

政治学理论与中国政治研究丛书

DI FANG ZHI LI YU NONG CUN FA ZHAN

地方治理与农村发展

主编 王化凯 杜明才

湖北长江出版集团
湖北人民出版社



政治学理论与中国政治研究丛书

DI FANG ZHI LI YU NONG CUN FA ZHAN

地方治理与农村发展

主编 王化凯 杜明才

湖北长江出版集团
湖北人民出版社



鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

地方治理与农村发展/王化凯,杜明才主编.
武汉:湖北人民出版社,2009.4

ISBN 978 - 7 - 216 - 05966 - 4

I. 地…

II. ①王…②杜…

III. ①地方政府—行政管理—中国—文集

②农村经济—经济发展—中国—文集

IV. D625 - 53 F323 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 038197 号

地方治理与农村发展

王化凯 杜明才 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉贝思印务设计有限公司

印张:9.25

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

插页:3

版次:2009 年 4 月第 1 版

印次:2009 年 4 月第 1 次印刷

字数:238 千字

定价:25.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05966 - 4

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

襄樊学院经济与政法学院

政治学理论与中国政治研究丛书编委会

主 编：王化凯

副主编：杜明才 戴桂斌

成 员（按姓氏笔划）：

王 奎 王荣红 王悦洲 冯毓奎

何晓红 张 锋 李双胜 周淑芳

饶银华 聂 军 雷仕凤 詹学德

目 录

“政策下乡”及对乡土社会的政策整合·····	徐 勇	1
“行政下乡”：动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政 机制·····	徐 勇	16
论农民劳动的国家性建构及其成效——国家整合视角下农民劳动的 变化·····	徐 勇	33
关于正确解决农村“两委”矛盾的几点思考·····	冯毓奎	45
论村民自治组织运作中的权力冲突与对策·····	冯毓奎	56
信访制度与农民利益维护·····	王悦洲	69
对我国农村文化产业可持续发展的思考·····	王悦洲	78
农民工留守子女成长障碍对策分析·····	何晓红	88
论中国共产党农村党群关系理论及其发展·····	詹学德	97
论农村基层党组织在新农村建设中的作用·····	詹学德	106
农村配套改革后的乡镇地位与公共服务职能的建立·····	柳 亮	115
政治伦理视野下的村民自治·····	罗学莉	125
对村民自治运行的理性思考——南漳、宣城村民自治的个案研究 ·····	张 锋	132

论村民自治中的权力构架及司法救济	郑建伟	141
我国农地制度变迁的轨迹与展望	李双胜	152
农业产业化是中部崛起的突破口	李双胜	161
新农村建设必须打破二元经济结构	陈世启	170
建设社会主义新农村必须完善现行农地制度	陈世启	181
农业产业化在建设社会主义新农村中的重要作用	周淑芳	193
论劳动力、资金对流互补在小城镇建设发展中的作用	许乾坤	200
农民专业合作社治理机制研究	宋茂华	211
贫困地区农村义务教育:问题和对策	宋茂华	223
新型组织结构是开拓农村生产市场的利器	王宜萍	232
发展现代农业与农业现代化	王正宇	239
从现代国家与社会关系看村民自治的未来走向	戴桂斌	246
我国农村传统养老方式对当前建立社会养老保险制度的影响	沈年耀	256
农村社会养老保险制度的外部环境因素分析	沈年耀	263
青年农民流失对农业发展的影响及其对策	熊明秀	272
我国农村基础教育的公平透视	王遂敏	282
后 记		291

“政策下乡”及对乡土社会的政策整合

徐 勇

摘 要：当今，政策对于农村发展和农民的命运有着至关重要的作用。中国共产党正是依靠政策将亿万分散孤立的农民组织到政党和国家体系中。伴随“政党下乡”的“政策下乡”，推动着权力的集中和渗透；构建农民的行动，促进农村社会的组织化和规范化；强化农民对党和国家的政治认同。但农村社会并不是完全受中央政策所支配，随着社会发展，地方性“土政策”的影响日益突出，给政策整合带来复杂的影响。因此，在现代国家建设建构中，乡村治理政策取向将表现为多样化的态势。除了统一的中央政策以外，也需要在中央政策精神之下，通过制定和实施地方性政策对乡土社会进行政策整合。

改革开放以来，农民将农村的发展归结为“一靠政策，二靠科技”。政策对于农村发展和农民的命运有着至关重要的作用。但是，政策作为国家、政党或政治集团为实现一定目标和任务而制定的活动计划和行为准则，只是随着现代国家的建构，特别是“政党下乡”才进入农村社会生活中，成为影响农民日常生活和命运的因素。中国共产党正是依靠政策将亿万分散而又散漫的农民组织到政党和国家体系中，对其行为加以规范，进行制度性整合。但在当下，农村社会愈来愈受两种政策的支配和规范，一是来自于中央的政策，一是来自于地方的政策，有时又称之为“土政策”。政策整合面临的问题更为复杂，需要深入探讨。

一、伴随“政党下乡”的“政策下乡”

自由散漫作为传统农民的天性是由其生产方式决定的。小农经济的特点是农民一家一户为生产单位，自给自足，与外界的联系



系很少。他们与外部世界的联系主要是与国家的联系，而这种联系又主要局限于为国家提供赋税、兵役，除此之外，很少与国家打交道。所以，从这个角度讲，农民的行为是自由随意的。他们对自然的依附远远强于对社会的依附，“天命”高于“人事”。这是传统中国农民与中世纪西欧农奴的不同之处。所以，费孝通先生说：传统国家的权力“在人民的实际生活上看，是松弛和微弱的，是挂名的，是无为的”^[1]。尽管出于国家统治的需要，统治者也进行一些“劝农”之类的宣教活动，实行“重农抑商”的政策，但国家政策并没有全面深入地渗透到农民日常生活之中。因此，在古代中国，只有“政”和“策”两个分立的词，“政”是统治和治理，“策”主要指为统治者提供计谋和主意，如出谋划策。政策作为一个完整词汇是近代从日本引入的。

现代国家的建构是一个通过解决经济社会问题进行政治整合的过程。为了建立一个包括广大农民在内的现代国民国家并进行政治动员，孙中山先生提出了“扶助农工”、“耕者有其田”的政策主张，以此解决当时占人口90%以上的广大农民的民生问题。但是，国民党政权长期以来是一个悬浮在城市上层的政权，其统治能力未能真正延伸到广大乡村田野。尽管国民党政权为了缓解农村危机，成立了农业复兴等机构，提出了解决农民问题的举措，如土地清查和整顿，减租和农村复兴等。但由于缺乏基层政权和组织的落实与贯彻，这些政策未能延伸到农村，也没有发生实际作用。国家政策对于广大农民来说仍然是一个十分陌生而遥远的词。

在中国，“政策下乡”是“政党下乡”的伴随物。政策是指国家、政党或政治集团为实现一定目标和任务而制定的活动计划和行为准则。政策的特点是通过作出具有权威性的决定将不同的人组织为一个整体并规范人的行为活动。现代国家是由少数人组成的政党进行设计和构建的。政党要构建国家，必须进行政治动员，将更多的人吸纳到自己的领导之下。国民党虽然提出了解决

农村和农民问题的纲领，但一直未能作为一项具体政策加以实施。与国民党不同，共产党是以工农大众为阶级基础的，其优势在于“政党下乡”，将政党组织的力量延伸到广大的农村领域。（参见徐勇：《“政党下乡”：现代国家对乡土的整合》，《学术月刊》2007年第8期。）而政党的活动及其社会影响则主要依靠政策，通过各种具体的政策将政党意志贯彻渗透到社会，从而将社会吸纳到政党可支配的范围内。1984年3月13日，全国人大常委会委员长彭真发表《不仅要靠党的政策，而且要依法办事》的讲话。他说：“在战争时期，党也好，军队也好，群众也好，注意的是党的政策。一件事情来了，老百姓总是要问，这是不是党的政策？”“当时，农村根据地长期被敌分割，交通不便，党中央给各地的，概括起来可以说就是政策。”“在整个革命队伍（包括军队）里，党的政策也就是‘法’”。^[2]因此，中国共产党一开始就十分重视政策的作用，并在不同时期为实现不同的目标而制定了不同的政策。毛泽东特别指出：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”^[3]他在抗日战争时期还专门写了《论政策》一文，强调要根据党在不同时期的任务制定和调整政策。在土地革命战争时期，党的政策主要是土地政策，而随着抗日政权的建立，党的政策领域更广泛，包括政权组织、劳动、土地、税收、人民权利、经济、文化教育等。可以说，在未取得全国性政权之前，中国共产党主要依靠政策与农村社会发生联系，通过各种政策动员、组织、教育、规范农民，从而将广大分散的农民集聚在党的旗帜下。政党组织不断向农村延伸，也是政党政策不断地向农村社会渗透的过程。

中华人民共和国建立以后，中国共产党成为执政党，可以利用国家政权组织的力量实施其政策。特别是在相当长时间内，党主要是依靠政策治理国家，改造社会，政策领域更宽泛，政策的渗透能力更强大。执政党和政府的各级机构专门成立了政策研究机构。从土地改革到农业社会主义改造，再到人民公社时期及其



农村改革，执政党不断地制定和调整农村政策，以此解决农村问题，动员、组织农民，改造农村社会。其主要形式有：一是下发党的文件。受革命战争时期的影响，党的文件长期以来是指导党的行动和影响社会的主要工具，并具有最高的权威性。如1951年12月，中共中央就作出了关于农业生产互助合作的决议（草案），并于1953年2月15日正式通过。1958年8月29日，中共中央作出关于在农村建立人民公社问题的决议。从1982年到1986年，中共中央连续下发了五个有关解决农村问题的“1号文件”。2006、2007年，中共中央又就社会主义新农村建设连续下发两个“中央1号文件”。由于文件大多是以红颜色字体打头，所以又俗称为“红头文件”。二是党组织和领导人的指示。党的文件比较规范。为了迅速灵活处理问题，党组织和党的领导人经常就一些农村问题发布指示。这些指示同样具有相当大的权威性。1947年正处于决定国内革命战争胜负的关键时刻，为了争取广大农民的支持，中共中央及时召开会议，讨论通过了《中共中央关于土地问题的指示》（因是5月4日通过的，从而简称为“五四指示”），这一指示确定的方针政策成为后来土地改革的主要依据。农业合作化涉及到对传统农业的社会主义改造，因此党组织和领导人下发的指示更多。即使进入人民公社体制的相对稳定时期，党组织和领导人也经常发表指示。直到农村改革以后，党组织和领导人通过下发指示来领导农村工作的现象才相对减少。这与中国共产党的执政和领导方式的转变有关。

中国共产党通过“政策下乡”，将政策输出到农民的日常生活和生活之中，对高度分散的乡土社会进行政策整合，并取得了显著成效。

其一，“政策下乡”推动着权力的集中和渗透。从根本上说，政策是一种统治或治理手段。它由具有一定强制力和影响力的机构所制定和实施，具有权威性。H. K. 科尔巴奇在《政策》一书中认为：“统治被看成是始于拥有权威的领导者的决策。”“政策

被看成是关于某一特定领域之内将要做什么的权威决定，所以无论是同一组织的不同部门还是广泛的‘统治框架’下的不同组织，各种各样的参与者并非各行其是。所以政策过程关系到确保一个单独的行动过程得到认可。这种认可是通过‘政府’以及‘权威(们)’和‘国家’来完成的，但是在每一种情况下，都可以感觉到有一种公共权威的中枢神经系统，它们决定了行动以及沟通的自上而下路线。”^[4] 传统国家虽然有重农抑商的思想，但其政策影响范围只限于统治内部，未直接渗透于农民的日常生产和生活之中，并自上而下影响农村社会。中国共产党将党的工作重心转移到农村以后，注重民生，从农民最紧迫的土地需要入手进行政治动员，其具体措施就是制定土地政策和与此相应的阶级政策。其后的一系列农村政策都与农村社会的日常生活密切相关，并走入千农万户。同时，政策的制定和实施都包含着政治权力的支撑，具有相当的权威性。人们服从政策归根到底是服从权力。如革命战争时期的土地政策是在中国共产党武装支持下制定和实施的，中华人民共和国成立以后更由国家强制力所支持。因此，政策下乡的结果一方面是原来散落于乡土社会的政治、经济、文化和社会权力向统一的组织性的权力中心集中，同时又是权力中心将其意志输入并影响农村社会的过程。如中共领袖之一的刘少奇所说：“制定政策是集中起来的过程，执行政策是到群众中去的过程。”^[5] 毛泽东 1947 年 5 月 4 日在中共中央关于土地问题会议上的讲话中强调：“现在类似大革命时期，农民伸出手来要土地，共产党是否批准，今天必须表明态度。”^[6] 由此可看出，党是政策源。党制定和实施政策，同时也支配着农村社会和农民的日常生活。在一定程度上，政策决定命运。不同的政策导致不同的生存状态和命运。在长达数十年的政策下乡过程中，农民形成了命运服从政策的意识。如在以包产到户为核心的农村改革中，农民经常说的是“一靠政策，二靠科技”，如果收成好，所说的则是“政策好，天帮忙”。地方和基层干部的主要工作是落实中央政策。正是通过



直接涉及到农民生产、生活直至人口生育的各种具体政策，将长期历史以来的中央、地方政府与农村社会联结起来，形成统一的权力中心，并强化着权力中心对乡土社会的渗透。

其二，“政策下乡”是构建农民行动的过程，促进农村社会的组织化和规范化。在 H. K. 科尔巴奇看来，政策“与秩序有关。政策暗示着系统和一致性。行为并不是专断的或者任意的：它受制于已知的普遍应用的规则”。“政策把一系列行动划入到一个共同的框架之中：我们不仅仅要惩罚那些不守规则的学生，还要使用一种纪律政策。”^[7] 在传统社会，国家的渗透能力弱小，农村社会处于分散状态，重要原因就是国家的权力触角难以通过各种政策传递到乡土社会之中，并对农民的行为加以统一规范。因此，农村社会的特性是自由、散漫而随意，只是一个生活共同体，而不是政治共同体。伴随政策下乡，一方面是政党和国家意志进入到农村社会的日常生活之中，另一方面是对农民的行为加以统一规范。因为，政策具有统一性，并有相应的机构加以实施。政策的贯彻实施过程也是行动的建构过程。中国共产党高度重视政策的统一规范功能。毛泽东曾经指出：“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿。一个革命政党的任何行动都是实行政策。”^[8] 政策作为政党行动的出发点、过程和归宿，当其进入社会之时也必然发挥着统一规范社会行为的作用。在政策下乡的过程中，农民的行为统一在政策的范围之内，统一意志，统一行动，不允许有违反和超越政策界限的行为，否则会受到惩罚。长期以来农民的自然行为因政策下乡而转变为政策行为。如由于农业生产主要依靠劳动投入而不是资本投入，中国农村的人口生育长期处于自然状态，无节制的生育导致人口迅速增多，成为影响中国发展进程的重大难题。中华人民共和国成立以后，一度学习外国鼓励生育，但人口数量激增造成的社会负担日益沉重，中国共产党不得不实行严格的计划生育政策。这一政策尽管为部分农民不理解，甚至出现所谓“超生游击队”，但由于

政党和政权组织强有力的贯彻和实施，得以在短时间内有效地控制农村人口的无节制增长，并规范起农村人口生育秩序。所谓“超生游击队”的说法就表明超生行为是不合规范的，并要受到处罚。农民也因此被组织到国家体系中来了。正是通过统一的政策实施，从而使分散的农村社会组织化、规范化，农村社会不再是分散独立的，而要受到政治组织的支配，从而成为政治共同体。

其三，“政策下乡”强化农民对党和国家的政治认同。H. K. 科尔巴奇认为，“政策还包括秩序的建立，也就是说，就不同参与者在特定条件下的行为达成共识。”^[9]在传统社会，由于赋税和劳役的存在，造成农民的“皇权”意识，但“天高皇帝远”，除了赋税和劳役以外，农民很少与皇权打交道，特别是国家除了征税以外，没有给农民带来什么“好处”，农民的家族意识远远强于国家意识。政策大规模下乡以后改变着农民的政治认同。政策一方面支配和改变着人们的命运，同时也改变和塑造着人们的政治认同，形成政治核心意识。政策体现着政党的理念和倾向，其重要特点是区别性，即针对不同的事务和不同的人群有不同的政策。没有区别，就没有政策。正是通过有区别的政策强化了人们对政策及政策制定者的政治认同。革命时期，中国共产党是一个有着自己的阶级基础和鲜明的政治立场的政党，影响着政策的制定和实施。早在1925年，毛泽东就提出：“谁是我们的敌人，谁是我们的朋友，这个问题是革命的首要问题。”^[10]进行革命首先必须分清敌、我、友，从而明确依靠谁、打击谁和团结谁。这是中国共产党制定政策的基本依据。根据这一依据，中国共产党在农村长期延续的是依靠贫农、团结中农、打击地主的基本政策。尽管在不同时期的方式和程度略有调整，但基本政策取向没有变化，并一直延续到中华人民共和国建立后的相当长时期。正是依靠这一基本政策，占农村人口大多数的贫下中农从这政策获得好处。这种好处不仅是分得土地等物质利益，还包括一系列的政治待遇、社会地位和精神环境。如只有出身于贫下中农的人才能担任新



政权组织的干部，获得政治荣誉，甚至娶媳妇都容易一些。毛泽东说过：“世上绝没有无缘无故的爱，也没有无缘无故的恨。”^[11]正是依靠这一系列的政策好处，从而确立了占农村人口大多数的农民认同这一政策及其政策的制定者——中国共产党及其领导的国家。这就是长期形成的“农民对党的深厚感情”。

与此同时，为了获得更多人的政治认同，中国共产党的政策也十分注意防止政策的极端化。如在第一次国内革命战争时期，一方面实行“耕者有其田”的政策，满足大多数农民的需要；另一方面又极力防止“使小资产阶级变成无产阶级，然后强迫他们革命”的“左”的政策，认为“这种打击小资产阶级的过左的政策，把小资产阶级驱逐到豪绅一边，使他们挂起白带子反对我们”。^[12]抗日战争时期，为建立广泛的民族抗战统一战线，又对政策作了大规模的调整，甚至允许开明士绅进入抗日政权机构。毛泽东提出：“为了团结抗日，应该实行一种调节各阶级相互关系的恰当的政策，既不应使劳苦大众毫无政治上和生活上的保证，同时也应照顾到富有者的利益，这样去适合对敌的要求。”^[13]即使是中华人民共和国建立后，在极“左”思想的影响下，也确定了给地富子女以出路的政策。在强大的政治压力下，本来属于打击对象的人因为政策能够给予他们一定出路，也能够建立起对政策制定者的认同，至少是不强烈反对。

伴随政党下乡的政策下乡直接影响着农民的命运，使农民对政策的依存达到前所未有的高度。他们不再是与世隔绝的“桃花源中人”，而成为直接受政策所支配的“政策对象”，并由此进入以中国共产党为核心的政治共同体。

二、“土政策”与政策整合的复杂性

随着政策下乡，党和国家愈来愈深入地渗透到农村社会，但农村社会并不是完全由中央政策塑造出来的。在农村实际生活中，我们可以经常听到这样的话：“上有政策，下有对策”，“中央

的‘经’是好的，下面的和尚给念歪了”等。这说明，农村社会实际受两种政策的支配和规范，一是来自于中央的政策，一是来自于地方的政策，有时又称之为“土政策”。这种“土政策”也是对农村社会的一种制度整合，只是这种整合有时与中央政策的制度整合不相一致，但它在乡村治理的实际生活中却大量存在。

“土政策”通常是指地方和基层直接作用于民众的地方性规则。它与中央政策是相对而言的。从制度整合的统一性来讲，一般都将“土政策”视为贬义的。但是，“土政策”大量存在本身就表明有产生“土政策”的复杂原因，最根本的是国家建设进入到新的阶段。在改革开放前，国家目标更注意统一的民族—国家建设，强调政策的统一性和中央政策的权威性。但中国是一个大国，随着经济社会的迅速发展，各个地方的发展十分不平衡，地方的多样化愈来愈突出，中央统一的政策不可能完全考虑到不同地方的需要。特别是随着地方利益的出现，地方更希望制定有利于当地的政策，不可能完全照搬统一的中央政策。在这一背景下，仅仅满足地方性利益（无论是地方公利还是地方领导人私利）的“土政策”必然会存在，并产生相应的政策问题，从而影响党和国家对乡土社会的政策整合。

一是政策的非正确性。将“土政策”作为贬义词看待的前提是中央政策都是正确、有效的，但事实上这一前提和假设并不总是成立。政策是由少数精英构成的政党领导制定的，它正确与否一要符合实际，二要满足政策对象的需要。毛泽东指出：“我们是无产阶级的革命的功利主义者，我们是以占全人口百分之九十以上的最广大群众的目前利益和将来利益的统一为出发点的。”^[14]“应该使每个同志明了，共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。”^[15]“按照实际情况决定工作方针，这是一切共产党员所必须牢牢记住的最基本的工作方法，我们所犯的错误，研究其发生的原因，都是由于我们离开了当时当地的实际情况，主观地决定自



己的工作方针，这一点，应当引为全体同志的教训。”^[16] 由于政策制定者认识的局限性和社会的复杂多样性，中央政策也有可能出现失误。特别是中华人民共和国建立之后，决策的偏向性和决策失误的可能性更大。从20世纪50年代后期，随着党的指导思想出现“左”的倾向，政策脱离实际和脱离民众需求的情况愈来愈突出。这一点在农村社会领域反映格外明显。其原因除急于求成的一般倾向外，还在于国家的工业化导向在相当程度上是以牺牲农民利益为条件的。农民因此获得的政策好处不大，甚至受损于某种政策，由此其生产积极性受到很大压抑。1970年代末期开端的农村改革实际上是对农村政策的重大调整。

二是政策的单一性。中国农村社会发展状况千差万别并千变万化，但在相当长时间内，为强调中央权威，注重的是政策的统一性、一致性，而忽视政策的多样性，政策取向单一。特别是在单一制的行政体制下，政策取向的单一性很容易造成“一刀切”，脱离实际。如1960年代兴起的“农业学大寨”运动，在农村实行统一的生产经营核算模式。农村改革结束了“农业学大寨运动”，调整农业政策，其中的重要政策取向就是强调因地制宜，宜耕则耕，宜林则林，宜渔则渔。

三是政策的多变性。政策一般具有稳定性，只有稳定性才更具有权威性。中华人民共和国建立后，国家对农村实行社会主义改造。如何形成正确稳定的农村政策，一直是农村政策整合中的突出问题，其结果是政策提法多变。如土地改革政策促使“土地回家”，农民积极拥护这一政策。但“土地回家”不久，又归之于集体。直至1980年代初期，中央肯定分田到户的做法，实行土地承包经营政策。但对于土地的承包期没有一个一以贯之的规定，开始说是6年，后来规定15年，再后来是30年，更进一步的是70年。

四是政策的冲突性。在政策实施过程中，除了中央政策以外，地方和基层为了解决各自面临的突出问题，也会制定适应当地需

要的政策。这些“小政策”或称“土政策”经常会与中央或者上级的“大政策”不一致，甚至产生冲突，即所谓“政策打架”。如1990年代后期，由于税费负担沉重，许多农民抛弃所承包的土地而外出务工。当地农村干部为了避免土地抛荒将土地转给他人耕种。进入新世纪以后，国家免除农业税，同时给粮食生产以补贴。许多外出务工的农民又纷纷返乡要回承包地。基于国家的土地承包大政策，地方和基层干部只好重新调整土地经营关系，由此造成的政策冲突及引起的土地纠纷，使地方性权威受到损害。^[17]

五是政策的扭曲性。中国是一个超大型国家，各个地方发展不平衡。统一的政策不可能充分考虑到各方面利益。随着中央放权让利的改革，特别是实行国税和地税分税制改革以后，地方性利益冲动日益强烈。为满足地方利益需要，地方往往根据自己的需要制定当地适用的政策。这些政策又有不同类型：一是满足地方公利的需要，并符合中央统一的政策精神；二是虽然满足地方公利需要，但是与统一的中央政策精神不相符合，甚至相悖；三是满足地方少数领导人的需要并与中央统一的政策精神相悖。农村改革后所说的“土政策”大都是指后两种类型。最为典型的是1990年代以来的农业税费政策。随着中央和地方的分权改革，地方性利益冲动增强，开始向农民伸手。为了减轻农民负担，中央于1990年代提出了农民负担不超过上年人均收入的5%，并将其提升为不可触动的“高压线”。但是，一些地方，特别是农业地区的财政收入主要来自农村，为了保证本地的财政收入，采取各种办法向农民伸手，造成所谓“乱收费、乱罚款、乱摊派”的“三乱”现象。“三乱”虽然不符合中央精神，但作为地方性规则更直接地作用于农民，由此引起农民的强烈不满。所谓“中央的‘经’是好的，但被歪嘴和尚给念歪了”，“中央是亲人，省里是好人，乡里是恶人，村里是仇人”的说法均出自这一现象。

六是政策的合法性。政策的合法性通常指政策能否得到政策对象的认同。只有更多的政策对象的参与，政策的合法性才会更