

中华人民共和国 国家机构 概况

韩晓武

中国书店出版社

中华人民共和国国家机构概况

韩 晓 武 编

中国厚生出版社

中华人民共和国国家机构概况

韩晓武 编

*

中国社会科学出版社 出版

(北京西城区太平桥大街4号)

北京顺义振华印刷厂 印刷

新华书店北京发行所发行

开本787×1092毫米1/32 印张5.25

字数115千字

1989年6月北京第1版 1989年6月 第1次印刷

印数1—0,000,000

ISBN7-5050-0457-3/D35 定价:2.90元

目 录

第一章 导言	1
第一节 国家机构的概念.....	1
第二节 我国国家机构的历史发展.....	3
第三节 我国国家机关的组织与活动原则.....	14
第二章 全国人民代表大会	21
第一节 全国人民代表大会的产生、组成和任期.....	22
第二节 全国人民代表大会的职权.....	24
第三节 全国人民代表大会会议.....	27
第四节 全国人民代表大会常务委员会.....	30
第五节 全国人民代表大会专门委员会.....	35
第三章 国家主席	38
第一节 我国元首制度的历史沿革.....	39
第二节 国家主席的职权.....	41
第三节 国家主席的产生和任期.....	43
第四节 国家副主席.....	44
第四章 国务院	45
第一节 国务院的组成、产生和任期.....	46
第二节 国务院的职权.....	47
第三节 国务院的机构设置.....	49
第五章 中央军事委员会	63
第一节 中央军事委员会的性质、职权、组成和产生.....	63
第二节 我国最高军事统率机关的发展变化.....	63

第三节	我国的武装力量·····	65
第六章	地方各级人民代表大会和地方各级人民政府·····	68
第一节	地方各级人民代表大会·····	68
第二节	地方各级人民政府·····	74
第三节	民族自治地方的自治机关·····	80
第七章	人民法院·····	83
第一节	我国革命审判机关的产生和发展·····	83
第二节	人民法院的组织和职权·····	86
第三节	人民法院的审判人员和其他工作人员·····	90
第四节	人民法院的工作原则和制度·····	92
第八章	人民检察院·····	100
第一节	人民检察机关的创建和发展·····	100
第二节	人民检察机关的设置和领导体制·····	103
第三节	人民检察院的职权·····	106
第四节	人民检察院的工作原则·····	110
第九章	中国人民政治协商会议以及我国的政党、社团·····	114
第一节	中国人民政治协商会议·····	114
第二节	中国共产党·····	118
第三节	民主党派·····	126
第四节	社会团体·····	133
附：港、澳、台地区的政权机构·····		142
第一节	香港地区政府机构·····	144
第二节	澳门地区政府机构·····	152
第三节	台湾地区政府机构·····	154
后 记	·····	161

第一章

导言

第一节 国家机构的概念

国家机构是国家机关的总称。

在人类历史上，私有制、阶级和国家不是从来就有的，国家机构也不是从来就有的。在原始社会，并不存在我们今天所说的国家机构。那时，社会上虽然也有某种简单的管理机构，如氏族会议、氏族的酋长和军事首领等等，但是，它们都不具有阶级压迫和暴力机关的性质。我们今天所讲的国家机构，是随着阶级的产生，适应阶级斗争的需要出现的。

几千年前，在激烈的阶级斗争中，奴隶主阶级为了镇压奴隶的反抗，维护自己在经济上的统治地位，巩固对奴隶进行剥削和压迫的权力，逐渐建立起一种与原始社会的管理机构有着本质区别的暴力组织。这种特殊的组织，就是我们所讲的国家机构。当然，最初的国家机构是很不健全的。在机构的名称、设置、职能等方面，与今天的国家机构大不相同。但是，纵观整个阶级社会发展史，从性质上讲，无论是最初的国家机构还是今天的国家机构，都是相同的：

首先，它们都具有鲜明的阶级性。国家机构最根本的任务是保证统治阶级意志的实现。因此，它不是，也不可能是社会全体成员的组织，而是统治阶级实现阶级专政的工具，具有鲜明的阶级性。

其次，国家机构的阶级本质取决于国家的阶级本质。到

目前为止，人类历史上出现的国家大致可以分为两大类型，即剥削阶级专政的国家和无产阶级专政的国家。与此相应，国家机构也分为剥削阶级专政的国家机构和无产阶级专政的国家机构。一切由剥削阶级掌握政权的国家的国家机构，无论具体的组织形式如何不同，都是剥削阶级对劳动人民进行压迫的工具；一切由无产阶级和广大劳动人民掌握政权的国家的国家机构，尽管具体的组织形式也有所不同，但同样是无产阶级和广大人民群众当家作主、行使国家权力的工具。

第三，国家机构不同于一般的社会组织，具有特殊的强制力。在阶级社会里，作为统治阶级实现本阶级专政的工具的，不仅有国家机构，还有政党和社会团体等。但是，无论是政党、工会、青年团，还是其他什么别的社会组织，都是建立在自愿结合基础上的，其纲领、决议、纪律只能对本组织内部的人有约束力，对违反本组织纪律的成员，最严厉的惩罚和处理只能是将其开除出这个组织。国家机构则不同，它具有政权职能，有权制定和颁布法律。这些法律具有普遍的约束力，任何社会组织 and 公民个人都必须遵守执行。对于不服从管理、甚至破坏法律、违抗统治阶级意志的，国家机构中的有关机关可以用强制手段予以惩罚，如剥夺违法者的人身自由甚至生存权利等。人们通常所说的“国家机构具有特殊的强制性”，也就在于此。

第四，国家机构具有组织、管理社会经济和文化教育的职能。这是其他社会组织所不具备的。

国家机构具有严密的组织体系，是由具有各种不同职能的机关组成的。组成国家机构的各国家机关，一方面在国家机构体系中各有一定的分工，各具不同的职权；另一方面又彼此互相配合，协调一致地实现着国家权力，有机地结合为

一个整体。只有这样，统治阶级的意志才能较好地得以实现。因此，统治阶级总是把国家机构尽量搞得合理、完善。

综上所述，国家机构是统治阶级为行使国家权力而建立起来的一整套国家机关的总称。它是统治阶级实现阶级专政，维护统治秩序，组织或干预社会经济文化活动，进而实现自己意志的工具，是上层建筑的重要组成部分，也是国家的主要标志。

我国的国家机构是社会主义类型的国家机构，是在彻底打碎半封建半殖民地的、旧的国家机构的基础上建立起来的。它主要由权力机关、行政机关、军事领导机关、审判机关、检察机关和国家元首组成。

我国的国家机构与一切剥削阶级国家机构，包括国民党反动派统治时期的旧中国的国家机构根本不同。

首先，我国的国家机构是掌握在广大劳动人民手里的，人民是国家的主人。在我国，国家机关的工作人员都来自人民群众。他们不论职位高低，都必须全心全意为广大人民群众服务，是人民的公仆。人民群众可以通过各种形式，直接或间接地参加国家管理，监督国家机关的工作。

其次，我国国家机构的任务是组织和领导全国人民进行社会主义革命和建设，向共产主义目标前进。

第三，我国的国家机构是按照民主集中制原则组织起来并进行工作的。它能够最大限度地反映广大人民群众的意志，便于广大人民群众对国家进行管理。

第二节 我国国家机构的历史发展

我国社会主义的国家机构，是随着新中国的诞生建立起来的。但是，它的基本组织形式，即人民代表大会制度，则是在

民主革命时期，在长期的革命斗争中产生并不断完善的，是中国共产党在长期革命斗争中从事政权建设的经验的总结。

我国人民民主专政的国家机构的历史，最早应该追溯到1925年6月至1926年10月的省港大罢工时期。在这次由中国共产党领导的罢工运动中，曾建立起从工人中选出的八百多名代表组成的最高议事机关“省港罢工工人代表大会”和领导大罢工的机构“省港罢工委员会”。罢工委员会下设干事局、法制局、审计局、会审处、财经委员会、监狱以及两千名以上的工人武装纠察队，权力很大，具有政权的雏型。此外，1927年上海工人第三次武装起义中成立起来的“上海市民政府”，以及湖南各地的农民协会等，也都具有政权的性质。

第二次国内革命战争时期，中国共产党在各革命根据地普遍建立了人民民主政权。1931年11月7日，中国共产党在江西瑞金召开了第一次全国工农兵代表大会，宣告中华苏维埃共和国临时中央政府成立。大会通过了《中华苏维埃宪法大纲》，规定中华苏维埃共和国的最高权力机关为全国工农兵代表大会，在大会闭会期间，中央工农民主政府中央执行委员会为最高政权机关，其下设人民委员会，处理日常事务。此外，它还设立了最高法院、司法行政委员会等机构。

抗日战争时期，随着革命形势的发展，中国共产党先后建立了陕甘宁、晋察冀、晋绥和晋冀鲁豫等十几个抗日根据地。在这些根据地里，中国共产党总结、吸取了第二次国内革命战争时期政权建设的经验，建立了抗日民主政权，并按照“人民代表大会”的形式建立了政府组织机构。

解放战争时期，随着解放区的不断扩大，先后形成了东北、华北、中原、华东、陕甘宁边区等几个大的解放区和内蒙古自治区。各解放区都建立了人民政府。这些人民政府无论是在机

机构设置还是职权划分等方面,都比以前更加成熟,更加完善。

上述几个时期人民民主政权机关的建设,为新中国国家机关的建立提供了宝贵的经验。从这里也可以看出,新中国的国家机构不是照搬别人的模式,更不是延袭旧的国家机器,它是在彻底打碎旧的国家机器后,按照马克思主义关于人民革命政权建设的理论,结合我国新民主主义革命时期革命根据地政权建设的实践经验建立起来的。

从新中国成立到现在的近四十年时间里,随着我国政治经济形势的不断发展变化,国家机构的组织体系、机构设置、职权划分等也经历了几次较大的变化:

一、《共同纲领》时期的国家机构

这个时期从1949年9月底至1954年9月颁布《中华人民共和国宪法》止,是我国社会主义国家机构的初创时期。

1949年9月,在中国共产党的倡导下,召开了包括各民主党派、各人民团体、各地区、各少数民族、人民解放军、国外华侨以及其他爱国民主人士的代表参加的中国人民政治协商会议。会议制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)。在1954年第一届全国人民代表大会召开并制定出新的宪法之前,《共同纲领》实际上起了临时宪法的作用。

根据《共同纲领》的规定,新中国的革命政权按照人民代表大会制度的形式进行组织,全国人民代表大会是最高国家权力机关。但是,由于当时人民解放战争尚在进行,召开由人民选举的全国人民代表大会的条件还不成熟,因此《共同纲领》同时规定,在全国人民代表大会召开之前,由中国人民政治协商会议全体会议执行全国人民代表大会的职权,包括:制定或修改中华人民共和国中央人民政府组织法;选

举中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权；就有关全国民主革命事业或国家建设事业的根本大计或重要措施向中央人民政府委员会提出决议案等。因此，尽管中国人民政治协商会议是人民民主统一战线组织，但在当时却具有国家政权机关的性质。

1949年10月1日，中国人民政治协商会议第一届全体会议选举产生的中华人民共和国中央人民政府委员会成立了。按照《共同纲领》和《中央人民政府组织法》的规定，在中国人民政治协商会议第一次全体会议闭会后，中央人民政府委员会就是最高国家政权机关，对外代表中华人民共和国，对内领导国家政权。具体讲，主要行使下列职权：

第一，制定并解释国家的法律，颁布法令，并监督其执行。

第二，规定国家的施政方针。

第三，废除或修改政务院与国家的法律、法令相抵触的决议和命令。

第四，批准或废除或修改中华人民共和国与外国订立的条约和协定。

第五，处理战争及和平问题。

第六，批准或修改国家的预算和决算。

第七，颁布国家的大赦令和特赦令。

第八，制定并颁发国家的勋章、奖章，制定并授予国家的荣誉称号。

第九，任免政府成员，包括：（1）任免政务院的总理、副总理、政务委员、秘书长、副秘书长和各委员会主任委员、副主任委员、委员，各部的部长、副部长，科学院的院长、副院长、各署的署长、副署长以及银行的行长、副行长；

（2）依据政务院的提议，任免或批准任免各大行政区和各

省市人民政府的主席、副主席和主要的行政人员；（3）任免驻外国的大使、公使和全权代表；（4）任免人民革命军事委员会的主席、副主席、委员，人民解放军的总司令、副总司令、总参谋长、副总参谋长、总政治部主任和副主任；（5）任免最高人民法院的院长、副院长和委员，最高人民检察院署的检察长、副检察长和委员。

第十，筹备召开全国人民代表大会。

中央人民政府委员会由主席一人，副主席六人，委员五十六人，秘书长一人组成。主席主持中央人民政府委员会的会议并领导中央人民政府委员会的工作。副主席和秘书长协助主席执行职务。

中央人民政府委员会主席：毛泽东

中央人民政府委员会副主席：朱 德 刘少奇 宋庆龄
李济深 张 澜 高 岗

中央人民政府委员会委员：

陈 毅	贺 龙	李立三	林伯渠	叶剑英
何香凝	林 彪	彭德怀	刘伯承	吴玉章
徐向前	彭 真	薄一波	聂荣臻	周恩来
董必武	赛福鼎	饶漱石	陈嘉庚	罗荣桓
邓子恢	乌兰夫	徐特立	蔡 畅	刘格平
马寅初	陈 云	康 生	林 枫	马叙伦
郭沫若	张云逸	邓小平	高崇民	沈钧儒
沈雁冰	陈叔通	司徒美堂	李锡九	黄炎培
蔡廷锴	习仲勋	彭泽民	张治中	傅作义
李章达	李烛尘	章伯钧	潜 程	张奚若
陈铭枢	谭平山	张难先	柳亚子	张东荪
龙 云				

中央人民政府委员会秘书长：林伯渠

按照《中央人民政府组织法》和《共同纲领》的规定，中央人民政府委员会组织政务院，作为国家政务的最高执行机关；组织人民革命军事委员会，作为国家军事的最高统辖机关；组织最高人民法院和最高人民检察署，作为国家最高审判机关和最高检察机关。所有这些机关，都要向中央人民政府委员会负责并报告工作。中央人民政府委员会和它所领导的政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察署，组成了中央人民政府。

这个时期的地方政权机构也是随着革命形势的发展逐步建立、健全起来的。在人民解放军初解放的地方，由于不具备普选人民代表大会的条件，因此，一律实行军事管制，由中央人民政府或前线军政机关委任人员组织军事管制委员会和地方人民政府。军事管制委员会和地方人民政府的任务是领导当地人民建立革命秩序，镇压反革命活动，并在具备了一定条件的时候召集各界人民代表会议。

地方各界人民代表会议实际上是向后来的地方各级人民代表大会过渡的一种政权组织形式。在普选的地方人民代表大会召开之前，它实际上发挥着地方国家权力机关的作用。以省各界人民代表会议为例，根据《省各界人民代表会议组织通则》规定，它代行省人民代表大会的如下职权：（1）听取与审查省人民政府的工作报告；（2）决定省的施政方针和政策；（3）审查与通过省人民政府的预算、决算；（4）建议与决议有关省政兴革事宜；（5）选举省人民政府主席、副主席、委员，组成省人民政府委员会。

由地方各界人民代表会议选举产生的地方人民政府委员会，是当时的地方政权机关，在地方人民代表大会（或地方各

界人民代表会议)闭会期间,行使地方人民代表大会(或地方各界人民代表会议)的职权。地方人民法院和人民检察院都是同级人民政府的组成部分,受同级人民政府委员会的领导与监督。地方各级人民政府委员会统一领导本级人民政府所属各部门的工作。

建国初期,由于各地解放的时间有先有后,各地区革命形势的发展也不平衡。为了便于有重点、有针对性、因地制宜地开展工作,在中央和省级国家机构之间,还设立了大行政区一级政府机构,即大行政区人民政府委员会(在未召开大行政区各界人民代表会议并选出大行政区人民政府委员会之前,为大行政区军政委员会,由政务院提请中央人民政府任命)。它既是比省(市)高一级的地方国家政权机关,同时又是中央人民政府政务院领导、监督地方政府工作的代表机关。当时共有六大行政区,即东北、西北、华北、华东、西南、中南。随着各项民主改革任务基本完成,有计划的社会主义经济建设即将开始,为了减少机构层次,加强中央的集中统一领导,1952年11月中央人民政府决定将大行政区人民政府(军政委员会)一律改为行政委员会。这样,在性质上,大行政区行政委员会不再是最高一级的地方国家政权机关,而仅是中央人民政府政务院在地方的代表机关了。1954年6月,为了更加适应国家经济建设的需要,进一步加强中央统一集中领导,中央人民政府委员会第三十二次会议通过决定,撤销了大行政区一级的机构和大行政区设置。

二、“五四宪法”时期的国家机构

这个时期大致是从1954年9月《中华人民共和国宪法》颁布至1975年。这个时期是我国国家机构经过建国初期的过

渡阶段后的新的发展时期，也是国家机构在组织体系、机构设置、职权划分等方面比较完善、合理的时期。

1953年3月至1954年5月，全国各地先后进行了普选，建立起地方各级人民代表大会。在此基础上，于1954年9月召开了第一届全国人民代表大会，制定并颁布了我国第一部社会主义宪法和《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等五个有关国家机构建设的基本法律。根据这部宪法和五个组织法的规定，我国国家机构有较大的变化。

首先，新召开的全国人民代表大会成为最高国家权力机关。在这之前，最高国家权力机关的职权是由中国人民政治协商会议执行的，会议闭会后，由中央人民政府委员会执行。随着全国人民代表大会的召开，中国人民政治协商会议不再执行全国人民代表大会的职权，中央人民政府委员会也完成它的历史使命不复存在了。全国人民代表大会设立常务委员会，它是全国人民代表大会的常设机关，在全国人民代表大会闭会期间，行使全国人民代表大会的部分职权。

其次，设立了国家主席，它和全国人民代表大会常务委员会构成我国集体的国家元首，并统率全国武装力量。

第三，国家的最高行政机关为国务院，最高审判机关为最高人民法院，最高检察机关为最高人民检察院。而《共同纲领》时期，最高行政机关为政务院，最高检察机关叫最高人民检察署。

第四，取消了人民革命军事委员会的建制，其所负责的武装力量的建设工作由国务院管理。

第五，设立了最高国务会议和国防委员会。最高国务会议是商讨国家重大事务的会议。国防委员会是专门研究国防工作的组织。最高国务会议主席和国防委员会主席均由国家主席兼任。

这一时期的地方国家政权机关为地方各级人民代表大会及其组织产生的地方各级人民委员会（地方人民政府）。地方各级人民法院和人民检察院是各级地方国家审判机关和检察机关。另外，各民族自治地方的行政地位在宪法中也作了明确规定，均设立民族自治地方自治机关，行使自治权。民族自治地方也不象《共同纲领》时期统称为自治区，而是分成自治区、自治州、自治县等。

在这一时期的后半期，即1966年以后，发生了“文化大革命”，我国社会主义法制遭到严重破坏，全国人民代表大会长期无法召开，当时担任国家主席的刘少奇同志被迫害致死，国家主席实际上被废除了。检察机关被撤销，审判机关基本瘫痪。整个国家机构受到不同程度的破坏。

三、“七五宪法”时期的国家机构

1975年6月，召开了第四届全国人民代表大会，对1954年制定的宪法进行了修改。当时，“文化大革命”尚未结束，因此，修改后的宪法有关国家机构的规定也受到左倾错误思想的影响。

前面已说过，国家主席在“文化大革命”开始不久，实际上就被废除了。“七五宪法”从国家根本法的角度确认了这一事实，取消了国家主席的设置，同时，取消了最高国务会议和国防委员会，还取消了检察机关的设置，对国务院的职权规定得也非常概括、简略。

按照“七五宪法”的规定，地方各级“革命委员会”既是地方各级人民政府，又是地方各级人民代表大会的常设机关，从根本法的角度确认了“革命委员会”在国家机构体系中的地位。另外，“七五宪法”取消了乡、镇人民政府的设置，肯定了当时农村基层政权的“政社合一”的做法，使农村人民公社既是生产单位，又是行政机构；既行使生产管理权，又行使基层政府机构的职权。“七五宪法”关于民族自治机关的规定也大大减少，取消了民族自治地方的一些自治权。

总之，“七五宪法”对国家机构的规定，充分体现了当时国家政治生活极不正常的状况，使得国家机构在设置、职权划分等方面也处于极不正常、极不合理的状态。

四、“七八宪法”时期的国家机构

这一时期是我国国家机构在“十年动乱”之后、随着国家政治生活逐步恢复正常、也开始向正常的、比较健全完善的国家机构发展的一个时期。

1978年9月召开的第五届全国人民代表大会，对“七五宪法”进行了修改。次年7月，第五届全国人民代表大会第二次会议又通过了《关于修正中华人民共和国宪法的若干规定》的决议和新的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》等几个有关国家机构的重要法律。9月13日，第五届全国人民代表大会常委会第十一次会议通过了《关于省、自治区、直辖市可以在1979年设立人民代表大会常务委员会和将革命委员会改为人民政府的决议》。根据上述宪法和法律的规定，恢复了