

当代中国政府过程

(修订版)

朱光磊 著

天津人民出版社



修订版序言

拙作于 1995 年完成, 1996 年年底问世以后, 先后被国内外的一些同行选用为本科生教材、研究生的入学考试或课程学习的参考书, 为不少学术界的朋友所引用。这使我不胜感激, 不胜惶恐, 也受到了非常大的激励。这是我在这个领域持续工作的最基本的动力来源。这也是在拙作再版之际, 我首先要向所有使用过本书的同行、同学和各界读者要说的话。

这次修订, 改动比较大。除了尽可能多地用比较新的资料替换原有的资料以外, 许多提法也做了调整和补充。考虑到立法过程、宪法监督、政企关系、政府规制、社会中介组织、中央与地方的关系等在中国政府运作中的重要性, 这一版增加了相应的章节或增写了具体内容。相反, 由于在建立社会主义市场经济的条件下, 财政补贴、政府投资行为等问题在政府运作中的地位有了一定的变化, 而且变动太快, 把握起来也有相当的难度, 加之考虑篇幅的因素, 这次就取消了, 但是不排除今后继续研究。其他的变化, 有些地方是属于处理角度的调整, 有些是属于研究工作进展的直接后果, 有些是当代中国政府过程自身的变化。

在这一稿中, 我吸收了在过去的几年中, 我与我的工作伙伴薛晓莹、张志红的合作的成果, 这主要集中在第十章; 张志红、唐敏、刘运峰、王雪丽、周振超、辛欣、侯波等还帮助我做了一些资料工作; 我还记着我写作第一版时的各位合作伙伴; 我多年的合作伙伴

盛家林先生和天津人民出版社的其他朋友给我以非常大的帮助。我向各位致以衷心的感谢！

在研究和写作中，我引用了一些同行的研究成果和记者在有关报道中披露的资料、数据，并尽量一一注明了出处，倘若有所遗漏和错误，请予指正。

继续欢迎各位读者和同仁提出宝贵意见。

朱光磊

2002 年 8 月 15 日



原 版 序 言

“起个大早,赶个晚集”,用这句话来形容拙作的工作进程是再恰当不过了。我从1989年开始着手研究当代中国的政府过程问题,1991年写成初稿,到现在才算正式告一段落。为此,我必须向天津市社会科学规划领导小组及办公室、向一直与我合作的责任编辑盛家林先生,向所有关心和帮助过这一研究工作的前辈老师和同辈朋友表示歉意!

这项研究工作之所以拖了这么长时间,最主要的原因是我的能力不足以在很短的时间里完成这一工作。我实在勉为其难。

从“政府过程”的角度研究中国政府这一探讨性的工作,应当说有一定的理论价值和实际意义。任何政府,都不仅是一个体系,而且是一个过程。虽然,在现代社会的条件下,政府体系是依法设置,政府过程是依法运行,但由于政府运行过程的开放性和持续性,由于多方面因素对政府过程的参与,一个具体政府的实际运行过程都会在一定程度上“偏离”法律对它的规定。这种“偏离”是普遍的,在中国存在,在美国和日本也同样存在,差别只在于程度和特点的不同而已。按照日本国宪法的规定,国会是国家最高权力机关;按照美国联邦宪法的规定,国会、总统和最高法院之间实行严格的三权分立与制衡;众所周知,实际情况都不是百分之百的如此,也不可能是百分之百如此。政府的依法设置相对简单和稳定,政府的依法运行则相对复杂和易变。在一个国家,宪法和有

关组织法的规定,是其政府运行所必须遵守的原则和必须体现出来的共性,而一个个、一届届政府的实际运行又都会在其主观条件和所处时间、环境等客观条件的制约下,必然表现出其个性和出现某些方面的“偏离”。当然,这种“偏离”一定是有限度的、相对的和灵活性、操作意义上的。这种“偏离”现象的存在,造成了政府过程的特殊性和政府过程研究的特殊意义。

简单地说,政府过程的研究就是试图反映一个具体政府的实际运行状况和工作程序,探讨其中的规律性。这一研究着重说明的是一个政府是怎么治理一个国家的。我们对中国政府体制研究得较多,而对中国政府过程的研究相对比较少,甚至可以说是缺乏有意识的专门研究。我认为,这主要是由两个原因造成的:

一是中国政治学特别是对政府的学术研究中断达三十年,专门的研究者不多,整个学科发育的程度不高,方法论的建设还比较幼稚,还存在着不少学术空白点。学科的全面发展是需要时间的。

二是由于根深蒂固的学术传统的影响,造成的对实际问题研究的轻视和忽视。近年来,方方面面很强调要重视研究重大的现实问题,但往往是“叶公好龙”。一个学者一旦真的下功夫研究实际问题,什么“不踏实做学问”,“没有理论深度”,“事情不就是这个样子吗?还研究它干什么!”之类的议论常常接踵而来。这给有志于研究实际问题的学者带来了很大的思想压力。

实际上,凡是实际问题无不是综合性问题。比如政府体制一般来说就是政治问题,而政府过程必然要涉及经济学、社会学等方面的问题,所以对实际问题的研究,不论是在理论上,还是在所需要的知识面和技术手段上,往往都比研究单一学科的思辨性、考据性问题要求更高一些。此外,即使仅从研究价值的角度讲,也并不低于纯学术问题。比如,研究关于民主和法制的理论问题确实很重要,它能直接指导我国政治体制改革的一系列总体问题。但是,如果对我国现行政治体制的运行状况不清楚,它的研究就失去了

可靠性。当代中国政府是一个规模巨大, 结构复杂, 在运行上有着明显特色, 历经多次变化, 现在又正处于改革和调整之中的社会政治和管理体系。我们对自己政府运行的许多具体情形, 特别是地方和基层情形的把握、认识, 并非十分清楚, 在基本资料的积累上空白点多。二百年来, 美国关于其政府运行的带有实证(经验的或理论的)研究特点的专著数不胜数, 也并没有人说, “不就是这个样子吗”, 已经研究得很清楚了。我案头有一本刚刚收到的美国圣马丁出版社 1996 年美国政治和公共行政著作征订手册, 一次就推出作品 35 本, 其中列在首位的题为“*The play of power*”(可译为《权力的运作》)^①, 从其四编十九章的内容看, 这又是一册典型的研究美国政府过程的著作。我得知这本新书的出版消息, 对拙作来说是一个偶然, 但对于整个国际政治学界的发展状况来说, 这个小小的书讯又能够在很大的程度上反映某些一般性的问题。中国也是一个大国, 中国政府管理和服务着十多亿以上的人口, 理应有更多的学者和学者型官员对当代中国政府进行更多方面的研究。

虽然, 由于学科特点的原因, 政府过程的研究不着意于价值判断(当然, 我认为也不应当回避价值判断), 也不直接提出系统的改革措施, 但它对于政府运行的机制、程序以及对政府与一定社会环境的相互作用等的调查研究和理论提炼, 是作出价值判断和提出系统改革措施所不可或缺的基础。我一再提出这些问题, 绝不是说拙作已然做到这一点了。显然不是。我只是想和同行讨论这个问题, 并尝试着迈出一小步。方向对了, 就继续前进, 错了就及时修正。

正是由于这样一些原因, 不少工作我必须从头审慎地做起, 仅

① 作者为 James Eisenstiend 等四人, 全书 864 页, 并配有电脑软件和视盘。

仅确定研究思路和不断调整,就消耗掉了许多时间。在一些国家,比如美国,由于早有研究政府过程的传统,资料也不少。但当代中国政府及其过程与西方国家的巨大差异,使得我只能参考其方法,而不能套用其思路。作为一种实证研究,西方学者一般都提出了他们的研究前提、理论假设和基本概念,诸如每一个“社会利益群体”都试图通过“意见表达”“进入”政府等等。不少东西对我有所启发,但基本的东西只能从头开始。我是从对“党政关系”的分析开始,渐次展开对中国政府过程中由意见表达和意见综合,决策和决策的施行,信息传输和社会监督,农村地方政府过程和城市地方政府过程的初步研究,并尝试把“单位”的政府职能等我国特有的政治现象引入其中。最后,对当代中国政府过程的总体特点和改革思路做了一点总括性的分析。这种方法是否合理了我不能说有十足的把握。

我的这一工作拖延至今,还有两个原因。一是在1991年春至1993年春,在中国社会阶层分化这一重大历史变化的吸引下,我一度中断了关于政府过程问题的研究,转而从事阶层分化和贫富差距问题的调查和研究工作。二是我的教学任务一直比较重。此外,来自方方面面的各种“计划外”的杂事,也是很缠人的。我已经下定“决心”,从今以后,要敢于对各种杂事说“不”!但这个决心是否真能兑现,目前还没有把握。

我在1991年转而从事阶层分化问题研究之前,就已经完成了初稿,并开始系里开设《当代中国政府》的课程;1994年11月,把大部分修改稿交给了盛家林先生;1995年2月,盛家林先生就已将这个稿子返还给我,并提出了一些意见。这时,实际上已经到了再坐三四个月的冷板凳,就可全部完工,但硬是没有如愿。

1995年6月,我应美中学术交流委员会(CSCC)和美国俄亥俄州立大学政治学系的邀请去作访问学者。我在熟悉英语,了解美国社会和美国政治的同时,终于完成了这件事情。这是多年来,

几乎没有过的一段我可以专心致志地读书、写作和思考问题的时间。几十分钟以后,我将把这篇自序,作为拙作的最后一个文件存入软盘。这段时间,我主要做了三件工作:一是,用新的资料、数据替换了原稿中的相对过时了的一些资料、数据。这是工作进程一拖再拖造成的。二是,压缩篇幅。考虑到对中国政府过程的研究即使写上60万字以上,也还只能是一个纲目。与其如此,不如干脆自己减下来,保持基本结构,突出研究重点,同时还可以减轻出版者和读者(一部分会是我的学生)的经济负担。我减掉了大约10万字,实际上只是当代中国政府过程的一个研究大纲。这也是为今后的工作留有余地。三是,调整了部分结构、观点和看法。

在这里,我首先要感谢天津市社会科学规划领导小组及其青年研究基金的资助,这一立项增强了我探讨这一问题的勇气;感谢天津人民出版社和李天庥、盛家林先生的帮助;感谢亨利·卢斯基金会(The Henry Luce Foundation)在欧博文教授(Kevin O'Brien)和李连江先生的介绍下,对本课题研究工作的关注和支持,希望基金会和美国同行能把更多的中国政治学著作介绍给美国学术界;感谢我的老师和系主任车铭洲教授,他是我研究中国政府过程和开设这门课程的最早的动议者;感谢我的老师南开大学副校长朱光华教授,他在政府经济学方面给了我许多重要的指导;感谢我的几位伙伴、南开大学政治学系研究生(按章节顺序)王军杰(现为今晚报记者)、张建新(现为新华社记者)、冯泉等同学,我利用了我们之间合作产生的一部分研究成果,这主要集中在第十一、十三、十六章;感谢侯波女士,她不仅分担了大部分的文字录入和全部的排版工作,而且作为同行提出了不少很好的意见和建议。

对于文中引用的观点的资料,我尽量一一注明了出处;倘有遗漏,还望原谅,并希望能与我联系。中国政府过程涉及的问题很多,又大多处于变动之中,如有不准确或过时的介说,希望读者、专家,特别是实际从政的朋友们给予指正。

朱光磊

1995 年国庆节于哥伦布市



目 录

(1)	修订版序言
(1)	原版序言
(1)	引论 政府过程: 学说与方法及其在中国的适用性和特殊性问题
(2)	第一节 “政府过程”学说的形成和发展
(3)	一、政府过程思想和方法的萌芽阶段
(6)	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
(9)	三、政府过程理论的稳定发展和普及阶段
(12)	第二节 “政府过程”的方法论特征
(13)	一、“政府过程”中的政府是“大政府”
(15)	二、“政府过程”中的政府是“现实的政府”
(17)	三、“政府过程”中的“过程”是政府的实际运作活动
(18)	四、“政府过程”实际上就是“政治过程”
(20)	五、小结
(21)	第三节 当代中国政府过程的特殊性与研究中国政府过程的意义
(21)	一、当代中国政府过程的特殊性
(24)	二、当代中国政府过程研究中的学习与发展
(25)	三、研究当代中国政府过程的意义

- (28) 第一编 中国国家政治权力结构与党政关系
- (29) 第一章 中国国家政治权力结构
- (29) 第一节 “党”的方面
- (29) 一、中国共产党的基本组织状况
- (30) 二、中共中央委员会
- (33) 三、附：中共中央顾问委员会
- (34) 四、中共中央纪律检查委员会
- (35) 第二节 “政”的方面
- (35) 一、全国人民代表大会及其常务委员会
- (41) 二、中华人民共和国主席
- (42) 三、国务院
- (44) 四、中国人民政治协商会议全国委员会
- (46) 第三节 “军”的方面——中央军委
- (46) 一、中央军委的性质和组成
- (47) 二、中央军委的地位
- (48) 第四节 “法”的方面
- (48) 一、最高人民法院
- (50) 二、最高人民检察院
- (51) 三、广义司法机关与党的政法委员会
- (53) 第五节 当代中国政治权力结构的地方组织状况
- (53) 一、中央和地方政治权力结构的一体性
- (54) 二、地方政治权力结构的构成
- (55) 第二章 当代中国的党政关系
- (55) 第一节 中国共产党在国家生活中的领导地位
- (55) 一、中国共产党的执政方式
- (57) 二、党的领导地位在其与国家政权关系中的体现
- (60) 第二节 “党政关系”——中国最基本的政治关系

(60)	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
(62)	二、“党政不分”:正在改革中的模式
(64)	三、目标:逐步建立规范化的“党政关系”
(69)	第二编 政府过程的开端:意见表达和意见综合
(71)	第三章 当代中国的主要社会利益群体
(72)	第一节 基本社会利益群体
(72)	一、工人群体
(76)	二、知识分子群体
(78)	三、官员群体
(79)	四、农业劳动者群体
(81)	五、军人群体
(82)	第二节 新兴的社会利益群体
(82)	一、个体劳动者群体
(83)	二、私营企业主群体
(84)	三、农民工群体
(85)	四、企业家群体
(86)	五、大学生群体
(87)	六、矛盾的意见表达者:“两栖人”
(89)	第四章 意见表达的主体和方式
(89)	第一节 意见表达个体
(89)	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
(95)	三、专业性意见表达个体
(98)	第二节 意见表达团体
(98)	一、当代中国意见表达团体的总体特点
(99)	二、制度性意见表达团体
(107)	三、结构性意见表达主体

(111)	四、功能性意见表达主体
(113)	第五章 中国共产党领导下的意见综合过程
(113)	第一节 关于“意见综合”的几个理论问题
(113)	一、“意见综合”与“决策”的区别
(114)	二、“意见表达主体”与“意见综合主体”同一的可能性
(115)	三、意见综合对于决策过程的意义
(115)	第二节 当代中国意见综合的主体
(116)	一、中国意见综合的层次性
(116)	二、中国的意见综合主体体系
(117)	第三节 中共中央领导下的意见综合过程
(118)	一、党内民主
(119)	二、权威影响
(120)	三、政治协商
(122)	四、会议完成
(123)	五、政治动员
(125)	第三编 决策和决策的施行
(126)	第六章 决策过程
(126)	第一节 立法过程
(126)	一、修改宪法和法律案的提出
(128)	二、全国人大常委会对法律案的审议
(130)	三、全国人民代表大会对法律案的审议
(131)	四、简短的分析
(133)	第二节 “施政纲领”——政府工作报告的制定过程
(134)	一、确定报告的主题和基调,完成报告的初稿
(135)	二、国务院常务会议初步审议与中共中央政治局讨论
(137)	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
(139)	第三节 国家生活中的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
(143)	二、全国人民代表大会的决定程序
(144)	三、简短的分析
(146)	第四节 国家预算的编制和审议程序
(147)	一、国家预算的基本制度
(149)	二、分税制
(151)	三、国家预算的编制形式和收支范围
(153)	四、国家预算的编制程序
(155)	五、全国人民代表大会对国家预算草案的审议和批准
(157)	第五节 人事决策过程
(157)	一、“党管干部”：人事安排的基本管理机制
(158)	二、国家机关领导人人事安排的酝酿决策过程
(162)	三、全国人大关于国家机关领导人的选举、决定程序
(165)	第七章 政府决策的施行过程
(165)	第一节 党内的执行系统
(166)	一、党内执行系统的基本构成形式
(167)	二、中共中央领导机构的职能部门
(169)	三、各人民团体系统
(171)	第二节 国务院实施党和国家决策的活动
(172)	一、指导
(175)	二、服务
(175)	三、提取
(177)	四、分配
(179)	五、协调
(179)	六、管制

(180)	七、象征
(180)	第三节 中国党政系统实施重大决策的基本方式和步骤
(181)	一、传达
(182)	二、试点
(183)	三、计划
(184)	四、组织
(185)	五、指挥
(185)	六、协调
(186)	七、总结
(186)	第四节 “两院”的执法工作
(186)	一、中国司法体系建设概略
(187)	二、公检法机关之间的相互制约和执法工作过程
(189)	三、中央司法机关与地方各级执法机关的关系
(191)	四、执法机关工作运行的主要特点和问题
(195)	第五节 国家预算的执行
(195)	一、国家预算的执行机关
(196)	二、国家预算收入的执行
(197)	三、国家预算支出的执行
(198)	四、国家预算在执行中的调整
(201)	第四编 政府过程的保障机制: 信息传输与监督
(202)	第八章 信息传输过程
(202)	第一节 80 年代中期之前: 单通道信息传输体制
(202)	一、单通道信息传输体制的概念和特点
(204)	二、单通道信息传输体制在中国政治生活中的作用
(206)	三、单通道信息传输体制的主要弊端
(209)	第二节 80 年代以来: “五位一体”的混合型信息传输体制

(209)	一、信息传输体制的转轨
(210)	二、党政信息系统的主导地位
(211)	三、思想—信息库初具规模
(214)	四、新闻媒介信息系统高速发展
(217)	五、电子网络信息系统异军突起
(219)	六、非党政系统的信息机构开始出现
(221)	七、“混合型信息传输体制”的总体特征分析
(224)	第三节 中国政府的政务信息工作
(224)	一、政务信息、政务信息工作和政务信息工作机构
(226)	二、政务信息的构成和来源
(227)	三、当代中国政务信息工作的发展趋势
(231)	第九章 中国政府过程中的监督体系
(231)	第一节 中国政府过程中的监督体系的基本框架
(231)	一、当代中国监督体系的形成过程
(233)	二、当代中国监督体系的基本框架
(234)	第二节 法律监督系统及其监督程序
(234)	一、宪法监督
(236)	二、人大的法律监督和工作监督
(240)	三、预算监督
(240)	四、检察监督
(242)	第三节 政治与政府监督系统及其监督程序
(242)	一、党的监督
(245)	二、政治协商监督
(246)	三、行政监督
(249)	四、政府审计监督
(249)	五、关于政治与政府监督中几个值得注意和研究的 问题
(251)	第四节 社会监督系统及其监督程序
(251)	一、公民的社会监督

- (253) 二、人民团体和群众组织的社会监督
- (254) 三、新闻舆论监督
- (256) 第五编 政府过程与国家经济、社会生活
- (257) 第十章 企业、社会中介组织与政府过程
- (257) 第一节 政企关系
- (257) 一、政企关系的历史演变
- (260) 二、政府和国有企业的关系
- (262) 三、政府和私营企业的关系
- (263) 四、政府和外资企业的关系
- (265) 第二节 政府规制
- (265) 一、现行政府规制概述
- (267) 二、政府对企业的规制
- (271) 三、混合型政府规制与对规制的改革
- (277) 第三节 社会中介组织
- (277) 一、社会中介组织在中国的发展
- (278) 二、社会中介组织在政府过程中的作用
- (284) 三、中国社会中介组织的主要特点
- (287) 第十一章 政府过程中的“第二财政”
- (287) 第一节 “第二财政”及其相关政府行为
- (288) 一、问题的提出：“第二财政”的缘起和扩展
- (290) 二、“第二财政”的主要来源
- (293) 三、“第二财政”资金的使用情况
- (294) 四、对预算外资金的管理办法
- (296) 第二节 “第二财政”及其相应政府行为的规范问题
- (297) 一、控制收入来源, 规划收入总量
- (298) 二、严格管理好预算外支出
- (300) 三、克服失控状态, 杜绝相关不规范政府行为
- (301) 四、加强人大监督, 提倡司法监督