

村社联动: 村级有效治理的路径选择

——川西平原 D 村的实践与启示

王秋月

(华中科技大学 法学院, 湖北 武汉 430074)



摘要 我国实行村民自治以来, 村级治理采取村-社分工基础上的协作, 实现行政-自治二元治理体系下的联动。行政村承担行政职能并发挥村庄内部的统筹功能, 社队具有土地分配、公共品供给及公共规则生产等能力, 进而能够承担自治职能。村-社两级既相互分工, 又需要彼此协作完成本级组织无法单独完成的工作。随着行政力量的不断介入, 行政村的自主空间被压缩且无力回应治理诉求, 社队因土地分配权力的丧失、公共品供给能力不足以及治理主体缺失等问题导致治理能力不断弱化, 村级治理失效。村级治理的困境不在于基层治理单元的调整, 而在于构建良性的村社关系。川西平原一直贯彻着村社传统, 并形塑了较为有效的治理效果, 对于其他地方的村级治理具有一定的启示和借鉴意义。村级有效治理需要重塑村社关系, 在再生产社治理能力的基础上, 同时给予村社一定的自主治理空间, 并充分依靠村社内生治理资源。

关键词 村社联动; 村级治理; 行政化; 协商民主; 治理有效

中图分类号: C 912 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2019)06-0006-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.06.002

我国农村在 20 世纪 80 年代以来实行村民自治制度, 治理机制在人民公社体制下进行了创新与延续, 从总体上形成了“乡政村治”的治理模式^[1]。它将基层政权定位在乡镇, 在村一级确立了以村民委员会为核心的治理体制, 体现了国家与社会的分权原则^[2]。在乡政村治的制度框架下, 村庄作为独立单元, 原则上实行村民自治。20 世纪 90 年代, 全国形成了“乡镇-村委会-村民小组”体制, “村委会+村民小组”成为村级治理的主要建制。

在多年的村级治理实践中, 治理不断从形式民主迈向实质民主^[3], 但也暴露出较多问题, 突出表现为村级组织行政化以及村民自治弱化, 具体表现为随着国家权力不断向基层延伸, 乡村组织与管理的国家化、行政化和官僚化愈益明显^[4], 行政村逐渐与乡村社会脱离, 成为“悬浮型”村级组织^[5]; 而且村民参与村庄事物的积极性不高。从而导致行政属性愈益扩张^[6], 行政吸纳自治、村级治理缺乏活力成为乡村治理困境的集中表现。

学界探索治理单元与村级治理的关系主要有三种观点: 一是治理单元上移, 实行乡镇自治。认为现代民主的发展趋势是民主单元不断上移与扩展, 而不是退缩到更小的共同体空间中去^[7]。二是治理单元下沉, 实行村落自治。认为规模过大、行政化严重使得行政村村民自治陷入困境。应该通过治理单元下沉^[8], 实现所有权单位与自治单位的统一进而实现基层治理的有效性^[9]。三是治理单元不变, 拓展村民自治。通过给予自治空间激活村民自治, 在既有的治理单元下开辟村民自治与政府治理有效结合的路径^[10]。既有研究从治理单元与村级治理的关系入手, 对于思考村级治理采取何种组织形式以及治理单元具有重要启发意义。但是仍存在以下不足: 第一, 过分夸大了治理单元与村级治理

收稿日期: 2019-09-16

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴战略背景下新型农村社区的土地制度创新研究”(19YJJCZH042)。

作者简介: 王秋月(1990-), 女, 博士研究生; 研究方向: 法律社会学、基层治理。

有效性的必然关联。村级组织行政化、悬浮化以及村民自治参与不足等困境并非一直存在,而是随着社会和乡村治理的发展变迁而出现的,治理单元论无法解释同一组织单元下的治理效果变迁。第二,忽略了村级治理中的行政性。村级治理不仅要解决群众自治问题,还需要承担一定的政府行政职能,既有关于治理单元与村级治理关系的讨论更多的关注如何实现群众性自治,从治理单元下移实行小组自治予以讨论,而忽略了治理的行政性和治理对外部性资源和力量的一定依赖。

村社联动是“行政村+社队(村民小组)”构成的基层组织体系,两者在分工的基础上实现协作以解决治理问题的一种治理实践。我国广大农村都具有村社传统,但是因为取消村民小组或者村民小组弱化使得这一治理模式遭到破坏。川西平原保持了较好的村社联动的治理实践,呈现出相对有效的治理结果。因此,本文拟以在川西平原D村的调研经验为材料基础,揭示村社联动下村级治理的运行机制、村社体制变迁及其面临的困境以及村级治理有效的可能路径等问题。

一、村社一体:村级治理运作机制分析

1. 村社一体的内涵

我国具有村社传统,学界对村社进行了一定的研究。温铁军使用“村社”概念讨论村社作为农村基础性的社会单元所具有的现代化载体功能^[11]。认为村社是我国农村建立在土地集体所有权和农户使用权两权分离的经济制度基础上的、以农村一定范围内的血缘和地缘关系为纽带的、维系村社内部社会秩序的组织^[12]。徐勇探讨了俄国的村社制,指出村社制是以村社集体为本位的组织形态,村社集体具有一个集体人格权威,强调整体性、一元性、一致性,并在同一群体内实现基本平均^[13]。虽然关于村社并未形成统一的界定,但是对于村社作为一种组织形态具有一定的共识。我国并未形成真正的村社制度,但是较长的村社传统使得村级治理表现为村社一体化的组织形态。村社一体的治理实践具体表现为在“行政村+社队”两个治理单元的组织架构,两者在互相分工的基础上进行整合,共同实现村庄治理。在村社一体中,行政村承接自上而下的行政性工作,并在整个村庄范围内统筹各社队无法完成的工作;社队作为最小的自治单元自行处理内部的治理问题。

2. 村社一体的治理机制

(1)社队承担自治功能,村民积极参与。村社一体村级治理模式的有效性在于行政村与社队的有效分工,社队承担基本的自治功能。社队实质上是根据血缘、地缘等因素划分的,也是基本的产权单元,社队呈现出高度的“利益相关”,赋予其治理的能力。

社队作为集体土地所有权主体具有治理的基础能力。80.47%的村庄是以社队为单位分田到户的^[14],社是当前农村土地所有权普遍的实际主体^[9],具有土地调整的权力。以社为带动主体,围绕土地分配,通过“算平衡账”的方式展开土地利益调整^[15],能够理顺社内的各种关系,具有较强的公共性,而且能够调动每户的参与积极性。

社队作为利益共同体能提供公共品供给,具有组织和动员村民的能力。社作为利益共同体^[16],具有利益高度相关性,能够将社员组织起来自行提供基本的公共品服务,比如农田水利、农技服务、乡村道路等。如果出现个体性不配合,将受到社队内部成员的集体性“讨伐”,通过舆论压力或者利益分配的“算总账”等形式对其进行约束。

社队具有公共规则生产能力。围绕公共事务展开的讨论、协商、表决和决定,并通过少数服从多数原则做出的集体决策具有公共性,既保证了社员参与权和表达权,又能够有效抑制极少数的钉子户而符合大多数人的利益或者实现公共事务的达成与落地。而且,具有对社员行为予以约束的内部机制。表现为公共舆论对面子的影响和社会交往的边缘化而限制了婚丧嫁娶、农业生产、日常性互助等活动的开展。

(2)行政村承接行政职能。村级治理不仅要解决自治性问题还要解决行政问题,协助政府完成行政管理职能以及落实行政任务。随着国家权力向基层渗透程度不断加深,自上而下的行政任务和行政管理工作不断增多。村社一体的治理模式下,行政村承接行政任务而将治理性事务委托给社队,同时减轻了村-社两级的治理任务和治理压力。行政村无需过多干预社队内部的一些问题,只需要在社

队之间予以协调和统筹,解决社队无法独立解决的问题。既减轻了自身的治理压力,同时又减轻了社队的行政压力,给予社队更多的自治空间。

行政村主要承接行政职能而让渡自治空间与其自身的属性有关。行政村虽然作为治理的基本单元却不是处理自治的最佳单元,既不是集体土地的所有者,缺乏政治生产能力和调动村民的基础,同时也不是生产生活和社会交往的基本单位,不是“利益相关”的基本单元,村民对行政村的认同感较弱,很难解决社队这种“利益共同体”内部的问题。而且,行政村范围较大,难以与每个农户打交道,也很难掌握每户村民的实际情况及诉求,治理能力有限。但是作为基本的治理主体,具有承接行政职能和统筹村庄问题的正当性。

(3)行政村与社队的联动。虽然村-社具有明确的分工,各自承担不同的职能,但是村-社无法互相剥离而独立运作,实际上村-社在博弈中实现联动,共同服务于村级治理。

行政任务的落实离不开社队自治功能的发挥。行政村作为村级治理的组织,承担着群众自治功能和行政管理职能,虽然在村社传统下,行政村承担着公共服务、行政管理等职能和任务,但是行政任务的落实需要依靠社队作为承接者解决最后一公里的问题。否则,依靠行政村与个体性、分散的小农户打交道,不仅成本极高而且因为行政村缺乏治理能力,治理效果较差,难以完成任务。社队作为最小的自治单元和利益关联单元具有较强的治理能力。

社队治理功能的实现也需要行政村的支持。社队能够在内部提供公共品供给、实现利益调配等自治功能,但是,外溢出超越社队能力的治理事务,需要寻求行政村的支持。比如资源体量大的相关诉求很难再完全依靠社员筹工筹劳,需要向上级即行政村表达诉求。行政村负责向上争取项目提供资金支持,社队对行政村具有诉求依赖。行政村根据资金情况、项目实施的可行性等多方面因素进行考量,决定是否予以支持和满足。而且,社队之间无法达成共识的纠纷等问题需要依靠行政村进行协调。所以,社队对行政村具有一定的依赖性,在自治过程中需要考虑行政村的意志。

村社一体的治理模式实现了行政与自治的剥离,同时又相互依赖和彼此制约,形成了良好的联动模式,实现治理有效。

二、村社传统的变迁与村级治理困境

1. 村社传统的变迁

村社一体在村级治理中表现出有效治理,但是,这一治理模式随着社会发展而发生了变迁。村社传统变迁是指村-社关系及其治样态发生变化,具体表现为村-社分离或者两者分工协作的非良性关系。现阶段表现为行政村治理而社队治理能力弱化,行政村因受到越来越多行政力量的干预与介入导致村级治理行政化和科层化特征明显,治理效果较差。

产生这一变迁的原因既有制度上的也有村庄结构等现实基础上的。制度上的原因在于国家政策的干预,有些地区以政策命令的方式取消了社长,消解了社队的治理正当性,以包村干部的方式取而代之,从制度上瓦解了村社一体的治理模式,但是村社传统还具有一定的社会基础。而有些基层社会特别是东部沿海发达地区,因为经济的快速发展出现了社会分化,由此导致了基层社会的分化和解体,作为村落共同体的社队(村民小组)已经解体,在实质上瓦解了村社一体的治理功能。

村社一体的治理模式向行政村治理转变,同时行政村又不断受到行政力量的介入,过度行政化,出现村庄治理“悬浮化”和村民自治弱化的状况。村社一体在遭破坏的背景下,村级治理遭遇困境,呈现出行政消解自治和治理能力不足。

2. 村社传统变迁下的治理困境

村社传统变迁表现为村社一体的弱化甚至瓦解,导致了村庄治理行政化和村民自治弱化等治理困境。

(1)社队自治能力弱化。社队的自治能力来源于社队的自治基础,具体包括经济基础、政治基础和人力基础。农村社会变迁以及国家政策的影响在某种程度上弱化了社队的自治能力。

产权制度改革削弱了社队作为所有权主体的权力,削弱了社队的政治基础。自从二轮延包禁止

土地调整以来,社队无法解决土地利益的分配和调整。特别是《物权法》的修订,将土地承包经营权规定为用益物权,国家对农民土地进行确权登记和颁证,导致农民对土地财产权利的认知不断强化,削弱了集体能力。而且,很多地区取消社队,已经形成的调地传统和规则在既有的政策框架下被打破。社队对于土地的控制和权力丧失^[17],因此内部的矛盾无法解决,也难以进行统筹,社队治理能力弱化,社员对社队的认同感降低,公共事务的参与性下降。

公共品供给方式的改变弱化了社队的地位,增强了社队对行政村的依附。税改之后,大量的惠农政策和资本下乡改变了原有的公共品供给方式,由原来的自给自足转变成自上而下的资源输入。公共品供给量在一定程度上取决于行政村争取项目的能力,并通过行政村一级进行承接在村庄内部各社队之间进行分配。这种资源供给方式改变了人们的心理预期,社队难以将社员组织起来,社员主要对行政村持“等靠要”的态度。

精英更替削弱了社队自治的人力基础。长期以来,社长由社员推选产生,在社队内部有威望、有能力,其文化程度虽然不高,但是具有良好的人际关系以及丰富的治理经验,具有较强的动员和组织能力以及事物解决能力。现阶段,过密化的行政任务、基层治理迈向规范化^[18],对行政村和社长的工作内容、工作方式都提出了新的要求,年龄较大的社长难以适应签字、拍照、填写电子表格等文牍工作。年轻人当社长能够适应行政化和科层化的工作方式,却缺乏统筹整合和治理的能力,普遍缺乏群众工作的经验,对社员和社队内部的具体情况并不熟悉,处理事务的能力较弱。

(2)行政村过度行政化。过密的资源输入伴随着过密化的行政任务以及与之相匹配的科层化、规范化和文牍化的工作方式,村庄治理不断受到行政力量的介入和干预^[19]。大量资源输入某种程度上虽然改变了村庄“消极治理”的样态,为村级治理创造了具体的资源条件,但是却难以改变村庄治理行政化和悬浮化的困境。

行政任务过密化是当前推动村治转型的结构性的前提。具有集体经济的村庄,能够一定程度上回应村民诉求,激活村级治理。但是,全国大多数村庄都属于经济“空壳”村,依靠自上而下的资源输入,但资源的具体使用受到项目制或者专款专用的限制。而且承接了太多的行政任务,治理资源被分割,而难以回应村民的诉求。

与此同时,精细化和规范化的现代化治理方式压缩了村级自主治理的空间。基层治理现代化背景下,政府部门不断加强对村级治理正规化的推动,村庄治理越来越难以在“简约治理”的理念下开展治理的实践,随之而来的是复杂治理、高成本治理和治理效果的弱化。在这种治理方式之下,治理资源被科层化的任务和方式挤压,村级治理自主空间被压缩。首先,治理过程程式化。通过对程序的严格规定,使得村级治理被限定在既有的制度框架之内。以资金使用为例,需要严格遵循多步工作法,并根据相关程序对资金进行监督和审核,项目发包、评议验收、报账等环节都有明确的程序性规定,不仅极大地增加了村级组织的行政成本,而且造成了资源的无效利用。其次,治理事务的复杂化。原本简约治理可以解决的小事情现在必须通过正规化的方式来执行,村级治理的重点不在于如何解决自治和治理事务,而在于如何按照要求办事来实现合法化。以资金使用为例,原来村民自治关注资金用于哪些方面能够实现物尽其用,现在关心钱该怎么花,如何“好花”即符合资金使用的要求。村级治理的自主性被限制。

自上而下的行政任务过密化与治理过程的规范化、精细化相叠加,使得村庄治理逐渐回应行政需求而非治理诉求,村级治理空间被压缩,而且村庄治理体制由村社治理向村治转移,社队自治能力弱化,行政村无力回应村社内差异性的、非正式的以及非标准化的治理需求,村级治理在村社传统变迁中面临困境。

三、村社联动下的村级治理:D村案例呈现

村社传统变迁引起了村级治理困境^[20]。村社传统的变迁部分源于村社内部分化和村社结构的改变,并非意味着村社传统的完全瓦解。实质上,很多农村地区仍然具有村社基础,只是外部性因素

的介入而人为破坏了社队的治理能力,将治理任务完全上移至行政村。成都因保留了较为完整的村社传统,呈现出一定的治理有效性。这种村社联动实践对于部分农村地区具有一定的启发意义。下文以川西平原 D 村为例,展示村社联动下的村级治理实践及其效果。

川西平原 D 村地理位置优越,东、北邻近两个乡镇街道,西、南与产业园相连,而且距离成都市第二绕城高速公路口 1 公里,距离区中心 20 分钟的车程。全村 2.3 万平方公里,辖 12 个村民小组和 2 个安置区,共有 1 022 户,2 360 人,现有耕地面积 2 825 亩。而且位于都江堰灌溉体系,水利系统非常发达,排灌十分便利。且土壤较为肥沃,为农业提供了先天的优势。加上高标准农田建设,D 村具有优厚的农业生产条件。主要产业以农经作物-韭菜(黄)种植为主,以水稻种植和苗木种植为辅,是成都市“菜篮子”基地之一,村民家庭农业经济收入比较可观。又因为邻近产业园和市区,为村民本地务工提供了就业机会,村民可以往返于家与工作地点,主要是中青年。因为较为发达的农业生产和较为丰富的本地就业,使得村庄社会结构比较完整。特别是经济作物种植作为家庭主要收入来源,人们对土地具有一定的依赖性。村庄治理在村社联动的基础上呈现出较大的活力。

1. 社队的主体性及其治理能力

川西平原保留着较为完好的社队组织并在日常治理中发挥着功能。在 D 村保持着完整的社队组织结构,而且每个社队都由社员选出社长。社队的治理能力表现为社队的主体性地位,即社员对社队的治理地位的认可程度。

社队的主体性地位调动了社员内部解决公共事务的积极性。在 D 村,社队作为最小的治理主体,具有较强的自主空间,采取内部事务内部解决的方式,行政村并不过多干预。因此,在 D 村各个社内部,公共事务采取协商民主的方式。以村庄公共服务资金使用为例,社队在将诉求上报给行政村之前,需要先在内部进行统筹决议,由社长召集社队议事会成员以及户代表开会,收集村民的诉求和意见,再通过社队议事会进行汇总和决议。这种方式既征求了村民的诉求,又对差异化和分散化的诉求进行了辨认识别,经过民主协商讨论的决策能够回应差异化的、村民最广大最迫切的诉求,既能够获得村民的认可,又能够激发村民参与公共事务的积极性和主动性。

社队的实体性地位决定了有效解决公共事务的能力。以修路等公共品供给为例,很多地区农村因为缺乏村民的配合导致公共品无法落地或者效果甚微,在与社员利益相关的项目落地的过程中经常遭遇钉子户。而在 D 村,能够较好解决项目落地等公共性事物。以修路占地为例,自从二轮延包之后,国家政策不允许调地,但是 D 村一直保留着调地的传统,虽然与“生不增、死不减”的政策相违背,但是社员均认为“土地调整有利于利益公平,是共同认可的村规民约,在村民自治的框架下,村民集体决议也具有效力,国家应该给予村民自治一定的空间”。即使国家推行确权导致账面上无法调整土地,但是各社队内部通过“理论调田”的办法对土地进行动态调整,即必须承认生增死减,以“动账不动地”的方式来实现土地公平分配的问题。所以,D 村的各个社队仍然是集体土地所有权主体,仍然发挥着统分的功能。因此,围绕着土地利益分配等公共性事物需要在以社队作为主体的情况下予以展开,具有调动和约束社员以解决公共事务的能力。

以“社队”为核心的自治机制塑造了地方社会较强的能动性,具有较强的集体行动能力,这种行动能力来源于具有公共性和主体性的社队,能够回应农户的整体性需求,保障社员的公共性利益,通过公共性规则来约束无功德的个人,具有较强的秩序再生产能力。

2. 行政村的统筹性

川西平原村社联动的治理模式下,行政村负责行政性事物,同时在全村范围内进行统筹工作,行政与自治的二元治理体系有利于村级治理的有效性。

行政村承接了自上而下的行政任务及其相关的文牍工作。具体而言,行政村需要承接自上而下的行政任务,无需下沉至社队一级。行政村的资金来源于自上而下的拨款,从 2008 年以来,D 村每年有八十多万的公共服务资金可以自主使用。同时,在实行集体建设用地入市之后,通过变相转化的方式将土地使用权转让租金纳入村集体经济收入。因具有经济基础,比如美丽乡村建设,环境卫生这些行政任务无需分配至每个社队来完成,而是由行政村出资并组织相关人员来落实。而且,治理方式现

代化带来的大量文牍化工作,导致其耗费的时间成本甚至超过治理性任务,单纯依靠村干部无法完成,如果分配给社队又会挤压社队的自治空间而弱化治理能力。D村特地聘请了三个办事员从事做账、报表等文牍类工作,减轻了村干部和社长的工作量,来专心于治理问题。

同时,行政村还需要进行统筹工作。部分治理事物超越社队的能力范围,需要行政村予以支持和统筹,以公共服务资金使用为例,资金使用在村域范围内具有自主权,但是需要由行政村进行分配。D村的做法是,先由每个社队召开社队会议、社队议事会后将决议提交给行政村,行政村再召开村民代表会和村级议事会对各个社队的决议进行审核和决议,最终确定资金分配及使用用途,既要满足村民最广大最迫切的诉求又要兼顾社队利益的相对均衡,这就需要行政村的统筹能力。

行政村的统筹能力来源于制度上的统筹地位以及资源上的主体性地位。行政村作为经济主体和资源分配主体制约社队的行为。在D村,社队具有独立经济核算的功能,但是近年来,社队的经济权以及账目被要求上交至行政村统一管理,加上社队又没有实质性的收入,只能利用行政村分配的资源进行合理自主使用。而资源输入以行政村作为承接主体并在各社队内予以分配,具有一定的自主权和优势地位。资源的非均等化分配,刺激了社队的治理能力。在某种程度上,行政村可以通过资源分配对社队产生制约作用。

3. 村社联动

D村的村级治理实现了较好的村社联动。行政村因治理能力的有限性以及治理任务的复杂性和多样性,难以深入到社队内部,去事无巨细的进行精细化管理,只需要在明确分工之下,进行统筹性工作的分配与布置,并针对社队的需求和困难进行解决,未陷入分散细碎的治理困境之中。与此同时,又因为具有一定的经济基础能够对接自上而下的行政任务将村干部和社队解放出来专注于治理工作,而社队作为最有效的治理单元仍然有效并发挥着良好的治理功能。这种若即若离和统分的关系使得行政村在自己的范围内发挥相对有效的治理功能。并在行政-自治分离的状态下保护了其自治能力不至于被行政消解,并充分调动社院参与自治和治理的积极性。村社两级是在职能分工下实现了联动,两者既彼此分离又相互依赖。

四、重塑村社关系:民主化村级治理的实践路径

纵观全国大部分地区的村级治理,治理困境甚至无效在于对行政村的强化而瓦解了社的主体性及其治理能力,以及破坏了村社良性的互动关系,导致社队治理能力弱化甚至消失而行政村治理过度行政化。川西平原的村社联动为我们思考村级治理有效性提供了启示和借鉴意义。村级有效治理的可能路径在于如何重新激活社队主体性,重塑良好的村社关系,并在此基础上如何给予村社更多的自主空间利用村社内部资源实现有效治理。

1. 社队主体性再生产

虽然体制变革和现代化治理体系变迁对“社队”治理产生了一定的冲击,但是“社队”作为地方社会的基础型结构,并没有完全解体,社队的激活具有一定的现实基础。很多农村社队的治理能力弱化源于外部性因素的干预,但是,作为人们日常生产生活 and 交往的基本单位,土地产权单位实质上无法被消解,仍然具有作为实体性治理主体的基础条件。虽然部分农村出现了分化但不能代表全部。实际上,这些农村具有治理基础,只是这些资源条件没有得到有效利用和发挥^[21]。因此,可以通过川西平原的经验启示,在激活社队主体性的基础上,重塑良性的村社关系,实现村社联动。

首先要在制度设置上承认社队的合法性地位。这样才具有自治的合法性基础,而社的主体性需要依托一定的载体,来源于自治的基础,包括政治基础、经济基础和人力基础。即需要认可社队土地产权、经济独立的地位,并在内部选举治理主体。其次需要激发社队的积极性和主体性。在承认社队的合法性地位之后给予社队资源使用和分配的自主权,通过公共性事务来激发社队自治的积极性,并形成自我秩序再生产。

社队的主体性形塑了较强的能动性和治理能力,通过公共性规则约束无功德的个人,瓦解部分钉

子户导致的公共事务无法落地的情况^[22]。在激活社队的主体性和治理能力的基础上,重新构建村社联动,实现相互分工基础上的协作与整合。

2. 给予村社自主空间,重建基层协商民主

村级治理的有效性离不开内生性的治理基础,也离不开自上而下的行政力量所给予的自主空间。国家力量和意志不断向基层社会渗透,重视与基层的沟通,但是对基层的渗透和干预不断叠加,规范化和精细化的工作方式被严格执行^[23],导致资源输入并没有激活村社的治理功效,反而为了与上级政府部门的治理目标和治理要求相匹配,压缩了基层的治理空间,导致村社治理行政化。

“规范化治理”并不等于“有效治理”,当前的基层治理应该充分尊重村社治理空间,推行简约治理和有效治理的治理模式。在进行制度建设时,一是要坚持村民自治的制度框架;二是国家对基层的制度性规则不宜过多,国家不应该也没有能力替村级包办所有的治理事务,对村社过多的干预不仅不能够实现基层的有序性,反而会破坏村民自治和基层有效治理。国家可以制定一些原则性的制度对村级建设和发展的方向进行指导,将具体的治理过程留给村民自治进行完成,因为程序化和过程化的监督往往呈现出高成本低效率的特征,对村庄的规范和治理并没有实质性意义。

在赋予村社一定自主空间的基础上实行协商民主。可以借鉴川西平原的经验,在村社内部通过一定的方式实行公共事务的协商,在此基础上形成公共决策的达成。协商民主下的决策能够回应差异化的村民的最迫切最广大的诉求,激发村民参与公共事务的积极性和主动性,也能实现治理有效。

3. 充分利用村社治理资源,开展村社自治

中西部地区农村因为地方产业发展不足,村社精英大量外流导致村社空壳化,内生性的秩序生成机制失效^[24]。村级治理离不开对村社内部资源的依托,治理主体在村级治理过程中发挥着重要作用,而村社精英是重要的治理资源。实质上,村社具有经营再生产能力。

在区位较好的村庄例如D村,多样化的就业机会和经济空间能够产生一群经济精英,既有从事工商业经营,又有从事农业经营比如农产品销售。他们既具有稳定的收入来源,又具有比较灵活和自由的时间,同时也比较关注村庄的事务。可以吸纳进治理主体的行列,因具有一定的见识,能够对村级治理和发展提供一定的见解和意见。这种社会结构比较完整的村庄,各类精英比如经济精英、文化精英等都在村,要充分抓住这些群体。

而在经济空间相对较弱,结构相对松散的村庄,也具有精英生产能力。总存在一些头脑灵活能够抓住市场机遇的人,或者从事一定规模的农业生产经营者,也就是“中农群体”^[25]。这种村庄虽然没有强烈的发展性治理需求,但是村庄基础性治理是必要的,可以充分动员这部分“中农群体”来参与村治,而他们从自身的经济发展角度也愿意担任村庄的治理主体。

在偏远、贫困的山区,年轻人和青壮劳动力大量外流,老年人或者出不去的人留在村庄,这种村庄以维持性为主,治理工作主要在于完成基础性的行政任务以及解决村庄中的日常性矛盾纠纷和基础需求回应。这些地区可以抓住有经验的老党员、老干部或者老教师等群体。工作事务较少并不对经济和生活构成实质性影响而且能够获得较高的评价,他们具有一定的积极性。可以动员他们来完成日常的治理性工作。

内生的治理资源和治理机制是获得内生秩序生成的重要来源,能够在村社内部实现实质民主的治理机制,使得治理更为有效。不论是村庄的完整程度,还是地方的经济水平的差异,都存在一定的精英或者积极分子等治理资源,如何调动他们的积极性,如何让他们更好与群众打交道将农民动员和组织起来是实现村级有效治理的方式。

五、结 论

村社关系是理解村级治理实践效果的一个重要视角,村社是当代中国农村基层治理的基础性单位,在整个国家治理体系中都发挥着重要作用。但是,在国家治理体系现代化和国家行政力量向基层渗透的背景下,村社一体正在经历着变迁,社队治理能力弱化,呈现出对村庄的依附性,而行政村被过度束缚,村社的自主空间被压缩,村庄治理趋向规范但无效。

村社传统的变迁是当代中国治理体系末梢的一个缩影,具有一贯性的社队在政策和行政力量的约束下仍然具有一定的自主性和变通能力,影响着村社治理。虽然在外部性力量的介入下村社传统遭遇变迁,但是大部分农村的村社传统和基础仍然存在。川西平原的村社联动所形塑的良性的村社关系下实现的有效治理对于我国很多农区地区具有一定的启示和借鉴意义。所以,为建构基层治理的有效性应该充分发挥村民自治,充分发挥基层内生性的治理资源,重塑村社关系,在村社联动的基础上,给予村社足够的自主空间,实现协商民主下的村级有效治理。国家治理有必要重新塑造村社关系,注重发掘社队的治理传统和治理功能进而实现村社的联动治理机制。

参 考 文 献

- [1] 张厚安.乡政村治——中国特色的农村政治模式[J].政策,1996(8):26-28.
- [2] 卢福营.村民自治背景下的基层组织重构与创新——以改革以来的浙江省为例[J].社会科学,2010(2):47-53,188.
- [3] 徐增阳,杨翠萍.村民自治的发展趋势[J].政治学研究,2006(2):52-60.
- [4] 项继权.中国乡村治理的层级及其变迁——兼论当前乡村体制的改革[J].开放时代,2008(5):77-87.
- [5] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38,243.
- [6] 张茜.在共同体视阈下寻找有效的村民自治单元[J].华南农业大学学报(社会科学版),2014(3):130-136.
- [7] 陈明.村民自治:“单元下沉”抑或“单元上移”[J].探索与争鸣,2014(12):107-110.
- [8] 杜姣.村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J].中国农村观察,2017(5):32-45.
- [9] 付振奇.村与组所有权:村民自治有效实现的产权基础[J].东南学术,2016(2):88-94.
- [10] 杜鹏.村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J].中州学刊,2016(2):68-73.
- [11] 温铁军,董筱丹.村社理性:破解“三农”与“三治”困境的一个新视角[J].中共中央党校学报,2010(4):20-23.
- [12] 何慧丽,邱建生,高俊,等.政府理性与村社理性:中国的两大“比较优势”[J].国家行政学院学报,2010,14(4):20-23.
- [13] 徐勇.中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照[J].中国社会科学,2013(8):102-123,206-207.
- [14] 徐勇.探索村民小组集体所有制形式[EB/OL].(2015-07-27). <http://www.zgxcfx.com/Article/89786.html>.
- [15] 贺雪峰.农民组织化与再造村社集体[J].开放时代,2019(3):186-196.
- [16] 贺雪峰.半熟人社会[J].开放时代,2002(1):114-115.
- [17] 仇叶.集体资产管理的市场化路径与实践悖论——兼论集体资产及其管理制度的基本性质[J].农业经济问题,2018(8):17-27.
- [18] 李永萍.村干部的职业化:原因、效果与限度——基于上海市远郊农村的调研[J].中共宁波市委党校学报,2017,39(1):84-90.
- [19] 贺雪峰.给村干部一定的自主权——防范农村基层治理的“内卷化”危机[J].人民论坛,2019(3):54-55.
- [20] 李培林.巨变:村落的终结——都市里的村庄研究[J].中国社会科学,2002(1):168-179.
- [21] 罗兴佐.论村庄治理资源——江西龙村村治过程分析[J].中国农村观察,2004(3):72-79,81.
- [22] 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究,2014(4):50-62.
- [23] 贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J].社会科学,2019(4):64-70.
- [24] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J].求索,2017(10):4-10.
- [25] 贺雪峰.论中坚农民[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(4):1-6.

(责任编辑:金会平)