



乡村治理：

从二元格局到农村社会组织的参与

——以山西永济蒲韩乡村民间组织为例

乔运鸿◎著

非外借

寨子村

乡村治理： 从二元格局到农村社会组织的参与

——以山西永济蒲韩乡村民间组织为例

乔运鸿◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村治理：从二元格局到农村社会组织的参与 /
乔运鸿著. —北京：中国社会出版社，2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5562 - 5

I. ①乡… II. ①乔… III. ①农村—群众自治—
经验—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 327046 号

书 名：乡村治理——从二元格局到农村社会组织的参与
著 者：乔运鸿

出 版 人：浦善新
终 审 人：李 浩
责任编辑：王晓燕
助理编辑：逢玉静

责任校对：丁 一

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑室：(010) 58124812

销售部：(010) 58124848

传 真：(010) 58124856

网 址：www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：15.75

字 数：226 千字

版 次：2016 年 12 月第 1 版

印 次：2016 年 12 月第 1 次印刷

定 价：36.00 元



中国社会出版社天猫旗舰店



中国社会出版社微信公众号

本书得到国家社科基金一般项目“农村民间组织参与乡村治理的多元互动机制研究”（14BZZ039）的支持与资助，是该项目的阶段性研究进展。

特此致谢。

序 言

20 世纪 70 年代末，伴随人民公社体制的终结，乡镇政府成为我国农村地区的基层政权。在村一级建立的村民委员会则是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的村民自治制度。由此，形成了国家行政管理与村民自我管理相结合的“乡政村治”模式。

“乡政村治”的管理方式和治理模式，调动了农民的积极性，促进了乡村经济的发展，基本适应了乡村社会的需要。但是，随着农村的发展和进步及乡村治理的日益复杂化，“乡政村治”模式的局限性逐渐显现出来：一是村民自治的形式与内容的反差，即自治的形式和非自治的内容。在村民自治体系中，一部分村委会或者徒有虚名，或者难以真正代表村民的利益；二是乡镇行政权与村民自治权关系没有理顺，乡镇作为国家的基层政权组织，既要执行上级的行政指令，又要通过村委会去落实，其中存在着信息与意愿的不对称，作为村民自治机构的村委会承受了过多的、不适当的行政干预；三是乡镇权力过于集中，乡镇的一些“三农”的举措和事关农民切身利益的政策在执行过程中发生扭曲，难以获得农民的广泛认同。

在村民自治的背景下，作为村民自治组织的村委会，在农村社会治理中应该发挥有效的作用。但是，部分村委会实际上存在三个方面的问题：一是村委会由“强人”或“能人”控制；二是处于瘫痪状态，不能有效发挥作用；三是一些村委会逐渐成为执行基层政府决策的工具。凡此种种，使农村社会治理出现了“治理真空”和治理失效。而且即使村委会能够切

实履职，也并不意味着这种管理会覆盖到乡村治理的所有领域。

乡村治理的供给和需求之间出现的不对称，需要治理模式在实践中不断创新和试验，需要唤起作为乡村建设主体力量的广大村民以及其他各种因素的积极参与。

近10年来，我国农村的民间组织发展迅速，特别是经济互助合作类、社会服务类和文化公益类的农村民间组织，许多都是近些年成长起来的。农村民间组织滋生和发展的内在动因主要有：抵御市场经济的风险，寻求组织力量的保护；乡村草根精英参与乡村治理的愿望；传统文化诱发农民内心组织起来的动力；政府有选择性的政策引导；传统民间组织法律地位的缺失等。上述这些是农村民间组织生成和发展的内外动因。与村民委员会半行政化的特点不同，农村民间组织更强调其草根性和民间化，与村民有着更紧密、更现实的联系，因而对促进乡村的有效治理有着更重要的作用。它的发育和成长是衡量乡村社会自治水平与活力的重要标志，也是衡量村民社会化、公民化程度的重要指标之一。民间组织在参与乡村治理的过程中，通过与其他治理主体的良性互动，维护和实现了乡村公共利益，推动了乡村社会的有序发展。

在上述背景下，基于对农村社会发展和乡村治理层面所出现的问题的认识，笔者近些年一直致力于农村民间组织的研究，进行过大量的实地调研。特别是对山西永济蒲韩乡村民间组织（因为该组织的活动范围和组织成员来自蒲州和韩阳两个镇）进行了近六年的跟踪观察，收集了丰富的第一手资料。蒲韩乡村社区农民组织，是目前综合性乡村草根民间组织的典型代表。作为一个本土案例，我们把它放在农村社会发展的宏阔背景下来考察，试图从中发现破解乡村治理难题的思路。

本书梳理了关于乡村治理与民间组织的基本理论和观点；分析了“乡政村治”模式的形成、发展和存在的现实问题；对蒲韩乡村民间组织的成长环境和发展历程进行了细致的描述；探讨了组织的内部机理、性质、功能和特点；论述了民间组织参与乡村治理的角色、地位和路径；对乡村治理中民间组织的价值和作用进行了理论层面的分析和研究。

全书共分五章：第一章是基本理论和概念的阐释，第二章是对“乡政

村治”治理模式的分析，第三章是对蒲韩乡村民间组织的生成和组织机理的描述，第四章是叙述和分析蒲韩乡村民间组织的治理实践和路径，第五章是对民间组织参与治理的功效与价值的理论分析。

作为笔者主持的国家社科基金项目《农村民间组织参与乡村治理的多元互动机制的研究》的阶段性进展，本书之所以侧重对一个典型案例的细致描述，目的是以此作为参照样本，通过深度观察和研究，发现一般性经验，以期为成果的最终形成奠定坚实的实证基础。

中国农村社会发展和乡村治理中出现的许多现实问题，呼唤有乡村情怀和公共精神的学者。正是他们的努力，乡村治理的研究领域成果斐然。笔者基于对农村、对基层的关注和热爱，有幸进入到这个行列。尽管囿于知识和经验的局限性，有些认识还失之偏颇，有些观点也值得商榷，理论阐述还不是很深刻，但读者完全可以把本书看作是作者对故土、乡民及乡村社会的善治所作的一点理论贡献吧！

是为序。

乔运鸿
2016. 12

目 录

第一章 乡村治理与民间组织	(1)
一、乡村治理的理论与实践	(1)
(一) 乡村治理理论的提出	(1)
(二) 乡村治理的含义	(3)
(三) 乡村治理的实践模式	(5)
二、乡村治理中的农村民间组织	(13)
(一) 中国民间组织的发展	(13)
(二) 农村民间组织的兴起	(17)
(三) 乡村治理中民间组织的参与	(20)
三、农村民间组织参与乡村治理的范例	(24)
(一) 蒲韩乡村民间组织简介	(24)
(二) 蒲韩乡村民间组织的研究价值	(28)
四、国外和我国台湾地区民间组织参与乡村建设和 治理的一般经验	(34)
(一) 欧美国家的农业合作组织	(34)
(二) 日本韩国的综合农协	(35)
(三) 印度农村公共品供给中的非政府组织的参与	(36)
(四) 台湾地区的农会组织	(37)
第二章 乡村治理的“乡政村治”模式	(41)
一、“乡政村治”治理模式的形成	(41)



- (一) 从“政社合一”到“乡政村治” (41)
 - (二) “乡政村治”的治理主体 (47)
 - (三) “乡政村治”的运行机制 (51)
- 二、“乡政村治”乡村治理模式的分析 (56)
 - (一) “乡政村治”的实践意义 (56)
 - (二) “乡政村治”中的角色困惑 (61)
 - (三) 步履艰难的乡村治理实践 (67)

第三章 蒲韩乡村民间组织的成长与内部治理 (80)

- 一、蒲韩乡村民间组织的成长 (80)
 - (一) 农资供给与技术培训 (82)
 - (二) 妇女组织和文化活动 (83)
 - (三) 环境建设和村民教育 (84)
 - (四) 合作经济与公共服务 (86)
- 二、性质与理念 (90)
 - (一) 性质 (91)
 - (二) 理念 (95)
- 三、组织结构：企业管理与社团治理 (102)
 - (一) 部门设置及职责 (102)
 - (二) 部门分类及功能 (107)
 - (三) 组织结构图及其图释 (110)
 - (四) 企业管理的模式 (111)
 - (五) 社团治理的模式 (113)
- 四、运行模式：内部循环与外部合作 (115)
 - (一) 内循环机制 (115)
 - (二) 外循环机制 (122)
- 五、制度与规矩 (125)
 - (一) 人资制度 (126)
 - (二) 财务制度 (128)

(三) 奖惩制度	(129)
(四) 内部规矩	(130)
第四章 蒲韩乡村民间组织的治理实践	(132)
一、治理资源	(132)
(一) 社区内外的人力资源	(133)
(二) 社区运行的财力保障	(140)
(三) 社区成长的精神动力	(142)
(四) 社区发展的智力支持	(147)
二、治理行为	(149)
(一) 培育内生力量	(149)
(二) 发展合作经济	(150)
(三) 致力公共服务	(152)
(四) 复兴传统文化	(153)
(五) 建设美丽家园	(154)
三、治理路径	(156)
(一) 理念团聚, 文化先行	(156)
(二) 精英主导, 村民自主	(157)
(三) 资源内生, 借力合作	(158)
(四) 社企共进, 多元互动	(159)
四、治理功效	(161)
(一) 村庄经济与会员收入	(161)
(二) 村庄供给	(162)
(三) 村庄环境	(164)
(四) 村庄文明	(164)
(五) 村庄社会	(165)
第五章 农村民间组织参与治理的乡村多元共治	(170)
一、自治组织: 走出行政化的樊篱	(170)



(一) 村民自治的“自治”内涵	(170)
(二) “行政化”的村民自治组织	(173)
(三) 村民委员会“去行政化”的困境	(177)
(四) “非行政化”的乡村民间组织自治模式	(179)
二、公共服务：乡村内生力量的参与	(186)
(一) 当前农村公共服务供给基本状况	(186)
(二) 政府的单一供给是制约农村公共产品供给的 体制因素	(188)
(三) 影响农村公共服务供给的其他因素	(189)
(四) 农村公共服务供给多元化的发展趋势	(190)
(五) 农村民间组织参与公共服务供给的分析	(194)
三、乡村民众：从弱势的“小农”到强势的“社团”	(199)
(一) 农民的“原子化”状态及其影响	(199)
(二) 农村民间组织——“原子化”农民的再组织	(203)
(三) 农村民间组织的价值	(205)
(四) 拓展农村民间组织的聚合功能	(207)
四、村庄文明：失忆中的唤醒	(209)
(一) 失忆中的村庄文明	(209)
(二) 民间组织在重塑农村社区文明中的作用	(212)
(三) 重塑村庄文明——民间组织参与的多元主体 合作共赢	(214)
五、基层政治：危机中的新出路	(216)
(一) 农村基层政治危机的表现及原因	(216)
(二) 农村政治危机与乡村社会的整合与治理	(218)
(三) 农村民间组织——农村政治危机的缓冲力量	(220)

参考文献总目	(226)
--------------	-------

后 记	(236)
--------------	-------

第一章 乡村治理与民间组织

近年来，在社会治理研究领域，乡村治理已经成为学界高度关注的一个话题。乡村治理概念的提出和相关研究的深入，缘于今天中国农村发展的现状，是对农村社会现实问题的理论回应。无论是合作治理、协同治理，还是多中心治理理论，都强调治理主体的多元化。就今天中国的乡村治理而言，正在从基层政府管理和体制内的村民自治相结合的“乡政村治”，走向农村民间组织等主体参与的“多元共治”。作为乡村治理的主体之一，农村民间组织正在发挥着重要的作用。本书所选择的蒲韩乡村民间组织，就是一个典型案例。在国外和我国的台湾地区，非营利组织同样活跃在农村社会，同样扮演着重要治理角色。

一、乡村治理的理论与实践

（一）乡村治理理论的提出

当今，治理理论已经成为西方学术界具有很大影响力的理论体系和分析框架之一，它的流行同样引起了国内学术界的关注。在对治理与善治问题的研究过程中，中国的学者们开始从治理的视角来观察和认识中国的农村和农村问题。其中，具有代表性的就是由徐勇教授领衔的华中师范大学中国农村问题研究中心，吸收了“治理”理念，结合中国农村的实际情



况，于1998年首次提出了“乡村治理”这一更具有包容性的概念，^[1]并以此来解释和分析乡村社会。

当代中国乡村治理理论的提出是实践环境的变化和理论研究进步使然。贺雪峰认为，“当代中国乡村治理研究的兴起，与人民公社解体和村民自治的推行有关。”^[2]改革开放以来，中国农村社会开始进入了一个新的历史时期。人民公社解体后，如何重组中国农村基层社会，成为社会各界十分关注的问题。从20世纪80年代初期起，家庭联产承包责任制开始广泛实行。所有制结构的多元化，经济形式和分配方式的多样化在乡村逐步扩展，成为乡村社会结构中的新特征和新状态；农村的农业经营体制和管理体制的创新，也向不合理的乡村治理结构提出了挑战。伴随着农村社会的巨大变迁，我国乡村的治理开始走向“乡政村治”二元结构模式。

农村的经营体制和管理体制的变革，促使以农村社会为对象的学术研究重心下沉，乡村研究勃然兴起。作为一种乡村社会的基本制度安排，村民自治制度“引发了新的社会历程和想象”，得到了学者们的特别关注。徐勇认为：“正是通过村民自治，愈来愈多的学者进入乡村社会；正是村民自治研究的深化，乡村治理才作为一个沉寂多年的问题重新为学者所提及并关注；正是由于村民自治的发展，才激发起学者们对整个乡村社会特性、结构以及更宏大问题的思考。”^[3]随着研究的深入，学者们由对村民自治制度的实践的研究开始深入到农村社会本身的运作逻辑，开始关心农村社会自下而上地去接应那些自上而下的制度的过程及其发展的状况。这时，村民自治便难以概括学术界的研究。在很短的时间内，“村治”的含义就由“村民自治”为主变成了“村级治理”为主。^[4]但是“村级治理”研究关注的只是一个个村庄或村落，仍然不能满足学术界研究的需要。近些年来，由于党和国家对“三农”问题的日益重视，许多学者试图用治理理论来探求解决农村问题的方法。作为对农村社会治理实践中出现的问题的回应，“乡村治理”一词逐渐进入学者们的研究视野，乡村治理理论也随即成为学者们研究的热点问题。

相对于“村民自治”“村级自治”等概念，“乡村治理”这一概念对于研究转型期的中国农村社会具有更广泛的适应性，它可以将农村社会变

迁中的政治、经济、社会等诸多方面容纳进来,进行系统性和综合性分析。一方面有别于村民自治,村民自治在乡村治理视野中只是一种民主化治理模式的设计和实践,而乡村治理则是包括乡村自治权力在内的各种权力主体对乡村社会的治理活动;另一方面它又不仅仅指村庄内部的封闭式治理的“村级自治”,乡村社会与基层政权和国家宏观政治之间的互动都是乡村治理的重要内容。

另外,理论上对农村研究的价值取向变化,与中国“三农”问题的现实状况有密切的联系。在近代中国社会的变迁和发展的历史上,农民的弱势群体位置没有发生显著的变化。虽然20世纪80年代实行的改革使农村变化斐然,但到20世纪末,当“农村真穷、农民真苦、农业真危险”的“三农”问题再次严峻地呈现在人们面前时,农村问题再度引起了国家、执政党和整个社会的广泛关注。以“乡村治理”为关键词的乡村问题研究也应运而生,并且逐渐成为乡村问题研究的主流范式。

(二) 乡村治理的含义

“乡村治理”作为乡村政治学中的一个新概念,自1998年提出以来,其内涵和外延都获得了极大的丰富和发展,现已成为中国乡村政治学中的一个理想用语。十几年来,学者们基于不同的角度,对乡村治理进行了定义。

贺雪峰认为,“乡村治理”是指如何对中国的乡村进行管理,或中国乡村如何可以自主管理,从而实现乡村社会的有序发展。^[5]党国英认为,“乡村治理”是指以乡村政府为基础的国家机构和乡村其他权威机构给乡村社会提供公共品的活动;乡村政府或乡村其他权威机构构成了乡村治理的主体;治理主体的产生方式、组织机构、治理资源的整合以及它和乡村社会的基本关系,构成了乡村治理机制。^[6]郭正林认为乡村治理,就是性质不同的各种组织,包括乡镇的党委政府、“七站八所”、扶贫队、工青妇等政府及其附属机构,村里的党支部、村民委员会、团支部、妇女会、各种协会等村级组织,民间的红白理事会、慈善救济会、宗亲会等民间团体及组织,通过一定的制度机制共同把乡下的事务管理好。^[7]徐勇和张厚安



认为村级治理是通过公共权力配置与运作,对村域社会进行组织、管理和调控,从而达到一定目的的政治活动。^[8]张润泽、杨华则认为乡村治理是一种综合治理,它把农村的政治、经济、文化、社会诸元素都统摄进来,以更广泛、更宏大的视野观察农村生活,而不囿于单纯民主化治理的村民自治。^[9]王长安也持相同观点,他认为乡村治理包括乡村建设、村民自治、新农村建设等。^[10]而肖唐镖认为乡村治理就是村级治理。^[11]综观学者们对乡村治理概念的界定,虽然形式多样,但其实质都是乡村治理主体通过一定的手段进行自主管理的过程。

“乡村治理”一词是治理理论对中国乡村研究领域的高度概括,也是乡村治理研究的多维度综合,因此而被学界广泛应用。由于不同学科领域和不同学术流派的学者们所进行的研究和阐释,其内涵也变得非常丰富。“乡村治理”理论的内涵主要包括乡村治理的主体、治理权力配置的方式、治理的目的、治理的过程四方面:第一,治理主体多元化是乡村治理理论的首要内容。在乡村治理中,治理资源的多元性导致了治理主体多元性的存在,除政府外,治理主体还包括其他民间组织和公民个人。第二,权力配置多元化承认乡村社会的私权力在公共事务的治理过程中发挥着国家权力不可取代的作用。不仅政府能行使乡村社会的公共权力,而且只要得到公众的认可,各种农村民间组织甚至是村民个人也可以有效行使乡村治理的公共权力。公共权力在政府和社会之间呈现出上下互动的双向运行过程,同时也在民间社会中呈现平行互动的关系。事实上,乡村治理是一个由国家和社会的共同作用而形成的公共权威实现对乡村社会调控和治理的动态过程。^[12]第三,乡村治理的目标就是实现对乡村公共事务的管理,使乡村社会公共利益最大化。乡村公共利益是政府与农村民间组织、私人机构,甚至是村民个人合作的前提;乡村治理的一切行动都以公共利益为导向,只要是有益于增进村民公共利益的,都应该纳入乡村治理活动中,只要是无益于或是有害于村民公共利益的,都在乡村治理范围之外。第四,乡村治理是一个极其复杂而又不确定的过程。乡村治理理论要求村民基本上是在宏观层面接受国家的方针政策,而在微观层面上应该实行自治为上策,即发展自组织进行自主管理。乡村的很多非正式组织、团体或是

自然村等，都能组成自组织，实现管理过程自主化。

(三) 乡村治理的实践模式

我国正处在从传统社会向现代社会的转型期，农村也不例外。农村体制和乡村治理实现了由“人民公社”到改革开放后的“乡政村治”的转变。“人民公社”模式的初期，是中国农村一种稳定、有效的资源汲取方式和治理结构。但在后期，其固有的制度缺陷逐渐暴露出来，从体制上制约和束缚了乡村社会的发展。“人民公社”体制的教条和僵化，使国家的政治动员能力下降，农业生产也长期在低水平徘徊，失去了对农村社会的有效整合，最终归于解体。取而代之的家庭联产承包责任制的推行及村民自治制度的建立，则极大地调动了广大农民的积极性，给农村社会政治、经济发展带来了新的活力，我国乡村治理也逐步进入到“乡政村治”的时期。

1. “二元治理”模式

人民公社体制的终结，改变了农村政权组织和经济组织一体化的局面，也改变了国家对乡村管理的格局，重新建立的乡政府成为基层政权的最低一级。在村一级则建立村民委员会，实行村民自治制度，村民进行自我管理。继1982年《中华人民共和国宪法》确定村民委员会的性质是“基层群众性自治组织”之后，《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》也规定：制定本法是为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情；村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织；村民自治的方式是民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。由此，中国乡村形成了国家行政管理与村民自我管理的“二元治理”模式，即“乡政村治”模式。

我国农村地区普遍实行“乡政村治”的乡村管理和治理模式，基本适应了乡村组织管理的需要，有效地调动农民的积极性，促进了乡村经济的发展，在一定程度上推动了中国乡村的社会进步。但是，随着乡村社会发展的新情况、新问题的出现和“村民自治”体制的继续发展，“乡政村治”



治理模式的局限性也逐渐表现出来：一是村民自治的形式与内容的反差，即，自治的形式和非自治的内容，在村民自治体系中，一部分村民委员会或者徒有虚名，或者难以真正代表村民的利益；二是乡镇行政权与村民自治权关系没有理顺，乡镇作为国家的基层政权组织，既要执行上级的行政指令，又要通过村民委员会去落实，其中存在着信息与意愿的不对称，作为村民自治机构的村民委员会承接了过多的、不适当的行政干预；三是乡镇权力过于集中，乡镇的一些“三农”举措和事关农民切身利益的政策在执行过程中发生扭曲，难以获得农民的广泛认同。

农村社会治理中出现的矛盾和现实问题，促使乡村治理模式在实践中不断创新和试验。因此，探索更加符合乡村社会发展规律和适应中国农村实际的乡村治理模式，就成为亟待解决的课题。

2. “乡政村治”二元治理结构的创新模式

(1) “新三元主体”治理模式

“乡政村治”模式下的“强乡政、弱村治”格局，“村民自治的异化和农村流动人口的增多，使选举民主的实施越加困难”。鉴于乡村选举民主的现实困境，不少地方不仅仅注重村民自治的民主选举环节，同时也更加注重民主决策、民主管理和民主监督的全过程。在实践探索的过程中，形成了以“中国共产党的基层组织、政府和村民组织”^[13]为主体的三元混合治理模式。这是一种以村党支部、村民委员会和农村社会组织为主体，三者之间有着明确的职责和权力边界，目标一致，相互制约与协调，凸显以村民为主体的乡村社会治理模式，学者们称之为“新三元主体”自治模式。广东省清远市清新区和河南邓州的村民自治实践，是“新三元主体”治理模式的范例。

广东省清远市清新区经过长期的探索，对乡村自治进行了顶层设计。在村民委员会和村支部二元自治主体基础上，引入村组两级议事会第三元自治主体，形成三元治理结构。

清新区成立了村和村民小组两级议事会。在村民小组一级，通过“两委”成员和本村村民小组（或自然村）的党员、村民代表和乡贤联合提