



苏南乡镇政权建设研究

苏南发展研究丛书

钱振明 著

人民出版社

苏州大学“211工程”标志性成果资助项目
国家社会科学基金资助项目

苏南乡镇政权建设研究

第一卷 苏南乡镇政府总体分析

钱振明 著

人 民 出 版 社

责任编辑:杨松岩

图书在版编目(CIP)数据

苏南乡镇政权建设研究/钱振明著

—北京:人民出版社,1999.12

(苏南发展研究丛书)

ISBN 7-01-003158-4

I. 苏…

II. 钱…

III. 乡镇—地方政府—工作—研究—江苏—苏南地区

IV. D625.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 02002 号

苏南乡镇政权建设研究

SUNAN XIANGZHEN ZHENGQUAN JIANSHE YANJIU

钱振明 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

苏州大学北区印刷厂印刷 新华书店经销

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月苏州第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:9

字数:227 千字 印数:1~1000 册

ISBN 7-01-003158-4/D·883 定价:22.00 元

《苏南发展研究丛书》编委会

顾 问:费孝通 顾 浩

编委会主任:王 湛

编委会副主任:朱秀林 黄文虎 刘迪吉

陈德铭 吴新雄 孟金元

编 委:万解秋 王国平 王晓升 任 平

朱秀林 江作军 刘迪吉 刘 森

杨海昆 张颢瀚 陈德铭 孟金元

吴新雄 吴建明 周 川 周海乐

单 强 施星国 唐力行 夏永祥

蔡镜浩(按姓氏笔画排列)

主 编:王国平 张颢瀚

副主编:周海乐 单 强

总 序

长江和东海交汇之处,太湖哺育着的这一方锦绣大地,被称为苏南。这一片土地,又和周边地区一起,被称为江南。江的奔腾、海的澎湃、湖的荡漾,使这一片土地生机盎然,一次次万象更新,领中国风气之先。

这是创造经济奇迹的热土。从唐中叶以后,中国的经济中心逐渐向南方转移。明清之际,中国的资本主义萌芽首先在这一片土地上发生;晚清,中国的近代工业化又首先在这一片土地上发轫;改革开放以来,“苏南模式”及其创造的经济与社会发展成就再一次令世人瞩目。鉴古知今,谁也不会怀疑,这一片土地上一定还会发生的新事物将再铸苏南的辉煌。

这是创造文化奇迹的热土。有清一代,全国状元 114 名,江苏独得 49 名,其中苏南就有 44 名,可谓“物华天宝,人杰地灵”。

现在的苏南包括江苏省南部的苏州、无锡、常州三个省辖市,十二个县市,面积为 17513 平方公里,占全国总面积的 0.18%。人口 1325 万,占全国总人口的 1.1%,80 年代初以来,苏南经济发展连续跃上三个台阶,苏锡常三市连续多年位居全国城市综合实力 50 强,所属 12 个县市全部进入全国综合实力百强县,百强县的前十名中,有七个在苏南。苏南已经走上一条具有鲜明社会主义特色的现代化之路,是成功实践邓小平建设有中国特色社会主义理论的典型。苏南经济与社会发展的研究有重要的学术价值和应用价值。

多年来,苏州大学文科各学科的研究人员在苏南经济与社会发展方面作了大量研究工作,承揽省部级以上科研项目近百项,项目经费数百万元;出版和发表相关研究成果专著与论文集等数十部、论文数百篇;获省部级以上人文社会科学优秀成果奖数十项。为建立一个在国内外处于领先水平的苏南发展研究基地奠定了良好的基础。

为聚集苏南发展方面的研究力量,加强学科间的交叉渗透,充分发挥综合优势和群体优势,更好地为苏南经济和社会发展服务,苏州大学于1996年初建立了“苏南社会经济发展研究中心”。1996年底,苏州大学通过国家教委“211工程”部门预审。1997年初,“区域(苏南)经济与社会发展”又通过了立项论证,成为苏州大学“211”工程重点建设项目。为了适应新的发展形势,在江苏省委宣传部的直接关心与指导下,1997年4月,苏州大学以苏南社会经济发展研究中心为基础,建立了苏南发展研究院。1998年9月,江苏省委宣传部与江苏省教育委员会联合发文,将苏南发展研究院作为联合共建的社会科学研究基地。

苏南发展研究院成立以来,得到江苏省委宣传部和省教委的直接指导和资助,得到教育部社政司的关心和指导,得到各地学者专家和苏锡常有关党政部门及领导的支持和参与,研究院将努力建设成为国内外著名的人文社会科学研究基地。

本着“繁荣学术,服务地方”的宗旨,苏南发展研究院出版这套《苏南发展研究丛书》,她是国内外专家学者有关苏南发展研究成果的结集。我们由衷希望这套丛书的出版,能进一步推动苏南发展研究,能有助于促进苏南经济与社会的持续发展。

众擎易举,我们期待着大家的支持和参与!

王国平 张颢瀚

前 言

地处江苏南部的苏州、无锡、常州三市所辖地区,通称为苏南。^①苏南地区是江苏省经济最发达的地区,也是中国现代化过程中的一个先行地区。^②在过去的20年里,苏南的成功,主要是农村经济与社会现代化发展的成功。自70年代末以来,苏南农村的发展颇具传奇色彩:农民人均年收入增长了20多倍,人口增长

① “苏南”原意为“江苏省南部”,其地域范围可以有多种不同的划定方法:一种是指江苏省的长江以南,包括南京市、镇江市、常州市、无锡市、苏州市所辖地区(其实,南京市的部分地区位于长江以北);一种是指包括上述地区再加上南通市所辖区域,更广一些还可以包括扬州市所辖的部分地区;再一种是指苏州市、无锡市、常州市所辖的地区,绝大多数对苏南的研究仅以这一地区作为研究样本,因为这一地区的经济发展历来具有相当紧密的内在联系,风土人情和文化背景有明显的一致性,现代化过程具有显著的特色。本项目的研究也采用最后一种划定方法。

② 1997年,苏南地区的地域面积约1.75万平方公里,仅占江苏全省的17.05%;人口1346.51万人,仅占全省总人口的18.84%。而国内生产总值(当年价)占全省的38.28%,工农业总产值占全省的37.97%,工业总产值占全省的42.05%;人均国民生产总值达到19032元,为全省水平的2.03倍,全国水平的3.15倍。根据下列资料的有关数据整理计算:国家统计局:《1997年国民经济和社会发展统计公报》,载《新华文摘》1998年第5期;苏州市统计局:《苏州统计年鉴(1998)》,中国统计出版社,1998年;无锡市统计局:《无锡统计年鉴(1998)》,中国统计出版社,1998年;常州市统计局:《常州统计年鉴(1998)》,中国统计出版社,1998年。

率明显下降;^① 12个县(市)全部进入全国农村综合实力百强县(市),其中有7个县(市)进入前10名;^② 有69个乡、镇在全国农村社会总产值亿元乡镇排序(1991年)中进入前200名,其中8个乡、镇人均社会总产值排序进入前20名。^③

不管人们是否愿意称苏南农村的发展为“奇迹”,其优异表现和现代化历程无论如何是值得人们深思的。80年代中期,业绩初显的苏南就引起了经济学家和社会学家的广泛兴趣,实地调查者和理论研究者蜂拥而至,他们着力从经济学或社会学的角度探索苏南农村现代化的模式和经验,以便以某种方式向中国沿海其他农村地区乃至全国推广,并为苏南农村未来发展提供理论支持。这方面的著述汗牛充栋。

政治学者对苏南的兴趣远不及经济学家和社会学家,苏南农村现代化过程中的政治发展与行政管理问题的研究近几年才开始,而且只出现了少量的散见于报刊的论文,尚没有这方面的较为系统完整的专门著作。一个经济快速增长的地区,其政治发展与行政管理又有哪些经验、特色和问题?政治学界显然不能无动于

① 以苏州为例,苏州农民人均纯收入1978年为204元,是全国水平的1.53倍(该年全国农民人均纯收入是133.57元);1997年达到4924元,是全国水平的2.36倍(该年全国农村居民人均纯收入是2090元)。苏州人口自然增长率1978年为8.04‰,比全国水平(12‰)低近4个百分点,1997年仅0.07‰,比全国水平(10.06‰)低近10个百分点。根据《1997年国民经济和社会发展统计公报》、《中国统计年鉴(1996)》、《苏州统计年鉴(1998)》的有关数据计算。

② 苏南已没有“县”,苏州、无锡、常州三市所辖12个县(市)都已改设为市(县级),本书中为了与三个地级“市”相区别,12个县级市仍用“县(市)”的称呼。1983年实行地市合并、市管县新体制时,苏南仅有一个县级市即常熟市,1986年苏州所属沙洲县撤县设市(设县级张家港市),1987年后苏南撤县设市进程加快,到1995年,苏南的所有县均已改设为市(县级)。

③ 截止1997年末,苏南三市辖区内共设有82个乡、334个镇,其中:苏州有4个乡,158个镇;无锡有22个乡,95个镇;常州有56个乡,81个镇。资料来源:《苏州统计年鉴(1998)》、《无锡统计年鉴(1998)》、《常州统计年鉴(1998)》“农村基本情况”部分。

衷。我们如果能从政治学的角度认识苏南,对当代苏南农村现代化过程中的政治与行政管理问题进行经验研究,对县、乡(镇)、村各层政治发展与行政管理特色作些理论概括,这不仅是对中国政治学加强应用研究和微观研究的一项贡献,也是苏南农村现代化研究中政治学者应负的责任。

苏南农村现代化过程中政治发展与行政管理的关键层次,是乡镇政府。乡镇政府作为国家政权在苏南农村的基层组织,是苏南农民生产、生活的领导者、组织者,是苏南农村现代化建设的直接指挥者。党和国家对农村的政策、方针、法令等在苏南贯彻落实,最终都要通过乡镇政府。上级的各项工作任务,都是靠乡镇政府去组织群众完成的。邓小平建设有中国特色社会主义理论及十一届三中全会以来党和国家的一系列改革开放政策,之所以能在苏南农村成功实践,关键在于乡镇政府的有效运作。有组织的乡村基层民主政治建设,如村民自治等,也要靠乡镇政府去引导。苏南乡镇政府在苏南农村现代化过程中究竟发挥了哪些作用,它是如何贯彻党和国家对农村的各项方针、政策和法令,完成上级任务的?在成功组织和指挥农村现代化建设事业的同时,它自身又存在哪些先天不足及后天形成的缺陷,如何通过改革与发展保持其良性运作,推进苏南农村的进一步现代化?这都是些很有意义的问题,需要进行细致的分析。

我对苏南乡镇政府的研究,是在通过实地调查,掌握大量第一手资料的基础上展开的。实证性的调查实际上从1992年就开始做了,那时由于参加一个有关苏南发展研究课题的缘故,在苏州农村经济强镇——张家港市塘桥镇进行了为期一周的访问。后来又与中共吴县县委政策研究室的同志一起,调查该县当时主要经济指标列全县各乡镇之末的镇湖乡,分析其集体经济发展薄弱的原因。塘桥镇和镇湖乡调查与比较让我获得了一种认识:一个乡镇

经济发展速度的快慢、成就的大小,与乡镇领导者的发展意识和努力,乡镇政府能力和政策等密切相关。有了这种认识,研究的兴趣油然而生。1994年初,为了完成北京大学赵宝煦教授主持的中华社会科学基金项目——《中国地方行政改革研究》课题组委托的研究苏南乡镇政府机构改革的任务,我又对吴县蠡口乡的党政机构设置情况作了调查,并向中共吴县县委政策研究室、吴县地方志办公室等部门索要有价值的文献,结合早些时候做实地调查所掌握的相关资料进行分析,撰写研究论文。^① 1995—1996年间,我先后以“苏南农村基层政权建设研究”和“苏南农村基本现代化过程中的基层政权建设”为题,分别申报的江苏省教委人文社会科学研究基金项目、国家社会科学基金青年项目,均被获准立项资助,这大大增强了我研究该课题的信心。随后,我确定详细调查提纲,选择调查点,开始更为深入的实证性调查。我选择了吴江市北厍镇、莘塔镇,吴县市光福镇、陆慕镇、角直镇、渭塘镇,江阴市要塞镇、新桥镇,宜兴市洋溪镇、太华镇,武进市卢家巷镇、洛阳镇等乡镇,断断续续作了两年多时间的实地调查。在有些乡镇,还就村的管理、村级组织建设和村民自治等问题,调查了一些村,其中主要有:北厍镇黎星村、金塘村,莘塔镇枫西村、荡西村,洋溪镇港口村、师浜村、毛浜村、下郭村,太华镇乾元村、茂花村、石门村、楼下村、三洲村,陆慕镇夏圩村,渭塘镇渭南村等,后来又就乡村选举问题在锡山市阳山镇大路头村、苏州工业园区唯亭镇陵南村、昆山市城北镇泾河村等作了短暂调查。在这些乡镇、村的调查过程中,我主要采用“人—人”访谈法收集资料。访谈对象有乡镇党委书记、副书记、组织委员、党政办公室主任、秘书,乡镇人大主席、秘书,镇长、副镇

^① 参见赵宝煦主编:《行政机构改革透析——中国地方行政机构改革研究》,苏州大学出版社,1998年。

长、助理、文书,乡镇农工商总公司总经理、副总经理、办公室主任,村党支部(党总支)书记等多种不同职位的人员(由于条件限制,在有些乡镇调查时,仅访问了其中的一部分人甚至个别人)。其间,我还注意搜集重要文献,如向一些乡镇索取方志、统计报表、党委工作报告、政府工作报告等。在深入乡镇、村实地调查的同时,我还与部分乡镇上级机关有关部门的领导访谈或向这些部门索取相关文献资料。接受访问、提供资料的机构主要有:中共苏州市委农村工作部、政策研究室、办公室,苏州市人大常委会研究室,中共苏州市纪委法规调研室,苏州市档案馆、统计局、人事局、民政局、信访局,吴县市人大常委会,吴县市人民政府,中共吴县县委政策研究室,吴县市地方志办公室、人事局、信访局,中共宜兴市委组织部、宜兴市纪委,宜兴市档案馆,中共武进市委组织部等。这样一个调查过程,使我获得了大量有价值的第一手资料。诚然,前述实地调查的15个乡镇,相对于苏南农村的400余个乡、镇,是一个极小的部分,显然不会有太大的普遍意义。但这些乡镇还是具有一定的典型性,因为它们分布在苏(州)、(无)锡、常(州)三市所辖12个县(市)中的6个县(市),并具有多种特色:如工业重镇和农业及多种经营发展有特色的乡镇,经济强镇和经济发展相对弱的乡镇,交通发达乡镇和交通相对偏僻及地处山区的乡镇。我希望今后能有更充裕的人力和财力,做更广泛、深入的调查,以便对目前这本很不像样的小书进行认真的补充和修订。

在实地调查的基础上进行分析、归纳和写作。在分析和写作时,我不限于自己实地调查所获得的第一手资料,还利用了我的学生提供的资料。那些资料是按照我提供的调查提纲在锡山市杨市镇、江阴市河塘镇、宜兴市红塔乡、张家港市西张镇等地作调查时获得的(因此,如果再包括市、县[市]有关部门介绍、提供的另外一些乡镇政权建设与政府管理情况,本课题研究的样本实际上远不

止 15 个乡镇)。我还参阅了众多他人或前人有关苏南农村现代化研究和当代中国政府与政治,特别是中国农村基层政权研究的成果。尽管如此,由于乡镇政府本身是一个十分复杂的系统,而我作为一名政治学理论工作者,又处于这个系统之外,资料收集相当困难,在写作中颇感资料匮乏,这不能不在一定程度上影响研究的广度和深度。为此,我期待来自各方面的批评指教。

目 录

总 序	
前 言	1
第一章 绪论:苏南农村现代化奇迹的实质	1
一、现代化与农村现代化	3
现代化的内涵	3
农村现代化的层面	5
二、苏南农村现代化的历史进程	10
农村衰败	10
启动与挫折	11
奇迹	16
三、奇迹的实质	18
奇迹产生的原因	18
“乡镇政府”的特定内涵	19
政府作用	20

政府作用导致现代化成功的条件	22
集权的结构	24
开放的过程	25
人事管理特色	28
以提升能力为目标的政府发展	29
第二章 苏南农村现代化过程中乡镇政府的作用	31
一、农村工业化的组织者	33
工业化的进程与政府行为	33
政府利益与政府行为	35
乡镇政府作用的具体表现	40
二、农业现代化的扶持者	44
乡镇工业的冲击与农业现代化	45
政策引导	48
调节农业投入	50
农业社会化服务	52
三、农村城市化的建设者	55
小城镇建设:苏南的特色与进程	55
政策的力量	59
政府作用	61
政府投入	63
乡镇开发小区建设:小城镇建设的新阶段	65
四、农民现代化的推动者	67
农民现代化的内涵和意义	67
精神文明建设:农民现代化的基本途径	69
苏南的实践与经验	72

精神文明建设与政府行为	75
第三章 苏南乡镇政府体制的变迁与重构	81
一、乡镇旧制	83
中国古代乡制	83
晚清改革	85
民国变动	86
政党控制	89
政府职能	90
二、土地改革与苏南农村新政府	91
新政府的建立与旧体制的改造	91
土地改革的政治意义	92
建国初期的基层行政区划体制变动	93
执政党的基层组织建设	95
职能与机构	95
三、人民公社化与政府体制的重组	96
农业合作化	96
人民公社化运动和人民公社体制的确立	97
人民公社体制的特征	100
人民公社体制延续期间的若干变化	102
四、政社分设与现行乡镇政府体制的确定	103
农村经济体制改革对政府体制的冲击	103
政社分设	104
政社分设后的乡镇政府体制	105
政社分设后的若干变化	107

第四章 苏南乡镇政府结构	113
一、基本特征	115
管理主体的多元化	115
权力的集中化	116
权力机关的权力虚化	117
机构分散化	117
二、党的领导和党政关系	118
中国共产党的执政方式	118
组织系统	121
苏南农村党的基层组织	122
乡镇党委的设置和作用	123
党政关系	126
三、乡镇人民代表大会	128
法律地位与职权	128
代表的权利、义务	131
工作机构	134
现实地位及其原因	137
理想的变化	140
四、乡镇人民政府	146
法律地位和法定职权	146
实际职能和管理权限	148
机构设置与职责配置	150
五、乡镇经济组织：“第二政府”	158
“经联会”：性质、职责、机构	158
出现“总公司”	160

政府领导下的“公司”	162
乡镇农工商总公司:苏州农村的特色	164
六、县(市)有关部门设在乡镇的机构	168
条块关系	168
机构的变化	170
现状	174
七、村民委员会:乡镇政府的基础	175
组织	176
任务	177
关系	178
第五章 苏南乡镇政府过程	181
一、意见表达与意见综合	183
政府过程的起点	183
苏南农村主要社会利益群体	184
群众个体的意见表达	188
人大代表与意见表达	191
意见表达团体及其意见表达方式	192
意见综合与党委会	194
二、政府决策	195
决策问题及其来源	195
决策会议	198
“门诊”与个人决策	202
实际决策案例分析	203
三、决策的实施	206
实施的意义	206