

从政治行政化走向善治的县域治理

——以江苏省泗阳县的“三项工程”为例

严新明 童星

(南京大学 政府管理学院, 江苏南京 210093)

[摘要] 本文以江苏省泗阳县的权力阳光运行、社会管理创新和社会风尚引领等“三项工程”实践为例,研究了从空间纵向看,作为国家政权的基础,县域政治具有政治行政化的特点;从空间横向看,作为政权联系社会的结点,县域政治运作中必须引入群众参与、监督,从而表现出治理的特点;再从空间纵横交错的角度看,自下而上的管理创新其目标指向在于落实上级的指示要求,其功能结果则会引发自上而下的体制改革和政策调整;最后提出从政治行政化走向善治的县域治理,为马克思关于国家与社会统一之思想提供了切实可行的办法和路径。

[关键词] “三项工程” 政治行政化 县域治理 管理创新

[作者简介] 严新明(1971-),南京大学政府管理学院副教授;童星(1948-),南京大学政府管理学院教授。

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-7672(2014)01-0089-07

改革开放 30 多年来,我国国民经济的发展成就和人民群众生活水平的显著提高举世瞩目。但在改革发展的过程中,经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设往往很难保持大体同步、相互协调。随着经济体制的变革、社会结构的变动、利益格局的调整、思想观念的变化,一些深层次社会矛盾和问题日益凸显。特别是一些深层次矛盾引发的行为失规、思想失信、心理失衡、道德失范等不良现象愈演愈烈,逐渐成为普遍性的社会问题,严重影响了社会的和谐稳定。

面对经济发展取得长足进步,群众物质生活水平大为提高,新的社会问题和社会矛盾也日益凸显的新形势,江苏省泗阳县大力推行权力阳光运行、社会管理创新、社会风尚引领等三项工程,为县域治理提供了宝贵的经验。

一、泗阳县“三项工程”简介

作为县域领导权的执掌者,中共泗阳县委、泗阳县人民政府于 2011 年 12 月 16 日颁发了《关于实施权力阳光运行工程的意见(试行)》、《关于实施社会管理创新工程的意见》、《关于实施社会风尚引领工程的指导意见(试行)》。泗阳县委对“三项工程”高度重视,由县纪委、县委政法委和县委宣传部分别牵头,相关单位共同参与,积极引导、推进“三项工程”的实施。

1. 权力阳光运行工程

泗阳县坚持以人为本、执政为民,坚持围绕中心、服务大局,按照《中共中央办公厅、国务院办公厅关于深化政务公开加强政务服务的意见》和国务院深入推进行政审批制度改革工作会议精

神,以及《江苏省政府办公厅关于全面推行服务承诺制首问负责制和限时办结制的实施意见》要求,在全面清理行政职权、制定工作规程的基础上,依托电子政务和网络技术手段,规范和固化行政权力运作流程,重点在行政审批、政务公开、效能建设、创新服务、科学监管、廉政风险防范等方面取得新突破。初步建立起决策权、执行权和监督权既相互制约、又相互协调的公开透明运行机制,实现行政权力运行数据化、流程标准化、办公网络化、信息公开化,取得了明显的成效:一是解决了“清权、确权、减权、用权”问题;二是解决了“效权”问题;三是解决了“明权、议权、决权”问题;四是解决了“督权、管权”问题;五是解决了“廉权”问题。

权力阳光运行工程的具体内容包括以下五项:(1)政务公开透明工程;(2)行政审批制度改革与创新工程;(3)机关效能提升工程;(4)行政监察网络化工程;(5)廉政风险防范工程。

权力阳光运行工程最具体、最集中的成果就是泗阳县行政服务中心。为打造阳光政府、透明政府、高效政府,泗阳县委、县政府按照“全国有名,江苏一流”的高目标定位,建成了4万平方米的县行政服务中心,中心现有进驻单位45家,服务窗口110个,工作人员146名,进驻项目298项。在全省率先推行行政审批“三集中、三到位”改革工作,全面推行首问负责制、服务承诺制、限时办结制的工作模式,所有行政审批项目按照“能简就简,能并就并”的原则,重新梳理、再造流程,实行“一个窗口受理、一个窗口收费、一个窗口出件”的一站式服务。县纪委、监察局向县行政服务中心派驻监察室,运用实时影像监控、双屏显示、一事一评、电子政务网络等先进的电子监察平台,对进驻窗口执行特别授权、超时默认、缺位默认等“七项制度”、“七事公开”、“七件管理”的执行情况进行全方位、全过程的监察。该中心在2011年10月荣获国家标准局评定的“国家级行政服务标准化示范单位”,同年11月又荣获江苏省质量奖,2012年底荣获“宿迁市市长质量奖”等荣誉称号。

2. 社会管理创新工程

在我国,社会管理作为一个独立的概念形成于20世纪80年代初。一般而言,对社会管理有狭义和

广义两种理解。在狭义上,社会管理是政府对社会公共事务中除政治事务和经济事务之外的其他事务的管理与治理;在广义上,社会管理主要是政府和社会组织对社会生活、社会观念、社会事业、社会制度等各环节的组织、协调、服务、监督和控制。泗阳县社会管理创新工程体现出广义社会管理的特点,包括以下九项工作重点:(1)健全治安防控体系;(2)深化法治泗阳建设;(3)化解社会矛盾纠纷;(4)强化特殊人群管理;(5)加强网络安全管理;(6)着力夯实基层基础;(7)整合网络问政平台;(8)完善公共服务体系;(9)推进民生保障工程。

2012年以来,泗阳县社会管理创新工程在“平安泗阳建设”、“法治泗阳建设”方面放大了社会管理创新品牌效应,到2013年中期,全县登记在册治安志愿者达9625人。通过创新矛盾化解机制,强化“一综多专”信访机制、重点项目风险评估机制、领导定期接访机制,不断增加社会和谐因素,创新社会管理服务功能,包括对特殊人群服务管控、网络虚拟社会管理等,全面提升社会管理创新工作水平;创新社会管理“平台”建设,全力保障社会管理创新规范运行。

3. 社会风尚引领工程

泗阳县较早认识到精神文明建设的重要意义,特别是近年来大力推进社会风尚引领工程,通过不懈的努力,在社会风尚引领、社会道德建设、社会文明提升等方面取得了很大成效。泗阳县社会风尚引领工程包括十项主要内容:(1)用社会主义核心价值体系建设引领良好社会风尚;(2)用先进文化培育良好社会风尚;(3)用健康心态调适良好社会风尚;(4)用健康生活方式推动良好社会风尚;(5)用公民意识推进良好社会风尚;(6)用精神文明创建促进良好社会风尚;(7)用正确舆论引导良好社会风尚;(8)用征信建设塑造良好社会风尚;(9)用制度机制保证良好社会风尚;(10)用经济发展保障良好社会风尚。

泗阳县通过开展社会风尚引领工程建设,在道德典型培育工作中积极探索,先后推出一大批体现泗阳精神、彰显时代价值的先进人物,其中有“全国见义勇为模范”朱士领,“孝老爱亲中国好人”曹凤香,“诚实守信中国好人”左臣、吴品

立,“见义勇为中国好人”朱士领、张洪,“助人为乐中国好人”周成学等。在 2007 年至今的连续三届江苏道德模范评选中,泗阳县有 2 人当选 4 人次荣获提名奖。各级各类道德典型中频现泗阳人面孔,形成了备受关注的“泗阳好人现象”。为集中展示道德建设丰硕成果,泗阳县从 2009 年起举办了各类先进道德典型评选表彰活动,先后评选出“泗阳县道德模范”6 名、“泗阳好人”10 名、“感动泗阳人物”10 名、“十佳师德标兵”30 名、“十佳文明新市民”30 名、“美德农民”100 名、“美满家庭”100 户、“美德少年”200 名、“文明小公民”200 名。为了充分发挥道德模范的示范引领作用,泗阳县重点构建了“选树、宣传、关爱三措并举”的道德典型培育机制,引领积聚社会文明正能量。

二、空间纵向考察:县域政治行政化

古训道:“郡县治,天下安。”已经存在了 2000 多年的中国县制是世界上最悠久、也是一直沿用至今的地方政府体制。这是中国政治制度相较于其他国家政治制度的一个重要差别,也是支持中国政治统一的基础性制度。无论是古代社会中的“政不下县”,还是近代强调地方自治的新县制改革,抑或是当代县域管理的党政结构,县这一政权层级都拥有完整的国家管理和控制功能,以及相应的组织安排、工具手段。相对于中央来说,县是最完整的微观国家,相对于社会来说,县又是离其最近的现实国家。在当代中国的政治体制中,县政仍然是连接国家和社会、城市和农村、中央领导和地方治理的“接点”,是直接面对民众、服务民众的功能完备的基层政府。由于当下中国农民缺乏乡村基层政权和基层组织网络的庇护,县级地方政权的权威象征更加凸显,其权力指向更加直接面对民众;同时,其政治责任心更加突出,也会将矛盾直接聚焦于县政。另一方面,县政还是权力运作与权力监督的“接点”,是国家权力监督体系中的“末梢”。由于县政权力缺乏必要的监督,很容易失控,从而引发县级官员与民争利,以权谋私,随意执法,甚至违法枉法,引发、积累和激化社会矛盾,如遇特殊事件,则很容易激发群体性事件。

改革开放以来,农业和农村经济虽然得到了长

足发展,但以工业化、市场化、城市化为中心的现代化发展战略,导致工农、城乡经济发展的不平衡,激发了各种社会矛盾,这在连接城乡、兼有工农的县域得到比较集中的体现。一般来说,受各种因素的制约,县级政府不仅没有足够的能力提供安全服务、社会公正等公共产品以缓和并化解矛盾,反而常常发现自己尴尬地成为矛盾的焦点,县域政治和经济在中国总体制度安排上存在着被边缘化的趋势。

在社会公众渴求增加财富的背景下,官方的经济增长逻辑普遍化为社会的要求,并从道德层面消除了一些社会群体对具体的经济增长政策措施带来的消极后果的抵抗。由于经济发展已经成为党的意志、国家目标和社会共识,所以在经济发展问题上,县级政权无论在体制内还是社会中都获得了足够大的空间。这就必须重新思考如何恢复县域政权内部结构的平衡,以及在经济增长的同时推动县域社会和文化的发展。前者需要回到现有的宪法框架下,恢复和强化县域政权各组成部分法定的功能,并加强其间的协调;后者则需要为县域内公民社会和公共文化的发展创造条件。这是一个法治与民主同步推进的过程,也是重新思考“郡县治,天下安”这一古训含义的现实背景。

“政治”一词很容易让我们联想到党和国家的决策和行为,但“政治”在县域治理中具有非常明显的“政治行政化”特点。所谓“政治行政化”,是指县域政治中履行自上而下的执行功能、自下而上的表达功能的机构和行动,都被整合进了行政过程之中,对县域政治结构进行非制度化的行政整合。中国共产党的执政理念是人民民主,人民代表大会制度及民主集中制的组织原则就是这种理

笔者调研的泗阳历史悠久,至今已有县级建制 2233 年,西汉时期曾两度封王,史称“泗水国”,前后历时 134 年。

杨雪冬:《县域政权改革的逻辑》,《探索与争鸣》2009 年第 11 期。

徐勇:《接点政治:农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2009 年第 6 期。

郑永年:《中国政治改革要从县政开始》,《公法评论网》<http://hgw051095.chinaw3.com/html/gongfazhuanti/zhengfaxi/20090603/442.html>。

念的集中体现,这套制度本身是专业化、技术化的,权力的监督制约内涵着现代制度理念和制度设计。县级政治体系基本上是对上一层级的复制,它是职能和机构最完备并拥有一定管辖层级的底层政治系统,党委、政府、人大、政协所谓“四套班子”构成了一个完整的政治系统。根据《地方组织法》的规定,县人民代表大会由当地居民直接选举产生,是最高权力机构,在人大闭会期间设置了常设机构——县人大常委会;县政府作为地方国家行政机关,是同级人民代表大会的执行机关,由它产生,对它负责,并受它监督;县政协的职能主要是政治协商、民主监督、参政议政;地方党委拥有领导权,主要实施政治、思想和组织领导。可见,县级政治系统呈现典型的科层结构。在“四套班子”中,县委、县政府处于核心的和主导地位,并在实际上主要接受上级党委、上级政府的领导和监督。党和国家的决策和行为,都通过县委、县政府的一整套行政运作得以在县域范围内实现。

在县域治理中,政治运作通常采用“政治行政化动员”模式。所谓“政治行政化动员”,其突出表现并不在于对社会精英的吸纳,而是在政治精英和政治机构内部实施政治行政化的治理策略和模式。通过任务分解,行政工作和党务工作混合,党委、政府、人大、政协全部参与到县域行政工作中。县域核心行动者以成立各种领导小组为组织策略,以任务分解、目标管理为工具,以开展活动为实施办法,以向各乡镇、各单位、各部门的渗透方式,将全部的政治精英和政治机构都动员到行政过程中,对县域进行非制度化的行政整合。通过这种政治行政化动员模式,将国家和执政党的政治理念、宏观目标、社会承诺落到实处。

泗阳县的权力阳光运行、社会管理创新和社会风尚引领等三项工程,为我们展示了县域政治行政化的基本特点:

(1)权力阳光运行工程的措施保障。泗阳县委书记带头承诺:“从2012年1月1日起实行‘四个一律’,即县委常委会、政府常务会、政府全体(扩大)会、人大常委会、政协常委会等各类会议,县委、县政府及两办文件制定,重大决策、重大事项的出台,以及重点工程、重点项目的实施,除涉及秘密要

求的,一律要征求意见,一律要对外公开。”为了加强对权力阳光运行工程的组织领导,泗阳县成立了权力阳光运行工程指挥部,由县纪委书记任指挥;指挥部下设办公室,由县监察局局长任主任,地点设在县纪委,具体负责权力阳光运行工程的指导、协调、监督和文件、法规的制定等工作。各乡镇、各部门、各单位也都充分认识到行政权力公开透明运行的重要性和必要性,切实加强组织领导,列入重要议事日程,建立相应工作机制,及时解决工作中遇到的问题,真正将此项工作落到实处。

(2)社会管理创新工程的措施保障。根据中央的精神,泗阳县委决定将“泗阳县社会治安综合治理委员会”更名为“泗阳县社会管理综合治理委员会”,下设“泗阳县社会管理服务中心”,委员会和中心的主任均由县委常委、政法委书记兼任。在经费保障方面,按照每年不低于50万元的标准将社会管理综合治理工作经费列入县财政预算,并及时拨付到位;各乡镇每年按照辖区人口不少于2元/人的标准列入预算,并安排到位。

(3)社会风尚引领工程的措施保障。泗阳县委成立良好社会风尚引领工程指挥部,由县委常委、宣传部部长任指挥。县财政每年拨付专款作为良好社会风尚引领工程经费。实行“党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责、社会共同参与”的领导体制和工作机制。

三、空间横向考察:县域治理现雏形

联合国下属的全球治理委员会在1995年发布了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,对治理作了明确的界定:治理是各种公的或私的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则(这就是人们所说的“法”——笔者注),也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排(这就是人们所说的“理”和“情”

樊红敏:《政治行政化:县域治理的结构化逻辑》,《经济社会体制比较》2013年第1期。

——笔者注)。它有四个特征:(1)治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;(2)治理过程的基础不是控制,而是协调;(3)治理既涉及公共部门,也包括私人部门;(4)治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。泗阳县的“三项工程”在空间横向上体现出群众参与、监督的治理特征。

作为国家政权的基础,县域政治必然呈现出政治行政化的特征;但作为政权联系社会的“接点”,县域政治运作又离不开群众的参与,并受到群众的监督。泗阳县在实施“三项工程”的建设中,始终重视强化监督检查。各乡镇、各部门、各单位都把实施权力阳光运行工程作为机关作风建设的重要方面,广泛听取社会各方面的意见和建议,不断改进工作作风,提高工作效率。县实施权力阳光运行工程指挥部及其办公室,会同督查办强化监督检查,每月定期向县委、县政府和社会公众通报检查结果,表扬先进,并督促整改问题、追究相关单位和责任人。他们积极探索建立考核测评体系,借鉴其他测评体系,结合县域实际,制定科学合理、可操作的社会管理和社会风尚测评体系,在认真测评的基础上,奖优罚劣。在依靠政治组织体系做好内部检查、同体监督的同时,泗阳县在“三项工程”运行中也积极引入了公众民主参与和监督。

公众参与又称为公共参与、公民参与,是指公民通过一定的渠道,参与或影响公共政策或公共事务的行动过程。公民参与权力阳光运行、社会管理创新、社会风尚引领三项工程,就是指公民在县域管理创新过程中表达自己的思想、意愿和价值取向,从而影响县域管理创新过程和公共部门行为的活动。公民参与是县域管理创新有效运行的基础性因素,公民参与县域管理创新能够有效防止公共权力异化,有利于优化政府管理和公共政策,提高管理效率;同时也能够培养公民意识,提升公民公共责任感和社会文明程度,保证公民权利的实现。

泗阳县组织“两代表一委员”和政风行风监督员进行巡视检查,对机关效能建设中出现的苗头性、倾向性问题,及时提出整改建议;对问题严重的,坚决按有关规定予以处理。先后共组织300多名群众参与“效能泗阳·政风行风热线”、“12345政府服务热线”、“泗阳民意网络直通车”、“杨树

人家”、“1890(取‘一拨就灵’的谐音)民生直通车”等多种平台问责活动,行使他们的问责权力,严格按照规定要求处理反馈群众咨询、投诉和建议。县委书记一再要求:“拓展社会监督范围。充分发挥人大、司法、媒体和社会各界的监督作用,探索群众参与监督机制,不断完善民主监督、民主评议制度。要进一步拓展网络监督平台,广泛征求服务对象意见,积极受理网上投诉举报。”

改革开放以前,我国尽管没有“社会管理”的概念,但通过“单位制”(即城市的机关、企业、事业单位和农村人民公社)仍然有效地实施着对社会的管理,只不过付出了巨大的代价——窒息了社会的活力。改革开放以来,随着一步步的“放开搞活”,社会活力极大地迸发出来,不过在这一过程中,人民公社解散了,企业经过多轮改革,也由原先的“单位”变成了现今的市场经济独立主体,农民和企业员工由“单位人”变成了“社会人”。然而,社会组织发育的严重滞后和社会管理的相对薄弱,使得众多“社会人”成了疏离孤独的“原子”。面对这种状况,加强和创新社会管理便成了各级各界的共识和关注的焦点,也理所当然地跻身于泗阳县的“三项工程”之中。在社会管理队伍建设方面,实行群专结合,广泛深入地推进“平安先锋”、“红袖标”和治安志愿者活动,着力拓展人人参与的群防群治网络,加快实现村居综治、治保、民调等“五功能合一”,推动形成社会化防治的良好氛围。这一过程已呈现出政府主导的“社会管理”向多元主体共治的“社会治理”转变之端倪。

四、空间纵横交错的考察:创新、落实与改革、调整

人们常说,“中央的‘经’是好的,却被下面的歪嘴和尚给念歪了”。确实,党的十一届三中全会以来,中央的执政理念、宏观目标、指导方针、路线政策基本上都是正确的,“中国特色社会主义

The Commission on Global Governance: Our Global Neighborhood. Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.2-3.
泗阳县系全国最大的杨树种植和加工生产基地,故取此名。

义”、“三个代表”、“科学发展观”以及十八大以来的一系列重大决策等等都深得人心,然而如何将其落实到各个地方、各个基层,最大程度地减少“歪嘴和尚”,却并非易事。一方面,要和中央保持一致;另一方面,又要一切从实际出发。这两个要求本身之间就存在一定的张力。面对这一张力,从中央而言,必须坚持“从群众中来,到群众中去”,体察民情,代表民意,集中民智,谋取民利;从地方特别是县域而言,则需要通过管理创新,一方面将中央的精神“落到实处”,另一方面为中央的体制改革和政策调整做出贡献。

泗阳县的“三项工程”本身就是一种管理创新,其目标指向就是将中央的精神“落到实处”,体现出一种浓厚的“落实文化”。例如,县行政服务中心的建设“落实”了“以人为本”的原则,也落实了政府由管制型向服务型的转变;行政监察网络的建设“落实”了“将权力关进笼子”的设想;基层社会管理服务中心的建设“落实”了加强和创新社会管理的要求;“选树、宣传、关爱三措并举”的道德典型培育机制“落实”了社会主义核心价值观体系和精神文明建设,等等。也就是说,他们的管理创新不是追求标新立异、搞“花架子”、“为创新而创新”,而是为了“落到实处”、拒绝空谈。

“三项工程”作为县域治理的一种创新,就全国范围而言,属于自下而上性质的。然而这种自下而上的管理创新,对于国家自上而下的体制改革和政策调整具有积极的意义。因为,自下而上的一事创新的连锁化、一时创新的持续化、一地创新的普遍化,汇集起来就成了自上而下的体制改革和政策调整。我们热切地期盼,泗阳县能从“三项工程”建设中进一步提炼出具有辐射性(而非内敛性)、持续性(而非“烟花”型)、普遍性(而非“孤岛”式)的经验,为更大范围内的体制改革和政策调整做出新贡献。

五、期待中的县域善治化

实现县域善治,不仅需要强化基层国家权力,也要注意基层国家权力的自我规范与自我监督。对于这个问题,一些地方作了一些改革创新,如党内民主、行政三分制等比较好的探索,这对我们做好基层国家权力的自我规范具有重要启示。从治理

的内在特征来看,实现县域善治,还要发挥其他治理主体的作用,注重依靠基层社会的力量。第一,搞好基层群众自治,发展基层社会力量;第二,发展基层“协商民主”,培养基层民众的参政议政能力;第三,发展基层非政府组织,提升基层社会关联。

在县域治理过程中,县级政权作为国家权力在基层社会的延伸,其力量正处于不断强化的过程中,这是我国现阶段经济社会发展的现实需要。社会组织的发展和治理理论的兴起,又使得社会力量受到高度重视,很多人开始强调国家与社会的相互依赖、相互合作和相互增权。因此,县域治理需要解决这样的问题:一方面,中央国家权力强化对基层国家权力的管理,期待基层国家权力在县域治理中的有效性发挥;另一方面,基层社会面对不断强化的基层国家权力也不能束手无策,必须通过各种形式的创新来提高自身力量,加强对基层国家权力的制约和监督。泗阳县“三项工程”的建设很好地体现了基层国家权力的自我约束,体现了由基层国家权力培育的社会约束和监督主体开始走上舞台并发挥一定的作用,也体现了基层国家权力与基层社会力量的良性互动。从中,我们能够发现县域善治的雏形。

泗阳县在提升群众自组织能力方面做了很多工作,如开展助学关爱行动,“林中凤凰”教育基金、“希望工程”、“春蕾计划”、“金秋助学”等共资助1200余名贫困学生,大学生村官与留守儿童结对帮扶,城乡29所小学留守儿童与志愿者免费同观数字电影等。2013年2月起,城乡联动开展“学习雷锋好榜样·引领文明新风尚”社会志愿服务,3万多名志愿者参与便民服务、文明交通、洁净家园、敬老爱老等“四大”行动,30多家文明单位、160名志愿者常年坚持每周六在32个交通路口开展文明交通劝导行动,24支志愿服务队经常走进城乡敬老院志愿服务基地,为4700多名孤寡老人和空巢老人送温暖,推动志愿服务从“临时活动”向“常态行动”转变。培育形成了泗阳社区网

马宝成:《实现县域善治需要发挥多元治理主体的作用》,《探索与争鸣》2009年第11期。

络义工、春晖爱心助学群、同城会微博群、爱心联盟志愿者等 4 支社会爱心网络志愿队伍, 常态开展各类爱心志愿服务活动, 努力让志愿服务从政府主导、行政推动发展为社会和政府的“激情互动”, 从而形成市民群众踊跃参与的“全城联动”。

六、余论 :国家与社会统一的当前路径

在马克思生活的年代, 现代意义上的经济(市场经济)、政治(现代国家)与社会(市民社会)正处于形成时期。马克思通过总结巴黎公社革命经验, 提出把国家权力还给社会的思想, 一方面是

指要打碎资产阶级国家机器, 建立无产阶级的政权, 消除阶级统治, 恢复共和国的“社会”本质; 另一方面是指国家各项职能回归社会, 扩大社会自治权, 最广泛地吸引人民群众参加国家管理, 最终实现国家自行消亡的历史条件。马克思认为, 国家和社会的统一是一个漫长的历史过程, 在这个过程中, 无产阶级将不得不利用国家的力量来促使国家的自行消亡。县域治理从政治行政化走向善治化, 应当就是马克思所探讨的处理国家与社会关系在当前比较切实可行的办法和路径。

(责任编辑 :肖舟)

County Governance: Changing from the Administrative Politicalization to Good Governance: A Case of “Three Programs” in Jiangsu Siyang

YAN Xinming, TONG Xing

Abstract: “Three programs” refers to “Government power operating under the sunshine”, “Social management innovation”, and “Social trends leading”. This article demonstrates that from the vertical perspective, as the basis of the state power, the county governance has the characteristics of administrative politicalization; from the horizontal perspective, as the junction point of the government and society, the masses must participate in the county governance, which indicates the characteristics of governance. Then from the perspective of space criss-cross, bottom-up management innovation lies in the implementation of its targeting instructions from their superiors requirements, the functional outcome may cause top-down system reform and policy adjustments. In the end, the article points out that county governance need to change from the administrative politicalization to good governance, providing a practical way for implementing “the unity of the country and society idea” of Marx.

Key words: “three programs”, administrative politicalization, county governance, management innovation

(上接第 72 页)

A Research of Land Expropriation Compensation under Rural-Urban Land Conversion :An analysis Based on Dynamic Panel Model

ZHANG Zhichao, WU Xiaozhong

Abstract: In order to improve the relationship between revenue distributions of land expropriation and protect farmers' rights and interests, this paper analyzes the short-term and long-term dynamic land expropriation compensation of farmers in consideration of natural, production and economic conditions based on theories of dynamic mechanism of land expropriation compensation and output multiplier method. It shows that good natural, production conditions and increasing GDP per capita and fiscal agriculture expenditure of economic conditions could increase land expropriation compensation of farmers, while urban-rural income gap and fixed assets investment reflecting urbanization restrain it. Moreover, land expropriation compensation along with rural-urban land conversion increases in short term but decreases in long term under the control of the conditions of nature, production and economy, which cuts off farmers' long-term access to the land added value. So it should reform the current land expropriation and compensation system and land market price mechanism to increase farmers' land expropriation compensation income space.

Key words: rural-urban land conversion, urbanization, land expropriation compensation, dynamic panel model