

THE RESEARCH SERIES ON CONTEMPORARY CHINA'S RURAL GOVERNANCE AND ELECTION OBSERVATION (PART III)

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 第三辑

转型中的 中国乡村建设

CHINESE RURAL CONSTRUCTION IN TRANSITION

肖唐镖 著



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

转型中的

中国乡村建设

TRANSITIONING CONSTRUCTION IN CHINA

肖增德 著



中国政法大学出版社
CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL ECONOMY PRESS

当代中国乡村治理与选举观察研究从

（第三辑）

转型中的 中国乡村建设

■ 肖唐镖 著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型中的中国乡村建设 / 肖唐镖著. —西安
西北大学出版社, 2003.12
(当代中国乡村治理与选举观察研究丛书 / 刘亚伟主编)
ISBN 7-5604-1861-9
I.转… II.肖… III.乡村-建设-研究-中国
IV.D638
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 119753 号

转 型 中 的 中 国 乡 村 建 设



肖唐镖 著

西北大学出版社出版发行

(西安市太白北路 229 号 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 西安商标印刷厂印刷

850 × 1168 (毫米) 32 开本 14.625 印张 366 千字

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN 7-5604-1861-9/D · 160 定价: 25.40 元

当代中国乡村治理与选举观察研究丛书（第三辑）

刘亚伟 主编

编委会

（按汉字第一音序排列）

戈登·斯特里布 (Gordon Streeb), 亚特兰大: 卡特中心
(The Carter Center)

刘亚伟 亚特兰大: 卡特中心、乔治亚帕里米特学院 (Georgia
Perimeter College)

马 来 西安: 西北大学出版社

董敬本 北京: 中央编译局

史天健 杜厄姆: 杜克大学 (Duke University)

徐 勇 武汉: 华中师范大学

项继权 武汉: 华中师范大学

詹成付 北京: 国家民政部

赵树凯 北京: 国务院发展研究中心

英文翻译、校对 王新松、刘亚伟

总序

在国内从事基层民主建设的兢兢业业的官员的支持下，在以研究国家政治改革走向和解决“三农”问题出路为己任的学者的努力下，《当代中国乡村治理与选举观察研究丛书》推出第三辑，跟踪记述发展变化的乡村社会，对乡村治理中发生的重大事件、基础性问题做出深入的理论分析和实证研究。

丛书前两辑主要关注村庄范围的治理与选举，着重于实践过程，在大量田野观察的基础上，做出学理性的分析，提炼出乡村政治学的元素概念。本辑继续遵从以往的研究方法，将从更广阔的视野，即通过对乡村社会的中观层次——乡镇的治理及相关改革实际的观察来展开研究。

从1998年至今，《中华人民共和国村民委员会组织法》正式修订颁布已有五个年头了。五年来，轰轰烈烈的村民自治经历了风风雨雨的历程，数百万村官连续几届实现了由以往上级任命向村民直接选举的转变，乡村社会也经历了村民自治这一新的民主程序引入之初的疑惑、震动、盲目和无序，引入实施之后乡村民众民主意识的觉醒，及其革命性动员参与向自主型参与的转变，乡村治理进入到新的形态。

在民主意识日益深入人心，乡村治理有效程序贯彻和实践不断展开之时，乡村社会发展和村民自治的效果，已经不单是村民自治本身的问题、更不是村民自治已有程序完善和选举层面的技术问题，在很大程度上，它已经演化为乡村社会民主范围的扩大和相关体制的改革问题。这同样是发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明的重要内容。

观察转型期的乡村社会，依法进行的村民自治仍然和乡镇行政主导有着密不可分的关系。乡镇政权是国家权力的末梢，位于“压力型体制”的终端，它的财政支持来源于农民和农村企业，因此它的行政过程和广大村民的政治、经济和社会生活存在非常直接的关系。在近年来国家加速现代化建设的实践中，农业、农村和农民问题日益凸显。农村建设的滞后、农业的落后和农民收入的低下已经引起党和国家的高度关注。这些问题的集中反映是，乡村治理中农民和乡镇政权的关系明显紧张，一些地区甚至出现对立的状态，以至成为乡村社会潜在的不稳定因素。显然，乡村治理中存在的问题，已经超出了村民自治的范围，只有在进一步扩大和巩固村民自治已有成果的基础上，把村民自治的有益经验引入到乡镇基层政权机关，同时不失时机地展开和推进税费体制改革和乡镇体制改革，才能从根本上解决问题。

乡村民主政治的扩大，在于增强和村民社会生活密切相关的乡镇政权的民意基础，它也是村民自治以来村民民主诉求日益强烈的表现；税费体制改革的目的在于减轻农民负担，将目前不多的农业剩余用于改善农民生活和扩大农业的再生产；县乡村治理体制的综合改革在于根据乡村社会的不同实际，建立有效的乡镇政权政府，为农村发展提供公共产品和

服务，建立解决农村问题、发展乡村社会的体制基础。

可以说，“三农”问题对中国的政治改革、社会稳定和可持续发展具有牵一发而动全身的作用，不仅仅是一般的农村经济建设和农民负担过重的问题，它的解决与中国政府的基层组织体系、运作方式、官员观念的更新和农民的政治参与有着千丝万缕的联系。本套丛书第三辑就是通过学者的细致观察、分析和研究，通过中国基层官员对创新实践和改革努力的总结及反思，展示这一关系的脉络，透视这一关系不同结点的实质，并提出体制和政策建议。

丛书第三辑的出版再次得到卡特中心和福特基金会的赞助。民政部基层政权和社区建设司副司长詹成付为丛书的顺利出版提供了很多宝贵的帮助。陕西省新闻出版局的同志为丛书的编辑和出版提出了许多建设性的意见。中国选举与治理网的工作人员始终关注丛书的出版，并就丛书一些主题的深化提出研讨建议。对于他们的帮助，我们在此深表感谢。

刘亚伟 马来

2003年12月2日

20 世纪的最后十年，在我国一些地区，“三农”问题日见凸显，乡政与村治矛盾逐渐抬头，此一时期，本书作者作为向地方政府提供施治方案和政策依据的官员，在十余年不间断的乡村田野调研的同时，向决策者提供了一系列的研究报告。

和学术论文不同，这些报告关注实际的事实和数据，着重于政策分析，资料性与对策性并重，反映了一个以农业省情为主的地区十余年间乡村建设不同阶段的现实及其变迁背景和运作机制，其中包括：农民负担、乡村组织、乡镇财政、干部队伍、乡村建设、治理效果、强人治理以及国家与农民的利益关系等内容。

同时，作为一个学者，本书作者在田野调研的基础上，结合农村生活经历，对乡村问题做了深入的理论思考，对乡村建设做了战略性的分析。

立足乡土中国的政治、经济和社会实际，替农民说话是本书的一个基本基调。

前 言

本书是我对过去十余年乡村田野调研的一个初步小结。自1989年7月至2001年8月，我曾在中共江西省委政策研究室从事政治与法律方面的调研工作，由于农业省情与个人志趣，便将调查研究的主要精力放在农村问题上，向省里的决策者提交了一系列研究报告。本书稿收录了这十来年间的部分报告，其中多篇曾直接被决策者所采纳。与我发表在学术刊物上的论文不一样，这部分报告体现出较强的对策性和资料性，行文风格与语言也各具特色。在调查与研究中，我尽管提醒自己注意全面了解实情、特别是了解普通农民的实况与要求，为农民利益而呼吁，但在写作中却更带有政府主位的视角，即为政府“出谋划策”。就此而言，它或许更应被视为来自“体制内”的一种声音。

这些调查报告并不是“应景之作”或“注释之作”，而是相对自主、客观的调查的写实。这些调查并没有被私利或情绪所主导，而是尽力做到真实、准确，它们反映了一个农业省乡村在20年间发生阶段性变化的实况，反映了这些年来乡村建设的“运作”机制与历程。为此，我将它命名为《转型中的中国乡村建设》。这里的文章是以面上调查为主、以点上的案例和典型调查为辅，希望它们可以互为补充。我作为农民的儿子，吃“农村粮”长大，对农村生活曾有长期的切身体察与感受，但对农村问题认识的理性升华主要还是来自这些调查。正是这些调查滋养了

我、长成了我。在十余年间，我走访了许许多多的村庄，接触到为数甚多的干部，访谈过成百上千的农民。对他们的现实境况，我虽有深深的理解，但同时却又万般无奈，为此而常常陷入遗憾与痛苦之中。不言而喻，我那关于农村的点点知识和理解主要来自于他们，我对他们始终怀有深深的敬意。出版本书如能对乡村建设及农民境遇的改善发挥某种作用，便算是对他们的回报了。

早在1999年6月前，我就对本书稿作了初步的编辑整理，将它分成《乡镇组织》《村级组织》《农村经济》和《乡村稳定》等四编。现在，我将此后完成的几篇相关报告添列了进去，又增加了九则富含资料性的文字（即附录1至附录9），并借在香港浸会大学和香港中文大学作访问研究的便利，增加了一个“导论”与“结论”，以此将全书各篇统理起来。在此，对香港浸会大学与香港中文大学中国研究服务中心的各位同仁以及李连江博士、熊景明女士表示谢意。

我还要感谢原中共江西省委政策研究室的同仁们。在那里，我以最活跃的青春年华工作了13个年头。我先后有幸随从曹泽华、黎明中、刘上洋、徐毅等先生做调查和研究，学到了调查内外的诸多知识。邱新有、唐晓腾曾是我多次调研的合作者，在相互坦诚的讨论中我受益良多，其中有些报告是我们合作的成果。邱新有还曾帮助校订了本书稿。对此，我一并表示衷心的感谢。

最后，应当感谢江西省哲学社会科学研究规划办公室将本项研究立为“九五”规划的重点项目，为笔者的部分调查以及本书稿的编辑与整理提供了条件。

作者

2002年7月21日于香港
中文大学新亚书院知行楼

目 录

导 论

- 一、乡村建设的概论 /1
二、乡村研究的基本状况 /9
三、本书的基本结构 /16

乡政组织编

- 第一章 中国乡村社会的治理与乡制变迁
..... /20
第二章 乡镇人大建设研究 /36
第三章 乡镇机构与干部状况 /65
第四章 干部、债务与报刊发行 /77
 附录1 江西省乡镇机构与乡村债务的若干资料 ... /83
第五章 乡镇工作的压力与挑战 /90
 附录2 对三位乡镇干部的访谈 /108
第六章 乡镇示范服务基地建设有强大的生
 命力——会昌调查 /124
第七章 研究中的争论与实践探索 /132

村级组织编

- 第八章 在深化改革中加强村级组织建设
——崇义、上犹、兴国等县村级组织

	建设的调查	/143
第九章	民主化：村级组织建设的根本出路 ——对江西省村级组织建设的调查与思考	/149
第十章	江西省1987~1993年村级建设的调查	/157
附录3	1990年江西省村建工作部署	/171
附录4	江西省农村社会主义思想工作总结 ...	/173
第十一章	选好农村党支部书记的调查	/177
第十二章	对江西省村级建设基本状况的 几点分析	/183
附录5	江西省“包村”工作总结与“包乡扶村” 工作新部署	/189
第十三章	民选“村长”访谈录 ——对农村基层组织建设的几点 讨论和建议	/191
第十四章	村民自治工作亟待全面启动 ——对江西省十年来村民自治情况 的调查与建议	/212
第十五章	乡镇是怎样选任和管理村干部的 ——对一位原乡镇党委书记的访谈	/222

农村经济编

第十六章	提高农村改革、发展与稳定工作的
-------------	------------------------

	水平——对江西省农村建设与发展 的回顾与思考·····	/237
第十七章	粮食收购中的损农现象何时休···	/247
第十八章	江西小城镇建设觅迹·····	/250
第十九章	确保农民增收务必要有新举措···	/258
第二十章	当前农民增收和减负形势不容乐观 ·····	/263
第二十一章	来自1998年灾区的调查报告···	/270
第二十二章	当前农村工作中的突出问题与 主要矛盾·····	/286
附录6	江西农村小康建设进展状况·····	/291
附录7	全国农民收入与负担状况·····	/301

乡村稳定编

第二十三章	中国农村社会变迁中的稳定 问题研究·····	/309
第二十四章	关于农村社会稳定问题的分析···	/324
第二十五章	发展中的宗教及其对农村社 会稳定的影响·····	/332
第二十六章	江西农村宗族情况考察·····	/349
第二十七章	维护社会稳定必须有所作为 ——对江西省社会稳定形势的 分析·····	/366
第二十八章	影响农村稳定的因素与对策分析 ·····	/374

- 第二十九章 务必从全局来谋划农村稳定**
——江西省广昌县的实践与启示 /382
- 第三十章 维护农村稳定亟待关注的几个问题**
——广昌调查引发的思考 /392

结 论

- 一、乡村建设的阶段性变迁 /397
- 二、乡村建设与治理出现“变局”的
原因分析 /404
- 三、乡村建设的运作机制分析 /408
- 四、以民主与科学精神推动乡村建设 /417
- 附录8 江西省乡村组织数量变迁表 /424
- 附录9 江西省乡村建设大事记 /426
- 主要参考文献** /441
- 有关丛书和本书的英文附件** /452

导论

在这里，有必要先界定基本概念，介绍当前国内外有关中国乡村建设研究的基本状况，并交代全书的基本结构。

一、乡村建设的概念

何为“乡村建设”？分析这一概念，首先应了解何为“乡村”？人们习惯于将“乡村”与“农村”等同使用，费孝通先生使用“乡土”一词来指代（如称乡土中国、乡土社会）。

著名的乡村社会学家杨懋春将“乡村社会”与“农村社会”等同起来，他认为：只一个村不能算是个农村社会。一个完整的农村社会须包括一群农民家庭、自数个至十余个的村、一个集镇及集镇与其周围各村所形成的集镇区。这样一个农村社会就是“乡村社区”，它“以家庭为单位，以村为中坚，而以集镇区为其范围。”^①在这里，“乡村”是与城市相对应的，而与“农村”是一致的。《中国乡村建设》一书也持相同的看法，认为“乡村，是相对于城市的、包括村庄和集镇等各种规模不同的居民点的一

^① 杨懋春，《近代中国农村社会之演变》，台北：巨流图书公司1980年版，第49～58页。

个总的社会区域概念。由于它主要是农业生产者农民居住和从事农业生产的地方，所以又通称为农村。”^① 美国学者 R. 比勒尔等人认为：“在美国早期历史上，‘农村’一词指的是人口稀少、绝对面积不大、比较隔绝、以农业为主要经济基础，人民生活基本相似而与社会其他部分、特别是城市有所不同的地方。这就是说，‘农村’一词至少有三种各自独立的含义，即：（1）生态方面的；（2）行业方面的；（3）社会文化方面的含义。这三种含义，不用说，有相互牵连的关系。”^②

但也有学者提出不同的意见，认为“乡村”与“农村”是有区别的。如秦志华认为：“乡村与农村具有很大的重合性，农村是乡村的主体，乡村地区的绝大部分是农村地区。但是，二者毕竟是有区别的。这不仅表现在二者的范围有所不同，更表现在二者刻划对象的角度不一样。农村的概念，是一个产业区域概念，指的是以农业为基本产业的地区。乡村的概念，是一个管理区域概念，指的是乡政权管理的地区。”换言之，乡村是与城市相对照而言的，标志着社会活动方式的区域差别；农村是与工商业相对照而言的，标志着产业布局的区域差别。从我国的实际情况看，乡村的范围要比农村的范围大一些。所谓乡村，是指由乡（及镇）与村两种社区构成的社会生活范围^③。

还有学者在比较了国际学术界对“乡村”概念给出的职业定义、生态定义和社会—文化定义后，认为它是一个复杂而又模糊的概念，要给出一个能让人普遍接受的定义是困难的，所以，主

① 袁镜身主编，《中国乡村建设》，北京：中国社会科学出版社 1987 年版，前言 1。

② 周沛，《农村社会发展论》，南京：南京大学出版社 1998 年版。

③ 秦志华编著，《中国乡村社区组织建设》，北京：人民出版社 1995 年版，前言 1。