

# “三农”决策要参

2019年第7期（总第272期）

清华大学 中国农村研究院

2019年3月6日

## 乡村治理的地方实践及经验研究

**内容摘要：**乡村治理是中国乡村振兴战略实施的基础和重点。本文基于两种村落类型的乡村治理实践，分析了人口流入的“精英型”村落和人才外流的“空心化”村落中的治理路径。在精英主导型的乡村社会中，乡村精英作为乡土社会的中心结点，探讨其链接村落资源，构建组织网络，吸引人才回流的运作逻辑与发展机理；同时，在人才资源匮乏的空心村庄中，分析其组织网络再造的过程，剖析在分散的、过疏化村落社会中的治理结构。基于这两种类型村庄的治理实践，归纳乡村社会的治理特点，以期为中国其他地区同类型的村庄发展提供可参考的经验。

**关键词：**乡村治理 地方实践 村庄类型 治理经验

乡村社会治理是国家治理的重要组成部分，也是乡村振兴的基础。十九大做出实施乡村振兴战略的重大决策部署，这是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，也是新时代“三农”工作的总抓手。2018年中央一号文件指出，必须把夯实基层基础作为固本之策，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，坚持自治、法治、德治相结合，确保乡村社会充满活力、和谐有序，为乡村社会实现治理有效指明了具体方向。

据有关数据显示，20世纪90年代以来，伴随着我国工业化和城镇化的高速发展，大约有2.8亿人口从农村涌入城市，这一巨大的人口流动现象直接导致农村“过疏化”，出现大量“空心村”。中国幅员辽阔，农村类型多样，但是多样化的农村类型目前面临趋同化的农村问题。本文认为，实施乡村振兴战略不能“一刀切”，应当结合类型学的研究，恰当区分村庄类型，因地制宜制定乡村社会发展规划。本文以人口流向为依据，讨论下述两种村庄类型，其他类型的村庄在本文中暂且不做讨论。通过对两个不同类型村庄治理地方实践的分析，总结其乡村社会治理经验，为乡村振兴背景下其他类型村庄的发展提供借鉴。

## 一、乡村治理研究文献回顾

目前，关于基层社会治理的研究，学界主要从乡村精英、村民自治以及村民参与等角度研究基层社会的治理现状以及特点。乡村精英作为村治重要主体，学者对其研究颇为丰富，既有研究如下：

20世纪80年代以后,中国农民的政治参与由过去的政治卷入转为具有权利主张的政治参与形态。村民自治是农村社会治理的基础,而当前我国农村社会发生剧烈的变化,部分地区农村“空心化”现象严重。当前,学界对村民自治的研究大致可以分为肯定和批判两个方面,实际来看,国家很难通过这种“行政化的村民自治”构建一种新型文化网络关系,实现国家和村落社区的健康互动。针对中国乡村治理的现状,有学者根据村庄价值生产能力的强弱和村干部获得报酬的差异,将村庄划分为原生秩序型乡村治理、次生秩序型乡村治理、乡村合谋型乡村治理和无序型乡村治理。然而,农村“空心化”为乡村治理带来巨大的挑战,导致治理主体的缺位,加剧了结构的失衡,使得乡村民主流于形式。

基层社会治理的研究成果较为丰硕,已有的研究主要从历史的纵向维度展开,其内容集中于乡村精英、村民自治、村民参与等方面,横向研究主要体现在村庄内部的非正式关系网络中,即宗族、民间信仰、民间组织等村庄秩序方面。村庄内部的关系网络是农村基层社会治理的基础,然而目前乡村精英流失、村民自治运行不畅、村民参与不足、社会组织功能弱化等问题凸显,贫困地区的基层社会治理困境日益显著。基层社会中精英流失背景下的“干部主导型治理”“群体型治理”或村民自治都产生了弊端,如何通过乡村组织再造与组织网络的构建重新激发基层社会的治理活力,如何使非正式的社会网络与自上而下的行政网络进行接洽,是基层社会治理转型亟需思考的主要问题。

## 二、乡村治理的地方实践：基于两种类型村庄的经验材料

由于地理条件因素和社会历史因素之间存在差异，笼统地谈乡村治理难免会犯简化论的错误，针对不同类型村庄讨论乡村治理的不同路径更能够凸显研究的价值所在。本文基于人口的流向将村庄分为人口流入的“精英型”村庄和人口流出的“空心化”村庄两种类型，并剖析治理实践。

### （一）元村的治理实践

#### 1. 村庄概况

元村位于陕西省咸阳市，地处关中平原腹地，该村地势西北高、东南低，地貌分为南部台塬和北部丘陵沟壑区两大类。元村有村民62户，286人，集体土地630亩，2015年全村人均纯收入达到3.8万元，村总收入3.5亿元，逐渐成为关中地区乃至全国乡村振兴的典型样本。随着乡村旅游的发展，元村不断吸引人才回流，形成以乡村精英为主导的乡村治理格局。

#### 2. 精英主导下的乡村治理实践

农村政治精英作为政府与农民之间的纽带，在新型农村社区建设的过程中发挥着积极的推动作用，同时，农村政治精英也是共建共治共享理念的传达者与推动者。“政治精英”更多地掌握着权威性资源，从而影响组织权力的分配格局，主要是指村干部。乡村精英作为乡村社会中的核心人物，他们主导村内事务，在本村的发展过程中产生的影响力渗透于农民生活的方方面面，发展乡村产业、开发村庄资源、健全村庄组织以推动村庄有序发展。元村的治理实

践是一种垂直的、区域性的、层级制的治理方式，将精英—民众直接对接（如图 1 和图 2 所示）。

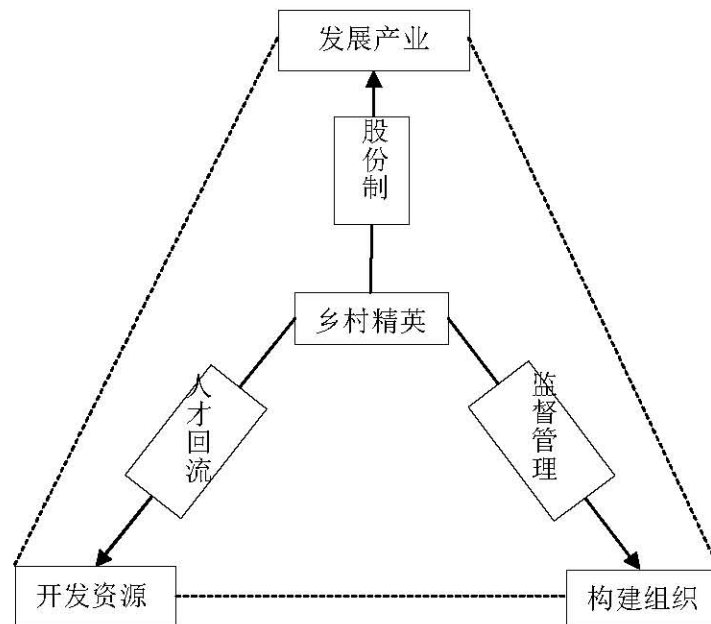


图 1 精英主导下的乡村治理实践

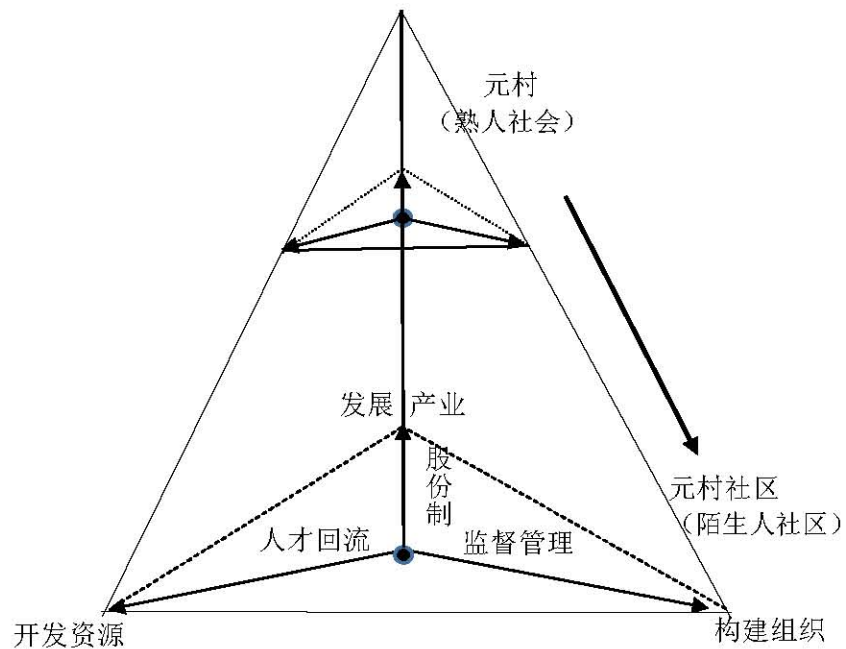


图 2 元村精英圈层治理结构

### (1) 推行股份制合作方式，发展乡村多样业态

元村的经济繁荣离不开乡村旅游业的支撑，元村的这种发展模式深刻体现出乡村振兴战略的主旨所在。元村旅游业的发展可以划分为六个阶段，如图 3 所示。至此，元村旅游的地域空间范围不断扩大，涉及的元素也不断丰富，催生了农村多样化业态，突破了农村发展种植、畜牧等第一产业的局限。乡村政治精英通过不断丰富村民的收入形式，让其生产方式由农转非，不仅提高了村民的收入，还催生村民的参与动力，加强村民与村落之间的相互依赖性。同时，通过建立村民利益分配机制，即“股份制+分红+补贴”分配模式，使得村民积极参与到村庄建设中。这种利益共享、全民参与的发展方式也让村庄发展的内生动力得以重新建立，成为村庄可持续发展的关键要素。

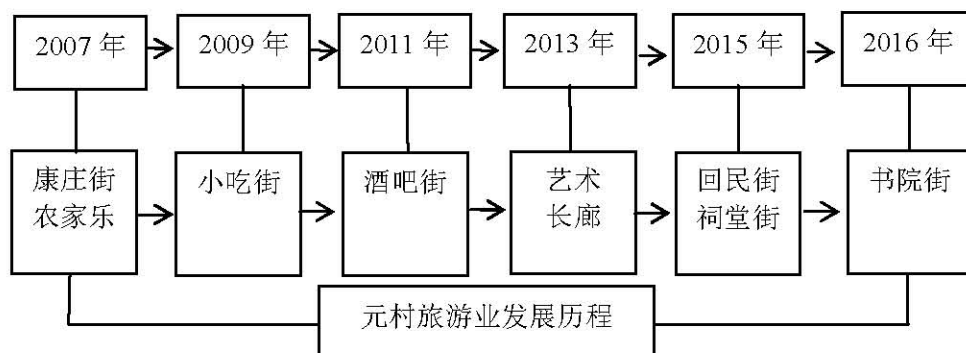


图 3 元村旅游业发展历程

元村的店铺以合作社入股为主要出资形式，分别是 2012 年成立的作坊街中各类作坊合作社和 2015 年 4 月 28 日正式成立的小吃街合作社，其股权结构包括基本股、交叉股、混合股、调节股、限制股五种，其中基本股是将村集体建设用地进行股份制改造，每户 20

万元，共计入股 62 户，1240 万元。各类作坊合作社则是选取其中效益比较好的作坊由村民入股将其继续发展。元村的股份制公司有几十家，尤其是以各家作坊为代表，如面坊、辣子坊、油坊、醋坊等。由于元村村民家家有股份，人人是股东，店铺经营的好坏会直接影响村民的收益。在这样一种利益共享、分享共担的机制下，入股村民个个成了“老板”，对于店铺的经营管理会倾注更多心血，以期获得更多利润，增加自己的收益。

## (2) 开发传统资源，吸纳人才回流

开发农村传统资源，发展村级经济具有加强农业、稳定农村、富裕农民的独特作用，而且也是整合农村资源、协调城乡发展、实现共同富裕的重要途径。“农村为什么发展不起来，是因为‘能行人’都走了，而元村是‘能行人’都回来了”，元村书记 GZW 如是说，而他本人就是这批回来的“能行人”之一。目前元村共有农家乐 60 户，最初均由本村村民开办，占全村总户数的 97%。除了富裕本村村民，元村旅游业的发展也解决了周边近 3000 人的就业问题，以每人每天 60 元计，年增加农民工资性收入约 6570 万元。

表 1 元村主要政治精英

姓名	性别	出生年份	学历	职位	主要责任
GYL	男	1945	初中	原支部书记	统筹全局，谋划发展
GZW	男	1971	大专	支部书记	统筹全局，谋划发展
ZJQ	男	1955	初中	村委会主任/周东组组长	政策宣传
GJW	男	1968	高中	村委会副主任/元家组组长	政策宣传
YSW	男	1962	高中	村委会副主任	食品安全和村务监督

ZM	女	1971	大专	党支部委员/会计	财务及基础设施建设
WCZ	男	1986	大专	村委会副主任	接待和基础公共事务
SYJ	男	1986	大专	村委会副主任/团委书记	交通, 治安, 平安创建
ZZT	男	1967	初中	党支部委员/周西组组长	维稳巡逻

资料来源：根据元村村委会提供的资料整理。

元村旅游发展过程中，村干部敢为人先，发挥带头作用，积极动员村民。在兴办股份制企业时，副主任 YSW 说：“我们当时投资酸奶的时候，村民、商户都不敢投，是村干部开会数十次，不断做村民的思想工作，大家才默认了股份制，现在群众对股份制已经完全接受了。”可见，一开始村民并不懂股份制企业的含义，村支书将思想传达给村干部，村干部再向村民解释，最终带动村民入股，实现全民股份制。现在共有 8 家“前店后厂”实体子公司，2013 年豆腐、辣子、醪糟、制醋、酸奶等专业公司利润率平均超过 50%。乡村精英在经济、政治和社会生活上都发挥了不可替代的积极作用，例如带动广大村民致富，彰显农村道德行为，将现代观念和生活方式引进农村等。在政治精英的带领下，元村积极打造“两创”平台，目前旅游业从业人数已超过 3000 人。

### （3）完善监督管理机制，构建公司制组织结构

元村管理体系中的主要成员即元村的政治精英，如表 1 所示。这些政治精英是支委会和村委会的主要组成部分，也是村庄发展的核心力量。以支部书记为主导，支委会和村委会各成员分工明确、互相监督，共同构建元村管理体系。推动元村形成了村委会、协会、村民的三重监督体系。农家乐协会从中选取 5 户为“中心户”，每



户管理 12 家。小吃街协会负责管理小吃街、康庄老街、作坊街、酒吧街和艺术长廊。协会内划分小组，每个小组每天不定时派人负责巡查指定区域内的生产、卫生等方面。元村可以说是一个“公司型村庄”。

元村在以集体经济为支撑，股份制企业为核心的基础上，建立了村庄民主管理组织结构。如图 4 所示，村干部发动村民进行个体入股，形成股份制企业，在集体经济奠定的基础上形成公司制管理，这些共同为元村公司制组织结构的形成提供条件。元村公司制组织结构主要是由村两委和管理公司共同构成，其中，村党支部负责全村发展的总体规划；村民委员会主要协助村党支部和旅游公司管理旅游业的发展；管理公司主要负责元村旅游业的实际经营。三者之间的管理人员互有交叉，共同构成元村政治精英群体。在完善的组织结构之下，村两委和管理公司紧密协作，是元村实现发展的持久动力。

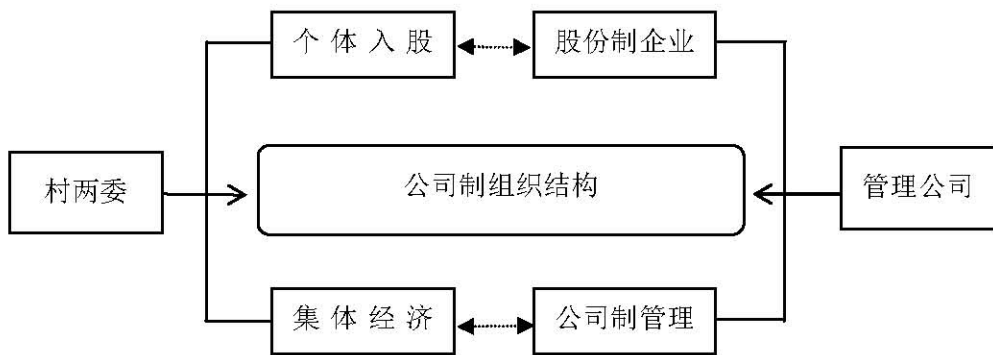


图 4 元村管理组织结构图

## （二）河村的治理实践

### 1. 村庄概况

河村是陕南山区的一个传统农业村，地处距离县城以东 25 公里处，该村共有 14 个村民小组，625 户，1773 人，其中有 875 人外出务工。近年来，农村空心化、基础设施和公共事业发展滞后、村民自治实践不完善、乡村治理主体参与度低等问题日益显现，针对出现的问题，河村率先开始着手寻找对策。该村推行划片分工、构建网络的治理方法，组织村中的党员、人大代表，在自家所在的片区担起责任，帮助群众解决问题，并在每个片区推选出一名中心户长，协助村两委的工作。在该治理网络下，有效整合了镇党委、人大、政府三条治理线路，形成了一个上下贯通，连结互动的综合性治理网络，构建起共建共治共享的社会治理格局。

### 2. 组织网络再造中的乡村治理实践

20 世纪以来，国家权力延伸到基层社会，乡镇基层政府的管理使得乡村组织具有“国家化”“行政化”和“官僚化”的特征，上级将行政任务通过文本的形式逐级下发，为了完成任务，乡镇政府必须向下一级的村两委施压。村委会作为村民自治的主要代表，发挥着党和政府联系群众的纽带功能。河村通过再造组织网络的方式吸收党委、人大、政府三条线路中的治理力量（如图 5），并发挥农村自组织的功能，将原本隐藏在农村的治理资源重新激活。在来自基层群众的诉求和上级科层体制的拉动下，党员、人大代表、中心户长以及农村自组织焕发了新的活力。

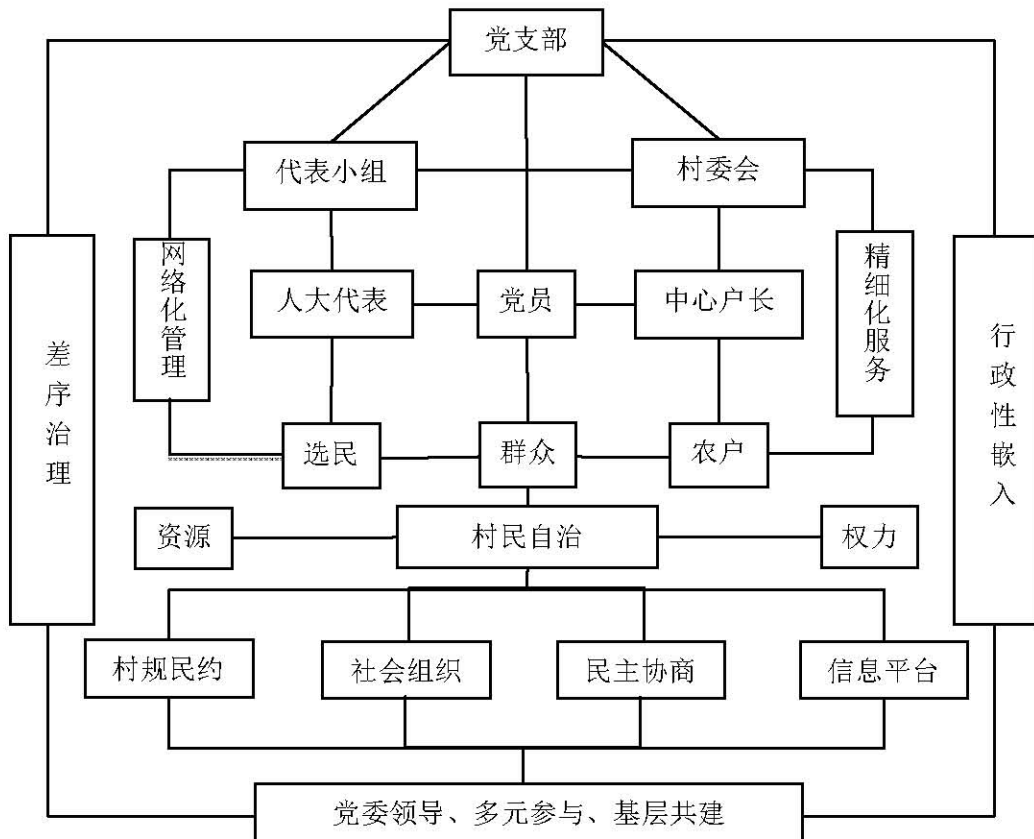


图5 河村“组织网络再造”村级横向扩展示意图

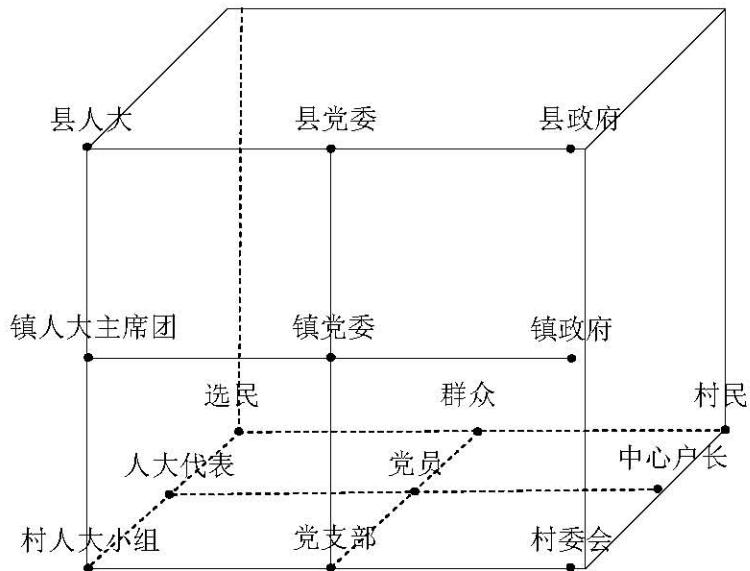


图6 河村网络治理结构示意图

图5、图6资料来源：根据河村村委会提供资料整理。

河村的“组织网络再造”实践除了在村级层面横向连线以外，也建立自下而上的渠道逐步向乡镇、区县的方向对接，如图6所示，村党支部联系镇党委，人大代表小组联系镇人大主席团，村委会联系镇政府，再由镇级部门同县级相关部门对接，总体上形成了纵横联合、上下贯通的行政网络。

### **(1) 实施片区化管理，实现村域治理全覆盖**

河村通过“组织网络再造”的治理方式，首先根据地形特点、人口数量、居住集散程度、群众生产生活习惯等基础要素将村域空间划分为7个二级片区，再根据道路规划将每个二级片区进一步划分为2~4个三级片区（如图7所示），片区内将村民划分为放心户、关心户、连心户三种类型主体，按照“就近”“就便”“就亲”的原则，靶向施策，实行有针对性的定制帮包服务。在片区化管理中，每个片区都建立了一套“民情台账”，给每户群众制定了一张“三线”人员联系卡，让民意能够及时上传下达，实现信息的有效受理。

如图7所示，河村整体为一级片区，A区至G区7个二级片区，每个二级片区下设2~4个三级片区，每个三级片区覆盖农户数量20~30户，约70~100人。每个片区选配1名片区长，一级片区长由村支书担任，二级片区长由片区内的党员、人大代表或中心户长担任，三级片区长由群众代表担任。河村实践最显著的特征是改变了传统管理方式混乱无序、多头管理的弊端，利用片区化管理方式构建起服务群众的网络，消除农村社会治理盲区。通过网络化的治理方式，参与村庄治理的每一个行动主体都能在纵横交织的立体网络

中找到自己的位置，明确自己的权利、责任和义务，为村庄提供了明确的沟通交流渠道。

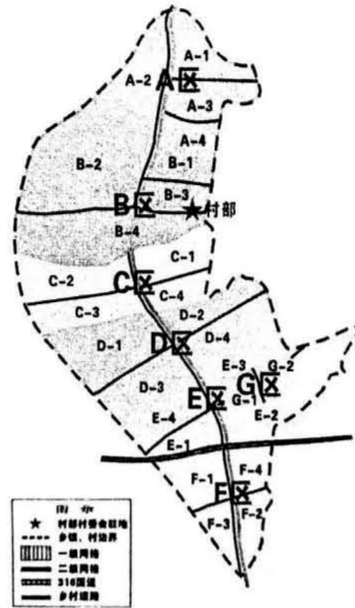


图7 河村片区化工作平面示意图

资料来源：根据河村村委提供资料。

## （2）多元主体协同配合，共促产业兴旺

“组织网络再造”的实践充分调动了村庄一切可以调动起来的治理资源，启用党员、人大代表以及中心户长进行治理帮扶，这种方式能够在一定程度上缓解村干部的工作压力，将其从繁琐的村庄事务中部分解放出来。“组织网络再造”用提升治理人员密度的方法解决长期以来村干部工作尾大不掉的问题，留出更多时间和精力考虑有关村域建设规划、整体经济发展等战略性问题。河村改变治理方式以来，两委班子多次带领村上的能人到外地参观学习，招商引资，并成立多家农民专业合作社，不断把治理优势转化为经济动力，同步推进产业兴旺和有效治理。

在河村，村干部担起“保护型经纪人”的角色，作为公共性的代表与村庄外的市场资源谈判合作，配置村庄公共资源，为村庄利益出谋划策。“组织网络再造”突破将治理力量束缚在村干部中的传统逻辑，重新启用了隐藏在村庄的优秀治理力量，激活了基层社会治理。治理人员在村庄的密度大大提高，能够实现精准政务的要求，及时应对公共危机，分散风险。“组织网络再造”调动起党员、人大、中心户长以及村民自组织参与治理，将国家意志辐射到农村的每一个细胞，为解决当前村庄治理主体人群缺失的问题提供了解决方案，为村庄治理有效和可持续发展提供了内生动力。

### **(3) 激发群众自治活力，共建文明乡风**

为进一步完善基层组织网络，河村组织村民自发选举出片区的中心户长，作为他们的“保护人”和“发言人”。开辟的中心户长联系村民制度是促进该村村民自治的重要基础，中心户长的出现有利于进一步增强社会亲和力，充分引导农村的差序格局向组织领域延伸。中心户长联系村民制度畅通了村民与政府之间的对话渠道，构筑起基层和谐稳定的第一道防线。中心户长作为“三线”工作者中的一员，虽然被纳入整套科层治理模式当中，但是它依旧独具传统乡土社会的灵魂。河村同时也依托村民自发成立的各式社会组织，拉动群众参与到自治当中。随着“组织网络再造”进一步推进和村民需要的提升，群众自发培育出红白理事会等多个组织。对于今日的中国农村来讲，以血缘关系为基础的差序格局仍然是一种重要的文化观念，其功能发挥已不再局限于亲缘群体当中。

河村“组织网络再造”的实践过程中，一方面，在体制压力下，每一个治理主体都在量化考核中被激发出最大活力；另一方面，中心户长的加入打通了乡土社会同科层体制之间的对话，架起了差序治理和行政性嵌入治理之间的桥梁，承担着将政治话语转化为乡土话语的过渡角色。通过“组织网络再造”，基层社会治理从管理性转向服务性，从单向性转向互动性，使治理工作有了明确的交流和反馈路径。中心户长将乡土关系延伸到治理体系当中，利用熟人社会中的“自己人”治理机制，不断强化网络线路之间的关系，为行政力量嵌入基层社会治理提供稳定的平台。基于熟人社会的网格划分，将乡土社会中差序格局的特点与科层制的特质结合起来，运用差序治理实现“正式制度的非正式运作”，同时有效实现了矛盾的就地消解。

### 三、总结与讨论

基层社会治理是一个复杂的、系统的工程，当前的中国乡村社会具有异质性和差异性，在不同类型的村庄应采取相适应的治理策略。本文以人口迁移的两个方向来划分，在人才流入的村落中，作为国家权力的代理人、村庄建设的守望者和家庭利益的代表者的乡村政治精英发挥着不可替代的作用，他们充分保障了村落转型发展的自主性和能动性，是农村经济和社会发展的重要力量，乡村政治精英作为政府与农民之间的纽带，更是构建村庄治理网络、链接村庄资源的中心结点，是一种“发展型”村庄；而在人才流出的空心化或过疏化村庄中，通过组织网络的构建打通资源与信息的输送渠

道，组织网络为村庄的治理作出了制度性的规划，在一定程度上弥补了乡村治理力量的短缺与乡村治理效率的低下问题，可以称作一种“维持型”村庄。

随着城市化进程的推进与乡村振兴战略的提出，中国乡村将走向何处，乡村社会将如何治理是当前学者思考的主要问题。当前，无论是回归乡土本色还是继续沿着城市化、工业化的老路开展农村建设，都不符合当前乡村振兴的现实要求，探索到一条中国特色的农村发展之路才是解决当前农村问题的题中之义。乡村振兴的目标是要村庄整体的发展而不仅仅是维持状态。正如杨开道所说，“组织农村或者说是农村组织的建立与发展，需要有具体的农村领袖来组织与领导；一个团体一定要有领袖，维持全体的团结，引导全体的行动。农村组织与农村领袖对于农村社会建设和农村自治可以说是缺一不可，农村组织是改造农村的方法，而农村领袖则是农村组织的中心。从活动方面看，可以说是领袖要紧；从秩序方面看，也可以说是组织要紧。有领袖没有组织，还可以做一点事业；有组织而没有领袖，什么事情都不能实行。”因此，基于两种村庄治理的地方实践，我们可以得出，当前中国农村的发展应该在构造组织网络的基础上培育农村精英，从而创新与丰富乡村治理体系。

西北农林科技大学

陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心

郭占锋 李琳 张森





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）