



新

农村基层政权

解冰◎著

权责制衡重构

THE RESTRUCTURING OF THE RESTRICTION AND
BALANCE BETWEEN POWER AND RESPONSIBILITY
OF THE RURAL GOVERNMENT AT LOCAL LEVEL
IN THE NEW PERIOD



中国方正出版社

无论从理论和观念的层面，还是实践需要来看，任何权力的制约与监督的目标都在于提高政权的合法性。它可以提炼为两个方面：其一，促使任何权力都要成为有限的权力；其二，促使任何权力都要成为有效的权力。



新农村基层政权 权责制衡重构

解 冰 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村基层政权权责制衡重构/解冰著. —北京:中国方正出版社,2010. 10
ISBN 978 - 7 - 80216 - 678 - 3

I. ①新… II. ①解… III. ①农村—地方政府—建设—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 204369 号

新农村基层政权权责制衡重构

解冰 著

责任编辑:刘清鲁 安乐明

责任校对:张 蓉

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

发行部:(010) 66560938 门市部:(010) 66562733

编辑部:(010) 59596602 出版部:(010) 66250958

网址:www. FZpress. com. cn

责编 E-mail: anleming@126. com

经 销:新华书店

印 刷:北京外文印刷厂

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张:30.5

字 数:510 千字

版 次:2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 678 - 3

定价:68.00 元

(本书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换)

为后起之秀们的成长鼓掌

(代序)

张维迎*

国内著名财经媒体人士王安日前拿来厚厚一叠书稿，想让我以第三方知识分子的学术眼光，来认真评判这部书稿的研究价值和学术水平。这部书稿就是中央纪委方正出版社即将付梓出版的解冰同志的博士论文《新农村基层政权权责制衡重构》。

我和王安交往二十余年，对他十分了解。热血冷眼旁观社会，嬉笑怒骂皆成文章，从来不给他人捧场，造就了他在当今中国财经界独树一帜、另类王安。找别人评判一篇文章或著作，似乎是大姑娘上轿——头一遭的事，可见此人此物在他心目中的分量。的确，这年头学术界乃至整个社会都有些人心浮躁、急功近利，无论是科研还是著书，都在讲究“短、平、快”，耐得住性子和寂寞写一部十万余字的研究著作的，开始少见，更难见一个博士生洋洋洒洒写出数十万字的论文。难怪他王安惺惺相惜。不为王安，就为解冰同志这50余万字博士论文的辛勤付出，我很愿意以一个学术同行而非专家的身份来认识和了解解冰同志所研究的问题，并藉此进行学术交流。

应该承认，当前学者对农村问题的研究，包括对农村社会环境、社会制度环境和农村经济发展，甚至对农村生活习惯的研究可谓汗牛充栋。然而，从单一学科的角度进行农村社会环境和经济发展的研究、分析来看，目前的研究过程和结论就必须面对两个困境。其一，农村是一个社会集群，跟商业经营模式不同，包括家庭在内的农业文明或者社会文明是一个“多维度”的问题，就每一个“维度”来说，孰重孰轻难以判断。其二，当涉及到一些价值判断顺序时，因为众多学者的价值判断标准不一样，也就造成了相互之间价值判断的矛盾，而价值判断的矛盾，又是我们时常面

* 作者系当代著名经济学家，北京大学校长助理、光华管理学院院长。

对、必须面对。这使很多研究得不到深入。

世界上万事万物的存在形式无非有两个维度：时间和空间。人类观察和思考世间万事万物便无非有两个最大的坐标轴：时间和空间。深刻地理解了时间这一轴，人们看问题就会有历史观，不会静止地、一成不变地看待世间的万事万物，而会有运动、变化、发展的眼光，体现的是历史思维；深刻地理解了空间这一轴，人们看问题就会有全局观，不会孤立地、以点带面地看待世间的万事万物，而会有全面、联系、宏观的眼光，体现的是地理思维。而历史思维和地理思维这一纵一横，往往就共同构成了战略思维的主要组成部分。有关农村问题的研究十分需要这样的战略思维。

中国自古是一个农业大国，农村人口始终占国家总人口 70% 以上。因此，“三农”问题始终是中国的一个重大政治问题。如何实现农村经济发展和国家对农村社会的有效治理，一直是历代政府努力探寻和梦寐以求的政治目标。中国共产党自成立之日起，自始至终坚持不渝地与广大农民站在一起。近年来，新一届党中央领导集体更是将“三农”问题置于前所未有的高度来对待。当前，在中国农民自我管理、自我服务组织较为匮乏、社会力量弱小、市场发育较不完全的情况下，农村基层政权作为国家对农村政治治理的政权单元，担负着农村稳定和农业发展的重要职责。探寻如何在服务于当前进行的与经济基础相适应的乡镇政权制度改革的同时，构建中长期的乡镇政权权责制衡机制，使之更加有效的发挥政权功能，以实现农村经济持续稳定增长和社会长治久安，不仅是一个现实问题，也是一个迫切而又富有挑战性和前瞻性的课题。

通读解冰同志的博士论文《新农村基层政权权责制衡重构》，不禁有耳目一新的感觉。解冰对中国数千年来农村基层政权的自身生长逻辑的分析和变迁轨迹的历史考察，以及运用多种学科理论对影响和制约中国农村基层政权所涉及的经济、政治、社会和文化等因素进行研究与考证，尤其是他在分析中国农村基层政权合法性和有效性特征的基础上，提出的深化改革的一些新的思想观点，包括通过权责制衡来规范农村基层政权以达到监督目的的，以及具体设计的权责制衡的路径与法制化机制等，这体现了不同于其他研究的创新性。我十分赞成他所提出的观点，即：任何权力的改革和创新，在于解决其有效性和有限性；农村基层政权的有效性既依赖于制定静态意义上的法律规则，也要完善动态意义上的权力结构，同时，还必须努力弥合表面权力关系与实质权力关系之间的裂缝；实现其有限性，既要完善授权规则，还有待于结合它数千年来的自身生长逻辑和“第三领域”特征而建立起的监督网。这一具有历史思维和地理思维的战

略眼光和观点符合中国农村实际情况，它对我们的政策制定具有一定的启发性。

我在最新一篇题为《我看中国改革 30 年》的文章中表示过，在过去 30 年，中国的价格改革和企业所有制改革已基本完成；未来 30 年，中国改革的重心应转向政治改革，到 2040 年左右，中国的社会转型和制度转型就会基本完成。之所以有这样大胆的预言，是我发现，我们的社会有越来越多像包括解冰同志这样在内的有理想、有思想和有朝气的年轻人正在表现出职业的敏锐、个人的睿智和强烈的社会责任感，他们的勤奋和对事业的执著为这个社会的发展注入了新的活力。

让我们为年轻一代学者的成长鼓掌吧！

中文摘要

本论文以马克思主义思想为指导，以农村基层政权为研究对象，以政权职能及政权权责制衡为研究核心，从农村实际调查研究入手，以农村基层政权的历史变迁为逻辑起点，以农村基层政权的功能和结构设置及运转为基本研究框架，以农村基层政权在运转中存在的问题及障碍性要素为切入点，以乡镇政权的自身生长逻辑和现实基础等为主要研究内容，运用新制度经济学的分析方法和政治人类学的田野调查方法，以及政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、组织学等多种学科理论，在分析了不同时期农村基层政权的相关职能变化以及对其绩效评估之后，从理论和实践的层面分析和探讨了农村基层政权的有效性和有限性的特征及其实现路径，并据此重构了农村基层政权权责制衡的相互关系，为相关部门进行农村基层政权改革及其结构设计提供思路。

全文共分十一章。

第一章导言部分主要介绍本文研究的背景、目的、意义，论文研究的内容、方法以及核心概念，研究的技术路线及研究的创新点等等。

第二章是研究农村基层政权的制度变迁历程。本章主要从制度设计与形态变迁及功能这三个角度，对新中国成立前后几个阶段所发生的制度变迁进行梳理和分析。其目的旨在对农村基层政权的历史演变、政权运转等进行纵向历史考察，揭示农村基层政权在历史发展进程中的制度路径依赖。

第三章是研究人民公社这一政权历史形态中的政权生态以及所承担的角色。本章主要研究了新中国成立初期到人民公社这一阶段农村基层政权参与农村社会治理和经济建设的历史过程，并对人民公社的特定阶段进行政治、经济和社会三方面的绩效评价。研究表明，新中国成立后，人民公社的政权存在源于它承担的全能政治功能：社会改造与控制功能，一切行动（包括经济建设）都服从国家政治需要。以至于在以革命为动力、以革命为表征的社会改造和建设中，以特殊的方式组织秩序，运作经济。

第四章是研究人民公社解体之后，新的农村基层政权形式——乡镇政

权的重建及其新的政权功能，以及由此产生的政治生态。本章从乡镇政权涉足经济领域的起源及参与经济建设的历史过程，特别是通过其对政权基础因素的影响进行对比研究，由此分析和解构乡镇政权重建过程中所呈现出的三种不同行为方式的历史根源及其政治生态。

第五章是讨论乡镇政权改革以及新农村建设。通过分析新世纪之初乡镇政权存在的问题，及由此产生的危害性，阐明乡镇改革既是新农村建设的方向，也是一个亟待解决的现实问题，更是影响国家战略发展的重点问题。基于对问题重要性的认识，本章阐述了本次乡镇改革的内涵，以及新农村建设的战略命题。

第六章介绍和分析目前学术界、理论界以及与乡镇政权密切相关的县乡村干部等对本次乡镇改革的看法和观点论争。之所以这样安排，其意义在于通过对学术界和理论界的观点予以梳理，以及身处改革之中的干部感受呈现，使得对目前展开各种改革试验既有一个清醒的认识，也在认识基础之上形成共识。

第七章通过公众舆论调查对目前乡镇改革进行评估并提出对策。基于目前乡镇改革取向不明、改革不配套、不规范以及观点论争等等原因，乡镇改革存在诸多变数，本章采用政治人类学的田野调查方法，对目前已经或正在进行的乡镇改革试验效果进行调查分析和研究，并进行绩效评价。

第八章主要通过对政治与经济之间的辩证关系角度，研究农村基层政权特别是新中国成立以来的农村基层政权效率。透过政权效率分析以及其中的经验和教训，发现和寻找出政权中存在的问题，旨在在此研究基础之上为当前正在开展的创新实践提供思路，同时也为本论文的核心制度设计提供经验和思路依据。

第九章重点研究新时期农村基层政权——乡镇政府权责制衡的理论和现实基础，以及建立在此基础上的建构思路。主要通过对未来乡镇政权的权责逻辑分析、乡镇政权面临的现实（自身结构特性以及改革带来的行政空间变化等）的考察，来确定并阐述未来乡镇政权权责制衡的基本思路。

第十章是农村基层政权权责制衡的具体制度设计。这是本论文研究的重中之重。基于对目前新农村建设乃至在今后较长一段时间之后考虑，从现阶段新农村建设对乡镇政权的基本要求、乡镇政权未来功能认识以及新时期（未来中长期）乡镇政权的权责制衡等三个方面，给乡镇政权进行新的职能定位，并从宏观、中观和微观层面对未来农村新形势下基层政权中责任和权力之间的制衡进行中长期制度设计。

第十一章是建立在依法治国依法行政基础之上的法律化机制设计。这

既是农村基层政权权责制衡的内在配套需求，也是权责制衡的保障要求，更是依法治国依法行政形势下的必然要求。

学术研究是累积性的。但“判断历史的功绩，不是根据历史活动家没有提供现代所要求的東西，而是根据他们比他们的前辈提供了新的东西”。^① 由于本文首次从纪检监察角度和立足于反腐倡廉工作来研究农村基层政权，不仅在研究角度和研究方法方面有所创新，而且研究内容也有所创新。其中，关于乡镇再改革问题的提出和基础政权效率的分析，关于权责制衡重构的逻辑推演和思路设计以及新时期乡镇政权的功能定位，关于权责制衡重构的法律化机制的设计等，均突出了创新性。从而，极大增加了研究成果转换为政策实践的可能性^②。

关键词：农村基层政权；新农村建设；腐败；权责制衡

① 列宁：《评经济浪漫主义》，载《列宁全集》第2卷，人民出版社1959年版，第150页。

② 目前对中国农村问题的研究划分为具有鲜明特点的两大类，一是以理论研究为目的，旨在从理论上概括和总结农村社会性质及各种政策实践；二是以政策研究为目的，旨在为当前农村发展寻找办法，为改革实践提供理论说明和决策依据。但由于二者之间缺少可以沟通的桥梁和机制，彼此之间合作甚少。这对广大研究单位和研究个人而言，不仅是一种遗憾，而且对国家人力物力等资源也是一种浪费。

Abstract

Focusing on the functions of the rural government at local level, this dissertation aims to build a framework for restructuring the rural government based on the system of restriction and balance so as to provide theoretical foundation for the rural government reform.

The paper first looks at the changes of the related functions of the rural government and offers a critical evaluation of its effectiveness in different periods by adopting the new institutional economics analytical approach and the method of the political, management, sociology and anthropology. Then it moves on to explore both theoretically and practically the effectiveness and the limitations of the rural government, as well as the means to realize these two qualities.

The dissertation consists of 11 chapters:

Chapter I : I introduce the background, purpose, significance, main content, methods and core concepts of my research.

Chapter II : the institutional changes of the rural government system are described by different phases before and after liberation from the prospective of institution design, its form changes and functions, so as to horizontally analysis the history of rural government and its operation and to reveal the institutional path-dependent in the development of the rural government.

Chapter III : the regime form of the People's Commune and its role played are examined in the chapter. I mainly discuss about the rural government involvement in rural governance and economic development from the first few years after liberation to the establishment of the People's Commune. Also, an evaluation of the effectiveness of the People's Commune at this particular period was made from political, economical, and social perspectives. My research shows that the power of the People's Commune lies in the all-powerful political functions: social transformation and control, and everything must submit to the political needs of the country. The People's Commune was a special institution operated to ensure order

and organize economy, which was characterized by revolutionary acts in social transformation and construction.

Chapter IV: the rural government form of the new countryside is explored in the chapter; the restructuring of the rural government and the functions of the new government, economic development, and the political ecology as consequence. This chapter starts with the beginning of the government involvement in the economic development. Then a comparative study between the three notable development models (Zhujiang, Suzhou and Wenzhou) is made, based on which an analysis of the political ecology of the government and its formation is conducted.

Chapter V: the rural government reform and the construction of the new countryside are discussed. In this chapter, I attempt to offer some possible guidance to the construction of the new countryside which can serve as a direction to the rural reform through the analysis of the current problems of the rural government and the destructive consequence it may cause. This is an urgent practical issue, a crucial problem which may affect the strategic development of the nation. Also the strategic proposition of the rural government reform and the political connotation of the new countryside construction are offered in this chapter.

Chapter VI: various arguments regarding the rural governance reform in the current academic field are introduced and analyzed in the chapter. It also investigates the on-going rural reform experiment in an attempt to present a whole picture of the undertaking.

Chapter VII: I try to evaluate the current rural reform and put forward some measures for the reform on the basis of public survey. Given the value-orientation, the problem of unfitness and irregularity in the reform and disputing issues, it is understandable that uncertainties cannot be avoided in the process of the reform. This chapter makes a thorough analysis of the effectiveness of the current rural government reform based on field survey.

Chapter VIII: I try to pinpoint the existing problems of the current rural government from the study of many years of rural reforms since the establishment of new China, whereby providing possible guidance for the current reform. This provides the foundation for the design of institutions which is the core of the dissertation.

Chapter IX focuses on the rural government in the new period. In the chapter, I first logically analysis the system of restriction and balance and challenges

faced by rural government. Based on the analysis, the practical reform approach in further reform of rural government is discussed.

Chapter X : design of institutions based on the system of restriction and balance. This is the key of the whole dissertation. In the chapter the author tries to redefine the functions of the rural government through the studies of the basic requirements for the rural government during the construction of new countryside in China. By positioning the functions of the rural government, institutions are designed at macro-mid-and micro level.

The last chapter is about the mechanism design of the restructuring of the rural government based on laws. This is the inside demand, guarantee and requirement by the implementation of the system of the restriction and balance between power and responsibility.

The obvious contribution of the dissertation is its special perspective, i. e. , it is the first time to analysis rural government from perspective of the Discipline Investigation and Supervision and the anti-corruption propose righteous.

Key words: rural government at local level; the construction of the countryside; corruption; the restriction and balance between power and responsibility

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 研究的目的与意义	(2)
一、相关概念及关联	(2)
二、研究目的	(4)
三、研究意义	(6)
第二节 国内外研究动态与分析	(9)
一、国内外研究动态	(10)
二、国内外研究的观点	(13)
三、国内外研究分析	(17)
第三节 研究的内容与结构	(18)
一、研究范围	(18)
二、基本思路	(22)
三、内容结构框架	(24)
第四节 研究方法与理论基础	(26)
一、研究方法	(26)
二、技术路线	(29)
三、研究的理论基础	(30)
第五节 本研究的可能创新	(33)
第二章 我国农村基层政权的制度变迁	(36)
第一节 封建社会中农村基层政权的历史变迁	(36)
一、制度及其环境演变	(37)
二、制度变迁中的政权功能：控制社会	(38)
三、政权运转特点：专制政治下的“官绅合治”	(41)
第二节 近代中国的农村基层政权	(44)
一、近代中国的基层政权变迁	(44)
二、危机应对中的中国共产党选择	(46)

三、政权运转特点	(49)
第三节 新中国成立后的制度选择	(55)
一、乡级政权的形态	(56)
二、政权实现路径	(58)
三、政权运转特点	(61)
四、乡级政权评价	(64)
 第三章 人民公社的政治生态与角色	(70)
第一节 人民公社的设立背景	(71)
一、国际政治环境与军事安全	(71)
二、国内政治压力与经济形势	(74)
三、人民公社的理论逻辑根源	(76)
第二节 人民公社的战略选择与任务	(78)
一、人民公社构想的提议	(79)
二、人民公社的建立与修正	(81)
三、人民公社的战略任务	(83)
第三节 人民公社结构与运转	(86)
一、人民公社的组织结构	(86)
二、人民公社的运作特点	(88)
三、人民公社的政策讨论	(92)
第四节 人民公社绩效评价	(93)
一、基于政治学视角的人民公社绩效评价	(94)
二、基于经济学视角的人民公社绩效评价	(97)
三、基于社会学视角的人民公社绩效评价	(101)
 第四章 乡镇政权重建与绩效	(108)
第一节 人民公社制度变迁与乡镇功能转轨	(109)
一、农村基层政权形态的变迁	(109)
二、制度变迁中的政经角色剥离	(113)
三、乡镇政权功能转型：搞活经济	(115)
第二节 乡镇政权重建的绩效	(117)
一、取得巨大的经济成就	(118)
二、确立了以家庭联产承包为基础的双层经营体制	(128)
三、确立了中国特色社会主义道路	(131)

第三节 乡镇政权行为形态差异化及解析	(134)
一、不同乡镇政权行为的差异化特征	(135)
二、乡镇政权不同行为的差异化要素解析	(137)
三、乡镇政权行为形态形成过程解析	(142)
第四节 转型期乡镇政权的政治生态	(148)
一、乡镇行政自利化倾向	(148)
二、“离根”、“离土”倾向	(151)
三、乡镇政权畸变与机制性脱序	(153)
第五章 乡镇再改革与新农村建设	(156)
第一节 乡镇再改革的背景	(157)
一、机构膨胀与农民负担	(157)
二、宏观繁荣下的“三农”危机	(159)
三、乡镇政权出现合法性危机	(164)
第二节 乡镇再改革背景成因解析	(167)
一、政策成因	(168)
二、体制根源	(170)
三、机制缺陷	(171)
第三节 乡镇再改革的政治内涵	(174)
一、农业价值再认识	(175)
二、政权合法性再生产	(177)
三、国家与社会的关系重塑	(181)
第四节 乡镇改革的战略命题解析	(183)
一、制度安排与农村发展	(185)
二、农民福利再造	(188)
三、农民权利——权力的演进与互融	(192)
第六章 乡镇改革争论与政治实验	(196)
第一节 乡镇改革再认识与讨论	(196)
一、“三农”问题与城乡差别认识	(197)
二、改革规律及共识的认识论争	(200)
三、乡镇建制论争与分析	(203)
四、城乡融合问题讨论	(214)
第二节 乡镇再改革实践议论	(219)

一、对“精简机构”改革效果的质疑·····	(219)
二、对“海推直选”乡镇长的合法性质疑·····	(222)
三、对小城镇建设作用的质疑·····	(225)
第三节 乡镇改革的碰撞与冲击·····	(227)
一、政治逻辑与治理逻辑的冲突·····	(228)
二、乡镇债务化解之痛·····	(230)
三、乡镇改革成本之困（钱从哪来？人往哪去？）·····	(233)
四、农民中介组织发展的进与退·····	(236)
 第七章 公众舆论调查与改革绩效分析·····	(241)
第一节 公众调查及测定·····	(241)
一、公众调查设计·····	(242)
二、方法与抽样·····	(245)
三、分析与测定·····	(248)
第二节 乡镇再改革绩效分析·····	(249)
一、经济绩效·····	(249)
二、政治绩效·····	(252)
三、社会绩效·····	(255)
第三节 乡镇再改革中的新问题·····	(259)
一、“讨饭财政”下的秩序干扰与政治失序·····	(259)
二、形式化改革下的消极行政与信仰流失·····	(270)
三、改革遮蔽下的跑冒滴漏与新型腐败·····	(274)
 第八章 农村基层政权效率分析与讨论·····	(278)
第一节 农村基层政权效率因子·····	(279)
一、政权效率问题的提出及其背景·····	(280)
二、政权效率问题的研究与思考·····	(282)
三、乡镇政权效率因子选择·····	(284)
第二节 调查统计与分析讨论·····	(288)
一、调查方法与抽样·····	(289)
二、模型设计与数据统计·····	(290)
三、结果分析与讨论·····	(292)
第三节 农村基层政权效率实证分析·····	(298)
一、1949年之前：无为政治与有为介入·····	(298)

二、人民公社：政治高效与经济低效	(300)
三、乡镇政府：经济高效与政治低效	(303)
第四节 农村基层政权监督与效率	(306)
一、政策扭曲过程解析	(307)
二、农村基层政权的监督渠道及效率分析	(309)
三、乡镇政权监督乏力的因素解析	(313)
第九章 权责制衡重构的逻辑与思路	(317)
第一节 权责制衡的理论基础	(317)
一、乡镇政权的权责逻辑	(318)
二、乡镇政权权力的有效性	(321)
三、乡镇政权权力的有限性	(322)
第二节 权责制衡的现实基础	(324)
一、乡镇政权结构与特征	(324)
二、乡镇政权调整的必然性	(327)
三、乡镇政权廉政建设形势研判	(333)
第三节 重构乡镇政权的思路	(336)
一、乡镇改革逻辑：职能决定形态	(337)
二、乡镇改革的价值取向	(339)
三、乡镇监督机制的构建路径	(344)
第十章 农村基层政权权责制衡重构	(351)
第一节 新时期乡镇功能定位	(352)
一、保护性功能	(352)
二、生产性功能	(355)
三、服务性功能	(358)
第二节 乡镇政权权责制衡建构	(362)
一、乡镇政权的权力建构	(362)
二、乡镇有限权力建构	(366)
三、责、权、利量化与统一	(370)
第三节 乡镇监督体制重建	(374)
一、乡镇监督要素及其关联	(374)
二、县乡村监督体制整体设计	(376)
三、乡镇民主嵌入制度设计	(379)