

当代中国

政府政治过程

杨中华 班保申 杨宝庭 主编



黑龙江教育出版社

当代中国政府 政治过程

杨中华 班保申 杨宝庭 主编

黑龙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府政治过程/杨中华,班保申,杨宝庭主
编.—哈尔滨:黑龙江教育出版社,2007.6
ISBN 978-7-5316-4674-7

I. 当... II. ①杨... ②班... ③杨... III. 国家
行政机关—行政管理—中国—高等学校—教材
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 095111 号

当代中国政府政治过程

Dangdai Zhongguo Zhengfu Zhengzhi Guocheng

主 编 / 杨中华 班保申 杨宝庭

责任编辑 / 徐永进

封面设计 / 卢丽丽

责任校对 / 严 雪

出 版 / 黑龙江教育出版社

(哈尔滨市南岗区花园街 158 号)

印 刷 / 黑龙江神龙联合制版印务有限公司

开 本 / 850 × 1168 1/32

印 张 / 12.25

字 数 / 300 千

版 次 / 2007 年 6 月第 1 版

印 次 / 2007 年 6 月第 1 次印刷

定 价 / 24.00 元

书 号 / ISBN 978-7-5316-4674-7/D · 142

目 录

绪论	(1)
第一节 当代中国政府政治过程的研究对象	(1)
一、什么是过程?	(1)
二、中国政府政治过程	(2)
第二节 “政府过程”学说的形成与发展	(4)
一、政府过程思想和方法的萌芽阶段	(5)
二、“政府过程”概念的提出和政府过程学说的形成及 发展阶段	(7)
三、政府过程理论的稳定发展和普及阶段(本特利基 础上的研究)	(10)
第三节 “政府政治过程”的研究方法	(11)
一、“政府政治过程”中的政府是“大政府”	(11)
二、“政府过程”中的政府是“现实的政府”	(14)
三、“政府过程”中的“过程”是指政府的实际运作活动	(17)
四、“政府过程”实际上就是“政治过程”	(18)
五、小结	(20)
第四节 当代中国政府过程的特殊性与研究中国政府 过程的意义	(20)

一、研究当代中国政府过程,应从当代中国政治的实际 情况出发	(20)
二、研究当代中国政府过程应以“实事求是”为基本准则	(23)
三、关于研究当代中国政府过程的意义	(24)
第一章 中国国家政治权力结构	(27)
第一节 “党”的方面	(27)
一、中国共产党的基本组织状况	(27)
二、中共中央委员会	(28)
三、中共中央纪律检查委员会	(32)
第二节 “政”的方面	(33)
一、全国人民代表大会及其常务委员会	(33)
二、中华人民共和国主席	(36)
三、国务院	(38)
四、中国人民政治协商会议全国委员会	(40)
第三节 “军”的方面	(42)
一、中央军事委员会	(42)
二、中央军委的地位	(42)
第四节 “法”的方面	(43)
一、最高人民法院	(43)
二、最高人民检察院	(44)
三、广义司法机关与党的政法委员会	(46)
第五节 当代中国政治权力结构的地方组织状况	(47)
一、中央和地方权力结构的一体性	(47)
二、地方政治权力结构的构成	(48)
第二章 当代中国的党政关系	(50)
第一节 中国共产党在国家生活中的领导地位	(50)

一、中国共产党的执政方式	(50)
二、党的领导地位在其与国家政权关系中的体现	(52)
第二节 “党政关系”——中国最基本的政治关系	(55)
一、“党政关系”的概念及其在中国诸种政治关系中的 特殊地位	(55)
二、“党政关系规范化”与执政能力建设	(68)
第三章 当代中国的主要社会利益群体	(78)
第一节 基本社会利益群体	(78)
一、工人群体(工人阶级)	(78)
二、知识分子群体	(80)
三、官员群体	(81)
四、农业劳动者群体(农民)	(82)
五、军人群体(中国人民解放军指战员)	(84)
第二节 新兴的社会利益群体	(84)
一、个体劳动者群体(个体工商户)	(84)
二、私营企业主群体	(85)
三、农民工群体	(86)
四、企业家群体	(87)
五、大学生群体	(88)
六、矛盾的意见表达者:“两栖人”	(88)
第四章 意见表达的主体和方式	(90)
第一节 意见表达个体	(91)
一、当代中国意见表达个体的总体特点	(91)
二、普遍性意见表达个体	(92)
三、专业性意见表达个体	(94)
第二节 意见表达团体	(96)
一、当代中国意见表达团体的总体特点	(96)

二、制度性意见表达团体	(96)
三、结构性意见表达主体	(102)
四、功能性意见表达主体	(104)
第五章 中国共产党领导下的意见综合过程	(106)
第一节 关于“意见综合”的几个理论问题	(106)
一、“意见综合”与“决策”的区别	(106)
二、“意见表达主体”与“意见综合主体”同一的可能性	(107)
三、意见综合对于决策过程的意义	(108)
第二节 当代中国意见综合的主体	(108)
一、中国意见综合的层次性	(108)
二、中国的意见综合主体体系	(109)
第三节 中共中央领导下的意见综合过程	(109)
一、党内民主	(110)
二、权威影响	(111)
三、政治协商	(111)
四、会议完成	(112)
五、政治动员	(114)
第六章 决策过程	(115)
第一节 立法过程	(115)
一、全国人大立法的含义和特征	(115)
二、全国人大的立法权	(119)
三、立法范围	(123)
四、全国人大的立法程序	(127)
第二节 “施政纲领”——政府工作报告的制定过程 	(135)
一、确定报告的主题和基调,完成报告初稿	(135)

二、国务院常务会议初步审议与中共中央政治局讨论	(136)
三、大范围和多方面征求意见	(137)
四、总理定稿	(138)
五、全国人大全体会议审议和通过	(138)
第三节 国家生活中重大事项的决策过程	(140)
一、国家政治中枢组织进行的决策酝酿过程	(140)
二、全国人民代表大会的决定程序	(143)
三、简短的分析	(145)
第四节 国家预算的编制和审议程序	(146)
一、国家预算的基本制度	(151)
二、分税制	(149)
三、国家预算的编制形式和收支范围	(151)
四、国家预算的编制程序	(152)
五、全国人民代表大会对国家预算草案的审议和批准	(155)
第五节 人事决策过程	(156)
一、“党管干部”——人事安排的基本管理机制	(157)
二、国家机关领导人人事安排的酝酿决策过程	(157)
三、全国人大关于国家机构领导人的选举、决定程序	(159)
第七章 政府决策的施行过程	(161)
第一节 党内的执行系统	(161)
一、党内执行系统的基本构成形式	(162)
二、中共中央领导机构的职能部门	(163)
三、各人民团体系统	(165)
第二节 国务院实施党和国家决策的活动	(168)

一、指导	(169)
二、服务	(172)
三、提取	(172)
四、分配	(174)
五、协调	(176)
六、管制	(177)
七、象征	(177)
第三节 中国党政系统实施重大决策的基本方式和步骤	(178)
一、传达	(178)
二、试点	(180)
三、计划	(190)
四、组织	(182)
五、指挥	(183)
六、协调	(184)
七、总结	(184)
第四节 “两院”的执法工作	(184)
一、中国司法体系建设概略	(185)
二、公检法机关之间的相互制约和执法工作过程	(186)
三、中央司法机关与地方各级执法机关的关系	(187)
四、执法机关工作运行的主要特点和问题	(189)
第五节 国家预算的执行	(193)
一、国家预算的执行机关	(193)
二、国家预算收入的执行	(194)
三、国家预算支出的执行	(196)
四、国家预算在执行中的调整	(196)
第八章 信息传输过程	(199)

第一节 80 年代中期之前:单通道的信息传输与反馈机制	(199)
一、单通道信息传输体制的概念和特点	(199)
二、单通道信息传输体制在中国政治生活	
中的作用	(201)
三、中国单通道信息传输体制的主要弊端	
	(203)
第二节 80 年代以来:“四位一体”的混合型信息传输体制	(206)
一、信息传输体制的转轨	(206)
二、党政信息系统的主导地位	(207)
三、思想——信息库初具规模	(208)
四、新闻媒体信息网络高速发展	(212)
五、非党政系统的信息机构开始出现	(215)
六、“四位一体”的混合型信息传输体制的总体特征分析	(218)
第三节 中国政府的政务信息工作	(220)
一、政务信息、政务信息工作和政务信息工作机构	(220)
二、政务信息的构成和来源	(222)
三、当代中国政务信息工作的发展趋势	(224)
第九章 中国政府过程中的监督体系	(228)
第一节 中国政府过程中的监督体系的基本框架	(229)
一、当代中国监督体系的形成过程	(229)
二、当代中国监督体系的基本框架	(230)
第二节 法律监督系统和法律监督程序	(232)
一、宪法监督	(232)
二、人大的法律监督和工作监督	(234)

三、检察监督	(237)
第三节 政治监督系统和政治监督程序	(239)
一、党的监督	(239)
二、行政监督	(242)
三、政治协商监督	(245)
四、关于政治监督中几个值得注意和研究的问题	(247)
第四节 社会监督系统和社会监督程序	(248)
一、公民的社会监督	(248)
二、人民团体和群众组织的社会监督	(250)
三、新闻舆论监督	(251)
第十章 政府过程中的“第二财政”	(253)
第一节 “第二财政”的缘起及其相关政府行为	(253)
一、问题的提出:“第二财政”的缘起和扩展	(254)
二、“第二财政”的主要来源	(255)
三、“第二财政”资金的使用情况	(258)
四、现行的预算外资金管理办法	(258)
第二节 “第二财政”及其相应政府行为的规范问题	(261)
一、控制收入来源,规划收入总量	(262)
二、严格管理好预算外支出	(263)
三、克服失控状态,杜绝相关不规范政府行为	(265)
四、加强人大监督,提倡司法监督	(266)
第三节 对治理不规范财政及相关政府行为的理论分析	(267)
一、根本原因的再分析:传统体制的自我探索	(267)
二、预算外政府行为的利弊分析	(268)
第十一章 单位的政府职能及分解	(271)
第一节 单位的概念和单位所分担的政府职能	(271)

一、研究单位问题的政治学意义	(271)
二、单位的基本概念	(272)
三、单位分担的政府职能	(273)
第二节 单位分担政府职能的历史根源和现实局限性	(277)
一、单位分担政府职能的历史根源和理论基础	(277)
二、单位分担政府职能的现实局限性	(278)
第三节 单位的政府职能在新的历史条件下的分解 ...	(280)
一、单位的政府职能将复归于政府	(281)
二、单位的社会——政府职能将复归于社会	(282)
三、单位的政治——政府职能要加以调整	(283)
第十二章 中央与地方的关系	(285)
第一节 关于“充分发挥中央和地方两个积极性”的 基本指导思想	(285)
一、历史沿革	(286)
二、维护中央权威	(288)
三、尊重地方利益	(290)
第二节 实现“两个积极性”的基本机制	(292)
一、法制统一与“二级立法”体制	(292)
二、“全党服从中央”与“下级服从上级”	(293)
三、“条条”管理和“块块”管理	(294)
四、“党管干部”与“下管一级”	(296)
五、中央计划管理与地方经济自主性	(297)
六、统一财政管理与分税制	(299)
七、民族团结统一与民族区域自治	(300)
八、“一个国家”与“两种制度”	(301)
九、党对军队的绝对领导	(302)

第三节 中央——省政府过程	(302)
一、省制沿革	(302)
二、省政治权力结构	(304)
三、中央和省的政治关系	(307)
四、中国省政府过程的主要特点	(309)
第四节 中央——自治地方政府过程	(311)
一、中央与自治区的关系和自治区政府工作的主要特点	(312)
二、特别行政区的高度自治	(314)
第十三章 中国农村政府过程	(317)
第一节 中国的县制沿革与县政特点	(318)
一、县制沿革	(318)
二、县的政治权力结构	(319)
三、中国县政的主要特点	(323)
第二节 省——(地、市)——县政府过程	(325)
一、地区行政公署的政治地位和中间作用	(325)
二、“市管县”体制	(329)
第三节 县——乡(镇)政府过程	(333)
一、乡和镇的建制、机构	(333)
二、县对乡(镇)的领导机制	(336)
三、县人民政府部门与乡(镇)的“七所八站”	(338)
四、区公所的设置	(339)
五、“镇管乡”和“镇管村”模式	(340)
第四节 村民委员会	(341)
一、村民委员会的组织、任务和性质	(341)
二、村民委员会与政府的关系	(342)
第十四章 中国城市政府过程	(347)

第一节 市制的基本状况和主要特点	(347)
一、市制沿革和城市化进程	(347)
二、中国城市的政治类型	(351)
三、城市的政治权力结构	(353)
四、城市政府过程的主要特点	(354)
第二节 市——区政府过程	(356)
一、市辖区的基本状况和主要特点	(356)
二、区政的主要特点与“市——区”关系	(358)
三、区际关系	(362)
第三节 “市辖区——街”政府过程	(363)
一、街道办事处的性质、地位和组成	(363)
二、区人民政府对街道办事处的领导	(365)
三、街道经济工作	(367)
四、城市政府结构的改革问题	(371)
第四节 居民委员会	(375)
一、居民委员会的性质和地位	(375)
二、居民委员会的新问题和新任务	(376)
三、街道办事处对居民委员会工作的指导	(378)
后记	(380)

绪 论

第一节 当代中国政府政治过程的研究对象

一、什么是过程？

恩格斯说：世界不是一成不变的事物的集合体，而是过程的集合体。事物的联系具有过程性，事物的发展也是一个过程。过程是世界的存在样态，整个世界就是一个过程的集合体。

首先，任何事物的发展都是一个过程。世界是永恒运动的，这种永恒运动是由无数具体事物的发展过程所构成的。一个过程结束了，新的过程也就开始了。世界就是这样一个过程的集合体。

其次，事物作为过程的存在和发展是有条件的。任何事物都受条件的制约，总是在一定的条件下产生，并随着条件的变化而变化，直至灭亡。

再次，“世界是过程的集合体”，是绝对运动和相对静止的统一，是变动性和稳定性的统一。否认具体过程的变动性，把运动、发展着的事物凝固化是错误的；同样，否认具体过程的相对静止性，把事物看成是变化无常的东西，也是违背辩证法的发展观的。

综上所述，过程，是指事物发生、发展和灭亡的运动秩序和历史。

二、中国政府政治过程

“政府”(Government)一词由何来。政府,是国家机构的组成部分,指的是国家行政机关。但“政府”一词本义并非如此。唐朝时,确立了负责中枢政务的“三省六部制”。“三省”是:决策机关的中书省,负责审议的门下省,具体执行的尚书省。“三省”长官共同行使宰相职权,负责处理国家政务。这些长官们日常办公的地方叫“政事堂”,号称“政府”。“府”是官署的通称,即百官汇集之处。司马光的《资治通鉴》说:“李林甫领吏部尚书,日在政府。”胡三省(宋元之际史学家)注云:“政府”即知事堂。这大概是“政府”的最早出处。

“政治过程”(political process)是现代政府学的一个重要概念。它是现代政治学科中一个重要的研究方法,长期发展的产物,其特点是对政治活动特别是政府活动的行为、运转、程序以及各构成要素,特别是各政治利益团体(群体)之间,以及他们与政府之间的交互关系进行实证分析、研究和阐述。目的是从一个新的角度上,全面、系统、客观、具体的研究当代世界最宏大、最复杂、最富于变化的政府体系——中华人民共和国政治当局(广义的中国政府)是如何治理的。这里又涉及一个词“政治”。“政治”在当代中国是一个宽泛的概念,如:政治学习;选举;新闻;北京的哥的政治神侃。

为了说明“政治”,我们先看执政问题:

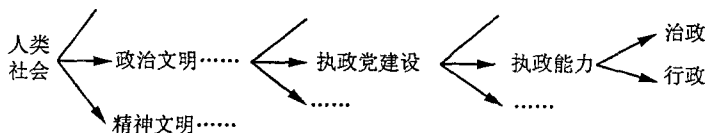


图 0-1 “执政能力”问题树

执政分为两个互为联系、不可分割的方面：治政和行政（目前有人创立治政学）。治政是执政党代表人民履行“国家意志的表达”，其目标就是“求是”，即能够制定让人民群众自主创造并公平获得一切“物质——精神”财富的规则；行政是政府受人民和执政党之托完成“国家意志的执行”，其目标就是“求实”，即必须保障前述规则能够落到实处、见到实效、取得实绩。治政及行政的理论与实践的发展和积累，即构成政治文明。就执政党而言，执政能力即“求是”与“求实”的全面转化能力。执政党建设的核心问题是制度化条件下的执政党的治政问题。“政治就是在特定经济基础上，人们为维护和实现自身利益，围绕社会公共权力所从事的一切活动以及由此而形成的特定社会关系。”

任何实际运行中的政府，都不仅是一种体制，一个体系，而且是一个过程。因此，关于政府问题的研究，必然要在方法论上突破传统的体制研究和要素分析的范围，而走向一个重要的领域——过程研究。



图 0-2 国家执政权力的划分

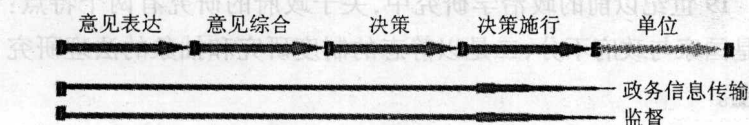


图 0-3 政务信息的传输过程

“当代”（contemporary），现实存在的政府。时间范围限定在中华人民共和国成立至今。

中国（China）。主要研究大陆政府与政治。对于香港和澳门特别行政区政府问题及台湾当局问题不作研究。