

福特基金会资助课题

REVIEWING THE STUDIES ON RURAL
GOVANANCE IN CHINA

中国乡村治理 研究状况调查报告

北京师范大学中国农民问题研究中心
Center for China Rural Issues, Beijing Normal University

赖海榕 孙 津 著

中国农业大学出版社
China Agricultural University Press

福特基金会资助课题

中国乡村治理 研究状况调查报告

REVIEWING THE STUDIES ON RURAL
GOVANCE IN CHINA

赖海榕 孙 津 著

北京师范大学中国农民问题研究中心
Center for China Rural Issues, Beijing Normal University

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村治理研究状况调查报告/赖海榕,孙津著. —北京:
中国农业大学出版社,2007. 11
ISBN 978-7-81117-354-3

I. 中… II. ①赖… ②孙… III. 农村-群众自治-调查报告-
中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 156634 号

书 名 中国乡村治理研究状况调查报告

作 者 赖海榕 孙 津 著

策划编辑	席 清	责任编辑	韩元凤
封面设计	郑 川	责任校对	陈 莹 王晓凤
出版发行	中国农业大学出版社		
社 址	北京市海淀区圆明园西路 2 号	邮政编码	100094
电 话	发行部 010-62731190,2620	读者服务部	010-62732336
	编辑部 010-62732617,2948	出 版 部	010-62731204
网 址	http://www.cau.edu.cn/caup e-mail cbsszs @ cau.edu.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
版 次	2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷		
规 格	880×1 230 32 开本 15.5 印张 399 千字		
印 数	1~1 050		
定 价	32.00 元		

图书如有质量问题本社发行部负责调换

北京师范大学中国农民问题研究中心
“中国乡村治理研究状况调查”
课题组

组长 赖海榕 孙 津

成员 唐 兵 卢 静 李陈春 郭建明
徐 杰 赵恒周 王宇明

目 录

第一部分 调研情况综述	(1)
1 调研的目的与设计	(1)
2 主要特征及存在的问题	(2)
3 研究成果的分类概述	(6)
第二部分 研究成果的内容摘要及相关信息	(33)
1 农村财政	(33)
2 农村环境及其保护	(98)
3 农村贫困及扶贫问题	(141)
4 党和政府机构改革	(183)
5 服务政府和责任政府(农村公共产品)	(200)
6 村民自治(选举)	(222)
7 农村土地管理	(265)
8 政府间关系	(291)
9 农村向城市迁移的农民工	(327)
10 非党组织的发展.....	(366)
11 妇女的地位和作用.....	(401)
12 农村法治与公共治安.....	(418)
第三部分 乡村治理研究状况综述(英译)	(455)
1 Design of the reviewing	(455)
2 Main features and inadequacies of the field	(456)
3 The state of the 12 sub-fields	(462)
3.1 Finance in rural areas	(462)
3.2 Environment and its protection	(465)

3.3	Poverty and its alleviation	(467)
3.4	Party and state organization restructuring	(469)
3.5	Service government and accountable government (provision of public goods)	(471)
3.6	Villagers self-government (election)	(473)
3.7	Land administration	(475)
3.8	Intergovernmental relations	(477)
3.9	Migrant workers to urban areas from rural areas	(480)
3.10	The development of non-party organizations	(482)
3.11	The role of women	(483)
3.12	Rule of law and public safety	(485)

第一部分 调研情况综述

1 调研的目的与设计

乡村治理近年来受到社会各界的大力关注,学术界在这个领域展开了诸多研究,加深了社会各界对我国乡村治理状况的认识,也推动和改善了乡村治理工作的实际发展。为了进一步推动相关的理论研究,有必要对已经进行的研究做个系统的梳理,看看哪些方面的研究比较多,哪些方面还不够,从而重新分配研究资源,改进和提高研究的效率和研究水平。同时,这个梳理工作可以作为未来研究者检索现有研究成果的工具,也可以成为他们在已有成果的基础上进行创新的参考。为此,我们展开了这项调研,主要是搜集整理近年来有关乡村治理的调研成果,并综述说明中国国内在这方面的实证研究状况。针对搜集到的资料,课题组将中国乡村治理的研究分为12个专题,即农村财政、村民自治与选举改革、政府间关系、党政机构改革、农村妇女的地位与作用、非党组织的发展、贫困、环境保护、责任型与服务型政府的构建、农民工、法治与公共安全以及农村土地管理等。每个专题所收集的信息包括以下内容:课题的题目、课题组主要成员、课题组所在机构、课题的资助机构(资助金额不在收集范围之列)、课题成果形式、研究方法、案例的数量、案例所在地、研究所覆盖的时间范围、成果的主要内容摘要以及课题资料的来源等。

本课题所搜集的资料来源于以各种形式公开发表的调研成果,而这些调研成果的搜集主要依据3个标准。第一,它们在形式上主要是以课题进行的研究项目,其成果应属于经过相关调研并具有实

证分析和相应数据支持的文章、调查报告或专题研究,不包括没有联系具体调研的理论性文章以及评论、新闻报道、政策文件等著述和文献。第二,课题所涉及的主要内容在行政层级上应属于村、乡镇和县,除极少数具有典型代表意义的课题涉及到省及以上的行政层级,研究内容以省级政府和中央政府为主题的课题一般不在搜集之列。第三,研究课题或项目的时间基本上在 1992 年以后,并以 2000 年以后的为主。

2 主要特征及存在的问题

针对上述内容和要求,课题组共搜集到相关课题、论文、报告或论著等共 593 项,并依据每项成果的主题或主要研究内容将其列入相应的分述专题。需要说明的是,由于不同的主题并非彼此完全独立,而是具有不同程度的相关性;此外,许多课题研究同时涉及两个或多个研究主题。因此,同一研究成果可能在分专题列表中不止一次出现。不过,这种情况仅有几例,而绝大部分成果都是只选择其一个主题进行分类整理,因此在成果项数上的重复计算率极低,可忽略不计。

从这些研究成果可以看出,中国乡村治理的研究状况具有以下一些主要特征。

第一,研究范围广。从研究内容来看,除了课题组所搜集的 12 个主题以外,一些研究机构还就农村出现的新问题进行了调查研究,如农村医疗体制问题、农村社会保障问题、农村留守儿童教育问题等。从课题分析的案例分布来看,不仅地域覆盖的范围很广,几乎涉及各省份的农村,而且包括跨行政区划的调研,包括相对发达地区、中西部地区以及相对贫困地区的农村。

第二,研究机构的专业化。在中国,“三农”(即农村、农业、农民)问题不仅一直是整个社会关注的热点,而且已经成为科研领域的“显

学”。从事这方面研究的机构很多,近十多年来,它们不仅日益呈现出专业化的趋势,而且在问题关注的侧重方面也逐渐形成了各自的特征。这些机构在性质上包括官方的、半官方的和民间的,其中有影响和形成特色以及固定的机构基本上分设在政府机构和高校及科研院所。比如,官方的专门机构有国务院发展研究中心农村发展部、农业部农村经济研究中心、国家发展和改革委员会宏观研究院、中央编译局比较政治与经济研究中心等。除此之外,市级以上的党委、政府、人大一般也都设有自己的农村委员会或者专门针对涉农问题的政策研究机构。相对说来,学术性较高以及研究能力较强的非官方研究机构大多设在高校和科研院所,比如华中师范大学中国农村问题研究中心、北京师范大学中国农民问题研究中心、华中科技大学中国乡村治理研究中心、中山大学治理研究中心、香港中文大学中国问题研究中心、中国社会科学院农村发展研究所等。事实上,这方面的研究在许多大学已经作为一门专业与正规学历教育合为一体了,比如人民大学的农村发展学院等,而且省一级的社会科学院大多也都有专门研究“三农”问题的机构。这些非官方研究机构具有各自的研究特色,取得了丰富的研究成果。另外,一些社团或学术团体也设有这方面的研究机构,比如中国供销合作学会及其各省的学会等。研究机构的专业化特征一方面反映了学术研究与现实需求的适应情况,另一方面也说明了相关研究的不断深入和拓展。

第三,课题资助形式的多样性。所搜集的课题资料表明,对农村课题研究的资助机构较多,形式也较多样化。就政府资助来讲,资助机构几乎涉及各个行政层级,比如有国家社会科学基金和自然科学基金,有各省(部)级政府、职能部门或专门机构的项目资金等。就半官方和非官方资助来讲,有银行资助,有企业资助,也有由项目或课题受益单位或地方出资的各种资助形式等。另外,有的课题是由研究机构自筹经费,一些境外机构的资助也在不断增加。联合国、世界银行、欧盟、福特基金会、美国使馆、英国使馆、澳大利亚使馆等国际

组织及其驻华机构加大了对乡村治理研究的资助力度。

第四,研究方法具有较强的综合性。乡村治理是一项综合性、系统性的工程,必然涉及到各个学科和领域,如政治学、社会学、经济学等。从所搜集到的课题成果来看,绝大多数课题不仅采用了多种研究方法,尤其能够综合各方面因素和各领域知识较为全面地看待和分析所要研究的问题。事实上,这种多学科综合的特征所反映的是理论研究与实证分析相结合的方法探索 and 实际运用。

通过对所搜集资料的整理分析,课题组认为当前的研究中存在以下一些不足之处。

第一,课题研究的应用效果或影响不够明显。从对所搜集成果的应用情况和相关反映来看,无论官方还是非官方研究机构所形成的研究报告,对政府决策的影响都不明显。这种情况主要有两个方面的原因:一方面,课题研究局限于学术分析,缺乏有针对性的措施或政策建议;另一方面,研究课题与政策制定之间缺乏有效的联结机制。

第二,从搜集的成果来看,目前的大多数研究主要是针对现状的描述,指出的问题也比较表面化,即缺乏对深层原因的挖掘分析。一方面,因为缺乏较好的理论框架,所收集的材料没有得到很好的组织和呈现;另一方面,所收集的材料所具有的理论含义也未得到很好的探索和研究。

第三,目前的研究中,以村为分析单位的研究数量比较多,也已经比较有深度,但是以乡镇和县为分析单位的许多研究数量比较少,其深度似乎也很不够,这可能是因为实证研究的基本要求是能够做实地调研(或者说田野调查)。当分析单位是乡镇和县时,不可避免要大量访谈乡镇和县的党委政府的官员,而在目前的中国,只有少数的研究机构能够真正对乡镇和县党委政府的官员实施访谈,一般研究机构的研究人员办不到这一点。而就村一级的研究而言,村干部和村民都比较容易接近,几乎所有的研究机构都能够进行田野调查,

这也是村一级的研究数量众多,甚至过多的原因。

第四,课题资助的力度仍需加强。总体说来,现有的资金数额和支持力度都远远不能满足课题调研的需要,究其原因,大致包括两个互为表里的方面。一方面,通过课题调研的重要性重视不够,各专项课题资金的预算和安排都存在流于形式的偏向;另一方面,政府决策对课题调研的依赖不大,而且调研成果的应用实效也不明显。在所搜集的课题项数来看,自筹课题经费的比例较高,而这部分经费的数额又普遍偏少,这在一定程度上局限了课题研究的深入及其质量的提高。

第五,研究主题的范围和实际案例的数量还需进一步扩大,同时还要进一步开拓研究深度。乡村治理在中国与整个“三农”问题密切相关,同时也涉及到许多直接相关的领域,比如行政体制改革、政治文明建设、统筹城乡发展等。从所搜集课题成果的情况来看,其研究主题的范围虽然已超出了分析所列的12个方面,但每一主题涉及的领域都比较单一,而且实际案例的数量偏少。事实上,这种情况也在一定程度上妨碍了问题研究的深度开拓。

第六,研究方法仍需进一步改善。目前研究方法存在的一个突出问题是小样本和中样本调研居多,大样本调研相对较少,这样就减损了研究对象的针对性和代表性以及研究结论的普适性。不过,这种情况主要并不是学理或技术方面的原因造成的,更多的原因是研究经费不足,致使研究机构在选择研究对象、进行问卷调查等相关工作时受到了很大的制约。事实上,大多数课题都没有足够的财力开展广泛、深入的调研,特别是选择相对固定的区域或单位进行跟踪调研。

第七,研究主题不平衡。有些主题大家研究的比较多,如村民自治中的选举;有些主题受到的关注较少,比如妇女的作用。这种不平衡在同一个分类中也存在,比如在妇女的作用和地位这个类别里,妇女在村民选举中的地位和作用有很多研究,但是妇女在农村经济发

展和社区生活中的地位和作用研究就很少。这种不平衡的情况可以在接下来的本研究部分的第三节清楚地看出来。

第八,研究的地区分布不平衡。从案例的分布可以看出,有些地区得到大量的关注和研究,但是有些地区得到的关注和研究偏少。比如在妇女地位问题上,中部特别是湖北受到的关注和研究比较多,其他地区妇女地位和作用很少有研究项目。

第九,缺乏国际比较,这也是一个很大的不足。目前的研究项目普遍缺乏国际比较,这样的研究视角比较窄,尤其在讨论政策建议时,往往提不出可供参考的替代性办法、政策、制度、趋势、机制。

3 研究成果的分类概述

有关乡村治理的研究很多,从形式上讲,不仅有专项课题,也有以乡村治理为主体或者涉及这方面问题的各种研究。为了便于清楚地表明研究状况和集中说明问题,课题组根据课题内容和要求将所搜集到的成果概括分类为12个主题方面,根据这个分类,下面就这些成果的研究主题、作者单位、案例地点以及政府层级等方面情况进行简要的概述分析。

3.1 农村财政

农村财政问题历来是各级政府和科研机构关心的中心话题之一,在搜集的成果中,有关农村财政问题的研究课题资料共有85项。

3.1.1 研究主题

在有关农村财政的主题中,研究成果的侧重又有所不同。其中,农村税费制度改革与乡村财政问题共有23项,占总数的27.1%;农村财政管理制度及其改革问题共有21项,占总数的24.7%;农村财政运作状况及农村债务问题共有14项,占总数的16.5%;农村财政支出及应用问题共有13项,占总数的15.3%;农村财政政策研究共

有 8 项,占总数的 9.4%;农村财政信用、信贷和财源开发以及农村财政预算等问题共有 6 个,占总数的 7.1%(表 1)。

表 1 各研究单位所关注角度分析

研究的 关注 角度	税费制度 改革与乡 村财政 问题	财政管理 制度及其 改革问题	财政运作 状况及 农村债务 问题	财政支出 及 应用问题	农村财 政政策 研究	财政信 用、信贷和 财源开发
所占比例/%	27.1	24.7	16.5	15.3	9.4	7.1

从上述情况可以看出,关于农村财政问题的研究主要集中于农村财政状况及管理制度方面,而对农村财政政策研究不足,尤其是对完善农村信用体制、提供农民信贷与农村财政预算制度方面的关注度明显不够。

3.1.2 作者单位

搜集的资料显示,关于农村财政问题的研究课题大部分是由各级政府的财政部门承担的。在 85 项课题中,有 44 项由财政厅(局)作为课题研究机构,所占比例为 51.8%;由科研机构承担的课题数目排在第二位,共有 26 个,占总数的 30.6%;银行系统也在逐渐关注农村财政问题的研究,其承担的关于农村财政问题的研究课题共 5 个,占总数的 5.9%。此外,还有 10 个课题是由作者自筹经费或者由某种协会承担经费(表 2)。

表 2 研究机构分析

研究机构	财政厅(局)	大学、科研机构	银行系统	个人、学会
所占比例/%	51.8	30.6	5.9	11.8

3.1.3 案例地点

统计结果显示,案例分布最多的省份是湖北省,相关研究成果有 25 个,占总数的 29.4%;案例在新疆维吾尔自治区、安徽省、浙江省

的研究成果各有 6 项,各占总数的 7.1%;案例在河北、四川、甘肃等省份的研究成果各有 4 项;案例在河南、江苏、福建、山东等地的研究成果各有 3 项;在湖南、贵州、陕西等地的研究成果各有 2 项;在江西、广西、青海和黑龙江等地的研究成果各有 1 项。有些课题资料并没有明确说明其研究的主要范围,但由于其具有很强的地区针对性,如主要针对西北地区或西部地区,所以也在我们课题的收集之列。

从农村财政问题研究的课题案例分布情况来看,绝大多数研究对象分布在中西部地区,而对一些发达地区农村问题的关注相对较少。课题组认为,这种状况与当地的经济实力有一定关系。一方面,发达地区尤其是在广东等乡村经济比较发达的地区,农村财政相对比较宽裕,很少存在财政困难等问题;另一方面,富裕的农村数量较少,不容易引起足够的重视。尽管这种案例分布反映了发展不平衡的实际情况,但也说明课题研究相对缺乏比较的观点和方法,因为加强对富裕农村的财政状况、财政体制等问题的研究,可以为落后地区改善财政困难提供经验借鉴。

3.1.4 政府层级

县(市)、乡镇及以下层级的相关研究成果共有 75 项。其中,研究对象为县(市)一级的有 32 项,占总数的 37.6%;乡镇及以下层级的有 42 项,占总数的 49.4%。对中央和省级以上政府财政问题的相关研究不在搜集范围之内。但是由于部分课题在分析省级财政问题的同时也涉及到农村财政问题,所以我们将这一类课题也考虑在内,总共有 6 项,仅占总数的 7.1%。另外,有 4 项课题所分析的政府层级不太明确,但由于其具有很强的实证性,所以也被收录在内(表 3)。

表 3 研究的政府层级

研究的政府层级	省级	县(市)级	乡镇及以下	其他
所占比例/%	7.1	37.6	49.4	4.9

3.2 农村环境及其保护

随着农村经济的发展,农村环境污染逐步加剧,生态问题日趋严重,农业生产环境受到严重破坏,农民利益受到极大损害。针对这种情况,农村环境及其保护也越来越多地受到关注,并成为乡村治理研究的重要内容之一。在搜集到相关课题中,有关农村环境及其保护问题的共 60 项。

3.2.1 研究主题

就研究成果的主题侧重来看,农村经济发展与环境保护共有 29 项,占总数的 48.3%;农村环境资源的开发与利用共有 14 项,占总数的 23.3%;农村环境污染与治理共有 11 项,占总数的 18.3%;农村环境变化与社会经济和文化生活的相互影响共有 6 项,占总数的 10%。污染问题以及环境变化对社会文化生活的影响似乎可以加强研究。有一个主题基本没有研究,即环境变化对地方政治过程的影响,这在国外是重要的研究题目,但是国内似乎还没有怎么开始(表 4)。

表 4 研究角度分析

研究的 关注角度	农村经济 发展与环 境保护	农村环境 资源的开 发与利用	农村环境 污染与 治理	农村环境变化与 社会经济和文化 生活的相互影响
所占比例/%	48.3	23.3	18.3	10

3.2.2 资金来源

上述课题的资金来源包括各种机构的资助以及研究者自筹经费。其中,国家资助的项目(主要是国家社会科学基金或自然科学基金资助的项目)有 8 项,占总数的 13.3%;省部级(如教育部人文社会科学研究项目等)资助的课题有 14 项,占总数的 23.3%;由省级以下机构(主要指各省、市政府及其相关的职能部门)资助的研究有 6 项,占总数的 10%;由国外机构(如世界银行和世界自然基金会等)

资助或由研究者自筹经费的项目共有 32 项,占总数的 53.3%,其中自筹经费的有 19 项,占总数的 31.7%。国外资助逐步增多的情况表明,不仅国内的学者希望得到国外资助,并逐渐知道如何得到国外资助的途径和方式,国外有关机构对我国农村环境问题的研究也表现出了较大的热情(表 5)。

表 5 资金来源分析

资金来源	国家级	省部级	省级以下机构	国外机构或自筹经费
所占比例/%	13.3	23.3	10	53.3

3.2.3 案例地点

随着人们对环境问题认识的不断加深,各地区都十分重视当地环境的开发与保护。从搜集的成果来看,研究农村环境及其保护问题所选取的案例分布很广,涉及全国各大地区。其中,案例针对云南省的研究有 8 项,占 13.3%;针对浙江等地的有 5 项,占 8.3%;针对陕西、贵州等地的各 4 项。事实上,农村环境问题的研究往往针对不同地区的特点来进行,所以区域分布很广,比如包括内蒙古、四川、海南、江苏、江西、山东、山西、湖南等省(自治区)。似乎中部省份和东北农村的环境问题较少受到研究。

3.3 农村贫困及扶贫问题

贫困问题既是经济问题,也是社会问题,同时还是关系到政治权利的问题。因此,消除贫困、实现社会和谐与公正,已经成为社会各界共同追求的目标。在搜集的成果中,有关农村贫困及扶贫等问题的研究共有 60 项。

3.3.1 研究主题

在符合要求的 60 项成果中,研究主题为农村贫困状况的共 17 项,占总数的 28.3%;农村扶贫模式与策略的共 24 项,占总数的

40%；农村扶贫资金及扶贫项目调查的共 15 项，占总数的 24.6%；农村返贫问题的有 4 项，占总数的 6.7%。总体来看，关于农村贫困及扶贫问题的课题与相关政策的需要结合得比较紧密，不少研究项目也都在当地安排了实践的内容和形式，所以都显示了程度不等的实际效果。尤其值得指出的是，农村返贫问题正在得到越来越多的关注，而且相关研究也都对此提出了一些控制对策(表 6)。

表 6 研究主题分析

研究的 关注角度	农村贫困 状况分析	农村扶贫 模式与策略	农村扶贫资金及 扶贫项目调查	农村返 贫问题
所占比例/%	28.3	40	24.6	6.7

3.3.2 研究时间

如果以 2000 年为分析的界限，在所搜集到的 60 项课题中，2000 年之前关于农民贫困问题的研究相对较少，仅有 20 项，占总数的 1/3，其研究的视角也相对狭隘，多为工作调查性质，以各地扶贫经验介绍为主。2000 年以后，随着对贫困问题的重视，关于贫困的研究也出现了多样化的特点，主要体现在主题的多样性、范围的广泛性等方面，成果数量也在不断增加，占总数的 2/3 强。

3.3.3 资金来源

课题的资金来源主要是机构资助和作者自筹经费。其中，国家社会科学基金与国家自然科学基金项目资助的研究共有 5 项，占总数的 8.3%；省部级机构资助项目的研究共有 28 项，占总数的 46.7%；省级以下机构(主要是各地方财政局)资助的研究共有 5 项，占总数的 8.3%；银行系统资助的研究有 8 项，占总数的 13.3%；国外机构资助的研究有 6 项，占总数的 10%；由研究单位或作者自筹经费进行研究的项目有 8 项，占总数的 13.3%(表 7)。