

# NGO农村发展项目干预下的乡村治理

邓 美

(西 北师范大学 社会学系, 甘肃 兰州 730070)

**摘 要:**通过对 NGO 组织 Y 在 G 村与 L 村两个项目点的实证研究, 试图厘清 NGO 农村发展项目在乡村治理中扮演的角色及其介入乡村治理的条件和实践逻辑。分析认为, NGO 农村发展项目在乡村治理中扮演了干预者的角色; 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路径, 是实现“乡村善治”的有效外源动力。

**关键词:**乡村治理; NGO 农村发展项目; 强干预; 弱干预

**中图分类号:** F321

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2009)03-0060-04

“乡村治理”目前已成为学界的研究热点之一。学者不仅从国家与社会的关系角度深入探讨乡村治理的格局与模式, 而且通过广泛的实地调研, 从乡村社区内部的威权秩序、村民自组织机制、公共产品供给模式等方面分析了乡村治理的诸多矛盾, 并从国家/政府、市场、社区 3 个层面提出解决这些矛盾的具体对策。但是, 在诸多研究中鲜见以非政府组织(NGO)为切入点研究乡村治理。事实上, 自 20 世纪 90 年代以来, “我国社会一个显著的变化就是大量的非政府或非营利的民间团体的兴起”<sup>[1]</sup>, 这些团体与中国的一些国际 NGO 一起与当地政府合作, 在中国西部地区开展了大量的农村发展项目, 涉及乡村社区中的教育、扶贫、环保、社会福利等各个方面的问题。通过对 Y 组织在甘肃定西地区的 G 村、L 村项目的个案研究, 本文试图对 NGO 农村发展项目干预下的乡村治理问题进行探析。

## 一、NGO 农村发展项目在乡村治理中的角色

乡村治理是指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, 从而维持乡村社会秩序, 增进乡村公共利益。“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>[2]</sup>。乡村治理中的主要参与主体应包括乡(镇)政府、村委会、普通村民与当地其他公共或私人机构。NGO 农村发展项目指在中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合作下, 在乡村社区开展的改善和提高其生产生活设施、产业结构、经济结构、就业状况、收入水平及生存环境等方面的建设、发展活动。NGO 农村发展项目的突出特点在于强调以“参与式”方法来开展项目。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开展工作。参与式发展的思想“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, 才是可持续的、有效益的发展”<sup>[3]</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, 其主要任务是将该乡村的各

收稿日期: 2009-05-05

作者简介: 邓 美(1983-), 男, 甘肃民乐人, 法学硕士研究生。

种主体关系事先协调好,使他们能够共同分析自身面临的主要问题并提出行动方案。从另一角度看,NGO农村发展项目工作人员在项目活动中也是一个探索学习者,通过对以往经验的反思,为项目的进一步有效开展总结经验。然而就NGO农村发展项目本身来讲,它在乡村治理中扮演了纯粹的干预者角色,因为项目在乡村投入资源不可避免地会给乡村社会既有的治理状况造成“紧张”,这主要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。此外,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,因而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。项目实施中期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。因此,在整个项目实施中,项目本身扮演着一个干预者的角色;而NGO项目工作人员扮演着协调者或探究者的角色;当地政府及其工作人员扮演着协调者和被干预者的双重角色;而村民自组织及其普通村民都扮演着被干预者的角色。

## 二、NGO农村发展项目干预乡村治理的方式

前面谈到NGO农村发展项目在乡村社区中的活动本身就是一个通过不断探究、反思而改进项目质量的过程。因此,它在某种程度上是一种研究活动,当然在行动过程中也会与一些致力于实际应用的研究方法结合起来,而“社会学干预”的方法就被NGO农村发展项目灵活地应用在其干预乡村治理的实践中。

“社会学干预”作为一种系统的社会学研究方法,主要源自图海纳的“行动社会学”体系。按照图海纳的观点,“社会学家不再是社会生活之外的旁观者,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”<sup>[4]</sup>。沈原根据中国“社会生产”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。“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<sup>[4]</sup>。“弱干预”主要针对社会自组织机制发育良好的群体,大致按图海纳的方法和程序进行工作(图海纳这种纯学术的社会学研究程序包括召开行动主体会议等多种复杂的形式)<sup>[5]</sup>。借鉴这种“社会学干预”的研究方法,NGO农村发展项目依据该乡村公共产品的供给能力、公共空间的发育程度以及村民自组织机制现状,对该乡村治理的现状进行“强干预”和“弱干预”的尝试。当然,NGO农村发展项目主要致力于实践,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,因而就具有了一些研究特色,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”的研究方法进一步积累经验,促使特定项目更好地实施。笔者介绍两个案例阐释NGO农村发展项目干预乡村治理的两种方式。

## 三、Y组织案例分析

Y组织是甘肃省的一家本土民间组织,成立于2007年。该组织从成立至今,先后国内外相关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:强干预方式

G村位于甘肃省漳县,由于地处偏远,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,该村基本没有其他文化空间。公共物品的严重缺乏,导致该村公共生活、公共事务特别滞后。村民除了基于人情面子关系而进行的生产性互助外,在道路、饮水设施维修等方面基本难以进行合作与组织。该村村委会除主任协助乡政府工作外,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作用。

从2007年10月至2008年11月,Y组织执行了“G村社区综合发展”项目。该项目共分3个阶段:前期项目设计阶段,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”;中期项目执行阶段,包括“人畜饮水工程建设”、“种养殖发展/支持”、“妇女病检查”;后期项目评估阶段。项目前期,Y组织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、生计分析等途径,了解农户的最迫切需求,并根据需求讨论了项目所能干预的活动。

项目具体执行过程中,经Y组织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,这样农户便会有序地通过投工投劳以及少量的资金配套的方式参与项目活动。在Y组织项目工作人员的协助下,G村分别成立了“当归种植小组”、“养殖小组”、“饮水工程实施和管护小组”。此外,以村委会成员为主成立了一个村级监督小组,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,项目资助金直接打到各项目小组的账户上,由小组会计、出纳与组长联合管理,由村级监督小组监督。社区项目实施小组开展具体工作时,Y组织工作人员随时和村民保持联系,答疑解惑,提升社区小组办事能力。经过2008年11月份的项目评估,各项目实施小组完成了预期目标,并得到了村民的好评。

## (二) L村项目:弱干预方式

L村位于甘肃省白银市、榆中县和定西市交界处,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,因此可以获得较多的外部资源。该村村委会主要由村主任、村支书和文书组成,并且该村在乡政府的推动下成立了沼气协会和洋芋协会,但经项目前期调查,绝大部分村民根本不知道村里有这两个协会,更不用说享受其带来的技术培训和服務活动了。该村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里事务不会起到任何影响)。村民的信息来源渠道比较单一,农产品都是单家独户直接通过农贸市场和小商贩出售。

2008年12月,Y组织在该村的项目正式启动。该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;开展调查,深入了解社区;召开妇女骨干会议,筹建妇女协会;协调L村村干部赴北京培训,学习合作社知识;与乡政府

共同修建的村委会办公室、图书室成为开展文艺活动场所。该项目的特点在于,按照项目前期设计,试图依托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。然而调查发现,沼气协会虽然建立起来了,但由于使用沼气的只是部分农户,并且大都使用正常,使用技术也不复杂,所以村民对沼气协会的发展前景并不看好。随后,依照村民意见,项目工作人员将推动妇女协会的发展作为村民组织化建设的突破口,这主要因为:随着农业女性化趋势的加强,妇女已经成为社区的主体,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,又使项目执行更有效果。2009年国际妇女节期间,妇女协会积极组织了L村全村庆“三八”文体活动,取得了良好效果。此外,L村村委会主任在Y组织的协助下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“合作社理论和实务培训班”,学习了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知识,参观了河北部分优秀合作社组织。通过此次培训,该村村主任对村民自组织有了全新的认识和理解,并萌生了在社区大力扶植妇女协会的想法,取得了相当不错的效果。

## (三) 案例分析

从G村案例可以看到,该村包括人畜饮水、道路、医疗等基本的公共设施都很缺乏,连村委会这样的基层组织都很不健全,加上该村各社比较分散,动员全体村民十分困难,因此该村的社区治理状况基本上处于瘫痪状态。那么,作为一种外来力量,NGO农村发展项目面对这样一个村庄是否采取一般项目的执行方式,即以投资、承包的方式将村民调动起来完成这些基础设施的建设后便草草收兵?恰恰相反,Y组织通过召开村民大会的方式了解村民最紧迫的公共需求,并承诺以投资的方式帮助村民实现这些需求。然而,项目实施中村民投工投劳,并且村民投入少量配套资金来参与项目。项目资金(包括发展项目所投的资金和村民配套的资金)都由村民自己所选的项目实施小组来管理,收支都要定期公布,接受村民监督。在这一过程中,NGO农村发展项目是通过公共投入来诱发、重组乡村的自治秩序,培育乡村社区的公共意识、自组织意识的。Y组织

在 G村项目中无疑对其乡村治理的现状采取了强干预的方式。

而 Y村作为乡政府所在地, 公共设施比较齐全, 村委会等基层组织也比较健全, 然而由于其公共活动的缺失, 村民对一些公共事务或信息缺乏充分了解, 导致干群矛盾比较突出, 村民对公共事务缺乏信心。Y组织根据该村的现状, 先准备以沼气协会和洋芋协会为切入点来开展公共活动, 激发村民的公共参与意识, 但在与村民共同参与的过程中发现, 依托这两者开展活动的可行性并不是很大。在资助该村村主任赴京参加中国人民大学合作社理论和实务培训班后, 该主任热情很高, 提出了成立妇女协会、并以村委会为场所开展社区公共活动的建议。这一想法得到了村民与 Y组织的项目支持, 并成功地开展了相关活动。在这一案例中可以看到, NGO农村发展项目在参与乡村治理的各种活动中只起了一个引导、协助的作用, 并没有以公共投入的方式强力参与打破或重建其治理秩序, 因而可以称之为“弱干预”方式。

#### 四、结 语

如前所述, 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。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, 以探究的态度介入到乡村治理中, 根据具体的治理状况采取不同的干预方式, 取得了不错的效果。

值得注意的是, NGO农村发展项目的项目点一般选在相对贫困的乡镇或村庄, 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。此外, 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其治理现状, 这就对项目干预乡村治理的技术提出很高的要求。这会导致 NGO农村发展项目干预乡村治理成果的有限性。因此, NGO农村发展项目只有不断提高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。尽管如此, NGO农村发展项目对乡村治理的干预的确是促进乡村善治的有效外动力, 也是乡村治理研究方面值得拓展的一块领域。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 朱健刚. 草根 NGO与中国公民社会的成长[ J]. 开放时代, 2004, 23( 6): 36-47.
- [ 2 ] 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.
- [ 3 ] 李小云. 参与式发展方式在中国的实践[ M]. 北京: 中国农业出版社, 1999.
- [ 4 ] 倪志龙. 浅谈我国非政府组织的法律规制问题[ J]. 云梦学刊, 2007, 28( 2): 82-83.
- [ 5 ] 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, 21( 5): 1-25.

## Rural governance under the intervention of NGO rural development projects

DENG Mei

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

Abstract: Based on the case study of the two projects run by the Y-NGO in G and L villages, the author tries to straighten out the role of NGO in the villages of rural development projects, the conditions for their involvement in village governance and the logic in their practice. Through the preliminary inquiry, the author thinks that NGO plays intervenor's role in rural development projects. In addition, the paper finds that the NGO involved in rural development projects can solve the immediate problem of rural governance through a new way and is an external drive for achieving good governance of villages.

Key words: rural governance; NGO rural development project; strong intervention; soft intervention