

近十年我国乡村治理的观察与反思

肖唐镖

(南京大学 公共事务与地方治理研究中心, 江苏 南京 210093)

摘要 近年来乡村社会虽已出现乡村面貌改善、民众生活水平显著提高等繁荣景象,但也潜藏着某些治理危机。这种乡村繁荣表象下的危机,不仅是治理技术与治理体制的危机,更是乡村生态、文明与文化的危机,呈现出“复合性危机”趋势。这些在不同层面所体现的多重危机已相互交织、相互影响,形成互为因果的循环。这种危机所反映出来的,既有现代化进程中乡村常见的普遍性问题,更有当下中国乡村社会的特殊性问题,即当下国内所特有的“中国式问题”。这些问题的解决,需要乡村治理体制的深入改革与完善。

关键词 乡村建设; 乡村治理; 乡村体制; 复合性危机

自 2004 年以来,中央政府连续多年出台有关农村问题的“一号文件”,连续实施多项强农惠农利农政策,其密度之大、力度之大,实前所未有的,将“三农”工作放在了特别重要的位置。这些新政策,包括:全面取消农业税;实行农业补贴政策;推进农村新型医保与社会保障;对农村教育的补贴;对农村地区独生子女户或两胎纯女户的养老政策;推动社会主义新农村建设与美丽乡村运动等等。这些政策的最大亮点,在于扭转长期来“挖农补城”的导向,强化对“三农”的财政支持力度。据统计,中央财政对“三农”的支持金额,2002 年为 1905.4 亿元,至 2009 年增加到 7253 亿元,年均增长 21%。自 2004 年以来,国家的良种补贴政策不断完善,初步形成了综合性收入补贴、专项性生产补贴以及最低收购价政策相结合的种粮补贴政策框架。2006 年,中央财政总支出的 1/5 强用于“三农”,全国所有省份均已实施直补政策,农业生产资料综合补贴也涉及了所有省份,良种补贴已涵盖到了 13 个主产区及陕西、山西、甘肃和新疆等 4 个省份,农机具补贴实施范围已经扩大到了 1126 个县和农场。它们从收益、成本、科技、装备、市场等不同角度和环节相互补充。^①2013 年 7 月,财政部采取“一事一议”奖补方式在全国启动美丽乡村建设试点,各级财政预计投入 30 亿元,确定在 7 个省份的 130 个

县(市、区)、295 个乡镇开展试点,涉及 1146 个乡镇。^②值得关注并反思的是,上述“三农新政”是否已使我国大陆的乡村建设与治理进入新的、有根本好转的阶段?与十余年前相比,乡村建设与治理状况出现了怎样新变化,面临着怎样的新形势与新挑战?与国际社会相比,大陆乡村建设与治理中所遇到的问题和挑战具有普遍性还是特殊性?显然,深入而科学分析并回答这些问题,是进一步讨论和分析相关政策的必要基础。在此,我将依据本人多年来的观察研究,并结合本课题组的田野观察调查与其他学者的相关研究,对此予以总结性讨论与反思。

笔者以为,尽管十余年前困扰乡村的一些焦点性问题已获较好解决,但因结构性的体制问题并未获良好缓解、相反还日益严重,致使早在 20 世纪 90 年代中期后出现的“治理危机”更形严重,进入了“复合性危机”时期。这种危机所表现出来的既有现代化进程中乡村常见的普遍性问题,更有当下中国大陆乡村的特殊性问题。下面,我将首先介绍有关评判乡村治理格局的基本标准,然后,应用这一标准讨论乡村治理的格局变化,分析乡村治理变局所蕴含的普遍性与特殊性问题。

一、乡村治理格局的变化及其测量

有关乡村建设与治理状况的变迁,学界一直缺

收稿日期 2014-08-26

基金项目 国家社会科学基金重点项目“健全农村民主管理制度对策研究”(08AZZ005);教育部哲学社会科学重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(12JZD023)

乏较为明晰的测量标准意识。在世纪之交有关国内乡村治理问题的讨论中,不少研究者的作品,如应星调查的重庆乡村,马银录笔下的陕西乡村,李昌平工作过中的湖北乡村,曹锦清“采风”过的河南乡村,于建嵘书中的湖南乡村,何建明眼中的山西乡村,均从特定视角显示了当时的乡村治理危机局面。与此同时,赵树凯则颇具创意地从“中央的视角”(或“文件的视角”),依据对中央文件“关于基层党组织建设和干部问题的文字”的解读,将近二十年来的农村基层党组织建设分成四个阶段^③。笔者则从体制变革、乡村干部工作感受与农民生活变化等三重视角,将改革开放至新世纪初乡村建设与治理的变化分为三个阶段,并从农村经济、乡村政治与乡村稳定等方面将90年代中期后的第三个阶段称为“危机局面”。^④

关于近些年乡村建设与治理格局的新变化,多见一些碎片化的研究,如认为“乡村不再”或“污染下乡”等意见。令人欣慰的是,在前几年出版的专著中唐晓腾曾对此做过较为系统的评述。他认为:在近十年内,工业化、城市化正在以前所未有的速度和摧枯拉朽的态势改变着包括上海等沿海地区在内的乡村社会。然而与之随之而来的却是一连串震惊中外的环保事件,以及广大农村地区自然环境恶化、大病重病蔓延、道德素质下降和宝贵的文化遗产被破坏。当前中国农村主要存在四个方面的问题:一是本土化人才危机,二是治理危机,三是信任危机,四是环境危机,包括生态环境,也包括与人民群众的生产、生活直接联系的社会环境的危机。^⑤在这里,他从乡村人才队伍、治理、信任与环境等四个视角评论了乡村形势的变化。

温铁军教授等人曾按“经济基础和上层建筑之间的矛盾运行的普遍规律”,分析了1978年以来30年间发生的三次较大宏观经济波动所引发的农村三次治乱循环:首先,家庭承包制导致农村财产关系变化与治理结构的互动,演变成了农村改革以后的第一轮治理危机;20世纪90年代初出现了村民暴力反抗税费征收的事件,标志着大包干以来的第二轮乡村治理危机爆发;20世纪90年代末直至2004年中央政府宣布取消农业税之前,乡村治理模式呈现第三次危机。在2005年全面取消农业税后,尽管上层建筑终于积极地做出适应经济基础的挑战,但同期的乡村社会冲突、特别是对抗性冲突也出现了结构性变化——负担过重导致的冲突大幅度下降,但因全球化、资本化力量向农村的扩张

而导致的土地征占和其他财产性冲突却大幅度上升,如因征地、财产、环境等引发的冲突占全部冲突的一半以上。^⑥

近年赵树凯教授发表的数篇作品也有十分精当的评论。他认为:进入新世纪十多年来,农村进入了“强发展、弱治理”的阶段。所谓“治理不良”,主要表现在社会与政府两个层面:从社会层面看,主要是乡村社会冲突加剧,乡村民众针对基层政府的抗争活动增加,包括冲突的种类增加、介入冲突的社会群体增加、冲突的总体规模也在扩展;从政府层面看,不同层级政府之间的关系趋于紧张,上下级政府之间、同级政府部门之间,彼此间信任下降,互动中的不合作增加。“总体而言,现在的基层治理体制蕴含着一种系统性风险,而且这种系统性风险在提高。”基层政府的治理困局已超越一般意义上的“治理”层面,具有深刻的政治性,是一种政治危机。^⑦在这里,“强发展弱治理”之论所依据的乃是经济与政治双重视角。

也有学人认为,与免除农业税前乡村的治理危机不同,当下乡村治理危机已从“积极行政”转变为“治理缺位”。一方面主要是乡镇政府的治理逻辑发生了根本改变,“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四方面的治理能力出现弱化;另一方面,村级治理也面临干群关系更加疏离、“一事一议”形同虚设、集体债务化解无望、土地争夺矛盾凸显等新的困境与挑战。^⑧

从上可见,几位研究者的评论视角与标准并不一致。这里,我们拟借用学界有关国家治理测量的方式进行测量。在国际社会,有关国家治理的测量方式大体有如下三种取向:一是结构取向,即主要聚焦于国家治理中的结构性因素,如民主治理(选举)、官僚体系的现代性、公民社会、法治透明、言论自由等。例如,联合国开发计划署治理指标项目(GIP),自由之家主持的全球自由评估,丹麦人权研究所主持的全球人权责任指标等。二是过程取向,主要聚焦于国家治理的政策过程,比如公民参与、政府能力、腐败治理。例如,世界银行主持的治理与反腐败诊断调查(GAC)。三是结果取向,主要聚焦于国家治理的实际效果,比如政府绩效、公民满意度等。如每年一度世界经济论坛(瑞士达沃斯)提出的全球治理倡议,政治风险服务集团主持的国际国别风险指南(RCRG)。

在实际操作中,既有选择单一取向的评估,也有选择两种或三种取向的复合性评估。在本研究中,我们将依研究与评估的便利程度,主要以结构

取向和结果取向来评估近年来的乡村治理状况。首先,以结果取向、即治理绩效来测量乡村治理状况。我们主要关注的指标有:一是在政府绩效方面,主要包括乡村的基础设施、经济发展、民众生活水平、生态环境、乡村债务、干部清廉或腐败、社会冲突与秩序、乡村教育与人口素质等方面;二是在乡民满意度方面,则测量乡民对乡村治理主要面向的评估与态度。其次,在结构取向方面,主要考察乡村治理中的结构性因素,如村级治理结构,包括村务决策、管理和监督;乡村两委关系;乡村基层党组织的内部管理状况;乡村关系和县乡关系等。

二、乡村治理的结果取向

2014年3月27日,李克强总理在内蒙古翁牛特旗桥头镇太平庄村座谈中,村民们向总理提出了六个问题:一是路的问题,生产出来的产品运不出去,想修路又没钱;二是水的问题,地膜用一次就不能用了,节水灌溉成本高;三是电的问题,农村电网不稳定,需要进一步改造;四是医疗的问题,村医待遇低,不够养家糊口;五是风沙治理问题,要多搞点绿化;六是对妇女进行培训的问题,帮助她们发展种植业、养殖业。^⑤这反映了北方乡村建设的部分实貌。综合本课题组及其他学者的调研,乡村治理的结果取向主要情况如下:

(一)农村水电、道路及部分基础设施、农民收入得到较大改善,但生产生活的环境却日益恶化,农村水与土污染日益严重,排水、厕所与垃圾处理落后,日益严重地影响农业生产与食物供应,影响全社会民众的健全与安全。

我们对2002、2006和2011三个年度全国村社抽样调查数据的分析显示:村级基本公共品供给绩效已稳步提升。如表1所列出的供水、供电、有线电视安装、高音喇叭安装和道路硬化五项基本公共品供给绩效指数,十年间其均值不断爬升,表明农村基本公共品供给总体绩效的平均水平在逐渐上升,且标准差也呈缓慢下降趋势,显示随着经济社会的发展,全国各地农村基本公共品供给的差距也有所缩小。但至2011年(见表2),依然有三分之一的村庄没有自来水和高音喇叭,四分之一的村庄没有安装有线电视,近两成的村庄还尚未实现道路硬化,基本公共品供给的压力依然较大。^⑥即便是在广州市的1153个行政村、6268个自然村,也存在农村生活垃圾收运处理,存在标准不高、设施不全、投入不足、技术含量低等问题,乃至出现“垃圾

围城”的困境。^⑦

表1 村级基本公共品供给绩效指数

	观察值	最小值	最大值	平均值	标准差
2002年	225	0.00	20.00	11.6889	5.5990
2006年	379	0.00	20.00	13.1557	4.7101
2011年	140	2.00	20.00	15.0286	5.1871

表2 2011年村级基本公共品供给实现情况

	通电	通自来水	安装有有线电视	安装高音喇叭	道路硬化
未实现	0.07%	30.8%	24.1%	33.8%	18.8%
已实现	99.3%	69.2%	75.9%	66.2%	81.2%

然而,在上述硬件得到普遍改善的同时,农村生产生活环境却日益恶化,农田水利严重退化。有资料显示,我国以农村为主要载体的资源早已严重超载、透支,环境污染触目惊心且已经临近触发大范围环境危机的边缘。如,全国安全饮用水高度,2010年在七大流域,真正可以安全饮用的Ⅰ—Ⅱ类水仅有28.7%;在六大河流,仅有15.1%;在重点监测评价的湖泊水库,仅有30.2%。全国地下水大面积严重污染超乎想象,地下水严重污染的比例已经从2000年的37%发展到了2010年的60%。中国粮食主产区与严重水污染地区高度重合;近海渔业资源几近枯竭,近海严重污染则彻底让近海渔业资源枯竭了。2010年,中国近岸海域二类以上受污染海域面积占51.3%,严重污染(包括三类、四类 and 劣四类)和特重污染(包括四类 and 劣四类)的海域面积分别达到36.1%和24.8%。^⑧

在土壤污染方面,据2014年4月17日环保部和国土资源部联合发布的调查公报:全国土壤环境状况不容乐观,部分地区土壤污染较重,土壤总超标率为16.1%,其中耕地土壤点位超标率更是高达19.4%。全国土壤轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为11.2%、2.3%、1.5%和1.1%,其中中重度污染耕地大体在5000万亩左右。从污染分布情况看,南方土壤污染重于北方;长江三角洲、珠江三角洲、东北老工业基地等部分区域土壤污染问题较为突出,西南、中南地区土壤重金属超标范围较大。^⑨另有报道,全国有3亿亩耕地受到重金属污染,占全国农田总数的六分之一,经济越发达的地区,土壤污染越严重,在广东清洁土壤只有11%;太湖流域有1/3的耕地受到了污染。总体而言,农业和农村污染总量超过城市或工业,农业和农村面源污染数量比城市或工业点源污染更加庞

大,但至今包括农业生产(含畜牧业、渔业养殖)、农村生活(含 1578 个不设市的县、3.39 万个乡镇和 65 万个村)、乡村小工业、小作坊排放的“三废”污染物均没有纳入国家统计范围,面源污染成了环境污染持续恶化的首要元凶。环境的污染,加之大量使用化肥、农药、动植物激素、抗生素、农膜和其他一切科技手段,导致食品安全问题日益严重。同时,也致使癌症村频繁出现,已公开的癌症村数量超过 247 个,涵盖 27 个省份。^⑩

(二)农村教育,尤其是农村青少年教育与成长环境面临广泛而深层的危机,已经并将严重影响国民总体素质的提升,传统文化与美德正在流失。

作为国家人力资源与社会主体成员的主要来源和“蓄水池”,农村青少年的整体素质状况将深切而根本性地影响着国家和民族的未来。然而,近十余年来,尽管免费义务教育政策已落地,但仍有多重因素共同制约农村青少年的教育与健康成长。

一是乡村“并校潮”与教育网点集中化政策,致使农村儿童上学艰难,要么幼小离家住校,脱离亲情关爱;要么由家长每日接送、加重家庭负担,更困难者便只有放弃就学。这对巨量的农村“留守儿童”而言,更是极大的难题。2010 年我国农村拥有 0—17 岁的留守儿童达 6102.55 万,占农村儿童 37.7%,占全国儿童 21.88%,与 2005 年全国 1% 抽样调查估算数据相比,5 年间增加约 242 万。^⑪

二是维持传统的城乡教育差异化投入体制与政策,农村教育的办学条件日显见绌,也难以吸引优秀教师等优质教学资源进入农村并留住,致使农村学校的教育质量日益下滑。

三是因户籍与城乡二元教育体制的局限,流动到城镇的农村儿童往往难以享受到公平的、甚至基本的教育资源。据统计,2010 年有全国“流动儿童”3581 万人,比 2005 年增加 41.37%,其中农村儿童 2877 万,占 80.35%。^⑫

此外,农村地区近年普遍推广“农家书屋”等文化建设活动,但其功能却一直难得到正常发挥,甚至出现“去功能化”现象。如广西某县图书馆 2013 年的财政决算是 382 万元,有 3 名工作人员,但全年只发出 23 张借书证。这些文化服务机构就是完全去功能化。农村地区及城镇涉农青少年的上述教育状况,无疑正深刻地影响着农村青少年的文化水平、身心健康和综合素养。近来国内高校尤其是名校中农村生源的锐减等情况,正是其集中反应。

(三)受乡村人口外流、乡村建设规划与监管不足等因素的影响,乡村居民点正面临活力衰减、“空心村”频现等衰败性问题。

一是乡村居民点减少,健壮劳力大量流失,致使相当部分乡村缺失应有的生机。《都市快报》对赣西北农村的调查表明,11 个自然村平均居住不到 8 人;村民外出打工,从山村走向了城镇,留下了“空壳村”。有的村庄成了“一个人的村庄”。^⑬更多农村留下的多是“老人与儿童”,缺失必要的生机与活力。应当说,这种现象将成为一种趋势并持续。据统计,2010 年,我国乡村 65 岁以上人口占 10.1%,比全国老龄人口比例高 1.2%,比城镇老龄人口比例高 2.3%。在乡村内部,2010 年老龄人口比例比 2000 年增长 2.6%。而对于 20 世纪八九十年代后的新生代农民来讲,土地不再是他们赖以生存之本,他们对土地的依恋下降,对土地的感情趋于淡薄,他们不愿固守农村生活,随着出外打工年头增加,他们的生活方式与观念也越来越城市化,种田对“农二代”的吸引力下降。在传统农区的调查表明,70% 的受访人员表示对种田不感兴趣,80、90 后受访者 95% 以上不愿种田。即便在 30% 愿意种田的人群中,“不想多种地,只种自己口粮田”成为其基本心态,种田已由过去的“主业”演变为“副业”。^⑭

二是“空心村”日益增多,耕地浪费严重。目前,全国有 2.6 亿农民进城打工,相当一部分特别是新生代农民工渴望融入城市,但留在农村的宅基地和住房仍然被禁止向集体外转让、抵押,加上退出机制欠缺,导致房屋大面积闲置;同时,农民难以割舍对承包地维持生计的依赖,往往选择进城租房打工,回村重建扩建住房,出现“两头占地且越占越多”、“农村盖房越盖越空”的局面。有研究者以大范围村庄调查数据为基础的估算发现,当前我国村庄空置面积超过 1 亿亩。^⑮也有估计,目前全国农村闲置土地的规模达到 185—285 万公顷,相当于现有城镇用地的四分之一到三分之一。在河南省,农村闲置的土地约有 250 万亩,此外还大量存在一户多宅及宅基地超标准现象,全省此类面积达 350 万亩,两项合计高达 600 余万亩。几乎所有村庄都存在空心化现象,特别是城市郊区、交通沿线、劳务输出区、经济发达区尤为严重,有的甚至高达 30—40%,成为名副其实的“有宅无房、有房无人”的空心村。^⑯这种情况也出现在沿海地区的广东省。20 世纪 80 年代以来,由于工业化、城镇化快速发展,珠三角地区形成了大量旧厂房、旧村庄、旧城镇等

低效用地。该省佛冈县有“空心村”250个,占地面积4347亩;佛山市有41.6万亩旧城镇、旧厂房、旧村居用地;全省旧村庄用地面积达400平方千米。^④

(四)多重涉农利益主体之间的利益关系出现虽阶段性变化,但“三农”作为弱势者和利益受损方的角色和地位始终未变。

分析改革开放三十年来农村的利益关系变化,可以发现三个阶段的变化:

自1970年代末至90年代初期,城市、非农产业和政府等利益主体通过税费和“工农产品剪刀差”等方式,对农村、农业和农民的隐性剥削,农村面临缓困、解决温饱等问题。1994年分税制改革后,农村利益关系进入第二个阶段,农村日益沉重的税费负担典型地反映了政府对“三农”利益的显性侵害,同时,城市与工商业也以“金融存贷差”与“工农产品剪刀差”等方式对“三农”进行隐性剥削,由此在农村地区所引发的利益冲突日益突出,农民的维权抗争日益激烈且普遍。自2004年全面取消农业税以来,在中央政府全面实施“惠民返利”政策的同时,地方政府、城市与资本对农村的利益剥夺或侵害却日益普遍且严重,如征地拆迁、污染下乡等等。由此,与十年前冲突主要发生在中西部地区的农村不同,近年来的冲突已不仅出现在中西部农村,也大量发生在东部沿海地区的农村。

以征地拆迁为例。近些年来,在土地财政等因素的影响下,地方政府与资本不断地从农村和农民手中掠夺土地。据统计,大量城市有一半到三分之二的城市建设资金来自土地出让收入。审计署的调查显示,2010年底政府性债务大概有40%左右靠土地收益来偿还。2010年到2012年,国有土地使用权出让收入为29398亿元、33477亿元、28886亿元,占同年政府财政收入的比重分别为35%、32%、25%,分别占同期GDP比重的7%、7%和6%。^⑤这些问题的根源在于“土地所有权问题”,根据现行经济制度,地方政府和开发商可以跟农民进行不对等的土地交易,赚得丰厚的利润,而农民在法律上却没有多少反抗的能力。西雅图非营利组织农村发展研究所2011年对中国17个省的调查发现,政府给农民的补偿金只占土地市场价值的不足10%。^⑥地方政府是城市土地所有权单位,依靠出让土地,可以获得地方政府可支配收入,土地出让金自然也就成了地方政府的“小金库”。2012年,地方政府获取2.89万亿元的土地出让金收入,

相当于地方财政的47%。^⑦2014年发生在青岛市的“平度3·21纵火案”,虽系村委干部和工地承建商指使施暴者所为,但背后却与当地政府所依赖的“土地财政”有关。^⑧《第一财经日报》记者的深度采访也表明:在工业基础薄弱县,除了引进项目,就只有卖地,搞房地产开发。地方政府为什么热衷于拆迁、建房,这是因为拆迁、建房在税收方面见效很快,而发展实体经济、搞工厂,税收少且慢。^⑨

再以计划生育罚款的“社会抚养费”为例。如众所周知,在国内相当多地区,这类罚款已成为县乡政府重要的预算外收入来源,它们也正是对包括农民在内的民众利益的转移,但其底数却一直未曾公开。据浙江律师吴有水向17个省(自治区、直辖市)计生或财政部门所申请公开的2012年度社会抚养费征收总额,合计超过165亿元,其中江西省最高,达338618万元,其次是四川,达245014万元。^⑩2014年7月,曾长期任西部某省计划生育部门负责人的受访人告知笔者:该省一年所收(罚没)的社会抚养费在20个亿左右。可见,前述公开情况无疑只是冰山一角。

(五)乡村组织治理能力呈现弱化倾向,乡村债务危机未获化解,农村干部腐败行为频发,干群冲突不仅发生在乡村层面,也日益增多地集中在县市以上层级。

2009年中纪委、中组部和国家民政部等12个部委联合发布《关于印发〈关于开展村务公开和民主管理“难点村”治理工作的若干意见〉的通知》,要求各地加强对“难点村”的治理,通过强化村委会选举的民主性,落实村庄公共权力的“由下至上”授予方式,来提高基层的民主管理水平。我们在多地的调研表明,近年乡镇政府的工作压力从“三要(要钱要粮要命)”转移至“维稳、招商引资”等目标后,乡村干部疲于完成上级交办的运动式任务^⑪,而与村庄、居民的联系更少了,尤其是缺乏依民主、法治原则治理社会问题的能力。其实,这种现象在全国具有一定的普遍性。澳大利亚国立大学格雷姆·史密斯教授在安徽的考察发现,乡镇政府不仅忙于对外招商、对上接待,还要对下执行维稳和计生任务,在包夹之中乡镇政府疲于奔命、士气低落。^⑫乡镇政权并不具有对乡村社会进行日常性治理和服务的能力与主动性,只能以策略主义的逻辑,运用一切正式和非正式的资源 and 手段维持稳定。^⑬李克强总理也曾批评:有村干部为了“讨好”一位中央部委副部级官员,一直给他父亲发放低保。^⑭

我们课题组在安徽 G 县的调查还发现,在后农业税时代乡村债务不仅未获化解或减少,相反还以新的形态在增长,已演变为“项目过剩化负债”。尽管输入的各类涉农建设性项目资金短期内提高了村级公共物品供给尤其是基础设施的水平,但同时带来的却是村级债务的扩张:截止 2010 年 6 月 30 日,该县所有农村总体债务为 11841.51 万元,村均当年负债 82.81 万元。实际上,周雪光针对河北省 2004 年起开展的“村村通公路工程”的研究,也曾发现中央政策在地方的贯彻过程中出现偏差,造成了集体负债和地方管治能力削弱等不曾预料到的问题。^⑤在取消农业税之初国家有关部门的调研数据早已显示这种趋势。农业部的统计表明,1998 年全国村级债务达 1483 亿元,村均负债 20 万元,截止到 2006 年年底村均债达 35.46 万元。国家发展和改革委员会 2005 年按对 15 个省、直辖市和自治区 28 个市县的调查数据,推算全国的乡村债务总额在 5500 亿元左右。同年,财政部的调查表明,2005 年河北、黑龙江、安徽、江西、湖南、广东、海南、重庆等 8 个省、直辖市的乡镇债务合计 1364.8 亿元,河北、黑龙江、吉林、江西、湖北、湖南、广东、重庆等 8 个省、直辖市的村级债务合计 1085.7 亿元。^⑥

乡村干部的贪腐行为近年也无实质性变化。据最高人民检察院的统计数据显示,从 2008 年 1 月至 2011 年 8 月,全国检察机关查办涉农惠农领域贪污贿赂犯罪案件达 2.6 万余件、3.7 万余人,占同期贪污贿赂犯罪总人数的 30%。犯罪主体多为乡镇农村“两委”人员,窝案串案较多。一些相关部门的国家工作人员和农村“两委”干部利用职务便利,套取、侵占、挪用涉农惠民资金。^⑦当前,村干部腐败主要集中在几个领域:一是在集体土地征用拆迁过程中以权谋私,收受贿赂;二是在土地开发利用等集体资源、资产、资金管理运行过程中营私舞弊,非法获利;三是在农村基础设施建设过程中弄虚作假,损公肥私;四是在农村低保户确认等公务管理过程中优亲厚友、吃拿卡要、虚报截留等。其中与土地相关的腐败是最严重的。^⑧各地披露的信息也显示了相近的情况。《经济参考报》记者采访发现,在一些经济相对活跃、位于城乡接合部的农村地区,个别村干部目无法纪,他们操纵选举、笼络打手、强行敛财,摇身成为百姓深恶痛绝的“黑老大”。河北省近几年打掉的涉黑组织头目中,身份是村支书或村主任的有 9 名,他们靠拳头和恶名,采取非法手段操纵选举、侵吞集体财物、侵害群众

利益,将村委班子变成了自己的家天下。^⑨一些地方的“村官”俨然成了“土地财神”,借机坐地生财。近一段时间,一些地方不断曝出“村官”贪腐大案,且手法不断“推陈出新”：“私占存储”法,“虚报征占”法,“张冠李戴”法,“抢栽抢建”法,“贿上瞒下”法与“证假提成”法。^⑩在我们实地调查的坪村原村支书刘某和村主任康某,因“粮补造假”和私吞退耕还林款 8 万余元,被判处有期徒刑 3 年。

大量的调查表明,与当初全面取消农业税将缓解干群关系和社会矛盾的预期不同,近些年发生在农村或以农民为主体的群体性事件并未减少,相反还有增加。不过,有所变化的是,引发矛盾与冲突的缘由,已从此前以农民负担等问题为主转变为以征地、拆迁与环境污染等问题为主;农民抗议的主要对象,已从乡村干部升级为县市及其以上层级的政府与干部。

(六)有关村务管理,村民群众除了对其绩效评价稍高外,对其他方面的评价和满意度均较低。

在本课题研究中,我们也以问卷调查方式,收集农民对乡村管理的评价与意见。已如前文所述,我们基于五波调查数据对村民有关村务管理评价的分析表明,村民对村务管理不同面向的评价并不一致。在村务管理绩效方面,自 2005 年以来大多数村民持肯定态度,满意度较高。但对村党支部书记在农村权力结构中的支配地位,绝大多数村民却一直持肯定态度,认为村支书是村庄事务的决策核心;多数村民对村务参与的评价较低;半数左右村民对村务公开信息持怀疑态度。^⑪

此外,我们通过对 2006 年民政部的村民调查数据分析,也发现了相近结果。首先,农民对村治的状况,包括民主管理、民主监督和对村干部的态度并不是很满意。这说明农村的村务管理还存在管理不科学、决策不民主、监督不到位的情况,农民只有“形式”上的权利,实际上并不能真正执行自己的监督权利,农民参与村务管理和监督的机会少、难度大,执行困难。这也说明在农村“村民自治”实施的效果并未尽如人意。其次,从民主管理、民主监督和对村干部的态度来考察农民的村治态度,发现农民对村干部和民主监督的评价明显高于民主管理,但总体均不高。

三、乡村治理的结构特征

近十余年来,中央政府采取了一系列措施来改善农村治理状况,如在 2005 年修订了信访条例,2006 年明确提出建立新的“乡村治理机制”,强调

乡村民众的利益诉求表达的制度建设；同时，重视调整中央与地方政府间关系，在预算财政管理、干部管理、“维稳”体制等方面出台若干重要措施。这些政策是否对乡村治理结构发生了影响，实际上学界的意见纷呈、甚至针锋相对。如有学者认为，目前以“乡政村治”为主要标志的农村政治发展已陷入困境，表现为：农村基层党组织领导权、乡镇行政权与村民自治权相互冲突与碰撞；农民政治参与制度化水平较低；农民组织发育缓慢；乡镇政治发展严重滞后等。农村政治发展模式优化问题引起人们的重视。但也有学者乐观地表示：取消农业税后，国家获取农村资源的需求以及由此而来的对农村社会的权力渗透，已不复存在。^③中国乡村政治及治理运行逻辑正在悄然发生着结构性的变化，乡村治理开始呈现现代化的治理形态。不过，我们的研究却表明，乡村治理的体制结构依然保持着传统的集权化和行政化性质，民众的公共参与不足，尚待形成和健全完善的民主与法治治理结构。

（一）非均衡推进中的村民自治一直在徘徊运行，村庄治理体制维持着传统的精英主导色彩。

有关村民自治运行的“四个民主”，学界多年来的研究已形成基本共识，即：相对而言，民主选举尽管在程序设计和实际操作等方面存在不少瑕疵，但总体而言已步入制度化运转的常轨，而民主决策、民主管理和民主监督等三个民主则严重规范不足，尚待上正轨。对于村民自治所带来的变化，有学者认为：民主选举的引入，既极大地提升了当地公共产品的投入和官员对于群众需求的回应，也带来了乡村政治经济结构实质性的改变。^④也有学者认为，相较于过去乡镇指派党支农村“一把手”的情况，眼下农村治理结构已发生悄然而深刻的转变，选举产生的村委会主任越来越多地能够在农村治理中与党支书分享权力。^⑤但我们课题组的研究却表明，多数村并未进行过真正意义上的村务公开；村务决策基本由少数干部操控，民主决策不落实，村民代表大会、“一事一议”等制度徒具形式，村民的公共参与程度低；村务管理混乱。项继权也持有相近的判断，他认为：村民自治体制并没有从根本上改变人民公社时期的内在权力结构及制度架构。大多数村的村社区合作经济组织与村民委员会实行“两块牌子，一班人马，交叉任职”，事实上仍维系人民公社时期“经社不分”的状态，造成乡村社会和社区强烈的排他性和封闭性，使村委会及村民自治组织本身封闭起来。^⑥

20余年来，以企业主为主体的经济能人和强人转化为村庄政治精英，走向“精英治村”，已成为村级治理中日益普遍的现象。卢福营在浙江省的长期研究发现：在现阶段浙江，私营企业主主政村庄的公共权力结构基本是管理者控制型和权势精英主导型，均由少数精英人士执掌村庄主要公共权力，属于精英权力结构。私营企业主主政的村庄治理表现为能贤治村，基本处于干部治理或精英治理的发展阶段。^⑦阎小骏对河北省Q县的实地考察也发现，越来越多的企业主成为农村基层党组织书记，形成新的基层政治精英阶层，这种趋势改变了基层的资源 and 政治结构分布。^⑧

（二）自上而下对基层不断强化的限权，致使农村基层治理的向上集权化、村治行政化和权力监督虚拟化三重趋势日益加重。

多年来，我国县（市）、乡镇与村级之间已形成“压力型”行政关系。自20世纪90年代中期加强垂直管理、再度中央集权化以来，这一“压力型”关系愈益得到强化。在这种关系结构中，更上一级的政府组织通过层层加码并扩张的目标考核等方式，由上至下地借助人、事、财、政和具体行政事务等管道，层层控制乃至剥夺下一级政府直至村级基层的权限与自我行动能力。

在县乡关系层面，按赵树凯的说法，乡镇权能弱化的主要表现在：从财政体制的演变来看，乡镇作为一级政府财政正在消失。到2011年底，全国实行乡财县管的乡镇29300个，约占全国乡镇总数的86%。乡镇政府更像是县级政府的行政部门和办事机构，大部分设立在乡镇的行政性部门由县市垂直管理，事权从乡镇向县市集中。从近些年新兴的大量民生项目来看，诸如农业直补、困难户补贴等资金发放，基本上都是县市政府直接办理，乡镇的主要作用是信息收集整理。经济建设方面的权力，比如投资项目、征地拆迁等审批权限，乡镇均无权染指。乡镇作为一级政府，不仅没有明确的执法权力，而且连一些具体的行政管理权力也没有。乡镇的这种分化，不仅是经济规模问题，更提出了对于政府职能和社会管理的新要求。^⑨

在乡村关系方面，按戴慕珍等学者的研究，自20世纪90年代以来，伴随着调整央地税权分配的分税制改革，中央再度集权，通过一系列政策限制基层权力，并加强对村镇级干部的控制。在行政监管方面，派出“驻村干部”，同时实施“上级发放工资”，村干部的工资不再由本级财政支付，而是来自县级财政。在财政监管方面，不同地方也采取了多

种政策对村镇干部进行限权。如“村账乡(镇)管”,即村级账本由乡镇一级的经济管理站进行管理,村级不再拥有独立账户。上述政策自90年代中期到2000年之后变得十分普遍。比如,1995年时,被研究的村子中只有28%实行了驻村干部制度;到2005年,这一数据达到了71%。1995年,上级支付工资的村子只有15%,2005年则达到91%。此外,限权、收权不仅发生在村一级,还发生在乡镇一级。中央加强对村镇的控制,也从基层收回财权,二者同步进行。^⑧这类强化基层政府对于村级组织直接控制政策的结果,使得村级组织越来越作为政府体系的一个部分,行政化趋势日益加重。

上述政策变化导致如下情形:在上级政府控制和监管得到强化的表象下,却因失去权力分立制衡和来自民众和社会的有效监督,乡镇政府和村组织的权力难以受到有效的制约,权力运行脱轨失序乃至腐败行为频频发生。依据对陕西米脂、浙江庆元和江西定南的调研,古特·舒伯特和安娜·阿勒斯也认为,随着新农村建设的开展,地方基层政府获得了一定程度的自主权,但也有相应的风险,即虽然上级政府有相应的项目考核和干部考核制度,但其约束性值得质疑;也因为监督体制薄弱,腐败也在随时产生。更为严重的是,在某些情况下,基层官员只关心财政资金的分配,但没有充分考虑当地农民的利益,从而导致某些严重伤害农民利益的情况。^⑨

(三)乡村权力结构层面本身的集权化趋势也加重,乡村党政组织及其负责人的权力缺乏应有的制衡与约束。

自世纪之交始,国内多地出现多例乡村基层创新实践。然而,我们的分析表明,这些实践多仅是治理技术类而非体制类创新,且绝大多数仅是昙花一现。如从2010年开始,深圳市盐田区开展民意畅达工作,通过组织党代表、人大代表、政协委员进入社区,走访群众,开展民情收集和诉求代理,畅通社情民意表达的渠道,以探索通过民主创新优化基层治理的有效路径。近年这一做法已在国内多地得到推广,但它仍然仅是治理技术的创新,且难以提升为体制、制度层面的创新。再如浙江省温岭市的“民主恳谈会”,它是从体制外的实验走向体制内的联结,透过人大来进行改革。有学者认为,民主恳谈若能将人民的选举权再进行制度嫁接,人大代表会更有主动性;民主恳谈制度必须能扩散,并朝向严谨的监督制度迈进,否则终究只是昙花

一现。^⑩

在近年来乡村治理的日常实践中,一方面在强化党组织对乡镇政权和村民自治组织的管理,权力向党组织集中,乡镇党政关系与村“两委”关系日益一体化并被党组织主导;另一方面,基层党组织民主建设却出现徘徊甚至退化,党组织负责人的选拔贯彻“组织意图”强烈,尊重党员民主权利不足;党员参与党内决策和党内官员选举与监督严重不足。为此,本应在基层党组织内享有最高权力的党代会以及在基层政权中享有最高权力的人代会,却难以对同级党委和政府发挥应有的制衡作用,后者的权力难以受到必要的制约。正如墨宁的研究所显示,尽管基层人大代表正从“流于形式”向“货真价实”转变,但人大制度本身的局限性决定了他们只能通过非立法的方式与群众互动。^⑪也就是说,县乡民主治理并无实质性的推进。同类的问题也同样出现在村治层面。显然,权力制约和监督的虚化,必然导致基层政府和组织与乡村社会的日益脱节,引发社会矛盾与冲突。

(四)农村居民在乡村治理中的参与严重不足,严重落后于农民日益提升的权利意识和参与要求。

我们基于1999~2011年十三年间五波田野调查数据的研究表明,近十余年来农民的政治价值观呈现现代化或世俗化的总体趋势。其中,多数政治价值观处于从传统向现代的过渡阶段,如民主观、法治观、政党观均以过渡型为主导,权利观已走向现代主导型,只有政府观仍以传统型为主导。就变迁方向而言,除了法治观为逆向变迁外,民主观、权利观与政府观呈正向变迁,均由传统向现代转变。^⑫显然,与农民的权利意识和参与要求相比,乡村现有的公共参与和表达机制严重不足。

正是基于这类反差等复杂原因,我们的分析显示,农民对村务管理的参与明显不足。其基本特点为:第一,农民对村务管理的参与较为平稳,但总体参与水平并不高;第二,农民的村务管理参与在不同面向上存在差异,决策参与和管理参与率要明显高于监督参与率;第三,与选举参与相比,农民的村务管理参与率相对较低。其他学者的研究也表明,由于公共生活空间受限,包括选举在内的一系列制度性的政治参与对决策的影响有限,因而除了常见的日常抵抗和依法抗争外,农村居民主动参与基层自治选举的积极性也相对不足。^⑬

四、结论:复合性治理危机的普遍性与特殊性

与世纪之交时的治理性危机不同,近年来乡村

社会虽已出现乡村面貌改善、民众生活水平显著提高等繁荣景象,但也出现较为严重的“治理危机”。这种乡村繁荣表象下的新危机,不仅是治理技术与治理体制的危机,更是乡村生态、文明与文化的危机,是日益严重的综合性危机,为此我们称其为“复合性危机”。这些在不同层面所体现的多重危机已相互交织、相互影响,形成互为因果的循环。这种危机所反映出来的,既有现代化进程中乡村常见的普遍性问题,更有当下中国乡村社会的特殊性问题。

所谓现代化进程中乡村所常见的普遍性问题,如贫穷、污染与落后,以及乡村的移民与衰败等问题,并不独出现中国乡村,也曾经是世界性的农村“通病”。西方国家现代化进程中乡村所曾经历的变迁是如此^①,当今发展中国家的乡村变迁也曾如此。如著名人类学家康拉德·科塔克对一个巴西村庄——阿伦贝皮社区在全球化下的40余年变迁细腻考察表明,全球化除了带来乡村社会制度和社会关系的深刻变化外,还带来了农民的信仰、农村环境污染与移民等全方位的变化。这些问题之所以发生,正与现代化进程中一些普遍性因素相关,如与现代工商业相比农业生产率的低下;现代工业与科技在提升农业生产力的同时,对乡村环境和农产品安全品质的反向影响;现代工业和城市文明对乡村人口的巨大拉力等等。

然而,我国乡村社会所反映出来的问题中也有相当部分是当下国内所特有的问题、“中国式问题”。其中最典型的问题,莫过于对农业、农村和农民权益的损害,或非均等化保障,包括大量发生的征地、拆迁及其所引发的社会冲突,大规模的污染下乡与食品安全危机,巨大规模的“候鸟型”人口流动与流动人口权利的非均等化保障,城乡居民在教育、社会保障与福利等方面权益的非均等化等问题。这些问题之所以较大规模发生,在很大程度上与当下宏观治理体制改革滞后有关。如众周知,中央政府所推出的“三农新政”多是技术层面的政策调整,而非结构层面的体制改革。迄今宏观体制的以下面向并没有改变,它们深深地影响到乡村权力结构与乡村治理本身:

一是集权性的政治管理体制。如民主授权、民主决策和民主监督制度等方面的缺陷,致使地方党委、政府及其主要负责人的权力太过集中,党委和政府层级之间权力向上集权。在这种体制环境下,基层政府与基层干部的权力难以得到有效的监督和约束。

二是“城乡分治、挖乡补城”的二元性格局。迄今,我国依然在城乡之间沿袭“工农产品价格剪刀差”、“财政税收收支差”、“金融资金存贷差”与“土地征用出让价格差”等政策,继续维系着“城市偏向”的利益格局。同时,城乡居民在社会保障、劳动用工、教育和医疗保障等方面的二元格局并没大的改变。

三是宏观财税体制的缺陷。1994年实施分税制改革以来,一方面实施“水泵”政策,将税源逐级往上集中,越在上级经费越富足;但在财政经费的分配与再分配方面,则按非制度化的“喷灌”政策自上而下逐级渗透,越在下级经费越贫乏。更严重的是,各级政府之间财权与事权并未进行相应的调整和规范,县乡财政依然承担了诸多本应由上级乃至中央财政承担的事权。在这种集权性财政体制下,乡村基层组织既缺乏必要的财力,其财力更被上级政府所严厉控制,行动的空间与自主性十分受限。

四是农村居民在地方与国家政治生活中的权利缺位。尽管我国宪法规定了国内公民的系列基本权利,但限于各种条件,我国农村公民的一些基本权利如自由迁徙权、土地与房产的私有产权、结社权以及经济与社会方面的平等权等,有效保障不足,致使其在地方和国家政治生活中的话语权和谈判能力缺失。加之表达权与权利救济机制不足,对农民的侵权行为就难以得到基本遏制。

值得高度重视的是,宏观乡村治理体制的如上缺失如不及时调整和完善,乡村基层治理所面临的复合性危机将更为严峻。

注释

①徐国祥,2011,《国家良种补贴政策值得关注的问题与思考》,《第五届县乡干部论坛暨中国农村社会现代化的前景研讨会》11月18—19日,上海。

②王卫星:《美丽乡村建设:现状与对策》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第1期。

③应星:《大河移民上访的故事》,北京:三联书店,2001年。马银录:《向农民道歉》,西安:西北大学出版社,2002年。李昌平:《我向总理说实话》,北京:光明日报出版社,2001年。曹锦清:《黄河边的中国》,上海:上海文艺出版社,2001年。于建嵘:《岳村政治》,北京:商务印书馆,2001年。何建明:《根本利益》,北京:作家出版社,2002年。王汉生、杨善华主编:《农村基层政权运行与村民自治》,北京:中国社会科学出版社,2001年。

④肖唐镖:《转型中的中国乡村建设》,西安:西北大学出版社,2003年,第399-403页。

⑤唐晓腾:《中国乡村的嬗变与记忆——对城市化过

程中农村社会现状的实证观察》，北京：中国社会科学出版社，2010年，第10页、第11-19页、第66-67页。

⑥董筱丹、温铁军：《宏观经济波动与农村“治理危机”》，《管理世界》2008年第9期。

⑦⑧赵树凯：《基层政府：体制下冲突与治理危机》，《人民论坛》2014年5月（下）。

⑨何晓杰：《“后农业税时代”中国乡村治理问题研究》，吉林大学博士学位论文，2011年。

⑩杨佐坤：《祝大伙日子越过越红火！——李克强总理关心太平庄村发展纪实》，《内蒙古日报》2014年9月21日。

⑪肖唐镖、孔卫拿：《中国农村民主治理状况的变迁及其影响因素》，《经济社会体制比较》2013年第1期。

⑫《广州拨款三千多万元治理乡村生活垃圾》，《中国新闻网》2012年10月22日。

⑬李尚勇：《中国环境形势有多严峻》，《中国改革》2014年第4期。

⑭《全国土壤污染公报：16.1%点位超标》，《南方周末》2014-04-18, <http://www.infzm.com/content/100061>。

⑮《财经网》2013年9月17日，《人民网》2013年02月24日。

⑯⑰《报告称中国农村留守儿童超6000万5年增加242万》，《人民日报》2013年5月11日。

⑱⑲顾仲阳：《委员提案聚焦空心村估算中国村庄空置面积超过1亿亩》，《人民日报》2013年3月11日。

⑳刘守英、伍振军：《新时期农村改革与发展的几个问题》，《中国经济时报》2014年2月26日。

㉑李长印：《河南省“空心村”治理的模式、经验及启示》，《中国乡村发现》2013年第3期。

㉒沈彭主编：《广东农村土地改革实践与理论》，广州：暨南大学出版社，2012年，第2页、第13页、第37页、第41页、第44页、第102页、第192页。

㉓中国金融四十人论坛(CF40)内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题组：《土地制度改革与新型城镇化》，一财网【http://www.yicai.com/news/2013/05/2734345-0_1.html】2013年5月27日。

㉔《征地激化中国社会矛盾》，华尔街日报中文网2013年2月18日。

㉕《地王频出：分税制博弈下的畸形产物》，《腾讯财经》2014年2月13日第1059期。

㉖毛寿龙：《平度事件暴露基层政权暴力倾向》，《财新网》2014年3月28日。

㉗李攻：《媒体调查曹县公务员被摊派卖房：弱县除了卖地几无出路》，《第一财经日报》2014年2月10日。

㉘《17省份去年社会抚养费总额超165亿均未公开收支明细》，《新京报》2013年8月31日。

㉙林珊珊：《截访、造假、捡垃圾——副乡长的一天》，新华网2013年6月8日。

㉚Smith, Graeme. “The Hollow State in Rural Chi-

na.” *The China Quarterly*, 203(2010):601-618.

㉛欧阳静：《策略主义——吉镇运作的逻辑》，北京：中国政法大学出版社，2011年，第14页。

㉜林衍：《解读国务院常务会》，《中国青年报》2014年2月26日。

㉝Zhou, Xueguang. “The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions, and Public Goods Provision.” *Modern China*, 38(2012):271-307.

㉞陈浩、齐顾波、罗丹等：《中国村级债务调查》，上海：上海远东出版社，2009年，第3-4页。

㉟邱慧芬：《涉农惠民领域贪污贿赂犯罪法律适用问题》，《检查风云》(社会治理理论)2014年第3期。

㊱曹国英：《如何治理村官腐败》，《学习时报》2013年11月4日。

㊲吴章勇：《中国部分地区村干部变身“黑老大”疯狂敛财》，中国江苏网2013年09月06日。

㊳《新型城镇化：谨防“村官”成“硕鼠”》，《新华网》2014年2月16日。

㊴肖唐镖、王江伟：《农村民主管理的村民评价》，《四川大学学报(社会科学版)》2014年第2期。

㊵李怀印：《重新认识乡村中国》，载王希、姚平主编：《在美国发现中国历史：留美历史学人反思录》，北京：北京大学出版社，2010年。

㊶Martinez-Bravo, Monica, Gerard Padró i Miquel, Nancy Qian, and Yang Yao. *The Effects of Democratization on Public Goods and Redistribution: Evidence from China*. NBER Working Paper No. 18101. 2012.

㊷Xin, Sun, Travis J. Warner, Dali L. Yang and Mingxing Liu. “Patterns of Authority and Governance in Rural China: Who’s in Charge? Why?” *Journal of Contemporary China*, 22(2013):733-754.

㊸陈世伟：《土地流转背景下的村社治理研究》之序言，中国社会科学出版社，2012年。

㊹卢福营：《私营企业主主政的乡村精英治理研究》，全国哲学社会科学规划办公室网站，2011年6月21日。

㊺Yan, Xiaojun. “To Get Rich Is Not Only Glorious: Economic Reform and the New Entrepreneurial Party Secretaries.” *The China Quarterly*, 210(2012):335-354.

㊻赵树凯：《新世纪的国家与农民——2002—2012乡村治理述评》，韩俊等：《2002—2012中国农村改革：促进三农发展的制度创新》，上海：上海远东出版社，2012年。

㊼Jean, C. Oi, Kim Singer Babiarz, Linxiu Zhang, Renfu Luo, and Scott Rozelle. “Shifting Fiscal Control to Limit Cadre Power in China’s Townships and Villages.” *The China Quarterly*, 211(2012):649-675.

㊽Schubert, Gunter, and Anna L. Ahlers. “County and Township Cadres as a Strategic Group: ‘Building a New Socialist Countryside’ in Three Provinces.” *The China Journal*, 67(January, 2012).

④⑧曲兆祥、吴建忠:《中国大陆乡镇人大改革的实验》,《中国大陆研究》2010年第3期。

④⑨ Manion, M. "Authoritarian Parochialism: Local Congressional Representation in China." *The China Quarterly*, 218(2014):311-338.

⑤⑩肖唐镖、余泓波:《农民政治价值观的变迁及其影响因素——五省60村的跟踪研究(1999—2011)》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第1期。

⑤⑪李明:《财政约束下的工业化战略与中国农村治理》,复旦大学博士学位论文,2011年。

⑤⑫吴国庆:《变革、平衡与新的困境——近三十年来法国经济社会转型历程综述》,《人民论坛》2014年8月(下)。

责任编辑 王敬尧

Observation and Introspection of Rural Governance in Recent Ten Years

Xiao Tangbiao

(Center for Public Affairs and Local Governance Research, Nanjing University, Nanjing 210093)

Abstract: The rural society of China has seen a great improvement in rural landscape, people's living standards and other prosperity appearance in recent years, but also faces a more serious "governance crisis". The new crisis under the prosperity appearance is not only the crisis of governance technology and governance institution, but also the crisis of rural ecology, civilization and culture, a worsening comprehensive crisis—"compound crisis". The multiple crises reflected on different levels are intertwined and interacted, forming a cycle of reciprocal causation. The crises reflect not only universal problems commonly seen in rural modernization process, but also special ones unique in contemporary Chinese mainland society, that is the characteristic "Chinese problems". Deep reform and perfection of rural governance system is needed to solve these problems.

Key words: rural construction; rural governance; rural institution; compound crisis