

# 组织化再造:基层组织能力提升 的制度嵌入机制研究

甘 颖

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)



**摘 要** 在基层治理现代化和社会基础弱化的双重背景之下,如何增强农村基层的组织能力是一个重要的现实问题与理论问题。基于“制度-组织”的分析框架,对成都市公共服务资金项目实践过程进行考察发现,制度嵌入是提高基层组织能力的重要途径。通过输入灵活资源、设置规范程序以及再造自治机构等方式,国家可以将外部供给的资源、规则和主体嵌入基层治理体系。灵活性的资源输入可以实现对农民的利益动员,从而激活其参与意识;程序性规则的设置可以实现对农民的行为引导,从而规范其行为表达;自治机构的再造可以实现对农民的广泛吸纳与集体参与,从而均衡农民之间的权责关系。因此,嵌入式的制度介入可以为农民组织化提供内外部条件,从而实现对农民的动员、引导和集体吸纳,进而使农民组织起来成为可能。这表明,制度嵌入是国家推动基层治理能力现代化的有效路径。

**关键词** 制度下乡; 制度嵌入; 基层治理能力; 农民组织化

**中图分类号:**F 320 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)01-0140-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.01.014

中国共产党十九届四中全会首次阐明了中国特色社会主义制度与国家治理体系和治理能力的内在关系,指出“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化是历史交汇点的重大任务”<sup>[1]</sup>,基层治理能力现代化是实现国家治理能力现代化的重要内容。如何实现基层治理能力现代化,既是我国基层治理转型的重要面向,又是实现有效自治的关键,而提升基层组织能力是提升基层治理能力的先决条件<sup>[2]</sup>,可见基层治理能力的现代化需要增强农民的组织化程度。因此,农民组织化成为学界极为关注的理论问题。当前学界关于基层治理中组织化的讨论和研究主要有社会基础论和国家制度基础论两种路径。

一部分学者认为,农村要实现再组织化,还需要依靠村庄本身的社会性基础,要去行政化回归简约治理。黄宗智认为我国的基层治理是集权式的简约治理,依靠村庄精英就可以实现村庄的正常运转<sup>[3]</sup>,吕德文认为在基层治理现代化的新治理背景下,还应当坚持传统简约治理的方式,以熟人社会的信息公开与人情、面子等少量的行政成本来满足国家治理的需求<sup>[4]</sup>。但是以行政化为导向的基层治理现代化必然会导致村级组织忙于行政任务而无暇处理自治事务,因此,可以采取治理单位下移的方式,利用自然村或者小组等社会行动单元,来组织农民实现自我管理与自我服务<sup>[5]</sup>。

另一部分学者认为,当前的乡村治理需要制度安排,因为现代行政体系具有公共属性,行政化不仅不会造成治理无效,反而能够建立国家与农民之间的服务关系,为基层走向善治提供可能的空间<sup>[6]</sup>。徐勇在此基础上强调中国的村民自治成长需要制度建构,通过提供制度性的自治平台,将分散化的个人组织起来参与公共事务,影响公共权力<sup>[7]</sup>。但在制度建设的过程中,基层政府的行政化手段难以与农民的实际利益相契合,从而呈现出农民组织碎片化以及准组织化等不良治理样态<sup>[8]</sup>。

收稿日期:2021-05-08

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村‘三治’协同机制研究”(18CZZ037);国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村社会治理共同体培育及其生成机制研究”(21CSH042)。

综上,学界对于农村如何实现组织化进行了深入的研讨和分析,但这两种观点都具有一定的局限性。第一,前者虽然强调了村庄作为熟人社会,其天然的社会结构可以为组织化提供社会基础,但其问题在于,当下村庄熟人社会性质正在发生变迁,原有的内生治理资源已经逐渐丧失,村内精英人才流失、文化氛围欠缺以及集体收入不足致使农民组织化陷入困境<sup>[9]</sup>。第二,后者提出的制度建设可以弥合前者社会基础不足的问题,并且在国家治理现代化的背景下确实需要国家制度发挥作用,因而制度下乡也成为一种必然趋势。但其主要强调制度下乡对基层治理的单向规制<sup>[10]</sup>,却没有对制度下乡与农民组织化之间的具体机制进行探讨,其结果是农民组织化只能是一种僵硬的组织化,无法转化为自治能力。基于此,需要进一步探讨如何通过制度下乡实现更好的农民组织化。

## 一、制度-组织的分析框架与研究思路

制度下乡是提高农村组织能力很重要的途径,方帅等认为,规则供给是农民组织化的制度基础,制度是实现农民组织化的有效路径,也是研究农民组织化的关键变量<sup>[11]</sup>,晏俊杰认同其观点,他认为利益与规则是农民有效组织的核心,利益相关度越高,内生规则越强,越有利于实现农民的自我组织与自我管理<sup>[12]</sup>,而在自治的过程中,尤其要注重赋予农民民主协商的权力,通过制度赋权的方式让农民组织起来,应对公共品供给过程中的结构性困境<sup>[13]</sup>。可以说,制度下乡对农民组织化起到了推动作用。

然而,国家制度下乡却存在两个方式,其一是行政代替自治,国家在向基层输入资源的同时不断给基层制定复杂的运行规范并要求其严格执行,不但导致制度过密化,还引发了基层治理的形式主义,其结果是基层治理内卷化<sup>[14]</sup>。国家虽然提供了资源,但是资源还是外部化的,没有形成对村庄内部的激励和动员,相反还造成了行政消解自治。其二是行政嵌入自治,行政嵌入受启发于波兰尼提出的嵌入性概念,即经济活动嵌入于非制度的社会关系之中<sup>[15]</sup>,行政嵌入自治强调资源供给过程中的基层自主性,即让社会成员在一定的框架内能够参与到决策资源、人员调配的过程中,最终的结果是社会成员能够积极参与到村庄建设中,这不仅没有消解自治,反而还将行政与自治结合起来。因此,要利用制度下乡提高农民的组织化程度,就需要对其方式进行选择,而制度嵌入就是最好的方式,即制度自上而下的进村过程需要嵌入于基层治理中,通过与地方性要素的结合,实现其在地化,从而能够组织和动员农民参与村庄建设,进而推动农民组织化。

基于此,本文提出“制度-组织”的分析框架。制度本身的意涵十分丰富,基欧汉认为共同性、明确性和自主性标度是制度的主要特征,而规则型制度是其核心内容<sup>[16]</sup>,由此可见,制度要通过规则输入的方式来约束人们的行为,规则是制度的核心要素。而制度本身不仅为参与主体提供活动脚本,还作为一种资源配置的手段<sup>[17]</sup>,通过影响资源分配的方式来激活或者约束人们的行为,利益主体可以根据其行为效益来统合自身以及其他利益相关者的行为。因此,本文认为制度包括资源、规则和主体等三个要素,即有资源可以利用、以规则为保障和有主体来承接。组织化作为基层治理现代化的重要体现,也同样受到众多学者的关注。杨帅等认为要提高农民组织化程度,就需要解决组织成本与组织收益维持的问题<sup>[18]</sup>,而成本和维持的解决关键在于组织运行过程中是否有公共目标让成员成为一个遵循规则、履行义务的“组织人”,因而组织目标成为组织内部修缮的关键,而组织内部的规范和原则也保障了组织目标得以顺利实现。同时,组织内部还必须借助一定的载体才能发挥协调运转和持续发展的功能<sup>[19]</sup>,以更好地实现组织目标。由此,农民组织化可以理解作为一种组织体系的运作,其包括组织目标、组织媒介和组织原则等三大要素。而制度嵌入的过程,就是资源、规则与主体这三个要素以嵌入的方式进入农村。其中,资源嵌入强调的是资源可以满足农民的利益,调动他们参与村庄治理的积极性;规则嵌入则强调通过规则的设置,在村庄治理中可以再生产出内生规则,约束农民的决策表达;主体嵌入强调参与主体的一致性目标,在行动中形成的公共意志通过均衡的权责关系来减少集体行动的阻碍。

由此,本文提出制度-组织分析框架如图1所示。实现农民组织化,需要外部制度供给与本地资

源的有机契合。当资源作为组织媒介时,可以通过满足农民利益来激活其参与意识;当规则作为组织原则时,可以通过规范农民的决策表达来确保其政治参与过程中的公平性与合法性;当主体有共同目标时,可以通过调整利益相关者的权责关系,生产出公共意志,确保集体行动的产生。整个制度嵌入的过程,不但实现了外部资源内部化,而且培育了农民的公共精神,让农民实质参与其中,最终实现农民组织化,进而提升了基层治理能力。

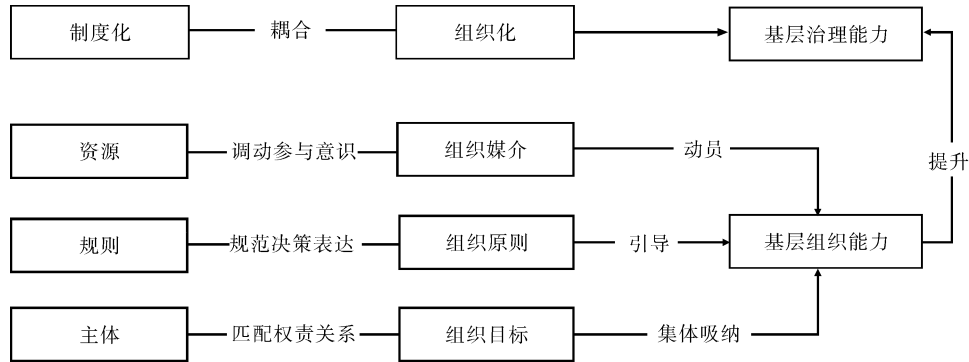


图1 制度-组织分析框架

本文的经验材料来源于笔者于2018年7月5日至25日在成都市郫都区长村<sup>①</sup>为期20天的田野调研。长村共有2150人,共有4名村干部、4个公服人员、两个村聘人员,下设8个社。2018年村公项目专项资金为41万、实施项目3个、结余8.5万。本文所选取的长村作为典型的中西部地区农村,其人口外流、内生资源稀缺、治理事务较少等村庄治理的特点与一般中西部地区农村相同,具有代表性,可以呈现出国家制度下乡对基层治理影响的一般规律。

## 二、基层治理变迁与组织能力弱化

乡村治理是基层治理的基本制度框架<sup>[20]</sup>,这一双层治理结构强调了村庄传统治理秩序的重要性。乡村社会秩序的生成具有二元性,一是内生秩序,二是外生制度。税费改革以前的村民自治延续了传统的简约治理,农民可以在村庄既有资源的引导下,自发且有组织地参与村庄治理。但是,以德治、礼治为基础的传统乡村治理秩序正在逐渐衰弱,乡村社会依靠血缘和地缘关系建构的“熟人社会”和“差序格局”被打破<sup>[21]</sup>,这就导致村级组织化困境。

首先,治理主体流失。村庄精英及其社会权威的存在构成了农民可以被组织起来的社会基础之一。而村两委干部作为村庄中重要的治理资源,其包含的配置性资源可以用于管理和服务农民,协调治理过程中的矛盾和问题。比如长村2组的陈某,以前在村里负责妇女工作,现在是议事会的成员。她以前在执行计生政策的时候,每天都和小组长一起给农民做工作,并且发动身边的亲戚、好友等群众,不停地到育龄妇女家中磨嘴皮子。在农民提出需要解决问题时,积极联系民兵下去处理,实在解决不了的就向上级政府汇报,由乡镇干部和村干部一起帮助解决问题。“帮忙农民解决问题的好处在于,下次你找他配合村里的事情他不好意思拒绝<sup>②</sup>!”可见,村干部先赋或者建构的社会性权威可以被转化为治理资源,通过不断产生亏欠关系再生产出新的社会权威,将其用于村庄各类事务的动员中。

然而,当前却存在基层治理失去责任人的状况。一方面,随着政府推动大规模的土地流转,消解了中农<sup>③</sup>的经营空间<sup>[23]</sup>,村庄大部分的土地都被资本流转用于蔬菜种植,中农个体流转的价格远比不

① 根据学术研究的要求,文中地名、人名已做相应处理。

② 案例源于2018年7月12日上午在成都市郫都区长村村部对议事会成员陈某的调研笔记。

③ 杨华<sup>[22]</sup>在2012年的开放时代上详细解释过中农阶层的概念,他是从社会分化的角度来界定中农,所谓中农指的是作为经营小规模家庭农场、获取中等水平收入的中农阶层,在乡村治理和农村政治社会事务中扮演着中间阶层、释放中农价值的角色,并造成乡村治理中特有的“中农现象”,本文沿用“中农”这一概念。

上资本的“双七百”价格,这使得中农的生存空间被压缩;另一方面,即使有一部分愿意当村干部,但是随着打工经济的兴起,农民可以到经济收入更高的东部发达地区就业,村干部的工资不仅低于务工收入,还面临着大量冗杂的行政工作。目前村庄正职干部的工资为3000元/月;副职干部的工资为2500元/月,远低于农民4000~5000元/月的收入,并且他们还面临着行政任务和工作时间的双重增加,这极大降低了村干部的工作积极性,村主任更是表示,当完这一届就要辞职。因此,城市的拉力和农村的推力让越来越多村庄精英向外流动,年轻人都不愿意当村干部,村里的干部大多为50岁以上负担不重的中老年人担任,难以找到继替的干部人选,村庄缺乏被组织化的前提。

其次,村庄规则丧失。中国农村是一个熟人社会,人们对血缘和地缘有强烈认同,将农民置身于乡村自发形成的秩序之中<sup>[24]</sup>,即非正式组织和精英可以利用社会关系等非正式手段来对付集体行动中的钉子户,以形成低成本、高效率且稳定的内生治理秩序。比如,村里以前修渠的时候总会出现几个钉子户,他们闹事的目的是想要高价。于是小组长和农民就会轮流到他家里做工作,“大家都是一个小队要相互帮忙,如果组里的事情你不同意,那以后你家有什么事小组也不会去给你帮忙<sup>①</sup>!”以此“要挟”钉子户同意。同时,内在规范还形成了村庄舆论压力,村里对付钉子户时都会说这家为人不行,处处斤斤计较,这样的名声不仅是不好听,而且还会影响婚嫁,“毕竟没有哪家愿意把女儿嫁入这样的家庭<sup>②</sup>!”因此,村社传统的人情、舆论等非正式社会规范对于有村庄生活面向的农民而言具有很强的约束作用,可以形成对钉子户的挤压,进而促使集体行动得以为继。

然而,取消农业税释放了大量的村庄劳动力,打工经济使得村庄从熟人社会向半熟人社会转变,社会基础的改变带来了“社会价值生产力”的缺失,村庄丧失集体情感<sup>[25]</sup>。以2015年长村6组修建通户路为例,在修建通往6组赵某家的水泥路时,李某一直不同意该条道路从自己家门前经过,村书记和村主任前往李某家协调了好几次都没有成功,李某认为反正这条路我可以不走,但是你要占地就是侵害我的利益,不给我好处是不可能的。在村干部多次劝导无果的情况下,还是以书记和主任各自出了400元钱给李某才算勉强解决。以前通过称兄道弟、请客吃饭等“给面子”的私人性社会关系可以轻松化解的钉子户难题,现如今却成为村庄中最难摆平的事情,农民的价值理性被经济理性所替代,其行为都是考虑个体的利益获取,社会关系自然就无法发挥作用。于是,“人情”“面子”等社会性规范无法再为村庄的自治秩序提供条件,村级组织化缺少了功能载体。

最后,治理资源匮乏。在以往,村集体拥有着较为丰富的经济资源可用于组织农民参与公共建设。一方面,村集体实际掌控着一定的经营性资产,村庄以前有一个豆瓣厂作为集体资产,每年的经营收入可达6~7万元,这一笔经济来源成为修路、打井、修防洪堤等村庄公共建设的重要资源,能够较好地满足农民的基本生产与生活需求。另一方面,村庄还可以向农民征收“提留”和征用“两工”持续用于村庄建设,每年农民需要上交300斤稻谷作为提留,这一笔钱主要用于村集体的日常开支、村干部工资与公益建设。同时,“两工”的征用,尤其是积累工可以用于村庄农田水利等基础设施建设,据村老会计的计算,村庄每年每个劳动力在农闲的时候需要承担10~15个劳动积累工,在修路、修堤坝等公共建设中出劳出力。因此,村集体有着较为丰富的配置性资源,而这些配置资源为集体所有,主要是用于修路等全体村民都需要的公共建设,因而形成了对农民的充分利益动员。

随着村级治理外部环境的不断变迁,村集体经济逐渐弱化,因而难以实现对农民的有效动员。首先,市场环境变迁使得集体经济的经营发展日益困难,从而导致集体经济不断弱化,村庄原有的豆瓣厂在2002年变卖给了私人,使得村集体几乎丧失全部集体资源。其次,村集体的筹资能力下降导致农民之间的公共利益进一步弱化,中西部地区农村缺少山林、机动地等集体经营性收入作为村庄公共服务的内生性治理资源,据村会计表示,2008年以前村里几乎没有集体经济,仅有一个水塔以一年8000元的租金出租,但是这点钱连道路维护都不够,最后村里想要做点事情都只能等上面的专项资金或者由村干部先行垫付。最后,取消农业税费使得村集体失去了向农民收取“提留”和“两工”的合

① 案例源于2018年7月16日上午在成都市郫都区长村村部对八组组长李某的调研笔记。

② 案例源于2018年7月23日下午在成都市郫都区长村肖某家的调研笔记。

法性,在税费改革之前,村庄还可以通过三提五统截留部分经济资源用于村庄公共建设,但是税费改革之后,村庄截留的制度性基础丧失,导致村集体彻底失去了动员农民参与治理的配置性资源。同时,村庄建设方式由农民筹资筹劳向项目制转变,但项目制完备的程序要求实际上取消了基层组织和农民参与公共品供给的渠道<sup>[26]</sup>。由此,村集体缺乏动员农民参与的经济基础与制度性基础。于是,治理资源的缺失让基层组织失去了组织农民的媒介,农民缺乏被利益动员的可能性与参与公共建设的积极性,村庄丧失了集体行动的政治基础。

很显然,村庄原有的社会性力量难以继续维持村庄的内生秩序,基层治理在市场化的冲击下陷入了组织化困境。在此背景之下,想要重拾基层组织力,就需要行政力量介入重新将农民组织起来参与自治。而成都公服资金制度的落地过程恰好佐证了行政力量以恰当方式介入可以有效实现村级治理。

### 三、制度嵌入的实践经验呈现

一直以来,国家都有制度下乡的传统,通过向基层社会提供大量的资源以确保基层治理的有效运行。但是成都公共服务资金的创新在于制度下乡不仅仅是国家自上而下直接输入资源、规则、主体的过程,而是将资源、规则、主体嵌入于村庄治理中,即输入灵活资源、设置运行规则以及再造自治机构,通过三重嵌入实现公服资金项目的有效运作。

#### 1. 输入灵活资源

村庄想要发展起来就需要大量的资源作为村级治理的保障,而资源的供给方式有制度外和制度内两种<sup>[27]</sup>:制度外则通过向农民汲取资源的方式来获得资源;而制度内则是通过政府的财政资金支持,具有很强的稳定性和持续性,也让农民有了较长的心理预期。成都市公共服务资金(以下简称公服资金)作为一种制度内资源,是由市、区两级共同出资,自2008年成都市开始推动公共资金项目起,成都市所辖范围内的所有村庄每年都会获得政府直拨的公服资金,资金额度最开始是每村24万/年,每年地方政府会根据各个村庄的发展实际进行公平划拨,以村庄的人口、辖区面积、地形、下辖小组数以及村庄发展进度而定,从2008年至2018年,长村的公服资金数目每年都在上涨,2018年长村的公服资金收入已经涨至41万,结余的8.5万元可以积累转入下一年继续使用。持续且灵活的资金发放,可以继续维系村民对公服资金项目的热情和积极性,资金的使用范围是全体村民,所以不存在由于项目落地的一次性机会而产生的强烈内部博弈,“虽然今年没有轮到我们修路,但是今年不修,明年也会修,只是个早晚的问题,我们多给社长反映情况,让他明年积极争取<sup>①</sup>!”并且,资金的用途由村民自行提出,议事会商议通过而定,整个过程确保了资源分配与村民生产、生活需求的紧密贴合,也让他们可以持续表达和反映自身的诉求。

可见,公服资金的使用方式是由农民民主决策,因而不会陷入“政绩逻辑”脱离村民的实际需求<sup>[28]</sup>,而是能够最合乎农民的利益。同时,公服资金的使用是以行政村为最小单元,受益者是全体村民,因而公服资金带来的是村民之间的公共利益。由此,公服资金的输入再造了农民之间公共利益。

#### 2. 设置运行规则

规则之治是现代国家建设的要求,实现规则之治的核心在于通过自上而下的输入程序,建立村庄公共性<sup>[29]</sup>,而公服资金的使用就是通过程序设定来重建村庄公共性。为确保公服资金的使用到位,2013年,政府要求公服资金的使用过程需按照“六步工作法”的程序开展,具体程序如下:第一,宣传动员,召开村民代表大会,根据上级政府规定的公服资金使用范围,拟定公服资金使用的大体项目类别,由村民代表进行广泛宣传;第二,征求意见,由村民小组长深入到每户农户家中具体征求意见,填写征求意见表,各小组收集汇总后交到村委会,要求征求意见的农户必须达到总农户数的80%以上;第三,召开村民议事会,村干部根据村民的反馈,汇总后将超过90%农户同意的项目提交议事会讨

① 案例源于2018年7月21日上午在成都市郫都区长村魏某家的调研笔记。

论,由议事会投票确定要实施的项目;第四,公示,村民议事会讨论决定后,在村委会及各个小组公示7天,村民无异议后,提交政府审核;第五,政府审核,提交政府审核通过后,开始实施;第六,满意度测评。项目实施后,政府要针对受益农户进行满意度测评,农户满意度需达到80%以上。

由此,公服资金在使用过程中具有极强的规范性,整个运行过程都按照相关政策规定来落实,这就形成了公服资金使用过程的透明化、清晰化和规范化。尤其是议事会的设置以及六步工作法等复杂制度运作增加了项目设计的合法性,其目的在于规范制度运行过程中私人权力运作的问题,谨防村干部的牟利行为,保障了公服资金使用的公正性,从而再造了农村的公共规则。

### 3.再造自治机构

村公资金的使用并非村干部或者政府主导,而是由村庄精英和农民共同参与、协商讨论决定。为确保公服资金的使用到位,成都市配套了“一事一议”的公服资金制度,要求村社成立村民议事会,通过村民提议、村级汇总以及议事会商议的形式保障经费的每一笔开支都是村民需求的表达;并设立监事会,对每年资金的使用程序与项目实施进行监督,要求监事会成员到场签字,以确保资金使用的公正性。于是,议事会成为了承接公服资金的主要治理主体,村里共有28个议事会成员,其中包括4名村干部,其余的议事会成员按照生产队的实际人数进行分配,村里共有8个小组,每个小组需要选出3名议事会成员,各个小组自行进行投票后将结果上报给村里,并进行公示。一般选出来的议事会成员都是小组长、退休的老干部、老教师等具有社会性权威且负担不重的中老年人,而4名监事会成员则由以前的老会计与党员担任。当正式启动公服资金项目后,议事会要召集所有成员开会商议,根据村民的提议对公服资金的7大类,59小类等使用类型进行项目的统计和排序,按照群众需求的高低程度以及事情的轻重缓急加以平衡。以2017年长村民意汇总表为例,全村总户数756户,选择前两名的项目是修建文体广场和环境卫生,经过一户一表意见之后,议事会提议先修5组的广场,但是2组提出反对,认为应该先修本组的广场,议事会在综合各方意见,根据工程量、资金的匹配程度以及需求紧迫程度商讨后认为2组的整体需求高于5组,因而经议事会决议先修建2组的广场,当然2组申请通过的前提是小组内部要达成一致意见,否则这一机会就自动转给5组。

由此可见,议事会为农民参与治理提供了平台,再造了治理主体。一方面,议事会本身的人事设置吸纳了村庄精英的参与,实现其社会价值的同时还可以增加村庄治理力量;另一方面,农民本身也实质性地参与到项目的运行和实施中,在村庄精英的带领下通过意见反馈、项目监督等方式,充分参与治理,在村庄内部形成了一个有机的治理整体。

综上所述,公服资金的使用改变了项目制自上而下的决策体制,建立了一套自上而下的制度输入与自下而上需求对接的有效治理体制,其核心特质在于制度并非是自上而下的国家权力控制,而是通过制度建设进村的方式,嵌入资源、规则以及主体,重建了基层治理秩序,这个制度嵌入的过程既激活了村庄治理活力,又提升了农民的参与热情。

## 四、制度嵌入与基层组织能力再造

村庄社会基础弱化后,村庄组织能力的提升需要制度供给激活村庄治理,而农民组织化程度关涉基层治理效果,组织化程度越高,基层治理成本越低,治理效果越好<sup>[30]</sup>。自上而下的制度要嵌入村级治理,让村级拥有自治的主动权和自主权,才能激活与组织村民有效参与治理。因此,探索制度下乡与农民组织化耦合的一般性机制可以为国家基层治理能力现代化提供有效的路径支持。

### 1.利益动员激活参与意识

在服务型政府的背景下,国家成为村庄公共品供给的主体,国家与农民的关系也从原来的资源汲取转为资源输入。农民筹工筹劳的内生组织体系已经瓦解,而以项目制为核心的竞争性资源虽然可以在短时间内改变村庄的发展样态,但极易出现村庄少部分人利用私人关系对国家公共资源的侵占,出现了精英俘获、基层治理内卷化<sup>[31]</sup>等现象。

可见,短期、高密度的资源输入仅满足了少部分人的利益,但对于大部分村民而言却削弱了他们

的政治参与感,由此可见,资源的输入很重要,但是输入和承接的方式同样重要。想要维持和保障资源使用的长效性,就要根据农民的利益需求以及村庄发展状况来提供对应的资源。比如长村在 2015 年之前农民在公服资金的使用选择上就倾向于修路、修渠等基础性的公共服务;而 2017 年完成了村庄大部分的基础设施建设之后,农民更倾向于修建小广场、环境整治等发展性需求。虽然不同阶段的治理需求存在差异,但是资源供应可以回应农民的差异化需求,他们的参与度自然就会提高。并且资金拨付的普遍性不会造成各个村庄之间较大的利益分化,供给的均衡可以化解资源输入过程中的不均衡问题,使得农民的需求具备得以实现的可能性。因此,国家以满足农民需求为导向的资源输入方式,使得农民在利益驱动下积极、主动地参与资源的使用和分配过程。由此,以需求为导向的资源输入为农民利益实现提供了物质基础与参与实体,农民在基层治理中得以民主决策、民主管理与民主参与,从而实现了从财权向治权的转化。然而,资源输入并不一定会形成有序的自治,也可能存在分利秩序和丛林政治,因此,规则的输入变得尤为重要。

## 2. 规则下沉规范决策表达

规则作为制度化的一个重要组成部分,是当前国家治理从总体性支配向技术性治理转变的直接体现<sup>[32]</sup>,其表现为治理过程的规范化、技术化和留痕化以达到规范运作的效果。规则不仅是一种民主监督的方式,而且还将农民的需求表达过程规范化。首先,设置运行制度,确定公共参与和集体表达的程序,在村民集体商讨、表达意见之后形成共识,为农民的需求表达提供制度基础。其次,保障运行程序的层级分明、流程规范。正如公服资金的使用程序包括组级村民表态;议事会商议、决议;监委会全程监督;公示等多个步骤,村民对于任何一个流程存在质疑都可以直接向议事会反映情况。这样一套全体参与、监督的过程一方面可以有效地避免少部分群体的寻租行为;另一方面,也可以通过赋予农民表达权激发他们的参与感。最后,强化程序运行的公开化、透明化,让全体农民成为治理的参与者而非旁观者。公服资金使用的第一道程序就是让农民填写意见,小组和议事会是否采纳农民的意见都需要在会议上进行宣布,即使被拒绝也要有相应的理由,具备很强的合法性基础,让农民的参与过程更加有效。

可见,以规范决策表达作为核心的组织原则为农民组织起来参与治理提供了保障。如果治理过程缺乏规范化,其结果很有可能是寡头政治而非民主政治。但是,组织原则的确立不一定意味着农民可以有效地达成公共目标,公共目标的基础在于组织内部能够形成一套权利义务的均衡关系,以公共事务的达成为目标导向,确保集体行动有效实现。

## 3. 权责匹配形塑集体行动

项目落地的方式在很大程度上影响了村民自治的效果,落地过程是村民需求的公意体现还是形式表达,直接决定了村庄治理的效力如何。以项目制为代表的公共事务落地,是由国家对项目的实施方向、实施内容和实施过程进行全方位的统筹,村民虽然享受了项目落地的福利,但本质上被排斥在村庄治理之外,呈现出弱政治参与的特点,而真正强政治参与的核心在于决策权在谁手中。只有让农民成为治理主体,他们才能被吸纳到治理体系中参与治理,产生公共意志,形成集体行动。

首先,项目具体的内容、落实、实施应该全部交由村一级自行完成,国家只承担“守夜人”的角色。当农民可以具有事务的决定权和自主权时,项目落地就不再是国家的事情,转而变成了农民自己的事情,其需要完成公共的事务,有着共同的行动目标。其次,农民作为一级治理主体,一则具有表达需求和实现需求的权利;二则也有义务保障项目实施的正常运行,于是,农民在拥有自主权的同时也确立了参与公共事务的集体观念,集体行为成为农民被组织起来的组织目标,而目标确立的过程本身也是一种重新确立组织内部权责关系的过程。最后,对等的权利义务关系是建立于村庄公共性基础之上,而公共性来源于组织内部公意的实现,基于这种共同话语的影响,农民之间的权责关系就被激活,其内部的惩罚机制也让参与者自发地运用各种方式来“解决”项目落地过程中的治理障碍<sup>[33]</sup>,从而形成了集体行动,进一步确定村庄公共性,重拾村庄公信力,进而减少了反公地悲剧。

简言之,国家制度嵌入有利于调动村民参与村庄建设的积极性,培养农民的公共性意识,从而激

活村级组织力,实现更好的村民自治。只有赋予这套组织体系自主权,让其成为农民的共同体,才能动员农民、参与治理并形成集体行动,进而实现基层公共品的有效供给。很显然,基层治理能力提升的关键在于动员并组织农民,再造基层组织能力。

## 五、结论与讨论

在当前乡村振兴的大背景下,公服资金作为一种持续性自上而下的制度供给方式,与本地资源进行有机耦合培育了农民的公共精神,从而使农民组织化成为可能。传统的乡土社会拥有内生的社会性资源和人力资源以确保基层具有一定的组织能力,可以回应农民需求,调动农民政治参与性。但是在市场化的冲击下基层组织能力逐渐弱化,造成了治理主体流失、村庄规范丧失以及治理资源缺乏等困境,因此,想要重塑基层治理能力,就需要依靠外部制度下乡的方式。但制度下乡的方式应该是制度嵌入而非制度输入,即资源嵌入、规则嵌入与主体嵌入。首先,资源嵌入激活了农民的利益相关性,以利益吸纳的方式动员农民参与村庄管理、监督、决议等自治环节,共同利益者成为农民被动员起来的物质基础;其次,规则嵌入强化了农民政治表达的规范化,使得村级治理运行过程中能够产生公共性,增加了农民参与村庄政治的决心与信心,决策表达的规范化是农民被组织起来的重要保障。最后,主体嵌入再造了自治机构,组织内部不但要明晰各利益主体的权责关系,而且要生产出公共意志,以保障组织内成员产生统一行动,推动村民需求再地化、低成本的满足。因此,制度嵌入的过程会激活社会成员的自我管理、自我服务与自我监督意识,从而实现资源流动与村庄自治过程的结合,进而提升基层组织能力。提升基层治理能力不但是国家治理现代化的要求,而且是解决三农问题的重要方向,而制度嵌入有利于激活村级组织力,从而实现更好的村民自治。

而对于公服资金的这一行之有效的制度嵌入方式探究,有助于我们对当前国家制度下乡的深入理解,但也还有两个值得继续探讨的问题。其一是农民公共精神培育持久性的问题。虽然制度嵌入可以实现基层组织能力的再造,但其前提在于国家资源、程序以及主体的输入。那么,当国家不再输入这些要素时基层组织能力是否会受到影响,其组织效果又将如何是值得继续探讨的问题。其二是制度下乡方式难以把握的问题。本文强调的制度下乡方式是制度嵌入,但是其在运行过程中可能会出现制度程序逐渐规范化、形式化的趋势,行政主导的逻辑很可能会压缩基层的自主权,进而导致基层组织力的瓦解,如何找到这一刚好契合的“度”是接下来还需要探究的问题。

## 参 考 文 献

- [1] 中共中央.关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[R/OL].(2019-11-05)[2021-07-05].[http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content\\_5449023.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm).
- [2] 王智,杨莹莹.治理现代化进程中的新社会组织能力建设[J].社会主义研究,2017(5):137-144.
- [3] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.
- [4] 吕德文.治理现代化进程中的简约治理[J].云南行政学院学报,2017,19(6):60-62.
- [5] 李永萍,慈勤英.村民小组:乡村治理的最小单元[J].武汉大学学报(人文科学版),2017,70(5):72-78.
- [6] 张康之.公共管理伦理学[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
- [7] 徐勇.村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005(2):2-8.
- [8] 张大维,郑永君,谢洪波.准组织化:政府主导式基层农民组织化困境——以汶川地震后四川 XM 乡灾后重建为例[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2012(6):124-132.
- [9] 赵晓峰,魏程琳.行政下乡与自治下沉:国家政权建设的新趋势[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(4):110-116,171.
- [10] 张慧卿,刘醒.农民组织化的现实困境、成因及其改善路径——兼评亨廷顿农民组织化思想[J].农业经济,2016(3):83-85.
- [11] 方帅,党亚飞.乡村振兴战略下农民组织化的有效实现——基于规则供给的视角[J].西安财经大学学报,2020,33(4):64-70.
- [12] 晏俊杰.利益与规则:村民自治基本单元的行动基础[J].东南学术,2017(6):51-56.
- [13] 安永军,刘景琦.“中间结构”:资源下乡背景下国家与农民联结的新机制[J].农业经济问题,2019(9):96-107.
- [14] 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.
- [15] 卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].冯钢,译.杭州:浙江人民出版社,2007.



- [16] 罗德·黑格,马丁·哈罗普着.比较政府与政治导论[M].张小劲,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [17] 许源源,左代华.乡村治理中的内生秩序:演进逻辑、运行机制与制度嵌入[J].农业经济问题,2019(8):9-18.
- [18] 杨帅,温铁军.农民组织化的困境与破解——后农业税时代的乡村治理与农村发展[J].人民论坛,2011(29):44-45.
- [19] 吴琦.农民组织化:内涵与衡量[J].云南行政学院学报,2012,14(3):125-127.
- [20] 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.
- [21] 张国磊,张新文.制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南 Q 市“联镇包村”的个案考察[J].公共管理学报,2017,14(4):44-53,155.
- [22] 杨华.“中农”阶层:当前农村社会的中间阶层——“中国隐性农业革命”的社会学命题[J].开放时代,2012(3):71-87.
- [23] 王德福.农地流转模式对农村社会稳定的影响——一个阶层分析的视角[J].学习与实践,2012(6):84-90.
- [24] 董磊明,陈柏峰,聂良波.结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J].中国社会科学,2008(5):87-100,206.
- [25] 刘岳,陈柏峰.乡村“混混”对村庄秩序的影响——两湖平原与湘南农村的比较[J].当代世界与社会主义,2010(2):174-178.
- [26] 王海娟.项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):62-67.
- [27] 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.
- [28] 李祖佩,杜蛟.分配型协商民主:“项目进村”中村级民主的实践逻辑及其解释[J].中国行政管理,2018(3):76-84.
- [29] 冷波.村庄规则之治何以实现?——基于华北里村的考察[J].北京社会科学,2018(3):70-76.
- [30] 李庆召,马华.价值与限度:农民再组织化与村级治理组织体系再造——基于广东省梅州市 F 村基层治理改革的思考[J].社会主义研究,2017(2):112-118.
- [31] 李祖佩.项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4):2-13,94.
- [32] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127,207.
- [33] 曾红萍.乡村振兴背景下农村小型公共品治理模式研究——以成都市村级公共服务资金项目运作为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):55-63,156.

## Organizational Reengineering: Research on the Institutional Embedding Mechanism to Improve the Capability of Primary Organizations

GAN Ying

**Abstract** Under the dual background of the modernization of grassroots governance and the weakening of the social foundation, how to enhance the organizational capacity of the rural grassroots is an important practical and theoretical issue. Based on the analysis framework of “institution-organization”, an investigation into the practice process of public service fund projects in Chengdu found that institutional embedding is an important way to improve the ability of grassroots organizations. By importing flexible resources, setting up standardized procedures, and recreating autonomous institutions, the state can embed externally supplied resources, rules, and subjects into the grassroots governance system. Flexible resource input can realize the mobilization of farmers’ interests, thereby activating their awareness of participation; the setting of procedural rules can guide farmers’ behavior and regulate their behavior; the reengineering of autonomous institutions can achieve widespread absorption and collective participation of farmers to balance the relationship of the power and responsibility among farmers. Therefore, the embedded system intervention can provide internal and external conditions for the organization of farmers, so as to realize the mobilization, guidance and collective absorption of farmers, thereby making it possible for farmers to organize. This shows that institutional embedding is an effective way for the country to promote the modernization of grassroots governance capabilities.

**Key words** system to the countryside; system embedding; grassroots governance capacity; farmers’ organization.

(责任编辑:陈万红)