

社会学丛书

变革中的农村 社会问题研究

易钢 姜峰 等著



华南理工大学出版社

社会学丛书

变革中的农村 社会问题研究

易钢 姜峰 等著

华南理工大学出版社

· 广州 ·

内 容 简 介

这是一本结合实际分析当前在社会变革中农村社会问题的书。

中国的改革是从农村开始的,中国农村的变革越深刻,产生的社会问题越多。这些社会问题多样、复杂、持久,呈现出区域性、阶段性和关联性。本书主要结合广东的实际探讨了农村多方面的社会问题,涉及政治、经济、文化、教育、社会保障以及环境人口等各个方面。这些探讨有宏观描述,有微观解剖;有问题呈现,有对策分析;有理论论证,有案例说明。作者既归纳问题本身,也分析这些问题产生的原因和危害,并提出了解决的对策。

图书在版编目(CIP)数据

变革中的农村社会问题研究/易钢,姜峰等著. —广州:华南理工大学出版社, 2007. 5

(社会学丛书)

ISBN 978-7-5623-2526-0

I. 变… II. ①易… ②姜… III. 农村-社会主义建设-中国-文集 IV. F320.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 136505 号

总 发 行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutcl3@scut.edu.cn

<http://www.scut/press.com.cn>

责任编辑: 周莉华

印 刷 者: 广东省阳江市教育印务公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 10.625 字数: 306 千

版 次: 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

版权所有 盗版必究



易 钢：1958年出生，湖北天门人。武汉大学哲学学士，中山大学法学硕士，研究员，硕士生导师，华南农业大学公共管理学院党委书记。主要从事农村社会学、领导学、伦理学等领域的研究，出版教材两部、专著两

部，发表研究论文30多篇，获得省级科研成果奖3项。



姜 峰：1970年出生，山东青岛人。讲师，硕士研究生毕业。现任华南农业大学学生工作部(处)副部长，就业指导与服务中心副主任。曾服务基层四年，从事农业生产技术指导与农民

培训工作。主编科普读物两部，发表学术文章13篇。

社会学丛书编委会

顾问：王乐夫（中山大学教授、博士生导师、教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员）

蔡 禾（中山大学教授、博士生导师、社会科学处处长、政治与公共事务管理学院副院长、中国社会学学会副会长）

徐永祥（华东理工大学教授、博士生导师、社会与公共管理学院院长、中国社会工作教育协会副会长）

沈关宝（上海大学教授、博士生导师、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会委员）

包国宪（兰州大学教授、博士生导师、管理学院院长、中国地方政府绩效评价中心主任、甘肃省管理学会会长）

莫岳云（华南理工大学教授、博士、政治与公共管理学院院长）

主任：李大胜（华南农业大学副校长，教授，博士生导师）

主编：张兴杰 易 钢

编委：李建军 张兴杰 易 钢 孔繁玲 胡武贤
汤惠君 张 玉 向安强 史传林 邹静琴
吴顺辉 卓彩琴 贾海薇 钟建英 游艳玲
潘 军

目 录

新时期的农村及农村社会问题（代序）	（ 1 ）
后农业税时代广东乡镇机构改革与新农村建设	（ 11 ）
农村宗族问题的新特点和新思考	（ 39 ）
广东农村迷信问题研究	（ 70 ）
权力、暴力与秩序：研究农村社会治安的一个视角	（ 93 ）
乡村干群矛盾：利益损害及其应对	
——对粤北 W 村的个案研究	（ 109 ）
立地转移：基于拓展农业内部就业空间的剩余劳动	
力转移路径	（ 122 ）
广东农村贫困与贫富差距研究	（ 152 ）
社会变迁中的农村婚姻家庭	
——以广东省为分析对象	（ 191 ）
农村医疗保障与农村小康社会	（ 209 ）
创新社会主义新农村建设的集资模式	
——基于广东省湛江市的实证研究	（ 235 ）
广州农村公共产品供给与城乡协调发展	（ 246 ）
关注广东省失地农民	（ 260 ）
农村人力资源开发现状与出路	（ 275 ）
广东可持续发展中的人口问题	（ 287 ）
农村水资源与农村可持续发展	（ 304 ）
后记	（ 332 ）

新时期的农村及农村社会问题

(代序)

从试点到2006年中央政府正式宣布取消农业税,标志着几千年来中国农业和农村社会的重大历史转折,中国进入了后农业税时代,农村社会发展进入了一个新的时期。一方面,农村、农业、农民问题的解决孕育着一个新的契机;另一方面,也孕育和发展出新的社会矛盾和社会问题。

一、免除农业税:农村社会的新转折

(一) 工作重心的新转移

2006年中央政府宣布全面免除农业税,是在法律上给农民吃定心丸的同时,用两年的时间,全部免除农村义务教育阶段的学生的学杂费,实现真正意义上的义务教育;用三年的时间,基本普及农村新型合作医疗,让患病的农民能得到基本的治疗;首次出台关于农民工的文件,给农民工以法律地位;继续强化农业的三项补贴:粮食直补资金、良种补贴的资金、大型农机具的购置资金;加强农村的三项建设:农村的基础设施建设、农村的基层组织建设和农村广播电视文化事业建设,这些都是有含金量的政策,无疑对收益长久徘徊不前的中国农民来说,具有时代转折的意义:它不仅在于农民负担的减轻,更意味着党和政府对农民这个最大的弱势群体的重新认识和定位,将工作重心和关注的焦点由城市转到乡村。

（二）经济发展的新视野

20世纪80年代中期以来,我国整个国民经济发展的中心一直在城市,农村中乡镇企业发展异军突起后放慢发展速度,效益下降,农业生产由于分散经营,效益有限。一段时间外出劳动力带动的收入增长也由于农村劳动力外出务工的难度增大,工薪增长缓慢甚至大量拖欠工资,原有的增加农民收入、支持农业的政策也似乎到达极限,农村经济发展路径必须另辟。农业走向“无税时代”,农村经济发展由过去的增加收入型到现在的减少负担型或者增加与减少并重,有可能走上农民收入水平和实际购买力提高的持续发展阶段。

（三）基层管理的新突破

农村基层政权在农村家庭联产承包制后,进行了多次改革和调整,但是,仍走不出恶性循环:精简、膨胀、再精简。其基本原因就是基层政权建设的经济基础始终变化不大。有人将之称为“循环改革”:今天的改革成果成为明天的改革对象。每一次结构改革都是轰轰烈烈,撤机构,裁人员,耗费大量人力、物力,改革似乎没有尽头,循环往复。税费改革以后,乡、镇政府的主要功能由“催钱”(收费)“要命”(计划生育),到为农村居民提供各类公共服务和公共设施。在这个意义上的乡镇改革,就不仅仅是机构撤并和人员精简,而是与社会主义新农村建设相统一的功能重建。

（四）农村和谐的新契机

农民负担重,收费行为不规范,基层干部为了完成上级部门的任务和解决乡村开支问题,一年四季挨家挨户收钱,有人形象地比喻为“要钱、要粮、要命”,干群摩擦对立遍及乡村。由于负担重酿成的群体性事件愈演愈烈,干群矛盾与日俱增。由经济矛盾、干群矛盾主导的农村各种社会矛盾严重威胁着农村和谐社会的构建。取消农业税从源头上堵住了农村税费征收不规范不合法行为给农民和乡村干部带来的压力,也促进了基层民主政治的发展,干群关系因此将得到大大改善。中国社会目前最大的不和

谐就是城乡的不和谐。城乡差距持续扩大,已经成为社会经济发展中的突出矛盾。取消农业税将从根本上改变城乡分割的二元体制和长期实施的城市偏向政策,不能再走剥夺农民、牺牲农业、忽视农村的路子,这样才能真正统筹协调城乡关系,为构建和谐社会奠定良好的基础。

(五) 跳出“黄宗羲定律”的新出口

我国几千年的农业社会,“黄宗羲定律”的怪圈难以走出的根本原因在于国家财政收入依赖于农业税收。因此,一系列旨在实施“以农养政”税制改革的结果只能是加重农民负担。从历史发展进程看,我们国家正进入工业化时代,工业和第三产业总产值占全国 GDP 的 85%,农业只占整个国民经济比重的 14% 多。支撑国家财政的主要是第二、第三产业,而不再是第一产业。也就是“以农养政”的局面正在被“以工养政”、“以商养政”所替代。从国际经验看,我国人均国内生产总值从 1 000 美元向 3 000 美元跨越,进入以工补农和以城助乡的新时期。从时代的发展趋势看,我们置身于全球性的现代市场经济的环境之中,带有城乡对立的农业税制必将被城乡统一的现代税制所替代。沿袭几千年的“黄宗羲定律”的怪圈,必将随着农业“无税时代”的到来而宣告终结。

二、免除农业税:农村发展的新课题

免除农业税,并非“一免就灵”而是面临更新的任务,需要解决更复杂的课题。

(一) “无税时代”考问农村土地制度

取消农业税,无疑可以大大调动农民种地的积极性。但是单纯依靠取消农业税也可能带来一些负面影响。例如农村土地二轮承包是在 1997 年进行的,当时由于种地少有利润或亏本,不少农民外出打工没有参与分地,大片的“撂荒地”承包给了种粮大户。现在农民种田实现了“零负担”,土地收益大大提高,一些地方出现了农民工返乡争田要地的潮流,许多地方都掀起了一

轮“要地热”，由此引发了一系列人地矛盾纠纷。

（二）“无税时代”考问乡村债务

据有关资料显示，目前我国乡村两级债务还有近万亿。在我国3 000多个县市中，财政长期出现赤字的超过50%，全国1 080个县发不出工资，而且，我国乡镇政府的财政债务每年以200多亿元的速度递增。问题是基层债务当前还没有找到化解的办法，新一轮的讨债高峰必将在中国农村上演。

（三）“无税时代”考问乡村管理

在广大农村地区，基层政权和乡镇干部多年来一直扮演着“收税者”的角色，不少农村基层干部反映自己工作中绝大多数时间和精力用于抓农业税收，而农业税的取消，无疑会使这一部分乡镇干部的工作对象没有了，这样的变革无疑会对广大乡镇干部的工作目标、工作方式、工作内容等产生巨大的影响。乡镇财政所随着农业税全部免征，工作量大大减少，人浮于事的现象较为突出。而农村却有很多的事情，如乡村公共基础设施建设、技术服务、合作医疗、养老、乡村规划、社会治安、环境保护等没有相应的财政支持，更没有人管。过去依靠农业税支撑的农村公共服务体系，正处于崩溃之中。我国有近60%的人口在农村，提供公共服务的主体自然落在乡、镇政府身上，面对新时期、新任务和新使命，为8亿人提供公共服务，乡、镇政府到底如何作为是个急迫的问题。

三、免除农业税：农村新的社会问题

中国农村进入“无税时代”的同时，中共十六届五中全会提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村目标。在“无税时代”和新农村建设中，广大农村也伴生新的矛盾和问题。在广东省突出的问题主要有：

（一）农村土地问题

土地问题是农村问题的核心，也是农村最大的社会问题。近年来，农民在土地问题上突出表现为“四个不满”：

1. 对一些地方政府滥用征地权不满

《宪法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用，并给予补偿。”目前，有的地方政府不是完全出于公共利益需要，而是为了上大项目出政绩，或者获得较大地价收益去征地，存在极不正常的征地积极性。为此往往“高压”威迫，越权行政，最终使农民的权益受到侵害。

2. 对征地补偿标准低不满

按照国家和地方有关政策性规定，从农民手中征地一般每亩补偿一两万元左右。经过政府转手给使用单位每亩就可卖几十万、上百万元。政府认为符合政策，而群众不接受，认为是“对农民的剥夺”。还有不少地方村民要求对往年低价征用的土地，重新补给征地款，并返还部分土地。

3. 对征地过程不公开不满

许多农民反映，从土地征用的认定，到补偿费的确定和劳动力的安置等，基本上由政府、用地单位和村干部说了算，农民没有多少知情权、发言权，只能是被动的接受者。农村土地“集体所有制”，往往变成了“村干部所有制”。村干部操纵着集体土地，在征地补偿款分配、发放、管理和使用等问题上积聚着较大的民愤。一些地方土地租给企业建厂后，村干部转身以“农方董事”的身份“代表农民”到工厂里去挂名拿钱，不劳而获甚至成为暴发户，而一些村民甚至连吃饭都成问题。

4. 对征地安置方式简单不满

农村征地安置简单化，没有充分考虑农民的生活出路。目前有的地方已出现“想耕田无地、想打工无文化、想做生意无本钱、想低保无名分”的“四无农民”。正在“打散工”的失地农民也普遍担心日后生活无保障，心里很不踏实。不少地方出现“无地村”，村民长期处于“择业”等待状态。

为此，广东省负责人不得不在人代会上就征地问题说了三句硬话：今后，征地手续不齐全、不完备的项目，不能开工；没有与农民就征地补偿民主协商、达成协议的项目，不能开工；征地

补偿款没有兑现到农民手里、各种补偿不到位的项目，不能开工。

（二）农民负担问题

农村税费改革后，农民承担的税收等政策性负担已全部免除，但农民负担问题并没有完全解决。

1. 农村“三乱”问题

免除农业税后，农民仍然负担着诸多不合理的收费。数不清、道不明的涉农收费，使农民负担在一些地方不断加重，严重侵害了农民的物质利益和民主权利，挫伤了他们的生产积极性，损害了党群、干群关系，影响了农村社会的稳定。

2. 农村教育问题

“上学难、上学贵”，构成了新的负担。一是偏远山区学生上学难。乡镇撤并后，学校布局调整导致一些农村学生上学路途远，带来了新的“上学难”。偏远山区小学生每天长途跋涉现象比较普遍。由于路途远，一些学生不得不住校，一年下来500多元的住校费用比以往家里一年所缴300多元的农业税还要多。

二是中低收入家庭供孩子上学难。孩子上学费用贵已成为困扰中低收入家庭的头等难题。读小学几百元，初中几千元，高中、大学就更高了。另外学校规定收费项目之外收费多。虽然每次十元，几十元不算多，但一学期累计起来负担很重，往往少则几百元，多则过千元。三是学校之外的上学费用也比较大。远途学生中巴车接送交通费、学生在校午餐费等，一个学期也需要七、八百元。中低收入家庭为了孩子，怎么节衣缩食也要保证这些开支。

供孩子读大学的费用对于收入低微的农民来说近乎天文数字。有人经过测算，供孩子上四年大学的费用往往会花掉一个农民30年的积蓄。为上大学大额借债的农村家庭比比皆是。“不上大学等着穷，上了大学很快穷”成为当前农村一种流行的说法，一些家庭“因学致贫”既成事实。

3. 农村医疗保障问题

“看病难，看病贵”，农村医疗资源难以满足需求。旨在为农民提供医疗服务的乡镇卫生院，由于医疗设施落后，医务人员水平偏低，农民光顾的不多，出现“大医院门庭若市，小医院门可罗雀”的状况。而农民从山里赶到城里的大医院看病，由于城里优质医疗资源紧张，常常又遇到挂号难、候诊时间长、检查预约等候天数多、住院床位紧缺、手术排期长等问题，造成看病成本上升，所以不少农民感叹“看病难、治好病更难”。

农民普遍反映当前药价贵，不合理检查多，住院“门槛费”高。“做个阑尾炎、白耕一年田”，“救护车一响、一头猪白养”的说法并不夸张。对于普通农民来说，这样的费用负担太重，农村家庭“因病致贫”比较常见。因此，多数农民对待生病的态度是“小病拖，大病挺，实在挺不住了才去医院”。还有不少农村重症病人甚至放弃了救治。

不正之风使患者难以放心看病，医患矛盾加剧。一些群众说：“到医院看病，就有一种进了自由市场买东西的感觉，很怕挨‘斩’。”一些医生不是“为医用药”，而是“为药而医”，开大处方、乱检查，联合起来抵制“中标药”，排斥低价药，最终将负担转嫁到患者身上。

合作医疗尚未普遍惠及农民。新型农村合作医疗可谓“借千家之力，解一家之难”的好办法，是一件利农助农的大好事。但现实中的新型农村合作医疗制度尚未完善，农村参保率还不高，投保额较低，能汇集的资金有限，对大病的救济能力仍不理想，农民尚难以利用新型合作医疗的优越性，解决“看病难、看病贵”的烦恼。

4. 农资涨价问题

农业生产成本也在不断上升，加重了农民的负担。2005年，主要农用生产资料价格与2004年同期相比，总体呈增长态势。从消费品价格来看，2004年以来农村消费品价格上涨幅度一直要高于城镇1~1.5个百分点。2005年以来，这种趋势还在继

续。据计算,农民消费资料价格每上涨一个点,每位农民要多支出16元,如果农民比市民的消费价格指数高出1.5个百分点,农民为此一年要比市民多花费25元。

(三) 农村干群矛盾问题

1. 空间近了,心理远了

农民普遍反映现在交通便利了,干部却离群众远了;通讯发达了,干部与群众交流却少了;干部文化水平高了,做群众工作却简单粗暴了。在对“办好事”的认识上,干部与群众之间共同点也不多。干部们热心的是如何立项目、上工程,群众关心的却是“看病难”、“上学难”、“养老难”等与切身利益息息相关的事情。干部自认为“好事”做了不少,群众却并不认可甚至抵触。

2. 民主多了,稳定少了

农村经济发展,农民民主意识增加,乡镇民主管理逐步建立。但是,在一些地方争当“村官”的现象普遍存在,尤其是经济较发达地区。争当“村官”如何规范,已成为要着力解决的紧迫问题。一些候选人为了拉票,小到送一包烟、一瓶酒,大到分发数百上千元的现金。一些地方大姓家族及黑恶势力干扰和影响选举,造成“族大当官”、“恶人受宠”,严重影响农村社会稳定。

3. 监督少了,腐败多了。

在村一级干部中,也出现了大量腐败现象。主要表现在以下方面:一是以地敛财。一些城郊农村集体土地被征用,几百万、几千万甚至上亿的资金一夜之间入到村里的账上,由于缺乏监督及管理不善,一些“村官”借机谋私,中饱私囊。二是以权谋私。一些村干部私款公报,私分盈利;将集体的果园、鱼塘、农机具等转卖或低价承包给他人,从中牟利;一些有利可图的工程如修路,村干部能干的自己干,干不了的转给熟人,从中拿介绍费。三是村务公开漏洞大。对乡镇干部,还有相对完善的监督机制,而在村一级,就几乎成了空白。

（四）乡镇改革问题

1. 税改后乡镇政府职能面临挑战

农村税改后许多地方完成了乡镇撤并，但不少乡镇政府职能转变还未到位，甚至不清楚职能定位，该保留什么，该放弃什么，该转变什么，都缺乏明确的方向和目标。目前乡镇政府至少在以下三方面职能“缺位”，群众反映比较强烈：一是公共服务职能未能跟上；二是保护农民的职能未履行好；三是组织农民的职能未发挥好。

2. 政权运作受到财政挑战

免征农业税以后，乡镇财政收入渠道变得更窄，而下拨的转移支付资金有限，财政资金缺口难以填补，部分乡镇政府运作艰难。现实的运行表明，如果不从根本上解决乡镇财政的缺口和债务问题，乡镇政府将不得不再次向农民“伸手”。这样一来，就免不了要走向历史的老路，农村税费改革将毁于一旦。

3. 干部威信受到“老板经济”的挑战

不少村镇外出经商的“成功人士”无偿支援集体经济和公益事业，这种“老板经济”给农民带来了一定利益，但也产生了一些不良影响：一是降低了党和政府在群众中的威信，不少农村群众宁愿相信老板而不相信政府。二是村干部对老板产生依赖思想，遇到困难首先想到的是老板，而不是党和政府。村镇干部对“老板”的依附，往往影响了办事和行政的公正、公平。三是影响农村民主进程。在少数地方“老板”开始插手村委会换届选举，影响群众对选举人的投票。一些“老板”被请回当地参加竞选当上村干部后，往往从“赚钱”的角度来考虑党和政府相关政策的落实，对自身角色的认识有严重偏差。

由于农村基层政府改革没有到位，许多地方的农村管理出现“真空”，有事无人管或者有人不管事。一些农村家族甚至黑社会把持农村社会事物，农村各种违法犯罪案件数量增加且性质日趋严重。封建迷信活动在一些地方盛行，农村社会治安问题呈现季节性和区域性特点，团伙性、帮派性和专业性违法犯罪案件

增加。

农村中的这些社会问题是农村社会关系或环境失调，使农村中部分成员的正常生活发生障碍，从而成为农村社会进步的阻碍因素。中央政府提出的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村目标，是解决农村社会问题的基本举措。第一，大力发展农村社会生产力，提高农民的收入水平，提高农村集体经济的实力，对于解决贫困问题、教育问题、医疗卫生保障问题，具有基础性的意义。第二，推进农村综合改革，进一步完善税改后农民负担监管机制，确保农民减负的落实，是维护农民利益的必然要求。第三，改革和完善农村社会、政治、经济体制，使之适应农村新的经济社会发展的需要，是解决农村社会问题的根本保证。农村税费改革决不仅是经济问题，也是重大的社会和政治问题，只有进行综合配套改革，才能解决已有的农村社会问题，减少新的农村社会问题的产生。

税费改革后，农村社会发展呈现积极的变化，也面临新的问题和矛盾。华南农业大学公共管理学院的一批年轻的理论工作者深入实践进行了初步探讨，从经济、政治、文化、生态环境以及干群关系等多方面力图说明农村无税时代的新形势和新任务。也力图提出一些对策性的建议，为新农村建设做出一点努力。可以看出，尽管研究的视角还可以变换，结论未必都是有说服力的，提出的对策建议也不一定完全可行，但是作者的真心、真情、真意是可见的。

易 钢

后农业税时代广东乡镇机构 改革与新农村建设

面对中国农村史无前例的“无税时代”，乡镇机构应如何作出相应的改革以适应建设社会主义新农村的需要？这一问题已引起了社会各界的广泛关注。本章拟在取消农业税的背景下，试图借鉴其他省（区）取得的成功经验，避免偏差，寻求广东省乡镇机构改革的正确途径，为建设社会主义新农村提供体制保障。

一、乡镇机构改革的背景

（一）取消农业税，大幅度减轻了农民负担

取消农业税，实现种田零税负是一件前无古人的改革举措，得到了广大农民群众的积极拥护。广东省从2003年开始实施农村税费改革，且不断深入，农民负担一降再降。据广东省农村税费改革领导小组办公室统计，到2004年底，全省5047万农民年负担总额比改革前的55亿元减少51.6亿元，农民人均每年负担由改革前的106.93元减少为6.77元，减负率达93.67%^①。2005年起广东省全面取消农业税，全省农民收入增幅在近10年来首次超过了城镇居民收入的增幅。

（二）取消农业税，倒逼着乡镇机构改革

农村税费改革尤其是取消农业税后，乡镇政府和村级组织的收入来源由农业税费变为中央和省级财政转移支付，逐步收紧乃

^① 夏宇，徐清扬. 广东免征农业税 全省农民实现税费零负担. 新华网 (<http://news.xinhuanet.com>), 2005年2月22日。