

---

# 新乡贤与农村治理的有效性

## ——基于浙江省德清县洛舍镇东衡村的经验<sup>\*1</sup>

郎友兴 张品 肖可扬

**【摘要】**:在中国农村治理的新形势下,乡贤参事会蓬勃发展,引发社会热议。本文主要关注乡贤与农村治理之间的关系,通过运用文献研究,案例研究与比较研究等方法,对东衡村乡贤参事会参与农村治理进行了系统探析。文献研究发现,乡贤纳入统一的权威结构对农村的治理有着显著的作用。于是,本文选取了乡贤参事会参与治理的东衡村作为个案进行分析,并将该个案与另外两个案例进行对比。研究表明,有无乡贤并非是否有效治理的原因;是否有效治理也并非有无乡贤的结果;真正决定是否有效治理的是有无集中的权威,村两委平台对于乡贤等社会力量的整合与吸纳是有效治理的根本原因。因此,构建一个集中有力的乡土权威才是推进当代农村治理的可靠路径。

**【关键词】**:乡贤;权威;农村治理;有效性

**【中图分类号】**:C912 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2017)04-0016-00916

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2017.04.002

对于中国传统的地方治理之特征,尽管学术界的认识并非完全一致,但是,大体上还是认可这样的说法,即国权不下县,县下皆宗族,宗族皆自治,自治靠伦理、靠乡绅。显然地,自古以来在中国乡村社会中乡绅便是基层治理的重要力量。在今天的中国乡村,各地的治理或经济发展过程中都出现了乡贤的身影,尤其浙江省的农村出现了“乡贤热”。本文将通过浙江省德清县洛舍镇东衡村的案例,并通过同其他区域两个案例的比较,来讨论乡贤对于农村基层治理的意义,证明不仅仅是乡贤,更主要的是将乡贤纳入权威结构中才是推进农村社区有效治理的重要因素。当然,有必要指出的是,此乡贤是现代意义上的,应是新乡贤。

### 一、研究问题、假设与方法

在当下中国农村治理出现一些困境及新农村建设背景要求之下,地方政府之所以推行乡贤参与农村治理,其用意恐怕在于将农村相对零散的权威汇集到一个共同的治理主体——即以村两委和乡贤为代表的治理主体之中。这就改变了原先“乡贤拥有本土权威却无治理权”与“基层治理单位村两委拥有治理权却往往无法拥有本土权威”的困境,即乡贤参与以村两委为代表的农村治理主体,使得基层农村治理主体拥有了统一意志的权威。如此,政令得以通行,民意得以沟通,这也是当下乡贤参与农村治理的主要贡献所在。

---

<sup>1</sup>**作者简介**:郎友兴,浙江大学公共管理学院政治学系教授、博士生导师;张品,浙江大学公共管理学院博士研究生;肖可扬,浙江大学公共管理学院硕士研究生;主要研究方向为比较政治、中国政治、基层治理等。

**基金项目**:浙江省民政厅2016年度重大委托项目“浙江农村基层政权有效运行与可持续研究”

**收稿日期**:2017-06-07

那么，浙江省德清县洛舍镇东衡村的案例能够说明上述判断吗？在没有乡贤参与治理之前其治理出现诸多问题；而乡贤参与治理之后，东衡村的治理逐渐地走上一条善治之路，并取得较为引人注目的成效。这只是问题的一个方面，更为重要的是，影响其治理效果的因素是什么？新乡贤能推进乡村治理的有效性从而带来乡村的善治吗？

本文结合已有的研究文献做出假设：不是乡贤具有卓越的治理能力本身带来了农村社区的有效治理，而是乡贤的参与促使了集中权威的出现，集中权威才是达成有效治理的核心因素。

我们运用深度访谈和观察法等，探究乡贤的权威结构与农村治理之间的关系。深入到村庄中进行实地观察，与各类成员进行互动获得相关的资料和认知。也对村两委和村民之间的关系以及乡贤与村民之间的关系进行了深入了解。本文的访谈对象是东衡村党总支书记、副书记、村主任以及东衡村乡贤参事会成员代表等。访谈的主要内容包括：乡贤参事会的产生缘由以及选拔机制；村庄治理的困境以及解决途径；外来人口的管理方式与成效；乡贤参与村庄治理的机制与成效等。<sup>[1]</sup>

为验证上文假设，本文在对东衡村个案进行分析的基础上，运用穆勒五法，引入广西云浮村和浙江义乌市七一村案例进行对比分析。通过案例的对比分析进一步验证乡贤权威结构与当代中国农村治理的关系。在本文的研究中，乡村治理的权威结构作为一个自变量，治理效果作为因变量。通过控制变量进行对比分析（见表 1）：一是将前后有无乡贤参与治理的 a 村进行对比，分析 a 村在治理结构改变后其治理效果的变化情况；二是将 a 村和 b 村进行对比，观察 b 村在没有乡贤参与治理的情况下，是何种因素带来了好的治理效果；三是将同样有乡贤参与治理的 a 村和 c 村进行对比，分析其治理效果的情况和原因。在 a, b, c 村的案例选择上，需要控制其他因素一致。

表 1 案例对比

	治理效果理想	治理效果不理想
无乡贤	b	a
有乡贤	a	c

## 二、历史演进中的乡贤与乡村治理

### （一）传统社会治理中的乡绅

乡绅是具有中国特色的一个社会阶层（群体），其发展在明清两代最为典型。乡绅主要是指依科举取得功名之人，其中又可以分为两类：一类是中举而入仕，后来弃官或被革职，退而为绅之人，另一类为中举而未能入仕之人。实际上，在传统农村社会治理中，民事纠纷，甚至现代意义上的刑事案件很大一部分都是由乡绅裁决的。

乡绅的作用取决于古代中国的社会治理结构，大致可总结为“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”<sup>[2]</sup>，乡绅主要履行以下职能：1. 治安及税收；2. 民事刑事案件的处理；3. 赈灾等公共事务的举办；4. 民众教化及乡规民约的制定与执行；5. 民间舆情的上达。费孝通把这种古代的上传下达的机制称之为“双轨”政治，如果此机制不通，严重时可能会造成人民的揭竿而起。<sup>[3]</sup>可是，近代以来尤其 1949 年中国共产党执政以来中国农村乡绅参与治理的地位被基本剔除。

### （二）现代乡贤的回归

现代农村治理追求的目标是实现农村的再组织，在国家力量与农民之间寻找到联结性较强的村治契合点。新的生产力发展要求新的生产关系与之相适应，而时代变迁产生的农业大户、农村精英成为新型农村治理的中坚力量，能够成为推动农村再组织化的重要组成部分。多年的农村治理经验为当代农村的治理提供了形成新秩序的基础。而在当下农村的政治、经济背景下，重新提出乡贤参与治理显然是一个较为合理的路径选择。加之，外出奋斗的村民通常都具有乡土情怀，愿意回到农村贡献自己的力量。这些社会精英可以为农村建设提供引领作用，能够成为农村治理的重要组成部分。

近年来，乡贤之于农村建设的意义，受到从学者到官员的广泛关注。在当代新乡贤的研究中，何倩倩直接将乡贤视作地方上有着雄厚经济实力的老板企业家或富人；<sup>[4]</sup>宋青宜将乡贤定义为“受过良好教育的，拥有一定经济基础和能力的，在当地具有一定威望的人士”。<sup>[5]</sup>在某种程度上，前者将新乡贤等同于地方精英特别是经济精英，后者除了强调其经济精英的特点之外，同时也强调了“地方威望”即民间权威的一面。<sup>[6]</sup>本文认为，乡贤是在当代农村政治、经济、文化和社会等方面居于优势地位且为村庄公共利益有所贡献并得到村民敬重的农村精英。

### (三) 乡土权威结构与农村治理

有学者认为中国农村社会存在着两种不同的力量，即行政嵌入和村庄内生。后者，内生性力量需要农村精英的推动。<sup>[7]</sup>农村精英可以分为两类：体制内的和体制外的，前者属于外生性的权威，而后者属于内生性的权威。在一定程度上，体制外的精英可以转化为体制内的精英。例如：村中的经济能人由于掌握着经济资源且个人又有能力，在村中威信自然高。如果这样的经济能人有意参加村委会选举，他们相对容易当选并成为体制内的精英。

根据精英的构成，或者说权威的内部结构，我们可以将农村治理分为以下四种类型：1. 原生权威型农村治理，即村庄权威多掌握在本土农村精英手中；2. 次生秩序型农村治理，即村庄权威多掌握在以村两委为代表的嵌入式权威人士手中；3. 农村合谋型的农村治理，即乡贤与村两委共同掌握权威进行治理；4. 无序型的农村治理，即村庄并无统一意志的权威出现，村庄治理较为混乱。<sup>[8]</sup>

农村的乡土权威通常为下列几类人所拥有：其一是村庄德高望重、为村民所敬重的老人；其二是外出经商或从政后又归乡的精英；其三是获得了其所代表的外来人口信服的外来流动人口中的权威人士。事实上，在中国农村，法理型的行政权威在农村权威结构中并未占据着最高的位置，只有经济权威和行政权威的有机结合才能最终得到更多村民的真正认同。

乡土权威是由内生性权威和嵌入型权威共同组成的，乡贤是乡土权威中的内生性权威，村两委即为乡土权威中的嵌入型权威。在村庄的治理中，两者如果能够团结一致，进行协作治理，那么，就会有利于提升村庄的治理绩效，从而促进村庄走上善治之路。本文所讨论的案例其乡土权威是由村两委和乡贤（参事会）两个部分组成的。其中，村两委属于法理型的权威，而乡贤（参事会）所拥有的权威部分是传统型权威，如本土德高望重的老人，部分是魅力型的权威，如回归村里的经济能人。

## 三、案例：德清县洛舍镇东衡村乡贤参事会

### (一) 乡贤参事会产生的背景

随着村民自治的推行，农村管理制度出现了三大变化：生产生活市场化、村干部选举民主化、农村社会事务管理自治化。但是，由于传统制度的惯性作用和农村社会治理体制改革的滞后，农村基层组织的管理职能并没有顺应形势的发展而发生根本性转变，亟需社会组织来弥补某些领域的空白和不足。在此背景下，浙江省一些地方主动进行实践探索，走出了一条乡贤参事会参与乡村治理的基层社会治理创新之路，在一定程度上缓解了政府纵向治理能力不足和社会横向治理能力缺失的问题。事实上，2015年中共中央、国务院就出台了《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》。该《意见》指出，要创新乡贤文化，以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持家乡建设，以促进乡村文明的发展。<sup>[9]</sup>

---

2016年5月7日，在浙江省德清县以“社区协商，共建共享”为主题，国家民政部乡镇论坛杂志社、国家行政学院社会治理研究中心与中共德清县委、德清县人民政府共同举办了首届“中国乡贤治理论坛”，深入探访乡贤参事会的缘起与发展、提升与规范、价值与认同，引起社会极大反响。

据统计，截至2015年底，浙江省除金华、台州外，其余9个市的基层均成立了乡贤参事会，共有乡贤参事会1690个。目前，各地乡贤参事会共有会员24132人，其中机关企事业单位退休人员2837人，企业经商人员8322人，村干部3523人，其他人员9450人。村“两委”负责人担任会长的563人，担任秘书长的774人。<sup>[10]</sup>我们要讨论的案例东衡村乡贤参事会是在这些乡贤参事会中的一个较为突出典型。

## (二) 乡贤与东衡村的村庄治理

### 1. 东衡村及其乡贤参事会基本情况

东衡村地处浙江省德清县洛舍镇东南部，2001年村级区划调整过程中由原东衡村与草塘村合并而成，东邻钟管镇，南接乾元镇，西靠三家村，北交镇工业区。村地域面积10.4平方公里。现有总人口3051人，随着近几年市场经济体制下的人口自由流动不断加速，东衡村的外来人口也不断增多。

尽管村民已经有3000多人了，但是两委班子加上兼职工作人员只有14人，这样的人员配备给村里工作的开展带来了诸多的问题。此外，土地流转、产业发展等中心工作任务繁重；石矿，曾经是村集体经济主要收入来源，已经关停；村里的利益诉求多样而复杂，意见难以统一；村庄公共环境脏乱差等也是村庄治理过程中所面临的难题。在这样的挑战性难题之下，东衡村择选了19位乡贤组成新农村建设推进委员会。

### 2. 2011年前的东衡村治理状况

2011年东衡村进行了村级组织的换届选举。由于保护生态环境之需要，运转了多年的石矿要关停，新当选的村两委面临了前所未有的考验。如果没有了这个产业，整个村庄的集体经济将会陷入困境。新农村建设工作迫在眉睫，村里的土地坑坑洼洼，既不能种田，又不能养鱼。新一届村两委成员只有6位，可是，全村有116名党员，70多名村民代表，人多意见杂。以坟墓搬迁为例。出于土地规划之需要，要进行坟墓搬迁工作。如果让村干部直接去做工作，村民们肯定会不配合。比如村民们会说，搬了墓地，那我家风水破掉了咋办？由此可见，在东衡村，如果村干部去开展工作，直接和村民们提出因村庄土地规划需要搬迁坟墓，恐怕很难进行。<sup>[11]</sup>土地规划工作一时间开展不下去。有时候，即使是一件小事的决策，也很难将意见统一起来。其实，人们从坟墓搬迁工作实施的过程中不难发现，村里没有人也没有组织能够掌握村庄的权威。

与此同时，由于人口流动的加大，某种程度上影响了邻里之间的认同感，从而导致如今村庄共同体的归属感及凝聚力的减弱。正如村书记所说的：“外来人口居住在这里，日常生活这一块地方是很麻烦的，包括方方面面。”书记所说的，涉及新居民房屋租赁管理、日常生活、人口管理、环境管理等方面。其中，最让村书记头痛的是村庄的环境管理方面，“吃饭什么的都一塌糊涂的，垃圾都是随地乱扔的”。<sup>[12]</sup>由此可见，对于外来人口的管理方面，村庄内也没有任何人或组织能够掌握权威。

### 3. 乡贤介入后的东衡村治理状况

在广泛征求村民意见基础上，东衡村成立了经村民推选产生的新农村建设推进委员会(后改名为乡贤参事会)。东衡村乡贤参事会成员19人，其中2名女性，17名男性；在年龄结构上，主要以40—65岁为主；文化程度多为中专、大专；职业方面，企业或经商能人比例最高；在地缘方面，主要以本土为主(见表2)。

表 2 乡贤参事会基本情况的描述性统计<sup>[13]</sup>

特征	类别	人数
性别	男	17
	女	2
文化程度	初中	2
	中专	9
	大专	8
年龄	30 - 40 岁	1
	40 - 60 岁	10
	60 - 65 岁	8
职业	局级退休干部	2
	村级退休干部	3
	在职村干部	5
	企业/经商	9
	村民小组长	2
来源	本土	17
	外来	2

\* 资料来源于访谈,其中职业一栏中的村民小组长 2 人双重身份,同时也属企业/经商。

19 位参事会成员在村民中威望高、能力强、视野开阔,能够积极主动参与村里重大事务的谋划、决策和宣传。他们义务为村里出谋划策、沟通民情、监督村务、推进发展。<sup>[13]</sup>这些乡贤有效解决了村两委成员少、任务重和村民代表人数多、意见难统一等问题。“成立之后,我们村委会觉得比较轻松。”村书记这样说道,“我们村委会决定的事情,比如说要平整 2000 亩土地,怎么推进呢?全部摊在桌上,跟乡贤们一说,他们会给我们出主意。因为他们是很接地气的,他们在会后,深入到老百姓当中问一下。利用吃晚饭等碰面的时候,‘你看村里面要这么搞了,行不行啊?’老百姓也会反映给他们,然后他们心中有数了,再来反馈给我们。通过大家的商讨,最后得出解决办法。好了!问题解决了。”<sup>[14]</sup>

例如,村里整治后的废弃矿山需要填土复耕,有村民担心土壤安全问题。乡贤参事会成员闻悉便及时反映到村两委。在参事会的建议下,东衡村最终决定请检测单位定期检测土质,公开结果。同时在填埋场附近挖塘养鱼,通过鱼类生存情况,直观地反映土质和水质。这个做法其实并不复杂,但其效果却出奇的好,村民们的质疑也随之消失了。此举不仅使填土复耕工作顺利推进,让坑洼的废地变成了良田,还为村里增加了 10 多万元收入。

五十七岁的高应华年轻时从事矿业,称得上是村里的致富能人。前两年回村被选为村中乡贤代表之一。他说,乡贤参事会成员,虽无报酬,但大家工作都很用心。加入这个乡贤参事会后,高应华一刻也没有闲下来。他刚上任时,村里刚刚在废弃矿山上平整出一大片土地,并开始了中心村建设。为保证工程质量和安全,高应华和几名参事会成员会同村两委干部一起每天都

---

跑工地，监督工程进度和质量。他说，村民们选举自己做参事会成员，要为村民做点实事，不能只图个乡贤的名头，村里发展好了，自己也能更有面子。<sup>[16]</sup>当首批安置房落成，200多户村民乔迁入住，他感到无比欣慰。如今，村里发展项目的规划、实施的各个环节少不了乡贤们的参与和监督。每当村里对重大项目做出决策，在提交村民代表大会商议前，东衡村都会考虑乡贤们的意见建议。这样一来，不只是高应华本人，整个村委会和乡贤的威信都逐渐建立起来了。

在村乡贤和两委的共同努力下，东衡村恢复了往日的清新空气与美丽环境。同时，通过公开招标，实施了建筑垃圾回填工程，把原有的矿山开采形成的深坑回填整治，整理出可用土地1600亩，通过土地规划，打造东衡村“中心村”，进行村庄集聚。如今中心村已初具规模，目前已建小高层2幢110套，入住65户；排屋125套，入住100户，整个中心村集聚农户165户。

在村庄乡贤的参与下，涉及东衡村中心村建设的250户农户的200亩土地征地拆迁工作得以顺利进行，实现了征地拆迁“零上访”。如今，凡是村里发展项目的规划和实施，都需要乡贤的参与和监督。2015年以来，东衡村的每一位乡贤参事会成员都获权列席村两委会和村民代表会议，参与完成中心村天然气站建设、废弃矿坑填埋等重大事项决议二十多项，并全程参与监督。<sup>[16]</sup>逐渐的，村民们遇到问题，不是直接向村干部寻求帮助，而是告诉村里的乡贤，再由乡贤向村干部转达。最终，事情都可以得到很好的解决。久而久之，村两委和乡贤们在村民心中的威信就逐渐建立起来。乡贤也变得更有责任心，由此形成了良性的循环。

## 四、分析与讨论

乡贤发挥了乡村精英在公共服务和社会治理中的作用，参与农村的社会和经济建设。

### （一）案例比较分析

在乡贤参与村庄治理之前，东衡村没有任何人或组织掌握着权威。在石矿关停，村庄的集体经济陷入困境时，村两委却无能为力。加之新农村建设工作迫在眉睫，而村两委成员只有6位，这样的领导结构自然不利于政策的制定和执行。之前的基层事务处理方式是村两委直接做出决策，而民主参与不足往往会造成决策执行的不尽如人意。此时的东衡村权威只掌握在少数嵌入型行政权威手中，其权威代表性不够，自然得不到足够的支持，难以达到善治。

在乡贤参事会参与治理后，废旧矿山建新村的工作才得以顺利进行。这样一来，乡贤参与新农村社会和经济建设的方式从此开始了。<sup>[17]</sup>如今，乡贤一方面起着连接村两委和村民的作用；另一方面，也得益于乡贤参与农村治理的机制，村两委能够很好地把乡贤与村民们组织、动员起来，从而促进了善治的出现。

东衡乡贤参与农村治理，其实是一个多元主体对农村社会公共事务进行协同共治的过程。东衡乡贤包括本土德高望重的老人等本土农村精英；从东衡走出去，在外经商、做官的回村乡贤；同时也包括代表着外来流动人口的外来精英。这些乡贤不仅代表着村民的意见，更拥有着村民们的信服。乡贤参与农村治理，一方面可以代表各自所代表的群体，表达出自身的意见，多元主体的参与使得决策更为科学和符合民意，从而促进决策的顺利进行；另一方面，乡贤拥有着各自所代表的村民们的权威，乡贤的积极参与推动，使得东衡村出现了以村两委为领导的统一意志权威的出现。统一意志权威的出现，顺利推动了政策的制定和施行，从而有效促进了善治的达成。

广西云浮市的村庄<sup>[18]</sup>同样是由乡贤参与农村治理的，其资源禀赋方面与东衡村类似。对比一下云浮市的农村治理，村民理事会的结构基本与东衡相同，其成员同样包括本土农村精英、经商、致仕复归等精英、外来农村精英等。但与东衡村不同的是，云浮乡贤同时也包括大家族和本土村民中辈分较高的原生性宗族精英，但这部分人通常代表着农村保守势力，这部分乡贤不仅代表本土居民的利益，更会代表自身及宗族的利益。所以，当村民理事会出现后，原有党组织和村委会所开展的大量自上而下的行政事务中，有相当大一部分并不一定受到群众的认同和支持，甚至会遭到村民反对。<sup>[19]</sup>由于云浮本身宗族气息浓厚，村民、

乡贤往往是同一宗族之人，因而乡贤在协助村两委处理问题的时候，不仅要基于自身职责行事，同时更会站在自身宗族的立场上。村两委不得不承担这些容易得罪人的公共管理事务。而村民理事会属于完全的社会自治组织，出于其自身立场，可以避免这类不为村民所支持的事务，转而将重点转向广受村民认可和欢迎的公益事务。一方面是村两委开展的工作得不到村民的有力支持，另一方面是村民理事会开展的工作更为喜闻乐见。村民理事会的群众基础更为雄厚，它的设立和运行，有可能弱化原有主体组织的权威，造成党组织和村委会组织在自然村一级的“虚化”现象。这样一来，结果是村两委和村民理事会两种治理权威分散，因而不能产生集中化的治理结构和很好的治理效果。虽然也有乡贤参与治理，但是，云浮以乡贤为代表的农村精英并不能很好地同村两委齐心协力，走上村庄的善治之路。由此可以看出，乡贤参与治理并不一定达成善治，乡贤参与并与村两委统一意志、齐心协力才是促进善治的重要原因。

此外，与东衡村农村精英参与治理形式不同的是，浙江省义乌市七一村<sup>[20]</sup>虽无乡贤参与治理，但其村支书是经济能人，同时又具有相当高超的管理水平，是一位认同型的村庄领袖，得到了村民的真正认可，具有足够的权威地位。从学术意义上讲，其村支书是拥有着经济权威的内生性本土农村精英。其表现形式就是七一村的“经济能人”治村形式。七一村的何德兴书记通过壮大村庄集体经济、为村民谋福利、为村民提供公共服务、维护村庄社会治安等成绩，成功获取了村民的支持，从而树立了权威。与东衡村不同的是，七一村没有农村精英参与治理，即其村庄治理中并无乡贤的参与。但是，其治理过程是拥有着经济权威的内生性本土农村精英主导的，其本身拥有足够的权威与统一意志。由此我们可以看出，乡贤并不是善治的必要条件，足够的权威以及统一的意志才是促进善治的重要条件。

综上所述，我国部分地区所推行的乡贤参与治村模式，其内涵便是多元主体参与治理，其最终归宿是善治。东衡村乡贤未参与农村治理之时，村庄治理主体是村两委，但村民的意见难以上达，在政策推行时难以得到村民们的支持，所以，此时村庄权威只是掌握在以村两委为代表的嵌入式权威人士手中，而本土权威未参与治理，即此时东衡村不存在统一意志的权威。乡贤参与农村治理后，乡贤与村两委共同掌握权威进行治理，此时的东衡村是农村合谋型的农村治理，形成了以村两委为领导的统一意志权威的出现，从而顺利推动了政策的制定和施行，有效地促进了善治的达成。云浮市的治理属于无序型的农村治理，村庄并无统一意志的权威出现，村庄治理较为混乱。而七一村则属于原生权威型农村治理，村庄权威掌握在本土农村精英即经济能人村支书手中。

乡贤即农村精英的参与治理，将原来的“乡镇政府、村两委等嵌入型单一行政权威治村”发展为“农村精英(包括本土农村精英、经商、致仕复归等精英、外来农村精英等)参与下的以村两委为领导的统一意志权威治村或乡贤与村两委共同掌握统一意志权威治村”，其意义在于，改变了原先只有以村两委为代表的嵌入型单一行政权威治村而本土农村权威难以参与的现状，从而促使了农村治理中统一意志权威的出现，最终促进乡村善治。

## (二) 穆勒五法对比分析

我们运用穆勒五法中的求同法、求异法对案例进行比较分析。东衡村无乡贤时未达到善治，记为A；东衡村有乡贤时达到了善治，记为a；七一村无乡贤达到了善治，记为b；云浮村有乡贤，未达到善治，记为c，如表3所示：

表3 案例对比

	治理效果理想	治理效果不理想
无乡贤	b	A
有乡贤	a	c

其中, AB、AD 为前件, A 代表共同的前置条件:“有乡贤”, B、D 代表其他基础条件(在这里基本可以等同于 B=D); ab、ad 为后件, 其中 a 代表在共同的具有乡贤参与前置条件下, 治理效果中相同的部分, b、d 代表治理效果中不同的部分即:b 代表未达到善治, d 代表达到善治。

表 4 云浮与东衡村的对比

有无乡贤	前件	后件	治理效果
有	A(c)B	Ab	未达到善治
有	A(a)D	Ad	达到善治

七一村(无乡贤, 达到了善治)和东衡村(无乡贤, 未达到善治)对比如表 5 所示:

表 5 七一村与东衡村的对比

有无乡贤	前件	后件	治理效果
无	A(A)B	Ab	未达到善治
无	A(b)D	Ad	达到善治

其中, AB、AD 为前件, A 代表共同的前置条件:“无乡贤”, B、D 代表其他基础条件(在这里同样可以基本等同于 B=D); ab、ad 为后件, 其中 a 代表在共同的乡贤未参与治理前置条件下, 治理效果中相同的部分, b、d 代表治理效果中不同的部分即:b 代表未达到善治, d 代表达到善治。

综上所述, 我们可以得出表 6:

表 6 乡贤与治理绩效

有无乡贤	前件	后件	治理效果
无	A(A)B	a1b	未达到善治
无	A(b)D	a1d	达到善治
有	A(c)B	a2b	未达到善治
有	A(a)D	a2d	达到善治

由求异法, 结合上表(其中 B=D, a1=a2)我们可以看出:当 b 即未达到善治出现或当 d 即达到善治出现时, A 即有无乡贤是可以被消除的; 且当 b 或 d 被消除时, A 依然出现。那么我们可以推出:有无乡贤并非为是否善治的原因, 是否善治的出现也并非为有无乡贤的结果。

同理，我们用求同法控制变量如下表：

云浮村(有乡贤，未达到善治)与东衡村(无乡贤，未达到善治)和七一村(无乡贤，达到了善治)与东衡村(有乡贤，达到了善治)对比如表 7 所示：

表 7 三村对比

有无乡贤	前件	后件	治理效果
无	A(A)B	a1b	未达到善治
有	A(c)B	a2b	未达到善治
无	A(b)D	a1d	达到善治
有	A(a)D	a2d	达到善治

由求同法，结合上表(所有字母同上)我们可以看出：当 b 出现的不同场合，A、B(D) 皆在。同理，当 d 出现的不同场合，A、B(D) 皆在。如此，我们无法推出“A(即有无乡贤)是 b(或 d，即‘是否达到善治’)的原因”。

我们来看另外一个条件：是否掌握权威。在案例中我们可以看到，四个案例(东衡村前后为两个案例)中，东衡村初时未形成统一的权威；云浮村在乡贤参与治理后，村民理事会与村两委形成了相对分散的权威；而东衡村在乡贤参与治理后形成了统一的、集聚的权威；七一村本身便凝聚了足够的、统一的权威。据此，我们进一步整理如表 8 所示：

表 8 权威与治理绩效

有无集中权威	前件	后件	治理效果
有	C A(b)D	Ad	达到善治
有	C A(a)D	Ad	达到善治
无	A(A)B	Ab	未达到善治
无	A(c)B	Ab	未达到善治

其中，C 代表有集中权威，缺省代表无集中权威。其他字母表示皆与上相同。当 C 出现即有集中权威时，d 即善治无法被消除，那么，有集中权威是善治的原因；当 d 即善治被消除时，C 即有集中权威不出现，那么，善治是有集中权威的结果。

从比较分析中我们可以看出，其一，东衡村在乡贤参事会参与治理后取得较为引人注目的成效，而与之相应的，七一村虽无乡贤的参与治理，却也同样达到了善治。这说明，即便没有乡贤，农村治理依然可能达到善治，即有无乡贤并非能否达到善治的原因。其二，在达成善治时，东衡村是在乡贤参事会的参与下达成的，而七一村是在其村支书即经济能人的带领下达成的；在未达到善治时，东衡村一开始是没有乡贤参与治理的，而云浮即使在乡贤的参与治理下，也没有达到善治。这说明，善治并非是有无乡贤的结果。其三，达成善治的两个村庄(东衡村和七一村)，其相同点都是形成了统一意志的权威；未达成善治的两个村庄，其相同点都是未形成统一意志的权威。我们可以看出，当出现统一意志的权威时，善治达成，而不出现统一意志的权威时，则善治不出现。

---

至此，我们可以得出结论：有无乡贤并非为能否达成村庄治理有效性（即达成善治）的原因；是否能够走向善治之路也并非有无乡贤的结果；真正决定是否能够达成村庄治理有效性（即达成善治）的是有无集中的权威，即具有集中权威是关键性的因素，善治是具有集中权威的结果。

## 五、结论

中国农村治理主要依赖于村两委的状况和作为，其治理结果有好也有坏。是何种原因造成了治理结果的差别？在本案例中，东衡村在无乡贤的时候，其治理结果不尽如人意，在引入了乡贤后，其治理结果变得好了起来；云浮村引入了乡贤，但其治理效果依旧不好；而七一村虽无乡贤，村庄治理相当有效。如今乡贤试点推行参与治理，其治理结果同样有好有坏，那么又是何种原因造成了这种治理结果的差别？乡贤究竟为农村治理带来了什么？通过案例对比，本文发现，七一村的诸多基础条件如经济状况、流动人口等与东衡村大体相似，不同的是，它没有农村精英参与治理，即其村庄治理中并无乡贤的参与。不过，其治理过程是拥有着经济权威的内生性本土农村精英主导的，其本身便拥有足够的权威与统一意志施行治理。由此人们不难看出，乡贤并不是村庄治理有效性的必要条件，足够的权威加上统一的意志才是走向善治之路的至关重要的条件。乡贤参与并与村两委统一意志、齐心协力才是走上善治之路的核心因素。

由此可见，新乡贤在村民中具有较高的威信，将这一群体引入农村治理能够充分降低沟通成本，加速各项政策的贯彻和实施，有效缓解农村治理难题。以乡贤为切入点，通过梳理其参与农村治理的过程，能够更深刻的展现当代农村治理模式的内在机制，从而为推进农村善治提供一定的指导。乡贤参与农村治理，是农村社会公共事务协同共治的过程，它丰富了农村治理的主体结构，有利于实现公共利益的最大化，推进治理有效性的达成。

### 注释：

[1] 资料来源：浙江省德清县洛舍镇东衡村访谈。

[2] 秦晖：《传统中华帝国的乡村基层控制：汉唐间的乡村组织》，载黄宗智主编：《中国乡村研究（第一辑）》，商务印书馆 2003 版，第 3 页。

[3] 费孝通：《中国绅士》，惠海鸣译，中国社会科学出版社 2006 版，第 56 页。

[4] 何倩倩：《“乡贤治村”调查》，《决策》，2015 年第 4 期。

[5] 宋青宜：《中国未来的脊梁：新乡绅》，《观察与思考》，2010 年第 5 期。

[6] 孙文涛：《“新乡贤”治理模式的可能性路径探讨》，南京师范大学硕士论文，2016 年。

[7] 李强彬：《乡村“能人”变迁视角下的村社治理》，《经济体制改革》，2006 年第 5 期。

[8] 李建兴：《乡村变革与乡贤治理的回归》，《浙江社会科学》，2015 年第 7 期。

[9] 《中共中央国务院印发〈关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见〉》，《人民日报》，2015 年 2 月 2 日。

[10] 参见内部资料：《浙江省基层社会治理研究报告》，浙江省民政厅，2017 年 1 月。

- 
- [11] 资料来源：浙江省德清县洛舍镇东衡村访谈。
- [12] 资料来源：浙江省德清县洛舍镇东衡村访谈。
- [13] 资料来源：浙江省德清县洛舍镇东衡村访谈。
- [14] 《德清给村两委配“智囊团”——乡贤，村务好帮手》，《浙江日报》，2014年12月11日。
- [15] 资料来源：浙江省德清县洛舍镇东衡村访谈。
- [16] 《德清给村两委配“智囊团”——乡贤，村务好帮手》，《浙江日报》，2014年12月11日。
- [17] 《乡贤参事推动政府治理与村民自治良性互动》，人民网，[http://zj. people. com. cn/n2/2016/0508/c22859-28293788. html](http://zj.people.com.cn/n2/2016/0508/c22859-28293788.html), 2016. 5. 8 /2017. 3. 20.
- [18] 资料来源：浙江省德清县洛舍镇东衡村访谈。
- [19] 徐勇、吴记峰：《重达自治：连接传统的尝试与困境——以广东省云浮和清远的探索为例》，《时事观察》，2014年第4期。
- [20] 张璐璐、任中平：《乡贤理事会对我国农村治理能力现代化的推进——以广东省云浮市为例》，《南阳师范学院学报》，2015年第8期。
- [21] 参见郎友兴、周松强：《改革与乡村——20世纪70年代以来义乌市七一村村庄政治研究》，中国社会科学出版社2015年版。