

国家社会科学基金项目

中国农村基层社会 组织体系研究



李守经 邱 馨 主编

中 国 农 业 出 版 社

国家社会科学基金项目

中国农村基层社会 组织体系研究

李守经 邱 馨 主编

中国农业出版社

国家社会科学基金项目
中国农村基层社会组织体系研究
李守经 邱 馨 主编

责任编辑 穆祥桐

中国农业出版社出版（北京市朝阳区农展馆北路2号）
新华书店北京发行所发行 北京市密云县印刷厂印刷

850×1168mm32开本 8.75印张 218千字

1994年8月第1版 1994年8月北京第1次印刷

印数 1—1 000册 定价 8.05元

ISBN 7-109-03433-X/F·332

课题工作人员名单

主编 李守经 邱 馨
成员 李守经 邱 馨 邱泽奇 李崇光
钟涨宝 冯 兰 余保中 周平衡

前 言

本课题是1991年度下达的国家社会科学基金课题。在研究的过程中，课题组成员曾分赴山东、甘肃、湖北的洪湖市、鄂州市、鄂西自治州及各有关部门进行调查、收集资料，并发动华中农业大学1992年农村社会学专业毕业生结合毕业实习进行农村社会调查。在调查过程中，得到各地政府及有关部门的大力支持和协助，在此表示深切的谢意。

课题组成员的分工如下：李守经负责拟定研究提纲、统修和审定全书，撰写第一章和第十章；邱馨负责组织调查、协助统稿和撰写第八章；邱泽奇撰写第二章和第三章；李崇光撰写第六章；钟涨宝撰写第四章；冯兰撰写第五章；余保中撰写第七章；周平衡撰写第九章。

随着我国市场经济体制的确立，社会结构的变迁，农村基层社会组织体系必将相应发生深刻的变化。我们的水平有限，调查研究和完稿的时间较短，缺点和错误在所难免，敬请学界同仁和读者指正。

本书适于各级政府及其涉农部门、劳动人事、民政、政策研究等部门以及各级群团组织参考；适于社会科学研究工作者、高等院校社会科学有关专业的师生参考。

编 者

1994年元月于武汉

目 录

前言

第一章 导论 1

一、农村社会组织 1

(一) 农村社会组织的含义及其类型 1

(二) 农村社会组织的特点 4

二、中国农村社会组织发育过程及其趋势 6

(一) 农村社会组织的发育是生产社会化的结果 6

(二) 农村基层社会组织变迁的背景和趋势 9

三、研究的框架和意义 14

(一) 研究的框架 14

(二) 研究的意义 16

第二章 社会组织理论评述 20

一、古典组织理论 20

(一) 工业革命提出的课题 20

(二) 韦伯的理想官僚制 21

(三) 泰勒的科学管理 22

(四) 法约尔的管理理论 24

二、新古典组织理论 26

(一) 霍桑实验的挑战 26

(二) 人际关系理论 27

(三) 工作满足理论 28

(四) 均衡理论 30

(五) 决策过程理论 31

三、现代组织理论 33

(一) 一般系统论的新视角 33

(二) 现代组织理论的基本问题 34

(三) 系统理论与权变理论	37
四、社会组织理论的分析	41
(一) 组织理论的特点	41
(二) 组织理论发展的逻辑分析	44
(三) 应用性问题	47
第三章 中国农村基层社会组织的变迁	51
一、农村基层社会组织变迁概说	51
二、农村基层社会组织变迁 I：辛亥革命以前	52
(一) 周以前的理想组织形态	53
(二) 秦汉至隋唐	55
(三) 宋至清末	58
(四) 太平天国的乡官制	63
三、农村基层社会组织变迁 II：民国时期	64
(一) 北洋军阀时期 (1911~1928)	64
(二) 国民党政府时期	65
四、农村基层社会组织变迁 III：1949~1982	67
(一) 1949~1958年	67
(二) 1958~1982年	70
五、社区性社会整合的技巧：农村基层社会组织建设问题	72
(一) 组织的基本单位	72
(二) 农村基层社会组织的类型：官治与民治	75
(三) 家族组织	76
(四) 从乡三老到乡绅：社区整合的机理	78
第四章 农村基层政权组织	82
一、农村基层政权组织概述	82
(一) 农村基层政权组织是区域性政治组织	82
(二) 农村基层政权组织是农村基层社区结构的重要组成部分	85
(三) 农村基层政权组织的发展趋势	87
二、中国农村基层政权组织的演变与现状	89
(一) 中国共产党领导下的农村基层政权组织的变迁	89
(二) 农村基层政权组织的现状	91
(三) 农村基层政权组织建设的经验教训	97
三、中国农村基层政权组织建设的思路	100

(一) 农村基层政权组织建设的现实基础	100
(二) 农村基层政权组织建设的目标模式	103
(三) 实现农村基层政权组织目标模式的对策	107
第五章 村民自治组织	111
一、村民委员会的特征及其建立的社会意义	111
(一) 村民委员会的特征	111
(二) 村民委员会的组织目标和职能	114
(三) 村民委员会建立的现实意义	117
二、村民自治的实践与问题	118
(一) 历史沿革	118
(二) 村民自治的实践	121
(三) 村民自治的现实问题	125
三、村民自治的发展趋势与思考	129
(一) 村民自治现实问题产生的根源	129
(二) 村民自治的发展趋势	131
(三) 健全和完善村民自治组织的步骤	134
第六章 农村基层经济组织	138
一、农村基层经济组织的变迁	138
(一) 人民公社与组织冒进	138
(二) 农村改革与双层经营组织	140
二、均衡与矛盾: 现行组织的特点	141
(一) 现阶段农村基层经济组织类型	141
(二) 体制转换中的现行组织矛盾	143
三、股份制、多元化: 农村经济组织再造	146
(一) 股份合作经济组织	146
(二) 集体经济组织为主体, 多种成分, 多种层次及多种形式经济组织 并存	154
第七章 农村基层事业组织	158
一、农村基层事业组织的范围、类型与功能	158
(一) 农村基层事业组织的范围	158
(二) 农村基层事业组织的类型	159
(三) 农村基层事业组织的功能	161
二、农村基层事业组织的现状及评述	165

(一) 农村基层教育组织的现状及评述	166
(二) 农村基层科技组织的现状及评述	171
(三) 农村基层文化组织的现状及评述	173
(四) 农村基层卫生组织的现状及评述	175
(五) 农村基层体育组织的现状及评述	176
三、农村基层事业组织的发展趋势	178
(一) 农村基层教育组织的发展趋势	178
(二) 农村基层科技组织的发展趋势	181
(三) 农村基层文化组织的发展趋势	183
(四) 农村基层卫生组织的发展趋势	184
第八章 农村基层群团组织	187
一、群团组织的性质与特征	187
(一) 群众性	188
(二) 中介性	188
(三) 自主性	189
(四) 开放性	189
(五) 民间性	190
二、群团组织的社会功能	191
(一) 组织和联系群众	191
(二) 团结教育群众	192
(三) 维护群众的合法权益	193
(四) 代表和吸引群众参与国家建设和管理	194
三、群团组织面临的问题	196
(一) 基层组织软散	197
(二) 组织功能衰减	198
(三) 组织发育不健全	199
四、加强农村基层群团组织的思路	201
(一) 组织目标服务于经济建设中心	201
(二) 组织形式多样化, 功能综合化	204
(三) 优化外部环境, 增强内部活力	205
(四) 组建农民协会势在必行	207
(五) 加强乡镇企业工会的建设	211
第九章 当代中国农村的宗族和宗教组织	214
一、当代中国农村宗族和宗教组织概况及其复活的背景和条件	214

(一) 当代农村宗族和宗教组织概况	214
(二) 农村宗族和宗教组织复活的背景	216
(三) 农村宗族和宗教组织复活的条件	218
二、当前农村宗教组织的主要活动和组织特点	222
(一) 主要宗教活动	222
(二) 宗教组织的特点	225
三、当前农村宗教的特点、组织结构、制度及活动方式	227
(一) 当前农村宗教的特点	227
(二) 当前农村宗教组织的结构、制度及活动方式	230
四、当代农村宗族和宗教组织的性质、地位和作用	232
(一) 农村宗族、宗教组织的性质	232
(二) 农村宗族和宗教组织的地位和作用	234
五、农村宗族和宗教组织的前景预测和政策建议	239
(一) 前景预测	239
(二) 引导宗族和宗教组织走向消亡的政策建议	240
第十章 中国农村改革发展与基层社会组织体系建设	244
一、中国农村改革与社会发展概述	244
(一) 以社会分化为背景的中国农村改革	244
(二) 以市场为导向的中国农村社会改革	247
(三) 我国农村经济、社会的协调发展	249
二、农村基层社会组织体系的建设	251
(一) 农村基层社会组织内部结构的优化	252
(二) 农村基层社会组织之间的互动与协调	258
(三) 组织与环境的沟通	261
三、健全农村基层社会组织体系与加强农村社会管理	264
(一) 农村社会管理的具体内容	265
(二) 农村基层社会管理主体及管理手段	268

第一章 导 论

一、农村社会组织

(一) 农村社会组织的含义及其类型

社会组织是相对静态的组织实体和动态的组织活动过程的统一。农村社会组织是农村中为完成特定的社会目标，执行特定的社会职能，并根据一定的规章、程序而进行活动的人群共同体；是农村社会从无序到有序发展的一种状态和过程，是一定的农村社会成员所采取的某种社会活动方式。

本书作为国家社会科学基金资助的社会学课题，它所研究的是农村基层社会组织体系。所谓基层，按我国当前的行政区域划分，是指县以下的农村基层政区，即乡（镇）一级和基层社区，即乡（镇）和村级微型社区。总之，乡（镇）、村的社会组织是我们研究的客体。

对于社会组织类型的划分，组织社会学的研究可以有各种不同的角度。本书对农村基层社会组织类型的划分是按照我国的通用标准。

中国农村由政府 and 法律规定而建立起来的正式社会组织主要有下面几种。

1. 政治组织。包括政党组织和政权组织。目前，在农村乡（镇）设中国共产党的委员会，在有些地方存在乡（镇）政府派出机构（如管理区、办事处、片等），这一级设有中国共产党的总支委员会，在村级则设有党支部（或党总支）。少数乡（镇）也有民主党派组织。我国人民民主专政的基层政权组织设在乡

（镇）。乡、镇人民代表大会是这一级政权的最高权力机构，而具体的执政机构是乡镇人民政府。乡镇还设有人民法庭、公安派出所等政治组织。

2. 居民自治组织。经中华人民共和国第六届全国人民代表大会常务委员会审议通过的《村民委员会组织法（试行）》规定，村民委员会是我国农村居民的自治组织，农村基层的广大人民群众，在无产阶级政党和社会主义国家的领导下，进行自我教育、自我管理、自我服务，办理本村公共事务和公益事业，调解民事纠纷，协助维护社会治安，以促进农村基层社会主义民主和社会主义物质文明、精神文明建设的发展。围绕这一目标，村民委员会承担着政治事务、经济事务、社会事务。如宣传贯彻党的方针政策、教育和推动村民自觉遵守国家法律、法规，履行依法应尽的义务，维护村民合法权益；支持和组织村民发展生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，承担生产服务与协调工作，促进农村社会主义生产建设和社会主义商品经济的发展；管理属于村民集体所有的土地和公共财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境等。村民委员会主任、副主任、委员由村民直接民主选举产生，村民委员会向村民代表会议负责并报告工作，村民代表会议有权撤换和补选村民委员会的成员，讨论制定“村规民约”。村民委员会根据需要设立人民调解，治安保卫、公共卫生等委员会，并可分设若干村民小组。在农村的小城镇，则设有性质、功能类似的居民委员会和居民小组。

3. 经济组织。是人类最基本的社会组织。在农村社区，除国家管理经济的组织，如计划、财政税收、金融信贷、商业贸易等外，在乡（镇）、村等微型社区，主要是组织农民进行生产和生活的微观经济组织。我国农村实行家庭联产责任制以来，打破了过去人民公社政社合一、强调集中统一领导的旧体制，实行统分结合，双层经营，这是农村社会主义集体所有制经济的基本形式。在此基础上，目前农村的经济组织有社区性合作经济组织

(村联社、乡联社等)，它是农村土地等主要生产资料集体所有制的所有权主体，它的任务是加强农村集体经济的积累，壮大和完善农村产前、产中、产后的全程服务体系，加强统一经营层次。目前，村级社区性合作经济组织多与党支部（党总支）村民委员会一套班子分工负责。其次，有各种专业性合作经济组织，如家庭承包专业户、各种形式的经济联合体、不同层次的乡镇企业、流通领域的供销合作以及加强农村资金融通的信用合作组织等。后两者，有待还股于民，纠正过去形成的变相国营经济的性质。

4. 事业组织。属于国家编制中的事业单位性质，随着商品经济的发展，有的也具有一定经济实体性质的文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利、科技等组织，如农村小学、普通中学、职业中学、成人教育中心、技术培训中心；广播站、图书馆(室)、文化馆(室)、放映队、影剧院、俱乐部、体育队；各种技术指导站、推广站、科技咨询站；福利院、敬老院、残疾人福利会、社会保障基金会；医院(医疗站)等。这些组织具有传播文化科学知识，宣传先进思想观念，加强社会主义精神文明建设，保障人民的健康和正常生活等功能。

5. 群团组织。如工会、妇女联合会、共青团、老年协会、科学技术协会等，这些组织在党政领导下，团结教育一定阶层或同龄群体的居民共同实现政治经济目标，维护各群体的合法权益。

在农村，除了上述正式组织外，还存在着并非由政府 and 法令规定，而由成员自发地为满足农村经济、社会发展的要求和个人情感的要求，在社会互动中形成和发展的或者由旧的文化沉积、在特定社会历史条件下继续存在或复苏的非正式组织。前者如在农村社会生产力和商品经济发展前提下所产生的各种民办组织，如民办学校，文化室、文艺、体育、专门技术等协会，民办信用社、运输社、服务社以及各种形式的经济联合体等。这些非正式组织具有较强的群众性、适应性及灵活性，它由群众自己集资兴

办，有助于信息传递和组织成员之间的沟通，迅速适应社会环境的变化，用自发的、非正式的手段，补充正式组织的功能，受到群众的欢迎，有的逐渐演变成正式社会组织。后者如宗族组织和宗教组织，特别是在某些正式组织结构不健全，功能不强，软弱瘫痪的落后农村社区，这种组织及其活动，乘隙复苏起来，它们有时也能起到协调组织成员的关系，用族规、教规等来规范组织成员的行为，在某种意义上促进社区整合等作用，但如不注意对其进行社会控制和防范，会产生冲击正式组织的关系，危害正式组织目标的完成，产生某些社会矛盾和冲突，破坏社会主义社会的道德规范和精神文明建设等的消极作用。

本来农户家庭也是一种社会组织，是社会最基本的细胞单位，自农村实行联产承包责任制以后，农户家庭的功能更有所加强。但家庭毕竟是一种社会的初级群体，其结构远没有社会组织那么复杂。本书研究农村基层社会组织时，不把家庭作为一类组织来进行研究，这是家庭社会学研究的范围。

以上各类组织共同组成农村基层的社会组织体系，本书对于以上各类组织的历史沿革、结构功能特点、现状评述和未来的演变趋势等，将分列专章来进行具体的研究。

（二）农村社会组织的特点

社会组织的发育过程及其在社会生活中越来越起着巨大的作用，是社会分工和生产社会化的结果。与城市比较而言，由于农村生产社会化程度不高，总的说来，农村社会组织呈现出发育程度低的特点。

1. 血缘、地缘关系成为农村社会组织的基本纽带。农村社会组织从原来的民族、部落、家族、邻里等血缘、地缘群体演替而来，留下了许多这方面的特征。例如，农村中最主要、最基层的村级组织，就是按聚居在一个聚落里，姓氏比较相同的人群组成。作为集体所有制成员的责任制家庭和在一些家庭联产承包的基础上，由专业化分工合作形成的各种经济联合体等，多是靠血

缘、地缘为纽带建立起来的。

2. 非正式的、传统的社会组织发挥着重要作用。由于中国是发展中国家，农村正在由自然经济向商品经济转化，由传统社会向现代化社会转型的过程中，所以非正式的、传统的社会组织发挥着重大作用。家族、宗族、邻里等在生产、生活互助、经济合作、社区整合等方面发挥着明显的作用。在各种正式组织内部，不像城市社会组织发展的那么复杂和完善，而是结构层次简单，传统的家长制管理，传统权威和组织内部人际关系中的感情连带色彩均很浓厚。

3. 建国以来，农村中社会组织的发育过程从根本上受到行政干预的强大影响。各种组织的领导归属、结构层次、组织目标、管理方法等等基本上是由上而下，依照行政命令、党政领导机关和主要领导人的意志决定的。曾一度经历的人民公社组织体制就是这方面最典型的表现。各种组织以行政组织为样板，受纵向的各部门条条领导形成组织关系，而缺乏横向的、按照群众自身的意愿，按照客观规律的要求，自发组织起来具有强大生机与活力的组织体系。

4. 当前农村中主要的生产组织是以家庭为基础的。自农村实行生产责任制后，克服了人民公社过份集中统一、政经合一、分配上的平均主义等弊病，家庭作为农村集体所有制的自主生产和经营单位，强化了其经济功能。但土地平均发包、零碎分割的格局，则造成了小块土地所有制的弊端，不适应生产社会化的发展和先进科学技术在农业生产和管理上的运用，随着农业生产的发展，必然要求进一步改革和完善家庭经营的方式，朝着适当扩大经营规模的方向发展。

以上的特征给农村社会组织的发育和建设带来了很大的艰巨性，同时也提出了进一步深化改革的着力点和方向。这些特征基本上是传统农村社会所留下来的痕迹，当市场经济体制确立以后，随着市场经济的发展和日趋成熟，农村基层组织特征必将

产生巨大的变化。

二、中国农村社会组织发育过程及其趋势

(一) 农村社会组织的发育是生产社会化的结果

社会组织的发育和健全是以经济的发展为基础的。社会组织作为社会的高级群体，无非是一定生产关系和社会关系的具体形式，它受制于一定的文化、社会环境，一定的经济体制和政治体制模式，归根到底，受制于生产力发展的状况。正如列宁所概括的，马克思的基本思想是“社会经济形态的发展是一种自然的历史过程”，而他得出这一基本结论的思路是“把社会关系归结于生产关系，把生产关系归结于生产力的高度”。随着社会生产力的发展，生产关系以及建立在其上的政治、法律、哲学、宗教、文学、艺术等也就得到相应的发展，各种组织形式、组织化的程度也就得到相应的发展。人们想在生产力不发达的情况下使社会组织按自己的主观意愿超前发展、拔苗助长是不行的；相反的，在社会生产力得到发展的情况下，社会组织也要求得到相应的变革。

资本主义生产力发展的过程，也就是它们的社会组织形式和组织化程度的变迁发展过程，如资本主义的工业化过程就是使工业社会组织由简单协作到手工业工场到机器大工业工厂的变革过程，现在更远不止于单个的工厂企业组织，而是朝着资本社会化的股份制组织和由许多企业组成的集团化组织发展了。于是西方的组织理论也就随着由古典理论向人际关系——行为科学理论，进而再向系统理论（诸如社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、权变理论学派）^①等等发展。纵观人类社会组织由传统社会到现代社会的发展，难道不也是很明显地经历了一个由小到

^① 关于西方组织理论的发展过程参见《国外经济管理名著丛书》前言，马洪著。

大、由单一到系统、由封闭到开放、由集权到民主、由被组织到自组织的发展过程吗？

在国弱民穷的旧中国，社会组织，特别是农村社会组织的状况，被西方国家蔑视为“一盘散沙”，意思是说，社会组织瘫痪、软散，功能弱化。一个多世纪以来，中国人民饱尝了这种屈辱。新中国人民扬眉吐气，广泛地被组织起来，在中国革命和社会主义建设过程中，发挥着强大的社会组织的作用，取得了举世瞩目的巨大成就。早在革命根据地时期，在广大农村除了革命的人民政权组织以外，存在着主要担负革命政治任务的社会群团组织——农民协会或贫下中农协会，这种组织一直延续到全国解放以后，在完成土地改革运动中起着组织广大农民打击农村封建势力，打土豪、分田地等的重大作用；在农村基层也早已出现了半社会主义的互助合作经济组织，如临时互助组、常年互助组以至初级合作社等，这些经济组织无非是劳动变工，最多也只是土地入股分红，这是适合于当时的生产社会化程度和生产力发展状况的。因此，起着推进农村经济社会迅速发展的作用。总的说来，在中国共产党的领导下，把广大农村居民组织了起来，彻底改变了过去农村社会组织瘫软、涣散的局面，大大调动了广大农民的积极性，发挥了农民在新民主主义革命时期主力军的强大作用。

然而，旧中国的农民受到帝国主义、官僚资本主义、封建主义三座大山的压迫剥削，农村经济处于一种十分贫穷落后的自然经济或半自然经济的境地，农产品商品率低下，农村市场的发育程度极低，整个农村产业社会化程度十分低下，产业分化处于狭义农业，即单纯种植业的低级阶段，在这样的社会化程度下，要想使社会组织得到较高度的发育，摆脱传统社会组织或宗法组织的状态，而向着现代化科层制组织发展，只能是一种不切实际的幻想，如果要用行政手段强制性地推行这种组织制度，那只能是一种主观随意性的表现，也会受到现实经济发展的强烈制约，不仅不能起到推动农村经济社会迅速发展的作用，反而只会带来