

# 第三届全国优秀 MPA 学位论文

# 新时期乡村关系研究

## ——以绵竹市两镇乡村关系为例

学生姓名：

指导教师：

专业学位：公共管理

二〇〇八年九月

**A Study on Township-village  
Relations in New Age  
A Case Study on Township-village Relations  
of Two Towns of Mianzhu City**

**By**

**Supervisor by**

**Profession: Public Administration**

September 2008

## 摘 要

20 世纪 80 年代中国农村改革开始, 村民自治条件下的乡村关系一直成为国内外各领域学者关注和研究的热点。党的十六大以来, 中央政府自上而下地发起了社会主义新农村建设。随着城市化和工业化的快速发展、城乡统筹发展战略的稳步推进、农业税减免和其他各项惠农政策的逐步实施, 乡村关系在实践中存在的诸多矛盾和制约因素也随之出现诸多新的变化。若乡村关系调处不当, 不仅制约着乡镇政府行政职能的有效履行和村民自治的健康发展, 威胁着乡村社会的稳定和发展, 而且将直接影响新农村建设的进程和实施效果。

对此, 本文选择了四川省绵竹市两个经济发展、村镇建设、文化、人口和地理环境均有较大的差异的汉旺镇、绵远镇, 从实施社会主义新农村建设以来的乡镇政府与村委会之间的关系现状及实质性变化调查入手, 采用问卷和访谈调查、查阅历史资料、文献研究、图表分析和对比分析等方法进行个案研究, 对乡镇政府职能、村委会工作任务、村民自治问题以及对乡村关系和社会主义新农村的认识等方面进行调查分析。

研究表明, 新时期乡村关系由于社会主义新农村建设这个新变量的注入, 发生了重心转移, 主要表现在村委会对乡镇政府的依附性增强、乡镇政府职能改革不到位、新农村建设主体意识缺乏、村民自治能力较弱、村干部整体素质有待提高等方面, 而乡镇政府与村委会之间的种种矛盾根源于现行的行政体制、财政体制、党政关系和村民自治制度本身等原因。

通过调查分析笔者认为, 对于大多数的农业型乡镇而言, 未来相当长时期内, 改善新时期乡村关系仍然需要政府的强力介入和推进, 应通过建立政府主导与农民本位相结合的新农村建设模式, 深入推进乡镇政府职能转变, 加大对新农村建设的财力支持, 培育民间经济组织, 加大对村民和村干部的培训, 加强基层组织建设, 发挥党的领导核心作用, 从而实现新农村建设的预期目标。

**关键词:** 新时期, 乡镇政府, 村委会, 关系

## ABSTRACT

China's village relationship under the autonomy of villagers has become the focus of attention of scholars at home and abroad since rural reform of 1980s. Since the 16th CPC Congress, building new socialist countryside, rapid development of urbanization and industrialization, steady forward of harmonized development in urban and rural areas, agricultural tax exemptions and gradual implement of other preferential agricultural policies initiated by the central government from top to bottom, a number of contradictions and constraints of rural relations in practice have also shown many new changes. Unreasonable mediation of village relationship, not only constrains the effective implementation of township government administrative functions and the healthy development of villager autonomy, and threats to social stability and rural development, but also directly influences the process of building new rural areas and the results of implementation.

Two towns (Hanwang, Mianyuan) of Mianzhu city in Sichuan province are chosen, which are quite different from economic development, rural construction, culture, and demographic and geographic environment. From aspects of current situation and substantive changes of relationship between the township government and the village committee since the implementation of building new socialist countryside, a case study on functions of township governments, and tasks of village committees, issues of autonomy of villagers, and understanding of rural relations and new socialist countryside has been carried out by questionnaire and interview survey, access to historical data, literature research, chart analysis, and comparison analysis.

It is shown that the focus of village relationship at the new period has shifted because of the building new socialist countryside, as demonstrated by enhanced dependence of the village committee for the township government, not deep enough functions reform of township governments, lack of awareness of the new rural construction, weak capacity for villagers autonomy, and not high enough overall quality of village cadres and so on. The various contradictions between the township governments and village committees are rooted in the current administrative system, the financial system, the relationship between party and government, and the villager autonomy system itself and other reasons.

Through investigation and analysis, it can be believed that to improve rural

relationship in the new period still needs strong government intervention and promotion for most of the agricultural township in the long-term future. By means of establishing government-led and farmers-participated mode of new countryside construction, deeply promoting functions transformation of township and government, enlarging financial support for building new rural areas, developing non-governmental economic organizations, intensifying the training of villagers and village cadres, strengthening grassroots organizations construction, and playing the role of party's core leadership, desired objectives of new countryside construction can be realized.

**Keywords:** New age, township government, village committee, relationship

## 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 中文摘要.....                           | I  |
| 英文摘要.....                           | II |
| <b>1 绪 论</b> .....                  | 1  |
| <b>1.1 研究背景</b> .....               | 1  |
| <b>1.2 研究目的及意义</b> .....            | 2  |
| 1.2.1 研究目的.....                     | 2  |
| 1.2.2 研究意义.....                     | 2  |
| <b>1.3 国内外研究综述</b> .....            | 2  |
| 1.3.1 国外研究现状.....                   | 2  |
| 1.3.2 国内研究现状.....                   | 3  |
| 1.3.3 研究现状综评.....                   | 7  |
| <b>1.4 研究的技术路线和可行性</b> .....        | 7  |
| 1.4.1 研究的技术路线和研究方法.....             | 7  |
| 1.4.2 研究的可行性.....                   | 8  |
| <b>1.5 论文的结构和研究的创新点</b> .....       | 8  |
| 1.5.1 论文的结构.....                    | 8  |
| 1.5.2 研究的重点、难点及创新点.....             | 8  |
| <b>2 不同时期的乡村关系概述</b> .....          | 10 |
| <b>2.1 概念的界定</b> .....              | 10 |
| <b>2.2 不同乡村治理模式下的乡村关系演变</b> .....   | 11 |
| 2.2.1 “政社合一体制”下的乡村关系.....           | 11 |
| 2.2.2 “乡政村治体制”下的乡村关系.....           | 11 |
| 2.2.3 新时期的乡村关系.....                 | 13 |
| <b>3 绵竹市乡村关系现状调查——以两个乡镇为例</b> ..... | 15 |
| <b>3.1 研究地区概况</b> .....             | 15 |
| 3.1.1 绵竹市概况.....                    | 15 |
| 3.1.2 绵竹市两镇的基本情况.....               | 15 |
| <b>3.2 绵竹市乡村关系的调查情况</b> .....       | 16 |
| 3.2.1 关于乡镇政府职能的问题.....              | 18 |



|                                   |           |
|-----------------------------------|-----------|
| 3.2.2 关于村委会工作任务的问题.....           | 21        |
| 3.2.3 乡镇政府对村级组织的管理.....           | 23        |
| 3.2.4 村民自治现状.....                 | 24        |
| 3.2.5 干群关系的现状.....                | 26        |
| 3.2.6 村民和乡村干部对新农村建设的认知.....       | 28        |
| <b>4 新时期乡村关系存在问题及原因分析.....</b>    | <b>31</b> |
| <b>4.1 乡镇政府职能转变实际效果不明显.....</b>   | <b>31</b> |
| 4.1.1 乡镇财权和事权的失衡.....             | 31        |
| 4.1.2 政府工作重心没改变.....              | 32        |
| 4.1.3 政府职能界定不明确.....              | 32        |
| <b>4.2 村委会对乡镇政府的依附性增强.....</b>    | <b>33</b> |
| 4.2.1 乡镇政府比村委会更具资源优势.....         | 33        |
| 4.2.2 村委会行政化倾向依然存在.....           | 33        |
| 4.2.3 村的集体经济薄弱，村委会公共服务职能弱化.....   | 34        |
| <b>4.3 村民自治能力不足.....</b>          | <b>34</b> |
| 4.3.1 村委会的认同度不高.....              | 34        |
| 4.3.2 农民自组织程度低.....               | 35        |
| 4.3.3 村民文化素质较低，政治意识不强.....        | 35        |
| 4.3.4 村民民主参与积极性不高.....            | 36        |
| 4.3.5 村务管理决策难度大.....              | 37        |
| <b>4.4 新农村建设主体意识缺失.....</b>       | <b>37</b> |
| <b>5 结论及对策建议.....</b>             | <b>40</b> |
| <b>5.1 基本结论.....</b>              | <b>40</b> |
| <b>5.2 对策建议和措施.....</b>           | <b>40</b> |
| 5.2.1 建立政府主导与农民本位相结合的新农村建设模式..... | 40        |
| 5.2.2 加大对新农村建设的财力支持.....          | 41        |
| 5.2.3 深入推进乡镇政府职能转变，构建服务型乡镇政府..... | 41        |
| 5.2.4 培育民间经济组织，持续支撑新农村建设与发展.....  | 43        |
| 5.2.5 培育农民和村干部的主体意识.....          | 44        |
| 5.2.6 加强基层组织建设，发挥党的领导核心作用.....    | 46        |
| <b>5.3 研究存在的不足及以后方向.....</b>      | <b>46</b> |
| 5.3.1 本文存在的不足.....                | 46        |

|                   |    |
|-------------------|----|
| 5.3.2 后续研究方向..... | 47 |
| 致 谢.....          | 48 |
| 参考文献.....         | 49 |
| 附 录.....          | 52 |

# 1 绪 论

## 1.1 研究背景

中国是一个农业大国，农业、农村和农民问题一直是党和政府十分关心的重大问题，也是中国发展的根本问题。改革开放的总设计师邓小平多次指出：“中国有百分之八十的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这百分之八十稳定不稳定。”在深入推进改革开放、发展社会主义市场经济的新形势下，党中央也要求一定要正确处理农业、农村和农民问题，要更加重视农业和农村工作。十九世纪以来，发展中国家的大量事实也证明，农村的兴衰治乱是一个国家稳定与否的基石和标志。近年来，中国作为一个正在以加速实现国内现代化为重任的发展中大国，经济社会正处于转型期。在这样一个各类矛盾凸现的关键时期，中国农村所凸显出来的问题已不仅存在于经济领域，而且关联到政治发展，乡村治理的实际状况正制约着乡村经济的发展。离开乡村政治发展，任何农村经济改革和文化发展方案都将面临失败的境地。这是本论文提出问题的宏观背景。

1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下称《村组法》)正式颁布以后，对村民自治条件下乡村关系的研究，已经成了政界、学术界焦点之一。虽然法律和制度对乡村关系作了原则上的规定，但是在现实生活中，乡镇政府与村委会之间的关系远不像法律规定的那样简单划一。在基层农村管理体制中并存着两个处于不同层面且相对独立的权力载体：一是代表国家自上而下行使行政管理权的乡镇政府，二是代表村民行使基层社区自治权的村民委员会，乡村关系的调处在实践中存在着诸多的矛盾和困难，两种权力的运作界限不明，相互侵权的现象时有发生。乡村关系中不规范不协调甚至相冲突的一面严重制约着乡镇政府行政职能的有效履行和村民自治的健康发展，对农村基层的稳定造成不利影响。而从改革的进程来看，以精简机构人员、撤乡并镇为标志的乡镇行政机构改革并未收到预期效果，财政开支没有降低，工作效率也没有提高。诸多研究表明，基层治理结构已经成为目前影响城乡统筹发展的焦点和难点问题。<sup>①</sup>

进入新世纪，面对日益严重的“三农”问题，国家提出了一系列战略思想，这为“三农”问题的解决提供了契机，也为改善乡村治理提供了极大的机遇。党的十六大以来，由中央政府自上而下发起的社会主义新农村建设，在调整国家与农民经济关系的同时，也为乡村关系的发展注入了新的变量。同时，随着城市化和工业化的快速发展，城乡统筹发展稳步推进，农业税减免和其他各项惠农政策逐步实施，都标志着当前农村正发生着深刻而重大的变化，乡村关系的发展也随之出

<sup>①</sup> 张晓山. 简析中国乡村治理结构改革[J]. 管理世界, 2005, (5).

现诸多新的困难矛盾和制约因素。因此,在新形势下,如何加强和改进乡村关系,构建一种适合新时期农村发展、有效解决“三农”问题的最优模式,成为当前研究乡村关系的又一重大课题。同时也是进一步贯彻党的十七大精神,加强农民、农业和农村工作中一项重要而紧迫的任务。

## 1.2 研究目的及意义

### 1.2.1 研究目的

如何处理乡镇政府和村委会的关系,是事关国家现代化、乡村秩序稳定和社会发展的核心问题。本论文试从某一地区在推进新农村建设过程中的乡镇政府与村委会之间关系现状入手,分析影响乡村关系的主要因素及存在的问题。同时,以点带面,研究新农村建设的这个社会转型期的乡村关系,提出在现行法律、政策的框架内,如何解决乡村关系中影响基层组织绩效和政权稳定问题的政策建议和措施。

### 1.2.2 研究意义

#### ①理论意义

乡村关系本身是一个综合性课题,不仅是促使国民经济、社会主义新农村建设健康稳定发展和推进农村基层民主政治建设之所需,而且涉及到我国的政治发展问题,丰富了公共组织管理理论、治理理论、基层民主理论、政治经济学理论,因而具有很重要的理论意义。

#### ②实践意义

随着乡村关系的各项调查研究不断拓展和深入,实践与理论通过调查研究已呈互动关系。本论文试图通过对在四川西部经济发展相对较快、民主意识开始萌动的一个县级市中选取的两个具有发展差异的乡镇作为典型个案进行描述与分析,尽可能观察与透视我国西部农村的普遍性问题,探索出符合现行体制框架下,具有实践性和可操着性的办法与对策,为各级党委、政府处理乡村关系提供参考建议。

## 1.3 国内外研究综述

### 1.3.1 国外研究现状

对于地方自治问题,西方国家有悠久的历史 and 深厚的理论基础。主要有三种学说:①英美法系国家地方自治理论奉行“人民自治”。该理论认为,自治的权利是天赋的,是人民所固有的,先于国家而存在;②人民主权说。它在美国得到普遍承认,因此,美国的乡镇自由来源于人民主权说。其实质含义要求在涉及人民大众的事务中必须有人民的参与,这种参与既表现为国家整体事务的决策和

处理，又表现为涉及地方事务的决策和处理；③分权制衡说。根据杰弗逊等人创立的西方国家民主理论，不仅中央政府的立法、司法、行政等权力要实行分立，而且中央与地方之间也要先行实行分权，以防止权力腐败或走向专制乃至对外扩张。研究地方自治，一般来说是考察中央政府与地方政府的关系以及不同层级地方政府之间的关系。发达国家中央政府与地方政府的权限划分比较清楚，相互之间的职责比较明确，各自在法律的范围内行使自己的职权。中央与地方关系主要遵循以下几项原则：一是事权相对分散，财权相对集中；二是权限划分以分工式为主；三是坚持以法律规范为基础，多种监督控制手段相结合；四是互助互利，共同行动。<sup>①</sup>

村民自治作为我国所特有的一种乡村管理体制，与世界其他国家相比只是民主化的萌芽或是“草根民主”，国外对此的研究较少。对乡村关系国外学者研究的主要观点认为：中国乡镇政府与村民委员会的关系问题，说到底是国家与社会的关系的一个缩影。它反映了改革开放以后中国对农村治理方式，由依靠国家机关的集中统一管理变为群众自我管理的过程中所出现的问题。实践表明，导致乡镇政府与村委会关系失衡的原因，多半是乡镇政府变“指导关系”为“领导关系”所致。因此，严格按法律厘定两者的角色关系就成为解决两者关系失衡问题的关键，在此基础上，通过参与式民主改革乡镇政府的组织形式、结构形式和治理形式，同时通过培训，提高村民委员会的自治能力和政治水平，才能从根本上理顺乡镇政府与村民委员会的关系；美国学者弗里曼、毕克伟、塞尔登主张从农村经济的市场化改革，但对如何改革并没有提供建设性意见。<sup>②</sup>

### 1.3.2 国内研究现状

国内对乡村关系研究的学者较多，主要集中在乡村关系的基本性质、研究角度、影响因素、在实践中的问题及对策等方面，现综述如下：

#### ①乡村关系的基本性质<sup>③</sup>

按照《村组法》规定，在法律上乡镇政府与村委会在村民自治事务范围内的指导与被指导关系。然而，从现实来看，乡镇政府与村委会之间的关系复杂，不同学者存在不同的看法，研究比较典型的观点有如下一些：

1) 理想型。金太军、施从美(2002)认为，按照《村组法》的制度安排，乡镇作为新的国家基层政权，依法行政；村民委员会作为村民自治组织，依法自治，乡(镇)村之间在法律上不再是行政上的上下级和直接的“领导关系”，而是“指导关系”。但是在目前我国村民自治的发展阶段来看，这种关系状态在我国非常

<sup>①</sup> 唐军.方国家地方自治与中国村民自治比较与启示.硕士论文, 2004年6月.

<sup>②</sup> 【美】弗里曼.毕克伟.赛尔登《中国乡村社会主义国家》社会科学文献出版社, 2002年3月版

<sup>③</sup> 李锐锋.村民自治条件下乡镇府与村委会关系研究.硕士论文, 2005年5月.

之少见。<sup>①</sup>

2) 转变型。有学者认为,乡村关系正从“领导关系”向“指导关系”、从“附属性”向“合作型”转变,两者正在逐步进入良性的磨合期。比较系统地对乡镇政府与村委会之间关系现状进行分析研究的学者(如:苗月霞)把两者关系分为三种类型:一是指导和协助的关系类型;二是由领导向指导过渡的关系类型;三是对立的关系类型。<sup>②</sup>

3) 冲突型。该观点认为,“乡政”和“村治”并不是《村组法》所规定的行政权力与村庄治权的理想状态,两者存在冲突。乡镇政权为了维护自己的施政能力,一方面通过强化对村级党组织的领导来控制村民自治组织,另一方面则是实行“村财乡管”等措施来肢解村民自治组织的职权。

4) 压力型。如董磊明、黄凯斌等人认为:目前的乡村关系反映的仍是中国传统的上下级政府之间关系,村民自治发育不充分,绝大部分村级组织从本质上说仍是基层政府的延伸,而不是农民的自治组织。<sup>③</sup>他们还指出,乡村关系本质上是国家与农民的关系。<sup>④</sup>

5) 附属型。景跃进、张小劲认为“村委会组织依然是乡镇政府的附属机构,他们的重要任务和职务是配合及完成上级部署下来的行政管理任务。两种逻辑的交叉压力下,占据上风的不是自治的逻辑而是行政管理的逻辑”<sup>⑤</sup>,荣敬本等人指出县乡政治体制是直接导致乡村关系“附属性”<sup>⑥</sup>。梅志罡认为在现行的“乡政村治”模式中乡村之间的关系仍然是“乡政”对“村治”的过分干预。<sup>⑦</sup>

6) 多样性与复杂性。随着村民自治制度的发展,乡村关系正在从单一性转向多样性。项继权、程同顺认为从实证的角度来看乡村关系是复杂的。郭正林认为,乡村关系同时存在三种性质,即指导与被指导、领导与被领导、管理被管理的性质,所不同的只是,在不同的地方或不同的时期内某种或某两种性质的关系表现得更明显些。另外,也有人认为乡村关系具有准行政性、准契约性。

7) 命令控制型。贺雪峰认为“当前乡村关系从根本上来讲,依然是人民公社时期形成的上下级关系,无论乡镇行政、村民群众或村干部自身,都明显缺乏自治意识,人民公社遗留下来的历史记忆成为主导乡村关系的主要资源。”

## ②不同角度研究的乡村关系

<sup>①</sup> 金太军,施从美:《乡村关系与村民自治》,广东人民出版社,2002年7月版,第198页。(第229页)

<sup>②</sup> 苗月霞. 乡政府与村委会相互关系现状与发展对策研究. 村民自治信息网, 上网日期 2007 年 8 月 10 日

<sup>③</sup> 黄凯斌. 财政压力下的村级权力变异——以湖北 A 市绵河镇 C 村为个案. 湖北社会科学, 2002 年 4 月

<sup>④</sup> 董磊明. 传统与嬗变——集体企业改制后的苏南农村村级治理. 社会学研究, 2002 年 1 月

<sup>⑤</sup> 景跃进、张小劲. 国家和社会关系视野下的村民自治——评徐勇教授的《中国农村村民自治》. 中国书评, 1998 (5)

<sup>⑥</sup> 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡政治体制改革. 中央编译出版社, 1998 年

<sup>⑦</sup> 梅志罡. 乡政村治中的博弈: 互动过程研究. 村民自治研究 (村民自治信息网), 2002.8, 第十八期.

随着中国经济体制改革的深化和政治体制改革的推进,转型期的中国乡村社会正经历着一次前所未有的变革,深刻地影响到农村乡镇体制和乡村关系的变迁。学者们普遍认为只有对正在变革中的乡村社会从政治、经济、文化和历史等方面进行全景式、深层次的透视才能真正解读村民自治进程中的乡村关系及其变迁。但是由于研究者考察视角存在差异,因而得出的结论也不尽相同。

1) 从经济视角来看,有的学者认为随着社会主义市场经济的建立和经济体制改革的深入,村级组织的自主性不断上升,自觉在市场化进程中依法进行产权体制改革等经济活动,以维护村级组织的集体经济利益,从而使乡村关系从附属型向合作型转变。

2) 从政治视角来看,从制度变迁的角度追溯了农村乡镇体制变迁的历史,认为随着政治体制改革特别是农村基层政治体制改革的推进,乡镇政权的组织结构、运作机制和财政体制的变化对乡村社会的变迁将产生重大的影响,对乡镇体制变迁中的三重关系(县乡关系、乡村关系和乡镇政权体制内部党政之间的关系)进行深层考察,进而得出乡镇体制的变迁导致了县、乡、村关系的调适和乡村关系重构的结论。

3) 从历史视角来看,学者们提出了多种看法:一是部分学者认为,乡村关系古已有之,乡村关系的核心是社会管理和资源汲取,是随着历史的演变而变迁的。二是另一部分学者则提出,传统的乡村关系是乡绅对农民关系,与近现代社会乡村关系中的政权对农民的关系实质上是不同的。三是还有部分学者则认为,严格意义上的乡村关系的变迁仅能从推行村民自治时开始算起。

### ③关于引起乡村关系的变迁原因

学者们普遍认为有以下几点:第一,国家职能的变化导致了政府职能的变化,而这也就相应地引起了乡村关系的变化。第二,农民经济利益的变化带来了他们在经济中的地位变化,村内利益的调整需要有自己的组织,从而也促使了乡村的关系变化。第三,市场经济发展促进了政治的民主化发展,农民的自主性不断提高,从而促使了乡村关系的变迁。第四,乡财政、村财务的巨大压力是民主的一个生成逻辑,财政压力促使乡镇允许并支持村民选出有能力的村干部来管理村务和协助乡镇推行政务,从而在客观上促进了乡村治理的民主化和乡村关系的现代化。第五,乡村关系变迁的判断应是具体操作中的实质性变化,而不是制度文本的变更。

### ④乡村关系在实践中的主要问题

1) 村委会选举。村委会选举作为村民自治的重要环节,对乡村关系有着重要的影响。在实践中也存在着很多问题。如乡政府在选举中干预行为,使村委会民主选举规范性和权威性大打折扣。

2) 乡村治理。乡村治理是村委会选举后实行“乡政村治”的重要方式,在乡村治理过程普遍缺少民主决策与民主管理;对集体经济资源、村委会行为缺少民主监督,对乡政府介入村庄事务的行为无法监督;村级治理的整体绩效不高。

3) 乡村财务状况。乡村财务状况是影响乡村关系的重要因素。目前,乡村财务问题比较严重,管理比较混乱,村级债务难以化解。

4) 农村法制建设。《村组法》及相关的法律、法规在许多方面规定的过于笼统,缺乏具体操作性,新的法律法规还需要增补;有些乡村干部法律意识比较淡薄,对许多违法行为处理不当、不力。

5) 乡政府的职能。乡政府的职能没有实现根本的转变,以至于乡对村的存在错位的现象,某些领域干预多而某些领域却出现了管理的真空。

6) 经济发展和税费因素的影响。目前乡村关系没有形成良性互动,其原因很大程度上就是因为乡村经济欠发达;税费关系的变化也必然引起国家与农民的关系及乡村治理的变革。它的实质内容是国家、集体和农民关系的调整。<sup>①</sup>

7) 村委会的权利异化。在实践中,行使自治权的主体往往由村民转变为村民委员会,权力又往往集中在村委会主任一人的手里,因此“村民的自治”实际上异化为“村委会的自治”,村民依法享有的权利也就得不到保障。

### ⑤影响乡村关系的因素

一是我国大多数乡村特别是中西部的农村经济尚欠发达,导致目前的“乡政村治”模式出现蜕化状态;二是传统的乡村治理模式对乡村社会的结构、村民观念还存在一定影响;三是法律制度的不健全也是导致乡村关系的不协调的重要因素;四是乡村干部的素质不高、村民的民主意识淡薄,对乡村关系造成了消极影响;五是宏观体制因素也是影响乡村关系的重要因素;六是乡镇政府职能转变不到位成为主导因素。

### ⑥调整乡村关系的对策

二十世纪九十年代以来,随着现代化进程向农村的推进,改革乡村关系的模式讨论和研究也是“百花齐放、百家争鸣”。纵观这些不同的治理路径选择,总体上可以分为以下三种类型:

1) “乡派村治”。徐勇(2002)认为“乡政村治”的治理结构已经不能适应新时期农村发展的客观需要,主张乡镇政权应从乡村社会适度撤退,同时虚化乡镇政府,将其改为县级政府的派出机构,实行“县政、乡派、村治”。<sup>②</sup>

2) “乡政自治”。吴理财(2006)主张保留现行乡镇政权的格局,但需通过改革其权力运行模式、调整县乡关系、发展基层民主等形式来加强乡镇政权建设,是

<sup>①</sup> 钟涨宝,高师. 后税改时代的乡村治理改革[J]. 农村经济,2007年11期

<sup>②</sup> 徐勇. 县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[M]. 江苏社会科学出版社,2002(2)



一种体制内的民主改革形式。<sup>①</sup>

3) “乡村自治”方案。“乡村自治”方案主张使乡镇、村两级都成为自治主体。于建嵘(2001)主张彻底取消乡镇政权,实现乡村完全自治,国家的行政权力将逐渐淡出乡村的政治领域。此观点片面夸大了民主的作用和功能,忽略了民主生成所需的政治经济条件,同时它将国家于乡村社会对立起来,夸大了国家对乡村社会的负面影响,忽视了国家对乡村社会的积极作用,特别是忽略了国家对乡村民主、乡村法治建设以及乡村公益物品供给中的不可替代作用。<sup>②</sup>

### 1.3.3 研究现状综评

20世纪以来,对中国乡村关系的研究一直在乡村治理研究领域占据着十分重要的地位,并且涉及到经济学、社会学、历史学和政治学等众多的学科领域。目前关于乡村治理的理论主要有三种:国家政权建设理论,基层民主建设理论以及政治民主化理论。对乡村关系已经提出的概括有孔飞力提出的“士绅操纵”、费孝通的“双轨政治”、黄宗智的“三角结构”、杜赞奇提出的“经纪体制”和肖凤霞的“细胞化”等等。“国家与社会”二分法认为:社会决定国家,社会的发展使国家形态不断发生变化;国家又作用于社会,社会必须接受国家的引导和治理。<sup>③</sup>这些理论提供了分析中国农村社会与国家互动的基本概念和途径,为本文考察乡村关系提供了理论框架。

总结以上研究,我们发现,他们研究的主题是相接近的,研究的成果相互参印的也较多。基层的稳定以保障基层的相对自治为前提,但是自治又不便于国家行政权力的进入,妨碍了联系的畅达;只有行政管制,而无民意吸纳的健全,基层政权难以有稳固的社会基础,国家体制和基层民众如何连接的基本困难仍然存在。这样探索国家行政和民众自治的结合形式,使其能够将冲突减低至基层稳定的限度,显然是基层政权研究的中心。在今天乡政村治的格局下,需要设计一个整合农村社会的制度安排,使它既能够保障农村的自主和安居,又有助于国家顺利地行使行政权力,同时能在国家体制和社会民间建立制度化联系渠道,以集中和上达民意,进而为国家决策提供参考。

## 1.4 研究的技术路线和可行性

### 1.4.1 研究的技术路线和研究方法

本文选择了四川省绵竹市的两个镇,从实施社会主义新农村建设以来的乡镇政府与村委会之间的关系现状及实质性变化调查入手,采用问卷和访谈调查、

<sup>①</sup>吴理财. 国家整合转型视角下的乡镇改革:以安徽省为例[J], 武汉:社会主义研究, 2006年第5期

<sup>②</sup>于建嵘. 中国农村政治的现状和发展趋势[J]. 中国农村观察, 2001(1)

<sup>③</sup> 蔺雪春. 当代中国村民自治以来的乡村治理模式问题[J]. 当代世界社会主义问题, 2007年第3期

查阅历史资料、文献研究、图表分析和对比分析等方法进行个案研究，对乡镇政府职能、村委会工作任务、村民自治问题以及对乡村关系和社会主义新农村的认识等方面进行调查分析。

### 1.4.2 研究的可行性

笔者所在学校拥有西南地区最大的数字图书馆，可以为本研究提供强大的文献资料支持。同时笔者具有在农村工作多年的经验，参与各项农村政策的推进，经常面临农村各种矛盾的汇集，对乡村关系发展情况有较为深入的了解，能够掌握很多第一手资料，并且能够运用研究生学习期间所学的公共组织理论进行理论分析，这些都为本研究奠定坚实的实践经验和理论基础。笔者的导师何跃教授及学院其他专家教授对这方面有着长期和深入的研究，可以为本研究提供强有力的指导。

## 1.5 论文的结构和研究的创新点

### 1.5.1 论文的结构

全文共分五个部分：

第一部分绪论，主要叙述了本文研究的时代背景、研究现状、研究目的、研究的重难点、研究方法以及研究的意义，从整体上阐明本文的写作意图。

第二部分概念界定和对乡村关系发展的概述，在已有的研究成果基础上，界定村民自治、乡村关系及其主体的概念。简述我国乡村关系的历史变迁，分析不同时期乡村关系呈现出的特征，比较其差异，找准研究新时期村民自治下的乡村关系的着力点和切入点。

第三部分乡村关系现状调查，以绵竹市两个乡镇为样本，采用访谈调查、问卷调查及历史资料查阅等方法了解乡村关系现状，并对其特征及问题进行分析。

第四部分分析当前乡村关系存在问题及原因分析，结合调查结果，深入剖析新时期阻碍乡村关系健康和谐发展的影响因素。

第五部分新农村建设背景下乡村治理结构的改革措施，针对当前乡村关系存在的问题和新时期农村建设的需要，提出改善和加强乡村治理及乡村关系的途径。

### 1.5.2 研究的重点、难点及创新点

①**研究的重点**：通过对制约乡村关系健康发展的现实障碍进行实例研究，找出符合地区实际的改善和加强乡村关系的有效途径。

②**研究的难点**：目前，不同乡(镇)村实际的关系状态具有明显的多样性、变动性和非均衡性的特点，使得数据采样具有局限性，难以全面归纳所有类型的乡村关系特点。

③**研究的创新点**：以前的国内外研究乡村关系强调村民自治，而在经过十年村

民自治发展后，在现有“乡政村治”不变的条件下，本文注重研究新时期在社会主义新农村建设要素下的乡村关系，提出提高基层组织绩效和稳定基层政权的政策建议和措施，具有一定的创新意义。

## 2 不同时期的乡村关系概述

### 2.1 概念的界定

**新时期**——2000年，中央开始了农业税费改革，这标志着中国乡村社会进入了一个“农业政策调整期和乡镇治理结构的转型期”。2004、2005、2006年连续三年发出三个关于推进农村社会发展的“一号文件”，2006年把“调整农业结构，扩大农民就业，增加农民收入，深化农村改革，增加农业投入”确定为今后一段时期农村工作的重心。这一系列重大战略举措的陆续出台，标志着中国农村改革进入了一个新时期：即农业政策调整期和乡镇治理结构的新时期。

**乡村关系**——中国的乡村之间存在三重关系：一是乡镇党委与农村党支部之间的领导和被领导关系，体现的是党的领导原则；二是乡镇政府与村委会在村民自治事务范围内的指导与被指导关系，体现的是村民自治原则；三是乡镇党政机关与村级组织之间在贯彻执行党的方针政策、国家法律、政府公共政策等事务方面的行政管理与被管理的关系，体现的是依法行政原则。本文重点研究的是乡镇政府与村委会之间相互作用、相互影响的状态，是狭义上的乡镇与村委会或者村级自治组织的关系。<sup>①</sup>

**村民自治**——我国现行的宪法与法律中，没有关于村民自治的定义，全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、民政部有关文件认为村民自治“是指在农村基层由群众按照法律规定设立村委会，自己管理自己的基层事务，它是我国解决基层直接民主的一项基本政策，是一项基层民主制”。<sup>②</sup>民政部基层建设司指出：“我国的村民自治，是广大农村地区农民在基层社会生活中，依法行使自治权，实行自己的事自我管理的一种基层群众自治制度。”<sup>③</sup>笔者在此采用徐勇的定义：“中国农村村民自治是农村基层人民群众自治，即村民通过村民自治组织依法参与村民利益相关的村内事务，实现村民的自我管理、自我教育和自我服务。”<sup>④</sup>

**村民委员会**——《村组法》第二条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”

**乡镇政府**——指乡、民族乡和镇的政府，它是我国政权体系中最基层的政权机关，是乡镇人民代表大会的执行机关，其主要职能是执行乡镇人大及上级政府

<sup>①</sup> 张文明. 村民自治:结构与功能的失衡. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2006.9, 38(5)

<sup>②</sup> 全国人大常委会法制工作委员会国家行政法室、国务院法制办公室政法劳动社会保障法制司、民政部民基层政权和社区建设司编:《村民委员会组织法学习读本》中国民主法制出版社, 1998年版第84页

<sup>③</sup> 民政部基层政权建设司编:《农村基层政权建设与村民自治理论教程》教育科学出版社, 1998年版第104页。

<sup>④</sup> 徐勇著:《中国农村村民自治》武汉:华中师范大学出版社, 1997年版第3页

的决定。<sup>①</sup>

## 2.2 不同乡村治理模式下的乡村关系演变

随着乡村治理模式的改革，新中国成立后，我国乡村关系演变大致可划分为三个阶段：“政社合一”人民公社时代、“乡政村治体制”、“新农村建设时期”的乡村关系。

### 2.2.1 “政社合一体制”下的乡村关系

新中国成立以后，农村实行了“三级所有、队为基础”的人民公社权力体系，国家通过各种手段占领了大部分社会领域，社会不再拥有能够自由、真正的为其讲话的机构和组织，可以说民间社会已不复存在了。随着合作化、集体化运动，国家与经济的关系发生了巨大变化，国家在制度上进一步巩固了对乡村社会的强力整合与控制。这一时期，村庄的组织基本上是由国家“嵌入”的，农民直接处于国家政权的严密控制之中，这种控制表现出较强的政治“全能主义”倾向，这一政治全能主义使得乡村的社会生活军事化、经济生活行政化、精神生活一统化，国家的政权建设达到了前所未有的程度。可以说，人民公社制度完成了政治的一体化，将中国乡村社会纳入到无所不包的政治体系之中，国家增强了对农村的控制能力。上层和下层、中央和地方整合在一起，使中央政府获得巨大组织和动员能力以及政令统一通行等诸多好处。弱化了村民对家族和地方的认同，集中了公共物品进行建设，保证了农村建设的物质供给等。<sup>②</sup>

但是，干群分化与权力过度集中，农民的自主性和乡村发展的多样化受到抑制。<sup>③</sup>这些问题的存在使得中国在现代化过程中面临很大的压力，特别是农村经济发展缓慢，国家政权的过多干预导致农民自主性缺失。人民公社的“大锅饭”、“一刀切”，全国农村统一的治理模式明显违背了具体性原则，在一定程度上抹杀了农村的主体性，而把国家置于显要位置。在这种情况下，必然出现农民的不满和治理的危机。

### 2.2.2 “乡政村治体制”下的乡村关系

“政社合一”的人民公社体制解体之后，村民自治的兴起，特别是随着《村组法》完善，国家对村民自治法规或规则的制定比较重视，<sup>④</sup>它对新时代背景下整个中国乡村治理的进程产生了积极和重要影响。传统的行政命令——服从型的乡村关系为新型的“乡村政治”格局所取代，即“在乡镇建立基层政权，对本乡镇事务行使国

<sup>①</sup> 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》

<sup>②</sup> 杜润生. 杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实. 人民出版社，2005年

<sup>③</sup> 徐勇. 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释. 学习与探索，2006年第6期.

<sup>④</sup> 潘嘉玮，周贤日. 村民自治与行政权的冲突[M].北京:中国人民大学出版社，2004.p1

家行政管理职能，但不直接具体管理基层社会事务；乡以下的村建立村民自治组织——村民委员会，对本村事务行使自治权。”<sup>①</sup>这样，在基层农村管理体制中并存着两个不同层面而且相对独立的权利：一是自上而下的乡镇政府（代表国家）的行政管理权，二是村委会（代表村民）的自治权。“乡政村治”治理格局的意义在于：一方面，它是国家基层管理体制的重大变革，在乡政村治的体制框架下，国家体制性权力开始退出农村社会，乡村政治实现了国家政权组织和农村经济社会组织的分离。另一方面，村委会是国家法定的群众性自治组织，它开启了我国农民自我管理、自我服务和自我教育的新时代，在农村民主的培育和发展中具有深远的意义。

尽管国家基层政权与村级组织和农民已经不是人民公社时期简单的上、下级关系，而转变为“指导”和“协助”关系，但基层政权对村民自治的影响仍然巨大，自治制度安排中的国家政权主导特征十分明显。鉴于历史惯性的“路径依赖”，乡镇政府仍然习惯把村民委员会当成自己的下属，用管理政府机关的办法来管理村民委员会。大量研究表明，乡镇政府对农村社会和村民自治的介入和干预是普遍存在的。这种介入和干预既有制度化的组织渠道，也有非制度化的人情往来；既有直接的行政命令，也有间接的指导和帮助；既有政治上、政策上的指导和支持，也有行政上的参与和协助。

“乡政村治体制”就其实质是一种压力型体制。<sup>②</sup>在赶超型现代化发展战略下，中国政府将推动社会、政治和经济的全面发展作为重要的内容，试图运用行政力量迅速改造农村，各级政府面临着巨大的压力，导致了在各个层级的政府组织之间指标化管理控制体系的全面推行。“一级政府(县、乡)为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。为了完成经济赶超任务和各项指标，各级政治组织(以党委和政府为核心)把这些任务和指标层层量化和分解，下派给下级组织和个人，然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。各级组织实际上是在这种评价体系的压力下运行的”。<sup>③</sup>这个监督考核体系几乎无所不包，涵盖了政府工作的各个方面，而且考评结果与组织负责人的政治前途直接挂钩，因此各级政府必须尽一切努力将压力传导下去，使得县、乡、村各层级之间形成一种类似于“连坐”的关系<sup>④</sup>。通过以上控制手段，使乡镇和村干部事实上形成了一个紧密的利益共同体，构成了九十年代后期乡村关系的基本形态，并由于这种关系形态使国家权力和意志深入农村基层，塑造基

<sup>①</sup> 金太军.“乡政村治”格局下的村民自治——乡镇政府与村委会之间的制约关系分析[J].社会主义研究, 2000(04)

<sup>②</sup> 张乐天.公社体制后的农村经济与政治——湖北农村调查引发的思考[J].战略与管理, 1997, (1).

<sup>③</sup> 荣敬本、崔之元.从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M].北京中央编译出版社, 1998.

<sup>④</sup> 王立胜.农村税费改革背景下的乡村关系.社会主义研究, 2006年第3期.

本的村庄政治生活秩序。如各种达标升级活动急剧增加，自上而下层层下达各经济社会发展任务，乡镇政府财政严重不足——乱收费、乱摊派加剧——“三农”问题凸现，乡村关系日益紧张，农民负担日益加重，乡村治理也陷入了涣散甚至瘫痪与半瘫痪状态。也正是这种关系形态导致了乡村治理的合法性危机，也在一定程度上导致了村民选举和村民自治效果不尽人意的尴尬局面。

### 2.2.3 新时期的乡村关系

2000年农业税费改革标志着中国乡村社会进入了一个“农业政策调整期和乡镇治理结构的新时期”。十六大提出了“统筹城乡经济社会发展”和“多予、少取、放活”的大政方针，党中央做出了“工业反哺农业，城市支援农村”的重要科学论断，始终把解决好“三农”问题作为全党和全国工作的“重中之重”。特别是2004、2005、2006年，中央连续发出《关于促进农民增收若干政策的意见》、《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》、《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》三个关于推进农村社会发展的“一号文件”，强调要调整农业结构，扩大农民就业，增加农民收入，深化农村改革，增加农业投入，促进农村经济社会全面发展。这一系列重大战略举措的陆续出台，标志着中国农村改革已经进入了一个新时期。

国家发展战略的调整，必然导致乡村治理的宏观环境变化和乡村关系的转型，学者们已有共识，只是表述不一。<sup>①</sup>徐勇等认为，这是乡村体制从“资源汲取型”向“资源支持型”、从管治型向服务型转变；<sup>②</sup>吴理财认为，这标志着国家对乡村社会的整合方式，开始由“汲取式整合”向“供给式整合”转型。<sup>③</sup>这就要求“乡政”和“村治”形成良好的“互动关系”，一方面积极推行“村民自治”，另一方面积极跟村民自治组织合作，共同对农村社会进行治理。<sup>④</sup>乡村治理已逐步显现出双边治理、多元治理、间接治理和依据法律治理的特点，具体表现在农村基层政府与村民自治组织之间、以及它与企业和其他各种社会组织之间的关系构建上。随着乡村社会的自组织和自主整合能力的增长，乡镇政府的管理权域开始适度收缩，基层政权和乡村社会之间的关系从“控制—依附”关系趋向于进行互动式的合作治理。但乡镇政府的指导地位依然明显，这样的关系特征基本符合乡村社会市场型现代化的发展水平。

新农村建设作为国家推动农村社会变迁的主要方式之一，它由中央政府提出，但最终落实必须依赖基层国家政权。2006年党的十六届六中全会上通过了《中共

<sup>①</sup> 中国（海南）改革发展研究院. 新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革[C]，北京：中国经济出版社 2006.

<sup>②</sup> 徐勇，刘义强. “湖北新政”与中国乡镇改革实践研究——兼论中国现代乡村治理体制的构建[A]. 中国社会科学院出版社，2007年7月出版

<sup>③</sup> 吴理财. 国家整合转型视角下的乡镇改革：以安徽省为例[J]，武汉：社会主义研究 2006年第5期.

<sup>④</sup> 吴理财. 从税费征收视角审视乡村关系的变迁[J]. 中州学刊，2005年第6期.

中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》，新农村建设作为构建社会主义和谐社会的重要一环被提上了日程，其中就提到了积极推进农村社区建设，完善居(村)民自治制度，支持居(村)民自治制度委员会，协助政府做好公共服务和社会管理工作，拓宽社情民意表达渠道等。然而，当前的乡村体制改革及其在乡村社会的实际效果却表明，国家政权建设的任务并没有最终完成，甚至当前基层国家政权离现代型国家政权形态还有很远的距离。在这种背景下，乡镇政府作为最基层的政府机关，在严格遵照国家有关方针政策的前提下，国家政权如何推动农村社会变迁，乡村组织通过何种方式运行？为本文研究提出了现实需要。



### 3 绵竹市乡村关系现状调查 ——以两个乡镇为例

#### 3.1 研究地区概况

##### 3.1.1 绵竹市概况

绵竹市位于四川盆地西北部，距成都市 83 公里，幅员面积 1245.3 平方公里，耕地面积 49.6 万亩。全市辖 19 镇 2 乡，157 个村民委员会，42 个居民委员会，1238 个村民小组，2007 年全市总人口 51.2 万人，城镇人口 11.2 万人，占总人口的 22%；农村人口 40 万人，占总人口的 78%。

绵竹市是四川历史文化名城，享有“年画之乡”、“名酒之乡”、“生态旅游之乡”之美誉。该市矿产资源丰富，其中磷矿为全国四大磷矿之一，培育了以龙蟒集团为龙头的化工产业集群。同时，在东方汽轮机厂和剑南春酒厂等大型企业的带动下，逐步形成了以化工、机械加工、食品制造为特色的三大支柱产业，为该市经济社会发展奠定了强大的工业基础。2007 年，全市实现地区生产总值 142.5 亿元，同比增长 16%，全省十强县名列第四；全年实现财政收入 19.8 亿元，同比增长 34.88%，工业增加值 97.8 亿元，同比增长 21.2%；一、二、三产业的比例为 11.58:68.63:19.79。农民可支配收入 5108 元，城镇居民收入 12270 元。

中国各地区经济发展差异较大，农村社会发展、治理模式也都因为各地实际而不同。上述数据表明，绵竹市作为四川省的经济强县，依托工业强市战略，取得了全市经济社会的快速发展，是四川省在大力推进工业化进程中较具代表性的县级市。同时，绵竹市又是一个农业大县，农业人口占到总人口 70% 以上，城市化率远远低于我国的城市化平均水平 43.9%，滞后于工业化发展。城乡发展还存在较大差距，基层政权和乡村组织之间还存在诸多不适应新时期城乡统筹发展的需要。因此，本文以绵竹市所属的两个乡镇作为研究样本，具有较好的代表性。

##### 3.1.2 绵竹市两镇的基本情况

汉旺镇位于绵竹市西北部，是中国最大的汽轮机设备制造企业——东方汽轮机厂的坐落地。全镇总面积 79.58 平方公里，城镇建成区面积 3.9 平方公里，辖 11 个村，4 个社区，126 个村民小组，现有总人口 7 万余人，其中非农人口 4 万余人。汉旺镇也是我市重要的煤矿、磷矿产地，储量丰富，辖区内有各类矿场 8 处，2007 年全镇全年完成国内生产总值 37.8 亿元，增长 13%。工业总产值 23 亿元，占 GDP 的 74%。地方财政收入再创新高，完成 3985 万元，增长 15.7%，群众生活水平稳步提高，农民人均纯收入达到 5020 元，增长 11%。综合发展水平得到有效提升，是四川省百强乡镇之一。全镇社会秩序保持稳定，区域环境综合整治成效明显，

小城镇建设深入推进。

绵远镇位于绵竹市东部边缘，属两市三县交界处，素有绵竹市“东大门”之称。全镇幅员面积 25 平方公里，耕地面积 19114 亩，辖 4 个行政村，75 个村民小组，1 个场镇居委会，全镇总人口 14322 人，其中农业人口 13738 人。2007 年粮食总产量 10327 吨，粮油产量 812 吨，年出栏肥猪 40983 头，小家禽畜 233192 只，全镇国内生产总值 1.68 亿元，同比增长了 22.1%，农业生产产值 0.66 亿元，工业增加值完成 2276 万元，实现财政收入 120 万，农民人均纯收入达到 4720 元。

表 3.1 2007 年两个乡镇基本数据对比

Table 3.1 The contrast between two towns government in 2007

|              | 人口<br>(万人) | 面积<br>(Km <sup>2</sup> ) | 下<br>辖<br>村 | GDP<br>(亿元) | 工业/农<br>业占 GDP<br>的比例<br>(%) | 财政收<br>入(万<br>元) | 农民人<br>均收入<br>(元) | 新农村建<br>设总投入<br>(万元) |
|--------------|------------|--------------------------|-------------|-------------|------------------------------|------------------|-------------------|----------------------|
| 汉旺镇<br>(工业型) | 7          | 80                       | 11          | 37.8        | 74.6                         | 3985             | 5020              | 5000                 |
| 绵远镇<br>(农业型) | 1.4        | 25                       | 4           | 1.68        | 40                           | 120              | 4720              | 4020                 |

资料来源：《2007 年绵竹市统计年鉴》

从表 3.1 可以看出，汉旺镇由于有大型国企东方汽轮机厂驻镇，近两年来，在它的带动下逐步培育了一批机械加工企业，工业得到快速发展，2007 年工业总产值占到 GDP 的 74.6%，是一个较为典型的工业型城镇；同时，工业的发展也带动了该镇以商贸、旅游餐饮等服务业为主的第三产业快速发展，这些都为吸纳农村剩余劳动力提供了大量的就业机会，推动了该镇城镇化的发展。绵远镇距离绵竹市区较远，位于三县交界处，地理位置处于劣势，资源匮乏，工业发展较为落后，是一个典型的以农业生产为主的乡镇，2007 年，该镇农业产值占到了 GDP 的 40%，而工业产值也仅占 GDP 的 46%，远低于汉旺镇。

由于影响乡村关系的因素较多，为了较为全面地调查和分析绵竹市的乡村关系，本文一方面从乡镇政府、村委会、村民多角度透析新农村建设时期乡村关系的现状，另一方面，又比较分析了两种不同类型的乡镇所面对的乡村关系的异同。

### 3.2 绵竹市乡村关系的调查情况

为了全面的收集资料，笔者采用走访面谈、填写问卷、查阅历史资料相结合的

方法(调查问卷与表格见本文附录)。本次调查共发放调查问卷 300 份,收回 295 份,其中乡镇干部填写 60 份,占 20.3%,村干部填写 80 份,占总数的 27%,村民填写了 155 份,占总数的 52.5%。走访农户 18 户,与 12 个村干部、25 个村民进行了面谈。

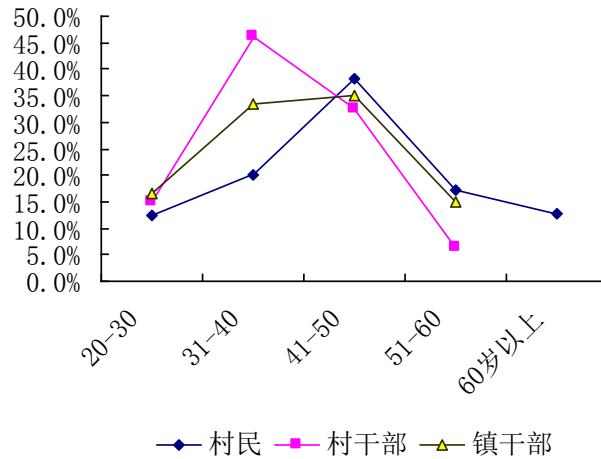


图 3.1 调查对象的年龄结构分布

Fig3.1 Age structure of respondents

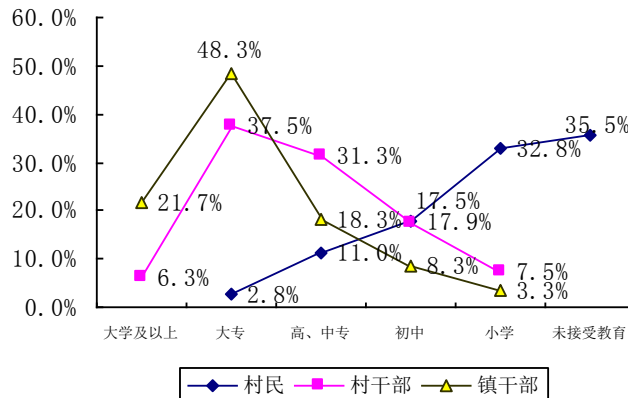


图 3.2 调查对象文化水平结构

Fig3.2 Literacy structure of respondents

从调查对象的年龄分布来看,村民的年龄主要集中在 41-60 岁之间,占总数的 56%;村干部的年龄集中在 31-40 岁阶段,占 46%;乡镇干部以 41-50 岁为主,占 35%。可见村民的结构以中老年人为主,村干部的年龄构成以中年为主<sup>①</sup>。从文化

<sup>①</sup> 在 2007 年市绵竹市的村“两委”换届中,村干部的年龄结构得到有效改善,平均年龄为 43.2 岁,比换届

程度上看，被调查的村民中初中和小学文化程度占 49%，未接受过教育占 35.5%，由此可见，接受调查的村民以中老年为主，受教育程度较低；村干部中大专文化程度的占 37.5%，高中专文化的占 31.3%；受调查的乡镇干部文化水平在大专及以上的占 70%。（见图 3.1、图 3.2）

### 3.2.1 关于乡镇政府职能的问题

#### ①改革后的乡镇机构现状

两镇内部机构、人员现状：2006 年以来，绵竹市对全市的乡镇政府进行了机构改革，先后开展撤乡并镇、精简机构、合村并组、规范化责任型政府建设，并取得了一定的效果。全市共撤销乡镇 5 个，减少了 20%；撤并行政村 105 个，减少了 40%；精简人员 80 余人，减少了 18.2%；党委、人大、政府相互兼职，领导干部平均由 8-10 人减为 5-7 人，减少了 15%；政务公开逐步在乡镇普遍推行，乡镇干部的服务观念得到一定增强。

汉旺镇机构改革前有乡镇工作人员 84 人，其中招聘人员 13 人，自收自支人员 15 人，财政全供人员 56 人（领导班子成员 10 人，一般行政人员 32 人，财政全供事业人员 14 人），超编 12 人。在机构改革中，汉旺镇合并相邻一个乡镇，撤并 7 个村，清退招聘人员 13 人，分流财政全供人员 15 人，4 名领导干部转任非领导职务，领导职数和行政事业人员均控制在编制以内。2007 年，绵竹市开展了责任型政府建设，对各乡镇政府的职责职权进行清理，进一步规范了行政行为，明确了乡镇责任，建立了问责机制，有效地推进了乡镇政府政务公开和乡镇干部服务观念的转变。在乡镇内部机构的配置上，由过去的行政科层化改为简约高效，交叉任职，综合设置，打破科层常规，采用“外设三合一”和“内设四加一”的模式：即乡镇党委、人大、政府三家领导相互兼职，合并办公；内设 3 至 4 个综合办公室（党政办、财政所、农办、社事办），外加 1 个便民服务中心，将对群众服务的事业单位等纳入中心，实现“一站式”服务或“窗口”服务，方便群众办事。此外，由于汉旺镇城镇建设任务繁重，专门成立了一个自收自支事业单位城管所，负责城镇基础设施建设和城区治安维护，在机构改革过程中未作变动。绵远镇机构改革方式和汉旺镇相似，在此不再赘述。

#### ②两镇政府的主要职能

一是乡镇政府法定职能。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，乡镇政府具有下列职能：执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，发布决定和命令；执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；

前降低了 3 岁。

保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；保障农村集体经济组织应有的自主权；保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；办理上级人民政府交办的其它事项。

乡镇政府的职权大致包括四个方面：一是执行权，即执行乡镇人大的决议，执行上级政府的决定和命令及其交办的事项；二是管理权，即执行本行政区域内的经济和社会发展规划，预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；三是制令权，即制定行政措施，发布决定和命令；四是保护权，即保护国家和集体财产，保护公民人身权、财产权和其他权益，保护经济组织、少数民族、妇女等权利。

乡镇政府设乡镇长 1 名，副乡镇长若干人。乡镇长按照法律规定，由乡镇人大选举产生，乡镇政府实行乡镇长负责制，乡镇长有权领导和管理乡镇政府所属行政机关及其工作人员，全面负责乡镇政府的各项工作。副乡镇长则协助乡镇长进行工作，并具体分管若干方面的工作。

二是两镇政府的实际职能重心。

汉旺镇的政府职能中发展工业经济职能占主体地位。乡镇政府始终把加快经济发展放在头等重要的位置，一方面以东方汽轮机厂为依托，配合其实施“主辅剥离”，着力扶持、培育了一批机械加工企业，逐步确立了机械加工业在该镇经济中的主导地位；另一方面，努力招商引资，“十五”期间，该镇新增规模企业 12 家，2006 年，该镇工业增加值实现 5.37 亿，比 2001 年增加了 125%。其次，城镇基础设施建设也在汉旺镇政府职能中占重要地位。“十五”期间，汉旺镇共投入 6500 万元用于城镇基础设施改造，修建了广场、商业街，改造了住宅小区和城镇道路，完成工业集中发展区和风景旅游区规划，小城镇建设得以顺利推进。相比之下，“十五”期间，汉旺镇用于农村建设和农村公共服务的投资为 2200 万元，仅为城镇建设的三分之一。

绵远镇的政府职能中调整农业产业结构占主体地位。该镇由于地理位置偏僻，在工业经济方面比较薄弱，招商引资工作也存在较大难度，因此，该镇一直把农业产业结构调整、促进农民增收作为政府的首要职能。2006 年，该镇利用河滩地种植优势，引入一家大型芦笋种植加工企业，在该企业的带动下，积极发展芦笋种植。一方面，广泛宣传动员当地农户进行种植，聘请专家技术员到各村进行培训；另一方面，积极发展芦笋种植专业协会，为种植户提供产前、产中和产后技术及信息服务。2007 年，该镇芦笋种植面积达 3500 亩、青刀豆 550 亩、大棚西瓜 500 亩，占总耕地面积的 23.8%。其次，扶持壮大镇域经济和完善镇村基础设施也

是绵远镇政府的重要职能。

虽然，两镇政府的职能重心不一样，但两镇政府职能相同点是：发展乡村经济，提高居民收入和生活水平，加强农村基础设施建设，为农村经济发展提供平台；维护社会稳定，营造农村和谐新局面。

### ③乡镇政府的中心工作变化

在对两镇就开展新农村建设以来的工作任务变化情况的调查表明，政府工作重心发生了较大转变。(见表 3.2)

表 3.2 两镇的中心工作变化情况

Tab3.2 Changes of central works of town Hanwang and Mianyuan

| 调查对象 | 2002 年的中心工作  | 2007 年中心工作          |
|------|--------------|---------------------|
| 汉旺镇  | 1、农业生产基础设施建设 | 1、农村生产生活基础设施建设      |
|      | 2、发展规模化种养殖基地 | 2、调整农业产业结构          |
|      | 3、村组财务管理     | 3、村级财务管理和村务民主管理制度落实 |
|      | 4、解决农村遗留稳定问题 | 4、转移农村剩余劳动力         |
|      | 5、农村税费改革     | 5、开展新型农村合作医疗        |
| 绵远镇  | 1、农业生产基础设施建设 | 1、调整农业产业结构          |
|      | 2、农村税费改革     | 2、农村生产生活基础设施建设      |
|      | 3、社会治安综合治理   | 3、落实惠民政策            |
|      |              | 4、推行村务公开、管理村级财务     |

资料来源：汉旺镇、绵远镇 2002 年和 2007 年的政府工作报告。

2002 年，汉旺镇排在前五位的中心工作是：“农业生产基础设施建设”、“发展规模化种养殖基地”、“村组财务管理”、“解决农村遗留稳定问题”、“农村税费改革”等几个方面，可以概括为“抓生产、促稳定、减农税”。2007 年，该镇政府的农村工作主要是：“加强农村生产生活基础设施建设”、“调整农业产业结构”、“村级财务管理、监督村务民主管理有关制度的落实”、“转移农村剩余劳动力”、“开展新型农村合作医疗”等几个方面，与 2002 年相比，增加了改善农村居住环境、帮助农民就业、农村扶贫和医疗保障等关系农民切身利益的工作；减少了“农税增收”和“解决农村社会矛盾”等工作。

绵远镇政府在农村的中心工作变化情况与汉旺镇相似。2002 年，绵河镇在农村的主要工作包括“农业生产基础设施建设”、“农村税费改革”和“社会治安综合治理”三项工作。2007 年，增加了“农村生活基础设施建设”、“落实惠民政策”和“村务公开、村级财务管理”三项。不同是，汉旺镇在城镇化和工业化快速发展的基础上，

将“农村剩余劳动力转移”作为了农村工作的重要内容。

总的来看，随着农村治理政策的调整，乡镇在农村的中心工作发生了一定的转变。“征收农业税费”、“维护农村社会治安”等已不再是新农村建设时期农村的中心工作，而转移到以“改善民生、构建和谐”为中心的各项惠农富农工作上。

总的来说，免除农业税后，乡镇工作重点强化三个方面的职能：一是为农村经济发展创造环境，包括维护农民的市场主体地位和权益，组织农村基础设施建设，完善农业社会化服务体系。二是为农民提供更多的公共服务，加快农村教育、卫生、文化、体育、环境保护等社会事业发展。三是为农村构建和谐社会创造条件，加强社会管理中的薄弱环节，开展农村扶贫和社会救助，化解农村社会矛盾，保持农村社会稳定。

#### ④两镇政府工作量变化

新农村建设时期，虽然乡镇政府的职能发生了一定转变，但工作任务仍然繁重。从两镇的工作量调查情况来看，有 55% 的乡镇干部认为“工作量增加了”，23.6% 的乡镇干部认为“变化不大”，只有 21.4% 的乡镇干部认为“工作任务减轻了”。在座谈中，不少乡镇干部也谈到虽然乡镇不再承担征收农业税等任务，但发展农村经济的任务仍然繁重，而且社会稳定、计生、防洪抗旱、安全生产、环保等“一票否决”硬性任务也增多了，仍需要乡镇倾注许多人力、物力和财力。在新农村建设时期工作精力投向的问题上，摆在前五位的是“维护社会稳定”、“扶持农村经济发展”、“争取更多项目”、“落实惠农政策”和“搞好计划生育”，选择认同的乡镇干部分别达 72%、61.78%、55.11%、45.78%、39.56%。在回答“你认为当前政府工作中最大的困难是什么”时，部分乡镇干部认为“各类检查评比过多，疲于应付”、“乡镇事权和财权不对等”、“干部缺乏激励机制，积极性不高”等影响了乡镇公共管理效能提高。

### 3.2.2 关于村委会工作任务的问题

#### ①村民委员会

《村组法》第十一条规定：“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。村民委员会每届任期三年，届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任”。村民委员会是村民自治的执行机构。村民委员会由主任、副主任和委员共 3 至 7 人组成。村支部与村委会人员大多数为交叉任职。2008 年 3 月，绵竹市完成全市的村组改革和换届工作，全市撤并村 105 个，撤并率达 40%，减少村各类干部 500 余人。为推动此项工作，市政府财政拨出专款 500 万元用于被裁减离职的村干部的补偿。

村民委员会的主要职权有：第一，办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

第二，支持和组织村民依法发展各种形式的经济组织，承担本村的生产协调工作，促进农村生产，发展市场经济。村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民的合法财产。村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。第三，宣传宪法、法律、法规和国家的政策，教育和推动村民履行法律规定的义务，爱护公共财产，维护村民的合法权利和利益，发展文化教育，普及科技知识，促进村与村之间的团结互助，开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。

### ②村委会的主要任务

税费改革前，村委会一直承担着为乡镇政府服务的角色，其中，收取税费占到全部工作的70%，<sup>①</sup>村干部为此花去大量的时间和精力。农业税免除后，村委会从税费征缴的泥潭中走出来，有了更多的时间和精力开展乡村自治。

以汉旺镇群力村为例，在对该村村干部的访谈中我们了解到，近两年来，村委会把主要时间和精力集中在“维护农村社会稳定”、“发展和壮大集体经济”、“农村基础设施建设”上。由于该村位于镇郊，又有许多企业在此落户，政府和企业在该村征地较多，因此土地矛盾和企业生产污染问题十分突出，2004年和2005年，先后发生了10多起群众上访等集体性事件。面对乡镇政府和村民的压力，该村一直把稳定工作放在十分重要的问题。一方面，在村务管理上，严格执行村务公开、“一事一议”，定期召开村民代表大会，确保了村民在乡村管理上的自治权利。另一方面，该村积极开展贫困救助、读书奖励、解决就业、扶持创业等一系列服务性措施，有效地缓和社会矛盾。该村支部书记认为：“村委会作为村民自治组织，要提高自治能力，就必须发展和壮大集体经济，群力村的地理位置为其发展经济提供了优越的条件。”目前，该村创办了一个劳务输出公司和一个建筑公司，加上集体土地和商铺的租赁费，每年村委会的固定收入在25万以上。

绵远镇枫树村的村干部认为“壮大芦笋种植协会”、“落实上级政府政策”、“农村基础设施建设”是当前村委会最重要三项任务。枫树村辖区内有980亩河滩地，占该村耕地面积近30%。2006年，乡镇政府引进一大型食品加工公司，将上千亩的河滩地转包该公司进行芦笋种植<sup>②</sup>，并建立了芦笋种植基地。村民以600元/亩的价格将土地承包出去，同时在该公司进行芦笋种植、采摘等工作，赚取劳务费。部分村民在掌握种植技术后，开始自己种植芦笋，采摘后由食品公司统一收购，

<sup>①</sup> 仇家石. “村官”有多少精力谋发展. 乡镇论坛, 2004(4)

<sup>②</sup> 芦笋是多年生宿根作物，又叫“石刁柏”、“龙须菜”等。原产于地中海东岸及小亚细亚，在国内广泛种植，是出口创汇的主要蔬菜产品之一。芦笋种植后，每亩产值在5000元/年左右，有连续10多年的经济寿命，经济效益高。



经济效益十分可观。在看到这条致富的路子后，乡镇政府和村委会一道积极鼓励村民自行种植芦笋，在资金和技术上大力扶持，同时在村委会成立了芦笋种植专业协会。目前，该村已有 120 户农户自愿加入协会。在村委会的工作中，帮助村民解决芦笋种植遇到的问题、组织村民学习培训、发布市场销售信息成为了最主要的工作。其次落实好“粮食直补、贫困补助、医疗保险”等新农村建设的各项惠农政策也是该村一项重要的工作。

总的来看，两村由于地理位置、经济发展有着各自的特点，村委会的主要工作任务上存在一定差异。相同的是：村委会为政府服务的任务减少了，而是把发展农村经济和改善农村基础设施放在了重要的位置，在一定程度上体现了村委会谋求自我发展的现实需要。(见表 3.3)

表 3.3 两镇的村委会工作任务的变化

Tab3.3 Changes of working tasks of the village committee of Hanwang and Mianyuan

|       | 第一序列     | 比重(%) | 第二序列 | 比重(%) | 第三序列 | 比重(%) |
|-------|----------|-------|------|-------|------|-------|
| 税费改革前 | 税费收取     | 70    | 计划生育 | 20    | 计划生产 | 10    |
| 新时期   | 汉旺镇 维护农村 | 40    | 壮大集体 | 30    | 农村基础 | 30    |
|       | 群力村 社会稳定 |       | 经济   |       | 设施建设 |       |
|       | 绵远镇 壮大芦笋 | 60    | 落实上级 | 20    | 农村基础 | 20    |
|       | 枫树村 种植协会 |       | 政府政策 |       | 设施建设 |       |

资料来源：汉旺镇、绵远镇 2002 年和 2007 年的政府工作报告。

### 3.2.3 乡镇政府对村级组织的管理

#### ① 村干部的任免和管理

随着村民对选举权的看重，以及上级党组织对村民自治的重视，群众在选择村委会成员过程中的自主性和民主性加大，村委会的选举也越来越正式，乡镇党政部门一般不直接决定村级干部的产生。在近几次的村委会换届选举中，两镇所辖村的村委会选举均能严格按照法律程序顺利举行，在一定程度上体现了村民自治。虽然乡镇政府对村委会选举的干预有所减弱，但作为村民选举的宣传者、发动者、组织者，通过对“海选”产生初步候选人的资格审查、以及选举事后的认可等方式，对村委会候选人仍然具有一定的影响。从两镇的情况来看，两镇共计 15 个村委会的村支部书记均由乡镇党委任命的，其中 11 个村支部书记为当地较有名气的致富带头人，其能力也得到了群众的认可。15 个村委会主任中，均通过“海选（初步候选人）——户代表选举（确定正式候选人）——村民选举大会选举”产生。在调查乡镇政府和村支部对选举是否存在干预时，有 27.4% 的人认为乡镇有干预，72.6%

的人认为没有干预村民选举；有 36.7% 的人认为村党支部有干预，63.3% 的人认为没有干预。

### ②对村委会财务的管理

税费改革后，村委会的财务收入大大减少，特别是无任何集体经济收入的村，村干部的待遇和办公经费全部由镇财政转移支付。以绵远镇枫树村为例，该村在税费改革前，村上提留的农业税费有 5 万多元，税改后，该村每年的收入仅为乡镇转移支付的 2.6 万元，减少了一半。2007 年，该村用于农村公共事务的开支为 20 万元，其中镇财政直接投入 12 万元，占 60%。而这些项目的支出均由乡镇统一管理、统一审核，并不经过村委会。因此，该村委会实际上处于一个无财无权的状况，该镇在对村委会财务的管理上并没有投入多大精力，只是每年进行一次财务检查。

汉旺镇由于经济实力较强，许多村都有自己的集体经济，如集体土地承包、转让，矿场、沙场、劳务公司、机械加工等村办企业，给村带来了可观的财政收入。为了避免村干部出现贪污、挪用、滥用集体资产，该镇建立了村级财务管理制度，定期对村财务的收支进行检查；同时成立了村财务审查小组，村委会的数额较大的开支必须通过财务审核小组的审查。

### ③对村干部的考核和奖惩

目前，两镇政府在行政管理中仍然采用“目标责任制”，制定了目标管理考核体系：即为了完成发展目标而将当年的目标任务细化分解，并与村委会签订目标责任书，对任务完成情况严格进行考核奖优罚劣的管理制度。为了完成来自上级政府的层层任务，乡镇政府把行政体制内的目标责任制的管理模式推向乡村社会。乡镇党委和政府先将目标责任书的指标进行细化，然后将具体的指标分解到各村，并与各村签订目标责任书，这些责任人主要是村支书和主任。从目标管理的内容来看，主要包括以下方面：村集体经济发展、村财务管理、农业生产、农业技术推广、党支部建设、社会治安和社会稳定、计划生育、乡村建设道路、农田水利综合治理等。其中农业生产、村财务管理及社会治安和社会稳定等项的分值较高。通过目标责任书的签订落实和兑现等程序，动员和发挥村委会和村委会干部个人的积极性，对村委会及村干部的监督和控制在保证任务的完成。

## 3.2.4 村民自治现状

### ①村民参加村委会选举的情况

从近两届村委会换届选举来看，汉旺镇、绵远镇所辖村的村委会换届选举均能严格按照《村组法》规定实行民主选举，做到程序合规、选举合法。村民参加选举的积极性也有了一定的提高。调查表明，52.6% 的村民表示会积极参加，47.4% 村民对此表示很少关心和无所谓的态度。虽然，两镇近两次村委会换届选举投票

均在 80% 以上。但在与参选村民的访谈中，大部分村民仍然表现出了“冷漠”的态度。在回答为什么参加选举时，有不少的村民认为“参加选举有钱拿，哪个当选都无所谓”，还有部分村民回答说“候选人中有自己的亲戚或熟人”。实际调查中我们发现，当前大部分村为了保证有选举权的村民的过半数投票，确保选举有效，往往通过利益引诱，提高村民参加选举的积极性。以汉旺镇群力村为例，该村在今年村委会换届选举中向每位参选村民发放 20 元的参选费，极大地提高了村民的积极性，村民投票率达到了 92%。而选举经费在全年村集体开支中也占了较大的比重。绵远镇枫树村向每位投票村民发放 5 元，今年村委会选举的投票率也达到了 82%。

此外，从选举委托投票情况来看，由于大部分中青年村民外出务工，群力村和枫树村有近 30% 的村民通过委托投票参加选举。由此可见，虽然近年来村委会选举的投票率普遍较高，但实际到会参选和对选举有着正确认识的村民并不多。大部分参选村民依然存在被动心理以及政治冷漠心态。

### ②村民参与村务管理和监督的情况

按照《村组法》规定，村民委员会向村民会议负责并报告工作。因此，村民会议在村民自治活动中享有最高权利。在村民会议闭会期间，经村民会议授权，村民代表会议可以对村中重大事务做出决策。在村民代表会议上，村民代表可以对村务提出自己的见解，表达自己的意愿，对村委会工作进行监督，行使自己的表决权，以实现自我管理、自我教育、自我服务。村民对村级的事务进行民主管理和民主决策是村民政治参与的重要表现，是村民依法行使自己民主政治权利的重要内容。两镇政府虽然制定了一系列民主决策、管理、监督的规章制度，如民主选举制度、村民会议制度、村民代表会议制度、村委会工作制度、村财务管理制度、村务公开与监督制度等，但在贯彻执行过程中，各村的情况不一样。从调查情况来看，绵远镇的 4 个村召开村民代表会议的频率都很低，在一定程度上已流于形式。一些村民认为村里的事情“是当官的事情”、“是政府的事情”，与自己无关，因此对于村中的公共事务，按照规定采用“一事一议”的方法进行时，村民往往不参加会议，抱着“事不关己”的冷漠心态，村干部则强调召开频率低的原因是“没有值得召开的大事”。汉旺镇村民参与村务管理的积极性和主动性比绵远镇村民高。汉旺镇群力村由于环境污染和征地等历史遗留问题较多，干群关系一直比较紧张，村民多次围攻村委会。为了“给村民一个明白、还干部一个清白”，缓和干群矛盾，自 2004 年以来，该村制定了村民代表会议、村委会工作、财务管理、“一事一议”和村务公开等制度。每月召开民主理财大会，并将财务状况公布上墙，每季度召开一次村民代表大会及党员大会，主要讨论决策本村的公益事业、村道建设以及土地征用等“村中大事”。90% 以上的受访村民代表表示会积极参加村民代表

会议，并会有效行使自己的表决权。

### ③村民和乡村干部对当前乡村关系的认知

从表 5 我们可以看出，虽然《村组法》正式颁布至今实施已有 8 年了，但由于村民自治是一种全新的制度安排，人们并没有真正理解它的精神实质，加上受传统观念的束缚，绝大部分的村民仍然认为镇政府与村委会之间应该是领导与被领导的关系，占总数 69%，只有 4.9% 的村民认为两者是指导与被指导的关系，11.6% 的村民认为两者是即领导又指导的关系。在回答“村委会是否应该无条件服从乡镇政府”时，八成以上的村民给与肯定回答。当乡镇与村民意见不一致时，60% 以上的村民认为村委会多数时候是听镇里的。由此可见，在一些事务上，乡镇对村委会的领导关系是客观存在的。(见表 3.4)

表 3.4 镇政府与村委会的关系调查

Tab3.4 Relationship between the town government and the village committee

| 选项  | 领导与被领导 | 指导与被指导 | 即领导又指导 | 相互合作  |
|-----|--------|--------|--------|-------|
| 村民  | 69%    | 4.9%   | 11.6%  | 5.5%  |
| 村干部 | 17%    | 21.5   | 52.1%  | 9.4%  |
| 镇干部 | 4.6%   | 44.7%  | 38%    | 12.7% |

资料来源：根据调查问卷数据整理

村干部和乡镇干部对当前乡村关系的认识也存在一定差异。62.1% 的村干部认为是“即领导又指导”的关系，选择“指导与被指导关系”的仅占 21.5%。他们认为村委会虽然是村民自治组织，但不具备行政管理权力和强制执行能力，而要实现村庄治理，目前还离不开乡镇政府的领导。多数乡镇干部把乡村关系定位在“指导与被指导”关系上，还有一部分干部认为是“即领导又指导”的关系，只有少数乡村干部认为是“相互合作”的关系。

### 3.2.5 干群关系的现状

#### ①村民对镇村干群关系的评价

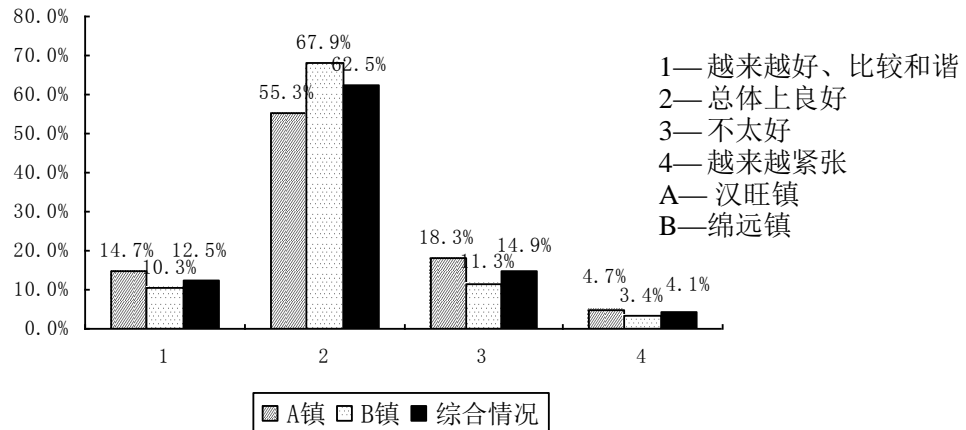


图 3.3 汉旺镇和绵远镇干群关系调查情况

Fig3.3 Relationship between the cadres and the masses of Hanwang and Mianyuan

干群关系的好坏直接影响着村委会职能的发挥和威信，影响到基层社会的治理秩序。通过对两镇干群关系综合调查表明，62.5%的村民认为当前农村的干群关系“总体上良好”，12.5%的村民认为“越来越好，比较和谐”，认为“不太好”和“越来越紧张”的村民仅占 19%（如图 3.3 所示）。绵远镇的干群关系要比汉旺镇好，认为“总体上良好”、“越来越好”的村民占 77%，认为不好的仅占 14.7%，汉旺镇村民认为不好的占 23%，主要是因为征地和集体财务问题。对村干部廉洁情况的评价，86%的村民认为“比较好”，仅有 5%的村民认为村干部有贪污腐败行为。由可以看出，取消农业税之后农村的干群关系已经有了较大改善。

### ②对村委会工作的满意度调查

为了解新农村建设时期，村委会工作是否得到村民的认可，我们对两镇村民对村委会工作满意度进行了调查（见表 3.5）。总的来看，两镇 50%以上的村民对村委会的工作表示满意，39.2%和 33%的两镇村民认为一般，认为村委会在新农村建设中没有发挥作用的仅为 8.8%和 4.4%。由此可见，村委会在新农村建设中的工作得到了村民的认可，干群关系趋于缓和。在访谈中，大部分村民认为村委会在改善农村面貌（修路、改造新房）做出了贡献，还有村民认为村委会在带领群众致富方面做出了贡献。此外，“村干部有能力”也是村民对村委会感到满意的一个原因。

表 3.5 村民对村委会工作的满意度

Tab3.5 Villagers satisfaction on the work of the village committee

|     | 十分满意 | 比较满意  | 一般    | 没有发挥作用 |
|-----|------|-------|-------|--------|
| 汉旺镇 | 6.7% | 45.3% | 39.2% | 8.8%   |
| 绵远镇 | 5.6% | 56.5% | 33%   | 4.4%   |

资料来源：根据调查问卷数据计算

### ③村民对乡镇政府的满意度

在群众对乡镇工作的满意度问题上，总的来看，两镇 145 名村民中 58.5% 的村民对乡镇政府工作感到比较满意，有 12.2% 的村民对乡镇政府工作感到很满意，感到比较满意和很满意的村民达到 70% 以上，只有 27.3% 的村民对乡镇政府工作感到不满意。由此可见，免除农业税后，乡镇实施机构改革，转变职能，积极推进新农村建设取得了一定的成效，大部分村民对乡镇政府的看法有所转变。村民在回答“那些事情让你感到满意”时，85% 的村民对“政府免除农业税”感到满意，75.3% 的村民对“全面推行免费义务教育和各类补助”感到满意，56.6% 的村民对“发放农村困难户最低保障金”，45% 的村民对“农村基础设施建设、村容村貌变化显著”感到满意。而在追问村民为什么不满意时，部分村民认为“政府有很多涉及群众利益的政策没有公开”，还有少数群众认为乡镇政府“不为民办实事”、“搞形象工程”、“有腐败行为”。

### 3.2.6 村民和乡村干部对新农村建设的认知

总的来看，85.2% 的农民认为最主要应该靠政府建设新农村，其次主要依靠村民自己的占 5.4%，认为应该依靠村委会的仅占 9.4%。可见村民普遍认为新农村建设的主要力量源于政府。村干部的回答与村民大体一致，80.5% 的村干部认为新农村建设最主要靠政府，11.7% 认为最主要靠村民，仅有 7.8% 的人认为应该依靠村委会自己。在访谈中，村干部普遍认为村委会财务收入有限，新农村建设必须向上边争取资金，而村民根据自己的能力出工或者出一部分资金。

#### ①政府的角色——主导者

从两镇的调查结果来看，政府无疑在新农村建设中起发挥主导作用。80% 以上的村民和村干部认为乡镇政府应该增加财政公共投入，支持新农村建设，不能仅仅停留在口号上。在发展农业生产方面，村民希望进一步从政府那里得到帮助。其中有 35.7% 的农民表示需要政府给予信贷资金的支持，其次是种粮补贴(20.8%)、技术支持(20.6%)和解决市场销售问题(12.2%)。在生活负担方面，村民普遍认为免费义务教育和农村医疗合作的实行，极大地减轻了生活负担，但也有部分村民提出“物价的上涨，造成生产生活成本提高，生活负担没有减轻”。此外“缺少致富经

验和路子”、“就业问题”和“农产品销售问题”、“养老问题”(分别占 46%、15%、13%、8%)也是农民提出急需政府解决的问题。在公共基础设施建设方面,村民和乡村干部普遍认为当前农村基础设施滞后是当前新农村建设最大的困难,村民认为最急需改进的是道路(48.7%),其次是饮用水(19.1%)和灌溉水(17.9%),再次公共活动场所建设(11.5%),其他还有学校和卫生所、有线电视收看等需求。村干部和村民的看法一致。

### ②村委会的角色——组织者

两镇的调查结果表明,近六成的农民认为村委会在新农村建设中主要的角色应该是组织农民,进行村级统一规划。但在实践中村委会的角色并没有很好地发挥。例如村级事务的管理,汉旺镇群力村有 55%的村民表示“基本没有参与”或“完全没有参与”;绵远镇枫树村有 78.9%的村民表示“基本没有参与”或“完全没有参与”。村委会最重要的职能之一便是管理公共事业,这一职能在经济条件较好的汉旺镇群力村发挥比较好,村民对村委会提出的更多要求是“自律”问题,包括公平、不贪污、合理分配资源等要求,其次是要求组织好村民筹资建设。而枫树村村民对村委会的要求更多的是“提供种植技术”、“开拓致富新路子”等经济发展需求。

村干部则认为村委会承担着多重角色:一是桥梁作用,村委会应该在农民和国家上下间协调,一方面把本村的实际情况和差距及时向上级汇报,另一方面宣传、配合、响应国家的政策,帮助政府进行合理规划;二是表率作用,村干部一要公平,二要公正,三要公开。组织引导农民搞好村级规划,负责向农民筹措部分新农村建设的资金;三是提供服务,村委会应该为农民提供信息服务和科技服务,帮助农民寻找致富的途径,帮助农民解决实际问题,为农民办实事。如困难户子女上学上给予帮助、解决吃粮吃饭的问题等。

### ③农民的角色——旁观者

从村民参与新农村建设的情况来看,60%的农民认为农民能出工建设新农村,但自家拿不出钱,另有 13%的农民觉得自己会支持政府建设新农村;仅有一些文化程度比较高、家庭条件比较宽裕的“致富带头人”认为新农村建设不光要靠政府的政策,更多地要依靠农民的自觉和自立,表示愿意出工、出钱来建设新农村。还有一部分村民希望在政府的带领下,参与到新农村建设中去,但是由于资金和技术缺乏、以及抗风险能力脆弱等现实因素而无法实现,这两部分村民占到了 20%以上。由此可见,大部分村民由于文化素质、经济条件限制而无法真正参与到新农村建设中,而只能置身其外,把自己作为新农村建设的旁观者、享受者,而不是参与者。

### ④对新农村建设效果的认可

对于新农村建设的实际效果问题,乡镇干部、村干部和村民普遍认为“效果很

好，老百姓得到实惠”，认同率分别为 80.8%、95%和 75%；只有少数人认为“只是表面文章，没有实际效果”。同时，大部分村干部和村民认为“政府还应加大投入”。由此可见，绵竹市的新农村建设受到了较好的效果，得到了基层干部群众的认可。



## 4 新时期乡村关系存在问题及原因分析

### 4.1 乡镇政府职能转变实际效果不明显

改革开放以来,我国乡镇政府经过几轮改革,职能发生了显著变化,管理方式有了一定程度的改变。但从总体上看,乡镇政府职能转变的进程不快,又面临着发展空间缩小、施政成本上升、原有优势减弱、财政收入不足等挑战,在新农村建设时期,实际履行社会管理和公共服务职能上存在许多问题。

#### 4.1.1 乡镇财权和事权的失衡

根据财政分权理论,中央政府主要负责全国性公共服务的提供,地方政府则负责地方性公共服务的提供,跨区域性的公共服务由中央和地方共同提供或几个区域联合提供。分税制实施以来,中央政府与地方政府在农村公共服务供给责任上划分不尽合理,基层政府的事权大于财权,承担着许多应该由上级政府承担的支出,在财权不断上移的同时,事权却不断下放,财权与事权严重失衡,处于行政体系最底端的乡镇政府财政压力成为头等大事。

乡镇政府承担的事权包括义务教育、公共卫生、社会治安、环境保护、基础设施、社会保障等,这些大都需要大量的资金投入。随着社会主义新农村建设的全面推进和城乡统筹发展的要求,对乡镇政府在农村公共服务的职能要求也越来越高。而税费改革后乡镇普遍存在财力不足的问题,特别是经济欠发达的中西部地区,大部分乡镇仅限于“保吃饭、保运转”的基本需要,而用来支持公共服务的财力微乎其微,主要靠争取上级财政支持来解决,致使公共产品数量不足、质量不高。由此可见,在没有足够的中央和省级财政转移支付的情况下,基层政府受财力所限和规范化财政的刚性约束,不可能有效生产和供给农村公共服务而满足日益增长的公共需求。

从税改前后看两镇财力变化情况(见表 4.1),绵远镇 2002 年财政总收入为 200 万元,由于 2006 年农业税减免,到了 2007 年财政总收入只有 120 万元,减少了 40%。该镇干部普遍认为“乡镇工作经费减少,运转困难”。而该镇 2007 年用于村道修建、农房改造、村小学维修以及农田水利设施改建的总投入为 300 万元,其中镇财政投入仅 30 万元,向上级部门争取经费 270 万元,支出远大于收入。与绵远镇不同,汉旺镇由于近几年工业势头良好,2007 年财政收入达到了 3985 万元,比 2002 年翻了一番多,农业税的减免并没有对该镇财政产生太大的影响,而真正依靠本镇财力对农村公共服务的投入上,依然是杯水车薪,2002 年和 2007 年,镇财政在农村方面的投入仅占财政总收入的 5%、6.5%。总体上看,新农村建设时期,两镇在农村公共服务方面的投入主要依靠上级财政支持。

表 4.1 2002 和 2007 年两镇财政收入和农村建设投入（单位：万元）

Tab4.1 Financial income and rural construction investment of the two towns in 2002 and 2007

| 乡 镇 | 财政<br>收入 | 2002 年<br>农村公共服务投入 |            | 财政<br>收入 | 2007 年<br>农村公共服务投入 |            |
|-----|----------|--------------------|------------|----------|--------------------|------------|
|     |          | 镇财政<br>投入          | 上级部门<br>拨付 |          | 镇财政<br>投入          | 上级部门<br>拨付 |
| 汉旺镇 | 1520     | 70                 | 0          | 3985     | 260                | 240        |
| 绵远镇 | 200      | 20                 | 0          | 120      | 30                 | 270        |

资料来源：汉旺镇、绵远镇 2002 年和 2007 年的政府工作报告。

#### 4.1.2 政府工作重心没改变

发展经济在一定时期内仍然是乡镇政府最重要的任务。转变政府职能、建设服务型政府已经提出若干年，但是在基层政府的现实运作中，公共服务并没有真正成为工作重心，基层政府的工作重点仍然集中于经济发展，“发展”成为政府不得不承担的重负，大量资源被用于满足地方经济发展，政府无力满足基层社会对公共服务和公共物品的需求。近几年，国家加大了社会公共事业方面的投入，基层政府工作重心也有所转变，但效果并不明显。乡镇公共教育、卫生体系的建设等公共服务，除非在乡镇政府财力比较雄厚的个别地方，在通常情况下，乡镇政府无力投入资金建设和较多的工作精力。农村税费改革对于本来就难以为继的乡镇财政更是雪上加霜，乡镇政府无力提供农村社会发展所需的公共物品，从而乡镇政府公共服务职能陷入了瘫痪的境地。

#### 4.1.3 政府职能界定不明确

《地方组织法》规定，乡镇政府必须“执行上级国家行政机关的决定和命令”，“办理上级人民政府交办的其他事项”。法律对乡镇政府的职能范围只是原则规定，并未规定具体的职责范围、内容和各级政府之间的事权划分，更未规定具体的职责权限。而实际工作中，目前我国乡镇政府还存在着计划经济条件下的管理模式，经常超出了自身的职责范围行事，上级政府均按“属地管理、守土有责”的原则要求乡镇政府抓好落实，乡镇政府的主要精力用于应付“中心工作”和下派临时性任务，公共职能具有很大的随机性，实施管理过程中遇到的问题多种多样，千头万绪，造成不少乡镇政府职能失范，忙于应付。甚至按照法律规定，行政执法的主体是县级以上人民政府及其职能部门，乡镇政府在不具有行政执法主体资格的情况下出现越权执法、违法执法现象，结果破坏了干群关系，影响了政府的形象和威信，降低了政府的公信力。

因此，与其他层级的政府相比，乡级政府在治理结构上突出表现为权力小、

责任大、能力弱。权力小，就是缺乏独立的或者法律赋予的行政权力；责任大，就是乡镇政府作为基层政府直接面对农民，担负着传达和落实国家意志、推进地方经济社会发展的重要职责；能力弱，就是缺乏完成承担任务的手段和条件，特别是财政能力弱。随着现代化的加速建设，乡镇政府所承办上级政府的任务愈来愈多，乡级机构设置则愈来愈多地实行垂直式领导，导致“条块分割”，职责权限不清。这一体制性在进一步加重乡镇政府责任的同时，缩小了乡镇政府的权限，特别是弱化了乡镇政府的治理能力。

## 4.2 村委会对乡镇政府的依附性增强

### 4.2.1 乡镇政府比村委会更具资源优势

资源主要是指经济资源、政治资源、信息资源、文化资源(包括经济的自主力、政治和文化的社会影响力及社会关系)等。在我国现阶段乡村关系中，村委会虽占有一定种类和数量的资源，可它们并不足以影响乡镇政府。相反，大多数村在自治过程中涉及到村公共事务和公益事业时，还经常需要乡镇政府的帮助，没有乡镇政府的支持，工作难以开展，特别是新农村建设的投入主要依赖于乡镇及以上各级政府。此次被调查的村干部中，有 66% 的人认为，影响村委会工作成效的主要因素是村集体缺乏资金，农村公共事务难办，是回答这一问题的各个选项中比例最高的，这在绵竹市的大部分村委会表现很明显。农业税取消之后，村集体的经济来源缺乏，村委会能调动的资源非常有限，村干部的误工补助和村级公共产品的供给基本依靠乡镇财政的转移支付，以至于没有能力独立完成本村的公共事务，村级开支也完全纳入到乡镇政府财政框架之内，导致村委会更加依赖于乡镇政府的支持和帮助，自我发展能力严重不足。从实际调查情况来看，2007 年，绵远镇枫树村的财政收入是 2.1 万元（全部为乡镇转移支付），而在新农村建设方面投入是 26 万元，其中乡镇政府投入 10.5 万元、市级部门投入 12 万元，村级自筹 3.5 万元。可见，村委会对乡镇政府的依赖性增强，成为影响村民自治进一步发展和完善的关键因素。

### 4.2.2 村委会行政化倾向依然存在

农村税费改革以后，乡镇对村一级的考核指标中取消了税费收取任务，但是指标考核体系本身作为最重要的“推进工作”的方式却几乎没有得到改变。两镇的管理目标考核实施细则中，对村干部的考核项目繁多，共分 8 大类 26 小项，各考核项还细致地规定了各村的指标任务，任务完成情况直接与村干部奖金待遇挂钩。村级组织的工作主要是完成自上而下的各种政府任务，因此，在基层，乡镇对村一级的“压力型体制”依然是权力运行的主要逻辑。此外，镇政府还与村主要干部签订各项工作目标责任书，对村的社会治安、计划生育等各项工作

都拟订了具体的量化和奖惩标准，每年年终由镇政府对这些工作的完成情况进行全面考核，考核结果用以作为结算村干部年度奖励补助报酬的依据。这种由政府强制推行的村组干部补助考评办法，导致村干部为了自身利益，只有全力以赴地完成乡镇下达的各项任务指标；从而使村干部“代理人”的特征较为明显，而作为“当家人”的角色体现不充分，这样就弱化了指导关系，强化了传统的领导关系，抑制了村民自治的发展。

#### 4.2.3 村的集体经济薄弱，村委会公共服务职能弱化

随着农业税的取消，村财务日益紧张，部分村干部被紧缺的经费捆住了手脚，有心办事，有人办事，却无钱理事，想办的事办不成。因此，由村民自治组织承担的一些公益事业如农产品价格信息、农业新技术的应用和推广、农作物病虫害防御等“软”公共产品的供给越来越少，修路、修桥、水渠修建、村级小学维修等基础设施建设如果没有上级政府的支持，必将陷入停滞状态。尽管“一事一议”制从理论上可以解决农村在公共产品提供上资金不足的问题，但实践却困难重重：第一，目前农村外出务工人员较多，议事时很难全部到齐，而且不同位置的村民对公共物品的需求不同，所议之事难以统一。第二，农民群众收入水平低，筹资能力有限，对于修路建桥、挖沟打井等投资较大的建设项目而言，显得力不从心。第三，有些党员、干部自身缺乏致富能力，在村里影响力小，出现“说话无人听，办事无人跟”的现象。更有些党员、干部因为工资水平低，怕麻烦，尽量减少“一事一议”。

### 4.3 村民自治能力不足

#### 4.3.1 对村委会的认同度不高

从村民自治的缘起来看，虽然这一形式首先由一些地方的农民所创造，但从全国大多数村来说，属于制度变迁形式中的强制性制度变迁类型，即它是由政府命令和法令引入实行的自上而下的变迁。因此，国家在村民自治进程中处于主导地位，有关村级组织的性质、结构和职权这些方面都不是村民自主选择的结果，而是在国家法律权威下形成的制度性安排。村民对自治组织还没有真正的归属关系。组织是基于一定物质基础之上、为实现某一目标而按照明确的程序建立起来的角色构成。它是整个社会结构的一部分，在不同的地位，有自身的角色定位和行为方式。<sup>①</sup>村不具有行政组织地位，只是法律意义上的一个社会自治单位。由于村民人数众多，户与户之间差异大，实际村民的组织性是软性的、松散的，特别对大部分纯农业型缺失集体经济的村，村公益难以启动，村干部除了起着维持村委会的作用，实在难以在发展村级经济方面有所作为。村民对村民自治组织的代表结构——村民委员会的认同度和归属感不高。

<sup>①</sup> 梁开金、贺雪峰：《村级组织制度安排与创新》，北京，红旗出版社：1999年2月

### 4.3.2 农民自组织程度低

根据《村组法》的规定，村民自治制度是包含“四个民主”的制度，即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，体现了现代民主理念的制度的运行。这种民主的“制度性自治平台，需要农民组织化的参与，需要培育农村公民社会作为支撑。”<sup>①</sup>而农民的组织化参与方式，更多的应该是各种现代的农民自组织的参与。农民自组织的存在，对于村民自治功能的发挥，进一步对于村委会职能转换、乡村关系都具有重要的影响。比如，组织农民参与选举、表达农民利益参与村务决策、影响村内公共权利的运作，监督村干部的行为、促进其更好地服务于农民、培育农民在自组织内的参与意识和自治能力，进而提高公民政治素质等等。

当前活跃在乡村治理中的农民自组织主要有：各种农民种养殖专业协会、专业合作社和其他公益组织。但总的来说，当前这些自组织的发育是不足的。主要表现在：（1）农民自组织数量较少、规模不大、规范化程度低；（2）功能单一，社会参与力弱。其功能主要集中在发展经济上或某一方面的社会服务职能上；（3）行政、半行政色彩浓厚。许多自组织是在乡镇政府或村委会的组织和指导下成立的，并不是完全意义上的“中介”，许多组织都挂靠在政府名下或村委会下，如通过建立党支部、民兵组织、妇委会、团支部，接受上级组织的指导和管理（“支部+协会”模式）。

### 4.3.3 村民文化素质较低，政治意识不强

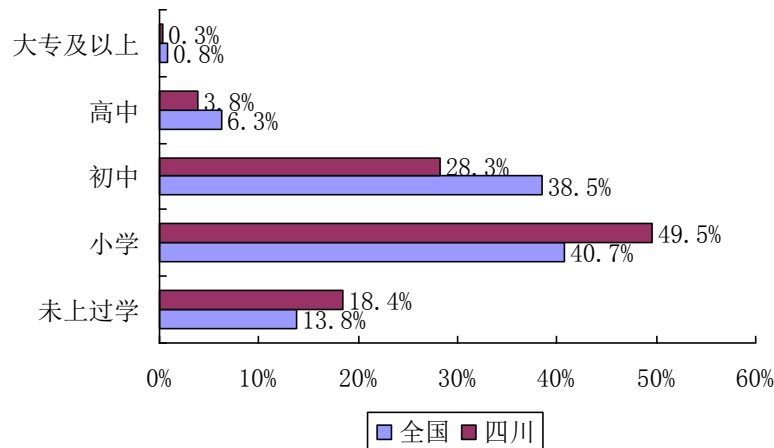


图 4.1 2005 年我国农村人口受教育程度

Fig4.1 Rural educational attainment of China in 2005

首先，村民受教育程度很低。改革开放以来，我国农村基础教育虽然有了很大发展，但是当前农村基础教育仍然很薄弱，从当前我国农民的教育情况看，2005

<sup>①</sup> 徐勇. 面向未来——深化村民自治研究[J]. 华中师范大学学报, 2005, (3): 1-8

年的抽样统计数据显示<sup>①</sup>，我国农村6岁以上的人口中，未上过学的占13.8%，小学文化程度高达40.7%，初中文化程度的占38.5%，高中文化程度的占6.3%，大专及大专以上的占0.76%；而从四川省的调查情况看，受教育程度低于全国平均水平，未上过学和小学文化程度的分别为18.4%和49.5%(见图4.1)。农民科学文化素质普遍较低，已成为制约我国农业现代化发展和新农村建设的巨大障碍<sup>②</sup>。

其次，农民政治素质的欠缺阻碍了村民自治的发展进程。政治素质是人们在一定阶段所形成的政治行为能力的总和，它是人们从事社会政治活动所必需的基本条件和基本品质。社会主义新农村应该是一个管理民主、具有较高政治文明的社会，而农民不仅是农村经济建设的主体，也是农村民主政治建设的主体，农村政治文明发展的程度取决于广大农民政治素质的高低。目前，我国农民的政治素质整体上还处于一个较低的层次和水平上。许多农民不仅对民主政治的基本知识知之甚少，而且政治意识和政治参与能力也相当欠缺，这使得以村民自治为基础的农村政治建设进程很难推进。很多问题反映出农民的思想意识中存在自私狭隘、政治冷漠的倾向，他们缺少对公共生活、公共利益的热情和关注，在追求个人利益时以自我利益为圆心，缺乏必要的契约与合作意识，不能正确认识和处理个人与社会、个人自由与公共权威的关系。比如，农村中“村规民约大于法”的现象。

#### 4.3.4 村民民主参与积极性不高

现代民主政治的理论和实践都表明，要推行一种科学的民主管理的机制，必须得到广大民众的支持和参与。只有广大村民积极参与了，并且也有能力当家作主了，村民自治的格局才能真正形成，村民自治也才有内在的动力。而从目前的情况来看，村民自治作为我国农村基层民主的一种基本形式，作为村民自治的实践主体农民，虽然民主意识有所增强，但农民实践民主的能力却还是比较弱，经济的原因始终是基础性的制约因素。因此，村民自治要高质量地运行，必须要有足够的经济保证。美国政治学家亨廷顿认为：“对大多数人来说，政治参与只是实现其他目的的手段。”<sup>③</sup> 在中国，广大农民刚刚摆脱温饱，还在为自身和家庭的生存而奋斗，与大多数农民最贴近的只能是较低层次的物质利益。用明恩溥的话来说，“中国农民的生活由两部分构成，一个是‘胃’，一个是‘钱’。”<sup>④</sup> 民主政治对广大农民来说还不像阳光、空气一样是人们的生活必需品，它在某种程度上还只是一种可有可无的奢侈品。在我们的实地调查中也可以得到证实，许多村民的看法是：“村干部拿他的工资，我种我的田，各管各的事”。尤其是取消农业税之后，许多村民觉得村委会与自己已经没有什么经济上的关系，农业生产是自己的

<sup>①</sup> 中国国家统计局. 各地区分性别、受教育程度的6岁及以上人口(乡村). <http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/>

<sup>②</sup> 焦存朝. 关于新农村建设主体培育问题的思考. 农村发展, 2008(1): 30-32

<sup>③</sup> [塞缪尔·亨廷顿[美]. 难以抉择—发展中国家的政治参与[M]. 北京: 华夏出版社, 1988. 56

<sup>④</sup> 明恩溥、林欣译. 中国人的素质[M] 北京京华出版社, 2003. 283.

事，现在村干部不像以往那样收取税费，干群关系也比以前缓和了，村集体也没有什么资源值得关注，村委会也不能帮助村民解决什么实际问题。至于上面所倡导的所谓“一事一议”，也就是要村民自己出钱办事，而许多事情由于人心不齐也办不成，于是许多村民对村民自治也就越来越感到没有保障自己的利益，村民的政治参与也就越来越缺乏动力。

#### 4.3.5 村务管理决策难度大

村务管理活动与民主选举、民主决策和民主监督一样，由全体村民共同参与，实现村务管理活动的民主化。然而在现阶段的村治实际运作过程中，“大众参与”式管理的成本与成效却是不容乐观的。诸如土地征用、宅基地使用和集体经济项目承包等主要项目的决策和执行都渗透着大量的政府行为因素，否则这些事项将难以落实。吴毅教授曾作过一个非常精彩的假象描述：某个村庄同时拿出两块土地招商引资。一块由基层政府代为主持，另一块严格按村民自治的精神由村委会按“三自”、“四民主”的原则主持，结果会如何呢？结果很肯定，由基层政府主持的那一块，它可能会容易成功，从而最终使农民和村庄获利。而由村庄主持的那一块，却极有可能会因为某种集体行动的困境，比如“一事一议”，由于人心不齐，甚至连招商引资的方案都拿不出来，就算是拿出来了，开发商也未必敢来。因为任何一个精明的商人都不太敢与一个缺乏行政权威和效率的村级组织打交道，更不愿意与它背后那意见不一的几百家农户打交道，因为这要么可能谈判成本太高，很不经济，要么根本就谈不成功。目前要改变内地农村一盘散沙般的状态，也只有基层政府才能承担此一功能。从近代西方政治发展的经验来看，就是目前被人们所普遍肯定的中国农村的村民自治，从总体上看，其实也是一个政府行政推动的结果。<sup>①</sup>

#### 4.4 新农村建设主体意识缺失

从对于新农村建设主体的问题回答情况来看，八成以上的农民和村干部把政府，而不是把村两委或村民自己看成是新农村建设的主体。“村两委”在农民的心目中分量最低，有 85.2% 的被访农民认为新农村建设主要依靠上级政府，认为依靠村委会和农民自己的只占 13%。由此可见，多数被调查的农民对于政府有极大的盼望，新农村建设在农民眼中是一场政府主导、农民实行的运动，村委会在其中并不起主要作用。造成新农村建设主体缺失有以下几个方面的原因：

一是农村小农意识根深蒂固。我国的大部分农村，传统的小农意识深刻地影响着一代又一代的农民，生产、生活和行为方式都与新农村建设的要求相距甚远。他们习惯于传统的生产经验，不愿接受新事物，对市场经济、农业新科技、现代

<sup>①</sup> 吴毅，华中师范大学教授《探索与争鸣》2004 年 9 期《不同语境下的乡村关系》

化的生产方式和经营管理具有排斥性。盲目从众的现象普遍存在，由于缺乏必要判断力，过度谨慎的行为使得农民在生产经营时亦步亦趋，错过市场契机，市场饱和了却还蜂拥而上，结果许多农民血本无归，这在一定程度上又加重了我国农民固有的消极无为和经验排斥的观念与意识。

二是村干部的素质还不能适应新农村建设的 yêu求。农业税免征后，村委会主要职能由行政型向服务型转变，这对村干部的工作作风、处理农村社会的各种矛盾，落实党的方针政策和农村工作的各项任务，提出了更高的要求。随着新农村建设推进，村民们对村干部带领全村发展经济，实现共同富裕的愿望越来越强烈，对村干部致富本领的要求也越来越高。目前，绵竹市村干部的文化素质总体偏低，村干部的文化水平以初、高中为主，大专及以上学历的仅占 18.5%。村干部的能力还与村委会的新职能需求有一定差距，这样不适应新农村建设的素质要求，不利于村民自治的发展，对乡村关系的协调发展也产生一定影响。(见图 4.2)

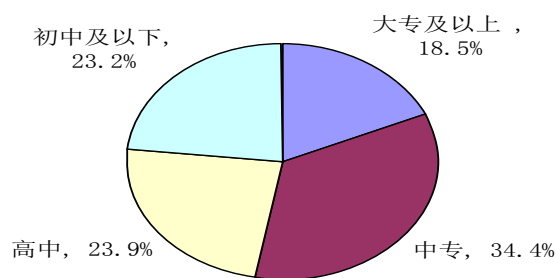


图 4.2 绵竹市村干部队伍文化结构

Fig4.2 Literacy structure of village cadres in Mianzhu city

三是农村适用技术人才严重缺乏。在调查中，村干部普遍意识到，当前发展农村经济，除了资金上的困难，缺乏技术人才也是制约新农村建设的一个障碍。当前，虽然政府对于农村经济发展有很多的支持和扶持政策，许多村民也有发展大规模种养殖、办企业的需求，但不仅资金成问题，缺乏技术也是制约发展的因素。不少有文化的青年农民已经将自己的土地转包或者直接放弃土地，转而进城打工去了。农村中的其他优秀青年通过考学、参军离开了农村，农村实用人才外流，农村实用技术传播和应用面临着空前的困境在当前已经是一个不争的事实。

四是农村劳动力大量外流，新农村建设后续无人。由于农业比较利益低，随着大量农村青壮年的外出务工和大中专毕业生非农化就业倾向的加剧，转移出去的劳动力绝大部分恰恰是农村稀缺的具有较高文化水平的人力资源。农业的生产由



妇女、老人、残疾人群为主要力量支撑，人称“386199 部队”。农业的发展、农村生产力的提高受到极大限制，农村劳动力老龄化、弱质化的趋势日益显现。

## 5 结论及对策建议

### 5.1 基本结论

通过对两个经济发展、村镇建设、文化、人口、地理环境均有较大的差异的乡镇在新时期乡村关系的研究，可以以下结论：

第一，新农村建设促进了乡村关系和谐发展。农村税费改革后，特别是社会主义新农村建设以来，乡镇政府作为新农村建设最基层的管理者，其职能正在逐步发生着转变，指导者和服务者的角色越显突出；村委会把发展农村经济和改善农村基础设施放在了重要的位置，能够将更多的精力用在政府主导下建设新农村的服务工作中去，以此谋求自我发展，提高自治能力。这些都将成为促进乡村关系健康和谐发展的因素。

第二，乡村经济发展滞后制约了乡村关系的发展。乡村经济发展滞后是导致现阶段政府职能转变效果不明显，村委会对乡镇政府的依附性增强，村民自治水平不高，新农村建设主体意识缺失等矛盾和问题重要原因。村集体经济条件优越的村，村民自治能力较强，乡镇政府和村委会的工作职责到位，村民对乡村干部的认同度越高。

第三，新时期乡村关系的改善仍然需要政府的推进。在未来相当长的时期内，要求加快改变农村发展面貌，推进社会主义新农村建设，仍然需要政府的强力介入。尽管当前存在着一些乡政管理与村民自治衔接不当的问题，但是改善乡村关系不是把加强基层政府的职能与完善村民自治制度对立起来，而是要实现乡镇行政调控机制与村民自治机制相结合，乡镇行政功能与村庄自治功能互补，政府力量与社会力量互动，从而建立起政府资源与社会资源整合的合作治理模式。

### 5.2 对策建议和措施

#### 5.2.1 建立政府主导与农民本位相结合的新农村建设模式

新农村建设需要发挥政府主导的功能，同时要强调农民本位的作用，建立政府主导与农民本位相结合的新农村建设模式。政府的作用应当定位于引导者和促进者的角色，全面落实“工业反哺农业，城市反哺农村”的既定方针和政策，通过建立农村公共财政体系，发挥政府财政投入的主导和引导作用，加强农村基础设施建设，强化公共服务，提供更多的公共产品和信息，弥补市场失灵，保护弱势群体，维护社会公正，建立健全农村社会保障体制，维护农村社会安全与稳定。由于当前的新农村建设处于起步阶段，“中国 8 亿多农民中的大多数

无法真正在二、三产业获得稳定就业，没有能真正转移到城市之前，农村不可能进入良性发展的轨道，也不可能仅仅通过村民自治来将农村问题消化在村庄之内，这就需要有自上而下行政系统在特定条件下强有力的介入。”<sup>①</sup>因此，政府的助推作用也不可忽视。

最广泛地发动农民，最大限度地支持农民，让农民成为新农村建设的主体力量。只有充分发挥广大农民的积极性和主动权，激发他们变革和创新的热情，新农村建设的目标才可以实现，<sup>②</sup>否则就会造成政府一头热、农民冷眼观望的尴尬局面。社会主义新农村建设是一项长期的伟大工程，既要着眼于乡镇社会未来的发展，又要立足农村社会的实际。各地方政府都陆续推出新农村“示范村”。示范村可以示范，许多时候却无法复制，因为各地各村的自然条件、地理区位和社会经济发展水平各不相同。应当根据各村的经济实力和农民的承受能力，尊重各村发展的内在逻辑，因地制宜，形成各具特色的发展模式，不搞“一刀切”，不搞强制。

### 5.2.2 加大对新农村建设的财力支持

新农村建设的根本就在于全面深化农村改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入，各级政府必须加大对“三农”的政策扶持和资金投入。在实行农村税费改革后，由于村集体缺乏资金，因而只有通过“一事一议”方式进行集资修路、兴修水利等等，于是一些地方农民负担又出现了反弹。当然，造成这种状况的原因是多方面的，但是，农村社会公共产品和社会公益事业资金短缺是一个很现实的也是最主要的原因。在市场经济条件下，我国正在建立和完善公共财政体制，在履行公共职能上，既要加强对农村公共事务的管理，也要加强对农村公共产品的提供，要理顺农村公共产品提供的渠道，建立规范的财政转移支付制度，从根本上扭转乡镇财政收入的多少决定于公共产品多少的局面。考虑到长期以来，对农村公共产品的欠账和农村公共产品的严重短缺，政府应加大向农村的财政转移支付力度，在提供公共产品上要重点向农村倾斜。

### 5.2.3 深入推进乡镇政府职能转变，构建服务型乡镇政府

目前，在建设社会主义新农村的大背景下，党的农村政策是农民利益的集中体现，也是今后一段时间基层政府的主要行动指南，乡镇政府要通过职能转变，为社会主义新农村建设提供强有力的基层组织保障，促进政策的合理调整和资金的优化配置，加快社会主义新农村建设的进程。在此过程中，就必须根据市场经济发展的要求，找出政府职能的缺失表现，对其进行原因分析，把乡镇政府的职能定位在社会管理、公共服务、经济发展、基层建设等职能上。这对于推进农村社

<sup>①</sup> 贺雪峰. 农村乡镇建制:存废之间的思考. 中国行政管理, 2003(4).

<sup>②</sup> 吴毅. 不同语境下的乡村关系. 探索与争鸣, 2004年9期

会和经济协调发展，加速我国现代化建设，实现新农村建设的目标，有着重要的意义。

### ①进一步加强社会管理职能

对乡村社会进行管理，是基层政府的首要职能。社会管理主体多元化改变了以往公共管理模式中公共权力高度集中的一元格局，从而在客观上要求政府重新定位其自身角色功能，因此，乡镇基层政府的社会管理职能除了传统的包括贯彻执行上级的各项方针政策等，还应该包括积极支持和引导农村社会组织的发展，完善村民自治功能的实现。

### ②逐步完善公共服务职能

农村公共服务严重不足，是农村发展中最薄弱的环节，是影响和制约农村发展、农民富裕和农村稳定的重要因素。随着新农村建设的推进，国家的政策开始向农村倾斜，财政转移支付量会增大，就目前以乡镇政府的地位和实力论，服务的方式主要应是“少出钱，多出力”，管好用好国家转移到农村的各种资金，为农村发展提供更好的社会保障。大力普及和巩固农村九年义务教育、稳妥推进新型农村合作医疗制度、建立健全农村卫生医疗网络、改善农民的医疗卫生条件、完善农村养老和最低生活保障制度是乡镇政府公共服务职能所在。

### ③转变发展农村经济的职能

发展农村经济是农民走向富裕、乡镇自身摆脱困境的唯一出路。但是，乡镇政府参与发展经济的方式应由强迫农民变为引导农民。包括：组织制定本乡镇产业发展规划，指导产业结构调整，形成地域产业特色；组织营造良好的投资环境，包括政策环境、硬件环境、社会环境；通过推动和引导农村经济合作组织的发展，指导农村生产，提高农村生产组织化程度；加强信息服务，密切本地农产品的市场衔接，促进农业新技术的推广；推动农村经济合作组织发展、促进农业新技术的推广、拓宽销售渠道、搞活流通体制等。对于各种合作经济组织，乡镇政府应采取积极的态度来对对待。政府应给予其足够的政策支持，让它们越来越多地承担农村经济发展的职能，而乡镇政府可以从经济发展的职能中解脱出来，更大的关注社会管理和公共服务职能。

### ④推进服务型乡镇政府的建设

2007《政府工作报告》指出中国乡镇改革的方向和目标定位是：建立精干高效的基层行政管理体制和覆盖城乡的公共财政制度，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制，提高整个社会的管理和服务水平。若把它概括为一句话，就是建立服务型 and 法制政府。政府必须明确基层政府角色定位和公共服务职能，对政府提供基本公共服务的边界、供给能力进行科学地评估，进而制定出符合国情的基本公共服务战略，变“政府权力”本位为“公民

权利”本位，变“管”本位为“服务”本位，从“干预者”转变到“服务者”上来，加快经济建设型政府向公共服务型政府转变。

#### ⑤建立科学绩效评估机制和干部政绩考核制度

当前，以建立公共服务型政府为重点的政府转型受到了以经济建设为导向的绩效考核体系的制约。当公共领域出现问题时，社会舆论常常归罪于地方政府，显然有失公允。实际上，自上而下实行的单一 GDP 指标考核是把地方政府推向两难的重要因素。因而，要建立一个以公共服务为导向的公共服务绩效考核规制体系和相应的政府问责制度，以优化政府目标，减少内在冲突，强化政府对基本公共服务供给过程和结果的监管职责。要用科学合理符合实际的“综合评价体系”来考核各级干部，使基本公共服务供给更能与公共服务需求相契合。

#### ⑥扩权强镇——完善县乡管理体制

以强化公共服务职能为契机，推进行政管理体制的改革。乡镇行政管理体制的内涵包括两个基本方面：一是行政管理的组织结构体制；二是行政管理的运行机制。乡镇政府机构改革一方面是对行政管理体制存在的组织结构弊端进行改革和优化；另一方面是对行政管理体制存在的障碍性机制进行完善，形成运作高效的运行机制。因此，全面推进乡镇政府管理体制的改革，赋予乡政府需要的完整的公共权力与与其治理责任相对应的治理能力，重点根据市场经济发展的要求和各地实际对乡镇的分权，把同乡镇的经济活动和群众日常生活联系极为密切的部门和事业单位全部下放给乡镇，人财物权实行自主管理，其自身真正成为一级独立政权，实现在“乡村治理结构中的权（公共权力）责（政治责任）能（治理能力）相对均衡”，既是巩固机构改革成果的需要，也是乡镇政府职能重构的必然趋势，是实现长期的良好乡村治理所必须具备的前提条件。

### 5.2.4 培育民间经济组织，持续支撑新农村建设与发展

现代政治实践证明，一个阶层利益表达力度和有效性往往取决于这一阶层的组织化程度。政府应有步骤地扶助农民的组织化进程，建立健全乡村内部的社会组织体系，让农民组织起来，这是推动新农村建设的重要一环。

#### ①发展农村经济组织

培养改变农民之间缺少横向联系，乡村内部的关系单一化的现状，必须建立农民之间的多种联结方式。农民作为新农村建设的主体和直接受益者，要有效参与到新农村建设事业中来，就必须要有自己的经济合作组织，如各种类型的行业协会，以解决分散的农户做不了或做不好的事务，如为会员提供各种实用农业技术、产品市场信息、政策信息、农业生产资料供给、农产品销售等服务，可以缓解“小生产与大市场”的矛盾。只有提高农民的组织化程度，加强农民的合作能力，以组织为载体，才能与国家的资金和投入对接，才能更好地参与市场竞争。

### ②建设社会文化组织

新农村建设的目标之一是“乡风文明”，建设农民社会文化组织就是要建设好村级党组织、老年协会、妇女协会，这是丰富农民的精神文化生活、创造文明乡风和农村和谐社会的重要途径。要发挥农民社会文化组织的引导作用，加强对农民群众的理想信念教育，开展群众性精神文明创建活动，组织健康向上、各具特色的群众文化活动，引导村民共同遵守村规民约，努力形成良好的社会风尚，为群众创造一个安全文明健康的生活环境。

### ③构建多元公共服务体系。

在强调基层政府在本基本公共服务供给中主导作用的同时，必须提倡基本公共服务的多元参与，鼓励和引导社会力量，以多种方式参与或提供基本公共服务，一定程度上形成竞争与合作，从而提高基本公共服务的供给效率。政府则作为供给的主导者和最终责任人对基本公共服务的直接生产者进行付费、协调和监管。

## 5.2.5 培育农民和村干部的主体意识

建设社会主义新农村的主体是农民，农村基层干部是农民脱贫致富的领头羊，是团结带领农民奔小康的骨干力量。随着社会主义新农村建设的不断推进，村民、村干部文化素质低，村组织结构不合理，参与性不高的问题已经越来越凸显出来，培育农民在新农村建设中的主体意识成为重要工作。<sup>①</sup>

### ①开展村民教育

美国经济学家舒尔茨通过对农村经济的长期研究后得出结论，生产迅速增加和农业劳动生产力提高的重要原因是人的知识能力和技术水平的提高，提出必须通过对农民加强教育，来提高农民的整体素质。这一研究成果用于我国农村实际也同样正确。目前，总的来看，我国农民的文化素质较低，难以适应村民自治发展的现实要求。针对这种状况的存在，国家应通过继续加大农村九年义务教育的扶植力度，有计划、有步骤地提高农民外出务工的技能和在本地创业的能力；大力开展农村信息工程建设，拓宽政府信息披露渠道；有针对性地开展农民法律普及工作，通过减少农民法律表达成本来改变和提高农民的维权意识和法律意识。

### ②改善农村干部队伍的结构

针对整个农村干部队伍年龄老化、班子结构不合理的问题，改善农村基层干部队伍的结构。拓宽选配村干部的渠道，首要的任务就是必须尽快把那些有发展前景的种养殖大户、外出打工青年、复员退伍军人，回乡大中专毕业生列为重点培养对象，成熟一个发展一个，不断增加新鲜血液，切实增强农村基层干部队伍在推进社会主义新农村建设过程中的活力和先锋模范作用。同时增加

<sup>①</sup> 叶敬忠、杨照. 农民如何看待新农村建设中政府、村委会和农民的分工[J]. 农业经济问题, 2007年11期

村干部岗位吸引力，在建立村干部生活扶助长效机制同时逐步纳入农村社会保障体系。2006年起，绵竹市出台了《关于对全市离任的村(社区)书记、主任补助的暂行办法》，开始对自解放以来担任村(社区)书记、主任三年以上的离任村干部实行每年600元—1600元不等的的生活补助金，解除村干部的后顾之忧；2006年绵竹市乡镇换届，根据相关政策，提拔了2名优秀村支部书记为副镇长，解决了村干部的政治前途问题；2007年，四川省从大中专毕业生中公开面向社会招聘选拔一千余名“大学生村官”到村任职，让有能力的中青年到农村基层挑大梁，改善了村级组织干部的结构。为培养和造就一支高素质的基层干部队伍，为社会主义新农村建设提供坚强的组织和人才保障。<sup>①②</sup>

### ③提高村干部管理乡村公共事务的能力

著名的现代化理论研究者英克乐斯认为：“完善的现代制度以及伴随而来的指导大纲、管理守则，本身是一些空的躯壳。如果一个国家的人民缺乏一种赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础，如果执行和运用着这些现代制度的人，自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变，失败和畸形发展的悲剧结局是不可避免的。”<sup>③</sup>因此是否拥有与新制度相适应的文化是新制度能否顺利建立的关键。要从根本上提高农民的生活水平和生活质量，实现建设社会主义新农村的目标，关键取决于农村基层干部队伍是否具备带领农民群众发展经济的能力和公共事务的管理能力。目前，有不少农村基层组织软弱涣散，缺少凝聚力和向心力，集体经济薄弱，甚至亏空、负债，农村基层干部的文化水平普遍不高，村干部整体素质不高，做事不讲民主，不讲政策，管理不循章法，凭经验办事，决策盲目性大，这样的村组织根本不可能有效地把农民组织起来。因此，推进社会主义新农村建设必须加强对农村基层干部队伍的强化培训，提高和增强农村基层干部队伍领导农民发展经济的能力和民主管理、科学决策的能力，使之能带领农民在农村产业升级过程中抢抓机遇，追求最大的经济收益。

### ④扩大农民参与途径

建设社会主义新农村的主体是农民，如果没有农民的参与，或者说如果不能激发起农民群众的积极性和创造性，社会主义新农村的建设目标根本不可能实现。亨廷顿认为，“重要的问题是动员农民参与其事以保持改革势头，从而保证改革的胜利”。当前新农村建设呼声高涨，但农民却缺乏必要的自主性和创造性。从政府支农项目和农村基础设施建设工程来看，大多数是政府组织、政府投资，以行政推动的方式展开，农民的参与程度很低；对农民来说，这些工程也就成为干部“要我

<sup>①</sup> 《关于选聘高校毕业生到村(社区)任职的实施意见》(川委办[2007]24号)

<sup>②</sup> 《四川省大学生村(社区)干部关系办法》(川组通[2008]2号)

<sup>③</sup> 中国现代化战略研究课题组：《中国现代化报告2002》。中国网，2003年1月版。

搞”而不是“我要搞”的工程。在新农村建设中让他们参与新农村建设的具体规划，让农民成为新农村建设的主体；进一步健全和完善村民自治机制，坚持民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，让农民群众现实地享有知情权、参与权、管理权、监督权，强化他们的村庄共同体观念，调动他们的积极性；搭建政府和农民之间沟通的桥梁和纽带。例如组建以农村党员、劳动模范、知识青年、致富能手等为主体的理事会，与政府共商新农村建设的大计，使农民群众的创造热情充分涌流。

### 5.2.6 加强基层组织建设，发挥党的领导核心作用

#### ①加强基层党组织建设

根据我国目前农村的现实状况，村级党组织成为沟通乡政府与村委会、村民的重要渠道，通过乡、村两级党组织的领导，使乡政府与村民自治均必须在党的统一领导下，在法律范围内活动，这样通过村支部的中介和桥梁作用，达到了乡政府政令畅通。

#### ②强化乡镇人大作用。

乡镇人民代表大会作为乡镇一级的国家权力机关，是本乡镇人民群众(主要是农民)行使当家作主民主权利的主要形式，是沟通乡村的重要纽带。乡级人大的代表来自本地群众，通过农民群众民主选举产生。所以，应重视发挥广大人民代表的作用，通过人大代表及时了解农民生活状况、反馈政策的执行情况，根据农村的实际需要，制定出适当的政策。由于政策反映了民意，乡政府执行起来没有什么困难；另一方面，由于政策是广大人民群众参与制定出来的，所以村组织和村民也不会轻易抵制政策的实施，反而更加自觉地去执行这些政策。乡镇人大应加强对村民自治的指导和监督，维护村民自治的法律权威，引导村民制定本村的乡规民约等制度，使乡村治理逐步纳入法制化轨道。

## 5.3 研究存在的不足及以后方向

### 5.3.1 本文存在的不足

由于国情的复杂性，作为一篇硕士论文，同时笔者的个人能力和时间的限制，论文的研究比较粗略，存在如下不足：

①理论功底不深，特别是公共组织学理论的掌握不够深入，因而在运用理论知识对新时期乡村关系进行研究时，缺乏足够的深度和广度。

②调查研究有一定的局限性。目前不同乡(镇)村实际的关系状态具有明显的多样性、变动性和非均衡性的特点，本文仅对两个乡镇进行了数据采样，问卷数量、走访人数有限，访谈提纲难免有片面之处，这在一定程度上限制了本文的分析。

③在政策建议方面，由于笔者的学识有限，对新时期乡村关系的研究还缺乏



开阔的眼界和全局观念，因而提出的政策建议还存在一定的局限性。

### 5.3.2 后续研究方向

笔者在研究中发现，中国的乡村之间实际包含了三重关系：一是乡镇党委与农村党支部之间的领导和被领导关系，体现的是党的领导原则；二是乡镇政府与村委会在村民自治事务范围内的指导与被指导关系，体现的是村民自治原则；三是乡镇党政机关与村级组织之间在贯彻执行党的方针政策、国家法律、政府公共政策等事务方面的行政管理与被管理的关系，体现的是依法行政原则。本文仅就乡镇政府与村委会在村民自治事务范围内关系这一个方面进行了调查分析，因此，要全面了解和把握乡村关系必须进行更为系统地深入地研究。

## 致 谢

## 参考文献

- 陈浙闽. 村民自治的理论与实践[M]. 天津人民出版社, 2000,p73.
- 程同顺. 村民自治中的乡村关系及出路[J]. 调研世界, 2001 (7) .
- 仇家石. “村官”有多少精力谋发展[J]. 乡镇论坛, 2004(4) .
- 董磊明. 传统与嬗变——集体企业改制后的苏南农村村级治理[J]. 社会学研究, 2002 年 1 月.
- 董磊明. 我国农村基层政权的调查与思考[J]. 发展, 2003 年第 10 期.
- 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制变革重大决策纪实[M]. 人民出版社, 2005 年.
- 郭正林. 论乡村三重关系[C]. 村民自治进程中的乡村关系学术研讨会论文集 (华中师范大学中国农村问题研究中心), 2001 年 12 月.
- 贺雪峰. 民主化进程中的乡村关系[J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版), 2001(1) .
- 贺雪峰. 农村乡镇建制: 存废之间的思考[J]. 中国行政管理, 2003(4) .
- 黄凯斌. 财政压力下的村级权力变异——以湖北 A 市绵河镇 C 村为个案[J]. 湖北社会科学, 2002 年 4 月.
- 焦存朝. 关于新农村建设主体培育问题的思考[J]. 农村发展, 2008 (1): 30-32.
- 金太军. “乡政村治”格局下的村民自治——乡镇政府与村委会之间的制约关系分析[J]. 社会主义研究, 2000 (4) .
- 景跃进, 张小劲. 国家和社会关系视野下的村民自治——评徐勇教授的《中国农村村民自治》[J]. 中国书评, 1998 (5) .
- 李锐锋. 村民自治条件下乡镇府与村委会关系研究[D]. 硕士论文, 2005 年 5 月.
- 蔺雪春. 当代中国村民自治以来的乡村治理模式问题[J]. 当代世界社会主义问题, 2007 (3) .
- 蔺雪春. 当代中国村民自治以来的乡村治理模式问题[J]. 当代世界社会主义问题, 2007 年第 3 期.
- 梅志罡. 乡政村治中的博弈: 互动过程研究[J]. 中国研究, 2002, 8 (18) .
- 苗月霞. 乡政府与村委会相互关系现状与发展对策研究[J]. 村民自治信息网, <http://www.chinarural.org/>.
- 明恩溥、林欣译. 中国人的素质[M]. 北京京华出版社, 2003, P283.
- 潘嘉玮, 周贤日. 村民自治与行政权的冲突[M]. 中国人民大学出版社, 2004. p34.
- 任中平. 当前村民自治面临的困境、归因与出路[J]. 软科学, 2007 年第 6 期.
- 荣敬本, 崔之元. 从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京中央编译出版社, 1998 年.
- 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡政治体制改革[M]. 中央编译出版社, 1998 年.

- 塞缪尔·亨廷顿[美]. 难以抉择——发展中国家的政治参与[M]. 北京: 华夏出版社,1988, p56.
- 汤玉权. 村民自治与新农村建设国际学术研讨会综述. 中国农村研究网, 2007年.
- 唐军方. 国家地方自治与中国村民自治比较与启示. 硕士论文, 2004年6月.
- 王立胜. 农村税费改革背景下的乡村关系[J]. 社会主义研究, 2006年第3期.
- 吴理财. 从税费征收视角审视乡村关系的变迁[J]. 中州学刊, 2005, (06).
- 吴理财. 国家整合转型视角下的乡镇改革: 以安徽省为例[J], 武汉: 社会主义研究, 2006年第5期.
- 吴毅. 不同语境下的乡村关系[J]. 探索与争鸣, 2004年9期.
- 夏永祥, 殷杰. 试论农民自治组织[A]. “中国农民组织建设国际研讨会”论文集, 2005年.
- 向林峰. 后农业税时代的村民自治问题研究. 湖南农业大学, 2007.
- 项继权. 乡村关系的调适与嬗变——河南南街、山东向高和甘肃方家泉村的考察分析[J]. 华中师范大学学报, 1998(2).
- 徐勇, 刘义强. “湖北新政”与中国乡镇改革实践研究——兼论中国现代乡村治理体制的构建[A]. 中国社会科学出版社, 2007年7月出版.
- 徐勇. 面向未来——深化村民自治研究[J]. 华中师范大学学报, 2005, (3): 1-8.
- 徐勇. 如何认识当今的农民、农民合作与农民组织[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007年第1期.
- 徐勇. 县政、乡派、村治: 乡村治理的结构转换[M]. 江苏社会科学出版社, 2002(2).
- 徐勇. 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释[J]. 学习与探索, 2006年第6期.
- 徐勇. 乡村治理与中国政治[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2003. P12.
- 徐勇. 中国农村村民自治[M]. 华中师范大学出版社, 1997年版.
- 杨天一. 对社会主义新农村建设的几点思考[J]. 特区经济, 2007年10月.
- 叶敬忠, 杨照. 农民如何看待新农村建设中政府、村委会和农民的分工[J]. 农业经济问题, 2007年11期.
- 于建嵘. 新农村建设需要新的农民组织[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007年第1期.
- 于建嵘. 中国农村政治的现状和发展趋势[J]. 中国农村观察, 2001(1).
- 张颢. 经济欠发达地区新农村建设中存在的问题及对策探析[J]. 商场现代化, 2007年11月(中旬刊)总第521期.
- 张乐天. 公社体制后的农村经济与政治——湖北农村调查引发的思考[J]. 战略与管理, 1997, (1).
- 张文明. 村民自治: 结构与功能的失衡[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2006, 38(5).
- 张晓山. 简析中国乡村治理结构改革[J]. 管理世界, 2005, (5).

- 中国（海南）改革发展研究院. 新农村建设——乡村治理与乡镇政府改革[C], 北京: 中国经济出版社, 2006 年.
- 中国国家统计局. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/>.
- 钟涨宝,高师. 后税改时代的乡村治理改革[J]. 农村经济,2007 年 11 期.
- 周罗庚, 王仲田. 中国农村的基层民主发展与农民的民主权利保障——村民自治的历史、现实与未来[J]. 上海社会科学院学术季刊, 1999,(1).
- 邹谠. 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观历史角度看. 牛津大学出版社, 1994 年 2 月.
- Jean Oi. State and Peasant in Contemporary China[J]. The political Economy of Village Government, Press of University of California,1989.
- O'Brien, Kevin J.Implementing Political Reform in China's Village[J]. The Australian Journal of Chinen Affairs(July), 1994(6):33-59.
- Oi,Jean 1999. Rira China Takes Off: Institutional Foundation of Economic Reform, Berkeley, CA: Universitu of California Press.

## 附 录

## 附录 1 调查问卷（村民）

你的年龄是：A、20-30 B、31-40 C、41-50 D、50-60 E、60 以上

你的文化程度是：A、小学 B、初中 C、高中 D、大专及以上 E、未上过学

1、你认为目前乡镇政府与村委会的关系是：

- A、领导与被领导                      B、指导与被指导  
C、即领导又指导                      D、双边互动、合作治理

2、你认为村委会是否应该无条件服从乡镇政府的决定：

- A、是    B、不是    C、应分情况

3、你认为村两委关系如何？

- A、好    B、融洽    C、一般    D、矛盾较大

4、对于村支书和村委会主任“一肩挑”问题，你的意见是：

- A、不赞成    B、说不准    C、赞成

5、据您了解，村干部在遇到乡镇与村民的意见相反时一般会怎么做？

- A、总是听乡里的                      B、多数时候听乡里的                      C、总是听村民的  
D、多数时候听村民的                      E、谁的也不听，自己干自己的

6、你会参加本村村委会选举吗？

- A、我会积极参加                      B、与我的关系不大，不是很关心                      C、有时会参加

7、有的村让有发家致富能力的人来当村干部，你认为这样做好吗？

- A、对这种做法表示赞成                      B、按理是不行，但由于实际需要不能不这样做  
C、不赞成这样的做法                      D、无所谓

8、你认为当前村委会最主要的职能是什么？（可多选）

- A、调解民间纠纷，协助维护社会治安                      B、办理本村公共事物和公益事业  
C、向人民政府反映村民的意见要求和提出建议                      D、发展经济，带领群众致富  
E、管理集体财产                      F、执行上级行政机关的命令和决议，完成上级交办的任务  
H、促进乡村文化建设

9、你对村委会工作满意吗？

- A、十分满意    B、比较满意    C、一般    D、不能帮助农民解决什么问题

10、你认为本村村务公开方面做的怎样？

- A、有时公开或很少公开村务                      B、从不公开                      C、按时公开                      D、不清楚

11、你认为影响村委会工作成效的最主要因素有那些？

- A、村集体缺乏资金    B、村干部能力不够    C、村务管理不民主  
D、村民对村务管理比较抵触    E、其他
- 12、您认为当前农村最严重的问题是什么？（限选一项）
- A、农民负担过重    B、干群关系不融洽    C、社会治安不好  
D、经济发展滞后，缺少致富经验和路子    E、基础设施建设落后  
F、中央的好政策得不到贯彻执行
- 13、你对乡镇政府的工作是否满意？ A、很满意    B、比较满意    C、不满意
- 14、你知道“新农村建设”吗？你认为乡镇政府在新农村建设中应该起到什么作用？
- A、不知道    B、知道
- 若选 B 请继续做如下选择：
- a、完全由政府主导实施，农民不需要做什么事情  
b、引导和鼓励农民积极参与，形成互动  
c、增加财政公共投入，支持农村发展  
d、强化村委会的自治能力，发挥农民的主观能动性，政府做好服务
- 15、你认为新农村建设的主体是谁？
- A、上级政府    B、村委会    C、村民自己
- 16、你希望进一步从政府那里得到那些帮助？
- A、政府给予信贷资金的支持    B、种粮补贴  
C、种养殖技术支持    D、解决市场销售问题
- 17、你认为新农村建设中，最急需政府投入的有哪些事务
- A、农村道路修建    B、改善饮水条件    C、加强农田灌溉设施建设  
D、公共活动场所建设    E、改善学校、卫生医疗条件    F、安装有线电视
- 18、当前，你觉得你的生活负担大吗？
- A、有负担    B、没有负担
- 若选 A，你觉得是那些问题造成的：
- A、物价的上涨，生产生活成本高    B、缺少致富经验和路子  
C、就业问题    D、农产品价格低、销售难问题  
E、养老问题    F、子女读书问题
- 19、你认为新农村建设的取得了实际效果吗？
- A、没有效果，只是做表面文章    B、效果很好，老百姓得到了实惠  
C、效果比较明显，但还需加大投入

## 附录 2 调查问卷（村干部和乡镇干部）

你的年龄是：A、20-30 B、31-40 C、41-50 D、50-60

你的文化程度是：A、小学 B、初中 C、高中 D、大专及以上

1、你认为目前乡镇政府与村委会的关系是：

- A、领导与被领导      B、指导与被指导  
C、即领导又指导      D、双边互动、合作治理      E、不清楚

2、你认为村委会是否应该无条件服从乡镇政府的决定：

- A、是      B、不是      C、应分情况

3、你认为本镇的村“两委”关系如何？

- A、好      B、融洽      C、一般      D、矛盾较大

4、对于村支书和村委会主任“一肩挑”问题，你的意见是：

- A、不赞成      B、说不准      C、赞成

5、你认为本村村务公开方面做的怎样？

- A、有时公开或很少公开村务      B、从不公开      C、按时公开      D、不清楚

6、在一些地方的村委会选举中，乡镇总是想尽办法保证组织确定的候选人选上。对此做法，您的看法是什么？

- A、应当这样做      B、虽然不太好，但还是要这样做  
C、不应当这样做      D、说不清

7、有的村让有发家致富能力的人来当村干部，你认为这样做好吗？

- A、对这种做法表示赞成      B、按理是不行，但由于实际需要不能不这样做  
C、不赞成这样的做法      D、无所谓

8、你认为当前村委会最主要的职能是什么？（可多选）

- A、调解民间纠纷，协助维护社会治安      B、办理本村公共事务和公益事业  
C、向人民政府反映村民的意见要求和提出建议      D、发展经济，带领群众致富  
F、执行上级行政机关的命令和决议，完成上级交办的任务  
G、促进乡村文化建设

9、你认为影响村委会工作成效的最主要因素有那些？

- A、村集体缺乏资金      B、村干部能力不够      C、村务管理不民主  
D、村民对村务管理比较抵触      E、其他

10、与以前相比，您觉得现在农村的干群关系怎么样？

- A、越来越好,比较和谐      B、总体上良好      C、不太好      D、越来越紧张

11、你认为新农村建设的取得了实际效果吗？

- A、没有效果，只是做表面文章      B、效果很好，老百姓得到了实惠



- C、效果比较明显，但还需加大投入
- 12、您认为当前农村最严重的问题是什么？（限选一项）
- A、农民负担过重 B、干群关系不融洽 C、社会治安不好  
D、经济发展滞后，缺少致富经验和路子 E、基础设施建设落后  
F、中央的好政策得不到贯彻执行
- 13、农业税费改革后，你认为乡镇政府的主要工作转移到哪些事物上了？
- A、发展经济 B、化解各种矛盾纠纷、维护社会稳定”  
C、筹措保证乡镇工作运转的经费 D、防洪抗旱、森林防火、安全生产  
E、完成计划生育任务
- 14、你认为当前影响乡镇政府工作效能主要有那些因素？
- A、各类检查评比过多，疲与应付 B、乡镇工作重心变化，转型较难  
C、干部缺乏激励机制，积极性不高 D、乡镇财政比较困难  
E、乡镇职能和机构设置不合理，工作难开展
- 15、你认为新农村建设中，最急需投入的有哪些事务
- A、农村道路修建 B、改善饮水条件 C、加强农田灌溉设施建设  
D、公共活动场所建设 E、改善学校、卫生医疗条件 F、安装有线电视
- 16、你认为当前新农村建设推进过程中还有那些困难？

## 附录 3 访谈提纲

### 一、对村干部的访谈提纲

- 1、你认为现在当村干部好还是以前好，为什么？
- 2、作为一名村干部，你认为你有那些职责？压力最大的是哪方面？
- 3、村委会和乡镇政府的关系与以前相比有哪些变化？
- 4、你们村“两委”关系怎样？
- 5、村上的经济收入主要来源是什么？
- 6、谈谈你对新农村建设的认识？
- 7、村委会作为村民自组织的管理机构，在新农村建设中也发挥怎样的作用？
- 8、目前，最需要上级政府解决的问题是什么？

### 二、对乡镇干部的访谈提纲

- 1、随着税费改革、新农村建设等一些列新农村政策出台，你认为新时期，乡镇工作重心发生了怎样的变化？推进中有什么困难？
- 2、机构改革后，乡镇政府效能是否得到提高？
- 3、当前乡镇干部的素质是否适应新农村建设的需要？
- 4、在新农村建设过程中，乡镇政府应如何处理好与村委会的关系？
- 5、你对村民自治有什么看法？
- 6、当前，乡镇工作中存在怎样的困难？