



村政组治

——解读村庄治理

Group Governance
of Village Affairs:
An Illustration
of Village Governance

梁信志◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

村政组治

——解读村庄治理



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

村政组治：解读村庄治理/梁信志著. —北京：社会科学文献出版社，2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3012 - 6

I. ①村… II. ①梁… 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 269759 号

村政组治

——解读村庄治理

著 者 / 梁信志

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 李长运

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 白云

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 13.2

版 次 / 2012 年 2 月第 1 版

字 数 / 230 千字

印 次 / 2012 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3012 - 6

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序 言

梁信志博士的专著《村政组治——解读村庄治理》即将付梓，嘱我写几句话。我想首先还是要说一下什么叫“村政组治”？作者在书中有解释：村政组治是“村组作为性质不同的两种组织通过一定的制度机制共同把村组公共事务管理好，也就是说根据村组治理的目标，村级的公共管理与公共服务性职责和组级自治性职责的有机结合，实现村组治理的协同性、公共性和治理目标实效性的一种社区合作管理机制”。依我个人理解，说得更直白一些，村政指行政村一级更多地体现行政职能，具有一定的行政派出性质，在一定程度上成为乡镇基层政权的延伸和代理，组治则是说农村基层的自治性功能更多地村民小组一级得到体现。

2010年修订通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定，“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，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。既然说村委会是自治组织，那为什么说，设在行政村一级的村民委员会更多地体现的是行政职能呢？远的不说，就从改革开放后说起，乡镇和行政村这两层究竟要干什么事？我个人认为，它们实际上有两种职能，一是为本社区居民提供公共产品。乡镇和村有适合其规模生产的公共品和服务。诸如治安、农村教育、小型水利设施、乡村道路建设、社会救济、防洪救灾、社区环境、卫生防疫等。二是执行从中央到省、地、县布置下来的各项任务。如完成税收任务、计划生育（也就是过去说的“要钱要粮要命”）、义务献血、打黑除恶，劝阻上访（把矛盾化解在基层），以及上级

政府推动的小城镇建设、村建运动以及“普九”等各类达标活动，乡镇一级还有“办理上级人民政府交办的其他事项”，行政村一级则是“协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。

乡镇和行政村行使的这两种职能有些情况下是交叉和重合的，多数情况下以完成上级布置的任务为主。据有的学者农村税费改革之前的实地调查，在乡镇政府和村级组织的活动议程中，公共服务活动只是一个很小部分。乡镇对于村级组织的工作考核，通常以1000分为总分，其中仅“税费收缴”一项就占450~500分，“社会稳定”（主要是处理“法轮功”和上访）一项占200分左右，计划生育占100分左右，除此以外还有众多内容，甚至包括村干部参加乡镇会议的情况也以分数计算。在这个考核中，为村民办实事搞服务就变得无足轻重（赵树凯，2004年）。^①从作者调查的Z村2006年的工作计划也可看出，村级组织主要行使的是代表政府的公共管理职能，缺乏公共服务职能，发挥村民自治功能、为农村社会经济发展创造良好氛围等都是点缀、虚词，无法真正落实。

行政村一级要履行上述职能，经费从哪里来？在税费改革之前，主要靠向农民收取的各种费和向农民的摊派。有三个来源的当年数据：一个是国家税务总局许善达副局长主持的“农村税费改革研究课题组”所提供的《取消农业税，改征增值税》的报告：据农业部统计，2000年全国对农民征收的收入总量为1779亿元，其中农牧业税、农业特产税为335亿元，只占18.8%，其他各项收费1444亿元，占81.2%。另一个数据是来自2004年2月中国税务学会会长杨崇春的报告，根据农村税费改革前一年调查资料，农民一年缴纳的各项税费合计平均每人195元，其中税收负担只有46元，仅占农民负担总额的23.59%，而其他税外负担为149元，所占比重高达76.4%。第三组数据是财政部全国农村税费改革办公室统计，1997~2001年各年税费规模分别为1225亿元、1407亿元、1304亿元、1315亿元、1199亿元，其中农业税收占整个税费总规模的比

^① 赵树凯：《历史性挑战：中国农村的冲突与治理》，《2004年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2004。

重为 25% 左右；“三提五统”占 50% 左右；其余为各种社会负担，包括教育集资，劳动积累工和义务工中的以资代劳款等。

上述三组数据从不同来源得出的结论基本上是相同的：从农村实际的维持公共服务运行的资金需要和全部供给来看，大头不是来自农业三税，而是来自各种摊派和收费等税外收入。其中，“三提”（三项提留，即由村一级组织收取的公积金、公益金和管理费）主要解决村一级的运转费用和村干部补贴；“五统”（五项统筹，即由乡一级政府收取的计划生育、优抚、民兵训练、乡村道路建设和民办教育方面的费用）主要解决乡镇一级提供公共服务的费用。

2006 年，全国取消农业特产税和农业税这两个税种，也就免除了征税成本，铲除了“搭车”收费的根基和平台，村一级组织也不再向农民收取公积金、公益金和管理费，全国农民每年减轻负担 1335 亿元。这一改革为消除城乡二元结构、调整国民收入分配结构、转换基层政府和村民自治组织的职能、进一步精简乡镇机构和减少财政供养人员创造了条件，意味着以税费改革为中心的农村配套改革迈出了关键性的第一步。但从另一角度来说，取消农业税把乡村治理结构方面的问题都凸显出来，农民的负担是减轻了，但许多乡镇和行政村的财政收入没有了来源，在很大程度上要靠上级的转移支付，温家宝总理 2006 年 9 月曾撰文指出：“取消农业税减轻了农民负担，但造成农民负担重的一些深层次问题还没有根本解决。一个问题是，多数地方县乡财力紧张，农村基层政府和村级组织运转困难，农村公益事业发展缺乏资金。面对这种情况，中央、省（区、市）及部分地（市）级财政增加了对农村基层的转移支付，今年转移支付规模已经达到 1030 亿元。”^①此后，政府逐年加大对村一级的财政支持，全国行政村一级的干部也能从财政所领取到工作报酬。2009 年中央 1 号文件提出，“力争用 3 年左右时间，逐步建立资金稳定、管理规范、保障有力的村级组织运转经费保障机制”。还提出，“着力拓宽农村干

① 温家宝：《不失时机推进农村综合改革为社会主义新农村建设提供体制保障》，刊登于《求是》杂志 2006 年 18 期。

部来源，稳步推进高校毕业生到村任职工作，实施一村一名大学生计划，完善长效机制和政策措施。创新培养选拔机制，选优配强村党组织书记。按照定职责目标和工作有合理待遇、干好有发展前途、退岗有一定保障的要求，以不低于当地农村劳动力平均收入水平确定村干部基本报酬，并根据实际情况建立业绩考核奖励制度，逐步解决好村干部养老保障问题，加大从优秀村干部中选任乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员的力度”。以上这段话的主语是谁呢？显然是政府，是国家，而不是当地农村社区的农民。应该说，政府的重视和相应的政策举措使村级组织的运转经费有了保障，村干部的工作得到相应的报酬，但也就加大了行政村一级组织对上级的依赖程度，固化了自上而下的管理模式，使行政村一级的自治功能有所削弱，而行政化的倾向越来越强。本书作者在书中所提到的“村政”即是揭示了农村基层出现这种状况的历史缘由，从历史和现实的角度有力地论证了行政村一级很难实现完全的村民自治，行政村一级的行政化有其必然性，也认可了农村基层的这种客观现实的合理性。

中国社会转型期的现实和乡村的现实需要国家政权对农村基层的渗入，也需要村民自治权的充分行使。如何保证国家政权职能在乡村的规范行使，如何保障村民合法合理享有自治权，如何保持国家政权职能的行使与村民自治权的行使和谐共存，已成为乡村经济社会发展的必然需求。作者由此提出“村政”与“组治”共生的一种农村基层的治理结构。

“组治”在农村现实生活中已经是一种客观存在，将其制度化和法制化也具有可行性和可操作性。改革开放前，人民公社“三级所有、队为基础”的体制明确规定：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。”^① 作者调查的Z村，1962年和1980年生产队占有90%以上的土地，大队占有不到10%的土地，公社占有不到0.3%的土地。在“三级所有，队为基础”的人民公社组织内，生产队

① 参见《农村人民公社工作条例修正草案》（1962年9月17日，中共中央八届十中全会通过）。

是生产资料主要占有者和公社农业生产活动主要直接组织者。改革开放后,《中华人民共和国宪法》(1982年12月)规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”但宪法中对于“集体”的边界,并没有明确的界定。1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》则规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”但该法令随后又指出:“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”应该承认,通过该法令和同年颁布的《中华人民共和国民法通则》,农村土地集体所有制的“集体”边界已悄然发生变化,在一些地区土地的最终权属已从生产队(村民小组)一级过渡为生产大队(行政村)一级。1996年,全国土地归村(生产大队)所有的村数为328219个,占当年全国村民委员会数(740128个)的44%。^①但一半以上的行政村土地仍然归村民小组(当年的生产队)所有。应该指出,所谓的土地归村所有,主要是指土地的发包权,而当农村土地的权属及用途发生变化(如农地被征用)、涉及土地补偿等经济利益时,土地的原所有者(由生产队演化而成的村民小组)即会强烈地捍卫自身的利益。农民群众的物质利益要靠民主权利来保障。民主权利随着其物质利益的实现而越来越受到农民的重视。当集体的财产(包括土地)的处置方式,能与普通村民的利益直接挂钩时,村民就有激励去参政、议政,参与决策。因为他们清楚地知道,没有政治上的民主权利作为保障,他们即使已经得到的经济利益、已享有的财产权利也很容易被剥夺。从这个角度来看,以村民小组为边界的村民共同体具有最直接的共同经济利益,如土地的承包经营权、承包地调整权、土地被征用后的补偿索取权,以及对组级所有的资产、资本和资金的支配权等,这些权益构成

① 参见农业部合作经济指导司编《全国农村合作经济统计提要》(1996年)。

了村民在组一级行使自治功能的经济基础。本书作者还详尽地分析了村民小组的管理职能和服务职能，进一步论证了“组治”在农村基层经济社会生活中已经存在的客观现实。

我们必须看到，随着工业化、城镇化进程的加快，农村也在经历剧烈的社会变迁，农村社区不再是一个封闭的、同质成员构成的共同体，一部分社区成员常年外出打工，一部分外来务工人员常年在农村社区居住和生活，社区成员与农村集体经济组织成员身份的分离越来越大，以前的熟人社会逐渐瓦解。谁是村民？谁是村组集体经济组织成员？村民自治的主体是谁？在现实生活中，农村社区集体经济组织的法人地位尚未明确，集体资产产权关系尚未明晰，集体经济组织成员的组成结构和成员资格的取得、退出机制尚未在法律上明确地加以界定。同样，村民的资格、权责利等也没有得到明确的界定。村民自治遇到新的问题，面临新的挑战，这也给作者的研究提出了新的课题。

梁信志博士出生在农村，长期生活在农村，大学毕业后又在乡政府工作多年，对村组的现实情况较为熟悉，具有一定的乡村治理研究的感知和实践经验。2004年他考入中国社会科学院研究生院攻读博士学位，2008年获得管理学博士学位。在研究生院读书期间，他参与了农村发展方面的课题研究，对农村发展方面的理论研究和实地调研越来越感兴趣，尤其关注农村组织与制度以及乡村治理方面的理论、政策和现实。读书期间，他勤于思考，勇于探索，研究问题和解决问题的实际能力不断提高。他一边读书，一边还要完成本职工作，负担较重。为了把博士论文做好，他申请延期一年毕业，此期间利用节假日和双休日，到农村基层进行村组治理的调研，搜集了大量历史和现实的资料，走访了许多村组干部和农户。在此基础上，开展理论探索和实证分析，终于完成了以村组治理为主题的博士论文。一分耕耘一分收获，他的论文以别人较少涉及的村民小组一级的治理问题为切入点，以村组土地产权关系的变迁为分析线索，抓住了村组治理结构的核心问题；论文从村、组各自每年实际完成的工作情况，来分析其

组织功能，进而分析村组实际治理关系，对现行的“乡政村治”的具体运行进行了深度剖析，指出了“村治”的虚幻性及其制度原因；“组治”的现实性及其经济和社会基础，他的研究结论具有较强的说服力，令人耳目一新，在答辩时得到评委专家的好评。

2009年，梁信志博士被选调到基层担任副县长，县里的环境与在研究生院读书和在省直机关工作不同，是另一种政治生态环境。他要转变角色，也面临新的挑战。衷心希望他一是把自己分管的工作做好，恪守底线，尽心尽职，为促进当地经济社会的发展、增进老百姓的福祉多做些实事；二是保持看书学习、深入基层调研的好习惯。我的切身感受是，如果在实际工作中，自己以往研究得出的结论得到印证，自己应该能获得精神上的满足，会有一种成就感；如果自己的研究结论与现实有偏差，这就迫使自己反思和重新认识一些问题，在这个过程中自己的认识就会得到提高；如果在现实生活中出现了新的问题，看到了新的现象，也就促使自己去进一步思考和钻研，从而增强自己的创新能力。《士兵突击》中的许三多说过，要好好活，做有意义的事情。我想，将理论与实践密切结合，不断思考和完善自己，并将自己学到的知识、从农民群众中汲取的营养、从农村实践中提炼出来的观点和见解再应用于实践，像这样的生活，应该算是充实的，有意义的。我们生活在一个伟大的时代，社会转型，资源重组，农村也处于一个动态的大变革、大分化、大发展的进程之中，希望梁信志博士能利用好时代赋予的机遇，在实践中继续充实自己，提高自己，以不辜负这个不断变革的时代。

中国社会科学院学部委员、研究员 张晓山

2012年2月

目 录

第一章 导论	1
一 研究的背景	1
二 研究的着眼点	2
三 研究目的	20
四 文献综述和评论	20
五 理论基础	34
六 研究方法	38
七 基本结构和主要内容	38
八 研究的样本简介	40
第二章 村组土地与组织关系的历史演变	42
一 土改时期的村组土地、组织关系	42
二 合作化时期的村组土地、组织关系	54
三 人民公社时期的村组土地、组织关系	73
四 村组土地、组织关系历史演变的启示	92
第三章 村组治理实证分析	95
一 村组治理关系的总体反映	95

二	村组治理土地关系的实证分析	100
三	村组治理组织关系实证分析	110
四	村组“三资”关系实证分析	127
五	实证分析的结论	138
第四章	村组治理现状	147
一	村级治理现状	147
二	组级治理现状	162
三	当前村组治理面临新的问题	172
四	村组治理现状结论	210
五	村政与组治关系	210
第五章	村政组治存在的问题及其原因	217
一	村政存在的问题	217
二	组治存在的问题	227
第六章	结论与建议	235
一	村政组治体制的结论	235
二	对村政组治体制的建议	236
参考文献		250
后记		259

第一章 导 论

一 研究的背景

党的十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”重大历史任务后，中央和地方积极行动，为新农村建设出钱、出物、出力、输送与培育科技和人力资源等。当前一种倾向是重视新农村建设的外部环境而相对忽视新农村建设的内部环境建设。村组治理关系是农村内部环境的根本关系，是新农村建设内部环境中的基础关系，在乡村治理体制变迁过程中主要的村组治理关系有政治、经济、文化关系，并且相互之间紧密联系，其他的村组治理关系也都在不同程度上融合、体现于这三者的关系之中。这些关系不但能体现其他村组治理关系，而且能决定整个村组治理关系能否和谐、持续、健康地发展。所以，研究新中国成立以来乡村治理体制变迁过程中的村组治理关系不仅仅能够拓宽乡村治理研究的领域，而且能为新农村建设提供必要的理论指导工具，新农村建设内部因素也能得到有效的挖掘和开发，从而提高广大农村干部和群众建设新农村的积极性、创造性。

本文主要从组织管理学、经济学和政治学角度对乡村治理机制进行描述和分析。新中国成立以来，国家对乡村治理的行为发生了相当大的改变，由在计划经济体制下从农村抽取资源的功能转变为在社会主义市场经济条件下逐渐对农村反哺的作用。一方面政府大幅度增加对农村公共产品的提供力度；另一方面政府又掌握着乡村

治理的命脉，对乡村治理的许多资源在生产、分配、消费、流通等环节仍然保持着强大的控制力。在具有中国特色的民主政治制度下，乡村治理机制面临时代与经济发展要求而需要不断进行调整，利用组织管理学、经济学和政治学等理论对乡村治理机制作深入的研究，既是中国经济发展的需要，也是和谐农村建设的要求。本文研究是对新时期乡村治理机制作一个新的探索。

多年来，国内外学者、专家对乡村治理的研究，大多关注乡村关系、村民自治、“两委”关系、农村公共产品等方面，一般从国家和社会的层面上，运用不同学科对乡村治理进行理论分析，通过对政权、制度、权力与能力等的研究，取得了许多重要的学术成果。然而，很少有人专门对村组关系进行系统的研究分析，对村组治理关系的研究更少。导师和导师组依据笔者学习、生活和工作实际，鼓励和指导笔者从事当前村组治理关系的研究，经过向导师请教，最终拟题为“新中国村组治理机制初探”，以河南省 GY 市 H 镇 Z 村为主要调查研究点，通过对个案的分析，研究归纳新中国村组治理关系体系，提出探索与研究新时期乡村治理的新机制。

二 研究的着眼点

通过对河南省 GY 市 H 镇 Z 村个案调查与研究，Z 村村组治理关系的变化，在一定程度上直接反映了新中国乡村治理体制变迁过程中的村组治理关系的不断调整和变迁。这种村组治理关系主要是在农村生产关系变迁过程中，村组治理关系的不断调整和创新。村组治理关系的内容也主要是生产关系的内涵，包括生产资料所有制关系、生产过程中人与人之间的关系、生产资料和产品分配关系。在封建自然经济体制—小农自然经济体制—集体计划经济体制—社会主义有计划的商品经济体制—社会主义市场经济体制变迁过程中，村组治理关系是在以政权为主导并渗透乡村传统、推进现代化与民主化发展的背景下，社会各种利益主体多次博弈的过程和结果。这种利益博弈关系在政治上表现在村组的组

织制度关系变迁上，在经济上表现在村组土地产权制度变迁关系和分配制度变迁关系上，在文化上表现在传统农村文化和现代文化的融合与冲突上，主要体现在传统风俗习惯、礼仪与现代文明的融合与冲突上以及新旧价值观念和意识的融合与冲突上。在新中国乡村治理体制变迁过程中，以土地为主的生产资料所有制从封建地主所有制—农民所有制—集体土地所有制—家庭联产承包责任制、从三级所有（公社、大队、生产队）到两级所有（村、组）的转变；从传统控制的管理关系向现代民主法制的管理关系转变；分配关系从单一化向多元化转变；管理模式从等级与权力关系向民主法治的转变；社会关系从身份关系到契约关系转变，促进中国农村社会从血缘和地缘文化、理想性的阶级意识和实用性的小农文化向农民主体意识、权利意识、参政意识、文明意识和自由意识转变。村组关系从国家政权直接主导控制向国家政权间接引导而按照家庭—集体—个人价值观念发展，从传统专制权力向现代民主权利发展。

从新中国乡村治理体制变迁过程中的村组治理关系演变可以推导出：村级治理关系从新中国成立到目前，一直处于国家基层政权（乡镇党委和政府）的直接或间接领导之下，乡镇政权自始至终都以不同的手段、用不同的组织方式与体制，从政治、经济、文化、社会等方面领导村级组织，有意或无意地把村级组织作为自己的一个延伸机构。在以村民小组为本位的社区内，由于地缘、血缘而形成的多种利益主体的相互渗透性、相互制约性及传统乡绅治理的影响，村民小组具有先天的自治性。从新中国乡村治理体制变迁过程中村组治理关系的演变历史和当前现实情况的发展趋势可以得出结论：“村政组治”体制才是适应当前农村社会治理的方向和基础，而不是所谓的“乡政村治”体制。

（一）村政组治体制界定

1. 村与组

在目前的中国，村有两种：自然村与行政村。行政村是最基

层的区域单位，是中国行政区划体系中最基层的一级，设有村民委员会或村公所等权力机构。农村社会基层管理单位依照法律规定是行政村。行政村是国家为实现其意志而设立的，既是农村的基层管理单位，又是农村群众自治组织的区域依托。

行政村是指政府为了便于管理而确定的乡下边一级的管理机构所管辖的区域。两者的关系是自然村一般小于行政村，也就是说，几个相邻的小村可以构成一个大的行政村。这个行政村由一套领导班子（党支部、村委会）管理，但可以把几个自然村分成几个组，每组一个组长，这些自然村都要受行政村村委会和村党支部的管理和领导。

组就是村民小组，也就是自然村。自然村是由村民经过长时间聚居而自然形成的村落。它受地理条件、生活方式等的影响。比如在山里头，可能几户人家在路边居住几代后就会形成一个小村落，这就叫自然村。

自然村与行政村的区别，不只是规模的大小区别，根本区别在于在行政村要建立村委会组织、建立党的支部委员会（党总支、党委），而在自然村不建立。以家族、户族、氏族或其他原因自然形成的居民聚居的村落称自然村，是与行政村相比而言的。行政村是国家按照法律规定而设立的农村基层管理单位，其组织形式是村民委员会，是农村村民自治组织，下设若干个村民小组，村民小组一般是以自然村划分的。也就是说，一般情况下，一个行政村管理若干个自然村，也有一个自然村（规模较大）为了管理方便，被划分为几个行政村的，还有一个自然村就是一个行政村的。行政村是国家按照法律规定而设立的农村基层管理单位，其组织形式是村民委员会，是农村村民自治组织，下设若干个村民小组，村民小组一般是以自然村划分的。

2. 治理与自治

20 世纪 80 年代末，世界银行使用“治理”（Governance）这一概念来描述发展中国家的政治状况，即所谓的“治理危机”（crisis in governance）。从词源学的角度分析，“治理”与“统治”

(Government) 并无严格意义上的区分, 都是指控制、引导和操纵, 而且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动。90年代以来, 这一概念得到广泛的传播, 不仅局限于政治学领域, 还扩展到社会学、经济学、管理学等领域, 其含义也逐渐与“统治”明确区别开来, 成为一个具有特定内涵的概念, 治理作为一种理论也逐渐兴起。

治理理论的主要创始人之一罗西瑙 (J. N. Rosenau) 将治理界定为一系列活动领域的管理机制, 它们虽未得到正式授权, 却能有效发挥作用。罗西瑙指出, 与统治不同, 治理指的是一种由共同的目标支持的活动, 这些管理活动的主体未必是政府, 也无须依靠国家的强制力量来实现。他认为, 治理作为一种规则体系, 它依赖主体间重要性的程度不亚于对正式颁布的宪法和宪章的依赖, 也即治理是只有被多数人接受才会生效的规则体系。罗西瑙的论证在于, “没有政府的治理是可能的”。^① 治理理论的另一位大师斯托克 (Gerry Stoker) 提供了分析治理问题的一套理论框架: (1) 治理指出自政府, 但又不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答的过程中存在的界线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会公共机构之间存在的权力依赖; (4) 治理指行为者的自主自治; (5) 治理认定, 办好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, 政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引, 而政府的能力和 responsibility 均在于此。^② 这一概括进一步发展了罗西瑙的“规则体系”理论, 同时强调了治理的某种“自治”性质。

我国著名政治学学者俞可平认为, 治理的基本含义是指“在一个既定的范围内运用权威维持秩序, 满足公众的需要。其目的

① [美] 詹姆斯·N. 罗西瑙:《没有政府的治理》, 张胜军、刘小林译, 江西人民出版社, 2001, 第5页。

② 俞可平主编《治理与善治》, 社会科学文献出版社, 2000, 第34页。