



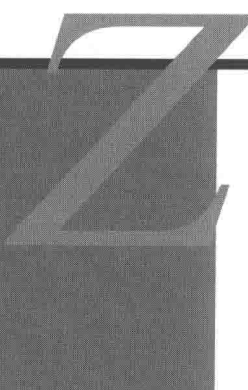
# 中国政府与行政

杨成虎◎编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



# 中国政府与行政

杨成虎◎编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府与行政/杨成虎编著. —北京: 知识产权出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5130-2991-9

I. ①中… II. ①杨… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 212182 号

### 内容提要

本书在广泛汲取国内已有研究成果的基础上, 运用最新的数据和资料, 较为系统地考察了中国政府的核心构成部分, 旨在使读者对当今中国政府与行政有一个全面深入的认知和理解。

责任编辑: 张水华

责任出版: 谷 洋

## 中国政府与行政

杨成虎 编著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010-82000860-8389

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

字 数: 210 千字

ISBN 978-7-5130-2991-9

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: miss.shuihua99@163.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 13.75

印 次: 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

# 目 录

## 第一章 概述

|     |                  |    |
|-----|------------------|----|
| 第一节 | 现代政府组织原理 .....   | 1  |
| 第二节 | 中国政府的起源与性质 ..... | 12 |
| 第三节 | 中国政府组织形式 .....   | 22 |

## 第二章 中国政府的执政党

|     |                   |    |
|-----|-------------------|----|
| 第一节 | 执政党的组织系统 .....    | 41 |
| 第二节 | 执政党的领导原则与体制 ..... | 52 |
| 第三节 | 执政党的领导方式 .....    | 56 |

## 第三章 人民代表大会

|     |                   |     |
|-----|-------------------|-----|
| 第一节 | 人民代表大会概述 .....    | 76  |
| 第二节 | 人民代表大会的代表 .....   | 79  |
| 第三节 | 代表名额分配与代表选举 ..... | 83  |
| 第四节 | 人民代表大会的机构 .....   | 95  |
| 第五节 | 人民代表大会的职权 .....   | 107 |
| 第六节 | 人民代表大会的议事规则 ..... | 122 |

## 第四章 国务院与地方政府

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第一节 | 国务院 .....  | 135 |
| 第二节 | 地方政府 ..... | 160 |

## 第五章 人民法院与人民检察院

|     |                     |     |
|-----|---------------------|-----|
| 第一节 | 法院、检察院与中国司法机关 ..... | 171 |
| 第二节 | 人民法院 .....          | 177 |
| 第三节 | 人民检察院 .....         | 192 |

## 第六章 国家主席与国家军事领导机关

|              |                |     |
|--------------|----------------|-----|
| 第一节          | 国家主席 .....     | 204 |
| 第二节          | 国家军事领导机关 ..... | 208 |
| 主要参考文献 ..... |                | 214 |
| 后 记 .....    |                | 216 |

# 第一章 概述

## 第一节 现代政府组织原理

### 一、国家、政府与行政

对于任何一名进入中国政府与行政领域的学习者而言，厘清概念都是一项必不可少的先期工作，因为概念是科学研究的原材料，也是科学理论的基本单元。<sup>①</sup>

#### （一）国家与政府

尽管人们常常交替使用国家和政府这两个概念，但二者之间其实有着严格的差别。从历史的发展看，西方最早的国家形态是形成于公元前 8 世纪至公元前 6 世纪的古希腊城邦；城邦国家衰落后，欧洲进入了帝国时代；从公元 476 年西罗马帝国灭亡至 15 世纪文艺复兴时期的一千年间是史学家所称的“中世纪”，其间又经历了封建国家、等级国家和绝对君主国家三个时期；现代国家的普遍形态——民族国家（nation-state）的出现通常以 1648 年欧洲列强签订的《威斯特伐利亚公约》为标志，该公约首次确定了欧洲各国之间的边界，确立了宗教由世俗规则来决定的原则，前者在实践上肯定了国家主权这一现代通则，后者打破了中世纪以罗马教皇为中心的神权政治体系，两者共同确立了民族国家在现代国际关系中的行为主体地位。中国历史上的第一个国家是约公元前 2070 年的夏朝；从公元前 221 年到 1911 年清政府的覆灭，中国一直是王朝国家。这种传统国家

---

<sup>①</sup> 阿兰·艾萨克. 政治学的视野与方法 [M]. 张继武, 段小光, 译. 南京: 南京大学出版社, 1988: 97—99.

(traditional state) “只有边陲 (frontiers) 而无国界 (borders)”<sup>①</sup>, 主要依靠文化认同来维系, 因此英国哲学家罗素认为 “中国实为一文化实体而非国家”, 我国历史学家雷海宗和著名思想家梁漱溟也指出, “两千年来的中国, 只能说是一个庞大的社会, 一个具有松散政治形态的大文化区”、“中国不像国家”<sup>②</sup>。近代以来, 中国人才逐渐形成了国家领土和主权的观念, 这一进程大致开始于 1689 和 1727 年清王朝与沙皇俄国签订的《尼布楚条约》和《布连斯奇条约》, 它们在中国开启了以条约方式确定国家边界的先河, 也使王朝国家的统治权获得了主权的含义; 鸦片战争之后, 清政府与西方列强签订的一系列割地赔款条约进一步从反面强化了中国人的主权和领土观念;<sup>③</sup> 1949 年, 中国才成长为真正意义上的民族国家。

国家的产生通常以政府的形成为组织标志, 因为政府是体现、行使和维护国家意志和利益的机构。不过, 现代意义上的政府通常以 1688 年英国 “光荣革命” 后建立的政府为起点。经过上百年的发展, 以权力分立与制衡为主要标志的现代政府模式逐渐完善, 并为世界各国所普遍采纳。

一般认为, 国家是由人口、领土和主权三个要素组成的政治共同体,<sup>④</sup> 政府只是主权的代理者和行使者, 其构成要素是体制 (制度)、机构和公职人员。因此, 国家与政府并非同一层次的概念, 而是一种如图 1-1 所示的包含与被包含的关系。<sup>⑤</sup>

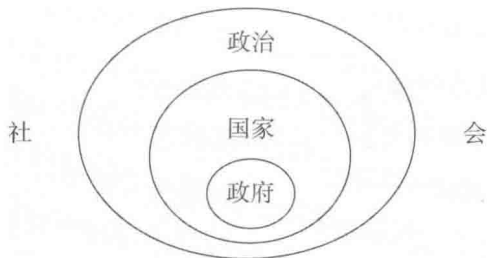


图 1-1 政治、国家与政府

国家与政府的区别还在于, 国家是国民认同和效忠的对象, 具有相对的稳定

① 安东尼·吉登斯. 民族——国家与暴力 [M]. 胡宗泽, 赵立涛, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1998: 4.

② 梁漱溟. 中国文化要义 [M]. 上海: 学林出版社, 1987: 19, 162.

③ 周平. 论中国民族国家的构建 [M]. 黄卫平, 汪永成. 当代中国政治研究报告 (VI). 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 92—109.

④ 也有学者主张国家 “四要素” 说, 即在 “三要素” 基础上加上 “政府”。

⑤ 莱斯利·里普森. 政治学的重大问题 (第 10 版) [M]. 刘晓, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 2001: 43.

性和恒久性，政府却可能因为无法有效治理而频繁改组、更迭甚至垮台，因此国家不存在合法性的问题，政府则必须获得合法性才能代表国家；国家在理论上代表着公共利益或共有利益，政府利益可能与国家利益相一致，但也可能存在差异、背离和对立。<sup>①</sup>

国家与政府虽是两个不同的概念，且明确区分这两个概念有着重要的实践价值，比如有利于规范政府行为，有利于推进依法行政乃至民主制度的完善，但不能因此而将它们彻底割裂开来：国家的意志和利益只能通过政府的活动来体现和实现，而政府必须得到国家的授权才能对所辖国土和居民进行管理。<sup>②</sup>

在政治学的理论传统中，政府有广义与狭义之分，前者是指行使国家权力的各种政治组织，后者仅指行使行政权力、履行行政职能的各级行政机关。对于广义政府的概念一般又有三种理解：其一，政府是国家机构的总和，包括从中央到地方的各级立法机关、行政机关和司法机关以及国家元首和国家军事机关；其二，政府是国家机构的总体与执政党之和；其三，在一些全民信教的国家，政府是国家机构的总体与宗教领袖集团之和。<sup>③</sup> 本书所说的“政府”相当于广义政府概念中的第二种理解。

## （二）政府与行政

在人类有史记载的绝大部分时间里，国家权力都高度集中在一个政府机构甚至一个人手中（如君主制），但这种最原始、最简单的政府集权形式到近代发生了彻底转型：1688年的“光荣革命”标志着新兴资产阶级和新贵族在对王权的斗争中取得了决定性胜利，1689年的《权利法案》和1701年的《王位继承法》确立了英国君主立宪制和议会（立法）至上制度。18世纪，“议会至上”的理念和实践开始受到挑战：法国思想家孟德斯鸠提出了“三权分立”理论，这一理论在美国和法国获得了不同形式的实施，标志着国家权力逐渐由集中走向分立。19世纪末特别是20世纪30年代以来，行政机关承担起越来越多的公共事务管理职责，取得了越来越多的权力，并逐渐发展成为一个“巨无霸”，因此人们通常将行政机关等同于政府。

然而，行政的概念在不同学科脉络中的涵义并不完全相同：在政治学尤其是“三权分立”学说中，行政的英文词是 the executive，意为执行法律（the execution of the laws）；在行政学特别是政治行政“两分法”学说中，行政的英文词是 admin-

① 吴锡安，俞可平，当代西方国家理论 [M]，西安：陕西人民出版社，1994：94.

② 朱光磊，现代政府理论 [M] 北京：高等教育出版社，2006：19.

③ 朱光磊，当代中国政府过程（第三版）[M]，天津：天津人民出版社，2008：10—11.

istration, 与其相对应的是政治 (politics)<sup>①</sup>。根据德怀特·沃尔多的考证, 政治行政二分法的最初版本是 “decision/execution”, 只不过后来决策 (decision) 被等同于政治 (politics), 执行 (execution) 被等同于行政 (administration)。<sup>②</sup>

与“行政”密切相关的是行政机关的概念。根据英国学者安德鲁·海伍德的研究, 广义的行政机关 (executive) 是负责实施议会制定的法律 and 政策的政府分支机构, 这一分支机构从政府首脑或政府最高首长一直延伸到诸如警署、军队等执行机构的成员, 既包括部长, 也包括公务员; 狭义的行政机关是一小群决策者, 他们对政府政策的指导和协调负有全面的责任。这个由高层人物组成的核心机构通常被称为“政治行政机关” (political executive), 它大致与“时下的政府” (the government of the day) 或总统制的行政机关 (the administration) 相同, 与公务行政机关 (official executive) 或官僚机构相对。“核心行政机关” (core executive) 一词有时被用来表示位于中央政府核心层、且横跨“政治/公务” (political/official) 界限的协调和仲裁机制, 它包括政府最高首长、内阁成员、重要政府部门和安全情报部门的官员以及政府顾问网络。<sup>③</sup> 景跃进教授将上述概念和思想进行了如下简化表述: 行政部门由选举产生的政治官员和常任的职业文官两部分组成, 前者在议会内阁制国家是指首相和政府部长, 他们通常组成狭义的政府 (如英国), 而在总统制国家是指总统以及由其任命的政治官员 (如美国), 如表 1-1 所示。<sup>④</sup>

表 1-1 三权分立中的政府的行政分支

| 两个部分 | the political executive | the official executive/bureaucracy |
|------|-------------------------|------------------------------------|
| 英国   | the government          | the administration                 |
| 美国   | the administration      | bureaucracy                        |

依据表 1-1, the administration 只是政府的一个组成部分, 英国的 the administration 相当于美国的官僚制 (bureaucracy), 而美国的 the administration 相当于英国的狭义政府 (the government of the day)。

在政治行政“两分法”的思想脉络中, “三权分立”理论中的行政机关被分

① 如古德诺的名著 *Politics and Administration* 被翻译为《政治与行政》, 参阅: F. J. 古德诺. 政治与行政 [M]. 王元, 译. 北京: 华夏出版社, 1987. 应当指出, administration 是美国人的发明, 该词与宪法意义上的 executive 完全不同。

② 转引自: 景跃进. “行政”概念辨析——从“三权分立”到“政治与行政二分法” [J] 教学与研究, 2003 (9).

③ 安德鲁·海伍德. 政治学核心概念 [M]. 吴勇, 译. 天津: 天津人民出版社, 2008: 249—250.

④ 景跃进. “行政”概念辨析——从“三权分立”到“政治与行政二分法” [J] 教学与研究, 2003 (9).

割为两个部分，即“决策的政治”与“执行的行政”，行政机关公职人员相应地也被区分为政务官（政治家）和事务官（文官或公务员）。

如果将行政理解为 execution，那么我国的行政机关不仅包括由国务院和地方各级行政机关所组成的行政系统，也包括国家主席和中央军事委员会，甚至执政党；如果将行政理解为与 politics 相对的 administration，那么我国的行政分支大致是由省部级以下党政军等国家公职人员所组成的系统。本书所说的“行政”主要是在 execution 意义上使用的，这不仅是因为操作层面上的政治与行政在我国很难截然分开，更重要的是，党和政在某种程度上是高度一体化的，它们既表达国家意志又执行国家意志，既制定政策又执行政策<sup>①</sup>，如果按照政治行政“二分法”理论去描述和解释中国政府与行政，反而会引起不必要的混乱。

## 二、政府悖论与宪政

长期以来，有关政府的性质、起源和目标的研究一直是政治学的“专利”，而在各种能够自圆其说的政治学说中，以契约说和掠夺论影响最大。契约论的代表人物主要包括霍布斯、洛克、卢梭和当代已故的美国政治哲学家约翰·罗尔斯。其核心观点是，在政府产生之前，人们生活在一种原始的自然状态中，并受自然法的约束。人们在这种状态中经过协议订立契约，将原本属于自己的部分权利（天赋人权）让渡给政府，以保护每个结合者的生命、自由和财产。因此，政府是一种“必要的恶”，只有“经同意而统治”的政府才具有合法性或正当性。掠夺论的主要代表是马克思主义者和一些新古典经济学家。其核心观点是，政府是特定阶级或集团的代理人，它利用公共权力界定一套有利于自身利益的产权制度，并榨取其他阶级或集团成员的收入。因此，政府是阶级或集团压迫的工具。20 世纪 60 年代以来，随着公共选择理论和新制度主义的兴起，有关政府性质、起源与目标的研究有了新的进展：以詹姆斯·布坎南为代表的公共选择理论打破了政治学对政府研究的“垄断”，将政府视为一种有着自身利益和偏好的“经济人”；以张五常等人代表的交易费用政治学创造性地将政府视为一种降低交易费用的组织；以道格拉斯·诺斯为代表的新制度主义理论在批判性地汲取契约说和掠夺论的基础上提出了政府起源的“暴力潜能”分配理论，该理论将政府视为一种在暴力潜能方面具有比较优势的组

织，它与企业一样也要实现自身利益的最大化，为此它要在追逐自身垄断租金最大化与降低交易费用、促进经济增长之间进行权衡和选择。然而这两个目标存在着持久的冲突，因为有效率的产权制度固然有利于社会产出的最大化却可能不利于统治者租金的最大化，反之亦然。因此，政府有可能从自身利益出发建立或维持一套无

① 胡伟. 政府过程 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1998：292.

效率的产权制度。<sup>①</sup>若“暴力潜能”在公民之间进行平等分配，就会产生契约型政府（B），否则就会产生掠夺型（剥削型）政府（A），如图 1-2 所示。<sup>②</sup>

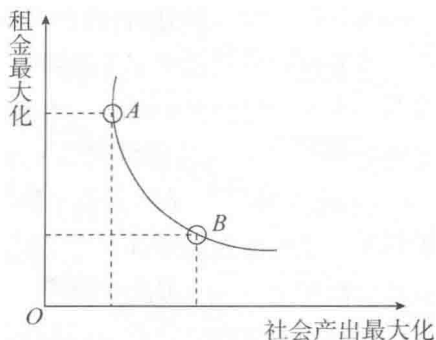


图 1-2 政府的目标与类型

如果没有政府介入，很难想象存在有效率的产权制度，经济自然难以发展；另一方面，政府介入产权安排和产权交易又是对个人财产权的限制和侵害，从而造成所有权的残缺，导致无效率的产权安排和经济衰落。换句话说，政府是经济增长和社会进步最重要的力量，然而政府又是经济和社会衰退的人为的根源；政府是保护个人权利、节省交易费用的最有效的工具，但政府又是个人权利最大和最危险的潜在侵害者。这就是“诺斯悖论”或曰“政府悖论”。

迄今为止，人类发明出来的用以解决政府悖论的一个最重要的机制就是宪政（constitutionalism）。谈及宪政，我们不能不提及宪法。在一般人的印象中，宪法是国家的根本大法或“母法”，它规定了国家的根本制度、根本任务以及公民的基本权利和义务，是人们行为的准则。不过，这种认识既不全面也不准确，宪法确实是“法”并因而具有普通法律的一般特征（如规范性、普适性、公共性、目的性等），但宪法又是特殊的法并因而具有普通法律所不具备的特质<sup>③</sup>：（1）宪法是公法。最早提出并区分了公法（public law）和私法（private law）的学者是古罗马法学家乌尔比安。在他看来，公法是关于公共权力机构的设置、官员的组成及其产生方式、机构的权力及其限制等方面的法律；私法是分配私人之间、个人与社会之间权利与义务的法律，不直接涉及公共权力的行使。英国法学家约翰·奥斯丁进一步指出，公法是由宪法和行政法两个主要部分组成，宪法的基本任务是规定国家机构的组成、权利和义务的划分、国家和公民的关系等问

① 道格拉斯·诺斯，经济史中的结构与变迁 [M]。陈郁，罗华平，等，译。上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994：21—25。

② 卢现祥，西方新制度经济学（修订版）[M]。北京：中国发展出版社，2003：194。

③ 张千帆，宪法学导论 [M]。北京：法律出版社，2004：21—32。

题,其核心是保证政府在规定的权限范围内行使权力,同时保障公民的权利和自由。因此,宪法是关于政府权力的“母法”,而非私法的渊源。(2)宪法是授权性的法。宪法区别于普通法律的突出特征之一在于,它是一部保障公民权利的法,普通法律强调的是公民义务,宪法要防止的则是对公民自由的过分控制,因此宪法一般不对公民施加法律义务,反而要限制公共权力。在此意义上说,宪法是“控制法律的法律”或曰高级法(higher law)。(3)宪法是保障个体权利的“社会契约”。普通法律强调社会秩序和多数人的利益,注重社会效率和整体社会效果,宪法则强调保障少数人甚至个人的基本权利,注重社会公正,这可以从宪法的制定和修改程序上得到反映:普通法律只需要获得多数代表的同意,而宪法则需要超过多数代表的同意。(4)宪法是基本法。宪法保护的不是一般的公民权利,而是对公民生活产生重大影响并关系到人性本质的基本权利,主要包括人身、财产和精神方面的权利。进入福利社会后,一些国家的宪法还赋予公民要求政府提供最低生活保障的积极权利。(5)宪法是相对稳定的。宪法的基本性决定了它的稳定性,而作为人类对公共权力进行理性反思产物的宪法,其稳定性也来源于人性中某些基本需要(如人身、财产、自由等)的相对稳定性。

宪政也称“立宪政体”、“立宪主义”。毛泽东在1940年发表的《新民主主义宪政》一文中指出,“宪政是什么呢?就是民主的政治”<sup>①</sup>;政治学家张友渔指出,“所谓宪政就是拿宪法规定的国家体制、政权组织以及政府和人民相互之间权利义务关系而使政府和人民都在这些规定之下,享受应享受的权利,负担应负担的义务,无论谁都不许违反和超越这些规定而自由行动的这样一种政治形态”<sup>②</sup>。与从民主政治的角度来理解宪政的思维不同,西方学者大多将宪政与法治紧密联系在一起,如斯蒂·格里芬在《美国宪政:从政治理论到政治生活》一文中指出,“宪政是这样一种思想,正如它希望通过法治来约束个人并向个人授予权利一样,它也希望通过法治来约束政府并向政府授权”<sup>③</sup>。一般认为,宪政是一种国家制度,它保证所有国家机关(包括立法机关)都能在宪法规定的范围内行使权力,且所有的法律及其解释都符合宪法的文字与精神。当然,宪法也是一种使政治运作法律化的理念或理想状态,它要求政府的所有权力都被纳入宪法的轨道并受宪法的制约。<sup>④</sup>

宪政与宪法密不可分:宪法是宪政的起点和前提,无宪法即无宪政,但有宪

① 毛泽东选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1991:732.

② 张友渔.宪政论丛(上册)[M].北京:群众出版社,1986:97-103.

③ 转引自:许崇德.宪法[M].北京:中国人民大学出版社,1999:18.

④ 张千帆.宪法学导论[M].北京:法律出版社,2004:5、11.

法未必就有宪政，如果宪法有名无实甚至以宪法之名行专制之实，它就只能是卡尔·姿文斯坦所说的名义（nominal）宪法或语义（semantic）宪法<sup>①</sup>，或如意大利政治学家乔·萨托利所说的装饰性宪法（或冒牌宪法）<sup>②</sup>。无论是宪法还是宪政，其核心都是通过对政府权力的合理配置以实现公民权利的最大化保护，而这也是现代政府最为核心的组织原则。

### 三、现代政府的组织原则

自300多年前英国率先建立起现代政府以来，世界上的多数国家虽然在历史、文化传统等方面存在明显差异，但在构建现代政府时都几无例外地遵循着一些共同的组织原则，这些组织原则也可视为现代国家的宪政原理。

#### （一）人民主权原则

如前所述，主权是现代国家的重要标识。主权是指一个国家所拥有的独立自主地处理其内外事务的最高权力，人民主权原则是指国家主权来自人民并属于人民，政府只是国家权力的受托者，一旦政府违背人民的意愿，人民有权收回政府的权力。法国政治思想家让·布丹最早提出了国家主权的概念，但他推崇的是建立在神权基础上的君主主权，他的主权学说也没有回答主权的合法性来源以及主权如何应用的问题。英国政治思想家霍布斯首次在世俗的科学意义上使用自然状态的概念，并以社会契约论否定了权力来自上帝的观念，但霍布斯认为个人在订立契约时转让的是自己全部的自然权利而且不能收回，经由契约授权而形成的主权者（利维坦）一经创立便要求人们绝对服从，除非主权者不再能够保护个人的生命安全。因此，霍布斯主张建立绝对主义国家。洛克同样以自然状态和社会契约论为依据，但他认为契约是个人与国家之间的协议（在霍布斯的理论中，契约是个人之间达成的协议，个人与国家之间是不存在契约的），一旦通过契约组成国家后就必须制定法律并依靠法律进行统治，因而立法权是国家的最高权力，这种权力只能由代表人民的议会来行使；尽管立法权集中体现了国家主权，但它也不能绝对和独断地控制个人的生命、自由和财产，因为人们在自然状态中都没有这个可以毁灭他人生命、自由和财产的权利，在订立契约时自然也无法转让这种不存在的权利；如果议会胆敢剥夺这些权利，人们有权抵抗议会的暴政。卢梭的人民主权论也源于社会契约论，但他认为国家是自由的人们在平等的基础上订立

① 王世勋，江必新。宪法小词典 [M]。北京：光明日报出版社，1988：44—45。

② 萨托利。“宪政”疏议 [M] // 刘军宁，等。市场逻辑与国家观念。北京：生活·读书·新知三联书店，1995：114。

契约而形成的，他们把自己的权力让渡出来，共同置于“公意”的最高指导之下，形成一种绝对的国家主权，这种主权不可转让、不可分割、不能代表、不可侵犯，只能归属缔约者个人组成的共同体（人民）；个人服从公意也就是服从他自己。卢梭首次提出并系统论证的人民主权学说已为一切民主或自诩为民主的国家所认同，这一原则也被确立为宪法的根本原则。

## （二）代议民主原则

人民主权原则要解决的是政府合法性和政府权力的来源问题，代议民主制原则解决的则是现代政府的组织形式问题。古往今来的民主制度大致有两种形态：一是直接民主制，即统治者与被统治者的身份重合，公民作为国家的主人直接管理公共事务，而不通过作为中介的代表，其突出特点是“人民不间断地直接参与行使权力”<sup>①</sup>，它在实践中又有两种形态，一种是国家层次上的直接民主制，另一种是国家层次上的间接民主制辅以具体问题上的直接民主决策。二是间接民主制或代议民主制，即公民按照一定程序选举代表组成代议机关来行使国家权力的制度。代议制起源于欧洲中世纪时期的等级会议，起源于卢梭所批判的“那种使人类屈辱并使‘人’这个名称丧失尊严的，既罪恶而又荒谬的政府制度”<sup>②</sup>。然而，近代以来，随着民族国家的形成以及人口和疆域的扩大，古希腊城邦时期实行的直接民主制变得不再可行。17世纪，英国首次完成了代议制与现代民主的结合，使民主制从城邦国家的历史角落迈向了民族国家的辽阔领域。英国思想家约翰·密尔为代议民主制提供了全面系统的论证，使代议民主制成为宪政理论的重要组成部分。代议民主制度通过将国家权力分割为名义归属的主权与实际行使的治权两个部分，不仅大幅度地降低了直接民主制必然产生的高昂的决策成本，而且较为有效地消除了独裁决策或寡头决策必然带来的高昂的外部成本，为现代政府解决规模与民主治理的矛盾以及政治权力的和平更替提供了现实可行的方案，被誉为“现代的伟大发现”、“理想中的最佳政体”<sup>③</sup>。

## （三）分权原则

人民主权原则通过代议民主制得到了实现，但代议民主制只解决了政府管理权力的组织问题，而代表如何行使权力则是人民主权能否真正落实的关键。如前所述，在有史记载的绝大部分时期，国家权力都是高度集中的，这种权力因缺乏

① 乔·萨托利. 民主新论 [M]. 冯克利, 阎克文, 译. 东方出版社, 1993: 283.

② 卢梭. 社会契约论 [M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1980: 125.

③ J. S. 密尔. 代议制政府 [M]. 汪瑄, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 55.

监督和制约很容易走向独断专行和政治腐化,甚至危及政府的存续;权力高度集中也不符合社会分工的需要并因而无法合理有效地行使。因此,传统国家的政府就已被分为众多不同的部门,并分别由不同的人负责和运作。然而,真正的分权实践以及建立在这种基础上的分权理论只是在近代才得以出现。一般来说,分权就是将国家权力划分为若干部分,分别由不同的机构和人员来执掌。具体而言,分权通常包括三个层次:一是政府与人民分权。人民拥有国家主权,政府行使的是有限的代理权,以此保障公民的权利和自由以及公民对政府的有效控制。二是横向分权。在同一政府内部依据职能分工建立起相对分散的权力中心,并在机构、人员、财政等方面保持一定的独立性。三是纵向分权,或者说中央政府与地方政府分权,中央主要负责处理有关全国性的事务以及军事、外交等事务,地方政府主要是维护和促进地方的经济发展和社会稳定,提供地方性公共服务。虽然世界各国都将分权作为政府重要的组织原则,但这并不意味着它们遵循着同一种分权模式。当今世界各国的分权模式大致有两种:一是彻底的三权分立模式,即国家权力中的立法、行政、司法权力在机构、人员、职能方面实行分工,三种权力各自独立、相互牵制、彼此约束、互相监督,如美国。二是有限的分权模式,即国家权力在机构和人员上实行分工,但立法权与行政权几乎融合在一起,如英国。

分权制约思想最早可以追溯至古希腊时期,如亚里士多德从“人性恶”出发认为分权制约是防止权力恶性膨胀的根本途径,并为此提出选举、限任、监督和法治等一系列方法。近代的分权制约理论以洛克和孟德斯鸠的分权学说最为典型。洛克主张将国家权力分为立法权和执行权两种,两种权力在性质上的差异(立法是临时的,在短期内就可以完成,执行则需要经常不断地进行)决定了立法与执行应由不同的机构来行使;另一方面,两权虽然分立,但它们的关系不是平等的,立法权是国家唯一的最高权力(尽管它只是一种受委托权,并要受社会授予和自然法的限制),其他权力均要从属于立法权。孟德斯鸠在洛克分权思想的基础上进一步阐释了立法、行政和司法三权分立的思想,并强调三种权力之间是水平关系,且需要相互制衡。孟德斯鸠的三权分立理论通过美国革命和法国革命传播到各国,成为西方宪政民主制度的重要基石。

**【阅读】**日本学者清官总结了权力分立的主要特点:(1)它是为了自由而限制权力的最好原理,是政治自由主义的组织原理;(2)它不是积极增进效率的原理,而是消极地防止滥用权力的原理。就是说它的目的不是为了避免权力之间的摩擦,而是想通过不可避免的权力摩擦,使国民从专制下解脱出来;(3)它是对国家权力及行使权力的人,持怀疑的、不信任的、猜疑的态度为出发点的;(4)它具有中立与调和的性质。就是说,它反对任何权力处于绝对优越地位。它

既要抑制执行方面的强权，也要抑制立法方面的强权。<sup>①</sup>

#### （四）法治原则

法治（ruled of law）即“法的统治”，是相对于人治（个人权威凌驾于法律权威之上）而言的。早在古希腊时期，亚里士多德就反对柏拉图的“哲学王”和贤人政治思想，认为“法律是无情的理性”，强调法治优于人治。近代以来，法治成为现代民主政府的一个核心特征。按照英国法学家戴雪的看法，构成宪法基本原则的法治有三层含义：第一，法治与专横权力的影响相对，意味着法律具有至高无上的权威，排除了政府方面的专制、特权乃至宽泛的自由裁量权的存在；第二，法治意味着法律面前的平等，或所有阶层平等地服从由普通法院执掌的普通法律，它排除了这样的观念，即官员或某些人可以不承担服从管治着其他公民的法律的义务，或者说可以不受普通审判机构的管辖；第三，宪法源于裁定特定案件里的私人权利的司法判决，故宪法为法治之体现，因此个人权利是法律的来源，而不是法律的后果。<sup>②</sup>

法治的前提是法制，但法治与法制（ruled by law）有着本质性区别。法制意味着国家通过法律、法令等一系列制度设施来实现治理，强调的是对社会的管控；法治强调的是个人与生俱来、不可侵犯的权利，即使是立法机关也无权剥夺，因此法治要求限制政府权力，实行依法治国，它内在的要求所有法律必须是普遍的和公开的，法律面前人人平等，司法独立等。

#### （五）权利保护原则

上述四项基本原则的最终落脚点其实还是权利保护原则，因为法治原则的核心是确立法的最高统治地位，它并不要求法的制定主体一定是多数人，况且没有理由表明少数人制定出来的法必定是“恶法”。但无数事实表明，只有当立法者受到多数人的约束时才有可能制定出符合公共利益的法律，代议民主制因此成为必要。然而，民主基础上的法治只能保护多数人的利益，多数人完全可能利用自己的优势剥夺少数人的权利，导致如托克维尔所说的“多数人暴政”，分权制因此成为必要。分权制的一个重要目的是使公民能够利用政府分支之间的相互制约来维护自己的权利，而公民权利的保护和实现则是人民主权原则的具体表现。

公民权利的保障不仅有赖于宪法对公民权利做出系统完备的规定（否则，无论多么崇高的法都不配称为宪法），更有赖于科学合理的政府制度设计，因此宪

① 佐藤功。比较专制制度 [M]。刘庆林，张光博，译。北京：法律出版社，1984：32。

② 戴西。英宪精义 [M]。雷宾南，译。北京：中国法制出版社，2001：231—245。

政的目标不是确立立法机关的最高权力地位，而是保护公民应有的权利和自由。在此意义上说，康德的名言“人是目的而不仅仅是手段”无疑是“绝对命令”，这也是学习“中国政府与行政”这门课程的根本目的所在。

## 第二节 中国政府的起源与性质

### 一、中国政府的起源

本书所说的“中国政府”是指1949年以来的中华人民共和国政府，本书所说的“中国政府”也有广义与狭义之分。广义上的中国政府是指行政化了的党的领导机构以及中央和地方的全部立法、行政和司法机关，具体包括全国和地方各级人民代表大会及其常委会、中华人民共和国主席、国务院和地方各级国家行政机关、中央军事委员会、人民法院和人民检察院以及中国共产党组织。狭义上的中国政府仅指国务院和地方各级行政机关。

囿于篇幅，本书没有论及中国的参政党，也没有论及中国人民政治协商会议，这并不意味着它们不是中国政府的组成部分，而是说它们不是典型意义上的中国政府。<sup>①</sup> 本书也没有论及香港和澳门两个特别行政区，尽管它们分别于1997和1999年回归大陆，成为中国政府的重要组成部分，但在“一国两制”宪法框架下实行高度自治，包括财政自治，中央政府不在特别行政区征税，特别行政区的收入全部用于自身建设，不上缴中央等，与大陆普通民众的日常关系并不是非常密切。

如果从大历史观<sup>②</sup>（macro-history）的角度来看，中国几千年的政治传统、俄国的革命运动和苏联模式、中国革命以及1949年之前的中共历史都对中国政府产生了极为重要的影响<sup>③</sup>，但最直接的源头还是20世纪前半叶中国共产党局部执政的经历。

---

① 前全国政协主席李瑞环曾将我国政协组织的特点概括为“说官亦官、说民亦民、亦官亦民、非官非民”16字来形容人民政协在我国社会政治生活中的特殊地位，就是一个很好的注脚。

② 这是美籍华裔历史学家黄仁宇先生提出的一种理解和研究中国历史的视角或方法，它强调从宏观的角度、大视野的眼光、非人性论的立场和将史料高度压缩的归纳法，在与西方历史的比较研究中分析中国历史，从历史“何以如是”的内在因果联系的技术角度来看待历史。参阅：黄仁宇，中国大历史[M]。北京：生活·读书·新知三联书店，1997。

③ 詹姆斯·汤森，中国政治[M]。顾速，董方，译。南京：江苏人民出版社，1995：32—79。