



SGPKU

北京大学政府管理学院系列教材



◎ 杨凤春 著

中国政府概要

ZHONGGUO
ZHENGFU
GAIYAO

北京大学出版社

中国政府概要

杨凤春 著

北京大学出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

中国政府概要/杨凤春著.—北京:北京大学出版社,2002.8
ISBN 7-301-05785-7

I. 中… II. 杨… III. 国家行政机关—概况—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 048767 号

书 名: 中国政府概要

著作责任者: 杨凤春

责任编辑: 王煜玲 金娟萍

标准书号: ISBN 7-301-05785-7/D·0635

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 出版部 62754962 发行部 62754140 编辑部 62752027

电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 兴盛达打字服务社 62549189

印 刷 者: 中国科学院印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 13.25 印张 380 千字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

序

1990年,我曾为谢庆奎教授和杨凤春、燕继荣两位副教授合著的《当代中国政府》写序。我当时写道:《当代中国政府》“是40年来国内第一次出版的全面、系统论述中华人民共和国政府……的专著;同时,它也是迄今为止中国各大学政治学专业学生应该学习的重要基础课‘中国政府’的第一本教材”。十多年过去了,国内政治学界关于中国政府与政治的研究工作,已经硕果累累。有关专著和教科书的数量,虽谈不上汗牛充栋,但也颇为可观。而且这些著作以不同的视角进行研究,百花齐放,各有千秋。反映了政治学研究领域中一片欣欣向荣的景象。

《当代中国政府》出版时,杨凤春副教授还是刚刚毕业留校的一位青年教师。这十多年来,他一直为学生讲授“中国政府与政治”这门课程。现在摆在读者面前的这本《中国政府概要》,就是他多年来在这个课题上教学与科研成果的总结。可以看到,作者在专业理论和知识方面,基础深厚,论述中国政府的诸多方面、层次的问题,观点新颖,视角独特,往往见人之所未见。他论述、分析的许多问题,常是过去很少有人涉及的。例如对国务院总理政治地位问题的研究等等。有些是人人论及的问题,但他提出来,往往带有极大的启发性,使读者能进一步深化对问题的认识。中国政府问题,复杂多面。作者在论述过程中,却是当繁则繁,当简则简。浓墨重彩处,常常引人入胜,惜墨如金处,则言简意赅。政府的问题,不仅是制度、体制的问题,更重要的是机构运作的问题。只讲明组织、机构的有关规定,不谈实际运作的过程,则不能对政府机构有实质性的了解。作者很重视政府行为的实现过程,为此,他做了大量的调查研究工作,力求从理论与实践结合的角度,使读者获得对中国政府的较深刻的认识。全书有不少新观点、新见地;由于观点与教材结合,所以具有较强说服力。

中国正处在飞速发展的时期。中国的政治、经济、社会与文化都在日新月异。本书是作者过去教学与研究的初步总结。在此基础上,希望与时俱进,就中国政府与政治这个课题,继续深入研究,不断取得更进一步的研究成果。相信任何严肃认真的学术研究的新成果,都会成为推动社会前进的因素。

祝愿中国政府与政治的研究,取得更大进步! 祝愿中国政治学为中国未来的发展做出积极的贡献!

趙寶煦

2002年8月7日

目 录

第一章 中国政府的性质	1
第一节 社会主义国家的性质	1
一、国家的一般性质和任务	1
二、社会主义国家的性质和任务	2
第二节 中国政府的性质	4
第三节 宪法对中国政府基本制度的规定和描述	18
第二章 中国的执政党和参政党	23
第一节 中国共产党	23
一、中国共产党的政治和组织原则	23
二、中国共产党的组织	35
三、中国共产党对党和国家和社会生活的领导	48
第二节 中国的参政党	66
一、民主党派的历史和现状	67
二、中国民主党派的性质和地位	76
三、中国民主党派参政议政的主要形式	83
第三章 人民代表大会	86
第一节 人民代表大会的性质和地位	86
一、人民代表大会制度是中国的根本政治制度	86
二、人民代表大会必须接受和服从中国共产党的领导	89
三、人民代表大会是实行民主集中制的 最高国家权力机关	90
第二节 全国人民代表大会的代表	94
一、代表的任职资格和构成成分	94
二、代表的选举	98
三、代表的罢免和代表资格的终止	110

四、代表的职权	111
五、列席人员	116
第三节 全国人民代表大会的机构	117
一、全国人民代表大会的代表大会	117
二、全国人民代表大会常务委员会	122
三、专门委员会	124
四、全国人大常委会代表资格审查委员会	126
五、特定问题调查委员会	127
第四节 全国人民代表大会的程序	127
一、会议程序	127
二、提案程序	138
三、审议和审查程序	141
四、选举、罢免、任免和辞职程序	143
五、表决程序	146
第五节 全国人民代表大会和全国人民代表大会 常务委员会的主要职权	146
一、全国人民代表大会的主要职权	146
二、全国人民代表大会常务委员会的主要职权	155
第六节 地方各级人民代表大会	161
一、地方人大的代表和选举	161
二、地方各级人大的代表名额和地方各级人大 的规模	168
三、地方各级人民代表大会的机构	170
四、地方各级人民代表大会和地方各级人民代表大 会常务委员会的主要职权	176
五、民族自治地方人民代表大会和常务委员会 的职权	180
六、乡、民族乡、镇人民代表大会的职权	181
第四章 国务院	183
第一节 国务院的性质、地位和职权	183

一、国务院的性质和地位	183
二、国务院的职权	186
第二节 国务院的领导体制	188
一、总理负责制	188
二、会议制度	189
三、国务院的组成	191
第三节 国务院的主要机构和职责	194
一、国务院的机构	194
二、国务院主要机构的职责	197
第四节 国务院的主要行政方式	239
一、参与立法	239
二、行政立法	242
三、编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算	245
四、直接命令	246
五、收集信息和要求地方政府报告工作	246
六、审计和行政监察	248
七、行业管理和部委联系企业	250
八、专项拨款	252
九、设立派出机构或代表	253
十、垂直管理	258
第五章 人民法院和人民检察院	261
第一节 审判机关	261
一、审判机关的体系和职权	261
二、审判机关的组织机构	266
第二节 检察机关	272
一、检察机关的体系和职权	272
二、检察机关的组织机构和主要的工作部门	276
第三节 法官和检察官	281
一、法官	281
二、检察官	284

第四节	人民法院和人民检察院的工作方式	287
一、	人民法院的工作方式	287
二、	人民检察院的工作方式	290
第五节	内外部环境对人民法院和人民检察院 职能的影响	296
一、	外部环境对人民法院、人民检察院地位的影响	296
二、	内部环境对人民法院地位的影响	299
三、	检察权的内在冲突对人民检察院地位的影响	309
第六节	人民法院和人民检察院的机构改革	316
一、	人民法院的机构改革	316
二、	人民检察院的机构改革	324
第六章	地方政府	332
第一节	地方政府的政治和行政地位	332
一、	单一制中央集权制对地方政府的影响	332
二、	人民代表大会制度对地方政府地位和功能的影响	334
三、	民族区域自治制度对地方政府的影响	335
四、	一国两制制度对地方政府体制的影响	336
五、	村民自治制度对农村基层政府的影响	337
第二节	行政区域的层级和类型	338
一、	行政区域的层级	339
二、	行政区域的类型	339
第三节	地方各级人民代表大会	353
一、	地方各级人民代表大会的代表和选举	353
二、	地方各级人民代表大会的代表名额和 地方各级人大的规模	360
三、	地方各级人民代表大会的机构	361
四、	地方各级人民代表大会和地方各级人民代表大会 常务委员会的主要职权	368
五、	乡、民族乡、镇人民代表大会的职权	372
六、	民族自治地方的人民代表大会制定自治条例	

和单行条例的职权	373
第四节 地方各级人民政府	374
一、地方政府的法律和行政地位	374
二、地方政府的组成和任期	376
三、地方政府的工作部门	377
四、地方政府的办公和会议制度	382
第五节 地方政府的改革	390
一、新一轮的地方政府机构改革	391
二、“小政府、大社会”模式在地方政府改革中的意义	396
三、高新技术试验区的管理机构对地方政府制度的 改革意义	397
第七章 国家主席	400
一、国家主席的地位和作用	400
二、国家主席的任职资格、产生、任期和继位补缺	400
三、国家主席的基本职权	402
四、国家主席制度的变化	403
参考书目	405

中国政府的性质

第一节 社会主义国家的性质

一、国家的一般性质和任务

按照马克思列宁主义的国家理论,任何国家、政府都是有阶级性的,是统治阶级实现阶级统治的工具。恩格斯说:“国家无非是一个阶级统治另一个阶级的机器。”^①列宁也说过:“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器。”^②因此,在马克思列宁主义看来,国家从来就不是一般意义上的公共权力组织,而是“特殊的公共权力组织”,具有鲜明的阶级性、明确的使命和特殊的存在方式。对按照马克思列宁主义理论建立和发展起来的“无产阶级”的国家来说,情况更是如此。

按照马克思主义政治学的一般理论,国家具有以下一些性质和特征:

第一,国家是占有生产资料的一部分人对其他人实行统治的工具,因此在阶级社会生产资料占有关系的不同,将决定国家的政治权力归属和社会的统治关系。

第二,国家存在的社会形式,是国家权力作为社会不同阶级间不可调和的冲突的“表面上的调停人”,即国家在常态情况下,是作为公平的、经常超然于社会之上的公共权威出现的,这种超然性常常掩盖了国家的阶级性。由于国家的阶级性质的决定,国家的公平性、“调

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第13页。

^② 《列宁全集》第37卷,人民出版社1986年版,第66页。

停人”的中立性必然有极大的局限性。

第三,国家为了实现其维护阶级利益的政治统治职能,必须同时实现为全社会服务的政治管理职能,“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能维持下去”。^① 尽管阶级社会的利益冲突是不可调和的,但社会毕竟存在着一定的、事务性的、经常性的对国家职能的要求,这种要求的满足既是维系社会存在的需要,也有助于国家政权获得进一步对社会实行政治统治的资源。实际上,在人类政治生活历史上,还从来没有出现过完全纯粹的仅仅依靠政治统治、而不同时间向全社会提供必要的管理服务的国家。

第四,国家是“系统地使用暴力和强迫人们服从暴力的特殊机构”^②,由于阶级利益冲突的不可避免和经济资源的有限,统治阶级为保卫自身的经济利益,必须依赖暴力来破坏其他阶级对自身利益的要求和争夺,因而国家无论怎样标榜,它的暴力性质是无法消除的。国家有着系统的暴力工具和特定的暴力目标,作为阶级统治工具的国家,其暴力的目的是维护统治阶级利益。实际上,马克思列宁主义的国家理论特别强调国家的暴力性质:这既是揭露剥削阶级国家实质的需要,又有助于社会主义国家依靠国家机器的力量,更好地履行自身的使命。

二、社会主义国家的性质和任务

社会主义国家是继资产阶级国家灭亡以后,由代表先进生产力的无产阶级根据无产阶级和广大劳动人民的利益而建立起来的新型国家。^③ 由于无产阶级的历史使命是消灭一切阶级差别和社会不平等,创造条件,最终达到国家的消亡,因此在国家消亡——也就是无产阶级专政消亡以前,社会主义国家是阶级统治的国家。

既然是阶级统治的国家,社会主义国家也必然具有阶级统治的

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第523页。

② 《列宁全集》第37卷第2册,人民出版社1986年版,第62页。

③ 王浦劬主编:《政治学基础》,北京大学出版社1995年版,第246—247页。

国家的一般性质；又由于社会主义国家不同于历史上一切剥削阶级统治的国家，因此社会主义国家又具有某些新的特点。

第一，由于社会主义国家是以在生产资料公有制基础上形成的无产阶级和广大劳动人民的共同利益作为国家的经济和利益基础，因此社会主义国家从性质上说是无产阶级及其他劳动人民实行政治统治的国家形式，无产阶级及其他劳动人民掌握生产资料的所有权，并据此形成了整个社会的政治和经济利益关系。

第二，社会主义国家担负了更广泛、更全面的社会职责。由于生产资料公有制是社会经济利益占有关系的基础，因此大量基于生产资料公有制而产生的社会管理职能应运而生；又由于无产阶级和其他劳动阶级占社会的大多数，因此社会主义国家的一般社会管理职责相比较而言是巨大和繁重的。

第三，社会主义国家仍然是实行暴力统治的国家。由于社会主义国家是人类历史上最后一个阶级专政的国家，担负着最后消灭阶级的使命，所以必然具有一般阶级统治国家所普遍具有的暴力压迫和镇压的职能，社会主义国家仍然需要对一部分社会成员实行镇压，以强迫整个社会服从国家的统治。

第四，由于社会主义国家是完全不同于历史上一切剥削阶级国家的新型国家，代表了新的社会阶级和力量的要求，因此也要求在国家统治和政治管理的层面建立新的政治形式，从而体现为新的政治特征。社会主义国家的政治特征就是从制度和政治上首先确立无产阶级政党的优先领导地位，无产阶级政党的领导地位是不可动摇的，这不仅由于无产阶级的阶级特性所决定，而且还由于建立于生产资料公有制基础上的无产阶级利益的不可分割性所决定的。

第五，由于社会主义国家是以马克思列宁主义理论为原则建立和发展起来的，因此马克思列宁主义是社会主义国家的指导原则。当代共产主义运动的历史表明，没有马克思列宁主义的理论，就没有社会主义和共产主义的实践，因此脱离了马克思列宁主义的理论指导，社会主义国家就将失去基础和灵魂；丧失了马克思列宁主义的原则，社会主义国家也就不成其为社会主义国家。

第二节 中国政府的性质

中华人民共和国政府是 1949 年在经历了长期国内阶级斗争和内战之后由胜利的中国共产党建立的。中国共产党的无产阶级政党性质决定了中华人民共和国的社会主义国家的性质。

1. 中国共产党是中国政府的执政党

政党政治是神权政治和皇权政治失去政治合法性之后,现代国家中一定社会政治势力进行政治竞争和最终取得执政合法性的一种政治安排形式,是现代国家世俗化政权的合法性来源。

现代国家的政党政治由于国家性质的不同,通常区分为资产阶级国家的政党政治和无产阶级国家的政党政治。资产阶级国家的政党政治由于掌握国家政权的资产阶级不能够代表社会全体人民的根本利益和要求,而且由于资产阶级内部各个阶层、集团、派别之间存在着不可调和的利益矛盾,所以很难产生统一的、代表全社会共同利益和要求的政党,而是同时存在着分别代表各自利益要求的诸多政党,形成多党制和各党轮流执政的政治安排格局。因此,从性质上看,当今世界的多党制是与资本主义社会内部各个社会集团利益的分化和冲突联系在一起,是统治阶级调和利益冲突的惟一可能的制度安排。

与资产阶级国家政党政治截然不同的是社会主义国家的政党政治。由于无产阶级政党从根本上代表了全社会最广大多数人的利益,因此在资本主义社会中根本不可能实现的全社会利益要求的统一和协调,在社会主义社会成为现实。而由于全社会利益的一致性,所以现代政党所具有的利益代表的功能在社会主义社会集中化为无产阶级政党对全社会利益的整体代表;而由于不存在分化着的、相互矛盾和冲突的社会集团的利益差异,所以客观上社会主义国家从根本上说并不需要代表和反映各个不同的社会集团利益要求的其他政党,因此在社会主义社会集中代表和反映了全社会根本、共同利益要求的无产阶级政党成为事实上惟一的执政党,资本主义社会的多党制失去了在社会主义社会存在的基础和必要。

其次,无产阶级政党与资产阶级政党在政治目标方面也存在着重大的区别。无产阶级政党是人类历史上最完全地摆脱了狭隘阶级利益局限的政党,其利益不仅在于解放自身,而且更在于解放全人类,最终实现共产主义。无产阶级政党之所以有能力承担起这样的使命,是由于无产阶级政党科学地掌握了人类社会发展的根本规律,能够引导全社会沿着正确的道路逐步实现共产主义的理想社会;而为了实现理想社会,对旧社会的改造是不可避免的,改造旧社会的过程,就是调整和重新分配既有利益格局的过程;在这个过程中,无产阶级政党如果不能超然于社会一般利益的局限,是无法实现这一任务的;而实际上由于无产阶级政党的先进性决定了无产阶级政党不仅没有自身的特殊利益可以追求,而且还由于其利益代表的普遍性、根本性,无产阶级政党因之获得了不与其他政党分享领导权的道义可能性。相比较而言,资产阶级政党由于其阶级利益的局限,其政治目标往往局限于本阶级、本集团的利益,不仅根本不能承担起解放全人类的使命,而且由于其所各自代表利益的冲突,使每个政党的代表性受到极大的限制,因之,为了缓和各个集团间的利益矛盾,各个政党轮流执政成为迫不得已的选择。这种政治目标的差异,自然赋予了无产阶级政党以比资产阶级政党更大、更有权威、更自由的政治活动空间,而无须执着于一般的资产阶级政党所习惯的规则、惯例和价值。

中国共产党惟一执政党地位的获得还与中国社会的传统、与中国共产党独特的历史地位联系在一起。传统的中国社会缺乏西方社会的民主传统和社会利益分化基础,因此实力政治、强权政治在中国有着深厚的基础,任何政治势力要想取得政治控制权,没有相应的实力为后盾是不可想象的。这种传统的实力政治后果之一是实际上使得任何发源于一般社会成员普通利益要求的政治运动,如果欲图能够实际地影响国家政治的话,只能是要么采取暴力革命的形式而成功实现,要么是因为没有实力基础而根本没有任何现实的途径实际产生政治影响而夭折。这种传统和政治规则,塑造了中国根深蒂固的迷信暴力、迷信强迫的政治文化,客观上窒息了任何潜在的政治势力的形成。中国共产党正是在这样的环境和文化下成长和壮大的,

中国共产党人对中国的传统和政治文化心理有着深刻的认识,因此在长期的革命斗争过程中,从来就没有迷信过合法斗争、议会道路等等在西方社会变革过程中所惯常采用的方式,而是从一开始,就坚持“枪杆子里面出政权”的原则,坚持武装斗争、不怕流血牺牲、前赴后继,终于以牺牲几千万人生命的代价,取得了国家政权。中国共产党从一个弱小的政党逐渐成长成为一个最终推翻合法政府的强大的政党的过程,也是赢得全体人民信任的过程,人民对中国共产党的信任导致了国民党合法政府的垮台,同时也实际上排除了任何其他政治势力所可能具有的对中国政府领导权的分享;实际上在推翻了国民党合法政府以后,在迷信实力、相信暴力的中国政治文化环境下,中国社会根本就没有任何可以在实力上能够与中国共产党一决雌雄的政治势力。因此,一旦中国共产党依靠自身的力量取得了中国政府的领导权以后,中国共产党的惟一执政地位也就随之确立了。

因此,无论是为了体现社会主义社会政党政治的根本性质,还是为了实现无产阶级政党的政治目标,以及适合独特的中国传统政治文化心理,中国共产党都是中国惟一的执政党。

2. 人民民主专政

马克思主义的国家学说认为,任何国家都有其特定的阶级属性。社会主义国家的阶级属性是无产阶级专政。在中国,无产阶级专政一般被表述为人民民主专政。^①

人民民主专政是中国政府的阶级实质,即明确了各个阶级在国家政权中的地位及其相互关系:“我们的专政,叫做工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。这就表明,在人民内部实行民主制度,而由工人阶级团结全体有公民权的人民,首先是农民,向着反动阶级、反动派和反抗社会主义改造和社会主义建设的分子实行专政。”^② 人民民主专政意味着“对人民内部的民主方面和对反动派

^① 1953年12月19日,中共中央在对内部高级干部的指示中指出:“人民民主专政和无产阶级专政本无实质上的区别”;1956年9月15日,刘少奇在八大政治报告中正式提出:“我国现阶段的人民民主专政实质上是无产阶级专政的一种形式。”载于陈明显主编:《中华人民共和国政治制度史》,南开大学出版社1998年版,第58页。

^② 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第367页。

的专政方面,互相结合起来,就是人民民主专政”^①。人民民主专政的国家性质表明,在中国,每个社会成员的政治地位是不一样的:对特定身份和特定环境下的社会成员而言,有些人能够享受民主权利,但有些人就只能被专政。而这种社会成员政治身份和政治地位的不一致又完全是由中国共产党的历史使命和中国政府的无产阶级专政性质所决定的。

具体而言,人民民主专政的性质决定了不同社会阶级、阶层和集团在国家政治生活中的不同位置。在人民民主专政的框架下,总体来看,虽然在不同的时期,“人民”的构成有所不同,但工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级和部分从反动阶级觉悟过来的某些爱国民主分子基本上属于人民的阵营,他们代表了全国95%以上的人口,其中,农民阶级由于与工人阶级结成了工农联盟,而成为仅次于居于领导地位的工人阶级,而成为人民阵营中的重要组成部分。^②那些没有资格成为“人民”的社会成员,在不同的时期其构成成分差异较大:在建政初期,主要是国民党残余的军事政治人员、官僚买办资产阶级、勾结帝国主义分子、反对中共分子、破坏经济建设分子等等;在随后,地主、富农、反革命分子、坏分子和反中共的右派分子,以及“一切反抗社会主义革命和敌视、破坏社会主义建设的社会势力和社会集团”^③,属于“敌人”的范围,大约占人口的5%^④,他们不仅不能享受民主权利,而且必然是被镇压的;在以后的社会主义时期,虽然大规模的阶级斗争不存在了,但较小规模的阶级斗争还将在较长时期里继续存在,仍然会不断地产生反中共、反社会主义、反政府的敌对分子,以及各种各样的刑事犯罪分子,因此“敌人”总是会有有的,还需要同“反革命的阶级、集团和个人反对革命、复辟他们自己的政

① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1475页。

② 周恩来:《人民政协共同纲领草案的特点》,载于陈明主编:《中华人民共和国政治制度史》,南开大学出版社1998年版,第60页。

③ 《毛泽东著作选读》(下册),人民出版社1986年版,第757页。

④ 《在扩大的中央工作会议上的讲话》(1962年1月30日),《毛泽东著作选读》(下册),人民出版社1986年版,第834页。