

公共管理硕士(MPA)系列教材

MPA

当代中国 政府与政治

(修订版)

吴爱明 朱国斌 林 震/著

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

当代中国政府与政治

（修订版）

吴爱明 朱国斌 林 震 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政府与政治 (修订版) / 吴爱明, 朱国斌, 林震著.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)
ISBN 978-7-300-11865-9

- I. ①当…
II. ①吴…②朱…③林…
III. ①政治-中国-研究生-教材
IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 042422 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
当代中国政府与政治 (修订版)
吴爱明 朱国斌 林 震 著
Dangdai Zhongguo Zhengfu yu Zhengzhi

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)		010-82501766 (邮购部)		010-62511398 (质管部)
			010-62515195 (发行公司)		010-62514148 (门市部)
					010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)				
经 销	新华书店				
印 刷	北京雅艺彩印有限公司				
规 格	170 mm×228 mm	16 开本	版 次	2004 年 7 月第 1 版 2010 年 3 月第 2 版	
印 张	28.5		印 次	2010 年 3 月第 1 次印刷	
字 数	511 000		定 价	39.00 元	

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》 编审委员会

- 顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授
- 总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员
- 副总主编** 王乐夫：中山大学教授
- 编委** （以姓氏笔画为序）
- 王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授
- 毛寿龙：中国人民大学教授
- 皮纯协：中国人民大学教授
- 许光建：中国人民大学教授
- 朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授
- 张成福：中国人民大学教授
- 张德信：国家行政学院教授
- 陈庆云：北京大学教授
- 陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授
- 竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

- 周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授
- 周志忍：北京大学教授
- 胡 伟：上海交通大学教授
- 娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授
- 姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授
- 顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授
- 高培勇：中国社会科学院教授
- 董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，中国人民大学教授
- 谭跃进：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国防科技大学教授
- 薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于 20 世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从 20 世纪 80 年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于 2001 年 10 月在我国首次进行 MPA 招生考试，2002 年 3 月 MPA 学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于 2001 年 2 月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA 专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80 年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



公共管理硕士(MPA)系列教材

修订版前言

本书第一版成稿于中国加入世界贸易组织之时。自加入世界贸易组织之后,中国的改革开放进入了一个新的时期,中国在许多方面有了长足发展。为了反映中国改革开放和政治文明建设取得的新成就,以及为了更好地适应教学的需要,本书原作者在中国人民大学出版社的大力支持下,对2004年出版的《当代中国政府与政治》进行了修订。

本书的修订首先是遵循原版基础,原书结构、基本内容和写作风格没有太大的改变。其次是将中国政府与政治新变化的内容补充进来,不仅反映中国政府与政治的变迁,也反映中国政府与政治的最新实践发展和理论研究成果。再次是从理论、制度、行为三个方面和层次进一步加强对中国政府与政治的理解,力求全面概括和深入浅出。第四是对原书章节的排列顺序进行了适当的调整。

最后,衷心感谢我国党和政府、人民和公仆们的实践努力,感谢学界前辈和同仁们的研究贡献,感谢出版社编审人员的辛勤奉献。

吴爱明

2010年3月30日于中国人民大学



公共管理硕士(MPA)系列教材

第一版前言

中国的政治和政府，是中国的基本国情。不全面了解中国的政治和政府，就不能准确理解中国整个社会，就不能正确认识中国社会的各种现象，也就难以应对正在形成的全球化。

但要通过这样一本作为教材的书来深刻把握中国政治和中国政府，也只是我们的一种努力。我们希望通过对中国政治和中国政府已有研究成果的系统整理和充分吸收，借用政治学、管理学、法学等多学科理论与方法，对自中华人民共和国成立以后到现在的中国政治和中国政府的实践过程和现实状况进行系统描述，同时进行一定的历史分析、制度分析、实证分析和理论分析。

本书由吴爱明提出提纲和写作要求，由吴爱明（中国人民大学）、朱国斌（香港城市大学）、林震（北京林业大学）共同撰写，最后由吴爱明统稿和定稿。本书借鉴和引用了大量相关成果，在此表示衷心感谢。由于时间、篇幅和水平的限制，不足之处，尚讷各方先进指正。

吴爱明

2004年5月于中国人民大学



第 1 章 当代中国宪法与政治制度	1
1.1 宪法概念与中国宪法	2
1.2 当代中国的根本政治制度	14
本章小结	16
关键术语	16
复习思考题	16
阅读书目	17
第 2 章 中国共产党的领导	18
2.1 中国共产党的地位和组织原则	19
2.2 中国共产党的组织体系	23
2.3 中国共产党领导的性质和内容	37
2.4 中国共产党的领导方式	41
本章小结	48
关键术语	48
复习思考题	49
阅读书目	49

第3章 当代中国多党合作和政治协商制度	50
3.1 中国的民主党派	51
3.2 多党合作制度	55
3.3 政治协商制度	60
本章小结	67
关键术语	67
复习思考题	67
阅读书目	67
第4章 当代中国人民代表大会制度	69
4.1 全国人民代表大会	70
4.2 全国人民代表大会常务委员会	78
4.3 地方各级人民代表大会	82
4.4 立法程序	87
4.5 人民代表	92
4.6 选举制度	97
本章小结	103
关键术语	104
复习思考题	104
阅读书目	104
第5章 当代中国国家元首制度	106
5.1 国家元首制度	107
5.2 中国国家元首——国家主席制度	110
本章小结	116
关键术语	117
复习思考题	117
阅读书目	117
第6章 当代中国军事制度	118
6.1 国防领导体制	119
6.2 人民武装力量体制	126
6.3 兵役制度	135
6.4 国防教育和国防动员制度	143

6.5 中国军事制度的发展趋势	149
本章小结	153
关键术语	154
复习思考题	154
阅读书目	154
第7章 当代中国地方自治制度	156
7.1 单一制与地方自治	157
7.2 民族区域自治	160
7.3 行政特区自治	167
本章小结	174
关键术语	174
复习思考题	175
阅读书目	175
第8章 当代中国中央政府	176
8.1 中央政府的性质、组成和职权	177
8.2 中央政府的机构设置	181
8.3 中央政府的领导体制	191
8.4 国务院的主要行政方式	195
本章小结	200
关键术语	201
复习思考题	201
阅读书目	201
第9章 当代中国地方政府	202
9.1 我国的行政区划	203
9.2 我国地方政府概述	208
9.3 省级人民政府	210
9.4 地级市人民政府	216
9.5 县级人民政府	220
9.6 乡级人民政府	226
9.7 经济特区政府	231
本章小结	232

关键术语·····	233
复习思考题·····	233
阅读书目·····	233
第 10 章 世界贸易组织与中国政府 ·····	234
10.1 世界贸易组织·····	235
10.2 世界贸易组织对政府的要求·····	238
10.3 中国政府与世界贸易组织要求之间的差距·····	243
10.4 中国政府加入世界贸易组织的意义·····	253
本章小结·····	261
关键术语·····	261
复习思考题·····	262
阅读书目·····	262
第 11 章 全球化背景下的中国政府再造 ·····	263
11.1 中国政府职能分析·····	264
11.2 我国政府的权力调整·····	273
11.3 我国政府组织机构调整·····	281
11.4 我国政府管理与服务方式的变革·····	285
本章小结·····	292
关键术语·····	292
复习思考题·····	292
阅读书目·····	293
第 12 章 当代中国司法制度 ·····	294
12.1 人民司法制度概述·····	294
12.2 审判制度·····	300
12.3 检察制度·····	307
12.4 侦查制度和监狱制度·····	312
12.5 司法行政、律师和法律援助制度·····	319
12.6 人民调解、仲裁和公证制度·····	327
本章小结·····	334
关键术语·····	334
复习思考题·····	334

阅读书目·····	335
第 13 章 当代中国对国家权力的监督 ·····	336
13.1 社会主义中国的监督制度·····	336
13.2 权力机关的监督·····	338
13.3 国家机关的自身监督·····	341
13.4 司法机关的监督·····	344
13.5 非国家机关的监督·····	347
本章小结·····	349
关键术语·····	349
复习思考题·····	349
阅读书目·····	350
第 14 章 当代中国的民主与法制建设 ·····	351
14.1 中国社会主义民主政治的理论与实践·····	352
14.2 当代中国的基层民主建设·····	365
14.3 中国特色社会主义法制建设·····	378
本章小结·····	388
关键术语·····	388
复习思考题·····	388
阅读书目·····	389
第 15 章 当代中国的改革 ·····	390
15.1 当代中国社会主义改革概述·····	391
15.2 当代中国的经济体制改革·····	396
15.3 当代中国的行政改革·····	403
15.4 当代中国的政治体制改革·····	414
本章小结·····	423
关键术语·····	423
复习思考题·····	423
阅读书目·····	424
参考文献 ·····	425

当代中国宪法与政治制度

宪法是国家的根本法，是国家制度和政府合法性的渊源。中华人民共和国共有一部临时宪法和四部正式宪法。中国的根本政治制度是人民代表大会制度，是一种人民民主共和政体，它具有不同于其他共和政体的特点。这些特点表现了中国国家的性质和人民代表大会应履行的职能。

重点问题

- 宪法概念及其理解
- 宪法是国家的根本法
- 宪法的基本原则
- 中华人民共和国的制宪历程
- 政体形式
- 人民代表大会制度是中华人民共和国的根本政治制度

1.1 宪法概念与中国宪法

1.1.1 宪法词义的演变与宪法概念的表述

1. 宪法词义的演变

“宪法”一词，在中国古籍和古代立法文件中存在过。“宪”的含义与“法”的含义是相通的，泛指典章制度和法令；宪或宪法并不具有近代宪法的意义。正如《现代汉语词典》中的解释，“宪”即“法令”。

中国古代“宪法”一词并不具有近代宪法的意义。亚洲国家采用“宪法”这一用语也是英语“constitution”和“constitutional law”的对译。“constitution”一词在江户时代末已传到日本，以后就有各种译法。而在日本正式文件中最早出现“宪法”一词则是在明治十五年（公元1882年）。从时间上考察，在亚洲，日本是最早翻译并正式启用“宪法”一词的国家。其后，包括中国和韩国在内的其他亚洲国家沿用了这种译法，直至今日。^①

在中国，宪法的近代意义是由近代改良主义运动和立宪运动赋予的。19世纪80年代，改良主义思想家郑观应在《盛世危言》一书中首先使用了“宪法”一词。^②此后，参与戊戌变法的维新派人士也要求清政府制定宪法，施行宪政。1908年，清政府为敷衍民意，正式颁布了《钦定宪法大纲》。

2. 关于宪法概念的表述

一定国家的法都是由宪法、民法、刑法、诉讼法、行政法、国际法等许多具体的部门法所组成的。法是一个统称，宪法只是其中的法律部门之一。作为法，宪法具有其他法所具有的共同特征，即共性。根据中国宪法学家的论述，这种共性一般是指，所有法“都是代表统治阶级意志，都是具有国家强制力的行为规范，都是阶级统治的重要工具”^③。这是极具代表意义的“法即工具”论的典型表述。

关于宪法的概念，不同国家、不同时代或不同学派的宪法学家对它进行了不同的定义。在此仅举几例：（1）著名法学辞典《布莱克法律辞典》定义宪法为“一国的根本法和组织法，用以确立该国政府的构成、特征和组织，同时用以规

① 详见徐秀义、韩大元：《宪法学原理》（上），51～52页，北京，中国人民公安大学出版社，1993。

② 参见吴家麟主编：《宪法学》，21页，北京，群众出版社，1983。

③ 魏定仁主编：《宪法学》，12页，北京，北京大学出版社，1989。

定主权的范围和主权行使的方式”^①。(2) 加拿大学者柯里认为：“宪法决定和规定最高的国家机关的设立。它规定这些机关与公民之间、国家与个人之间的相互关系。”^②(3) 英国学者奥·菲力普斯和保罗·杰克逊指出，“宪法”经常在抽象和具体意义上使用。“抽象地讲，一国宪法就是法律、习惯和惯例的系统，它规定国家机构的组成和权力，调整不同国家机构之间以及国家机构与公民之间的关系。具体而言，宪法就是权威性地规定最重要法律内容的文件。”^③

社会主义国家的学者以马克思主义为理论指导，对宪法概念的表述更注重阶级分析的角度。仅举两例予以说明：其一，如吴家麟教授认为：“宪法是统治阶级意志和利益的集中表现”。这是从阶级本质的角度说明宪法是集中表现统治阶级意志的国家意志。“从阶级观点来看，宪法无非是阶级力量实际对比关系的表现。”^④其二，从政治内容上讲，“宪法是统治阶级把在革命斗争中提出的民主思想和原则上升为国家意志，形成制度和法律……宪法是民主制度化、法律化的基本形式，是对客观上已经形成的民主事实的法律确认”^⑤。

关于“什么是宪法”这个问题，中国改革开放后最早的教科书，即吴家麟教授主编的《宪法学》，对此有如下总结：“宪法是国家的根本大法，是民主制度的法律化，是阶级力量对比的表现。说宪法是国家的根本大法，这是从法律特征方面着眼的；说宪法是民主制度的法律化，这是从政治内容方面着眼的；说宪法是阶级力量对比的表现，这是从阶级实质方面着眼的”^⑥。通观此后出版的各种宪法学著作和教科书，中国学者也基本上认同了以上定义。尽管有人认为“把‘宪法是民主制度的法律化’作为宪法概念的组成部分，并把它作为宪法的政治内容，同宪法的实质——宪法是阶级力量对比的表现——并列起来，就显得重复，因为宪法的阶级实质中包含了它的政治内容”^⑦，然而，吴教授的上述阐述在宪法学基本理论中仍占有中心地位。

对宪法概念的认识和探讨仍在深化之中。何华辉教授提出：“合理的宪法概念应该是：宪法是集中表现统治阶级意志的国家根本法。”^⑧对此，韩大元教授

① Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, 7th edition, St. Paul, Minn: West Group, 1999, p. 306.

② 转引自何华辉：《比较宪法学》，11页，武汉，武汉大学出版社，1988。

③ O. Hood Phillips and Paul Jackson, *O. Hood Phillips' Constitutional and administrative Law*, 7th edition, London: Sweet & Maxwell Ltd., 1987, p. 5.

④ 吴家麟主编：《宪法学》，37页。

⑤ 许崇德、王向明、宋仁：《中国宪法教程》，2版，10页，北京，人民法院出版社，1991。

⑥ 吴家麟主编：《宪法学》，46页。

⑦ 何华辉：《比较宪法学》，15页。

⑧ 同上书，17页。