

Reform of the Political System at the County and Township Levels

Transformation from the Pressurized System to the Democratic System of Cooperation



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

荣敬本 崔之元

王拴正 高新军

何增科 杨雪冬

等著

中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

99282

7-627

3

荣敬本 崔之元 王拴正 等著
高新军 何增科 杨雪冬

0690/03

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

图书在版编目(CIP)数据

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、英文对照/荣敬本等著.

- 北京:中央编译出版社,1998.6

ISBN 7-80109-249-X

I. 从...

II. 荣...

III. ①县-政治体制改革-中国

②乡镇-政治体制改革-中国

IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 15799 号

从压力型体制向民主合作体制的转变 荣敬本等著

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话:66171396 66163377-617、618

经 销:全国新华书店

照 排:北京市扬子电脑工作室(67674347)

印 刷:中国人民解放军 1202 印刷厂

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:306 千字

印 张:13.625

版 次:1998 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

印 数:1—3000 册

定 价:21.80 元

Rong Jingben Cui Zhiyuan Wang Shuanzheng
Gao Xinjun He Zengke Yang Xuedong

**Transformation from the pressurized system to a democratic
system of cooperation**

Reform of the Political System at the County and Township Levels

Translated by Tong Xiaohua

Polished by Anthony J. Saich

序 言

□托尼·赛奇

福特基金会驻华代表

荣敬本教授、崔之元教授和新密市人大常委会副主任王拴正先生主持的课题组关于河南省新密市的体制的研究报告因分析深刻而引人入胜，我应约作序，甚为愉快。研究报告清楚地阐明了地方层次所面临的变革的压力以及在从计划经济向以社会主义市场经济为基础的体制转变中现行体制如何对这些挑战作出反应。根据马克思和其他社会科学家的观点，随着社会经济基础的变化，政治的上层建筑必然要作出相应的变革。中国早期的农村经济改革导致了令人瞩目的高速增长，但是，公社体制的解散留下了管理上的真空，这一点在村一级感觉特别明显，而村在任何社会里都是农村生活的中心。人们日渐富裕，基层出现了不同的利益，社会关系变得越来越复杂，因此，急需找到一种组织形式，这一组织形式不仅要适合中国的特殊情况，而且还足以能对中国农村不同地区的不同利益作出灵活的反应。国外的许多研究人员都把注意力集中到经济改革的进步

上，很少注意地方的政治改革。因此，这个课题报告的英文稿的出版为我们理解地方如何进行政治改革作出了可贵的贡献。课题组的基本观点是，中国地方政府需要从“压力型体制”向民主的合作体制转变。在实行分权以后，政治体制中的上级政府倾向于给下级政府施加行政压力，采用了政治承包制的形式。结果，上级给下级政府的各种组织和个人分派任务和设定目标，并且要求他们在规定的时间内完成。这种体制取得了一些成就，但忽视了农民民主的要求，忽视了中国农村固有的合作精神。随着经济的发展，要求这种体制转变为一种基于合作的民主体制的压力也产生了。它将保证地方政府受到人民的民主监督。更具体地说，它将体现在以下这些方面：完善人民代表大会制度；逐步扩大地方官员由选举产生的范围；把地方政府的行政职能和它的服务职能加以明确的区分；加强法制建设，以保护所有经济实体的合法权益。这项研究的有力之处在于，它不是从抽象的原理或道德准则出发，而是从对当地居民活跃于其中的新密市本身进行深入的实地研究开始的。此外，这项研究还认真地把历史和文化看作是决定该地区的发展道路的因素，这些因素既限制了结构的变化，又提供了结构变化的可能性。显然，恰当的政治改革必须认真考虑地方的传统和历史。正如作者在课题报告中所指出的：“民主的精神是相通的，民主的形式无一定之规。只有最适合本地情况的民主形式才最有生命力。”在调查期间，我有幸在1996年被邀请与课题组一起访问了新密市，各种讨论的坦率和真诚给我留下了深刻的印象。这次行程的许多感受至今萦绕于我的心间。在此，我只谈一谈其中的三点。首先，观看了打虎亭汉墓的壁画，使人不可能不思索历史以及历史对直至今日的发展所产生的影响。确

实，正如作者们指出的那样，中国计划体制的痕迹可以追溯到起源于秦朝的集权的官僚体制。如果你不相信这一点，那就可以回想一下墓里的壁画。此外，从那时起，农民发展了自己的合作体制和原则。其次，我们在关口村看到了政府和当地人民之间所建立的积极的新型关系。村民只交农业税，政府不再摊派其他费用。这意味着地方政府有了可靠的收入来源，农民可以制定可预期的计划。基金用于下一个发展阶段所必需的社会和经济基础建设。我们还参观了由地方工业支持建成的有 100 张病床的新医院。当地人认为，他们发展的民主模式是他们取得成功的关键，因为，有了民主，农民们可以对地方官员施加民主的约束，从而比政府在经营工业、商业和农业中发挥主要作用的模式更优越。第三，在米村乡，我参加了一次与方山村领导进行的座谈。由于 80 年代的经济改革，方山村有了很大进步，但也产生了新的矛盾和问题。1992 年，刘民权这位新当选的村党支部书记认为，村里缺乏民主是产生这一系列新问题和紧张关系的根本原因。于是，他进行了新思想的实验，建立了村民代表大会制度（研究报告对此作了详细的阐述），为解决村里的矛盾和问题提出了新的方法，由土地使用和提留款的交纳引起的冲突大为减少了。正如江泽民总书记在中国共产党第十五次代表大会所作的报告中指出的那样，中国共产党的任务是要扩大“基层民主……城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度”。他号召所有的基层政权机关和群众性自治组织改善民主选举制度，让群众直接参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。我觉得，新密市开展的工作为如何实现这一目标提供了一个很好的范例。

关于《调查研究报告》的说明

□ 荣敬本

原报告的标题是《制度变迁的路径依赖》，在征求意见和讨论过程中，新密市的同志认为“路径依赖”不好理解，不如改为《县乡两级的政治体制改革》，广大干部和农民都好懂。崔之元博士建议突出民主的合作体制，使报告更带有制度创新的特点。他们的意见很有道理，所以，《报告》的标题作了相应的修改。

不过，“路径依赖”这个词仍出现在正文中，所以似仍有解释的必要。这个词首先出现在生物学的研究中，物种的进化有时顺利，出现了新的品种，有时则“锁定”在旧的品种中，于是人们会研究某一物种进化的“路径依赖”。后来，人们就用这一概念来研究制度变迁，因为在制度变迁中，确实也存在着这种现象，有时从一种制度过渡到另一种新制度，有时则锁定在旧制度中，所以，人们研究制度变迁的“路径依赖”。在马克思主义的文献中，大家比较熟悉的是“规律”这个概念，

例如，我们经常说研究经济社会发展的规律，“路径依赖”可以被看作是这种规律研究的具体化。本报告在使用“路径依赖”这个概念时通常包含两种含义：一是在制度变迁中经济、政治、文化体制之间彼此存在的依赖关系；二是经济、政治、文化体制变迁过程中存在的历史依赖关系。从这两个层次上进行研究，便于把握体制转换中的规律性。

邓小平作为中国改革的总设计师早就指出：“政治体制改革和经济体制改革应该相互依赖，相互配合……所有的改革，最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”

在吴敬琏教授主持的《中国经济体制改革总体设计》这个研究课题中，我分工负责研究政府职能的转变。这个课题实际上涉及到了政治体制改革，涉及到了中国经济体制改革和政治体制改革的依赖关系。我感到，这种研究只是刚刚开始，应该继续研究下去。

正好在这个时候，崔之元博士回国，他提出了一个很有意义的见解。他认为，过去在研究中国政治体制改革中往往受国家与市民社会两分法的影响，而实际上马克斯·韦伯提出了“统治者”、“官员”和“民众”三方互动的三分法。中国唐代的柳宗元、宋代的王安石都以调整皇帝、大户豪强、广大小农这三者的关系为核心任务，因此，早于马克斯·韦伯这种三分法在中国政治思想界就有着深厚传统。但是，这一传统的致命矛盾是，一方面最高统治者想通过与民众结盟，打击大户豪强和地方官员的离心倾向；另一方面又害怕发动群众引起动乱，往往不得不在多数情况下成为大户豪强和地方官员的保护者。中国政治体制改革面临的挑战就是要克服这种矛盾，使中央、地方政府和人民之间确立良性的互动关系。

崔之元博士提出的观点对我有很大的启发，我国的经济体制改革给予地方较大的自主权，但对地方政府的制度约束似乎研究不够。更重要的是，这种三分法使人们认识到，如果中国的经济体制改革起始于农村，那么，中国的政治体制改革也会起始于农村，特别是起始于县乡两级政权。在我们办刊的实际工作中，对此有深刻的感受。《比较》杂志在人民大会堂召开创刊十周年座谈会，就得到了河南新密市的农民企业家的支持，这充分说明中国的农民对深化经济和政治体制改革有强烈的要求。当崔之元博士、新密市人大常委会副主任王拴正和我一起商量时，很快取得了共识，即把新密市县乡人民代表大会制度运作机制的调查研究作为研究中国政治体制改革的微观模型。

在到农村调查前，我们阅读了毛泽东的农村调查报告，我们采用的调查方法也是当年毛泽东采用的方法，即同农村的各界人士广交朋友，开座谈会，深入到村里去访谈，有时我们一直谈到深夜。可见，农民对政治体制改革的关心有多么热切。毛泽东在农村调查序言中有一句名言：群众才是真正的英雄，而我们自己则往往是幼稚可笑的。看来，这句名言并没有过时。把群众的意见集中起来就是——农民拥护中央的权威，这种权威具体地体现为中国共产党的领导，因为没有这种权威，会出现地方割据和霸权，但是，他们又担心，在中央权力下放而地方官员又缺乏监督的情况下，地方的某些腐败现象逐级向上延伸，从而直接影响中央的权威。出路是在中央的领导下，从村民自治进一步发展到完善县乡两级人民代表大会制度，地方官员由民主选举，对县乡两级财政进行民主监督，地方的事由各地民主决策。来自基层的民主制度创新的经验为此提供了有力的佐证。在调查中，我们深深感到，正是农民的意见提供了中

国政治体制改革的路径依赖，或者说，反映了中国经济社会发展的规律性，也回答了崔之元博士提出的中国政治体制改革所面临的挑战。

作为理论工作者，我们有责任把群众的要求作为历史性的趋势从理论上表达清楚。因此，我们在课题报告中强调提出，必须从压力型体制向民主的合作型体制过渡。这种压力型体制靠各级行政组织从上到下规定各种指标任务，并靠各级行政组织从上到下根据这些规定的指标任务来考核选拔干部，实际上带有靠行政命令推动的计划体制的痕迹，其源头可以追溯到秦始皇以来的集权的官僚体制的影响，其根本原因是：

一、忽视了农民民主的要求，低估了农民民主的力量。通常认为，农民关心经济的发展，不关心民主。事实恰恰相反，这种压力型体制，加重了农民的负担，造成了某些干部的弄虚作假和腐败作风的滋长，已经妨碍了经济的发展，而新密市农民从家庭民主、村民自治一直发展到完善县乡两级人民代表制度的民主要求，正在促进经济的发展。

二、忽视了合作的原则。压力型体制把某项指标任务作为考核提拔干部的根据带有“零和博弈”的性质。完成上级某一项指标，就是“一切”，就是“和”，就是“全好”，相反，就是“零”，就是“全坏”。这种压力型体制造成中央和地方之间、政治组织和经济组织之间、干部和群众之间信息不对称和某种关系紧张，妨碍了社会的稳定和团结，因而也妨碍了经济的发展。相反，在新密市民主合作制度的创新实例中，我们可以看到，干部由民主评定，任务的完成由干部和群众商量，人民代表多数不同意的，干部不能擅自决定办，取得了合作的良好效果，“官”“民”都得到了好处，各项任务都能很好地完

成。这样既维护了社会的稳定，又促进了经济的发展。

我们在课题报告中特别强调了列宁的合作思想。列宁指出合作的发展就是社会主义的发展。可见，社会主义的本质就是合作。这一思想被前苏联的过渡时期“谁战胜谁”的理论所忽视了，而这种“谁战胜谁”的理论对我国有很大的影响，即不是无产阶级战胜资产阶级，就是资产阶级战胜无产阶级，不是社会主义战胜资本主义，就是资本主义战胜社会主义，不是东风压倒西风，就是西风压倒东风，不是马克思主义，就是修正主义，等等，两者必居其一。用现代博弈论的观点，叫做“零和博弈”，不是“零”，就是“和”，不是“全败”，就是“全胜”，弄得极端，就是宁要“社会主义的草”，不要“资本主义的苗”。

这种思想的重要根源是“主义”比较法，即从抽象的教条出发，而不是从实际出发来进行类比推断。因此，在研究课题报告中，我们特别注意引用王亚南教授在“中国官僚政治研究”中的论述。王亚南教授是《资本论》的译者之一，他早就用“体制”比较法来研究中国的政治体制，他把中国的官僚政治体制作为一种特殊的体制来研究，并且把这种体制同世界各国的体制加以比较。他从这种比较分析中得出的结论是：从秦始皇以来中国经济政治体制的重要特征是官僚支配资源和自由农民的矛盾，从这里可以看出，所谓谁战胜谁的斗争的实质，是把资源集中到各级行政机构手中，农民失去了发展经济的自由，从而失去了应有的民主权利。如果过去用阶级斗争作为唯一的标准来选拔任用干部，造成这样的恶果，那么，现在用某项经济指标作为选拔任用干部的标准，同样会造成不良的后果，例如，乱上项目、乱集资、乱摊派，甚至弄虚作假，贪赃

枉法，浪费民财，这仍然是某种官僚体制影响的继续，损害了农民的自由民主的权利。

我们的课题研究报告采用这种体制比较法，从这种官僚政治体制的演变中看到了向民主合作体制过渡的必然性和规律性。一种历史性的趋势是不以个人的意志为转移的客观规律，但是，真正从理论上认识这个规律，找到体制转换的路径依赖，则可以加速这个进程，避免锁定在旧体制中。邹说教授在《二十世纪的中国政治》中曾系统论述了这种零和博弈思想对中国政治发展的危害。20世纪即将过去，在21世纪，我们必将迎来一个民主和合作的新时代。

在我们课题组讨论中，崔之元博士认为，现在中国需要把毛泽东和邓小平结合起来，进行制度创新，王拴正副主任也非常赞赏这一提法，说这非常符合中国国情。我们在课题研究报告中也力求体现这一精神，把中国的革命传统和现代化建设结合起来。农村调查，实事求是，一切从实际出发，群众路线，民主协商合作，等等，都是我们的好传统。现在我们面临的任务是要把这些传统在民主合作型体制中加以制度化和规范化。

我们选择一个县、若干乡作为体制比较法的一个实例，也只是初步的尝试。今后，我们会选择更多的县和乡来作比较研究，也会同国外更多的市、县、乡作比较研究，以便对体制改革的规律性有更深入的认识，也希望更多的县、乡采用这种体制比较法，把自己的优良传统同现代化建设结合起来，介绍更多的制度创新的经验。

本课题的研究得到了福特基金会的资助，在此谨致以深切的谢意。

目 录

序 言	福特基金会驻华代表 托尼·赛奇	(1)
-----------	-----------------	-------

关于《调查研究报告》的说明	荣敬本	(5)
---------------------	-----	-------

县乡两级的政治体制改革，如何建立民主的合作新体制 ——新密市县乡两级人民代表大会制度运行机制的调查研究报告		(1)
引言		(1)
一、从分封制到郡县制		(3)
二、从集中的动员体制到分权的压力型体制		(17)
三、压力型体制的运行		(28)
四、改变压力型体制的经济和社会基础		(57)

五、加强和完善人民代表大会制度	(71)
六、如何建立民主的合作型体制	(82)

实现历史性的跨越

——河南省新密市超化镇乡镇政权运行机制调查	(110)
一、从传统的农业社会跨入现代工业社会	(112)
二、从“政府主导型”发展模式迈向“政府创造环境，社会 发展经济”的新模式	(125)
三、从“能人经济+权威政治”转向参与式民主	(133)

加强乡镇人大建设，推进基层政治民主

——来自河南省新密市曲梁乡调查组的报告	(142)
前言	(142)
一、经济组织的市场化：扩大基层民主的动力	(144)
二、乡镇政权运作中存在的问题及其原因	(152)
三、加强人大建设，推进基层民主	(164)

中国县乡两级政治体制改革课题报告研讨会综述	(175)
-----------------------------	-------

“混合宪法”与对中国政治的三层分析	崔之元 (183)
-------------------------	-----------

后记	(199)
----------	-------

Contents

Preface to Reform of the Political System at the County and Township Levels
Anthony J. Saich Ford Foundation, Representative for China (201)

Notes on the Investigative and Research Report
Rong Jingben (206)

Reform of the Political System at the County and Township Levels, How to Establish a New Democratic System of Cooperation.
— An Investigative and Research Report on the Operating Mechanisms of the People’s Congresses at the County and Township

Levels in Xinmi. (217)

Introduction (217)

I . From the System of Enfeoffment to the System of Prefectures and Counties (221)

II . From the Centralized Mobilizing System to the Decentralized Pressurized System (249)

III .How Does the Pressurized System Operate? (269)

IV. Economic and Social Foundations for Changing the Pressurized System (324)

V . Improving the People’s Congress System (349)

VI. How to Establish a Democratic System of Cooperation ... (369)

A Historical Transformation

—— An Investigative and Research Report on the System of Governance in Chao Hua town of Xinmi.

Extending the scope of democracy at the grassroots level.

—— An Investigative and Research Report on the operating Mechanism of the People’s Congress in Quliang Township of Xinmi.

Summary of the Seminar on Reports about Research Project of the Reform of the Political System at County and Township Levels in China. “Mixed Contitution” and Three Level’s Analysis of Chinese Political SystemCui Zhiyuan

Postscript