

◎ 政治文明与农村发展书系/余林媛 ◆ 主编

◎ “中央高校基本科研业务费”专项基金资助项目 (KYZ201136)

中国农村政治文明建设 若干问题的实证研究

ZHONGGUO NONGCUN ZHENGZHI WENMING JIANSHE
RUOGAN WENTI DE SHIZHENG YANJIU

政治文明与农村发展研究中心 ◎ 著



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

◎ 政治文明与农村发展书系/余林媛 ◆ 主编

◎ “中央高校基本科研业务费”专项基金资助项目 (KYZ201136)

中国农村政治文明建设 若干问题的实证研究

ZHONGGUO NONGCUN ZHENGZHI WENMING JIANSHE
RUOGAN WENTI DE SHIZHENG YANJIU

政治文明与农村发展研究中心 ◎ 著



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村政治文明建设若干问题的实证研究/政治文明与农村发展研究中心
著. —广州: 中山大学出版社, 2015. 2

(政治文明与农村发展书系/余林媛主编)

ISBN 978 - 7 - 306 - 05139 - 4

I. ①中… II. ①政… III. ①农村—社会主义民主—建设—研究—中国
IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 304383 号



出版人: 徐 劲

策划编辑: 施国胜 钟永源

责任编辑: 钟永源

封面设计: 林绵华

责任校对: 杨文泉

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 16 印张 335 千字

版次印次: 2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 2000 册 定 价: 35.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

内 容 简 介

本书选题紧扣当今我国农村政治文明建设中重点关切的五大问题，即乡村民主治理、农民政治行为表达、农村社会组织管理、女性参与村民自治及大学生村官制度实践等。并选择作为经济和文化大省的江苏为研究对象，通过深入农村展开实地调研，以问卷调查和个案访谈资料为基础，从组织、制度、行为、主体及治理与善治等不同层面，展开深层次分析和学理性探讨，以呈现江苏农村政治文明建设所取得成就的示范效应及所需解决问题在全国农村的普遍共性，进而探寻中国特色社会主义农村政治文明的发展道路和实现路径。本书旨在以分析问题的系统性和学理性与解决问题的针对性和前瞻性，凸显研究的理论价值与实践意义。

本书适合高校相关专业师生、社科工作者、乡镇至中央各级机关的国家公务员及其他农村基层工作者阅读。

“政治文明与农村发展书系”

编 委 会

主 编：余林媛

编 委（按姓氏笔画为序）：

丁艳锋 王春春 左 惟 李晓广

吴国清 周应恒 盛邦跃 葛笑如

本书著者（按姓氏笔画为序）：

王 燕 李晓广 吴国清 梁玉泉

葛笑如

“政治文明与农村发展书系”

总 序

余 林 媛*

政治文明是人类改造社会所获得的政治成果的总和，表现为人类社会政治生活的进步状态；它不仅是判断整个社会文明程度的重要标准，而且是一个国家整体发展水平的重要标志。在传统向现代、农业社会向工业社会转型的过程中，对于农村人口依然占较大比例的中国来说，农村政治文明无疑成为了社会主义政治文明演进的前奏和序曲，成为了社会主义政治文明最为基础、最为广泛的实践形式。

改革开放以来，中国农村政治文明经学术界的不懈探索和执政党的强力推进，无论在理论层面，还是在实践层面都取得了令人鼓舞的成就，为中国特色社会主义政治文明建设积累了丰富的经验，奠定了良好的基础。然而，处于社会结构调整的关键时期，由于政治变迁中的利益纠葛以及对传统路径的过分依赖，中国农村政治文明建设中的种种阻力不断显现。

以村民自治为核心内容的基层民主政治模式，在向纵深推进时产生的诸多棘手而亟待解决的矛盾和问题，使我们不禁反思，对于长期深受传统的治理方式、价值观念和习俗民情等影响，并且经济、政治、文化等发展相对滞后的广大农村地区，是否在立足本国国情选择具体发展模式的同时，还应遵循人类政治文明发展的普遍规律，吸收和借鉴其中共性的优秀成果？对于传统中国乡村政治建设中的诸多方面，如何进行重新考量，理性地看待其中的利弊得失，以做到去伪存真？对于中国农村政治文明建设，如何遵循核心价值取向，坚持以人

* 南京农业大学思想政治理论课教研部主任、党总支书记，研究生学历，副教授。研究方向为农业思想史。

为本理念，真正为农民的全面而自主发展提供应有的制度保障，开辟宽广的政治活动舞台？……

带着这一系列追问，我们组建了以中青年学者为主的研究团队，本着强烈的社会责任感和对农村政治问题研究的偏执，以良好的团队协作精神和果敢的理论探索勇气，借助于南京农业大学特有的学科资源优势，启动了“中国农村政治文明建设理论与实践研究”项目，形成了系列研究成果，为促进研究工作的深入开展，决定编辑出版“政治文明与农村发展书系”。

该书系本着严谨的治学态度和开阔的学术视野，主要围绕三个方面的内容进行了比较系统的探讨。

一是中国农村政治文明建设的基础理论。通过梳理中国农村政治文明的演进历史，阐释农村政治意识文明、政治制度文明、政治主体行为文明建设的理论，拓展中国农村政治文明研究的学术场域，为相关实证研究提供新的视角、支撑及方法论。

二是中国农村政治文明建设若干重大问题。通过实地调研，从组织、制度、行为、主体及治理与善治等不同层面，分析中国农村政治文明建设所取得的成就及存在的不足，探寻中国特色社会主义民主政治的发展道路和实现路径。

三是传统中国乡村政治文明建设中的理论与实践。通过民国时期苏南乡村治理结构变迁的研究，分析苏南地区的宗族、士绅阶层及农民在乡村治理结构变迁中权力（利）、地位关系及作用、影响的变化，探寻不同时期中国乡村政治发展的共性，为解决当今中国农村政治文明建设中出现的问题，提供可资借鉴的经验教训。

农村政治文明建设是一项系统工程，同时也是社会主义政治文明建设的重点和难点，希望“政治文明与农村发展书系”的出版，对推动中国农村民主政治进程、繁荣社会主义政治文化有所启迪。我们的研究虽然有自己独特的视角与风格，但是难免会存在认识上的肤浅，甚至偏颇之处，对于这些不足，敬请学界同仁和读者们批评指正。

2013年10月于南京

目 录

第一章 村民自治从弱治理走向协同治理实证研究	1
一、村民自治的民主成就与治理困境	1
(一) 村民自治的成就	1
(二) 村民自治的实践困境	3
(三) “弱治理”及其研究意义	7
二、村民自治“弱治理”的表现——以江苏为例	8
(一) “弱治理”及其在江苏的非均衡分布	8
(二) 村民政治参与	9
(三) 公共物品供给情况	15
(四) 农村社会环境与秩序	17
(五) 政治信任	20
(六) 政治疏离	23
三、“弱治理”形成的原因	26
(一) 制度脆弱性	27
(二) 农民流动对乡村治理的冲击	31
(三) 基层财政基础的削弱	35
(四) 农村非政府组织参与治理不足	37
四、乡村社会协同治理的路径选择	40
(一) 乡村治理范式的转换	40
(二) 江苏乡村协同治理实践	43
(三) 协同治理所要关注的问题	47
(四) 江苏乡村协同治理的具体路径	48
结语	52
第二章 农民政治行为表达实证研究	53
一、农民政治行为内涵及其研究意义	53
(一) 农民政治行为的内涵及类型	53

(二) 政治文明视野中的农民政治行为	57
(三) 农民政治行为的社会价值与功能	59
二、对农民政治行为现状的考察与分析	61
(一) 调研基本情况	61
(二) 研究框架	62
(三) 农民政治行为现状描述	64
(四) 现阶段农民政治行为之基本特征	76
三、农民政治行为发展的现实困境	82
(一) 农民政治行为的动力机制不足	82
(二) 农民政治行为的被动性、消极性较突出	83
(三) 农民政治行为的能力仍处于较低水平	84
(四) 现存制度供给无法满足现实需求	85
四、农民政治行为困境之成因分析	87
(一) 经济因素	87
(二) 制度因素	88
(三) 文化因素	89
(四) 社会因素	91
五、突破困境：农民政治行为文明建设之路径	93
(一) 发展农村经济，为农民政治行为文明构筑必要的物质基础	93
(二) 加快制度建设，为农民政治行为文明提供充足的制度支撑 和空间	94
(三) 提升农民的政治认知水平，建设参与型政治文化	96
(四) 提高农民政治行为的组织化程度	97
结语	98
第三章 农村组织参与乡村社会管理实证研究	99
一、农村组织参与社会管理的理论逻辑与现实要求	100
二、江苏农村组织培育和发展现状	103
(一) 江苏农村组织基本状况	104
(二) 江苏农村组织的特点及影响因素	108
三、社会管理创新视野下的江苏农村组织	113
(一) 农民现代社会意识状况	113
(二) 农民对村委会在社会管理中作用的认识	124
(三) 农民眼中的江苏农村公共服务现状	127
(四) 农村组织提供公共服务的总体状况	131

四、江苏农村组织参与社会管理的路径选择	134
(一) 农村组织发展存在的问题	134
(二) 培育和发展农村组织的建议	135
(三) 加强农村组织参与社会管理的建议	137
结语	139
第四章 农村女性参与村民自治实证研究	140
一、女性政治参与概述	140
(一) 参与的重要意义	140
(二) 参与理论与研究方法	143
二、江苏农村女性参与村民自治的总体状况与性别比较	147
(一) 两性的政治认知水平	147
(二) 两性的政治参与意识	149
(三) 两性的政治参与行为	152
三、苏北留守妇女参与村民自治的状况考察	161
(一) 问题提出与调查说明	161
(二) 调查现状描述	163
四、对调查结果的原因分析	176
(一) 政治思想观念变革的迟缓致使农民的主体意识淡薄	176
(二) 传统治理方式的延续致使乡村自治组织、制度发展滞后	177
(三) 男权政治文化场域对女性的政治排斥致使女性参政边缘化	178
(四) 农村选举制度执行不力, 致使女性选举流于形式	179
(五) 自身文化水平偏低, 制约了留守妇女参政议政的认知和水平	180
(六) 生活压力过大导致留守妇女参政动力不足	181
(七) 妇联等非政府组织的参政功能受到制约	182
五、解决问题的对策建议	183
(一) 通过政治实践积极培育女性村民的公民能力	183
(二) 完善落实相关法律、制度, 加强组织建设	184
(三) 努力营造女性村民平等参政的性别文化环境	184
(四) 发展农村教育提升女性村民的文化政治素养	185
(五) 加强农村经济建设, 为妇女参政提供经济支撑	186
(六) 发挥妇联等非政府组织在推动留守妇女参政中的作用	186
结语	187

第五章 大学生村官实践及政策发展研究	188
一、历史境遇：建设农村小康社会的宏大背景	188
(一) 江苏省大学生村官实践自发探索阶段 (1995—2006 年) ...	188
(二) 江苏省大学生村官实践重点突破阶段 (2007—2011 年) ...	191
(三) 江苏省大学生村官稳步发展阶段 (2012 年以来)	193
二、开启先河：江苏全省启动“1011 工程”	194
(一) 江苏省启动“1011 工程”的政策依据	195
(二) 江苏省实施“1011 工程”的主要内容	198
(三) 江苏省实施“1011 工程”的政策意义	201
三、优质选聘：江苏实施“985 高校村官工程”	213
(一) 2011 年 11 月出台《“江苏省‘985’高校村官工程”公告》	213
(二) 2013 年江苏省“985”高校村官工程实施方案	214
(三) 2014 年江苏省“985”高校村官工程实施方案	218
四、实证研究：中国梦、乡村梦和个人梦的实践者	220
(一) 在就业压力和优惠政策引力下作出的选择	220
(二) 胸怀建设美丽乡村或家乡的乡村梦	222
(三) 实现个人梦想和个人需要的抉择	223
(四) 中国梦、乡村梦和个人梦密不可分	224
(五) “中国梦”正引领着大学生村官社会思潮和日常实践	225
五、稳步推进：进一步做好大学生村官工作的风向标	229
(一) 江苏省不断完善大学生村官工作机制	229
(二) “保证质量、规模适度”是稳步推进大学生村官工作的 必要前提	231
(三) “完善政策、从严管理、健全机制”是制度保障的具体体现	233
结语	233
主要参考文献	235
后记	241

第一章

村民自治从弱治理走向协同治理实证研究

从广西农民自发的制度创新到试点推广，村民自治制度作为我国基层社会一项重要的民主制度安排，已经实行了 30 多年的时间。在村民自治实践过程中，全国各地涌现出了许多地方性创新做法，也普遍存在着一些共性和个性问题。从价值和实践两个层面上来看，村民自治取得了哪些成就？还存在哪些问题？对于改革进入深水区的中国当下，当政治体制改革日益成为整个改革开放事业瓶颈问题和下一步改革重要突破口的今天，在村民自治制度已经实行 30 多年以后，对于这些问题的思考显得尤为必要。基于此，本章拟以江苏为例，在 2013 年暑假和 2014 年寒假调研基础上，综合以往研究中的相关资料和结论，对江苏省村民自治治理绩效进行一番实证考察，总结经验，吸取教训，以推动江苏基层社会民主政治实践的进一步发展。

一、村民自治的民主成就与治理困境

（一）村民自治的成就

从 1980 年广西宜州市合寨村果地、果作两个自然村自发成立村民自治组织，制定村规民约，实行自我管理、自我教育、自我服务算起，到 1990 年代末期的试点以及全面推广，村民自治制度在中国农村基层社会已经存在并运行了 30 多年的时间。在这 30 多年时间里，发挥了非常重要的作用，具有显著的实践价值。

1. 村民自治促进了农村社会的稳定与发展

从发生学的意义上讲，关于村民自治制度的产生有两种截然相反的观点。一种以徐勇教授为代表，认为村民自治是国家政权下乡和政党下乡的结果，是现代

国家政权建设的一个重要方面。^① 另一种以董江爱教授为代表,认为村民自治是人民公社解体以后,农村社会为了填补人民公社解体以后形成的权力真空而主动进行的制度创新。^② 从新制度主义的视角来看,这两种观点分别代表了自上而下的强制性制度变迁和自下而上的诱致性变迁过程。无论是国家主动建构也好,还是村民的自发创造也好,村民自治的首要实践价值即是在人民公社解体以后,面对“乡镇政府—生产大队”之间的行政制度断裂,填补了制度链条的裂痕,对于改革开放以后百废待兴的农村社会来说起到了很好地资源分配与秩序维持作用,为农村社会的发展提供了良好的制度环境和民主机制。

2. 村民自治完善了现代国家政权与制度建设

无论村民自治是国家推行的强制性制度变迁还是村民自发的诱致性制度变迁的结果,在实践中,村民自治制度都成为国家政权和正式制度向社会基层延伸的双脚。从清末新政开始,到民国时期的国家政权建设,再到新中国成立以来的现代国家政权建设,中国在现代民族国家建设压力下,一直有一种“国家政权扩张的冲动”。这种冲动的结果就是士绅阶层瓦解并失去对中国基层社会的控制以后,国家政权的力量一直伺机扩充其间。而恰恰也是因为中国现代民族国家建设的压力及其推动现代化进程的历史重任,也给国家政权的向下延伸提供了合理性和合法性。同时,在一定意义上,国家政权的向下延伸也成为中国现代国家政权建设成功与否的一个标志。如果说人民公社的建立是现代国家政权建设成功的显著标志,那么,人民公社的解体则意味着现代国家政权建设的失败。然而这种失败是短暂的,因为随后兴起并得到国家大力支持的村民自治很快填补了这块广大单一的制度空白。国家政权建设在遭遇短暂的失败以后又出现了制度回潮。

3. 村民自治成为村民的民主演练场

新中国的成立使几千年来面朝黄土背朝天的农民第一次翻身成为国家的主人,人民当家作主的政治地位得以确立。然而,对于人民如何当家作主却并没有历史经验可循。在新中国成立初期虽然也进行了土地、工具、牲畜等最重要的生产资料再分配,然而,当时的分配决策以及农民的其他政治参与活动并没有稳定的制度平台。随后的人民公社化运动使上述一切都不复存在,农民自觉或不自觉地被卷入各种各样的政治运动中,成为国家现代化的牺牲者和受剥夺者。人民当家作主的政治地位依然具有法理意义,然而事实上已经荡然无存。村民自治的出

^① 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》,载《学习与探索》2006年第6期。

^② 董江爱:《国家与农民关系视野下的制度落实与创新——中国农村村民自治20年的成长逻辑》,载《中国行政管理》2009年第2期。

现,不仅在事实层面上为农民当家作主提供了稳定的制度平台,而且通过“三个自我”和“四个民主”的实践,对农民如何当家作主进行了现实的操练。对于中国农民民主意识的觉醒和民主参政能力的提升,具有非常重要的意义。

4. 村民自治是新时期农村整合的重要机制

清末以来的政权下乡和政党下乡历经三个政治时代的变迁以后彻底摧毁了几千年来的乡土社会权力结构,士绅作为一个阶层在现代中国已经不复存在,家族和宗族势力衰微。原先以家族和宗族为本位的农民失去了政治心理的依托,中国农村出现较为明显的整合危机。比起“袋装的马铃薯”,农民更像一盘散沙,无力也无心团结起来。在人民公社时期,公社改变了这种一盘散沙的局面,重新实现了对农村社会的整合。但是,人民公社时期的社会整合依靠政治运动的方式、以限制人力资源流动和最优化配置作为代价,这就注定了人民公社的整合机制在政策环境改变以后很难维持。所以,当“文革”结束,党和国家的工作重心转移到以经济建设为中心上来的时候,人民公社就成为一个束缚社会底层创造力和发展潜力的桎梏,不得不打碎抛弃。后人民公社时期的中国农民,在市场经济大潮中飘荡沉浮,中国农村社会又一次迎来整合危机。而村民自治就在这个意义上成为改革开放以来对农村社会进行有效整合的重要机制。

(二) 村民自治的实践困境

如前文所述,村民自治在基层民主政治实践中取得了一定的成就。但是,在实地调查和走访以及文献阅读中,我们发现,全国各地的村民自治都存在一定程度的实践困境。

1. 村民自治实践困境的文献解读

关于村民自治实践困境的学理反思主要是新世纪以来的事情。学者们主要从村民自治制度设计本身、运行中发生的问题以及社会环境变迁等几个角度来进行分析。金太军主要从乡镇自身、村民自治与村委会两方面探讨了乡镇政府与村委会之间冲突的主要表现及成因。^①村民自治运行的困难在于乡镇和村委会两个方面,从乡镇方面来看,一些乡镇仍然把村委会当作自己的行政下级或派出机构,仍然习惯于传统的命令指挥式管理方式,对村委会工作和村民自治进行行政干预。从村民自治和村委会方面来看,它们处于上级和底层民众的双向夹击之中,一方面要对作为“上级”的乡镇政府负责,另一方面要对村民负责,角色冲突

^① 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》,载《社会主义研究》2000年第4期。

和事务冲突难免,无论偏重于哪一方都无法更好履行自己的职能。

卢福营针对村民自治中出现的群众自治变异、乡村关系扭曲、两委关系形变、后选举阶段的民主虚置化等现象总结认为当下村民自治存在“制度偏离”。具体来说包括:村民自治主体的精英化、村民委员会的行政化、村民参与派系化、乡镇政府不合法地介入村委会民主选举、乡镇政府过度干预村务决策、乡镇政府直接干涉村庄集体财务管理、村支委与村委会的矛盾与冲突、村支委与村委会功能不分、重大村务决策的群众参与原则未落实、村委会决策没有贯彻民主集中制原则、村务管理民主化制度化未落实、民主监督虚化弱化。^①

吴理财对我国“乡政村治”这一农村治理体制进行了历史检视以后认为其实际运作存在“村治”流于形式、“乡政”合法性不足、农村治理陷入困局等问题;在对体制性原因进行分析的基础上,提出了农村治理体制的总体改革思路,即以村落社区自治为基础,以乡镇官民合作为主旨,重塑“以县为主”的农村治理体制。^② 宫银峰等人在国家-社会的视野中考察村民自治的实践困境,主要表现在村委会日益行政化、“政党下乡”使得乡村权力结构更为复杂,面对乡村社会环境的巨大变迁,国家应抓住机遇,做出积极回应,承担更多责任。^③ 张晓山从中国乡村改革的背景出发,着重论述了取消农业税以后给乡村治理带来的困难,认为:以精简机构人员、撤乡并镇为标志的乡镇行政机构的改革并未收到预期效果,取消农业税以后基层政权和基层自治组织运行较为困难,无法进行公共物品的有效供给;提出建立乡村公共财政体制,改革和完善乡村治理结构的主张。^④

伴随着村民自治的出现和运行,农民流动成为村民自治运行的重要影响因素。特别是20世纪90年代以后,国家取消了限制农民流动的一些制度障碍,农民流动日趋频繁;新世纪以来,新生代农民工队伍逐渐壮大,举家外出打工成为更多有条件的务工家庭的选择,大量农民外出导致农村出现“空心化”现象。对于农民外出对村民自治的影响,学术界亦有学者做出了积极回应。学者徐增阳认为:无论是流出村还是流入村,农民流动都对村民自治产生了深刻的影响。对于流出村,农民流动在为村民自治准备了良好的经济基础和社会基础的同时,也带来了流动农民选举权难以实现、民主选举质量降低、民主管理陷入困境、民主决策难以实现和民主监督流于形式等负面影响。而对于流入村来说,在促进当地

① 卢福营:《论村民自治发展中的制度偏离》,载《浙江社会科学》2011年第10期。

② 吴理财:《中国农村治理体制:检讨与创新》,载《调研世界》2008年第7期。

③ 宫银峰、刘涛:《乡村社会的变动与村民自治的实践——国家与社会视角下的乡村政治解析》,载《长白学刊》2010年第1期。

④ 张晓山:《简析中国乡村治理结构的改革》,载《管理世界》2005年第5期。

经济增长的同时,也带来了社会治安和社会秩序维持的问题。^①何晓红的进一步研究认为,农民工政治参与意识和能力的提升对村民自治工作具有一定的积极影响,同时农民工政治参与的缺失也将影响村民自治的有效进行。农民工政治参与受阻的原因表现在主观参与动力不足和客观参与难度大两个方面。^②

综上所述,随着市场经济的深入发展和城市化进程的加快,农村社会发生了很大的变化,这些都从根本上改变了村民自治运行的政治经济社会环境;同时,村民自治制度本身也处于不断发展和完善中,其在现实运行中也暴露出许多深层次的制度缺陷。两个方面的情况使村民自治在当下农村社会的运行“似乎陷入了前所未有的困境”。^③

2. 来自江苏调研的总体印象

从江苏省调研经验来看,上述村民自治困境在一定地区范围内、一定程度上同样存在。江苏地区间发展的阶段性特征非常明显,地区发展差异比较大。苏南已经基本实现现代化和全面小康,而苏北却还在现代化和全面建成小康社会的道路上奋勇前进;苏中地区就像它的地理位置一样,居于苏南和苏北的中间。江苏地区间发展差异就像是全国地区间发展差异的缩影。虽然从某种程度上来说,江苏发展的整体情况居于全国前列。所以,江苏村民自治的考察,对于全国村民自治来说具有非常好的投射作用。

那么,由于江苏地区间的差异性,所以对于一些问题的考察不能一概而论,必须以地区作为分类讨论的基本要素。就村民自治而言,除了一些做得非常好的典型村以外,选举流于形式也在一定范围内存在,在一些地方,甚至出现了“无人参选”的情况;民主管理和民主决策都在积极实践中;然而民主监督却很难落到实处。乡镇与基层自治组织的关系错综复杂,利益与权力的交织,使乡镇政府终难放弃对村级事务的干预。而基层自治组织的财务状况,在江苏地区间差距非常大。苏北还有为数不少的贫困乡镇和贫困村,基层政权和自治组织负债累累;而苏南地区的基层政权和自治组织在村集体经济的强力支撑下,财政状况良好。无论是苏南、苏中还是苏北,城乡结合部的基层政权和村民自治组织都因为良好的区位条件和资源优势而呈现出相对于其他地区更好的发展态势。

地区发展的落差成为农村劳动力流动的动力。苏南和苏中成为全省,甚至全国农民工最主要的流入地之一;而苏北,则成为全省,甚至全国最重要的农民工流出地。无论是流入还是流出,对于基层自治的影响非常大。同时,江苏地区间

① 徐增阳、甘霖:《农民流动与村民自治——流出村和流入村的分析》,载《浙江师范大学学报(社会科学版)》2006年第3期。

② 何晓红:《村民自治背景下农民工政治参与的缺失与强化》,载《政治学研究》2009年第1期。

③ 朱明国:《村庄:构建怎样的公域秩序?》,载《广东社会科学》2014年第2期。

发展的差异也使得基层自治组织在公共物品供给方面出现地区不均衡；继而影响到村民对基层政权和自治组织的信任、认同与归属。

村民自治在江苏地区出现的不同程度的运行困境，其表现形式也是不同的。比如就村民自治参与度低这个问题而言，在苏北地区，主要是由于农村青壮年劳动力大量外出导致的村庄“空心化”带来的参与度低；而苏南更大程度上是因为村级事务对于村民的吸引力较低，在村务以外有更大的社会发展空间从而不愿意参与村级事务自治。无论是选举还是被选举，这种情况是较为普遍的。这也在一定程度上说明，随着改革开放进程的纵深发展，社会释放了更大的个人发展空间，基层政权和自治组织所能掌控的社会资源相对萎缩，村民不依靠基层体制也依然能够生存和发展。这种情况大大区别于人民公社时期。恰恰也是因为社会空间的释放，构成基层自治组织实践困境的社会背景之一。

3. 如何认识村民自治的困境及价值

面对实践中村民自治出现的问题以及理论上的反思和质疑，村民自治作为中国基层最重要的一项民主政治制度，该何去何从？著名学者徐勇曾对村民自治的价值进行再发掘，他认为：“村民自治最重要的价值就是在民主化进程中，建立起一系列民主规则和程序，并通过形式化民主训练民众，使民众得以运用民主方式争取和维护自己的权益，从而不断赋予民主以真实内容。一旦仪式固化为习惯，成为日常的生活方式，民主才是真正不可逆转的。随着经济文化的发展，民主化的外部条件日趋成熟，民主化进程便可以顺利实现由形式到实体的转换。”^①由此观之，当今村民自治出现的问题是形式民主的问题，是对中国民众民主素质的演练。与终极的实体民主相比，两者之间总会存在一定的差距，形式民主所遇到的问题也就不足为怪了。站在实践问题的起点上，“在新一轮民主实践中，人们会设计更为理性和精巧的规则和程序，并运用这些规则和程序进一步充实民主的实体，民主化进程因此得以不断向前推进。”^②

所以，虽然当下村民自治存在这样或那样的问题，我们也不应该在价值上对其进行全然否定，也不可能在实践中把其全部推翻。既要直面村民自治实践中存在的问题，更要从学理上去研究问题、总结问题，在理论和实践中寻找解决问题的良好路径。那么，村民自治运行中的问题概而言之是什么样的问题呢？本文认为，村民自治目前出现的这些问题是“弱治理”的问题。

^① 徐勇：《中国民主之路：从形式到实体——对村民自治价值的再发掘》，载《开放时代》2000年第11期。

^② 徐勇：《中国民主之路：从形式到实体——对村民自治价值的再发掘》，载《开放时代》2000年第11期。