

乡村治理现代化的实践检视与理论反思

韩鹏云



(南京林业大学 中国特色生态文明建设与林业发展研究院,南京 210037)

摘要:在乡村振兴战略实施的背景下,地方政府推动的乡村治理现代化实践已经全面铺开。乡村治理体系现代化的实践中呈现出治理体制“类”科层化、治理过程规范化、治理方式技术化的逻辑;乡村治理能力现代化的实践中呈现出领导能力精英化、服务能力社区化、公共管理能力专业化的逻辑。但我国存在东中西区域差异和不同发展阶段两个层面的限制,乡村治理现代化的实践逻辑与乡村社会基础的匹配存在一定的张力,并会产生一些“意外的后果”。基于这一客观现实,需要对当前的国家政权建设理论进行反思,并重视简约治理传统。为了更好地实现乡村治理的转型,有必要从改革乡村关系、推动自治下沉、加强基层民主建设等多个方面达成国家政权建设与简约治理传统的协同。

关键词:乡村治理现代化;治理体系;治理能力;国家政权建设;简约治理

中图分类号:C916;F320

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2020)01-0102-09

前言

学术界有关乡村治理体系和治理能力的研究由来已久。20世纪80年代农村改革以后,从“乡政村治”到“合村并组”,再到城镇化建设背景下的农村社会管理体制创新及乡村关系的新变化曾成为研究热点;从村级组织的权力运作方式,到乡镇政府的治理策略,乡村治理能力也一直是乡村治理研究的重要内容。

后税费时代以来,随着统筹城乡战略的实施和美丽乡村建设的推进,国家对乡村社会的形塑力度进一步加强。2013年,十八届三中全会首次提出了治理体系和治理能力现代化的发展目标,以此为契机,各地的基层政府着力推动了乡村治理体系和治理能力现代化的具体实践。随着十九大报告乡村振兴战略的提出,以现代化为理论视角的乡村治理研究成为新时代的热点,当前研究主要集中在两方面:一是对乡村治理现代化的理论建构或相关问题进行

分析。桂华认为乡村治理现代化目标的实现受到国家能力、乡村体制和基层社会三重因素的影响,推进乡村治理现代化应该处理好民主与民生,技术治理与群众路线,“村治”与“乡政”等关系^[1];王国勤提出一个具有“公共性”治理规则的乡村治理现代化分析框架,并依此对浙江省的乡村治理情况进行分析^[2]。二是以乡村治理现代化为目标或视角来阐释某一特定治理创新或治理资源。李利宏认为在乡村治理现代化过程中有效挖掘和重构传统治理资源可以降低治理成本并提高治理绩效^[3];巢小丽则以“宁海36条”为切入点论述了这一基层创新的绩效及机制,并基于此提出了乡村治理现代化的建构逻辑^[4]。应当指出,当前研究主要集中于理论的初步建构或对特定实践创新的阐释上,往往将乡村治理现代化作为特定的观察视角或理论背景,对乡村治理现代化本身的实践及其发展的研究还有待继续拓展。从本质上看,乡村治理现代化是以现代价值理念、现代公共规则、现代行为规范为基准和目标的历史发展趋势,

收稿日期:2019-05-29 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2020.01.12

基金项目:国家社会科学基金项目(18BDJ052);中国博士后科学基金资助项目(2017M611820);

作者简介:韩鹏云(1982—),男,南京林业大学中国特色生态文明建设与林业发展研究院副教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为地方政府治理。

尽管终极目标是基于现代性的乡村自我回归和发展,但实现的过程却是长期的、渐进式的,对其进行深入研究必须立足于当下的具体实践,只有在全面掌握实践的基础上才能把握其逻辑,提出对乡村治理现代化未来发展方向的理论关照。鉴于此,本文力图对乡村治理现代化的当下实践进行系统检视,在此基础上指出一些地方政府推动现代化实践所面临的限制及可能产生的后果,在逻辑链条梳理的基础上对乡村治理现代化的相关理论进行反思,从实践和理论两个层面形成对这一宏伟历史进程的深度认知。

一、乡村治理体系的现代化

乡村治理体系现代化是指建立以乡村两级组织为核心,具有现代价值属性的组织系统与制度安排,可以具体分为组织结构、治理过程和实施方式等三个层面。组织结构指的是乡村两级组织的系统结构及权力配置、权责分工关系,这是治理体系的基础所在,乡村治理组织结构的现代化核心在于能适应并有效应对乡村未来发展的需求;治理过程指的是乡村事务的治理程序或实施规则,这是治理体系的重点所在,乡村治理过程的现代化要求依法依规建立完善的法治程序和制度体系;而实施方式则指的是贯穿在治理体制和治理过程之中来达成治理目标的载体形式,这是治理体系的实施路径,实施方式的现代化要求通过信息化和技术化来达到科学、高效的治理效果。当前随着乡村振兴战略的实施,国家对乡村社会的资源投入进一步加大,各地基层政府在治理体系上的形塑力度也进一步强化,在实践中呈现出三方面的逻辑。

1. 乡村组织结构的科层化逻辑。由于税费改革之前的治理资源有限,村干部大都属于不脱产身份,其报酬从征收的农业税费中列支,同时基层政府实现计划生育或税费征收等治理任务需要借助村干部来完成,由此就允许村两委从税费征收中“提留”来进行利益激励以调动积极性,同时也会通过“感情运作”^[5]的方式来推动村干部协助治理任务落实,村干部作为能动的中间环节具有一定的自主空间。但进入后税费时代之后,由于不再征收农业税费,政府只能通过财政转移支付资金的形式来给村干部“发工资”,以此确保村干部群体的稳定。以此为基础,近

年来乡村关系的科层化逻辑愈加明显。(1)村干部职业化程度加强。进入21世纪以来各地所推动的“合村并组”使行政村的覆盖范围扩大,原来村干部“兼业”状态难以满足实际需求,很多地区的村干部已经实施了“坐班”制或值班制,尤其是村两委主要干部。与“坐班”或“值班”岗位相匹配的是严格的激励考核。当下全国很多地区基本上按照百分制或千分制等方式来对村干部进行考核,将多方面治理任务和对村务处理的要求量化成为数字指标,给予打分并分出档次,按照档次差异进行绩效评定,村两委干部的报酬与工作绩效挂钩,这种管理考核方式成为一个风向标和指挥棒,对村级组织形成了强有力的正向激励。同时为了进一步对其职业岗位形成保障,基层政府一般会对村干部缴纳养老保险进行专项补贴,确保其退休后可以获得福利保障。很多地区还逐年提高村干部的收入水平,力图使村干部作为一种职业岗位具有相对吸引力。(2)村级人事管理的强化。随着村干部职业化管理的强化,乡镇政府对村级组织人事管理也有进一步强化的趋势。乡镇政府一方面通过“组织意图”支持“能富”型村干部当选,通过标准化的招考方式大规模遴选村级后备干部队伍;另一方面加强对村两委“条线”干部的统筹管理力度,从纵向上看,政府“条线”部门对村两委具体业务干部的管理力度在加强,例如政府在基层党建、拆违控违、农村环境治理等“条线”的人员力量已经下沉到村庄,实现了正规化和专门化。从横向上看,一些地区村干部可以在村庄之间进行调配,村两委主职干部可以被交流到“七站八所”任职,乡镇政府干部也可以担任村党支部干部,一些地区村级人事配置在乡镇政府的统筹和调控下已经实现了“流官化”。

2. 乡村治理过程的规范化逻辑。税费改革之前,基层政府核心关注点在于农业税费征收和计划生育等“硬指标”,对村民自治内部事务的介入程度相对有限,村两委具有相对较大的自由裁量空间,有关村集体资产和村级事务管理的制度也不够健全,这种状况带来了监督的空白点,在一些事务的处理过程中尤其是村民选举和村财务管理的过程中出现了很多不遵循规则的现象,甚至一些地区出现了吃喝风及贪污腐败的问题,诸多的治理乱象带来了较为紧张的干群矛盾和治理矛盾。进入后税费时代以来,为了应对乡村社会涌现的新任务和新问题,国家

对村民自治事务的干预程度在逐步加强,尤其是党的十八大以来,治理过程的规范化逻辑已经成为不可避免的时代趋势,主要表现为两个方面:(1)治理过程的制度化趋势。制度化针对的是乡村治理主体尤其是村两委干部在部分事务上决策和裁量的随意性,目的在于保护村民利益和权利不受损害,确保实现公平的治理,并强调在多个治理环节上建立或完善相应制度。在村庄政治上,一些省份针对村民选举中的候选人出台了“五禁止”“七不宜”等限制条件,将有违法违纪行为的人员排除在外,确保村民选举的规范化;在村庄经济上通过制度化的方式加强村集体“三资”管理,尤其加强了村级财务的规范化管理、审计管理强度和公开的透明度,防止集体资产流失。杜绝在村级财务上的“微腐败”行为,坚决执行村级“零招待”制度;在村庄文化上倡导移风易俗,加强对各类陋习旧俗的管控制度,对各类灰黑的地下宗教势力进行坚决打击等。除此之外,制度化在“村财镇管”、征地拆迁标准统一、环境治理责任制、拆违控违专项管理等乡村治理的各项重点、中心工作上更有集中体现。应该说,党的十八大之后的乡村治理制度化程度达到新的高度,也全面提升了治理工作的公信力,实现了对治理过程的全方位监督和防控。(2)治理过程的程序化走向。程序化针对的是乡村治理过程中的漏洞环节,强调按照标准化治理的原则以多层面审批的方式来形成监督链条,确保治理过程公平、公开、公正。例如在村庄政治层面严格强调村民选举的程序性和政治性;在村级经济层面,村级财务的开支环节要经过村镇两级多个程序的审批,后续财务审计也已经成为常规程序;村级管理中各类服务事项都有严格的程序,村级建设过程中一定金额以上的项目必须在乡镇层面进行统一的招投标程序等。

3. 乡村治理实施方式的技术化逻辑。税费改革前乡村治理的实施方式比较传统,主要以人工的方式进行治理信息传递,并依靠村庄为单位来联结国家与个体农户,各类信息的传递和政策的实施过程中一般会加入乡村两级组织的治理意图,治理效率较低且具有模糊空间,给村庄治理主体留下了较多的“变通”环节甚至是“谋利”空间,不利于实现高质量的治理绩效。后税费时代之后,随着各类电子信息的迅猛推广,治理的信息化和精准化极大地提高了乡村治理信息传递的效率、科学性和规范性。

以此为基础,乡村治理实施方式的技术化日渐凸显,逐步形成以非人格化为载体、以信息技术为平台、以精准结果为导向的治理逻辑。(1)治理非人格化。治理非人格化认为通过不具人格特征的标准化治理方式更具独立性、科学性和可复制性,有利于监控的实施,也有利于提升治理的绩效或质量。当前村级治理中的网格化管理、12345 投诉热线、委托第三方机构进行的农民满意度调查等都是治理非人格化的具体表现形式,这些形式大都由外部力量“嵌入”到村庄内部,从而对村级治理产生深刻的影响。(2)治理信息化。信息化治理一般是指借助电子信息技术来处理各类政务或村务,目的在于提高工作效能和科学性,去除人为操作的随意性和模糊性,例如农村土地流转交易平台、阳光惠民系统、纠纷调解信息系统及各类农业技术服务系统等“互联网+”的大量投入使用,这些信息技术的采用使乡村治理的效率大大提高,实现了村级的全方位监控,当然也从一定程度上约束了村级治理的能动性。(3)治理精准化。进入后税费时代,国家在诸多政策的实施过程中要求瞄准度和精准性,政策开始直接针对农户或个体展开,确保农民权益得到充分保障,体现治理的公平性。例如农村土地确权目的在于将集体土地的权属确定到农户或个人,为农户进行土地流转提供基础;农村低保评议启动大数据整合和比对的方式进行评定和动态调整等。可以认为,乡村治理方式的非人格化、信息化和精准化相辅相成的,相互嵌套,共同塑造了技术治理的理念并形成了技术治理的总体方式。

二、乡村治理能力的现代化

税费改革之前尤其是 20 世纪 90 年代,全国大部分地区的农村资源较为匮乏,劳动力外出务工较少,农业收入依然是家庭经济的主要来源。县乡基层政府的财政能力有限,只能通过征收农业税费及附加项目的形式来增强财政能力,这就导致乡村治理主要围绕税费征收及计划生育政策两项中心工作开展,任务的开展与农民的切身利益形成了较大冲突,基层政府启用了一些“狠人”甚至是“恶人”来治村,乡村治理形成了利益共同体和“赢利型经纪”^[6]。这一历史时段的乡村治理能力主要体现为通过强力来进行资源汲取并维护社会稳定。为了稳固政权合

法性基础并缓解农民的负担,21世纪之初国家取消了农业税费,统筹城乡发展及美丽乡村建设等诸多政策的落地对乡村治理能力提出了更高要求,治理能力现代化成为时代的需求。乡村治理能力现代化是指治理主体水平、素质及治理方式的现代化,目的在于提高国家对乡村社会的引领和介入能力,可以分为领导能力、服务能力和公共管理能力等三个层面:领导能力指的是乡村治理主体尤其是乡村两级组织在治理过程中发挥引领作用,这是治理能力现代化的核心所在;服务能力指的是乡村治理过程中应以服务型组织建设为导向,只有这样才能获得群众的认可和执政的合法性,这是治理能力现代化的关键所在;公共管理能力指依法依规行使行政管理职能并开展经济社会管理活动,为建设规范的社会秩序提供基础,这是治理能力现代化的重点所在。领导能力、服务能力和公共管理能力都是具有现代化特征的治理能力,地方政府围绕这些治理能力采取了多种实践举措并进行了大力推动,形成了领导能力精英化、服务能力社区化、公共管理能力专业化等三方面逻辑。

1. 领导能力精英化。作为乡村治理的主体性力量,乡村干部队伍的领导能力成为治理能力现代化的关键所在。当前乡村治理的重点在于贯彻执行自上而下的升级达标任务,同时又要维护乡村稳定并引领村庄发展,由此领导能力集中表现在执行能力和发展能力等两个方面:执行能力强调的是有能力将各项治理任务完成,尤其是一些基层政府的重点任务例如征地拆迁、拆违控违等;发展能力强调的是能利用自身资源或社会关系网络带动村庄发展,实现村集体经济增收并带领农民致富。当前一些地方政府的实践集中在两方面:一方面培养并提升现任村两委干部的领导能力,但更多的是遴选具有领导能力的精英人物来参政。由此,很多农村地区经商办企业的经济精英成为最受青睐的村干部人选,他们不仅可以通过自身丰富的社会资本和发展经济的能力带领村庄实现发展,而且在村庄范围内更有能力和权威通过“非正式规则”来落实各项治理任务,一些地方政府通过多种方式支持这样的“能富”精英参政并将他们视为领导能力的典型。另一方面为了进一步提升领导能力的整体水平,很多地区的地方政府积极推动村级后备干部的招考工作,一般做法是设置一定的学历、年龄门槛,通过县乡统一考试的

形式以排名先后的原则选择综合素质较高的大学生充实到村级后备干部队伍中,先将他们作为工作人员进行锻炼,之后逐步进入村两委领导村庄治理,其目的是选择受过较高教育程度、年轻化、高素质的优秀人才来推动村庄发展。这种做法在很多地方已经实施,成为乡村治理领导能力现代化的重要举措。

2. 服务能力社区化。随着统筹城乡发展一体化战略的落地,服务一体化开始成为治理的热点所在。在服务型政府建设的理念推动下,乡村两级组织的服务型职能日渐凸显,便民服务与民生服务的水平开始提档升级,尽管很多地区的农村依然是传统的村落样态,但地方实践大都是依照社区化标准来推动服务落地。一是社区化的服务内容。当前全国很多地区的乡村正在力推便民服务标准化,不仅在乡镇一级设置行政服务中心,一些地区还将村委会的办公场所打造成为党群服务中心来提供一体化、柜台式的便民服务,将民宅基地审批、计划生育审核、困难补助申请等各项事务都囊括其中。除了便民服务之外,更重要的是民生服务,除了各类民生基础设施建设外,各地的乡村还逐步开启了向各类社会组织购买服务的新趋势,这些社会组织的服务形式也即俗称的农村社工服务,这些服务大都按照城市社区的服务模式来开展工作,一般开展服务老年人和留守儿童的服务,也会在节庆日开展各类文体或宣传活动。这些服务大都有标准化的服务流程或方案,基本都是在城市社区开展的服务形式向乡村的“移植”,在实践中存在与农民的需求不衔接的问题。二是社区化的服务监督。政府参照在社区开展推动服务的方式推动村庄的服务能力建设,尤其注重以服务监督和服务反馈的方式来“倒逼”乡村服务能力的提升。例如一些地区农村设置了类似于12345的投诉热线或平台,统一对服务投诉进行受理并要求乡村两级组织回应解决,又例如委托第三方开展服务的满意度调查并将此作为考评的重要依据等。

3. 公共管理能力专业化。作为乡村治理能力的重要组成部分,管理能力指的是以基层政府和部门为主体对各项公共事务进行科学管理的能力,主要体现为风险防控能力、维护稳定能力、认证管理能力等方面。税费改革之前,公共管理较为粗放,管理的精细化程度不高,当前地方政府对公共管理能力的

推动向专业化方向努力,主要体现为两个层面:其一是公共管理的责任化。为进一步推动公共管理现代化,诸多地方政府推动了乡镇干部联村或包村、签订管理责任书、村庄划片管理、村两委干部职责分工制等系列制度形式,并全面确立追责机制,通过强化“条线”管理使管理的责任化程度提高。与此相配套的是对具体管理能力的常规化培训,力图通过对乡村治理主体的专题培训来提高管理的水平和效率,例如每年会针对村书记或村主任进行综合培训,针对财务知识、纠纷调解、党务管理等具体分工人员进行专题培训,培训内容包括相关法律法规、政策方针及实务技巧等。其二是公共管理的精细化。一方面在确立乡村治理公共管理责任的基础上,地方政府大力推动公共管理的精细化,针对不同的治理领域进行分类管理和制度化管理,通过信息技术化手段和农村网格化覆盖来提高管理的精准度,形成深度和广度、横向和纵向协同的治理全覆盖,有效发现乡村治理中的盲点;另一方面针对公共管理事务设置专业的组织体系,例如在社保征收及办理、征地拆迁、拆违控违及农村环境治理过程中,各条线部门设置专门的人力和经费进行统一管理,并通过这一组织体系开展了各项统计、普查等基础性工作,这些工作实现了国家组织机构的完全下沉,切实提高了乡村治理的认证能力,为国家在乡村的各项管理政策的制定、实施及评估等提供了坚实基础。

三、乡村治理现代化的时空限制 及意外的后果

乡村治理体系现代化和治理能力现代化的地方实践对乡村治理产生了深刻影响,一方面治理体制的“类”科层化、治理过程的规范化、治理方式的技术化组成了乡村治理体系现代化的实践趋势,这一趋势弱化了传统基层治理中的人格化、非规程化、模糊性的特征,以“规则下乡”对乡村治理形成新一轮整合;另一方面地方政府通过精英化推动领导能力建设,通过社区化推动服务能力建设,还通过专业化推动公共管理能力建设,三方面的具体举措组成了乡村治理能力现代化的实践趋势,这种趋势改变了乡村治理能力原有的乡土性、粗放性和非专业化的状态,形成更具现代性的综合治理能力,这种治理能力

现代化对乡村治理的未来发展具有引领作用。可以认为,乡村向城市化转型的时代背景下,传统的治理体系和治理能力面临着较大的挑战,已逐步不适应时代的需求,治理现代化的地方实践正在力图通过多种方式来迎接这一挑战,这不仅为城乡治理一体化也为国家治理现代化的推进提供了坚实基础。但问题并不只有一面,尽管地方政府推动的乡村治理现代化正在深刻影响着乡村治理的历史进程,但由于乡村治理处于国家与乡村社会的“接点”^[7]位置,治理绩效并不单单取决于国家行政力量自上而下的推动,还会受到乡村社会自下而上的制约。乡村治理现代化的实践与乡村社会匹配才能实现协同共进,如果不匹配或匹配程度不高,可能会引发系列的治理问题,而二者之间是否匹配则受到乡村社会空间和时间两个维度的限制。

1. 空间的限制指的是乡村治理存在区域差异。我国各地经济社会的发展程度不同,乡村总体可以划分东部发达地区和中西部农业型地区。东部农村工商业发展程度和城乡统筹一体化水平较高,农民大都在工商业领域就业,而且这些地区往往是人口的流入地,村庄不仅承担着传统的治理任务,还要承担工商管理、流动人口管理、工业安全等各项新事务;又由于村庄内部资源和利益比较密集,村民参与村民自治的效能感较强,村民选举比较激烈且村民对利益分配具有较高的诉求。工商业发展带来的利益密集和城镇化带来的治理事项组成了东部发达地区农村治理的关键词。而与东部地区形成鲜明对比的是中西部地区农村,中西部农村大都属于农业型地区,工商业发展水平较低,城乡之间的差距也较大,这些地区大都是人口流出地,青壮年劳动力外出主要在工商业领域务工,老年人留守耕种农业,二者组成了“半耕半工”^[8]的家庭生计模式。此类村庄的村干部报酬较低且年龄结构老化,青壮年劳动力不愿意参与到村庄治理过程中,内生性的治理事务相对比较少,且由于没有工商业积累,大部分村集体资源处于匮乏状态,村民参与自治的政治效能感也较差,中西部很多农业型地区的村庄治理大都限于“维持”状态。东部发达地区农村和中西部欠发达地区农村的差异构成了我国乡村治理的一个前提性事实,当这一事实遭遇乡村治理现代化的实践时,二者的匹配会带来空间局限:东部发达地区乡村社会治理事务复杂且利益密集,必然要求具有精细、规范、

高效的村级管理制度,具有内生动力对乡村治理体系进行创新和改革,也会“倒逼”乡村治理能力现代化的提升。客观上来说,乡村治理现代化的实践趋势与东部发达地区乡村的基础相互匹配,这一地区的乡村治理现代化的实践具有引领性,也是实践需求的源发地区。但中西部地区的一些地方政府为了更好地贯彻自上而下的各类行政性任务,也学习并推动乡村治理体制和治理能力的现代化,这一实践过程却难以与中西部农业型地区的乡村社会基础实现完全匹配,因为中西部地区农村并没有复杂的内生事务和密集的利益,更侧重于组织村民参与村庄治理并借助于国家资源输入来实现振兴,对“类”科层化、规范化、技术化的现代治理体系和精英化、社区化、专业化的现代治理能力缺乏内生的需求基础。

2. 时间的限制指的是乡村治理存在发展阶段差异。21世纪初城市支持农村、工业反哺农业的总体发展方向扭转了乡村衰败的态势,近年来党和国家又提出了乡村振兴战略和分两个阶段实现百年奋斗目标战略部署:第一阶段到2035年,乡村振兴要取得决定性进展,第二阶段到2050年,乡村要实现全面振兴。在第一个发展阶段过程中,全国大部分地区的农村城镇化还正在进行过程中,乡村规划中的非保留村依然大量存在,农民土地流转已经开始形成趋势,但小农户自耕的状态也还将长期存在,农村劳动力进城安居的数量还有限,外出务工的农民依然需要在“半耕半工”的状态下维持生计,尤其是在进城务工受阻时可以回到乡村,从而缓解市场风险对社会治理的影响,在这一阶段中乡村社会依然是我国城市化和现代化发展的蓄水池和稳定器;在第二个发展阶段,农村城镇化率水平比较高,小农户数量将急剧减少,而土地流转的规模和比例也将达到较高水平,第二个发展阶段的乡村社会将基本实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的振兴要求,规划中的保留村也将建成青山绿水的美丽乡村。

乡村治理不同发展阶段的差异构成了我国乡村治理另一个前提性事实,这一事实与当前地方政府正在推动的治理现代化实践相互碰撞时,也会因为匹配的程度而带来限制:第一阶段的乡村治理处于传统向现代的转型期,乡村社会依然处于“复合治理”^[9]的状态之中,既有自上而下的国家整合和塑造,也有乡土社会自身的传统特征。这种“复合状

态”与治理现代化实践之间存在一定的张力,也即第一阶段的乡村治理依然会将村庄视为作为一个“底线共同体”,需要通过地方性知识或社区记忆等传统资源来辅助治理,需要在一个集体范围内进行政治及诉求表达,在治理过程中需要一定的机动灵活性,治理技术上也依然需要人格化治理来发挥一定的补充作用。但当下一些地方政府推动乡村治理现代化的实践却可能忽略了这一前提性条件,一些实践举措过于超前,针对治理体系和治理能力没有预留更多的弹性空间,这就会与转型中的乡村治理出现匹配的错位。而在第二个发展阶段,农业和农村已经基本上实现了现代化和社区化,现代国家秩序实现了对乡村传统秩序的替代,乡村社会的传统共同体也实现了向新型社区共同体的转型,乡村治理体系现代化的实践与现代化的乡村社会基础的匹配关系将进一步推动乡村治理的良性发展。

综述之,空间上的区域差异和时间上的阶段差异给乡村治理现代化实践带来了限制。当前就全国范围来看,农业型村庄数量依然占据主导,这是当下乡村治理的基本国情。一些地方政府推动的乡村治理现代化的实践举措与这一国情之间存在一定程度上的匹配张力,这种张力可能会带来“意外后果”:(1)出现了乡村治理绩效不高,现代化举措“空转”的现象。传统的地方性知识依然需要发挥一定的作用,传统治理方式也依然具有存在的合理性,过于现代化的治理实践可能“高大上”,却并不一定完全适合当前乡村社会基础,一些套用在中西部地区乡村治理之上的现代化举措会陷入“空转”状态,甚至会带来“水土不服”,村干部定期“坐班”可能会形成官僚作风造成深入群众的缺失,治理规范化的程序和技术化的手段在运用过程中也存在形式大于内容的问题,一些台账和表格代替了治理,人力和物力大量消耗却并没有真正地提高治理能力,甚至会带来了形式主义的积弊和实质正义的缺失,最终难以达成预期的治理效果。(2)造成了“去政治化”现象,不利于基层政权合法性的提升。治理体系及相应的治理能力现代化带来了非人格化、标准化和精细化治理,从一定程度上会挤压村庄内部政治性的组织动员体系,组织能力和动员能力的弱化可能会导致村民难以很好地进行组织起来进行诉求表达,治理成为一个技术性的程序化过程,情景化的正当诉求表达有可能被抑制,这就造成“人民没有了自己的组织,只

剩下办大事的行政社区和行政官僚,没有了公共生活,丧失了对直接涉及自己利益之事的发言权。人民成为无组织的个人,办不好小事,缺少了日常生活中的公正感,已经成为国家治理的主要矛盾”^[10]。这种矛盾会进一步造成村民责权意识的弱化,无助于培养现代公民意识,也会进一步加剧村干部和村民之间的“悬浮”状态,影响政权合法性的良性建构。

四、理论反思:国家政权建设与 简约治理的协同

乡村治理现代化的时空限制及意外后果引发了理论的反思。从本质上看,乡村治理现代化所代表的是新时期国家政权建设的趋势。国家政权建设理论来源于欧洲民族国家的实践,指的是国家权力通过官僚机构下沉不断加强对基层社会的控制,从而实现国家对社会整合和改造,这是现代性力量全面进入乡村的过程。我国国家政权建设起源于20世纪初叶,在新中国成立之前基层社会陷入了“赢利型经纪”泛滥的境地,国家政权建设产生了“内卷化”^[6]。建国之后的人民公社时期,合作化使征税单位、土地所有和政权结构完全统一起来,合作化从政治和经济上均实现了“政权建设”的目标^[6]。在这一时期,基层组织已经实现了对乡村社会的掌控,从组织层面上看,国家政权建设已经基本完成。之后的农村基层改革时期,国家将政权确立在乡镇政府,村庄施行村民自治,村级组织一方面要落实国家和地方政府自上而下的治理任务,另一方面组织村民对内部事务进行自治。尽管国家政权建设组织层面已经基本完成,现代化的治理规则却并没有完全建立起来,在乡村振兴战略实施的背景下,以国家治理体系和治理能力现代化的提出为标志,乡村治理现代化力图把具有现代性的治理规则嵌入到村庄内部,以此来重塑乡村社会并完成治理规则层面的国家政权建设。

但在国家政权建设的过程中与存在着与之平行的另一个治理传统,即乡村治理的简约治理及延续。在传统社会时期,“皇权不下县”使国家政权停留在县级以上,县级以下主要依靠地方精英尤其是士绅进行治理,“士绅”作为一种“道德精英”形成与“皇权”的协同,这种协同构建了家国同构的“文化-权力”网络^[6],形成了一种结构稳定且成本较低的“简约治理”模式^[11]。之后随着国家政权建设的推进和

士绅阶层的消失,传统的简约治理模式退出历史舞台,但简约治理传统却长久保存下来。在人民公社时期,“三级所有、队为基础”的体制设置依然保留了乡村两级组织的能动空间,随着人民公社的解体,村民自治将行政所无法有效化解的任务承担起来,这也是简约治理传统在当下的实践样态。

乡村治理的简约治理传统之所以长期存在,与我国后发现代化的国情密切相关。一方面治理资源的有限与治理问题的复杂形成了限制。无论是传统社会时期还是建国之后,我国综合国力基础都较弱,物质资源和财政能力相对有限,难以支撑高成本的现代化治理体系,同时我国疆界广大,区域差异性,治理事务复杂多样,要实现基层社会的有效治理必须借助于基层社会自组织力量来予以补充和协助。其二乡村社会的内生自治能力一直得到了延续。乡村社会的主要经济基础是土地,围绕土地形成的农耕合作构成了村落集体力量的基础,地缘和血缘关系长期固化形成了村落共同体精神,其具有的内生力量能形成一定的内生性秩序。这一秩序构成了简约治理传统的基础。综合来看,传统社会时期一直到当下,乡村治理的简约治理传统一直有得以延续的基础条件。在当前时空限制条件的作用下,乡村社会处于传统向现代的转型过程之中,简约治理传统依然有存在的必要性和基础空间,对于乡村治理体系现代化和治理能力现代化具有补充意义:其一是简约治理传统可以弥补治理体系现代化所带来的行政僵化问题和全能包办弊端,使乡村治理保持一定的弹性空间和灵活性,尤其是国家进入乡村所解决不了的“剩余事务”^[12],依然需要以简约治理的方式通过各类“非正式规则”予以兜底;其二是简约治理传统可以强化意识形态的教化作用,简约治理依托于村庄的内生权威、情理方式将外部的意识形态转化到内部,可以达到有效的濡化作用,这对乡村治理能力的提升具有重要意义。

由此反观之,当前一些地方政府所推动的乡村治理现代化实践具有单向性特征,简单地依赖于“类”科层化、规范化、技术化的治理体系和精英化、社区化、专业化的治理能力并不能很好地解决转型中的所有问题,甚至会造成治理秩序的失衡。当下的乡村治理现代化还需将简约治理传统作为必要的组成部分,形成国家政权建设与简约治理的协同,要达成协同状态关键在于改革乡村关系、推动自治下

沉、加强基层民主建设等方面。

改革乡村关系是国家政权建设与简约治理协同的基础。地方政府在推动乡村治理现代化的过程中将村级组织“类科层化”，目的在于借助于村级组织的力量来完成各类超负荷的治理任务。“超负荷”的治理任务一方面源于自上而下的压力型体制^[13]，基层政府及村级组织处于治理一线，与自身的权责不相匹配，承受了最大的压力；另一方面也来源于基层政府自身的治理意图和治理举措，为了在“治理锦标赛”^[14]体制中胜出就会“制造”更多的治理任务并下压到村级组织。乡村治理现代化的实现必须革新这种被动的状态。“减负增效、费随事转”的乡村关系改革当前正全面铺开，一方面通过清理整顿的方式减轻村级负担，另一方面对确实需要村级承担的事务进行严格的准入制度。这一改革从一定程度上减轻了村级治理的压力并增加了活力，但更应在于通过考核机制的深化改革来破除压力型体制，形成责权法定、权责统一的行政和自治边界，在引入现代公共规则的同时保持基层治理的能动性。

推动自治下沉是国家政权建设与简约治理协同的重点。当前我国基层治理的外部环境已经发生了变化，“合村并组”使行政村的范围剧增，行政村已经由“熟人社会”转变为“半熟人社会”^[15]，只有原来的自然村落或村民小组由于地缘和血缘关系的延续还停留在“熟人社会”的基础上。十九大报告提出了社会治理重心的下移，一些农村地区开始尝试村民自治重心下移到自然村，例如清远市在自然村基础上成立村民理事会作为村民自治的议事决策机构^[16]，湖北秭归在自然村基础上推动“幸福村落”创建，成立村落理事会并选举理事长和事务员（“一长八员”），形成新的自然村自治机制^[17]。村民自治重心下移继承了简约治理传统，在更小的“熟人社会”单位上重新找到了国家政权建设与简约治理的平衡点，是对乡村治理体制现代化的创新性探索。这些地区的尝试都达成了较好的成效，也值得进一步总结经验进行推广，应鼓励各地开展适合本地区特点的自治重心下移形式，通过创新来激发基层治理的活力，增强治权的权威性和内生力量。

加强基层民主参与是国家政权建设与简约治理协同的关键。随着乡村振兴战略的实施，国家推动“资源下乡”的力度进一步增强，基层各类民生工程正在日渐增多，这些资源投入如何转变成为国家政

权合法性建设的基石成为关键所在。“在实施重大关乎民生的公共政策的过程中，应该明确加上要有由下而上的民众参与，将其当作重大关乎民众切身利益的政策必备条件，而不是简单依赖官僚管制或党组织的动员和宣传来执行政策。”^[18]民众参与是基层民主建设的核心环节和体现形式，以充分参与来实现民生与民主的充分结合，尊重农民的智慧 and 主体地位，会进一步激发乡村社会自组织的活力，有利于弥补国家政权单向度建设所造成的合法性弱化问题，这是国家政权建设和简约治理传统在当下实践中的具体结合点。

五、结 语

乡村治理现代化的路径选择由经济发展、区域条件、历史和文化传统等多方面因素共同塑造。我国是后发现代化国家，在进行国家政权建设的过程中，不能完全照搬其他国家的既有模式，通过工业化和城市化彻底瓦解乡村的路子只能失去乡村稳定器的作用，累积起更大的社会治理风险。我国地域广阔，各地农村实际情况差别较大，不能以局部来代替整体，必须在保持乡村本位的基础上来推动稳健型的治理现代化。同时，我国乡村长久以来具有简约治理的传统，这一传统在不同的历史阶段产生不同的形式对国家治理形成影响，并构成国家治理现代化的辅助性力量，在当下的历史转型期能确保乡村治理现代化的未来发展道路更加稳健性和可持续。在未来的历史实践中，国家政权建设与简约治理传统协同并进，才能走出具有中国特色的乡村治理现代化之路。

参考文献：

- [1] 桂华. 面对社会重组的乡村治理现代化[J]. 政治学研究, 2018(10): 2-5.
- [2] 王国勤. 走向公共性的农村治理现代化——以浙江省为例[J]. 科学社会主义, 2014(10): 107-110.
- [3] 李利宏, 杨素珍. 乡村治理现代化视阈中传统治理资源重构研究[J]. 中国行政管理, 2016(8): 81-85.
- [4] 巢小丽. 乡村治理现代化的建构逻辑：“宁海36条”政策绩效分析[J]. 中国行政管理, 2016(8): 69-75.
- [5] 陈柏峰. 从利益运作到感情运作：新农村建设时代的乡村关系[J]. 开发研究, 2007(8): 66-70.

- [6] 杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M]. 刘东,王福明,译. 南京:江苏人民出版社,1996:240-250.
- [7] 刘锐,袁明宝. 接点治理与国家政权建设——湖北荆门J村调查[J]. 天津行政学院学报,2013(5):61-68.
- [8] 杨华. 中国农村的“半工半耕”结构[J]. 农业经济问题,2015(9):19-32.
- [9] 狄金华. 被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980-2009)[M]. 北京:三联书店,2015:15.
- [10] 潘维. 当前“国家治理”的核心任务[J]. 人民论坛,2014(5):45-46.
- [11] 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.
- [12] 吕德文. 兜底部门的运作逻辑[J]. 南京社会科学,2018(4):53-63.
- [13] 荣敬本. 变“零和博弈”为“双赢机制”——如何改变压力型体制[J]. 人民论坛,2009(2):28-29.
- [14] 金江峰. 服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果[J]. 中国农村观察,2019(3):123-133.
- [15] 贺雪峰. 半熟人社会[J]. 开放时代,2002(2):114-115.
- [16] 史亚峰. 村委会下沉自然村的实践、成效及问题研究——以广东省清远市的改革为例[J]. 理论观察,2015(5):52-54.
- [17] 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(9):32-45.
- [18] 黄宗智. 国家与村社的二元合一治理:华北与江南地区的百年回顾与展望[J]. 开放时代,2019(3):20-35.

The Practice Review and Theoretical Reflection on Rural Governance Modernization

HAN Pengyun

(Academy of Chinese Ecological Progress and Forestry Development Studies, Nanjing Forestry University, Nanjing 210037, China)

Abstract: In the context of the strategy of rural vitalization, the practice of rural governance modernization by the local governments has been thoroughly carried out. The modernization process of rural governance system takes on the mechanisms below: the quasi-bureaucratization of the governance system, the standardization of the governance process and the technicalization of the governance means. Meanwhile the modernization process of rural governance capacity characterizes the following mechanisms: the elitism of the leadership capacity, the communitization of the service capacity and the specialization of the public administration capacity. However, differences exist among the eastern, central and western districts in China, both regionally and developmentally. And there is an imbalance between the practice of rural governance modernization and the social background of the country, causing some accidental consequences. So based on this reality, it's essential for us to reflex on the current theories on state power construction and lay emphasis on the tradition of simple governance. And besides, in order to realize the transformation of rural governance more smoothly, we're supposed to reach a desirable coordination between state power construction and the tradition of simple governance via a series of paths including reforming the rural relation, boosting the autonomy sinking and strengthening the democracy at the grassroots level.

Key words: rural governance modernization; governance system; governance capacity; state power construction; simple governance

(责任编辑:马欣荣)