

“三农”决策要参

2019年第4期（总第269期）

清华大学 中国农村研究院

2019年2月28日

乡村现代化的治理结构 ——村庄再组织化的四个维度

内容摘要：新世纪以来，尤其是党的十八大以来，国家采取的一系列政策举措对乡村治理结构和治理过程产生了广泛而深刻的影响。在某种意义上，下述四个维度的变化组合将塑造中国乡村治理现代化的基本形态。它们是：村庄内部政治与经济关系的封闭性与开放性、村庄内部个人权利与传统文化关系、村庄内部行政村与自然村关系、行政村与乡镇政府关系。考虑到中国乡村社会的广袤性与复杂性，应当鼓励各地因地制宜，采取与自身条件相适应的治理结构。

关键词：乡村治理结构 新实践 现代化 四个维度

二十一世纪以来，中国乡村治理正在经历一场深刻的变化，导致这一变化的基本动因源于多个方面，诸如农业税费改革、城乡资源配置关系的逆转、城镇化过程的加剧、新农村建设及美丽乡村建设、乡村振兴战略的实施以及农村其他改革的深化等。

由此，国家权力以两种不同的方式强势“回归”：一是通过扶贫攻坚战、各种项目、财政支付村干部报酬、用管理乡镇干部的方式考核村干部等方式体现；二是通过党的系统，下派第一书记、加强农村基层党建等方式实现，由此全面强化了国家对乡村社会的领导和治理。

国家权力的再次大规模下渗对乡村治理结构和治理过程产生了重大影响。从长远角度来看，最重要的莫过于提出了乡村治理现代化的四梁八柱，相关的表述有三个：①“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制”；②“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”；③“打造共建共治共享的社会治理格局”。

一、乡村治理的新探索与新变化

新时期国家采取的新举措，对乡村治理产生了广泛而深刻的影响，促进了乡村治理实践中一系列的新探索与新变化。

一是促进了村民自治新实践形成。新时期国家权力的“回归”，在加深原本就存在的村干部行政化现象的同时，也促进了村民自治的新实践——各地在自然村层面寻求新的自治形式。基于不同的需要和原因，村庄内部成立了各种事务性的组织，诸如红白理事会、

平安协会、村民议事会等。村庄内新社会组织的出现既扩展了村民自治内容又使村民自治重心向自然村下沉，形成所谓的“微自治”，丰富了村民自治形式。

二是从根本上改善了村两委关系。上世纪九十年代推行村民自治遭遇了一个结构性的问题：村委会与村党支部关系的普遍紧张。各地采取了不同的方式解决这一问题，诸如村主任和村支书一肩挑、通过两票制选举村党支部书记、以划分工作范围的方式界定两委关系等。但两委关系的基本矛盾始终没有从根本上得到解决。新世纪以来，中央明确强调农村党组织在村庄的领导地位，将农村基层组织建设的重点放在党支部。地方实践中，以党组织（支书）建设为抓手，统筹安排乡村组织。以党员为联系枢纽，联系农户，实现了农村组织建设从“村部”到“党群服务中心”的转移。通过村支书、村主任“工资”待遇差距等方式体现乡村治理的重点，从政治上、组织上确立村支书“一把手”的地位。原先的两委紧张关系问题得到有效解决。

三是理顺了乡村关系。原先乡村关系的紧张主要源于国家从农村汲取资源，所谓的“要钱”“要粮”“要命”。干群关系紧张，上访层出不穷，甚至出现农民的暴力“抗税”行为。随着国家政策向农村倾斜，农民成为国家反哺资源的受益者，制度性的紧张关系得到根本性的缓解。与此同时，深化村干部的行政化管理，通过政府支付村干部“工资”和奖金、实行岗位目标责任制、实施村干部坐班或值班制度、开展村干部系统培训、村支书县级备案管理以及建立

村干部权力监督机制等方式，提升乡镇政府对村干部的控制能力。

四是较大提升了乡村治理的基础能力。随着维稳压力的加大以及各种入村惠农项目的监管需要，基层治理网络重构过程中引入网格化技术，由县级党委或政府的委办局领导担任乡镇层级网格长，乡镇干部担任由若干村组成的片网格长，以村第一书记和村党支部书记为骨干，党员为节点，形成纵向的治理网络，乡村管理朝着精细化方向发展。在乡村治理实践中，仿照“互联网+”的模式开展“党员+”的乡村治理模式探索，推动平安工程、雪亮工程等基础设施建设、采用微信工作群等治理技术，极大地强化了基层政府采集信息的能力，提升了相应的治理能力。

五是丰富了农村建设内涵。新时期基层社会治理探索从村民自治发展为自治、法治和德治相结合的建设。在法治社会建设的背景下强调德治的作用，将乡村道德一行为规范加以制度化的村规民约作为法治国家建设的有益补充和重要辅助。在传统和现代之间融合出具有中国特色的现代化乡村治理模式。这一过程中一直在衰落传统文化似乎正在出现系统的复兴。

六是形成了乡村治理现代化的中国经验。在我国内部分化的过程中，沿海先进地区率先探索了现代化的乡村治理模式，创造了属于中国道路的经验，为其他地区实践提供了参考价值。与此同时，对于乡村治理现代化模板中国化的转变，不少地方具有很强的自我意识。这一方面体现在乡村治理的基层创新从“点片式”向“集成式”的转变；另一方面体现在地方乡村治理经验总结标准意识增强，

创新呈现标准化，在实践探索中率先制定出乡村治理的地方性工作规范。

二、未来乡村治理结构的思考

当今中国乡村正在发生的历史性变革意味着我们离实现乡村现代化的目标从未如此之近。虽然不管城市化进程如何快速和深入，中国依然有相当多的人口生活在乡村社会。但从发展眼光来看，有些村庄注定会从中国的地理版图上消失，有些村庄将发展成为新型城镇或既有城镇的组成部分，有的村庄将维持下来，转化为从事现代农业兼观光旅游的生态村庄。

受乡村规划、公共服务提供的集约效应、机械化耕作有效半径的扩大、交通和通讯等基础设施的发展等因素影响，未来中国的村庄形态可能会发生很大的变化。这些重组后的村庄已经与传统自然村的概念截然不同。经过三十年村民自治的实践经验，关于未来乡村治理的基本原则和结构性要素可以通过四组变量关系加以表达。

一是村庄内部政治与经济关系的封闭性与开放性。对此存在两种不同的建构性想象：一种想象是采取一系列的分离策略，诸如将村两委组织与村级集体经济组织分开，将农村居民的社会成员身份和经济成员身份分开等。在分离的基础上，鼓励乡村各种资源的自由流动，将村庄转化为一个城乡人口对流的开放社区，将村民自治转化为更具包容性的社区居民自治。如果说当年实行家庭联产承包责任制是对人民公社体制的一种解构，那么分离策略和资源流动则是对传统村庄蜂巢的一种解构。与此对应的另一种想象则是维持村

庄政治组织与经济组织的结合，保持村庄的相对稳定性和封闭性，维持乡村社区与城市社区之间的既有差异。

二是村庄内部个人权利与传统文化关系。一种想象是按照现代公民的形象改造传统小农，将现代性建构在个人权利的基础之上；与此形成对照的是，尊重和利用传统文化资源，肯定宗族、家族和传统组织的治理功能。

三是村庄内部行政村与自然村关系。目前至少存在三种不同类型的设想：一种是对并村扩村的反向，即重组村民委员会，对较大的行政村进行拆解，在一个或几个自然村的基础上，选举村委会和党支部，实行村民自治；一种是在自然村层面探索多种形式的自治实践如成立理事会、协会等，与此同时，将原先的行政村转化为乡镇政府的派出机构；还有一种是维持既有的行政村格局不变，在自然村层面探索新的自治形式。

四是行政村与乡镇政府关系。在维持村委会既有法律地位的同时，存在两种不同的做法：一是鼓励两者之间的合作与融合，基于公共服务的提供而形成一种共治结构；一是保持两者之间的相对独立性，在此基础上形成一种良性互动的关系。

上述四个维度及其内部变量的交叉匹配，可以得到乡村治理结构的不同组合形态。其中有些只是逻辑样式，无法在现实生活中找到它的经验匹配，但有些则具有不同程度的现实可能性。这种想象实验虽然与政策制定的实际过程相距甚远，但它揭示了一个基本事实：未来中国农村的治理结构将是丰富多彩的，国家与乡村社会的

关系类型亦如此。面对这样的复杂性，我们应当力戒简单化的齐一思维，避免用一把尺子去衡量乡村治理结构的现代化程度。应当鼓励和允许各地根据自身的条件，采取不同的、适合本地情况的治理结构。当然，在多元化的治理结构中，存在一些基本性的要素，其中党的领导和村民自治是最为重要的制度性变量。

清华大学政治学系 景跃进



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 612 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）