

# 青年知识分子在乡村治理中的地位和作用

## ——历史与现实结合的省察

■ 高 旺

(中国青年政治学院 公共管理系,北京 100089)

**【摘要】** 实现新农村建设的艰巨任务,既需要政府的支持和服务,更需要村民的参与,而青年知识分子群体的介入更显得必要,因此,构建一个由青年知识分子群体、基层政府和村民(团体)等多元力量民主合作的乡村治理机制,青年知识分子通过指导、组织、协调、咨询、培训和教育服务,以及发挥对外沟通联系的作用,实现青年知识分子与农民的深度融合,是促进新农村建设的正确方向。

**【关键词】** 青年知识分子 乡村治理 新农村建设

随着农村税费改革和政府一系列惠农政策的推出,农民的生产生活状况有了一定的改善。但同时,中国农村也出现了许多新的情况和问题,传统的行政主导的乡村治理模式日益不适应,迫切需要新的力量投入,推动新农村建设。而青年知识分子<sup>①</sup>及 NGO 组织的参与和实验,无疑是实现这一目标的必要举措。

### 一、青年知识分子参与乡村治理的必要性

自 21 世纪初政府取消农业税而提出新农村建设的目标以来,乡村发展成为各级政府及社会各界普遍关注的问题。然而,迄今的新农村建设,实际上仍然主要是政府单方面的自上而下的推进,其主要特点是以财政投资乡村基础设施建设形式出现的公共服务和产业开发,既缺乏农民的参与和表达,更缺乏其他社会力量的参与。实际上,这种行政主导的靠外部输血式的农村发展模式,不仅造成资源分配的不均衡,难以提高农民的生产力和竞争力,还会造成大量的资源浪费、形象工程和乡村债务,甚至激化干群矛盾。

新农村建设涉及农民致富、乡村民主、乡风文明、美丽乡村建设等各方面的内容,需要政府、社会和乡村等各方面力量的参与。它不仅需要财力资源,更需要智力资源。政府财政投入的增加固然有利于农村基础设施建设,但如果不能从体制、机制上进行改革,激发出农民内在的潜力

收稿日期:2015-12-30

作者简介:高旺,中国青年政治学院公共管理系教授,政治学博士,主要研究基层治理与公民参与等。

基金项目:本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“村民参与、政府控制与乡村治理”(课题编号:09YJA810025)的阶段性研究成果。

① 本文所谓青年知识分子,是指具有大学文化程度,深入农村,通过智力和公益服务活动,参与农村建设的青年学者、大学师生及其组成的农村服务团体,而不包括 20 世纪六七十年代以“受教育”为目的、行政动员式上山下乡的知识青年。

和主动性,还是难以实现农民生活富裕的目标。因此,政府主导型的农村发展模式日益显现出其不适应性。詹姆斯·M. 斯科特等人指出:当经济发展依赖于社会工程和自上而下的命令时……甚至当政府具有相当的善意时……国家促进增长和公平的努力,也常常出现令人失望的结果,甚而出现灾难性的结果<sup>[1]</sup>。同时,随着社会利益结构的分化、公民意识的觉醒和社会事务的复杂化,乡村管理变得越来越困难,“它比过去需要更多的专业经验、特别信息、专门技术知识和不同意见的合作参与。这显然不是任何一个组织或单凭国家自己就能承担的,它需要社会各方面对公共事务承担责任,需要既代表‘公’利、又代表‘私’利的组织共同参与决策过程。”<sup>[2]</sup>因此,发展乡村民主和文化不仅是农民富裕的前提,更是乡村持续发展的动力源泉,这就需要新的力量的介入。新农村建设迫切需要知识分子的积极参与。

治理是多元力量互动协作的机制,它是政府、非政府组织、公共部门、私人部门、社会自治组织、社会中介组织等多元主体,利用市场、自愿和强制等多种手段,实现合作共治的格局。作为新农村建设的不可或缺的主体,农民的参与和主动性决定着乡村治理的质量。乡村治理不该也不可能由政府来唱独角戏。实际上,各种治理的主体既有各自的优势,也存在着固有的缺陷。政府掌握着强大的权力资源和资金,是农村基础设施和公共服务的当然提供者,况且许多改革事项还需强制性的推行;但政府的动员式建设,不能唤起农民的自觉自动,反而增加农民的依赖性和抵触性。企业是营利性组织,以利益为导向,企业的参与是逐利行为;尽管企业资金丰厚,但农村投资大多缺乏利润的回报,弱势的农村也无能与企业谈判,资本下乡难免带来坑农害农的现象。特别是官商合作的农村开发项目,大多为社会所诟病。然而,抱着理想和善良愿望的非营利组织、各种慈善公益团体,纯粹出于良心和个人兴趣,具有服务农村的真诚态度和专业知识,却能够为新农村建设提供特殊的智力资源,弥补当前新农村建设的缺陷。特别是青年知识分子群体,抱着改造和服务乡村的理想和热情,对“三农”问题和中国文化具有深刻的体认,他们的参与是对行政主导的乡村发展模式的矫正。青年知识分子通过与当地政府和农民合作,依靠社会力量的协助,基于农民的切身需要,发挥自己的作用,这是推进新农村建设的新的方向。而20世纪二三十年代,一大批青年知识分子从事乡村改造的经验,也为当今青年知识分子的乡村工作提供了有益的历史借鉴。

## 二、青年知识分子在近代中国乡村建设运动中的探索

近代中国青年知识分子首次普遍广泛关注“三农”问题,并将农村复兴置于国家发展之基础地位,是始于20世纪二三十年代的乡村建设运动。在这场乡村重建运动中,许多教育机构和学术团体的青年学者和学生,包括留学归来的博士、硕士,抛弃传统知识分子高高在上、鄙视劳动的精英主义思想,舍弃城市中待遇优厚的职位和舒适的生活,“走出象牙塔,跨进泥巴墙”,掀起了近代著名的“博士下乡”运动。“到乡间去”“做乡村改进运动”“唤起农民”成为当时知识界响亮的口号。在当时各地的乡村建设实验区中,尤以梁漱溟领导的山东邹平实验和晏阳初领导的河北定县实验成绩最大,也最有影响。

### (一) 梁漱溟领导的乡村建设实验

著名哲学家和中国文化大师梁漱溟(1893-1988)先生,于三十岁左右就确立了要解决中国问题必须从乡村入手、复兴中国文化的社会改造思路。梁氏所指导的邹平乡建的主要特点是,创建政教合一的乡农学校作为乡村基层组织,将政治组织与学校组织合一,使社会教育与乡村建设合流,促进乡村精英、农民与乡村运动者的合作,实现以教育力量代替行政力量,以传统情谊推动乡村改造的目标。邹平试验区的各项改革事宜,皆依赖这种新的社会组织与新的教育

形式。例如,乡村教育的改造与乡村建设结合:采取学校与社会相结合的方式,把成人教育、妇女教育、儿童教育结合起来,既重视实用知识,又注重道德建设,还倡导社会礼俗和环境的改良;乡村自卫训练:成立联庄会,实验寓兵于农的民兵制度,通过短期轮训,把成人教育、普及教育和军事训练相结合,灌输团体精神和民族意识,社会治安明显好转;推进建立各种类型的合作社如信用合作社、林业与蚕业合作社、棉业运销合作社等;兴办乡村工业,推广农业技术,举办农品展览,兴修水利等<sup>[3]</sup>。梁漱溟的乡村建设实验,有着更深的复兴中国传统文化的用意,也最具理论性,集中体现了其乡村建设之乡村教育、乡村自治与社会改造的综合性内涵。

## (二)晏阳初所领导的“平教会”在定县的试验

“国际平民教育之父”晏阳初(1890-1990)在早年平民教育实践的基础上,基于“以农立国”的现实,决定把平教会的工作重点转向农村,并于1926年选取定县作为“社会改造实验室”,把乡村教育与乡村建设结合起来。

定县“平教会”的实验,基于农民“愚贫弱私”的问题认定,集中精力从事文艺教育、生计教育、卫生教育、公民教育四大教育,以提高农民的“知识力”“生产力”“健强力”“团结力”,克服农民自私自利、生活散漫、不能精诚团结的弊病。晏阳初认为,“民族再造”的中心、重点和目标是农村青年的教育<sup>[4]</sup>,农村青年教育的根本精神是造就新民,涉及文化、经济、卫生、政治等内容。他认识到,“愚贫弱私”的原因盘根错节,相互连带,“除非有一种好的政治制度,使人民能自动参加,很难在文化、经济、卫生各方面产生出永久的价值”<sup>[5]</sup>,因而他强调自治和村民参与的重要性,并开始从平民教育转变为综合性的农村建设。如同邹平的实验一样,起初,定县也是通过平民学校建立起师生间的感情,进一步利用合作社、同学会、诊疗所等组织协同作业,取得农民的合作和支持<sup>[6]</sup>。定县的实验者针对农民“以家庭的利害作出发点”“没有国家意思”,以及“乡间人的意见,易起冲突”这些缺陷,着力通过社会组织的构建,教育农民明白自己与社会的关系,参加社会活动,使他们的意见一致,以解决农民的观念问题<sup>[7]</sup>。为了有效、可持续、可推广,定县实验坚持基于平民需要、适合平民生活和心理状况、地方自动负责、人人有参加可能的原则,“以定县为一个大的活动研究室,是要每种问题,实际参加人民生活,并不是用政治力量,……也不是如慈善机关来定县施舍教育,是来在人民生活上研究实验,将以研究的得失经验,得出一个方案,贡献于国家社会。”<sup>[8]</sup>

时人曾把当时称为实验县的定县、邹平、菏泽、江宁、兰溪进行比较,将这五个实验县分为三类:江宁、兰溪模式具有很强的行政性特征,与社会运动不发生关系,是以政府的力量来做,由于资金充足,物质建设方面如修路、架桥、浚河等成效明显;定县模式,大部分行政归河北省政府管辖,只能从铲除文盲的识字运动着手,旨在培养新民;邹平模式则要独立得多,县政府完全听研究院指挥,不利用政治力量推进而是要乡民自动组织起来去运行,是用社会运动的力量促进乡村组织建设,通过合作社使农民有一种联合,重在精神的训练,以谋实业的发展<sup>[9]</sup>。无论邹平还是定县,其乡建的共同特点,都是特别强调乡村组织建设和乡村教育与文化的复兴,并借此实现整个乡村的建设。邹平模式的特点,则在于以政教合一的乡农学校为中心,采用自下而上的模式,依靠道德的影响,多用教育功夫,以复兴中国传统文化、实现民族自救为目标,其立意深远,最具理论性,成效也最明显。

青年知识分子的乡村建设实验有着更高的理想情怀,他们不只是一定要救济乡村,而是要更进一步开启民智、培养民德、厚植民力,把乡村建设看作是国家发展的基础性工作。但是,农村发展是个系统的工程,仅仅从改良农业技术、民众教育、培养新文化入手,不仅效果缓慢,也难以持久,必须从体制制度入手,方能奏效。诚如当时一位负责中美农村复兴委员会工作的高级官员所说,如果不做整个基本制度的变革,只从事耕作技术改进的任何努力,都是徒劳;社会不改革,

再进步的方法、技术也不能使农民受益<sup>[10]</sup>。实际上,众多从事乡村工作实验的团体,都日益重视农村组织的建设,如合作社、乡农学校等。由此,无论邹平还是定县,乡村建设运动最后的发展,是日益依赖政府力量的推动,一步步转向政治改造。尽管乡村建设的成就受时局所限,但在当时还是取得了相当的成就,其治理乡村的策略也影响了当时的地方政权建设。

### 三、青年知识分子在当代新农村建设中的地位和作用

当代青年知识分子之关注乡村,始于20世纪90年代“三农”问题的恶化。起初,他们只是调查和研究乡村问题,而后深感行政力量的缺失和不足。乡建的根基在于文化和社会组织的发育,需要知识群体的介入,由此逐步从村庄选举、扶贫开发转移到乡村组织、农村教育与文化的建设上来。这样,新农村建设才能摆脱单纯基础设施建设的片面性,逐步拓展到教育、文化、社会、政治诸领域,使得新农村建设成为综合性的乡村重建活动。

早自1997年起,随着大学生“三下乡”活动、“服务西部计划”及“大学生村官”项目的启动,智力因素开始进入乡村。作为解决大学生就业的权宜之计和政府动员的产物,大学生村官有着明显的行政身份和功利性动机,因而该计划的实施虽有益于农村发展,但其成效却不尽如人意。同时,青年知识分子志愿服务农村的活动却成为新的趋势。一些知识分子及其组建的NGO组织,高校和科研机构的乡建研究机构,以分散或组织的形式,投入到乡村建设中来。如华中学派的青年教师、学生在湖北黄梅等地开展的乡村民主实验、老年协会实验;温铁军带领的青年志愿者在定州翟城村推广合作社、有机农业、生态建筑及文化活动等。从事新农村建设的青年知识分子,基于对运动式、口号式、自上而下的救世主式的乡建模式的警醒,认识到乡村建设是个持续性的综合性工程,涉及乡村生产、生活、社会组织、人居环境建设以及文化等因素,尤其关注乡村自组织的建设。他们抱着善良的愿望,奔赴乡村,利用自己的专业知识,协助制定村庄发展规划,帮助农民成立合作社及其他社会组织,进行科普,推广生态农业、古宅保护与开发,建立文化室、图书馆,保护和发掘民间文化,甚而带着理念和方法,探索可持续性的乡村治理模式。这是青年知识分子的一种新觉悟。这场知识下乡运动为当今的新农村建设提供了另一种动力。

然而,当代中国的新农村建设与20世纪二三十年梁漱溟、晏阳初等人领导的乡村建设运动有着非常不同的社会政治环境。高度集权的政治体制,日益“空壳化”的村落,限制了青年知识分子从事乡村建设的自主空间,削弱了新农村建设的主体性动力。在这种情境下,任何社会改造或治理,缺少政府的参与,既不现实,也不可能。即便民国时期竭力谋求独立从事乡村建设的邹平模式也不得不借助和依靠政权;当时以政府主导的江宁实验模式之所以取得相当的绩效,一个主要的原因就是晏阳初所说“政府以法令行之,可以有种种的方便”<sup>[11]</sup>。

同时,各种乡村治理主体之间也会存在着抵牾和冲突。尤其是在强政府弱社会的体制下,知识分子团体和慈善组织与政府之间往往有着不同的取向,易于产生各种隐性或显性的矛盾。平教会早期在定县的实验,就遭到基层政府官员的漠视和反对;温铁军、于建嵘等所做的乡村实验,也遭到了基层政府的干扰。因此,乡村治理的新模式必须在汲取历史经验的基础上,进行基层治理结构的重塑,通过政府赋权,实现各方的分工合作。就县、乡政府而言,要尊重农民和乡建团体的意愿,改变过去那种强制性的命令方式,通过制度结构的重塑,切实转变为服务型政府,监督和保障村治的实施,为新农村建设提供支持和宽松的环境。

就乡建知识分子及团体来说,要真正成为新农村建设的大脑和智囊,发挥其智力优势,需要在以下几个方面着力:一是提供咨询、培训和教育服务,如政策宣传、讲解,职业培训,农业技术

推广,开办乡村夜校等;二是指导、组织与协调活动,如协助设计村庄发展规划,产业结构调整方案,指导村级组织尤其是农村自组织建设,协调农村土地流转、规模经营及其他方面的利益冲突,帮助建立农村图书室、文化活动室等农村公共文化设施,开展禁赌工作,树立乡风文明;三是发挥沟通联系者的作用,通过与政府、NGO及其他社会组织的联系,帮助农村进行项目与资金申请,招商引资,争取外来资源,拓宽农产品销路,解决农民和农村所面临的实际问题。其中,培育农村自组织在新农村建设中处于主导性的地位。

实际上,新农村建设的实现,离不开村民的自觉与自动。要培育农民的组织与合作能力,不论村民自治体系的完善、各类民间组织的培育,还是村民的社会文化活动,都离不开基层政府、村“两委”和社会力量的支持。要建立青年知识分子、社会服务团体与基层政府和村庄之间的合作共治格局,必须处理好彼此之间的关系。由于新农村建设的根本目的是村民的富裕和幸福,因此村民的参与和意愿居于主导的地位。在目前村“两委”仍具有很强的政府代理人角色的情势下,完善村民自治制度,大力发展农村自组织,是扩大村民有效参与的有效载体。多元的村民团体的培育和发展,乃是多元治理和民主协作机制的前提。同时,多元治理主体必须保持一定的自主性,这是各方履行其功能、实现合作的基础。这就需要建立一个各方参与的协调机制。由此,通过沟通、协商、对话机制,消除治理主体之间的误解和冲突,为新农村建设提供一个民主合作的制度平台。这样,通过各方优势与缺陷的互补,在共同利益的基础上,形成合作,才能解决目前普遍存在的农村治理问题。

可见,基于近代乡村建设运动的经验,通过青年知识分子的指导者角色、乡镇政府的支持者和服务者角色、村民的执行者和参与者角色各安其位,使政府部门、乡村自治机构与社会服务团体相互协作,在充分尊重农民意愿的基础上,各方齐聚服务农村这一目标,才能探索出乡村治理的有效途径。这就是当年晏阳初所希望的,实现“政治要学术化,学术要实践化,最好是学术与政治合流”的状况<sup>[12]</sup>。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1] Peter Levine. *The Future of Democracy: Developing the Next Generation of American Citizens*. Tufts University Press. 2007, p. 223.
- [2] 张 静:《“合作主义”理论的中心问题》,载《社会学研究》,1995年第5期。
- [3] 许滢涟:《全国乡村建设运动概况》(第一辑上),45; Guy S. Alitto. *Rural Reconstruction during the Nanking Decade: Confucian Collectivism in Shantung*, *The China Quarterly* Vol. . 66, pp. 235 - 236, 227.
- [4] 马秋帆 熊明安:《晏阳初教育论著选》,北京:人民教育出版社1993年版,第61页。
- [5][6][8] 张玉发:《中国现代史论集》(第八辑),台北:联经出版事业公司1982年版,第312、314、321 - 322页。
- [7] 陈筑山讲演 徐兴五记录:《定县之工作报告与参观无锡邹平之感想》,载《乡村建设》,第二卷第十六期。
- [9] 梅思平:《中国五个实验县的比较》,载《乡村建设》,第四卷第十二期。
- [10] Mary. C. Wright. *Modern China in Transition, 1900 - 1950*. Albert Feuerwerker, ed. *Modern China* Prentice Hall Inc. 1964, p. 304.
- [11] 王 科:《中国乡村治理模式的探索》, <http://theory.people.com.cn/GB/13866566.html>
- [12] 晏阳初:《晏阳初全集》(第二卷),长沙:湖南教育出版社1989年版,第298页。

(责任编辑:任天成)