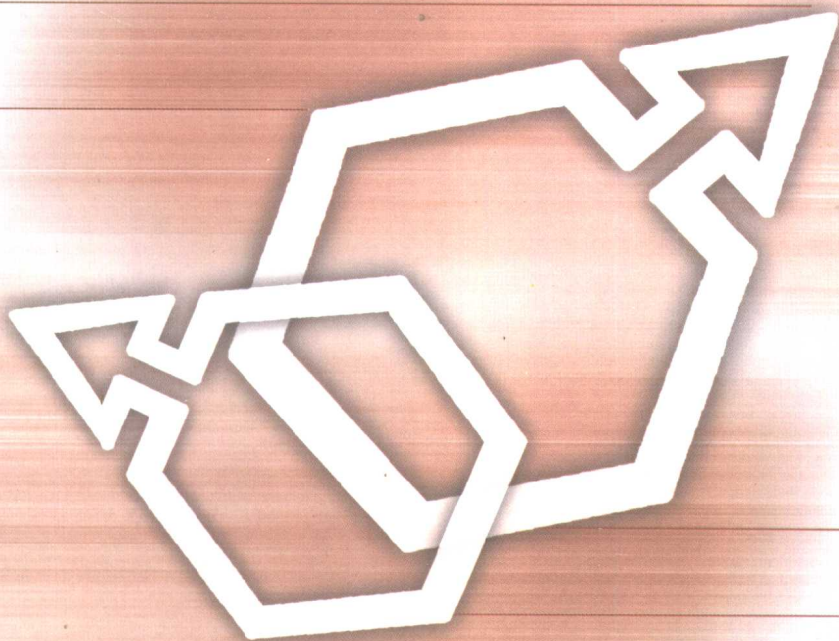


21世纪政治学系列教材
SERIES OF POLITICAL SCIENCE FOR 21ST CENTURY

中国政府与政治 导论

杨光斌 著



1

中国人民大学出版社

21 世纪政治学系列教材

中国政府与政治导论

杨光斌 著

中国人民

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府与政治导论/杨光斌著.
北京: 中国人民大学出版社, 2003
(21 世纪政治学系列教材)

ISBN 7-300-04467-0/D·846

I. 中…

II. 杨…

III. 国家行政机关-研究-中国-教材

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 050090 号

21 世纪政治学系列教材
中国政府与政治导论
杨光斌 著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-62515351 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京金特印刷厂		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2003 年 8 月第 1 版
印 张	16.25	印 次	2003 年 8 月第 1 次印刷
字 数	295 000	定 价	21.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪政治学系列教材

编审委员会

顾问	赵宝煦	王惠岩	徐大同	王邦佐
主编	李景治			
副主编	陈岳	(常务)	宋新宁	李宝俊
编委	朱一涛	张小劲	王乐理	杨光斌
	景跃进	解海南	蒲国良	牛彤



总 序

中国社会主义现代化建设需要高素质的人才，而高素质的人才，无论从哪个角度讲，都应当学政治，懂政治，讲政治，否则，就难以适应国内外形势的变化，难以肩负起历史的责任。当今世界经济全球化加速发展，科学技术革命影响深远，信息技术特别是网络技术方兴未艾。各国之间不仅在经济上相互依存、相互合作，以谋求共同发展，而且在政治、文化等方面交流日益频繁。无论是有形的墙，还是无形的墙，都无法阻挡这种交流。西方的政治制度和政治体制及其在政治生活中的种种表现，包括总统和议员的选举、两党轮流执政、议会对重大问题的辩论、议会对总统的弹劾等等，几乎毫无障碍地通过网络和媒体展现在大庭广众之中。人们不禁想了解这种政治制度和政治体制的来龙去脉、基本特点和运转机制，以及与此相联系的西方政治学理论和政治理念。当然，人们也难免将其与我国的政治制度和政治体制做比较。因此，客观地介绍西方的政治制度、政治理论、政治文化和政治理念，实事求是地进行剖析并系统地阐述我国政治制度、政治理论、政治文化和政治理念的特色和优势，科学地说明为什么中国不能全盘照搬西方的政治体制，就成为政治学科面临的一项十分重要而又极其紧迫的任务。要完成这项任务无疑需要一套优秀教材。它们不仅作为政治学及其相关专业的系列化的教科书，而且能为其他读者深入地了解 and 正确地认识上述问题提供良

好的帮助。这正是我们组织编写“21世纪政治学系列教材”的宗旨之一。

我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。政治体制改革的主要任务是：发展民主，加强法制，实行政企分开，精简机构，完善民主监督制度，维护安定团结。我国的政治体制改革和政治发展尽管取得了不小的进步，但与经济的发展、经济体制改革的深化和社会主义现代化建设的需要相比，仍然处于相对滞后的状态。一些影响政治体制改革和政治发展的重要问题仍未取得突破性进展，与此相伴的不良现象已越来越引起普遍关注。同时，随着改革开放、经济发展和所有制结构的调整，社会阶级和阶层结构发生变化，传统的单位社会面临冲击，收入差距拉大，不可避免地产生不稳定因素。诸如此类的矛盾都应通过政治体制改革、政治发展和其他改革来解决。然而，这既是一个实践问题，更是一个需要从理论上深入研究的问题。政治学研究离不开政治学科的专门人才，人才的培养又需要高质量、高水平的教材。这是我们组织编写“21世纪政治学系列教材”的另一宗旨。

除此之外，政治学是一门其他学科所无法替代的基础学科。在我国，政治学作为一级学科，包括政治学理论、中外政治制度、国际政治、国际关系、外交学、科学社会主义与国际共产主义运动、中共党史、马克思主义理论与思想政治教育等八个二级学科。从学科结构和综合发展来看，这些专业的学生系统学习政治学基础知识十分必要。因为政治学可以为他们奠定良好的理论基础，提供规范、科学的研究方法，拓宽视野。因此，我们组织编写的“21世纪政治学系列教材”就不仅面向政治学理论专业的学生，而且广泛适用于政治学学科的各专业的学生。正是基于上述考虑，2000年5月成立的中国人民大学国际关系学院，确定了以国际问题的教学与研究为学科重点，以政治学理论和方法为学科基础的基本方向，并积极着手编写这套系列教材。

中国人民大学国际关系学院的前身是1960年建立的政治学系和1964年改建的国际政治系。早在60年代我们就开设了“西方政治思想史”、“西方政治制度”等课程。80年代相继开设了“政治学原理”、“外国政治制度”、“现代西方政治思潮”等课程。90年代以来，又陆续开设了“现代政治学理论与方法”、“比较政治学研究”、“政治文化研究”、“中国政府与政治”、“国家与社会研究”、“科层制研究”等课程。在长期的教学实践中，不仅培养了优秀人才，积累了宝贵的经验，而且围绕上述问题进行了多方面的科学研究，取得了一批科研成果。不足之处是教材建设长期没有跟上，影响了教学水平的进一步提高。因此，系统编辑出

版政治学教材是我们多年的心愿。现在，随着“21世纪政治学系列教材”的面世，我们的夙愿终于可以实现了。这里我们要衷心感谢支持这套教材出版的中国人民大学出版社的领导以及为这套教材出版付出艰辛劳动的编辑人员和其他出版工作者。

在教材的编写中，我们始终坚持以马克思主义、毛泽东思想，特别是邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，力求用马克思主义的立场、观点和方法来分析问题、解决问题。这套教材包括《政治学导论》、《政治文化导论》、《比较政治学导论》、《现代西方政治思潮导论》、《中国政府与政治导论》、《西方政治思想史导论》、《外国政治制度导论》等。这些教材是我们多年教学实践和经验的结晶，其作者都是长期从事政治学教学与科研的中青年学术骨干和学术带头人。系列教材采用最新资料，反映最新学术观点，借鉴国内外优秀科研成果，同时又不乏作者的独到见解，从而也是具有较高水平的学术专著。全套教材系统、规范、条理清楚，便于学生掌握，也便于教员组织教学，对政治学的教学与科研均有一定参考价值。此外，为了保证系列教材的学术质量，增加其权威性，我们还荣幸地聘请了政治学界的前辈和专家作为学术顾问，在此，我们谨对他们表示诚挚的敬意，并对一贯关心、支持、指导和帮助我们学术发展的其他专家学者表示由衷的谢意。

尽管我们在教材的编写中已经尽心竭力，但仍有一些不尽如人意之处，还望各位专家和读者不吝赐教。

李景治

21

世纪
政治学系列教材



目 录

绪 论 当代中国的政治发展·····	(1)
第一节 基本制度的建构·····	(1)
一、革命的意义·····	(1)
二、统治秩序的确立·····	(3)
三、制度建设和法律建构·····	(5)
四、成功的经验·····	(7)
五、政治特征·····	(7)
第二节 政治的曲折和衰退·····	(8)
一、制度的曲折时期·····	(8)
二、政治的衰退·····	(10)
三、政治特征·····	(12)
第三节 制度的恢复与发展时期·····	(12)
一、从1978年到1991年·····	(13)
二、从1992年到2002年·····	(16)
三、政治特征·····	(17)
四、优势与问题·····	(20)

第一章 党和国家的领导体制（上）	(23)
第一节 党和国家领导体制的形成与发展	(24)
一、党和国家领导体制的形成	(24)
二、经济改革与党和国家领导体制	(34)
三、党和国家领导体制的改革	(37)
第二节 党的中央组织	(42)
一、党的全国代表大会和中央委员会	(42)
二、党的核心决策机关	(46)
第二章 党和国家的领导体制（下）	(53)
第一节 归口管理体制	(53)
一、组织人事口及其运作方式	(53)
二、宣传教育口	(59)
三、政治法律口	(68)
四、财政经济口	(72)
五、军事口	(76)
六、外事口	(79)
第二节 政党制度	(81)
一、共产党领导下的多党合作制	(81)
二、政治协商会议制度	(82)
第三章 立法体制	(84)
第一节 人民代表大会制度的发展、性质与原则	(84)
一、人民代表大会制度的产生与发展	(84)
二、人民代表大会制度的性质	(86)
三、人民代表大会制度的基本原则	(87)
第二节 选举制度	(89)
一、我国选举制度的历史发展与选举原则	(89)
二、我国选举的程序	(95)
三、选举制度的改革	(98)
第三节 全国人民代表大会	(99)
一、全国人民代表大会的组成与任期	(99)

二、全国人民代表大会的职权	(99)
三、全国人民代表大会会议制度	(104)
四、全国人民代表大会代表	(107)
第四节 全国人大常务委员会及其专门委员会	(107)
一、全国人大常委会的地位、产生和组成	(107)
二、全国人大常委会的职权	(109)
三、全国人大常委会会议	(111)
四、全国人大各专门委员会	(112)
第五节 地方各级人民代表大会	(112)
一、地方各级人民代表大会的地位、组成和任期	(112)
二、地方各级人民代表大会的职权	(113)
三、地方人大的立法权与监督权	(114)
四、特别行政区立法会	(117)
第六节 人民代表大会制度的改革和完善	(118)
一、完善党和人大的关系	(118)
二、健全人民代表大会制度	(120)
第四章 政府体制：中央政府	(122)
第一节 政府的设置原则和领导体制	(123)
一、“议行合一”理论	(123)
二、中国政府的“议行合一”原则	(124)
三、政府领导体制	(126)
第二节 国务院	(128)
一、关于国务院的制度规定	(128)
二、国务院的行政机构	(131)
三、行政立法	(135)
第五章 政府体制：地方政府	(138)
第一节 省政府和省管市政府	(138)
一、省级政府	(138)
二、特别行政区	(142)
三、省管市政府	(145)
第二节 基层政府	(146)

一、基层政府的基本结构·····	(146)
二、基层政治的问题·····	(151)
三、中国政府体制的结构特征·····	(161)
第三节 中央与地方的关系 ·····	(163)
一、中央与地方的经济关系·····	(163)
二、中央与地方的政治关系·····	(167)
三、完善中央与地方的关系·····	(170)
第六章 市场经济中的政府 ·····	(172)
第一节 市场经济中的政府职能 ·····	(172)
一、政府职能理论·····	(172)
二、推动市场经济的建构·····	(174)
第二节 市场经济中的权力主体 ·····	(179)
一、中央政府·····	(179)
二、地方政府·····	(182)
三、行政机构·····	(184)
四、推动进一步的行政改革·····	(188)
第七章 国家与社会的关系（上） ·····	(191)
第一节 高度一体化的国家与社会（1949—1978年） ·····	(192)
一、国家经济职能的极度扩展·····	(193)
二、国家对社会的渗透与控制·····	(195)
三、一体化结构的评价·····	(202)
第二节 经济转型中的国家与社会的关系（1978年至今） ·····	(203)
一、经济改革促使国家与社会关系的重构·····	(203)
二、民间组织的发展及其特征·····	(206)
三、民间社会的兴起与治理·····	(209)
第八章 国家与社会的关系（下） ·····	(214)
第一节 单位体制 ·····	(214)
一、单位的政治性质·····	(214)
二、市场经济中的单位体制·····	(218)
三、单位组织的政治功能·····	(221)

第二节 农村基层民主·····	(224)
一、农村基层政权结构的演变·····	(224)
二、村民自治的实践·····	(228)
三、村民自治的理论价值和实践意义·····	(234)
参考书目·····	(242)
后 记·····	(245)



绪 论

当代中国的政治发展

在了解我国的基本政治制度之前，有必要对新中国建立以来的政治发展作一个线索性的勾画。政治发展不仅是理解中国政治制度的基础，也是中国政治制度的一个动态过程。当然，要理解中国的政治发展和政治制度的运作，还应该具备中国政治传统、苏联政治和中国共产党历史方面的基本背景知识。

新中国建立以来，政治发展总体上可以划分为以下几个时期：1949—1956年制度建设时期、1957—1977年制度的曲折与衰退时期、1978年以来制度的恢复与发展时期。

第一节 基本制度的建构

一、革命的意义

在介绍基本制度的建设之前，需要简要说明中国共产党完成的革命的价值。对毛泽东领导的中国革命的意义，我们的一般理解是社会主义和共产主义意义上的革命。其实，这场革命的意义远不止于此。从民族—国家建设的意义上看，这场革命还是一场推动民族国家重新整合的革命。

马克思主义关于革命的基本观点是，历史上的任何一次真正的革命，都将使社会发生急剧的变化和跨越式发展，因为它宣告了旧制度的灭亡和新制度的诞生。这是历史发展中的质变。或者说，革命是政治现代化的重要手段。亨廷顿说：“一场全方位的革命，包括摧毁旧的政治制度和合法性模式，动员新社会集团参与政治，重新界定政治共同体，接近新的政治价值标准与合法性的新概念，由新的、更有活力的政治精英掌握政权，以及建立新的、更强有力的政治制度。就政治参与的扩张而言，一切革命都包含着现代化；就新的政治秩序模式的建立而言，某些革命还包含着政治发展。”^①这不仅是对某些资产阶级革命成果的总结，更是对社会主义革命作用的评价。因为社会主义革命大多是在经济文化落后、政治制度相对滞后的国家里发生的。革命不仅使这些国家的经济飞速发展，也建立起了更先进的政治制度。革命使中国真正开始了政治现代化。

第一，完成了民族独立、国家统一的大业。晚清以后，中国处于半殖民地状态，殖民主义强国的“势力范围”到处可见。九一八事变后，日本侵占了东三省。在中国内部，军阀主义盛行，国家处于分裂状态。革命赶走了外国势力，实现了中国大陆的真正统一。从政治现代化标准来看，国家的统一或国家权力的统一是政治现代化必不可少的。革命创造了一个自立性政权，即对外独立，对内统一行政。

第二，实现了道德更新。革命胜利以前的中国像一盘散沙，缺少共同利益意识。具体地说，旧中国的政治制度腐败，政治四分五裂，地方势力猖獗，私利成为追逐的目标，人们效忠的对象是家族和其他小利益集团。革命摧毁了旧的社会秩序，同时也消灭了旧的社会阶级、多元状态和狭隘的效忠意识。革命创造了新的、更普遍的道德观念和合法性源泉，新的道德观念是全国性的而非地域性的。在旧秩序下，公共利益被彼此冲突的地方势力分割；在新秩序下，公共利益表现为全国的、人民的、革命的利益。自中国近代以来，没有哪一个政权获得过比共产党政权更多的支持和拥护。如果说认同是落后国家进行现代化的一个关键因素，而中国革命解决了这一问题。革命是有代价的，但这种代价不是徒劳的，在革命中诞生的共产党政权给中国带来前所未有的政治稳定以及经济增长所必需的政治结构。因此，革命创造了一个具有高度凝聚力的合法性政权。

第三，革命所创立的政治制度也具有高度的复杂性。和近代以来许多国家的革命一样，中国的革命建立了一种全新的政党制度，即民主集中制，它有效地使革命形成的权力合法化和制度化。一个强大的政党能使群众的支持制度化。共产

^① [美] 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，301页，北京，华夏出版社，1988。

党通过它的社会联系纽带,如共青团、工会和妇联组织,成功地联系着群众,了解群众的要求。政府则充当政策输出的角色。政党还在政府各部门进行政治上和组织上的领导。这种政治结构上的复杂性有力地保证了共产党的领导。同时,在社会层面,各企事业单位有力地执行党和政府的政策,使单位成了联结党与社会的重要桥梁。这些复杂的政治机制保证了政治功能的灵活性及应付复杂问题的能力。

总之,中国革命建立的新政权使广大人民群众成了国家的主人,参与政治的热情空前高涨;而政治体系的高度的制度化为满足人民的参政要求和推动社会变革提供了制度上的保障。

中国革命带来了政治现代化。但革命不是万能的,一个国家不能永远处于革命性的政治运动状态,否则,这个国家就没有机会进行现代化建设。

二、统治秩序的确立

统治秩序是社会各阶级经过特殊斗争和较量之后形成的,是斗争的胜利者强加于整个社会的统治行为。因此,政治统治的第一步是以暴力为后盾,建立有利于自己的统治秩序。为了建立新的政治秩序,革命胜利以后的共产党首先做了以下几件事情:

第一,土地改革。中国革命在某种意义上是一场共产党领导下的农民革命,大多数革命者的基本诉求是拥有自己的土地,因此,土地改革运动可以认为是巩固革命的一个根本举措。1950年冬天开始的在新解放区开展的土地改革运动到1953年春天基本完成,全国3亿多无地少地的农民无偿地分得了土地和其他生产资料。土地改革运动彻底消灭了封建制的土地制度,是中国历史上规模最大的一次土地制度的革新,使新政权从根本上获得了大多数人的衷心支持,使社会中的大多数底层人物第一次有了主人的感觉。

第二,镇压反革命。在朝鲜战争爆发后,新政权的敌对势力空前猖獗,组织武装暴乱,袭击、围攻区、乡政府,甚至攻击县政府。仅在1950年春天到秋天的半年时间内,新解放区就有4万名干部和群众被杀害。为此,1950年10月开始镇压反革命,重点是土匪(匪首、惯匪)、特务、恶霸、反动会道门头子和反动党团骨干分子。到1951年10月,在运动中共杀、关、管各类新政权敌对分子300万人,保证了新政权的稳定和各项工作的顺利推进。

第三,“三反”和“五反”。1951年底在共产党内开展了一场反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的“三反”运动,同时在私营企业里开展一场反对行贿、反对偷税漏税、反对偷工减料、反对盗窃国家财产、反对偷窃国家情报的“五反”运动。“五反”运动使城市中的工人阶级有了更加强烈的阶级斗争意识,加

强了共产党在私人企业中的工会和党组织的建设，为大规模地推行计划经济做好了组织上的准备。

上述三次大规模的政治运动是在抗美援朝的大国际背景下发生的，目的是巩固新政权和建设一个全新的社会。

第四，重建社会道德。1950年5月，中央人民政府颁布的婚姻法规定：“废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建主义婚姻制度。实行男女婚姻自由、一夫一妻制、男女权利平等，保护妇女和子女合法权益的新民主主义婚姻制度。”这是新中国反封建斗争的一次深入。与此同时，新政权还采取措施，坚决彻底取缔旧社会遗留的卖淫嫖娼、贩毒吸毒、赌博等各种社会丑恶现象，使社会风气大为好转。

第五，改革文化教育制度和改造知识分子的思想。政治合法性不仅来自受惠者组织上的支持，更重要的是思想上的认同。因此，改革旧的文化教育制度是新政权的必然任务。首先，各地军管会立即接管各级学校，在组织上建立共产党组织、共青团、少先队、学生会和教工组织，在教学上开设马克思列宁主义和毛泽东思想等理论课程。不仅如此，新政权还组建了自己的大学。1949年12月，政务院决定开办中国人民大学作为培养国家建设干部的新型正规大学。其次，接管外国势力所办的文化、宗教和传媒机构。再次，改革旧的社会文化事业，建立共产党领导文化事业的组织，使所有作家、文艺工作者都纳入党所领导的协会之中，例如从事创作的艺术家都被编入中国文学艺术界联合会，在这个联合会内，各个学科又有自己的组织，如中国作家协会、中国戏剧家协会，这些协会在各省和各大城市又有分会。

在组织上进行整合的同时，开始了人类历史上最具有挑战性的工程，即改造人的思想，把旧思想的人改造为新思想的人，把自私的人改造为毫不利己专门利人的人。在所有人中，最需要改造的是知识分子。从1951年9月开始，在全国范围内开展了一场知识分子思想改造运动，使知识分子学习和运用马克思主义的基本观点和方法。

但是，由于政治挂帅，在思想改造运动中，学术问题变成了政治问题，学术讨论变成了政治批判，例如对电影《武训传》的批判。“以对电影《武训传》的批判为发端，毛泽东后来在思想文化领域又发动过几次批判运动，都有消极的方面，对新中国文化教育事业的发展带来严重的损害，其经验教训是值得深刻汲取的。”^①

^① 何沁主编：《中华人民共和国史》，2版，66页，北京，高等教育出版社，2002。

至此，新的政治格局在新中国建立后的4年内基本建立起来。

三、制度建设和法律建构

统治阶级依赖暴力后盾是为了确立有利于自己的政治制度，统治者首先应健全和完善各种制度或政治机构。政治制度越复杂，政治体系也就越稳定，因为不同的政治部门有解决不同问题的功能。制度的运转经常表现为法律规定。法律是掌握国家管理权力的统治阶级的意志的体现，是统治阶级把现存的统治关系固定化的形式，也是统治阶级达到利益普遍化目的的的最好手段。所谓利益普遍化，就是统治阶级把自己的利益和意志变成全社会的利益和意志，使统治阶级的利益要求上升为社会公共利益的要求，并且获得普遍效力，从而直接制约和指示着社会经济生活的所有领域和整个过程。利益以法律面貌出现，自然容易获得权威性认可。历史上很少有向法律挑战的现象，法律越完备，越健全，统治阶级的地位就越牢固。因此，成熟的统治阶级十分注重以法律手段去保护政治制度，国家力量或暴力也往往以法律为中介而表现出来。

在统治秩序基本确立以后，新政权就立即开始了制度与法律的建构。

第一，政治制度的建构。在建构正式的政治制度之前，作为执政党的共产党首先建立了党委会制度和党组制度以加强党对政府的领导。在加强党的领导的同时，新中国政府并没有忽视政权的合法化努力。1954年9月，第一届全国人民代表大会在北京召开，大会通过了《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国法院组织法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》等一系列法律。

关于国家的性质和政治制度，《宪法》规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”“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。”全国人民代表大会是最高国家权力机关，是行使国家立法权的惟一机关。人民代表大会实行民主集中制原则。

宪法规定了公民的基本权利和义务，规定在少数民族集中的地区实行民族区域自治。

宪法和相关的组织法确立了我国政治制度的基本框架。宪法表明，新中国的政治统治方式在短短几年时间里发生了根本性变化，由军事统治转变为文职管理。

第二，经济制度的建构。无论是农业还是工业，在新政权建立后的短短几年