

# 新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”

李梅

(中国社会科学院 政治学研究所,北京 100028)

**[摘要]**村民自治是我国村级治理的基本制度安排,随着城市化的迅速发展和乡村地区的衰落,村民自治面临着治理主体缺失、自治缺乏经济基础等困境。在国家实施乡村振兴的大背景下,脆弱的乡村治理无法应对国家资源大量投入带来的利益格局的变化。为了提升乡村治理能力,承接政府公共服务落地,村级组织原有的“行政化”趋势不断强化,村级组织的日常运行方式和管理越来越靠近政府部门,逐渐形成“强行政、弱自治”的局面。村级治理行政化的现状虽然有利于管控,也有利于政府民生服务落地,但无法应对乡村社会发展所带来的各种挑战,从长远看不利于形成乡村治理的内生性秩序。

**[关键词]**乡村治理困境;行政化;村民自治;村级治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.02.008

村民自治是我国村级治理的基本制度安排。最近十几年,伴随城市化的迅速发展,传统乡村地区迅速衰落,村民自治的自治功能普遍弱化,难以对乡村的公共服务、公共事业承担治理责任。随着国家实施乡村振兴战略,大量资源投入农村,迫切需要提升乡村治理能力,同时,随着政府公共服务下沉,乡村要承接更多的民生服务工作。在这种情况下,一方面通过加强党的领导,形成以村党组织为核心的村级组织体系,以提升村级组织的治理效能;另一方面,村级组织的日常运行方式和管理越来越靠近政府部门,村级治理行政化愈演愈烈。村级治理行政化现象很早就引起了学界的关注,早期研究主要聚焦于村干部的角色定位冲突、村级治理行政化与村民自治

的价值冲突等方面。近年来,村级自治组织愈益正式化、科层化,有关村级治理行政化的研究更加深入,包括村级治理行政化的原因、形成机制、运行方式、制度后果等都有所涉及,但研究在深度和广度上都还有所欠缺。本文从现阶段乡村治理面临的困境出发来理解村级治理行政化的背景,从国家治理体制的角度理解村级治理行政化的成因、合理性与限度,宏观与微观相结合,讨论村级治理行政化的具体表现。本文认为,尽管从乡村治理法治化、正规化的角度看,村级自治组织行政化有一定的合理性和必要性,但“强行政、弱自治”的局面从长远来看不利于形成乡村治理的内生性秩序,现有的权威治理体制需要适应社会多元、价值多元的现状,吸纳更多社会多

元力量的参与,在治理规范化和有效性、行政化与自治之间找到平衡。

### 一、资源下乡背景下的乡村治理困境

在人民公社时期,中国国家行政权力全面控制农村社会,随着公社体制的解体,国家行政权力在农村有所收缩,将“管不了、管不好”的琐碎事务让农民自己管理,一来可以减少基层政府的管理成本,二来可以让乡村治理更富有弹性和包容性,与联产承包责任制配套,赋予广大村民更多自我管理、自我教育和自我服务的权力。<sup>[1]</sup>作为群众性自治组织,村委会承担着村民自治范围内公共事务与公益事业的管理维护等工作,包括文化教育、社会治安、公共卫生和计划生育等。不过,村民自治从诞生的那一天起,其实际运行就面临着诸多挑战。随着农业税取消和城乡统筹发展,中国乡村治理的逻辑发生历史性变化,国家不再从乡村汲取资源,而是向农村投入大量资源,大量支农惠农项目进入乡村,公共财政覆盖乡村,实行城乡公共服务均等化。<sup>[2]</sup>在这种情况下,本应得到很好发展的村民自治却因为乡村本身的衰落而举步维艰。进入21世纪以来,随着城市化的迅速发展,村民自治面临的困境更多体现在自治主体缺失、自治缺乏经济基础以及自治面临着乡村环境的巨大变化等方面。在国家实施乡村振兴的大背景下,脆弱的乡村治理无法承接国家资源的大量投入,导致了一系列问题。

首先,伴随城市化发展,大量农村人口向城市聚集,村民自治主体缺失,这是新时期村民自治面临的最大困境。<sup>[3]</sup>由于农业生产效率低,吸纳就业有限,务农收入少,大量青壮年农民进城务工;由于城乡教育、医疗等公共服务差距明显,逐渐富裕起来的农民越来越多地定居城市。根据国家统计局发布的《2019年农民工监测调查报告》,“2019年农民工总量达到29077万人,比上年增加241万人,增长0.8%。其中,本地农民工11652万人,比上年增加82万人,增长0.7%;外出农民工17425万人,比上年增加159万人,

增长0.9%。在外出农民工中,年末在城镇居住的进城农民工13500万人,与上年基本持平”,“西部地区输出农民工人数增加最多,增量占到新增量一半以上。”<sup>[4]</sup>青壮年是农村发展的主体力量,随着他们越来越多地离开乡村,村民自治的主体严重缺失,尤其在经济欠发达的中西部地区,留守农村的大多是老弱妇幼和病残人员等,他们不可能承担发展农业生产、振兴乡村的重任,也没有能力“自我管理、自我教育”,承担村民自治的责任。在这种情况下,村民自治功能弱化,很多时候,这样的村庄会陷入到无人治理的困境,沦为空壳村,慢慢凋敝下去。

其次,随着市场竞争的加剧,很多地方的农村集体经济凋敝,无法支撑有效的村庄治理。研究发现,“集体经济发达的村庄主要分布于东部沿海发达地区和中西部大中城市郊区,其集体经济收入主要来源于城市化进程中的土地增值收益分配。”<sup>[5]</sup>由于广大的中西部农村普遍缺乏集体经济发展的条件,集体经济普遍疲弱,如果没有国家投入,村级自治组织的运转都成问题。农业税取消以后,村干部几乎丧失了动员农民的能力,在这种情况下,公共事务无人关心,村干部做事无人跟随,村民自治很难落到实处。村民自治的核心内容——民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,在大部分村庄都难以有效落实,基本上流于形式。

再次,市场经济和城镇化的迅速发展严重冲击乡村社会,使社会离散化、碎片化。“在日益开放与流动的农村社会中,社会的分化程度不断增加,传统稳定而单一的乡村利益空间被分割,利益诉求碎片化、原子化程度加深,这不仅瓦解了传统社会秩序在乡村社会治理中的权威力量,而且也大大降低了正式和非正式权威在广大农民中的聚合力和代表性,村两委与普通农民之间的亲密关系渐行渐远。”<sup>[6]</sup>经过数十年的村民自治实践以及走出去“打工见世面”,农民的权利意识已经今非昔比,他们敢于维护自己的利益,对法治化的要求日益迫切,传统的地缘、血缘、熟人

关系在人际交往中的影响力下降。面对国家的资源投入,村民与村民之间,村民与村集体之间由于利益不同,或者由于分配不公极易产生矛盾。巨大的利益也诱使部分基层干部和部分市场主体及当地“灰、黑势力”勾结成为利益共同体,共同占有村庄的项目资源。在经济发达地区,由于外来人口流入,许多村庄已经不再是过去的封闭单元,而逐渐具有了开放性,本地人和外地人之间,由于经济基础和利益诉求不同也会产生矛盾,影响村庄稳定。

随着乡村振兴战略的实施,国家向农村投入大量资源,进行基础设施建设,提升农业发展水平,改善人居环境。除了直接发放给农户个人的各种惠农、支农补贴外,国家对农村的资源投入大多采取项目制形式进行,在这种背景下,乡村利益格局发生了巨大变化,乡村治理面临更大的挑战。在项目制背景下,基层政府、自治组织的重要目标就是向上级争取资源,根据财政和政府规划的需要来确立村庄治理的目标,围绕政府资源来组织工作,试图从中获取利益。围绕国家资源落地,形成了一条资源输送的利益链条,学者称之为“分利秩序”,它导致“国家、基层组织与农民三者之间的利益与责任的连带制衡关系发生断裂,乡村治理陷入新困境”。<sup>[7]</sup>理解乡村治理,不能离开利益博弈的视角。只有理解乡村错综复杂的利益链条中,各个行动主体的利益追求和激励结构,才能深入理解乡村治理中各种矛盾的内因。从这个角度看,“分利秩序”中主要的行动者是策略性的行动者,他们或者掌握资源分配的权力,或者背靠权力寻找“寻租机会”,其中不乏地方“灰、黑势力”,也包括趁机寻求不当利益的不合作者(“钉子户”),广大的普通农民被排除在外,失去了参与机会。<sup>[8]</sup>这带来了一系列消极后果,表现在许多方面:第一,国家资源投入与农民需求之间脱节,有时上级的需求并不是农民希望的,甚至与他们的希望相反,如有些地方采用各种方式逼迫农民“上楼”,不仅得不到农民的配合,还可能招致激烈的反抗。即便某些项

目群众不反对,但总的来说群众只是充当了被接受者的角色,他们对项目既不了解也缺乏热情,没有动力出工出力,当项目落地遇到问题或需要群众配合时,群众不愿意配合,甚至有些“钉子户”会坐地起价,希望从中捞一笔,如此一来,项目的可持续性就大打折扣了。第二,国家资源投入可能带来新的公平问题。国家各类项目投入相对于需求来说总是稀缺的,这就导致了资源分配的问题,比如在美丽乡村建设中,有些村被作为示范点重点打造,其环境和基础设施得到极大改善,而距此不远的村庄由于不是示范点,其基础设施和环境没有得到显著改善,差别巨大,新农村建设成了变相的“造点工程”,这样的工程不可能使广大群众满意。第三,由于自治功能弱化,村民的参与严重不足,其民生需求难以反映到村庄治理中,导致政府大量的资源投入可能存在错位和浪费的情况,到头来政府投入的收效甚微。比如一些地方政府在乡村振兴中不考虑实际情况,投资或举债打造旅游、民俗等特色乡村旅游项目,或者建设各类乡村田园综合体,重复建设、项目缺乏可行性和可持续性的情况非常常见,其结果可能与良好的愿望背道而驰,村民没有得到实惠,反而背上了沉重的债务负担,产业过于集中也导致供给与需求之间的失衡,产业缺乏竞争力,难以经受市场竞争。第四,投入与需求的错位还容易产生形式主义和弄虚作假问题。比如,央视曾报道某地的厕所改造,新厕根本无法使用,完全是应付上级检查的表面文章,这典型地反映了“分利秩序”带来的恶果:投入与需求缺位,缺乏监督,形式主义,与改造有关的利益链条中饱私囊,百姓得到的实惠却极为有限。这种情况不仅造成国家资源的损耗和无效投入,而且极大损害了基层组织的权威性与合法性。第五,随着大量资源投入农村,巨大的利益导致“小官贪腐”现象屡屡发生,涉及土地出让、出租资金,“新农村建设”项目资金,“精准扶贫”资金等多个领域,而且贪腐数额巨大,引发社会强烈关注。乡村公共资源的分配与管理,有很大

一部分要通过乡镇干部和村干部具体落实,由于监管不力,特别是民众参与度低,给“小官”提供了腐败机会。由于村干部具有“政府代理人”和村级组织“当家人”的双重身份,在缺乏民众自下而上的监督的情况下,自上而下的党政体制的内部监督很难取得良好的效果,这就使他们可以利用手中的权力侵害农民利益。在推行国家政策过程中,他们围绕国家资源形成自己的利益链条,其所作所为往往偏离国家治理目标。特别是当基层干部与村干部联手起来,就很容易滋生腐败。<sup>[9]</sup>基层腐败就发生在老百姓眼前,这种腐败严重侵害基层政府权威和治理效能,直接造成了乡村治理的低效、低质,甚至损害党的执政基础。

总的来说,在乡村振兴背景下,国家资源的大量和密集输入在推动农村发展的同时,也引发农村社会利益重组,一些潜在的矛盾爆发出来,成为农村社会不稳定的诱因,给基层社会治理带来挑战。国家投入资源的合理有效配置以及公平分配,必然成为乡村治理的重要内容。实施乡村振兴战略,有很多工作需要高水平的治理,如土地流转问题、留守人员的安置问题、房屋拆迁补偿问题、环境治理问题等,都需要基层自治组织做大量工作;精准扶贫中贫困户、特困户、低保户的识别,各种补贴款项的分配等,也需要有人组织,还需要村民的参与和监督。可以说,提升乡村治理体系和治理能力建设水平,是实现乡村振兴的基础。现有乡村的治理水平,远远满足不了实施乡村振兴的需要。

## 二、村级治理“行政化”的成因及形成机制

改革开放以来,伴随着家庭联产责任制的实行,中国乡村的治理体制由“政社合一”的人民公社体制过渡到基层政府领导下的村民自治实践。从法律上看,村委会是群众自治组织,和基层政府不是上下级的行政隶属关系,但实际情况是,基层政府往往把村委会当成实际的下属单位,而基层自治组织也把基层政府当作“上级”。可以说,“自治”与“行政化”的矛盾伴随着村民

自治的发展过程,也受到学者的广泛关注。<sup>[10]</sup>村级治理行政化有两方面含义:一是指国家权力对村级组织的行政控制,村级组织在基层政府的行政控制下丧失独立性和“自治”性;二是指村级组织内部管理上的行政化、正式化,包括村干部的职业化、官僚化。第一种意义的行政化始终伴随着村民自治的实践,主要通过党政统合的领导体制实现,而第二种意义的行政化则伴随着国家经济实力的增长及政府公共服务的下沉渐渐成型。

村级治理行政化有深刻的制度原因,是中国现阶段权威治理体制的必然产物。乡村社会的权力中心是乡镇政府,乡镇政府作为国家最基层的政府机构,是国家权力在乡村社会运转的组织形式,是乡村社会的政治与行政中心,也是乡村社会的治理核心,它直接与农民打交道,“国家的力量与社会的力量在这里直接汇合与接触——呈现国家与社会的边界。”<sup>[11]</sup>村庄是治理的单元,它更多体现的是国家治理的逻辑,而不是乡村自治的逻辑。改革开放后,国家用村民自治制度取代过去“政社合一”的人民公社体制。在村民自治制度下,影响乡村秩序的既包括国家规范性权力(基层政府的权力),也包括村民自治的“非规范性权力”,还包括乡村社会原有的社会规范(习俗),其中起主要作用的是基层政府的规范性权力。“国家权力将村民自治组织作为控制和影响基层社会秩序的新的组织形式,是国家权力对基层社会重新‘行政化’即官治化,后者成为乡镇基层政权对基层社会控制和动员的组织形式。概言之,国家权力对基层社会改变了过去的控制和动员方式,从由国家力量构建起来的基层社会秩序结构转变为以国家的规范性权力为主与以乡村社会的(村民自治)非规范性权力,以及基层社会规范为辅的秩序形态和组织形式。”<sup>[12]</sup>

正因为如此,村民自治从实施开始,就一直受基层政府的领导,并体现出很强的行政化趋向,只是在开始时,这种行政化具有很强的非制度化、非正规化的特点。在不同时期,基层政府管控村级组织的侧重点也有所区别。在农业税

取消之前,中国还需要从农村大量汲取资源,在当时的情况下,政府管控村级自治组织的主要目的是为了便于资源汲取、配合政府做计划生育之类的困难工作,以及维护乡村的基本秩序。当时,村干部面临着充当“政府代理人”还是“村庄当家人”的角色冲突,往往在两种角色中间摇摆。农业税取消之后,在广大农村地区,大部分村委会高度依赖政府投入才能运转,不仅村庄中的公共产品主要依靠政府投入,而且村委会干部群体的报酬也主要来源于财政,这时村干部不仅在角色定位上越来越偏向于充当“政府代理人”,而且在身份上也越来越靠近“准政府工作人员”,村民自治组织承担了基层政府交代的许多工作,实际上成为基层政府权力的一个功能部分。

随着社会发展,乡村面貌发生巨变,村庄内部治理越来越复杂,迫切需要专业化、正规化的管理,这是村级治理行政化趋势不断强化的重要原因。从村庄规模看,改革开放后各地进行过多次行政村和村组合并,打破了自然形成的熟人社会的有效治理单元。在人口稠密地区,现在的行政村普遍具有了一定规模,村民一般有几千人甚至上万人。随着农村经济发展和人员流动,很多地方的行政村已经是一个开放的半熟人社会,甚至是陌生人社会。村庄范围的扩大,人员流动的加强,有可能带来新的冲突,包括家族派系的冲突、资源分配的冲突等,社区中原来通过血缘、人情、舆论等带来的“软约束”日益弱化,已经难以约束村民的行为。由于基层自治组织本身缺乏强制力,而集体经济薄弱村也无法通过经济激励来引导村民,造成农村管理困难,自治机能弱化。这时候就需要通过有效管理让行政村成为一个比较正规的公共平台。与此同时,村庄内部的环境卫生、社会治安、公共服务也需要专业人员进行管理,政府不断下沉的民生服务需要村庄能有效承接,解决“最后一公里”问题。在这种背景下,村级组织本身越来越正规化,越来越像一级政府组织那样工作,标准化的流程设计,按章办事,成了村级组织日常工作的常态。从某种意义

上说,村级治理行政化契合现代国家科层体制的“理性主义”原则和按程序办事的行为逻辑。<sup>[13]</sup>

中国共产党的集中统一领导、党政统合体制使村级治理的行政化实现起来顺理成章。从制度设计上说,虽然村委会作为村民自治组织,并不是乡镇政府的下级组织,但村党支部却必须接受乡镇党委的直接领导,这就使得村委会成为基层政府的“准下属”部门成为必然。长期以来,由于村级自治组织治理能力不足,来自党政系统的政治与政策要求落实不到位的现象比较普遍。面对乡村治理能力不能适应新时代的要求这样的局面,中央提出要加强党对农村工作的领导,健全党管农村工作体制机制和党内法规,确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方。加强党对农村工作的领导,就是要将党建工作与基层政权建设和增强基层治理能力结合起来,从体制机制方面加强党组织的领导核心地位,通过党组织整合基层党政权力系统,使党组织的政治功能和社会治理功能得到进一步增强,形成以村党组织为核心的村级组织体系,在党组织领导下提高村级自治组织的治理能力,增强村级组织的自我保障和服务农民的能力。按照2019年颁布的《中国共产党农村基层组织工作条例》,村级党组织的主要工作包括:决策、决定议程;领导村民自治;加强自身组织建设、联系群众等。村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村集体经济组织、合作经济组织负责人,村“两委”班子成员交叉任职。村级重大事项的决定采取“四议两公开”,即村党组织提议、村“两委”会议商议、党员大会审议、村民会议或者村民代表会议决议,决议公开、实施结果公开。发挥农村基层党组织在村级治理中的领导核心作用,有助于消除过去“两委”班子不团结的局面,实现权力集中和权责统一,提高治理效能。对于村“两委”干部来说,通过党的组织系统,可以增强对基层党组织负责人的党内监督,通过党内监督遏制可能存在的腐败和滥用权力问题。应该说,基层党组织的领导主要是一种政治领导,并不等同于行政化。

不过,在基层,政治与行政是紧密地交织在一起的,在乡村治理结构中,党组织和自治组织在人员构成和组织功能上都紧密交织在一起,两者之间不可能严格区别开来。

2013年以来,为了打赢脱贫攻坚战,各地纷纷向贫困村、软弱涣散村、集体经济空壳村派出第一书记,向贫困村派出扶贫工作人员或工作小组。大量扶贫干部被派到村庄,直接联系农户,通过精准识别,国家对农村情况的掌握具体而微,而以第一书记、驻村工作队等形式派下去的扶贫干部,对村庄治理不可能不产生影响。在精准扶贫过程中,国家采取了很多措施,不仅派出的扶贫工作人员参与乡村治理,村庄原有的治理资源也充分调动起来,可以说,乡村振兴,特别是精准扶贫的许多措施深刻影响乡村治理,基层政府对村级组织的管理和控制进一步强化。

总之,村级治理行政化与中国党政统合体制下的权威治理体系密切相关,一方面压力型体制下层层下达的任务最后都要落实到村庄,需要村级组织做大量工作,另一方面,随着社会发展,村级治理本身也需要制度化、正规化、专业化,具有行政化的内在需求。村级治理行政化有深刻的制度根源,也有迫切的现实需要,它不仅已经是一个社会现实状态,而且还有继续强化的趋势。

### 三、村级治理行政化的具体表现

乡镇政府是乡村社会的治理核心,由于行政资源匮乏,在压力型体制下,它只能将压力向下传导,也就是传导给村级组织。乡镇党委、政府将上级分配的任务、发展和治理的各项指标分解量化,层层下达,直到村级组织和村干部头上,并以类似于党政体制内部组织和个人的“政绩”标准来进行考核,考核结果影响村干部的工资、荣誉和晋升。实践中,村级组织的工作内容、工作方式都受上级政府部门的指挥,几乎成了乡镇政府的“准派出机构”。村级自治组织的行政化表现在很多方面,如村干部的选拔主要由乡镇政府主导;村干部的日常工作任务主要来自乡镇政府

的分配;村干部职业化程度提高、村干部报酬主要来源于地方财政;村级组织管理制度越来越正规,以及村级组织财务由乡镇代管等。

首先,村干部的选拔主要由乡镇政府主导。按照法律规定,村委会干部应当由村民选举产生,由于现在提倡村党支部书记通过法定程序担任村委会主任,村干部的选拔实际上由乡镇党委主导,乡镇党委对村庄推荐的干部进行考核,根据工作表现、综合素质等考虑其任用。这样做的合理性在于,现代村庄治理对村干部提出了更高的要求,管理村庄并不容易,村干部需要一定的素质才能做好工作。一要办事公道,能服众,有威信;二要能够团结周围的人,调动村“两委”、企业和村民的积极性,参与村庄建设;三要有解决问题的能力,能调解村民之间的关系,做到小事不出村,不让小矛盾酿成大冲突;四要能够坚决贯彻上级政策,并且根据村庄的情况灵活变通。现在村庄的功能更多是作为一个重要的社会治理单元和公共服务平台,以及政府网格化管理的落脚点,因此,政府需要村干部具有一定素质,既能有效管理村庄,又能坚决而灵活地执行乡镇政策。而想要保证更多的村干部达到这样的要求,仅仅依靠选举是不行的,需要对干部的产生进行干预。进行干预的目的,一方面是防止不合格的人通过不正当手段当上村干部,另一方面是要选拔真正能做事的人。在很多地方,上级党委、政府对村干部选举的干预一直存在,有些地区已经有了一套较为成熟的机制,一直延续下来。在村干部中,上级委派、干部选调以及聘用等越来越普遍,虽然村主任等村委会干部原则上要经过村民选举,但现实情况是,大部分村民并不关注选举,选出意外人选等情况非常罕见。

其次,村干部的工作内容、工作方式越来越类似于基层政府的办事人员。随着村庄治理的专业化、正规化,各种办事规则、办事流程都相应更加规范,村干部照章办事,自由裁量权减少。如现在低保户的评定,有一套规范的程序,需要个人申请,村委会审核,还要召集村民代表或村

民小组长评议,会后公示,村干部照章办事即可。此外,村干部的日常工作内容大多来自上级政府的分配,以日常的行政事务为主,随着社会日益复杂、社会管理日益细化,在经济发达地区,村干部的分工明确而细致,他们的工作事务与乡镇行政事务对接紧密,如民政专员对接社保所、民政所,安监专员对接安监办、环境专员对接环保办等。现在农村需要通过计算机、网络等技术手段进行的工作越来越多,包括信息采集、核对、上报等,都需要有文化的干部来操作。依靠村干部辅助处理行政事务,极大减轻了乡镇政府的负担和工作压力,可以说,村干部充当了乡镇政府的信息采集员、监督员等。

第三,伴随村干部工作内容的专业化、职业化,村干部群体的心态也发生变化,他们日益将自己的工作看成是一份职业、有确切的职业前景和职业保障,而不是一份不稳定的临时工作。对年轻人来说,如果工作业绩优秀有被推荐到乡镇政府工作的机会,由于有基层工作经验,在公务员、事业编的招考中也具有一定的优势。与其他政府人员一样,村干部的工作有明确的工作制度和时间的规定,有双休、社保、年假等福利,有职业保障,包括养老保险以及退休离职以后的经济补偿等。在经济发达地区,村干部的收入普遍较高,而在经济欠发达地区,村干部的收入虽然较低,但也是稳定的、有保障的。

第四,村干部报酬主要由地方财政支付,各地情况虽然不大一样,但村干部报酬构成一般包括基本报酬、考核报酬、奖励报酬等,除了基本报酬外,其他报酬都与对村干部的业绩考核有关。村干部考核的主导权在基层政府,考核内容主要包括社会稳定、环境卫生、党风建设和村干部坐班情况等,考核结果作为年终奖励依据,年终奖励在村干部薪酬中占有比较高的比例。基层政府通过绩效考核,实现了对村干部的有效管理,把行政压力传递给村级组织,让村级组织服务于乡镇的政策目标,进而实现了对村委会工作的有效控制。

第五,为了规范村级财务管理,全国大部分地方实行“村财乡管”,不仅管钱,而且管账,这样,村庄财务就被纳入预算、审批、考核、结算的程序之中。在集体经济发达的无锡农村,村集体资金由镇财政统一管理,每个村建立村级集体资金的结算专户,进行收支核算。“村会计只担任报账员,结算专户的资金收付工作由镇级财政选择专人负责。账务支出需要村干部按照程序申报,乡镇领导签字同意后才能报销。在村级所有、镇级服务、民主管理的原则下,乡镇对村集体财务进行统一监督管理。通过这种方式,乡镇对村级组织的资金使用进行管理,使得村集体收入和支出更为透明,并将村集体支出引导到村庄福利和公共建设中,保障村民自治的成果。”<sup>[14]</sup>“村财乡管”实际上也降低了村级组织的独立性,使之受到上级政府更严格的控制。

总之,村级组织行政化表现在许多方面,“在形态上主要表现为村级组织的人事、管理、村务的专业化和职业化;从运作逻辑的角度,主要是指基层组织的科层化取向;在时空对照的维度上,则呈现出基层工作‘乡土性’的衰退以及干群关系的疏离。”<sup>[15]</sup>基层政府通过对村干部的管理,深度介入村级治理。在某种意义上,村“两委”已经基本纳入乡镇政府的行政体制,成为乡镇政府的“行政工具”,村级自治组织本身也越来越正规和专业,其做事方式越来越类似一级政府组织。

#### 四、村级治理行政化与乡村治理困境

农村基层组织连接政府与基层群众,承担着大量乡村治理的基础性工作,是基层政府倚重的辅助治理力量。村级治理需要规范化、制度化、法治化,也需要对接政府工作,村级组织的行政化,有现实的需要,也有一定的合理性。村级组织一定程度的行政化,有利于提升村级治理水平和行政效率,有助于依法办事,保障国家政策在乡村落地,更好地服务群众,提升国家在广大乡村民众中的权威以及国家对乡村社会有效整合的能力。但基层政府过度介入村庄治理、村级组

织过度行政化也面临巨大的挑战,特别是可能伤害乡村的自治能力,进而影响资源投入效率,影响乡村治理依靠内生动力取得持续进展。在新形势下,村级治理行政化带来诸多问题,也面临新的挑战,它与村民自治之间的关系等问题值得加以更深入的探讨。

首先,村级治理行政化与目前党政统合体制下的高度集权的治理方式有关,其要直面这样的挑战,即传统治理体制如何适应社会利益分化、价值多元化发展的趋势,更多吸纳其他社会治理资源参与治理,激发社会活力。改革开放以来,随着国家从一些经济领域的退出和管制的放松,社会自主性有所增强,单位制社会解体、民营企业的发展壮大、社会组织的迅猛发展、社会利益分化等都是社会自主性增长的体现。伴随社会分工多样化、利益群体多元化和价值多元化,包括市场组织、非营利组织等各种力量都对基层社会发挥影响,在基层治理中发挥自己的作用。然而,总的来说,中国社会发展的自主空间仍然十分有限,基层的治理规则也没有作出相应的调整和改变,依然是党政领导下的权威体制的管理方式,政府更多采用自上而下的命令与控制方式管理基层。但社会自主性毕竟有了一定发展,传统的治理方式难以取得好的效果。在社会利益多元化的背景下,政府管理也要适应变化了的形势,加以改革与创新,而政府治理改革创新的一个主要着力点,就是吸纳社会力量参与治理,让社会组织、市场组织和公民个人在治理中发挥更大的作用,激发社会的活力与创造力,这就需要在控制与命令之外增加协商、合作、互动的成分。正如有学者所指出的,“当前的基层社会治理存在这样一个悖论:既要加强党政权力,提高管控和治理社会能力;又要适应市场经济多元、社会文化多元与思想多元的发展态势。因为,社会资源分散造成的权力分散导致的多元社会力量参与扩大要求,是一个结构性问题,或者说,用一元来取代社会多元,乃是当前基层治理现代转型所面临的挑战和内在张力。”<sup>[16]</sup>

就农村的情况来说,无论是社会组织还是市场组织,其发展都相对更加滞后,但农村的发展趋势与整个社会发展的方向是一致的,总的情况是社会自主性越来越强,利益分化、价值多元化的趋势难以改变,农民个人的利益意识、权利意识今非昔比。随着村民越来越重视自己的利益,利益博弈成了当下乡村治理的重要因素。随着乡村振兴的推进,农村社会的利益主体将不断增多,将面临越来越多的问题,能否解决好这些问题关系到乡村振兴战略的实施,关系到乡村治理能力的提高,关系到发展与稳定之间的平衡,也关系到资源配置的效率。目前来看,乡村治理尚未适应社会利益分化与多元化的发展需求而作出改变,加上社会组织化程度低,多元社会群体的参与性不足,缺乏制度化的渠道表达诉求、参与治理,基层社会矛盾和冲突直接指向基层政府,群体性事件屡见不鲜,这种情况急需改变。

其次,村庄治理行政化在有些方面有助于提升行政效率,但也存在形式主义、官僚主义问题,影响治理有效性。伴随资源下乡和村庄治理的规范化、正规化,上级政府对农村基层组织的工作检查、评比、考核十分频繁,但在目前的绩效考核机制中,普遍的现象是更重视结果而不是过程,对目标强约束,对于实现目标的手段则是软约束,村级组织为了实现上级政府的目标,产生大量变通行为和策略主义行为,包括工作方式粗暴,以软硬兼施的方式“摆平”与他们不合作的村民等。这种机会主义的短视做法危害乡村治理的长远目标,伤害党的群众基础,但对于乡村组织尤其是其负责人来说,却是在既有体制之下利益最大化的理性行为。为了防止这种行为,基层政府在考核中增加了过程与程序的权重,农村大量工作需要建立台账,填写各种表格,做到办事留痕,这不仅加剧了基层工作的负担,而且带来官僚主义和形式主义的问题。面对过程考核,很多时候,基层组织的应对方式是刻板僵硬的“痕迹主义”,用表格、公文等表面文章应付,而不讲求实际效果。可见,无论是结果考核还是过

程考核,如果仅仅依靠上级监督,无论监督要求多么严格,都是不完备的。只有当上级监督和村民参与相结合,才能在目标与手段、实质与程序之间达到某种平衡。实际上,在乡村治理中,在规范性和有效性中达成平衡是非常重要的,甚至可以说是一门艺术,基层组织毕竟不是一级政府,过于强调规范性很容易导致形式主义、弄虚作假,不接地气,不解决实际问题,用程序来脱责和不作为;过于强调有效性则可能诱使基层组织为达到目的不择手段、侵害农民合法权益。<sup>[17]</sup>

第三,村庄治理过度行政化,导致“强行政、弱自治”,长远看不利于乡村治理的可持续改善。随着村级自治组织日益行政化,基层政府与村民自治组织连为一体,村干部官僚化,村委会成为基层政府的行政工具,政府下派的各种任务、处理日常的民生政务占用了村干部绝大部分的时间,极大压缩了村委会处理村务的空间,影响了基层自治组织自治功能的发挥。一般而言,村干部要代表群众利益,获得群众认可,当村干部成了“准行政人员”,在村民眼中,他们就不再是“自家人”,其代表村民的权威性就降低了。对于村干部来说,他们作为基层执行人员,也会利用程序合法性作为自己规避责任、消极应付、不作为的借口。从这个意义上说,基层组织的行政化,使其脱离了乡村社会的“乡土味”,从而削弱了其治理能力,长久来说不利于乡村治理的可持续发展。在资源下乡过程中,国家为农村人居环境改善投入大量资源,不仅包括道路、广场,还包括“公厕”等环境卫生措施、体育锻炼设施等,而这些都需要有人维护。在自治能力发展不足的乡村,一个普遍的现象是国家投资兴建的公共设施维护得很差,环境卫生村民不愿意伸手,往往需要村里另外投入,或者在上级检查之前村干部突击清理。此外,村庄中的一些小矛盾也没有人出面调解,往往要闹大才能引起关注。近几年来,在有些地方,村民自治有向自然村(村民小组)延伸的趋势,这是值得肯定的现象。

第四,构建多元参与的治理体系,是提升村

庄治理能力的关键。村庄治理的好坏,基层政府领导、村干部的素质、进取心和能力发挥着很大作用,但也不能忽视其他社会组织和普通群众的参与。构建多元参与的治理体系,对于村庄治理绩效提升、治理目标切合群众要求、治理过程发挥群众的积极性非常重要。尽管普通群众由于自身素质、时间、精力和参与意识等因素限制,对于村庄治理的参与往往浮于表面,无法在村庄事务的决策、实施、管理和监督等环节发挥实质性作用,但也不排除热心公益、有能力的积极村民愿意参与其中,要为这样的村民提供参与便利和参与途径。更重要的是,要发挥社会组织的作用,使村民参与更有质量。一些地区通过成立“乡贤理事会”“乡贤工作会”等组织,让乡贤参与村庄事务并对村“两委”工作进行监督,是一种依靠内生型权威对村庄事务进行管理的可行路径。让乡贤参与乡村治理,可以有效提高村庄重大事项的决策效率和村“两委”的执行力度,破解村庄治理缺乏主体的难题,让基层民主体得以实质运转。多元参与主体,既包括村委会和村民代表大会等正式组织,也包括乡贤理事会和老年人协会等非正式组织以及关心村庄事务的个体村民,他们都可以进入这样的治理体系。

第五,村民自治离不开村集体经济的支持,只有获得必要的经济支持,具有造血能力,村级组织自我保障和服务农村的能力才能得到保障。而在市场竞争激烈的今天,壮大集体经济并非一件容易的事情,更不要说要让集体经济持续发展。因此乡村治理离不开政府的支持,但在不同地区,情况也不相同,对于经济发达地区来说,乡村集体经济发展已经有了一套比较成熟的形式,乡村市场与国内市场甚至国际市场联系紧密,对于这样的地区来说,重要的是制定规则,形成多方参与、可持续发展的乡村治理新格局。对于经济欠发达地区,政府的支持对于乡村治理是最重要的,这里应该考虑的是政府如何投入才能激活乡村的治理资源,起到事半功倍的效果。无论是经济发达地区,还是欠发达地区,未来,乡村经济

合作组织都应该在村级治理中发挥更大的作用。

总之,村级治理的行政化,有其深刻的社会背景和制度根源,在承认其合理性的同时也不能忽视其带来的消极性的一面,只有这样才能更深刻理解现今的乡村治理实践。另一方面,村民自治本身的弱化也有其深刻的社会背景,除了制度方面的先天不足,新时期城乡关系的变化、城镇化发展的大背景、农村人才的流失等都使村民自治难以为继。可以说,离开了国家的支持,村民自治就难以开展。实际上,村民自治并非放任不管,而是要在基层党组织、自治组织和社会各方共同参与下形成合作共治。农村党组织作为村级治理的领导核心,有一项重要工作就是支持村民自治,使村民自治的各项工作,包括村务公开、村民代表会议的议事、村监督委员会的监督工作等有序开展,这考验的是基层党组织的领导能力,同时也关系到制度建设,需要在新形势下探索实现村民自治的有效方式。现在,农村合作经济组织发展很快,在乡村经济发展中占据重要地位,但其在社会治理中起到了什么样的作用,应当发挥怎样的作用,对此还缺乏深入研究。在一些地方,村民自治下移到自然村(村民小组)层面,中央对此予以肯定,但自然村层面的自治现在仅仅是试点,能取得怎样的成效还有待观察,此外,自然村(村民小组)层面的自治也不可能涵盖村民自治的全部。

对于乡村治理,中央提出的目标是:建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,健全自治、法治、德治“三治融合”的乡村治理体系。在政府方面,就是要尽可能将资源、服务、管理下放到基层,在加强管理、提升村级治理规范化、法治化过程中因地制宜,将更多的自主权留给基层,创新自治方式,发挥基层自治组织、包括经济合作组织的自治功能,民众参与制度化、监督法治化,把基层政府与群众的关系建立在民主、法治的基础上。乡村治理,需要政府、基层组织和村民的共同努力,在共同的法制规则与公共规则下,多元

主体协同工作,村民自治才不会落空,乡村治理才能跃上新台阶。

### 注释:

- [1] 参见吴业苗:《行政化抑或行政吸纳:民生服务下政府参与村级治理策略》,《江苏社会科学》2020年第4期。
- [2] 参见景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《治理研究》2018年第1期。
- [3] 杨春娟:《村庄空心化背景下乡村治理困境及破解对策——以河北为分析个案》,《河北学刊》2016年第6期。
- [4] 国家统计局:《2019年农民工监测调查报告》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430\_1742724.html。
- [5] 杜鹏:《乡村振兴战略下的集体经营机制:类型与比较——基于村庄治理能力的视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2021年第1期。
- [6] 张雷、唐京华:《乡村振兴战略背景下中国乡村治理的路径论析》,《农业经济》2020年第7期。
- [7] 陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》2015年第3期。
- [8] 关于“分利秩序”中的行动者及互动逻辑,参见王海娟、贺雪峰:《资源下乡与分利秩序的形成》,《学习与探索》2015年第2期。
- [9] 关于“小官贪腐”的分析,参见周庆智:《论“小官贪腐”问题的体制与机制根源——以乡村治理制度为中心》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2015年第5期。
- [10] 关于村级治理行政化的学术研究概括,参见朱政、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;吴业苗:《行政化抑或行政吸纳:民生服务下政府参与村级治理策略》,《江苏社会科学》2020年第4期。
- [11] 周庆智:《乡村治理转型:问题及其他》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2015年第1期。
- [12] 周庆智:《政社互嵌结构与基层社会治理变革》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2018年第3期。
- [13] 吴业苗:《行政化抑或行政吸纳:民生服务下政府参与村级治理策略》,《江苏社会科学》2020年第4期;另参见张静:《现代公共规则与乡村社会》,上海:上海书店出版社,2006年,第133-134页。
- [14] 陈柏峰:《行政嵌入自治:乡村治理的“苏南模式”》,《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。
- [15] 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。
- [16] 周庆智:《基层社会治理转型:权威秩序到自治秩序》,《甘肃社会科学》2017年第2期。
- [17] 参见贺雪峰:《村级治理的变迁、困境与出路》,《思想战线》2020年第4期。

〔责任编辑:刘姝媛〕