乡村治理中的制度精细化及其实践机制

宋丽娜

（河南农业大学 社会治理创新研究中心，河南 郑州 450046）

摘　要：在浙中农村，乡村治理体制日益向精细化转变，典型体现在村干部坐班制、职责分工、绩效考核、问责体制四个方面。制度精细化多发生在发达地区的农村，其动力来自于规范权力运作的政治目标。不过，在具体的实践过程中，制度精细化在两个层面与乡村社会发生互动：一是面对乡土性与非程式化的乡村社会，制度精细化在实践中可能会导致过度治理和治理真空的存在；二是制度精细化是自上而下行政动员的体现，而非自下而上农民治理诉求的反应，这使得村级组织的接点治理不再可能。制度精细化趋势的背后是基层制度建设与权力运作之间的关系问题，对此，应在村民自治制度的框架内进行基层组织建设，让村民自治在适合的制度条件下运转起来。

关键词：乡村治理；制度精细化；过度治理；农民诉求

中图分类号：C912.82　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2017)03－0132－09

一、导论

乡村社会如何治理，如何进行制度建设，这是转型期我国基层社会要解决的基础性命题之一。

后税费改革时代，乡村治理的逻辑变迁有三个基本方向。第一，广大中西部贫弱农村地区的“无为而治”。因为缺乏治权[1]和资源，这类农村的基层组织多奉行不出事[2]、不得罪[3]的逻辑。一方面，乡镇政权治理能力弱化，资源调配能力萎缩，权力上收趋势明显；另一方面，由于打工经济所带来的社会流动，以及受政治环境宽松的影响，村民参与性减弱、乡村治理主体性缺乏[4]、政治冷漠等现象普遍发生[5]，村民自治的运转受到较大挑战。第二，（外生性）利益密集型村庄的“强人治村”[6]。乡村治理与资源结合，尤其是借助于自上而下的资源下沉和项目进村[7]，使得乡村治理秩序重构，出现贿选[8－9]、治理内卷化[10－11]、私人治理[12－13]、分利秩序[14－15]等实践后果，村民自治的实际内涵偏离政策轨迹。第三，发达地区（内生性利益密集型）的富人治村[16－20]。发达地区的利益密集带来了经济社会分化，形塑了社会分层结构，这成为富人治村的重要社会基础[21]。富人治村使得村庄治理的公共性严重萎缩，私人性扩展，进而形成寡头政治的局面，基层民主实践受到巨大挑战。

以上三种趋势都是从治理秩序达成的角度来研究，并且多是以“问题”的形式呈现。不过，也有少数的研究从组织管理和制度建设的角度考察乡村治理。比如欧阳静便发现了村级组织官僚化的趋势，她认为，村庄权威和乡镇权威的双重衰变形塑了村级组织官僚化的实践[22]。王丽惠把这种趋势称为村级治理半行政化，认为其由城乡一体化时期的管理需求推动；而且，村级治理半行

收稿日期：2017－02－04　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2017.03.013

基金项目：河南省社会科学规划项目（2016BDJ001）；河南省高等学校哲学社会科学研究优秀学者资助项目（2016－YXXZ－14）

作者简介：宋丽娜（1983—），女，河南郑州人，河南农业大学社会治理创新研究中心副教授，主要研究方向为乡村治理、农村社会学。E-mail：wijuk86345@163.com

政化排斥了村民自治制度,面临着制度合法性问题[23]。冯川不同于以上两种观点,他通过浙江某地“联村制度”的研究,认为这是一种乡镇组织非科层化的形态,其中的逻辑是村社丧失“村级治理的主体”地位,科层组织需要借助联村制度来调动村级组织完成村级治理[24]。

受宏观政策环境的影响,制度建设成为了近期乡村治理(尤其是发达地区乡村治理)领域的重要观察维度,其中制度精细化就是其典型。乡村治理中的制度精细化标示着行政体系已日益延伸至村级组织。资源匮乏导致办事能力弱化,权力滥用致使资源分配出现问题,这是当前基层社会面临的最紧要问题。如何约制权力并提高办事能力,这是新时期乡村治理的重要命题。对这个命题的一个积极探索就是进行制度建设,用制度规范基层权力运作,近年来它已经成为一种趋势。很多发达地区的农村已经展开了非常密集并全面的制度建设实践,我们的调研表明,制度建设愈来愈向精细化的方向发展,其背后遵循的是工具理性和程序正义原则,制度精细化的实践逻辑日益呈现,而其社会后果和内在机理也不断充盈。

本研究将以浙江省中部 Z 市龙头村的制度建设实践为例,探讨乡村治理中制度精细化的表现和社会运作机制。本文将具体讨论制度精细化如何应对乡村社会的乡土性和非程式化[25],又如何与接点治理[26-27]进行互动,由此来讨论乡村社会制度建设中的社会基础与权力运作。

笔者和研究团队成员于 2016 年 7 月在龙头村进行了为期 20 天的社会调查,收集了大量乡村两级制度建设的文本资料和实践材料,与乡村干部群众一起探讨乡村治理实践中出现的各种问题,获得了对于发达农村地区制度建设的基本认识,这构成了我们讨论新时期乡村治理的基础。龙头村现有人口 1436 人,加上挂靠户口共 1600 人,467 户,面积 2.5 平方公里,人均耕地 0.4 亩,种植以水稻为主。当地的轴承生产一直是传统行业,村中不少人从事轴承生产及相关工作。经济水平在当地属一般。地理形态以低矮山区为主,地处三市交界地带,经济发展受限。

二、制度精细化的表现

乡村治理体制日益向精细化管理转变,这个过程的发生有赖于政府的强力推动。针对乡村治理中的各项工作,政府制定了非常严密和精细的制度条款,这些条款自带较强的执行力度和监控功能;由于符合高层意志和行政化的趋势,这些具体的条款有着自上而下的合法性来源。基层政府希望用制度建设来实现乡村治理的规范化运作,以解决权力寻租和贪污腐败的问题。这种制度建设最终落实在村庄层面,我们至少看到了以下四个方面的表现形式。

第一,两委干部坐班制和值班制。村支书与村主任实行工作日坐班制度,周一到周五 8:00 至 11:00 必须在村庄社区服务中心或者办公室坐班,有公务外出或者开会等情况要标示,否则一旦镇里检查或者被群众举报不在岗属实,将会通报批评并且扣分。另有其他五位干部实行值班制,三位村委委员和两位党支部委员每人每周值班一天,也要标明在岗情况以及公务去向。此外,村级组织还成立了“便民服务中心”,公布了诸多代办服务事项,专设“代办员”一职,由一位村委委员兼任,管理村级账目和公章,为群众提供各种便民服务。代办员周一至周五要全天上班。

龙头村的坐班制和值班制是在 2013 年新一届领导班子选举产生之后才严格贯彻实行的。这个制度能够推行下去有赖于两个条件,一是严格的监督检查措施,二是村干部工资福利待遇的提升。刚实行此项制度之时,没有坐班意识和坐班传统的村干部并不在意,以为只是制度形式,很快镇里每月发布一次关于村干部不在岗的批评通告,并且配合以扣分和扣工资的措施。最近两年,村干部和村民都已经习惯了这种村级组织工作方式。2016 年初,一位村主任向镇政府提出辞职要求,这是因为此人经营一家企业,没有精力来执行这种严格的坐班制度。另外,村干部的工资待遇相比原来有所提升,支书和主任年工资 5.2 万元,其他几位干部年工资 2.5 万元,兼任代办员的村

委委员每年再多加1万元。这也一定程度上提升了村干部坐班和值班的积极性。

第二,村干部之间分工明确,职责清晰。村支书主管村级资金调配、党建和村级项目申报等工作,主要是一些与上级打交道的工作;村主任主管具体村务,如用工、工程监管协调、土地管理、各项任务的落实等;代办员负责接待群众和民政工作,如开证明、政策解释、做账、管理公章等事务;其余的干部中,一个村委委员负责农业生产、劳务用工和新农村建设,另一个妇女村委委员负责卫生检查、社会事业、妇代会和计划生育工作,两个支委委员中,一个主管治保、调解以及村庄老人协会,另一个主管团委、宣传及民兵工作,并任村务监督委员会主任。

工作分工将村干部的权利义务标定清晰,达到将权力和资源配置规范化的目标。而在实践中我们发现,工作分工的严格执行以权力的上收为基础,留在村级组织中的财权和事权已经很少。如今村财乡管,村级支出也有严格的限制和严密的程序。村级支出1000元以下,需要村支书和经手人两人签字,找代办员盖章做账,再到镇财务中心报账;1000元以上的大额支出还要镇里主管领导的签字才能报账。村级工程,5万元以下的村级组织招投标即可,5万元以上的需要集中到镇里招投标办公室面向全省有三级资质的企业进行。工程进行过程中专款专用,有严格且专门的预算管理和审计监督单位。村级组织在工程进行过程中只有协调解决矛盾的责任,其他关于工程设计、质量监管的工作都已经专业化了。

村干部的工作分工只是乡村治理整体分工体系的一部分,它服务于政府的目标绩效管理,也服务于财权规范化和事权程序化的制度安排。实践证明,这确实起到了规范权力运行的作用。

第三,绩效考核制。基层组织的目标绩效考核包括两部分:日常社会服务量化管理和民主评议。前者是根据目标绩效制定一个相对客观的标准,分成若干层级进行赋值,进而形成量化管理的体系。日常的制度实践和任务推行都被纳入了该体系,这构成了村级组织绩效管理的主要组成部分。如日常坐班值班、卫生检查、垃圾分类、环境整治、开会培训、拆除违章建筑、民情走访等活动都会最终量化成分值,对乡村干部进行绩效考核。以100分为基数,两委干部被检查发现或者举报不在岗一次扣2分,卫生环境不合格扣5分,其他各项工作任务也都被赋予了相应分值。后者是民主评议分值累计所形成的主观考评结果。由村民代表在团结协作、责任感与事业心、坐班值班等方面,对两委干部进行评议,分为四个等级:优秀、称职、基本称职、不称职,分别赋值10分、8分、6分、4分,然后个人分值累计相加形成一个民主评议的总分值。这种民主评议每半年进行一次。

客观的量化管理分值与主观的民主评议分值相加就构成了两委干部的综合分值,其中量化管理占60%,民主评议占40%。两委干部的量化分值排序每半年公示一次,而乡镇也会给全镇的主职干部(村支书、村主任)进行分值排序,并进行公示。

将自上而下的政治目标层层分解,分别赋值排序,形成目标管理压力型体制,这种绩效考核制度将村干部也纳入到了压力型体制之中,使得村级组织进一步行政化。

第四,问责体制。与以上制度设计相对应的是问责体制。目标管理考核的结果与个人的薪金、政治晋升挂钩。对于村干部而言,其主要的问责方式,一是每月一次进行全镇范围的通报和公示,二是根据绩效考核奖扣工资。对于镇里派往各村的联村干部(公务员)而言,不仅根据绩效考核奖扣工资,还与个人职业晋升关联密切。

龙头村在2014年查违章建筑"三合一"期间,因为一户验收不合格被镇里发文通报一次,扣了5分,也扣了网格管理员、村支书、村主任、联村干部、镇分管安全检查的责任人共5人各500元工资。作为公务员的联村干部,如果村级工作做得好,将成为他们日后职业晋升的重要政治资本。

制度精细化表现为从日常坐班制值班制,到分工体系,再到绩效考核和问责体制的一整套制度设计,其典型特点是制度设计非常精细和严密。制度精细化将原本游离于正式体制之外的村级

组织纳入到了行政体制之内,增加了乡村两级组织运转的制度成本和组织成本,试图通过规范化的管理体制来解决体制内人员权力寻租和贪污腐败问题。不过,乡村治理面临的现实问题显然不仅是权力寻租和贪污腐败,制度精细化的解决方案在非程式化的乡村社会中是如何实践的,又与接头政治发生了怎样的互动,这是考察制度精细化问题更深层次后果的必然要求。

三、制度精细化与非程式化的乡村社会

制度精细化来自于自上而下的行政推动,其所负责的主体是上级,而其所治理的对象却是非程式化的乡村社会。问题是,如何通过对上负责的制度精细化实践来治理非程式化的乡村社会?而我们在调研中也确实发现了过度治理和治理真空并存的现象,甚至发现了制度精细化的目标管理与乡村社会内生治理形态之间的矛盾。

制度精细化不仅涉及到对乡村干部的管理和考核,也涉及到复杂乡村社会的各个层面:地理环境、历史文化、民风民俗、人际关系结构等。如果制度精细化的实施对象只是乡村干部,那么通过制度来调动乡村干部的积极性和规范其行为是可能的,因为这个过程只是科层体制的扩展。而事实上,制度精细化最终的实践对象却要落实在具有乡土性的乡村社会,因为乡村干部也不过是乡村治理的主体之一。从这个意义上说,制度精细化要发挥实际作用有一个重要的基础,这便是要对于乡村社会各方面的情况都熟悉并且把各种情况进行规范化处理。可是,规范化管理应对不规范的乡村社会,能彻底规范吗?在调研中,我们便遇到过不少由于无法彻底规范而引发的矛盾。

如今,乡村社会公共品供给主要靠项目制,相比于以往以村级组织为主体而进行的公共品供给,其主要特点是程序规范、规划专业、分工严密、目标明确、技术性强。不过,实践中却发生了不少不切合实际的行为。2011 年,龙头村申请到了一个关于水利建设的项目,在村庄的田地间修一条大约 2000 米长的水渠,主要用于防洪。当时工程实施是在 11 ~ 12 月份,农民反映冬天太冷不适宜工程实施,会影响工程质量。不过,工程还是在这两个月实施了,因为招标合同上规定的施工期限就在这个时间段,中标公司有义务按照招标合同的规定来办,并不需要理会村民的意见,结果水渠修好之后质量大打折扣。2016 年春节期间,龙头村又申请到一个移民工程的项目,60 万元,欲修理几条机耕道,按照规划图纸要求是 3 米宽、1900 米长、15 厘米厚的水泥路。不过,在实施的过程中又出现问题。乡村社会的田间小路是不规则的,有时宽有时窄,3 米宽只是一个大致的宽度。可是工程队施工是按照图纸进行,并不考虑实际路面宽度,尤其是有的路面较为开阔,超过 3 米,如不全部硬化,很不符合农民对于道路的认知习惯。与工程队协商,他们的解释是自己只按照图纸进行,如若要扩宽就要增加预算,费用另付。而村集体并没有可用于这项开支的费用,于是最终协商的结果是增加宽度,但是在道路的尽头稍短一些。

村庄中的公共品供给问题不是科学施工、专业监管就可以解决的,公共品供给会随着村庄地理生态环境、人文环境而发生一些异变,而这些异变显然不能完全规范化,于是规范化的施工和非规范化的村庄生态和人文环境之间会产生一些摩擦。

而事实上,问题不仅仅出现在地理空间和人文空间规范化的层面上,也表现为过度治理和治理真空的存在。

龙头村分别在 2011 年和 2015 年进行了两次污水工程的项目施工,这是浙江省“五水共治”工程的一部分。2011 年的工程较为简单,用露天管道排泄生活污水,经过几年时间,管道破损严重。2015 年,龙头村一带每村投入 500 ~ 700 万元进行重新整修、铺设管道,将各家各户的生活污水都排到固定的污水池中,10 ~ 20 户人家共用一个污水池。据说这个工程一方面可以处理生活污水乱流放的问题,另一方面,污水集中密封起来还可以产生沼气能,进行能源再利用。决策者看到污水

治理的好处,坚决把这个工程推行并在全省全覆盖。不过,我们在龙头村一带调研的结果表明,这个工程对于一些农村有过度治理之嫌。第一,生活污水污染环境的问题在人口密度较大的地域确实存在,但是在人口密度较小的地方并不存在,因为人口密度较小,产生的生活污水有限,排泄到环境中能够自然消解,不需额外处理。龙头村目前有两个人口较多的大自然村,另有6个人口稀疏的小自然村,个别人家住在山脚下或者山坡上。村中年轻人已经很少,多是老年人常年居住,像这样的小自然村污水治理并没有太大的意义。第二,关于污水池的问题。尽管污水池完全密封,外边闻不到气味,但是有农民质疑把多家的生活污水集中起来是否会产生更大的环境污染,特别是对周边土壤环境的污染。这是因为各家各户分别排放的时候,污水数量少且分散会在环境中自然消解,而将污水集中起来反而增加了污染的可能性。同时,我们的调查表明并没有群众在用所谓的"沼气",甚至许多人并不知道这个事项。

污水治理工程是当地政府花费巨大代价完成的,不过从实际结果来看,这项工程并没有达到预期效果,政府对于农村环境问题的整治,尤其是人口稀疏地域的环境整治存在过度治理的嫌疑。不过,由于这项工程全部依靠政府财政支出,农民只需要配合施工队接通自家管道即可,因而农民很少有反对意见。只是,政府的强势治理一方面花费了巨大的代价,另一方面却依赖于专业论证和程序正义,而对于农民的生活情境缺乏经验性的考察,出现过度治理也就不难理解了。

与过度治理相对,龙头村也存在着治理真空的情况。最典型的是对老旧住宅的处理。目前,龙头村的宅基地非常紧张,有不少农民反映自家儿子已到了娶亲的年纪,却没有宅基地建房。如今,龙头村排队要宅基地建房的人家至少有30户,但是每年镇里批下宅基地的指标只有1~2项,矛盾突出。不过细究起来,实施情况却要复杂许多。第一,因为要顾及到尚在居住的邻居,破旧老房子不能拆除重建。村庄中存在不少废旧老宅,无人居住,一问之下才知,这些老宅子都是有主人的。当地农民传统上居住在一个四周都是房屋的大院中,每户人家按照一定的规则分配到1~2间住房,因而传统上的住房结构就是一体的。后来,农民仍旧习惯于邻里连在一起建房,于是就产生了一些今天看来无法解决的问题。比如一户人家舍弃老宅建新宅,因为邻居在旁居住,老宅拆不了,而且面积太小又不好在老宅上建房。因而他们通常会找政府另批宅基地。第二,有不少人家出现这种情况:手里可能有3块宅基地,面积都不大,不能合在一起建房。这是因为龙头村一带的传统是每代人都有权利分得一片宅基地,也就是说爷爷、爸爸和儿子可能分别有宅子,却不在一处,等这些宅子都继承到下一代手中的时候,它们也不能置换到一起发挥最大效应,因为宅基地不能买卖,置换又受多种条件限制。

在制度层面,农村新增宅基地的审批愈加收缩,并且宅基地确权已经成为共识。要在这样的制度条件下解决老旧房子拆除和多块小面积宅基地的问题,显然困难重重。不过,当地政府似乎也并不热衷于解决这些问题,只是强调按照政策和制度行事。可是,农民对这一问题的呼声却很高。问题是,现有宅基地政策能够有效解决宅基地问题吗?种种现象表明,它位于治理真空。

制度最终要通过代理人落实到乡村社会,制度再精细化,也不可能穷尽乡村社会所有的地理和人文生态,于是我们看到了过度治理和治理真空的存在。

四、制度精细化与接点治理

自上而下地看,制度精细化是压力型体制的重要组成部分,如今向底层延展;自下而上地看,农民的治理诉求能否得到上层回应,这是决定基层治理是否良性的关键。对接国家与农民,这是接头政治发挥作用的空间。制度精细化是如何与接头政治发生互动的呢?我们将这个问题具体化为以下几个方面来探讨:第一,制度精细化在实践中发挥了怎样的动员作用?第二,基层干部和

群众分别是如何回应这种动员作用的?第三,上层的制度动员与农民的治理诉求是否对接?第四,制度精细化能否发挥接头政治的作用?

(一)行政动员与形式化治理

因为有着自上而下的权力灌注,制度精细化所造成的压力具有一定的动员能力,尤其是对乡村干部。行政压力下,目标层层分解,官僚机构被动员起来,运转起来。考核最终要落实到材料与验收结果上,这也就构成了基层干部"做作业"的压力[28]。基层所制定的治理目标都要通过作业的形式来检查,群众的民主测评也一定程度标准化了。治理目标如何真正体现群众的需求?动员和考核科层组织内人员能够实现基层秩序的良性治理吗?

制度精细化对村干部的约制与村民对村干部的预期很多时候都是错位的。制度精细化对村干部而言更多变成了一种"作业",也就是填各种各样的表格和整理材料,因为乡镇的考核有很大程度上要落实到这些纸质材料上。比如,开村民代表大会、党员大会、两委干部会议等,都需要有会议记录、签到表等,而坐班和值班的情况也要有工作签到表佐证,这些材料都将成为考核依据。

除这种日常工作产生的记录材料之外,各种上级下达的政治活动的检查验收也要落实到纸质材料上。如镇里要求各村主职干部开展"民情走访"活动,即深入到农户中了解民情,有问题及时解决。原本政治意图非常明显,可具体到实践中就不一样了。主职干部按照要求编写民情走访计划,并将该计划在村务公开栏里公布,月末附上实际的民情走访情况,并且按照对应的日期罗列走访中群众反映的问题以及干部发现的问题。上级在考核这项工作的时候重点就放在所填表格上,当然他们也可以电话联系当事村民,问他们村干部是否在特定日期到他家进行民情走访,不过,可能因为当事人记忆问题等而使得这种考核的效果大打折扣。镇里的考核只好依赖于民情走访的纸质材料,那么这种治理活动就变成了村干部的"作业",镇里布置作业,村干部像学生一样好好做作业才能获得好成绩。村干部的工作时间很大部分都花在了"做作业"上。我们在调研过程中至少询问了 40 位不同的村民,村干部在不同的时间里是否对他们进行走访,我们只在 5 个人那里获得了肯定的回答,大多数人的回答都是忘记了或者没有。

在制度精细化的逻辑之下,镇里布置作业、村干部做作业成为了一种必然。过于注重形式,实质内涵会大打折扣。而事实也正是如此,村民对于村干部的工作评价显然不是依据这些"作业"的。制度精细化能否与农民的治理诉求对接起来呢?

(二)制度精细化条件下接点治理的实践逻辑

接点治理是对接国家与农民关系的重要社会机制,一方面它将国家意志转变为乡村社会所接受和认可的政策实践;另一方面,它又将村庄的社会关系与社会结构转变为国家的治理单元,村级组织就是接点治理最主要的实践主体。不过,制度精细化将村级组织也纳入到了官僚系统中来,此条件下,接点治理还如何可能?

制度精细化所要达成的制度目标,与农民的治理诉求并不一定是对接的。据我们的调研,村民对于村干部的工作预期集中在对公与对私两个方面,一方面体现在公共品供给等公共事务上,村干部如果能够在任职期间解决村民反映强烈的关于公共工程的问题,如修路修桥,修建活动广场、文化礼堂、水利设施等,往往能够得到村民较高的评价,而这些工程也成为村干部彰显个人政绩的主要载体;另一方面也体现在村民与村干部的私人关系上,会做人的村干部尤其注意培养个人与村民之间的良性关系,在村民遇到一些事需要村干部出面时,村干部热情周到的服务往往能够获得村民的认可,这些为村民服务的事项也是村干部积聚个人政治资本的重要方式,毕竟民主选举中村干部候选人需要广大村民的支持。可以说,日常的工作过程中做好"服务",在任干部期间做好"公益",这是新时期农民对于村级干部最重要的两个治理诉求。

然而,农民的治理诉求显然与制度精细化的实践不完全相融。第一,农民并不是希望村干部去除权力,而是希望村干部能够运用好权力做些公益事业,尤其是在公共品供给上做工作;第二,农民在看待乡村治理的问题上是结果取向的,也即农民更加注重结果正义,而非程序正义。

制度精细化对村干部的约制与村民对于村干部的预期发生错位,这种外在与内在不同的评判方式使得村干部的行为逻辑发生了转变。当然,也有一些村干部可以兼顾对外和对内两种评判逻辑,但更多村干部的实际工作状态是疲于应付上级的作业检查,丧失了为群众办实事的积极性。

接点治理要解决对上的制度接应和对下的制度实践两方面的问题。显然,制度精细化并没有很好地解决这两方面的问题。对上,制度精细化做到了形式上和程序上的完备,更明确地体现了其科学性;对下,制度精细化却不能完全回应农民的治理诉求。总结起来,制度精细化通过将行政体制延伸至村级的办法来组织动员村级干部,这种动员努力对村干部造成了"做作业"的压力,是形式化治理[29],制度精细化无法回应农民的治理诉求,也无法完成接点治理的实践。

五、制度建设与权力运作

"把权力关进制度的笼子",这是习近平总书记近来关于解决贪污腐败和规范权力运作的问题的经典阐述。其中透露的一个经典论点就是,希望通过制度建设来解决当前社会群众反映强烈的贪污腐败,尤其是小官巨腐问题。基层组织是国家权力深入乡村社会的毛细血管,而在基层进行制度建设,就是要规范好毛细血管的延展路径,尤其要注意用制度来规范权力分配和运作。

要想将制度建设与权力运作关联起来,至少需要考虑以下几个问题。第一,制度建设的成本,制度越精细化,需要付出的组织成本和经济成本越高。第二,制度建设必须解决权力的合法性来源问题,自上而下的行政权力是否已经成为乡村社会的共识和常态。第三,制度建设如何规范权力运作,科学的指标体系和规范的程序能否保证权力的规范化运作。第四,权力的规范化运作与基层组织办事的积极性和能力是否相符。第五,如何在权力的规范化运作与应对非程式化的乡村社会之间形成新的协调机制。

我们在龙头村的调研表明,当地政府有着极强的推动制度精细化的助力,并且也付出了极大的组织成本和经济成本。比如,当地联村干部制度和驻村领导制度都较为完善,村级组织的坐班制、绩效考核以及问责体制都执行彻底。可是这些制度建设的成果对于乡村社会意味着什么呢?第一,它并没有解决权力来源合法性的问题,表现在村干部手中的权力到底是来自于自上而下的行政压力,还是自下而上的自治组织?这个层面上,制度精细化实践确实与村民自治的精神相悖。第二,制度建设将治理目标操作化为精细化的指标体系和量表,过于注重程序和形式,反而淹没了其实质内涵。第三,制度建设试图通过官僚体系的组织内部动员来解决乡村社会的治理问题,却并不直面农民的治理诉求,它并不能保证基层组织办事的积极性和办事能力的提升。

因而,面对制度精细化的强力推行,村级干部的体会是,自己经常疲于应付上面的各种"作业",做好"服务",却并没有任何权力;对乡村社会而言,制度一方面有过度治理之嫌,另一方面又存在着不少治理真空。农民的体会是,政府的制度执行力太强,只要不需自己出钱出力,政府就推行好了,一旦制度的推行涉及到了个人的利益,个人的反抗在法理型权威面前也是无为。

显然,基层社会并不完全适用制度建设的逻辑。自上而下的权力可以用制度精细化来规范,而乡村社会是接点治理的场域。村级组织的首要任务并不是权力规范的问题,而是有无权力,何种权力,权力来源,以及权力对接政策目标的问题。乡村社会的权力要达成的基本目标,一方面是国家政策的贯彻,另一方面是乡村社会秩序的维系。自上而下的权力延展及其精细化运作能够在组织内部进行工作动员,更利于国家政策的贯彻,却并不能够深入非程式化的乡村社会进行群众

动员[30],也就不能将非程式化的乡村社会纳入到国家既有的治理目标框架内。因而,用制度建设的方法来解决乡村社会的治理难题并不合适。

农民虽然不理解制度运作的具体逻辑,但是农民明白自己的村庄最需要什么。如今,乡村依然是熟人社会,在农民之间的社会关联依然无法规范的条件下,乡村过于彻底的制度建设显然是不合适的,通过制度来达到规范权力运作的目的,在乡村社会也往往难以实现。并且,制度精细化也排斥了基于民主决策、民主管理、民主监督的村民自治精神,而将村民自治制度只操作化为民主选举。对此,我们认为要在村民自治制度的框架内进行基层组织建设,以解决基层治理难题,可从以下几方面来努力:第一,改进权力来源的途径,规范权力实践主体,一人一票的民主选举制度表明了权力来源的方向是自下而上,而这权力如何分配、如何规范运作,得靠协商民主的政治过程。因而,民主选举应与协商民主并行运作,营造基层社会的民主环境[31-32]。第二,构建乡村治理主体意识。乡村社会治理主体不仅包括乡镇干部和村庄精英,群众也是重要的一维。我们需要重视群众的主体性和参与性,注重群众动员,坚持走群众路线,特别注重达成共识的民主决策过程。第三,进行合理的权力分配机制、运作程序、问责体制的建设,赋予基层组织尤其是村级组织合理的权力界限,上级政府做好监管和问责工作即可。总之,让村民自治在新的制度条件下运转起来,就是要设计各项围绕村民自治规范展开的制度环境和监管系统,注重村民自治的建设,这才是解决乡村治理诸问题的合适途径。

参考文献:

[1]申端锋. 乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代,2010(6):5-23.
[2]贺雪峰,刘岳. 基层治理中的"不出事逻辑"[J]. 学术研究,2010(6):32-37.
[3]王会. 乡村治理中的"不得罪"逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2011(3):46-50.
[4]马良灿. 中国乡村社会治理的四次转型[J]. 学习与探索,2014(9):45-50.
[5]李瑞存. 村委会选举中村民政治冷漠现象探析[J]. 常州工学院学报(社科版),2005(2):106-110.
[6]贺雪峰. 论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础[J]. 政治学研究,2011(6):47-56.
[7]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.
[8]吴思红. 村民委员会选举中贿选的内在逻辑[J]. 东南学术,2010(2):21-29.
[9]丁宁. 整治农村选举中的贿选问题研究[J]. 中州学刊,2010(2):10-14.
[10]贺雪峰. 论乡村治理内卷化——以河南省 K 镇调查为例[J]. 开放时代,2011(2):86-101.
[11]耿羽. 灰黑势力与乡村治理内卷化[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2011(2):71-77.
[12]刘锐. 私人治理——以豫东城郊 L 村为个案[J]. 当代中国政治研究报告,2014:313-326.
[13]王海娟. 论富人治村的"私人治理"性质[J]. 地方治理研究,2016(1):74-80.
[14]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[J]. 社会,2015(3):95-120.
[15]王海娟,贺雪峰. 资源下乡与分利秩序的形成[J]. 学习与探索,2015(2):56-63.
[16]贺雪峰. 富人治村与"双带工程"——以浙江 F 市农村调查为例[J]. 中共天津市委党校学报,2011(3):70-77.
[17]袁松. 富人治村:城镇化进程中的乡村权力结构转型[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015.
[18]赵晓峰,林辉煌. 富人治村的社会吸纳机制及其政治排斥功能——对浙东先锋村青年农民精英治村实践的考察[J]. 中共宁波市委党校学报,2010(4):33-41.
[19]林辉煌. 富人治村与基层民主:浙东个案考察[J]. 法律和社会科学,2012(2):63-88.
[20]魏程琳,徐嘉鸿,王会. 富人治村:探索中共基层政治的变迁逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014(3):8-15.

[21]贺雪峰,谭林丽.内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例[J].政治学研究,2015(3):67-79.
[22]欧阳静.村级组织的官僚化及其逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010(4):15-20.
[23]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[J].中国农村观察,2015(2):57-68.
[24]冯川."联村制度"与利益密集型村庄的乡镇治理——以浙东S镇M村的实践为例[J].公共管理学报,2016(2):38-48.
[25]欧阳静.策略主义:桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011:122-166.
[26]袁明宝.接点治理:理解国家与农民关系的新视角——以鄂西北王村为例[J].甘肃行政学院学报,2012(3):72-79.
[27]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(3):61-68.
[28]欧阳静."做作业"与事件性治理:乡镇的"综合治理"逻辑[J].华中科技大学学报(社会科学版),2010(6):106-111.
[29]魏小换,吴长春.形式化治理:村级组织性质的再认识[J].广东社会科学,2013(4):196-202.
[30]吕德文.找回群众:重塑基层治理[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2015:29-33.
[31]何包钢,王春光.中国乡村协商民主:个案研究[J].社会学研究,2007(3):56-73.
[32]吴兴智.公民参与、协商民主与乡村公共秩序的重构——基于浙江温岭协商式治理模式的研究[D].杭州:浙江大学,2008.

System Refinement and Its Practice Mechanism Research In the Rural Governance

SONG Li-na
(*Center for Social Governance Innovation*, *Henan Agricultural Univercity*, *Zhengzhou* 450046, *China*)

Abstract: In the middle of Zhejiang rural, rural governance system is growing to the refinement and quantitative, reflected in four typical aspects of village cadres ZuoBanZhi, division of duties, performance evaluation, and the accountability system. System refinement occurs in developed areas of the countryside, whose power comes from the normative power operation of political goals. However, in the concrete practice process, the system refinement will interact with rural society in two dimensions: On the one hand, facing the rural and its non-stylization, the system refinement in practice may lead to the existence of excessive governance and the governance of the vacuum; on the other hand, system refinement is the embodiment of the top-down administrative mobilization, rather than the reaction of the farmers from bottom to top management demands, which makes the village-level organization contact management being no longer possible. Relationship problems between the construction of system and the power operation is behind system refinement trend, and we shall be carried construction of grass-roots organization out within the framework of the villager autonomy system, making the villager autonomy under the condition of the right system work.

Key Words: rural governance; System Refinement; excessive management; farmers governance demands