

Politics and Public Administration Study Series (6th Collection)

政治与公共治理研究文库 (第六辑)

主编 金太军

MPA

文件政治与乡村治理

施从美 著

Documentary
Politics
and
Rural
Governance

广东省出版集团
广东人民出版社

Politics and Public Administration Study Series (Collection VI)

政治与公共治理研究文库 (第六辑)

主编 金太军

文件政治与乡村治理

施从美 著

广东省出版集团

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

文件政治与乡村治理/施从美著. —广州: 广东人民出版社,
2014. 4

(政治与公共治理研究文库. 第六辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 08761 - 0

I. ①文… II. ①施… III. ①农村—群众自治—文件—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 061123 号

WEN JIAN ZHENG ZHI YU XIANG CUN ZHI LI

文件政治与乡村治理

施从美 著

 版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 肖风华 钱丰

责任技编: 周杰 黎碧霞

封面设计: 林小玲

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 中山市国彩印刷有限公司

书号: ISBN 978 - 7 - 218 - 08761 - 0

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印张: 27.25 插页: 2 字数: 405 千

版次: 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

本书受江苏高校协同创新中心“新型城镇化与
社会治理”、江苏高校优势学科建设工程资助项目
(PAPD)“政治学”、教育部人文社会科学重点
研究基地苏州大学中国特色城镇化优秀创新团队建
设项目“新型城镇化背景下地方政府社会管理创新
研究”资助。

“当代中国政府管理与社区治理”丛书

编 委 会

顾 问 张永桃 童 星

主 编 金太军

编 委 (按姓氏笔画为序)

马 俊 (中山大学)

王庆五 (中共江苏省委党校)

王浦劬 (北京大学)

毛寿龙 (中国人民大学)

朱光磊 (南开大学)

孙学玉 (中共中央组织部)

许耀桐 (国家行政学院)

吴志华 (华东师范大学)

杨 龙 (南开大学)

严 强 (南京大学)

汪大海 (北京师范大学)

陈国权 (浙江大学)

张立荣 (华中师范大学)

张成福 (中国人民大学)

张康之 (中国人民大学)

张桂琳 (中国政法大学)

周 平 (云南大学)

周光辉 (吉林大学)

马德普 (天津师范大学)

王卓君 (苏州大学)

文 军 (华东师范大学)

田晓明 (苏州大学)

朱正威 (西安交通大学)

刘 峰 (国家行政学院)

肖 滨 (中山大学)

杨光斌 (中国人民大学)

杨海蛟 (中国社会科学院)

汪玉凯 (国家行政学院)

陈振明 (厦门大学)

张凤阳 (南京大学)

张学栋 (中国行政管理学会)

张贤明 (吉林大学)

张锐昕 (吉林大学)

张 雷 (东北大学)

周志忍 (北京大学)

竺乾威 (复旦大学)

林闽刚 (南京大学)

房 宁 (中国社会科学院)

郁建兴 (浙江大学)

阎小波 (南京大学)

贺雪峰 (华中科技大学)

赵 晖 (南京师范大学)

桑学成 (中共江苏省委党校)

高 建 (天津师范大学)

徐晓林 (华中科技大学)

唐亚林 (复旦大学)

黄卫平 (深圳大学)

鲍 静 (中国行政管理学会)

薄贵利 (国家行政学院)

林尚立 (复旦大学)

卓 越 (厦门大学)

胡 伟 (上海交通大学)

施雪华 (北京师范大学)

娄成武 (东北大学)

桑玉成 (上海市社科联)

高小平 (中国行政管理学会)

徐 勇 (华中师范大学)

徐湘林 (北京大学)

崔运武 (云南大学)

靳江好 (中国行政管理学会)

薛 澜 (清华大学)

主编前言

改革开放以来，在渐趋繁荣的社会科学领域，行政管理学（又称行政学或公共行政学，公共管理学则是其外延拓展）作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学，是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因，最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看，对政府管理的研究，已愈来愈引起各国政府和学术界的重视，行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异，但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识：一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展，很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家，政府行政管理的成效如何，对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者 M. 托达罗所说：“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”（M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》，中国人民大学出版社 1998 年版，第 221 页）的确，中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚，与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理，从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近 20 年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。

这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会的持续发展的严重障碍。因此,总结经验,反思弊端,剖析成果,探求对策就成为中国行政学研究的时代主题,也是政治学和行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然,这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨,我们不揣浅陋,计划用20年左右的时间编写《当代中国政治与公共治理研究文库》(原名为《当代中国公共管理与社区治理》)若干辑,内容主要涉及当代中国改革、开放和社会主义现代化进程中政治与公共治理领域中的一些重大问题,如政府职能的重组与定位,行政权力横向与纵向结构的调整与完善,政府机构的精简与人事制度的改革,公共政策制定与执行的优化,权力的制约监督与腐败的治理,行政制度的变革创新与重大政策的案例分析,乡村的改革发展与治理结构的改善,执政党执政能力提高与服务型政府建设,政府关系的完善与乡村改革与发展,区域生态治理与社会管理创新等方面。对这些重大课题的研究我们坚持理论与实践相结合,立足国情,以管理学、政治学的理论研究为基础,紧密跟踪学术前沿,如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论,行政学的“新公共管理”、“新公共服务”理论,等等,赋予当代中国政治与公共治理以新的时代特征和科学内涵;同时也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果,以期我们的研究成果能既立足于新世纪的中国国情,又有坚实的学术支撑和逻辑依据。我们希望,这些研究成果的问世对促进我国政治学和公共管理学的发展,培养高素质的行政管理 and 社区管理人才,推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展,能够产生积极作用。

需要说明的是,我们之所以把丛书更名为“政治与公共治理文库”,即增加了“政治”,删除了“社区治理”,并将“管理”易为“治理”,主要是基于以下几点考虑:一是从本质上说,“政治”与“公共管理”都是“众人之事治理”,只是研究的侧重点有所不同而已。但二者的关系至为密切则是毋庸置疑的:离开了政治,公共管理就可能偏离正确方向,离开了公共管理,政治也可能变得空洞乏味;二是从我国政治学研究现状看,与

公共行政学相比，由于种种原因，改革开放以来政治学的发展显得比较滞后，但新世纪以来我国社会主义政治文明建设与政治体制改革进程的加快，对政治学的发展和政治学的研究提出了日益紧迫的要求；三是就我所任职的苏州大学政治公共管理学院乃至国内兄弟院校政治学行政学研究队伍来看，大部分学者对政治与公共管理都是“兼而研之”；四是社区治理本身就是公共管理的一项重要内容，也就是说，公共管理已经囊括了社区治理的内容，故无需单列社区治理。但为了更好更充分地体现公共管理与社区治理的共性，凸显公共管理的时代特征，我们采用了“公共治理”这一新概念。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代公共管理的一种新形式，好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有六个：一是合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；二是透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息感到公开性；三是责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；四是法治（rule of law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；五是回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。六是有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本（参见俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8—10页）。在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级

形态,但却推动了政府管理向治理(善治)的变迁。有鉴于此,我们把城乡基层治理包括村(居)民自治作为重要的研究内容。

研究方法的多样化是本丛书的一个鲜明特征。我们在研究过程中,坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导,吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法:①制度研究方法。重点阐释中国政治与公共治理的横向结构和纵向结构的制度化规范。②过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料,对当代中国政治与公共治理的实际运行状况加以描述与归纳,进而提出了相应的对策建议。③生态分析法。运用这种方法,考察当代中国公共管理的社会经济、政治和文化条件,以期把握现阶段中国特定的时空背景下政治与公共治理的原创性及其与外部环境的互动关系。这一研究方法在本辑(即第五辑)丛书中得到充分体现。④比较方法。对中国的传统和现实以及中外公共治理体制及其运行机制作比较分析。本丛书力求在保持四种方法各自侧重点及其特色的前提下,做到互补互通,相得益彰。

本丛书是以苏州大学政治与公共管理学院一批中青年学者为主的政治学与公共管理学科团队集体努力、精诚合作的结果。作为主编,我本人负责丛书的选题与思路设计以及书稿的统稿、定稿工作,并参与了部分章节的撰写。本辑丛书受江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)“地方政府与社会管理”、国家社科基金重大项目“应对重大突发公共事件的政府协调研究”(08&zd010)、江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“公民社会视野下的社区治理路径研究——基于苏南、苏中、苏北的比较分析”(2011ZDAXM014)、教育部人文社会科学重点研究基地苏州大学中国特色城镇化优秀创新团队建设项目“新型城镇化背景下地方政府社会管理创新研究”等资助。各有关单位与领导特别是苏州大学党委书记王卓君教授、副校长田晓明教授从诸多方面给予了大力支持和扶助,从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑肖风华的不辞劳苦则保证了本丛书的第六辑继第五辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是江苏省政治学和行政学界前辈、国内著名政治学与行政学家张永桃教授，著名社会学家、公共管理专家童星教授。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生和童先生的悉心指点，而且近年来，他们对苏州大学政治与公共管理学科的建设也提携有加，表现出大师级学者的宽广胸怀和高尚品格。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的“主要参考文献”中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底与社会阅历尚浅，研究能力有限，特别是把握敏感、复杂的政治和公共治理问题的能力还略显欠缺。加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2013年10月于苏州独墅湖畔

1 导论 // 1

- 1.1 选题的缘由1
- 1.2 本选题的研究现状10
- 1.3 核心概念与研究方法24
- 1.4 分析框架33
- 1.5 本选题的创新及不足之处35

2 文件与国家治理 // 37

- 2.1 国家治理的嬗变38
- 2.2 帝国时期“德主刑辅”范式下的文件治理47
- 2.3 革命时期的文件治理遗产55
- 2.4 新中国成立以来文件与国家治理64

3 当下中国的文件政治解析 // 75

- 3.1 文件政治的结构分析76
- 3.2 文件政治的功能分析85
- 3.3 文件的制定和执行过程97

4 新中国成立以来的中央重大涉农文件与乡村治理 // 106

- 4.1 制度变迁与乡村治理107
- 4.2 新中国成立以来中央重大涉农文件体现的中央高层农村治理理念109
- 4.3 新中国成立以来中央重大涉农文件体现的乡村治理路径122

5 1949—1977年中央重大涉农文件与乡村治理 // 175

- 5.1 1949—1977年中央重大涉农文件梳理176
- 5.2 有关土地制度变迁的文件分析182
- 5.3 乡村组织制度变迁的文件分析203
- 5.4 农村税费政策变迁的文件分析216
- 5.5 1949—1977年的乡村治理制度化水平评估225

6 1978—1986年中央重大涉农文件与乡村治理 // 230

- 6.1 1978—1986年中央重大涉农文件梳理231
- 6.2 土地制度变迁(突破期)的文件分析234
- 6.3 村民自治(草创期)的文件分析246
- 6.4 农业税费的文件分析253
- 6.5 乡镇企业(快速发展期)的文件分析262
- 6.6 1978—1986年的乡村治理制度化水平评估269

7 1987—2003年中央重大涉农文件与乡村治理 // 273

- 7.1 1987—2003年中央重大涉农文件梳理274
- 7.2 土地制度变迁（转型发展期）的文件分析280
- 7.3 村民自治制度（试行发展期）的文件分析289
- 7.4 农村税费改革、减轻农民负担的文件分析300
- 7.5 乡镇企业（整顿、改制期）的文件分析308
- 7.6 1987—2003年的乡村治理制度化水平评估
.....313

8 2004年以来中央重大涉农文件与乡村治理 // 322

- 8.1 2004年以来中央重大涉农文件梳理324
- 8.2 关于税费改革、增加农民收入的文件分析330
- 8.3 土地制度变迁（深化期）的文件分析339
- 8.4 村民自治制度（规范期）的文件分析347
- 8.5 乡镇企业（重新回升期）文件的内容和绩效
.....352
- 8.6 2004年以来的乡村治理制度化水平评估357

9 1949年以来文件与乡村治理的总体性分析 // 365

- 9.1 1949年以来重大涉农文件制定的总体性分析
.....366
- 9.2 1949年以来重大涉农文件执行绩效的总体性分析
.....373

9.3 乡村治理水平的提升: 文件与法律的互动.....378

10 代结语: 推进文件政治的法制化, 培育乡村自治制度 // 387

10.1 当前中国国家治理模式中文件权威高于法律权威, 并以文件治理方式为主388

10.2 文件治理方式最终会被法律治理方式所取代389

10.3 法律取代文件的治理方式将会经历一个漫长的过程390

参考文献 // 411

后记 // 423

导 论

1.1 选题的缘由

与现代西方民主政治中的“法律治国”以及传统国家的“皇权政治”相比较，中国共产党集体领导制下的“文件治国”的政治现象显然有其与众不同的一面。有人把这种现象概括为“文件政治”现象^①，也有人把它

^① 按照吴国光的说法，文件政治是相对于民主国家的法律政治和独裁国家的个人专制而言的，它反映了文件在中国政府政治中的重要作用。原文为：We prefer to call Chinese politics “documentary politics”，which means “rule by documents” in an oligarchy, compared to “rule by law” in a democracy and “rule by a single dictator” under an autocracy. 参见 Guoguang Wu. *Documentary politics: hypotheses, process, and case studies*. see *Decision's Making in Deng's china*, edited by Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao, M. E. Sharpe, Inc., 1995. pp26.

称为“文件制度”^①。时至今日，中国共产党仍把这一制度作为政策制定与政策执行的一种重要手段，其功能巨大，影响广泛。就本书所涉及的乡村治理领域而言，文件政治同样是中国共产党治理农村的主要方式。可以说，中国共产党在不同历史时期所制定并贯彻的重大农村政策，几乎都是以“XX号文件”^②的形式加以实现的。

现代中国文件制度起源于中国共产党的初创时期。1949年之前，未取得合法执政地位的中国共产党，由于党的各项决定、政策等不可能通过权力机构正式颁布并上升为国家的公共政策，它的各种决定大多以文件的形式记载下来并在特定范围内传递。1949年之后，执掌政权的中国共产党开始了国家与社会重建的任务。在国家制度建设方面，其中一个重要特点是轻视法制建设，尤其在1957年毛泽东发表《关于正确处理人民内部矛盾问题》的讲话以后，在党内一度盛行工具主义法律观和虚无主义法律观。^③此后，在相当长一段时期，法律制度被当作封建落后的产物长期受到忽视，国家机器的运转、政府的社会管理主要不是依靠法律，在相当大的程度上是依靠党和政府的“红头文件”实现统治与管理的，在“文革”十年中更是把文件在政治生活中的作用，即人治的色彩，发挥到了极致。“文革”之后，虽然中国共产党及时地扭转了“轻法制建设”的国家制度建设传统，注重制度建设及制度供给，努力将政治统治和社会管理的基础建立在法律之上，“红头文件”在政治过程中的地位和作用相对于毛泽东时代则有明显

① “文件”俗称“红头文件”，它最初是中国共产党用来发布决定的主要形式，后来这种做法逐渐在政府和其他科层系统内盛行，目前很多人民团体和事业单位也通过发布“红头文件”的形式推进政策执行。可见，整个政治系统的运作离不开文件，它已经演化成一个非常成熟的政治制度。参见谢岳：《当代中国政治沟通》，上海人民出版社2006年版，第116页。

② 中央每年制定的文件都从一号开始依次往下计数，在文件上编号是便于相关部门处理这些文件。文件发布的时间也十分讲究。通常情况下，每年年初的中央一号文件十分重要。比如1982—1986年，2004—2009年，中央发布了十一个一号文件，其目的是希望各级政府切实重视农村问题，并通过这种形式要求地方政府执行中央的农业政策。

③ 徐邦友著：《中国政府传统行政的逻辑》，中国经济出版社2004年版，第285页。