

中国县域政治学

王元俊 朱侗荣 著
陈奋林 顾善祥

南京出版社



中国县域政治学

王元俊 朱侗荣 著
陈奋林 顾善祥

中国县域政治学

南京出版社

中国县制沿革学

王元俊 朱侗荣 陈奋林 顾善祥 著

中国县域政治学

王元俊 朱侗荣 陈奋林 顾善祥 著

南京出版社出版发行

南京玄武湖印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：8.75 字数：210千

1989年9月第1版

1989年9月 第1次印刷

印数：1—5000册

ISBN 7—80560—111—9

D·14 定价：3.20元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 县域政治与中国县域政治学.....	(1)
第二节 中国县域政治学的研究对象.....	(18)
第三节 中国县域政治学的研究方法.....	(21)
第二章 中国县政权的产生与历史演变	(25)
第一节 中国县政权的产生.....	(25)
第二节 旧中国县政权的历史演变.....	(28)
第三节 新中国县政权的历史发展.....	(40)
第三章 县政治体制改革	(51)
第一节 县政治体制的构成及其内部关系.....	(51)
第二节 县政治体制的主要弊端与改革框架.....	(55)
第三节 县政治体制改革的要求、原则与特点.....	(62)
第四章 县域城乡关系	(70)
第一节 县域城乡关系的理论与实践.....	(70)
第二节 上级政府与县政府.....	(80)
第三节 县、乡镇的条块分治制与分级管理制.....	(90)
第五章 县思想政治工作	(96)
第一节 县思想政治工作的地位与作用.....	(96)

第二节	县思想政治工作的任务与内容	(100)
第三节	县思想政治工作的方法	(111)
第六章	县人民代表大会制度	(117)
第一节	县人民代表大会及其常务委员会	(117)
第二节	县人民代表大会代表	(127)
第三节	对县政府和县两院工作的监督	(139)
第七章	县政府机构与行政管理	(146)
第一节	县政府的职能	(146)
第二节	县政府的机构设置	(152)
第三节	县政府的行政管理	(157)
第八章	县政府的经济职能	(165)
第一节	县政府在县经济建设中的地位与作用	(165)
第二节	县政府的农村经济工作职能	(172)
第三节	县财政	(182)
第九章	县政府的政治、文教卫生、社会保障职能	(189)
第一节	县政府的政治职能	(189)
第二节	县政府的文化、教育、卫生职能	(202)
第三节	县政府的社会保障职能	(212)
第十章	县干部制度改革	(218)
第一节	县干部制度概述	(218)

第二节	县干部素质·····	(224)
第三节	县干部管理制度·····	(232)
第四节	建立县和县以下干部分类管理体制的探讨 ·····	(242)
第十一章	县党政、政群关系·····	(247)
第一节	县政权中的党政关系·····	(247)
第二节	县政府与县群众团体的关系·····	(260)
第三节	发展新时期县统一战线·····	(268)
第十二章	自治县、县级市和市辖区的政权组织·····	(273)
第一节	自治县政权组织及其作用·····	(273)
第二节	县级市政权组织及其特点·····	(282)
第三节	市辖区政权组织和街道办事处、居民委员会 ·····	(291)
结束语	·····	(299)

第一章 绪 论

当代科学发展的特点之一，是各学科深入分化、高度综合。许多新兴学科、分支学科、边缘学科和交叉学科不断出现。

在我国政治体制改革中，出现了这种情况：一方面，改革的深入迫切要求理论指导；另一方面，改革的现实则要求进行新的理论概括。

中国县域政治学正是从探索和实现权力机构合理配置、权力运行正常有序、监督系统完备有力适应经济发展的角度来研究问题的。它以自身独立的研究领域，推动地方政权建设。

探讨中国县域政治组织、治理之道，研究中国县域政治的发展与改革，是溶理论性、实践性、科学性于一体的独立学科。这门学科就是政治学的新分支——中国县域政治学。

第一节 县域政治与中国县域政治学

一、县域政治

在中国，县域政治是一个古老的领域，而县域政治学却是一门新兴的学科。

县，地方行政区划名称。开始于春秋，推广于战国，定制

于秦代。以后历朝历代它都是中国行政区域中的一级。

域，指分划居民的区域。《孟子·公孙丑上》中记载：

“域民不以封疆之界。”

县与域连在一起，除了包含一定范围的地理含义外，还包含一定范围的空间含义。县域，是指县级行政区域。它是国家为了便于行政管理而分级划分的区域。

历史上的中国，经济、政治历经沧桑，几度兴衰，进入社会主义社会。虽然各历史阶段县政权组织结构形式不尽相同，县政权的行政管辖区域有所调整，但县几千年来一直是我国相对稳定的经济、政治、社会区域和行政单位。

我国宪法规定，我国县级行政区划有县、自治县、不设区的市和市辖区四种主要类型。这四类行政区划，虽然名称与所辖地域具体情况有些差异，但从行政地位来说是相同的。

国外不少国家也有县级行政区划。各国在具体地域划分、称呼上有所不同，但在县级行政区划的地位与作用上有许多相似之处。

如美国政府行政体系分为三级：中央政府、州政府和县（又称郡）、市政府。美国县的地位与我国较接近，县是州的再分区，是最普遍的地方政府组织形式。美国现有50个州，其中46个州下面的行政区划是县，全国共有3044个县^①。美国地方政府是以县、市政府为上限的。

日本地方政权分为都、道、府、县和市、町、村两级，全国共有1都、1道、2府和43个县。日本的县在行政层次上是直承中央的，它是介于国家和市、町、村之间地域比较广阔的地方

^①（美）托马斯·戴伊：《谁掌管美国——里根时代》，第88页。

共同体，同时，它与市、町、村一样是完全自治体。可见，日本虽设置了县，但它们的县与我国县的行政地位是不相同的。

不少社会主义国家也有县这级地方行政区划。如罗马尼亚地方行政区划为县、市、乡；朝鲜民主主义人民共和国地方行政区划为道（省）、郡（县）；波兰为省、县、大城市区、镇乡；民主德国为专区、县、市、镇；古巴为省、县。

有些国家虽然没有县的称呼，但从内容看它们也设置了类似我国县的地方行政区域。如英国的郡和法国的省就大致类似于我国的县。英国的地方政府分为郡（行政郡、城市郡、都市郡、非都市镇）和区（都市区、非都市区）两级，郡议会选举主席，它既是立法机构，也是行政机构，是综合管理的县级政府机构。

法国的地方行政管理体制属于中央集权制，它的地方行政单位由省（包括海外省和海外领地）和市镇两级构成。省不仅是国家行政区域，也是地方自治的组织单位，是一级主要的地方行政单位。这与我国的县相似。但法国省的行政权力主要集中在省长和省政府主要官员手里，议会权力极小，这与我国县人民代表大会是县最高权力机构是不一样的。

综上所述，县在中国与外国的有些国家都是一级重要的行政区域。

县域与政治相联系是由县政权的政治意义所决定的。县域，是国家县一级政权所管辖的行政区域。县政权是政治范畴的概念，县政权所管辖的地域自然也具有政治意义。

县域政治，顾名思义，是县级行政区域内以政权为核心的阶级关系和人民内部的全局性政治关系。它是县行政地域内既占主导地位又富有渗透性的社会关系。县域政治通常是以县

行政区域为场地，以该区域经济为基础，以法律确定的地位、作用为准绳，以政府的行政力量为依据而存在和发展的。

具体地说，县域政治的含义有广义和狭义之分。广义的县域政治，包括县域范围内以政权为核心的政治机构、政治活动、政治形式、政治关系、政治思想、政治设施等。狭义的县域政治，则主要指县域范围内的政治活动和全局性的政治关系。

因此，研究县域政治，应从国家与地方政权的性质和政权组织形式入手，分析县和县内部的政治关系。

县域政治孕育于国家肌体的母腹之中。国家政治发展到一定阶段，便产生了县域政治。国家由于幅员广阔，人口众多，不可能直接统管全国的经济、政治、社会等事务。要分级管理，自然就会把国家政权按全国行政区划分解成中央和地方若干级。县作为地方政权的一级，也自然在本行政区域内行使相似于国家政权的职能。

县政权属政治上层建筑。马克思主义认为：政治上层建筑的存在与发展，归根结蒂是受经济基础决定和社会意识形态影响的。而社会经济基础和意识形态在政治上集中表现为阶级关系与统治阶级的思想意识。因此，我国县的存在与发展，分析其直接原因，主要受社会经济基础、阶级关系和统治阶级思想意识的影响。这是问题的一方面。

另一方面，县也不是消极适应社会经济基础、阶级关系和统治阶级思想意识的。它对国家政权巩固，经济发展，思想活跃也起着巨大推动作用。就县而言，这种“作用”与“反作用”的动机、过程、结果的综合，就形成了县域政治。因而，县域政治既是一个历史的概念，也是一个发展的概念。不同社

会形态下的县，其县域政治的含义是不尽相同的。

在地方政治权力体系中，由于县行政区域和职能范围的特点，使得县域政治具有不少不同于省、市、乡镇政治的特点。

——整体性。这是就县行政区域内的政治关系而言的。俗话说：麻雀虽小，五脏俱全。县虽是基层行政区域，但它却是一个功能相对完备和健全的基本单元。这种单元性使县具有相对独立的政治实体性。国家把行政区域分为若干个县的块块，这些块块内部基本都具有国家政治的基本要素。县的机构与中央和省的机构具有层次对应的关系。在总体上，县虽然受国家政治诸方面要素的制约，但从某个县自身系统分析，它具有一级政权内在有机联系的有序整体性。整体性的内容包括这级政权的性质，这级政权的组织、结构、治理形式，这级政权内部的政治运行机制，这级政权与上级政权、同级政权、下级政权的关系，等等。这种整体性构成一组有联系的若干元素的集合，并通过这些元素之间的联系来实现作为系统的整体功能。就国家的立法权、行政权、司法权和执政党的领导权而言，县虽无立法权，但它在县域范围内有类似国家、省的最高权力机关，有本区域范围内完整的行政权、司法权和执政党领导权。

——社会主义制度下的县级政权，对全县的政治活动具有领导和管理职能。一个县实际上是一个完整的小社会。封建社会的“七品芝麻官”，虽然是地位卑微的小官，但他作为朝廷任命的地方“衣食父母官”，在一个县的范围内，行使了几乎全部国家政治的内容。旧县令、县长周围文武官员前呼后拥，行政司法权力一应俱全，说封建社会中国一个县是一个小王国，绝非夸张之辞。

——局部性。这是就县域政治与国家政治的关系而言的。

在国家政治的大系统中，县是处于局部地位的子系统。国家政治体制、政治思想等直接决定了县政权诸方面内容。处于局部地位上的县域政治，除了具有国家政治的整体性质外，还具有适合本地域情况的特点。因为县的行政区域划分除了受地域影响外，还与本地自然情况、政治关系、文化素质、民族分布，甚至方言俚语、风土人情、生活习惯等密切联系。这些因素历代相传，使县域政治更多地带有地方特色。如机构设置，我国有些沿海或有内河的县水产养殖业发达，县政府设置水产局与中央、省、市同类机构对应是必要的。而另一些高原、平原、内地没有或只有很少水产养殖业的县，则无需专设一个水产局。同样，经济发达的江苏省无锡县1985年工农业总产值已达50多亿，人均产值5000元，而沂蒙山区、大别山区、湘赣山区、闽粤山区及中西部地区至1988年底还有近700个县，约7000万人口年平均收入不足200元，尚未解决温饱问题。无锡县与这些县在民主建设、机构设置等方面存在较大差异是必然的。

中国经历了漫长的封建社会，封建遗毒较深，县域政治的局部性非常明显。封建社会的闭关锁国体系，自给自足经济，使县域政治在局部性的轨道上运行。时至今日，尚未完全根除。以言代法、以人代法、特权化、特殊化、裙带风、家长制、一言堂等，无一不与封建社会的“朕即国家”、“三纲五常”、“愚民政策”、世袭制、终身制、专制制等紧密联系。在这个泱泱落后大国，各县发展的不平衡，使县域政治的局部性在中央与地方、县与县、县与省、市的关系上突出地表现出来。

——协同性。这是就县域政治发展的要求与趋势而言的。县域政治发展的总体要求是整体性与局部性的统一。县政权在协同两者关系中应更好地发挥作用。现行县政治体制往往使县

域政治发展的这一要求得不到满足。传统县政治体制的党政不分、权力集中、机构臃肿以及干部人事制度方面存在的弊端，使县域政治的整体性与局部性经常发生矛盾、磨擦与冲突。

因此，县域政治的协同性就整体性而言，是处理县政权与市、省、中央政权及乡镇政权之间的关系，使之在国家政权的一级中整体上保持一致、协调发展。即宏观上使政治体制构成合理，内部机制功能完备，运行监督井然有序。

就局部性来说，要在横向上处理好县政权内部各权力机构之间、各职能部门之间的关系。县域政治作为相对独立的组成部分应使县的权力系统与结构形式形成具有活力、效率、积极性的最优组合。

如何发挥县域政治协同性的特点，是改革中亟待探索的重要问题。县政治权力运行途径、方法与其它各级政权相比更应具有自身特点。如县级党政职能既要分开，但分开的方式与程度与省、市相比又应有所区别；县级领导机构要精减，但精减的数量，设置的种类，也应从各县域的具体情况出发。

研究县域政治的运行与县政治体制之间的矛盾运动，最大限度地发挥县域政治机制和政治功能的作用，减少来自政治体制的磨擦，是县域政治学研究的重要内容之一。

我国解放前县域政治的缺陷之一是依附性和封闭性。一方面，县域政治缺乏局部独立性，往往只是成为上情下达、下情上达、沟通情况、具体实施的中转站，依附于上级政权；另一方面，条条与块块之间彼此缺乏有机联系和合理分工，往往形成封闭式的县域政治，人为地隔绝了上下级政权的有机联系，使县成为四肢不全的一级政权机构，县域政治的协同性受到极大压抑。

县域政治发展的规律表明：国家各级政权之间、各级政权内部之间都需要在综合协同中进行信息的传递与反馈，权力的运行与监督，彼此的协调与促进，能量的输出与输入。这要求县域政治自身既要具有确定的系统行为特征和稳定的抗干扰能力，又要具有同外界联系中变异自身内部政治运行格局的适应能力。

二、中国县域政治学的诞生

在中华民族5000年的悠久历史中，我们的祖先创造了光辉灿烂的文化。这中间自然也包含对历史沿续2000多年的县域政治的研究。浩如烟海的中国古代政治学说，难以统计的各种政治学派，也有县域政治的一席之地。

在中国奴隶社会和封建社会里，统治阶级为了维护自己的统治地位，研究“诸侯之宝三：土地、人民、政事”^①，自然也研究诸侯掠土争霸而兼并设置的县行政区域内的政事。封建文人为了庇佑君主权力，竭力宣扬“正己正人”的治国平天下之道，自然也要研究郡县制、行省制、省制内的“治平学”。进步思想家和劳动人民对自身枷锁怀有困惑与反抗，主张“天下太平”、

“世界大同”，自然也要研究、分析“七品芝麻官”行使的政治权力。总之，在中国不同历史时期，不同类型的人都曾对县域政治学有过零散的、不自觉的、目的不一的研究。

自先秦以来，中国出现了孔丘的《尚书》、《论语》、商鞅的《商君书》、韩非的《韩非子》、宋代司马光的《资治通鉴》、唐代吴兢的《贞观政要》、明末清初王夫之的《读通鉴论》等政论书籍。就治国方略而言，早就有儒家德治与法家法

^①《孟子·尽心》。

治、道家无为而治三大学派论争。这些政治观点、治国方式有一些就是对县域政治某些内容的研究，有些内容则直接影响了县域政治的发展。

值得一提的是，在中国封建社会全部社会现象中地位起落最大，误解蒙受最深的，莫过于政治与政治学了。县域政治作为中国政治的一部分，自然也隶属其中。

许多志士仁人，无不把积极从事政治活动，作为人生第一大事，为求索正确的治国之道，蒙受深冤，断送性命也在所不惜；但也有巢父、许由那样的清高人士，专看政治中卑污黑暗一面，当听到人家请他们去当皇帝时，马上洗涤听进这话的耳朵，清除脏话；还有那些政治上的两面派，既以孟子的“王天下”为己任，又视政界卑污已极；更多的人则在国家向上、个人顺利时热心于政治，而国是日非、个人潦倒时则厌恶政治。然而，政治与政治学却不以人的好恶而来去，它客观存在于社会中，要求人们去研究、探索它。

近代中国沦为半封建、半殖民地国家，资本主义政治与政治学也影响着中国政治的各层次、各领域。中国向何处去？用什么方法救中国？成为中国最大的政治问题。在民族矛盾日益突出的情况下，封闭自守的儒家政治思想已无力解决国家的内政外交事务。地主阶级改革派、资产阶级维新派和农民运动领袖，都在关心自己祖国、民族的命运，向西方或在本国寻找救国救民方案。

从龚自珍、林则徐、魏源的“以夷之长以制夷”到洪秀全的“天朝田亩制度”；从李鸿章洋务运动的“中学为体，西学为用”到康有为、梁启超的变法维新；从严复的进化论政治学到孙中山的三民主义政治学说，无一不是研究拯救中国的政治学说。

但他们的学说与思想都未能够拯救中国。

中国共产党诞生后，在领导新民主主义革命中，把马克思主义政治学说与中国革命实际相结合，产生了毛泽东政治学说，指导了中国无产阶级领导的人民革命。这一异军突起政治思想，在落后国家发展了马克思主义政治学说，使中国社会发生了历史性的巨变。实践使人们对毛泽东政治学说心悦诚服，并从内心认识到：只有社会主义才能救中国。

新中国成立后的40年，随着国家政治的曲折发展，我国县域政治也随之起伏。进入社会主义初级阶段，我国县政权的职能、机制已不同于根据地时期和过渡时期的县政权。研究中国县域政治学已成为当务之急，也是政治学向纵深发展的需要。然而，在很长一段时间内，我们党在“左”的思想指导下，不仅对这一问题的研究没有给予足够的重视，而且在政治实践中，把政治仅仅看作是阶级斗争，因此，大抓阶级斗争，搞政治运动，不断强化高度集中的政治体制，并把它推向极端。中国县域政治学的研究被曲解了的阶级斗争学说所代替。

50年代初期，展开了对电影《武训传》和《红楼梦》研究者俞平伯的批判。1957年开展的反右派斗争被严重地扩大化了，把一批知识分子、爱国人士和党内干部错划成“反党反社会主义的右派分子”。1959年错误地在全党开展了“反右倾斗争”，把大批领导干部和群众打成“右倾机会主义分子”，严重破坏了中央与地方政权建设。

60年代政治领域“左”的错误更有所发展。认为我国在整个社会主义历史阶段资产阶级都将存在和企图复辟，成为党内产生修正主义的根源。在农村开展了社会主义教育运动，把不同性质的问题，都认为是阶级斗争，进而提出整党内走资本主义

道路的当权派。阶级斗争要年年讲、月月讲、天天讲。县级政权的任务与各级政权一样，都是一把钢刀两面磨，只讲阶级斗争。

于是，60年代后期，在中华大地发生长达十年的文革大浩劫就是顺理成章的了。在一系列政治运动的冲击下，中国政治学研究，中国县域政治学研究也遭受灭顶之灾。把政治学等同于阶级斗争学说，说政治学是“伪科学”，“县域没有政治学，”等等。有人把政治学的科学内容歪曲成勾心斗角、纵横捭阖的整人权术；还有人把政治学说成是“厚黑狠”学，即脸厚、心黑、手狠的学问。如此等等，不一而足。中国政治学及其分支学科的研究，被赶出了科学的殿堂。这种畸形的治国之道使人民政治情绪，也由盲目崇拜沦为厌恶、鄙视或冷淡害怕、退避三舍。

党的十一届三中全会以后，经过拨乱反正，中国政治学及其分支学科的研究得到了恢复，重现生机。1979年3月邓小平同志代表中共中央号召：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。”^①

打破禁锢使人们能够重新进行理论思维，对外开放使人们的眼界大为开阔，体制改革使人们在痛苦的总结中议论反思。政治，成为中国人民关心的热点话题。中国政治学及其分支学科的研究在复苏、兴起、繁荣。中国社会主义政治学得到了应有的尊重和地位。从总体研究进入多层次、多分支学科的研究。这一学科在中国重新回到科学大殿，并流行于民间。这是

①《邓小平文选》，第167页。