

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

在政府与社会之间

基层治理诸问题研究

周庆智◎著

 中国社会科学出版社

V025
161

在政府与社会之间

基层治理诸问题研究

周庆智◎著



图书在版编目 (CIP) 数据

在政府与社会之间：基层治理诸问题研究 / 周庆智著. —北京：
中国社会科学出版社，2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6953 - 7

I. ①在… II. ①周… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 239586 号

出 版 人	赵剑英
选题策划	郭沂纹
责任编辑	郭沂纹 安 芳
责任校对	郝阳洋
责任印制	李寡寡

出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http://www.csspw.cn
发 行 部	010 - 84083685
门 市 部	010 - 84029450
经 销	新华书店及其他书店

印 刷	北京君升印刷有限公司
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2015 年 10 月第 1 版
印 次	2015 年 10 月第 1 次印刷

开 本	710 × 1000 1/16
印 张	16.5
插 页	2
字 数	246 千字
定 价	59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

导言	(1)
第一章 基层政府治理现代化建设	(7)
一 政府治理及其现代化	(8)
二 基层政府治理结构及其功能	(11)
三 推进基层政府治理现代化	(18)
四 结论与讨论	(25)
第二章 经济社会变迁与乡村治理转型	(28)
一 乡村社会治理结构	(29)
二 乡村经济社会变迁	(34)
三 乡村社会建设与制度建设	(40)
四 多元治理建构	(45)
五 结论与讨论	(48)
第三章 乡村治理的汉中实践	(50)
一 从小共同体到大共同体	(51)
二 乡村治理基础:不完全公民权利	(55)
三 完全公民权利与乡村治理	(60)
四 结论与讨论	(64)

第四章 城市社区治理的南山实践	(69)
一 “单位制”社区管理模式	(71)
二 从“单位制”管理到社区治理	(77)
三 现代社区治理建构	(83)
四 结论与讨论	(90)
第五章 城镇化建设与制度公平正义	(94)
一 城镇化与城乡二元体制	(95)
二 城镇化建设与城乡一体化	(103)
三 城镇化建设与城乡基层治理体系重建	(110)
四 结论与讨论	(118)
第六章 变动中的基层秩序:社会动员与政治参与	(121)
一 社会动员与政治现代化	(122)
二 动员式政治参与	(126)
三 主动式政治参与	(132)
四 社会动员与政治参与制度化法治化	(140)
五 结论与讨论	(144)
第七章 基层治理的社会改革	(147)
一 基层社会治理结构变化	(148)
二 基层社会治理实践	(152)
三 基层社会治理体制创新	(156)
四 结论与讨论	(161)
第八章 “小官贪腐”与基层治理制度异化	(163)
一 “小官贪腐”的体制根源	(165)
二 基层治理制度异化	(171)
三 社会授权与小官贪腐治理	(177)

四 结论与讨论	(182)
第九章 “村官腐败”与社会自治	(185)
一 “村官腐败”的体制根源	(186)
二 村官权力的来源	(191)
三 行政抑或自治	(195)
四 村官不是官:一个社会自治问题	(202)
五 结论与讨论	(206)
第十章 政府与社会:一种契约关系	(209)
一 “太仓政社互动”	(210)
二 “太仓个案”:国家—社会的结构关系	(216)
三 “太仓模式”的制度变革意义	(221)
四 结论与讨论	(225)
第十一章 基层治理创新的制度变革意义	(231)
一 基层治理创新模式	(232)
二 案例分析	(237)
三 地方性差异与基层治理实践意义	(245)
四 结论与讨论	(251)
参考文献	(254)

导 言

在传统中国，政府与社会关系是一种家—国关系，社会伦理与国家统治伦理融会贯通，家族伦理放大为社会伦理，放大为国家统治伦理，家与国在构造原则上具有共同性。政府的权力没有约束，至于其能够真实控制社会的权力有多大，那是另一个问题。国家治理原则就是礼法——“德主刑辅”“明刑弼教”，礼对于法的支配，法对于礼的服从，礼“禁于将然之前”，法“禁于已然之后”，这些都与权利无缘。实际上，传统的政府治理与社会治理就是建立在宗法血缘基础上的一整套等级制度和礼仪——以家族伦理为圆点的“差序格局”秩序上。概言之，在政府与社会之间没有个人权利的概念，也就等于说政府与社会之间的关系不是建基于权利之上。

传统集权体制控制下的社会是“编户齐民”的社会。制度上，是“吏民社会”^①。社会结构形态上，是皇权、绅权、族权的结合。概括地讲，国家治理实际上是皇权支配下的“乡绅自治”，换句话说，国家与社会是不分的，民众没有权利，比如，历史上民法的阙如就是一个证明^②，国家权力与社会权利没有区分和界定，经济是小国寡民（“鸡犬之声相闻，老死不相往来”）的农耕社会自然经济。乡绅自治也不是现代的社会自治^③，在治理形态上，政府与社

① 秦晖：《关于农民问题的历史考察》，《农民中国：历史反思现实选择》，河南人民出版社2003年版，第39页。

② 梁治平：《明清时期的民事审判与民间契约》，法律出版社1998年版，第392—394页。

③ 瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社2003年版，第337页。

会的关系或者是与民休息或无为而治,或者是盘剥式的庇护关系,甚或是竭泽而渔,置民众于水火之中的仇讎关系。

近代受西方制度文化影响,中国开始了国家工业化、现代化。近代以来的基层政府治理现代化,就是为了使国家权力深入基层,加强国家的财税汲取能力和社会动员能力,但帝制晚期的改革没能铲除与国家争夺财税的中介势力——胥吏、土豪劣绅、地主等,而民国时期不断向下推进的基层政权“官僚化”(乡镇机构设置)建设带来的却是国家政权“内卷化”^①的结果。中国共产党通过土地革命彻底埋葬掉了这个中介势力。但是,新中国在致力于公民权利和规范的法律构建的同时,将更大的国家力量投入到国家现代化——汲取财税和社会控制能力——的建设上。

新中国成立以来,基层政府治理在加快实现国家现代化目标——“四个现代化”(工业、农业、国防、科技)——主导之下,不断强化财税汲取能力和社会控制及动员能力。支撑基层政府治理的是一种高度政治化、革命化的治理思维和治理方式,而“政社合一”(单位制和人民公社体制)的国家与社会一体化,则造成社会主体性不复存在。这一时期的基层政府治理,是半军事化和组织化的一个国家治理环节,它的基本目标是要建立一个合理化的,能对社会与全体民众进行有效动员与控制的政权体系。但基层政府治理体系一直潜伏着体制性危机,即农业集体化最终导致生产力的衰竭和社会竞争活力的丧失。财税来源的枯竭、增长的停滞、普遍的贫困、社会不满的蔓延等,都为1978年的改革开放积蓄了要求变革的力量和准备了推动变革的条件。

改革开放以后,基层社会发生了巨大深刻的变化。一方面,农民的日常生产和生活已经完全脱离了以往的集体化体制,与农业市场经济融合在一起,而村庄选举等一系列制度改革为农村社会治理

^① 杜赞奇:《文化权力与国家:1900—1942年的华北农村》,江苏人民出版社2003年版,第53—56页。

带来了民主的希望并注入了新的活力。另一方面,作为国家政权基层一级的乡镇政府却并没有进行相应的治理转型以适应新的社会结构变化。赵树凯认为,乡镇政府陷入了治理的僵局,表现为财政危机、政策失灵、权威下降和制度异化。究其原因,就是基层政府的自利性追求膨胀,不断冲破规则的约束,对治理产生了长远的负面影响:在行政体系内部,自利性破坏了公务部门的连贯性,上级的政策被选择性地下达,下级的信息被选择性地上报,使得政策无所作为;在行政体系外部,自利性破坏了干部和农民的关系,将公务人员的服务、承诺角色变成争利、指挥角色,形成双方的隔阂、疏远,干群合作自然难以进行。^①换句话说,迄今为止基层政府的制度环境没有改变。其行为逻辑也没有改变,也就是说,基层政府的传统治理理念和治理运行机制并未发生根本变革,不仅如此,在新的社会历史条件下,乡镇政府却与国家的目标渐行渐远,与基层社会利益亦渐行渐远,基层干部与基层群众的关系日益恶化。

进入21世纪,社会矛盾和社会冲突加剧,基层政府治理出现局部危机。也就是说,基层公共权力在追求经济增长最大化的同时,也造成执政合法性的不断流失,政治认同下降,社会局部陷入混乱和无序状态。但是,社会结构和经济体制已发生变化:社会的多元化和利益群体的分化。权利的主张对基层政府治理构成空前的挑战和压力。

今天,基层政府治理现代化涉及诸如依法治理、公民参与、民主决策、公共服务、政府问责、地方分权和社会组织发展等方面,但是,为此而进行的基层政府治理创新,还是过去统治经验的翻版,这个统治经验相信一元化权威治理而不相信“多元民主治理”,或者说,它不相信民主治理能够带来繁荣、稳定和秩序。实质上,推进基层政府治理现代化,最紧要的也是最根本的方面包括扩大政治参与、治理法治化、建构现代国家与社会关系、公共财政建设。

^① 赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2010年版,第291页。

第一,扩大政治参与。新中国成立以来,扩大政治参与是以国家和体制获得改善和加强为前提和目标的,也就是说,政治参与的扩大不是一个关乎正义的问题,而是一个有助于国家有效性加强的问题。因此,这样的政治参与基本上没有涉及现代意义上的“政治参与”所包含的全民政治参与并以此产生权力制衡的政治机制的内容。实质上,更为广泛的政治参与不仅能够使民众的政治权利得以实现,加强政权的合法性基础,而且,也能防止利益集团的裹挟和权力阶层垄断政权和腐败行为。其一,政治共同体意识。对基层来说,关键要促进民众的地方政治共同体意识,有了政治共同体意识,就会积极关心地方政治生活,增强民众对基层政府的权利、义务和责任的关系,民众就有意愿选出自己认同的政治候选人。其二,参与制度化。健全政治参与制度,有效地吸收和疏导公众日益扩大的政治参与要求。其中最紧迫的问题是:一个最广大的潜在参与群体——农民却处于政治之外,不是“政治人”,是局外人或自然人,只有一个抽象的国民身份,但不知道在政治上对他们意味着什么。如何让这个庞大的群体进入基层政治生活当中,是基层政府治理现代化制度建设的基本问题之一。其三,推进社会民主化。社会民主化是指人们在社会经济生活领域、思想文化领域以及家庭、学校、工作单位、生产单位和消费单位,等等,一切公共生活领域中,都有平等的参与权利、平等的决定权与管理权力。国家与社会的分离、利益的分化、利益群体的多样性、价值多元化、个人的归属感和认同感,是社会民主化在制度上从单一性向多样性变化的条件。

第二,公共财政建设。基层政府治理现代化的核心内涵之一,在于其预算法治和民主财政的“政治实质”内涵。“公共财政”导向于1998年被明确提出,其后,关于建立公共财政框架的要求,写入了中共中央全会的文件和国家发展计划文件。但时至今日,作为服务型政府实现职能的理财系统,公共财政还没有完整地建立起来,也就是说,公共财政至今还没有融入基层政府整个财政收支的

过程中去，没有融入基层政府制定财政政策的过程中去，没有融入基层政府编制预算、控制预算中去。基层政府现行财政体制主要是以刺激经济增长为目标，财政政策则是以经济增长多少为目标，而普通纳税人并没有参与到财政政策的制定过程中。这与基层政府的主要职能即“发展经济”直接相关。若使“公共性财政”成为政府的本质特征、民众与政府之间形成一种委托—代理关系，就涉及包括政府功能与市场功能的界定、政府行为的规范乃至行政权力的约束与监督等复杂的方面，其中深层次矛盾的解决，需要得到经济体制改革之外的行政体制、政治体制改革的配套。

第三，治理法治化。对基层政府治理法治化而言，核心的问题是加强和强化基层政治共同体意识，这是建设民主和法治政府的前提条件。对于政府治理者来说，其权力来源于基层民众，促使其与本地人民的利益和意志一体化，并规范化、程序化。对于基层民众来说，能够提高其政治认同，并真正地参与到基层治理当中来。在法治化的政治生活中，民众的自治能力和自治精神将会得到提升和培养，政府官员和民众将会自觉地把自已的抱负和未来都投入基层治理上，在力所能及的有限范围内，试着去管理社会，使自己习惯于民主赖以实现的组织形式。

第四，国家与社会关系的现代建构。基层政府治理现代化的结构性条件，即构建现代国家与社会之间的权利关系。进入21世纪以来，国家与社会两者之间都试图找到可以确认各自领域和边界的规则和规范，但却存在两种向着相反的方向用力的力量：一个是国家权力不能放弃权威一元化主导地位；一个是社会力量面对国家权力不断地提出自己的利益和权利诉求。那么，建立怎样的现代国家与社会关系？对此，权威主义的主张，民主主义的诉求，公民社会的权利规范，公平、平等与正义的理念，这一切，使得基层政府治理变得如此混乱和如此的不知所向。基层政府想沿着传统的国家治理逻辑一直走下去，靠强制力和资源垄断地位，企图通过一些模式设计和实践形式，将基层社会维持在一个可控的秩序范围之内。但

是,在今天,公民权利意识在日益壮大,任何社区建设或社会管理创新,如果没有建立在公民个人权利的基础之上,那么任何冠以现代性的和谐社区建设都是虚伪的威权主义把戏。客观地说,现代国家建构的基石就是公民权利的发达和不断地壮大。它是现代国家建构的最稳定的力量,它是基层政府治理的力量源泉和具有信仰的合作力量。

总之,基层政府治理现代化就是向着多元治理格局的转型和朝着民主治理方向的努力。十八届三中全会指出,“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”,有两层含义:一是政府基于宪法和法治意义上的职能定位问题。政府作为社会治理的主体,必须首先把它的权力加以清晰而明确的界定,以杜绝政府对市场活动和社会过程的不合理干预,同时,加强政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。二是政社分开。建设法治中国,政府要坚持依法执政、依法行政共同推进,坚持法治政府、法治社会一体建设。进一步讲,行政权力广泛介入经济社会生活,其结果往往是破坏了市场秩序,瓦解了社会的自主性,不是推动而是抑制了市场和社会的创新性活力。只要顺应当前经济社会环境的变化,不是秉持传统的政治控制思维,担心会随着市场改革的深化而失去权力,而一味地强化自身的一元化权威。事实上,基层政府治理不应该(也不可能)再依靠持续的经济增长,而是取决于在维持经济增长的同时,必须正视其社会基础已经发生了结构性的变化,不断涌现的意见群体、利益群体,新兴的自治的社会力量在不断成长,这些多元的力量日益要求参与和影响政治过程,参与到政府的治理当中来,并将公共性规则和公民权利配置规则确立在现代法治的规范上。

第一章

基层政府治理现代化建设

基层政权建设是现代国家建构的一个功能实现部分。推进基层政府治理现代化，核心部分包括政府公共性建构、基层民主建设、国家与社会之间的权利规范，以及政府治理法治化。当今，面对基层社会利益群体多样性和社会结构多元化的现实，基层政府治理需要实现体制上的现代转型，以适应新的社会变化，改变传统治理体制、现行运作模式和治理方式，完成服务型政府的职能转变，以现代法治原则来规范政府与社会、政府与市场以及市场与社会的关系，发挥多元社会主体的作用，并使其参与到基层政府治理和社会治理当中来。

推进基层政府治理现代化建设是一个历史议题，对当今的意义，则是在法治的基础上去建构基层政府与社会的关系、与市场的关系，建构政府的公共性，改变基层政府在经营性和竞争性领域发挥资源配置的基础性（或决定性）作用。也就是说，当今推进基层政府治理现代化，一方面，“要搞清楚，哪些社会事务，需要政府、市场和社会各自分担。哪些需要政府、市场和社会共同承担”^①；但另一方面，更具有根本意义的是，推动基层政府治理体制的现代转型，以适应新的社会变化。因此，因应利益群体的多样性和社会结

^① 李培林：《社会改革与社会治理》，社会科学文献出版社2014年版，第3页。

构的多元化,基层政府治理需要改革其传统治理体制、现行运行模式及治理方式,并推进基层政府治理民主化、法治化和制度化建设,这大致就是当前推进基层政府治理现代化的基本含义。

一 政府治理及其现代化

基层政权建设一直是中国现代国家建构的功能实现部分。从国家对社会控制以及国家与地方的关系上看,中国现代国家建构的目标就是重塑社会^①,实现国家工业化、现代化,而贯穿其中的历史逻辑则是加强和强化国家财税汲取和社会动员及控制能力。在这个历史逻辑前提下,可以从三个层面来考察基层政府治理及其现代化:其一,现代化国家对社会控制(直接或间接)的强化。其二,政府的行政管理职能和经济管理职能这两者之间关系(重合或分离)的变迁。其三,在现代化进程中基层社区的组织与功能的演变。^②因此,所谓基层政府治理及其现代化,关涉基层政府与国家、整体社会之间关系的演变和发展趋向。

近代以来国家政权官僚化或正规化,其表征就是国家权力向基层社会推移:一是现代官僚体制行政化;二是寻找国家代理人。这两方面努力都不成功,出现所谓国家政权内卷化^③。但内卷化是指旧制度或制度文化不断被复制或扩大的问题,导致乡镇官僚与旧势力操纵基层行政,结果造成基层政权不能成为国家官僚体制现代性

① 费孝通在其《江村经济》一书中指出,民国时期的地方行政制度的设立是“规划的社会变迁”(planned social change),历史上看,地方行政制度的设置与现代国家建构密切相关,是国家对社区控制的延伸,是社会变迁的目标之一。(Fei Hsiao-tung, 1939, *Peasant Life in China*, Routledge and Kegan Paul International. pp. 106-109)

② 马戎、刘世定、邱泽奇主编:《中国乡镇组织变迁研究》,华夏出版社2000年版,第6页。

③ 国家政权内卷化是指国家机构不是靠提高旧有或新增机构的效率,而是靠复制或扩大旧有的国家与社会关系——如中国旧有的营利性经纪体制——来扩大其行政职能。(杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,江苏人民出版社2003年版,第53—56页)

的一部分。

从其后历史发展上看，国家政权内卷化表明的其实是两个问题：一是国家官僚化不成功；二是国家治理失败。前一个问题，是受制于传统势力盘踞基层或旧制度复辟造成基层政权建设内卷化；后一个问题，则是集权体制的内在治理逻辑造成基层政权偏离国家的目标而出现制度异化。内卷化可以归咎于国家能力包括财政能力不足以推动彻底的官僚化或行政化，从而把一切的权力纳入以国家权威为中心的管制体系当中；但基层治理的失败则与前者无关而主要由国家现代化发展方向（集中于汲取和社会控制能力的建设，而不是现代国家与社会关系以及公民权利规范的建构）以及经济和政治模式内在的不一致和相互冲突的治理逻辑和理念所导致，以至于这个问题至今仍深刻地纠结在国家统治的合法性和现代社会的公民基本权利实现之间的关系上。

也就是说，新中国成立后，解决了第一个问题，即国家权力对整个社会的统合能力。其表征是，国家权力深入基层，包括政党组织权力也建构在村庄上。但第二个问题却没能获得有力推动，尽管在国家与社会高度一体化体制下，政社合一的基层治理组织（人民公社）发挥着经济职能和专政职能，但集权体制的权力分配（集权与分权）问题和现代国家与社会关系问题并没有得到法律规范或完成现代化，基层政府“介于国家与地方社会的两边”^①，它既是国家代理人，但又不能避免或为离间国家与社会关系的中介者，基层社会自主自治空间被国家挤压且无组织能力和竞争活力。

与1949年之前的弱国家与弱社会（国家能力分散和社会组织化水平低下且处于初级社团的层次上）比较，新中国政权是强国家（国家能力在财税汲取与社会控制方面的绝对集中），但社会自治没有得到发展——城市社区管理是单位制附之以街居制，农村社区管

^① 马戎、刘世定、邱泽奇主编：《中国乡镇组织变迁研究》，华夏出版社2000年版，第68页。

理是人民公社的政社合一体制。国家实现了对社区控制的无边界延伸。也就是说,新中国成立之后,为了实现国家工业化、现代化,国家一直在强化财税汲取能力和社会动员与控制能力,至于国家与社会之间公民权利的建构和法律规范一直不能成为现代国家建构议程而得到有力推进^①,也因此造成国家防范社会的管控思维,社会自治空间非常狭窄,甚至至今,国家扶持的社会自治包括今天的村民自治也没有现代民主建设的实质意义。

当今基层政府治理现代化面对的是一个体制上的结构性问题,涉及国家与社会关系、政府组织与社会组织关系、政府治理与(社群)社会治理、(公司)市场治理的关系。事实上,今天的基层政府治理危机频现,源于改革开放之后经济社会结构的多元变化。社会分化以及社会权力的分散,国家与社会之间需要有权利边界,但在基层政府治理结构上却并没有出现多元社会主体参与的民主治理状态。根本的原因在于,市场经济改革是经济领域的改革,尽管因此出现利益群体多元化,并促进社会结构的变化和多样化,但并没有造成政治权力的分散和弱化,不仅如此,政治权力更加强大,或者说,市场经济改革反倒是强化了国家对基层社会的控制能力。也就是说,国家改革政策是在重新建立国家机器的权威。^② 市场经济改革,使国家获得的是经济发展动力和财税汲取能力,并且,公社体制的瓦解以及市场化所带来的社会分化,使得国家能够更加容易控制农民,因为后者有群体性却无组织性。^③ 市场经济改革的一个结果,是基层政府权力整体深入经营性与竞争性领域,垄断资源 and 市场,蜕变为政权经营者。^④ 但市场经济改革的另一个结果,是基

① 张静:《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》2001年第9期。

② Shue, V., *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

③ Kelliher, D., *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform 1979 - 1989*. New Haven: Yale University Press, 1992.

④ 参见张静《基层政权:乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版。

层社会自主自治空间的扩大,利益多元化和社会多样性的发展,公共参与扩大要求日益强烈,基层政府治理的合法性越来越受到质疑和挑战,政治认同低下并出现局部治理危机。

大体上讲,近代以来的现代国家建构,其突出特征就是国家权力对社会控制的不断加强,从基层政权组织的经济功能(主要是财税汲取)与行政职能(主要是社会控制)的变迁当中,能够观察到基层政府治理的大致脉络和走向。比如,县以下政权组织机构(乡镇级政府机构的设置)的正规化,它体现的是国家权威性资源积累与现代性的密切关系;比如,国家对社会渗透的结果(1949年以前与此后以及1979年以来中国农村的国家渗透程度变化),是国家控制社区的延伸,基层社会自主性不能成长起来,这从现代化进程中基层社区的组织与功能的演变上,能够清晰地观察到。^①尽管在不同时期、不同地区也可能有自主性社团或某种类似自治的集镇形态的存在^②,但在现代国家建构的总体进程上,这类社会自治形态的存在并没有太多的制度化意义和建构意义。

二 基层政府治理结构及其功能

基层政府是指乡镇政府,但乡镇政府并没有完整的行政权力。尽管从1983年建立乡镇政府以来,乡镇地方官员已经具有国家的行政和薪资级别,并以此出现官僚化,但它仍然承担着人民公社的经济和社会管理职能^③,也就是说,乡镇政府在制度上实行政社分开后,在功能上仍然是政经合一的体制。在权力行使上,乡镇政府

① 参见周庆智《基于公民权利的乡村治理建构》,《哈尔滨工业大学学报》2014年第6期;周庆智《基于公民权利的城市社区治理建构》,《学习与探索》2015年第3期。

② 参见樊树志《明清江南市镇探微》,复旦大学出版社1990年版;王笛《跨出封闭的世界——长江上游区域社会研究(1644—1911)》,中华书局1993年版。

③ 《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》,《中华人民共和国国务院公报》1983年第23期。