



乡村

治理与新农村建设
湖北秭归杨林桥社区建设与治理的实践探索

万小艳等 著



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE



乡村

王小艳等著

治理与新农村建设
湖北秭归杨林桥社区建设与治理的实践探索



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

内容提要

本书以社会主义新农村建设为主题，以全球视野下的乡村治理为参照，通过对湖北杨林桥农村社区建设与乡村治理模式的五年调查研究，以及国内外乡村治理和新农村建

内容提要

本书以社会主义新农村建设为主题，以全球视野下的乡村治理为参照，通过对湖北省秭归县杨林桥农村社区建设与乡村治理模式的五年调查研究，以及国内外乡村治理和新农村建设经验的比较，拓展了杨林桥社区建设模式的意义。全书共分四篇：第一篇以乡村治理为主题，概述了全球视野下的新农村建设；第二篇以杨林桥模式为主题，考察了中国乡村治理的经典个案；第三篇以社区建设为主题，探索了杨林桥乡村治理的模式创新；第四篇以总结国内外乡村治理和新农村建设经验为主题，探索了全球及国内新农村建设的典型经验，并客观分析了杨林桥模式的经验及贡献，力图为开创社会主义新农村建设的崭新局面提供理论和实践参照。

农村社区建设已经不是新鲜话题，但湖北省秭归县杨林桥镇农村社区建设模式值得研究的亮点是以社区理事会为特色的乡村组织和功能建设。杨林桥的社区理事会不是作为乡级行政机构出现的，而是村民自治的体制外组织，这在乡村的治理结构中是非常值得重视的一种社会治理方式。社区理事会这种新型农村社区自治组织的建立，为农村社区各项功能的实现和社会主义新农村建设的推进提供了新的、有效的社会组织载体，它充分整合了农村资源、提高了农民的组织化程度、促进了产业化经营、调动了农村各方的积极性、挖掘了农村的内部潜力，为新农村建设探索了一条新路子。



本书总策划周运清（左）在山村调查



杨林桥农民在田间劳动

前 言

杨林桥模式解读

继党的十六届五中全会作出关于加快社会主义新农村建设的重大决定之后，2008年10月召开的党的十七届三中全会系统回顾总结了我国农村改革发展的光辉历程和宝贵经验，发布了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。这似乎在向全世界发出一种信号：中国又一次开始了一个伟大的建设工程。

中国给人一个非常明显的印象是拥有广袤的乡村地区，并且，乡村给人的显著印象是贫瘠且落后。1949年以来，指令性经济控制下建构的城乡二元结构进一步拉大了城乡差距，导致出现了中国现代化的瓶颈——三农问题。关于三农问题的实质各有说法，从结构的角度看，三农问题是在高新技术冲击下乡村地区普遍存在的治理结构的混乱、权威的真空和秩序的失范问题。乡村是中国的自治单位，村民自治是极具中国特色的产物。村，并非国家政权体系的一级，村长是由村民自己选举产生的，村里拥有对财政、人事和资源的自主支配权；而国家通过村委会和最基层的农民进行沟通。大多数的研究都将乡村治理结构抽象地划分为“国家—社会”的二元结构，两者相互博弈，尤其表现为国家政权如何对乡村基层的渗透与扩张，同时乡村基层自治单位又是如何利用自己的资源与国家竞争的。

然而，村民自治仍然是体制内的概念。中国的农户是分散的、以小农意识为主导的群体。二十多年的家庭联产承包责任制的社会后果之一便是加强了这种小农意识，农民的可动员性每况愈下。基层的村干部会无奈地发现：想要动员召开一次村民大会，需要花费他们多少苦口婆心；调节一次村民纠纷，需要多少精神和体力；落实一项生产或农技指导是多么的不容易。村干部在农民心中的合法性有时低落到了十分可怜的地步。而另一方面，国家政权的官治色彩却在步步侵蚀和逼近乡村。村委会，在与国家

的互动中，很容易丧失主动性从而被轻易地同化；或者说相反，村委会变种为一个夹在国家和农民之间，左右逢源，向两者同时攫取资源的敲诈私利的乡村精英组织，这也正是村委会在农民心中合法性下降的主要原因。无论以上哪种情况，弱势群体都是农户，最后的社会事实在于：乡村在微观治理结构上是一片不和谐的模式，这进一步污染了农村社会的其他方面：农业生产、农村建设及农民现代化的事业。因此，我们认为，如何梳理乡村地区的治理结构是一个正中肯綮的问题。乡村必须建立起一套和谐的微观治理结构，来协调农民、村和国家的关系。很多农村地区为了解决自身发展的困境，进行了自己的农村社区建设。社区建设意味着社区取代自然村落作为整合农村社会资源的新单元（unit），给乡绅势力消退和家族权力弱化的农村地区提供了维系人际互动的新平台，并且在社区建设中引发了“政府—社区”治理模式的博弈和调整。

2003年7月，湖北省秭归县杨林桥镇镇政府在全镇范围内推行“3+1”小康工程，以社区代替村民小组，成立社区理事会，作为基本的村民自治单位。不到2年时间，杨林桥的社区建设取得了骄人成绩，不仅当地农业实现了产业化、规模化，农民收入明显增加，社区公共事业发展迅速，社区群众的联系也更加密切，形成了互惠互助、帮贫扶弱的良好社会风尚。在构建和谐社会和社会主义新农村建设的实践探索中，杨林桥可谓先人一步。那么，杨林桥的社区建设工作是如何开展的？杨林桥的社区建设工作能否作为一种具有普适性的经验来推广？或者说，杨林桥的做法能否被称作为“模式”？其内部是否存在一些软件、硬件上的缺陷？

杨林桥镇地处秭归县西南部，南与长阳土家族自治县毗连，东邻周坪乡，北接郭家坝镇，向东距长江33公里，至三峡大坝70公里，香堡公路穿镇而过，离318国道仅20公里，素有秭归“南大门”之称。全镇最低海拔362米，最高海拔1848米，国土面积234.5平方公里，耕地面积4.8万亩，是一个典型的山区农业乡镇。农民收入主要来源于反季节蔬菜、魔芋、生猪养殖三大产业。全镇现辖14个村、306个农村社区、8468户，共2.8万人。杨林桥镇在税费改革前共有36个村、304个村民小组，村组干部502人。2001年税费改革后，全镇改建为14个村、87个村民小组，村组干部

148人。全镇设村级党总支13个，村级党支部1个，共产党员983人。由于合村并组，村组范围扩大，村干部减少，村级工作难以有效开展。每个村平均为五六个村委会干部，管理一百多户农户，负责三四百村民的生活生产；加上杨林桥地处山区，农户位置分散，一年中，光是挨家挨户地传达中央精神、递送文件就已经让村干部吃不消了，根本无暇组织农民的生产生活。针对这一实际，镇党委将创新村级管理体制作为一个突破口，开始探索与实践村民小组改建社区的乡村治理新模式。

杨林桥镇实行村民小组改建社区，最初起源于当地农村的“红白理事会”，即遇到婚丧嫁娶、起屋造房、修路架桥等事，由农户自发组织起来，选出有号召力的农民担任理事，主持日常事务，区域内的农户有钱出钱，无钱出力，共同协商办事。2002年，该镇凤凰岭村一个叫铁炉冲的封闭小村落，11个农户、42人自发地组织起来，推举67岁的共产党员袁学商为领头人，组织大家筹资2.6万多元，投工5600多个，历经两个冬春，打通了一条2公里长通往山外的简易公路，办成了几届村干部没有办成的事，当地称作“凤凰岭事件”。杨林桥镇的领导人从这个事件中受益匪浅，并借鉴外地开展农村社区建设的做法，提出了划分小村级管理单位，撤销村民小组改建社区的工作设想。2003年3月，镇党委制订了村民小组改建社区的工作方案，即“3+1”小康工程，并在白鹤洞村开展村民小组改建社区试点，7月在全镇14个村全面实施。“3”是指三种先进力量：一是组织上先进，指镇、村两级组织，充分运用党在农村的各项方针政策为小康建设创造环境；二是政治上先进，指有能力带头致富的党员，充分体现了政治上先进与经济上先进的统一；三是经济上先进，指已经富起来的农村能人、大户及民营企业主等先富群体，充分运用其成熟的资本和市场解决农产品市场化问题，提高农民进入市场的组织化程度。“1”是指农村中低等收入群体。“3+1”就是充分整合三种先进力量，扶贫帮困，协调发展。2004年4月，秭归县委在杨林桥镇召开农村社区建设现场会，在全县推进农村社区建设工作。

杨林桥镇推行的农村社区建设，实质是对村以下政治、经济运行模式进行的改革，就主要内容而言，当地将之概括为“一条主线、三大改革”。

所谓“一条主线”，即以建设和谐的小康农村社会为主线，把政治上、经济上、组织上处于先进水平的“三种力量”整合起来，带动农村中低收入群体加快发展的过程。所谓“三大改革”，特指村级行政体制改革、农村基层党组织设置模式改革和农村工作指导方式改革。

1. 村级行政体制改革，即改革传统的镇村组行政建制模式，建立新型的镇村社区自治模式。撤销村民小组，按照地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿的原则成立农村社区。每个社区由30个左右的农户组成，社区内再划分3~5个互助组。社区成立理事会，设理事长1人，理事2~4人，理事会成员由社区农户海选产生，互助组长一般由社区理事会成员兼任。理事会成员和互助组长任期1年，主要由有带头致富能力的农村党员（含在农村居住的国家离退休干部）、产业大户和经营能人等先进力量担任。刚开始的时候，杨林桥镇14个村共成立社区理事会306个、互助组991个，建立起了“村委会—社区理事会—互助组—基本农户”这一新型的农村社区自治组织机构。社区理事会是负责社区日常管理的群众性自治组织，是村以下基本的新型自治单元。社区理事会以“议事恳谈会”为主要方式，广泛听取社区农户的意见和建议，形成决议，再付诸实施。社区理事会主要负责以下几个方面的工作：一是定期或不定期组织社区农户开展议事恳谈、集会，共同商讨解决群众意愿比较集中的各类问题；二是组织社区产业示范户办好样板田，组织协调农户实行规模生产；三是组织社区农户自愿筹资、投工投劳，共同改善社区内水、电、路等基础设施；四是组织协调社区农户在生产经营和日常生活中互帮互助等。互助组为社区内的基本活动单元，在更微观的范围内发挥村民自治作用，主要履行科技互学、信息互通、困难互帮、环境互创、利益互惠的职责。

2. 农村基层党组织设置模式改革，即改革传统的地域型党组织设置模式，建立功能型党组织设置模式。凡有50名以上党员的村设立党总支，按照产业分布、社区划片联合建立党支部，按照党员特点、主导产业和社区发展需要成立党小组，在党小组内挂牌确立党员中心户，建立起“村级党总支—专业党支部—功能党小组—党员中心户”的功能型党组织设置模式。在支部设置上，尽可能按照产业分布情况划定，把支部的活动和产业发展

紧密结合在一起。在党小组设置上，既充分考虑产业特点，又最大限度地考虑到党员发挥“双带”作用的能力，实行支部范围内跨社区按不同功能确定方向，组建、命名功能型党小组。支部书记由总支委员和党员村干部兼任，支部委员和党小组组长从优秀党员理事长和理事中选配。各党支部、党小组在村党总支领导下开展工作，主要是支持、监督、服务农村社区建设和完成党组织自身建设的各项任务。社区建设后，全镇共配套建立村级党总支13个，村级党支部1个，村党总支下设党支部43个，成立社区活动监督党小组、政策宣传及纠纷调解党小组、甜椒丰产栽培党小组、市场营销党小组等专业党小组154个。

3. 农村工作指导方式改革，即改革传统的自上而下的行政管理模式，建立新型的双向交流的社区服务模式。一是建立社会化服务网络，推行文化科技、治安调解、计划生育三大网络进社区，完善社区服务功能。二是围绕党风、政风、民风“三风”建设，推进“四大”工程，即镇村两级组织、农村有带头致富能力的党员、产业大户和经营能人在镇村两级组织的带领下，集中扶持中低收入群体的“小康工程”；以农村党员为主，以“凝聚先进力量、培养有为青年、发挥积极作用、支持社区工作”为主要内容的“凝聚力工程”；以社区为基础，组建“村委会—社区理事会—互助组—基本农户”四级防控体系，实行纠纷案件零控制管理，维护社会稳定和优化经济环境的“民安工程”；以政务、财务“双公开”为基础，从镇到村到社区理事会，推行决策公开、过程公开、结果公开，提高透明度，打造“诚信政府、诚信杨林”的“阳光工程”。

杨林桥改建社区的做法划小了农村地区的自治单元，使原来在过大的村组单位内无法进行的资源整合在相对密集的社区内得以实现。设置社区理事、互助组长，增加了社区的管理、服务人数，村民的意愿、要求通过这些沟通桥梁能很快地得到反馈，农户开展日常生产活动也更有组织性，提高了农村工作的绩效。在现代化冲击中社会结构日益松散的农村地区，社区作为更有效率的治理单元，对推动乡村治理模式和组织结构的调整将做出很大的贡献。

乡村治理是一个复杂的“工程”，清末和民国的时候，我们的前辈就尝

试过乡村治理改革。然而，由于时代变迁及社会失范，这些尝试没有成功。解放后的人民公社运动是中国共产党实行的一次全国性的最成功的乡村治理改革，三级制的人民公社制度到今天为止仍然以口语的符号形式在乡村的日常生活中展示着自己的影响力（在一些地区一直流传着“大队长”的习惯性叫法）。人民公社是国家自上而下控制政治体制末梢的典型案列。然而，无论任何时候，国家从未真正完全掌握过乡村。“山高皇帝远”也许是不太恰当的比喻，但却是个不错的形容，只要存在一丝适合生长的条件，乡村中的自治力量就会自发发生，与国家进行博弈，如宗教、宗族、乡绅、习俗等。这种力量有时是良性的，表现为与国家的同构，从而有利于整个国家的现代化进程；有时又是恶性的，如晚清时期实际控制乡村的恶名昭彰的“劣绅”或“堕落乡绅”。

改革开放后，随着经济领域家庭联产承包责任制的改革如火如荼地展开，政治领域也在20世纪80年代中期开始了村民自治改革。进入20世纪90年代，在南方经济发达的一些乡村，地方自治势力又复兴起来，吸引着学者们纷纷研究乡村治理模式。所有经济的、制度的、文化的、历史的相关分析范式，其实都围绕着一个中心轴，即国家和社会的关系。它们都试图在国家和社会的夹缝中谋求出路。治理分析就是这样一种努力，它强调的是在整个乡村社区系统中各个实体的网络关系问题，它有意模糊了国家与社会、行政实体与公民、公共与私人等对偶范畴的“疆界”，力求多个中心的“合作”，达成有效的公共管理。

新乡村治理模式并不是要推翻现有的地方行政机构，而是要鼓励地方政府积极演变，成为更具效率且彼此相互依赖的新乡村政府。而杨林桥成功的治理模式是建立在多种制度创新的基础之上的。

首先是撤组建社，理顺村委会与社区理事会之间的关系。村党组织、村委会对社区工作的指导方式由传统的对村民小组的管理型转变为对社区的服务型，“村支两委”启动财务、政务公开的“阳光工程”，打造诚信政府的新形象，这在农村行政工作模式中是一个巨大的转折。同时，落实了一系列关于理事会运作、社区建设的制度规范。理事长选举遵照相关章程，依照严格的选举程序，理事长在具体工作中也有规可循，保证了理事会能

真正代表民意，为民办事。在全镇范围内，杨林桥还开展了“十佳社区”、“五好家庭”的评选活动，为社区建设引入激励机制，带动了农户、社区之间“比帮赶超”的良好互动氛围。

杨林桥模式在制度创新上的另一方面就是开拓了农村社区党组织设置的新思路。我国农村的党组织设置一直和村级行政挂钩，基层党建并没有紧密联系群众。杨林桥打破了传统的党组织设置模式，党组织设置由地域型向功能型转变，把党组织的活动和经济发展紧密结合起来，使“支部建在产业上，党员嵌在产业中”，党员在经济发展中找到了舞台。“党总支—党支部—党小组—党员中心户”的设置方式使先进党员能够真正带动农民发展生产，解决农民的经济难题。在最初的社区建设中，党员担任理事长、理事、支委、党小组组长等职务，“有职”党员达309人，占党员总数的35%，占有“双带”能力党员总数的75%。无职党员在社区示范发展主导产业的有58人。对有“双带”能力党员的利用率达到90%。在互帮互助的生产过程中，党员的先进性和积极性被充分挖掘了出来，党员、干部与村民间的交流日渐频繁，感情日益深厚，基层党组织对村民的引力通过经济联系得到强化，村民更愿意相信党、向党靠拢。通过这种方式，杨林桥把农村的党建工作落到了实处，真正拉近了党群关系，夯实了党在农村社区的执政基础。

在社区建设和治理模式之外，杨林桥模式值得研究的另一亮点就是以社区理事会为特色的组织建设。从之前的乡村治理结构中，我们可以看到，社区理事会并不是作为乡级行政机构出现的，而是村民自治的体制外组织，它们在乡村的治理结构中是非常值得重视的一支力量。

回顾我国村民自治的历史，1982年，根据政府新宪法规定，在乡以下按农民居住地区设立村民委员会，实行村民自治。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，设主任一人，副主任和委员3~7人，村主任和委员皆由村民直接选举产生，任期三年，可以连选连任。村民委员会的工作实行民主集中制，有关村民利益的自治事务均由村民会议讨论决定。村民委员会办理事务和举办事业的经费，由村经济组织负责负担或向村民筹集，收支情况接受村民监督。

随着农村商品经济的发展和各项事业的进步，对农村组织的功能要求已经大大超过了现有组织的承载能力，出现了功能缺位。首先，要适应市场经济改革和农村经济发展的需要，必须强化农村社区经济组织功能。在农村利益分化、农民处于分散状态、村民委员会的经济功能逐渐弱化的情况下，单纯依靠个人或家庭的力量是难以防范自然和市场风险的，这时候，社区组织作用的发挥就显得非常重要。其次，农村公共建设和公益事业的发展需要组织力量来填补农村社区规划和服务功能，对农村社区内的生产经营、生活设施、社区发展等做出长远规划，这样才能使农民群众的生活质量得到提高。再次，要引导农民积极参与社区管理，必须创造有利于农民利益表达和整合的载体，这对于调节农村干群关系、共建美好人际关系、促进农村社会稳定来讲意义重大。^①

杨林桥合村并组后，村民小组作为农村基层自治组织，难以负荷农村发展的诸多功能要求。首先是最重要的经济功能无法发挥，地广人多，村干部少，农户各占山头、各自为政，处于无组织状态，村民工作很不好做，村干部忙得焦头烂额仍看不到绩效，一些村干部干脆放手不管敷衍了事，造成群众对干部不信任，干群关系紧张。在这样的情况下，村委会无法专心领导农民发展生产。在公共事业方面，我国的村级财政一直是空空荡荡的，根本没有资金进行公共建设，加上农民的参与意愿不强，可谓无钱又无力。这样的治理氛围自然会导致社区发展缓慢。

杨林桥根据自身的实际情况，撤组建社，成立社区理事会，就是为农村社区积累宝贵的体制外组织资源的新尝试。在我国农村地区，除了国家政权组织外，基本上没有什么像样的“民间组织”。社区理事会这种新型的农村社区自治组织的建立，为农村社区各项功能的实现提供了新的、有效的组织载体。首先是农村经济功能的实现。2004年，响水洞村22社区理事长赵顺清带领社区农户发展蔬菜行业，实行“四统一”，即统一品种、统一区域、统一培管、统一销售，社区300多亩蔬菜实现了产销两旺，亩收入达2000多元。赵家山村7社区、白鹤洞村25社区推行生产资料统一招标采购

^① 杨继荣. 农村社区功能补位和组织创新 [J]. 理论与改革, 2000 (4): 45-47.

购，降低了生产成本。白岩村22社区发展高山反季节蔬菜，带动全村发展多种经济作物，种植面积达2400亩，占种植总面积的70%。白鹤洞村25社区的29个农户，在社区理事会的统一规划下，发展甜椒214亩，户平均7.4亩，其中10亩以上的大户就有8户，规模连片种植的样板田150亩。农村社区建设的推进，为促进农业产业化生产奠定了良好的基础。2004年，杨林桥全镇共发展魔芋2万亩、高山无公害蔬菜3万亩、朝天椒6000亩、烤烟2000亩、鄂马铃薯3号1万亩，多种经营总面积达6万亩，比上年净增1.5万亩，占耕地总面积的70%以上。其次，农村社区公共事业建设功能也得到了很好的发展。眉毛山村组织群众义务投工985个，将全村10个社区26公里道路铺成碎石路。另外，社区的群众参与和文化功能也得到了较好的发挥。白岩村22个社区一年召开各种形式的户长会和群众会60多场次，群众参会热情空前高涨，参会率达90%以上。全镇有6个村成立了社区农民组成的“社区文艺宣传队”，通过自编自演的相声、小品、快板等节目，丰富了农民群众的精神文化生活。

社区理事会不同于作为国家行政权力末梢的村级行政组织，它作为体制外的村民自治组织，不是向上级政权负责，而是直接向村民负责。理事长由村民一人一票海选产生，和由国家任命的干部不同，不领报酬，他们在村民中说话更有公信力，村民对理事工作的监督也更充分。社区理事会的理事长和工作人员受命于群众，能够充分取信于民。而且，这些选出来的理事长、理事多是德高望重的老党员或很有能力的生产大户，他们都是农村社区中的“精英”，有很强的带动作用 and 很好的示范作用。农民们在社区能人的带领下大力抓生产、完善公共设施，很快推进了社区经济事业的发展 and 社区环境的改善。找到致富道路的村民团结在社区理事会周围，建设公益、扶贫帮困、共谋发展，增强了社区内的凝聚力和人际和谐。杨林桥的社区建设正是在这样的良性循环中获得了无可比拟的生命力。据统计，2003年全镇在组建社区理事会以来，前两年共有204个社区6100个农户自愿筹资近15万元，投工1.8万个，维修公路452公里，新修公路39.5公里。人与人、户与户、社区与社区之间的相互帮助、支持蔚然成风。现在的杨林桥已经发展成为享誉海内外的绿色蔬菜生产基地。

虽然对于杨林桥社区理事会与村级行政的责权关系还有一些“暧昧地带”（故而也有学者将社区理事会界定为“准体制外组织”），但我们认为，不管如何，社区理事会的成功代表了一个趋势，那就是非政府组织力量在乡村治理结构中有广阔的生长空间。

在国外成熟的民主社会中，代表社会的组织力量主要是非政府组织（NGO）。非政府组织被赋予五个特性：独立性、组织性、非营利性、自治性和自愿性。它是独立的社会组织，组织形式不同于政府机构自上而下的官僚体系，组织运作不以行政命令为准则，是扎根于社区、权力流动双向或多项的独立运作组织。非政府组织的作用在于“可以向社会提供众多服务，承担一些政府部门不该做或做不好、企业做却未必有效的社会事务”。^①从这一点看，非政府组织同政府之间存在共同的治理空间。非政府组织是自发形成的，能够深入民间，凝聚社会资本，构建组织网络，提高治理绩效。它的参与方式是横向的、水平的，在组织内部更易形成协调、合作的公共意愿，它以服务为纽带整合社会相关阶层的利益要求，在政府和市场之外的“第三域”空间发挥作用，增进了社会福利，促进了社会公平。

国家在规划社会主义新农村建设的发展蓝图中，将社会组织健全作为和谐社会的基本内容。社会组织的发展对社会矛盾的调适、政府职能的改善、政府压力的减轻有很大裨益，数量相当的独立于政府、企业的社会组织，作为相对独立的社会力量，本身就是建立一种调节社会矛盾的模式，有助于我们建立“小政府、大社会”的公民社会结构。

经过以上对杨林桥社区建设模式的解读可以看出，杨林桥通过组织建设和制度创新为起点的治理模式调整，创造出了一种结构稳定、行为规范、高度整合的农村社会共同体。之所以这些受到农民欢迎的社区理事长能够自如地和农民互动，一个很重要的原因在于，他们都是小型的“熟人社会”的一员。熟人社会主要依赖小群体的共享观念来维系整个社会网络。于是社会资源在这张紧密的社会网络中慢慢沉淀积聚，成为高效率的乡村治理的后台隐性保障。

^① 王华. 治理中的伙伴关系：政府与非政府组织间的合作 [J]. 云南社会科学, 2003 (3): 25 - 30.

因为在一个紧密联系的社会网络中，个人行动是被嵌入社会关系的网络之中的，只有顾及他人的利益，个人才能获得利益。进而言之，人与人之间只有相互合作，保护整体利益，才能维护自己的利益。“社会网络使得信任可以相互传播。剩余的不确定性和违规的风险性，被强大的规范和密集的互惠性参与网络降到最低。”^① 社会网络使得信任可以相互传播、扩散。人们在社会网络的高度参与中自觉不自觉地产生了从个体行为到集体行动的架构。

杨林桥的社区治理模式就是建立在个人信任到制度信任过渡的基础上的。在建设社区之前的“凤凰岭事件”中，党员袁学商带动大家捐资修路，靠的是他在群众中的威望和村民们平日对他积累起来的信任，这种依附于个人魅力的信任并没有进入制度化的轨道。直到改建社区，采取海选方式选举社区理事会，选出村民真正放心的理事成员，村民与理事的信任才以制度方式联系了起来。每人一票、不领报酬、利益共同体，社区理事会是在这样的车轮上向前滑动的。

但实际上，现代社会中人际信任是一种稀缺资源，中国农村社会在杂糅了地缘、业缘关系后，原本基于血缘的信任关系被冲淡，新的农村信任资源并没有及时累积起来，这时若没有以利益共同体为纽带的约束力，很难保证社区理事会在缺少激励机制（没有报酬）的情况下能达到什么样的工作绩效。作为体制外的村民自治组织，对理事成员的工作热情无法给出制度保障，理事会的运作就存在潜在危机，一旦理事会无法维持，被组织起来的社区居民也会重归一盘散沙的局面。村委会就是因为在协调国家和农民自治之间的博弈时太容易失衡，失去了农民的信任，于是沦为功能失效的政策宣传组织；如果理事会不能维持良好的信任机制或者作为理事的这些村中能人们价值取向发生了微妙的转变从而导致与农民们共享观念的淡化，那么理事会将沦为第二个功能失效的村委会。这样，无论在国家政权和农民之间人为地架设多少层“缓冲带”，都无法解决既有的二元治理结构，乡村地区治理仍然是障碍重重的。

^① [美] 罗伯特·普特南·使民主运转起来 [M] . 王列, 赖海蓉译. 南昌: 江西人民出版社, 2002: 197.

从社区理事会的发展过程看，存在的另一个问题是乡村治理中的制度建设、规范确立的问题。在本研究中，我们将社区理事会界定为体制外的组织资源，但有的学者认为它属于“准体制外的社会组织”，其原因在于，社区理事会一方面受到行政体制的监督，另一方面又体现出了“民间组织”的形式与特点，具有双重性质。这样的组织形式虽然根源于我国农村目前的实际情况，但在社区理事会地位、职责不明的情况下，理事会成员的工作积极性和对理事会的监督都难以保证。而且社区理事会与村委会的关系没有明确界定，现在是社区理事会代行了村委会的许多功能，长久下去，对村级行政建设和理事会的发展都将非常不利。这些都迫切要求给社区理事会“正名”，为其存在建立制度、法律方面的保障，并将其纳入规范化发展的轨道。除了村行政和社区理事会外，还存在党的指导这一层关系，党支部很大程度上跨越了各个社区，执行不同的功能单元，这里有许多职责重置、人员多重身份的问题，加大了整个社区建设的复杂性。

总的来说，杨林桥社区建设在近年来取得了阶段性的成功，极大改善了当地农民的生活，提高了村组的运作绩效，在探索构建和谐农村社会和社会主义新农村的实践中先行了一步。从杨林模式中我们可以看到，社区建设是构建和谐农村社会和社会主义新农村的一个可操作的路径，它的成功经验和潜在问题在很大程度上能给中国农村如何走向和谐社会和社会主义新农村提供借鉴意义和反思空间，因为它企图改变的，正是之前既定的那种农民、村委会、国家三者之间的尴尬关系。在村委会日益在农民心中失去信任感时，社区理事会以邻家大叔一般的“熟人”身份，挑起了和村委会对话的角色，这里，就又多了一层组织，夹在国家、村委会和村民之间。不同的是，理事会是完全由农民自己“凑合”的利益同构体，作为农民自己利益表达的喉舌。只要理事会的合法性维持下去，只要理事们不发生对于农民的信任危机，那么，这种基于治理结构调整的社区建设的努力无疑有资格作为推进社会主义新农村建设的先行者。

本书共分四篇，第一篇以乡村治理为主题，概述全球视野下的新农村建设；第二篇以杨林桥模式为主题，考察中国乡村治理的经典个案；第三篇以社区建设为主题，探索杨林桥乡村治理的模式创新；第四篇以总结国