

# 经济欠发达地区乡村治理主体优化组合研究

李克龙,许建文

(西南科技大学 政治学院,四川 绵阳 621010)

**摘要:**“乡政村治”的治理格局,使我国乡村社会初步呈现出治理主体多元化的态势。多元化治理主体对乡村治理有利有弊,从乡村治理的现实状况考察,由于乡镇政府的治理不力、乡村非政府组织的无力、普通村民的无奈,以及各治理主体间权力调控不当,往往产生治理主体缺位,甚至造成乡村治理困境。因此,需要建构乡村治理主体的优化组合。在考量经济欠发达地区的经济发展程度、民主发育程度以及乡村之间的非均质性特征后发现,建构经济欠发达地区乡村治理主体的优化组合,应该采取乡村精英为主导多元治理主体合作共治的治理机制。

**关键词:**欠发达地区;乡村;治理精英;优化组合

**中图分类号:**D422;F321

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)03-0013-05

近年来,中央不断加大农村建设力度,加快农村改革步伐,力求建设一个和谐、民主、繁荣的新农村。我国在农村建设、改革的探索进程中进入到一个新阶段,也意味着乡村治理变革进入到新阶段。那么,作为经济发展水平不高、民主发育程度低、村民参与乡村管理与发展的意识不足以及参与能力有限的经济欠发达地区,尤其是西部地区,如何在新一轮的乡村治理变革中破解乡村治理的困境,实现乡村社会的良性运行。这是一个亟需解决、十分重要的理论和现实问题。

## 一、多元乡村治理主体情况分析

乡村治理主体,指的是在乡村治理活动过程中起到重要作用的机构、组织和群体。这种主体不是单一的,而是多元的;不是静态的,而是动态的。从当前我国乡村的制度结构和现实治理情况分析,经济欠发达地区多元化乡村治理主体主要包括:普通村民、乡镇政府、乡村治理精英和乡村非政府组织。

### (一)乡镇政府的治理困境

乡镇政府作为管理农村的基本行政单位,负责对

辖区内各项政治、经济和社会事务进行计划和组织、控制和协调。然而,乡镇政府在乡村治理过程中往往出现缺位的情况,造成治理困境。

乡镇政府工作复杂纷繁,在工作中遇到的问题各不相同,往往扮演起“全能政府”角色。根据法律法规的规定,行政执法的主体只能是县级以上人民政府及其职能部门,乡镇政府是不具有行政执法主体职权的,但是遇到计划生育、拆迁征地、整治突出问题等工作,仅靠上级政府职能部门是难以完成的,于是上级部门便以文件或者领导讲话的形式,要求“乡镇党委一把手负责”,并且实行“一票否决”制。这种“压力型”的行政体制给乡镇政府造成了“财空、权小、责大”的治理困境,最后造成乡镇政府在为乡村社会提供公共服务或公共物品显得十分乏力。

那么,乡镇政府能否作为治理主体而放弃乡村治理的领域呢?对广大基层农村地区来说,乡镇政府的管理目标是使农民生活富裕,社会政局稳定。以此为依据,主要有三个因素影响乡镇政府的设立:一是经济条件;二是政治安全需要;三是文化背景。根据以上条件

收稿日期:2013-04-08

基金项目:国家社会科学基金资助项目(07XKS002);四川省社科联资助项目(SC11XK003)

作者简介:李克龙(1985-),男,四川什邡人,研究方向:中国乡村政治与发展、思想政治教育;

许建文(1964-),男,四川射洪人,教授,硕士生导师,研究方向:中国共产党农业发展思想和政策。

网络出版时间:2013-05-27 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130527.1640.003.html>

判断,目前我国绝大部分乡镇政府符合设立条件。对于四川来说,乡镇政府作为一级行政机关是有必要存在的。农民对乡镇政府的信赖还有很大的空间。由乡镇政府担负基层公共产品和公共服务的供给,具有信息搜寻费用低、安排的项目针对性强和更便于引导农民参与等优势。因此,乡镇政府依然是乡村治理的重要主体。

### (二)普通村民的无奈

从“村民自治”的制度要求和现实背景讲,村民实行自治,由村民群众依法办理自己的事情,发展农村基层民主,乡村村民不仅是村级政治权力的委托者和授予者,又是经济上自主经营的主体,普通村民“天然”地成为乡村治理的主体。

村庄公共事务的治理理应体现广大普通村民的意志,有他们的参与,有他们的声音。然而,由于乡镇政府的行政干预较多,使得农民没有机会真正“用手投票”或“用脚投票”,无法有效地行使自己的权利,参与所处乡村的公共事务。马克思也曾对农民的境遇作过经典的论述,他说“农民就像口袋里的一个一个的马铃薯,他们不能代表自己,一定要别人来代表他们。”<sup>[4]</sup>在细碎分散的农村市场经济中,普通村民既无力把握“村政”,更无力把握市场。

加之,大多数农民比较务实。在涉及自身利益的问题上,他们很有主见、观点也很明确。但在与自己利益关系不大,或是自己无法影响的层面上的问题时,他们一般会以不知道、不关心作答。实际上,关键在于农民缺乏反映自身利益的组织,即便是有这样的组织,又确实是太薄弱了,以致他们的声音无从体现,因而出现一种“事不关己”的态度<sup>[5]</sup>。

### (三)乡村非政府组织的无力

乡村非政府组织的建立和发展不仅有利于把普通农民组织起来,参与到乡村治理过程中,提高村民参与乡村事务的意识,而且为乡村公共物品的供给提供了一条有益的途径,可以一定程度上弥补乡镇政府的职能缺位。但是,现在经济欠发达地区乡村非政府组织的整体发展却处于“小、散、弱”状态。

从对乡村非政府组织的划分来看,作为类政权的村委会应是农村非政府组织的核心。无论是治理权威还是治理能力,都具备使乡村治理有效进行、村庄社会良性运行最良好的基础,但在乡村治理实践中,村委会并没有真正体现其应有的治理能力,不能动员农民对村庄公益事业关心和参与。而类政权以外的乡村非政府组织的发展就更处于萌芽状态并可能出现了停滞。这些农村非政府组织自身组织程度并不高,规模不大,治理能力有限,对乡村事务的影响和参与也不深,

故在乡村治理过程中并不能发挥主导性作用。当前,农村正式组织和非正式组织、经济组织和维权组织、文化组织和社会组织大量存在,相互关系错综复杂,如何有效整合农村各类组织资源,促进各种力量良性互动,形成农村基层治理的整体合力,显然必须考虑培育一个有力的领导群体。

### (四)乡村经济精英治理能力不断凸显

乡村精英又称乡村治理精英是指那些在村庄中拥有相对资源优势,其社会影响力超过一般村民平均社会影响力的那类村民。在中国乡村治理过程中,一直都有乡村精英的身影,而且起着举足轻重的作用。随着改革开放后经济发展和农村家庭联产承包责任制的实施,农村迅速涌现出一批懂经营、会管理的“经济能人”。他们在经济上发展起来后,也开始掌握更多的政治信息、经济发展渠道,管理能力和文化素质也在不断地提升。他们有意或者无意地触及到乡村治理的事实已经成为一个极其现实的问题。在四川的许多地方,村委会领导班子候选人的重要考虑条件就是能否带领全村人走上致富道路。这样,乡村经济精英顺理成章地进入到乡村治理的核心,成为影响乡村治理绩效的重要因子。

乡村经济精英成为乡村治理的重要力量的同时,不少乡村经济精英也逐渐从农村流失。随着社会经济的迅速发展,大部分农村精英一旦经济上取得成绩后就会向城市或者乡镇转移,造成农村精英大量流失,农村生活基本仅剩“老弱妇孺”,这时,乡村社会的治理面临着一个新问题:乡村公共事务缺乏管理者和领导者,乡村俨然成了被社会遗忘的角落。所以,如何将乡村经济精英留住,以他们的能力带动农民的致富,为新农村的建设服务,促进农村民主制度健全,成了乡村治理工作的又一重要课题。

## 二、乡村治理模式选择的主要影响因素

### (一)考量乡村经济发展程度对乡村治理的影响

乡村治理是在一定的经济社会环境中进行的,经济发展程度对治理模式的选择至关重要。在对某一地区乡村治理主体选择进行研究时,必须要考量其经济社会发展状况,研究治理的外部环境和条件,理性分析影响治理的外部环境和条件,如经济发展程度、民主发育程度、文化历史传统、地理区域位置等因素。对于经济欠发达的地区,最重要的就是什么样的乡村治理模式更能促进乡村经济的发展。

历史唯物主义告诉我们:社会经济形态的发展是一种自然的历史过程;不管个人在主观上怎样超脱各种关系,他在社会意义上总是这些关系的产物<sup>[6]</sup>。村民

的经济能力与村民自治事务的完成水平之间高度相关。家庭联产承包责任制、村庄集体财产集体经济的消失、村庄人口外流等因素都强化了人们对乡村公共事务和公共利益的漠视。人们只能依靠自己谋求生存和致富,对公共事务不感兴趣,也就希望公共权力越小越好。村民和村干部对公共治理的这种漠视不等于没有治理需求,相反,社会越发展公共事务就越多,对人们生活的影响就越大;现代村庄的治理需求应该是越来越强烈的,因为国家行政权力对村庄治理鞭长莫及,应该鼓励村庄自我治理。村庄经济发展势头良好,自然产生公共事务这种治理的对象,只要突破贫困阶段,村民的生活质量提高会越来越依赖村庄公共事务的质量,从而越来越需要治理。

在调查走访过程中,普遍反映出乡村治理资金缺乏的问题,很多乡村公共事务由于资金不足而搁置。构建符合欠发达地区乡村社会发展要求的治理模式必须把发展农村经济这一要务放在首位,提高农村生产力水平,繁荣农村经济,是乡村治理的首要内容,也是农村建设发展的重要基础。

## (二) 审视乡村社会的非均质性特征

乡村治理是在一定的经济社会环境中进行的,而经济社会发展本身也在一定程度上体现了治理的绩效。中国农村不仅区域延展大,而且经济社会发展很不平衡。特别是改革开放以来,随着农村基层自主性增强,经济社会发展的非均衡性更为突出。这是我们对乡村治理进行比较分析的基本前提。

经济欠发达地区乡村区域之间也存在明显的非均质性特征,这种非均质性的外部表现状态和内部影响因素互相交织作用,错综复杂。不同的乡村地域之间呈现出鲜明的区域特征。可以四川为例子。粗略地讲:“成德绵地区”与其他区域的乡村在经济和文化方面都存在着较大的差距,平原与山区也存在着明显的地理条件差别。即使是各区域内部,也存在政治传统、经济水平、文化风俗等方面的不平衡,甚至在市与市、县与县之间的乡村地域都存在着很大差异。具体地讲:第一,地区之间不平衡。在所走访调查的乡村中,人均经济收入和基本生活状况分别表现为富裕型、小康型、温饱型和贫困型。前两种类型主要集中于成德绵地区,后两种类型集中于成德绵以外的其他地区,阿坝藏族自治州、甘孜藏族自治州、凉山彝族自治州多为贫困型。第二,同一地区内的差别。许多乡村所在地区相同,处于同样的自然条件之下,甚至是相邻的村,但其经济发展却存在较大差别。如什邡市冰川镇瓦窑村与新拱村相邻,前者是该地区闻名的小康村,后者则是有名的贫

困村,相互之间的人均经济收入差距近十倍。第三,同一村内的差别。经济发展的非均衡性除了村与村之间的差别外,还表现为村民与村民之间的差别。除少数几个共同富裕村外,大多数村的村民之间呈现出不同的生活类型,社会分化为多个层次。在较为富裕的村中有较为贫困的人,在较为贫困的村中也有较为富裕的人。如在江油市方水乡白玉村,最为富裕的一户村民年人均收入在20000元以上,最为贫穷的一户村民年人均收入不到2000元,相互之间差距达10多倍。第四,工业化城镇化背景下的差别。农村经济社会的差别之所以较为突出,重要原因是非农业性的工业化城镇化因素的介入。较为富裕的村均是工业化城镇化程度较高的村,较为贫困的村均是典型的传统农业村。较为富裕的村民大多从事非农产业,较为贫困的村民大多只从事单一的传统农业。

改革开放以来,农村经济社会发展的非均衡性有着多方面的原因。首先是地区优势。较为富裕的村大多位于经济开放、交通便利、靠近城镇的地区。在这些地区,工业化和市场化等现代因素进入较快,土地急剧升值,产业迅速由传统的单一农业向现代工商业和农业转变,市场化程度较高。其次是政府扶持。改革开放以后,经济建设成为党和国家的主要任务,也是各级党政部门的主要目标。为促进经济发展,各级党政领导都注意对一些村进行重点扶持,在贷款、资金的无偿支持和政策、人员、信息等方面提供优惠条件,使这些村迅速发展,成为致富的典型,来带动其他村。除了以上原因外,乡村治理好坏是关键性因素。因为,地区优势和政府扶持等外部因素都要通过乡村治理活动转变为内在的发展动力。在同样有地区优势和政府扶持的一些村,经济社会并没有明显改善。而在没有地区优势和政府扶持等外部因素的情况下,村与村之间经济社会发展的差别,更取决于乡村治理的程度和效能。中国农村经济社会的变迁和差异,实际上在一定程度上也反映了乡村治理的变迁和差异。

因此,试图以一种治理模式概括一个地区乃至整个中国乡村社会的治理策略,不仅违背系统权变的基本规律,也与实际国情明显不符。在现实治理过程中必须考虑到乡村社会的非均质性特征。

## 三、建构乡村精英主导下合作共治的治理机制

根据多元化乡村治理主体的现实治理状况,乡村治理需要维持一个常规性力量,形成一元主体主导下合作共治的乡村治理格局。构建乡村精英主导下的合作共治

是乡村治理主体的优化组合的理性选择和现实途径。

关于乡村精英的类型,不同的学者根据研究需要而划分的不尽相同。在国内学者研究中,普遍根据乡村精英在其中发挥主要影响的社会互动领域,把乡村精英分为政治精英、经济精英和社会精英<sup>[4]</sup>。

### (一)乡村精英是乡村治理的主导力量

在一个政治体系当中,各种资源的分配是很不均匀的,政治就是对各种价值的权威性分配,哈罗德·拉斯韦尔认为,“可望获取的价值可以分为尊重、收入、安全等类。取得价值最多的人是精英(Elite);其余的人是群众。”帕累托认为,“在每一个特定的社会集团中,必然有极少数人比另一些人更有能力,他们在各个方面都出类拔萃,从而享有较高的社会地位,这些人便是社会的精英。”在乡村社会的治理体系中,乡村治理精英必然成为多元治理主体中的中坚力量,它们在乡村公共权力结构中处于主导地位,在普通村民中间具有很高的威望和号召力,是乡村社会发展的主要推动力量。

以乡村治理精英为主导的治理结构是多元化乡村治理主体的内在要求。多元化乡村治理主体在现实乡村社会治理过程中往往出现治理主体缺位的情况,尤其是经济欠发达地区,这就要求一个常规性的治理力量,强化乡村治理的能力,而乡村治理精英是满足这一内在要求的最佳选择。乡村治理精英掌握相对优势的社会资源,具有较高的社会影响力。首先,乡村治理精英自身综合素质较高,得到村民普遍的认同和尊重,在乡村治理过程中具有很大的发言权。他们的地位往往来自于某种特定的受到村民普遍认同的身份和品质以及他们个人对村庄事务的关心程度。比如党员身份、在外当过兵见过世面、曾参与村务决策、在宗族中有地位、有教养而服众等等。其次,乡村治理精英能带领村民致富、带动乡村经济发展。他们能为乡村经济社会的发展提供一些致富信息和发展对策,并且经济实力和社会资本都较丰富,容易取得村民的信任,往往扮演农村经济社会发展带头人的角色。乡村治理精英是乡村治理过程中最强有力的一个常规性治理力量。

恩格斯在《反杜林论》中指出:“一切政治权力起先总是以某种经济的、社会的职能为基础的”、“政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”他还指出,不管在波斯和印度兴起和衰落的专制政府有多少,它们首先都是“河谷灌溉的总管”<sup>[5]</sup>。只有能有效带动乡村经济发展的治理主体才能持续地掌握乡村治理权威。

乡村经济精英应该在经济欠发达地区乡村治理过程中起主导作用。乡村治理的现实困境和现代治理精神要求在多元治理格局中选择乡村精英作为乡村治理

的中坚力量。从上文阐释,又可以看到,在选择欠发达地区乡村治理主体时必须考量其是否具备发展乡村经济,带动村民致富,提高乡村生活水平的能力,于是,乡村经济精英应承担起乡村治理的重任。乡村经济精英作为乡村社会精英阶层的一部分,是乡村社会阶层分化的结果。其在经济资源上的优势地位使得其对村庄社会的发展必然有较大的影响力,在村庄对外部资源的竞争上会给村庄带来无形或有形的经济利益。从大的社会背景来说,经济精英们参政对于村庄争取国家政策性资源也是有着重要作用的,乡村经济精英对农村社会发展的影响力日益重要。乡村经济治理是治理的核心,这一治理不仅要发挥体制性主体的力量,更需要非体制性主体的共同参与,尤其是各种农村经济组织和非体制精英的参与,这是主体获取经济资源最有效的途径<sup>[6]</sup>。需要看到的是,乡村经济精英是从乡村社会中通过自身的努力产生出来的草根精英。同政治精英一样,经济精英在乡村社会中拥有的关系网络状况制约着其对村庄发展的影响力。村民对经济精英们的期待以及乡村经济精英们的实际行为,影响着经济精英们对村庄社会的发展所带来的作用范围。不同村庄的经济精英们在同本村村民的社会交往过程中采取了不同的策略,策略的不同也决定了他们在各自村庄中影响的广度和深度也有明显的差异。

### (二)多元治理主体合作共赢

诚然,乡村精英是乡村治理的主导力量,但是否就是乡村治理的绝对力量,惟一主体?《村民委员会组织法》规定,村委会是基层群众性自治组织,负责办理本村的公共事务与公益事业,同时还规定,村委会管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产。在实际运行中,村委会已经不仅仅是村集体财产的所有者,而往往还是集体财产的经营者。由于作为公共事务的服务者与作为经济组织的经营者两者的性质不同,其运作的宗旨、目的、原则与规则也根本不同。作为村级公共事务的服务者,村委会的宗旨是为村民服务,不具有营利性;由于村民的授权,它享有公共权力,管理公共事务;它可以支配公共资源,不需要承担市场风险;它的运作适用公开、公正的原则,并遵守民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的运行规则。而作为经济组织的管理者,其宗旨是谋求经济利益,以营利为最终目的,其运作受市场规律的约束,也必须承担市场的风险。尽管法律以及学者们的理论一再强调村民委员会是群众性自治组织,但是在职能上它实际已经承担了基层政权、集体经济组织、群众性自治组织的所有任务。当公共服务和经济经营的职能由同一个组织承担时,就会出现

公共权力的滥用和经济经营的不担风险,利用公共资源谋求私利的不正当行为。而当经济精英通过选举成为村委会的领导人之后,如果村民参与不足和缺乏民主监督,就会使村民自治蜕化为村委会自治甚至是乡村精英自治,从而导致出现由于村级治理处在精英个人的掌控之中带来的种种问题。经济能人主导权力的运作容易走向民主的反面,出现权力集中的人治现象,造成公共利益的整体损失。因此,必须要多元主体参与到乡村公共事务的决策中,完成对乡村精英,特别是对乡村经济精英的监督和约束。

“统治的主体一定是社会的公共机构,而治理的主体既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。”<sup>[4]</sup>“治理”核心体现的是公共事务管理中的合作精神。乡村治理的基本精神就是各治理主体以协调、合作的方式处理乡村公共事务,实现合作共赢。新农村治理必须选择切实可行的治理方式,构建多元治理主体的权责结构,互动协调的体制机制<sup>[5]</sup>。乡村治理不仅需要多元治理主体间的合作共治,而且是不可或缺的,只有通过合作共治的方式才能实现乡村多元利益主体的利益诉求,达到合作共赢。同时,多元治理主体合作共治将为乡村的全面发展提供更加完善的公共产品和服务。

#### 四、结 语

须再次强调,选择任何一种乡村治理模式必须考

量其经济发展的程度、民主发育程度,审视乡村之间的非均质性特征,在进行了大量文献研究和调查走访的基础上,根据经济欠发达地区乡村治理的现实实践,认为构建乡村精英主导下合作共治的乡村治理机制,其中特别要重视经济精英的作用,这样既能有效发展乡村经济,带动普通农民群众致富,又能调动乡村多元主体的主动性参与到乡村事务的管理中,为乡村提供更为丰富的公共物品,满足各利益主体的要求,实现乡村社会良性运行,为全面构建社会主义和谐社会而打下坚实基础。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:677.
- [2] 中国(海南)改革发展研究院.中国新农村建设:乡村治理与乡镇政府改革[M].北京:中国经济出版社,2006:84.
- [3] 中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1995:208.
- [4] 付少平,祝苏东,李燕.关中乡村精英研究[M].西安:陕西人民出版社,2009:43.
- [5] 中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995:523.
- [6] 任艳妮.多元化乡村治理主体的治理资源优化配置研究[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2012,(2):110.
- [7] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:6.
- [8] 杨莉芸.新型农村治理结构的重塑[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(6):2.

责任编辑:梁 雁

## A Study on the Optimization of Administrative Subjects in Underdeveloped Regions

LI Kelong, XU Jianwen

(School of Politics, Southwest University of Science and Technology, Mianyang 621010, China)

**Abstract:** Under the influence of present “the township politics and rural governance” administrative structure, the administrative subjects in the countryside have diversified. In fact, the diversification of administrative subjects appears to be a double-edge sword. Judging from the present situation in terms of countryside administration, what turns out to be common is the vacancy of administrative subjects, let alone the difficulties in countryside governance, both of which are caused by the administrative incapability of the township governments, the powerlessness of the township non-governmental organizations, the hopelessness of the ordinary villagers, as well as the imbalance of power division among various administrative subjects. Therefore, the optimization of administrative subjects is quite urgent. After evaluating the degree of financial development, the extent of democratic development and the inequalities among various countryside regions, the paper proposes, in order to optimize the administrative subjects in the underdeveloped regions, a mechanism in which the countryside elite plays the dominating role and various governing subjects collaborate to administrate those areas should be established.

**Key words:** underdeveloped regions; countryside; governing elite; optimization