而且也一定会使人大支离为一盘各行其是的散沙。这一制度上的漏洞在目前似乎并不显见;但是不显见并不意味着不存在,眼前的不显见并不意味着未来的不显见。

鉴此,我以为,如果选举法继续规定,原选区或选举单位有权罢免自己选出的代表,那么似应相应规定,由选区或选举单位提出并批准了的代表罢免案还须经本级人民代表大会(该级行政区域内人民全体的代表)批准,或由本级人民代表大会授权其常务委员会批准。反之,由本级人民代表大会(该级行政区域内人民全体的代表)提出并批准的罢免案,也必须再经原选区的选民批准,才能生效。

参考文献

- 1 王宗礼. 浅论人大代表的责任问题. 载人大研究, 1996(7)
- 2 卢梭著. 社会契约论. 何兆武译. 北京: 商务印书馆, 1982. 125
- 3 李步云主编. 宪法比较研究. 北京: 法律出版社, 1998. 776
- 4 刘淑君, 杨平. 利益主体多元化与人民代表的代表性. 甘肃政法学院学报, 1999(1)

第二章 关于人大代表选举的若干问题分析

本章分析了1979年选举法与其诸修正案的差异,总结了我国现行人大代表选举制度的主要特征,考察了人大代表选举产生中的诸问题。认为,1979年选举法旨在扩大民主,1982年以后的诸选举法修正案重在完善程序;在推选、确定人大代表候选人时,应坚持“议能第一”原则,改进目前候选人的诸提名及确定方式。并在总结前人论述的基础上,对于人大代表选举是否采用竞选的方式,以及是否进一步扩大直选范围的问题,提出了个人看法。

人民代表大会是国家的权力机关,是人民行使国家权力的基本途径。它由一定数量的代表组成,并以集体的方式行使职权。由于任何一种权力(哪怕是法定的至高权力),都必须通过具有相应素质和能力的人才能得以真正实现;任何一种集体的权力,最终也会落实为某些人的权力,甚至是某个人的权力。于是,以什么样的程序,把什么样的代表选进权力机关是健全人民代表大会制度的十分关键的问题。鉴此,本章拟在前人研究的基础上,对我国选举法及选举实践中的若干问题予以简要分析。

一、1979年选举法与其诸修正案之比较

1953年我国颁布了第一部选举法;1979年颁布了第二部选举法,对选举制度进行了较大的改革;1982年、1986年、1995年先后

3次通过了选举法修正案,对选举制度进行了局部的调整,由是确立了我国现行的选举制度。

(一) 1979年选举法旨在扩大民主

与1953年选举法相比,1979年选举法的突出特点是民主程度的显著增强:(1)将直接选举的范围首次扩大到县(自治县)。(2)改等额选举为差额选举。(3)规定全国和地方各级人大代表的选举,一律采用无记名投票的方法。(4)扩大选民推荐代表候选人的权利,规定“任何选民或代表只要1人提出,3人以上附议,都可推荐代表候选人”,并且,“可以采用各种形式宣传候选人”;如果所提候选人过多,“可以进行预选”。(5)将候选人以获得“出席”选民或代表的半数以上票当选,改为须获“全体”选民或代表的半数以上票当选。从这一系列的变革中不难看出,1979年选举法重在增强选举制度的民主性。为了达到这一目的,不少地方甚至是不惜牺牲效率来保证民主,其突出的例子便是扩大直选范围,设定预选,“可以采用各种形式宣传候选人”等。这与改革开放初期社会各界民主意识、参政热情空前高涨的背景正是一脉相承的。

重民主并没有错,但中国毕竟有自己的“特殊国情”。土地广阔,人口众多,加上由乡镇人大至全国人大的多级选举制,过于追求民主而忽视效率,有时确实会使选举程序过于复杂,不易操作,甚至是无法操作。如随着改革开放的深入,外出务工人员的大量涌现,在民主意识极其淡薄的农村地区,硬性规定候选人必须获得“全体”选民半数以上方能当选的结果,势必使众多基层人大代表的选举无法进行。这样,对1979年选举法的民主性予以适度紧缩,重在健全、完善选举程序,以提高选举效率的1982年及其后的诸选举法修正案的出台势在必行。

(二) 1982年及其以后的修正案重在完善程序

与1979年选举法相比,1982年、1986年的选举法修正案的突出特点是:对选举程序的适度简化和对选举效率的适当重视(详见