

MPA 文库

赵宝煦 主编

Master of Public Administration

王春英 著

当代中国政府

Master of Public Administration

如果人是天使，就不需要政府。如果由天使来管理人，就不需要从外部或内部来控制政府。在设计一个由人来管理人的政府时，最大困难在于：首先，必须使政府能控制被管理者；其次，要强迫政府控制自己。

——[美]麦迪逊

河南人民出版社

MPA 文库

Master of Public Administration

主 编 赵宝煦

执行主编 翟校义

当代中国政府

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU

王春英 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府/王春英著. - 郑州:河南人民出版社,
2004.4

(MPA 文库/赵宝煦主编)

ISBN 7-215-05307-5

I. 当… II. 王… III. 人民政府-简介-中国
IV. D623

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 090296 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 12

字数 306 千字 印数 1-4 000 册

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

定价:23.00 元

前 言

政府是代表国家行使公共权力管理社会的机构,是人类最古老、最普遍的机构之一。可以说,自从有了组织化的人类活动,“人们一直在各种形式的政府领导下生活,不论是美国印第安人村的部落会议还是复杂的苏联政府”^①。而对政府管理社会的各种活动进行规范使之促进人类的共同福祉,就形成了国家的政治制度。曾担任过美国总统的思想家麦迪逊指出:“如果人是天使,就不需要政府。如果由天使来管理人,就不需要从外部或内部来控制政府。在设计一个由人来管理人的政府时,最大困难在于:首先,必须使政府能控制被管理者;其次,要强迫政府控制自己。”^②综观近代以来人类政治发展史,不难发现,人类建立政治制度的全部努力就在于合理确定管理者与被管理者之间的权力界限,既保证政府治理社会的权威,又能够防止政府滥用权力,其目的只有一个,即保护公民的自由与权利。尽管与政府相关的各种制度受制于一个国家的经济发展水平、文化、历史传统等因素,但它一经确立,就会对社会的发展、人类的进步产生至关重要的影响。“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可

① [美]加里·沃塞曼:《美国政治基础》(陆震纶等译),中国社会科学出版社1994年版,第7页。

② [美]加里·沃塞曼:《美国政治基础》(陆震纶等译),中国社会科学出版社1994年版,第24页。

以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^①因此,对政府及其各项制度进行系统研究,建立适合本国国情的最佳制度模式,以促进社会的进步和人民的福利,是政治学的重要课题。

在政治学领域,政府有广义和狭义之分。而且对广义政府和狭义政府的具体构成,学者们也有不同的理解。就广义政府而言,传统观点通常认为政府包括立法机关、行政机关和司法机关,而研究中国政府的学者更倾向于使用超广义的概念。王敬松在《中华人民共和国政府与政治》中就指出:“这里所讲的政府,不单指中华人民共和国宪法上所言的行政机关,而是将权力机关、行政机关、司法机关和政党(中国共产党)都包括进去。也就是说,这里讲的是广义的政府。”^②朱光磊在《当代中国政府过程》中用大政府的概念代替广义的政府概念,并指出大政府概念的三种含义:第一,指国家机构的总体、总和;第二,指国家机构的总体与执政党之和;第三,在一些全民信教的国家,指国家机构与宗教领袖集团之和^③。至于狭义的政府概念,主要有两种理解:一种认为狭义的政府指国家的行政机关,《中国大百科全书·政治学》卷对狭义的政府做了如下的界定:“指国家政权机构中的行政机关。”^④朱国斌在《中国宪法与政治制度》中更明确指出:“政府为中央和地方国家行政机关。”^⑤另一种认为狭义的政府专指中央行政机关,不包括地方行政机关。

本书在体系上采用广义的政府概念,即包括立法机关、行政机关、司法机关、国家元首、军事领导机关等所有国家政权机关及政党

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

② 王敬松著:《中华人民共和国政府与政治》,《简短的绪言》,中共中央党校出版社1995年版,第1—2页。

③ 朱光磊著:《当代中国政府过程》,天津人民出版社1997年版,第14—16页。

④ 《中国大百科全书·政治学》,中国大百科全书出版社1992年版,第479页。

⑤ 朱国斌著:《中国宪法与政治制度》,法律出版社1997年版,第172页。

在内,这样的安排更契合中国政府的实际运行机制。否则,“不仅无法解释政府决策和执行的基本动力和作为,而且可以说在根本上是不得要领的”^①。一般说,立法机关、行政机关、司法机关是政府的主线,自从法国思想家孟德斯鸠创立三权分立理论以来,几乎所有国家都把国家权力分为立法权、行政权、司法权,分别设立立法机关、行政机关、司法机关来行使。立法机关的职能是根据社会大多数人的利益要求制定法律,因此,其组成人员的产生方式及行使权力的方式都以民主为依归。为保证立法机关的广泛代表性,公正、公平的选举程序尤为重要。行政机关的职能是执行立法机关制定的法律,发布的决定和命令,因此,其首选的价值取向是效率,为此,行政首长负责制和永业的专业公务员队伍就必不可少。司法机关的职能是裁决社会上发生的纠纷,因此,司法以捍卫公正为天职,为保证司法的公正,国际上通行的做法是实行司法独立,其核心是法院和法官独立。立法机关、行政机关、司法机关的组成、权力、行使权力的方式及它们之间的权力关系都由一国的根本大法——宪法作出明确的规定,在一定意义上,宪法是静态的政府,因此,研究宪法是了解政府的重要途径。在当代,政党政治成为一个普遍现象,政党在政府的组成、国家权力的运行方面起着重要的作用,整个政府机器实际上是由政党来操作的。而中国共产党“在当代中国不仅事实上是一种社会公共权力,而且也是政府机构的核心”^②。鉴于此,在政府体制方面,本书依次介绍了宪法、执政党与参政党、人民代表大会、国家主席和中央军事委员会、行政机关和司法机关;在政府的运作方面,可以说,政府的运作过程就是运用公共权力管理社会的过程,即政府运用立法权、行政权和司法权管理社会、规范社会秩序的过程。这个过程的逻辑起点是政府如何获取公共权力。而中国政党制度的特色决定了权力的行

① 胡伟著:《政府过程》,浙江人民出版社1998年版,第17页。

② 胡伟著:《政府过程》,浙江人民出版社1998年版,第17页。

使并不完全在政府的框架内进行,尤其是在政策的制定和执行方面。基于此,本书依次介绍了选举过程、政策的制定、立法过程、政策的执行和司法过程。在各章的内容安排上,重点在中央政府,对地方政府只是简单介绍,但是,中央政府的政策有赖于地方政府直接实施于管理对象,因此,在执行过程中地方政府是个关键的变量。

值得注意的是,中国宪法采用狭义政府概念,即国家行政机关。宪法第八十五条规定:“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。”第一百零五条第一款规定:“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。”本书在行文上也遵从了这一用法,读者可根据上下文作出判断。

当代中国政府是指1949年中华人民共和国成立后建立的政府。众所周知,新中国政府及其制度建设走过了一条艰难曲折的发展道路,更在“文革”十年遭受了严重的挫折。直到1978年党的十一届三中全会后,才开始规范化的制度建设。目前,这一过程远没有结束,政府的各项制度正处于改革完善阶段。考虑到政府及其制度对社会发展的重要意义及中国所面临的前所未有的机遇和挑战,研究当代中国政府及其制度,以历史唯物主义的态度审视现实的政府,借鉴人类政治文明的优秀成果,积极推进政府建设,改革并完善我们的各项制度,实在是实现国家长治久安及民族复兴的必由之路。

改革并完善现实的政府及其各项制度,有两个相关的问题不得不提。

一是正确对待当代中国政府。当代中国政府的制度化建设正式开始于20世纪80年代初,短短20多年的时间,我们取得的成就举世瞩目。正确对待当代中国政府及其制度,首先应该肯定这个制度的巨大优越性和现实合理性。尽管政治制度受制于一定的生产力发展水平,但作为社会的上层建筑,政治制度对经济基础具有巨大的反作用,良好的政府可以促进经济的发展,反之,则会阻碍经济的发展。

换句话说,中国高速的经济增长可以证明中国政府能适应目前社会发展的需要,在推动经济增长和社会进步方面卓有成效。尽管还存在这样那样的弊端,但瑕不掩瑜。而且迄今为止,人类还没有找到一种完美的政府形式,现实世界中的任何政府都或多或少地存在一些弊端,或许理想与现实之间的矛盾是人类永恒的困境,因此弊端并不是我们根本否定一个政府及其制度的理由。其次要正视弊端。弊端是客观存在的,视而不见,避而不谈,不是科学、实事求是的态度。而且正视弊端是改革的一个重要前提,正如人只有清楚地认识到自己的缺点,才能改正缺点一样,改革首先需要我们正视政府及其制度中存在的缺陷,并洞察其原因,这样,我们的改革才有明确的方向,也才能取得成功。

二是正确对待西方发达国家的政治经验。西方发达国家经过上百年的发展,不仅创造了巨大的生产力,而且积累了丰富的治国经验和政治管理技术。这些经验和技術是人类政治文明的共同财富,反映了人类政治生活的一般规律,值得我们认真学习和借鉴。但学习不等于照搬,古语说得好,“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”,我们有不同于西方国家的经济基础、社会制度、历史传统和文化背景,这就决定了我们在学习的时候,应该根据具体国情,探索适合中国实际情况的发展模式。另一方面,民主制度需要民主的价值观予以支撑,按照美国哲学家杜威的观点,任何一种好的东西,只有先成为一种文化,才能最后成为一种制度。托克维尔在对比法国和美国的差距时指出,在法国,“民主革命虽然在社会的实体内发生了,但在法律、思想、民情和道德方面没有发生为使这场革命变得有益而不可缺少的相应变化。因此,我们虽然有了民主,但是缺乏可以减轻它的弊端和发扬它的固有长处东西;我们只看到它带来的害处,而未得到它可能提供的好处”^①。因此,我们在致力于制度建设的同时,决不

① [法]托克维尔:《论美国的民主》(上)(董果良译),商务印书馆1988年版,第9页。

能忽视观念的养成,培养与民主制度相适应的思想、民情和道德。因为在全社会(包括官民在内)的观念成功改变之前,任何一项新的制度都不可能真正被遵循。一位著名学者在分析中国百年来的现代化没有取得应有的成就时指出,第一个原因就在于中国始终没有能培养出够格的现代化的公民^①。现代化首先是人的现代化,创立柏林大学的洪堡曾说过:教育的目的是充分发展个人的能力和个性,培养能意识到自己尊严、有教养、独立自由的公民,这种公民的全体构成一个民族。因此,培育与民主政治相适应的观念,培养出不但能自尊而且能自律、不但能主张权利而且能承担责任的独立自由的公民,也许是现阶段中国政治制度教学更重要的历史使命。

2001年2月,新加坡内阁资政李光耀接受了英国《金融时报》的专访,这位著名的政治家积一生之政治经验,提出了一个带总结性的论点:我不认为通往民主的道路只有一条,也不认为只有一种民主。这给我们以巨大的鼓舞与启迪,面对我们正在建设中的中国特色的政治制度和西方发达国家成熟的民主制度,任何一步到位的理想主义都是没有根据的,任何悲观失望的消极态度也是不正确的。九曲黄河归大海,万流虽细必朝宗。只要我们脚踏实地积极探索,中国特色的社会主义民主政治,必将在21世纪展现出更加蓬勃的生命力!

^① 李慎之:《修改宪法与公民教育》,《改革》1999年第3期。

目 录

前 言	1
第一章 宪法	1
第一节 宪法的概念	1
一、宪法的概念	1
二、宪法与宪政	3
第二节 政府基本制度的宪法原则	5
一、中国共产党是中国政府的领导力量	5
二、一切权力属于人民	6
三、人民代表大会制	6
四、单一制的国家结构形式	7
五、法治原则	7
第三节 公民的基本权利	8
一、公民基本权利的内容	9
二、宪法司法化与公民权利的保障	13
第二章 中国的执政党和参政党	21
第一节 中国共产党的组织体系及其原则	21
一、中国共产党的组织体系	22
二、中国共产党的组织原则	31

第二节 中国共产党的领导地位	35
一、中国共产党在国家政治生活中的地位	35
二、中国共产党对国家政治生活的领导	38
三、加强党的建设	42
四、正确处理党政关系	49
第三节 多党合作和政治协商	54
一、中国的民主党派	54
二、多党合作的内容和方式	57
三、人民政协	60
 第三章 人民代表大会	66
第一节 人民代表大会的性质和作用	66
一、人民代表大会的性质	67
二、人民代表大会在国家政治生活中的作用	69
第二节 人民代表大会的代表	70
一、人大代表的资格与代表资格的终止	71
二、人大代表的权利与义务	73
三、人大代表与选民的关系	79
第三节 全国人民代表大会	85
一、全国人大的组成和任期	85
二、全国人大的组织结构	87
三、全国人大及其常委会的职权	94
四、全国人大及其常委会的会议	104
第四节 地方各级人民代表大会	109
一、县级以上的地方各级人民代表大会	109
二、乡镇人大	114
 第四章 国家主席和中央军事委员会	116

一、国家主席	116
二、中央军事委员会	121
第五章 行政机关	124
第一节 行政机关的组织结构和领导体制	125
一、行政机关的组织结构	125
二、政府的领导体制	128
第二节 国务院	130
一、国务院的地位、组成及任期	130
二、国务院的职权	133
三、国务院的机构设置	136
第三节 地方政府	142
一、地方各级人民政府	142
二、民族自治地方的人民政府	146
三、特别行政区政府	148
第四节 中央与地方的关系	155
一、宪法关于中央与地方关系的规定	155
二、高度中央集权制下的中央与地方关系	157
三、80年代以来中央与地方关系的调整	159
四、正确处理中央与地方的关系	161
第六章 司法机关	163
第一节 人民法院的组织体系及职权	164
一、人民法院的组织体系	164
二、人民法院的职权	166
第二节 人民检察院的组织体系及职权	172
一、人民检察院的组织体系	172
二、人民检察院的职权	173

第三节 司法原则及审判工作制度·····	178
一、司法原则·····	178
二、审判工作制度·····	182
第七章 选举过程·····	186
第一节 选举与民主政治·····	186
一、选举的功能·····	187
二、选举的主要原则·····	189
三、选举的保障·····	192
第二节 选举程序·····	194
一、代表名额的确定与分配·····	194
二、主持选举的机构·····	198
三、划分选区·····	198
四、选民登记·····	199
五、提出、确定与介绍代表候选人·····	200
六、投票与公布选举结果·····	202
七、三种特殊的选举·····	203
第三节 选举相关问题的初步探讨·····	208
一、影响选民投票的因素·····	208
二、人口流动对选举的影响·····	213
三、完善选举制度的几点建议·····	215
第八章 政策的制定·····	222
第一节 政策制定过程的参与者·····	223
一、政党·····	223
二、政府系统·····	224
三、群众团体·····	228
四、大众传媒·····	230

五、公民	232
第二节 政策制定过程	233
一、政策制定过程的特点	233
二、政策问题的确定	236
三、政策方案的规划	240
四、政策方案选择及合法化	242
第三节 政策制定过程存在的问题及对策	243
一、政策制定过程存在的主要问题	243
二、几点建议	247
第九章 立法过程	252
第一节 立法程序与立法过程	253
一、立法权限的划分	253
二、立法程序	256
三、立法过程	259
第二节 中央政府的立法过程	260
一、中国共产党对立法过程的领导	260
二、全国人大及其常委会的立法过程	264
三、国务院的立法过程	275
第三节 提高立法质量的对策	279
一、切实落实立法权限,加强立法监督	280
二、加强立法准备阶段的工作	284
三、完善从法案到法阶段的程序	289
四、加强人大的组织建设	290
第十章 政策的执行	292
第一节 政策执行过程的总体特征	293
一、党政双轨执行系统	293

二、各种准政府组织的参与	295
三、准政治动员的执行方式	296
四、政策执行任务的指标化	298
第二节 政策执行过程	299
一、重大政策执行过程的诸环节	299
二、政策执行的实际过程	301
三、政府的主要行政方式	304
第三节 政策执行过程存在的问题及对策	308
一、政策执行过程存在的主要问题及其原因	308
二、完善政府管理体制,提高执行的成效	313
 第十一章 司法过程	320
第一节 司法过程的参与者	320
一、法官	321
二、检察官	323
三、人民陪审员	325
四、律师	326
五、影响、制约司法过程的各种因素	334
第二节 司法程序	337
一、刑事诉讼程序	337
二、民事诉讼程序	344
三、行政诉讼程序	350
第三节 保障司法独立 促进司法公正	352
一、从体制上切实保障法院的独立	352
二、从程序上保障司法公正	358
三、加强并规范对司法的监督	362
四、培育法治观念	366
后 记	370

第一章 宪法

宪法作为国家的根本法,其基本内容就是分权与人权。一方面,宪法设计基本的政府制度,对主要国家机构的组织、职权及相互关系作出规定,确立政府和国家政治生活的基本规则。另一方面,宪法对公民的基本权利作出详尽的规定,保护这些基本权利,是现代政府的基本职能。因此,在实际的政治生活中,现代政府的任何活动都受制于一国的宪法。尽管政府过程的实际运作并不总是与宪法规范相一致,甚至会有很大的差异,但一个立宪政府的运作总不可能完全脱离宪法规范,因此,研究当代中国政府,有必要探明宪法的基本规范。

第一节 宪法的概念

一、宪法的概念

无论是在中国还是在西方,“宪法”一词在古代的典章制度中都已存在,但其词义与近代以来的宪法有很大差异。在中国古代,宪法主要指法令、典章,如《国语》中就有“赏善罚恶,国之宪法”的记载。在西方,这个词的最早使用可追溯到古希腊时期。政治学的开山鼻祖亚里士多德曾编辑过《一百五十八国宪法》一书,收集了希腊许多

国家的宪法^①。但是,这些宪法既未规定公民的基本权利,也不限制国家权力,因而与现代意义上的宪法有着本质的区别。现代意义的宪法(英文为 Constitution)是资产阶级革命的产物,并不泛指一般的法律,而是指国家的根本法,其主要内容是规定国家权力的分立和行使规范及公民的基本权利。因此,只有“承认国民的参政权,国民有直接的或由代表机关参与国家的统治”的国家才可以称为立宪国,这种国家的基本法才称为宪法^②。

英国是世界上最早产生宪法的国家,但英国是一个不成文宪法的国家,在法律表现形式上没有一部完整、统一的宪法典。1787年美国制订了世界上第一部成文宪法。此后,世界各国纷纷制订了宪法,现在世界上绝大多数国家都有成文宪法。综观世界各国的宪法,从形式上看,主要有成文宪法和不成文宪法两类。成文宪法是狭义宪法的概念,指各国制订的法典,规定了政府机构的体制和根本原则及公民的基本权利和义务。不成文宪法是广义宪法的概念,凡是涉及一个国家的政体、政府机构的职权、基本活动准则及公民基本权利的规范性文件,都称为宪法性法律。

根据宪法的概念,不难看出,宪法的主要内容是国家政权机关的体制和职权以及公民的基本权利和义务,简言之,就是分权与人权。1789年的法国《人权宣言》第十六条明确规定:“凡权利无保障和分权未确立的社会,就没有宪法。”分权与人权是紧密相联的,宪法不仅规定了国家权力在各个国家机构中的分配,而且规定了这些机构之间相互制约的关系,这样既可以防止任何一种权力凌驾于其他权力之上,又可以防止国家机构滥用权力侵害公民的合法权利。因此,分权并进一步限权是为了保护人权。

应该指出,宪法归根到底是统治阶级意志的体现,反映了一国当

① 龚祥瑞:《比较宪法与行政法》,法律出版社1985年版,第13页。

② 龚祥瑞:《比较宪法与行政法》,法律出版社1985年版,第13页。