

## 专题研究二

# 乡镇运行机制的一次解剖

### 一、导言

#### 1. 引子

1996年1月,我随同韩国汉城大学的同行们一起去江苏、浙江的几个镇考察访问。这次历时半月走马灯式地对江苏昆山陆家镇、周庄镇,张家港妙桥镇和浙江湖州织里镇、漾西镇的巡视,留给韩国同行的可能是异国民俗的印象,而对于我来说,则是首次接触到乡镇生活的某些侧面:在陆家镇,一个新的工业区正在老镇的外缘形成,更加靠近繁忙的312国道;我们同时也看到了在城镇改造中保留下来的旧街道,低矮的街面房屋和碎石铺成的巷道;我们甚至还惊讶于民居建筑中的风水兆迹,以及僻处一侧的安静的教堂,和它为邻的是制作墓碑的匠铺。周庄是以江南水乡的典范而闻名的,据说已经成为著名的电影外景地;除了风景之外,来去周庄的路上,联结各乡镇之间的新修公路穿越水道纵横的河网在田野之间的蔓延,让我们感受到水乡交通的巨大变化。织里,顾名思义,织布的地方,至今仍然靠遍布全镇家家户户的手工或小机器式的作坊作为生产的基地;与陆家镇兴盛的集体工业经济截然不同的是织里镇政府仅仅投资于流通领域,在公路两侧建立起新型的纺织品市场,招徕来自全国各地的客户。仅仅一条省界的隔阂,就造成了产业结构和经济风格上如此大的差异。织里镇政府的旧镇改造计划正在吸引已经发家致富的农民在指定的镇区修建别墅式住宅,并允许农民凭此改变他们的农村居民户口。此外,我们还看到



在联结织里镇和湖州市区的高等级公路两侧,几乎挤满了新开发的商业用房和民宅。同行的刘世定教授称之为“带状城镇化”。漾西是一个紧靠太湖的欠发达的小镇,正致力于通过开发太湖的旅游资源而改变这一面貌。我们到达的那天,全镇人代会正在镇政府会议室召开,但镇上主要领导还是抽出时间陪同我们沿着太湖溜了一圈,并领我们参观了一片正在兴建中的度假村,已经完工的建筑群中包括一座村民集资修建的庙宇。他们希望韩国同行回国后能够宣传这里的投资机会,提供项目开发合作的信息。最后是妙桥,中国最著名的新兴城市张家港下属的小镇,同样以廉价羊毛衫的集散地而闻名。如同织里一样,市场带来的利润是由从事手工或小机器生产的农民企业家,从事流通的客商,以及收取市场租金的地方政府一起分享。

除了这些直观的感受之外,还有以下三个不成熟的印象:1)从江苏进入浙江的湖州,给人很深刻的印象就是织里的水网要比陆家 and 周庄的更为洁净。这使人联想到产业结构和环境的关系。2)城镇建设中的后发优势:昆山、锡山和张家港这样的新兴县级城市要比湖州、无锡和苏州这样的老城市更为新颖壮观。3)地方政府介入经济的程度有相当的差异,浙北的乡镇要比苏南的更安于充当服务提供者的角色。

对乡镇生活的第二次考察,是1997年7—8月对湖北省仙桃市毛嘴镇和浙江省玉环县陈屿镇的调查。和第一次江南之行不同的是,这次调查有明确的目标,即“乡镇组织运行”这一课题。位于中部地区的湖北以其良好的交通条件令人称赞,使得我们从武汉到仙桃和仙桃到毛嘴都十分方便。毛嘴新镇规划刚刚完成,街景与我们从1990年编撰的镇志上看到的大不一样,政府办公楼也一幅新貌,院内还盖了小宾馆。新镇区繁荣的代价是老镇区的衰弱,只不过比陆家老镇的衰败更甚而已:新修的公路转移了商业中心,正如新兴的个体商业取代了供销社和食品站的垄断地位一样。毛



嘴在开发市场资源的同时也注意了制造业对地方财政的支柱性作用,几个大型的合资工业项目是最近几年镇政府经济工作的主要成绩之一,可以说毛嘴是介于陆家和织里之间的一个类型:便利的交通支撑起了一个农业乡镇对工业原料和产品销售的运输需求。古老传统的痕迹依稀可见:入夜,老人们围观在临时搭建的戏棚四周津津有味地欣赏皮影戏的唱腔,而在不远的街道上则有现代化的卡拉OK设施和它唱了对台戏;对陌生的外乡人的关注依然显示出了小镇人的好奇心态,住在镇政府附近的人很快就知悉了我们三个人<sup>1</sup>的来历。访问毛嘴的日子,正是长江防洪的紧急时期,镇上主要领导晚上根本不敢安心入睡,据说仙桃南邻的洪湖市已经成了泄洪的牺牲地。而在我们到达陈屿的时候,为抵抗第八号强台风对东南沿海的袭击而由镇政府组织的各种抗台努力也给我们留下了深刻的印象。乡镇政府的组织运行同时表现在应付常规工作和紧急事件两方面。

陈屿坐落在乐清湾南面的半岛上,仅通过狭窄的通道与大陆相连。处在宁波和温州之间的地理位置,使得当地的私人企业相当活跃地发展起来。渔业和农业的地位在不断下降,而制造业和优良港口的前景越来越突出。省级开发区大麦屿经济开发区圈占了陈屿的大片土地,并在人员和建制上与陈屿镇合而为一,使得当地的乡镇组织呈现出独特的结构,并带来与之相关的独特问题。开发区的建设彻底改变了小镇原来的面貌:工厂搬迁到新建的工业区内;沿着港区公路修建的标准式样的民宅是由村民和村集体共同出资的;引入了来自全国各地的制造业和服务业劳动力。与外界的联系也更为便捷:海上,有了新开通的航线;陆上,有即将开通的隧道,省去了车辆在盘山公路上危险的旅程。只有山脚的村庄里还保留着传统生活的遗迹:山坡上精致的坟碑和墓道是乡民们祖传的孝道的体现;逃脱劫难保存下来的庙宇如今成了老年人活动中心,并且在神佛塑像的对面修建了唱戏的简易舞台。我至



今还记得,当开发区保华主任带我们登上小山坡,指点小镇蓝图中即将开发的那一片田野的时候,对我们讲起曾经在这片田野中举行的名为“抬猪”的民间仪式的壮观景象时,自己的心情、传统和现实如何相互共存呢?

然而,对毛嘴和陈屿的访问是短暂的,而且这个短暂的时间又被众多的采访对象所瓜分。这样的调查,实在很难得出对乡镇工作的完整印象,尽管我们的每一次访谈都努力想抓住每一个被访问的部门的完整信息:人员、组织结构、日常工作、后勤保障以及对现行运作体制的评论等等。一个完整的印象需要更加深入的参与性观察,时间也要求更长一些。

## 2. 北园

对一个乡镇及其下属机构作深入研究的机会一年之后终于实现了。为了撰写我的博士论文,1997年8月我来到山东省济南市天桥区北园镇,持续呆了两个月。刘世定教授曾经于1996年10月访问过北园,并被聘请为该镇的经济顾问。这次访问由刘教授带领,访问的契机是北园正在进行的乡镇企业改制。刘教授所关注的是乡镇企业进一步演化发展的问题,而我则试图通过对一个乡镇组织的参与式观察来加深我对一个活生生的体制运作过程的了解。

北园和我们以前到过的所有乡镇都不一样。二十年前,它处在城市的郊区,以农产品,尤其是蔬菜和莲藕的种植供应着城市的消费;十年前,它已经被包容进正在迅速扩张着的城区,成为它的一部分;十年后的今天,它的主要街道北园大街和凤凰路、济泺路已经成为市区最繁荣的商业街之一。用北园镇党委许书记的话来说,北园二十年来走过的道路可以表述如下:“从种玉米高粱,到种稻麦;从种粮食到种蔬菜;从种蔬菜到贩卖蔬菜;从贩卖蔬菜到发展乡镇工业;再从乡镇工业到商业服务业;最后,现在要搞企业上



市,要进入金融领域,搞资产经营。”北园发展的阶段性由此可见一斑。然而,无论北园显示出多少引人注目的城市气象,它的疆域的绝大部分仍然充斥着乡村的气息,尤其是远离城区的北部以农业为生的村庄。即使靠近中心城区,工商业极其发达的村庄也仍然放弃转变成居委会的机会<sup>2</sup>,享受着作为村民自治组织更大的自主权。村民们也是如此,他们不但能够和城市居民一样享受城市生活的许多好处,又保留了作为村民的许多待遇:从享受养老保险到就业保障;从旧村改造中优惠的还迁政策<sup>3</sup>到由村委会支付五项统筹、代交农业税和公粮等等。地处城乡结合部这一地利,使北园的土地价值日益看涨,因此,围绕着土地及其利用将是一个很有趣的课题。从村镇两级的档案中,很明显地可以看出,北园的土地早在20多年前就开始逐渐地非农转化了。其中的主要去向,一个是坐落在北园的国营企业征用附近生产大队的土地用于扩建道路、厂房或职工宿舍;另一个就是村庄(大队)自己开始开发房地产:一开始是全村性的民宅建设,最后是商品楼和居住小区开发,出售给城市居民或辖区内的国营企业安排职工住房。在交通要道两侧,则是乡镇企业和商业、服务业设施(尤其是用于招租的各类大型批发市场)的建设。

表1 从一个侧面反映了北园全镇土地利用的非农化趋势。1955年以来到“文化大革命”结束,平均每10年减少10,000亩耕地,而从1976年到1980年,短短的5年时间,耕地减少也接近10,000亩。算上1980到1986年减少的将近6,000亩土地,这十年是所有时期中土地减少最厉害的。最近的十年,土地减少趋势有所减缓,总共减少8,000亩,是全部四个十年中最少的。但是,前二十年的耕地面积变动还应该考虑政区变动因素在内。第三个十年的土地大规模减少,正好对应了乡镇企业最迅猛发展的时期。而最近的十年,不但土地资源日益紧缺,而且其效益也逐渐超过了工业产出,因此,不但可以非农转化的土地已经接近边际值,而且土



地的租金级差也越发明显。土地非农利用的方式主要就是上面提到的商业开发。

表1 北园镇耕地面积的减少趋势

年份	耕地面积(亩)	年份	耕地面积(亩)
1955	56180	1988	18227
1966	43341	1989	16899
1976	36692	1992	14618
1978	31622	1993 <sup>①</sup>	14090
1980	26996	1994 <sup>②</sup>	13243
1986	20966	1995 <sup>③</sup>	12644
1987	19293		

数据来源:1988年以前的数据,参见《北园镇志·农业编》,第197页。1989年以后的数据参见《天桥区北园镇社会经济统计分析资料》1989、1993、1994、1995卷。

①1993年当年减少耕地1,236亩,增加耕地708亩,实际减少耕地528亩。

②1994年年初耕地为14,148亩,比1993年底的14,090亩增加358亩。

③1995年年初耕地面积为13,214亩,比1994年底的13,243亩减少29亩。统计年度的这些差异表明了统计空白时期的用地变动情况。

随着地方政权对土地潜在价值的认识越来越深刻,因此,镇村集体对土地的控制欲逐渐加强,最突出地表现在对民宅建设的控制上面。进入90年代以来,各村居利用旧村改造的机会把房地产开发的主动权牢牢抓在自己手上,住宅楼的建设更多地采用商品房开发的形式,而村民自建的方式逐渐被放弃,参见表2和表3。

如表2所示,从1989年到1995年,北园地区的国家基建占地和村民自建占地都大幅度减少,1995年甚至村民自建用地为零。而与此同时,镇村基建占地则从1989年的16.52%剧增至1995年的78.95%。表3则显示出村镇建设中最有利可图的项目是开发商品房住宅小区,因此这一块也最庞大,占整个村镇建设总面积243.52万平方米的54.55%。旧村改造和村居公建的建设是



村居福利的一种形式,也是政府小康村建设计划内容的一部分。村委会对村内道路设施的投资,其预期的收益,主要的一块就是道路两侧商业设施的出租权,收取租金的利益往往很快就能收回投资。

表 2 北园镇四个年度耕地减少之用途

(单位:亩)

年度	减少面积	国家基建占地	镇村基建占地	其中村民建房占地
1989	1398	1167	231	105
1993	1236	903	329	4
1994	904	369	469	15
1995	570	120	450	0

资料来源:《天桥区北园镇社会经济统计分析资料》1989、1993、1994 和 1995 卷。

表 3 1989—1996 年间北园镇村镇建设一览表

(单位:万平方米)

开发住宅楼 建筑面积	旧村改造完 成建筑面积	村居完成公 建建筑面积	村居自修 道路面积
132.83	46.08	45.50	19.13

资料来源:1997 年 9 月 26 日对北园镇建委的访谈记录。

乡镇企业的改制是吸引人的又一个热点。由于地处城乡结合部,镇域内又有许多国营企业<sup>4</sup>,因此使得北园地区早期的乡镇企业采取联营、建立分厂和设备扩散等形式发展起来。在我从北园镇档案室和联四村档案室搜集来的资料中,涉及合作、联营、建立分厂和转让设备的案例共 14 件,参见表 4。



表4 80年代以来镇村两级与外界合作、联营及建立分厂的某些案例

时间	镇村方(甲)	外方(乙)	协议主要事项及内容
1980/08/18	香磨李大队	济南油墨厂	济南油墨厂搬迁至香磨李大队翻砂厂厂址内,由厂队合资经营
1980/09/16	联四大队	济南国棉一厂	双方合营筹建“济南国棉一厂北园分厂”,乙方负责提供厂房建筑设计图纸、基建材料和纱锭及通用设备。
1981/05/15	联四大队	济南国棉一厂	双方合营企业,定名为“济南市北园联四棉纺织工厂”
1982/03/06	北园人民公社袁庄大队	济南市啤酒厂	联营搬迁扩建“济南市酶制剂厂”
1982/12/15	北园公社	济南市纺织局	济南市纺织局扩散给北园公社1515K250阔幅布机100台,建立济南床单厂北园分厂
1982/12/30	联四大队	济南毛巾总厂	乙方提供给甲方小棉纺厂扩建的专用设备以及安装技术支持并包销产品;甲方提供乙方14.9亩地。
1984/06/01	联四村	济南国棉一厂	终止以前的利润分成合营方式,改为甲方为乙方加工生产的方式,原来乙方向甲方提供的设备产权归甲方,而甲方的19.94亩土地产权归乙方,并由乙方一次性支付农作物补偿费19.79万元。
1984/11/29	联四村	济南风机厂	济南风机厂扶持联四村新建风机加工厂
1985/01/17	清河村	建联贸易公司·中华工程有限公司·三和工程有限公司	合作经营明湖大厦以及贸易中心;乙方筹集2000万美元,装配所有进口材料及设备。





(续表)

时间	镇村方(甲)	外方(乙)	协议主要事项及内容
1985/09/30	联四村	济南应用技术研究所	甲方向乙方有偿提供实验基地一处,面积4亩;乙方向甲方无偿提供战略咨询和决策咨询,有偿提供技术咨询、技术转让和技术培训等服务项目。
1985/11/06	联四村	济南纺织品采购供应站	乙方征用甲方地4.838亩;乙方协助甲方组建一个针织纺织产品的商品零售经营单位。
1988/11/21	联四村	济南毛巾总厂	乙方为扩建甲方的小棉纺厂提供无息借款100万元,并支援扩建的专用设备,包销甲方生产的棉纱,并提供技术和企业管理方面的专业人员。
1991/01/24	联四村	济南纺织品批发总公司	乙方为支援甲方组建服装厂,将闲置的电力缝纫机39台、三线包缝机2台、电剪刀1台折价转让给甲方使用。
1991/01/25	联四村	济南纺织品批发总公司	双方同意在凤凰路纺针织品批发部进行纺针织品联营联销。

在上表所列14项合作项目中,涉及北园镇的仅有2件,而更多地则是由村居自己和国营厂家单位进行合作。从合作的产业类型来看,一开始多是工业企业,而到后期则开始有了商业项目的合作机会。从合作方式来看,往往采取以土地换取技术、资金、设备和销售渠道的形式。这从一个侧面反映了北园乡镇企业发展的特定道路。

实际上,北园工业的历史还可以追溯得更远。举例来说,北园镇下属的涑口办事处,位于黄河南岸,早在元代就已经是著名的集



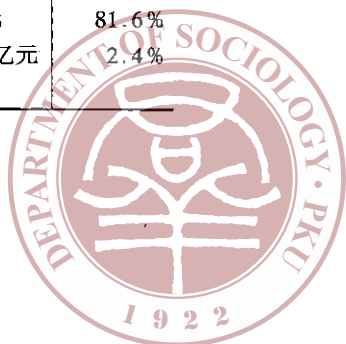
镇,拥有发达的手工业,包括铁业、木作业、酿造和酱菜业、粮食加工业以及织绳业和棉纺业<sup>5</sup>,其中的涿口醋 1915 年在巴拿马国际博览会上获得金质奖章。同时,北园又是近代山东和济南新兴工业的发源地。山东省第一家机械工业“山东机械局”(今山东化工厂)、济南第一家纺织工业“鲁丰纱厂”(今济南国棉一厂)和第一家大型染厂“东元盛染厂”均建在北园境内。

解放以后,北园的手工业走上了合作化的道路。第一家社办工厂“北园乡镇木厂”于 1958 年 5 月成立。到 1978 年,社、队两级工业共有 23 家,涉及 12 个行业,从业人员 3,448 人,总产值 1,222.5 万元。十一届三中全会以来,北园的乡镇工业进入了迅猛发展的新阶段。1982 年全镇乡镇企业发展到 51 家,产值 2,600 万元。到 1988 年发展到 74 家,20 个行业,从业人员 18,136 人,固定资产达 11,512.3 万元,总产值达 33,805 万元,为 1978 年的 26.7 倍。更不用说进入 90 年代以来的飞速发展。不仅如此,工业发展还改变了北园古老的以农业为主体的经济结构,而且这一趋势,随着北园进一步开发土地的商用价值而愈加明显。表 5 是 1988 年和 1996 年两年数字的对比。短短的 9 年,全镇经济总收入增长 20 倍,而第三产业的收入更是激增近 40 倍。到 1996 年底,商业、服务业等第三产业的收入已经占到全部总收入的 81.6%。产业结构的这种变化造成了许多隐含的问题。

表 5 北园镇 1988 年产业结构与 1996 年产业结构的比较

项目	1988	所占比重	1996 年	所占比重
经济总收入	6.05 亿元	100%	125 亿元	100%
工业销售收入	2.57 亿元	42.5%	20.06 亿元	16.0%
第三产业收入	2.61 亿元	43.1%	102 亿元	81.6%
农业收入及其他	0.87 亿元	14.4%	2.94 亿元	2.4%
企业数	274 家		1600 家	

资料来源:《天桥区北园镇社会经济统计资料》,1995 年卷。



这些隐含的问题中,最严重的一个是:由于乡镇工业企业早期发展比较顺利,使得企业忽视了产品和技术的更新换代,从而使得企业,尤其是制造业长期处于发展的初级阶段。除了少数企业之外,生产工艺和生产流程以及工人的素质十几年来一直没有大的改观,产品的市场前景堪忧,甚至出现了大面积的亏损。同时,产业发展一直主要是靠企业数量上的膨胀而不是靠企业规模性生产的形成来取得增长的。更为甚者,多年来的集体经营模式造成了激励机制和约束机制的失效,使得镇、村集体近几年来急剧地陷入了乡镇企业的债务危机之中。因此,从1995年开始,北园镇开始把企业改制作为自己的主要中心任务之一。我在北园的两个月,正是北园企业改制的关键时刻和最后关头。当我离开北园的时候,初步改制差不多全面结束,只有北园办事处的个别村居还没有完全改完。在最后的半个月里,镇上和办事处的包村干部们在动作迟缓、困难较大的村居蹲点,帮助它们克服最后的难关。可以说,这次企业改制带有非常明显的“自上而下”的命令和推动的特点,也许正因为这样,在不少村居都产生了这样或那样的问题。无论是企业家,还是村居集团,都可能采取消极的抵抗态度。

然而,尽管土地问题和企业改制的问题都很有趣也很重要,但正如我前面已经提到过的,我这次北园之行真正关心的是想了解乡镇组织运行的实质性过程。这就需要我对基层政府的日常工作作细致的观察。由于北园镇庞大的经济和人口规模,以及多次行政区划和归属的沿革,其结果是保留下来相对较多的基层干部,使得现在的北园镇成为一个扩大了庞大的大机关,共有200多名机关干部,分散在65个机构之中,与中央编制委员会制定的三类乡镇编制完全不相符合<sup>6</sup>。因此,要对这样一个镇作全面细致的参与式观察是几乎不可能的,于是,我选择了北园镇下属的北园办事处作为我主要的调查对象,而且我也把我的关注点放在如何描述清楚北园的“镇——办事处——村”这一行政运行体制。我住在办事处



的一间办公室里,平时在书记办公桌对面办公,像一个正式工作人员一样,从参加各种会议到跟随下各村居了解情况,从旁听各项工作计划的制定到了解它们的实施过程,从正式的场所到各种非正式的场所,尽量贴近真实。

### 3. 办事处的由来

在中国一般的地方行政等级体系中,县级以下就是“县——乡镇——村”这样一个体系。现在,在我们所调查的乡镇中,许多地方在乡镇和村之间都设有“办事处”这样的派出机构。比如说我们在湖北省毛嘴镇和浙江省陈屿镇调查时,都发现有办事处这一级派出机构<sup>7</sup>。其中毛嘴镇各办事处的来历如下:

1984年,实行区(镇)、乡、村建置,毛嘴人民公社更名为沔阳县毛嘴镇人民政府,下辖深江、珠玑和杨月三个乡人民政府及毛嘴街道办事处。……1986年,沔阳县改为仙桃市,毛嘴更名为仙桃市毛嘴镇人民政府,下辖机构未变。1987年秋,……下辖乡撤,改为深江、珠玑、杨月和毛嘴指导组。1989年春,改名为办事处。<sup>8</sup>

与毛嘴镇相比,陈屿镇行政区划的变化则稍晚一些,于1992年实行,把周围原来的古顺乡、普清乡等小乡并入陈屿镇,然后在原来的乡政府所在地设置办事处。当地把这一行政建置的变动称之为“撤扩并”<sup>9</sup>。北园地区的行政隶属关系也像上述各地一样,翻来覆去,几经周折。

• 刚刚解放之初的1950年,目前北园镇所属各自然村隶属于济南市郊区办事处,办事处下面实行“区(镇)——乡——自然村”制。



• 1956年撤区,并小乡为大乡,属于现今北园镇范围的共有北园乡、新城乡、黄岗乡、泺口镇和药山乡四乡一镇。

• 1958年撤销济南市郊区建制,隶属于历城县,成立北园人民公社,下辖9个生产管理区。

• 1961年,北园建立区公所,原北园公社分为四个小公社,即北园公社、无影山公社、泺口公社和鹊山公社,而这正是后来北园镇四个办事处的最初雏形。

• 1968年,北园区公所撤销,恢复北园公社,原下属小公社改为管理区。

• 1980年,重建郊区人民政府,北园公社属郊区管辖。

• 1983年5月,进行体制改革,撤销“公社——管理区——大队——生产队”的体制。北园公社分为两个镇(以小清河和二道坝为界,坝南属北园镇,坝北属泺口镇);和一个经济委员会,统一管理社队企业。

• 1984年重新调整体制,将两镇撤销,设立北园办事处,辖两镇一乡:北园镇、泺口镇和药山乡。

• 1985年9月,撤销北园办事处和所属两镇一乡,建立北园镇,辖47个行政村。

• 1986年3月,北园镇政府设辖4个办事处:北园办事处、泺口办事处、药山办事处和鹊山办事处。

• 1987年4月,撤销郊区建制,5月,北园镇划归天桥区。<sup>10</sup>

从上述各乡镇设立办事处的历史可以看出,办事处作为上级政府的派出机构,可以在任一行政等级发生。从省一级来看,其派出机构可为行署;从县区级来看,其派出机构可以管辖乡、镇;而从乡镇级来看,其派出机构可以管辖行政村,或甚而与行政村合而为一,比如我们在广东东莞清溪镇所看到的。其次,从行政层级来看,一个乡镇如果要同时面对30个以上的行政村,其工作量太大;



因此,设置办事处这样的中间机构,在考虑到历史上行政渊源和地理区隔的同时,能使行政工作更加有效率,减轻上传下达的直接压力。也许这正是办事处在某些省份仍然存在的最根本理由。<sup>11</sup>

表6 毛嘴、陈屿和北园之镇各办事处所辖行政村数目之比较

毛嘴镇		陈屿镇		北园镇 <sup>①</sup>	
珠玢办事处	10	古顺办事处	7	北园办事处	17
深江办事处	7	普清办事处	8	涿口办事处	9
杨月办事处	12	福山办事处	10	药山办事处	9
毛嘴街道办事处	5	陈屿办事处	11	鹊山办事处	5
				工业小区	9
合 计	34		36		49

①1997年6月药山办事处除金牛、袁庄、田庄和崔庙4村之外,其余5村与工业小区的9个村庄一起,改划为天桥区药山街道办事处,和北园镇平级。剩下的金牛等四村组成新的金牛办事处。原来工业小区中的9个村都是拥有相当多耕地的以农业为主的较不发达的村庄,建立工业小区的目的就在于利用土地的价值招徕工商业项目,以发展经济。工业小区是由原来药山办事处的8个村庄和涿口办事处的1个村庄于1993年组成的。这是北园镇最近的两次政区变动。

从上表来看,每个乡镇的村庄数和设置的办事处一般都有数字上的平衡。乡镇的辖区,从全国范围来看,可以估计其所辖平均村庄数大约在30—40个之间,而办事处之类的派出机构平均所辖村子大约为8—10个之间。数字上的这种设置,可以从管理范围与行政效率的角度来研究。对于古典社会学家齐美尔的形式社会学来说,注意社会行动个体的数量关系是十分重要的。

## 二、办事处

### 1. 北园办事处在北园镇的重要地位

到了北园,在当地人对北园的介绍中,最常听见的是这样的



话：“天桥区经济总量的五分之四在北园镇，而北园镇经济总量的五分之四在北园办事处。”可见北园办事处在北园镇的分量是相当重的。北园办事处下属 17 个村居，占目前全镇 35 个村居的一半，而且其中有 9 个村居位于北园大街两侧，2 个村居位于凤凰路两侧，可以充分利用土地的工商业价值。不仅如此，北园乡镇企业起家最早的柳行、沃家、联四、黄桥和凤凰 5 个村居，都是北园办事处下属的。表 7 列出了 1995 年北园办事处各项经济指标占全镇的比重。

表 7 1995 年北园办事处各项指标占全镇之比重

指标	全镇合计	所有村(居)合计	北园办事处	占所有村居比重
劳动力(人)	37016	37016	20195	54.55%
耕地面积(亩)	13214	13214	1672	12.65%
经济总收入(万元)	1093572	1073585	689566	64.23%
固定资产总值(万元)	226696	216594	198570	91.68%
上缴税金(万元)	8035	7581	3919	51.70%
集体提留(万元)	6568	6568	5097	77.60%
纯收入(万元)	42138	28841	21316	73.91%

资料来源：《天桥区北园镇社会经济统计资料》，1995 年卷。

从上表来看，除了耕地面积之外，北园办事处的指标值均超过了全镇的一半，尤其以固定资产总值一项为最，其次为集体提留和纯收入，都在 70% 以上，而上缴税金一项则为最低。当然，如果按照劳动力的平均数计算，则北园办事处的比值要稍微降低一些。

用来说明北园办事处重要地位的另一个指标是，在北园镇 1995 年村办企业营业收入超过 5 千万元的 22 个村居中，有 13 个村居是北园办事处的，其中的清河集团<sup>12</sup>以 19 亿雄居榜首，而且在前十名村居中，北园办事处占了 7 个。参见表 8。



表 8. 1995 年北园镇村办企业营业收入超过 5 千万的村居一览表

村居	所属办事处	集体企业数	营业收入(万元)
山东清河集团	北园办事处	51	199314
香磨李居	涿口办事处	12	159855
黄台村	北园办事处	40	76855
沃家居	北园办事处	14	73174
白鹤居	北园办事处	23	42050
柳行居	北园办事处	32	42002
涿口居	涿口办事处	12	38373
边庄居	北园办事处	21	34607
标山居	北园办事处	14	32053
金牛居	药山办事处	12	31717
杨庄居	北园办事处	35	29289
水屯村	北园办事处	15	26800
柳云村	北园办事处	15	20422
联四村	北园办事处	20	18832
黄桥居	北园办事处	24	15426
黄岗村	药山办事处	21	14969
北闸子村	涿口办事处	4	7020
新城村	涿口办事处	12	6478
安乐村	药山办事处	16	5912
凤凰山居	北园办事处	12	5732
北辛村	药山办事处	10	5064
崔庙居	药山办事处	6	5023

除了最发达的超过 10 亿的清河、香磨李两村之外,黄台和沃家是第二梯队,都为 7 亿多。第三梯队村居数最多,共有 12 个,营业收入在 1 亿和 5 亿之间。1 亿以下的村居有 6 个。22 个村居的平均收入值为 40,498 万元,因此,在平均数之下的村居有 16 个,可见北园地区各村居之间的差异是很明显的。

总的来说,从上述资料可以得出结论,北园办事处在北园整个经济中占有重要地位。它属下的各村居,大多数是经济实力较为





(续表)

机 构	人 员	职 务
财务办公室	王 B	会计
	王 C	出纳
城建办公室 <sup>①</sup>	李 B	办事处副主任, 抽调到镇上
	王 D	工委挂职副书记, 区下派干部
办公室	刘 C	办公室主任
	安	办事员
	赵 B	司机, 临时工
	李 C	门卫, 临时工

①城建办公室的李、王两人都不负责城建事务, 而是由办公室刘主任来负责城建和卫生方面的事务, 其向上的归口是镇建委和城建陈副镇长, 向下与各村居负责城建和卫生的人打交道。这就是我所说的办公室名称和分管工作不相一致的一例。

另外, 对于基层工作来说, “上头千根线, 底下一根针” 这句话也比较贴切地概括了事实。从注 6 中我们已经知道, 北园全镇机关共有 11 个口, 65 个机构。一般情况下, 它们在办事处和各村居也都有对应负责的“口”。我统计了一下北园办事处和成大村各人的兼职情况, 分别参见表 10 和表 11。

表 10 显示的北园办事处工作人员兼职情况是基层行政的特点之一。正如下文所要提到的, 北园办事处没有正式的财政来源, 而且作为派出机构, 其在行政过程中原定所起的就是中介和督促作用。因此, 它不必要保持正规的科层分化的机构。实际上, 就我在办事处蹲点的实地观察来看, 工作的繁忙程度也是有限的。常规性工作并不难应付, 最怕的就是突击任务。只要一有突击任务, 往往是全体出动。因此, 虽然每个人兼职很多, 但这并不是关键问题。乡镇行政的动员方式是为了应付突击任务。这一点在下文所说的小清河工程和企业改制战役中, 可以看得很明显。



表 10 北园办事处工作人员兼职情况一览表<sup>a</sup>

姓名	兼管情况
刘 A	负责全面工作;财务签字一支笔
李 A	分管 <sup>b</sup> 党务、信访、档案、宣传、共青团、武装部和机关党支部
王 A	主管 <sup>c</sup> 党务、信访、档案
赵 A	分管经济工作(尤其是企业改制)、教育、文体和工会
史	分管外经、外贸、科委、科协、消防、安全、工商和处属企业
刘 B	分管民政、妇联、养老保险、治安保卫、司法、调解、普法
薛	主管民政、妇联、养老保险和老龄委
王 B	分管财务和审计,主管办事处总账和明细账
王 C	主管经济报表、计划生育专账、统计证书、农业统计
刘 C	分管办公室、城建、卫生和农业,主管共青团、防汛、民兵武装、车辆、人大
安	主管办公室、接待来人、清扫会议室、电话、收发信件报纸、总务和仓库

a. 计划生育办公室因为事务繁忙,所以三人都不兼职。

b. “分管”意指归口领导。

c. “主管”意指直接具体负责。

表 11 所示村居人员的兼职情况和办事处相比,相同之处多于差异点。因此,从结构设置上来看,乡镇一级可以看作是正式等级制的最后一层。而办事处和村居则只是正式制度的异形延伸而已。从工作类别上来看,对一般乡镇来说,征收税粮款和计划生育工作是镇村两级最繁忙和最棘手的工作。但是在北园,由于粮税摊款几乎全部由村居承担,而计划生育工作也已经高度正规化,其难度也随着工业化和城市化的推进而日益降低,中心工作并不是占据行政精力的重点。相反,村镇建设和产业发展反而成为重心。因此,单单从机构和兼职情况还不能展示乡镇行政的全貌。要做到这一点,最好是对行政事项做时间分布研究。这一点我在这里没法做到了。但我相信,除了经济和建设任务之外,类似检查和迎



接检查、评比、制度化建设和突击任务等等事项,将占据基层行政的核心部分。

表 11 成大村机构和兼职情况一览表

机 构	人 员 姓 名	职 务	兼 职 情 况
党支部办公室	刘	支部书记	负责全面,兼集团董事长
成正集团办公室	马	支部委员	负责城建、企业、工会、消防、安全
村委会办公室	王	村委委员	负责办公室、接待
	吕	普通工作人员	负责工商、青年团、车辆
开发办公室	宋	村委委员	负责文教、体育、卫生
财务办公室	赵	支部副书记	负责党务、财务、统计
治保办公室	凌	支部委员兼 村委委员	负责综合治理、司法、调解、 民兵、武装部、防汛
计划生育办公室	鲁	村委委员	负责计划生育、民政、妇女、 养老保险
	凌	普通工作人员	协助计划生育

### 3. 北园办事处的财政状况

北园镇号称经济总量超过 140 亿元,名列“山东省第一镇”,但是却没有自己的独立财政来源。在我们所走访过的所有乡镇中,北园是惟一没有设置地税所的乡镇。它每年的财政依靠天桥区下拨的 6,300 万元,刚刚够镇机关的人头费和行政经费,用许书记的话来说是“刚够吃饱”,根本没有多大能力搞基本建设和产业投资<sup>15</sup>。从整个天桥区来说,其财政能力也由于财政、工商和税务部门直属市里“条条”管理而受到损害<sup>16</sup>。可以说,整个济南市在财政上显示出很强的“上收”趋势。作为派出机构,北园办事处的财政完全依靠自理,不但从镇财政拿不到一分钱,有时候反而还要给

镇财政拿走一点。那么北园办事处的财政收入到底来自哪里呢？首先，跟北园镇的预算外财政来源一样，是依靠下属企业上缴的行政管理费。北园镇共有镇属企业 62 家，而北园办事处也有 3 家处属企业<sup>17</sup>。其次，是依靠下属村居交纳行政管理费。最后就是一些杂项收入。表 12 就是对北园办事处收支情况的一份详细清单。

表 12 北园办事处 1997 年 8 月份资金平衡表

	科目	金额
收入	上年结余	- 2517.99
	固定基金	914484.40
	上缴收入	505243.00
	计生罚款	62542.45
	其他收入	13095.28
	应付款	110468.00
	合计	1615660.62
支出	行政支出	520668.51
	教育支出	23030.30
	计生支出	33454.40
	基本建设	+ 52168.04
	其他支出	40939.75
	应收款	122812.88
	合计	676392.92
收入	固定资产	914484.40
	现金	14282.61
	银行存款	10500.09
	—	—
	—	—
合计	939267.10	

资料来源：1997 年 8 月 31 日对北园办事处王会计的调查。



从上表来看,北园办事处的财政收入严重地依赖下属企业和村居上缴的行政管理费(固定基金实际上是指固定资产)。今年的上缴收入已经超过 50 万元,占全部实际收入的 86.98%。在支出项目中,则以行政支出为最大项,今年也已经支出了 52 万多,占全部实际支出的 84.24%。单独列出的教育和计划生育支出,表明这两项工作作为国家政策性任务受到专项财政的支持。应收款和应付款大致持平,整个收支也大致持平。

为了更清楚地展示北园办事处的财政运行状况,特将收支细目详列如下:

### 收入

#### • 下属村居和处属企业上缴行政管理费(截止到 1997 年 7 月底)

黄桥居	补交 1996 年管理费 60000 元	联四村	补交 1996 年管理费 15000 元
沃家居	补交 1996 年管理费 28000 元	凤凰山居	欠 1996—1997 两年
柳行居	补交 1996 年管理费 46700 元	标山居	欠 1996—1997 两年
板桥居	交 1997 年管理费 10000 元	成大村	补交 1996 年管理费 35000 元
石桥村	补交 1996 年 26000 元, 交 1997 年 10000 元	杨庄村	补交 1996 年 39000 元, 交 1997 年 10000 元
水屯村	交 1997 年 10000 元	黄台村	交 1997 年 20000 元
白鹤居	欠 1996—1997 两年管 理费	狮子张村	欠 1996—1997 两年管 理费
边庄居	补交 1996 年 40000 元, 交 1997 年 10000 元	清河村	补交 1996 年 30000 元, 交 1997 年 30000 元
柳云村	以提供鸡蛋等福利品 折抵 1996 年管理费 33693 元,1997 年管理 费 950 元	锅炉辅机厂	交 1997 年管理费 10000 元
振华开关厂	补交 1996 年管理费 10000 元	天时换热器厂	欠 1996—1997 年两年 管理费



• 其他收入

- 东大集团长话费:230 元
- 清河村活动经费:8,800 元
- 联四村、振华开关厂活动经费和报刊费
- 柳行居活动经费
- 银行利息(占其他收入中的绝大部分)
- 收取存车费<sup>(1)</sup>
- 出租房屋收入<sup>(2)</sup>

支出

• 行政支出

工资:基础工资、级别工资、工龄工资、职务工资,16 人,每月支出4,588 元;临时工工资,2 人,每月支出 760 元;退休人员工资,3 人,每月支出 588.5 元。

各种补贴:职务补贴、计生补贴、下乡补贴、煤气补贴、镇上职务补贴、未纳入计划津贴,16 人,每月支出5,145 元。

独生子女补助:共有 5 人领取,每月每人 20 元,共 100 元。

福利费:每人每月 8 元,共 128 元。

医疗补助:20 年工龄以上,每人每月 15 元;10—20 年工龄,每人每月 10 元;10 年工龄以下,每人每月 5 元。

医疗费报销:按 80% 报销医疗费,截止到 7 月底共报销20,198 元。

出勤奖:16 人,每人每月 18 元,每月支出 288 元。

办公费:包括电话费、传呼费、稿纸和文具,截止到 7 月底共支出214,600 元。

招待费:按规定全年每个领导(共有 2 个书记,5 个副主任)不能超过 6,000 元;但截止到 7 月底已经花了61,000 元。

上缴镇政府:1997 年 8 月份20,000 元。

水电费:截止到 7 月底9,400 元。

车辆和汽油费用:包括养路费、年检费和修理费,今年已经支出55,079 元。

差旅费:包括租车外出参观学习的费用,已经支出14,000 元。



会议费:包括烟、茶和水果等,共1,100元。

遗属补助费:全年1,800元。

业务补助费:1)经济合同兑现奖,奖励给完成任务的各村居领导,今年已经支出190,000元;2)给办事处职工办理集体养老保险,1—5月份已经交纳11,000元。

#### • 教育支出

包括培训费、考试费、赞助教育单位、教师节慰问费、购买教育书籍、看教育影视片以及普法教育等,截止到8月份共支出20,000元。

#### • 计划生育支出

由计划生育办公室开支,专款专用<sup>(3)</sup>,包括办班、办证、打的、年底各村居计生干部奖金兑现、流产妇女饭费、慰问费、招待费,截止到7月底共支出33,000元。

#### • 基本建设支出<sup>(4)</sup>

包括维修锅炉费用、取暖费用、维修地面和厕所以及绿化等,每年支出约20,000—30,000元。

---

(1)办事处大院内比较宽敞,每天晚上让国营大型企业的班车停放。目前有济南洗衣机和济南铁路分局两家班车停放,前者每月支付150元,后者支付200元。

(2)办事处办公大楼底层空闲,从今年起出租给山东省大众文学协会下属的一个编辑部,年租金10,000元。

(3)办事处计划生育专款并不是从区镇两级下拨而来的,这些钱到了镇计生办就打住了。现在的款项是依靠收取二胎保证金(即一对夫妇生育一胎之后,为保证不生二胎而交的抵押金,金额为2,500元,以后还要退还)存放银行所得的利息来作为计生支出所用。截止到7月底,共收取二胎保证金60,000元。二胎超生的罚款权也已经收归镇计生办。

(4)办事处本身并没有基本建设预算,它的基建费用是按照“以资代劳”的方式从各村居和处属企业收取来的。“以资代劳”的概念就是,办事处要搞基建,但是没有预算,因此发动全办事处各下属单位义务劳动来建设;如果没有时间参加义务劳动,那就出钱代替,意思是让办事处用这些钱雇人来干。久而久之,“以资代劳”就成为一个惯例,每年都要交。所以在表12的基建支出栏中,金额为正数,就是“以资代劳”费远远大于实际开支。这一方式往往成为基层政府预算外资金的来源之一,在小清河综合治理工程中,北园镇政府就使用了这一惯例。



### • 其他支出

包括民兵干部服装费、各村居书记慰问费、本单位职工生日祝贺费、各村居老干部逝世丧葬费、慰问病号费、照相冲扩费以及搞活动和节日费用，截止到7月底共花费40,000元。

从上述财政收支情况来看，北园办事处的财政严重地依赖下属各村居和处属企业上缴的行政管理费。北园镇本身财政有限，无法负担各办事处的各项支出，有时甚至还向办事处要钱，而且连计生专款也卡住不往办事处拨。据向我介绍情况的办事处王会计说，镇上有清水单位，比如工会、妇联和共青团什么的，开会都到北园办事处来开，开支顺便让办事处支付。因此办事处和镇上最直接的关系就是行政关系，而在财政方面没有更深的关系。表面上看，北园办事处下属各村居实力很强，但最近几年由于工业企业效益不佳，各村居（其主要的收入也是所属企业上缴的行政管理费）自己的日子也都比较难过，而且负担过重，于是出现了欠交办事处管理费的现象，影响了北园办事处的稳定财政来源。据说涿口办事处自己有许多房屋可以出租，收入状况要比北园办事处好。可见，在北园这样的城乡结合部，来自土地的收益总是很稳定的。

财政运行中的这一状况，实质上已经影响了“镇——办事处——村”行政体制的基础。办事处不但事务繁重（在他们看来，镇上那么多人，却很少有真正忙乎干事的，上面来检查验收，也总是往办事处推），有时还要替镇政府支付某些费用，因此其工作积极性隐约就受到影响。而且由于工作人员的收入更多地与村居和处属企业相联系，使得办事处在“镇——村”两极中更可能倾向“村居”这一端，尤其是当四个办事处之间相互竞争时，更容易产生地方主义情绪，使得办事处和下属村居联合起来消极抵抗来自镇上的政令。在这些时候，办事处和村居就会有“自己人”的认同感<sup>18</sup>。与办事处相比，村居对镇和办事处的抵制能力更强，一方面在于“自治组





织”这块牌子的保护,另一方面则是出于财政上的完全独立。

### 三、用于说明的几个事例

为了更清晰地阐明行政等级制中存在的问题,我将引用几个事例来说明。前两个例子用来说明村居的直接抵抗能力,其前提和缘由都涉及到财政问题。后两个例子主要用于说明“自上而下”式的动员,这种动员往往需要下级的配合,并在损害下级利益而遭到消极抵抗时运用强制的办法推行。

#### 1. 村居的抵制

在经济发展起来的地区,最容易出现基层行政组织自主性增强的现象。北园镇的所有村居,已经同时具备党、行政和经济发展三个职能,在党委和村委会之外组建了集团公司。相比之下,用于经济运营方面的活动占据了村居日常工作的大部分时间。经济活动产生的资源联系,往往在行政资源之外,给村居带来了更加广泛的活动空间。北园地区的村居书记和主任经常自己外出考察项目、参加会议和参观学习,甚至出国访问,自己承担所有费用。我在北园的时候,正值企改关键时期,镇上只好明确规定村居一把手不得外出。可以说,由于财政上的独立,方便了行动上的自主。同时,各村居作为自治组织实行的福利性政策也无疑提供了村居领导层的合法性。这些都潜在地增加了村居保护自己利益的倾向。

我用于说明的两个例子均取材于我的调查日记。一件是关于几个村居联合抵制参加镇全民运动会,另一件则是不少村居拒绝参加1997年济南金秋经贸洽谈会。北园镇全民运动会每四年举行一次,今年是第五届,定于10月份举行。镇领导于9月15日召开镇上各部门、各办事处和村居负责文教体育的人开会,讨论组团和申报项目的事宜,办事处由分管文体的赵主任出席。由于参加



运动会组团和购买统一服装的费用需要村居自己承担,不少村居书记就不想参加。水屯、边庄和联四、板桥等村相互通气之后决定都不参加,借口是经费紧张。其中联四村原来决定参加,并且已经排练了团体操,后来党委讨论决定放弃。决定参加的村居也在报项目上不太积极,像杨庄只报了象棋团体,黄台只报了田径项目,柳云只报了团体操。由于北园办事处在落实上面不力,9月25日赵主任去镇上开企改会议时,碰上分管运动会的郭副镇长,结果被郭“训”了一顿,说如果北园办事处出现村居不参加的情况,就要赵负责。赵回来后找办事处刘书记商量怎么办,因为他目前正负责北园办事处的企改工作,所以最后决定让分管党务的李副书记跟那些决定不参加的村居和目前还没有报项目的村居做工作,争取让他们都参加。北园办事处及其处属企业的组团方案已经制定,刘书记和赵主任决定多花点钱,制作一个标语牌,在入场时候扛着,以期在四个办事处的竞争中展示北园办事处的形象。

’97 济南金秋经贸洽谈会定于9月20日在北园镇清河集团东亚商城举行,用办事处负责各村居参展事宜的史主任的话说,是在“家门口”举行的。镇上派给北园办事处的任务是,沿北园大街两侧的八个村居要在开幕前一天晚上挂出两个横幅,一个上面写“山东第一镇——北园镇欢迎您!”,另一个上面写“某某集团祝1997 济南经贸洽谈会圆满成功!”。其次就是各办事处动员所属村居和企业参加产品展示,给北园办事处的指标是12项产品(4个项目一块展板,每块展板2,000元工本费,另外每项产品报名费300元),其他办事处合计12项。9月10日,史主任在办事处召集的各村居党务副书记(没有设副书记的村居由村委会主任参加)的例会上传达了这一任务,但是各村居反应冷淡。到了9月16日,镇上负责经贸会的刁副镇长来办事处问情况,史主任向他汇报,说只有标山、杨庄、柳行、石桥、联四和柳云这6个村居在做准备。许多村居和企业都不想花钱搞展板,同时又认为即使参加了也没有



什么效果,像沃家、板桥和黄台等村居的书记就直接拒绝参加;有些村居,比如黄桥,虽然没有明确拒绝,但是一把手书记却把这件事推给底下的人去负责,由于制作展板和报名参展都需要花钱,要书记签字,所以底下的人也就只能搪塞。史主任感叹地说,这些人太急功近利,只想在洽谈会上谈成项目,而不太关心宣传自己的产品。这次在自己家门口举办都那么消极,真是令人丧气。9月17日,办事处刘书记找史主任了解经贸会参展的进展,史主任说12个项目看来只有6个能上:杨庄原来预定上3个项目,现在村里只让上1个;联四原定上3个项目,现在村党委开会,宣布不参加;石桥由于村书记不在家,经费没着落,看来也不参加了。这样就只有柳云1个项目,杨庄1个项目,柳行1个项目,标山1个项目,黄桥1个项目,另外边庄做了工作之后,也决定参加1个。到了20日经贸会开幕时,据史主任的统计,北园镇原定24个项目,最后只参加了15个,其中北园办事处9个(包括单独参展的清河集团2项和后来史主任做工作后参展的白鹤居1项;史主任自己是白鹤居人),而其他办事处原来的指标12个,现在才凑齐6项,只有一半。刘书记挺满意,觉得没有落在其他办事处的后头。

从上述两个实例中可以看出,相对于镇、办事处而言,在是否参加某些活动上村居有着自己的主意,其依据是是否对自己有利。镇上可以通过把事情压到办事处身上而逃脱繁琐的组织工作,办事处却只能利用各种手段,包括运用党务系统的直接压力,或者个人的人情面子,来尽量完成任务,以期不要落在其他办事处后面。

## 2. 自上而下的动员

对“自上而下的动员”的说明也准备运用两个实例:一个是1996年底开始到1997年上半年完成的“小清河综合治理工程”,另一个则是从1995年开始的“企业改制”战役。

“小清河综合治理工程”是省里的重点项目,原本应该全部由



国家投资。但是由于资金紧缺,又必须在1997年夏汛到来之前完成一期工程,所以省里按照“共同负担、多渠道、多层次、多方式”的原则,多方面筹措资金:其中省财政出1亿元,省交通厅承担公路、桥梁等建设项目资金2—3亿元;流域内济南、滨州、淄博、东营和潍坊五地市财政拿一些;发动流域内企业采取出资捐助、机具物资资助等方式支持治理工程;并且发动群众自愿捐资<sup>19</sup>。在1996年12月17日由济南市小清河干流治理工程总指挥部办公室发布的“关于小清河干流治理工程济南段用地、拆迁的意见”的文件中,也把工程看作是“社会公共事业工程,……本着‘特事特办’的原则……”来办理。关于征地和拆迁的意见如下:

河道规划红线范围内(包括配套道路)的用地,凡属国有土地的,一律无偿使用;对农村集体土地原则上无偿使用,并先用地后办理用地手续。对农村村民承包耕种的土地,由各区统一安排,分类补偿。

对河道规划红线范围内各国营、集体单位的房屋等各类建筑物,一律由各单位无偿拆除;……城市居民房屋,原则上由住户所在单位负责安置住房;……村民自住、私有房屋,市里按建筑面积平均每平方米100元补偿标准,切块到所在区政府,由区政府统一安排,分类补偿。

另有优惠政策如下:

凡城市居民所在单位建房安置拆迁户,优先安排征地并免交耕地占用税、新菜田开发建设基金、征地配套费、土地出让基金、市政设施配套费、教育配套费、商业网点配套费、人防工程配套费、体育设施配套费、新型建材基金、推广框架结构保证金、城建档案押金和投资方向调节税等各项税费。



凡无偿使用农村集体土地,报批后免收农业税、提留金等各项税费,不承担上缴粮棉任务。<sup>20</sup>

从这一征地和拆迁规定中可以看出,不仅红线内的国营和集体单位(包括集体企业)损失惨重,而且农民损失也很大,不仅失去了耕种的土地,而且其住房也要被拆除。从北园镇的情况来看,此次工程涉及全部35个村居中的19个,其中北园办事处9个,拆迁任务最重的是柳云村和板桥村,而成大村和标山居则由于要搬迁许多村办企业而损失较大。许多村民的房子都是新盖起来的,花了十几万,而区里给的100元每平方米的补偿实在太少。我在柳云村做的户访就是一家拆迁户,1997年元旦那天搬迁的,村里妇女主任带的头。搬家后有的住到亲戚家,有的住到村委会从附近的国棉九厂租用的空闲房内。目前柳云村正在为拆迁村民盖还迁安置楼,除了区里补偿的钱之外,不够的由村委会贴。而板桥村的做法则是,在区里给的每平米100元之外,村里再补助每平米300元,村里不再盖楼。除此之外,每个村居还要出“以资代劳”费。北园镇全部村居合计要交770.36万元,而给北园办事处的指标是459.19万元。截止到1997年4月10日,全镇各村居共已缴纳380.175万元,其中北园办事处交纳250.1万元<sup>21</sup>。天桥区政府为了弥补北园镇拆迁的损失,给沿线村居下达了拆迁安置用地指标,据说在安置用地内的一切商业设施都享受税收上的优待,以此作为补偿。具体指标参见表13。

这次小清河治理工程共涉及北园办事处的沿线9个村居,其中标山和成大都有企业和工业小区被拆迁。其他村居,如柳行、联四等,虽然没有被征地,但捐款都不少。用地指标的下达,主要考虑到各村居的拆迁损失。北园办事处的柳云、板桥和黄台三村损失最大,因此下达用地指标较其他村居为多。但沃家居超常的用地指标,则不知什么缘故。由于小清河治理工程从一开始就需要



表 13 北园办事处小清河工程拆迁安置用地指标分配表

用地单位	用地指标
成大村	20 亩
柳云居	40 亩
白鹤居	10 亩
黄桥居	10 亩
杨庄居	10 亩
板桥居	30 亩
黄台居	40 亩
标山居	30 亩
沃家居	90 亩

资料来源:济南市天桥区政府文件,“关于下达小清河治理工程拆迁安置用地指标的通知书”。

沿线村居作出巨大牺牲,因此政府发起了一场自上而下的动员战役。北园镇把小清河工程列入 1997 年上半年全镇工作的中心。在我所搜集到手的《北园信息》<sup>22</sup>上,共有 3 期专门提到了镇党委对小清河工程的调度,参见下表:

表 14 《北园信息》关于北园镇党委调度小清河工程的消息

期数	时间	题目	主要内容
第 48 期	1996/11/27	“许书记对我镇小清河治理工作提出七点要求”	1. 列入日程,当作头条大事 2. 搞好宣传发动,统一思想
第 57 期	1996/12/29	“镇党委再次召开会议研究小清河综合治理工程”	通报 12 月 24 日全镇小清河工程动员大会前后一段时间工作情况
第 72 期	1997/05/04	“镇党委要求近期打好小清河工程攻坚战”	以 5 月 20 日为限,倒排工期,统一指挥,并完成筹资任务



其他有关小清河工程的消息,比如各单位捐款、出资和慰问工地的信息也比比皆是。与此同时,镇上也组成了小清河治理工程指挥部,在拆迁和动工的关键时刻,日夜“盯”在工地上,尤其是分管城建的书记和镇长。北园镇还分到了1.2公里长的一段筑堤任务,对于工程的进度和质量也要监督。到了年节,区镇两级主要领导还专门挨家挨户慰问拆迁户。可以说,正由于小清河工程需要克服经费紧张的难题才造成了施工建设的难度,沿线国营单位、各类企业和村集体、村民都要做出牺牲和贡献,正因为如此,上至省里,下至村居,都要运用动员的手段。从乡镇行政的角度来说,小清河治理工程是上级发动的突击任务,因此,其运作方式和计划生育等常规性中心工作有所不同,既要服从上级的安排,争取好的表现,又要克服阻力,做好下级的思想工作,因此更看出动员的重要性来。

与小清河工程的动员不同,企业改制是由天桥区委区政府发起的,同时也是北园镇最近几年来一直想做的事,与当地的利益更为密切相关。企业改制最初是准备1995年就开始,当时也成立了北园镇企业改制领导小组,但是由于受到的阻力太大,没有能够顺利推行下去。再次推进改制的契机是1996年7月份区镇领导带队去诸城考察当地的企业改制。区委彭书记和镇委许书记都在诸城召开的现场会上发了言,表明要学习诸城经验大力推进天桥和北园的企改工作。我在北园所见所闻,最多的就是关于企业改制,参加的会议,最多也是有关企业改制的,总体印象就是,“上头着急,下头不急”,所以整个工作就体现出很强的“动员”特征。1997年7月,新成立了由党委许书记任组长,赵镇长兼副书记、人大仓主任、任副书记副镇长、齐副书记副镇长和刁副镇长为副组长的镇企业改革攻坚战领导小组。镇上和底下四个办事处四委(经委、教委、农委和建委)也分别成立了企业改革攻坚战办公室。北园办事处的组成人员是刘、赵、史和王4人。区里下派干部的主要



任务也是协助所在村居搞企改,并要求各村居集团也成立企改工作组。此外,每个村居,都有镇上和办事处的包村干部负责具体上下联络,参见表 15。

表 15 北园办事处各村居集团中镇、办事处企改包村干部和包单位负责人名单

村居(集团)	镇、办事处包村干部	镇领导包单位负责人
清河集团	刘(镇行政监察室主任),刘 (办事处书记主任)	许(镇党委书记)
黄台集团	郭(镇审计办主任)	赵(镇长兼副书记)
边庄华润集团	王(办事处工委,边庄人)	任(副书记副镇长)
联四集团	刘(办事处办公室主任)	郅(副书记)
柳云华兴公司	——	赵
黄桥集团	葛(办事处计生办)	魏(党委委员,柳云人)
沃家芙蓉集团	刘(办事处副主任)	史(政协组长)
标山集团	安(办事处办公室)	任(党委委员,党委办公室主任)
水屯水园集团	李(办事处工委副书记)	陈(城建副镇长)
柳行集团	尹(镇建委主任),薛(办事处 民政妇联办公室)	刘(科技副镇长)
杨庄北洋集团	刘(镇档案科长),赵(办事处 副主任)	史
凤凰公司	孙(镇宣传科长)	仓(人大主任)
狮子张金狮公司	周(镇司法所所长)	许
成大成正集团	王(办事处会计)	许
石桥集团	王(办事处出纳)	郅
白鹤集团	谢(办事处计生副主任)	史
板桥集团	赵(办事处副主任)	任





包村干部的责任是参与分包村居的企业改制会议,帮助村居选择改制方案,讨论改制细节,并在镇村之间做好工作步伐的协调。由于改制中牵涉到村居集团和下属企业厂长经理的利益之争,因此往往爆发矛盾和争执,在这些时候,包村干部可以起到调解、监督以及解释镇政府政策的作用。对于像清河和黄台这样的典型村居,镇上安排了主要领导来分管,以显示直接控制力。

由于企业改制成了北园镇今年行政工作中的“重中之重”,加上来自主客观的种种阻力,使得宣传发动和政策解释与创新成为企改工作成败的关键。除了在人员和组织上的安排外,各种有关企改的调度会也是很重要的一环。在这些会议中,也可以反映出“动员”的特点来。表 16 是从《北园信息》上找到的有关报道,可以间接地反映出“动员”的力量。

表 16 《北园信息》关于企改“动员”的消息一览表

期数	日期	题目	主要内容	涉及人物
第 7 期	1996/05/27	“北园办事处初步确定华润、标山两集团为企业改制试点单位”	深化企业改革,搞活小型工业企业	市体改委副主任、区体改委副主任、镇上齐镇长
第 12 期	1996/07/11	“许书记对积极推进全镇企业改革提出六点要求”	诸城会议之后的第二次全镇企业改革调度会	许书记
第 21 期	1996/09/12	“清河集团党委再次研究企业改革工作”	许强书记提出五点要求;成立清河集团企业改革领导小组	许书记,区下派干部体改委延主任



(续表)

期数	日期	题目	主要内容	涉及人物
第 41 期	1996/11/19	“许书记对我镇近期企业改革提出四点要求”	召集 36 个企业改革工作组组长和试点单位书记厂长在济南书刊印刷厂召开现场调度会	许书记
第 53 期	1996/12/12	“36 家企改单位调度会再次召开”	组长汇报方圆纸业现场会以来企业改进展, 许书记提出重点要求	区体改委魏主任; 镇党委许书记
第 85 期	1997/06/05	“区、镇领导在北园镇企业改革现场会上强调全镇要‘大干 3 个月, 打好企业攻坚战’”	白鹤集团会议室召开, 北园工商所刘所长介绍企业变更手续有关方针, 区镇领导给白鹤集团 8 家由集体变为私营的企业颁发了新营业执照	区委纪副书记、镇党委许书记做重要讲话
第 88 期	1997/07/14	“我镇企业改革攻坚战拉开序幕”	召开第一梯队 11 个镇属企业厂长经理调度会	齐副书记副镇长主持; 许书记总结发言
第 89 期	1997/07/16	“纪宝华同志要求北园镇企业改革做到四个到位”	在柳云村会议室召开 12 个重点集团公司企业改革调度会, 纪书记强调思想、领导、措施和政策四个到位	纪书记和许书记听取 12 个集团公司董事长汇报
第 91 期	1997/07/28	“镇企业改革领导小组研究潜在车厂等镇属企业的改制方案”	确定北园集团在各企业净资产中的份额	镇企业改革攻坚战领导小组



(续表)

期数	日期	题目	主要内容	涉及人物
第 99 期	1997/09/03	“北园镇企业改制决战现场动员会在黄台召开”	黄台村介绍本村股份制企改经验;清河集团介绍龙口南山集团、淄博万杰集团企改经验	许书记做总结发言
第 99 期	1997/09/03	“清河集团企业改制工作进入决战阶段”	争取资产评估工作于 9 月 10 日前全部完成,坚持“抓大放小”的原则,对大型企业实行股份制	7 月 31 日、8 月 5 日、7 日、18 日、28 日,区委彭书记、纪书记和镇许书记连续到清河检查企业改制情况
110 期	1997/09/24	“许书记对我镇企业改制最后决战提出六点要求”	召开副镇级以上包村负责人和八委书记会议,再次调度企业改制工作	许书记要求奋战七天七夜完成改制

相对于区镇领导对改制的热情而言,村居领导则是反应不同:像凤凰、水屯这样的领导自己也经管企业的村居,反应较为慎重;像黄台这样集体经济效益不错的村居,对全部改为私营有疑虑,在具体操作中也有应付的痕迹;像边庄这样原来集体对下属企业控制较弱的村居,欢迎改制,但困难很大,班子内部也出现了分化;像清河这样的村居,内部六大公司各不相关,企业又多,事务又繁忙,很难统一思想,真正进入改制。对于办事处而言,除了改制任务之外,其他事务纷纷杂杂,又没有对村居的绝对权威,很难有效发挥作用,但不得不耐心地做工作,甚至要为村居起草改制方案和合同草案。在我离开北园的当天,凤凰村的改制终于结束,办事处刘书记和赵主任放弃休息日蹲点三天。而清河的改制还没有完全结束。



## 结束语

以上零零散散对乡镇行政运行的一些简要描述,是作者结合自己的调查经历,运用某些实地材料而写成的。乡镇的组织运行除了反映在文字材料之外,还反映在言谈和行为上,反映在私下的吃饭、闲聊和电话联系上。我在北园的经验实际上就是对所有这些素材的接收,只是如何整理这些零碎、微妙且带有“地方色彩”的素材,很难把握。况且又受到篇幅的限制。希望今后能够找到整理这些材料的好办法,这样,一个活生生的现实至少在某种意义上能够被唤醒,而这正是我们努力的方向。

接下来,我想就几个一般问题做一些讨论,以便超离开微观的具体经验,做一些提炼的尝试。这些问题包括:(1)有没有关于乡镇现实的一般理论?(2)乡镇行政这一正式制度的实际构成成分有哪些?(3)如何考虑非正式因素的存在及其作用?

第一个问题,主要是想对乡镇研究的方法论基础做一些考察。“乡镇组织运行”课题组之所以采取定点选择调查的方法,其方法论的前提就是:只要在中国各类具有代表性的乡镇中各自选择具有特色的样本,则关于中国乡镇的一般情况也有可能表征出来。本人认为这一看法只在某种程度上是可以理解的,而超出一定限度,则成为不可能实现的目标。首先,在没有对乡镇现实情形的深刻了解之前,选点工作在很大程度上是凭借了理论猜测和先验感觉而作出的。其次,究竟有哪些重要变量决定了选点工作,事先也是没有具体分析的。其三,在同一种类型(或者同一个地理区位)中,不同的乡镇也会有不同的发展道路。因此,在判断各种可能存在的共同点和差异点之前,更应该做的基础工作是对一两个乡镇做微观分析,从中提取出某些重要的变量来,如果该变量系统自己可以逻辑地被构架出来(to be logically framed),那么可以对一般



理论作出贡献。

乡镇研究目前主要集中在乡镇经济领域。造成不同乡镇类型的划分,目前主要是经济变量。因此,假定类型说可以成立,其论证依据也主要地是来自经济事实。我自己感兴趣的乡镇行政领域,则其在多大程度上构成独立的研究领域还是一个问题。在相关的研究中<sup>23</sup>,我使用“等级制”这一概念来描述与正式政治行政体系相关的组织和制度安排。在这样做的时候,要想分析各地区乡镇和县以上政治等级制的差别,在理论上是很难做到的。因此,许多关于乡镇行政的结论也适用于政治等级制的其他层级。

这样来看,乡镇研究中既存在着无法轻视的“特色”,又和其他政治等级制分享了某些特征。一个普遍的理论框架应该同时考虑到这两点。作者本人的策略是:基础性工作应该先行;然后以提取变量系统的方式进行概念抽象;最后才是在大量经验材料基础之上的理论命题的逻辑验定。

问题二:“正式等级制的构成成分有哪些”?实际上,每个乡镇给人的感觉虽然不同,但其要素框架还是一致的。我自己归纳出来的要素框架包括:(1)环境;生存手段(包括产业策略和民间经济活动模式);(2)在一定行政区域内(尤其是县一级)的重要性,也即竞争中的定位;涉及政治和经济(政策)资源动员的不同机制;(3)人的因素:领导气氛;民众、自治集体与政府的关系;福利压力等等;(4)地方观念:几种利益的平衡。“正式等级制的构成成分”这一问题和上述要素框架是相联系的,但并非完全重合。我使用这一概念主要用于描述乡镇行政运行的一般过程:机构和人员的设置与匹配、任务和合法性的传递、信息沟通机制等等。按照组织理论和社会行动理论的一般设定,该种研究应该可以细致地进行。这也是下一步我们可以做到的。

问题三是对非正式因素的一些看法。正式与非正式的区分如果不涉及到具体对象,只不过是一个逻辑观念上的对立的区分。



在这里,我用来判断社会行动类型及其背后的归因逻辑是否受到正式规范和合法性(文件、政策规定)的支持与表达。从单纯的组织与行动理论来看,任何一项人(动机,或目标)与事(手段,或过程)的结合,都有规范和制度条件的约束,同时也考虑到习惯(惯例)和文化要素的影响。现行的行政理论更多地着眼于对正式制度的形式研究,而忽略了心理与文化因素对组织化的或类组织化的互动的作用,而正是这些互动构成了连续的、集合性的行政过程。我们可以在此提纲性地概括出非正式因素的作用:通过维持特定的人际互动结构,非正式因素影响并改变正式制度的资源和信息的配置、奖惩体系的道德意义,以及最后,效率。

(刘能)

## 注 释

1. 即刘世定教授、邱泽奇副教授和我。
2. 截止到1995年底,北园镇下辖四个办事处,一个工业小区,共包括35个村民委员会和14个由原来的村民委员会转变而来的新居民委员会,以及原属北园、泺口两个小镇(1983年建制)的8个旧居委会。新改变为居委会的都是北园大街、凤凰路和济泺路两侧工商业较为发达的行政村,绝大多数位于镇域南部,靠近中心市区,目前已经没有耕地了。我们去年到达陈屿镇的时候,他们当时也正在进行户籍改革。访问陈屿办事处下属的刘园村时,村领导说他们不愿意放弃对集体土地的支配权。如果村民们全部改成居民的话,集体土地将变为国有土地。我们同时了解到,在刘园村的发展规划里面,也把建立农贸市场和商用大厦作为主要的赢利项目。在织里镇,政府是通过吸引农民在镇区兴建别墅式住宅来促进城镇化的,而象在北园和陈屿这样快速城镇化的区域,则是通过把行政村改变为居委会的方式来达成的。只不过北园的新居委会并没有像陈屿的那样放弃对境内土地非农使用的控制权,而且令人费解的是,即使某些新居委会已



经没有一分耕地了,却仍然要按照固定的耕地亩数交纳五项统筹和农业税。

3. 现在北园通行的政策是,在村里规划的区域内存建商品房,按照拆迁村民原有住宅的占地面积(包括场院)以1:1的比例分配商品楼。这样,一般的家庭都能够分到一至两套,甚至三套住房。按照市场价格,都在几十万元以上,并且余房还有出租之利。而城市居民的拆迁条件则苛刻得多,还迁时根本不可能分到那么大的建筑面积。
4. 大型的工厂,包括山东化工厂、裕兴化工厂、济南化工厂一厂和济南国棉一厂,占地都有相当规模,甚至在北园镇区行政简图上都显著地标出了它们的存在。
5. 据《北园镇志·工业编》关于手工业一节的描绘,可以看出上述手工业几乎全部集中在泺口集镇,尤其是明、清两代。据1952年统计,泺口镇有酿造业和酱菜业23户,粮食加工小磨坊29家,绳经业15家,制棉业4家,铁业和木作业无具体统计数字。参见《北园镇志·工业编》,第128-129页。
6. 北园镇的所有机构共可分成11个口,分别为党政口,包括党委办公室、政府办公室、机关总支、信访办公室和档案科5个机构;组织检查口,包括纪委、行政监察室、组织科和老干部科四个机构;政工口,包括宣传科、镇党校、工会、团委、妇联和老龄委6个机构;财政口,包括财政所、审计办公室、统计办公室、会计师事务所和审计师事务所5个单位;社会事务口,有民政办公室、养老保险处、计划生育办公室、计划生育服务站、镇志办、文体站6个部门;经贸口,下属有经委、科委、科协、劳动用工办公室、安全办公室、外经委、第三产业办公室、招商办公室、信息中心和北园集团办公室10个部门;农委口,包括农机站、防汛办、水利站等七站八所共15个单位;城建口,包括建委、爱卫会、土地所、村镇建设办公室、创建文明城区办公室和经济开发公司;文教口,辖教委和成人教育办公室;综合治理口,包括司法所、普法办公室、综合治理办公室和武装部;以及人大政协口,包括人大主席团和政协工作组2个部门。参见中共济南市天桥区北园镇委员会1997年1号文件《中共北园镇委员会·北园镇人民政府关于1997年全镇工作总体思路及党政领导分工的意见》。
7. 在“乡镇组织”课题组所选定的其他三个乡镇中,除了内蒙古翁牛特旗桥头镇由于人口规模较小,行政关系较为简单之外,其余像广东省东莞市清



溪镇和河北省玉田县彩亭桥镇都曾有过不同级别的派出机构。河北省玉田县曾经实行过“镇带乡”的体制，即在解放初期“区——乡制”的基础上，把县委县政府的派出机构建立在原来的八个区之上，称之为“某某镇工作委员会”，管理周围的乡，彩亭桥镇就是其中之一。这一派出机构于1992年撤销，镇乡成为平级。广东清溪镇的派出机构则是设在村里，其前身也是原来“区乡制”底下的“小乡”，现在称“某某管理区”，其实和村委会是两块牌子，一套班子，但因为镇委镇政府的派出机构，且领取部分津贴，从而使村这一自治机构的成员都具有了半官方的身份，更有利于乡镇政府对村庄行使政令。可以说，设置办事处这类派出机构的目的在于实施有效的控制。由于此类设置涉及等级制中的控制范围和控制层级之间的数量关系，而且实际上又与以往的行政渠道具有不可分割的联系，因此，办事处的设置有它本身的历史行政资源支持，并在事实上行使着重要的行政功能。

8. 《毛嘴镇志·地理》，第13页。
9. 参见“陈屿镇调查笔记”，第1页。
10. 参见《北园镇志·行政区划》，第22—26页。
11. 当然，设置办事处也有它不可避免的缺陷。增加行政层级，以合理分配行政责任和工作量，并克服地理距离造成的信息沟通和监控问题，确实有其道理。但是同时也引发了以下的问题：a)各办事处之间的发展不平衡以及由此导致的相互竞争；b)镇级机构过分地把政务推卸到办事处；c)完全依靠自理的办事处财政机制如何应付日益繁杂的公务；以及d)办事处面临镇——村之间直接联系的窘境。这些问题在北园镇和我蹲点的北园办事处都已经出现了。我在下文将详细地讨论这些问题。
12. 1995年以后，北园镇实行“政企分开”的政策，各村居成立集团公司，与党委（或党支部）和村（居）委会职能分开。集团公司和下属村居集体企业的关系是“母子公司”的关系。清河集团就是清河村的集团公司的名字。北园办事处其他村居的集团公司的名字分别是：黄桥居·黄桥集团；边庄居·华润集团；沃家居·芙蓉集团；水屯村·水园集团；杨庄村·北洋集团；白鹤居·白鹤集团；成大村·成正集团；凤凰山居·凤凰集团；黄台村·黄台集团；狮子张村·金狮集团；石桥村·石桥集团；板桥居·板桥集团；联四村·联四集团；标山居·标山集团；柳行居·柳行集团；柳云村·华兴集团。





1997年10月初离开时已经印发了112期,较全面地反映了整个北园镇的情况。

23. 即作者的博士论文《乡镇行政:北园镇的个案研究》(北京大学社会学人类学研究所1998年博士论文)。

