**《当代中国政府与政治》**

**选择题：15道 名词解释：3道 简答题：3道**

**论述题：2道 材料分析题：1道**

1. **中国共产党领导的政治体制**

**·党政体制的基本内涵**

1. 党政体制是对中国政治结构性特征的一种描述框架,它意味着除了政权体系之外，执政党本身也是一个巨大的等级体系，从中央到地方二者相依并存形成了党与国家的一体化,其中中共是这个体制的核心与主轴。
2. 执政党全面进入国家系统，占据核心位置，履行重要的政治与行政职能；中共又保持了自身的相对独立性，党政体制作为一个复合体，既超越了政党组织的逻辑，也超越了政府组织的逻辑，以一种特有的方式，将两者整合在一起，自我生成了一种新的逻辑。

**·党政体制的运作机制**

①作为权力轴心机制的“党委（党组）领导”；

②作为全面控制机制的“归口管理”；

1. 作为精英管理机制的“党管干部”；
2. 作为思想统一机制的“意识形态斗争”；
3. 作为沟通吸纳机制的“政治协商”；
4. 作为社会整合机制的“统一战线”；
5. 作为政治动员机制的“群众路线”。

**·为什么说中国共产党是“使命型政党”、“动员型政党”、“意识形态型政党”？**

\*因为中国共产党具备如下特质：

1.有一套精致而系统的理论学说作为思想基础；

2.有一个关于未来社会远景的构想作为奋斗目标；

3.有精心设计的并获得理论支持的战略和策略作为实现目标的手段；

4.有统一严密的中央、地方和基层组织网络作为行动支撑；

5.有成熟而富有经验和激情的职业化政治精英集团作为协调行动的“总参谋部”；

6.有倡导为主义不惜献身的精神教育作为党员的道德律令。

**·群众路线**

群众路线有三种含义：

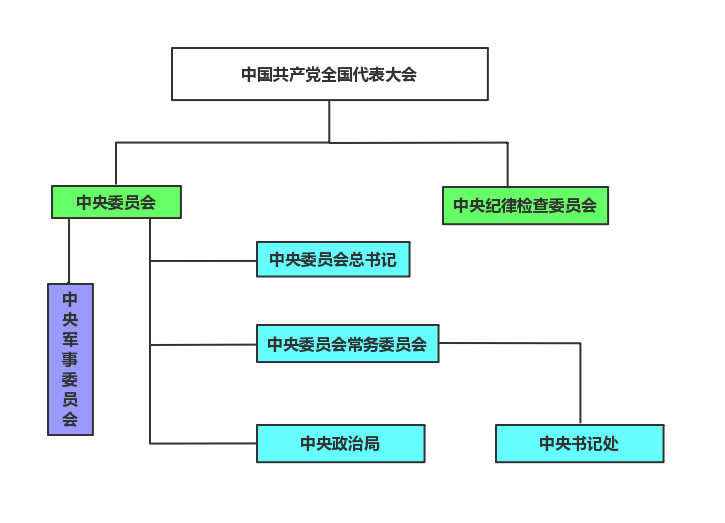
\*其一是政治含义，即“党的群众路线，是我们党的根本的政治路钱，也是我们党的根本的组织路线”；

\*其二是方法论含义，“从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见，这是基本的领导方法”；

\*其三是作风含义，即密切联系群众是党的优良作风。

**第2章 中国共产党**

**·中国共产党的组织体系**

****

**中共中央组织结构图**

**·中国共产党全国代表大会的职权**

1. 听取和审查中央委员会的报告；
2. 听取和审查中央纪律检查委员会的报告；
3. 讨论并决定党的重大问题；
4. 修改党的章程；
5. 选举中央委员会；
6. 选举中央纪律检查委员会。

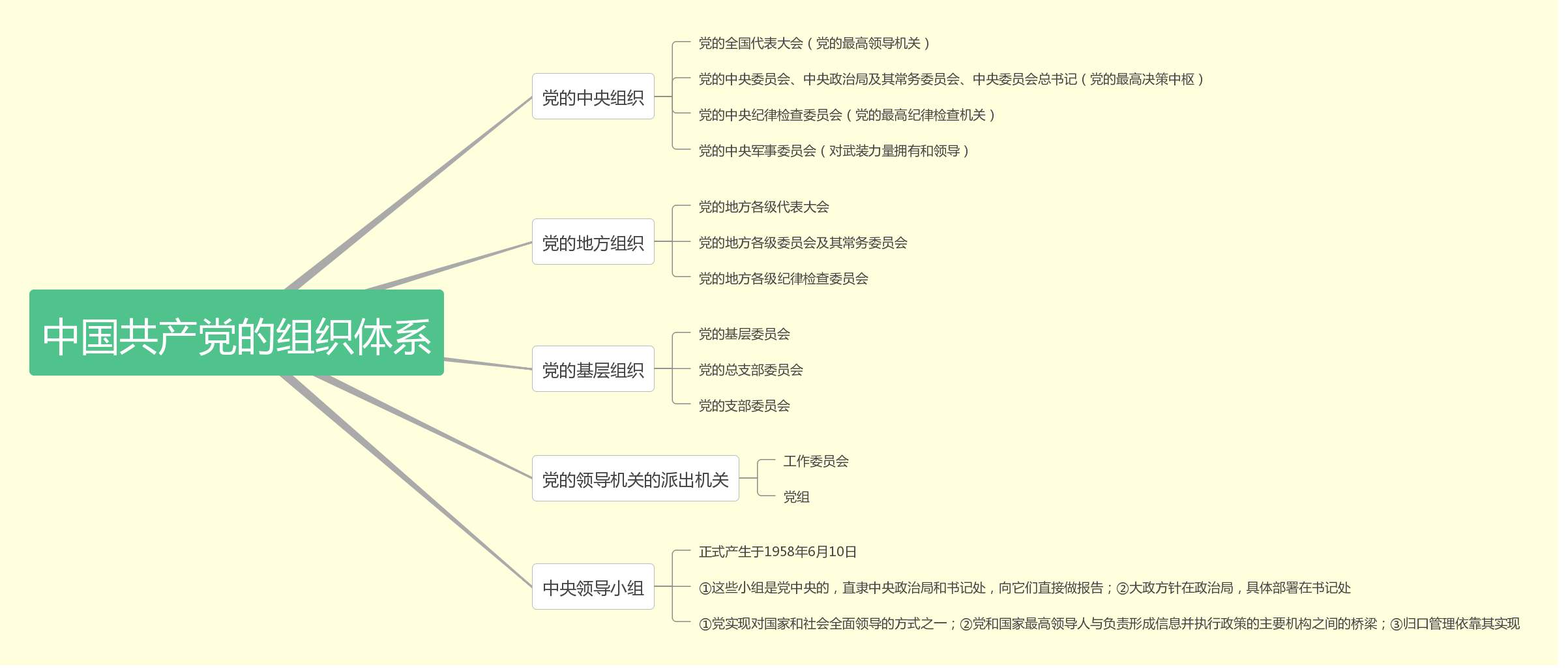
**·中国共产党地方各级代表大会的职权**

1. 听取和审查同级委员会的报告；

②听取和审查同级纪律检查委员会的报告；

③讨论本地区范围内的重大问题并作出决议；

④选举同级党的委员会，选举同级党的纪律检查委员会。

****

**第3章 人民代表大会制度**

**·人民代表大会制度（含义、性质、地位、职权）**

**含义：**

人民代表大会制度见指以人民代表大会为核心和主要内容的国家政权组织形式。它不仅包括人民代表大会这个组织本身，还包括人民代表大会与政党、公民和其他国家机关之间的关系。

**性质：**

人民代表大会制度是国家的根本政治制度，在我国政治制度体系中居于核心地位，是具有中国特色的社会主义代议民主共和制政体。

**地位：**

①全国人民代表大会是最高权力机关，在法律上，它处于国家纵向权力体系的最高级，同时居于国家横向权力体系的核心；

②人大与党：一方面，党必须在人大制定的法律框架内进行活动；另一方面，在实际的政治运作中，人大要接受党的政治领导；

③人大与“一府两院”：人大与“一府两院”之间的关系是主从关系，是监督与被监督的关系；

④人大与人民：人大代表人民的意志，接受人民的监督。

**职权：**

①立法权：它指的是全国人大及其常委会依照法定程序制定、修改和补充法律的权力。

\*其包括三方面：

第一，修改宪法和监督宪法实施的权力；

第二，制定和修改国家基本法律，涉及社会生活各个方面的刑事和民事方面的法律；规定国家机构的各种组织法；

第三，授权立法；

②决定权：这是人民代表大会制度作为国家权力机关最典型的体现，宪法明确列举了全国人大及其常委会行使决定权的范围；

③任免权：人事任免权是指各级人民代表大会及其常委会对国家机关领导人员及组成人员进行选举、任命、罢免、免职、撤职的权力；

④监督权：监督权是指各级人民代表大会及其常委会为保证宪法、法律的实施和维护人民的根本利益，防止行政、司法机关滥用权力，通过法定的方式和程序，对由它产生的国家机关实施的检查、调查、督促、纠正和处理的强制性权力。

**·党的领导与人民代表大会制度的运作（重点）**

**（1）党的领导是党政体制的核心，党对人大的领导主要通过组织领导和过程领导得以实现。**

**（2）组织领导：**

①人大的组织结构与党的组织形式之间存在着某种同构性。人大建立了一个金字塔形的科层体系，与党的组织之间几乎形成了层层对应的关系；

②党的组织体系和人大的组织体系之间是相互交织的。

这主要表现在两个制度化的设计上：

\*首先，党在人民代表大会中建立党组织——党委和党组；

\*其次，党委和人大常委会之间的成员交叉任职。

1. **过程领导：**

①代表选举：人大代表的选举程序一般都包括若干环节，在每个环节我们都会看到党的身影。

我们可以通过“候选人提名和确定”这个关键环节来观察党是如何在选举过程中实现对人大的领导的；

②人事任免：按照宪法和组织法的规定，人大及其常委会有人事任免权。但是，在实际运作中，在党管干部原则的指导下，这些职位都是由同级党委进行考察并向人大常委会提出人选；

③立法过程：党对人大立法过程的领导

可以分为两种情况：

一是党对宪法制定和修订过程的领导，

二是党对一般立法过程的领导。

\*首先，在立法的议程设定环节，党开展两个方面的工作：审定立法规划和将党的政策以立法建议的形式提出来，形成法律或法规的草案；

\*其次，在立法规划项目的落实环节，党也做两个方面的工作，即审定法律议案或法律草案与推动法律审议和通过；

④监督过程：各级人大及其常委会要想相对顺利地履行自己的监督职能，就必须尽量争取党委对自己监督活动的领导与支持；

⑤会议期间：党的领导不仅通过会议期间设立的临时党委来实现，而且通过主席团的设置和一系列会议流程的控制来实现。

**（4）党的领导与人大的能动性：**

①从党委方面来讲，

\*一方面通过制度和技术层面的努力，使自己考察的干部更加可靠、提出的立法建议更加科学；

\*另一方面则提前加强与人大常委会和相关领导、委员的沟通；

②从人大方面来讲，其引入了一些新的机制，如提前对拟任的干部进行考察；

③通过相互调适，党和人大逐步摸索在既定组织体制不发生大的变化的前提下，通过行为模式的调整，理顺执政党和人大的关系，使党能够更有效地实现对包括人大在内的整个国家的政治领导，同时又能使党的领导在人民代表大会的制度框架内良性运行。

**·新时代如何完善和发展人民代表大会制度**

①在党与人大的关系问题上，它要在制度变迁镶嵌性的前提下，

\*一方面使人大的工作得到党委的支持，

\*一方面又不至于因此危及人大自身的自主性，在保证党的领导的前提下又能使党的领导在人民代表大会的制度框架内良性运行；

②在人大与“一府两院”的关系问题上，我们需要更好地理顺二者在立法过程中的关系，更有效地实现人大对“一府两院”的监督；

③我们需要对人大与党委和“一府两院”关系的基本理论预设重新反思；

④选举制度:团体和代表提名的落实;代表素质的提升和一定程度上的专职化;

⑤人大常委会的会议制度和组成人员:经常化和专业化;专门委员会与行政机构的对称性；

1. 我们要把握人大制变迁的特点，更好地发展和完善人大制。

**第4章 政治协商制度**

**·统一战线的性质**

①统一战线是中国共产党在20世纪中国特殊的社会政治环境中创造的一种政治整合和社会整合形式。

\*在新民主主义革命时期，中国共产党通过统一战线从边缘走向中心，掌握了国家政权，实现了党政体制的建构；

\*改革开放以来，中国共产党通过统一战线重塑政党与社会的关系，推动国家治理转型，有效实现了以中国共产党为核心的社会整合；

②统一战线是中国共产党实现社会整合和政治整合的重要机制，是一种具有中国特色的群体代表权机制，由此形成了以中国共产党为领导核心的各种社会政治力量团结统一的基本政治结构；

③在结构上，统一战线是以政党为中心展开的伞状结构，其伞毂是作为核心的中国共产党，骨架是民主党派、人民团体和政协其他各界别，伞面是这些团体所联系的广大人民群众。

**·党的领导在人民政协制度中的运作**

**\*中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的一项基本政治制度，**

**\*它包含三个方面的内容：**

**一是中国共产党对政治协商的领导；**

**二是政党协商制度；**

**三是中国人民政治协商会议制度。**

①政协党组：政协党组是党在人民政协中的派出机构，肩负着实现党对人民政协领导的重大责任。它是由中共中央政治局直接领导，开展针对各界别统战工作的机构，是人民政协各项工作的领导核心；

②统战部：统战部是执政党进行政治整合的机构，它是代理执政的管理其他“阶级”以及党外成员的组织“化身”；

③交叉任职：在政协领导层中，中共党员占据核心位置。政协党组成员和统战部领导同时也是政协领导层的核心成员。

**·人大与政协的区别与联系**

**区别：**

①性质：人大是国家权力机关

政协是统一战线组织；

②属性：人大是以投票为主的票决民主；

政协是协商、讨论、咨询为主的协商民主；

③职能：

\*人大的职能是行使国家权力，尤其是立法权；

\*政协的职能是政治协商、民主监督和参政议政；

④产生：人大由各地方与解放军选举产生；

政协是由各界协商、推举或特邀产生；

⑤代表性：

人大是以地域和人口为基础的民主参与；

政协是各党派、团体各界别精英的民主参与；

⑥作用：人大具有法律效力；

政协不具有法律效力；

⑦成员角色：

\*人大：积极联系选民，与原选举单位和人民保持密切联系，反映各地方民意，参与地方公共政策制定和立法，选举产生人民政府

\*政协：体现自己所在政党和界别的特点与诉求，以提案的形式为执政党和政府提供决策咨询，充分发挥专家专长和界别优势，以社会贤达和界别精英身份参与政治协商，配合党和政府治国理政。

**联系：**

①政协的组织形式和活动方式类似于人大，会期与人大相近或相同，人大会议邀请政协委员列席，必要时可以举行联席会议，讨论议题相近，参与了实际的立法和决策的审议讨论过程；

②政治基础：二者都是在中国共产党的领导下，分工协作，各司其职，互为补充；

③经济基础：人民代表大会制度与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度都是我国的政治制度，均属于上层建筑，都由生产资料公有制的经济基础决定，并反映、反作用于我国的经济基础；

④指导思想：二者都要在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，在热爱祖国、拥护党的领导和社会主义事业、共同致力于中华民族伟大复兴的政治基础上促进"三个文明”协调发展；

⑤二者在本质上、在任期上、在中央与地方的关系上、在活动准则上也均相同，都体现了人民民主专政的国家性质；

⑥二者都从不同方面反映了人民群众的意愿和要求，是中国特色社会主义民主的重要形式；

⑦二者都有利于监督国家机关开展工作，提高国家机关的工作效率。

1. **中央人民政府**

**·国务院系统的组织结构体系**

国务院总理、副总理及国务委员

国务院办公厅、办事机构及议事协调机构

国务院组成部门及部委管理的国家局

直属机构、直属特设机构及直属事业单位

**·国务院会议制度**

**①法定会议（全体会议和常务会议）**

**\*国务院全体会议：**由国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、人民银行行长、审计长、秘书长等人员组成，

由总理召集和主持；

**\*国务院常务会议：**由总理、副总理、国务委员、秘书长组成；

\*由总理召集和主持。

**②工作会议（综合性工作会议和专题性工作会议）重点**

**综合性工作会议：**国务院总理、副总理、国务委员、相关部门行政首长、(廉洁工作会议邀请中共中央纪律检查委员会书记参加)；

**专题性工作会议：**担任该职能的行政首长、全国省、市、自治区的相关职能部门负责人、（有一部分会议，国务院负责该工作的主管副总理或国务委员参加。个别重大的工作会议，国务院总理会出席并提出具体的工作建议。例，温家宝出席全国质量工作会议、全国教育工作会议）例：全国金融工作会议、全国卫生工作会议、全国科技工作会议、全国安全生产工作会议。

**③党政联动的会议机制**

**参会人员:**中央、国务院、全国人大、全国政协的(党员)领导同志，各省、自治区、直辖市党委政府、中央和国家机关各部门、军队各大军区、各军兵种、各大单位、中央直属有关企业主要负责同志；

**核心环节:**

(1)党中央就一些重大事项召开相关的工作会议，做出基本决策，为后续工作奠定原则和基调。

\*包括具体领域的工作会议(中央经济工作会议、政法工作会议、民族工作会议、农村工作会议、水利工作会议);

\*具体区域问题的工作会议，即工作座谈会(中央西藏工作座谈会、新疆工作座谈会);

综合议题的工作会议(中央城镇化工作会议)。

(2)在中央工作会议结束之后，由国务院相关会议予以具体的落实

（全国财政工作会议、全国商务工作会议、全国金融工作会议）。

**·党政体制下国务院运行“五位一体”的特征分析（党如何领导中央政府）**

**①政治领导：中央领导小组**

——领导小组具有议事协调功能、政治领导功能，参与重大决策、完成重要事项、开展重点活动；

**②功能协调：党委归口领导**

——党委归口管理机制既可以通过“口”的基本单位对相近的行业管理部门进行功能协调，又体现了党对具体行政工作的直接指导和监督；

**③人事管理：党管干部制度**

**——**实现了对行政官僚机器主要官员的人事控制，加强了中国共产党对各种非党组织的政治控制，保障了中国共产党的执政地位；

**④内部控制：部门内设党组**

——

①负责贯彻换行党的路线、方针、政策；讨论和决定本单位的重大问题；

②做好干部管理工作；

③团结非党干部群众，完成党和国家交给的任务；

④指导机关和直属单位党组织工作；

**⑤外部监督：中纪委驻部纪检组**

——

检查所在部门及所属系统的党组织和党员领导干部执行党的路线、方针、政策和决议的情况；

检查所在部门党员领导干部违犯党纪的案件以及所属系统重要的违纪案件；

协助所在部门党组(党委)管好党风，加强廉政建设，纠正行业不正之风等。

1. **政法系统**

**·党管政法（关键术语）**

在我国的党政体制下，政法系统的基本原则是党管政法。

在不同的历史时期，这一基本原则不变，但具体的方式与组织抓手却有所不同。

在组织方面，党管政法是通过三重结构进行的：党委、政法委和党组。

\*党管政法曾从党委直接审批案件过渡到在大政方针上领导政法；

\*党委依然主管政法系统的人、财、物，同时，政法委作为党领导政法工作的职能部门，其机构与职权持续强化。

此外，为了确保并加强党对各政法机关的领导，各机关内部设党组，作为各机关的领导核心。

**·政法系统的组织构成及其特点**

①首先，政法系统包括法院、检察院、公安、司法、国家安全等国家强力机关，是党政体制的“刀把子”；

②其次，政法系统结构复杂。

\*其一，政法各机关的地位、规格不一；

\*其二，各政法机关领导体制有所不同，公检法司是双重领导部门，

\*一方面受当地党委(或政府)的领导，

\*另一方面受上级机关的领导或监督；国家安全部门则实行“条块结合，以条为主”的体制；

\*其三，各机关的“条条"关系也同样存在差异；

③最后，政法系统内部存在着超过一般意义的碎片化。各政法机关之间权力分散，但又相互制约、相互监督。

1. **宣传系统**

**·党与新闻媒体之间的关系**

1. **新闻媒体的地位：**

①在党的各种宣传工作中，由新闻媒体负责的舆论工作具有很强的时效性，它深刻地介入权力运行的过程，对党的领导的落实有直接而重大的影响。党历来将新闻舆论工作放在宣传工作的中心，高度重视新闻媒体的作用；

②从宏观上看，党在革命与执政时期始终主要依赖两大政治工具或武器，

\*一个是“枪杆子”，它为党的领导奠定暴力基础；

\*另一个是“笔杆子”，它为党的领导培育合法性。

\*在党政体制下，中国新闻媒体扮演的正是党的笔杆子的角色，它们发挥着帮助党主导社会舆论、确保党的思想领导的功能，被党视为命运攸关的重要思想战线与阵地。

1. **新闻媒体的规范：**

①党始终坚持以马克思主义新闻学指导全国的新闻工作；

②党确立的新闻工作的基本规范是“党性原则”，要求全国新闻媒体都必须服从党的领导；

③党将新闻媒体定性为“党的喉舌”，将新闻媒体的基本功能界定为舆论导向，强调必须实行“政治家办报”的原则和坚持正确的舆论导向原则，实行“坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主”的基本方针。

**（3）新闻媒体的运作：**

①宣传引导：政治宣传是党的舆论导向工作中的核心部分，它主要由官方媒体承担。

\*党经常围绕某个重要内容组织新闻媒体展开宣传运动，

\*其过程通常是首先由新华社发布通稿，

\*接着(人民日报)发表社论或重要评论，

\*然后由地方各级党报等主流媒体跟进转载、转播、并组织各种侧面报道。

\*如此，全国新闻媒体在短时间内便能形成步调一致的报道，制造出浩大的舆论声势。经由新闻媒体的正面报道，党的宣传拥有了巨大的传播力，也取得了显著的舆论效果。它使得中国民众不断告别失效的话语，与时俱进地接受党提出的新理论、新主张和新说法；

②信息管理：

党对新闻媒体上的信息流动进行管理是政治宣传的内在需要；

要保证新闻媒体以正面报道为主，也只有通过党的信息管理才能实现；

此外，信息管理还是沟通的客观需要以及应对外媒新闻竞争的需要。

**·党和政府通过什么样的方式来管理和控制媒体？**

**①管理理念：**党在大众媒体上形成了政治与经济的双重管理的目标，既强调“政治家办报”，又要求“企业化管理”；

**②权力网络：**党政双轨、条块结合；

**③行政制度：**统一发布制、国有产权与事业单位制、行政许可制、主办主管制、新闻审读制与编辑责任制、资格许可制；

**④党的指令：**宣传部门对新闻媒体的管理方式分为宏观指导与具体指令两种，后者已经成为主要部分。宣传部的具体指令又分为报道任务与禁令两类；

**⑤市场干预：**党和政府拥有对媒体间市场竞争进行干预的手段，形成对市场化媒体的经济软控制。首先，组建媒体集团；其次，积极扶植主流媒体，其手段包括财税优惠、特许经营、利用行政渠道的助力；最后，对市场媒体进行差别对待；

**⑥**建立对媒体的批准登记制度；建立对媒体报道的跟踪审查制度；由政府宣传部门适时确定媒体报道的重要内容，并随时对媒体报道进行规范；将媒体行业纳入国家政治等级序列，赋予媒体负责人与政府官员同等政治待遇的措施。

1. **军事系统**

**·党对军队的绝对领导（党如何领导人民军队）**

**当代中国军事系统以党对军队的绝对领导为核心原则，**

**涉及军队与政党、政府机构、社会之间的关系，**

**包括军队内部的组织指挥、国防动员和兵役体制。**

**党对军队的“绝对领导”最重要的是政治领导和思想领导。**

①所谓政治领导是指中国共产党规定军队的性质、宗旨、任务和建军原则，使军队与党中央、中央军委保持政治上的高度一致；

\*领导全军贯彻执行党的纲领、路线、方针和政策，实现党赋予军队的基本任务和具体任务；

②所谓思想领导，即用党的意识形态——马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平总书记系列讲话，武装全军官兵的头脑，培养军人“忠诚于党、热爱人民、报效国家、献身使命、崇尚荣誉”的价值观，塑造军队对党的绝对服从的意识与观念。

**·党的领导权在军队中通过什么制度来体现？**

①在当代中国政治体制中，党对军队等武装力量的领导在制度层面体现在中共中央军事委员会与中华人民共和国中央军事委员会的双重设置上。

\*从党的方面来看，中共中央军事委员会是领导全国武装力量的统帅机构；

\*从国家层面来看，中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量；

②**党的组织系统：**党的委员会设置在团级以上军事单位，在营和相当于营的单位设立党的基层委员会，连队一级单位建立党的支部委员会，排则设有党小组；

③**党的政治机关：**

**\***在团以上单位建立政治机关，

\*在军队上层设立总政治部作为中共中央军事委员会的政治工作机关，

\*在旅以上部队设立政治部，

\*在团设立政治处；

④**政治委员制度：**

**\***在团以上单位设立政治委员，

\*营设立政治教导员，

\*连设立政治指导员；

⑤党委(支部)统一的集体领导下的**首长分工负责制**是**党领导军队的根本制度**，党在军队中的政治工作也被毛泽东称为军队的生命线。

1. **中央与地方关系**

**·中央与地方关系的重要维度（中央控制地方的方式）**

1. **中央与地方的立法关系**

①在国家层面，主要是全国人大及其常委会所进行的立法活动，创立宪法、基本法律以及其他法律。此外，国务院及其所属部门根据授权可以进行立法活动，制定行政法规和部门规章；

②在地方层面，根据地方立法主体的不同，可以在其权限范围内制定和发布规范性法律文件；

③地方立法工作要受到中央的控制：首先，中央与地方之间的立法权限一般是按照“各自所管辖事项的范围”来划分的。地方立法权的行使不得与国家立法权相抵触，地方一切立法和行政规章部必须与宪法、法律和行政法规相一致。

1. **中央与地方的财税关系**

①“分灶吃饭”的财政体制总的趋势是越来越分权；

②财政包干制的特点

\*之一是中央和地方单位需要对包干基数和指标根据年度间的情况变动不断谈判；

\*另一个特点则是按照企业的隶属关系划分企业所得税，按照属地征收的原则划分流转税，把工商企业税和地方财政的收入紧紧地结合在一起；

③分税制最核心的内容在于采用相对固定的分税种的办法来划分中央和地方的收入。分脱制将税种划分为中央税、地方税和共享税三大类。

税源稳定、份额较大的税收收归中央，与经济发展直接相关的增值税、营业税为分享税，与地方关系密切的农牧业税，地方国企所得税归地方；

④转移支付：中央对地方开始实施大量的转移支付补助以弥补地方的支出缺口；

⑤土地财政：分税制后非预算资金尤其是土地出让收入开始成为地方政府所倚重的财政增长方式。

1. **中央与地方的人事关系**

①党管干部：所谓党管干部就是党对干部管理工作的领导，这种领导既包括党对干部管理体制的大政方针与总体走向的领导，也包括对重要干部的管理；

②下管一级：分部分级管理是指按照干部所担任的职务和干部的级别，由不同层次的党委、企事业党委、部门党组管理；

③干部交流制度：干部交流制度是在干部任用层面上的一种制度性修正，是指各级党委(党组)及其组织(人事)部门按照干部管理权限，通过通任、转任对党政领导干部的工作岗位进行调整；

④干部选任：党政领导干部的选拔任用是党管干部的核心主题。

1. **中央与地方的事权关系**

①我国长期以来在事权方面形成的基本局面是各级政府在职责同构的制度框架下“齐抓共管”；

②就地关系的维度而言，事权改革是迄今仍未完应的硬核。

\*自20世纪70年代末改革起步以来，配合着财税体制改革步伐，在事权方面有过“行政性分权”与“经济性分权”之说；

③中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任，中央可以通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担，对跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。

1. **地方政府**

**·地方政府的类型**

**（一）**

①**一般地方政府：**省政府、行政公署、县政府、乡镇政府

②**城市政府：**直辖市政府、副省级市政府、地级市政府、县级市政府

③**民族区域自治地方政府**

④**特别行政区政府**

**（二）**

**企业型：**政府通过从企业抽取利润、选择企业管理人员、控制稀缺生产投入、提供服务以及控制投资和信贷等方式，积极地推动企业发展和壮大；

**发展型：**地方官员的意图是通过提供良好的硬件环境、资金以及与外部市场或重要机构的联系等方式，促进地方经济的发展；

**掠夺型：**地方政府进行自上而下的资源索取与扩张行为。

**·地方政府运作功能、运作机制**

**运作功能：**

①**职责同构：**地方政府是中央政府具体的法律和政策执行者，承担了广泛的社会、经济管理事务。

\*各级地方政府纵向的职责配置上高度一致，具有“职责同构”的特点。

\*在这一模式下，政府纵向的职责配置和机构配置表现为典型的“上下对口,左右对齐”，即五级政府管理的工作大体一样，机构设置大体一样，并由一个个条条“串”起来，形成条块交叉结构；

**（局限性：职责同构下的“全能”政府阻碍社会结构进一步的分化和融合；政府权力“集分反复”,增加了政府运行成本，降低了政府信誉；职责同构是建立“政绩”指挥体系的重要体制基础；滋生官僚主义的重要土壤）**

②**行政发包：**上级政府通过“属地化行政发包制”将行政和经济管理事务由中央逐级发包到基层。

基层作为最终的承包方，具体实施政府管理的各项事务。

\*每一次“转包”既是中央政令的向下传递，也是具体政府职责和事权的转移，中央以下每一级“发包方”都向上一级发包方负责，而上级则有挑选和监督下一级承包方的责任，每一级承包方都有筹集预算经费的义务；

③发展地方经济、提供公共服务、维护社会稳定等。

**运作机制：**

①**压力性体制（自上而下）：**在自上而下的政策执行监控体系下，上级政府经常通过绩效考核、目标责任制、巡视、督办、运动性治理、专项整治等来加大监控力度，不断向下级政府施加压力，实现其政策目标。上级政府不断加强对下级政府的监控和信息获取；

②**选择性执行（自下而上）：**作为一种应对，不同层级的地方政府之间形成共谋，选择性地执行中央政策，造成了“上有政策，下有对策”、“政令不出中南海”等现象。

\*地方政策执行可以简单分为四种类型：服从、变通、扭曲和拒绝执行。

\*这种选择性政策不仅是因为行政发包制下地方官员的自由裁量权，还根源于中央集权和党政体制的权力架构本身。

**·条块关系（含义、对现实中央与地方的影响）**

**含义：**

\*所谓“条”，是指从中央到地方的纵向的、以部门为依据的管理体系；

\*所谓“块”，则是指以行政区划为准的党委领导下的政治关系。

\*“条块结合”又称双重领导体制，这种领导体制中最常见的表述是“条块结合，以块为主”，

在具体事务的领导中，地方职能部门既接受地方政府的领导，也受上级对口部门的业务指导或领导。

\*此外，又有“条块结合，以条为主”的垂直管理的不同形式。

**影响：**

①条块关系的特殊架构也赋予了中央在央地关系运作中的灵活性。

\*在这种架构中，“中央精神”在地方上有“块”和“条”两个代理人，条条和块块都分别掌握中央精神，并通过自己的领导系统传达、贯彻到地方。

\*中央可以灵活地调节条与块的侧重点：要发挥中央的积极性，就更偏重条；要强调地方的积极性，就更偏重块；

②条块关系带来的另一个制度性后果是条块矛盾的频发，以及由此带来的权威的碎片化状态。\*这种分化的状态实际上强化了党的协调功能，但总的来说，靠“协商办事”而非寻求问题的制度化解决方式必然带来一定程度的人治色彩、克服分散化、取得共识的过程未免不够透明、缺乏效率，有失规则性。

1. **民族区域自治制度**

**·民族自治地方自治机关的自主权**

民族立法权；变通执行权；财政经济自主权；文化、语言文字自主权。

**·民族区域自治制度安排的特点**

①国家指导下的自治；

②非多数人口原则；

③民族因素与区域因素相结合；

④经济因素与政治因素相结合；

⑤基于民族身份的群体优惠政策。

**·民族区域自治的困境**

①在实践上制度功能有限；

②自治权规范性不足；

③自治权与中央集权之间存在制度张力；

④法治建设不完善；

⑤民族干部的代表性弱化；

⑥城市化和人口流动对民族区域自治构成的挑战。

**·民族区域自治制度未来如何发展**

①完善自治功能，提升社会自我表达，拓展自我发育的政治空间；

②完善民族区域自治与党政体制的关系，缓解自治权与中央集权之间存在的制度张力；

③完善法治建设，完善民族法制体系；

④强化民族干部的代表性，加强民族干部队伍素质建设，切实保障少数民族的正当权益；

⑤协调和处理好民族自治地方内外的民族关系。

1. **基层治理**

**·改革开放以来基层治理的变革及特征**

**农村基层治理的变革及特征：**

①20世纪70年代末，我国农村实行家庭联产承包责任制的改革，农民获得了生产经营自主权，改变了人民公社时期的单一集体、集中经营、集中劳动、统一分配的经营管理方式，从根本上动摇了农村人民公社体制，人民公社治理体系迅速崩塌和解体；

\*1982年底，中央决定废除人民公社，重建乡镇政权，实行村民自治制度；

\*1983年，全国性“政社分开，建立乡政府”的工作陆续展开；

\*1985年春，建乡工作全部完成；

\*1987年，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”；

②1988年新《村民委员会组织法》确立了“乡村政治”或“乡村分治”新的治理体系：

第一，统合性基层组织体系开始分离，实行政社分开；

第二，集中化的经营方式开始分散；

第三，单一的产权结构开始多元化；

第四，国家与社会的关系开始调整；

③人民公社体制到村民自治体制，农村基层治理的组织体系、权力配置、资源控制及管理方式发生了重大改变，传统的高度集中的单位化治理方式也开始发生变化。

\*从实践来看，人民公社体制的一些核心制度安排并没有完全改变：

其一，一体化的组织形态；

其二，一元化的党的领导；

其三，全能式的基层管理；

其四，压力型的行政方式；

其五，条块分割的管治权；

其六，二元化的城乡分治。

**城市基层治理的变革及特征：**

①改革开放以前，国家不仅通过身份划分将社会成员纳入难以流动的等级结构之中，而且对所有社会个体进行社会整合、全面管控，城市的单位制和街居制、渗透基层的党委系统、行政权力系统和工青妇等群团组织一起构成了一套严密的社会管理体制；

②1978年改革开放以后，随着计划经济向市场经济的转型以及城市化进程的加快，城市社会发生了深刻的结构性变化。

\*一方面，作为社会整合机制要件之一的单位制开始解体，“单位人”逐步演变为“社会人”；

\*另一方面，城市流动人口大量增加。这是城市基层管理结构向治理结构转变的基本背景和主要动力；

③随着“以经济建设为中心”的口号取代“以阶级斗争为纲”的口号，城市基层社会管理的街居两级管理体制又得到了恢复和发展；

④随着单位制的解体，不仅城市个体有了相当的自由流动与自主选择的空间，而且大量、脱离了单位制约束的零散的、原子化的“社会人”纷纷涌现；

⑤2000年，城市社区建设在全国推行。

\*社区制的特征在于：其管理理念是以民为本，从原来的管理居民转变为服务居民，强调服务意识；

\*其管理形式是去行政色彩，在社区(居委会)内再组建自治组织进行自治，强调居民参与治理，发挥居民白我管理的主体作用；

\*其管理目标是通过政府与社会力量的协作，既减轻政府负担，又发动社区力量，达到社区善治；

⑥社区制实质上都是力求区政府、街道办权力下放的同时组建有效的社区组织，实现对本社区居民与事务的自治，

\*力图建立一种行政调控机制与社区自治机制结合、行政功能与自治功能互补、行政资源与社会资源整合、政府力量与社会万量互动的基层治理模式。

**·城乡基层治理面临的挑战**

**农村基层治理面临的挑战：**

**①开放社会与封闭治理的矛盾。**作为基层治理组织的村民委员会是以集体土地所有为基础建立起来的,城镇居民委员会也受城乡户籍等二元化体制的制约，具有强烈的封闭性和排他性。然而，农村及整个国家的改革开放已经打破了村社区的封闭性；

**②经社不分造成的政经难题。**迄今村民委员会和村社区集体经济组织普遍实行“一套人马、两块牌子、交叉任职”，事实上仍维系人民公社时期经社不分的状态；

**③城乡融合与城乡分治错位。**迄今城乡之间的二元化并没有完全消除。

**城市基层治理面临的挑战：**

\*从城市社区层面看，社区组织在财力、人力与权力资源方面的短缺问题十分明显。

**①经费不足。**

社区组织在财政上高度依赖政府拨款，但是政府拨款有限，而社区组织的职责过多，导致经费非常紧张；

**②人力资源短缺；**

**③权力资源短缺。**

社区组织在法理上只是基层群众性自治组织而非公共组织，因此在日常的公共事务管理中没有实际的执法权和仲裁权，导致社区自治组织有责无权，责任与权力严重不匹配。

**城乡基层治理中的共性问题：**

**①政府行政与基层自治的冲突。**

从总体上看，无论是乡镇与村委会之间，还是街道与居委会之间，总体上依然保持着明显而强烈的上下级行政命令关系，与法律规定的“指导关系”相去甚远；

**②基层政府对基层自治组织的直接干预和控制是国家对城乡基层社会及民众深度干预的表现，**反映了国家与社会、政府与城乡居民的关系不顺，政府与村务和居务不清；

**③城乡基层党的组织与领导方式有待创新。**

中国共产党和政府努力重新整合变革后的基层组织，保持对社会的深度干预，尽力维持对基层社会的领导和管控能力，在实践中重新确立“以支部为核心”的一体化的城乡基层组织体系和党的一元化领导体制；

④如何适应开放、流动的社会构建新的城乡基层党组织体系，使党的组织更有开放性、包容性和适应性,是首先必须解决的问题；

⑤如何划分乡镇党委与乡镇人大以及村支部与村委会之间在重大问题上的决定权，是迫切需要解决的问题。