



新中国成立以来湖北省乡镇 一级政府机构及其职能历史变革调查

XINZHONGGUO CHENGLI YILAI HUBEISHENG XIANGZHEN
YIJI ZHENGFU JIGOU JIQI ZHINENG LISHI BIANGE DIAOCHA

顾杰 / 著

 江苏出版传媒
 湖北人民出版社

湖北省社会科学界联合会
“中国调查”丛书



新中国成立以来湖北省乡镇 一级政府机构及其职能历史变革调查

XINZHONGGUO CHENGLI YILAI HUBEISHENG XIANGZHEN
YIJI ZHENGFU JIGOU JIQI ZHINENG LISHI BIANGE DIAOCHA

顾杰 / 著

长江出版传媒
湖北人民出版社

“中国调查”项目丛书编委会

顾问：冯天瑜

主任：曾 婕

编委：刘宏兰 谢双林 张明新 谢洪辉 温 健

主编：曾 婕

编审：黄正谋 刘 洁 江立华 桂 胜

编务：陈 芳 肖 利 陈 沛 陈 弘

吾辈使命

——写在前面的话

癸巳年秋，珞珈山下。著名历史学家、荆楚社科名家冯天瑜先生送我一套《东亚同文书院中国调查资料选译》。此书是冯先生等学者从浩如烟海的东亚同文书院中国旅行调查材料中，选择代表性的篇目翻译汇集而成。冯先生在扉页上题写赠言：“日本为侵略中国，自明治以来，对中国作翔实调查，此书所载，可一斑窥豹。向强敌学习，对国情做深入的调研，是我辈的使命。”这年夏天，湖北省社会科学界第八次代表大会紧张筹备，我们曾邀冯先生等专家学者为湖北社科事业的繁荣发展出计献策。先生建议，重视基础理论研究，重视国情省情调查。《东亚同文书院中国调查资料选译》一书的价值，体现着冯先生忧患意识和爱国情怀的寄语，以及冯先生对湖北社科事业的关切支持，直接促成了“中国调查”项目的产生。

尧舜孔孟，唐宋明清，分封割据，天下一统，农工兵商，京韵吴语，上下五千年，社会生活何等丰富多彩；江河湖海，崇山峻岭，楼台亭阁，村舍酒肆，秦砖汉瓦，藤角根穗，纵横九万里，中华大地如此物华天宝。中华人民共和国成立六十多年的时代印记，改革开放三十多年的文明进步，更是激荡起伏，日新月异。热爱并建设这个国家，当了解认识这个国家，而客观调查、认真分析这个国家，则是了解认识的有效途径。“向强敌学习”，要从具体事情做起，以至比强敌更强。吾辈的使命在认识，更在担当。于此时此地开始，坚持数年并由楚地推及全国的省情国情调查或将对社会有微薄贡献。基于此认知，湖

北省社科联正式确定将“中国调查”作为重点项目予以立项。

社会调查，古往今来皆为执政者所重视，更有立志于此的文人学者，跋山涉水，实地考察，经年不倦。卷帙浩繁的古今文库中，有许多经典不朽之作可为楷模。“中国调查”丛书立项论证会上，专家皆推崇以费孝通先生的《江村经济》为范本。专家以为，“中国调查”各分篇，无论是全景展现，还是微型研究，无论是实地考察，还是问卷访谈，皆应如《江村经济》，尊重社会发展之客观规律，彰显实事求是之人文精神，追求科学严谨之学术标准，戒浮光掠影，戒空谈杜撰，戒阿谀奉承。《江村经济》是“人类社会学实地调查和理论工作发展中的一个里程碑”（英国社会人类学家布·马林洛夫斯基语），对于刚刚起步的“中国调查”项目而言，如果能有些许“一斑窥豹”的作用，我们将无比欣慰。

“中国调查”任重而道远，我们将脚踏实地，努力前行，不辱使命。

湖北省社会科学界联合会 曾婕

写于乙未年樱花盛开时节

总序

湖北省社会科学界联合会组织湖北省社会科学工作者切入各相关领域，从事社会调查，已历岁时，初成一批各具特色的调查报告，辑为“中国调查”丛书，这是令人欣慰的一项成果。之所以说“令人欣慰”，因为在这里没有新老八股式的空话、套话、大话，而所见皆质朴、真实的基层情事，我们从中可以嗅到泥土的芬芳，听到民众的呼唤，触摸到社会生活的脉动。

社会调查是认识社会的基本方法。无论是实际社会工作者还是社会科学研究者，离开社会调查将一事无成。“没有调查就没有发言权”，上至最高领导人，下至普通百姓，概莫能外。

广义的社会调查，古已有之，如周代重视“采风”，专设“行人”“辘轩之使”到各地搜集民歌以了解民间疾苦，《诗经》中的《国风》就是采风的精选集结。汉代派员巡行，皇帝微服私访，设立乐府，采集乐府诗以认识百姓情志、社会实况，如此等等，皆初备“社会调查”之义。

系统的、有计划的社会调查始于近代工业文明时代，欧美、日本运用实证方法、文化人类学方法、经济统计学方法、抽样方法、定性研究和定量研究相结合方法、横剖研究与纵贯研究相结合方法等，对本国和他国作详尽的、巨细无遗的社会调查，并以科学手段加以整理，做出描述的、解释的和提出对策的研究成果。日本为实现其侵略中国的“大陆政策”，对中国的自然、社会、人文等作了广泛、细致的调查研究，仅以两个较庞大的中国调查机构——南满铁道株式会社调查部、东亚同文书院（前身汉口乐善堂）为例，其调查规模便足可惊人：它们分别对中国进行了长达四十年和六十年的调查，留下卷帙

浩繁的调查报告和研究著作。满铁的中国调查报告有数十万件, 出版书刊数千种, 是各国研究近代东北、华北、华东社会的材料渊藪(当代西方汉学家黄宗智、杜赞奇的近代中国社会史名作多取材于此)。东亚同文书院的中国调查, 地域达除西藏外所有省区之各市县镇(还远抵俄罗斯西伯利亚、远东, 中南半岛、南洋群岛), 涉及地理、历史、政治、经济、军事、民俗各领域, 大至各时段政情演变(如辛亥革命、五四运动、北伐战争等), 小至一条河川有几处渡口、冬夏各能摆渡多大船只。无怪乎抗战期间日本的军用地图比国民党军队的军用地图详尽、准确。在东亚同文书院对中国长期调查的基础上, 日本东亚同文会 1917—1920 年编纂了《支那省别全志》, 1941—1946 年编纂了《新修支那省别全志》, 2015 年 5 月中国国家图书馆出版社影印出版了两志全 50 册。我在为两志影印版所作序言中说: “它让我们具体了解近代日本从事中国踏查的广度与深度, 认识其用心之深、用力之切, 从而激发国人警醒; 同时, 通过展示日本的中国调查材料及其加工成品, 也为晚清、民国研究敞开一个鲜为人知的资料库, 并从方法论上提供若干研究国情、地情的启发。”^[1]

毛泽东 1941 年在《〈农村调查〉的序言和跋》中, 强调社会调查的重要性, 并指出: “中国幼稚的资产阶级还没有来得及也永远不可能替我们预备关于社会情况的较完备的甚至起码的材料, 如同欧美日本的资产阶级那样, 所以我们自己非做搜集材料的工作不可。”这里对“中国幼稚的资产阶级”来不及作较完备的社会调查的估量, 大体符合历史实情。但需要补充的是, 自晚清以降, 中国一些有识之士已开始重视并躬亲社会调查, 如清末的湖北留日学生鉴于“各国人之于其国也, 无一事不有调查会, 或政府提创之, 或人民自组织之”, 在 1903 年成立“湖北调查部”, 对在本国、本省开展社会调查有所规划, 列举了“政法上之调查”“教育上之调查”“经济上之调查”“实业上之调查”“军事上之调查”“历史上之调查”“地理上之调查”“民族上之调查”“出产上之调查”“交通上之调查”“外人势力上之调查”诸方面的调查细目。^[2]然而限于条件, 这一计划无法在晚清实现。

民国时期, 国民政府的某些部门, 如地震局, 曾组织力量作专题社会调查,

[1] [日]东亚同文会编:《中国省别全志》第1册, 国家图书馆出版社 2015 年版, 第 8 页。

[2] 张枏、王忍之编:《辛亥革命前十年间时论选集》第一卷上册, 生活·读书·新知三联书店 1977 年版, 第 443 ~ 452 页。

留下一批宝贵材料。某些从西方学习社会学、民族学回归的中国学者，作过高水平的社会调查研究，如陈达的《南洋华侨与闽粤社会》、费孝通的《江村经济》，至今仍闪耀光辉，被视作社会学范本。20世纪30年代出版的“社会调查”丛书（中华平民教育促进会出版）也不乏佳作，如李景汉的《定县社会概况调查》便颇有价值。此后，各类调查研究报告续有面世，如费孝通的《乡土中国》、许烺光的《祖荫下》、杨懋春的《一个中国村庄：山东台头》、林耀华的《金翼：中国家族制度的社会学研究》等。

这批在艰困的条件下完成的社会调查论著，达到令国际学术界肃然起敬的水平，足证中国人完全有能力在社会调查研究领域攀登高峰。当然，就整体而言，清末、民国积贫积弱，战乱频仍，国家与民间无力作大规模、长时段、成系统的社会调查。

今天我们所拥有的条件，不可同日而语。以我省而论，有省社会科学界联合会的统筹组织，有各方面社会科学工作者的积极投入，未来可望涌现一批理论明晰、调查细致深入、记述真实可靠、建策独到的成果，为社会科学研究提供基础资料和精准数据。现在，“中国调查”首批项目已经付梓，又闻省社科联已筹谋接下来五年的项目计划，拟定调查研究重点，制定严谨的学术要求和规范，并将陆续推出“中国调查”丛书，以展现湖北省社科界调查研究原创力和高水平。我们乐观其成！

冯天瑜

2015年8月4日于武昌珞珈山

目 录

第一章 绪论 / 1

一、选题的由来及动机 / 1

(一) 农村公共服务为何滞后 / 2

(二) 乡村社会治理如何现代化 / 3

(三) 湖北首创的乡镇综合配套改革如何深化 / 4

(四) 乡镇政府到底往哪去 / 6

二、选题的目的及意义 / 7

(一) 有利于拓展研究视野, 丰富地方行政学内容 / 7

(二) 有利于真实记录历史, 丰富对国情、省情的了解与尊重 / 9

(三) 有利于深化行政体制改革, 突破乡镇综合配套改革的瓶颈
制约 / 10

(四) 有利于加快政府职能转变, 打造农村公共服务的“升级版” / 11

(五) 有利于加强农村基层政权建设, 化解党的执政风险 / 12

三、乡镇一级政府的内涵及界定 / 13

(一) 乡镇政府的含义和地位 / 13

(二) 乡镇政府的主要特征 / 14

四、调查研究的思路方法及本书结构 / 16

(一) 调查研究的基本思路 / 16

(二) 调查研究的主要方法 / 18

(三) 本书的基本结构 / 19

第二章 新生政权背景下的乡级政府（1949—1957年） / 21

一、新生政权的建立 / 21

- （一）积极接管建政，组建基层政权 / 22
- （二）掀起土地改革，组建乡政府 / 24
- （三）坚持剿匪与抗美援朝，积极保家卫国 / 26
- （四）开展“三反”“五反”运动，巩固新生政权 / 27

二、乡级政府——区公所的设置 / 28

- （一）区公所的提出 / 28
- （二）区公所的组织机构 / 30
- （三）湖北省区公所的具体设置 / 35

三、乡级政府——区公所的职能 / 36

- （一）巩固新生政权的政治职能 / 36
- （二）恢复经济发展的经济职能 / 37
- （三）承担基层公益的社会职能 / 38

四、区公所的演变及特点 / 40

- （一）区公所的演变 / 40
- （二）区公所的特点 / 42
- （三）区公所体制对乡镇级政府机构改革的启示 / 44

第三章 “大跃进”时代的乡级政府（1958—1966年） / 47

一、“大跃进”与人民公社化运动 / 47

- （一）“大跃进”的提出及主要特点 / 47
- （二）人民公社化运动的兴起和主要特点 / 49

二、乡级政府——人民公社体制的设置 / 54

- （一）人民公社的组织机构 / 55
- （二）人民公社的经济体制 / 57

三、乡级政府——人民公社的职能 / 64

- （一）贯彻“大跃进”方针、路线的政治职能 / 64
- （二）直接组织生产、上缴公粮税收的经济职能 / 65
- （三）推行“供给制”、大兴水利的服务职能 / 66

(四) 培养农民集体主义、爱国主义的社会职能	67
四、人民公社的本质特征及历史启示	68
(一) 人民公社体制的本质特征	68
(二) 人民公社履行职能的主要特点	69
(三) 人民公社履行职能的成效	70
(四) 人民公社体制对乡镇一级政府改革的启示	73
第四章 改革开放新时期的乡级政府(1978—2003年)	76
一、农村承包制改革的大背景	76
(一) 湖北农村承包制改革的发展历程及内容	76
(二) 家庭联产承包责任制的内容	78
(三) 农村承包制改革对乡级政府改革的推动	80
二、乡级政府——“撤社建乡”的机构	82
(一) 乡镇政权组织的改革与重构	82
(二) 乡级政府的机构调整与设置	85
三、乡镇一级政府的职能定位	88
(一) 推进村民自治的政治职能	88
(二) 发展乡镇企业的经济职能	90
(三) 以计划生育和九年义务教育为重点的服务职能	91
(四) 坚持“稳定压倒一切”的社会职能	94
四、乡镇政府的改革特征和影响	95
(一) 主要特征	95
(二) 存在的不足	97
(三) 改革启示	99
第五章 改革开放深化时期的乡级政府(2003—2015年)	101
一、税费改革的特殊背景	101
(一) 如何应对农民负担反弹的挑战, 巩固农村税费改革成果	101
(二) 如何应对农村基层管理体制落后的挑战, 加快转变政府职能	105
(三) 如何应对“三农”科技服务的挑战, 完善“三农”公益性服务体系	106

(四) 如何应对基层干部能力不足的挑战, 建设一支高素质乡镇干部队伍 / 107

二、全国率先、令人瞩目: 乡镇综合配套改革的巨大成效 / 108

(一) 精简了机关事业单位, 减少了党政领导职数, 裁减了财政供养人员, 降低了行政成本 / 108

(二) 转变了政府职能, 明确了单位责任, 提高了机关效率, 改进了工作作风, 融洽了基层干群关系, 促进了生产力发展 / 110

(三) 建立了以钱养事机制, 创建了农村社会化服务体系, 强化了农村公共服务, 初步建立了减轻农民负担的长效机制 / 111

(四) 推进了基层民主化进程, 优化了领导班子, 提高了乡镇干部素质, 提高了党在基层的执政能力 / 112

三、机构大调整、职能大转变: 乡镇综合配套改革的主要做法 / 113

(一) 推进乡镇行政机构改革 / 113

(二) 推进乡镇直属事业单位改革 / 115

(三) 推进基层民主政治建设 / 117

(四) 推行乡镇干部职务消费货币化改革 / 118

四、乡镇综合配套改革的主要经验和引发的新问题 / 119

(一) 改革的主要经验 / 119

(二) 需要关注的主要问题 / 121

五、乡镇综合配套改革的对策思考 / 124

(一) 合理界定乡镇政府的功能, 逐步实行“县政乡派”体制 / 124

(二) 推动乡镇机构改革上下联动, 实行乡镇综合配套改革的法治化 / 125

(三) 完善以钱养事、以事养人制度, 积极寻求分流人员的出路, 同时提高农村公共服务水平 / 126

(四) 科学测算改革成本, 合理地进行经济补偿, 及时创建有效的社会保障体系 / 127

(五) 分解乡村债务, 运用法律手段, 逐步化解乡村债务 / 127

第六章 湖北省经济发达镇行政管理体制改革试点实践（2010—2016年）	129
一、改革试点的特殊背景和重大意义	129
（一）改革试点的特殊背景	129
（二）改革试点的重大意义	130
二、改革试点的基本原则和主要内容	132
（一）湖北省33个改革试点镇	132
（二）改革试点的总体要求和基本原则	133
（三）改革试点的主要内容	136
（四）改革试点的组织实施	137
三、改革试点的基本成效和突出问题	138
（一）改革试点的基本成效	138
（二）改革试点存在的主要问题	142
四、深化改革试点的基本思路及建议	146
（一）深化改革试点的基本思路	146
（二）深化改革试点的建议	147
第七章 乡级政府历史演变的启示与思考（1949—2016年）	150
一、我省乡级政府历史演变的轨迹及特征	150
（一）新生政权背景下的乡级政府（1949—1957年）	150
（二）“大跃进”时代的乡级政府（1958—1966年）	151
（三）改革开放新时期的乡级政府（1978—2003年）	152
（四）改革开放深化时期的乡级政府（2003—2015年）	152
二、湖北省乡级政府改革的经验及反思	153
（一）湖北省乡镇改革的经验	154
（二）湖北省乡镇改革尚待深化的问题	157
三、湖北省乡级政府改革的未来及展望	161
（一）关于进一步深化乡级政府改革的方案探讨	161
（二）五种主要改革方案的评析	168

咸宁卷 / 170

- 一、新生政权背景下的农村基层政权（1949—1957年） / 171
 - （一）新生政权的建立 / 171
 - （二）农村基础政权的设置 / 173
 - （三）农村基层政权的职能 / 175
- 二、“大跃进”时代的农村基层政权（1958—1966年） / 180
 - （一）“大跃进”与人民公社化运动 / 180
 - （二）人民公社体制及其演变和特点 / 181
 - （三）乡级政府——人民公社的职能 / 182
 - （四）本期末咸宁的重大事件：中共咸宁地委和咸宁地区专员公署成立 / 185
- 三、改革开放新时期的农村基层政权（1978—2003年） / 185
 - （一）农村承包制改革的大背景 / 185
 - （二）新时期的农村基层政权建设 / 186
 - （三）乡镇一级政府的职能定位 / 188
- 四、改革开放深化时期的乡级政府（2003—2015年） / 191
 - （一）税费改革的特殊背景 / 191
 - （二）乡镇一级政府的大变革——“乡镇综合配套改革” / 192
 - （三）乡镇一级政府的机构设置——“三办一中心” / 194
 - （四）乡镇一级政府职能变化——“以钱养事” / 196

襄阳卷 / 200

- 一、新生政权背景下的乡级政府（1949—1957年） / 201
 - （一）新生政权的建立 / 201
 - （二）乡级政府机构——区公所的设置 / 203
 - （三）乡级政府——区公所的职能 / 205
 - （四）分析与启示 / 207
- 二、“大跃进”时代的乡级政府（1958—1966年） / 208
 - （一）“大跃进”与人民公社化运动 / 208
 - （二）乡级政府——人民公社体制的设置 / 208

- (三) 乡级政府——人民公社的职能 / 209
- (四) 分析与启示 / 211
- 三、改革开放新时期的乡级政府（1978—2003年） / 212
 - (一) 农村承包制改革的大背景 / 212
 - (二) 乡级政府的机构变动 / 213
 - (三) 乡镇一级政府的职能定位 / 216
 - (四) 分析与启示 / 219
- 四、改革开放深化时期的乡级政府（2003—2015年） / 219
 - (一) 税费改革的特殊背景 / 219
 - (二) 乡镇综合配套改革 / 220
 - (三) 乡镇政府的职能转变 / 221
 - (四) 分析与启示 / 222

孝感卷 / 224

- 一、新生政权背景下的乡级政府（1949—1957年） / 224
 - (一) 新生政权的建立 / 224
 - (二) 乡级政府——区公所的设置 / 227
 - (三) 乡级政府——区公所的职能 / 229
 - (四) 区公所的演变及特点 / 229
- 二、“大跃进”时代的乡级政府（1958—1966年） / 231
 - (一) “大跃进”时代的人民公社化运动 / 231
 - (二) 乡级政府——人民公社体制的设置 / 231
 - (三) 乡级政府——人民公社的职能 / 233
 - (四) 人民公社体制的演变及特点 / 234
- 三、改革开放时期的乡级政府（1978—2003年） / 235
 - (一) 农村承包制改革的大背景 / 235
 - (二) 乡级政府——“撤社建乡”的机构 / 236
 - (三) 乡镇一级政府的职能定位 / 237
 - (四) 乡镇政府的改革特征和影响 / 238
- 四、改革开放深化时期的乡级政府（2003—2015年） / 239

- (一) 税费改革的特殊背景 / 239
- (二) 乡镇一级政府的大变革——“乡镇综合配套改革” / 240
- (三) 乡镇一级政府的机构设置——“三办一中心” / 241
- (四) 乡镇一级政府的机构设置——“以钱养事” / 242
- (五) “乡镇综合配套改革”的特点及影响 / 243
- 五、乡级政府历史演变的启示与思考 / 246
 - (一) 演变的轨迹及特征 / 246
 - (二) 值得总结的经验和教训 / 250
 - (三) 乡级政府改革的未来及展望 / 252
- 六、孝感市乡镇机构及职能演变的调查分析报告 / 253
- 七、案例研究：从“国营农场”到“乡镇街道”的蜕变——汉川市域内三个农场体制机制职能演变的调查与思考 / 260
 - (一) 三个农场的基本情况 / 260
 - (二) 分析与结论 / 263
- 八、孝感市乡镇机构及职能演变调查问卷（样卷） / 265
- 黄陂卷 / 267
 - 一、新生政权背景下的乡级政府（1949—1958年） / 267
 - (一) 新生政权的建立 / 267
 - (二) 乡级政府——区公所的设置 / 268
 - (三) 乡级政府——区公所的职能 / 269
 - 二、“大跃进”时代的乡级政府（1958—1966年） / 272
 - (一) “大跃进”与人民公社化运动 / 272
 - (二) 乡级政府——人民公社体制的设置及演变 / 273
 - (三) 乡级政府——人民公社的职能 / 274
 - 三、改革开放新时期的乡级政府（1978—2003年） / 276
 - (一) 农村承包制改革的大背景 / 276
 - (二) 新时期乡级政府机构变动 / 277
 - (三) 乡镇一级政府的职能定位 / 281
 - 四、改革开放深化时期的乡级政府（2003—2015年） / 285

- (一) 税费改革的特殊背景 / 285
- (二) 乡镇一级政府的大变革——“乡镇综合配套改革” / 286
- (三) 乡镇一级政府的机构设置——“三办一中心” / 287
- (四) 乡镇一级政府职能变化——“以钱养事” / 290

后 记 / 293

编后记 / 295