

华中师范大学中国农村问题研究中心

中国 农村研究

CHINA RURAL
STUDIES

2001年卷



华 中 师 范 大 学 中 国 农 村 问 题 研 究 中 心

中国 农村研究

CHINA RURAL
STUDIES
2001年卷

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村研究 / 华中师范大学农村问题研究中心主编. —
北京: 中国社会科学出版社, 2002.5

ISBN 7-5004-3356-5

I. 中… II. 华… III. 农村-村民自治-研究-中国-文集
②农村经济-研究-中国-文集 IV. ①D638-53②F32-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 023325 号

责任编辑 李尔柔
责任校对 宗 和
装帧设计 毛国宣
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2002 年 5 月第 1 版 印 次 2002 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 11.625 插 页 2

字 数 307 千字 印 数 1—2000 册

定 价 24.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《中国农村研究》编辑委员会

(以姓氏笔划为序)

学术顾问：陈吉元 陆学艺 张厚安

主 编：徐 勇

副 主 编：吴 毅 贺雪峰

编 委：冯小双 仝志辉 吴 毅 范先佐

项继权 贺雪峰 徐 勇 秦 晖

曹 阳 景跃进 雷海章 戴慕珍

目 录

村民自治背景下的乡村关系

村民自治背景下的乡村关系

——湖北木兰乡个案分析…………… 张厚安 谭同学(1)

财政视角下的乡村治理

——以河南刘乡为个案…………… 任宝玉(20)

村民直接选举中的乡政府

——内蒙古 Q 乡案例研究 …………… 全志辉(46)

支配、冲突与合作

——试论乡村关系…………… 吴理财(64)

乡村政治

村民自治的意义阐释与理论化尝试…………… 景跃进(87)

中国村民自治的现状和未来的基本走向…………… 詹成付(118)

半熟人社会与直接选举

——兼论选举的发展路径…………… 贺雪峰(137)

村委会选举与乡村社会的自组织

资源…………… 李江涛 吴重庆(159)

经济与社会

- 农村土地政策的决策程序与决策原则····· 熊景明(171)
- 黄土高原土地资源永续利用的相关因素
分析及未来对策选择····· 张俊飏 雷海章 王雅鹏(187)
- 湖北省耕地抛荒、土地流转情况的
调查与思考····· 杨 涛(214)
- 六都的过去、现在和未来：徽州山区一个
宗族聚居村庄的社会变迁····· 卞 利(240)
- “压力型”农民流动：一个新的解释模式
——高村村民外流的治理动因及后果调查····· 徐增阳(258)
- 家族的变迁与村治的转型
——关于家族在我国乡村治理中的作用
的一项宏观考察····· 项继权(276)

历史回望

- 民主制度与中国乡土社会
——转型期中国农村政治结构
变迁的实证性评价····· 于建嵘(295)
- 民国早期山西村治的理论与实践····· 孟令梅 肖立辉(346)

村民自治背景下的乡村关系

村民自治背景下的乡村关系^①

——湖北木兰乡个案分析

张厚安 谭同学*

随着农村经济改革的推广和深化,1983年农村实行了政社分开,恢复了乡镇建制,1987年开始试行村民自治,形成了“乡政村治”这一具有中国特色的农村政治模式。在此模式中,乡镇政府是自上而下的行政脉络终端,村则成了村民的自治单位,“乡政”指导“村治”,“村治”是“乡政”的基石。此后,不少学者探讨了乡政与村治的模式。而我们认为,无论是乡政还是村治模式的构建,都不可以是乡和村当中的某一个层面上、单一视角下的构建,而应该是根据整个农村社会环境,尤其是在乡村互动关系基础之上的一种现实设计。因为,乡与村的性质虽然不同,但关系却异常密切,具有高度相关的互动性。解剖村民自治背景下的乡村关系,对“村治”和“乡政”都有着十分重要的意义,是解读乡村社会和研究农村问题的一个重要视角。这也正是本次调研的基本逻辑起点。

* 作者张厚安是华中师范大学中国农村问题研究中心教授;谭同学是华中师范大学中国农村问题研究中心硕士研究生。

① 本报告由张厚安教授指导谭同学执笔撰成。黄凯斌同志参加了前期的部分调查工作,本次调查曾得到湖北武汉市黄陂区、木兰乡政府及有关部门的支持,谨在此一并致谢。

一、木兰乡的政治、经济和社会概况

这次我们调研选择的个案是湖北省武汉市黄陂区^①木兰乡该乡概况如下。

（一）地理、经济和社会状况

木兰乡原名塔耳岗乡，居黄陂区的东北角，原有 35 个村，面积 205 平方公里，耕地面积 28350.3 亩，其中水田 21796.3 亩，旱地 6554 亩，人口 38000 余人，计 8158 户，其中劳动力 17205 人。^②水稻和小麦为主要农作物。2001 年黄陂区将邻乡的 7 个村划归了塔耳岗乡，并将 8 个小村合为 4 个大村，于 6 月更名为木兰乡。现该乡有 38 个村、247 平方公里土地、54700 余人。木兰乡交通较为便利，但该乡的工业基础十分薄弱，工业企业纳税户在 1996 年为 8 户，现在只有 1 户。现其经济定位于三大支柱：一为基础性农业，二是开垦山丘种植板栗，三是开发旅游产业。在思想观念方面，该乡农民具有科学与愚昧并存的矛盾性。

（二）乡和村的组织结构

1. 乡级组织结构状况

木兰乡的主要组织有党委、政府、木兰湖旅游度假区管理委员会（简称木兰湖管委会）和其他一些组织，其中木兰湖管委会与乡政府是一套班子两块牌子。该乡党委、政府与木兰湖管委会编制总数为 56 人，再加上“七站、八所”的人员共计 197 人，其中编制

① 黄陂区为原黄陂县，在被划归武汉市管辖后改制而成。黄陂在湖北各县（市、区）中有一定的代表性。

② 此人口数为木兰乡分管民政的副乡长提供的大概数字。该乡 2001 年政务公开表中登记的人口却比估计数字小得多，但笔者认为估计数字更接近实际人口数，因为它包含了计生部门统计的一些无户口的“黑孩子”，而这是未计算在登记数字里的。户数和劳动力的数字基本接近实际数字，因为“黑孩子”也必须属于一定的家庭，而成年的劳动力一般都有户口。

内人员为123人,编外人员74人,占总数的37.6%。

具体地说,该乡组织结构为:(1)党委序列:党委办公室(实际上与乡政府办公室合署办公,并挂“党政办公室”的牌子)、组织人事科、宣传统战科。原乡政府下设的5个管理区现被改名为“工作组”,但每个“工作组”仍保留了一个党总支,其书记在该乡的会议记录中被称为“5个农村党总支书记”(各总支的书记皆由乡干部兼任)。(2)政府序列,除党政办公室外还设有:经贸科,负责财贸战线、经委的生产、经营、协调等方面的工作,由一名副乡长兼任科长;农业科,负责农业生产、科技、信息、种子等工作;社会事务科,负责民政和社会治安等工作;建设科,负责村镇建设和土地管理等工作;计生办,负责全乡的计划生育工作;旅游综合科,负责旅游开发区的工作。(3)按照党章、宪法和有关章程设置的乡人大(闭会期间设有乡人大主席团常务主席1人)、人武部、纪委(检查室)、工、青、妇、政协联络委等机构;(4)事业单位:农技站、经管站、林业站、水利站、农机站、种子站、文化体育站、民政事务所、劳动就业所、财政所、村镇建设管理所等。这些单位均已下放归乡管理,但业务上接受上级机构的指导。此外,还有派出所、法庭、司法所和工商管理所等区直管理部门,国税所和地税所等市管部门。

2. 村级组织设置情况

村级组织包括村党支部、村委会、村民会议、村民代表会议和村民小组等。但对村务进行管理的实际上是村党支部和村委会(其成员都被统称为“村干部”,其中村支部3人、村委会7—9人)。在村委会下,通常设立了负责村庄内纠纷调解、治安保卫、公共卫生及引导红白喜事新办等事宜的委员会。

3. 正在进行的乡机构改革

根据上级有关精减机构、缩减编制的精神^①,木兰乡在并乡扩

^① 参见《关于街乡镇机构改革的实施意见》,黄陂区委(2001)17号文件。

村的基础上开始进行机构改革。改革以大力精简机构和人员，减轻财政负担和农民负担为指针，重点压缩财政供养人员，在现有基础上精减 25% 左右的人员。改革后各机构的职数为：乡党委委员为 11 人，其中书 1 人、副书记 4 人（含乡长兼副书记），乡长 1 人、副乡长 5 人；按照有关规定和章程设置的乡人大、纪检、监察、人武部、总工会、共青团和妇联等组织与政协机构维持现状，其中人大 2 人，政协联络委 2 人，纪检 2 人，人武部 2 人，工、青、妇各 2 人；乡政府除了正副乡长 6 人外另设 5 个办公室，共计约 29—34 人。即，整个乡的党政人员总计约 40—45 人。其中，乡政府 5 个办公室的主要职权分别为：（1）党委办（挂政府办公室牌子）负责机关日常事务处理；（2）经济发展办负责经济发展总体规划；（3）农业办负责农业发展规划；（4）社会事务办负责民政与社会治安；（5）计生办负责计生工作。木兰湖管委会与乡政府仍是一个班子挂两块牌子。

另外，事业单位调整方法为：审计站并入经管站；农技、农机、种子、水利、畜牧等机构并为农业服务中心；文体与广播电视站并为文体广播服务中心；劳动服务、民政所并为社会事务服务中心；防保所、血防站并入卫生院；土管、村建所并为国土建设所，挂房地产管理所的牌子；保留财政所、教育办、计生服务站和林业工作站。其中卫生院、教育办以区管为主，经管站、农业服务中心、社会事务中心、国土所、计生站、林业站、水产站以乡管为主。事业单位登记工作由乡负责，编制按 20% 的比例精简（财政所编制由市另行文件确定），其领导职数依编制定，编制在 4 名内的配领导职数 1 职，5—8 名的配 2 职，9 名以上的配 3 职，最多不超过 4 职。另外，适当合并中小学校，辞退代课教师和临时人员，定编到校。

二、乡政府的发展规划和对村的指导

（一）乡农业的发展规划与村的关系

在传统种植业的规划上，乡仍是侧重于水稻和小麦，品种单一且缺少优良品种，一定程度上使得农产品价格长期低迷。务农效益的低下致使青壮劳动力和有一定文化素质的村民大规模外流，不少村民非但不愿务农，甚至已完全不想再居住、生活在农村。这使得村的经济，尤其是农业变得极为脆弱，村庄治理的难度增加，村民自治发展受限。该乡的水稻与小麦种植大部分依靠木兰湖的水灌溉。乡政府对木兰湖和其配套的水渠等水利设施的管理对保证湖周围各村庄的农业生产至关重要，既要尽力争取做到全乡总体上受旱灾破坏程度最低，又要调节各村因水资源的限制而存在的利益冲突。故这又体现了乡对村的服务关系。

近年来乡政府还作出了开垦山丘推广板栗等经济作物的种植与加工的规划。该乡有9万亩山场，现有茶场2000多亩，已种板栗3万亩，还在以每年8000亩的速度推进。乡提供树苗和产后服务，如保鲜、加工等技术和销售等方面的服务，另外还为村民把山地修整成梯田提供了部分机械。该乡还在逐步实施500—600亩的银杏种植计划。规划对村经济的发展有着很强的促进作用，村民实实在在地看到受益的前景，使乡政府在村民中更具有凝聚力。

（二）乡旅游业的发展规划与村的关系

木兰乡利用该乡的山、川、湖资源大力发展旅游业。木兰湖旅游区现已建成度假村一个，中天山庄、七星岛、八仙岛、月亮湾等景观也在建设中。旅游业的发展对各村都产生了重要影响，如为了发展经济和方便村民，乡政府规划修建的通向各村的碎石路，一直是村民与外界联系和运输物资的重要的通道，雨雪天气也基本上不受影响。为开发旅游资源，乡组织对一些碎石路路段向柏油马路的改造。这给村民提供了一个良好的交通资源系统。一些村民经营的

餐饮业等服务业也得到了长足发展。另外,木兰湖开发区 2000 年还上交了 210 万元税款(乡可分得 60 余万元)、财政收入 400 万元,这大大缓解了乡财政的压力,减少了乡对村民各种费用的摊派和收取,甚至乡还拿出部分钱用于补助贫困户和负担较重的村民。例如,该乡 2001 年人平负担并不重(90 余元),另全乡减免村民负担 10 万元,减免特困户 3.3 万元,这一成绩让村民获得了实际好处,并为全乡村民所肯定。(下表是该乡 2001 年各工作组农业税减免分配情况。)

单位:元

单 位	减免款	特困减免	单 位	减免款	特困减免
塔耳组	18600	6225	大埠组	13250	5850
青石组	23000	6300	静山组	13750	6225
柿子组	31400	8400	全 乡	100000	33000

注:此表根据木兰乡 2001 年度农业税减免分配表绘制。

(三) 乡对村党支部、村委会选举和工作的指导与监督

2000 年,木兰乡各村党支部都进行了换届,采取的办法是“两推一选”。^①在将军庙村,在村党支部进行改选时,乡工作组先是找党员和村民小组组长了解情况,由党员和村民小组组长以投票的形式提名候选人,然后工作组根据选票汇总情况确定 4 名正式候选人,最后召开全体党员和群众代表会议(群众代表一般为各村民小组组长,他们列席会议,可以发言,但不参加投票),从 4 名正式候选人当中选出 3 名支部委员。该村原村支书获得连任(但全乡

^① “两推一选”是指村党支部在换届选举中采取的一种做法。即,党支部委员候选人先要经过全村 18 岁以上村民(或村民代表)和全体党员的分别推举。只有在“两推”中得到过半数的村民(或村民代表)和党员支持的党员,才能成为支委的正式候选人,然后再由全体党员从正式候选人中选举产生支部委员。

有多名原村支书落选，而这是乡党委和这些村支书本人所未曾料及的)。将军庙村村委会的选举也由乡工作组主持，过程如下：1. 登记选民并公布；2. 每10户选一名代表组成选举委员会，由选委会选举产生候选人；3. 全村分3片对候选人进行差额选举，每片设1个流动票箱，2名选委会成员与1名乡工作组成员负责1个流动票箱（1人负责发、收选票，2人负责监督）；4. 唱票、计票，选出7人组成村委会。其中，全村选民870余人，参加投票的有720余人，村委会主任得680票，副主任兼会计得630余票。

在日常的工作中乡对村的工作也给与了一些指导和监督。其中，工作组和驻村乡干部甚至也帮村处理一些工作，如处理村内的一些民间纠纷、监督村干部的行为等。该乡财政所曾在1998年初的审计中发现了雨霖村支书和主任吃、喝占用了2—3万元。之后，乡对二人给予了每人8000元的罚款并“撤了二人的职”。不过，与对村两委的选举相比，乡对村委会民主管理日常村务的指导的重视是不够的。如，该乡有的村基本上没有民主管理村务的规章制度；该乡对村财务的检查虽然“心中有数”，但实际上各村的财务公开栏却是空白的居多，少数几个有内容的也是公布了一年或一年多前的陈旧数字。乡干部也表示知道按《村组法》（即《中华人民共和国村民委员会组织法》）的要求应当6个月公布一次，但却并未指导和督促各村委会去实施这一重要的民主管理措施。乡对村委会日常村务民主管理的指导不力可见一斑。

当然，乡对村的指导、服务和监督关系远不止这些，正如有的乡干部所说，“乡政府是上管天文地理，下管鸡毛蒜皮”。

三、村对乡政府运作的维系与影响

（一）协助完成乡下达的政务和对乡财政的维系

村委会每年都要协助乡工作组、驻村乡干部做好收粮、派款这两件大事。代收公粮、水费和五项统筹（简称五统），实际上成了

村委会的最主要工作内容。将军庙村、梳店村的干部反映，收粮、派款花了他们大部分的工作时间。乡给每个村都下达了公粮、水费、五统和“两工”（指村民的义务工和积累工，该乡各村的“两工”全部是以资代劳）等任务。乡里给的“任务”（实际上是一种委托关系）不能不完成。各村虽都有很多困难，但基本上还是保证将钱粮（公粮也是折价交现金）交到了乡政府手中。下表是2000年木兰乡党政办公室公布的各村任务中部分村的任务情况。

单位：元

村 名	农业税	水 费	五 统	“两工”
将军庙	20650	5109	22085	5430
白石庙	26903	3930	11521	3640
雨 霖	7003	1477	5050	2090
塔 耳	19230	3247	13690	4880
郑武冲	8416	550	2084	710

根据木兰乡2000年各村公粮、水费、提留任务分解表绘制。

另外，计划生育工作也是村必须完成的任务之一。这是村工作中除收粮、派款外的另一件大事，俗称“要命”的任务。与收粮派款不同的是，计划生育是一项必须长期坚持抓的工作。村委会对村内计划内生育的管理程序为：村民提出申请计划生育指标报告，村对申请人夫妻双方的情况作登记、组织群众评议，村委会研究后张榜公布，然后再报上级政府机关审批，而且村最后还要负责将审批情况通知申请人，并监督其执行。^①

（二）村参与旅游资源的管理

^① 参见《关于下达2001年第二期人口计划的通知》，塔耳岗乡政府（2001）12号文件。

村民既是旅游开发的受益者也是旅游开发的支持者和参与者。在开发过程中不少村都集资参与了旅游设施的建设。同时村民也参与了这些开发区和旅游设施的管理，使之“安全、文明，像个旅游区”。这对乡政府集中财力投资大规模的规划建设创造了机会，村民在管理上的广泛参与也为旅游区的管理节约了成本。

村民的另一类参与是根据乡政府的宏观规划自发但大致有序地发展个体服务网点。在通往木兰湖的大道两旁的个体户服务带形成了一条街道，这即便民也对乡政府的整体规划有补充作用。而且村民还要一次性交给乡政府一笔房屋基地费，交费标准按占地面积每间门面2万元计算。这构成了乡财政预算外收入的一个重要组成部分。

另外，村在旅游开发前对村的水、厕所等方面的治理。以双泉村为例，该村建于明朝洪武二年，至清代末期，还保存有一些明、清风格的建筑，由于“文革”时期的破坏，加上村民的厕所、猪栏、牛圈建设杂乱无章，村前的大池塘污染严重。现村民在村委会的组织下改水、改厕，重新调整了猪栏、牛圈等布局，清理池塘淤泥，修葺古建筑，辨认老地基。这些大量的前期开发和对村庄的治理工作，对乡政府的旅游开发规划既是一种响应也是一种促进，二者的关系是互动的。

（三）村治对乡政务的影响

村治对乡政务的影响首先表现在经济方面。例如，村经济的发展，尤其是农业的发展状况直接影响着公粮和水费的收缴。乡政府通常都把目标定在6月份完成全部征收任务的50%，有困难的村最低也要达到30%。但事实上因村的经济，尤其是农业不尽人意，已严重制约了这一工作的开展。下表中各工作组及惟一的一个达标村的农业税结算情况，可让我们对此问题有一个更为直观地了解。

单位：元

单 位	任 务	已 完 成	进 度	单 位	任 务	已 完 成	进 度
塔耳组	588 670	123 547	20.0%	大埠组	309 476	68 870	22.2%
青石组	449 493	143 769	31.9%	梳店组	741 271	56 000	7.5%
柿子组	639 821	130 066	20.3%	雨霖村	27 120	15 946	58.7%
静山组	332 931	79 117	23.7%	全 乡	3 062 076	606 400	19.6%

根据 2001 年 6 月 20 日木兰乡公布的经济指标结算进度表绘制。

至于村经济的发展对乡财政的影响在前文已作交代，故不赘述。

其次是村务管理的规范程度直接影响着乡政务的推行和完成。如有的村委会管理混乱、功能虚化，严重地制约着村治的发展和乡政务的推行与完成。以梳店工作组所分管的四个村为例，因刚刚并入木兰乡，村委会以及村党支部内部关系未理顺，起码的工作章程都没有，干部缺乏积极性，从而直接影响了 2001 年的农业税的收缴。这一点可从上表中梳店工作组与其他工作组的农业税任务完成进度对比中很容易得到证实，其进度为 7.5%，比其他组慢得多。

村治对乡政务的影响还表现在村务公开对乡政务公开的影响上。村的财务公开也推动了乡财政公开，村民反映，这几年乡还是公布了一些财政收支状况。此外，村务公开也促使了乡的部分政务公开。乡依靠乡村信息不对称的特点从上而下地推行政务的状况有了一些变动的趋势。以乡财政所为例，乡财政所逐步取消了原有的“村财乡管”的模式（“村财乡管”是有违《村组法》有关村民自治的精神的）。虽然有的会计也表示，“如果要管还是能够管，而且也管得到”。另外，在村的一再要求下，该所自前几年以来一直坚持向村民公布“各村农民负担情况分解图”（参见下表）。

单位：户、人、亩、元

村名	户数	人口	劳力	耕地面积			农业税	水费	三提	五统	特产税
				合计	水田	旱地					
将军庙	332	1438	680	1174	931	243	42649	5109	21570	15525	3650
白石庙	247	1067	490	995	765	230	26903	3930	16006	11521	1500
雨霖	129	468	247	483	300	183	7003	1477	7020	5050	900
塔耳	325	1268	442	520	469	51	19230	3247	19020	13690	880
郑武冲	46	193	101	266	70	196	3253	550	2896	2684	800
刘咀	331	1478	680	1128	878	250	44241	4512	22170	15957	3700

根据木兰乡 2001 年政务公开表绘制。

四、目前乡村关系中存在的问题

(一) 乡财政、村财务难以走出困境

从村的层面来看，村的经济普遍不景气，村财务亏空严重。全乡除个别村之外，90%以上的村都亏空，60%左右的村用收到的那部分三提（指三项提留）补了五统的缺口，基本上能够保证完成乡里的任务，40%的村则负债运转。将军庙和梳店村的情况就是这样的^①：

将军庙村：全村 1400 多人，特困户 10 多户，五保户 10 人，每年的三提、五统和公粮、水费应交 13 万元，其中三提是村的，但很多都收不上来，而上缴的（指交给乡政府的）却必须完成，村成了“空壳村”。梳店村：全村 3000 来人，在家的只有 2200 来人，其他人基本上外出打工。外出户的钱粮难得收上来。每年全村的公

① 根据对木兰乡将军庙村主任和梳店村支书、会计的访谈笔记整理。