



新中国农村发展60年丛书

丛书主编 李良玉

NONGCUN DE JICENG ZHENGQUAN JIANSHE

农村的基层政权建设

■ 戴利朝 杨吉安 著

 江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

农村的基层政权建设/戴利朝,杨吉安著. —镇江:
江苏大学出版社,2011.4
(新中国农村发展60年丛书/李良玉主编)
ISBN 978-7-81130-212-7

I. ①农… II. ①戴…②杨… III. ①农村—地方政府—建设—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第043672号

农村的基层政权建设

著 者/戴利朝 杨吉安
策 划/吴明新
责任编辑/张 平
出版发行/江苏大学出版社
地 址/江苏省镇江市梦溪园巷30号(邮编:212003)
电 话/0511-84440890
传 真/0511-84446464
排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司
印 刷/丹阳市兴华印刷厂
经 销/江苏省新华书店
开 本/700 mm×960 mm 1/16
印 张/18.25
字 数/290千字
版 次/2011年4月第1版 2011年4月第1次印刷
书 号/ISBN 978-7-81130-212-7
定 价/36.00元

如有印装质量问题请与本社发行部联系(电话:0511-84440882)



总序

Preface

去年8月,江苏大学出版社邀我主持编写一套新中国农村发展60年的丛书,力求体现新中国成立以来农村发展的整体面貌,希望我尽快拿出总体设想和具体的编写计划。经过陆续的几次洽谈和商榷,编写与出版计划均顺利地落实了下来。

中国是具有悠久农业文明的人口大国,农民是中国人口的主体,农业是国民经济的基础,农村稳定是全社会稳定的关键,应该说这是人们理解中国社会和历史的三个正确的视点。也许,今天这三个视点仍然具有相当的正确性。新中国农村的发展,虽然至今才60年的时间,但却是自古以来的一个非常重要的历史阶段。它的重要性,体现在以下4个方面:

第一,农村的土地关系,在这个阶段发生过,并且将继续发生深刻的变化。在一个以农立国的国度里,土地关系是所有社会关系的主轴。自春秋时期土地私有化以来,地主土地所有制逐渐成为中国沿袭不变的基本的土地形态,直到20世纪20年代末期才开始动摇。1950年前后的短短7年中(包括1949年前的3年多时间),全国范围内进行了土地改革,2000多年的地主阶级土地所有制被摧毁。这个变革,其深刻的社会意义,至今还有解读的空间。20世纪50年代先后形成的农业合作社和人民公社土地集体所有制,才是中国历史上真正牢固的土

地公有制。相应地,它的解体,在保持土地集体所有形式下的“大包干”,即土地所有权与使用权分离政策的推行,其积极意义、历史价值和未来走向,也许又是一个需要长时间实践才能充分认识的问题。

第二,农民与国家的关系,在这个阶段发生过,并且将继续发生深刻的变化。在农业经济的条件下,所谓土地关系,并不仅仅是封建领主与农民、地主与农民的关系,而且包括土地所有者、农民与国家的关系。在封建时代(暂时沿用这个说法),农民除了直接面对与地主的土地租赁关系以外,还间接面对着与国家的赋税关系。所以,每当封建帝王头脑清醒,实行轻徭薄赋政策,并且能适当抑制土地兼并和地主阶级剥削的时候,常常就是生产力发展,社会相对稳定繁荣的时候。中国的民主革命,把废除地主土地所有制作为社会解放的主要目标之一,有其合理性。但是,如何在废除了农民与地主的土地租赁关系之后,建立恰当的农民与国家的关系,却是一个新的历史课题。在农业集体化时代,理论上“正确处理国家、集体、个人三者关系”的原则,而实际上,由于国家综合经济能力、农业生产力、城乡关系、工农关系的局限,由于全国区域经济的不平衡,特别是由于社会积累与消费之间的巨大矛盾,要根本改善这个关系,难度依然很大。21世纪以来,农业税的免征和一系列惠农政策的实行,开辟了农民与国家关系的新阶段,也揭开了现代农业的新篇章。

第三,农业作为一个社会经济行业,其社会价值在这个阶段发生过,并且将继续发生深刻的变化。所谓农业的社会价

值,有三个含义:一是它的产品对于社会的重要性;二是农民生活的幸福指数在社会各界生活幸福指数排序中的位置;三是农民的自我社会评价。从生产力的角度研究夏、商、周三代以来的中国农业史,我倾向于把它划分为传统农业、现代农业和发达农业三种类型。所谓传统农业,是指农业的种植技术、生产工具和产出水平大致处于传统时代。所谓现代农业,是指由于现代科学技术的采用,农业的种植技术和生产工具与传统时代相比有了大幅度的改良,从而使农业的产出水平有了大幅度的提高。所谓发达农业,是指农业充分现代化,达到了世界先进水平。

从局部地区来看,中国现代农业的开端是在民国时期。但是,正规地进入现代农业的阶段,应该是在 1949 年之后,特别是在 1978 年之后。直到 20 世纪 50 年代初,即使高产的苏南地区,粮食亩产年平均也只有 500 斤左右的水平。就全国大部分地区来说,化肥、农药的广泛使用,农业机械化的迅速发展,粮食产量的大幅度提高,完全是在 20 世纪 50 年代之后,特别是 20 世纪 80 年代之后的事情。直到今天,对于农业的重要性,或者说,对于粮食问题的重要性,从来没有人提出过疑问。经常有人自豪地说,我们以占世界 7% 的土地,养活了世界 20% 以上的人口,就是一个有力的证明。但是,农民生活的幸福指数和农民的自我社会认同这两个指标,无疑至今仍然处在很低的水平上。根本的出路在哪里呢?我认为,在于农业的继续进步,从现代农业向发达农业转化。

根据目前的实际状况,发达农业的具体指标,应该包含科

技农业、生态农业、集约化农业和幸福农业 4 项内容。所谓科技农业,是指农业的总体科技含量、科技普及程度和前沿科技、尖端科技的应用率,达到一定的水平,并且发挥着相当的经济拉动效应;所谓生态农业,是指应用于农作物生长促进环节的诸种物质成分充分参与自然循环,充分实现了无害化、有机化,从而最大限度地提高了农业的绿色程度;所谓集约化农业,是指农业直接连接国内外市场,实现了经济产出的专业性、批量性和收益性,具有相当高的规模经济的特点;所谓幸福农业,是指由于前三者的综合影响,导致农业生产的轻松度、农民物质生活与精神生活的丰富性、农民作为一个生产者阶层的生活幸福指数和自我社会评价指数的大幅度提高,与其他社会阶层没有明显差异,甚至优越于其他社会阶层。经过几十年的努力,现在中国农村中的极个别富裕村庄,已经开始进入幸福农业的阶段。但是,绝大多数的农村,目前还是处于现代农业甚至传统农业的阶段。我估计,再经过半个世纪左右的努力,将会有相当地区的相当数量的农村能够接近幸福农业阶段。

第四,农民的社会角色,在这个阶段发生过,并且将继续发生深刻的变化。尽管中国是个以农立国的国家,尽管中国传统时代始终实行重本抑末的政策,尽管中国传统时代从来维护士农工商的社会阶级结构,甚至,尽管当代中国长期坚持工农联盟的政治路线,但是,农民的社会角色却变化不大。从根本上说来,这是由国家的整体生产力水平和农业的生产力水平所决定的。20 世纪 70 年代末以来的改革开放,经济结构的极大变化,经济的强劲发展和城市化运动的提速,才使农民的社会角

色开始发生转换。最显著的变化,是千百万农民不断加入城市建设者、现代产业和城市移民的行列,短期地、长期地、永久地脱离了农村,以新的身份出现在社会生活的舞台上。随着现代化事业的继续推进,农民阶级不断被消解的时代必将到来;而随着幸福农业时代的必将到来,一个与国民经济需求相适应的、需要保持必要数量的农场主阶层和农业蓝领阶层,将成为充满现代气息的新的社会阶层。尽管距离这一天还有十分漫长的道路要走,但是,认定改革开放是这个过程的真实起点,是不应该有疑问的。

新中国成立以来,中国农村已经有了 60 年的发展经历。道路是曲折的,前途是光明的。其间,憧憬过美好的理想,也体验过严峻的现实;获得过成功的喜悦,也付出过失败的代价;收获过巨大的荣誉,也品尝过沉重的挫折。现在,面对历史,特别需要冷静和理智,“真实、比较、全面、辩证”8 个字,是我们必须贯彻始终的科学方针。

今年,正值新中国 60 周年华诞。用一种学术性大众读物的形式,客观地总结当代农村 60 年来的政治变革、经济变革、社会变迁及其历史脉络,叙述党和国家一系列发展农村的思想、理论、路线和政策,反映农村政治、经济、文化、科技、教育和各项社会事业的面貌,考察广大农民的境况、愿望以及当前现代化、城市化浪潮中的状态和未来动向,无论对于决策者、各级农业主管部门、关注“三农”问题的专家学者,乃至广大的农民朋友,都是十分必要和非常及时的。

社会效益和经济效益的一致,是我们始终考虑的问题。受

读者欢迎,受市场欢迎,受同行研究人员欢迎,是衡量这套丛书的三条根本标准。必须坚持严肃的学术立场和面向大众的写作方针,坚持学术性与可读性的统一,坚持贯彻实事求是的严谨态度,全面收集资料,科学分析归纳,力求做到思想平实、思路开阔、内容丰富、文字生动。

本丛书付印前,我还要感谢全体编委:苏州大学王玉贵教授、江苏大学出版社社长吴明新先生、美国北卡罗莱那大学威尔明顿校区历史系陈意新教授、徐州师范大学周棉教授、安徽师范大学房列曙教授、江西财经大学温锐教授、江苏大学董德福教授;感谢江苏省哲学社会科学界联合会廖进研究员、陈晓明先生、程彩霞女士给予本人项目资助,本丛书已列为“江苏社科学术文萃”。

是为序。

李良玉

2009年8月于南京大学港龙园



目 录

contents

绪 言 /001

第一章 乡村政治的现代化序幕 /007

第一节 政治危机与晚清新政 /008

第二节 国家政权建设的启动 /013

第三节 地方自治与山西村治 /015

第四节 传统乡村与农民负担 /017

第五节 新县制的探索与实践 /019

第六节 政党下乡与农民革命 /028

第二章 全能体制下的政社合一 /033

第一节 乡村政治的革命传统 /034

第二节 翻身动荡与乡村重组 /042

第三节 共产革命与政社合一 /059

第三章 乡政村治的重建与调适 /071

第一节 人民公社的瓦解 /072

第二节 乡政体制的重建 /082

第三节 村治的结构与运作 /096

第四节 草根民主的探索 /116

第五节 关系视野下的乡政村治 /139



第四章 后农业税时代的基层政治 /155

- 第一节 乡村治理与“三农”困境 /156
- 第二节 税费改革与治理转向 /185
- 第三节 积重难返的乡镇改革 /195
- 第四节 政府主导的新农村建设 /212
- 第五节 乡村社会的再组织 /231

第五章 基层政权建设前瞻 /245

- 第一节 乡政转换与现代国家 /246
- 第二节 农民自治和乡村现代化 /261

参考文献 /276

后记 /279



绪 言

1949年以来,告别传统的中国农村基层政权在革命和改革的交替中不断变迁。本书即通过对中国农村基层政权的描述,描画中国农村政治运作机制和政治生活的变迁,透视这一变迁的轨迹,并揭示其对理解当代中国社会变迁的意义。

众所周知,农村政治历来是人们所关注的重心和焦点之一。所谓农村政治,主要是指国家行政权力和农村内生权力在乡村社会的交互运作以及对乡村公共事务的治理。这一概念与通常所说的乡村治理涵义大体相同。但与通常的著作不同,本书不仅关注农村公共权力的运作过程及其对公共事务的治理,还力图呈现农村政治生活的变迁,即农村民众对政治运作的表达、参与及影响。农村基层政权和政治生活的变迁,是20世纪中国社会整体变迁的一部分。而20世纪中国政治的变革可谓跌宕起伏,动荡和变革循环,传统与现代交融,结构转换和机制重建并存。与此相应,农村政治也始终处于转换、重构与变迁之中,并在很大程度上影响甚至决定了中国农村以及中国社会变动与转型的方式、路径和速度。基于此,本书尽管聚焦于基层农村社会的政治变迁,但同时力图时时观照宏观的政治运作或背景。

为便于呈现农村基层政权建设与农村政治变迁的轨迹,本书按照历史时序,分为以下5章:

第一章,“乡村政治的现代化序幕”。即梳理20世纪上半叶中国农村政治的历史传统及其在20世纪上半叶发生的变迁,为理解1949年以后农村基层政权与政治生活的变革提供铺垫。一般而言,中国农村政治传统是“绅权、族权和皇权”三者的互动和调适,皇权以官僚系统为中心,自上而下地形成等级分明的梯形结构,代表了国家的力量;族权以家族为中心,代表了乡土或民间的力量,每个家族(宗族)或村落都是一个近乎天然的“自治体”;连接两者的第三种力量是“乡绅”,官府与民众认同乡绅的权力与地位,乡绅也支持官府的统治。在这种治理结构下,普通平民经常属于“沉默的大多数”,犹如一盘散沙。当然,随着社会经济形势的变化,乡绅和民众并非一成不变,前者会从“社会精英”蜕变为土豪劣绅,而后者也可能会成为“暴民”,影响乃至决定基层政权的转换和政治生活的基调。农村基

层政治在晚清开始了现代化历程。即 19 世纪末 20 世纪初,在内外因素的双重困扰下,国家开始致力于政权的现代化建设,农村基层政权的重塑成为其关键的组成部分。为了增强对农村的资源汲取能力和社会治理能力,中央政权试图将权力延伸到最基层的村落,在基层政权建设方面进行了诸多尝试。不过,由于“赢利性经纪人”的存在,加上受到革命、乱世以及市场化的影响与冲击,国家权力向农村社会的延伸并未取得成功,因而如西欧那样的“国家政权建设”目标也遥遥无期,农村社会治理总体上陷入无序。

第二章,“全能体制下的政社合一”。即梳理 1949 年至 1978 年中国农村基层政权建设的艰难历程。实践证明,只有中国共产党才完成了在村落建立政党组织并初步建立现代民族国家的历史任务。晚清民国农村政治的混乱,终于在 1949 年随着新中国的成立而开始了新的“步调一致”。国家首先从变革农村土地生产关系入手,而后对乡村权力结构进行改革与重组,并最终借助人民公社体制将村落社区完整“嵌入”到国家政权中。换言之,伴随着村落“土改”和农民“翻身”的步伐,农村基层政权很快从依循传统到荡涤传统再到全新再造,是为中国历史上罕见的“全能政治”体制。从组织运作的特征看,人民公社体制奉行“集党、政、经、军、民、学于一体”的组织管理机制,实行“组织军事化、生活集体化、行动战斗化”,流行“一大二公”、“政社合一”、“党政不分”,并实行党的“一元化”领导。在这种全能主义的政治体制下,独特的中国社会主义农村新传统逐渐形成。大体上,从 20 世纪 50 年代至 70 年代,由于农村基层组织的体制转型,村庄政治并非独立的实践,而是“有计划的社会变迁”的一部分,并隐含在政社合一的制度结构和上层建筑有计划的社会改造之中,以特殊的方式运作。人民公社这种全能主义治理体制取得了一定的成功,即保障了国家政策的统一落实以及国家对农村资源的汲取,维持了农村社会的稳定,但同时也埋下了“失利的种子”——农民几乎没有自由,城市与农村二元社会结构开始形成,社会生产力严重落后,人民生活水平低下……

第三章,“乡政村治的重建与调适”。即展现从改革开放到 20 世纪末农村税费改革之前农村基层政权的重建和运作。人民公社体制下农村社

会的治理没能解决农村社会的发展问题,甚至束缚了社会生产力的发展。20世纪70年代末80年代初,农村开始实行家庭联产承包责任制。这场改革最直接的后果之一就是促成了高度集权的人民公社体系的崩溃,并由此引起乡村治理结构的再组织和重建。随着乡镇人民政府对人民公社的取代以及村民委员会的成立,“乡政村治”模式基本确立,农村基层政权建设步入了新阶段。该模式是人民公社瓦解之后国家政权在农村社会的重建,填补了后人民公社时期乡村治理的权力真空,体现了国家与农村社会关系的重构与转型。在农村经济发展和社会变迁的同时,农村民主化进程不断推进,《村民委员会组织法》1988年试行,1998年正式实施,强调“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。基层政权建设体现了村民自治和草根民主的发展。然而,在国家宏观体制与上层权力结构没有根本改变的前提下,村民委员会和村民自治逐渐“异化”,农民负担日益沉重、农业发展滞后、农村社区凋敝,前所未有的“三农”危机最终催生了税费改革,同时也标志着农村的基层政权建设和政治生活又将迈入新的阶段。

第四章,“后农业税时代的基层政治”。即描述农业税费改革之后农村的基层政权建设和政治生活的转型。2003年至2009年的中国农村虽然还是乡政村治格局占主导,但是已经开始发生质变,其根本内容是农业税的逐步取消和社会主义新农村建设的稳步推进。具体来说,从日渐严峻的农村治理形势来看,乡政村治对于解决“三农”困境作用甚微。2003年,中央开始大规模推进以减轻和规范农民负担为目标的农村税费改革;2006年全面取消农业税,大大减轻了农民负担。取消农业税更深层的意义在于政治层面,即对农村治理产生了重要影响。一方面,缓和了干群矛盾。之前主要因收取税费而形成的职能发生了变化,治理困境逐渐缓解,农村基层治理制度开始有所改变。另一方面,减少了基层乡村组织的收入。取消农业税及附着在农业税上的各种农民负担,同时使得乡村组织的收入大为减少,乡村组织仅依靠自上而下的财政转移支付难以维持正常运转。2005年中央十六届五中全会通过了“建设社会主义新农村”的决定,开始大规模向农村转移支付财政资金,从而确立了从向农村提取资源到向农村输入资源的战略转变。事实上,新一代中央领导集体高度重视“三农”问题的

解决,并将其提到全党工作“重中之重”的高度,从2004年至今已连续发布了6个中共中央“一号文件”。在科学发展观指导下,社会主义新农村建设从试点发展到全面推进。这一历程至今仍未完结,但税费改革对农村政治的影响却已逐一显现:公共事务的内容和治理方式的改变、农村工作重心的调整、农村干群关系的重塑、草根民主的培育、农村社会的再组织等。这些因素的相互激荡和交合,为新世纪农村政治的发展展现了多向度的未来。

第五章,“基层政权建设前瞻”。即基于国家和农民的关系以及农村社会的未来发展,农村基层政权建设目标应定位于实现乡村的真正自治与科学发展。其基本路径不外乎两个方面:一是努力构建县级服务型政府,配以“法治下乡”;二是不断解放农民,打造全新的农村社区生活共同体。这是因为,农村政治的未来关系着现代国家的完全建构,而基层政权的建设和政治生活的发展也离不开市场经济和法治的规约。

总结上述历程,20世纪以降国家权力向下延伸至1949年后人民公社体制的建立而臻于极致,中国共产党将政权迅速延伸到村一级,打造了政社合一的全能型体制。改革开放以后国家权力又逐渐退出村落,是为村民自治的实施。然而,乡政村治实施带来的问题和取得的成效几乎一样多,农村的基层政权建设正是在这种背景下迈上了新世纪的征程。



第一章

乡村政治的现代化序幕

第一节 政治危机与晚清新政

1900年前后,中国历史上发生了许多大事:1894年的中日甲午战争、1898年的戊戌维新变法、1899年至1900年的义和团运动、1901年开始直至清朝灭亡的“清末新政”、1911年前后的辛亥革命……综而言之,所有这些历史事件都深刻影响了后来历史发展的进程,或多或少地在政治、经济、军事、文化、思想等方面加速了中国社会由传统向现代的转变。

1894年中日甲午战争爆发,腐败无能的清政府战败,被迫签订了丧权辱国的《马关条约》。面对空前的危机,清政府不得不谋求改革以使统治得以转危为安、政权得以延续。在中日烟台互换条约后的第四天,光绪帝就颁发朱谕着意改革:“……嗣后我君臣上下,惟当坚苦一心,痛除积弊,于练兵、筹饷两大端,尽力研求,详筹兴革,勿存懈志,勿骛虚名,勿忽远图,勿沿故习,务期事事核实,以收自强之效。朕于中外臣工有厚望焉!”^①当时,改进的措施之一是编练新军。清朝统治者认为日军是“专用西法取胜”,因而“必全按西法,庶足以御外侮”。在社会大转型过程中,近代中国首先面临的强大挑战是西方先进的军事技术装备和军事组织,兵战的猛烈冲击和战败的屈辱导致社会重心的倾斜,使整军经武具有了压倒一切的优先地位。反侵略战争的失败和接踵而至的民族危机,使晚清社会走上了以军事近代化为先导的社会大转型之路。^②

1894年冬,督办军务处委派广西按察使胡燏棻编练新军“定武军”(胡燏棻调任督办津芦铁路后由袁世凯接替);1895年,张之洞在江南编练新军“自强军”。新军的编练标志着中国由封建军制向近代军制转变,是近代中国陆军现代化的开端。但遗憾的是,新军编练最终的结局不是有益于

^① 《德宗实录》五,见《清实录》第56册,中华书局,1987年,第780-781页。

^② 中国社会科学院近代史研究所编:《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛(2002年卷)》,社会科学文献出版社,2004年,第50页。