




新视阈文丛  
New Vision Series



# 乡镇政府管理改革研究

Research on Administration Reform of  
Township Government

许才明/著



江西人民出版社

32



新视阈文丛  
New Vision Series



# 乡镇政府管理改革研究

Research on Administration Reform of  
Township Government

许才明/著

江西人民出版社

D625  
X854

## 图书在版编目(CIP)数据

乡镇政府管理改革研究/许才明著. —南昌:江西人民出版社,  
2009. 12

ISBN 978 -7 -210 -04344 -7

I. 乡… II. 许… III. ①乡镇—地方政府—行政管理—研究—中国  
②乡镇—地方政府—政治体制改革—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 228001 号

## 乡镇政府管理改革研究

许才明著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印张:13.75 字数:250 千字

ISBN 978 -7 -210 -04344 -7 定价:28.00 元

---

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码:330006 传真:6898827 电话:6898893(发行部)

网址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

# 前 言

乡镇人民政府,是乡镇人民代表大会的执行机关,是国家在农村地区设立的最基层国家行政机关。推进乡镇政府管理改革是实现广大农村地区物质文明、精神文明和政治文明建设的需要。《乡镇政府管理改革研究》一书共分7章,第1、2、3章主要阐述了乡镇政权、乡镇政府及其管理改革的基本理论知识;第4、5章从乡镇政府的外部 and 内部两个方面来研究乡镇政府管理改革的对策措施;第6、7章在研究内容和范围上进一步延伸,结合当前发展实际来探讨乡镇政府管理改革的有关问题。

第1章阐述了乡镇政府管理的基本理论,首先从新中国成立前和新中国成立后两个历史阶段划分来分析中国乡镇管理体制的演变;其次是阐述了乡镇政府管理的基本职责与权限、地位与作用以及基本特点;最后部分从党和政府制定、颁布的有关重要政策的角度来划分我国乡镇管理体制改革的四个发展阶段。第2章主要针对乡镇政府的发展方向,在综合概括目前学界四种主要观点,即强化论、虚化论、半自治论和取消论的基础上,对这四种具有代表性的观点逐一进行了评述,并得出基本结论:虚化论和取消论不适合我国的基

本国情,强化论仍然是我国当前及今后一段时期乡镇政府管理改革的基本方向,而乡镇自治只能是一种未来的模式选择。第3章主要从四个方面来阐述乡镇政府管理改革的基本问题,包括乡镇政府内部管理存在的“六难”问题,乡镇政府管理改革的阻力和推力,改革的目标取向和重要意义以及改革的基本思路。

第4章站在乡镇政府的外部,从它的上下层级关系来研究如何加快乡镇政府管理改革,增强管理效能。一是传统的县乡领导体制难以适应乡镇政府的发展,二是不健全的新型乡村关系也影响了乡镇政府的进一步发展,这些都要求从组织层级的角度去理顺县乡之间与乡村之间的关系。第5章紧密结合当前我国农村发展的实际和需要,从乡镇政府与新农村建设方面,紧紧围绕如何充分发挥乡镇政府在新农村建设中的主导作用这一基本主题,从发挥乡镇政府主导作用的基本因素、表现形式及有效途径等三个方面进行论述。

第6章可以说是本书的最核心部分,因为乡镇政府管理的改革最根本和最关键的问题就是要实现内部管理体制的创新,这些创新包括组织结构、职责权限、权力运行、人事任免和财政管理等诸多方面,本章对这些问题进行了较为深入的分析 and 探讨,提出了具体的对策建议。第7章简要研究了民族乡政府管理的改革,主要是基于两方面的考虑,一是为了与本人的博士学位论文有机衔接起来;二是民族乡政府在我国乡镇建制中的特殊功能。本章主要分析了民族乡政权的内涵、建立的前提条件、基本原则和特征;民族乡政府的基本职责和权限、地位、原则及特点;民族乡政府管理职能的基本特点及进一步完善的基本措施。这些都是一般乡镇政府所不具备的,是构成民族乡政府管理独特性的基本要素。

《乡镇政府管理改革研究》一书是在本人博士学位论文《民族乡政府管理研究》的基础上经过较大修改、完善形成的。在研究对象上,本书所指的乡镇政府主要是侧重于我国次发达地区以农业型为主的乡镇政府,同时兼顾了发达地区以工商业型为主的乡镇政府。在研究思路上,坚持“乡政”保留基础上的体制创新是贯穿全文的主线,也是作者一直以来所坚持的观点。在结构编排上,遵循了从理论到实践、从

历史到现实的基本原则,并把这一原则尽量运用到不同的章节中。在研究视角上,不仅重点研究了乡镇政府内部的管理体制创新,而且还从县级政府与乡镇政府、乡镇政府与村民自治之间的外部关系来寻求乡镇政府管理改革的有效措施。在研究内容上,紧密联系实际,进一步拓展研究范围,把新农村建设和乡镇政府管理的主导作用结合起来,并对民族乡政府管理改革进行了探讨,这在同类专著中还不多见。

作者

2009年11月

# 目录

---

<b>1 乡镇政府管理的基本理论</b>	
1.1 乡镇管理体制的历史变迁	2
1.1.1 新中国成立前乡镇管理体制的演变	2
1.1.2 新中国成立后乡镇管理体制的变化	10
1.2 乡镇政府管理的内容与特点	13
1.2.1 乡镇政府管理的基本职责和权限	13
1.2.2 乡镇政府管理的地位与作用	18
1.2.3 乡镇政府管理的特点	19
1.3 近30年来我国新型乡镇政府管理体制的发展历程	21
1.3.1 新型乡镇政府管理体制的确立阶段	21
1.3.2 新型乡镇政府管理体制的形成阶段	21
1.3.3 新型乡镇政府管理体制的发展阶段	23
1.3.4 新型乡镇政府管理体制的深化完善阶段	27

---

## 2 乡镇政府改革模式的辨析与选择

2.1 理论辨析及近期模式选择	30
-----------------	----

2.1.1	“强化论”的理论观点	31
2.1.2	“虚化论”、“半自治论”和“取消论”的理论观点	32
2.1.3	四种模式的简要辨析	36
2.2	乡镇自治:未来模式选择	38
2.2.1	乡镇自治的理论依据和现实意义	38
2.2.2	乡镇自治发展的困难	42
2.2.3	乡镇自治发展的前景	46

---

### 3 乡镇政府管理改革的理论基础

3.1	乡镇政府内部管理的“六难”问题	48
3.1.1	政府职能定位难	49
3.1.2	组织机构调整难	50
3.1.3	政府行为规范难	51
3.1.4	干部队伍建设难	52
3.1.5	公共财政运转难	54
3.1.6	社会力量整合难	55
3.2	影响乡镇政府管理改革的基本因素	56
3.2.1	制约乡镇政府管理改革的阻力因素	57
3.2.2	促进乡镇政府管理改革的动力因素	60
3.3	乡镇政府管理改革的目标取向及意义	63
3.3.1	乡镇政府管理改革的目标取向	63
3.3.2	乡镇政府管理改革的必要性及其意义	68
3.4	乡镇政府管理改革的基本思路	73
3.4.1	坚持“乡政”保留基础上的体制创新	73
3.4.2	坚持“大部制”内在要求下的体制创新	76
3.4.3	坚持新公共服务理论指导下的体制创新	77

---

### 4 县乡村体制下的乡镇政府管理

4.1	县乡领导体制与乡镇政府管理	80
-----	---------------	----



4.1.1	县乡领导体制的变迁及其对乡镇政府管理的影响	81
4.1.2	县乡体制下乡镇政府管理能力不足的原因分析	88
4.1.3	革新现行县乡体制,提升乡镇政府管理能力	91
4.2	乡政村治格局与乡镇政府管理	96
4.2.1	村民自治对乡镇政府管理的影响	96
4.2.2	乡政村治格局下乡镇政府管理能力弱化的原因分析	101
4.2.3	理顺乡村关系,增强乡镇政府管理效能	104

## 5 新农村建设与乡镇政府管理

5.1	20世纪以来新农村建设的历史嬗变	108
5.1.1	乡村建设运动(20世纪初—20世纪30年代)	109
5.1.2	农村社会主义改造与建设(20世纪50年代—70年代末)	113
5.1.3	农村社会主义建设与改革(改革开放—党的十六大)	115
5.1.4	社会主义新农村建设(党的十六大至今)	119
5.2	乡镇政府在新农村建设中的主导性作用	124
5.2.1	乡镇政府发挥主导性作用的原因	124
5.2.2	乡镇政府主导性作用的表现形式	127
5.2.3	乡镇政府主导性作用发挥的有效途径	129

## 6 乡镇政府管理体制的创新

6.1	变革现有组织,理顺职责关系	133
6.1.1	依法推进机构改革	134
6.1.2	理顺内外关系,明确基本职责	136
6.1.3	加强组织学习,构建学习型乡镇政府	137
6.2	转变政府职能,强化公共服务和社会管理职能	140
6.2.1	乡镇政府职能转变的内容和重点	141
6.2.2	实现乡镇政府职能转变的途径	143
6.3	改革权力运行机制,促进决策、执行和监督的协调发展	146
6.3.1	完善公共决策机制,提升政府执行能力	146

6.3.2	加强对权力制约和监督的建设	150
6.4	完善人事、财务制度,实现人权和财权的协调	154
6.4.1	贯彻落实国家公务员制度,加强乡镇干部队伍建设	154
6.4.2	推进财务制度创新,提升财政支付能力	161

## 7 民族乡政府管理

7.1	民族乡一般问题的概述	164
7.1.1	民族乡的内涵	164
7.1.2	民族乡建立的前提条件和基本原则	169
7.1.3	民族乡政权的基本特点	171
7.2	民族乡政府管理的职权与特点	176
7.2.1	民族乡政府的基本职责和权限	176
7.2.2	民族乡政府管理的地位与原则	177
7.2.3	民族乡政府管理的特点	179
7.3	民族乡政府管理职能的完善	184
7.3.1	民族乡政府职能的基本特点	184
7.3.2	民族乡政府职能的进一步完善	186
	附:《民族乡行政工作条例》	188
	<b>主要参考文献</b>	192
	<b>后记</b>	207

# 1 乡镇政府管理的基本理论

乡镇<sup>①</sup>人民政府,是乡镇人民代表大会的执行机关,是国家在农村地区设立的基层国家行政机关。它接受本级人民代表大会的监督和质询,接受县(市)级人民政府的直接领导。乡镇人民政府行使《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条规定的所有职权。乡镇人民政府实行乡镇长负责制。乡镇人民政府设正、副乡镇长主持人民政府的工作。乡镇人民政府每届任期5年。乡镇长由本级人民代表大会选举产生,可以向本级人民代表大会提出辞职,由大会决定是否接受辞职。乡镇长接受本级人民代表大会的监督。乡镇的人民代表大会举行会议期间,主席团或者五分之一以上代表联名,可以提出对人民代表大会正副主席、正副乡镇长的罢免案,由主席团提请大会审议。乡镇人民政府应加强和做好本行政区域的行政管理工作。

---

<sup>①</sup> 本书中的“乡镇”主要包括“乡、镇、民族乡”这三种类型,而且在研究内容上还偏重于对农(牧)业型乡镇政府的研究。截至2008年底,我国共有乡级组织40828个,包括3个区公所、19234个镇、13872个乡、98个苏木、1096个民族乡、1个民族苏木和6524个街道,参见:中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2009年版)[Z]. 北京:中国社会科学出版社,2009。

## 1.1 乡镇管理体制的历史变迁

乡镇是目前我国农村地区的最基层行政建制单位。作为基层行政建制的乡,萌芽于春秋战国之际,定型于秦汉时期。在此后的两千多年的历史长河中,乡镇建制发生了多次的变迁。早期的乡里制度虽非国家设置,但它对于我国的政权组织建设有着一定的积极影响。从整个国家行政体制来看,乡这一级行政体制在历史上起到的作用并不十分突出,甚至隋唐后就基本上取消了乡级行政建制,最终形成了“皇权不下县”的行政管理体制,县级单位成了我国历史上最低一级的地方政府。但是到了清朝末期,为了支付高额的赔款和自身的财政供养,内外交困迫使清政府把政权延伸到乡镇一级,目的是为了能够更好地汲取农村的资源,以及加强对乡村社会的权力控制。新中国成立后,迫于国际国内各方面的巨大压力和严峻挑战,在此后的30多年时间里,政权的触角一直通过乡镇机关延伸到乡村社会的每一个角落。上世纪80年代开始实行的村民自治制度,才使得国家行政权力从法律层面收缩到乡镇一级。

### 1.1.1 新中国成立前乡镇管理体制的演变

新中国成立之前,乡镇建制大致经历了春秋战国时期乡里制度的萌芽、秦汉到隋唐的乡官制度、宋朝到清朝前期的职役制、晚清的乡村自治、国民政府的保甲制度以及共产党在革命根据地建立的乡村人民民主制。下边就各个时期乡镇建制的主要内容和特点作一简要分析。<sup>①</sup>

#### 1. 春秋战国时期乡里制度的萌芽

中国的“乡制”始建于西周,周时,乡是地方最高的自治组织。据

---

<sup>①</sup> 本节内容参照了以下两篇学术论文:张新光.中国乡镇改革的历史阶段划分与现实问题研究[J].黄山学院学报,2006(2):56—60;侯保疆.乡镇建制:历史、现状及未来[J].汕头大学学报(人文社会科学版),2005(4):62—66。

《周礼》记载,西周时有“国”、“野”之分,国是指国都地区;野是指国都之外的地区。据史载,“西周初年,大小国家和部落多至数百个”<sup>①</sup>。周王朝为了加强对乡里社会管理与控制,在国中设有六乡,野中设六遂,建立“六乡六遂”制度,即“王国百里为郊。乡在郊内,遂在郊外,六乡谓之郊,六遂谓之野”<sup>②</sup>。据《汉书》记载,“在邑为里。五家为邻,五邻为里,四里为族,五族为党,五党为州,五州为乡。乡,万二千五百户”<sup>③</sup>。可见,此时的“乡制”规模较大,层级划分细致。这时的“乡官”之职皆有品级,“邻长位下士,自此以上,稍登一级,至乡而为卿也”<sup>④</sup>。

与黄帝时代相比,西周的乡里制度有以下几点变化:一是除了继续保持“里”级外,又出现了“乡”级。二是出现了“国”、“野”之别,即有了“乡里”社会这一界定。三是打破了黄帝时以“井”为核心的井田制,代之以“家”为联结的六乡六遂制。四是大体确立了以“五”为基数的五、五、四、五、五计数序列。五是六乡六遂制职责更直接提及相保、相爱、相葬、相救、相调、相宾,较前明确、具体和细致了。<sup>⑤</sup>

自西周至战国 800 余年,虽然历经诸侯争霸但仍沿袭周代的旧制,如鲁国实行“三郊三遂制”<sup>⑥</sup>,齐国实行“国鄙制”<sup>⑦</sup>,等等。但是这一时期的乡里制度又有了新的内容,比如乡和里开始出现并称,如“子弟以孝闻于乡里者几何人”<sup>⑧</sup>。同时,“乡”也正式成为乡里基层组织的一级单位。

从夏商至周,农村基层组织是一种多功能的综合性组织体系,政

---

① 中国社会科学院近代史研究所. 范文澜历史论文选集[C]. 北京:中国社会科学出版社,1979. 25。

② 玉海(卷一三六),周兵制[M]。

③ 汉书(卷二四上),食货志第四上[M]。

④ 汉书(卷二四上),食货志第四上[M]。

⑤ 参见金太军,施从美. 乡村关系与村民自治[M]. 广州:广东人民出版社,2002. 5—6。

⑥ 尚书·费誓[M]。

⑦ 文献通考(卷一二),职役一·历代乡党版籍职役[M]。

⑧ 管子(卷九),问第三十四[M]。

教合一、文武合一,甚至包括各种公益事业如贷、救、宾,以及婚丧嫁娶等。<sup>①</sup>与此同时,国内也有学者经过深入研究后指出,秦汉以前的中国乡村社会的组织形态是血缘家族公社。<sup>②</sup>其实这也符合人类社会的发展规律。

## 2. 秦汉——清末时期的乡里制度

我国自秦朝至清末的两千多年“王权止于县政”,乡里组织一般是以“什伍编制”为起点,以“什伍相保”、“什伍连坐”为基本组织原则,构成了国家政权体系的末梢而成为“治民之基”<sup>③</sup>。对此,有学者指出,“为了控制目的而把民众分成小单位的基本思想,连同其变异形式和更细致的形式(最著名的是保甲制)在以后的帝国时代,甚至晚至民国时期仍行之不辍”<sup>④</sup>。在这一时期的绝大部分时间里,乡不是基层行政组织而是自治单位,其负责人不是上级委任的官吏,而由乡民推选或遴选,乡村行政事务由县直接负责,自治组织只起协助作用。<sup>⑤</sup>在这一阶段,这种乡里制度又大致经历了秦汉至隋唐的乡官制度和宋元明清的乡里职役制两个重要时期。

### (1) 秦代乡官制的确立

秦代是乡官制的初步确立时期,据史载,“大率十里一亭,亭有亭长。十亭一乡,乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼,收赋税。游徼徼循禁贼盗。县大率方百里,其民稠则减,稀则旷,乡、亭亦如之。皆秦制也”<sup>⑥</sup>。其主要特点是在乡、里之间增设了“亭”,且乡、亭之间没有行政隶属关系,“亭”属于警察系统,负责地方治安和官府文书传递,亭长的选用和升迁由县令控制,“实亦半官式之

① 参见李守经,邱馨主编.中国农村基层社会组织体系研究[M].北京:中国农业出版社,1994.55。

② 参见刘振伟.农民与农村组织建设[M].贵阳:贵州人民出版社,1994.12。

③ 周书(苏绰传)[M]。

④ [英]崔瑞德,鲁惟一.剑桥中国秦汉史[M].杨品泉译,北京:中国社会科学出版社,1994.52。

⑤ 侯保疆.中国乡镇管理研究[M].北京:中国社会科学出版社,2006.3。

⑥ 汉书(卷一九上),百官公卿表第七上[M]。

地方行政机关”<sup>①</sup>。而且当时的乡政基本职能也相对精简了许多,主要是承担经济上的征收赋税,政治上维护社会治安。此后,乡官制度经历了两汉时期、三国魏晋南北朝和隋唐时期的发展变化。

### (2) 隋唐的乡官制

隋唐时期是乡里制度演变的转折点,因为自此实现了乡官制度向职役制度的转变。“中唐以后,随着井田制的废弛、两税法的实行,地主阶级内部构成发生了变动,原来实行乡官制的乡里制度,开始向职役制转化”<sup>②</sup>。这一时期乡里制度的最大特点是,“乡”的规模大大缩小、功能进一步弱化,而“里”和“村”成为乡里组织的重要层级。隋唐时期,“乡”的规模仅为500户左右,根本无法与周代的“万户之乡”相提并论;同时在功能上也无法与秦汉时期相比,如唐太宗“贞观九年每乡置长一人,佐二人,在十五年省”<sup>③</sup>。此时的“乡”虽未废止,但“里”的地位和作用日益突显,如唐代规定:“里正”可免除一切劳役及赋税,负责管理整个乡里事务,事实上成了乡里组织的最高领导者。<sup>④</sup>由此可见,“乡制到了唐代,已经名存实亡”<sup>⑤</sup>。

### (3) 宋朝—清末的乡里职役制

从唐中期开始,乡里制度由乡官制向职役制转变,到了宋代,这一转变最终完成。应该说,北宋初期的乡村组织还是沿袭了唐朝的乡官制,但是北宋中叶“保甲制”的推行,则颠覆了传统的乡官制。“保甲之法,十户立一牌头,十牌头立一甲长,十甲长立一保正。其村落畸零及熟苗熟僮,亦一体编排”<sup>⑥</sup>。那时的“乡制”重点强调以地域为单位进行编排,<sup>⑦</sup>原来由10户、50户、500户编为一乡,后来统一变成了5户、

① 闻钧天. 中国保甲制度[M]. 北京:商务印书馆,1935. 95.

② 白钢. 中国农民问题研究[M]. 北京:人民出版社,1993. 134.

③ 通典(卷四三),职官二[M].

④ 参见[日]松本善海. 中国村落制度史研究[M]. 东京:岩波书店,1977. 62—63.

⑤ 张哲郎. 乡遂遗规——村社的结构[A], 吾土吾民[C]. 生活·读书·新知三联书店,1992. 200.

⑥ 清世宗宪皇帝实录(卷八三)[M].

⑦ 参见[日]和田清. 中国地方自治发达史[M]. 东京:汲古书院,1975. 19.

25户、250户编制的保甲组织。<sup>①</sup>宋代以后，“保甲人员之都保正、都保副正、大保长、小保正都不支薪”<sup>②</sup>，出现了“轮差法”和“募充法”，几乎把“乡官制”的政治色彩全部抹去。总之，自隋唐至清末的千余年间，我国乡里社会的“政治下层，实由官治而沦为半官式之绅治。故所谓地方政治者，不操于官，即操于绅，甚或操于地痞恶棍，生杀予夺，为所欲为，民之所能自存、自主、自治者，亦儿稀也”<sup>③</sup>。

当然，由于每个历史时期的特点不同也就决定了各个朝代乡里制度在内容和形式上的差异，如元代实行的是与保甲制类似的“里甲制”，及与里甲制并行的村社组织（或称为“社制”）；清代在满洲地区实行“八旗制”，在汉族地区依然实行保甲制。

### 3. 清末—国民政府时期乡村组织制度

1840年鸦片战争的开始，给中国的政治、经济和社会带来空前的危机和变化，中国的乡村社会结构也发生了重大变异，传统的乡里制度受到了严重的冲击。国家与乡村社会动态平衡的结构遭到严重破坏，直接导致了乡镇自治的衰落。

#### （1）清末的乡村自治及其衰落

光绪三十四年（1908年），晚清政府制订了中国有史以来第一部《城镇乡地方自治章程》。其中规定：城镇乡为地方自治的基层单位，凡城镇人口10万人以上者设为“区”，5万人以上者设为“镇”，乡村人口5万人以下者设为“乡”。城镇乡分别成立了“自治公所”，设“议事会”和“董事会”等机构，主要负责“学务、卫生、道路工程、农工商务、慈举、公共营业”等事务。城镇议事会的议员以20名为定额，可按管辖人口多少增至60名；乡议事会的议员以6名为定额，可按管辖人口多少增至18名；且议员均由选民互选产生，但仅仅属于名誉职务，不

① 参见 Brian E. Mc Knight. Village and Bureaucracy in Southern Sung China [M]. Chicago & London, The University of Chicago Press, 1971. 33-34.

② 张哲郎. 乡遂遗规——村社的结构 [A]. 吾土吾民 [C]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1992. 204.

③ 黄强. 中国保甲实验新编 [M]. 南京: 中正书局, 1935. 184.



支付薪水,只有董事会总董、董事和乡董、乡佐才发薪水。<sup>①</sup>但由于主客观的原因,这种自治却并没有带来乡村经济社会和政治民主的多大发展,“清末的地方自治是保守的清政府与同样保守的地方绅士为互利而互相合作,以期在一个正在变化的世界中保持他们的政治权力的企图”<sup>②</sup>。在乡村,“清政府除了直接利用官方的地方控制行政控制系统以外,更多的是依靠家族制度与地方士绅来实行间接统治,家族制度与地方士绅则构成了非官方的控制”<sup>③</sup>。但是到了晚清,由于清中央政府自身的腐败和无能,清政府也无法对乡村社会实施有效的控制,导致乡村社会经济的萧条、社会秩序的混乱,从而引发了乡村自治的衰落。

## (2) 民国时期的乡村组织制度

《城镇乡地方自治章程》颁布后不到四年,清王朝即告灭亡,但其确立的乡制却被国民政府较长时间地继承了下来。比如,在南京国民政府成立后,县以下各级机构设置的规定虽然常常朝令夕改,但在其基本内容上因袭了清末的城镇乡建制,乡镇机构由此固定为政府的基层政权机构。<sup>④</sup>北洋政府时期,具有“地方自治”性质的闾邻制开始在农村得到很大的发展,除此之外,在一些地方也出现了区—乡—村,保—地方—村,区—保—村,以及所—乡—图—甲等制度,但是由于政治局势的不稳定,也使得北洋政府没有在农村地区建立起统一而稳定的行政组织体系。民国时期,国民政府为了控制乡村社会和加强对乡村资源的索取,加强了乡村社会的控制,把行政权力延伸到乡村,打破了先前那种乡村社会靠宗族和精英治理的格局,实行保甲制度,从而使“村公职不再是炫耀领导和赢得公众尊敬的场所而为人追求,相反,村公职被视为同衙役胥吏、包税人、赢利型经纪人一样,充任公职

<sup>①</sup> 参见故宫博物院明清档案部. 清末筹备立宪档案资料(下册)[Z]. 北京:中华书局, 1979. 750.

<sup>②</sup> [美]费正清,费维恺. 剑桥中国晚清史(下卷)[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1994. 463.

<sup>③</sup> 朱庆葆. 危机中的政治嬗变[A]. 中国现代化史(第1卷)[M]. 上海:上海三联书店, 1995. 28.

<sup>④</sup> 参见马戎等主编. 中国乡镇组织变迁研究[M]. 北京:华夏出版社, 2000. 52—53.