

21世纪公共管理系列教材

当代中国 政府

吴爱明 主编

Public
Administration
Public
Management



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

当代中国政府

吴爱明 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府/吴爱明主编

北京:中国人民大学出版社,2005

(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-06303-9

I. 当...

II. 吴...

III. 国家行政机关-中国-高等学校-教材

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 010695 号

21 世纪公共管理系列教材

当代中国政府

吴爱明 主编

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) 010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司) 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 汇鑫印务有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2005 年 3 月第 1 版

印 张 22.75 印 次 2005 年 3 月第 1 次印刷

字 数 415 000 定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)
- 王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在2年内，陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加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、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前言

“为什么政府从事这项活动而不从事那项活动？为什么近百年来，政府作用的范围发生了如此巨大的变化？为什么政府活动范围在有的国家中要比美国大，在有的国家中却比美国小？政府干预是否过了头？政府是否可以有所为？政府可以发挥更好的作用吗？等等……这些问题几个世纪以来，一直是政治界、哲学界、经济界争论的焦点”^①。

世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》指出：“在世界各地，政府正在成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考政府的一些基本问题：它的作用应该是什么，它能做什么和不能做什么，以及如何最好地做这些事情。”^② 金融专家路易斯·马尔肯认为：在20世纪80年代，各国的致命弱点是，不了解政府在经济中的职能。美国学者约翰逊在《政府到底应该干什么？》一书中也指出：所有政府都干预经济，且有其各自的原因，但问题在于干预到什么程度，目的何在。这个问题一直是20世纪以后政治上的关键。^③

① [美] 约瑟夫·斯蒂格利茨：《政府经济学》，4页，北京，春秋出版社，1988。

② 世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，1页，北京，中国财政经济出版社，1997。

③ 参见约翰逊：《政府到底该干什么？》，转引自辛向阳：《新政府论》，37页，北京，工人出版社，1994。



但是，戴维·奥斯本和特德·盖布勒认为，大多数政府领导人和政治家仍然抱着旧思想，仍旧把我们应有多大的政府而不是应有怎样的政府作为重要的问题。在美国，大多数领导人把旧的模式视为理所当然，或者鼓吹应有较大的政府（自由派民主党人），或者鼓吹应有较小的政府（里根派共和党人），或者一个计划项目削减一点另一个计划项目增加一点（两党的温和派）。可是，问题的根本不是政府太大或者政府太小。“我们不需要什么大政府或者小政府，我们需要一个更好的政府。说得更加精确一点，我们需要更好的政府治理。”^①也就是说，我们需要“一个能够治理和实行治理的政府。这不是一个‘实干’的政府，不是一个‘执行’的政府。这是一个‘治理’的政府。”即使政府把自己的许多公共服务交给私营机构去办时，政府移交的是服务项目的提供，而不是把公共责任交给了私营部门。正如特德·科德里指出的，“私人承包商修建一条路，并不意味着这条路是私人的”。“当政府把活动承包给私营部门时，这些政府仍然决定政策，仍然提供资金。要做好这一点，政府必须是质量上乘的政府。”^②

世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》还进一步提出了几个值得深思的命题：（1）建立一个有效的政府；（2）政府能力的界定在于它能否有效地从事和推动公共事务；（3）要使政府的角色与其能力相适应；（4）通过增强公共机构来提升政府的能力；（5）政府的首要任务是让人们拥有基本权利，包括建立法制、维护公正的政策环境、保持宏观经济的稳定、提供基本的社会服务和基础设施、保护弱势群体、保护环境等；（6）一旦超出这些基本职能，政府就不必成为惟一的提供者，要知道政府的局限；（7）政府保持公断力，就能使公务员拥有积极做好工作的动力；（8）要致力于增强政府的竞争力，全球化对于治理柔弱的政府是一个威胁；（9）要使政府更接近人民，让公民说话的最好机制是投票箱，全世界有117个国家即2/3的国家是公开选举其领导人的；（10）建立全球合作机制有利于控制地区危机，保证全球经济稳定，保护环境，培育基本的知识研究和生产，促进更有效的国际援助等；（11）好政府不是豪华的，而是必要的。^③

中国应该有一个什么样的政府？中国需要一个什么样的政府？我们如何建设我们需要的政府？在全球化背景下，尤其是在加入世界贸易组织后，中国政府如

^① 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》，序，上海，上海译文出版社，1996。

^② 同上书，25页。

^③ 参见世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，1~15页。

何面对新形势、解决新问题，如何提高国际竞争力，这是我国正在从理论上和实践上探索的最重要的课题之一。本书也是这种探索努力的结果。我们希望通过对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、经济学、社会学、历史学等多学科的理论与方法，对自中华人民共和国成立以后到现在狭义上的中国政府的实践过程和现实状况进行系统描述和全面研究，同时进行一定的历史分析、制度分析、实证分析和理论分析，以提供一个当代中国政府的基本轮廓和发展走向。

本书由吴爱明提出提纲和写作要求，由吴爱明组织撰写，最后由吴爱明统稿和定稿。具体写作分工为：第1、4章由郝文杰（厦门大学）撰写，第2、6、7、9、11、13、16章由吴爱明（中国人民大学）撰写，第3章由魏家靖（首都师范大学）撰写，第5、12章由李亚梅（北京航空航天大学）撰写，第8章由杨宏山（中国人民大学）撰写，第10章由田雷（东北财经大学）撰写，第14章由林震（中国林业大学）、钟敏敏（中国民生银行）撰写，第15章由吴爱明、林震撰写。由于时间、篇幅和水平有限，本书在结构、资料、观点、文字等方面定有许多不足，请读者包涵并指正。

吴爱明

2004年6月于北京



目 录

第 1 章 当代中国政治体制	(1)
1.1 当代中国政治体制的发展	(1)
1.2 当代中国政治体制的基本原则	(7)
1.3 当代中国的基本政治制度	(9)
1.4 当代中国政治体制的构成要素	(10)
本章小结	(13)
关键术语	(13)
复习思考题	(13)
第 2 章 中国共产党对中国政府的领导	(14)
2.1 中国共产党的地位和组织制度	(14)
2.2 中国共产党的组织体系	(19)
2.3 中国共产党领导的性质、内容和方式	(35)
本章小结	(40)
关键术语	(40)
复习思考题	(41)



第3章 中国的行政区划	(42)
3.1 我国的行政区划与基本结构	(42)
3.2 我国行政区划的类型与行政区划的审批	(45)
3.3 我国的城市行政区划	(47)
3.4 我国行政区划存在的问题	(49)
3.5 我国行政区划的改革与发展	(55)
本章小结	(60)
关键术语	(60)
复习思考题	(60)
第4章 当代中国政府职能	(62)
4.1 实践中的中国政府职能	(62)
4.2 中国政府职能的转变	(70)
4.3 中国政府职能的重塑	(77)
本章小结	(82)
关键术语	(83)
复习思考题	(83)
第5章 当代中国政府权力	(84)
5.1 中国的国家权力	(84)
5.2 中国政府的权力	(90)
5.3 中国政府的责任	(101)
5.4 中国政府的自由裁量权	(107)
本章小结	(112)
关键术语	(112)
复习思考题	(112)
第6章 当代中国中央政府	(113)
6.1 中央政府的性质、组成和职权	(113)
6.2 中央政府的机构设置	(118)
6.3 国务院的主要行政方式	(123)
本章小结	(129)
关键术语	(130)

复习思考题	(130)
第7章 当代中国地方政府	(131)
7.1 我国地方政府概述	(131)
7.2 省级人民政府	(132)
7.3 地级市人民政府	(138)
7.4 县级人民政府	(143)
7.5 乡级人民政府	(150)
7.6 经济特区政府	(155)
本章小结	(157)
关键术语	(157)
复习思考题	(157)
第8章 当代中国政府关系	(158)
8.1 中国政府与执政党的关系	(158)
8.2 中国政府与人民代表大会的关系	(162)
8.3 中央政府与地方政府的的关系	(163)
8.4 中国政府与社会组织的关系	(166)
8.5 中国政府与市场主体的关系	(172)
本章小结	(178)
关键术语	(178)
复习思考题	(178)
第9章 当代中国政府领导体制	(179)
9.1 我国行政领导体制	(179)
9.2 行政首长负责制	(184)
本章小结	(190)
关键术语	(190)
复习思考题	(190)
第10章 当代中国的公共财政	(191)
10.1 中国公共财政的提出	(191)
10.2 中国公共财政管理	(195)



10.3 中国公共财政收入·····	(201)
10.4 中国公共财政支出·····	(206)
10.5 中国的公共财政政策·····	(213)
本章小结·····	(214)
关键术语·····	(214)
复习思考题·····	(215)
第 11 章 当代中国政府人事管理 ·····	(216)
11.1 中国政府人事管理的发展·····	(216)
11.2 中国政府人事管理体制·····	(219)
11.3 “党管干部”·····	(221)
11.4 我国的公务员制度·····	(223)
11.5 我国事业单位和国营企业人事管理改革·····	(226)
本章小结·····	(228)
关键术语·····	(229)
复习思考题·····	(229)
第 12 章 当代中国政府法制建设 ·····	(230)
12.1 中国政府法制与政府法制建设·····	(230)
12.2 中国的依法治国与依法行政·····	(232)
12.3 中国的行政法·····	(234)
12.4 中国政府的行政立法·····	(237)
12.5 中国政府的行政执法·····	(241)
12.6 中国政府的行政司法·····	(246)
12.7 中国的行政赔偿制度·····	(248)
12.8 中国的行政诉讼制度·····	(252)
本章小结·····	(255)
关键术语·····	(256)
复习思考题·····	(256)
第 13 章 当代中国对政府的监督 ·····	(257)
13.1 我国对政府进行监督的历史发展·····	(257)
13.2 我国权力机关对政府的监督·····	(258)



13.3 我国政府的自身监督·····	(263)
13.4 司法机关对政府的监督·····	(265)
13.5 非国家机关对政府的监督·····	(270)
本章小结·····	(276)
关键术语·····	(276)
复习思考题·····	(276)
第 14 章 当代中国经济体制改革 ·····	(277)
14.1 我国经济体制改革的目标模式·····	(277)
14.2 我国经济体制改革的成就和经验·····	(281)
14.3 我国经济体制改革的发展趋势·····	(284)
本章小结·····	(291)
关键术语·····	(291)
复习思考题·····	(292)
第 15 章 当代中国的行政改革 ·····	(293)
15.1 改革开放前的中国政府·····	(293)
15.2 中国行政改革过程·····	(297)
15.3 2003 年国务院机构改革·····	(299)
15.4 中国行政改革的成效和经验·····	(301)
15.5 中国行政改革的现状与发展趋势·····	(305)
15.6 十六大后我国行政改革的目标和任务·····	(309)
本章小结·····	(312)
关键术语·····	(312)
复习思考题·····	(312)
第 16 章 世界贸易组织与中国政府 ·····	(313)
16.1 世界贸易组织·····	(313)
16.2 世界贸易组织对政府的要求·····	(317)
16.3 中国政府与世界贸易组织要求之间的差距·····	(321)
16.4 中国政府加入世界贸易组织的意义·····	(331)
本章小结·····	(339)
关键术语·····	(339)



复习思考题·····	(339)
参考文献·····	(340)



第 1 章

当代中国政治体制

1.1 当代中国政治体制的发展

政治体制是以国家权力结构为核心的各种政治制度的具体表现形式。当代中国政治体制是中国共产党领导的中国新民主主义革命胜利的产物。在整个新民主主义革命时期，中国共产党曾先后建立了工农民主政权、抗日民主政权和人民民主政权，这为建国后中国政治体制的建立积累了宝贵的经验财富。1949年9月21日，中华人民共和国宣告成立，当代中国政治体制也随之建立起来，在此后50多年的发展历程中，几经波折。

大体上看，我们可以把当代中国政治体制的发展分为三个阶段：体制的宏观构建时期（1949—1956年）；体制动荡时期（1957—1978年）；体制的制度化重建和完善时期（1978年十一届三中全会以后至今）。这样划分的基本依据是体制的法制化和制度化程度。法制化和制度化对一个国家的政治体制建设来说非常重要，法制化和制度化程度越高，政治体制就越稳定；反之，政治体制则会处于不断的动荡之中。

在考察当代中国政治体制的发展过程时，不能脱离两条基本的主线：党政关系和宪政关系。党政关系是指执政党和广义政府之间的关系，它们之间呈现什么样的关系形态，对政治体制的运行和发展至关重要。宪政关系，是指在我国



本政治制度——人民代表大会制度下形成的立法、行政、司法等国家机关之间的关系。当代中国政治体制的发展，在某种程度上说就是党政关系和宪政关系的发展。

1.1.1 我国政治体制的宏观构建阶段

建国初期的政治体制具有过渡性，因此制度上存在很多缺陷；随着1954年中国第一部宪法（简称“五四宪法”）颁布后，当代中国政治体制的框架基本成形。

1. 党的领导地位的确立^①

从党政关系上看，由于中国共产党在革命年代的领导地位和特殊贡献，因此从一开始，党在政治体制的中心和领导地位就确立起来。从总体上看，在这一阶段，党和国家的领导人对于党的领导地位有比较清晰的认识，认为党领导国家政权，决不是党应该直接管理国家事务，无论什么时候，都不应该把党的职能和国家机构的职能混在一起。

在实践中，党政之间也呈现出较为合理的关系形态。中央政府一切有关国家的法律、法令及重大方针，虽然都是中国共产党的创意，或由中国共产党起草，但均需经政协全国委员会或其常委会讨论，经过修改，然后交中央人民政府或政务院讨论通过，再颁布实施。1954年以后，党对政府的领导有所加强。1955年中国共产党全国代表会议决定，建立党的工作部门监督相应的政府工作部门的制度，即通过对口设部来管理干部和监督党的决议的执行情况，但不直接管理业务，也不直接向政府部门下达指示。

2. 宪政结构：从初创到确立

1949年9月21日，中国人民政治协商会议在北平召开，会议讨论通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）。《共同纲领》具有临时宪法的作用，据此建立了新民主主义国家政权。《共同纲领》规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民，人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选的办法选举产生，各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”新民主主义国家政权是在解放区政权建设经验的基础上建立起来的，具有一定的过渡性，因此还不太完善，这主要表现在：（1）还没有一部真正意义上的宪法，而是以《共同纲领》暂时代替宪法地位；（2）由于条件所限，全国人

^① 参见谢庆奎等：《当代中国政府》，44～45页，沈阳，辽宁人民出版社，1991。