

D625/38

马宝成 著

后税费时代的 农村基层政权

HOU SHUI FEI SHI DAI DE
NONG CUN JI CENG ZHENGQUAN

国家行政学院出版社

国家社会科学基金项目

后税费时代的农村基层政权

马宝成 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

后税费时代的农村基层政权/马宝成著. —北京:国家
行政学院出版社, 2008. 6
ISBN 978-7-80140-660-6

I. 后… II. 马… III. 农村—地方政府—建设—
研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 076524 号

书 名	后税费时代的农村基层政权
作 者	马宝成
责任编辑	刘 水
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089) (010)68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
编 辑 部	(010)68929095
经 销	新华书店
印 刷	北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次	2008 年 5 月北京第 1 版
印 次	2008 年 5 月北京第 1 次印刷
开 本	880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张	11
字 数	296 千字
书 号	ISBN 978-7-80140-660-6/D·315
定 价	35.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

导 论	1
一、问题的提出	1
二、研究文献分析	2
三、主要理论框架与研究方法	3
四、篇章结构及内容摘要	5
五、本研究的重要观点	10
 第一章 农村税费改革的政策过程	14
一、农村税费改革的背景：三农问题引起各界 高度关注	14
（一）农村税费改革的基本线索	15
（二）三农问题的现实表现	22
（三）三农问题的成因	25
（四）解决三农问题的制度安排——村民自治与农村税费 改革	31
二、“并税制”农村税费改革的政策设计	38
三、减免农业税的政策设计	47
四、新农村建设背景下的农村税费改革	58
 第二章 农村税费改革的绩效评价	63
一、关于农村税费改革成效的不同评价	63
（一）农村税费改革是提高农民收入的有效途径	63

(二)“并税制”税费改革并非解决三农问题的 治本之策	65
(三)农村税费改革对提高农民收入帮助有限	66
(四)取消农业税之后乡村治理的危机仍然存在	69
(五)农村税费改革能够带来乡镇政府的转型	70
二、农村税费改革的政策绩效	71
(一)农民减负的成效	71
(二)乡镇政府税费征收行为逐步规范	83
(三)“解放”了乡村干部,改善了干群关系	87
(四)农民经营土地的积极性提高,粮食生产 出现转机	90
(五)改革乡镇机构,精简乡村干部	93
三、农村税费改革后需要解决的紧迫问题	98
 第三章 农村税费改革后的乡镇政府	102
一、农村税费改革后乡镇政府财政状况	102
(一)乡镇财政收入下降	103
(二)乡镇债务状况	110
二、农村税费改革后乡镇政府能力状况	120
(一)乡镇政府公共服务能力状况分析	121
(二)乡镇政府社会规范能力和社会控制 能力弱化	138
 第四章 农村税费改革后的村庄	144
一、村级收入状况	144
(一)农村税费改革后村级收入大幅度减少	144
(二)村级债务问题	149
二、农村税费改革后的村庄能力建设	158
(一)村庄自我管理能力和严重缺位	159
(二)村庄公共服务能力下降	164

(三)村庄社会规范能力和社会控制能力弱化	170
三、农村税费改革后村庄建设面临的其他问题	172
(一)农民收入增长不容乐观	172
(二)土地纠纷问题	180
(三)村组合并带来的问题	183
(四)“一事一议”的现实困境	186
第五章 农村税费改革后基层政权建设的路径选择	197
一、农村税费改革后规范乡村治理结构的	
理论分析	198
(一)关于乡村关系的几种观点	199
(二)构建“强国家—强社会”的互强型乡村关系	203
二、农村税费改革后的乡镇政府改革	211
(一)乡镇政府改革的主要做法与存在的问题	212
(二)以正确的理论指导乡镇政府改革	213
(三)统一乡镇政府的事权与财权	215
(四)乡镇政府改革应该以控制财政规模为	
根本目的	220
三、农村税费改革后的村庄建设	221
(一)村庄建设的近期目标:农村税费改革后亟待解决	
的问题	221
(二)村庄建设的远景目标:制度建设与规范村庄内部	
结构	229
四、建立现代公共财政制度	248
(一)从“免税”到“零税率”再到高额补贴农业	248
(二)改革乡镇财政体制	254
五、破除城乡二元体制,为基层政权建设提供	
制度保障	258
(一)建立公共教育制度	259
(二)建立现代劳动就业制度	261

(三)建立现代社会保障制度	262
(四)打破户籍制度	264
(五)建立现代公共服务制度	265
第六章 农村税费改革的政治分析	268
一、农村税费改革政治价值——社会公平	268
(一)政治价值分析	268
(二)贫富差距扩大凸显中国社会不公平	270
(三)公平与效率及其在中国现代化中的关系	273
(四)从“效率优先,兼顾公平”到“效率与 公平并重”	281
二、国家与社会关系视野中的农村税费改革	289
(一)农村税费改革后国家与社会关系的不同看法	290
(二)国家与社会关系的理论分析	293
(三)农村税费改革对国家与农民关系的影响	299
(四)农村税费改革对乡村关系的影响	300
三、乡镇政府的合法性基础与规模限度	303
(一)当前关于乡镇政府的争论	304
(二)乡镇政府的合法性基础	309
(三)乡镇政府规模的合理限度	316
(四)结论	325
四、“一事一议”制度的政治定位	325
参考文献	330

导 论

一、问题的提出

农村税费改革的政策进程与三农问题程度的不断加深相关。2000年,中央决定在安徽省进行农村税费改革的试点工作。2001年在总结安徽试点经验的基础上扩大农村税费改革的试点范围。2002年试点扩大到20个省份。2003年农村税费改革在全国推开。2004年农村税费改革进程加快,逐步降低农业税税率,取消除烟叶外的农业特产税。2005年继续加大减免农业税的力度。2006年正式废除农业税。

从全国各地的实践来看,农村税费改革收到了明显的成效,最直接的就是农民负担减轻,初步遏制了农村“三乱”上涨的势头。同时,农村税费征收制度和税收行为日趋规范。从更深层次的意义看,农村税费改革还促进了乡村上层建筑的变革,密切了干群关系,巩固了党和政府的合法性基础,促进了农村的稳定和发展。但是农村税费改革后基层政权建设也面临着一些严峻的问题。

基层政权建设问题主要包括乡镇政府和村庄两个方面。从乡镇这一级来看,农村税费改革后乡镇政府财政状况堪忧,主要表现为乡镇财力总量下降幅度大,乡镇财政收入增长空间有限,乡镇财政硬性支出负担加重,乡镇债务数额巨大、涉及面广,而且还有扩大的趋势。乡镇财政状况的险峻形势影响了乡镇政府能力,主要包括公共服务能力、社会规范能力、社会控制能力。乡镇财政收入下降影响了乡镇政府的公共服务能力,包括农村义务教育、农村公益事业、农田水利设施建设和水土保持等,其中影响最大的就是农村义务教育问题。另外还影响了乡镇政府的社会规范能力和社会控制力,如基层计划

生育工作在机构设置、人员配备、经费支持等方面都出现了不同程度的波动,一些地方的乡村社会治安出现了不同程度的混乱。

在村庄一级,农村税费改革后村级收入减少,村级债务形势严峻,这在很大程度上影响了村庄能力建设。第一,村庄政治能力弱化。一是民主政治建设能力弱化。一方面,村委会民主选举的质量受到一定影响,另一方面,由于经费紧缺,难以召开村民会议或村民代表会议对村级事务进行协商,村庄民主决策能力也受到影响。此外,由于无钱办事,村务公开监督小组或财务监督小组的工作无法展开,村庄的民主管理、民主监督受到影响。二是村级组织所需要的经费支持锐减,影响了村庄的正常运转。三是因受经济利益的影响,村组干部工作热情降低。第二,村庄的公共服务能力弱化,村庄公益事业、基础设施建设、农田水利设施建设等都面临重重困难。第三,村庄社会规范能力和社会控制能力弱化,原来的村委会民间纠纷的调解功能受到很大影响,村级组织维护村庄秩序的能力弱化,一些地方村庄社会治安混乱。农村税费改革后村庄建设还面临其他相关问题,如农民收入增长不容乐观、土地纠纷问题、村组合并带来的相关问题、“一事一议”难以实施等。

二、研究文献分析

自从 20 世纪 80 年代村民自治在广大乡村普遍推行以来,基层政权建设问题就成为近 20 年来国内外中国问题研究中的一个热门话题,特别是自 1997 年以来,关于基层政权建设问题的研究成果日益丰富,主要集中在以下方面:村民自治的具体规则与程序,如村民委员会选举、村民代表会议制度以及村务公开制度等;村民自治进程中的党组织与村委会的关系;村民自治进程中的乡镇长选举;乡镇政府与村委会的关系,转型期乡镇政权存在的问题及其改革对策。

自 2001 年起,中央政府在安徽省试点的基础上决定在全国推行农村税费体制改革。经过五六年的局部试点和一年的整体推进,农村税费改革已经初显成效。广大关注中国农村问题的学者随之对这

一热点问题开展理论研究,取得的丰硕成果可谓汗牛充栋。笔者在中国知网上输入“农村税费改革”关键词,以 1980~2007 年为时间范围,共计搜索到相关信息 9 548 条;以 1992~2007 年为时间段,共计搜索到相关信息也是 9 548 条。这一信息说明,有关农村税费改革的研究开展,与农村税费改革的进程密切相关,主要集中在 1992 年农村税费改革局部试点开展以后。从笔者对所掌握的研究文献的分析看,研究者关注的问题主要集中在以下方面:农村税费改革对于减轻农民负担的意义;农村税费改革对乡镇财政以及村级收入的影响;农村税费改革后农村公共服务的供给问题;农村税费改革对于乡村基层社会发展的影响;农村税费改革存在的问题及其对策;农村税费改革对于正在深化的村民自治的影响。

三、主要理论框架与研究方法

本研究重点从政治学的角度探讨了农村税费改革后我国基层政权建面临的问题与相应对策,这些重要的政治学理论框架包括以下内容。

第一,国家与社会关系理论。在国家与社会关系问题上,主要存在“小政府—大社会”、“强政府—弱社会”、“弱政府—强社会”、“强政府—强社会”等不同观点。本研究运用“强政府—强社会”互强型国家与社会关系理论对农村税费改革展开分析,其主要内涵包括:在长时段的政治发展进程中,国家力量和社会力量是协同增长的,国家力量的增长主要表现为国家权力运作范围的扩大、运作过程的规范化和制度化、有效运作水平的提高;社会力量的增长主要表现为社会对国家的影响力增强、民众政治参与的扩大。本研究以互强型国家与社会关系模式来构建中国农村基层政权,既要以制度来规范国家权力(乡镇政府)进入乡村社会的方式和权限,又要重视培育社会自主性,壮大社会力量。本研究还从这个角度分析了农村税费改革对于国家与农民关系的影响。

第二,政府能力理论。政府能力主要包括政府的社会汲取能力、

社会规范能力、社会控制能力和社会服务能力等重要方面。本研究从政府能力建设的角度,在综合大量的相关研究成果和实地调研材料的基础上,探讨了农村税费改革对于乡镇政府能力的影响,包括乡镇政府的社会汲取能力、社会规范能力、社会控制能力和社会服务能力等方面;农村税费改革对于村庄能力的影响,包括村庄社会规范能力、社会控制能力和社会服务能力等方面。

第三,政治合法性理论。政治合法性是指政治权力如何得到社会民众认同与支持的问题。政治合法性的基础具体包括三个方面:一是政治合法性的意识形态基础,即从人们的认知、价值观、信仰等理念方面获得对于政治权力的认可。二是政治权力合法性的规则基础,即政治权力的获得和运作必须遵循已有的规则。三是政治权力合法性的有效性基础,主要是指一个政治权力主体取得的实际成绩。本研究从政治合法性的角度论证了乡镇政府存在的理由,针对否定乡镇政府的观点,本研究从乡镇政府的政治基础、行政基础、《宪法》和法律基础以及与国外地方政府的比较等方面论证了乡镇政府的合法性基础,认为在目前形势下乡镇政府的存在是必要的。

第四,政治民主理论。民主是政治管理的一种形式,主要包括两种基本形式:直接民主和间接民主。直接民主强调公民连续直接行使权利的重要性,而间接民主则更为注重对政治权力的监督与制约。本研究从政治民主的角度,分析了农村税费改革的某些具体措施如“一事一议”的直接民主性质及其局限性,探讨了“一事一议”的困境及其根源。

第五,公共财政理论。研究农村税费改革离不开现代公共财政理论的支撑,本研究运用现代公共财政理论主要分析了分税制对中国地方财政的影响以及当前乡镇财政困境的真正根源,有针对性地提出了改善乡镇财政困境的政策建议。同时,分析了发达国家如何通过公共财政制度支持农业发展的经验做法,为我们如何实现真正实现“工业反哺农业”、“城市支持农村”的战略提供理论支持。

本研究主要采取以下方法:①文献分析法,搜集相关文献材料并进行分析,确定农村税费改革的基本内涵和基层政权建设的框架;

②田野调查法,主要通过访谈法和实地观察法,取得第一手材料,证实税费改革对乡镇政府财政收入和村级财力的实际影响;③逻辑推理法,运用规范分析和实证分析方法,分析形成上述二者之间关系的原因,寻求合理的解决问题的对策。

四、篇章结构及内容摘要

第一章主要描述了农村税费改革的政策过程。认为农村税费改革的政策进程与三农问题形势密切相关。从20世纪80年代末90年代初开始,相对于城市的快速发展,中国农村地区出现了凋敝现象,农民负担不断加重、农民收入增长缓慢、粮食生产徘徊不前甚至下滑、城乡差距不断扩大,等等,三农问题令人担忧。为了解决这些问题,从90年代中期开始,中央决定进行农村税费改革的试点工作。中央决定2000年在安徽省进行农村税费改革改革的试点工作。2001年在总结安徽试点经验的基础上扩大农村税费改革的试点范围。2002年试点扩大到20个省份。2003年农村税费改革在全国推开。这一时期的农村税费改革的基本做法是“并税制”,主要内容就是把改革前向农民收取的各种税费,包括乡统筹费、农村教育集资、村提留等统一归并为单一的农业税,税率最高不超过7%;原来的村提留部分作为农业税附加,最高不得超过20%。

2004年农村税费改革进程加快,逐步降低农业税税率,取消除烟叶外的农业特产税。2005年继续加大减免农业税的力度。2006年正式废除农业税。这个时期农村税费改革的主要内容就是逐步减免并尽快取消农业税,最终目的在于彻底制止地方政府借助收缴农业税向农民收取不合理费用的“搭便车”行为,从根本上减轻农民负担,促进农民收入增长。最初,中央政府规划用5年的时间达到取消农业税的目标,但是随着农村税费改革进程的加快,原定的改革目标提前两年顺利完成。从“并税制”到取消农业税,农村税费改革演进的过程,是党和政府以及社会各界对三农问题认识不断深化的过程。

第二章主要评价农村税费改革的绩效。在关于农村税费改革的

绩效评价上主要有以下观点：农村税费改革是提高农民收入的有效途径；“并税制”税费改革不是减轻农民负担、提高农民收入的治本之策；农村税费改革对于促进农民增收特别是持续增收影响有限，应该从其他地方入手来增加农民收入；取消农业税以后，农村治理形势依然严峻；取消农业税之后，乡镇政府可以有更多的时间来为乡村提供公共服务；这就为乡镇政府向公共服务型政府转变提供了契机。

本研究认为，农村税费改革主要绩效表现在以下方面：第一，农村税费改革最直接的成效就是初步遏制了农村乱收费、乱罚款和各种摊派现象，农民负担明显减轻。无论是“并税制”阶段还是减免农业税阶段，所有调查研究都对这个问题从正面加以肯定。第二，乡镇政府税费征收行为逐步规范。取消“三提五统”后，乡镇政府的征收行为变得相对单一，对乡镇政府征收行为的管理与监督变得相对容易操作，农村税费征收制度也日趋规范。第三，农村税费改革解放了乡村干部，改善干群关系，维护了农村社会的稳定。第四，减免农业税对农民经济行为产生了一系列影响，对提高农民种田积极性、刺激农村土地逐步向部分农户流转从而实现规模化种植意义深远。第五，减少了乡镇机构，精简乡村干部。

农村税费改革尽管取得了上述成效，但也存在一些需要解决的迫切问题：如减免农业税后，由于受生产资料价格上涨等因素的影响，农民增收的效果没有预期的那样乐观；在免除农业税的情况下，土地收益有了一定程度的提高，由此引发了很多农村土地纠纷事件；农村税费改革后，乡村公共物品以及公益事业的实现还面临种种困难；化解大量的乡村债务的工作困难重重。这些问题需要相关的配套措施加以解决；否则，会影响到农村税费改革的成效。

第三章主要分析农村税费改革对乡镇政府的影响。认为农村税费改革对乡镇政府能力产生了重要影响，主要表现在社会汲取（财政收入）能力、社会服务（提供公共物品）能力、社会规范能力和社会控制能力等方面。

农村税费改革后乡镇政府的社会汲取能力下降，突出表现为乡镇政府财政收入减少，乡镇财政状况困难重重：第一，农村税费改革

后,乡镇政府财力减少甚至大幅度减少,乡镇政权正常运转面临重重困难,尤其是农业型乡镇,基本没有任何合法增收途径,各地的调查研究基本上都涉及这个问题。第二,乡镇债务是农村税费改革后乡镇财政困境的另一表现,主要特点是乡镇债务数额巨大、涉及面广、在一些基层还有扩大的趋势。乡镇债务具有一定的危害性:乡镇债务削弱了乡镇政府的权威性和合法性,乡镇债务在一定程度上挫伤基层干部的积极性,乡镇债务的久拖不决,是加重农民负担的隐患,乡镇债务影响乡村社会稳定。

上述乡镇政府财政状况势必会影响到乡镇政府的公共服务能力、社会规范能力、社会控制能力。从全国范围看,农村税费改革后的乡镇财政困境在一定程度上降低了乡镇政府的公共服务能力,主要包括:农村义务教育、农田水利建设、农村基础设施建设、水土保持、农村公益事业、农村公共卫生等领域,其中农村义务教育是受农村税费改革影响最大的领域。农村税费改革后乡镇政府社会规范能力的弱化主要表现在计划生育领域,农村税费改革后,基层计划生育工作在机构设置、人员配备、经费支持等方面都出现了不同程度的波动,使得乡村计划生育工作面临新的形势和挑战。农村税费改革后乡镇政府社会控制能力的弱化主要表现在乡村社会治安这个方面,很多地方农村税费改革后,由于乡镇财力不足,乡镇政府无力关注社会治安,一些地方的乡村秩序出现了不同程度的混乱。

第四章主要分析农村税费改革对村庄的影响。认为无论是“并税制”的改革阶段还是取消农业税的改革阶段,村级收入都受到了很大影响,主要表现为:第一,农村税费改革后,村级收入减少,有的甚至是大幅度减少,村级组织正常运转面临重重困难。第二,村级债务形势严峻,成为农民负担反弹和影响农村社会稳定的潜在因素。村庄收入的下降,势必会影响到村庄的能力建设,主要表现在以下方面。

第一,村庄自我管理能力严重缺位,主要表现为村庄民主政治建设能力弱化、村级正常运转支出难以保证、村组干部工作热情降低、村组合并后村庄规模变大村庄管理能力面临挑战。

第二,村庄公共服务能力严重下降:一是农田水利建设的资金投入和人力投入大幅度减少,农田水利设施的维护与管理无人问津的问题;二是村庄基础设施建设难以维系,一方面是村庄集体投入的资金来源越来越少,另一方面,由于取消“两工”,村庄基础设施的建设也缺少了人力资源的投入;三是村庄公益事业发展受到严重影响,由于经费投入的缺口大,农村公共卫生、优抚、五保等社会保障等都受到不同程度的制约。

第三,村庄的社会规范能力和社会控制能力弱化:在村级收入减少、村组干部经济利益受到一定影响的情况下,村组干部的工作热情受到不同程度的影响,村委会民间纠纷的调解功能受到很大影响。一些地方村庄内部秩序的维护也出现了让人担忧的局面,严重影响了村民的正常生产生活。

第四,农村税费改革还引发了其他相关问题:一是由于受到农业生产资料价格和农村消费价格上涨的影响,农民收入增长的效果不太明显;二是由于免收农业税以及粮食直补政策的作用,农民经营土地的收益增长,因土地经营权收益分配问题而产生的纠纷增多;三是村组合并带来了民选村干部安置难、村级事务管理难、制订发展规划难、农民田地划分难、教育布局调整难等问题;四是由于操作难度大,“一事一议”的具体运作出现了困境。

第五章主要探讨农村税费改革后基层政权建设的政策建议。在评价关于乡镇政府与村庄的关系问题的不同观点基础上,笔者认为,基层政权建设的目标取向应该是通过构建互强型的国家权力与乡村社会关系,实现基层国家权力和农村社会的双赢。一方面要以制度来规范国家权力进入乡村社会的方式、权限;另一方面,要发展和培育乡村社会力量,提高村庄的自主性,通过培育具有自主性的乡村社会组织,加强乡村社会对国家权力的制约和监督,维护村庄利益,最终形成“强国家—强社会”的乡村关系。

在乡镇政府改革方面,应该重点关注一些共性问题:以正确的理论来指导乡镇政府改革,合理确定乡镇政府规模;统一乡镇政府的事权与财权;控制乡镇政府的“积极行政”行为;应该把控制财政规模作

为乡镇政府改革的根本目标。

在村庄建设方面,首先要采取措施解决当前的一些突出问题:通过针对村庄的财政转移制度,加大财政支持三农的力度;妥善处理乡村不良债务;深化农村土地制度改革,切实保障农民土地权益;拓宽农民增收渠道,努力增加农民收入。以上都是近期目标,村庄建设还应该具有长远目光,解决政治领域内的问题,主要是通过制度建设来规范村庄治理结构,提高村级治理的绩效;通过发展农村非政府组织,提高农民的组织化程度。

基层政权建设还需要有力的制度保障,这就是要有序破除城乡二元体制,建立现代公共教育制度、公共财政制度、公共服务制度、社会保障制度、就业制度,改革户籍制度。

第六章主要从政治学的角度对农村税费改革引发的以下问题作了深入分析。传统的农业税制度缺乏基本的社会公平,是强加给广大农民的一种长时期的不公正待遇。农村税费改革是促进社会公平的重要举措,其目的就是要通过具体政策的调整,逐步给农民一个基本公平的身份和国民待遇。农村税费改革的过程演进看,从“并税制”到取消农业税的实施,是政府调整社会分配政策使之不断趋向公正的过程,体现了社会公平这一等基本政治价值。

从国家与社会良性互动的角度看,农村税费改革为改善国家与农民的关系提供了一个很好的契机。实现国家与农民的良性互动,需要有一个新的角度来看待国家与社会关系问题,这个新的角度,就是要突破原有的简单地把国家与社会关系对立化的观点,深刻地看到国家与社会还有相互依赖、相互合作的一面。国家与社会关系的和谐,需要强有力的国家,也需要一个强自主性的社会。

农村税费改革后,关于乡镇政府去留问题的讨论一直没有中断过,其中呼声最高的就是撤销或虚化乡镇政府。本研究认为,从政治学、行政学和法学不同角度看,在现代民族国家,乡镇政府具有自身存在的合法性基础。就当前中国乡村社会的基本现实看,否定乡镇政府是不切实际的,现实的做法就是根据人口、地域、管理技术与管理资源、机构与人员规模以及财政规模等标准来改革乡镇政府,通过

优化与组合这些因素来提高乡镇政府的管理能力和服务能力,使乡镇政府能够有效满足乡村社会的公共需求。

农村税费改革后,“一事一议”成为解决村庄公共物品和公益事业的重要措施,但是在实际操作中却遇到了很多困难,在大多数村庄,“一事一议”基本无法操作,其中的原因就在于过于简单化地看待“一事一议”这一决策方式的性质了。从政治民主的角度看,“一事一议”具有直接民主的色彩,对于中国村庄治理的实际来说,所谓“一事一议”并非治本之策。

五、本研究的重要观点

面对农村税费改革后出现的种种问题,农村税费改革后基层政权建设应该选择何种路径呢?本研究认为,农村税费改革是一项复杂的系统工程,需要相关领域的政策措施的有力配合,这直接关系到乡村治理结构、乡镇政府改革以及国家公共财政制度等方面。

从国家与社会关系角度看,规范乡村治理结构的实质是规范乡村关系。农村税费改革为规范乡村关系提供了契机。从“强国家、强社会”的国家与社会关系模式看,就基层治理问题来说,国家权力的控制与基层社会的民主化并不是必然的矛盾,而是一种有机和谐的统一。规范乡村关系必须从乡、村两个方面同时入手,在完善村庄建设的同时,改革乡镇体制。首先要完善村庄建设,进一步提升村庄的自主性,增强村庄对乡镇政府的制约能力。同时还要改革乡镇政府,合理划分乡镇权力,规范乡镇政府行为,适当精简乡镇政府机构和人员,转变乡镇政府职能。

从国家与社会良性互动的角度看,农村税费改革为改善国家与农民的关系提供了契机。应该突破原有的国家与社会关系对立化的观点,务实地认识国家与社会相互依赖、相互合作的一面。国家与社会关系的和谐,需要强有力的国家,也需要一个强自主性的社会。目前中国乡村治理的目标就是理顺国家权力与乡村社会的关系,承认国家权力进入乡村社会这个基本前提,在国家构建方面,健全和完善