

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 第二辑

走出

“生之者寡，食之者众”的困境 县乡村治理体制反思与改革

REFLECTIONS ON COUNTY, TOWNSHIP AND VILLAGE GOVERNANCE REFORM

徐 勇 吴理财 等著



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

路 德 堂 藥 房 經 理 處 電 話 紀 錄 部 門 經 理 處

走出“生之者寡， 食之者众”的困境

徐勇 吴理财 等著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

走出“生之者寡,食之者众”的困境/徐勇,吴理财等著

西安:西北大学出版社,2004.11

(当代中国乡村治理与选举观察研究丛书)

ISBN 7-5604-1983-6

I. 走... II. ①徐... ②吴... III. 县乡村一行政管理一体制改革—研究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 113759 号

走出“生之者寡,食之者众”的困境
——县乡村治理体制反思与改革



徐 勇 吴理财 等著

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 88302590)

新华书店经销 西安华新彩印有限责任公司印刷

850×1168(毫米) 32 开本 9 印张 187 千字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

印数:1-3000 册

ISBN 7-5604-1983-6 / D·171 定价:16.00 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

荣敬本 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

卡特中心、福特基金会赞助

Supported by The Carter Center & The Ford Foundation

本书为“县、乡、村治理体制变迁与
民主政治建设研究”项目成果，本项
研究得到教育部人文社会科学重点研
究基地资金资助

■ 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。

在村民自治精神日益深入人心，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，它已经演化为乡村治理的社会基础、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，建立有效的乡镇权能政府，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

农

民负担沉重自20世纪90年代以来,成为久治不愈的“痼疾”,在一些地区造成民怨沸腾,以至于新世纪初中央痛下决心进行农村税费改革。但税费改革并不能解决造成农民负担加重的重要原因——“生之者寡,食之者众”的农村治理体制问题。随着税费改革的不断深入,必然要求进行县乡村治理体制改革。面对农村市场经济和民主政治建设,怎样评估现有体制,又怎样重新构造乡村治理体制,却是一个众说纷纭的问题。

本书包括总体思路、村治变迁、乡镇改革、县政转型共四部分内容,作者从历史与现实的角度,对乡村治理体制进行了深入的反思,提出了实现乡村治理体制的结构性转换的总体思路,并探讨这一思路下“强村、精乡、简县”——总体改革走向的可能性和现实性;同时,书中还汇集了关于乡镇改革的一些不同的观点,以及实践中的改革经验。这对于农村税费改革,特别是乡村治理体制的改革和研究有重要参考价值。

目 录

一、总体思路

第一章 强村、精乡、简县：乡村治理体制改革的总体走向	(3)
一、基层治理弱化：农村税费改革中出现的新问题	(4)
二、强村：增强村的财力和自治能力 ...	(8)
三、精乡：变乡级政权为派出机构	(11)
四、简县：精简机构与建立责任政府 ...	(16)
第二章 县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换	(22)
第三章 农村政治体制改革报告	(31)
一、当前农村政治问题突出，存在严重的治理性困境	(32)
二、体制性原因	(39)
三、农村政治体制改革构想及政策建议	(45)

二、村治变迁

第四章 村治的变迁与国家建设	(53)
一、1949年以前的村治：国家为	

什么要进入乡村及其尝试	(54)
二、建国 30 年的村政改造	(62)
三、村民自治：国家与乡村社会 关系的重构	(69)
第五章 从村治到乡政：乡村管理的第二次 制度创新	(76)
一、村管理体制变迁及第一次制度 创新	(76)
二、乡政与村治的脱节及第二次制度 创新	(81)

三、乡镇改革

第六章 精乡扩镇、乡派镇治	(89)
一、我国乡级建制的历史沿革	(89)
二、现阶段乡级管理体制的主要问题 ...	(97)
三、精乡扩镇、乡派镇治：乡级改革 的基本思路	(102)
四、现有乡镇体制改革的实验与限度 ...	(109)
五、国外农村基层建制的特点及演变 ...	(113)
第七章 乡镇自治：根据和路径	(118)
一、乡镇体制的历史变迁	(119)
二、现行乡镇体制的困境	(123)
三、重构乡镇自治体制	(126)
第八章 “乡政自治”：另一种乡镇改革	

思路	(129)
引 言	(129)
一、困扰乡镇政府的一些问题	(130)
二、针对这些问题人们提出的改革 思路	(140)
三、县、乡、村关系：体制性冲突 ...	(143)
四、对当前几种流行的改革思路的 简单评价	(146)
五、“第三领域”中的乡镇政府	(150)
六、“官民合作”：历史根据与现代治 理的要求	(154)
七、“乡政自治”：最好的改革选择 ...	(157)
结 语	(163)
第九章 乡镇机构改革要解决什么问题 ...	(164)
一、令人担忧的倾向	(164)
二、乡镇机构改革究竟要解决什么 问题	(166)
三、一个思路	(167)
第十章 乡镇财政与乡村治理	(169)
一、2001 年红城乡政府收入结构	(170)
二、2001 年红城乡支出结构	(173)
三、对乡镇收入与支出的分析	(176)
四、农村税费改革对乡镇财政的 影响	(179)

五、乡村治理	(184)
--------------	-------

第十一章 机构改革基础上的乡镇民主

选举	(191)
一、乡镇视域中的民主选举	(191)
二、H镇的基本状况	(193)
三、选举改革的背景与基础	(194)
四、H镇机构改革基础上的 选举	(199)
五、乡镇场域的机构、选举 与治理	(207)

第十二章 目标责任制：行政主控型的

乡村治理及绩效	(212)
一、乡域治理的社会构成及权力 体制	(212)
二、目标责任制：行政化的权力 运作	(217)
三、讨论与思考	(227)

四、县政转型

第十三章 机构精简：县比乡镇更

迫切	(235)
一、机构膨胀，县比乡镇更明显	(235)
二、人员膨胀，县比乡镇更严重	(237)
三、县乡管理费用激增，县比乡	

镇的比重更大	(239)
四、县乡机构与人员膨胀的直接 后果	(241)
五、小 结	(244)
第十四章 县乡执政方式转型与农村	
治理体系重构	(246)
一、雨县及北乡的基本状况	(247)
二、北乡党委“先锋队建设” 综合试点	(248)
三、雨县县级党代表常任制度 试点	(250)
四、县级党代表常任制的绩效 及其解读	(253)
后 记	(266)

一、总体思路



第一章 强村、精乡、简县：乡村治理体制改革的总体走向

——税费改革中农村利益关系及体制的再调整*

现阶段，农村正在进行税费改革。税费改革的目的是规范税收体制，减轻农民负担，这是一项民生工程。因此，税费改革又是对农村利益关系的重新调整。但是，如果在税费改革中不能对现有乡村治理体制进行结构改革，税费改革的成效会大大减小，甚至有违农村税费改革的初衷。在税费改革起步时，我曾经发表了一篇题目为《县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换》的文章^①。随着税费改革的推进，本人认为，在与税费改革相配套的乡村治理结构改革中，应该以强村、精乡、简县为取向，对农村利益关系进行再调整，使税费改革的好处真正为农民所享受。

* 本文作者：徐勇。

① 徐勇：《县政、乡派、村治：乡村治理的结构性转换》，载《江苏社会科学》2002年第2期。