

# 村级治理的情境变化与转型路向<sup>〔\*〕</sup>

——基于改善民生逻辑

吴业苗

(南京师范大学 公共管理学院,江苏 南京 210023)

〔摘要〕村级治理是乡村治理的重要内容,乡村实现“治理有效”目标需要高质量的村级治理。村民自治是村级治理的主要形式,在一定时期里村民运用它成功地做到了“自我管理”“自我服务”。新时代乡村居民的美好生活需要日益增长,国家基于改善乡村民生的“让利”越来越多,村级治理承受来自上层政府和基层民众的民生压力不断增大,治理的情境发生较大变化,尤其是治理负担愈发沉重。如此,出于改善乡村民生的逻辑,村级治理不仅需要减轻村两委负担,还需要确定党务、政务和村务的相应承办主体及其责任,促进村级治理由单一的村民自治转变为以村民自治为基础、多主体参与的多方共治。

〔关键词〕村级治理;村民自治;多方共治;民生

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.11.008

## 一、引言:减负与转型

村级治理肩负乡村“治理有效”的时代使命,是实现乡村振兴战略的基石,是建构乡村共建共享新秩序的重要抓手。然而,村级治理一直是国家治理体系和治理能力现代化的薄弱环节,存在诸多软肋和瓶颈问题。中国农村地域广阔,居村人口众多,治理事务繁杂多变,并且,不同地区、不同时期的治理痛点、堵点、难点不尽相同。村级治理亟需根据新时代民生改善、国家治理和乡村振兴出现的新情境攻坚克难,转型升级。

新时代村级治理的情境不同于集体化时期,与20世纪80、90年代也有较大差别。乡村居民经济收入的增长和居住、教育、医疗等生活条件的改善对村级治理提出更高要求,村级治理面临更多新情况新任务。其一,个体化快速增长,农民的主体意识不断增强,村级治理需要面对更加原子化和更强权利意识的个体,不能再以集中的统一方式管理乡村社会;其二,城镇化快速推进,乡村演变为流动性社会,村级治理面对的人口流动、土地流转等不确定因素增多,不能再以固化的封闭方式管理开放的乡村社会;其三,市场化

作者简介:吴业苗(1966—),南京师范大学乡村文化振兴研究中心、公共管理学院教授、博士生导师,研究方向:公共服务、城乡融合发展与一体化治理、城乡社区治理等。

〔\*〕本文系国家社科基金项目“美好生活视域下乡村民生新需求与公共服务提升研究”(项目编号:19BSH157)阶段性成果。

快速发展,农民经济理性明显增强,村级治理需要面对不同经营主体发展要求,不能再以单一的行政或自治方式管理现代农业和新型职业农民。乡村社会的个体化、城镇化和市场化的发展步入快车道,村级治理事务多、变数大,肩负着更艰巨的民生使命。

当前,村级治理超负荷运行,除了要履行村民自治职能外,还要承担更多的行政事务。城镇化发展、乡村振兴、城乡融合发展等战略的实施以及精准扶贫、“厕所革命”等工程的推进都关涉村级治理,都是国家部署下来的被层层加码的政治任务。上层的“要求”“建议”“意见”“实施方案”等是硬指标,不允许村级治理在时间上拖延、在执行中打折扣。就此看,无论是“上面千条线,下面一根针”的抱怨,还是“上面千把锤,下面一根钉”的感慨,可以肯定的是,这个“针”“钉”不仅仅指乡镇政府,还包括村两委,即党支部委员会和村民委员会。在“乡政村治”体制中,乡镇党委和政府是村两委的“顶头上司”,几乎所有行政事项的执行和实施最终都要落在村干部身上。

虽然村级治理中村干部的工作压力大、负担重,确实需要减负,但问题的关键不在此。进入新时代后,乡村居民的民生需求日益增长,对村级治理提出更高要求。而现实中,村级治理发展滞后,有限的“自治”更多体现在“自我管理”“自我服务”上,既与汲取型、管理型政府向给予型、服务型政府转型不合拍,又跟不上乡村经济社会发展步伐和民生新需求。因此,村级治理的提质增效,不仅需要上级政府卸掉强加于村级治理的繁枝细节,让村级组织轻装上阵,还需要村级治理以乡村民生需要为导向,理顺党组织、政府、村两委和社会组织的关系,促进村级治理向多方共治转型。

## 二、村级治理的变迁与新情境

村级治理事务庞杂,涉及经济、社会、政治、文化、生态等多个方面,并且,由于直接面对广大村民的大事小情,如果采用的治理策略或方法脱

离乡村实际,就会对基层社会稳定和村民日常生活造成不良影响。从历时性看,国家政治一直重视乡村政治精英包括传统社会中的乡绅和中华人民共和国成立后社队干部、村组干部的作用,更多的村治任务都交由他们实施。由于不同时期的村级治理情境不同,村级治理肩负的责任和使命也有较大差异。

在传统社会里,乡村中一些有社会地位、经济实力的乡绅成为了乡村社会和民众的代理人或经纪人。在国家与社会的互动、互构中这些没有国家正式编制而拥有乡村治理权的乡绅,有时以赢利型经纪人身份出现,<sup>[1]</sup>在征税、征兵、抗灾等公共事务办理中谋取私利;有时又以保护型经纪人角色活跃在乡村社会中,站在村民的立场上,向国家表达权益诉求,为乡村社会争取尽可能多的利益,并力所能及地保护本地村民免受官府的欺压和掠夺。不过,多数有政治地位的乡绅,尤其是那些赢利型经纪人也有一定的地方势力,他们中的一些人利用国家和社会给予的权力,在村务办理中榨取钱财、中饱私囊。<sup>[2]</sup>基于此,新中国成立后,这些传统乡绅在农业社会主义改造中被“改造”,并彻底从乡村的治理舞台上退出,取而代之的是家庭出身好、政治上积极要求进步的骨干农民。国家政治培育的新乡村领导人,被纳入整体性社会管理体制中,成为建设社会主义新农村的“坚强堡垒”。大多数新乡村干部具有高度的政治觉悟和满腔的政治热情,他们在国家政治大力支持下管理村级社会、组织农业生产,并享有较高的政治地位和政治权威。

改革开放后,社队体制转变为“乡政村治”体制,村两委干部与基层政府工作人员心心相印,共同度过了一段美好时光。20世纪80、90年代国家在乡村社会治理中主动“放权”,不仅在经济上实行家庭承包制,让农民自主地进行农业生产,而且在政治上实行村民自治制度,让村委会在村党支部领导下对村务进行自我管理、自我服务、自我监督。这个时期的村级治理有相对宽松的模糊空间,基层政府和村民自治组织相向而

行,共同致力于村级治理。特别是在粮食收购、税费征收、生育控制等事务上,国家的“超强控制”与“软约束”并存,国家、政府和社会在村级治理中频繁互动,形成不完全契约关系,“共谋”村级治理。<sup>[3]</sup>甚至在相当多的政务执行上,基层政府拉拢村干部为行政工作提供方便。不仅如此,一些村委会干部还主动介入政务中,以期从“三提五统”中寻租,获取更多的公积金、公益金、管理费和个人好处。确切地说,在村级“包办”管理向自治管理转化过程中,基层政府和村级组织是乡村治理的两驾马车,尽管二者在工作中存在或大或小、或多或少的分歧,但在村级治理大局上能形成共识并做到相互支持。在具体的治理过程中,基层政府给村级组织一定的工作压力,要求村级组织严格执行,但基层政府没有对村级党务、村务和政务实施严格的量化考核,村干部们可以在日常工作中“象征性地执行”<sup>[4]</sup>或“变通式执行”<sup>[5]</sup>,抑或逢场作戏。即使应景式地开展工作,也没有多大政治风险,很少被上级政府问责追责。再者,由于国家对村级管控存在大量盲区,加上程序上存在不规范的漏洞,村干部在具体村务办理上经常“玩太极”,从政府和村民两边捞取好处。

国家取消农业税费后,村级治理情境发生了较大变化。国家禁止基层政府和村级组织向农民收取税费,彻底减轻了农民的经济负担,但与此同时,也切断了基层政府、村级组织与农民的经济联系。很多地方的基层政府不得不进一步收回行政权,减少财政对村公共事务和公共事业的投入,甚至一些地方将那些为农服务的事业单位改制为企业,不再或减少为农业、农民提供公共服务;尤其严重的是,一些集体经济薄弱的村几乎拿不出资金从事公共事务活动,不少行政村的公共设施建设严重颓废。村级公共事业发展和治理因农业税费取消而陷入困境,掣肘了“三农”问题的解决和全面建成小康社会目标的实现。为保持国民经济发展的持久动力和促进城乡协调、一体化发展,国家于2006年开展社会主

义新农村建设。国家在新农村建设中投入大量资金发展乡村公共事业,乡村道路、水渠、学校、诊所、文化娱乐等设施明显改善,但国家对乡村基层组织尤其是村级组织的要求也随之增多,村干部成为促进乡村“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的中坚力量。如此,村级组织除了要做好村内自治性事务外,还必须承接大量政务,协助基层政府开展新农村建设。

可以说,新农村建设是村级治理转型的关键节点。在20世纪80、90年代,国家为了纠正计划经济时期乡村治理体制僵化问题,实施了一系列“放权”改革。其中,家庭承包制和村民自治制度是两项基本的管理体制变革,分别从经济、政治上赋权给乡村,让乡村在生产、管理上拥有了自主权。相比于计划经济时期,改革开放初期的村治事务没有增加,因为体制改革调动了农民的生产和生活积极性,很多事务农民自己想办法解决。并且,当时国家财力有限,不能对乡村实施“多予”,甚至还“多取”——国家因农村经济状态好转下达给村级的征粮、税费任务比以前更大。然而,新农村建设开展后,国家实施“让利”政策,采用“多予”“少取”策略化解“三农”问题。随着国家财力增强和全面建成小康社会、城乡一体化发展等战略的实施,国家对农村的“让利”越来越多,需要村级组织做大量细致的工作,把国家“让利”落实好。

“让利”彻底改变了村级治理情境。村级组织协助各级政府“花钱”比伙同基层政府“收钱”难度更大。一是国家的涉农补贴名目多。耕地地力保护补贴、农机购置补贴、生产者补贴(辽宁、吉林、黑龙江和内蒙古玉米及大豆生产补贴)、棉花目标价格补贴(新疆和新疆生产建设兵团),以及扶持种养大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体补贴等逐年增多,而且不同年份的补贴不尽相同。这些补贴涉及所有农户和每一个经营主体和个人,需要村级组织登记造册,工作量大且责任重。二是国家和各级政府在农村实施的项目多。精准扶贫、“厕所革命”、乡

乡村振兴,以及各地实施的创新项目,如“三集中”(土地向规模集中、人口向城镇或中心社区集中、产业向园区集中)、垃圾分类等,有的关系到国家经济社会发展战略,有的属于地方政府推进的年度中心工作,需要村级组织推行或协助。三是社会福利保障事务多。基本养老保险、合作医疗保险、农村五保对象供养、最低生活保障、贫困户家庭建档立卡、计划生育特殊困难家庭老年护理、高龄老人保障、失独家庭保障、计生困难家庭保障、重点优抚对象临时性救助、低收入老年人居家养老服务、带病回乡退伍军人定期定量补助、部分农村籍退役士兵老年生活补贴、农村危房改造、残疾儿童保障、重度残疾人护理、“四类”特困群体的殡葬救助、精神类残疾人住院医疗救助、离任村干部生活补助、被征地农民就业和社会保障工作、就业指导等事务,需要村级组织按照国家政策统一办理。

村级治理的另一情境是“过度执行”。为了将国家的“让利”好事落到实处,基层政府对村级治理实施了严格的考核,并将考核结果与村干部绩效报酬挂钩。从各地基层政府对村干部的考核要求看,考核的量化指标全面,涉及党务、政务和村务等几乎所有村级事务,有多达几百甚至上千个分指标。不仅如此,考核指标的量化还细小到每一个环节。如安徽泾县某镇对河长制实施的考核指标有:村级巡河每月4次(附照片,少一次扣0.5分);成立村级河长和包片制并公示、制定村级河长制实施方案、村级河长变更需要发文和公示;河长保持电话畅通(督查电话不通一次扣1分);每季度村委会召开河长制专题会(少一次扣1分);对上级河长督查整改文件需上报督查整改结果并附照片;不及时上报、隐瞒、包庇存在的问题,上级河长巡查时发现一个重点问题扣1分;等等。

村干部已经不能完全利用本村的物质资源和非物质资源“总体性支配”乡村社会,<sup>[6]</sup>“让利”带来的“追责”“过度执行”让村级治理策略转变为技术治理策略。某种程度上说,很多村级

治理的“自我管理”“自我服务”“自我监督”空间变小,上级政府介入到村级治理的几乎所有事务中。政府权力全面下沉到村级治理中,虽然体现了国家和政府对乡村民生和乡村振兴的重视,但也存在政府绑架村级组织、村级组织失去自主性和主动性之嫌。也就是说,尽管上级政府实施的技术治理存在“事本主义、程式化线性控制和经营理性”等倾向,<sup>[7]</sup>但技术治理削弱了村级组织“自治力”,降低了村级组织权威,有可能再次让基层政府沦为全能政府。这是村级治理需要严加防备的隐患!

### 三、民生负重:村级治理被上下挤压

新情境下的村级组织承担了更多政务,出现表格多、材料多、检查多、督导多、会议多、评比多和过度强调痕迹管理等不正常现象,以及以问责数量衡量整治效果的问责过多过滥等问题。<sup>[8]</sup>对此,学界和政界中的不少人把减轻基层负担看成解决基层治理问题的重要突破口,<sup>[9]</sup>似乎村级治理问题集中体现在工作超负荷上,只要减轻了村干部的工作负担和压力,村级治理问题就会迎刃而解。实则不然,村级治理是个系统的有机体,村干部超负荷工作以及压力大只是村级治理表象,其症结不在此。毋庸置疑,假如政府从乡村抽身离去,村两委在村级治理中的负担会由于缺少公共资源和政府支持而变得更重,村级治理状况也有可能变得更糟。何显明在“浙江现象”研究中就指出,浙江包括乡村“所取得的耀眼的发展绩效,绝不是政府放任自流、无为而治的结果”。<sup>[10]</sup>当前,村民自治因乡村资源少和人口流失而式微,上级政府适时介入并给予村级组织一定的治理压力是必要的,有助于改善乡村民生状况,促进城乡融合发展。

按照《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,村委会主要职能包括办理本村的公共事务和公益事业、调解民间纠纷、协助维护社会治安,以及向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议等。就此看,村委会承办的事项没有上级政府

年终考核的那么多,并且村委会办理的本村公共事务和公益事业边界不明确,可以将政府送到村的事务看成为公共事务和公益事业,也可以是限于本村资源办理的公共事务和公益事业。现实中的村集体资源和村委会权能差别大,不少村委会几乎没有能力有效办理村公共事务和公益事业。特别是那些集体经济薄弱的村,只能采取“一事一议”方式筹集资金办理公共事务和公益事业。避开“一事一议”存在“事难议、议难决、决难行”的困境不论,即使村级治理能实行“一事一议”,也会由于筹集的资金量有限,无法满足村民日益增长的美好生活需要。

进入新时代后,城镇化发展、全面建成小康社会和乡村振兴等战略的实施,激发起乡村居民更广泛、更高层级的民生期待,其中一些超越了村域范围,村级组织无法予以满足。再者,中国当前城乡差距还很大,仅靠乡村自身能力难以让乡村公共设施、公共服务与城市对接、并轨。实现城乡融合发展,国家有必要将公共事业发展重点转移到乡村,支持、帮助村级组织办理公共事务。可以说,如果没有国家和政府的公共服务下乡,乡村公共事业发展落后局面的改变将需要更长的时间,乡村居民民生需要的满足也可能遥遥无期。如此,当前村级治理压力来自基层社会民生需要增长和上层权力改善民生愿景的叠加。

从基层看,乡村居民的民生需求不断增多,村级治理需要与时俱进。自农民进城打工时起,乡村社会就逐渐演变为流动社会。一方面,进城农民优先体验到城市“先进”的生活,并把这种体验传导给乡村,让更多乡村居民向往城市生活。快速流动中的乡村社会,村民不再是“生存理性”的小农,他们在城镇化和市场化大潮中劈波斩浪,掌握了用“经济理性”思考问题、获取最大利益的本领。另一方面,乡村居民“在国家民生政策的信号诱导下具有改善生活的期望”。<sup>[11]</sup>2004年以来的每一个中央“一号文件”都成为乡村居民发展农业、建设乡村和改善民生的强心剂。一系列“利好”政策驱使乡村居民对未来的

美好生活产生更多冀盼。此外,国家实施精准扶贫、乡村振兴战略更是直接将乡村居民的美好生活梦想带到可预期中,更多的乡村居民希望乡村治理能帮助他们实现梦想。冀盼和期待是乡村居民“用正式制度赋予自身的‘权利’来生产相应的‘权力’”,<sup>[12]</sup>而且这些权力已经全部或部分地获取正式制度的认可,被列入到村级组织应尽义务中——改善民生成为村级治理的重要使命。

从上层看,政府权力下到村社区,着力于乡村民生改善。在村级治理中,政府不仅仅是高高在上的指挥员,命令村级组织按照上级意图、运用村民自治规则进行治理,还是战斗员,需要亲临乡村场域,与村级组织成员一道进行乡村治理。但是,由于村级治理涉及的人员多、地域范围大,政府官员不可能事事亲力亲为,需要选择技术治理方法支配村干部。现今的政府官员与村干部合作与20世纪80、90年代的不同,几乎没有“合谋”的模糊空间,因为乡村多数民生事务本就是基层政府的,基层政府官员不会拿份内事与村干部做交易,更不允许村干部在实施中欺骗自己。基于此,一度有效的“变通”治理策略在现在的村级治理中转变为技术治理,尤其在进村的项目运作上,<sup>[13]</sup>“目标管理责任制”<sup>[14]</sup>、“行政发包制”<sup>[15]</sup>将考核量化硬指标技术化、制度化。基层政府把民生改善事务交给村干部办理,并予以严格的法治、制度、规范的约束,以及科层制专业化、技术化、程序化的束缚,<sup>[16]</sup>使村级组织承受正式权力的自主性权力和非正式权力的本土性权力的腾挪空间进一步压缩,村干部很难从中谋取私利,获得的仅是与办理公务对应的报酬和奖励。刘易斯曾说,越是落后,“一个开拓性政府的作用范围就越大”。<sup>[17]</sup>就当前中国的乡村发展看,实现乡村振兴、弥补发展短板需要政府权力下到村社区并给予村级组织一定的改善民生压力。

承载改善乡村民生使命的村级治理,被上下挤压着。有学者对基层和上层给予村级治理的民生压力持乐观看法,认为村级治理是自上而下

向乡村输入国家政策、制度、规范、资源的执行过程和自下而上表达农民的需求、诉求和利益的应对过程,只要这两个过程能“较好对接”,就能在村级治理中形成“国家与农民的良性互动局面”。<sup>[18]</sup>然而,现实中的村级治理要在双重监控、双重压力下完成自上而下与自下而上的双重任务,并在其中实现自我保护是很困难的,<sup>[19]</sup>往往会陷入被裹挟中。随着上级政府治理技术升级和资源优势的扩大,村级治理成为了治理标准化的接受过程,逐渐沦为智能化、专业化、法治化、规范化的治理工具。同时,村级组织由于忌惮量化控制指标得分多少,尤其惧怕被“一票否决”,不得不向无理上访户、谋利型的钉子户、黑恶势力让步,实行“无原则、无底线、无边界”治理。<sup>[20]</sup>如今,不少村干部既不是“谋利型政权经营者”,也不是“代理型政权经营者”,<sup>[21]</sup>而成了明哲保身的“撞钟人”,在消极主义和策略主义中谋求“不出事”<sup>[22]</sup>、“不得罪”<sup>[23]</sup>的治理策略。

#### 四、村级治理转型路向:多方共治

村级治理情境已经发生了变化,受到源自民生改善的上层权力和基层民众的双向挤压,越来越多的村干部的工作呈现倦怠,甚至不堪重负。“减负年”的提出意味着村级治理存在一定的乱象,也表明促进村级治理转型势在必行。

村民自治是中国农民创造的村级治理体制,具有顽强的生命力,<sup>[24]</sup>国家的政制或宪制对其有硬性规定,必须长期坚持。一般而言,只要是村域范围的事务都应该在村民自治体制下由村民自主办理。但是,随着城镇化快速发展和乡村人口不断向城镇流动,村民自治面临新挑战,尤其是全面建成小康社会和乡村振兴战略的实施,乡村居民主张个人权益的意识明显增强,改善民生的需要也愈发迫切,乡村发展和改善民生之间的深层次矛盾尖锐。新时代村级治理不再单纯,村民自治难以支撑起国家改善民生的重托和村民追求美好生活的意愿。如现在很多乡村事务跨越村域,村民自治无能为力,唯有政府权力下

乡或国家权力重新整合、配置资源,才能有效解决乡村发展、人口流动、土地流转中的新问题。并且,村民自治已经出现“人”的“行政化”、“事”的“行政化”、“财”的“行政化”、“规则”的“行政化”等面向,村民自治空间不断收窄。自治偏执或过度自治只会激化政府与村民的矛盾,导致国家的民生项目不能及时在乡村落地并发挥作用。

现实中,一些地方的村民自治调整治理功能,村级人事管理、村务办理出现科层化、行政化趋向:有些村级组织鉴于现行法律限制,采用“半行政化”方式进行村级治理,在“操作中部分保留了村民自治的形式”;<sup>[25]</sup>有些村级组织为了有效办理上级部署的行政事务,以村民自治之名行“村委会自治”之实,村级治理和事务由村两委全权包办;<sup>[26]</sup>越来越多的行政村配备了大学生村官、第一书记,部分村干部已经“国家化和专业化”。<sup>[27]</sup>但是,村级治理完全行政化也存在严重不足:高度行政化不仅加重国家和政府管理乡村的社会成本和财政负担,而且既往的实践已经表明,行政化操作一旦偏执,乡村社会就有可能被“管死”,失去活力和创造力,引发农业、农村和农民生活的系统性风险。就此看,村级治理的转型不能走向完全行政化,过度的行政化有悖于当前村级治理新情境。

村级治理涉及的事务有党务、政务、村务,基层政府采用行政化的技术手段考核村级治理工作有失公允。尽管考核内容很全面,涵盖村级工作的主要方面,指标设计也较为合理,有一定的科学性,但村事务涉及多个治理主体,将所有事务推给村干部,存在责任不清、定位不准的偏颇。其实,中国村级治理已经出现多方主体,党组织、政府、村委会和社会组织都参与其中并发挥了不同作用,考核村级治理工作需要考核相关责任主体的工作情况。村级治理向多方治理转型,责任主体包括村党支部、村委会、基层政府、社会组织(社会团体)等。本文根据2018年安徽省泾县某镇村干部年终绩效报酬考核内容,尝试确认不同事务的相应承办主体(见下页表)。

村级事务与承办主体表<sup>[28]</sup>

类别	考核指标	主要内容	承办主体
党务	基层组织建设	干部队伍建设、党员教育管理、电教远教工作、党组织标准化建设、村两委换届工作、软件材料整理	党支部
党务	党风廉政建设	党员法纪教育、制度建设、作风与效能建设、自身建设	党支部
政务 村务	脱贫攻坚	组织管理、减贫成效、动态管理、政策措施落实、市县巡查、省巡查、一户一档、村室建设与集体档案、项目库动态调整、材料报送	基层政府 村委会 社会组织
村务	产业发展	主导产业发展、新型农业经营主体发展、动物防疫、特色种养、农村集体产权改革工作	村委会
政务 村务	社会治理	工作责任制和组织建设、预防与化解社会矛盾、平安建设、维稳专项工作、扫黑除恶专项斗争、信访常态化工作、信访情况	基层政府 村委会
村务 政务	人居环境和生态环保	生态环保、河长制实施、林长制实施、清洁工程	村委会 基层政府
政务	基层居民养老保险	参保缴费任务、参保缴费完成进度、完成参保任务位次、人均缴费标准、发放管理、宣传、报表	基层政府 社会组织
政务 村务	卫计工作	政策内二多孩早孕发现率、政策内二多孩孕情掌握率、一孩孕情掌握率、补报往年出生、政策外多孩控制、综合避孕率、生育登记、统计准确率、孕优健康检查、妇幼服务、报表台账资料、全员基础信息、流动人口信息、宣传倡导与满意率、计划生育发展家庭能力建设、“村为主”机制的落实、省市县检查样本点位次、新型农村合作医疗、无偿献血	基层政府 村委会
村务	安全生产	制度人员落实、安全管理台账、签订安全责任书、值班和宣传措施到位、隐患及时发现和及时处理、报送材料、参加会议、安全生产零指标管控	村委会
政务 村务	民政工作	低保政策落实与制度实施、五保政策落实和建立健全村干部联系户制度、村务公开、火化率、公墓建设、规范安葬、开展拥军优属工作、残疾人工作、救灾救济、留守儿童、村委会换届	基层政府 村委会 社会组织

从上表不难看出,将所有村级事务承办责任推给村两委和村干部是不严谨的,村级事务中的党务、政务、村务应该有不同的承办主体。此外,由于多数事务是复合型的,需要相关主体共同承办,或配合经办。但是,鉴于人力、物力有限,基层政府不可能亲自承办村级治理中的所有政务,村两委尤其是社会组织需要在政府购买服务的制度安排下参与政务工作。

其实,一些地方已经在实践中大胆探索村级多方治理新模式。如浙江宁波的虚拟社区“联合党委”治理模式、浙江舟山的“社区管理委员会”治理模式,以及江苏在全省农村推行的“一委一居一站一办”治理模式等。<sup>[29]</sup>在这些治理新模式中,基层权力参与村级治理的方式不同,如浙江乡镇党委在乡村间设立“社区联合党委”或“社区管理委员会”,承办政府公共服务;江苏在一定规模的村社区设立公共服务中心或公共服务站,直

接承办村级公共服务。并且,党组织、政府、村委会、社会组织在村级治理中不是孤立地开展工作的,而是进行合作共治。也就是说,虽然不同治理主体在承办村事务上有一定的分工,但由于村事务边界不清晰,需要在党组织领导下共同治理,即新型村级治理是“一核引领、多方共治”的格局。

当然,不同主体在村级治理中的角色是不同的。基层党组织包括村党支部角色是村级治理的领导者,基层政府角色是村级治理的主导者,自治组织角色是村级治理的践行者,社会组织或社团角色是村级治理的协同者。就当前村级治理现状看,党组织、基层政府和村委会参与村级治理的主动性、积极性较强——虽然在村级治理中存在党组织、基层政府和村委会的角色错位或越位问题,以及推诿、“甩锅”或“背锅”现象,但在总体上,这三个主体能主动参与村级治理,没

有出现角色缺位。相比而言,村民和社会组织参与村级治理明显不足,甚至有些村至今还没有在民政部门登记注册的社会组织。这在根本上影响村级治理转型:只有村民主动参与村级治理,社会组织在村级治理中发挥添加剂、润滑剂作用,村级治理转型才有广泛的社会基础。因此,促进村级治理向多方共治转型,迫切需要增强村民参与村级治理的主动性和提高社会组织参与村级治理的能力。

其一,增强村民参与治理的主动性。在村级治理中普遍存在村民参与不足,甚至出现抵制行为。如一些村民认为村庄内事务是自己的,而社区建设、公共服务则是党委和政府的事情,<sup>[30]</sup>不愿意“多管闲事”;还有一些村民以国家的“民本位、社会本位、权利本位”<sup>[31]</sup>治理准则裹挟基层党政组织,从而满足不断膨胀的私欲,而不愿意为其他村民或村集体承担应尽责任;甚至有个别村民将个人不合理的需要凌驾于村集体利益上,不配合村公共设施建设,坐地起价要赔偿,严重的还出现暴力抗法等极端事件。村民不愿意、不主动参与村级治理有村民自身方面的原因,如有些村民已经在城镇有稳定工作,有自己的住房,他们不关心村级治理的未来;也有政策落实被扭曲方面的原因,如有些村民从国家的精准扶贫实施中错误地认为自家的事就是党和政府的事,党和政府会满足他们的所有要求。不管出于哪个方面原因,需要指出的是,村级治理离不开村民支持,因为良好的治理秩序是治理者与治理对象良性互动的结果,没有村民广泛、主动参与,村级治理转型的质量将大打折扣。

其二,加快培育乡村社会组织。帕特南在研究意大利地方治理经验中发现,治理绩效高的地区存在着许多社团组织,那里的人民关心公共事务,遵纪守法,相互信任;相反,治理绩效差的地区的人们极少参与社会生活,在他们眼里,公共事务就是别人的事务,他们互不信任。<sup>[32]</sup>在长期的村民自治实践中,一些地方坚持民事民议、民事民办和民事民管原则,成立了如“和事堂”“老

人会”“假日课堂”“快乐之家”“红白理事会”“平安守望团”“综治服务队”等社会组织,为调节矛盾纠纷、照料老人、辅导留守儿童学习、摒弃婚丧嫁娶陋习、维持社会治安等提供服务;还有一些乡村依托恳谈会、议事会、慈善会,以及村民会议、村民代表会议、村民理事会和村民监事会等非正式组织办理村公共事务,为村民排忧解难。但相比于城市社区治理,多数村级治理缺乏服务性、公益性和互助性的社会组织,更缺少社区志愿服务组织,并且志愿者服务队伍不够稳定。很多村社区没有设立社区社会工作室,也没有专业社工或“全能社工”,以至于村社区的社会救助、老年帮扶、青少年教育、社区矫正、新老居民融合等社会工作都落在基层政府、村两委上,不能满足乡村居民个性化、精细化和专业化的服务需求,更不能“主动问需、主动服务”。

## 五、小结:规约村级治理转型

新时代乡村社会主要矛盾已经发生变化,满足乡村居民日益增长的美好生活需要成为村级治理的重要内容。城镇化快速发展,越来越多的乡村人口弃农进城,传统乡村变成为流动的“半熟人化”或“陌生化”社会,邻里和亲戚关系日渐生疏,规范、信任等社会资本不断减少,村民自治的自我管理和自我服务能力愈发式微,需要与党组织、政府、村委会、社会组织携手共治乡村社会。

当下的村级治理情境不同于计划经济时期整体性社会管制,与上世纪末的“多取”管理也不相同,国家一系列强农惠农政策将“让利”送到每一个乡村和每一个村民,村级治理不仅要“自治”好本村事务,还要协助政府把国家的“让利”办好,提高乡村居民的民生水平。一定程度上说,当前村级治理出现的超负载、“背锅”等问题是幸福的烦恼,其问题的关键不在上级政府加压上,而在于村级治理发展滞后,即村级治理不适应新时代乡村社会主要矛盾变化的新情境。乡村民生需要不断提高以及国家“给力”民生改善的新情境,要求村级治理由单纯的“自治”转变为党组



织、政府、村委会、社会组织等多方主体参与的“共治”。唯有多方主体各尽其责,村级治理才能卸下基于满足乡村居民日益增长的民生需要而带来的“压力”包袱。村级治理已经开始向多方共治转型,并在一些地方治理实践中成为稳定形态,但村级治理转型还存在诸多不确定性,需要加以一定的规约,以防止村级治理在转型中偏离正确方向。

其一,村级治理不是行政式治理。“多取”型治理有选择性执行空间,存在一定程度的拖拉、敷衍等低效问题。即使个别地方出现的治理乱象引发上层“震怒”,也可以依靠行政性“隔空喊话”或“敲山震虎”方式解决,一旦纠错结束,村级治理又恢复原态——村级治理中宽松与严厉、懈怠式治理与运动式治理长期交替出现,形成“规律式波动”<sup>[33]</sup>。如今的村级治理是“让利”型治理,国家把改善民生的重任托付给基层政府和村两委,而且多数“让利”事务属于公共事务,需要基础组织采用严格的行政手段办理。但村委会不是行政机构,即使在办理政务中领取了政府支付的类似工资的报酬,也不能对村务实行行政化治理。当前有些村级治理出现行政化倾向或“半行政化”,并且行政化治理效果也较好,但即便如此,也不能推行行政化。因为治理是指“政府运用非政府组织来达到自身目的”,<sup>[34]</sup>政府可以通过一定方式,如支付报酬、购买服务等方式动员村级组织包括社会组织参与公共事务办理,但不能由此取代“民事民议、民事民办、民事民管”。乡村事务多,包括党务、村务、政务,其治理应该由不同主体共同承担,不能将村委会、社会组织纳入行政系列,更不能将村级治理简化为行政化治理——行政化治理有可能“管死”乡村,让乡村失去生机和活力。

其二,村级治理不是施舍式治理。尽管村级治理要把国家“让利”办好,增加乡村居民获得感、幸福感、安全感,但它不是施舍式治理,无原则、无底线地满足每一个村民的所有需求。村级治理不是单纯的行政工作,也不是单纯的自治工

作,更不是单纯的慈善工作,并且,国家投资不是福利分配,政府给予农民的各项补贴不是救济,而是为了发展乡村公共事业,营造良好居住环境,鼓励农民发展农业生产。再者,国家和政府介入村级治理并努力为村民提供城乡均等化服务,促进乡村公共服务和社会保障与城市对接,但这不是国家和政府对乡村和村民的施舍,而是国家履行消弭城乡二元差距、补齐发展短板的责任。长期以来,国家把社会建设和保障民生重点放在城市,城市的公共设施和生活环境得到了较大改善,而国家给予乡村的却非常有限,乡村建设和公共事业发展主要依靠乡村自身力量。鉴于此,国家和政府参与村级治理,推进乡村民生事业发展,是城乡治理一体化和城乡公共服务一体化发展的内在要求,是促进城乡融合发展的重要举措,而不是“施舍”。

其三,村级治理不是家长式治理。家长式治理分权威式治理、仁慈式治理和德行式治理三种类型。权威式治理是控制型的,要求下属以及成员绝对服从“家长”;仁慈式治理是关心型的,治理过程体现着“家长”对下属以及成员的无私的照顾和体贴;德行式治理是自律型的,治理过程中表现出“家长”的个人美德和无私。当前村级治理具有家长式治理的综合特性,如权威式表现为政府的工作部署“一刀切”“齐步走”“留痕迹”“一票否决”,以及严格的考核和问责;仁慈式表现为治理过度纵容个别村民需求,治理者无原则无底线地满足部分村民的“等靠要”,容忍他们“占便宜”,甚至容忍村民“躺在党的怀抱里”,“坐在门口晒太阳,等着政府送小康”;德行式表现为上层组织不顾治理者实际困难和合理需求,用“权为民用、情为民系、利为民谋”道德标准绑架村干部,甚至不惜牺牲村干部前途满足部分村民无理要求。在村级治理转型背景下,权威式治理愈发没有市场,更多是仁慈式和德行式治理。但村级治理一定要保护好基层干部,不能让他们成为无辜受过的“背锅侠”,也不能让他们成为上下不讨好的“受气包”。作为国家治理最后一道防线的

村级治理,如果在乡村民生事务办理中被政府压力压垮或被村民压力诋毁,乡村社会的稳定将受到威胁,乡村居民的民生改善也就无从谈起。

行政式治理、施舍式治理和家長式治理是村级治理的极端化形式,在一些地方的村级治理中已不同程度地存在着,并对乡村公共设施建设和民生改善产生消极影响。村级治理出现的乱象,是村级治理转型不到位或转型偏离多方共治方向造成的。唯有建构并完善以村民自治为基础的多方共治体系,提高多方共治能力,村级治理才能良性运行,才能切实保障乡村居民的民生权益。

### 注释:

[1] [美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王明福译,南京:江苏人民出版社,2003年。

[2] 张英洪:《张英洪自选集》(2000—2011)(下),北京:九州出版社,2012年,第426页。

[3] 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

[4] 李瑞昌:《中国公共政策实施中的“政策空转”现象研究》,《公共行政评论》2012年第3期。

[5] 王汉生、刘世定、孙立平:《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,应星、周飞舟、渠敬东编:《中国社会学文选》,北京:中国人民大学出版社,2011年。

[6] 陈锋:《从整体支配到协商治理:乡村治理转型及其困境》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第6期。

[7] 应小丽、钱凌燕:《“项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析》,《行政论坛》2015年第3期。

[8] 江琳:《严管厚爱,提振乡村干部精气神》,《人民日报》2019年1月8日,第19版。

[9] 叶俊东主编:《直击痛点:大变局中的基层治理突围》,北京:新华出版社,2019年。

[10] 何显明:《区域市场化进程中的“有效政府”及其演进逻辑——“浙江现象”中的政府角色之40年回顾》,《浙江社会科学》2018年第3期。

[11] 陈颀:《“公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究》,《社会学研究》2018年第2期。

[12] 肖瑛:《从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换》,《中国社会科学》2014年第9期。

[13] 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

[14] 王汉生、王一鹤:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

[15] 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

[16] [20] 金江峰:《服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果》,《中国农村观察》2019年第2期。

[17] [美]阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第520页。

[18] 桂华:《论我国农村基层治理的不均衡性——村级治理的区域类型建构》,《北京行政学院学报》2018年第4期。

[19] 雷望红:《被困困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验》,《公共管理学报》2018年第2期。

[21] 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2002年第1期。

[22] 钟伟军:《地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个分析框架》,《浙江社会科学》2011年第9期。

[23] 王会:《乡村治理中的“不得罪”逻辑》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2011年第3期。

[24] 朱政、徐铜柱:《村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建》,《社会主义研究》2018年第1期。

[25] 王丽惠:《控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》,《中国农村观察》2015年第2期。

[26] 吴毅、杨震林、王亚柯:《村民自治中“村委会自治”现象的制度经济学分析》,《学海》2002年第1期。

[27] 田雄:《虚置与重构:村民自治的主体缺失与制度干预——以苏北黄江县为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2015年第3期。

[28] 要说明的是,本表的类别、承办主体及其分工遵循“大致相符”的原则,与实际工作不完全匹配。

[29] 吴业苗:《农村社区化服务与治理》,北京:社会科学文献出版社,2018年,第290—291页。

[30] 李勇华:《公共服务下沉背景下农村社区管理体制创新模式比较研究——来自浙江的调研报告》,《中州学刊》2009年第6期。

[31] 燕继荣:《服务型政府的研究路向——近十年来国内服务型政府研究综述》,《学海》2009年第1期。

[32] [美]罗伯特·D·帕特南:《使民主运转起来:现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社,2001年,第3页。

[33] 陈家建、张琼文:《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》2015年第3期。

[34] 王浦劬、臧雷振主编:《治理理论与实践:经典议题研究新解》,北京:中央编译出版社,2017年,第5页。

[责任编辑:刘姝媛]