

中国县级 行政结构及其运行

——对W县的社会学考察

周庆智 著

中国县级 行政结构及其运行

——对W县的社会学考察

周庆智 著

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国县级行政结构及其运行:对 W 县的社会学考察/
周庆智著. - 贵阳:贵州人民出版社,2004. 5
(中国博士文库)
ISBN 7-221-06567-5

I. 中… II. 周… III. 县-地方政府-行政管理
-政治体制改革-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 034415 号

责任编辑:杨建国

装帧设计:高海云

技术设计:黄筑荣

中国县级行政结构及其运行

——对 W 县的社会学考察

周庆智 著

出版发行:贵州人民出版社

(贵阳市中华北路 289 号)

经销:新华书店

印刷:贵州师大印刷厂

开本:1/32 787×1092mm

印张:19.75

字数:293(千字)

版次:2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-221-06567-5/D·337

定价:35.00 元

“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重大。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作出应有的贡献。

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”编委会

序 言

马 戎

周庆智的《中国县级政府的行政结构及其运行》即将正式出版。这本书是在他的博士论文的基础上修订完成的,他请我为这本书写一篇序言,我也想借这个机会说明一下当初在讨论他的博士选题时的一些主要思路。

读者在看到这本书后,马上会想到这样一个问题:今天的中国社会每天都在发生许多事件,媒体也在炒作许多时髦的新闻,为什么作者要花费这么多的时间去详细调查一个县级政府的行政结构与运行过程,向读者提供如此细节性的数据与资料?这些数据与资料的价值在哪里?县级组织机构的运作与当前中国社会的改革与变迁之间究竟有什么联系?

正因为读者可能会产生这样的问题,在这篇序言里,我首先想说明的就是我们当时选择和组织这一研究专题的基本考虑和主要目的。应当说,对于县级行政机构的这一个案研究并不是一个偶然的选,也不是一个孤立断裂、一时心血来潮所确定的项目,这个课题是北京大学社会学人类学研究所近20年来对中国基层社会组织开展实地调

查研究系列中的一个环节,是我们制定的长期研究计划其中的一个组成部分。所以需要把这本书与我们近年来出版以及今后将要出版的其他研究报告、专题论著放到一起,作为一个整体系列来看,才能理解它的价值与意义。

近20年来,中国社会发生了在此之前谁也没有预想到的天翻地覆的巨大变化。今天的中国不要说与20年前相比,就是与十多年前仍然实行“粮票”和副食品凭本供应的情况相比,在社会物资供应和民众消费水准上就已经是两个世界了。这些巨大的变化是与中央政府在这段时期内实行的一系列改革措施和这些措施给中国社会带来的重大变迁所造成的。作为社会学研究者,身处在一个社会变革的年代,我想我们是具有一定的社会责任的。

第一个方面的社会责任,就是要把能够记述这个改革年代的变迁历史的宝贵资料忠实和系统地搜集、记录和保存下来。

由于中国实行改革的步伐很快,这些变化的每个步骤、在这一变革进程中出现的每个现象,都是转瞬即逝的。今天我们熟视无睹的现行规章制度、报表资料、民众的访谈、调查问卷,对于未来人们理解和研究中国的这个变革年代,都会成为极其珍贵的历史素材。今天从事历史研究的人,都非常希望能够从史料中理解以往年代社会的真实情况,研究各个朝代的社会结构和运行规律,分析人们当时的观念与行为,但总是感叹史料的缺乏、破碎和记述的模糊,偶尔也会抱怨古人没有为我们留下更为详尽、系统、真实性可供验证的历史社会资料。而对于未来的研究者来说,我们很可能会成为未来年代里他们的抱怨对象。所以我想,对于中国社会各个组成部分在改革进程中所发生的任

何重要变化,我们都有责任及时地去调查和搜集那些与之有关的宝贵的原始资料与数据,并以调查报告、专题论文等形式把它们留给后人。即使今天我们没有时间、没有足够的知识来对这些调查资料进行深入和系统的分析,没有能够得到令人满意的研究成果——那只能怪我们的功力不足,努力不够——但我们至少为后人留下了可供他们研究的真实、详尽的资料素材,不会被后人所抱怨。

第二个方面的社会责任,就是尽己所能为改革事业的发展贡献一点知识和力量。

以中国过去的话讲,“国家兴亡,匹夫有责”。自“鸦片战争”之后的中国近代史,完全是一部民族屈辱史,每个有血性的中国人在读到那段历史时,都不免血脉迸张,拍案而起。经过了一个世纪的奋斗,现在除了台湾岛外,中国已经实现了政治的统一,但是在经济、科技、文教等方面还没有真正富强起来。近20年来的“改革开放”,是中国人自“戊戌变法”以来所面临的最大发展机遇,“辛亥革命”、“北伐战争”、抗日战争、解放战争、朝鲜战争等都不过是为中华民族的兴起努力去奠定一个政治基础,缔造和捍卫一个独立自主的共和国。

在改革进程中,中国人面临着无数的难题,有的来自外部,更多的来自内部,来自原有体制和行为规范的束缚与惯性,来自人们已形成的思维习惯,也来自人们的眼界与私欲。虽然面对各种阻力,中华民族的改革步伐还是要坚定不移地沿着既定的大方向走下去。而在改革所面对的各种难题中,许多都是社会学的研究领域,如社会组织、企业制度、家庭婚姻、人口变迁、劳动就业、社会保障、社会分层与流动、民族宗教、学校教育、社会伦理、医疗体系、住房体制、环境生态和资源的可持续利用,等等,都在社会学的研究范围之内。作为社会学者,我们应当在这些具体领域中通过对社会现实情况的深入调查研究,通过与历史上或其他国家发展过程中的经验教训相比较,为中国目前存在的问题与解决方法提出自己的分析与建议,使政府与民众对

于这些问题的理解能够增加一些视角,增加几层分析,也多一些可供选择的解决方案。

费孝通教授讲过,他的志向是“志在富民”。在他的一生当中既有对于学术知识的追求,也有使用自己的知识造福民众和社会的愿望。社会学不应当只是象牙塔里的学问,应当结合社会发展的实际,也应当为社会和民族的发展贡献力量。这是社会科学工作者的社会责任。

二

要调查与研究中国社会的历史性变迁,就需要对中国社会的改革历程和主要环节有一个基本的认识,这样才能够判断在不同的历史时期最需要关注的是什么。

在寻找关注点和研究课题时,既要考虑历史在延续中表现出来的惯性特点,要考虑政府在处理当前发展阶段的暂时性政策,也要考虑社会变迁的基础性问题和影响今后发展的核心问题。由于20世纪50~70年代这个学科曾经一度中断近30年,资料搜集和研究工作留下许多空白,对于中国的社会学研究者来说,当前可能最需要我们去做,不是临时应变性质的具体对策,而是对中国社会的深层结构、基层组织、社会运行的实际机制进行基础性的调查研究,真正搞清楚这些组织机构究竟是什么及它们如何运作。如果与自然科学研究作比较的话,就好像是生物学家们在从事最基本的标本采集工作,采集现实社会中各类“物种”(组织、人物)的“标本”,确认它们的代表性,根据其性质与特征的不同把它们分类,观察它们的诞生、成长与死亡机制,观察各类物种之间的“互动”与“杂交”过程,分析它们的“遗传基因”,找到“良性”与“恶性”变异的内在和外在环境,只有在大量和系统地掌握了一个社会当中现存“社会物种”的科学可靠的数据资料之后,我们才

有可能进入“生物工程”的实验阶段,引导社会朝着我们希望的方向发展,从“必然王国”进入“自由王国”。以目前中国社会学队伍的情况来看,这实在是一个比较遥远的目标,但是“千里之行,始于足下”,我们只能从一点一滴的“原始积累”开始,从基本素材的调查搜集和初步分析开始。

北京大学社会学人类学研究所这些年所选定的调查课题,大多是与对中国社会变迁的基本理解密切相关的。中国的体制改革已经走过 20 个年头,每一步都有其一定的必然性和彼此之间的延续性。我们的改革首先从农村着手,把“三级所有,队为基础”的人民公社制度转变为以农户为单位的“家庭联产承包制”。所以在 20 世纪 80 年代中期,我们在许多地区开展了村落调查,如 1985 年在内蒙古开展的 41 个自然村的调查,除研究迁移与族群关系外,特别关注对耕地、牧场的“家庭承包”和农牧民收入变化的调查。

为了解决在新体制下农产品的出售问题,政府开放了农村的农副产品市场,同时为了解决农村过剩劳动力的转移问题,为乡镇企业的创办与发展逐步开了绿灯,各地乡镇企业“镇办、村办、联户、个体”四个轮子一起转起来。这些基本上按照市场经济规律经营的乡镇企业站稳脚跟后,便开始在原料和产品市场上与国营企业展开了竞争,与此同时沿海一些地区的小城镇得到了迅速的发展。早在 1983 年,费孝通教授就非常关注小城镇发展,亲自主持了对江苏 7 县市的小城镇调查,出版了《小城镇区域分析》(江苏省小城镇研究课题组、江苏省统计局编,1987)等研究成果。后来为了及时跟踪乡镇企业的发展,我们在 1992 年组织了对江苏、山东两省 30 个乡镇企业的个案调查,出版了《中国乡镇企业的发展历史与运行机制》一书(马戎、王汉生、刘世定主编,1994)。

随着乡镇企业在产品生产、上缴利税、出口贸易中所占的比重越来越大,中央政府下决心对国有企业实行根本性的体制改革,而不用

担心对产品供应、政府财税收入、国际贸易带来不可承受的冲击。“关停并转”、人员“下岗”、股份制改造等推动国企改革的各项措施随后陆续出台。虽然国有企业的改造、乡镇企业的转制仍然在进行之中,但可以说我国在经济体制改革方面已经取得了关键性的突破和重大的成绩,已经基本上完成了从“计划经济”向“社会主义市场经济”的过渡,从改革前物资严重短缺的“票证供应”体制发展到市场上物资丰富、出口产品在国际市场上具有相当竞争力的新的发展阶段。体制改革的主要“战场”从农村转移到了城市。

在市场经济的新体制下,政府必然要改变结构与功能,许多原来由政府部门直接经营与管理的经济活动,需要转由社会上的经济组织来经营与管理,政府机构的职能应当从直接管理者转变为制定规则者和实施监督者,必须实行“政企分开”。政府这些职能的转变将带来两个方面的变化:一是政府原来为执行这些管理职能的机构和人员需要大幅度裁减,转变为人们常说的“小政府、大社会”结构;二是政府部门行政工作的开支与公务员的工资福利的来源也发生了变化,在国有经济的体制下,政府干部职工的工资福利是国有经济的管理性支出,在很大程度上可以被计入生产成本。而在市场经济体制下,政府的收入来自企业和公民上缴的税收,政府的支出(包括行政费用和公务员工资福利)也必须得到社会和公民的认可和监督。虽然社会舆论和民众对自己需要承担的这一权利的认识还不够明确,但我们可以预料在不久的将来,对于“纳税人的钱是如何使用的”这样在西方社会很常见的民众质疑,也将会成为中国媒体和人民代表大会上的热门议题。

北京大学社会学人类学研究所从20世纪90年代初期开始就十分关注我国政府机构的体制改革,在1995-1996年期间组织了全国5个乡镇的政府组织机构调查,出版了一本调查报告集《中国乡镇组织调查》和一本专题论文集《中国乡镇组织变迁研究》(马戎、刘世定、邱泽奇主编,2000)。其他一些以乡镇政府结构与运行为主题的博士论文,

也将陆续出版。

与此同时,我们还十分关注农村教育和医疗体制的变迁。在1994-1995年期间在全国6省(区)24县开展了农村中小学的实地调查,出版了一本调查报告集《中国农村教育发展的区域差异:24县调查》和一本专题论文集《中国农村教育问题研究》(马戎、龙山主编,1999,2000)。采取了课题与学生论文相结合的形式,我们还组织了农村卫生医疗状况、城市医药费用问题、高等学校体制改革、城市基层社区变迁等一系列专题的个案调查。周庆智的以县级机构运行为主题的博士论文,就是这些系列研究的一个组成部分。

按照费孝通先生的要求,我们的调查工作是从中国社会最基层的组织做起的,力求详细调查这些基层组织的历史沿革过程、发展道路和政策制度的约束、机构的组织结构与功能、占有的资源和权威、具体运行机制、与社会和行政体系中的下层和上层之间的互动关系,等等,在研究方法上深入到被调查的机构之中,从调查和认定关键的具体事实出发,注重机构创建与运行的制度约束和外在环境,归纳这些组织的结构特点和各项功能,开展组织之间互动和自身演变的动态分析,从而通过微观机制认识宏观结构,理解这些组织机构的历史沿革和发展趋势。而对于城市乡村各类组织调查的积累与深入,这些具有代表性的个案调查组合在一起,就可以在我们面前勾画出中国社会的一幅完整的图画。之后,随着不断的补充调查和跟踪调查,这幅图画也随着时代的不断发展和我们知识的不断丰富而时时被补充、被修订,轮廓更加明朗,线条更加清晰,更加符合客观实际,这就是人类知识的积累过程。为这个过程贡献一点力量,是我们的责任。

三

在当前中国体制改革出现的许多问题当中,行政体制的改革与精

简是一个重要的专题。

据有的学者估算,1995年我国党政机关、企事业单位的行政管理人員占我国职工总数的32%,他们的工资福利和办公費用约占国民生产总值的20%。政府机构与人員需要精简,政府的行政性开支需要缩减,已经成为人們讨论多年并形成共识的中国政治体制改革的重要内容之一。

在中国历史上,精简管理机构与人員始终是吏治改革的重要目标。远的不说,中国共产党在延安时期实行的“精兵简政”,就曾经十分有效地增加了前线兵員、减少了民众负担。建国后,又先后进行了六次政府机构改革,但是似乎部門机构越改越多,行政队伍越改越庞大,好像总是走不出一个“恶性循环”的怪圈。

读了诺斯古德·帕金斯写的《政府机构的可怕顽症——帕金斯定律》一文后,对于理解行政机构的膨胀动力很受启发。帕金斯以英国海军部和殖民地部为个案,说明了行政组织的自我膨胀机制。“职工人数和工作量互不相关,职工人数的增长是服从‘帕金斯定律’的。不论工作多少,甚至完全没有了,职工人数的变化总逃脱不了这条定律。”那么,增加人员的动力是什么?“其一,当官儿的人需要补充的是下属而不是对手,其二,当官儿的人彼此之间是会制造出工作来做的”,所以“官员制造更多的官员”。

我们在县及乡镇调查时的观察说明这条“定律”在中国社会也有所表现:每个机构都会极力强调自己机构的合法性和存在价值,极力扩大自己的人员编制与财政预算,因为手下管的人员越多,可供支出的预算与各项经费越多,主管官员的权力和所控制的资源就越多。在中国的体制下,管理的人员规模与经费数量与主管官员的行政级别是密切联系的,而行政级别与官员的工资待遇福利等是直接挂钩的。所以,凡是中央政府提出一项工作,基层就希望借此扩大编制、增加人員,如果不能成立新的机构(局、处、科室),就退而成立临时性机构(委

员会、办公室)。建国后的几次行政机构膨胀都有当时的社会背景和政策原因,如“文化大革命”后为大批过去“靠边站”干部“平反”,在落实政策时为了安置他们的工作造成机构与人员的膨胀。以本书调查的这个县级政府为例,与“文革”前相比,1981年县下属的局级机构从38个增加到53个,局级干部人数翻了一番。近年来各级官员子女的就业问题,也使得县里许多官员热衷于扩大机构与编制。这与中央政府精简机构、压缩行政编制的努力是完全背道而驰的。

我们可以设想一下,全国大约二千多个县级政府,中央编制委员会规定县级机构人员编制最多不能超过750人,但是1995-1996年我们进行实地调查时,发现被调查的北方县级机构的实际人员约为1000人(参见《中国乡镇组织调查》)。而据经济发达的广东省一位副省长介绍,当地有的县政府“部局委办”共有正副职领导干部508人,“副科级”以上的干部达到近1300人(刘智峰,1998)。如果每个县能够压缩现有人员编制的20%,可以明显地减轻县级财政支出的负担。这些多余机构和冗员的存在,不仅对于县里有关工作没有什么益处,而且还对基层乡镇和本县民众带来许多不必要的负担,因为他们为了证明自己存在的“合法性”,正如“帕金森定律”所说,会不停地“制造”出许多“工作”,如布置给基层的各类重复和无用的报表、总结报告之类,使乡镇和村里为了应付这些“工作”苦不堪言。

为了使中央政府与学术界清楚地了解我国县级机构的现状,对县级机构今后应当如何“精简”做到心中有数,而且能够讲清楚对部分机构与编制之所以必须进行“精简”的道理,为了做到这一点,就必须对县级机构及其具体结构与运行进行深入的分析,使各项“精简”措施建立在客观研究和科学分析的基础上。所以,对一个或几个县级政府的组织机构进行深入系统的调查,就必须提到日程上来。

四

20世纪90年代中期,在完成了全国5个乡镇组织的专题调查后,我们就开始考虑对于县级组织的调查研究。但是县级政府及下属机构比乡镇组织要复杂和庞大得多,估计一个县的实地调查需要2~3个月,而且在课题过程中还需要不断进行补充调查,从实地调查到完成报告约需要一年到两年的时间。考虑到自己与所里研究人员的教学与其他科研任务,我想也许与学生的博士论文结合起来比较可行。这时周庆智刚刚考入北京大学,在我的指导下攻读博士学位,让他来从事这个专题研究,有几个有利条件:我考虑的调查地点是我们研究所的一个长期调查基地,地方政府对我们的调查工作一直十分支持,这是第一个有利条件;这个调查地点与周庆智的家乡很近,他对于当地社会的基本情况比较了解,这是第二个有利条件;由于他已经在中国社会科学院民族研究所从事多年的研究工作,也有一定的调查研究和写作能力,这是第三个有利条件。考虑到以上情况,我便建议他以这个课题来完成博士论文,我很高兴的是,他对这个题目也很感兴趣,愿意投入这个研究。之后在北京大学的三年学习期间,他先后多次赴这个县进行实地调查,搜集到比较详细和系统的资料,并在此基础上完成了博士论文,顺利通过答辩。

当时我特别希望他调查的内容是:(1)详细记录县级政府下属所有机构(不包括乡镇,仅包括县级机构与县政府直属的派出机构)的历史沿革与组织现状;(2)调查现有各机构人员的基本情况与进入渠道;(3)调查各机构的主要工作职能与完成这些职能的途径与措施;(4)调查各机构的财政运转、经费来源与支出情况;(5)分析这些机构每年完成的工作当中哪些是上级政府明确要求的,哪些是县里安排的,哪些

是本机构为了表明自身存在的必要性自己设计的;(6)基层组织(乡镇、行政村)对县级各个机构工作情况的评价。

我非常希望通过这一调查,能够比较清楚地把县级机构的工作任务比较具体地分为三大类:第一类是政府职能范围中必须完成的规划、管理、监督等工作;第二类是在计划经济体制下传统上属于政府职能范围内的工作,但是在新的市场经济体制下应当逐步转让给其他社会组织或企业;第三类就是“帕金斯定律”指出的组织与官员自我“制造”出来的“工作”。如果我们的县级机构调查真的能够把这三类工作比较清楚地勾画出来,那么相应机构的调整与精简就是顺理成章的事了。

我想周庆智的论文是基本上完成了这个任务的。所以虽然有些读者会感到有些枯燥,但是这本书对于我们了解我国县级政府的结构与运行,确实是提供了难得的系统和详尽的基础资料,这就是它的最基本的价值。在这些基础资料的基础上,还可以结合社会学的组织研究、人力资源研究、经济社会学的研究理论和案例对于县级行政机构的组织结构、运行机制、发展与制约因素等专题进行更为深入的分析,在理论上提出新的命题和观点。我们从这本书的结构和章节可以看出,他确实试图在这些方面做出努力,应当说是比较好地完成了课题最初的设计目标。

这一调查的案例只能在一定程度上代表华北经济不发达地区的县级组织,与沿海和南方经济相对发达地区的县级组织相比较,在组织形式与运行方面可能会各有特点,如沿海地区的一些“开发区”、“实验区”在管理办法上可能会有些特殊的地方。所以今后我们还需要在其他类型的地区继续组织类似的专题研究,然后通过比较研究,找出共性与特性,使我们能够全面和系统地理解中国社会的基层组织,认识中国县级行政机构的现状和发展趋势,并且为国家今后的行政体制改革提供一些客观依据。

费孝通教授在《江村经济》的“前言”里曾经这样写道：“如果要组织有效果的行动并达到预期的目的，必须对社会制度的功能进行细致的分析，而且要同它们意欲满足的需要结合起来分析，也要同它们的运转所依赖的其他制度联系起来分析，以达到对情况的适当的阐述。这就是社会科学者的工作。所以社会科学应当在指导文化变迁中起重要的作用”。马林诺斯基十分欣赏这段话，并引用在他为《江村经济》英文版所写的“序”中。《江村经济》的英文版是1939年在英国出版的，在之后的64年里中国发生了巨大的变化。但是在这些年的调查工作中，我感到费先生在64年前写下的这段话，在今天仍然是我们从事社会学调查研究的指南。

马 戎

2003年7月30日于北京大学兰旗营