

肖唐镖

李昌金等
著

中国乡村报告

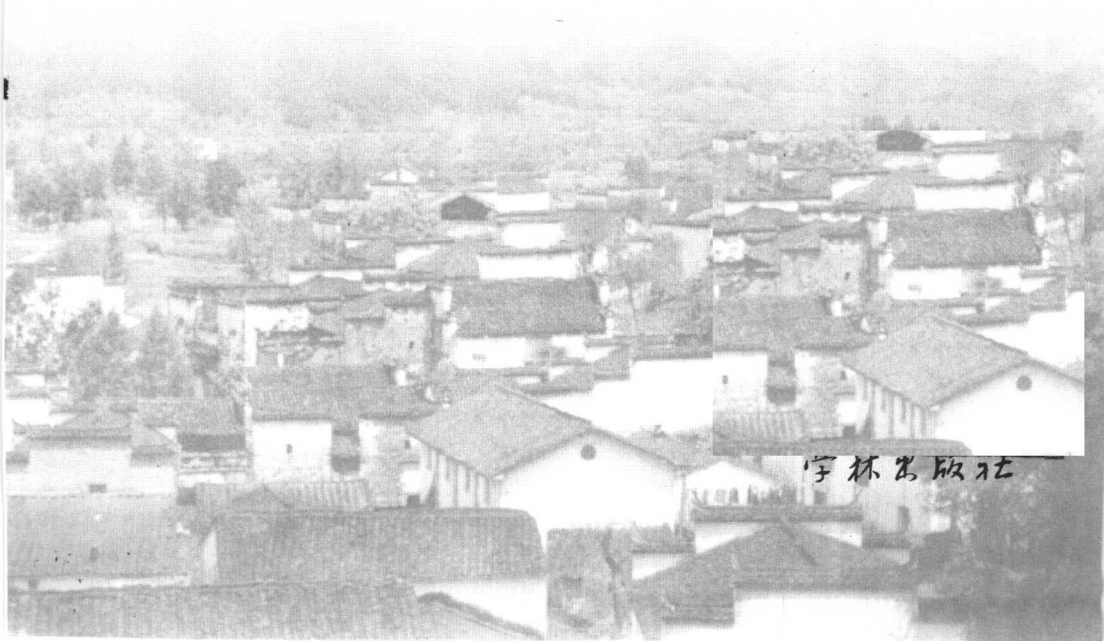
- ▲ 几十位专家学者赴各地调查获得的第一手资料
- ▲ 点击当今乡村农民深层状态

学林出版社

肖唐镖 李昌金等 著

中国乡村报告

—— 政府行为与乡村建设研究



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国乡村报告：政府治理行为与乡村建设 / 肖唐镖，
李昌金著. —上海：学林出版社，2005.12
(地方治理与公共政策研究丛书)
ISBN 7-80730-000-0

I. 中... II. ①肖... ②李... III. 国家—行政管理—关系—乡村建设—研究—中国 IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 088813 号

中国乡村报告 / 政府行为与乡村建设研究



著 者 / 肖唐镖 李昌金等

责任编辑 / 吴伦仲

特约编辑 / 洪九来

责任监制 / 应黎声

封面设计 / 舒 明

版面设计 / 福山设计工作室

出 版 / 上海世纪出版集团

学林出版社 (钦州南路 81 号 3 楼)

电话：64515005 传真：64515005

发 行 / 新华书店 上海发行所

学林图书发行部 (钦州南路 81 号 1 楼)

电话：64515012 传真：64844088

印 刷 / 上海港东印刷厂

开 本 / 890 × 1240 1/32

印 张 / 12

字 数 / 30 万

版 次 / 2005 年 12 月第 1 版

2005 年 12 月第 1 次印刷

印 数 / 6000 册

书 号 / ISBN 7-80730-000-0/C · 1

定 价 / 25.00 元

总序



近十余年来,我们一批有着共同志趣的中青年学人先后走到一起,以乡村问题为中心作了一系列的田野调查和研究工作。如今,我们汇聚于“地方政府与公共政策研究中心”,正式成为江西省委党校(江西行政学院)下属的非盈利学术研究和政策咨询机构的成员。作为一个开放性机构,本中心以江西省内的学术资源为主要依托,借助国内外学术资源,进行中国地方治理与公共政策的理论研究、政策研究和学术交流。

本中心关注的核心问题为:理解和分析中国地方社会与政治转型的基础、动力、条件与路径,并期望通过研究培训、实验等方式推动此转型。过去,我们解剖得更多的是乡村基层治理的实态与逻辑,从宗族到村庄、村民委员会,再到乡镇,从农民到村干部再到乡镇干部,皆是如此。不过,从微观上观察和理解基层社会运作和底层群体生存的实态,并不是我们唯一的或主要的目标。我们的主要目标乃在于,以此为基础,更好地透视和分析中国的宏观体制与整体社会。经过十余年来的辛勤耕耘,如今我们已有足够的信心,将中心研究的视野从乡村内部扩展到其外部,从微观社会扩展到中观和宏观社会,从基层社区扩展到县市和省区及其外层面,期望因此而得到对地方社会与政治运作实态及其变迁的贯通性理解和把握。

本中心人员分布在正式体制的内外,学科背景迥异。无疑,这种学术资源的组合,十分有助于我们观察、分析和理解当今中国地方社会与政治运作的实态及其变迁。我们研究的立场,既有体制内的体验,也有体制外的旁观。我们调查与研究的工具和方法,能体现多学科的交叉和融合,既有

政治学、法学的方法,也有社会学、人类学的方法,还有经济学的方法等等。对自身研究的具体领域,我们主要定位在以下方面:(1)乡村建设与治理;(2)公民文化与干部队伍素质分析;(3)社会政治发展与稳定;(4)经济发展的社会政治分析;(5)当代中国公共政策分析;(6)都市管理与社区建设。这些领域也即本丛书选题的范围。

在这些年对江西地方社会与政治变迁的研究中,我们经常碰到这样的尴尬:虽费尽九牛二虎之力,也难以找到可资参考的可信史料。反观学界对二十世纪上半叶华北和华南社会的研究,它们之所以能兴盛,其中一个重要原因即在其史料的充实。有鉴于此,我们便将中心的研究活动定位为:期望通过长期扎实的课题研究,为今人和后人理解、研究当今江西地方社会,乃至扩展到中国地方社会,累积可信的第一手资料。我们不希望,当今这代人在研究中所遭遇的资料缺失困境,同样发生在后来者身上。我们相信,这既不宏大也不诱人的目标,应是平实而必需的。因此,本丛书尽管不排斥理论性的学术著作,但推出的将更多是资料性的学术著作。我们深信,经过多代学人长期而扎实的基础性工作,来源于理解中国本土社会的理论创新,最终会耀眼于世界科学之林。本中心如能在其中发挥一粒细微卵石的功能,则于愿足矣。

2004年9月

目 录

总 序 /1

我们的主要目标乃在于,从微观上观察和理解中国农村基层社会运作和底层群体生存的实态,更好地透视和分析中国的宏观体制与整体社会。

导 论 走进现场 理解变迁 /1

一、乡村研究急需拓展与深入 /3

我们日益感到:在当今内外“一体化”、上下“一元化”的中国,乡村社会尽管有其自身的运作逻辑和特色,但就总体而言,只不过是宏观棋盘上的一个小卒而已……

二、乡村工作实态与政策实施问题 /4

“化缘”;“寅吃卯粮”;“空转”;“买税”等。基层政府与组织所面临的前所未有的压力和困难,以及他们加重农民负担的种种花样。

三、乡村的政策运作机制:项目资金分配 /7

在扶贫资金的运行与管理中存在一系列漏洞,有些人在争取项目和资金过程中采用各种手段,诸如“哭穷术”、“造假术”、“老乡术”等。

四、乡村建设策略与运动式乡村建设 /9

这种行政主导建设模式存在严重的内在制度性缺陷,实际上却是极度的非制度化,其工作受着各派出单位财力、工作人员素质等非制度因素的制约,因此,难以成为乡村建设的“长效机制”。

五、乡村建设中的税制政策及其影响 /11

农村税费改革在微观操作上走了样,如随意加大税改前的税费总量,从而扩大降税基数;人为地变动计税因素,先定税改结果再按需自定计税总量,歪曲政策,随意摊派。这些偏差的出现,与各级部门和农民在改革过程中角色与地位的严重不对称相关。

六、值得关注的农民精神世界 /13

令人焦虑的还有:现在有的村干部素质日趋下降,已看不到他少年时期见到的那种精明强干、富于领导能力的村干部了,以致今年他们买回了假的“优质种子”还不自知,让家乡村民全部颗粒无收。当然,我们对“重视农民精神生活”的提倡,并不是要求机械地回归“严重的问题是教育农民”的老路。

上 编 乡村实态与国家政策 /15

第一章 乡村财税与收费 /17

那么在历史的车轮驶入二十一世纪以后,农村会不会出大事?有识之士早已呼吁:农村真穷,农民真苦,农业真危险!

一、乡村财政的税收任务 /18

经过中央财政“一次”集中、省级财政“二次”集中、市级财政“三次”集中、县政府“四次”集中,经过层层集中,到了乡政府就只有侵害农民的利益,只好不惜代价争项目、争资金、跑贷款、忙举债。

二、名目繁多的乡统筹、村提留 /27

乡统筹、村提留名目繁多,数额较大,是造成农民负担过重的第二大原因。乡统筹对于农民来说是另一种“货币的任务”,其实与税收没有什么两样,只是符号不同罢了。

三、不断增加的涉农收费 /32

涉及农民的收费项目不断增多、收费标准不断提高,是造成农民负担加重的第三大原因。

四、农用物资及农产品经营与销售 /34

农民遭遇到了来自农业生产资料垄断经营和农产品销售壁垒双重约束和挤压,致使农民利益蒙受损失。

五、乡村的集资与罚款 /36

收费、集资、罚款,人们习惯把它称为“三乱”,但谓之“乱”并不准确,因为相当一部分收费、集资、罚款都能被一些人找到一些相关法律政策依据。

第二章 农民贫困与干群关系 /37

一、农村的落后与农民的贫困 /37

在中国,农民作为最大的弱势群体,其合法利益太容易被侵占、被剥夺。这些年来农民付出的太多太多、而得到的太少太少!但中国农民仍然用其瘦弱之躯撑起我们共和国的大厦!中国农民可敬!!!

二、农村干群关系与社会稳定 /43

过去干部与群众同吃、同住,同劳动和人民群众打成一片。现在,有的县乡干部下乡,一般都是上午下去转一圈,吃完中饭、晚饭便打马回朝。

第三章 农村问题的背景分析 /47

一、农村工作的现状 /47

现在村干部变动非常频繁,有时往往因某一件事就把村干部给免了。频繁变动不利于村干部队伍的稳定,也不利于调动村干部的工作积极性,易于促使村干部产生竭泽而渔的短期行为,最终影响整个农村工作。

二、农村工作的法律与政策 /61

从某种视角看,任何法律如果在施行过程中一旦发生偏差和滥用,那么,一部涉农法律的出台都是给农民头上加了一层紧箍咒,是给执法部门提供了一种向农民要钱的工具,是给某些执法者提供了一块寻租天地,对农民利益进行或大或小的侵害……

三、农村干部作风探析 /74

一些领导唯上唯书不唯实,对农村中存在的大量的、关系人民群众切身利益的问题不去深入调查研究、也不去积极想办法解决……他们应当扪心自问:心里是否真正装着农民?自己有多少精力花在解决“三农”问题上?

四、农村基层中的腐败现象扫描 /83

一些农村中日益公开化、普遍化的腐败现象,加剧了农村矛盾,恶化了干群关系,败坏了社会风气,践踏了社会公平,打击了人们的信心,直接、间接加重了农民负担。

五、农村基层中行政机构臃肿现象透析 /86

在中国历史上,曾一再出现冗官、冗员、冗费的现象,并由此导致朝代的覆灭。然而,令人担忧的是,这样的现象重又出现在二十一世纪的华夏中国。有人经过纵横比较,得出当代中国财政供养人员比例之高举世罕见。

第四章 政策建议 /89

解决“三农”问题将是一项长期的任务,需要全社会长期不懈的努力,需要对有关的体制、政策、机制进行一系列重大的改革。

一、要将解决农民负担问题放在重要位置 /89

在社会各方面联系越来越紧密的今天,如果不能从整体出发思考问题,而是就“三农”论“三农”,搞单兵突进,要取得成功是很困难的。

二、解决农村问题的几点建议 /91

当务之急,是要解决现实生活中业已发生和将要发生的大量农民权益受到侵害的现实问题。有些组织在局部地方或特定的时间里可能起到较大的作用,也能产生较大的影响力,但从全国和长远看可行性不大……

基层片段之一:港口镇的“二八杠”赌博活动 /99

中 编 政府行为与基层治理 /105

第一章 地方政府的项目配套政策研究 /107

项目配套政策是项目管理的重要组成部分,是行政职能的具体化。它既是公共政策的延伸和扩展,也是国家宏观调控职能的重要体现。

一、项目配套政策的产生与发展 /108

近几年来,凡是国家确立的开发项目,都参照世界银行项目管理办法实行项目管理,从评估论证、申报审批,到资金拨付、检查验收、建后管护,逐步形成了一套较严格的程序和制度。

二、项目配套政策实施中存在的问题 /118

实施项目配套政策,在加快经济的发展、缩小地区的差距、调整生产力的布局等方面取得了明显的成效。但调查也发现许多亟待解决的问题……

三、分析与对策 /125

项目配套政策符合当前经济发展的整体要求,但也存在很多弊病。所以,当务之急是应当改进这一制度,使之更好地为经济发展服务。

四、小结 /141

在市场经济条件下,实行项目配套政策,对于强化政府宏观调控职能、推进中国财政投融资改革,特别是对重塑中国财

政投融资的基本运作构架意义重大。

基层片段之二：扶贫资金的争取与管理 /143

第二章 运动式的乡村建设：部门包村行为研究 /157

一、从福建“南平事件”的争论说起 /157

在我国城乡社会的资源分布与配置中，乡村所拥有的资源份额严重短缺，自我发展的能力也相对缺乏。据此，人们日益相信：乡村建设与发展需要从乡村外部借力、引进资源。

二、工作组进乡入村 /160

“包扶”、“包村”或“部门包村”、“单位包村”。

三、包村工作的运作状况 /167

没钱，乡村干部冷淡，顶多表面应付，说话没人听，工作没法做。必然导致他们下乡的积极性大减，在乡村待的时间少，有的甚至干脆不去。

四、包村工作中各方角色及其互动 /180

综观包扶全过程，工作组始终处于枢纽位置，在各方角色的互动中，他们呈现出多面性，从而呈现出不同角色特征。

五、包村工作的多视角评价 /191

一轮又一轮的包扶工作没完没了，使一些包扶单位心生厌倦情绪，单位资助困难，争取资金热情减弱，包扶更难见成效。机构改革后，单位本身人员比较紧，抽不出更多的人去包村……

六、讨论与小结 /198

这种“工作队”机制究竟有何特性？它为什么难以成为乡村建设的有效机制？推进乡村建设的科学机制应当如何再造？

第三章 村民自治的社会与经济后果 /204

一、建立村民自治是农村新型的管理方式 /204

村民自治,是二十世纪八十年代末在中国广大农村社区兴起的一项亿万农民广泛自治和直接民主的新型管理方式。

二、村民自治的缘起和发展现状 /210

“非规范”村治实际上是一种维护、强化乡政与村政、村政与村民、村支委与村委会之间权力失衡关系的授权,它在弱化村民以权利制衡权力的基础上,也弱化了村委会自身的权威地位。

三、村民自治的社会影响 /216

村民自治制度的实施,能使大量农村社区内部的矛盾得到及时化解,农村的治安形势明显好转。按法律法规行事,有效地改善了农村的社会治安状况。

四、村民自治的经济影响 /227

农民收入和农民负担问题已成为影响农村社会稳定的主要因素,已关涉到我国社会主义现代化建设的成败。

五、小结 /239

村民自治制度在十多年来的实践中,对农村的社会和经济发展既发挥了积极作用,同时也带来了一些负面后果。

基层片段之三:乡村工作片段 /243

下 编 税费改革与乡村发展 /249

第一章 分税制改革对经济欠发达县财政的影响

——以D县为例 /251

由于我国分税制中央与地方之间的关系仅明确到省一级政府,而省以下的市县乡三级政府间没有完善的法定规范体

制,从而造成财政状况呈梯级下降的现象。

一、新中国成立后县财政体制的发展历程 /257

统收统支,分类分成,以收定支、总额分成,定收定支、收支包干,划分收支、分级包干,划分税种、核定收支、分级包干。

二、分税制实施后D县财政运行状况 /264

分税制实施八年多以来,欠发达地区县财政日陷困境,财政收支矛盾愈益突出,财政运转维艰,财政形势应是“忧”多“喜”少。

三、分税制影响县财政的机制分析 /268

财政困难是社会、经济等多种综合影响的集中反映,其原因是多方面的。

四、完善欠发达地区县财政体制的建议 /272

各级政府都应对县财政高度重视,尤其是对经济欠发达地区的财政现状决不可掉以轻心。

五、小结 /274

实施“分税制”以来,欠发达地区县财政的困境,主要是我国五级政府间分税制缺乏完善的法律规范。

第二章 农村税费改革对乡村财政的影响

——以C镇为例 /289

改革对农村已经并将发生怎样的影响,正深深地牵动着人们的心。

一、农村税费改革前后乡村财政收支的组成结构 /292

农村税费改革后,乡、村两级财政支出结构,与改革前并无变化,“保吃饭”、“保运转”等基本支出一项未少。

二、乡村财政收支在农村税费改革前后的数量比较 /296

农村税费改革规范了涉农收费,减轻了农民负担,同时也造成了乡、村财政的缺口,“县级问乡级,乡级问群众”,农民负担存在减负不到位和反弹的可能。

三、农村税费改革对乡村工作的影响 /302

农村税费改革后,村委会的日常开支来自农业税附加安排。由于附加收入较少,必然影响村级组织的正常运转,造成无人管事、无钱办事,甚至无人当村干部的现象。

四、农村税费改革后乡村财政困难的根源 /307

农村税费改革对缓解当前的“三农”问题只是起了部分作用,农村改革可说还任重道远。为什么这项为上级政府期望甚高的改革举措,未能收到如愿的实效呢?

五、改善乡村财政状况的建议 /312

目前我国乡村财政与农村发展的窘境,虽非由农村税费改革所导致,但也并非这一改革所能解决。坚决取消各种不利于控制和不利于减轻乡村财政压力的干部考核和考核指标,坚决取消涉及农民的各种摊派和各种不切实际的达标升级活动。

六、小结 /315

建议从深层体制的改革入手解决问题,如,改变“城乡分治”的二元思维,实现城乡同治,创新农民增收的体制;完善乡镇财政体制、创新机制、科学界定乡镇支出范围,减少乡镇财政不合理负担。

附录 C镇农村税费改革实施方案 /318

第三章 农村税费改革的微观操作状况及探索

——以A镇为例 /327

农村税费改革不是简单的减轻农民负担的问题,而是一个涉及农村生产关系调整以及广大农村发展和农民切身利益的重大问题。

一、农村税费改革的过程、基本政策及其成效分析 /329

实际上,税费改革的具体操作和运行机制本身也是导致其偏差的重要原因。

二、S市农村税费改革实施操作方案 /341

农民处于各种力量的最底层,几乎没有谈判的权力。他们能做的只能是服从。拿他们自己的话来说,只要我们都能同样地减负就心满意足了。

三、A镇农村税费改革的具体运作过程 /349

如何理解政府与社会、农民在改革中的各自的角色及其功能,如何理解民众与集体、政府之间的权利与义务关系等。

四、政策分析与建议 /361

最近中央提出了全面取消农业税的改革政策,这是解放农民、发展农村,从根本上解决“三农”问题的重大举措。

五、小结 /363

农村税费改革是一项复杂的系统工程,不仅涉及到生产力和生产关系的调整而且涉及到经济基础和上层建筑的改革,涉及到农村乃至全局工作的方方面面。

基层片段之四:村干部为何不再是香饽饽了? /365

后 记 /369

A black and white photograph of a river valley. In the background, there are rolling hills or mountains. A multi-arched bridge spans across the river in the middle ground. In the foreground, a small boat is visible on the left side of the river. The overall scene is somewhat hazy or misty.

导论
走近现场 理解变迁