

# NGO 农村发展项目干预下的乡村治理

## ——以 YNGO 在 G 村、L 村项目为例

邓 美

(西北师范大学社会学系,甘肃 兰州 730070)

[摘 要]“乡村治理”是近年来学术界讨论比较热的一个话题,学者们不但从学理的角度分析了乡村治理的应然状态,也通过实地调研提出了当前乡村治理中存在的一些问题。该文通过分析当前既有的研究成果认为,公共物品的供给不足和公共空间的缺失是导致乡村治理中诸问题的重要原因。同时,通过对 NGO 农村发展项目介入乡村社会的行动逻辑和实践理念的分析,结合 YNGO 在 G 村、L 村两个项目点的实地考察,认为 NGO 农村发展项目的介入是解决当前乡村治理中诸问题的一种新的路径,是实现“乡村善治”的一股有效的外源动力。

[关键词]乡村治理 NGO 农村发展项目 干预

当前,我国乡村社会中一个值得关注的事实是:村民自治组织与普通村民处于分离状态,村级组织已成为对上不代表国家,对下不代表村民的具有自我利益取向的利益主体<sup>[1]</sup>。因此,致力于乡村建设的 NGO 农村发展项目不仅注重于促进项目村生计能力的提高,更重要的是它以“参与式”的路径,以赋权的理念去干预(介入、诱发、重建)乡村社会的自治秩序,实现“乡村善治”。

NGO 农村发展项目参与乡村治理的这种“干预”方法,主要受启发于行动社会学的一种研究方法。作为社会学知识的一种生产方式,其主要特点侧重于要求研究者扎根于社区,介入真切的社会生活收集资料,顺便为公民社会的生产和弱势群体的维权付诸一些力所能及的实践。而 NGO 农村发展项目“干预”乡村治理的侧重点恰好相反。其对乡村治理的干预旨在从社区公共物品的提供、公共空间的营造两方面来增加村民之间社会资本的含量;另外,通过对乡村治理的各个主体(包括乡政府、村委会、普通村民)进行不同层次的干预从而实现社区领导力的提升、草根组织机制的发育和公民社会理念的输入。同时,在实践的过程中反思行动的客观条件

与行动进程,形成有效的实践知识,从而为项目的进一步有效展开提供参照。

当然,在特定的资源环境条件下,NGO 农村发展项目对乡村治理干预的有效性与其扩展都存在着很多限制。但它却不失为促成“乡村善治”的一股有效的外源动力。

### 一、NGO 农村发展项目与乡村治理

#### (一)“治理”与“乡村治理”

英语中的治理(governance)一词原意是控制、引导和操纵。上世纪 90 年代以来,西方政治学和经济学家赋予它许多新的含义,远远超出了其原来的定义。1995 年全球治理委员会发表的《我们的全球伙伴关系》的报告中,将“治理”界定为:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。”在系统研究“治理”概念的基础上,俞可平认为,“治理”一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织

在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众的需要<sup>[2]</sup>。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。所以,治理是一种公共管理活动和公共管理过程,它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式<sup>[3]</sup>。

根据以上对“治理”含义的梳理,笔者认为当前意义上的“治理”主要包括以下三个特点:第一,其参与主体并不限于政府,也包括一些民间的公共管理组织和私人机构;第二,作为一种公共管理方式,它既包括权威的运用,也包括正式或非正式制度和规则的安排,但其基础主要是持续的互动和协调而不是控制;第三,作为一种公共管理活动和管理过程,其目的主要在于维持社会秩序、增进公共利益。

1998年,徐勇先生把“治理”一词引入乡村社会研究中,提出“乡村治理”的概念。他认为,乡村治理主要指人们运用公共权力对乡村社会的治理过程和绩效<sup>[4]</sup>。根据以上对“治理”的理解,“乡村治理”就是在乡村范围内的个人或组织在共同协商、持续互动的基础上,管理其共同事务的方式和过程。其目的就是要维持乡村社会秩序,增进乡村公共利益。乡村治理中的主要参与主体应包括乡(镇)政府、村委会、普通村民与其他当地的公共或私人机构。

## (二)“乡村治理”的应然状态与实际状况

乡村治理的应然状态即达到“乡村善治”。“善治”(Good Governance)是指使公共利益最大化的社会管理过程。其本质特征就在于它是政府与公民在公共生活方面的一种合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者关系中的最佳状态。善治实际上是国家的权力向社会的回归,其实施的过程就是一个还政于民的过程,包括合法性、透明性、责任性等基本要素<sup>[5]</sup>。因此,“乡村善治”亦即在乡村社会中,作为实质主体的村民能够有效自治、各参与主体能够协商共治从而达到乡村社会秩序井然、乡村公共物品有效供给、乡村人际和谐相处、乡村经济稳步增长。

实际上,我国自村民自治制度实施以来结束了人民公社时期“政社合一”的全能主义模式,确实将

一部分权利回归于乡村社会并取得了一些良好的治理效果。但不可否认的是,当前在村民自治制度的实践过程中,自治制度的配套规范还很欠缺,村民的民主、自治观念十分薄弱,选举过程中的违法违规行也特别突出<sup>[6]</sup>。在村庄内部,普通村民与村委会形成“双层结构”并处于“分裂”状态<sup>[7]</sup>,村民对村委会的监督环节十分薄弱,乡村社区公共物品的有效供给与利用严重不足。另外,取消农业税以后,以农民负担为核心的治理性矛盾趋于缓解,各种社会文化性问题逐步浮出水面,如婚姻家庭、宗教信仰、精神文化生活等,农民的精神生活陷入虚无状态,乡村共同体面临瓦解的困境<sup>[8]</sup>。甚至有学者认为,当前村民自治并非国家从乡村社会的退出,相反,是国家真正深入乡村社会的表现,实际上是一种国家政权在乡村社会重建的形式<sup>[9]</sup>。

出现这些问题的原因固然与村民自治制度的不完善和村民自组织意识薄弱有关。但笔者认为,当前村庄社区公共空间的缺失和公共物品的供给不足是产生这种状况的最主要的原因。因为,这两者的缺失使得村民自组织机制失去了其存在与运行的载体。并且,根据实际来看,当地政府与村庄自身在这两者的提供上都比较薄弱,在乡村治理的内动力方面都表现不足。因此,要使村民自治制度发挥“乡村善治”的预期效果,必须拓展视野,从其他可能的方面寻求“乡村治理”的外源动力,而NGO农村发展项目便是动力之一。

## (三)NGO农村发展项目及其在乡村治理中的角色

NGO农村发展项目是指在我国民政部门注册或尚未注册的民间公益组织在一些国际、国内基金会的援助或与其合作下,特定时限内,在乡村社区开展的对其生产生活设施、产业结构、经济结构、就业状况、收入水平及生存环境等方面进行改善和提高的建设、发展活动。NGO农村发展项目的突出特点在于它特别强调以“参与式”方式来开展项目。也就是在尊重乡土知识和文化的基础上,通过与乡村社会的各种主体建立伙伴关系,在乡村社区成员积极、主动参与的情况下来开展项目。参与式发展的

思想核心就在于：强调了发展过程的主体是积极、主动的人，只有人的发展在项目实施过程中得到强化，这种发展才是可持续的、有效益的发展<sup>[10]</sup>。

正是由于 NGO 农村发展项目的这种以“参与式”理念为基础开展活动的方式决定了外来的 NGO 农村发展项目工作人员在项目活动过程中只是一个协作者、探究者的角色。其主要任务是将项目村的各种主体关系事先协调好，使其能够共同分析自身面临的主要问题并提出行动方案。另外，NGO 农村发展项目工作人员在项目活动中本身也是一个探索学习的过程，通过对其以往经验的反思，从而为项目的进一步有效开展总结经验。但是，就 NGO 农村发展项目本身来讲，它在乡村治理当中纯粹扮演了干预者的角色。因为，项目在村庄的资源投入不可避免会对乡村社会既有的治理状况造成“紧张”，尤其表现在项目为公共空间、公共物品以及生计支持方面所提供的相关资金的管理与运作上。另外，在“参与式”的项目活动过程中，必然会将一些民主、公民社会的理念直接或间接地传输给乡村治理的各个主体。再者，项目在实施前期一般会充分与当地乡（镇）政府、村委会以及其他相关主体进行沟通，并取得这些主体对“参与式”农村发展项目活动的认可与支持。项目当中也会设计一些专门针对乡（镇）或村委会关键人物的“参与式”培训或参观活动，进一步加强其对“参与式”理念的认可和“参与式”方法的掌握。

## 二、NGO 农村发展项目干预乡村治理的方式与内容

### （一）“干预”方法的行动社会学源起与理念

“社会学干预”作为一种系统的社会学研究方法，主要源自图海纳（A. Tourain）为其“行动社会学”体系所寻找的一套特有的研究方法。按照图海纳的观点，社会学家不再是社会生活之外在的旁观者，而是社会运动的积极参与者。只有通过能动的干预手段，介入社会生活，社会学家才能形成关于

行动者本身的真切知识。沈原根据我国“社会的生产”的不均衡性将图海纳社会学干预的方法进行了调整，将其分为“强干预”和“弱干预”两种方式<sup>[11]</sup>。“强干预”主要针对社会自组织机制发育缓慢的群体，通过探求新的方式，加大力度，甚至设法将某些理念直接灌输进去，促成其自主性的发育；“弱干预”则主要针对社会自组织机制发育明显的群体，大致按图海纳学派的方法和程序进行工作。作为社会学知识生产的一种方式，“社会学干预”方法突破了传统社会学“价值中立”与“客观主义”的立场，将社会实践与改造纳入到研究过程当中<sup>[12]</sup>。而 NGO 农村发展项目主要致力于社会实践，并且这种实践是在项目工作人员不断的探究与反思基础上的实践，因而也就具有了一些“研究”的特色并与“社会学干预”方法有某种形式上的契合。但 NGO 农村发展项目中的这种“研究”绝不是目的，它只是借助“社会学干预”的研究方法来进一步积累经验，促使特定项目更好地实施。

纵观以上分析，我们认为虽然 NGO 农村发展项目的“干预”方法与作为一种知识生产的“社会学干预”方法的侧重点与视野面向根本不同，但它们都秉承着一个共同的理念，即公民社会的理念和赋权的理念。

### （二）NGO 农村发展项目干预乡村治理的方式与内容

如前所述，NGO 农村发展项目本身在乡村治理当中扮演着一个干预者的角色。但作为一种外来的力道，针对乡村治理的不同主体它会采取不同的方式，笔者根据观察，将其划分为直接干预和间接干预两种方式。就乡村治理的主体来讲，包括乡政府、村委会、普通村民和其他私人 and 公共组织。NGO 农村发展项目本身要进入乡村社会，必先跟当地政府沟通，这种沟通一方面意在告知当地政府此项目的意图，为资源顺利流入社区做好准备；另一方面，也旨在说服当地政府接受 NGO 农村发展项目的这种“参与式”的项目执行方式。因此，就当地政府这个层面讲，NGO 农村发展项目一般采取间接干预的方式。也就是尽量让乡镇政府能够理解项目的这

种“参与式”执行方式,并取得其配套、合作与支持。而对于村委会与项目村的普通村民以及其它公共和私人组织来讲,他们都是项目的直接受益者,因而,也是项目在乡村治理的理念与行动上的直接干预对象。

另外,由于 NGO 农村发展项目介入的各个村庄在生计能力与乡村自组织能力等方面都很不均衡、各有特色。因此,在项目开展过程中,借鉴“社会学干预”方法,随机调整项目的干预方式就显得十分必要。对于那些生计能力相对较弱并且公共物品和公共事务特别稀少,面对公共问题,自组织能力特别弱的村庄,项目一般借鉴“社会学强干预”的方法。首先,将公共物品的提供和公共空间的营造直接纳入到项目活动当中,并根据对项目村生计情况的探究,设计出最有效的生计能力支持方式。其次,介入民主选举的程序,促进项目活动实施小组的成立,并与村民共同制定与明确其监督机制与延续方式。第三,使村委会成员能够积极加入到“参与式”的项目活动中来,尽量激发并提高村委会的执行能力与威信。而对于那些生计能力比较强,公共物品和公共空间比较充裕,但是村民自治能力与自治意识还比较欠缺的农村社区,项目则借鉴“社会学弱干预”的方法,先了解村庄各利益主体各自的想法与诉求。并根据这种探究,设计出针对各不同利益主体的具体干预措施。从而激发村民的“自我效能感”,提高村委会的自组织能力与民主意识,促成乡(镇)政府与村委会相关人员了解并认同“乡村治理”相关理念。

笔者下面即将介绍的 YNGO 在 G 村和 L 村的项目充分体现了上述 NGO 农村发展项目的理念与措施。

### 三、YNGO 在 G 村、L 村项目案例

YNGO 是甘肃省的一家本土民间组织,发起成立于 2007 年。该组织将其使命确定为:“通过在甘肃省贫困地区开展应用研究、发展项目、能力建设以及政策倡导等活动,协助农户改善生计,推动农

村社区经济、社会与环境的可持续发展。”该组织从成立至今,先后在香港乐施会、加拿大基金支持下设计并执行了多项农村社区综合发展项目。其中在甘肃定西地区分别开展的“G 村社区综合发展项目”和“L 村社区善治与贫困妇女能力建设项目”充分体现了 NGO 农村发展项目干预乡村治理的理念与方式。

#### (一)G 村项目:一种“强干预”的尝试

G 村位于甘肃省漳县,地处偏远,海拔较高,气候寒冷阴湿,是全县最为贫困的农村社区之一。经济的贫困加上自然条件恶劣,导致该村道路、饮水以及医疗等基础设施严重落后。2002 年该村才通电,村子唯一一条通往外界的山路,遇到雨雪天气就泥泞不堪、无法行走。除一所小学之外,该村基本没有其他的文化娱乐空间。公共物品的严重缺乏,导致该村公共生活、公共事务特别贫乏。村民除了基于人情面子关系而进行的生产互助外,基本在道路、饮水设施维修等方面难以合作与组织起来。该村村委会除村主任一人协助乡政府工作外,副主任由一五保户顶替,村支书由乡政府包村干部兼任,在社区公共事务、自组织与公共空间的营造方面几乎不起什么作用。

从 2007 年 10 月至 2008 年 11 月, YNGO 在香港乐施会的资助下执行了“G 村社区综合发展”项目。该项目共分三个阶段:项目前期设计阶段,包括“G 村项目前期考察”、“社区典型调查”、“社区生计分析与评估”和“社区反馈意见会/补充评估”;中期执行阶段,包括“人畜饮水工程建设”、“种养殖发展/支持”、“妇女病检查”;以及项目终期评估阶段。项目前期, YNGO 工作人员根据参与式理念与方法开展了细致而深入的社区需求评估。评估小组通过入户访谈、小组讨论、社区大会、生计分析等方法,与村民一起理清了农户面临的最迫切需求,并根据需求讨论了项目所能干预的活动。主要有:解决生计问题,即支持农户进行种养殖发展,以增加收入,改善生活;解决饮水难问题,即帮助村民进行人畜饮水工程建设,以缩短取水距离,改善饮水质量;解决行路难问题,以促进村民与外界的沟通与联系;

解决农户发展能力不足的问题,即通过推动村民的互助合作与农业技术的掌握,来提升农户的合作意识和发展能力。

项目具体执行过程中,经 YNGO 项目工作人员的协调,召开了社区大会,通过民主选举的方式,积极协助农户自己组建“项目互助与实施小组”,实现民主管理和自我发展,不断加强项目社区的组织化程度和社区凝聚力,逐步构建农户之间互帮互助、互相学习和种养殖经验分享的平台,提升社区可持续发展的意识和能力。具体来讲,在 YNGO 项目工作人员的协助下,在 G 村 2 个社分别成立了“当归种植小组”、“养殖小组”、“饮水工程实施和管护小组”。另外,以村委会成员为主成立了一个村级的监督小组,以协助项目的顺利完成,同时增强村委会处理社区公共事务的能力与民主意识。“项目互助与实施小组”成立后,项目资助金直接存入各项目小组的账户上,由小组会计、出纳并组长联合管理,村民监督。另外,在社区项目实施小组具体开展工作中,YNGO 工作人员随时和村民保持联系,答疑解惑,提升社区小组能力。经过 2008 年 11 月份的项目终期评估,各项目实施小组完成了其预期的项目目标,并得到了村民的好评。

## (二)L 村项目:“弱干预”下的自组织能力成长

L 村位于白银市、兰州榆中县和定西市的交界处,整体经济水平在当地来说中等偏上,并且此村还是乡政府所在地,地理位置相对较好,因此可以获取较多的外界资源(主要是来自省、市、县等外界的扶贫项目)。该村村委会主要由村主任、村支书和文书三人构成,10 个自然社都有社长且都由妇女担任。该村在乡政府的推动下,成立了沼气协会和洋芋协会,但只有形式没有内容。经项目前期调查,该村干群关系较为紧张,村民对村庄的公共事务和集体活动普遍缺乏热情和参与意识(其中很重要的一个原因是村民认为自己的参与对村庄事务不会起到任何影响)。村民的信息来源渠道比较单一,出售农产品都是单家独户直接通过农贸市场和小商贩。绝大部分村民不知道村里还有一个沼气协会和洋芋协会,更不用说享受其所带来的技术培训和服

务活动了。

2008 年 12 月,YNGO 在该村的项目正式启动。项目启动后主要开展了以下活动:与 L 村所属乡政府和 L 村村委会建立合作关系;开展基线调查,深入了解社区;召开妇女骨干会议,筹备并建立妇女协会;协调 L 村村干部赴北京培训,学习合作社知识;以政府配套修建的村委会办公室、图书室为载体开展文艺活动。

该项目主要的特点在于,按照项目前期设计,企图依托社区原有的洋芋协会和沼气协会来促进社区发展和提升村民组织化程度。但通过基线调查发现,社区层面的洋芋协会在村民洋芋种植过程中所起的作用很有限,村民也十分不看好。沼气协会虽然也是建立起来了,但由于使用沼气的只是部分农户,而且大都使用正常,使用技术也不复杂,所以村民对推动沼气协会发展的想法也不看好。随后,依照村民意见,项目将推动妇女协会的发展作为村民组织化建设的突破口。这主要是因为,随着农业女性化的发展,妇女已经成为社区的主力,理应依靠妇女来带动社区的发展,政府为了更好地推行计划生育,在每个自然社都确立了一名妇女作社长,这为组建妇女协会提供了人才储备,项目设计的妇女发展系列活动均可由妇女协会来负责执行,这既使妇女协会得到了锻炼,也可使项目执行更有效果。2009 年“三八”妇女节期间,妇女协会积极组织了 L 村全村庆“三八”文体活动,取得了良好的效果。妇女协会正在执行的 L 村妇女小额发展基金也正在良性运行中。另外,在 YNGO 的协助下,L 村村委员会主任参加了中国人民大学农业与农村发展学院和梁漱溟乡村建设中心合作社学校共同举办的“合作社理论和实务培训班”,就国内外农村合作组织经验、合作社法解读分析、合作社基础知识、合作社操作实务、合作社经济文化发展走向、优秀合作社案例分析等方面知识进行了系统的学习,并参观了河北的一些优秀合作社组织。正是通过此次培训后,该村村主任对村民自组织有了全新的认识和自己的理解,并萌生了在社区推动“妇女协会”的想法,并取得了相当不错的效果。

## 四、结论与讨论

如前所述,我们认为:当前乡村治理中的主要问题在于公共物品的供给不足和公共空间的缺乏,以及在公共事务运行方面缺乏一套民主的程序和经验。而当乡村内部无力解决上述矛盾时,NGO农村发展项目依据参与式农村发展的理念,借鉴行动社会学的“干预”方法介入到乡村治理当中取得了有效的成果。

值得注意的是,NGO农村发展项目的项目点一般选在特别贫困的乡镇或村庄,并且投入的资金特别有限,由此导致其对乡村治理干预范围上的有限性。另外,乡村内部的治理状况较为复杂,一旦项目介入进去必然会打破现状,这就使得对项目干预乡村治理的技术要求很高。正因为如此,也会导致NGO农村发展项目干预乡村治理效果的有限性。因而,NGO农村发展项目只有不断提高其自身的探究水平和干预技术,不断拓展其视域才能达到预期的干预效果。但目前,NGO农村发展项目的确是促进乡村善治的一股有效的外源动力。

### 参考文献

[1]张静.基层政权——乡村制度诸问题[M].杭州:浙江人

民出版社,2000.

[2]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.

[3]俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002,(1):20-32.

[4]徐勇,徐增阳.流动中的乡村治理[M].北京:中国社会科学出版社,2003.

[5]俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1999,(5):37-41.

[6]王长安.转型期乡村治理研究[D].吉林大学政治学博士论文,2007.

[7]陶传进.草根志愿组织与村民自治困境的破解:从村庄社会的双层结构中看问题[J].社会学研究,2007(5):133-247.

[8]刘涛,王震.中国乡村治理中“国家—社会”的研究路径——新时期国家介入乡村治理的必要性分析[J].中国农村观察,2007(5):57-64,72.

[9]荣敬本,催之元.从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.

[10]李小云,等.参与式发展方式在中国的实践[M].北京:中国农业出版社,1999.

[11]沈原.“强干预”与“弱干预”:社会学干预方法的两条途径[J].社会学研究,2006(5):1-5.

## Rural Governance under the Intervention by Rural Development Projects of NGO—take YNGO's Project in Village G and Village L as an Example

DENG Mei

(Department of Sociology, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu 730070,China)

**[Abstract]** Rural governance is a relatively hot academic topic in recent years, scholars not only analyzed the state of rural governance from a theoretical point of view, but also put forward some problems existing in the current village governance through field research. After analyzed the current existing research results, this paper found that the inadequate supply of public goods and the absence of public space is an important reason that leading to various problems of rural governance. At the same time, through analysis of the action logic and practice concept of the involvement of NGO's rural development projects, combined with the field trips of YNGO's two projects in village G and village L, concluded that the involvement of NGO's rural development projects is a new path to resolve the current rural governance issues, also an effective foreign power to achieve “good governance in rural areas”.

**[Key words]** rural governance; rural development projects of NGO; intervention