

五、中央人民政府

中央人民政府的成立与发展：从政务院到国务院

政务院时期（1949-1954）

基础特征

政府首脑为中央人民政府主席，而非政务院总理

在政务院系统的人事安排中，中共领导人占据了重要地位

在中央人民政府内部设立党委和党组

中共中央通过政务院各个部门的政治领导来制定各项具体政策，并且通过设立其他机构来削弱和平衡政务院的作用

1953年，中共中央决定建立请示报告制度，“今后政务院各委和不属于各委的其他政府部门一切主要的和重要的工作均应分别向中央直接请示报告”

计划经济时期的国务院（1954-1978）

党政进入一个明显强化的发展阶段，具体体现在以下四个方面

- 党政不分、以党代政的现象趋于强化
- 中共党员在国务院重要职位中所占比例明显上升
- 党政不分导致了以党代政
- 党委、党组对政府行政权力的控制进一步加强

改革开放时期的国务院（1978至今）

在中央层面，党政关系的调整集中体现在以下五个方面

- 以党政关系规范化为目标，推动中共中央与国务院的职能规范化，从而恢复和保持国务院作为国家行政机关的地位与权力
- 在坚持党管干部的基本原则下，改变所有干部都由党委组织部门统管的体制，逐步建立和完善国家公务员制度
- 将一般性的行政事务决策权力逐步还给国务院
- 党组制度的地位与功能经历了一个变化过程，前期开始逐步削弱甚至撤销内设的党组机构，接着又重新加以强化，后来又强调党组的领导和枢纽作用
- 执政党更加重视对行政官僚机构和规模的控制，编制部门从国务院内设部门变为中共中央和国务院共同设置的机构

国务院系统的组织结构体系及特征

- 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

国务院系统的运行与决策过程

总理负责制与分工制度

国务院会议制度

法定会议

工作会议

党政联动的会议机制

党政体制下国务院运行“五位一体”的特征分析

总理负责制的行政权力和责任主要体现为五个方面

政治领导：中央领导小组

功能协调：党委归口管理

人事管理：党管干部制度

内部控制：部门内设党组

外部监督：中纪委驻部纪检组

决策权

人事权

概算权

审计监督权

担负全面责任

党政体制下的现代行政国家建设

从改革和创新的角度看，党政体制下的现代行政国家至少应当包括以下基本内涵

- 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
- 执政党的政治文化和官僚体系的行政文化相互影响和重塑，形成基本互信
- 法律成为执政党和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