



普通高等教育“十五”国家级规划教材  
北京市高等教育精品教材

# 当代中国政府与政治

(第二版)

主 编 谢庆奎  
副主编 杨宏山



高等教育出版社



普通高等教育“十五”国家级规划教材  
北京市高等教育精品教材

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU YU ZHENGZHI

# 当代中国政府与政治

(第二版)

主编  
谢庆奎

 高等教育出版社·北京  
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

## 内容简介

本书是普通高等教育政治学类精品教材,也是研究当代中国政府与政治的重要文献。本书系统地阐述了当代中国政府与政治的制度渊源、制度框架、制度主体、制度改革及制度发展。它在对基本理论和宪政规范进行研究的基础上,分别阐述了政党组织、立法机关、国家主席、中央行政机关、地方行政机关、司法机关、第三部门等政治主体,并就各政治主体之间的关系进行了研究。本书注重从变迁和发展的角度研究问题,力求为读者展现真实、客观的中国政府与政治。第二版在修订过程中,反映了中国政府改革与政治发展的最近进展,充分吸收了国内外最新研究成果。第二版增加了“行政机关”、“府际关系”、“第三部门与基层自治”、“政治发展与政府发展”等内容,删去了“公共政策”、“政治文化”等章节,在内容和体例上进行了全面修订。本书可作为高等院校政治学、行政管理、公共事业管理等专业的教学用书,也可供公务员等读者学习之用。

### 图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府与政治/谢庆奎主编. —2版. —北京:  
高等教育出版社,2010.8  
ISBN 978-7-04-028644-1

I. ①当… II. ①谢… III. ①政治-中国-现代-  
高等学校-教材 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 110026 号

策划编辑 周亚权 责任编辑 高英 封面设计 刘晓翔  
版式设计 余杨 责任校对 金辉 责任印制 尤静

---

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街4号	咨询电话	400-810-0598
邮政编码	100120	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a> <a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	<a href="http://www.landaco.com">http://www.landaco.com</a> <a href="http://www.landaco.com.cn">http://www.landaco.com.cn</a>
印 刷	北京四季青印刷厂	畅想教育	<a href="http://www.widedu.com">http://www.widedu.com</a>
开 本	787×960 1/16	版 次	2003年9月第1版 2010年8月第2版
印 张	20	印 次	2010年12月第2次印刷
字 数	370 000	定 价	29.50元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28644-00

## 前 言

《当代中国政府与政治》是一本系统阐述中华人民共和国政府与政治的教材。二十年前,我曾组织北京大学政治学与行政管理系的中青年教师编写了《当代中国政府》(辽宁人民出版社1991年版)。作为新中国首次出版的全面系统地阐述当代中国政府与政治的专著,该书被北京大学及其他许多高校(包括港台地区)的政治学和行政学专业列为教材。可以说,该书对高校政治学和行政学的教学科研工作发挥了应有的作用。但该书也有缺陷,如对政府机构设置、政府管理体制的论述已经落后于中国政府发展的实际进展,对政府理论的某些阐释也已落后于时代的发展。1999年,应台湾五南图书出版公司的约稿要求,我们重新撰写并在台出版了《中国大陆政府与政治》(谢庆奎、杨凤春、燕继荣著)。

随着经济体制改革的不断深入,中国的政治体制改革尤其是政府管理体制的改革,也取得了很大进展。为充分反映近十年来中国政府改革与政治发展的实际进展,充实丰富“中国政府与政治”课程的教学内容,亟须组织力量重新撰写教材。呈现在读者面前的《当代中国政府与政治》,就是这一努力的结果。从体系安排上看,本书不同于《当代中国政府》,也不同于在台出版的《中国大陆政府与政治》。它在对政府学基本理论和当代中国宪政体制进行概述的基础上,主要就政党、立法机关、行政机关、司法机关等政治主体及相互关系进行研究。

这次修改再版,参与撰稿人员有所调整。第二版的体例结构也有变化,删去了“公共政策”、“政治文化”等章节,增加了“行政机关”、“府际关系”、“第三部门与基层自治”、“政治发展与政府发展”以及“附录”等内容,使之更适合于教学的需要。

本书由谢庆奎教授任主编,副主编为杨宏山副教授。参与撰写与修改者除了谢庆奎教授之外都是北京大学政治学理论专业的博士毕业生,他们现在均在高校或研究单位从事教学和科研工作。各章的具体分工情况如下:谢庆奎撰写修改导论、第一章;杨宏山撰写修改第三章、第五章、第六章、第七章;唐娟撰写修改第四章、第九章第三节;胡叔宝撰写修改第八章,第九章第一节、第二节;徐家

良、汪波撰写修改第二章；汪波撰写第十章。本书的附录部分参考了《中国大陆政府与政治》的附录，苗月霞修改并更新了部分内容。全书由谢庆奎、杨宏山最后统改定稿。由于学术水平有限，本书的缺点和不妥之处在所难免，我们竭诚欢迎广大读者和学界同仁惠予批评指正。

本书经申报获得教育部“十五”国家级规划教材立项，同时获得北京市高等教育精品教材建设立项。在此过程中，得到教育部政治学学科教学指导委员会主任张永桃教授的鼎力推荐和支持。在教材撰写和编审过程中，高等教育出版社编辑部文科室王方宪主任、周亚权编辑、胡卫红编辑提供了诸多帮助。杨鸣编辑、高英编辑字斟句酌，付出了辛勤的劳动。他们认真负责、勤奋严谨的工作作风给我们留下了深刻印象。此外，高等教育出版社、北京市高等教育精品教材建设工程对本书编写给予了一定的经费支持。北京大学社会科学部、北京大学政府管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所也给予了大力支持。对于上述支持与帮助，我们由衷表示感谢。

谢庆奎 杨宏山

2010年6月于北京大学

# 目 录

导论 .....	1
<b>第一节 政府</b> .....	1
一、一般意义的政府 .....	1
二、国家机构的政府 .....	4
三、非国家机构的政府 .....	7
<b>第二节 政治</b> .....	10
一、马克思主义政治观 .....	10
二、中外历史上的政治观 .....	13
三、中外近现代的政治观 .....	15
四、当代中国学者的政治观 .....	17
<b>第三节 中国政府与政治</b> .....	19
一、当代中国政府与政治的演进 .....	19
二、中国政府与政治的研究状况 .....	26
三、中国政府与政治的研究体系和方法 .....	29
四、研究中国政府与政治的意义 .....	32
<b>第一章 宪法</b> .....	35
<b>第一节 宪法的演进</b> .....	36
一、“五四宪法” .....	36
二、“七五宪法” .....	39
三、“七八宪法” .....	40
四、“八二宪法” .....	41
<b>第二节 宪法的结构、功能和作用</b> .....	47
一、宪法结构 .....	47
二、宪法功能 .....	49
三、宪法作用 .....	50
<b>第三节 宪法的性质、原则和特点</b> .....	52
一、宪法的性质 .....	52
二、宪法的原则 .....	53
三、宪法的特点 .....	56
<b>第四节 宪法对国家制度和公民权利的规定</b> .....	58
一、国家政治制度和政府组织原则 .....	58

二、公民的基本权利和义务 .....	62
<b>第二章 政党与多党合作制度 .....</b>	<b>67</b>
<b>第一节 中国政党制度概况 .....</b>	<b>67</b>
一、中国政党制度的基本概况 .....	67
二、中国政党制度的基本特点 .....	71
<b>第二节 政党与政府、市场、军队的关系 .....</b>	<b>72</b>
一、政党与政府的关系 .....	72
二、政党与市场的关系 .....	80
三、政党与军队的关系 .....	83
<b>第三节 多党合作制度 .....</b>	<b>87</b>
一、执政党与参政党关系的发展过程 .....	87
二、多党合作的形式与途径 .....	89
三、多党合作制度的完善与发展 .....	90
<b>第四节 政治协商制度 .....</b>	<b>91</b>
一、政治协商会议的职能 .....	91
二、政治协商会议制度的完善 .....	94
<b>第三章 立法机关 .....</b>	<b>98</b>
<b>第一节 人民代表大会的代表和代表团 .....</b>	<b>98</b>
一、人民代表大会的地位和作用 .....	98
二、人民代表大会代表的选举程序 .....	102
三、人民代表大会代表的权利与义务 .....	106
四、人民代表大会代表团的职权职责 .....	109
<b>第二节 全国人民代表大会 .....</b>	<b>110</b>
一、全国人民代表大会的组织机构 .....	110
二、全国人民代表大会的职权 .....	112
<b>第三节 地方各级人民代表大会 .....</b>	<b>115</b>
一、县级以上地方各级人民代表大会的组织机构 .....	115
二、县级以上地方各级人民代表大会的职权 .....	117
三、乡镇人民代表大会的组织机构和职权 .....	119
四、人民代表大会的上下级关系 .....	120
<b>第四节 人民代表大会的会议形式与议事程序 .....</b>	<b>122</b>
一、人民代表大会的会议形式 .....	122
二、人民代表大会的议事程序 .....	125
<b>第四章 国家元首 .....</b>	<b>132</b>
<b>第一节 国家元首的历史发展 .....</b>	<b>132</b>

一、国家元首的概念 .....	132
二、中国国家元首制度的历史演进 .....	134
第二节 国家主席的地位与职权 .....	138
一、国家主席的地位 .....	138
二、国家主席的职权 .....	138
第三节 国家主席的产生和任期 .....	140
一、国家主席的产生 .....	140
二、国家主席的任期 .....	141
第五章 行政机关(上) .....	142
第一节 国务院的法律地位 .....	142
一、最高国家权力机关的执行机关 .....	142
二、最高国家行政机关 .....	143
第二节 国务院的机构设置 .....	144
一、国务院机构设置沿革 .....	144
二、国务院现行机构设置 .....	148
三、国务院行政机构的内设机构 .....	152
第三节 国务院的职权配置 .....	152
一、国务院的领导体制 .....	152
二、总理的产生与任期 .....	153
三、国务院的职权配置 .....	154
第四节 行政体制改革 .....	156
一、行政体制改革的目标 .....	156
二、行政体制改革的动力 .....	159
第六章 行政机关(下) .....	161
第一节 地方行政建制沿革 .....	161
一、1949—1954 年的四级建制 .....	161
二、1954—1966 年的三级建制 .....	162
三、“文革”时期的地方建制 .....	162
四、改革开放以来的地方建制 .....	163
第二节 省级人民政府 .....	163
一、省制的沿革与现状 .....	163
二、省级政府的地位与职权 .....	163
三、省级政府的派出机关 .....	166
第三节 市级人民政府 .....	166
一、市制的沿革与现状 .....	166



二、市级政府的机构与职权 .....	167
三、市级政府的分类 .....	168
<b>第四节 县级人民政府 .....</b>	<b>170</b>
一、县级政府的组织体制 .....	170
二、县级政府的机构与职权 .....	171
三、县级政府的派出机关 .....	171
四、城市居民委员会 .....	172
<b>第五节 乡级人民政府 .....</b>	<b>173</b>
一、乡镇建制的沿革 .....	173
二、乡级政府的机构和职权 .....	175
三、农村村民委员会 .....	176
<b>第六节 民族区域自治政府 .....</b>	<b>177</b>
一、民族区域自治的历史沿革 .....	177
二、民族区域自治政府的设置原则 .....	180
三、民族区域自治政府的地位和机构设置 .....	181
四、民族区域自治政府的自治权 .....	182
<b>第七节 特别行政区政府 .....</b>	<b>184</b>
一、“一国两制”构想与特别行政区 .....	184
二、特别行政区行政长官及其职权 .....	187
三、特别行政区行政机关及其职权 .....	188
<b>第七章 府际关系 .....</b>	<b>189</b>
<b>第一节 府际关系的历史变迁 .....</b>	<b>189</b>
一、封建王朝的府际关系 .....	189
二、中华民国的府际关系 .....	190
三、新中国的府际关系抉择 .....	190
四、改革开放与府际关系变革 .....	191
<b>第二节 构建中央选择性集权体制 .....</b>	<b>193</b>
一、中国府际关系的现实问题 .....	193
二、实施中央选择性集权 .....	194
<b>第三节 推进地方分权改革 .....</b>	<b>196</b>
一、完善制度化分权 .....	196
二、推进地方自治建设 .....	198
三、完善府际合作治理 .....	198
<b>第四节 地方行政层级设置改革 .....</b>	<b>200</b>
一、地方行政层级设置的现状 .....	200

二、行政层级设置过多的弊端 .....	202
三、国外地方行政层级设置状况 .....	203
四、地方行政层级改革的基本思路 .....	204
<b>第八章 司法机关 .....</b>	<b>207</b>
<b>第一节 司法机关的沿革 .....</b>	<b>207</b>
一、改革开放前的司法机关 .....	207
二、改革开放后的司法机关 .....	208
<b>第二节 人民法院 .....</b>	<b>209</b>
一、人民法院的组成与机构设置 .....	210
二、人民法院的职权 .....	213
三、人民法院的工作原则 .....	216
<b>第三节 人民检察院 .....</b>	<b>217</b>
一、人民检察院的组成与机构设置 .....	217
二、人民检察院的职权 .....	219
三、地方人大与地方司法机关之间的关系 .....	221
<b>第四节 司法程序与司法原则 .....</b>	<b>221</b>
一、诉讼程序 .....	221
二、非诉讼程序 .....	226
三、司法原则 .....	226
<b>第九章 第三部门与基层自治 .....</b>	<b>229</b>
<b>第一节 第三部门的概念及分类 .....</b>	<b>229</b>
一、第三部门的概念 .....	229
二、第三部门的必要性 .....	230
三、第三部门的分类 .....	231
<b>第二节 当代中国的第三部门 .....</b>	<b>233</b>
一、人民团体 .....	233
二、一般社团 .....	235
<b>第三节 基层自治 .....</b>	<b>236</b>
一、自治理论 .....	236
二、村民自治 .....	238
三、居民自治 .....	246
<b>第十章 政治发展与政府发展 .....</b>	<b>253</b>
<b>第一节 当代中国政治发展 .....</b>	<b>253</b>
一、政治发展的内涵 .....	253
二、当代中国基层民主发展 .....	254

三、中国政治发展存在的问题 .....	257
四、中国特色的政治发展道路 .....	258
第二节 当代中国政府发展 .....	261
一、政府发展的内涵 .....	261
二、中国政府改革的成就 .....	262
三、中国政府发展展望 .....	265
第三节 政治发展与政府发展的关系 .....	268
一、政府改革与政治发展的关系 .....	268
二、政治改革与政府发展的关系 .....	269
三、政治发展与政府发展的关系 .....	271
参考文献 .....	272
附录 .....	276
附录一 宪法规定的中央国家机构简表 .....	276
附录二 中央人民政府组织机构图 .....	279
附录三 全国人民代表大会及其常务委员会组织系统表 .....	291
附录四 新中国成立之际中央人民政府、政务院领导人名单 .....	296
附录五 历任中华人民共和国主席、副主席名单 .....	296
附录六 历任国务院总理、副总理、国务委员名单 .....	297
附录七 最高人民法院院长和最高人民检察院、院检察长名单 .....	299
附录八 中国共产党历次全国代表大会选举产生的中央领导人及 领导机构名单 .....	300
附录九 中国各民主党派历任主席名单 .....	304
附录十 中国地方政府的行政层级系统图 .....	308

# 导 论

当代中国政府与政治,即自1949年以来中华人民共和国的政府与政治。研究当代中国政府与政治,首先要回答什么是政府、什么是政治、什么是当代中国政府与政治。政府有广义和狭义之分。广义的政府是指包括立法、行政、司法在内的国家机关。狭义的政府仅指国家行政机关。我们认为,政府还有一般意义的政府、作为国家机构的政府及作为非国家机构的政府之别,有阶级社会的政府和无阶级社会的政府、原生型政府与次生型政府的含义也是不同的。作为管理机关的政府,实质上就是行使公共权力的主体或机构。政治具有更广泛的含义,它不仅包含国家权力,而且包含执行这种权力的机构和组织;它不仅是一个社会过程,而且是社会价值的权威性分配;它不仅是阶级对阶级的斗争,而且是社会关系的公共权威现象。实际上,政治就是人类社会根据利益原则,运用公共权威调控和管理社会的行为和关系模式。

在当代中国,政府与政治的含义更加宽泛。政治包含政府,政府离不开政治,政府与政治的关系极为复杂。政治的主体是政党,政治干预一切,覆盖所有领域;政府则缺乏独立性和自主性,政府活动的范围相对狭小,从而形成了严重的不平衡性。因此,与其称为当代中国政府与政治,还不如叫做当代中国政治与政府更恰当。这种状况不能适应新千年新世纪的客观诉求,因此必须积极推进包括政治、经济以及思想文化在内的系统的现代化建设。

## 第一节 政 府

### 一、一般意义的政府

所谓一般意义的政府,即抽象意义上所谓的超越国家和阶级、超越人类社会发展阶段的政府。在现代文明高度发达的今天,人类对于自身的认识仍是一知

半解,要了解人类存在的意义更非易事。一个人自呱呱落地以来,就会涉入很多社会组织,每个社会组织都宣称有权制定和执行规则以管理其成员。每个组织都以惩戒来维系其规则,都可以对违反规则的人加以惩罚,任何人都不能完全为所欲为,或不受管制、约束地进行活动。个人随着年龄的增长,便会愈加觉察存在着一个比其他组织更加严厉和具有更多权威的组织,这就是政府。政府会要求其公民必须接受义务教育,命令其公民拿出部分薪水缴税,指示其公民如何停放车辆,诸如此类的法律法令不可胜数,如果公民违反规定,就要受到惩罚,或罚金、或监禁、或剥夺生命。可见,政府的法律法令非常不同于一般社会组织的规定。

一般来说,任何一个社会都有一些公认的、人们必须遵循的行为规则和行为模式。人和动物的重要区别就在于:人类要过社会和政治生活,人是天生的政治动物。<sup>①</sup>人类社会生活所遵循的规则会随着时间的推移发生变化,不同的地区也会有所区别,但一般都沿着风俗、习惯、道德、法律(纪律)的轨迹演变着。这里的纪律特指无阶级社会的行为规则,法律是有阶级社会的行为规则。随着社会的发展,一般来说,风俗、习惯的作用将会减弱,道德、法律(纪律)的作用将会增强。人类会越来越自由地生活在一起,但必须受到约束,必须遵循一定的行为规则和行为模式。

风俗是在一个地区长期流行的、人们能够接受的习俗礼仪。风俗的约束力不强,但大多数人会奉行。习惯是长期习以为常并且普遍为人们所接受的行为规则。在有史以来的任何社会里,习惯都是人类行为的强有力的制约力量。道德是以善恶来评价和调节人类行为的规范手段,是人类自我完善的一种社会价值形态。它也源于历史传统,并受一定物质生活条件制约。在西方国家,道德可能源于宗教戒律,如《圣经》上所说“不得杀害他人”、“敬爱你的双亲”等。在中国,道德规范源远流长。起初,“道”和“德”分开使用。“道”是高于“德”的自然法则。“德”与“得”意义相近,指具体事物从“道”所得的特殊规律和特殊性质。老子的《道德经》将“道德”并用,但也是有分别的。《老子·五十一章》里讲,“道生之,德畜之”,“道之尊,德之贵”,一切皆任自然也,是自然规律,而非天命。道德的领悟,是自身修养得来的。法律是一套由政府机关制定并执行的规则。法律不同于风俗、习惯、道德,就在于前者是由政府机关制定并执行,后者是经过长期流传演变形成的处理团体之间、人与人之间关系的规范。

对人类行为具有约束力的风俗、习惯、道德、法律(纪律)都与政府有关联,那么,这样的政府意味着什么呢?有时,它指一个特定人们的集合体,具有一定的特质、职责和长处,并执行某些功能;有时,它指一些特定的机构,这种机构按

---

<sup>①</sup> 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1965年版,第7页。

照一定的程序执行某些功能,而这种程序不论谁来操作都能持续运转下去。综合这两个方面的含义,政府的定义应该是:政府是人与机构的集合体,它的意志具有强制力,它尊重风俗、习惯,提倡道德,制定并执行法律(纪律),以约束人类的行为。这样的政府,无疑是人类最古老、最普遍的机构。有些人曾经构想无政府状态,但是无论过去和现在,都未曾存在过社会没有政府而能继续运转之历史记载。实际上,在所有时代所有社会的任何人,都会感受到某种形式的政府,它是人类赖以生存所必需的组织形式。

人类社会需要政府组织,但政府的形式却是千差万别的,性质也不相同,对待民众的方式也有差异。从爱斯基摩人的酋长制度,到发达的工业化国家,从希特勒的“第三帝国”到北欧的福利国家,不同社会的政府制度差异很大。然而,不管政府之间的差异有多大,它们又都具有某些共同特征。

(1) 权威的广泛性。普通社会组织都制定有规则,在其成员中享有一定的权威,但缺少强制力。而政府所制定的规则,适用于社会的全体成员,而且具有强制力。如美国政府规定每一个公民都要交纳所得税,没有人认为这项规定不适用于那些不赞成缴税的人。这说明政府的权力是被普遍承认的,享有最广泛的权威。

(2) 成员的非自愿性。大部分社会组织,其成员都是自愿加入的,比如社会成员加入宗教组织是其基于意思自治的自愿行为。然而,就一国国籍而言,大部分人从一出生都自然地成为该国的公民,也就是说,在未做慎重的选择或采取有意识的行动之前,就得臣服于国家的法律。各国公民的国籍的取得办法虽有不同,但有一点是相同的,即长期居住并具有一国国籍的人们,他们的下一代从出生那天开始就自然具有该国的国籍,这是无法选择的结果。

(3) 暴力的垄断性。每一个人类社会组织都必须处罚其成员违反规则的行为,政府也不例外。政府与其他组织不同的是,政府拥有被法律授予的惩处权。政府拥有两项其他组织所没有的惩戒权:一是将犯法者处以监禁,二是剥夺犯法者的生命。一句话,就是唯独政府拥有暴力,而且这种暴力是合法的。其他组织如黑社会组织、宗族组织等也可能拥有暴力,但这是非法的。政府合法地拥有暴力,以暴力为后盾,以强制手段执行其规则。<sup>①</sup>

(4) 权力的合法性。政府的行政权是国家(社会)权力的一部分。政府行政权的拥有,是通过法律和纪律授予的。政府权力的合法性还来自于社会成员认为政府制定和执行法律的权力是正当的,是具有法律和纪律效力的,并且应该予以服从。政府权力的合法性与政府的合法性既有联系也有区别。政府的合法性不仅来自于权力的合法性,还来自于政府的组成方式、政绩优劣、效率高、是

<sup>①</sup> 参见奥斯特·伦尼:《政治学》,台北双叶书廊有限公司1995年版,第4~11页。

否公正廉洁等。

一般意义的政府的定义,涵盖了人类社会有史以来的社会管理机构,包括国家机构的政府和非国家机构的政府。作为一个社会的管理机构,都需要应用法律、道德、习俗以至于风俗,对全社会进行管理。这种管理全社会的社会管理机构,一般都具有权威的广泛性、成员的非自愿性、暴力的垄断性、权力的合法性等特性。这是最一般意义的政府。

## 二、国家机构的政府

作为国家机构的政府,是有阶级社会的政府,它和国家、阶级、政党是联系在一起。这种政府是国家机器的主要组成部分,是阶级斗争的工具,是政党争夺的主要对象。

中国古人称政府为宰相治理政务的处所。《资治通鉴》记载,唐玄宗天宝二年,“李林甫领吏部尚书,日在政府”。胡三省注云:“政府,谓政事堂”。《宋史·欧阳修传》说:“其在政府,与韩琦同心辅政”。说的都是同一个意思。中国古代实行君主专制制度,皇帝之下设宰相或丞相,辅助皇帝处理政务和一切军国大事。皇帝集立法、行政、司法以及考试、监察于一身,宰相就成了这些权力的主要执行者。因而所谓处理政务的处所,不仅是处理一般行政事务的地方,也是处理立法、司法等事务的地方。实际上,这既是一种统治机关,也是一种执行和管理机关。

近现代中国人对政府的含义有不同的理解。民主革命的先行者孙中山将国家权力分为民权和治权,即人民权(政权)和政府权(治权)。人民权包括选举、罢免、创制、复决四种权力。政府权包括立法、行政、司法、考试、监察五种权力。这里的政府实际上变成了处理立法、行政、司法等事务的机关,同样兼有统治、执行和管理的含义。中国政治学的开拓者邓初民说:“由于国家权力的运用,必须发生出一系列的立法、行政、司法的政治行为,要司掌这些行为,必须有立法、行政、司法等政府机关(中央政府和地方政府),设官分职,各司其事。这就是对政府明确之至的说明。那么,政府不过是执行政治任务、运用国家权力的一种机关罢了。”<sup>①</sup>杨幼炯对国家和政府进行了比较研究,指出,“国家是为增进共同目的,满足共同需要,有政治组织的人或团体;政府则是陈述、表示和实现国家意志的代理机关、官吏或组织之总称。政府是国家所必不可少的机关或代理者,但它并不是国家本身,就如一个公司的董事会不是公司的本身一样。国家是一个由人民所组织而成的政治社会,不受外来的统治,对内完全自主。政府就是国家表示

<sup>①</sup> 邓初民:《新政治学大纲》,中国社会科学出版社1984年版,第110页。

意志、发布命令和处理事务的机关”<sup>①</sup>。

以上三种说法含义相近,均视政府为包揽立法、行政、司法事务的统治、执行与管理机关。在现代中国的政治学和行政学教科书、专著和辞典里,对于政府的定义有两种说法。罗豪才教授主编的《行政法论》中指出:“国家行政机关是一个国家的统治阶级运用国家权力,组织和管理国家行政事务的机关。国家行政机关又称国家管理机关,简称政府。”《辞海》称:“政府,即国家行政机关。国家机构的组成部分。”《简明政治学辞典》(河南版)说:“政府,通常指国家行政机关。国家机构的重要组成部分。统治阶级行使国家权力和实施其政策的主要工具。”这种意见认为,政府仅为国家行政机关。在社会主义各国,这种看法比较普遍,政府一般被定义为国家行政机关,如将国务院、政务院、部长会议等称之为政府。另一种意见认为,政府有狭义和广义两种解释。狭义政府是指中央和地方各级国家权力的执行机关或国家行政机关。广义政府则是指国家的立法机关、行政机关和司法机关。赵宝煦教授主编的《政治学概论》以及《政治学辞典》(四川版)、《行政管理学大辞典》(社科版)均持这种看法。

近代西方人是怎么看待这个问题的呢?英国思想家洛克指出,政府是人们自愿通过协议联合组成的共同体。<sup>②</sup> 共同体的权力属于其中的大多数人。政府就是代替大多数人行使权力的裁判者。法国思想家卢梭认为政府其实只不过是主权者的执行人,他说:“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体,以使两者得以互相适合,它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由。”<sup>③</sup> 卢梭的“中间体”和洛克的“共同体”相类似。他们都认为,在这个“中间体”或“共同体”里,一切权力属于人民,政府是权力的执行者。这种看法在西方一直比较流行。

英国自由主义理论家密尔在《代议制政府》中,将政府称之为“政府机器”,这台机器包括立法、行政、司法等部分。他反驳了两种关于政府的界说,即认为政府严格地说是一种实际的艺术,除手段和目的的问题外不发生其他问题;认为不能把政府等同机器,而是一种自然产物。在驳论中他强调了三点:政府应该能够促进人们本身的美德和智慧;政府是人的劳作;政府需要人民最大限度的参与。据此,他给政府所下的定义是:“政府既是对人类精神起作用的巨大力量,又是为了公共事务的一套有组织的安排。”<sup>④</sup>

美国著名教授威尔逊指出:“政府系国家的机器;它是社会控制的杠杆,而

① 杨幼炯:《政治科学总论·现代政府论》,台湾中华书局1967年版,第322页。

② 洛克:《政府论》(下册),商务印书馆1964年版,第59页。

③ 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1980年版,第76页。

④ 密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第29页。



它的官员充任国家的代理者。”<sup>①</sup>这种政府是社会控制杠杆的观点也是当代西方人比较普遍的看法。

英国《大众百科全书》认为,政府是“由政治单元在其管理的范围内制定规则和进行资源分配的机构。政府的功能(1)立法;(2)司法;(3)执行行政管理。”<sup>②</sup>美国《科里尔百科全书》的界定是:“政府是指在一个有组织的社会中执行国家职能的机构或者执行这些职能的人们。”<sup>③</sup>英国《简明不列颠百科全书》认为:“政府是治理国家或社区的政治机构。”<sup>④</sup>美国《新标准百科全书》认为:政府是“一个民族、一个帝国、一个公国、一个国家、一个城市或其他政治单元中的主要官员组成的政治组织或团体的形式。在欧洲议会体制中,政府意味着内阁或者内阁的部,它有权力和权威。”<sup>⑤</sup>

目前在实行总统制的国家,政府一般都是指中央和地方全部的立法、司法、行政机关。而在实行议会内阁制的国家,政府通常是指中央和地方的行政机关。在英国,政府仅被认为是内阁和全体行政长官,这就是英国人常说的“丘吉尔政府”或“工党政府”的含义。对行政机关的解释也不尽相同。一种意见认为,行政机关是行政机构和行政官员的总和;另一种意见认为,司法机构和司法官员也包括在内,因为他们也要解释宪法和执行法律。还有一种意见认为,行政机关仅指国家最高的行政机构,或称中央行政机关。

综上所述,关于政府是国家的机器、工具和代理者的认识,关于政府是立法、行政、司法机关的综合的表述,关于政府是执行国家权力、控制整个社会、管理公共事务的机关的观点,都是值得参考、珍视和有价值的见解。从政治学和行政管理学的角度来探讨政府的定义,需要把政府与国家、阶级、政党、社会等方面联系起来加以考察。

从政府和国家的关系来说,国家是统治阶级和被统治阶级之对立的统一体。实际上,国家是阶级统治、阶级控制和阶级压迫的机器,而政府则是实施这种统治、控制和压迫的工具。统治阶级要通过政府把自己的意志转化为国家意志,要通过政府来行使国家的权力。国家权力的运用,必然要产生一系列立法、行政、司法的政治行为。而要司掌这些行为,必须有立法、行政、司法等机关,设官分职,各司其事。这样,政府就成为陈述、表示和执行国家意志的全部立法、行政、

① 威尔逊:《现代政治要素》,1963年版(纽约),第5页。

② Everyman's Encyclopaedie, Volume 5, Edited by D. A. Girling, J. M. Dent & Sons, Ltd., London Melbourne Toronto, 1978, p. 643.

③ Collier's Encyclopedia, Volume 11, William D. Halsey & Emanuel Friedman, Mamiuan Educational Corporation, New York, 1980, p. 261.

④ 《简明不列颠百科全书》第11卷,中国大百科全书出版社1990年版,第345页。

⑤ New Standard Encyclopedia, Volume 5, Standard Educational Corporation, Chicago, 1982, p. 194.