第一部分

综合调查报告

原来在人民公社体制条件下政府对农村地区经济实行的直接计划管理，随着农村家庭承包责任制的实行，逐渐由新的间接计划管理体制所取代，同时政府对农村地区经济的影响范围和程度也有了较大的减少。不过政府对农村地区经济发展影响的方式与程度的变化，在不同经济发展水平的地区之间并不是相同的。在经济较发达的农村地区，由于农村乡镇企业的兴起以及其他方面的变化，产业组织发育成长较快，在很多方面已能替代政府在经济发展中的作用；而在贫困农村地区，产业组织发育相对较为迟缓，在短期内尚无其他的组织来填补政府的作用减弱后农村经济成长中所需的合理配置稀缺资源和实现技术进步等方面的组织功能。因此，政府在贫困农村地区的经济发展中可能还将起较大的作用。①

然而，由于农村家庭承包责任制以后农户获得了对其家庭经济资源和人力资源的相对支配权，政府在贫困农村地区经济发展中的作用，就只能通过其基层政府（乡镇）和联接基层政府与农户

① 在开始发展时，一国的落后状况与该国最初的发展机构之间存在着相关性。先进地区在其开始发展的第一阶段，工厂（私人企业）在组织方面领先；在比较落后的地区，银行领先；而在极端落后的地区，则是政府领先。格琴克朗：《从历史观点看经济落后》第 355 页，哈佛大学出版社，1962 年。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的村民委员会来实现。在这种情况下，政府对经济发展作用的程度和效果，就取决于三个基本要素：(1)政策的合理性程度；(2)基层制度结构及其运行的质量和效率；(3)实现基层制度结构运行的人员的素质。后两个要素对贫困农村地区经济发展的影响，就是我们这项研究的任务。

由于制度方面的特点，中国共产党的基层组织实际上与基层政府组织和群众团体一起在贫困农村地区的经济发展中联合起着作用，而且它们之间的作用实际上也无法准确地分开。在此项研究中，我们将综合考虑中国共产党（以下简称党）的农村基层组织、基层政府组织和群众团体在贫困农村地区经济发展中的作用。

此项综合调查报告所用基础资料，全部来自我们对贫困乡村所作的实地考察取得的数据和档案。分析乡村制度结构、乡村干部素质与经济发展的关系两个问题，并对一些问题提出了自己的见解。

1.1 贫困地区乡村的制度结构

现行的农村基层制度结构，脱胎于人民公社体制，尽管经过重新构造，但仍或多或少带有旧体制的痕迹。我们先比较和分析现行的一般农村的基层制度结构与人民公社体制，然后再根据调查中所取得的经验材料，分析贫困地区基层制度结构的特征，最后将对贫困地区基层制度结构作一个基本的结论。

（一）历史上的人民公社体制

1984 年以前中国农村基层制度结构，是根据新中国成立以后优先发展重工业的国民经济发展战略，为实现通过低价购买农产品来动员农村资源转移到由国家控制的重工业而自上而下建立起来的一种直线职能式组织结构。这种基层结构，在中国被称为农

村人民公社体制。

人民公社是一个连接上下级的中心环节。人民公社根据其所承担的动员农村资源和管理农村社会经济各个方面的职能，设立承担集中管理全公社的党务、行政、经济、人民武装和教育等功能的各种职能部门（通常是一至二人分管一个部门）和领导体制，但是党务、行政和经济管理之间没有明确的分工。上级组织（县或作为县的派出机构的区）及其职能部门通过下发文件，召开会议，派人或团检查等形式，将需要贯彻落实到农村的各项政策和经济、政治、行政任务传递和分解到各个人民公社，人民公社通过开会、下乡检查或借助当时十分普及的有线广播等形式再传递和分解到生产大队，然后经生产大队、生产队贯彻到农民（当时称之为社员）。

人民公社体制赋予人民公社、生产大队和生产队以实施其各项目标所需要的相应的人、财、物以及政治上的权力。人民公社可以决定大队干部的任命、撤职和晋升（即转为公社干部），并且通过精神鼓励（如颁发奖状、大会表扬、授予各种荣誉称号等），政治处罚（如给予纪律处分、开批斗会、办讲习班等），提供主要由人民公社控制的各种社会流动机会（主要是人民公社所具有的对入学、参军、招工、提干的政治资格审查权力）等手段，来保证大队干部执行各种经人民公社下达的政策和生产、收购计划。生产大队在其所辖的行政区域内对小队干部也具有公社所具有的相当权力，使小队干部执行各项政策和经济计划。生产队不仅直接经营除少部分自留地以外的全部土地，而且还通过它所具备的生产计划、劳动管理、产品和现金分配等权力，使农民执行来自生产大队的各项经济和行政指令。在人民公社体制中，农民的身份和利益都不是很独立的。一方面，由于严格的户籍制度和层层审

批的人口流动管理办法，除了少数由乡村组织审批的农民以外，绝大多数农民不能外出从事各种经济活动，农民及其子女参军、上学也必须首先通过生产大队和公社有时甚至还包括区、县的批准，才有资格参加各种形式的考试和检测。这一方面赋予了公社和大队干部许多社会和政治上的权力，使之可以在很大程度上左右农民人身的自由，另一方面也为当时农村干部搞不正之风形成了一定的权力基础。另一方面，在利益上，由于生产队内部农民之间的利益分配不是根据劳动质量和劳动效果，农民的所得与其所付出的劳动不能真正一致，并且由于公社与大队可以对生产队财产和劳动力进行平调以及集体与国家的经济关系不固定（实际上是多产多上交，而且农产品价格明显偏低），而更加明显。国家与集体之间，大队与大队之间，小队与小队之间，社员与社员之间的不正常利益分配关系，实际上就限制了农民个人利益的独立性。

正是因为上述的农村权力和利益分配格局的作用，在人民公社体制下，大队和生产队干部尽管也从其所在的大队和生产队取得维持其家庭生活所需的产品和现金，但由于存在强有力的措施保障其利益不受侵犯，干部与农民之间无法实现利益上的真正认同，并且客观上在当时的中国农村形成了一个相对独立的大队、小队干部阶层。这样一个阶层的存在，一方面使来自公社的各项行政和社会经济指令能够比较有效地贯彻执行，另一方面也使底层农民失去了政治上和利益上的发言权。

从农村发展的历史角度来看，农村人民公社体制的产生和发展有其特殊的历史背景，在中国农村的社会经济发展方面，既产生过十分重要的作用，同时也产生了许多严重的后果。

建立在强有力的行政手段和健全的行政渠道基础上的高度集权的人民公社体制，一方面可以保证上级下达的各项政治和经济

指令能够比较完全的贯彻执行，可以使正确的政策和计划产生比较普遍的影响，如通过人民公社实施的医疗卫生网、科技推广网以及改良土壤、修建水利设施、改善农村道路等规划，在改善中国农村的医疗卫生条件和基础设施，加快现代农业科学技术推广等方面起了巨大的作用；另一方面，由于这种高度集权制度的运行不是基本制度化的法律而是依据极不稳定、不规范的政策，在管理跨度较大，① 信息来源单一，及公社、大队干部的管理水平又比较低的情况下，容易造成重大的损失。此外人民公社制度完全依靠行政手段，缺乏有效的经济激励机制，也无法发挥农民和基层干部的创造性和主动性。

（二）现行的乡村经济结构

80 年代初以土地和其他公共财产分户经营和管理为标志的农村家庭承包责任制实施以后，生产队在人民公社化时期（1958 年～1984 年）所具有的生产计划、劳动管理、产品销售和分配的权力，几乎全部转移到单个的农民手中，致使人民公社体制运行的基础根本瓦解，随后的地方财政包干体制、农产品购销体制、价格体制和劳动工资体制的改革，社会流动的机会的取得逐渐向基本公平竞争基础上的各种制度的转化以及政治处罚方式的基本取缔，使人民公社体制最终在 1984 年彻底被现行的新型农村基层制度结构所取代。

在现行制度结构中，乡镇是最基层的一级政权和政府组织。按照其组织构成，乡镇包含了党委（即中国共产党乡镇委员会）、政府、经济合作与管理机构，以及人民武装部四个系统，具体行使

① 在 1980 年全国每个公社辖 13 个大队 104 个生产队，人口 1.5 万。资料来源《中国农村统计年鉴》，1989 年，第 33 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

①经济计划管理，②社会计划和管理，③人事和行政管理，④思想教育和宣传，⑤监察和制衡，⑥群众团体管理职能等，并分别配置专门的机构和人员。除了党委、政府、人武部的主要领导以外，乡镇一般还配备有管理经联社、农技、经营管理、农机、林业、畜牧、财政、税收、会计、出纳、计划生育、民政、文书、组织、宣传、文化、教育、广播、纪检、监察、司法、妇女与共青团等业务干部。乡镇党委和政府的领导干部经一定的民主程序产生。但上级党委和政府在任免这些干部方面拥有很大权利。党委会是乡镇的领导核心，有关乡镇内的重大决策一般都是先在党委会内讨论、酝酿，然后再逐步向全体乡镇干部和村干部传达。乡镇党委和政府职能的分界是比较模糊的。

在新的制度结构中，乡镇按法律规定接受上一级组织（县或作为县的派出机构——区）的各项政策和经济社会发展计划方面的指令，而上级组织的职能部门与乡镇的关系是不规范和不明确的，而且不同的地区间和不同部门间存在很大的差异，一般来说存在三种类型。像财政、税务等部门由于上级部门拥有较强的部门经济实力，上级职能部门对乡镇的相关的专职干部在人员调配、工资和经费使用方面实行全面直接的垂直管理；第二类部门只对其下属的乡镇专职干部提供一定比例的工资或经费，并实行业务指导；第三类部门只负责对县下属乡镇专职干部进行业务培训和指导。上级职能部门与乡镇专职干部关系的三种不同类型，对乡镇组织（政府和党委）的管理权威性和工作效力具有十分不同的影响。乡镇领导对完全由上级职能部门实行直接垂直管理的乡镇专职干部的领导权力是十分脆弱的。无法根据乡镇工作的需要自由安排这些专职干部的工作，相反这些干部所分管的工作却经常需要其他干部来分担。其原因有二：一是需要借助长期形成并通

过法律程序制度化的乡镇领导的权威；二是有些活动，如征收农业税，以千家万户为工作对象，且大多集中于一年的一两个月，一两个税务干部根本无法完成。由于这两方面的原因，在制度上不能对乡镇直接领导的上级职能部门也能对乡镇行使领导权力。作为对制度的一种适应，很多上级职能部门在需要乡镇执行任务时，就通常以可以直接领导乡镇的县委、县政府及它们的办公室的名义对乡镇领导干部下发文件或召开指定乡领导干部参加的会议，使乡镇间接置于其领导之下。乡镇对部分由上级职能部门管理的专职干部的管理权威性较强，但也同样面临着来自上级职能部门的间接领导。显然，这种管理权限关系的变通，往往会使乡镇一方面面对来自多方面有时并不协调的各种指令无所适从，另一方面也使得工作责任高度集中于乡镇少数领导干部。我们在实地考察中发现，有些乡镇一年要从县 30 多个部门接到近 300 号文件，乡镇领导一年需到上级部门参加约 50 次会议,上级党委、政府及职能部门每年给乡镇下达包括 100 多项具体指标的计划。

在取代人民公社体制的新的基层制度结构中，村组织是联接乡镇与村民最主要的中介组织，主要是村党支部和村民委员会。村民委员会根据法律规定是由村民直接选举产生的“在中国共产党领导下，在宪法和法律的范围内，村民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织”，它在乡政府的指导和支持下，行使以下职权：“支持和组织村民发展生产、销售、信用、消费等多种形式的合作经济，承担本村生产的服务和协调工作”，“管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育农民合理利用自然资源，保护和改善生态环境”，“宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行依法应尽的义务，爱护公共财产，维护

村民的合法权利和利益。’①

由于在很多乡镇村民委员会干部的产生主要不是通过村民直接选举而是由乡镇领导任命，加之乡党委可以直接领导的村支部可以兼任村委会的干部，而且在人民公社化时期形成的村（大队）级组织由党支部领导的习惯尚有影响，在目前事实上上级乡镇组织党政不分的情况下，村组织仍按要求执行乡镇的各项政策和经济社会发展计划。

在名义上取代生产队的村民小组，由于其原来所掌握的生产计划、劳动管理、产品销售和分配权已全部下放到单个的农户，在大部分地区已名存实亡。但在协助村级组织贯彻来自乡镇组织的各项政策和社会经济发展计划使其落实到各个农户方面仍发挥一定作用。

可是，实行家庭承包责任制以后，农民获得了相对独立的身份和对家庭经济活动的支配权，乡村组织已经没有强有力的手段来影响和决定农民的生产行为。而村干部所具有的作为干部和农民的双重利益和身份，又使乡村两级组织之间很难实现完全的认同。因为村干部作为干部必须执行乡镇的各项政策和任务，与乡镇组织保持一定程度上的认同，并取得与其职务相应的权力和利益。村干部的利益包括从农民收入中提取的工作报酬（在少数贫困地区只是分到比一般农民稍多的责任田）和凭借权力可能获得的其他利益（如比一般农民易于取得稀缺的贷款机会）。但作为农民，一方面要耕种自己的责任田和从事其他增加家庭收入的经济活动，这无疑会减少村干部用于执行乡镇各项政策和任务、管理村事务的时间和精力；另一方面还必须和一般农民一样承受通过

①见《中华人民共和国村民委员会组织法》（试行）。

自己执行的各项政策和经济社会发展计划所产生的正面或负面的影响，这就使村干部与农民进行利益认同，代表农民抵制不合理的政策。而且村干部身份的不稳定性（尤其是在村干部由村民或村民代表直接选举的制度真正实施以后）也使村干部在执行乡镇组织的各项政策时，顾虑到不当村干部以后可能出现的与其他村民社会关系的紧张，更加谨小慎微。

（三）贫困乡村经济组织的特征

贫困农村地区现行的基层制度结构，一方面具有前述一般农村地区基层制度结构的基本内涵，另一方面又由于贫困地区特有的自然、经济和文化条件具有一些不同于一般农村的特征。

1. 乡干部编制少

中国农村乡镇干部的数量，通常主要是根据所在乡镇辖区内人口数量与经济活动的内容确定的。贫困地区的乡镇辖区内的人口一般比其他地区的乡镇少，但由于中国的贫困地区绝大部分处于山区，乡镇辖区内人口数量较少，但居住分散，管理地域广，管理规模不经济。主要根据管辖区域内的人口数量定员的制度，无疑增大了贫困农村地区乡镇干部的管理难度。在我们调查的 9 个乡镇中，平均每个乡镇干部定员为 22 人，最少的为 20 人，最多的也只有 25 人。

由于实行了地方财政逐级包干的制度，贫困地区县、乡镇财政收入少，乡镇财政支出的大部分依赖上级财政补贴，再加上贫困乡镇物质和文化生活条件差，本来就不足的乡镇干部人员定额也很难实现。据 9 个乡镇调查资料，1990 年底乡镇干部累计缺编 39 人，平均每个乡镇缺 4.3 人，缺编数量多的为 7 人，最少的也有 2 人，缺编的直接后果是干部兼职多，从而影响工作的正常开展，而且加重干部的工作负荷。

为了减少财政状况和生活条件对实现干部编制的影响，县区职能部门和乡镇在政府许可的条件下，招聘了部分合同制和临时性的非正式干部。据 9 个乡调查统计， 1990 年年底在编的 159 个干部中合同制干部 24 人，临时性干部 36 人，两者合计占在编干部的 37.7%，平均每个乡镇有非正式干部 6.7 人。正式干部、合同制干部和临时性干部之间在收入福利，粮食取得的安全性、社会流动、职业稳定性方面享有很不平等的权利和待遇（表 1），因此三类干部在行为和工作进取心方面也具有很不相同的表现。如临时性干部在工作上谨小慎微，不敢做未经乡镇领导指示的工作，而且在下乡和处理乡镇机关各种琐碎事务中不得不比正式干部付出更多的时间和精力，以便保持自己极不稳定的职业。而国家正式干部由于享有职业稳定的“铁饭碗”，在工作上常保持较多的自我选择性，这种情况有时也使乡镇领导干部对正式干部的管理产生麻烦。

令人注意的是缺编的干部、合同制和临时性干部在贫困地区主要是农民需要而且喜欢的经营管理、技术指导方面的专职干部以及共青团、妇联等群众性团体干部。

2. 乡村干部稳定性差

贫困地区落后的物质文化生活条件，严重影响乡镇干部自身的生活和发展，也阻碍其子女实现有利的社会流动，形成乡镇干部极不稳定。在我们调查的 9 个乡镇的全部干部中，在一个乡镇连续工作二年以上的干部占 43.4%，如果撇开无法在地区间进行流动的临时性干部，这个比例就降到 20.8%。村级干部同样是极不稳定的，例如有一个只有 8 个行政村的乡在 1987 年～1989 年乡政府和乡党委就发出过 18 次文件，调整村支部和村委会的干部，几乎每个村每年至少调整一人次。村干部的不稳定性产生于

国家和农民利益及价值的冲突。村干部的双重身份和利益特征，使他们在处理一些棘手的问题，如计划生育，收购合同定购粮等时，如果完全执行乡镇的政策和计划，就可能导致与农民关系的紧张，引起农民的不满甚至报复。①

表 1　乡镇党政组织中正式、合同、临时三类干部的权利和待遇

干部类别	受聘单位	粮食来源	工资待遇	附加工资	工作流动性	社会流动可能性	职业稳定性
正式干部	国家	国家按计划价供应	按工龄和职务定期发放，可稳步增加	享受住房、食品、交通和洗理等全部各种价格补贴	可在不同地区和职业间流动	可以享受晋升、子女顶替、报考有利晋升和加薪的党校	完全稳定
合同制干部	上级职能部门	从家拿或到市场上购买	同正式干部	同正式干部	可在地区流动，但不能改变职业	可以晋升并在工作一段时间(如五年)以后报考党校	基本稳定
临时性干部	乡镇政府	同合同制干部	由职能部门和乡镇财政支付基本固定	享受部分补贴，依所在乡镇自有财力而定	没有地区和职业流动性。	只有在工作很长时间(如十年)以后才可晋升或获报考党校资格	不稳定

为了缓和干群关系，乡镇不得不调换村干部；如村干部消极

①据一个调查县有关部门统计，1989 年 1 月至 1990 年 6 月共发生农民殴打村干部及其家属、毁坏村干部的庄稼、林木等事件 35 起。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

执行乡镇的政策和计划，又会使乡镇的工作无法落到实处，乡镇也会更换村干部。

乡村干部的极不稳定性，与贫困地区经济发展所要求的发展计划的长期性、连续性（这是由于贫困地区的优势资源比较适合发展生产周期较长的林果业和畜牧业），形成了尖锐的矛盾。这种矛盾以及在干部晋升考核中较注意已实现的经济增长（主要是人均收入和农村经济总收入）而非经济增长潜力的积累的倾向，造成两个十分严重的后果：一是乡村干部只限于执行上级的具体政策和任务，不敢进行主动的经济发展决策；二是形成经济发展计划的短期性和不连续性。

3. 村级组织薄弱

农民家庭承包责任制实施以后，大部分贫困地区村集体经济几乎全部瓦解，村干部的报酬几乎完全依靠从农户已实现的收入中收取。村干部的报酬不仅数量少（一般每月固定补贴 15～30 元）而且不易兑现。在这种情况下，村级组织和干部被减到尽可能少的程度，村经济合作组织、人民调解、治安保卫、公共卫生委员会和群众团体绝大多数形同虚设，或者是有机构无人员，或者是人员由村支部和村委会干部兼任。村支部和村委会的干部在多数地区也只留下村支部书记、村委会主任和会计（通常兼文书），他们只能应付上级的会议、检查和执行那些易于完成的工作，结果就迫使许多应由村干部承担的工作转由乡镇干部来直接执行。适应这种情况，许多贫困地区乡镇实行了乡镇干部包村制度，亦即一个或两个乡镇干部比较稳定地驻扎在一个村，负责监督实施所在村的各项村干部不易或不愿执行的工作。但乡镇干部包村制度一方面极易形成村干部进一步推卸工作责任的不良倾向，加剧村组织功能的削弱；另一方面也明显影响乡镇各专职干部所分

担的业务指导工作，减弱乡镇的组织管理职能。

4．乡村干部拥有资源分配权

在中国的贫困地区，相当部分农民的生存需要还不能完全依靠自我就业来解决，生产发展所需资金短缺更严重。由国家提供的返销粮、救济粮、款和实物（如衣服、被褥等）、无息和低息的扶贫资金大部分通过乡村干部分配到农户。乡村组织拥有的这种分配权，在不少乡镇实际上已成为乡村干部借以实施各项政策和经济、社会发展计划的一个比较有力的手段。我们在查阅调查乡镇有关会议记录和文件档案时，发现几乎所有的乡镇都有利用所掌握的分配权来影响农民行为的明确规定，如有的乡规定不完成植树造林和基本农田建设投工任务的农户，乡村不分配返销粮指标，不给救济粮款，有的乡规定不搞计划生育的农户不分配低息或无息的扶贫贷款，等等。

（四）小结

贫困地区现行的基层制度结构脱胎于原来的人民公社体制，兼有现行一般的农村基层制度结构一般特性和贫困地区加诸于其上的地区特征。贫困地区基层制度结构的特征表现为乡镇的权力和责任不相对称，村级组织机构的严重萎缩。具体特征是：贫困农村地区乡镇干部数量不足而且其中非国家正式干部所占比例大；乡村干部队伍不稳定；村级组织的机构和功能都严重萎缩，乡镇被迫实行干部包村制度来保证政策和措施的实施；与乡镇所承担的沉重责任很不对称的是乡镇干部的权力过小，只能借助于对各种扶贫资源的控制来影响农民的行为，使农民实施乡镇要求他们完成的各项任务。

1.2 贫困地区乡村两级组织的运行

任何组织的运行，从一定意义上说，都可被看成“取得信息→加工处理信息（决策）→实施决策→反馈”的过程。我们对贫困地区乡村组织运行的分析，也循着这一程序进行。

在这一部分中所使用的全部基础资料，都来自于我们对分布于三县九个乡镇调查所取得的有关会议、考勤和文件方面的档案、干部的工作记录以及我们与基层干部讨论的记录。

在这一部分，首先我们使用从一个乡领导干部处取得的 1987 年～1989 年 12 本比较完整的工作笔记，分析乡镇干部尤其是领导干部的工作时间分布和方式；然后在前一部分的基础上分析全体乡镇干部和村干部的工作运行，并对乡村工作全过程进行描述和分析。

最后的结论部分将主要综述贫困地区基层组织运行的状况和特点。

（一）乡级干部的正常工作

此部分的分析资料，系我们根据从一个乡领导干部处得到的 12 本比较详细的记录他在 1987 年～1989 年工作内容的笔记整理而来的。这位干部在 1987 年～1989 年担任所在乡的乡长，1989年改任同一个乡的党委书记。下面我们将这位干部简称干部 L。

1. 工作时间

1987 年～1989 年干部 L 平均每月有纪录的工作日为 20.7 天（见表 2），其中：参加各类会议、下乡督察工作和在乡机关处理日常事务的时间分别为 12.5 天、4.8 天和 3.4 天，分别占月工作日总数的 60.4%、23.2%和 16.4%。

表 2　　1987 年～1989 年干部 L 工作时间分布　　单位：天

月份	会议					下乡	处理日常事务	合计
	地县	区	乡	村	小计			
一月	4.5	1.0	5.0	0.0	10.5	0.5	0.0	11.0
二月	4.3	1.0	3.7	0.3	9.3	1.3	0.3	10.9
三月	2.7	2.0	7.3	0.7	12.7	3.0	1.7	7.4
四月	1.3	2.0	10.0	0.3	13.6	3.3	4.3	21.2
五月	0.7	2.3	9.0	1.0	13.0	4.7	3.3	21.0
六月	3.0	1.0	3.7	0.3	8.0	1.0	1.7	10.7
七月	1.0	4.3	10.3	0.3	15.9	6.7	8.7	31.3*
八月	3.0	2.7	11.7	1.3	18.7	6.7	5.7	31.1*
九月	5.0	2.0	11.3	0.0	18.3	7.3	3.0	28.6
十月	1.3	0.3	6.3	0.3	8.2	3.3	6.0	17.5
十一月	2.3	3.3	10.0	1.0	16.6	12.3	3.0	31.9*
十二月	0.0	1.3	6.0	0.3	7.6	7.3	3.0	17.9
月平均	2.2	1.9	7.9	0.5	12.5	4.8	3.4	20.7

注：(1) 表中数字全部系三年平均数；

* 由于有时一天从事两项或两项以上的工作，因此出现一月工作时间超过日历时间的情况。

干部 L 一半以上的工作时间用于参加和组织各类会议，从月间分布来看，开会时间最多的是 8 月和 9 月，分别为 18.7 天次和 18.3 天次，最少的是 12 月，也有 7.6 天次。按参加会议的组织层次分类，地县、区、乡和村的会议月平均分别为 2.2 次、1.7 次、7.9 次和 0.5 次。参加乡召开的会议的次数占干部 L 开会总次数的 63.2%。从干部 L 所在乡 1987 年～1989 年的会议记录中得知

该乡 3 年有记录的 351 次会议中,有 71 次是传达上级文件和会议精神，平均每月两次。

干部 L 下乡督察工作的时间仅次于参加会议的时间，不过各月之间下乡的时间存在很大的差异，月平均下乡最多的是 11 月，达 12.3 天；而在 1 月 3 年都无一次下乡的记录。干部 L 在乡处理日常事务的时间每月平均 3.4 天。据干部 L 的工作笔记记载，在 1987 年～1989 年累计在乡机关接待来自省、地区、县和区各级干部检查、考察 51 次,平均每月 1.4 次。如果我们把干部 L 参加地县、区会议和乡召开的传达上级文件与会议精神的会议以及接待上级组织干部检查、考察时间简单地理解为接收上级组织的各种信息的时间，把在乡召开的其他会议时间理解成加工处理信息，作决策的时间，将下乡督察工作、接待上级检查以外的其他日常工作和到村开会看成执行决策的时间，那么我们可以得出干部 L 在 1987 年～1989 年总的工作时间分布（见表 3),于部 L 在 1987 年～1989 年工作时间的 36.2% 用于接收和传达来自上级组织的各种信息，35.3% 的时间实施决策，28.5% 的时间进行决策。

表 3　1987 年～1989 年干部 L 月平均工作运行时间分布

	合　计	接收信息	决策	实施决策
时间（天）	20.7	7.5	5.9	7.3
%	100.0	36.2	28.5	35.3

2. 工作内容

根据干部 L 的工作笔记，可将其工作活动内容划分为行政、经济计划和管理、计划生育、分配返销粮和救济粮款，与政治思想宣传和教育。在资料处理时，将无法归到其他类的工作全部列

入行政工作类中。

1987年～1989年干部L平均每年发生工作活动257天次,① 其中行政工作136.6天次，经济计划和管理工作71.3天次,计划生育工作25.7天次，分配返销粮和救济粮款的工作5天次,政治思想宣传和教育工作18.3天次，分别占全部工作活动的53.2%、27.7%、10%、1.9%和7.1%（见表4）。干部L的主要工作内容是行政事务，其他是经济计划和管理工作。值得注意的是，仅计划生育就耗去干部L全部工作时间的10%。

表4　　1987年～1989年干部L工作活动内容　单位：天次

年度	合计	行政	经济	计划生育	分配	政治思想工作
1987	254	135	61	32	7	19
1988	226	111	76	16	6	17
1989	291	164	77	29	2	19
年平均	257	136.7	71.3	25.7	5.0	18.3
%构成	100.0	53.2	27.7	10.0	1.9	7.1

（二）乡级干部工作内容分析

由于乡镇干部之间分工的不同，乡镇一般干部的工作时间构成与领导干部之间存在一定的差异。我们在调查中得到了一个乡（以下简称乡T）在1989年1月～11月全部干部的考勤记录，和另外3个乡的3位干部的工作日记，我们利用这两种资料来考查乡镇干部工作时间的构成。

1.1989年乡T干部工作内容

①由于有时一天的工作内容有一项以上，因此累计工作活动天次多于工作日。

需要全本请访问 www.ertongbook.com