

保持我省农村稳定的对策研究 (研究报告)

课题负责人:	于咏华	河南省委党校	副教授
	张靖	河南日报社	副编审
课题组成员:	刘桂兰	河南新乡市委党校	讲师
	武仲坦	河南郸城县	政法委书记
	景中强	河南省直党校	副教授
	盖括	河南省委党校	处长
	徐令彦	解放军电子技术学院	讲师

保持我省农村稳定的对策研究

前 言

农村社会稳定是指农村社会发展中动态的相对统一和平衡状态。它是一个系统，包括农村政治稳定、经济稳定、社会生活秩序稳定以及农民社会心理上的稳定等等。农村稳定问题，是整个社会稳定的基础，农村稳定与否，直接影响到社会大局的安定。我省又是一个农业大省，其农村社会的稳定对全省乃至全国的整个社会稳定都至关重要。因此全面了解我省农村社会稳定状况，探讨我省农村稳定面临危机的原因，寻求解决我省农村稳定的出路和对策，对于中国的“改革、发展和稳定”的大局具有重大意义。因此，《保持我省农村稳定思路及对策》在 1999 年 12 月被河南省哲学社会科学“九五”规划批准为调研项目。接受课题一年多来，我们通过走访、座谈、信函和实地考察等方式，对河南省部分县、市、乡镇、农村进行了多方位调查。根据调查资料及有关文献，我们对河南省农村稳定面临的危机及存在的隐患进行了分析；对农村稳定面临危机和隐患的原因进行了分析；并在分析的基础上对保持我省农村稳定的思路及对策进行了探讨。

我们课题组在调研中，得到了课题组成员所在单位的大力支持，得到了河南省委宣传部、河南省哲学社科规划办、河南省委党校的指导和资助，得到了许多师长和同仁的指导和帮助。对此我们深深地表达谢意。

一、我省农村稳定面临的危机及存在的隐患

改革开放二十年来，我省广大农村在相当长时期内保持了相对稳定状态，无论是政治、经济、还是社会生活秩序、农民的思想状况，都显示出总体上的动态平衡和统一。这一稳定的状况给农村的深化改革、社会转型及农村经济发展提供了良好的基础和条件。但是，就目前形势来看，我省农村社会稳定问题又面临着严峻的危机，存在着严重的隐患。

（一）农村社会中不安定因素增多：我省农村稳定面临的危机之一

在深化改革中，我省农村社会中深层矛盾也日益显露，人民内部矛盾日益突出，不安定因素日益增多。例如，（1）因乡村社区经济管理、财务管理混乱，村干部违法挪用公款、贪污受贿、以权谋私引发的群体性上访事件增多，有些大型群体性上访还伴随有示威游行、静坐，有的甚至还伴随有打、砸、抢等违法活动。（2）因农民负担过重、隐性负担过多，乱集资、乱收费、乱摊派、乱罚款、打白条、土地调整不公等利益问题引起的大型群体性上访、示威性游行、静坐、围

攻政府机关等群体性事件增多；因一些基层领导干部工作方法简单粗暴，在工作中行为不当，随便抓人、打人而引起的突发性群体矛盾增多，有些甚至出现砸抢政府机关事件。（3）不同的乡村社区、不同村落之间因土地、山林、荒地、滩地、水资源及其它资源引发的纠纷增多；因对贫富不平衡而哄抢承包人的鱼塘、果园、树木、庄稼，砸抢相邻企业机器、财物等事件增多，有些还酿成流血事件等等。

（二）农村社会中不稳定社区增多：我省农村稳定面临的危机之二

改革开放以来，我省广大农村与全国一样也普遍推行了家庭联产承包责任制，生产资料和集体财产都已分散到农民手中，原来的乡（镇）村基层组织失去了对土地及其他资源的垄断权，加之其他方面原因，致使乡村基层组织在农村社会中权威大大下降，其组织、指挥、行政控制功能大大减弱。从目前我省乡村社区稳定的现状来看，有三种情况：一是较稳定的农村社区。一般来讲，集体经济比较发达的农村，都能够保持相对稳定，如刘庄、南街村、竹林等。二是表面看似稳定，实际潜伏着危机的社区；三是不稳定社区和极不稳定社区。

从乡村社区发展的趋势来看，不稳定社区增多，“失控”社区出现。其主要表现：（1）一些乡村社区宗族组织死灰复燃，争夺村落或乡村社区的控制权。有的乡村社区宗族组织

不仅干预家族成员的生产经营活动，而且还公开组织群众抗税、抗粮、阻止县、乡（镇）干部进村执行公务；有的乡村社区宗族势力甚至还抵制执法机关在该社区办案，使政府对暴力行为无法进行控制。（2）一些乡村社区非法宗教活动猖獗。有些甚至被境外反动宗教组织所利用，以传教为借口进行反动宣传和渗透，并大量吸纳教民、扩大组织，争夺村落和乡（镇）社区的控制权，阻止党和政府的政策、法令在该地区的贯彻落实。（3）一些乡村社区恶势力兴起，少数“村霸”、“乡霸”欺压百姓、为所欲为，横行乡里。有些还带有黑社会性质，插手村民纠纷，充当“第二政府”，与基层政权组织争夺控制权；有些还公开与政府和司法人员相对抗。这种乡村社区失控趋势，一方面，直接影响着党和政府的政令、法令的贯彻执行，影响着基层政权组织的稳定；另一方面，也直接影响着广大人民群众之间的团结和社会生产、生活秩序，直接破坏着农村社会政治的稳定，使农村稳定面临严重危机与挑战。

（三）干群关系紧张，矛盾的对立性增强：我省农村社会稳定中存在的问题和隐患之一

领导干部和人民群众的关系本身就是一种“既对立又统一”的矛盾关系。首先，从其社会角色上来看，领导是群众活动的宣传者、教育者、引导者，是公共事务和财物的管理者，也是实践活动的最终决策者；而群众则是被领导者，被

管理者，是实践活动的具体承担者，也是领导的管理、决策活动的监督者，二者具有对立的一面。其次，领导和群众又具有互相统一的一面。领导和群众是社会实践活动过程必不可少的两个方面，任何一种实践活动，任何一项事业，既不能没有领导的决策、宣传、发动和引导活动，更不能没有广大人民群众参与。在共同的社会实践过程中，领导者只有坚持群众观点和群众路线，密切与群众的关系，赢得群众信任、拥护和支持，才能够更好地率领群众干事创业，推动社会进步。因此，中国共产党历来都非常重视密切党和群众、政府和群众、领导和群众的关系，把党群、干群关系比喻为“鱼水”关系，“血肉”联系。然而，目前在我省农村社会中，领导干部与人民群众之间的矛盾关系已具有了统一性弱化、对立性增强的趋势。一些地方干群关系异常紧张，矛盾已具有激化的倾向，群众对干部已具有一定程度的愤恨和恐惧。这种情况极大地破坏了基层政权组织及基层领导干部在农村社区中的权威性和感召力，使基层政权组织和基层领导干部维护乡村社区社会秩序的功能大大下降；直接影响着党和政府政策、法令在农村社会的贯彻执行；直接破坏了农村社会政治稳定。因此，干群关系紧张，可以说已是目前我省农村稳定中存在的一种隐患。

（四）剩余劳动力转移矛盾突出：我省农村社会稳定中存在的问题和隐患之二

随着农村经济体制改革和经济发展中机械化程度的不断提高、人口的不断增长、可耕地面积的减少等等，我省广大农村剩余劳动力及其转移问题日益突出：例如，剩余劳动力队伍庞杂与吸纳庞杂的剩余劳动力的就业空间之间矛盾突出；农业生产经营效益低下、扩大再生产困难与剩余劳动力不断增长之间的矛盾突出；农村劳动力素质低下、接受新技术、新工艺的能力差与现代化生产中对高素质劳动力的需求之间的矛盾突出；农村剩余劳动力向城镇流动与城镇下岗、失业者再就业之间的矛盾突出。等等。农村剩余劳动力转移中的这些矛盾和问题，使农村剩余劳动力的转移和流动陷入了困顿之中。如果这支庞杂的剩余劳动力队伍的就业问题得不到解决，而使这部分人员长期闲置于农村，将给农村的社会稳定带来严重的威胁。因此，农村剩余劳动力的转移与充分就业问题是目前我省农村社会稳定中存在的又一种隐患。

（五）社会治安中问题突出：我省农村社会稳定中存在的问题和隐患之三

随着改革开放的不断深入和人们思想观念的不断变化，农村社会中深层矛盾日益显露，面对现实存在的贫富两极分化，新的分配不公、干部腐败、剩余劳动力无从就业等突出问题，一些人则思想扭曲，违法乱纪，刑事案件增多。例如，①一些社会丑恶现象沉渣泛起。赌博、卖淫、拐卖妇女儿童、利用封建迷信骗财害人等社会丑恶现象在农村死灰复燃，并

发展蔓延。赌博引起的杀人、抢劫、盗窃等刑事案件屡有发生。卖淫嫖娼现象前几年主要集中在城镇，近年则向农村蔓延，手法也更加诡秘。农村拐卖妇女儿童犯罪活动虽几经打击，有所收敛，但部分农村仍然比较严重，而且由过去的拐骗进而发展到劫持绑架。②带有黑社会性质的犯罪团伙也已出现。近年来，部分农村相继出现一批地痞流氓组成的犯罪团伙，从事敲诈勒索、强吃恶要、持械伤人、结伙偷盗、侮辱妇女等违法犯罪活动。他们横行乡里，称霸一方，已成为一股十分危险的恶势力。在其发展演变过程中，出现了一些值得注意的动向，即组织形式从松散型转向严密型，按照封建帮会的那套方式组建。他们少则三、五人，多则一、二十人，成员较为固定，活动分工明确。定下共同标志，确定行动目标，有向职业犯罪发展的趋向。从查破的这类案件看，其首犯和骨干多系受过打击处理的人员。其成员多数是游手好闲，不务正业的地痞、流氓，还有才出校门的劣等学生。他们把违法犯罪作为谋生的主要手段，靠抢、骗、赌、偷或充当打手获取钱财。侵害对象从一般群众发展到基层干部，甚至公然与公安干警相对抗。③农村水电等生产设施连年遭受盗窃和破坏。在我们河南农村发生的变压器、电线被盗割案件，每年都在 100 起以上，损失较大。盗窃耕牛犯罪活动每年上半年十分猖獗，严重影响着农业生产，加重了农民负担。尽管公安机关对破坏水电设施和耕牛的犯罪活动进行了

多次集中打击和专项整治，并加强了防范工作，使发案率有所下降。但由于销赃渠道难以彻底堵塞，一些犯罪分子仍逍遥法外，继续作案。④报复伤害基层干部的案件屡有发生。这几年，一些群众对“刮宫流产，催粮要款”等不满情绪增长，干群关系紧张，报复、伤害基层干部的案件增多。报复的方式各不相同，有的打伤干部，有的毁坏干部的庄稼、果林，有的暗地殴打干部亲属等。这类案件隐蔽性强，又不易查找物证，查破难度很大。如此等等，农村社会治安中问题突出，已成为我省农村社会稳定中的第三大隐患。

总之，农村社会中不安定因素增多，不稳定社区增多，农村干群关系紧张，矛盾的对立性增强，农村剩余劳动力转移矛盾突出，社会治安困难等，是农村稳定面临的危机和挑战，保持农村稳定必须注重解决这些问题。

二、我省农村稳定面临危机和隐患的原因

农村稳定面临危机和隐患的原因是多方面的，归纳起来主要有以下几个方面。

（一）农村经济发展落后，集体经济积累不足，农民负担居高不下，剩余劳动力不能及时转移：我省农村稳定面临危机及存在隐患的经济原因

经济基础决定上层建筑，经济是一切社会矛盾的终极原

因。从不稳定的农村社区经济发展状况来看，大都存在着经济发展相对落后，集体经济积累不足，农民负担居高不下，剩余劳动力不能充分就业等问题。

第一，经济发展相对落后，农民收入增长迟缓，满足不了日益增长的物质文化生活方面的需要，造成部分农民心理失衡，非理性行为频繁出现，社会犯罪率升高等后果。改革开放以来，家庭联产承包责任制的推行和乡镇企业的兴起，极大地调动了农民的生产积极性，推动了我省农村社会生产力的发展，农民的生活水平显著提高，绝大部分农村基本实现了温饱，正奔向小康。但是，还必须看到，我省是一个农业大省，在社会主义初级阶段，我省除部分先进村外，大部分乡村生产力水平还比较低，科学技术在农业增产中所占的份额还很有限，在农业生产方面，单家独户的分散经营，耕作技术比较落后，机械化水平不高，抵御自然灾害的能力低。加上乡镇企业不发达，农民收入增长缓慢，大部分地区维持温饱状态，部分地方一遇灾害，就可能滑向贫困。由于经济发展的相对落后，使部分群众对党和政府的“造福于民”的政策和主张产生不信任感，导致不满情绪出现。另一方面，随着改革的发展，城乡之间、区域之间、不同行业群众和阶层之间的收入差距不断拉大，收入分配不公，尤其在农村，真正种粮的不如倒卖粮食的，养猪的不如卖猪肉的，遵纪守法的不如制假售假、小偷小摸的，产生了“富了不该富的，

穷了不该穷”的社会心态。这些现象导致许多农民产生心理失衡，犯罪率上升。

第二，集体经济积累不足，村内公益事业、优抚活动以及其他活动，单靠向农民收费来维持，造成社区农民负担加重，矛盾突出，突发性群众事件增多。改革开放以来，由于我们在实行家庭联产承包责任制的同时，忽视了发展集体经济，部分干部群众片面地理解党的政策，错把“包产到户”理解为“分田单干”，普遍无“集体”意识，认为只有采取调动个人积极性的私营经济政策，才能促进生产力的发展。因而削弱了集体经济发展，出现集体经济空壳村现象，导致贫富不均，两极分化。改革开放之初，我们河南省的一些地方在执行政策时也出现了偏差，不少农村把原有的集体家产分光分净，集体经济成为空壳。据对某县的调查，约80%的村集体无收入，靠向农民收费维持生存。由于集体经济拮据，造成了村级公益事业和优抚工作无法落到实处，而一些迫在眉睫的工作又必须完成，无奈，只好伸手向农民要钱、摊派。这样，日益增多的摊派，使本来负担就不轻的农民负担更重。由于集体经济软弱无力，导致群众的利益难以得到保障，甚至受到侵害。由于集体经济积累不足，党的基层组织也无力为群众办好事、办实事，农民群众本该得到的利益也难以得到。加上有的基层干部为了追求政绩，人为地抬高农民收入水平，虚报浮夸，增大征收统筹提留的参照基数，变相加重

农民负担。还有的地方不按农民收入征税，按地亩平摊农业税，有的乡村以办公益事业为名乱集资、乱收费、乱摊派现象严重。致使群众集体上访和其他恶性案件时有发生。

第三，剩余劳动力不能及时转移及就业，造成农村闲散、游荡人员增多，社会治安困难。改革开放以后，我省农村经济发展迅速，兴办了大批乡镇企业，农业产业化经营已初步形成专业化、规模化生产格局，产生了一批龙头企业。“乡镇企业产值占农业经济总量的 $1/2$ ，工业产值的 $1/2$ 以上，国民经济的 $1/3$ ”（《学习论坛》1999 年第 3 期，第 3 页）乡镇企业和农业产业化互相促进，推动我省农业经济的发展，使河南经济总量由 1978 年第 9 位上升到第 5 位。全省人均收入在全国由第 28 位上升到第 20 位。（《学习论坛》1999 第 11 期，第 18 页）但是，由于我省是一个不发达的农业大省，小农经济还占相当大的比重，农村劳动力就业形势十分严峻。尤其是随着改革开放和社会主义市场经济的全面发展，科技的日益进步，经济全球化，使我省农村经济发展面临困境，乡镇企业原有的许多优势正逐步弱化和消失，增速回落、效益下滑、亏损增多。创办新的乡镇企业更加困难。农业经营方面，社会化分工程度化较低，自然经济色彩浓厚。农民组织化程度差。据统计，河南省有 9 千多万人，80%在农村，人均土地仅 1.1 亩，尚有三分之二的农民，即将近 6 千万农业人口至今还游离在农业产业化组织之外。加上城市国有企业陷

入困境，农村大批剩余劳动力无处就业。致富无路，就业无门，只有赋闲在家，致使一部分青壮年劳动力东游西晃，无事生非。赌博、偷盗、打架斗殴等违法犯罪事件频频发生，封建迷信沉渣泛起，邪教组织乘虚而入，社会治安困难。

（二）农村体制改革滞后，民主政治制度不完善，法制不健全，缺乏科学的农村社区管理机制：我省农村稳定面临危机及存在隐患的政治原因

我国乡村社区管理体制，经历了一个否定之否定的发展过程。在传统的中国社区，乡村社区管理基本上采取的是乡绅的自治形式。新中国成立以后，全国农村进行了土地改革，土地归国家所有（公有），并建立了“三级所有、队为基础”的人民公社，对乡村社区实行了高度行政化管理，社区行政组织——生产大队作为与国家政权相衔接的正式组织，成为乡村社区管理的基层政权组织。改革开放以来，随着农村经济体制改革中家庭联产承包责任制的推行，乡村社区管理体制又发生了新的变化，在党和政府领导下的村民自治的管理体制代替了人民公社时期高度行政化的管理体制。然而，由于我国乡村社区管理体制仍处于新旧交替的特殊时期，体制还不健全，在党和政府领导下的村民自治还没有完全到位，乡村社区管理体制中还存在着不足和缺失。这种体制上的缺失，可以说是目前农村稳定面临危机和隐患的政治原因。

第一，政治体制改革滞后，机构臃肿，吃“皇粮”和靠

农民养活的人过多。调查资料表明，近几年来，我国县乡机构呈急剧膨胀之势，一般的乡镇除党委书记、乡（镇）长外，副职分别达 5 名以上，几乎没一项工作就有一个书记、镇长分管，乡镇领导职数普遍超员，有些乡镇管理人员超编达 2/3 左右。这样庞大的行政机构使乡镇财政不堪重负，乡政府只有靠扩大统筹，多向农民收取费用来维持局面。农村干部大体上有四类：一类是脱产干部，即乡镇党委书记、乡镇长、各部门的助理及乡镇直属管理的企事业单位负责人；二类是半脱产干部，即乡镇党委政府机构的业务干部，如通讯员、从事经营管理、水利、土地、畜牧、广播、计划生育专干等，他们无国家编制，由乡镇参考国家干部工资标准和本地收入状况发工资；三类是享受固定补贴的干部，即村级支部书记、村长、会计等；四类是享受误工补贴的干部，即村团支部书记、妇女主任、民兵连长、治保主任、村民组长等等。这就使农民负担居高不下，引起群众不满，导致矛盾突出，群体性事件增多，不稳定因素出现。

第二，民主政治制度不完善。其表现之一是：一些县（市）对乡村社区行政组织管理仍然存在着计划经济时期行政命令的痕迹。一些地方政府忽视乡村社区管理中村民自治的性质，对村内事务如对村委会干部选拔采取行政命令，致使村民的民主权利无法得到落实。有些地方甚至对农民的生产经营活动仍然采取行政命令的手段，强制农民种植、养殖，强

行推销种子和农药等，有的给农民带来严重损失。从而引起群众强烈不满，严重破坏了党和政府的威望，激化了群众与政府之间的矛盾，造成了农村不稳定因素增多。其表现之二是：村民的四项民主权利并没有得到落实。村民自治大都是按照“三自”原则，实现村民的四项民主权利，并进而形成相应的四项民主制度。这四项民主权利的行使和民主制度的运行，构成了村民自治和基层民主的丰富内容。但是，我国的村民自治目前仍然处于初始阶段，村民的民主权利并没有得到充分保证，民主权利也很有限，四项民主制度也有待进一步完善。在民主选举中，候选人的提名权一般由村党支部或乡镇党委行使，指定候选人，而不是由村民民主选举产生。加之农村的家族、帮派势力干预选举，真正的民意不能体现，民声不能表达，使民主选举面临挑战。民主决策权利也不能得到有效保障。《村民委员会组织法》规定：“涉及全村村民利益的问题，村民委员会必须提请村民会议讨论决定”，“村民会议的决定，由18周岁以上的村民过半数通过，或由户代表的过半数通过”。这些规定赋予了村民民主决策的权利。按规定，广大农民通过召开村民大会或户代表会，讨论决定村里的经济社会发展规划、公共福利事业项目、集体经济投资项目、土地承包经营项目、村规民约和村民自治章程等村务大事，但是，在实际操作中，村民的部分民主决策权利并没有得到应有的保障，村里的大事大都由“两委会”拍脑袋

决定，拍板定案。村民的民主管理权利还没有得到有效落实。村民自治过程中，大部分乡村制定了《村规民约》和《村民自治章程》，但大多数“纸上谈兵”，没有得到认真落实，民主管理流于形式。民主监督制度也不完善。（1）部分村委会不能定期召开村民大会或村民代表会议，不做工作报告以接受群众的评价和监督。（2）一些乡村社区政治透明度较差，政务、财务、收支、管理不公开，使群众无法对其进行有效监督。致使基层干部多吃多占，贪污腐化现象蔓延，引起群众强烈不满，导致农村聚合性群体动荡。

第三，法制不健全，农村社区管理中依法行政不能实现。其表现之一是：法律法规不完善。虽然目前已基本建立了村民自治和基层民主的法律制度体系，但在法律法规的内容和形式等方面，均有不完备之处。如作为村民自治最基本、最直接的法律保障——《村民委员会组织法》，1998年11月才正式颁布，时间短，还待进一步完善。有些很好的经验还没有上升为法律法规；有关村委会选举的专门法律、规章还不健全等等。这些问题的存在，对农村社区管理秩序都有一定的影响。表现之二是：农村干部和群众法制意识淡薄。对建立在法制基础上的村民自治认识不清，认为“自治就是自由，就是爱干什么就干什么，不受任何约束。”一些地方直选上来的村委会主任和村支书比大小，认为自己是村民选出来的，只有自己才能代表村民，村里的事情该自己说了算，乡镇管