

中国农村政治发展 与农村社会治理研究

李明 主编



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

中国农业大学“985工程”中国农村政策研究
哲学社会科学创新基地系列丛书
中央高校基本科研业务费专项资金资助

中国农村政治发展与 农村社会治理研究

李明 主编

内容提要

中国改革开放 30 年是波澜壮阔的辉煌史诗,农村政治发展与社会变革是其中最为伟大壮丽的章节。本书通过实证调查,对中国农村政治发展与农村社会治理进行全面研究,对乡镇机构改革、村民自治、农村民间组织、农村公共产品供给、农村政治文化、农村党建等问题进行深入分析和探讨,为实际工作者和理论研究工作者提供资料与思路。

责任编辑:荆成恭

图书在版编目(CIP)数据

中国农村政治发展与农村社会治理研究/李明主编.

—北京:知识产权出版社,2010.11

ISBN 978-7-80247-870-1

I. ①中… II. ①李… III. ①农村社会学—研究—中国 IV. ①C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 216448 号

中国农村政治发展与农村社会治理研究

Zhongguo Nongcun Zhengzhi Fazhan Yu Nongcun Shehui Zhili Yanjiu

李明 主编

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8341

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2011 年 9 月第 1 版

字 数: 304 千字

ISBN 978-7-80247-870-1/C·108 (2866)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: jingchenggong@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 12.125

印 次: 2011 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

导 言

“中国农村政治发展与农村社会治理研究”是中国农业大学“985工程”二期研究项目的一个子课题。课题主要研究方法可以分为两个方面：一为文献研究，对国内外关于当代中国农村政治与社会治理的文献资料进行分析研究，进行理论梳理和评价；二为实证研究，进行中国农村政治发展现状与农村社会治理状况的综合调查，对社会主义新农村建设的政治环境进行全面分析和总体把握，对农村社会治理情况进行深入而全面的了解。当然，这是研究的预期目标。课题组在课题研究之初，便讨论确定了结构框架及主要内容，并商定每章主要结构大致包括四个层面：其一为相关理论研究的分析与综述；其二为本研究专题的调查及其分析；其三为概括和总结突出存在的农村政治与治理问题；其四为提出与本主题相关的农村政治发展与农村社会治理的政策建议。在进行研究的过程中，确立了课题基本假设：第一，在取消农业税后，农村社会治理问题突出，社会治理对政治发展和政治环境的要求提高。因此，可以将政治制度环境和社会治理结合起来进行综合研究。第二，社会主义新农村建设作为基本的政策背景，使农村政治发展和社会治理进入新阶段。在这个研究框架形成过程中，中国人民大学全志辉副教授提出了方向性意见。

中国改革开放30年是波澜壮阔的辉煌史诗，农村政治发展与社会变革是其中最为伟大壮丽的章节。我们希冀通过解读这些章节，思考和分析中国农村政治发展的历史与现实，并能够在理论与实践上不懈推动，为社会主义新农村建设贡献力量。正是在这样的

信念激励下，课题组经过两年多的努力，克服各位成员教学工作繁忙等限制和很多实际困难，完成了中国农村政治发展状况问卷调查，同时结合理论研究，形成目前的课题研究成果。

这一研究成果以研究报告的形式呈现，包括八章内容。第一章具有总论的性质，主要是从一般意义上分析中国农村政治发展的现状、问题及其趋势。中国农村政治发展是与中国改革开放的历史进程密切相连的，是中国共产党领导的伟大农村变革实践，必然发生一系列变动和出现一系列问题。第二章为乡镇机构改革问题。毫无疑问，新中国成立 60 年来特别是改革开放 30 年来，中国政治发展包括农村政治发展，取得巨大成就，而改革是其最具有时代特征的推动力量和主导力量。农村政治发展中，乡镇机构改革是政治体制改革和基层民主建设的“集中地”，也是农村政治发展和社会治理的核心和关键。社会主义新农村建设是我国农村发展的重大战略，是在农村改革的基础上促进农村全面发展的重大举措，必然要求农村政治改革的进一步深化和乡镇机构改革的进一步推进。正如我国改革进入深水区和“第二次改革”一样，社会主义新农村建设背景下的乡镇机构改革同样也涉及深层次的问题，研究和处理这些问题，对推进乡镇机构改革从而改善农村政治发展和社会治理，具有基础性意义。第三章集中对我国农村政治发展的伟大实践之一的“村民自治”进行分析和探讨。发端于 1980 年的村民自治，是基层民主政治的探索和创造，是农村政治发展的实践创新，是具有中国特色的农村基层民主政治发展道路。第四章涉及不断成长和发育的农村民间组织，这是农村社会治理的新型主体，对农村全面小康社会建设和社会主义新农村和谐社会建设具有重要作用。第五章以城乡统筹和农村社会建设的视野审视农村现代化和城市化进程中的农村公共产品供给问题，这是长期以来我国农村社会发展中的“瓶颈”和“短腿”，但却是现代农村社会治理的主题。第六章重点研

究农村政治文化，这是农村政治发展与社会治理的基本环境，也是当前应该突出强调的“重在建设”的根本问题。第七章主要讨论农村基层党建问题。农村党建，是农村政治发展和社会治理的有效保证，也是党的执政能力建设的基础和关键，“基础不牢，地动山摇”，新形势下农村党建的现状、问题和加强与改善农村党建的措施，是需要重点探讨的内容。第八章对走向和谐这一中国农村政治发展和社会治理的前景进行分析和探讨，指明农村政治和社会治理发展的方向。

2010年9月20日，中国社会科学院农村发展研究所杜志雄研究员在审阅全部书稿后，撰写了《出版推荐意见》，简明扼要而又见解独到，照录如下供读者参考。

李明教授主持编写的《中国农村政治发展与农村社会治理研究》一书，是作者及其研究团队承担的中国农业大学“985工程”二期研究项目成果的一个集中展示。

中国农村改革，特别是2004年以来从以农村税费改革为重点转向以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制等农村综合改革为重点，国家和农民的关系发生了深层次变化。对这一变化，很多研究者从某些侧面对其进行了较为深入的记录、描述和分析。本书的特点是全方位展示了改革开放以来，特别是新世纪初农村税费改革以来，与农村政治发展和农村基层治理高度相关的乡镇机构改革、村民自治、农村民间组织、农村公共品供给、农村党建、农村政治文化等方面的情况和存在的突出问题，在广泛文献梳理以及对大量实际经验材料深入分析的基础上，提出了中国农村政治发展和社会治理需要达到“善治”与“和谐”的目标前景以及实现这一目标的具有可操作性的政策建议。

全书的研究假设和基本判断，即：（1）取消农业税后农村日显突出的社会治理问题的解决有赖于农村政治发展和政治环境的改

善；(2) 新农村建设的政策背景是农村政治和社会治理进入新阶段，是符合实际的。围绕这一基本假设和判断进行了深入的调查和访谈，并以获得的大量访谈资料和问卷调查数据资料展开理论和实证分析，研究理论扎实、证据翔实。这种研究范式也较好地完成了自己的研究目标，也为同类研究提供了有益借鉴。

本项研究也存在某些缺陷。比如，对农村政治和社会治理之间的关系（“什么是农村政治”以及“农村政治是如何对社会治理发挥作用”）缺乏更加深入和细致的分析。再比如，在各专题研究中，大量和直接引用了其他人的研究成果和资料，在应用这些资料时，对这些资料与本课题调查在区域选择、样本选择等方面有何不同等注意不够。

但是，瑕不掩瑜，从整体上看这是一本近年来在这一研究领域具有一定理论深度、涉及问题全面、占有丰富实证材料的较高水平的著作。同意推荐本书出版。

中国农村变化之深刻、速度之巨大是前所未有的。“中国农村政治发展与农村社会治理研究”力图进行即时研究，可既难以全面也难以深入，更难以细致；但努力赶上这样的发展和变化，并通过研究促进这种发展和变化，是我们感到由衷高兴并体会到其意义的事情，也是我们坚持不懈的根据所在。

目 录

第一章 中国农村政治发展：现状、问题与趋势	(1)
第一节 中国农村政治发展的历史回顾	(2)
一、中国共产党领导亿万农民进行土地改革，使中国稳步 地由传统农业国向现代工业国转变，建设伟大的社会 主义国家	(2)
二、改革开放以来中国农村政治发展，党和政府高度重视 并解决“三农”问题，走出了一条符合我国实际的、 具有中国特色的社会主义“三农”发展道路	(3)
第二节 后农业税时代的中国农村政治现状	(8)
一、农村政治稳定，传统矛盾有所缓解，但出现新的矛盾 与冲突	(9)
二、政治民主建设发展，农民参与程度提高，但新“三农” 问题出现	(11)
三、农村政治效能提高，但农村基层政权建设和乡镇机构 改革仍面临着严重问题	(12)
四、农村社会治理和农村社会建设取得成绩，但因基础 薄弱欠账太多，问题反而凸显	(13)
第三节 中国农村政治发展趋势与未来	(13)
第二章 乡镇机构改革：农村政治发展和社会治理的主导 力量	(15)
第一节 乡镇机构改革是社会主义新农村建设的必然要求 ..	(15)
一、新农村建设与乡镇机构改革	(16)

二、新农村建设背景下深化乡镇机构改革的必要性	(17)
三、有关乡镇机构改革的理论综述	(19)
第二节 乡镇机构改革的现状、问题及原因分析	(23)
一、新中国成立以来乡镇机构改革历程回顾	(24)
二、乡镇机构改革的现状及问题	(29)
三、乡镇机构改革存在问题的原因	(37)
第三节 乡镇机构改革的对策建议	(42)
一、因地制宜地撤乡并镇, 精简机构和人员	(43)
二、完善县乡财政管理体制, 优化乡镇财政环境	(45)
三、改革激励考核机制, 提高考评绩效	(49)
四、转变乡镇政府职能, 提高管理服务水平	(51)
第三章 村民自治: 农村政治发展的实践创新	(56)
第一节 村民自治研究概况	(56)
第二节 村民自治的产生和发展	(62)
一、村民自治的理论渊源	(62)
二、村民自治的发展历程	(67)
三、村民自治的含义、主要内容与基本原则	(71)
四、村民自治的重大意义	(74)
第三节 村民自治面临的主要困境	(78)
一、民主选举中存在的问题	(79)
二、“四个民主”的健康发育和平衡发展问题	(82)
三、农村“两委”关系的协调问题	(85)
四、乡村关系需要进一步理顺的问题	(88)
第四节 完善村民自治的路径选择	(92)
一、进一步加强和改进村委会的选举工作	(92)
二、促进“四个民主”的健康有序发展	(94)
三、解决农村“两委”关系的方法创新	(96)

四、切实理顺村委会与乡镇政府之间的关系	(98)
第四章 农村民间组织：农村社会治理的新型主体	(101)
第一节 农村民间组织概况	(101)
一、农村民间组织的含义及特点	(101)
二、农村民间组织的性质与分类	(104)
三、关于农村民间组织的相关理论研究	(107)
第二节 农村民间组织的发展与作用	(112)
一、新中国成立以来农村民间组织的发展	(113)
二、农村民间组织在农村社会治理中的作用	(117)
第三节 当前农村民间组织存在的问题与未来发展	(119)
一、农村民间组织发展中存在的问题	(120)
二、农村民间组织存在问题的原因分析	(122)
三、农村民间组织发展需要处理好的几个关系	(126)
四、促进农村民间组织健康发展的基本途径	(128)
第五章 农村公共产品供给：农村社会治理的主题	(132)
第一节 农村公共产品供给及其存在问题	(132)
一、农村公共产品的概念	(133)
二、农村公共产品供给存在的问题	(134)
第二节 农村公共产品供给制度变迁	(137)
一、财政体制变迁的研究视角	(137)
二、计划经济时期的农村公共产品供给	(140)
三、改革开放后的农村公共产品供给	(147)
第三节 政府供给机制的运行状况分析	(159)
一、政府供给机制的基本构成	(159)
二、投入机制	(161)
三、决策机制	(165)
四、组织管理机制	(171)

第四节 推进农村治理结构的制度变革，构建农村公共产品的多元供给格局	(179)
一、建立农村公共产品财政投入的长效稳定机制	(179)
二、放松对农民成立自治组织的管制	(181)
三、按照受益原则划清各级政府提供农村公共服务的职责和范围	(181)
四、改革农村公共服务供给决策机制	(183)
五、建立多主体的农村公共服务供给机制，采取多元化供给方式	(185)
六、加强组织管理和监督	(186)
第六章 农村政治文化：农村政治发展与社会治理的基本环境	(187)
第一节 政治文化的概念与界定	(187)
第二节 农民对农村政策的接受与认同	(190)
第三节 农民政治参与意愿与现状	(194)
一、农民工对家乡村委会选举的态度	(196)
二、农民对当村干部的态度	(198)
三、农民参与村务决策的情况	(199)
第四节 农民法律观念与权利意识	(200)
一、培养农民法律意识与权利意识的必要性	(201)
二、农民法律意识与权利意识的现状及存在的主要问题	(202)
三、培养和提高农民法律意识与权利意识的途径	(206)
第七章 农村党建：农村政治发展和社会治理的有效保证	(209)
第一节 当前农村党建面临的新形势	(210)
一、市场经济的挑战	(211)
二、社会主义新农村建设的要求	(213)

第二节 当前农村党建中存在的问题	(214)
一、部分农村党员干部先进性不强	(215)
二、农村基层党组织战斗力不强，凝聚力较弱	(221)
三、农村党群关系紧张	(225)
四、村“两委”关系不和谐	(234)
第三节 解决农村党建问题的对策	(238)
一、以党员为主体，加强党的先进性建设	(239)
二、在为农民服务中锤炼基层党组织战斗力和 凝聚力	(244)
三、扩大群众参与，创新和完善村民自治制度	(248)
第八章 善治与和谐：中国农村政治发展和社会治理的 前景	(255)
第一节 改革开放以来我国农村民主政治发展取得的 成就	(255)
一、国家与农村社会治理边界的日趋明确化	(255)
二、农民作为政治权利主体的身份意识渐趋明朗化	(256)
三、政治权威的合法性来源逐步法理化	(257)
第二节 我国农村民主政治发展的特点	(258)
一、农村政治发展契合了农村社会自身的变革	(258)
二、农村政治发展离不开农民群众的自我创造	(259)
三、农村政治发展得益于政府自上而下的积极回应	(260)
第三节 中国农村政治发展和社会治理的前景展望	(261)
一、农村民主政治发展的经济基础将愈加坚实	(262)
二、农村民主政治发展的外部行政环境将继续改善	(263)
三、具有现代文明精神的新型农民为实现乡村治理变革 提供了智力资源	(266)

四、乡村非政府组织的发展为国家与农民的合作提供了 社会基础	(268)
附录 中国农村政治发展与农村社会治理调查报告	(271)
中国农村政治发展与农村社会治理状况调查问卷	(282)
中国农村政治发展与农村社会治理状况调查问卷 统计结果	(289)
一、中国农村政治发展与农村社会治理状况调查 数据分析列表目录	(289)
二、中国农村政治发展与农村社会治理状况调查 数据分析频数分布表	(294)
中国农村政治发展与农村社会治理调查结果的比较分析 ...	(339)
参考文献	(370)
后 记	(373)

第一章 中国农村政治发展： 现状、问题与趋势^①

政治就其本质而言是一种特定的社会关系，是在一定经济基础上，人们围绕着特定利益，借助于社会公共权力来规定和实现特定权利的一种社会关系。^② 政治生活是社会实践的一种基本形式。在这个意义上，政治就是一定阶级、阶层、民族等社会集团和政党、利益团体等社会政治存在形式，为维护自身的利益，为建立或巩固自己的国家政权，并运用这个政权力量处理社会关系，统治和管理社会生活所进行的各种活动。^③ 政治发展有两种含义：一方面，转型社会的一切政治变迁的过程即传统政治向现代政治转型的过程都属于政治发展的过程；另一方面，政治发展也可以用来表示政治制度化能力的提高、政治民主不断加强或政治稳定得以维持、政治秩序得以建立等内容。“政治文明”观点的提出和“科学发展观”战略思想的确立，为观照当下的政治发展状况和检视既往的政治发展历程，研究科学的政治发展规律和探讨现实的政治发展趋势，分析存在的政治发展问题和展望未来政治发展的前景，开拓了广阔的视野，确立了全新的视角。

如果将政治及其发展与农村社会相联系，即所谓农村政治。中

① 本部分已作为由中国政治学会主办、东北师范大学承办的“中国特色社会主义政治建设 with 政治体制改革学术研讨会”（2007年12月）的参会论文，以《中国农村政治发展的现状与发展趋势》收入论文集。在此略有改动。

② 王浦劬. 政治学基础 [M]. 北京：北京大学出版社，2000：8-9.

③ 朱光磊. 政治学概要 [M]. 天津：天津人民出版社，2008：8.

国农村政治就是指称农村社会的政治关系、政治生活实践和政治文明；中国农村政治发展就是指农村政治变迁，由传统农村政治向现代农村政治转型的过程及取得的进展。新中国成立，“新民主主义革命的胜利，社会主义基本制度的建立，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础”^①；新中国成立 60 年来，中国政治发展包括农村政治发展曲折探索、奋力开拓、不断进步，取得了中国历史上前所未有的伟大成绩，特别是改革开放 30 年来，随着农村经济的快速发展和农村经济体制改革的不断推进，农村政治发生巨大变革，农村政治文明持续推进，走出一条中国特色的农村政治发展道路。

第一节 中国农村政治发展的历史回顾

一、中国共产党领导亿万农民进行土地改革，使中国稳步地由传统农业国向现代工业国转变，建设伟大的社会主义国家

土地改革是中国人民在中国共产党领导下，彻底铲除封建剥削制度的一场深刻的社会革命，是我国民主革命的一项基本任务，是在中国农民占绝大多数这个基本国情条件下实现社会主义制度的基本政治路径。中国共产党在民主革命时期，就提出了彻底的土地革命纲领，领导了解放区的土地改革。新中国成立前，占全国面积约 1/3 的东北、华北等老解放区已基本完成土地改革，消灭了封建剥削制度。新中国成立后，按照《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定，国家要“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”。据此，从 1950 年冬到 1953 年春，在新解放区占

① 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗 [M]. 北京: 人民出版社, 2007: 7.

全国人口一多半的农村，党领导农民完成了土地制度的改革。

在党的正确领导下，到 1953 年春，除部分少数民族地区外，我国大陆普遍实行了土地改革。土地改革彻底摧毁了封建剥削制度，使全国 3 亿多农民无偿分得了约 7 亿亩土地和大批生产资料，而且不必每年再向地主缴纳约 3000 万吨以上粮食的地租。

土地改革真正实现了中国农民数千年来得到土地的奋斗目标，使农民真正从经济上翻身做了主人，从而最深入、最广泛地调动了农民群众的革命和建设的积极性，使农业生产力获得了极大的解放。土地改革还确立了贫雇农在农村中的优势地位，巩固了工农联盟，为引导亿万农民走上集体化道路创造了条件。^①

二、改革开放以来中国农村政治发展，党和政府高度重视并解决“三农”问题，走出了一条符合我国实际的、具有中国特色的社会主义“三农”发展道路

1978 年改革以前，“政社合一”的人民公社体制对中国农村实行严格的政治控制与行政管理，中国社会城乡二元结构使农村社会自我封闭，农民生活长期处于贫困状态，农村现代化受到严重阻滞。农村经济社会的停滞封闭和政治强控制下的二元对立，对农村政治稳定产生了严重影响。20 世纪 80 年代初，在农民自下而上与国家自上而下的双重推动下，中国农村兴起了以家庭联产承包责任制为主要内容的经济体制改革，与这一经济体制改革相联系的是国家力量逐步从农村社会的许多领域退出，“三级所有，队为基础”的人民公社体制也失去了赖以存在的基础，强控制型的政治统制模式逐渐解体，农村制度变迁成为我国改革开放的起点。

① 新中国档案：新中国的土地改革运动 [N/OL]. 人民日报, 2009-08-06. <http://politics.people.com.cn/GB/8198/41975/41981/9798884.html>.

1. 建立和稳定以家庭联产承包责任制为基础的农村生产经营制度，既满足了农民致富的利益要求，又解决了社会稳定的政治难题，是符合我国农村实际的一项政策选择

中国政治改革由农村改革拉开序幕，家庭联产承包责任制的实行是农村改革的第一步。家庭联产承包责任制，是农民的创造，也是国家推行的结果。邓小平在回顾这一过程时深有感触地指出：“坦率地说，在没有改革以前，大多数农民是处于非常贫困的状况，衣食住行都非常困难。”“中国社会从1958年到1978年二十年间，实际上处于停滞和徘徊的状态，国家的经济和人民的生活没有得到多大的发展和提高。”^①“农村搞家庭联产承包，这个发明权是农民的。农村改革中的好多东西，都是基层创造出来，我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”^②在农民自下而上与国家自上而下的双重推动下形成的双向互动式渐进性农村改革路线，为我国政治改革提供了农村稳定的社会基础和路向范例。农村改革第一步，就是用包产到户即统分结合、双层经营的家庭联产承包责任制取代人民公社体制，标志着突破单一公有制、探索公有制新的实现形式，“找到了适合社会主义初级阶段中国农村生产力水平的实现公有制的有效形式”^③，确立了适应我国国情的农村微观经营组织形式。

2. 以逐步改革农产品购销体制为核心，培育和建立农村市场机制

我国农业是建立在小农式的自然经济的基础之上的，农业基础十分薄弱，粮食短缺问题长期无法解决。从1953年第一个五年计划开始，国家对粮食等主要农产品实行统购统销政策，成为计划经济的重要形式和基础。随着社会主义市场经济改革的推进，这一标志农

① 邓小平文选（第3卷）[M]. 北京：人民出版社，1993：237.

② 邓小平文选（第3卷）[M]. 北京：人民出版社，1993：382.

③ 吴象. 中国农村改革实录 [M]. 杭州：浙江人民出版社，2001：181.