

张晓冰 著

农村乡镇发展的 体制性困境与出路

——来自一个基层干部的体验与思考

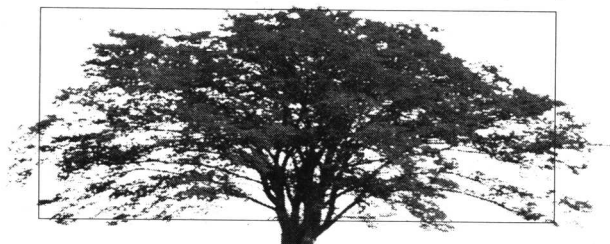
N C X Z F Z D T Z X K J Y C L



 华中师范大学出版社

N C X Z F Z D T Z X K J Y C L
农村乡镇发展的体制性困境与出路

—— 来自一个基层干部的体验与思考



张晓冰 著
华中师范大学出版社

2006年·武汉

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

农村乡镇发展的体制性困境与出路:来自一个基层干部的体验
与思考/张晓冰 著

—武汉:华中师范大学出版社,2006.1

(村治书系)

ISBN 7-5622-3251-2/F·150

I. 农… II. 张… III. 乡村—管理体制—研究—中国

IV. F321

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 104422 号

农村乡镇发展的体制性困境与出路

——来自一个基层干部的体验与思考

©张晓冰 著

责任编辑:刘道静

责任校对:章光琼

封面设计:甘英

编辑室:文字编辑室

电话:027-67863220

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

电话:027-67863040(发行部) 027-67861321(邮购)

传真:027-67863291

网址:<http://www.ccnp.com.cn>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

经销:新华书店湖北发行所

印刷:湖北省新华印刷厂

督印:方汉江

字数:180 千字

开本:850×1168 1/32

印张:7.75

版次:2006 年 1 月第 1 版

印次:2006 年 1 月第 1 次印刷

印数:1-1000

定价:16.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请打举报电话 027-67861321



张晓冰，1957年生于湖北省监利县，硕士研究生学历。曾任监利县委农工部科长、县政府政研室副主任、乡镇党委书记、县委统战部长，现任监利县教育局局长。华中师范大学中国农村问题研究中心兼职研究员。作者长期在农村基层工作，用学者的眼光审视农村，有近百篇调查报告、研究论文、工作随笔和读书笔记在报刊发表。主要论文有：《乡镇财政与乡村治理》（载《管理世界》2003年第5期）；《也谈废除农业税制》（载《农业经济问题》2003年第8期）；《征收与反征收》（载《改革内参》2002年第1期）。著作有《乡村笔记》、《对农民让利——一个乡镇党委书记的工作笔记》。



村治书系

第一批书目

- 一、《中国农村村民自治》（已出）
- 二、《中国农村村级治理—22个村的调查与比较》（已出）
- 三、《乡土中国的民主选举—农村村民委员会选举研究文集》（已出）
- 四、《集体经济背景下的乡村治理—南街、向高和方家泉村村治实证研究》（已出）
- 五、《寻找民主与权威的平衡—浙江省村民选举经验研究》（已出）
- 六、《村民自治在乡土社会的遭遇—以白村为个案》（已出）
- 七、《村民自治进程中的乡村关系》（已出）

“村治书系”编委会名单

主 编 张厚安 徐勇(常务)

副主编 项继权 吴毅

成 员 (以姓氏笔画为序)

石 挺 卢福营 仝志辉

刘道静 吴 毅 张厚安

张继林 贺雪峰 项继权

徐 勇

总 序

●
总
序

在广阔的黄土地上崛起的中国，有着源远流长的乡土文明。乡土文明的嬗变，深刻地映照中国的历史进程。中国的治与乱、兴与衰、变革与倒退、发展与停滞，都可以从深厚的乡土文明中找到动因和根据。

当今的中国正在发生历史上前所未有的大变革。现代化为乡土中国注入了强大的生机和活力，沉寂凝重的黄土地正在变为生机勃勃的金土地。但乡土中国的创造性变革绝非易事，更不可能一蹴而就。通向理想彼岸的重要条件之一就是乡村的有效治理。

乡村治理属于基层政治社会领域。在中国传统的专制统治架构下，政治始终围绕着上层国家权力运转，乡村基层政



治社会结构没有根本性的变化。即使是风起云涌的农民起义，其取向也是实现凌驾于社会之上的皇权更迭。所以，乡村政治很难被纳入思想界的视野之中。

19世纪后期，现代文明的楔入使中国的乡村政治社会发生剧烈动荡。一向被视为最为稳固的乡村出现了“治理危机”，即再也难以按千百年来的传统方式治理乡村。乡村治理因此成为近现代知识界和政界所关注的焦点之一。1904年，米迪刚在河北定县翟城创办“村治”。20世纪20年代，余庆棠、陶行知、黄炎培从事“乡村教育”、“乡村改造”和“乡村建设”，王鸿一等人专门创办了《村治月刊》。30年代，梁漱溟在山东邹平领导乡村建设运动，晏阳初在河北定县领导平民教育和乡村建设。上述主张和探索尽管内容、目的和性质不一样，但都是试图通过改造乡村，进而实现国家的改造，或通过治理乡村达到国家的治理，反映了知识界关注基层，走向民间，身体力行进行社会试验和改造的政治实践精神。

20世纪的中国一直在剧烈的政治变动中行进。尽管乡村政治进入到思想界的视野之中，但取得的理论成果尚不显著。1949年后，政治学的学术研究长期中断，直到80年代初才恢复。由于80年代的中国处在为现代化进程定向的大变动时期，恢复不久的政治学研究主要侧重于意识形态的导向和国家政治制度的构造方面。这被视为政治学研究的主流。

然而，政治实践常常以其自身的执着超越政治学研究的视野。作为中国改革起始点的农村改革将政治学的目光由国家上层引向乡村基层。延续20多年的人民公社体制的废除，不仅是经济体制的变革，同时也意味着政治体制的变动。经济社会的变革要求以新的形式治理乡村，而新的治理体系的形成显然有待时日，并因此向政治学研究提出了需要关注的

课题。

正是在这一背景下，我们华中师范大学中国农村问题研究中心的学者，于20世纪80年代中期便将研究政治学的视野投向主流政治学关注较少的乡村基层，将乡村治理作为研究的重点，撰写和出版了《中国农村基层政权》、《非均衡的中国政治：城市与乡村比较》、《中国农村政治稳定与发展》等论著。

如果说我们于20世纪80年代中期开始的乡村政治研究尚带有一些不自觉色彩的话，那么，进入90年代后，我们的研究便步入到自觉状态。这是因为，随着现代化建设的深入，中国乡村政治社会正在发生结构性的历史变迁，市场化、民主化进程在乡村田野首先取得重大进展。特别是以大众参与为主要特征的村民自治，为中国的乡村治理注入了前所未有的现代民主因素。这一政治实践经验显然与以城市和市民为先导的西方现代民主化进程有很大不同。更为重要的是，它昭示着中国的政治学研究不能只是简单借用西方经验基础上生成的理论来阐释中国政治，而应该从中国政治实践出发，在富有创造性的实践经验中寻找理论的源泉。10多年的田野调查，使我们对这一点体会得尤为深刻。我们认为，这一研究思路或许会上升为政治学研究的主流方法。

基于以上认识，我们在世纪交替之际，推出了“村治书系”。该书系以村治为主要研究对象。这是因为：第一，当代中国农村是由70多万个村构成的，村是最基层的乡村组织单位，乡村治理主要是指村治，只有使70多万个村得到有效治理，国家对乡村的治理才能获得稳固基础。第二，村处于国家和社会的交接处，国家权力要通过村下沉到村民之中，村民则要通过村进入国家生活，并在村的范围内行使民主自治

权，村因此成为最基本的政治单元。第三，随着人民公社体制的废除，国家采用“乡政村治”的方式治理乡村，即国家在乡村的基层政权设立在乡镇一级，乡镇依法对乡村进行行政管理；乡镇以下的村实行村民自治，村民依法行使民主自治权利。这种治理方式推动了乡村基层民主，使村成为充满政治活力的基层组织。当然，中国地域辽阔，且处于深刻的经济社会变革之中，政治发展十分不平衡。如何实现村的有效治理仍是一个重要而紧迫的课题。本书系将围绕公共权力的配置与运作，重点研究村的治理方式与过程，以寻求有效的治村之道。

本书系的出版不仅是政治学研究领域的拓展和深化，更是政治学研究视角和方法的转换。

书系承继 20 世纪以来中国知识界走向乡村，走向基层，走向民众，进行社会改造和社会实验的传统，但更注重从现代化建设的广阔视野，关注和推进乡村政治社会发展，致力寻求有效的乡村治理形式。

书系注意了解、借鉴外国的经验和理论，但特别注重将学术研究深深植根于中国的乡村大地，从丰富生动的政治实践经验中提升出富有创造性的理论，以此促进乡村的有效治理。

为达到这一目的，书系在研究方法上追求“三实”，即实际、实证和实验。

追求实际，即强调实际先于理论。我们不轻视理论，但反对从先验性的理论出发剪裁实际生活，特别强调实际调查。任何理论观点都必须建立在充分扎实的社会调查基础之上。理论上的发言权也只能出自实际调查。

追求实证，即强调事实先于价值。我们不否定价值取向，

但在实际调查中坚决摒弃先入为主、以个人价值偏好取代客观事实的做法。我们不排除“应该如何”，但首先要弄清“是什么”，突出动态的过程研究。

追求实验，即强调实验先于方案。我们要解释世界，成为学者；也要改造世界，成为实践者。而改造世界的方案应该来自社会实验。通过实验，提炼和检验理论方案，使之具有可行性、可操作性和可预见性。

作为学者，没有必要羞羞答答地掩饰自己的追求，我们希望通过此书系的出版，在形成中国自己的学派风格方面有所作为！

“村治书系”编委会

1997年3月16日

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

序 言

● 序 言

1990年末，位于江汉平原的湖北省监利县一时间扬名海内外。缘由是该县的一位乡党委书记李昌平给国务院总理写了一封信，发出了“农村真穷，农民真苦，农业真危险”的呼喊，不仅引起总理的高度重视，而且为社会广泛关注。李昌平也因此成为风云人物。

其实，面对高速现代化进程中的农村发展困境，不少人在关注，在思考。特别是作为国家最基层一级政府的官——管农民的乡官，对农村问题感受最直接，受冲击也最强烈，因此也最能成为农情民意的代言人。李昌平只是其中的代表。还有另一类乡官，他们虽然没有像李昌平一样因发出呼号而一举扬名天下，但却在苦苦地追寻和探求着“农村真穷，农民真苦，农业真危险”的深层原因，并力图在自己可能的范围内为解决“三农”问题而作出不懈的努力。与李昌平同在



监利县任乡官的本书作者——张晓冰，便是其中的代表之一。

张晓冰长期生活和工作于基层，并至今还在所在的县任职。他曾经在乡镇任党委书记数年，是一个有着十多万人口的大乡的主政者。特别是他主持乡政期间，正是农村矛盾特别尖锐、农村问题十分突出的时期，在这个时期，他不仅决策了众多乡政大事，而且处理过众多棘手的问题，甚至经历了乡村治理中的不少惊涛骇浪。本书以作者亲身的经历和体验为我们展现出一幅 20 世纪 90 年代以来江汉平原一个农业乡镇的生动而复杂的图景，折射出我国农村在现代化进程中的艰难历程。

值得一提的是，张晓冰不仅是一个实践者，而且还是一个理论探求者。作为乡镇的主政者，作者每天接触的是一个具体的矛盾，很容易为社会的表象所缠绕。但作者并没有停留在“农村真穷，农民真苦，农业真危险”的感性认识上，而是进一步思考着，为什么在现代化进程中出现了严重的“三农”问题？作者从自然条件、农民负担、财政体制、“民工潮”、土地制度、乡镇管理体制、农村金融体制、国家治理乡村的宏观体制和环境等多角度和多层次，分析了乡村治理和农村发展的体制性困境，使我们能深刻地意识到“三农”问题的复杂性和解决的艰难性。所以，本书既是对事实的描述，同时又是对学理的思考，而且这种建立在大量具体事实基础上的思考远远高于那些“纸上谈农”或者“走马观花跑一村，一村有一新理论”的研究。

更加难能可贵的是，张晓冰在他的思考中，能够超越情感，以高度理性化的眼光看待问题。近些年，“三农”问题已成为一个公共话题，成为社会的热点。不同的人从不同的角度加以解读。特别是我国历史上长期以来受道德历史观的影响，人们很容易从道义的立场上看待“三农”问题，将自己



作为农民的代言人，从而争取到同情弱者的话语权。近代以来，出于急于改变现实的冲动，使社会充满着激情的道义诉求者，在其情绪化的诉求中，我们听到的是震耳的道义之声，而理性的声音却显得特别的弱小，理性的光芒常常为道义的诉求所遮蔽。这一种社会思潮在当今对“三农”问题的认识上表现得尤其突出。从常理看，张晓冰是最容易成为这种道义诉求者的，也极有可能成为喧嚣一时的“名人”。但张晓冰没有。他从感情上同情农民，却能以高度理性的眼光看待农民及其出路。给我印象极深的是前几年在一次开会路途中，他意味深长地对一位青年学人说：“不能研究小农，把自己也变成小农了！”当时我没有在意，现在回过头看，这是多么富有睿智的警言啊！

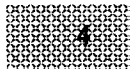
中国的“三农”问题发生于现代化过程之中，我们不能因此将“三农”问题归咎于现代化。我们同情现代化进程中小农的命运和境遇，但我们并不能因此让小农永远成为小农，那样对农民是更大的不公平。农民的出路最终还是得依托于现代化。正是现代化建设使我国有了比较充分的物质积累，才有可能一举取消沿袭一千多年的农业税赋；才有可能提出以工业反哺农业，以城市支持乡村；才有可能说给农民以国民待遇！在现代化进程中，我们要关心农民，但不是要回到传统的以农民为主体的社会，否则对农民利益本身也是一种损害。事实上，在现代化、市场化、城市化进程中，农民也是受益者。譬如正是市场经济取向，才使农民从土地上解放出来，获得了“第二次解放”；正是城市化，才使农民得以告别祖祖辈辈贫困的生活，享受城市文明。这一切的一切，没有现代化建设，从何谈起！同情小农，更要超越小农，这才是对小农的“大仁”。在中国历史上，我们看到了，有多少农民领袖振臂一呼，唤起农民造反，本人也成为天下豪杰，但



是终究未能改变农民作为弱者的命运。没有对小农的超越，我们只能仍然陷入到历史的循环之中。在“三农”研究出现“虚热”的当今，保持一份冷静的理性思维，是何等的重要啊？张晓冰的著作不仅给我们展现出一幅现实的乡村图景，更重要的是会激发我们的理性思考。这才是其真正的价值所在。

徐 勇

2005年3月16日



目 录

●
目
录

绪 言	(1)
第一章 农村真穷	(8)
一、自然灾害阻碍着农民致富的进程	(8)
二、粮食价格的波动阻碍着农民收入的增长	(15)
三、平心静气话“贫穷”	(28)
第二章 征收与反征收	(32)
一、征收与反征收	(33)
二、农村税费征收的合法性分析	(38)
三、至关重要是规范税费征收行为	(42)



第三章 农业税制与税费改革	(49)
一、现行农业税制的弊端	(50)
二、农村税费改革是过渡措施不是治本之策	(55)
三、中国为什么要采用农业税制	(62)
第四章 乡镇财政与乡村治理	(66)
一、2001 年红城乡政府收入结构	(67)
二、2001 年红城乡支出结构	(71)
三、乡镇收入与支出的分析	(76)
四、税费改革对乡镇财政的影响	(78)
五、乡村治理	(83)
第五章 债务危机与发展的锁链	(89)
一、“5·29”事件	(89)
二、乡村债务知多少	(91)
三、债务成因分析	(94)
四、化解债务路，再难也要走	(99)
第六章 “民工潮”对农村的负面影响	(102)
一、农村劳动力向城市转移是必然规律	(102)
二、“民工潮”与乡村文明	(103)
三、“民工潮”对农村的负面影响	(105)
四、引导“民工潮”	(110)
第七章 土地呀土地	(115)
一、不要土地	(115)
二、段前程与张新枝	(118)
三、土地“负价格”分析	(121)
四、让有地者有收入	(125)

