

当代中国公共管理与社区治理丛书

乡村改革与发展

金太军 张劲松 著

第3辑 金太军/主编

The Reform and
Development of Villages

MPA



广东省出版集团
广东人民出版社

乡村改革与发展

金太军 张劲松 著

The Reform and
Development of Villages

MPA

广东省出版集团

广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村改革与发展/金太军 张劲松著. —广州: 广东人民出版社, 2008. 6

(当代中国公共管理与社区治理丛书·第3辑)

ISBN 978 - 7 - 218 - 05708 - 8

I. 乡… II. ①金… ②张… III. 乡镇—地方政府—政治体制改革—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 196990 号

乡村改革与发展

著 者 / 金太军 张劲松

出 版 者 / 广东省出版集团 广东人民出版社

地 址 / 广州市大沙头四马路 10 号

邮政编码 / 510102

责任编辑 / 倪腊松 杨小虹

装帧设计 / 卢小雅 何 筠

责任技编 / 周 杰 黎碧霞

总 经 销 / 广东人民出版社发行部

经 销 / 各地书店

印 刷 / 肇庆市科建印刷有限公司

开 本 / 889 毫米 × 1194 毫米 1/32

印 张 / 12.25

插 页 / 2

字 数 / 280 千

版 次 / 2008 年 6 月第 1 版

印 次 / 2008 年 6 月第 1 次印刷

印 数 / 1 - 6000 册

书 号 / ISBN 978 - 7 - 218 - 05708 - 8

定 价 / 25.00 元

如果发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpph.com> 电子邮箱: sales@gdpph.com

图书营销中心: 020 - 37579604 37579157 37579695 37572784】

- 本丛书由教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助
- 苏州大学特聘教授科研启动经费资助

当代中国公共管理与社区治理丛书

编委会

顾问 张永桃 童星

主编 金太军

编委 (排名不分先后)

王乐夫(中山大学)	王浦劬(北京大学)	周志忍(北京大学)
王辉(安徽大学)	朱立言(中国人民大学)	曲福田(南京农业大学)
毛寿龙(中国人民大学)	张成福(中国人民大学)	张康之(中国人民大学)
张桂琳(中国政法大学)	朱光磊(南开大学)	杨龙(南开大学)
薛澜(清华大学)	杨海蛟(中国政治学会)	孙学玉(江苏省委宣传部)
张永桃(南京大学)	童星(南京大学)	王庆五(江苏省委党校)
严强(南京大学)	张凤阳(南京大学)	阎小波(南京大学)
唐任武(北京师范大学)	包国信(兰州大学)	许耀桐(国家行政学院)
刘峰(国家行政学院)	王卓君(苏州大学)	乔耀章(苏州大学)
沈荣华(苏州大学)	钱振明(苏州大学)	金太军(苏州大学)
陈振明(厦门大学)	卓越(厦门大学)	姚先国(浙江大学)
陈国权(浙江大学)	周光辉(吉林大学)	张锐昕(吉林大学)
张贤明(吉林大学)	张亲培(吉林大学)	任剑涛(中山大学)
马俊(中山大学)	竺乾威(复旦大学)	林尚立(复旦大学)
桑玉成(复旦大学)	李和中(武汉大学)	丁煌(武汉大学)
胡伟(上海交通大学)	唐兴霖(上海交通大学)	姜成武(东北大学)
周平(云南大学)	崔运武(云南大学)	黄卫平(深圳大学)
高小平(中国行政管理学会)	鲍静(中国行政管理学会)	张学栋(中国行政管理学会)
高建(天津师范大学)	马德普(天津师范大学)	朱正威(西安交通大学)
陈晓剑(中国科技大学)	丁云龙(哈尔滨工业大学)	徐勇(华中师范大学)
张立荣(华中师范大学)	徐晓林(华中科技大学)	贺雪峰(华中科技大学)
彭国甫(湘潭大学)	臧乃康(南通大学)	

总 序

政府是公共管理的主体，社区则是公共管理的落脚点，公共管理和社区治理的优化与否关系我国经济和社会的发展全局。改革开放以来，对这两个方面的研究逐步受到国内理论界的重视，相应的研究成果日渐丰富。但总的来看，把政府公共管理和社区治理两个方面结合起来，进行比较系统的研究，还显得相当薄弱，高水平、成系列的研究成果尚不多见。

可喜的是，由知名青年学者金太军教授担纲主持编撰的《当代中国公共管理与社区治理丛书》在这方面作出了有益的探索。作为该丛书的第一位读者，我通阅全书，感受良多。首先我想说的是，该丛书的出版对促进我国政治学和公共管理学的发展，培养高素质的公共管理和社区管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，有非常重要的现实意义。当然，这一点应该是毋庸置疑的，无须我多说。

其次，该丛书的具体选题都是我国改革、开放和社会主义现代化进程中公共管理和社区治理领域的重大课题。如转变政府职能，提高政府公共政策制定和执行能力，健全政府管理体制，改革政府机构，推行国家公务员制度，治理行政腐败，理顺中央与地方关系、政府与社会关系，改善社区治理结构，推动基层民主和自治等等。这些课题作为现实中的热点和难点，对它们的关注，需要很强的学术敏感性，对它们的深入研究，则不仅需要较为扎实的政治学和管理学理论功底，而且有时也要有相当的学术勇气。从这个意义上说，丛书作者的研究方向和治学态度是难能可贵、值得赞许的。

注重理论和实际相结合，是该丛书的一大特点。从该丛书已经

推出的第一辑和第二辑：《政府职能梳理与重构》、《行政腐败解读与治理》、《公务员制度创新与实施》、《乡村关系与村民自治》《公共政策执行梗阻与消解》、《中央与地方政府关系建构与调谐》、《乡镇机构改革挑战与对策》、《重大政策剖析与反思》以及即将推出的第三辑《乡村改革与发展》、《转变政府职能与建设服务型政府》、《政府关系》、《村庄治理与权力结构》等十二个专题研究来看，主编和作者对政府职能及其转变、行政腐败及其治理、推行国家公务员制度，理顺乡政与村治关系，优化公共政策制定和执行，完善中央与地方政府关系，深化乡镇机构改革，解剖重大政策个案，建设服务型政府，完善政府关系，促进乡村改革与发展等方面的研究，都能做到以管理学与政治学的理论研究为基础，并紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”理论，赋予当代中国政府管理和社区治理以新的时代特征和科学内涵；同时主编和作者也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果，从而使得他们的研究成果既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。

研究方法的多样化是该丛书的一个鲜明特征。主编和作者在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：（1）制度研究方法。重点阐释中国行政制度，特别是行政权力的横向结构和纵向结构以及社区治理结构的制度化规范。（2）过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国行政体制与社区治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出了相应的对策建议。（3）行政生态分析法。运用这种方法，考察当代中国公共管理和社区治理的社会经济、政治和文化条件，较好地把握了现阶段中国特定的时空背景下行政改革与行政发展以及城乡社区治理的原创性及其与外部环境的互动关系。（4）比较方

法。对中国的传统和现实以及中外公共管理和社区治理体制及其运行机制作比较分析。特别值得肯定的是,该丛书在保持三种方法各自侧重点及其特色的前提下,做到了互补互通,相得益彰。

据我所知,该丛书主编金太军在政治学和行政学研究领域已笔耕了20余年,发表和出版著述逾二百万字,具备比较扎实的专业功底和较强的中英文运用能力,系江苏迄今唯一“青年社会科学家”奖获得者。其他参与者也都是学有所长的青年学者,他们分别系相关学科的硕士、博士或教授、副教授,在政治学、行政学、经济学、法学、社会学等学科有一定造诣,他们集体攻关,密切合作,形成了至关重要的学科互补和综合优势,从而保证了该丛书能较高质量地完成。

总的来看,该丛书结构设计精当,材料新颖、翔实,逻辑严密、紧凑,分析客观、准确,行文流畅、洗炼,这使得该丛书既具有较高的学术品位,又有一定的可读性。

当然,该丛书亦有不足之处。主编和作者力图建构的基本理论框架还留下了有待继续研究和拓展的空间,特别是有些层面的研究还不够深入。这或许是因为主编和作者阅历尚浅,把握敏感、复杂的政治和公共管理问题的能力还略显欠缺。但瑕不掩瑜,该书的出版,将有助于推动人们对新世纪中国公共管理以及社区治理等一系列重大的理论和实践问题的研究。

张永桃

2008年4月于南秀村

主 编 前 言

改革开放以来,在渐趋繁荣的社会科学领域,行政管理学(又称“行政学或公共行政学”)作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学,是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因,最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家的实现程度,决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看,对政府管理的研究,已越来越引起各国政府和学术界的重视,行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异,但东西方各国已越来越在以下一点上达成共识:一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展,很大程度取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家,政府行政管理的成效如何,对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者托达罗所说:“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①的确,中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚,与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统政府管理,从管理体制、职能、方式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整,以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言,近20年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化

^① M. P. 托达罗:《第三世界的经济发展》,中国人民大学出版社1998年版,第221页。

改革和经济社会的持续发展的严重障碍。因此,总结经验、反思弊端、剖析成果、探求对策就成为中国行政学研究的时代主题,也是行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然,这种总结、反思、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨,我们不揣浅陋,计划用10年甚至更长的时间编写《当代中国公共管理与社区治理丛书》,总计约20本,内容主要涉及当代中国公共管理和社区治理领域中的一些重大问题,如政府职能的重组与定位,行政权力横向与纵向结构的调整与完善,政府机构的精简与人事制度的改革,公共政策制定与执行的优化,权力的制约监督与行政腐败的治理,行政制度的变革创新与公共管理的案例分析,乡村的改革发展与治理结构的改善等。

这里需要说明的是,我们之所以把丛书第一辑原名中的“政府管理”改为“公共管理”,主要是基于以下两点考虑:一是现代社会中,社会公共事务管理的主体并不仅限于政府,越来越多的非政府组织参与到公共管理的全过程中,而公共管理主体的多元化恰恰是现代公共管理与传统行政管理的重要区别之一。实际上,公共行政研究领域的扩展已成为公共行政学科的一大发展趋势。二是更好地与“社区治理”相对接。社区治理本身就是公共管理的一项重要内容,也是政府管理的落脚点,社区治理的优化与否直接关系到公共管理的成效。从研究现状看,对社区治理的关注,更多的来自于经济学界和社会学界,这方面高质量的研究成果也比较多;而行政学界对社区治理的研究却未给予应有的重视,特别是把公共管理和社区治理两个方面结合起来所作的系统研究,还显得比较匮乏,高水平的系列研究成果尚很少见。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代政府管理的一种新形式,是行政改革的产物。好的治理即善治,就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管理。治理的主体既

是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有六个：（1）合法性（legitimacy），即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；（2）透明性（transparency），即与公民利益相关的政府政策信息感到公开性；（3）责任性（accountability），即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；（4）法治（Rule of Law），即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；（5）回应（responsiveness），即公职人员和管理机构必须对公民的需求做出及时的、负责的反应；（6）有效（effectiveness），即管理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，最大限度地降低管理成本。^① 在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

本丛书受教育部“新世纪优秀人才支持计划”和苏州大学特聘教授科研启动经费资助，各有关单位从诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑倪腊松的不辞劳苦则保证了本丛书的第三辑继第一、二辑之后能再次有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是，江苏省政治学和行政学界前辈、

^① 参见俞可平主编的《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第8~10页。

国内著名政治学与行政学家张永桃教授在百忙之中为本书欣然作序，这令我们备受鼓舞。实际上，不仅我本人多年来一直得到张先生的悉心指点，而且近年来，他对我所在学校的政治学与行政管理学科的建设也提携有加，表现出一个真正的学者的宽广胸怀和高尚品格。我的授业恩师童星教授为我及本丛书也付出了很多心血。此外，编委会各位专家以不同的形式对我们的研究提供了许多建设性的意见。同时，我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的《主要参考文献》中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是，由于我们学术功底尚浅，研究能力有限，加上教学任务繁重，书中难免有诸多疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

金太军

2008年5月9日于苏州独墅湖畔

目 录

上篇 乡镇机构改革的比较分析

1

乡镇机构的现状及其改革的意义

- | | |
|----|-------------------------------|
| 4 | 1.1 乡镇行政体制发展的历史回顾 |
| 4 | 1.1.1 乡镇建制的历史回顾 |
| 10 | 1.1.2 我国历史上中央政府对国家财力控制的有限性 |
| 12 | 1.1.3 20 世纪国家政权的现代化与乡镇行政体制的形成 |
| 14 | 1.2 新中国成立后乡镇行政体制的变迁 |
| 18 | 1.3 乡镇行政机构的现状及存在的问题 |
| 27 | 1.4 新农村建设下乡镇机构改革的必要性 |
| 27 | 1.4.1 新农村建设对乡镇机构改革提出的新要求 |
| 31 | 1.4.2 新农村建设下乡镇机构改革的要点分析 |

2

苏南和苏北若干乡镇机构改革比较分析

- | | |
|----|--------------------------|
| 39 | 2.1 乡镇机构改革的生态学比较分析 |
| 39 | 2.1.1 比较分析的行政生态学理论工具 |
| 41 | 2.1.2 乡镇社会——经济——自然条件比较分析 |
| 46 | 2.1.3 乡镇机构设置——政府能力比较分析 |
| 51 | 2.2 乡镇机构改革两种制度变迁路径的比较分析 |
| 51 | 2.2.1 苏北乡镇机构改革恶性循环路径分析 |
| 54 | 2.2.2 苏南乡镇机构改革良性循环路径分析 |

3

发达地区的乡镇机构改革实践的比较分析

- 58 3.1 发达地区乡镇机构改革实践的生态学比较分析
- 58 3.1.1 发达地区乡镇社会——经济——自然条件比较分析
- 67 3.1.2 社会——经济——自然条件发达状况导致强政府强社会
- 75 3.1.3 发达地区乡镇政府机构设置——政府能力的比较分析
- 83 3.2 发达地区乡镇机构改革的路径分析
- 84 3.2.1 发达地区乡镇市场成熟与乡镇机构改革的互动
- 85 3.2.2 发达地区乡镇政府有限性地位的确立与乡镇市民社会的互动
- 87 3.2.3 发达地区乡镇政府改革目标与明晰的产权关系之间的互动
- 90 3.3 发达地区乡镇机构改革的重点、难点分析
- 91 3.3.1 发达地区乡镇机构改革重点的比较与梳理
- 98 3.3.2 发达地区乡镇机构改革难点的比较与梳理

4

欠发达地区的乡镇机构改革实践的比较分析

- 101 4.1 欠发达地区乡镇机构改革实践的生态学比较分析
- 101 4.1.1 欠发达地区乡镇社会——经济——自然条件比较分析
- 111 4.1.2 社会——经济——自然条件落后状况导致强政府弱社会
- 115 4.1.3 欠发达地区乡镇政府机构设置——政府能力的比较分析
- 122 4.2 欠发达地区乡镇机构改革的恶性循环路径分析
- 122 4.2.1 欠发达地区乡镇市场不成熟与乡镇机构膨胀
- 124 4.2.2 欠发达地区的乡镇机构膨胀与产权关系
- 127 4.2.3 欠发达地区的乡镇政府财政危机与机构改革

- 129 4.3 欠发达地区乡镇政府机构改革的重点、难点分析
- 129 4.3.1 欠发达地区乡镇机构改革重点的比较与梳理
- 142 4.3.2 欠发达地区乡镇机构改革难点的比较与梳理

5

发达地区与欠发达地区乡镇机构改革实践的比较分析

- 150 5.1 两类地区乡镇机构改革实践的生态学比较分析
- 150 5.1.1 两类地区乡镇的政府能力差异比较分析
- 157 5.1.2 两类地区乡镇的市民社会力量差异比较分析
- 162 5.2 两类地区乡镇机构改革的路径比较分析
- 167 5.3 两类地区乡镇机构改革的重点、难点比较分析
- 167 5.3.1 两类地区乡镇政权都存在着内卷化现象
- 171 5.3.2 乡村债务强化了欠发达地区乡镇政权的内卷化
- 174 5.3.3 两类地区乡镇机构改革突破口的比较

下篇 多视角下的乡村发展研究

6

义务教育投入与乡村发展

- 185 6.1 农村义务教育投入体制的历史嬗变与现实反思
- 185 6.1.1 农村义务教育投入体制的发展阶段
- 187 6.1.2 农村义务教育投入体制现状的审视
- 191 6.2 农村义务教育投入：国家的义务
- 191 6.2.1 农民成为农村义务教育投入实质主体的过程
- 192 6.2.2 以农民为农村义务教育投入主体的困境
- 197 6.3 农村义务教育投入体制主体的政策分析
- 198 6.3.1 目前我国农村教育投入主体政策的积极影响
- 199 6.3.2 目前农村义务教育投入主体政策的问题分析
- 204 6.4 农村义务教育投入的政策建议
- 204 6.4.1 以国家为农村义务教育投入主体的构建
- 208 6.4.2 对我国农村义务教育投入主体的政策建议
- 210 6.4.3 新农村建设背景下农村义务教育投入体制的理性选择

7

增加农民收入与乡村发展

- 217 7.1 影响农民收入增长的体制性障碍
 - 217 7.1.1 影响农民收入增长的体制性障碍之一：政府失灵
 - 223 7.1.2 影响农民收入增长的体制性障碍之二：市场失灵
 - 228 7.1.3 影响农民收入增长的体制性障碍之三：政府与市场交叉失灵
 - 235 7.1.4 小结
- 236 7.2 增加农民收入的博弈分析
 - 237 7.2.1 中央政府和地方政府在农民增收方面的博弈
 - 238 7.2.2 政府与农民在农民增收方面的博弈
 - 241 7.2.3 国内农民与国外竞争者在农民增收方面的博弈
- 244 7.3 纳入全球化体系后增加农民收入与乡村发展
 - 244 7.3.1 纳入全球化体系后乡镇政府的错位、失衡和两难
 - 253 7.3.2 乡镇政府解决“三农”问题的整体构想
 - 260 7.3.3 乡镇政府增加农民收入政策的具体设计

8

农民工利益保障与乡村发展

- 266 8.1 农民进城打工与乡村发展
 - 268 8.1.1 遭遇到 WTO 挑战后衰败的农村迫使农民外出打工寻找出路
 - 278 8.1.2 城乡治理的两极化是影响乡村发展的深刻的社会根源
 - 279 8.1.3 城市与农村在争夺社会资源中的博弈导致农民进城务工
- 282 8.2 农民工子女的义务教育权益保障与乡村发展
 - 283 8.2.1 农民工子女义务教育公共政策的内容
 - 285 8.2.2 农民工子女义务教育公共政策执行的困境
 - 291 8.2.3 保障农民工子女义务教育权益的措施

293	8.3	公共危机背景下的农民工权益保障与乡村发展
294	8.3.1	公共危机发生的频繁性及将农民工纳入危机管理体制的意义
295	8.3.2	公共危机发生后影响农民工权益保障的因素
297	8.3.3	公共危机发生后农民工权益失去保障的原因
299	8.3.4	公共危机发生后农民工权益保障的途径

9

农民政治参与与乡村发展

306	9.1	让农民参与到乡村发展中来
309	9.2	农民非制度化政治参与与乡村发展的对立
309	9.2.1	农民非制度化政治参与对乡村发展的消极影响
310	9.2.2	农民非制度化政治参与的诱因分析
315	9.3	农民政治参与冷漠的深层原因剖析
315	9.3.1	利益视角下的农民政治冷漠分析
321	9.3.2	经济、制度和心理视角下农民政治冷漠的原因透视
326	9.3.3	农民政治参与冷漠的消极效应
330	9.4	完善农民对乡村事务参与的措施
330	9.4.1	实现农民参与乡村事务的有序化
335	9.4.2	推动农民政治参与的制度化
339	9.4.3	以农民利益为核心推进乡村民主政治的发展
342	9.4.4	消解农民政治参与的冷漠

10

构建公共财政体制与乡村发展

347	10.1	传统集权型财政体制的弊端
348	10.1.1	传统集权型财政体制对农村资源的汲取
352	10.1.2	传统集权型的财政体制对减轻农民负担的制度锁闭