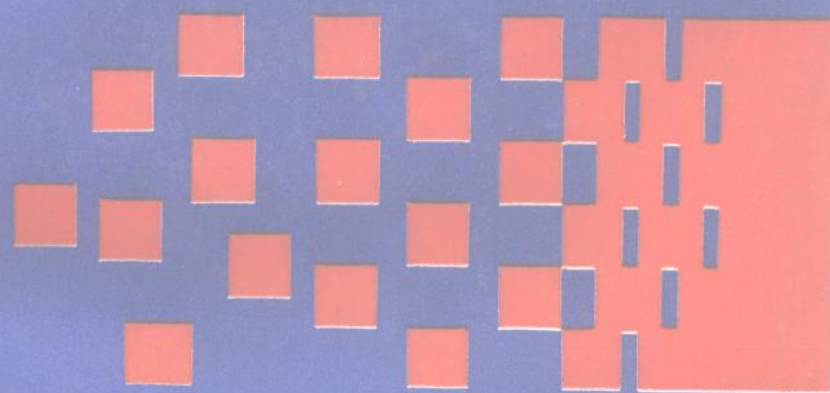


中华人民共和国 政府与政治

王劲松 著



中共中央党校出版社

2022/07

中华人民共和国政府与政治

(1949·10—1992)

王敬松 著

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

(京) 新登字 100 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国政府与政治/王敬松著. -北京: 中共中央党校出版社, 1994. 10

ISBN 7-5035-1049-8

I. 中… I. 王… III. ①中国-国家行政机关-研究
②中国-政治-研究 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 03991 号

中华人民共和国政府与政治

(1949·10—1992)

中共中央党校出版社出版发行

(北京海淀区大有庄 100 号)

北京振华印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 1 月第 1 版 1995 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14.625

字数: 360 千字 印数 1—3000 册

定价: 11.80 元

简短的绪言

对政府的研究，是一个古老而又未显旧颜的课题。

关于政治学的研究对象，政治学家们依据其所处的时代、接受的教育、个人的境遇等的不同，对这一问题有着不同的看法。而且随着时代的进步，对政治学研究的领域也在不断的拓宽。但我仍认为，政治学研究的对象始终围绕着权力。这种权力不是作为法人代表的那种组织指挥权力，也不是家庭或家族中的家长或族长因其身份而产生的权力，也不是近代以来公、私组织中各种职员因其职务而具有的职责，它指的是政府的权力，也就是对社会公共事务进行决策和管理的权力。当然，从历史发展角度看，家长或族长的权力是政府权力的“先驱”，经济或社会组织中的权力是政府权力的基础，而公职机构中职员的职责则是政府权力的辅助力量。但最终，政府的权力均远高于它们之上。当上古时期希腊罗马的哲人们将政治学从哲学、伦理学中独立出来形成自立的政治学（尽管政治学是否是一门独立学科至今仍有人持怀疑甚至否定态度）时，其研究的对象就明确并固定了。但是，权力是实在而又飘渺的，而政府乃权力之载体，于是，以权力为中心，以政府为主要对象，就成为政治学长时期的研究内容。从亚里士多德、柏拉图，到中世纪的格拉秀斯、霍布金斯，至近代的孟德斯鸠、洛克、卢梭，其代表作品和观点均是关于政府问题的。

本书是研究中华人民共和国的政府及其政治的。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。中国共产党是中华人民共和

国的领导核心，政府也在其领导之下，不谈中国共产党，中华人民共和国中任何基本的问题都无法搞清。从时间上讲，本书起自1949年10月，即中华人民共和国建立，基本上止于1992年底。

本书研究了些什么问题呢？或者说，在学术上有些什么突破呢？这是读者首先关心的问题。因为有所新意乃是学术作品得以立足之基础。遗憾的是，我无法一一列举。但要声明，在本书的六个篇章中，我都希望并努力去做到有新的看法献给读者。例如，关于政府职权与政府职能的问题，对中华人民共和国中央与地方关系的评价问题，关于中国共产党领导政府的问题，等等。我诚恳地期待着专家、读者的指正。

目 录

简短的绪言	(1)
-------------	-------

第一篇 中央政府

第一章 中央人民政府成立	(2)
--------------------	-------

第一节 中国共产党领导的中国人民解放军的胜利	(2)
------------------------------	-------

第二节 “新政协”的提出和准备	(5)
-----------------------	-------

第三节 “新政协”全体会议召开 中央人民政府 成立	(11)
------------------------------------	------

第二章 中央人民政府	(18)
------------------	------

第一节 中央人民政府委员会	(18)
---------------------	------

第二节 中央人民政府主席	(20)
--------------------	------

第三节 政务院	(21)
---------------	------

第三章 人民代表大会体制	(34)
--------------------	------

第一节 人民代表大会体制	(35)
--------------------	------

第二节 全国人民代表大会会议	(39)
----------------------	------

第三节 全国人民代表大会常务委员会	(49)
-------------------------	------

全国人大常委会的法律地位和职权	(49)
-----------------------	------

全国人大常委会的组织	(52)
------------------	------

全国人大常委会会议	(54)
-----------------	------

全国人大和其常委会的机构	(56)
--------------------	------

专门委员会	(57)
-------------	------

第四节 全国人民代表大会代表	(60)
----------------------	------

全国人大代表的数量	(60)
-----------------	------

全国人大代表的选举原则·····	(61)
全国人大代表基本实行区域代表制·····	(62)
人大代表是兼职·····	(65)
第五节 国家主席·····	(65)
国家主席与集体国家元首·····	(66)
最高国务会议·····	(68)
国家主席职位的废与立·····	(70)
国家副主席、代主席和名誉主席·····	(73)
第六节 国务院·····	(75)
国务院的基本职责·····	(75)
国务院的领导体制·····	(76)
国务院的组织结构·····	(80)
国务院办公厅·····	(84)
部、委·····	(86)
国务院直属机构·····	(86)
办事机构·····	(88)
国务院事业单位·····	(88)
“国家局”·····	(90)
非常设机构·····	(91)
第四章 人民代表大会制度与“议行合一”·····	(96)

第二篇 地方政府

第一章 中华人民共和国地方政府的基本模式·····	(102)
第一节 各界人民代表会议——军管会、人民 政府委员会·····	(103)
第二节 人民代表大会——人民委员会·····	(111)
关于人民代表大会·····	(112)
关于人民委员会·····	(114)
第三节 人民代表大会——革命委员会·····	(115)

关于人民代表大会	(115)
关于革命委员会	(116)
第四节 人民代表大会——人民政府	(124)
地方人大制度的变化与发展	(124)
地方人民政府的变化	(129)
第二章 地方政府的层次	(130)
第一节 大区人民政府	(131)
大区概况	(131)
大区的改制与撤销	(134)
第二节 省级人民政府	(137)
省	(137)
直辖市	(138)
计划单列市	(140)
第三节 市级人民政府	(144)
省辖市	(145)
地区	(145)
“市管县”体制	(147)
第四节 县级人民政府	(149)
县人民政府	(149)
不设区的市人民政府	(150)
省辖市所属区人民政府等	(153)
第五节 乡级人民政府	(153)
乡人民政府	(153)
镇人民政府	(154)
街道办事处	(156)
第三章 地方政府的类型	(160)
第一节 民族区域自治政府	(160)
民族政策与民族区域自治	(160)
民族自治区简介	(166)

关于民族乡	(168)
第二节 特别行政区	(169)
“一国两制”	(169)
香港特别行政区	(171)
澳门特别行政区	(173)

第三篇 中华人民共和国的司法制度

第一章 中华人民共和国的法制建设	(176)
第一节 废除“六法全书”	(176)
废除“六法全书”	(176)
“司法改革”运动	(177)
第二节 中华人民共和国的法制建设	(181)
第二章 中华人民共和国的司法组织	(184)
第一节 法院和审判工作	(184)
一般法院和专门法院	(184)
法院体制	(186)
审判制度	(186)
特别法庭	(187)
第二节 检察机关	(194)
检察机关的性质	(194)
检察机关的设置及其变化	(196)
专门检察机关	(200)
检察机关的领导体制	(201)
第三节 公安机关	(202)
公安机关的设置	(202)
公安机关的任务	(203)
中国人民武装警察部队(武警部队)	(205)
公、检、法三机关的关系	(207)
第四节 安全机关	(207)

第五节 司法行政机关·····	(208)
-----------------	-------

第四篇 中华人民共和国的职权

第一章 中华人民共和国政府职权的特点·····	(212)
-------------------------	-------

第一节 政府职权的全面扩大·····	(213)
--------------------	-------

农村的社会主义：从合作社到人民公社·····	(213)
------------------------	-------

城市的社会主义：工商业改造·····	(217)
--------------------	-------

对文化、教育、艺术、宣传等组织的改造·····	(222)
-------------------------	-------

对社会生产力的管理·····	(224)
----------------	-------

第二节 职权行使的直接性·····	(228)
-------------------	-------

关于计划管理·····	(229)
-------------	-------

关于行政性·····	(231)
------------	-------

第三节 关于政府权威的分析·····	(235)
--------------------	-------

中华人民共和国政府的权威性·····	(235)
--------------------	-------

关于中华人民共和国政府权威的负面的分析·····	(236)
--------------------------	-------

第二章 中华人民共和国政府职权的变化·····	(243)
-------------------------	-------

第一节 政企职责分开：从农村到城市·····	(244)
------------------------	-------

农民获得生产的自由·····	(244)
----------------	-------

“政企分开”·····	(246)
-------------	-------

商品化和市场化趋势·····	(248)
----------------	-------

第二节 政府对私人所有制的局部开放·····	(250)
------------------------	-------

私人经济·····	(250)
-----------	-------

外资经济·····	(254)
-----------	-------

第三章 社会主义市场经济与政府职权·····	(256)
------------------------	-------

第一节 间接政府·····	(257)
---------------	-------

第二节 民权政府·····	(260)
---------------	-------

第三节 限权政府·····	(262)
---------------	-------

第四节 法治政府·····	(264)
---------------	-------

关于法治政府的社会管理·····	(265)
------------------	-------

关于法治政府的自身管理	(266)
第五节 富民政府	(268)

第五篇 中央与地方的关系

第一章 中央集权体制的建立	(273)
第一节 中央集权	(273)
第二节 大区分权：过渡性	(277)
第二章 稳定的体制和巨幅的变动：“条条”与 “块块”	(280)
第一节 “统一领导、分级管理”	(280)
第二节 “统一领导、分级管理”的基本内容	(283)
“统一领导”是核心	(283)
“分级管理”：部委与省	(283)
巨幅变动：下放与回收	(292)
第三章 中央与地方关系：体制改革	(303)
第一节 中央与地方关系的基本状况	(303)
第二节 关于中央与地方关系改革的思考：原则与 理论	(307)

第六篇 中华人民共和国政府 与中国共产党

第一章 中国共产党是领导党	(312)
第一节 两种执政党	(312)
第二节 中国共产党行使领导权的前提	(314)
中国共产党领导其他党派	(314)
“党指挥枪”	(319)
第二章 中国共产党对政府的领导	(330)
第一节 自上而下的中国共产党组织系统与领导地 位	(330)

中共中央的最高领导地位	(330)
地方各级党委的地区领导地位	(335)
第二节 中国共产党组织各部门的管理职权	(338)
组织、宣传、统战等固定的中国共产党领导部门	(338)
非常设的一些领导机构	(340)
第三节 企事业单位的党组织及其领导作用	(341)
第四节 “党组”的部门核心领导地位	(345)
第五节 “党管干部”	(351)
关于“干部”概念	(351)
关于“党管干部”	(353)
第六节 机关中的中共基层组织	(362)
第三章 中国共产党的领导与“党政分开”	(365)
附录一：中华人民共和国中央非常设机构历年设置 简表	(376)
附录二：中华人民共和国政府与政治大事简记 (1949. 10. 1—1992. 12. 31)	(442)
后记	(455)

第 一 篇

中 央 政 府

所谓中央政府，它有两个含义。一，它是一个国家的代表，在外交、国际政治活动等场合所言之“某国”、“某国政府”，即是指一国的中央政府。但联邦制国家因其政治体制的不同不使用中央政府概念而称联邦政府。有些时候，在称呼某国政府（即中央政府）时，在政府二字之前冠以该国（或政治共同体）首都地名，甚至以中央政府所在之场所（如白宫、克里姆林宫等）冠于政府之前，这也指的是中央政府。不过这类称呼或者说明该国在政治和政府结构方面存在一定的窘况，或者反映使用此概念者对被称呼者在外交关系或政治关系上有看法，或者兼而有之。这一含义主要是对外而言的。二，是指它与本国内区域性政府相对而言的最高一级政府。从社会学、组织学等方面讲，它指同类性质的组织系统中的最高层次，是内政外交的最高决策者、协调者。这一含义是对内而言的。

毫无疑问，政府和国家是关系极为密切但又有区别的两个政治概念。从本文谈政府的角度，无论对内而言抑或对外而言，中央政府与国家是一对一的关系。即在一个国家里只能有一个中央政府。一旦一个国家里出现了一个以上的中央政府——这种情况古今中外都存在过，无论这些中央政府实际权力所及的范围大小，都说明正常的国家——政府关系被破坏。从权力学方面讲，一个国家存在一个以上中央政府的局势是不可能持久存在的。要么重新统一为一个中央政府。当然，统一的形式可不同，或由一方居唯一之中央政府的地位，或诸方联合组成中央政府。第二次世界

大战后被分裂的联邦德国与民主德国，南越与北越就统一为一个国家一个中央政府。而朝鲜半岛至今仍是两个国家，并于1991年同时被接纳为联合国成员国。要么分裂为一个以上的国家而设立相应的几个中央政府。

战争和和谈是解决这种政治危机的两种基本手段。以前，确切地说，直至本世纪50—60年代之前，战争是这类问题的主要解决途径。世界历史上从上古到现代，战争在相当多的国家内绵延不断，而争夺国家最高权力乃是多数战争的主因。今天，尤其是本世纪50—60年代以来，对话和和谈则成为解决这类危机的趋势和主流。无疑，这是历史的进步，至少在解决方式上符合社会发展的潮流。当然，历史的发展在偌大的地球上是不平衡的，只要存在至今的国家——政府模式不改变，在解决国家——政府问题上，战争手段的使用就不可能被最终排除。时至今日，这类战争的炮火声不仍在震天价响吗？

以上算是关于中央政府概论性的开场白。犹如本书绪言中所说，我们谈的政府是广义的政府，它包括立法、行政、司法诸机关。从本篇的第一章开始，对中华人民共和国中央政府的论述就是根据这样的理解进行的。

第 一 章

中央人民政府成立

第一节 中国共产党领导的中国 人民解放军的胜利

中华人民共和国的成立，是中国共产党领导的革命战争取得胜利的结果。毛泽东说中国共产党的胜利有“三大法宝”：中国共产党的领导，武装斗争和统一战线。毛泽东说：“在中国，离开了

武装斗争，就没有无产阶级的地位，就没有人民的地位，就没有共产党的地位，就没有革命的胜利。”^①显然，在“三大法宝”中，中国共产党领导的武装斗争是“宝中之宝”。

中国共产党接受北伐结局的教训，于1927年开始筹建本党的武装力量。但到1935年到达陕北延安时，武装力量仅有3万余人，时称中国工农红军。此后，延安即成为中国共产党进行斗争的指挥中心。1936年12月12日，张学良与杨虎城在西安发动兵谏，拘扣蒋介石。在这一轰动世界的事件结束之后，以对日共同作战这一民族大业为基础，中华民国政府与中国共产党暂时解除了敌对状态。1937年8月，中国工农红军的主力部队被改编为国民革命军第八路军。^②10月间，又将在长江以南江苏、安徽等8省活动的红军游击队改编为国民革命军陆军新编第四军。^③在八年艰苦卓绝、可歌可泣的反抗日本侵略的斗争中，八路军、新四军在中国共产党领导下，主要采取游击战打击日本侵略者。同时，八路军、新四军也获得了具有基础意义的力量壮大。“1940年前后，八路军、新四军和华南抗日游击队已由抗战开始时的五万多人发展到五十余万人”。^④“同时，大力加强了根据地的建设，建立了党的各级组织，加强了党的领导和根据地的政治建设、军事建设、经济建设及文化建设，建立工、农、青、妇、学生、儿童等抗日救国的群众性团体。”“全国党员数量由抗战初期的四万余人发展到八十万”。^⑤在抗日战争中，毛泽东在中国共产党内提出了统一战线中的策略问题，即“既不是一切联合、否认斗争，也不是一

① 《毛泽东选集》（第二卷）第610页，人民出版社1991年6月版。

② 此为1937年7月13日之命令。9月11日又改称为国民革命军第十八集团军。前者为平时编制，后者为战时编制。参阅郝梦笔、段浩然主编：《中国共产党六十年》（上）第209页，解放军出版社1984年6月版。

③ 据李一氓在“血染着我们的姓名——皖南事变的前前后后”中说，1934年10月中共红军撤离江西进行长征后，留在江南8省（江西、福建、广东、浙江、湖南、湖北、安徽、河南）有一些游击队。抗日战争起来后，“就有新编一个四军的说法（相对北伐时期的国民革命军陆军第四军而言）。”见《人物》1982年4期。

④⑤ 《中国共产党六十年》（上）第249、249—250页。

切斗争、否认联合，而是综合联合和斗争两个方面的政策”。“坚持独立自主的原则”。在中国共产党管理的区域内，军事建设得到极大发展和巩固。在中共七大会议上，朱德在“论解放区战场”报告中说：“党的正确的政治方针和正确的军事方针相结合造成了人民军队，造成了解放区，造成了解放区的人民战争并取得伟大胜利”。在毛泽东“放手扩大八路军新四军”^①的政策下，到抗日战争结束时，中国共产党领导的武装力量已达到120万人，^②是抗战前的数十倍。抗日战争的结束并未给中国人民带来久盼的和平。1946年，内战爆发了。两年后，中国人民解放军兵力已达到280万人，而同时期国民政府的军队则由450万下降到365万。^③“三大战役”又“歼灭敌人（包括起义、改编）正规军一百四十四个师，非正规军二十九个师，共计一百五十四万人”。^④到1949年6月，“三个年头中，人民解放军共已消灭反动派的国民党军五百五十九万人”。^⑤1948年9月，中共中央在河北省平山县西柏坡村召开政治局会议。会后毛泽东在“中共中央关于九月会议的通知”中说：“在大约五年左右的时间内（从一九四六年七月算起），……歼敌正规军、非正规军和特种部队共七百五十万人。……五年作战结果，我军可能接近五百万人。如果五年作战出现了这样的结果，就可以说国民党的反动统治已经从根本上被我们打倒了”。^⑥虽然日后实际情况与毛泽东设想的不完全相同，但是，中国人民解放军到1949年中华人民共和国成立前已达到600多万人。这是一支为中华人民共和国的成立立下了赫赫战功的军队。

① 《毛泽东选集》（第二卷）第744页。

② 《中国共产党六十年》（上）第324页。

③ 《中国共产党六十年》（上）第324、355页。

④ 《中国共产党六十年》（上）第359页。

⑤ 《毛泽东选集》（第四卷）第1464页。

⑥ 《毛泽东选集》（第四卷）第1345页。

第二节“新政协”的提出和准备

“新政协”会议的提出

战场上的胜利是实质性的。然而在形式上，中华人民共和国中央人民政府是在1949年9月21日—30日召开的中国人民政治协商会议全体会议上成立的。

关于“政治协商会议”一词的来历，要回溯到1945年举行的“重庆会谈”。同年10月10日，中华民国政府代表和中共代表经过43天的谈判在战时陪都重庆签署了《政府与中共代表会谈纪要》（即《双十协定》）。《纪要》其中一项为“由国民政府召开政治协商会议，邀请各党派代表及社会贤达协商国是，讨论和平建国方案及召开国民大会各项问题”。^①“政治协商会议”一词即是国民政府方面的代表王世杰提出而被各方同意的。^②按照这一纪要于翌年1月10日—30日召开了政治协商会议。这即是“旧政协”，而于1949年由中共领导召开的政治协商会议，则相对称为“新政协”。1949年8月在“新政协”筹备会常委会第4次会议上，周恩来代表中共说，如形成固定的统一战线组织，名称也要固定一下，建议称为中国人民政治协商会议。在人民民主国家中需要统一战线，即使在社会主义时期，仍然有与党外人士的统一战线。要合作就要有各党派统一合作的组织，这组织就叫中国人民政治协商会议，要长期存在。9月17日名称正式确定。^③并沿用至今。

1948年是中共领导的解放战争获得巨大成就之年。在武装力

① 张治中：《我与共产党》第62页，文史资料出版社1980年8月版。

② 张治中：《我与共产党》第66页。又见李维汉：《回忆与研究》（下）第629页，中共党史资料出版社1986年版。

③ 杨建新、石光树、袁廷华编著：《五星红旗从这里升起》第78、83页，文史资料出版社1984年9月版。