

村民自治中的政府与社会

董雪兵¹, 余逊达²

(1. 浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310027 2. 浙江大学 政治学与行政管理系, 浙江 杭州 310027)

[摘 要] 一个民主、宪政的现代化国家必定有一个强大的、多元的、享有高度自治权力的公民社会(市民社会)。二十年来中国村民自治的实践,是政府与社会良性互动(共同行动)的过程。中国农村基层社会的国家权力(主要指行政权力)与社会自治权的界定,以及基层农村国家权力运作方式的调整,对于解决现今村民自治中存在的问题及理解当代中国国家与社会关系具有重要意义。

[关键词] 村民自治;政府;社会;权力

[中图分类号] D621 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2001)04-0154-07

Government and Community in China's Village Autonomy

DONG Xue-bing¹, YU Xun-da²

(1. College of Economics, Zhejiang University, Hangzhou, 310027, China;

2. Department of Politics and Administrative Management, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: A modern country with democratic constitution must have a dynamic pluralistic civil society that enjoys high autonomy. The practice of village economy in China in the last two decades was a process of mutually benefiting complementary activities between government and communities. A clear definition of the government administrative power(including its ways of functioning)at its most fundamental level and the autonomous rights of the village community is crucial to the settlement of the many problems existing in today's village autonomy and to the understanding of the government-community relations in modern China.

Key words: village autonomy; government; community; social power

一、引 言

中国村民自治运动发端于改革开放之初,村民自治发展的 20 年,正是中国社会逐步步出计划社会、发生剧烈变迁的 20 年。可以说,20 年社会转型期中国家与社会的内部结构机制、两者之间关系的演化,均可在村民自治中略见一斑。中国正在培植发展一个民主的、市场的“公民社会”;“公民社会”应当是一个多元的、独立的,在一定程度上可与国家政府抗衡的社会。但是从我国目前的实际情况来讲,由于来自市场的、社会的力量还相当弱小,市场运行所需要的必要规则还没有完全形成,以及各种无序现象的存在等等,阻碍了市场经济秩序的发展和自由社会规则的建立。这就要求政府发挥强有力的作用。这是一种客观的需要。但是,政府对市场、社会的介入往往容易阻碍、破坏市场、社会的健康成长,因为公民社会及市场经济的形成与发展并不取决于政府单方面的建构和积极行动,它们在本质上毋宁是社会的自由状态下自主选择的结果,政府的行动惟有遵守社会的规则才能是有助益的,才能发挥巨大作用。任何自命不凡的构建都将对市场及社会的健康运作和

[收稿日期] 2000-11-19

[作者简介] 1. 董雪兵(1974-),男,浙江安吉人,浙江大学经济学院助理研究员,现主要从事法与经济学理论、电子商务研究;

2. 余逊达(1956-),男,江苏盐城人,浙江大学法学院政治学与行政管理系教授,现主要从事政治发展理论与治理理论研究。

发展构成威胁。这既需要政府强有力的参与作用,又必须让政府成为一个“遵守规则”的参与者,正是中国社会转型时期的两难困境。因为转型时期的中国仍然处于“强国家、弱社会”的格局之中,社会的孱弱难以对政府的行为形成有效制衡,政府是否遵守市场与社会的规则在很大程度上取决于政府的自律。

这也正是中国村民自治化进程中的难题。一方面,村民自治的健康发展离不开政府强有力的指导和推进作用;另一方面,在农村社会自主性不强、实力弱小的情况下,过多的政府行为又会使农村社会对政府产生依赖,阻碍农村社会自主性的自发增长;另外,在目前的社会背景下,大规模的政府行为中不可避免地存在着政府对社会自治领域的吞噬和侵扰现象以及政府的强制命令对社会自身调整机制的破坏的现象。而目前村民自治健康发展最大的障碍恰恰在于基层行政权过于强大,压制、破坏了村民自治组织的壮大成长。笔者认为,尽管20年来国家权力已经在很大程度上撤出了基层农村社会,但是,这种有限的撤出仍然没有赋予农村社会足够的自由。中国农村村民自治制度法制化、农村社会现代化转型的根本出路在于:基层行政权运作范围的根本性调整,运作方式的根本性转变以及国家立法指导思想的根本转变,彻底转向充分尊重、吸收和利用社会内部产生的行为规则式的立法。

二、调整行政权运作范围,转变运作方式

在计划社会,国家行政权的运作范围可谓囊括一切,由于社会失去自主性完全被政治国家所吞噬,纯粹的社会事务并不存在。国家行政权对所有社会事务的支配和影响,在中国农村是通过人民公社、生产队的层层控制,来完成对经济生产、社会生活乃至人们的思想、言论的完全支配的。国家行政权的运作方式十分简单,命令与服从关系存在于社会生活的方方面面。

实行村民自治即意味着国家行政权从基层农村社会的撤出,村级以下的事务均属村民委员会的自我管理范围,国家行政权在农村社会的运作范围明显缩小。从应然的角度说,基层乡、镇一级的人民政府的职权范围仅限于对公共事务的管理与协调,如计划生育、交公粮、维护治安、发展公益事业等。基层政权以往的那种简单的行政命令式的运作方式亦将多元化,行政指导、行政契约、协商制度应当成为基层政府与村民自治组织交往的主要方式。现行立法也对基层行政权与村民自治组织的关系进行了定位,《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条规定:“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”与之前的试行条例相比较,特别强调了乡、民族乡、镇的人民政府不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

但是在实践中,却屡屡出现乡镇行政对村民自治组织的侵权行为,从而使《中华人民共和国村民委员会组织法》在这一点上成为一种形式化的规定。

这种侵权行为不仅表现在行政权超越其权限范围,对村民自治事务的越俎代庖,而且更体现为传统的命令与服从的工作方式的泛滥,使得村民们的自我管理、自我服务、自我监督的民主自治机制无从谈起。这正是村民自治中主要症结所在。笔者以为,欲真正理顺基层行政权与村民自治权的关系,实现其运作范围、运作方式的根本转变,必须先理论上,进而在立法上对两者进行精确的界定。

(一) 村民自治权与基层行政权的界定

基层行政权的机构功能运转主要体现在乡政权上,特别是体现在乡政府职能上,从乡级政治事

务、行政事务和经济事务的管理方面,都突出政府管理职能,表现为国家意志;村民自治权的机构(村委会)的功能运转主要体现在对村域事务在自治基础上的具体管理,以自治权力为轴心运转。应该说,两者的手段不同,但目标是一致的,形成一种职能互补关系。“乡政”有利于政府职能和政令的上下衔接,减少“梗阻”;“村治”有利于适应农村村域生产方式的现实状况,调动农民的生产积极性。它实际上担负着双重职能,一是在履行乡人民政府下达的基层行政事务职能时,成为政府职能的“代理人”,向村民宣传党和政府的路线、方针、政策,贯彻执行本乡人民政府为实施党的方针、政策所采取的行政措施,按照乡人民政府的要求按时完成所布置的各项任务,及时向乡人民政府反映和汇报在执行政策和行政措施中的问题及村民们的意见和建议;二是在履行自治职能时,担负着办理本村的公共事务和公益事业、协调和组织本区域内的经济活动、协助维护社会治安、调解民间纠纷的职能。

但是这种行政学意义上的职能划分并不能使我们真正理清基层行政权与自治权的关系,它只能让我们在比较抽象的层面上了解两者的基本脉络,而现实生活却是琐细和变动不拘的。村民自治的法制化意味着“一般性规则”的生成并对政府行为形成严格的规制。现代法制观念的核心要素是对政府权力进行“治理”和制约。因此惟有顺应法制的要求,才能真正对政府权力进行严格界定。

人类社会进入20世纪90年代以后,由于社会关系的日趋复杂和民主人权观念的兴起,政府理念亦进入了“服务行政”时代,即政府职能被定位为:社会、国家秩序维护者和社会服务提供者两个方面。尽管社会情势迫使政府对社会事务的介入面越来越广,但是政府为社会提供服务的职能却被日趋强化,而政府运用强制权力维护秩序的功能越来越受到法律约束,即所谓“法律保留”^①原则的地位日趋明显,政府不得行使法律没有授予它的行政权力,否则便构成越权违法。但政府在为社会公众提供服务时,并不严格受到“法律保留”原则的限制。在依法行政、建设法制国家理念的统率下,中国农村基层行政权的职能定位亦应限于这两个方面(即社会服务提供者和秩序维护者),在目前情况下,尤其应该强化政府的服务职能、意识和“法律保留”原则。

村民自治领域的扩大必然导致行政权运作范围的缩小,基层行政权运作范围必须由法律明确规定。中国现行的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对基层政府的职权作了比较概括的规定,其范围几乎涵盖农村生活的方方面面^②,由于受到“立法宜粗不宜细”的旧观念影响,该法对基层政府的授权规定十分笼统,没有体现“法律保留”原则的精神,不具有可操作性,这几乎使得其权力的运作范围不受限制,因而在村民自治中村民自治组织的权限范围经常被行政权所侵扰也就不足为奇了。根据中国农村生活的实际情况,以及培育农村社会自主性的长远目标,笔者认为,基层政府的管理职权应当仅限于以下几个方面:(1)计划生育;(2)征购粮食;(3)税收;(4)维护社会和经济秩序;(5)教育和公共卫生、环境保护。政府在行使管理职能中,不可避免地存在着动用行政强制权的情形,这种强制权的运作极易造成对社会权利的侵害,因此,动用强制权的情形必须由法律明确规定,以异常情势的发生为前提,不到万不得已不得运用。而基层政府的服务职能则必须是相当广泛的,如兴建公共设施、为农民发展生产提供技术指导、资助教育、为老弱病残提供生活保障等等。

由于受计划社会遗留做法的影响,中国的各级政府倾向于直接介入经济领域,基层政府也不例外。在新的政府与社会格局下,基层政府不宜动用行政职权直接干涉经济(为了维护正常的经济秩序的情形除外),而应用行政指导方式去鼓励、引导农民发展经济,兴办企业。

① 权力的行使必须来自法律的明确授予,否则便是违法。

② 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第61条规定:乡、民族乡、镇的人民政府具有管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等职权。

以上各项基层政府的职权必须在立法上作出明确的、可操作性的规定,只有这样,才能真正促使其依法行政,对权力形成制度上的约束。

排除法律对基层行政权运作范围的规定,其余所有的事务均属于农村社会自治范围,应在村民自治的制度范围内得到解决和安排,如:各村的经济的发展、财产分配、纠纷调解、治安保卫、村委会选举、人员构成等等。这些领域是受法律保护、社会自我管理的“私域”,除非发生社会自治权无法应对的“异常情势”外,应不受国家权力(基层行政权)的侵扰。这是确保村民自治制度健康发展的前提条件。

(二)转变运行方式

农村社会实行自治,必然导致基层行政权对社会公共事务管理亦不能简单地适用命令与服从的方式,基层行政权运作过程中,必须体现对社会自治权利的充分尊重,以指导者或是平等协商的地位与社会自治组织进行交往。除非发生异常情势,行政权才可以动用强制力,如村委会被地方恶势力把持,政府才可动用强制力恢复其应有的秩序。基层行政权运作方式的多元化、非强制化也是现代社会民主行政、服务行政的必然要求,在村民自治中,这是社会自治领域(权利)确获国家尊重、保障的重要表现。现代行政法制要求行政权的运作方式从单纯的“高权行政”(命令与服从的方式)^[1]向多元化的、体现民主、公开精神的方式转变。这些方式包括行政指导、行政契约和行政协商等。可以说,目前农村社会中反映最为强烈、问题最为集中的“农民减负”、“订购粮食”、“计划生育”等问题,都与基层行政权的运作方式密切相关。计划社会的遗风使得许多基层政府官员“官本位”意识浓厚、“家长式”作风盛行,在其工作过程中,不注意倾听农民意见,不与村民自治组织沟通、协调,简单、粗暴的行政命令大行其道,造成了许多简单问题的复杂化和一定程度的国家与农民对立关系的激化。

从农民减负来说,政策出台从措辞上一次比一次严厉,从20世纪90年代初期国家发布的条文上升到90年代中期用中共中央文件的形式号召要减轻农民负担——即1996年的“十三条”,但事实上农民的负担并没有减下来。这与基层政府落后的工作方式不无关系。例如,某乡政府欲筹集资金修建公路,对其辖区内的各村委会强行摊派费用,要求按人口均摊费用,由于该公路的修建并不能使某些村庄受益,这项措施引起了农民们的强烈不满。假如该乡政府采用一起协商与行政契约的方式,使得修建公路所产生的利益与有关农民所承担的费用保持合理的比例,问题就要容易解决得多。要解决好农民减负等实际问题,进而使得法律规定的基层政权与村委会的关系得以落实,促进村民自治法制化的进程,作为基层乡、镇一级的人民政府在处理公共事务的管理与协调方面,应该使以往那种简单的行政命令式的运作方式趋于多元化。在基层政府与村民自治组织交往过程中,行政指导、行政契约、行政协商应成为其主要方式。

(1)行政指导

行政指导,是指行政机关在其所管辖事务的范围内,对于特定的个人、组织、法人或团体,以非强制之手段,取得相对人之同意与协助,以达到行政目的的行为^[2]。行政机关经常以指示、劝告、希望、警告、建议等形式指导。行政指导只有在取得相对人的同意之后才发生作用,因而它不具有直接的法律强制力。因此,有学者认为,行政指导仅仅是事实而不是法律行为^[3]。

作为一种粗放型的政府行为方式,行政指导的产生有着深刻的经济、政治社会根源。行政指导根植于现代市场经济土壤中,是现代行政发展的产物,是塑造良好政府形象的客观需要,也是现代行政效益原则的必然要求。现代市场经济的发展孕育着行政指导的产生,现代市场经济的发展,客观上要求把市场相对资源配置的基础性作用与政府宏观调控结合起来。因此,在现代市场经济条件下,政府的职能必须转换,既不能放任不管,也不能管得太死。相应地,政府的行为模式必须发生

变化。除了传统的行政命令方式外,大量的行政指导行为应运而生。行政指导是由政府机关主动作出并经相对人的同意而发生作用的一种行为方式,其目的在于引导企业和个人按照政府的意图作出理性的选择。由于在法制时代,政府行为被严格限定在法律的范围内;“无法律即无行政”,因此行政在本质上属于消极行政。而政府在实际生活中,为了谋取社会的公共利益,完全有必要采取一些灵活的措施以弥补法律的缺漏。于是,作为一种极富弹性的行政管理手段——行政指导被西方国家广泛地采用,尤其在日本,行政指导更是发挥了巨大的作用;以至于日本学者认为,行政指导的运用乃是保证日本经济走向成功的一个极为重要的因素。^[4]可见,现代行政的发展,直接导致了行政指导的产生。

而过去我们的政府习惯于用命令、处罚等手段管理社会和经济,虽然也起到了一定的作用,但政府却为此付出了高昂的代价。作为政府的单方行为,行政命令排斥了相对人的参与,具有专横、武断的弊端,在相对人眼里,政府就是制裁自己的机关,因此导致的直接后果是政府失信于民。人民就不可能理解、支持政府,也不可能主动地去遵守、执行政府的有关决定。因此,政府也需转换其行为方式,必须体现民主精神,充分尊重相对人的意志,广泛吸收民众参与行政管理。行政指导作为一种非强制力的手段,只有取得相对人的同意才能发挥作用,因为它有利于相对人的接受。

按照经济分析方法,单靠行政命令来实施管理,不利于提高行政效益,必须找到新的行为方式。作为一种灵活、有效的行政管理手段,行政指导有利于消除政府和相对人之间的摩擦,改善相对人和政府之间的关系。从这点上说,行政指导能大大降低政府行为的成本,从而提高政府行为的效率。

在中国农村基层政府与村民自治组织的关系中,基层政府以行政指导为其主要工作方式之一,不仅是体现了对《中华人民共和国村民委员会组织法》规定的两者之间关系的落实,而且可以减轻行政权对基层社会的控制程度,从而给村民委员会留有更大的自治空间,促进其自治能力的成长。另外,由于行政指导所具有的弹性和民主机制,当基层政府欲推行国家政策或以公益为目的实施某种措施时,这种方式更易为农民所接受,减少冲突、摩擦,提高其管理效率。如某地政府从发展地方经济的角度出发,认为其辖区内适合发展某种产业,可以用行政指导的方式鼓励农民、村委会投资这种产业,予以政策上的倾斜和优惠,这比简单的行政命令效果要好得多。再次,村民自治的发展与普及也需要行政指导这种方式的促进,如政府发动的“示范村”运动和“乡村干部培训制度”,就是一种典型的行政指导,在实践中产生了良好的效果。行政指导虽不具有直接的强制性,但由于系政府所为,仍然具有潜在的威慑作用,这种方式既能体现行政民主,又保持了行政权的潜在影响,因而是一种富有弹性、能够产生效率的工作方式。

(2) 行政契约

行政契约,也称行政合同,是指行政机关之间或行政机关与人民之间,为实现国家行政管理的某些目标,而依法签订的协议。行政合同既有国家行政的特点,又有合同的一般特点。行政合同是行政机关的一种富有弹性的管理形式,它既不像行政命令那样僵硬,约束人民的积极性,又不像民事行为那样自由随便,它是双方当事人协商自由与行政权优先性的有机结合。由于行政合同的上述特殊作用,它被政府采用于国家行政管理的各个领域^[5]。

在中国的基层农村,政府在行政管理中,行政合同这种管理方式已经得到了一定程度的运用,如农村的土地承包合同、计划生育合同和粮食征购合同等。但从目前的状况来看,行政合同方式运用的广度仍然十分不足,基层行政机关的合同意识并不强烈,使得许多行政合同流于形式。

在基层政府与村民委员会的关系中,如果广泛地采用行政合同这种方式,将会在许多领域产生积极效果,进而促进村民自治意识、增强村委会自治能力,并降低政府管理的成本。如基层政府完全可以将一些涉及公共利益、公共事务的管理事项与村委会签订行政合同,调动社会的积极性,从而改善管理效果,减少政府开支。如政府可与自治组织签订治安维护合同,将政府某些应履行的维

护社会治安的职责以合同的方式委托给社会行使,以起到良好的效果;再如环境保护、兴办教育等方面的事项也可以用行政合同方式得以实现;又如政府征集款项兴办公益时,可与村民自治组织或有关单位、个人签订合同,规定把款项用于某特定的公共事业。这既可以增加行政的民主性,以双方平等协商取代行政权单方的命令,又可以使行政权保持一定的透明度、责任感,不至于浪费人民的财产。

(3) 行政协商

行政协商的本质精神在于行政民主和复杂的行政现实对行政权运作方式保持一定灵活性的要求,它要求行政权在处理某些事务时,需尊重行政管理相对人的意志,倾听他们的意见,并在此基础上作出决策。在西方国家的行政管理领域,一般均建立了正式或非正式的“听证”制度,当行政机关欲作出某涉及面较广、涉及公共利益较深的决策时,往往采取公开的方式征集相对人的意见,与他们平等协商,在权衡各方利益以后作出决策。这种制度有利于减缓政府与社会的矛盾,增强行政的效率。

用行政协商制度取代单纯的行政命令是中国村民自治发展的必然趋势,基层政府在其职权范围内对社会事务进行管理、决策,必然要涉及到村民及其自治组织的权益,如果政府在其作出行为或决策以前,能够采取公开的方式听取相对人意见,与他们平等协商,这不仅会因集思广益产生良好的效果,而且能增强政府的威信、改善政府形象。如某乡政府欲指导民众发展其生产,在决策以前,召开非正式的听证会或协商会议,听取各村委会或村民的意见,不仅增强了决策的正确性,而且在决策作出以后,其推行、实施效果十分明显。基层政府在兴办公用事业等涉及村委会利益的事项时,更需要行政协商制度的润滑剂作用。另外,政府的某些管理行为欲达到行政目标,也需要村委会的协助方能实现,如计划生育、公粮收购等。

基层政府运作方式的转变,从简单的行政命令转向多元的行政指导、行政契约和行政协商,实质在于增加政府行政管理过程中的民主因素、民众参与机制和弱化行政权的强制性,这符合现代公共行政的发展趋势。就中国农村村民自治而言,还可以充分调动村民自治组织管理的主动性和积极性,使得在诸多领域政府与社会实施合作进行共同管理成为可能,从而降低行政权运作的成本,并能增强社会自我整合能力。

政府权力运作范围的调整与其运作方式的转变是相辅相成、不可分割的两个方面。运作方式的转变必然导致权力运作范围的调整,因为行政指导、行政契约、行政协商都是不带有直接强制性的政府行为,当政府运用这些方式对农村社会某领域进行管理时,意味着权力强制因素从该领域的撤出,从而增强该领域社会的自治程度,而行政权力运作范围的调整(如缩小),必然导致其运作方式的变化,因为强制性的权力从某些社会领域撤出以后,并不意味着政府对这些领域的全然不顾,政府为农村社会提供服务的职能并没有因此而丧失,而诸多行政指导、行政契约等富有灵活性的手段十分适合于政府的“服务行政”活动。另外,在农村社会自主性较弱的情况下,村民自治制度的发展也需要政府不断地进行行政指导。

20年村民自治的实践表明,村民自治制度的健全和普及离不开政府强有力的推进和指导;同样,村民自治实现法制化的前提条件——基层政府权力内容和方式的转变,亦不能没有政府的行动和自律。如果说,西方学者的社会规则进化理论认为社会“一般规则”的形成须有政府扮演“遵循规则的行动者”的角色是一个伟大的洞见,那么,在当代中国的社会转型时期,政府的作用则更为突显。中国农村村民自治的发展要求政府在没有足够强大的外在制约力量的前提下主动地放弃许多既占领域,还权与社会,这需要政府有足够的自律性和节制性,而这种自律性和节制性的根本来源于:一个强大的、具有远见卓识的、真正代表人民利益执政党的领导。尽管村民自治中的基层党组织仍然存在着一些问题(这些问题在一定程度上阻碍了村民自治的发展),但是以来自于中国实

践的邓小平理论为行动指南的中国共产党的领导必将是村民自治运动向法制化发展的政治保障。

三、结 语

“十二亿多人口,九亿在农村,是我国的基本国情。农业、农村和农民问题始终是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。”^①对于中国还是以农民人口占绝对多数的国度里,推进以村民自治为主要内容的农村民主化进程,对于减轻农民负担、加快农村经济发展、社会进步和促进政治稳定,从而促进农村社会的全面发展尤其具有重要的现实意义,并进一步以此来推动中国的整个现代化进程。

我国村民自治和民主制度的推行,自然而然地导致国家与社会的二元化,从根本上改变了农村传统的政社不分、行政命令式的社会管理方式,开创了民主治村、依法治村的农村政治治理的新道路。它不仅适应了农村经济体制改革的需要,促进了农村经济的繁荣和发展,而且还开辟了农村政治发展的新空间,为广大农民的政治参与提供了广阔的途径,成为社会主义最广泛的实践,促进了农村的民主发展、法制建设和社会的全面进步。实践证明,村民自治运动开辟了中国农村政治发展的新路向,即民主的方向、法制的方向和群众路线的方向。

一个民主、宪政的现代化国家必定要有一个强大多元的、享有高度自治权力的公民社会(市民社会)。处于社会转型期的中国,其国家与社会的分野日渐明晰,社会结构日趋多元化,村民自治不过是这一倾向在中国农村地区的表现。从某种意义上说,一个处于现代化进程之中的超大社会的乡村发展,主要还在于政府在乡村推行改革的能力^{6]}。完善村民自治制度,不仅对培育农村现代公民社会有着重要意义,而且对于迈向21世纪现代化进程中的国家权力(尤其是行政权)的运作方式和范围的调整皆有着启示和示范作用。可以预见,在乡、镇政权的民主化和村民自治组织的自治化发展到一定阶段,在各方面的条件均已成熟时,也许有必要建立乡、镇一级自治实体。因此,村民自治的发展是走向未来乡、镇一级自治体的自治胚胎,是促进中国农村社会现代化和法制化的必由之路。

[参 考 文 献]

- [1] 陈新民.行政法学总论[M].台北:三民书局,1997.25.
- [2] 林纪东.行政法[M].台北:三民书局,1988.434.
- [3] 应松年.行政行为法[M].北京:人民出版社,1993.571.
- [4] 罗豪才.行政法学:新编本[M].北京:北京大学出版社,1996.282.
- [5] 胡建淼.行政法学[M].北京:法律出版社,1998.421-422.
- [6] 亨廷顿.变动社会中的政治秩序[M].北京:三联书店,1988.345.

[责任编辑 曾建林]

① 参见中共中央十五届三中全会《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。