
中国农村社会治理 40 年： 从“乡政村治”到“村社协同” ——湖北的表述¹

吴理财

（华中师范大学 政治与国际关系学院、

湖北经济与社会发展研究院，湖北 武汉 430079）

【摘要】：改革开放 40 年来，我国农村先后进行了农村土地经营和农村税费体制两大改革。与之相伴随的是，农村社会治理大致经过了两波重大变迁。如果说前一波变迁主要发生在“国家”与乡村社会之间，其主要成果是“政社分开”，形成“乡政村治”的农村治理体制；那么后一波变迁主要发生在乡村社会之内，触及乡村社会自身结构及其“灵魂”，其主要表征是“空心化”“个体化”。当前的因应之策便是在村民自治的基础上引入德治和法治，企望通过自治、德治、法治相结合，构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代农村社会治理体制。

【关键词】：农村社会治理；农村改革；改革开放

40 年前的 1978 年，我国开启了农村改革的序幕。伴随着农村改革的不断发展和深入推进，农村社会治理发生了重大历史变革。

改革开放 40 年来，其中尤为瞩目的农村改革，分别是以农村土地经营为核心内容的农村家庭联产承包责任制的普遍推行和以农村税费为主要对象的农村税费体制改革。通过前一项改革，不仅释放了农民种粮的积极性，而且促进了农民从土地上解放出来，从而掀起农民“离土不离乡”和“离土又离乡”的务工、经商或创业的热潮，造就了 20 世纪 80 年代中期乡镇企业的辉煌成就，形成了巨大规模的流动于城乡之间的、以“农民工”为标签的、独具特色的社会群体，他们构成了 20 世纪八九十年代一道特别的历史景观。通过后一项改革，破解了积重难返的农民负担不断加重的难题，消解了因此而引致的愈发密集且日渐加剧的干群冲突（有的甚至升级为大规模的群体性事件）以及由此而引发的农村社会治理危机。但是，这项改革的一个意外后果则是，加剧了农民个体与村庄集体乃至农村基层政府的疏离：除了土地在名义上仍然属于集体以外，农民跟村集体几乎没有其它的任何实质性联系。村庄的公共事务乏人问津，甚至无人参与，农村公益事业建设少有人关心、热心。农民跟基层政府的联系也更加稀疏，由于农民与基层政府之间缺乏应有的制度性关联，农村基层政府身陷“悬浮性治理”之中^[1]，以致“空心化”

¹[收稿日期]：2018-02-16

[基金项目]：教育部哲学社会科学重大攻关课题“推进农业供给侧结构性改革的理论与战略研究”（17JZD017）；中央高校基本科研业务费项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”（CCNU14Z02008）；湖北“三农”重大问题研究（WHZCZB201631611）

“个体化”成为当下农村社会的突出特色，它们给当下农村社会治理提出了新命题。

与这两项农村改革相伴随的是，农村社会治理大致经历了两波重大变迁：第一波变迁发生在农村土地家庭经营改革之后，农村土地经营制度的变革促使人民公社体制的最终解体，并在“公社”一级建立了乡镇政府，在村（生产大队）一级推行村民自治制度，最终确立了一种“乡政村治”的新型农村治理体制^[2]；第二波变迁发生在农村税费改革之后，农村税费改革一开始似乎是以减轻农民负担为主旨的农村分配关系的一项调整，但是，这项改革所引起的反应却远远超出了农村分配关系的范畴，波及农村社会结构和价值领域。

如果说前一波变迁主要发生在“国家”与乡村社会之间，其主要成果是“政社分开”，最终形成了“乡政村治”农村治理体制。那么，可以说后一波变迁主要发生在乡村社会之内，触及乡村社会自身结构及其“灵魂”，其主要表征是“空心化”“个体化”^[3]。当前的因应之策便是在村民自治的基础上引入德治和法治，企望通过自治、德治、法治相结合，构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制。

本文以湖北省为例，结合我国农村前后两次重大改革，论述改革开放40年来农村社会治理变迁路径，探析其嬗变逻辑。尽管湖北省农村社会治理的演变有其自身特色，但也可以透过湖北省的表述管窥中国农村社会治理的基本样貌和总体特征。

一、农村土地经营制度改革与“乡政村治”体制建构

1978年12月18~22日，中共中央召开了具有深远历史意义的十一届三中全会。全会决定把党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，并作出了改革开放的伟大决策。三中全会十分重视并深入讨论了我国农业问题，全会指出必须集中主要精力把农业尽快搞上去，把调动农民积极性作为农业工作的指导思想。根据这个指导思想，全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》提出了发展农业生产的一系列政策措施。在十一届三中全会精神的指引下，一些农村干部和农民群众开始冲破长期以来“左”的束缚，对农村经济体制进行大胆改革探索，从而揭开了我国农村改革的伟大序幕。

湖北省农村改革经历了一年半的徘徊后，也逐渐汇入到这场改革大潮之中。从1979年秋开始，湖北农村主要推行定额计酬，对联产到组没有积极推行，更不用说包产到户和“大包干”。直到1980年10月，全省只有28.7%的生产队实行联产到组，实行定额计酬的生产队则占63.9%，而实行包产到户的仅0.3%。从1980年下半年起，湖北省先贫困山区后平原丘陵地区、先旱地后水田、先农后山林水面、先包产到组后“大包干”、先间接联产计酬后直接联产计酬，在全省广泛推行各种形式的农业生产责任制。到1982年，全省实行“大包干”的生产队发展到75.3%。1983年以后，“包”字上“山”（山林）下“水”（水面），从种植业扩展到林业、水产养殖业及其它行业。到1984年底，全省普遍实行了水产承包责任制和山林承包责任制。经过改革，湖北农业得到快速发展，1979~1984年间，农业总产值年均递增率达6.8%，比1953~1978年间农业总产值年均递增率3.7%高出3.1个百分点^[4]。

农村土地经营制度改革势必导致农村上层建筑作出相应的变革，以适应农村经济发展的需要。从1983年开始，湖北省试行“政社分开，建立乡政权”。是年1月，首先在武昌县^[5]进行试点。同年底，建乡工作在全省展开，于1984年完成。1984年，重建乡政权时，湖北省人民政府对乡设置的标准未作明确规定，由各地酌情自定，有的地区实行1社1乡，有的地区采取1社分建数乡，鄂西及鄂西北的山区大都采用小乡制（1社分建数乡），江汉平原的乡通常较大些^[6]。这时，大部分县（市）在县（市）和乡之间设立了区公所（作为县级政府的派出机构），少数县（市）设立县辖乡政府。到1985年底，全省设区公所621个、乡政府3906个，其中县辖乡185个、镇政府803个（在镇政府中，区级镇301个）；村委会3.24万个、村民小组25.85万个^[7]。

在“政社分开”之前，湖北省一如全国其它地区一样，在农村基层实行的是人民公社体制。这一体制从1958年正式建立到1983年开始废除，前后持续达25年之久。1958年8月28日，湖北省首个人民公社在应城县^[8]成立^[9]。到当年底，湖北全省农村实行了人民公社化^[10]。人民公社经历了由小变大再变小的过程：初建时，基本上为一乡一社；1959年，全省4000多个人民公

社减至 688 个；1961 年又改组为 4560 个人民公社^[11]。到 1982 年底，全省人民公社为 1295 个^[12]。

这一变革，还跟县与乡或者乡与村之间所设置的管理层级变动有关。建国初期，湖北省农村实行的是小乡制（即乡域规模较小），在县与乡之间设置有“区公所”。区公所名义上是县政府的派出机构，实为一级政权实体，其机构设置远比当时的乡更加完善，人员配备也比较齐全，其职能与一级政府已无多大差异。1959 年建立的公社，基本上是一个区的范围，规模较大；1961 年恢复区，同时把公社划小；1975 年撤区并社，这时的公社比 1959 年的大公社小一点^[13]；1976 年，为便于领导，又在公社之下设立管理区；1984 年改社建乡时，采取的是大区中乡制，即以原公社为区，原管理区为乡，原大队为村^[14]。在实际运行中，依然是区实乡虚、头重脚轻、层次多、效率低。1986 年，湖北省委办公厅、省政府办公厅联合下发《关于进行区、乡体制改革的通知》，要求对当时的区乡体制进行改革，进行撤区并乡：第一，平原和交通方便的县（市），由县（市）直接领导乡，乡的规模也要作适当调整；第二，边远山区、交通不便的地区可以保留区的建制，但要成为名副其实的派出机构；乡的规模过小的，应适当合并；第三，符合建镇条件的，可以建镇，由镇直接指导村（居）委会；第四，撤区并乡和减少区的编制员额及富余干部，充实加强乡镇^[15]。这一次，除鄂西州^[16]外全省农村都进行了撤区并乡（镇）改革。到 1989 年，全省共有乡政府 1127 个、镇政府 843 个；村委会 32727 个、村民小组 260577 个^[17]。经过这次撤区并乡，各地乡镇规模并不统一。譬如，随州市淅河镇面积达 202 平方公里、97743 人，通山县三源乡面积仅 53 平方公里、2400 人。1991 年后，这些乡镇普遍设立了党委、政府、人大、政协四大家机构^[18]。

在撤区并乡之时，许多农村又在乡镇之下设立了“管理区”（非正式管理层级），直至农村税费改革之时湖北省才废除管理区层级，大规模进行乡村合并，如今的乡镇规模大致与原来的区公所管辖的范围相近。

众所周知，人民公社“是政社合一的组织，是我国社会主义社会在农村中的基层单位，又是我国社会主义政权在农村中的基层单位”^[19]，实行“三级所有、队为基础”的管理体制。在人民公社时期，人民公社组织“取代了一切的行政和非行政组织。除此以外，不再有任何民间的生产、生活、娱乐组织，农村社会几乎就是一个军事化的社会”^[20]，究其实质，乃是组成一个“政治吸纳社会”或政治社会一体化的农村治理体系。除了直接满足政治整合的需要以外，还便于从乡村社会隐蔽性汲取资源，以服务于国家工业化和现代化建设的需要。据张象枢等计算，在 1952~1986 年间，国家通过粮食和农副产品与工业产品的“剪刀差”从农业中隐蔽地抽走了 5823.74 亿元的巨额资金，加上农业税收 1044.38 亿元，两项合计 6868.12 亿元，相当于同期全民所有制非农企业固定资产原值的 4/5^[21]。而根据国务院农业发展研究中心 1986 年的推算和温铁军引用，“1953~1978 年计划经济时期的 25 年间，工农业产品价格剪刀差总额估计在 6000~8000 亿元。而到改革开放前的 1978 年，国家工业固定资产总计不过 9000 多亿元。因此可以认为，中国的国家工业化的资本原始积累主要来源于农业”^[22]。尽管各个学者的计算方法不尽相同，以致计算的具体数据有所出入，但其结论几乎是一致的，中国工业化的原始积累来自于农业，以牺牲农民的利益为代价。“应该说，在无法从国外获取资源的前提下，人民公社制度为完成中国工业化的原始积累，立下汗马功劳”^[23]。

通过人民公社这种体制构造，国家从农村高强度地汲取资源，因为不是直接以农户为计征单位，农民往往难以直接地感同身受。有学者指出，在人民公社时期农民负担要比 20 世纪八九十年代严重得多，人民公社时期农民负担与上年农民纯收入的比例最高达 35.2%（1970 年），最低也有 20%（1962 年），一般在 25%左右，而且，这些数据尚未将那一时期极为严重的工农业产品“剪刀差”和大量无偿调用农业劳动力计入在内^[24]。只是在那时，这些极为严重的农民负担是通过农村基层集体组织间接征收的，被人民公社制度所掩盖。因此，在我国农村推行人民公社体制，更主要地是服务于当时国家经济发展（尤其是工业化）的实际需要，具有一定的历史合理性。

人民公社这种高度集中的“政社合一”的农村组织，必然地与农村家庭联产承包责任制相抵牾。一旦实行土地的农户承包经营模式，人民公社体制必然会解体，因为它“无法容忍新兴的社会力量，无法协调和统帅社会”^[25]。1982 年 12 月 4 日，五届全国人大五次会议通过新《宪法》，否定了人民公社体制，该宪法重新规定乡、民族乡、镇为我国农村基层政权组织。1983 年 10 月 12 日，中共中央、国务院联合发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》（中发〔1983〕35 号），这个通知明确指出：“随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一的体制显得很不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府，政社必须相应

分开。”^[26]

湖北省到了 1984 年底完成了“政社分开，建立乡政权”工作^[28]。到 1985 年，我国农村全部完成“政社分开”、重建乡级政府的工作^[27]。

虽然这一次“政社分开”缘起于新一轮的农村“土地改革”，但是，“乡政”的实际变迁始终被两个方面的力量所左右：一是来自乡村社会本身的力量，另一个来自乡村社会之外的力量。这个乡村社会之外的力量，主要是国家政权重建的力量。国家在乡村社会的政权重建，主要是因应农村家庭承包责任制普遍推行以后旧有的高度集中的人民公社管理体制解体所面临的管治问题。

今天看来，这次“乡政”重建以“政社分开”为主旨，无疑是符合我国农村基层治理转型的要求。但是，在当时的历史条件下，由于“乡政”重建保留了过多的原有体制的特性，特别是原有的权力运行逻辑，从而在一定程度上限定了这次“政社分开”的价值，突出表现在以下三个方面：一是没有注意“乡政”的特性，简单地套用上一级政权的建设模式，导致了乡镇政府机构后来的膨胀；二是没有改变“乡政”一贯的汲取式整合功能，导致了农民负担的不断加重；三是没有规制“乡政”的权力，导致村民自治流于形式。

中共中央、国务院联合发布的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》还要求，在实行政社分开、建立乡政府的同时，“按乡建立乡党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织”；在原来的“生产大队”和“生产队”一级相应地建立“村民委员会”和“村民小组”，“村民委员会是基层群众性自治组织，……村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业。协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作”^[29]。也就是说，当时的“政社分开”是从两个方面展开的：其一，在“公社”一级“撤社建乡”，重构农村基层政权组织；其二，在“公社”以下层级实行“村民自治”，重塑农村基层社会组织。

不过，村民自治制度的推行比较缓慢。1987 年 11 月 24 日，第六届全国人大常委会第 23 次会议根据改革开放后新修订的《宪法》，通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，从 1988 年 6 月 1 日起在全国试行。直到 1998 年 11 月 4 日，第九届全国人大常委会第 5 次会议才正式通过这部法律^[30]。如果从中共中央、国务院联合发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》日期算起，村民自治制度在我国经历了长达 15 年之久的试工期。在这期间，全国各地在村民自治的具体形式、选举方式和运行机制上，进行了各种有益的实践探索，形成了独具特色的地方经验。

在这些地方经验中，湖北省也有一些实践创新可圈可点。其中，尤为瞩目的是黄梅县水月庵“村治”实验、广水市“两票制”选村支书、京山县杨集镇“两推一选”党政领导班子成员。

1996~1998 年间，华中师范大学中国农村问题研究中心张厚安教授领衔在黄梅县小池镇水月庵村开展了以“依法建制、以制治村、规范管理”为主要内容的“村治”实验，这项实验得到了时任省委书记贾志杰的支持。水月庵“村治”实验表明，“农村经济体制的变革和农村经济的发展必须与农村政治民主化及村民自治良性互动。……农村经济体制变革及农村经济的发展，必须有健全的村民自治章程和规范的村务管理与之相适应。……反之，农村基层民主以及村民自治也必须有村经济发展、农村生活环境的改善作为支撑”^[31]。

在推行村民自治过程中，自从村民委员会普遍实行民主选举以后，村民对村支部的民主选举也提出了要求。为此，早在 1998 年，广水市就开始了由党员和群众投信任票、党员投选举票的“两票制”选

拔村党支部书记的探索，2001 年广水市委组织部在骆店乡青堆村、李店镇草店村和叶田村进行了“两票制”选举村支书的试点。在总结试点经验的基础上，同年便出台了《广水市“两票制”选任村党支部书记的实施意见》和《广水市“两票制”选任村党支部书记的实施办法》，规定在村党支部书记改（补）选、换届时一律采用“两票制”的办法，由此“两票制”在广水

市全面展开。该市在随后历次农村党支部换届时均沿用“两票制”选举村支书的办法。

村民自治的进一步发展，也使一些学者认识到，村民自治“不过是中国整个政治体制改革中的一个环节，在村一级不可能孤立地实现社会主义民主，还必须乡镇以上各级党政机关自身的政治体制改革来配合，必须强调上下互动和联动”^[32]。于是，华中师范大学中国农村问题研究中心的学者又参与了2002年8~9月京山县杨集镇“两推一选”党政领导班子成员实验。“两推一选”镇党政领导班子成员的具体程序是：首先，由全镇选民用“海推”的办法分职位等额推荐镇党委书记、镇长、党委委员和副镇长候选人的人选。得票居前3名的人选，确定为镇党委书记、镇长初步候选人，党委委员和副镇长亦按照推荐票顺序、差额1人的原则确定初步候选人（此为“一推”）。然后，（按选区）召开党员会议、村民代表会议，以群众推荐的初步候选人建议名单为基础，分别等额推荐镇党委书记、镇长正式候选人。得票居前2名的初步候选人，确定为镇党委书记、镇长正式候选人。按照同样办法和一定的差额，确定党委委员和副镇长正式候选人（此为“二推”）。最后，分别召开全镇党代会、人代会，在党代会上选举产生镇党委委员、书记，在人代会上选举产生镇长和副镇长^[33]（此为“一选”）。“杨集选举”创新，实际上是借鉴村委会选举中的“海选”“两票制”的办法，运用于乡镇党政领导选举的一种积极探索，它在既有的体制架构之下充分地吸纳了民意，“最大限度地落实了群众的民主权利”^[34]。遗憾的是，这一创新并未延续下来。“杨集选举”尽管名噪一时，但很快被人所遗忘，随后人们将更多的注意力聚焦在农村税费改革之上。

伴随着农村土地经营制度的改革及其深入发展，农村社会治理的主要变化是，在“撤社建乡”的问时，逐步在村一级推行村民自治制度，并最终形成了“乡政村治”的农村治理体制。从表面上来看，它是国家权力从农村基层社会适时退出、促进公民社会发育、并实现乡村社会的自我（民主）治理的一次制度安排的调整^[35]，但是，实践的结果却差强人意。自村民自治推行之日以来，始终存在着一股力量使之流于形式。

在实际的运行中，“乡政”总是自觉或不自觉地把村委会当作自己的下属机构，要么直接向其发布行政命令，要么通过干预村委会选举、或者间接通过党支部的领导、或者通过所谓的目标考核、或者财务管理等途径达到控制村委会的目的，从而在乡、村之间形成一种领导与服从的关系，村委会因此被乡镇政府“内部化”，日益沦为一种准行政组织^[36]。总而言之，只要“乡政”是压力型体系的一环，他就有必要在乡、村之间复制一个类似于与其上级政府那样的压力型关系，以便将科层制压力传导下去，纾解自身的压力。

总之，在改革开放之初，国家适时实施的“政社分开”，准确地把握了农村政治社会变革的关键脉络，为日后农村社会发展创造了积极的政治和社会条件。可惜的是，在当时历史条件下，由于诸多原因制约了“政社分开”的深度和广度，亦在一定程度上制约了乡村社会的自主发展和“乡政”自身的治理转型。

二、农村税费改革与“以钱养事”机制建立

随着农村土地农户经营的普遍推行以及人民公社制度的最终破产，农民负担问题与农民逐渐产生了直接的利益关联。一开始，农民尚沉浸在家庭承包经营的欣喜之中，而且，农民的实际收入相对于过去确有很大的提高，农民对负担问题尚未来得及感同身受；然而，到了20世纪80年代中后期，农业发展进入徘徊期，农业增产不增收，农民负担问题才日形突出。特别是，进入20世纪90年代中后期，乡镇企业普遍的不景气，使乡镇财政收入不得不倚赖对农民的直接征收（尤其是在欠发达和不发达的农业地区更是如此），加重农民负担似乎有一种无法遏止之势，农民也因此怨声载道，并开始动摇对农村基层政府的合法性认同。

仅以农业税收为例，自“撤社建乡”以来，逐年递增。1986年，全国农业税收为44.52亿元；到了1990年，很快增加到1倍，达到87.86亿元；1995年是1990年的3倍，达到278.09亿元；2000年增长到465.31亿元，2002年达到659.09亿元。湖北省作为农业大省，农业税收也是逐年提高，而且比其它省份增长得更快。1990年全省农业税收为4.30亿元；在短短的5年内翻了3番，1995年达到12.95亿元；1999年突破20亿元，2003年陡然增加到33.22亿元^[37]。上述数据只是农民负担问题之“冰

山一角”。所谓“头税轻、二税重、三税是个无底洞”，是对农民负担问题的一个形象说法。其中，“头税”是指前述的农业税收部分，“二税”是指国家允许向农民征收的其它税收、集资和乡镇统筹、村提留等税费负担，“三税”是指其它政策外的“乱收费、乱罚款、乱摊派”。

在湖北省咸安区，1997年农民政策内的六项负担（包括农业税、农业特产税、屠宰税、教育费附加、乡五项统筹、村三项提留）总额是4230.97万元，亩均109元，人平116.9元；1999年为4566万元，亩均118.6元，人平130.35元；2001年虽然有所下降，但仍然很高，总额为3842.97万元，亩均101.2元，人平109元。而有据可查的农民实际负担情况则是：1997年农民负担为6969万元（其中卡内农民负担5188万元，卡外农民负担1781万元），亩均179.6元，人平192.5元；1999年农民负担为6910万元（卡内4950万元，卡外1960万元），亩均179.5元，人平197.2元；2001年农民负担为5288万元（卡内3728万元，卡外1560万元），亩均139.4元，人平150.2元。1999年咸安区地方一般性财政收入为16亿元，其中近六成为农村税费收入。^[38]咸安区还不是湖北省农民负担最重的地区，湖北省农民负担最重的地区是地处江汉平原的县市，亩均达到400元左右。2000年春，监利县棋盘乡侯王村因抛荒过多难以按照田亩摊派税费任务，村集体只好分解到人头，人均上交各种税费高达650元。有个农户全年应交2700元，但全年农田收入不足1000元，只好外出打工把余下的2000元补上^[39]。

早在1985年10月，中共中央、国务院就发出了《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》^[40]。到了1990年，各种向农民征收的项目已达149项之多。1991年农民负担约占上年人均纯收入的13%，已经远远超过了5%的控制线。此后，虽然国家加大了对农民负担的治理、整顿力度，有人统计，从1990年到2001年的12年间，关于减轻农民负担的各项禁令，从“中南海”到“水果湖”整整下了32道^[41]，但是农民负担问题始终未有明显好转^[42]。在这种情势下，全国各地先后进行农村税费改革。2000年，中央决定首先在安徽全省进行农村税费改革试点。2002年4月，湖北省进行农村税费改革动员。经过一年多的试点，便在全省普遍推行农村税费改革，到2005年全面取消农业税，比全国提前一年告别“田赋”。据统计，2005年湖北省取消农业税后，与改革前的1999年相比，全省农民每年减负55亿多元，人均减负139元左右^[43]。

在这项改革的同时，湖北省进行了乡镇综合配套改革，其范围之广、力度之大、改革之深，前所未有的，走在全国的前列。2003年11月，中共湖北省委、湖北省人民政府下发了《关于推进乡镇综合配套改革的意见（试行）》^[44]。从这个文件的主要内容来看，它主要汲取了“咸安政改”的经验。

除了乡镇撤并、机构精简、干部外派“打工”、“五保合一”等以外，“咸安政改”中尤为瞩目的内容：一是实行乡镇党政领导“交叉任职”和“公推直选”；二是撤销乡镇“七站八所”，实行“以钱养事”新机制。这一系统性的农村治理体制改革，由时任区委书记宋亚平所主导，在全国产生了巨大影响。特别是“以钱养事”机制的建构与推行，引领着我国农村公共服务改革之潮流，至今亦然。

在省委、省政府联合发布的《关于推进乡镇综合配套改革的意见（试行）》这份文件中，充分肯定了“以钱养事”改革，要求坚持市场取向，遵循市场规律，引入竞争机制，办好社会事业，变“养人”为“养事”，引导乡镇直属事业单位面向市场转换机制，走企业化、市场化、社会化的路子。为了推进这项改革，湖北省在2004年、2005年、2006年、2007年又连续发布了几个相关文件。2004年8月，省委办公厅、省政府办公厅印发乡镇综合配套改革的三个配套文件^[45]；2005年7月，省委、省政府印发《关于推进乡镇事业单位改革，加快农村公益性事业发展的意见》（鄂发〔2005〕13号）。省政府在总结天门、洪湖等7个试点县试点经验的基础上，于2005年9月下发了《关于全面推进乡镇事业单位基本养老保险制度改革的通知》（鄂政发〔2005〕28号），建立了全省乡镇事业单位基本养老保险制度。据此，全省范围内建立“以钱养事”新机制的改革全面推进。2006年全国范围内取消农业税后，农村改革从税费制度改革转入推进农村综合改革的新阶段。根据党中央、国务院关于深化农村综合改革的要求，2006年3月，湖北省委办公厅、湖北省政府办公厅制定《关于建立“以钱养事”新机制，加强农村公益性服务的试行意见》（鄂办发〔2006〕14号），进一步明确了乡镇农村公益性服务的基本内容和“以钱养事”的实施办法。2007年6月，省委办公厅、省政府办公厅又下发了《关于巩固完善农村公益性服务“以钱养事”新机制的若干意见》（鄂办发〔2007〕17号）。

经过试点、推广，到了2006年，湖北省农村基本上普遍建立了以“财政出钱，购买服务，合同管理，农民认可，考核兑现”为核心内容的农村公益性服务“以钱养事”新机制。据统计，全省转制乡镇事业单位原有总人数93485人（含超编人数），79137人已全部按规定程序退出事业编制管理序列。为支持乡镇事业单位转制和人员分流工作，省委、省政府决定全面建立乡镇事业人员养老保险制度。2005年省财政筹措资金12.6亿元，用于补助乡镇事业单位建立基本养老保险制度；2007年，省委、省政府又明确，公益性服务人员养老保险的续保资金，从“以钱养事”资金中解决，使单位和个人续交保费有了稳定的资金来源。到2007年，应参保在职人员12.22万人，实际参保11.45万人，参保率超过93%；应补缴个人账户10.04亿元，实际补缴8.87亿元，达88%以上。同时，各级财政按照建立公共财政体系的要求，加大农村公益服务投入，形成了稳定的经费保障机制。省财政不断加大对“以钱养事”的资金补助力度，2006年按每个农业人口5元的标准安排补助资金20088万元，2007年按10元的标准安排40882万元，2008年、2009年、2010年、2011年均按15元的标准进行安排，其中，2008年为61322万元，2009年、2010年、2011年均安排61698万元^[46]。同时，要求县（市、区）政府根据省委、省政府有关经费预算安排政策，将农村公益性服务经费纳入本级年度财政预算，不得低于改革前的投入水平，并逐年增加。据统计，2006~2010年，省财政补助总额达到24.56亿元^[47]。全省县乡财政用于“以钱养事”的补助资金达到4亿多元，比改革前增长近50%^[48]。

“以钱养事”新机制的建立和完善，改变了“花钱养人、收费服务”的状况，加强和改进农村公益性服务，农民群众普遍比较满意，出现了“政府公益性服务职能得到加强，为农民服务质量得到提高，服务人员收入得到保障”的多赢局面^[49]。

不过，这项改革还是掀起了广泛的争议。一些地方农村“以钱养事”改革的效果并不显著，之所以如此，除了部分地方的改革“走了过场”以外，更主要的是因为农村社会本身的发展以及农村基层政府职能的转型没有及时跟上来，不能适应这项改革的需要（而非这一改革本身存在问题）；而这些又跟前一个时期“政社分开”不无关系，正是因为之前的“政社分开”并未深入推进，其广度与深度比较有限，从而在一定意义上限制了农村社会的自主发展和农村基层政府从“管治”到“服务”的适时转型^[50]。

三、个体化社会转型中的农村社会治理创新

农村税费改革的一个意外后果是，加剧了农民个体与村庄集体乃至农村基层政府的疏离，农村社会“空心化”“个体化”给当下农村社会治理带来新问题、新挑战。

当然，农村社会的“空心化”“个体化”并非农村税费改革才开始的。准确地说，农村改革开放以后，便次第交替地开始了农村社会“空心化”“个体化”转型。农村土地的家户经营，首先把农民从之前的集体生产和集体分配的体制中解放出来，极大地激发了农民农业生产的积极性。粮食亩产由1978年的168.5公斤提高到1984年的240.5公斤，提高了42.73%^[51]。尔后，随着人民公社体制的瓦解和“乡村政治”体制的建立，国家又逐渐地有选择地从乡村社会隐退，除了计划生育、治安维稳以外，国家权力极少干预农民的日常生活。这就在客观上为乡村社会让渡了一定的“空间”。也就是说，在生活领域，农民拥有了比集体化时期越来越多的自由。

进入20世纪90年代以后，农民被允许自由地流动、外出务工。这一方面要归功于国家放松了户籍等管制，另一方面也是国家推动商品经济及之后市场经济发展的必然要求。农民挣脱了与农村集体之间脐带式联系，由集体的“社员”变成高度离散的自由“村民”。特别是农村税费改革以后，向农民征收税费这一地方政府、村集体与农民之间所维系的最后一点常规性联系也被打破了。除了土地在名义上仍然属于集体以外，农民跟集体几乎没有任何其它的实质性关联，农民摆脱了对集体的“组织性依附”^[52]。

一开始，这些个体化的农民为自身的“解放”而欢欣鼓舞，因为他们从总体性社会体制藩篱中脱身出来，跨越城乡二元结构的制度鸿沟而自由流动，成为一个个自由之身。随后，他们才发现，伴随着这种自由的还有不可预知的风险甚至侵害，需要自由之身独立去面对和承受。相对于过去，这些个体农民无疑地拥有了更多的自由或自主性，但吊诡的是，这些自由、自主性

又具有一定的自反性，也就是说，这些自由、自主性同时对自身产生对抗、冲突或消解作用——现代社会结构迫使人们成为积极、自主的个体，但同时又必须对所面临的问题承担全部责任，发展出一个自反性的自我^[53]。身处个体化变革中的中国农民，越来越多的人成为“为自己而活”和“靠自己而活”的原子化个体。

“为自己而活”，主张的是个体的权利和利益，同时，他也因此而逐渐失去“集体性”，对村社公共事务不再热心、关心，公共参与日渐衰减，以致公共事务陷入了“越是集体的越少有人关注”的自利经济学陷阱之中。伴随着个体化，必然是乡村“公共人”的急剧衰落。而乡村“公共人”的衰落，又会导致乡村社会共同体解体和公共精神消解。没有公共精神支撑的个体化乡村，其公共事业的建设和发展不再依靠乡村合作，而只能依赖政府主导和市场运作。

很显然，缺乏乡村合作和自我生产，单靠行政和市场机制去供给公共物品，无论是其生产成本还是运行成本都将成倍地增加。虽然近些年国家逐年加大对农村公共事业的投入，然而，跟逐年增加的投入极不相称的是，农村公共事业并未同步得到显著改善。譬如，原本可以由乡村人民合作修建的村庄道路，一旦改由国家投资兴建的时候，不但修路的企业要从中牟利，即便当地受益的农民首先考虑的也是从占用的土地中获取更多的补偿，甚至漫天要价，根本不会考虑这项公共事业给自己带来的长远福利。

这些“为自己而活”的个体，往往也只能“靠自己而活”。相对城市而言，我国农村社会基本福利制度或社会保障制度不但残缺不全，而且长期处于低度供给状态。与此同时，乡村社会本身不但没有有效组织起来，而且丧失了自我生产和自我供给公共物品的能力。从这个意义上来讲，无所依靠的个体，唯一所能依靠的是自己^[54]。于是，这些被市场浪潮所裹挟、被社会风险所包围的“靠自己而活”的个体农民，不得不独自面对不可控的市场变化和难以预测的社会风险、权益侵害。

与这一“个体化”相携而行、交感叠加的，是农村社会的“空心化”。这里的“空心化”不单是指农村人口的“空心化”，更主要是指农村社会结构本身的“空心化”以及农村社会“灵魂”的丢失（即农村文化价值的式微，特别是乡村社会公共性的消解）。所谓农村人口的“空心化”，乃由农村青壮年劳动力大量外出务工所致。第一代农民工往往以兼业、近距离打工为主，并且大多是夫妻一人外出务工、一人留守在家，其生活重心依然在农村。一旦上了一定年纪，他们基本上都返乡继续从事农业。然而，与第一代农民工相比较，如今的第二代农民工和“农二代”则以外出务工为主业，甚至成为一种职业，他们基本上是夫妻一起乃至举家常年在外务工，其中不少人不再返乡，而是选择留在城市、异乡，成为“新市民”。即便不得不回乡，也要在自己家乡的县城、城镇购置新房，不再从事农业。也就是说，新一代农民工和“农二代”的生活方式及其价值理念是城市化取向的，他们拼命地逃离农村；对于他们而言，农村已经成为落后的代名词，他们从内心深处鄙弃农村和农村文化。如此一来，导致了一种更为令人忧虑的农村社会乃至农村文化的“空心化”现象。

这是从“人”的角度而言的农村“空心化”。此外，还有“结构”或“空间”维度的农村社会“空心化”问题。改革开放以来，尽管国家有选择地给农村社会让渡了一定的空间，但是这些新出现的社会空间几乎完全是“空”的：一方面，在这一社会空间领域中，当需要国家提供基本的社会福利、社会保障、社会安全时，国家却往往缺场（或离场）；另一方面，社会本身至今没有建立有效的社会组织（体系）和社会机制，能够让它自我（有效）运转起来，更遑论使之发挥一定的社会性作用——对国家起到必要的参与、合作乃至协商的作用，对社会领域本身起到联结、团结乃至规约的作用。

总之，改革开放以后，我国农村社会便逐渐开始了“个体化”“空心化”转型，但是，它们所产生的消极作用，却在农村税费改革之后更加突出且更加严重起来，并给当前农村社会治理提出了新问题、新挑战。

我们注意到，近年来，湖北省一些地方应对农村社会“空心化”“个体化”，在农村社会治理上进行了积极探索创新，形成了“网格化管理”、“律师进村、法律便民”、“法务前沿工程”、“幸福村落”建设、“十星文明户”创评等有益经验。

1. 宜昌市“网格化管理”。宜昌市最早在市区推行“网格化管理”，把城区社区划分为若干个网格，每个网格配备一名网

格管理员，负责公安、综治、人社、民政、计生、城管、食品安全等信息采集和综合服务。并以网格为基础，构建全市统一、动态更新、联通共享、功能齐全的社会管理综合信息平台，为相关部门及时准确掌握社会动态、推进服务管理、提高行政效能提供信息支撑。这种社会管理模式，从市区扩展到农村，还逐渐融入各种公共服务和社会服务内容。

2. 恩施市“律师进村、法律便民”。其主要做法是，组建法律顾问团队，安排专人定期到村“法律诊所”接待来访群众，提供法律咨询，协助指导、参与人民调解。在走访群众、摸清群众法律需求的基础上，有针对性地开展形式多样的法制宣传活动。这一“律师进村”主动为农民提供法律服务的方式，如今已在恩施全州推广。

3. 罗田县“法务前沿工程”。以村（居）民自治组织为依托，整合司法所干警、村（居）干部、社会志愿者和其他社会组织等力量，将基层司法行政管理职能下移到村（居），建设融法制宣传教育、人民调解、社区矫正、帮教安置、法律维权等工作为一体的村（居）综合服务体系，使之在维护基层社会稳定中充分发挥作用。

4. 秭归县“幸福村落”建设。所谓“幸福村落”建设，就是当地政府在村落社区建设中引入一套自治、参与和合作机制，通过村落理事会和“一长八员”^[65]的制度设计，激发村落社区居民的公共行动，在公共行动中孕育、生产村落社区公共性，最终实现村落公共产品的自组织生产与供给。

5. 竹山县“十星文明户”。“农户星级管理制度”是竹山县在农村工作实践中，针对个体化农民不守法经营、不遵从国家政策和地方传统，而逐步探索出来的一种新型农村治理新模式。它以“十星”文明户的创评活动为主要载体，培育农村新公共人，以此回应农村公共人衰落所带来的乡村治理危机。从农户星级管理制度发展和内容来看，农户星级管理是地方政府为了更好地开展农村工作而创制的一种农村社会治理制度，其核心在于把不同历史时期农村工作的主要内容与“十星”的目标设置相结合，通过评星这一工具，引导农民成为积极作为的农村新公共人，整合个体化的乡村社会，实现农村社会治理目标。农户星级管理制度的运作，表面上看是一种农村精神文明创建行为，实则是农村新公共人建设的一种隐秘机制。

湖北省的这些社会治理创新，有的通过“律师下乡”、“法务前移”等途径，自上向下或者由外至内“用力”，有的注重“农户”、“村落”、“网格”等社会治理单元的建设。类似的做法还有不少，在此不一一列举。不可否认，这些社会治理创新取得了一定的成效。

不过，绝大部分的情况是，要么上动下不动，外动内不动，要么下动上不动，内动外不动。简言之，上下、内外不互动。究其原因，还是因为农村社会公共性消解、农村基层组织软弱涣散、农民与政府的制度性关联缺失。

四、总结与讨论

改革开放 40 年以来，我国农村社会治理先后经历了两波重大变迁。在每一次变迁中，各地都涌现出一些自己的农村社会治理创新。譬如，在前一波变迁之中，湖北省农村社会治理的主要创新是：黄梅县水月庵“村治”实验、京山县杨集镇的“两推一选”、广水市“两票制”。在第二波变迁之中，湖北省农村社会治理的主要创新是：“咸安政改”（包括乡镇站所改革和农村公共服务“以钱养事”新机制）、竹山县“十星文明户”创评、宜昌市“网格化管理”、罗田县“法务前沿工程”、恩施市“律师下乡”、巴东县“农村信息化”、秭归县“幸福村落建设”、大冶市农村基层党建的“茗山经验”，等等。

很显然，前一批农村社会治理创新，基本上是在“乡政村治”的框架之中展开的，后一批农村社会治理创新，基本上是因应农村社会“个体化”“空心化”转型而自发进行的。这些农村社会治理创新的主体基本上是县级党委政府，它们对于农村社会治理中出现的新问题最早做出反应。其中有些基层创新（例如“咸安政改”）形成经验以后，在市州一级乃至在全省范围得到推行，在全国产生巨大影响力。

通过湖北省的表述发现，我国农村社会治理创新主要有以下几个明显特点：一是历史阶段性。在改革开放以来的 40 年间，我国农村社会治理变迁呈现较为明显的前后两个不同历史阶段性特征。这种不同的历史阶段性，与农村土地经营制度改革、农村税费改革以及国家在农村基层的治理方式的变迁相一致，体现了农村社会治理创新与农村经济社会发展要求相适应的特点。二是问题导向性。几乎每一项农村社会治理创新，都是因应特定历史条件下的特定社会治理问题，具有较强的问题导向性，因此这些农村社会治理创新亦具有显著的历史现实性价值。三是创新零散性。这些农村社会治理创新，大多由地方基层自发启动，基本上不是国家和省级党委、政府有意规划或顶层设计，因而具有零散性、非连续性创新的特点，往往较难形成前后关联的系统性、体制性、持续性创新成果。而且，这些社会治理创新主要集中在农村（村民）“自治”领域，极少涉及农村“法治”领域，而真正涉及农村“德治”领域的社会治理创新难得一见。在这些创新中，大多是基层党委政府主导（单向）推动的，社会协同的有效机制尚待建立健全。不过，我们也注意到，最近几年一些地方正从农村社会治理的实践中生发出协商治理、技术治理（譬如运用信息化手段）等新兴方式。

总之，改革开放 40 年来中国农村社会治理创新，都是在国家基层治理的制度架构之内进行自主探索的，符合国家基层治理体系和治理能力现代化的要求。从国家角度来看，农村社会治理与国家整体治理变迁逻辑相统一。从农村社会本身来看，农村社会治理与农村社会结构有着内在的紧密关联。不过，必须指出的是，在农村社会治理之中，没有很好地解决农民主体性问题——在农村社会治理中往往存在农民主体缺失、不在场、遮蔽、隐身乃至虚化等问题。因此，在当前农村社会治理中，如何培育和激发农村社会内生活力是个难题，因为它从根本上决定着农村内生秩序的生产能力及生产状况。

总体而言，从农村社会治理与经济发展关系来看，改革开放 40 年来，我国农村社会治理变迁始终与农村经济发展相伴随，且相互交织在一起，并围绕着“经济发展为中心”这根主线而展开，体现着上层建筑服务于经济基础的思想。农村社会治理要么是主动因应农村经济发展的要求，要么是被动应对农村经济发展的冲击（包括对农村社会结构、农村社会秩序的影响作用）。而从国家与农村社会关系来看，改革开放 40 年来先后经历了从“社会分离”到“社会参与”“社会协同”的过程。在这一发展过程中，农村社会从国家的治理对象转变为治理伙伴（乃至积极的合作伙伴）。所谓“社会分离”，乃是“政社分开”的结果；所谓“社会参与”，乃是农村社会治理主体从单一到多元的变化，农村社会力量成为其中一支重要的主体；所谓“社会协同”，乃是强调基层政府与农村社会的合作，更加积极地发挥农村社会的作用。在一定程度上，农村社会治理正在倒逼着或促进着农村基层政府的服务转型，从而更加强调其服务能力的建设与提升。与此同时，国家对农村社会治理的关注和期待不断扩大，从公共行政领域扩展到其它公共领域乃至农民生活领域，从而提出自治、法治、德治相结合的要求，以期达成“治理有效”的目标。

注 释：

[1]周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》2006 年第 3 期；吴理财：《从网格化管理转向网络化治理：农村基层治理的“在村模式”》，《国家治理》2015 年第 1 期。

[2]“乡政村治”这一概念由张厚安最早提出来。他认为，“‘乡政村治’，乃是在治理乡村过程中形成的一种格局”。“乡政”与“村治”的结合，“就形成了当今有中国特色的农村政治模式，现在，我们治理有 80%人口生产、生活在其中的中国农村，就是靠 5 万多个乡镇政权和 100 多万个村民委员会，就是靠这两者的结合”。参阅张厚安：《乡政村治——中国特色的农村政治模式》，《政策》1996 年第 8 期。

[3]吴理财：《论个体化乡村社会的公共性建设》，《探索与争鸣》2014 年第 1 期。

[4]中共湖北省委党史研究室：《中国新时期农村的变革（湖北卷）》，北京：中共党史出版社，1998 年 12 月第 1 版，第 40~41、42、45、46、47 页。

-
- [5]1995年3月28日，国务院批复撤销武昌县，设立武汉市江夏区。
- [6][11][12][28]湖北省地方志编纂委员会编：《湖北省志·政权》，武汉：湖北人民出版社，1996年10月第1版，第443页，第28页，第443页，第446页。
- [7]《湖北农村经济（1949~1989）》，北京：中国统计出版社，1990年10月第1版，第3页。
- [8]1986年6月，撤销应城县，设立应城市。
- [9]宜城县红旗人民公社是湖北省建立的第一个人民公社。参见王家吉：《热烈祝贺红旗人民公社的诞生》，《湖北日报》1958年8月31日。
- [10]“从八月下旬起到九月三十日止，全省除武汉、黄石、沙市、宜昌、襄樊五个市区外，已建立起人民公社770个，占计划建立829个公社的93%。人社户数达617万户，占总户数96%（其中以国有农场为核心建立全民所有制的公社有34个）。全省实现了人民公社化”。参见亦农：《全省农村实现公社化》，《湖北日报》1958年10月1日。
- [13]这次“撤区并社”提出，“公社一般以二、三、四万人为宜。少数地广人稀、交通不便的地区可少于二万人，一些人口集中的地区也可多于四万人”。参见《中共湖北省委关于撤区并乡几个问题的通知》（1975年8月5日），载《湖北省农业合作经济史料》（下册），武汉：湖北人民出版社，1985年10月第1版，第174页。
- [14]张厚安、王克安：《大力加强农村基层政权建设—红安、大悟两县调查》，《社会主义研究》1987年第4期。
- [15]中共湖北省委党史研究室：《中国新时期农村的变革（湖北卷）》，北京：中共党史出版社，1998年12月第1版，第373~374页。
- [16]1993年4月4日，将“鄂西土家族苗族自治州”更名为“恩施土家族苗族自治州”。
- [17]《湖北农村经济（1949~1989）》，北京：中国统计出版社，1990年10月第1版，第3页。
- [18]中共湖北省委党史研究室：《中国新时期农村的变革（湖北卷）》，北京：中共党史出版社，1998年12月第1版，第374页。
- [19]《农村人民公社工作条例修正草案》（1962年9月27日经中共八届10次全会通过）。
- [20]李守经、邱馨主编：《中国农村基层组织体系研究》，北京：中国农业出版社，1994年8月第1版，第72页。
- [21]张象枢、赵萍、周文彪主编：《中国农业巨变与战略抉择》，北京：中国物价出版社，1993年6月第1版，第47页。
- [22]温铁军：《中国农村基本经济制度研究》，北京：中国经济出版社，2000年版，第177页。
- [23]贺雪峰、苏明华：《乡村关系研究的视角与进路》，《社会科学研究》2006年第1期。
- [24]林万龙：《乡村社区公共产品的制度外筹资：历史、现状及改革》，《中国农村经济》2002年第7期。

-
- [25]张厚安、徐勇：《中国农村政治稳定与发展》，武汉：武汉出版社，1995年版，第211页。
- [26][29]中共中央、国务院：《关于实行政社分开建立乡政府的通知》（中发〔1983〕35号），1983年10月12日。
- [27]张厚安：《中国特色的农村政治——“乡政治”的模式》，台北：桂冠图书股份有限公司，1998年9月第1版，第15页。
- [30]2010年10月28日，第十一届全国人大常委会第17次会议，对《中华人民共和国村民委员会组织法》又进行了修订。
- [31][32]张厚安：《村民自治：中国农村基层民主建设的必由之路》，《河北学刊》2008年第1期。
- [33]曹立明：《“杨集选举”的实践与思考》，《政策》2003年第1期；贺雪峰：《“海推”：杨集实验的实质》，《决策咨询》2002年第10期。
- [34]曹立明：《“杨集选举”的实践与思考》，《政策》2003年第1期。
- [35]可参阅俞可平等：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学文献出版社2002年版；于建嵘：《新时期中国乡村政治的基础与发展方向》，《中国农村观察》2002年第1期。
- [36]吴理财：《乡镇改革与后税费时代乡村治理体制的构建》，《中共福建省委党校学报》2007年第1期。
- [37][39]邓道坤、刘友凡主编：《大变革：湖北省农村税费改革纪实》，武汉：武汉大学出版社，2006年第1版，第13页，第29页。
- [38]宋亚平：《咸安政改的前因后果》，载县域经济论坛（<http://www.xyjilt.net/bbs/thread-32765-46-1.htm>），2009年4月7日下载。
- [40]中共中央、国务院：《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》（中发〔1985〕21号），1985年10月31日。
- [41]中南海是中央政府所在地，水果湖是湖北省委、省政府所在地。参见邓道坤、刘友凡主编：《大变革：湖北省农村税费改革纪实》，武汉：武汉大学出版社，2006年第1版，第38页。
- [42]关于农民负担问题的详细分析，建议参见俞德鹏：《农民负担问题的社会和法律分析》，《二十一世纪》2001年2月号（总第63期）。
- [43]《辉煌过去灿烂的未来》，荆楚网（<http://news.cnhubei.com/xw/zt/ncsfgg/201212/t2365653.shtml>）。2012年12月11日下载。
- [44]《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇综合配套改革的意见（试行）》（鄂发〔2003〕17号），荆楚网（<http://news.cnhubei.com/xw/zt/ncsfgg/201212/t2365688.shtml>）。2012年12月11日下载。
- [45]《省委办公厅、省政府办公厅关于全省乡镇综合配套改革机构编制工作的实施意见》（鄂办发〔2004〕51号），2004年8月10日。

[46][48]《改革农村公益服务体制构建“以钱养事”新机制》，荆楚网

(<http://news.cnhubei.com/xw/zt/ncsfgg/201212/t2365658.shtml>)。2012年12月11日下载。

[47][49]《辉煌过去灿烂的未来》，荆楚网(<http://news.cnhubei.com/xw/zt/ncsfgg/201212/12365653.shtml>) 2012年12月11日下载。

[50]吴理财：《从“管治”到“服务”——乡镇政府职能转变研究》，北京：中国社会科学出版社，2009年6月第1版。

[51]郑有贵、罗贞治、李成贵：《党的十一届三中全会以来我国农业政策的演变及其作用》，《教学与研究》1998年第12期。

[52]华尔德：《共产党社会的新传统主义：中国工业中的工作环境和权力结构》，龚小夏译，香港：牛津大学出版社，1996年第1版。

[53]阎云翔：《导论：自相矛盾的个体形象，纷争不已的个体化进程》，载[挪威]贺美德、鲁纳编著：《“自我”中国：现代中国社会中个体的崛起》，许焯芳等译，上海：上海译文出版社，2011年11月第1版，第4页。

[54]吴理财：《论个体化乡村社会的公共性建设》，《探索与争鸣》2014年第1期。

[55]“一长八员”指的是，村落理事长和张罗员、经济员、宣传员、帮扶员、调解员、维权员、管护员、环保员。