

• 社会学研究 •

乡村公共事务和乡村治理

王晓毅

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

摘要: 20世纪80年代以来,中国乡村治理的方向是,一方面通过组织创新不断强化村民自治,另一方面下派干部推动国家对乡村的行政干预。但是治理的效果欠佳,其原因在于公共事务治理缺少有效的组织载体,在两种机制并存的格局下,现有村级组织既不能有效地完成行政工作,也不能有效地承担公共事务治理的职能。公共事务不仅涉及公共资源、公共物品和公共空间,更要强调农村社会生活的公共性。公共事务治理是村庄社会存在的基础,目前,完善村庄公共事务治理的首要任务是剥离村级组织的行政职能,恢复村级组织公共事务治理的职能,凸显公共事务治理在乡村发展中的重要作用。

关键词: 公共事务; 乡村治理; 农村发展; 村民自治

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2016)05-0054-07

从20世纪80年代开始,我国的乡村社会治理是沿着两个方向发展的,一个方向是强化村民自治,通过赋予村民更多的民主选举、民主监督和民主决策的机会,完善农村的社会治理;另一方面,则是强化国家的干预,通过国家权力的下沉来解决农村面临的社会治理问题。前者表现为村委会的民主选举、各种村民议事机构的建立和以“一事一议”为代表的参与决策等政策和措施的实施;而后者则表现为干部包村、驻村工作队、大学生村官及村级财务“村有乡管”等制度的建立。尽管存在着两个不同的治理机制,但是农村社会治理的效果仍然不能令人满意。在村庄层面,国家、社会和个人三者并存,而社会的核心是社区公共事务。但是在上述两个治理思路下,国家、社区和个人三者之间的权力缺失和重叠并存,是导致农村社会治理

乱象的主要原因。要完善农村的治理结构,有赖于从农村公共事务治理入手,重塑国家、社区和个人在农村社会中的角色。

一、公共事务与乡村社会治理

农村公共事务是超出乡村个体与家庭范畴,对乡村居民产生影响的事务,因其与社区的公共利益相关,需要在社区层面达成治理的共识。许多研究表明,在传统乡土社会,公共事务治理具有特别重要的意义。孟德拉斯在阐述传统农民社会的时候指出“农民社会是在一个更大范围的总体社会中相对自治的整体。如果一个土地社会完全是自治的,在功能上并不是一个更大范围社会的组成部分,那我们是在谈论‘蒙昧’社会……而如果乡村集体相对于包

收稿日期: 2016-06-01

作者简介: 王晓毅(1961—),男,北京密云人,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员,主要从事农村社会学、农村发展研究。

罗一切的社会来说不想有相对的自治,那我们是在谈论农业生产者、地方群体,也可能是乡村‘阶级’,但不是农民整体。”^{[1] (P8)}

作为一个相对自治的整体而存在的乡村,需要处理两种关系:第一,与国家的关系,在传统的社会中,国家经常只是作为税赋和兵役的征集者而存在,为了减少征收的成本,国家往往将村庄作为一个整体进行统治;第二,乡村内部的公共事务,因为国家权力远离乡村,乡村公共事务的治理需要建立乡村自己的规则。

在有关农民社会的研究中存在着理性农民与道义农民之争,但是这两派都承认在传统农村社会中以村落为单位的共同体的存在。在斯科特看来,在村庄中起支配作用的是村民的生存伦理,为了维护村庄所有人的生存,村民之间发展出互惠的经济模式。生存伦理将村庄的居民统一成为一个整体。^[2]而在波普金看来,存在着“团体”和开放两类不同村庄,前者存在于传统农民社会中,到了近代,越来越多的村庄变成开放的村庄。在“团体”型村庄中,村庄对其成员形成了庇护关系。^[3]在这样的村庄中,公共事务的治理具有重要的意义,不仅因为村庄中众多的事务都牵涉到公共利益,而且因为村庄更多地依靠自治,而非国家权力。

这种村落共同体的想象也被用来描述中国传统的农村社会,比如一些学者认为中国传统农村社会是高度自治的,国家权力只是延伸到县级,士绅在乡村自治中发挥重要作用。维持乡村自治依靠乡村的道德规范,而非国家的法律。^[4]

然而这种负责且和谐的乡村共同体的想象受到两个方面的质疑,首先,共同体的成员是否对共同体负责?其次,国家是否是远离村落共同体的?在马克思著名的一袋马铃薯理论中,农民被看作是分散的个体,彼此很难建立密切的联系。与此类似,中国的学者也批评农民的自私,对共同体缺少责任感。比如晏阳初认为“贫愚弱私”是农村的四大问题,需要通过乡村建设来加以改变,其中的私就是农民更多地为了维护个体的利益而忽视群体的利益。^[5]更有学者认为农民因为自私而善分不善合,缺少合作精神。^[6]

与此相关,一些学者也否认传统社会中村落共同体的作用,认为在农村基层,国家权力的影响要远远大于村落共同体。魏特夫强调因为要治理水患,因而形成了东方的专制主义,在治水社会中,由于要组织大规模的治水行动,因此国家比社会更强有力。^[7]与此类似,秦晖认为从秦汉以后,国家的存在已经压抑了村社共同体,也就是大共同体很强而小共同体弱小。^[8]在这个意义上说,尽管存在着农民的小共同体,如宗族关系,但是农村基层组织主要是国家政权的延伸。

实际上,村庄是国家、社会与个人交汇的地方,三者力量的此消彼长,对于村庄的稳定发展构成了深远的影响。在任何社会都不存在一个标准化的村落共同体,村庄公共事务的空间正是反映了三者之间的相互作用。

20世纪50年代后期,中国农村建立了全新的人民公社制度,在政社合一的人民公社体制下,国家、社区和个人呈现了与之前完全不同的结构。人民公社的建立将社区和国家行政统一起来,同时承担行政职能且带有村庄组织形态。在这种组织形态下,尽管表面上通过政社合一的结构实现了社区公共事务与国家行政事务的共同治理,但实际上国家的行政权力已经侵蚀了乡村公共事务的治理。在国家行政权力和社区公共利益发生冲突的时候,乡村组织的主要功能是满足国家的行政需求。尽管为了村民的生存,人民公社时期有许多“反”行为,比如在生产队一级的瞒产私分,但是这些行为毕竟是非正式的、隐藏的且不具有合法性。^[9]

从20世纪80年代开始的农村改革结束了政社合一的体制,土地被承包到户,在人民公社时期被弱化的家庭重新成为农村生产生活的主体。在此基础上,通过村民直接选举,实现村庄事务自治。在经过了30年以后,我们看到,前一个措施无疑是成功的,但是后一个目标却困难重重,尽管村委会是村民直接选举的,但是在村庄一级并不存在与之并行的行政机构,更多时候村委会仍然是政社合一,同时发挥着政府行政组织和村民自治组织的双重职能。

随着村庄规模扩大、村庄构成的复杂和国家在农村投入的增加,村庄的公共事务和行政事务

都在迅速增加,与此同时,村干部的数量却在减少,身兼行政与自治双重职能的村委会在处理行政事务和乡村公共事务过程中,大多感觉到力不从心,既不能圆满地完成行政指令,也难以有效地处理各种公共事务,这造成乡村治理的问题重重,一些地方村庄的事务无人问津,而另外一些地方,村干部则利用职权为自己谋利。

在这种背景下,各地乡村产生了许多新的制度和组织以弥补乡村治理中的空白,以完善乡村治理。这些制度大体上可以被归纳为两类,一类制度是强化行政权力在村庄的影响,使上级政府的意志在乡村贯彻得更顺畅;另一类制度则是强化村级自治,通过强化村民参与来提高村级决策的合法性。前者表现为基层政府通过驻村工作队、干部包村、外派书记、大学生村官等方式,派驻行政干部直接参与村庄事务的治理,而且采取村级财务的村有乡管等措施,对村级组织的活动进行直接监督。在许多地区,乡镇政府干部的主要职责已经不是作为乡镇干部,而是作为包村干部在处理村庄事务。在部分村庄,包村干部已经部分替代了村干部的职能,成为村庄事务的实际决策者与管理者。但是强化国家行政在村庄的作用并不能替代村庄处理内部的公共事务,为了有效地实现村庄的治理,推进村庄事务的民主管理,许多农村开始探讨鼓励村民参与的机制,以扩大村民特别是村庄精英参与村庄公共事务的机会。最普遍的是村务公开制度,村庄的各项事务要向全体村民公开并接受村民监督。在一些农村则成立村民组织,比如在村民代表大会之外建立的村民议事制度,承担咨询、决策和监督作用;成立老人会,鼓励村庄老人对村务进行监督;近年来更有乡贤参政的经验。这些经验的产生都是为了满足村庄公共事务治理的需求。当民选的村委会不能专注于村庄公共事务的时候,就需要另外的制度来参与乡村公共事务治理。

二、当前农村公共事务探讨

目前国内学者对农村公共事务的探讨包括了三种进入的角度,即公共资源、公共物品和公共空间,这三个角度反映了对农村公共事务不

同的认识方法。

公共资源是农民共有的资源,在农民日常生活中具有不可替代的作用。比如水资源是农村最具有公共性的资源,水资源的分配和使用涉及村民共同的利益。尽管奥斯特罗姆“公共池塘资源”概念^[10]被许多中国学者所借用,但是在中国农村的语境下,公共资源与“公共池塘资源”有很大区别:

在奥斯特罗姆的讨论中,公共池塘资源是由资源属性所决定的,这种资源具有非排他性和竞争性,因此很难被分割使用,但是使用者的利益又存在冲突,所以需要使用者达成协议进行资源管理。但是在国内学者讨论农村公共资源的时候,研究者关注资源的属性较少,而关注资源产权和收益的更多,因为中国农村的公共资源更多地表现为农村集体所掌握的资源。集体的资产成为公共资源的主要内容,比如集体所有尚未承包到户的土地、山林和水塘等。在有些工业化和城镇化速度较快的地区,集体还可以拥有收益较高的企业和不动产。

公共资源提供了村庄的公共收入,满足村庄的公共需求,而村庄的运行和行使职能需要村庄有可以支配的公共收入,因为村庄不仅仅是一个居住单元,更是一个社会单位,需要支付社会管理成本,进行必要的公共支出和维持村内贫困人口的生存。因此,一些村庄的干部希望扩大公共资源以便于维持村庄事务的运行。村庄的公共资源越多,村干部对村庄事务的影响也就越大,而那些被称为“空白村”,也就是没有公共资源以提供公共收入的村庄,往往难于开展工作,有时甚至没有人愿意去做村干部。在贫困地区,没有公共资源和集体收入的村庄普遍存在,近年来在扶贫攻坚中,许多村庄都希望通过增加集体收入来满足村庄事务运行的需求。

但是公共资源也是引起农村社会冲突的原因之一。农村公共资源的首要特点是集体所有和集体管理,承担公共利益,但事实上是村干部作为村民选举出来的管理者,管理并使用了集体资源。由于对公共资源的管理缺少民主决策和监督,在一些地区,公共资源被村干部所把持,或者被低价承包给有关系的人。部分村干部侵吞

公共资源或乱用公共收入,导致村民的不满。

在公共资源与私人资源之间并没有一个绝对的界限,一些资源的公共属性和私人属性之间的比重会因为治理方式不同而不同。比如村庄最大的资产是农业用地,但是因为农业的收入有限,而且大部分土地被承包到户,多数村庄集体在土地承包以后很少再介入农地的管理。随着资本进入,农村出现土地流转或土地被征用,作为土地所有者的代表,许多村委会或村民小组参与了土地流转或征用的过程,并在这个过程中将土地的租金或征地款的一部分转成集体公共收入。

从资源的产权和收益的角度讨论农村公共资源忽视了村庄资源属性,如果从利益关系角度看,村庄大部分资源都具有公共属性,村民的生产生活与之高度相关。比如水面可以被承包到户做水产养殖,但是在江河中水产养殖会对周边水体的质量产生影响,池塘养殖可能会影响农户灌溉用水。反过来,工业生产和农民日常生活也会对水体产生影响并进而影响到水产养殖。

现在大部分的资源都被分割到户,只强调农户对资源的使用权,而很少关注其公共影响。比如在农业生产中,农田的化肥和农药的施用量是农户自我决策的,但是,过量使用化肥和农药会对周边的水源和土壤造成污染。当化肥和农药施用完全成为私人事务的时候,其代价是全村环境的恶化。同样,在山区,林地有着多重功能,其中最重要的是涵养水源。林地可以被承包到户,但是涵养水源却是林地的公共职能,因此任何农户承包的森林采伐和更新,都对村庄公共的生存环境构成影响。在林地的管理中,村庄的管理权很弱,更多地依靠政府的采伐指标来管理,一旦采伐指标管理失效,乱砍滥伐的现象就会出现。这造成了林地的退化,涵养水源的功能弱化,并进而导致抗旱能力减弱。因此公共资源所关注的不仅仅是产权和收益权,更重要的是要关注资源利用过程中,如何保护公共的利益和村民参与决策。

讨论农村公共事务的第二种进入角度是农村公共物品。^[11]公共物品与私人物品相对,在使用和消费上具有非排他性,因此无法由企业

或个人提供,需要政府来提供。在中国农村,公共物品更多地是指那些具有公益性的物品,如项继权所说“我国的村级事业是典型的社区公共物品,其消费和受益范围主要是本村或本社区的居民。”^[12]直到21世纪初,乡村的公共物品大部分都是由农民自己提供的,比如农村道路需要农民自己修建,农村学校也需要农民投资。近年来随着城市反哺农村政策的落实,国家在农村的投入不断增加,逐渐成为农村公共物品的主要提供者。

国家作为农村公共物品的主要提供者,实际上面临着两个困境:第一,如何更有效地提供公共物品,第二,如何对公共设施进行持续的管理。国家要有效地提供公共物品就要把握不同地区对公共物品的不同需求,否则就会出现一刀切的现象,造成公共物品的浪费,而满足不同地区多样性的需求需要大量信息,但是农村地区获得信息的成本非常之高。在很多时候,政府是在信息不充分的情况下提供公共物品的,为了弥补信息不足所带来的问题,国家将村庄作为一个整体,希望通过村庄自身的博弈,筛选出最重要的公共物品需求,比如一事一议就是通过村庄内部博弈以确定村庄公共物品的需求。在这种情况下,尽管国家成为公共物品的提供者,但是在需要什么公共物品以及如何提供公共物品的决策中,村庄成员需要达成共识。

大多数的公共物品都需要维护和信息更新,但是国家投入的公共设施很少会有持续的维护费用,比如国家可以投资水利项目,但是设施的维护和持续的水资源费用却需要使用者自己负担。公共设施的维护和持续利用是公共事务,需要所有利益相关方的参与,比如灌渠的维护会涉及整个村庄或村民组的水资源利用,不管是供水方出现问题或个别使用者拒绝交纳水费都会影响到所有用水户的利益。作为公共事务的用水不仅要克服个别成员的搭便车行为,也要切实保护用水户的利益,

在农村公共物品的提供中,国家已经成为主要提供者,项目实施是其主要的提供方式,而项目实施大多数是由一些有资质的公司承担,在这个运作过程中,政府和市场相互配合,保证了公共物品的提供。^[13]但是公共物品是满足农民公

共需求的物品 如果在需求评估和持续的管理中缺少农民的公共参与 或者以村干部参与替代公共参与 公共物品就无法正常地发挥作用。

当公共资源和公共物品都需要关注公共利益 并采取集体行动以进行有效治理的时候 就引出了公共事务治理的第三个维度 即公共空间。公共空间实际上是指人们之间交往、互动和参与的社会空间 如同董磊明所说“政治学和社会学者则更侧重于关注价值、规范的形成、社会的建构 因此他们自然将公共空间理解为具有文化内涵的社会关联形式和人际交往结构。”^[14]公共空间是介于个人和国家之间的空间 是村民自我组织、自我规范和通过互动而采取集体行动的空间。

公共空间的概念在两个方面加深了对公共事务的理解。首先 公共空间的概念将行动带入了我们的讨论 因为价值、规范等都是通过空间中的主体 也就是村民的行动来体现的。在这里 公共事务主要不是物质的 而是村民之间的互动。其次 公共空间不仅仅体现在传统社会中 与传统的权威相联系 而且在现代社会公共空间也是可以创造出来的 比如城市小区中的公共空间。^[15]国家在农村的进入和公共空间的形成并非是彼此对立的 在国家进入乡村的同时 公共空间也可以得到拓展。

在董磊明看来 农村公共空间正在萎缩 表现为村庄的公共活动、公共场所和公共资源都在急剧减少 公共权威在衰落。导致公共空间萎缩的原因是日益向乡村社会渗透的市场经济因素和导致乡村组织权威不断衰落的农村政策。而要拓展农村公共空间 需要常规性的国家力量进一步深入乡村 通过行政、司法和财政力量 培育农民自组织。^[14]然而市场经济发挥作用并不意味着公共空间必然会衰落 从某种意义上说 市场发展可以成为公共空间拓展的有利因素 因为市场经济的发育需要村民更多的合作、更密切的联系和更有效的规则。

从 20 世纪 80 年代以来 国家也通过各种政策在拓展农村的公共空间 从有形的广场、活动室、图书室 到推动村民参与村庄公共事务 制定村规民约 希望通过村民自我管理完善村庄治理。但是在许多地区 效果并不明显 广场、活动

室和图书室的吸引力远远不能与传统的庙宇和宗祠相比较 村规民约和村务公开流于形式 村民也很少主动参与村庄事务。在村庄事务中 我们更多地看到的不是村民参与管理公共事务 而是村民去向村干部索要自己的利益。

公共资源、公共物品和公共空间都反映了村庄的公共性 但是公共事务并非仅仅是公共的资源和物品 私人资源和私人物品也同样具有公共性。但是在目前的农村治理中 这一公共性往往被刻意忽视 由此导致了农村社会矛盾增加。国家介入虽然可以提供更多的公共物品 但并不能解决公共事务治理的问题 不仅因为国家没有足够的信息 也因为国家是自上而下、遵循一致性原则的 因而会忽视公共事务的多样性。当我们批评国家的政策简单化和一刀切的时候 我们应该知道 国家对基层的直接治理必然是简单化和一刀切的 适合社区多样性的治理模式应该由社区完成。但是由于村民自治的架构将村庄公共事务与国家行政事务都赋予了村委会 当村级组织的行政色彩日益浓厚 并成为事实上的基层政府延伸的办事机构 乡村的公共事务治理就缺少了组织基础。在这种情况下 不管是董磊明建议的国家通过行政、司法和财政更深入地进入农村基层 或者如他所批评的希望通过更广泛的村民自治 都不可能发展出比较完善的农村公共事务治理机制。乡村公共事务治理需要在区分责任范围的基础上 同时强化政府的进入和村庄自治。

三、加强乡村公共事务治理的途径

乡村公共事务治理首先要明确公共事务治理的对象 探讨有效的治理方式。从这个意义上说 公共资源和公共物品是公共事务治理的对象 并不能因为治理方式而改变其公共事务的属性。比如山塘是满足蓄水和灌溉的公共资源 并不能因为山塘作为鱼塘被承包到户而不满足公共服务的功能。但是公共资源和公共物品并非是公共事务治理的全部 私人物品也会对他入造成影响 需要纳入公共事务治理的范畴。公共空间为行使公共事务治理手段提供了基础。如果没有公共空间的存在 公共事务治

理就无从谈起。但是公共空间不等于公共事务治理的手段,公共空间和公共事务治理二者之间存在着相互促进的关系。

目前中国乡村社会中,缺少有效的组织载体是公共事务治理缺失的主要原因。在村庄层面,村支两委是最权威的组织,然而村级组织的行政化已经使村支两委日渐成为以完成基层政府指令为目标的组织,而非处理乡村公共事务。尽管一些地方为了推动村庄公共事务的有效治理而成立了一系列的组织,如村民议事会、村民代表会,甚至老人会与合作社,但是由于村级组织的主体成为基层政府的延伸,所以这些组织所能发挥的作用也就十分有限。基层政府清楚地意识到村委会的构成对于贯彻政府的指令和完成政府工作的重要性,所以在选举中会采取多种措施保障村委会的选举与政府的目标不发生冲突。

事实上,现在的村级组织架构对于完成政府的行政工作也并非是最有效的。首先,因为村级干部的身份仍然是农民而非国家公务员,所以基层政府并非他们的直接上级单位,村干部可以以农民的身份为理由拒绝执行政府的指令。于是,在村干部与基层政府中就存在大量博弈,而要使村级干部很好地完成基层政府的工作,政府就需要满足村干部的一些要求,无论这些要求源于个人还是村集体。其次,村干部数量减少,且需要大量的时间从事家庭的生产经营活动,这使得他们难以完成来自上面的行政任务。当越来越多的能人和致富能手被选举成为村干部以后,他们投入公共事务的时间却越来越少。这正是大量行政干部通过各种方式派驻农村的重要原因之一。在包村干部制度常态化以后,村庄的行政事务事实上被包村干部所主导,这又使村干部陷入日益尴尬的地位,他们既不能成为乡村公共事务治理的组织载体,也不能有效地完成基层政府的各种任务和指令。

随着土地、山林和水塘被承包或租赁到户,

包含于这些资源中的公共性经常被忽视。如前所述,农户之间对公共资源的利用行为是密切联系的,如果对此种公共性重视不足,那么就会造成农户与集体、农户之间的矛盾。如果没有有效的公共事务治理机制,这些矛盾就会导致循丛林法则,形成强者为王的状态。这正是一些农村地区为黑恶势力把持的原因,而非如有些作者所设想的,是国家权力进入不足所导致的。在黑恶势力猖獗的地区,许多黑恶势力与部分政府官员相互勾结,国家权力被滥用。

因此农村公共事务治理的首要任务是恢复村级组织,特别是村委会的乡村公共事务治理职能,将村级组织的行政职能分离出去。同时国家建立村级的行政系统,选派专职的村级行政干部承担村委会分离出去的行政职能。村委会从产生之初就是为了解决乡村的公共事务治理困境,比如第一个实现村委会选举的广西合寨村就是为了通过民主选举产生一个组织以带动村民采取集体行动,保护村庄的利益。^①但是现在的村级组织越来越忙于行政事务,村庄的公共事务反而被荒废。恢复村级组织的公共事务治理的职能可以改善乡村治理结构。

首先,可以减轻村干部的负担。越来越多的政府工作占据了村干部的大量时间,为了能够及时完成各级政府指派的工作,有些地方甚至已经建立了村干部的上下班制度。村级干部往往具有丰富的地方知识,但是缺少行政工作所需要的专业知识,在忙于行政工作中往往捉襟见肘,如果将村级行政事务转移给专职的村级行政干部,不仅可以减少村干部的工作量,也可以避免现在村干部在知识储备上与行政工作需求脱节的问题。

其次,可以更好地体现村庄民主。现在村干部的权威很大程度上来自于上级政府的支持,而上级政府的支持往往与村干部完成中心工作的态度和能力有关。得到上级政府的支持,村干部在村庄中就具有较高的权威,否则就

^①广西合寨村是第一个选举村委会的村庄,与之相应的村规民约主要是解决乡村的公共事务,村规民约包括:第一条:禁止本地人勾结外地人来偷盗或者赌博,违者罚款20元。第二条:严禁在本片拐卖妇女,违者罚款30元。第三条:马牛糟蹋庄稼要找主人问罪,严重的罚款5元。第四条:本片凡是有偷牛盗马者,依本地习俗处罚,违者罚款25元。第五条:本片凡是有拐、赌、淫、偷的不法行为,违者罚款30元以上,严重者要报案依法处理。第六条:外人到我片作案,主任吹牛角号,全片男女老少出动拦路守坳,违者罚款30元,重者报案处理。

会缺少权威。村干部重回村庄公共事务治理的角色使村干部的工作不再受中心工作支配,而重点解决村庄内部事务,村民的同意就会成为村干部权威基础,村庄公共事务的民主化程度会得到有效提高。

第三,可以使农村公共事务在乡村治理中的作用得以凸显。村庄公共事务治理往往依赖于成员的共识,村庄成员的共识体现为价值、规范和制度,村规民约往往是这种共识的具体体现。近年来许多村庄都制定了村规民约,但是据笔者的考察,大多数村规民约内容空洞、雷同,与村庄的公共事务治理相去甚远。当村庄公共事务治理被置于重要地位并有相应的组织保障的时候,村规民约才可能发挥凝聚共识的作用。

农村公共事务的有效治理是保持村庄和谐和稳定的重要因素,推动公共事务治理机制的建立,推动村民形成公共事务治理的共识,完善相应的组织机制,可以大大改善乡村的公共事务治理。

参考文献:

- [1]孟德拉斯.农民的终结[M].李培林译.北京:中国社会科学出版社,1991.
- [2]斯科特·詹姆斯.农民的道义经济学[M].程立显,刘建等译.南京:译林出版社,2001.

- [3]Popkin, Samuel L. ,1979 ,The Rational Peasant ,University of California Press.
- [4]费孝通.乡土中国[M].北京:三联书店,1985.
- [5]熊万胜,石梅静.关于小农组织和的四种原则[J].华东理工大学(社会科学版) 2013 (2).
- [6]曹锦清.黄河边的中国[M].上海:上海文艺出版社,2013.
- [7]卡尔·魏特夫.东方专制主义[M].徐式谷等译.北京:中国社会科学出版社,1989.
- [8]秦晖.大共同体与传统中国社会:上[J].社会学研究,1998 (5).
- [9]高王凌.人民公社时期中国农民反行为调查[M].北京:中共党史出版社,2006.
- [10]埃莉塔·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].余逊达,陈旭东译.上海:上海译文出版社,2012.
- [11]汪锦军.农村公共事务治理——政府、组织和社会组织的角色[J].浙江学刊,2008 (5).
- [12]项继权,李晓鹏.一事一议财政奖补:我国农村公共物品供给的新机制[J].江苏行政学院学报,2014 (2).
- [13]占少华.乡村公共治理的六个视角及其问题[J].社会科学战线,2013 (10).
- [14]董磊明.村庄公共空间的萎缩与拓展[J].江苏行政学院学报,2010 (5).
- [15]伯兰德,阿兰纳,朱建刚.公众参与社区公共空间的生产[J].社会学研究,2007 (4).

责任编辑 周文彬

Rural Public Affairs and Rural Governance

WANG Xiao-yi

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Since the 1980s, on the one hand, rural governance has continued to strengthen villagers' autonomy by means of organizational innovation; on the other hand, the government has sent cadres to increase administrative intervention for rural regions. However, the effect of rural governance is not satisfactory. The reason is that there is a lack of effective organization carrier for the governance of public affairs. The administrative structure of villagers' autonomy and the objective of administrative missions rendered the current village-level organizations unable to efficiently complete administrative tasks and unable to effectively assume the functions of public affairs governance. Public affairs are not only public resources, public goods and public spaces, but also the emphasis of public nature of rural social life. Public affairs governance is the foundation for the social existence of the villages. The priority task in improving village public affairs governance currently is to take away the administrative functions of village-level organizations, restore village-level organizations' power in public affairs governance, and to highlight the important role of public affairs governance in rural development.

Key Words: public affairs; rural governance; rural development; villagers autonomy