

变迁中的困惑与选择

20世纪末社会转型中的农村和农民

■ 唐晓腾 著 ■ 兰州大学出版社

BIANQIANZHONGDEKUNHUOYUXUANZ

变迁中的困惑与选择

——20 世纪末社会转型中的农村和农民

唐晓腾 著

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

变迁中的困惑与选择:20 世纪末社会转型中的农村和农民/唐晓腾著. —兰州:兰州大学出版社,2003
ISBN 7-311-02204-5

I. 变... II. 唐... III. ①农村—问题—研究—中国 ②农民—问题—研究—中国 IV. ①F32②D422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 060205 号

变迁中的困惑与选择
——20 世纪末社会转型中的农村和农民
唐晓腾 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8617156 邮编:730000

E-mail:press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心照排

兰州铁路局印务所印刷

开本:850×1168 1/32

印张:9.875

2003 年 7 月第 1 版

2003 年 7 月第 1 次印刷

字数:242 千字

印数:1~3000 册

ISBN7-311-02204-5

定价:18.50 元

作者简介

唐晓腾，1970年1月出生，江西省永新县人。1986年考入江西省永新师范学校就读，1991年考入江西师范大学政法系就读。先后担任过小学教师、企业宣传干事，1997年4月调入江西省委政策研究室工作，2001年11月调上海工作，现任上海市青浦区委区政府研究室副主任。主要从事“中国基层政治与农村社会发展”问题研究，曾主持多项省级社科规划项目的研究，参与国家社科规划项目《当前我国农村宗族势力与村级治理问题研究》、《农村宗族与村民自治问题研究》以及中国发展研究基金会项目《近20年我国农村稳定格局的变迁》的研究，是国家社科规划项目《21世纪农民流动与农业发展》的主持人之一。在《战略与管理》、《中国农村经济》、《中国农村观察》、《经济学消息报》、《国家行政学院学报》、《中国行政管理》、《中国国情国力》等刊物上发表学术论文20多篇，出版了《多维视角下的村民直选》（主持）、《村治中的宗族》（合作）、《村委会选举观察》（合作）、《宗族、乡村权力与选举》（合作）、《当代中国农村宗族与乡村治理》（合作）等学术著作。

内 容 简 介

《变迁中的困惑与选择：20 世纪末社会转型中的农村与农民》一书的作者长期在政府政策研究部门工作，一直从事“基层民主政治与农村社会发展”研究，本书是作者长年研究成果的结晶。作者以一个政策研究者的视角，运用经济学、政治学和社会学的知识，主要从当前农村改革面临的矛盾与困惑（总论），农业生产的现状、困难与对策，工业化、城镇化与农村劳动力转移，农村的改革、发展与稳定，基层组织、民主政治与村民自治等五个方面，揭示出在 20 世纪末转型期我国农村社会面临的一系列复杂的社会问题。作者认为，当前的乡镇财政体制的不科学性是产生这些问题的经济制度根源，人为形成的长期的城乡二元分割局面是造成农村问题的政治制度根源；而这两者不仅使农业生产面临困境，而且在现行的“压力型”体制下，在干部选任路径的固有格局未改革的前提下，基层干部的“离根倾向”加剧，干群矛盾已成为当前农村社会的主要矛盾，基层组织体制改革已走到了关键的端口。当前在农村社会推行的村民自治制度，从政治层面来看是“政府主导型”的“干部问题已成为当前农村社会的主要问题”。但从经济层面来看，只是上级政府把社会矛盾推给了乡村基层，为此，难以取得预期的成效；只有国家从宏观政策层面进行改革，农村、农业、农民的问题才能得到真正解决。《变迁中的困惑与选择：20 世纪末社会转型中的农村和农民》一书是一部对我国“三农”问题“写实性”研究的成果，切身、真实、深入和准确的描述、分析和研究，不仅是对中国农村实情的大披露，更提供了有关中国乡村经济、政治和社会状况的宝贵资料。

客梦何方？（代前言）

时下，呼吁关注农村、关心农民的声音日渐增多，世纪之交的“三农”问题再次提上决策者的议事日程，成了2002年初第九届全国人民代表大会第五次的焦点议题，也因此成为国内许多研究者学术视野内的热点。不过，当前对农民的关注，对解决“三农危机”问题的呼吁，在一定程度上只是出于这样一种危机意识——农民生存境况的恶化至终会影响到整个社会的安定，而不是出于真正有利于农民生存状况的改善，不是从制度安排和政策实施上赋予和保证农民原该享有的宪政权利。这不由得使人又想起R·H·托尼在《中国的土地与劳动力》一书中对1931年中国农村状况的描述——“有些地区农村人口的境况，就像一个人长久地站在齐脖深的河水中，只要涌来一阵细浪，就会陷入灭顶之灾。”我出生在农村，是一个农民的儿子。因此，关注农业、农村和农民，是我不管身居何处都难却的情怀。作为一个农家子弟，跟所有农村孩子一样，跳出“农门”、走出农村，也曾是自己下苦功夫读书的动力和目标。1986年初中毕业的我通过自己的努力考取了师范学校，按当时乡亲们的说法，我是“摆脱了农门，跳过了龙门，走进了社会之门”。1989年，师范毕业的我分配到一个乡村小学教书。当时我虽已不再是农民，却每天与农民及其子女相处。或许是年轻人心的骚动，我又开始在为自己新的航标努力——我想走出农村。1991年我参加了高考并被江西师范大学录取，至此，我算是为自己走出农村迈出了坚实的一步。然而，一段时间后，进入了大学的我却找不到那种成功的喜悦，

固有的乡土情结（或者说农民情结）使我第一次对自己的行为进行审视。记得在大二的时候，我写下了《山中，那村民，那竹林》。这篇文章记录下了我在当时的一种长时间沉浸于其中的心境：

走出大山的怀抱又已二度春秋了，可心野上，常摇曳大山诱惑的雨季。于是，以前的学生和他们父母的每一封充满谢意却又不成信的来信，加重了我内心的负疚感。——题记——

就这样静静地入梦很久了，不只在聆听春的音信，也在等候你的每一个喜讯。

我的思念已托付给蓝天上的白云，缓缓地飘向大山深处。可门前，那条弯曲的小路，已陌生模糊。

感谢你们呵！还惦记着我的山民！感谢你们寄来了这片竹叶，带回我飘零的心绪。

你们说：我的走和我的来一样，都用“长江黄河的歌谣”，沐浴了，也泊满了大山茹毛饮血的历史。

而我风尘仆仆的双手，没能驱散山中的迷雾、牵来大山一串串阳光。于是我走了，带着你们的叹息，带着我的愧疚，带着……去寻找另一种叫“河”或“湖”的东西。

山外的脚步，依然眷念山旮旯的足迹，像山里的每一个周末的夜晚，总想走进村后的那片竹林，想那春雨的情思、夏风的细语、秋云的游梦；那伴着山风的和弦弹奏的夜曲，驱逐我心中的寂寞，孤独，和那份……山腰袅袅的白云呵！怎只压着黯黯的情绪，不笼住那如梦的歌声？

无数次，我站在不被人知晓的地方，把你想象成寒冬的飘絮，漫天向我洒来。冬来了，柳絮飞了你却没来。

我只能背倚半壁冷月，想那星光下半节竹筒、一块

瓦片、几颗松脂溅起的一片枯黄，斑驳的泥墙，幽冥的灯火写在上面的弯曲的背影。

多少浓雾的山晨，款款的竹叶流淌着清冷的泪珠。是对我来的欢喜呵，还是对我伶仃的惋惜？可一同站在风里的，是我一身的孤寒。我不清楚，这段历史中该记载的，是你收容了我，还是我背弃了你？

我真不知如何来领受你们遥遥寄来的谢语。大山的阳光里，没有我荣耀的天空，我以我的成功，充实的是自己虚荣的分量……

感谢你们！还鼓励和惦记着我的憨厚的山民。我只好按住所有的泪眼，向你们报以酬谢的憾笑……

1994年，进入大四的我有幸来到中共江西省委政策研究室，开始了为期6个月的实习锻炼。在这里，我才开始以理性的视角观察农村、了解农民、分析农业，也对自己的职业选择有了基本的设想。大学毕业后，因种种缘由，我未能直接分配到中共江西省委政策研究室工作，而进了省电力部门。但我内心的情结却正如何清涟女士所讲的“心在路上”，因而常常产生不知“客梦何方”的感觉。直至1997年，我调回到中共江西省委政策研究室工作，才走出那“梦里方知身是客”的心境。

出于工作业务和个人志趣的双重驱动，我一直没偏离对农村社会发展的学术研究和关怀。为此，在深入农村基层调查研究时，对所遇到所发现的问题，不仅从政策研究的层面进行思考，同时也从学术理性的层面进行反思。正是这种学术反思，才有了我近几年在国内各种学术刊物上发表的近30篇学术文章。当然，我的处室负责人肖唐鏖先生在其中起了不可或缺的作用，很多调查是在他的组织和指导下完成的，有的文章甚至是在他斟字酌句的教导和修改下我才写出来的，没有他的指导、加压，也就没有我现在的这部书稿。

20 世纪特别是其后二十年的中国农村，发生了翻天覆地的变化，农村经济、社会也得到空前的发展。然而，一个不可忽视的事实是，城乡、工农差别并没随着改革发展的推进而缩小或消失，反而愈益拉大。农村社会发展正面临着日益严峻的困难和矛盾。近年来，笔者从农村社会变迁和社会发展这一视角，对农业现代化、农村工业化、农民非农化，以及农村改革与稳定、基层民主政治和组织建设等问题进行了深入的调查、研究，揭示出在 20 世纪转型期我国农村社会出现的一系列复杂社会问题，其制度根源在三个方面：

——现有县乡财政体制的不科学性。这种财权与事权不均等的财政制度的设立，其结果，是在县乡基层的税基财源被逐步淘空的同时，本来承担主要办事职能的县乡基层政府及其工作人员的主要精力也不是放在为民办事上，而是放在——完成财税任务和向上级部门申请有关资金——这两个方面。这样不仅导致事情本末倒置，而且由于上级行政部门掌握着资金的审批、拨付权，从而致使权力寻租行为的出现，并由此找到和走向了权力寻租需求与供给的结合点。

——基层组织权力的合法性基础的离根性。在干部任用制度上，我们的方式是上级权力机构掌握着对下级机构领导干部的任免权，这就导致我们的干部选任路径是自上而下，而不是自下而上。在当前的压力型体制下，就出现了基层干部“唯上”行为突出，“离根”倾向严重，“制度性职能”与“现实性职能”冲突现象凸显，乡村政府组织的职能与农民的现实需求严重脱节，他们热衷于搞“政绩”工程、“形象”工程、“数字”工程、“短期”工程，结果往往是劳民伤财；更有甚者是权力任意扩张，农民的合法权利常常受到行政权力部门甚至执法部门的侵害。

——城乡二元制度的不合理性。这种产生了计划经济时代的制度把农村和城市作为两种社会人为地隔离。在解放初期物质供

给紧张的状况下，这种制度设立有其积极的一面。但它带来的负面效益也是不可估算的，它不仅使得整个社会分割为工业社会与农业社会、农村社会与城市社会，也把劳动者分割为农村劳动者和城市劳动者，从而农民不只是一种职业的象征，也是一种身份的象征，他们不能与城里人享有同等的政策和权益，并且因此被禁锢在土地上不得迁徙；农业这种弱质产业还长期为工业化、城市化完成原始积累作贡献，同时城市化、工业化的过程也把农民置于其外，或者以剥夺农民的土地使用权简单地把农民变为市民作为农村城市化的形式。而在政策制定中，从来不是把工业与农业作为一个产业整体来进行设计，最后是农民问题只是农民的问题，农村、农业问题也只是农村和农业的问题。

20 世纪 70 年代的中国改革是从农村开始的，被江泽民同志称为中国农民的“三大创造”——家庭联产承包责任制、村民自治和乡镇企业，对推动农村社会经济的发展起了不可磨灭的贡献和作用，而其产生并非来自政府的作用，却是自发性产物且有的开始还受到政府的压制，但它最终突破了政府的管制并成了正式制度。不过我们也要看到，自 1984 年中国改革转入城市改革以后，农村社会经济的发展步伐就进入缓慢期。其中的原因何在？笔者认为主要有两个方面：一是中央的农村政策未能根据农村社会的新情况适时作出修改和完善。致使很多农村政策不能很好地发挥效应，同时农村又缺乏自身发展需求的政策。二是中央不愿为农村改革支付应需的成本。如果说国有企业改革在前期国家支付了很大的成本还没取得应有的成效，原因是一直在回避产权问题的话，那么国有企业改革最后还是走到了产权改革这一突破口上。农村改革也一样，最后的突破口还是土地产权问题，如果中央仍然以其为集体资产而不愿为农村改革承担成本的话，最后可能导致的是现有结构下的农业崩溃，农民破产。或许认为这话有点危言耸听，但历史的经验告诉我们，这将是一个不容回避的事

实和不容逾越的难题。

一个人选择什么职业走上一条什么道路，这是机缘与自身努力相结合的产物。但一个人要想在自己选择的道路上取得成绩，这不仅靠自己脚踏实地地攀登、拼搏，更需有他人的指引和扶助。在近年从事研究的过程中，我曾受到国内外多位学者的指导和帮助，也同他们进行过交流与讨论，使我获益匪浅。这些学者的名字，在此无法一一列举，但我又需特别地列出以下学者的名字，以此来减轻我心中久有的——因自己笨拙学术水平难有进展而产生的——歉意和不安，他们是：中国社会科学院王晓毅先生、中国人民大学国际关系学院景跃进教授，中山大学政治学与公共行政学系郭正林教授，华中师范大学农村问题研究中心项继权教授，荆门职业技术学院农村研究中心贺雪峰教授，香港浸会大学国际政治与政府系李连江教授，香港中文大学关信基教授、熊景明女士，美国杜克大学史天健教授等等。笔者曾工作过的江西省委政策研究室的数届领导和现在单位的领导，曹泽华教授、刘上洋先生、黄鹤先生、徐毅研究员、曾绍阳研究员、龚绍林研究员、余森清先生、潘其兰先生和陆文一先生，时刻关注和指导我的刘开汶先生、王海教授、肖唐镖教授，以及多位同仁曾给予多方面的关心和帮助，并为笔者提供了一个能结合调研业务进行冷静思考和研究的环境和氛围。是他们的帮助和关心，带回了我的飘零的心绪，使我找到远离已久的“故乡”。在此，我一并致以深深的谢意！

本书的最终出版受益于多人的支持和帮助，我要感谢兰州大学出版社的大力支持；同时，感谢中共上海市委研究室董朝斌先生、上海市新闻出版局阚宁辉先生在本书编写整理过程中给予的指导和帮助。没有以上诸位先生和单位从人力、物力和精神上的鼓励、支持和帮助，笔者的研究成果——本书，就不可能呈献于读者诸君面前。然而，近几年的研究成果将付印成集，此时的心

中却有点惶惶然的感觉。因为自己深知作为一个刚入学术之门的新人，不管你的兴趣有多浓烈，你的关怀有多深情，你的思索有多锐利，但稚嫩的思想肯定还有很多不成熟的地方，何况这本书中的内容有很多是重复、繁冗甚至是应时急迫之作，还缺乏严格的学理性。不过，学术的成长正如人的成长一样，发展的过程实质上是一个不断成熟、完善的过程。我出版这本书，不仅在于对自己前一段的路作一个简要的总结，更在于希望藉此能得到学界的前辈和同仁的批评和教导。书中的不足并由此得到的因同仁的厚爱而提出的批评意见，我将虚心接受，并将以此作为以后道路上砥砺我前进的座右铭。

唐晓腾

2003年4月15日于上海青浦

目 录

客梦何方（代前言）

总论

转型中的农村社会面临的矛盾、困惑与选择

——江西省聂桥镇问卷调查分析…………… 2

当前农村工作中的突出问题与主要矛盾分析…………… 16

弃耕，一个并非简单的话题…………… 22

农业生产的现状、困难与发展对策

德安县农业产业结构现状调查与思考…………… 30

关于江西省粮食经营状况的问题分析及建议…………… 39

发展食品工业 上下“共为”正当时…………… 49

发展赣南果业生产的再思考…………… 61

顺应三个“转变” 调整竞争思维

——关于推进江西经济发展的几点思考…………… 66

工业化、城镇化与农村劳动力转移

城乡居民差别、农村城市化及有关政策思考…………… 71

“长三角一体化”：机遇、困难与前景…………… 79

当前江西省农村劳动力转移的现状、问题及对策…………… 91

立足高新产业：乡企发展的成功之路

——萍乡市实现乡企“二次创业”的调查…………… 99

当前农村耕地自由流转成本低廉的成因分析…………… 105

农村社会的改革、发展与稳定

推行综合改革 破解财政难题

——瑞昌市的调查与思考·····	119
转变乡镇职能 推进农村改革·····	128
当前影响农村稳定的因素及对策分析·····	139
农村社会中亟待关注的三个倾向性问题·····	147
务必从全局来谋划农村稳定	
——江西省广昌县的实践与启示·····	150
维护农村稳定亟待关注的几个问题	
——江西省广昌县调查引发的思考·····	161
影响农村社会稳定的因素分析和形势预测	
——对 S 市 Q 区的个案调查与有关思考 ·····	166
正确认识农村社会矛盾的新特点·····	183
农村基层组织、民主法制与村民自治	
当前乡村社会的法治状况分析·····	190
村委会民主选举中的基层政府行为分析·····	209
价值取向、利益冲突和乡村民主政治的困惑·····	222
乡村社会的价值选择与利益取向·····	245
农村村民自治工作还待完善和规范·····	270
当前我省干部作风中存在的问题及对策分析·····	274
附录	
灾区调查两篇·····	283
参考文献 ·····	289
后记	
未完的叙说·····	298

总 论

转型中的农村社会面临的矛盾、困惑与选择^①

——江西省聂桥镇问卷调查分析

改革开放 20 年来，中国农村社会发生了一系列深刻的变化。70 年代末发端于中国农村的家庭联产承包责任制及继之而起的乡镇企业和村民委员会，有力地推动了我国政治、经济、文化的改革和发展。然而，随着我国社会主义市场经济的逐步建立和农村改革的不断深入，农村社会中潜在的问题和矛盾逐渐显露出来，有的还成为阻碍农村进步和发展的主要因素。如何解决这些问题，以缓解农村社会矛盾，推进农村现代化进程，是世纪之交亟待破解的难题。

1998 年 10 月，我们在德安县聂桥镇帮助恢复生产、重建家园、发展经济。在三个多月的灾区重建帮扶工作中，利用在直接参加灾区生产自救时与广大群众接触广泛联系密切的好机会，开展了一次问卷调查，共发放问卷 250 份，收回有效问卷 230 份。本文拟通过对聂桥镇的问卷调查作个案分析和实证研究，来揭示当前农村工作中存在的主要问题和突出矛盾。

一、镇情概况

距德安县城约 12 公里的聂桥镇，交通非常便利，县内的主要交通干线——德白公路横穿全镇，加之其地处德安县中部，从

^① 《江西行政学院学报》1999 年第 2 期刊发了本文。《中国国情国力》1999 年第 6 期也摘登本文。陈强和黄光明同志参与了调查和讨论。

而该镇成了全县区位上的中心和交通上的枢纽。

聂桥镇共有居民 1901 户，8385 人，其中农户 1851 户，农业人口 7605 人；分布在其所辖的芦溪、梓坊、永丰、宝山、聂桥、柳田等 6 个行政村、1 个居委会，65 个村民小组。全镇土地面积为 54.3 平方公里，其中耕地为 9800 亩，其地貌大体上是“七山一水半分田，半分道路和庄园”。目前，镇里的农民以棉花种植为主，粮食生产处于基本自给状态。

改革开放以来，聂桥镇的经济得到快速发展，人民生活也发生了翻天覆地的变化。到 1997 年，聂桥镇工农业总产值达 14800 万元，其中农业总产值 2800 万元，乡镇企业总产值 12000 万元（工业产值 10000 万元），完成财税收入 189 万元，农民人均纯收入达 2760 元，全镇有 600 多户农户装上了程控电话，有 30% 的农户看上了闭路电视，近 20% 的农户用上了自来水。

二、调查结果及其成因分析

改革开放二十年来，我国农村社会的政治、经济、文化等各方面都取得了巨大进步。但随着农村社会改革的深入，农村社会状况也日趋复杂，社会问题日渐增多。当前农村社会主要存在哪些问题和矛盾，其成因又何在？根据本次问卷调查和笔者三个月对聂桥镇方方面面的观察，及以往对其他地区的了解，本文将问卷设计的问题归纳为六个方面进行分析。

1、农民与土地的联系开始松动，农村土地使用权的自由流转日趋活跃

土地是农民惟一的生存依托，因此土地问题也是农村和农民问题的根本所在。家庭联产承包责任制作为一次对我国农村土地制度的变革和创新，它的广泛推行满足了一定的社会需要（如农村、农民生存和情感的需要），从而极大地调动了广大农民生产的积极性和主动性，给农村发展注入了活力。联产承包责任制得