

Research on the Changes of Contemporary China's Rural Governance System

Gong Yu^{1, a}

¹School of Government Management, Beijing Normal University/Rural Governance Research Center, Xijiekou Wai Street, Beijing, China

^a905045599@qq.com

ABSTRACT

The research on contemporary China's rural governance system has always been an important field of academic research. This article reviews the relevant literature. The research content includes before and after the founding of New China, the period of reform and opening up, and since the 21st century. At the same time, this article analyzes the changing trends of research objects, research methods, and research perspectives. Such as, the subjects of rural governance have become diversified, research methods focus on field investigations and document analysis, the perspectives of research on rural governance issues have also become increasingly diversified, and academic research closely follows the practice of rural governance and keeps pace with the times.

Keywords: Rural governance, Governance system, Diversification

当代中国乡村治理体系的研究变迁

宫钰^{1, a}

¹北京师范大学政府管理学院/农村治理研究中心, 新街口外大街, 北京, 中国

^a905045599@qq.com

摘要

当代中国乡村治理体系研究一直是学界关注的重点领域, 本文通过对相关文献进行综述研究, 分析了旧民主主义阶段、新民主主义阶段、社会主义建设阶段、改革开放后、新世纪以来等时机段的研究重点, 并从中梳理出了关于乡村治理研究主体、研究方法、研究视角的变迁趋势, 表现为乡村治理主体呈现出多元化特征, 研究方法重视田野调查和文献分析, 乡村治理问题研究的视角也日趋多元化, 学术研究紧跟乡村治理实践与时俱进等。

关键词: 乡村治理, 治理体系, 多元化

1. 前言

中国的乡村治理体系历来是我国“三农”工作的重要内容。早在新中国成立之初, 中国的乡村治理注重根据历史实践条件和国际政治环境, 通过政策供给来引导农村地区自力更生, 通过治理手段实现了农业农村支持工业化的发展, 在百废待兴的基础上艰苦创业推进工业化进程, 为建立起完整的工业体系和国民经济体系奠定了坚实的基础。改革开放以来, 乡村治理体系的政策设计强调市场化方向改革, 农村地区依靠丰富的劳动力资源、土地资源等优势快速融入并推动国家工业化、城镇化过程, 乡村治理的现代化程度持续提高, 在配合农业税费改革等领域为化解农村地

区矛盾提供了制度保障。进入新时代后, 乡村治理体系相关政策服务于“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局, 采取超常规手段推进脱贫攻坚并坚定迈向乡村振兴阶段, 全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚, 乡村治理成为把农村地区完全融进我国工业化、城镇化、市场化整体环境的重要环节。脱贫攻坚取得胜利后, 全面推进乡村振兴是“三农”工作重心的历史性转移, 其中乡村治理体系必将发挥更大功能, 是乡村有能力承接住“更有力举措、更强大力量”政策措施的前提与基础, 事关“三农”工作重心历史转移的全局。

在学术研究方面, 学者们关注中国乡村治理体系

变迁问题由来已久，尤其是中国开启近代化进程以来，部分成果甚至深刻影响了我国乡村治理现代化的发展速度，产生了大量影响深远的乡村治理体系研究文献，本文将按年代顺序对其中的重要成果做文献综述研究。

2. 第一阶段：旧民主主义阶段到新中国成立前

这一阶段的研究和探索对新中国成立后乡村治理体系的选择产生了重大影响。早期的研究主要以个案研究为主，这时期研究中国问题的知名学者很多是传教士或兼职媒体工作，因此研究成果很多类似于媒体纪实，包括美国传教士史密斯（A.H.Smith）1899年写成《中国乡村生活》，美国社会学家葛学溥（Daniel Kulp）1925年出版的《华南的乡村生活——广东凤凰村的宗族主义社会学研究》等。这其中南京金陵大学卜凯（J.L.Buck）对中国1920年至1933年之间的历史开展了三次研究，通过大规模、系统性的实地调查撰写出了《中国农家经济》和《中国土地利用》，比较全面的介绍了当时中国农村家庭生活、农村土地使用等情况，并分析了乡村治理过程中的个体土地所有制度、土地耕作制度、成果分配制度等对乡村治理体系的影响。此外，还有学者从农村权力结构与国家政权间关系的角度开展研究，着重探讨农村社会变迁过程中，农村的权力结构变迁及其与国家政权的关系，如柯鲁克（Crook）夫妇在其著作《十里店：中国的一个村庄的革命》一书中梳理了十里店农村政权的建设，观察了当时的社会变迁动力。美国塞登（Mark Selden）对根据地进行了研究，出版了《革命中的中国：延安道路》提出“延安道路”在中国革命和变革中有着土生土长的贡献。此外，还有学者从农村权力结构与国家政权间关系的角度进行研究，着重探讨农村社会变迁过程中，农村的权力结构变迁及其与国家政权的关系。

3. 第二阶段：新中国成立后到改革开放

这一阶段比较有名的是澳大利亚学者葛迪斯（W.R. Geddes），他根据费孝通先生所著《江村经济》对村个案进行了后续跟踪研究，在研究中他重点归纳了乡村治理体系中的土地、乡绅等各个要素在人民公社化前后的变化。戴慕珍（Jean C.Oi）在《中国乡村经济的起飞：经济改革的制度基础》一书中也通过对苏南乡镇企业的考察，提出了“政府公司主义”的乡镇经济发展路径，这是在当时工业化背景下对中国乡村经济发展的原因的洞察，同时从制度分析的角度对“政府公司主义”发展过程中的统筹财政、集体化制度、乡镇领导干部等不同方面进行探讨和分析。黄宗智（Philip C. C. Huang）借用吉尔茨（Clifford Geertz）的“内卷化”概念，分析了满铁对华北地区的调查材料，并在实证考察的基础上提出中国华北农业生产是一种劳动力资本为核心的农业，由于劳动力资本之间的差异较小，经营式农场和家庭式农场之间的生产力水平并无显著区别，而劳动力资源的过剩导致了华北

农村“内卷化”现象，“内卷化”现象在乡村治理中主要体现在无论如何加大资源投入，产生的增量效果日趋不明显，即投入的边际效益递减，打破“内卷化”趋势也成为乡村治理需要破解的重要难题。

4. 第三阶段：改革开放后的前二十年

十一届三中全会以后，学术圈也掀起了解放思想、实事求是的思想热潮，我国对西方学者的一些研究限制开始放宽，自此以后西方大批学者开始对中国农村地区进行了更为系统的调查研究，研究视角和主题也更加多样化。这一时期的研究主题扩展到包括中国农村女性现状、家庭联产承包责任制实施情况、村民自治和乡村治理关系等，其中香港学者陈佩华（Anita Chan）、赵文词（Richard Madsen）、安戈（Jonathan Unger）合作出版的《当代中国农村历沧桑：毛邓体制下的陈村》，对中国农村小农经济体制的中的各个方面进行了长期的跟踪研究，涉及到改革开放后治理结构、治理主体和作为治理基础的农业生产模式等，对乡村治理情况进行了详实的反映。此外，美国学者杜赞奇（Prasenjit Duara）出版的《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，从地理维度对华北地区的乡村作了详细的个案研究，其中涉及到乡村治理过程中的治理文化、治理结构、权力运动等关键内容，并从国家与地方的互动中寻找乡村治理体系的优化路径。许慧文（Vivienne Shue）从“蜂窝结构”的概念着手，具体描述了农村社会的结构表现形式，并分析了改革开放前后中国农村的权力结构与国家政权间的关系，指出了改革开放后中国农村村民自治的发展趋势。

5. 第四阶段：进入新世纪以来

时代背景发生了深刻变革，尤其是伴随着中国与世界经济上的往来更加密切，中国乡村治理成为海外中国研究的重要内容之一，如《中国季刊》《中国月刊》《现代中国》等刊物经常发表关于中国农村的研究成果同时，其中最鲜明的特征就是研究的广度大大提高，从个案深度研究逐步扩展到覆盖地区甚至全国的研究，从社会治理角度拓展到社会、政治、文化、经济等多个角度，乡村治理体系的研究也得益于这一背景，也产生了较多理论成果，如“软集权化”、“国家-社会”互动、“第三方管理理论”等。如美国经济学家罗泽尔（Scott Rozelle）从经济学视角研究中国乡村治理现状，重点关注的是乡村治理成效的影响因素和测量，提供了一种新的治理体系评价框架。格雷姆·史密斯（Graeme Smith）从精英干部的分化着手，通过研究安徽省某农村县政府官员晋升的政治、途径及其对精英地位的态度，分析官员晋升的政治路径等对农村地方政府的运行启示，关注政治精英在乡村治理中的作用，认为政治精英的职业生涯和政治地位对其参与乡村治理具有重要影响，并具体分析了政治精英的职业生涯提升和政治地位获取策略，以及这些策略对政治精英与普通干部关系的影响。

6. 研究述评

第一，田野调查的新视野新材料相对缺乏。自上世纪八九十年代涌现出大量个案研究之后，当前国内外关于乡村治理体系的研究更多是对于成熟理论的重复和抽象理论的建构，过于关注现实而忽略了从更高的历史视野对乡村治理变革进行洞察，十八大以来农村翻天覆地变化不是短期乡村基层治理的简单完善，而是大历史转型背景下乡村政权如何适应治理能力治理体系现代化需求的深刻转型，是面向乡村振兴战略和“三农”工作中心历史性转移而产生的根本变革。

第二，欠发达地区乡村基层治理关注较少。当前关于基层治理的研究主要集中在城市，对于乡村地区尤其是欠发达地区的基层治理的关注较少，城市治理问题与乡村治理问题虽然在很多方面具有相似性，但乡村有自身发展和管理的特殊性，尤其是两者的经济基础、居民素质、生产要素分配方式、民主自治方式等制度方面存在基础性差异，这种差异需要学术研究进行区别对待。同时，两者之间的城乡流动使城乡逐渐从二元割裂向城乡融合方向迈进，城市治理体系的研究很难独立于乡村治理研究之外，因此有必要从“流动的乡土性”这一视角重新认识中国的城市，开展治理体系领域的城乡融合研究以适应城乡融合发展趋势。

第三，理论话语体系以对标为主，缺乏统一的扎根话语体系。在乡村治理领域的研究进入新世纪后不断涌现出新概念、新模型、新视角，但整体来看较多还是在理论建构中对标经典治理理论，是结合实践探索或改革样板地区经验而对经典理论进行的修订和完善，所形成的学术话语体系普遍存在迁移扩散难的问题，学术积累缺乏基于扎根的、具有中国特色的话语体系，因此导致理论的解释力不足。而对标话语体系和扎根话语体系最大区别在于扎根话语体系没有办法也很难进行标准化阐释，具有鲜明的个案特征和特殊性，因此如果学术研究把基层治理视为一个具体的实践过程，在理论建构方面不能仅停留在对于经典理论的反思优化上，还需反观中国本土特色的话语体系、知识体系，产生符合中国情景的具有鲜明中国特征的基层治理理论。

第四，传统理论在解释新时代快速变革的乡村实践时往往解释力不足。在乡村治理体系分析领域，如内卷化、善治理论、锦标赛理论、政策网络分析、协同治理等理论虽然在城市治理场景实现了理论自治，但难以有效解释中国农村存在的现实矛盾，如村级政府无职能部门划分、乡村人才在不同主体间高度重合深度关联、乡村治理文化取代治理契约等，这些现实问题通常同时出现，一个理论在解释一个问题的时候经常无意识的忽略其他问题。因此，部分治理理论虽然对中国的乡村治理有很大的启发意义，但受文化传统、思维模式、政体差异、价值观等因素的影响，其研究成果在解释新时代以来尤其是脱贫攻坚以来乡

村治理实践上难免存在水土不服的问题。

7. 结论

通过对当代中国乡村治理体系的变迁进行综述研究，有三个方面的趋势需要我们密切关注。

首先，乡村治理主体呈现出多元化特征，逐渐形成了构建政府、市场、社会共同参与的多元共治趋势。现有研究都已经证明乡村发展离不开政府的帮助，但仅依靠政府帮助也很难持续。所以纵观西方乡村治理改革过程，都体现出多重主体共同参与到乡村治理中的意义以及如何发挥功能的机制，这些主体包括政府、农民生产协会、农民自治组织、新乡贤、普通村民、乡镇企业、高等院校、金融机构等。

其次，研究方法重视田野调查和文献分析，中国乡村治理问题研究大多是基于特定的案例，通过对特定案例的解剖麻雀式分析，进行了学理层面的论证，同时注重分析丰富的文献资料和开展田野调查，形成了基于实践的学术研究传统，并在研究过程中关注政策、文化、社会、市场等复杂因素对乡村治理体系的影响分析，因此研究结论通常具有鲜明的实践特征和科学性。此外，乡村治理的文献分析也注重学术文献和实践文献的结合，实践文献包括从中央到地方的规章制度，尤其是乡村自治过程中形成的村规民约，对于观察中国乡村治理具有直观生动的特点，以及保留在基层民间的村志等档案，也是学术研究过程中不能忽视的重要环节。

再次，乡村治理问题研究的视角比较多元。从综述内容中可以看出，研究视角囊括了政治学、经济学、历史学、社会学、地理学等学科，研究的问题也包括经济体制改革、乡村治理权力结构变迁、乡村权利意识觉醒等方面，注重运用不同的理论阐释中国乡村发展过程中存在的问题，尤其是改革开放以来的乡村治理研究逐渐形成了多元化、全方位的研究格局，多元化的研究视角一方面印证了乡村治理问题本身具有的复杂性，另一方面能够提供更多的研究思路和经验借鉴。

最后，学术研究紧跟乡村治理实践而变化。乡村振兴是围绕产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕总要求的全面振兴。2018年《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出“统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化”文件明确指出“乡村振兴，治理有效是基础”。对创新乡村治理方式、提高乡村善治水平提出更高要求。“治理有效”一直是当前学术研究中乡村治理的重要目标追求。党的十八大以来，中央通过加强乡村治理领域的政策供给，为调整工农关系、城乡关系提供了历史性机遇，形成了“工业反哺农业、城市支持农村”系列举措，如何承接这些政策把乡村治理体系变革的紧迫性提上日程。乡村治理有效作为从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系

提出了明确要求和强大动力, 同时也对乡村治理领域学术研究提出了更高要求和期待。

[15] Smith, G. (2013). *The Hollow State: A View from Inside a Rural Township* [J]. *Comparative Economic & Social Systems*, 1.

REFERENCES

- [1] Smith, A. H. (1901). *China in convulsion* (Vol. 2). FH Revell Company, London.
- [2] Kulp, D. H. (1930). Chinese Continuity. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 152(1), 18-29.
- [3] Buck, J. L. (1930). *Chinese farm economy: a study of 2866 farms in seventeen localities and seven provinces in China*. University of Chicago Press, Chicago.
- [4] Crook, D., & Crook, I. (2006). *Revolution in a Chinese Village: Ten Mile Inn*. Routledge.
- [5] Selden, M. (1993). *The political economy of Chinese development*. ME Sharpe.
- [6] Geddes, W. R. (1976). *Migrants of the mountains: the cultural ecology of the Blue Miao (Hmong Njua) of Thailand*. Oxford University Press.
- [7] Oi, J. C. (1999). *Rural China takes off: Institutional foundations of economic reform*. Univ of California Press.
- [8] Huang, P. C. (1993). "Public Sphere"/"Civil Society" in China? *The Third Realm between State and Society*. *Modern China*, 19(2), 216-240.
- [9] Chan, A. (1993). Revolution or corporatism? Workers and trade unions in post-Mao China. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (29), 31-61.
- [10] Madsen, R. (1998). *China's Catholics: Tragedy and Hope in an emerging civil society* (Vol. 12). Univ of California Press.
- [11] Unger, J. (1985). The decollectivization of the Chinese countryside: a survey of twenty-eight villages. *Pacific Affairs*, 585-606.
- [12] Duara, P. (1991). Knowledge and power in the discourse of modernity: the campaigns against popular religion in early twentieth-century China. *The Journal of Asian Studies*, 50(1), 67-83.
- [13] Shue, V. (1980). *Peasant China in transition. The dynamics of development towards socialism, 1949-1956*. University of California Press.
- [14] Rozelle, S., Taylor, J. E., & DeBrauw, A. (1999). Migration, remittances, and agricultural productivity in China. *American Economic Review*, 89(2), 287-291.