

高等学校城市规划专业系列教材

同济大学城市规划系

耿慧志 编著

城市规划 管理教程

东南大学出版社

内 容 提 要

本书在介绍行政管理的基础理论和知识后,从城市规划法规制定和法规体系、城市规划的行政机关和行业管理、城市规划的编制和审批管理、城市规划的实施的监督检查管理等四方面对城市规划管理进行考察,最后介绍了国外城市规划管理的基本内容。

本书是我国高等学校城市规划专业系列教材之一,也可作为在职城市规划人员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

城市规划管理教程/耿慧志编著. —南京:东南大学出版社, 2008. 1

(高等学校城市规划专业系列教材)

ISBN 978-7-5641-1070-3

I. 城… II. 耿… III. 城市规划—城市管理—高等学校—教材 IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 203700 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编: 210096)

出版人: 江 汉

全国各地新华书店经销 兴化市印刷厂印刷

开本: 700 mm×1000 mm 1/16 印张: 16.25 字数: 310 千字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5641-1070-3/TU·139

印数: 1~3 000 册 定价: 29.00 元

(本社图书若有印装质量问题,请直接与读者服务部联系。电话(传真): 025—83792328)

前 言

城市规划管理是国家政府行政管理职能的一部分,对它的认识必须建立在对国家政府行政管理整体认识的基础上,这是本书编写的出发点。

本书首先介绍了行政管理的基础理论和知识,然后从四个方面对城市规划管理进行考察:①城市规划法规制定和法规体系;②城市规划的行政机关和行业管理;③城市规划的编制和审批管理;④城市规划的实施和监督检查管理。最后,介绍了国外城市规划管理的基本内容。

在行政管理的基础理论和知识部分,本书力求理清中国政府行政管理的基本脉络。对中国共产党的领导和组织体系、人民代表大会制度、中国的司法体制进行了解释;从依法行政和行政法律关系的角度,对中国的行政主体和公务员的基本知识进行了介绍;对行政行为、行政责任、行政救济的主要内容进行了阐述。

本书将城市规划管理的职能概括为四个方面:①城市规划的法规制定;②城市规划的行业管理;③城市规划的编制和审批管理;④城市规划的实施和监督检查管理。第2章至第5章的内容是围绕着这四个方面展开的。城市规划的法规制定作为一种抽象行政行为,是城市规划管理工作的重要职能,城市规划管理机关的级别越高,这方面工作的比重越大,也愈加重要。这部分的内容在之前有关城市规划管理的书籍中常常被忽视。本书以案例考察的方式来认识城市规划管理机关的机构组成和相应职能,尽管由于我国行政区划众多、地方层面的机构设置和职能构成不尽相同,但存在较为通行的做法。

本书的编写是在独立思考的框架和体系下进行的,但书中的大部分内容源自于相关的参考文献。限于编者的认识局限和经验不足,本书一定存在不成熟和错误之处,恳请读者批评指正和提出改进意见。

编 者

2007年11月

目 录

1 行政管理的基础理论和知识	(1)
1.1 国家和政府体制	(1)
1.1.1 国家、政府、政府体制	(1)
1.1.2 中国共产党的领导和组织体系	(5)
1.1.3 人民代表大会制度	(6)
1.1.4 中国的司法体制	(9)
1.2 依法行政和行政法律关系	(13)
1.2.1 行政法和依法行政	(13)
1.2.2 行政法律关系和行政法律关系主体	(16)
1.3 行政行为和行政责任	(31)
1.3.1 行政行为	(31)
1.3.2 行政责任	(43)
1.4 行政救济	(44)
1.4.1 行政救济	(44)
1.4.2 行政复议	(46)
1.4.3 行政诉讼	(48)
1.4.4 行政赔偿和行政补偿	(49)
复习思考题	(52)
深度思考题	(52)
2 城市规划的法规制定和法规体系	(53)
2.1 城市规划的法规制定	(53)
2.1.1 城市规划立法工作	(53)
2.1.2 城市规划其他规范性文件的制定	(56)
2.2 城市规划的法规体系	(59)
2.2.1 国家城市规划法规体系	(59)
2.2.2 地方城市规划法规体系	(83)
复习思考题	(90)

深度思考题	(90)
3 城市规划的行政机关和行业管理	(91)
3.1 城市的行政分级和城市规划的行政机关	(91)
3.1.1 城市的行政分级和行政体制变迁	(91)
3.1.2 城市规划行政机关	(94)
3.2 城市规划编制单位资质和执业资格管理	(111)
3.2.1 城市规划编制单位资质管理	(111)
3.2.2 注册城市规划师执业资格制度	(115)
复习思考题	(121)
深度思考题	(121)
4 城市规划的编制和审批管理	(122)
4.1 城市规划编制的原则和阶段	(122)
4.1.1 城市规划编制的原则	(122)
4.1.2 城市规划编制的阶段	(123)
4.2 城市总体规划的编制和审批管理	(123)
4.2.1 总体规划的组织程序和技术要求	(123)
4.2.2 总体规划纲要	(126)
4.2.3 市(县)域城镇体系规划	(127)
4.2.4 中心城区规划	(132)
4.2.5 总体规划编制过程管理和编制成果的审批	(150)
4.2.6 分区规划编制和审批	(153)
4.3 城市近期建设规划的编制和审批管理	(153)
4.3.1 近期建设规划的主要任务和重要意义	(154)
4.3.2 近期建设规划与其他规划的关系	(155)
4.3.3 近期建设规划的编制和审批程序	(156)
4.3.4 近期建设规划的主要内容	(158)
4.4 城市详细规划编制和审批管理	(166)
4.4.1 控制性详细规划的编制和审批	(167)
4.4.2 修建性详细规划的编制和审批	(170)
4.5 非法定规划的编制和审批管理	(171)
4.5.1 非法定规划的概念与任务	(171)
4.5.2 非法定规划的编制和审批	(172)

复习思考题	(172)
深度思考题	(173)
5 城市规划的实施的监督检查管理	(174)
5.1 城市规划实施管理	(176)
5.1.1 城市规划实施管理的含义及内容	(176)
5.1.2 建设项目选址规划管理	(187)
5.1.3 建设用地规划管理	(191)
5.1.4 建设工程规划管理	(199)
5.2 城市规划实施的监督检查管理	(213)
5.2.1 城市规划实施监督检查管理的含义、特点和目的	(213)
5.2.2 城市规划行政检查	(214)
5.2.3 城市规划行政处罚	(215)
复习思考题	(219)
深度思考题	(219)
6 国外城市规划管理	(220)
6.1 城市规划行政立法	(220)
6.1.1 城市规划行政立法体制	(220)
6.1.2 城市规划法的立法伦理	(221)
6.1.3 法律授权和法律责任	(222)
6.1.4 城市规划政策	(222)
6.2 城市规划的编制与审批	(223)
6.2.1 城市规划法规体系	(223)
6.2.2 城市规划的组织编制	(224)
6.2.3 城市规划的审批	(226)
6.2.4 城市规划的编制和审批程序	(227)
6.3 城市规划行政管理	(228)
6.3.1 城市规划行政管理体制	(228)
6.3.2 城市规划行政管理内容	(232)
6.3.3 城市规划行政管理机制	(233)
6.4 城市规划的实施	(235)
6.4.1 城市规划实施的机制	(235)
6.4.2 城市规划实施的程序	(236)

6.4.3 公共开发和公共设施的建设	(237)
6.4.4 城市规划编制与实施的衔接	(238)
6.5 城市规划的公众参与和行政复议	(239)
6.5.1 城市规划的公众参与	(239)
6.5.2 城市规划的行政复议	(242)
6.5.3 行政复议后的救济措施	(245)
复习思考题	(245)
深度思考题	(246)
 主要参考文献	 (247)
 主要查阅的政府网站	 (249)
 后记	 (250)

1 行政管理的基础理论和知识

“行政”(administration)和“管理”(management)是词义解释非常广泛的两个概念。从英文意义上理解,两者是有区别的。“行政”本身包括管理的含义,但它主要和政府或行政机关的活动有关,而“管理”除指一般性的管理之外,主要和工商企业的活动有关。从职能角度看,两者的具体内容有不同的侧重,有各自的范围。从逻辑角度看,两者是从属和包含关系,行政是一种特殊形式的管理活动。^①

关于我国城市规划管理的概念,《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)解释为“是城市规划编制、审批和实施等管理工作的统称”。在我国当前的社会经济背景下,“城市规划管理”是广泛使用且能够被普遍接受的一个概念,其与“城市规划行政”、“城市规划行政管理”的概念内涵基本上是一致的。

1.1 国家和政府体制^②

1.1.1 国家、政府、政府体制

1) 国家和政府

按照马克思主义的理解,国家是阶级斗争的产物,是一个统治阶级对被统治阶级进行统治的工具。统治阶级借助国家这一工具实现自己的意志。通常,国家政权掌握在统治阶级的手中,国家权力始终为统治阶级服务。在西方学术界,对国家的理解主要有两个流派,一种是精英主义国家观,即将国家理解为社会精英按照自己的意志对社会进行治理的工具,其代表人物如帕雷托(Vilfredo Pareto)、莫斯科(Mosco)和米歇尔斯(Michels)等。另一种为多元主义的国家观,将国家理解为社会中的各个阶层、集团互相竞争以实现本阶级、本集团的利益的工具,如本特利(Arthur Bently)、杜鲁门(Harry S. Truman)、达尔(Rober A. Dahl)等的观点。

政府是国家的具体表现形式,是统治阶级行使统治权力的具体组织形式。通常,我们讲到的国家,是由土地、人口、政府和主权构成的统一体。其中,政府是国

① 参见彭和平编著,《公共行政管理》,北京:中国人民大学出版社,2004.3

② 本节主要内容源自陈尧著,《当代中国政府体制》,上海:上海交通大学出版社,2005

家必不可少的结构要素,是国家整体的一个最重要部分。国家包含了政府,但政府却不能包含国家。这两者之间是一种隶属关系,而不是平行的关系。

政府概念可以从广义和狭义上区分。广义上泛指行使国家权力的各类部门,包括从中央到地方的立法、行政和司法机关。狭义上只指国家机构中行使行政权力、履行行政职能的行政机关。习惯上,人们将政府一词用以描述行政机关。

立法机关是行使国家立法权力的机关,其称谓如议会、代表大会、议院等。在一些国家如中国、英国、日本等还是国家权力机关。在国际社会中,有些国家的立法机关是一个部门独自承担立法职能,有的是两个部门共同承担立法职能,分别被称为一院制和两院制。一院制如中国、丹麦、希腊、新加坡等;两院制如英国、美国、法国、日本、澳大利亚等。立法机关的主要职能包括制定、修改宪法和法律;审议和批准政府提出的财政法案;选举、决定和罢免国家、行政机关的重要职位人选;决定战争与和平问题;批准国际条约;监督政府的政策、活动以及政府成员的行为等。

行政机关是行使国家行政权力的机关。在任何国家中,行政体系都是一种金字塔形的层级结构体系,各个层级之间存在着严格的领导与服从关系,追求效率、理性、统一的原则。其主要职能有:执行国家法律,参与国家立法活动;决定并实施国家内政外交政策,任免政府主要官员;组织和管理国家公共事务;掌管国家的军队、警察、监狱等暴力工具;编制政府年度预算,调节和干预社会经济发展等。

司法机关是行使国家司法权的机关。现代国家一般奉行司法独立原则,司法机关不隶属于立法机关或行政机关。其主要职能为行使审判权、法律监督权等。法院是行使司法权的主要部门,主要活动包括解释宪法或法律,受理诉讼案件,进行司法审判。一些国家还专门设立检察机关行使专门的法律监督权力。

2) 政府体制和中国政府体制^①

民主共和制是当今世界上最重要的政府体制形式,也是几乎所有国家努力追求的理想政体。以下对三种最主要的民主共和制进行介绍:议会内阁制、总统制、人民代表大会制。

(1) 议会内阁制

议会内阁制最初产生于英国,是指由政府内阁行使国家行政权力并向议会负责的一种国家政权组织形式。许多国家如英国、德国、意大利、加拿大、日本、澳大利亚、北欧诸国等实行议会内阁制。在议会内阁制中,包括议会君主立宪政体,也包括议会共和政体。在内阁政府中,政府首脑为总理或首相,通常由在议会中占多

^① 参见陈尧著,《当代中国政府体制》,上海:上海交通大学出版社,2005.9-10

数的政党或政党联盟的领袖担任。首相或总理负责组成内阁,包括外交、财政、国防、内政等重要部门的部长或大臣。

在内阁制国家中,内阁掌握行政权力,在政府首脑的领导下,决定并执行国家的内政外交政策。由于内阁是由议会选举产生的,因而内阁必须向议会负责,定期向议会报告工作,接受议会的监督。议会和议员有权对内阁和内阁成员提出质询、弹劾,可以对内阁提出不信任案。当议会提出对内阁的不信任案时,内阁必须集体辞职,或者由首相或总理提请国家元首解散议会,重新举行议会选举,由新议会决定内阁的去留。新议会如果经过表决仍对内阁表示不信任,内阁必须全体辞职,由国家元首任命新的政府首脑,组成新的内阁政府,这就是议会的倒阁权。尽管内阁由议会产生并对其负责,但议会并没有对内阁的绝对领导权,两者之间存在着互相制约的关系。

在议会内阁制国家中,由于议会是国家的权力中心,内阁与议会又具有特定的互相制约关系,因而国家元首在政治生活中只具有象征性的地位,没有实际性权力。国家元首在行使宪法规定的某些权力如总统签署法律的权力时,必须有总理的副署,才具有法律效力,因而国家元首仅仅是国家对内对外的最高代表。

(2) 总统制

总统制最早诞生于美国,是指由总统担任国家元首和政府首脑,并掌握国家最高行政权力的一种政体形式。与议会制中的政府首脑不同的是,总统并不依赖于议会或向议会负责,而是由选民直接选举产生,向选民负责,有固定的任期,因此议会不能投票选举或罢免总统。总统独立掌握国家行政权,在有些国家,总统还是武装力量的领导者。在总统制国家中,总统是国家政治生活的中心。总统的权力非常广泛,可以组织政府内阁,直接领导政府活动,政府内阁向总统负责,总统有权任命内阁成员,接受内阁成员的辞职或解除其职务。作为国家元首,总统具有象征性的权力如接见外国大使、同外国缔结条约、发布赦免令、签署议会通过的法律等;作为政府首脑,总统具有任免权、监督执行法律权、宣布紧急状态权、主持内阁会议权等;作为武装力量的总司令,总统可以具有对内使用武力权、发动战争权。在外交方面,总统几乎具有全面的外交决策权,可以承认外国政府,进行商业谈判,达成行政协定等。当然,重要的国际条约必须得到议会的批准。另外,作为政府首脑,总统还可以行使特定的立法权,如立法倡议权、立法否决权、委托立法权等。

在一些国家如法国、俄罗斯,还存在着一种以总统为国家权力中心,以总理为政府首脑的政权组织形式,介于总统制和内阁制之间,有时被称为半总统制。这种体制下总统是国家的保证人和仲裁人,保证公共权力机构的正常活动和国家的稳定,是国家独立、领土完整和遵守共同体协定和条约的保证人。总统由选民选举产生,是国家元首,同时又可以任免总理和组织政府,可以签署法令、解散议会、统帅

武装力量、举行公民投票、宣布紧急状态等。总理作为政府首脑,虽然由总统任命,对总统负责,但同时也必须对议会负责,议会可以通过对政府的不信任案,迫使政府向总统提出集体辞职。总统作为国家的保证人和仲裁人,不需要承担政治和法律的责任,议会无权弹劾总统,总统只向全体公民负责。实际上,总统成了凌驾于立法、行政、司法等权力之上的真正权力中心。

(3) 人民代表大会制

人民代表大会制是当代中国实行的一种独特的民主共和制政体。人民代表大会制是由选民或选民代表按照民主集中制的原则,依法选举产生人民代表,由人民代表组成全国和地方的各级人民代表大会,行使国家权力的一种政体。

人民代表大会制是中国人民经过长期的革命和建设的实践后作出的选择,是适合中国社会的基本政治制度。按照这种基本政治制度,人民代表大会是国家的权力机关,统一行使国家权力。各级人民代表大会都是由选民通过民主选举产生,人民代表对选民负责,受选民监督。人民代表大会集体行使职权,在制定法律、法规和决定国家的重大问题上,必须经过人民代表大会充分讨论,按照少数服从多数的原则进行表决,最终形成一种统一的决议。中国的人民代表大会实行一院制,全国人民代表大会及其常委会按照宪法和法律的规定行使立法权、决定权、任免权、监督权等。地方各级人民代表大会及其常委会在各自辖区内行使立法权力。国家的行政机关、司法机关、军事机关等都由人民代表大会选举产生,对其负责,接受其监督。上述机关构成了整个中国的政府体系。

(4) 中国政府体制

按照国际社会政府体制的通常视野,政党及其体制不属于政府体制,但是在中国,如果简单套用西方政治学的分析框架,可能会陷入明显的误区,无法确切了解当代中国政府活动的基本过程,更无法具体解析中国政府活动的具体内容。中国共产党活动体制实际上是中国政府体制中的一部分,而且是最重要的一部分。

当代中国政府体制的基本逻辑是:中国共产党组织负责国家政治生活中各个层次的重大方针、战略的决策,负责领导国家机关体系;人民代表大会负责将这些决策以法律、法规或决议的形式纳入国家决策的过程,以及制定与社会公共生活有着密切联系的法律规范,同时,从法律上,人民代表大会是国家的权力机关,由人民代表大会产生同级的行政机关和司法机关;行政机关负责执行人民代表大会制定的法律、法规和有关决议,实际上也在执行中国共产党的方针、政策;司法机关负责按照法律、法规的规范保护和调整社会关系,维护社会的正常运行。作为贯穿整个政府体制中的政策输入,政党体制在政府过程中也发挥了重要作用,中国共产党领导的多党合作制对于推进民主政治具有重要作用。上述政治结构的整合组成了当

代中国政府体制的主要部分,如图 1-1 所示。

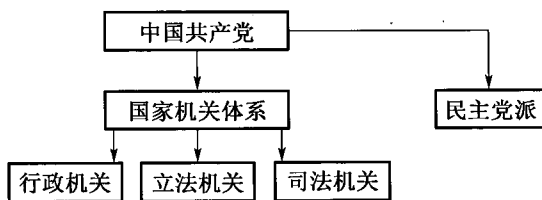


图 1-1 中国的政府体制

(引自陈尧著,当代中国政府体制,上海:上海交通大学出版社,2005.3)

1.1.2 中国共产党的领导和组织体系

在中国的政治生活中,中国共产党不管是在历史上,还是在当代,均扮演了政治决策的核心角色,特别是在关于国家的经济发展、政治发展、社会发展等重大问题上,将政治决策活动与立法活动分为两个部分和前后过程,基本上由中国共产党和全国人民代表大会分别承担。这一体制成功地实现了中国共产党对国家政治生活的领导,具有明显的中国特色。

从组织结构上看,中国共产党的整个组织系统分为三个部分:一是以行政区域为基础的地方党组织系统;二是以政府职能部门为基础的党组织系统;三是军队的党组织系统。除了军队的党组织系统独立自成一体外,地方党组织系统和政府职能部门的党组织系统存在一定的交叉,政府职能部门的党组织一方面接受上级职能部门的党组织领导,另一方面接受同级地方党委的领导。从纵向上看,党的组织系统可分为中央、高层(省、部、军区和集团军级)、中层(市、县、厅、局、师、团级)和基层(乡、镇、村、分局、营、连级)。

党的中央组织体系包括中国共产党全国代表大会、中央委员会、中央政治局及其常务委员会、中央委员会总书记、中央书记处、中央军事委员会、中央纪律检查委员会、中央各部(如组织部、宣传部)和中央工作领导小组(如反腐败领导小组、金融工作领导小组)等等。

按照党章的规定,党的最高领导机关,是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。

党的全国代表大会是由普通党员选举产生的党员代表所组成。一般根据各省、自治区、直辖市、中央直属机关、中央国家机关、人民解放军以及武警部队等选举单位分别召开党的代表大会或代表会议选举产生。从十二大以来,每届大会的代表人数呈逐年递增趋势,从十二大到十七大,代表人数分别为 1 545 人、1 936 人、2 035 人、2 048 人、2 120 人、2 217 人。党的全国代表大会的职权是:听取和审

查中央委员会的报告;听取和审查中央纪律检查委员会的报告;讨论并决定党的重大问题;修改党的章程;选举中央委员会;选举中央纪律检查委员会。党的全国代表大会每5年举行一次。

中央委员会是党的全国代表大会闭会期间党的最高领导机关,由党的全国代表大会选举产生。按照党章的规定,党的中央委员会在全国代表大会闭会期间,执行全国代表大会的决议,领导党的全部工作,对外代表中国共产党。实际上,党的中央委员会至少每年召开一次全体会议,而且其人数较少,经济、社会、内政、外交领域的许多重大决策,最高国家机关领导人选的推荐,对国家机关的政治领导,基本上主要由中央委员会承担。许多改变中国社会发展的重大方针、决策,重大政治方向的转变,都是在中共中央的会议上决定的,如中国实行改革开放的重大决定是在党的十一届三中全会上作出的,建立社会主义市场经济体制的重大决策是在党的十四届三中全会上作出的。因而,在当代中国政治生活中,中央委员会的决策具有举足轻重的地位。

尽管中央委员会至少每年召开一次会议,但在大多数时间内,党的日常领导工作由中央政治局及其常务委员会负责。政治局委员一般人数在20名左右,常委会委员为5~9名。中央政治局及其常委会由中央委员会全体会议选举产生,在中央委员会闭会期间,行使中央委员会的职权。因而,可以说,政治局及其常委会是中国共产党日常工作的最高领导机关。这也就意味着,中央政治局及其常委会在中国政治生活中的实际地位更为重要。对于党和国家的一般性决策,一般都是由中央政治局及其常委会作出,对于具有方针路线性的或战略性的决策,则由中央委员会进行讨论和通过。而对于少数特别重大的决策,则需要党的全国代表大会审议通过。因此,中央政治局、政治局常委会以及总书记就成为中国共产党事实上的最高领导机构,因而也就成为当代中国政治生活中最为核心的体制化结构。

1.1.3 中国人民代表大会制度

人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度,人民代表大会是国家的权力机关。按照宪法的规定,中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。从这一点上看,人民代表大会制度是中国的政府组织形式,是中国的根本政治制度,国家的行政制度、选举制度、司法制度、政治协商制度都是以人民代表大会制度为基础,或者是在人民代表大会制度的基础上产生,或者是人民代表大会制度的补充,如图1-2所示。

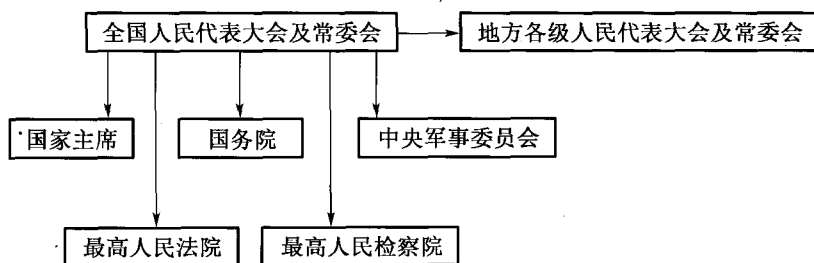


图 1-2 中国的人民代表大会制度

(引自陈尧著,当代中国政府体制,上海:上海交通大学出版社,2005.63)

按照宪法的规定,中国实行的是一院制,即只有一个立法机关行使国家的立法权,即人民代表大会。总体上,中国的人民代表大会组织体系分为全国人民代表大会,省、自治区、直辖市的人民代表大会,地级市的人民代表大会,县、县级市、市辖区的人民代表大会,乡镇人民代表大会五个层次。

宪法规定,全国人民代表大会(简称“全国人大”)是最高国家权力机关。其最高性表现为,从纵向而言,全国人大在所有的国家权力系统中处于最高一级,它是在全国人民普选的基础上产生的,代表了全国人民的利益和意志,行使着国家的最高权力。只有全国人大可以制定国家的根本性大法即宪法,并负责监督宪法的实施,其他国家机关都由全国人大产生,接受全国人大的领导和监督。全国人大还有权决定国家中的一切重大问题。同其他国家的立法机关相比,中国的全国人大的职权要广泛得多。就横向而言,与其他中央国家机关比较,全国人大作为最高权力机关也是处于最高的、首位的地位,不管是中央人民政府还是最高人民法院、最高人民检察院,都由全国人民代表大会产生,接受其领导和监督。

按照宪法的规定,在整个中国社会,没有哪个国家机关的权力超越于全国人民代表大会,均在全国人大的领导之下。

全国人民代表大会作为宪法规定的最高国家权力机关,并不意味着它就是中国绝对的最高权力组织。事实上,全国人大在当代中国的政治功能并不是最重要,而是居于中国共产党组织之后,接受中国共产党的领导。

全国人民代表大会尽管在名义上属于国家的最高议事机构,作为最高立法机关而发挥作用,但实际上并不是中国最高的决策核心,其主要的职能是使决策合法化。当然,作为宪法规定的最高国家权力机关,以及宪法规定全国人大所具有的国家最高立法权、最高决定权,全国人大还是在许多法律、决议的制定中发挥了决策的作用。特别是在一些一般性的国家管理事务方面,全国人大还是承担了一定的议事、决策功能。尽管没有正式的规范性文件,全国人大与中国共产党在国家决策事务上存在着一定的分工。而且,由于全国人大的委员长、副委员长以及常委会成

员、全国人大代表大多数是中国共产党党员,因而全国人大在开会讨论有关事项前,已经通过中国共产党的组织渠道形成了统一的意见。

目前全国人大代表的组成,从规范上,按照 1979 年通过的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》,以及 1982 年、1986 年、1995 年三次修正,具体规定是:①全国人大由省、自治区、直辖市人大和特别行政区以及人民解放军选出的代表所组成。②全国人大代表的名额不得超过 3 000 人,名额的分配由全国人民代表大会常务委员会根据情况决定。③农村每一人大代表所代表的人口数 4 倍于城市每一人大代表所代表的人口数。④少数民族的代表人数,由全国人大常委会参照各少数民族的人口数和分布等情况,分配给各省、自治区、直辖市的人民代表大会选出。人口特少的民族,至少应有代表一人。

根据宪法和有关的法律规定,全国人民代表大会的职权主要有:

① 最高的立法权

作为国家最高权力机关,全国人大首要的权力就是立法权。这种立法权是所有国家立法权中最高的权力,高于任何其他国家机关的立法权。全国人大最高立法权表现在:首先,全国人大有权修改宪法,并有权监督宪法的实施。宪法是国家的根本性法律,是一般法律制定的依据,具有最高的法律效力,国家内部所有的个人、组织、团体、国家机关均服从于宪法的约束,在宪法规定的范围内活动。其次,全国人大有权制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。基本法律是指地位次于宪法的主要的带有根本性的法律,是除宪法以外对国家政治、经济和社会生活中某一领域的重大和事关全局的问题进行规范的法律,如刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法等;有关国家机构的如选举法、国家机构组织法、特别行政区基本法等;有关公民基本权利和义务的法律如教育法;重要的经济类法律如合同法、劳动法等。基本法律依据宪法而制定,即任何一部基本法律的效力来源只能是宪法,不以其他法律为制定的依据,基本法律的制定和实施不能违背宪法的规定和原则。基本法律只能由全国人民代表大会制定,其他任何国家机关、包括全国人大常委会均无权制定基本法律。而在全国人大闭会期间,全国人大常委会对基本法律可以进行部分的补充和修改,但不得同该基本法律的基本原则相抵触。

② 最高的任免权

宪法规定,最重要的国家机关的领导人只能由全国人大通过选举产生,并受其罢免。全国人大有权选举中华人民共和国主席和副主席、中央军事委员会主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长,有权选举全国人大常委会的组成人员,包括全国人大委员长、副委员长、秘书长、委员。全国人大有权根据中华人民共和国主席的提名,决定国务院总理的人选;根据国务院总理的提名,决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选。根据中

央军事委员会主席的提名,决定中央军事委员会其他组成人员的人选。根据全国人大主席团的提名,决定全国人大各专门委员会主任委员、副主任委员和委员的人选。

根据宪法的规定,全国人大在有权选举产生上述人员的同时,也有权罢免上述人员。

③ 最高的决定权

全国人大有权审查和批准国民经济和社会发展计划以及计划执行情况的报告;审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告;改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定;批准省、自治区和直辖市的建置;决定特别行政区的设立及其制度;决定战争与和平的问题。

④ 最高的监督权

全国人大有权监督宪法的实施,有权监督其他最高国家机关的工作,包括听取和审查全国人大常委会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院的工作报告,有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案,改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定。

全国人大的职权除了上述列举的以外,宪法还规定了应当由最高国家权力机关行使的其他职权,这使得全国人大在认为有必要时,可以自行增加新的职权。

1.1.4 中国的司法体制

司法制度是国家司法体系中司法机构内部的权力关系、组织体系及其运作的各种具体制度的总称,包括审判制度、检察制度、侦查制度、律师制度、公证制度等。当代中国的司法制度基本上已经形成了一个较为完整的体系。下面主要对人民法院和人民检察院的组成和职权进行介绍。

1) 人民法院的组成和职权

与其他国家机关相比,法院的活动具有明显的特殊性。从国家权力的管理角度来看,法院具有被动性管辖的特征,即“不告不理”,不像行政机关那样主动去管理社会公共事务。法院按照法律的规定,以裁判的方式实现其职能,法院的上下级之间存在的是审级关系、审判监督关系,而不是领导关系。法官服从的是法律,只能依法办理案件。

人民法院是中国国家的审判机关,行使国家的审判权。根据法院组织法的规定,人民法院的任务主要是审判刑事案件和民事案件,惩办罪犯,保障人权,解决纠纷,维护社会秩序,调解社会关系,保护国家制度和国家利益,保护公民、法人的合法权益,保障国家的稳定和社会经济的顺利发展。具体讲,包括:①审判刑事案件,惩办一切犯罪分子,保卫国家,保障人权,维护社会秩序。②审判民事案件,解决民

事纠纷,调解社会关系,维护社会和经济秩序,发挥法院的调解功能。③审判行政案件,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护和监督行政机关依法行政,推进依法治国。④依法行使国家赋予的司法执行权。⑤法院的教育任务,即教育公民遵守宪法和法律,与犯罪行为作斗争。

目前,中国的法院组织体系中,设立地方各级人民法院、专门人民法院和最高人民法院,实行四级两审终审制。地方各级法院在其管辖区内行使审判权。最高人民法院管辖全国性的案件,并监督地方各级法院和专门法院的工作。此外,还有专门法院,审判特定部门的案件或特定的案件。

(1) 地方各级人民法院的组织和职权

中国的地方各级人民法院基本上按照行政区划进行设置,包括基层法院、中级法院和高级法院。

基层人民法院设在县、自治县、不设区的市和市辖区的法院。基层法院通常设立院长1人,副院长和审判员若干人。基层法院可以设立刑事审判庭、民事审判庭和经济审判庭,设立庭长、副庭长。根据法院组织法和诉讼法等法律的规定,基层法院的职权主要包括:

① 审判刑事、民事和行政案件的第一审案件,但是法律另有规定的除外。对于所受理的案件,认为案情重大应当由上级人民法院审判的时候,可以请求移送上级人民法院审判。

② 处理不需要开庭审判的民事纠纷和轻微的刑事案件。

③ 指导人民调解委员会的工作。

基层法院根据地区、人口和案件的情况,从便利人民诉讼的角度出发,特别是中国许多地方的县地域广阔,人口众多,交通不便,因而往往设若干人民法庭,作为派出机构,但人民法庭不是一个审级。其职权是审理一般民事和轻微刑事案件,指导人民调解委员会的工作,进行法制宣传,处理人民来信,接待人民来访。它的判决和裁定就是基层法院的判决和裁定。

中级人民法院包括在省、自治区内按地区设立的中级人民法院,直辖市的中级人民法院,省、自治区所辖市和自治州中级人民法院,其职权主要有:

① 审判法律规定由它管辖的第一审案件。按照行政诉讼法的规定,中级人民法院管辖的第一审行政案件是:确认发明专利权案件;海关处理案件;对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件;本辖区内重大、复杂的案件。

② 审判基层人民法院移送的第一审案件。

③ 审判对基层人民法院判决和裁定的上诉案件和抗诉案件。

④ 审判检察院按照审判监督程序提出的抗诉案件。