



社会发展研究

Journal of Social Development

第二期

2013



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



014014348

D569-53

01

V2 2013

社会发展研究

Journal of Social Development

第二期

2013



北航

C1701168



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会发展研究. 第2期/李汉林主编. —北京: 社会科学
文献出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-5097-5343-9

I. ①社… II. ①李… III. ①社会发展-中国-文集
IV. ①D668-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 278668 号

社会发展研究 (第二期)

主 编 / 李汉林

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 郑 嫵 史雪莲

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 张俊杰

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 18.75

版 次 / 2013 年 12 月第 1 版

字 数 / 358 千字

印 次 / 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5343-9

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目 录

专题研讨

从总体治理到专项治理

——改革以来国家与农民的政治关系的变迁 应 星 (3)

中国政企关系变迁的社会学分析 李汉林 魏钦恭 (18)

财政包干制、分税制与城市化

——中央地方关系与当代的社会经济发展 周飞舟 (50)

城乡关系演变的研究路径

——一种社会学研究思路和分析框架 折晓叶 艾 云 (73)

组织变革和体制治理

——企业中的劳动关系 渠敬东 闻 翔 (118)

国家能力增强与社会活力激发：当代国家—社会关系的

变迁 高 勇 吴 莹 (141)

研究论文

加班劳动与社会不平等

——基于 CGSS 2006 年的实证研究 冯仕政 李 丁 (163)

组织中的信任：结构及所有制差异 陈华珊 (197)

诚信与问责：我国社会部门再建构 葛道顺 (233)

结构的社会学分析

——综述与思考 许 博 (251)

书 评

第三条道路何以可能？来自匈牙利的经验

——评《社会主义的企业家：匈牙利农村的资产阶级化》 邱雅静 (285)

社会变迁过程中的环境问题与可持续发展

——评赫尼斯的《热门话题与冰冷的反应：

气候变化与观念转变》 张晨曲 (291)

征稿启事 (296)

Contents

SPECIAL SECTION ON EMPIRICAL

STUDIES ON CHINESE SOCIAL DEVELOPMENT

From Total Governance to Special Governance by Programme:

The Transition of the Relationship between the State and

Farmers since the Reform

Xing Ying / (3)

On the Relationship between Government and Enterprises in China:

A Sociological Analysis

Hanlin Li, Qingong Wei / (18)

Fiscal Decentralization, Tax Sharing and Urbanization: The Central-Local

Relationship and China's Economic and Social Development

Feizhou Zhou / (50)

The Evolution of the Relationship between Rural and Urban Areas in

the Past Sixty Years: Toward an Analytical Framework

Xiaoye Zhe, Yun Ai / (73)

Organizational Innovation and Governance of Regime:

Labor Relation in Chinese Enterprises

Jingdong Qu, Xiang Wen / (118)

State Power Enhancement and Social Vitality Motivation:

The Changing Government-Society Relations in Contemporary China

Yong Gao, Ying Wu / (141)

Articles

Overtime and Social Inequality: Evidence from CGSS 2006

Shizheng Feng, Ding Li / (163)

Trust within Organizations: The Structural and Ownership

Differences of Chinese Organizations

Huashan Chen / (197)

Integrity and Accountability: The Reconstruction of Social

Sector in China

Daoshun Ge / (233)

Structural Analysis in Sociology: Review and Summary

Bo Xu / (251)

Book Reviews

Socialist Entrepreneurs: Embourgeoisement in Rural Hungary

Iván Szelényi

Reviewed by Yajing Qiu / (285)

Hot Topic-Cold Comfort: Climate Change and Attitude Change

Gudmund Hernes

Reviewed by Chenqu Zhang / (291)

Notes for Contributors

/ (296)

✿ 专题研讨

题记

这一组文章是由中国社会科学院副院长李扬研究员主持“中国发展道路研究”课题的子课题“中国社会发展经验研究”的阶段性成果。这项研究试图从国家与社会、国家与市场、国家与农民、中央与地方、政府与企业、城市与乡村、劳动与资本七个关系出发，努力归纳与分析中国社会发展的具体过程和经验，期望通过对这些关系的分析，能够在理论与实践相结合方面有所突破。以下这六篇文章正是这一尝试的展现。

从总体治理到专项治理

——改革以来国家与农民的政治关系的变迁

应 星

摘要 本文对改革以来中国国家与农民的政治关系的变迁作了精要的分析。作者认为，改革前国家在农村的治理形态是建立在资源垄断基础上的总体治理，农民就此全面依附于国家。土地实行家庭承包制以来，农村治理的方式也发生了根本的转变，原来的总体治理转变为专项治理；这种专项治理在改革初期是以土地和家庭为依托的，而在改革近期又出现了以项目为依托的专项治理。新时期的农村治理问题既得到了简化，又在解决农民负担等问题上实现了制度创新，但也留下了一些尚待解决的治理难题。

关键词 总体治理 专项治理 国家与农民

一 改革前的总体治理

中国 1978 年开始的农村改革虽然以土地经营体制为纽带，但这种改革并不仅仅是经济领域的改革，而是同时也深刻地触动了国家与农民的政治关系。在此我们需要对改革前国家与农民的政治关系作一略述。

如果说西方发达国家和发展中国家的现代化大都是在市场经济或传统自然经济的基础上开始的话，那么，面对 1949 年前以整合危机形式表现出来的总体性危机（邹谠，1994），中国 1949 年后建立的是一个所谓“再分配”^①体制下的总体性社会。国家通过没收官僚买办资本、对民族工商业的社会主义改造和土地改

^① 波兰尼曾将人类社会中的经济体制划分为三种类型：馈赠经济（即传统的自然经济）、市场经济与再分配经济。所谓“再分配”（redistribution）指的不是任何国家都存在的通过政府进行国民收入再分配的现象，而是指一种独特的社会资源的配置方式，即再分配成为整个经济的整合原则。在再分配经济体制的框架中，国家垄断了大部分的社会资源，通过中央集权的决策系统来配置资源和进行收入再分配（波兰尼，2007）。

革、合作化、人民公社化等步骤，掌握了社会中的绝大部分资源。这种资源不仅包括生产资料和物质财富，也包括人们生存和发展的各种机会以及信息资源等。因此，再分配的原则并不仅仅限于经济分配，也被广泛运用在政治和社会权力运作中。国家正是以对资源的全面垄断为基础，建立起对社会进行深入动员和全面控制的总体治理。总体治理的基本特征是将国家与社会的三层结构变成国家与社会的二层结构（孙立平，2005），而城市的单位和农村的人民公社则构成总体性社会的基本组成单元。

人民公社制是20世纪50年代中后期以来中国在农村实行的社会经济管理体制。人民公社体制的基本特征是“一大二公”“政社合一”。所谓“大”，是指规模大，在人民公社初期由整个公社构成一个经济核算单位，其口号是“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”。所谓“公”，是指生产资料的公有化程度高，除了农户自有的生活资料外，生产资料都归公社集体所有，大搞公共食堂，实行工资制和供给制结合的分配制度。所谓“政社合一”，是指以公社为单位的农村集体经济组织与乡政府的行政管理组织的合一。由此形成的国家与农民的关系是：农民在政治上高度依附于国家，在经济上和社会上高度依附于人民公社，在人身上高度依附于从公社到生产队的各级干部。

由于人民公社初期实行生产资料的完全公有化、经济活动的高度统一化和收入分配的极大平均化，农民的生产积极性受到了严重影响。而在“大跃进”期间，共产风、浮夸风、命令风、干部特殊风和对生产的瞎指挥风盛行一时，这“五风”严重地破坏了农村的生产力，使整个农村经济几乎陷入崩溃的边缘。

1960年，农村上千万人的非正常死亡，迫使农业生产回到了生产大队基础，即相当于高级社的水平。到1962年国家又确定了“三级所有，队为基础”的原则，即生产队成为农业生产的基本核算单位，相当于退到了农业集体化的初级社水平。但人民公社的管理架构一直延续到了20世纪70年代末。

土地实行家庭承包制以后，农村治理的方式发生了根本的转变，原来的总体治理转变为专项治理。这种专项治理在改革初期是以土地和家庭为依托的，而在改革近期又出现了以项目为依托的专项治理。

二 以土地和家庭为依托的专项治理

十一届三中全会开始启动农村改革以来，家庭成为农村基本的生产经营单

位，超经济权力从生产领域退出，农民不仅获得了经济自由，而且获得了人身自由，获得了对自身劳动力的支配权。改革前，国家依托公社体制实行的对农民的治理手段，诸如工分扣减、政治动员、办学习班、开批斗会等，随着公社体制的瓦解和国家工作重心的转移而逐一失效。实行承包制最初的几年里，国家在乡村的治理呈现出明显的涣散状态。但很快，国家对农村的治理找到了一个新的基础，这就是将家庭及其承包地作为新时期乡村政治治理秩序的基础。

（一）通过合同的治理

1980年6月，四川省广汉县向阳乡率先取消了人民公社，建立了新时期的第一个乡政府，并实行党政分工、政企分开。1981年安徽省在大包干的发祥地凤阳县也进行了政社分开的试验，并逐步向全省推广。1983年，中共中央、国务院正式发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求各地建立乡政府作为农村基层政权，其中明确提出乡政府的职能是“制定本乡经济、社会发展规划并组织实施，对各级经济组织和农户下达国家规定的生产计划和销售任务，监督各级经济组织和农户执行与国家签订的经济合同”等（中央文献研究室、国务院发展研究中心，1992）。所谓“生产计划和销售任务”都是通过经济合同来体现的。因此，农村土地承包合同就不单纯是农户与村集体之间的租赁契约，它在一定程度上就如同集体化时期的口粮和工分分配一样，成为地方政府和乡村干部在人民公社解体后对农民进行治理的枢纽和杠杆，是国家对农村的治理权力的体现和农民对这种治理权力的承认与服从。农户是通过“交够国家的，留足集体的”利益承诺，从而获得对承包地的使用权和经营权的。因此，国家和集体在新时期对农户的治理关系首先就体现在通过土地承包合同而对农业税和集体提留的征收上。不仅如此，国家、政府、干部往往还通过土地承包这个关节将种种政治的、经济的、社会的治理目标加载到农民的头上。对政府和干部来说，承包合同成为他们手中力臂最长的一个杠杆。“普九”达标、计划生育、农田基建、修桥筑路这些通常难以实现的目标，往往都是通过这种间接然而省力的方式去达到。因此，土地承包合同就成为种种复杂的权力关系的一个集结（赵晓力，2000）。

当然，这种通过合同来治理的权力关系绝不是单向的。政府、村庄和农户常常围绕着税费特别是集体提留形成一种博弈。因为农业税直接反映的是农户与国家的关系；而乡镇统筹和村提留则体现为农户与乡村的关系，是农户向社区组织购买公共管理和公共服务的费用。由于国家与农户的关系比较固定，农业税的征收幅度不高，因此，农户对交农业税一直比较认可。而在集体提留上反映的是农

户与农村基层组织的关系，基层组织所加载的各种治理目标往往是通过集体提留来体现的，由于弹性较大，而农户对乡村的管理又有许多直观的认识和感受，所以，他们并不简单地将上缴这些费用看作自己的义务和责任，而是同时也将其视为对自身所应该享受的社区性公共物品和公共服务的付酬，视为捍卫自身经济与社会权利的一种方式。因此，上缴这部分费用就比较容易引发争执。既然合同可以被乡村干部当作治理的杠杆来使用，农民也可以在这些治理关系中寻找对自己有利的、能够颠覆和改变其中的支配方向的小小的杠杆，如“账目不清”或“我没有使用某某设施，所以不交该项费用”等。许多“承包合同纠纷”就是在这种博弈中产生的（赵晓力，2000）。就此，国家的意志、地方政府的经济追求、村政的运作和农民的利益需求都构成了这种围绕税费特别是集体提留的权力博弈的重要因素。不过，在整个20世纪80年代，农民负担问题在全国范围内还没有达到十分尖锐的地步。

90年代是农民负担迅速恶化的年代。所谓“三农”问题作为一个社会问题的提出，在相当程度上也是基于农民负担问题的严重性。

1993年2月21日，安徽省发生乡镇派出所治安联防队员打死向上级反映不合理负担问题的农民丁作明的事件，震惊中央。3月19日，中央办公厅和国务院办公厅下发《关于减轻农民负担的紧急通知》；7月，再次发出《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》，紧急叫停有强制、摊派和“搭车”收费行为的农民不合理负担项目122项之多（彭森等，2008：541）。然而，农民负担却有增无减，农民负担恶性案件屡禁不止。1996年12月，《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》中提出对农民负担的“三减”“五严禁”，即减免贫困户的税费负担，减轻乡镇企业负担，减少乡镇机构和人员的开支；严禁一切要农民出钱出物的达标升级活动，严禁在农村搞法律规定外的集资活动，严禁对农民的一切乱收费、乱涨价、乱罚款，严禁各种摊派行为，严禁动用专政工具和手段向农民收取钱物。但是，由于导致农民负担增长的体制性因素没有消除，农民负担很快又再次反弹。

那么，为什么农民负担问题进入90年代后会变得如此突出？这就需要简略地回顾一下新中国的农民负担史。

在人民公社时期，农民所承受的实际负担远比改革以来任何一个时期都重。之所以当时没有提出农民负担问题，主要与这种负担的承载方式以及农民对这种负担的感受有关。改革前，农业税一方面是通过工农业产品价格的“剪刀差”方式来提取的，另一方面是通过公社和大队预扣集体积累来提取的。这两种提取方式对农民来说都是隐性的。因为当时农业的基本经营单位是生产队而非农户，

农民并不需要直接向公社或国家上缴税收。由于小农的眼界受限，他们对这种隐性的征税方式并没有多少切身的感受。他们对公社和生产队的不满，大多是通过斯科特意义上的“弱者的武器”（斯科特，2007）来表达的，即磨洋工、偷懒，甚至偷盗等，而不是与公社和干部直接对抗。

随着家庭承包制的推行，家庭成为基本的纳税单位。这时期与改革前相较，农业税变化并不大，而且政府还大大提高了粮食收购价格，降低了“剪刀差”。但是由于工分制的瓦解，集体组织已经无法像以前那样控制乡村内部收入，于是引入了乡统筹和村提留这两种非正式税收方式。这时农民开始对税收有了切身感受，由此农民负担问题初步显现。不过，在20世纪80年代初期，这个问题尚不突出。除了当时农民实际的税负比较低、农民收入增长快外，还有一个重要原因：当时国家粮食订购政策继续存在，乡村组织常常将各种税费负担在农民的粮食收购款中预先扣除（黄季焜等，2008：268~269）。这种征税方式在农民那里表现为“更少的得到”而非“更多的上缴”。从农民的心理来说，通过预扣而造成的到手收入减少的情况具有一定的隐蔽性，远不像直接从农民已到手的收入中催讨上缴款所带来的心理反感强烈。

20世纪80年代中期建立起乡镇财政后，由于乡镇人员不断膨胀，维持日常运转的财政压力越来越大，而在财政包干制下上级政府对下级政府的开支基数是固定的，乡镇政府无法通过获得上级政府的转移支付来弥补财政缺口。由此，乡镇政府通过“三提五统”“两工”等形式将收支缺口转嫁给农民。农民负担开始进一步显现，并发展为农民负担问题。

90年代以来，农业市场化使国家粮食收购数量大大减少，国家对农民税费的征收方式从低成本的预扣转变为高成本的直接征收催讨。这种征税方式不仅容易激发农民的心理反感和正面对抗，而且使得征税的难度和成本大大增加，从而导致为了完成征税任务，就需要养更多的人，而养更多人就需要进一步提高对农民税费的征收（黄季焜等，2008：273）。与此同时，计划生育、普九达标、招商引资、社会治安综合治理等各项任务使农村基层政权组织不断膨胀，“食之者众，生之者寡”的机构和人员膨胀问题越来越严重，而完成这些任务和供养这些机构及人员的成本，主要都加载进集体提留和行政性收费中，从而使农民负担问题大大恶化。

而农民负担问题的进一步恶化与分税制有着重要的关联。以“财权上移，事权下移”为基本特征的分税制使中央大大提高了财力，而地方政府的财政则陷入了一定困境。不过，上一级地方政府还可以将财政困难局面转给下一级地方政府，而到县级财政将困难转给乡镇财政时，乡镇财政已经无法再往下转移，于

是只能进一步加重农民负担，把支出缺口转嫁到农民头上。这个时期的农民负担分成两大块：一是常规负担，包括针对农业和农民的各种税收，以及“三提五统”“两工”和各种行政事业性收费等；二是非常规负担，包括对农民的乱收费、乱集资、乱罚款等“三乱”。1990~2000年，农民常规负担总额从421亿元增加到1085亿元，年平均增长率达到15.8%。不过，增加农民的常规负担受到中央越来越严格的限制。1991年国务院就出台了《农民承担费用和劳务管理条例》，要求“三提五统”占农民收入的比重不能超过5%。从1993年开始，这个比例的确没有突破5%的水平，1990~2000年这个比例年平均为4.45%。而乡镇政府为维持运转，在减负政策和财政困境的双重压力下，就把砝码压到了非常规负担上。这就是人们通常所说的“头税（农业税）轻；二税（乡提留村统筹）重；三税（‘三乱’）是个无底洞”。从90年代中后期开始，全国普遍出现了农民非常规负担恶性膨胀的趋势。而且越是经济不发达地区，农民负担反而越重，农民承受的非常规负担也越高。据调查，在中部地区，有些县的非常规负担居然占了农民收入的20%以上。尤其是从1997年开始农业减产，农民收入增长又陷入了持续下滑的僵局，无异于雪上加霜（陈锡文等，2008：232~242）。农民负担问题由此演化为影响农村稳定的严重社会问题。

（二）通过调整的治理

如果说税费征收更多体现的是农民与乡镇政府的关系，那么，土地的调整和重新分配就体现了农民与村干部的关系。以往生产大队和生产队对农民的控制权是依附在人民公社体制上的，其权力体现为安排农活、评工分等。在人民公社体制终结后，替代原来生产大队的村干部寻找到了一些新的权力基础，土地调整权就是其中重要的一项。

在1982年中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》中，规定“集体可以留下少量的机动地，暂由劳多户承包，以备调剂使用”。这是因为土地产权归集体，农村社区内的所有成员自动享有承包土地的权利；因此，每过一段时间，村集体就需要对土地进行一次调整，收回迁出的或死亡的人口土地，给新进入的和新生的人口分配土地。机动地的预留和土地的调整使村集体逐渐实体化，建立起一种“组织性支配关系”，这种关系既与传统乡土社会中的庇护关系不同，也与人民公社时期的行政化支配关系不同（周飞舟，2002：83）。不过，因为土地调整的成本问题，大调整很少进行，而小调整在20世纪80年代则比较普遍（龚启胜、周飞舟，1998）。

由于调地带来了土地分配的细碎化、土地调整的组织成本高昂以及村干部不

合理的权力增长等问题，各地在20世纪90年代开始探索调地之外的其他土地经营权改革模式。这些模式的命运各不相同。有的因为打上了过重的地方政府和行政干预的烙印，有碍于农户在土地承包中的主体地位，而被政府明令禁止（如“平度模式”和“阜阳模式”）；有的模式是基于特定的历史条件、地区特色和现实机遇，难以在全国推广（如“苏南模式”“温州模式”和“南海模式”等）。最后，以“增人不增地，减人不减地”为基本特征的“湄潭模式”被国家确定为在全国农村推广的新的土地承包模式。1993年11月，中共中央和国务院发布《关于当前农业和农村经济发展若干政策措施》，提出要稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，为避免承包地的频繁变动，提倡在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法（中央文献研究室，1995：481）。

“湄潭模式”之所以得到确认和推广，其合法性的关键在于农村生产和生活的基本单位不是个人而是家庭。新生儿虽然可以自然地获得村社成员资格，但并未为村集体添加新的构成单位——家庭。而分家与安家在土地关系上也被视为原家庭的内部结构调整。因此，20世纪80年代曾经盛行一时的调地最终为90年代的停止调地所替代，并为广大农民所接受。

（三）通过生育的治理

人口与土地的关系问题是制约中国农村发展的基本因素之一。1949年后，国家对农村发展的关注焦点主要放在土地制度的变革上。而从20世纪70年代开始，人口因素逐渐被纳进了国家治理的视野，全国开始推行计划生育，并以“晚”“稀”“少”为主要内容。进入改革开放时期后，经济建设被确立为全党和全国工作的中心，而计划生育作为制约经济发展的一个关键因素开始受到国家的高度重视。1978年计划生育被纳入《中华人民共和国宪法》。1980年9月中共中央发出给全体党员和团员的一封公开信，“提倡一对夫妇只生一个子女”。随后，计划生育被确立为国策，“一胎化”政策成为新时期推进现代化建设的一个基本保障。但由于“一胎化”政策在生育意愿强烈的农村地区引起了强烈的反弹，1984年中共中央发出文件，对计划生育政策作了微调，即允许农村只有一个女孩的夫妇头胎间隔八年后经过审批可以按计划再生一胎，这即“间隔式”生育政策阶段。

无论是20世纪80年代前期的一胎化政策，还是中后期的间隔式政策，全国各地都普遍实行了人口和计划生育工作目标管理责任制；各级党政领导人对其所辖地区的人口和计划生育工作签订了目标管理责任书，年底进行考核，对完成责

任目标的责任人给予肯定或奖励；对完不成责任目标，或其责任区域的计划生育工作中出现重大失误的责任人，给予批评或处分，并在评先进、干部晋级或提拔使用时给予“一票否决”（荣敬本等，1998）。农村一直被看成实施计划生育国策的重点和难点地区。通过生育的治理成为国家新时期对农村实行的又一项重要的专项性治理。对国家的现代化发展战略来说，计划生育比起税费征收具有更强的刚性。

不过传统的生育需求和习惯对农民来说又是极其强劲的。因为生育在农村绝不仅仅是一种“成本—效益”的理性计算，它同时面对的还是异常强大的、受到村落和家族文化影响的文化现象。这些文化因素包括男性偏重的继嗣制度、多子增强的家族社会地位、家族养老的保障等。对许多农民来说，上缴公粮税费是天经地义的事，是对国家的义务；但生儿育女则是自家私事，他们并不理解或认同这种自家私事与国策之间的关系，因而对政府的强制干涉也就难以接受。

正是因为计划生育工作对基层干部的巨大压力，而对农民来说，生育又具有某种类似宗教信仰般的顽固性，因此，在20世纪80年代，基层政府与农民在计划生育问题上常常发生硬碰硬的矛盾和冲突。由于人民公社制的瓦解，基层政府缺乏赖以控制农民的资源垄断，难以让有着执著的超生意愿的农民乖乖就范，因此，不少地方干部常常使用粗暴的强制手段来对付超生户，如拆房子、株连、体罚、没收家产等。有的基层干部将这种强制的计划生育工作方式称为“暴风骤雨”：“动不动三分钟，三分钟不动龙卷风，龙卷风就是洗劫一空”（欧阳静，2011：124~125）。

当然，在现实生活中，国家、乡村干部与超生户在计划生育问题上仍存在着复杂的博弈关系。躲藏、欺瞒、动用关系、以钱铺路是农民常用的手段，而夹在上级政府与农民之间的农村基层干部也常常用造假、收买、通风报信等方式来应对上级的检查压力（陈心想，2003；艾云，2011；郭亮，2010）。这里博弈的不仅仅是世理人情，也有利益核算。正如有的基层干部说的：计划生育如果做不好，政府的所有工作固然会受影响；但如果做得太好了，也不行，因为那些靠超生罚款的计生工作队常常就会面临断炊的危险。因此，现实生活中常常存在一个自然平衡点，既要进行基本的生育控制，又要靠适度的超生罚款来维持计划生育的持续工作（周雪光，2008）。

在20世纪90年代前期，计划生育的压力依然严峻。1991年，中共中央和国务院发布了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》，要求各级党政一把手必须亲自抓计划生育工作，并提出工作的难点和重点都在农村。为了落

实这一决定，出台了两种配套政策：一种是把完成计划生育工作的好坏作为考核各级党政领导干部政绩的重要内容和选拔任用的基本条件；另一种是充实基层计生力量，确保专职人员管理农村基层计划生育工作（彭珮云，1997：33，90，1076）。计划生育在各地基层政府都被列入了“一票否决”的内容。由此各地加大了计划生育工作的力度。在计划生育上“暴风骤雨”般的粗暴方式屡见不鲜。当然，只要乡镇干部能够把出生率控制在一定范围内，从而避免被“一票否决”的后果，他们的行为在很多时候更会服从通过罚款而获利的动机（郭亮，2010：137~140）。当然，无论是强拉妇女做绝育手术，还是强制执行超生罚款，干群冲突都达到了较为尖锐的程度。

进入20世纪90年代后期，计划生育工作的难度有所降低，干群在计划生育上的冲突有所减缓。这是因为，一方面，政府在计划生育问题上长期坚持的高压政策使农民的多生意愿受到了相当的抑制，另一方面，新一代农民的生育观念也开始有所变化。此外，90年代中后期中西部地区农村人口大规模出外打工，也使人口流出地的基层政府难以有效地执行政策，减少了干群在这个问题上死磕硬碰的机会。

进入21世纪以来，计划生育虽然仍然是国家坚持执行的一项基本国策，但由于国家越来越强调依法治国，同时也由于维护社会稳定成了政府更为严峻的任务，因此，减少计划生育工作带来的社会不稳定因素，增强计划生育工作的法治性，就成了新世纪计划生育工作转型的重要特征。这种转型以2001年国务院出台的《计划生育技术服务管理条例》和2002年全国人大颁布的《中华人民共和国人口与计划生育法》为标志，国家开始强调要约束基层干部用各种违法的手段来推行计划生育的行为。与此同时，随着打工潮的愈演愈烈和城市化的不断发展，农民的生育观念也发生了很大的变化，由此大大降低了计划生育工作开展的难度。因此，计划生育虽然仍是新世纪国家对农村实行的一项专项治理，但其工作的难度、力度都较前降低了很多。

（四）通过死亡的治理

随着人口压力骤增、耕地日益减少，推行火葬、取缔土葬成为乡镇政府的另一项专项治理目标。1985年国务院发布《关于殡葬管理的暂行规定》，确定了推行火葬、改革土葬的政策，并在全国范围内划定了土葬区和火葬区。当时大多数农村还没有被划为火葬区。1997年国务院发布《国务院殡葬管理条例》，各地也制定了相应的实施办法，火葬区扩大到农村。葬法改革和葬礼改革成为农村基层政府的一项新任务。

国家实行殡葬改革，是出于节约耕地和革除陋习的双重目的。但是葬法和葬