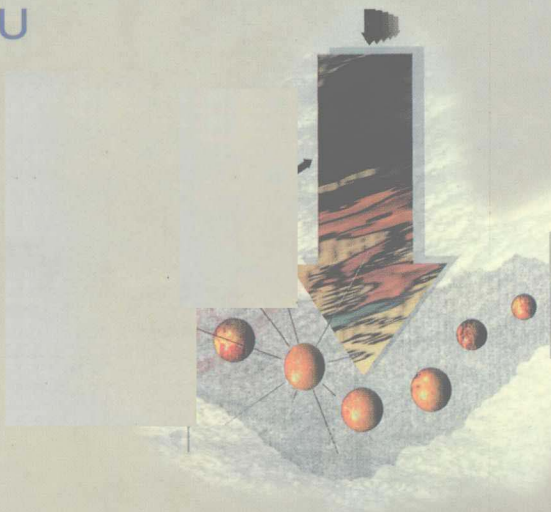


中国基层 调控体系研究

庞洪铸 张保拴 姚国琴——著

ZHONGGUO JICENG TIAOKONG
TIXI YANJIU



甘肃人民出版社

中国基层 调控体系研究

张其成 张其成 张其成



CHONGQING JINGJING TONGJING
TONG JIANJING



重庆出版社

国家社会科学规划“九五”项目
河南省社会科学规划重点项目

中国基层 调控体系研究

庞洪铸 张保拴 姚国琴 著

农村

农村

张 琴国

张 琴国

订装

订装

(卷二)

(卷二)

陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田

陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田

陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田

陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田

陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 陈田田 甘肃人民出版社

中国基层调控体系研究

庞洪铸 张保栓 姚国琴 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州第一新村 123 号)

各地新华书店经销 郑州市日兴印务有限公司印刷

开本 880×1230 毫米 1/32 印张 12 插页 4 字数 286 千

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

印数:1—1,000

ISBN7-226-02053-X/D·173 定价:23.80 元

目 录

第一章 基层调控体系的基本理论	(1)
第一节 行政与行政调控体系	(1)
一、行政与行政活动	(1)
二、当代行政精神	(3)
三、行政调控体系	(7)
第二节 基层调控体系的概念	(11)
一、基层调控体系的涵义	(11)
二、基层调控体系的特点	(14)
第三节 基层调控体系的结构	(17)
一、结构的概念	(17)
二、基层调控体系的主体	(18)
第四节 基层调控体系的功能	(33)
一、功能的涵义	(33)
二、功能的地位和作用	(36)
三、基层调控体系各主体的功能	(37)

第五节 基层调控体系的手段	(47)
一、手段的涵义和地位	(47)
二、行政手段	(48)
三、经济手段	(51)
四、法律手段	(53)
五、思想教育手段	(57)
第六节 基层调控体系的地位	(59)
一、国家政权的根基	(60)
二、民主制度的基础	(61)
三、连结群众的纽带	(64)
第二章 基层调控体系的环境	(68)
第一节 基层调控体系与环境	(68)
一、环境的概念	(68)
二、环境与体系的关系	(70)
第二节 基层调控体系的环境	(72)
一、一般社会环境	(73)
二、特定社会环境(工作环境)	(81)
三、团体社会环境	(82)
四、体制环境	(83)
第三节 现阶段的体系环境	(87)
一、我国处在社会主义初级阶段	(87)
二、我国社会处于社会转型期	(94)
三、现阶段环境对体系的要求	(105)
第三章 基层调控体系的历史	(109)
第一节 中国古代的基层调控体系	(109)
一、古代地方行政体制	(109)
二、古代基层调控体系	(111)

三、古代基层调控制度	(116)
四、基本特征及影响	(127)
第二节 中华民国时期的基层调控体系	(131)
一、1928 年以前的基层调控体系	(131)
二、1928 年以后的基层调控体系	(131)
第三节 新民主主义革命时期的基层调控体系	(135)
一、新民主主义革命时期的县制	(136)
二、新民主主义革命时期的乡制	(138)
第四节 改革前的基层调控体系	(140)
一、初步建立阶段	(141)
二、正式确立阶段	(143)
三、人民公社阶段	(150)
四、文化大革命阶段	(159)
五、基本特征	(161)
第四章 城乡基层调控体系比较	(164)
第一节 城市与乡村	(164)
一、城市发展及城市社会的特征	(164)
二、乡村社会及其特征	(168)
第二节 城乡二元结构	(170)
一、城乡分离与城乡矛盾	(170)
二、城乡二元社会经济结构	(175)
第三节 城乡基层调控体系比较	(182)
一、结构比较	(182)
二、功能比较	(188)
三、手段比较	(191)
第五章 社会转型期的基层调控体系	(194)
第一节 基层调控体系的现状	(194)

一、结构涣散	(195)
二、功能退化	(202)
三、手段陈旧	(205)
第二节 基层调控体系面临的挑战	(209)
一、权力流失与权威旁落	(210)
二、社会整合出现“梗阻”	(213)
三、秩序部分松垮	(215)
四、调控出现“盲点”	(220)
第三节 基层调控体系存在问题的原因	(225)
一、调控基础动摇	(225)
二、单位调控乏力	(235)
三、体系自我封闭	(242)
四、权力行为失范	(247)
第六章 基层调控体系再构的目标模式	(256)
第一节 基层调控体系面临的困惑与再构要求	(256)
一、基层调控体系面临的困惑	(256)
二、基层调控体系的再构要求	(263)
第二节 基层调控体系再构的依据	(271)
一、国家与社会关系的重组	(271)
二、中间组织的出现与发展	(288)
第三节 基层调控体系再构的模式	(295)
一、单一调控模式及其局限性	(295)
二、双重调控模式及其再构	(302)
第四节 基层调控体系再构的目标	(314)
一、重建权威	(314)
二、维护稳定	(318)
三、提高效率	(322)

四、扩大能量	(326)
第七章 基层调控体系再构的对策	(329)
第一节 增加资源	(329)
一、社会资源总量	(329)
二、组织资源	(335)
第二节 理顺关系	(340)
一、党政关系	(341)
二、乡村关系	(346)
三、市、区、街及居民委员会的关系	(352)
第三节 转变职能	(356)
一、政府职能转变	(356)
二、单位功能转变	(360)
第四节 改革体制	(362)
一、政府体制改革	(362)
二、单位体制改革	(367)
三、村级体制改革	(370)
后 记	(376)

第一章 基层调控体系的基本理论

第一节 行政与行政调控体系

一、行政与行政活动

行政,亦称国家行政管理或行政管理,指国家事务的管理。“行政”一词在中国最早见于春秋《左传》“行其政令”、“行其政事”。战国时的《纲鉴易知录》记载:“召公、周公行政”。行政意为执行政令、推行政务。英文“行政”为 administration,源出拉丁文 administrare,意为执行事务。它在某种意义上与管理是同义词。在西方,行政也称“公共行政”。英文为 public administration,专指政府事务的管理,以区别于私营企业的管理。

行政是一种由来已久的社会现象,自从人类社会产生了国家和政府便有了行政,早期的行政只限于对外御侮和维持国内社会秩序,国家行政组织的构成也很简单。随着社会的发展,行政的组织形式和活动方式日趋复杂,行政管理也日益专门化。行政具

有以下几个特点：

第一，行政是一种国家职能，它是随着国家的出现而产生的，一切行政活动都是直接或间接地与国家权力相联系。行政的实质是统治阶级运用掌握的国家机器，按照本阶级的意志对整个社会实行管理，以保证体现这个阶级利益的法律、法令、政策得以执行和实现。目的是实现统治阶级的意志。

第二，行政是一种国家的管理活动，而不是个别人或社会组织的行为。这就划清了国家行政活动与国家产生之前的行政活动的界限，也划清了国家行政活动与非国家行政活动（如私人行政、商业行政）的界限。

第三，行政是国家的组织活动，是为了实现国家目的而去执行和实施法律，是对国家事务的直接而又具体的组织、指挥和管理。它有别于其他国家机关的活动（如国家的立法、审判、检察等）。

行政活动是国家行政权的行使，它包括依照法律规定，组织和管理整个国家的内政外交等各方面行政事务的权力。行政活动具有以下基本特性：

第一，行政活动的主体具有代表性。国家行政是国家的组织活动，只能由国家行政机关来依法行使。在中国，行政活动只能由国务院和各级人民政府依法行使，其他任何单位和个人都无权行使。

第二，行政活动的内容具有政治性。行政总是与统治阶级的政治密切相关，并从属于这种政治，同政治一起服务于一定的经济基础。自从人类社会分裂为阶级并产生了国家之后，国家行政的任务便是为了实现国家职能，即建立有利于统治阶级的政治、经济和社会秩序。随着剥削制度的消灭、社会主义制度的建立和向共产主义发展，行政的社会性将逐渐增强，政治性将逐步丧

失。但在当今时代，行政的政治性仍然非常鲜明。在中国，行政必须适应人民民主专政的国家政权和社会主义经济、文化发展的本质要求。现在，中央强调各级领导要讲政治，即是从这一角度出发的。

第三，行政范围具有规定性。行政权作为国家权力的一部分，是来之于人民及其代表机关的委托，行政活动的基本原则，都由国家宪法和法律严格规定，并不是无所不及的，即使具有一定自由度的行政裁量权，也必须符合宪法和法律精神。我国各级行政机关都必须在宪法和法律规定的范围内活动，都只能行使宪法和法律所赋予的职权，而决不允许超越这个范围。

第四，行政活动的效力具有强制性。行政是国家权力的行使，是对国家权力机关制定的宪法和法律的全面贯彻和实施，各级政府在行政活动中依照宪法和法律规定的权限和程序制定的行政法规、行政规章、行政命令和行政决定，以及所采取的行政措施等，在其法定的管辖区域内具有国家权力的强制性，任何个人、单位或社会团体都必须服从。

第五，行政活动具有合理性。所谓合理性，是指行政活动必须符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。合理性实际是行政权力所特有的实际操作性质，行政权力操作不当，必然不能实现其合理性，也必然有违于其合法性。

二、当代行政精神

作为社会公共权威机关的行政系统，其职能和作用有一个发展过程。在一个比较长的历史时期里，西方国家一直奉行自然法的国家理论，以启蒙思想家的自然法理论作为资产阶级正统权力的理论基础。它认为，唯有立法才能直接和真正反映国民的意志，因此，议会被认为具有至高无上的法权地位，而政府只能依法行政，行政机关的一切行政行为都必须以法律为依据，受立法

的严格控制，由此形成“无法律即无行政”的法治行政原理。与这种理论相一致，西方国家政府职能在很长时期被限定在维护国家安全和社会秩序以及个人财产安全不受侵犯等方面，即政府仅仅充当“守夜人”的角色。

进入垄断资本主义，特别是第二次世界大战以来，人类社会的发展进步节奏明显加快，使社会生活的各个方面以及价值观念发生了很大的变化，同时给西方国家带来了日渐增多、日益复杂和尖锐的政治、经济、社会问题和矛盾，这就需要一种能够对变化及时作出反应并有效解决问题的力量。而在西方国家，因其权力属性和运用权力的方式，缓慢而欠灵活的传统立法系统和司法系统无法及时满足社会发展变化的需求。在这种条件下，富有较强机动性、灵活性和伸缩性的政府就顺理成章地被推向具有国家主导权的地位。西方政治学理论认为，传统的、纯粹的依法行政过份强调既定法律对行政的支配作用，实际上造成了现实政府的消极性，否定了现实政府发挥积极、主动、创造作用的可能性。因此，所谓的依法行政不应是一切行政行为均须按照法律条款，而是符合法律原则，即在不违背宪法和法律的条件下，国家行政机关有自由裁量、采取行政行为的自主权力。上述行政观念的变化，使政府不再仅仅承担维护法律和秩序的责任，而且还承担起扶助各行业均衡发展，普遍提高社会各个阶层生活水平和道德文化水准，缓解社会矛盾，推动社会发展的责任。

当代社会越是发展，行政活动越是加强，行政系统的作用就越重要。以行政权力的扩大和强化为基础的政府行政活动的加强，使行政系统发生了下述重要的变化：

第一，行政系统的规模日趋扩大。社会的飞速发展，向行政系统提出了日益增多的利益要求，这就造成了行政系统扩大的必然性。行政规模日益扩大，形成了许多结构复杂、分工细致、门

类繁多的专业部门和各种行政委员会，与此同时，各级政府公务人员也大量增加。

第二，行政技能日趋精密。面对现代社会再分工和学科再分化以及公共行政管理对象的多样化、复杂化，用传统的知识来实施公共行政管理是远远不够了，尤其在航空、航海、宇宙开发、卫生、能源、环境保护、生物工程等方面的行政，均需要掌握系统知识的专家，政府必须大量招揽和使用专业人才。

第三，行政内容日趋复杂。由于国家与政府职能的扩大，行政的内容已不仅仅局限于国防、外交及政治领域。当代行政事务极多，包罗万象，在社会生活领域承担了越来越繁多的事务，所谓“从摇篮到坟墓”的说法，形象地说明了当代行政活动无所不包的状况。

第四，行政依赖日趋加强。当代行政本身是一个复杂的系统，在行政活动中，要求各系统密切配合，共同努力，离开整个系统，任何行政机构都不可能完成自己的目标。同时，行政系统作为社会系统和政治系统的一个组成部分，其活动也要受其影响，从一定意义上说，行政系统的活动范围有赖于政治系统的状况。

第五，行政参与日趋扩大。当代社会是民主政治的社会，国民行使公民民主权力达到了前所未有的程度，而行政参与是实现政治民主的一个重要内容。当代行政系统应该是开放的，这一系统要求各个利益方面都能参与行政决策，通过多方协调来确定行政系统的目标。

第六，行政活动日益重视社会目的。马克思和恩格斯认为，国家的政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治

统治只有在它进行了它的这种社会职能时才能维持下去。^① 因此，政府应重视国民意愿，接受大众监督，要求政府以实现一定的社会目的为一切行政行为的出发点，以国民的利益为一切行政行为的价值标准，即行政要以国民意志为转移。从积极意义上说，重视社会目的，为国民利益服务是现代民主国家政府天经地义的职责；从消极意义上说，轻视社会目的，不为或不能为国民利益服务的政府，则会被国民所不容，甚至被国民所抛弃。

与现代行政现象相一致，现代的行政活动意识或曰行政精神也发生了重要变化，这些变化表现为现代行政精神：

第一，积极主动。传统行政是消极性行政，政府仅仅是征税募兵、维持秩序，民众对政府也多以纳税完粮为己任，不求其他。在传统行政中，只有在社会出现矛盾、危险、冲突、危机、灾难时，政府才去应付和处理，扮演着消防队员的角色。在竞争日益激烈的当代社会，国与国之间，地区与地区之间的优势，在很大程度上取决于政府的行为。行政系统如果不积极制定计划，发展经济，弘扬文化，改造社会，增进福利，改变社会观念，社会就会落后于时代的发展，其本身所积累的矛盾和危机，最终必然危及到行政系统本身的生存。所以，在现代社会，积极主动，努力进取，有效解决复杂社会问题的能力，已经成为衡量一个政府优劣的一个重要标志。积极主动的行政，既是人类本身发展的要求，也是行政系统本身发展的要求。

第二，提高效率。行政效率是指国家行政机关及其行政人员在从事行政管理活动中所得到的劳动效果，是社会效益同所消耗的人力、物力、财力、时间等因素之间的比率关系。行政效率是衡量行政管理活动优劣的综合指标，是行政管理的核心问题，效

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1972年版，第219页。

率问题是行政管理活动的出发点和归宿，效能低下是任何行政的致命弱点。

传统行政把维持一个社会的稳定以及行政系统本身的稳定作为其最主要的目的，而忽略对社会事务的处理，忽视行政效率。当代行政的积极性特质决定了其高效率。现代政府无不把提高行政效率作为提高行政管理效能的基本内容之一。当代社会生活的高节奏，要求行政系统作出快速反应，及时地提出对策。

第三，创新发展。在传统的农业社会里，生产力水平低下，交通通讯落后，社会单纯，因而，传统行政是常规性行政，行政活动可以汉承秦制，萧规曹随，没有时时创新的压力。但在当代社会，社会发展日新月异，优胜劣汰已成为人类社会的一条必然法则，各种新问题、新要求、新冲突、新矛盾、新现象层出不穷，在这种状况下，行政系统仅仅单纯依靠常规活动来行政已不敷为用。因此，要使国富民强、永远立于不败之地，就必须树立强烈的忧患意识，不断创新发展。创新是一个国家、一个民族、一个政府的生命力和适应环境能力的主要标志之一。行政系统只有通过自己的不断增长的创新能力来提高行政能量，才能使其始终成为社会的推动力量。

当代行政的发展方向和当代行政精神，应是分析行政活动包括基层调控体系的出发点之一，基层调控体系及其活动应当符合当代行政精神。

三、行政调控体系

任何社会都必须拥有一个行政调控体系，这是由国家（政府）和社会各自的特点所决定的。马克思主义认为，国家不是从外部强加于社会的，而是社会发展的必然产物。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出：“国家决不是从外部强加于社会的一种力量。国家也不像黑格尔所断言的是‘道德观念

的现实’，‘理性的形象和现实’。勿宁说，国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面”^①。所以，国家是从社会中产生出来的。国家的出现，实际上是表明社会在分裂为各个阶级之后，在各种利益的作用下，已陷入了不可调和的阶级矛盾之中。在这种情况下，社会就不得不依靠一种更为强大的力量以维持自身，于是国家管理权力应运而生。国家管理权力的出现，将使不可调和的阶级冲突和矛盾控制在一定的范围和形式之下，以免这种矛盾和冲突导致社会解体，并在保证社会统一的同时，维护社会公共利益。恩格斯把这种似乎是作为阶级冲突之外的这种力量称为“第三种力量”^②。这种力量虽然表面上是作为调停人而在形式上获得了对于相互冲突阶级的独立性。但是在阶级社会里，这种力量最终不免要成为某个阶级实现自身利益的工具。伴随着这种独立性的加强，这种力量也就愈来愈脱离社会，而成为凌驾于社会之上的一种独立力量。正是在这种意义上，恩格斯认为，国家管理权力是一种与全体固定成员相脱离的特殊公共权力。

这种来自社会，而又独立于社会，与社会大众相分离的国家权力势必意味着与社会之间存在着一种作用与反作用的关系。事实表明，国家管理权力对社会生活具有强大的影响作用，在一定条件下，这种作用甚至是决定性的。恩格斯从历史和现实考察了这种反作用后认为：“国家权力对于经济发展的反作用可能有三种：它可以沿着同一方向起作用，在这种情况下就会发展得比较快；它可以沿着相反方向起作用，在这种情况下它现在在每个大

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1972年版，第166页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1972年版，第165页。