

SICHUAN DAXUE ZHIXUE SHEHUI KEXUE XUESHU ZHUZUO CHUBAN JIJIN CONGSHU

四川大学哲学社会科学学术著作出版基金丛书



后税费时代农村公益事业发展研究

——基于农村基层组织运行的视角

纪志耿 著



四川大学出版社



SICHUAN DAXUE ZHIXUE SHEHUI KEXUE XUESHU ZHUZUO CHUBAN JIJIN CONGSHU

四川大学哲学社会科学学术著作出版基金丛书

后税费时代农村公益事业发展研究

——基于农村基层组织运行的视角

纪志耿 著



四川大学出版社

责任编辑:张 玲
责任校对:许 奕
封面设计:墨创文化
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

后税费时代农村公益事业发展研究 / 纪志耿著. —
成都:四川大学出版社, 2011. 6

(四川大学哲学社会科学学术著作出版基金丛书)

ISBN 978-7-5614-5327-8

I. ①后… II. ①纪… III. ①农村-公用事业-研究
—中国 IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 117472 号

书名 后税费时代农村公益事业发展研究 ——基于农村基层组织运行的视角

著 者	纪志耿
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-5327-8
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	12.75
字 数	318 千字
版 次	2011 年 7 月第 1 版
印 次	2011 年 7 月第 1 次印刷
定 价	30.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆网址:www.scupress.com.cn

四川大学哲学社会科学学术著作出版基金丛书

编委会

主 任 杨泉明 谢和平

副主任 罗中枢 赵昌文 卿希泰 项 楚

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 骁	王挺之	王东杰	文富德	石 坚
左卫民	冉光荣	刘亚丁	杜肯堂	何一民
李天德	李 刚	陈爱民	杨天宏	杨 江
教 凡	徐开来	徐玖平	唐 成	唐 磊
曹顺庆	黄宗贤	黄金辉	隗瀛涛	蒋永穆
潘显一	霍 巍			

丛书序

四川大学（以下简称川大）是中国近代创办的最早一批高等教育机构中的一个。近十余年来，又经两次“强强合并”，成为学科覆盖面较广、综合实力较强的综合性大学。一百多年来，川大的人文社会科学在学校日益壮大的过程中，从国学研究起步，接受现代科学的洗礼，不同的学术流派融合互动，共同成长，形成了今日既立足于中国传统，又积极面向世界的学术特征。

作为近代教育机构，四川大学的历史要从 1896 年设立的四川中西学堂算起。但具体到人文社会科学研究，则可以追溯到清同治十三年（1874 年）由张之洞等人创办的四川尊经书院。在短短二十几年的办学历史中，书院先后培养出经学家廖平、思想家吴虞等一大批在近代中国学术思想史上影响巨大的学者，也因此使四川成为国内研究经、史、文章等中国传统之学的重镇。此后，在 20 世纪相当长的一段时间里，以国学为主要研究对象的近代“蜀学”成为川大人文社会科学研究的主流，拥有张森楷、龚道耕、林思进、向楚、向宗鲁、庞俊、蒙文通、刘咸炘、李植、李培甫、伍非百等一大批国内知名的学者。

近代蜀学在研究内容上以传统学术为主，在观念与方法上则立意求新。廖平经学思想曾经作为 19 世纪晚期变法维新的基本理论依据之一，其知识背景上也不乏西学色彩。20 世纪 20 年代

成长起来的一批学者如庞俊、刘咸炘等人，更是亲自参与了中国传统学术向现代学术的转变。其中，蒙文通由经向史，同时又广涉四部之学，在晚年更是力图从唯物史观的角度探索中国社会与思想的演进，最能代表这一学术传统的是包容、开放并具有前瞻性的眼光。

自20世纪20年代开始，现代社会科学的深入研究也逐渐在川大开展。1922年至1924年，吴玉章在此教授经济学课程，鼓励学生通过社会科学研究，思考“中国将来前途怎样走”的问题。1924年，学校设立了10个系，在人文社会科学6个系中，除了延续着蜀学风格的中文系外，教育、英文、历史、政治、经济5个系均着力于新的社会科学研究。这一科系的设置格局一直持续到30年代初的国立四川大学时期。

川大的另一源头是私立华西协和大学（以下简称华大）。作为教会学校，华大文科自始即以“沟通中西文化与发扬中西学术”为宗旨，而尤擅长于西式学问。其中，边疆研究最放异彩。1922年创办的华西边疆研究学会（West China Border Research Society）及其会刊《华西边疆研究学会杂志》（*Journal of the West China Border Research Society*）在国际学术界享有盛誉。华大博物馆以“搜集中国西部出土古物、各种美术品，以及西南边疆民族文物，以供学生课余之参考，并做学术研究之材料”为目标，在美籍学者葛维汉（David Crockett Graham）的主持下，成为国内社会科学研究的另一基地。

华大社会科学研究的特点：一是具有较强的国际色彩，二是提倡跨学科的合作，三是注重实地踏勘；而对边疆文化、底层文化和现实问题更为关注，与国立川大校内更注重“大传统”和经典研习的学术风格形成了鲜明对比。双方各有所长，其融合互补也成为20世纪三四十年代两校人文社会科学发展的趋向。从

20 世纪 30 年代中期开始，华大一方面延请了庞俊、李植等蜀学传人主持中文系，加强了其国学研究的力量；另一方面致力于学术研究的“中国化”。一批既有现代社会科学的训练，又熟悉中国古典文化的中国学者如李安宅、郑德坤等成为新的学术领袖。

1935 年，任鸿隽就任国立四川大学校长后，积极推动现代科学的发展。1936 年 5 月，川大组建了西南社会科学调查研究处，在文科中首倡实地调研的风气，也代表了川大对西南区域跨学科综合性研究的发端。此后，经济学、社会学、民族学、考古学等领域的学者组织开展了大量的实地考察工作，掌握了西南地区社会文化的第一手资料。在历史学方面，较之传统史学而言更注重问题导向和新材料之扩充的“新史学”也得到了蓬勃发展，并迅速成为国内史学界的重镇。20 世纪 30 年代后期开始，川大校内名师云集。张颐（哲学）、朱光潜（美学）、萧公权（政治学）、赵人儁（经济学）、徐中舒（历史学）、蒙文通（历史学）、赵少咸（语言学）、冯汉骥（考古学、人类学）、闻宥（民族学、语言学）、任乃强（民族学）、胡鉴民（民族学）、彭迪先（经济学）、缪钺（历史学）、叶麀（文艺心理学）、杨明照（古典文学）等一批大师级学者均在此设帐，有的更任教终身，为川大文科赢得了巨大声誉。

在不同学术流派的融合中，川大人文社会科学形成了自己的特点：一方面具有传统学术通观明变之长；另一方面又具有鲜明的现代学术意识。1952 年，在院系调整中，随着华大文科的并入，更使川大人文社会科学进入了飞速发展的新时期。半个多世纪以来，在继续保持传统优势学科如古典文学、语言学、历史学、考古学、民族学发展的基础上，新的学科如宗教学、理论经济学、敦煌学、比较文学、城市史等也成长起来，涌现出了一大批在国内外学术界受到极高赞誉的学者，为川大文科未来的进一

步发展打下了良好的基础。

2006 年是川大建校 110 周年，为了继续发扬深厚的学术传统，推动人文社会科学研究的新繁荣，学校决定设立“四川大学哲学社会科学学术著作出版基金”，资助川大学者尤其是中青年学者原创性学术精品的出版。我们希望通过这套丛书的出版，有助于川大学术大师的不断涌现和学术流派的逐渐形成，为建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学作出贡献。

序 言

农村公益事业发展问题，或者说农村公共产品有效供给问题，在当前的农业和农村工作中显得格外重要。本次召开的十七届五中全会，提出要建设“农民幸福生活的美好家园”，而美好家园的一项重要支撑就是要加强农村基础设施建设和公共服务，按照推进城乡经济社会发展一体化的要求，搞好社会主义新农村规划建设规划，加快改善农村生产生活条件。所以，深入研究后税费时代农村公益事业发展问题，可以说是正当其时，意义重大。

在全面推进中国特色农业现代化的今天，选择从农村基层组织运行的角度来研究农村公益事业发展问题，其视角相对来说还是比较新颖的。农村生产、生活类公益事业，其公共产品和社会产品的属性十分突出，个人在这些产品的生产和提供上明显存在正外部效应和规模不经济，因此其供给动能不足，这时就需要一个具有强制性、凝聚力的组织去进行生产和供给。在传统意义上，农村基层政府是执行这项功能的不二人选，但在现代意义上，随着农民专业合作社、农民协会、村民议事会等组织形态的出现，农村公益事业完全有可能从政府主导型供给向市场多元化供给转变。这里我们需要做的工作，主要就是加大财政支农力度、转变农业发展方式、厘清产权法律关系、加强组织制度建设，在不断增加多元化供给主体“组织红利”的同时，不断降低内部的交易成本和技术成本；并且，在农村劳动力持续转移、城镇人口不断增加、农产品价格不断提高的今天，农村土地流转集

中和农村公益事业发展，也具备了收益的空间和发展的契机。

本书的重要特色之一是总结了新中国成立 60 年来农村基层组织运行与公益事业发展的匹配模式及嬗变规律，指出计划经济时期、改革开放后税费改革前、税费改革后初期以及后税费时代纵深推进期四个不同阶段，农村基层组织运行与公益事业发展的匹配模式呈现出权威型基层组织运行下的政治动员型公益事业发展模式、汲取型基层组织运行下的政府供给主导型公益事业发展模式、悬浮型基层组织运行下的行动迷失型公益事业发展模式、有效竞争服务型基层组织运行下的农民需求主导型公益事业发展模式四种形态。

特色之二是构建了一个后税费时代农村公益事业发展的基本框架，提出了一个后税费时代农村公益事业发展的初步解决方案，那就是现阶段以辖区竞争主导型基层组织运行的方式推进农村公益事业发展，过渡阶段以组织竞争主导型基层组织运行的方式推进农村公益事业发展，最终阶段以选举竞争主导型基层组织运行的方式推进农村公益事业发展。

此外，本书关于农户运用“以足投票”、“以手投票”、“以券投票”三位一体的手段来促进农村基层组织发展公益事业的观点，关于农村公益事业参与主体收益空间提升和交易成本降低的观点，关于村庄选举和乡村治理中农民双重参与形态的观点，关于后税费时代构建和谐农村利益关系的观点，也具有一定的创新之处。

蒋永穆

2011 年 7 月于四川大学马克思主义学院

内容简介

税费改革本是一场规范农村分配制度，切实减轻农民负担，促使农村基层政府职能转变的重大制度变革，但是，由于传统思维和体制惯性，农村基层组织的运行方式并没有发生相应的转型。某些基层组织非但没有转变为服务农村的行动主体，反而正在和农民脱离其旧有的联系，在其行为过程中出现了消极行政、行动迷失等“悬浮化”的趋向。农村基层组织运行方式落后导致后税费时代农村公益事业发展严重滞后，所以，要想实现农村公益事业的持续健康发展，我们就必须改变农村基层组织的运行方式，构建一种新型的农村公益事业发展模式。

新中国成立以来，农村基层组织运行和公益事业发展的搭配模式大致经历了以下三个阶段：一是计划经济时期，权威型的农村基层组织运行方式和政治动员型的农村公益事业发展模式；二是改革开放后，税费改革前汲取型的农村基层组织运行方式和供给主导型的农村公益事业发展模式；三是税费改革后，悬浮型的农村基层组织运行方式和行动迷失型的农村公益事业发展模式。

在第一种组合模式下，农村公益事业建设虽然取得了重大的成绩，但它是在权威统治和计划指令的境况下取得的，所以公益事业的供给效率不高，供给质量低下。在第二种组合模式下，农村基层组织充当了上级政府的“经纪人”而非广大农户的“代理人”，这就决定了农村基层政府在发展公益事业时往往以自己的意愿为主导，符合自身偏好的公共产品供给过剩，而广大农民亟

需的公共产品则供给不足。在第三种组合模式下,农村基层政府的主要精力在于四处借贷、向上“跑钱”、保持运转,它和农户的关系更加疏远,因此在农村公益事业发展问题上也不知所措、消极行政,陷入一种行动迷失的倾向。

由这三个历史阶段和三种组合模式可见,农村基层组织是农村公益事业发展的最重要的主体,农村基层的运行方式决定了农村公益事业的发展模式,“自上而下”型农村政治体制的实行必然导致“供给主导”型农村公益事业发展模式的产生。因此,要想改变后税费时代农村公益事业发展严重滞后的状况,我们就必须在农村基层政府行为中引入竞争因素,构建有效竞争服务型政府,实行农民需求主导型公益事业发展模式。

后税费时代农村公益事业发展的目标模式是农民需求主导型,它是指将农民对公益事业需求的基本结构、农民对公益事业的评价、农民可以利用的公益事业的范围以及农民对公益事业提供过程的民主参与等作为制度运行的核心内容,并结合资源能力确定在何种时候供给何种内容和水平的农村公益事业。需求主导型的农村公益事业发展模式的理念在于以人为本,按多数农民的需求偏好提供适合的公共产品,满足农民现实和长远的需求。要想实现后税费时代农村公益事业发展模式从政府供给主导型向农民需求主导型的转变,我们就必须在农村基层政府周围营造出一个可竞争性、可选择性和强激励性的社会环境,构建有效竞争服务型政府,促使农村基层政府运行方式转型,从经济发展职能转向社会管理和公共服务职能,从汲取之手和掠夺之手转向服务之手和保护之手。

后税费时代构建有效竞争的服务型政府,促进农村公益事业发展的途径有三条:一是在现行阶段,以辖区竞争为主导促进农村公益事业发展;二是在过渡阶段,以组织竞争为主导促进农村公益事业发展;三是在最终阶段,以选举竞争为主导促进农村公

益事业发展。

辖区竞争是指农村基层政府与农村基层政府之间，围绕经济发展指标、仕途晋升机会、辖区居民满意度而展开的竞争。如果农村基层政府之间竞争的目标是经济指标和晋升机会，这属于传统的“自上而下”型行政监督和考核的范畴；如果农村基层政府之间竞争的目标是辖区居民的满意度，那么这就和国外真正意义上的“标尺竞争”相类似，属于“自下而上”型民主激励和约束的范畴。后税费时代以辖区竞争为主导来促进农村公益事业的发展，正是着眼于后者，试图通过引入农村公益事业券制度、加大农村居民流动性等手段，使广大农户可以运用“以券投票”和“以足投票”的工具，来加大对农村基层政府的监督、激励和约束，使其供给更好更多的符合农民需求及意愿的公共产品和服务。

组织竞争是指农村基层政府、涉农公司企业、农民合作组织之间为了履行行政职能、获取商业利润，或者是便利生产生活需要，而竞相发展农村公益事业，并各司其职、各尽其才、各显其长，在此基础上形成的农村公益事业多元供给的局面。税费改革前后，农村公益事业市场化供给和农民自组织供给在不少地区已经展开了试点，其中涌现出很多成功的案例，但也不乏失败的教训。而农村公益事业市场化供给和农民自组织供给不足的根源在于农业的利润空间不大、农村公共产品的产权界定不清和公益事业使用中的“搭便车”难题，所以在后税费时代，要想促进农村公益事业又好又快地发展，我们必须以产业结构调整促发组织竞争，以政府购买服务带动组织竞争，以外部资源输入扶持组织竞争，以社区制度创新便利组织竞争，以农业技术进步诱导组织竞争。

选举竞争是指农村基层干部和乡村治理精英为了获取村庄的行政权力，而在民主选举前后给予农民种种承诺，通过发展农村

公益事业，为村民带来种种福利，来赢取农民手中的政治选票的过程。在现阶段，选举竞争通过“正、反”两种形式发挥了它在监督和约束农村基层干部、促进农村公益事业发展中的作用。“正”的方面就是随着村民委员会选举制度的建立，农村基层的权威结构由自上而下的乡镇授权模式转变为自下而上的农民授权模式，基层干部要想连选连任就必须更多地照顾下面群众的利益，努力发展农村公益事业，给农民带来公共产品供给的实惠。“反”的方面是指在富裕的城郊村或集体收入较多的村庄，乡村精英为了获得村庄的行政权力和垄断租金，而在选举竞争中给予农民更多的许诺和实惠，甚至通过“贿选”的方式来争取政治选票的过程。此种竞选模式在短期内促进了农村公益事业发展，给农民带来了确定性收益。但是，由于民主观念和民主意识的制约，在很多地方、不少村庄，村民的政治参与还处于一种“消极”和“逃避”的状态，他们认为村委会选举和自己的切身利益无关，不能解决什么实际问题，所以对投票选举退避三舍，敷衍了事。为了克服这一不利局面，我们就必须寻找原因，促进村庄选举过程中的竞争，加快农村公益事业的发展。

在后税费时代，要想使农村公益事业得到长足的发展，我们还必须辅之以相应的配套措施，来为农村基层组织运行方式转型和农村公益事业发展模式转变提供保证。这些措施包括三类：一是要构建民主合作型的政治体制，二是要构建统筹城乡的公共财政体制，三是要构建社会主义和谐社会的利益协调机制。

Brief Introduction

The rural fee reform should be an important institutional change that reforms distributive system, actually lightens the farmer's burden and urges the function of the rural government to change, but because of the traditional thinking and system inertial, the behavioral method of rural government did not transform correspondingly. Some of them did not change into the main body which serving the village, instead they were negatively in the administration on the development of public-spirited business in the village, got into an activity-bewildered tendency. The disadvantage behavioral method of rural governments caused the disadvantage development of the public-spirited business of village after the rural fee reform, so we must change the behavioral method of rural government, set up a new development mode of the public-spirited business of village to carry out the public-spirited business of village continuously and healthily.

Since the establishing of New China, a copulate mode of behavior of rural government and development of the public-spirited business of village had three stages on the whole: one was authoritative behavior of rural government and the politics-mobilized public-spirited business of village in the period of

planned economy, one was absorbed behavior of rural government and the supply-oriented public-spirited business of village between the reform and the opening-up of rural fee reform, the other was suspended behavior of rural government and activity-bewildered public-spirited business of the village after the rural fee reform. In the first mode, the public-spirited business of village made important success, but it was achieved under the circumstances of the authoritarian governance and the planned instruction, efficiency and quantity of the the supply of public-spirited business was low. In the second mode, the rural government acted as the "broker" of superior government rather than the "agent" of the most peasants, this resulted the rural government taking own meaning as the predominance usually, while the public product that matches their own hobby was supplied excessively, but the product that a great number of farmers needed was short. In the third mode, the main energy of the rural government lied in borrowing everywhere, getting money from superior government and keeping the operation, it neglected the relation with the peasant, so it was at a loss and negative administration on the development of public-spirited business in the village, got into a activity-bewildered tendency. From these three historical stages and three kinds of mode, we find that the rural government is the most important principal-part of development of public-spirited business in village, the behavioral method of rural government decides the mode of development of the public-spirited business in village, the execution of "authoritative" political system in village causes the supply-oriented public-spirited business of village. So we must

bring competition into the behavior of rural government, set up a kind of service government that is competitive effectively, carry out the farmer need-oriented public-spirited business of village to change the disadvantage public-spirited business of village after the rural fee reform.

The target of the development of public-spirited business in village after the rural fee reform is demand-oriented for farmers, it means making basic structure of the demand of the public-spirited business, evaluation of the public-spirited business, the scope that the farmer can make use of the public-spirited business, democratic join of the process about providing public-spirited business as the core contents of system function, and make sure what time to supply and supply what contents and level of public-spirited business of the village by considering the resources. The principle of the mode of demand-oriented public-spirited business of village is people-oriented, we need to providing the appropriate public-spirited product according the demand preference of most farmers to satisfy the realistic and continuous need of farmers. If we want the mode of development of public-spirited business in village to change from governmental supplied orient to demanding orient for farmer after the rural fee reform, we must construct a social circumstance in the rural governmental surroundings that is competitive, incentive and elective, set up the service government of valid competition, urge behavioral method of rural government to transform from economic development functional to the social management and public service functional, from deriving hand and grabbing hand to servicing hand and protecting hand.