

# 试论县政发展战略理论研究的若干问题

刘 德 厚

这几年,由于政治体制改革的推动,县域政治发展的理论和实践问题,引起了人们的重视。从县域行政区划这一层次上来看,研究中国当代县政发展,是政治学中的一个新的重要课题。我们在进行县政问题的调查中,感到县域政治作为相对独立的区域性的社会政治生活,有许多特点和发展规律,需要从其发展战略理论的高度上进行探索。

## 一

任何社会的政治如果从其运动形态和变化过程来看,政治都有其发展的特征。但是,“政治发展”作为政治学理论中的一个专有名词,那是本世纪60年代西方一批政治理论学者提出来的,其思想体系和理论本质,主要指二次世界大战后,发展中国家由传统政治向发达资本主义国家政治,特别是向美国民主政治制度的目标模式转变及其过程。这种理论带有浓厚的西方政治中心论的偏见。

我们中国人,研究中国的政治,使用“政治发展”概念,应该有自己的理解。中国是一个发展中国家,当然需要走向现代化。但是,中国又是已经走上了社会主义道路的国家,中国的政治发展只能始终不渝地沿着社会主义方向走向现代化。“只有社会主义才能发展中国”的道理,是指导我们研究中国政治发展理论的基本原则。

坚持以马克思主义政治学理论与方法作指导,是研究中国政治发展理论的前提;坚持以中国社会主义初级阶段的社会政治实际情况为依据,是我们研究工作的基本出发点。我国现阶段的政治发展,必须以建设有中国特色的社会主义民主政治为总目标,在社会主义现代化和发展有计划的商品经济的过程中,努力完善人民当家作主的人民代表大会制度和共产党领导下的多党合作制度。同时要进一步加强政府体制中的民主集中制的制度建设,要不断增强基层政权和基层组织的政治活力,以利充分发挥人民群众的积极性。通过政治体制改革,逐步形成决策科学、法制完备、工作高效、管理民主的现代化型的社会政治运行机制。

我国县域政治发展,就是在这一总的目标下开展的。在县域,权力过分集中,家长制十分普遍,人民群众政治参与活动很缺乏。政治生活领域,有形无形受到传统乡土政治文化、习惯心理的影响。要解决县域政治发展中现代化问题,不能不开展有关的政治理论研究。

把我国县域区划作为相对独立的社会政治发展的实体进行研究,掌握其特点和发展规律将为党制订地方政治发展规划提供科学的理论依据。同时,我国县级行政区划的基本特点,也为进行这种研究提供了可能。第一,我国县制建立有悠久的历史,从先秦推行郡县制以来的两千多年的历史变迁中,形成了政治和经济的独特性,成为维护中央统一的社会组织基础

和基本的行政单元；第二、县的建制在经济和政治上具有超稳定性，历代王朝几经变换，中间的行政层次多次更改，唯独县从古至今，均为历届中央政府所采用，县制的悠久历史，在经济、政治、文化以及地理位置等方面都相对独立地发展着自己的特色，呈现着县级区划范围内的共同发展规律；第三、从历史上看，县以少数城镇为中心，以广大农村为依托，人们以农业和个体手工业结合从事自给自足的地方农业经济，形成了商品经济极不发展，社会封闭，组织结构分散和政治上割据的特点；第四、县域地广、人多，城乡兼具，工、农、商、学结合，组成了一个各方俱全的小社会。县的社会、经济、政治功能齐全，成为中国社会的细胞和政治、经济、文化自我运行的实体。因而县域政治发展具有相对独立存在的形式；第五，县域经济、政治、文化的状况，经过达40年的社会主义建设和改造，发生了历史性的变化。但是，就目前的实际社会情况看，农村生产力水平仍然低下，以手工劳动为主的小生产方式仍在广大的范围内延袭，商品经济很不发展，文化教育落后。历史形成的格局没有根本改变，和城市的发展变化比较，旧的历史残存和陈旧的传统更多。也正因为如此，县域政治发展理论，就具有特定内容和特殊规律性需要人们加以探讨。

## 二

县域政治发展中的矛盾分析，是我们研究的起点。总的说，在县辖区域，社会发展水平的低下和陈旧的传统政治影响，与社会主义现代化建设中民主政治的发展之间，存在十分突出的矛盾。10年改革、开放，大大促进了社会和人们对社会主义民主政治的普遍需求。这股时代的春风也吹进了广大的农村，农民的现代化民主意识增强了。特别是在沿海开放地区的农村，社会发展和变化迅速，为县域政治发展增添了推动力，使县域政治变革出现了新的形势。

这种新形势的重要表现，就是县域政治发展中的诸矛盾更加突出起来。

一、过分集权与县域自主发展的矛盾。实行中央集权体制，是我国政治历史的一大传统，几千年来起着保障国家统一、民族团结的作用。县作为地方一级的行政层次，在历史上实际上是中央政府的从属物。但是，由于一些特定的历史条件，又使我国的县存在着特殊自我运转机能。这是因为，历代封建政权，对县的直接管辖，主要集中在领土、主权、税收、建制、官吏委任等方面。地方的其他，中央很少过问。加上县域社会的封闭性和分散性，乡村受着宗法式的家族统治，县依赖自然经济基础逐步形成了某些自我运行的功能，似乎有了一种特殊的“自治权”和“独立性”。正如马克思在分析东方专制制度特点时所指出的，从远古以来，这里的居民就生活在这种简单的地方自治的形式下，人们对中央统治者的更迭漠不关心。也正是有了这种特殊的“自治”，使在中央与地方权力分配上的矛盾得到了一定程度的协调与缓和。新中国建立之发，经过对农业、手工业、和资本主义工商业的社会主义改造，在公有制和产品经济的基础上，建立起了高度集中的计划经济体制，因而强化了对农村的经济和行政的统一行政管理。特别是1958年以后一段时间，实行人民公社制度，党政合一，政社合一。采用行政手段实行直接控制，使县对上级和中央的从属性和依附性进一步增大，妨碍地方积极性的充分发挥，加深了过分集权与县的相对独立性之间的矛盾。党的十一届三中全会以后，贯彻改革、开放的总方针，在农村普遍实现了家庭联产承包制，乡（镇）建制得到了恢复和重建。农村多种经营和乡（镇）企业的发展，一定程度上改变了过去统的过死的局面。中央与地方的关系有所改善。但总的看，还没有从制度上、法制上根本解决问题。“一放就乱，一统就死”的状况仍在发生。

二、县域原有集中的体制与改革中建立的局部性的新体制之间的矛盾。30多年来，在产品经济基础上形成的政治体制，对县域行政统得过死，管的过宽，使之缺乏生机和活力。阶级斗争为纲，运动连续不断，家长制和宗族在农村顽固的传统，使县域行政权力日益强化。然而各项改革的深入，要求摆脱原有不适当的行政束缚。矛盾日趋明显。新的政治体制尚未系统建立，即使局部建立的某些新体制也不够成熟，原有体制必须继续沿用。县域行政运行产生了政治体制上“双轨制”格局。农民获得自主经营农、林、牧、副、渔、工、商等行业权利之后，又往往受市场形势的支配，忽视国家计划的完成。国家从全局出发，又需要通过县以更加强化的行政手段进行干预。新旧体制之间的摩擦加深。在管理上往往形成了该管的由于新制度不健全而无人管或无法管，有的可以由行业和单位自主经营而无须管的，又因利益关系，上级行政单位抓住不放，造成了过多的行政干预，“婆婆越来越多”。如何适应农村改革后农村商品经济的发展和生产自主经营的需要，建立具有活力的县级行政新体制，成为县域政治发展中急待解决的又一基本问题。

三、县域社会主义民主政治的发展与农村物质文化落后的现实之间的矛盾。比起解放前，我国农村确实是发生了翻天覆地的变化。但是，从走向现代化要求看，农村总的情况还很落后。生产力低下，大量手工劳动，劳动生产率很低，8亿农民搞饭吃的局面还没有改变；文化教育落后，大量文盲分布在农村；村落分散，交通不便；传播媒介薄弱，信息不灵；许多地方农村生活仍然是一家一户，日出而作，日入而息。这种状况，产生了作为国家和社会的主人翁地位与主人翁自身缺乏必要的政治参与能力和社会条件之间的矛盾。拿农村三年一届的人民代表的直接选举来说，由于居住分散，基层政务活动不多，互相缺乏了解，选举代表往往流于形式。在主客观条件的限制下，广大农民难于做到充分表达自己的政见和有效参与国家基层政权的管理；被选出的人民代表，因文化素质或各种环境的影响，其代表的作用也难于发挥。但是，我国社会主义现代化的进程，必将要求逐步改造这种局面。在今后一个相当长的时期，我们要在积极建设农村物质文化基础的同时，逐步健全农村社会主义民主机制，改善县域民主生活，以利于广大农民社会主义积极性的发挥。

四、发展和巩固工农联盟与干群关系紧张的矛盾。加强工农联盟是实现我国人民民主专政制度的重要基础。过去的革命和建设的年代，工农联盟是我们事业胜利的重要保证。当今，在实现一个中心、两个基本点的基本路线的过程中，农民仍然是最可靠的同盟军。但是，这些年，工农联盟的思想在一部分同志中间有所减弱，农村的一部分地区，干群关系比较紧张。在改革、开放时期，社会各阶层利益不断分化，各种矛盾复杂。县域各层干部，既是人民的利益代表者、服务者，又是党和国家政策的执行者。直接面向基层、面向广大群众，特别是广大农民群众，直接处于社会基层的政治和经济矛盾之中。如指导种植、收粮、派款、纳税、计划生育等，无不涉及到每家每户的切身利益。如果干部作风不正，水平不高、工作不细，政策掌握不稳，往往会形成群众与领导的对立。这几年，在部分基层干部中，以权谋私，贪污腐化较为严重的发生，极大地影响着党和政府在人民群众中的形象与威信，影响工农联盟的巩固。因此，在县域政治发展中，发扬党的密切联系群众、全心全意为人民服务的光荣传统，注意加强工农联盟，是农村政治生活中的重大课题。

五、法治与人治的矛盾。如果说，当今我国社会还没有完全成为一个具有现代化法制水准的社会，那么，在县域政治生活中，人治与法治矛盾更为突出。由于长期封建专制传统的影响，县域成为我国法制实施、法制观念最薄弱的社会层次。在我国法制工作总体有了加强的情况下，县级法制建设也有进展。但是，有法不依，执法不严，多数人不懂法，当

权者以言代法等不良现象，还相当普遍的存在。农村发生的许多社会问题，如土地、森林、婚姻、承包合同，水资源管理和利用以及社会治安等，缺乏严格的法制治理，依习惯从事多于依法办事。致于因执法水平低而判案不准常有发生，压案不办更是司空见惯。许多基层干部相信人治比法治见效。致使农村社会矛盾增多，引起群众的不满。一个社会的法治程度是衡量社会现代化、民主化的重要标尺，应该把法制建设作为县域政治发展的重要课题来抓。

### 三

县域政治发展，既然有其独立的领域，有其特定的矛盾，以及由此而产生的区域政治特点，那么探讨这一社会层次的政治活动的特点和规律，就具有战略的意义。所谓县政发展战略理论研究，即县域政治发展的全局性的理论、原则研究，包含有多方面的丰富内容。

第一、县域政治发展的战略目标，这是研究县政发展战略理论首先要解决的问题。我国的社会主义初级阶段是一个很长的历史时期，学者们估算大约需100年或者更长时间。县域政治发展，不能离开这个总的历史环境。我们认为，社会主义初级阶段，县政建设的主要目标，是完善宪法和地方政府组织法所规定的关于区域性民主制度，发展基层自治，增强政治活力，加强地方法规建设，巩固基层人民政权。具体来说，一是完善县、乡（镇）两级人民代表大会制度使其名符其实的成为人民的权力机关，表达大多数人民的意志，监督政府机关，广泛吸收人民参政；二是建设村民委员会，使其真正成为基层人民自治组织。县、乡政府要努力创造条件，帮助村民委员会开展工作，吸收广大村民参加村政建设；三是要改善县、乡两级人民政府的管理与服务，改进作风，提高效率，联系群众，为所辖区人民办实事。真正做好这三件事，是很不容易的。要有切实的规划和措施，要建立、健全各种必要的制度和法规，要开展对干部的教育和培训，还要努力提高群众、特别是农民群众的社会主义民主意识。

第二、在解决中央和地方权力分配关系的前提下，使县级地方权力地位得到法律的保护。继承历史传统，我们在全中国解放之后，政治体制实行了“中央集权”。在封建社会里，中央集权体制与封建专制主义是结合在一起的。这就常常在人们心目中产生一种误解，以为中央集权制度必然会产生专制独裁。其实不然，近代世界政治制度发展史已经证明，作为政体，中央集权可以是专制制，也可以是民主制。法国资产阶级革命以后，政体几经变动，最后采用了中央集权制。但它却发展成为现代发达资本主义国家的一种民主政治制度。我国解放后建立的社会主义的中央集权体制，所实行的是广大人民当家作主的社会主义民主型的中央集权制。它本质上高于资产阶级的民主集权制，当然不能同封建专制制度相提并论。但是，社会主义的民主集权制，却有一个中央与地方权力关系合理配置的问题。

关于我国中央与地方权力关系的基本原则，宪法作了规定，即实行民主集中制，给予地方各级政府一定的自治权。“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。在处理中央与地方的权力关系上，40年来的经验教训，存在两方面的问题，出现了“一统就死，一放就乱”的恶性循环。怎样才能做到统而不死，放而不乱呢？我们认为，一是要正确理解和掌握“民主集中制”原则，不能把民主集中制简单等同于“地方服从中央的原则”。地方服从中央，虽然是问题的主导方面，但决不是问题的全部。一个相当长的时期，正如邓小平所指出的：我们曾多次过分强调集中统一，过分强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。

过去在中央和地方之间，分过几次权，但都没有解决好。所以贯彻民主集中制原则还有另一方面的问题，即切实把该下放给地方的权给地方。这也是民主集中制原则所要求的和不可缺少的。认真实现宪法规定的既要实行中央统一领导，又要充分发挥地方的主动性、积极性的原则。二是要在总结贯彻执行民主集中制原则的基本经验教训的基础上，做到“中央有限集权，地方合理分权”，并使之制度化、法律化。制定专门的法律、法规把中央与地方的权力划分固定下来。具体解决中央应该统什么，地方权力范围是什么。用法律形式规定中央与地方权力分配，可以避免人治的干扰，中央既不随意收回地方应有的职权，地方也不随意乱用权力。使中央权力受到严格遵守，地方权力在法定范围内受到保护。

在正确处理中央与地方权力关系的前提下，县级权力的法律地位也需要明确规定。省、县权力关系，在高度集权的情况下是不甚明确的。这几年通过改革，县级人事权、财政权等方面有所扩大，但并不完整，也不稳定，更没有法律保障。这有一个关于县级“自治权”的法律含义到底是什么的问题？我们认为，县级“自治权”即有法律承认和保障的“地方合理分权”。县级政府不单纯是上级政府的派出机构。它应拥有实行相对独立的基本权力。所谓“合理分权”，一是指在不违反中央和上级总政策的前提下县级国家机构有独立决策县域重大政治、经济发展的功能与权限。使其较好地做到从本地实际出发，发挥本地优势，体现本地特色；二是县级国家机构的这种“自主权”必须有利于全国、全省事业发展的全局，并与之协调。

第三、实行县级内层国家机构的权力结构合理化。这是实施县政发展，增强县政活力的一大关键。县是直接面向社会、面向基层、面向广大人民群众，直接处理社会、经济、政治各种矛盾的一级行政单位，处在处理社会事务和执行国家职能的第一线。做到县级国家机构权力结构合理，对于加强和巩固地方政权建设有重大意义。首先，要把以党为领导核心的党、政、群、团之间关系理顺。既要确定党的领导地位，又要不使党包揽行政。党的领导作用主要表现在对县域重大事务的政治方向和路线、方针、政策的领导，带领全体党员在各自岗位上起模范、带头作用，以身作则贯彻党的路线、方针和政策。其次，加强县级人大在政权中的中心地位。县人大是县级人民的权力机关，是吸引和动员人民参政、管理国家事务基本形式。应成为县级人民权力的中心。党对人大不在于代替它去作些什么，而在于多为它的活动开展创造条件，推动人大积极履行自己的权力，发挥其职能作用。特别是要建设好县人大常务委员会。要发挥人民代表的作用，指导他们积极开展各种参政、议政活动，充分表达人民群众参政的欲望和要求。其三，县级政府机关，要按照精简、廉政、高效的原则，提高为人民办事的自觉性，发挥其行政职能作用。并在党和上级政府的领导下接受人大监督，完成人民代表大会所确定的各项行政任务。

总之，实现县级国家机构内层权力结构的合理，处理好相互关系，应该遵从坚持党的领导，坚持合理分工，实行民主与法制、廉政与高效、以及上级裁决和人民监督的原则。从而使其相互之间的关系得以协调。这些问题，需要在今后县级政治体制改革中创造经验，逐步加以解决。

第四、发展社会主义的县域政治文化，与实现县域民主政治建设的关系。一定社会的政治发展，与一定的社会政治文化有关。社会主义的民主政治建设，需要有社会主义的政治文化，因为人们在一定社会政治体系中生活和活动所形成的政治信仰、态度、感情以及价值观念，对社会的政治发展起着重要影响作用，社会的政治传统，民族感情、政治心理，社会公共舆论以及社会公众领袖的思想和风格，都会有形无形地对社会政治体系的建立与运行发生重要的作用。因此，应该重视研究县域政治文化的历史和现状，特点和规律及其与县政发展

的关系。

追溯我国县域政治文化的历史，它是传统政治文化的重要部分。我国传统政治文化不能不具两重性。强大的民族内聚力，反抗外来侵略、捍卫国家主权的传统，自信、自强、自主的精神，以及由此而形成的高度爱国感情和价值观念等，这些是我们的优秀的政治文化遗产，需要我们加以批判地继承的。但是，在历史的长河中形成的以儒家政治思想为主流，以专制集权为特征，以小生产自给自足的地方性的传统农业经济为基础的封闭式的封建政治文化，直到现在，在县域，特别是在广大的农村还发生着顽强的影响力。

解放40年来，农村经过社会主义改造和建设，社会主义性质的新的政治文化有了广泛传播，社会的政治面貌发生了质的变化。但是，浓厚的中国封建政治文化仍有相当深厚的基础。这自然是与目前整个农村的社会经济、文化发展水平有直接关系。由于我国农村生产还是以手工方式为主，生产力水平较低，以及由此而决定的家庭经营承包制，还没有能从根本上摆脱一家一户封闭式的地方农业经济的状态，为传统政治文化提供了存在和再生的社会条件，不少封建伦理观念、宗族家长制作风以及小生产政治心理仍然在一定程度上支配着人们的政治行为规范。

开展对县域政治文化发生、发展及其演变特征的研究，我们认为至少应包含如下一些内容：①中国县域政治文化的形成和特点；②中国宗族、家长制在封建社会政治控制中的作用及其对今天农村基层政权建设中的实际影响；③小生产政治文化的特点和农民政治心理特征及其对新一代农民成长的影响；④农村传统政治文化与社会主义政治文化形成的关系，如何对县域传统政治文化进行正确地批判与继承；⑤宗族、封建家长制的清除与农村民主政治的发展；⑥社会主义阶段发展农村商品经济与社会主义政治文化的形成；⑦中国农村传统政治文化对村民自治建设的影响；⑧农民新政治价值观念形成过程中对传统政治文化的优秀成份的吸收等。

研究农村政治文化，克服传统政治文化影响，增强农民现代化和民主化意识，是发展县域民主政治的一项战略任务。

第五、研究县域自身发展中的经济、政治、文化发展的不平衡性对县政发展进程的影响。由于地理、历史、民族、资源、交通、文化传统等方的重大差别，造成各县之间的政治、经济、文化发展的极大的不平衡性，特别是山区与平原，边陲与内地，东部、中部与西部、寒带与热带、粮棉区与林、牧区之间，生产水平、文化教育程度、物质文化生活水准几乎呈现着世纪性的区别。就是在一个比较发达省区内，县与县之间，一个县的这部分地区与那部分地区之间，经济、政治、文化发展水平上的差距也是很大的。比如浙江省的杭州、宁波、嘉兴三个地区1982年工农业总产值占全省的82.44%，人均工农业总产值为1742.47元。然而交通不便的丽水地区拥有的土地占全省的六分之一，工农业总产值只占全省的2.71%。经济发展不平衡所带来的政治、文化教育的不发达是显而易见的，这种不平衡性和重大差别，在短期内是很难根本改变的。我国的县根据社会发展程度的不同，可以分为低度发展、中度发展和较高度发展三个级次来加以区别对待。考虑到不同情况，县域政治发展在其目标和实施步骤上，要实行灵活多样的原则，分步骤有区别进行，不必强求一致。如何根据发展程度不同，进行科学地分类，又根据不同类别，确定不同的政治发展方针，这就需要深入调查、科学研究。我们在探讨县域政治发展战略理论时，不能不把这种社会发展的不平衡性，作为规划我国县政发展进程的重要出发点。

（本文责任编辑·杨小岩）