



当代中国政府

THE CONTEMPORARY GOVERNMENT
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC
OF CHINA

当代中国政府

谢庆奎 主 编
晓 杨 副主编
燕继荣

辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政府/谢庆奎主编. —沈阳: 辽宁人民出版社,
1996. 3 重印

ISBN 7-205-01843-9

I. 当… II. 谢… III. 人民政府—中国—当代 IV. D623

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 00136 号

辽宁人民出版社出版

(沈阳市和平区北一马路 108 号 邮政编码 110001)

辽宁省新华书店发行

7212 工厂印刷

开本: 850×1168 1/32 字数: 400,000 印张: 15 $\frac{1}{2}$ 插页: 2

印数: 6,701—10,700

1991 年 4 月第 1 版

1996 年 3 月第 2 次印刷

责任编辑: 孟凌君

责任校对: 安丽君

封面设计: 赵多良

版式设计: 任 和

定价: 23.00 元

62623/12

序 言

美国哈佛大学曾于1950年出版中国著名政治学家、中国政治学会原名誉会长钱端升教授的《中国政府与政治（1912—1949）》一书。这是当时一本国际驰名的严谨、翔实的科学著作。40年后，哈佛大学准备再版这本书，写信要求作者修订。那时，钱先生已年逾八十，体弱多病，身边又无得力助手，深感心有余而力不足。曾经十分遗憾地对我说：“当我写此书时，身居美国，无法得到那时中国解放区的政府制度资料，因之对后来中国有很大影响的解放区政治制度，只好付阙如。40年后的今天，若再版此书，岂可不增补中华人民共和国的宪法与政府制度？其内容，应该是另一本巨著。看来我今生已无力完成了。即使在原著上写一较长序言，把中华人民共和国的政府制度，作一较详概述，目前也无力做到了。如此，还谈什么再版此书？”于是，这位曾经亲身参与创制中华人民共和国第一部宪法（1954）和第四部宪法（1982）的法学名宿，对他后半生曾为之多方效力，虽受冤屈却仍忠心耿耿、对之无限信赖的中华人民共和国政府，竟无一字著述，愤恨以终。

然而，长江后浪推前浪，创业自有后来人。今日喜见北京大学政治学与行政管理系诸同志，积数年之努力，广泛收集资料，深入实际调查，终于完成了这本《当代中国政府》。钱端升老师未竟之志，得以完成。死者有知，亦当含笑九泉了。

呈现在读者面前的这本书，是40年来国内第一次出版的全面、系统论述中华人民共和国政府——亦即社会主义的中国政府

的专著；同时，它也是迄今为止中国各大学政治学专业学生应该学习的重要基础课“中国政府”的第一本教材。因此，我认为本书的出版，就是对政治学教学与科研工作的一大贡献。至于本书的内容是否充实丰富，材料是否翔实可靠，论断是否精辟确当，……相信广大读者会有自己的判断。下面我只想简单谈谈本书所具有的几个特色：

第一，首创性。前面已经提到，这是国内第一次对40年来中国的社会主义政治制度进行综合与整体研究的科学成果。本书根据广义的政府定义，对中国政府制度的各个组成部分进行了系统、全面的论述和剖析。它不仅研究了有关立法、司法和行政的制度、机构及其运作过程，而且研究了宪法、政党和它们彼此之间的联系以及相互作用。因为只有进行这样全面、整体的研究，才有可能了解当代中国政府制度的概貌和其跳动的脉搏。

第二，理论性。全书是在一定理论体系指导下展开研究的。这个理论体系就是马克思主义。对马克思主义理论，也不墨守陈规，而是有继承，也有创新。对西方理论，也不是简单排斥，而是有分析，有批判，同时也从中汲取了营养。

第三，实证性。本书不只是坐而论道，而是在理论研究的同时，也进行了大量省、市、县政府制度和实际运作的调查研究，从而，获得了很多实证材料。例如地方政府三章中，即大量运用了对地方调查的材料。中央政府三章中，也部分地吸收了一些第二手的调研材料。

此外，本书在理论上也有不少创见，例如在政府职能的社会性趋向、党政关系、中央和地方关系等等问题上，都提出了不少可取的新见解。总之，我认为本书不失为一本较好的学术性著作。

关于本书的不足之处，应该说是有些问题研究还不很够，论述也嫌不足。例如关于政府决策过程，运行机制及其实际运作过程等等，都谈得不很充分。当然，产生这些缺点是有很多客观原因的，我们可以理解。

当代中国政府问题，是一个在理论上和实际上都具有重大意义的研究课题。它关系到应如何在中国进行成功的政治体制改革，关系到我们将如何建设有中国特色的社会主义国家等重要问题。但这个任务的胜利完成，绝非一日之功；其丰富内容，也不是一本书所能穷尽的。只希望这本书能提供给读者一些基本知识和理论，使大家有可能在此基础上进行更深入的研究。

赵宝煦

1990年8月14日

前 言

《当代中国政府》终于面世，我们多年的愿望部分地实现了。

我们是北京大学政治学与行政管理系的一批中青年教师和研究。在教学和研究的过程中，我们深切地感到，中国的政治学应该具有中国的特点，中国的政治学应该植根于中国的土壤，否则我们将缺乏竞争力，难以冲出中国，走向世界，立足于世界政治学界；不然我们将无法交差，我们为中国和世界怎么做出贡献，能够贡献什么！这就要求我们以中外政治学研究成果为借鉴，以马克思主义为指导，以研究中国政治为中心，面向中国的现在和未来。在中国的现实政治中，中国政府又是研究的基础的基础。因此，我们很想通过深入的调查研究，写出一本关于当代中国政府的书，为研究中国政治做一点基础性，或许也是开创性的工作。

愿望至少是善良的。但是实现这种愿望的条件具备吗？到哪儿去调查？经费何以出？研究手段安在？一连串的问题困扰着我们，几乎打消了我们的念头。机会终于来了！国家教委于1986年设立了“高等学校哲学社会科学青年科研基金”，优先支持那些在马克思主义基本原理指导下和深入实际的基础上，勇于探索社会主义建设和改革中提出的重大理论问题和现实问题的科研项目，鼓励开拓新的领域，积极扶植新兴学科、边缘学科、薄弱和空白学科的建设。我们受到鼓舞，斗胆提出《当代中国政府》的研究申请报告，经过层层筛选，专家论证，于1987年10月获得国家

教委批准，并且得到了资助。从此，《当代中国政府》就成为国家教委高等学校哲学社会科学青年科研基金的首批项目之一，也是国家教委文科“七五”科研规划的一个组成部分。项目负责人是谢庆奎副教授。

真是喜出望外！从1987年10月起，我们就积极准备搜集资料和社会调查计划。首先着手搜集现有的资料和研究成果，然后走出校门去进行社会调查，以获取第一手研究资料。我们先后去过西北、东北、江南的一些省、市（州）、县、乡，得到了当地干部和群众的热情帮助和大力支持，收获很大。进行社会调查并非易事，需要得到各级政府的理解、支持和帮助。我们是幸运的。然而也有美中不足之感，就是对各级政府的实际运作调查研究不够。在广泛的调查研究和大量的资料收集的基础上，我们制订写作提纲，1989年“政治风波”之后开始写作，进展还算顺利。现在，呈现在读者面前的《当代中国政府》一书，是理论和实际相结合的产物，是集体研究的成果。只是在内容上，静态描述较多，动态研究较少，这是我们的不无遗憾之处。或许今后还有机会弥补。

当代中国政府是指1949年中华人民共和国成立至今的中国政府。

当代中国政府的研究对象，依据广义的政府定义，其主要内容包括从中央到地方的立法、行政、司法系统的机构、组织、职能、运行及其相互关系的一般和特殊规律，以及与之密切相关的政府理论、宪法原则、政党结构和未来发展。正是这些内容，组建了本书的主体结构和有机整体。然而，其中也有不便处理的地方。按照现行宪法规定，国家主席和国家中央军事委员会都是独立的国家机关，都应占有一章的地位。但由于篇幅所限，只能分别作为一节，归并于全国人民代表大会一章。这样做既有道理，也无道理，姑且如此吧。

《当代中国政府》共35万字，分11章。全书从总体结构上分中央政府和地方政府两大部分，着重对当代中国政府的机构、组

织、结构、职能以及运行进行客观的描述。导论部分主要阐述了政府理论和当代中国政府的背景、环境、沿革和发展。其余各章分别对中央和地方的立法、行政、司法体制进行了较为详细的论述。此外，还对宪法和政府、政党和政府、中央政府和地方政府的关系，以及当代中国政府的未来发展进行了较为系统的研究。

《当代中国政府》以调查和收集得来的第一手资料为依据，将理论和实际相结合，是国内第一部系统介绍和研究当代中国政府的专著。这部著作是从事政治学、行政学和法学学习与研究的必备书，也是广大党政干部了解当代中国政府的入门书。

《当代中国政府》一书的撰写者分别为：

第一章：谢庆奎

第二章：陈建樾、钱元强

第三章：刘新胜

第四章：陈建樾

第五章：赵成根

第六章：龚汉洲、毛寿龙

第七章：赵虎吉

第八章：袁刚

第九章：毛寿龙

第十章：晓扬

第十一章：燕继荣

赵宝煦教授曾经对本书的写作提纲进行过指点，不吝赐教。江海同志参加过本项目的社会调查。国务院人事部吴知论、国务院研究室李晓明同志帮助搜集了一些研究资料。已有的研究成果为我们提供了重要的资料和参考。对此，我们深表谢意。我们还要感谢有关地区的干部和群众对本项目社会调查的积极支持，感谢北京大学社会科学处、北京大学政治学与行政管理系关心、支持本项目调查和本书写作的同志们，感谢辽宁人民出版社为本书的出版所付出的辛劳。

由于主客观条件的限制，本书一定会有缺陷，恳请专家学者和广大读者提出批评，我们将翘首以待。

谢庆奎

1990年9月于北京大学

目 录

序 言	赵宝煦
前 言	谢庆奎
第一章 导 论	1
第一节 关于政府的基本概念	2
一、政府定义	2
二、政府起源	6
三、政府属性	10
四、政府分类	13
五、政府体制	17
六、政府职能	22
第二节 中国政府体制形成的背景与环境	30
一、新民主主义革命时期的民主政府	31
二、中国的国情	35
三、前苏联的政府管理体制	41
第三节 中国政府体制的沿革和发展	43
第二章 宪法与政府	53
第一节 中国宪法与政府机构的设置	54
一、《共同纲领》与政府机构的设置	54
二、《五四宪法》与政府机构的设置	57
三、《七五宪法》与政府机构的设置	60

四、《七八宪法》与政府机构的设置	61
五、《八二宪法》与政府机构的设置	64
第二节 现行宪法关于国家根本政治制度的规定	68
一、四项基本原则是总的指导思想	68
二、人民民主专政的国家性质	70
三、人民代表大会制度的政权组织形式	73
四、统一的多民族国家的国家结构形式	74
第三节 现行宪法关于国家政府机关组织和活动基本 原则的规定	76
一、民主集中制原则	76
二、责任制原则	77
三、依靠人民、为人民服务的原则	78
四、社会主义法制原则	79
第三章 政党与政府	81
第一节 中国共产党的历史地位和组织状况	81
一、共产党的历史地位	81
二、共产党的组织规模与成员发展	83
三、共产党的组织原则	84
四、共产党的中央领导机构和基层组织	88
第二节 中国共产党领导的多党合作的政党体制	91
一、中国的民主党派	91
二、多党合作制的主要特征和基本功用	94
三、多党合作制的重要组织形式——中国人民政治 协商会议	97
四、多党合作制的新近发展	99
第三节 中国共产党对国家生活的领导	102
一、共产党领导国家生活的涵义与依据	102
二、共产党领导国家生活的中介和方式	104

三、共产党对军队的绝对领导·····	107
第四节 中国的党政关系和党政分开·····	111
一、党政关系的历史回顾·····	111
二、党政不分的表现及后果·····	114
三、党政分开的涵义、依据与条件·····	116
四、党政分开的原则性内容·····	118
第四章 全国人民代表大会·····	121
第一节 人民代表大会在我国政治生活中的地位·····	121
一、人民代表大会制度的产生和发展·····	121
二、全国人民代表大会——国家最高权力机关·····	125
三、全国人民代表大会的组织与活动原则·····	126
四、全国人民代表大会与中央政府机关的关系·····	128
第二节 全国人民代表大会的组成和代表·····	129
一、全国人民代表大会的代表选举·····	129
二、全国人民代表大会的代表·····	131
三、全国人民代表大会的代表团·····	132
第三节 全国人民代表大会的职权·····	132
一、国家立法权·····	133
二、组织其他最高国家机关的权力·····	134
三、对于国家大事的决定权·····	134
四、监督权·····	135
五、由最高国家权力机关行使的其他职权·····	135
第四节 全国人民代表大会的会议及其议事程序·····	136
一、全国人民代表大会的会议·····	136
二、全国人民代表大会会议的议事程序·····	139
第五节 全国人民代表大会常务委员会的职权和工作 机构·····	144
一、全国人民代表大会常务委员会的性质和地位·····	144

二、全国人大常委会的产生、任期及其职权·····	144
三、全国人大常委会的委员长及委员长会议·····	147
四、全国人大的常委会会议·····	148
五、全国人大常委会的工作机构·····	150
第六节 全国人民代表大会各专门委员会及其他	
委员会·····	153
一、专门委员会的产生、组成及职权·····	153
二、各专门委员会及其主要职责·····	154
三、全国人大常委会代表资格审查委员会·····	156
四、特定问题调查委员会·····	156
第七节 国家主席·····	157
一、国家主席的设置·····	157
二、设置国家主席的必要性·····	159
三、国家主席的产生、罢免和任期·····	159
四、国家主席的职权·····	160
第八节 国家中央军事委员会·····	161
一、国家中央军事委员会的设置·····	161
二、国家中央军事委员会的性质和地位·····	162
三、国家中央军事委员会的组成、任期和领导制度·····	163
第五章 国务院·····	165
第一节 国务院的法律地位·····	165
一、国务院是最高国家权力机关的执行机关·····	167
二、国务院是最高国家行政机关·····	168
第二节 国务院的机构设置·····	170
一、国务院领导机构·····	170
二、国务院工作部门的机构设置·····	172
三、国务院工作部门的机构沿革·····	174
第三节 国务院总理·····	181

一、国务院总理的产生	181
二、国务院总理的任期制	182
三、国务院总理的辞职和罢免	185
四、国务院总理负责制	187
第四节 国务院的职权	190
第五节 国务院部委办直的职权范围及其内设机构	196
一、对外经济贸易部的职权范围及其内设机构	197
二、国家计划委员会的职权范围及其内设机构	202
三、国务院办公厅的职权范围及其内设机构	203
四、国家统计局的职权范围及其内设机构	205
第六章 中央司法系统	207
第一节 中央司法系统概览	207
一、中央司法系统的历史沿革	207
二、中央司法系统的宪法地位	211
三、中央司法系统的内部关系	212
四、中央司法机构的设置原则	213
第二节 最高人民法院	214
一、最高人民法院的组织和审级制度	214
二、最高人民法院的职权和工作原则	216
三、专门人民法院	218
第三节 最高人民检察院	222
一、最高人民检察院的职权、任务和活动原则	222
二、最高人民检察院的组织及机构	223
三、专门人民检察院	224
第四节 司法独立	227
一、司法独立的涵义	227
二、司法独立与人民陪审员制度	228
三、司法独立的保障	229

第五节 司法监督	230
一、司法监督的涵义	230
二、司法监督的对象和范围	231
三、法纪监督	232
四、经济监督	233
五、行政监督	234
第六节 司法程序	236
一、刑事诉讼程序	236
二、民事诉讼程序	238
三、行政诉讼程序	240
四、非诉讼程序	241
第七章 地方人民代表大会	243
第一节 地方人大的代表和代表选举	245
一、代表选举	245
二、代表的权利和义务	249
三、代表的活动方式	252
第二节 地方各级人民代表大会	253
一、代表大会的组成和任期	253
二、会议的内容、程序和组织机构	255
三、乡、镇人民代表大会	258
第三节 地方人大的常务委员会、专门委员会和 工作机构	259
一、常务委员会	259
二、专门委员会	262
三、工作机构	265
第四节 地方人大的职权	270
一、重大事项的讨论、决定权	271
二、选举和任免权	273

三、立法权·····	275
四、监督权·····	277
五、民族自治地方人大的职权·····	279
第五节 地方人大与地方政府及地方人大上下级 之间的关系·····	280
一、地方人大与地方政府的关系·····	280
二、地方人大上下级之间的关系·····	282
第八章 地方人民政府·····	285
第一节 我国地方政府概说·····	285
一、行政区划和地方行政建制沿革·····	285
二、各级地方人民政府的行政地位和职权范围·····	291
第二节 省人民政府·····	294
一、省制沿革与现状·····	294
二、省人民政府的机构与职权·····	295
三、省人民政府的派出机关——地区行政公署·····	300
第三节 县人民政府·····	302
一、县制沿革与现状·····	302
二、县人民政府的机构与职权·····	303
三、县人民政府的派出机关——区公所·····	306
第四节 乡、镇人民政府·····	308
一、乡、镇建制沿革与现状·····	308
二、乡、镇人民政府的机构与职权·····	310
三、村民委员会·····	312
第五节 市人民政府·····	314
一、市制沿革及现状·····	314
二、直辖市人民政府·····	316
三、计划单列市及地级市、县级市人民政府·····	319
四、市管县体制·····	324