

The Study of Transformation from the Pressurized System to the Democratic System of Cooperation
Comparative Studies of Reform of the Political System at the County and Township Levels

再论 从压力型体制 向民主合作体制 的转变

县乡两级政治体制
改革的比较研究

荣敬本 高新军 杨雪冬
赖海榕 王安岭
著

中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

荣敬本 高新军 杨雪冬 赖海榕 王安岭 著

再论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的比较研究

中央编译出版社

Rong Jingben Gao Xinjun Yang Xuedong
Lai Hairong Wang Anling

A Re - study of Transformation from
the Pressurized System to the Democratic
System of Cooperation

Comparative Studies of Reform of
the Political System at the
County and Township Levels

Translated by Tong Xiaohua

Polished by Andrew Watson

图书在版编目(CIP)数据

再论从压力型体制向民主合作体制的转变/荣敬本等著.

北京:中央编译出版社,2001.8

ISBN 7-80109-474-3

I. 再... II. 荣... III. 地方政府一体制改革—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 049392 号

再论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:66521152、66117130(编辑部) 66171396(发行部)

E-mail:cctp_edit@sina.com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京金瀑印刷厂

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:160 千字

印 张:8.375

版 次:2001 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:15.00 元

目 录

序 言.....	福特基金会驻华代表 华安德(1)
----------	------------------

关于《县乡两级政治体制改革的比较研究》报告的说明	荣敬本(5)
-----------------------------------	--------

关于县乡两级政治体制改革的比较研究 ——从村到乡镇民主制度建设的发展	荣敬本 赖海榕 (9)
一、引言.....	(9)
二、站在巨人的肩上.....	(13)
三、重读马克思主义经典作家关于政治和政治体制的论述	(28)
四、在市场经济下的民主理论.....	(49)
五、从土地制度变迁看村级到乡镇民主制度建设的发展	(73)
六、关于加强和改进党的基层组织建设的若干问题.....	(101)
七、开展比较研究的意义.....	(113)

历史性的跃进

——无锡市农村制度创新和民主合作的调查

- 王安岭(117)
- 一、历史的跃迁..... (118)
- 二、现实反思..... (133)
- 三、民主合作发展前景及瞻望..... (138)

处于转轨时期的我国农村基层政权体制

——河南省新密市村和乡镇政权改革的跟踪调查报告

- 高新军(148)
- 1998 年底换届选举后的新密市村级民主政治建设的新发展
..... (149)
- 处于转轨时期的我国乡镇政权体制..... (166)

地域、个人与制度创新

——对陕西省咸阳市秦都区改革的个案分析

- 杨雪冬(189)
- 一、制度创新及其理论框架..... (190)
- 二、中国传统制度创新的基本特点..... (198)
- 三、集中体制与地域特点..... (201)
- 四、走出传统创新模式的尝试:秦都区改革的微观分析..... (205)
- 五、秦都区改革的初步评价..... (237)

秦城村的变迁

——为纪念十一届三中全会 20 周年而作..... 荣敬本(246)

- 后 记..... 荣敬本(253)

Contents

**Preface for "Comparative Studies on Reform of the Political
System at the County and Township Levels"**

..... *Andrew Watson*

**An Explanation of the Report "Comparative Studies on Reform
of the Political System at the County and Township
Levels"** *Rong Jingben*

**Comparative Studies of Reform of the Political System at the
County and Township Levels — Development of
Democracy from Villages to Townships and Towns**

..... *Rong Jingben and Lai Hairong*

- I. Introduction
- II. On Giants' Shoulders
- III. Rereading the Views of the Authors of the Classical Works
of Marxism on Politics and the Political System
- IV. The Theory of Democracy in the Market Economy
- V. Development of Democracy from Villages to Townships and
Towns As Demonstrated by Changes in the Land System
- VI. **Questions Concerning Improving Party Organizations at
the Grassroots Level**
- VII. The Importance of Comparative Studies

**A Historical Leap Forward – Investigations of Institutional
Innovations and Democratic Cooperation in Rural Wuxi**
..... *Wang Anling*

- I. A Historical Leap Forward
- II. Reflection Upon Reality
- III. Looking to the Development Prospects for Democratic
Cooperation

**The Transition State Power System at the Grassroots Level in
Rural China—— Report on the Follow – up Investigations
of State Power Reforms in Villages, Townships and Towns
in Xinmi, Henan Province..... Gao Xinjun**

New Developments in Democracy at the Village Level in Xinmi
Following the Election of the New Villagers' Committees at
the End of 1998

The Transition State Power System in Townships and Towns in
China

**Regional, Individual and Institutional Innovations—— Case
Study of Reforms in Qindu District, Shanxi Province**

..... *Yang Xuedong*

- I. Institutional Innovations and Theoretical Framework
- II. Basic Features of China's Traditional Institutional Innovations
- III. Centralization and Regional Characteristics
- IV. Attempts to Break Down the Traditional Innovations Model:
Microanalysis of Reforms in Qindu District
- V. A Preliminary Evaluation of Reforms in Qindu District

**Changes in Qincheng Village——for Commemorating the 20th
Anniversary of the Convocation of the Third Plenary
Session of the Eleventh Party Central Committee**

..... *Rong Jingben*

Postscript

序 言

□ 华安德

福特基金会驻华代表

这项研究很及时,又很重要。这项研究之所以及时,是因为村的治理结构改革已经进行了10年,从1987年11月公布了村委会组织法草案,到1998年11月颁布了正式的村委会组织法,在这10年期间,进行了各种各样的试验,提供了极为丰富的经验。这些试验和经验,深刻反映了村的治理结构的本质,反映了社区治理结构的变革同地方经济发展之间的关系。这项研究之所以及时,还因为中国在新世纪初提出了第十个五年计划,面临着农村经济发展减缓和加入世界贸易组织的双重挑战,这是一个反思农村民主的进一步实验,并能促进中国未来经济发展的良好时机。

这项研究之所以重要,是因为它对现阶段中国政治改革的讨论提出了深思熟虑的见解。它对无锡地方治理改革经验的分析,揭示了政治学的某些核心概念同地方政府基层管理方式之间的关系,把理论和实践非常直接地联系起来。因为中国的改革

过程正在继续，并且强调改善政府机构的职能和效率，所以这项研究为可能作出的选择提供了重要的思路。

这项研究一开始分析了领导中国革命和现代化的三位巨人孙中山、毛泽东和邓小平对政治民主理论的贡献，所得出的主要结论是，在这些思想家和领袖的思想演进中始终强调发展基层民主，保证基层人民在地方社区治理结构中发挥核心作用。作者还把地方民主的发展与中国传统土地制度的变革，以及经济发展和现代化的进程联系起来。

接着，又追溯马克思、恩格斯、列宁这些社会主义经典思想家对社会主义民主理论的发展，以进一步分析上述结论。研究表明，在斯大林时期苏联计划体制的建立，逐渐破坏了他们原先所强调的社区治理的民主参与形式。在这一讨论中，强调了两种基本的方法，一种是从目的论的角度分析社会主义民主观念的发展，强调目标是保证人民在地方治理中起核心作用，而不是充当官僚国家的附属品；另一种方法是探讨民主制度的起源，对 19 世纪政治思想演进中英国和德国社会和文化传统的差异作了比较，并且强调了经济形式和土地所有制的变化同治理形式变化的关系。

接着，讨论转入研究 20 世纪两位重要的社会和经济理论家韦伯和熊彼特的思想。应用他们的社会发展理论作为探讨市场经济和国家的政府之间的关系的各种观念的基础。他们的理论强调了克服压迫性的官僚国家和魅力型领袖领导下的权威主义国家所产生的各种问题的重要性，强调了市场经济条件下竞争性政治体制的意义。这项研究不主张照搬世界上其他地方实行的民主制度的某些方面，但是，肯定在基层民主中要有竞争性的制度，这种制度与地方社区的经济发展和公益事业密切相关。

在以上理论分析的背景下，研究转入了对 20 世纪 30 年代到 90 年代无锡经济和政治发展过程的考察。分析的焦点是：土地的所有制和管理体制是如何处于地方社会关系和治理结构中的中心地位的，在这里，介绍了以前进行的关于土地私有、村有和国有的争论，说明了这些选择同经济和政治发展模式的关系以及对当地农民生活的影响。研究报告指出了 1978 年改革以来经济体制发生的主要变化，阐述了乡镇企业的发展怎样既改变了土地的价值，又改变了地方社区对土地的所有制和管理的关系。

研究课题组在总结中认为，这些变化正在产生必须进行新一轮地方治理结构发展的要求。他们认为，重要的在于，确保地方领导对地方社区的需求作出反应，并能够保证土地价值及其使用的变化带来的利益用于整个社区。这就要求开展新的实验，把治理结构的改革扩大到乡镇的层次上，从而使得整个乡镇社区能够享受他们的公共财产带来的利益。结论是：中国基层治理结构的进一步改革可以作出很有价值的贡献，既可以促使经济更稳定地增长，又可以确保地方政府对地方社区负责。

总之，这项研究作了丰富的、多方面的分析。报告讨论了民主理论在中国革命和现代化进程中的主要思想家以及在社会主义政治哲学中的渊源，这有助于引起人们审慎思索政治改革和政治发展的源泉和过程。报告对治理结构与社会经济发展之间关系的讨论也是非常及时的。它提醒我们，中国改革的总设计师邓小平一贯把这种关系看作是整个改革纲领中的主要因素。它还着重指出了中国领导人继续强调村级改革，发展改善政府效率和职能的体制的原因。报告分析了 20 世纪无锡土地制度变迁和改革开放时期经济快速增长与社区治理结构的重大变革之间的关系，表明这个问题具有重要的实践意义。

在中国农村迅速发展和变革的时代，在必须作出如何推进下一阶段发展的战略选择的时刻，这项研究提供了许多重要的思想和经验，是值得思索和借鉴的。

关于《县乡两级政治体制改革的比较研究》报告的说明

□ 荣敬本

在 1998 ~ 2000 年县乡政治体制改革调查中,我们选择了三个点,一是原来我们调查过的河南省新密市,二是陕西省咸阳市秦都区,三是江苏省无锡市所属市镇,考虑是否能对南北方作一些比较研究。

我们先谈谈鲁迅先生对南北方比较研究的论述。他说:“据我所见,北人的优点是厚重,南人的优点是机灵。但厚重之弊也愚,机灵之弊也狡,所以某先生^①曾经指出缺点道:北方人是‘饱食终日,无所用心’;南方人是‘群居终日,言不及义’。就有闲阶级而言,我以为大体是的确的。”

“缺点可以改正,优点可以相师。相书上有一条说,北人南相,南人北相者贵。我看并不是妄语。北人南相者,是厚重而又机灵,南人北相者,不消说是机灵而又能厚重。昔人之所谓‘贵’,不过是当时的成功,在现在,那就是做成有益的事业了。这是中国人的一种小小的自新之路。”^②

^①明末清初的顾炎武。

^②《北人与南人》,载《鲁迅全集》第五卷,人民文学出版社,1973年版,第494-495页。

把南人和北人的优缺点的比较研究用之于体制比较恐怕有些困难。从体制比较角度看,南方和北方的差别很小,就县乡两级政治体制来说,据我们调查,就更少有什么差别了。因此,很难就南北方县乡两级政治体制作比较研究。只有放在整个世界范围和世界历史发展的角度来作比较研究,才能对中国县乡两级政治体制改革有进一步的了解,在这个基础上,才能对中国南北方的特点有进一步的认识。

我们的调查报告主要是作了以下两方面的比较研究。

一是如恩格斯所指出的同讲英语的国家的比较研究。恩格斯明确地指出,“州政府任命专区区长和市镇长官,这在讲英语的国家是绝对没有的,而我们在将来也应该断然消除这种现象,就像消除普鲁士的县长和参政官那样。”恩格斯这里讲的州是指瑞士的州。看来,当时的瑞士同普鲁士一样,县乡两级长官都是由上级任命的,瑞士和普鲁士都是讲德语的国家,因此,在德国社会民主党的纲领中,恩格斯主张,今后应该断然消除这种由上级任命地方长官的现象。其实,从最早的法国的托克维尔到后来出生于德国的马克斯·韦伯和出生于讲德语国家的熊彼特都是把讲英语的国家同法国以及讲德语的国家作比较研究的。列宁对恩格斯的这一论述,给予了充分肯定,并且指出:无论过去及现在,我们“党的宣传鼓动工作都没有充分注意”,但是,在十月革命胜利以后,由于种种原因,这一条并没有做到。在中国,从孙中山到邓小平,都主张实行县乡自治或扩大基层民主。但是,由于受到中国秦汉体制的影响和前苏联社会主义模式的影响,我们也没有做到这一条。

恩格斯作出这样的论断已经一个多世纪过去了,但至今仍然对我们有现实意义。这里特别值得我们注意研究的是,恩格斯所说的是讲英语的国家,这是从文化和经济发展角度讲的,而同

姓资和姓社的问题无关。

二是如同马克思所指出的同英国土地制度历史演变的比较研究。讲英语的国家之所以能推行乡镇自治,用民主的办法,选举市镇长官,这同讲英语国家的土地制度的演变有关,而中国在历史上采用任命地方官员的体制,也是来源于中国历史上形成的土地制度。

马克思对 18 世纪上半叶英国小农经济灭亡的原因作了深刻的分析。他认为,英国的小农经济有两个支柱,一是农村家庭工业,二是公有土地,小农可以在公有地上放养牲口。但是,随着英国大工业的发展,家庭手工业被破坏了,公有地被大土地占有者占有了,小农经济因失去两个支柱而瓦解,被大农业所代替。与英国相类似,中国的小农经济,也有这两个支柱,一是家庭手工业,二是公有土地,但是,从无锡的调查来看,同英国不同,公有地不是小农放养牲畜的,而是租给小农耕种,靠收取的租金来供养家族人口的繁衍的。随着工业的发展,家庭手工业破产了,公有土地上的租金收入难以维持人口繁衍的需要,中国的小农经济同样遇到了危机。但是,同英国不同,中国公有土地承担了繁衍人口的任务,所以中国小土地所有权灭亡的过程比英国要复杂得多。我们在课题报告中对 19 世纪下半叶以来无锡土地制度变迁以及与此相关的各种学术观点作了介绍,并且从土地制度发展的历史比较中提出了以下看法:

1. 土地和土地产品的市场交换是社会进步的趋势,是社会生产力发展的需要,而妨碍土地和土地产品市场交换的村社或公社制度,是不符合社会生产力发展需要的;

2. 随着土地市场交换的发展,把公有土地出租给小农耕种,以收取租金的传统做法,将会被收取土地流转税或提高土地出售价格等种种方法所替代,来自公有土地的收入不仅不会减

少,而且会增加,这种收入主要应该用于发展教育,以提高人口的质量;

3. 随着土地市场交换的发展,城镇建设得到发展。在公有地作为小土地所有者繁衍人口的补充的场合,必然实行家族或家长制的统治,各种形式的家长制的专制根植于小农经济,而随着土地市场、工业和乡镇的发展,乡镇对土地、教育、基础设施的管理任务会相应地增加,乡镇的民主建设也必定会加强。

我们从国际范围和世界历史发展角度作了以上两方面的比较后再回到鲁迅先生提出的南方和北方的比较就会更有深刻的了解。大凡在变革的时代,南人虽灵活,但狡猾,不愿承担风险去推进改革,北人虽厚重,但守旧,听命于上级,自己不想办法去推进改革,结果北方人是“饱食终日,无所用心”,南方人是“群居终日,言不及义”。因此,在今天,仍然需要提倡南人北相、北人南相者,既机灵,又厚重,切切实实做成一些发展乡镇民主制度建设的事业,这也是中国人小小的自新之路吧!