



乡村社区 治理路径研究

基于苏南、苏中、苏北的比较分析

金太军 张振波 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



乡村社区 治理路径研究

基于苏南、苏中、苏北的比较分析

金太军 张振波 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村社区治理路径研究：基于苏南、苏中、苏北的比较分析 / 金太军, 张振波著. —北京：北京大学出版社, 2016.3

ISBN 978-7-301-26620-5

I. ①乡… II. ①金… ②张… III. ①农村—社区—研究—江苏省 IV. ①C912.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 295890 号

- | | |
|-------|--|
| 书 名 | 乡村社区治理路径研究：基于苏南、苏中、苏北的比较分析
Xiangcun Shequ Zhili Lujing Yanjiu |
| 著作责任者 | 金太军 张振波 著 |
| 责任编辑 | 朱梅全 朱彦 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-301-26620-5 |
| 出版发行 | 北京大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区成府路 205 号 100871 |
| 网 址 | http://www.pup.cn 新浪微博：@北京大学出版社 |
| 电子信箱 | sdyy_2005@126.com |
| 电 话 | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998 |
| 印 刷 者 | 三河市博文印刷有限公司 |
| 经 销 者 | 新华书店 |
| | 730 毫米 × 980 毫米 16 开本 20.25 印张 341 千字 |
| | 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 52.00 元 |

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

本书获得江苏省高校哲学社会科学研究重大项目“公民社会视野下乡村社区治理路径研究——基于苏南、苏中、苏北的比较分析”(2011ZDAXM014)、江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心、江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)政治学等资助。

内容提要

三十多年来,改革开放引发社会资源的极速重配,从而实现了国民经济的超常规增长,然而与经济域的跑步式前进形成鲜明对比的,却是政治域与社会域略显踟蹰的改革步伐。同时,后工业化社会的来临渐次诱发社会结构的深刻转型,这也使得实然层面的现行社会治理体制与应然层面的治理体制变革和路径创新形成巨大反差。这样的反差往往在中国乡村治理的实践过程中被进一步放大:一方面是由于基层政府常常游离于有限的政府能力和全面的社会管控之间而难以自适,无论是主观还是客观上都缺乏乡村社会治理体制变革的能力和动力;另一方面则是伴随乡村公民意识的生长和公共领域的孕发,乡村社区的自我生发对基层政府的乡村治理模式变革形成了不可抗御的倒逼和反推。正是从这个意义上讲,如何重塑中国基层政府与乡村社区的关系模式,实现基层群众自治与政府行政管理的有效衔接,从而探索出一条符合中国乡村社区现实情境的治理路径,便成为基层民主建设与乡村社区治理的重中之重。

事实上,作为顶层设计的“乡政村治”的乡村治理实践框架,在日渐充实和丰满的过程中,人们过多地关注和强调乡村社会自身的成长和发育,这诚然符合社会治理理论话语的内在要求,然而中国数千年来的乡村治理实践传统和基层政府在乡村社区治理中的必要作用不应被忽视。因此,基于基层政府与乡村社区在村一级的力量对比,我们对“强政府—弱社会”“强政府—强社会”“弱政府—强社会”以及“弱政府—弱社会”四种乡村社区治理实践模式进行了讨论和比较分析,并提出:在中国的乡村治理实践中,“强政府—强社会”是符合乡村社区治理的应然路径,而这里的“强政府”应符合弱行政、强治理的现代政府要求,“强社会”则应在公民社会发育和公共领域成长方面实现突破。

当然,政府作为公权领域的主体,遵循公权运作的内在逻辑;而基层社会及乡村社区作为社会自治领域的主体,则遵循社会自治的内在逻辑。不同的领域和运作逻辑,使我们必然要对基层政府和乡村社区各自的运作逻辑、重塑路径及其在乡村治理中的力量对比进行系统化的梳理和分析。这就需要我们纵横向两个分析视角,既要梳理乡村社区治理的发展脉络,找准乡村社区治理路径变革的历史方位,又要对不同区域的乡村社区治理进行系统性的比较分析,厘清乡村社区治理的区域差别性。

正是基于这样的研究需求,本书在对公民社会与乡村社区治理的相关理论和政策文本进行系统架构的基础上,分集体化时期、改革开放后以及新农村建设时期三个阶段,分别对新中国成立以来乡村社区治理进行了历史学的梳理和分析,以为现阶段乡村社区治理路径的探索提供有益的理论支持和经验借鉴。在此基础上,我们对江苏省的苏南、苏中以及苏北三个区域在乡村民主建设、乡村关系管理、乡村社会组织培育、公民意识培养、纠纷调解与冲突处置、乡村社区公共服务以及乡村生态治理等方面的具体行为和举措进行了实地调查和对比研究,并结合国外乡村社区治理的典型案例剖解,从而系统性地提出了中国乡村社区治理的可行路径和具体举措。

目 录

第 1 章 导论 //001

- 1.1 研究背景与选题依据 //003
- 1.2 研究内容和研究意义 //006
- 1.3 国内外相关研究的现状评述 //007
- 1.4 核心概念及相关理论 //011

第 2 章 公民社会与乡村治理 //037

- 2.1 公民社会与乡村公民社会 //039
- 2.2 乡村社区与乡村社区治理 //044
- 2.3 乡村社区治理的路径探析 //050

第 3 章 集体化时期的乡村社区治理路径(1949—1978 年) //057

- 3.1 国家政权下乡与乡村政权组织建设 //060
- 3.2 农民国家观念与乡村社会治理实现 //067
- 3.3 集体化时期乡村治理的不平衡发展 //077

第 4 章 改革开放后的乡村社区治理路径(1978—2005 年) //081

- 4.1 基层权力结构的形成与乡镇政权的行为模式 //083
- 4.2 村干部的多重角色与农民主体意识的形成 //087

4.3 改革开放后的乡村社区治理路径及其对乡村公民社会的催生 //092

第5章 新农村建设时期的乡村社区治理路径(2005年至今) //097

5.1 新农村建设:新时代的伟大规划 //099

5.2 税费改革:乡村治理划时代的变革 //106

5.3 “悬浮型”政权:“后农业税时代”国家与农民关系 //109

5.4 多元治理:国家与社会的合作互动模式 //112

第6章 新时期乡村社区治理面临的困境与原因分析 //117

6.1 “治理缺位”:乡村社区治理的新危机 //120

6.2 “权能弱化”和“信任流失”:乡村社区治理的新困境 //123

6.3 新时期乡村社区治理困境的原因分析 //126

第7章 苏南乡村社区治理的路径研究

——基于公民社会的逻辑 //131

7.1 苏南乡村社区治理的社会经济条件 //134

7.2 苏南乡村社区治理的基本路径与主要措施 //137

7.3 苏南乡村社区治理的个案研究:来自江阴乡村生态治理的经验 //150

第8章 苏中乡村社区治理的路径研究

——基于公民社会的逻辑 //171

8.1 苏中乡村社区治理的社会经济条件 //173

8.2 苏中乡村社区治理的基本路径与主要措施 //175

8.3 苏中乡村社区治理的个案研究:扬州江都区村级财务管理模式 //183

第9章 苏北乡村社区治理的路径研究

——基于公民社会的逻辑 //191

9.1 苏北乡村社区治理的社会经济条件 //193

9.2 苏北乡村社区建设的基本路径与主要措施 //195

9.3 苏北乡村社区治理的个案研究:王嘴村农民集中居住区 //205

第 10 章 苏南、苏中、苏北乡村社区治理路径的比较分析 //215

10.1 比较分析的逻辑起点:区域条件与治理模式的差异性 //217

10.2 比较分析的核心内容之一:基层政府能力 //223

10.3 比较分析的核心内容之二:乡村社会建设 //232

第 11 章 国内外乡村社区治理的典型案例分析与经验总结 //239

11.1 国外乡村社区治理的典型案例分析与实践经验 //241

11.2 国内乡村社区治理的实践探索:基于若干典型案例的分析 //257

11.3 案例小结:乡村社区治理路径的探索方向 //278

第 12 章 乡村社区治理路径创新:“强政府—强社会”模式的构建 //285

12.1 改革乡镇管理体制,转变基层政府职能 //287

12.2 完善乡村社区自治,培育公民文化环境 //293

12.3 理顺政社利益关系,构建良性互动机制 //298

结 语 //303

参考文献 //306

后 记 //317

第1章

导 论

1.1 研究背景与选题依据

20 世纪 80 年代以来,在改革开放的大背景下,工业化和城市化的快速推进极大地推动了乡村面貌的改善和乡村社区的发展。有学者认为,中国 1978 年兴起的乡村改革受到内外双重因素的影响,即公社化造成的乡村社区发展困境与世界范围内市场改革的成功范例。^① 改革前的乡村社区,在人民公社体制影响下,农户生产积极性不足,造成了农产品产量低下。要提高农业经济的效率,促进整个国家经济增长和解决人民温饱问题,就有必要解除一些不利于激励劳动者的约束。^② 因此,国家通过实行家庭联产承包责任制以调整乡村社区生产关系。新制度的实行,以市场化的激励,带来了乡村经济多样化、私人及合作乡村工业的增

① See Byrd, W. A., Lin, Qingsong. *China's Rural Industry: Structure, Development, and Reform*. Oxford: Oxford University Press, 1990; Chen, C., Chang, L. and Zhang, Y. M. The Role of Foreign Direct Investment in China's Post-1978 Economic Development. *World Development*, 1995, 23 (4): 691—703; Dom, J. A. and Wang, X. *Economics Reform in China: Problems and Prospects*. Chicago: University of Chicago Press, 1989; Lin, J. *Chinese Agriculture: Institutional Changes and Performance*. Manuscript Presented at the Conference on Rural Transformation and Comparative Socialist Transition. Shanghai, 1993; McMillan, J. and Naughton, B. How to Reform a Planned Economy: Lessons from China. *Oxford Review of Economic Policy*, 1992, 8(1): 132; Nolan, P. Economic Reform, Poverty and Migration in China. *Economic and Political Weekly*, 1993, 28(26): 1369—1377; Nolan, P. and Sender, J. Death Rates, Life Expectancy and China's Economic Reform: A Critique of A. K. Sen. *World Development*, 1992, 20(9): 1279—1303.

② 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海三联书店 1992 年版,第 68 页。

长、乡村人口外流等新现象,^①消除了人民公社时期收入与劳动的数量和质量并不紧密联系的“搭便车”问题,^②长期受到压抑的农村生产力得到巨大释放,农业生产水平获得了前所未有的提高,困扰广大农民许久的温饱问题得以解决,农民的生活水平大幅改善。

与此同时,伴随着“政社合一”的人民公社体制的解体和家庭联产承包责任制的推行,以“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”为主要内容的村民自治在广阔的中国农村大地上悄然兴起。20世纪80年代,人民公社体制趋于解体,农村社会因缺乏合理的乡村组织而严重失序,原本由人民公社承担的一些经济、社会职能,如农业生产、集体资产管理、乡村社会治安等由于缺少组织和维护而出现了较大的问题。正因如此,农民自发地建立了村民委员会组织,即村民自治委员会,这一自治组织的建立深刻地影响了中国农村社会的组织形态、政治现状及权力运行机制。村民自治委员会建立后,因其在化解当时农村治理的无序和混乱局面方面显示出了一定的有效性,而引起了当地政府乃至中央政府的高度重视。在1982年《宪法》修订时,村民委员会被明确写入宪法——《宪法》第111条规定“村民委员会是基层群众性自治组织”。在三十多年的时间里,得益于国家制度供给和农民自发创造的合力推动,村民自治这一最广泛的农村基层民主形态和社区治理形式渐成燎原之势,成绩斐然,其对中国农村乃至整个国家的政治发展和经济社会的全面进步所具有的深刻意义,并不逊于以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革。^③

可以说,中国农村三十多年的经济快速发展和村民自治实践,已然为乡村公民社会的发展奠定了坚实的基础。就其性质而言,公民社会是公众高度参与的社会:在公众参与公共议题的讨论和实现政治权利的过程中,培育起官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域,其最根本的特征是保障公民的自主价值和民主权利。就其内容而言,公民社会是处于家庭和国家之间的有限性领域,^④“构成其建制核心的,是一些非政府的、非经济的联系和自愿联合,它们使公共领域的

① Yang, Min-chuan. Reshaping Peasant Culture and Community: Rural Industrialization in a Chinese Village. *Modern China*, 1994, 20(2): 157—179.

② Wiens, Thomas B. Price Adjustment, the Responsibility System, and Agricultural Productivity. *The American Economic Review*, 1983, 73(2): 319—324.

③ 江泽民:《全面推进农村改革,开创我国农业和农村工作的新局面——在安徽考察工作时的讲话》,载《人民日报》1998年9月25日。

④ [德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆1961年版。

交往结构扎根于生活世界的社会成分之中。组成公民社会的是那些或多或少自发地出现的社团、组织和运动,它们对私人生活领域中形成共鸣的那些问题加以感受、选择、浓缩,并经过放大之后进入公共领域”^①。在公民社会的视角下,村民自治体现了国家与社会关系的重大转型和村庄公共领域的迅速崛起,其价值不仅在于推进了农村基层民主政治的发展,更为重要的是重构了国家与社会的关系,体现了对个体权利的认可与保护,“让乡村社会的自主性力量在公共服务供给、社会秩序维系、冲突矛盾化解等多种领域充分发挥基础性作用”^②。应该说,村民自治的实践在各地取得了良好的社会效果。

同时,我们也应看到,村民自治在过去的实践尚未能打造出现代意义上的乡村公民社会。首先,村民自治的迅速推广离不开执政党和基层政府的强力推动,因此当村民自治发展到一定阶段后,就面临着难以避免的体制性障碍。当前村民自治的体制性障碍主要源于国家权力与乡村公民权利的零和博弈。乡镇政府运用手中的行政权对村民委员会的日常事务,诸如村委会选举、村级村务等进行直接干预,意图把村民自治组织直接纳入压力型行政体制之中,使村民委员会呈现行政化趋势,变成乡镇政府的执行机构,导致村民自治组织偏离了作为基层民主自治组织的本质和发展轨迹。其次,村民自治发展的内生动力不足,并受到非制度化行为困扰。“乡村是农民的乡村,农民是乡村的主人。”^③村民自治作为一项乡村民主政治制度,必须得到广大民众的支持和参与。但是,由于受几千年传统文化的影响,加之受教育程度与整体素质有限,并且农民自身在政治经济上处于弱势地位,大多数农民对自身的政治权利及政治参与程序仍缺乏正确的理解和认识,村民的政治参与程度明显滞后于乡村民主政治发展的要求。这直接导致了村民自治动力不足,难以真正建立起多主体参与的均衡互动的乡村治理模式。同时,由于受到乡镇公权力的侵害而缺少制度化的诉求渠道,目前的乡村社会也会出现农民的暴力对抗、越级非正常上访、围攻基层政权等非制度化的政治行为。这些非制度化的政治参与行为对乡村正常的民主政治秩序建设造成了很大的破坏,不利于乡镇政府和农村村民和谐互动的公民社会氛围的产生。最后,村民自治也面临着各种新生矛盾,如在农村民主选举的过程中,部分农民缺少政治参与

① [德]哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店2003年版,第454页。

② 赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2010年版,第315页。

③ 金太军、张劲松:《乡村改革与发展》,广东人民出版社2008年版,第306页。

热情而冷漠厌选,地方黑恶势力、宗族势力干扰选举,乡镇政府对选举的直接操控等。同时,村民自治在实际运行过程中由于缺乏有效的运转机制而难以实现良性运转,村务公开不及时,村民代表大会难以召开,村级管理混乱而无序。

随着城市化进程不断加快,中国乡村社区也在发生着翻天覆地的变化,原有的乡村社区治理体制和管理模式不再适应新时代背景下新型乡村社区的建设和发展。现代社区治理要求实现治理主体的多元化,但中国的社区治理模式依然是旧有的以镇村组为核心的行政管理模式和以家庭联产承包责任制为基础的土地制度,现代化治理要求与旧有的治理模式之间的矛盾,“加速了转型期社区组织体系的结构功能分化,使得乡村社区治理体系面临新的重组、整合和再造,以期适应当今社区发展”^①。因此,此时开展对于乡村社区治理路径的研究就显得非常重要。另外,近年来,中国乡村经济不断发展,村民自治制度不断完善,农民生活水平不断提高,为改进和完善乡村社区治理路径提供了从公民社会视野下进行研究的可能。

1.2 研究内容和研究意义

乡村社区治理在中国已经进行了多处试点,包括四川、安徽、江苏、江西等,这些区域试点各具特色、互有不同,但皆有一定价值的经验和教训值得我们去比对、总结和反思。这既是实践开展的价值所在,也是乡村社区治理体制变革与路径探索的必然要求。本书在对公民社会与乡村社区治理的相关理论和政策文本进行系统架构的基础上,分集体化时期、改革开放后以及新农村建设时期三个阶段,分别对新中国成立以来的乡村社区治理进行了历史学的梳理和分析,以为现阶段乡村社区治理路径的探索提供有益的理论支持和经验借鉴。在此基础上,我们对江苏省的苏南、苏中以及苏北三个区域在乡村民主建设、乡村关系管理、乡村社会组织培育、公民意识培养、纠纷调解与冲突处置、乡村社区公共服务以及乡村生态治理等方面的具体行为和举措进行了实地调查和对比研究,并结合国外乡村社区治理的典型案例剖解,从而系统性地提出了中国乡村社区治理的可行路径和具体举措。

本书在研究乡村社区治理时,侧重于在公民社会的视野下考虑当代乡村治理

^① 黄大金:《中国乡村社区治理研究》,湖南农业大学2010年博士论文。

的路径选择。可以说,在现阶段乡村经济、农民政治意识、乡村社会组织的基础上,以公民社会为切入点,研究乡村社区治理,无论是理论上还是实践上都有重大意义。

从理论上而言,关于乡村社区和村民自治方面的文献汗牛充栋,而在这浩繁的文献资料中,却鲜有学者强调乡村社区培育和建立公民社会对于乡村治理的重要意义。尽管有不少学者看到乡村社区治理实践过程中乡镇政府的干预以及这种干预所导致的不良效应,但对于如何破解这种不良效应却缺少有力的应对之策。所以,在对新中国成立后的乡村治理制度和政策进行系统性梳理的基础上,我们进一步考察和剖析农村发展中的公民社会因素,并通过对江苏苏南、苏中和苏北三个地区的比较性研究和调查,分析公民社会对于乡村社区治理的重要性,以期为进一步的学术研究提供参考价值。

从实践上而言,乡村社区治理的实践必然受到现行乡村体制和乡村社区自身能力两个方面的影响。从现行体制看,乡村社区治理模式仍然是“强政府—弱社会”模式。在这种模式下,政府在事实上主导着乡村社区未来的发展方向。在笔者看来,政府对于乡村社区的治理首先就要让渡权力,给乡村社区自我发展的空间,积极引导乡村公民社会的发展壮大,只有这样才能促进乡村社区的良性发展。同时,乡村社区要提升自身能力,留住人才,使乡村社区能够承担自我治理所必需的相关职能。只有两方面同时兼顾,才能实现“强政府—强社会”的乡村社区治理路径。所以,本书通过对江苏苏南、苏中和苏北三个地区的比较性研究和调查,提出了建立政府主导与乡村社区自治的有效衔接与良性互动机制、推进乡村机构改革、培育乡村社会组织等措施,以期能够对中国乡村社区的建设和发展做出力所能及的贡献。

1.3 国内外相关研究的现状评述

1.3.1 国外研究现状

西方关于公民社会的论述最早可以追溯到古希腊罗马时期,其最初的表述是“市民社会”(Civil Societ)。古希腊文明又叫作“城邦文明”,古希腊公民与城邦息息相关。亚里士多德(Aristotle)曾说:“凡是有权参加议事和审判职能的人,我们

就可以说他是那一城邦的公民。”^①可见,古希腊时期的公民意味着个体对城邦的归属。而在古罗马时期,“公民”则不完全归属于城邦,作为个体的“公民”概念开始显露。萨拜因(Sabine)曾指出:人作为一种政治性动物,作为城邦社会抑或是自治国家的基本单位,已经开始意识到自己的公民地位,开始模糊地认为自己拥有一些基本的公民权利。^②随着中世纪城市的兴起,出现了一个新的市民阶级,他们有别于当时的王公贵族和农民。正是这个阶级的兴起,使得西方自由主义思想家引出了公民社会的概念,如孟德斯鸠(Montesquieu)提出了三权分立制衡模式、洛克(John Locke)提出了国家信托关系等。二战结束后,葛兰西(Antonio Gramsci)和哈贝马斯(Jürgen Habermas)又对公民社会概念提出了新的见解。葛兰西主要从文化和意识层面提出了“国家=政治社会+市民社会”的理论,他所说的“市民社会”就是公民社会,他认为市民社会这一上层建筑的职能具有特殊的作用。“市民社会的活动是没有‘制裁’,也没有绝对的‘义务’,但在习惯、思想方式和行动方式、道德等方面产生集体影响并且能达到客观的结果。”^③哈贝马斯认为公民社会是由私人领域和公共领域共同组成,并且这两个领域都独立于国家。私人领域指的是以市场为核心的经济领域;公共领域是指社会文化生活领域,是非官方的组织或机构组成的私人有机体,包括教会、文化团体和学会等。20世纪90年代以来,世界著名的政治哲学家柯亨(Cohen)和阿拉托(Arato)在哈贝马斯的研究基础上提出了自己的观点,认为公民社会是处于经济领域和国家领域两者之间的一种互相作用的社会领域,它是由私人领域(家庭是私人领域的代表)、团体领域(志愿组织是团体领域的代表)、社会运动及大众沟通形式所组成的。

拉伯尔·J. 伯德格(Rabel J. Burdge)和埃弗里·M. 罗吉斯(Everett M. Rogers)作为早期研究乡村社区的学者,认为社区是一种社会群体,这个群体内部人员利益相关,互通有无,生活范围重叠度较高,正是这些原因使得这群人彼此沟通,共同组成了社区。伯德格和罗吉斯的主要研究领域是乡村社区的历史变迁、社区种类、乡村社区的权力机构变化和乡村社区的发展态势。早期研究认为乡村社区就如同一个个小村落,对它们的研究重点在于其乡村社区空间,即乡村社区的自然资源、地理区位、风俗传统和人文景观等。但是,进入20世纪中期以后,众多学者对于乡村社区的研究已经从最初的乡村社区空间转为对乡村社区发展全

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,高书文译,中国社会科学出版社2009年版。

② [美]萨拜因:《政治学说史》(上册),盛葵阳、崔妙因译,商务印书馆1986年版。

③ [意]葛兰西:《狱中札记》,葆煦译,人民出版社1983年版,第191—192页。