

《当代中国政府与政治》课程基本情况

一、**授课专业：**政治学与行政学专业

二、**学时学分：**总学时 72 ； 周 4 学时， 4 学分

三、**使用教材：**谢庆奎主编：《当代中国政府与政治》（第二版），北京：高等教育出版社，2010 年版。

四、教学参考书

1、浦兴祖主编：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社 2002 年第 2 版。

2、徐育苗主编：《当代中国政治制度研究》，湖北人民出版社 1993 年版。

3、蔡定剑著：《中国人民代表大会制度》，法律出版社 2003 年版。

4、朱光磊著：《当代中国政府过程》，天津人民出版社 2002 年版。

5、魏娜 吴爱明著：《当代中国政府与行政》，中国人民大学出版社 2002 年版。

6、杨光斌著：《中国政府与政治导论》，中国人民大学出版社 2003 年版。

五、教学方法

1、集中讲授式教学：主要用于讲授基本概念和基本原理，阐述课程的结构安排和逻辑体系。集中教学有良好的学习气氛和踊跃的师生互动。在教学中教师通过精心设计一些特别的教学细节来突出教学内容的重点和难点，极大地调动了学生学习的积极性，活跃了课堂气氛，既促进了学生对知识的理解，又锻炼学生的实践技能，有利于学生管理能力等综合素质的提高。

2、问题探究式的教学：教师在课程或课堂中提出问题，启发学生的思维，引导学生理解概念和原理的同时，学会自己来解答问题，然后由教师加以分析和总结，使学生从中领会思路，学会解决问题的办法。

3、案例分析式教学：在教学过程选取大量生动具体而又贴近学生生活的案例用于教学，引导学生分析案例，既增强学生分析实际问题的能力，同时增加课程的趣味性，培养学生学习兴趣。

4、课堂讨论式教学：在教学中设置了一定学时的讨论课，就某一问题进行现场讨论。这种讨论有时是即时的，有时则是事先布置讨论题目，要求学生查阅书籍和收集相关资料课前进行准备，并在课程进行讨论和展示。讨论式教学法对于学生的各方面能力是一个有效的训练，包括收集资料的能力、加工资料的能力、语言表达能力、小组分工配合能力等。

5、小组项目式教学：在教学中将学生分为一定的小组，在课前给学生安排一定的任务，由小组共同完成内容，并集中展示小组学习成果，小组活动作为平时成绩进行考核。

6、课堂辩论式教学：把课程教学有争议，学生关注较多的问题在课堂中进行简短辩论，通过辩论促进学生对知识的理解和应用。

7、网络式教学：教师鼓励学生在平时应用网络资源，如已有的全国性相关精品课程网站，尤其是国内外名校的相关课程网站等自学或复习，培养学生终身学习的能力。

六、教学手段

1、多媒体授课，多媒体课件以其生动、具体的形态向学生展现了社会学领域丰富而精彩的内容。

2、网络教学：《当代中国政府与政治》课程教学普遍使用现代教育技术，课程的相关资料已上传到 Blackboard 教学平台，网络互动已启用。

七、考核方式

课程期末考试为闭卷考。占总成绩的 70%。每学期试题题型不定，一般为填空题、单项选择题、多项选择题、简答题、论述题、案例分析题等，但至少必须包括五种题型；平时成绩占总成绩的 30%，是教师根据教学内容自行布置 6 次平时作业，作业以百分制计成绩，然后取平均值。作业探索多种作业形式，包括书面作业、课堂讨论、课堂发言等。

八、学生创新精神与实践能力的培养方法

1、注重启发学生善于思考、钻研和解决疑难问题的能力，让学生在初学专业课程时，树立专业意识，形成专业思维，掌握专业分析和解决问题的方法。

2、通过专业知识和专业理论的教学，引导学生使用专业语言、专业理论思考分析问题。

3、培养专业兴趣，通过展示国内外政策科学丰硕的研究成果与广泛的应用领域，帮助学生认识、了解、热爱专业，变被动学习为主动学习。

4、强化和训练学生主动观察社会的能力。

九、学习规范要求

1、严格考勤，本门课程在上课期间采用随机抽查的方式点名，无故缺席三次以上，取消本门课程考试资格，每缺勤一次在平时分总分中扣除 5 分。

2、鼓励学生积极、主动回答问题。主动回答问题者平时成绩加 1-3 分。

3、课程学习中要求学生记录笔记，期末进行检查。

4、鼓励学生大量阅读社会学书籍，并做读书笔记，期末提交并计入平时成绩。

正文内容

第一章 导论

教学目的和要求：通过本章学习，掌握政府的一般概念，政治的含义及政治的社会地位，理解政府与政治的关系。

教学重点：政府与政治的含义及其两者的关系。

教学课时：4 学时

教学内容：

第一节 政府

一、政府的定义：为执行国家权力,进行政治统治并管理社会公共事务的机关。有广义和狭义之分。

(一) 广义说的政府,泛指一切国家政权机关,如立法,司法机关,行政机关以及一切公共机关。

(二) 狭义说的政府,专指一个国家的中央和地方的行政机关。

二、政府的职能

(一) 实行政治统治

(二) 管理社会公共事务

第二节 政治

一、非马克思主义的政治观

1. 用道德的观点解释政治,把政治等同于伦理道德。

2. 认为政治是一种法律现象,把政治等同于立法和执法过程。

3. 认为政治是对权力的追求和运用——即施展谋略,玩弄权术。

4. 将政治看作是“管理众人之事”,即将政治等同于公共事务的管理活动。

二、马克思主义的政治观

1. 政治是一种社会关系。

2. 政治是经济的集中体现。

3. 国家政权是阶级社会政治的根本问题。

三、政治的含义

政治就是在一定的经济基础上,人们围绕特定利益,借助公共权力来规定和实现特定权利的一种社会关系。

四、政治的社会地位

(一) 政治与经济

政治由经济基础决定,是经济基础的集中反映。

(二) 政治与法律的关系

1. 政治是法律产生和发挥作用的前提。

2. 法律强化政治统治。

(三) 政治与宗教的

封建社会,政教合一。

资本主义后,政教分离。

(四) 政治与道德

区别: 1. 政治是上层建筑,道德是社会意识形态。2. 政治有强制性,道德不具备强制性。联系: 1. 政治可强化或改造道德内容,为政治统治服务。道德影响着政治统治基础,作用方向和方式,规范着政治行为。

第三节 中国政府与政治

一、当代中国政府与政治的历史演进

(一) 改革开放之前的中国政府与政治：

1. 过渡时期（1949-1953）：党与国家政权机关的关系是：对政权机关的工作性质和方向给予确定的指示，通过政权机关实施党的政策并对它们的活动实施监督，挑选提拔忠诚而有能力的干部到政权机关中工作，发挥党员的先锋模范作用。

2. 形成时期（1954-1956）：党加强了对政府的领导。

3. 变动时期（1957-1965）：党高度集权，党政不分，以党代政的弊端显现。

4. 动乱时期（1966-1976）：中央文革变成了权力机关，个人权力凌驾于一切之上，出现了有党无政、有中央无基层，高度集权与高度无政府状态并存的局面。

(二) 改革开放以后中国的政府与政治体系：全能主义逐步消解，计划与集权体制正在转变，现代化因素在增加。

思考题：试论政府与政治间关系。

第二章 宪法

教学目的和要求：通过本章学习，明确掌握宪法、宪政、宪法的结构、宪法和政府的关系、宪法与公民权利的关系；了解中国宪法的演进历程，从中找出宪法的内容演变的基本逻辑；理解宪法的功能与作用；体会依法行政、依法治国、社会主义民主建设、社会主义政治文明建设等与宪政之间的关系。

教学重点：

- 1、宪法与宪政的含义及其关系；
- 2、宪法和政府的关系；
- 3、宪法与公民权利的关系。

教学难点：

- 1、宪法与宪政的关系；
- 2、社会主义宪政建设。

教学课时：8 学时

教学内容：

第一节 宪法的演进

一、宪法与宪政

(一) 宪法：宪法是一部关于政府结构的法律，最核心的内容是规定政府的构成，每个部分如何产生，如何行使权力，相互关系如何。宪法不是普通的法律，而是纲领性的国家大法，它规定了国家组织、政治制度及其指导原则，规定了公民享有的权利和承担的义务，集中反映了社会发展和民众要求的国家根本大法。

(二) 宪政：宪政是一种政治形态，政治安排。所谓宪政，就是用宪法规定国家体制、政权组织以及政府和人民相互之间的权利义务关系，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”

二、五四宪法

(一) 五四宪法规定的政府体制：

党的领导高高在上，全国人大是国家最高权力机构，地方各级人大是地方权力机关，但任期不同。地方人大不设常委会。

由人大产生政府，各级政府是人大的执行机关，也是行政机关。执行机关与行政机关不一样，执行机关向人大负责，行政机关向上一级政府负责。

由人大产生法院，检察院。

(二) 五四宪法构建的政府体制特点：

1. 党的领导：党直接执掌、行使国家政权。由此出现了党的领导机关的政权化问题。
2. 高度中央集权：纵向集权和横向集权导致中央集权。
3. 全能主义的管理。党和政府管理社会一切。
4. 政府管理经济是计划管理，是一种指令性的计划管理。

二、七五宪法

其主要内容是：

1. 肯定人大是权力机关。规定：“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”。
2. 革命委员会是人大的执行机关和常设机关。
3. 国家的检察权由公安机关行使。
4. 法院是审判机关。

三、七八宪法

(一) 七八年宪法修改了七五年宪法的一些明显错误：

1. 删除了七五宪法中“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”的限制性描述。
2. 取消了一些文革语录条文，如备战，抓革命，促生产等。
3. 恢复了五四宪法中比较好的条款：如人民陪审员制度，公开审判制度等。
4. 增加了新条款：如实现四个现代化，监督国家机关和工作人员等。

(二) 七八年宪法是一部不完善，不严谨的宪法

1. 指导思想仍然坚持阶级斗争为纲的提法。
2. 内容上延续了七五宪法的文革用语，如大鸣、大放、大字报等。

四、八二宪法

(一) 取消了肯定文化大革命和以阶级斗争为纲的内容，明确了国家的根本任务实进行社会主义现代化建设。

(二) 增加了许多新内容：如设立经济特区，实现祖国和平统一大业，个体经济是公有制经济的补充等。

(三) 公民的权利和义务更为全面，平衡。

(四) 修改和完善了全国人大的会议制度。

第二节 宪法的结构、功能和作用

一、宪法的结构

结构是指各部分的组合，也指一种组织的组成方式和内部构造。

中国现行宪法的结构。它是由序言、总纲、公民的基本权利和义务、国家机构以及国旗、国徽和首都等五个部分组成。

二、宪法功能

(一) 政治功能：

(1) 通过立法确认革命胜利成果，用以证明推翻旧政权和建立新政权的合理性，以使新政权的存在合法化，确认国家政权的归属，树立其统治权威。

(2) 通过立法把社会各阶级在国家中的地位和相互关系固定下来，用以调和统治阶级内部的矛盾，镇压敌对势力的反抗，进而使政权更加巩固；

(3) 通过立法把政权机构的组织体系、性质任务、职责权限、工作程序等规定下来，使政权组织的活动有法可依、有章可循，保证整个国家机器有条不紊地正常运转。

(二) 经济功能。宪法在维护经济基础、促进经济发展方面的功能非但确实存在，而且对整个国家的繁荣富强和人民幸福起着决定性的作用。

(三) 宪法的法制功能。从法制的角度进行分析，宪法的功能表现在健全法律制度，推动法制建设上。

(四) 宪法的人权保障功能。从保障人权的角度进行分析，宪法的功能表现在保障并维护公民的基本权利上。

(五) 宪法的思想文化功能。从思想文化上的角度进行分析，宪法还具有确认文化制度，促进精神文明发展的功能。

三、宪法的作用

(一) 宪法对国家权力的作用：巩固维护国家权力和规范国家权力有效运行。

(二) 宪法对政治制度的作用：确立并维护国家的政治制度和改革国家政治体制上。

(三) 宪法对法制的作用：为法制的统一和完整奠定基础。

(四) 宪法对社会经济的作用：保护自己的经济基础和促进经济的发展。

(五) 宪法对公民权利的保障作用：一是规定权利，二是限制权利。

第三节 宪法的性质、原则和特点

一、宪法的性质

(一) 宪法的至上性和根本性

(二) 宪法的原则性和全面性

(三) 宪法的民主性

二、宪法的原则

(一) 人民主权原则：

人民主权原则，就是主权原则，其中心内涵是国家权力来源于人民，属于人民。

(二) 基本人权原则：

人权(Human Rights)，就是作为一个人应当享有的权利。

(三) 法制原则：法制与法治是不同的。

宪法的制定说明，依法治国的法制核心已经确立，宪法本身就是法制原则的体现，在不同的历史时期，法制原则所反映的内容是不同的。社会主义国家的宪法也体现了法制原则。社会主义法制原则表现为两个方面：一是人民立法权，二是依法办事。

(四) 民主集中制原则：中国的国家组织及其活动方式实行民主集中制原则，而西方国家则实行分权制衡原则。

三、宪法的特点

(一) 中外宪法所共有的特点：

1、原则性和概括性。

2、高度适应性和相对稳定性。

3、最高权威性和无具体惩罚性。

(二) 中国现行宪法的特点：

1. 坚持四项基本原则

2. 坚持以经济建设为中心

3. 坚持改革开放

4. 坚持精神文明建设

第四节 宪法对国家制度和公民权利与义务的规定

一、国家政治制度和政府组织原则

（一）国家基本政治制度

1. 人民民主专政的国家性质

（1）人民民主专政是在人民内部实行民主，对敌人实行专政。

（2）人民民主专政实质上就是无产阶级专政。

（3）人民民主专政的阶级力量是工人、农民、知识分子以及其他爱国者。

2. 人民代表大会制度的政权组织形式

政权组织形式，即政体。中国宪法否定了资产阶级的“分权制衡”、“议会民主”制度，选择了人民代表大会制度作为国家的政权组织形式。。

3. 国家的结构形式

中国的国家结构形式是单一制，具有统一的最高权力机关、宪法、国籍、军事和外交权。

（二）政府组织和活动原则

1. 责任原则：责任原则是指政府机关在行使自己的职权的过程中所应承担的职权和负有的责任。

2. 廉政和勤政原则：廉政是指国家机关及其工作人员遵纪守法、廉洁奉公和为此而采取的措施，方法和手段。

3. 为人民服务原则：人民民主专政的国家性质决定了政府机关必须把全心全意为人民服务作为自己活动的宗旨。

二、公民的基本权利和义务

（一）公民的概念

1. 公民是一个法律概念，是和民主政治紧密相连的。

2. 公民和人民：公民是法律概念，人民是政治概念，

（二）公民的基本权利：

现行宪法赋予公民的权利非常广泛，概括说来，主要有以下几种：

- （1）平等权；
- （2）政治民主和自由权；
- （3）宗教信仰自由权；
- （4）人身自由权；
- （5）受益权；
- （6）特定公民的权利和自由。

（三）公民的基本义务：

宪法列举的公民的义务主要有：（1）维护国家统一和民族团结；（2）遵纪守法和尊重社会公德；（3）维护国家安全、荣誉和利益；（4）保卫祖国、依法服兵役和参加民兵组织；（5）依法纳税。

三、宪政建设：政治文明的基本路径

（一）宪政努力

1. 自主自发的政治参与：我要当人大代表。

2. 媒体和舆论监督：在近两年，我们看到中国的媒体和公众舆论（包括 Internet 舆论）在监督政府和维护公民权利方面发挥着前所未有的作用。

3. 用宪法维权：挑战违宪审查制度，反歧视诉讼。

4. 地方自主的民主改革

5. 法治政府建设：建设透明、限权政府，官员问责制，审计风暴。

（二）中国的宪政建设内容：

在我国当代，宪政建设的主要内容包括：

1. 扩大公民基本权利的保障范围，并且通过立法的完善，形成法制体系化的权利保障网络。

2. 完善我国人民代表大会制度，使之真正体现人民民主的宪政政治理念，成为社会中各种利益集团解决政治纷争的主要渠道和场所。

3. 实现党的领导与人民当家作主和依法治国的统一。
4. 坚持和完善中国共产党领导的多党合作制度。

思考题:

1. 简述宪法与宪政的关系。
2. 试论如何构建中国特色的宪政体制?

第三章 政党制度

教学目的和要求: 通过本章学习, 掌握我国政党制度的特点, 中国共产党的组织体系(中央组织、地方组织、基层组织), 我国党政关系演化的过程, 执政的中国共产党执政的方式及特点; 了解中国政党制度形成的过程及原因, 参政党参政的方式及实现的途径, 我国政党制度的发展历史, 民主党派及其组织体系。

教学重点:

- 1、我国政党制度的特点;
- 2、中国共产党的组织体系;
- 3、执政的中国共产党执政的方式及特点。

教学难点:

- 1、改善和完善党的领导;
- 2、正确处理执政党与政府和人大的关系。

教学课时: 12 课时

教学内容:

第一节 中国政党制度概况

一、中国政党制度的基本概况

(一) 中国共产党概况

1. 组织机构

(1) 中央组织: 全国代表大会、中央委员会、中央纪律检查委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会、中央军事委员会、中央书记处。

(2) 地方组织: (中央以下, 乡镇以上)

党的省、自治区、直辖市、设区的市和自治州的代表大会, 县(旗)、自治县、不设区的市和市辖区的代表大会, 每五年举行一次。

(3) 基层组织: 企业、农村(乡镇)、机关、学校、科研院所、街道办事处、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队和其他基层单位, 凡是有正式党员三人以上的, 都要成立党的基层组织。党的基层委员会每届任期三年至五年。

2. 中国共产党的组织原则是民主集中制原则。

民主集中制由列宁最早提出, 概括地说, 就是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。它既是党的根本组织原则, 也是群众路线在党的生活中的运用。

(二) 中国民主党派概况

中国的民主党派有八个: 中国国民党革命委员会(民革)、中国民主同盟(民盟)、中国民主建国会(民建)、中国民主促进会(民进)、中国农工民主党(农工党)、中国致公党(致公党)、九三学社、台湾民主自治同盟(台盟)。建国后, 八个民主党派以《中国人民政治协商会议共同纲领》和共产党的政治纲领为自身的政治纲领, 接受中国共产党的领导。

二、中国政党制度的基本特点

(一) 多党合作制：共产党和八个民主党派之间的合作。包括三个方面的内容：

1. 多党合作制以宪法规定的根本准则。
2. 多党合作制具有共同的奋斗目标——建设社会主义现代化国家。
3. 多党合作制具有政治协商、民主监督、参政议政的传统。

(二) 中国共产党的领导：在多党合作制中，中国共产党的领导是多党合作制的前提，也是合作制的关键。

三、中国共产党执政地位的确立

(一) 中国共产党执政地位的内涵

1. 执政地位：执政是政党最根本的实践方式。

(二) 党的领导的实现

1. 国家机关的主要领导都由党员担任。

2. 每个国家机关要增加干部时，由党向国家机关推荐干部。

3. 党管干部原则。

4. 党组制：在国家机关，人民团体、经济组织、文化组织的领导机关中设立党组，从而保证党的路线、方针政策的实施。

5. 对口管理：公检法三家实行双重管理，即接受党和政府的管理，党通过上述方式对国家机关实行直接领导。

(三) 加强和改善党的领导

加强党的领导：

1. 加强思想建设：

(1) 挑战：执政方式的挑战、改革开放的挑战、市场经济的挑战、西化的挑战。

(2) 对策：一是思想价值观的纯洁。二是思想价值观的再造——再造党在市场经济环境中的思想价值观。三是思想价值观的运用——党内批评和自我批评。

2. 加强组织建设：领导班子建设和组织制度建设。要加强党组织内部的监督作用。要加强上级党组织对下级党组织的监督和下级党组织对上级党组织的监督，实现自上而下和自下而上的双向监督。

3. 加强作风建设：

(1) 思想作风建设——解放思想、实事求是。

(2) 工作作风建设：根除形式主义和官僚主义，坚持重实际、说实话、办实事、求实效、妥善处理改革与发展中的问题。

(3) 学习作风的建设：一是要加强对马克思主义理论的学习。二是要把马克思主义基本原理运用于改革和现代化建设的新实践。三是把学习专门知识置于重要位置上。四是借鉴外国的有益知识和经验。

4. 健全党的领导体制：弊端是官僚主义现象，权力过分集中，家长制，干部领导职务终身制和各种特权现象。对策是：

(1) 调整党的领导者产生的方式。采用直接选举和竞争选举，取消选拔制度。

(2) 推行书记任期制——任期不超过两届。

(3) 明确规定各级党组织的权力，实施重大事务全体党员公开表决制度。

(4) 改革监督领导体制——探索新的党内监督领导体制。

(5) 改革党的领导方式——从政策型向法治型转换。

此外，还要改善党的领导。

第二节 政党与政府

一、执政党与国家立法机关

(一) 共产党与人民代表大会关系的发展过程。

1. 建设与破坏并重期（1954-1964）
2. 严重破坏期（文革期）
3. 恢复发展期（1976年10月后）

(二) 正确处理政党与国家权力机关的关系

1. 各司其职，职能归类。政党和国家权力机关应各司其职，分辨出政党职能的侧重点与国家权力机关职能的侧重点。

2. 执政党应遵守法律规范。

3. 继续落实宪法所规定的国家权力机关所应有的权力，使人大能够自主行使宪法规定的权力，充分发挥人大的权力机关的作用。

4. 执政党应支持人大依法履行国家权力机关的职能。

二、政党与国家行政机关

(一) 政党与国家行政机关关系的现实形态

1. 重大事务的决定权由执政党作出，国家行政机关仅仅是执政党的执行机关，没有自身独立性。

2. 执政党掌握国家行政机关人事权，包括选举职务人选的推荐，任命人选的确定，行政机关没有自身的高级领导职务任命权。

3. 各级党组织在中央与地方政府的办公会议或常务会议上发挥着极为重要的作用。

(二) 当代中国党政关系的新形态

1. 明确政党组织和国家行政组织是不同的，政党不能取代国家行政机关直接进入各种具体事务的操作程序。

2. 执政党在权力有限的前提下，加强对行政机关的有效监督。执政党应将一般事务的管理权归还行政机关，切实加强对行政机关的有效监督。

3. 执政党的职能重点是国家意志的表达，政府的职能重点是国家意志的执行。

4. 改革完善执政党的思想领导和组织领导。

三、政党与国家司法机关

(一) 执政党与司法机关关系的现实形态

1. 执政党在司法机关内设置相应的党组织，以便接受执政党的领导。

2. 法律制定的依据是党的政策。

3. 政策大于法律的现状还未彻底改变

(二) 正确处理执政党与司法机关的关系

1. 保证司法独立。

2. 坚持党的领导，意味着党要合理配置各种机构，使各司法机构之间保持合理的平衡和制约，确保法院和检察院能独立行使职权。

第三节 政党与市场

一、新中国建立初期经济体制模式的形成

建国后，我国对如何建设社会主义国家的理解是完完全全的空白，基本上是全盘照搬苏联模式。在抗美援朝和国民经济初步恢复后，毛泽东提出了“一化三改”的过渡时期总路线，即“社会主义工业化”、“改造农业”、“改造手工业”、“改造资本主义工商业”。到1957年第一个国民经济五年计划完成的时候，社会主义改造基本完成，基本建立起了公有制占绝对统治地位的计划经济体制。

二、中国共产党对市场的认识过程

(一) 第一阶段（1978年以前）：计划经济一统天下

(二) 第二阶段（1978—1984年）：计划经济为主，市场调节为辅

- (三) 第三阶段（1984—1989年）：社会主义有计划的商品经济
- (四) 第四阶段（1989—1991年）：计划经济与市场调节相结合
- (五) 第五阶段（1992年以后）

1992年初邓小平同志的南巡讲话和1992年10月党的“十四大”的决议标志着中国改革开放进入新的历史阶段。十五大把以公有制为主体，多种所有制经济共同发展确定为社会主义初级阶段的基本经济制度。

三、中国共产党与市场关系的基本特点

- (一) 理论指导是认识市场规律的前提
- (二) 执政党调整价值观念是推进市场经济发展的保障
- (三) 党的重大决议或政治报告是党阐述认识市场规律过程的主要途径

党的十二大，十三大，十四大，十五大都对社会主义市场经济体制的确立发挥了至关重要的作用。

- (四) 市场经济的实践是党制定正确政策的源泉

第四节 政党与政党

一、执政党与参政党关系的发展过程

中国共产党领导的多党合作制度是我国政党制度的基本内容，它不同于西方资本主义国家的多党制或两党制，也有别于一些社会主义国家实行的一党制，它是马克思列宁主义同中国革命和建设实际相结合的一个创造。中国共产党领导的多党合作制度，是在我国长期的革命和建设过程中形成和发展起来的。

1. 民主革命时期，共产党同各民主党派的合作

各民主党派在民主革命时期与共产党的建立的这种团结合作关系，为建国后实行共产党领导的多党合作制奠定了基础。

- 2. 共产党领导的多党合作制的形成
- 3. 共产党领导的多党合作制的发展

二、多党合作的形式和途径

1. 中国共产党召集的协商座谈会。以会议的形式进行协商，包括民主协商会、谈心会和座谈会三种。

2. 共同参加国家政权。民主党派成员和无党派人士既可以在各级国家权力机关中参政议政，也可以担任各级国家行政机关和司法机关的领导职务。

3. 中国人民政治协商会议。我国共产党领导的多党合作制度的组织形式就是各级人民政治协商会议。中国人民政治协商会议是中国共产党领导下的爱国统一战线组织，同时又是中国共产党领导的多党合作和政治协商的一种重要组织形式。

三、多党合作制度的完善与发展

(一) 新时期中国共产党领导的多党合作制所面临的问题

- 1. 执政党的合法性基础问题。
- 2. 中国共产党与民主党派的关系问题。
- 3. 政治参与问题。
- 4. 制度化、法制化问题。

(二) 新时期发展和完善中国共产党领导的多党合作制的对策建议

- 1. 扩大执政党的执政基础。
- 2. 加强民主党派的自身建设。
- 3. 不断完善和拓展民主党派参政议政的渠道。
- 4. 加强中国共产党领导的多党合作制的制度化、法制化建设。

第五节 政党与人民军事力量

一、中国人民军事力量概况

（一）中国人民解放军

中国的军事力量由中国人民解放军，中国人民武装警察和民兵三大部分组成。

（二）中国人民武装警察部队

是国家武装力量的重要组成部分，在国务院和中央军委的领导下，担负国内安全保卫任务。其职能是捍卫中国共产党的领导，捍卫社会主义制度。基本使命是维护国家主权和尊严，维护社会稳定，保卫重要目标和人民生命财产安全。。

（三）中国民兵

民兵是国家的后备武装力量，在军事机关的领导下，担负战备勤务、防卫作战任务，协助维护社会秩序。

二、人民军事力量的领导体制与组织机制

（一）人民军事力量的统帅机关

中华人民共和国军事的最高指挥机构为中华人民共和国中央军事委员会，它实行主席负责制，所以实际上中央军委主席为军队统帅。

（二）人民军事力量的组织体制

中华人民共和国中央军事委员会是最高国家军事机关，负责领导全国武装力量。中央军委之下，设有人民解放军总部机关，即中国人民解放军总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部。在中央军委领导下，设立军区。1985年起设立沈阳、北京、兰州、济南、南京、成都和广州7个军区。

中华人民共和国国务院的军事部门。根据中华人民共和国宪法规定，国务院领导和管理国防建设事业。

人民武装警察部队是中华人民共和国武装力量中担负国内安全保卫任务的武装组织。

人民武装部是中华人民共和国在县（旗、县级市、市辖区）、乡（镇）和大中型厂矿、大专院校设立的军事工作部门。

三、中国共产党与人民军事力量的关系

中国共产党与人民军队的关系是：党对军队实行绝对领导。主要通过两个方面加以实施：一是党自身的系统。党通过中共中央军委实施直接领导，并在武装力量内部设立党委领导制、政治委员制度、政治机关制度进行。二是当外部的系统。通过设立中华人民共和国中央军事委员会，并将之与中共中央军委合二为一，实现对军队的领导。

党对军队的领导除了领导军队自身建设外，最重要的就是领导军队的政治工作。政治工作具体体现为党委领导制度、政治委员制度、政治机关制度等。

1. 党委领导制度

2. 政治委员制

3. 政治机关制度

思考题：

1. 试论如何加强和改善党的领导。

2. 试论如何正确处理政党与国家权力机关的关系。

3. 试论述中国共产党对市场的认识过程。

4. 试论如何完善和发展多党合作制度。

5. 中国共产党领导地位的基本内涵。

第四章 立法机关

教学目的和要求：通过本章学习，掌握人民代表大会的地位和特征，人民代表大会的职能，人大代表的权利，代表团与主席团；了解人大的议事程序，人大代表的产生等，我国的立法主体，各级人大的职权及组成。

教学重点：

- 1、人民代表大会的地位和作用；
- 2、全国人大和地方各级人大的职权；
- 3、人民代表的职权。

教学难点：宪法规定的权力机关的人大在实际政治生活中的作用和地位问题。

教学课时：10课时

教学内容：

第一节 人民代表大会概述

一、人民代表大会的地位和作用

（一）人大的性质

1. 西方国家的立法机关

在西方，产生议会的原因一是为了分权制衡，二是基于法制的传统。

2. 人大的性质

人民代表大会是一个议会性质的机关，但与议会不完全一样，人大除了是立法机关，还是权力机关，并且首先是权力机关，同时具有立法机关的性质。

（二）人大的地位

1. 人大与党委的关系

人大是权力机关，党委是领导机关，领导国家与社会，它们之间的关系是党委领导人大。领导方式有：

（1）党提出方针政策，由人大贯彻执行。

（2）党就国家的重大问题，直接向人大提出建议案，通过人大的立法，把党的意志合法地转变为国家意志。

（3）党对人大实行工作领导。

（4）党对人大实行组织领导。

随着政治体制改革的深入和政治民主的扩大，人大的权力自主性开始增强。

2. 人大与一府两院的关系

（1）人大产生一府两院，其领导由人大任免。

（2）一府两院向人大汇报工作，接受人大的监督。

从法定关系上，人民代表大会处于独立和超然的地位。在国家各级政权机关中，人民代表大会与同级行政机关和司法机关之间是主从关系，是监督和被监督的关系。

而在实际地位和法定地位并不像对称。就人大与行政机关的关系看，行政机关的权力往往超越于人大之上，人大的工作有时受制于政府行政机关，成为政府“履行法律手续”的工具，有时甚至是“政府领导人大，而不是人大领导政府”。其次，从人大与司法机关的关系看，司法机关不像行政机关那样超越或凌驾于人大之上，但人大对司法机关的监督也经常流于形式。

3. 人大与人民的关系

从法定关系看，人大应绝对服从人民群众的意志。人大在其他一切国家机关之上，但在人民之下。人大的权力是人民赋予的，它应根据人民的意志和利益行使国家权力。人民代表应当充分反映民意，聚合民意，对人民负责，受人民监督。

（三）人大的作用

1. 人大是代表和反映民意的主要渠道。
2. 人大是实现社会主义民主的主要途径。
3. 人大是政府权威合法化的源泉。
4. 人大是实现国家整合的有效组织形式。
5. 人大是维护社会稳定的重要机制。

二、人民代表大会代表的选举程序

（一）人民代表大会代表选举的特点

- （1）选举权的普遍性。
- （2）选举权的间接性。
- （3）选举权的不完全平等性。

（二）人民代表大会代表的选举程序

人民代表大会的选举包括直接选举和间接选举两种方式。县乡两级人大代表实行直接选举，设区的市（自治州）的人民代表大会、省级人民代表大会和全国人民代表大会的代表实行间接选举。即由下一级人大选举产生上一级人大代表。

1. 人大代表的直接选举程序

人大代表的直接选举程序一般包括：一是设立选举组织机构；二是划分选区；三是登记选民；四是提出代表候选人和确定正式候选人；五是宣传介绍候选人；六是差额选举和组织投票；七是确定当选。

2. 人大代表的间接选举程序

所谓间接选举，即不是由选民直接选举产生人大代表，而是由下一级人大选举上一级人大代表。由于不需要进行选区划分和选民登记，人大代表的间接选举程序比较简单。其候选人提名、候选人介绍和投票程序与直接选举也比较类似，这里无需赘述，仅对间接选举的特殊性予以介绍。

第一，间接选举的主持机关。选举工作由本级人大常委会主持，并接受上级人大常委会领导。

第二，提出代表候选人。选举法规定，间接选举的代表候选人由选举单位提名产生。

第三，确定正式候选人。

第四，确定当选。

第五，审查和确认代表资格。

三、人大代表的权利和义务

（一）权利：可分为会议期间的权利和非会议期间的权利

1. 会议期间的权利：提出议案、建议、批评和意见的权利；提出询问和质询的权利；会议期间参加议题审议的权利；行使选举权和表决权；行使罢免权。

2. 非会议期间的权利：行使观察和调查权；人身特别保护权和言论免责权；获得必要的物质条件保障权。

（二）义务：按时参加人大会议和人大常委会组织的各种活动；倾听群众呼声，反映群众意见，切实遵守并协助贯彻执行法律法规，不断提高自身素质和参政议政水平，接受选民和选举单位的监督。

四、人民代表大会代表团的职权职责

（1）在每次大会举行前，集中进行各类准备性活动，讨论常委会提出的关于会议的准备事项。

（2）在会议期间，对列入大会议程的议案进行集中审议，并可由代表团团长或代表团推荐的代表到主席团会议或全体代表会议上，代表代表团对审议的议案发表意见。

(3) 可以在会议期间向人民代表大会提出属于大会职权范围内的议案。

(4) 可以在会议期间以书面形式提出对政府有关部门的质询案。

(5) 三个以上的代表团可以提出对全国人大常委会、国家主席、副主席、国务院和中央军委组成人员、最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的罢免案，并由大会主席团提请大会审议。

第二节 全国人民代表大会

一、全国人大的组织机构

(一) 全国人民代表大会全体代表会议

全国人民代表大会全体代表会议是最高国家权力机关，也是最高民意代表机关。由全国 32 个省（自治区、直辖市）、香港特别行政区、澳门特别行政区和军队选出的代表组成，法定代表 3000 人左右，其中共产党员占 60%以上，各民主党派占 20%左右，各少数民族代表要占 12%以上。每届任期 5 年，每年至少召开一次全体会议。

(二) 全国人大常务委员会

它是全国人大的常设机关，在全国热纳闭会期间，行使最高国家权力，受全国人大监督，对全国人大负责并报告工作。全国人大常委会由委员长一人、副委员长若干人、秘书长 1 人和委员若干人组成。总人数约 155 人左右。其组织机构分为领导机构和工作机构两种。领导机构是委员长会议，由委员长、副委员长、秘书长组成。委员长是全国人大常务委员会的核心人物，一般由党内重要人物担任。工作机构主要有秘书处、常委会办公室等。

(三) 全国人大专门委员会

它是适应国家管理事务的专业化和复杂化趋势设立的，功能在于研究政府有关部门的活动，研究政府有关方面的政策，从而实现对政府行为的有效监督。共有 9 个专门委员会：民族、华侨、法律、财政经济、教育科学文化体育卫生、外事、内务司法和环境与资源保护、农业与农村委员会。专门委员会接受常委会的领导。

二、全国人民代表大会的职权：

(一) 全国人大全体代表会议的职权

- 1、修改宪法、监督宪法的实施。
- 2、制定和修改国家的基本法律。
- 3、选举、决定、罢免国家机构组成人员。
- 4、决定国家的重大事项。
- 5、监督国家机关。

(二) 全国人大常务委员会的职权。

1. 立法权。
2. 宪法和法律的解释权。
3. 宪法实施的监督权。
4. 对其他国家机关工作的监督权。
5. 对其他国家机关工作人员的人事任免权。
6. 对国家生活中重要问题的决定权。
7. 全国人民代表大会授予的其他职权。

(三) 专门委员会。

专门委员会分有名和无名两类：有名委员会是在宪法中明文列举的，包括民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会和华侨委员会；专门委员会是全国人大根据需要设立的，目前有内务司法委员会、环境与资源保护

委员会、农业与农村委员会。专门委员会的任务是在全国人大及其常委会的领导下，研究、审议、拟订有关议案或提出有关报告，交全国人大或其常委会处理。具体包括：

1. 审议全国人大主席团或常委会交付的议案；
2. 向全国人大主席团或常委会提出属于全国人大或常委会职权范围内同本委员会有关的议案；
3. 审议全国人大交付的被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令，国务院各部委的命令、指示和规章，省、自治区、直辖市人大及其常委会的地方性法规和决议，以及省、自治区、直辖市人民政府的决定、命令和规章，并提出报告；
4. 审议全国人大主席团或常委会交付的质询案，听取受质询机关对质询案的答复，必要时向全国人大主席团或常委会提出报告；
5. 对属于全国人大或常委会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议。

第三节 地方各级人民代表大会

一、县及县以上地方各级人民代表大会的组织机构

- (一) 县及县以上地方各级人民代表大会全体代表会议。
- (二) 县及县以上地方各级人民代表大会常务委员会。
- (三) 县及县以上地方各级人民代表大会专门委员会。

二、县及县以上地方各级人民代表大会的职权

(一) 县及县以上地方各级人民代表大会全体代表会议的职权主要有：(1) 立法权。(2) 重大事项的审议、决定权。(3) 选举与任免权(4) 监督权。

(二) 县及县以上地方各级人民代表大会常委会的职权主要有：(1) 立法权。(2) 重大事项决定权。(3) 监督权。(4) 人事权。

(三) 县及县以上地方各级人民代表大会专门委员会的职权主要有：(1) 拟定、提出议案。(2) 研究、审议议案。(3) 调查研究、提出建议。(4) 办理主席团、常委会、主任会议交付的其他工作。

三、乡镇人民代表大会组织机构和职权

(一) 乡镇人民代表大会的组织机构

1995年修改的地方组织法规定，乡镇人民代表大会设主席，并可设副主席1—2人。它们由本级人民代表大会从代表中选出，任期与本级人民代表大会相同。乡镇人大主席、副主席不得担任行政机关的职务，其主要职责是：人大闭会期间联系代表，组织代表活动，反映代表和群众对本级政府工作的建议、批评和意见。

(二) 乡镇人民代表大会的职权主要有：(1) 重大事项的审议、决定权。(2) 选举权。(3) 监督权。

四、人民代表大会的上下级关系

中共各级人民代表大会的产生是自下而上的，县乡两级人民代表大会由选民直接选举产生。县级以上各级人民代表大会由下一级人民代表大会选举的代表组成。全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人大常委会有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议，上级人大常委会有权撤销下一级人民代表大会及其常委会不适当的决定。

(一) 各级人民代表大会的地位

各级人民代表大会权力来自于所属区域内人民的委托，都代表着所属区域范

围内人民的意志，都要对人民负责并受其监督。就是说，实际上，现代代议制民主的实质也恰恰就在于此。

（二）上下级人民代表大会之间的关系

概括说来，上下级人民代表大会之间的不是领导与被领导关系，而是法律上的监督与被监督关系、业务上的指导与被指导关系、工作上的相互联系关系。即所谓：（1）法律监督关系。（2）业务指导关系。（3）工作联系关系。

第四节 人民代表大会的会议形式与议事程序

一、人民代表大会的会议形式

人民代表大会性质职权必须召集会议。只有在开会时才能行使职权，不开会则没有权力能力。人民代表大会的会议包括全体代表会议、常务委员会会议和专门委员会会议。

（一）全体代表会议的会议形式

主要有预备会议、主题团会议、全体会议和代表团会议四种会议形式。

1. 预备会议。预备会议是在人大正式会议召开之前举行的由全体代表参加的会议，其任务是选举主席团和秘书长，通过本次会议议程和关于会议其他准备事项的决定；

2. 主席团会议。主席团由预备会议产生，是人民代表大会的组织者。主席团产生后即由常委会委员长或主任主持召开第一次主席团会议；

3. 全体会议。全体会议是人民代表大会召开会议、行使权力的基本形式。全体会议的任务是听取报告和法律议案的说明，投票选举和表决议案；

4. 代表团会议的任务包括：在每次大会举行前，集中进行各类准备性活动，讨论常委会提出的关于会议的准备事项；在大会期间，代表团会议经常采取全体会议和小组会议的形式，传达主席团会议的有关决定和意见，听取有关议案的特别说明，并就大会提交给代表的一切事项进行讨论；代表团会议还可以提出代表大会职权范围内的议案，可以提出罢免案、质询案，可以提议组织特定问题调查委员会等。

（二）常务委员会的会议形式。常务委员会是代表大会的常设权力机关，根据议事规则，常务委员会开会行使职权主要有四种形式：即委员长（主任）会议、全体会议、分组会议和联组会议。

1. 委员长（主任）会议。委员长（主任）会议，是处理常委会日常工作的主要方式，它由委员长（主任）、副委员长（副主任）、秘书长组成。

2. 全体会议。常委会全体会议是常委会全体组成人员共同参加的会议。它是常委会行使职权的主要会议形式；

3. 分组会议。分组会议是将到会的常委会组成人员分成若干小组开会，对会议的议案进行审议；

4. 联组会议。联组会议由委员长或一名副委员长主持，常委会全体组成人员共同参加会议。

（三）专门委员会的会议形式

专门委员会属于权力机关的常设工作机关，属于权力机关的内部机构，但其自身并不具有行使实体权力的能力，不能对社会直接作出有法律约束力的决定。

专门委员会的会议形式没有统一规定。根据全国人大有关专门委员会的议事规则或工作规则规定，各专门委员会开会决定问题有两种方式。一是委员会全体会议，主要任务是讨论决定本委员会职责范围内的重大问题；二是委员会主任委员办公会议，其主要任务是研究处理本委员会日常重要工作。

二、人民代表大会的议事程序

人民代表大会及其常委会的议事主要包括：听取、审议政府工作报告，听取、审议并审查、批准国民经济和社会发展计划的报告，听取、审议并审查、批准财政预决算报告，听取审议人大常委会的工作报告，听取审议法院和检察院的工作报告，听取行政、司法机关处理重大问题的情况汇报或专门报告，审议通过法律草案，审议通过有关重大事项决定议案，选举、决定人事任免事项等。

全国人大常委会和地方各级人大常委会任免行政机关、司法机关组成人员人选的程序基本相同。如全国人大常委会人事任免程序为例可说明这一问题。任免案由法定有权机关向全国人大常委会提出，由委员长会议决定提请常委会审议。常委会分组对任免名单进行审议。在分组审议后，任免案即交付表决。表决任免案由常委会全体组成人员过半数通过。

三、继续完善人大制度

(一)党与人大关系法治化

《宪法》规定，执政党必须在宪法和法律的范围内活动。执政党不能直接对人大发号施令，执政党的领导方式必须相应进行变革。在执政党与国家关系上，我们可以认定，执政党从属于国家，而不是国家从属于执政党，因而作为国家根本大法的《宪法》就完全可以约束执政党的行为，这就是“党必须在宪法和法律范围内活动”的理论依据。

(二)人大主体精英化。

其一，创设竞争性的民主选举制度。

其二，实行代表专职制。

第一，修改宪法。

第二，构建人大代表任职的保障制度。

第三，建立人大代表退职的保障制度。

(三)人大监督职能健全化

第一，宪法监督权的行使。

第二，法律监督权的行使。

第二，工作监督权的行使。

第四，财政监督权的行使。

第五，人事监督权的行使。

思考题：

- 1、试论述人民代表大会的地位和性质。
- 2、试论述全国人民代表大会的职权。
- 3、试论述人民代表大会的上下级关系。
- 4、如何完善人大制度？

第五章 国家元首

教学目的和要求：通过本章学习，明确掌握我国国家元首的地位和职权；了解了解元首制度的历史沿革，当代元首制度的几种形式，我国元首的产生的过程及程序。

教学重点：我国国家元首的地位和职权。

教学难点：元首的程序性权利与实际决定权力机关的关系。

教学课时：4 课时

教学内容:

第一节 国家元首的历史发展

一、国家元首的概念

在现代国家，元首一词最早出现在宪法文件上是在19世纪。1831年比利时王国颁布宪法，该宪法规定，国王是国家元首，未经两院同意，不得担任其他国家的元首。宪法意义上的国家元首制度与民主共和制度紧密相连，国家元首不再是指囊括全部国家最高权力的君主个人，而是成为国家机关体系中的一个组成部分，这是国家元首概念的质的演变。

现代世界各国宪法对国家元首的规定，这些规定构成现代国家元首制度的重要内容。各国宪法在就国家元首作出规定时，大致有三种形式：一是明确指出由谁来担任国家元首，如意大利宪法规定：“共和国总统为国家元首”；二是不明确指出由谁是国家元首，但明确规定谁代表国家，如奥地利宪法规定：“联邦总统对外代表共和国”；三是只规定国家元首的权力由谁行使，而不明确指出谁是国家元首或谁代表国家。就各国国家元首的产生方式而言，有世袭的、也有选任的，世袭制体现为君主元首制，选任制体现为总统元首制或集体元首制。就国家元首的任期而言，有终身的，也有限任的，世袭国家元首是终身的，其他则为限任的。就国家元首的组成而言，由单一元首制，也有集体元首制，单一元首制度是指国家元首由一人独任的制度，集体元首制度是指国家元首由地位平等的二人以上的人们共同担任的制度。

尽管各国国家元首所行使的职权有很大差别，但一般都拥有以下职权：

(1) 公布法律的权力，即法律经立法机关通过后，必须由国家元首公布，否则，法律不能生效；

(2) 召集代议机关会议的权力；

(3) 最高级别的外交权力；

(4) 最高级别的统帅武装力量的权力；

(5) 任免国家高级官吏的权力；

(6) 赦免权；

(7) 授予国家最高荣誉的权力。

在现代资本主义国家，国家元首制度一般分为君主元首制、总统元首制和集体元首制。根据君主权力的差别，君主元首制又分为实职元首制和礼仪元首制。前者是指君主在实质上掌握行政权力如约旦、尼泊尔、沙特阿拉伯、摩洛哥等国的元首制度；后者指君主不掌握行政权力，而仅仅是形式上或礼仪上的国家元首，如英国、荷兰、比利时、西班牙、日本等国的元首制度。总统元首制度是指由国家总统担任国家元首的制度，国家元首由选举产生，并有任期。实行总统元首制的国家，根据总统职权的性质和限度，又分为实职元首和虚职元首。实职国家元首指总统兼任国家行政首脑，权限广泛。虚职国家元首是指总统不兼任国家行政首脑，其权力的实际行使受到一定的约束。瑞士等国家则实行集体元首制。在社会主义国家，国家元首是国家实际说形式上的对内、对外的最高代表，是国家机关体系中实质上或想争地居于首脑地位的部分。社会主义国家元首的实际职权都由国家最高权力机关行使，但在形式上又分为个人元首制和集体元首制。

中华人民共和国国家元首制度在建国初期实行集体元首制度。1954年至1975年以及从1982年至今，应该说是单一元首制度。因为，中华人民共和国主席根据全国人民代表大会及其常委会的决定行使国家元首的职权。全国人民代表大会常务委员会和国家主席都是独立的国家机关，都从属于全国人民代表大会，全国人民代表大会常务委员会是最高国家权力机关——全国人民代表大会的常设机关，在全国人民代表大

会闭会期间，行使最高国家权力。国家主席是形式上、礼仪上的最高国家权力的代表机关。二者地位并不是平等的关系，所以，不能说这是一种集体的国家元首制度。此外，国家主席、副主席也不是地位平等的关系，也不能构成集体元首。

二、中国国家元首制度的历史演进

中华人民共和国国家元首制度经历了曲折的发展过程。大致可分为四个阶段，即1949年建国时期至1954年第一部社会主义宪法的颁布，1954年国家主席的设立至1975年宪法对国家主席的撤销，自1975年国家主席在宪法上的缺位至1982年新宪法对国家主席的恢复，以及1982年至今国家主席制度的稳步发展时期。

恢复国家主席设置的必要性。恢复设置国家主席的必要性在于：

(1) 随着改革开放政策的实施，中国国际地位日益提高，国际交往日趋频繁，为符合国际活动的惯例，恢复设置国家主席势在必行。

(2) 为了有效发挥国家机关的职能作用，需要对国家机关实行合理分工。

(3) 国家主席的设置符合中国人民的感情。建国以来的实践证明，设立国家主席对健全国家体制是必要的，也比较符合我国各族人民的习惯和愿望。

第二节 国家主席的地位与职权

一、国家主席的地位

国家主席是我国国家机构中必不可少的一个组成部分。国家主席从属于全国人大。国家主席是我们国家的最高代表，不承担立法、行政、军事的责任。国家主席除接受外国使节拥有对外最高代表权外，对国家重大事务的决定权都由全国人大及其常委会行使，国家主席仅起到“宣布或执行”的程序性作用，处于“超脱”地位。

国家主席根据全国人大及其常委会的决定来行使职权，这表明它从属于最高国家权力机关。国家主席不是某个拥有一定权力的个人，而是一定形式的国家机关。

国家主席代表中华人民共和国，对外具有最高代表权。在国际上，他所作的一切都是具有法律意义的行为，如接见外国使节、派遣驻外全权代表、签订条约、宣布战争状态等，都是我国的国家行为。国家主席的对外活动，依照国际惯例享有特殊的尊荣和特权，不受诽谤，人格受特殊保护。国家主席旅居国外享有外交特权、豁免权和礼节性的尊敬。在国内的政治生活中根据宪法的规定，发布命令、公布法律，授予国家的勋章和荣誉称号等，也是代表国家行使的。

国家主席不参与制定法律，但公布法律必须经过国家主席，这项程序必不可少，否则法律就不能生效。他根据最高国家权力机关的决定行使职权，但无权单独决定国家的重大事务，没有全国人大及其常委会的决定，也无权向全国人民发号施令。因此，他不负行政责任。行政责任由国务院向全国人大负责。

国家主席不统帅武装力量，由中央军事委员会领导全国武装力量。中央军委主席直接向全国人大及其常委会负责。因此，国家主席可以免去承担军事指挥和国防建设的实际责任。

二、国家主席的职权

根据现行宪法规定，中华人民共和国主席的职权分为对内职权和对外职权两个部分。

中华人民共和国主席的对内职权是：

根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令。

中华人民共和国主席的对外职权是：

代表中华人民共和国，接受外国使节；根据全国人民代表大会常务委员会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。1982年宪法还同时规定，中华人民共和国副主席协助主席工作；受国家主席的委托，可以代行国家主席的部分职权。

概括起来，国家主席的职权可归纳为：

1、公布法律，发布命令。

2、任免国务院的组成人员和驻外全权代表

3、外交权。国家主席代表国家，进行国事活动，接受外国使节，接受外国使节的仪式也叫递交国书仪式。国家主席根据全国人大常委会的决定，宣布批准或废除条约和重要协定。

4、荣典权。国家主席根据全国人大常委会的决定，代表国家向那些对国家有重大功勋的人授予荣誉奖章和光荣称号。

第三节 国家主席的产生和任期

一、国家主席的产生

（一） 国家主席、副主席的候选人条件

根据1982年宪法的规定，中华人民共和国国家主席、副主席的候选人必须具备两个条件”。宪法规定：有选举权和被选举权的年满45周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。因此，当选国家主席和副主席的基本条件有二：一是政治方面的条件，即国家主席、副主席的人选，必须是有选举权和被选举权的中华人民共和国公民；二是年龄方面的条件，即他们必须年满45周岁。

（二）国家主席、副主席的产生程序

国家主席、副主席由全国人大选举产生。产生国家主席和副主席的具体程序是：在全国人民代表大会会议召开期间，由选举产生的代表组成会议主席团，会议主席团提出国家主席、副主席的候选人名单，由各代表团讨论。然后，会议主席团根据多数票原则确定正式候选人名单，用等额选举的办法，提交大会表决，产生国家主席和副主席。随着国家政治生活民主化进程的深入，等额选举应该逐步过渡为差额选举。

二、国家主席的任期

1954年宪法规定中华人民共和国主席任期是4年。

1982年宪法规定，“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届”。这就是说，中华人民共和国主席、副主席每届任期为5年，连续任期不得超过两届10年。“中华人民共和国主席、副主席行使职权到下届全国人民代表大会选出的国家主席、副主席就职为止”。

思考题：

- 1、简述国家元首的基本内涵。
- 2、简述资本主义国家元首的基本类型。
- 3、我国国家元首的地位和职权。

第六章 行政机关

教学目的和要求：通过本章学习，明确掌握行政组织内的职能配置、当代中国的行政领导体制，我国各级行政机关的产生其职权；了解我国各级行政机关设置在当代的演变。

教学重点：

- 1、行政组织内的职能配置；

- 2、当代中国的行政领导体制；
- 3、我国各级行政机关的产生及其职权。
- 4、服务型政府的相关内容。

教学难点：我国行政组织的领导体制与宪法规定的国家机构的领导体制的矛盾。

教学课时：16 课时

教学内容：

第一节 中央行政机关

一、国务院的法律地位

中国宪法规定，“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。”

（一）国务院是最高国家权力机关的执行机关

国务院与最高国家权力机关的关系是：

- （1）国务院由全国人大组织产生。
- （2）国务院接受全国人大及其常委会的监督。
- （3）国务院对全国人大及其常委会负责并报告工作。

需要说明的是，由于国务院担负着繁重的行政领导、组织和管理任务，其实际政治地位要比全国人大及其常委会重要得多。国务院总理的职位也比全国人大常委会委员长的职位更为重要。国务院总理是一个拥有重大实权的职务，它担负着繁重的行政决策工作。而全国人大常委会委员长则是一个具有荣誉性的职务。

（二）国务院是最高国家行政机关

1. 国务院负责统一领导全国的经济、政治、社会、文化等行政工作。
2. 统一领导各职能机构，直属机构和办事机构的工作。
3. 国务院规定中央和省级行政机关的职能划分，统一领导地方各级国家行政机关的工作。
4. 国务院制定的行政法规，发布的决定和命令，对全国各级国家行政机关具有普遍的约束力。

二、国务院的机构设置

（一）国务院机构设置沿革

由于国务院管理的事务极其繁多，其机构设置一直十分庞大，难以走出“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的循环怪圈。1949 年新中国成立时，国务院的前身政务院设立 35 个机构。1953 年，政务院行政机构增加为 42 个，1956 年，国务院机构膨胀到 86 个。1958 年，国务院撤销合并了 9 个部、10 个直属机构和 2 个办公室，机构精简为 60 个。1965 年底，国务院相继恢复为 4 个部委和 7 个直属机构，机构总数达到 79 个。1970 年，国务院裁并 47 个部，只剩下 32 个部门。1978 年以后，国务院机构再次大力恢复，到 1981 年底，国务院执行机构增至 100 个，包括 52 各部委、5 个办公机构、43 个直属机构，工作人员达 5.1 万人，达到建国以来的最高峰。

1980 年的行政改革。

1987 年的行政改革。1993 年的行政改革。

1998 年的行政改革。

（二）国务院现行机构设置

1. 国务院组成机构

国务院组成机构又称国务院职能机构，它在国务院的统一领导下，相对独立的行使某方面的国家行政权力，负责领导和管理国家该方面的行政事务。

2. 国务院办公厅

国务院办公厅是国务院的综合性日常办公机构，其主要职责是在总理的领导下，负责处理国务院的日常工作。

3. 国务院直属机构

国务院直属机构是国务院根据工作需要设立的、由国务院直接领导的机构，负责领导和管理全国某一方面的行政事务。直属机构的业务就有独立性、系统性和专门性的特点，其机构的设立、撤销或合并，由国务院常务委员会决定。

4. 国务院办事机构

国务院办事机构是国务院根据工作需要设立，协助总理办理专门事项，直接向总理负责的工作机构。办事机构的设立、撤销或合并由国务院决定。其行政首长由总理任免，不是国务院的组成人员。

5. 国务院特设机构

根据 2003 年国务院机构改革方案，国务院国有资产监督管理委员会为国务院直属的正部级特设机构。国资委的监管范围为中央所属企业（不含金融类企业）的国有资产。

6. 部委归口管理的国家局

部委归口管理的国家局是由主管部委管理的、负责国家某方面工作的行政管理机关。它们既接受主管部委的领导，又具有相对的独立性，不是主管部委内设的职能司局。主管部委通过部长（主任）召开会议的形式，对国家局工作中的重大方针政策、工作部署等事项实施管理，并由主管部委部长对国务院负责。

7. 国务院管理的其他机构

这些机构主要由以下三种类型：

（1）直属事业单位。如新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院、中国银行业监督管理委员会等；

（2）议事协调机构和临时机构。它们是国务院为协调或办理某些跨地区、跨部门事项设在对该事项负主要责任的部门；

（3）具有国务院名义的机构。这些机构具有中央政府机构的名义，但实际上为中共中央直属机关的下属机构。

三、国务院的领导体制

（一）国务院实行总理负责制

总理负责制主要包括以下几个内容：

1. 全面领导权：总理全面领导国务院工作，其下属机关负责人对总理负责。国务院总理领导国务院的工作，副总理、国务委员协助总理工作，各部部长、各委员会主任负责某一方面的专门工作，他们均须向国务院总理负责。总理担负起管理全国行政事务的职责，他须向全国人大及其常委会承担行政责任。

2. 召集主持会议权：总理负责召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议，并对重大问题拥有最后决定权。国务院的常务会议和全体会议由总理召集和主持，会议议题由总理确定，重大问题必须经全体会议或常务会议讨论，总理在集体讨论的基础上形成国务院的决定。

3. 人事提名权：国务院其他组成人员的人选由总理提名，由全国人大或全国人大常委会决定。在必要时，总理有权向全国人大或全国人大常委会提出免除他们职务的请求。

4. 签署权：总理代表国务院向全国人大及其常委会负责并接受其监督。国务院发布的决定、命令，国务院制定的行政法规，国务院向全国人大或者全国人大常委会提出的议案，国务院任免的政府机关工作人员，均须由总理签署才有法律效力。

国务院实行总理负责制是由国务院的性质和任务决定的。

（二）总理的产生、任免、辞职与罢免

1. 国务院总理的选举程序。总理由全国人大选举产生。选举的基本程序为：全国人大选举产生国家主席，国家主席提名国务院总理人选；全国人大在协商和讨论的基础上，进行投票表决，候选人获得过半数代表的同意便当选为总理；当选总理由国家主席签署主席令予以公布。国务院总理的选举程序具有以下特点：

（1）坚持社会主义民主原则。

（2）坚持党的领导原则。

（3）实行等额选举制度。

（4）实行间接选举制度。国务院总理由全国代表大会间接选举产生，而不是由人民直接选举产生。

2. 任期。宪法第 87 条规定：“国务院每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。”全国人大每届任期五年，国务院总理每届任期也是五年，连续任职不得超过两届。

3. 罢免。国务院总理的罢免权属于全国人民代表大会。

4. 辞职。国务院总理可以提出辞职。总理在全国人大会议期间提出辞职的，由主席团将辞职请求交代表团审议后，提请大会全体会议决定。总理在全国人大闭会期间提出辞职的，由委员长将辞职请求提请全国人大常委会审议决定。

四、国务院的职权配置

根据宪法，国务院的职权可以归纳为：

1. 行政立法权。国务院有权根据宪法和法律，制定在全国范围内具有普遍法律效力的规范性文件，即行政法规。

2. 行政提案权。

3. 行政领导与管理权。国务院作为最高国家行政机关，统一领导全国各级国家行政机关的工作。

4. 行政监督权。国务院有权改变或撤销各部委发布的不适当的命令、指示和规章，有权改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。

5. 人事行政权。国务院有权审定行政机关的编制，依照法律规定任免、培训、考核、奖惩行政人员。

第二节 地方行政机关

一、行政建制沿革

1949 年成立以后，行政区划和行政建制经历了多次调整，概括地说，可以分为四个阶段：

第一阶段自 1949 年至 1954 年，地方政府机关实行大区、省、县、乡四级体制。

第二阶段自 1954 年至 1966 年，地方政府机关实行省、县、乡（人民公社）三级体制。

第三阶段自 1966 至 1976 年，行政区划和各级地方政府遭受严重破坏。“文化大革命”期间，全国各地纷纷建立了“一元化”的革命委员会，地方各级人民代表大会不能召开。

第四阶段自“文化大革命”结束至今，地方政府机关实行省、县、乡三级制和省、市、县、乡四级制同时并存。

二、省级人民政府

（一）省制的沿革与现状

中国的省制源于元代。元朝建立后，为加强中央对地方的控制，把山东、河北等毗邻京师之地直隶于中央，由中书省直接管理，此外又在其他地区设置了 11 个行中书省，

分别管理若干路、府、州等行政单位。行中书省简称“行省”或“省”。从此，“行省”（省）逐渐成为中国一级地方行政单位。当前，省级政府分为省、自治区、直辖市三类，全国共有 23 个省、5 个自治区、4 个直辖市。

（二）省级政府的地位、组成与任期

中国宪法规定，地方各级政府是地方各级国家权力机关的执行机关，它们对本级人民代表大会负责并报告工作。宪法同时规定，地方各级政府机关对上一级国家行政机关负责并报告工作，全国各级地方政府服从国务院。这就是说，地方各级政府具有双重从属性质：它们既对选举产生它们的国家权力机关负责并报告工作，又必须服从上级国家行政机关的领导。

省级政府的组成与任期。地方组织法规定，省、自治区、直辖市的政府分别由省长、副省长、自治区主席、副主席、市长、副市长和秘书长、厅长、局长、委员会主任等组成。正、副省长，正、副自治区主席、正、副市长由省级人民代表大会选举产生。省级政府的任期与本级人大的任期相同，每届任期 5 年。宪法规定，各级地方政府实行行政首长负责制。省级政府分别由省长、自治区主席、市长主持工作。

（三）省级政府的机构与职权

省级政府的机构设置与国务院具有一定的类似之处。根据统一领导和垂直管理的原则，省级政府参照国务院职能部门的设立情况，根据本行政区域的实际需要，设置与国务院基本相应的行政机构。省级政府所设行政机构的名称不一，比较常见的是“厅”、“局”、“委”等。概括地说，省级政府行政机构的管理和归属主要存在两种情况：一是受省级政府领导，同时接受国务院主管部门的业务指导；二是接受省级政府和国务院有关部门的双重领导，如审计局、监察局、国家安全局等；另外，还有国务院有关部门设立的分支机构，如民航管理局、邮政管理局、中国人民银行分行、铁路局、海关等。这些机构由国务院主管部门实行垂直领导，不列入省级政府的行政序列，但省级政府应当协助它们开展工作，在某些事项上拥有监督及综合协调权。

省级政府的职权，根据地方组织法的规定，大体可以归纳为六个方面。（1）行政执行权。（2）行政领导与管理权。（3）地方行政立法与制令权。（4）行政监督权。（5）人事行政权。（6）行政保护权。

（四）省级政府的派出机关——地区行政专员公署

行政公署是省级政府的派出机关。不是一级地方政府。其基本职责是代表派出它的省级政府指导、协调和监督县、市的工作。

但在实践中，地区行政专员公署事实上行使一级政府机关职能，地区行政专员公署事实上行使一级政府机关的职能，地区行政专员公署对本辖区内国民经济和社会发展规划以及经济、社会、文化等各领域的建设工作负全面责任，而决不仅仅只是“监督检查”。其职能与地方人民政府一样，不过随着城市化进程，行政公署已经越来越少了，都已经转为某某市了。

三、市级人民政府

（一）市制的沿革与现状

截至 1997 年底，全国的建制市增加到 668 个，其中：直辖市（省级）4 个，副省级和地级市 222 个，县级市 442 个。在城市规模上，按辖区内非农业人口数量，人口 100 万以上为特大城市，50—100 万为大城市，20—50 万为中等城市，20 万以下为小城市。

（二）市级政府的组成、机构和职权

市级政府的组成。市级政府对上一级国家行政机关负责并报告工作，并接受国务院的统一领导。根据地方组织法的规定：直辖市、副省级市、地级市政府由市长、副

市长和秘书长、厅长、局长、委员会主任等组成。县级市政府由市长、副市长和局长、科长等组成。市级政府每届任期5年。市级政府实行行政首长负责制，市长主持地方政府工作。政府工作中的重大问题需经有关会议讨论，最后由市长决定。政府会议分为全体会议和常务会议，全体会议由市级政府全体会议成员组成，常务会议由市长、副市长和秘书长组成（县级市政府的常务会议由市长、副市长组成）。

地级以上政府的机构设置一般多于同级其他地方政府的机构设置，一般而言，地级以上政府所设机构称为“委”、“厅”、“局”，县级市政府所设机构称为“局”、“委”、“科”。

市级政府的职权，根据地方组织法的规定，与省级政府的职权基本相同，大体可以归纳为6个方面：就是行政执行权、行政领导与管理权、行政指令权、行政监督权、人事行政和行政保护权。

（三）市级政府的分类

中国当前城市在行政级别上分为直辖市、副省级市、地级和县级四个层次。

1. 直辖市政府。直辖市政府是直接隶属于中央政府的地方一级行政机关。在行政级别上，直辖市政府与省、自治区政府平级。

2. 副省级市政府。副省级市政府是指百万人以上，在国民经济中占据重要地位、行政级别上享受副省级待遇的特大城市。副省级市与一般城市的区别，主要体现为国民经济与社会发展计划方面，国务院和国家计委等主管部门将副省级市视为省一级计划单位。

3. 地级市政府。地级市政府是中国城市的主体，在行政级别上相当于地区行署。除了少数副省级市外，个省会城市一般都是地级市，不过其政治地位较一般的地级市高一些。

4. 县级市。县级市是指行政地位相当于县，包括省辖县级市和自治州辖县级市。县级市不设市辖区，从直接行政领导关系看，县级市一般由地区、地级市代管，自治州辖市则由自治州领导。

（四）“市管县”体制。

1. 市管县体制的由来——历史演进

1982年，中央决定改革地区体制，推行市领导县体制，并以江苏为试点。1983年1月，国务院批准江苏省撤销所有地区，地区所辖各县划归11个市领导。之后，全国各地全面推开。截止2001年底，全国共有地级行政建制332个，其中地级市265个，占地级行政建制的80%。地级市领导县的数量占全国总数的70%，人口占总人口的80%以上。我国多数地方的行政区划层级目前实际上由虚四级变为实四级。管理层次之多为世界各国之首。

2. 市管县体制的利弊

市管县体制之利主要在于：

——加强了行政管理。

——发挥了市带县作用。

——形成了经济合力。

——统一了城乡规划。

市管县体制之弊则主要在于：

——降低管理效率，提高管理成本。

——职能定位不清，市县竞争加剧。

——主动辐射有限，带动作用不强。

——管理幅度不均，有悖管理原则。

——实行城乡合治，违背国际惯例。

——法律依据不足，城乡统计混乱。

有步骤地取消市管县的体制，直接实行省领导县的体制，条件已基本成熟。

四、县级人民政府

（一）县级人民政府的地位、组成与领导体制

是指县、自治县、县级市、市辖区、旗、自治旗政府。县级政府大致可以分为三种类型：一是受地级市、自治州、副省级市的政府直接领导的县级政府；二是受省级政府直接领导的县级政府，如北京、上海、天津、重庆等直辖市下辖的区政府、县政府，以及未设地区行署地方的县级政府；三是在省级政府之下派驻地区行署，受地区行署监督的县级政府。

根据地方组织法的规定：县、自治县、县级市、市辖区的政府分别由县长、副县长、市长、副市长、区长、副区长和局长、委员会主任、科长等组成。县长、副县长、市长、副市长、区长、副区长均由县级人民代表大会选举产生。县级政府每届任期5年。县级政府分别由县长、市长、区长主持本级政府的工作。政府工作中的重大问题需经有关会议讨论，最后由行政首长决定。

（二）县级政府的机构与职权

县级政府设立的工作部门，一般称之为“委”、“办”或“局”。其设立、增加或者合并，由本级政府报请上一级政府批准，并报请本级人大常委会备案。

根据地方组织法的规定，县级政府的职权共有10项，与省级政府、市级政府基本一样。概括起来说，它主要体现为行政执行权、行政领导与管理权、行政制令权、行政监督权、人事行政权和行政保护权等六个方面。需要说明的是，县级政府没有行政立法权，无权制定地方性法规或规章。

（三）县级政府的派出机关

1. 街道办事处

地方组织法规定，市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。街道办事处不是一级地方政府机关，因此也就不存在同级人民代表大会。街道办事处的主任、副主任由市辖区或者县级市政府委派。

2. 地方组织法规定，县级政府在必要时，经省级政府批准，可以设立若干区公所，作为它的派出机关。区公所设区长一人，副区长、秘书和助理员若干人，由县政府委派。最为县政府的派出机关，区公所向县政府负责报告工作。

（四）街道办事处指导下的居民委员会。居民委员会是中国城镇基层的群众自治性组织。

五、乡级人民政府

（一）乡镇建制的沿革与现状

（二）乡级政府的组成、机构与职权

1. 乡级政府的组成。乡级政府是指乡、民族乡、镇的政府。根据地方组织法的规定：乡、民族乡政府设乡长一人、副乡长若干人。镇长1人，副镇长若干人。其中民族乡政府的乡长由建立民族乡的少数公民担任。乡长、副乡长、镇长、副镇长由乡、镇人民代表大会选举产生。乡镇政府实行首长负责制，每届任期3年。

2. 乡级政府的机构。它设有分管民政、司法、财政、文教卫生、计划生育、生产建设等方面的任务工作部门。

3. 乡级政府的职权。根据《地方组织法》的规定，乡、民族乡、镇的政府行使下列职权：

- （1）行政执行权；
- （2）行政管理权；

(3) 行政保护权。

(三) 村民委员会

村民委员会是中国农村出现的一种新型的基层群众自治性组织。《村民组织法》规定，村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会协助乡镇政府开展工作；乡镇政府对村委会的工作给予指导，支持与帮助，但不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村委会由主任、副主任和委员 3—7 人组成，皆由选举产生，每届任期 3 年。

第三节 特别地方行政机关

一、民族区域自治政府

(一) 民族区域自治的历史沿革

(二) 民族区域自治政府的设置原则

- (1) 坚持以民族聚居原则为基础。
- (2) 参酌现实条件和历史情况。
- (3) 以维护国家统一，促进民族团结、民族平等和各民族共同发展为目标。
- (4) 保障少数民族的自治权利。

(三) 民族区域自治政府的地位、组成和机构设置

民族区域自治政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。在本级人民代表大会闭会期间，对本级人大常委会负责并报告工作。同时，各民族区域自治政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。

根据地方组织法的规定：自治区、自治州的政府分别由自治区主席、副主席、自治州州长、副州长和秘书长、厅长、局长、委员会主任等组成。自治县政府由县长、副县长和局长、科长、委员会主任等组成。自治地区政府的任期与本级人民代表大会相同，即每届任期 5 年。

(四) 民族区域自治政府的自治权

- (1) 行政立法与制令权；
- (2) 行政变通执行权；
- (3) 语言文字自主权；
- (4) 培养人才和干部优先权；
- (5) 组织公安部队权；
- (6) 经济建设自主权；
- (7) 财政自主权；
- (8) 文化教育自主

二、特别行政区政府

(一) “一国两制”构想与特别行政区

1、一国两制的内涵

“一国两制”是指在一个中国的前提下，中国大陆实行社会主义制度，香港、澳门、台湾地区实行资本主义制度。其中，“一个国家”是前提，它解决的是国家主权和统一问题。如果背离了国家的统一，离开了中国对这些地区行使主权，一切问题无从谈起。

“两种制度”即社会主义制度和资本主义制度，在中华人民共和国主权范围内，在国家统一的前提下长期共存、相互促进、共同发展、共同繁荣。但两种制度并非等量齐观、平分秋色，而是大陆社会主义制度居主体地位。

2、特别行政区的特别之处

特别行政区的“特别”之处：(1)实行资本主义制度。(2)除了全国统一的宪法之外，有自己的小宪法，即特别行政区基本法。(3)有自己的区旗、区徽、区籍和货币、护照。(3)高度自治，“港人治港”、“澳人治澳”。特别行政区享有各省、直辖市、自治区所没有的高度的自治权，(这种自治权力在许多方面超过联邦制下成员邦或国的权力。)实行不同于省、直辖市、自治区的社会经济、政治、文化制度，在立法、行政、司法制度方面享有高度的独立性。(行政管理权、立法权和独立的司法权力；享有独立的地方财政权，实行独立的税收制度；享有独立的外事权，但不是外交权)。

(二) 香港特别行政区的政治体制

1、行政长官

(1) 行政长官的地位及责任

(2) 行政长官的资格、产生、任期和辞职

(3) 行政长官有下列情况之一必须辞职：

(4) 香港特别行政区行政长官的职权：按照《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的有关规定，香港特别行政区行政长官行使下列职权：

(5) 行政长官与立法会的关系

(6) 廉政公署：主要任务是反对贪污，提倡廉洁，主要是清查政府部门的贪污行为。独立工作，直接对行政长官负责。

(7) 审计署：主要职责是审核政府帐目，确保政府的财政和会计账目正确适当。

2、行政机关

香港特别行政区政府是香港特别行政区行政机关。特别行政区政府首长是行政长官。特别行政区政府设政务司、财政司、律政司和各局、处、署。

3、特别行政区立法会

4、香港特别行政区司法机关

第四节 中国行政体制的改革与发展

一、行政体制改革的目标

(一) 现行行政体制的弊端

全能政府的弊端：(1)政府对微观经济特别是国有企业的直接干预过多；(2)投融资管理体制改革滞后；(3)规范、监管市场秩序的力度不够；(4)公共服务职能弱化；(5)依法行政的统一性和透明度不高；(6)政府应急职能的不完善；(7)地方保护主义盛行，消费者主权地位尚未明确；(8)权本位、官本位现象严重。(9)政府“越位”“缺位”和“错位”并存等现象。

(二) 构建服务型政府

服务型政府，是一个能够公正、透明、高效地为公众和全社会提供优质公共产品和服务的政府。

1. 服务型政府的基本特征是：“小”、“少”、“优”。

2. 服务型政府的主要职责：制定公共政策，提供公共产品，搞好公共服务。

二、构建服务型政府的途径。

创建服务型政府要实现四个转变：

(一) 由统揽一切向搞好公共服务转变。

(二) 由直接干预微观经济活动向主要提供公共产品转变。

(三) 由管理型无限政府向服务型有限政府转变。

(四) 由对公民和法人的过多管制向为公民和法人服务转变。

思考题：

- 1、简述总理负责制的相关内容；
- 2、试论述行政体制改革的目标——服务型政府。
- 3、试论述中国的市级人民政府。
- 4、简述市管县体制。

第七章 政治协商机关

教学目的和要求：通过本章学习，明确掌握政治协商的基本含义；理解政治协商会议的政治性质和政治职能；体会政治协商会议的基本优势，从这个角度考虑如何完善政治协商会议制度。

教学重点：政治协商会议的性质及其政治功能。

教学难点：政治协商会议的政治功能和法律地位。

教学课时：8 课时

教学内容：

第一节 政治协商会议的建立与发展

一、政治协商会议的建立

中国人民政治协商会议是在新中国建立前夕成立的。1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议举行了第一届全体会议。人民政协第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权，代表全国人民的意志，宣告中华人民共和国的成立；通过具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》及《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》；决定中华人民共和国定都北京，国旗为五星红旗，以《义勇军进行曲》为国歌，采用公元作为中国纪年；选举中央人民政府主席、副主席、委员，并选举产生中国人民政治协商会议第一届全国委员会。

二、政治协商会议的发展

政治协商会议制度的发展经历了四个不同的历史时期

第一时期：从1949年到1954年8月，中国人民政治协商会议行使全国人民代表大会职权的时期。

第二时期：从1954年9月到1966年5月，政治协商会议作为统一战线组织存在。这一时期内，作为人民民主统一战线组织，在国家政治生活中发挥着政治协商和民主监督的积极作用。但也受到了挫折：1957年反右扩大化，使不少政协委员被错划为右派分子，打击了政协委员参政议政的积极性。

第三时期：从1966年5月到1978年2月，由于受到“文化大革命”运动的冲击，政治协商会议活动处于停顿状态。

第四时期：1978年以后，政治协商会议制度得以恢复与发展。在改革开放新时期，政协主要做了以下工作：第一，认真履行政治协商和民主监督的职责；第二，为了促进国家统一完整，积极开展对台、港、澳及海外华侨的工作；第三，积极参政议政，为现代化建设提供多种服务。

第二节 政治协商会议的组织原则与政治职能

一、政治协商会议的组织原则

中国人民政治协商会议设全国委员会和地方委员会。中国人民政治协商会议全国委员会对地方委员会的关系和地方委员会对下一级地方委员会的关系是指导关系，不是领导关系。中国人民政治协商会议全国委员会全体会议的议案，应该经全体委员过半数通过。全国委员会常务委员会的议案，应经全体常委委员过半数通过。

二、政治协商会议的组织结构

全国委员会每届任期5年，每年举行一次全体会议。全国委员会设主席一人、副主席若干人，秘书长一人，并设立常务委员会主持会务。常务委员会由全国委员会主席、副主席、秘书长和常务委员组成，其候选人由参加政协全国委员会的各党派、团体、各民族和各界人士协商提名，经全国委员会全体会议选举产生。全国委员会主席主持常务委员会的工作，副主席、秘书长协助主席工作。主席、副主席、秘书长组成主席会议，处理常务委员会的重要日常工作。全国委员会设副秘书长若干人，协助秘书长进行工作。

全国委员会设办公厅，在秘书长领导下进行工作；根据工作需要设若干专门委员会及其工作机构。专门委员会是在常务委员会和主席会议领导下，组织委员进行经常性活动的工作机构。政协全国委员会现设立9个专门委员会：提案委员会、经济委员会、人口资源环境委员会、教科文卫体委员会、社会和法制委员会、民族与宗教委员会、文史资料委员会、港澳台侨委员会、外事委员会。

全国政协常务委员会的职权：

- (1) 解释《中国人民政治协商会议章程》，监督章程的实施。
- (2) 召集并主持中国人民政治协商会议全国委员会全体会议；每届第一次全体会议由会议选举主席团主持。
- (3) 组织实施《中国人民政治协商会议章程》规定的任务。
- (4) 执行全国委员会全体会议的决议。
- (5) 全国委员会全体会议闭会期间，审查通过提交全国代表大会及其常务委员会或者国务院的重要建议书。
- (6) 根据秘书长的提议，任免中国人民政治协商会议全国委员会副秘书长。

全国政协设有常务委员会主持会务。

政协各级地方委员会每届任期5年。各级地方委员会及其常务委员会的组成、产生办法、职责、主要工作机构的设置等，与全国委员会相似。

三、政治协商会议的政治性质

政治协商会议的性质，在不同的历史时期，有不同的定位。主要有两个重大的转折。建国初期，政治协商会议的性质既是人民民主统一战线组织，又是国家权力机关，由它产生中央政府。1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定，由中国共产党、各民主党派、各地区、人民解放军、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表们组成的中国人民政治协商会议，就是人民民主统一战线的组织形式。这样，这一组织既不是国家权力机关，又不是一般的人民团体，而是具有党派性的统一战线组织。在人民民主统一战线这一总性质下，政治协商会议同时还具有其他的制度特性。

首先，政治协商会议是体现人民团结的一种组织形式。

其次，政治协商会议制度是中国共产党领导制度下的一个分支制度。

再次，政治协商会议制度是民主制度的体现。

四、政治协商会议的政治职能

政治协商会议制度的基本职能可以归纳为三个方面：政治协商、民主监督和参政议政。

- (一) 政治协商
- (二) 民主监督
- (三) 参政议政

第三节 政治协商会议制度的完善

一、政治协商会议制度的优势

1、政治优势。政治协商会议不同于一般的社会组织，它具有较强的政治性，是政治

性组织，是共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组织形式：

2、组织优势。人民政协是一个完整的组织系统，从全国到地方省、市、县都建立了各级组织，它有一套完整和健全的工作制度和工作的方法；

3、界别优势。注重政协组织的特点和优势，充分发挥政协的界别作用。政协由不同的界别组成，政协委员是各界别的代表；

4、智力优势。参加政治协商会议的委员，都是来自各方面的专家学者，是某一方面的学科权威；

5、联系广泛的优势。

二、政治协商会议制度的完善

1、确保政治协商、民主监督与参政议政的经常性与规范性；

2、加强共产党对政协的影响力；

3、处理好政协与民主党派的关系；

4、进一步探索吸纳民主党派政治协商、民主监督和参政议政的有效途径；

5、发挥政协整体性效能；

6、反映社情民情，加强与民众的沟通与联系；

7、加强与海外各种爱国力量的联系。共产党籍的政协委员应协助民主党派籍的政协委员做好争取海外的技术、资金的引进和促进文化交流工作，为现代化建设服务。

思考题：

1、简述政治协商会议的政治职能。

2、简述政治协商会议的政治性质。

3、试论述如何完善政治协商会议制度。

第八章 司法机关

教学目的和要求：通过本章学习，明确掌握我国司法机关中人民法院和人民检察院的职权，法院审判案件的组织形式，法官制度和检察官制度；了解我国司法制度的特点，我国司法机关的历史沿革。

教学重点：

1、人民法院和人民检察院的职权；

2、法官制度和检察官制度。

教学难点：司法制度与党的领导及与人大、党委之间的关系。

教学课时：4 课时

教学内容：

第一节 司法机关的沿革

一、改革开放前的司法机关

(一) 1949-1953，司法机关的建立。根据《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定：在中央设立最高人民法院，行使国家的审判权，设立最高人民检察署，行使国家的检察权。

(二) 1954-1957，司法机关的发展时期。1954年，颁布了《中华人民共和国法院组织法》，《中华人民共和国人民检察院组织法》，人民法院的组织体系由三级改为四级，即基层、中级、高级和最高人民法院，并设军事、铁路、水运等专门法院，实行四级二审制。检察机关由人民检察署改称为人民检察院。

(三) 1957—1976, 司法机关的挫折期。1959 撤销了司法部。文革后, 检察机关被砸烂, 检察制度被取消, 各地公检法机关合成一家。

二、改革开放后的司法机关

1976 年后, 司法机关走上制度化道路, 表现为:

1. 加强立法工作, 使司法机关有法可依。
2. 健全司法机构。
3. 完善司法制度及其相关制度。

第二节 人民法院

一、人民法院的组成与机构设置

(一) 最高人民法院的组成与机构设置

1. 组成。根据宪法和人民法院组织法规定, 最高人民法院由院长一人, 副院长、庭长、副庭长和审判员若干人组成。

2. 机构设置: 最高人民法院内设以下几个审判机构: (1) 审判委员会, 它是最高人民法院的领导集团(不是法律执行机构)。(2) 民事审判庭, 负责审理全国性的民事案件。

(3) 经济法庭, 负责审理重大的经济纠纷案件。(4) 行政法庭, 负责审理涉及中央国家机关的行政案件。(5) 刑事审判庭, 负责审理重大的刑事案件。(6) 刑事审判第二庭, 负责审理、检查、处理刑事案件当事人、被告人及其家属或者其他公民, 对已经发生法律效力判决、裁定向最高人民法院提出的申诉, 通过审判监督及时纠正审判工作中可能发生的错误。(7) 知识产权审判庭, 负责审理全国性的知识产权纠纷案件。(8) 交通审判庭, 负责审理全国性的交通案件。

(二) 地方人民法院的组成与机构设置

地方人民法院按行政区划设置, 分为三级, 就是基层人民法院、中级人民法院和高级人民法院。

1. 基层人民法院: 包括县人民法院和不设区的市人民法院、自治县人民法院和市辖区人民法院。

2. 中级人民法院: 包括省、自治区内按地区设立的中级人民法院, 直辖市内设立的中级人民法院, 省、自治区辖市的中级人民法院和自治州人民法院。

3. 高级人民法院: 包括省高级人民法院、自治区高级人民法院和直辖市高级人民法院。

(三) 专门人民法院的组成与机构设置

1. 军事法院: 军事法院分设三级: 中国人民解放军军事法院; 各大军区、军兵种级单位的军事法院; 兵团和军级单位的军事法院。

2. 海事法院: 最高人民法院决定海事法院的设置或者变更、撤销。

3. 铁路运输法院: 铁路运输法院分设两级, 即铁路管理局中级铁路运输法院和铁路管理分局基层铁路运输法院。中级铁路运输法院的审判活动受所在地高级人民法院监督。

4. 森林法院: 在林业集中或较多的地区(州、盟)设立森林法院, 或在较多的省区的高级人民法院内设林业审判庭, 负责审理森林案件, 而在其他的中级、高级人民法院内则由经济审判庭兼管森林案件。

二、人民法院的职权

(一) 最高人民法院的职权

(二) 地方人民法院的职权

1. 基层人民法院职权

2. 中级人民法院职权

3. 高级人民法院职权

(三) 专门人民法院的职权

1. 军事法院的职权
2. 海事法院的职权
3. 铁路运输法院的职权

(四) 地方人民法院的上下级关系

1. 审级关系。人民法院审判案件实行两审终审制，就是一起案件经过两级人民法院审判便告终结的审判制度。

2. 审判监督关系。上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力判决和裁定，如果发现错误，有权提审或者指令下级人民法院再审。

3. 指导关系。上级法院对下级法院的审判工作在实践中有业务指导关系。

4. 指定管辖关系。下级法院如果就管辖权有争议而通过自行协商又解决不了时，上级法院有权指定其中的任何一个法院管辖。

三、人民法院的工作原则

1、平等原则。2、公开审判原则。3、辩护原则。4、合议原则。5、回避制度。6、独立审判原则。

第三节 人民检察院

一、人民检察院的组成与机构设置

(一) 最高人民检察院的组成与机构设置

最高人民检察院设检察长1人，副检察长、检察员若干人。并设置检察委员会，在内部机构上又设有厅、室、局，分别承办刑事检察、经济检察、法纪检察、监所检察、控告申诉检察、法律政策研究以及人事和行政管理等方面的工作。

(二) 地方人民检察院的组成和机构设置

地方人民检察院的设置与地方人民法院的设置一样，与地方行政区划相对应。设在同一行政区的人民检察院与人民法院具有相同级别，并且有共同的辖区。有以下三级

(1) 基层人民检察院，是指县、市、自治县和市辖区人民检察院，该级人民检察院一般称为县级人民检察院

(2) 中级人民法院，它包括省、自治区、直辖市人民检察院分院，自治州和省辖市人民检察院

(3) 高级人民检察院，主要包括省、自治区和直辖市高级人民检察院。

(三) 专门人民检察院的组成和机构设置

专门检察院包括军事检察院和铁路运输检察院。

(1) 军事检察院是国家设立在人民解放军中的法律监督机关，它与军事法院、军队保卫部门共同组成军事司法体系。军事检察院设三级，即中国人民解放军军事检察院；大军区、军兵种军事检察院；基层军事检察院。

(2) 铁路运输检察院。铁路运输检察院分设两级：铁路管理局设人民检察院分院；铁路分局设基层人民检察院。

二、人民检察院的职权

(一) 最高人民检察院的职权

(二) 地方各级人民检察院的职权：

1. 县级人民检察院的职权。
2. 地市级人民检察院职权。
3. 省级人民检察院的职权。

(三) 专门人民检察院的职权

(四) 人民检察院的活动原则

1. 依法独立行使检察权的原则。
2. 对于任何公民，在适用法律上一律平等原则
3. 以事实为根据，以法律为准绳的原则。
4. 依靠人民群众的原则。
5. 同人民法院、公安机关分工负责，互相配合，互相制约的原则。

三、地方人大与地方司法机关之间的关系

地方人大与地方司法机关的关系是监督与被监督的关系。

第四节 司法程序与司法原则

一、诉讼程序

1、民事诉讼程序。它包括普遍程序，简易程序，特别程序，第二审程序，审判监督程序及执行程序等。

2、行政诉讼程序。行政诉讼包括起诉、受理、审判三个阶段。

3、刑事诉讼程序。包括立案、侦查、起诉、审判及执行五个阶段。

二、非诉讼程序

非诉讼程序主要有公证程序、仲裁程序和调解程序。

三、司法原则

- 1、司法公正
- 2、司法独立
- 3、司法公开

思考题：

- 1、简述司法公正的涵义；
- 2、中国共产党领导下如何保障司法独立的实现？

第九章 选举制度

教学目的和要求：通过本章学习，明确掌握选举、选举权、选举法、选举制度的涵义，了解我国选举活动的主要程序，并能针对我国目前的选举现状，提出完善我国选举制度的对策分析。

教学重点：

1. 直接选举和间接选举的联系和区别；
2. 完善选举制度的多种措施；

教学难点：

1. 代表名额的划分；
2. 民众对选举的认识。

教学课时：6 课时

教学内容：

第一节 概述

一、选举与选举制度

(一) 选举

选举是指某一社会群体中的全体或部分成员，按照既定的方式和程序，根据自己的意志，选举若干人员担任某项公职的行为。

（二）选举制度

专指有关选举国家代议机关组成人员的制度。

二、当代中国选举制度的形成

当代中国的选举制度是从新民主革命时期根据地的选举制度发展而来的。在土地革命时期、抗日战争时期和解放战争时期的选举制度，为新中国选举制度的形成提供了宝贵的历史经验。

三、当代中国选举制度的发展

文革时期，选举制度受到严重破坏，人大制度名存实亡。

1979年7月，第五届全国人大第二次会议，决定将直接选举范围扩大到县级，一律实行无记名投票，并修改1953年的《选举法》。

1986年，1995年，先后对《选举法》进行修改。中国的选举制度进一步完善。

第二节 选举制度的主要原则

一、普遍原则

中国公民，只有年满18周岁，方可成为选民，享有选举权和被选举权。依法被剥夺政治权利的人没有选举权和被选举权。

二、平等原则

每个选民，都在平等的基础上参加选举，不允许任何选民有任何特权，也不允许任何选民受到任何歧视。

从本国实际出发，选举制度向城市和少数民族倾斜。因此，平等只是相对平等。

三、直接选举与间接选举相结合的原则

直接选举与间接选举相结合，但直接选举的范围有所扩大，这是中国政治体制改革的重要方向之一。

四、秘密投票原则

全国和地方各级人民代表大会的选举，一律采用无记名投票。

五、差额选举原则

中国从1979年开始，各级人大代表的选举，一律采用差额选举。

第三节 主持选举的机构与选举程序

一、主持选举的机构

（一）直接选举：选举委员会

（二）间接选举：本级人大常委会

二、直接选举的程序

划分选区与选民登记，提出、确定与介绍候选人，投票与宣布选举结果

三、间接选举的程序

提名，介绍候选人，投票，宣布结果

第四节 港澳台地区及解放军选举人大代表的办法

一、香港特别行政区选举全国人大代表的办法

成立选举会议，提出代表候选人，进行无记名投票，公布选举结果，并由全国人大常委会确认代表资格，公布代表名单。

二、解放军选举人大代表的办法

1.参加军队选举的范围。

2.选举权与被选举权。

3.选举委员会。

4.代表的产生。

5.代表候选人的提出。

6.选举的程序。

第五节 继续完善选举制度

一、改进提出与确定候选人的方式。

改变重视政党，团体的提名，忽略选民或代表的提名的做法。对政党团体及选民依法推荐的人选要一视同仁，一个不漏地列入。

二、完善候选人的介绍办法。

采取三结合的方式，即由选举委员会介绍，由推荐候选人的政党团体选民或代表介绍，由候选人依照一定的程序自我介绍，三者并用。

三、采用多种方式划分选区与选举单位。

（一）按地区划分选举单位。

（二）按界别（职业）划分选举单位。

（三）探索及其有效科学的方法。

四、扩大直接选举的范围。

在扩大直接选举范围的同时，要提高直选的质量，防范直选过程中出现的各种问题。

五、深化对选举的认识。

培养群众的选举意识，让选民意识到选举是自己的重大权利，必须认真对待。

思考题：试论如何完善选举制度？