

《社会学人类学论丛》第16卷

中国乡镇组织变迁研究

马戎 刘世定 邱泽奇 主编

华夏出版社

《社会学人类学论丛》 编辑委员会

学术指导 费孝通

主 任 马 戎

委 员 （以姓氏笔画为序）：

于长江 马 戎 王铭铭 刘 能 刘世定

刘援朝 李建新 邱泽奇 周 星 赵旭东

赵 斌 高丙中 钱民辉 麻国庆 潘乃谷

《社会学人类学论丛》

1. 《社区研究与社会发展》，潘乃谷、马戎主编，邱泽奇、王铭铭执行主编，1996，天津人民出版社。
2. 《社会文化人类学讲演集》，周星、王铭铭主编，1997，天津人民出版社。
3. 《社区的历程：溪村汉人家族的个案研究》，王铭铭著，1997，天津人民出版社。
4. 《文化格局与人的表述》，王铭铭著，1997，天津人民出版社。
5. 《象征与社会》，王铭铭、潘忠党主编，1997，天津人民出版社。
6. 《现代化与民族生活方式的变迁》，高丙中主编，1997，天津人民出版社。
7. 《田野工作与文化自觉》，马戎、周星主编，潘乃谷、王铭铭执行主编，1998，群言出版社。
8. 《西方民族社会学的理论与方法》，马戎编，1997，天津人民出版社。
9. 《汉族的民俗宗教》，渡边欣雄著，周星译，1997，天津人民出版社。
10. 《环境与社会》，（美）查尔斯·哈珀著，肖晨阳等译，1998，天津人民出版社。
11. 《蒙古游牧社会的变迁》，色音著，1998，内蒙古人民出版社。
12. 《中和位育：潘光旦百年诞辰纪念》，潘乃穆等编，1999，中国人民大学出版社。
13. 《中国农村教育发展的区域差异》，马戎、龙山主编，2000，福建教育出版社。
14. 《中国农村教育问题研究》，马戎、龙山主编，1999，福建教育出版社。
15. 《中国乡镇组织调查》，马戎、刘世定、邱泽奇主编，2000，华夏出版社。
16. 《中国乡镇组织变迁研究》，马戎、刘世定、邱泽奇主编，2000，华夏出版社。
17. 《社会科学的应用与中国现代化》，乔健、李沛良、马戎主编，1999，北京大学出版社。
18. 《中华民族凝聚力形成与发展》，马戎、周星主编，1999，北京大学出版社。
19. 《中国民族社区发展研究》，马戎、潘乃谷、周星主编，2000，北京大学出版社。
20. 《21世纪：文化自觉与跨文化对话——北京大学百年校庆国际学术系列讲座》，马戎、周星主编，王铭铭、高丙中副主编，2000，北京大学出版社。
21. 《21世纪：文化自觉与跨文化对话——第三届社会学人类学高级研讨班讲演集》，马戎、周星主编，王铭铭、高丙中副主编，2000，北京大学出版社。
22. 《中国西部边区发展模式研究》，潘乃谷、马戎主编，2000，民族出版社。

《社会学人类学论丛》

出版说明

北京大学社会学人类学研究所、中国社会发展研究中心是在费孝通教授主持下于1985年和1987年相继建立的，多年来始终在他直接的学术指导下进行教学、科研以及培养新一代社会学者的工作。费孝通教授一贯倡导认识中国社会必须深入到社会实践中去，从科学的调查研究入手。他自己身体力行，无论在选定命题、提出破题思路、理论指导、研究方法和学风等方面都在实践中走出了一条有中国特色的学术发展之路。

遵循社会学学科重建的方针，以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，按照“实事求是”的精神，密切联系和结合当前中国社会发展中出现的实际重大问题，积极以学术研究成果为我国的社会主义建设事业服务，在过去的教学与科研工作中，我们努力迈出了第一步。现在全国人民都为在21世纪建设有中国特色的社会主义强国而努力，我国的体制改革与经济发展又进入了一个新的历史时期。随着社会的发展、经济的腾飞和改革开放的不断深入，社会上涌现出了大量的新现象需要我们去研究，出现了大量的新问题需要我们去分析，同时因学科一度中断，有许多社会学研究的基础工作也需要我们不断进行补充与积累，继往开来，今后我国社会学与人类学的研究园地将越来越宽广，社会学人类学者的责任也将越来越沉重。任重而道远，只有奋发努力，再接再厉，才能使我们的学科建设适应中国改革发展新形势的要求，并为推动中国社会发展做出应有的贡献。

为了学习和发扬以费孝通教授为代表的老一代社会学家、人类学家的学术思想和踏踏实实的学风，也为了交流年轻一代学者的学术成果，我们汇集了自我承担“八五”国家社会科学基金课题以来的部分成果，编辑成《社会学人类学论丛》出版，自1996年至1998年共出版了11本。今后这一个系列的丛书，将主要包括与我国社会、经济发展的重大问题密切相关的调查报告、区域发展研究、专题研究成果等等。这些成果不但具有学术价值，而且对于从事具体工作部门的人员，也会有一定的参考价值。

与此同时，我们还编辑出版了《社会学人类学译丛》和《社会与发展研究丛书》两套系列丛书，主要结合社会学与人类学的学科建设，从相关的学术理论、研究方法、重要专题研究等方面介绍社会学与人类学的经典理论和国内外最新研究成果。我们希望，这三套丛书的出版，将会进一步推动我国社会学与人类学的学科建设，促进社会学与人类学的教育与科研工作，并逐步创立扎根中国土地、具有中国文化与社会特色的社会学、人类学学科。

《社会学人类学论丛》编辑委员会

目录

导 言

专题	国家与社会关系史视野中的中国乡镇政府 ~ 26
研究	前言 26
一	国家与社会：一个历史的解释性框架 28
	10世纪以前中国基层政权的状况 36
	宋至清代地方行政权威资源的历史积累 41
	19世纪末及20世纪上半叶的乡镇级政府与现代性 51
	1949年以来乡镇级政府机构的强化 61
	结语 67
	注释 69
	参考文献 69
专题	乡镇运行机制的一次解剖 ~ 72
研究	导言 72
二	引子
	北园
	办事处的由来
	办事处 85
	北园办事处在北园镇的重要地位
	北园办事处的机构和人员

北园办事处的财政状况
用于说明的几个事例 98

村居的抵制
自上而下的动员
结束语 109

注释 111

专题 乡镇财政收入结构和运作机制 ~ 117

研究 乡镇财政的正式设立和机构设置 118

三

乡镇财政的正式设立

乡镇财政机构设置

乡镇财政收入结构 121

基本结构

乡镇财政结构影响下的人员开支结构

财政收入的获取 125

通过税收部门间接获取

乡镇政府直接征收

依据所有权获得经济剩余

乡镇财政管理结构 142

财政预算决算和支出审批

不同的管理模式

乡镇政府对财政收入的管理

财政所的归属关系

结语 154

附录1 十五个省、市、自治区的90个乡镇行政事业人员开支
来源情况 155

附录2 关于财政包干制的历史 159

附录3 翁牛特旗苏木、乡、镇财政管理办法 160

注释 163

参考文献 165

专题 研究 四	在政府与厂商之间：乡镇政府的经济活动分析 ~ 167
	体制变革下的乡镇政府 171
	在政府与厂商之间：政府扩展性支出膨胀的影响 177
	地域性利益共同体：政府经济活动的影响分析 183
	结论 186

附录 民营企业的政府参与：五镇案例 188

注释 195

参考文献 197

专题 研究 五	中国的县级组织机构及其与乡镇组织的关系 ~ 200
	县在中国国家管理体制中的地位 200
	县制是中国地方管理制度中跨越时间最长、制度最稳定的组织机构
	县是中国地方政权和基层政权的连接枢纽
	县是中国国民经济的基本支柱之一
	古代中国县制的历史发展 203
	县制的起源和形成：春秋战国时期
	县制的建立：秦汉三国两晋南北朝时期
	县制的发展时期：隋唐
	县制的稳固、完善：宋元明清时期
近现代中国县制的历史发展 219	
太平天国时期的县组织	

清末民初的县组织	
北洋军阀时期的县组织	
国民政府的县制	
1949年以前中国共产党建立的根据地地区县组织 制度	
县组织与乡组织的关系	
1949年到1982年中国县组织体系的发展和构成	232
中华人民共和国建立初期的县组织体系	
1954年到“文化大革命”前的县组织体系	
“文化大革命”时期的县组织机构体系	
改革开放初期中国的县组织体系	
当代中国县组织体系	239
中国共产党县委员会	
县政府	
县人民代表大会	
县政协委员会	
县人民法院	
县人民检察院	
县人民武装委员会	
县工会、妇联、共青团	
各类县组织体系之间的关系	
当代中国县政府组织体系	247
县长的产生和职权	
县政府的法律权限和实际权限	
县政府组织体系及其职能	
县组织与乡镇组织的关系	267
县组织机构的改革发展趋势	279
县组织的职能小结	

当前中国县组织机构中存在的一些问题
县级组织机构的改革

注释 287

专题 研究 六	村组织及其与乡镇组织的关系：回顾与前瞻 ~ 291
	导言 291
	乡村社会组织的历史变迁 300
	秦汉至隋唐的乡里制度
	北宋至清末的保甲制度
	国民政府时期的乡村组织
	中华人民共和国时期的乡村组织
	改革开放以来的乡村组织 327
	家庭承包经营责任制和农民制度创新
	村民自治委员会
	不断涌现的农村科技、事业和经济组织
	在“国”与“家”之间的乡村合作组织：农民的价值观念和 行为方式 333
	乡村党政权力机构：从无到有，又从强到弱 337
	乡村民主的现状及其对中国政治进程的影响 342
	附录一 四川省的羌村 349
附录二 我的家乡张庄的村组织和村民生活 353	
参考文献 355	
专题 研究 七	中国乡镇政府对基层学校教育活动的管理 ~ 358
	我国县与乡镇教育管理体制的历史变迁 362
	解放前县与乡镇两级的教育主管机构

解放后县级教育主管机构	
解放后乡镇级的教育管理机构	
90年代各地县与乡镇两级的教育管理机构	369
行政机构中管理教育的体制	
乡镇一级的学校与教育管理机制	
乡镇、村中的学校体制	
基层教育事业的经费来源	376
各级基层政府对于办学经费的责任	
乡镇、村两级学校的经费来源	
乡镇政府用于教育事业的经费来源	
关于政府组织与教育管理职能之间的关系	380
教育管理体制中“责”、“权”、“利”三者之间的联系	
中央政府在发展基础教育方面承担的责任	
目前对基础教育实行“分级管理”所存在的问题	384
县与乡镇政府用于基础教育的经费严重不足	
各地区、各县之间教育发展水平更加不均衡	
乡镇、村参与学校管理后，个别地区的不正之风也影响了学校	
注释	387
参考书目	389

专题 研究 八	中国农村小城镇发展过程中的体制变革 ~	391
	小城镇兴起的城乡分割结构的背景	391
	小城镇发展的动力机制	395
	发展小城镇，促进农村剩余劳动力的转移	397
	小城镇发展的特点及问题	401
	阻碍小城镇发展的体制性原因	403

有关促进小城镇发展的改革政策 406

注释 411

专题研究九 中国乡镇组织结构及运行机制的促变因素
——以双八镇及其土地规模经营试验
为例 ~ 412

引言 412

双八镇的组织结构及运行一例 413

组织结构

运行一例

双八镇的土地规模经营试验 416

背景

缘起

措施

进展

初步效果

讨论 425

附语 441

注释 443

参考文献 444

编后记 ~ 445

导 言

一 了解社会变迁的最可靠的方法是实地调查研究

在经历了长达10年之久的“文化大革命”这样一个非常时期之后，中国这个具有几千年历史的东方文明古国又经历了一场深刻的重大社会变革，这就是自70年代后期以来由邓小平同志领导的“改革开放”。无论是中国人还是国外的学者，都饶有兴趣地希望了解在这20年里中国究竟发生了什么？中国这个古老的乡土社会从其根基上来说，已经发生了哪些变化，今后还将可能会朝着哪个方向继续发展？

为了深入和系统地了解中国社会当前正在经历的深刻变化，最为可靠的方法之一就是进行实地调查研究，解剖麻雀，实事求是，从现实事例的系统分析当中抓住当前社会变迁的主题和动力，从而做出客观、深刻的分析。中国社会学自本世纪初期创立以来的一个重要传统，就是社会学与人类学的相互结合，把人类学的田野社区调查作为了解社会的一个基本方法。

为了能够系统和有计划地调查和剖析中国社会变迁，首先需要把中国社会最基础的社会结构组织界定出来，把这个庞杂的大社区分解为一个有内在系统性的、各部分之间存在着有机联系的动态的大系统，把其各个组成部分作为我们社区调查的对象。从中国社会的 basic 社会组织类型来分析，作为调查单位的社区大致可以开列出以下几类：（1）农村：平原农业社区，山地农林业社区，草原牧业社区，海岛渔村，少数民族农牧业社区等；（2）乡镇：乡

镇机构，乡镇社区等；（3）城市：城市街区，政府机构，事业单位，大专院校，科研机构，经济开发区，少数民族聚居街区，外来人口聚居社区等；（4）企业：国有大中型企业，国有小型企业，城市集体企业，乡镇企业，私营企业，外资及合资企业，个体专业户等等；（5）特殊的社会组织：军队，监狱，大型寺庙，政治团体等等。如果我们能够系统和深入地了解这些基本社会组织的发展历史、组织方式、运行机制，它们与其他组织之间的互动、对整体社会运转的作用等方面，我们对自己所生活的这个社会的认识就有可能提高到一个新的层次。

二 乡镇这一层次是分析我国社会变迁的重要切入点

中国的社会结构，与其他发展中国家一样，被普遍认为是一个城市与乡村相对分离的“二元结构”：一方面是与外界社会接触较多，在经济产业结构、社会组织形式、对外经济交流、文化意识形态等方面较多地接受了西方工业文明影响的大小城市；另一方面则是保留了较多传统社会在社会组织、经济形式、文化观念等方面的特点，相对封闭保守的广大农村。

农村人口占我国总人口的70%—80%¹，毛泽东曾经说过，中国的问题主要是农民问题，这表明了农村社会与农民在中国社会中所占有的关键位置。社会上的有识之士，也无不认识到农民的重要。所以中国社会学自创建后不久，就开始了各地农村社会的调查活动。人们熟知的《江村经济》（费孝通，1986a），就是30年代社会学农村调查的一部代表作。社会学在建国后不久曾一度中断了二十余年，而80年代初期社会学的重建，与我国农村体制改革在时间上大致是同步的，所以调查与研究中国农村在这个历史时期的重大变迁，应当说是重建中的中国社会学的责任。也正因

为如此，北京大学社会学人类学研究所建所后的很长一段时间内，调查的重点对象也依然是农村，其中包括了对不同地区、不同类型的农村社区的个案研究²。

我国农村的体制改革必然会冲破村落的地理范围而进入城镇，家庭联产责任承包制从原来的公社体制下释放出了大量的农村劳动力，推动了乡镇和乡镇企业的发展，农产品市场也必然要推动小城镇的繁荣。所以，在80年代开始不久，费孝通教授及时地把“小城镇发展”问题提上了政府关于城市化道路和劳动力安置的重大决策的日程表，同时也推动了社会学界关于小城镇的调查研究（费孝通，1986b）。北京大学社会学人类学研究所围绕着小城镇也开展了一系列个案研究工作，这些研究工作主要集中在乡镇企业³、乡镇人口迁移、乡镇经济结构与人口结构等领域⁴。

正是在这些实地调查的研究工作中，我们逐步感到十分有必要选择一批有代表性的乡镇，以其为对象开展更为系统和规范的社区调查，特别是需要以乡镇的行政、经济与其他各类组织为调查的重点。从社会管理体制来说，乡镇是我国政府机构的最低一层，乡镇这一级即相当于改革前的“人民公社”，其直接的上级是县政府，乡镇的下面一层是“行政村”，也就是过去公社体制下的“生产大队”。所以，过去的“公社”和现在的乡镇，是我国社会体制中城乡两个部分之间的中介层次，是联接城市与乡村、联接工业与农业的关键环节。

根据1990年第四次全国人口普查，我国在业的“镇人口”仅占全国在业总人口的7%，但是以在业人口的行业划分来看，全国行政部门人员的32.6%，运输与通讯业人员的21.7%，商业人员的28.6%，服务业人员的18.0%，金融保险业人员的34.7%，科教文卫人员的20.0%都集中在“镇人口”中（国务院人口普查办公室，1993:474）。以上这些行业人员在市、镇、乡村三部分人口分布方面如此集中于镇这一级，充分地说明镇在城乡沟通方面的重要作

用。政府下属的行政、经济管理、贸易、金融、税收、司法、公安、教育、邮电、医疗系统的最底层的机构，就设在乡镇一级，它们或者是这些机构的基层组织，或者是其派出机构，乡镇这一级的机构仍然是一套机构完整、功能齐全政府机器。1996年底，我国共有2,142个县级单位（包括县级市）和45,484个乡镇，平均每个县管辖21个乡镇。同时乡村人口共91,941万人，平均每个县管辖43万人，每个乡镇管辖2万人（国家统计局，1997:366）。国家和政府正是通过设在乡镇一级的这些机构与组织对占总人口70%—80%的9亿农民进行日常管理与交流的。

我国的体制改革是从农村起步的，农村的改革推动了城市的改革，农村改革的后果和其对城市的影响可以说首先是集中地反映在乡镇这一级，最明显的一个例子就是乡镇企业的兴起。这也是我们在开始研究乡镇时首先把注意力放到乡镇企业调查方面的原因⁵。

我国农村体制改革的核心，是从原来的“政社合一”和经济上实行“三级所有、队为基础”的人民公社体制，转变为“政经分离”的乡镇——村民委员会——村民小组行政体制和经济上的家庭联产承包制，这是大家都清楚的。但是，人们对农村体制变迁的关注点通常集中在基层的村和户，而对于在这场重大变革中乡镇（即原来的公社）这一级的体制与组织变迁则注意不够，对乡镇（公社）体制与所属组织变迁的研究也相对比较薄弱⁶。

城市经济体制改革中重要的一步是从国有经济占绝大多数转变为多种所有制并存，其中外资的引进无疑是城市发展多种所有制经济的一个重要因素，同时这一转变的另一个重要动力就是乡镇企业的示范绩效及其向城市的渗透。国有企业在体制改革的许多方面可以借鉴乡镇企业的成功经验，在我们向处于不同社会制度、不同文化传统的国外企业学习的同时，更需要向就在身旁、处于同一社会制度和传统文化之中的乡镇企业学习。所以研究乡镇

企业除了帮助我们了解我国农村工业化和农村城市化的前景之外，还可以帮助我们思考今后我国城市企业制度改革的前景。调查研究乡镇政府如何领导、管理乡镇企业，对于政府的经济管理职能与管理方法如何向“市场经济”体制转变，也会提供有益的启示。

农村行政组织的改革，必然会引起对之实施领导、与之密切联系的乡镇行政组织从形式到运行办法的改变，其发展的方向应当是伴随着农业生产从“计划经济”向“市场经济”的转变，农村管理从“行政命令”向“法制规范加政策引导”的转变。具体的转变形态与内容，当然是只有通过实地调查才能得知。我国城市组织的行政管理办法也需要改变，要随着多种所有制经济成分的发展发生变化。对于乡镇组织的深入调查研究，也有可能帮助我们思考城市管理制度改革的前景。

综上所述，乡镇是我国政府的最基层，乡镇各类机构是我国政府公务员工作的最基层组织，乡镇是城市与农村的中介层，政府正是通过乡镇的各类组织来领导、引导、管理广大农村的各项活动和9亿农民的。在一个具有“二元结构”特点的社会里对两元之间的结合部进行深入系统的研究，是分析和研究改革开放过程中我国社会结构变迁和组织演变的一个理想的切入点。同时，相比起来，乡镇组织比城市组织简单，又比农村组织复杂，有了过去开展农村社区调查的经验，对于乡镇组织的研究也比较容易把握。我们在80年代后期开展了一系列村落研究，在90年代初期组织了山东和江苏两省30个乡镇企业的调查，之后又组织了6省区24个县农村教育发展的调查。正是在以上各项研究工作的基础上，我们决定在1995年至1996年期间以全国不同省区的5个建制镇为调查对象，组织一项关于“中国乡镇组织变迁”的研究。