



纪念改革开放30周年

农村民主自治

Nongcun Minzhu Zizhi
Fazhan Yanjiu

发展研究

黄涌群◎著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



纪念改革开放30周年

农村民主自治

Nongcun Minzhu Zizhi
Fazhan Yanjiu

发 展 研 究

黄涌群◎著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS
中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

农村民主自治发展研究 / 黄涌群著. —广州: 暨南大学出版社, 2008. 12
ISBN 978 - 7 - 81135 - 145 - 3

I. 农… II. 黄… III. 农村—群众自治—研究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 190825 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 传欣设计

印 刷: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 787 mm × 960mm 1/16

印 张: 10.125

字 数: 159 千

版 次: 2008 年 12 月第 1 版

印 次: 2008 年 12 月第 1 次

印 数: 1—2000 册

定 价: 25.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

序 言

在纪念中国改革开放三十年之际，每一个人都都会回想这三十年里中国究竟发生了什么变化。无须过分的谨慎，完全可以宣言中国在这三十年里发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的成就。这个巨大的成就不仅表现在世人皆知的经济持续高速发展的奇迹上，而且包括覆盖社会各个领域全方位的发展奇迹。这其中包括了国人乃至世界最关注的中国在民主政治发展方面取得的进展。

中国的政治发展，在从“以阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”的形势下，自然而然地随之发生了转变。这种转变主要体现在以下几个方面：在治国方略上，提倡法治，反对人治，强调作为领导力量的中国共产党在领导人民制定法律的同时，也必须在法律范围内活动；在党政关系上，废除党政合一的“一元化”领导制度，实行党政职能分开；在政治和经济的关系上，废除农村“政社合一”的政经不分的人民公社制度，实行政经（社、企）分开，重新构筑国家的政治经济关系；在领导制度上，废除领导职务终身制，实行领导职务任期制和退休制；在民主政治方面，逐步扩大直接民主范围，实现县乡人民代表直选和村民自治等一系列政治改革。这些改革举措已经使中国的政治生活在民主法治的道路上前进了一大步，政治生态也发生了极大的改变。

在农村，最引人注目的政治发展政策是全面实行村民自治。但是，民主政治每前进一步都要克服种种困难。以直接民主为主要内容的村民自治从一开始就充满了争议，时至今日，仍是仁者见仁，智者见智，不同意见之间的争论并未平

息。于是，面对不断探求中国现代化的民主政治的实现路径，以及在现代化进程中农村怎样才能不拖后腿等一系列问题，二十几年都在农村基层工作的我，也想发出一个基层建设者的声音。

本书侧重从政治心理学的角度对村民自治进行研究，采用抽样调查的实证研究方法，测量农村村民自治的绩效和村民政治参与的态度，以求准确地把握中国农民政治参与的实际情况。并从制度的设计、施行和效果来分析制度的绩效，从与制度相关的组织行为和个人行为的角度分析制度博弈中设计者、执行者和被规范者三者之间的相互作用机制，检验制度的良性和内在稳定性。制度的良性是指制度使所规范的机构和人员参照该制度不断地改变原有的行为模式，从而获得自身利益的最大化；制度的稳定性是指制度所规范的机构和人员之间的利益冲突能通过制度本身予以消除，从而使制度不会失效而保持稳定，也即制度不是一个耗散结构，其内部具有自我稳定机制。同时也从中吸取经验和教训，希望能为中国农村的民主化进程提供制度设计资料，并为决策层完善正确的民主政治实现方案提供依据。

本研究也希望我国对政治现象的研究能够及早转向对政治参与者与政治规则之间互动的动态研究，为制度创新、制度设计和实施提供新的指导思想，对于完善中国农村的村民自治制度，特别是在农村基层这个操作环节上，在村民自治的制度框架下改善农村社区治理和发展。

世界潮流浩浩荡荡，它总能找到前进的方向。

民主潮流浩浩荡荡，它同样不会在人们的争论中停下前进的脚步。

目 录

序 言	1
第一章 村民自治的历程	1
第一节 国家基层治理组织制度的演化	1
第二节 农村社区管理模式沿革的启示	18
第二章 村民自治理论分析的新视角	23
第一节 村民自治研究的现状	23
第二节 村民自治研究的新视角	29
第三节 村民自治的绩效评价	41
第三章 村民自治的测量	49
第一节 村民自治态度调查问卷设计、调查与分析方法	49
第二节 村民对村民自治的基本认识	58
第三节 结果与分析	63
第四章 村民自治的理想与现实	80
第一节 村民自治与宗族影响	82

第二节 政治精英与村民自治	90
第三节 当前村民自治的实施情况	93
 第五章 村民自治的发展	104
第一节 农村社区治理的发展方向	104
第二节 推进农村社区治理的对策思考	110
 结 语	145
附 录：村民对村民自治态度调查问卷	147
参考文献	154
后 记	157

第|一|章

村民自治的历程

“以铜为鉴，可正衣冠；以古为鉴，可知兴替；以人为鉴，可明得失。”这是《新唐书·魏征传》里记述的中国历史上备受尊崇的封建君主唐太宗李世民讲过的一句颇为著名的话。以古为鉴，可知兴替的道理，对于许多社会现象的研究同样是适用的，研究村民自治现象也不例外。当然，中国的村民自治直接取法于西方民主政治理论的实践，所以村民自治也需要与西方地方民主自治实践作比较。但东西方之间因历史和现实的不同，特别是文化的差异过大，因而比较的借鉴意义主要在西方民主理论有效运用的机理方面。中国是世界文明古国之中唯一能够保持自己的文明连续而没有间断的国家，因此中国所有的社会现象都带有极为明显的中国文化印记，研究村民自治就必须了解中国农村基层社区治理的历史脉络。

第一节 国家基层治理组织制度的演化

在人类社会发展的文明史上，农业文明延续的时间最长。农业生产方式不仅决定了农民的生活方式，也决定了农民群体的社会组织形式。作为生产者的农民与作为生产资料的土地间不可分割的关系，决定了农民的生活方式和

式为聚村而居，而受自然条件严重制约的传统农业进一步选择了宗族集村聚居方式。美国学者杜赞奇在《文化、权力与国家》一书中对新中国成立前中国华北地区的农村村落有过这样的描述，“村落组织是由拥有共同祖先的血缘集团和经济上相互协作的家庭集团组成”^①。其实，中国绝大部分村落与华北地区的村落是一样的情形，可以说，乡村宗族社会就是中国历史上农村最主要的存在形式。乡村社会治理问题也正是在这样的背景下延续了几千年，至今让我们探索不已。

一、新中国成立前的农村基层治理组织

中国自进入国家形态的文明社会至1949年新中国成立之前的历史上，乡村行政性质的农村基层治理组织制度就出现过多种形式。一般认为，行政性质的基层治理组织制度有过周代的乡遂制、秦汉的乡亭里制、唐代的乡里制、宋代以后的保甲制、清末和民国时期的乡村自治制度等^②。这些制度是国家制定的官方制度，一直伴随着官方体制同行的还有民间性质的宗族组织，它与官方体制相互作用，共同影响着农村基层的社会治理和政治形态。国家基层政治制度与宗族组织的相互关系也成为我们了解农村基层治理制度史的重要组成部分，从中我们可以看到影响制度运作进而引起制度变迁的各种力量的角力。记载中国农村基层制度的有价值的历史文献不多，因而对中国农村基层制度的许多细节研究也不是很清晰，本章的重点是通过回顾基层制度历史的传承以获得启示，而不是专门对基层制度的研究，所以选择一些较为系统和共识性的研究成果来描述中国基层社会组织制度的概貌。对新中国成立之前的基层治理制度描述主要参考赵秀玲的《中国乡里制度》，民国时期的乡村自治主要参考李德芳的《民国乡村自治问题研究》，在此基础上再吸取其他农村基层政治制度研究成果，从而对中国农村基层社会的组织制度及其实际运行方式、效果和利弊形成一个基本的认识。

① [美] 杜赞奇. 文化、权力与国家. 南京: 江苏人民出版社, 1994. 85

② 王春光. 中国农村社会变迁. 昆明: 云南人民出版社, 1996. 48

（一）传说时期的“邑里制”

这主要指夏商断代以前的文明时期，包括国家建立前和建立后的阶段。朱炳祥对宗族发展的研究认为，“夏商周三代的国家结构方式是从夏以前的‘无国家社会’中借鉴而来，是以宗族原则作为基本原则来建构国家的政治体系，这与普里查德所研究的非洲努尔人的宗族裂变分支相一致”。朱炳祥还推断夏代国家政权建立以前的无国家社会时期，乡村政治与宗族政治合二为一。而从无国家社会进入有国家社会的时期，村社与宗族具有一体性，可能依然是沿袭血缘对于地域的一种整合，以宗族原则为主导来建构地域社会，国家只是从理论层面上运用乡里制度对村社进行统一管理。也即夏国家的建立并没有改变基层的形态，这是夏代的初始状态。之后，民间社会是按国家的乡里制度的地域性原则来建构的。^①虽然仍然无法弄清那时国家的基层组织制度，但我们从摩尔根的《古代社会》及恩格斯的《婚姻、家庭和私有制的起源》等研究可以知道在国家产生之前，人类社会早已存在，社会的组织方式先是以氏族血缘基础为主进行组织，之后是以宗族形式对血缘和地缘的整合为主进行组织，再发展为以国家的制度规范为主进行组织，这是一个漫长的、渐进的发展变化过程。那么，在得到确凿的史料可以说明初始的国家基层组织制度之前，我们可以相信在有国家统治的状态时，是在氏族社会内部进一步分化之后，基层社会才会有被重新组织的需要。进入农业文明时期的人类社会里，家庭作为基本的经济生产和种族繁衍的功能单位已经固定下来，是社会生产生活的细胞，家庭也因而成为最小也最重要的社会组织单位。因此最基层社会组织制度自然应是以家庭而不是个人为基本单位进行组织的，并且是以农业生产与生活居住紧密结合在一起为基础才能实现的。所以宋代人写的《文献通考》里注意到“井”和“户”结合起来的生活居住形式，注意到“井”和“田”结合起来的生产组织形式，这种对最基层社会组织制度的建立基础的理解其实和今人的理解是一致的。就算《文献通考》的史学价值有存

^① 朱炳祥：《村民自治与宗族关系研究》，武汉：武汉大学出版社，2007，44～45，56～58

疑，我们也可以参考，因为它对今天的农村基层治理制度研究有启发意义。

国家对农村基层民众的社会组织方式——乡里制度可能萌生于黄帝时期，可称为“邑里制”或“井宅制”。马端临的《文献通考》卷十二所载，“昔黄帝经土设井，以塞争端。立步制亩以防不足。使八家为井，井开四道而分八宅。凿井于中，一则不泄地气，二则无费一家，三则同风俗，四则齐巧拙，五则通财货，六则存亡更守，七则出入相司，八则嫁娶相媒，九则无有相贷，十则疾病相救，是以情性可得而亲，生产可得而均。均则欺凌之路塞，亲则斗讼之心弭。既牧之于邑，故井一为邻，邻三为朋，朋三为里，里五为邑，邑十为都，都十为师，师七为州。夫始分于井则地著，计之于州则数详，迄乎夏殷不易其制”。据此，黄帝至夏代实行的基层社会组织制度可以称为“邑里制”。按上面所载的各个层级的规模进行推算，“里”有七十二户，“邑”有三百六十户，邑里制中对井宅的设计，在经济生产和社会生活方面的功能非常具体而充满人性化及与自然的协调，其目的和作用非常明显，即构筑一个和睦的礼俗化熟人社会结构。

（二）周代时期的“党族制”

据学者们的研究，夏代的乡里制度少有记载，而周代的乡里制度是乡遂制。据资料显示，西周时，行政区域分成国都地区的“国”区域和国都以外地区的“野”区域，“乡”是国都地区的“国”区域的行政区划设置，“遂”是国都之外的“野”区域的行政区划设置。“乡”和“遂”在当时是高于“州”和“县”的层级，“乡”的人口规模，按《汉书》卷二十四上《食货志第四上》记载：“在邑曰里。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。”非常明确表明“乡”有“万二千五百户”的人口规模。清人孙诒让在《周礼正义》卷十九《地官·大司徒》和卷二十九《地官·遂人》记述了“六乡”和“六遂”，“六乡”：“五家为比，使之相保；五比为闾，使之相受；四闾为族，使之相葬；五族为党，使之相救；五党为州，使之相赙；五州为乡，使之相宾。”“六遂”：“五家为邻，五邻为里，四里为鄹，五鄹为鄙，五鄙为县，五县为遂。”由此，从“乡”在行政区划设置序列的位置和人口规模来

看，显然，“乡”应该是属于国家的地方行政区划制度，而不是基层制度。“遂”与“乡”是处在“国”、“野”两种行政区划设置序列相对应的位置上的，与“乡”同理。描述基层制度应该以基层社会的区域名称来表述，而不是以高于基层社会的行政区划的特点来表述。所以，乡遂制只能是周代的行政区划的名称，周代的基层制度或许不应该叫做乡遂制，准确地说可以叫做有城乡分别的“党”“鄙”制或“党族制”。按《周礼正义》所述的“州”“县”层次，“州”“县”的人口规模为二千五百户，与今天西部地区人口稀少的县相当。考虑到县是自秦朝以来至今的行政区划体系里最稳定的层次，可以把“州”“县”以下层级的“党”和“鄙”或“族”和“鄣”作为周代的基层制度特征，或者可以用“党族制”来表述周代基层组织制度。“四闾为族，使之相葬；五族为党，使之相救”，“族”和“党”的人口规模分别为一百户和五百户。在乡遂制的地方行政区划制度中，对各个行政层级的组织功能都作了规定，“族”规定为“相葬”的功能，“党”的功能为“相救”，由此可见“相葬”和“相救”应当是周代基层组织的主要职能。

（三）春秋战国时期的“乡里（邑）制”

春秋战国是乡里制度初步定型的时期。由于诸侯割据，各自为政，因而诸侯国之间的基层制度各有各的特点。以齐国为例，《管子·小匡》载：“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。”如此，“里”的规模有五十户，“乡”有二千户。马端临的《文献通考》卷十二《职役一》载：“三十家为邑，邑十为率，率十为乡，乡三为县，县十为属。”据此，乡有三千户的人口规模。显然，“乡”的名称虽然相同，但人口规模不一样。县的建制以下设立乡、里（或邑）作为基层管理组织的体制是各诸侯国的普遍做法。同时，诸侯国之间的军事竞争使之对民众控制的需要特别突出，管理民间社会的基层组织设置就需要更为严密，因此在基本的基层组织设置之下，还有微观的组织设置，这就是对当时和后代影响深远的另一种组织制度，即什伍制。

什伍制源于周代,《周礼》中有“五家为比,十家为联;五人为伍,十人为联”,这种组织方式到春秋战国时期已被各诸侯国采用,成为“里”之下的组织单位。其目的和作用是强化对基层社会的控制。齐国的管仲被认为是什伍制的最初推行者,他说,“夫善牧民者,非以城廓也,辅之以什,司之以伍;伍无非其人,人无非其里,里无非其家”,什伍之法,使“奔亡者无所匿,迁徙者无所容,不求而约,不召而来。故民无流亡之意,吏无备追之忧”。什伍制的成效是齐国实行什伍制之后成为春秋时期的霸主,秦国在商鞅变法时也曾采用此法。《史记·商君列传》记:“行之十年,秦民大悦,道不拾遗,山无盗贼,家给人足。民勇于公战,怯于私斗,乡邑大治”。什伍制是春秋战国时期基层组织制度乡里(邑)制之下的微观补充。

(四) 秦汉时期的“乡亭里制”

秦汉是基层组织治理制度的确立期,也是以乡官制作为基层组织治理制度的确立时期。两汉许多制度是因袭秦代并有所丰富和发展的,基本属于同一类型。秦汉时期的封建官僚体制还未能完全控制基层社会,加上汉初“无为而治”的统治政策,基层社会还处于半自治状态,表现出勃勃生机和活力^①。当时国家行政区域为郡、县、乡三级,乡作为基层行政区域得以确定,国家体制性权力机构在乡一级,且贯彻到亭、里。基层组织是乡、亭、里三级结构,乡是国家行政系统的末级,里是民间社会的管理单位。《汉书·百官表》对基层制度和基层组织的职能都有记录:“以县统乡,以乡统亭,以亭统里。大率十里一亭,亭有长;十亭一乡,乡有三老、有秩、啬夫、游缴。三老掌教化,啬夫职听讼、收赋税;游缴主循禁盗贼。”最基层是里,百家为一里,设有里魁。

魏晋南北朝的乡里制度有的承袭秦汉的乡亭里制,有的仿周制。这个时期是门阀权贵等级性宗法宗族制度最为鼎盛的时期,除了国家对民间社会的控制,宗法家族势力对乡里制度的影响也很大,这使得隋唐时期必须加大对门阀权贵等级

^① 赵秀玲:《中国乡里制度》,北京:社会科学出版社,1998. 14

性宗法宗族势力的打击力度，并对乡官制作一些调整，以减少国家行政支出。

（五）隋唐时期的“乡里制”

隋唐是乡官制开始向职役制转变的转折时期。据《隋书》卷二十四《食货志》记载，“五家为保，保五为闾，闾四为族”，赵秀玲认为隋初的乡里组织为族、闾、保三级，之后改为“乡、里”二级。乡和里的规模则如《隋书》卷二《高祖纪·下》所载是“五百家为乡，正一人；百家为里，长一人”。

唐代乡里组织实行的是乡、里（坊、村）制。《旧唐书·职官二》记载：“百户为里，五里为乡。两京及州县之郭内，分为坊，郊外为村。里及坊村皆有正，以司督察。四家为邻，五邻为保。保有长，以相禁约。”隋唐的基层组织规模，乡都是五百户，里都是一百户。其职能如《文献通考·职役一》述，“每里设正一人，掌按比户口，课植农桑，检察非违，催驱赋役”。唐代的里正负责管理整个基层社会的事务。唐代中期以后，里正的地位明显下降，乡里制度开始由乡官制向职役制转变。里正不再属于由县级地方政府任命的乡官，而是由人丁和财产较多的人户轮流承担的职役，基层行政工作摊派给基层社会由民间人士轮流承担。《文献通考·职役一》对职役的解释是“大抵以士大夫治其乡之事为职，以民供事于官为役”。基层行政组织的负责人从吃皇粮的国家官吏演变为没有领取官府报酬而任由官府驱使的差役，从能够兼顾国家政策执行和地方民间利益、国家和民间上下都需要的缓冲式领袖人物，转变成为只执行徭役赋税等官府任务、两头受怨不讨好的人物。

（六）宋代及以后的“保甲制”

宋代乡里制度经历了由乡里制向保甲制的演变过程，是完成乡官制向职役制转变的时期。公元1070年，王安石变法后，国家最基层体制性权力机构设置回收到县一级，基层制度则改为保甲制。《宋史》卷一九二《兵志六》载：“十家为一保，选主户有干力者一人为保长；五十家为一大保，选一人为大保长；十大保为一都保，选为众所服者为都保正，又以一人之为副。”保甲制是一种兵民合

一的制度，还承担了编审户籍人丁，征赋税劳役，维护秩序，仲裁纠纷，教化一方的经济、政治和文化功能。

这个时期的基层制度有以下几个重大变化：首先，基层组织负责人由乡官转为职役，地位下降了；其次，乡里制转为保甲制，组织功能的侧重点随之从注重维护基层社会秩序转为注重完成国家任务；再次，宗族制度发生了变化，此前的宗族模式门阀权贵等级性宗法宗族制度，演变为庶民化宗族制度。

宋代形成的这种基层组织制度及其功能和运作模式一直到清末萌发村民自治制度之前，都没有大的改变。元代基本实行乡、里制和社制，名称则有所变化，如《萧山志》载，“改乡为都，改里为图”；明代实行的是初期的里甲制和中后期的保甲制；清代实行牌甲制，基本上都是因袭旧制，内容都差不多。

值得注意的是明初基层组织在设置上和职能上的细微变化，这些变化透露出专制统治时期一些有启发意义的基层社会管制信息。如明初设立了老人制和粮长制，老人制实质上是通过象征着德才与名望的老人来教化乡里，带有自治色彩，以部分实现基层社会的利益，与秦汉时期的“三老”相近；粮长的设置则强化了作为国家任务主要内容的赋税的征集，以实现国家利益。这种职能分开的制度改革从另一个侧面体现了民间社会自身利益和国家利益难以调和的矛盾，也体现了基层社会管理者实际上难以顾及利益取向不同的国家和民间社区。明初的老人制和粮长制从职能上和设置上使基层组织负责人所需承担的任务再次复归秦汉旧制的角色分工制，可以理解为是对制度实践的一种检验。基层管理者如何平衡国家利益目标和民间利益目标，其实这个问题始终贯穿于基层社区管理的整个过程，直至今天的村民自治仍然存在。

（七）清末和民国时期的“乡村自治制度”

这个时期曾经实行过乡村自治制度，但基本上没有全面实施。1908年，清政府颁行《城镇乡地方自治章程》。该章程规定乡村地方划分为镇和乡，人口满5万者为镇，不足5万者为乡。这种镇乡规模的自治制度与农民以村落为生活单位的实际情况并不一致，因而“在人民心理上，社会习惯上，实无丝毫印象”。

直到民国时期的1915年，内务部颁布《地方自治试行条例》及《施行细则》，并于当年10月宣告直隶定县翟城自治模范村的成立，中国近代乡村自治才被公认进入真正的实施阶段。^①

赵秀玲总结1949年以前中国的乡里制度认为，乡里制度大体经历了从乡官制到职役制的转变过程，乡里制度的自治色彩逐步弱化；制度的演变和发展的规律表现为间断性、跳跃性、地域性等特征，许多时代乡里制度不像县以上政权那样整齐划一，而多因俗而置，乡里组织的称呼也复杂多样。整体上呈现出完整的层级节制、左右关联、纵深型网状的组织结构。

在基层社区组织制度的实际运作中，不论是乡官制时期，还是职役制时期的保甲制或是乡村自治，这些基层社区组织的“村官”都是由乡绅直接担任或在幕后主导控制。所以，中国封建时期至近代以来基层社区组织的实际管制基本上都由宗族乡绅进行，乡村自治实际上是宗族乡绅自治。如果从“村官”的身份变化来看基层社会的治理效果，则“村官”与“村民”之间，因各自身份背后固有的各种差异所体现的异质性，可以让人预见基层社区治理的效果不可能是和睦的，最多只能实现威权下的秩序。

二、新中国成立后的农村社区管理组织

1949年新中国成立后，中国乡村行政性质的农村社区管理组织制度，主要是新中国成立后的社队（公社、大小队）制和目前正在运行的乡（镇）村制。

这两种体制形成之前，都存在着过渡性质的组织形式。1958年开始的公社化时期之前有过集体化时期的过渡阶段，这个过渡阶段的农村社区管理组织是乡（区）村二级组织。土改时期，在县以下划分为行政区作为县的派出机构，行政区相当于后来的公社、区公所、乡镇等这一层级的建制规模。1950年12月，政务院公布了《乡（行政村）人民代表会议组织通则》和《乡（行政村）人民政

^① 李德芳：《民国乡村自治问题研究》，北京：人民出版社，2001.4，23

府组织通则》，乡是基层政权机关。此时的乡一般要比区的规模小。1954年新中国第一部宪法规定，经省一级人民委员会批准后，可以设区公所作为县人民政府的派出机构。于是全国的农村基层组织统一变成了县以下设区公所，区以下设乡政府，乡以下设村，村以下设组的制度。那时的农村工作，需要通过搞运动的方式来推进，所以除了这些组织外，重要的工作通常是由上级派出各种专门的工作队来主导完成。

1988年建立乡（镇）村组织体制之前，也有一个过渡阶段。1982年的《中华人民共和国宪法》第九十五条规定，改变人民公社政社合一的体制，设立乡政权。1983年10月，中共中央、国务院发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，明确指出：政社分开建立乡政府工作要与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行，大体上在1984年底以前完成。通知要求在撤社建乡的同时，要撤队建村，即撤销生产大队，建立村民委员会；撤销生产队，建立村民小组。通知明确要求：“村民委员会是基层群众性自治组织，应按村民居住状况设立。村民委员会主任、副主任和委员要由村民选举产生。各地在建乡中可根据当地情况制定村民委员会工作简则，在总结经验的基础上，再制定全国统一的村民委员会组织条例。有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方，当地群众愿意实行两个机构一套班子，兼行经济组织和村民委员会的职能，也可同意试行。”虽然到1984年全国基本完成了撤社建乡工作，但各地的做法各不相同。大多数以原公社为基础建乡，少数以几个大队合并建乡或以一个大队建乡，取消的人民公社建立了区公所，作为县的派出机构。所以乡的数量远远多于原来公社的数量。1958年，人民公社化完成后全国建立了23384个人民公社，到1984年底完成撤社建乡工作时，全国共建乡84340多个^①。

这两个过渡时期都很短暂，所以不详细分析它们，这里只介绍社队制和乡（镇）村制。

^① 罗平汉：《村民自治史》，福州：福建人民出版社，2006，21