

公共管理硕士(MPA)教材系列

# 当代中国 政府体制

陈尧\著

上海交通大学出版社

MPA

公共管理硕士(MPA)教材系列

# 当代中国政府体制

陈尧 著

上海交通大学出版社

## 内 容 提 要

本书对当代中国的政府体制进行了制度分析,兼及现实运行过程和发展趋势的概述。全书的逻辑架构是从政府活动的运行逻辑即决策——执行入手,将当代中国的政府过程基本上分为决策体制、立法体制、执行(或行政)体制、司法体制、政党体制等部分,分别对各个体制进行了具体的描述,以求提供一个关于当代中国政府体制的基本的、系统的图景。

本书可以作为全国专业学位公共管理硕士和各类院校法学、政治学、公共管理学等学科本科生的教材,同时,也可以作为了解当代中国政府体制的基本读物。

### 图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府体制/陈尧著. —上海:上海交通大学出版社,2005

(公共管理硕士(MPA)教材系列)

ISBN7—313—04115—2

I. 当... II. 陈... III. 国家机构—管理体制—中国—研究生—教材 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 090093 号

### 当代中国政府体制

陈 尧 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:张天蔚

常熟市文化印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:19.75 字数:370千字

2005年9月第1版 2005年9月第1次印刷

印数:1~4050

ISBN7—313—04115—2/D·116 定价:30.00元

---

版权所有 侵权必究

## 丛书编委会名单

主任 胡 伟

成 员 (按姓氏笔画为序)

王 郁 吕晓波 陈占彪 陈 尧 胡 近  
胡惠林 顾建光 莫 童 郭俊华 萧功秦  
章晓懿 谢 地 谢 岳 翟 新 魏 陆

# 总 序

呈现在读者面前的,是上海交通大学国际与公共事务学院的师资力量为基础组织编写的公共管理硕士(MPA)教材系列,也是本学院为我国的公共管理教育的发展和人才培养所尽的一份绵薄之力。

公共管理硕士(MPA)教育在中国还是一个新生事物,但在西方国家已经有大半个世纪的历史。1924年,美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开MPA教育之先河,公共管理研究生教育在欧美一些发达国家中逐渐扩展开来,后又在世界范围得到发展。我国于1998年开始论证举办MPA专业学位的问题,1999年5月经国务院学位委员会第17次会议批准设立MPA学位并于2001年进行了首届招生。时至今日,我国的MPA与MBA(工商管理硕士)并驾齐驱,成为我国政府管理和经济管理实际部门中高级人才培养的两大支柱。

上海交通大学是全国首批举办MPA学位教育的单位之一。从2003年起,上海交通大学的MPA项目由新建的国际与公共事务学院承办。国际与公共事务学院的建立,为MPA项目建构了一个宽广的体制平台和学术平台,使上海交通大学MPA的发展进入到了一个新的阶段。依托交大百年积累的学术底蕴和上海得天独厚的区位优势,学院以“学术立院、学生为本”为宗旨,以雄厚的研究人员和师资队伍为基础,以国际化办学为导向,开展与国际名牌大学的实质性战略合作关系,旨在MPA相关教学和研究领域形成国内强大的人才高地。

上海交通大学的公共管理学科虽然总体上十分年轻,但由于公共管理学科在我国是一个崭新的领域,各校无论研究的基础和历史如何,应该说基本上都处在同一个起跑线上。尽管一些实力雄厚的综合性大学具有较强的社会科学的基础和底蕴,但从目前我国综合性大学相关专业(如行政管理)和MPA教育的情况看,教学和研究都还比较薄弱,特别是与美国等发达国家相比还有很大的差距。以哈佛大学肯尼迪政治学院为例,公共管理和公共政策的主要教学和研究领域包括商业与政府、犯罪与司法、环境与自然资源、医疗保险政策、人力资源与劳动及教育、住房与城市发展和交通、国际安全与政治经济和机构、国际贸易与金融、非营利部门、政治与经济发展、新闻出版与政治和公共政策、科学技术与公共政策等,能够开出的MPA相关课程多达二三百门,这是国内任何一个名牌大学所望尘莫及的。从这个意义上说,目前我国发展公共管理学科以及MPA教育,基本上都是从零开始。而像上海交通大学这样的传统以理工为导向的院校则较少背上我国传统文科教育

和发展模式的包袱,且具有文理渗透的优势,较容易直接瞄准国际一流水平进行赶超和创新。因此,本公共管理创新团队完全可以发挥“后发优势”,做到后来居上。

有鉴于此,上海交通大学 MPA 教育和公共管理学科建设的基本战略是采取超常规、跨越式的发展模式,充分利用“后发优势”,在一个全新的起点上实现本学科的创新和发展。我们发展 MPA 教育的理念是:零基设计、文理交融、国际接轨、面向实际。具体说,我们将面向我国经济和社会发展的实际需要,按照“零基”(zero-base)的理念制定全新的 MPA 课程体系和学科布局,依靠上海交通大学雄厚的工科优势进行公共管理学科的文理渗透,同时实施国际化战略带动 MPA 的教育水平。

由于中国的 MPA 教育历史很短,国情不同,各院校办学的背景差别也很大,目前的 MPA 教育还处在尝试的阶段,应当鼓励各种不同模式的选择和竞争。另一方面,MPA 教育也有其内在的本质和逻辑,需要遵循一些共同的规律。基于中国 MPA 教育的背景,结合国际上的经验,我认为 MPA 教育(包括学科建设、课程体系、学术研究、教材编写等)应当处理好以下五大关系:

第一,职业性(professional)教育与学术性(academic)研究的关系。MPA 作为一种专业学位(professional degree),具有职业化教育的性质,不同于一般的学院式教育,与各类学术性研究生学位(academic degree,包括公共管理类专业)的教学方法有较大的不同,它比较注重案例分析、研讨、模拟训练及社会调查等,旨在培养和训练学员的公共管理实际能力。但是良好的职业性教育需要坚实的学术底蕴。为什么国内外的有影响的 MPA 通常都是由一流的大学来办的,为什么一般的职业学校无力举办 MPA,其原因就在于只有好的大学才具有好的学术氛围,才能打造好的 MPA。从国际经验看,公共管理以及 MPA 的学科基础是政治学 and 经济学。以哈佛大学为例,MPA 项目由肯尼迪政治学院承办,其政治学和经济学都很强。我国的 MPA 教育,也离不开政治学和经济学的学理支撑。

第二,“公共”(public)与“管理”(administration)的关系。以西方国家为代表的国际公共管理的主流,是强调效率、工具理性、专业化和“管理型”领导,这种“管理”导向的公共行政,相对忽视了公共管理中“公共”的一面,是一种缺乏“公共”的“管理”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”(publicness)。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”(dualism)倾向,在“公共”与“管理”之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况。因此既需要加强对“管理”问题的教学和研究,也需要加强对“公共”问题的教学和研究,并使两者有机统一。因此,我们的 MPA 教育也必须兼顾“公共”与“管理”两个方面,不可厚此薄彼,把 MPA 办成了 MBA。

第三,公共行政(public administration)与公共管理(public management)的关

系。近年来诸如“治理”、“管理主义”、“后官僚(科层)范式”、“以企业家精神再造政府”、“公共行政的仿企业化”等理念在世界范围内纷纷兴起,公共管理理论也出现了“范式转型”,即由“公共行政”向“公共管理”的转变。这个问题就涉及到了如何处理好我国传统的“公共行政”(或行政管理)与新兴的“公共管理”的关系。诚然,公共管理不能脱离公共行政核心价值。但另一方面,我国传统的行政学的领域和方法都比较狭窄,没有涉及到诸如公共经济、社会保障、环境政策、非政府部门等广泛的问题,也缺少定量分析的方法。因此,我们 MPA 教育在防止有“公共”无“管理”和有“管理”无“公共”两种倾向的前提下,必须走出我国传统行政学的藩篱,按照“零基设计”形成更为全面也更为专业化的公共管理教育体系。

第四,国际化与本土化的关系。MPA 教育乃至整个公共管理学科在我国十分年轻,学习和借鉴国外先进的经验必不可少。国际化战略是我们实现 MPA 教育超常规、跨越式的发展和迅速提升公共管理研究水平的一个重要杠杆。目前我国公共管理的理论和 MPA 的教育模式,基本都是由海外特别是西方引进的,国际学术界的确也形成了相对比较成熟的理论、方法、概念和范式,值得我们予以借鉴。同时,西方有些理论不是很适合中国的国情,必须在吸收借鉴国外公共管理之精华的同时结合中国的实际进行研究和创新,在国际化的基础上实现本土化。因此,国际与公共事务学院积极推进国际化办学,在 MPA 教育上尽可能与国际接轨,同时也注重形成自己的特色,打造交大自己的 MPA 品牌。

第五,理论与实际的关系。公共管理是一门实践性、应用性很强的学科,切忌理论脱离实际,闭门造车,隔靴搔痒。当前我国 MPA 教育的兴起正是反映了新的历史条件下政府和社会管理的现代化、科学化、专业化的趋势和方向。同时,MPA 教育以及对现实问题的研究必须有坚实的学理基础,必须遵循科学的研究方法和严格的学术规范,必须以公共管理的基本原理、基本方法、基本理论为导向。只有把规范性与经验性、学术性与应用性、科学性与实践性有机统一起来,才能优化公共管理领域的研究和教学,也才能从根本上提升 MPA 的教育质量,从而为公共管理的实践者提供科学、可靠和有用的知识。

按照上述战略、理念和思路,上海交通大学的 MPA 逐步形成了自己的特色。其一是与政府部门达成密切合作关系,特别是着重于对各级政府部门优秀青年后备干部的培养,取得了良好的效果;其二是开展社会化办学,充分利用社会资源特别是政府资源来办 MPA,邀请高层次的政府官员和专家学者前来授课;其三是实施国际化战略,与国际名牌大学达成战略伙伴关系,有效利用国际教育资源举办 MPA;其四是初步形成了比较合理和完备的专业化的课程体系。目前,我们围绕 MPA 的学科建设又推出了这套系列教材,这是我们为发展和完善上海交通大学 MPA 教育所作的进一步努力。

借此机会,我要感谢参加这套系列教材编写工作的全体专家学者,同时还要特别感谢上海交通大学出版社的领导和编辑,正是他们特有的职业敏感和敬业精神,才促成了这套教材的面世。这套教材涉及面比较广,不仅涵盖了MPA的一些核心课程,而且还反映了上海交通大学MPA教育的一些特色和优势。严格地讲,这一系列教材并不是传统意义上的“编写教材”,而是饱含了学者们的智慧与创作,既有理论性的研究,也有实践性的研究;既有规范性的研究,也有实证性的研究,文风也各有千秋,相得益彰。在教材的整体安排上我们力求把握MPA教育的需求,把MPA领域中最具价值的理论和经验介绍给读者。所有教材既反映了国际上的前沿理论,又面向中国的公共管理实践,积极探索中国运用新公共管理的理论与实证方法,对中国公共管理中的相关问题作出了比较系统、深入、细致的剖析,并且提出了适合国情的建议。但愿这些教材能够受到读者的欢迎,并为我国MPA教育的发展特别是教材建设作出我们应有的贡献。同时,MPA的教材建设也是一个长期的艰苦的过程,目前这些教材只是一些初步的尝试,其中必然存在这样或那样的不成熟之处,真诚欢迎广大师生提出批评和建议,以使我们能够不断对这些教材加以完善,并使之真正形成交大的品牌、中国的品牌。

21世纪,一个新型的群体——MPA群体正在中国崛起,他们既是MPA专业学位的学习者,也是未来中国的管理精英和中流砥柱。让我们共同努力,为中国的MPA教育事业添砖加瓦,为实现中华民族的伟大复兴培养更多高素质的公共管理人才。这是中国MPA教育的神圣使命,也是上海交通大学国际与公共事务学院不懈追求的目标。

胡 伟

2004年夏于上海交通大学国际与公共事务学院



# 目 录

绪 论	1
第一章 现代政府与中国政府体制	5
第一节 政府与政府体制	5
一、国家与政府	5
二、政府体制	7
第二节 现代政府的组织原则	13
一、人民主权原则	13
二、代议民主原则	15
三、分权原则	17
四、法治原则	19
第三节 当代中国政府体制的起源与发展	22
一、当代中国政府体制的理论来源	22
二、当代中国政府体制的制度来源	25
三、当代中国政府体制的建立、发展和成就	28
第二章 中国共产党领导的决策体制	33
第一节 中国共产党领导的决策体制	33
一、中国共产党领导体制形成的原因	33
二、中国共产党领导体制的基本原则	36
三、中国共产党领导的基本方式	39
第二节 中国共产党的组织体系	45
一、中国共产党的中央组织体系	45
二、中国共产党的地方组织和基层组织体系	50
第三节 中国共产党组织的发展与决策体制的改善	53
一、中国共产党组织的发展	54
二、中国共产党的发展所面临的困难	56
三、共产党的领导和决策体制的改善	60

<b>第三章 当代中国的立法体制:人民代表大会制度</b> .....	62
<b>第一节 人民代表大会制度概述</b> .....	62
一、人民代表大会制度的性质、地位 .....	62
二、人民代表大会制度的基本原则 .....	64
三、人民代表大会制度的发展 .....	67
<b>第二节 全国人民代表大会及其常委会</b> .....	69
一、全国人民代表大会 .....	69
二、全国人民代表大会常务委员会 .....	77
三、全国人民代表大会专门委员会和特定问题调查委员会 .....	84
<b>第三节 地方各级人民代表大会及其常委会</b> .....	88
一、地方各级人民代表大会 .....	88
二、县级以上地方各级人民代表大会常委会 .....	95
三、乡级人民代表大会主席团 .....	100
<b>第四节 选举制度</b> .....	102
一、选举与选举制度 .....	102
二、中国选举制度的基本原则 .....	106
三、选举过程 .....	112
四、人大代表 .....	118
<b>第四章 当代中国的国家元首制度</b> .....	125
<b>第一节 国家元首制度</b> .....	125
一、国家元首的概念 .....	125
二、国家元首的职权 .....	126
<b>第二节 当代中国的国家主席</b> .....	127
一、当代中国国家元首制度的发展 .....	127
二、中国国家主席的地位和职权 .....	129
<b>第五章 当代中国的行政体制</b> .....	133
<b>第一节 中国的行政组织体制</b> .....	133
一、当代中国行政体制的发展 .....	133
二、行政组织的结构 .....	137
三、行政组织的体制 .....	140
<b>第二节 国务院</b> .....	145

一、国务院的性质、组成 .....	145
二、国务院的职权 .....	146
三、国务院的机构设置 .....	148
四、国务院及其部门的行政立法 .....	155
第三节 地方人民政府 .....	157
一、省级政府 .....	157
二、地级市政府 .....	161
三、县级政府 .....	165
四、乡级政府 .....	169
第四节 中央政府与地方政府之间的关系 .....	172
一、当代中国中央与地方关系的历史发展 .....	172
二、调整中央与地方关系的基本原则 .....	174
三、市场经济体制下中央与地方关系的调整 .....	176
<b>第六章 当代中国的民族区域自治制度 .....</b>	<b>179</b>
第一节 民族区域自治制度 .....	179
一、中国的民族问题 .....	179
二、民族区域自治制度的选择与发展 .....	182
三、民族区域自治制度的特点 .....	185
第二节 民族自治地方与民族区域自治 .....	187
一、民族自治地方的设立及其功能 .....	187
二、民族自治机关 .....	190
三、民族自治权 .....	191
<b>第七章 当代中国的特别行政区制度 .....</b>	<b>198</b>
第一节 特别行政区制度的形成和发展 .....	198
一、特别行政区制度的来源 .....	198
二、特别行政区制度的实施 .....	204
第二节 特别行政区的政治体制 .....	208
一、香港的政治体制 .....	208
二、澳门的政治体制 .....	216
<b>第八章 当代中国的司法体制 .....</b>	<b>220</b>
第一节 司法体制概述 .....	220

一、司法制度的简单缘起 .....	220
二、中国司法体制的起源与发展 .....	221
三、中国司法制度的基本原则和司法体制 .....	224
第二节 审判制度 .....	228
一、人民法院的功能、组织与职权 .....	228
二、人民法院的审判组织形式 .....	233
三、审判活动的基本制度 .....	234
四、法官制度 .....	238
第三节 检察制度 .....	239
一、检察院的性质、功能、组织与职权 .....	239
二、人民检察院的组织机构和工作制度 .....	242
三、检察官制度 .....	244
第四节 其他司法制度 .....	245
一、侦查制度 .....	245
二、监狱制度 .....	248
三、律师制度 .....	251
四、调解制度 .....	254
五、仲裁制度 .....	255
六、公证制度 .....	258
第五节 转型时期的司法改革 .....	259
<b>第九章 当代中国的政党体制 .....</b>	<b>264</b>
第一节 中国共产党领导的多党合作制的形成 .....	264
一、近现代中国政党产生的特点 .....	264
二、中国共产党领导的多党合作制的形成与发展 .....	266
三、多党合作制的基本方针和特点 .....	272
第二节 民主党派的组织结构和多党合作的形式 .....	275
一、民主党派的组织结构 .....	275
二、共产党领导下多党合作的方式 .....	278
第三节 当代中国的政治协商制度 .....	280
一、政治协商制度的形成和发展 .....	281
二、政治协商会议的性质、任务和主要职能 .....	284
三、政治协商会议的组织 .....	289
第四节 中国共产党领导的多党合作制与当代中国的民主政治 .....	292

---

一、多党合作制所面临的挑战 .....	292
二、多党合作制与民主政治的未来 .....	295
<b>参考文献</b> .....	299

## 绪 论

关于当代中国政治生活和政府体制的分析,有不少的著述,特别是国外对中国的研究,不仅研究的规模较大,也达到了一定的研究水平。从20世纪50年代开始到目前,国外的中国政治研究形成了许多分析模式,如美国学者阿克森伯格总结为7种研究方法或模式:历史性的、现代化的、官僚制度的、全能主义的、比较共产主义的、革命社会性的和方法论的。<sup>①</sup> 国外对中国政治和政府的研究,尽管采取了以实证的、经验的方法为主的分析路径,但是在研究的整体把握、对中国政治生活中复杂多变现象的解剖,却存在较大的局限性。这实际上就是实证研究的内在缺陷,即它抓住了当时政治现象的变动特征,对变量有着深刻的分析,而对政治生活的发展过程却难以形成比较稳定的分析,换言之,对政治生活中的一些常量无法进行甄别。当然,政治生活中的常量也是相对的,因为政治生活不可能存在恒久不变的因素。政治生活中的常量就是制度因素。关于当代中国政治制度的研究是国外的中国研究所缺乏的,而这又是国内研究所侧重的。国内关于中国政治的研究,主要集中于制度规范方面,通过对法律和宪制结构进行解读、理解,来提供一幅中国政治生活的图景。但是,法律和宪制结构对政治过程的理解是不完全的。简单的制度分析常常落入一种化约性思维:立法机关制定政策、行政机关执行政策、法院对政策执行过程中的争议进行仲裁,只有这些机关,并总是按照这样的顺序,构成了政治过程,这就是政府应该的活动。尽管这样的描述过于简单,但大多数关于当代中国政治或政府的教科书都是如此。这种描述的标准程序是将法律形式作为主旋律,而将所有的其他方面作为变奏。

法律和宪制结构提供了一种关于中国政治生活的简便的解释框架,而正式的政府关系是政治生活的主要部分,尽管不是全部。政治制度是一种互动模式,它与社会中其他的团体模式只有程度上的区别。制度包括了较高度度的稳定性,宪法和其他法律赋予了政治制度这一特点,它们可以在一定程度上确切地描述政治。然而,在更多情况下,它们只是提供了部分或者只是在形式方面提供了一种解释,也许这只是涉及期望发生的而不是现实中确实发生的那样。在任何情况下,对制度的正确描述仅仅从正式法律的角度是不够的,必须进一步观察政治组织、政治主体之间的互动。

---

<sup>①</sup> 王景伦. 走进东方的梦——美国的美国观. 北京:时事出版社,1994. 66~70页

本书对当代中国的政府活动不仅仅限于制度分析,而是希望在一定程度上结合现实的运行逻辑进行研究。目前许多关于当代中国政治的教材,在逻辑上比较简单,只是将当代中国政治生活中的主要政治制度如人民代表大会制度、国家元首制度、行政制度、司法制度、选举制度、政党制度、政治协商制度、民族区域自治制度、特别行政区制度、公务员制度、军事制度、基层自治制度等,从法律的角度分别进行解释和分析,一些教材也注意到了法律与政治现实之间的内在联系。但总体上,制度规范分析的色彩过于明显,以至于仅从这些制度方面去理解当代中国政治现实,不能充分理解当下政治生活的真实图景。鉴于目前国内在当代中国政治研究方面的不足,本书试图从当代中国的政府体制这一角度来解释当代中国政治生活中的主要部分即政府的活动。显然,政府体制与政治制度是不同的。政治制度主要是指社会政治生活中各种政治主体所遵循的相对稳定的、可以预期的行为准则。它与经济制度、社会制度以及其他制度共同构成了整个社会中的制度体系。社会的制度体系规范着社会成员、社会组织的行为和活动,保证整个社会的正常有序运行。政治制度对社会生活中政治领域的规范,特别是对国家政权为主要的政治主体的规范,为政治生活提供基本的秩序。政治学研究中的制度主义,特别关注制度在政治生活中的功能,将制度上升为具有决定性的因素。制度主义将制度理解为人们之间稳定的行为方式,这种行为方式在长期的历史演进中逐渐变成一种规范,成为人们必须遵守的一种义务。而公共机构将这些规范通过法律法规的形式予以确定下来,就成为调节社会成员行为的一种规则。当然,当代的新制度主义将制度的概念扩展到政治生活中的非正式程序、惯例和习俗。我们这里所讲的主要还是正式的制度,即通过政府机构予以确认并公布的正式规则,如法律、法规、政府决定和命令等。按照这种通常的理解,制度具有相当的稳定性,但也会随着环境的变化而变迁、调整。制度对社会政治生活中的行为、活动具有决定意义,可以在一定程度上说明政治生活中的现实,尽管不是全部。因此,从制度的角度分析,仍然是当代中国政治研究的基本出发点。

当然,只是简单介绍当代中国政治生活的制度一面,显然是不够的。制度只能规定政治主体的基本活动方向,规定政治主体的允许行为和禁止行为,但具体的政治行为和活动是什么,却是千变万化的。这也恰恰是政治生活具有复杂性、多变性的内在特点。要充分解释当代中国政治生活的动态特征,是一项艰巨的任务,本书作为教材难以胜任。而且,政治生活的真实图景最终离不开制度这一决定性因素,特别是当代中国正在积极地推进依法治国的战略方针,更加突出了制度在政治生活中的地位。由于历史的原因,目前中国的法治状况并不是十分完善,一些非制度约束的人格化因素在政治生活中仍然具有相当的影响力,政治传统和习惯在政治生活中发挥着重要的功能。而且,在相当长的一段时间内,这些非制度因素和政治

惯例将继续发挥着重要功能。另外,本书在当代中国政府活动的运行方面,尽量从逻辑的角度进行构建,因而,与其他的关于当代中国政治或政府研究的教材有所区别。本书的逻辑架构从政治学对政府活动的运行逻辑即决策——执行人手,将当代中国的政府过程基本上分为决策体制、立法体制、执行(或行政)体制、司法体制、政党体制几大部分,而将其他的相对次要的一些制度如公务员制度、基层民主制度、军事制度等未纳入本书的范围。显然,在这里,处于当代中国政府核心决策地位的中国共产党及其组织体制必须纳入中国政府体制中。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已经成为政府体制中的一部分,而且是最重要的一部分,离开中国共产党就根本无法了解当代中国政府。

因此,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。尽管中国目前共产党领导的多党合作制下民主党派的政治协商作用还没有充分发挥,但这一体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所示。

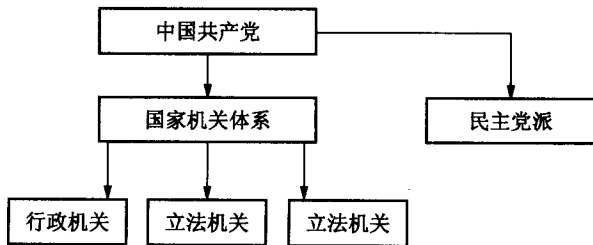


图1 当代中国的政府体制

此外,当代中国的政府体制必然包括中央与地方层次上的政府体制。鉴于中国单一制的国家结构形式,将分析的重点集中于中央层次的政府体制是毋庸置疑的。但中国并不是纯粹的单一制国家结构形式,香港和澳门在中国主体实行单一



制的前提下,享有高度自治权,香港和澳门与中央的关系具有复合制的许多特点,香港和澳门的政府体制同样属于中国政府体制的组成部分。对于这些特殊的制度必须进行分析。地方层次上比较特殊的还有民族自治地方的政府体制。尽管民族自治地方的政府体制也属于单一制下的政府体制,但民族自治地方的自治机关享有一般地方国家机关所没有的自治权,这也是民族区域自治制度之所以形成完整的政治制度的重要标志。至于当代中国政府体制中的其他一些制度,在中国政治生活中并非不重要,但从政府体制的一般逻辑构成上,并不一定是必需的组成,因而在本书中未能纳入。

尽管中国的政治改革一直在进行,但在相当长的时间内,中国政府体制的基本格局仍然保持现有的框架,不会发生急剧的变迁。本书对中国政府体制中一些相对不变的常量进行梳理和分析,或许能够提供一个较为长久的视野。