

# 行政下乡与自治下沉:国家政权建设的新趋势

赵晓峰, 魏程琳

(西北农林科技大学 人文社会发展学院/陕西省乡村治理与  
社会建设协同创新中心, 陕西 杨凌 712100)



**摘要** 国家政权建设的关键是发展基础权力,处理好与地方自治单位的关系。现阶段行政下乡取得了显著成效,一方面村级组织的行政化色彩加强,成为乡镇政府的派出机构;另一方面惠农政策进村入户改善了国家与农民的关系,增强了农民对国家的认同感。但是,农村基层行政效率总体不高的现象普遍存在。自治单位从行政村向自然村下沉,激活了村庄社会积累的内生性资源,使得以自然村为边界的社区社会组织兴起,为农民提供了平等参与和民主协商公共事务的空间。这意味着后税费时代国家政权建设不是要完全打碎地方自治单位使国家权力直面农民家庭,而是应重视农村基层社区社会组织的培育和社区自治能力的提升,增强国家通过社会获得权力的能力,构建社会自治协同提升基层行政效力的体制机制,推进农村社会治理的现代化。

**关键词** 行政下乡; 自治下沉; 国家政权建设; 国家基础权力; 社会自治

**中图分类号:** D 063      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-3456(2018)04-0110-07

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.04.013

传统中国确立起的官僚政治体制是韦伯所谓的“有限官僚制”,中央任命的正式官员至于县官,县以下不存在正式行政单位,乡村公务由地方自治单位的人民自理,城市和乡村呈现出二元分治的治理格局<sup>[1]</sup>。清末新政以来,随着国家政权建设的开展,传统中国政治体制中的这种二元分治格局遭到冲击。Charles 指出国家政权建设指的是政权的官僚化、渗透性、分化以及对下层控制的巩固<sup>[2]</sup>,而其中的关键是要大力发展国家基础权力。国家基础权力指的是国家渗透进市民社会,在事实上有效贯彻实施其意志的权力,即通过社会获得的权力<sup>[3]</sup>。现代国家政权建设,就是要积累国家基础权力,建设基本的国家机构并强化其运作能力<sup>[4]</sup>。由此延伸出来的问题是推进国家政权建设、发展基础权力是否必须打破二元分治的治理格局,行政权力一定要进入村落共同体直接面向分散的农民家庭吗?

1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开 建立乡政府的通知》明确要求实行政社分开,并在原有公社的基础上建立乡人民政府;同时规定,村民委员会是基层群众性自治组织,应按村民居住状况设立。1987年11月,《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》颁布,进一步明确指出“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”,乡镇人民政府与村民委员会是指导、支持和帮助关系,村民委员会要协助乡镇人民政府开展工作。至此,乡镇人民政府与村民委员会的关系正式确立,乡镇人民政府是中国行政体制的最末端机构,村民委员会是村民自治组织,“乡政村治”的乡村治理模式由此形成。在“乡政村治”模式中,行政权力止于乡镇,城镇和村落一定程度上延续着二元分治的治理格局。

二十一世纪以来,随着行政科层化的治理改革成为推动中国社会建设的根本机制,国家层面出台的法律法规及规章制度越来越具体、详细,现代公共治理规则的价值得到推崇。依法行政的推进和技

收稿日期:2017-06-11

基金项目:陕西省社会科学基金项目“农村社会组织发展与‘和谐陕西’建设协同创新机制构建研究”(2015G002);2015年陕西高校人文社会科学青年英才支持计划。

作者简介:赵晓峰(1981-),男,副教授,博士;研究方向:农村社会学。

术治理的兴起,使行政权力由乡镇人民政府进一步延伸到行政村,但却使正式制度与村落社会非正式规则的不兼容问题进一步凸显,正式制度的治理价值未能得到发挥,反而使村干部陷入“老办法不能用,新办法不管用”的尴尬状态。在以村委会为治理主体的村民自治实践陷入困境的时候,以自然村和村民小组为单位的“微自治”<sup>[5]</sup>开始在部分地区兴起,自治单位下沉的现象日益增多。而2015—2018年的“中央一号”文件都提出要开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作。因此,应该如何辩证地看待行政下乡与自治下沉现象,从而正确认识国家政权建设的新趋势就成为本文关注的核心问题。

本文以鄂东南和关中平原农村地区的调研发现为基础,以鄂东南H市(县级市)L村和关中平原M县D村为主要案例,讨论行政下乡与自治下沉的表现形式及实践效果,深入认识国家政权建设的新趋势。采用深度访谈法来搜集案例材料,访谈对象包括乡镇干部、村组干部、理事会理事及其他各类农民精英和少量普通村民。鄂东南H县的乡村在2005年社会主义新农村建设战略推出以后,取消了村民小组长,纷纷以自然村为单位成立社区建设理事会,其中,L村的刘家湾是最先建立理事会的自然村,L村是一个行政村,下辖7个自然村。关中平原M县的乡村迄今仍保留着完整的村组建制,村民小组仍设有三个正式职位:组长、文书(会计)和支部书记。其中,L村下辖5个自然村8个村民小组。

## 一、行政下乡与国家基础权力建设

应该看到,行政下乡并不完全是新鲜事物。徐勇提出20世纪以来,中国共产党就通过政治动员、行政任务和命令的方式,使得党和国家意志得以全面迅速地向乡村社会渗透,实现了“行政下乡”<sup>[6]</sup>。但是,早期的行政下乡围绕着行政任务展开,借用的是战争期间形成的强大政治动员能力和带有半军事化特点的命令式体制。本文分析的行政下乡则是随着国家基础权力建设而出现的,强调的是国家机构和公职人员向乡村渗透以及现代公共治理规则的建设。综合鄂东南H市乡村和关中平原M县乡村的情况来看,行政下乡主要体现在以下几个方面。

### 1. 村干部的职业化

村干部职业化的首要表现是“基本补贴(基本工资)+绩效补贴(绩效津贴)”类公务员化报酬制的实施。在传统中国社会,农民精英出任乡村领袖并不仅是为了经济利益,而是出于提高社会地位、增添社会威望与荣耀或向大众负责的考虑<sup>[7]</sup>。因此,乡村领袖更多的是一种身份和地位的象征,而非是一种职业。取消农业税费以前,村干部的基本报酬来自村提留,由农民集体以“费”的形式负担。但是受农户拖欠等因素的影响,鄂东南H市L村和关中平原M县D村的村组干部很少有机会能够拿到这笔报酬。在当前的中国乡村,以M县D村为例,村干部的报酬以补贴(基本补贴占60%,绩效补贴占40%)的形式发放,完全由国家财政负担,享有(类)公务员的待遇。D村书记经过县政府组织部组织的公务员招聘考试,已经取得公务员身份,名义上已经成为乡镇干部,每月工资3000多元。村主任作为村里的正职干部,每年最多可获得补贴26400元,其中:基本补贴每月1320元,绩效补贴一类每年10560元,二类8448元,三类6504元。村里的副职干部每年最多可获得补贴15840元,其中:基本补贴每月792元,绩效补贴一类每年6336元,二类5702元,三类5069元。按照地方政府的干部补贴政策规定,如果是书记和主任一肩挑,每年最多可获得补贴31200元,其中:基本补贴每月1560元,绩效补贴一类每年12480元,二类11232元,三类9984元。村干部报酬由国家财政拨款负担,意味着村干部被吸纳进国家正式的官僚行政体制当中,享受类似国家干部的财政待遇,成为隶属乡镇政府管辖的基层官僚,自然会对他们的工作产生深远影响。如果说游离在“当家人”和“代理人”之间的村干部,之前的工作面向主要侧重于村庄层面,偏重“当家人”的身份属性,而现在的他们则会明显向“代理人”的角色转移,侧重于乡镇层面。

村干部职业化的第二个表现为中心工作和日常工作相结合的考核制的推行。乡镇政府对D村干部的考核指标与M县对乡镇政府的考核指标高度雷同化,基本上是上级政府对下级政府考核指标的层层分解。2016年乡镇政府考核D村干部的指标包括党的建设、信访稳定、环境综合整治、重点项

目建设和招商引资、新农村建设、计划生育、新农保、新合疗、新农小(小额人身保险保费征收)、创新社会治理、两学一做、脱贫攻坚和其他工作(全力做好重点项目建设、征地拆迁、环境保护等工作),其中信访稳定和计划生育被定为“一票否决”的任务指标,而脱贫攻坚则是必须完成的政治任务。在这些任务指标中,环境综合整治等工作又被上升为阶段性的中心工作,市县政府对乡镇政府进行明察暗访,村委会要协同乡镇政府进行自查迎检活动。为了在争优创先的环境综合整治活动中取得优异成绩,乡镇政府一方面动员政府部门的工作人员走上街头,亲自参与街道卫生整治,为村干部做好表率,并安排包村干部下村督促监督村干部积极履行职责;另一方面多次召开环境综合整治流动现场办公会,镇领导亲自带领各行政村的干部到下辖村开展现场参观和检查活动,对工作不力的村干部直接提出批评整改意见。透过这些活动可以发现,乡镇政府与村委会之间的关系受压力型体制的影响依然很大,乡镇政府的任务指标直接被分解到各个行政村,由村干部来负责具体的实施。

村干部职业化的第三个表现为乡镇政府对村干部实施非常严格的“坐班+考勤”相结合的管理制。乡镇政府要求村级组织制订《某某村坐班工作制度》和《某某村坐班人员工作职责》,“把村干部当作机关干部用”,他们需要和乡镇干部一样执行“5+2”“白+黑”的坐班值班制度。村干部周一到周六都要坚持坐班,一方面迎接上面检查、完成上级政府安排的任务、处理好村民反映的事务;另一方面要填写和制作各类报表、整理档案、记录信息。周日则要安排干部正常值班。同时,乡镇政府要求村干部的电话要保持24小时畅通,晚上也要做好应对紧急事务的准备工作。对村干部的坐班值班等考勤情况,乡镇政府还会随时进行抽查,将无故缺勤的村干部予以通报批评,并纳入年终考核,跟补助津贴相挂钩。

## 2. 村级组织的科层化

韦伯认为科层化的官僚制应该奉行“理性主义”的运作原则,组织体系中有明显的专业分工与层级化,呈现职务运作部门化、职业活动专业化、业务执行规则化和程序化等基本特征<sup>[8]</sup>。村级组织的科层化主要表现为三个方面:一是组织内部层级明显、村干部分工明确,村级组织中的“条块关系”渐趋清晰。在M县D村,村党委书记主持三委(村党委、村委会与村监事会)全盘工作,主管干部管理、党员教育、各大组织、精神文明建设和维稳工作;村委会主任负责村委全盘工作,主管经济发展、产业调整和新农村建设;村委会四个副职干部,每人最少分管3项工作,最多分管15项工作,内容涉及社会保障、农业科技、公益事业、救济、合作医疗、保险征收、果树队、企业、征兵、治安、调解、文化娱乐、宅基地管理、环境卫生、美丽乡村、道路机井、自来水、抗旱、防汛、绿化、污水处理、计划生育、村部卫生、远程教育等。村党委书记是村级组织的核心,村委会主任是次核心,副职干部接受书记和主任的领导与管理。同时,县乡政府在每个行政村聘有人民调解员和清洁员,分别负责民间纠纷调解和村庄环境卫生工作,接受镇司法所和环境整治办公室的领导;在村民小组聘请有计生专员,接受镇计划生育办公室的领导。这些人员的工资都由地方财政负担,实行双向管理。二是村级组织的工作重心不是行政村内部的群众自治性事宜,而是乡镇政府部署的指标任务,乡镇政府与村级组织的上下级关系科层化、制度化。三是村干部在执行上级下派任务时越来越重视法律法规和政策文件的治理价值,除非遇到特殊情况否则就不愿意再调动人情、面子和常理等私人和民间的治理资源,以此来回避灵活执行政策所潜在的上级政府追责的政治风险和村民依法护权的社会风险。

## 3. 服务型村级组织建设

在农业税费时期,汲取型政策下乡遭到农户抵制的现象时有发生,村干部在压力型体制下为完成任务不惜动用人情、面子等私人资源。后税费时代,国家政策由汲取型转向反哺型,这些惠农政策又可分为两种类型:一是普惠型;二是遴选型。普惠型惠农政策,指的是满足设定条件的农户均可以享受的国家政策,如粮食直补、农村合作医疗、农村养老保险等。粮食直补,只要农户拥有承包地或正在从事农田耕作,国家财政部门就可以直接通过银行账户将补贴资金划拨到农户卡上,经费完全不经过各级政府部门。农村合作医疗和养老保险等惠农项目则是在农户自愿的基础上,他们缴纳相应的款项才能享受的实惠。遴选型惠农政策,指的是资格条件相对模糊,申请人需要经过申请、组织审核、内部评比、公示公布等程序才能享受的国家政策,如农村低保、精准扶贫等。两种类型的惠农政策遵循

不同的“下乡”规律。普惠型惠农政策下乡,村级组织主要负责信息登记、资料整理、名单上报等服务性工作。这些政策的执行,不仅意味着行政已下乡,而且还入了户,国家已经能够借用现代化的科技手段避开各级政府,直接对接数以亿计的分散农户。遴选型惠农政策下乡,村级组织要将乡镇政府下达的指标进一步分解到各个自然村或村民小组,在鄂东南 H 市 L 村由村干部负责监督理事会以公平民主的方式确定符合条件的农户或村民,在关中平原 M 县 D 村由组干部负责召集小组里的村民代表讨论决定指标分配。然后,村级组织将收集上来的农户名单进行审核后上报给乡镇政府。因此,遴选型惠农政策下乡,虽然最终也实现了进村入户的惠农目标,但是相比普惠型惠农政策而言,经过了理事会或村民小组的环节,需要行政与自治的有机衔接才能取得良好的惠农效果。在执行这些惠农政策的过程中,村级组织主要承担的是上传下达的服务功能,从事的主要是信息整理和反馈工作。相关政策的推行,加快推进了服务型村级组织建设,使村级组织日渐具备明显的公共服务职能。

#### 4. 村民自治功能虚化

税费改革后,乡镇政府的税源锐减,财政入不敷出,财政开支主要依赖上级政府的转移支付,成为高度依赖县级政府的“政权依附者”<sup>[9]</sup>。乡镇政府的行为模式也由过去的“要钱”“要粮”变为“跑钱”和借债,与农民的关系变为松散的“悬浮型”,社会治理能力弱化<sup>[10]</sup>。乡镇政府遇到的财政困境 and 治理难题,也会向下延伸对村级组织产生深远影响,鄂东南 H 市 L 村和关中平原 M 县 D 村自然也不例外。L 村和 D 村的人口都超过 3 000 人,但村级办公经费每年均不足 3 万元,远远无法满足村级组织正常运转的资金需要。为此,村党支部书记的主要任务就是向上“跑项目”,以项目资金来填补村级组织的财政缺口。在“跑项目”的过程中,村级组织就会与县乡政府形成庇护关系。庇护关系本质上是一种不对称的等级关系,庇护的提供者是掌握经济、政治和社会资源的利益主体,他们利用自身的资源和地位对资源禀赋较差的利益主体提供帮助,而受庇护的利益主体则会给提供庇护的利益主体以他们需要的相应的回报<sup>[11]</sup>。村级组织作为项目运作中的受益者,就会在“跑项目”中丧失一定的主体性,依附于县乡政府,成为县乡政府在乡村中发生现实作用的派出机构,配合完成上级政府所分解、下派的任务指标。只有以上级政府发起的“晋升锦标赛”<sup>[12]</sup>设定的任务指令为工作重心,不断向上级政府证明项目落地确有实效,能够成为其政绩构成指标,村级组织才能跑到更多项目。然而,“跑项目”成效与社会治理能力提升之间并不必然是正相关关系。中央财政项目转移支付,绝大多数需要地方政府提供配套资金,但是中西部地区市县两级政府的财政几乎都不宽裕,往往都是口头支票。此外,以为农村提供公共服务为基本目标的“一事一议”筹资筹劳政策还需要向村民集资才能得到真正实施。而在后税费时代,国家政策的中心是“给”不是“取”,农民已经习惯于“要”而不愿“出”,“一事一议”筹资筹劳政策下乡,几乎很难调动议事主体(村民)的积极性,培育、提升他们的议事能力,才会遭遇“议难决、决难行”的困境。在鄂东南 H 市 L 村,村委会在取消农业税费之后基本上没有再向农户筹到过款;在关中平原 M 县 D 村,村委会的筹资筹劳活动也基本上以失败告终。为此,村级组织在申报项目时就会虚报规划款项和支出金额,还会采取以后续项目经费填补前面实施项目亏欠款的办法来推进项目。这些项目的实施,不能调动村民的参与积极性,虽然在客观上改善了农业生产和农村发展的条件,增进了农民福利,但是项目下乡的意外后果颇多,政策执行效果偏离政策设计意图的现象频发<sup>[13]</sup>。

由此可见,当前的国家基础权力建设是单向度的,忽视了地方社会的复杂性和农民公共服务需求的多样性,未能与地方精英和民众进行充分的沟通协商,虽然行政下乡入户加强了国家对地方社会的监控能力,强化了农民对国家的认同,但也在客观上消解了村民委员会的自治能力,弱化了地方社会的主体性。

## 二、自治下沉与社区社会组织的兴起

自治指的是社会自治或地方自治,其主要精神是人民有权自主决定、自行处理地方社会的相关事务<sup>[14]</sup>。从鄂东南 H 市乡村和关中平原 M 县乡村的情况来看,当以村民委员会为主体、以行政村为范围的村民自治陷入行政化的实践困境后,以组干部和社区社会组织为主体、以自然村和村民小组为空

间覆盖范围的社会自治呈现出活力和蓬勃生机。按照村民自治制度设计之初的政策愿景,村民自治单位要逐渐从村庄向镇域乃至县域上移。然而,随着微自治的兴起,自治单位不仅没能上移,而且还从行政村下沉到了自然村和村民小组,带来了社区社会组织的兴起。

### 1. 自治的地理边界为自然村

村落是乡土社区的基本单元<sup>[15]</sup>,是一个农民聚集而居、在历史的长河中自然形成的自治共同体。历经一百余年的社会变迁,村落社区对于中国农民来说仍然具有重要而又特殊的现实意义,不仅是农民生产、生活和娱乐的基本单位,而且是农民人生价值和生命意义的实践场。M 县 D 村不仅行政村建有文化广场,而且均以自然村或村民小组为单位建有独立的文化广场,村民日常习惯于到自然村或村民小组所建的文化广场从事文化活动;每个自然村都自发筹资建有村庙;全村有 50 多名从当地走出去的公职人员退休之后选择回到自然村居住和生活。而在 H 市 L 村,每个自然村都建有祠堂,几乎每个宗族既拥有本族人共同所有的坟山,还重修了族谱,保留了浓厚的历史印迹和共同的社会记忆。自然村成为村民自治的地理边界,具有复杂的历史社会因素:农民承包经营的土地属于村民小组所有,村民共有土地产权,自然村与自然村之间具有明显的土地分界;自然村是人们集中居住的地方,是村民的基本生活单位;自然村的人们具有相同或相似的历史记忆和社会记忆,具有亲密的情感基础、相同的民风民俗、类似的价值观和行为逻辑;自然村的人口数量一般来讲少则数十人,多则也不足千人,人口规模适度;自然村的村民具有共同的利益,易于在自由自愿的基础上达成集体行动。因此,自然村满足村民自治有效实现的基本条件<sup>[16]</sup>,相比超越自然村的行政村而言,具有实现村民自治的良好社会文化基础。

### 2. 自治的内容为地方公务

在传统的乡土社区,地方自治单位要满足水利、自卫、调解、互助、娱乐、宗教等人们的公共需要<sup>[15]</sup>。随着国家政权建设的不断推进,这些地方社区中人们公共需要中的一部分已经由政府来承担,成为政府提供公共服务的基本内容,但是尚有部分政府直接提供效率不高的公共服务需要人们以自治的方式来衔接。在 M 县乡村,“一事一议”筹资筹劳政策执行较好的行政村都有一个共性特征:村委会负责申请项目,村民小组负责实施项目。在 D 村,通过“一事一议”政策修建通组(自然村)公路时,基本上都是由村民小组负责组织村民筹资筹劳做好项目配套工作,村委会基本上不介入村民小组内的具体工作。而在配合县政府招标的施工队实施国家农业开发工程项目时,也多是以村民小组为单位组织村民予以协助。同时,在承接国家项目之外,当地几乎每个自然村都在家庭承包责任制实施后,以农民自愿出资捐款的方式,筹建了隶属于自然村所有的村庙。在 H 市乡村,发现在取消农业税费,推进新农村建设的过程中,几乎每个自然村都以自发筹资的形式在国家相应政策推出之前就已经修建了通组(自然村)公路。不仅如此,重修族谱、重建祠堂等社区里的公共活动早在二十世纪八九十年代就已经在自然村里以人们自发自愿的方式悄然展开。综合两地的情况来看,以自然村和村民小组为单位的社会自治活动长期存在,内容涉及道路硬化、水利供给、纠纷调解、文体娱乐、宗教生活等多个方面,基本上都是与农民日常生活紧密相关的村庄公共事务。

### 3. 自治的规则为村民协商制订的契约

社会治理的规则具有两种不同的形成方式:一是在“真”和“善”等具有真理判断性的价值取向的引导下,人们逐渐认识到的有益的规则;二是经过人们不断的讨论、分析、游说和彼此协商等共同参与的过程,字斟句酌制订或创制出来的规则<sup>[17]</sup>。现代社会治理的规则大多是后一种类型的规则,是建立在人们自由平等、民主协商基础上的一致性规范,本质上是一种建立在众人授权基础上的契约。社会自治需要匹配相应的物质资源,M 县 D 村和 H 市 L 村自治的内生物质资源主要来源于农民集体所有的土地。《中华人民共和国农村土地承包法》第二十七条规定:“承包期内,发包方不得调整承包地”。但是,在关中平原的 M 县 D 村,迄今以村民小组为单位,土地以农民协商的方式,不仅每 3~5 年进行一次“增人增地,减人减地”的小调整,而且还留有上百亩不等的机动地。而村民小组的调地权也源自县乡两级政府的默认,1998 年在国家土地二轮延包政策出台后,当地县委县政府制订了“续订为主,保持稳定,适当小调,抓好完善”的土地延包原则;乡镇党委政府则规定“在三十年承包期内,坚

决实行“增人不增地,减人不减地”的原则,不能大面积调整土地,防止耕地频繁变动,对符合政府规定增加人口引起吃粮困难的农户,经村组讨论同意,报县乡批准,每间隔五年予以妥善解决。”在鄂东南H市L村,社区建设理事会需要征地拆迁来修建通组、通户公路或兴办其他公共设施时,也充分发挥了土地集体所有的制度优势,经村民代表会议讨论决定后形成决议,对被征地农户承包地上的附着物进行经济补偿,而被征土地则挂在集体的账上,留待下次村组土地调整时补足。对此,也有少量村民表示不满,并到县镇政府上访。面对上访村民,地方政府均以“这是你们湾子(自然村)自己的事情”为由劝回。除了土地调整和征地拆迁以外,在涉及“筹资筹劳”等其他问题上,M县D村和H市L村也能制订出具体可行的实施规则。同时,这些规则都受到了地方政府正式抑或非正式的认可,表明村民自治权利得到增长。这也说明,社会自治需要妥善处理好正式制度与非正式规则的关系,使二者能够融洽共存。

#### 4. 自治的主体为社区社会组织

在M县和H市乡村社会的自治实践中,行使自治权的主体均是社区社会组织。如果把村民个体看作是一个“私”的单位,把社区社会组织看作是一个“公”的单位,社区社会组织的自治权力是村民们共同授予的。因此,社会组织制订的规则就具有了“公”的性质,社区也因此具有了公共性。面对具有“公”的属性的社区社会组织,作为“私”单位存在的个体就不能理直气壮或胡搅蛮缠地一味去讲个人利益或自身诉求,往往在社区舆论与社会惩罚的集体压力下,遵循“小(个体)道理服从大(社区)道理”的行事原则。M县D村以自然村和村民小组为单位的正式组织是村民小组,设有村民小组长等职务,他们在完成低保和扶贫等遴选型惠农政策和“一事一议”筹资筹劳政策时,都会召开村民代表会议或户主会议(社区社会组织),由大家共同讨论、民主协商来达成治理共识。此外,当地的社区社会组织还有人民调解委员会、老年人协会、红白喜事理事会、庙事会、社火会等。H市L村的社会组织是社区建设理事会,而理事会则建立在宗族内部房头会的基础上。理事会由宗族内各个房头推荐的理事代表组成,人数和户数较多的房头推荐产生的理事代表数量相对也多,人数和户数较少的房头也需要推荐产生自己的理事代表。社区社会组织的成员往往事先都在地方治理实践中发挥过重要作用,并在长期的工作中积累了人脉和面子等社会资本,逐渐成为乡村权威或意见领袖。

#### 5. 自治的理念为村民共同参与的公共理念

这里的公共理念不同于西方的公共观念,公共观念与公民的公共精神、公德观念和公民品格相关联,而公共理念则与农民的“自己人”意识、“我们感”和社区认同相连<sup>[18]</sup>。“自己人”意识和“我们感”源自于人们的内群体意识,中国人习惯从血缘、姻缘、拟亲缘和友缘的角度,根据他人与自身关系的远近,划分内外群体,并将内群体的人视作自己人,而将外群体的人视作陌生人或外人,从而对其采取不同的社会交往方式<sup>[19]</sup>。在乡土中国社会中,自然村和宗族是农民基本的认同与行动单位<sup>[20]</sup>,是天然的内外群体划分界限。M县和H市的乡村社会自治充分调动了历史遗留下来的文化遗产和社会资源,通过村民共同参与激活了农民的“自己人”意识和“我们感”,重建了村民的社区认同。同时,也可以发现,与公共观念之“公”相比,公共理念之“公”仍是私,具体表现在以自然村为边界的社区自治可以顺利推行,而以行政村为边界的村民自治则很难在公共品供给等领域达成集体行动。因此,这种公共观念具有两面性:一方面有利于形成社会自治规则,以社区之“公”遏制个体之“私”的过度膨胀,抑制“无公德的个人”<sup>[21]</sup>的快速崛起,使村民仍能保留基本的集体行动能力;另一方面则容易使村民走向集体利己主义,虽然使集体行动能够以特定群体利益的名义达成,但其实质“却是对更大的公共性的牺牲和对利己主义的遮蔽”<sup>[22]</sup>。然而,正是农民的公共观念为社区社会组织的兴起,为以自然村为边界的社会自治提供了理念支持和文化支撑。

在M县和H市的乡村,行政村都超越了自然村的地理边界,村委会事实上已经成为镇政府的派出机构,村干部被视作机关干部予以管理,村民自治失去活力。然而,社会自治下沉到自然村与村民小组,通过激活村民的公共观念,发挥不同类型社区社会组织的积极作用,制订出切实可行的治理规则,保障了社区公共品的有效供给,营造了乡村“善治”的格局。

### 三、结论与讨论

行政下乡虽然取得了显著成效,但仍无法解决基层治理中的诸多难题。自治下沉到自然村或村民小组,有利于缓解基层行政低效带来的治理困境。而自治单位/权力从行政村下沉到自然村,依靠的是社区社会组织,借用的是传统社会资源,发挥的是农民公共理念的社区治理价值。自治无法从自然村扩张到行政村说明,多数农民尚不具有公共精神和公民品格,他们仍有着较强的“自己人”意识和“我们感”,遵循着特殊主义的公私难以区分的行为逻辑。现阶段的国家政权建设,依然需要探索构建国家行政权与社会自治权的有机衔接机制。虽然国家权力可以进入地方自治单位,甚至可以进入单个的农民家庭,但是行政与自治还要有一定的边界,在行政下乡效果不够理想尚需农民集体参与的领域,仍然需要借用传统社会资源,发展社区社会组织。

国家基础权力建设,不能满足于单向度的国家机构和公职人员下乡以及公共治理规则下乡,还要重视基层社区社会组织和自治能力的建设,加强社会协同治理能力的培育,使政府能够通过社会获得强大的基础权力。而现阶段的自治下沉意味着国家政权建设找到了与传统资源结合,以社会自治协同提升基层行政效力的有效办法。因此,政府应该重视鄂东南 H 市 L 村和关中平原 M 县 D 村等地出现的国家政权建设新趋势所蕴含着的发展规律和实践经验,推动农村社会治理的现代化进程。

### 参 考 文 献

- [1] 韦伯. 儒教与道教[M]. 洪天富, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2005.
- [2] CHARLES T. The formation of national states in western Europe[M]. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- [3] MANN M. States, war and capitalism: studies in political sociology[M]. Oxford: Blackwell Publisher, 1988.
- [4] 王绍光. 祛魅与超越[M]. 北京: 中信出版社, 2010.
- [5] 赵秀玲. “微自治”与中国基层民主治理[J]. 政治学研究, 2014(5): 51-60.
- [6] 徐勇. “行政下乡”: 动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007(5): 2-9.
- [7] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王富明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2006.
- [8] 马克斯·韦伯. 支配社会学[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004.
- [9] 饶静, 叶敬忠. 税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析[J]. 中国农村观察, 2007(4): 38-60.
- [10] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-37.
- [11] 赵晓峰. 付少平. 多元主体、庇护关系与合作社制度变迁[J]. 中国农村观察, 2015(2): 2-12.
- [12] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [13] 李祖佩. 项目进村与乡村治理重构[J]. 中国农村观察, 2013(4): 2-13.
- [14] 陈晓枫, 陈子远, 高骁宇. 中国传统行政与自治关系辨析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2013(4): 43-48.
- [15] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 人民出版社, 2006.
- [16] 邓大才. 村民自治有效实现的条件研究[J]. 政治学研究, 2014(6): 71-83.
- [17] 布坎南, 康格斯顿. 原则政治, 而非利益政治: 通向非歧视性民主[M]. 张定淮, 何志平, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [18] 吴理财, 李世敏. 农村公共文化的陷落与重构[J]. 调研世界, 2009(6): 3-5, 17.
- [19] 杨宜音. 中国人“我们”概念形成的社会心理机制探析[J]. 中国社会科学, 2008(4): 148-159.
- [20] 贺雪峰. 村治的逻辑[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [21] 阎云翔. 私人生活的变革[M]. 龚小夏, 译. 上海: 上海书店出版社, 2006.
- [22] 李友梅, 肖瑛, 黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学, 2012(4): 125-139.

(责任编辑: 金会平)