

# “三农”决策要参

2019年第6期（总第271期）

清华大学 中国农村研究院

2019年3月6日

## 深度贫困地区的乡村治理

**内容摘要：**治理之体、治理之道、治理之效、治理之善是理解乡村治理的四个维度。普遍经验表明，越是深度贫困地区，“乡村治理的贫困”问题越暴露无遗。“治理的贫困”主要表现为治理主体的“意识贫困”“思路贫困”和“能力贫困”，除此之外，也表现为治理人才匮乏、公众参与不足、共建共治共享的社会网络支撑不足等。脱贫攻坚作为一场战役和必须完成的任务，倒逼贫困地区进行乡村治理创新。一个关于“公德红黑榜”的典型案例分析表明，在自治和法治“留白”的地方，德治找到了自己的角色，为打赢脱贫攻坚战创生了良好的乡风和秩序。由此表明，深度贫困地区正是在脱贫攻坚战中，一边“有目的”地摆脱经济贫困，一边“无形中”缓解了“治理的贫困”问题。这为下一步有质有效地实现乡村振兴战略奠定了坚实的治理基础。

**关键词：**乡村治理 深度贫困地区 治理的贫困

## 一、理解乡村治理的“四个维度”

乡村治理是一个理论命题，更是一系列的实践行动。其目的是创造并维护一种既有活力又有秩序、既自主自由又团结互助的共同体公共生活。

在政策研究者看来，实现治理有效，需要考量四个基本问题，即谁来治理，如何治理，效果怎样，能否达致“善”这一价值追求或满足“善”的标准。在政策实践者看来，则聚焦为一个问题，即如何应对每家每户“想解决，却又解决不了、解决不好”的公共产品供给、公共服务需求和公共秩序维护，怎样做到“有回应、能解决、效果好、满意度高”。这是两种不同的问题表述方式，但都无法回避对四个要素的讨论，一是治理之体，二是治理之道，三是治道之效，四是治理之善。

治理之体，解决“谁回应公共需求”的问题。过去，村两委<sup>①</sup>是“主事机构”；现在，还包括监委会、参事会、理事会。此外，在脱贫攻坚的主战场，还有驻村工作队；在一些组织化程度较高的村庄，还成立了一些专业协会、志愿者团体等。这些都是治理的参与者，在各类公共产品供给和公共服务供给中发挥着独特的作用。可以说，“多方参与”将是未来乡村治理格局变迁的必然图景。这既是乡村社会结构变迁的结果，也是乡村公共事务和公共服务需求不断

---

<sup>①</sup>村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村党支部是中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

增加诱发的结果。

治理之道，指治理的方式、途径和过程。从法理上讲，村民自治是农村基层治理制度。《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定，村民委员会是基层群众性自治组织，村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定，村民委员会实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。从这些法律规定来看，乡村公共事务治理通过“自治”来实现。自治，即自己村庄的事由自己说了算，其政治表述是“民主”，由村民当家作主。但如何实现？这需要构建一个规范性、程序性的协商讨论平台或利益博弈平台。在关于共同体的事务上，如修路建桥、饮水照明、垃圾处理等问题，由这个平台来讨论并决定各家各户如何投钱投物、投工投劳、投心投智，如何分担权利、责任、义务和风险。这是乡村治理的基本方式，是乡村治理格局以“共建共治共享”方式运行的主要路径。

除此之外，“法治”和“德治”是维护乡村治理格局良性运行的另外两种方式。如果说，自治属于村庄的范畴，那么，法治则属于国家的范畴，它由特定的权力机关制定法律，特定的司法机关执行法律，对公民的权利义务进行规定；德治属于社会的范畴，由家庭教育和社会舆论维持。一个人做了不道德的事，村里人就会戳脊梁

骨。作为共同体成员，可能会逃脱法律的制裁，但逃脱不了道义的谴责。这三种方式互为补充，互相衔接，为乡村发展提供安全、秩序、发展以及互助保障。乡村治理是国家治理的短板，一个国家治理的现代化必须要求乡村治理的现代化，而乡村治理的现代化，必然是自治、法治、德治的有机统一。

治理之效，是治理的结果与效益，也可称为绩效。通俗地讲，是治理的“成绩单”。绩效的高低取决于治理结果与治理目标之间的差距。差距越大，绩效越低；差距越小，绩效越高。“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”是乡村振兴战略的总要求，也是乡村发展的愿景和目标。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出，乡村振兴战略的目标任务分三步走：第一步，到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；第二步，到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。衡量一个村庄治理是否有效，关键是看其“治理过程”运行是否规范有序、协调高效；看其治理效益能否实现“村强、民富、景美、人和”的治理图景。

治理之善，体现为村民对于治理之体、治理之道和治理之效是否满意、是否认同。从理论的角度来看，“善”有一些共同的标准。比如，合法性、有效性、回应性、透明性、责任性、参与性、廉洁度、公正性等。从实践的角度来看，就是村民对于相关公共问题的解决过程与公共服务的供给结果，认可度高、满意度高。

总的来看，治理有效至少包含如下几个关键词，治理之体中的“多方参与”和“当家作主”；治理之道中的“协商共建”“三治共融”；治理之效中的“农村农业农民的现代化”，以及“治理之善”中的村庄共同体对治理过程和结果的“获得感”“认同感”和“满意度”。

## 二、贫困地区的贫困之症：“治理的贫困”

贫困地区与发达地区的重大差距不仅体现在人均收入、产业结构和发展程度等经济概念上，还体现在社会人口结构、思想意识、治理方式、组织化程度、教育医疗等方方面面。因此，作为一个描述贫困现象的概念，贫困不是由单一要素构成的，而是由多要素构成的“系统贫困”，是一个整体概念。

从现实层面来看，“系统贫困”形成的原因非常复杂多样。尤其是深度贫困地区，自然条件恶劣、灾害频发、交通闭塞、人口受教育程度不高、社会发育不足等，均是造成贫困的外在因素。但从公共治理的角度来看，“系统贫困”之所以存在，主要原因在于“治理的贫困”。“治理的贫困”，简单地说，是治理主体的“意识贫困”“思路贫困”<sup>②</sup>“能力贫困”的总和。

因此，要解决贫困问题，首先要解决隐藏在贫困背后的“治理

---

<sup>②</sup>习近平总书记在《摆脱贫困》一书中指出，“实践高于认识的地方正在于它是行动。从这个意义上说，我们不用担心说错什么，只是担心‘意识贫困’，没有更加大胆的改革开放的新意；也不用担心做错什么，只是担心‘思路贫困’，没有更有力的改革开放的举措。”同时，也指出“只有首先‘摆脱’了我们头脑中的‘贫困’，才能使我们所主管的区域‘摆脱贫困’，才能使我们整个国家和民族‘摆脱贫困’，走上繁荣富裕之路。”参见《摆脱贫困》第216页，1992年版。

贫困”问题。当前，贫困地区的“治理贫困”主要表现在以下三方面。

**一是治理主体单一，“多方参与”格局短期内难以形成。**乡村治理最重要的资源是“人”。领头人、村干部、能人、大学生村官、乡贤、返乡创业人员、土专家、田秀才、年轻人等乡土精英是激发乡村活力、构建乡村秩序的“关键少数”和“骨干力量”。但在西部贫困地区，乡村“空心化”现象普遍，治理人才严重匮乏。加之当前脱贫攻坚战中，“就业脱贫一批”作为一项帮扶政策，有组织地“从西向东”转移大量劳动力，导致在村庄生活的主体以“老、弱、妇、幼”留守人口为主。由此产生的问题是：除了村两委之外的其他治理力量无法组织起来。与发达乡村相比，乡贤、回乡人才流入不足，不能成为有效的参与主体，“多元共治”的格局难以生成，乡村治理仍然是“村两委”唱独角戏。然而，“村两委”干部青黄不接，“能者看不上、弱者干不来”的情况非常突出。因此，如何培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，让这支队伍承担起乡村治理的重任，成为贫困地区一个亟需解决的问题。

**二是治理能力贫弱，善治之“善”的领导带动作用不强。**深度贫困地区要发展，一个穷县、穷乡、穷村要起飞，不仅需要鸿鹄之志，<sup>③</sup>还需要“头雁”带动。“给钱给物不如给个好支部”“能人带动”“龙头效应”等，强调的就是“引领带动”作用。越是深度贫困地区，兴村强村的任务越急迫，越需要着力解决修桥架路、安全饮水、

---

<sup>③</sup>习近平：《摆脱贫困》，海峡出版发行集团、福建人民出版社，1992年，第9页。



抱团发展、环境卫生等公共问题，因此，更需要强而有力、有所作为的治理力量。然而，悖论恰恰在于，在这些地方，往往能人、强人缺失，选优配强基层党组织的难度较大，“庸懒散慢拖”的现象在村干部中不同程度地存在，村两委威信不高，“说话没人听、做事没人跟”的情况仍然突出。2017年，习近平总书记在深度贫困地区座谈会上指出：“全国12.8万个建档立卡贫困村居住着60%的贫困人口，基础设施和公共服务严重滞后，村两委班子能力普遍不强，四分之三的村无合作经济组织，三分之二的村无集体经济，无人管事、无人干事、无钱办事现象突出。”<sup>④</sup>另一方面，村两委在产业发展、集体经济等方面，普遍存在“看山难、望水愁”的现象，即使是被动谋划了“一村一品”，仍然存在定位不准、思路不活、市场敏感性不强、抗风险能力低的情况；在人居环境整治、村组村户道路修建等方面，村两委的组织动员能力不强，一些村户零落散居孤弱，“一盘散沙”的局面仍然普遍存在，村庄共同体的凝聚力与集体活力不足。

**三是村民的主体意识缺失，共建共治共享的合力难以形成。**村民自治制度已经推行多年，但“管而不全、建而不立”的现实困境依然存在。在法理上，村民委员会是基层群众性自治组织，可以向政府反映本村群众的诉求和意见，但从实际运行来看，其自我管理、自我服务、自我教育的“自治色彩”弱于其按乡镇要求行事的“行

---

<sup>④</sup>习近平：“在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话”，参见人民网：<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0831/c64094-29507970.html>

政色彩”。正是在这方面，我国乡村治理呈现“自上而下的垂直化”特征<sup>⑤</sup>以及“由外向内的输入化”特征。就治理效率而言，这种方式有助于短期内从外部导入巨量资源集中力量“办大事”，满足村庄公共需求，提升群众的获得感。但其负效应在于，这种自上而下的“行政供给及资源供给”，易于造成自下而上的群众依赖，从而弱化村庄自身自生自发组织起来解决共同事务的意愿和能力。从精准扶贫精准脱贫这项工作来看，“贴着墙根晒太阳，等着政府送小康”“干部干、群众看”的现象较为突出。

任何一种治理方式，都不是在真空中生成的，都是其历史文化社会的产物。历史的惯性与现实运转的便利性，会反复强化这种方式，而不是打破这种方式。经验表明，农民需要一个精神焕发的村庄，需要获得一种主人翁心态。当他们以这种心态生活在共同体中时，“他们关心村里、社里的集体事务，不拿一分钱也踊跃参与筑路、修桥、拓宽河道，同时相当用心地对所有的干部和党员行使自己的监督权、评价权。比较很多地方的农民，他们拥有更多的、更实际的民主权利，村民村风呈现出一种令人振奋的现象。”为此，如何创新乡村治理格局，深化村民自治实践，强化农民的主人翁意识，调

---

<sup>⑤</sup>在帕特南看来，任何社会都有其自身的人际网络连接特征。其中，一些以“垂直”为主，将不同的行为者结合到不对称的等级关系中，还有一些以“横向”为主，把具有相同地位和权力的行为者联系在一起。类似于邻里组织、体育社团、合作社、合唱队等，都属于横向联系。在一个共同体中，此类网络越密，成员就越可能为了共同利益形成合作。就解决集体行动困境而言，垂直网络要比横向网络的作用小。参见罗伯特·D.帕特南：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，江西人民出版社，2001年，第205页。



动其建设和发展村庄共同体的积极性，形成共建共治共享的合力，将是实践中持续探索和回应的问题。

### 三、贫困地区任务导向驱动的治理创新

相对于发达地区而言，贫困地区基层治理能力的贫弱和低效是一种客观存在。因此，有一种观点认为，发达地区乡村治理的今天就是贫困地区乡村治理的明天。更有一种僵化的看法认为，贫困地区是“后进生”，永远是发达地区的跟随者和学习者，它不会有自己的治理方式创新。然而，实践表明，贫困地区有属于自己的治理方式创新。

十八大以来，中国的扶贫开发进入脱贫攻坚阶段。尤其是 2015 年 11 月，中央印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》以来，围绕脱贫攻坚形成了一系列的责任体系、政策体系、投入体系、动员体系、考核体系、监督体系，这些对于深度贫困地区的脱贫攻坚工作来说，既是坚强有力的保障，也是必须完成的硬任务。尤其是第三方评估、省际交叉检查、扶贫专项巡视、国务院扶贫办考核等，对于地方来说，都是“大考”。有考试就有排名，有排名就有问责和脸面，所以，对于深度贫困地区来说，一切有关脱贫攻坚的考核内容都是日常工作的“指挥棒”。

户有户脱贫的标准，村有村出列的条件，县有县摘帽的要求，脱贫不仅要表对标，而且要提高质量，稳定脱贫长远致富，不返贫少返贫。在实际工作中，对于有内生动力的贫困户，脱贫攻坚一线指挥部可根据其致贫原因，比如缺技术、缺资金、缺工作等情况，

进行精准施策帮助其脱贫。但对于酗酒、赌博、好吃懒做、不思进取等内生动力不足的贫困户则缺乏有效的帮扶办法。因为，通常这些问题上升不到村庄公共事务的范畴来讨论处理，也上升不到违法乱纪的层面来执法，但从治理的角度来看，又需要为村庄创生良好的公共秩序和社会风气。在这种情况下，基层治理创新应运而生。

“公德红黑榜”就是这一背景下的产物。其操作方式是：在村庄公共空间张贴“红黑榜”，采用共同体监督和社会舆论的方式形成心理压力和“面子影响”，促使个人改变不良嗜好或行为，督促其遵守社会规范。红黑榜每月张贴一次，张贴前进行“村民公德红黑榜”评选活动。上黑榜的行为一般有：传播低俗信息、子女辍学、不孝敬父母、乱倒垃圾、酗酒闹事等情况；上红榜的行为通常是：帮助村组硬化道路、在易地安置点帮工、带领乡亲外出就业、勤劳脱贫致富、维护环境卫生等。对于上黑榜的人，村党支部会安排专人帮扶和教育。对于上红榜的群众，则以“我们的好榜样”在全镇进行宣传。“公德红黑榜”在实践中取得了良好的效果。每次红黑榜一张贴，村民们就会围观评议。这种“小药方治大病”四两拨千斤的做法，潜移默化地改变着全村的社会生态，弘扬了正气、下沉了歪风，汇聚了全村向上向善的正能量。

“公德红黑榜”是在自治和法治“留白”的地方找到的德治路径。显然，这一路径是基层政府在推进脱贫攻坚工作的过程中被“问题倒逼”而创生的。由此表明，乡村治理创新并不都发生在发达地区，发达地区也不是乡村治理创新的“代名词”。虽然贫困地区与发

达地区相比，存在“治理的贫困”问题，但这并不意味着“治理的贫困”是一个死循环，它自身不能孕育“治理的创新”。在某种程度上，创新的推动力来自“任务倒逼”“问题倒逼”，而不是来自经济能力的强大。

更进一步的认识是，脱贫攻坚的基本目标是解决贫困群众的生产生活、收入发展等经济问题，但其溢出效应却创生了一些新的治理方式。这些方式缓解了贫困地区“治理的贫困”问题。由此，贫困地区在脱贫攻坚这场“战役”中，一边“有目的”地摆脱经济贫困，一边“无形中”创新了治理方式，并逐步提升治理能力，化解和摆脱“治理的贫困”问题。这为未来中国全面实现乡村振兴战略奠定了坚实的治理基础。

中共中央党校（国家行政学院）应急管理教研部

王 华



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）