
图书在版编目(CIP)数据

实现从权力政府向责任政府的转变：我国乡镇级地方政府治理的比较研究 / 高新军著. — 西安：西北大学出版社，2009

Ⅰ. 高新军. Ⅱ. 高新军. Ⅲ. 地方政府—行政管理—研究—中国. Ⅳ. D627.6

I ①实现从权力政府向责任政府的转变—地方政府—行政管理—研究—中国 II ②高新军 III ③乡镇—地方政府—行政管理—研究—中国 IV ④D627.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第144616号

实现从权力政府向责任政府的转变

高新军著

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路100号 邮编 710068 电话 029-8537600)

新华书店经销

陕西向阳印务有限公司印刷

880毫米×1280毫米 32开 16.5印张 16.5千字

2009年12月第1版 2009年12月第1次印刷

陕西向阳印务有限公司印刷·西安

定价：16.50元

乡镇民主建设的有益探索

大约从 1982 年起，我同新军等同志多次到河南省新密市去调研，后来写了调查报告《从压力型体制向民主合作体制的转变》，对县乡政治体制改革作了探索。

给我留下深刻印象的是课题组到新密市方山村和关口村进行的调查。方山村的支部书记刘民权学习民主革命时期“三三制”的做法，在组建村民代表会议时，党员占 1/3，非党员占 2/3，以保证民主决策和民主监督。而关口村的特点是从民主选举家长开始，逐步发展到村民民主选举村委会和村委会主任。关口村的党委书记苏遂陆认为，在农村实行家庭联产承包制以后，家庭的作用日益突出，因此，他提议各家民主选举家长。事实证明，这对发展农村经济起到了良好的作用。此后，关口村从民主选举家长，发展到民主选举村长，这不仅对农村企业的发展起到了积极的推动作用，而且使村里财务公开透明，对村干部的廉洁奉公也起到了良好的促进作用。我们在调查报告中如实地反映了他们的经验，而且得出这样的结论：民主的本质是相通

的，而民主的实现形式则是多种多样的。

苏遂陆进一步设想，把关口村作为一个实验区，同邻近几个村合并，单独建镇。自关口镇成立时，让村民民主选举镇长。他想从家庭民主、村民自治，再发展到乡镇民主。

1985年，经过苏遂陆等人的努力，关口镇终于单独建镇了，苏遂陆担任关口镇党委书记，他也确实设想来推行他的试验。但是，从新军的调查报告中可以看出，在推行这种试验时，遇到了意想不到的困难，这些困难主要来自两方面。

一、在关口镇成立初期遇到了严重的财政困难。

二、关口镇没有完成计划生育的指标，关口镇受到计生委的黄牌警告，有关乡镇干部还受到了处分。

在关口镇遇到经济上和政治上巨大压力的情况下，要推行上述民主试验，是有难度的。

在我们探索这种压力型体制的历史根源时，曾引用黄仁宇的观点，他通过中西方体制比较提出，在中国“这种中央集权下的官僚制度对中国的历史发展有极大的影响，中国社会的下层机构由上层机



构指定，这种设计原则不仅妨碍民权及地方性质之组织制度的发展，也是将技术上不尽不实之处压至下端，使整个国家不能在数目字上管理的原因。”这里数目字的原文是 ~~非累加计算~~，这个词是多义词，既有可计算的意思，又有负责任的意思。新军的调查研究报告根据关口镇民主试验遇到的困难，提出要建立责任政府的见解是很有见地的。这就是说，既然政府从人民中间征收了税收，就必须履行自己的责任。各级政府由于税源不同，必须履行不同的责任。义务教育，是国家统一规定的，义务教育的经费，就不应该由乡镇财政开支，而应由国家财政统一支出。在各级政府履行不同的明确责任时，上级政府就无需把各种不尽不实的任务一级一级压下去，最终都压到乡镇政府身上。在各级政府责任明确的情况下，民众才能对政府的责任做出计算，推行“问责制”，最终用选票对政府是否履行自己的责任做出评估。新军的调查报告提出，关口镇的民主试验能否取得成功，要从建立责任政府开始。这个观点是值得我们重视和研究的。

至于关口镇计划生育中出现的问题，则是反映了关口镇还处于工业化和城市化的过程中，不需要

同西方发达国家相比，即使同我国东南沿海地区相比，就可以看出，关口镇民间经济发展程度较低，城市化程度较低，土地市场化程度较低，土地相对价格较便宜。因而，人口成本较低，于是农村出现超生人口的需求，而政府不得不用强制的手段来限制超生的需求。在我国东南沿海市场经济发达的地区，随着城市化的发展，土地市场化程度提高，生育成本提高，超生的需求自然就受到了遏制。可以预料，随着市场化和城市化程度的发展，关口镇也会发生类似的变化。在民间经济发展的情况下，关口镇民主试验也能较顺利地进行。

尽管关口镇在推行民主试验的过程中存在着这样和那样的困难，但是，我们高兴地看到，在新军进行的民意调查中，关口镇的党委书记苏遂陆仍得到了关口镇多数居民的好评。这说明，苏遂陆同志在关口镇推行的民主试验，是得到关口镇大多数居民的支持的。这种试验同中央在政治体制改革的决定中提出的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的精神是一致的，也是同最近中央提出的关于提高党的执政能力的决定的精神是一致的。因此，关口镇的民主试验，在符合中央精神和得到关



口镇居民的支持的情况下，假以时日，是会不断取得进展的。

通过新密市关口镇民主试验的实践，使我们进一步认识到，不仅民主的本质是相通的，民主的形式是多样的，而且民主实现的过程也是复杂的。也正因为如此，更显得关口镇民主试验的可贵。一项社会实验，必须长期坚持，经过各种反复，才能取得成功。新军同志坚持理论联系实践的探索是值得提倡的。我们相信，关口镇的民主试验一定会得到人们更多的关注和支持，同时，也一定给我们提供更多的经验，使理论的研究和实际的发展互相促进。

荣敬本

一九四二年 源月

目 录

序摇摇乡镇民主建设的有益探索	荣敬本
前言摇摇建立起一个负责任、讲信用的地方 政府.....	(员)
第一章摇摇中国乡镇治理问题的由来.....	(员)
第二章摇摇乡镇党政的运作方式及其性格的 摇摇多重性.....	(远)
第一节摇摇“党原国”体制在乡镇	(远)
第二节摇摇乡镇的财政状况是理解我国乡镇 治理问题的一把钥匙.....	(怨)
第三节摇摇目前我国乡镇治理所面临的严峻 挑战	(员缘)
第四节摇摇如何在乡镇建立起对主要党政领 导干部的监督	(圆缘)
第三章摇摇美国地方政府治理及其对我们的 摇摇启示	(猿缘)
第一节摇摇美国地方政府管理形式的历史 发展和三级政府架构	(猿缘)
第二节摇摇经济市场和政治市场并存，政 府组织结构只是克隆了公司治 理结构	(猿愿)

第三节 摇自治制度是美国地方政府的核⼼ … (源)

第四节 摇用人不少、吃饭财政，但完善的
 摇摇转移支付制度保证了地方政府公
 摇摇共服务的供给 …………… (源)

第五节 摇公平和效率取决于制度安排，选
 摇摇民参政渠道多样化和投票率低下
 摇摇并存 …………… (源)

第六节 摇政府的高透明度是建立在民选基
 摇摇础上由法律来保证的 …………… (缘)

第四章 摇走乡镇自治之路 …………… (缘)

第一节 摇目前乡镇治理所面临的困境和挑
 摇摇战会成为打开自治之门的入口 …… (缘)

第二节 摇要按照市场经济中公司治理结
 摇摇构的思路去寻找我国乡镇治理
 摇摇的模式 …………… (远)

第三节 摇关口镇在乡镇治理方面的情况 …… (远)

一、 关口镇提供公共产品和公共服
 摇摇务的基本情况 …………… (远)

二、 关口镇财政状况初探 …………… (苑)

目录

摇摇三、对关口镇党政领导干部的民主 测评	(怨园)
四、农业税征收亲历记	(怨园)
结语摇摇困难和希望并存的我国地方政府 摇摇治理	(员源)
附录	
对乡镇党政干部产生方式的大胆 改革	(员圆)
从选拔政治走向选举政治	(员源)
淮北市乡镇财政情况调查	(员源)
我国地方政府治理中的潜规则刍议	(员圆)
在美国担任“市长助理”的体验	(员缘)
美国市长权力有多大	(员圆)

建立起一个负责任、讲信用的地方政府

“情为民所系，权为民所用，利为民所谋，”这是胡锦涛总书记告诫全党和各级政府官员的警句，也是这一届中央领导集体工作的根本宗旨。这一思想实际上包含了一个重要的前提，那就是“权为民所授”。正是因为我们手中的权力是人民授予的，所以我们必须对人民负责，我们的各级政府必须是一个讲信用的责任政府。

其实，对人民负责和必须做一个讲信用的政府是从新中国建立初期就确定的中国新政府的根本宗旨。之所以在改革开放的今天要反复重申，是因为我们今天面临着和过去完全不同的政治、经济和文化环境。

中国目前正处在体制转轨的过渡时期，经济体制改革使我国的利益主体多元化了。这种多元化不仅是说我国在经济领域有了多元的利益主体，如非公有制经济蓬勃发展，产权改革仍在深入，而且表现出在政治领域里的各级地方政府，以及地方政府的各个部门也都有了自己独立的政治权力和经济利益。在这种情况下，国家、地方、部门的任何一项

政策、措施和规定的出台，如果没有相应的制约机制和监督机制，就很可能演变成某一级政府或者某个政府部门为谋取自己的特殊政治利益和经济利益的渠道和手段。

我们现在所面临的，正是这样一种对各级地方政府普遍缺乏制约和监督的局面。这说明，在旧的命令经济体制逐步土崩瓦解之后，处于建立起一套适应市场经济体制的对地方政府官员进行有效监督机制的转轨过程之中的我国政治体制和管理体制改革，仍旧十分滞后。目前，旧的命令经济体制下自上而下的压力型行政体制仍旧在起主导作用，只不过这时变成了“分权式的压力型体制”^①。但是，新的经济基础和与之已不相适应的管理体制的矛盾，使得处于这一时期的地方政府几乎处于监督和制约的真空状态。近几年在我国某些地方发生的地方政府腐败案件佐证了这一点。所以，我们在这里提出“建立起一个负责任、讲信用的地方政府”的目标，进行地方政府治理的比较研究，就是要探索出一条走出困境的途径。

^① 荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社，1998年。



摇摇一般来说，要使一个地方政府成为负责任、讲信用的责任政府，是有一系列前提的，也牵涉到对现有地方政府治理结构改革的方方面面。但是其中中心思想，是变“为民做主”为“让人民当家做主”，真正建立起以人为本、民本主义的政府结构。简单梳理一下，主要有以下几个方面。

首先，必须逐步在地方一级，尤其是在乡镇一级实行人民对政府官员的直接选举。因为，民主选举是政治制度建设中最基本的内容，行政体制中最为关键的是政府成员的产生方式，产生方式决定了政府成员对谁负责的价值趋向。民主选举既体现了对政府成员的一种约束，又体现了公民的政治表达和政治参与^①。同时，在市场经济社会中，政府及政府成员都是由社会人组成的，并非是完全理性的，而是具有经济人的特点，无不带有现实功利主义的色彩和利益具体化的价值取向。因此，“政府是由带有一切人类弱点的人组成的”^②。它在维护国

① 王安岭等：《地方政府治理结构研究报告》，江苏人民出版社，~~1994~~年，序言。

② 休谟：《福利经济与国家理论》，商务印书馆，~~1984~~年，第~~100~~页。

家利益和代表人民意志行使权力以及调节社会各种利益关系的过程中，就自然会维护自身的利益，也就自然形成一种特殊的利益群体，以致在维护社会整体利益和自身利益发生矛盾时，就会倾向于维护自身的权利和利益，甚至因为部门利益和地方利益，而分割和侵犯社会整体利益和社会成员的公共权利。部门和地方是这样，政府官员个人亦是如此。这正是我们必须进行监督制度设计的主要原因之一。多年来，我们在四川省的雅安市和南充市的南部县所看到的广泛推行的县乡两级政府主要领导的公推公选，就极大地改变了那里自上而下压力型体制的政治生态环境，抑制了在我国广大地方政府中泛滥成灾的官本位思想体系，初步树立起了为民、亲民、对人民负责的地方政府形象。

其次，必须创造更多的渠道提高民众对地方公共事务的参与程度。事实上，地方公共事务的广泛的公众参与是建设社会主义政治文明的主要内容之一，也是加强人民对地方政府监督的有效途径。过去，我们仅仅习惯于通过人代会和政协组织来代表人民行使公共事务参与权。但是，改革开放 30 多年的实践证明，仅仅依靠这种形式已经越来越不能



满足人民对地方公共事务的知情权和参与权的要求，也弱化了人民对地方政府的监督力度。近年来在各地方政府广泛实行的听证制度，由于每次参加听证的人员都是临时召集的，也在一定程度上削弱了听证制度本身所应具备的效果，还可能为那些只想走走这种形式的地方政府官员提供了左右听证结果的机会。

事实上，这种让普通民众获得广泛参与地方公共事务的做法，是世界上经济发达国家地方政府的通行做法，并且在实践中取得了很好的效果。以美国的地方政府为例，西雅图市有 100 多个由专家、政府官员、市民志愿者组成的各种理事会和委员会，有 1000 多名市民为市议会、市长和市政府各个机构提供咨询服务和进行监督。在美国著名的杜克大学所在的北卡罗来纳州的杜姆市，活跃着 100 多个主要由普通市民参加、与市民生活质量有关系的委员会和理事会，参加人员有 1000 多人，其中 1000 人是普通市民。他们参加城市的管理，由自己申请，市议会和市长任命。这些市民从事这些工作，大部分是没有任何报酬的。这些委员会和理事会对从有线电视、历史遗迹保护，到公共交通服务和城市工

程开发等一系列的公共事务，为市政府的决策提供建议和咨询。得克萨斯州的库帕斯克里斯蒂市，在市议会下面，设有 缘个专门的理事会和委员会，共有 缘园多名市民作为志愿者在这些专门的理事会和委员会里为城市的立法机构的决策提供咨询服务。这些理事会和委员会的成员由市民自我申请，任期 圆-猿年不等，领导由市议会任命。这其中最重要的是“城市计划委员会”。按照库帕斯克里斯蒂市的《城市章程》有关条款规定，该委员会由 怨人组成，由市议会任命，任期 猿年，负责对包括财政预算、土地规划使用、资本项目开发、信息收集、今后 缘年的发展等有关城市全面发展的各个方面的计划提出建议，参与修改，对城市发展起重要的咨询和监督作用。虽然我国与美国在意识形态、文化传统、历史发展背景方面有较大区别，但是，在地方政府接受民众的监督，让人民享有更多的参政、议政渠道方面，则是一致的^①。

再次，努力培养民众的自组织能力。民众的自组

^① 高新军：《美国地方政府治理：案例调查与制度研究》，西北大学出版社，圆园缘年。高新军：《经验与借鉴：美国的地方政府治理》，香港社会科学出版社有限公司，圆园缘年。



织能力低下是我国广大农村一个鲜明的特点，也是与我国长期以来农村的小农经济状况相适应的。它的形成既有几千年来我国传统文化中愚民思想、皇权思想和清官思想的影响，也与建国以来我们长期推行命令型的经济和政治体制密切相关。我在农村调查时，听到农民的感叹常常是“我们这里要是有一个清官就好了”就说明了这一点。至少到目前为止，将自己的命运寄托在有一个青天大老爷来为民做主，仍旧是我国广大农村的一种普遍现象。这种农民常常把改变自己地位和处境的希望，寄托在政府官员身上，而很少想到自己可以为自己做些什么，至少说明了一点：那就是由于民众的自组织水平低，个体抗争的制度成本高，难度大，这也是造成目前地方官员普遍缺乏监督和制约的重要原因。从长远看，也极大地抑制了民众自组织能力的提高，这样一方面加重了地方政府的责任和负担，另一方面也使得对地方政府官员的监督和制约的民间基础大大地削弱了。

事实上，一个负责任、讲信用的政府，是不可能建立在民众是一盘散沙的基础上的。没有民间组织与政府的互动和制约，政府不可能准确地了解民

众的需要，做到行政的公开、透明；民众也缺乏对政府行政的信任，从而在很大程度上削弱了政府行政的正当性和合法性。在这个方面，我们确实需要认真反思，寻找出一条切实的解决之道。实际上，作为社会中有理性的个体，民众和政府关系的博弈往往是各自寻找制度成本低的渠道来传递各自的信息，反映各自的要求，维护各自的利益。从民众方面来说，目前广泛存在的上访就是这种理性选择的反映。民众作为个体，面对倚高的制度成本，最方便也是成本最低的办法是越级上访，利用现有的自上而下的压力型体制来实现自己的愿望。这其实是民间力量和地方政府博弈的正常渠道的扭曲反映，间接地证明了民间力量的顽强存在，而且，这种力量在逐步联合起来，逐步的组织化、普遍化，最后迫使政府承认它们的合法性。这也说明，让民众组织起来，提高自己的自组织能力，对于一个在经济上已经实现利益主体多元化的市场经济社会，是不以人的意志为转移的客观规律。堵只能是暂时起作用的，疏才是治本之策。

第四，逐步实现县以下的地方自治管理。我国地域广阔，各地的具体情况千差万别，很多统一制