

走向

陶学荣 陶 叟 著

乡村善治  
走向乡村善治  
——乡村治理中的博弈分析

ZOUXIANG XIANGCUN SHANZHI

XIANGCUN ZHILIZHONG DE BIYI FENXI

中国社会科学出版社

国家社会科学基金项目（批准号05BZZ029）

南昌大学社科学术著作出版基金资助出版

陶学荣 陶 叟 著

# 走向乡村善治

## ——乡村治理中的博弈分析

ZOUXIANG XIANGCUN SHANZHI

XIANGCUN ZHILIZHONG DE BIYI FENXI

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

走向乡村善治/陶学荣, 陶叟著. ——北京: 中国社会科学出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0284 - 8

I. ①走… II. ①陶…②陶… III. ①农村—群众自治—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 223981 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 石春梅

封面设计 杨 蕾

技术编辑 李 建

---

出版发行	<b>中国社会科学出版社</b>	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 64073835 (编辑)	64058741 (宣传)	64070619 (网站)
	010 - 64030272 (批发)	64046282 (团购)	84029450 (零售)
网 址	<a href="http://www.csspw.cn">http://www.csspw.cn</a> (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市大兴区新魏印刷厂	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2011 年 11 月第 1 版	印 次	2011 年 11 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16	插 页	2
印 张	22	印 数	1—6000 册
字 数	366 千字		
定 价	46.00 元		

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 前 言

明代杰出的科学家徐光启在其集农业大成撰《农政全书》开宗明义第一篇就云：“古之圣人，畴不重农政哉？垂于诗书者，彰彰也。”又说：“〈管子〉曰：‘不知四时，乃失治国之基；不知五穀之故，国家乃路’。”

农业、农村和农民问题，从古至今都是中国的根本问题。农业丰则基础强，农业富则国家盛，农村稳则社会安。美国农村社会学家埃弗里特·M. 罗吉斯和拉伯尔·J. 伯德格在其著作《乡村社会变迁》中就十分肯定地说：“一个国家要发展，必须研究农民。”“在很多不发达国家中，农民至少占人口的四分之三……只有影响了广大的农民，发展规划才能够实现。一个国家要实现现代化，它的多数人口必须改变生活方式。”

中国是个农业大国，自20世纪初期以来，中国的乡村社会和中国农民的研究就一直是古今中外人文社会科学工作者们关注的重要主题之一，从20世纪三四十年代的“乡村建设运动”到国民党南京政府建立后的县政改革推行“新县制”；尤其是著名的社会学家费孝通先生的《乡土中国》与《生育制度》两部经典著作，从理论上对中国传统乡村社会的结构及特点进行了系统的归纳演绎，书中提出的差序格局、团体格局、横暴权力、同意权力等一系列新概念，无不对后学者乡村治理的研究具有前瞻性启迪作用。

农村的兴旺治乱是一个国家稳定与否的基石和标志。国家的乱始于农村，农村的治必将带来国家的兴旺与安定，这是发展中国家政治发展的普遍性规律。邓小平曾指出：“农村稳定了，发展了，百分之八十的人口生活有比较显著的改善了，中国就稳定了。”江泽民说得更鲜明：“没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。”

“三农”问题是我国社会转型期的关键。农村向城市转型、农业向工商企业转型，农民向市民身份转型；要实现农村城镇化、农业工业化、农民市民化，就必须要在乡村进行一场彻底而又持久的现代化改革，而应以政治现代化改革为首要目标。政治现代化的改革的主要特点与标志就是政治参与的扩大，市民社会的逐步形成。美国学者塞缪尔·P. 亨廷顿在其《变革社会中的政治秩序》中特别指出：“在现代化国家，政治参与扩大的一个主要转折点是农村民众开始介入国家政治。”并强调说：“在这些国家，实现政治稳定的关键，是能否动员农村民众，在承认现存政治体系而非反对它的条件下参与政治，其在较晚进行现代化的国家比大多数早期现代化国家具有更重要的政治意义。”

历史证明，任何国家的现代化都必然伴随着对农民的改造和变革。当“农村真穷、农民真苦、农业真危险”的呼声响起，“三农”问题再次引起了党和国家的高度重视。自2004—2010年，中央已连续七年以“一号文件”形式强调“三农”问题的重要性。与此同时，关于乡村建设与乡村治理推到前所未有的高度。

治理的本质意义几乎与人类文明历史一样漫长。20世纪90年代以来，“治理与善治理论已成为西方学术界最有影响力的理论体系和分析框架之一，至今方兴未艾”。乡村治理是中国地方治理的基础，其成效和发展走向如何将直接关系到中国的现代化进程和政治稳定。20世纪美国最负盛名的哲学家、伦理学家罗尔斯在《正义论》一书中提出的理论、制度、目的三大篇探讨平等的自由、公正机会、分配份额、差别原则由此引发了我们对乡村治理的思考。

本书是国家社科基金项目课题《政策介入与社会拒斥——乡村治理中的博弈分析》的最终成果。尝试用博弈论的方法，结合制度经济学中制度变迁理论，从乡村社会制度变迁入手，对乡村社会治理中国家政策介入与乡村本土历史文化力量的拒斥进行博弈分析。

全书用七章内容分别从乡村治理的理论依据、乡村社会变迁（即乡村社会及其治理模式的演变）、乡村治理政策介入（即国家政策介入乡村的内容和方式）、乡村社会拒斥（即国家政策在农村社会中遇到的对抗）、乡村治理博弈主体研究、乡村治理博弈原因、解决乡村治理中社会拒斥的对策和未来乡村社会治理模式的选择等方面进行了全面具体深入的分析和

研究。

全书运用博弈论方法研究乡村治理的状况和发展模式，开拓了农村政治研究的新领域和新方法，对农村政治社会学和行政学研究具有一定创新价值。为政府治理与乡村治理的理论工作者和实践工作者提供了重要的理论依据和借鉴。可供政府与学术界研究“三农”问题农村制度建设的重要参考。

本书组组长为陶学荣教授、副组长为陶劼副教授。课题组主要成员包括熊节春、赵小林、付含宇、罗文剑、常青、吴三萍、廖金萍、林琼、陈霞、王锋、李剑。本书经全国哲学社会科学规划办公室组织专家评审、鉴定等级为良好，并得到了南昌大学社科基金资助出版。在此，谨向为本书殚精竭虑作出贡献的全体才学之士表示衷心的感谢。

陶学荣 陶 劼

于洪城红谷滩五行斋室

2011年5月

# 目 录

前言	1
第一章 导论	1
第一节 研究背景及选题意义	1
一 农村和农民问题在中国现代化进程中的重要性	1
二 本书的研究背景及选题意义	5
第二节 乡村治理研究的基本现状	9
一 早期传统社会的乡村治理研究	9
二 村民自治的兴起与乡村治理研究	9
三 “村治”的乡村治理研究	11
四 新农村建设与乡村治理研究	11
五 中国当代乡村治理理论研究	12
六 对以往乡村治理研究的反思	15
第三节 本书的研究方法与结构	17
一 本书的主要研究方法	17
二 本书的研究思路及主要结构	19
第二章 乡村治理的历史与逻辑	23
第一节 哈耶克的社会两种秩序：“自生自发的秩序”与 “人造的秩序”	25
一 “自生自发的秩序”	25
二 “人造的秩序”	30
三 两者之间的相互关系	32

第二节	乡村治理中的“自生自发的秩序”：自主自治	34
一	传统中国的“乡绅”自治：古代中国的乡里制度	34
二	新中国的“村民自治”	37
第三节	乡村治理中的“人造的秩序”：国家强制性变迁	39
一	古代的皇权下沉扩张	40
二	近现代的民主国家政权建构	43
三	新中国的国家政策介入	47
第四节	乡村治理模式的演变：两种秩序的互动博弈	49
一	古代的绅权与皇权	49
二	近现代的“乡绅”自治与民主国家建构	52
三	新中国的“村民自治”与国家政策介入	54
<b>第三章</b>	<b>乡村治理中的政策介入</b>	<b>61</b>
第一节	政策介入的基本内涵	61
一	政策介入的概念	61
二	政策介入的方式	62
三	政策介入的特征	64
第二节	国家政策介入的理论源泉及作用	65
一	国家政策介入的理论源泉	65
二	国家政策介入的必然性分析	67
三	国家政策介入的作用	70
第三节	乡村治理中的政策介入失灵分析	73
一	乡村治理中政策介入失灵的现象	73
二	乡村治理中政策介入失灵的危害	76
三	乡村治理中政策介入失灵的原因	79
第四节	克服政策介入的路径选择	95
一	前提基础——政策自身的完善性	95
二	关键环节——基层政府的执行力度	102
三	重要观念——目标群体对政策的认同	105
四	条件保障——农村环境的改善	110



<b>第四章 乡村治理中的社会拒斥</b> ·····	112
<b>第一节 文化拒斥</b> ·····	112
一 文化拒斥的内涵、特征与分类·····	112
二 文化拒斥的作用方式——以山东省 J 县 D 村和 W 市 L 村为例·····	116
三 文化拒斥力量的脉络把握·····	120
<b>第二节 条件拒斥</b> ·····	137
一 条件拒斥的内涵和特征·····	137
二 条件拒斥力量的脉络把握·····	138
<b>第三节 社会拒斥的作用路径</b> ·····	151
一 作用于政策制定过程·····	152
二 作用于政策执行过程·····	153
三 作用于乡村治理政策的目标群体——农民·····	155
<b>第五章 制度变迁中的博弈分析</b> ·····	159
<b>第一节 博弈</b> ·····	159
一 博弈论的概念·····	159
二 博弈论的基本要素及分类·····	162
三 博弈论的基本理论·····	164
<b>第二节 制度变迁理论</b> ·····	166
一 制度与制度变迁·····	166
二 需求诱致性制度变迁与供给强制性制度变迁分析·····	174
三 博弈论视角下制度变迁的研究方法·····	177
<b>第三节 乡村治理制度</b> ·····	180
一 治理理论·····	180
二 乡村治理制度·····	181
<b>第四节 村民自治的制度分析</b> ·····	182
一 村民自治制度的含义及其主要内容·····	182
二 村民自治制度的变迁·····	187
三 对村民自治制度变迁中的各行为主体的分析·····	191

四	村民自治发展的困境——制度非均衡·····	198
第五节	制度变迁中各方利益的博弈分析·····	204
一	乡镇党委与村党支部之间的博弈分析及对策·····	205
二	乡镇政府与村委会之间的博弈分析及对策·····	207
三	村党支部与村委会之间的博弈分析及对策·····	210
四	村庄精英和普通村民之间的博弈分析及对策·····	213
第六章	解决当前乡村治理中政策介入失灵的对策·····	218
第一节	完善乡村政策的政策过程·····	218
一	制定科学合理的乡村治理政策·····	218
二	提高乡村政策执行主体的素质·····	221
三	提升乡村政策执行主体的“执行力”·····	223
四	运用正确的政策执行策略·····	225
五	要做好沟通和宣传工作·····	227
六	扩大乡村居民的政治参与·····	229
第二节	消除乡村治理中政策介入的文化拒斥·····	232
一	加快农村文化环境建设·····	232
二	倾力打造乡村文化新格局·····	233
第三节	化解乡村治理中政策介入的条件拒斥·····	240
一	解决乡村治理中利益主体的博弈·····	240
二	改善乡村的大环境和条件·····	246
三	化解政策介入条件拒斥的配套措施·····	252
第四节	建立良性的互动乡村治理的关系·····	258
一	构建新的社会治理理念·····	258
二	积极推进乡镇改革·····	259
三	建立基层政府与地方社会的利益协调的善治模式·····	263
四	完善相关乡村治理的法律制度体系·····	264
第七章	未来乡村治理模式——走向乡村善治·····	268
第一节	国外及中国台湾乡村治理模式的经验及启示·····	268
一	日本乡村治理模式的经验及启示·····	268

二	韩国乡村治理模式的经验及启示·····	269
三	加拿大乡村治理模式的经验及启示·····	271
四	德国和匈牙利乡村治理模式的经验及启示·····	272
五	美国乡村治理模式的经验及启示·····	274
六	印度乡村治理模式的经验及启示·····	275
七	中国台湾乡村治理模式的经验及启示·····	276
第二节	乡村治理与新农村建设·····	277
一	善治与乡村治理·····	277
二	新农村建设的提出背景及意义·····	282
三	乡村治理与新农村建设的内生性联系·····	284
第三节	未来乡村治理模式——走向乡村善治·····	286
一	未来乡村治理模式的理论基础·····	287
二	走向乡村善治社会的治理形式分析·····	292
三	乡村治理模式过渡及善治模式的构建·····	297
四	善治模式下未来乡村美好愿景的实现·····	309
附录	新农村善治实践·····	316
	推进农村经济合作组织建设“一村一品”促农业经济发展	
	——以江西省赣州市车头镇为例·····	316
	乡村社区重建与善治的传统资源	
	——以徽州村庄为例·····	319
	少数民族地区乡村治理的善治实践	
	——贵州省锦屏县基层群众自治制度创新·····	326
	主要参考文献·····	331

# 第一章 导论

## 第一节 研究背景及选题意义

### 一 农村和农民问题在中国现代化进程中的重要性

国情是一切社会活动的基础，人们不能背离具体国情去主观想象各种改造社会、改造国家的美好方案。恩格斯曾指出：“人们自己创造着自己的历史，但他们是在既定的、制约着他们的一定环境中，是在现有的现实关系的基础上进行创造的。”<sup>①</sup> 13 亿人口，近 9 亿为农民，这是我国的基本国情，也是社会主义现代化进程中面临的无可回避的根本问题。“谁抓住了农民，谁就抓住了中国；谁丢了农民，谁就丢了中国！”<sup>②</sup> “中国的问题，大多出于农村。农村乱则天下乱，农村治则天下治。农村的矛盾，在农民逆来顺受的生活方式下被掩盖着，却不断地累积和深化；历朝历代，都是农村的矛盾暴露出整个社会的矛盾，都是农村的动荡引发出整个社会的动荡。”<sup>③</sup> 深入开展现代化进程中农民问题的理论研究，探寻农民问题的内容、实质、现状，找出解决途径，是当今中国走向现代化的关键一环。

农村、农业和农民问题在中国被称为“三农”问题，也是中国历朝历代总想解决而又解决不好的问题，其复杂性远远超出任何统治者的统治能力及其理论设计。清末以来，及延至中华民国和中华人民共和国，中国

---

① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 732 页。

② 于建嵘：《岳村政治》，商务印书馆 2001 年版，第 1 页。

③ 王禹：《村民选举法律问题研究》，北京大学出版社 2002 年版，第 134 页。

的农村和农民开始在西方资本主义体系的冲击下，卷入现代的滚滚进程，农村社会开始在城市文化的支配下解体，农业开始在现代工商业的支配下发生重大变化，中国的“三农”问题开始走向现代化之途。

1978年，中国共产党十一届三中全会做出把全党的工作重心转移到经济建设上来的战略决策，随后在农村进行了两项改革：一是分田到户，包户单干，建立了以家庭联产承包责任制为主的统分结合的双层经营体制；二是废除政社合一的人民公社体制，在农村普遍建立了乡镇基层政权和村民委员会群众性自治组织，形成乡政村治的宪法格局及其体制安排。农村、农业和农民问题对中国的经济和社会发展、民主建设和现代化进程具有决定性的意义。

1979年，中共中央在《关于加快农业发展若干问题的决定》中就指出，农业是国民经济的基础，农业的高速发展是保证实现四个现代化的根本条件。只有我国农民富裕起来，才能扩大内需促进整个国民经济的蓬勃发展，才能加强工农联盟，巩固我国社会主义制度和无产阶级专政。

1998年，中共中央《关于农业和农村若干重大问题的决定》中又指出，十二亿人口，九亿在农村，是我国的基本国情。农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有全国的稳定，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。稳住农村这个大头，就有了把握全局的主动权。

改革开放30多年以来，从2004年的《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策意见》至2010年的《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，连续七年来的七个指导“三农”工作的“中央一号文件”更是体现党中央、国务院对“三农”问题的关心和关注。其强农惠农政策密度之大、力度之大、突破之大，前所未有。

农民是中国社会主义现代化事业迅速发展的重要力量。在整个国家向现代化发展的进程中，人是一个基本的因素。中国是一个农业大国，拥有8.68亿农民，占世界农民的1/3强。在整个中国的现代化进程中，始终处于主导地位、发挥着能动作用的，正是这8.68亿农民。两位美国农村社会学家认为，“一个国家要发展，必须研究农民”，“对农民缺乏了解造

成了很多发展规划的失败”，“在很多不发达国家中，农民至少占人口的3/4……只有影响了广大的农民，发展规划才能够实现。一个国家要实现现代化，它的多数人口必须改变生活方式”。<sup>①</sup> 江泽民同志也反复强调，“农民问题始终是我国革命、建设、改革的根本问题”。<sup>②</sup> 如何充分调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，提高他们的整体素质，直接关系到现代化进程的方向和快慢。

农村的稳定和全面进步是整个社会的稳定和全面进步的基础，重视并处理好农民问题，才能保持农村稳定，为现代化建设创造安定团结的政治局面。现代化建设需要安定团结的社会政治环境，稳定是社会全面进步和国民经济发展的先决条件。中国人口的63.9%在农村，农村、农民稳定<sup>③</sup>了，国家的稳定才有了坚实的基础。“农村的兴旺治乱是一个国家稳定与否的基石和标志。国家的乱始于农村，农村的治必将带来国家的兴旺与安宁，这几乎是发展中国家政治发展的普遍性规律”。邓小平曾指出：“农村稳定了，发展了，百分之八十的人口生活有比较显著的改善了，中国就稳定了。”<sup>④</sup> 江泽民进一步指出：“没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。”<sup>⑤</sup> 所以，农民问题不仅仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题，为现代化建设创造安定团结的政治局面，必须充分重视并妥善处理农民问题。

“三农”问题是我国社会转型期的关键，农村向城市转型，农业向工商企业转型，农民则要完成向市民身份转型，要完成这三种转型，就非要在乡村进行一场彻底而又持久的现代化改革不可，其中又以政治的现代化改革为主要内容。政治现代化改革的主要特点和标志是政治参与的扩大。在传统社会，政治和政府通常只与少数精英有关，但在现代化国家，政治

<sup>①</sup> [美] 埃弗里特·M. 罗吉斯、拉伯尔·丁·伯德格：《乡村社会变迁》，浙江人民出版社1988年版，第320—321页。

<sup>②</sup> 《江泽民论有中国特色社会主义》（专题摘编），中央文献出版社2002年版。

<sup>③</sup> 张厚安、徐勇：《中国农村政治稳定与发展》，武汉出版社1995年版，第12页。

<sup>④</sup> 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社2004年版，第982页。

<sup>⑤</sup> 《江泽民论有中国特色社会主义》（专题摘编），中央文献出版社2002年版。

参与扩大的一个主要转折点是农村民众开始介入国家政治<sup>①</sup>。亨廷顿的分析指出，在这些国家，实现政治稳定的关键，是能否动员农村民众，在承认现存政治体系而并非反对它的条件下参与政治，其在较晚进行现代化的国家比大多数早期现代化国家具有更重要的政治意义。这是因为，在早期现代化国家，农村民众卷入政治动员以前，都市化和工业化往往已达到很高水平，当农村民众参与政治的程度较高时，他们在人口中的比例相对降低了。而在较晚进行现代化的国家，现代化各个要素齐头并进，很容易在都市化和工业化水平相对较低的条件下，使政治意识和政治活动的可能性和必要性在农村得以蔓延。如果现存社会政治制度的有效性和合法性不足，也就是说，现存社会政治制度无法为政治参与的扩大提供有效正常的渠道，就会在一定程度上不可避免地出现不安定的特征<sup>②</sup>。

我们知道，任何国家的现代化都必然伴随着对农民的改造和变革。各国的历史传统、现实背景、社会性质千差万别，走向现代化的道路也不尽相同。在西方现代化的进程中，农民是作为现代化的阻力而消灭，但在中国的现代化进程中，农民却是中国实现现代化的基本力量。中国社会主义现代化进程中的农民问题具有中国特色：一是中国共产党作为中国现代化的决策者和领导者，对农民在现代化进程中的命运有决定性影响。在中国共产党的领导下，应该也完全可能以保护农民根本利益为前提，而不是用加重农民苦难的方式，实现农民在现代化进程中的转化。二是农民人口绝对数量大、整体素质低。国家不可能采取“包办”的方式，直接把广大农民安排到国民经济的各个部门，而只能为农民的转化提供便利条件，使农民在生产实践中不断提高自身素质，并在此基础上尽快实现转化。这一中国特色的决定性因素就决定了中国社会主义现代化进程中农民问题的实质，“就是在中国共产党的直接领导下，以保障农民权益为前提，通过农民在自身素质提高基础上的全方位转化，实现农村的现代化”，其中，“农民的全方位转化，是实现这一目标的根本途径，是最终解决农民问题

---

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿、琼·纳尔逊：《难以抉择——发展中国的政治参与》，汪晓寿、吴志华、项继权译，华夏出版社1989年版，第11页。

② [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，李盛平、杨玉生等译，华夏出版社1988年版，第74页。

的关键环节；农民素质的提高，是农民转化的内因，是最终解决农民问题的根本动力；党的正确决策以及党领导下的工农联盟，是农民转化的外因，是最终解决农民问题的先决条件；帮助农民并保障农民的合法权益，是农民转化的前提，是最终解决农民问题的重要保证”<sup>①</sup>。

### 二 本书的研究背景及选题意义

#### （一）本书的研究背景

中国是一个农业大国，自 20 世纪初期以来，中国的乡村社会和中国农民的研究就一直是古今中外人文社会科学工作者们关注的重要主题之一。人类社会的政治发展是一个不可逆转的过程，它与经济发展、文化发展等一起构成了整体的社会发展。农业是中国国民经济的基础，这不仅仅是由于中国的十亿人口中九亿人是农民，还缘由于中国文明的本质是建立在农业文明基础之上，中华民族的价值观念、生活态度以及社会行为方式，等等，都是因漫长的小家庭式生产和生活方式酿成的。正因为如此，处于现代化变迁过程的当代中国政治特别是乡村政治，就面临着实践发展和理论构建的两大难题。当然，让我们倍感高兴的是，中共中央关于建设“社会主义新农村”的目标的提出，这不仅仅为中国农民描绘了一幅美好的蓝图，也为全体中国国民展现了光辉的未来，同时，也为广大理论研究者提出来了新的研究领域和要求。

中国的改革始于农村，各项重大的制度变迁不但首先从农村开始，而且涉及城市改革的制度设计也多是农村改革经验的拓展<sup>②</sup>，历史地比较起来，20 世纪三四十年代的“乡村建设运动”揭开了执著地探寻建立有利于中国传统乡村社会现代化的治理机制。这一“开时代之先”的举动，不仅为后人留下了行动上的范例和精神上的宝贵遗产，也为学术界提供了一片永无止境的研究空间。这个“乡村建设运动”是特定时代的要求和产物，正如 R·H·托尼在《中国的土地与劳动力》一书对 1931 年中国农村状况的描述：“有些地区农村人口的境况，就像一个人长久地站在齐膝深的河水中，只要一浪细浪，就会陷入灭顶之灾。”农业的荒废和农民的

<sup>①</sup> 楚成亚：《中国现代化进程中的农民问题综论》，《山东大学学报》1996 年第 3 期。

<sup>②</sup> 吴新叶：《转型农村的政治空间研究：1992 年以来中国农村的政治发展》，中央编译出版社 2008 年版，第 6 页。



破产，引起了社会各界尤其是知识界的高度重视及关注，“复兴农村”、“建设农村”响彻中华大地。

在国民党政府成立于南京后，蒋介石出于寻求自身在基层社会的合法性支持这一目标，以国家政权的名义采纳了乡建派的主张并实行县政改革，推行了所谓的“新县制”。但由于帝国主义的入侵，尤其是抗日战争硝烟弥漫，轰轰烈烈的乡村建设运动被迫中止了。直到20世纪末期，当“农村真穷、农民真苦、农业真危险”<sup>①</sup>的呼声又一次响起时，“三农”问题再次引起党和国家的关注，同时也成为学者研究的热点。新时期的乡村建设运动顺势而起，新形势下的乡村建设与乡村治理由此面临着极大的机遇与挑战，它即从前人那里获得了经验和精神的支持，但转型期所赋予的时代条件和时代问题又使这一次的乡村建设运动更具有新的模式、新的特性、新的目标以及意义。与乡村建设同时兴起的，是国内学术界开始了对乡村治理问题的研究。

治理的本质意义几乎与人类文明史一样漫长。作为英语国家的日常用语，治理（governance）概念源于古典拉丁文或古希腊语“引领导航”（steering）一词，原意是控制、引导和操纵，指的是在特定范围内行使权威。它隐含一个政治进程，即在众多不同利益共同发挥作用的领域建立一致或取得认同，以便实施某项计划<sup>②</sup>。一般认为，首先赋予治理概念以新含义的是世界银行。1989年，世界银行首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词。20世纪90年代来，治理与善治理论也成为西方学术界最有影响力的理论体系和分析框架之一，并至今方兴未艾<sup>③</sup>。西方学术界对于“治理”的概念、特征、体系、结构模式及其与政府统治、有效政府管理、国际政治和秩序等之间的关系，都有了深入的研究和讨论，本书后面章节将有详细阐述，其乡村治理的实践形式也逐渐在居民生活中凸显出多元化与自治性。

① 转引自唐晓腾《基层民主选举与农村社会重构——转型期中国乡村治理的实证研究》，社会科学文献出版社2007年版，第3页。

② [法]辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉：《“治理”概念的运用与滥用》，载俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第16—17页。

③ 国外学者对于这一问题的讨论与研究，可参见俞可平主编《治理与善治》，中央编译出版社2002年版。