

对农民让利

一个乡镇党委书记的工作笔记

● 我在农村基层工作 20 多年，常常天没亮就起床，晚上七八点钟才回家，工作到后半夜是家常便饭。但我总是随身带着书和笔记本，分秒必争地记录下自己的所见所闻、所思所为。我把对农村的赤诚之心烙在一页一页的笔记上，努力地实践在工作中。

张晓冰 著



当代中国乡村治理与选举观察研究丛书

对农民让利

——一个乡镇党委书记的工作笔记

张晓冰 著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

—西安：西北大学出版社，2002.6

SBN 7-5604-1703-5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 035111 号

对农民让利

——一个乡镇党委书记的工作笔记

张晓冰 著

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路 229 号 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 陕西向阳印务有限公司印刷

850 × 1168 (毫米) 1/32开本 7.5印张 160千字

2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

印数： 1—3000册

ISBN 7-5604-1703-5/D · 138 定价: 13.00 元

福特基金会、卡特中心赞助

Supported by The Ford Foundation & The Carter Center

张晓冰

70年代末期以来,先后担任过监利县泥套种畜场技术员,监利县农业局、畜牧局技术员,县委农村工作部科长,监利县汴河镇党委副书记,县水产局副局长,监利县人民政府政策研究室副主任,现任监利县红城乡党委书记。作者长期在农村基层工作,一边学习经济理论,一边以学者的眼光审视农村。10多年来发表研究论文、调查报告、经济学随笔和图书评论80余篇。

不断走向深入的

乡村治理与公共权力选举

《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》总序

刘亚伟 马 来

1998年，江泽民主席在安徽视察时，热情洋溢地讲，中国的农民对中国的改革开放功不可没。分田到户、联产承包和乡镇企业奏响了经济改革的冲锋号。村级直选和村民自治更是开了中国基层民主的先河。

2002年3月，朱镕基总理在人代会上再次强调农民的减负和增收问题，并把增加农民收入看成是自己总理生涯中最大的挑战。

中国的农民，他们赖以生存的土地和他们日日夜夜操持的行业正一步一步逼近和挑战中国的改革、中国的发展、中国的现代化和中国的民主化。中国的村落和乡镇既可能是中国现代化的生力军，也可能是中国走向世界的绊脚石。农民富裕了，国家才有真正的小康；农民高兴了，中国才没有后顾之忧。农村的稳定事关中国社会的稳定。

分田到户和联产承包所产生的巨大的能量已到强弩之末；有人指出，村民自治似乎也因两委矛盾、人口流动、乡镇政府的挤压和国家大环境的问题而处于原地踏步的状态。更多的人目前更加关心的是农村的稳定和因为农民负担的加重与收入降低所带来的不稳定。

中国的官员、学者、城里人、农民自己（进城打工的和在家务农的）都戴着各自因背景、经历、地位、所受教育、对信息掌握程

ACI 86/09

度不同而颜色不同的眼镜在观察农村、农业和农民。他们得出的结论也是大相径庭的。

我们编辑、出版《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》，就是想给关心三农问题的学者、官员和普通百姓提供一个新的角度，一副不易多得的显微镜，一个丈量农民的心胸和观念、官员的领导和心态多维的尺度，一幅可以折射农村实景的图画。

新的角度是指乡村的选举和治理；显微镜是指用新的田野调查的方式了解、勾勒和分析目前村级组织的困境、村民自治的缘起、发展和问题；多维的尺度是指丛书的作者所使用的各种各样的理论和分析方法、观察问题所采用的特别的角度和将中国农村所出现的现象放在历史和世界的上下文里进行研讨的手段；而图画是指近百位学者和官员为我们描绘的中国农村民主在改革开放之后从一种自发的、简单的要求到地方政府的参差不齐的动员、主导和推动，从保障这种民主的法律的试行到目前对这些法律、法规的自觉的遵守与执行的过程。

本套丛书的作者有近百人，他们分布在全国各地，其中大部分是学者，为了编写好本套丛书，他们的足迹遍及大江南北许许多多的村庄。田野调查是他们研究的基本手段和方法，包括选举前的进村采访、选举中的现场跟踪观察、选举后的治理现状回访和对所收集的各种资料和文件的甄别、分析和总结，其中的艰辛可想而知。丛书的另一些作者是政府官员，他们既是法律、法规的执行人，又是农村治理的当事人，也是对中国农村未来发展的思考者；兢兢业业、勤勤恳恳是他们的一贯作风，字里行间烙下了他们的所见所闻、所思所想。

二

从渐进改革的实践看，《中华人民共和国村民委员会组织法》自1987年试行、1988年选举运作开始，即对乡村社会产生了影响。

经过十年艰苦的试行，1998年，《中华人民共和国村民委员会组织法》经全国人民代表大会修订正式颁布。自此，具有法律意义、体现现代法治精神的、一人一票的选举正式进入中国的乡村社会，以村庄为基础的村民自治的格局正在形成。

中国的农民每三年直接选一次自己的当家人。这种从前没有过的选举的确“惹是生非”，在中国大大小小的村落演出了许许多多政治的、社会的和家族的活剧。这一新的民主程序的导入，必然涉及到选举与治理中的乡镇权力、宗族及社会关系，现行选举运作的机制及农村民众对法治精神的领会程度；同时在客观上，它也必然涉及自20世纪以来国家权力“下沉”后形成的国家与社会的治理关系及相关的制度安排。因此，村民自治——特别是其中公共权力的选举，对中国乡村社会的影响是广泛而深远的，同时也将是持久的。

村民自治的秩序状态，是由民主化的选举、决策、管理和监督来实现的。选举是前提和基础，没有民主化的选举，就不可能有民主化的决策、管理和监督，村民自治也就无从谈起。在这场变革当中，选举和治理始终是密切相关、内容又极其丰富的两个主题。“选举是治理的焦点性事件”，是治理的一个政治程序，这个程序的实现过程，又是乡村社会诸多关系的深度的、全息的反映；当然，选举可以被看做是治理现状形成的制度原因，选举的质与量在很大程度上直接决定着治理的现状和格局。反过来看，治理本身体现着制度的绩效。这同时也是推动变革的原因。

三

村级直选只是中国农村这枚硬币的一面。如果说这一面的变化已使我们目不暇接的话，那么硬币的另一面，中国农村的治理，特别是在法律上可以实行“自我管理、自我服务、自我教育”的村庄与乡镇党委、政府和人大的关系，以及中国整个国家机器运转的内在联系，同经济发展、市场化的渗透、政治意识的强化的互动，

则更是一个千姿百态的世界。中国的乡镇干部面临来自农民的冲击和县市一级政府的压力，常常不知所措，疲于应付，苦苦地寻找治理的招数。从某种意义上说，村级直选即使从竞争、公平和合理的角度上讲是天衣无缝的，但选举的结果仍然存在轻而易举地被否决、被搁置、被虚化的可能，参选的人和当选的人可以照样没有权利、没有保护自己的利益的机制可依靠。

选举与治理互动实践中的种种问题，一方面亟待作出经验总结，通过完善操作及相关的技术系统予以解决；另一方面，期待理论创新，即通过对乡村社会性质认识的深化和准确把握，创新理论，获得对现实问题的强力解释。这些都从根本上制约着乡村民主化治理的进程。这是我们出版本丛书的问题意识和意义所在。

同时，我国的农业、农村和农民问题，不论从社会群体看，空间地域看，还是从产业关联与国家经济整体实力提升的关系看，都已现实地成为现代化进程的沉重拖曳，这是本丛书各问题意识的宏观背景。

对于一个相当长时期处于“大一统”乡村关系中、又保有传统人文社会型态的中国农村来说，其变革实践与中国改革整体推进的关系极为密切，历史对此已作出证明；同时，农村的改革也必将为政治体制改革的深入开展积累经验，拓展基础。这也是我们出版本丛书的题中应有之义。

四

本丛书共八种，是对世纪之交乡土中国治理与选举的全景透视，共含两部论文集、四部治理与选举观察研究的专著、两部工作笔记。丛书共分两辑，第一辑五种：《无声的革命——村民直选的历史、现实和未来》《乡村关系视野中的村庄选举——以内蒙古桥乡村委会换届选举为个案》《遭遇选举的乡村社会——荆门市第四届村委会选举观察》《宗族、乡村权力与选举——对江西省十二个

村委会选举的观察研究》和《村民自治的村庄基础——来自全国十个省市的村民自治调查报告》。第二辑三种,包括《给农民让权——直选的回声》《对农民让利——一个乡镇党委书记的工作笔记》和《向农民道歉——一个县委组织部长的驻村手记》。

本套丛书向读者介绍了国内外学者和中国的政府官员对乡村两级目前面临的各种问题所进行的理论透视和分析的成果,客观而准确地展现了中国乡村社会在村民自治和村级直选的大背景里发生的冲突、突变和整合,并对理论分析和客观描述作了充满情感的、动作分明的、有血有肉的注解。第一辑着重于乡村选举观察研究;第二辑着重于治理及治理中存在问题的揭示与回应。

五

本套丛书的出版得到了多方的协助。没有这些机构和个人的帮助及鼓励,很难想像这套书可以一次出好、出齐。

卡特中心的中国村民选举项目是福特基金会和西北大学出版社的“媒人”,为本套丛书的出版“穿针引线”。卡特中心也是丛书的赞助单位。美国前总统卡特先生为中美建交、中美关系的发展做出了不可磨灭的贡献。卡特总统2001年第7次访问中国时,专门到江苏昆山观摩村委会选举。他曾经告诉拜会他的中国客人,作为一个种花生的农民,他最了解农民自治的意义;作为民选的州长和总统,他最知道选举的重要性;作为在退位之后足迹遍及世界各地的政治家,他最晓得农村良性发展对一个国家长治久安的重要性。他曾多次讲过,中国的基层民主对中国的现代化和民主化具有重大意义。

我们要感谢福特基金会和莎琳女士。没有莎琳女士对选题的支持和福特基金会的慷慨的财力赞助,丛书的出版将会大大推迟甚至夭折。

华中师大的贺雪峰、项继权和中央党校的全志辉不仅是作者,

他们在丛书的策划、稿件的收集和整理方面也提供了不可或缺的帮助。

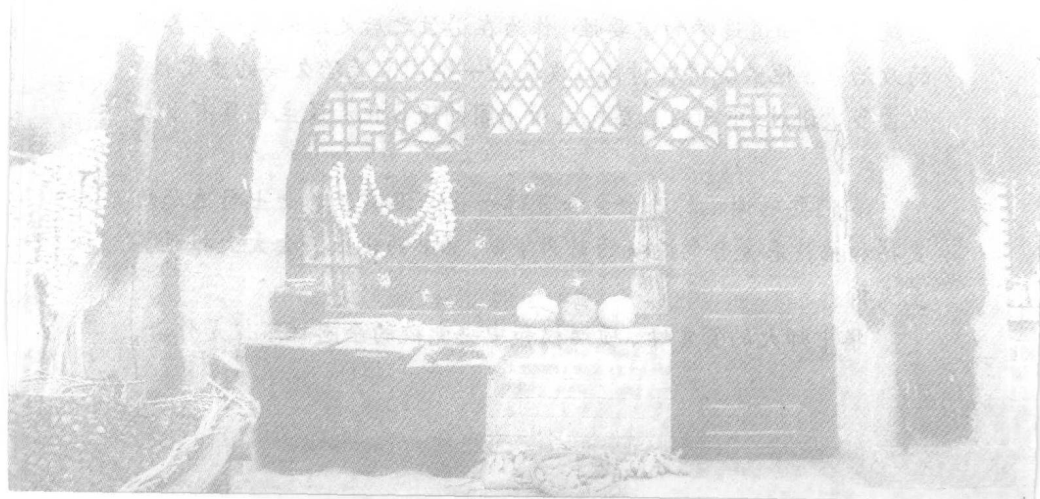
国家民政部的詹成付副司长和陕西省民政厅的张宇联处长为丛书的出版出谋献策。

陕西省新闻出版局的领导同志也为本丛书的出版给予了精心的指导。

全国人大的李宁燕不厌其烦，在业余时间一遍又一遍地翻译一天几变的前言、目录和作者、编者简介。

我们对以上机构和个人以及本套丛书的所有作者表示衷心的感谢！

2002年5月



序 言

茅于軾

中国的经济学家为数甚多，中国的乡村干部则为数更多。然而兼为经济学家的乡村干部则少而又少。这样的人又写出一本乡村工作的笔记，恐怕在中国是独一无二的。仅仅凭这一点，这本书就值得一读。

作者张晓冰是一位不折不扣的经济学家。在中国浩如烟海的干部群当中他的级别是很低的。然而他怀着对中国农民的深切同情，依靠他20多年从事最基层工作的经验，写出了这样一本分析农民生活的生动笔记。解放前，中国农民是被压在三座大山下面最底层的、受苦最深的一个群体。解放之后，农民翻身做主人，情况发生了变化。然而，三年灾荒中饿死的几千万人中绝大多数是农民。农民最盼望的是改变农民身份而成为城市居民。他们要成为一个具有平等公民身份的人而不可得。改革开放之后情况开始有了新的变化。禁止农民流动的政策松动了，20年内约有1.5亿农民从农村迁往城镇，少数人还成了企业家。但还有9亿人留在农村，他们的生存状态仍差强人意。中央为了减轻农民负担，开了许多次会，下发了许多份文件，但问题并无根本性的改变。农民经济负担以及农民教育、计划生育、就业、迁徙等等问题，综合起来看已经超出了经济范畴，而成为一个政治问题。解决这个大问题不可能一蹴而就，必须有

对农民让利

一个相当长时期的过程。最近决定村一级行政领导的直接选举就是解决农村问题的一个极为有力的措施。除了这些直接关系到农民的政策之外，一些关于城镇、工业、文教卫生、公安检察、税务工商等等的政策也直接或间接和占我国人口70%的农民有关。但愿我国政府的一切政策都把农民利益放在一个重要的地位加以注意，不侵犯任何农民作为一个平等公民应有的权利。

农民自身素质的提高也是重要问题。这方面非常需要外界力量的帮助。从观念、信息、财务、人才到通讯、交通硬件设施的建设，都要有足够的投入或交流。我认为这方面最主要的是建立起人与人之间平等合作的新关系，代替狭隘的行政级别区分或宗族间的屈从关系。同时要普及教育，讲卫生，重营养，改善身心的健康。这个巨大的工作需要各行各业的人士共同努力。首先，要对我国农村的真实情况有所了解。这本以《对农民让利——一个乡镇党委书记的工作笔记》为名的读物正可以起到这样的作用。因此，我愿意无保留地推荐这本书给各行各业的读者们。

1999年6月12日

张

晓冰是湖北省监利县的一个乡党委书记。他梦寐以求的是成为中国古代最受人赞赏的学者型官员。做乡党委书记是他的本职工作，而做一个学者则是他工作以外最大的爱好。作为一个规模不小的乡的一把手，他通常天没亮就起床，晚上七八点钟才回家，甚至工作到后半夜都是常有的事。但他总是随身带着书和笔记本，分秒必争地记录下他的所见所闻，所思所为。

本书就是张晓冰利用工作之余宝贵的时间写出来的。张晓冰是一位勤勤恳恳的官员，一个勤奋好学的学者，更是一个善良、诚实的好公仆。这些笔记记录了他近10多年来所见所闻的中国中部农村一隅的政治、经济、社会的变化，及这些变化给数十万农民的生活带来的影响。它记录了一个人民公仆的心路历程——他所经历过的艰难险阻和无可奈何，他所目睹的无名无姓的普通农民的幸福和甘苦、美满与憧憬。

本书内容有二：一是张晓冰的工作笔记；二是他的调查报告、论文和关于农业、农民和农村经济发展著作的读后感。著名经济学家茅于軾说，读张晓冰的书是了解中国农村的一个好办法，“中国的经济学家为数甚多，中国的乡村干部则为数更多。然而兼为经济学家的乡村干部则少而又少。这样的人又写出一本乡村工作的笔记，恐怕在中国是独一无二的。仅仅凭这一点，这本书就值得一读。”

目 录

农村税费改革的症结在哪里？ “张书记，我要问您，这个提留怎么能这样收？他们（按：指村干部）把孩子们关在学校的空教室里，跪在地下，哪个做老人的看了不心疼啊！”我当时非常尴尬，好像是自己对老人犯了罪一样。

- | | | |
|------|----------|--------------------|
| 3 / | 1 | 我国现行法律法规对农民负担规定的缺陷 |
| 7 / | 2 | 农民不合理负担谁抵制？ |
| 10 / | 3 | 是税，是租，还是约？ |
| 14 / | 4 | 征收与反征收 |
| 22 / | 5 | 农村税费应该怎么收？ |
| 25 / | 6 | 补贴农业的途径 |

土地流转：无奈的选择 实行土地制度改革，农民的担心有两点：一方面担心集体重新收回土地，另一方面担心土地制度实行私有制。所谓“土地私有制”，按我的理解，就是将土地的所有权由现在的“集体所有”变为“个人所有”，有了“个人所有”这个前提后，土地便可以进入市场，任意参与交换买卖。杨祠清说：“这搞不得。”

- | | | |
|------|----------|--------------|
| 31 / | 1 | 农民对土地制度改革的担心 |
| 33 / | 2 | 农村土地入股的难点 |

35/ 3 土地零碎经营(周沟村调查)

42/ 4 土地转包“倒贴皮”

47/ 5 土地流转：无奈的选择

粮食应该卖给谁？ 在粮食收购的问题上，如果我们仍然走过去的老路不改，抱着过去的老办法不放，仍然要下达任务，向农民要低价粮，我想，不仅市场经济体制在农村难以建立起来，而且粮食收购中存在的问题还得继续下去。

53/ 1 粮食应该卖给谁？

55/ 2 随行就市行不通

57/ 3 粮食实行任务定购代价大

61/ 4 “斯琴高娃”与“莎士比亚”

63/ 5 新一轮粮改弊端多

农业结构调整的尝试 但是，我们花了这么大的心血推广的西瓜种植却失败了……有一个叫杨火成的告诉我们，他的种子还没有发芽。我们连忙问没有发芽的原因，他解开围绕在腰间的一条口袋，一下子倒出了一盆西瓜种子……

77/ 1 “西瓜现象”

87/ 2 为什么不养蚕

83/ 3 种子出了大问题

87/ 4 “西瓜现象”与“白萝卜风波”

乡村企业的尴尬

我所在的红城乡，2000年乡镇企业缴纳的税是1994年的4倍，而企业的个数则由1994年的24家减少到8家，每家企业的规模并没有扩大。虽然企业的倒闭与市场风险、与经营管理等都有关系，但主要原因还是税赋过重。

93 /

1 分税制的影响

96 /

2 杀鸡取卵

98 /

3 对农民让利

101 /

4 渔场可卖20年

国家与农民的关系

我每天都要在这巍峨的大堤上伫立一二十分钟。我感到，中国的农民要比中国以及世界上任何一个阶层的人群都要伟大。是他们一年一度的岁修加固，才使万里长江大堤固若金汤，才使滚滚向东的巨龙得以驯服，才使长江两岸人民得以连年丰收，业乐居安。

107 /

1 政府部门的“脚”

110 /

2 错怪乡镇

114 /

3 农技站经营的原则

117 /

4 畜禽防疫承包

120 /

5 从薄膜工棚到“蓝鸟沙龙”

农村财务与金融

沉重的债务包袱，不仅给农村的发展造成了极大的困难，而且还危及到农村社会的稳定。债务的偿还，特别是利息的偿还，使欠债村的农民无法抬头，许多村的欠债可能永远也还不清，给农民造成了沉重的负担。

125 / 1 周沟村财务清理与整顿

134 / 2 债务危机与农村稳定

140 / 3 让农村民间借贷合法化

农村劳动力转移

杨祠凤老人对此非常满意，他说：“不瞒您张书记说，在那里我可比您自由多了，没有村干部来喊我去开会，去教训我，催我还这款、交那费；没有隔壁人家、亲戚朋友请我去栽秧、整田帮工，多么自由！”

147 / 1 农民“破产”与劳动力转移

150 / 2 “民工潮”及其负效应

干部行为转变

从指令性计划向市场经济的转变，不仅是生活方式的转变，也是观念的转变，即使认识到这一点，也不容易一下子改变。这是因为旧体制下形式的观念和思维方式在我们的潜意识中已根深蒂固，与新体制下的许多变化格格不入。

157 / 1 领导下基层行为分析

160 / 2 农村智力如田里的韭菜

163 / 3 干部行为的“惯(冠)性病”

社区综合发展

“不是因为事情难办，才使我们畏缩不前；而是因为我们畏缩不前，才使事情难办。”