

# 乡村治理的理论创新及其实践探索

## ——“落实乡村振兴战略，推进乡村治理体制机制创新”

### 研讨会综述

赵晓峰 马 锐

党的十九大报告提出要“实施乡村振兴战略”，要求“加强农村基层工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。为贯彻落实乡村振兴战略，实现“治理有效”的发展目标，2018年10月27-28日，《中国农村经济》杂志社、武汉大学中国乡村治理研究中心、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在西北农林科技大学联合主办了“落实乡村振兴战略，推进乡村治理体制机制创新”学术研讨会。来自北京大学、中国社会科学院、中国人民大学、武汉大学、华中科技大学、华东理工大学、华东政法大学、云南大学、重庆大学、华中师范大学、国家行政学院、甘肃省委党校等40多个高校与科研院所的专家学者100余人参加了会议。与会人员就如何推进乡村治理体制机制创新、完善乡村治理体系这一主题展开了深入的讨论。以下对与会专家的主要观点进行简要综述。

### 一、关于乡村振兴战略的深层次解读

#### （一）从语义界定看乡村振兴

明确乡村振兴的语义界定是准确把握乡村振兴战略内涵的前提。西北农林科技大学人文社会发展学院讲座教授石英在主旨报告中指出，学界此前将乡村振兴战略中“乡村”与“农村”相混淆，研究乡村振兴战略需要区分“乡村”与“农村”的具体含义。“乡”字对应于地域和文化，乡村指集居住、生活、娱乐、教育等多方人类活动于一体的地域，保有一定的地域文化，对应于城市。“农”字对应于产业，农村指的是从事农业生产的活动场所，对应于城镇中的工厂。

因此，乡村振兴战略要求的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”只能够在乡村而不是在农村中实现，脱离乡村谈农村并不能实现真正意义上的乡村振兴。

#### （二）从城乡关系看乡村振兴

2018年中央一号文件指出“坚持城乡融合发展”，因此，理清城乡关系是乡村振兴战略实施的基础。

北京大学社会学系教授卢晖临在主旨报告中指出，乡土性作为传统乡村社会文化的核心正在发生衰退。传统乡土性具有“安土重迁”、“熟人社会”、“重视传统”以及“差序格局”四个维度的特征，具体体现在村落形态、儒家文化和集体制度之中。这三者共同赋予了乡土特征以韧性，使中国农村即使历经数千年变迁，依然能够保持完整的自我特质。随着中国工业化、城镇化的急剧发展而带来的城乡间人口迁移和往返式流动，当前具有韧性特质的乡土性正在逐渐消减。

乡土性的衰退与中国工业化进程的步伐保持一致。城乡系统是两个紧密相连的系统，两者进行一定的社会资源互换。工业化、城镇化发展造成了乡村劳动力的大量外流，带来了村庄的“空心化”。在由农业大国向工业大国迈进的过程中，传统农民逐渐脱离原来的农业生产和生活方式，随之带来了乡村职业分工的改变，因而也造就了史无前例的农民兼业化现象。

乡土性的衰退导致了乡村社会与城镇社会渐行渐远，城乡差距逐渐拉大。随着城乡分离现象的愈演愈烈，乡村无法形成对于年轻劳动力的吸引力，伴随着乡土性的衰退，村落社会内的凝聚力也逐渐被瓦解。“在城赚钱，回村消费”模式割裂了生产与消费的地域空间，乡村逐渐转变为在城务工人员“秀”的舞台。

在当下城乡二元经济体制仍然存在的背景下，统筹城乡资源，重塑城乡关系，构建城乡互惠，成为实现乡村振兴和城乡融合的必由之路。这要求乡村一方面进行文化振兴与产业振兴，缓解并摆脱乡土性衰弱的危机，使乡村地域重新拥有吸引力和凝聚力；另一方面构建多元化的乡村发展模式，即集合现代农业、旅游休闲、产业融合三位一体的发展模式，最终实现让乡村成为每个人生活向往的美丽家乡。

## 二、关于乡村振兴与乡村治理

### （一）乡村治理现代化的基本要素

在中国社会转型的背景下，把握乡村治理现代化的内在逻辑和规律是深入推进乡村振兴战略的内在要求。

与会专家认为，乡村治理需要采取以自治、法治、德治为基础与相统一的治理模式，其中自治为基础，法治为保障，德治为支撑。“三治”并举理念的提出对于以威权治理模式为主的农村基层组织提出了新的考验。实现“三治”并举治理模式，需要狠抓党组织建设，增强民主自治能力，致力法治乡村建设，提升乡村德治水平，借力乡贤推动共治。

有学者认为，不存在任何能够推动各个地域实现乡村治理现代化的普适模式。乡村治理现代化的可行性路径在于不断增进自身的适应能力和因地制宜的变化能力，从而发挥国家供给、基层民主治理、多主体共同参与的协同作用，构建多元治理体系，最终实现基层治理的现代化。

### （二）乡村治理过程中的政府参与

基层政府嵌入村庄治理体系的过程是赋权与资源重新分配的过程，能否有效嵌入村庄取决于行政权力与地域社会网络的融合度，以及基层政府在寻求合法性地位的过程中所建立的自身权威、被信任程度。

有专家认为，基层政府作为乡村治理的核心力量，所发布的行政指令需要嵌入乡村的日常公共生活，以便完成自上而下的调配任务。实践中，基层政府往往依托其政治权威和资源配置的权力，通过组织赋权、制度嵌入和项目引进等方式将自身权力逐渐渗入村中各级组织，从而参与村民的日常生活。但是，这种方式也会带来如下问题：

第一，无法建立有效的信任网络。因为这种方式通过自上而下的权力输送，在建构自身权力网络的过程中会对已有网络进行打压和代替，从而无法获得村民的信任。

第二，当行政嵌入撤出原有被嵌入乡村时，会将已有的各项资源逐步撤出，此时所塑造的权力载体在没有形成自我权力网络的前提下无法对下属群体进行有效管理，从而影响乡村善治的持续性。

由此可见，国家行政权力在乡村治理体系建设中，既不是被动地遵从与撤出，也不是凌驾于社会网络之上，而是需要与社会其他治理体系相联合的权力一方。国家行政主体在乡村社会网络中需要寻求适合的位置与资源，形成政府行政指令与村民自治网络的联动机制，建立多元共治体系，从而更好地推进现代化基层治理模式建设。

### （三）乡村治理过程中的其他参与主体

在乡村治理过程中的其他参与主体方面，与会专家提出了以下观点：

首先，《村民委员会组织法》应该重视新型农业经营主体的治理功能，因为它一方面能够改变由当前威权管理模式造成的民主参与的实质萎缩和目标异化，另一方面能够充分调动农村新兴势力参与村庄治理。

其次，社会组织的参与也不容忽视。社会组织将多种治理功能汇聚一身，探索村内经济合作，建立信任网络和信任平台，坚持农民的主体性，推进产业互助、资金互助等，重建村庄资源配置方式，保障了村民的权益并调动了村民的积极性。

最后，农村经济精英是乡村振兴的纽带和骨干力量。随着农村市场经济的发展，农村经济精英往往在取得一定的经济成就之后，会转而谋求一定的政治地位。农村经济精英参与乡村治理改变了单一的农村政治精英执政模式，从而扩大了民主范围，提升了村民政治参与意识，并为乡村治理带来一定绩效。

### （四）乡村治理的有效开展

自改革开放以后，随着村组改制，原有治理单元解体，统一性被分散，不能形成整齐划一的治理单元，治理缺乏效度。治理单元可以理解为农村基层组织的管理范围和权力波及范围。治理能力有效性指在区域内权力信息能够进行畅通的流动。治理单元的规模越小，单元之间的联结性越强，越容易产生集体行动，治理能力的有效性越高。乡村治理的有效开展需要创新发展治理单元形式，确定单元划分有效性与治理能力的有效性。

治理能力有效性提升，需要政府进一步推进基层治理主体多元化与治理能力现代化，积极搭建治理资源的制度化供给与群众有效参与平台，创新治理资源与治理能力之间的有效转化以及建构治理群体与被治理群体的信息流动网络。

与会专家认为，建立有效的动员机制有利于行政组织与自治组织对社会资源和自然资源的有效

调配。自上而下的组织制度与自下而上的社会基础二者联结构建双层动员机制，可以将国家的公共规则与地方性规范价值进行巧妙结合，被认为是国家政策下乡的本土化诠释。双层动员机制，联结了权力结构网络的末端与顶端，将熟人社会网络与国家行政网络进行有效、合理的嵌套，形成了国家与社会信任体系，从而激活了乡村治理体系中的村庄内生性公共规则。

### 三、关于乡村治理与扶贫、减贫工作

#### （一）扶贫工作中的问题及其原因

与会专家认为，目前全国各地扶贫工作开展顺利，取得了显著成就，但仍然存在一定的问题。

第一，扶贫工作效果与预期存在差异。在精准扶贫过程中，由于实行方与受助方存在目标误区，扶贫资源流动不畅，许多地方出现了象征性执行、选择性执行、变更性执行、抗拒性执行等梗阻问题，最终导致扶贫的实际效果与预期效果差异很大。

第二，“干部干、群众看”现象严重。自上而下的制度安排忽略了自下而上的呼应与互动，表现为群众对于干部的扶贫工作不关心、不理解、不支持，对于国家的扶贫工作抱着“日子过不去还有国家兜底”的消极态度。

第三，“运动式扶贫”多地并发。相比常规治理方式，“运动式扶贫”在贫困村可以清除常规式扶贫所带来的积病，明确扶贫资源的分配，巩固党组织的群众基础。但是，该模式同时也存在行政空转、干部精心应付、治理规则模糊以及影响政治绩效等问题，出现行政指令“一刀切”现象。

第四，贫困的脆弱性突出。贫困户较为依赖政府、企业的资源帮扶，难以通过发展产业进行自我造血，摆脱贫困。在绝对贫困消除以后，容易出现被扶贫地区再贫困现象。

第五，贫困地区经济、政治的“空壳化”。一方面，贫困农村的经济发展条件恶劣，农村青壮年劳动力大量流入城镇，出现劳动力“空壳化”进而发展为经济“空壳化”。另一方面，农村精英外流加大贫困村组建党组织的难度，扶贫、减贫工作难以有效开展，从而出现政治“空壳化”现象。

#### （二）扶贫工作的路径选择

随着2020年我国全面脱离绝对贫困目标的逼近，在农村地区的相对贫困现象依然存在的情况下，农村扶贫工作亟待建立长效脱贫机制。从宏观层面上看，长效脱贫机制的实现需要建立农村主体参与机制、农村地域振兴机制以及基层政府管理机制；从微观层面上看，需要多元互动的统筹机制、资源相对平衡的城乡协调机制以及动态调整的规范跟踪机制。

与会学者认为，农村地区长效脱贫工作重点在于建立健全资源输送机制，将工作重心转变为“扶志”与“扶智”相结合以支持农村地区的自我发展，坚持以市场机制为主导，健全农村地区资源交换机制，培育新型农业经营主体，推进多方共同参与，鼓励社会资源不断流入农村地区。

#### （三）完善扶贫机制的重要举措

与会代表提出了以下完善扶贫机制的重要举措：

第一，精准扶贫工作需要社会组织多方参与。社会组织的参与有利于精准扶贫工作开展，特别是本土社会组织的直接介入能够弥补政府的部分职能缺失，能够在政府不擅长、未涉及领域发挥重

要作用。

第二，促进小农户积极参与扶贫工作，保障农村减贫的长期稳定。当前的小农家庭拥有一定的现代农业生产资料，不同于传统小农家庭经营模式，在社会分工中能够扮演重要的角色。因此，国家在政策制定过程中应当认可小农户的积极作用。同时，在当前乡村振兴战略实施背景之下，政府应该扮演“引路人”的角色，引导小农户土地规模适当集中，促进农民组织化，依托本地实体经济组织，形成本地产业结构特色。

第三，“第一书记”制度推进扶贫工作开展。“第一书记”在乡镇党委的领导下，有助于帮助基层党组织加强自身的公信力，推动精准扶贫实施，坚持为民办事与提升治理水平。“第一书记”的党组织关系转至村中，并且考核内容与贫困村的发展紧密相连，这就要求“第一书记”将自身资源转接至工作的乡村中，使乡村组织能够获得来自各级政府的政治资源。

第四，政策营销提升农民满意度。有学者提出，政策营销是以政府为主体的公共部门通过使用营销手段，建立政府与公众间的共识，实现政策与社会需求相匹配。贫困地区的农户对于精准扶贫政策的理解存在差异，政策营销能够帮助消除农户理解偏差与误区。因此，在精准扶贫政策妥善执行的前提下，政府实施政策营销能够帮助贫困地区农户深入了解扶贫政策，并提升农民对于扶贫政策的满意度。

#### 四、关于乡村治理与土地适度规模经营

改革开放后，中国人均收入水平虽不断上升，但城乡收入分配不均的现象依然存在且愈演愈烈。“农业挣不了钱，也饿不死人”这一说法广为流传，因此，如何保持农民收入稳定长效增长一直是国家、学界所关注的问题。在此背景之下，国家相继提出土地流转、土地托管等一系列推动土地适度规模化的措施，以保证在农村劳动力缺失的情况下农民拥有较为稳定的收入。

##### （一）土地制度与土地权益

当前土地适度规模经营依然需要坚持以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制。坚持土地集体所有和家庭承包是一种遵守乡村行为逻辑观念的合理化标准。在坚持这一前提下，与会学者提出以下观点：

第一，土地确权保障了农民的基本利益。在土地确权之前，土地的剩余控制权由基层政府或者村集体掌握。土地确权之后土地控制权转移至农民手中，农民拥有更大的自主选择权。土地确权保障了农户土地专有性投资权益，对农民产生了正向激励作用，增加了农民的正向收益。

第二，土地确权优化了土地使用方式。土地确权能够增进农户产权认知，有助于缓解市场信息的不对称，从而促进长期生产性投资，减少短期生产性投资。

第三，土地确权保障了土地流转。土地是农民的生存之基、立足之本，因此，理清权力界限，划分管理职权是保障农民流转土地的基础。随着土地开始流转，生产资料与生产收益开始脱离，农事劳动成本开始纳入计费成本，所以需要在已有的三权基础之上进行衍生，即衍生出转让权、流转权与收益权。权利的划分则需要遵守“三跟”原则，即收益权“跟”经营权“走”，转让权“跟”所

有权“走”，流转权“跟”承包权“走”。同样地，土地产权与用途的管理应该得到划分。土地流转管理的明确化、精细化、痕迹化与土地确权两者形成边界契合效应，以确保农村用地日渐市场化、城乡土地融合化发展，使土地流动安全、高效地进行。

## （二）土地流转与土地价格

在农地流转价格持续走低的情况下，外部市场并没有直接进入农村土地市场参与土地流转交易，这就出现“贱地无人问津”的情形。土地流转价格持续走低直接损害了农民的利益，特别是贫困村农户的利益。与会学者从不同角度探讨了土地流转与土地价格的关系。

有学者基于对江苏、江西、辽宁和重庆四省市贫困村的调查发现：（1）农村伦理规范对于土地流转价格呈负向影响作用；（2）农村道德观念的信任程度对于土地流转价格呈正向影响作用；（3）农村的宗族祠堂对土地流转价格呈负相关影响作用。

乡村宗族伦理道德约束土地流转价格，越贫困的村庄土地流转价格受乡村宗族伦理的约束越强。当土地流转受血缘、亲缘、地缘影响的交易成本远高于一般市场流转价格时，农村土地交易便难以开展，从而导致土地交易价格的持续走低。

当前农村宅基地使用权的流转只能在村集体内部，依托乡村熟人社会关系网络进行，流转的价格往往十分低廉，农民难以通过此种方式获得可观的收入。并且，随着农村社会空心化的日渐加重，农村大量闲置宅基地出现，在市场交易体系无法融入乡村社会的条件下，闲置宅基地无法实现交易，造成了资源浪费。

此外，由于农村宗族网络、熟人网络的牢固性与封闭性，农村资源受市场化裹挟所带来的资源浪费情况严重。针对此种现象，可以从以下几方面入手：（1）推进城乡户籍制度改革；（2）村两委要在引导农村地区资源市场化中发挥关键作用；（3）坚决打击借助宗族势力从事资源倒买倒卖行为，维护市场的公平交易原则，建立完善的市场交易体系，加强农村地区的信任机制建设；（4）构建多方参与格局，完善相关法律法规，提升社会组织的参与度与公信力；（5）分批、依次、逐步地建立产权清晰、流转多样、分配公平的城乡统一的多元市场体制，充分发挥“市场无形的手”在农村资源调度中的作用；（6）健全土地增值税费动态调整的分配机制，充分发挥税收调节作用，丰富对于土地收益的保障机制。

（作者单位：<sup>1</sup>西北农林科技大学人文社会发展学院；

<sup>2</sup>陕西省乡村治理与社会建设协同创新研究中心）

（责任编辑：丁 佳）