

DANGDAI
ZHONGGUO
GONGGONG
XINGZHENG
ZHUANXING
CONGSHU

当代中国公共行政转型丛书·第2辑

丛书主编 赵晖

乡村治理结构调适与转型

杨嵘均 著



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

当代中国公共行政转型丛书 · 第24

丛书主编 赵晖

乡村治理结构调适与转型

杨嵘均 著

20 D628
68

图书在版编目(CIP)数据

乡村治理结构调适与转型 / 杨嵘均著. —南京 :
南京师范大学出版社, 2014.10

(当代中国公共行政转型丛书·第2辑)

ISBN 978-7-5651-1833-3

I. ①乡… II. ①杨… III. ①农村—群众自治—
研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 180185 号

-
- | | |
|-------|---|
| 书 名 | 乡村治理结构调适与转型 |
| 作 者 | 杨嵘均 |
| 责任编辑 | 濮长飞 |
| 出版发行 | 南京师范大学出版社 |
| 地 址 | 江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097) |
| 电 话 | (025)83598919(总编办) 83598412(营销部) 83598297(邮购部) |
| 网 址 | http://www.njnup.com |
| 电子信箱 | nspzbb@163.com |
| 照 排 | 南京凯建图文制作有限公司 |
| 印 刷 | 兴化印刷有限责任公司 |
| 开 本 | 787 毫米×960 毫米 1/16 |
| 印 张 | 21 |
| 字 数 | 357 千 |
| 版 次 | 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷 |
| 印 数 | 1~1 000 册 |
| 书 号 | ISBN 978-7-5651-1833-3 |
| 定 价 | 45.00 元 |
| 出 版 人 | 彭志斌 |
-

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

主编前言

新中国成立以来 的 60 多年,既是中国共产党领导全国人民努力探索社会主义本质,建设更加富强、民主、文明的现代化国家的 60 多年,也是中国政府改革与转型的 60 多年。特别是在改革开放后的 30 多年时间里,中国经历了一场全面而深刻的体制转轨和政府转型,这场转型既给世人留下了丰富的经验启示,也留下了诸多值得总结的经验教训。系统检视当代中国公共行政转型的历史轨迹,科学地预测当代中国公共行政转型的发展路向,这是时代赋予学术工作者的历史使命。

新中国建立 60 多年,经济、政治、文化、社会等各方面均发生了巨大的变迁。我们以改革开放为分水岭,把 60 余年分为两个阶段。改革开放以前,中国建立和实行了一套计划经济体制以及与之相适应的政治体制、行政体制、文化体制和社会体制。就行政体制而言,中国建立了一种以计划经济为基础,以中央集权为基本特征的行政体制。在党政关系方面,党的各级组织与国家行政机构关系不明确、不稳固。执政党在国家权力机关、司法机关和行政机关的各项事务中起决定作用;在政治与行政关系方面,坚持政治挂帅,经济、社会事务让位于政治工作;在政府与社会关系方面,政府权力没有边界,政府集中了过多的企业和事业单位的管理权,社会组织 and 经济组织缺乏自我管理、自我发展和自主经营的权力;在政府系统内部,权力过分集中于中央政府,下级缺乏必要的自主权,地方缺乏因地制宜的灵活性。另外,人事制度缺乏科学的选拔、录用、考核、退出机制,行政监督不力,监督机制流于形式,种种弊端逐渐显现。新中国行政体制经过 30 年的曲折发展,越来越不适应经济社会发展的需要。

改革开放以来,中国确立了市场经济的目标,随着经济改革的不断深入,行政改革也逐步推进。30 多年来,中国行政体制经历了几次改革。(1) 1982

年开始的行政体制改革,主要集中在以下几个领域:一是国务院机构改革,减少了副总理的人数,设置了国务委员,精简了国务院机构,国务院工作部门由100个减少到61个;二是干部人事制度建设,打破干部领导职务终身制,建立了干部退休制度;三是地方政府机构改革,精简机构、紧缩编制,推行“市管县”体制改革。(2) 1988年的行政体制改革。这次改革明确提出转变政府职能这一行政体制改革的关键问题,包括由微观管理转向宏观管理、由直接管理转向间接管理、由部门管理转向全行业管理、由管理转向服务监督、由机关办社会转向机关后勤服务社会化。(3) 1992年邓小平南方讲话之后,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的经济改革目标。1993年开始的行政体制改革,把适应社会主义市场经济发展的要求作为基本目标,改革的任务是精简机构、转变职能、理顺关系,改革的重点是加强宏观调控和监督部门,将一部分专业经济部门转变为行业管理机构或经济实体,减少具体审批事务和对企业的直接管理,宏观上管好,微观上放开,并进一步明确事业单位改革的原则,即政事分开和社会化。(4) 1998年,按照中共十五大要求,中国行政体制改革进入一个新的周期。这次改革的目标是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质的专业化的行政管理干部队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的中国特色的行政管理体制。改革在政企分开方面取得了突破性进展,国务院组织机构的设置及其职能配置更趋于合理,在理顺中央政府与地方政府关系方面有新的进展。(5) 2003年开始,行政体制改革按照党的十六大要求进一步推向深入。这次改革更加注重转变政府职能,提出“决策、执行、监督”三权相协调,要求改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本。这一时期,地方政府在管理创新方面也取得了许多成效,如服务型政府建设、政府绩效评估体系建设、责任政府建设、政府信用体系建设等,一些地方政府将行政业务流程优化、行政审批上网工程、电子政务发展结合在一起,不断推进政府现代化与信息化。在事业单位改革方面,按照公共财政的要求对事业单位进行定位、分类,实行政企分开,事企分开,优化事业资源的配置。(6) 2008年以后,根据中共十七大和十七届二中全会部署政府开始了新一轮行政体制改革。这次改革在一些关键领域迈出重要步伐,提出按照“精简、统一、效能”的原则和

决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,着力优化组织结构,规范机构设置,完善运行机制。

改革开放以来的行政体制改革呈现出若干显著特征:(1) 经济体制改革推动行政体制改革,政府管理由计划体制的管理逐渐转向市场经济体制的管理。(2) 行政体制改革经历了一个不断深化的过程,改革的重点由精简机构、党政分开到转变职能、政企分开,再到注重效率、责任行政、服务型政府的构建。(3) 政府角色和管理方式逐步转型,从过去完全是管制型政府、全能型政府转向一个能够注重社会管理、注重服务质量的政府;由过去完全的社会资源的分配者逐步转变为资源的保护者、调控者和公共物品的提供者;行政行为由控制结果、权力主导转向过程管理、规则透明、服务主导。

历次行政体制改革虽然取得了一些实效,但是一些深层次的问题并未得到根本解决。当前的主要问题在于:(1) 建设服务型政府的意识不强,政府职能转变相对滞后的局面没有得到改变,重管理、轻服务的现象还大量存在,社会管理、公共服务相对薄弱,尤其是地方政府在提供公共服务方面,和公众的需求相比,还存在着明显的差距,主要表现为对公共服务职能重视不够,公共服务投入不足,公共服务体制僵化,质量不高。(2) 强调经济政绩,忽视社会全面、协调、可持续发展。在经济增长论英雄的观念的长期主导下,公共服务理念并未引起一些地方领导的足够重视,招商引资、上项目、征地、筹措资金、经济规划等问题成为政府决策的主要议题,一些亟待解决的重大民生问题被忽视,形式主义、官僚主义、政绩工程等问题未能得到有效的遏制。(3) 尚未建立公共服务型财政体制。目前中国的财政体制还基本是“建设财政”和“吃饭财政”,其中用于经济建设的费用明显偏高,而用于社会服务的费用偏低。公共支出被过多地投入竞争性和盈利性领域,而涉及公共安全、公共卫生、教育事业、社会保障和基础设施方面的财政投入不足。(4) 机构改革依然没有跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环,政府部门设置过多,部门之间职能交叉、权责不清、部门利益比较突出。

解决当前行政体制改革深层次问题的根本路径就是要加快推动当下中国公共行政转型,构建以公共精神为导向的现代公共行政。现代公共行政是指在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法

定程序,按照公民意志组建以为公民服务为宗旨并承担公共服务责任的公共行政。其具有三层基本涵义:理念层次上的公民本位、政府职能上的公共服务以及健全的政府责任体系。推动当下中国公共行政转型研究须坚持三条基本方法论。

1. 坚持西方公共行政理论与中国本土化相结合

20世纪70年代以后,西方国家因为政府机构的庞杂僵化和效率低下等问题,兴起了新公共管理理论,以奥斯本为代表的学者,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制,强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性,倡导更加灵活、富有成效的管理。其后以登哈特为代表的一些学者,又提出了新公共服务理论,认为政府的职责是服务而非掌舵,追求公共利益是政府的最终价值。新公共服务理论将公民置于整个治理体系的中心,推崇公共服务精神,重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治,试图实现政治与行政、民主与效率在更高层次上的统一。这些理论不仅有力推动了西方国家公共行政的转型,也为推动当下中国公共行政转型提供了有力的理论支撑。

然而,西方公共行政学,从一般理论设计到学科体系安排,都是以该国的公共行政实践为背景和分析基础的,其理论设计和学科体系的安排必须解决两大问题:一是对该国现实的公共行政现象进行理论解释,以解除人们认识上的困惑;二是对该国未来的公共行政实践活动进行理论指导,防止公共行政实践活动误入歧途。可见,西方的公共行政学实际上是该国公共行政实践活动在理论层面的反映和诉求,其理论设计和学科体系安排与该国情是紧密契合在一起的。加上不同国家的文化差异,导致公共行政学中的基本概念的使用都被深深地打上了本国文化习惯的烙印。对于这种与某国国情相适应的公共行政理论,我们不能简单地照搬照抄过来,我们的正确态度只能是将其作为研究分析的素材和思路,结合我国的国情和我国的公共行政实践要求,进行必要的理论和理论体系的再创造。为此,我们要立足中国国情,坚持将西方公共行政转型理论与中国具体实践相结合,着力西方公共行政转型理论与中国传统文化的结合,科学、合理地批判、借鉴和吸收西方公共行政发展所形成的基本理论,并以此来指导当下中国公共行政转型的伟大实践,推进

西方公共行政理论的中国化;同时,以中国服务型政府建设的实践经验验证并丰富公共行政转型的基本理论,为公共行政学的时代发展做出自己的贡献。

2. 牢牢抓住服务型政府建设这一关键议题

构建服务型政府是贯穿当下中国公共行政转型的关键议题,是当下中国公共行政转型的基本方向。它既是当下中国公共行政转型的基本路径,也是当下中国公共行政转型的最终目标。我国政府的传统行政属于管制行政模式,政府是公民的统治者和管理者,公民处在政府权力的管制之下,政府高高在上,并未将公民视为对等的主体。政府职能无所不包,管制政府通常是所谓的“全能型政府”,政府权力渗透到经济社会生活的方方面面,然而在提供公共产品和公共服务方面却缺乏物质保障。由于传统的管制行政模式缺乏调动公众积极性的有效手段,束缚了经济社会的健康发展,社会财富贫乏,公众的生活只能维持在较低的水平,民生陷入困境。市场化改革以来,由于政府在医疗、教育、就业、住房等问题上把一些本该由政府承担的职能推向市场,而市场的作用也不是万能的,因为市场机制在公共产品和公共服务供给上会失灵,于是种种民生问题凸显出来,教育、医疗、社会保障、住房等成为民众普遍且持续关心的问题,已到了非解决不可的地步。

要解决这些问题,根本的出路在于实现政府职能的转变,并进行相应的机构改革,即从传统的管制行政转变为现代公共行政,打造服务型政府。服务型政府就是要为社会服务,为公众服务,这不仅仅是对政府公共服务职能和社会管理职能的强调,也是对社会主义市场经济条件下政府管理本质、政府职能和管理方式的要求,包括政府如何服务于中国经济和社会的可持续发展,如何适应基本公共服务均等化要求,如何有效解决重大的民生问题等。服务型政府建设须致力于真正促进传统行政向服务行政转变,即实现从“管制行政”向“民主行政”、从“消极行政”向“积极行政”、从“无限行政”向“有限行政”、从“免责行政”向“责任行政”、从“权力行政”向“权利行政”、从“人治行政”向“法治行政”的根本转变。

3. 促进社会转型与政府改革的有效互动

在体制转轨和社会转型中,一切都要经受考验,一切都要为适应内外的压力和挑战而进行积极的变革。当下中国正在经历一场伟大的社会转型,即

从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型。当代中国社会转型的实质就是如何完成经济、政治和思想文化等领域全面性的社会变革,由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变的社会变迁和社会发展,实现“中国式”的现代化。当下中国的社会转型对公共行政转型提出了紧迫的要求和严峻的挑战:公民对行政知情和参与的权利意识凸显,对于行政机构和行政者公正、关怀、善治与精细化服务的诉求和期待不断上升,而行政领域的信息透明度仍然不高,许多涉及群众切身利益、发展与福祉的问题未能得到足够的重视和解决;当代行政的系统性与交互性不断增强,而现实中“自上而下”的单向式行政模式难以满足新形势与复杂环境下社会治理科学性与精细化的需要;新兴领域不断涌现使现有的行政监管盲区扩大,而目前的行政资源、技术手段和制度保障严重不足,难以适应社会发展的需要;现实中不断涌现的众多公共问题和社会矛盾日益尖锐突出,亟待更优的行政管理和行政决策来解决和完善。在此背景下,当下中国公共行政需要尽快适应社会变化的趋势,加快体制机制的改革,通过自身的改革积极回应社会转型的现实需求,强化政府的社会管理和公共服务,真正把政府自身的重心转移到医疗、教育、社会保障等民生领域中来,使公共行政成为实现社会转型目标的强大动力和重要保障,让中国的社会治理和社会发展从此进入到一个制度文明的新时代。

推动当代中国公共行政转型,构建服务型政府是一项长期而艰巨的任务。遵循上述三条基本方法论,真正实现传统公共行政向现代公共行政转型,就必须在行政理念转型、政府形象塑造、政府绩效优化、公共政策创新、政府职能转变等方面下功夫。这几个方面构成了当代中国公共行政转型研究的核心课题。

转变行政理念是传统公共行政向现代公共行政变迁的前提。传统公共行政倾向于把效率视为公共行政的最终目的,从而常常使自己陷入单纯工具理性的泥淖。由于过分强调对效率和工具理性的追求,使公共行政无力反省公共行政的根本价值,将其变为执行与管理的工具,不但无力担负起公共行政捍卫民主政治价值的责任,也无法实现提升公民道德水准的使命。坚守民

主、平等、自由、秩序、公共利益为核心的公共精神,推动公共行政以为最广大人民群众的根本利益服务为终极目标,是现代公共行政的价值体现,也是传统公共行政摆脱困境的必由之路。

政府形象既是政府活动的产物,又是政府治国理政的前提和资源。如果政府在社会公众心目中的形象比较好,这种形象就会转化为政府履行职能、提高公共服务能力的积极资源。反之,就可能会妨碍政府履行职能,甚至削弱政府的公信力和执行力。政府良好的形象需要政府的各级部门和政府中的公职人员通过自己的不懈努力来塑造。一个政府全心全意服务于公众,坚持依法行政,勇于担当责任,处处节约廉洁,有较高的执行力,它就具有树立良好形象的基础。因而,必须把各级人民政府的行政权力纳入法治化的轨道,建设法治政府;同时加强对行政权力的监督和制约,建设责任政府。

良好的政府形象要建立在公共服务的优质绩效上。在现代治理理念下,需要探索的是科学、合理的政府绩效优化管理,即政府绩效管理必须立足于优化政府公职人员的服务行为和质量,必须优化政府部门行为和服务的质量,必须优化政府整体行为和公共服务质量,制定绩效战略,明确各个层面的绩效目标,来达到优化政府绩效的目的。

公共政策的制定和实施是服务型政府的一项经常性工作。顺应体制转轨的需要,作为治国理政重要手段的公共政策必须实施创新,而且政府优良的形象和良好的绩效也要依赖于公共政策创新。公共政策创新的任务就是要致力于消解政策冲突、政策风险、政策负排斥、政策执行偏差、政策终结受阻、政策供给滞后等公共行政转型的难题。

政府职能转变是当代中国公共行政转型的关键环节,其成败直接关系到转型的成败。总体而言,政府职能就是处理公共问题,包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等,大量非公共性的问题应让位给市场,让位给社会。因此,必须转变政府职能,推进政府治理创新,从根本上理顺政府与市场、政府与社会的关系,强化政府公共服务职能,实施民生战略,提升政府公共服务能力,构建民生型政府。

基于以上考虑,我们不揣浅陋,编写《当代中国公共行政转型丛书》,致力于打造“三个一批”:一批西方公共行政理论与中国本土化研究相结合的优秀

成果,如西方政治哲学视域中的公共利益研究,中国视角下的行政正义研究,中国视域中的行政伦理研究等;一批服务型政府建设研究的优秀成果,如协同创新网络构建中的政府职能转变研究,CSO 体系视角下的反腐败组织机构研究,当下中国民生战略研究等;一批社会转型与政府转型研究相结合的优秀成果,如当代中国公共政策转型研究,当代中国女性参政转型研究,乡村治理转型研究,转型中的非政府组织与政府关系研究等。本丛书的作者均为南京师范大学公共管理学院行政管理系的教师。丛书从不同视角对当代中国公共行政转型进行解读,试图更加深刻揭示当代中国公共行政转型的历史背景、动力机制,深入探究当代中国公共行政转型的价值向度和内在规律,然而囿于学术水平,各种观点必然存在诸多疏漏和不当之处,我们热诚欢迎广大读者和学界同仁的批评指正。

本丛书的出版得到江苏高校优势学科建设工程项目资助;南京师范大学出版社徐蕾女士、林荣芹先生和王瑾女士,对丛书的出版倾注了大量的支持、关心和帮助;本丛书吸收了学界同仁的研究成果,在此一并表示衷心感谢。

南京师范大学公共管理学院 赵晖

2013 年 11 月 22 日于随园

江苏高校优势学科建设工程资助项目

本书获得上海市社会科学研究创新基地——中国梦专题研究课题资助

国家“211工程”重点建设项目资助

责任编辑：濮长飞
封面设计：张颖

目 录

主编前言	1
导 论	1
第一章 理论调适与转型:治理理论的本土化	27
第一节 理论调适与转型的背景:理论与实践困境	28
一、治理理论及其内在困境	28
二、治理理论困境的本土化进路	34
三、乡村治理的实践困境	36
第二节 理论调适与转型的依据:乡村治理环境的变化	39
一、乡村治理经济环境的变化	39
二、乡村治理政治环境的变化	41
三、乡村治理社会结构的变化	43
四、乡村治理社会文化观念的变化	45
五、乡村区域非均衡性发展的变化	46
第三节 理论调适与转型的路径选择:治理理论本土化运用	51
一、依据乡村治理环境变化运用治理理论破解治理困境	52
二、运用治理理论破解乡村社会治理困境的路径选择	55
三、治理理论与新农村建设实践的创造性结合	58
第二章 制度调适与转型:正式制度与非正式制度融合	64
第一节 乡村社会的正式制度与非正式制度治理	65
一、乡村社会的正式制度治理	66
二、乡村社会的非正式制度治理	71
三、乡村社会非正式制度治理的诸问题	74
第二节 正式制度与非正式制度在乡村治理中的互动关系	77

一、国家视角:乡村治理的正式制度无法消弭非正式制度的运行空间	79
二、乡村社会文化视角:非正式制度是正式制度“嵌入”的前提和运行保障	83
三、国家—社会互动视角:实现乡村治理正式制度与非正式制度运行的融合	88
四、结语	93
第三节 实践案例:以村委会选举中的行政侵权为例	95
一、正式制度与非正式制度在选举权上的博弈:有没有侵权?	95
二、正式制度与非正式制度为什么会在选举权上产生纠葛?	98
三、案例评析:正式制度的非正式运作	101
第三章 组织结构调适与转型:发展农村(民)组织	103
第一节 乡村组织的理论及其实践	104
一、梁漱溟的乡村组织理论	104
二、新中国成立后的乡村组织实践	107
三、对梁漱溟乡村建设理论的反思与总结	110
第二节 乡村组织化水平的提高及其对乡村治理结构改革的影响	112
一、当前农村组织存在的问题	112
二、农村(民)组织在乡村社会的重要作用	115
三、农村(民)组织对乡村治理结构的影响	118
四、结语	121
第三节 自组织动力源的现代转型及其对乡村治理的结构优化	122
一、农民自组织动力源的历史类型	123
二、农民自组织动力源的现代发展与转型	128
三、农民自组织动力源存在的问题及其发展方向	132
四、农民自组织动力源的现代转型对乡村治理结构的影响	136
五、农民自组织动力源的现代转型对乡村治理结构优化的路径	139
六、结语	144

第四章 乡村治理主体调适与转型:实现民主化多元化合作化治理	145
第一节 乡(镇)政治治理主体	145
一、乡镇行政管理体制的特点和权能	146
二、乡镇政府职能的内涵及特点	148
三、乡镇政府机构的概况	150
第二节 村治治理主体	154
一、村民自治的含义	154
二、村民自治制度的主要内容	160
三、村民自治制度变迁的过程	163
四、村民自治制度变迁的原因	165
第三节 第三方治理主体:农村社会中介组织	168
一、农村社会中介组织的形成、发育和现状	168
二、农村社会中介组织的含义、特点、类型及功能	170
三、农村社会中介组织在乡村治理过程中的基本功能	175
四、农村社会中介组织在乡村治理实践中的价值	177
第四节 乡政村治治理主体间的互动关系	180
一、乡镇政府和村委会之间的关系	180
二、村委会和村党支部之间的关系	184
三、乡村关系对乡村治理结构改革的影响	186
四、结语	190
第五章 乡村治理结构系统运行调适与转型:梗阻与症结	191
第一节 乡政治理进程中存在的问题及其原因	191
一、乡镇行政管理职能结构存在的问题	191
二、乡镇行政管理结构改革的内部原因	196
三、乡镇行政管理结构改革的外部原因	200
第二节 村民自治发展进程中存在的问题及其原因	202
一、村民自治发展进程中存在的问题	203
二、村民自治发展进程中存在问题的原因	206
三、结语:作为社会变迁重要因素的村民自治	208
第三节 农村社会中介组织发展进程中存在的问题及原因	211

一、农村社会中介组织发展进程中存在的问题	211
二、农村社会中介组织发展进程中存在问题的原因	214
三、结语:作为社会变迁重要因素的农村社会中介组织	216
第六章 乡村治理结构体制机制调适与转型:变革与创新	220
第一节 改革和完善乡镇行政管理体制	220
一、乡镇政府职能转变的价值定位和目标选择	221
二、乡镇机构改革的理念创新及动力与阻力剖析	225
三、乡镇政府职能转变和机构改革的路径选择	233
第二节 改革和完善村民自治制度	238
一、改革村民自治的体制性弊端	239
二、依据乡村治理环境变化改革和完善村民自治制度	242
三、村民自治制度改革和完善的路径选择	244
第三节 县乡(镇)行政管理层级结构的调整与改革创新	249
一、如何看待县乡(镇)行政管理层级结构调整与改革问题	250
二、行政系统外部环境的变化	255
三、行政系统内部环境的变化	260
四、县乡(镇)行政管理层级结构改革与创新的路径选择	264
第四节 改革和创新农村社会中介组织的管理体系	267
一、农村社会中介组织参与乡村治理的理论基础	267
二、农村社会中介组织对乡村治理结构改革的影响	270
三、农村社会中介组织管理体制机制的改革和创新	272
结 语	276
主要参考文献	279
附 录 论中国食品安全问题的根源及其治理体系的再建构	298
后 记	323