

《中国的发展道路》课题组理论研究成果

中经求是青年学者基金支撑项目

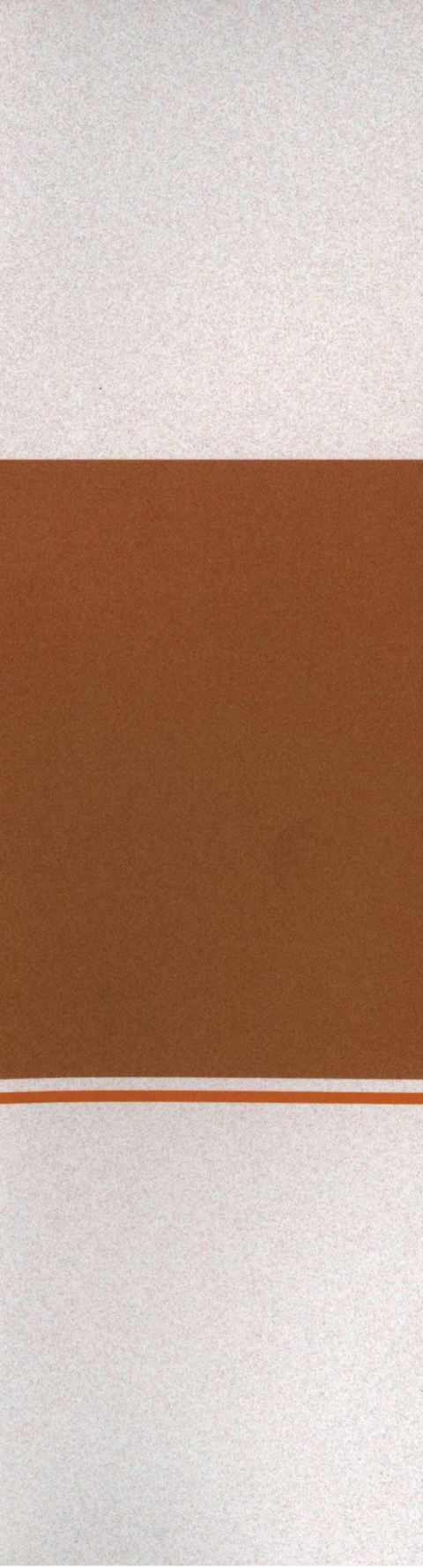
- ◎ 创新
- ◎ 研究
- ◎ 理论
- ◎ 实践

新时期

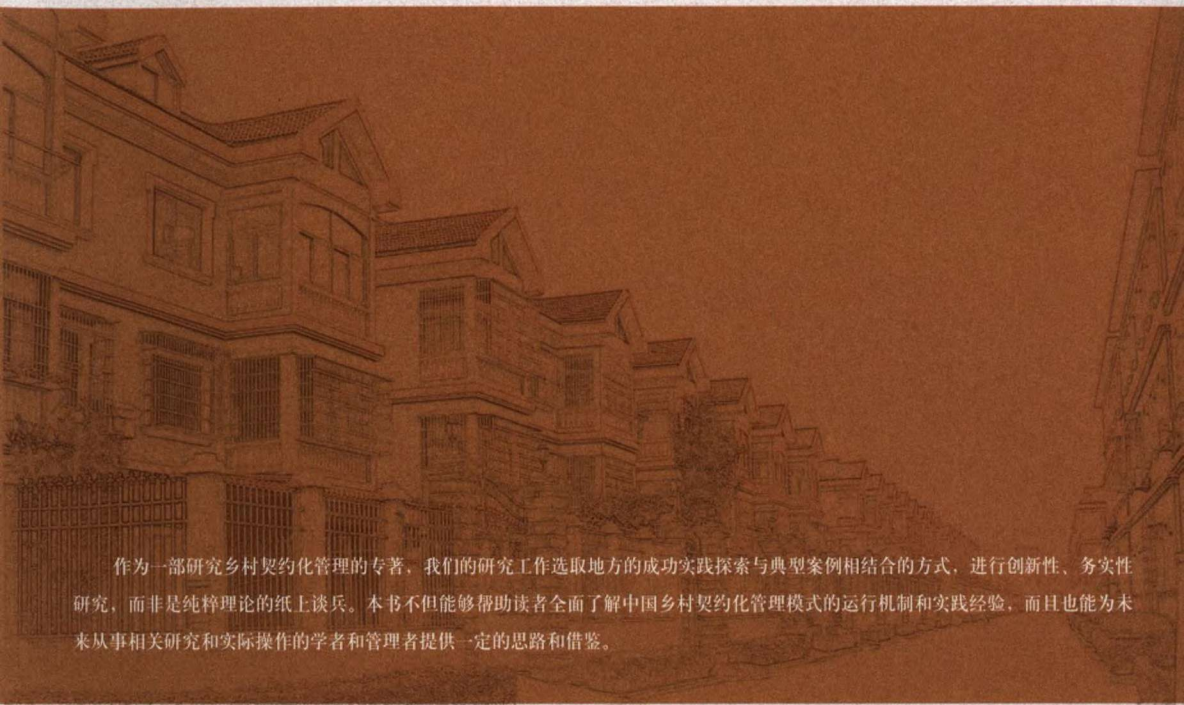
村务治理模式创新研究

村务契约化管理理论和实践

清民 继凯◎编著



责任编辑：李清云
封面设计：许永龙



作为一部研究乡村契约化管理的专著，我们的研究工作选取地方的成功实践探索与典型案例相结合的方式，进行创新性、务实性研究，而非纯粹理论的纸上谈兵。本书不但能够帮助读者全面了解中国乡村契约化管理模式的运行机制和实践经验，而且也能在未来从事相关研究和实际操作的管理者提供一定的思路和借鉴。

ISBN 978-7-80257-639-1



9 787802 576391 >

定价：35.00元

《中国的发展道路》课题组理论研究成果

中经求是青年学者基金支撑研究项目

新时期村务治理模式创新研究

——村务契约化管理理论和实践

清民 继凯◎编著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期村务治理模式创新研究：村务契约化管理理论和实践 / 李继凯编著.
——北京：经济日报出版社，2014.5
ISBN 978-7-80257-639-1

I. ①新… II. ①李… III. ①村民委员会—民主管理—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 104977 号

新时期村务治理模式创新研究

——村务契约化管理理论和实践

作 者	清民 继凯
责任编辑	李清云
责任校对	韩会凡
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区右安门内大街 65 号
邮政编码	100054
电 话	编辑部 63543168 发行部 63516959
网 址	www.edpbook.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京鑫瑞兴印刷有限公司
开 本	710 * 1000 mm 16 开
印 张	13.5
字 数	150 千字
版 次	2014 年 6 月第一版
印 次	2014 年 6 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-639-1
定 价	35.00 元

版权所有 盗版必究

《中国的发展道路》课题组

专家组

白津夫 周天勇 范恒山 胥和平 郭克莎 赵志耘

组 长：李继凯

成员（部分）：毛琦梁 刘 利 伏 虎 李 娟 李 鹏 阮晓东

汪阳杰 陈福中 陈新达 曹鹏程 程艳军

编辑委员会

主 编：李继凯

副主编：汪洋杰 陈新达

委 员：孙 捷 李 娟 李彦波 邢志伟 刘欣宇 张 镡

姚友军 段灵心 曹鹏程 程 峰 程艳军 窦晓萍

承担起历史赋予的重任

（代序）

《中国的发展道路》课题组

在经历了改革开放三十多年高速发展之后，中国社会经济取得了可称为世界奇迹的巨大成就：政治从封闭逐步走向开放，经济从计划转为市场，文化从单一迈向多元。与改革开放前相比，中国已经成为世界第二大经济体，经济组织形式也从以农业经济为主，跨入了工业经济初期阶段。不但经济总量增长了141倍，人均收入水平也实现28倍增长。总之，近三十多年来，是中国历史上最好的发展时期，政治改革、经济发展、民主进程、文化繁荣等各个方面，都有我们引以为豪的、令世界瞩目的发展成就。

发展是永恒的主题，历史是永远不会停止脚步的。在我们对改革开放以来取得的成就惊喜之时，在我们对全球第二大经济体窃喜之时，在我们接受过去欺辱中国的列强们“朝贺”之时，我们必须保持一份清醒、一份理智：社会发展背后隐藏着收入差距加大、分配不公加剧、城乡差距拉大等现实问题；经济繁荣背后掩盖着资源消耗过大、环境破坏严重、经济结构失衡等严峻局面；政治发展背后暴露出监督机制缺失、官员贪腐严重、利益集团横行等严重局面；文化发展背后日益加剧的信仰信用缺位、道德品质沦丧、低俗庸俗盛行等危机形势。如此林林总总，当是广大学术理论界需反思、反省之问题。当然，我们不是要对中国的改革开放这一国策进行反思或者否定，而是作为经济发展理论的研究者，对当前中国发展方式进行分析。更重要的是，对今后中国之未来发展道路进行创新研究是发展之需，是历史之重任。

第一，科学把握当前发展阶段，认清理论研究历史责任

当前，不管是政治进程还是经济社会发展，中国都处于一个具有历史性特征的重大转型期。在此，我们首先对前三十多年的发展模式进行简单分析。从以下的简要分析中可以说中国社会经济发展存在着众多问题或者说危机：

第一个方面，改革开放以来的发展模式不可持续。中国的改革开放是一项世界性的壮举，然而三十多年的发展，我们却单一致力于维持经济的高速增长，没有兼顾社会、环境、公平、分配等系统解决一些发展中的问题，所以中国经济“井喷式”发展的同时出现的问题越来越多。首先是质量问题。经济发展快却不好，揠苗助长式的发展只能看到短期效果，长期则犹如饮鸩止渴。其次是结构性问题。经济结构和产业结构不合理，产业价值和竞争力都比较薄弱。调整产业结构、优化产业类型势在必行。

同时，还必须认识到中国改革开放三十多年的发展模式具有极强的中国属性，与全球发达国家或是现有发展理论有着重大的区别之处。我们认为组成社会之结构，与地球结构类似：文化为地核，核心也！政治即制度设计为地幔，中间层！经济则是地壳，最外层。从西方发达国家发展之经验分析，应是从文化“核心裂变”，促进制度“科学设计”，促进外部经济“繁荣”。此种理论可从世界发达国家发展历程循出规律（将另文论述）。而中国经过长达数千年封建文化统治，仅经历短暂的资本主义工业发展阶段，新中国成立后在基本“经济废墟”上构建社会主义经济体系，通过改革开放机制创新，释放出长期积蓄的发展活力，从而造就了改革开放三十多年的发展成就，而处于核心地位的文化并未得到创新。这种“表象”的经济繁荣，发展到一定阶段必将与制度产生冲突，这便是所谓当前经济改革与政治体制改革产生矛盾的根本理论原理。因此，我们认为，中国的发展道路有两个路径选择：一个是按照传统发展模式，补上“文化创新——制度创新——经济发展”的“历史课”；二是探索适合当前中国发展国情的特色发展理论。

第二个方面，必须认清西方国家发展模式本质。从一个方面来分析，随着改革开放，西方发达国家的价值观也涌入中国。似乎西方国家的民主制度和普世价值观成为一些人眼中的“优越制度”，甚至有为数不寡的人妄言：中国的社会发展为何有桥不走、有船不乘，偏要去摸

石头过河。其意为：为什么有西方现成的民主制度不去“拿来”，偏偏要去探索呢？想必此种疑问在众人心中比重不小。殊不知，从多个方面去衡量，诸如发展条件、国情、环境、方式等，中国皆与西方发达国家无法相比。

从另一个方面来分析，西方国家近几年频繁发生的经济危机、政治动荡、社会矛盾频发的事实，说明西方国家也不是“月亮都比中国圆”。对此，我们认为很有必要对西方国家的发展模式进行反思：首先，是对很多人推崇的民主制度的反思。西方国家在全世界大力推广他们的价值观和民主制度。这种民主制度本身就具有极大的欺骗性和虚伪性。不去说以美国为首的西方国家打着“民主旗号”入侵伊拉克、利比亚等主权国家，本身就是对民主制度的践踏，就是国内的所谓民主选举，也不过是某些利益集团通过选举的方式，实现自身的集团利益而已。这种选举政治制度有着极大的欺骗性，越来越多的事例显示出这种制度带来政府决策的滞后和效率低下。其次，对西方福利陷阱的反思。高福利陷阱一直是西方政党选择获取民众选票的最好承诺，但由于没有经济高速增长做支撑，不但许诺的福利难以实现，更会成为当选政府的财政负担。再次，中等收入陷阱。这种社会财富分配不公带来的是社会动荡，多数民众生活水平低下。

第三个方面，必须认识到中国社会经济发展环境的特殊性。现在一强调国情的特殊性，一些人就会认为是为现行社会制度找借口。但有一个事实是无法回避的，那就是西方发达国家工业化发展已经有数百年的历史，而中国的真正工业化进程不足百年，中间还承受了多次外来列强的侵略掠夺和内战洗礼。同时，中国国家、人口结构、资源等方面与西方发达国家具有天壤之别，发展的外部环境有着巨大差异。欧美发达国家发展初期或是中期，全球市场还处于工业品供应初期，市场需求刚刚萌芽，供需关系处于短缺或稀缺时代，工业品的大量市场需求自然带来工业的快速发展和经济的高度繁荣。而中国的工业经济发展时期缺失世界市场，工业品多处于饱和或者过剩，只能依靠低廉的劳动力成本、资源的过度消耗、牺牲破坏环境的代价去寻求全球市场的商品交换，不但处于产业链的低端，也是产品价值的低端。另外，发展模式和手段的不同。翻开全球发达国家的社会经济发展史，就是一部赤裸裸的掠夺史。不管是发展初期，还是当前世界经济发展，奉行“枪炮经济”的“强盗发展模式”依然是众多资本主义的特

征,通过侵略、掠夺、殖民地等强行打开别国市场掠夺发展资源,此种例证比比皆是。从中国深受其害的鸦片战略、日本侵华战略,到当代的美国伊拉克、科索沃战争、利比亚战略等,无不记录着世界发达国家罪恶的发展史。而中国的工业化发展,尤其近三十多年改革开放经济的高速发展阶段,则是一种“内涵式”的发展模式,既然没有采取对外扩张、武力侵略,就需要从内部“挖潜”。就此理论分析,就可找到新中国成立以来,其现在仍在延续的中国特色发展模式:牺牲农村保城市、牺牲农业保工业。此种模式既有中国特色,亦有阶段特征。

通过以上的分析,我们可以清楚了解到,中国的发展模式与道路具有极大的特殊性和特定性、特色性,必须创新研究设计具有自身特色、符合发展实际的发展道路。

第二,把握历史阶段时代要求,深刻了解发展理论创新重大意义

党的十八届三中全会对深化改革作了总体的部署,尤其是《关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台,将再一次吹响改革开放的号角,也将掀起中国经济社会发展的新高潮,同时也是对中国现有发展道路和模式的再思考。《决定》中对于理论创新作出了新的要求,首次提出对中国发展理论的“顶层设计与摸石头过河相结合”。这说明中国今后的发展,不能再仅仅“摸石头”,而且要进行顶层设计。

一个具有最多人口、世界最大市场的国家,假如不去研究设计自己的发展道路,而是一味的靠“摸”,本身就存在重大风险。“摸”即探索、尝试,亦可成功,但亦有失败可能。改革开放以来,“实践是检验真理的唯一标准”是中国的重大理论创新成果,但这种成果却具有极强的时代阶段特征,如果一直依靠实践去检验真理,而不去用理论设计或指导实践,中国的发展则永远是属于“摸”的发展模式。我们认为,十八大提出的“顶层设计和摸石头过河相结合”,就是要针对中国发展特色创新设计科学的发展理论,用理论去指导实践。

综上所述,在当前中国发展阶段,发展理论、道路、模式的创新不仅具有重大历史意义与现实价值,更有着巨大的迫切性与必须性。然而必须看到,任何一种创新皆具有“颠覆性”特征,尤其是对于中国——这样一个国情复杂且特殊、经历短暂资本主义阶段、运用西方经济学理论且尚没有形成自身发展理论的国家,这种发展理论的创新尤为困难。

理论创新自然需要创新主体与载体,这自然成为了众多各种智库、智囊不二的选择。就中国智库现状来分析,虽然中国的智库号称有二三千家,而据此前美国有关机构给予确认的智库仅有七十五家,而美国则拥有多达四千多家。其实差距还不仅仅在数量上,就类型上来划分,中国智库可分为以下几种类型:第一类是官办智库。这种智库实际上更多的承担了中央政府政策解读和政策制定前期调查研究的工作。这类智库由于先天占有政府政策资源,并由政府供养,自然难以承担独立研究和建议的功能而成为政府的“附庸”。此类智库比如中央政策研究室、国务院研究室、国务院发展研究中心、中国社会科学院、中央党校及各部委内部研究机构。其实此类智库机构占据了我国智库的大半江山。令人费解的是,几年前经国务院总理亲自批准成立、号称全球“最豪华智库”的民间研究智库——中国经济国际经济交流中心,本应为我国的民间独立研究带来一次“革命”,承担起在政府之外独立、客观的研究功能,但从发展事实看,其官僚化、衙门化烙印似乎日益明显。第二类是西洋化智库,这类智库则习惯照搬西方发展模式或经济学理论来研究中国问题。从以上分析中得知我国国情、发展方式、发展模式皆有极大的特殊性和特色性,因此此类智库的研究成果不但大多“水土不服”,而且会造成误国误民的严重后果。同时还应该看到,目前我国的这类“西洋化”智库,不仅研究成果不接地气,还受西方某些国家或组织、势力用资助研究、委托项目、邀请访问等各种形式,使这类智库的人员有意或无意成为他们的理论代言人,其理论成果或发展建议背后有着险恶的用心。比如:某位学者得出“中国不应再守十八亿亩耕地红线,粮食可全球市场化采购”,又如某著名学者一再鼓吹“用自由市场化”等,其对我国发展的危害性是巨大的。第三类是学院派智库。各种大学研究机构是各国智库的重要组成部分,也承担了大部分政府下达的各种研究项目。就我国的学院派智库来看,由于大学皆是采用西方发展理论,更重要的是当前学术浮躁之风盛行、浮夸之势日盛,造成众多的大学研究机构无心严谨学术研究、无意作深入调研。唯理论研究而忽视发展现实的学术气、唯研究成果而忽视实践的学术气、唯课本理论而忽视深入基层调研的学术气成为我国众多学院派智库的重要“弊处”。第四类是市场化智库。这类智库多由民间自发创建,由于没有政府财力、人力等资源支撑,不但具有先天的弱质性,“唯市场”“唯效益”“重生存”的特征也注定了后

天的“弱智性”。

依以上分析可以看出,目前中国的智库发展从环境、条件、阶段、市场等方面来看,还尚处于初期阶段,而理论创新必须依靠众多具有创新理论研究能力的机构和人员,因此来说,积极探索中国当前发展阶段,研究智库生存与发展模式也成为亟待解决的问题。

第三,学者须拥有学术良心,承担历史赋予重任

改革开放三十多年来,由于我们的经济及社会一直采用“摸石头过河”的实践化理论,发展初期形成的发展理论缺乏与时俱进的创新,因此造成当前中国发展理论和学者的“断层”。发展理论的研究成为社会经济发展的“附庸”,加之一些专家学者的“不作为”“不争气”,当前社会上出现了对专家学者庸俗化与丑陋化现象,这说明现在对学者的社会信任度降低,学者的权威性受到了挑战。这当然是一种不正常的现象,但也需要专家学者自身反思与思考。

首先说理论的“断层”。三十多年来,改革开放初期的市场化理论短期内在中国市场上释放出巨大能量和活力,带来令世人瞩目的发展成就。但也必须看到,任何发展理论皆需要与时俱进的创新,事实上中国的发展现实不可持续的问题日趋严重。在这种事实面前,中国的改革开放初期的“理论泰斗”却一成不变的坚守“初期理论”,这实际上是一种理论的守旧和固步自封。比如,某位年逾八旬的著名经济学家,因改革开放初期的市场经济学理论而有着“中国改革开放理论设计师”之誉。当然,事实证明在长期计划经济条件下,运用市场经济理论激活发展活力效果是明显的,但从另一个方面来分析,市场在社会经济发展中的作用是阶段的,也是有限的,尤其是在中国具有典型强政府背景的发展条件下,一味强调市场功能也是需要思考的,况且西方国家在金融危机之后,也已经对原来的自由化市场经济发展模式着手进行修正。突出市场在生产要素配置中的作用,也是中国下一阶段深化改革的重要方向,但也必须看到依靠市场对要素的配置作用是一种“后发效应”,也就是说政府需通过市场的反应进行资源配置,这种决策具有一定的“迟缓性”。因此,此种自由市场经济理论本身需要进行创新。由此看来,中国经济理论界的这种断层现象是客观存在的。

其次,在当前中国经济理论界不但存在着理论上的“断层”,也存在着严重的专家学者的“断层”问题。造成这种现象的原因,既有长期

奉行“摸石头”而轻视理论与设计的原因，也与中国的经济理论界长期奉行西方经济理论的“拿来主义”有很大的关系。这似乎与当年共产主义传入中国初期明显“水土不服”带来的诸多“恶果”有着相似的情况。试想，如果没有以毛泽东为代表的中国共产党人把国际共产理论与中国革命实际科学结合，并进行“本土化”改造，恐怕中国革命只能被扼杀于摇篮之中。同样，如果没有邓小平把西方发达国家的市场经济与中国的国情进行结合，提出走中国特色的市场经济道路，也绝不会有改革开放以来中国三十多年巨大的发展成就。因此说，任何的发展理论和道路必须与现实发展条件、环境等因素进行紧密结合，而不是照本宣科。而中国的经济理论界却恰恰习惯于照搬所谓国际成熟发展道路。这便造成了中国经济理论界的人才“断层”。

中国经济理论界习惯于把经济学者按照主流与非主流去划分。我们理解的主流，就是其理论观点和建议被政府所采纳而转化为政策的；反之，便是非主流。就主流经济学者来看，中国的经济理论有“三老四少”之说，“三老”为引入市场经济体制改革有着“吴市场”之称的吴敬琏、提出加大企业股份制改造有着“厉股份”之称的厉以宁和对中国股票市场理论引导有着“萧股票”之称的萧灼基。“四少”则是由樊纲、刘伟、钟鹏荣、魏杰组成的中国“中年理论精英”。毫无疑问，在中国三十多年的改革开放的历程之中，代表这三个重要方向的“三老们”与“四少们”对经济理论起到了关键性甚至是决定性作用。然而，前面提到的中国经济社会发展到新的时期，最初的理论自然有着严重的“不合时宜”。同时，就理论知识结构、对新形势的创新认识等方面皆有着“创新”之必要。当前经济理论界这些老先生们仍然活跃于各种论坛、研讨会，或发表疾呼，或建议谏言。这从某种意义上也说明中国的理论界，目前尚缺乏让其放心退休的创新新生力量。

若对当前的经济学术界进行分析，中国的经济理论界可谓“乱象群生”：专家学者或被国内某些利益集团（政治、产业等利益集团）绑架者有之，成为了某些利益集团的代言人；被西方势力用金钱等利益绑架者有之，沦为了西方某些势力，甚至是反华势力的传声筒和代言人；或为所谓的民众、民意绑架，为了取悦民众社会舆论而以“意见领袖”和“民意代表”自居；或被社会明星效应所驱使，成为追求明星效应的“娱乐学者”。众所周知，专家学者是通过其研究成果被政府采用，来实现对社会经济发展促进和推动作用的，这就要求我们的专家学者不

但要有高超研究水平,更要有高度的社会责任感。

综上所述,中国处在一个具有重大历史意义的转型发展阶段,中国经济学理论处于一个“断层阶段”,中国的经济理论界处于一个专家学者的“断档阶段”。处于这个伟大历史阶段的中国,需要拥有属于自己的经济发展理论,中国的经济理论界需要新时代的“五虎”或者“八仙”,让更多的经济界学者们承担起更大的社会责任。

2014 年 5 月

序

李继凯

我们常说,不了解中国社会结构的实质,就无法提出科学的发展理论;不了解中国经济结构的实质,就不可能提出适合国情的经济学理论。那么,中国社会结构是什么样的呢?就是有着一半以上的人口生活在农村,也就是按照户籍管理制度上的农村人。那中国经济结构的实质是什么呢?就是新中国成立后的三十年(1949年—1978年),采取的是“牺牲农业保工业、牺牲农民保工人、牺牲农村保城市”的经济发展阶段,通过这种发展方式才能从一片废墟中初步建立起中国的工业经济基础和城市化发展基本条件;改革开放三十年(1979年—2009年),是中国城市化与工业化快速发展的阶段。由于前三十年的“三农”的牺牲奠定了城市经济与工业经济快速发展的多种要素积累的基础,加之改革开放体制与机制的活力释放,才缔造了中国当前巨大的发展成就。可见中国农村人口比例,城市经济对农村经济的阶段性“掠夺”就是中国社会的实质与经济结构的现实。只有认识到这个事实,才能做好中国经济社会发展的理论研究工作。

更值得一提的,中国经济改革开放的号角是在农村吹响的,迄今为止中国最为成功的改革也是农村改革,而唯一三十多年维持不变的改革政策也是农村改革,那就是农村土地承包制改革。那么,具有先导性与守旧性叠加的中国农村改革存在哪些问题呢?首先,农村土地家庭联产承包制度,打破了农村生产方式的大锅饭,极大激发了长期遭到压抑的活力,促进农村经济与农民收入的快速提升,但这种三十年不变的耕地承包方式却阻碍了现代农业的步伐;其次,由于农村户籍制度的封建落后,大批农村人口走出农村进入城市,造成人家分离、人地分离、家庭分离恶果问题日益凸显,农村有家留不住身、城市容身但无根的现象日益突出;再次,被称为在最不具备民主基础的农村实

行的民主选举——村民自治选举模式，带来的严重问题更是危害巨大，家族势力、黑恶势力等贿选、恐吓手段获得村委员领导权，这不仅削弱了中国共产党在农村的组织地位与威信，还带来重大的社会稳定隐患；另外，随着建国以来积累的公有制集体经济被家庭承包制所替代，农村集体经济成为空白，这不仅带来农村经济管理的问题，众多公共基础公益设施投资也成为较大难题。总之，当前处在中国新的社会发展阶段，在中国城市化发展中期与向工业化发展中期的进程中，中国的“三农问题”必须引起高度的重视，也不应被忽视。

中国当前的“三农”问题如何解决？中国的农村又如何治理？这成为当前需要沉重思考的问题。农村的深化改革从何处入手，农村的治理模式又如何去创建，这是我们本课题重点研究的问题。

十八届三中全会提出创新国家治理体制。就中国的农村而言，从长期沿用的乡绅管理，到改革开放后的村民自治模式，在当前新的形式下又如何进行创新呢？这是过去中国始终在探寻解决之道的一个大难题。从政府角度而言，加强村级治理，是进一步深化改革、发挥群众首创精神、巩固党在农村的执政基础、确保农村长治久安的一项基础工程。过去许多学者对改革的破冰之作——农村家庭联产承包责任制的产生、发展、功效以及创新等方面作了深入研究，政府也在联产承包责任制之后为进一步释放农村生产力、提高农业发展水平，切实增加农民收入等方面出台了一系列法规和政策。毫无疑问，这些举措对于解决农村发展中的重大问题具有关键意义。但是，农村社会治理却往往因各种政治或其他原因并未得到足够的重视。

事实上，农村治理是国家政治治理的基础性部分。农村治理模式的选择和治理绩效，不仅直接决定着农村的发展和进步，而且对于国家治理之绩效同样具有重要影响。随着新型“四化”建设的深入，中国农村社会正在发生结构性的历史变迁，农村治理模式如何实现现代转型以适应农村发展的需要，已成为破解“三农”问题的重大课题。特别是，农村经济发展的同时，人也趋向现代化，对自身权利的维护和争取意识逐渐增强，各种利益关系和因此而导致的矛盾和冲突也逐渐增多，所有这些农村发展过程中势必出现的新变化无疑给执政党的治理带来了新的挑战。因此，对于社会的和谐与发展而言，在制度和政策设计过程中如何创新村级治理体制无疑显得格外紧迫和重要。

正是在这样的背景下，村务契约化管理作为一种新的农村事务管