

中 国 地方国家机构研究

刁 田 丁 主 编

群 众 出 版 社

主 编 刁田丁

副主编 陈嘉陵

张厚安

责任编辑 田穗生

序

《中国地方国家机构研究》，是政治学研究的国家重点项目之一“中国地方国家机构”课题组，在三年实际调查过程中进行专题研究的论文选集。

现在，社会主义现代化建设和现代国家行政管理的发展，已把国家机构的研究和改革问题提到历史的议事日程上来。中共中央《关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划的建议》指出，要适应经济体制改革的需要，“在转变职能的基础上，积极创造条件，逐步进行机构的调整和精简”，“逐步建立充满生机和活力的各项管理体制”。

地方国家机构的研究和改革，是我国整个国家机构的研究、改革的重要组成部分。当前很需要有研究地方国家机构问题的书，在占有材料的基础上，对各级地方国家机构的历史、现状和改革问题，进行系统、具体的探讨。这既是当前实际工作的需要，同时也是科学研究本身发展的需要。“地方政府”作为政治学研究的一个独立分支学科，国外已有数十年的历史。我们在恢复和发展政治学的同时，也应把地方国家机构作为一个专门学科来研究。这本书作为一个初步尝试，是可供参考的。

张友渔

1985年12月27日

目 录

序	张友渔	(1)
论地方国家机构改革的社会主义方向	刁田丁	(1)
论地方国家机构设置的基本原则	刁田丁	(13)
省级人大常委会机构设置浅议	刁田丁	(23)
关于省政府机构改革问题的探讨	刘昭庄	(35)
关于直辖市建制的设置问题	田穗生	(47)
直辖市政府机构改革浅议	田穗生	(58)
对直辖市城区政府职能和机构的探讨	田穗生	(74)
省辖市行政历史发展述评	吴 越	(87)
市地城乡双轨的地方行政体制刍议	吴 越	(106)
论地区行政机构的演变趋势	吴 越	(126)
简论我国县级国家机构的 历史、现状和改革	吴 越	(143)
论我国行政特区的特点和意义	胡盛仪	(159)
切实加强乡镇权力机关的建设	吴卫生	(167)
论乡政府体制的改革	吴卫生	(176)
如何充分发挥乡政府的经济管理 职能作用	吴卫生	(190)
乡村关系的二重性——我国乡政 村治历史发展的启示	吴越 吴卫生	(200)
关于镇建制的研究	田穗生	(211)
论我国民族区域自治的基本特征	陈嘉陵	(226)
论民族区域自治和地方自治的区别	陈嘉陵	(239)
论民族自决权和民族自治权的区别	陈嘉陵	(249)
民族自治地方的自治机关怎样正确 行使自治权	陈嘉陵	(258)
论我国司法行政与审判职能的分立	吴志龙	(269)
论我国地方政法机构的职权关系	张厚安	(283)
精简机构的历史经验值得注意	刁田丁	(304)
编后记	编 者	(315)

论地方国家机构改革的社会主义方向

刁 田 丁

中共中央《关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划的建议》指出，“七五”期间经济和社会发展所“必须遵循”的“基本原则”之一，就是“坚持把改革放在首位”。“随着国家管理经济的职能范围和管理方式的变化，各级政府经济管理部门的组织机构也要进行相应的调整 and 改革”，以便“逐步建立同新体制相适应的组织机构”。

地方国家机构的调整 and 改革，既要适应经济体制改革的客观需要，也要适应阶级统治和社会管理的客观规律性。在千头万绪、极其复杂的改革工作中，首先必须明确、端正、坚持社会主义的方向，使机构改革循着正确的轨道，得到健康的发展。

什么是地方国家机构改革的社会主义方向？就是全面体现人民当家作主、人民管理国家的议行合一的民主集中制，就是我国宪法所规定的人民代表大会制度的权力结构和体系。只有按照这一方向的指引和要求，才能在机构改革的具体实践中，正确总结我们自己的经验，合理汲取国外的有益经验，搞好机构改革。对这个问题，目前在学术界和实际工作中都有一些不同的认识，需要探讨清楚。

(一)

什么是全面体现人民当家作主、人民管理国家的议行合

一的民主集中制？能不能以此作为改革地方国家机构的社会主义方向提出来？当人们都在议论如何按照现代行政管理科学搞好国家管理的时候，提出这样的问题是否不合时宜？这要首先从什么是“议行合一”谈起。马克思在总结巴黎公社的经验时说过，“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关”^①。我们通常都把这一结论叫做议行合一原则，并被公认为社会主义国家政治制度的基本原则。按照马克思的思想，议行合一原则应有三层含义：（1）以否定资产阶级议会制的三权分立原则为前提。（2）什么叫兼管？主要不是行政和立法两种国家机构在组织形式上的简单合并，而是两种国家权力和职能在掌握、从属上的集中和统一。（3）由谁来兼管？由人民选举出来的代表机关统一行使国家权力。这种人民代表机关既是权力机关，又是工作机关，不是只管“议”不管“行”，或者管不了“行”甚至被“行”所管的“清谈馆”。对这种议行合一的思想原则，马克思是十分肯定、十分明确的，并被宣布为“永存”的原则之一。至于巴黎无产阶级在行使国家权力的短暂过程中，具体的组织、分工、形式和方法，显然具有对人民“真正负责”的优点，但却并不成熟。马克思的结论并未在这方面束缚自己的手脚。要从认识上确立马克思主义的这种议行合一的观念，必须正确回答以下三个问题：

（一）巴黎公社产生的历史条件是特殊的，议行合一的论断是否具有普遍意义？回答是肯定的。巴黎公社产生的历

^①《马克思恩格斯选集》第2卷第375页。

史条件并不成熟，连马克思也这样看。但议行合一的思想原则，却是马克思主义和欧洲工人运动相结合的科学产物，具有普遍的意义。早在四十年代，马克思和恩格斯在总结德、法无产阶级在1848年资产阶级民主革命中的历史经验时就已指出，人民革命不仅要求掌握立法权，而且要求掌握行政权，“在革命之后，任何临时性的国家机构都需要专政”，“暂时的革命秩序正是在于，分权暂时被废除了”^①。正是在这个思想基础上，马克思进一步总结了巴黎公社的经验，明确提出了议行合一的思想原则。1891年恩格斯在对德国社会民主党纲领草案提出批评意见时强调指出，“民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式”，应该“把一切政治权力集中于人民代议机关之手的要求”，“写到纲领里去”^②。由此可见，从十九世纪四十年代末到九十年代初，马克思主义关于议行合一的思想原则，经历了将近半个世纪的形成和检验过程，几十年的风云驰变，都没有动摇这个结论。又过了二十多年，列宁在1917年研究马克思的这一思想原则时，认为它“特别深刻”，体现了从资产阶级民主到无产阶级民主的“质”的转变。人民代表机关把“立法职能和行政职能结合起来=向消灭国家过渡”，也就是通过“直接的人民立法”，“把人人参加生产劳动同人人参加‘国家’管理结合起来”，实现“劳动”到“管理的更换”^③。列宁对议行合一原则的阐发，充分揭示了它的精神实质和深远意义。

①《马克思恩格斯全集》第5卷第226页。

②《马克思恩格斯全集》第22卷第274页。

③列宁：《马克思主义论国家》，人民出版社1965年版第51、70页。

(二) 在实行内阁制的资本主义国家，特别是象英国那样，内阁由议会产生，阁员从议员（主要是下院）中选出，内阁要受议会的信任和监督。这种立法和行政的权力关系，是否也是我们所说的议行合一？社会主义国家政体对资本主义国家政体的原则区别和优越性是否不能以议行合一为分界？回答是否定的。其实，英国的议会制，同样是按三权分立的原则建立起来的。洛克首倡的分权学说，正是为了适应英国资产阶级的需要。英国议会从产生到确立为制度有几百年的历史，但它真正成为最高权力机关，内阁确实唯它是从的“黄金时代”，仅仅存在于十八世纪前后一段时间。十九世纪以来，它就逐渐失去了原有的地位和权力，议会从属于内阁，政府成为权力中心，代表机关变成清谈馆了。所以，马克思在总结德、法、英等国的历史发展进程时指出，在欧洲“大陆上多数军事大国”、“议会”都已变为“帝国制度”的“点缀”和“附属品”，议会制“已经寿终正寝”^①。由此可见，连资产阶级自己也并不把三权分立的原则当作神圣不可侵犯的东西，更谈不上什么真正的制约和平衡了。从现实的情况看，英国议会的选举，实际上是代表不同财团利益的政党争夺统治权的竞争，哪个政党争得多数议席，它就是执政党，该党领袖就被英王任命为首相并组织内阁。政府首相是执政党的领袖，政府阁员又是执政党的骨干，首相通过执政党的议会党团控制议会，拥有国家的最高权力，这哪里是由人民代表机关统一行使国家权力？！从内容到形式都不是，也不可能是我们所理解的议行合一。

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷第413、434页。

(三) 二次世界大战后，有些资本主义国家的议会权力，在某些方面和某种程度上有所回升，以致名声一时的尼克松和田中也被议会弹劾下台了。而在有些社会主义国家，却曾发生了个人迷信和个人过分集权而导致的政治挫折。相形之下，是不是说资本主义国家的议会，由“清谈馆”变成“真谈馆”了？是不是三权分立又灵了，议行合一不行了？不是，完全不是。革命导师们都称资本主义国家的议会是“清谈馆”，其含义主要是指议行分离和对立，议会对行政权力的从属地位而言的。它立了法，却管不了执行，甚至立法本身也是在行政权力的重大影响下形成的。至于对劳动人民的利益，资产阶级议会甚至连清谈也说不上。过去，人们常把“清谈馆”理解为一点事情也不干，一点作用也不起，这显然太简单化了。应当看到，从资产阶级内部来说，议会和内阁是不同统治集团进行权力分配和斗争的重要场所，这种资产阶级内部的民主，对协调他们内部的矛盾关系，借以稳定其统治地位，是不可缺少的。议会权力的升降和反复，正是资产阶级内部矛盾、协调和权力再分配的外部表现。议会的这种作用至今还是存在的。但对广大人民反对剥削、反对压迫的根本要求和根本利益来说，资产阶级议会有何作为呢？号称世界上最民主的实行委员制的瑞士，议会在1971年才通过了妇女有选举权的法律，而妇女与男子平等的法律，是从那时以来又经过十多年的人民斗争，直到1984年才被议会通过。这是不折不扣的清谈馆。至于有些社会主义国家所曾经出现的个人迷信和个人过分集权问题，这不但不是议行合一的罪过，恰恰相反，正是议行合一的制度还不够健全，民主集中制遭到破坏的结果。事实证明，对我们来说，决不是三权分立的幽灵当再复活，而是议行合一的原则必须坚持和发展。

从上述问题的回答可以看出，马克思用议行合一原则否定三权分立原则，其思想实质到底是什么？一不是从政权组织形式上否定代表制（巴黎公社委员会也是一种代表制）；二不是从国家权力的具体执行过程中否定分工制（巴黎公社所属的十个委员会也是一种权力行使的分工）。马克思所要否定的，是在三权分立的掩盖下，名为“主权在民”的人民代表机关，并不能真正地、全面地掌握和行使国家权力的那种事实和制度。历史发展的实际情况是，在资产阶级取得统治以前，三权分立表现为资产阶级向封建贵族，实行阶级分权，实质是用阶级分权掩盖资产阶级同贵族势力相妥协的办法，企图达到独掌政权的目的。在资产阶级取得统治后，三权分立表现为资产阶级内部不同统治集团之间的权力分配和分工，用这种权力分配和分工装饰民主，来掩盖资产阶级一个阶级的专政。所以，我们对三权分立原则的否定，不仅是内容问题，也包括形式问题。我们所讲的议行合一原则，同样既表现于内容上的不同，也表现于形式上的不同。

（二）

中国共产党一贯忠实于议行合一原则，并在实践中予以坚持和发展。1928年，党的“六大”决议指出，我们实行的苏维埃，“兼有议会主义及直接民主之长，人民选举代表同时有立法及行政之权”^①。1931年，《鄂豫皖区苏维埃临时组织大纲》规定，苏维埃的“组织原则是立法行政合一，完全运用民主集中制”^②。曾任陕甘宁边区参议会副议长和政府秘

①《六大以来》（上），人民出版社1980年版第24页。

②《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第2卷第146页。

书长的谢觉哉指出，边区政权实行的是“立法司法行政统一的一元化的民主集中制”。1945年，毛泽东在《论联合政府》的有名著作中，全面总结了根据地政权建设的经验，得出结论说：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府”。“只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动”^①。1949年9月，董必武在中国人民政治协商会议上《中华人民共和国中央人民政府组织法的草拟经过及其基本内容》中指出，“民主集中原则的提出，正是针对着旧民主主义三权分立的原则，‘我们不要资产阶级骗人的那一套，我们的制度是议行合一的’^②。1982年通过的新宪法规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民”。“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”

当我们回顾建国三十六年以来的历史，考察议行合一的理论和实践时，就会发现有三种情况应当作出必要的判断：

（一）1950年通过的地方各级人民政府组织通则中规

①《毛泽东选集》一卷本第958页。

②《董必武选集》第246至247页。

定，地方各级人民代表大会和人民政府是本行政区内人民行使政权的机关，在本级人民代表大会闭会期间，本级人民政府即为行使政权的机关。这种不分权力机关和行政机关而共同行使政权的情况，到1954年宪法就改变了：“中华人民共和国的一切权力属于人民，人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。由地方人民代表大会选举产生的“地方各级人民委员会，即各级人民政府，是地方各级人民代表大会闭会的执行机关，是地方各级国家行政机关”，并在本级人民代表大会期间行使地方各级权力机关的常设机关的职权。这种情况，到1979年通过的地方组织法又有所改变：县以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，作为它在闭会期间的常设机关，是地方国家权力机关。地方人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。这种权力机关的常设机关和行政机关自上而下逐步分开设置，是否说明我国的政治体制，在1954年或1979年以前是议行合一的，而以后就不是或不完全是议行合一了呢？不能这样说。这种变化不仅完全符合议行合一的原则要求，而且丰富、发展了它的内容和形式。一切国家权力集中、统一由人民代表大会掌握（议行合一），不仅不排斥具体执行过程中的必要分工，而且是以合理的分工和配合来保障的。对于我们这个十亿人口的大国来说，地方各级人大常委会的设立，加强了地方国家权力机关在工作上的连续性、经常性和有效性，也有利于地方各级人民政府集中精力更好地执行本级人民代表大会和上级行政机关的决定，有利于人民管理国家。国家权力的议行合一和职权行使的适当分工是既有联系又有区别的辩证关系，不能互相排斥、混淆或替代。

(二)“文革”期间成立的地方各级革命委员会，代替了原来的地方各级人民政府，它既是地方各级人民代表大会的常设机关和执行机关，又是地方各级国家行政机关，而且还是党政不分的。这种情况是否说明它才是真正的议行合一呢？不是，完全不是。“革命委员会”这一概念，在我党历史上是指武装起义的组织机关和暴动成功后的临时政府，是党政军三位一体的革命政权组织形式，是建立正式地方苏维埃的过渡形式。这在当时是完全必要而正确的。但它在“文革”期间的出现，从名称到产生办法和组织结构都是一种历史的倒退，是对议行合一原则在特殊条件下的歪曲。如果把这种被歪曲了的政权形式当作议行合一原则的“罪过”，从而怀疑、否定议行合一的原则，那真是天大的误会。

(三)长期以来，在党和国家的一些文献和法律中，在党和国家领导人的一些讲话和著作中，在学术界的研究活动中，对作为政体的行议合一原则和民主集中制原则，常有四种提法：有人有时只提议行合一；有人有时只提民主集中制；有人有时在同等意义上把议行合一和民主集中制并提；有人有时把议行合一和民主集中制作为两个原则而并列。这种情况一方面说明政治学研究的落后状况，一方面说明政治学上的这一基本概念急待规范化。从实际情况来看，我们从政体上讲的民主集中制，也就是议行合一原则在中国条件下的坚持和发展。但是，民主集中制的原则，在我国的政治生活中，既是党内的组织原则，又是国家机构的组织原则，既是党内外的一种工作制度，又是党内外的一种工作方法。为了避免在概念使用上的混乱和误解，应当把作为政体的民主集中制从中区别出来，用“议行合一的民主集中制”概念，来概括议行合一原则在我国得到坚持和发展的历史过程，显出中国的特色。

(三)

按照议行合一的民主集中制来建设地方国家权力机关，搞好机构改革，最根本的要求就是要真正体现广大人民的意志。正如毛泽东所说，“只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表会议，才是真正的人民代表会议。”^①这是衡量地方各级国家权力机关是否名符其实的唯一标准。

为了把地方各级国家权力机关建立在“真正广大群众意志”的基础之上，并形成真正的权威，在人民代表大会及其常委会的工作本身，还有一系列具体问题值得探讨：作为人民代表，当然要讲先进性、广泛性和代表性，但一定的政治活动能力，是否也应成为条件之一；在各级各类人民代表数的比例关系中，领导机关负责干部中的代表数同下级机关负责干部和群众中的代表数，如何恰当处理才有利于发扬民主；在人民代表和选民的关系及其活动方式方面，如何才能激起主动、积极、饱满、持久的政治热情；地方各级人民代表大会常务委员会的领导班子，在年龄结构、知识结构、专业结构和能力结构方面，怎样做才能建立起真正有权威的权力机关；地方各级人大常委会的机构设置和人员结构，应当怎样处理才能符合既是权力机关又是工作机关的要求；在地方各级人大及其常委会的全部活动中，按照宪法和法律的规定，如何同一切违背宪法和法律的不良现象及时进行切实、有效、有力的斗争，我们必须从理论上和实践上正确回答这些问题。

按照议行合一的民主集中制原则来建设地方各级人民政府，搞好机构改革，最根本的要求就是，一方面“能够真

^①《毛泽东选集》一卷本第1203页。

正代表民意”、一方面做到“行政权力的集中化”，二者必须结合起来，“政府的力量才特别强大”①。而要做到这一切的关键和基础，又在于真正依靠人民代表大会，“没有代表大会作依靠的执行委员会（引者按：指政府），其处理事情，往往脱离群众的意见”②。现在，地方人民政府必须真正以人民代表大会作依靠的问题，以新时期的新高度，特别突出地提到议事日程上来。不管人们在现实生活中是否承认这一点，这个问题的真理性、重要性、迫切性，必将随着时间的推移而被人们所认识。

什么叫“依靠”？怎样作“依靠”？按照毛泽东的思想原则，地方人民政府对地方人民代表大会的依靠，首先在于从认识上真正弄清政府权力的来源问题。只有人民代表大会才是人民意志的集中体现，才是“真正的权力”。人民政府的一切行政权力，都应当是来自人民代表大会的交付和委托。我们说国家权力的来源只能是人民的意志，这是具体的而不是抽象的，它所存在的客观实体，就是各级人民代表大会及其常设机关，任何其它解释都是不对的。地方人民政府对人民代表大会的依靠，在实践上的集中表现是，人民政府执行所被交付、委托的一切任务时，一方面要切实保证“不违背曾经民意通过的方针”，一方面还要切实保证人民的民主活动，使广大人民“能够自由地去支持政府，和有一切机会去影响政府的政策”③。所谓“不违背曾经民意通过的方针”，是积极的不是消极的，既要坚持又要按法定程序予以

①《毛泽东选集》一卷本第354页。

②《毛泽东选集》一卷本第71页。

③《毛泽东选集》一卷本第354页。

发展。要使人民对政府的支持真正是“自由地”，对政府政策的影响真正“有一切机会”，不仅要有主观努力，而且还要具备一定的社会、经济和文化条件，我们必须尽一切可能，努力创造“自由地”和“有一切机会”的实际条件，务必使这种依靠真正落到实处。

地方人民政府对人民代表大会的依靠，既表现于权力机关的决策过程，又表现于执行机关的行政过程，只有把这种依靠贯穿于全过程，人民政府的强而有力才具有经久不竭的活力源泉。

按照议行合一的民主集中制来建设地方国家权力机关、行政机关和司法机关，要求是多方面的。要搞好机构改革，就得全面、综合考虑上述要求，才能保持正确的方向，把地方国家机构的建设、改革和完善，逐步提高到社会主义的现代水平上来。

论地方国家机构设置的基本原则

刁 田 丁

我国地方国家机构设置的基本原则是什么？一曰“工作需要”和“繁简”；二曰“精简”或“精干”。这是半个世纪以来见诸法律的明文规定，例如：

1933年12月12日，由毛泽东等签署公布的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》第四十一条规定：“乡苏维埃下各种委员会之组织，得按照当地工作需要情况增加之或减少之。”

1949年4月9日，由陕甘宁边区参议会和政府联席会议在其通过的《陕甘宁边区政府暂行组织规程》的第十条规定：

“各厅、行、处、会得视工作繁简设置处、局、科、室、股分工办事，并得视工作需要，经边区政府委员会会议或政务会议通过，设置各种专门委员会与直属机关，主管一定事项。”

1982年12月10日，由全国人大五届五次会议修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第三十条规定：地方各级人民代表大会“常务委员会根据工作需要，设立办事机构”；并在第三十八条规定：“地方各级人民政府根据工作需要和精干的原则，设立必要的工作部门。”

除以上法律规定外，在历次精简机构的工作中，还有各种政策性的规定，这可以视为“工作需要”和“精简”的原则在各种不同时期不同情况下的具体化，以1982年和1983年有关