

世界
政府
辞书

世界政府辞书

姜士林 鲁仁 刘政 主编

中国法制出版社

装帧设计:陶尚义

世界政府辞书

SHIJIE ZHENGFU CISHU

主编/姜士林、鲁仁、刘政

经销/新华书店

印刷/山东省昌邑县印刷厂

开本/787×1092毫米 16 印张/60 字数/2300千

版次/1991年2月北京第1版 1991年2月山东第1次印刷

印数/0001—4500

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-003-9/Z00

(北京市文津街11号 邮政编码:100017) 定价 64元

《世界政府辞书》编辑委员会

主 编	姜士林	鲁 仁	刘 政		
副 主 编	王立行 孟宪科 梁尚贤	程湘清 梁自洁 皮纯协	徐世澄 郭德宏 朱成珉	赵乃斌 许孟水	张序江 徐 鹏
编辑委员	李明三 李学通 甘杰茂 刘君国 高玉清	管恒新 李述森 陈联璧 郭正邦	祝立明 胡正跃 姜成松 王振海	刘 烈 黄 峥 周玉春 王爱华	李 诚 刘坚承 王德树 刘爱荣

撰 稿 人

(以撰写条目多少为序)

王立行 李进修 黄 峥 姜成松 章永勇 李述森 黄霭凡 徐宪德 彭安海 张 青 苏 雪 陈保谦 赵永英 陆惠杰 顾小今 刘贵亮 宣云健 武均赛	姜士林 清庆瑞 管恒新 汤慧兰 张世钰 惠周怀 谷秀英 高玉清 刘 帆 潘志南 田嘉禾 周 丽 张文斌 刘晨军 许孟水 徐人龙 朱 砚 段不了	鲁 仁 袁 烈 陈广嗣 叶明珍 毕开源 王振芳 马柱 彭增九 朱晓中 崔永乾 程 燕 曙海平 符杰茂 甘曙东 陆董竹 滕世花	徐世澄 梁自洁 李 诚 刘庚岑 杨智宽 周 勇 郭德宏 张铁松 佟小玲 叶 凤 宋彦斌 宋 生 罗汉苏 梁银柱 李 华 卢 明	李明三 郭德宏 徐 鹏 蔡祖森 徐 翔 张达楠 高 国 黄建兴 刘连兴 秦吉玛 李校云 史 玲 范 军 郝寅彪 李红京 黄大暄 朱 珉	梁尚贤 罗广武 胡正跃 刘仲春 李永庆 孟宪科 钱永宁 任厚坤 张承训 薛祥贤 马一峨 梁伟平 陆青江 刘 兵 宋朝宗 尤卫军 刘义彪 蔡金彪	李学通 侯宜杰 王锦荣 许万明 李秀环 孟庆立 赵乃斌 唐英斌 邢德昌 华 宁 朱有智 李丽红 张凌云 邵凌峰 王竹强 郭 敏 郭 芳	李学智 江培柱 杨仲林 陈联璧 李庆友 王大成 孙祖荫 李 忠 安志信 张序江 关若询 冀敬义 石 虎 沂东军 冀建英 郑志军 马书学
--	--	---	--	---	--	---	---

说 明

《世界政府辞书》是由山东社会科学院科学社会主义研究所倡议和发起编纂的,全国人民代表大会常务委员会办公厅研究室,中国社会科学院苏联东欧研究所、拉丁美洲研究所和近代史研究所,外交部亚洲司、非洲司、西亚北非司和美大司,中国人民大学法律系和山东省社会科学联合会等单位给予大力支持。上述单位及其他单位的许多同志参加了编审工作。张友渔、曹志、江流、蒋振云、王叔文、许崇德、毕克等同志都曾给予热情关怀和支持。对上述同志及其他曾提供各种方便和支持的同志,在此谨致诚挚的谢忱。

本辞书在编审过程中,坚持四项基本原则,坚持改革开放,贯彻实事求是的方针,力求收词完备,资料翔实,释义准确,能反映世界各国政府的实际状况和政府理论研究的新成果。由于本辞书篇幅浩大,编撰有关外国政府的词条难度大,加上编审者水平有限,疏误不当之处在所难免,尚祈读者和中外专家斧正。

《世界政府辞书》编辑委员会

1991年2月3日

凡 例

一、本辞书是一部供国内外读者了解、研究中国和世界各国政府的工具书。全书共收词目3955条,包括政府机构,政府管理制度,政府的历史沿革,一般政府理论、原则,政府制定的重要文献,政府领导人,政府重要活动和与政府有关的重大事件,司法机构和武装力量,政府间国际组织,以及对政府作过论述的有代表性的人物和著作等方面的名词术语。

二、各国词目总的按洲(亚洲、非洲、欧洲、美洲、大洋洲)按国编排,洲内各个国家和地区,除中国排在亚洲最前面外,其余均按汉语拼音字母顺序排列。中华人民共和国政府领导人物词目中,收入了历任总理、副总理,以及中华人民共和国主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长、中央军事委员会主席。其中除毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德的姓名排在前面外,其他领导人姓名均按出生年月先后排列。各个国家、地区中的条目,一般按政府机构、制度、活动、事件、文献、人物的次序,并分别按时间先后进行排列(政府机构一般按成立年月,文献一般按颁布年月,人物一般按任职年月)。政府间国际组织、政府基本知识排在五大洲的后面。

三、外国政府和人物词目的条头,一般根据“名从主人”的原则,加注外文原名或国际上通用的拉丁字母对音译名。对一些译音虽有出入,但至今仍然习用的译名,则根据“约定俗成”的原则,沿用旧译。

四、外国人物条目一般以姓的汉字译音作为条头,日本、朝鲜、越南等东方国家,姓和名一起作条头,其他国家一般只取姓氏作条头。凡属阿拉伯语、西班牙语、葡萄牙语的人名,按国际工具书构词惯例,取其姓氏的一部分作条头。有复姓的外国人名,一般都把两部分译成汉字。

五、内容相同的条目,一般以习见者为主,另列参见条。参见条无释文,仅注明见“某某”条。释文中的内容需参见他条的,将参见“某某”条在括弧内标出。

六、书末附有条目的汉字笔划索引,以便检索。索引中的条目一般只注明页码,对于相同的名词则分别在括弧内标明国家。

七、本辞书所用资料,一般截止于1990年底。

序 言

姜士林

在人们的日常使用中,“政府”有广义与狭义两种含义。广义的“政府”就是泛指依法行使国家权力的一切机关,包括立法机关、司法机关、检察机关和行政机关。狭义的“政府”就是专指执行法律,负责组织国家政务的行政机关。

狭义的“政府”,亦称国家行政机关,在现代国家中处于十分重要的地位,它肩负着组织外交、国防、内务、财政、工业、农业、交通运输、商业、科技、文教、体育、卫生、人口、环境等一系列国务活动的重大使命。政府体制作为上层建筑政治体制的重要组成部分,对经济体制和社会生产力的发展,直接或间接地发生着制约和影响的作用。历史表明,政府管理系统的强弱,行政效率的高低,国家公务员素质的优劣,在一定程度上决定着一个国家的兴衰。

在当今世界上,无论哪种性质哪种类型的国家,都非常重视政府体制和机构的调整、改革问题。在资本主义制度下,代表垄断资本集团利益的国家政府,随着资本主义生产方式和社会经济、政治的发展变化,不断地进行体制和机构的调整、改革。在社会主义制度下,为了体现社会主义政治体制的优越性,必然要求建立高度民主、法制完备、富有效率、充满生机与活力的政府体制。

自1978年中国共产党十一届三中全会以来,我们国家进行了经济体制改革、政治体制改革、科技体制改革、教育体制改革和其他诸多方面的改革。各种体制的改革,都同政府体制有着密切的联系,都要求政府体制相应地进行全面改革。改革政府体制,需要认真总结和汲取历史经验,系统了解世界各国政府体制和机构的实际情况,深入研究政府理论。为此,我们编纂了《世界政府辞书》,努力为建设具有中国特色的社会主义政府体制服务。

政府与国家有着密不可分的联系。政府是依赖和从属于国家的,它代表国家,为国家服务;政府是具体的国家机关,它的一系列职能都是国家职能的具体化。从一定意义上看,政府是国家的产物。因此,对政府的起源、历史演变及其在不同社会制度下的实质和表现形式等问题进行研究、考察,是不能回避国家问题的。

在马克思主义产生以前,从古希腊时期到近代自由资本主义时期,中外许多思想家,各自站在不同的立场上,对国家和政府的起源问题作过探索,提出各种各样的看法,主要有:

神学论的观点 古希腊雅典的奴隶主思想家苏格拉底把国家看作是神的安排;西欧中世纪先后出现的思想家奥勒利乌斯·奥古斯丁、托马斯·阿奎那等,他们从教会信条出发,以基督教教义来解释国家,论证一切国家和权力来自上帝;中国西汉的著名儒家董仲舒也是持神学论的观点,提出“受命之君,天意之所予也。”(《春秋繁露·深察名号》)17世纪欧洲一度流行的“君权神授说”(亦称“王权神授说”),其涵义就是指君主的权力来自上帝,君主直接对上帝负责。

自然需要论的观点 出身于雅典贵胄世家的柏拉图从抽象理念出发进行推理,提出国家由来的唯一原因是人类生活的自然需要。在他看来,由于个人不能独立生存,总是对别人有所求,有所依赖,所以需要合群而组织团体,成立国家。生活在雅典城邦的亚里士多德则从纯自然主义观念出发,提出国家是自然起源的,国家一开始就存在于家庭和村社之中的观点。他还论证

人们分工合作的要求是促使家庭到村社、村社到国家的发展的原因,而分工合作即合群乃是人的天然品德。他还牵强附会地解释父与子的关系是君主政治,夫与妻的关系是共和政治,主人与奴隶的关系是专制政治。西欧中世纪的思想家马西略继承了亚里士多德的观点,认为国家起源于人们对社会共同需要的认识。

社会契约论的观点 最先提出“国家起源于人们相互间的契约,起源于 Contratsocia(社会契约)”的观点,是古希腊哲学家伊壁鸠鲁,他断言国家是一个社会的互利的约定即契约的产物(《马克思恩格斯全集》第3卷,第147页)。在资产阶级革命时期,资产阶级政治思想家包括17世纪荷兰的胡果·格老秀斯、别涅狄克特·斯宾诺莎,英国的托马斯·霍布斯、约翰·洛克等,在国家和政府起源问题上,都是持社会契约论的观点。

洛克的观点具有代表性,他在《政府论》中批判了“君权神授论”,论证国家是社会契约的产物。他认为,人类原来所处的自由平等的自然状态,缺少一种确定的、规定的、众所周知的判断是非的标准和裁判一切纠纷的尺度,缺少一个有权依照既定的法律来裁判一切争执的知名的和公正的法官,缺少权力来支持正确的判决,使判决得到应有的执行。正是因为自然状态有这些缺陷,对财产的享有很不安全,很不稳定,于是人们为了保护自己的财产而互相协议,自愿把一部分自然权力交由专门的人,按照社会一致同意或授权的代表一致同意的规定来行使,这就是立法和行政权力产生的缘由,“政府和社会本身的起源也在于此”(《政府论》下篇,第78页)。美国独立战争时期的资产阶级思想家杰斐逊也认为,为了保障人类的生命、自由和追求幸福的权利,才在人们中间成立政府。与杰斐逊同时代的潘恩明确提出,许多个人以他自己的自主权利互相订立一种契约以产生政府;这是政府有权利由此产生的唯一方式,也是政府有权利赖以存在的唯一原则。上述政治思想家没有从概念上把政府和国家区别开来,而是经常将这两个概念互用。

18世纪法国资产阶级革命时期的政治思想家包括孟德斯鸠、卢梭、霍尔巴赫、爱尔维修和狄德罗等,都是社会契约论者。卢梭还专门撰写《社会契约论》一书,其中心内容就是论证国家如何起源于社会契约。不同的是,卢梭没有把政府和国家混为一谈,而是把这两个概念区别开来。他把国家看作是主权者,把政府看作是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体,“它负责执行法律并且维持社会的以及政治的自由”(《社会契约论》第66页)。

马克思主义产生以前的政治思想家都未能科学地说明国家和政府的起源。由于历史条件的局限,他们考察这个问题,不是从考察神的意志出发,就是从人类的理性出发。他们当中,包括那些具有真知灼见的唯物主义哲学家在内,没有一个能够找到和采取正确考察问题的方法。马克思主义创始人马克思、恩格斯发现了考察问题的科学的世界观与方法论,他们从考察历史事实出发,从大量的历史材料,特别是根据摩尔根《古代社会》一书的材料,得出了关于国家和政府起源的科学结论。

马克思主义认为,国家是一个历史范畴。国家并不是从来就有的,也不是永恒的。在原始公社制度下,没有军队、宪兵和警察,没有贵族、国王、总督、地方官和法官,没有监狱,没有诉讼,而一切都是有条有理的。一切争端和纠纷,都由当事人的全体即氏族或部落来解决,或者由各个氏族相互解决,“在大多数情况下,历来的习俗就把一切调整好了。”(《马克思恩格斯选集》第4卷第92、93页)随着生产工具的改进和劳动生产率的提高,以及社会分工和交换的发展,私有制产生了,社会上出现了贫富差别。原始社会的生产关系不适合新生产力了。“氏族制度已经过时了。它被分工及其后果即社会之分裂为阶级所炸毁。它被国家代替了。”(《马克思恩格斯选集》第4卷,第161页)国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在“秩序”的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。

在全面地考察了国家的起源之后,恩格斯深刻地揭示了和人民大众分离的公共权力,是国

家的本质特征。捐税和国债的出现,是维护这种公共权力的需要。国家机关的官吏,由于掌握着捐税和公共权力,就成为凌驾于社会之上的特权阶层。

马克思主义的国家学说,揭示了国家是一个阶级范畴。国家是在私有制和阶级出现以后,阶级矛盾不可调和的产物和表现。它是适应阶级统治的需要而产生的。政府作为具体的国家机关,是同国家一起产生的;政府行使的权力是国家授予的权力,国家通过政府(庞大的军事官僚机构)来实施政治统治。政府与国家的关系,表明了政府具有阶级性的属性。

但是,马克思主义的国家学说,同时揭示了政府的另一方面的属性。国家是以一种与人民大众相脱离的特殊的公共权力为前提的,而这种公共权力是从不知国家为何物的氏族社会管理公共事务的职能发展而来的。国家不仅具有“压制奴隶”的政治统治职能,还具有管理公共事务的社会职能。马克思主义创始人还认为,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持续下去。“不管在波斯和印度兴起和衰落的专制政府有多少,它们中间每一个都十分清楚地知道自己首先是河谷灌溉的总的经营者,在那里,如果没有灌溉,农业是不可能进行的。”(《马克思恩格斯选集》第3卷,第219、435页)

政府管理公共事务的社会职能是国家实行政治统治、执行专政职能的基础。各种类型的政府均具有这种属性。马克思在《资本论》中指出,在资本主义生产方式下,政府的监督劳动和全面干涉包括两方面:既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务,又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。“无论在什么情况下,无论有或者没有托拉斯,资本主义社会的正式代表——国家终究不得不承担起对生产的领导。”(《马克思恩格斯选集》第3卷,第435页)这种区别于专政职能的社会职能,是由于国家的一般的共同需要而必须执行的职能。历史表明,随着人类社会的发展,政府必然愈来愈扩大其管理公共事务的社会职能。

二

在人类历史上,曾经出现过奴隶制国家的政府、封建制国家的政府、资本主义国家的政府和社会主义国家的政府。在奴隶制国家的早期阶段,在古希腊罗马,从原始社会的氏族民主制的基础上发展而来的奴隶主城邦国家中,曾出现了民主共和制、贵族共和制的政府。如公元前六世纪梭伦改革后的雅典政府,再如公元前六至一世纪的罗马共和国政府,它们的一个显著特征是,政府隶属于国家最高权力机关——人民大会,执政官、行政长官、军事长官等官吏都是由人民选举产生,有严格的任期。在欧洲中世纪,在一些工商业发达的城市中曾出现封建共和国政府,政府首脑和重要官吏也是选举产生的,有一定的任职期限。

但是,在奴隶社会和封建社会,由于以王(皇)权为中心的专制主义制度占统治地位,民主共和制、贵族共和制或封建共和制的政府,在古代政府产生、演变的历史上,没有代表性和普遍意义。奴隶制国家和封建制国家一般都采取专制君主制度。在这种国家政治体制下,政府具有以下特点。

其一,政府的行政权力同国家的其他政治权力没有严格区分开来。由于实行高度的中央集权制,国王(或皇帝)既是国家元首、政府首脑,又是最高军事首领,还是最高司法裁判者,成为集立法、行政、司法和军事权力于一身的专制君主。在封建社会,国家设立了辅佐君主发号施令、总管全国行政的官僚机构,但君主具有至高无上、神圣不可侵犯的地位,国家最高权力总是操纵于君主一人之手。“天下之事无小大皆决于上”。(《史记·秦始皇本纪》)“朕即国家”,这就是说,国家一切军政大事完全由君主一个人决定。

其二,政府官吏分成若干等级,上下有别,贵贱有等。如中国西周奴隶制国家实行分封制,天子把一部分土地和奴隶分封给他的庶子和功臣,叫诸侯;诸侯又把一部分土地和奴隶再分封给他的庶子等人,叫卿、大夫和士。在分封制的基础上确立了政府官吏的等级制。周朝的典章制度——礼,明确规定天子、诸侯、卿、大夫、士,各有各的礼,等级森严。西周初期,奴隶主贵族的礼仪、服饰、器用,以至宫室建筑,按不同等级各有各的规格,不得僭越。

封建制代替奴隶制后,在封建土地所有制基础上,政府官吏之间形成了宝塔式的等级。战国

时期是中国封建制确立时期,新兴地主阶级的政治改革家商鞅就明令规定:“明尊卑爵秩等,各以差次名田宅,臣妾衣服以家次。”(《史记·商君列传》)马克思曾指出,中世纪各等级的全部存在就是政治的存在,“它们的存在就是国家的存在。”(《马克思恩格斯全集》第1卷,第335页)恩格斯也说过,封建社会的身分等级制度,“已成为国家组织中被确认的,在行政上正式起作用的要素了”(《马克思恩格斯全集》第19卷,第556页)。

其三,政府官吏实行世袭制。国家元首职务按血统亲属,依法世代相传,这是君主制国家普遍采取的世袭方式。除王位世袭外,政府官吏也在一定范围内实行世袭制。如中国汉代实行任子制,按规定,“吏二千石以上,视事满三年,得任同产若子一人为郎,不以德选。”(《汉书·哀帝纪》)汉代二千石以上官吏是指郡守以上的重要官吏。唐代政府重要官吏的子弟也可不通过考德而世袭做官。宋、元、明、清的世袭制表现为恩荫制,即以荫补官。清代政府规定,京官四品、地方官三品、军职二品以上官吏,可以送一子优先进入国子监学习,修业期满,根据父辈品级授予一定的官职。

其四,政府官吏实行终身任职制。君主制国家由于王位世袭,国家元首的任期必然是终身的。政府重要官吏也不规定任期,也是无限期任职的。

在资本主义代替封建主义的过程中,英、美、法等西方国家,先后通过资产阶级革命,废除了专制君主制,确立了议会民主制。议会民主制是资产阶级民主的核心,也是资本主义国家政治体制区别于奴隶制、封建制国家政治体制的根本点。议会民主制国家政府具有以下特点:

其一,政府是严格地根据三权分立的原则来组织的。资产阶级革命胜利以后,资产阶级为了维护整个统治阶级利益,防止某个集团或个人的专制和滥用权力,运用17、18世纪洛克、孟德斯鸠等资产阶级思想家的分权理论,把国家立法、行政、司法三种权力划分开来,分别由议会、政府(内阁或总统)、法院掌握,各自独立行使职权。资产阶级通过宪法和法律的规定以及惯例,在政府与议会、法院之间确立了一种互相制约和均衡的关系。

这种关系在责任内阁制国家表现为:行使行政权的内阁由议会产生,受议会监督,对议会负责。议会除通过询问、质询、调查、弹劾等方式牵制内阁外,还可以对内阁行使不信任投票权。如议会通过不信任案,内阁就要辞职,或者提请国家元首解散议会,重新举行大选。新议会选出后,对内阁仍不信任时,内阁必须辞职。

总统制国家不同于责任内阁制国家,行政权由总统行使,受议会与法院的制约,如美国总统任命政府高级官吏,缔结条约,必须经过参议院同意;总统在行政方面的开支,必须经过国会批准;总统设置新的行政机关,事先必须要有国会立法的依据;法院有权审查总统实施的行政措施是否违宪。此外,国会对总统还有弹劾权。总统对国会通过的法案有拒绝签署之权。

其二,政府制度与政党制度有着紧密的联系。在前资本主义的封建社会时期,封建统治阶级为了强化专制主义的君主集权制度,严禁政府官吏结成“朋党”。中国历史上,汉武帝制定了“阿党附益之法”,对朝中大臣和地方官吏同诸侯王“结党营私”采取了严厉打击的措施。明朝的大明律和清朝的大清律,都有打击大臣、官吏“私植党羽”的规定。资本主义国家政党制度的出现,是资产阶级废除专制君主制,实行议会民主制的必然结果。资产阶级通过政党控制议会立法,掌握政府权力,从而产生了政党内阁或政党联盟内阁。

在实行两党制的国家,由两个最大的、在国家政治生活中居于垄断地位的政党,通过在议会选举中获得多数席位或在总统选举中取得胜利的方式,互相交替,轮流掌握政府权力。通常是,在定期举行的大选中,一个政党获得议会多数席位或总统职位,上台组织政府,成为执政党,也称在朝党;而另一个在大选中败北的政党则成为反对党,也称在野党。

各国情况不同,例如:美国实行总统制,由两党竞选总统的胜负来区分执政党与反对党;英国实行责任内阁制,由获得下院多数席位的政党组成一党内阁,而获得下院次多数席位的政党则成为法定的反对党,可以组织“影子内阁”,也称“后备政府”。在责任内阁制国家里,内阁首相或总理是由议会多数党领袖担任的。

在实行多党制的国家,凡取得合法地位的政党都可以单独或联合其他政党参加大选,由获

得议会多数席位的那个政党,或单独组织政府,或以该党为主联合其他政党组织联合政府,这些政党成为掌握政府权力的执政党和参与执政党;那些不参加政府的政党成为反对党。它们虽不参加政府,但可以在议会内外监督、抨击政府的政策,牵制政府的活动。多党制国家议会内党派林立,如果没有任何一个政党能获得议会多数席位,政党联盟内阁就成了议会制政府的重要形式。

其三,政府首脑和重要官吏是通过一定的程序选举产生的。资本主义国家选举制度是资产阶级实行议会民主制的基础。它同封建世袭制、分封制相比,无疑是一个巨大的历史进步。由于政体形式不同,政府选举方式也不尽相同。美国总统和副总统是采用间接选举方式产生的,就是先由选民直接选举总统选举人,再由总统选举人选举总统和副总统;英国议会制政府,主要成员包括首相、阁员大臣等一般都是由选民直接选举的议员兼任;日本总理大臣是由国会两院通过一定的程序选举产生的;瑞士实行委员制,联邦政府(称联邦委员会)是由联邦议会两院联席会议选出7名委员组成的。

其四,政府首脑和重要官吏实行限期任职制。美国总统的任期为四年。美国宪法1951年修正案规定,“任何人不得任总统之职两届以上”,由副总统递补总统,历时超过两年者,也不得再任一届以上。有些总统制国家,在宪法上规定总统不得连任。

其五,政府实行文官制度。文官制度或公务员制度,是现代资本主义国家政府管理体制的重要组成部分。它是在废除封建恩赐官职制和政党分赃制过程中,适应资本主义国家行政稳定性和政策连续性的需要,逐步形成和完善起来的。

文官或公务员一般是指政府行政部门中除政务官以外的工作人员,对他们实行功绩制(Merit System)原则:公开考试,择优录用,严格考核,论功行赏。这是文官制度的核心,体现了资产阶级的“机会均等”、“自由竞争”和“法律面前人人平等”。资本主义国家还把“政治中立”作为文官制度的重要原则之一,要求文官不得参加政党活动,不准参加罢工,不能兼任议员等,只是依据法律和政令执行公务,文官的任免、调动,也不受政党的干预。

其六,政府实行法制化管理。政府机构依法设置;政府官吏的任用和管理、政府的工作程序、政府官吏的行政行为都由有关法律加以规范;建立行政司法机构对政府官吏进行检察监督,如有违法行为,要依法追究惩处。

三

资产阶级议会民主制政府,是资本主义社会的一种政治上层建筑,它总是为资本主义社会的经济基础服务。因此,它既不是超阶级的,也不是永恒的,一般说,随着资本主义生产关系的消灭和社会主义生产关系的诞生,它必然要为新型的社会主义民主制政府所代替。

社会主义生产关系的诞生,标志着人类社会经济关系由私有制到公有制的根本变革。生产资料的社会主义公有制是社会主义生产关系的基础,它表明生产资料归劳动人民所有,使摆脱了被压迫、被剥削地位的劳动人民联合起来成为生产资料的主人,并成为国家和社会的主人。

社会主义国家为了保证劳动人民当家作主,需要在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主,需要建立一种新型的社会主义民主制政府。这种类型的政府,在外部表现上与资本主义议会民主制政府有某些共同的特征,但是,它明显地具有区别于资本主义议会民主制政府的本质属性。

其一,政府机关及其工作人员是社会公仆,而不是居于人民之上的社会主宰。以往的一切剥削阶级国家政府的特点是:“社会起初用简单分工的办法为自己建立了一些特殊的机关保护自己的共同利益。但是,后来,这些机关,而其中主要的是国家权力,为追求自己的特殊利益,从社会的公仆变成了社会的主宰。”(《马克思恩格斯全集》第22卷,第227页)资本主义国家虽然建立了完备的议会民主制,但未能避免政府官吏成为高居于社会之上的官僚。

社会主义民主制政府是真正的代表社会上绝大多数人利益的人民政府,政府机关工作人员是真正的来自人民、联系人民、为人民服务的社会公仆。但是,在没有彻底消灭阶级和阶级差别,

旧式社会分工也未完全消灭,还存在着封建意识和资产阶级意识影响的条件下,依然存在着政府机关及其工作人员由社会公仆变为社会主宰的可能。

在上世纪 70 年代,马克思、恩格斯曾根据巴黎公社的经验,明确提出了如何防止国家和国家机关蜕变的问题。他们一再肯定巴黎公社采取的两条根本性措施:“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主宰——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的——公社采取了两个正确的办法。第一,它把行政、司法和国民教育方面的一切职位交给由普选选出的人担任,而且规定选举者可以随时撤换被选举者。第二,对所有公职人员,不论职位高低,都只付给跟其他工人同样的工资。”(《马克思恩格斯全集》第 22 卷,第 228 页)巴黎公社虽然失败了,但它为后来出现的社会主义国家建立人民政府提供了极其宝贵的经验。列宁在领导俄国无产阶级建立工农兵代表苏维埃政府时,也一再强调对选举产生的公职人员实行监督和罢免制。他指出,“真正民主制的基本原则”是要在实际上而不是形式上保障人民享有罢免权。他主张通过建立完善的监察制度来对政府机关及其工作人员进行严格的监督,以防止蜕变。他特别重视人民群众行使检举、揭发、控告政府机关及其工作人员违法乱纪的权利。历史和现实都表明,社会主义民主制政府只有实行真正的普选制、监督制、罢免制和普通工资制,才能防止它由社会公仆变为居于人民之上的社会主宰,这正是它区别于一切旧国家政府的根本点。

其二,政府机关是人民代表机关的执行机关,由人民代表机关产生,并对它负责,受它监督。社会主义民主制国家政体不同于三权分立的资本主义国家政体,它实行人民代表大会制度,由人民选举产生的代表组成人民代表机关,统一行使国家权力。在人民代表大会制度下,政府机关与人民代表机关不是各自分立、平等分权的关系,相互制约与均衡的关系,而是决定与执行、监督与被监督的关系。在这种关系下面,政府机关的组成和活动必须服从人民代表机关的决定;政府机关的行政管理权是由人民代表机关通过立法和授予的方式而确定的;人民代表机关有权罢免政府机关的组成人员。

其三,政府机关依法行使职权,并对其工作人员依法进行管理,实现依法行政。依法行政是社会主义法制建设的一项重要内容。它要求政府机关必须根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令;政府机关制定的一切行政措施、法规、决定和命令不能与宪法和法律的规定相抵触;政府机关及其工作人员必须遵守宪法和法律,不得有超越宪法和法律的特权。

依法行政要求加强行政立法,从法律上明确地规定政府机关工作人员应有的权利、应尽的职责和义务以及必须遵守的纪律,建立起严格的考试录用、考核、奖惩、职务升降、职务任免、培训、调任转任、轮换回避、工资福利、辞职辞退、退休退职、申诉控告、人事监督、人事管理的法律制度,以便依法进行管理。依法行政还要求建立健全行政司法制度,实现对政府机关及其工作人员的行政管理活动的监督,确保公民和法人团体的合法权益不受侵犯,确保国家行政法和行政措施、法规、决定和命令的贯彻落实。

其四,政府是“廉价政府”。马克思主义创始人在总结巴黎公社的经验时充分肯定“公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号”并对公社采取建设“廉价政府”的措施给予了高度评价:“公社以下述措施来开始解放劳动——它的伟大目标,它一方面取缔国家寄生虫和非生产性活动和为非作歹的活动,杜绝把大宗国民产品浪费在供养国家恶魔上的根源,另一方面,以工人的工资执行地方性和全国性的实际行政职务。”(《法兰西内战》第 143 页)

社会主义民主制政府本质上是人民自己的政府,人民欢迎、需要的,不是一个充满官僚主义、文牍主义、营私舞弊、腐化堕落等丑恶现象的政府,不是一个机构臃肿、铺张浪费、效率低下的政府,不是一个由平庸无为者组成的政府,而是一个“廉价政府”。社会主义国家建设“廉价政府”,要求政府机关“精兵简政”;要求提高政府工作人员的素质,他们应当是一批德才兼备的优秀分子,他们在作风上要廉洁奉公;要求提高政府工作效率,真正形成一个强有力的政府工作系统,卓有成效地管理国家的各项行政事务。

其五,政府置于共产党的领导之下。马克思列宁主义认为,社会主义国家政权是以工人阶级为领导力量的。历史事实表明,工人阶级只有依靠共产党的领导才能夺取政权,转变为统治阶

级。同样,工人阶级只有通过共产党的领导才能实现自己对国家政权的领导。因此,社会主义国家一般都确立了一党领导体制或一党领导的多党合作体制。政府置于共产党的领导之下,其组织和管理活动是以共产党的路线、方针、政策为指导的。

苏联是第一个社会主义国家,在 20 世纪 20 年代后期和 30 年代初期,在全国建立起一种行政权力高度集中、以党为核心、党政融为一体的政府体制。与此相适应建立起党中央和各级党委集中管理政府机关工作人员的人事管理体制;党对政府行政管理有领导权和实际上的指挥权。第二次世界大战后,东欧一些社会主义国家基本上是仿照苏联模式建立政府体制。这种政府体制虽然能够保证党对政府工作的领导,但也出现了一些弊端,主要是:党委决定一切,包揽一切,而党委的权力又往往集中于书记,容易形成个人专断,助长党和政府机关内的家长制作风;党政不分,以党代政,影响了政府机关应有的独立地位,妨碍它发挥自己的职能;用人缺乏民主、法制,容易使政府机关工作人员只对上级负责,不对人民负责,脱离实际,脱离人民。

南斯拉夫从 50 年代开始发展自治制度,突破苏联模式,实行党政分开。后来苏联、波兰、匈牙利等国也都曾对政府体制进行过调整和改革。80 年代末和 90 年代初,一些社会主义国家实行多党制,致使共产党失去执政党地位,政府不再置于共产党的领导之下。这些国家的经验教训是极其深刻的。

中国共产党领导中国人民建立了社会主义民主制政府,并经历了曲折的发展道路,积累了正确处理党政关系的丰富经验。党的十一届三中全会以来,党中央一再强调,党是国家生活的领导者,而不是管理者。党对国家生活的领导,主要是政治思想的领导,路线、方针、政策的领导。党的领导方式是:使党的主张和方针、政策经过立法程序上升为国家意志,成为人人必须遵守的行为规则;通过各级党组织的活动和广大党员的模范作用带动人民来贯彻实施。党领导人民制定了宪法和法律,党也要领导人民执行宪法和法律,党应当在宪法和法律的范围内活动。党领导人民建立了国家立法、司法、行政机关和各种经济文化组织以及人民团体,党应当保证它们积极主动地、独立负责地、协调一致地工作,充分发挥它们各自的职能。党领导人民坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,重视举荐民主党派成员和无党派人士担任政府领导职务,为民主党派、无党派人士扩大和深入开展参政和监督活动创造有利条件。可以相信,在党的正确领导下,建设具有中国特色的,高度民主、法制完备、富有效率、充满生机与活力的社会主义政府体制,这一伟大目标一定能够实现。

目 录

亚 洲

中 国

中华人民共和国主席.....	(1)	水利部	(15)
国务院.....	(1)	农业部	(15)
国务院总理.....	(1)	林业部	(16)
国务委员.....	(2)	商业部	(16)
国务院秘书长.....	(2)	对外经济贸易部	(16)
国务院办公厅.....	(2)	物资部	(17)
外交部.....	(2)	文化部	(17)
国防部.....	(3)	广播电影电视部	(18)
国家计划委员会.....	(3)	卫生部	(18)
国家经济体制改革委员会.....	(4)	国家体育运动委员会	(19)
国家教育委员会.....	(4)	国家计划生育委员会	(19)
国家科学技术委员会.....	(5)	中国人民银行	(19)
国防科学技术工业委员会.....	(6)	审计署	(20)
国家民族事务委员会.....	(6)	国务院港澳办公室	(20)
公安部.....	(6)	国务院侨务办公室	(20)
国家安全部.....	(7)	国务院特区办公室	(20)
监察部.....	(7)	国务院外事办公室	(21)
民政部.....	(7)	国务院法制局	(21)
司法部.....	(7)	国家统计局	(21)
财政部.....	(8)	国家物价局	(21)
人事部.....	(8)	海关总署	(22)
劳动部.....	(9)	中国民用航空局	(22)
地质矿产部.....	(9)	国家旅游局	(22)
建设部	(10)	国家海洋局	(22)
能源部	(10)	国家气象局	(23)
铁道部	(11)	国家地震局	(23)
交通部	(11)	国家档案局	(23)
机械电子工业部	(11)	国务院参事室	(24)
航空航天工业部	(12)	国家建筑材料工业局	(24)
冶金工业部	(12)	国家工商行政管理局	(24)
化学工业部	(12)	国家土地管理局	(25)
轻工业部	(13)	新闻出版署	(25)
纺织工业部	(14)	国家技术监督局	(25)
邮电部	(14)	国务院宗教事务局	(25)
		国家医药管理局	(26)
		国家环境保护局	(26)

国务院机关事务管理局	(26)	干部教育培训制度	(42)
国家版权局	(27)	行政首长负责制度	(43)
国务院研究室	(27)	岗位责任制度	(43)
专利局	(27)	专业技术职务聘任制度	(43)
国家核安全局	(27)	地方党政领导干部年度考核制度	(43)
国家烟草专卖局	(27)	奖惩制度	(44)
国家中医药管理局	(27)	供给制度	(44)
国家语言文字工作委员会	(27)	工资制度	(45)
国家国有资产管理局	(27)	退休制度	(45)
国家税务局	(28)	离休制度	(45)
国家外国专家局	(28)	居民身份证制度	(46)
国务院发展研究中心	(28)	中央人民政府组织法	(46)
中国科学院	(28)	政务院及所属各机关组织通则	(46)
中国社会科学院	(28)	省人民政府组织通则	(47)
新华通讯社	(29)	市人民政府组织通则	(47)
中央军事委员会	(29)	县人民政府组织通则	(48)
人民法院	(29)	一九五四年中华人民共和国国务院组织法	(48)
人民检察院	(30)	一九五四年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	(48)
中国武装力量	(31)	一九七九年中华人民共和国地方各级人民代 表大会和地方各级人民政府组织法	(49)
县以上地方各级人民政府	(31)	一九八二年中华人民共和国国务院组织法	(50)
乡、民族乡、镇人民政府	(32)	中苏友好同盟互助条约	(50)
民族自治地方的各级人民政府	(32)	和平共处五项原则	(50)
地方各级人民政府所属部门	(33)	中苏两国政府会谈公报	(51)
地方各级人民政府的派出机关	(33)	中国政府对外援助的八项原则	(51)
经济特区人民政府	(33)	中国同非洲和阿拉伯国家关系的五项原则	(51)
居民委员会	(34)	中美上海公报	(51)
村民委员会	(34)	中日两国政府联合声明	(52)
中央人民政府	(35)	中日和平友好条约	(52)
中央人民政府主席	(35)	中美建立外交关系的联合公报	(53)
政务院	(35)	中美政府联合公报	(53)
政务院总理	(36)	关于香港问题的联合声明	(53)
大行政区人民政府或大行政区军政委员会	(36)	关于澳门问题的联合声明	(54)
军管会	(36)	国务院关于处理“渤海2号”事故的决定	(54)
农村人民公社	(36)	关于打击经济领域严重犯罪活动的决定	(55)
地方各级人民委员会	(37)	关于制止党政机关和党政干部经商、办企业 的规定	(55)
地方各级革命委员会	(37)	国务院关于严禁淫秽物品的规定	(56)
最高国务会议	(38)	坚决制止干部用公款旅游的通知	(56)
各级人民政府的全体会议和常务会议	(38)	关于严厉打击非法出版活动的通知	(57)
民族区域自治制度	(38)	经济特区工作会议	(57)
民主集中制	(39)	国务院讨论大兴安岭特大森林火灾事故的 全体会议	(57)
公务员制度	(39)	国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分 暂行规定	(58)
干部制度	(39)	香港特别行政区基本法	(58)
司法制度	(40)		
军队干部制度	(40)		
兵役制度	(41)		
审计制度	(41)		
保密制度	(42)		

毛泽东	(59)	陈锡联	(76)
周恩来	(60)	康世恩	(77)
刘少奇	(60)	万 里	(77)
朱 德	(61)	方 毅	(77)
张 澜	(61)	刘华清	(78)
黄炎培	(61)	张春桥	(78)
谢觉哉	(62)	姚依林	(78)
李济深	(62)	王任重	(79)
董必武	(62)	刘复之	(79)
郭沫若	(63)	杨静仁	(79)
宋庆龄	(63)	赵紫阳	(79)
贺 龙	(63)	华国锋	(80)
邓子恢	(64)	吴学谦	(80)
彭德怀	(64)	陈慕华	(80)
张鼎丞	(65)	纪登奎	(80)
聂荣臻	(65)	乔 石	(81)
李富春	(65)	任建新	(81)
陈 毅	(66)	江泽民	(81)
徐向前	(66)	李 鹏	(81)
黄火青	(67)	田纪云	(81)
罗荣桓	(67)	根据地苏维埃政府	(82)
谭震林	(67)	中华苏维埃共和国临时中央政府	(82)
柯庆施	(68)	广州苏维埃政府	(83)
邓小平	(68)	湖南省苏维埃政府	(83)
陈 云	(69)	中国工农红军	(83)
高 岗	(69)	陕甘宁边区政府	(83)
乌兰夫	(70)	晋察冀边区政府	(84)
罗瑞卿	(70)	晋冀鲁豫边区政府	(84)
陆定一	(70)	晋绥边区行政公署	(85)
杨尚昆	(71)	山东省战时行政委员会	(85)
江 华	(71)	华中各地抗日民主政府	(85)
林 彪	(71)	鄂豫边区行政公署	(86)
陶 铸	(72)	琼崖东北区抗日民主政府	(86)
王 震	(72)	八路军	(87)
薄一波	(72)	新四军	(87)
李先念	(73)	苏皖边区政府	(87)
姬鹏飞	(73)	东北行政委员会	(88)
耿 飏	(74)	内蒙古自治政府	(88)
谢富治	(74)	华北人民政府	(89)
张爱萍	(74)	三三制	(89)
习仲勋	(75)	专署以下各级政府组织办法	(89)
黄 华	(75)	陕甘宁边区施政纲领	(89)
郑天翔	(75)	项 英	(90)
杨易辰	(75)	张国焘	(90)
余秋里	(76)	张闻天	(91)
谷 牧	(76)	秦邦宪	(91)
陈永贵	(76)	林伯渠	(91)

李鼎铭	(92)	大法官会议	(103)
宋劭文	(92)	最高法院	(103)
杨秀峰	(92)	最高法院分庭	(103)
续范亭	(92)	行政法院	(103)
黎 玉	(93)	公务员惩戒委员会	(103)
冯白驹	(93)	考试院	(103)
李一氓	(93)	铨叙部	(104)
林 枫	(94)	考选委员会	(104)
南京国民政府	(94)	监察院	(104)
南京国民政府委员会	(95)	审计部	(104)
南京国民政府主席	(95)	国民革命军	(105)
北平扩大会议组织的国民政府	(95)	军事委员会	(105)
广州非常会议组织的国民政府	(96)	参谋本部	(106)
福建人民政府	(96)	训练总监部	(106)
伪满洲国政府	(96)	军事参议院	(106)
伪蒙疆联合自治政府	(96)	国防最高委员会	(106)
伪华北临时政府	(97)	中央财政委员会	(107)
伪华中维新政府	(97)	财政监理委员会	(107)
汪伪南京国民政府	(97)	外交委员会	(107)
南京“行宪”政府	(97)	建设委员会	(107)
总统府	(97)	预算委员会	(107)
行政院	(98)	故宫博物院	(108)
内政部	(98)	中央研究院	(108)
外交部	(98)	首都建设委员会	(108)
财政部	(99)	总理陵园管理委员会	(108)
军政部	(99)	全国经济委员会	(108)
海军部	(99)	西南政务委员会	(108)
兵役部	(99)	政务官惩戒委员会	(109)
国防部	(99)	国史馆筹备委员会	(109)
教育部	(100)	稽勋委员会	(109)
交通部	(100)	侨务委员会	(109)
铁道部	(100)	蒙藏委员会	(109)
卫生部	(100)	禁烟委员会	(109)
工商部	(100)	整理内外债委员会	(110)
农矿部	(100)	管理中英庚款董事会	(110)
实业部	(101)	中央古物保管委员会	(110)
经济部	(101)	农村复兴委员会	(110)
农林部	(101)	行政院驻平政务整理委员会	(110)
社会部	(101)	西陲宣化使公署	(110)
粮食部	(101)	蒙旗宣化使公署	(110)
司法行政部	(101)	冀察政务委员会	(110)
地政部	(101)	赈济委员会	(111)
水利部	(102)	中央图书杂志审查委员会	(111)
主计部	(102)	水利委员会	(111)
新闻局	(102)	敌产处理委员会	(111)
立法院	(102)	资源委员会	(111)
司法院	(102)	文官处	(111)