

中国 地方国家机构 概要

主编 刁田丁 副主编 陈嘉陵 张厚安

法律出版社

D62

74308

9

中国地方国家机构概要

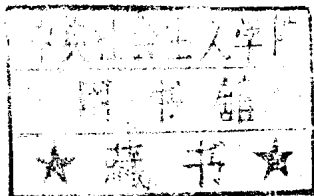
D691.3

主 编 刁田丁

副主编 陈嘉陵 张厚安



200139215



法 律 出 版 社

中国地方国家机构概要

主编 刁田丁

副主编 陈嘉陵 张厚安

法律出版社出版 新华书店经销

法律出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 18.5印张 495,000字

1989年7月第一版 1989年7月第一次印刷

印数0,001—7,650

ISBN 7-5036-0438-7/D·3 1

定价8.55元

说 明

本书为集体著作。作者分工按章顺序如下：

刁田丁—总论部分第1、2、3、4章

田惠生—省和直辖市部分第5、6、7、10、13章

吴越—地市县部分第8、9、11、12、14、15、16章

吴卫生—乡镇部分第17、18、19、20章

陈嘉陵—民族自治地方部分第21、22、23、24、25章

吴志龙—地方审判机关部分第26、27章

张厚安—地方检察机关部分第28、29章

胡盛义—地方特别行政建制部分第30、31章和附录

在分工写作初稿、修改二稿的基础上，由陈嘉陵负责审阅、修改省、直辖市和地方特别行政建制部分，由张厚安审阅、修改乡镇部分，最后由刁田丁负责全部的统一修改和审定。

中国政区总图



序 言

政治中最本质的东西即国家政权机构

——列宁

《中国地方国家机构概要》，是我国“六五”至“七五”期间政治学和行政学研究的国家重点项目之一。

本书的基本内容和特点是：

一、写作本书的基本任务和要求，在于全面概述当代中国地方国家机构的基本状况，着重阐明建国近四十年来地方国家机构建设的基本经验，具体探讨一些带有规律性的问题，为新时期地方国家机构的建设、改革和完善，提供基本知识和历史经验的依据。

二、贯串本书始终的基本理论指导线索，就是以社会主义初级阶段的基本理论、党在社会主义初级阶段的基本路线和经济、政治体制改革的基本方针为依据，全面反映人民代表大会制度在权力结构、机构设置、职权关系、行政体制方面的地方特点，坚持地方国家机构建设的社会主义方向，揭示地方行政管理的特殊规律性。

三、本书的基本内容，分为总论、省制、市制、县制、乡制、民族自治地方、地方司法机关、地方特别行政建制等7篇31章。包括历史沿革、行政建制、行政体制、机构设置、职权关系、工作制度、机构改革等七个方面的情况。相对中央国家机构，突出地方国家机构的特点，相对地方国家机构之间突出各自的特点，既反映地方国家机构的现状，又显示出体制、机构改革的发展方向。

四、本书以宪法、地方组织法和各种行政法规为立论的法律依据，并综合运用政治学、行政学、法学、行政法学和管理科学的理论、原则和方法，阐明有关问题。

这样一本书的问世，首先是适应中国社会主义现代化建设的迫切需要。我们这样一个10亿人口的大国，各地政治、经济、文化情况千差万别，要实现社会主义现代化的宏图，重要的基本条件之一，就是在中央统一领导下，充分发挥地方积极性。如果没有地方国家机构的改革和完善，就很难因地制宜地运用自主权和自治权，充分发挥各地的主动性和创造性。“六五”期间的实践证明，体制改革要以理论的突破为先导，而理论认识上的反复，又影响改革进程的反复，经济体制改革如此，政治体制和行政体制的改革也不会例外。建国以来的历次精简机构，特别是1982至1983年机构改革的经验教训又告诉我们，要按照现代管理的要求和水平来改造我们的国家机构，没有科学论证和法律保障是不行的。因此，很有必要把当代地方国家机构作为一个相对独立的系统，予以全面研究，总结我们自己的历史经验，借鉴外国的有益办法，逐步改革和完善地方国家机构。

这样一本书的问世，也是发展我国政治学和行政学研究的迫切需要，并将为外国学术界朋友了解中国地方国家机构的情况提供方便。“地方政府”作为政治学研究的一个重要组成部分和分支学科，在西方发达国家已有近百年的历史。自十九世纪下半叶以来，欧美有关地方政府的论著纷纷出现，并在本世纪四十年代，由某国地方政府的单一研究发展为多国地方政府的比较研究。这对于各主要资本主义国家处理中央政府和地方政府的职权关系，维护中央政府的政治统治，发展地方公共事务的管理，提供了有效的理论、经验和咨询。

在中国，历代都有地方政制和职官的详细记述。唐朝杜佑所撰《通典》，记载历代典章制度，其中就有州郡和边防部分。清朝黄本骥所编《历代职官表》，实际上反映了秦汉以来2000多年封建王朝从中央到地方统治机构的组织、制度状况。至于专门记载地方自然和社会状况的地方志，宋元以来历代积累、保存至今的就有8000多种，其中包括有政区、地方机构和官制，乡规、民约和边政。近

代以来，西方国家有关地方政府的著作，在本世纪二、三十年代开始传入中国，其影响所及，学术界对我国地方政制也以专门研究的形式逐步发展起来。到四十年代末，除散见于有关刊物上的研究地方政制和地方自治的许多论文外，具有代表性的著作主要有三种类型：（一）翻译、介绍欧、美、日本等国地方政府和地方自治的概况；（二）综合研究中国地方政治制度史；（三）对地方政制进行专题研究。在三、四十年代，中国共产党领导的革命根据地，特别是陕甘宁边区，即使在那种极其艰苦的战争环境中，也十分重视地方政权机构的建设，提供了“精兵简政”的重要历史经验。

可惜的是，建国以后不久，由于“左”的思想影响，政治学和行政学的研究都被取消，对西方国家地方政府和本国地方政制的专门学术研究，自然也就随之中断。从五十年代中叶到七十年代末叶的25年中，散见于报刊上的有关国家机构的文章为数不多，而且大都是谈精简的。至于专门对地方政府和地方政制进行系统研究的学术著作，由于我们见识不广，至今尚未发现。直到八十年代初，随着政治学、行政学研究的逐步恢复和1982年开始的机构改革，有关地方政制和机构的探讨才开始引起人们的注意，学术研究也开始活跃起来，报刊上发表了不少文章，也有研究近代中国国家机关和政治制度的历史著作和现代地方政府比较、中国地方政府的著作出版。这些学术研究的新成果，为我国当代地方政制和机构的研究，开拓了前进的道路，提供了宝贵的启示和借鉴。

半个多世纪以来，中国在地方政府和地方政制方面的学术研究，经历了曲折的道路，这虽然具有新旧两个时代交替中难以避免的影响，但却不能不说是一个值得记取的深刻教训。中国政治体制上长期存在的过分集权和地方积极性未能充分发挥的问题，从理论认识上来说，就同长期忽视对地方政府的科学研究直接有关。

社会主义现代化建设的迫切需要，政治学和行政学本身学科建设的迫切需要，呼唤着我们这些地方上的研究工作者、教育工作者和实际工作者，由湖北省社会科学院政治学研究所、华中师范大学

科学社会主义研究所和法律教研室以及省编办的部分同志组成课题组，挑起了这个全面调查、系统研究地方国家机构的重担。我们在准备和写作这本书的过程中，全国哲学社会科学规划领导小组办公室、全国法学、政治学规划小组和中国社会科学院科研局，从思想上、工作上和经费上为我们提供了十分有力的支持。尤其是湖北省编制委员会办公室，不仅有原主任刘昭庄直接参加课题组的研究活动，而且从工作上给予各种具体帮助。在这种有力地支持和帮助下，我们课题组的全体成员，几年来不仅在平时坚持调查研究，而且还自觉放弃了机关、学校规定的寒暑假，克服了生活和身体方面的各种困难，艰苦奋斗，努力工作。从1983年下半年到1985年底，先后到全国各地调查共37人次，所到地方共计22个省和直辖市，11个自治区、自治州（盟）和自治县（旗），51个省辖市和地区，28个县、市区和县区，19个乡镇，了解到各种情况，收集了大量资料。与此同时，我们还整理、编译了有关研究地方国家机构所必需的工具资料30万字，于1984年编印成《中国地方国家机构研究参考资料》一书，供全国编办系统和有关单位参考。1985年3月，我们又协同湖北省行政管理学会筹备组和省政府有关职能部门，联合召开了“湖北地方国家机构和行政管理学术讨论会”。参加这次会议的，除本省有关的理论工作者和实际工作者外，还有劳动人事部编制局和行政管理学研究所以及其它10个省、市编制部门的负责同志，北京大学、中山大学和中国社会科学院政治学研究所的几位教授、研究员。这次会议所提供的论文，都着重于地方国家机构建设和改革的基本理论问题和实际问题，为我们的研究直接提供了建设性的帮助。我们还邀请一部分与会同志，座谈《中国地方国家机构概要》一书的框架，汲取了宝贵的意见。这一年，我们在深入调查的基础上，对各级各类地方国家机构在当前改革中的一些问题，进行了比较系统的专题探讨，并得到群众出版社的支持，编辑出版了一本23万字的论文集《中国地方国家机构研究》。通过这些研究活动，使我们能够及时为实际部门提供一些力所能及的服务，加深了

实际部门对我们的了解和我们同实际部门的联系。这个从实践到理论、又从理论到实践的反复研究过程，为我们写作《中国地方国家机构概要》一书，打下了比较扎实可靠的基础。在此，特向全国各地有关单位和同志对我们的调查研究和写作活动所给予的热情鼓励、积极支持和具体帮助，致以衷心感谢。

我们清楚地知道，《中国地方国家机构概要》的出版，虽然具有开拓、补白的意义，但仅仅是这项研究的一个尝试和开端。它的写作过程，正处于我国经济、政治体制改革有待进一步全面深入发展的时期，新旧两种体制同时并存、对峙，交互发生作用，表现出新旧体制转换过程的艰巨性和复杂性。这一事实也就决定了本书写作的艰巨性和复杂性，它所反映的地方国家机构的现状本身，不能不具有一定的过渡性质，既有基本确定的方面，又有不够确定的方面，这种不可避免的局限性还有待于实践发展的补充和修正。

中国共产党第十三次代表大会，以社会主义初级阶段的理论为基础和依据，全面提出了政治体制改革的长远目标、近期目标、任务、方针、政策和措施，把国家机构的改革作为政治体制改革不可分割的有机组成部分而推进到一个新阶段。

以七届全国人民代表大会第一次会议审议批准的国务院机构改革方案为标志，新阶段的机构改革已经自上而下地开始逐步实施。从近几年来16个中等城市机构改革的试点经验来看，只要把机构改革问题真正纳入经济、政治体制改革的整体规划之中，不是孤立、片面、零碎地而是全面、综合、有机地认真调查研究，科学设计改革方案，紧紧抓住党政分开、政企分开，转变职能和妥善调整、安排人员这四个关键环节，地方国家机构和人员的精简，一般都可以达到40—50%，十分明显地理顺了党政关系，减少了官僚主义，提高了行政效率，再加上法制化和制度化的积极建设，地方国家机构的改革成果一定能够得到巩固和提高，过去那种“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的老路可以避免再走，地方积极性也可以逐步地充分发挥出来，对地方国家机构的科学研究也必将获得新的发

展。

由于我们的水平有限，借鉴不多，缺点，错误在所难免，诚恳希望有关部门和学术界的同志们批评、指正。

刁田丁

1988年3月于湖北省社会科学院

政治学研究所

叙 例

一、《中国地方国家机构概要》主要包括建国以来特别是当代中国的地方国家机构。时间自1949年建国开始，一般截止于1982—1983年机构改革后的1985年。

二、由于经济体制和政治体制的改革，正处在全面、深入进行的过程之中，本书对目前地方国家机构的改革动态不便叙述，只能对某些问题的发展趋向，适当予以反映。

三、本书对1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》一般称宪法或现行宪法，对建国以来颁布的其它几部宪法称某年宪法。

四、本书对1982年第五届全国人民代表大会第五次会议修正的《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》一般称地方组织法，对建国以来颁布的其它几部地方组织法一般称某年通过或修改的地方组织法。

五、本书对全国人民代表大会常务委员会一般称全国人大常委会，对地方各级人民代表大会常务委员会一般称地方各级人大常委会或某地某级人大常委会。

六、除以上情况外，本书各章凡有必要使用其它简称或缩语者，均在首次使用全称。

七、本书关于地方行政建制历史沿革的叙述，其它有关统计数据，参阅、综合、转引了近代以来许多书刊的有关论述和资料，吸收、运用了前人的研究成果，由于种类繁多，除少数情况确有必要者外，一般不再注明出处。

八、本书关于宪法、法律和各种行政法规的有关条文的引用，

关于地方国家机构发展变化的有关数据情况的引用，大部分均见于陈荷夫编《中国宪法类编》(中国社会科学出版社1980年版)、劳动人事部编制局编《中华人民共和国组织法规选编》(经济科学出版社1985年版)、张焕光等编《中华人民共和国行政法资料选编》(群众出版社1984年版)、民政部行政区划处编《中华人民共和国行政区划手册》(光明日报出版社1986年版)等书，一般不再注明出处。

九、由于地方组织法有关县以上地方各级人民代表大会常务委员会和地方各级人民政府的职权规定，是综合一起而不是按级分别单列，本书在说明这个问题时，凡能根据实践经验综合其具有特点的具体内容者，就不再罗列其法定条文。

十、鉴于“文革”十年的非正常状况，本书对这个时期的地方国家机构叙述从略，只在必要时适当提及。

目 录

总 论

第一章 行政区域、行政建制和地方国家机构 (3)

第一节 行政区域 (3)

一、行政区域划分的基本依据 (3)

二、划分行政区域对地方国家机构的作用和意义 (5)

第二节 地方行政建制的历史发展 (6)

一、古代行政建制的演变 (6)

二、国民政府时期的行政建制 (9)

三、革命根据地的行政建制 (9)

四、地方行政建制演变的规律性 (11)

第三节 当代中国的地方行政建制和地方国家机构 (12)

一、地方行政建制的基本层次 (12)

二、地方国家机构的基本类型 (15)

第二章 地方国家机构建设的社会主义方向 (20)

第一节 社会主义国家政体和组织机构的基本特征 (20)

一、社会主义国家政体和组织机构的理论基础 (20)

二、社会主义国家政体和组织机构的主要特点 (22)

第二节 地方国家机构建设的基本要求 (24)

一、议行合一的民主集中制 (24)

二、地方国家权力机关建设的基本要求 (27)

三、地方国家行政机关建设的基本要求	(28)
第三节 新时期地方国家机构的改革	(30)
一、地方国家机构改革的必要性	(30)
二、地方国家机构改革的基本途径	(31)
三、精简机构的历史经验	(34)

第三章 地方国家机构设置的基本原则

第一节 国家机构设置的总政策和总依据	(39)
第二节 地方国家机构设置的具体原则	(42)
一、机构设置要严格依据国家职能的科学分工	(42)
二、机构设置要同行政层次和管理幅度相适应	(46)
三、机构设置要正确处理上下对应的关系	(47)
四、机构设置要适应党政领导体制的变化	(50)

第三节 科学设置地方国家机构的几个有关问题	(54)
-----------------------------	------

第四章 中央和地方国家机构的职权关系

第一节 中央对地方的统一领导	(58)
一、中国共产党对地方国家机构的统一领导	(58)
二、中央国家机构对地方国家机构的统一领导	(60)

第二节 中央和地方国家机构职权划分的基本原则	(61)
------------------------------	------

一、有利于发挥两个积极性	(61)
二、正确认识和实行中央集权	(63)
三、正确认识和实行地方分权	(65)
四、职责、权力、利益和义务的统一与结合	(67)

第三节 中央和地方国家机构职权关系的改善问题	(68)
------------------------------	------

一、克服权力过分集中的弊端	(68)
二、正确认识和处理统一、集权、分权的辩证关系	(71)
三、注意研究外国的有关经验	(73)

第一篇 省

第五章 省制 (79)

第一节 省制的起源与发展 (79)

一、元代以来省建制的设置 (79)

二、元代以来省的政府机构 (81)

第二节 中华人民共和国建国后的省制 (83)

一、建国后的省建制设置 (83)

二、省建制设置的批准权限和程序 (85)

三、省人民代表机关和省人民政府机关的历史发展 (86)

第三节 省制的行政地位和建制的研究 (89)

一、省建制的主要特点和行政地位 (89)

二、省建制设置的历史经验 (91)

第六章 省人民代表大会 (94)

第一节 省人民代表大会代表 (94)

一、省人大代表的产生 (94)

二、省人大代表职权的行使 (95)

第二节 省人民代表大会及其会议 (98)

一、省人大的组成 (98)

二、省人大的职权 (98)

三、省人大会议 (100)

第三节 省人民代表大会常务委员会 (102)

一、设置省人大常委会的重大意义 (102)

二、省人大常委会的组成和职权 (102)

三、省人大常委会的组织机构 (104)

四、省人大常委会的工作程序 (106)

五、省人大常委会与省人大代表的联系 (107)

第四节 省人大常委会同全国人大常委会和下一级

人大常委会的职权关系	(108)
第七章 省人民政府	(110)
第一节 省人民政府的组成与职权	(110)
一、省人民政府的行政地位	(110)
二、省人民政府的产生和组成	(111)
三、省人民政府的职权	(112)
第二节 省人民政府的领导机关	(113)
一、省长	(113)
二、秘书长和办公厅	(114)
三、领导体制	(116)
第三节 省人民政府的组织机构	(117)
一、机构设置、分类与归口	(117)
二、常设机构	(117)
三、双管机构和非常设机构	(122)
第四节 省人民政府的行政管理	(123)
一、地方国家行政管理	(123)
二、编制管理	(124)
三、人事管理	(126)
四、财政管理	(127)
第五节 省人民政府的经济管理	(129)
一、省人民政府经济管理的特点	(129)
二、计划管理	(130)
三、基本建设管理	(131)
四、物资管理和物价管理	(132)
五、国民经济的部门管理	(133)
第八章 省人民政府的派出机关——地区行政公署	(135)
第一节 地区行政公署的行政地位	(135)
一、四个不同时期的组织状况	(135)
二、三个不同阶段的行政地位	(137)