

中国 政府体制

The Government System Of China

鄢圣华 著



单向街书系 · 叶匡政主编



版社



中国 政府体制

The Government System Of China

鄢圣华 著

天津社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府体制 / 鄢圣华著. —天津: 天津社会科学院出版社, 2002. 9

ISBN 7-80563-969-8

I. 中… II. 鄢… III. 国家行政机关—管理体制—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第064307号

出版发行: 天津社会科学院出版社

出版人: 项新

地址: 天津市南开区迎水道7号

邮编: 300191

电话/传真: (022) 23366354 (022) 23075303

电子信箱: TSSAP@Public.tpt.tj.cn

印刷: 北京振兴华印刷厂

开本: 787×1092毫米 1/16

印张: 20.50

字数: 260千字

版次: 2002年10月第一版, 2002年10月第1次印刷

印数: 1—10000册

书号: ISBN 7-80563-969-8/D·092

定价: 28.60元

版权所有 翻印必究



序言一

人人都离不开政治，研究政治很重要。在所有政治关系主体中，政府往往处于主导地位，所以，要研究政治，首先必须研究政府。我国政治学界对中国政府本身的研究取得了一些成果，但还很不够，需要进一步深入研究。

《中国政府体制》是一部研究中国政府的力作。

一、本书的思路比较新颖。作者认为职能与功能是不相同的两个概念，政府职能是为政府机构(一种政府结构)设计的书面上的作用，政府功能则是政府结构实际上发挥的作用。作者并不是只简单地从政府机构、职能在书面上的配置描绘中国政府体制的框架，而且还从公共权力的实际运行中理清各种政



府结构在政府体制中的地位，揭示它们之间的相互关系。比如，作者指出，世界各国执政党中涉及公共权力的部分是一种政府结构，中国共产党的各级领导机构是一种政府结构，并揭示出中国共产党对国家和社会事务实行着全面的领导，对政府各机关和各种人民团体实行着组织上的领导；在公共权力的各种结构中，党中央和国务院处于“重心”的地位。作者着重引用宪法、法律、《中国共产党章程》和《邓小平文选》作论据来论述中国公共权力的实际运行过程是令人信服的。

二、本书的一些观点很有见地。作者尊重历史，始终认为中国选择社会主义道路是历史的必然，中国共产党在中国领导地位的确立是历史的必然。作者充分肯定中国改革的巨大成就，同时深怀忧患意识，指出：①中央放权给地方，调动地方的积极性，决不能以丧失中央对地方必要的控制为前提，否则就会导致“诸侯经济”现象，不利于国家的长治久安，甚至不利于维护国家的统一。②由于中国共产党是我国社会主义事业的领导核心，责任重大，务必始终不渝地在“凝聚民心”上痛下功夫，才能永远赢得人民的支持，立于不败之地。所以应该坚定不移地反腐败，反特权，捍卫法制，关心民众疾苦，等等。③必须坚决反对地方分裂主义和民族分裂主义。作者认为，地方分裂主义和民族分裂主义是祖国统一的大敌，危害全中国人民的根本利益。作者期望所有中国人首先不应该丧失“国格”，要自觉维护祖国的统一并肩负起自己的历史责任。④政府要在政策和制度设计上严格把关，以防因政策和制度本身的缺陷而导致弊端。作者认为我国改革开放后的腐败现象之所以日益泛滥，屡禁不止，重要的原因之一就是腐败受到了出台的一些政策和制度本身的激励。许多政策和制度本身就容



易产生“租金”，因而有自利本性的官员在巨大利益的诱惑下就容易跌入腐败的泥坑。而之所以出台一些有“缺陷”的政策和制度，是因为政府权力运行机制中缺乏有效的对政策和制度的监控机制。这种对政策和制度的监控机制的缺乏是与缺乏有效的以权力制约权力的机制分不开的。要有效遏制腐败就要首先在政策和制度设计上堵住漏洞。⑤中国正在推行的公务员制度虽然不能照抄西方现成的模式，但要尽可能借鉴凡可为我国所用之处，以避免走弯路，尽量降低成本。作者通过对公务员制度进行历史考察，发现实行公务员制度的本来目的主要有两个：一是保证官员的录用、考核、晋升资格等标准客观公正，避免受评价者主观随意性的影响，消除被评价者因此而产生的不满情绪和用人领域的腐败现象。二是通过所有常任文官职位向全社会开放，给每个在知识上具有同等资格的人以平等的机会，避免产生官职被少数人垄断的特权现象；通过全社会范围内的平等竞争(考试)，优中选优，真正实现选贤任能的理想。作者指出，要先在“庙算”上即制度设计上获得成功，才能在公务员制度的实际推行中获得成功；“庙算”不胜，则满盘皆输。

我大概是这本书的第一个读者。通读了这本书，认为这本书能够使人们对中国政府体制有一个清晰的整体的认识，是同类书中的力作之一。希望本书作者能继续有好的作品问世。

陈哲夫

于北京大学





序言二

对我国政府体制的研究是我国政治学研究的
一个重要领域。中国经济体制的改革取得了巨大的
成功，经济体制改革的实践证明：体制规定了
人们作为的基本取向，人的行为深受体制的影
响，要改变人的行为模式就有必要从体制改革上
着手。本书作者认为：生产力的发展依赖于人的
生产、经营积极性的发挥，而人们生产、经营积
极性的发挥最终依赖于一个好的生产关系模式，
故解放生产力的根本途径在于变革生产关系，使
生产关系为生产力的发展开辟道路。既然体制与
人的关系如此密切，那么至少我们可以断定：研
究我国的政府体制是有利于社会主义制度的自我



完善和发展的，是有利于中国政治的民主化和法治化的。

在本书作者看来，中国共产党是中国政府体制中的一个关键要素，舍弃这一关键要素研究政府体制就不可能理清中国政府权力运行的脉络。本书认为中国选择社会主义道路是历史的必然，中国共产党执政党地位的确立是历史的必然；中国共产党是中国社会主义事业的领导核心，对政府和社会实行着全面的领导。

行政体制改革是中国政府体制改革的一项重要内容。中国已开始推行的公务员制度是中国行政体制改革的一个重大举措。作者对公务员制度的产生作了历史考察和理论分析，揭示出中国必须推行公务员制度的几条理由，这对中国公务员制度的完善应当是有启发作用的。

作者本着尊重客观事实的精神，在写作过程中着重引用了宪法、法律、《中国共产党章程》以及《邓小平文选》作为论证的依据，并查阅了大量的文献。不仅如此，本书还致力于中国政府体制内在逻辑的分析，以图使读者对中国政府体制有一个整体、清晰的印象。所有这些都体现了作者严谨求实的治学风格。

我读罢这部书，甚感欣慰，故为之序。

谢庆奎

于北京大学



目 录

| | |
|---|--|
| 1 | 序言一 |
| 4 | 序言二 |
| 1 | 绪论 政府体制是治乱之源 |
| 1 | 一、跳出“周期率” ■国家的稳定取决于中央与地方权力分配的格局…… ■政府与公民关系的核心是政府权力与公民权利的配 置…… ■“观念自律”对“以法治国”推动力有限…… |
| 7 | 二、关于讲政治：三个硬道理 ■政党的重要功能之一在于聚合人心…… ■“领导干部首 先要堂堂正正做人”…… ■官僚政治的产生有技术上的原 因和体制上的原因…… |





14 第一章 中国政治的核心

14 一、中国共产党是中国法定的执政党

■ “进入中央最高层的每个成员，都不再是过去的自己”…… ■ “中国问题的关键在于共产党要有一个好的政治局，特别是好的政治局常委会”……

19 附录1 建国初期中国共产党中央领导机构

21 二、党和国家领导制度的改革

■ 腐败是权力的伴生物，但如果权力受到有效的制约，腐败就可以得到遏制…… ■ 克服官僚主义，首先还是要着重研究体制的改革……

26 附录2 新中国成立后中国共产党中央委员会历届政治局成员

36 附录3 中国人民政治协商会议历届全国委员会主席、副主席

45 第二章 国家元首

45 一、世界各国的国家元首

■ 国家元首是在形式上对内对外代表国家的最高领导人…… ■ 君主立宪制国家君主是“朝不理政”、“统而不治”的“虚位”君主…… ■ 实行内阁制国家的总统，一般都享有广泛的豁免权……

47 二、中华人民共和国国家元首

■ 我国的国家元首是集体的国家元首…… ■ 1982年颁布的宪法恢复了国家主席的建制…… ■ 我国的国家主席对内对外代表中华人民共和国，是国家整体的象征…… ■ 我国国





家主席、副主席都由选举产生，实行任期制…… ■中华人民共和国主席、副主席每届任期间全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届……

54 第三章 最高国家权力机关

54 一、人民和人大

■全国人民代表大会的权力是集体行使的…… ■一个代表团或30名以上的代表可以提出提案…… ■人大代表都不是专职的…… ■人民代表能否有能力、有条件代表选举他们的选民，是政治学研究必须面对的问题……

58 二、全国人大常委会

■人大常委会是全国人民代表大会的常设机关…… ■全国人大设的专门委员会也通过决议，但不对外发号施令…… ■全国人大常委会监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院的工作…… ■人大常委会一般每两个月召开一次会议…… ■人大常委会委员长一般是中共中央政治局常委……

58 附录4 历届全国人大常委会委员长、副委员长

62 第四章 司法体制

62 一、司法怎么“司”

■公、检、法、司都在各级党的政法工作委员会的领导之下…… ■检察机关审查法院的审判活动…… ■在中国政府体制中，公安机关、司法行政机关明显属于行政权序列…… ■司法权应当独立，而不应隶属于行政权等其他权力，是国外绝大多数国家认可的基本准则…… ■笼统地将检察机关、审判机关都称为司法机关，会引起人们认识上的混





| | | |
|-----------|---------------------|---|
| | 乱…… | ■西方人眼中的“司法权”仅仅指审判权…… |
| 63 | 附录5 | 历任最高人民法院院长、最高人民检察院检察长 |
| 65 | 附录6 | 警衔等级、警衔和行政级别对应关系以及警衔标志识别 |
| 68 | 二、人民法院的级别 | <p>■基层人民法院依法负责审判第一审案件，指导人民调解委员会的工作……</p> <p>■中级、高级人民法院既直接受理较大案件的一审，也审理下级法院移送的案件……</p> <p>■最高人民法院设立审判委员会……</p> |
| 69 | 附录7 | 中华人民共和国首批大法官名单 |
| 70 | 三、人民法院如何审判 | <p>■审判有审判员审判、合议庭审判和审判委员会集体讨论做出判决和裁定等方式……</p> <p>■宣告判决，应一律公开进行……</p> <p>■基层人民法院院长由同级人民代表大会选举……</p> |
| 72 | 四、服从法律还是服从上级 | <p>■不宜将上下级人民法院之间的关系界定为领导与被领导，或者监督与被监督的关系……</p> |
| 75 | 五、司法公正的悬念 | <p>■司法权是中立裁判性的权力，因而对案件的裁判应由法官独立负责……</p> <p>■陪审员是一种防止法官恣意妄为的力量，考虑到我国公民法律知识不高的现实，有人提出先实行“专家陪审制”……</p> |
| 80 | 第五章 | 国务院 |
| 80 | 一、 | 行政机关做些什么 |
| | | ■行政功能可分为一般功能和事务功能两种类型…… |
| | | ■行 |



政战略计划是一种宏观的行政计划…… ■行政控制分预先控制、过程控制和结果控制……

83 二、国务院是做什么的

■国务院是我国最高的行政机关…… ■部、委是国务院的主要职能机构…… ■行政机构改革是推动经济体制改革、发展经济的需要…… ■要界定好政府与社会、政府与企业、政府与市场、政府与社会中介组织的相互关系……

84 附录8 历届中央人民政府总理、副总理、国务委员

88 附录9 历届政府部委负责人

93 三、国务院的权力运作

■一切行政活动都是靠行政权力的运行来实现的…… ■国务院总理对国务院权限内的事务具有全面领导权、最后决定权、人事提名权，全面负责国务院工作…… ■副总理、国务委员协助总理工作……

96 四、行政权力的限度

■行政权力膨胀是一个世界性的问题…… ■防止滥用权力最有效的方法是以权力约束权力，实现权力的相互制衡…… ■我国立法机关有权对行政权进行监督…… ■人民对政府的制约和监督是民主的实质所在……

103 第六章 军事体制

103 一、人民军队的演变

■南昌起义标志着创建新型人民军队的开始…… ■中华人民共和国的武装力量由中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组成…… ■军队是国家机器的重要组成部分……





- 107 **二、军事指挥系统**
- 中央军委是党和国家领导全国武装力量的最高军事统率机构…… ■1975年和1978年颁布的宪法均取消了国家机构中军事统率机构的建制…… ■中共中央军委与国家中央军委实际上是同一机构…… ■人民解放军设有总部、军种、兵种、军区等领导机关…… ■总部机关包括总参谋部、总政治部和总后勤部…… ■国防部是中央人民政府的军事工作部门，隶属于国务院……
- 107 **附录10 中央军事委员会历任主席、副主席、秘书长**
- 116 **附录11 历届国防部（委员会）领导成员**
- 117 **三、海陆空三军**
- 陆军的发展经过了一个由单兵种向多兵种发展的过程…… ■当前陆军是中国人民解放军的主要军种…… ■海军是以舰艇部队为主体的海上作战的军种，具有水面、水下和空中单独作战的能力…… ■空军是以航空兵为主体，进行空中及空对地、地对空作战的军种…… ■第二炮兵部队即战略导弹部队…… ■中央军委直属院校中国人民解放军国防大学是中国最高军事学府……
- 123 **四、兵役和军衔**
- 中国实行义务兵为主体的义务兵和志愿兵相结合，民兵与预备役结合的兵役制度…… ■现役兵源分平时征集和战时动员…… ■军官指人民军队中排职或相当于排职以上军人…… ■现役军官退役后工作生活由国家妥善安排…… ■解放军实行军官职务等级编制军衔，军官军衔按军官职务等级编制军衔授予……
- 127 **附录12 中国元帅、将军名录**
- 128 **五、“党指挥枪”**
- 军事指挥员和政治指挥员都必须服从党委的统一领





导…… ■中共党委领导制度、政治委员制度和政治机关制度形成了人民解放军的政治工作制度…… ■人民解放军的内务条令、纪律条令和队列条令是中国军队的行为准则……

137

第七章 外交关系体制

138

一、中华人民共和国外交机关

■外交是内政的延续，处理外交关系是政府的一项重要任务…… ■国务院总理、外交部部长在外国进行外事活动享有全部外交特权和豁免权…… ■外交部部长有权同外国代表团谈判，根据上级授权参加国际会议和签订条约…… ■我国已与150多个国家建立了外交关系…… ■建立使馆是国家之间建立正式外交关系的标志……

139

附录 13 中华人民共和国历任外交部长

144

二、中国共产党的对外关系

■中国共产党的对外关系是中国对外关系的重要组成部分…… ■党的对外工作的目的是服务于国家的外交工作…… ■两国之间的党际关系并不能等同于国家政府之间的相互关系…… ■中国共产党现在已同120多个国家和地区的300多个不同类型的政党建立了各种形式的联系和交往……

148

三、中华人民共和国的外交政策

■和平共处五项原则是我国处理国与国之间关系的准则…… ■和平共处五项原则已普遍为国际社会所公认，成为处理国际关系的基本准则…… ■作为联合国安理会常任理事国，中国全面参与国际裁军领域的活动，积极推动国际裁军进程…… ■我国在国际人权领域主张对话，反对对抗……

148

附录 14 我国与世界各国建交年表





165 第八章 国家公务员制度

165 一、公务员制度纵横考

■中国古代官吏选拔制度经历了由世卿世禄制、察举制、九品中正制到科举制的演变…… ■西方公务员制度实际上脱胎于中国的科举制…… ■迄今为止，绝大多数西方资本主义国家都实行了国家公务员制度…… ■西方国家的公务员是政治与行政系统中特定的一个阶层，构成了西方各国社会生活中占据着特殊地位的社会群体……

179 二、“公务员”和“国家干部”

■长期以来，我国的人事制度是国家干部的管理制度…… ■我国“国家干部”的概念不同于西方国家的公务员…… ■公务员制度有利于对行政机关的公职人员实行科学管理…… ■公职人员的更新机制主要是公开竞争的考任制和退休制……

187 三、中国国家公务员制度

■在各级人民政府工作的并不都是公务员…… ■国家行政机关根据职位分类，设置国家公务员的职位和等级序列…… ■国家公务员的职位分为领导职务和非领导职务…… ■国务院总理是一级公务员…… ■国家公务员不得在企业或营利性事业单位担任职务…… ■国家公务员调出国家机关的不再保留国家公务员的身份…… ■国家公务员实行定期增资制度……

205 第九章 地方政府

■地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，地方各级



人民政府是地方行政机关…… ■中国是单一制国家，地方政府服从中央政府的领导…… ■地方各级人大选举本级人民政府的领导人，有权罢免本级人民政府的组成人员…… ■全国各级人民政府之间，下级服从上级……

212 第十章 民族区域自治体制

212 一、民族区域自治：少数民族的自主空间

■民族区域自治是在国家统一领导下实行的…… ■民族区域自治体制是以少数民族聚居区为基础，以少数民族为主体建立的…… ■维护和发展新型民族关系，既要反对大民族主义，又要反对地方民族主义…… ■民族平等主要指各民族在政治权利和社会地位上的平等…… ■各民族都有保持或改革自己风俗习惯的自由…… ■自治区的设置必须报请全国人民代表大会批准；自治州、县的设置必须报请国务院批准…… ■民族自治地方的区域界线受法律保护……

213 附录15 中国的少数民族概况

224 二、民族区域自治事关大局

■允许民族自治地方组织本地维护社会治安的公安部队，但军队的领导和指挥权归属中央…… ■我国的民族区域自治体制是通过民族自治机关行使自治权来实现的…… ■民族区域自治体制有利于解决民族冲突、处理民族问题，有利于保持政治稳定…… ■少数民族占总人口的8%，居住地区约占全国总面积的50%……

231 三、建设新西藏

■西藏是我国面积最大的少数民族自治区域…… ■藏族是祖国民族大家庭中不可分离的一员…… ■西藏是祖国神圣不可侵犯的一部分…… ■建设文明的西藏是全体藏族人民的根本利益……

