

在小政府观察中国大问题

乡镇视角下的 三农

◎陈文胜 著

三农问题的实质就是“三弱”，即弱势农民：种粮农民；弱势政权：乡镇政权；弱势干部：乡镇干部。在整个农民群体中，种粮农民最弱；在整个政权体系中，乡镇政权最弱；在整个干部队伍中，乡镇干部最弱。

乡镇政权是整个国家政权的基石，也是当今行政体系在农村承担责任最大的一级政权。改革国家权力配置的基本原则应该是：确保两头，精简中间。具体就是以事权的多少作为权力分配的依据，在事权与财权相统一的前提下，对各级政府的权力配置重新进行洗牌：强化中央集权，确保宏观调控能力；精简中间层面，确保政策监督能力；重心下移县乡，确保政策执行能力。这也许是当前中国在体制内形成权力制约机制和提高行政效率的最佳选择。



湖南人民出版社

在小政府觀察中國大問題

乡镇视角下的 三农

◎ 陈文胜 著

本书以中国农村基层为对象，从基层乡镇的视角，观察中国农村、农业、农民问题，以及中国农村、农业、农民问题与政治、经济、文化、教育、科技、环境、人口、资源、能源、信息、交通、通讯、金融、保险、法律、道德、宗教、艺术、体育、卫生、医药、军事、外交、国际关系、全球问题、人类命运、世界和平、人类未来等问题的关系。

本书以中国农村基层为对象，从基层乡镇的视角，观察中国农村、农业、农民问题，以及中国农村、农业、农民问题与政治、经济、文化、教育、科技、环境、人口、资源、能源、信息、交通、通讯、金融、保险、法律、道德、宗教、艺术、体育、卫生、医药、军事、外交、国际关系、全球问题、人类命运、世界和平、人类未来等问题的关系。

——在小政府观察中国大问题——

乡镇视角下 的三农

◎陈文胜 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

在小政府观察中国大问题 / 陈文胜著. —长沙: 湖南人民出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5438-4907-5

I. 在... II. 陈... III. 农村经济政策—研究—中国
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 100303 号

在小政府观察中国大问题

作 者: 陈文胜

责任编辑: 陈 敬

装帧设计:  + 张栋梁

出 版: 湖南人民出版社

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

网 址: <http://www.hnppp.com>

邮 编: 410005

制 作: 湖南潇湘出版文化传播有限公司

电 话: 0731-2229693 2229692

印 刷: 长沙科地印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

版 次: 2007 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 16

字 数: 360,000

书 号: ISBN 978-7-5438-4907-5

全套定价: 40.00 元

序

李昌平

几个月前，陈文胜离开乡镇党委书记的岗位，调到了湖南省社会科学院，这说明陈文胜不仅了解农民、农村、农业，敏感“三农”圈子的人和话语，还具有研究三农问题的能力。最近两年，在“三农”圈子，出现了陈文胜这样的一批人，这是值得庆幸的事情。

很多的事情坏就坏在不能按照自身的发展逻辑走下去。不按照自身的逻辑发展下去，就会有问题。今天的“三农”，完全不能按照自身的发展逻辑发展了。有一批像陈文胜这样的一线工作者，参与到三农问题的讨论和研究中来，也许会避免很多的错误。

我在云南少数民族地区扶贫的时候，城市的朋友要求给村民修厕所。厕所修了，城市的朋友很高兴，觉得特有成就感——村民终于有厕所可以上了，不必提着裤子跑到地里方便了，这样也雅观多了，文明多了。城市的朋友肯定不会觉得有什么问题，但村民觉得有很大的问题了。譬如：好臭！好多的蛆，恶心死了；厕所里生长出了好多的蚊虫，上厕所成了一件很痛苦的事情；厕所的尿和粪便怎么送到山上的地里去呢？狗也不得不改变吃屎的本性了，狗的“粮食安全”也成了问题。最大的问题还不是这些，是村民不能废除这个厕所，因为，厕所代表了现代性、先进

性、代表文明等等，废除了的话，村民会担心城市的朋友不高兴，再不给他们提供帮助了。

再有一个故事：有美国朋友去一个本来男女社会性别很和谐的拉祜族乡去扶贫，但他们很早就听说中国有严重的重男轻女传统，以为拉祜族地区重男轻女的问题更严重，于是设计了一个项目——将全乡小学毕业的女孩全部集中送到县上读书。这个项目感动过好多的人，没有人会怀疑这样的项目有什么问题。几年下来，不仅初中毕业的女孩子偷偷地跑到了相对发达的地区，初中还没有毕业的小女孩也有跟着偷跑的。引申的问题就更多了，譬如：十个男孩子追一个女孩子，绝大多数当婚的男孩子找不到媳妇了；婚姻没有了，拉祜族以婚姻为基础的伦理、文化和财产制度、权力结构都没有了根基；男人感觉不到尊严，喝酒、打架、不愿意劳动、乱性、不负责任、轻生厌世等等，原有的和谐秩序没有了；男人们不仅警惕和仇视每一个外来的人，也时时刻刻担心和防范再有女孩和妇女跑掉，传统的男女社会性别和谐关系开始发生微妙的变化……更为严重的问题是，那些“偷跑”的女孩的父母和家人，绝大多数并不知道这些孩子到底是自愿跑的还是被拐骗了，这些家庭不知要经历多少年的痛苦等待，才知道自己孩子的音信和命运，也许有很多的人会永远承受失去亲人的痛苦！

上述的两个故事，说明好心办好事，也会造成很多意想不到的问题。庆幸这几年的扶贫经历，让我受到了这些难得的教训。

近代以来，特别是最近几十年来，我们这些进了城的人，下意识地觉得自己是农村人的救世主，用尽智慧，帮助政府制定了很多的与三农相关的政策和法规，可什么时候会觉得这些“政策和法规”会有问题呢？回过头来看过去，就有不少政策和法规，是为了保证工业化优先和城市化优先，就更难免不造成问题了。例如：有大学者说：土地承包要50年不变，增人不增地，减人不减地。当然，其出发点也是为了农民有权、农村稳定、农业发展！所以就出台了土地承包长期不变的政策和《土地承包法》。大学者们肯定不会觉得这样好的政策和法律有什么问题，农民都会感激的。我发现，在贵州的好多贫困地区，有25%的人没有土地，靠佃进了城市的老师、干部、商人的地种，每亩要交纳300斤的租子，比解放前的地主收的租还高！这些地方，25%的人进城了，成为了干部、老师、商人，不是村民了，不是村集体的一员了，但他们是村里的地主，而村里的水系坏了，他们不参与修，村里要搞公益事业，建设用地大家分摊，他们不让搞，造成乡村社会越来越不和谐；有些交不起地主租子的人，不得不砍树开荒，在石头缝里刨食，导致生态破坏，水土流失，山清水秀的农村不再；更为严重的是，生态环境的恶化，使过去人造梯田及其水系受到破坏，结果是土地越来越贫瘠，农业生产能力越来越低了。相信出现的上述问题，一定不是“大学者”的本意。

说句实在的话，类似于《土地承包法》这样的法规和政策，上个世纪90年代以来，我们不知出台了多少，少说也

有数十个。这些政策和法规,在解决一个问题的时候,到底带来了多少个新问题,这是值得政策和法律的制定者们认真思考的!

也许,“精英”们的生活逻辑一般只是在城市的生活逻辑,“精英”们的理性往往也只是在城市生活的理性。如果“精英”们以自己生活的逻辑,去规范农村人的生活,以自己城市生活的理性,去规范农村人的理性,这也许就在无意识下埋下了三农问题的根源。

尽管我不全部赞同陈文胜对三农学界的评说,也不全部认同他关于三农问题的观点,但陈文胜的声音是值得认真倾听的,因为他的声音中带有农村、农业、农民的真实气息;陈文胜的思考是值得尊重的,因为他的思考,是站在希望的田野上的客观反应。读陈文胜的书,也许能带给读者更多的反思。

2006年5月1日于徐水

(作者系原湖北省监利县棋盘乡党委书记、
现河北大学中国乡村建设研究中心主任)

目 录

上篇：实践的思考 (1)

三农问题有多少可以归责于乡镇 (3)

乡镇什么都好说，就是没钱。如义务教育，事关国计民生的大事，全社会都认为很重要，可具体落实需要钱，学校的危房改造要钱，教师工资要钱，但这个钱却要发不出工资的乡镇出。在农民眼里，乡镇政府就是国家，上面的政策是好的，好经却给乡镇那些歪嘴巴和尚念歪了。而乡镇干部认为是上面各个部门向乡镇下达了一个个硬性指标，一些不该发生的事情就这样发生了。

解决三农问题乡镇政权无可替代 (17)

要想真正解决三农问题，全国上下就必须形成共识：“农业兴，国家兴；农村稳，社会稳；农民富，天下富。”围绕这个中心，就必须实现三个倾斜：“向农村倾斜，向农业倾斜，向基层倾斜。”因此，乡镇政权不仅不能撤销，而且还要进一步加强。我们必须明确打造农村“特区”的发展战略：“农业工业化，农村城镇化，农民现代化。”在农村经济发展中，要立足于农村，致力于农业资源的综合利用，服务农村、农业和农民，三农问题才有可能找到出路。

解开三农问题的死结：放活乡镇 (48)

乡镇政权是整个国家政权的基石，也是当今行政体系在农村承担责任最大的一级政权，基础不稳，地动山摇。改革国家权力配置的基本原则应该是：确保两头，精简中间。把国

家管理社会的权力重心下移到共和国“最小政府”的乡镇政府,由各级强势权力的“大政府”在上面监督乡镇政府行使权力,这也许是当前中国政府在体制内形成权力制约机制和提高行政效率的最佳选择。乡镇的权力越大越好,越有政治个性越好,因为一个小小的乡镇势力再强大,也没有叫板中央的危险性存在,哪个乡镇政府敢与中央政府哪怕是与县级政府政府对抗呢?

从上访看农民的维权 (70)

上访本来就是民告政府,可为了解决上访问题,却需要政府官员的批字和政府的文件。因此,民众有了问题不是找法官,而是找上级领导部门。对公民权利的保障,应通过法制建设来实现,而非上级的批示。如果所有的问题都要上级批示,上行下效,将使各级领导个人批示的作用超越于一切法律之上。信访制度的价值定位,应集中在健全公民权利的实现方面,而不是限制公民权利的实现。在大多数公民不可能通过媒体等方式表达自己意愿的情况下,也只有制度化的民主,才能确保民意表达渠道的有效畅通,确保民众与政府对话渠道的有效开放。

农村问题的实质是“三弱” (84)

在不可知的自然灾害和可知的强势市场的双重打压下,农业是效益最低的弱势产业。一方面,种粮农民要为国家承担粮食安全的责任,另一方面,种粮效益的低下和粮食过剩所造成的经济危机却要农民自己来承担,而且还要负责基础设施等公共产品的投入。乡镇政权在历史上为推进“联产承包”破解中国的千年粮食短缺、维持着农村的基本公共事务和正常秩序、在夹缝中强力控制人口的增长幅度等,应

该说做出了很大的贡献;为今天现代化的前期积累,处于农村社会的尖锐矛盾之中维系着中国的改革大局。可如今的乡镇还没有来得及恢复元气立即就处于农村改革的风口浪尖上,陷入了前所未有的困境。

新农村建设,是锦上添花还是雪中送炭 …… (106)

面对新农村建设的“甘露”,许许多多贫困村庄和贫困农民在嗷嗷等待“反哺”,需要政府倾注更多关怀的不是发达村庄和有优势的村庄,而恰恰是贫困落后的村庄。在各种资源很难进入贫困村庄,需要政府把本该属于自己的这个责任承担起来,雪中送炭是政府的天然职责。

中篇:现实的探索 …… (111)

真实世界的三农实践:在创新中打造新农村 … (113)

当农民的生存发生危机时,再牢不可破的干群关系在激化的利益冲突面前,也会难以维系。古往今来,农民越穷,社会越不稳定。要实现农村稳定,就必须发展经济,增加农民收入,让大部分农民摆脱生存困境。作为自古以来的“衡阳粮仓”,三湖镇最大的优势就是粮食生产,抓粮食生产就是尊重三湖镇的实际,就是尊重经济规律。中央一号文件关于粮食生产的利好政策,更有利于三湖镇发挥优势。抓粮食生产,就抓住了三湖镇工作的主题。三湖镇5万多农民要步入小康,就要唱好农业经,围绕粮食生产做文章,从而实现农民增收的目标。

在衡阳县三湖镇进行三农实践的相关资料 … (133)

附录1. 不设候选人填空白选票的超级民主 …… (133)

附录 2. 关于三湖镇村党支部书记党员直选的情况报告	(139)
附录 3. 化解村级债务的决议	(141)
附录 4. 三湖镇 2005 年村委会换届选举工作实施方案	(144)

下篇:理论的现状..... (156)

中国三农学界的几种倾向 (157)

有关三农的理论研究,存在着几种倾向。一是理想主义倾向。把三农问题的解决方案,定位为“应该怎样”,却不分析现实的“可能”。二是道德主义倾向。不少学者以农民的维权卫士自居,不寻求矛盾的解决而是暗示甚至鼓励对抗。三是历史经验主义倾向。有的学者怀恋于“三纲五常”的宗族社会,希望用宗族自治来取代现代的乡村治理,由公民社会回归宗族社会。四是新闻典型主义倾向。不做深入的调查研究,抓住一些新闻“卖点”,加上自己的主观臆断,炮制出耸人听闻的看法。

中国三农学界的三大群体 (166)

“三农”问题研究,中部有着更为迫切的现实需要。以武汉为中心的中部地区的三农学术研究就应运而生迅速“中部崛起”,形成了独具特色的“华中群体”。北京既是国家政策的“集散地”,又是各大学府和思想库的集中地。无论是研究机构还是研究人员,都在全国占有绝对多数,是无可争议的“三农”学界“北京群体”。县乡干部处于三农矛盾的最前沿,对农村社会的快速变化反应最为敏捷。实践的需要迫

使他们在现实的矛盾中去发现事物的规律性,寻求解决方法,他们是最有发言权的“县乡群体”。

中国三农学界的明星现象 (186)

李昌平提出的“农民真苦,农村真穷,农业真危险”,使“三农问题”的概念有了一个前所未有的定义,成为了三农学界划时代标志,由下而上地唤醒了全社会的责任意识和道德良知,成为了整个三农学界的发动机。三农研究成果很多,但很少有人认同这些研究成果,公众得不到研究成果的实际效益,不能转化为现实的生产力,造成“纸上三农”的尴尬。社会科学的理论研究应该是发现规律,绝非创造规律;其学术的天然职责是解读社会,绝非设计生活。只有学术的话语权不为学界的少数人所垄断,只有学术不成为少数学者的专利,学术才能真正成为集中全民族全社会智慧的武器,才能回归学术的神圣地位,才能为我们民族的复兴找到一条正确的道路。

中国三农学界的研究方向 (198)

我国幅员辽阔的农村很多问题呈现差异性状态。书本上没有答案,前人没有经验,只有求教于基层的具体实践,才是获得真知灼见的源头活水。要把农村社会最好的可能性和最坏的可能性找出来,对新生事物目前的状况和发展前景予以展示,对潜在的社会重大危机予以警示。使三农问题的研究深入农村的基层,三农问题的理论服从实践的需要,三农的学术思想成为民众呼声的集中反映,三农的学术机构成为国家与社会的桥梁,三农的学术成果成为政府政策的先导。

附录:媒体专访 (209)

《湖南经济报》:放活乡镇的关键是民选乡镇政府

(209) (209)

《湘声报》:新农村建设,是农民自主还是政府代农民做主

(220) (220)

《湘声报》:对农村改革我们应进行必要的反思 (224)

玉壶网上答静女问 (229)

新华社:三农人物志:一个满怀理想的乡镇政权“卫道士”

(234) (234)

后记 (243)

上篇：实践的思考

从各级政权对乡村社会为国家所承担的实际责任对比来看：决策的责任在中央，执行的责任在乡镇。可以说，两头最难，中间最闲。中间层级的绝大部分作用是上传下达，只需要出台文件，把中央的决定逐级照抄即可，有的干脆 100% 转发。决策失误的责任可以上推中央承担，执行失误的责任可以拿基层是问。

改革国家权力配置的基本原则应该是：确保两头，精简中间。具体作法是：把国家管理社会的权力重心下移到共和国“最小政府”的乡镇政府，由各级强势权力的“大政府”在上面监督乡镇政府行使权力。这也许是当前中国政府在体制内形成权力制约机制和提高行政效率的最佳选择，它能极大地减少权力批发的机会，有效地制约因权力发包而产生的腐败。

乡镇政府为了今天的现代化的前期积累，一直在农村社会的尖锐矛盾之中维系着中国的改革大局，与农民一样并没有分享到多少现

代化成果,除了身负重债一无所有;还没有来得及恢复元气立即就处于当前乡镇体制改革的风口浪尖上。在新农村建设的大框架中,乡镇政府的如何定位,不仅事关新农村建设的成败,而且事关乡镇政府自身的变革和新生。

任何问题,都有一个从量变到质变的过程,因此,三农问题的解决也不能一蹴而就。但我们必须要有一个十分明确的具体步骤,第一步是什么,第二步是什么,第三步是什么。既确保农民明天的希望,又使政策稳步连贯推进,从而避免头痛医头、脚痛医脚的决策。要解决三农问题,必须跳出三农之外。从本质上讲,是我们的体制和政策与客观现实脱节所产生的矛盾在底层的集中爆发。而乡镇政权是国家与农村社会的最基本的结合点,是城市与乡村最有效能的中介;要解决体制和政策特别是体制问题,就必须首先解决好乡镇政权的问题,以此作为解决三农问题的第一步。解决好了乡镇政权问题,并非就能够解决三农问题。但解决好了乡镇政权问题,也就从根本上为解决三农问题提供了一个必要的前提。

三农问题有多少可以归责于乡镇

毫无疑问,对乡镇政权的评价,在当前媒体和学界几乎全是负面的。既然乡镇政权“一团糟”,既然乡镇政权是加重农民负担的“罪魁祸首”,就不难形成一边倒的结论:只有撤销乡镇政权才能一劳永逸地解决三农问题。乡镇政府对于加重农民负担等问题确负有责任,但从本质上讲,三农问题究竟有多少可以归责于乡镇政权呢?

一、乡镇政权的弱化才是三农问题的起因

1. 强势的城市权力大举进入了农村

随着承包制后农村经济的全面繁荣,农村曾一度成为了中国经济的发动机。那时,“老二”的农民在城里的工人“老大”面前扬眉吐气,伴“农”得雨,就连乡镇干部也被社会称为吃得香的“香干部”。这样的好日子没过多久,居住在城里的政策制定者们,迅速出台了名目繁多的加强对农村管理的法律法规,从县城到京城各个居住在城市强势权力部门纷纷印发红头文件,大举进入了乡村。而这些国家法律政策的制定,采纳的更多的是政府行政主管部门的意见、上层的意见、专家的意见,考虑的也多是部门的权威、部门的利益,而较少采纳下层特别是农民的意见及其