

两岸

乡村治理比较

Governance across the Taiwan Strait

○ 郝志东 廖坤荣 主编

大陆和台湾同属中华文化，先后都经历了农业工业化、农业的现代转型，所以在实践方面还是在理论研究方面，两岸都有很多可以相互借鉴之处。但由于种种原因，两岸乡村发展的对比研究很少，发表的著作甚为少见。本书是集结两岸农村治理研究专家和农村工作实践者关于农村治理问题的研究专家和政策制定者共同努力之成果。本书所收文章涉及到乡镇和村一级的治理模式对比，两岸乡村农工商发展对比，以及金融、农民组织、农村基础设施、农村教育、农村养老、农村土地、农村旅游、农村文化等方面，人们从一点一滴的具体事情做起，相信本书的读者们和作者们一样，都愿意为其添砖加瓦。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

两岸

乡村治理比较

A Comparative Study
of Village and Township
Governance across
the Taiwan Strait



○ 郝志东 廖坤荣 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

两岸乡村治理比较/郝志东, 廖坤荣主编. -北京: 社会科学文献出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0407 - 3

I. 两... II. ①郝... ②廖... III. 农村 - 群众自治 - 对比研究 - 中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 163766 号

两岸乡村治理比较

主 编 / 郝志东 廖坤荣

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 65286768

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责人 / 周 丽 张 征

责任编辑 / 张 征

责任校对 / 张义恒

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 24.75

字 数 / 402 千字

版 次 / 2008 年 11 月第 1 版

印 次 / 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0407 - 3/F · 0144

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

序 一

今年是我国改革开放三十周年。在这三十年间，中国发生了天翻地覆的变化，而农村的变化尤其巨大。正如2008年7月25日召开的中共中央政治局会议所指出的，中国农村的改革实践，极大地提高了农村社会的生产力，改善了广大农民的物质文化生活，为开辟有中国特色的社会主义道路作出了巨大贡献。中央决定在2008年10月召开中国共产党第17届中央委员会第3次全体会议，继续研究探讨如何进一步推进农村的改革。由澳门大学的郝志东教授和中正大学的廖坤荣教授所主编的这本探讨两岸乡村治理的书的出版可以说是适逢其时。

那么，今后的三十年，农村除了要继续推进经济结构调整、促进经济社会发展之外，在乡村治理、公共行政改革、政治体制改革方面还可以做哪些工作呢？这正是这本书的作者们所力图探讨的问题。其实，归结起来，就是：如何将广大农民自己的积极性发挥出来，共同参与社会主义新农村的建设。早在1937年，梁漱溟在其鸿篇巨制《乡村建设理论》的附录“我们的两大难处”中就已经指出了“号称乡村运动而乡村不动”的问题：“最理想的乡村运动，是乡下人动，我们帮他呐喊。退一步说，也应当是他想动，而我们领着他动。现在完全不是这样。现在是我们动，他们不动；他们不推不动，甚至因为我们动，反过来和我们闹得很不合适，几乎让我们作不下去。此足见我们未能代表乡村的要求！我们自以为我们的工作对乡村有好处，然而乡村并不欢迎；至少是彼此两回事，没有打成一片。”

当然，时过境迁，现在的中国农村已经不是70多年前的中国农村。农民们在抗日战争、解放战争、合作化、人民公社、大跃进、学大寨、包产到户、村民自治、新农村建设等运动中已经“动”得不亦乐乎，但是在多数

情况下，还是上面在领着他们动。如何让下面的人自己动起来，达到上下“互动”，在目前的新农村建设中，仍然是一大难题。对这个问题的解决，本书的作者们在两岸农村研究理论和实践的基础上提出了不少有创意的办法。这包括如何培育和发展平权式的治理结构，保障农民对控制着社会、社区的立法、行政和司法系统进行有效的约束和监督；乡镇政权如何由“管、批、收”的干预型政府向“扶、帮、助”的服务型政府转化；在村民自治中，如何用“组合竞选”等更加有效的方式来弥补“海选”的不足，如何妥善处理“两委”及“两委”和其他社会团体之间的关系，建立农村的公民社会；在农、工、商、金融的发展方面，政府应该出台一些怎样的政策；如何帮助农民建立起各种各样自己的组织，充分发挥他们在政治、经济、社会、文化建设上的积极性；如何整合社区建设的资源，等等，不一而足。这些措施是充分发挥农民的积极性，达到上下互动，从而有效地建设社会主义新农村的好办法。

除了在理论和实践的基础上，提供乡村治理方面的改革思路之外，本书的另外一个特点是海峡两岸农村发展的对比研究。两岸或先或后都在经历着由传统到现代的转化。由于历史与文化的渊源，两岸都面临着这个转化所带来的相同的问题。比如，台湾的农村建设就经历了一个从由上而下、重视硬件建设到上下合作、重视文化建设的过程，这对大陆农村的发展就很有启发，而且这仅仅是启发之一。在上述乡村治理的改革思路方面，两岸可以相互启发的例子不胜枚举。从这个意义上讲，本书对中国农村问题研究的贡献很大，值得称赞。

鉴于上面两个原因，我很愿意向读者推荐这本书。希望本书的出版可以对我们的农村研究、对我国农村下一步的改革有所帮助。

是为序。

陸宇鵬
2008.8.15

序 二

2006年10月中旬，我应邀到澳门大学讲学，郝志东教授热情接待了我。期间他向我介绍了由他和台湾中正大学廖坤荣教授主持、海峡两岸专家共同参加的“两岸乡村治理比较”课题，希望课题完成后，写成的著作在社会科学文献出版社出版，我当然是热情欢迎和积极支持。

2007年7月10~11日，由中国社会科学院社会科学文献出版社、山西省平西县政府，联合在山西省平西县共同主办了“两岸三地乡镇对比：理论与实践”研讨会，海峡两岸的专家和大陆部分县乡镇官员共聚一堂，深入探讨了两岸的乡村治理比较问题，也讨论了《两岸乡村治理》书稿的写作。我对郝志东教授及其课题组对海峡两岸乡村治理比较研究的认真精神深感佩服。今年7月11日，我邀请郝志东教授参加了在北京举办的我主编的《发展和改革蓝皮书——中国改革开放30年》首发式暨研讨会，郝志东教授又催问为《两岸乡村治理比较》写序之事，我想，该序我不仅要用笔来写，更要用自己的阅历和心来写。

自己虽然到台湾作过访问，但对台湾的乡村体制并未作过调查和研究。但作为土生土长的大陆人士，我对大陆的乡村制度和乡村治理则有些了解。这种了解，首先不是“学习”和“研究”出来的，而是早年在农村切身感受出来的。

1968年11月，我与全国千千万万经过“文化大革命”战斗洗礼的中学“准毕业生”一样，响应伟大领袖毛主席“知识青年到农村去，接受贫下中

农的再教育，很有必要”的号召，成为一位上山下乡到深山农村插队知识青年组合之“家”的成员。早期上山下乡的知识青年，大多是单纯、真诚和一片热心的，真有一点在社会主义农村“滚一身泥巴、炼一颗红心、为建设社会主义农村作贡献”的雄心壮志。较早上山下乡知识青年容易受到重视，我们一下乡就直接参与了生产大队和生产小队的管理工作，我被指定负责生产大队团支部的工作。

作为刚进入蒙学时代就遇上人民公社化运动的我，当时红旗招展的轰轰烈烈场面和先入为主的“人民公社好”的教育，使我在少少的心灵上对农村是既热爱又感到神秘的。随后虽然亲眼看见农业生产歉收和农民生活水平下降，但也只是从“自然灾害”方面去认识，根本不可能从人民公社制度和治理层面上去思考。所以，在上山下乡开始后的一段时间，对人民公社、生产大队和生产小队的活动，都是真诚地支持和热情参与的。而随着越来越多的实际问题展现在面前，思想上也逐步有了一些问号和沉思。

上山下乡到农村落户遇到的第一件尴尬事就是农民上门讨饭，我们对此非常同情，马上把国家供应的粮食拿出来一些。而进行的第一项活动则是到一个一个生产队、一家一家贫下中农“访贫问苦”和“忆苦思甜”。农民的“忆苦思甜”真有意思，从1938年一直忆到1968年。“忆苦”忆到1938年，做牛做马，苦大仇深，义愤填膺；“思甜”思到1968年，当家作主，没有饭吃，声泪俱下。当时的贫下中农大多朴实忠诚得可爱，每次开会、学习、忆苦思甜，都要反复说说“翻身全靠共产党，幸福不忘毛主席”，“毛主席万岁”的口号总是长挂嘴边，而且感情真实。^①

我在农村做知识青年虽然不足三年，但对我国当时农村基层组织有了一个直接的了解。人民公社作为中国大陆的基层正式组织，经过党、团、行政系统的干部，深入到每个生产大队、生产队、小组以至每家农户的所有神经末梢。拿国家工资的人民公社干部，分工负责各生产大队。作为知识青年的我，生产大队和生产小队的会议大多我都参加，也经常被通知参加公社、生产大队、生产小队“三干会”。

做知识青年的第一年，由于有国家供应每人每月38斤口粮，还补贴购粮款，吃饭是基本不成问题的。但从第二年开始，国家停止供应粮食和补

^① 后来我把此形容为“端起碗喝稀汤，放下碗歌颂党”，这与当今社会“端起碗吃肉，放下碗骂娘”形成了鲜明对照。

贴，完全按照参加生产队劳动的工分数量计算劳动分配，马上就面临生存危机了，我们所在生产队第一年的劳动和分配结算，平均每个劳动日值只有1毛3分钱。原因非常清楚，就是农村集体经济下的大呼隆生产和大锅饭，很多农民出工不出力，产量很低。而且大家都拥挤在不多的农田里搞粮食生产，生产出来的粮食很多上缴了公购粮。工副业生产几乎没有，个人偷偷摸摸搞点买卖，一经发现就被当做“投机倒把”处理。农民家里养的猪、养鸡下的蛋，都必须低价卖给国家供销社。

在生存危机中，知识青年上山下乡开始一段时间的热情很快降温了。而我也是在同样的降温中煎熬，但多了一些思考，并朦朦胧胧形成了一些理性的认识，逐步成长起了一些理性思维。在私下场所，我也曾偶然听农民讲过这样的顺口溜：“人民公社一条龙，走到哪里哪里穷”、“社会主义一条龙，走到哪里哪里穷”等。在上山下乡两年后，我写下了《满江红·上山下乡秘思》：

少壮年华，当驾馭、鸿鹄翔天。噫吁兮！上山下乡，跌进谷渊。断墙漏屋破衣衫，挥汗为浴瓜菜餐。种粮人多文盲智残，心何安？

面黄土，背青天；腹中饥，身上寒。教育必修课：忆苦思甜。年年忆苦年年苦，谁为农民解倒悬？我呼吁：此人民公社，当革变。（原仄韵，调平韵）

我私下兴致勃勃地把自己的作品给公社革委会主任看，主任看后狠狠训斥道：“你不想活啦！立即销毁，不要外传。”写词的纸是销毁了，但内容我则牢牢刻在心里。后来这位主任从来没有提起过此事，也没有任何人追究。这位主任真是善良好心人，没有上报和告密，真是感激不尽。

后来，我到了县政府财政局工作，有机会经常到全县各公社调研和检查工作，还曾经抽调到县政府“农村路线教育工作队”，直接到公社和生产大队蹲点，与农民实行“三同”（同吃、同住、同劳动）。“农村路线教育工作队”到基层农村蹲点的目的，是想通过这种“治理方式”来促进农业生产，但成效甚微。听说一些边远生产队从来没有派过工作队而生产却搞得较好，我们去向农民调查，农民回答得简单朴素：因为我们天高皇帝远，上边顾不上给我们派工作队，我们可以自己安排生产，不用开很多会议影响生产。农民很简单的回答实际上阐述了深刻的制度经济学原理：“人民公社”属于制度供给超前，“派工作队”属于制度供给过剩。制度供给无论是超前，还是

过剩，都违背了治理乡村的客观规律，成为生产力发展的桎梏。我后来提出“制度更是第一生产力”，与我过去在农村基层组织的阅历有着密切的联系。

20世纪70年代后期，我到地方一个党校作理论教员，学员除少数是县处级干部，大多数是人民公社的领导干部，这使我有机会与一大批基层领导干部共同探讨基层政府的治理与经济发展问题。这些干部处在一个最前沿的“二难矛盾境地”：一方面，他们作为上级任命的领导干部，必须旗帜鲜明地做人民公社制度的保护者；另一方面，他们又深知经济效率低下、农民贫穷的根本原因在于人民公社制度。如果不保护人民公社制度，他们会犯政治错误；如果有农民饿死了，为社会主义制度的优越性抹了黑，又要追究他们领导的政治责任。所以，中国大陆改革早期农民要求包产到户的冲动，了解下情的基层领导干部，对此大多是睁只眼闭只眼，一旦上边的政策有任何松动，就成为最前沿的积极支持者。所以，当基层组织由人民公社改为乡时，这些基层领导干部中，绝大部分自然也就由人民公社的领导转换为乡的领导，其工作从对公社的治理转换为乡的治理。所以，改革开放早期农村家庭联产承包责任制能够在短期内星火燎原，与人民公社一乡的领导干部的支持是分不开的。同时，中国大陆基层治理结构从“人民公社—生产大队—生产小队”到“乡—村—组”的转变基本上也是顺利的。

二

20世纪70~80年代，台湾经过一二十年的经济高速增长，跻身“亚洲四小龙”之一，岛内居民普遍富裕了起来。而大陆社会主义建设则走了一条十分曲折的道路，社会主义优越性不仅没有得到发挥，而且还蒙上一层厚厚的阴影，以至于一度产生了严重的“四大危机”：对马克思主义的信仰危机，对共产主义远大前途信誉的危机，对社会主义事业的信心危机，对共产党领导的信任危机。1978年12月中共十一届三中全会为危机的化解开启了一条通道，这就是改革开放。改革开放拯救了中国大陆的社会主义，也实现了中国大陆的全面振兴和中华民族的伟大崛起。

孔子有句名言：“三十而立”。其原意是讲人生的规划、成就和规律。人生如此，社会和国家也如此。不知不觉，中国的改革开放事业已经到达“三十而立”之年了。回首中国三十年，丝丝缕缕在眼前。三十年来，中国改革开放“立”了什么？怎样“立”的？“立”有什么问题？怎样解决问

题？“立”的前景如何？这些都是改革开放“而立”之年所要深入思考和研究的。我在《发展和改革蓝皮书——中国改革开放30年》一书中说，改革开放三十年为社会主义市场经济体制立了“四柱八梁”，其中居“八梁”首位的，就是“农村经济体制改革和农村经济发展”，而农村经济体制改革和农村经济发展与大陆基层乡村治理结构的变化是密不可分的。

中国大陆农村改革的成功维系家庭联产承包责任制，而家庭联产承包责任制一开始是在“人民公社”制度暨治理框架下“失控”发展起来而后得到上面承认和支持的。家庭联产承包责任制的制度和治理本质是“分”和“放”，而人民公社的制度暨治理本质是“统”和“收”。两种制度暨治理在本质上是对立和冲突的。家庭联产承包责任制的星火燎原，使过去几十年全党、全国大办农业未能解决的全国人民吃饭问题，大约在四五年间就基本解决了，人民公社无论在理论上多么优越，在实践中已经没有了立身之地了。在1983年10月至1984年底，中央政策文件是“实行政社分开建立乡政府”，而实际上“人民公社”只剩下牌子的意义了。家庭联产承包责任制星火燎原，占领了全国山河，一年半载功夫，作为中国大陆最广大农村制度和治理基石20多年的“人民公社”，最终进入了历史博物馆。

任何理论分析都忌讳情绪化和绝对化，要有历史唯物主义的思想境界，分析中国大陆基层治理结构的变迁也应该如此。尽管人民公社制度在实践中产生了许多问题，并且已经被否定了20多年，但对它的产生、发展、废除的历史也应该客观公正地分析和认识。

第一，人民公社既不是党和政府也不是“伟大领袖毛主席”首先发明的，首先还是农民自己创造的。客观地说，人民公社的产生既有“快速进入共产主义的”意识形态冲动（如认为“共产主义是天堂，人民公社是桥梁”），也是农业生产发展中解决一些实际问题的需要。人民公社的产生首先源于兴修水利的需要。20世纪50年代中期中国大陆农村先后实行生产互助组、初级社、高级社后，农业生产的进一步发展遇到农田基本建设和水利建设十分落后的瓶颈，而进行农田和水利基本建设必须大规模集中劳动力和资金，这客观上要求建大社。为此，1958年夏，首先在河南省一些地方出现了被称为“共产主义公社”、“集体农庄”等的试验，而河南省新乡七里营等则首先建起了“人民公社”。当年8月6日，毛泽东视察河南新乡七里营，看到墙壁上写有“人民公社”几个字，对此产生了极大兴趣，认为这是人民群众的伟大创造，说“人民公社好”。不久，中共中央政治局通过了《关于在农

村建立人民公社问题的决议》，短短几个月，全国农村基本上实现公社化。

第二，当时经济建设“大跃进”浪漫主义兴起，开始是“十五年超英赶美”，后来又跃升为“七八年超英赶美”，这对人民公社的产生也起了推波助澜的作用。

第三，不能孤立看待中国大陆人民公社制度的产生，它也是世界社会主义运动中的一个探索。20世纪40年代中期以来世界社会主义运动进入高潮，各社会主义国家都在积极推进对包括农村在内的整个国民经济进行社会主义公有化的改造，包括中国在内的各社会主义国家都没有经验，唯有苏联的集体农庄可以借鉴。但中国并不想照搬苏联的模式。“人民公社”的产生，当时还被认为是世界社会主义建设的一个创造。

建立人民公社之后两三年农业生产大幅度下降、农民生活发生了巨大困难、很多人被饿死，为此上上下下都在反思，党和国家对人民公社制度也作了重大调整，在制度上从“一大二公”和“共产风”、“退够”，形成了人民公社、生产大队、生产小队“三级所有，（小）队为基础”的治理结构，也给农民家庭分配了自留地。如果因为改革开放后废除了人民公社，生产大发展，就回头把人民公社说成是“罪恶滔天”、“罄竹难书”的故意作孽也是不客观的。

本书对中国大陆“人民公社”的历史分析是客观的。如姚监复、刘翔在《大陆乡镇制度的变迁、困境及对策》一文中指出的：尽管人民公社制度剥夺了农户直接占有和使用土地的权力，长期压抑了农民的积极性，但人民公社制度的确立对当时社会经济的发展客观上发挥了一定的奠基和推动作用，否则就根本不可能在中国大陆立身20年。首先，人民公社从制度设计上是为了从乡村社会提取资源加速国家工业化的发展。新生而贫穷的中国在缺乏外部经济援助的情况下，人民公社体制从农村为工业发展提取了宝贵的启动资金，为中国迅速建立完整的工业化体系作出了重要贡献。其次，在人民公社体制下，公社作为一个劳动组织，能够在规模意义上动员丰富的劳动力资源兴修了一大批农田水利工程，并致力于农作物品种的改良，迄今也为我国农业基础设施建设打下了良好基础。再次，人民公社作为一个生活组织，在控制传染病、降低婴儿死亡率和健全乡村医疗卫生保健机构等方面做出了很大成绩。

尽管人民公社体制在一定程度上促进了乡村社会经济、政治、文化的全面发展，但其制度设计中的天然缺陷致使其并不能从根本上适应中国乡村社会发展的需要。首先，人民公社体制下，农民丧失了生产和经营的自主权。

当各种唱高调的“运动”被农民识破后，农民往往通过消极怠工等方式表达不满，这使得中国乡村经济长期在低水平上徘徊与维持。据统计，“1958～1978年的20年既是中国实行人民公社的20年，同时也是新中国农业发展最慢的20年。在这20年中，农业生产年平均增长率只有1.48%，粮食产量平均增长率为2.13%。”其次，人民公社的制度设计是行政权力的高度集中，国家通过高度的行政控制方式实现对农村的控制和渗透，这种控制阻碍了乡村社会正常的民主化进程。再次，通过严格的户籍管理制度，人民公社将农民限制在乡村社会内部，阻断了农民向上流动的渠道，形成城乡二元对立的社会结构，时至今日仍然严重阻碍着乡村社会的发展。

家庭联产承包责任制对打破农村经济体制的长期僵死和动员农民的生产积极性发挥了历史性的巨大作用。从客观上来分析，家庭联产承包责任制的意义无论多大，它毕竟只是中国大陆农村亟须解决温饱的产物，并不是促进农村长远和持续高度发展的永恒制度。当农村改革一伸延到城市，城市的改革和发展就迅速把农村和农民甩到后面。农村要实现持续发展，家庭联产承包责任制的升级换代和农村综合配套改革的历史任务就走上了历史舞台。比如土地的转包和市场化流转、公司加农户的经营方式、农民工的全国性流动、农民专业合作社，以及社会主义新农村建设和城市化浪潮的兴起等等。农村综合配套改革客观上必须进行乡镇机构改革，而乡镇机构改革基本上是在撤乡并镇背景下进行的，其中也包括村的合并。

中国大陆农村的撤乡并镇并村工作实际上在改革开放之初已经开始，而在20世纪90年代后走上了快车道。乡镇个数由1992年的48250个减少到2006年的34685个，平均每年减少2%，而80年代初我国的乡镇数量超过了7万个。这一时期，乡的数量平均每年减少5.29%，而镇的数量在2002年之前保持稳定增长，增长速度达到3.43%。2006年，镇的数量达到19369个，比2005年增加约2.5%。^①

撤乡并镇并村工作的影响和后果可以归结为以下几个方面。第一，减少了管理机构的数量和干部职数；第二，并村过程中置换出土地，实现土地资源的节约；第三，提高了居民居住的集中度和基础设施利用的效益；第四，加快了农村的城市化步伐，等等。乡（镇）、村的规模和内部结构在不

^① 见邹东涛主编《发展和改革蓝皮书——中国改革开放30年》（社会科学文献出版社，2008），第11章《我国农村改革30年与发展模式的转变》（党国英执笔）。

同的时期可能会有变化和调整，但它作为中国大陆农村最基本的组织结构和治理模式，会基本稳定下去。

三

如果在30年前两岸学者要在一起共同对海峡两岸的乡村治理模式进行比较，那可真是天方夜谭。因为那个时候两岸都把对方看做“反动制度”和“人间地狱”，一方要“解放”，一方要“反攻”。时间是反思历史和化解历史隔膜的最大溶剂。经过30年时光的洗礼，双方都发生了巨大的变化，“度尽劫波兄弟在，相逢一笑泯恩仇”，大家都能够正视对方，两岸同胞都能够正常往来，两岸三地课题组的学者能够在一起研究、交流和讨论两岸的乡村治理。这种时代的变迁无疑是历史的巨大进步，是两岸人民的共同福祉。

两岸乡村治理如何比较？从构成《两岸乡村治理比较》一书的文稿来看，课题组的指导思想是明确的，这就是不能有任何成见和偏见，不搞意识形态化，不搞主观的非议和赞颂，而是一切遵循客观、公正、务实、求是的原则。本着这一原则，两岸专家都在最基层取得了第一手调研报告，让事实来说话。在比较的理论分析上做到“三都”：一是都在第一手调研材料的基础上进行；二是都不把两岸乡村治理的现状凝固化，而是面向未来的发展；三是都不把两岸乡村治理的结构看做相互不容的东西，而是在相互比较中借鉴和汲取。

中国大陆自改革开放以来，一直遵循“生产力标准”来判断一切和分析一切，这与改革开放前的简单意识形态标准或者“语录”标准相比，无疑是正确的，是一个巨大的历史性进步。但随着经济社会的全面发展和“人”的不断提升，“生产力标准”也应当发展、扩容和提升。在两岸乡村治理比较分析方面，比较分析的标准也应该发展、扩容和提升。标准不应该是“一个”，而应该是“一束”。就我个人的认识，这“一束”标准应该是：第一，生产力标准，即经济标准，或者民生标准，这是首要的和最基本的标准。乡村治理是优还是劣，首先要看是不是能够适应和促进生产力的发展，是否改善了民生。第二，法制标准。乡村治理是人治，还是法治，是否建立在法治基础上。第三，人权标准。乡村治理是否充分尊重了人权，人的基本政治权力能否得到法律的保护。第四，社会标准。乡村治理是否促进了社会和谐。第五，环境标准。乡村治理是否促进了环境的改善和优化。本书主编之一、澳门大学郝志东教授《乡村治理中情、法、权的平衡：论建立

平权式治理结构的条件》一文，就着重论述了乡村治理中法制和人权问题。

2004年3月14日，中国大陆十届全国人大二次会议通过了“国家尊重和保障人权”宪法修正案，在中国大陆开创了人权法制保障的新时代。2005年10月，中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》，提出了“建设社会主义新农村”重大历史任务，并提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20字要求，这实际上已经反映了我这里提出的乡村治理“一束”标准。乡村治理中这“一束”标准的遵循和实现不是一蹴而就的，而是不断完善和发展的。但明确了这“一束”标准，在乡村治理的比较上就有了一个基本的评价指标，在乡村治理的实践上也有了一个基本的奋斗目标。

笔者提出乡村治理的“一束”标准，并不等于说两岸的乡村治理都应当而且必须是一个模式。这是不可能的，也是没必要的。两岸也好，或者推广到各国甚至全世界，基层的乃至全国的治理，都存在着两种趋势。一是“趋同趋势”。从两岸乡村治理的调查报告来看，山西省平定县白宝忠的《大陆乡长的工作日志：以平定县岔口乡为例》和《大陆农村村长工作的思考：以平定县的几个村子为例》两文，台湾中正大学许继峰的《台湾地区村级治理模式：以嘉义县民雄乡三兴村为例》一文和台湾嘉义大学陈淳斌的《台湾乡镇市长的日常工作：以嘉义县三个乡镇县辖市为例》一文，反映了两岸乡村治理的具体工作及其特点有着许多同构性和趋同性。二是“差异趋势”。从1895年《马关条约》签订后台湾被日本割占，再到1949年国民党整体搬迁台湾迄今，两岸分离已经100余年了，不仅在政治理念上，而且在乡村治理上，都必然存在着多方面的差异。

不仅两岸存在着许多差异，就是在大陆，虽然农村基层最普遍最基本的生产组织形式还是家庭联产承包责任制，而各地也一直存在着各种不同类型的差异化治理模式。比如，河北省周庄，迄今一直坚持人民公社制度，其农民收入一直高于全国农民的平均水平。江苏的华西村、浙江的横店，从改革一开始就坚持不搞土地分户发包，而是在土地集体化经营基础上成立农工商一体化的公司，并且取得了巨大成就。河南省的南街村，改革开放以来竖立起了巨大的“马克思、恩格斯、列宁、斯大林”画像和毛泽东雕像，坚持学习毛泽东“老三篇”，播放毛泽东语录歌，经济上一一直坚持集体化经营。特别有意思的是，1978年，安徽凤阳小岗村18户农民冒着“杀头”危险分田单干，揭开了中国大陆实行家庭联产承包责任制的改革序幕，成为“中

国改革第一村”而被写入改革开放丰功伟绩的史册，村里还专门建了“大包干纪念馆”。而在2006年，小岗村又蹒跚走上了合作化经营的道路。

我到以上的一些地方去调研过多次，看到这些乡村的治理和经营方式显然远远高于和优于家庭联产承包责任制，于是与当地政府探讨：如果当地乡村都搞这样的治理模式，不是在整体上发展水平都会更高吗？如果全国能有一大批“华西村、横店模式”，那么全国乡村的发展水平会大大提高。当地政府明确回答：这完全不可能，“横店模式”就只能在浙江横店这个地方产生和发展，“华西村模式”就只能在江苏华西村这个地方产生和发展，离开这片土地，根本形成不了。我想，中国有句古语“一方土地养一方人”，引申后就是“一方土地生成一种治理模式”。这就是差异形成的最简单而又最深刻的原因。

2005年我到湖南省湘阴县调查了农村“第一书记”制度。村里本来有党支部和党支部书记，县委再抽调一批离退休党员干部和青年学生派到村党支部担任“第一书记”，协助村党支部工作，为村里办实事，不干预村里的日常工作，不拿村里的报酬，从各个方面改善和促进了村里的发展水平，受到村民的普遍欢迎。全国许多乡村都到这里学习借鉴。湖南湘阴的这个做法成为当地以及借鉴学习地方乡村治理的组成部分。这个做法恐怕很难进行“两岸比较”，也很难被理解，但在当地有效，农民称赞。这就是中国大陆的乡情。

我几年前提出了一个口号：“做中国猫，抓中国鼠”。各省有各省的差异，地方工作要结合当地实际，“做当地猫，抓当地鼠”。当然，台湾有台湾的地情，台湾的乡村治理也只能“做台湾猫，抓台湾鼠”。世界之大，无奇不有；中国之大，亦无奇不有。“奇”者，“异”也！“同”中生“异”，“异”中趋“同”，这是社会经济发展的客观规律。“同”就是发展，“异”就是变化、差异和多元化。任何地方，不怕有差异，就怕不发展、不进步。只要人民幸福自主了，只要社会和谐稳定了，只要环境秀美了，治理方式趋同，是“同途同归”；治理方式差异，则是“殊途同归”。我想，这么大的世界，如果没有差异，才千奇百怪，那是多么的枯燥无味！有差异，五彩缤纷，才丰富多彩。

郭东涛
2005年8月

编者前言

台湾中正大学 廖坤荣

近年来海峡两岸的学术交流与合作愈来愈热络，本书正是海峡两岸社会科学学术交流成果的具体展现。本书出版具有三项重大意义：第一，它是一本探讨两岸基层政府与社会的专书；第二，它是一本结合了“理论”与“实践”的专书；第三，它是一本着重两岸“对比”研究的专书。本书之得以问世，必须归功于两位最关键的催生者：澳门大学社会学系郝志东教授与中正大学劳工系许继峰教授。

2006年夏，郝教授与许教授曾针对加强两岸政治与社会学者间之交流与合作交换意见，郝教授即主动表示愿意促成此事。郝教授在山西出生，对于山西省基层政权与组织、地方农业与农村发展等非常关切；而许教授所任教的中正大学对于台湾地方性议题研究已奠定相当基础。两岸同文同种，既有相同的传统农业社会，也有相同的农村工商业化和城镇化的发展经验；另一方面，两岸有着不同的农村与乡镇发展策略，以及农村合作组织，更同时面临不同的挑战。因此，两位教授认为，如果可以从两岸的基层政权、政治体制、基层社会经济合作组织与政府的关系，以其对地方经济社会发展之影响等方面的比较研究切入，必能有效促成两岸政治社会领域学者和相关事务执行者的交流与合作。于是许教授邀我和郝教授合作共襄盛举。我们便开始操作了起来。

2006年12月初第一场学术研讨会在澳门大学召开。此一研讨会以“两岸乡镇对比：理论与实践”为主题，共有两岸三地三十余位学者与乡村政

治的实践者参与。会中发表论文十一篇，包括新农村建设、台湾农村总体营造、台湾休闲农业、中国村镇发展、大陆农民合作社、台湾基层信用金融等。每篇文章的评论由两岸的实践工作者来承担。在澳门研讨会后，学者们又移师台湾嘉义的中正大学（由我负责）和台南的成功大学（由丁仁方教授负责），针对两岸乡镇的比较持续讨论，并由两岸乡镇的实践者们继续评论。在中正大学政治学系进行的第二场讨论主要集中于台湾乡村营造人力培训、台湾地方派系研究、台湾农会与农村永续发展、台湾农村小区发展与社造网络等课题；在成功大学政治学系举办的第三场讨论包括台湾地方治理、区域治理、大陆农村工业化、山西村治的理论与实践、大陆基层民主选举的“组合竞选制”、台湾地方府会互动模式等课题。这一连三场的研讨会，共有两岸三地约六十余位学者专家与会，合计发表相关学术论文二十四篇。

为延续2006年的合作成果，并进一步为论文集的出版汇集大家意见，2007年7月，在郝志东教授的奔走之下，两岸三地学者和乡镇地方首长等又共赴山西省平定县，召开第二届“两岸三地乡镇对比：理论与实践”研讨会。此一研讨会分为前后两段：前段以学术讨论为主，共发表论文八篇；后段则系两岸学者按实践篇与理论篇，分为五个小组，就论文中所提出的议题进行分组讨论，尤其着重两岸发展模式与经验的“对比性”分析，分组讨论就是要每篇论文都能加强“两岸经验对比”，以提升两岸读者对本书的阅读兴趣。由于会中既有学术论著的发表，也有针对乡镇治理的实务探讨与对话，因此参与的学者与县长、乡镇长、乡镇人大、民意代表等都感到非常满意。

综观这一年半的时间里，从理念形成到“两岸乡镇对比：理论与实践”研讨会的召开与论文发表，再到最后的专书出版，必须特别感谢郝志东教授的辛劳付出，除了努力为研讨会筹措经费外，他在论文整合、专书编辑的各个阶段，包括邀稿、催稿、审稿到编校，都一本学者的严谨与执著，一封封的书信往返、一字字地费神订正，以不畏艰难的行事态度，落实两岸相互学习与共同发展的理想。我本人主要负责台湾这边的组稿、催稿工作。如今，本书终于如愿顺利出版，我们除了感谢参与讨论和写作的学者们、乡镇工作的实践者们的共襄盛举，更要佩服郝教授的毅力和勇气。当然，我们还要感谢资助我们几次研讨会以及本书出版的澳门大学、山西省平定县两岸乡村问题研讨会组委会、中正大学、成功大学、青埔文教基金会等单位和个人。没有他们的支持和赞助，我们的会议和出版计划当然也没有可能。