

二十餘年來大陸的鄉村建設 與治理：觀察與反思



對近年來中國大陸鄉鎮政府乃至鄉村建設所發生的變化、特別是目前的鄉村形勢，應作怎樣的研判和評估？鄉村到底遇到了一些甚麼問題？其要害是甚麼？產生這些問題的根子又在哪裏？這已成為當今中國研究中人們日益關注和廣泛爭論的問題。如陸學藝先生認為「現在的農民問題是就業問題」^①，有人則說是「農民過多的問題」^②，還有人說「農民問題的實質是人權問題」^③，見仁見智，紛爭不已。在此，筆者擬根據個人觀察，並結合其他資料，對這些問題作些初步分析。

近年來中國大陸鄉村到底遇到了一些甚麼問題？其要害是甚麼？產生這些問題的根子又在哪裏？見仁見智，紛爭不已。筆者認為問題主要有：農民生活貧困化以致出現舉家、舉村外遷的情況；鄉村財政困難，鄉政府瀕臨破產；鄉村工作難度的增加，以致普遍啟用「狠人」、「惡人」來治理鄉村；國家與農民之間利益衝突日益加劇。

一 近二十餘年來大陸鄉村出現的變局

2000年李昌平「上書」國家總理後，有朋友曾對我「發難」：「像農村這種情況，你們這些省委政策研究室官員、『主流的』調研人員^④為甚麼不清楚？如果清楚的話，又為甚麼不反映?!」事實上，對上個世紀90年代中後期以來農村出現的「變局」，本人在1998年及其前的調查中都早有發現，並一一如實寫成報告^⑤，按程序上報本省的決策者，可是，卻依「紀律」不曾越級報告或向社會公開發表。概括而言，本人在江西農村曾調查發現的問題主要有：

農民生活貧困化，負擔加重，以致出現舉家、舉村「外遷」的情況；

鄉村財政困難、債務加重，鄉政府瀕臨破產，「空殼村」變成「債務村」，以致鄉村組織難以為繼、幹部心態失衡、隊伍難穩；

鄉村工作難度的階段性加重，以致普遍啟用「有勢力、能鎮得住地盤」的「強人」乃至「狠人」、「惡人」來治理鄉村，所謂「以惡治惡」、「以狠治刁（刁民）」的問題；

* 本文係江西行政學院「江西農村基層組織問題及對策研究」課題的成果。

國家與農民之間利益衝突日益加劇，以致圍攻、衝擊基層政府和基層幹部的群體性事件頻頻發生。

鑒此，筆者主張用「農村衰敗」、「治理危機」的說法來表示近年來的農村狀況^⑥。問題在於：來自江西農村的結論是不是特例？實際上，也有學者持此議^⑦，但不幸的是，從其他學者對中西部其他省份的調查看，鄉村危機並不僅僅發生在江西，而同樣出現在中西部其他省區。如應星調查的重慶鄉村^⑧，馬銀錄筆下的陝西鄉村^⑨，李昌平工作過的湖北鄉村^⑩，曹錦清「採風」過的河南鄉村^⑪，于建嶸書中的湖南鄉村^⑫，何建明眼中的山西鄉村^⑬，莫不如此。也就是說，近些年來，這種情況已是中部地區的普遍問題，這些地區的農村已進入各種問題並發、且相互交錯的時期，農村形勢已進入較為嚴重的危機時期。

在近二十餘年間，農村被關注的焦點問題交錯出現，除了吳理財在本刊論文中所分析的「條塊分割」問題、鄉鎮機構膨脹問題、農民負擔問題、費稅改革和鄉鎮財政困境等問題^⑭外，還有農產品賣難與農民收入增長停滯問題、農村勞動力轉移與農民就業問題、農村人才外流與枯竭問題、小城鎮建設與農村城市化問題、土地問題^⑮、穩定問題^⑯等。

那麼，農村形勢的變化過程又是如何呢？依據筆者在江西農村的調查與分析，從體制變遷、鄉村幹部的工作感受和農民生活的變化三種視角看，農村形勢均經歷了三個階段的變化^⑰。即如下表1所示，從第一階段到第二階段過渡的時點在1985年至1986年間，而第三個階段的到來在1994年至1996年前後。

表1 對改革以來鄉村建設的多視角分段

評價視角	第一階段	第二階段	第三階段
體制變遷的視角	1985年前大變動時期	1986-93年鞏固時期	1994年以來深化時期
鄉村幹部的視角	1986年前高權威時期	1987-93年權威較高時期	1994年以來權威失落時期
對農民生活觀察的視角	1985年前黃金時期	1986-95年徘徊時期	1996年以來困難時期

這種階段性變化，曾是多位鄉鎮幹部向筆者訴說的話題。1998年9月，九江市一位鄉書記用苦澀的表情跟我說：這些年鄉裏是「財政增長，幹部遭殃」。同年，我到撫州市某縣一條條件最好的鄉（能及時足額兌現教師、幹部的工資），書記告訴我：近幾年財稅任務的缺口都用其他資金墊上，今年缺口近一百萬，還可對付過去，明年、後年怎麼辦啦？！1999年11月，我到撫州市某鄉，遇到了1998年曾碰到過的一位書記，他十分無奈地訴說：鄉裏已有一年多未發幹部工資了，他已多次請求縣裏將他調回縣裏部門去，只要能發工資，其他甚麼都可以不要。2000年9月，某鄉的書記、鄉長都問我：「現在鄉里的路還能走多遠？！」下面，再錄兩位曾長期任鄉鎮主要負責人的言語：

從體制變遷、鄉村幹部的工作感受和農民生活的變化三種視角看，近二十餘年間的農村形勢均經歷了三個階段的變化。大致說來，由1985年前的黃金時期到1996年陷入困難時期。1998年九江市一位鄉書記跟我說：這些年鄉裏是「財政增長，幹部遭殃」。2000年某鄉的書記、鄉長都問我：「現在鄉里的路還能走多遠？！」

贛州市鄉書記A (2000年)：

原來我們工作很有勁，現在就沒勁。我是1960年出生的，當了八年鄉黨委書記，上任時才三十一二歲。現在鄉里工作真沒意思，越搞越沒勁。1990年到1993年在鎮當副書記，那時調整農業產業結構等等，雷厲風行，政府有權威，老表會聽。即使是強迫性搞的大規模活動，也可以搞成功。這是1993年以前的情況。當時，各鄉之間的情況差不多，雖然有差別，但不至於像現在這樣借錢過日子。當時鄉鎮的日子還能過得下去，工資能發得出。此外，還能辦一些事業，每年我們還能得到一些獎勵。在財政調整(即分稅制改革)後，絕大部分要上交。這個時候日子就很難過。這一方面是因為財稅壓力大了。另一方面，也是因為農民思想越來越活躍了。中央和上級對農民負擔強調的多，在新聞媒體反覆宣傳。這個時候，老表的想法就與基層政府不一致了。慢慢地，政府就沒有威信了。特別是從1998年開始，老表的對抗性行為表現的十分明顯。我實在是都不想再幹了，幹鄉里工作就像啞巴吃黃連說不出個滋味。

上饒市鄉書記B (1998年)：

應當說，自1987年以後，農村狀況發生了很大變化，工作難度很大。1983年以前的農村工作，老的一套我沒親歷，但還是了解它是怎麼做的。1983-86年幾年是黃金時期，提留、統籌不要你去收，90%的農民會自動交來。1987年以後農民的權利與義務矛盾逐漸尖銳起來，糧食開始緊張起來，農村工作中的第一個矛盾就是催糧，所以撬倉扒糧是一個普遍現象。

筆者曾困惑的是，在90年代中期以來的數年間，究竟是甚麼在支撐着鄉鎮的運轉？經調查發現，從財政角度看，為了完成連年不斷上漲的財稅任務，在1994、95、96這幾年，鄉裏原有積累的，就用積累墊上；沒有積累的，就將企業上交的管理費、農民上交的統籌費一起墊上；再不行的，就向銀行貸款、借債來度日。1997年後，多數鄉鎮原有的「家底」被掏了個乾淨，但是，上級下達的財稅任務的缺口卻越來越大，銀行開始了市場化、商業化運作，再也難以輕易地貸款、舉債。為此，鄉幹部或向私人舉借，或用房產證等向銀行抵押貸款，或將集體林場、房產等能賣的都賣掉。膽子大的，便以種種名目搞「三亂」，亂收費、亂攤派、亂罰款。換言之，便是以「挪用」、「貸款」、「舉債」、「變賣」、「亂收費」等方式取得維持政府運轉的資財。其最終的承受者即為鄉村民眾，也就是說，是廣大農民在支撐着基層政府和組織的運轉^⑩。來自土地的收入已越來越難以填補日益增加的稅費負擔，農民只好靠「打工」所得來交納之，或舉家「外逃」，或群起抗爭，引發群體性事件。這就是近幾年來江西(及中部地區)鄉村工作中普遍出現的圖像。

筆者主張用「農村衰敗」、「治理危機」的說法來描述近年來的農村狀況，多數鄉鎮原有的「家底」被掏了個乾淨，但是，上級下達的財稅任務的缺口卻越來越大。為此，鄉幹部或向私人舉借，或用房產證等向銀行抵押貸款，或變賣集體林場、房產等。膽子大的，便以種種名目搞，亂收費、亂攤派、亂罰款。其最終的承受者卻為鄉村民眾。

「農村稅費改革」對鄉村建設有着怎樣的影響？據筆者了解，感到「工作更便捷了」與「工作更難了」的鄉鎮數目大體相當。雖然多數地方農民負擔已有程度不同的減輕，但也有些地方並未減輕，甚至還有所加重。「農村稅費改革」對鄉村建設的影響並不令人樂觀。圖為安徽農民從鄉稅改為辦領農民負擔監督卡。



值得關注的是，自新世紀以來正式推行的「農村稅費改革」對鄉村建設有着怎樣的影響？在正式推行之前，人們普遍的預期是雙重的：一方面，由於收入減少，鄉村政府與組織的日子會越來越難過；另一方面，由於稅費免減，農民負擔會降低。這種情況，在最早試行此改革的安徽農村曾一度得到印證。但從目前的情勢看，其影響要複雜得多。據筆者近期對江西百餘個鄉鎮黨委書記和農民的接觸了解，就稅費改革對鄉鎮工作的影響而言，除了少部分鄉鎮感到「沒甚麼變化」外，感到「工作更便捷了」與「工作更難了」的鄉鎮數目大體相當，其中的變數在於獲得財政轉移支付量的多寡。就村來說，在稅費改革後，由於連帶而來的「村財鄉管」，受到了鄉鎮更緊的控制，自主空間更小了。而就村民負擔而言，雖然多數地方已有程度不同的減輕，但也有些地方負擔並未減輕，甚至還有所加重。另據《農民日報》記者在安徽、江蘇農村的調查，兩地在稅費改革一兩年後，農民負擔也出現了「反彈現象」^⑩。因此，「農村稅費改革」對鄉村建設的影響並不令人樂觀。

二 是鄉鎮政府的問題還是其他方面的問題？

造成農村形勢日益惡化的根子究竟在哪裏？人們常常將其歸咎於鄉鎮政府和基層幹部，如鄉鎮政府職能滯後，機構與人員膨脹，幹部腐敗、水平差。比如，何清漣曾提出：「農村為甚麼要亂收費？雖然地方政府經常以補充民辦教育經費等作為增加稅費的堂皇藉口，實際上主要原因之一是要供養鄉鎮幹部。」^⑪這種從鄉村來解釋鄉村的分析，其視野受限，在方法論上有值得推敲之處。筆者以為，鄉村政府與組織雖然是造成農村問題的重要原因，但並不是其根子所在，真正的深層原因另有其他。

一是客觀環境，包括市場化的影響，農村經濟中科技含量與生產效率的低下等。如農民增收，實際上已面臨越來越嚴峻的客觀困難^⑳：1、小規模家庭生產沒有規模效應；2、鄉鎮企業的困難^㉑；3、外出就業(打工)的機會飽和，特別是「最近的十餘年來未長工資，儘管國家職工的工資在不斷地得到調高」^㉒；4、土地耕作效益遞減，生產效率低下；5、農產品提價已無空間。這些因素對中西部地區農村的影響是巨大的。

二是「城鄉分治、挖鄉補城」的二元性體制^㉓。對這種體制，杜潤生在呼籲「給農民國民待遇」中，曾從自由遷移、受教育、社會保障、稅負、醫療衛生、就業、土地制度、貸款、鄉村自治等十個方面的「制度慣性」做過分析^㉔。熊景明、溫鐵軍等學者在「『農民需求』座談會」的討論中，對長期以來自上而下、偏向城市的制度安排和「計劃變遷」，如基層組織建設、金融、糧食政策、教育、醫療衛生、文化娛樂等，對農村、農民的負面影響，作了極其深刻的討論^㉕。農民企業家孫大午則以個人切身的體會提出，「中國農村的實質是權力和資本對農民勞動的限制和剝奪，農民的自由勞動權力的喪失。」由於「國家利益部門化，部門利益法制化、私有化」，銀行、信用社、工商局、土地局、水利局、衛生局、畜牧局等部門是壓在農民身上的「八座大山」，「在很大程度上限制和管制着農民的勞動」^㉖。筆者也曾從城鄉隔離的發展體制、公共財政、幹部體制、行政管理體制、以經濟發展為先導的政策、及輿論宣傳對鄉村建設與治理的影響，作過詳細論述^㉗，此不細述。

值得指出的是，90年代中期以來農村形勢的急劇惡化，在很大程度上與「分稅制」改革及相關的配套改革滯後有關。1994年推行的「分稅制」政策，一方面提高了農業的稅負水平，加重了農民負擔。據國家稅務總局研究所朱廣俊等人的研究，1994年稅收制度改革後，只有第一產業的稅負水平是上升的，第二、第三產業的稅負水平都是下降的，特別是第二產業的稅負水平下降更快。農業產出佔國民生產總值的比重雖然在下降，但農業稅費收入在國家財政收入中的比重卻顯著提高^㉘。另一方面，更嚴重的是，它建立起以「吸管」和「噴灌」為特徵的公共財政^㉙，將財力層層向上集中，越在上層越富足，但在支出上卻是逐級向下滲透，越是下級得到的財力越小。加之各級政府之間的職能和事權並未理順，鄉鎮政府承擔了諸多本屬中央政府和上級政府的事權，如為義務教育、民兵訓練、國防優撫「買單」等，以及轉移支付的不規範^㉚，使得廣大鄉村、特別是中西部地區的鄉村普遍出現因財政危機而引發的多重困境。

三是農民地位的喪失、尤其是農民自組織的缺失。農民的低組織化，令他們難以通過正常管道表達和捍衛自身的意見和利益，使得他們在國家的決策和行政過程中處於十分不利的劣勢地位^㉛。

四是集權性的政治體制。在大陸政治系統中，鄉村層面的體制是整個宏觀體制的基層「細胞」，與宏觀體制有着同構性。鄉村政治體制的特點集中表現在集權性，從縱向而言，是自上而下的授權，民眾權利缺位，致使基層幹部「對上負責充分，對下負責不足」；從橫向而言，在黨委、人代會與政府，黨支部、村

90年代中期以來農村形勢急劇惡化。鄉村政府與組織雖是造成農村問題的重要原因，但並不是根子所在。筆者以為真正的深層原因主要是：市場化的影響；「城鄉分治、挖鄉補城」的二元性體制；「分稅制」改革及相關的配套改革滯後；農民地位的喪失、尤其是農民自己組織的缺失，使得他們在國家的決策和行政過程中處於劣勢地位。

民會議(代表會議)與村委會的權力關係中，權力高度集中於黨，黨內權力又高度集中於黨委會、再集中於書記個人³⁹。鄉村基層的弄虛作假，鄉鎮企業與農民負擔過重，鄉村內部管理中的混亂，鄉鎮幹部中的腐敗現象等看似「純鄉村」自致的問題，之所以屢禁不止、屢禁屢犯，實際上就與體制缺陷有着重大關係。比如，為人們所痛詬的鄉鎮機構與幹部膨脹問題，若作深入分析⁴⁰，則能發現：其一，鄉鎮機構與人員的設置與安排，更多是上級的要求，並非是鄉鎮自身的行為；其二，在鄉鎮增加的「幹部」中，其主要成分實際上是教師隊伍而非機關幹部；其三，在鄉鎮幹部(含教師)的開支中，政府之間的事權關係並未理順，鄉鎮政府承擔了主要責任。即出現所謂「上面開口子，下面拿票子」的不正常現象。

綜上所述，筆者以為，上個世紀90年代中期以來鄉村形勢的變化，除了客觀環境變化的影響外，真正的根子在於宏觀制度與體制設計上的失當，特別是90年代以來推行的若干政策的失當(如分稅制改革、金融政策、糧食流通體制改革)，它們對鄉村建設帶來了極其嚴重的負面後果。

三 要害的問題：主導鄉村建設與發展理念的滯後

在此，我們應當追問：國家的宏觀體制與政策為甚麼會有上述的失當？這樣的失當究竟說明了甚麼？這就牽涉到有關鄉村社會的組織、建設與發展的理念問題。實際上，在實踐操作的背後，總是蘊涵着深層的價值取向和理念，比如：如何理解政府與社會、民眾在鄉村發展中各自的角色及功能；如何理解民眾與集體、政府之間的權利與義務關係；如何理解國家建設與社會發展的目標、及其相互之間的關係。對這些關係的不同判斷和選擇，必然會決定出不同的實踐方式和路向。如果我們從以下維度作分析，那麼，鄉村社會的組織與建設就可能呈現不同的路向：

從國家與社會、政府與民眾在鄉村建設中的角色與地位看，有可能形成國家與政府主導、或社會與民眾主導的模式，出現國家與政府至上、或社會與民眾至上的視角，或者混合模式。

從管制與自治、集權與民主在鄉村建設中的目標與手段看，有可能出現偏重管制與集權的手段和目標選擇、或偏重自治與民主的手段和目標選擇。

從效率與公正、穩定與發展在鄉村建設中的目標選擇看，有可能出現這樣的選擇：為了確保全社會發展的效率與穩定局面，而犧牲鄉村的公正和發展；反之亦然。

眾所周知，中國大陸鄉村體制的根本性轉變只是近百年內的事情。近代以前的二千多年間，大陸鄉村體制一直是在東方帝國相對封閉的體系中自我徘徊，只是從清末民初，才開始轉向與近現代世界發展潮流相趨近的體系。按照上述維度來反思和評價中國大陸的鄉村建設，人們發現⁴¹：近百年來鄉村體制的變遷，雖然交織着國家權力強化與社會自主力量成長的矛盾性發展，但佔主流

近百年來鄉村體制的變遷，雖然交織着國家權力強化與社會自主力量成長的矛盾性發展，但佔主流的依然是前者。這反映了現代化過程中國家整合社會、強化控制、提高從基層提取各種資源的能力的種種需要，而沒有同時強調制約國家權力、維護和保障公民權利。因此，完全有可能將基層政權的民主自治性質拋棄不顧。

的依然是前者，體現着國家權力的影響日益強大的趨勢。鄉村體制已從傳統的民間組織轉變為正式、半正式的官僚組織，成為國家權力在基層的分支，其科層化、正規化、行政化和滲透力得到前所未有的強化。這一趨勢，反映了現代化過程中國家加強自我建設的種種需要，如整合社會、強化控制，提高從基層提取各種資源的能力。而支配與指導鄉村體制改革的價值理念始終是工具主義，即僅僅將它作為強化國家權力、控制力的手段，作為一種新的、更為有效的治理工具而已，而沒有同時強調其制約國家權力、維護和保障公民權利的內在價值。因此，一旦國家權力感到不再需要，就完全有可能將基層政權的民主自治性質拋棄不顧。

換言之，在國內對鄉村社會的組織與建設中，十分鮮明地體現出國家主導、政府至上，以致強化政府管制與中央集權的價值理念；相反，對社會的權力及其功能，對民眾的角色及其權利，對社會力量的成長與壯大，卻始終未能放在應有的位置。而且，在近五十餘年來的實踐中，在國家發展的宏觀政策選擇上，長期推行着「趕超戰略」，為了確保全社會發展的效率與穩定局面，不惜犧牲鄉村的發展和利益。筆者以為，這種理論和理念上的缺陷與不足，正是導致多年來鄉村社會的自組織化受限、建設成效有限的深層原因。

不幸的是，近年來國內鄉村建設中推行的一些新政策，仍然未能擺脫傳統的路徑依賴和制約。如1994年推行的分稅制改革，體現的是對中央集權的推崇、對中央能力的迷戀，而忽視了各級政府之間權力關係的平衡，特別是忽視基層政府和社會的自主性。1998年推行的糧食流通體制改革，更是一種對政府能力和計劃手段高度迷戀和推崇，同時將「財政包袱」甩給農民，讓農民和農村來承受改革之苦的非公正設計。正如白南生所言：「從過程來講，整個事情的發動顯然不是從農民的角度出發，但是它的結果是由農民來承受。」^⑥即使是對村民自治和基層民主建設，國家也多是從工具主義來理解，體現的是實用理性而非價值理性^⑦。

目前正在農村推行的稅費改革與鄉鎮機構改革如能成功，對緩解鄉村困境確實會有助益。然而，筆者對其前景卻持十分謹慎乃至悲觀的態度，如無理念與策略上的及時調整，這些改革就極可能會以失敗告終，難逃以往多次反覆的機構改革和鄉村建設活動一樣的命運。因為，現在推行的稅費改革和機構改革，同以往機構改革和鄉村建設活動的價值理念仍是一致的，即：由政府自上而下推開，對在甚麼時間、以甚麼方式、達到甚麼目標等問題，都是由政府「說了算」，而與之息息相關的農民根本沒有決策的建議權、參與權，他們的權利與角色被忽視。如在稅費改革中，包括計稅面積、計稅產量及定稅標準等重大問題，也全部是由縣、鄉政府單方面確定，以致普遍出現「以支定收」（而不是按實際收入）等情況。這種問題並不僅僅出現在江西農村，如有研究者通過對江蘇省興化市九十五個農戶的調查也發現：農村稅費改革後，被提高了的農業稅率完全不是農民的合理負擔水平，如農業稅率高於「非一般納稅人」的工商企業，加之「計稅價格不變」、「攤稅入畝」，其政策取向並沒有真正達到使「耕者有其利」的目的^⑧。前述《農民日報》記者對皖蘇兩省稅費改革後農民負擔反彈的調查，則

現在鄉村社會的組織與建設中，十分鮮明地體現出國家主導、政府至上，以致強化政府管制與中央集權的價值理念；而對民眾的角色及其權利，對社會力量的成長與壯大，卻始終未能放在應有的位置。甚至為了確保全社會發展的效率與穩定局面，不惜犧牲鄉村的發展和利益。

直接反映了這種改革模式的缺陷^⑩。這是一種奇怪的改革「模式」：本應被改革的「當事方」(政府)卻來全權決定與操作改革，本應是改革主體的另一「當事方」(民眾)卻無法進行必要的參與和監督，其前景如何可想而知。由此，我們就能理解：近些年來諸多「減輕農民負擔」、鄉村建設的舉措，為甚麼會見效甚微乃至有違初衷或徹底失敗。主導鄉村社會的組織、建設與治理的價值理念滯後才是真正要害的問題，它決定和規定着宏觀體制與政策的走向。

四 結論與建議

總結全文可見，所謂農村問題(或三農問題)，實際上是超大的農村社會應如何組織和管理的問題；是按民主、法治方式還是按集權、人治方式來組織和建設的問題；是如何處理國家與社會、政府與民眾關係的問題。就此而言，鄉村建設並不僅僅是鄉村社會自身的問題，同時也是國家建設的問題。

與發達國家相比，中國大陸在現代鄉村治理實踐上歷時還較短暫，致使經驗的積累嚴重不足。其後果不僅反映在1949年以來鄉村建設的曲折實踐上，也反映在現行鄉村體制的實際運作中，更反映在對鄉村治理與發展明顯不利的宏觀體制與政策上。一言以蔽之，所謂鄉村問題，其實質正是宏觀體制設計及其價值取向的問題。近十年來鄉村形勢的惡化，正是宏觀體制與政策及其價值理念存在問題。這種宏觀體制與政策及其背後的價值取向，已明顯不適應於當前和今後的鄉村建設與治理。因此，如欲解決鄉村問題，就不能不「直搗黃龍」，謀求從體制安排及其價值轉換上解決問題，從根子上解決問題。

如何設計和提出科學的政策建議？筆者以為，應當同時做到「四個着眼於」：一是着眼於宏觀，體現系統、全面的考量；二是着眼於造福民眾、社會，體現對公平、正義的追求和關懷；三是着眼於發展與進步，體現歷史、時代發展的趨向，而不流於反動；四是着眼於實際，體現可操作性，而不致流為「天方夜譚」。反觀近年來研究者環繞鄉村建設的種種設計與對策的爭論，即可見其局限所在。對此，多位學者已有精彩討論^⑪。限於篇幅，在此不再細議，現僅提出以下幾點原則性的意見^⑫。

首要的問題是，應有科學的理論和價值理念作指導。應按科學、民主和憲政的原則來設計並重組鄉村政權與組織，而不應片面地「為了加強而加強」，以免落入傳統的、單純強化國家權力控制的建設方式。

其次，應按地方自治原則逐步推進鄉村基層政權與組織建設。從總體上來說，民主自治是國家政權建設的潮流和趨向，實行地方自治應是地方治理的基本方向。對鄉鎮政府和政治改革的設計，應當不悖於此原則。不論是在村一級、還是在鄉鎮層面乃至縣市層面的政治設計和建設，無論是自治抑或非自治，都應當達到這樣的目標：被配置權力的各種組織和機構既能有效率地運行，又能相互平衡，有着嚴密的自我制約機制；當地民眾對鄉村政府與組織的

所謂三農問題，實際上是超大的農村社會應如何組織和管理的問題；是按民主、法治方式還是按集權、人治方式來組織和建設的問題；是如何處理國家與社會、政府與民眾關係的問題。就此而言，鄉村建設並不僅僅是鄉村社會自身的問題，同時也是國家建設的問題。應當着眼於宏觀全面的考量，並體現公平、正義原則和可操作性，來解決鄉村問題。

行為應有足夠控制的管道與能力。具體的制度安排可以是多元性的，而未必要「一刀切」。比如，在村一級，核心的權力機構既可以是村民會議，也可以是村民代表會議。鄉、村的「行政首腦」既可以由民眾直選，也可以由代表會議選舉，還可以由代表會議「任命」或「聘任」（如美國村鎮的「經理制」），或者由代表會議所內設的委員會來承擔（如英國）。鄉鎮如實行自治或「縣派」，則縣市人民代表和縣市長也應當同時實行民眾直選。此外，重要的還有處理好黨政關係，鼓勵、支持成立農會等民間組織等問題。應切實推進中共黨內民主建設，建立黨委、黨支部對黨代會、黨員會議負責的制度，使後者真正成為鄉村黨組織的最高權力機關，改一屆一會制為每年兩會或四會制，實行民主選舉，建立黨委、支部對黨代會、黨員會議負責、接受其監督的制度。

再次，應解除制約農村發展的各種「制度籬笆」，還農民以公民待遇，對弱勢農業給予必要的扶持。如改革國家宏觀體制，包括改革條塊關係、財政制度、行政管理制度等等，以真正賦予鄉村能相對自主、獨立發展的空間。只有在宏觀體制變革的背景下，所謂的地方自治，包括村民自治^⑥、或鄉鎮自治乃至縣市自治，才會有真正的實質性意義。

無疑，對體制改革的探討應當大膽而充分，對體制改革的設計應當系統而全面。只有這樣，具體的實踐操作才可能有計劃、有步驟地穩步推進。在這方面，地方政府和民間社會更多的是能做探討工作，或在局部進行探索和實驗（如近年的鄉鎮長直選）。從全局、從根本上解決問題，其主動權及能力都在中央政府。如何適時地、有計劃地推進系列改革，這是擺在本屆中央政府面前的緊要問題。

實行地方自治應是地方治理的基本方向。不論是在村一級、還是在鄉鎮乃至縣市層面的政治設計和建設，無論是自治抑或非自治，都應當達到這樣的目標：被配置權力的各種組織和機構既能有效率地運行，又能相互平衡，有着嚴密的自我制約機制；當地民眾對鄉村政府與組織的行為應有足夠控制的管道與能力。

註釋

① 陸學藝主編：《當代中國社會階層研究報告》（北京：社會科學文獻出版社，2002），頁193；溫鐵軍、黃平等也持此論。見溫鐵軍：〈21世紀的中國仍然是小農經濟？〉，「世紀中國」（www.cc.org.cn）；黃平：〈不平衡發展格局下的農村困境〉，「土柏諮詢網」（www.pen123.net.cn）。

② 張德元：〈不要把「三農」問題的討論意識形態化〉，「政治學研究網」（www.pssw.net），2003年5月。

③ 楊光：〈三農問題再解析〉，「農友」（www.nongyou.org），2003年5月。

④ 筆者在1989-2001年間服務於江西省委政策研究室。

⑤ 這些報告已被原樣收進筆者即將出版的新著《轉型中的中國鄉村建設》（西安：西北大學出版社，2003）一書。

⑥ 筆者近年發表的作品，如《多維視角中的村民直選》（北京：中國社會科學出版社，2001）、《村治中的宗族》（上海：上海書店出版社，2001）、〈宏觀體制與政策對鄉村建設與治理的不利影響〉，《福建省委黨校學報》（福州），2003年第3期，提供了諸多相關案例和分析。

⑦ 在2002年10月由華中師範大學中國農村問題研究中心舉辦的「公共財政與鄉村治理學術研討會」（武漢）上，來自東部地區如浙江、廣東等省的學者即持此見。

- ⑧ 應星：《大河移民上訪的故事：從「討個說法」到「擺平理順」》（北京：三聯書店，2001）。
- ⑨ 馬銀錄：《向農民道歉：一個縣委組織部長的駐村手記》（西安：西北大學出版社，2002）。
- ⑩ 李昌平：《我向總理說實話》（北京：光明日報出版社，2001）。
- ⑪ 曹錦清：《黃河邊的中國：一個學者對鄉村社會的觀察與思考》（上海：上海文藝出版社，2000）。
- ⑫ 于建嶸：《岳村政治：轉型期中國鄉村政治結構的變遷》（北京：商務印書館，2001）。
- ⑬ 何建明：《根本利益》（北京：作家出版社，2002）。
- ⑭ 近年有關中國大陸鄉村債務和財政困難的公開資料、論文已多，除了吳理財在本刊文中所列之外，有代表性的還可見：韓俊、謝揚對河南、江西和湖北三個縣的調查〈中國縣鄉公共財政現狀：問題與影響〉，「中國農村研究網」(www.ccrs.org.cn)，2003年5月；「鄉鎮財政赤字與債務研究」課題組：〈鄉鎮財政赤字與債務研究報告〉，《經濟研究參考》（北京），2002年第78期；賈康、白景明：〈縣鄉財政解困與財政體制創新〉，《經濟研究》（北京），2002年第2期；賀雪峰、王習明：〈村級債務的成因與危害——對湖北J市調查〉，《管理世界》（北京），2002年3期；及筆者對江西農村的調查（見註⑥〈宏觀體制與政策對鄉村建設與治理的不利影響〉）。
- ⑮ 在80年代，這一問題主要表現為土地承包政策的穩定問題，但自90年代中期以來農民對土地是「既愛又恨」，大批撿荒。熊景明在〈農村土地政策的決策程序與決策原則〉一文中介紹了近年來不同地區農民對土地政策的不同態度，載《中國農村研究》，2001年卷，轉自「中國研究論文庫」(www.usc.cuhk/wk.asp)，2003年5月。
- ⑯ 有關農村穩定問題，可參筆者的近作：〈二十年來中國農村的政治穩定狀況〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2003年4月號。
- ⑰ 詳見筆者在〈轉型中的鄉村建設——過程、機制與政策分析〉，《中國農村觀察》（北京，2003年待刊稿）中的論述。
- ⑱ 正如張玉林所說，上面的高壓最終被「轉嫁到小農身上」，小農被作為了鄉鎮幹部的「墊背」。見其文：〈呼喚農村的政權革命——從根本上改善國家、基層政權與農民的關係〉，「中國農村研究網」，2003年5月。
- ⑲ 見〈蘇皖稅費改革後農民負擔反彈現象透視〉，轉自「中國農村研究網」，2003年5月。
- ⑳ 何清漣、程曉農：〈已走到盡頭的小農經濟——關於中國農村、農民與農業的對話〉，《當代中國研究》，2001年第3期（總第74期），轉自「中國農村研究網」，2003年5月。
- ㉑ 蕭唐鏢：《轉型中的中國鄉村建設》，第19章。
- ㉒ 據林毅夫介紹，從1997年起鄉鎮企業發展滑坡，1998、1999年農村工業從業人員淨減1,000萬人左右。見〈「三農」問題與我國農村的未來發展〉，「北京大學中國經濟研究中心」網頁(www.ccer.pku.edu.cn)，2002年6月。
- ㉓ 註①陸學藝，頁181。
- ㉔ 陸學藝先生稱之為「城鄉分割、一國兩策」的二元社會結構，見〈農村發展新階段的新形勢和新任務〉，《中國農村經濟》（北京），2000年第6期。筆者以為，「城鄉分治，挖鄉補城」似比「城鄉分割、一國兩策」更能體現這種二元體制的特點。
- ㉕ 杜潤生：〈給農民國民待遇〉，「農友」，2001年5月。
- ㉖ 熊景明、溫鐵軍、黃平、白南生、楊團、蕭今等：〈錯位：農民需求與制度供給之間的矛盾——「農民需求」座談會紀要〉，《開放時代》（廣州），2002年第2期。
- ㉗ 孫大午：〈與杜潤生先生談話紀要〉、〈小康社會與農村的現實、發展的難點〉、〈解決三農問題——建議出台〈鄉村臨時法〉〉、〈解讀「三農問題」〉，「兼談中國的希望——在北京大學、中國農業大學的演講」，均載「中國農村研究網」，2003年5月。實際

上，溫鐵軍也曾分析「部門壟斷體制對農民組織發育的制約」，見熊景明、溫鐵軍等，前引文。

⑳ 蕭唐鏢：〈國家、鄉村社會與村民自治——村民自治中鄉村社會的心態與行為研究及其他〉，北京大學社會學系：「中國農村基層組織建設與可持續發展國際學術研討會」論文（北京，1999年7月），載王漢生、楊善華主編：《農村基層政權運行與村民自治》（北京：中國社會科學出版社，2001）；註㉔〈宏觀體制與政策對鄉村建設與治理的不利影響〉。

㉑ 轉自朱鋼等著：《聚焦中國農村財政》（太原：山西經濟出版社，2000），頁68。

㉒ 筆者在〈宏觀體制與政策對鄉村建設與治理的不利影響〉一文中詳細分析財政的這種特點。

㉓ 王紹光在〈中國財政轉移支付的政治邏輯〉（《戰略與管理》〔北京〕，2002年第3期）中提出，越富的地區，人口密度越高的地區，人均財政轉移支付越高。那些經濟不發達的省份，依賴人口比例越高的地區，得到的人均財政轉移支付反而越低。公正性考慮在中央與省之間的財政轉移支付過程中作用甚微。

㉔ 關於農民組織化的討論，可參杜潤生：〈我們欠農民太多〉，載㉕李昌平，〈序一〉；白沙洲：《中國二等公民——當代農民考察報告》（加拿大：明鏡出版社，2001）。

㉕ 有關鄉村政治體制的分析，可參張靜：〈農村基層政權研究的有關問題〉，《中國書評》（香港），1996年5月號（總第10期），或「中國村民自治信息網」（www.chinarural.org），2003年4月；李慷：〈鄉鎮政府〉，載熊景明主編：《進入二十一世紀的中國農村》（北京：光明日報出版社，2000）；蕭唐鏢：〈中國鄉村社會的治理與鄉制變遷〉，《寧波市委黨校學報》（寧波），2002年第5期；沈延生：〈中國鄉治的回顧與展望〉，《戰略與管理》（北京），2003年第1期。

㉖ 有關鄉鎮幹部增加情況的詳細分析，可參註㉗蕭唐鏢：〈宏觀體制與政策對鄉村建設與治理的不利影響〉。

㉗ 對基層體制變遷的價值取向的分析，可參張靜：《基層政權：鄉村制度諸問題》（杭州：浙江人民出版社，2000）；註㉘蕭唐鏢：〈中國鄉村社會的治理與鄉制變遷〉。

㉘ 熊景明、溫鐵軍等，前引文。在此座談會上，溫鐵軍、黃平等人也就糧食政策問題做了精彩分析。

㉙ 對大陸村民自治的價值理念的分析，可參柯丹青（Daniel Kelliher）：〈中國國內關於村民自治的爭論〉，香港中文大學中國研究服務中心、香港浸會大學政府與國際研究系：「中國大陸第二屆村級組織建設學術研討會」論文（2001年3月），原載 *The China Journal*, no. 37 (1997): 63-86.

㉚ 馬關寶、周祥松：〈農村稅費改革提高農業稅率政策的不合理〉，《調研世界》（北京），2003年第4期，頁35-36。

㉛ 朱守銀、黨國英等學者在華中師範大學中國農村問題研究中心舉辦的「公共財政與鄉村治理學術研討會」（武漢，2002年10月）上也表示了這種擔心，並提出：在一些地方亂收費、搭車收費和層層加碼的問題已經出現。

㉜ 值得關注的相關建議或評論，可參吳理財發表在本刊上的論文；杜潤生：〈給農民國民待遇〉；郭書田、陸學藝：〈解決「三農」問題的十條建議〉，「中國農村研究網」，2003年5月，原載《中國經濟時報》；註㉝何清漣、程曉農；註㉞楊光；註㉟沈延生。

㉟ 筆者更詳細的意見，可見蕭唐鏢：《轉型中的中國鄉村建設》。

㊱ 對宏觀體制與政策對村民自治的制約與影響，可參註㊲筆者的另作：〈國家、鄉村社會與村民自治——村民自治中鄉村社會的心態和行為研究及其他〉。

蕭唐鏢 香港中文大學、香港浸會大學訪問學者，現為江西行政學院政治學系教授、主任，主要從事中國農村政治與地方治理研究。