李金锴，苏青松，高鸣．乡村治理何以有效？——国外典型实践模式及启示［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（1）：44-54.
LI Jinkai，SU Qingsong，GAO Ming. How to make rural governance effective? ——foreign typical pattern and enlightenment［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（1）：44-54.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.01.006

乡村治理何以有效？
——国外典型实践模式及启示

李金锴[1]，苏青松[2]，高鸣[3]
（1.比利时根特大学 经济与工商管理学院，根特 9000；2.中国农业大学 人文与发展学院，北京 100193；3.农业农村部 农村经济研究中心，北京 100125）

摘 要：高效的乡村治理制度体系能够为我国全面实现“乡村振兴”奠定坚实的基础。基于对世界各国乡村治理现状的思考，本研究总结出三种乡村治理模式：以韩国和日本等发达国家为代表的东亚模式、以美国和法国等发达国家为代表的欧美模式、以巴西和阿根廷等发展中国家为代表的拉美模式。从三种模式的实施进展中对比和总结发达国家和发展中国家乡村治理的典型做法和宝贵经验，并且以此为根据，针对我国乡村治理中组织机构、自治德治法治、公共服务、减贫长效机制建设等领域存在的不足提出相关政策建议。

关键词：乡村治理；发展模式；国别经验；政策建议
中图分类号：D422.6 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2022）01-0044-11

一、研究背景

（一）我国的乡村治理进程与主要问题

乡村治理是国家治理体系的重要组成，是实现乡村振兴的基础条件。搞好乡村治理有助于提高乡村行政效率、农村公共服务的供给水平和农民对乡村生活的参与感和认可度。全面提高乡村治理水平有助于推进国家治理体系和治理能力现代化的进程。自1982年起，中国政府开始发布中央一号文件，中央一号文件高度关注乡村治理问题，主要涉及乡村基层党组织建设和管理、乡村的整体规划布局、乡村公共服务公共设施的建设和维护、引导乡村村民参与治理以及鼓励引进乡村治理青年人才等多个方面。2018年我国修订《中华人民共和国村民委员会组织法》，进一步推动村民参与自治，增加乡村管理组织形式的多样性。党的十九大以来，中国共产党提出乡村振兴战略并且记录在党的十九大报告中，党和政府把振兴乡村提到新的战略高度。搞好乡村治理是实现乡村振兴的前提和基础，有一些不可回避的障碍和困难需要克服。2019年6月23日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，对我国的乡村治理提出建设性的意见，引导着乡村治理领域新的发展方向。

中华人民共和国成立七十年以来，我国在乡村治理领域取得了巨大成就，在实践和探索中逐步形成以基层党组织和村民自治组织为治理结构基础的乡村治理体制，在调动农民参与治理的积极性、维护农村地区稳定和坚决贯彻执行国家政策等方面发挥了巨大作用。随着社会经济的快速发展，城乡人口流动愈加频繁，农业生产模式与农村生活方式已发生巨大改变，原有乡村治理结构并不能很好地适应农村和农民的发展，因而引起相关问题。

目前我国在乡村治理领域仍存在一系列问题

收稿日期：2021-05-11 **修回日期：**2021-08-25
基金项目：中央农办农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学“发展型农村集体经济问题研究”（202117）
作者简介：李金锴（1994-），男，博士研究生。研究方向：农业经济理论与政策。E-mail：jinkai.li@ugent.be
通讯作者：高鸣（1989-），副研究员，博士。研究方向：农业经济理论与政策研究。E-mail：gaoming313@126.com

需要加以解决和改善。首先，乡村治理体系不健全，乡村行政机构缺乏效率。我国乡村治理领域同样存在“内卷化”现象严重的问题[1]，国家治理资源与乡村治理资源不协调不匹配，现阶段国家对乡村的资源扶持并未能有效快速地落实到乡村层面。其次，乡村治理相关法律规定不全面，传统优秀乡村文化作用不显著。在乡村治理领域中，法治体系以及德治体系并未发挥应有的作用。在有关农村行政机构权责范围、乡村公共设施领域、农村集体经济分配、农民合作社以及农民土地归属等方面的法律并不完善。再次，农村基础设施建设水平偏低，社会公共服务体系和农民保障不完善。乡村的整体水平与我国的经济发展水平并不相适应。农田水利设施等农业生产基础设施建设较为薄弱，覆盖面较窄，并不能满足农业生产的可持续发展；农村生活基础设施建设较为单一，并未能满足农民的更高生活需求。此外，社会公共服务的普及化、均等化程度较低。

（二）相关研究进展

目前在乡村治理领域，学界研究重点集中于乡村治理的模式与制度、乡村人才的引进和培养、乡村基层行政组织创新等领域。

第一，关于乡村治理模式的多样性和创新性，不同的学者从乡村治理主体、乡村治理权力结构关系、乡村治理模式创新的研究角度出发进行阐述和分析。陈天祥等从功能主义的角度分析乡村治理的多元治理主体，认为乡村文化层面的限制和约束促成“权威三角”的乡村治理格局的形成[2]。陈晓莉从乡村治理权力结构的角度出发，分析总结中华人民共和国成立后乡村权力结构的改变和更新，发现乡村权力结构由单一权力治理结构逐步向多元化的权力综合结构转变和倾斜[3]。王春光认为在多元主体参与治理模式发展的大趋势下，要加强不同治理主体的参与度与合作度，并在权利和义务上应该分清乡镇政府、社会公共组织和村民等主体的职责和权限，从而构建相互依赖共同发展的良性关系[4]。于水等人考虑到有限的乡村财政支持、乡村行政能力固化且效率较低以及公共资源的限制性等挑战，提出“有限主导—合作共治”的乡村治理创新模式来应对现实困境[5]。Danny Mackinnon从管治分析的角度出发分析苏格拉高原地带农村地区的政府主体与乡村民间团体的关系，并认为政府和乡村公共组织应该共同维持对乡村治理过程的影响力[6]。

第二，关于乡村治理的人力资源开发与利用。李录堂等人分析我国西部地区的人力资本状况及存在的乡村人力资本问题，并就人力资本开发和保护提出相关政策建议[7]。孙学立从农村人力资源培养的角度出发总结国外培养人才的有益经验，认为应该构建我国的农村人才培养体系以提供进行乡村治理的人才供给[8]。李小静着重剖析我国农村人力资源领域所存在的严重不足，有针对性地从制度建设、资源支持、培育职业化农民等方面提出实现乡村治理有效的诸多建议[9]。赖德胜等人强调培养和开发人力资源对实现乡村振兴的重大意义，建议从提高农村人力资本回报率、改善农村地区的教育资源和教育设施、改善乡村治理环境等方面来提升乡村人力资源水平[10]。

第三，关于乡村治理国外经验模式的参考和借鉴。王芳等人着重总结归纳各个国家在乡村建设和农村区域发展方面的法案规定和政策措施，认为应因地制宜推动农村产业发展并且进一步培养具备专业素质的农民劳动力[11]。郭勇奇以德国、韩国、日本等国家的较为典型的乡村治理运动为典型案例，从农村基础设施建设和投入、农村社区治理理念和体制以及财政投入等方面进行深入分析[12]。侯彦全等人分别总结发达国家和发展中国家的成功案例并对其进行比较研究，进一步结合我国的实际国情在乡村建设制度层面、法律法规层面、资金投入和农民教育等层面提出相关的政策建议[13]。张弛等人参考与中国农村发展情况较为接近的荷兰，纵向梳理荷兰乡村地区的发展脉络，着重从土地角度分享乡村土地资源利用和开发的有效经验[14]。沈费伟等人运用多中心治理理论总结和分析国外乡村治理先进经验的八种有效模式，并提出“有限政府、农民主体、依托农协、全社会参与”的全新的乡村治理模式[15]。

综上所述，乡村治理领域的研究文献较多，研究成果颇丰。在乡村治理模式层面，学者们普遍认为我国的乡村治理模式应该由单一化朝向多元化发展，进而促进多元主体参与乡村治理以提

高乡村行政效力和治理效率。在乡村的人力资源层面，优质的乡村人力资源是乡村治理的中坚力量，诸多学者总结我国乡村人力资源领域所存在的问题，并从教育配置、资金支持、政策制度等层面提出切实中肯的建议。此外，学者分析国外乡村治理的典型案例，总结国外乡村治理的成功经验，主要是从乡村土地规划、农村社区建设与治理及农业农民培育等方面进行深层面剖析。

我国农村地域辽阔，村庄类型多样，随着城镇化的不断推进以及农村改革不断深入，广大乡村正经历着前所未有的变化。农业生产方式、社会结构的变化在促进农业发展、农村进步、农民富裕的同时，也给乡村治理带来一些新问题，乡村治理任务还相当繁重。我们必须立足国情农情，努力建设充满活力、和谐有序的善治乡村，努力构建现代乡村治理体系，从而更好地为乡村振兴提供制度基础和重要保障。基于以上研究成果，本研究通过文献归纳法和分析法，从国外乡村治理发展模式出发，参照我国国情，从更为全面的角度综合借鉴其他发达国家和发展中国家的宝贵经验，分析其共性之处，并针对目前我国乡村治理中存在的突出问题提出相应的建议。

二、乡村治理的国外模式与具体做法

本研究基于各国的政体制度、实际国情、经济发展状况和社会发展水平等多种因素，在东亚地区、欧美地区和南美地区挑选出乡村治理的典型国家，以影响乡村治理发展进程的重大事件与政策为线索进行梳理和归纳，总结出东亚乡村治理、欧美乡村治理和南美乡村治理等三种发展模式。

（一）东亚乡村治理发展模式

1. 韩国的“新村运动”

韩国位于朝鲜半岛南部，是世界上人口密度最大的国家之一。随着城镇化和工业化进程的推进，城乡发展差距逐渐扩大，社会贫富差距拉大，农村人口也由农村向城市迁移，乡村人口流失现象严重。为推进城乡协同发展，提高农户收入，改善农民生活质量并提高居住环境质量，1970年韩国政府推动开展全国性的“新村运动”[16]，以政府出资支持和提供政策支持与引导农户自主发展相结合，并从以下几方面开展政策实践：

第一，政府为修建农村基础设施提供资金，以改变农村基础设施匮乏落后的现状[17]。首先是针对农户居住房屋的修缮，从根本上提高农户的生活环境质量，增加农户的信心和认同感。其次是针对交通道路的修建，例如公路、桥梁、河道等基础交通设施，增强乡村与城市联系，便于人员的流动和农产品的运输。最后是修建公共供水排水系统以及电网等生活基本建设设施，改善农村整体卫生条件，提高乡村对水资源的循环利用效率，满足农户的基本生活需求。

第二，韩国政府调动广大农民脱贫致富的积极性，注重改造国民精神，引导农民树立“勤勉、自助、协同、奉献”的正确价值理念[18]。韩国新村运动的发生具有深刻的时代背景，即农村发展远落后于城市，农民的生活环境和生活质量偏低。虽然农民群体本身具有强烈的排外性、固执性，不愿因为社会外来变化影响而发生改变，但是农民同样具有追求自身生活温饱、实现自我价值的强烈愿望。韩国政府准确地把握农民脱贫致富的意愿，较好地激发韩国国民精神，将新村运动与塑造农民价值观念结合开展，使得二者起到相互促进的作用。

第三，注重政府的支持与农民的集体性自主决策相结合，充分发挥农民的自主能动性。韩国政府鼓励农民发扬创造精神和探索精神，利用自身力量去改变所处现状[19]。在韩国，村社的最高决策机构是村民大会，农民会为乡村发展提出建议并贡献自己的力量，充分调动集体的智慧根据现实情况做出较好的决策。此外，韩国政府也注重发展乡村农业教育，注重培育职业型农民和农业技术人才，为韩国乡村的进一步发展提供坚实的农村人力资源支持。

第四，“新村运动”后期阶段，韩国政府发起了全国范围的“一社一村”运动[20]。充分动员社会力量和企业资本力量，让一家公司或者企业与一个村社建立“一对一”的扶持协助关系。由于政府的大力推动，传统的三星、现代、韩国通讯等大型企业都带头支持农村建设，起到良好的示范作用，从而带动诸多企业和农村联结成稳定的帮扶关系。此外韩国政府制定一系列优惠政策，如废除耕地购买上限、设立农庄法人、扶持

农村第三产业、大力发展观光度假旅游等措施。公司和企业可以为乡村带来先进的管理经验、高素质人才等优质社会资源，对原有的乡村治理体制造成冲击，较大程度地改变乡村原有面貌，为乡村治理补充新的人力资源。

2. 日本的“造村运动”

日本与韩国同为发达国家，日本开展“造村运动”的背景与韩国开展“新村运动”的背景有相似之处，都是为了振兴乡村，保障农户利益，缩小城乡差距等。19世纪60年代，日本政府推动开展“造村运动”，主要内容如下：

第一，立足乡土，充分利用优势资源，因地制宜发展当地特色农产品并且提高农产品附加值。日本为岛国，地形较为复杂，不同地区的农村基本状况差异较大，因此需要根据当地的农业资源、文化资源以及经济状况发展特色农产品[21]。平松守彦认为，需要结合当地的自然状况、文化状况和经济状况，需要发展具备民族特色的农产品向市场推广[22]。此外，着重发展乡村“1.5次产业”战略布局，对初级农产品进行一定程度的加工。经过加工后的农产品用途多样化，在一定程度上农产品价值获得提高，同时还能够有效提高农户收入，较好地满足市场对于不同农产品的需求[23]。

第二，建立代表农民利益的农民经济合作组织“农协”，形成以农民经济合作组织“农协”和村行政自治组织并行的乡村二元治理结构[24]。日本农协具有完整的组织体系和高度的农户覆盖率，形成以行政村为基本单元的全国性组织网络，并且覆盖日本农户达到95%以上。农协是负责农业生产指导、农业生产物资和农民生活物资采购、农产品销售运输、信贷支持保障和提供社会服务的互助性非营利农民合作组织[25]。农协作为农村行政组织的补充，可以更好地保障农民的合法权益，协调村民与村行政组织之间的关系，成为村民与村行政组织的有效沟通渠道，能够有效团结村民，扩展乡村治理范围的广度和深度，提高乡村治理的效力。

第三，设立严谨的乡村治理法规体系。为提高乡村治理水平和农村发展水平，日本政府相继颁布《农村、山村、渔村通电促进法》(1952)，《町村合并推进法》(1953)，《振兴地方建设公团法》(1962)，《山村振兴法》(1965)，《市民农园整备促进法》(1990)和《关于为搞活特定农村、山村的农林业、促进相关基础设施建设的法律》(1993)等法律。以上法律主要针对乡村建设和乡村治理方面进行详细的规定，以增加日本乡村生活的活力，提高乡村基础设施的建设水平和完善乡村的行政治理体制等[26]。1999年日本政府进一步颁布综合性的《食物、农业、农村基本法》法案[27]，1999年的农业基本法强调：农业政策的目标是保障日本国民能够获得稳定的食物供给，尽量减少对国外农产品的依赖程度；促进农业和农村的可持续发展，以及更加强调农业的多功能性，例如在维护社会稳定、食物营养多样化和生态环境多样性等各方面的功能的实现。

（二）欧美乡村治理发展模式

1. 美国城乡共融型的乡村治理体制

美国政府注重以城带乡，利用城市优势资源协助乡村治理，不断缩小城乡之间发展差距，逐步形成一种城乡共融型的乡村治理体制。

第一，建立美国特色的城乡共融型的小城镇乡村治理模式[28]。美国地广人稀，农民数量较少，人均占有土地数量较大，因此实行农民集中管理是符合美国国情的管理方式。由于美国农业产业成熟和农民收入高等因素，小城镇模式成为美国乡村治理的最佳载体。小城镇是美国的最低行政建制，独具美国特色的乡村承载形式。小城镇的行政机构精简高效，主要分为议事机构和执行机构两部分，充分尊重民意并且实行高度自治[29]。美国农村放弃代理与委托制度，村民权利平等并且共同参与乡镇重大事务的决策中，村民的共同决策被视为有最大效力和最高公信力[30]。小城镇的优美自然风光、放松的生活节奏以及较高的生活质量吸引大量城市居民“返乡”，由城市向乡村迁移的“人口返流”有力促进城市周边地区的乡村经济发展，显著缩小城乡发展差距，从而形成城乡融合的和谐发展局面。

第二，以农民利益为核心的农户合作组织在乡村治理过程中为农户发声。美国大部分家庭农场主会参与到农户互助合作组织里，美国的民间农业合作组织在维护农户利益方面和参与乡村治理方面发挥出巨大作用[31]。加入农户互助组织是完全自愿的，不改变农户财产的所有权和经营

权，使得农户在加入合作组织的情况下保障个体权利的独立性。农户互助合作组织能够巧妙地规避小农户的弱势性和分散性，把农民的力量结合起来，集中性地总结和发现问题并且凝结全体农民的智慧来解决问题。农户合作互助组织可以充分发挥农民集中性的力量，增加农户合作组织与政府管理机构的协商和沟通，针对乡村规划建设、法案条令设定等与农户利益密切相关的乡村公共事务进行讨论，有效减少农民与政府沟通的障碍。注重建设代表农民的利益乡村的农民合作组织，为传统的乡村治理体系赋予新的活力，增强农民对乡村治理的参与感和责任感。

第三，以《美国农业法案》和《纽约乡村法》为代表的美国乡村法案和立法体系指导乡村规划与治理。《美国农业法案》注重保障农民基本的生存生活权利和改善农民的生活质量，致力于为每位农民提供均等的社会服务和福利保障[32]。此外，完善农村公共设施是建设乡村治理体系的基础条件，也是提高乡村治理水平的重要体现。《美国农业法案》推行的乡村建设项目主要分为以下几个方面：乡村水循环管理体系（包括水供给、污水排放和污水净化循环等）[33]；乡村电力供给和清洁能源利用体系、农户个人性住宅和农村社区基本设施、农村社区宽带网络和资助体系等方面的乡村发展财政资助计划[34]。《纽约乡村法》是美国乡村立法的典型代表，体现美国乡村以自主立法为主、以中央宪法条令作为补充的成熟立法体系[35]。美国乡村自主立法树立村民高度自治为主的立法理念，通过立法确立乡村的议事制度和行政制度、乡村整体规划布局、公共管理及服务、财政税收预算和惩戒制度等内容，充分体现立法的全面性、公平性和强制性。以“法治”方式设立规则制度，使得村民有法可依，有法必依，按照乡村立法肩负起各自的责任，自主投入到乡村治理，形成良好的乡村自治管理模式。

2. 法国的农村组织改革和文化恢复政策

法国与中国相似，是传统的中央集权制国家。在漫长的乡村发展历程中，形成独特的村庄管理体制和悠久的法国乡村文化。

第一，建立法国中央高度集权领导下的农村市镇组织自治制度。众所周知，法国是传统的资本主义中央集权管理国家[36]。20世纪80年代初，为了改变农村贫困落后的面貌，激发农业与农村的活力，增加农民参与乡村治理的信心和积极性，法国政府在1982—1983年通过《有关市镇、省和大区的权力和自由法案》，利用“中央权力转让、赋予地方部分自治权利”等方式重新构建法国农村市镇政权体系[37]。农村政治组织主要包括市镇议会和市镇政府两部分，市镇议会主要由当地的农民及其他非农业者选举产生，主要内容是负责审议公共行政组织的设定与管理、当地的公共设施建设、法律条令的设立和通过等涉及农民核心利益的重大议题。市镇政府由中央政府专门指定的相关管理人员组成，作为市镇议会权力机构的补充者和执行者，主要负责执行市镇议会通过的法案和公共工程建设等部分，同时负责农村的基本管理。市镇议会和市镇政府共同形成法国农村市镇组织的二元基本结构，实现中央权力与地方自治权力的合作参与，有效培养农村居民参与地方管理的积极性。两种市镇组织相互监督，相互制衡，共同负责参与乡村治理，有效推动法国农村社会治理水平的提高。

第二，注重恢复和发展法国乡村文化，培育农民职业化新理念。法国悠久灿烂的乡村文化是法国文化的重要组成部分。自从20世纪法国农村逐步走向衰败和落后，法国政府将乡村文化的培育和发展作为乡村治理的主要目标施行乡村文化政策[38]。注重以乡村美景为基础开发乡村观光游览，引导法国人对自然风光的追求和对传统乡村文化的回溯[35]；注重改善法国乡村文化设施匮乏的现状，增加乡村地区博物馆、剧院以及图书馆等公共文化设施的建设比例；注重对法国传统乡村文化遗产项目的保护与开发，使得自然资源与乡俗文化契合发展，传播珍贵的乡土特色文化，形成以普罗旺斯为代表的诸多典型乡村文化区[40]。此外，在从文化层面深化乡村治理的同时，法国政府改变对农民的传统观念，成功地赋予“农民”新的职业内涵。随着法国现代农业生产体系的建立，对农民的职业要求也越来越高。农民和其他的职业工人一样，在从事农业生产之前必须进行专业化技能培训等，促使农民技术化和理念现代化，进一步缩小城乡之间的职业差异和文化差异，增强农民的自信心和满足感，培育

乡村新的价值理念[41]。

（三）拉美乡村治理发展模式

1. 巴西的乡村治理经验

巴西过快的城市化进程引起城市病、贫富收入差距过大、乡村建设发展水平落后等诸多严重问题，社会矛盾较为严重。为了稳定乡村秩序，保障农民的合法权益，巴西政府在促进农民脱贫减贫方面主要做了如下工作。

第一，巴西政府施行土地改革计划以调整乡村生产关系，缓解乡村矛盾。由于历史遗留问题的影响，大庄园、种植园是巴西国内的主要农业生产单位。然而巴西的农业土地资源分配不平衡，绝大部分优质土地资源集中在少数大庄园主手中，而大部分小农户仅共同占有少量土地甚至无法分配到土地。为缓解国内社会矛盾，减弱人地关系的紧张程度，调解农村不平等的生产关系，巴西政府开展实施“土地改革计划”[42]。该计划主要分为两方面：一方面，巴西政府把国内农业产业向尚未进行农业开发的中西部地区逐步转移，同时鼓励大部分的贫农向中西部地区迁移，为这些农户提供免费的农业土地用来进行农业生产；另一方面，巴西政府筹备专项资金成立“土地银行”，向贫困农户提供信用贷款用来购买农业用地，促进农地市场的流转程度，此外加大农村地区的基础设施建设力度[43]。

第二，巴西建立健全相关的乡村公共服务保障体系以维护农民的基本权益。农业生产和农村社会福利保障体系在一定程度上缓解巴西社会矛盾、缩小贫富收入差距，有效增加农户收益并且保障农户的权益。农业生产方面，由“全国农村信贷系统”为农户提供优惠信贷资金用以支持农产建设、农产品生产等环节[44]；推行“联邦政府购买方案”是通过转移支付的方式以保证食品安全并且增加农户的直接收入；实行“家庭农业支持计划”，通过投资农村基础设施建设、提供低息贷款、指导农户的农业技术培训来稳定农业生产、提高农户收入和保障农户的生计安全等。社会福利方面，进一步推广“医疗保险制度”确保城乡居民具备相同的受益水平，农民可以基本享受免费医疗；“农村养老保障制度”为农村地区65岁以上的老人提供固定的资金待遇补贴以确保其老年生活的安定；“农村社会救济”制度通过发放家庭补助金对低收入家庭进行补贴。

2. 阿根廷的“农村发展国家战略”

阿根廷存在着与巴西类似的问题，城市化进程过快导致城乡发展差距过大、贫困现象严重，乡村发展落后，乡村治理体制不完善。为了提高农业生产效率、改善农村环境水平和基础设施水平、提高农户收入，阿根廷政府在近年推出了“农村发展国家战略”[45]。“农村发展国家战略”更为关注农业的整体发展质量，以支持农户为核心内容，减少处于绝对贫困线之下农户的数量，降低贫困发生率，确保农户收入的提高和生活质量的改善[46]。首先实行全国性的农村脱贫战略计划，针对不同区域实施不同方式的脱贫指导：在帕塔哥尼亚地区鼓励支持农户参与市场活动，以市场为导向引导农户的生产和销售；在安第斯山区的葡萄酒经济带，以葡萄酒产业为核心培育多元化产业引导农户脱贫，充分发挥当地的文化资源优势提升自身吸引力，例如通过特色农产品销售、旅游、手工艺品等方式增加农户收入。其次，推动建立农民合作社组织，改变以往直接出售农产品初等品的方式，改变低收益的传统生产模式，提高农产品的附加价值。

三、国外乡村治理经验的归纳与分析

上述国家在发展过程中逐渐形成各自鲜明的特点并积累宝贵的经验，通过对上述国家乡村治理做法与经验的梳理，本研究从乡村治理的体制结构、村民参与度以及适用性条件等角度出发，主要总结出三种典型的乡村治理模式及其主要特征：以日本、韩国为代表的以农民为主体、注重引导发挥农民参与治理积极性的东亚乡村治理模式，以美国、法国为代表的注重乡村德治法治建设并发扬欧美乡村文化的欧美乡村治理模式和以巴西、阿根廷为代表的扶持农民脱贫并提供社会福利保障的拉美乡村治理模式。

（一）东亚国家的乡村治理经验

日本和韩国在乡村治理方面有着显著的成就。日韩两国同为发达国家，且都具有人多地少、农业产值低特点，而且两国在治理经验上具备一定的相似性，都能够赋予乡村和农民充分的自主决定权，并强调重视农村教育和人才培养。

表1 乡村治理的主要模式对比与归纳

治理模式	主要目的	治理体制	主要特点	发展道路
东亚乡村治理模式	保护农户利益、缩小城乡差距与贫富差距	政府引导、村民主导	重视农村教育和人才培养	利用先进企业带动落后乡村的发展
欧美乡村治理模式	保护农户收入，提高农户的专业水平与生产规模化水平	设立以议事组织和执行组织为核心的乡村二元行政组织	以城带乡，利用城市优势资源协助乡村治理	积极发展培育乡村文化，主动立法保障农民利益
拉美乡村治理模式	减缓社会矛盾，保障人民温饱	推动土地改革与土地分配并建立社会福利保障体系	一定程度上缓解社会矛盾，初步探索实践建立农民权益保障体系	利用国家力量和财政资金推动农村的脱贫减贫

1. 由政府引导、村民主导的乡村治理体制

以韩国为例，在新村运动中，韩国政府充分调动和发挥韩国农民的积极性，鼓励农民迎接挑战、克服困难，协同合作推动当地乡村建设和农业生产的发展。韩国政府在政策制定方面和资金补助方面提供一定程度的支持，但并不会直接参与到乡村发展的规划管理过程中。乡村的建设规划、农业生产等重要事务均由当地的村民大会所决定，农民在参与到乡村治理的过程中有着充分的发言权和决策权。政府引导、村民主导的管理模式可以有效避免上级政府在对乡村真实面貌了解不充分的情形下对乡村治理进行盲目地干预，政府适度的引导和支持可以加快乡村治理的步伐。当地农民在获得发言权和决策权后会增加对村庄的归属感和责任感，更加积极主动地为乡村治理进言献策。村民对当地有着充分的了解，熟知当地村庄的优势和劣势，村民的集体决策智慧能够有效提高乡村治理水平和乡村发展速度。

2. 注重开展农村教育和农村人才培养，充分挖掘利用农村人力资源

人才资源是最稀缺宝贵的资源，乡村治理体系运转同样需要大量人才的培养和输送来维持。日韩政府尤为重视农村教育和农业人才培养，通过正规教育、职业培训、讲习班和开办乡村学堂等多种方式综合培育乡村人才，同时发动城市的优质教育资源支援农村人才的培养，例如组织高校的教职工去农村讲学传播文化知识等。通过多种努力，逐步形成多层次的综合性的覆盖广阔的教育培训体系，培养出大批能够全心投入到乡村治理和农村建设的人才队伍，为以后的发展和成功奠定坚实的基础。

（二）欧美国家的乡村治理经验

美国和法国作为北美大陆和欧洲大陆的典型代表国家，都是在完成由发展中国家向发达国家转型后开展乡村治理的，并且取得显著的治理成果。美法两国经济实力雄厚，工业体系健全且发达，城市化进程基本完成并且已形成显著的城市示范效应，城市充足的资金实力、先进的科学技术和管理经验为开展乡村治理和乡村建设提供有力的支持。

1. 以法国和美国为代表的欧美发达国家乡村治理注重精简乡村行政结构，充分发挥农民在乡村治理中的自治作用

两国的农村都设立以议事组织和执行组织为核心的乡村二元行政组织。政府把乡村治理的权力交还给农民，农民通过议会会议共同协商决定村庄治理的公共事务。以村民自治为主导的乡村治理模式，一方面可以有效减轻政府的财政负担和行政压力，另一方面可以充分培养农民对乡村自治参与的积极性与责任感，唤醒农民内心深处对乡土的依恋和热爱情怀，使其主动关心村庄的治理和发展，参与村庄事务的管理。让农民通过集体智慧解决乡村的内部问题，让每一位村民为乡村治理贡献自身的力量，完全激发乡村治理主体中蕴含的巨大活力，有效推进乡村的恢复与繁荣。

2. 完善乡村治理立法体系和执法体系，使乡村治理有法可依，有序执行

美国乡村立法和执法体系是由地方自主负责，由于不同地区的面貌不同，不同地区的乡村法律具有独特的立法理念和执法特色。美国乡村法律覆盖面广，涉及乡村治理领域的规定较为全面，对乡村治理主体、责任与义务的划分以及议事的决定方式和执行方式等方面有详实明确的规定，并且设定严厉的惩罚方式，使得农村居民不敢逾越警戒线，较好地发挥乡村法治所应有的作用。

3. 恢复和发展乡村文化，更好地发挥乡规民约的德治作用[47]

通过开展文化教育活动、修建乡村文化基础设施、保护和开发乡村传统文化项目等多种方式，让农民切身接触感受乡村文化，重拾乡村文化中所蕴含的美好理念。农民自主地改变以往以追逐自身经济利益为核心而漠视乡村事务的不良现象，为乡村注入新鲜蓬勃的文化动力，为乡村治理开创崭新的局面。通过培养发扬乡村传统文化，宣传符合正确价值观念和社会规范的乡规民约；通过道德层面的非正式约束，来规范和调整乡村秩序；通过乡村特有的方式解决村民的纠纷与矛盾，以德治作为法治的补充手段来维持乡村治理秩序。

（三）拉美国家的乡村治理经验

巴西和阿根廷国家是拉丁美洲的典型国家代表，二者和中国一样都是发展中国家。巴西和阿根廷在经济高速发展、城市化进程不断加快的过程中面临一系列难题，例如陷入“中等收入陷阱”、贫困问题、土地问题等诸多棘手问题。两个国家为乡村治理付出诸多努力，它们在治理过程中所遇到的困难以及经验收获同样值得我们总结借鉴。

1. 开展农村土地改革以调整生产关系

土地庄园制度是拉丁美洲农业土地分配制度固有的弊端，其中涉及政治、经济、宗教及文化多方面因素的影响。巴西的农村土地改革计划是较为温和的土地改革行动，综合考虑到大庄园主、贫穷农户、财政负担限度等多方利益，在尽量避免使既得利益者（大庄园主）收益受损的情况下，为贫穷农户提供优惠信用贷款来购买农业土地，降低农户购买农地的难度，从而获得最基本的生存保障；另一方面，鼓励支持农户向开发程度较低的中西部地区迁移并免费为贫困农户提供相应的耕地。推动农民迁徙有两点好处，第一可以有效解决东部地区人口过于拥挤、人口密度较大以及耕地资源不足等问题，第二可以更好地实施巴西政府对中西部地区的农业开发战略，及时补充进行地区性农业开发所需要劳动力等资源。

2. 建立社会保障体系和扶持多元化产业布局来帮助农户减贫脱贫，通过建立基本公共服务和社会福利体系保障农民的基本权益

巴西政府通过发放财政资金来推行农村家庭支持计划、医疗保险制度、农村养老保障制度等一系列的社会保障政策，减少农户在医疗、教育和养老方面的负担，从农户的收入和支出两个方面对农户进行支持和补助，帮助农户实现永久性脱贫。阿根廷政府注重从产业布局发展的角度，根据地方特色指导农户进行特色农产品的生产，把地方优势产业与农业产业结合起来，延长农业生产链条，增加农产品的附加值，带动农业发展和农户增收，从农户生计角度帮助农户找到合适的生计方式，从而帮助农户脱贫。

四、国外经验对我国乡村治理的启示

本研究基于对乡村治理的思考，分别以韩国、日本、美国、法国、巴西、阿根廷这六个国家的三种模式为例，从乡村治理主体、乡村治理领域、乡村治理方式等角度出发，系统地分析和研究发达国家和发展中国家在乡村治理方面的经验与模式。通过对比分析可发现，以日本和韩国为代表的东亚模式偏向于政府引导、村民自治的乡村治理模式，并且能够结合实际状况发挥农民的聪明才智；以美国和法国为代表的欧美乡村治理模式偏向于议会制和乡村自治模式，同时注重完善法律法规以及发展乡村文化来完善乡村治理体制；以巴西、阿根廷为代表的拉美乡村治理模式侧重于通过社会保障和优惠贷款等方式来减少贫困，采取温和的土地改革制度来缓解农村矛盾，倾向于优先解决农村居民生计问题。

基于以上研究，国外的乡村治理模式在一定程度上能够为我国的乡村治理提供宝贵的经验，但是应该充分结合到我国既有的政治经济体制和乡俗文化背景。我国应该结合当前乡村治理方面的不足，在中国实际国情和现有资源约束条件下理性借鉴经验，并且积极探索符合中国特色社会主义特质的乡村治理模式。

（一）建立政府引导、多元化主体参与乡村治理的管理机制

党的十九大提出建立自治、法治、德治相结合的乡村治理新体系。参考韩国的“新村运动”和日本的“造村运动”，确立政府在乡村治理体系中的引导地位。欢迎和鼓励乡村中的农户、青

年人才、企业、社会组织等共同参与到乡村治理的过程中，形成以党组织为核心的自治、法治、德治相结合的多元化主体治理机制。乡村的主要公共事务由各方主体协商共议，在决策过程中综合考虑征求各方的意见，使得决策过程变得更加审慎合理。政府主要在乡村治理的过程中发挥服务作用，负责乡村治理组织的建立和维持，保障制度的落实和实施，使得基层组织能够有效满足农民诉求。多元化的参与机制和多中心治理模式可以让更多主体参与乡村治理，显著增加乡村治理的受众面积，让每个人产生责任感和参与感，提高个人对乡村治理的关注度，让公共的事情变为“个人”的事情。

（二）完善乡村治理法律条令，发扬传统优秀乡村文化

以乡村自治为核心建立乡村治理法治体系，应该明确乡村行政组织的权责范围、农地所有权归属、农户合作组织权责，明确划分不同主体的权利和义务。在乡村法律的设定、颁布、实施和修改过程中遵循法律程序，让乡镇政府和村两委合法行使权利，减少农民矛盾纠纷的产生。在处理农民矛盾纠纷时，做到有法可依，依法处理，处理问题规范化、程序化，保证“法治”的权威性与高效性。同时加强乡村文化的建设，通过引荐新乡贤、礼治和传播优秀宗族观念等多种方式引导农民树立正确积极的价值理念，让原有的质朴的乡风民俗继续发扬传播，充分发挥乡村内生秩序体系中“德治”——无为而治的作用，引导农民在合理合情的尺度内做事，有效减少冲突矛盾的发生，促进和谐有序的乡村治理局面的形成。

（三）以城市发展和二三产业提高乡村公共服务供给水平

通过以城带乡模式带动农村公共服务和基础设施建设，转变以往城市对乡村资源的虹吸效应。参考美国的城乡共融发展模式和法国的农村一体化改革运动，一要注重发挥经济发达地区对周边乡村的辐射带动作用，充分利用城市资源的涓滴效应来建设乡村，提高乡村的治理水平；二是结合城市的资金优势对乡村建设进行支持，提高农村的基础设施建设水平；三是尽可能开发与农业农村的合作项目，通过合作实现产业优势资源对农村的带动，促进乡村的农业产业化运作。

（四）细化治理乡村贫困单元，形成减贫与改善乡村治理的良好互动机制

通过细化治理乡村贫困单元，做到有效识别精准帮扶，注重提高减贫效率并维持脱贫的长期效果。政府应该进行专项拨款作为脱贫村的长效脱贫资金，从乡村本身挖掘地理优势资源进行项目建设并给予农户一定数额的贷款资金，改善农民的生活水平。脱贫成果巩固后，农户才能有更多精力投入到乡村治理和村庄建设中，有助于提高乡村治理的水平，从而形成脱贫减贫工作和改善乡村治理的良好互动。

参 考 文 献

[1] 吕德文. 乡村治理70年：国家治理现代化的视角[J]. 南京农业大学学报（社会科学版），2019，19（4）：11-19，156.

[2] 陈天祥，魏晓丽，贾晶晶. 多元权威主体互动下的乡村治理——基于功能主义视角的分析[J]. 公共行政评论，2015，8（1）：81-99，200.

[3] 陈晓莉. 功能转换与实现：多元化治理模式中的村级党组织[J]. 理论与改革，2011（3）：139-142.

[4] 王春光. 迈向多元自主的乡村治理——社会结构转变带来的村治新问题及其化解[J]. 人民论坛，2015（14）：11-13.

[5] 于水，杨萍. “有限主导—合作共治”：未来农村社会治理模式的构想[J]. 江海学刊，2013（3）：133-137.

[6] MacKinnon D. Rural governance and local involvement：assessing state-community relations in the Scottish Highlands[J]. Journal of Rural Studies，2002，18（3）：307-324.

[7] 李录堂，韦吉飞，张藕香. 西部乡村人力资本开发与保护研究[J]. 西北农林科技大学学报（社会科学版），2006（1）：23-27.

[8] 孙学立. 农村人力资源供给视角下乡村振兴问题研究[J]. 理论月刊，2018（5）：128-132.

[9] 李小静. 乡村振兴战略视角下农村人力资源开发探析[J]. 农业经济，2018（7）：63-65.

[10] 赖德胜，陈建伟. 人力资本与乡村振兴[J]. 中国高校社会科学，2018（6）：21-28，154.

[11] 王芳，胡永盛，李军. 国外农村区域发展基本经验及启示[J]. 江西农业大学学报（社会科学版），2008，7（4）：38-41.

[12] 郭永奇. 国外新型农村社区建设的经验及借鉴——以德国、韩国、日本为例[J]. 世界农业，2013（3）：42-45.

[13] 侯彦全，姜亚彬，李安康，等．国外新农村建设模式的分析研究及其启示[J]．农村经济与科技，2011，22（5）：95-97.
[14] 张驰，张京祥，陈眉舞．荷兰乡村地区规划演变历程与启示[J]．国际城市规划，2016（1）：81-86.
[15] 沈费伟，刘祖云．发达国家乡村治理的典型模式与经验借鉴[J]．农业经济问题，2016，37（9）：93-102，112.
[16] Park S. Analysis of Saemaul Undong：a Korean rural development programme in the 1970s[J]. Asia-Pacific Development Journal，2012，16（2）：113-140.
[17] 陈昭玖，周波，唐卫东，等．韩国新村运动的实践及对我国新农村建设的启示[J]．农业经济问题，2006（2）：72-77.
[18] 李强，姜爱林，任志儒．韩国新村运动的主要成效、基本经验及对我国的启示[J]．农业现代化研究，2006（6）：405-408.
[19] 张俊，陈佩瑶．乡村振兴战略实施中内生主体力量培育的路径探析——基于韩国新村运动的启示[J]．世界农业，2018（4）：151-156.
[20] Heo J，Kim Y. Comprehensive rural development strategies of Korea and their implications to developing countries[J]. Journal of Rural Development/Nongchon-Gyeongje，2016,39（1071-2016-86962）：1-34.
[21] 颜毓洁，任学文．日本造村运动对我国新农村建设的启示[J]．现代农业，2013（6）：68-69.
[22] Fujimoto I. Lessons from abroad in rural community revitalization：the one village，one product movement in Japan [J]. Community Development Journal，1992，27（1）：10-20.
[23] 曲文俏，陈磊．日本的造村运动及其对中国新农村建设的启示[J]．世界农业，2006（7）：8-11.
[24] 周维宏．现代日本乡村治理及其借鉴[J]．国家治理，2014（4）：34-48.
[25] Esham M，Kobayashi H，Matsumura I，et al. Japanese agricultural cooperatives at crossroads：a review [J]. American‐Eurasian Journal of Agriculture and Environmental Science，2012，12（7）：943-953.
[26] 唐相龙．日本乡村建设管理法规制度及启示[J]．小城镇建设，2011（4）：100-104.
[27] 刘振伟．日本涉农法律制度及政策调整[J]．中国农村经济，2018（8）：130-143.
[28] 国家发展和改革委员会产业发展研究所美国、巴西城镇化考察团．美国、巴西城市化和小城镇发展的经验及启示[J]．中国农村经济，2004（1）：70-75.
[29] 王斌，任玥．美国“乡镇自治”对中国农村治理的启示[J]．领导科学，2011（11）：55-56.
[30] 羊许益，许强．托克维尔《论美国的民主》中的民主政治思想解读[J]．哈尔滨师范大学社会科学学报，2018，9（2）：56-59.
[31] 熊文斌，熊舟．美国乡村治理中农业互助组织的启示——以宜昌新农村建设的实践为例[J]．三峡大学学报（人文社会科学版），2011，33（2）：38-42.
[32] 陈旭堂，彭兵．乡村命运寄于社区内外——美国乡村变迁的启示[J]．浙江学刊，2016（3）：204-209.
[33] Huffman W E，Evenson R E. Structural and productivity change in US agriculture，1950—1982[J]. Agricultural economics，2001，24（2）：127-147.
[34] 叶齐茂．美国乡村建设见闻录[J]．国际城市规划，2007（3）：95-100.
[35] 黄辉．论美国乡村自治法律制度——以《纽约乡村法》为例[J]．当代法学，2009，23（1）：140-146.
[36] 陈杨．国外城镇化进程中的乡村治理与我国的创新思路[J]．求知，2017（12）：52-54.
[37] 芮建群．法国农村基层组织[J]．西欧研究，1988（2）：25-30.
[38] 李明烨，汤爽爽．法国乡村复兴过程中文化战略的创新经验与启示[J]．国际城市规划，2018，33（6）：118-126.
[39] 傅琼，练艺．国外乡村权力文化网络建设的经验及借鉴[J]．农林经济管理学报，2017，16（3）：379-385.
[40] Mischi J. Contested rural activities：class，politics and shooting in the French countryside[J]. Ethnography，2013，14（1）：64-84.
[41] 吴国庆．“巴黎的忧郁”：变革、平衡与新的困境——近三十年来法国经济社会转型历程综述[J]．人民论坛·学术前沿，2014（16）：6-23.
[42] “拉美现象”下的土地问题——巴西阿根廷访问考察报告[J]．中国土地，2007，4（6）：57-61.
[43] De Medeiros L S. Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil[J]. Third World Quarterly，2007，28（8）：1501-1518.
[44] 马欣，田志宏．巴西农业支持政策分析与借鉴[J]．经济问题探索，2015（3）：14-18.
[45] Schluter R G. Anthropological roots of rural development：a culinary tourism case study in Argentina. tourisms：an international multidisciplinary [J]. Journal of Tourism，2011，6（3）：77-91.
[46] Thapa Ganesh. 亚洲和拉美地区经济转型过程中小规模农业面临的挑战和机遇[J]．中国农村经济，2010（12）：77-86，92.
[47] 陈寒非，高其才．乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究[J]．清华法学，2018，12（1）：62-88.

How to make rural governance effective? ——foreign typical pattern and enlightenment

LI Jinkai[1], SU Qingsong[2], GAO Ming[1,3]

(1. *Faculty of Economics and Business Administration, Ghent University, Ghent* 9000, *Belgium*; 2. *College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing* 100193, *China*; 3. *Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing* 100125, *China*)

Abstract: Efficient rural governance system can lay a solid foundation for the full realization of "Rural Revitalization" in China. Based on thinking about the present situation of rural governance from the world, this paper sums up three typical patterns: the East Asian Pattern represented by developed countries such as Korea and Japan, the European and American Pattern represented by developed countries such as the United States and France, and the Latin American Pattern represented by developing countries such as Brazil and Argentina. From the implementation status of three patterns, this paper compares and summarizes typical practice and valuable experience of the developed countries and developing countries. Based on this, in view of the shortcomings in the field of rural governance of China, such as organizational structure, rule of law by virtue, public services and poverty alleviation, relevant policy suggestions are put forward.

Keywords: Rural governance; Development pattern; Country experience; Policy suggestions

（编辑：武云侠）