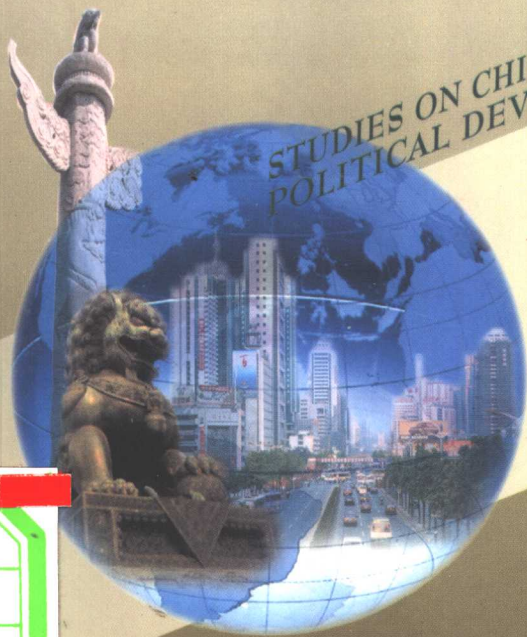




社科新视点



STUDIES ON CHINESE RURAL  
POLITICAL DEVELOPMENT

# 当代中国农村政治发展研究

程同顺 著

天津人民出版社

# 当代中国农村政治发展研究

程同顺 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国农村政治发展研究/程国顺著. —天津: 天津人民出版社, 2000  
ISBN 7-201-03529-0

I. 当… I. 程… III. 农村-政治制度-研究-中国  
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 17578 号

天津人民出版社出版

出版人: 赵明东

(天津市张自忠路 189 号 邮政编码: 300020)

邮购部电话: 27314360

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: [tjrmchbs@public.tpt.tj.cn](mailto:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn)

天津新华印刷三厂印刷 新华书店天津发行所发行

\*

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张 2 插页

字数: 240 千字 印数: 1—3,000

定价: 18.00 元



理论为指导,推动农村政治科学研究不断向前发展,为中国的现代化事业作出有意义的贡献。

车铭洲

2000年2月16日于香港

# 目 录

( 1 )	序	车铭洲
( 1 )	导论 农村政治概述	
( 9 )	第一章 中国农村政治发展的历史背景和环境	
( 9 )	第一节 土地改革和早期的合作化运动	
( 10 )	一、土地改革(1950—1952)	
( 14 )	二、从互助组到初级社(1952—1955)	
( 18 )	三、农产品统购统销政策的出台(1953)	
( 21 )	四、从初级社到高级社(1955—1957)	
( 25 )	第二节 人民公社体制	
( 25 )	一、人民公社制度的确立(1958)	
( 30 )	二、公社体制的修正(1960—1962)	
	和稳定(1962—1978)	
( 33 )	三、人民公社制度的特征与弊端	
( 37 )	第三节 十一届三中全会以来的农村改革	
( 37 )	一、建立和稳定了家庭联产承包责任制	
( 39 )	二、逐步改革农产品购销体制	
( 40 )	三、调整了农村产业结构	
( 41 )	四、开始改革“二元”户籍制度	
( 42 )	五、普遍推行了村民自治	

- (47) **第二章 当前中国农村政治发展的主要特点**
- (48) **第一节 稳定中潜伏着问题**
- (48) 一、我国农村政治在总体上表现出较高的稳定性
- (50) 二、影响我国农村政治稳定的潜在因素
- (60) **第二节 政治制度化程度较低**
- (60) 一、农民政治参与的非制度化
- (61) 二、在干部产生和任免问题上的非制度化
- (62) 三、在干部行使权力过程中的非制度化
- (63) 四、在财务管理上的非制度化
- (65) **第三节 政治民主建设中成就与不足并存**
- (65) 一、我国农村民主建设的成就
- (67) 二、农村民主建设的不足
- (69) 三、农村基层选举中存在的问题
- (74) **第四节 政治效能不理想**
- (74) 一、基层政府和组织处于被动运作状态
- (75) 二、农村干部政策水平偏低
- (79) **第三章 农村政治主体之一：农民**
- (79) **第一节 农民的概念**
- (79) 一、哪些人是农民
- (83) 二、农民的各阶层
- (86) 三、重新认识农民
- (98) **第二节 农民收入和生活的基本状况**
- (98) 一、收入持续增长,但生活仍处温饱状态
- (100) 二、城乡居民的收入差距进一步拉大
- (102) 三、农民收入的地区差距在扩大
- (104) **第三节 当前中国的“农民问题”**
- (105) 一、农民负担问题

- (107) 二、工农产品定价不合理问题
- (108) 三、农产品收购打白条问题
- (109) 四、坑农骗农问题
- (111) 第四节 对中国农民的政治分析
- (111) 一、地位重要,但没有得到公平的待遇
- (115) 二、利益表达严重不足,对国家政策的影响微弱
- (120) **第四章 农村政治主体之二:农村基层干部**
- (120) 第一节 乡镇干部
- (121) 一、乡镇干部的组成和产生
- (125) 二、乡镇干部的工作特点与实际困难
- (129) 第二节 村干部
- (130) 一、村干部的一般状况
- (132) 二、村干部的报酬
- (134) 三、村干部的工作特点和职务心态
- (135) 第三节 农村基层干部中存在的问题
- (136) 一、综合素质低,工作效能差
- (138) 二、制度和程序观念差,不能依法处理公务
- (140) 三、贪污腐败现象普遍
- (141) 四、政治方向出现偏差,行为严重失范
- (144) **第五章 乡镇政权**
- (144) 第一节 建国以来乡镇政权的历史演变
- (145) 一、建国初期的乡镇政权
- (150) 二、人民公社时期的农村基层政权
- (155) 三、改革开放后的乡镇政权
- (157) 第二节 乡镇人民代表大会和乡镇人民政府
- (157) 一、乡镇人民代表大会的地位
- (158) 二、乡镇人民代表大会的组织机构
- (161) 三、乡镇人民代表大会的召开和职权



- (162) 四、乡镇政府的机构设置和职权
- (164) 五、上级政府在乡镇的派出机构和条块关系
- (166) 第三节 乡镇的党组织
- (166) 一、党在乡镇的组织系统
- (167) 二、乡镇党委的职责
- (169) 第四节 乡镇政权建设中存在的问题及改革设想
- (169) 一、当前乡镇政权建设中存在的问题
- (172) 二、乡镇政权建设的改革思路
- (176) **第六章 村民自治和村民委员会**
- (176) 第一节 村民自治与村民委员会的缘起与发展
- (176) 一、什么是村民自治？
- (179) 二、人民公社的解体需要一种新的农村社区制度
- (180) 三、中国农民创造了新的社区制度  
——村民自治
- (181) 四、国家适应形势的要求积极推行村民自治
- (183) 第二节 村民自治的主要内容
- (183) 一、村民委员会的地位
- (183) 二、村民委员会的组织结构
- (187) 三、村民委员会的选举
- (191) 四、实现村民自治的途径
- (194) 第三节 村民自治中存在的问题和成效
- (194) 一、村民自治运行的实际状况
- (198) 二、当前村民自治中存在的困难和问题
- (203) 三、村民自治的成就和意义
- (206) 第四节 村级财务管理
- (207) 一、村级财务管理中出现的问题

- (209) 二、村级财务管理混乱的后果
- (212) 三、几种解决方案的困境
- (214) 四、换一个角度看问题
- (217) **第七章 当前中国农民的政治参与**
- (217) 第一节 现代化过程中农村的对外参与
- (218) 一、两种不同的解释理论
- (221) 二、传统内向型农村的控制
- (226) 三、现代化过程中传统农村所面临的压力
- (229) 四、传统农村应付压力的选择
- (234) 第二节 分析当前农民政治参与的相关概念
- (234) 一、政治参与的概念
- (237) 二、对政治参与的各种分类
- (241) 三、什么是中国农民的政治参与
- (242) 第三节 当前中国农民政治参与的形式和特点
- (242) 一、当前中国农民政治参与的各种形式
- (251) 二、当前中国农民政治参与的主要特点
- (256) 第四节 农民的政治参与对政治体系的影响
- (257) 一、对政治体系的积极影响
- (262) 二、对政治体系的消极影响
- (265) 第五节 农民政治参与增多的原因分析
- (266) 一、客观因素的宏观考察:经济发展中的必然
- (268) 二、客观因素的微观考察:农民利益受到侵犯和  
干部行为失范
- (269) 三、主观因素:中国农民政治文化的突变
- (272) 第六节 如何对待农民的非制度化政治参与
- (273) 一、尊重农民利益,提高干部素质
- (276) 二、对农民进行民主启蒙,提高农民的参政素质
- (278) **第八章 中国农村政治发展的前景**

- (278) 第一节 未来中国农村政治发展的生长点
- (279) 一、家庭联产承包责任制的政治影响
- (282) 二、村民自治的长远影响
- (286) 三、农民的阶层分化与流动
- (289) 四、农村城市化进程的影响
- (291) 第二节 中国农村未来政治发展的制约因素
- (292) 一、经济文化发展水平的制约
- (293) 二、村民自治可能发生的异化
- (295) 三、农民政治素质的制约
- (296) 四、当前国家有关的宏观政策的制约
- (297) 第三节 中国农村未来政治发展展望
- (298) 一、短期发展展望：大体保留现有特点
- (300) 二、中长期的发展趋势：前景越来越乐观
- (301) 结束语：寻求农村的全面发展
- (305) 附录
- (305) 中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议
- (310) 中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知
- (313) 中华人民共和国村民委员会组织法(试行)
- (317) 中华人民共和国村民委员会组织法
- (323) 参考书目
- (329) 后 记



成概念,也没有在政治学乃至社会科学的学者中达成共识。研究者一往热情,漠视者依然故我。

应当承认,当前人们关心农村经济而否认农村政治存在的认识是非常正常的,它反映了人们大力发展经济的热切愿望,也符合国家以经济建设为中心的大方向。当前我国农村的最主要的问题当属经济发展,这是毫无疑问的。

但是现在的问题在于,是不是农村就没有政治呢,研究农村政治是不是就没有意义呢?显然不是!就拿农民负担问题来说吧,它难道仅仅是个经济问题吗?从表面现象来看,它确实表现为经济利益的纷争,可是如果我们再分析产生它的原因,就会发现,这不单单是个经济问题,它的起因是由于农村基层政府或自治组织的行为失范引起的,它的直接结果,则是激化了农民同农村基层干部的矛盾,产生了农民状告乡镇政府、村委会的现象,甚至出现了农民同干部的暴力冲突。这些难道不都是赤裸裸的政治现象吗?所以,农民负担问题表面上是经济问题,但是形成农民负担问题的起因是政治方面的,它产生的后果也是政治方面的,最终问题的解决还得通过政治的途径。

可见,当前中国农村的问题不单单是经济问题,而且也包含着相当多的政治因素。华中师范大学中国农村问题研究中心的张厚安教授,早在80年代初就致力于农村政治问题的研究,是我国研究农村政治问题的元老,他对于我国农村政治和经济的的关系以及农村政治的重要性曾有过精辟的论述。他说:“在农村,由于经济关系的变化使得以农民为主体的各种政治关系(包括各种新的利益群体、权力结构、政治参与、政治控制等关系)也发生了巨大的变化,从而给农村基层工作,如征粮派款、计划生育、社会治安、文化教育等都带来了新的问题。必须看到,这不仅仅

是一些经济问题、社会问题,而且首先是带有政治性的问题和政策问题。如果我们不从政治的高度加以认识和重视农村问题的政治方面,不能根据社会发展的需要理顺农村各种政治关系,那么最终会影响到农村经济体制的深化改革和整个国民经济的发展。”<sup>①</sup>可见,不仅农村存在着政治,而且这些政治还是非常重要的。

## 二、什么是农村政治

实际上,之所以有些人认为当前中国农村不存在政治,除了人们更多地关注经济发展问题之外,还有一个因素也是值得考虑的,那就是由于新中国成立以来过多的政治运动的影响,使相当不少的人对什么是政治产生了误解,认为政治就是阶级斗争。如果把政治含义的理解仅限于阶级斗争,那么说当前中国农村不存在政治也就不足为奇了。

但是把政治仅仅理解为阶级斗争是不全面、不科学的,既不符合马克思主义,也不符合政治现实。因为政治所包含的内容远远超过了阶级斗争本身,如政府的组织形式、政策的制定和执行、政府工作的程序、国家和公民的关系等,以及公民对政治生活的民主参与等诸多方面,都是政治的具体内容。总之,凡是以为公共权力为目的或是借助于公共权力的一切活动,都可以被视为政治。由于本书不是政治理论的专门著作,不便在这里过多地讨论政治的概念,但是有一点是肯定的,那就是:不能把政治仅仅理解为阶级斗争,农村政治不仅仅是指农村的阶级斗争。

---

<sup>①</sup> 参见《社会主义研究》1991年第2期记者余力对张厚安教授的专访《中国农村政治:一个紧迫的课题》。

那么到底什么是农村政治呢？我们可以简单地把农村的一切政治现象或与农村有关的政治问题都泛称为农村政治。具体来说，当前我国的农村政治包含以下方面的内容：第一，在宏观层次上，包括当代中国农村的政治变迁、农村社会政治稳定与发展、政治民主化建设、政治制度化建设、农村基层政府的效能等；第二，在中观层次上，包括当前中国的农村、农业和农民问题及政策，农村的阶层分化、政治参与等；第三，在微观层次上，包括对乡村干部和农民的政治分析、农村的村民自治等，这些问题都是农村政治研究的范畴。不过，由于本书是从政治发展的角度来研究分析中国农村政治的，所以本书的结构并不是按照这样三个层次的逻辑安排的。

### 三、农村政治的地位和特点

有的政治学家根据政治的重要程度把政治区分为高级政治和低级政治，高级政治是指那些关系到国家安全问题、关系到战争与和平等涉及到国家命运的重大政治现象；低级政治则相反，指那些一般的不涉及国家重大决策的日常政治现象。如果按照这个标准来衡量农村政治的话，那么很显然，农村政治当属低级政治无疑。因为农村政治主要涉及农村地区人们小规模的权力和利益调整问题，核心是农民与村集体之间、农民与乡镇政府之间的权力和利益关系，虽然在某些情况下也涉及到农民与国家的关系问题，但这种关系是国家主导型的国家与公民的关系，一般不会涉及到国家安全、战争与和平等重大问题。

但是说农村政治是低级政治并不意味着农村政治没有意义或者永远不重要。因为我们大多数人一般都是无缘参与高级政治的，我们能够日常参与的、与我们关系密切的只能是低级政

治。农村政治尽管是低级政治,但是它却是与农村居民关系最密切的政治、农村居民参与最多的政治。我国社会主义民主政治的建设和发展一方面要依赖于高层政治体制的改革,另一方面更重要的是要依赖于基层广大人民民主意识、政治素质的普遍提高。广大农民只有在参与日常普通政治生活的实践中才能不断提高自己的权利意识和民主素质,创造社会主义民主进一步发展的先决条件。

同时,另一方面,农村政治的低级性也不是一成不变的。无论是在历史上的王朝更替中,还是在 20 世纪的中国革命中,农村和农民都扮演了一个非常重要的角色,农村和农民的支持与否决定了一个政权的兴衰存亡。无数的政治家和政治学家对此都有同样的深刻认识。当代美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿在论及发展中国的政治稳定时提出,“得农村者得天下”,“农村的作用是个变数,它不是稳定的根源,就是革命的根源。”他特别强调了农民的作用:“如果农民默许并认同现存制度,他们就为该制度提供了一个稳定的基础。如果他们积极地反对这个制度,它就会成为革命的载体。”<sup>①</sup>即使在今天的中国,农村的社会政治稳定仍然是全国社会政治稳定的基础,如果我们不重视农村地区的社会政治稳定,它就会成为危及整个国家稳定和安全的严重问题。中国改革开放的总设计师邓小平曾多次反复强调这个问题,他说:“中国有百分之八十的人口住在农村,中国稳定不稳定,首先要看这百分之八十稳定不稳定。”<sup>②</sup>“农村不稳定,

---

<sup>①</sup> 塞缪尔·亨廷顿《变化社会的政治秩序》,王冠华等译,三联书店,1989年,第267页。

<sup>②</sup> 《邓小平文选》(第三卷),第65页,人民出版社,1993年。



整个局势就不稳定。”<sup>①</sup>可见,尽管农村政治属于低级政治的范畴,但是它绝不是没有意义的,也不是不重要的。

#### 四、研究农村政治的目的和作用

农村、农业和农民问题无疑是人们公认的当前中国的突出问题,对农村政治的关注和研究当然应该为解决好“三农”问题提供更全面的思考。但是,研究农村政治不能仅仅限于急功近利的解决现实问题的目的,我们同时还应该有一些更长远的理论思考。

研究农村政治的目的和意义,人们一般从国家的角度讲得较多,而从农民个人的角度讲得较少,这实际上反映了我们传统上对于个人利益的漠视,反映了农民利益的主体地位仍然没有得到有效的确认。我们在这里研究农村政治的现实目的,既有为国家社会政治和经济整体发展的考虑,也有为维护农民权利和利益的考虑。首先,研究农村政治有助于促进我国农村地区的社会主义民主政治的发展,促进我国农村正在推行的村民自治的顺利进行,促进农村政治的制度化 and 程序化,加强农村基层政权建设,促进农村地区的社会政治稳定,促进农村的社会经济发展,进而保证整个国家的社会政治稳定和社会主义市场经济建设的顺利进行。其次,更重要的是,我们要通过研究农村政治,正确认识和处理国家和农民的关系,确认农民利益的主体地位,同时提高农民自身的民主意识和政治素质,增强农民自我保护的能力,从而使农民的权利和利益得到应有的尊重、维护和增进。农民的利益与国家整体的利益并不是矛盾的,而是高度一致的,

<sup>①</sup> 《邓小平文选》(第三卷),第237页,人民出版社,1993年。