

ZHONGGUOXIANGZHENDEFAZHANZOUXIANG

中国

乡镇的发展走向

● 徐仁璋 陈小京 著



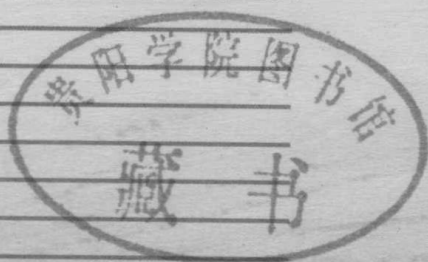
湖北人民出版社

85672

中国

乡镇的发展走向

徐仁璋 陈小京 著



贵阳学院图书馆



GYXY85672

湖北人民出版社



鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

中国乡镇的发展走向/徐仁璋、陈小京著.

武汉:湖北人民出版社,2004.12

ISBN 7-216-04109-7

I. 中...

II. 徐...

III. 乡镇—地方政府—行政管理—中国

IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 101748 号

中国乡镇的发展走向

徐仁璋 陈小京 著

出版:湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市楚风印刷有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:12

字数:298 千字

插页:4

版次:2004 年 12 月第 1 版

印次:2004 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—1 000

定价:26.00 元

书号:ISBN 7-216-04109-7/D·661

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

目 录

第一篇 理论分析

第一章 乡镇是国家设置的一种地方行政建制…………… (2)

第一节 地方行政建制的辨析…………… (2)

第二节 地方行政建制的划分…………… (8)

第三节 乡建制与镇建制的差异 …… (14)

第二章 乡镇是国家按建制设置的地方行政单位 …… (17)

第一节 地方行政单位的辨析 …… (17)

第二节 地方行政单位的划分 …… (22)

第三节 乡镇行政单位与其他地方行政单位的比较 … (25)

第三章 乡镇是国家划分的一级行政区域	(29)
第一节 行政区域的辨析	(29)
第二节 行政区域的划分	(32)
第三节 乡镇行政区域发展变化的特点	(36)
第四章 乡镇在国家行政体系中的地位	(41)
第一节 乡镇是实现国家稳定与发展的基石	(41)
第二节 乡镇是实现民主政治制度的基础性工程	(44)
第三节 乡镇是沟通国家管理层与农村民众的渠道 ...	(47)

第二篇 重温历史

第五章 古代乡建制的变迁	(51)
第一节 乡建制的萌生	(51)
第二节 乡建制的形成	(54)
第三节 清末农村基层建制的变革	(66)
第六章 现代乡镇建制的形成	(71)
第一节 北京政府时期的农村基层建制	(71)
第二节 南京政府时期的农村基层建制	(85)
第三节 革命根据地时期的农村基层建制	(95)
第七章 新中国建立后乡镇建制的发展变化	(106)
第一节 乡镇建制的创建时期(1949年~1953年)	(106)

第二节	乡镇建制的规范时期(1954年~1958年)·····	(112)
-----	-----------------------------	-------

第三节	政社合一的人民公社时期(1958年~1982年)···	(119)
-----	-----------------------------	-------

第三篇 改革探索

第八章	重建农村治理新体制·····	(133)
-----	----------------	-------

第一节	家庭联产承包责任制的兴起·····	(133)
-----	-------------------	-------

第二节	政社分开建立乡镇政权·····	(140)
-----	-----------------	-------

第三节	村民自治的形成与发展·····	(144)
-----	-----------------	-------

第九章	“乡政村治”新体制的架构·····	(153)
-----	-------------------	-------

第一节	“乡政村治”新体制的特点·····	(153)
-----	-------------------	-------

第二节	“乡政”的组织体系·····	(157)
-----	----------------	-------

第三节	“村治”的组织框架·····	(169)
-----	----------------	-------

第十章	“乡政”运作中的困惑·····	(177)
-----	-----------------	-------

第一节	整合农村社会能力的弱化·····	(177)
-----	------------------	-------

第二节	组织系统内部缺乏活力·····	(184)
-----	-----------------	-------

第三节	乡镇财政的处境日趋艰难·····	(193)
-----	------------------	-------

第十一章	“村治”实践中的难题·····	(204)
------	-----------------	-------

第一节	乡村之间的关系问题·····	(205)
-----	----------------	-------

第二节	“两委”关系理顺问题·····	(211)
-----	-----------------	-------

第三节	村民自治落到实处的的问题·····	(216)
-----	-------------------	-------

第四篇 未来趋势

第十二章 乡镇未来趋势的分析·····	(223)
第一节 改革仍是主旋律·····	(223)
第二节 影响未来趋势的因素·····	(228)
第三节 需要把握的若干问题·····	(237)
第十三章 乡镇未来模式的探寻·····	(241)
第一节 乡镇未来模式的判断·····	(241)
第二节 撤销乡镇的分析·····	(244)
第三节 乡镇自治的分析·····	(249)
第十四章 乡镇未来发展的展望·····	(263)
第一节 乡镇自治将成为民主政治建设的生长点·····	(263)
第二节 乡镇具备了实行自治的基础条件·····	(267)
第三节 实现乡镇自治的路还很长·····	(287)
附录：各国基层地方行政建制概况·····	(296)
后 记·····	(374)

第一篇 理论分析

对于乡镇问题的探索和研究源远流长，从20世纪初清末以新思路、新观点、新方式探讨乡镇自治开始，迄今已有百年的历史。学术理论研究有时就是这么奇怪，它往往会把过去反复探讨或争议的问题漫不经心地抛在一边，使其融化在历史的长河之中，也时常会旧话重提，把过去一度争论不休的问题重新从历史的记忆中唤出，使其再度引起人们的回味、思考……。近些年来，讨论农村的问题已经变成了某种学术时尚，一份份田野考察报告，一部部农村问题著述，使得中国学术仿佛又一下子进入了“草根”时代，对“乡土中国”的研究正在成为新的学术研究增长点。而在这一过程中，自1998年部分地方出现直接选举乡镇长之后，有关乡镇的探讨显然成为农村问题研究中的热点问题之一。兴许是为了赶上这一“时髦”，我们也把研究的目光聚焦在农村这块土地上，并从乡镇的理论定位分析起笔。

第一章 乡镇是国家设置的一种地方行政建制

第一节 地方行政建制的辨析

“建制”一词若仅从词义上理解，是指按一定编制而设置的实体，如单位、组织、机构等。编制在一般词典的解释中，指的是一种运作，即依据确定的规则、程序将一群实体组合成为一个整体。或者说，对整体的机构设置、人员配置、隶属关系、运作规范等按确定的规则、程序作出具体安排。在政治学、行政学领域里，“编制”、“建制”这一术语既可用于与国家相关的领域，也可用于非国家领域。在国家领域内，编制是依据法律、法规来确定和实施的，建制则是指各个国家机关、机构、单位、部门。因此，人们一般所说的建制是特指“行政建制”。按照理论界通常的解释，行政建制有广义和狭义之分，狭义的行政建制专指行政领域内的国家机关、机构等，而广义的行政建制则包含了一切国家单位。我们认为，行政建制作为一个专门术语，指构成国家的一个个地域性政治实体，即国家结构体系中划分的结构单位。有些国家（如法国）称之为领土单位，有些国家（如日本）称之为自治社团。它是由一定地域居民组成的地域性政治实体。

作为一个地域性政治实体，首先要有确定的地域，以及定居

在这一地域的居民；其次要有拥有治理本地域的社会公共权力（国家权力），这种权力可以来自本地域居民通过投票的授予，也可以来自全国政府代表全国居民的委托；第三，要有行使上述权力、承担治理本地域职责的公共机关（地方国家机关）。从整个世界看，国家作为全球国际社会的组成分子，也是一个“建制”单位。地域、居民、主权、政府，是一个独立国家存在的不可缺少的成分。对于一个国家内部来讲，“建制”单位同样也需要这些成分构成，只不过所拥有的公共权力（国家权力）是部分的、非主权的，因而称之为地方行政建制。

地方行政建制的设置、变化，与国家的政治统治和行政管理的需要密切相关，其主要依据则由这两者决定。从政治上看，地方行政建制是否设置、变化，要满足国家政治统治的需求。不过，地方行政建制的性质不同、层级不同，则依据有所区别。依据一般由法律作出原则性的规定。从行政管理角度看，地方行政建制的主要依据相对要具体，具有可操作性。具体内容包括：各类地方行政建制所辖的人口数量、地域面积大小、交通条件、社会经济发展水平、文化程度、下辖单位等量化指标。

当然，在不同的国家有不同的特点：如社会主义国家的宪法对地方行政建制的设置、管理等方面均有明文规定；其他国家宪法中则有许多并无此项内容，如日本、德国、英国（无成文法）。又如，大多数单一制国家明确规定了地方行政建制的管理权限：地方一级行政建制属于最高立法机关，一级以下的属于最高行政机关（如越南）；或地方一级行政建制管理权在中央，一级以下的各级行政建制管理权归属上一级机关（如意大利）；或地方各级行政建制的管理权均归中央（如保加利亚）。三种形式均能体现管理权限的高度集中性，这也是单一制国家的一个特点。联邦制国家宪法中多未涉及地方行政建制的管理内容，地方行政建制管理权通常在联邦成员国。再如，对于地方行政建制的调整，多

数国家只作原则性的规定（有的甚至未作规定）；只有少数国家的宪法较为详尽地规定了其变更权限与程序，如意大利、菲律宾等。

地方行政建制的设置、变化在漫长的历史发展变化过程中，形成了它自身的许多特征，这些特征最主要的表现在以下三个方面：

其一，设置的政治性。

地方行政建制是国家的结构单位，是国家基于政治统治的需要而设置的，其变化均与国家政治需要相联系，且影响国家的政治体制结构。政治统治的最根本要求是力求保持政治稳定和社会有序的发展，故国家面临某种需要设置或变革地方行政建制时，首先应考虑的是设置该地方行政建制所产生的政治后果。

以政治上的需要作为地方政府体制结构建构与调整的主导因素，决定了中国历史上国家在具体设置某类地方行政建制时，必然要以维护和有利于政治统治为第一要求，从而使其他要求只有在不与这一要求相冲突的情况下被考虑，否则只能被搁置于一边。这就出现为后人所难以理解的一些现象。如清初实行江南分省、湖广分省时，沿长江两岸不是以地理形势的江河为界，而是跨江设置江苏、安徽（江南行省分设），湖北、湖南（湖广行省分设）。这正是基于维护和有利于政治统治，防止出现分裂割据的政治措施。同样地，陕西行省分出甘肃行省，将具有战略意义的河西走廊划归甘肃行省管辖，而不划属西宁办事大臣或归属蒙古，也是基于同样考虑。只有理解和正确认识地方行政建制演变中的政治性质，才能对历史与现实中的地方行政建制出现的独特现象作出合理的解释。

以政治需要作为地方行政建制建构与调整的主导因素，往往不能全面衡量要求调整或变更地方行政建制的合理性，包括从宏观和更为长远的角度来看待满足某一政治需求可能产生的后果。

这一点在中国古代地方政府体制结构演变中有许多宝贵的经验教训。如中国历史上西晋永嘉之乱（公元 308 年）以后，晋王室南迁建康（今南京），北方士族以宗族为单位，集体渡江南迁，散居在长江中下游及淮河地区。东晋王朝为安置南来的北方流民和拉拢北方士族，采纳王导提出的“寄侨法”，以辖民不辖土的体制，设置特殊型地方行政建制——侨州、侨郡、侨县。这一种特殊型地方行政建制设置的初始，从采取这一作法的背景看，在政治上确有其可取之处，对东晋初期的政治稳定也起到相当的作用。然而，长期持续而成为定制，其后的结果却与设置的初衷相违背，导致东晋南北朝 200 多年地方政府出现管理混乱。尽管一再采取“土断”，但终因政治上的考虑而未能废除。一般来说，处于政治需要而建立的地方行政建制，一旦形成体制而被确立，其后常常都会因政治上的考虑而不得不延续（或在修修补补下延续），直到实在无法维持时才会出现变革。汉代封国残迹的持续、南北朝州郡的滥设等都说明了这一点。

当然，国家基于政治统治的需要而设置行政建制的行为，并不是表现为为所欲为，其能动性的发挥要受到社会生产力水平的制约。如中国 20 世纪 20 年代以前的地方行政建制，无论建制名称怎样变来变去，大都是一般地域型地方行政建制，也就是说，大片的田野和分散的人口是由等级不同的地理区域来划分的，并在其上设置以一般地域管理为目标的建制单位。这与当时中国农业社会的自然经济和生产力水平是相适应的。20 年代以后，出现了专门设置在城镇地区的城镇型地方行政建制，并在新中国建立后迅速发展，这与社会经济结构的变化、工商业的发展和社会化大生产的出现是相适应的。

其二，发展的相对稳定性。

出于政治考虑，因应社会需要而设置的地方行政建制，从历史的长远角度看，它是随着社会的发展而发展的。但是从一个时

期看，则明显地显示出它的相对稳定性。这种相对稳定性是基于地方行政建制作为国家结构单位这一根本特性。因为，要使国家政治统治得以巩固，就需要使社会处于一种有秩序的状态。因而在一般情况下，对通过社会公共事务管理形成的秩序，大都不轻易打乱，以避免动荡。地方行政建制的变动，必然会影响已经形成的有秩序的管理，而变动频繁，更会造成社会的动荡不安，产生政治上的不安定因素。

地方行政建制的相对稳定性表现在：建制种类的长期沿袭和建制单位的长期存在。以中国地域型建制为例，中国地方行政建制中的县超长稳定，从公元前 688 年置县至今，已有 2700 多年的历史。其他地域型建制大都有久远的历史：郡存在了 1000 余年，州存在了 1800 余年，府存在了 1200 余年，省从元代设置迄今也有 600 余年的历史。一般来讲，中国古代地方某一类型地方行政建制至少同一个朝代相始终，随着政权的更迭显现出微小的变化，而更多的是历朝历代相沿袭。究其原因主要有两点：一是国家为维护政治统治这一目的，需要社会秩序保持稳定。地方行政建制的过多变动，会影响已经形成的有序管理秩序，变动频繁则易造成社会动荡，因而即使在国家政权性质发生变化的情况下，对历史沿袭下来的地方政府体制结构并非全部推倒重建，而是适当的改造或调整。二是某一行政区域一经形成，地方居民长期在一个建制地方政府辖域内活动，逐渐形成了彼此认同的社会群体，共同的方言、共同的风俗、共同的情感、共同的信仰，这些东西像纽带一样把某一地域居民联接起来，从而形成一种有认同感和内聚力的地域共同体。地域共同体意识虽不能视为建构某一地方行政建制的主要依据，但对保持某一地方行政建制的稳定性产生巨大的影响，成为制约该建制变化的一个重要因素。国家对地方行政建制的调整，必须顾及到地域居民的习惯、宗教、信仰等，才会为他们所接受。历史上由于涉及地域共同体意识，造

成某些建制地方行政单位时分时合的现象是很多的。最近的事例是1949年中国从山东、河北、河南三省划出部分区域设置平原省，由于三地居民认同感等诸多原因，又不得不于1952年撤销平原省。1958年“大跃进”时期出现的并县热，全国许多县合并，县数减少好几百，结果不到两年时间又几乎全部恢复，则是另一个突出的事例。

其三，演变的渐进性。

作为国家对社会实施管理的一种方式 and 手段，地方行政建制不可能永远不变。随着经济、政治、社会发展，地方行政建制必然会出现程度不同的变化，但这种变化的演变过程大都是渐进的，常常在经历很长的时期后才会突显出来。地方行政建制的突变，大都出现于改朝换代的政治急剧变革时期，而这也往往是长期缓慢变化的一次飞跃。被变革的对象大都是已具备必须变革的条件。在通常情况下，地方行政建制的演变是渐进的。这种演变或者表现在它的性质上，或者表现在它所居的行政地位，或者表现在某个建制单位设撤分合上。

为了进一步说明这一个问题，我们不妨以中国古代延续两千多年的地方行政建制变化为例。

以建制性质演变为例：唐代设置的府本来是不同于州，只设在京都（京兆府）、陪都（河南府）和唐高祖兴兵之地（太原府），是拥有特殊政治地位的一种地方行政建制；宋代的府设置开始大增（达到38个），府在政治上的特殊作用已不再明显，与一般的州仅在行政地位上有高下之别；明清的府逐渐转化为一般地方行政建制，据史料记载，终明之世（1644年），全国设府140个；清亡之前（1908年），全国设府215个。府隶属与省，管辖县，与直隶州并列，不再具有任何特殊的政治意义。这一变化，其间前后经历了400年之久。州在汉武帝初设时为无固定治所的行政监察区，东汉初始有了固定治所，至东汉末成为一级正式的地方

行政建制，前后经过了近 300 年。这些演变都是逐渐进行的。

以建制行政地位演变为例：地方行政建制行政地位的改变，其表现为多方面的。如以州为例，州在东汉末年后的一个相当长的时期里，曾是地方最高层级的地方行政建制单位，领县而不直接治理地方事务；在 500 年以后的唐代，州上面出现了行政监察区道；再过 300 年后的宋代时，州已成为路下的地方行政建制单位；再过 400 年后的明清时期，州有散州、直隶州之别，直隶州隶属于省而领县，散州隶属于府，行政地位等同于县。这是地方行政建制单位行政地位演变的一个典型事例。

至于建制单位的设撤分合，也常常是经过长期发展形成某种格局后，才出现明确的变革。可以清初分行省为例。清康熙三年（1644 年），江南行省分为江苏、安徽两省，湖广行省分为湖北、湖南两省。这一分省的举措，一方面是当时政治发展的需要，同时也是原省建制的已有变化的要求。早在这以前，自明末以来，两个行省的在内部已因管理方面的需要，形成了内部分治的区域，并设有相应的某类专业管理的职官。正是基于内部分区的长期持续存在，清初才会出现在此基础上的分省。

地方行政建制演变的渐进性，既满足国家行政管理的需要，又有利于政治上的安定，对于社会经济发展显然是有利的。

第二节 地方行政建制的划分

国家出于政治与管理的需要这个根本目的而建立地方行政建制，以便按划分地域所设置的各个地方行政单位来承担管理的职能。由于在不同的历史时期和不同的历史发展阶段，国家的政治需要与社会发展形成的各种管理要求不尽一致，政治需要与管理要求的多样性、具体性，导致了地方行政建制中各个不同建制单

位因设置目的而产生差异,同时对各个地方行政单位的外部与内部运转产生影响。这些影响分别表现在地域构成、管理方式或管理重点、民族构成或职业构成上等等。国家为了能更好达到维护政治的稳定与管理的便利,必然会根据不同的需要建构不同的地方行政单位,于是便产生了地方行政建制。由此可见,地方行政建制是在双向作用下形成的,它既是不同历史发展时期国家管理者维护政治统治主观需要的反映,又是不同历史发展时期国家为适应社会发展管理要求的客观需要的产物。

中国行政区划中省、市、自治州、县、自治县、乡、镇、林区、特区、特别行政区……等等的名称差异,就是因其设置目的所满足需要各不相同,而产生地方政府建构类型不同的反映。也就是说,建构地方行政建制本身就蕴涵着类型的划分。最为通常的分类方法,是依据其设置目的,作用来进行分类。按地域划分居民,为此而设置治理这一地域居民的政权机关,这是任何国家都采用的最基本的作法。纯粹基于地域管理方便而不含其他因素考虑而设置的地方行政建制,出现的历史最早,为数最多,在地方行政建制中始终处于主导地位,通常称为一般性地域型建制。与之相应的是基于其他特殊考虑而设的地方行政建制,国外一些学者通常称其为特殊性建制。中国是一个历史悠久的多民族国家,基于民族因素考虑而设的建制,古今皆有。近现代由于城镇的发展和城镇重要性的增加,基于城镇因素考虑而设的建制单位为数渐多。为了便于对地方行政建制进行深入研究,将上述建制从特殊性建制划出重新划分类型,较为有利。依据上述分析和考虑,地方行政建制按其设置目的和作用,可分为下述4种类型:

第一,一般地域型建制。一般地域型地方行政建制的设置,是单纯出于地域一般管理的需要。此类建制出现最早也最为普遍,无论在古代还是当代,都在地方行政体系中占据重要地位。

在早期设置地域型建制时，由于国土辽阔、人口稀少、生产力水平低下，因此，没有必要（也没有能力）去制定一套严格的划分标准和精确的划分其辖域，只是粗略地按照人口聚居的地区圈定区域和派遣政府官员进行管理而已。以后各个历史时期地域型建制的设置或调整，大多沿用“前期”的建制框架，结合当时的情况而加以适当的变更。如在中国古代历史上，县、郡、州、府、省等地域型建制的设置及其发展变化就是如此。由于这一类建制的设置以纯粹地域管理为直接目的，地域是其管理的主要对象和基础，不像其他类型建制或以民族、或以人口聚居数量、或以某种特别需要为基础。因此，地域型建制的划分依据，其重点在于历史的承袭性和地域的整体性，使自然地理环境保持尽可能的完整。值得注意的是，一些特殊型地方行政建制在经历了长时期演变之后，常失去其原有的特殊型特点而变成为一般地域型地方行政建制，如唐宋时期府的变化。对此，不能仅从名称上认定某一地方行政建制的类型，而应从实际功能来断定。当代中国的省、县、乡，都属这一般地域型地方行政建制。

第二，城镇型建制。城镇型建制包括“市”、“镇”，它们是国家为专门管理城镇社会事务，在城镇地区设置的地方行政建制。与地域型地方行政建制不同，城镇作为非农业人口的居民聚集地区，居民的生活高度社会化，其经济文化水平远比乡村高，产生了一系列乡村地区没有的或者说很重要的社会问题和特殊需要。城镇的专门需要和城镇在国家政治生活中的地位的增强，要求国家在城镇地区组成单独的地方行政建制，并按照这一建制建构不同于地域型建制的地方政府，承担城镇地区居民生活和社会事务的专门管理。因此，国家划分城镇型地方行政建制，必须要依据一些定量的标准，辅之以定性的原则，其重点在于要有一定数量的城镇居民、城镇本身具有某种重要的地位。前者可以规定一个具体人口数量，或规定一个非农业人口的百分比，也可以辅