

# 新型乡村治理之道\*

## ——以移民村庄社会治理模式为例

赵 黎

**摘要：**移民村的公共事务治理与可持续发展是乡村治理中的难点。本文研究将网络化治理理论引入到乡村治理探究中，通过深度访谈、案例采集及参与观察的方法，对河南省南水北调移民村庄进行田野调查，探讨移民村庄村治模式的变迁以及新型社会治理模式对转型中乡村治理的意义。研究发现：移民村社会治理模式呈现出与已有文献描述的基层村治“行政化”所不同的治理形态。通过嵌套式的组织形式与制度设计，移民村以“非科层化”的治理模式因地制宜地促成村庄内部各行动主体之间以及移民村庄与外部公共部门和私营部门之间的协作，保证了基层民主参与权、议事权、决策权与监督权的实现和村庄公共物品的供给，体现出以参与性、协作性、平衡性、灵活性和包容性为特征的网络化治理框架。这种适应性治理之道，推动了社会治理模式从政治国家对乡村社会的“线型治理模式”向政治国家与乡村社会双向互动的“立体型治理模式”转型，为推动中国乡村基层社会治理转型提供了新的视野与路径。

**关键词：**移民村社区 科层化治理 网络化治理 适应性治理

**中图分类号：**C912.82 **文献标识码：**J

### 一、引言

自1987年全国人大常委会颁布《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称“村委会组织法”）以来，以村民自治为核心的乡村基层民主治理模式已经实行了整整30年。乡村社区治理是国家治理的一个重要组成部分，这一以自主、自治为特征的治理秩序可以解决基层群众作为个体无法应对、而市场和政府也很难解决的问题（塞缪尔·鲍尔斯、赫伯特·金迪斯，2011）。在既有村庄治理结构下，村庄公共事务的决策、执行以及村民诉求的表达，可以通过以村“两委”（即村党支部和村委会）为基本载体的机制来解决。然而，在城乡一体化背景下，随着农村人口外出迁移以及农村税费体制变革，乡村治理的逻辑发生了变化。在实践中，乡村基层治理的困境逐渐展现。若干地方的实践表现出“村委会自治”取代“村民自治”，导致“村民自治失灵”。村民委员会的“民主选

\*本文研究得到中国社会科学院农村发展研究所课题“河南省南水北调移民村社会治理创新研究”资助，特此致谢。

举、民主决策、民主管理和民主监督”的实践效果，更多地体现为村民委员会选举的民主性，而民主决策、民主管理和民主监督尚缺乏有效机制，因而引起人们对村民自治制度的质疑。

移民村的公共事务治理与可持续发展是乡村治理的一个难点。新中国成立以来，大规模经济建设导致了7000余万非自愿移民，其中有将近2000万移民是因水库建设而直接迁移的原迁移民（施国庆，2010）。移民群众历经异地迁徙与安置，移民新村成为基本的社会治理单元。搬迁完成后，如何实现移民个人发展、移民之间和谐共处、移民村和迁入地相互融合，是移民村社会治理面临的关键问题。与一般村庄相比，移民村的社会治理问题显得更为复杂（De Wet, 2006; Oliver-Smith, 2009; Scudder, 2005）。Scudder and Colson（1982）将移民搬迁和安置分成计划搬迁与动员、调整与适应新环境、社区建设与经济发展以及社会融合与治理转型4个阶段。Cernea（2004）总结了因水库建设项目导致的非自愿性移民过程中的社会效应与社会风险，包括伴随建设过程而出现的新兴城市效应、对（包括种植业和养殖业在内的）农业生产无法预期的冲击效应、对文化遗产以及文化性资产的破坏效应和非自愿性移民迁徙带来的贫困效应。

本文关注移民村庄社会治理模式的转型，将网络化治理这一理论引入到对移民村庄社会治理结构的重构中，并探讨新型社会治理模式对转型中乡村治理的意义。根据研究对象和研究问题，本文研究主要采用与利益相关者深度访谈、案例采集、焦点团体以及参与观察的方法。2016年8月，笔者随课题组对河南省11个南水北调移民村（社区）进行了田野调查，这些移民新村分布在河南省南阳、平顶山、郑州、新乡4个省辖市、7个县（市、区）内<sup>①</sup>。自2012年12月以来，当地政府部门在丹江口库区和河口村水库选择7个省辖市15个县（市、区）的18个移民村进行加强和创新移民村社会管理试点工作（其中包括丹江口库区移民村17个），并于2014年初在全省384个重点移民村大面积展开，其中包括丹江口库区所有移民村。河南省加强和创新移民村社会管理的主要内容是构建村“两委”主导、“三会”（民主议事会、民主监事会、民事调解委员会）协调、社会组织（经济组织、社会服务组织等）参与的社会管理机制。田野调查将河南省移民村这一新型社会治理模式作为观察和研究对象。通过实地调查，笔者认为，河南省加强移民村社会管理的实践为理解基层党组织领导下的基层群众自治机制、在新的环境下构建与完善村民自治制度、应对乡村基层治理困境提供了一种思路。

本文的基本思路是：在介绍相关文献、分析乡治模式从科层化治理走向网络化治理的基础上，论证网络化治理在移民村庄的有效性和适应性，解释嵌套式的组织形式与制度设计如何有效保障村民的民主议事与参与权、民主监督与决策权以及公共物品的有效供给；通过分析案例村庄，揭示新型乡村治理模式的实施在组织制度优势与适应性等方面体现出的积极效果，进而得出研究结论，提出政策启示。

## 二、村民自治：从科层化走向网络化治理

<sup>①</sup> 这7个县（市、区）包括新郑市（郑州）、郟县（平顶山）、辉县市（新乡）以及宛城区、卧龙区、淅川县和社旗县（南阳）。

### （一）政治国家中的乡村社会

“国家—社会”的二元范式是乡村治理研究中的一个基本路径。从历史唯物主义的观点出发，马克思揭示了国家与社会的关系及其发展趋向，并在认识“国家—社会”二元架构以及批判与超越黑格尔在国家问题上具有神秘、抽象思辨性的决定论的过程中，提出了用实践观点分析问题并强调现实性这一分析基础。与马克思的“国家—社会”理论相似，弗兰茨·奥本海（1999）在其国家理论中将“国家”定义为“通过政治手段而联系起来的人与人之间关系的总和”，而把“社会”看作是“通过经济手段而联系起来的人与人之间关系的总和”。根据这一范式，乡村治理可以看作政治国家正规机构在乡村社会如何维护其秩序。对于传统中国的乡村治理，自从费孝通在 20 世纪三四十年代提出“官治”与“民治”相结合的“双轨政治”概念以来（费孝通，2007），学者对村级治理形态从不同的研究视角出发，提出了丰富的理论解释，包括基于韦伯理论发展出来的“士绅模式”（韦伯，2004），杜赞奇（2008）的“经纪模式”，项继权（2008）的“官督绅办”体制，李怀印（2008）的“非正式乡村代理人”，黄宗智（2008）的“半正式基层行政”和“简约治理”，等等。笔者认为，这些理论解释的共同之处，是对存在于传统中国乡村社会中制度化与非制度化平衡利益的社会机制的认识与强调，而这为理解传统中国的政治结构与社会结构的本质和关系奠定了基础。

在当代中国，学术界遵循国家与社会关系这一研究路径，在乡村基层社会治理方面做出了有益的研究，特别是将官僚体制引入对基层社会治理的分析，以解释村级组织的运作过程与乡村治理的行为逻辑。周雪光（2013）将“政府”从“国家”中分离出来，形成了政治国家、官僚体制与社会民众的三元分析范式，即政治国家与社会民众的关系“在很大程度上是通过官僚体制来连接和实现的”（周雪光，2014）。近年来，学者通过对中国乡村治理的观察，发现乡村社会中行政村一级作为基层政府派出机构的色彩日益浓厚。魏小换、吴长春（2013）认为，随着农村税费的取消，村级组织向以村级组织干部管理科层化、村务管理文牍化、村庄治理行政化为特征的“形式化治理方式”转型。上级政府对基层的考核出现“软指标的硬指标化”（申端锋，2007）使得村级组织处理村务与提供村庄公共品的功能和作为自治组织的性质发生了异化（魏小换、吴长春，2013）。村级组织越来越像一级政府行政机关，成为脱嵌于乡土社会的“悬浮型”组织（周飞舟，2006）。王丽惠（2015）将新一波村治改革方向称为“村级治理半行政化”，指出其实质上已实现了村委会由自治组织到基层政府科层制单位以及村干部从“经纪”到官僚的转变；而之所以称之为“半行政化”，是因为受到相关法律限制而“在操作中部分保留村民自治的形式”。易言之，村民自治已经变成了形式，而村级治理在实质上已经官僚化或者行政化了。欧阳静（2010）从乡（镇）村之间的支配性关系出发，认为无论农业税费征收与否，村级组织形式上的“官僚化”一直是基层行政的常态。质言之，当代中国村级组织行政化正是乡村社会治理从村民自治转向基层政府的科层制行政化管理的过程。

### （二）从科层化到网络化治理：一种新型的村治实践

Considine and Lewis（2003）将治理分为科层化治理、公司治理、市场化治理和网络化治理 4 种类型。在大的治理谱系中，网络化治理组织可以表现出处于科层制组织到扁平组织之间的一种混合形态。与科层化治理所强调的严格规则和章程、高度依赖监管以及任务明确和决策程序化相对，

网络化治理的特征包括在组织固定的边界和角色中力图采取弹性化的治理方式、在共同的组织文化基础上建立信任、通过联合行动达成多元合作，从而构成其治理的新理性。网络化治理是一种特殊的治理，也是一种特殊的网络（Sørensen and Torfing，2009）。在网络化治理中，政府仍然依靠外部组织，依赖各种伙伴关系、协议和同盟所组成的网络，且与其形成一种更强的合作关系（Considine and Lewis，2003）。

在公共管理领域，一方面，网络化治理被称为“协作治理”，即一个或多个政府机构将非政府组织纳入正式的、共识取向的、协商式的集体决策过程，并以制定或执行公共政策、管理公共事务或财产为目标（Ansell and Gash，2008；Emerson et al.，2011）。换言之，网络化治理的实质是社会公共事务多元参与的治理。为了实现这一目标，需要在多元化的公共治理主体之间建立起一种合作共治的治理形态。这意味着，除按照传统的自上而下的层级结构建立纵向的权力线以外，在网络化治理中，还需要政府与形式多样的合作伙伴建立良好的横向合作关系。另一方面，这种治理体系呈现出一个具有多中心秩序的公共领域，即各个行动单位通过相互之间的协调合作，形成由多个行动中心组成的治理网络（Ostrom，1990）。进而言之，网络化治理使得实现公共目标的路径与机制发生了变化，即从层级转移到网络，从公私对立转移到公私合作，从命令控制转移到谈判劝服，从管理转移到赋能（莱斯特·萨拉蒙，2009；孙健、张智瀛，2014）。针对上述最后一点变化，有学者基于对河南省移民村社会治理模式的调查指出，国家和社会的相互赋权能有效化解移民村治理中的矛盾，其赋权的主要原则是政府必须在制度设计上有所为，在具体事务管理上有所不为（程熙、郑寰，2013）。

可以说，移民村的社会治理是搬迁居民在安置地村庄重新建立基层治理结构的过程。与一般村庄相比，移民村社会治理问题更为复杂。调查过程中笔者了解到，这些问题既有搬迁安置过程中各种遗留问题以及拆迁补偿引发的矛盾纠纷，又有移民在迁入地与迁出地之间因面临不同农业生产体系与日常生活网络而导致的不适应感与危机感。这导致一方面，原有农村社区治理方式已不能满足新型社区建设需要，村务决策不透明或监管缺失，致使移民普遍存在抵触情绪，党群、干群关系紧张；另一方面，村集体经济薄弱，无法满足村民对公共设施维护、环境卫生、纠纷调解、社会治安等公共服务的需求，功能分割、效率低下的社会服务供给模式亟待改善。在此背景下，河南省移民村地区开始了新的乡村治理模式探索。通过实地调查，笔者发现，这一新型社会治理模式呈现出与已有文献描述的基层村治“形式化”、“官僚化”和“半行政化”所不同的治理形态。通过设计嵌套式的组织形式与制度安排，河南省移民村庄以“非科层化”的方式因地制宜地促成村庄内部各行动主体之间以及移民村庄与外部公共部门和私营部门之间的协作。这一新型乡村治理模式保证了基层民主参与权、议事权、决策权与监督权的实现和村庄公共物品的供给，体现出网络化治理模式所蕴含的参与性、协作性、平衡性、灵活性和包容性的治理框架。移民村庄的网络化治理通过弹性、灵活、多样的集体行动组合，体现了适应性的治理之道，为移民村社会治理的可持续性提供了制度保障。

值得指出的是，近年来，国内文献开始呈现出与本文研究发现类似的观察，例如冯川（2016）对浙东某村“联村制度”下村级治理方式的理解，以及袁立超、王三秀（2017）对“干部驻村”实

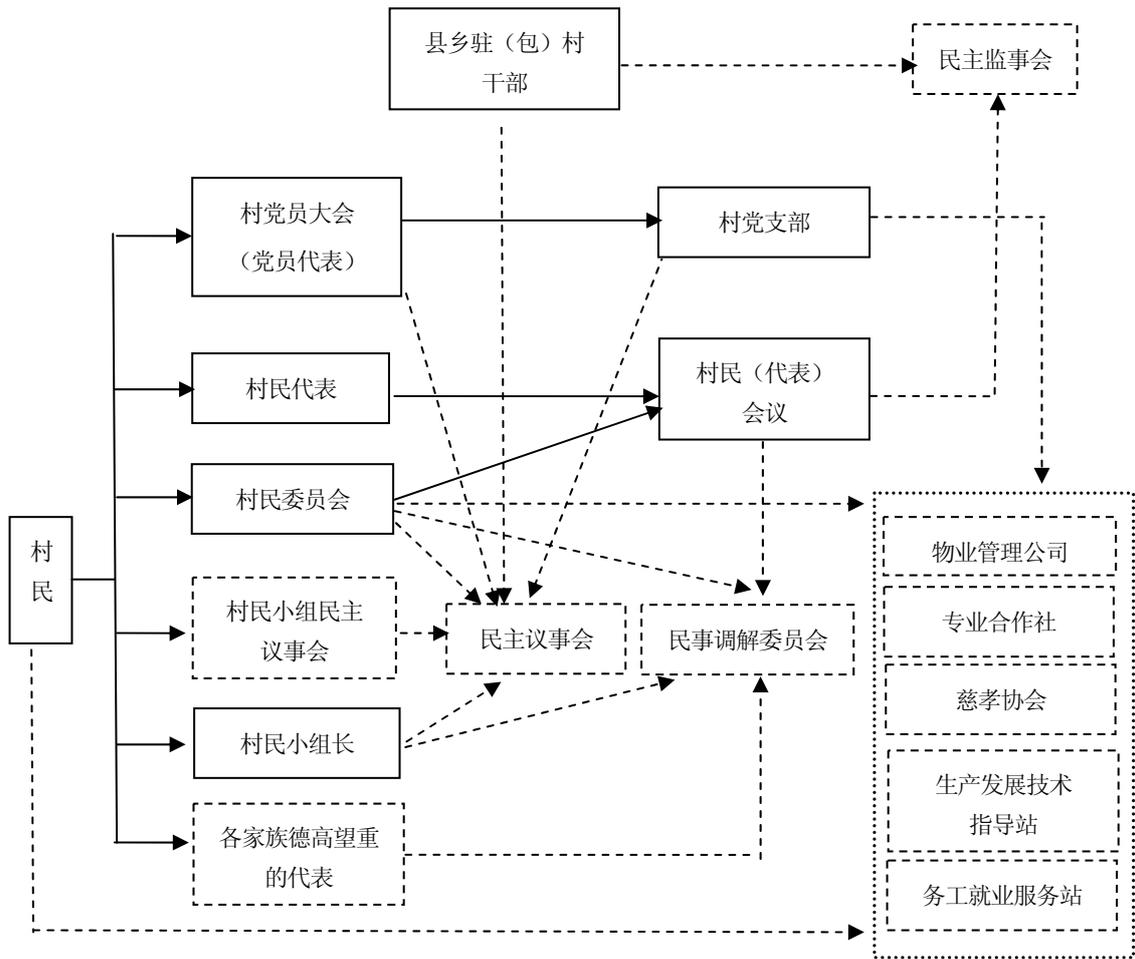
践过程的研究。吴春梅、石绍成（2011）通过调查得出“具有行政性的科层控制和具有社会性的文化网络双重赋权与融合是村民自治制度下乡政村治模式的根本特征”这一论述。可以说，本文研究丰富了对中国基层村治的“非科层化”运作形态的观察。更重要的是，本文通过考察移民村这一类“非典型”村庄的新型社会治理实践，明确提出了网络化治理的制度设计形态对改善乡村治理既有的以正式化、形式化、官僚化、非人格化工具理性色彩为特征的科层化治理结构的可能。这种新型治理模式既然在“非典型”村庄得以适用，那么，其制度设计的有效性对于不存在外来移民发展与融合问题的一般村庄，也应当具有积极的参考价值与借鉴意义。

### 三、网络化治理的有效性：嵌套式的组织形式与制度设计

韦伯（2009）将组织划分成自治与他治、自主与他主两个维度。按照“村委会组织法”的规定，一个理想的村民自治组织应是自治与自主的：一方面，组织的领导团队是按照该组织本身的自治秩序被挑选出来的，而非由外来者任命（即“民主选举”）；另一方面，组织秩序产生于其成员自身的权威与制度安排，而非外来者制定法上的行动（即“民主决策”“民主管理”“民主监督”）。本文开始提到的“村民自治失灵”现象，即表明“村委会组织法”规定的基层民主制度的失效。

塞缪尔·鲍尔斯和赫伯特·金迪斯（2011）提出了制度设计与社区治理的关系，认为设计良好的制度能够促使社区、市场、政府这三种治理主体之间相互补充，而设计不佳的制度将会导致市场与政府排挤社区治理的现象。“村委会组织法”在民主议事、民主决策、民主管理、民主监督等方面的制度设计不够健全，导致村委会在公共服务供给上脱离了村民的需求而成为上一级政府的基层代理人，出现村委会的形式化治理（王丽惠，2015），村民自治变成科层制的“命令—服从”治理方式。村委会以执行上级政府的行政任务为主，缺乏为村民办事的激励，导致乡村社会出现干群关系疏远、基层组织权威下降等问题（魏小换、吴长春，2013）。当对村“两委”监督机制的制度不健全甚至制度缺失时，村委会成员的道德风险增加，扩大了办事偷懒拖拉、追求在职消费、假公济私、甚至腐败等行为的空间（谭秋成，2008）。付明卫、叶静怡（2017）认为，这一制度缺失是由村集体产权界定不清和农村集体资源升值以及农村社会宗族分化导致的，是一种“资源诅咒”和“血缘诅咒”。

有效的组织与制度保障和搬迁居民的社会参与在搬迁后的安置阶段更重要（Cernea, 2000）。河南省移民村新型社会治理模式体现出一种嵌套式的组织形式与制度设计，共涉及 18 个组织与行为个体之间的互动（见图 1）。在这一网络化治理组织架构中，既有基层政府代表，即县、乡驻（包）村干部，又包括“村委会组织法”规定的村民（代表）会议、村“两委”、村民小组等基层组织，还包括新创立的“三会”和经济、社会服务组织。这些新创立的组织将以村民为主体的乡村社会和学者看来已失去规则之治的基层村治组织以及代表政治国家与官僚行政体制的县、乡包村领导小组结合起来，将分为 3 层的组织形式通过网络化制度安排相互融合、相互嵌套。图 1 中，这些新的组织架构用虚线表示，以区别已存在于现有乡村治理结构中的行为组织（个体）与关系（以实线表示）。



Ansell and Gash (2008) 认为，充满协作的网络化治理应是由公共部门或者机构发起、非政府成员参与的合作，其参与不仅仅停留在与政府部门咨询协商阶段，还包括直接参与决策过程，合作形式是正式的，而合作目标是由成员共同做出一致决策。可以看出，以村“两委”为代表的村民自治模式表现的是一种垂直的、科层化的治理结构，而以“两委”“三会”为特征的嵌套式的制度设计呈现出参与性、协作性、平衡性、灵活性和包容性的治理框架结构。河南省移民村新型社会治理模式在完善民主议事、民主决策、民主管理、民主监督等方面，力图将操作、集体和法律这 3 个制度层次的规则结合起来 (Kiser and Ostrom, 1982)，作为解决移民村治理问题的关键策略。“两委”“三会”作为日常性的自治组织，通过一定的制度安排<sup>①</sup>为移民提供基本的权利保障，而经济组织和社会服务组织则要和自治组织一起为移民提供各项公共服务。河南省移民村社会治理创新主要包括

<sup>①</sup>例如河南省移民村(社区)《民主议事会议事导则》《民主监事会监督导则》和《民事调解委员会调解导则》(本文简称“导则”)。

两方面内容，而这两方面正是移民社会学家在对非自愿性移民社会风险的研究中特别强调的（参见 Cernea, 2000; Downing, 1996）。

1.通过构建“三会”协调社会治理。民主议事会在村民会议授权范围内行使村级自治事务参与权、议事权、决策权，讨论决定村级日常事务。一方面，在民主参与和议事权方面，民主议事会成员由各村民小组民主议事会成员、县乡驻（包）村干部、村“两委”班子、村民小组组长、党员代表及其他相关人员组成（见图1）。在中小型村庄，民主议事会成员人数至少应为20人，大型村庄为30人，其中，村组干部在议事会成员中所占比例原则上不超过50%。这体现出民主议事会成员组成的广泛性，有利于协调和平衡社区内不同阶层、不同群体之间的利益冲突，保证村民参与社区政务和社会事务。民主议事会原则上每月召开一次，但遇有重大或紧急事项时，可随时召开。这样的运行规则为保障村民参与移民村的公共生活提供了有效的平台和途径，有利于防止移民村社区公共事务管理和决策出现偏差或失误，保证潜在性问题得到及时、有效的解决。民主议事会的运行机制、特别是议题提出和审查机制比村民（代表）会议的相关规定更加灵活和行之有效。在移民村，村“两委”、村集体经济组织、党员、民主议事会成员、10名以上年满18周岁的村民联名，都可以提出议题，这就为村民的利益诉求表达提供了有效机制。另一方面，在民主决策权方面，除了法律规定必须由村民会议讨论通过的事项之外，民主议事会对涉及村民切身利益和全村经济发展的项目（包括村集体大额资金的使用）具有自主决策权。民主议事会保障了“对组织权的最低限度的认可”（Ostrom, 1990），保障了村集体作为一个共同体，在不违反国家法律的前提下，拥有调配和使用本村各项公共资源、自行组织生产经营与实行社会管理的权利。村民参与社会事务治理的过程，实质上就是移民社区自我管理的过程，这有利于培养和提升村民的自主组织与自主治理能力。

民主监事会主要监督村务管理、决策执行和财务收支等重大情况，其成员由村民（代表）会议选举产生，并在村“两委”领导下开展工作，每年向村民（代表）会议报告工作，并由村民（代表）会议对其成员进行信任度测评。民主监事会一般由5名成员组成，会议每月不少于1次，遇到重大或紧急事项可随时召开。村“两委”干部及其近亲属、报账员不得担任民主监事会成员，这明确了监督者和被监督者之间的职能分工，保证了议事主体与监事主体之间的相对独立性，从而增强了权力之间的制约与制衡。此外，县乡驻（包）村干部进入民主监事会（见图1），负责监督移民村决策执行和财务收支等重大事项，通过外部监督保障了村务管理和财务收支的公开透明。

作为群众性自治组织，民事调解委员会的创立，为移民之间或者移民与村“两委”之间冲突的解决，提供了一个基于本地的、成本低廉的公共行动领域。民事调解委员会不是民主议事会的下设机构，其成员由村民（代表）会议推选产生，由村委会主任、治保主任、村民小组组长及村内德高望重的代表共10人左右组成（见图1）。民事调解委员会的职责是，在当事人自愿的前提下，根据既定规则及时解决矛盾纠纷，力求兼顾效率与公平。协调村内涉及人身损害的赔偿、协助村民追讨拖欠的务工款，以及化解婚姻家庭、邻里关系和劳资关系等方面的纠纷，都属于其职责范围。纠纷发生后，通常先由村民小组解决，村民小组解决不了，再由村民民事调解委员会按规定程序调解。这种分级调解的程序设计，既有利于矛盾纠纷的及时解决，又有利于减轻民事调解委员会的工作压力。

2.通过经济管理和社会服务组织为公共事务自治和公共物品供给提供支持。移民村通过整合移民后期项目扶持资金、生产发展奖补资金和各种支农惠农资金，成立工业公司、农业公司、专业合作社和专业协会等经济组织，实现集体经济组织的多元化，使集体经济具有以市场交易规则为基础的载体，为发展壮大集体经济提供有效的组织保障，增强移民村的发展活力。同时，移民村设立物业管理公司或便民服务中心，组建务工就业服务站、生产发展技术指导站，为移民提供生产生活服务，提供公共设施养护、村容村貌整治、安保与保洁等公共服务和政策咨询与信息服务，基本实现了对移民村社区公共服务的全覆盖。大多数移民村庄还成立了慈孝协会、红白理事会、老年协会、妇联会、文体协会等群众组织，为移民提供公共文化等服务。

#### 四、网络化治理的适应性：乡村治理模式的重构

通过对移民村庄的调查，笔者发现，移民村庄的网络化治理通过采取弹性的、灵活的、多样性的集体行动组合，更有能力保证移民村社会治理的可持续性。一个具有可持续性的治理模式必须具有适应性特点的制度安排，具备学术界所公认的几个条件，包括有效获取信息、解决冲突、服从规则的引导、提供基础设施和为变化做准备（Ostrom, 2008），可以随着组织规模、外界环境、社会系统等因素的变化而变化。在具体实践中，制度与规则的创新通常发生在持续的试错过程中，直到所有参与者都认为这一规则体系发展到了净收益远远大于净投入的程度。河南省移民村的新型社会治理方式适应移民村社会治理的特殊性、复杂性、多样性，体现了适应性的治理之道，为移民村公共事务的有序发展与社会治理的可持续提供了制度保障。

1.获取全面、准确、优质的公共信息。随着移民从水库山区迁入平原地区，旧有的生产方式、生活习惯、社会资源等被一一解构。随着影响其经济、社会与技术发展的外部环境的不不断变化，相关信息需要定期更新，以对当下的环境、机遇与挑战做出科学正确的认识和判断。河南省移民村新型社会治理方式，有助于作为当地公共资源使用者的村民与政府官员、市场与企业以及其它社会力量之间建立协作关系，对公共资源的使用和监督以及其使用者的组织状况，获得较为全面、公正的信息。依靠这一信息源，移民村各利益相关方就能够建立起相互信任、相互协商的协作关系，做出公正决策，监督决策执行，创建新的发展模式。

从信息获取渠道讲，民主议事会有利于移民村村民通过正式与非正式的途径获知有关信息、参与决策过程。根据《议事导则》，民主议事会通过的决策，应向村民公示，公示时间通常为7天。这是村民获知有关信息的正式渠道。通过信息披露与公开，民主议事会保障了村民的知情权，为村民的民主参与权与民主监督权奠定了基础，增强了村民对移民社区领导机构的信任。此外，民主议事会还为村民提供了沟通、交流、谈议的非正式途径。村民通过非正式途径，或获知相关信息，或参与规则的制定，或提出异议，或就形成的决议、所使用的操作规则、集体选择规则等方面的不解之处与同村组的民主议事会成员讨论。这使得村民认识到自己的利益，为社区边界做出了清晰的界定，并为其积极检查和监督移民社区公共池塘资源的状况及其使用者的行为提供了可能。

**案例 1：**南阳市淅川县 C 村共安置移民 171 户 762 人。搬迁后，C 村申请了国家库区移民后期

扶持资金，建设了投资 1200 万元、占地 62 亩的养殖小区项目。针对养殖小区的使用与分配问题，村里召开了由 44 人组成的民主议事会，对多种方案进行投票表决，形成了初步方案，并将此方案在村务公开栏公示。在公示期内，有村民找到民主议事会成员提出质疑，民主议事会成员与有异议的村民所在的村民小组民主议事会成员一道，对村民面对面做出解释说明，并对合理的异议备案，放到下次民主议事会召开时讨论。最终，通过这种方式，C 村做出了养殖小区按照每年每平方米 10 元的价格出租给移民使用的决定，采取移民自愿报名、抓阄分配养殖面积的办法。

因决策过程公开、公正，这一实施方案得到了 C 村村民的认同。在国家资源输入和“项目制”背景下由“行政消解自治”（赵晓峰，2011）和基层治理“内卷化”（贺雪峰，2011）等带来的乡村治理困境，并没有在 C 村出现。像其它移民村那样，C 村通过“扶持资金项目化，项目资产集体化，集体收益全民化”的发展思路，既将村集体获得的扶持资金集中使用，从而发展和壮大了集体经济，又在实施项目的同时增进了移民社区的和谐与稳定。

**案例 2：**郑州市新郑市 G 村村民从浙川移民到新郑 5 年多来，没有交过水费，费用一直由村集体缴纳。2016 年 2 月，有村民提出，近年来村里租房户明显增多，且村民免费用水导致水资源严重浪费。为此，G 村召开了村务民主议事会专题会议，讨论是否收取水费以及每吨应收多少。会上，各民主议事会成员建言献策。有成员提出：“水电费到处都收，咱不以盈利为目的，收取成本天经地义；咱可以每季度或每半年收 1 次”；有成员表示：“收水费与电费一块，谁不交停他电，有点制约”；还有成员建言：“每家每户轮流收，不用出误工费，人人有责任和义务，毕竟每个人都要用水”。经过充分的讨论与交流，到会的 21 名民主议事会成员一致认为“必须收取水费”。在“每吨应收多少”的问题上，有成员参照其它地方的做法，提出“附近几个村有收 6 角的，有收 8 角的，咱村收费不以盈利为目的，适当收取，限制浪费”的想法。经过讨论，最终做出了每吨收费 8 角的决定。

可以说，G 村的民主议事会保证了村民的民主参与权和诉求表达权，协调了社区内移民群众与租房户的利益冲突，使本村村民感受到自己是移民村社区的主人，并保证了决议的有效性和可执行性。同时，由于清晰界定了移民这一公共资源使用群体，并且移民在整个决策过程中可以有效行使自己的知情权与参与权，展开充分的沟通与交流，从而增强了 G 村村民对“以每吨 8 角开始收取水电费”这一决策过程透明性和决策结果合法性的认可。

2.有效解决冲突。在村庄自身内聚力不断下降的情况下，国家弱化乡村治权使村治逐渐向形式化治理转变，导致村级组织的动员能力和组织能力下降，矛盾纠纷无法解决，农民上访增加（魏小换、吴长春，2013）。各利益相关方在权力、观念以及偏好等方面存在的差异性容易为公共选择实践带来冲突，冲突已经成为当下农村的突出问题（赵树凯，2003）。河南省南水北调移民迁居到新的环境中，具有不同利益诉求、权利主张、思维方式和价值观念的移民群众与社区组织之间，更容易产生冲突与纠纷。作为群众性自治组织，民事调解委员会的创立，为移民之间或者移民与村“两委”之间冲突的解决，提供了一个基于本地的、成本低廉的公共行动领域，有助于及时发现并控制冲突，平衡各参与方的利益诉求，从而保证村民自治有效运行。

**案例 3：**2016 年 1 月，南阳市社旗县 X 村 J 村民因浇田间小麦拖水管从 Z 村民的田地通过，不

小心将 Z 村民的小麦地踏塌 1 行，两人因此发生争执。Z 村民将此事告到村民委员会，陈述了对 J 村民的不满，提出“他浇麦时没有对我说，他就不把我的庄稼当一回事”；而 J 村民辩解称当时自己急于浇地，忘了对 Z 村民事先说明。经过民事调解委员会调解，J 村民承认了错误并愿意对 Z 村民小麦损失进行赔偿。最终调解结果是，由 J 村民赔偿小麦 80 斤给 Z 村民，Z 村民接受了这一结果。次月一天傍晚，两个小孩在一起玩耍时，F 村民孩子手拿一根木棍不小心伤到了 L 村民孩子的眼睛。第二天一早，L 村民到村民委员会陈述前夜发生的事情，要求 F 村民负责治疗其孩子的眼睛。而 F 村民认为，事故是发生在两个小孩玩耍的时候，伤害是无意造成的，不是打架行为产生的后果，因此，他不应该承担 L 村民孩子治疗的费用。该纠纷调解人是对双方家庭都很熟悉的一位德高望重的社区老干部，了解情况后，他对双方进行了耐心调解，最终意见是，F 村民应对其子给他人造成的伤害负责，双方应先去治疗受伤孩子的眼睛，医疗费用由双方共同负担。两家都同意这一调解结果，并在调解工作记录案宗上签字。

从这一案例村的两件纠纷调解过程来看，将民事调解程序化，并安排固定的调解员，可以使村委会对村民之间的纠纷等各种社会矛盾做出快速有效的反应。由村主任担任民事调解委员会主任，必要时可以借助行政力量，增加调解的权威性和调解协议履行的可行性。同时，移民村邀请德高望重的家族代表参加，充分利用了农村传统及社会权威在民事调解中的作用，将村民之间通过长期交往、合作形成的信任网络纳入民事调解工作中。这增强了村民之间的沟通，减少了移民与基层政府或组织之间的正面冲突，节约了调解成本，促进了移民村庄的社会稳定。

3. 制定规则，服从规则的引导。除了正式的具体操作层面上的规则，移民村在日常社区治理与公共资源的使用与管理中，还因地制宜地制定、使用、遵循以“乡规民约”为代表的规则，构成对制度与规范的“地方化再造”（李祖佩，2016）。

**案例 4：**郑州市新郑市 G 村双子户与多子户较多而宅基地较少，无法满足户户都有宅基地的要求。对此，村里多次召开民主议事会进行协商，并上报镇、市，最终做出盖多层楼集资房的决定。首先，G 村在 2015 年 10 月召开民主议事会，就多子户盖房问题进行讨论，做出“多子户不论生早生晚都可以申请报名”的决定。由于想要房子的村民众多，G 村再次召开民主议事会，就多子户的盖房与分房决议进行完善，在 2016 年 5 月对多子户报名条件做出规定，共有 7 项，即：户口须在村农业户口；年龄在 45 周岁内；五保户不能报名；兄弟两个或多个住在一宅；两子可分 1 套，三子可分 2 套；双女户不能享受；房子只许个人居住，不许私自转让或买卖。随后，村民议事会又做出了移民村多子户分房决议，即有资格参与的村民按照长子出生时间由长及幼的顺序在 24 户大户型和 24 户小户型中选择户型，并通过抓阄决定具体楼层。同时，G 村还商议出相应的缴费方案，即选择大户型与小户型的村民分别需交首付 9 万元和 8 万元，等主体建筑完工后，再一次性交清余款。

G 村通过这种决策方式对盖楼分房制定的分配规则和价格规定，既获得了村民认可，又保证了规则的可操作、可执行性。为保证建房质量，G 村民议事会决定公开招标，就开标日期与投标单位资格等做出规定。在开标之后的第 3 天，村民们就在村务公开栏看到了评标结果，得知了施工第一标、第二标、监理标、设计标等中标单位。此外，在 3 项《导则》这些外部制度安排的基础上，

移民村内部形成了有效的监管机制。这些规范性的保障在中国“并不规则的”乡村社会中（李祖佩，2016），是低成本且有效的。在这一过程中，G村民民主监事会就规则的制定与实施全程进行了监督，包括对中标单位选择过程的监督与资质审查。根据《监事导则》，G村民民主议事会每次开会讨论都须有民主监事会成员列席监督，并就会议是否合规、决议是否有效做出结论，并将监督结论记录在案。可以说，在G村盖楼分房这些决策过程中，无论是民主议事会还是民主监事会，都不同程度地将实际操作规则、村集体的正式规约与政治国家的法律法规这3个层次的制度规则相结合，使日常性社区治理与公共资源的使用管理工作有效地运转起来。

4.提供基础设施。没有基础设施供给与市场发展机会，大多数移民社区的发展往往只能停留在对新环境的调整与适应阶段，很难完成社会融合与治理转型（Scudder and Colson, 1982）。在安置初期，河南省移民村存在基础设施难以满足移民生产、生活需要的情况，包括生活用水困难、农田水利设施配套不完善、文体活动场所匮乏等。为此，上级政府制定了“基础工程”“整治工程”“美化工程”和“健身工程”这“四大工程”战略。具体到村庄内部操作层面上，移民村着重加大对包括环卫、绿化、便民服务 etc 社会性基础设施和公共服务设施的投资，有效改善了村容村貌，为保障村民的生产生活提供了基础性条件。

案例5：南阳市宛城区Q村共安置库区移民226户873人，是省级“美丽乡村”建设示范村和镇级文明新村样板村。Q村所在镇的地理位置特殊，离南阳机场近，毗邻高速公路（Q村西距省道103线3公里），每年夏收来临之际，村里对服务夏收和布置禁烧秸秆工作都高度重视。2013年5月，针对夏收工作，村“两委”在民主议事会上提出要积极组织好收割机的使用，保证在3天时间内把村里小麦全部收割完毕；对于没有劳动力的家庭，提出要组织相当的劳动力，帮助解决他们的燃眉之急。小麦收割完毕后，村里在布置禁烧任务时，提出“要从大局出发，积极宣传，要让老百姓知道危害，自觉不烧”，但是，“只靠自觉是不能完成任务的，我们村两委班子、党员，要成立执勤队”（M村民，支部书记）。此外，执勤队的排班、施耕耙和灭火工具的准备以及应急小分队的组建也都提上了议事日程，一旦发生火情，村里可以一方面做好隔离带工作，另一方面保证村里有人能迅速赶到现场，做好应急处理工作。应急小分队由村里10~20个年轻人组成，这些年轻人由民主议事会成员共同推荐，“一旦有火，能动员得起来”（D村民，村委会主任）。

民主议事会为村干部与村民之间的沟通交流提供了一个公共场域。在这一公共场域内，村干部可以就公共事务治理以及社会服务供给向村民传递信息并动员力量，村民也可以直接参与村里相关事务的运作过程。Q村物业管理公司在这一公共场域内也发挥着不可或缺的作用，在秸秆处理、清理晒场和主要道路乱堆乱放的整治、应对极端天气导致的水管破裂严重等工作中，物业管理公司与村“两委”协同合作，美化了村容村貌，保障了村民用水。

5.适应环境的变化。河南省移民村新型社会治理机制是旧有治理模式在移民村失效的情况下，为适应新工作形势要求而探索的新道路。这一新型社会治理机制，既解决了公共事务管理中的权责问题，扭转了移民对村干部不信任的局面，又提高了议事效率和决策效率；既促进了村民之间以及村集体与市场、企业之间的合作，又提高了移民的生产经营技能，摆脱了其在搬迁过程中生产技能

几乎失效的状况。可以说，这些体现适应性治理之道的制度保障，形成了一个整体性治理框架。该框架的各个组成部分一起发挥作用，保证了制度实践在适应当时、当地情景的前提下能够有效运行。

**案例 6:** 新乡市辉县市 F 村村民是从淅川县 3 个行政村搬迁过来的，虽然只有移民人口 401 人共 95 户，却有 28 个姓，遍布在 17 个村民小组中。搬迁前，这个移民新村的居民在老家基本上互不认识，大多以到水库捕鱼为生，并在自家独立居住的宅院内从事小规模的家庭畜禽养殖。2011 年 7 月搬迁完成后，从前散居在沟沟洼洼里的村民开始相对集中居住。迁居使移民的生活空间大大压缩，他们无法再从事捕鱼和家庭养殖，原有的在散落社区所形成的邻里关系也遭到破坏，邻里矛盾和纠纷日渐增多，乡村社会秩序变得混乱失范。失去了在库区原有的经济收入，大多数青壮年村民只能外出打工。F 村在构建“三会”的基础上，开始探索生产发展新思路，通过到山东、山西以及河南其它地区考察项目，最终确定“香菇种植”这一风险较低、对生产技术和空间要求不高、人力资本瓶颈制约较小的产业。2012 年 2 月，F 村首期建成钢架香菇大棚 16 座，当年就实现产值 46 万元，纯收入 27.6 万元。经过 4 年的持续发展，如今村里已有钢架香菇大棚 74 座，有 70 多户移民成为香菇种植专业户，他们抱团成立了 F 村香菇生产合作社。在发展好本村香菇产业的同时，F 村还开始帮扶周边非移民村庄发展香菇种植业，带动乡邻共同致富。

F 村的“以发展促转型”可以代表河南省移民村迁居前后的一种典型变化，包括产业类型、生活习惯、邻里关系等方面的变迁。由于村里能及时调整产业发展模式达成了集体共识，对于 F 村的移民群众，原有的邻里关系因搬迁遭到破坏后，人们之间的互助和合作关系反而变得更加紧密，促进了社会融合与治理转型的实现（Scudder and Colson, 1982）。

上述 6 个案例充分表明，河南省移民村新型社会治理模式有适应不断变化的外部环境的能力。面对乡村基层公共事务治理过程中的冲突或突发事件，这种治理方式是一种有效的乡村公共事务治理模式。更重要的是，这一治理方式将移民村公共资源的“使用者”纳入治理系统中，从而能够在外部环境不断变化的过程中，保持一定程度的适应性与回应性。这种治理弹性，既有利于满足作为公共资源“使用者”的移民对公共物品的平等需求，又有利于提高村庄公共事务治理的效率。

## 五、变化中的治理之道：网络化治理的启示

韦伯（2010）在对历史社会的研究中发现，国家行政本身的官僚化与民主的发展并驾齐驱，同时他强调，民主的发展应表现在作为“不定形的大众”的“民”（demos）选择行政领导人的方式，以及各个社会阶层通过“公众舆论”对行政活动的方向和内容施加影响的程度上。从这些关乎民主意义的解释出发，笔者基于对河南省移民村案例的分析，发现移民村庄的“两委”主导、“三会”协调、社会组织广泛参与的基层社会治理模式，与以前以村“两委”代表村民行使村民自治权相比，更有能力保证政治国家与基层社会的善治与民主的发展，是制度实践上的创新。通过一种网络化的制度设计，这一新型治理模式将以村民为主体的乡村社会和基层村治组织以及政治国家与官僚行政体制结合起来，将不同层级的行动主体相互嵌套，达到了科层化治理与社会自治之间的有机融合。这种新型治理网络的运行，推动了社会治理模式的转型，即从过去的政治国家对乡村社会的“线型

治理模式”，转变为政治国家与乡村社会双向互动的“立体型治理模式”。

以往的治理理论通常认为存在一个最优方案，而本文分析所呈现出的社会治理模式则表明，行动者在面对新问题时，不存在一种固定的最优行动模式。在适应规则与创造规则的过程中，治理行动主体可以通过参与、议事、决策、监督等权力的运用，改变行动情景困境，扭转复杂发展局面，有效解决社区内经济与社会发展问题。这种适应性治理模式更有能力保证村庄公共事务有序发展与社会治理可持续，并为此提供了一种符合地方实际、不断演进变化、能够有效回应并践行可持续发展的策略。可以说，这种变化中的治理之道扩展了乡村治理制度选择的领域和范围，为中国全面深化农村改革、推动农村基层社会治理转型提供了新的视野与路径。

### 参考文献

1. 弗兰茨·奥本海，1999：《论国家》，沈蕴芳、王燕生译，北京：商务印书馆。
2. 塞缪尔·鲍尔斯、赫伯特·金迪斯，2011：《社会资本与社区治理》，载周红云（编）：《社会资本与民主》，北京：社会科学文献出版社。
3. 程熙、郑寰，2013：《国家和社会的相互赋权：移民新村的治理之道》，《领导科学》第10期。
4. 杜赞奇，2008：《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社。
5. 费孝通，2007：《乡土中国》，上海：上海世纪出版集团、上海人民出版社。
6. 冯川，2016：《“联村制度”与利益密集型村庄的乡镇治理——以浙东S镇M村的实践为例》，《公共管理学报》第2期。
7. 付明卫、叶静怡，2017：《集体资源、宗族分化与村干部监督制度缺失》，《中国农村观察》第3期。
8. 贺雪峰，2011：《论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例》，《开放时代》第2期。
9. 黄宗智，2008：《集权的简约治理：中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》第2期。
10. 李祖佩，2016：《分利秩序：鸽镇的项目运作与乡村治理（2007-2013）》，北京：社会科学文献出版社。
11. 李怀印，2008：《华北村治：晚清和民国时期的国家与乡村》，北京：中华书局。
12. 欧阳静，2010：《村级组织的官僚化及其逻辑》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第4期。
13. 莱斯特·萨拉蒙，2009：《新政府治理与公共行为的工具：对中国的启示》，《中国行政管理》第11期。
14. 申端锋，2007：《软指标的硬指标化——关于税改后乡村组织职能转变的一个解释框架》，《甘肃社会科学》第2期。
15. 施国庆，2010：《非自愿移民是世界性难题》，《瞭望新闻周刊》，9月19日。
16. 孙健、张智瀛，2014：《网络化治理：研究视角及进路》，《中国行政管理》第8期。
17. 谭秋成，2008：《农村政策为什么在执行中容易走样》，《中国农村观察》第4期。
18. 王丽惠，2015：《控制的自治：村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》，《中国农村观察》第2期。
19. 马克斯·韦伯，2004：《中国的宗教：儒教与道教》，康乐等译，南宁：广西师范大学出版社。
20. 马克斯·韦伯，2009：《经济与社会》（第一卷），阎克文译，上海：上海世纪出版集团、上海人民出版社。

21. 马克斯·韦伯, 2010: 《经济与社会》(第二卷), 阎克文译, 上海: 上海世纪出版集团、上海人民出版社。
22. 魏小换、吴长春, 2013: 《形式化治理: 村级组织性质的再认识》, 《广东社会科学》第4期。
23. 吴春梅、石绍成, 2011: 《文化网络、科层控制与乡政村治——以村庄治理权力模式的变迁为分析视角》, 《江汉论坛》第3期。
24. 项继权, 2008: 《中国乡村治理的层级及其变迁》, 《开放时代》第3期。
25. 袁立超、王三秀, 2017: 《非科层化运作: “干部驻村”制度的实践逻辑——基于闽东南C村的案例研究》, 《华中科技大学学报(社会科学版)》第3期。
26. 赵树凯, 2003: 《乡村治理: 组织和冲突》, 《战略与管理》第6期。
27. 赵晓峰, 2011: 《“行政消解自治”: 理解税改前后乡村治理理性危机的一个视角》, 《长白学刊》第1期。
28. 周飞舟, 2006: 《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 《社会学研究》第3期。
29. 周雪光, 2013: 《国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角》, 《开放时代》第3期。
30. 周雪光, 2014: 《中国国家治理及其模式: 一个整体性视角》, 《学术月刊》第10期。
31. Ansell, C., and A. Gash, 2008, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
32. Cernea, M. M., 2000, “Risks, Safeguards, and Reconstruction: A Model for Population Displacement and Resettlement”, in M. Cernea, and C. McDowell (eds.), *Risks and Reconstruction: The Experiences of Refugees and Resettlers*, Washington, D.C: The World Bank, pp. 11-55.
33. Cernea, M. M., 2004, “Social Impacts and Social Risks in Hydropower Programs: Preemptive Planning and Counter-risk Measures”, presented at UN Symposium on Hydropower and Sustainable Development, 27-29 October, Beijing, China.
34. Considine, M., and J. M. Lewis, 2003, “Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand”, *Public Administration Review*, 63(2): 131-140.
35. De Wet, C., 2006, “Risk, Complexity and Local Initiative in Forced Resettlement Outcomes”, in De Wet, C. (ed.), *Development-induced Displacement: Problems, Policies and People*, New York: Bergahn Books, pp. 180-202.
36. Downing, T. E., 1996, “Mitigating Social Impoverishment When People Are Involuntarily Displaced,” in C. McDowell (ed.), *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development-induced Displacement*, Providence and Oxford: Berghahn Books, pp. 33-48.
37. Emerson, K., T. Nabatchi, and S. Balogh, 2011, “An Integrated Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
38. Kiser, L., and E. Ostrom, 1982, “The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches”, in E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills: Sage, pp. 179-222.
39. Oliver-Smith, A., 2009, “Development-Forced Displacement and Resettlement: A Global Human Rights Crisis”, in Oliver-Smith, A., (ed.), *Development & Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement*, Santa Fe, New

Mexico: School of American Research Press, pp. 3-24.

40.Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

41.Ostrom, E., 2008, “The Challenge of Common-pool Resources”, *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50 (4): 8-21.

42.Scudder, T., 2005, *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs*, London: Earthscan.

43.Scudder, T., and E. Colson, 1982, “From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People”, in Hansen, A., and A. Oliver-Smith (eds.), *Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People*, Boulder: Westview Press, pp. 267-287.

44.Sørensen, E., and J. Torfing, 2009, “Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance”, *Public Administration*, 87 (2): 234-258.

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 七采凤)

## **Towards a New Approach to Rural Governance: Examples from the Resettlement Villages in He’nan Province, China**

Zhao Li

**Abstract:** Effective governance and sustainable development in resettlement villages can contribute to good governance in rural areas. This article examines the changing governance models in resettlement village communities and explores the meaning of new model for the rural communities in transition. The study introduces the perspective of governance networks into the study of rural governance, and employs a variety of methods, including in-depth interviews, case studies and direct observation in the field. It finds a nested enterprise of local governance, which is different from the procedural, bureaucratic model of village governance as described in the extant literature. Resettlement village communities are found to design and implement non-vertical, non-bureaucratic mechanisms which are conducive to achieving collaborative governance among different stakeholders both in local communities and public and private sectors outside communities. These mechanisms have displayed governance networks characterized by participation, collaboration, balance, flexibility, and inclusion, which promotes grassroots democracy and public goods provision. The study concludes that this adaptive governance illustrates a changing state-society relationship in governance organizational structures, thus providing a new approach to the transition of local governance structures and local society.

**Key Words:** Resettlement Village Community; Bureaucracy; Governance Networks; Adaptive Governance