

县级政府 管理模式创新探讨

Xianji Zhengfu Guanli Moshi Chuangxin Tanta

王圣诵 著

人民出版社

国家社会科学基金一般项目

县级政府管理模式创新探讨

Xianji Zhengfu Guanli Moshi Chuangxin Tanta

王圣涌 著

人民出版社

责任编辑：李之美 方国根

装帧设计：书林瀚海

图书在版编目 (CIP) 数据

县级政府管理模式创新探讨/王圣诵著.

-北京:人民出版社,2006.3

ISBN 7-01-005421-5

I. 县… II. 王… III. 县-地方政府-行政管理-研究-中国
IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 011555 号

县级政府管理模式创新探讨

XIANJI ZHENGFU GUANLI MOSHI CHUANGXIN TANTAO

王圣诵 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 印张: 9.375

字数: 242 千字 印数: 0,001 - 3,000 册

ISBN 7-01-005421-5 定价: 20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

绪 言

《县级政府管理模式创新探讨》一书系我国国家社会科学基金一般项目“县级政府管理模式创新探讨”(02BZZ020)的最终成果。其前期主要成果有《中国自治法研究》(中国法制出版社2003年版)、《基层人民法院改造论基层人民法院改造论》(载《司法审判》2003年5月第四期)、《乡镇政府改革刍议》(载《青岛人事》2003年11月第三期)。本书于2004年3月24日结项,结项证书号为20040185。

本书的主要内容和科研成果有:

1. 考据了中国古代、近代、现代和当代的县级政权状况。
2. 对县级政权进行权力结构分析,对决策、执行、管理、监督等权力结构模式进行价值与实证论证。
3. 分析评价了我国现有的县级人民法院的审判权的性质、结构、内容、体制和改革要点,证明审判权不属于县级地方。
4. 分析评价了我国乡镇地方建制、乡镇政权的性质,从历史、现实等各方面论证自治管理的具体制度。
5. 论证了县级政权的决策机关,每个决策机关的决策权及其行使。分析论证县级政府的管理权及其管理权的行使。
6. 对县级政权的监督权及其行使进行了综合归纳。

本课题的研究之所以进展顺利并得以最终成书,主要得力于其有突出特色的研究方法:

1. 唯物辩证法。本书把县级政权的权力结构及其运作模式

放在一定的政治、经济、文化、阶级和阶层的现状中分析，努力解释我国一定历史阶段的县级政权的具体状况及其在整个历史过程中的发展规律。

2. 价值分析。本书在对县级政权的事实分析基础上，探讨县级政权在我国现代化、市场经济发展的条件下应当是怎样的。无论是决策权、行政管理权、监督权的关系的分析，还是排除县级审判权、主张乡镇自治的分析，都是本书使用价值分析方法的结果。

3. 实证分析。本书的副标题就是对作者使用实证分析方法的概括。作者对县级政权的权力结构、决策机关及其权力行使程序、制度政府、监督体系等都使用了结构论、系统论、控制论、博弈论、统计学等方法。

4. 历史分析、比较分析、社会调查、考据学的方法等等，都是本书论证分析经常使用的方法。

本书及其系列成果的主要建树和创新有：

1. 科学界定县级政权的权力，建立政治文明制度。在宪法政治的基本框架内讨论县级政权权力及其运作，这是本书的基本观点。

其创新之处在于，第一，破除了以往理论与实务中关于县级政权的决策机关与管理机关不分，决策权、执行权、监督权不分，管理执行中的行政执行与管理经营不分的旧观念，在我国政治制度的大背景下讨论决策、管理和监督。第二，破除了以往把县级法院的审判权实际归于县级地方的认识，从宪法政治法理和制度的角度具体分析、证明县级政权的权力不包括审判权。

2. 尊重各种自治权利，建立制度文明。

本书在村民自治、市民自治、社团自治、行业自治的大背景下，着重分析了乡镇地方自治体制，使县级政权成为单一制中央集权下的最基层政权组织，建立制度政府。

在“三个代表”重要思想的指导下，本书强调实现包括程

序公平、公正在内的制度文明，强调决策制度化、管理执行制度化、监督制度化。

3. 本书及其系列成果的观念创新、方法论创新。

本书坚持以民为本分析县级政权的群众基础的观点；坚持以权力分开的宪政政治的观点；坚持行政执行与管理经营相结合的观点；坚持监督权独立的观点；坚持中国社会主义特色的联系实际的观点。

使用了前人在分析县级政权的决策、管理、监督制度和实务中都没有使用的研究方法，例如价值分析、实证分析、历史、比较、考据等方法。

本书及其系列成果的学术价值主要有两点：

首先，本书以宪政理论分析县级政权的权力结构及其运作，以整个社会系统分析县级政权构成和作用，不是孤立的分析县级政府管理。其次，本书使用了许多有特色的研究方法。

本书及其系列成果有广泛的应用价值。能够为我党的决策规范化、党内监督条例的修改提出了理论依据，为县级法院的体制改革提供设想，为乡镇体制改革提出具体操作建议。本书还总结了县级政府的管理改革的经验与教训，又为现代化行政管理提出新理念、设计新体制和行为规范。同时，为研究当前县级政府的内部管理，为探讨我国县级政府改革与国家政治体制改革的关系提供了继续研究的条件和基础。

本书及其系列成果经得起时间和实践的检验。在《县级政府管理模式创新探讨》研究成果的基础上，2004年，我申报的“村民自治和乡镇政府关系”的国家社会科学基金课题获得成功；2005年5月，在中国政法大学，我的《清末民初农村自治研究——告别户政》的博士学位论文得以通过。

王圣诵

2005年10月

目 录

1	绪 言
※ 1	第一章 古代县级政权管理模式
1	一、县级政权设置
1	(一) “县”的概念
2	(二) “县”的设置
5	二、县级政权权力结构及其行使
5	(一) 县级政权的权力结构
10	(二) 县级政权权力的行使
※ 17	第二章 中国近代县级政权法制建设
17	一、清政府制宪改革
17	(一) 县级政权在清政府制宪改革中的地位
18	(二) 清廷改革内容
22	二、民国期间的县制改革
22	(一) 国民政府县制改革性质
22	(二) 国民政府县级政权自治实践内容
27	三、清末民国县级政权下辖的乡村自治的理论建构与制度设计
27	(一) 晚清时期
32	(二) 民国时期乡村自治理论与实践

※ 44	第三章 1949 年以来的县级政权建设及现状
44	一、中华人民共和国县级政权的建立及沿革
44	(一) 中华人民共和国县级政权的建立及其隶属关系
45	(二) 县级政权发展特点
46	(三) 中华人民共和国县级政权分类
48	二、我国县级政权法制现状
48	(一) 县级政权是我国单一制国家体制下的地方政权
51	(二) 县级政权的权力结构及其运作的法律规定
※ 66	第四章 县级政权权力设置和运作的再认识
66	一、县级政权权力设置和运作概论
68	二、中央集权下的县级政权管理模式
69	(一) 县级政权的权力由中央授权, 其职权范围由法律界定
74	(二) 从中央到地方的层层对口的机构设置
79	(三) “依法治县”的解释
83	(四) 国家公务员素质为第一要务
86	三、公民自治下的县级管理模式
87	(一) 县级政权机关及其职权由宪法原则规定
89	(二) 直接民主制度
92	(三) 公民素质为第一要务
95	四、集权、分权、自治体制下的县级管理模式
96	(一) 坚持中国共产党的领导
99	(二) 实行人民代表大会制度
103	(三) 国家司法权不属于县级地方
105	(四) 完善基层直接民主制度

※ 110	第五章 司法权及其行使
110	一、司法权的概念
111	二、县级审判权的性质和地位
113	三、县级法院及其审判权的设置
117	四、初审法院审判权的行使
117	(一) 初审法院行使审判权的一般规定
117	(二) 初审法院的组织设置、法律适用和执行的 三点建议
※ 121	第六章 乡镇政府
121	一、乡镇人民政府的设置一定程度上不能适应当今 经济和政治发展要求
121	(一) 乡镇政府不是农村集体、个体经济的主 体,也不是农村集体、个体经济的代表
126	(二) 乡镇政府能否代表国家行使权力
127	(三) 乡镇干部惟上不惟下,严重脱离群众
127	二、乡镇自治有自古至今的法律制度传统
127	(一) 我国古代乡里自治制度
130	(二) 近代乡镇自治改革实验
131	(三) 农业合作社和人民公社的法律特征及其主 要制度
137	三、乡镇自治基本原则
137	(一) 坚持中国共产党领导
137	(二) 直接民主制度
138	(三) 公共团体法人制度
138	(四) 国家帮助

- 139 四、乡镇体制改革设想
- 139 (一) 依据宪法与相关法律, 实现领导干部直接选举
- 141 (二) 按照中国共产党的十六大政治报告和十届人大政府工作报告的要求, 科学进行人事编制
- 142 (三) 强化乡镇街道人民代表大会权力, 逐步实现乡镇街道自治

※ 145 第七章 决策权及其运作

- 145 一、县级决策机关
- 145 (一) 县级决策机关及其决策的概念
- 147 (二) 县级决策机关分述
- 151 二、中国共产党决策事项及其决策程序
- 151 (一) 中国共产党决策的基本原则
- 152 (二) 党的地方各级委员会的决策范围
- 153 (三) 党的组织原则
- 154 (四) 议事和决策程序
- 157 三、县级行政决策事项及其决策程序
- 157 (一) 县级行政决策的分类
- 160 (二) 县级行政决策机关的决策事项、机制和决策内部关系
- 162 (三) 县级行政决策程序
- 166 四、县级权力机关的决策事项及其决策程序
- 166 (一) 县级人民代表大会及其常务委员会决策事项
- 168 (二) 县级权力机关的决策机制和决策程序

171	五、执政党、参政议政团体、群众组织与权力机关的关系
171	(一) 概述
171	(二) 中国共产党县委书记兼任县级人大主任的意义
177	(三) 县级政协及其各个界别在县级决策中的地位与作用
181	(四) 依法决策的改革设想
※ 191	第八章 管理执行权
191	一、管理执行的概念、分类
191	(一) 管理执行的概念
192	(二) 管理执行的分类
193	(三) 管理执行与决策、监督的关系
193	二、建立科学有效的管理执行模式
193	(一) 指导思想
194	(二) 制度创新
197	(三) 管理创新
199	(四) 人文社会
※ 203	第九章 监督权
203	一、监督权概述
203	(一) 监督权的含义
204	(二) 监督权的分类
204	二、国家权力机关的监督
205	(一) 监督主体
206	(二) 监督内容

- 208 (三) 县级人大及其常委会对县级政府实施监督的方式
- 209 (四) 改进县级人大及其常委会的监督工作
- 210 三、行政监察
- 211 (一) 行政监察主体和监察对象
- 211 (二) 行政监察的基本原则
- 212 (三) 行政监察的依据
- 213 (四) 行政监察的职能
- 215 (五) 行政监察的程序
- 216 (六) 法律责任
- 216 四、行政复议
- 217 (一) 行政复议机关主体
- 218 (二) 复议受理范围
- 220 (三) 复议审查权限
- 220 (四) 行政复议的基本原则
- 222 (五) 行政复议程序
- 223 五、行政诉讼
- 224 (一) 监督对象
- 226 (二) 监督客体
- 227 (三) 监督原则
- 229 (四) 监督程序
- 229 (五) 行政诉讼的现状与存在的问题
- 230 六、检察监督
- 231 (一) 侵犯公民民主权利罪
- 232 (二) 挪用特定款物罪
- 233 (三) 包庇、纵容黑社会性质的组织罪
- 233 (四) 贪污贿赂罪
- 235 (五) 渎职罪

236	七、民法监督
236	(一) 县级政府接受民法监督的意义与法律特征
237	(二) 民法调整的主要内容
240	八、纪律检查
240	(一) 中国共产党纪律检查概述
242	(二) 实施党纪处分的原则
242	(三) 对党员的纪律处分种类
243	(四) 对党组织的纪律处分种类
244	(五) 纪律检查的程序
※ 247	第十章 县级政权权力运作的民主基础和制度建构
247	一、乡村公民社会形成的途径
247	(一) 政治文化组织
250	(二) 法律架构
253	(三) 市场经济培育
255	二、村民自治基层民主制度
255	(一) “户”参与乡村自治误入歧途
259	(二) 间接民主的村民自治组织
267	参考文献
286	后 记

第一章 古代县级政权管理模式

一、县级政权设置

(一) “县”的概念

“县”，作为行政区划的概念，古今中外，都是特指一级地方政权。

在中国古代，“县”又有另外一番意义，它总是与“郡”、“府”、“州”等其他地方行政区划相比较而存在。在词义上，“县”即“悬”，两者词义相通，“县，悬也，县系与郡也。^①”最先，郡系与县；秦时，县系与郡；唐时，县系与州；宋元明清，县系与府、州。

县作为一个名称始于战国，“楚庄王（前 613—前 591 年在位）灭陈为县，县名自此始。^②”

县制，来自周制“天子地方千里，分为百县，县有四郡”^③。最先，邦畿千里之地为县，后亦称王畿内都邑为县，再后来诸侯境内之地亦称县。春秋战国时期改变了夏商的九州和西周的九畿等地方建制，实行郡县分级的行政管辖。自秦以后，县制明确，

① 《尔雅·释名》。

② 《广韵》。

③ 《说文》。

从郡县或州县的两级制，到州、郡、县或路、府（州）、县、道、府（州）、县的三级制，再到省、路、府（州）、县或省、道、府（州）、县（州），省府、厅、州、县的四级制。地方行政区划无论是三级制还是四级制，县级地方政权总是处于其最低层次，不管地方政权中间层次的道、府、厅、州等如何变化，县制，自产生之后就没有变动过。

（二）“县”的设置

1. 县级政权设置

（1）县衙

县，作为地方行政区划而存在，但据此断言为县级政府，不免偏颇。因为古代的县制不仅在于一般意义上的行政管理，还在于体现皇权王政，更在于断案司法。所以以县级政权、或以知县衙门为县衙较为适当，县衙意味着“县治有署，用以建表率肃观瞻而敷王政也。署以表位，位以建政^①”，“崇墉浚隍，所以守国也；高堂远廉，所以养尊也。^②”

县，作为地方的一级行政区划，自楚国开始。秦始皇改革，废除封建，设置郡县，以郡统县，以后，历代因袭之，县一直作为基本的地方行政区划存在。

西汉全盛时期有县、道（少数民族聚居区）、国（诸侯封地）、邑（公主封地）1587个，东汉全盛时期有1180个，西晋全盛时期有1229个，南朝宋有1299个，北朝魏有1353个，南北朝后期，南朝有438县，北朝有1124县，南北朝合计1562个，隋朝全盛时期有1573县，唐朝全盛时期有1573县，宋朝全盛时期有1234县，辽全盛时期有209县，金全盛时期有632县，

① 《康熙程乡县志》卷二。

② 《万历滕县志》卷三。

明朝全盛时期有 1138 县^①。又说明朝有 1172 县^②。清朝光绪年间统计有 1314 县^③，又说清朝有 1369 县，其中包括台湾的 11 县^④。

（2）县衙官员

以清朝为例，县的长官是知县，简称“县令”或“令尹”，掌一县之政令。知县的官阶为正七品（只有大兴、宛平、承德、曲阜四县为四品）。一县地方的赋役、诉讼、文教诸事，都由知县亲自办理，所以称为“亲民之官”。据《光绪会典》卷四记载，全国共有知县 1314 人。

县的佐贰官，有县丞及主簿，分掌钱粮、户籍、征税、巡捕、河防等事。事繁之县多至数员，事简之县，县丞、主簿全不设。乾隆年间，全国共设县丞 345 人，主簿 55 人。

县的属官，有典史、巡检、驿丞、闸官、课税大使、河泊所大使等官。据《光绪会典》卷六记载，典史，掌监狱事务，如无县丞及主薄的，由典史兼掌，一般每县 1 人。巡检，掌缉捕盗贼，全国县属巡检共 905 人。驿丞，掌邮递与迎送官员事务，仅 8 省设置，共 37 人。闸官，掌水闸开启，仅江苏、山东设置，共 25 人。课税大使，掌商税，仅江苏、浙江设置，共 5 人。河泊所大使，掌收渔税，仅广东的南海和番禺两县各 1 人。此外，各县都设有儒学，一般由教谕 1 人，训导 1 人，掌本县生员学习事务。

各县都设有典史若干人，协助知县办事。每县少者 5 人或 6 人，一般 12 人或 14 人，最多有 18 人。县的佐贰官县丞及主簿，属官典史、巡检及儒学，亦各设攒典 1 人，协助办事。

各县的内部办事机构，据《光绪会典事例》卷一四七记载，

① 以上均是各史的《地理志》所载数字。

② 《职官志》。

③ 《光绪会典》卷四。

④ 《清史稿·职官志三》。

大兴县设有吏、户、礼、兵、刑、工六房及承发房、仓房、库房等单位。一般各省的县衙门有吏、户、礼、兵、刑、工六房，上述的典吏就是在六房办事的。

2. 设置原则

(1) 历史传统

县级政权设置一般遵照历史传统，前承后继，斟酌损益，县的名称也代相因袭。中国历代地方志编撰都有《地理志》，其中有“沿革”和“疆域”等条目，专门叙述本地区的历史沿革及其所辖区域。例如，山西长子县，“县之名长子，相传为丹朱封地。帝九男，朱其长也”^①。汉代时就有长子县，历代未更改其名。山东曹州，本来元代已经废除，明代从历史传统考虑，“乃于古曹国古城复置”^②。

(2) 地理环境

地理环境是行政区划确定疆界的首要因素，所谓“州县虽改隶不同，但据山河以分耳”^③。大多地方志的《地理志》都要叙述本地的地势、形势。例如山东昌乐县“诸山跨有东南，而北望则大海之墟，依凭险固，敌难驰骋，诚所谓东道之维也”^④。河南巩县“东接成皋，西连古亳，南倚丛山，北距黄河，阻山带河，四塞巩固，中原险要之区，伊洛咽喉之地，亦一县之胜概也”^⑤。

(3) 人口分布

人口分布是行政区划确定的重要因素，所谓“我国家酌古准今，制天下为司府，视民多寡，以布州县而区领之，其疆域之阔

① 《乾隆长子县志》。

② 《古今图书集成》卷230。

③ 《嘉靖通许县志》。

④ 《嘉靖昌乐县志》。

⑤ 《嘉靖巩县志》。