



中华博士文库



ZGXY

朱宇 著

zhongguoxiangyu

中国乡域 治理结构：

回顾与前瞻

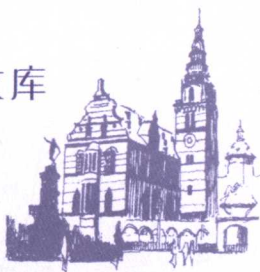
zhilijiegou



黑龙江人民出版社
heilongjiang renmin chubanshe



中华博士文库



ZGXY

朱宇 著

zhongguoxiangyu

中国乡域 治理结构：

zhilijiegou
回顾与前瞻



黑龙江人民出版社
heilongjiang renmin chubanshe

图书在版编目(CIP)数据

中国乡域治理结构:回顾与前瞻/朱宇著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2006.1

ISBN 7-207-06705-4

I.中... II.朱... III.乡镇—行政管理—研究—中国
IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 079628 号

责任编辑:王裕江

装帧设计:李 梅

中国乡域治理结构:回顾与前瞻

Zhongguo Xiangyu Zhili Jiegou: Huigu yu Qianzhan

朱 宇 著

出版发行	黑龙江人民出版社
通讯地址	哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼(150080)
网 址	www.longpress.com E-mail: hljrmcbs@yeah.net
印 刷	黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂
开 本	850×1168 毫米 1/32 印张 9.625
字 数	220 000
印 数	2 000
版 次	2006年1月第1版 2006年1月第1次印刷
书 号	ISBN 7-207-06705-4/D·859

定价: 21.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

内 容 摘 要

导论部分主要是交代选题背景与选题意义，回顾分析乡域治理研究的历史与现状，界定相关概念的含义，概要地介绍论文研究过程中使用的几种理论方法。

正文的表述逻辑从时间的维度，分三个单元展开：

第一，对中国乡域治理结构的历史考察和现状分析。(1) 假设“官府治权——地方精英——宗族组织”框架是解释中国乡域治理格局演变的合理工具，即认为在中国传统乡域治理结构中，存在三套权威系统：官府治权，地方精英和宗族组织。(2) 描述和解读了晚清县以下基层行政官署、日本殖民统治的伪满基层政权、国民政府制下的乡域自治以及民主革命时期根据地和解放区的乡村治理。(3) 分析了中国当代乡域权力格局与功能的构建和调适情况。

第二，分析了转型时期乡域自治因素的增长情况。一是对改革开放后乡域治理环境的扫描。从政治、经济、社会和文化等四个方面考察了改革以来乡域治理系统的外部环境，具体研究了改革后县乡之间集权与分权，乡村之间领导与被领导、指导与被指导、管理与被管理关系的博弈和调处。二是对转型时期乡域治理结构和体制特点的分析。本课题研究显示：乡村正式组织是按照法律规定成立并履行一定功能的组织，改革后，随着政府权力的相对收缩，正式组织日渐式微；非正式组织是在文本上既无明确规定，又无明令禁止，实践中却为民众认可和拥护的组织，改革后，随着国家与社会的逐步分离，各种非正式组织在乡村悄然兴

起；非法组织在乡村主要是指文本明令禁止的宗派组织和非法宗教组织，改革后，由于乡村社会中间组织出现空白，农民便把原本寄于政府行政过程的信任转移到这种组织，这是乡域社会中稳定发展的潜在危险。课题研究还表明，条块分割的行政体制肢解了乡域治理的资源，党政合一的领导体制不利于乡村的政治发展、经济增长和社会进步，健全乡村群众广泛参与的治理体制是乡治发展的方向性选择。三是在回顾了村治兴起与发展的基础上，检讨了村治的生理与病理，预测了村治的发展趋向，表明了村治启示。

第三，描述了中国未来乡域治理结构的理想样本。课题研究预设：随着乡域治理结构的重建，乡域治理必将向着治理主体的多元化、治理方式的规范化、治理成本的最小化和治理效益的最大化方向迈进；村民自治是乡域治理发展的初始状态，乡镇社区自治是乡域治理发展的过渡形式，乡域地方自治将是乡域治理模式的最终和最佳选择。

最后为基本结论，即对正文中已表明的重要观点进行较为系统的说明。

关键词：中国乡域治理结构 村民自治 社区自治 地方自治

Abstract

The introduction mainly illustrates background and significance of the selection of this title, reviews and analyses the history and status in quo of studies on *xiang* area governance, defines relative concepts, and briefly introduces several theories and methodologies used.

According to the timeline, the text was evolved in three parts:

First, analysis on the history and *status in quo* of the structure of chinese *xiang* area governance. (1) Suppose that "governmental powers - local elite - clanship organizations" is the reasonable tool, with which the patterns evolution of china *xiang* area governance can be explained. That means, there are three authoritative systems: governmental powers, local elite, and clanship organizations. (2) Describe and explain grass - roots governments under county in late Qing Danasty, grass - roots governments of Puppet State "Manchuguo" under Japanese reign, *xiang* area governance under Republic of China, and rual govenace in the base areas and liberate areas in the period of Democratic Revolution. (3) Anylase *status in quo* of constructions and adjustment of power patterns and functions in chinese contemporary *xiang* area.

Second, analysis on increamental autonomous factors of *xiang* area in transformation period. (1) Generally describe environment of *xiang* area governance after reform and open policies. Review external circumstance of *xiang* area governance in political, economic, social and cutrural aspects after reform and open policies, specially study centralization and

divisiona of powers between xiang and county, games and regulations of lead and led, guide and guided, manage and managed between *xiang* and village. (2) Analyse structural and systemic features of *xiang* area governance in transformation period. This section tries to show that: rural formal organazions are founded by laws, and take on given functions, however, formal organazitions come down following governmatal powers shrink. Although informal organizations is neither regulated nor forbidden, approved and supported by people; after reform and open policies, along seperation between state and society, many kinds of informal organizations have silently rosen. Illegal organizations are those sectarian and illegal religionary organizations banned by laws, they are potential dangers. On the other hand, administrative systems segmented by strips and blocks decompose resources of *xiang* area governance, unity of the Party and Adiministration do harm to rural political development, economic increament and social progresses, therefore improving govenace systems with broad participation by rural people is directional choice. (3) On the basis of reviewing rise and develoment of village governance, discuss its physiology and pathology, and predict its developmental orientation, show inspires of village governance.

Third, describe ideal demo of structure of *xiang* area governance in chinese future. Suppose, by reconstructing structures of *xiang* are governance, *xiang* area will forward to pluralization of governance subjects, standardization of governance manners, minimization of governance costs and maximization of governance utilities; Village governance is the initial form of *xiang* area governance development, *xiang* and town community autonomy is the transitional form of xiang area governance development,

and xiang area local autonomy is final and optimal choice of *xiang* area governance pattern.

In conclusion, systemically summarize important arguments in the text.

Key words: chinese xiang area, structure of governance, village autonomy, community autonomy, local autonomy

序 言 一

我一直都在期待着中国地方政府理论和研究方法上能有新的突破。因为，在我看来，能就中国地方政府的地位和作用、机构改革、职能转变、决策的科学化与民主化以及发展目标等实际问题展开研究、提出建议或方案，无疑有助于中国政府体制改革的深入推进。正因如此，多年来，我一直在从事中国政府与政治教学和研究的的同时，也关注着中国地方政府改革的实践过程和这方面问题的探讨。

多年以来，在研究中国政府体制问题上，基本形成了两种研究范式：一是先从研究行政规范、行政环境入手，然后再研究行政体制的结构、功能、运行，此可称之为政府研究的理论范式；二是从实际或案例出发，直接研究行政体制的结构、功能、运行，在结构中增加党政及行政与立法、司法关系的内容，此可称之为政府研究的实证范式。前者比较适用于研究中国政府体制的研究，后者比较适用于研究中国地方政府体制。

在中国政府体制和中国地方政府体制的结构中，中央与地方的关系都是重要内容，因为这关系到行政权力的划分和利益的分配。中国地方政府的上下级关系，实际上是中央与地方关系的延伸。在中国地方政府的上下级关系上，现在也发生了重大的变化。过去是无条件服从，现在是千方百计地发展自己，讲求实事

求是，因地制宜。这是一种可喜的现象。在地方政府的上下级关系上，不能完全套用中央与地方关系的原则。上一级地方政府，特别是省级政府，其功能应更多地体现规划、协调、服务的精神，这一点不能忽视。在地方政府体制中，有三个问题需要研究：一是层级过多，现有省级、地市级、县市级、乡镇级等四级。可以逐步把省划小，撤消派出机构，取消市管县体制，增加省或中央政府直辖市行政建制，简化行政层级。行政层级过多，易使行政权力发生“折射”，不利于提高工作效率。二是省、地（市）、县（市）政府对其下一级都有一个放权的问题，不能管得过多、过死，否则也不利于地方的发展。地方政府上下级的权力划分缺少法律规定，这就需要省级立法和行政机关加强立法工作。三是地区之间发展不平衡，两极分化严重，不利于平衡发展和共同富裕。这是中央和地方政府都需要注意解决的问题。解决这个问题，不能靠单方面的恩赐，而要在重点扶持的前提下，实行优势互补，在资源、技术、信息、劳务等方面相互支持，这样才能互利互惠，共同发展。

在中国未来的政治学和政府学研究中，地方政府治理模式，特别是农村基层政府治理模式的方向性选择，会成为学术界关注的热点。在这一领域有可能产生令世人刮目相看的研究成果，从而为中国政治学发展争得荣誉。目前，中国乡村正处于制度变迁和社会转型时期，乡村政治发展和社会进步的实践，不仅要求致力于农村问题研究的人们对其进行理论解释和理论概括，同时也为政治学研究拓展了理论创新的空间。虽然说目前在乡村治理研究方面业已形成了一支奋发有为的研究者队伍，也产生了一大批可喜的、富有学术价值的理论成果。但是，在乡治研究者队伍中，真正有农村生活、劳动或工作经历，且具有相应理论修养和

学术追求的人并不多见，就目前所取得的理论成果而言，尚不足以形成对中国乡村社会治理情景进行全面、系统和深入的诠释。同时，在我看来，地方政府自主性研究、地方政府创新研究也有待于加强。因为，就中国宪政发展研究而言，过去和现在从国家制度层面展开讨论的较多，相反，对地方政治发展与中国宪政运动的相关性研究关注不够。因此，从地方政府自主性、从地方政府的协同合作、从村民自治的视角研究当今中国的宪政发展，从地方基层治理中发现和挖掘中国的宪政精神，从而推进中国的宪政建设，不仅可能，而且很有必要。

本世纪初，朱宇考入北京大学政治与行政管理系（政府管理学院的前身）攻读博士学位，开始比较正规地进入到学术研究中来。虽说是学术研究起步较晚，但他具有广泛的知识积累和深厚的学科功底，并且有着农村生活、工作的切身经历。可以说，他之所以能够比较好的完成这一具有挑战性的研究课题，基本得益于其农村生活和工作的深切体会。此其一。选择中国乡域治理结构分析作为论文主题，还基于朱宇本人对学术界有关乡村问题研究现状的认识。可以说，新时期国内外学术界对中国乡村治理研究中出现的倾向性问题给予了他许多灵感，朱宇是在试图改变中国乡治研究中重“村治”而轻“乡政”的努力中，才确定了这一论文选题，并形成了论文研究的基本思路。此其二。2002年至2003年，朱宇在日本政策研究院做访问学者期间，就特别留意和搜集日本中央政府与地方政府关系、日本地方自治等方面的资料，并试图把中国与日本地方政府治理模式进行比较。可以说，日本地方自治的改革实践及其理论研究为其致力于中国乡村治理的研究，提供了许多有益的经验性知识和理论启示。此其三。

论文中，朱宇在对中国乡域治理结构进行历史考察的基础

上，分析了转型时期乡域自治因素的增长情况，并进而描述了中国未来乡域治理结构的理想样本。课题研究预设：随着乡域治理结构的重建，乡域治理必将向着治理主体的多元化、治理方式的规范化、治理成本的最小化和治理效益的最大化方向迈进；村民自治是乡域治理发展的初始状态，乡镇社区自治是乡域治理发展的过渡形式，乡域地方自治将是乡域治理模式的最终和最佳选择。应该说，朱宇结合自己的生活、工作经历和独立思考，在中国农村治理研究方面做出了许多新的、有益的探索，提出了一些新的概念，这些无疑会为乡村问题的后续研究提供帮助，也有助于农村改革实践的决策参考，从而体现了学术研究对现实社会问题的理性关怀。同时，应该指出的是，该论文也存在着明显不足，这些都需要作者随着研究的深入，做进一步补充和修正。

谢庆奎

2005年5月18日于北大燕北园

序 言 二

从狭义的角度说，政治学就是研究国家权力运行的学说，其中包括研究国家权力的运行与社会的关系的学说。国家权力从纵向上可以分为三个大的层次：顶部、中部、底部。居于顶部的权力主体，在联邦制国家是联邦政府，在中央集权制国家是中央政府；居于中部的权力主体，在联邦制国家是联邦成员政府，在中央集权制国家是高层次的地方政府；居于底部的权力主体，在联邦制国家是地方政府，在我国是基层政府。^①

从古至今，从人们对国家政治权力各部分研究的力度、密度和深度来看，研究联邦政府和中央政府及其与下一级政府关系的人多、投入大、出版和发表的论著无计其数，研究成果涉及到各个领域，并提出了许多著名的学说。研究联邦制下的成员政府、中央集权制下的高层次的地方政府的力度、密度和深度要低于对联邦政府和中央政府的研究。而研究联邦制下的地方政府和研究中央集权制下的基层政府及其与社会的关系的学者少，成果也少。在我国研究这一领域的学者屈指可数，其成果如凤毛麟角。改革开放以来，尤其是随着村民自治法的颁布，在学术界掀起了研究村民自治的热潮，但把村民自治与乡政治理结合起来的研究

① 在我国，省、市（地级）、县、乡（镇）四级政府都属于地方政府。

成果仍然很少，也就是说研究乡村政治学的成果很少。

乡村政治即对乡村公共利益、公共事务的治理活动，是基层政府的公共管理活动与村民自治活动相结合的一种相互作用、相互制约的活动。乡村政治有三个特点：一是底层性，它是最基层社会主体对最低层次的政治权力和最基层的公共事务的治理；二是交叉性，它是政治现象与社会现象的交叉、交汇，既具有政治性又具有社会性；三是公民参加的直接性。

研究乡村政治具有非常重要的意义。第一，从权力结构的意义上说，基层政治权力是国家政治权力的重要组成部分。如果说国家的权力结构是一座塔的话，乡镇的政治权力就是塔的底座，如果底座出了问题，整座塔就会倒塌。如果说国家的政治权力结构是一棵大树，乡镇的政治权力就是大树的根系，如果许多根系出了毛病，大树也会出毛病。研究乡村政治的主要任务之一就是研究政治权力底层结构的合理性和运行方式的科学性，就是研究如何防止大树的根系出毛病，促使政权的巩固和运行有序。第二，从国家与社会的关系的意义上说，乡镇政府服务的对象是最直接最具体的农民，管理的事务也是乡域社会最具体的公共事务，它的管理活动是国家与社会关系最具体的体现。研究乡村政治就要研究乡镇政权与农民的关系，构建乡镇权力与农村社会的合理关系，构建乡村社会最佳的治理体制和治理方式。第三，从民主政治的意义上说，人民的统治，人民当家做主首先体现在基层。因为基层、乡域社区的利益与农民的利益最直接，而且事务相对简单，参与付出的代价和成本最小，农民参与的积极性高。研究乡村政治就要研究基层政权的民主形式，研究最便于农民参与的民主形式，研究基层政权民主与村民自治的关系，研究乡域自治其中包括向地方自治过渡的条件和路径等。

朱宇博士的学位论文：《中国乡域治理结构：回顾与前瞻》是近年来研究乡村政治的一部力作，具有重要的理论价值和现实意义。论文的理论价值之一，或者说与其它相关著作的最大不同点是把乡镇政权的治理研究与农村的村民自治研究有机地结合起来，把乡镇治理建设与村民自治放在社会生活、政治生活的同一空间范围去思考，提出了乡镇社区、乡域治理和乡域自治的新概念。这些新概念反映了当代中国农村变迁和发展的客观性和趋势。

论文的理论价值之二，是对我国的乡域治理结构从有设置开始到改革开放初进行了历史考察，厘清了乡域治理结构在各个历史时期的设置、特点和演变过程。尤其是对我国历史上地方精英、血缘组织在乡域治理中功能的揭示，对于我国在新时期构建乡域社会多元的治理结构具有重要的启迪作用。

论文的理论价值之三，是阐述了我国乡域治理结构从集权走向民主并进一步向自治发展的生长因素和条件。文中使用了生长的概念，生长就是萌芽、增加、进步和发展，这些萌芽、增加、进步和发展不是从外部强加的，而是内在的，从中国社会内部产生出来、发展起来的新因素、新条件。正是这些新因素、新条件为乡域治理结构和治理方式的转变提供了环境和土壤，使人们看到了实现转变的必要性和合理性。

论文的理论价值之四，是在考察分析乡域自治因素生长的基础上描绘了中国乡域治理未来发展的理想样本。这一理想样本构建和阐述了两个理想的模式。第一个理想模式是乡域治理或乡域管理的理想模式。这一模式的主要内容包括两个部分，一是乡域治理主体的多元化和治理方式规范化的构建和规制；二是整合功能，以实现乡域治理成本的最小化和治理效益的最大化。

第二个理想模式是向乡域自治发展和过渡的模式。论文在总结我国农村推行村民自治实践经验和教训的基础上，进一步设计了向乡域自治发展和过渡的“三步走”战略：

第一步，是全面推进农村基层民主制度建设，实行村民自治。这一步已由《村民委员会组织法（试行）》和正式的《村民委员会组织法》的颁布和贯彻而基本实现。

第二步，是充实和完善村民自治，逐步实行乡镇社区自治。论文阐述了乡镇社区自治的涵义、内容、特点和灵魂。论文中提出乡镇社区自治的概念，阐述自治的内容和方式具有重要的理论意义和实践意义。乡镇社区自治是“三步走”战略的关键一步和灵魂。论文强调乡镇社区自治是在暂时维持国家乡政村治格局前提条件下的一种制度内的增量民主改革，使其既与宪法分权制度下的乡镇地方自治不同，也区别于传统的社区共同体。由此阐述了乡镇社区自治有限性的特点。乡镇社区自治犹如搭起的一座桥，通过这座桥就可以到达理想的政治状态，即实行乡镇地方自治的政治状态。由于中国过去长期处于以小农经济为基础的封建专制社会，中华人民共和国成立后又建立了集中型的经济体制和政治体制，在我国社会尤其是在广大的农村缺乏社会自治的因素。改革开放以后，尤其是市场经济体制的建立，使社会自治因素在生长和发展，但是这些因素的生长和发展需要一个过程，乡域自治、地方自治也需要一个提供条件和环境的过程，也就是说渐进的。因此，乡镇社区自治的概念和内容符合我国国情和客观实际，具有很强的针对性和实践性。

第三步，是在巩固提高乡镇社区自治的基础上，实行乡镇地方自治。论文阐述了乡镇地方自治与乡镇社区自治的区别以及实现乡镇地方自治的途径和方法。

该书探讨了许多新的问题和领域，凡探索都会出现不足，该著作也不例外。事实上，受人们社会实践范围和认识能力的限制，任何一项社会科学的研究成果都会存在不足，只有在著作问世之后，经过专家和广大读者的批评、讨论，作者在广泛听取各种意见之后，经过进一步补充、修改，作品才会日臻完善。我相信该成果也是这样。

李元书

2005年5月14日于欧洲新城宅