

此项研究受国家
社会科学基金资助

当代中国 政治运行 机制

施九青 倪家泰著

山东人民出版社

此项研究受国家
社会科学基金资助

当代中国政治运行机制

施九青 倪家泰 著

山东人民出版社

一九九三年·济南

鲁新登字01号

当代中国政治运行机制

施九青 倪家泰

*

山东人民出版社出版

(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行 山东新华印刷厂印刷

*

850×1168毫米32开本 20.5印张 450千字

1993年6月第1版 1993年6月第1次印刷

印数 1—2000

ISBN 7—209—00439—4

C·49 定价：10.00 元

前 言

高度民主的政治是经济、政治、文化三位一体的社会主义社会的重要组成部分和基本特征之一，民主政治建设是社会主义全方位建设的重要方面，政治改革也是社会主义改革系统工程中必不可少的子系统工程。显而易见，民主政治的建设和发展在社会主义事业中具有举足轻重的地位和作用。

中国社会主义曲折发展的实践表明，我国人民在中国共产党的领导下推翻了三座大山，建立起人民民主专政的政治制度，正是这一优越先进的政治制度保证了社会主义经济制度和文化制度在中国大地上的诞生和发展，保证了社会主义建设事业得以获取举世瞩目的成就。然而，毋庸置疑的是，我国在建立了人民民主专政国体和人民代表大会政体以后，并没有十分注意、及时抓紧健全和完善作为这一制度的具体实现形式的政治体制和政治运行机制，致使政治体制，特别是政治运行机制中，较为严重地存在着诸如权力过分集中、以党代政、以政代企、民主化不够、科学化欠缺等等弊端，这不仅极大地影响着人民民主政治制度优越性的发挥，延缓了社会主义事业的发展进程，甚至成为失误和动乱的重要原因之一。为了继续卓有成效地推进社会主义事业的发展，就必须坚持民主政治建设，这不仅包括政治制度的完善和政治体制的改革，而且包括政治运行机制的健全。而要做到这一点，必须有科学理论的指导。在

中国建立什么样的政治运行机制，怎样建立这样的政治运行机制，理论上几乎是一片荒芜，是一个未开垦的处女地，而社会主义政治的改革和发展却急切地呼唤着和期盼着这一理论，而这一理论只有在中国社会主义政治改革、建设和发展的实践中才能孕育和形成。我国在经济改革中成功地探索出适合我国国情的国家调控市场，市场引导企业的经济运行机制，这无疑鼓舞和激励着我们探索适合我国国情的政治运行机制，并给予方法论的启迪和指导。笔者不揣冒昧将自己探索中国政治运行机制的菲薄成果奉献于读者面前，以达抛砖引玉之目的。

本书力求具备四个特性：理论性、实证性、系统性和完整性。理论性，笔者着力使本书具有较高的理论品位，不仅要对政治制度、政治体制，尤其是对政治运行机制及其与政治制度、政治体制的相互关系做出科学抽象和理论概括；而且要对中国政治运行机制的过去、现在和未来做出较为深刻的理论阐述。实证性，拙作不仅要努力做到论之有理，而且要持之有据，致力于从客观、准确、具体地考察分析中国的实际政治运行中，抽象出科学理论，并用于指导中国政治运行机制的改革和完善，这就要求对中国政治运行机制进行实证的研究和表述，以奠定立论的坚实基础。系统性，笔者试图通过两条线索的纵横分析来实现本书的系统性，一条线索是纵观中国政治运行机制的古往今来和横剖当代中国政治运行机制的断面；另一条线索是纵论当代中国政治运行机制中从中央到地方、再到基层单位、直至公民个人四个层面，横析当代中国政治运行机制中的政党、国家、社会团体和经济文化组织这四类政治运行主体，从而构筑出纵横四位一体，政治运行系统网络。完整性，笔者

不仅力求完整地阐述当代中国政治运行机制的产生、发展、改革和完善等诸方面的问题，还力求对当代中国政治运行机制的每个环节加以全面的论述，从而体现本书结构的完整性。

作 者

一九九二年十二月于济南

目 录

概 论 篇

政治运行机制概论

第一章 政治运行机制.....	3
1. 政治运行机制概念的内涵.....	3
2. 政治运行主体及其权力配置.....	9
3. 政治运行过程.....	19
第二章 社会主义前诸社会形态政治运行机制.....	41
1. 奴隶社会政治运行机制.....	41
2. 封建社会政治运行机制.....	46
3. 资本主义社会政治运行机制.....	49
4. 资本主义政治运行机制理论.....	60
第三章 社会主义政治运行机制.....	71
1. 社会主义政治运行机制的性质.....	71
2. 社会主义政治运行机制的特征.....	72
3. 社会主义政治运行机制的目标.....	85
4. 社会主义政治运行机制的原则.....	96
5. 现实社会主义政治运行机制面临的矛盾.....	99

总 论 篇

当代中国政治运行机制总论

第四章 中国政治运行机制的历史沿革·····	109
1. 中国古代政治运行机制·····	109
2. 当代中国社会主义政治运行机制的产生和发展·····	117
3. 当代中国政治运行机制的演化和畸变·····	148
第五章 当代中国政治运行机制的初步改革·····	163
1. 当代中国政治运行机制改革的艰难探索·····	163
2. 当代中国政治运行机制改革的初步成果·····	192
3. 建设有中国特色社会主义政治是指引我们改革和 完善我国政治运行机制的科学理论·····	214
第六章 当代中国政治运行机制的目标模式 ——纵横四位一体·····	220
1. 从权力过分集中到权力合理配置及其机制转换·····	220
2. 构筑纵横四位一体的政治运行机制·····	244

横 论 篇

当代中国政治运行机制横论

第七章 中国政治运行机制中的横向结构及其运行··	281
1. 中国政治运行机制中每一层面的四类政治主体及 其运行机制·····	281
2. 中国横向政治运行中要解决的突出问题是实行 党政分开·····	290
3. 中国横向政治运行中要解决的另一突出问题是	

实行政企分开.....	299
第八章 中国政治运行机制中的政党.....	309
1. 中国共产党领导的多党合作的运行机 制.....	309
2. 中国共产党的运行机 制.....	319
3. 中国各民主党派的运行机制.....	331
4. 中国人民政治协商会议的运行机 制.....	343
第九章 中国政治运行机制中的国家.....	351
1. 中国国家政权的结构及其运行.....	351
2. 人民代表大会的运行机制.....	362
3. 中国政府的运行机 制.....	375
4. 中国司法机关的运行机制.....	398
第十章 中国政治运行机制中的社会团体.....	413
1. 中国的社会团体及其运行机 制.....	413
2. 中国工会的运行机 制.....	426
3. 共青团和妇联的运行机制.....	436
4. 其它社会团体的运行机制.....	444
第十一章 中国政治运行机制中的经济文化组织.....	452
1. 新型的经济文化组织是改革中形成并不断完善 的新生事物.....	452
2. 新型经济组织的运行机 制	456
3. 新型中介组织的运行机制.....	464

纵 论 篇

当代中国政治运行机制纵论

第十二章 中国政治运行机制中的纵向结构

及其运行.....	473
1. 中国政治运行机制中四个层面的相互关系.....	473
2. 中央和地方合理分权.....	485
3. 建立自主活动的基层单位.....	510
4. 确立自由全面发展积极参政的公民政治角色.....	516
第十三章 中国政治运行机制中的中央.....	525
1. 中央在我国政治运行机制中的地位及其运行主体.....	525
2. 中国政治运行机制中最高层决策的制定与执行.....	533
第十四章 中国政治运行机制中的地方.....	552
1. 中国地方的构成及其在政治运行机制中的地位、 作用和相互关系.....	552
2. 省(自治区、直辖市)级政治运行机制.....	561
3. 地区(地级市、自治州、盟)级政治运行机制.....	576
4. 县(县级市、区)级政治运行机制.....	580
5. 乡(镇、街道办事处)级政治运行机制.....	587
第十五章 中国政治运行机制中的基层单位.....	596
1. 基层单位在中国政治运行机制中的地位、作用及 其运行特点.....	596
2. 村级政治运行机制.....	600
3. 居级政治运行机制.....	610
4. 企事业单位的政治运行机制.....	614
第十六章 中国政治运行机制中的公民个人.....	624
1. 公民在中国政治运行机制中的地位和作用.....	624
2. 公民主体意识是民主政治运行的基础和动力.....	628
3. 现实中国公民的政治参与机制及其改革和完善.....	634
后 记.....	645

概 论 篇

政治运行机制概论

第一章 政治运行机制

1. 政治运行机制概念的内涵

一、政治运行机制是政治主体的权力配置及其运行过程

古希腊哲学家亚里士多德有一句名言：人天生是政治动物。这非常形象地表述了政治与人的密切关系。但是，这句话从严格的科学意义上讲，并不那么准确。按照马克思主义的观点看来，人天生是自由自觉活动的主体，这是人的本质，是人生来具有的，这一方面可以理解为当整个人类脱离了动物界成其为人的时候，他就可以按照自己的意志自由自觉地活动；另一方面也可理解为当一个人呱呱堕地到入土为安，他也是作为活动的主体按照自己的意志自由自觉的活动。当然他的意志、他的活动的实现是受错综复杂的人与自然的关系、人与人的关系制约的。所以说人的本质的实现是社会关系的总和。当人与人的关系中还不存在阶级矛盾和阶级对立时，人作为活动主体还不是政治动物，只有当人与人的关系中出现了阶级矛盾和阶级对立，人才成其为政治动物。人要用政治手段来谋求本阶级或个人的利益，而这只有剥夺或排斥对立阶级或个人的利益才能达到，这种在阶级矛盾和对立中谋求利益的活动就是政治活动。当阶级消灭以后，人的任何活动都失去了政治性，人也就成了非政治动物。然而，在当今的世界上，人是地地道道

的政治动物。

政治，就是在存在着阶级差别、阶级矛盾和阶级对立的社会中，各种政治主体围绕着夺取或运用社会公共权力即政治权力，以调控管理社会，使社会发展符合自己的利益和意志，并在此基础上使社会实现良性运行协调发展。这就是说，政治的内容就是政治主体取得或运用政治权力调控和管理社会，政治的目的就是实现政治主体的利益，而政治的性质就是利益的阶级性，实现的是那个或那些阶级的利益。

政治运行机制主要考察的不是政治的性质、政治的目的，而是实现政治目标过程中政治主体的权力如何配置，以及这些政治主体的权力如何运行，不涉及政治主体如何取得政治权力，以及对社会进行调控管理的具体内容。如果对政治运行机制下一个定义的话，这就是，政治运行机制是政治主体的权力配置及其运行过程。这个定义对于社会调控和管理失去政治性也有意义，它可以引申为社会管理运行机制，即社会管理主体的权力配置及其运行过程。当然它们在内容和形式的诸多方面会有许多不同。

政治运行机制的构成包括两个方面：一是政治主体及其权力配置，二是政治主体的运行过程。关于政治主体及其权力配置显然包括两个问题，一是政治主体，政治权力由谁行使、属于谁。一般说来有两类政治主体，一类是政治设制或曰政治组织，如政党、国家、社会团体，带有政治色彩的或具有政治性质的经济文化组织；另一类是政治个人，它包括政治活动家，政治精英，也包括普通公民。二是权力配置，即政治权力在各政治主体中如何分配，是过分集中在政党手中，集中在中央手中，还是权力过分集中在政府及其首脑手中，或者集中在地方

手中。也就是说在各个政治主体，及其相对独立的各政治主体不同层面的组织中，为确保政治运行机制的性质，为实现政治运行机制的目的而合理有效地配置权力。

关于政治主体的运行过程，是指政治主体活动的形成、推行和实现的过程，是政治主体从其发端、延续到完成的全过程。由于政治的职能主要是对社会的调控和管理，用管理学的术语讲政治运行包括：政治决策、政治执行、政治监督、政治参与。如果从不同类型政治主体的运行具有不同性质和特点的角度分析，政治运行可分为：政党运行、国家政权运行、政治社团运行、经济文化组织在政治方面的运行。如果从政治主体内不同层面的运行具有不同性质和特点的角度分析，政治运行可分为：中央政治运行、地方政治运行、基层单位政治运行、个人（政治活动家、普通公民）政治运行。无论从那个角度看，每一种政治运行都是一个复杂的系统，是整个政治运行大系统的子系统。所以说政治运行机制是一个结构复杂、功能齐全、联系紧密、运行有序的巨大系统。对此必须系统地整体地对待，无论是改革还是建设，都要有系统地考虑和设计，它的任何部分的变动，都会牵一发而动全身，都会对其他部分有影响，引起相应的变动，以保持整个系统有序和平衡。

以上，是对政治运行机制本身概念性的理解，要全面深入地理解它，有必要将其置于社会有机体中进行考察和分析。

二、政治运行机制是政治上层建筑在运行中实现其功能的具体形式

历史唯物主义告诉我们，任何社会的结构都是由经济基础和上层建筑两部分构成，经济基础决定上层建筑，上层建筑也反作用于经济基础；而上层建筑又包括政治文化实体上层建筑

和意识形态上层建筑。从实体上层建筑看，除了教育、卫生、文艺、体育等实体组织外，主要的是政治实体组织，这就是政党、国家、政治性群众团体等等；从意识形态上层建筑看，除了哲学、经济、教育、文艺、卫生、体育等知识体系和理论观点外，主要的是政治理论观点和知识体系。所谓政治上层建筑就是具有自己特定的政治意识形态的政治实体组织的性质、结构、功能，及其在运行中得以实现全部客观实在。

政治上层建筑象任何事物一样都不是静止不变的，而是一个不断运行发展变化着的大系统。在这一大系统中活动着的人们及由不同人组成的政治组织无不为了各自的或整体的利益，追求各种利益的努力交织、碰撞、协调成一种合力，这个合力就成为政治运行机制内在的驱动力，这种驱动力在政治上层建筑中化解为各个政治主体的决策、执行、监督、参与等活动，这些活动又构成协调一致的政治上层建筑的整体运行。我们将政治上层建筑的物质内容舍弃掉、剥离掉，剩下的就是它的运行机制，这个运行机制就是本书的研究对象。在这本书中，我们不去论述政治运行所要实现的物质利益、精神利益的具体内容，也不探讨运行主体的性质，而关注的是这些主体的运行过程和方式，探求运行的最佳效果。虽然在研究方法上做了如上的抽象，但并不是说政治运行机制可以脱离整个政治上层建筑而独立存在，也不是说整个研究过程可以不涉及上层建筑性质，不同性质的政治上层建筑它的运行机制从根本上说是不同的，但在政治运行的程序和方法上具有相通性。例如：资本主义和社会主义的政治上层建筑的性质是不同的，一个是资产阶级对工人阶级的统治，一个是人民当家作主，其政治运行机制的根本点是不同的，但在政治运行的具体过程中，却有许多相通的地

方，如立法、行政、司法的一些程序，国家公务员制度的具体运行等等，都有许多相通的地方。因此，对政治运行机制的认识和研究必须置于对整个社会有机体的正确理解和把握之中。

三、政治运行机制是国家政权的实际运行形式

国家作为一个政治实体它有国体和政体两个方面。所谓国体是指国家政权的阶级性质，即社会各阶级在国家政权中的地位和作用。国体的本质取决于该国家哪个或哪些阶级处于统治地位，而评判哪个或哪些阶级居于统治地位的标准则是看国家的政策、法令及其实施服务于谁的利益和愿望。国体的真谛在于：通过制度化的表达与转化途径，使特定阶级的意志转变为国家的法令和政策，并得到严格的贯彻与执行。国体的本质在于统治阶级的利益，但它没有一系列的制度化的表达、转化、贯彻与执行，就无从实现，就是子虚乌有。而这一系列的制度化的表达、转化、贯彻与执行就是政体的内容。

传统的政体概念是不强调运行的，强调的是国家政权的构成形式，即是君主制、还是共和制。如果从国体是国家政权的内容，政体是国家政权的形式角度看，把政体仅仅概括为国家政权的构成形式是不够的，还应把国家政权的运行概括进去。由此看来，政体就是国家政权的构成形式和运行形式，而主要是构成形式。构成形式决定运行形式。例如：君主制政体和共和制政体其国家政权的构成形式是不同的，因此其运行机制从根本上说是不同的，即使同是君主制政体或共和制政体，在不同的国家其运行形式也会不尽相同。所以说，政治运行机制是国家政权的具体运行形式，是政体的组成部分之一。

四、政治运行机制是政治制度、政治体制的运行形式

政治同世间任何事物一样可以从不同视角概括、抽象其内