

第五节国家结构形式

一、国家结构形式概述

国家结构形式是指国家整体与组成部分、中央与地方的相互关系。国家结构形式与政权组织形式都属于国家的形式。

两者的区分主要在于国家对权力的配置上，国家结构形式体现的是纵向的权力配置关系。

现代国家的国家结构形式主要分为两大类型：单一制和复合制。

单一制是指由若干不具有独立性的行政单位或自治单位组成，各组成单位都是国家不可分割的组成部分的一种国家结构形式。

单一制的特征有：全国只有一部宪法和一个统一的法律体系；只有一个中央政权机关，各地方的自治单位或行政单位受中央的统一领导；每个公民只有一个国籍；国家整体在国际关系中是唯一的主体。

复合制是指有两个或者两个以上具有一定独立性的成员单位联合组成的联盟的国家或国家的联盟。

近代复合制主要有联邦和邦联两种形式。

联邦是指由两个或两个以上的成员单位所组成的联盟的国家。

联邦制的特点有：

- 1) 联邦和各成员单位都有自己的宪法和法律，都有各自的国家机关体系；
- 2) 公民具有双重国籍，既是成员国的公民，又是联邦的公民；
- 3) 联邦和各成员单位的权力划分是依据宪法，联邦的权力是来自各成员单位的授予；
- 4) 在国际关系中，各成员单位一般没有独立对外交往的权力。

邦联是指由两个或两个以上具有独立性的国家为了实现某种共同目标而结成的松、散的国家联盟。这种联盟一般以条约为基础。

邦联的特征有：

- (1) 邦联不是一个主权国家，没有统一的宪法和集中统一的国家机关体系；
- (2) 各个国家都有自己的独立的主权、中央国家机关体系和法律制度体系；
- (3) 邦联的决定要经各个国家的批准才能够产生效力。

影响国家结构形式的要素

主要有历史传统、民族因素和政治因素。

二、中国的国家结构形式

中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。
我国实行的是单一制。

实行单一制国家结构形式的原因

中国之所以采用单一制结构形式，是由我国政治、经济、民族发展的现实需要所决定的，也是我国历史上单一制结构形式的延续。具体说来，这些原因主要有：

- (1) 实行单一制是由我国民族关系的历史和各民族的居住现状所决定的，是保障

各少数民族与汉族平等发展的需要；

(2) 实行单一制是由我国经济发展的实际需要所决定的，也是缩小各少数民族与汉族之间经济文化发展差距的有效途径；

(3) 实行单一制是由我国政治发展的基本需要所决定的，有利于国家统一和政治稳定。

行政区划及其变更的法律程序

行政区划是行政区域划分的简称，是国家为了进行管理，将国家的领土依据政治、经济、民族状况和地理历史条件的不同，划分为若干大小不同、层次不同的区域的一种制度。

我国行政区域划分的原则有：有利于现代化建设，有利于行政管理，有利于各民族团结，有利于巩固国防，照顾到自然条件和历史状况。

我国的行政区划如下：

(1) 全国分为省、自治区、直辖市，省、自治区分为自治州、县、自治县、市，县、自治县分为乡、民族乡、镇，直辖市和较大的市分为区、县，自治州分为县、自治县、市。

(2) 国家在必要时得设立特别行政区，在特别行政区内实行的制度由全国人大决定。

我国目前存在着三种行政单元：普通行政地方、民族自治地方和特别行政区。

我国宪法和法律严格规定了行政区划变更的法律程序：

第一，省、自治区、直辖市的设立、撤销、更名，报全国人大审议决定。

第二，省、自治区、直辖市的行政区域界线的变更，报国务院审批；自治州、县、自治县、市、市辖区的设立、撤销、更名和隶属关系改变，报国务院审批；自治州、自治县的行政区域界线的变更，县、市的行政区域界线的重大变更报国务院审批。

第三，县、市、市辖区的部分行政区域界线的变更，国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批。

第四，乡、民族乡、镇的建立、撤销、更名和行政区域界限的变更，由省、自治区、直辖市人民政府审批。

三、民族区域自治制度

民族区域自治的概念

是单一制下我国解决民族问题、保障少数民族自治权的基本制度，是中国特色的社会主义政治制度的重要组成部分。

所谓民族区域自治，就是在国家的统一领导下，依照宪法、民族区域自治法和其他法律的有关规定，以各少数民族聚居区为基础建立民族自治地方，设立自治机关，行使自治权。

其基本特征是：

第一，建立民族自治地方必须以宪法和法律为依据，在国家领导下统一进行，而不可各自为政、擅自设立；

第二，建立民族自治地方要以少数民族聚居地区为基础，绝不能在散居民族区域设立；

第三，民族区域自治的内容就是设立自治机关，行使自治权，切实保障少数民族当家做主，享有管理本民族内部事务和本地区地方事务的权利。

民族区域自治制度是适合我国国情的、正确解决我国民族问题的**好制度**，具有巨大

的优越性。

第一，民族区域自治制度体现了人民民主专政制度和民族平等原则、国家整体利益和各民族具体利益的高度结合，有利于国家的统一领导；

第二，民族区域自治制度保证了聚居的少数民族能够充分享有自治权，同时散居全国各地的少数民族的权益也能够得以保障；

第三，民族区域自治制度把行政区域和经济文化发展区域有机结合起来，能够更好地因民族制宜、因地区制宜地发展经济文化事业；

第四，有利于民族团结和各民族间的互相合作。

民族自治地方

民族区域自治地方是少数民族聚居并实行区域自治的行政区域。

按照民族构成的划分，我国民族自治地方有三种类型：

一是以一个少数民族聚居区为基础而建立的自治地方，如宁夏回族自治区；

二是以两个或两个以上的少数民族聚居区为基础而建立的自治地方，如贵州省的黔东南苗族侗族自治州；

三是以一个人口较多的少数民族聚居区为基础，同时包括一个或几个人口较少的其他少数民族聚居区而建立的自治地方，如新疆维吾尔自治区。

在相当于乡一级的少数民族聚居区，建立民族乡。民族乡不是一级民族自治地方，不享有民族自治权。

民族自治地方的自治机关

是指按照宪法和法律规定设立的，在民族自治地方行使相应的地方国家机关职权以及行使民族自治权的国家机关。

《宪法》第112条规定：民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。”

民族区域自治机关具有双重属性：

一方面，在法律地位上与一般的地方国家机关一样，行使宪法和法律所赋予的一般地方国家机关的职权；

另一方面，它又不同于一般的地方国家机关，可以行使自治权。

民族自治地方自治机关与一般地方国家机关实行同样的组织原则和领导制度。

民族自治地方自治机关的自治权

自治权是民族区域自治制度的核心，是民族自治地方的自治机关管理本地方、本民族内部事务的自主权。

按照宪法和民族区域自治法的规定，自治权概括起来主要有下列方面：

第一，制定自治条例和单行条例。

第二，根据本地方的实际情况，贯彻执行国家的法律和政策，对于上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合民族自治地方实际情况的，自治机关可以报经上级国家机关批准变通执行或停止执行。

第三，管理地方财政。

第四，安排和管理地方经济建设事业的自主权。

第五，管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业的自主权。

第六，依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队。

第七，其他方面的职权。

四、特别行政区制度

“一国两制”与特别行政区制度

特别行政区制度是一国两制理论构想的具体化和法律化。

一国两制是一个国家，两种制度的简称，是在统一的社会主义国家内，在中央的统一领导下，可以在局部地区因历史的原因而不实行社会主义的制度，依法保留原有的制度。

特别行政区的概念与特点

特别行政区是指在统一的中华人民共和国范围内，根据我国宪法和法律所设立的具有特殊的法律地位，实行特别的政治、经济制度的行政区域。

主要特点有：

- 第一，特别行政区享有高度的自治权。
- 第二，特别行政区保留原有的资本主义制度和生活方式 50 年不变。
- 第三，特别行政区由当地人管理。
- 第四，特别行政区原有的法律基本不变。

特别行政区的法律地位

确定特别行政区的法律地位主要是明确其与中央人民政府的关系。

特别行政区的设立以及所实行的制度是由全国人大以法律来规定，特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府，中央人民政府与特别行政区的关系是单一制国家结构形式内中央与地方之间的关系。

特别行政区享有高度的自治权，但不享有主权，也不是一个独立的政治实体，其法律地位相当于省、自治区、直辖市。

中央对特别行政区行使的权力有：负责管理与特别行政区有关的外交事务，负责管理特别行政区的防务，任命特别行政区的行政长官和行政机关的主要官员，决定特别行政区进入紧急状态，解释特别行政区基本法，修改特别行政区基本法等。

特别行政区的高度自治权

- 第一，行政管理权。
- 第二，立法权。
- 第三，独立的司法权和终审权。

特别行政区的政治体制

特别行政区政治体制确立的基本原则是：体现以爱国者为主体的政权性质，符合“一国两制”的基本精神，同当地历史情况和具体现实相结合，适当吸纳各种既有体制的优势。

特别行政区政治体制的特点可以概括为：行政主导、司法独立、行政与立法相互制约与配合。

行政主导的主要表现是：

- (1) 行政长官在特别行政区处于特殊地位，是特别行政区的首长，代表特别行政区；
- (2) 法律草案、预算案及其他重要议案由政府向立法会提出；
- (3) 政府向立法会提出的议案优先列入 议程；

- (4) 立法会通过的法案须经行政长官签署、公布，方能生效；
- (5) 行政长官对立法会通过的法案有相对否决权；
- (6) 行政长官有权根据法律规定的程序解散立法会；
- (7) 其他。

司法独立原则在特别行政区基本法中得到了全面和充分的规定。

行政与立法之间的关系首先体现在行政对立法的制衡机制：

- (1) 行政长官可以拒绝签署立法会通过的 法案, 并可在 3 个月内将法案发回立法会重新审议。
- (2) 如果行政长官拒绝签署立法会再次通过的法案， 或者立法会拒绝通过政府提出的财政预算案或者其他重要法案， 经协商仍不能取得一致意见， 行政长官可 解散立法会， 但在其任期内只能解散立法会一次。
- (3) 立法会议员所提出的法律草案， 凡涉及政府政策者， 在提出前必须得到行政长官的书面同意。其次体现为立法会对行政长官的制衡机制： 行政长官发回重新 审议的法案, 如获得立法会以不少于全体议员的 2/3 的多数再次通过， 行政长官必须在一个月内签署公布， 否则行政长官可解散立法会。

在以下两种情况下， 立法会可迫使行政长官辞职：

- 一是行政长官因两次拒绝 签署立法会通过的法案而解散立法会， 重新选举的立法会仍以全体议员 2/3 的多数通过所争议的原案， 而 行政长官仍拒绝签署；
- 二是行政长官因立法会拒绝通过财政预算案或者其他重要法案而解散立法会， 重新选举的立法会继续拒绝通过所争议的原案。

行政与立法之间的配合。

香港和澳门特别行政区的行政会议的成员， 由行政长官从行政机关的主要官员、 立法会议员和社会人士中委任； 行政长官在作出重要决策、 向立法会提交法案、 制定附属立法（或行政法规） 和解散立法会之前， 须征询行政会议（行政会） 的意见； 行政长官如不采纳行政会议（行政会） 多数 成员的意见, 应将具体理由记录在案。

特别行政区的政权组织：

- 第一， 行政长官。
- 第二， 行政机关。
- 第三， 立法机关。
- 第四， 司法机关。

五、基层群众自治制度

基层群众性自治组织的概念

以城乡居民（村民）一定的居住地为基础设立， 并由居民（村民）选举产生的成员组成的， 实行自我管理、 自我教育、 自我服务的 ， 社会组织。

城市居民委员会的性质、 组成和任务

城市居民委员会是城市居民自我管理、 自我教育、 自我服务的基层群众性自治组织， 由主任、 副主任和委员 5 人至 9 人组成。

居民委员会的组成人员由选举产生。

居民委员会的主要任务是：宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，开展各种形式的 、教育活动，加强基层社会主义精神文明建设；办理本居住区居民的公共事务和公益事业，调解民间纠纷；协助维护社会治安；协助人民政府或它的派出机关做好与本居住区居民利益有关的具体工作；向人民政府或 它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。

村民委员会的性质、组成和任务

村民委员会是农村村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，由主任、副主任和委员 3 人至 7 人组成。

村民委员会组成人员由村民直接选举产生。

村民委员会每届任期 3 年，其成员可以连选连任。

根据《村民委员会 组织法》的规定，村民委员会选举前，应当对下列人员进行登记，列入参加选举的村民名单：

- (1) 户籍在本 村并且在本村居住的村民；
- (2) 户籍在本村，不在本村居住，本人表示参加选举的村民；
- (3) 户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民。

此外，已在户籍所在村或者居住村登记参加选举的村民，不得再参加其他地方村民委员会的选举。

村民委员会实行村务公开原则。村民委员会不及时公布应当公布的事项或者公布的事项不真实的， 村民有权向乡、民族乡、镇的人民政府或者县级人民政府及其有关主管部门反映，有关人民政府或者主管 部门应当负责调查核实，责令依法公布；经查证确有违法行为的，有关人员应当依法承担责任。

村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构，负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实，其成员由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生，其中应有具备财会、管理知识的人员。

村民委员会成员及其近亲属不得担任村务监督机构成员。村务监督机构成员向村民会议和村民代表会议负责，可以列席村民委员会会议。

村民委员会的任务有：宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行

法律规定的义务，维护村民的合法权利和利益，发展文化教育，普及科技知识，促进村与村之间的团结、互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动；办理本村的公共事务、公益事业，调解民间纠纷，向人民政府反映村民的意见、要求 和提出建议；协助乡、民族乡、镇人民政府开展工作；支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他 经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展；尊重集体经济组 织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经 济组织和村民、承包经营户的合法财产权和其他合法的权利和利益；依照法律规定，管理本村属于集体所 有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境；多民族居住的村，村民委员会应 当教育和引导村民加强民族团结，互相帮助，互相尊重；村民委员会实行村务公开，应当保证公布内容的真 实性，并接受村民的查询。

基层群众性自治制度的发展与完善

第一，尊重宪法和法律规定的关于基层群众自治组织的自治权和法律地位，避免将其当做人民政府的派出机关。

第二，提高基层群众自治组织干部的素质。

第三，帮助基层群众自治组织增加经济来源。

第四，搞好基层群众自治组织的制度建设，规范自治组织的行为。

第五，拓宽基层群众自治的途径和形式。