



临沂大学博士教授文库

LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU

新时期 乡村可持续发展的 政治基础研究

XINSHIQI XIANGCUN KECHIXUFAZHAN DE
ZHENGZHIIJICHUYANJIU

孙海英 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

013065386

F323
37



临沂大学博士教授文库
LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU

新时期 乡村可持续发展的 政治基础研究

孙海英 著



北航

C1673032

F323
37

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期乡村可持续发展的政治基础研究/孙海英
著. —济南:山东人民出版社,2013. 6

ISBN 978 - 7 - 209 - 07260 - 1

I. ①新… II. ①孙… III. ①农村 - 可持续发展 - 研究 - 中国 ②农村 - 群众自治 - 研究 - 中国 IV. ①F323
②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 145726 号

新时期乡村可持续发展的政治基础研究

孙海英 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:[http:// www. sd - book. com. cn](http://www.sd-book.com.cn)

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东省东营市新华印刷厂印装

规 格 16 开(169mm × 239mm)

印 张 15

字 数 245 千字

版 次 2013 年 6 月第 1 版

印 次 2013 年 6 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 07260 - 1

定 价 36.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0546)6441693

目 录

导 言	1
第一章 乡村治理政治经验	5
第一节 从治理的角度看村民自治	8
一、村民自治的回顾	10
二、村民自治的内容和方式	15
三、村民自治的运行现状和存在的问题	16
第二节 乡村治理的困境	22
一、乡村治理缺乏相应的制度，现有的法律法规不够完善	22
二、农民利益表达机制欠缺，农村公共权力的行使有待规范	24
三、公共产品需求急剧增加加重了与公共产品供给短缺的矛盾	24
四、农村精英流失严重，村民自治的人才储备不足	25
五、村民自治运行中存在的问题	26
六、农村社会组织发育不良，宗族势力有所抬头	28
七、农村黑恶势力侵入村民自治组织，破坏自治	29
第三节 协商民主的思考	30
一、协商民主与乡村协商民主	31
二、在我国乡村治理中推行协商民主的可能	34
三、协商民主在乡村的主要实践模式	37
四、我国乡村协商民主发展中的困境与制约	39
五、推进我国乡村协商民主的健康发展	42

第四节 乡村治理的展望·····	46
一、发挥党组织在乡村治理中的积极作用·····	47
二、不断创造乡村治理新的制度空间·····	48
三、加强农村经济建设，为乡村治理提供物质基础·····	49
四、不断提高农村人口素质，为乡村治理提供人才保证·····	51
第二章 新时期我国农民政治参与·····	53
第一节 政治参与概念、方式及影响因素·····	55
一、政治参与概念界定·····	55
二、政治参与的方式·····	60
三、政治参与的影响因素·····	63
第二节 我国农民的政治参与·····	65
一、我国农民的制度化政治参与·····	65
二、我国农民的非制度化政治参与·····	68
三、当代我国农民政治参与的新特点·····	77
第三节 农民政治参与中的政治冷漠·····	82
一、政治冷漠的含义·····	84
二、政治冷漠的特征·····	85
三、农民政治参与中的政治冷漠的具体表现·····	87
四、政治冷漠对农村政治的影响·····	90
五、正确认识政治参与中的政治冷漠·····	93
第四节 由临沂市“村两委”换届选举看农民政治参与·····	98
一、“村两委”选举在临沂市开展回顾·····	99
二、乡村选举面临的新形势·····	105
三、乡村选举中影响农民参与的问题·····	108
四、完善乡村选举推进农民政治参与·····	110
第三章 推动农村发展的新兴力量——农村民间组织·····	119
第一节 农村民间组织经验思考·····	120
一、农村民间组织的概念界定·····	120

二、农村民间组织的发展过程	123
三、我国农村民间组织兴起和发展的意义	126
四、农村民间组织在农村发展中的独特优势	128
第二节 我国农村民间组织的发展现状	132
一、我国农村民间组织快速发展的动因	132
二、我国农村民间组织的类型	134
三、我国农村民间组织的基本特征	135
四、我国农村民间组织存在的主要问题	137
第三节 我国农村民间组织展望	140
一、发展和完善农村民间组织的对策	141
二、农村民间组织的完善和引导	147
余 论	150
 第四章 当代农村阶层分化	 152
第一节 社会分层概念的厘定	153
一、社会分层理论综述	153
二、我国社会分层概念界定	157
第二节 新时期农村阶层分化的现状	158
一、目前我国对农村社会分层研究状况	159
二、目前我国农村的社会分层现状	162
第三节 我国农村社会分层发展趋势	173
一、农民阶层分化的特点	173
二、我国农村社会分层的消极作用	176
三、我国农村社会分层的未来趋势	180
第四节 优化农村社会阶层	184
一、利用我国农村社会阶层的分化, 发展农村生产力	184
二、利用我国农村社会阶层的分化, 加快农村城市化进程	185
三、利用我国农村社会阶层分化的过程, 逐步提高农民的素质	186
四、正确把握我国农村社会阶层的分化方向, 防止农村社会 分层出现片面化	 186

附 录	189
对建设社会主义新农村的深层解读	189
新农村建设中农民非制度化政治参与探析	198
农民利益表达与农村政治发展	206
农民组织化的政治学思考	214
参考文献	223
后 记	235

导 言

邓小平说：“中国有百分之八十的人口在农村。中国社会是不是安定，中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来。”^① 中国是一个传统的农业大国，农业、农村和农民历来是关注的焦点。农村问题的解决关乎整个国家的发展和民族的命运。中国共产党第十八次全国代表大会提出建设“美丽中国”的要求，而“美丽中国”重点在于“美丽乡村”。党的十八大报告中明确指出：“解决好农业、农村、农民问题是全党工作重中之重，城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。”因此，今后农村工作的重点就是把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，推进新农村建设的深入发展，使农民生产生活条件得到彻底改善，进一步加大统筹城乡发展的力度，逐步缩小城乡差距，从而促进城乡的共同繁荣，让广大农民共同分享现代化成果。可以预见，中国农村的发展将迎来新的机遇。

20 世纪 70 年代末以来，中国农村政策的核心内容就是先废除公社制，然后把原先集体所有制的土地承包给农民，使农业生产在家庭的组织下更有效率地进行，此项措施极大地提高了农民的积极性，促进了中国农村经济的发展，使农业生产大幅度提高。此后，中国农村政策一直延续这项政策，没再出现大的变化。稳定的土地家庭承包制和不断延长的承包期，以至永久化承包，使农村经济政策延续至今。期间虽有集体企业、乡镇企业、私营和个体企业的发展和变化，乃至农民工的出现等等现象，但都没有改变农村基本经营体制。

随着国民经济和农村经济的发展，中国农业生产经营对适度规模化水平的要求不断提高，生产组织化方式对农业生产力的适应性问题又再次提到议事日程。

^① 邓小平文选（第三卷），北京：人民出版社，1993：77-78。

在家庭联产承包制中，现如今农村普遍采用的家庭经营方式根本无法达到现代化农业要求的规模，也很难通过产权交易和流转以实现生产资料的有效配置，从而限制了一些农业先进经营手段的运用；农民对土地的完全产权在现行的土地承包政策中尚未真正确立。农民在向城镇化转移的过程中，根本无法转移其在农村积累的社会保障利益以及土地利益，导致其无法真正彻底放弃农村而进入城市。我国的土地征用制度，主要是依靠国家权力对农村土地进行低价格强制性征用，这就侵蚀了农民的利益，使得城乡收入差别和社会不平衡日益拉大。现行农村政策虽然基本能够保证农民的温饱问题，可面对城乡收入差距的扩大，却很难让农民仅仅依靠种田获取的农业收入和通过外出打工来缩小。在城乡二元体制下农民难以通过流动性获得市场经济中的利润。农村劳动力的转移，农村土地的荒芜，空心村现象以及城市化过程中出现的问题，例如如何提高农民收入，如何在一部分人先富起来的同时实现共同富裕的等等问题的解决，都需要国家考虑如何对现行的农村经济政策作进一步调整。

农村经济体制改革使农村获得了巨大的发展，也为寻求农村政治民主变革打下了物质基础和保障；中国农民经济收入的提高，改变了其行为方式和思想观念，经济制度的变革成为农村政治变革的内驱力。农村经济变革的成果需要相应的政治制度作保证，并建立一种新型的组织进行规范和管理。同时农村群体出现的利益分化，也需要一个整合机制。在此背景下，村民自治作为新时期村治的一种有益探索出现在中国农村，村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位在1982年12月通过的新宪法中确立。1987年11月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村民委员会组织法》），村民自治以法律形式确立下来，经过30多年的发展，村民自治已经成为我国农村基层民主政治的重要形式。基层民主制度化的安排给村民的利益表达提供了渠道，培养了农民的民主意识，锻炼和提高了自治能力，丰富了我国社会主义民主的实践和理论，并与经济发展良性互动，为乡村政治提供了初步的秩序化的环境。

但是我们也应清醒地看到，村民自治发展至今并未达到预期的效果，并且难以有新突破。从广大农村实行村民自治的实践来看，现有农村中从形式到内容都达到了《村民委员会组织法》要求的在农村中占很小比例，大部分农村虽然建立了村民委员会，都只是一种形式，没有把村民自治真正开展起来，只是停留在一般法律层面上，占居主导地位的还是固有的行政化的主导模式。“乡政村治”权

力体系运作不规范,村民自治制度及内部运行机制不完善,民主选举、民主决策、民主管理、民主监督难以落实;农村集体经济薄弱,村委会服务功能弱化,农民对村民自治失去了参与的热情;农村党支部和村委会关系不协调;农村工业化对村民自治运行的影响问题;一些先富起来的村民,用金钱和其他经济手段影响村民自治的运作;农民素质影响村民自治的运行。农村宗族和宗教势力的抬头、黑恶势力对乡村的渗透、撤校合并对农村教育的缺失影响、贿选现象、非制度化政治参与不断扩大的趋势,都对乡村政治的良性发展产生巨大的影响。这些既是国家和政府迫切需要解决的问题,也是学界应该认真加以研究的问题。

随着农村经济体制改革的深入发展,在20世纪80年代末90年代初,学者们开始对农民和农村进行研究,乡村政治成为关注的对象。当时的研究多侧重于经济、社会和文化方面,乡村政治的研究不够全面,后来随着村民自治在农村大规模铺开和“三农”问题的凸现,学者们研究的领域逐渐转向农村政治问题。在90年代开始的村委会选举与村民自治的运行过程中,大批学者开始深入农村,实地调查,以实地调查为研究起点,用第一手资料作为素材来表述农村政治现实。同时,以特定的村庄为研究对象,并对村庄特定情景进行叙事与分析已成为学者们研究的主流路径。通过此种途径研究农村政治的价值日益得到学界的认可,相继出版了一批由我国学者所撰写的村庄政治研究的个案著作。如今,伴随着农村城市化进程的发展,乡村政治再度成为研究的热点,学者们从不同的角度对乡村政治加以分析,构建不同的分析模型,以期寻找新时期农村发展的动力。

一直以来,学者对农村政治问题的研究多数是在政治学的视野下开展的,研究的主要内容是农村民主政治和基层政治组织,从取向来看这些研究主要分为两类:一类是学理性研究,即侧重学术贡献的研究,主要通过对农村问题定量或定性的实证研究来弄清理论问题或学科的概念,以推动本学科的发展。第二类是政策性研究,即侧重研究农村发展的现实具体问题,目的是为政府决策提供参考意见。通过梳理和分析国内外学术界已有的农村政治研究成果来看,对中国农村政治及其变迁的研究主要有三种基本范式,即新制度主义研究范式、国家与社会研究范式、政治经济学研究范式。但这三个研究范式各有其局限性。未来农村政治学理论应当多元化拓展研究范式,采用话语分析、微观权力分析和日常政治分析等范式,以呈现农村社会的真实状况。

改革开放30多年来,中国的农业经济、农村生活环境、农民精神面貌发生了

巨大变化。但时下在农村发展过程中也出现了经济思路不明确,政治改革严重滞后的情况。农村政治改革滞后,恶化了农村的发展环境,加剧了农村资本、人才的外流;村民自治二十几年几无进展,乡村矛盾尖锐、干群关系恶化,农村发展失去动力。

本书在对现有的研究成果进行认真研究和分析的基础上,在山东临沂等地选取具有代表性的12个村庄进行实地调查走访,获取大量生动翔实的第一手资料。以农村家庭联产承包责任制为起点;到1984年开始的农村第二步改革,市场成为了配置农村社会资源的主要形式,改变国家与农民之间的关系;再到第三阶段建立“市场配置农村劳动力、资本、自然资源为主的”城乡一体化发展的经济制度,直到现在的新农村建设和农村城市化建设为一条农村经济建设纵向线。同时以国家向农村社会输入新的政治制度规则,即第一阶段,废除人民公社体制,建立了村委会;到第二阶段的《村民委员会组织法》的实施,进入到了村民自治阶段;再到现阶段村级治理体制结构性转型为一条农村政治建设纵向线。再以农村、农民为分析中心和基础,以农村治理、农村政权组织、农村民间组织、农民政治参与、农村分层等为横向结构点,构建新的农村政治分析模型,此分析模型的构建是本书的创新,它以农村经济和政治变迁发展为两条纵向线,以农村和农民为分析对象,结合各个维度与之密切的点面,突破了原有的分析模式,更加具体直观深入到农村和农民内部,是以微观分析反映国家与社会、政治与经济。在全新分析模式下,运用规范研究与实证研究、理论研究与对策研究相结合的方法,从乡村治理的政治经验、农民的政治参与、农村民间组织、当代农民的政治分层等角度,对当代乡村政治作初步系统分析,解释了当代乡村政治状况和发展逻辑,寻求新时期我国农村发展的新动力和政治变革的方向,以政治发展来推动社会发展;提出了一系列促进乡村治理发展的方法和对策,同时为农村政治的研究提供新的思路和视角,也为政府对农村的发展和治理提供参考。

第一章 乡村治理政治经验

乡村治理是通过解决乡村面临的问题,实现乡村的稳定和发展的动态活动过程。当代中国的乡村治理经历了一个极其复杂的演变过程,在此过程中我们获得了众多成功经验和一些深刻教训。回顾分析当代中国乡村治理的变迁过程,对于推动我国乡村治理的发展,促进当代农村社会的发展,无疑具有重要的价值。

“乡村”是一个社区概念,它强调的是除城镇社区外的乡村居民的社会关系和社会秩序。需要指出的是,“乡村”和“农村”二者之间的异同。从字义上看,二者的确有一定的相通之处,都强调地域空间,指向对象具有一致性。但从概念内涵上讲,二者却有本质差别。“农村”主要是一个经济概念,表明的是不同于城市的经济生产方式。“乡村”主要是一个文化概念,即“在一定地域范围内,发生特定的社会关系和社会活动,形成特定的生活方式和文化心理,并具有成员归属感的人群所组成的相对独立、相对稳定的社会实体”^①。乡村治理即“乡村公共权力对乡村社区公共事务的组织与管理,在各种不同的关系和制度中去引导、规范村民的各种行为,以最大限度地促进乡村社区的公共利益和社会发展,它有别于以往的以行政末梢化的管理方式,强调的是政府与村民、自治组织的合作管理,从而形成良性互动的治理网络”^②。一般而言,乡村治理包含三个基本要素,即乡村治理主体、乡村治理客体和乡村治理环境。乡村治理的主体是乡镇基层政府、村民自治组织、村民。客体是指乡村治理活动的指向对象,基本涵盖了乡村社区的公共事务,涉及乡村经济、政治、教育、就医、公共服务、社会保障以及文化娱乐等各个方面。乡村治理的环境则是指与乡村治理活动相关的各种条件,

① 田会冬.当代中国乡村治理研究.硕士论文.广东海洋大学,2010:5.

② 田会冬.当代中国乡村治理研究.硕士论文.广东海洋大学,2010:10.

既包括乡村的经济发展状况、乡村社区分化等内部因素，也包括国家在乡村层面安排的外在制度因素。在乡村治理过程中，乡村治理主体、客体和治理环境三者相互作用，共同影响乡村公共资源的配置和运作，就当前中国乡村的基层民主实践来看，乡村治理绩效是衡量乡村政治发展和乡村民主化程度的一个重要标志。

当代中国乡村治理的演变过程，是一个政府的领导和主导的过程。特别是在中国这样一个权力集中的国家中，每一个时期乡村治理均以一定的制度为依据，乡村治理的制度政策都是由政府制定并建构的。新时期中国乡村治理变迁的制度依据，包括乡村治理和创新制度两个方面，其首先来自全国性的制度安排，然后是地方政府的法规和政策。在中国所有的乡村治理变革行动中，无一例外都需要有一个领导者和组织者，领导乡村治理变革过程。例如我们实行农村体制改革，推行家庭承包经营和村民自治，进行社会主义新农村建设等均是在有关政府部门的发动和领导下展开的。在各地的乡村治理变迁过程中，地方政府始终扮演着领导者的重要角色，表现出了异乎寻常的动员力和控制力。即使是由农民和村级组织自发组织的乡村治理创新工作，也需要政府的支持、总结和推广。政府在乡村治理制度创新和变革中具有相应的强制优势、组织优势和效率优势。

新中国成立初期，我国的村级组织被确立为国家的一级政权组织，主要体现在1952年12月政务院颁布的《乡（行政村）人民政府组织通则》的规定中，通则中明确规定：“行政村与乡为一级地方政权机关。”指出了“乡村人民行使权利的机关为村人民代表大会和村人民政府”。农业合作化时期改变了村级组织作为国家政权机关的性质，这一时期的乡村只是乡人民政府的下属机构或派出机构。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》，其中宪法明确规定：“我国的农村的基层政权为乡、民族乡、镇。农村的‘区’一律改为县政府的派出机构，取消行政村建制，统一为乡、民族乡、镇。”从此行政村的建制失去了法律上的依据。1958年8月，中共中央公布了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，之后在农村开始广泛建立人民公社，人民公社是涵盖范围广、农林牧渔副和工农商学兵互相结合的一级组织，此时村一级组织就由原来各小社的联合改为生产大队或管理区。与此同时，国家又把在农村的粮食、商业、财政、银行等部门的基层机构下放给公社，这样用行政手段管理经济的“政社合一”体制基本确立。1962年9月中共中央颁布《农村人民公社条例》，“规定生产大队的权力机

关是生产大队、社员大会和生产队社员大会。农村人民公社的集体所有制经济，一般实行三级所有，队为基础，即以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有”。对生产大队的性质作了进一步的明确规定，人民公社实行的是政社合一的体制。这种体制混淆了政府组织与经济组织的职能，侵犯了经济组织的经营自主权，违背了经济发展的客观规律，也削弱了政府本身的功能，导致权力过分集中，使农村民主政治的发展受到严重阻碍。同时我们也应看到人民公社的积极作用，它在 20 世纪六七十年代的中国社会经济中起到了重要的作用，为中国经济战略的实施提供了强有力的制度支持；维持了中国农村的平稳运行；对中国当时的经济发展和社会稳定发挥了相当显著的作用。十一届三中全会党开始把工作重心转移到以经济建设为中心，在农村进行经济体制改革，农村发生的巨大变化，势必引起乡村治理模式的变化。在我国农村以家庭联产承包责任制为核心的经济政策的推行，使得农民收入有了很大的提高，改变了农民的行为和思维模式，也为农村的政治变革提供了强有力的物质基础。村民自治在中国农村的推行改变了原有的乡村治理模式。

随着中国经济的发展和改革的不断深入，市场经济在我国初步形成，城市化进程是一个必然的趋势，农村人口不断向城市转移，从而带动人才物资等社会财富向城市流动，而广大农村则呈现出日趋微弱。但中国的国情告诉我们能够转移出的农民是有限的，它受各个方面主客观情况的制约，制度形成城乡二元体制、经济发展状况、城市的承载能力、户籍制度、农民自身的素质等因素无不在制约着农村和农民的发展和流动。在此情况下，大多数的农民还需立足于农村，但社会的发展，农村已非昔日的农村，农民亦非昔日的农民，当下如何构建合理的乡村治理模式，使农村能够和谐稳定的发展，农民能够安居乐业，是学界及政策部门都应关注的问题。十六届五中全会提出建设社会主义新农村的任务，就是回应当前农村日渐势弱可能引发严重问题的战略部署。农村的衰弱，不仅仅表现为人才物资的外流，还面临农村价值体系、伦理道德观念的崩塌。一方面是传统的观念和制度逐渐被现代的观念和制度所替代，传统越来越边缘化，逐渐丧失合法性；另一方面是城市生活与居民观念为农村提供了示范作用，农村相对于城市也越来越边缘化。以前合理合法的传统乡村秩序，已变得不合法。

随着经济的发展和社会的进步，现有的乡村治理已经显示出不同的问题，“村民自治”从其产生之日起就争论不休，存废之声不断，实施 30 多年的村民自治至

今已难有大的突破。随着农村经济的不断发展和城市化进程的不断推进,农村精英的大量流失,农村大量的青壮年在向城市转移,使得广大乡村出现“空心村”;土地大面积的荒芜,农村贫富差距加大,出现了新的农村社会分层;农村民间组织的不断出现,或多或少的从正反两个方面影响着乡村政治;农村公共产品供给的缺失,集体经济薄弱,村级组织的涣散,非制度化政治参与的不断扩大,也在影响着乡村治理格局;另外,农村宗族势力和黑恶势力,农民信仰和价值观念的转化以及农村政治生态不良状况,无不在对乡村政治产生影响。面对农村发展过程中出现的种种问题,我们如何去面对,如何去化解,如何梳理其错综复杂的逻辑关系,从中找出推动农村发展的内在动力,从而实现农村政治、经济、文化等健康和谐发展,这是学界和政府都需要认真研究的课题。

第一节 从治理的角度看村民自治

“治理”长期以来主要被用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动之中。治理是各种公共的或者私人的和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。^①它不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程。它是一种使相互冲突的或不同的利益各方得以调和并采取联合行动的持续的过程。治理过程的目的不是控制,而是私人部门和公共部门两个部门协调合作的连续过程。“治理”一词最早用于研究是出现在1989年世界银行对非洲考察致贫原因的研究报告之中。报告中首次使用“良好治理”概念。自此,治理一词被广泛引入公共管理领域。随着学科的不断分化和演进,“治理”一词的内涵有了新的外延,它不再仅使用于管理学和政治学领域,在经济学和社会学领域出现的频次越来越高。在20世纪90年代以后,治理理论在西方开始运用于社会经济领域。这种理论主要强调合作而不是统治,管理社会的核心和权威来源于公民的认同和共识。英国著名学者格里·斯托克(Gerry Stoker)归纳论证了治理的框架,总结了关于治理的诸多观点,通过论证归纳出治理相辅相成的五个方面的框架:(1)治理是出自政府但又限于政府的一套社会公共机构和行为者;(2)治理明确指出在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在的界限和责任方面的模糊之点;(3)治理明确肯定涉及集体行为的各个社

① ① 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系. 伦敦:牛津大学出版社,1995:23.

会公共机构之间存在着权力依赖；(4)治理是行为者的自主自治；(5)治理认为办事情的能力并不在于政府的权力,不在于政府下命令或运用其权威。^①指出治理的主体、责任和界限、权力依赖、过程自主性和方式等五个方面的内容。中国乡村治理学者徐勇针对中国实证研究认为：“治理是通过一定权力的配置和运作对社会加以领导、管理和调节，从而达到一定目的的活动。”^②从以上不同学者给出的结论可以看出，“治理”与“统治”的含义不同，有着比“统治”更为宽泛的内涵和外延。治理的基本意思是指在一定的范围内为满足公众的需要而运用不同的机构来保持正常的秩序，由此我们得出结论，治理主体的多元化表明社会管理者不仅是政府和社会公共机构，还包括体制外的民间组织、私人组织以及各种合作组织。各种主体互相之间的管理活动，表明治理不仅仅是政府机构的事务，也可以是各种社会团体、私人机构甚至个人参与的公共事务管理活动；治理的目的是在各种不同的利益关系中运用权力去引导和规范公民的各种活动，最大限度地增进公共利益，而不像统治那样的目的主要为了当权者的利益，治理概念的提出表明在现代社会里原来是国家独自承担的责任逐渐转移给公民社会。治理不仅仅是一个自上而下的政治统治的过程，而是一个相互协商、合作的互动过程，它包括公共权威的规范基础、处理公共事务的方式和对公共资源的管理。这意味着社会公共事务的管理和发展更多地依靠社会民间组织的力量，而不是国家权威力量，因而治理在公共事务管理中具有较多的民间性和较少的政治性。

治理理论用于乡村社会的实践就产生了乡村治理的概念，乡村治理是为增进乡村利益和发展乡村社会由政府、乡村民间组织以及村民个人等利益相关者而共同参与谈判和协商的一种持续互动管理过程。“乡村治理”对于研究目前转型期的中国农村社会更具有广泛的适应性，可将社会变迁中的农村政治、经济、文化、社会等多方面进行综合性分析。随着改革开放的深入推进，我国乡村社会发生巨大变化，政府机构也在不断改革，日益明确责任，由管理型政府变革为服务性政府，这为新时期乡村治理提供了条件。而村民自治的实行又为乡村治理奠定了制度基础。

自20世纪80年代推行村民自治以来，中国的乡村治理实际上形成了“乡镇政权与村民自治”的“乡政村治”模式，即国家基层政权设立在乡镇，在乡镇以

① 俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 34.

② 徐勇. 中国农村村民自治. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997: 22.

下的村实行村民自治。理论界曾经认为,在“乡政村治”模式下,政府政务与乡村事务截然分开,互不干涉,应当说是乡村治理的理想状态。但通过30余年的治理实践来看,实际运行中的村治与乡政,使村民自治正在逐步失去其本有的自治意义,在很大程度上变为“乡政”的统治,甚至出现取消村民自治的呼声,对此我们不得不深入思考乡村治理应当采用什么样的模式,村民自治又该如何走下去。

乡村治理是通过解决乡村面临的问题,实现乡村的稳定和发展的动态活动过程。村民自治是实现乡村有效治理的关键一环。我国村民自治是在以家庭承包为基本内容的农村改革过程中作为人民公社组织的替代者出现的。家庭承包经营直接动摇了人民公社体制的根基。国家原来运用政权的力量,以人民公社的形式组织农民、治理乡村的方式面临严峻挑战,国家面临的突出问题之一是以何种形式将分散化的农民重新组织到国家体系中来,实现对乡村的控制和管理。到上世纪80年代末,推行村民自治已经成为各方面的共识。如何具体实施村民自治,在实施村民自治的过程中,如何解决可能出现的各种情况,就不仅成为政策部门迫在眉睫需要面对的问题,而且成为学界的理论研究课题。

一、村民自治的回顾

1998年颁布的《村民委员会组织法》第一条规定:“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,发展农村基层民主,促进农村社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法,制定本法。”三十条的《村民委员会组织法》并没有给“村民自治”下一个明确的定义,只是规定了村民自治的形式和内容,从第一个村民自治组织产生至今三十多年来,学者们对村民自治也多是形式上对其定义进行解读和研究。如徐勇将村民自治定义为:“农村基层人民群众自治,即村民通过村民自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务,实现村民的自我管理、自我教育和自我服务。”^①目前关于“村民自治”的定义中,普遍倾向于强调“物质”层面的内容,也就是说重经济发展、制度建设和管理约束的功能。从字面上看,村民自治的概念由两个方面组成,一个是自治,一个是村民。村民的概念在我国是十分明确的,村民在某种意义上也可以叫农民,农民在我国不仅是职业称谓,也是身份特指,这是由城乡二元社会结构决定的。我们通常所称的农

^① 徐勇.中国农村村民自治.武汉:华中师范大学出版社,1997:3.