

《从压力型体制向民主合作体制的转变》

摘要

荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社，1998。

摘要使用智谱清言（<https://chatglm.cn>）生成。把原书PDF文件拆开（每章一份）。提示命令依次为（以第一章为例）：

附件是《县乡两级的政治体制改革，如何建立民主的合作新体制——新密市县乡两级人民代表大会制度运行机制的调查报告》一文，请仔细阅读。

请先梳理本文的核心概念及其定义。

本文分为哪几节？每节的主要观点有哪些？

注意：请避免泛泛而谈，例如，请不要告诉我“作者分析了X的特点”“作者阐述了A与B之间的关系”“作者描述了A如何成为焦点”，而是要指出相应特点/关系/过程的具体内容，告诉我“作者分析了X具有……的特点”“作者阐述了A与B之间具有……的关系”“作者描述了A经历……的过程而成为了焦点”。

AI生成内容经过了人工调整，但仍不能代替阅读原书，仅供参考。AI内容生成的时间均为2024年11月6日。

县乡两级的政治体制改革，如何建立民主的合作新体制——新密市县乡两级人民代表大会制度运行机制的调查报告

本文主要探讨了中国县乡两级政治体制改革的方向，即从“压力型体制”向“民主合作型体制”的转变。以下是两个核心概念的定义：

- **压力型体制**: 指一级政治组织（县、乡）为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。这种体制下，各级组织和个人为了获得物质奖励或避免惩罚，不得不争资源、争名次、争个人升迁，导致政企不分、权钱交易、腐败蔓延等问题。
- **民主合作型体制**: 指政府将受到人民的民主监督；人民的事由人民自己来办，地方的事由各地人民来办，以实现政府和人民的合作、中央和地方的合作。这种体制下，中央和地方、政治组织和经济组织之间进行适当的分工，明确各自的职责、权利与义务，各方共享合作收益，从而建立起一种报酬递增的制度。

第一节：从分封制到郡县制

- 作者以新密市“打虎亭汉墓”为例，追溯了中国古代政治制度的演变，从周朝的分封制到秦汉时期的郡县制，再到明清时期的官僚体制，指出中央集权下的官僚体制存在着不均衡的矛盾，即中央、地方和民众三者之间的利益难以协调。
- 作者以明清时期的密县为例，分析了官僚体制下中央、地方和民众之间的零和博弈关系，以及由此产生的腐败和社会矛盾。

第二节：从集中的动员体制到分权的压力型体制

- 作者回顾了新中国成立后，特别是改革开放以来，中国县乡两级政治体制的演变，从最初的“人民民主专政”到“动员体制”，再到“分权的压力型体制”。

- 作者分析了“动员体制”的形成和发展过程，以及其存在的问题，例如：中央与地方、党和群众之间的非均衡关系；计划经济体制下压抑了人民的积极性、阻碍了自由交换权利；等等。

第三节：压力型体制的运行

- 作者探讨了“压力型体制”的定义和发展，以及其在新密市的运行情况，包括指标、任务的确定、派发、完成和评价等阶段。
- 作者分析了“压力型体制”的积极结果，例如：调动了组织和个人的积极性和创造性；促进了各种类型企业家的出现；资源型产业成为国民经济的支柱；城市建设、教育、交通、通讯等各项事业有了长足的发展；等等。
- 作者指出了“压力型体制”下矛盾的发展，主要集中在用财制度和用人制度两个方面，例如：财政限制与职能扩张的矛盾；职能部门的强化与市场秩序的建立的矛盾；等等。

第四节：改变压力型体制的经济和社会基础

- 作者探讨了改变“压力型体制”的经济和社会基础，例如：经济体制的转变；经济增长方式的转变；现代化的客观进程；社会结构的分化、利益群体的多样化和独立意识的增强；现代化和市场化进程中人们思想观念的转变；等等。

第五节：加强和完善人民代表大会制度

- 作者分析了新密市人民代表大会制度的运行情况，包括人大代表的产生、构成及工作开展情况，以及新密市人大常委会组织结构和工作情况。
- 作者探讨了完善人民代表大会制度需要解决的问题，例如：人大代表选举中组织提名候选人过多；人民代表大会及其常委会对干部任免的影响仍然有限；等等。

第六节：如何建立民主的合作型体制

- 作者阐述了民主合作型体制的主要特征，例如：地方政府对上负责和对下负责相结合；中央与地方、政治组织与经济组织之间进行适当的分工；各方共享合作收益；等等。
- 作者以关口村和方山村的民主实践为例，说明了民主合作型体制对经济发展的促进作用，以及对端正党风政风、改善社会风气的积极影响。

- 作者探讨了向民主的合作型体制过渡的路径依赖，指出中国民主改革应该首先在农村中推行，从家庭、村、乡、镇、县一级一级地推行。

实现历史性的跨越——河南省新密市超化镇

乡镇政权运行机制调查

1. **压力型体制**: 指一种以经济增长为中心，层层下达指标，并辅之以行政压力来推动经济社会发展的体制。这种体制下，政府承担着巨大的经济发展压力，容易出现“官出数字，数字出官”的现象，并可能引发腐败等问题。
2. **民主合作体制**: 指一种以民主为基础，政府与社会合作共治的体制。在这种体制下，政府不再单纯依靠行政命令和压力来推动发展，而是通过民主协商、合作共赢等方式，激发社会活力，实现经济社会可持续发展。
3. **能人经济**: 指一种以能人为核心，依靠能人的才能和智慧来推动经济发展的模式。这种模式下，政府会大力选拔和培养能人，并给予他们充分的权力和资源，以带动经济发展。
4. **权威主义政治**: 指一种以政治精英为核心，强调权威和秩序的政治体制。在这种体制下，政治权力集中在少数精英手中，民众参与政治的权利有限。
5. **参与式民主**: 指一种强调公民参与的政治体制。在这种体制下，公民享有广泛的政治参与权利，可以通过各种途径参与公共事务的管理和决策。
6. **外部性社会产品**: 指那些私人部门不愿提供或无法有效提供的，但对整个社会有益的产品或服务，例如基础设施、教育、环保等。
7. **股份制**: 一种企业组织形式，企业的所有权和经营权分离，股东以其出资额为限对公司承担责任，公司以其全部资产对债务承担责任。
8. **股份合作制**: 一种企业组织形式，企业由职工或其他成员入股组成，实行民主管理，按劳分配与按股分红相结合。
9. **公司治理结构**: 指公司内部的组织架构和权力分配机制，包括股东大会、董事会、监事会等机构之间的关系和运作方式。
10. **乡镇自治**: 指乡镇政权在本行政区域内，根据国家法律和上级政府的授权，自主管理本地区经济、文化、社会事务的制度。

一、从传统的农业社会跨入现代工业社会

- **主要观点:** 超化镇通过发展集体经济和个体经济，实现了从传统农业社会向现代工业社会的跨越。
- **具体内容:**
 - 超化镇拥有众多企业，形成了以煤炭、耐火材料、建材、造纸四大行业为支柱的产业格局。
 - 超化镇鼓励集体、个体、联合体企业共同发展，形成了多种经济成份全面发展的良好局面。
 - 超化镇重视粮食生产，增加农业投入，并积极发展高附加值的农业产出。
 - 超化镇镇办企业发展迅速，为镇级财政收入提供了主要来源。

二、从“政府主导型”发展模式迈向“政府创造环境，社会发展经济”的新模式

- **主要观点:** 超化镇政府职能从“政府主导型”发展模式转变为“政府创造环境，社会发展经济”的新模式。
- **具体内容:**
 - 政府将工作重点转向制定国民经济和社会发展规划和为此制定各项优惠政策上。
 - 政府更加注重外部性社会产品的供给，为企业发展创造良好环境。
 - 政府既抓经济工作，又抓外部性社会产品的供给。
 - 政府既要选好用好能人，又要管好能人。
 - 政府既抓发展项目扩张总量，又抓制定国民经济和社会发展规划和各项优惠政策。

三、从“能人经济 + 权威政治”转向参与式民主

- **主要观点:** 超化镇正在从“能人经济 + 权威政治”的模式中走出来，走向经济和政治管理中的参与民主。实行乡镇自治可以解决乡镇政府责任和权力不平衡的问题，调动乡镇政府和各种经济组织发展经济的积极性，维护农村地区政治稳定减少腐败现象。
- **具体内容:**
 - 股份制和股份合作制的推行为职工参与企业管理提供了一条有效的途径。

- 超化镇准备在村民自治方面开展试点工作，增强村民在选择村干部上的决定权。
- 超化镇党委、政府在廉政制度建设中，坚持公开、公平、公正原则，为一般干部和普通民众知情参政监督政府工作创造了必要的条件。
- 超化镇正在走上参与式民主之路，但在由谁来监督乡镇政权和如何监督问题上仍未得到很好的解决。
- 实行乡镇自治，可以彻底解决目前乡镇政府责任和权力不平衡的问题。
- 乡镇自治有利于充分调动乡镇政府和各种经济组织大力发展经济的积极性。
- 乡镇自治有利于维护农村地区政治稳定减少腐败现象。

加强乡镇人大建设，推进基层政治民主—— 来自河南省新密市曲梁乡调查组的报告

这份报告探讨了河南省新密市曲梁乡的基层政治状况，并提出了加强乡镇人大建设，推进基层民主的建议。以下是报告中涉及的核心概念及其定义：

1. 乡村政治变革

- 指的是自1978年改革开放以来，中国乡村地区发生的政治体制和基层治理方式的改变。
- 主要表现为村民自治组织的出现和发展，以及乡镇人民代表大会制度的不断完善。

2. 政治与经济组织的分离

- 指的是政治组织和经济组织在职能上的分离，各自独立承担不同的责任。
- 在中国，这种分离首先出现在农村，表现为村委会负责村里的公益事业和公共服务，而个体农户则成为独立的经济组织。

3. 新型农民

- 指的是在经济组织市场化过程中涌现出来的农民企业家、农民工、种养专业户和个体工商户。
- 与传统农民相比，他们具有更高的文化素养和政治素质，更关心自身利益和乡村公共事务，并积极参与政治生活。

4. 股份合作制

- 指的是将集体企业改造为股份制企业，明确界定产权，实现政企分开。
- 这种制度有利于乡村经济组织市场化和组织化水平的提高，同时也有利于政治组织更好地履行自己的职能。

5. 基层民主

- 指的是在基层政权和社区中，公民能够参与政治决策、管理和监督的权利和机会。
- 主要体现在村民自治和乡镇人民代表大会制度的完善。

6. 乡镇人民代表大会

- 是基层政权的权力机关，负责监督政府工作、决定重大事项和任免政府官员。
- 报告认为，加强乡镇人大建设是推进基层民主的关键。

7. 党政合一型领导体制

- 指的是乡镇党委和政府由同一批人领导，党委拥有决策权，政府负责执行。
- 这种体制导致乡镇政府对人大负责难以落实，并削弱了人大的监督作用。

8. 条条与块块

- 指的是中央和地方的垂直领导关系（条条）与地方政府的横向领导关系（块块）。
- 报告指出，以条条垂直领导为主的体制削弱了乡镇政权的管理权能，导致“块块管不住条条”和“权责不对称”的问题。

9. “三乱”

- 指的是乱收费、乱罚款、乱摊派的现象。
- 报告认为，乡镇人大应该发挥监督作用，保护乡村经济组织的合法权益，抵制“三乱”现象。

10. 代表评议

- 指的是人大代表对政府及其职能部门工作进行评议，并提出意见和建议。
- 报告认为，将代表评议结果与干部任免奖惩挂钩，是乡镇人大依法行使监督权的一条有效途径。

11. 能人

- 指的是在农村中具有较强经济实力和政治参与能力的农民企业家、村干部等。
- 报告认为，能人进入乡镇人民代表大会，可以推动人大地位的提高和作用的发挥。

这份报告共分为三个主要部分，每部分都探讨了不同的主题：

第一部分：经济组织的市场化：扩大基层民主的动力

- **经济与政治组织的分离：** 报告指出，1978年农村实行家庭联产承包责任制后，政治与经济组织开始分离，个体农户成为独立的经济组织，而村委会则负责村里的公益事业和公共服务。这种分离是扩大基层民主的动力源泉。
- **新型农民的出现：** 报告认为，经济组织市场化过程中涌现出来的农民企业家、农民工、种养专业户和个体工商户等新型农民，具有更高的文化素养和政治素质，更关心自身利益和乡村公共事务，并积极参与政治生活，成为实现和扩大基层民主最坚实的社会基础。
- **股份合作制企业的成长：** 报告指出，股份合作制企业的出现和发展，推动了乡村政治和经济组织的第二次分离，使乡镇企业成为独立于乡村党政组织的自主经营、自负盈亏的经济实体，有利于乡村经济组织市场化和组织化水平的提高，同时也有利于政治组织更好地履行自己的职能。

第二部分：乡镇政权运作中存在的问题及其原因

- **乡镇政权对上负责有余，对下负责不足：** 报告指出，由于乡镇领导事实上的任命制和数字指标考核制度，乡镇政权对上级领导负责，但忽视了对下负责，导致干群矛盾和腐败问题。
- **乡镇政权与乡村经济组织关系失衡：** 报告指出，乡镇政权在财政上依赖于乡村经济组织，但在政府行为上并不向后者负责，导致乡镇企业负担过重和农民负担过重。

- **党政合一型领导体制的弊端：**报告指出，党政合一型领导体制导致乡镇政府对人大负责难以落实，削弱了人大的监督作用。
- **乡镇对村的控制加强：**报告指出，乡镇对村的控制明显加强，村民自治和村级民主实践受到削弱。
- **条条垂直领导为主的体制：**报告指出，以条条垂直领导为主的体制削弱了乡镇政权的管理权能，导致“块块管不住条条”和“权责不对称”的问题。

第三部分：加强人大建设，推进基层民主

- **加强乡镇人大建设的重要性：**报告认为，解决乡镇政权运作中存在的问题，必须抓住加强乡镇人民代表大会制度建设这个关键环节。
- **加强乡镇人大建设的途径：**报告提出了三个方面的建议：
 - **加强乡镇人大在乡镇领导干部任用中的地位和作用：**建议乡镇政府主要领导产生方式从事实上的任命制转向选举制，并将乡镇人大的代表评议结果与干部任免奖惩挂钩。
 - **全面落实乡镇人大的重大事项决定权：**建议将乡镇范围内重大事项非经乡镇人民代表大会讨论和作出决定不得付诸实施，并逐步将乡镇“党政合一型”的领导体制变为“党委与人大主席团合一”的体制。
 - **保证乡镇人大监督权的行使：**建议将代表评议结果纳入上级主管部门对下属部门的考核中去，从而促进这些部门更好地为乡镇经济社会发展服务，抑制“三乱”。
- **加强乡镇人大建设的基础：**报告指出，加强乡镇人大建设的基础在于新型农民的出现，特别是农村中的能人，他们的政治参与能够推动人大地位的提高和作用的发挥。

结论

报告认为，加强乡镇人大建设，推进基层民主，代表着中国乡镇政权建设的发展方向，并展望了中国农村地区政治发展的光明前景。

中国县乡两级政治体制改革课题报告研讨会

综述

1. 压力型体制：

- **定义：**一种依靠上级对下级下达任务指标，并通过考核和一票否决等方式施加压力的管理体制。
- **特点：**
 - 脱胎于计划经济体制，强调行政命令和指标完成。
 - 上级主导，下级被动执行。
 - 可能导致资源配置不合理、农民负担加重、腐败蔓延等问题。

2. 民主合作制：

- **定义：**一种以民主选举、财务公开、民主监督为基础，实现中央、地方、民众三者之间良性互动的管理体制。
- **特点：**
 - 强调民主参与和合作治理。
 - 权力来源于民众，并接受民众监督。
 - 有助于促进经济发展、提高政府效率、维护社会稳定。

3. “三分法”：

- **定义：**一种用中央、地方、民众三个维度来分析社会政治运行状况的理论框架。
- **特点：**
 - 克服了传统的“二分法”的片面性。
 - 强调三者之间的相互关系和互动。
 - 为中国政治体制改革提供了新的思路。

4. 路径依赖：

- **定义：**指一个国家或地区的制度发展受到历史传统和文化因素的影响，并沿着既定的方向发展。

- **与中国政治体制改革的关系：** 中国政治体制改革需要考虑历史传统和文化因素的影响，并选择合适的路径逐步推进。

这份文件记录了1997年8月28日至29日，在河南省新密市召开的“中国县乡两级人民代表大会运行机制研究”课题报告研讨会的内容。

会议汇集了来自中央和地方各级政府、研究机构以及基层的代表，共同探讨中国县乡两级政治体制改革的方向和路径。

1. 压力型体制的弊端：

- 作者分析了压力型体制导致资源配置不合理、重复建设、经济结构不合理、农民负担加重以及腐败蔓延等问题。
- 作者指出，压力型体制是计划经济体制的延续，与市场经济体制不相适应。

2. 民主合作制的优势：

- 作者阐述了民主合作制能够促进经济发展、提高政府效率、维护社会稳定等优势。
- 作者强调，民主合作制是县乡两级政治体制改革的目标模式，需要稳步推进。

3. “三分法”的启示：

- 作者指出，“三分法”克服了传统的“二分法”的片面性，为分析中国社会政治运行状况提供了新的视角。
- 作者认为，中国政治体制改革需要关注中央、地方、民众三者之间的关系，并实现三者之间的良性互动。

4. 中国政治体制改革的路径依赖：

- 作者认为，中国政治体制改革需要考虑历史传统和文化因素的影响，并选择合适的路径逐步推进。
- 作者指出，从基层开始进行政治体制改革较为稳妥，可以逐步向上推进。

5. 党与人大的关系：

- 作者认为，需要探索党与人大的关系，以及党管干部与群众路线相结合的具体形式。
- 作者强调，要避免形式主义，找到实现民主合作的具体形式。

“混合宪法”与对中国政治的三层分析（崔之元）

1. 三层分析法:

- **定义:** 将中国政治分为“上层”（中央政府）、“中层”（地方政府和新兴资本大户）和“下层”（广大人民群众）三个层级，并分析三者之间的互动关系。
- **目的:** 通过分析三者的关系，寻求政治稳定和平衡，推动中国政治体制改革。

2. 混合宪法:

- **定义:** 将君主制、贵族制和民主制的元素融合在一起的政治体制。
- **目的:** 实现政治的稳定和平衡，避免单一政体带来的弊端。
- **历史渊源:** 起源于古希腊政治哲学，由亚里士多德最早提出，后经西塞罗、波利比乌斯、马基亚维利等思想家发展完善。

3. 人民主权:

- **定义:** 人民是国家的主人，拥有决定国家事务的最高权力。
- **目的:** 确保政治权力来源于人民，并受到人民的监督和制约。
- **代表人物:** 洛克、卢梭等。

4. 代议制政府:

- **定义:** 由人民选举代表组成政府，代表人民行使国家权力的政治体制。
- **特点:** 兼具民主性和贵族性。民主性体现在人民拥有选举权和监督权，贵族性体现在代表拥有一定的独立性和决策权。

5. 二元联邦制:

- **定义:** 中央政府和地方政府拥有独立主权的联邦制形式。
- **特点:** 中央政府和地方政府之间权力界限清晰，相互制约。

6. 非政党式竞争选举制度:

- **定义:** 候选人不以政党身份参与竞选，而是以个人能力和政策主张争取选民支持的选举制度。

- **目的:** 避免政党政治带来的弊端，使选民更关注候选人的能力和政策主张。

总结: 以上核心概念相互关联，共同构成了文章对中国政治的分析框架。文章主张借鉴“混合宪法”理论和“人民主权”思想，通过“三层分析法”推动中国政治体制改革，实现政治的稳定和平衡。

1. 中国政治应采用“三层分析法”：

- 文章主张将中国政治分为“上层”（中央政府）、“中层”（地方政府和新兴资本大户）和“下层”（广大人民群众）三个层级，并分析三者之间的互动关系。
- 作者认为，这种分析方法比流行的“国家/市民社会”的“两层分析法”更能揭示中国政治的复杂性。

2. “混合宪法”理论对中国政治体制改革具有启发意义:

- 文章追溯了“混合宪法”理论的历史渊源，并指出该理论主张将君主制、贵族制和民主制的元素融合在一起，以实现政治的稳定和平衡。
- 作者认为，中国政治体制改革可以借鉴“混合宪法”理论，在中央政府、地方政府和人民群众之间建立良性互动机制。

3. “人民主权”是现代民主理论的核心:

- 文章指出，“人民主权”思想是现代民主理论区别于传统“混合宪法”理论的关键。
- 作者认为，中国政治体制改革需要以“人民主权”为基础，确保人民群众真正拥有监督权力，并参与国家事务的决策。

4. 中央政府应与人民群众结盟，制约地方政府的离心倾向:

- 文章认为，中央政府应依靠人民群众，通过完善人民代表大会制度、加强新闻舆论监督等方式，确保人民群众真正拥有监督权力，从而制约地方政府的离心倾向。

5. 地方政府应推动民主化进程，制约中央政府的过度集权:

- 文章主张逐步扩大直接选举的范围，例如进行县、市长的直接选举，以增强地方政府的民主基础，从而制约中央政府的过度集权。

6. 中国政治体制改革需要借鉴美国经验:

- 文章以美国宪法第14修正案为例，说明了“三层分析法”的应用价值。该修正案结束了“二元联邦制”，使地方政府也必须遵守“权利法案”，保障公民基本权利，为中国政治体制改革提供了借鉴。