

“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识库
国家出版基金（2013年度）资助项目

中国政治发展中的 县级党委功能

施新州 / 著

国家行政学院出版社



中国政治发展中的 县级党委功能

施新州 / 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政治发展中的县级党委功能 / 施新州著. —北京: 国家行政学院出版社, 2013.12

ISBN 978-7-5150-1049-6

I. ①中… II. ①施… III. ①中国共产党—县—党委—工作—学习参考资料 IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 294081 号

书 名 中国政治发展中的县级党委功能

作 者 施新州

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2013 年 12 月北京第 1 版

印 次 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 16

字 数 245 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1049-6

定 价 32.00 元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也更需知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

序 言

本书是以县级党委为研究对象的政治学著作。作者施新州是我带的第一届政治学理论专业博士生，他在进行博士论文选题时就确定了县级党委这个研究对象，我当时就曾告诫说，“这是一块难啃的硬骨头”，现在看来，他还啃出了点儿味道和新意。

本书首先采用历史研究的方法，在研究历史文献的基础上，考察并描述了县级党委的建立与发展，领导体制的演变及其权力的形成、扩张过程。对县级党委高度集权的领导和执政模式在历史和现实、组织和体制、理论和观念上的根源，并结合社会政治、经济发展的背景分析，进行了全方位的审视，给我们呈现了一幅县级党委的结构与功能及其演变的立体图景。接着分析了县级党委高度集权所导致的县级党委的官僚化、行政化与基层党组织涣散无力并存的现象，在对这些问题寻找解决之道的追问中，把视野引向了对县级政治系统的关注上，进而考察县级党委与人大系统的现实关系的历史演变。并在此基础上，提出了自己的设想，对县级党组织的功能转换模式进行了尝试性构建。

本书的研究有几个特点值得一提：

一是对党组织的功能进行了不同层次的分析。譬如他在第五章论证的“党组织功能的层次性分布”，还是有一定道理的。他提出将党政关系在不同层次进行有区别的处理，提出“中央层面保持党组织在全国人大之外强大的存在”，而在县级政治层面把县级党委外在的政治领导和执政功能内化到县级人大中去。这种提法过去还没有人提过。

二是对当前县级政治所存在问题的症结解释得较为清晰。县级党组织的组织原则和运行规律，与县级人大、政府、法院和检察院等县级政权机构的组织原则和运行规律之间是存在差异的。现实中正是混淆了这种差异才导致了县级政治产生功能上的紊乱。这种判断为最后的理论建构打下了基础。

三是从县级政治角度，对国家民主、党内民主与社会民主的关系进行了积极探索。提出县级政治改革对于中国政治体制改革具有基础性的重要意义。绪论中关于中国政治“人大”主权模式的概括，也为其探讨县级党委功能的组织性转换提供了一个更为宏大的背景。当然，这也是由二者之间内在的关系所决定的。

自然，这里还有必要说一下本书存在的不足。主要表现在两个方面：一是对县级政治体制中的相关问题研究思考还不够深入，有的重要概念没有进行清晰明确的界定，对党组织功能的三类划分还略显粗糙，还有待于进一步雕琢打磨。二是相关的学术规范还不够严谨，对有些问题的描述不够准确，一些技术性问题还需要进行规范化处理。当然，瑕不掩瑜，这些不足会在今后的研究中加以克服。新州是一个性格开朗、为人谦和又勤奋好学、努力肯干的人，希望他在学术研究的道路上出更多更好的成果。

刘 春

2013年10月20日于京西自得园

中国政治发展中的县级党委功能
ZHONG GUO ZHENG ZHI FA ZHAN ZHONG DE XIAN JI DANG WEI GONG NENG

目 录

绪 论 县级政治发展是中国政治的
重要基础 / 1

一、对中国政治模式的一点认识 / 2

二、当前需要研究的问题 / 25

三、县级政治发展是中国政治发展的重要基础 / 31

第 一 章 系统的观点看县委 / 36

第一节 问题的提出 / 36

一、背景分析 / 36

二、党委在县级政治系统中的功能 / 42

第二节 目前的相关研究现状与述评 / 44

一、关于县级党委的研究 / 46

二、关于县级政治系统层面的研究 / 50

三、文献述评 / 55

第三节 系统研究的基本思路与方法 / 58

- 一、三个基本观点 / 58
- 二、两个可能的创新 / 60
- 三、基本内容 / 62
- 四、研究方法 / 63
- 五、需要说明的问题 / 66

第二章 县级党委的建立与发展 / 70

第一节 县级党委的建立 / 71

- 一、革命战争时期的县级党委 / 73
- 二、解放初期稳步发展中的县级党委 / 78

第二节 县级党委结构与功能的确立 / 84

- 一、县委结构的重塑与确立 / 85
- 二、权力集中的三个向度 / 87
- 三、重遭挫折的县级党委 / 93
- 四、县委结构与功能的恢复与调整 / 95

第三节 改革开放之后的县级党委 / 96

- 一、县级党委的三次改革 / 96
- 二、县级党委领导体制的形成 / 100
- 三、常委会的恢复与县委功能的增强 / 102

第 三 章 县级党委的集权化及其改革 / 108

第一节 县级党委的高度集权化 / 108

- 一、高度集权化的表现 / 109
- 二、高度集权化的根源 / 113
- 三、高度集权的弊端和危害 / 117

第二节 县级党委的改革与调适 / 123

- 一、改革与调适的社会环境 / 123
- 二、县委常委会的扁平化尝试 / 126
- 三、县级党委的自我调适：两种趋向的比较分析 / 130
- 四、县级党委自我调适的局限性分析 / 142

第 四 章 县级党委与县级人大的关系分析 / 145

第一节 县级人大的建立及其功能的初步确定 / 146

- 一、县级人大的建立与发展 / 146
- 二、县级人大的发展与完善 / 149
- 三、县级人大的代议属性分析 / 157
- 四、县级人大的功能 / 159

第二节 县级党委与县级人大的关系分析 / 165

- 一、县级党委与县级人大现实关系的一般描述 / 165

二、县级党委与县级人大之间的
应然关系分析 / 172

第 五 章 县级党委领导功能的转换模式 / 180

第一节 政党功能的层次性分布 / 181

- 一、功能与政党功能的概念界定 / 181
- 二、政党的一般功能 / 185
- 三、党组织功能的层次性分布 / 188

第二节 县级党委的功能转换模式 / 194

- 一、县级党委实现功能转换的必要条件 / 194
- 二、县级党委功能转换的途径 / 200
- 三、内在于县级人大的新型功能模式 / 203

结 束 语 县级政治改革的重要意义 / 218

附 录 《1949—1964、1971—1997 年
县级党委领导人数统计表》 / 228

参 考 文 献 / 230

绪论

县级政治发展是中国政治的重要基础

鉴于县级政治发展在中国政治发展中的重要地位^[1]，县级党委的功能与执政方式对中国的“人大”主权政治模式的成长有着直接的影响或制约作用。

县级政治发展在中国政治发展中的重要地位主要体现在民主实践和执政基础两个方面。首先，县级政治发展是人民民主得以实践和发展的基础。我国宪法规定，直接选举仅限于乡镇人大代表和县级人大代表，这就决定了我国县级政治是人民直接参与民主政治的舞台，县级政治发展的状况在一定程度上反映着中国政治发展的基本方面。而县级党委的执政方式与绩效却直接决定着县级政治发展的状况，同时也反映着中国共产党执政的基本方面，所以，县级党委的领导和执政方式与县级政治发展的状况共同构成了中国共产党的执政基础。因此，县级党委在县级政治系统中所发挥的功能，是中国共产党科学执政、民主执政和依法执政的基石，也是中国政治模式得以最终形成的重要基础。

为了能更清晰地说明这一问题，鉴于中国政治发展的特点，我们有必要

[1] 县级政治的概念，不同于有些学者所用的“县域政治”的概念。县级政治略显宽泛，包括县、县级市、市辖区和少数民族地区的县级建制（如旗），等等。“县级政治”或后文中出现的县级政治系统的概念在地域、人口上应涵盖了我国所有的县级行政区划及其下辖的人口，因此才强调它的基础性功能。

对中国政治模式的成长轨迹、内涵和特征进行简要的分析。中国政治发展有着自己的逻辑过程，决定这一逻辑过程的是中国五千年的文明及其滋养孕育的社会意识和社会结构，即使在它受到外来影响的情况下亦是如此。中国政治模式的形成有着其特有的历史背景、现实基础和思想依据，也有其自身的内涵与特征。当然，当前还表现出诸多的不足和需要完善的地方。

一、对中国政治模式的一点认识

中国政治模式，顾名思义，就是指当代中国政治结构与功能的基本制度及其运行过程。相对于英国之前的议会主权模式、美国的三权分立模式，我国政治可以称作“人大”主权模式。美国三权分立的政治模式无论在学理上还是实践中都非常典型，其理论基础和依据源自于欧洲启蒙时代之后的政治思想，包括密尔的代议制理论、洛克的政府分权理论和孟德斯鸠的权力分立思想，且其具体体制在其他国家具有不可复制性。但是，权力制约的原则和精神却影响深远，尤其是对当代世界各国的政治发展。在人类政治发展史上，美国还只能算是一个新兴国家，英国却可称为人类政治历史“考古的博物馆”，英国“议会至上”的萌芽在都铎王朝时代（16世纪）就已产生，在“光荣革命”后（18世纪）逐步确立了议会至上原则，并形成了“议会主权”的政治模式，在加入欧盟后才对议会至上原则作了有限度的修正。中国“人大”主权模式的形成时间并不长，但正像美国在政治发展上相对于欧洲诸国有后发优势一样，他的成长与发展也具有自己的特点和优势。与英国的议会主权模式和美国的三权分立模式不同，我国的“人大”主权模式有两个明显特征：一是“人大”即全国人民代表大会具有至高无上的权力，二是中国共产党长期执政。

（一）背景与依据

中国政治模式的形成，有其特定的历史背景、现实基础和理论依据。

1. 历史背景

自夏、商、周以来的几千年里，“中国历代的政治制度是奠基于中国的

土壤之上的，必然体现本国的国情和具有本国的特点，与中国历史上出现过的诸种社会形态和社会经济发展状况、民族心态、哲学伦理思想等密不可分”，历代政权的创建者和执掌者无不极端重视政治体制及其有关制度的建设，并在历史上形成了浩如烟海的“关于政治制度的典章、法规、条例，保存着大量围绕政治制度兴利革弊的评议和著作”，涌现出了“许多为创建和改革完善当时政制作出贡献的卓越人物，其中包括一些帝王将相、贵族官僚、在朝在野的政论家在内。”^[1] 这些关于政治制度的建构与评论及其在此基础上形成的思想理论体系构成了一幅蔚为壮观的东方政治文明图景，它对人与自然界、人与人的关系等的深邃思考和深厚积累构成了其核心价值的独特存在，并对文艺复兴时期的欧洲社会产生过巨大的积极的影响。但是，近代以来建立在农耕文明基础之上的中国文明，在遭遇到建立在工商文明基础之上的西方社会政治和军事的冲击和侵犯时，显得是那么无力；在这场不对称的较量中，中国政治发展也开始了一个漫长而痛苦的学习、模仿、创新、确立和改善的渐进过程。

鸦片战争后的中国社会就开始了这一进程，“在西方的刺激和影响下，中国人也求变适应新环境，传统中国的政治、社会、经济、文化方面也逐渐有所改变，这对中国的政治发展，亦有深远的影响。”^[2] 在之后的洋务运动，已经开始了从购置和仿造西方造船和军工器械为起点的富国强兵的举措，后来扩展到外交、工业、交通、教育等各个领域。在政治领域，当时的朝廷重臣文祥、张树声都有过是否设立西人政体“议院”的奏议，而王韬、郑观应等已经提出了开设议院的具体设想。总理各国事务衙门的设立虽然是慈禧为了方便与西方各国的外交，但对于传统政治制度模式来说却是一个新的变化。从“公车上书”、“戊戌变法”对君主立宪政体的追求，到晚清改制《钦定宪法大纲》的颁布，我们看到中国政治向西方政治的学习与模仿已经走到了一

[1] 韦庆远：《中国政治制度史》[C]，中国人民大学出版社2001年版，前言。

[2] 张涛：《中国政治发展》[M]，经济日报出版社1994年版，第37页。鸦片战争后，西方列强先后在中国开辟了80多个口岸租借，西方人搬来了全套资本主义制度，在那里建起“国中之国”，曾经长期成为近代中国殖民地标记。但西方人在传统中国筑起的资本主义界地，由此也打开了见习西方的窗口。同上，第35页。

个新的阶段。它不仅规定了二元君主立宪政体，还参照西方建制厘定了中央和地方官制，并组建了第一个责任内阁，实行立法、司法与行政分开的西方式三权分立体制，且在教育制度、财政制度、司法制度甚至地方自治方面学习西方。但是，由于国内矛盾与国际矛盾各自的复杂性及其相互交集在中国社会变迁中的多重冲击，使得本来就脆弱的晚清封建专制政体难以在应付危机中实现自身的蜕变，很快便在内外交困中走向了终结。

辛亥革命的爆发和中华民国的创立，是对晚清政治也是对两千多年的封建专制政体的否定，更是在中国这块古老土地上确立现代共和政体的一次尝试。它当然是向西方政治学习和实现制度创新的一次创举，对全体国民的民主自由思想的启蒙产生了振聋发聩的作用。南京临时政府颁布的《中华民国临时约法》完全是按照西方的政治蓝图规定了人民的权利和责任内阁制的政体形式，还规定了参议院的权限，首次设立国务总理。虽然还存在诸如未涉及地方政权、国家经济制度和军事等方面的不足，但它还“是一部具有比较完备形态的临时宪法”^[1]。然而，当时中国内外交困的局面和半殖民地、半封建的社会性质并未因此得到丝毫的改变，新生的民主共和国也难以堪负此危局而犹如昙花一现遭到了夭折。这不仅在于新的政治制度本身结构与功能的脆弱，更在于这种政治体制与社会政治意识、经济和文化生活的不兼容。正是这种不兼容，才导致了之后一段时期内的中国政治错综复杂的纷繁杂乱。^[2]再加上西方列强通过其代理人在中国实施的掠夺与盘剥，使得中国政府和人民在国际与国内双重困局中始终处于软弱可欺和任人宰割的苦难境地。于是，“救亡”与“启蒙”的双重任务就在同一复杂时空中同时出现了。正如有人所说的，近代中国是一个为解救国家和民族于危难、为改造社会政治苦觅方

[1] 王永祥：戊戌以来的中国政治制度[M]，南开大学出版社1991年版，第50页。

[2] 正如谢俊美所指出的：“在西方，民主共和国的建立大体标志着资产阶级民主革命的基本结束。但在中国，辛亥革命的胜利，民主共和国的建立，只是意味着资产阶级民主革命进入了一个与先前不同的具体阶段：过去是推翻封建帝制，建立民国；此后则演化为复辟与反复辟，真假共和之争。”参见谢俊美：政治制度与近代中国[M]，上海人民出版社1995年版，第231页。

案的紧迫时代而不再是一个采菊东篱、从容论道的时代了。^[1]也正是在这一背景下，诞生了代表地主、资产阶级的中国国民党和代表农民、工人阶级的中国共产党。

事实上，在中华民国成立之后，责任内阁制度的施行和国会的开设，就给政党的发展提供了发展的机会和空间。但事与愿违，民国北京政府时期的政党政治并未像西方国家的政党政治那样在民主程序和规则之下与议会制度和政府内阁制度有机结合起来，而是在金钱与武力的驱使下演绎出了一场又一场“别开生面”的滑稽闹剧。因此，当时的政党并没有表现出它有所谓的执政能力，也并未发育出所谓的多党制或是两党制的政党制度。张涛曾经形象地称之为是“有政党并无政党政治”，他把当时多党政治在民国水土不服的原因归结为中国传统文化对西方文化的排斥。^[2]笔者倒不完全赞同这一观点。中国传统文化中的大一统思想固然制约了多党政治的发展，但根本上还在于当时并没有政党政治存在的社会经济、政治基础和具体条件。当然，依靠武力或强力达成共识的传统政治习惯也是重要因素。话又说回来，西方社会的人们形成政治共识的商谈习惯、规则意识、法律精神和民主机制，也是在漫长的历史进程中演化来的，并非一蹴而就。中国历代政治的斗争基本上是没有规则可循的，如果说还有一条规则的话，那就是“成王败寇”的铁律。这与英国历史上的政治斗争显著不同。阎照祥在深入研究英国政治制度发展史之后曾明确指出了法制意识和法律在英国历史尤其是政治制度史上的独特功能，即使是在残酷的政治斗争中，其斗争过程始终是在增强着权力关系法制化的趋势，这是与我们显著不同且值得我们注意的，其具体表现为“统治阶级一再运用法律武器建立和巩固其统治地位；不同阶级之间和统治阶级内部的政治斗争多次诉诸法律武器，其行为大多能够限制于法律范围之

[1] 参见谢俊美：《政治制度与近代中国》[M]，上海人民出版社1995年版，第249页。

[2] 他认为，中国传统的政治文化特别强调大一统的观念，人们有根深蒂固的一元论的思维方式，而不具有容忍歧见的、相互妥协让步的习惯。他还断言，在没有脱离思想大一统的文化传统之前，西方式的民主不可能在中国生根。他还认为发展市场经济是脱离文化传统的革命性举措。参见张涛：《中国政治发展》[M]，经济日报出版社1994年版，第162页。

内，或借助法律名义标榜其行为和要求的正义性”，基于这样一种习惯，英国的法治传统及其“法制化趋势的逐渐强化还影响和规定着政治斗争的程度和方式，使国内各类政治行为——当然包括政治制度的运行——能够逐渐公开化、合法化和比较温和地进行，较少诉诸暴力和阴谋行为，常常能以较少的社会代价赢得较多的社会进步，同时又加强了英国政治制度的渐进性、连续性和灵活性特点。”^[1]正是在这一过程中，英国的政党政治和议会政治才逐步成型了。

也正是由于缺乏妥协精神、法治精神、民主精神，才使得中国国民党和中国共产党没有联手构建起中国新型的政治模式，失去了两次好的历史机遇，现在看来，不能不说是一件历史憾事。但是历史不能假设，历史的发生和存在自有其理由与合理之处，我们不能仅仅以当代人的眼光去审视过去的历史人物和历史事件。当然，中国共产党在挽救民族危亡中与西方列强尤其是日本帝国主义进行了艰苦卓绝的斗争，这一过程还交织着与中国国民党争夺国家政权的斗争；最终，因为在政治理念上的吸引力、竞争过程中的远见卓识和制度设计上的适应性，使得中国共产党获得了国家政权，并开始了中国政治模式探索的新尝试。

2. 现实基础

当代中国政治发展至今，有其内在的逻辑，而逻辑起点要追溯到中国共产党在革命战争年代中对政治理想和政权建设的理解和把握。中国共产党从一开始就与民国北京政府时期围绕国会产生并展开活动的政党有着根本的不同，他有着自己的政治主张和政治信仰，有着自己的指导思想和组织原则，以改造当时的中国并追求中华民族的独立为己任，以反对帝国主义和封建主义、解放社会中多数被压迫的人乃至解放全人类为目标。因此，他从建立之日起就较为重视组织建设以及之后的政权建设，并在当时恶劣的战争环境中获得了锻炼和成长。

首先，中国共产党比较重视自身的建设。任何组织的自身建设是其发挥

[1] 阎照祥：《英国政治制度史》[M]，人民出版社1999年版，前言，第6页。