

吉林人民出版社

赖海榕 主编

A Comparative Study on Rural Governance: the
Cases of China, Germany, Hungary and India

乡村治理的国际比较

吉林人民出版社

■ 赖海榕 主编

乡村治理的国际比较

图书在版编目(CIP)数据

乡村治理的国际比较/赖海榕主编. —长春:吉林人民出版社, 2006.3
ISBN 7-206-04918-4

I. 乡… II. 赖… III. 农村—工作—对比研究—中国、外国
IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 023946 号

乡村治理的国际比较

主 编:赖海榕

责任编辑:潘丽丽 封面设计:峰 淼

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市南关区太平彩印厂

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:11.25 字数:300 千字

标准书号:ISBN 7-206-04918-4

版 次:2006 年 3 月第 1 版 印 次:2006 年 3 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:24.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。



Training Programme on Village Governance **中国—欧盟村务管理培训项目**

**This publication is funded by the EU – China
Training Programme on Village Governance**
本出版物由中国—欧盟村务管理培训项目提供资助

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The content of this publication is the sole responsibility of the related research team at China Center for Comparative Politics and Economics and can in no way be taken to reflect the views of the European Union, or the EU – China Training Programme, or China Center for Comparative Politics and Economics on Village Governance.

本出版物得到欧盟资助，它由中央编译局比较政治与经济研究中心的“乡村治理的国际比较”课题组负责，不代表欧盟和中国—欧盟村务管理培训项目的立场，也不代表比较政治与经济研究中心的立场。

前 言

乡村治理是多年来研究界和实务界的热点问题，也是难点问题。许多学者对这个问题作了大量的研究，产生了丰富的成果。中央编译局比较政治与经济研究中心的多位同仁也参与其中，对相关研究的推动有所贡献。

在平时的讨论中，同事们感到目前乡村治理研究中有许多方面亟待加强。例如，对乡村治理与国家经济政治体制之间的关系所作的研究似乎不足，大量研究的边界都在村以内，顶多扩展到乡镇，国家经济政治结构对乡村治理的决定性影响没有得到深入的研究，许多研究把已有的体制结构作为讨论乡村治理的基本条件和出发点，而不对这个结构本身发问。又如，已有的研究很少比较和借鉴国外的经验，最近几年这方面的状况有所改变，一些研究人员开始关注周边国家和地区乡村治理的状况，有些高校和研究机构已经成立了以国外乡村治理状况为研究对象的课题组，开始产生了一些成果，但总的说来还很不够。大家觉得，这两个方面的研究工作不加强，乡村治理的研究难有大的发展。

正在我们筹划新的研究方向之际，“中国－欧盟村务管理培训项目”进行了应用研究课题资助的公开招标，我们提交了“乡村治理的国际比较：案例研究”的方案并中标。课题组从2005年3月开始工作，到2006年1月调查研究活动基本结束，并在此基础

上撰写了相关的研究报告。本书收录的正是中央编译局比较政治与经济研究中心的课题组成员的研究报告，以及课题的合作单位与学术交往单位的研究人员的相关研究成果。

研究报告的内容已载于书中，这里不赘述。需要简单交代一下的是我们对比较研究对象的选取。我们选择了德国、匈牙利和印度作为比较的对象，主要考虑到这三个国家有类型学上的意义：德国是发达国家，匈牙利是转型国家，印度的人口规模与经济发展水平与我国相当。比较这些国家的乡村治理与我国的异同，所得到的观察可能更有借鉴意义。

我们考察这三个国家和我国的乡村治理的以下几个方面：一、四国乡村治理中决策权力的分配；二、四国乡村治理中责任的分配；三、四国乡村治理中的融资结构；四、四国乡村治理中的监督手段。通过这些方面的比较，总结我国各级党和政府对乡村治理的干预的合理边界和适当方式，发掘目前我国乡村治理结构和过程的可替代选择，探讨各级党委政府在改善乡村治理方面可以采取的战略、政策、立法和制度。

要深入研究任何一个国家的上述任何一个方面都是艰巨的工作，需要投入大量的人才进行长期的研究。我们的研究安排比较紧迫，只有10个月的时间，因此有关的研究只能是相当粗线条的。如果能起到抛砖引玉的作用，并为相关的研究奠定一个基础，我们将感到欣慰。课题组也非常希望得到读者的批评和建议，以便提高自己的研究水平，促进相关的工作。

课题组在开展研究工作的过程中，受到多方支持和帮助。“中国-欧盟村务管理培训项目”与中央编译局提供了经费支持，比较政治与经济研究中心主任俞可平教授、执行主任何增科教授、副主任杨雪冬博士为课题研究工作提供了有利的行政支持并贡献了大量的学术思想，另外，德国杜伊斯堡大学东亚研究所所长托马斯·

海贝勒教授、匈牙利科学院经济学研究所玛丽娅·乔纳蒂教授以及印度公共事务基金会（班加罗尔）主任郭帕·坦皮博士为课题组在德国、匈牙利和印度开展调查研究工作提供了重要的支持和帮助。在此，我谨代表课题组向他们表示诚挚的感谢。

赖海榕

2006 年 2 月

目 录

前 言	(1)
乡村治理的国际比较：德国、匈牙利和 印度经验对中国的启示	赖海榕 (1)
德国地方治理中的公共品供给：权力、责任 与财政	陈家刚 (23)
分权、治理与农村公共品供给体制：印度卡 纳塔卡邦和喀拉拉邦的实践	丁开杰 (68)
基于公共品提供机制的乡村治理：匈牙利的案例	刘承礼 (118)
德国地方治理：莱茵—法尔茨州的个案分析	安雅·森茨 (159)
中国乡村地区公共品的提供：紧密结合的团 体的作用	蔡晓莉 (177)
农税取消后中国农村的公共服务状况、挑战 及解决的思路	高新军 (217)
Village Governance: Lessons for China from Germany, Hungary and India	Lai Hairong (246)
Local Governance in Germany, the case of Rhineland - Palatinate	Anja D. Senz (274)
Public Goods Provision in Rural China: The Role of Solidary Groups	Lily L. Tsai (301)

乡村治理的国际比较：德国、 匈牙利和印度经验对中国的启示^①

赖海榕^②

一、分析问题的理论出发点

缓解乃至消除阶层、地区以及城乡差异是构建和谐社会的關鍵，这就要求我们在各个方面做大量的工作，其中的紧迫任务之一是改进我国的乡村治理。关于乡村治理的问题，尤其是关于村民自治这个我国近年来实施乡村治理的新措施，许多学者已经进行了大量的研究，极大丰富了我们对这个问题的认识。但是已有的研究大多致力于对我国某个或某些村庄的治理进行细致的描述与分析，这些分析似乎较少联系其他国家在乡村治理方面的经验和教训，也较少放在我国宏观的政治体制改革的背景去考察。我们选取发达国家德国、转轨国家匈牙利以及人口大国印度作为研究的对象，就是希望通过比较分析看看这些国家在乡村治理的体制背景方面对我们有

① 本文写作过程中，得到了杨雪冬博士、陈家刚博士、丁开杰先生和刘承礼先生的许多好的建议，笔者在此向他们表示诚挚的感谢。文责自负。

② 中央编辑局比较政治与经济研究中心主任助理、副研究员。

哪些启发。

就乡村治理而言，可以考察的方面很多，例如选举、政府职能、财政收支体制。这些问题我们也将有所涉及，但不是我们的线索。我们考察的线索是乡村公共事业（如道路建设、校舍修建、饮用水供应、垃圾处理等等）的决策、融资、实施与监督过程；考察的主要内容，是围绕这些公共事业的建设，理清决策权力在乡村基层政府与上级政府之间是怎样分配的，这些公共事业是怎样融资的，以及这些公共事业是怎样实施与监督的。选择这样的线索，主要是考虑到改进乡村治理的基本目标之一是促进乡村公共事业的建设，改善乡村的生产与生活环境，建设和谐的乡村社会。

我们的分析在理论上参照治理的分析框架。治理理论为我们提出了一个比较理想的模型，各国的现实状况与这个理想模型相比较一定是有差距的，我们要分析这个差距，同时找出形成这些差距的原因，然后讨论我们可以从中学习到什么样的经验和教训。

根据治理的分析框架，完善的公共品供给应该具备以下九个要素：1) 合法性，即关于公共品提供的决策被自觉认可和服从；2) 透明性，即有关的决策和执行过程是公开的；3) 责任性，它指的是有关的管理人员对其行为的负责程度；4) 法治，即法律成为公共管理的最高准则；5) 回应（responsiveness），它的基本意义是，公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应；6) 有效，主要指公共品的决策和执行富有效率；7) 参与，指决策和执行的过程有人民的广泛参与；8) 廉洁，指有关的决策人员奉公守法、清明廉洁，不以权谋私，公职人员不以自己的职权谋私；9) 公正，即不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在享有公共品的服务方面是平等的。^①

① 俞可平：《善政：走向善治的关键》，载于《文汇报》2004年1月19日。

一个国家在公共品的提供问题上，是否符合以上九个标准，能否达到上述理想状态，取决于一系列的因素。已有研究表明，一国的经济发展水平、民主制度的完善程度、中央与地方的权力分配、法律制度的完善程度、大众传媒的开放程度等等都是影响善治的变量。理论上，一个国家经济越发达，在公共品的提供上就会越充分，决策人员可以有资源去回应居民对公共品的需求，因为回应充分，所以也容易在公正和有效方面有好的表现。健全的民主制度则是合法性、透明性、法治、参与和廉洁的保障。中央和地方的适当分权可以提高决策的效率，也有助于厘清各级政府的责任。传媒的开放程度对监督影响很大，开放的媒体有助于治理过程的公正、廉洁、透明、高效。这些方面都是我们要对照研究的。此外，我们还要研究地方，尤其是乡村经济、社会、人口规模和构成等要素，因为他们对乡村公共品的提供也有很大的影响。

我们的整个研究考察是分析德国、匈牙利、印度和我国乡村治理，比照善治的理想状态和影响善治的变量，分别就各国在乡村公共品提供的状况，以及造成这些状况的原因进行分析。本文是建立在这些研究基础上的比较分析。

二、通过比较获得的初步观察

1. 经济发展水平的影响

通过四个国家的比较，我们发现经济发展水平极大地影响了乡村公共品的提供状况。总的来说，德国乡村的公共品数量上和质量上都比匈牙利好，匈牙利的状况大大优于中国，中国的情况又略微优于印度。这与德国的人均国内生产总值高于匈牙利，匈牙利高于中国，中国略微高于印度的情况是一致的。从这四个国家的情况看，经济发展水平对公共品的供给数量和质量有决定性的影响。

但是,经济发展水平不能自动解决与公共品提供有关的一切问题,比如公共品提供过程中的合法性、透明度、责任性、效率、廉洁、公正等问题,并不是经济发展水平高,这些方面的情况就一定好,经济发展水平低,这些方面的情况就一定差。德国和匈牙利的经济都比较发达,而且两国的民主制度都比较健全,但是在乡村公共品的提供方面,匈牙利有很多问题,主要是效率低下。效率低下的主要原因是地方政府过于散碎^①,中间层级的政府过于弱小,没有干预和协调的能力,致使一切跨地方政府的公共事业都难以开展。虽然由部分地方政府横向联合起来的各种地方政府协会起到一定的弥补作用,但是散碎的地方政府和弱小的中间层级政府构成了制度性的协调障碍。匈牙利地方政府的散碎化,是对1990年代以前体制下匈牙利地方被强迫合并的一种反弹,改革以后,人们唾弃过去的强制合并,各地纷纷要求建立自己的村镇政府,整个社会的思潮也赞美这种做法,造成村镇地方政府数量大增,规模大大缩小,产生了新的困难。目前改革地方政府,尤其是解决地方政府规模太小的问题,正在匈牙利全国热烈辩论。

另一方面,经济不发达固然严重制约公共品的提供,但是其他方面的制度和机制可能使情况变得更糟,也可能使糟糕的情况有所缓解。中国的经济发展水平与印度相当,两者都远远落后于匈牙利和德国,所以在公共品的提供水平上远低于匈牙利和德国。但是印度的民主制度使得乡村公共品的提供在决策的合法性、参与、透明度和回应性等方面有不错的表现。同时印度政府掌握的资源较少,所以印度大力发展非政府组织,使得国际国内的非政府组织在乡村

① 匈牙利地方政府有3 200多个,平均每个政府下辖人口3 000多人,多数人口集中在布达佩斯等大城市,所以村镇政府的规模是很小的,有些村镇政府下辖人口只有一两百人。

公共品的提供方面起很大的作用，政府与非政府组织合作，利用非政府组织动员资源的能力，一定程度上弥补政府资源匮乏的困境。虽然从总体上看，中国乡村地区的公共品比印度数量上更充足、质量也更高一些，同时中国的公共品提供在决策和实施的效率上比印度高。但是供给的过程与善治的几个标准相比差距很远：合法性的程度低、民众的参与度低、不透明、回应性差、有很多的腐败现象、不够公正，造成很多地方的乡村地区公共设施落后，或者造成政府改善基础设施的努力不可避免地导致群众抗议。虽然不是普遍的情况，但是在中国的一些地方，高效率的建设恰恰是社会高度紧张的原因；高度的社会紧张，造成群众和乡村政府之间的对立，最终损害地方政府的决策和实施效率。

2. 政府间责任与权力分配的影响

从四个国家的比较来看，我们发现，政府间权力与责任的分配，以及决策在政府间传导的机制对公共品的供给产生重大的影响。

研究表明，中国的政府间责权分配与其他三国，特别是德国和匈牙利的政府间责权分配有巨大的差异。简单说来，德国、匈牙利和印度的政府间责权分配是清晰的，有一些任务上级政府不能摊派给下级，同时有一些上级规定的任务对下级来说不是强制性的。而在中国，首先政府间责权分配是模糊不清的，其次，所有的任务都可以下派给下级政府，而且上级规定的任务对下级来说都是强制性的。

正如我们在德国、匈牙利所看到的，这些国家的地方政府法律都清楚地规定了地方政府的责任，以及相应的决策权力。相关的法律规定清楚到了幼儿园、小学、中学、技术学校、公园、图书馆、老年人福利住房、残障人士教育与福利住房、道路交通建设与维护、供水排水系统建设与维护等责任和决策权力分别属于哪一级政

府。法律的规定是细致的，一目了然。印度的政府间责权分配比德国和匈牙利模糊，印度在中央与邦之间的责权分配是比较清楚地，但是邦以下各级政府间的责权分配就差别很大，有些邦比较清楚，有些邦则模糊不清。中国的政府间责权分配则比印度的情况还要模糊。我国地方人民代表大会和地方政府组织法第五十九条和第六十一条规定了地方各级政府的职能，只是笼统地要求地方各级政府要“执行国民经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”。只有这样分类的规定，在类别里面不再有具体的规定。

其次，在德国、匈牙利和印度，有些责任是不能不断下放到基层政府的，法律清楚规定了某个层级的政府具有哪些责任，以及没有哪些责任。比如，在匈牙利，就教育类的责任分配而言，法律明确规定，学前和小学教育是乡村政府和城镇政府的责任，不是县政府的责任；而中学、技术学校和残障人士学校教育是县政府的责任，乡村和城镇政府没有这方面的责任。县政府不能把举办中学、技术学校和残障人士学校教育责任下派给乡村和城镇政府。在印度卡纳塔卡邦，邦政府根据 1990 年代初的宪法修正案对村潘查亚特的职责作了非常清晰的规定，即乡村的道路建设、公共照明、清洁水供应、下水道建设、垃圾处理以及初级教育中的校舍建设和学生校服的供应。其他建设任务都是其他层级政府或组织的责任。中国的情况则是上级政府可以把所有责任无限下派给下级政府直到最基层的乡镇政府。我国的地方人大和地方政府组织法第五十九条第一款规定，省市县政府应执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决定和命令；第六十一条第一款规定，乡镇政府应执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关

的决定和命令。^① 村委会组织法也规定，村委会要接受乡镇政府的指导帮助，协助乡镇政府工作。^② 这样，在法律上，就保证了我国上级政府可以将一切任务都下派给下级政府，一直到最底层的乡镇一级政府，乃至村民委员会。

第三，在德国、匈牙利和印度，对于基层政府来说，并不是所有的责任都是强制性的，有些责任是自愿性的，就是说地方政府可以根据自己的实际情况决定是否举办某项事业。每项事业是否是某级政府的强制性责任，法律有清楚明确的规定。例如，在匈牙利，学前和小学教育是乡村政府的强制性责任；而图书馆、文化中心、影剧院等则为自愿性的责任。但是在中国，一切任务都是强制性的。法律根本没有赋予基层政府自主选择的空间。由于法律没有规定具体的某项责任只能下派到哪一级政府为止，又由于法律要求下级政府必须执行上级政府的决定和命令，完成上级政府交办的任务，所以一切责任都可以下派，而且一切责任都是强制性的。

在我国，上级政府将任务转移给下级的另一条途径是党的系统，各级政府受同级中共党委的领导，而党的组织原则之一是下级服从上级，所以上级政府的任务可以提交党委形成党的决议，或者上级政府的任务本身就是同级党委决议所提出的，这个决议下派给下级党委，再通过下级党委转移给下级政府，如此不断向下转移，乃至乡镇政府，乃至村委会。^③ 这种状况在德国、匈牙利和印度是不存在的，不用说这些国家存在着上级政府的执政党与下级政府的执政党是不同党的情况，不同党之间不但没有从属关系，甚至可能是对立关系，转移公共事业的建设义务根本无从谈起；就是上下级

① 见 2004 年 10 月 27 日公布的地方人大和地方政府组织法有关条款。

② 见 1998 年 11 月 7 日公布的村民委员会组织法第四条规定。

③ 正如一些学者概括的，中国的体制是压力型体制，上述原因实际上是压力型体制的法律和政治根源。

政府的执政党都属于同一个党，法律也已经清楚规定了哪些公共事业建设的义务是由哪一级政府承担的，把建设义务转移给另一级政府，即使主观上移出方与接受方都愿意，也是违法的，是绝不允许的。

我国的体制特点造成了一系列严重的问题，首先它造成了互相推诿的现象，需要建设某项公共事业时，没有人知道应该由哪一级政府去提出和实施，各级政府都可以尽量把这份责任推卸到其他层级的政府那里去，尤其在公共事业出现缺失需要追究政治责任时，因为没有清晰的法律规定，各级政府更是互相推诿，以致有关责任不了了之。

其次上级政府可以任意盘剥下级政府直到乡村，这不是说现在上级政府正在任意盘剥下级政府直到乡村，实际情况没有这么糟糕，而是说我们没有制度保障，可以清楚地阻止上级政府任意盘剥下级政府直到乡村的意图。如果我们像德国、匈牙利和印度一样，法律明确规定某些任务不是强制性的，是乡镇政府或村委会可以自主决定的，而且某些任务是不得下派给下级政府的，那就可以大大制约上级政府盘剥下级政府的企图，大大增加村民自治乃至乡镇自治的空间。

再次它导致基层政府和村委会的行为严重扭曲，要完成所有的任务是不可能的，所以基层政府要么最大限度地从居民那里汲取资源，造成居民与基层政府严重对立，要么谎报数字隐瞒真相做表面文章来欺骗上级政府，或者两者兼而有之。

其他方面的问题也是显而易见的，因为整个体制的决策是由上而下的，所以谈不上利益相关者的参与，也无法做到决策过程透明。这些决策很难得到普通群众的认可和自觉服从，因为合法性不足；同时因为没有自下而上的参与，回应性很低；没有自下而上的监督，廉洁难以保证。

3. 村与乡镇治理结构的影响

如前所述，政府间责任和权力的分配，以及决策传导机制的差异对乡村治理造成巨大的影响，他们制度化地界定了乡村治理能够自主转圜的空间。在有限的空间内，村和乡镇本身的治理结构的不同也会产生不同的影响。我们以乡村地区的政府或村委会的决策过程为例，来分析乡村治理中的核心人物。各国在这方面的情况见下表。

表1 乡村治理中的核心人物

	德国	匈牙利	印度	中国
乡村治理中的核心人物 (Major Players)	村镇长 (Mayor)	村 镇 长 (Mayor)、 村镇公务长 (Notary)	村潘查亚特 秘书 (Gram Panchayat Secretary)、 村潘查亚特 委员会	村党支部与 乡镇党委 书记、 村主任与乡 镇长

我们来考察一下这些核心人物在决策与实施过程中起什么样的作用，先从匈牙利的村镇公务长 (notary) 这个我们不大熟悉的职务谈起，这是一个公务员的职位，一个非政治性的职位，就是说跟村镇政府的换届选举没有关系，这个职务的工作成绩由内政部根据公务员的有关法律规定进行评定，不是由当地居民来评定。也因此，这个职务没有任何的决策权，决策和实施权完全在经由选举产生的村镇长手里，村镇公务长关照而且只关照决策和实施的法律面向，即，他要确保村镇长的决策和实施符合法律规定，村镇长在考虑某件事情时，他要事先告知相关的法律规定，在决策的过程中他要纠正不符合法律规定的部分，决策以后在实施的过程中他也要时