

doi: 10.3969/j.issn.1672-0598.2010.01.012

# 中国西部新农村治理模式调查报告

陈本凤, 陈艳梅

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

**[摘要]**通过对西部8省的乡镇干部、村干部和农户进行调研,对新农村治理的主体及其关系,多元化合作主体的治理功能以及新农村治理模式存在的问题进行研究分析。结论认为选择合理的新农村治理模式,增强多元合作主体的治理功能,完善互动共赢的治理体制机制才能真正促进我国新农村的发展和进步,才能开创我国新农村建设的新局面。

**[关键词]**西部;新农村;治理模式;多元化治理;调查报告

**[中图分类号]**F320.3 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1672-0598(2010)01-0072-10

## 一、调查背景

党的十七大报告指出:“解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。农村问题,一直是中国亟须解决的重要问题。而农村治理模式,又是解决所有农村问题的重中之重。”

三农问题是否解决得好,治理模式是关键。从人民公社时期的“村队模式”到改革开放的“乡政村治模式”,再到当前的农村社区建设。农村治理,没有也不会有其发展的终端模式。探索农村发展模式,要从是否促进生产力发展、实现生产关系优化组合出发,以调动农民积极性、促进农村繁荣稳定为目标,以保障农民应得利益、改善农民生产生活状况为目的。同时应遵循客观规律,依据变化了的实际与时俱进。

西部是属于我国在政治、经济、文化等方面相对比较落后的地区,而西部的农村更是我国“三农”问题中聚焦的对象。研究西部新农村治理模式对我国新农村治理模式具有重大的历史意义。

考虑到目前的相关的文献资料以及前人的研究成果基本都停留在理论研究方面,而用事实说话,用数据说明我国新农村治理模式情况的调查研究却少之又少,所以此次我们立足实践,到人民群

众中去进行实地调研,探索我国西部新农村治理模式,从而有了本次调查。

## 二、调查方法

在调查过程中主要采用了调查问卷的形式,包括了公共服务完善情况量表、乡镇政府等各个主体在新农村建设中解决公共事务中应该和实际发挥作用情况量表、乡镇政府等各个主体在新农村建设中切实解决公共事务中的问题在当前和今后所起作用的重要程度评价量表等量表。之后,采用随机发放问卷的形式在各地区的乡镇和乡村发放问卷。

本次调查调查对象是西部包括四川、重庆、云南、贵州、青海、宁夏、陕西、甘肃8个省、自治区、直辖市在内的乡镇干部、村干部和农户,发放问卷2200份,回收2178份,有效问卷2170份,回收率为99%,有效率为99.6%。数据采用SPSS进行分析。

本次调查也存在局限:首先,调查研究的抽样过程中存在方便抽样情况,这在一定程度上影响了样本的代表性。其次,由于有些调查对象文化程度低,调查员与其沟通过程中会存在信息传递失真情况,这对收集的数据造成一定的误差。第三,调查问卷对于有些变量的测量还未完善,有待于进一步验证其科学性和有效性,对于测量结果难免形成一定误差。

\*[收稿日期] 2009-09-10

[基金项目] 国家社会科学基金项目(06XZZ011)“中国西部新农村治理模式研究”

[作者简介] 陈本凤(1953-),女,重庆人;重庆大学贸易与行政学院,研究生导师,主要从事财政与金融研究。

陈艳梅(1983-),女,福建漳平市人;重庆大学贸易与行政学院,研究生,主要从事财政与金融研究。

### 三、受调查对象的基本情况介绍

本研究的数据分析结果是以回收有效的乡镇干部、村干部和农户三者的问卷为基础, 下面就三者的性别、民族、年龄、政治面貌、文化水平、职务等情况做一阐述。

#### (一) 乡镇干部

在以乡镇干部为调查对象的统计中, 总问卷数为 751 份, 有效问卷为 749 份, 有效率为 99.7%。从性别上看, 这部分的调查对象男性人数大大超过了女性人数, 性别比例接近 7:3。年龄上看, 基本上在 20~60 岁之间, 其中 20~40 岁年龄阶段的乡镇

干部占了半数以上, 达到了 59.9%, 这也体现了基层干部年轻化的国家政策; 民族成分上看, 汉族占了绝对优势, 少数民族也以 11.2% 的比例体现了我国各族人民当家做主; 乡镇干部中中共党员的比例达到了 82.2%, 体现了我们党的领导是绝对的主力; 乡镇干部的受教育程度以大学本科或以上教育为主, 而大专和高中程度 (包括中专、技校) 的人数的有效百分比分别是 37.9% 和 17.4%, 这些数据说明我国西部的乡镇干部文化水平还是相对较好; 最后, 从受调查对象的职务看来, 书记或乡镇长的比例为最高, 达 35.4%。具体情况见表 1。

表 1 乡镇干部的背景情况

乡镇干部						
性别	男	548(73.3%)	总计		708(100%)	
	女	200(26.7%)				
总计		748(100%)	文化水平	小学	3(0.4%)	
民族	汉族	649(88.8%)		初中	18(2.4%)	
	少数民族	82(11.2%)		高中/中专/技校	130(17.4%)	
总计		731(100%)		大专	284(37.9%)	
				大学本科或以上	314(41.9%)	
年龄 (有效比例)	20岁以下	0(0%)	总计		749(100%)	
	20~40岁	443(59.9%)		职务	书记或乡镇长 (正副)	254(35.4%)
	40~60岁	297(40.1%)			人大主席及同级领导	55(7.7%)
	60岁以上	0(0%)			二级班子领导	173(24.1%)
总计		740(100%)	其他公务员		235(31.3%)	
中共党员	是	582(82.2%)	总计		718(100%)	
	否	125(17.7%)				

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

#### (二) 村干部

在以村干部为主要调查对象的统计中, 问卷总数为 594 份, 有效问卷为 589 份, 问卷有效率为 99.1%。在性别比例上, 男女比例大概为 8:2。在民族比例上, 汉族与少数民族的比例大概为 8:2。年龄上看, 占主体的年龄阶段为 40~60 岁, 比例占到了半数以上, 为 60%, 其次为 20~40 岁这一年龄段, 比例为 38.4%; 而在所有的调查对象中, 党员占到了 68.2%; 村干部的受教育水平主要以初中为主, 其次是高中, 达到了 35.3%; 最后, 从职务中看, 村支书比例最高, 达到了 43.1%, 村支书以下的比例为 56.9%。见表 2。

#### (三) 农户

在以农户为调查对象的统计中, 问卷总数为 833 份, 有效问卷数为 832 份, 有效率为 99.9%。在性别比例上, 男女比例为 6:4。民族上看, 汉族占了绝大部分, 汉族与少数民族的比例大概为 9:1。受调查的对象的主要年龄段集中在了 20~60 岁, 其中, 40~60 岁阶段的比例为最高; 农户当中, 党员与非党员的比例为 2:8。从文化水平的统计结果上看, 农户的文化水平集中在初中以下, 占了 75.3%; 最后, 从目前在家居住情况的统计发现, 农户的居住情况基本稳定, 因为经常在家以上的比例达到了 70.5%。

表 2 村干部的背景情况

村干部					
性别	男	494(83.9%)	总计		559(100%)
	女	95(16.1%)	文化水平	没有受过正式教育	12(2%)
总计	589(100%)	小学		64(10.9%)	
民族	汉族	487(83.5%)		初中	242(41.2%)
	少数民族	96(16.5%)		高中/中专/技校	207(35.3%)
总计	583(100%)	大专或以上		62(10.6%)	
年龄(有效比例)	20岁以下	1(0.1%)	总计		587(100%)
	20~40岁	223(38.4%)	职务	村支书	254(43.1%)
	40~60岁	349(60.1%)		村主任	128(21.7%)
	60岁以上	8(1.4%)		计专干部	49(8.3%)
总计	581(100%)	文书		100(17%)	
中共党员	是	381(68.2%)	总计	其他	58(9.8%)
	否	178(31.8%)		589(100%)	

资料来源:实地调查,经作者收集整理

表 3 农户的背景情况

村干部					
性别	男	534(64.2%)	总计		798(100%)
	女	294(35.3%)	文化水平	没有受过正式教育	68(8.2%)
总计	832(100%)	小学		220(26.5%)	
民族	汉族	735(88.3%)		初中	337(40.6%)
	少数民族	92(11.1%)		高中/中专/技校	147(17.7%)
总计	832(100%)	大专或以上		58(7%)	
年龄(有效比例)	20岁以下	8(1%)	总计		831(100%)
	20~40岁	360(43.3%)	职务	常年在家	327(39.4%)
	40~60岁	412(49.5%)		经常在家	258(31.1%)
	60岁以上	52(6.2%)		偶尔在家	129(15.5%)
总计	832(100%)	经常不在家		78(9.4%)	
中共党员	是	136(17%)	总计	常年不在家	36(4.3%)
	否	661(82.8%)		830(100%)	

资料来源:实地调查,经作者收集整理

#### 四、中国西部新农村治理模式的现状

##### (一)多元治理主体及其关系

本次的调查中,多元化治理主体主要包括了七个主体,乡镇政府、村民自治组织,营利组织、公益互益互助组织、能人富人、村民个体和上述多元主

体互动合作的结构。从乡镇干部、村干部和农户三者的角度来看,他们各自眼中认为进行新农村建设,将来既理想又可行的治理主体结构情况是这样的(见表4)。乡镇干部们认为,进行新农村建设,将来既理想又可行的治理结构应该是村民自治为

主, 他们并不看好传统中的为政府为主导的治理结构, 期待以村民治理来促进新农村的建设和发展, 政府当然不可能立刻退出这个治理的核心, 所以, 37.9% 的乡镇干部还是选择了县乡政府为新农村治理的主体, 而作为很有新意的多元互动合作组织, 也走进了不少乡镇干部的视线, 以 24.9% 的比例列在村民自治组织和县乡政府之后。而在新农村治理中心圈的村干部和农户的想法似乎还是更愿意延续传统, 县乡政府为治理主体成为他们中间相当一部分人心目中的首选, 而村民自治组织和多元互动合作组织分别是他们的二选和三选。从这里可以看出, 政府在基层人民的心目中可信赖的程度相当高。

表 4 乡镇干部、村干部和农户选择的未来多元治理主体表

	乡镇干部 (%)	村干部 (%)	农户 (%)
县乡政府为主	37.9	42.9	37.4
村民自治为主	43.7	36.2	29.1
营利组织为主	11.7	8	8.1
公益组织为主	5.7	7.8	8.2
能人富人为主	3.3	11.7	7.7
多元互动合作	24.9	27.1	21.7

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

所以, 由此可以看到, 多元治理主体的关系可以这样诠释: 政府是新农村建设的引导者, 主要是承担建立指导行动的共同准则及确定大方向的任务。市场是新农村建设的推动力, 市场促成村庄内的经济分化, 促成了经济精英的崛起, 这些在市场经济中脱颖而出的经济能人, 由于在经济上的成功, 在乡村社会具有一定的影响力和号召力, 成为乡村治理中的重要主体之一。农村民间组织在联结农民与农民、农民与市场、农民与政府、农民与农村经济社会发展等方面独具特点和优势。农民是新农村建设的中坚力量。农民不仅是新农村建设的受益者, 更是新农村建设的参与者和推动者。

## (二) 多元化合作主体的治理功能与作用

通过对多元治理主体的认识以及他们的关系分析可以看到, 政府的功能体现在新农村建设的启动、展开、发展方向要发挥主导作用, 需要做好政策的制定和落实, 规划的设计和实施, 法律的规范和保护等。除此之外, 政府还需要提供农村公共产品, 协调多方治理主体之间的关系。市场对新农村

建设的推动作用主要体现在市场机制对农村地区的公共道路、供电供气等地方性公共物品的提供上。

市场经济的开放性为农民提供了广阔的视野和流动机会, 从而激活了农民的主体意识、民主意识、法治意识和权利意识, 促使传统农民向现代农民发生转变。

农村民间组织首先具有强化社会纽带的凝聚优势, 它来自于农民群众, 服务于农民群众, 容易取得农民的认同, 为农民提供沟通、交流的场所, 促进良性人际纽带的产生。其次是农村民间组织具有实现互助合作的组织优势。民间组织依据兴趣、意志、利益、愿望等社会旨趣联结了不同地域、不同领域的农民, 且不以营利为目的, 容易为广大农民所接受。三是农村民间组织具有满足差异需求的服务优势。农村民间组织面向特殊群体, 在政府触及不到的地方起着有益补充, 尤其在满足弱势群体需求, 解决社会问题方面具有独特的优势。四是农村民间组织具有构建“软规则”规范的优势。新农村的和谐不仅需要法制和行政管理等“硬约束”的有效控制, 更需要道德观念、责任意识等“软规则”的合理规范。

建设社会主义新农村应鼓励农民积极参与农村公共事务的治理, 实行民主决策、自我管理, 从而增强民主意识、集体意识和合作意识, 提高自我组织、自我服务、自我管理和自我教育的能力。由于新农村建设事关农民自己的切身利益, 农民通过自身参与建设家园, 不仅能够提高农民的生活质量, 更重要的是促进社会风气的改善, 农民合作精神的提高, 农民民主自治习惯的培育, 从而推进“乡风文明”和“管理民主”目标的实现。

在调查中, 我们对主体治理功能的研究侧面体现在根据受调查对象对乡镇政府、村民自治组织、营利组织、公益互益互助组织、能人富人、村民个体和多元化主体互动合作的了解, 对这些多元化治理组织在新农村建设中, 有效地提供村上的公共物品和公共服务, 切实解决公共事务中的问题, 在哪些方面应该发挥作用和实际发挥作用的选择来分析, 通过乡镇干部 (见表 5)、村干部 (见表 6) 和农户 (见表 7) 三个角度来对比分析, 由此可以看到在公共物品和公共服务的提供上, 多元化主体的功能和作用发挥情况。

表 5 乡镇干部认为各治理主体在公共产品和服务提供发挥作用的选择

各个主体	公路交通		水利设施与 农技推广		医疗卫生与 环境治理		教育文化与 技能培训		城镇建设与 通信电视设施		最低生活保障 与特困救济	
	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际
A 乡镇政府	61.4	62.2	53.1	65.8	56.3	65.2	55.1	67	50.8	64.1	53.9	70.7
B 村民自治组织	38.3	39	35.6	38.2	39.1	28.1	30.5	34.2	33.2	26.3	35.1	25.8
C 营利组织	39.9	15.7	35.2	15.4	29.5	14.2	25.7	23.1	36.3	19.8	34.8	13.3
D 公益互益互助组织	29.9	13.8	36.8	13.4	38.2	13.3	27.4	22.7	34.2	12.9	34.6	16.8
E 能人富人	44.3	19	38.6	14.1	29.4	12.1	29.5	23.5	34.4	13.8	31	13
F 村民个体	29.4	35.1	32.8	25.8	36.3	21.1	25.5	29.7	29.7	19.9	21.9	19.7
G 多元主体合作	33.2	14.8	31.9	12.4	28.9	13.7	28.7	13.3	29.3	12.2	27.8	12.5

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

在表 5 中, 乡镇干部认为多元治理主体在有效提供公共物品和公共服务, 切实解决公共事务的问题中应该发挥的作用和实际发挥作用的选择中, 乡镇政府都成为中选之项, 都是居半数以上。但在各种公共产品和服务的提供, 乡镇干部们都认为各个

主体都应该发挥各主体的功能和作用, 而实际上除政府主体和村民自治组织在实际中切实发挥了作用, 其余主体在提供公共产品和服务方面实际发挥作用还有相当大的进步空间。

表 6 村干部认为各治理主体在公共产品和服务提供发挥作用的选择

各个主体	公路交通		水利设施与 农技推广		医疗卫生与 环境治理		教育文化与 技能培训		城镇建设与 通信电视设施		最低生活保障 与特困救济	
	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际
A 乡镇政府	38.4	50	45.6	47.1	40.2	50	43.6	45.8	39.9	44.8	41.9	54.2
B 村民自治组织	28.1	43.8	27.8	40.2	25.1	35.2	28.1	29.6	25.4	28.8	25.3	31.5
C 营利组织	25.1	17.3	24.2	17.8	22.7	21.2	21.2	19.9	22.1	20.5	21.9	17.2
D 公益互益互助组织	27.4	14.3	25.9	13.3	24.9	13.3	22.9	13	23.6	12.8	23.4	13.5
E 能人富人	35.9	19.7	31	18	31.6	15.3	30.5	15	29.5	15.5	30	16.3
F 村民个体	24.9	27.8	24.2	27.4	22.2	26.1	25.6	21.9	22.2	22.4	22.1	24.1
G 多元主体合作	37.4	19.4	35.9	16.2	32.2	17.3	33	17.7	32.3	19.5	31.5	20.2

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

表 6 的数据与乡镇干部选择的结果虽然在大方向上一致, 即政府的在公共产品和服务的提供中应该发挥作用和实际发挥作用依然是占较高比例, 通过比较可以看到, 村干部的选择比例更均衡些, 比例幅度差距不大。在村干部的心目中, 可能各个

主体都应该在农村公共产品和服务的提供上发挥作用, 但他们认为在实际中, 政府和村民自治组织在提供公共产品方面切实发挥了作用, 而其他主体还需要进一步加强发挥在这方面的功能与作用。

表 7 农户认为各治理主体在公共产品和服务提供发挥作用的选择

各个主体	公路交通		水利设施与 农技推广		医疗卫生与 环境治理		教育文化与 技能培训		城镇建设与 通信电视设施		最低生活保障 与特困救济	
	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际	应该	实际
A 乡镇政府	60.3	51.7	59.8	44.7	55.8	45.3	58.8	48.9	56.8	48.3	58.2	57.4
B 村民自治组织	36	33.1	32.5	31.8	34.5	26.7	36.5	20.3	34.9	21.6	34.6	20.8
C 营利组织	34	18.8	34.8	19.1	32.8	20.8	34	17.8	31.6	22.8	34.7	13.7
D 公益互益互助组织	33.1	17.5	34	17.3	35.3	18.1	35.5	18.7	31.5	20.4	31.2	18
E 能人富人	40.8	22.7	38.8	18.7	38.7	18.1	35.7	20.8	35.2	19.9	37	18.7
F 村民个体	31.2	36	29.4	40.8	33.7	34.7	33.1	28.7	30.3	31.5	30.9	25.5
G 多元主体合作	36.6	16.9	32.9	18.5	33.1	18.5	33	18.7	31.8	18.1	34.9	14.8

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

从表 7 可以看到, 农户们一致认可了政府在农村公共产品和服务的提供中应该和切实发挥的作用。而在实际发挥这方面的作用的选择上, 他们自身也认可了村民自治组织在公共产品提供中的作用。

总体看来, 政府和村民自治组织在为农村公共产品的提供中确实占据了很重的地位。除了要确实加强政府和村民自治组织在这方面的主导作用, 还要看到像营业组织、能人富人和村民个体等这些主体在农村公共产品的提供中还是有差距, 要充分挖掘这里的潜力, 才能解决农村公共产品存在的问题。

### (三) 当前农村治理模式存在的问题

#### 1. 传统“单中心”治理模式根深蒂固

我国传统的农村治理是一种“单中心”治理模式, 其突出特征是公共权力资源配置的单极化和公

共权力运用的单向性。基层政府以完成上级政府的指令为主, 其管理手段主要采取行政命令的方式, 而不是对话、协商、协调的方式。在传统的“单中心”治理模式下, 上级领导作决策, 技术部门规划, 专家进行论证, 行政部门行政命令式地安排发展项目, 农户或农民按部就班地完成任务。许多发展项目没有得到当地农民的理解和支持, 也未能充分考虑到他们的切身利益, 因而他们没有积极性, 对政府部门设计的发展项目缺乏责任感和主体意识, 其行为缺乏持续性。具体我们从调查问卷中关于公共物品和服务的供给中所起作用的主体所发挥出来的重要程度量表, 就充分体现出了这个“单中心”的显著特征。(见表 8)

表 8 各主体在解决公共产品和服务问题所起作用的重要程度评价表 (%)

公共物品和公共服务供给中所起作用的主体	在您乡镇当前实际作用的程度			在您乡镇今后的作用程度		
	较小	一般	非常大	较小	一般	非常大
A 乡镇政府	4.1	25.1	64.9	2.4	14.2	75.9
B 村民自治组织	18	47.3	24.7	6.5	36.7	42.2
C 营利组织	40.2	30.3	8.6	16	34.7	25.1
D 公益互益互助组织	36.8	31.4	7.3	12.5	33.2	29
E 能人富人	40	29.9	10.5	17.7	35.5	24.9
F 村民个体	42	29.7	12.2	16	27.8	33.9
G 上述多元主体互动合作的结构	32.8	22.6	6.5	11.7	22.6	25.8

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

从表 8 可以看到, 在当前的农村公共物品和服务供给中所起作用的主体中, 程度最大的是乡镇政府, 比例是 64.9%, 在今后的程度也被寄予了相当大的期望, 高达 75.9% 的比例。所以, 从这个分析结果就可以得到“单中心”治理在新农村建设中真实的存在。

但是, “单中心”治理模式极易陷入一系列困境难以自拔, 首先, 集中化的行政权力只能使它治理下的公众萎靡不振, 因为它在不断消磨公众的公民精神和基本民主权利。其次, 行政组织的全面官僚化和层级化将越来越多的经济与社会事务管理纳入其控制的体系中, 使得市场机制自我调节和公民的自主管理能力发生了同步的蜕化。再次, 单中心政府所具有的权力扩张的天然缺陷, 不仅意味着其在传统的行政范围内, 依行政固有属性增强其管理事项的广度和深度, 而且在于它已超越出行政原有的属性大举侵入到立法和司法领域, 取得了通过委任立法而得来的行政立法和裁判纠纷的行政司法权。这给作为法治主义前提的有限政府思想和权力制约思想构成了冲击, 损害了文明社会的法律理性。

2 部分农村基层组织退化, 规模偏小, 体制不全

从农户的调查统计结果来看(见表 9), 52.1% 调查对象认为在农村中, 自己所在的村里没有农村基层组织, 16.9% 的调查对象认为自己村里只有一个农村基层组织, 在农村里十个以上的基层组织的比例只占了 6%。所以, 农村基层组织退化已经相当严重了, 规模也越来越小, 在许多地方难当重任。

表 9 农村基层组织数量统计表

	频数	百分比	累积百分比
有效值 0	434	52.1	60.7
1	141	16.9	80.4
2	61	7.3	89.0
3	36	4.3	94.0
4	11	1.3	95.5
5	18	2.2	98.0
7	3	.4	98.5
8	6	.7	99.3
10	3	.4	99.7
15	1	.1	99.9
17	1	.1	100.0
Total	715	85.8	
缺省值 99	117	14.0	
System	1	.1	
Total	118	14.2	
总计	833	100.0	

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

3. 多元治理主体间社会资本脆弱

现阶段我国农村社会资本普遍呈现出缺失和脆弱的特点邻里关系淡漠、合作意识差, 农民参与不足, 村民之间平等、自由、互惠、民主的参与网络难以形成, 乡村共同体内尚未建立起以契约为基础的信任, 干群关系影响村民对政府的信任等。如在农户调查中, 关于他们是否得到过区县或乡镇的农技人员的技术指导, 如果政府提供免费又是自己需要的技术培训, 农户是否会参加等量表, 干群关系就可以充分体现出来。具体见表 10 表 11、表 12 和表 13

表 10 是否得到过乡镇的农技人员技术指导情况

	频数	百分比	有效百分比	累积百分比
有效值 0	1	.1	.1	.1
得到过, 对生产帮助很大	73	8.8	8.8	8.9
得到过, 但对实际生产没什么帮助	222	26.7	26.7	35.6
没有得到过	428	51.4	51.5	87.1
不知道县、乡有农科人员	107	12.8	12.9	100.0
Total	831	99.8	100.0	
缺省值 System	2	.2		
总计	833	100.0		

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

表 11 是否参加政府提供的技术培训

	频数	百分比	有效百分比	累积百分比
有效值 会的	598	71.8	72.0	72.0
没时间, 不会参加	78	9.4	9.4	81.3
技术培训帮助不大, 不去	69	8.3	8.3	89.7
培训是政府形式, 无用, 不去	78	9.4	9.4	99.0
9	8	1.0	1.0	100.0
Total	831	99.8	100.0	
缺省值 System	2	.2		
Total	833	100.0		

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

表 12 村干部和村民的关系统计表

	频数	百分比	有效百分比	累积百分比
有效值 很好	58	7.0	7.0	7.0
好	154	18.5	18.5	25.5
一般	458	55.0	55.0	80.5
差	114	13.7	13.7	94.2
很差	46	5.5	5.5	99.8
9	2	.2	.2	100.0
Total	832	99.9	100.0	
缺省值 System	1	.1		
Total	833	100.0		

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

表 13 村民对村干部的满意度情况

	频数	百分比	有效百分比	累积百分比
有效值 0	4	.5	.5	.5
非常满意	55	6.6	6.6	7.1
比较满意	168	20.2	20.2	27.3
一般满意	357	42.9	42.9	70.2
有点不满意	156	18.7	18.8	88.9
一点也不满意	88	10.6	10.6	99.5
9	4	.5	.5	100.0
Total	832	99.9	100.0	
缺省值 System	1	.1		
总计	833	100.0		

资料来源: 实地调查, 经作者收集整理

从表 10 到表 13 可以看到, 51.4% 的调查对象否认得到过政府提供的农业技术培训, 而得到过农技人员培训并认为作用很大的比例只占了 8%。在提到如果政府愿意提供农技培训, 选择愿意参加的受调查者比例高达 71.8%, 这种情况的出现, 说明政府和农村之间的沟通还是太欠缺, 所以, 政府应该多到实际的农村生产中, 倾听农民们的心声, 也不至于相互之间的信息如此不对称。在调查干

群关系的量表中, 农户们给出的干群关系是一般, 对村干部的满意度也是一般。

乡村社会资本的缺失必然会制约农村的发展, 影响建设社会主义新农村的进程。因此, 建设社会主义新农村若要发挥多中心治理模式在有效整合治理资源方面的作用也必须重视乡村社会资本的培育。

4. 治理体制不完善, 农村治理方式创新不足

我们国家在相当长的时期内,一直过分强调对农村的行政控制,而缺乏实行民主自治的传统,这对 20 世纪 80 年代开始的村民自治有着深刻的影响,致使村民自治表现出强行政性与弱民主自治性的特征。尽管村民自治的治理模式体现了让村民自我管理的民主性质,但在“乡政村治”的体制下,政府主导性力量不仅在政策设计中而且在政策实际运行中仍然起着决定性的作用。这说明,对于处在社会转型期的中国来讲,无论从理论上,还是从实践中,政府有限控制的模式已经事实上被当作政府治理农村社会的一剂良药。虽然国家控制与政府主导在该治理模式运作初期起到过积极作用,但从长远来看,它的那种抑制农村社会自主性生长的负面影响却在不断凸显,从而最终消解了村民自治的实效。因此,我们认为,村民自治绩效得以提升的基本前提是要不断推进乡村民主化进程,壮大乡村社会自主性,而要使乡村社会自主性成长起来,就需要减弱乃至消弭政府主导在农村社会的力量。

## 五、政策建议

### (一) 选择合理的新农村治理模式

判断一个具体的治理模式是否有效,主要应看它是否与当地当时农村的经济发展水平、社会法律意识和法治完善程度、科技文化发展状况等相适应,还应看它是否与要提供的公共产品和公共服务的类型相适应。目前,行政主导模式在农村治理过程中占了较大比重。由于这一模式政府承担了较多的责任,主动干预经济社会,强力推进经济社会发展,因此必须注重加强自身的改革。村民自治式有利于加强基层民主建设和积极培育农村非政府公共组织,这也是实现良好的农村治理的基础。市场主导模式,通过市场机制有利于充分发挥企业和非政府公共组织的作用,从而弥补政府功能的不足。如果既加强村民自治,又能有效发挥政府和市场机制的作用,那么就是民主合作式的治理模式。这一模式能够使政府、企业、农村非政府公共组织和村民之间合作互动,共赢发展,显然是当代农村政治发展的现实出路,也是理想的目标选择。

### (二) 增强多元合作主体的治理功能

首先,提高基层政府公共治理能力。第一,应通过重塑以人为本、发展服务、市场服务和法治服务的理念,确立公共治理理念。坚持科学的发展观,在公共服务中以广大农民的根本利益和人的全面发展为出发点,不断提供切实、有效的公共服务。

切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务上来。在遵守法定程序的前提下,提供公共产品和公共服务,避免行为的随意性;第二,基层政府必须进一步转变职能,充分发挥企业和非政府公共组织的积极作用要根据不同公共服务项目的性质和特点,采用不同的供给方式,实现公共服务供给主体的多元化。对那些不具备规模经济特征,进入门槛比较低的公共服务项目,应逐步向民营企业和民间组织开放。通过委托服务、管理承包、特许经营、公共部门与民营企业或民间组织开展合作等多种形式,鼓励和支持民营企业和民间组织参与公共服务。对要依靠公共部门来提供的公共服务,如基础教育、卫生防疫等重大项目,要加强监管,保障公正。对那些规模经济特征明显、进入门槛较高的公共服务项目,应引入市场机制,加强公共部门内部的竞争,努力降低成本,提高效率。第三,创新政府公共治理机制。切实将政府公共服务纳入规范化的轨道,合理地规范政府公共服务的职能和权限,避免政府服务行为的随意性和趋利性。通过完善政府决策机制、执行机制、监控机制,做到行政决策、执行和监控职能既适当分开,又相互协调;切实完善政务公开机制,实行阳光行政;完善政府公共治理创新的动力机制,促进政府与社会互动合作。

其次,积极培育农村非政府公共组织。在农村非政府公共组织的成长初期,政府要给予政策支持和资金支持。可按国际惯例,一般这类组织的收入来源中,政府支持要占 40%。政府对村民自治的自我服务负有引导和监督的责任,也就是通过引导、监督而实现政府服务功能。要创造农村基层非政府公共组织发展的宽松环境,给予他们发挥作用的余地,要放手让村民自治的实践去优化自治的体系。

最后,提高农村基层干部和农民的综合素质。要在解决农村治理问题,实现乡村民主管理和村民自治的良性互动的过程中,提高农村基层干部的政治道德素质;要建立学习型团队,通过加强团队学习、改善心智模式、建立共同愿景、系统思考,提高农村基层干部的综合素质。要有计划、多形式、有针对性地开展对农民的教育培训。重点是丰富农民的文化知识,提高村民素质,使村民树立现代发展理念、改革开放的观念和现代民主观念,提高村民的合作能力、参与公共事务的能力和综合素质,使广大农民发展为有文化、懂技术、会管理的“新型农民”。

### (三) 完善互动共赢治理体制机制

首先, 创新城乡统筹发展的体制机制。要在科学发展观的指导下, 摒弃城乡分割和差别发展的思路, 走城乡互动、工农互促的协调发展道路。要着重完善城乡户籍制度、城乡土地管理和使用制度、城乡社会保障制度、公共财政制度、农村金融制度和城乡行政体制。有效地让农村的剩余劳动力转移到城市, 使广大农民能够享有与城市居民均等的基本公共服务, 有效提高财政对“三农”发展的投入比重, 从整体上科学规划城乡建设、产业发展和生态环境保护。

其次, 建立多元治理主体互动共赢的机制。目前应建立起农村多元治理主体的合作机制、参与机制和制约机制, 公正、有效、可持续地为农村提供公共产品和公共服务的机制, 广大农民的利益表达和诉求机制都亟待完善。因此, 要完善上下互动的决策机制和多方利益主体互动合作的机制; 要以农民是否满意为根本标准, 建立治理绩效考评体制; 要完善党支部与村委会、乡镇政府与“两委”的协调机制; 要创新政务公开机制, 完善广大农民的利益表达和诉求机制, 从而建立多元治理主体互动合作的机制。

### (四) 创新农村治理方式

创新农村治理方式当前主要是进一步创新农村基层民主建设与农村经济建设有机结合的方式、村民监督乡镇政府行为方式和政府与农村自治组织、农民合作组织、企业及村民的合作治理方式, 提高新农村治理的整体功效。还要做到由单一的治理转向综合治理, 由“暗箱”治理转向公开治理, 由局部治理转向全面治理, 由只顾眼前的治理转向可持续发展的治理。还要积极利用现代信息技术, 推

进治理方式创新。要在公众参与互动协商和行政主导的前提下, 用竞争机制、供求机制、价格机制等手段协调公共服务提供者、消费者之间的矛盾, 提高公共管理和公共服务的效果。

#### [参考文献]

- [1] 李星. 关于完善村民自治制度的法学思考 [J]. 江西青年职业学院学报, 2008(2).
- [2] 蒋明敏. 乡政村治格局中乡村关系的失调与调适 [J]. 四川行政学院学报, 2008(1).
- [3] 侯锦. 我国村民自治现状研究 [J]. 内蒙古社会科学 (汉文版), 2008(3).
- [4] 麦信妍. 浅析乡镇行政管理 with 村民自治的关系 [J]. 岭南学刊, 2008(3).
- [5] 吴理财. 中国农村治理体制: 检讨与创新 [J]. 调研世界, 2008(7).
- [6] 蒋明敏. 乡政村治格局中乡村关系的失调与调适 [J]. 中共四川省委党校学报, 2008(2).
- [7] 蒋明敏. 乡政村治格局中乡村关系的失调及调适建议 [J]. 中共云南省委党校学报, 2008(1).
- [8] 陈其安, 肖映红等. 重庆边远山区社会主义新农村建设思考 [J]. 西部论坛, 2008(2): 26
- [9] 张举, 关玲永. 农村基层政权及“三农”问题研究述评 [J]. 华北电力大学学报 (社会科学版), 2008(1).
- [10] 全志辉. 村民自治三十年 [J]. 经济研究参考, 2008(32).
- [11] 谭兴中. 构建重庆新农村治理模式 [J]. 重庆行政, 2007(4): 59-61
- [12] 翁发林. 社会主义新农村建设的认识与实践 [J]. 重庆交通大学学报 (社科版), 2008(4): 8

(责任编辑: 杨 睿)

## The survey report of China's western new rural areas governance model

CHEN Ben-feng CHEN Yan-mei

(College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract** The new model of governance in rural areas can achieve good governance. Through survey on the western eight provinces of township cadres and village cadres and farmers, this paper makes studies and analysis of the subject of the new rural governance and its relationship, diversified operation of the main functions of governance, as well as a new model of governance in rural areas, and concludes that a reasonable choice of a new mode of governance in rural areas and enhancing operation of the main multifunctional governance and improving the governance mechanism of wirw in interaction can truly promote China's new rural development and progress.

**Key words** west areas, new village, governance model, diversified management, survey report