

城乡基层治理“复合性危机”观察

南京大学政府管理学院教授 肖唐镖

【摘要】 尽管十余年前困扰乡村的一些焦点性问题已获较好解决，但结构性、体制性问题不仅未获良好缓解，相反却日益严重，致使上个世纪90年代中期后农村出现的“治理危机”进入了“复合性危机”时期。这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，也是日益严重的综合性危机。同样，在城镇基层治理领域也存在某些治理困境。城乡建设与治理的“复合性危机”表明，迫切需要有包含结构层面的系统性和根本性调整。

【关键词】 基层 治理现代化 复合性危机 治理转型 社区自治

【中图分类号】D669.9 **【文献标识码】**A

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”，实施多项强农惠农利农政策，密度之大、力度之大，前所未有。这些新政策是否已使我国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哪些新变化，面临着怎样的新形势与新挑战？与国际社会相比，中国乡村建设与治理中所遇到的问题与挑战具有普遍性还是特殊性？

乡村繁荣表象下的“复合性危机”

有学者曾认为，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乡村社会。然而与之随行的，却是一连串震惊中外的环境生态事件，以及广大农村地区自然环境恶化、大病重病蔓延、道德素质下降和传统文化遗产

肖唐镖，南京大学政府管理学院教授、博导。研究方向为公民文化与政治行为、农村宗族与基层治理。主要著作有《宗族政治》、《中国乡村报告——政府行为与乡村建设研究》、《转型中的中国乡村建设》等。



被破坏以及干群冲突等问题。^①赵树凯教授认为,目前农村已进入“强发展、弱治理”的阶段,基层治理体制蕴含着一种系统性风险,是一种政治危机。^②我们的研究也表明,尽管十余年前困扰乡村的一些焦点性问题已获较好解决,但结构性的体制问题不仅未获良好缓解相反却日益严重,致使早在上个世纪90年代中期后出现的“治理危机”已更为严重,进入了“复合性危机”时期。^③

近年来,乡村治理的结果取向呈现如下特征:一是农村水电、道路及部分基础设施得到较大改善,但生产生活环境却日益恶化,农村水与土污染日益严重,生活垃圾处理方式落后,日益严重地影响农业生产与食物供应,影响着全社会民众的健康与安全;二是农村教育,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,严重影响国民总体素质的提升,传统文化与美德正在流失;三是受乡村人口外流、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;四是多重涉农利益主体之间的利益关系虽出现阶段性变化,但“三农”作为弱势者和利益受损方的角色和地位始终未变;五是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;六是有关村务管理,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。

另一方面,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,尚待形成健全完善的民主与法治治理结构。如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。自上而下对基层不断强化的收权与限权,致使农村基层治理的向上集权化、村治行政化和权力监督空虚化三重趋势日益加重。乡村权力结构层面本身的集权化趋势也在加重,乡村党政组织及其负责人的权力在不断强化,缺少应有的制衡与约束。相反,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。

总之,与世纪之交时的治理性危机不同,近年来乡村社会虽然出现了乡村面貌改善、民众生活水平显著提高等繁荣景象,但已出现更为严重的“治理危机”。这种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,可称为“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。

乡村治理危机的中国情境

乡村治理危机所反映的问题，既有现代化进程中常见的普遍性问题，更有当下中国社会所特有的特殊性问题。全球化除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。

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“中国式问题”。其中最典型的问题，莫过于对农业、农村和农民权益的赤裸裸剥夺或非均等化保障，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。这些问题之所以大规模发生，在很大程度上乃是当下我国社会所特有的社会政治环境所致，其中最重要的原因在于国

家建设与宏观体制，如集权性的政治体制、“城乡分治、挖乡补城”二元性体制、宏观财税体制的缺陷，以及农村居民在地方与国家政治生活中的权利缺位。值得高度重视的是，宏观体制层面上的缺失如无相应调整和完善，乡村基层治理所面临的复合性危机将更为严峻。就此而言，笔者认同这样的判断：现在基层政府所面临的治理困局，已超越了一般意义上的“治理”层面，具有深刻的政治性，是一种政治危机。正如有学者所言，“如果改革不能在政治层面上有重大突破，治理危机的全面爆发将只是时间问题”。

近些年，各地的基层社区建设，尤其是城市社区建设确实上了一个新台阶，基础设施与服务条件普遍增强，社区干部的年轻化、知识化与专业化普遍提升，社区服务的精细化与技术化水平普遍提升，但也存在系列亟待解决的重要问题。

各地尽管有城乡社区建设与治理方面的规划与行动，但尚无统筹的规划与行动，依然按城乡有别的双轨方式，推进其社区建设与治理工作。在就地城市化进程中，多数地方依然以牺牲农民利益为代价。在社区设置、社区建设与居民服务中，依然偏重城市利益取向，实施城乡分割的二元政策。对外来人口的均等化服务与权利保障不足。



社区公共服务的范围大幅扩张，精致化程度大大提升，但街居关系却出现浓厚的集权化趋势。这不仅表现在职能事务方面，也表现在街道对社区干部的任意调配与财务的“社财街管”上。街办和基层政府还通过“社区工作站”以及日益强化的目标考核、业绩考核与奖惩机制等方式，日益强化对社区的控制。各地社区承办的业务少的有100多项，多的达300多项，不堪重负，其中多以行政事务为主，“琐事多、压力大、任务重”是其面临的普遍问题。社区干部的配备虽已日益健全，年轻化、知识化程度日益提高，但其行政化程度亦重，社区自治能力有待提升。这些日益行政化的社区干部若遇有就业或生活保障等方面的变故，或将成为新的上访大军。

总之，如同农村一样，城市基层治理依然维持着传统体制色彩，居民自治普遍不足，集权化与行政化日趋严重，仍然保持着城乡二元化的基层治理格局。

基层建设与治理创新应有系统设计

乡村建设与治理的“复合性危机”表明，已有的“涉农”政策并未能消解农村体制难以为继的困境，迫切需要结构层面上的系统性、根本性调整。应当以民主、科学与法治的核心理念和原

则，将城乡基层治理创新纳入“国家治理能力与国家治理体系现代化建设”的总体规划，与现代国家建设战略同步谋划，从单纯技术层面的政策调整走向系统性改革，即从体制、机制与技术等层面，系统设计基层建设与治理创新方案并全面推进，实现地方民主管理与治理的现代转型。

基层建设与治理的创新与改革实践，乃是超大社会的组织和管理问题。这不仅是基层建设的问题，也是国家建设的问题，其实质正是宏观体制设计及其价值取向的问题。因此，创新基层建设与治理，应从价值转换与体制安排等方面做系统考量。

在当前我国政治格局中，正当性基础主要来自于绩效基础、尤其是举世公认的经济成就；相反，法治程序化基础相对较弱，应当强化，以进一步提升基层、地方乃至国家制度的合法性。现代治理理论的兴起，更为清晰地揭示了从传统社会过渡到现代社会中社会、经济与政治力量的不同形态及其相互关系的转变，显示了传统统治过渡到现代治理的特征变迁。与传统的统治相比较，构成现代治理的核心原则包括多元性、平等性、透明性、回应性与协作性，其实质是民主、法治与科学精神的统一。乡村社会尽管并不会被消灭，但从传统乡村过渡而来的现代乡村在不同的国度

或地区仍有一些共通之处，如乡村不再仅仅是原材料的生产地，也是旅游休闲等第三产业的胜地和城乡居民乐于选择的生活地；乡村居民不再是贫穷、落后乃至愚昧的代名词，而是具备现代素质的新公民。也就是说，现代化的乡村与城镇地域之间、城乡居民之间，其边界日趋模糊或瓦解，城乡之间应实现前所未有的一体化。这正是乡村现代转型的应有之义。

改革和创新基层建设与治理，应当注重以下基本原则，即应当坚持党的领导、人民民主与依法治国“三者的有机统一”；坚持民主、科学与法治的统一，贯彻现代民主治理的核心理念，即：多元、平等、透明、回应、问责与协作；坚持公平与正义原则，消除区域和身份对地区之间、居民之间的区隔和差别化待遇，保障国民之间一体化的基本权利，推进城乡一体化。

为此，城乡基层建设与治理改革与创新应当包括：系统化顶层设计与分阶段实施相结合，先易后难地持续推进；内生型动力培育与外来诱导型变迁相结合，将政府、市场、公民社会与公民个体力量有机融合，共同推进改革创新实践；实施渐进主义的改良路线，充分挖掘和发挥现有体制的潜力与资源；坚持核心原则一致与多元化模式并存创新实践，即在坚持核

心原则的基础上，允许、鼓励和保护多元化的改革和创新实践，并积极总结、完善和推广。

以县域治理为重点推进基层治理体制的创新

讨论、设计基层建设与治理的创新方案，应当回到居民生活与基层、国家治理的原点问题，其中既包括居民生活意愿、适于乐居的目标选择，如生活的自然环境与舒适度，也包括基层和国家的民主、有序治理问题，应当建立文明而充满活力、高效而和谐的基层民主治理结构，在县域全面推行民主自治。也就是说，从理想目标看，城乡基层既应是适合居民生活意愿、乐于人居的生活共同体，也应是充满活力、与国家治理长远目标相适应的善治共同体。可将其目标简化为如下二十字：生活富裕、环境整洁、交通便捷、文明祥和、民主自治。

在基层治理方面，应以建立健全社区民主自治为重点，同时，优化县与乡、村居社区之间的关系，探索县与乡民主治理的多元化模式。在中期目标的选择上，基层建设应继续优化、美好居民生活的环境、提升公共服务，致力消除城乡差别，使城乡社区成为国民能自由并乐于选择的生活空间。同时，应全面深化、细化社区民



主自治，完善县与乡、村居社区之间的民主合作关系，推动县与乡层面的自治实验。

因此，务必从县域层面规划并落实民主自治，方可切实而真正地推进基层自治，为现代国家治理构建扎实而充满活力的社会基础。基层建设与治理的创新，其难点与重点在建设机制的有效整合，尤其是治理体制的改革创新。前者之难，既表现在政府部门之间的有效整合，及其与市场、社会之间的高效互动，也表现在城乡之间政策与建设机制的良性整合。后者难度更大，它指向的是地方政治与治理体制的改革、地方权力结构的创新等问题。当然，现行地方政治制度与农村体制的潜力还很大，为进一步改革和发展留有较大的空间，但同时，这

也需要执政党极大的政治智慧与勇气担当。

（本文系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）的总结报告）

注释

①唐晓腾：《中国乡村的嬗变与记忆》，北京：中国社会科学出版社，2010年，第10、11~19、66~67页。

②赵树凯：《基层政府：体制性冲突与治理危机》，《学术前沿》，2014年5月（下）。

③肖唐镖：《近十年来乡村治理变局的观察与反思》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2014年第6期。

责编 / 凌肖汉

Observation of the "Composite Crisis" in Urban and Rural Primary-level Governance

Xiao Tangbiao

Abstract: Although some hot problems plaguing villages more than ten years ago have been well solved, the structural and institutional problems are not even mitigated but become more and more serious, causing the "governance crisis" which appeared in middle 1990s to enter into the "composite crisis" period. This is not only the crisis over management technology and management system, but more of a crisis over rural ecology, civilization and culture as well as an increasingly severe comprehensive crisis. Similarly, there are also some governance dilemmas in the field of urban primary-level governance. The "composite crisis" in urban and rural development and governance shows that there is an urgent need for systematic and fundamental adjustment including the structural change.

Keywords: urban and rural grassroots, rural deep-seated problems, governance modernization, composite crisis, transformation of governance, community autonomy