

主编 魏学光
中国行政管理丛书

顾问 李炳良

乡级行政管理

王廷青 时运生 等编著

XIANG JI

YING ZHENG

GUAN LI

中国经济出版社

前 言

本书是《中国行政管理丛书》的一种，是专门研究乡级行政管理的专著。

乡(镇)是我国地方政权的基层组织，乡级行政管理在国家行政管理体系中处于最基层。党和国家的大政方针、各级政权的决定，都要通过乡政行政在广大人民群众中落到实处，搞好乡政行政管理，无疑是实现国家安定团结、繁荣富强的重要保证。因此，开展对乡级行政管理的研究非常必要。本书全面论述了乡级行政管理的历史沿革、地位、机构、职能、过程，以及乡级行政管理的人事行政、机关管理，对特殊乡镇的行政管理特点也作了探讨。本书最后还收录了邓歌同志探讨乡镇管理体制改革的论文《中国乡镇管理双线结构初探》。

参加本书编写的是河北省劳动人事厅、河北省社会科学的部分理论工作者和实际工作者。各部分作者是：第一、二章，时运生；第三、四章，吴安民；第五章，王钰青、时运生；第六章，王钰青；第七、八章，刘修起。全书由原中国行政管理学会(筹)副秘书长葛孚光统稿。原河北省劳动人事厅厅长李炳良(现任中共河北省委副书记)担任本书顾问，特此致谢。由于编著者水平有限，谬误在所难免，敬请读者批评指正。

《中国行政管理丛书》序

葛乎光

两年前，我在中国行政管理学会(筹)主持《中国行政管理》杂志编辑部的工作。当时，行政管理学已成为一门“热门”学科，一批专著相继问世。我作为一个在行政部门工作过多年的读者，拜读这一本本著作之后，获益匪浅。唯感遗憾的是，这些著作中外国东西比中国的东西多，以至于使不少本来对行政管理学兴趣很浓的党政干部学了之后感到很难学以致用。于是我萌生了编辑出版这套《中国行政管理丛书》的想法。

这套丛书的基本思路是：首先反映中国行政管理的实际情况，从而总结中国行政管理的经验，找出其规律性的东西。也许它的理论性不强，但它都是中国的，对于中国的读者，尤其是对于广大的国家干部来说，感到熟悉、亲切，从中得到切实的帮助。而对于研究行政管理科学的学者们来说，也许能提供资料性的支持。这就是我编辑这套丛书的初衷。

我以前不止一次听外国学者到中国来讲行政管理科学，大都是介绍他们国家行政管理的实际情况，很少有理论问题。中国的听众对此不仅感到新鲜，也有启发和借鉴。由此我想到外国人对中国的行政管理最想知道的，大概也是实际的东西。我们为什么不可以把我们的行政管理的实际情况介绍到外国去呢？甚至我有预感，这种介绍肯定会受欢迎。这

也是我想编辑这套丛书的原因之一。

资产阶级自由化思潮的影响使一些人头脑不清醒。这在行政管理学研究领域中的表现，就是对外国的东西越来越感兴趣，有的人简直是“言必称美国”。这种现象从反面进一步坚定了我编辑这套丛书的决心。

我设想这套丛书共分五册，是按纵向行政管理的层次划分的，即：《中央行政管理》、《省级行政管理》、《地级行政管理》、《县级行政管理》、《乡级行政管理》。每册内容包括该级行政的历史沿革、法律地位、机构设置、职能任务、人事制度、工作方式等。

参加本丛书编写的大都是实际工作者。由于他们公务繁忙，原定的写作计划不能如期完成。本想五册同时出版，现在只好按交稿先后及出版条件，一本一本地出。请读者见谅。

谨向参加、支持这套丛书编写出版的所有朋友们致谢。

1990年8月

于北京太平桥大街4号

目 录

第一章 乡级行政管理的历史沿革·····	(1)
第一节 中国奴隶社会的“乡”制·····	(1)
第二节 中国封建社会的乡制·····	(4)
第三节 中华民国时期的乡制·····	(12)
第四节 中国共产党领导的新民主主义革命时期 的乡制·····	(17)
第五节 中华人民共和国的乡制·····	(25)
第二章 乡级行政管理的地位及特点·····	(35)
第一节 乡级行政管理在国家行政管理体系中的 地位·····	(35)
第二节 乡政府与县政府的关系·····	(37)
第三节 乡政府与乡党委、乡人大的关系·····	(38)
第四节 乡政府与村民委员会的关系·····	(43)
第五节 乡级行政管理的特点及作用·····	(52)
第三章 乡级行政管理机构·····	(57)
第一节 乡级行政机构设置的原则·····	(57)
第二节 现行乡级行政机构的构成情况·····	(63)
第三节 乡级行政机构的改革趋势与设想·····	(65)
第四章 乡级行政管理的职能·····	(70)
第一节 乡级行政管理的基本职权·····	(70)
第二节 乡级政府的法定职权·····	(78)
第三节 乡级行政管理的主要职能——组织经济 建设·····	(78)

第五章 乡级行政管理过程·····	(91)
第一节 乡级行政过程的特点·····	(91)
第二节 乡级行政管理的方式·····	(94)
第三节 乡级行政领导方法与艺术·····	(98)
第六章 乡级人事行政·····	(120)
第一节 乡级政府工作人员的种类与管理体制···	(120)
第二节 乡级政府工作人员的任用·····	(122)
第三节 乡级政府工作人员的岗位责任制与考核、 奖惩·····	(127)
第四节 乡级政府工作人员的培训·····	(139)
第五节 乡级行政领导的结构与素质·····	(146)
第七章 乡镇机关事务管理·····	(156)
第一节 秘书工作·····	(156)
第二节 会议管理·····	(159)
第三节 文书管理·····	(163)
第四节 档案管理·····	(166)
第五节 后勤总务管理·····	(169)
第六节 机关财务管理·····	(172)
第八章 特殊乡镇的行政管理·····	(178)
第一节 民族乡的行政管理·····	(178)
第二节 城关镇的行政管理·····	(183)
第三节 工矿镇的行政管理·····	(188)
附录 中国乡镇管理双线结构初探·····	(194)

第一章 乡级行政管理的历史沿革

纵观中国的政治制度史，可以清楚地看到，乡级行政管理的思想、制度和实践，是国家行政管理整体思想、制度和实践的重要组成部分。它随着国家的发展而发展，同国家的兴衰共命运。同时可以看到，中国古代的“乡”同今天“乡”的概念有很大不同。因此，我们不能用现代乡级行政管理的概念剪裁历史。但是，当把乡的概念限制在县以下的农村行政区域管理单位时，是可以使用乡的概念的。我们正是在这个意义上研究乡级行政沿革的。

中国县以下的“乡级行政管理制度”，从萌芽、产生、发展到今天，已经经历了奴隶社会、封建社会、半封建半殖民地社会、社会主义社会四个阶段。不同阶段的“乡级行政管理”有着不同的职能、性质和作用。我们需要分别加以探讨。

第一节 中国奴隶社会的“乡”制

社会的“基层”组织，原始社会末期有氏族、部落。但它不具有阶级和国家出现后所赋予的基层组织含义。阶级和国家出现后，以地域划分来统治居民，成为阶级社会的特征。中国的夏、商、周三代是奴隶社会时期。这时社会的基层政权和基层组织处于萌芽、建立和逐步完善阶段。

夏朝时期（公元前21世纪—公元前16世纪），我国出现了以地域统治居民的形式。夏代的地方制度大体是君主专制政体下的“封诸侯，建藩卫”的管理体制（张晋藩：《中国政治制度史》第23页）。

商朝的社会基层组织已体现出按地区进行组织和管理居民的国家特征。商的统治者以都城为中心，把统治区域划分为许多统治据点。各个统治点都修筑城墙。商王和贵族住城内，城邑四周叫鄙。商在直接统治区域内（称内服），设置“百姓”和“里君”两个地方管理机关。其中“百姓”是类似氏族长的官职。“里君”则是地方行政区域内最高的官。在直接统治区以外，还有所谓“外服”。商王把诸妻、诸子、功臣及臣服的少数民族首领分封在“外服”地区，成为控制这一地区的小统治者，并发展成诸侯国，从而开了周代分封制的先河。

周代，把乡作为地方行政区划形式已经出现。周代政治制度上最重要的发展是确立以宗周为中心的分封制度。西周时期，周王把王畿（王都附近）留作周室辖地，将其余广大地区和奴隶，分封给同姓子弟、异姓姻亲和功臣贵族。这样，相对中央讲，诸侯国就是地方，其行政就是地方行政。诸侯就是地方的行政长官。诸侯又可以照周王的办法把土地和居民赐给宗室贵戚，作为世袭的领域，称之为采邑。在被分封的区域内，诸侯要建立军事据点，曰“城或国”。周人的这种城，通常有两层城墙。内者曰城，外者曰郭。“三里之城，七里之郭”，环城七里的面积，古代称国。环城七里之外称野。周王朝和诸侯封国都有这种国野之分。周朝的社会基层政权组织和基层社会组织，就是在这个基础上建立的，即：周代王畿以距城百里为郊，郊内为乡，郊外为遂，

实行分遂制度。王朝六乡、六遂，直属于王；大国三乡三遂，直属于诸侯。

春秋战国时期，是我国由奴隶社会向封建社会的转变时期。这时，社会基层政权组织也发生了变化。春秋初期，周王和诸侯国对地方的统治仍沿用西周确立的世袭采邑制度和乡遂管理制度。春秋中叶以后，由于社会生产力的发展，以“井田制”为基础的生产关系发生了变化。贵族的分封制度逐渐衰败，郡县制度开始出现。随着郡县制度的出现，原来的乡遂制度已不适应封建集权制度的需要。各诸侯国为适应一家一户小农经济发展的需要，并为了有效地进行战争，有效地进行统治，纷纷对郡县之下的基层政权和基层组织进行改革和调整。比如管仲治理齐国，就实行了基层行政管理和军事管理相统一的制度。据《通典》载，齐国在郊内以五家为轨，轨有长；十轨为里，里有司；四里为连，连有长；十连为乡，乡有良人；五乡为师，国内十五乡……。在郊外，以三十家为邑，十邑为率，十率为乡，三乡为县，十县为属，属有五，自五至属，各有长官。这是管仲的“作内政以寄军令”，行“寓兵于民”之举，其目的在于，平时以家编为轨邑，到战时，则以人制为什伍，以达到守则固，战则胜的目的。

到了战国时期，各国的封建中央集权制度逐步建立起来。随着郡县制度的普及，县以下逐渐建立起乡、里、聚等组织。以县统乡，以乡统里，乡有乡官，里有里正。

总之，从夏、商、周的社会基层组织看出，奴隶社会的统治者，以地域统治居民方式代替了原始社会的氏族组织。到了春秋战国时期，各国从中央到地方逐渐形成了一套进行统治的机构体系。社会的基层政权组织，包括乡制在内，就

在这个时期萌芽产生了。它反映了统治者对社会基层人民的压迫和剥削关系，表现出了先秦时期社会基层组织（井田、乡遂、国鄙等制）都具有政治、经济、军事职能合一的明显特点。

第二节 中国封建社会的乡制

中国的封建社会起自春秋战国之交，中经秦汉、三国魏晋南北朝、隋、唐五代十国、宋、元、明到清末，历时两千多年。期间，封建专制主义的乡制，萌芽并产生于春秋战国时代。自秦开始，全国建立了包括乡制在内的统一的基层行政组织，并且以后日趋完备。对维护封建中央集权统治，起到了巨大的作用。

一、秦汉时代的乡制

秦在公元前221年统一中国后，在政治、经济、军事、文化等方面实行了一系列旨在巩固国家统一，维护中央集权的措施。其中，“海内为郡县”，具有重要的政治意义。郡县制不同于分封制，郡县的官吏不能世袭，只能由国君任免；郡守、县令领取俸禄，而不享有封邑；郡县地方军政大权均由国君掌握，郡县官吏无独立之处。在中国行政制度史上，这是一个划时代的改革。

秦代，郡下设县，县下建乡、亭、里等三级基层组织，以县统乡，以乡统亭，以亭统里。其中，乡是县以下的基层行政组织。据《汉书·百官表》和《职官分记》载，秦“大率十里一亭，亭有长，十亭一乡，乡有三老：有秩、啬夫、游徼。”三老，为年五十以上，有忠孝节义修行，能为表

率，率众为善的人充当。三老的职责是掌教化。有秩和嗇夫，为朝廷委诉的小吏，职责相同，主要管理司法赋役，主调纠纷，平断曲直，收赋税，征徭役。游徼的职责是主巡察，扑贼盗。大率十里置一亭，亭有长。亭长的主要任务是缉拿盗贼，掌亭内治安。另外，亭下的组织为里。里是居民聚居的地方，设里典，多有多乡豪强之人担任，掌一里百家。里典之下，什主十家，伍主五家，以相检查。

秦代县及县下机构表

名 称	县	乡	亭	里	什	伍
下辖单位	若干乡	十 亭	十 里	十 什	二 伍	五 户
长 官	令、长	有秩 嗇夫	长	正	长	长

汉承秦制，在县下仍设乡里。以县统乡，以乡统里。西汉时，有“乡六千六百二十二，亭二万九千六百三十五。”（《文献通考》）

二、魏晋南北朝之乡制

魏晋南北朝时期，是从曹丕代汉（公元220年）到隋统一全国，共计369年。这一时期，中国处于地方纷乱，干戈相循，封建割据，全国分裂，基层政治日益腐败的状态，从而形成了中国历史上最紊乱、最复杂的一段地方政治制度史。

大体上讲，魏晋南北朝时期的乡是州、郡、县之下的地方政权组织，但各代政权略有差异。

三国时期，县下的乡级政权，大体沿袭汉制。但由于战争频繁，互相征战，各地亲宗又纷起各霸一方，加上百姓为

避战，到处流迁，所以乡制已名存实亡。

晋统一后，全国出现了短暂的和平安定局面。晋的统治者为了促进经济发展，县以下的基层政权组织，大体沿用汉制，但略有简化，县下实行乡、里二级制。乡随县所辖户数的多少而置。据《通典·乡官》载：“晋县五百户以上，皆置一乡；三千户以上置两乡；五千户以上置三乡；万户以上置四乡。乡置啬夫一人，县率。百户置里吏一人，其土广人稀听随宜，置里吏，限不得减五十户，户千以上置校官掾一人，县皆置方略吏四人。”晋代的乡制虽有此规定，然而当时的乡制也很混乱。

宋齐梁陈时期，实行乡、里、亭、什、伍等五级制，但实质还是乡、里、亭三级。从宋以后，统治者昏庸相继，篡窃风行，国土不定，政治混乱，享国日短，乡制组织或名存实亡，或无完整之体系和卓越之效能。

后魏以北方游牧民族入侵中原，其社会组织，初期摆不脱血统部落之俗。以后从中央到地方实行汉魏典章制度，即实行三长制度，就是：五家为邻，立一邻长，五邻为里，立一里长；五里为党，立一党长。这是地主阶级有效统治基层农民的组织。实行的结果，使秦汉以来的乡制有所变化。乡的管地范围缩小，职权范围缩小，乡官人员减少，有利于控制人民。另一方面，大大解放了生产力，对后来隋唐经济发展有一定影响。

三、隋唐之乡制

隋的统一，结束了持续270多年的南北分裂对峙的局面，对中国社会政治、经济、文化的发展起了重要的促进作用。

隋朝地方行政制度，实行郡、县二级制。县以下的基层政权组织，也开始走向正规。隋的县下组织，有畿内和畿外的区别。据《隋书·食货志》载，隋之乡吏制度有族、闾、保三级。在畿内，以王家为保，置保正领之。五保为一闾，置闾正领之；四闾为一族，置族正领之；在畿外，则以二十五家为里，百家为党。文帝开皇九年，灭陈以后，制五百家为一乡，置乡正一人主之，百家为一里，置里长主之。县下为乡、里二级制。文帝开皇九年，尽罢州县乡官，此时乡吏制度，荡然无存。

唐朝是我国历史上一个强盛的朝代，也是对地方行政制度发展有重大贡献和影响的朝代。唐建立后，在政治、经济、文化诸方面进行了一系列改革，比较全面地发展了中央集权的国家制度，其中包括有所建树的地方行政制度，整顿了多年失修的乡级行政管理制度等。

唐朝的地方行政制度实行州、县二级制。州统县，县统乡。县以下组织为乡、里、保、邻。据《通典·乡官》载：“大唐凡百户为一里，里置正一人，五里为一乡，乡置耆老一人，以耆年平谨者，县补之，亦曰父老。贞观九年，每乡置长一人，佐二人。”

唐代乡制中，还有两种情况，一是外流人口合在一起编为乡；二是奉祀皇帝陵墓而专置的乡。

唐代中后期，许多地方出现废县置乡。据《唐会要》载，唐德宗兴元元年，废金牛等16县为乡，令随其便近割隶属州县。通常废一县，置二三乡。

四、宋朝之乡制

唐灭亡之后，中国北方有五个短命的朝代（梁、唐、晋、

汉、周)，南方有九个割据政权，史称十国。五代十国时期，各割据政权的地方行政制度，包括乡制，基本沿袭唐制。公元960年，赵宋王朝建立，结束了五代十国的大分裂和百年来的藩镇割据，基本上统一了中国。

宋朝是中国历史上，封建专制主义的中央集权得到进一步强化并日趋腐败的一个朝代。宋建国后，赵宋皇帝鉴于唐末藩镇割据，造成“外重内轻”的局势，于是把加强中央集权，作为防止割据势力复辟，巩固宋朝政权统治的根本方策，先后将地方上的军权、政权、财权、司法权全部收归中央，实行高度的中央集权制。北宋对地方是划小政区，分割权限，使地方的权利分散。

宋代的地方行政分三级：路、府（州、军、监）、县。县以下为乡。宋代的乡村制度，更迭繁频，十分复杂。

据史书载，宋初，乡制沿唐制。县下有乡，乡下有坊、里，里下即户。《宋会要·职官·县官》载：“诸乡置里正，主赋役。州县部内旧置坊正，主科税。”由此看出，宋初的乡制，只为州县办差役，催赋税，并无教化乡里之职。

由于宋集权过甚，只有乡役而无乡沿，民役繁多，人民负担过重，民命多有不堪。而且催征税赋也很困难，地方困苦，多有家产破荡者，国力也日趋消弱。

五、辽、金、元之乡制

辽是以我国东北以契丹民族为主的政权。在北宋存在的160余年间，辽始终是北宋北边的严重威胁。辽的地方行政制度因袭唐制。公元1123年，辽为金所灭。公元1127年金灭北宋。淮河以北地区全部成为金国的统治区域。这使金的政权迅速向封建制度转变。灭宋前，金的乡制组织，沿用

辽制，先行保任之法。灭北宋后，地方政制沿用北宋采制，分路、府、州、县四级制。县下置乡制。公元1234年蒙古军队灭金。1279年，灭掉南宋，实现元朝对全国的统治。

元朝的地方行政制度大体上仿照宋制。初建时，分为路、府（州）、县三级。以后变为省、路、府（州）、县四级地方政权。

元朝县以下的政权组织有两种。一是里制。据《大元通制》记载，元以四家为邻，五邻为保，百家为里，里设里长，由蒙古人或色目人担任。二是社制，即村疃制度。五十家立一社，由社众推举高年晓农业有兼丁者为社长，在社长之上，另设蒙古点官进行监督，并派蒙古军队或探马赤军驻社。元政府组织村社的目的，在于查点户丁，监视居民，禁止农民集会结社，并向农民作服从蒙古族统治的宣传，及时向官报告社会动向。据《元典章·户部》载，元时这两种制度遍行南北各地。由于基层组织是直接统治人民的，因而军事镇压和民族压迫的色彩十分鲜明。

六、明代之乡制

明朝是我国封建专制主义高度发展的朝代。这时期，中央皇权专制得到了极端的发展，地方行政制度亦受到中央高度集权的重大影响。

明代的地方行政制度，实行省、府、县三级制。省统府（州），府（州）统县，县统乡村。乡村实行不同形式的制度。我国史学工作者认为，最重要的有里甲制、里社制、社学制以及乡甲制四种。

里甲制。明初，县以下实行里甲制。里甲制始于洪武十四年。据《通考》载，洪武十四年（公元1381年）太祖命天

下郡县编赋役黄册，天下府州、县户口随田土编黄册，分上中下三等。立军、民、官、匠等籍。其法为一百一十户为一里，推其中丁粮多者十人为里长，其余的百户为十甲。甲有甲建，每甲十户。由里长一人，甲首十人，共同管理一里之事，负责地方民政、教化、赋役。在城内的称坊，在近郊的称厢，在乡村的都曰里。后来里甲制变为保甲制。每保统十甲，每甲统十牌，每牌统十户。保有保长，甲有甲长，牌有牌头。明的里长、甲首，其职责为编制户籍，办理徭役，讲读法令等。由此看出，里甲的作用有二，一为征税，二为维持社会治安。

里社制。主要为屯田垦荒情势下实行之。以农政为本。里社立坛祭五谷神而祈丰收。祭毕里人相与宴饮，并申抑强扶弱救贫之誓。

社学制。为乡村教育之制度。主要目的在教育人民。

乡甲制。以百家为率，不是百家或二百家有零者，各随地方街巷远近编之，其同居父母兄弟只报一名在约，分居者人人在约。甲制由十家编成。每百家选约正一人，约副一人，俱以正直公道，能管束处断者为之。”（参见张金鑑《中国政治制度史》）

七、清朝之乡制 太平天国之乡制

清朝是我国封建社会最后的一个朝代。它集历史统治经验之大成，把皇权专制强化到顶点；集历史封建官僚制度腐败之大成，表现出封建制度的腐朽性和衰亡的必然性。这些历史特征，都能在清朝的地方行政制度，包括县下的乡治制度上得到验证。

清代的地方行政分为省、府（州、厅）、县三级。省是

地方最高一级政权。省下为府及直隶州。府下为县。县下为乡村组织。

清朝的乡制，除了边疆地区由于历史、民族和军事的原因，建立了不同于内地的组织外（如蒙古、西藏），在内地，各地情况也不一样，并且多次变迁。但大致可以分为初期、中期和末期三个时期。

清初，采用总甲制。顺治元年，为巩固清王朝的统治，颁布了邻保检举法，即总甲制法。其内容为，各州县所属之乡村，十家置一甲长，百家置一总甲，从事稽查盗贼逃亡之事。顺治三年，根据防贼之组织，需辅以户口调查的需要，遂改为里甲制。令天下各府州县编赋册，以百十户为里，推丁多者十人为长，余百户为十甲，甲凡十人，岁役里长一人；城中曰坊，近城曰厢。在乡曰里，各置一长，造册时，入户时各登其丁口之数。由甲长、坊厢里长以及州、县、府、布政司、户部，逐级造册上报。五级编造一次。总甲制为的是防盗，属于兵部；里甲制为的是征赋役，属于户部，一系统虽不同，可以互相为用。顺治十七年，再次采用里社制。即以二三十家或四五十家组成里社，里置里长，社置社长。仅北方部分的局部实行。南方有图保之名，八旗之属仍有领催之设，以体名者有保长，其甲长又曰牌头，以其十家牌之首，十牌即为甲头，十甲即为保长，又曰保正。（《清通考·卷二十一·职役考》）

由上可知，清朝初期乡制的目的，多在于维护社会治安，同时也兼收赋税。

清朝中期以后，特别是乾隆以后，实行保甲制。改十家为牌，牌有牌头；十牌为甲，甲有甲长；十甲为保，保有保正。此制融会里社牌甲为一体。