

谢庆奎/主编 ○ 当代中国政府与政治研究丛书

教育部政治学重点研究基地基金项目
北京大学政府管理学院科研基金项目

中国中央 政府管理

唐娟 徐家良 马德普/著

人民日报出版社

教育部政治学重点研究基地基金项目
北京大学政府管理学院科研基金项目

谢庆奎 主编

当代中国政府与政治研究丛书

中国中央政府管理

唐娟 徐家良 马德普著



A0973614

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国中央政府管理/唐娟, 徐家良, 马德普著. —北京:
经济日报出版社, 2002. 4

(当代中国政府与政治研究丛书/谢庆奎主编)

ISBN 7-80180-001-X

I. 当… II. ①唐…②徐…③马… III. 国家机构—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 018286 号

中国中央政府管理

著 者	唐娟 徐家良 马德普
责任编辑	张国卿 汤雪梅
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮编 100054)
电 话	010-63567690 63567691(编辑部) 63567683(发行部) 63567687(直销部)
网 址	edp.ced.com.cn
E-mail	edp@ced.com.cn
经 销	全国新华书店
印 刷	北京美通印刷厂
开 本	850 × 1168 毫米 1/32
印 张	12.5
字 数	270 千字
版 次	2002 年 5 月第 1 版
印 次	2002 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-001-X/D · 002
定 价	23.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

总 序

中国政府与政治，在政治学和行政学研究中占有十分重要的地位。在中国，学者们认为政治学的研究一般包括政治学原理、中国政治、行政管理、比较政治、国际政治、外交学等方面；行政学的研究一般包括行政学原理、公共政策、政府管理、人事管理等方面。由此可见，中国政府与政治的学术地位是相当重要的。在国外，“本国政治”一般的是政治学科的主要研究方向之一，有些学校甚至设置政府学系或政府学学院，本国政府与政治更加受到重视。

学者们的认识与有些人的认识是不同的。主管学科划分和专业设置的人反问，为什么要设置中国政治专业，难道各个学科不是以研究中国为重点吗？政治学就是要以研究中国政治为重点嘛！问题提得似是而非。哲学、文学、法学、历史学、经济学都设置了带中国字头的系科专业，为什么政治学就不能呢？问题的关键是政治要不要研究，能不能研究？政治是众人的事情还是少数人甚至是一个人的事情？对于这个问题，大家心知肚明。正因为如此，在1952年的院系调整中，政治学被定义为“伪科学”而遭到取消的厄运。也正因为如此，中国政府与政治的研究长期被束之高阁，无人问津。1949~1990年的40年中，竟没有出版过一本专门研究中国政府与政治的著作，简直不可思议。

改革开放以后，政治领域放松了许多，人们可以在一些夹缝中研究和讨论一些政府问题，所以出现了一些专题性的研究成果，如政治体制改革问题，党政关系问题等。^①但由于人们的思想还不够解放，以及一些人为的控制和压抑，系统研究中国政府与政治的著作仍然没有出现。进入20世纪90年代，由于市场观念的形成，市场经济体制的逐步建立，人们的思想又一次获得了解放。学者们开始冲破禁区，研究政府与政治，并撰写大部头的中国政府与政治的著作，形成了三本与两套有代表性的作品。^②

三本书是指：谢庆奎教授主编的《当代中国政府》（1991年）、高民政同志主编的《中国政府与政治》（1993年）、王敬松同志著述的《中华人民共和国政府与政治》（1995年）。《当代中国政府》是新中国成立以来第一部全面、系统阐述当代中国政府理论与制度的著作。著名政治学家赵宝煦教授为该书作序，指出这是继中国政治学名宿钱端升教授所著《中国政府与政治（1912~1949）》之后的又一部专著，具有首创性、理论性、实证性等特色。该书首次对政府理论、宪法原则、党政关系、政府发展以及中央与地方进行了理论探讨，并通过大量的实证调查，对各级政府机构的设置与职能进行了论述，代表了90年代初的认识和水平。正因为如此，该书出版后受到广泛

① 如李逸舟、王仲田编《党政分开理论探讨》，春秋出版社1988年版，北京。

② 除此之外，重要著作还有徐勇著《非均衡的中国政治：城市与乡村》（1992年）、芮明春主编《政府学》（1993年）、施九青等著《当代中国政治运行机制》（1993年）、朱光磊主编《当代中国政府过程》（1997年）、徐勇著《中国农村村民自治》（1997年）等。

关注，在中国大陆和香港地区、台湾省以及美国、日本、韩国等国家和地区普遍受到欢迎，被大量引用，并被指定为大学的必读书或参考书，还多次获奖。

第二本书的作者多数是在空军政治学院工作的同志，他们发挥知识领域的优势，详细地论述了国家武装力量的构成、制度与领导体制以及武装力量在国家政治生活中的作用，这是独树一帜的。^①第二个特点是对中国政治的分析，涉及的内容比较广泛，包括国体、政体、选举制度、国家结构、政党制度、政治协商制度、干部制度、人民武装力量、基层群众自治、社会团体等。第三个特点是比较系统地叙述了中国香港、澳门、台湾地区等三个地区的政府与政治，符合20世纪90年代的发展进程。第四个特点，即著名政治学学者王沪宁教授在序言中所指出的，论及了中国政府与政治在社会动态发展中的态势，把中国政府与政治放入改革开放和社会主义现代化建设的洪流中去加以透视，展示了趋向，如对中央与地方政府的分析等。

第三本书的作者是北京大学历史系毕业的王敬松同志，他以历史学者严谨求实的笔法，对中华人民共和国成立40多年的历史事件、政府制度、政治经济进行了准确无误的记述，并就社会主义市场经济对政府职权的要求进行了超前性的分析，提出了间接政府、民权政府、限权政府、法治政府、富民政府的概念，具有重要的参考价值。

这三本书各有特点和优点，但也有不足。由于历史条件的

^① 王沪宁：“构筑中国特有的政治体系模式”，高民政主编《中国政府与政治》序，第2页，黄河出版社1993年版，济南。

限制，三本书对社会主义市场经济的回应均显不足，关于政府与市场关系，政党与市场关系等问题，甚至还没有提出。而后两套丛书对于这些问题则已经有所研究。

第一套丛书是谢庆奎教授主编的《中国地方政府管理》丛书，计有《中国政府体制分析》、《中国政府职能的经济分析》、《省政府管理》、《市政府管理》、《行署管理》、《县政府管理》、《乡政府管理》、《镇政府管理》、《特别地区政府管理》、《中国地方政府体制概论》等10本，自1994年至1998年由中国广播电视出版社陆续出版。这套丛书对政府规范、政府环境、政府结构、政府功能、政府运行、政府发展均有研究，开拓了政府研究的对象、范围和视野。其中既有系统的理论著作，也有个案研究，既有宏观分析，又有中观和微观分析，实现了理论和实践紧密结合，学术性和现实应用性有机统一，对于政府的实际活动，都有重要的意义。

第二套丛书为《当代中国政府理论研究》丛书，计有王沪宁、曹沛霖、林尚立等人分别撰写的专著《革命后社会的政府》（待出）、《政府与市场》、《国内政府间关系》、《政党与政府》、《政府过程》、《政府权能理论》、《中国行政改革》、《当代中国政治参与》等8种，由浙江人民出版社1998年出版。学术界对这套丛书有较高评价，中国社会科学院副院长刘吉同志认为，“该丛书是值得已在政治家岗位和立志当政治家的同志们认真一读的。”中国政治学会副会长吴大英教授指出，“该丛书切合当前政治体制改革的理论需要，作者认识问题的角度新颖、独特。”北京大学政治学教授李景鹏说：“这是一套具有很

高学术水平的、具有重大现实意义的丛书。”^①

这两套丛书综合运用当代政治分析方法，以当代中国政府的某一基本要素如政府体制、政府管理、政府过程、政府职能、政府间关系以及政府与政党、市场的关系等为研究对象，深入具体地阐述了某一方面的政府理论与实践，可以说它们代表着当代中国政府与政治这个领域的研究水平，并且正把这个领域的研究推向新的高度。但不无遗憾的是，当代中国政府与政治的一些方面甚至是重要的方面仍然没有涉及，如政府运行机制、政府公共政策、政府与社会、政党与市场等问题，以及中国地方政府与政治的诸多问题。对于这些问题，仍然需要学界共同努力，深入研究。

这就是说，在当代中国政府与政治的研究领域，由于学者们的共同努力，已经取得了可喜的成绩。但是，就研究领域来说，还需要拓展和深入；在研究课题上，需要增加新的内容，增添一些更接近实际的课题；在研究方法上，迫切需要更新，在坚持历史研究法、文献研究法、定性分析等传统方法的同时，要尽快吸收和消化外国的新方法，诸如新制度主义、定量分析等。更为重要的是，在中国政府与政治的研究领域，要研究一个研究方向，确定一个研究目标。有了方向和目标，学者们的努力才会事半功倍。

王沪宁教授在1993年为《中国政府与政治》出版作序时正确地指出，在世纪之交，中国目前正处在新战略态势下。这种新战略态势由四个方面的内容所构成：一是现代化被确定为

^① 参见胡伟著《政府过程》封底，浙江人民出版社1998年版，杭州。

中国的总战略目标，二是社会结构正在发生战略转变；三是国际战略格局正处于剧烈演变之中；四是综合国力竞争成为国际竞争的新战略重点。^①这种新战略态势向中国政府和政治的研究提出了现实的要求，决定了中国政府与政治研究的任务、方向和目标。任务有五个方面：

1. 超大社会与民主政治之间的关系；
2. 一党执政与民主政治之间的关系；
3. 公有制与民主政治之间的关系；
4. 社会资源总量有限与民主政治之间的关系；
5. 伦理民主与法理民主之间的关系。^②

方向和目标 是构筑中国特有的政治体系模式。并且，“构筑政治体系模式，往往需要做两个方面的努力，一是价值层次的理论，一是操作层次的理论。”^③

在《当代中国政府理论研究》丛书的总序中，王沪宁教授根据变化了的政治经济形势，提出了新的中国政府与政治的研究任务、方向和目标以及优化政府体系等课题，其任务有 10 个方面：

1. 加强和完善执政党的领导体制和领导方式；
2. 更好地发挥人民代表大会的作用；
3. 加强法制建设，完善法制体系；
4. 健全和完善选举制度；

① 王沪宁：“构筑中国特有的政治体系模式”，高民政主编《中国政府与政治》序，第 3 页，黄河出版社 1993 年版，济南。

② 《中国政府与政治》序，第 8～11 页。

③ 《中国政府与政治》序，第 11 页。

5. 加强基层群众自治；
6. 不断调整政府职能、权力范围和行政关系；
7. 建立一支现代化的干部队伍，健全干部体制；
8. 建立富有活力的政府机构；
9. 完善政府运作的动态过程；
10. 推进决策的科学化和民主化。^①

由于政治经济形势的变迁以及自身政治地位的变化，王沪宁教授在前后相隔5年的两个序言中所提出的问题尽管有些不同，前者更具有挑战性，后者则更具体，但却都是中国政府与政治研究领域的重要课题，都需要进行深入的研究和探讨。他所提出的研究方向和目标，前后也有差异，但通过优化政府体系，最终构筑中国特色的政治体系模式，始终是我们前进的方向和奋斗目标。

总之，当代中国政府与政治研究领域内涵丰富，范围宽广，目标远大，前景辉煌。在过去几十年里，我们在这方面仅仅做了一小部分工作，甚至只是准备工作。还有更多的事情等待我们去认识，去研究，去开拓，去发展。在这里，我们可以大有作为，大展宏图。

在当代中国政府与政治研究领域，综合学术界各方面的意见，我提出如下研究课题，作为近期和中期的研究方向。

1. 政府理论。关于政府起源、性质、目的等问题，应该有深刻的阐释；对政府规范、政府环境、政府结构、政府功能

^① 曹沛霖著：《政府与市场》总序，第5~6页，浙江人民出版社1998年，杭州。

等问题，应该有全面的解说；对政府发展问题，要做深入的研究和发挥。

2. 政府运行机制。这是一个薄弱环节。从静态描述出发，曾有过对决策和执行体制的论述，出版过著作和文章。但从动态研究角度上看，至今还没有出现过一本著作或一篇文章。这是需要认真研究的问题。

3. 当代中国政府与公共政策。这是亟待开发的研究领域。政府的主要职能是提供公共物品，制订公共政策，以及维护公共物品，实施公共政策。我们对此缺乏研究，以至于有些方面的公共政策迟迟不能出台，已经出台的公共政策效益也不高。

4. 优化政府体系。这是一个复杂而艰巨的系统工程，也是中国改革开放和现代化建设的一项重要任务。其范围涉及以上提到的10个方面，关键是改革政府机构，转变政府职能，理顺权力、政企等各种关系。

5. 民主政治。这不仅是中国政府与政治的研究课题，也是政治学、行政学、社会学、法学等学科的研究课题。王沪宁教授所提出的与民主政治相关的五种关系，是非常重要的政府与政治的关系，值得深入研究。

6. 法制建设。这是中国政府与政治正常运转的基本保障问题，必须深入研究，加强建设，以便依法行政，最终实现依法治国。需要研究的问题不仅是立法、执法问题，而且还有人治、法治的问题。如何加强法制观念，以法治代替人治，在中国就是一个十分棘手的问题。在法制建设过程中，对于政府的微观规制还要给予高度的重视。

7. 政治文化。这是中国政府与政治领域的重要问题。中国传统政治文化既是一笔无价的财富，也是一个沉重的包袱。如何继承财富，甩掉包袱，建设与社会主义相适应的社会主义政治文化，则任重而道远。具体而言，如何清除“全赢全输”的思维模式，则更是一项艰巨的任务。

8. 中国地方政府与政治。这是中国政府与政治的重要方面。在这个领域，有许多问题需要研究，如地方各级政府自主性决策问题，民族区域自治问题，地方与中央的权力划分问题，东西部、南北部的差距与平衡发展问题，地方自治问题，“地方主义”问题，等等，都需要进行深入的研究。

当代中国政府与政治的研究领域是宽广的，也是深邃的。前面论及的“三本”书、“两套”丛书以及其他一些零星的政府与政治的著作，虽说是一个良好的开端，并且打下了一个很好的基础。但更为繁重的任务还有待我们去完成，更为艰巨的课题等待我们去研究，更为深广的领域等待我们去开发。

呈现在读者面前的这套“当代中国政府与政治研究”丛书，是我们在该领域进行不懈努力的新成果。本套丛书共有五本，分别为《政府基础论》、《中国政党政府与市场》、《当代中国政治关系》、《中国中央政府管理》、《当代中国政府体系与政治研究法》。本套丛书的特点在于：（1）坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，但又不拘泥于马克思主义经典作家的只言片语，而是注重运用他们的立场、观点和方法来观察和分析问题；（2）努力摒弃假话废话套话空话的陋习，坚持讲真话说实话；（3）坚持理论创新的同时，注重小心求证；

(4) 注重吸收国外的相关理论和方法，但不生搬硬套，努力做到规范化和本土化的统一。在研究方法上，本套丛书强调三个结合：即宏观研究和微观研究相结合；规范研究和实证研究相结合；静态研究和动态研究相结合。

这套丛书能够出版，首当感谢教育部人文社会科学重点研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所研究基金、北京大学政府管理学院研究基金、北京大学光彩出版基金的资助。同时，我们十分感谢经济日报出版社责任编辑汤雪梅、胡子清等同志为出版本套丛书所做的努力。我们也十分感谢中国广播电视出版社对丛书的出版给予的大力支持。愿我们的共同努力，能够化作一个心愿，即把对当代中国政府与政治的研究引向深入，为中国的政治现代化提供强大的理论支持。

谢庆奎

2002年3月

(本文作者系北京大学政治发展与政府管理研究所所长，专职研究员；北京大学政府管理学院教授，博士生导师。)

导 论

从迄今为止的人类文明史来看,任何社会系统都离不开政府的管理,而任何国家的政府也都履行着管理社会的职能。中央政府是管理社会的核心机构。因此,研究中央政府的管理活动,不仅是研究政府的关键,而且是研究如何管理好整个社会这个重大问题的关键。在国内学术界,人们历来重视对政府制度结构的研究,而对政府管理活动的研究则重视不够。本书就是从政府管理的角度,对中国中央政府的管理活动进行描述性的研究。

关于政府的定义,中外学术界多种多样。归纳起来,国外学者主要是在以下几层意义上使用“政府”概念的:一是泛指一切治理国家或社区的政治机构,二是泛指一切国家政权机关,三是指一个国家中央和地方的全部行政机关,四是仅指中央行政机关的核心部分。目前中国学术界对政府的界定有两种观点,一种认为国家的立法机关、行政机关、司法机关,统称为政府,这是一种广义的观点。另一种是狭义的解释,即认为政府仅是国家行政机关的统称。本书所使用的政府概念主要是指狭义的政府,即国家行政机关。它是国家机构的重要组成部分,是各级国家权力机关的执行机关。按照管辖的区域划分,我们又把它划分为中央政府和地方政府。

从大多数的社会系统来看,在相当长的历史时期里,国家的权力是没有明确划分的。因此,狭义的政府,即国家行政机

关，没能获得相对独立的地位。然而，不管国家行政机关的独立性如何，它作为国家意志的执行人，历来都是对社会系统进行管理的具体操作者。当然，政府管理职能的具体设定，即对整个社会应该管什么、如何管，并不是行政机关自身能够决定的事情。决定这些事情的，除了社会自身的性质外，主要是国家统治阶级的意志，即主要取决于政治系统的作用。

政治系统对政府管理的决定作用，直接影响着政府管理职能的性质。这种影响主要表现在政府在履行社会的公共管理职能时，不可避免地要反映政治系统中阶级关系和阶级结构的状况。阶级关系和阶级结构也是社会中阶级之间的利益关系和利益结构。这种关系和结构与社会公共利益或社会利益并不是经常一致的，相反，二者之间常常存在着冲突。因此，在政府的管理活动中，历来存在着这两种利益的张力。但是，政府的公共职能或社会职能毕竟是政府的基本职能。换句话说，政府首先是为履行公共职能而存在的。正如恩格斯所说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^① 这就说明，从规范或理想的角度来研究政府的管理，就必须把政府对社会的公共管理作为主要的研究对象。本书所讲的政府管理，主要是指政府对社会的公共管理。

政府管理是政府根据宪法和法律，通过政府的机构及其工作人员，对政治、经济、社会、文化等各方面的公共事务进行的协调、控制、规范、监督和服务等活动。它是国家行政权力的运用和实施，是一个使社会系统得以稳定和发展的重要条

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第523页。

件。不同的国家或社会系统,由于其发展水平、文化传统、历史条件等因素的不同,社会对政府的管理活动提出的要求也不同,政府管理活动的内容和方式也不一样。因此,人们不能用某一个国家的政府管理模式去衡量其他国家的政府管理。评价一个政府的管理是优还是劣,不是依据某个政府管理模式,而是看它对社会稳定和发展的促进程度。

中央政府是一个国家政府体系中的首脑机关,中央政府的管理在整个政府管理中居于关键地位。这一点,无论在实行地方自治的联邦政府中,还是在实行中央集权的政府体制中,都是如此。而在后一种政府体制中,中央政府的管理又居于尤其重要的地位。它不仅对整个国家的宏观公共事务进行较联邦政府要多的管理,而且对地方政府也拥有较大的指挥管理权力。它所发布的命令,做出的决定,制定的行政法规和章程等,对地方政府有较大的约束力。而且,它常常通过决定或影响地方政府主要官员的任命来保证这一点。目前,中国的政府体制,除了实行民族区域自治和港澳自治的地区外,基本上实行的是中央集权的政府管理体制。因此,抓住了中央政府的管理问题,也就抓住了中国政府管理的关键。它不仅对于我们正确认识中国政府,而且对于我们研究如何管理好中国社会,促进中国社会的稳定和发展,都具有重要的意义。这也就是我们撰写本书的初衷。

本书所讲的中国中央政府,指的是中华人民共和国的中央人民政府,即中华人民共和国国务院。根据中国宪法的规定,中华人民共和国国务院是“最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关”^①。把国务院规定为中央人民政府,是从

^① 转引自谢庆奎主编《当代中国政府》,第165页,辽宁人民出版社1991年版。

1954 年的第一届全国人民代表大会及其通过的第一部新宪法开始的。在此之前，从 1949 年到 1954 年间，人们一般是从广义的角度使用政府的概念，即把政府视为国家的政权机关。如按照中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》的规定，当时的中央人民政府指的是对外代表中华人民共和国、对内领导国家政权的中央人民政府委员会，以及由它组织并从属于它的四大机构，即作为国家政务最高执行机关的政务院、作为国家军事最高统辖机关的人民革命军事委员会、作为国家最高审判机关的最高人民法院和作为最高检察机关的最高人民检察署。这就说明，当时的政务院（即国务院的前身）只是中央人民政府中的一个机关。从 1954 年的第一届全国人民代表大会开始，原来的政务院改称为国务院，增加了国防建设和军事行政管理方面的职能，即增设了国防部，并正式把国务院称为中央人民政府。

作为中央政府的国务院与全国人民代表大会的关系，是最高国家权力机关与最高国家执行机关的关系。根据中华人民共和国宪法规定，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最高机关就是全国人民代表大会。全国人民代表大会及其常委会将人民的意志以法律、决议、决定等形式表现出来，其中的大部分就由全国人大产生的国务院来执行。国务院作为最高权力机关的执行机关，向全国人民代表大会负责，接受全国人大的监督并向全国人大报告工作。全国人大的每次会议，国务院总理须作政府工作报告，提请大会审议。同时，国务院还须向全国人大提出关于国民经济和社会发展计划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告，并请大会审议批准。在全国人大闭会期间，国务院对全国人大常