当代中国政府与政治复习内容

（二）新政权体制初步建立

**1.新政权建立的方式-中共领导下的政权建设**

* 党领导人民夺取政权，并领导建立国家和新政权；
* 中共的领导：中国政府架构建立和运行的基本前提；
* 新政权建立后，共产党由革命党转变为执政党，但实际转变是漫长的；
* 在党的领导下建立政权，党在国家政权以及整个国家政治生活中处于领导地位；
* 执政党内嵌到政府体制，实现了党与国的同构，形成了党—国体制（党委、党组、干部制度等）；

**2.一届政协与建国（1949.9.21—30）**

（1）背景：建国需要一定的形式才能使新的政权具有合法性；通过政协会议建立国家政权：新的中央集权的建立；第一代领导集体的宪政意识；当时形势制约着政权体制的建立（军事上的胜利不等于政治上的胜利；社会具有突出的革命后性质，仍属于新民主主义的社会）。

* 政协建国的方式：制定具有临时约法特点的共同纲领；确定国家的性质、政权、国体；选举产生中央政府。

（2）新政权体制的基本架构

* 基本内容：党的领导+人大+政府(共同纲领第12条)
* 尚未形成关于政府层级的明确规定；
* 尚未对司法机关的设置做出规定；
* 召开人大会议后实施；只是构建了一个大体的框架,具有一定的模糊性、不确定性；
* 新政权体制的基本架构——临时政府体制：应对当时需要。

**（3）中央政府体制**：

* 总体结构：共产党领导(党中央)+全国政协行使人大职权(部分)+由政协选举出的中央人民政府委员会行使国家权力；
* 中央人民政府委员会是行使国家权力的最高机关,在普选的人大召开之前，它实际上具有最高国家机关和最高国家行政机关的双重属性；
* 中央人民政府委员会主席召集中央人民政府委员会，其不是国家元首。
* 中央人民政府委员会相当于国家主席（一个机构）
* 中央人民政府委员会下设政务院、中央军委、最高法院、最高检察署，政务院是国家政务的最高执行机关，它由中央人民政府委员会决定和任命，对中央政府委员会负责并报告工作。

**（4）地方政府体制：**

* 纵向：大区、省、地区、县、乡镇；
* 横向：军管会+人民代表会议或各界人民代表会议+人民政府
* 新政权政府体制的特点
* 党领导政权，并且政府化，进而形成党一国体制；
* 宪制化的政府：依宪建政，但未依宪行政；
* 政府体制的不完善性：未对政府层级和司法机关等作出明确规定，且不断变动
* 革命的烙印：延续革命时代的观念、价值、战时体制，如军管、供给制等

(三)当代中国政府体制的正式形成

1.五四宪法

（1）背景：经过恢复国民经济、镇压反革命等运动,经济和社会得以控制和稳定，具备召开人大并制定宪法的条件。

（2）宪法与宪政

* 宪法：宪法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，最核心的内容是规定政府的构成。所以，宪法是一部限制政府的法律。此外，宪法的另一个重要内容是公民的权利和义务。限制政府就是要保障公民的权利，真正意义的宪法要解决两个问题：一是国家权力和社会的关系；二是政府内部之间的关系。
* 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。没有宪法的司法化就没有宪政。只有以真正的宪法为基础的政治安排才是真正的宪政。所以真正的宪政必然是有限政府，有很多国家有宪法无宪政，原因有：1.宪法没有限制政府的权力 2.宪法被虚置。有宪法不一定有宪政，但有宪政必须有宪法。

（3）五四宪法的制定

* 对宪法有着特殊的理解(主要是毛泽东)，通过宪法控制国家与社会，进行政治统治；
* 经过三次大规模的群众性讨论。

（4）五四宪法的特点

* 新中国的第一部宪法，它构成了以后各部宪法的基础；
* 五四宪法确立了我国政府制度的基本框架；
* 这是一部过渡性宪法。

2.政府体制的结构

* 坚持党的领导
* 横向：(党委)+人大+人民委员会+人民法院+人民检察院
* 纵向：中央、省、县、乡（地区是省政府的派出机关）
* 民族区域自治：三级(5/30/120)（内蒙古自治区--新中国第一个自治区制的形成）

3.政府体制的特点

* 形成了规范化的政府体制，趋向于规范；
* 执政党固定地成为政府的重要组成部分，政党政府化，巩固了党一国体制；
* 高度集权：单一制国家结构及国家权力的纵向配置；执政党组织体系和组织原则；
* 全能主义：功能的无限放大；国家对社会的全面控制及个人对国家的依附，形成了总体性社会；
* 计划管理：不仅仅是单纯的经济意义-计划经济，更是政府对社会的管理方式。

4.五四宪法的废弃

* 三年后五四宪法被废弃或至少是被虚置了；
* 这是一部诞生于过渡时期的宪法，具有临时性，反映出54宪法的局限性及我们对宪法重要性认识不足；
* 缺乏遵从宪法的观念；缺乏保证宪法得到遵守的制度；
* 最根本的原因是政府体制中权力配置不合理，党的领导机关直接行使国家权力，从而使自己政府化了，并且行使着最为核心的政府权力，它往往凌驾于国家权力之上，支配国家权力机关，从而也就不受由它制定的宪法和法律制约；
* 宪法虚置后，政府体制也就缺乏宪法保障。

（四）当代中国政府体制的破坏与曲折

1.文化大革命

* 性质： 由毛泽东错误发动，被反革命集团利用，给党和国家和各族人民带来严重灾难的内乱。
* 三个阶段：1966年5月至1969年4月中共九大；1969年4月至1973年8月中共十大；1973年8月至1976年10月结束

2.文革对政府体制的冲击

政府机关的瘫痪——革委会(全权性质的政权机关,取代了各级政府,它是党、政、军、审判、检察于一体的全能性政权机关)；基层组织一一人民公社(政、工、农、商、学于一体)

* 党的机关的瘫痪——文革小组和党委闹革命
* 法制和秩序的破坏一一砸烂公检法
* 民族道德的沦丧——批斗中人际关系恶化、道德沦丧
* 实行军事管制，革委会无法控制局面，实行军事管制，这成为正常秩序无法维持之下的特殊手段

3.七五宪法

将一整左的东西如人民公社、革命委员会、党政不分、以党代政的领导体制合法化，将执政党凌骂于最高权力机关之上。

4.文革后的政府体制与七八宪法

粉碎“四人帮”，文革结束，但文革中的政府架构仍在持续。

七八宪法与七五宪法本质上是相同的，只有部分调整，并维持了七五宪法的政府体制。

5.文革时期政府体制的特征

* 实行人治，个人权力大于党和宪法,党的领导制度被严重破坏，法律和民主受到践踏
* 扭曲了国家政府的性质,政府体制遭到破坏和异化
* 政治挂帅使得经济全面依附于政治，全面为政治服务
* 意识形态上实行无产阶级专政下继续革命的理论，马列主义亦受到扭曲

**（五）当代中国政府体制的恢复与发展**

1.改革开放后政府体制的重构

* 转折：中共十一届三中全会与改革开放的启动
* 恢复：政治体制拨乱反正后恢复原有的政府体制
* 取消：取消原来左的做法，1979年革委会被取消，改为地方各级人民政府

2.八二宪法确立的政府体制

* 八二宪法以五四宪法为基础，是对其继承和发展后确立的政府体制，是五四宪法的延续
* 八二宪法的政府体制

横向：(党委)+人大+政府+两院+(政协）

纵向：四级制，并逐渐转向五级制

重要变化：在县级以上人大设立常委会；废除领导干部的终身制

3.总体评价：总结了以往的经验教训，总体比较合理。其确立的政府体制得以延续，并未发生根本变动,而是局部完善。

4.政府与政治体制的阶段沿革

* 阶段一：1978——1991恢复与重建

基本任务是解决发展问题，但是对发展方向不明确，改革是摸着石头过河,前期主要针对具体问题，后期演化为对宏大价值层面的争论，不涉及党的改革。

* 基本制度的恢复(法制、党和国家领导体制、干部制度,党政分开)
* 经济体制的调整(计划经济一商品经济一市场经济)
* 意识形态的拨乱反正(真理标准大讨论、四项基本原则、反对自由化)
* 阶段二：1992——2012延续与发展

苏东巨变使中共认识到政治改革与经济改革要分开，政治改革的方向是强化党的自身能力，侧重于适应经济社会发展需求的细节完善（适应性改革）

* 政治体制改革：最高领导的三合一体制、党政一体化、顾问委员会的解散、任期制、退休制度、党内民主和集体领导、法治、政府机构改革
* 观念变革：市场经济、三个代表、法治、保护私产、科学发展观、和谐社会
* 阶段三：2012——新时代的调整与变革

政治上出现的诸多问题、经济进入新常态，外部发展环境的改变等，使得中国的政府与政治面临的内外环境发生重大变化，全面从严治党必要性凸显。

* 顶层权力的重组与集中化
* 以党领政，党政一体化的机构改革思路,强化党的领导
* 党内决策权、执行权与监察权的三权分工合作
* 大规模的反腐败、全面从严治党
* 国家治理体系与治理能力的现代化

一、党政体制

（1）基本内涵

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，中共是这个体制的核心与主轴。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。(政党与国家的互构)。

（2）三重含义

主谓结构——党对国家实施统治或者治理，党领导国家；

偏正结构——党领导或治理下的国家，国家受控于政党的性质或状态；

并列结构——-党和国家具有同样的政治价值和功能，党具有公共权力身份，国家充当政治动员、利益表达和综合的角色。

（3）主要方式

* 在非党组织的领导机关中设置党组；
* 党政合署；
* 一个机构、两块牌子；
* 归口管理制；
* 设置常设性或临时性的领导小组；
* 党的领导人在国家机构中任职；

1. 党政体制形成的历史逻辑

* 欧美国家的政党是内生型政党，是国家与社会之间的政治组织，是公民权利的组织化延伸；
* 中国的政党是**外生型政党**，是总体性危机之下外来压力示范性的产物，是在传统体制之外进行政治动员和政治革命来实现国家转型的政治工具；
* 中国近代的总体性危机面临着内部结构与外部影响之间结构性约束，总体方向就是学习西方，实现国家转型；
* 中国革命要完成国家转型与建构，必须要立足于本国的特殊国情——社会的低组织化；（基层乡绅的衰落；商会组织的“异化发展”；官僚组织治理缺乏组织基础）
* 西欧经验表明，社会力量的存在及其组织化程度是民族国家构建的动力与基础；
* 政党对于民族国家的建设的重要性意义成为共识，中国近代政党政治的到来；
* 民初的多党政治，很快败于政治强人的武力，但这也印证了集权政治的逻辑，呼唤更强有力的政党政治；
* 组织化的话语转化为社会革命的话语，政党政治话语转变为党建国家、党治国家；
* 国民党在苏俄的帮助下，“以俄为师”进行改组，北伐之后，形成了“党国体制”的政治形态；
* 共产党则依托政治动员集聚了强大的政治权威，以更有力的方式重建了“党治国家"的社会组织网络。

(四)中共的特质

有精致而系统的理论学说作为思想基础；有一个关于未来社会的远景构想作为奋斗目标；

有系统的战略和策略作为手段；有统一严密的组织作为行动支撑；

有成熟而富有经验的精英集团领导。

**基本特征**

其一，动员型政党；其二，整合型政党；其三，全控型政党。中共不是西方国家一般意义上的执政党，甚至不是一般意义的政党，而是使命型政党、动员型政党、意识形态型政党等多种特点融于一体的特殊政党。

·它是政治动员和政治革命的组织化手段，也是国家转型与现代国家的主导者，是国家和社会的领导力量；

·建构一个融党于国家并与国家权力高度融合的党一国体制，本质上是中国在现代化压力下摆脱总体性危机和低组织化状态，进行现代国家建构的一种选择。

（五）党政体制的基本特征

* **一元化领导**
* 基本内涵是共产党组织对一切国家机构实行组织关系上的统一领导，既包括党的中央机构对下级机构的统一领导，也包括党组织对同级国家机构的统一领导
* 中共十大《关于修改党章的报告》：“党的一元化领导，在组织上应体现在两个方面：第一，在同级组织的相互关系上，工、农、商、学、兵、政、党这七个方面，党是领导一切的，不是平行的，更不是相反的；

第二，在上下级关系上，下级服从上级，全党服从中央。这是我们党历来的规矩,必须坚持下去。

* 邓小平：“属于政策、方针的重大问题国务院也好，全国人大也好，其他方面也好,都要由党员负责干部提到党中央常委会讨论,讨论决之后再多方商量，贯彻执行。
* **一元化领导的主要特征：**

其一，权力中心的唯一性

其二，权力结构的集中性

其三，权力形态的统合性(以党建政、政党领导、政党集权、政党统合)

* **一元化领导的正面效应：**
* 弥补了传统中国治国资源的匮乏，尤其是组织资源的不足，实现了在落后分散和低组织化社会开始现代国家建设的可能性。

一元化领导的负面效应：

* 邓小平归纳为：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。”
* 文革后，“一元化”领导被视为一个带有计划集权色彩的名词退出官方文献。但是，赶超型现代化的战略又需要“党中央集中统一领导。

（六）新形势下党的一元化领导的新变化

权力不再高度集中，强调集体领导与个人负责的平衡；

权力形态强调按照现代政府原理科学划分结构与功能；

权力覆盖范围强调以合乎程序的方式施加于政权系统；

权力运行纳入法治轨道,强调依法治国、依法执政、依法行政。

**党的一元化领导面临的新挑战(政治和经济、社会的活力与规范性)**

——处理党和国家、党和社会的关系?

——政治与经济良性互动、国家与社会关系的平衡?

——有效的党领导组织社会经济的体制?

思考：党政分开好还是党政合一好?

（七）关于政治体制改革：一个简要的历史分析

* 党政不分——党政分开——强调党的领导——党政一体化、以党领政
* 从中国共产党领导的个人角色结构来看，中国共产党的政治领导体制表现为“一头多元制”。一方面存在一个党的领导集体，这个集体由多位党的领导人组成，每人都有合议制下的平等权利及自己特定的职权；另一方面又存在一个集体领导的核心，即党的领袖，具有某种超然地位。

（八）党政体制的运作机制

**第一，作为权力轴心机制的“党委(党组)领导”**

* 党委(党组)制度是中国共产党领导国家政治生活的基本制度形式，党在国家机关、军队、人民团体和企事业单位内部普遍建立的组织通称为党委(支部)，党委的根本职能是发挥“领导核心”作用，即“总揽全局、协调各方”。
* 文件：1949年11月，《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》，《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》。
* **党委与党组**

党委——地方政权和各种基层组织建立的党的组织(独立性)；

党组——在非党机构的领导机关建立的同级党委(地方政权)的派出机制；

党委：指的是中国共产党的各级委员会，特指其地方各级委员会和基层委员会。党委更多地起政治方向的监督保障作用，是**政治核心**。由党员大会或党代表大会选举产生的，可以直接接收或批准接收党员，可以直接决定或批准对党员的纪律处分，召开党代表大会(党员大会)或党代表会议，选举出席上级党代表大会的代表，向同级代表大会负责并报告工作，并接受党的上级组织的领导

党组：党在国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立的领导机构，是**领导核心**,直接领导所在单位工作，任务是讨论和决定本单位的重大问题，主要由相应单位的党员领导级成。党组是各级党委在非党机构中的派出机关。由批准其成立的党委指定的，不能接收或批准接收党员，不能直接决定或批准党员的纪律处分，不能召开会议和选举出席党代表大会的代表。

**第二，作为控制机制的“归口管理”——分类管理**

* 含义：口是中国特有的政治术语，是指政府工作的某些领域或系统，是党为了加强对政府工作的领导，把政府工作按性质划分为若干口，由同级党组织的主要领导分口负责的制度。
* 1958年6月，中共中央发布《关于成立财经、政法、外事、科学、文教小组的通知》，这些具有专业性质的“领导小组”位高权重，不仅管理各“口”的干部，也管理各“口”的具体行政事务，逐渐发展成为极具中国特色的党通过党内职能部门对国家和社会事务实行有效控制和管理的制度。
* 演变：管理干部为主，不直接管理行政事务(1953)――管理干部和管理对应的政府行政工作——结果党政合一、以党代政、党组织国家化(党组织取代国家权力机关、党组织包办了部分政府行政事务)
* 方式：一人负责、多人协助的归口管理方式一般是通过党的领导小组或委员会制度来实现，领导小组的编制类似于办事机构。
* 作用：中国政治中最核心的权力机构的职权和运作方式，最基本的制度架构就是归口管理下的集体负责制，这种归口负责制是党的一元化领导的主要实现方式。
* 反映特征：权力的高度集中性和党政结构的同一性，主要集中党中央；权力结构的人格化；政治体制的动员性一集中力量办大事-权力的监督
* 归口管理在中国政治体制中以中央权力中枢中共中央政治局为起点。在这一层次上，它直接反映出中国政治权力的精英之间的互动关系，直接折射出领导人的重要性及其相互之间的关系，可以看出政治权力精英之间关系的制度化和人格化并存的状况。

**第三，作为精英管理机制的“党管干部”(政党干部、国家干部)**

* 含义；干部管理及其相关事务包括干部的考察、推荐、任免、调配和使用等，在这些方面，党管干部的核心在于管理主体的排他性，即察人、选人、用人之权专门属于党组织。
* 下管一级：中央：省自治区直辖市+各部委+相应级别的其他单位(副省部级)；副省级(部级)以上；省委副地级(厅级)以上；市委一副县区(处)以上；县委一副乡镇(科级)以上。
* 省级：省辖市+各厅局委+相应级别的其他单位(副地厅级)司
* 地级市：县、区、县级市+各个局委(处)+相应级别的其他单位(副县处级)
* 县级：乡镇+各个局委(科)+相应级别的其他单位(副乡科级)
* 机关:部--省；司(厅)--市；处--县；科--乡

**第四，作为思想统一机制的意识形态斗争**

意识形态对党的作用：马克思政党的标志，政治动员的手段，自身建设的手段，实现使命的方式；

* 国家是党实现意识形态目标和使命的载体，国家建设的重要途经是通过政治教育，党的意识形态的国家化；
* 意识形态斗争成为党政一体化的思想统一机制；
* 意识形态构成党的路线、方针、政策的依据；意识形态和党的政治纪律紧密联系，不允许超越意识形态底线；
* 意识形态扩展和渗透到社会生活的方方面面，成为约束和规范社会思想与行为的主流意识形态。

**第五，作为沟通吸纳机制的“政治协商”**

* 政治协商是指中国共产党同各民主党派、各界爱国人士就国家大政方针和重要事务、执政党与参政党的合作共事关系以及统一战线内部关系等重要问题进行讨论协商，以达成共识，从而推动党和国家重大决策贯彻执行的政治过程
* 政治协商主要有两种方式：一是中共中央主要领导人或有关方面负责人邀请民主党派主要领导人和无党派代表人士，举行民主协商会或座谈会，共商国是；二是利用人民政协，在国家层面召开政协全国委员会的各种会议，或是在地方层面由地方各级政协召开各种会议，进行政治协商。（政协委员进行实地调查，提出议案。）

**第六，作为社会整合机制的“统一战线”**

* 统一战线在历史上是中国共产党克敌制胜的重要战略之一。
* 改革开放以来,统一战线成为执政党谋求长期执政的内在需求和执政党政治行为的重要规范之一
* 制度主要包括：政党制度、民族区域自治制度、宗教制度、海外华人统战工作制度。

**第七，作为政治动员机制的“群众路线**

* 群众是革命的起点(群众的社会经济权利，而非西方的公民权—邹谠)，也是政治动员的对象，也是党的权威性的来源；
* 毛泽东对群众路线进行了经典的概括，“在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去。这就是说，将群众的意见(分散的无系统的意见)集中起来(经过研究，化为集中的系统的意见)，又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。
* 三种含义：政治含义；工作方法含义；作风含义
* 精英主义（权威主义）和大众主义的结合

4.中共与国家机关的关系

**（1）人民代表大会(程序性、合法性)**

* 通过人大的立法程序把党的路线、方针、政策转变为国家的法律；
* 通过人大的制度安排，按照法定程序使党推荐的重要干部成为国家政权的领导人。

**（2）政府(双重执行机关)**

* 党与中央政府的关系特征来看，中国特色的党政体制是包括政治领导、功能协调、人事管理、内部控制及外部监督的“五位一体”的综合体系；
* 从党与地方政府的关系特征来看，执政党通过对社会、经济事务的管理以及其自身的组织制度，以期实现地方政府的权力在横向上集中于政党，在纵向上向上负责。

**（3）绝对领导：中国共产党与军队**

* 党对军队实现绝对领导，是中国共产党军事领导体制的鲜明特色和根本原则。
* 体制上，中共中央军委和国家中央军委(82宪法)。
* 党对军队的绝对领导表现为军队的最高领导权和指挥权集中在中共中央、中央军委,国防建设、军队建设和军事斗争的大政方针由中共中央和中央军委制定。
* 中国共产党在军队中全面、系统地建立了各级组织，是党对武装力量实行绝对领导的组织保证。(党委统一集体领导下首长分工负责制)
* 中国共产党还在军队团级以上单位设立了政治工作的领导机关，即政治机关，在上级政治机关、同级党委和政治委员的领导下，负责管理所属部队与单位党的工作和政治思想工作。
* 涉及军队人事安排方面的党的领导体制主要表现为政治委员制度。
* 中国共产党对驻地方一级军事组织(行政性的军事职能)实行中央统一领导下的军事系统和地方党委的双重领导制度。

**（4）多党合作与政治协商：中国共产党与民主党派(政治认可与自觉认同)**

* 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国基本政治制度之一。
* 中国人民政治协商会议是中国共产党领导的多党合作的重要制度平台，是中国共产党领导的统一战线的组织形式。
* 中国共产党与民主党派进行政治协商有多种途径和形式：民主协商会、谈心会、座谈会、书面建议。
* 各民主党派参政议政还主要通过他们在全国和地方各级人大、各级政府中的合作来实现。

**（5）发动机与传送带：中国共产党与社会团体及群众(基层自治与社会组织)**

* 党在社会团体内部建立组织，使符合党员标准的社会成员自愿入党是中国共产党组织社会和领导群众的重要方式。
* “工青妇”作为中国共产党联系人民群众的“传动装置是中国社会中高度政治化和组织化的社会团体(亦称“人民团体”)。
* 国家通过统一由各级民政部门登记管理的方法，将各社会团体纳入国家管理的组织结构当中，使其存在的合法性建立于政治法律的基础之上。

**（6）喉舌与公共舆论：中国共产党与传播媒体**

* 坚持党对新闻工作的领导，重视媒体宣传的党性原则，是长期以来中国共产党宣传战线工作的基本要求。
* 中国共产党对新闻媒体的管理实行党政双重管理体制。
* 党和政府控制媒体的方法：批准登记；跟踪审查；内容确定；行业行政化。
* 20世纪90年代以来，中共中央宣传部与原国家新闻出版总署制定了审读(审听、审看)的规章制度。
* “社会效益”是中国共产党对境内的新闻出版机构传媒活动的基本要求。
* 二、中国共产党的组织体系
* **1、党的全国代表大会**
* （1）性质和地位：是党的最高领导机关，拥有最高决策权
* （2）历史沿革：观看十七大足印和中共党史
* （3）产生与组成：由全体党员通过间接选举产生的代表组成
* （4）会议与任期：每五年举行一次，由中央委员会召集，可提前，一般不得延期
* （5）职权与任务：检查权；重大问题决定权；党章的制定、修改；选举权
* 注意：可与全国人民代表大会作比较；党的代表大会与党的代表会议的关系
* **2、中央政治局**
* （1）性质和地位：中央委员会闭会期间党的最高领导机关，中央政治局及其常委会领导党的全部经常性工作
* （2）历史沿革：一大：无；二大至四大：中央局；五大以后设立至今
* （3）产生与组成：由中央委员会全体会议选举产生
* （4）职权与任务：中央政治局及其常委会领导党的全部经常性工作，必须忠实地贯彻执行全国党代会和中央全会通过的决议，定期向中央委员会报告工作，受其监督。中央政治局委员在决定党内重大问题时享有平等的权力。政治局作出的有关重大决定和人事变动，还须经过中央全会的确认才有效。
* **3、中央政治局常务委员会**
* （1）性质和地位：是党的全部经常工作的领导核心
* （2）历史沿革：五大开始设立；1934年取消；八大后恢复
* （3）产生与组成：由中央委员会全体会议选举产生
* （4）职权与任务：中央政治局及其常务委员会在中央委员会全体会议闭会期间，是党的最高领导机关，行使中央委员会的职权
* **4、中央委员会总书记**
* （1）性质和地位：党中央最高领导人
* （2）历史沿革：四大开始设立；七大取消；改设中央委员会主席；十一届五中全会增设，十二大取消主席一职
* （3）产生与组成：由中央委员会全体会议选举产生
* （4）职权与任务：负责召集中央政治局及其常务委员会会议，并主持中央书记处的工作。
* **5、中央书记处**
* （1）性质和地位：中央政治局及其常务委员会的办事机构
* （2）历史沿革：1934年六届五中全会开始设立；九大至十一大取消；十届三中全会后恢复
* （3）产生与组成：由中央政治局及其常务委员会提名，中央委员会全体会议通过
* （4）职权与任务：处理中央日常工作。
* 二、人大制度具体分析
* （一）人大制度的含义
* 人大制度是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制度与政党、公民和其他国家机关之间的关系。
* （二）人大制度的性质
* 人大制度是一种代议民主共和制政体（一般性质）
* 人大制度是社会主义的代议民主共和制政体（阶级性质）
* 人大制度是具有中国特色的社会主义代议民主共和制政体（国家属性）
* 人民代表大会既是权力机关又是立法机关（双重性）
* （权力机关：议行合一,人大之所以是权力机关的一种解释；具有权力机关性质，是中国人大区别于西方议会的关键所在：立法机关：立法权）
* （三）人民代表大会的功能
* 政治合法化和政治象征；政治领导和控制；利益表达和利益综合
* （四）人民代表大会的地位
* **1、人大与中共**
* ●中共领导人大:党提出大政方针、党提出立法建议、党提出人事任免建议；
* ●执政党的意志不能代替国家意志,党组织不能包办人大的工作;
* ●党在宪法和法律范围内活动：党组织带头尊重与遵守人大的法律和决议;共产党组织也应该接受人大的宪法监督；
* ●全权机关与其合法性象征性地位、程序性机关。
* **2、人大与其他国家机关**
* ●主从关系:主体和派生
* ●监督与被监督
* ●法理上的议会集权和实际上的行政主导
* ●(原因:党政体制下的党政不分，党的政府化)
* **3、人大与人民**
* ●代表人民的意志,是民意机关,人民执掌国家政权;
* ●接受人民的监督
* ●人大的统合性功能与人民性功能

二、人民代表大会制度的组织机制与运行

（一）人民代表大会制度的组织体制

人民代表大会：全国人民代表大会、地方各级人民代表大会（省、直辖市、自治区人民代表大会；设区的市、自治州人民代表大会；县、不设区的市、市辖区、自治县人民代表大会；乡、民族乡、镇人民代表大会）

1.全国人民代表大会

（1）组成与任期

* 组成:代表3000人以内，一般2980人左右；任期:五年

(2)组织机构

* + - 全国人大全体会议：最高国家权力机关、最高民意机关、最高立法机关；
    - 常务委员会：常设机关,行使最高国家权力;受全体会议监督,向全体会议报告工作;主要由委员长会议(日常工作机构)、常委会会议组成(6次/年)；
    - 专门委员会:不具有权力机关性质,承担专门任务的工作机构。

**（3）职权**

* 全国人大全体会议的职权：1.审查、批准和决定国家重大事项；2选举和罢免国家机关领导人；3.修改宪法；4.制定基本法；5.监督其他国家机关
* 全国人大常委会的职权：1.立法权；2.解释宪法和普通法律；3.人事任免权；4.决定重大事项
* 专门委员会的职权：1.审议议案：审议与表决；2.拟订法律、决议、决定草案；3.审议全国人大交办的各种违宪、违法案件，提出审议报告

2.地方各级人民代表大会

（1）县级以上各级人民代表大会

●任期：五年

●组织机构：全体会议；常委会（主任会议；常委会会议）；专门委员会（工作委员会）

●人大职权：立法权、重大事项审议权、选举与任免立法权（常委会成员、政府正副职、两院正职、监委会主任）、监督权

●人大常委会职权：立法权、重大事项决定权、人事任免权（政府正副职以外的人员、两院副职、政府副职的个别任免、决定代理人选）

（2）乡镇人民代表大会

①任期:五年 ②没有常设机构 ③每年至少召开一次全体会议

④职权：选举权、重大事项决定权、监督权

（二）人大制度的运行

（1）会议形式

1.人民代表大会会议

会议形式:代表大会会议、常委会会议和专门委员会

2.代表大会会议

每年一次,会期15天左右；

会议形式:预备会议、主席团会议、大会团体会议、代表团会议、代表团小组会议、特别会议、会议期间的专门委员会会议；

任务：审议全国人大常委会和一府两院工作报告;表决有关议案和法案;选举和罢免国家机关工作人员。

（2）闭会期间的工作机制

常委会、委员长会议、专门委员会和人大代表的经常性活动;

人大职能发挥的辅助性活动:代表视察制度、联系制度、信访制度等;

（3）党的领导与人大制度的运作

1.组织领导

1. 组织结构的相似性:金字塔式的科层结构,与中共组织的对应性
2. 组织体系的交织性:党委(临时党委)党组、党员成员的组织化
3. 人员结构的重叠性:省级同级党委书记兼任人大主任,其他重要党群组织负责人兼任人大职务

2.过程领导

1. 代表选举:组织提名占据主导
2. 人事任免:同级党委考察后向人大提名 立法过程:立法规划审议草案、立法建议、推动法律通过
3. 监督过程:围绕党的中心工作开展监督,争取和借助党组织的支撑
4. 会议期间:主席团成员设置、会议流程控制

3.党的领导与人大的能动性

在坚持党的领导的同时,人大的能动性增强 党组织与人大的相互调适 党的领导与人大作用的有效发挥

三、改革开放以来人大制度的发展

（一）发展动力：社会转型及其利益格局的多元化客观上要求人大形成之与时相适应的代表机制; 政治体制本身规则的变化所开辟的新的政治空间和制度基础推动了人大制度的发展

（二）改革开放以来人大制度的发展

* 组织结构的调整

1．人大常委会的设立 2.专门委员会的加强

3.人大代表专职化的尝试 4.立法助理制度的探索

* 运行机制的创新

1.立法权的创新：立法程序的规范化(有法可依、立法听证、立法辩论)；立法的社会参与机制的不断完善 (征求立法建议、委托立法、公民旁听)

2.监督权的创新：预算监督的创新(预算委员会的建立、社会参与预算审批、预算执行的监督) ；人事监督的创新(质询和罢免、述职评议) ；工作监督的创新(执法检查、司法案件的监督)

3.选举制度的创新

推进普遍、直接、平等、差额选举(直接选举扩大到县乡两级、城乡选举差别的消除、差额选举范围的扩大；改进选区划分和选民登记(实行选区的复合制划分法、实行中选区制、简化选民登记办法)；完善候选人提名(10人以上选民或代表即可提出候选人 ；改进表决方式(采取无记名投票、降低当选票数要求)；吸纳新兴社会群体(企业家、律师等新兴社会群体代表）

(三)人大制度的挑战和完善

**人大制度面临的挑战**： 1.在党和人大的关系上,如何在镶嵌性的基础上,使人大的权力和党的领导得到双重落实和保障;

2.人大与一府两院的关系上,如何理顺二者在立法过程中的关系,更有效地实现人大的监督;

3.对人大与党委和一府两院关系的基本理论预设需要重新反思,尤其是在不一致的例外情况下如何处理?

4.新时代如何加强人大的自身建设；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 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设置

一、行政机关的性质与设计原则

（一）行政机关的性质

（1）讨论确定行政机关的性质,必须要关注两点:三权分工条件下的行政、行政与政治二分条件下行政

①三权分工(或者分立)与行政机关的性质:实施三权分工或分立才有相对于立法、司法的行政机关;

②政治与行政的二分:促成了行政机关的专门化，行政机关就是执行机关。

（2）我国的行政机关是在行政机关专门化的背景下形成的,因而,必然深受其影响,但又不能完全等同 ；

（3）政党活动空间的扩大、政党分赃等现象的出现导致行政与政治中许多问题的出现；

（4）我国的行政机关是在行政机关专门化的背景下形成的，因而,必然深受其影响,但又不能完全等同。

●伍德罗威尔逊、古德诺提出政治与行政的二分,认为政治以及政府的自身发展提出的这种要求,是由于政治和政府的发展表现出了相分离的特征,使行政与政治各有不同的特征

●根据西方政治体制的设置,政治是决策的领域,政治活动是决策活动,而行政是执行的领域,行政行为是执行的行为

●政治与行政二分最为直接的原因是政治上的多党制和行政体系中公务员制度的建立,多党制是政治与行政二分的前提。

二、我国行政机关的地位

（一）行政机关的法定地位:权力机关的执行机关

行政机关的实际地位:二重性 ①权力机关的执行机关②执政党领导机关的执行机关；

●在党政不分的总体框架下,行政机关的性质和地位发生了偏移；

●由于行政系统直接隶属于党的系统,所以行政机关的职能并非纯粹执行性,而是承担了较多的政治功能,受到执政党意志的影响;

●向人大负责的同时变成实际上的向党委负责;

●所有的地方政府都隶属于上级政府。

三、行政机关的设置原则和领导体制

(一)行政机关设置的“议行合一”原则

* 立法、行政和司法、监察机关的建构和其立法或执法活动,以中共的领导为前提和基础;
* 人大是权力机关,作为执行机关的行政机关由人大选举产生并对其负责、受其监督；
* 人大代表来自于包括行政部门在内的党和国家各个部门,在人大会议期间参与人大活动,闭会后回各自部门贯彻执行法律。

（二）首长负责制

1982年之前,实行集体负责制度;

1949年《共同纲领》委员会之下的集体负责制度；

1954年宪法:集体负责制与首长负责制相结合；

1982年宪法:行政管理机关的首长负责制度；

民主集中制基础上的行政首长负责制）

（三）分管领导制度和领导小组制度

* 在各级政府中设置若干名副职以协助行政首长的工作,在实践中形成分管领导制度,与党的归口管理制度相对应。
* 政府内的领导小组制度与分管领导制度联系在一起,多负责在重大专项工作中进行协调和统筹,成员由行政首长或副职牵头,相关部门、单位和地方首长等组成
* 领导小组制度的法律地位的模糊性

四、中央政府的组织结构与运行机制

（一）国务院的性质

●国务院即中央人民政府

●国务院是最高行政机关(行政地位的最高性和集权性)

最高国家权力机关的执行机关(议行合一基础上的从属性)

（二）国务院的组成和任期

√国务院由总理、副总理、国务委员若干人、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。

√国务院总理由中华人民共和国主席提名,由全国人民代表大会决定,由国家主席任免

√国务院其他组成人员由国务院总理提名,全国人民代表大会决定,国家主席任免。

√国务院的每届任期为5年,总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两屇。(注意:不能把国务院与国务院<总部>机关相混淆

（三）国务院的产生

* 国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受监督。
* 根据中华人民共和国主席的提名,决定国务院总理的人选;根据国务院总理的提名,决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任审计长、秘书长的人选;
* 在全国人民代表大会闭会期间,人大常委会根据国务院总理的提名,决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选

（四）国务院的组织架构

国务院办事机构

国务院议事协调机构

国务院直属事业单位

国务院组成部门

国务院组成部门代管的国家局

国务院直属机构

国务院直属特设机构

国务院办公厅

1.国务院办公厅

协助国务院领导同志处理国务院日常工作的机构。

2.国务院办事机构

协助总理办理专门事项,不具有独立的行政管理职能和行政主体资格,正部级;如国务院侨务办、港澳办、法制办、国务院研究室。

3.国务院议事协调机构和临时机构

跨部门的重要业务工作的组织协调以及临时性事务办理。

4.国务院组成部门

相当于内阁组成单位,在国务院统一领导下,负责领导和管理某一方面的行政事务,行使特定的国家行政权力的行政机构。其设置由全国人大或常委会决定，行政首长由总理提名后,国家主席根据人大决定任免,为国务院组成人员。大致包括宏观调控部门、专业经济管理部门、教育和社保及资源管理部门、国家政务部门等。

5.国务院直属机构

主管某项专门业务,具有独立的行政管理职能,直接归属国务院领导,独立性较强。如海关总署、国家税务总局、中国民航局等。

6.国务院部委管理的国家局

主管特定业务,行使行政管理职能,行政首长一般由国务院任命,兼任所在国务院组成部门的副职,行政级别一般为副部长级,具有一定的独立性。如国家烟草专卖局、国家粮食局等

7.国务院直属特设机构

目前只有国有资产监督管理委员会。其依法履行出资人职责,专司国有资产监管,而不承担公共管理职能。

8.国务院直属事业单位

不是国家行政机关,而是接受国务院的授权,提供相关方面公共服务以满足社会需要,由国务院领导的社会组织,具有较强的专业性。其行政首长由国务院任免。如新华社、中国科学院、中国社科院、银监会、保监会、地震局。

（五）国务院的职权

行政执行权

行政立法权

行政领导权

行政制令权

行政管理权

行政人事权

（六）国务院的运行与决策过程

1.总理负责制与分工制度

●国务院实行总理负责制,总理为最高行政机关的首长,在民主集中制基础上,总理对国务院工作的重大问题做出决定,同时对这些决定及其所领导的工作全面负责。

决策权、人事权、概算权、审计监督权、担负全面责任

各部、委也实行行政首长负责制度

国务院的分工管理制度:副职、国务委员、秘书长、职能部门、审计长

2.国务院的会议制度

法定会议:全体会议和常务会议,国务院的重大问题一般由上述两个会议作出;

工作会议:综合性工作会议和专题性工作会议

党政联动的会议机制:处理具有全局性、战略性影响的重大事项的一种决策和执行工具(1)党中央就一些重大事项召开相关工作会议,作出决策以为后续工作定原则和基础;

(2)中央工作会议之后,国务院的具体落实会议

3.党政体制下国务院的“五位一体”运行机制

**1.政治领导 中央领导小组**

领导小组由分管该项工作的中央政治局、国务院领导成员和具体职能部门负责人组成，领导小组具有议事协调功能、政治领导功能,参与决策制定、完成重要事项、开展重点活动等功能。领导小组具有任务导向、间歇运行、双层结构、隐匿化与制度化等特征。

**2、功能协调 党委归口领导**

归口领导机制是由党的组织与政府组织串联而成,通过党委的垂直管理与横向管理将政府机构和党的组织整合成为一个强有力的国家机器;

归口管理制度通过对相近的行政管理部门进行功能协调,又能实现党对具体行政工作的直接领导和监督。

**3.人事管理 党管干部**

党管干部是党政体制的核心特征,也是功能必需。通过党管干部,实现了党对行政官僚机器主要官员的认识和控制,加强了中共对政府组织的政治控制;

干部路线、干部制度改革必须由中共中央负责,地方政策必须符合党的干部路线、政策和制度;

干部的管理、决定任免和推荐、提名由各级党委按照干部管理权限负责,同级政府部门副职以上干部由同级党委建议提名。

**4、内部控制 部门内设党组**

目的在于加强党对该部门的领导,保障执政党对国务院具体部门的领导,也是党政体制下政党领导国家和官僚队伍的实现途径;

任务:贯彻制定党的路线方针政策,讨论和决定本单位的重大问题;做好干部管理工作,团结非党干部群众,指导机关和直属单位党组织工作

>一般由该部门的行政首长兼任,特殊情况下也可由具有党员身份的其他主要领导兼任。

**5、外部监督 中纪委、监察委驻部纪检组、监察组**

纪委监察委在行政机关设置纪律监察部门,通过参与部门党组的方式来对行政机关进行党纪政纪监督。同时也是相关单位的纪委、监察委;

任务:监督检查相关行政部门党的路线方针政策的贯彻执行情况;监督检查违法违纪案件、协助派驻单位党组做好的反腐倡廉工作;垂直管理,日常亦接受所在单位党组的领导。

第六单元：地方政府

一、地方政府的组织结构与运行机制

（一）地方政府的类型

为了实现有效的管理,国家将全国划分为若干个行政区域,除了极少数是为了特殊目的而设立的之外,大部分为一般性行政区域,其中的政府即一般地方政府,它最根本的特征就是单纯出于地域管理的一般需要,而其他类型的政府都是出于特殊的目的而设立的。

1.地方政府类型

一般地方政府

特殊地方政府

（城市政府、民族区域自治地方政府、特别行政区政府）

2.城市政府

城市政府是为治理城市而设置的政府,在世界其他国家,城市政府就是设置于城市的一般地域型政府,中国的城市并非一般意义的行政区域,而是地位特殊并被赋予特殊意义的区域,因此,设置于城市并以城市治理为基本任务的城市政府,也就区别于一般地方政府,成为地方政府的一种特殊类型。

直辖市政府(国家中心城市,直接隶属于中央,政治地位较高,法律地位和体制权限等同于省政府)

副省级市政府(由计划单列市演变而来,15个)

地级市政府(省会、一般地级市;下设区;293个)

县级市政府(撤县设市而来,不设区,375个)

3.民族自治地方政府(民族性、自治性）

4.特别行政区政府

5.一般地方政府

1）县政府

——县在先秦之前就存在,秦立郡县之后正式确立;

——1952年设立2149各县,直接受省政府领导;

——随着地区行署的政府化以及后来的地改市，县受地区行署或市政府领导

——随着撤县设市和县改区,截至2018年8月份,全国共有1347个县,大陆1335个

1. 乡镇政府

——基层政府,1958年——1982年为人民公社

双重属性

3）省政府

①省是自元朝以来的最高一级的地方行政单位

4）行政公署

①形成于抗日战争时期;新中国成立至文革前,省政府的派出机构称为专员公署,并非一级政府,地区也成为专区;

②文革中专员公署转变为行政公署,仍是省政府的派出机构,但朝向一级政府方向演化,执行的是委托任务,所辖区域不是一级行政区域单位

③从行署履行的职能和发挥的实际作用来看它的性质类似于地级市政府,不仅履行地级市政府的职能,而且其职权的法律依据也是地方政府组织法

④行署与地方市政府的区别在于性质规定的不同,两者的实际地位和作用差异不大,行署与省、县政府的差别在于这个行政层级没有国家权力机关,不能根据自己的情况制定地方法规,而只能执行上级的法律、法规、决议和命令。

——地区公署现主要存在于内蒙古、黑龙江和新疆等省区如大兴安岭地区行政公署(黑)、兴安盟行政公署(蒙)、阿克苏行政公署（新）

二、地方政府的组织架构

（一）地方政府的产生、任期和组成

地方各级政府的正副首长由本级人大主席团或代表联名提出,按照无记名投票的方式进行差额选举;

地方各级人大常委会在人大闭会期间决定政府副职的任免和正职的代理选人;

地方各级人大常委会根据本级行政首长的提名,决定本级政府组成人员的任免,报上级政府备案;

地方各级政府的任期与本级人大任期相同,为五年。

县级以上地方政府由政府正副首长、秘书长和政府所属部门的负责人组成,其规模大小与其事务繁简程度有关;乡级政府由正副乡长组成。

(二)地方各级政府的机构设置

办公部门

组成部门：依法分别履行地方政府基本的行政管理职能,是地方政府职能的分担者

直属机构：主管某项专门业务,具有独立的行政管理职能,职责具有一定独立性,但较为单一,行政规格略低。如地方国资委、金融管理局、体育局等

（三）地方政府组织结构的特点——条块结合、职责同构

1.条块结合(双重领导体制)

条:从中央到地方的纵向的、以部门为依据的管理体系,从中央到县政府,所有政府部门的设置都是对应的,即下级政府都是按照上级政府的结构而设置政府部门,实行分口管理。

块:以行政区划为准的党委领导下的政治关系，各级政府的职权无所不包,辖区内的政治、经济和社会、生态等都处于政府的管理之下,为此政府设置了数十个机构和部门,分门别类配置其职能,实行对口管理。

2.“条”的三种情况

1）一级政府中的部门和机构与上下相互对口的部门和机构组成专业性的条条,条条的部门和机构以本级政府领导为主，受上级对口部门和结构指导工作为辅,如专业性经济部门;

2）一级政府中的部门或机构是上级部门或机构的派出机关,人、财、物归本系统的上级部门和机构主管,所在地方协管,如税务、金融、国安等中央垂直、省垂直

3）事业单位和国有大中型企业的管理权限直接归属上级政府甚至中央有关部门。

3.条块关系的特殊性赋予中央在央地关系中运作中的灵活性

条块结合关系决定了中国高度集中的政府体制及其权威又具有高度的分散性,造成政出多门、权限不清,导致部门和个人抵制政策的贯彻和执行,行政效率低下和行政腐败。

条块关系强化了党的协调功能再加上权威的分散化,又造成体制化权力与人格化权威并存在的格局。(协商、妥协)

4.职责同构

政府纵向的职责配置和机构设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致一样,机构也大体一样,并又一个个的条条穿起来,形成了条块结合体制。

各级政府的职责没有明显区别,高度重叠交叉,地方政府职能仅是中央政府职能的延伸或细化,政府分工体现为对同一职能的具体划分和责任差异上。中央政府负责出政策,地方政府尤其是省级以下的地方政府负责政策的执行。

根源:集权传统、单一制、计划经济

危害:阻碍社会结构分化、增加政府运行成本、滋生政绩主义和官僚主义

一.地方政府的具体运行机制

压力型体制

含义:一级政治组织为了实现发展赶超,完成上级下达的各种指标而采取的数量化任务分解和责任传递的管理方式和物质化的评价体系。

·方式:上级政府经常通过政绩考核、目标责任制、巡视、督办、运动式治理、专项整治、晋升锦标赛等将政府职责进行行政发包,不断向下级施加压力,来实现政策目标。

影响:发展主义导向、政绩导向、地方政府的公司化、行为短期化、社会矛盾的累积。

选择式执行

表现:夸大执行与消极执行并存,形成“上有政策，下有对策”

原因:压力体制之下的数字化管理导致量化性指标得以强化,无法量化的软指标难以得到执行;行政发包制之下地方官员的自由裁量权和“个体理性”;职责同构体制下上下级政府共同的利益和激励机制,导致彼此之间的“共谋或者合谋”。

影响:加剧了权力结构的分散化程度,造成政策的扭曲和难以落实；体制内耗；辩证认识。

三、地方政府的职能

1.地方政府职能的特点

双重性：既要履行中央政府和上级政府所交付的职能，执行中央政府的法规和政策，同时还要依法管理本地地区社会性公共事务的职能。

区域性：只对本区域范围内的事务具有管理权。

差异性：不同区域、不同类型、不同层级的地方政府职能不尽相同。

探索性：不断探索、调整，没有固定性。

2.地方政府的基本职能

经济调节、市场监管、社会管理和公共服务

3.地方政府的职权（履行职能而配置的权力）

权力来源：宪法授权、选举授权、行政授权、权力自创（其中宪法授权和选举授权、行政授权是主要来源）

四、地方政府的运行机制

（一）地方政府的领导体制：首长负责制与分工领导制

（二）地方政府的会议制度

政府全体会议；政府常务会议；综合性和专项性工作会议；会议功能:协商、决策、咨询

地方政府与同级党委、人大的关系

在地方党政体制中,地方党委是领导核心。地方政府与同级党委的关系。表现为：

党管干部原则在各级政府中的运用。政策的最终决定权掌握在党委手中,政府也没有对本级政府主要干部的任命权和推荐权

地方党委主要领导兼任人大及政府主要领导职务。

在政府部门设立同级党委统一领导的党组

地方层面的党委归口管理制度

地方政府与同级党委、人大的关系

法理上地方人大是同级政权的权力机关,与政府之间是授权与被授权的关系。

地方各级政府的权力来源于同级人大及其常委会

基于权力授权关系,地方政府是地方各级人大的执行机关

地方各级政府要接受同级人大及其常委会的监督。

第四节 现代行政国家建设

一、目标:在党政体制架构下建设兼顾政治性与专业性的现代官僚体系,建设现代行政国家

二、核心:如何处理执政党的政治领导与行政相对独立性之间的关系。

三、重点

建构规范、合理且制度化水平高的党政关系;

专业、高效、廉洁的现代公务员官僚体系;

执政党的政治文化与官僚体系的行政文化相互影响和重塑;

法律成为联结执政党与政府官僚体系的桥梁和纽带,同时党政关系的协调机制运转有效;

中央管控与地方政府自主权之间的适度平衡。

（一）统一战线的性质及其架构

●统一战线的含义：中国共产党是中共处理党与社会特定部分之间关系的一种机制,实现社会整合和政治整合的重要机制和基本形式,是具有中国特色的群体代表权机制,由此形成了以中共的领导为核心的各种社会政治力量团结统一的基本政治结构。

●涉及关系:政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系等

●三十四个界别

1.中国共产党、无党派人士 2.八个民主党派

3.八个主要人民团体：共青团、工会、妇联、青联、工商联、科协、台联、侨联

4.文化艺术界、科学技术界、社会科学界、经济界、农业界、教育界、体育界、新闻出版界、医药卫生界、对外友好界、社会福利和社会保障界、少数民族界、宗教界

5.三个特邀：特邀香港人士、特邀澳门人士、特别邀请人

（一）多党合作和政治协商制度的内涵

1、政治协商的两种类型

政党协商：执政党与其他政党之间的关系

政协协商：执政党与社会的关系

2.政治协商的两个过程

执政党就治国理政的重大问题在决策前和决策执行过程中,与各民主党派、无党派和各代表人士进行协商；

各民主党派、无党派和各代表人士代表各自的社会群体,就重大问题展开协商、凝聚共识,形成意见和建议。

3、多党合作与政治协商制度的特点——政治协商

●政治协商是以坚持中国共产党的领导为前提条件的

●政治协商的主体是有组织的、高层次的和具有广泛代表性的,包括各政党、个人民团体和社会各界的代表人物，是中国知识层次最高的一个政治团体

●政治协商的内容具有政治性和全局性，包括党的路线方针政策，有关民族和人民的前途和命运的重大问题和经济建设的重大问题

●其组织形式是作为爱国统一战线组织的中国人民政治协商会议

●政治协商的结果不具有法律效力，不形成国家意志，但是对党和国家的工作具有重要的建设、咨询、参考作用。

4、多党合作与政治协商制度的地位

①中国共产党领导制度的附属机制；②对人民代表大会制度的一种补充性体制；③政治协商制度是多党合作的组织形式

5.多党合作与政治协商制度的功能

政治领导与政治整合功能；利益表达、综合及政治沟通功能

2.人民政协的运作机制

）1、政治协商执政党与各民主党派、无党派人士和社会各界人士在决策前就大政方针和重要事务进行沟通协商的民主形式,政治协商成为决策程序(事前协商:不表决;无法律效力)

）2、民主监督人民政协对国家宪法、规律法规的实施,重大方针、政策的贯彻执行和国家机关及其工作人员的工作进行监督,给予批评性意见和建议,与法律监督形成互补;

）3、参政议政各民主党派、无党派人士和社会各界认识对政治、经济、文化与社会中的重要问题和人民群众关系的问题进行调查研究,反映社情民意,进行协商讨论。

4.未来挑战

如何处理好党组与政协领导体制之间的关系;统战部与政协的关系;党员与委员之间的关系

5.人民政协制度的未来

人民政协：政协是不是、有没有必要有没有可能成为实质性的议会机关?

现实运行中政协的体制化与制度设计上政协定位的模糊化之间的张力引发的争论与尴尬

政协的国家机关化或准国家机关化还是政协继续作为统战组织形式,作为协商的渠道和平台

缺乏明确功能定位,与党领导机关、代议机关、行政机关和司法机关的巨大反差

缺乏完善的理论支撑

政协制度与人大制度的关系,缺乏合理的制度安排

多党合作的挑战： ●民主党派的独立性尚未得到充分体现 ●民主党派对执政党的认同基础在发生变化 ●多党合作方面的民主机制有待进一步完善 ●对民主党派参政尚需要从民主政治规律进行研究 ●执政党在发挥民主党派作用问题上的政治意识需要加强

6.人民政协制度的发展方向

●要以战略层面新的视野来认识和理解统一战线,使政协与统战部门适当脱离,增强其独立性,使其从仪式性机构转化为开放、平等和对话性的平台与空间

●推动以人民政协为基础的协商民主的制度化,并扩大到党、人大、政府、基层组织和社会组织中去,使政协真正嵌入到权力体系中

●增强政协与人大的区分度,改善其界别设置,提升委员素质,彰显其协商机构性质