

“三农”决策要参

2017年第5期（总第181期）

清华大学 中国农村研究院

2017年3月13日

协同治理型社会组织与乡村治理体系创新*

——基于山东省新泰市平安协会的案例分析

内容摘要：本文将近年来我国乡村治理探索中出现的由政府积极培育和扶持的广泛参与乡村治理事务的新型社会组织定义为协同治理型社会组织，并以山东省新泰市平安协会为案例，分析其在乡村治理中的机制与价值。本文认为，该协会之所以能够不断走向机制化并且嵌入乡村治理结构，关键在于其协同治理作用对当前的治理体系构成了有效补充。该协会嵌入当前的乡村治理结构，展现了一种独特的乡村治理变革方式和治理模式，这对于推进乡村治理体系现代化既具有重要的实践价值，又蕴涵丰富的理论生长空间。

关键词：乡村治理 治理体系 协同治理型社会组织 山东省新泰市平安协会

*本文为清华大学中国农村研究院 2013-2014 学年“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：201313）的部分研究成果。

党的十八届三中全会把完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，为当前我国继续推进各项改革事业指明了方向。乡村治理是国家治理的重要组成部分，是国家治理体系现代化的重要维度，如何推进乡村治理体系现代化显然成为全面深化改革的重要任务。

近年来，我国乡村治理探索中的一种普遍现象是：政府积极培育和扶持新型社会组织参与乡村治理，这种社会组织嵌入当前的治理体系，“与政府保持或合作或依附的关系，并在政府主导的地方治理结构中生存发展”^①。虽然在各地名称各异，职能也有所差别，但这种新型社会组织具有共同的特点：“这种社会组织不同于民间自发形成的社会组织，而是由政府积极扶持和培育并且广泛参与乡村治理事务，是一种新型社会组织”^②。一方面，它是由党委政府主动培育发挥协同作用的社会组织，有别于民间自发产生的社会组织；另一方面，它广泛参与乡村治理并承担各种治理事务，有别于具有特定政府治理事务职能的社会组织。这种新型社会组织具有协同性和治理性的特点，显然不同于在乡村社会广泛存在的各类民间自发形成的社会组织。基于这些特点，本文将其定义为“协同治理型社会组织”，意在更为准确地界定这种新型

①张小劲、李春峰：《地方治理中新型社会组织的生成与意义——以H市平安协会为例》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》，2012年第7期。

②徐晓全：《新型社会组织参与乡村治理的机制与实践》，《中国特色社会主义研究》，2014年第4期。

社会组织的内涵与特点。

协同治理型社会组织广泛参与乡村治理事务，是否能够为当前的乡村治理体系现代化建设提供一种可行的路径选择？本文以山东省新泰市平安协会为例，分析协同治理型社会组织在乡村治理中的产生、发展、机制以及对于乡村治理体系现代化建设的价值。

一、平安协会的产生与发展

平安协会起源于新泰市汶南镇。汶南镇属于工矿企业集中区，针对企业的偷盗活动猖獗。由于基层警力不足且资金短缺，治安防范薄弱，政府组织的巡逻队疲于奔命也远远不能满足治安需求。有企业家提出“由企业出钱，成立一个协会，以协会的名义筹集资金，建立专职巡逻队伍”，这给汶南镇党委政府带来了启发。2005年年底，汶南镇成立了平安协会筹备委员会。2006年2月26日，在汶南镇党委政府领导下，汶南镇驻地55名企事业单位经理和个体户自发建立平安协会，筹集资金48.5万元，通过组建巡逻队、购买巡逻车辆、安装监控摄像头等，开展“看家护院”行动。平安协会成立后取得立竿见影的效果，短短1个月时间内，可防性案件同比下降80%。

2006年5月，新泰市开始推广汶南镇的平安协会建设经验，全市所辖的各个乡镇、街道相继成立平安协会。2008年6月，为了统筹全市平安协会建设，新泰市成立市平安协会。市平安协会成立后，把村级平安协会分会和行业平安协会建设作为重点，采

取行政村单独成立、区域村庄联片成立、地企双方联合成立、新型农村社区同步规划成立等方式，逐步向各个层级、各个领域覆盖，在纵向上形成了市—镇—村三级联动的平安协会体系，横向建立了平安协会农村电力分会、医疗卫生分会、教育分会、住房建设分会 4 个行业分会和孙村煤矿社区平安协会、翟镇煤矿社区平安协会等 8 个企业平安协会。

在平安协会向各个层级、各个领域扩展的过程中，其职能逐渐由单一的看家护院向多维度发展，并且逐渐嵌入当前的治理体系。

(1) 参与治安防范体系建设。除了协助基层建立专职人员、联户联防等多种巡防模式之外，平安协会参与更完善的治安防范体系建设。2008 年，以平安协会农村电力分会为平台，在政府牵头下，平安协会协助供电公司开展电力线路清障工作，供电公司的会费用于村里“平安灯”建设，在全市各个村庄共安装了 3 万盏“平安灯”。2009 年，政府与平安协会会员单位联通公司联合开展“天目工程”建设，联通公司投资 4750 万元，市乡财政和平安协会筹资 1000 多万元，在全市农村安装电视监控，实现了治安情况实时监控，并且在此基础上实行“智能天目工程”。目前新泰市已建立了“平安灯”“天目工程”“平安互助网”和农村五种巡防模式等完善的“人防物防技防”治安防范体系。

(2) 化解矛盾纠纷。平安协会化解矛盾纠纷的职能在禹村镇比较典型。禹村镇是回民聚居区，社情民意复杂。2007 年 5 月，

禹村镇平安协会成立后，随即参与到化解矛盾纠纷中，突出的标志是成功化解了长达 12 年的“洪马斗法”事件。禹村镇的马某和洪某两名回民共同投资，合伙经营农副产品生意，口头约定盈亏共担。1997 年，双方因在清资散伙中发生经济纠纷而闹上法庭。此后 12 年，两人均以司法为武器，展开了旷日持久的“拉锯战”。在这期间，各级法院先后判决多次，两人互有输赢且均被拘留过两次。两人互不相让，洪某声称与马某“游戏人生”，马某表示“奉陪到底”。马某在家摊煎饼，打工攒点钱就赴省进京上访；洪某在家卖烧鸡，凑够钱就去打官司，在北京靠捡破烂的收入维持上访。而且两个家族也参与进来，双方斗气斗法、筋疲力尽，成为当地政府棘手的一个问题。禹村镇平安协会成立后迅速介入这场纠纷，协会负责人多次找到双方当事人，详细了解各自的想法，指出这场官司给双方家庭造成的伤害，通过“喻法、喻理、喻情”，利用各种人际关系反复动员劝说，以真情感动他们双方让步。马某和洪某最终达成调解协议，双方不再继续纠缠下去，历时 12 年的“洪马斗法”终于得以成功化解。禹村的经验很快被加以总结并在全市推广，此后化解矛盾纠纷成为平安协会的主要职能之一。

（3）处置突发事件。2008 年 6 月，震惊中外的贵州“瓮安事件”发生后，防范和应对突发事件成为地方政府的重要任务，平安协会遂参与到突发性事件应急处理中。例如，2009 年新矿集团中心医院由于错发尸体引发死者亲属百余人围堵医院，平安协会迅速介入，通过劝解群众、沟通协商，最终达成协议，成功化

解了一场潜在的群体性事件。事后，新泰市总结出一种新的突发事件应对机制，即“党委政府坐镇指挥，平安协会打头阵，公安队伍压住阵，基层党群组织迅速跟进”的“立体三角处突机制”。这一机制在天宝“7·31”羊倌触电案中得到灵活运用。2010年7月31日，天宝镇天宝一村村民高某在河边放羊时被突然熔断落在河里的高压线电击死亡。闻讯赶来的儿子被电击身亡，妻子被电击重伤。天宝镇党委政府接到汇报后成立了指挥部，迅速启动了“立体三角处突机制”。平安协会发挥“打头阵”的作用，稳住群众情绪，沟通协商，找准症结做工作，仅用了96个小时就化解了这场可能引发恶性群体性事件的突发事件。此后，“立体三角处突机制”成为党委政府应对突发事件的惯用方式，处置突发事件成为平安协会的又一主要职能。

（4）参与社会治理。这一职能最早来自汶南镇借庄村的经验。2009年借庄村开展社区建设，因为老百姓讲究和重视风水，社区规划中涉及的坟地搬迁工作遇到了阻碍。借庄村一改过去政府强制执行的方式，把村里八大家族的“族长”聚集在一起，让他们去做各自家族的工作，很快完成了坟地搬迁工作。这给正在考虑村级平安分会建设的新泰市政法委带来了启发，村级平安分会很快在全市得到推广，把村中各家族有威望的人吸收到村级平安分会中，并赋予其参与村庄社会治理的职能。在平安分会的参与下，乡村社会治理取得明显效果。以张庄社区为例，张庄社区地处新汶街道办事处老城区，动迁项目多、上访案件多、倒闭企业多、

下岗职工多、流动人口多，社情民意极其复杂，曾在 10 年内更换了九任书记。2009 年 7 月平安协会成立后，配合新一届村委会广泛参与到社区事务管理中。平安协会在处理各类矛盾纠纷与社会治理事务中发挥了积极作用，“当年处理了 37 件，2010 年处理了 60 多件，2011 年处理了 40 多件，2012 年处理了 10 多件，2013 年 7 月到 2014 年 7 月处理了 9 件”^③，不仅使大量的矛盾纠纷与社会治理事务得到解决，而且使村两委班子在换届中高票成功连任，彻底扭转了村庄 10 年更换九任书记的混乱局面，促进了社区的和谐与稳定。再如，山东建能集团拟在东都镇西都社区建设占地 1000 亩、投资 40 亿元、可安置 10000 人就业的大型项目。项目的实施需要拆迁安置西都社区的 1000 户居民。西都社区于 2009 年 9 月成立了社区两委成员、群团组织人员和平安协会人员参加的协同征询领导小组，多方参与共同构成了“社区两委+基层群团组织+平安协会”的协同征询、协同协商、协同监督机制。在征地拆迁动员中，领导小组入户到人开展“事前征询”，给大家分析西都社区当前遇到的问题和机遇，充分发挥平安协会的优势，把群众的真实意见全部收集起来。3 个月内共收集 2312 份意见，100% 的群众表示同意拆迁。2010 年 8 月召开西都社区全体村民大会，一致通过了拆迁决议和补偿方案。在落实拆迁过程中，作为领导小组成员，平安协会全程跟踪调处化解在拆迁过程中遇到的矛盾纠纷，通过现场丈量、现场评估、现场估价、现场认可的方式妥

^③根据作者于 2014 年 8 月对山东省新泰市平安协会的访谈记录。

善解决了各种争议和问题。在回迁房项目建设中，平安分会也发挥了监督工程质量的作用。总之，平安协会下沉到村级以后，参与社会治理成为其重要职能。

经过几年的不断探索，平安协会形成了完善的运作机制，并且逐渐纳入体制内运作，从而使党委政府主导的单一治理体系转变为“党委政府主导—职能部门联动—平安协会协同—群众广泛参与”的一体化运作机制。在社会治理体制向“社会协同”“公众参与”发展的大趋势下，平安协会广泛参与到司法调解和医疗调解中，实现了协同治理常态化。在司法领域，形成了民间调解、人民调解、行政调解、司法调解的“四调联动”机制，平安协会专门处理“急、难、险、重”的司法案件，大大减轻了司法系统的压力。在医患纠纷调解中，平安协会嵌入医疗纠纷调解制度，形成了平安协会参与医疗调解的长效机制。总之，平安协会从最初的看家护院职能，逐渐发展到市—镇—村—行业纵横交错的多级联动组织体系和具有多职能的协同治理型社会组织，在乡村治理中发挥了重要作用。

二、平安协会对乡村治理体系的协同作用

平安协会之所以能够不断走向机制化并嵌入乡村治理结构，关键在于平安协会的协同治理作用对于当前的乡村治理体系构成了有效补充。

1. 平安协会提供有序化对话平台与畅通利益表达渠道。一方面，平安协会提供了有序化的对话平台，无论是处理各类矛盾纠

纷，还是处置突发事件，平安协会都发挥了缓冲作用，减少了当事双方的直接冲突。“有组织的理性可以将个人意愿和行为融合起来，逐步生成一种利益平衡机制，在国家（政府）与个人之间形成一条缓冲地带，从而最大程度地化解矛盾冲突，减少社会震荡，维护社会秩序。”^④因此，平安协会被形象地称为“减压阀”“粘合剂”和“防浪堤”。另一方面，平安协会还发挥了畅通群众利益表达渠道的作用。平安协会宣传贯彻党委政府政策，满足了群众的知情权，同时又把群众意见反馈到党委政府，为决策提供更为全面的社情民意信息。与过去常见的无序化表达相比，平安协会为群众提供了一条依法、有序、理性的利益表达渠道，既有利于实现党和政府方针政策的上情下达，又有利于群众利益诉求的下情上达，显然有利于实现各利益群体间的协商对话，减少非理性个体行为的发生。

2. 平安协会弥补乡村治理体制的缺陷。一方面，平安协会能够弥补村级调解委员会威信不高的问题。在工业化和城镇化背景下，村民与政府之间的矛盾逐渐增多，村委会下设的调解委员会也因村委会行政化的现状而不被信任。平安协会则扮演了相对超脱的第三方角色，在调解矛盾纠纷的过程中威信比较高。同时，在很多村庄，由于农村调解委员会人员外出经商、务工等致使村级调委会形同虚设，平安协会作为有着广泛参与性且扎根于基层

^④包心鉴：《靠人民群众共建平安，让人民群众共享平安》，《济南大学学报(社会科学版)》，2011年第1期。

社会的社会组织弥补了这一组织空缺。特别是平安协会已经形成了市—镇—村—行业多级联动的矛盾纠纷化解和突发事件应对体系，相对于当前的调解机制来说，显然更为完善。另一方面，平安协会调动了群众参与的积极性，提高了群众的组织化程度，通过提高横向的自治能力弥补纵向的行政能力不足。平安协会采取会员制，广泛吸纳热心乡村公益事业和平安建设的人士参与进来，激活了群众自治力量，通过群众的广泛参与弥补了政府单一治理的缺陷。正是通过平安协会这个平台，广泛调动群众参与的积极性，形成了“我为大家守一夜，大家为我守一月”的氛围。此后，平安协会的发展都离不开群众的广泛参与这一重要特点。

3. 平安协会弥补政府行政权威的不足。平安协会的会员由单位会员和个人会员组成，其中个人会员以老党员、老干部、老模范“三老”人员为主，在农村层面还广泛吸纳各个家族中有威望的人。在个人特征方面，他们大多具有深广的体制内关联、深厚的跨体制信任和广泛的体制外联系三大特征。特别是老干部，他们是典型的“熟人社会”中的“大熟人”，是“礼俗社会”中的“知礼者”，又是官场的所谓“内部人”，社情民意熟悉，群众基础广泛，具有丰富的人脉资源、较高的威信和广泛的影响力，群众对他们有天然的亲近感和敬畏感。简言之，平安协会在乡村社会中具有党委政府所不具有的来自群众自下而上认同的民间权威。例如，禹村镇平安协会副会长徐宗广是一位退休老干部，在当地回民群众中有很高的威望，无论是化解“洪马斗法”这类矛盾纠纷

还是处理突发事件，都以其极高的威信游刃有余地使问题得到解决。平安协会的“三老”人员凭借自身的德高望重和对社情民意的知根知底优势，解决了政府无力解决的问题，对政府行政权威的不足发挥了很好的补充作用。在“洪马斗法”的处理中，平安协会解决了国家各级司法体系多次判决、多次执行都难以解决的问题，反映了平安协会拥有政府所不具有的威信。

4. 平安协会弥补政府行政能力的不足。一方面，平安协会对社情知根知底，而且人手多，通过市一镇一村一行业多级联动体系，能够弥补政府行政能力的不足。例如，村级分会普遍成立后，新泰市逐步建立了以平安协会为主要参与力量的自下而上的社情民意搜集体系。各村平安分会负责配合村两委对本村的矛盾纠纷进行跟踪排查，每周定期向乡镇政府上报矛盾纠纷排查表，“有事报事情，无事报平安”，然后再由乡镇政府向市矛盾纠纷排查调处领导小组上报。另一方面，“三老”人员的行政经验也是宝贵的治理资源。当前政府行政能力的不足，除了政府人手不足外，还体现在干部年轻化造成基层行政工作经验不足。而平安协会的老同志具有丰富的工作经验。例如，市平安协会副会长陈孝柱是原市公安局副局长，青云街道平安协会会长赵西厚是原市人民法院常务副院长，他们从事基层司法工作数十年，积累了丰富的工作经验，凭借这些经验，能够实现各种矛盾纠纷特别是诸多突发事件的顺利解决。

5. 平安协会弥补政府行政方式的局限。虽然在组织架构上基

层调解委员会与镇、村两级平安协会普遍是“一班人马、两块牌子”，调解委员会成员和平安协会会员大部分相互交叉，但它们履行的职能和工作方式方法存在根本区别。基层调解委员会作为基层政权和村级组织的延伸，具有“政府办事”“恪守法律条文”的特点；而平安协会代表民意，是一种群众自治自由度、灵活度空间较大的组织。政府办案人员去做工作，受政策法律所限，说话得有分寸，也不敢随意，而平安协会会员则十分灵活。例如，平安协会善于通过聊家常等各种方式拉近与群众的距离，从而消除群众的抵触心理。青云街道平安协会会长赵西厚在处理一起坟地阻碍公路建设事件时，通过讲风水成功化解了政府依靠法律政策很难解决的难题。在这个事件中，如果党委政府行政人员去讲风水必然会被批判，而平安协会出面则不会被批判，反而容易让群众信服。正如张庄社区平安分会郑士堂会长所言，“人民调解是行政化和法律化；平安协会是群众化和感情化，以法律为准绳，用感情去处理法律难以解决的各种纠纷”^⑤。当然，平安协会严格在法治的前提下工作，运用法治思维解决问题。虽然平安协会工作的方法灵活多样，但各种调解工作都以维护法治的尊严和实现社会的公平公正为前提。由此可见，平安协会弥补了政府行政方式固有的刻板、僵硬等局限性，对政府法律政策在基层的贯彻落实构成了有效协同与补充。

综上所述，平安协会能够解决政府不能解决的问题，有效弥

^⑤根据作者于2014年8月在山东省新泰市平安协会的访谈记录。

补了当前政府主导的单一治理体系的不足，是对乡村治理体系现代化的有益探索。

三、平安协会之于乡村治理体系的价值

平安协会嵌入当前的乡村治理结构，展现了一种独特的乡村治理变革方式和治理模式，对于推进乡村治理体系现代化具有重要的实践价值和理论价值。

1. **平安协会与党委政府构成一种协同治理关系。**2008年9月，新泰市出台的《关于深化平安协会建设的意见》明确规定了平安协会的协同地位：“平安协会是党委政府领导下，群众参与平安建设的新型社会组织，是辖区单位和个人自愿组成的依法设立的非营利性群众社会团体。平安协会接受党委政府的领导和政法综治部门的指导，是社会治安综合治理的重要组成部分，是政法综治部门的有益、有机、有力补充。”作为一种协同治理型社会组织，党委政府采取多种措施确保其始终处于自身的领导和控制之下。组织上，党委政府对平安协会的会员严格把关，平安协会会长与理事均由党委政府审核。最终经过党委政府遴选产生的各级平安协会主要人员都是对党有深厚感情和愿意为党的事业奉献的人。管理上，市级平安协会与乡镇平安协会全部在民政部门登记，接受主管部门管理，村级平安分会在乡镇政府备案。同时，通过“支部建在平安协会上”，加强了党对平安协会的领导。因此，平安协会扮演了协同党委政府治理的角色，它并不是独立于党委政府的第三方组织。

2. 平安协会的协同治理作用取决于党委政府的需要。各级平安协会参与何种治理事务、何时参与以及参与到何种程度，完全取决于党委政府的意图。平安协会一位会长形象地把这种关系概括为：“让咱干咱就干，不让咱干就不干，让怎么干就怎么干。”^⑥具体来说，一是平安协会接受各级综治部门的领导和业务指导，其参与哪些工作均由综治部门决定。市平安协会负责主持日常工作的秘书长由政法委综治办主任出任；在乡镇层面，综治办主任担任秘书长；在村级层面，分管治保的村两委成员担任村平安分会召集人。遇到矛盾纠纷与突发事件等问题时，党委政府通盘考虑，有选择地让平安协会介入处理。二是平安协会在参与治理中仅发挥补充作用，在处理矛盾纠纷与突发事件时，“只能调，不能断”。例如，在“四调联动”中，平安协会仅参与调解的过程，待当事双方达成共识后，平安协会也不能出具任何手续，最终还是需要政府相关部门断定，达成的调解协议也是由人民法庭盖章确认后产生法律效力。村级平安分会调处矛盾纠纷成功后，双方当事人达成的调解协议往往还是由人民调解委员会盖章、认可。因此，平安协会发挥作用与否完全取决于党委政府的意图，并没有独立于党委政府的自治职能。

3. 平安协会实现了乡村治理体系创新。村委会行政化是村民自治实施以来我国乡村社会面临的普遍趋势，虽然《中华人民共和国村民委员会组织法》规定村委会是自治组织，但在实际运作

^⑥根据作者于2014年8月在山东省新泰市平安协会的访谈记录。

中，村委会承担了大量行政职能，“村民自治委员会不是民间的，而是行政单位”已得到基层社会的普遍认同。当前我国乡村社会的很多问题都是由村委会兼具自治组织和行政单位的双重属性决定的。平安协会嵌入村居体制后，作为群众性自治组织扮演了基层自治组织的角色。在这种情形下，村委会作为政府代表机构的职能越来越明确。平安协会对现行的村居体制形成了一种功能协同关系，在现有村居体制框架内逐渐形成了行政与自治的有机分工：村委会回归行政本色，负责贯彻党委政府的政策，从诸多自治事务中摆脱出来，集中精力发展经济；平安协会作为群众自治组织，在村里负责处理矛盾纠纷和参与社会治理，为村两委排忧解难，畅通村民与党委政府之间的利益表达渠道。由此，平安协会广泛参与乡村治理显然是对乡村治理体系的创新。

综上所述，在平安协会的参与下，依靠这种嵌入式的治理方式，乡村治理模式走出了一条“行政强化导向”和“自治强化导向”之外的第三种路径，不仅构建了一种新型的协同治理关系，实现了党委政府主导下的治理能力提升，而且实现了乡村治理体系的创新。从这个意义上看，平安协会的实践价值是显而易见的。在平安协会这一协同治理型社会组织的参与下，实现了党委政府的体制资源优势和平安协会的传统资源优势的有机结合，实现了政府行政管理与基层群众自治的有效衔接，显然有利于推动乡村层面的治理体系和治理能力现代化。同时，平安协会虽然提供了兼具“国家社会化”与“社会国家化”双重性质的参与平台，但

它并非一种独立于党委政府之外的“第三方治理”。更进一步说，在嵌入平安协会的乡村治理体制中，我们看到在基本治理体制不变的前提下，群众参与不断扩大，利益表达不断畅通，治理体系不断完善，治理绩效不断提升等，这种协同治理体制显然不是走向西方意义上的“公民社会”，也没有生长出完全意义上的国家与社会之外的“第三领域”，而是反映了超越“国家与社会二分法”等现有理论解释范围的一种独特的国家与社会关系，蕴含丰富的理论生长空间。

中国社会科学院台湾研究所 徐晓全



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）