

# 中国农村公共事务治理的危机与响应

王亚华 高 瑞 孟庆国

**摘 要:**新世纪以来,中国很多农村地区出现了“发展悖论”现象:农村经济发展、农民收入增长、农业生产增收、硬件设施不断改善的同时,村容环境、农田水利、人文环境、生态环境等公共事务却呈现普遍衰败的景象。中国农村治理危机的实质,是在农村社会结构深刻转型及农村体制急剧变迁背景下,公共事务治理从“集体化”转向“个体化”,导致中国农村集体行动能力全面衰落。中国农村集体行动目前同时面临政府失灵、市场失灵和社会失灵的局面,这“三重失灵”是由当前中国农村的三个基本特征决定的:农村基层组织制度型权力弱化,私有化改革导致公共资源产权碎片化,大规模农村劳动力外流与农民异质性增加。为了应对农村治理危机,实践中产生了许多有价值的治理创新,如干部下派驻村担任第一书记,退休的政府官员担任村官,成功的企业家回乡担任村官等。中国地域辽阔,各地自然、人文环境差异极大,不存在“万能药”的农村治理模式。以增加农村基层领导力资源供给为突破口,探索符合各地村庄情况的自主治理形式,是未来中国农村公共事务“良治”的基本取向。

**关键词:**农村治理; 劳动力外流; 领导力; 自主治理; 良治

**基金项目:**国家自然科学基金项目(71573151); 国家社会科学基金重大项目(15ZDB164); 清华大学自主科研计划(2014z04083)

**作者简介:**王亚华,清华大学公共管理学院教授(北京 100084); 高瑞,清华大学公共管理学院、清华大学中国农村研究院博士研究生; 孟庆国,清华大学公共管理学院教授

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002442

进入新世纪以来,中国农村公共事务治理面临严峻的挑战,突出表现为村容村貌、农田水利、人文环境、生态环境等公共事务,在很多村庄无人组织、少人参与,呈现普遍衰败的景象。当前中国农村正在经历的公共事务治理危机,是国家治理面临的重大挑战。十八届三中全会决定提出2020年全面深化改革的总目标,是推进国家治理体系和治理能力现代化。农村治理是国家治理的重要组成部分也是薄弱环节,已经成为国家治理现代化的瓶颈。研究农村公共事务治理危机的成因与应对,对于深化农村治理认识与推进农村治理变革,具有重大的理论与实践价值。本文以广大无特殊资源优势、区位优势劳动力流出的村庄为研究对象,探究中国农村公共事务治理危机的成因,总结农村基层治理创新的实践经验,展望农村治理改革的战略取向。

## 一、中国农村“发展悖论”与公共事务治理危机

新世纪以来,中国农村发展形势喜忧参半。一方面,农民收入持续较快增长,由2003年的2622元增加到2014年的9892元,实现了“十一连增”;粮食总产量实现创纪录的“十一连增”,由2003年的43069.53万吨增加到2014年的60702.61万吨(数据来源:国家统计局);另一方面,农村公共治理形势严峻,面临基层组织涣散、乡镇财政困难、公共服务短缺、人居环境变差、自然生态退化等众多挑战。当前很多农村地区出现了“发展悖论”现象:农村经济发展、农民收入增长、硬件设施不断改善的同时,农田水利、人文环境、生态环境等公共事务却呈现普遍衰败的景象。

当前,农村物质生活不断改善、农民住宅越来越豪华,但是农村生活垃圾遍地、污水横流,人居环境越来越恶化,这一现象在中国很多村庄都可以看到,可谓是当代中国农村公共事务衰败的缩影。从各种数字来看,当前中国农村面临着深刻的公共事务治理危机。目前全国农村每年产生生活污水约80亿多吨,大部分得不到有效处理;<sup>①</sup>生活垃圾约1.1亿吨,其中0.7亿吨未作任何处理,直接危害农村人居环境。<sup>②</sup>全国农药年使用量30多万吨,化肥施用量5900多万吨,大量化肥和农药进入土壤和水体,严重的面源污染导致水环境质量持续恶化。<sup>③</sup>与此同时,农村水土资源的恶化呈现加快趋势。<sup>④</sup>全国耕地退化面积已超过耕地总面积的40%,东北黑土层变薄,南方土壤酸化,华北平原耕层变浅,严重影响耕地产出。水资源短缺问题更加突出,农村地区大量开采地下水,华北地区灌溉对地下水的依赖度已经高达70%。由于大量超采地下水,中国地下水位越来越低的趋势在加重,华北平原地下水位每年下降1.5米。<sup>⑤</sup>地下水漏斗不断扩大,面积已经从2000年的5.5万平方公里增长到2008年的7万平方公里,华北地区出现了全球最大的地下水漏斗区。<sup>⑥</sup>农村生态系统的恶化直接导致抗旱能力下降,新世纪以来中国几乎每年都会出现严重的旱情,严重影响农业生产和农民生活。

## 二、中国农村的集体行动困境

中国农村公共事务治理面临的危机,与中国经济社会发展阶段和农村社会结构的深刻转型密切相关。随着中国经济快速发展与城镇化和工业化的推进,大量农村人口特别是农村精英向城镇地区迁移,大规模的劳动力外流使农村地区的社会结构发生了深刻变迁,出现了农村社会空心化、农村人口老龄化、女性化以及农村土地非农化等新趋势。根据“六普”人口统计数据,2010年中国的流动人口达到2.61亿人,占总人口的19.5%;而2000年这一数字为1.44亿人,占总人口的11.4%,十年间流动人口增加了1.17亿,增长了81%,人口流动呈不断增加的趋势。<sup>⑦</sup>规模巨大的流动人口中约有75%是从农村流向城市,在城市打工赚钱、在农村置家养老。<sup>⑧</sup>目前农村30岁以下的年轻人80%在外务工,显著提高了农民工资性收入,农民的增收用于建设农村房屋、提高家庭生活水平;<sup>⑨</sup>而与此同时,农民的乡土归属感下降,参与公共事务的动力薄弱,集体行动能力大大下降。

中国农村的体制变迁也对农村公共治理产生了深刻影响。农村公共产品的供给,在人民公社时期主要依靠政权力量强制下的农民合作;分田到户后税费改革前,随着国家权威从基层的逐步淡出,农村基层组织对农民的整合能力不断下降,1986年中央一号文件提出“建立必要的劳动积累制度,完善互助互利、协作兴办农田建设的办法”,<sup>⑩</sup>“两工制度”和村级组织的权威保证了这个时期农村公共

① 参见王宏艳《试论农村环境污染的原因、防治措施及环境监测方案》,《科技视界》2015年第2期,第299页。

② 参见《中国正式向农村垃圾宣战》,2015年11月13日,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/13/c\_1117139545.html。

③ 农业部关于印发《到2020年化肥使用量零增长行动方案》和《到2020年农药使用量零增长行动方案》的通知,2015年3月18日,http://www.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tz/201503/t20150318\_4444765.html。

④⑤ 参见Futian Qu, et al, Sustainable Natural Resource Use in Rural China: Recent Trends and Policies, *China Economic Review*, 2011, Issue 4。

⑥ 参见王金霞、李玉敏《地下水埋深变动对农业生产影响的实证研究》,《人民黄河》2014年第2期,第71—74页。

⑦ 参见乔晓春、黄衍华《中国跨省流动人口状况——基于“六普”数据的分析》,《人口与发展》2013年第19卷第1期,第13—28页。

⑧ 参见《中国流动人口已达2.36亿 逾七成系从农村流向城市》,中新网,2013年12月10日,http://www.chinaews.com/gn/2013/12-10/5600343.shtml。

⑨ 参见《农村经济研究部部长:中国三农问题政策走向》,《经济参考报》,2010年8月18日,http://finance.qq.com/a/20100818/002236.htm。

⑩ 参见中共中央、国务院关于1986年农村工作的部署(1986年1月1日),http://finance.people.com.cn/GB/8215/135583/8145917.html。

产品的供给; 税费改革后, 农村公共事务越来越依赖农民自愿合作。而目前小农意识浓厚、自利、相互猜疑的农民缺乏相互信任和监督的基础, 难以实现自发的合作, 由此导致了普遍存在的农村集体行动困境, 基于政治逻辑的税费改革未曾预料到改革方案可能引起的治理性危机。<sup>①</sup>

以农田水利为例, 计划经济时代的人民公社体制下, 依靠政治动员把农民组织起来大兴农田水利建设, 奠定了中国水利基础设施的基础。1982年后, 随着国家权威从基层的逐步淡出, 农民合作的纽带转变为村社集体的权威、“两工制度”等, 以村社为单元还能有一定的能力组织农民兴修水利设施。2003年税费改革后, 随着“两工制度”的取消, 以村社为基本组织单元搞农田水利变得日益困难, 越来越多的农民选择自己单干的方式解决灌溉需求, 于是“公共渠道废弛, 小水利遍地开花”的现象越来越普遍。根据清华大学中国农村研究院2014年对全国22省区的305个村的抽样调查结果, 采用机器抽水、打井和水渠灌溉的比例各占三分之一, 机器抽水和打井灌溉已经成为农户主要的灌溉方式。

中国经济社会转型以及农村社会结构和治理体制的变迁, 逐步瓦解了计划经济时代依靠国家的“大水利”, 演变为现在主要依赖农户个体打井、挖堰、购置设备抽水等形式的“小水利”遍地开花的局面。农民灌溉集体行动的变迁, 是中国农村公共事务治理变迁的缩影。过去半个世纪之中, 中国农村集体行动的基本单元, 从人民公社缩小到村社, 到目前进一步缩小为几家农户甚至单家独户, 农田水利从“大水利”走向“中小水利”, 发展到目前的“小微水利”。公共事务治理从“集体化”转向“个体化”, 反映了中国农村集体行动能力的全面衰落。

### 三、中国农村公共事务治理的“三重失灵”

公共事务治理面临的核心问题是如何克服“集体行动困境”(Collective Action Dilemma), 即由于个体理性选择导致集体非理性后果之间的冲突。<sup>②</sup> 围绕集体行动困境已有很多经典模型, 如博弈论中的“囚徒困境”, 哈丁的“公地悲剧”、奥尔森的“集体行动逻辑”。对于如何克服集体行动困境, 早期主要有依赖政府的霍布斯和依靠市场的私有化这两种解决思路, 埃莉诺·奥斯特罗姆提出公共事务有可能通过用户自主治理得以有效管理, 她利用非合作博弈论从理论上论证了这一观点, 还利用世界范围内公共池塘资源自主治理的成功案例提供了经验依据。已有的集体行动理论显示, 政府管理、市场调节和社会自治是解决集体行动困境的三种基本途径。反观当下的中国农村, 公共事务的集体行动面临政府、市场和社会全面失灵的局面, 公共事务治理处于“三重失灵”的状态。

第一, 政府失灵。由于生产效率低下, 自1978年人民公社解体后, 基层政府第一次退出农村公共事务的治理; 生产大队改为行政村, 农村公共事务主要由行政村组织、协调完成。2003年农村税费改革后, 基层政府第二次退出农村公共事务的治理; 税费改革前, 乡镇政府为了完成农村税费的征收, 其一定程度上参与了农村公共事务的治理, 特别是生产性公共事务如农田水利;<sup>③</sup> 税费改革后, 乡镇政府则失去了参与农村公共事务治理的动力, 其主要职责变为计划生育、征地拆迁和维护稳定。基层政府的不断退出, 其结果是政府在农村公共事务的治理中逐步陷入失灵状态。第二, 市场失灵。由于农村集体行动的困境, 以市场化为导向的产权改革一再被强调, 继“分田到户”的农地产权制度改革之后, 很多地区又推行了“分林到户”的集体林权改革,<sup>④</sup> “分草到户”的牧场体制改革,<sup>⑤</sup> 目前还在推行

① 参见田先红、杨华《税改后农村治理危机酝酿深层次的社会不稳定因素》,《调研世界》2009年第3期,第31—32页。

② 参见Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey: Princeton University Press, 2005。

③ 参见贺雪峰《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》,《开放时代》2011年第2期,第86—101页。

④ 参见《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》,新华社,北京7月14日电。

⑤ 参见《牧区改革迈出重要一步 镶黄旗751万亩草场换发“二代身份证”》,光明网,2015-08-31, [http://difang.gmw.cn/newspaper/2015-08/31/content\\_108920031.html](http://difang.gmw.cn/newspaper/2015-08/31/content_108920031.html)。

“分水到户”的水权改革试点。<sup>①</sup>但是,寄希望于市场来解决农村公共事务治理难题,是很值得商榷的做法。这方面有过沉痛的教训。以农田水利为例,过去30年中,随着国家的力量从基层灌溉管理中逐步淡出,中国的灌溉管理不断推进以租赁承包为主的市场化导向改革。1990年代,以租赁承包和拍卖为代表的市场化导向的基层水利改革轰轰烈烈展开。然而实践证明,在绝大多数农村地区,市场化供给水利公共产品的改革思路行不通。一方面,农户过于分散,在缺乏有效组织情况下,大中型水利设施无法与单个的小农进行有效对接,市场化供水的思路实际上无法操作;另一方面,大中型水利具有一定的自然垄断性,商业化运行后水费不断上涨,导致农民难以负担。这一局面导致越来越多的农户放弃依赖大中型水利设施,转而自己独立解决灌溉问题,这是“小水利”遍地开花的重要原因。<sup>②</sup>第三,社会失灵。为了应对农村集体行动的困境,农民自治治理在学界和实践中被寄予厚望。以农田水利为例,以农民用水户协会为组织形式的参与式灌溉管理改革在过去20年间不断被强调。在有关部门的大力推动下,用水户协会数量增长很快,到2012年,全国农民用水户协会和农民用水合作组织已经有7.8万个。<sup>③</sup>但是实践过程中,由于农民用水户协会缺少强制性,难以解决搭便车和有效监督问题,多数协会发挥作用并不明显。调查发现,大部分的协会是名义上的,管理成员基本是原来的村领导,而且缺乏有效的管理机制,农民很少在实质上参与用水协会的运转。<sup>④</sup>清华大学中国农村研究院2012年的全国农村抽样调查得出了类似结论,即用水户协会低效运作甚至流于形式的问题在全国普遍存在,问题根源在于目前的基层灌溉管理实践中,很多地区缺乏用水户协会有效运作的条件及对用水户协会的制度需求。<sup>⑤</sup>

随着中国经济社会转型以及农村社会结构和管理制度变迁,农村基层组织动员能力下降,市场机制供给农村公共物品作用有限,农民自治能力未能发育起来,农村公共治理出现了“政府失灵”“市场失灵”和“社会失灵”并存的困局,由此导致了普遍的农村集体行动困境,这是农村公共治理危机的根源。农村公共治理“三重失灵”是由当前中国农村的三个基本特征决定的。

第一,农村基层组织制度型权力弱化,组织动员能力下降。村民委员会作为名义上的自治型组织以及事实上的政权体系的基层办事机构,随着基层治理体制的变迁,所拥有的强制动员能力不断萎缩。现行的农村“一事一议”制度运行困难,有否决权的参与者太多,“组织农民开会难、讨论决议难、决定执行难”的局面困扰着大多数村庄。“经济上不靠你,心里不爽骂你,有问题要找你,出了矛盾还打你”是如今很多村干部所遇困境的写照。<sup>⑥</sup>当下,不少地方的村民委员会承担了大量基层政府指派的行政性事务,对于村庄的公共事务无暇顾及,农村基层组织既无动力也无能力将农民统合起来实现公共事务的良治。第二,私有化改革导致公共资源产权碎片化。以“分田到户”“分林到户”“分草到户”“分水到户”为代表的产权私有化改革,旨在提供激励机制和解决“公地悲剧”难题。但现实中这种私有化倾向的改革,导致农村公共资源产权的碎片化,其直接后果是“反公地悲剧”的形成,<sup>⑦</sup>农民

① 参见《鄂前旗要将水指标“量化到户”》,人民网,2015年6月3日,http://leaders.people.com.cn/n/2015/0603/c356819-27098325.html。

② 参见贺雪峰、郭亮《农田水利的利益主体及其成本收益分析——以湖北省沙洋县农田水利调查为基础》,《管理世界》2010年第7期,第86—97页。

③ 参见何寿奎、汪媛媛、黄明忠《用水户协会管理模式比较与改进对策》,《中国农村水利水电》2015年第1期,第33—35页。

④ 参见王金霞《资源节约型社会建设中的水资源管理问题》,《中国科学院院刊》2012年第4期,第447—454页。

⑤ 参见王亚华《中国用水户协会改革:政策执行视角的审视》,《管理世界》2013年第6期,第61—71页。

⑥ 参见“经济上不靠你,心里不爽骂你,有问题要找你,出了矛盾还打你:今天村支书该如何当?”2015-08-21,http://view.inews.qq.com/a/20150821A00PUU00。

⑦ “反公地悲剧”(tragedy of the anticommons)的概念由哥伦比亚大学赫勒(Michael A. Heller)于1998年提出,在《哈佛法学评论》(Harvard Law Review)发表的The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets一文中,他指出美国机场建设不力导致航班延误和航空运输效率下降。1978年,美国航空业取消管制,乘客周转量翻三倍,但此后的20年间美国只新建了一座丹佛机场,新建机场所需的土地整合困难重重,当地居民想方设法阻挠机场建设。“反公地悲剧”与“公地悲剧”(tragedy of the commons)正好相反。

更难以就公共事务的治理形成有效的和有规模的合作。农村的“统分结合的双层经营体制”制度设计,实践中却演化为“只有分,没有统”,农村经济和社会的集体性逐步被瓦解,“一分到底、一分了之”成为当前很多村庄的写照。第三,大规模农村劳动力外流与农民异质性增加。改革开放后的经济市场化转型给广大农村带来了强烈的冲击,农村青壮年劳动力大规模外流。劳动力外流一方面引起了农村治理资源的流失;另一方面提高了农户家庭收入的异质性。2012年农户的农业收入占家庭总收入的比重仅为26.6%。<sup>①</sup>收入的异质性导致农户对农业的依赖性差别较大,不同农户对农村公共产品的需求产生了分化。与此同时,由于常年外出务工,农民之间交流的时间、见面的机会大为减少,农民对村庄的归属感下降,农村社会的原子化程度加深。

#### 四、探寻中国农村公共事务的“良治”之道

面对农村公共事务的急剧衰败,有的学者认为这是中国现代化进程中不可避免的现象,“因为人口的流动,农村实际上一直处于衰败状态,不管中央政府实行怎样的政策,农村的衰败似乎不可避免”;<sup>②</sup>也有学者认为以自愿为基础的农民合作根本无法达成,“以国家权力为基础的合作是小农经济基础上农民合作的一条必然道路”;<sup>③</sup>还有学者认为农村自治有其独特的民主价值,农村应探索多层次多类型多样式的村民自治有效实现形式。<sup>④</sup>上述几种不同的主张,反映了在农村公共治理危机的应对上,目前在理论思路上的分歧。由于农村治理的复杂性,应对当前农村治理的多重失灵问题,找出有效的应对之道很有挑战性。

随着“治理”成为国际学术界的研究热点,西方学者围绕公共治理问题开展了探讨,研究的范围从全球治理、国家治理、社区治理到公共资源治理,从治理主体、治理结构、治理机制到治理评价体系等多方面进行了深入研究,提出了网络治理、多中心治理、元治理等有影响力的公共治理理论。这些研究共同揭示:集体行动比传统上认为的复杂得多,不存在“万能药”式的制度解决集体行动困境。面对多样性的公共治理问题,必须根据特定的自然地理、经济社会、规则制度以及背景条件等因素,选择特定的解决方案。<sup>⑤</sup>因此,当代公共治理理论已经远远超越了传统的政府、市场和社会的划分范畴,特定的治理问题往往需要政府、市场与社会的某种混合机制,多元主体合作的治理机制日益成为实现良治的一般性原则。<sup>⑥</sup>国际治理前沿的这些认识,对于探索中国农村治理创新非常有启发性。

同时,中国各地为了应对农村治理危机,开展了很多实践探索,涌现出了一些推动农村治理变革的有益经验,包括“第一书记”和“企业家村官”的制度安排、“村医村教”进村“两委”的制度探索和“村民理事会”的治理实践。综合实践中涌现出的这些案例,其基本的着眼点在于提升农村基层的领导力水平。例如,“第一书记”和“企业家村官”的制度安排增强了村级党组织的领导力,“村医村教”进村“两委”的制度探索提升了村民委员会的领导力,“村民理事会”的治理实践则加强了农村新型社会组织的领导力。再如,以村庄微信群和电商为先导的“互联网+农村”迅猛发展,正在深刻改变中国

① 参见陈锡文《构建新型农业经营体系刻不容缓》,《求是》2013年第22期,第38—41页。

② 郑永年《中国社会基层无政府状态令人担忧》,http://www.zaobao.com/special/forum/pages7/forum-zp090512b.shtml,2009-05-12。

③ 申端锋《二十世纪农民合作逻辑的演变——从罗兴佐〈治水:国家介入与农民合作〉谈起》,《调研世界》2007年第7期,第7—10页。

④ 参见徐勇、赵德健《找回自治:对村民自治有效实现形式的探索》,《华中师范大学学报》2014年第4期,第1—8页。

⑤ 参见Elinor Ostrom, A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2007, Issue 39。

⑥ 参见Oran Young, Land Use, Environmental Change, and Sustainable Development: The Role of Institutional Diagnostics, *International Journal of the Commons*, 2011, Issue 1。

农村的治理结构。村庄微信群成为村干部与村民、村民与村民之间交互信息的平台,这为汇聚民意、村务公开和民主监督提供了极大的便利。电商在农村的合伙人可能成为村民讨论村庄公共事务的联络人,电商在农村的服务点可能成为村民讨论村庄公共事务的重要场所。<sup>①</sup>

第一,“第一书记”的制度安排。早在2001年,安徽省委开始从机关或事业单位选派优秀年轻干部到贫困村和后进村担任党支部书记或第一书记,这项工作取得了积极的成效并涌现出一批“沈浩”式的热爱乡村并为乡村公共事务治理做出卓越贡献的优秀干部;<sup>②</sup>此后,一些省市也探索了优秀年轻干部担任村庄“第一书记”的治理实践;<sup>③</sup>2015年,中央把选派公职人员到村担任“第一书记”作为一项制度性安排在全国推广。<sup>④</sup>“第一书记”作为公务员驻村后不涉及所在村村民之间的利益纠葛,有激情有动力促进所在村的公共事务治理。“第一书记”往往能给村庄引入外部资源,因此,他们也有能力为所在村的公共事务治理营造新的局面。实践表明,农村公共事务良治的基础还在于如何选出优秀的村干部以及制定有利于村干部开展工作的农村制度。<sup>⑤</sup>可以认为,“第一书记”的制度安排提升了村级党组织的领导力,是农村治理中对“政府失灵”的一种响应。第二,“企业家村官”的制度安排。河北省衡水市自2007年开始探索从农村走出的企业家回乡当村官的治理实践,由于这些企业家村官“爱家乡、见识多、懂市场”,这一治理实践取得了良好的效果,<sup>⑥</sup>截至2014年1月,衡水市817人回乡担任过村党支部书记,占农村支部书记总数的16.4%,这些村多数是原来的落后村。实践表明,衡水的企业家村官计划增强了基层党组织的凝聚力和战斗力,在农村公共事务治理的实践中开创了新的局面,受到了村民的广泛认同。<sup>⑦</sup>2014年12月,“企业家村官”计划在河北省成为一项制度安排,在全省得到推广。<sup>⑧</sup>事实上,在中国多个地方已经有这种治理实践,如四川恩阳、湖北罗田、湖北通城、浙江温州、广东佛山、辽宁大石桥,这些分散在各地的治理实践都取得了不错的成效。“企业家村官”制度探索提升了村级党组织的领导力,其经验正在全国更大范围推广。第三,“村医村教”进村“两委”的制度探索。2013年,湖北恩施州为了应对农村劳动力大量外流、村干部后继乏人的农村治理困境,提出优选“村医村教”进村“两委”班子的农村治理改革。<sup>⑨</sup>“村医村教”一方面长期生活在农村,有熟悉村情民意的优势;另一方面他们文化水平、综合素质普遍较高,“说话有人听、办事有人跟”,在群众中有着广泛的影响力,是农村优质的人才资源。2013年5月,湖北恩施州在恩施市、宣恩县和咸丰县开展了工作试点,在试点工作取得积极成效后,2014年“村医村教”进村“两委”的治理实践在湖北恩施全州进行了推广。在2014年7月的村“两委”换届中,湖北恩施州选拔了335名村医村教进入村“两

- ① 参见马海邻《互联网+铜关村——互联网重构乡村之一》,《解放日报》2015年7月25日,第5版;《十万个电商合伙人——互联网重构乡村之二》,《解放日报》2015年8月5日,第5版。
- ② 参见《安徽省第一批选派优秀年轻干部到村任职》,2004年6月22日,新华网,http://www.ah.xinhuanet.com/ztl/2004-06/22/content\_2362001.html。
- ③ 参见王瑞《关于信阳市市直机关选派村党组织第一书记的调研报告》,《改革与开放》2011年第22期,第149—150页。
- ④ 参见《中组部、中农办、国务院扶贫办印发通知重点向党组织软弱涣散村和贫困村选派第一书记》,《中国组织人事报》2015年5月4日。
- ⑤ 参见黄俊生《大喇叭叫齐义务工》折射宝胜村和谐新气象——记突泉县宝石镇宝胜村党支部创建和谐村》,《思想工作》2008年第9期;王贵锁、刘彦成、薛倩《大喇叭一喊,杨屯村民争出义务工》,《衡水日报》2015年8月13日,第A01版。
- ⑥ 参见《企业家回乡当村官带村民致富》,2013年12月21日,央视网,http://news.cntv.cn/2013/12/21/VI-DE1387624506373831.shtml。
- ⑦ 参见《衡水选聘企业家回村当村官破解差村发展瓶颈问题》,2014年1月27日,新华网,http://www.he.xinhuanet.com/news/2014-01/27/c\_119147399.html。
- ⑧ 参见《河北省村“两委”换届工作力推“企业家村官”计划》,2014年12月10日,人民网,http://he.people.com.cn/2014/1210/c192235-23171449.html。
- ⑨ 参见湖北省恩施州委州人民政府《优选村医村教进村“两委”班子提升农村基层组织服务水平和治理能力》,《中国组织人事报》2014年8月25日,第2版。

委”班子,其中书记 41 人、主任 41 人、村“两委”班子成员 253 人。这是恩施州应对村级组织薄弱、治理能力低下和缓解农村公共事务治理困境的有益探索,“村医村教”进村“两委”的制度探索提升了村民委员会的领导力水平。第四,“村民理事会”的治理实践。村民理事会是以自然村为主体,通过吸纳村中有威望的长者、老党员、老干部和经济能人等农村精英群体,成为一个连接政府与村民的自治组织。村民理事会与村民委员会在职能上是一种互补关系;由于不少地方的村民委员会承担了大量基层政府指派的行政性事务,对于村庄的公共事务无暇顾及,这种功能上的缺位为村民理事会的成立和运作提供了空间。事实上,早在 2006 年就有村民理事会的相关报道和研究,<sup>①</sup>此后村民理事会成为了很多地方的治理实践,在一些地方取得了显著的成效。2011 年 4 月,广东省云浮市云安区石城镇留洞村委会(行政村)横洞村(自然村)探索成立乡贤理事会,理事会吸纳了农村老党员、老教师、老模范、老干部、复退军人、经济文化能人等乡贤,以及热心本地经济社会建设服务的其他人士。<sup>②</sup>乡贤理事会作为村民理事会的一种形式,把政府、社会和群众的力量有效地结合起来,为农村公共服务开展和公益事业建设发挥了较大的作用,这一创新治理实践随后在广东云浮市被推广。乡贤理事会参与乡村治理被认为符合“中国的历史文化传统和当前农村社会发展的现实需要”,乡贤理事会“改变了民国以来至人民公社时期达到顶峰的国家权力试图全面控制社会的‘单轨政治’逻辑,又不同于国家权力与社会自治分离甚至互不干涉的‘双轨政治’”。<sup>③</sup>村民理事会的治理实践加强了农村新型社会组织的领导力水平,是农村治理中对“社会失灵”的一种响应。

实践中,除了上述治理实践的探索外,还有退休政府官员回乡担任村干部的案例,如曾经担任湖南资兴市委组织部副部长的退休官员曾庆改,担任资兴市兴宁镇岭脚村党支部书记,“在他的带领下,村集体经济逐步壮大”。<sup>④</sup>无论是选派的“第一书记”和返乡的“企业家村官”,还是常住农村的“村医村教”和告老还乡的“退休官员”,其本质都是领导力注入或者回归农村的过程。其中,企业家村官和退休官员个人与家庭已实现衣食无忧,他们在经济利益方面具有超然的态度,并且热爱家乡、具有公共情怀,在农村社会有着广泛的影响力;对他们而言,参与农村公共事务的治理最重要的回报就是自我价值的实现。恢复高考和改革开放已近 40 年,这个期间农村走出了大量的人才,相当一部分人已经功成名就,他们有回到家乡、建设农村的愿望,农村社会的领导力匮乏,这批人的参与或回归提供了基层社会急需的领导力资源。

新时期中国农村公共事务的治理危机,已经成为当代国家治理面临的重大挑战。应对农村治理的困境,需要借鉴国际前沿的治理理论,吸收中国各地实践探索的有益经验。中国地域辽阔,目前有多达 58.8 万个行政村,各地自然地理、经济社会与人文环境差异甚大。不存在“万能药”解决农村的治理危机,也不存在一种“一劳永逸、包治百病”的农村治理模式,各地应当因地制宜推进符合当地实际的治理创新。同时,中国各地众多基层治理创新的鲜活案例提供了重要启示,当前中国农村治理改革的突破口,在于增加领导力资源的供给。在提高农村基层社会领导力水平的基础上,探索符合各地村庄情况的自主治理形式,是未来中国农村公共事务“良治”的基本取向。

(责任编辑:匡云)

① 参见王大波《村民理事会新农村建设挑大梁》,《哈尔滨日报》2006 年 6 月 3 日,第 1 版;周波、陈昭玖《探析新农村建设长效发展的一个有益载体——村民理事会》,《农业经济问题》2006 年第 11 期,第 42—45 页。

② 参见《云浮市培育和发展自然村乡贤理事会》,2015 年 6 月 18 日,人民网,http://leaders.people.com.cn/n/2014/0618/c382918-25167075.html。

③ 参见徐晓全《新型社会组织参与乡村治理的机制与实践》,《中国特色社会主义研究》2014 年第 4 期,第 86—89 页。

④ 参见曾庆改“能人回村”助民致富》,2014 年 7 月 28 日,郴州政府网,http://www.czs.gov.cn/html/dttx/zwdt/xsqdt/content\_455438.html。

## ABSTRACTS

### **Where China Is Going: The Recent Approach of Humanities and Social Sciences**

Wang Xuedian

At present, China is developing toward the direction of deepening localization. The situation of rapid development and high prosperity of social sciences over the past three decades is coming to an end, while humanities, especially studies of Chinese classics and traditional culture are returning to the mainstream. If aiming at going global, traditional Chinese culture, especially Confucianism must carry on deep-going dialogue with liberalism, the mainstream Western idea; and meanwhile, it should create a life style higher than the one of liberalism according to its own basic principle. The challenge of the revival of Confucianism refers to the mainstream ideology, to the Western centralism, and to the current classification of disciplines.

### **The Strategic Innovations Towards Adapting to and Leading China's New Normal Status**

Hu Angang, Zhou Shaojie, Ren Hao

The 2015 Central Economic Working Conference proposed the supply-side structural reforms, which could be regarded as the major strategic innovations that adapt to and lead China's New Normal Status. The period of the 13th Five Year Plan is a critical period for the economic restructuring and the transformation of economic growth model, a correct understanding of the supply-side structural reforms not only has academic value, but also has important policy implications for promoting China's economic restructuring. First, this article elaborates that the theoretical connotation and policy implications of the supply-side structural reforms from a comparative perspective and clarify them are understandings in theory and practice. Second, against the background of the New Normal Status, this article illustrates the necessities of the supply-side structural reforms. Finally, it proposes the policy roadmap for implementing the reforms, i. e., based on the framework of *five policy pillars* and the collaborative effects of policy portfolio summarized as *addition, subtraction, multiplication and division*, the reforms can lead China's economic development under the New Normal Status through optimizing the economic structure.

### **Crisis and Response of Chinese Rural Public Affair Governance**

Wang Yahua, Gao Rui, Meng Qingguo

Since the new century, a developmental paradox phenomenon has occurred in many villages of China. The crisis of governance in rural China, is at the background of profound transformation of rural social structure and dramatic changes of rural institutions. Chinese rural collective action is facing government failure, market failure and social failure, and at the same time, this triple failure is dependent on three basic characteristics of Chinese village: institutionalized power of rural grassroots organizations were weakened; privatization of public resources led property fragmentation; large-scale rural labor outflow increased farmer heterogeneity. In response to the crisis of governance in rural areas, a number of valuable innovations emerged in practice, such as: young cadres working as the *first secretary* in villages, retired government officials as village leaders, successful entrepreneurs as village officials in their hometowns, village doctors and teachers as members of the two village committees, which achieved positive performance, and the reason is that young cadres, retired officials, returned entrepreneurs, village doctors and teachers provide much-needed leadership resources for the village in this new era. Since the natural and cultural environment is quite different from different parts of China, there is no panacea for rural governance. Increasing the supply of rural grassroots leadership resources, and exploring different forms of autonomy in line with the situation of various villages, is the basic orientation of good Chinese rural *good governance* in future.