村组治理:功能定位、运作机理与优化路径

印 子

(中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073)

摘 要: 作为村民自治制度依法确定的基本治理单元,村民小组曾具有政治、行政、生产、社会四个方面的治理功能,如今主要发挥社会治理功能。在运作机制上,村组治理主要依靠熟人社会和群众路线维系。当前,行政村权力运作的行政化和信息治理技术的全面下乡,对政策激活后的村组治理形成结构性挤压。优化村组治理的总体路径在于:技术治理主导型村治应推动村组治理与技术治理有机融合,充分发挥技术治理的优势,共同致力于乡村治理能力的提升;村组治理主位型村治应实现村组治理与技术治理的有效分工,推动村级治理体系内部形成双轨制。

关键词: 村组治理;技术治理;村治类型;优化路径

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2020)02-0129-12

一、乡村自治单元的理论争议

自1987年《村民委员会组织法(试行)》颁布以来,村民自治制度在我国已经实施了三十余年,历经了从民主选举、监督式参与到有效治理等制度演进阶段[1]。农业税费时期,乡村治理体制服从和服务于农业税费体制,形成了典型的汲取型基层政权,带来了国家与农民关系的紧张[2]。农业税费取消后,国家权力在一段时间内保持后撤,但很快国家权力又开始全面下沉,以资源输入的方式渗入乡村社会[3]。尽管村民自治制度在1998年和2010年经历过两次调整,村民自治制度不断强调村级治理事务的民主监督和民主管理,但民主化的村级治理方式很大程度上都受制于国家权力的控制和主导[4]。与此同时,乡村社会近三十年来发生巨大变迁,乡村社会的人财物快速流失,逐渐成为所谓的"无主体熟人社会"[5]。国家权力的重新回归和乡村社会的空心化,使得原本被寄予厚望的村民自治制度陷入死结,甚至有学者认为村民自治走进了死胡同[6]。

为重新激活村民自治,地方政府自发开始了村民自治单元下沉的乡村治理试验。在此基础上,从2014年开始,中央一号文件连续四年鼓励地方以村民小组或自然村为单位开展村民自治,探索村民自治的有效实现形式,这进一步激发了地方政府推动村民自治试验的政治热情。不少学者对此开展实地调查和研究,纷纷认为央地推动的乡村治理试验促使村民自治进入新阶段。有学者指出村民自治单元的下沉,实际上是乡村民主政治发展的第三波[7]。在此基础上,有学者从理论上将上述村民自治现象称为"微自治"或"小微治理",并对其治理机制予以分析,对其治理价值予以肯定[8-9]。同时,也有学者对"微自治"的可行性和制度空间提出质疑,认为基层民主的基本单元不仅不应该下沉,还应该上移至乡镇[10]。以中央连续推出的村民自治单元下沉试验为契机,乡村"微自治"理论对小微治理给予极高的理论期待,其核心观点是希望通过对村组层面的治理激

收稿日期: 2019-05-10 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.02.012

基金项目: 中央高校基本科研业务费(2722019JCG032)

作者简介: 印 子(1988—),男,湖北荆州人,中南财经政法大学法学院讲师,主要研究方向为法律社会学与乡村治理。E-mail:yinzi_1988@126.com

活，来提高社会民主化程度。但是，乡村“微自治”理论存在以下三点明显的不足：

首先，乡村“微自治”理论放大了“微自治”治理现象生成的特殊社会条件。有研究专门研究了湖北秭归村民自治下沉的案例，对这一经验进行了正面的分析，认为自治单元内的社会关联、利益相关和精英收益是村民自治的三重社会动力机制，以自然村为单位开展村民自治无疑能够最大限度地激活这些社会动力机制。但最后这些学者也指出，村民自治单元下沉的成功经验都发生在散居特征比较明显的山区农村，而在非山区农村，自治单元的下沉并无必要[1]。如果以特殊社会条件生成而出的“微自治”现象来推定村组治理复兴的应然性，显然忽视了我国农村社会结构和社会条件的复杂性。

其次，乡村“微自治”理论忽视了行政力量的推动作用。也有不少研究发掘了比如非山区的一些案例。但仔细追究之后，可以发现不少案例成功的背后都有行政力量的介入和推动。如果村民自我组织起来的背后是资源的输入和政府的政绩工程，那么就应该对村组治理的复兴保持理性。或者可以这样理解，学者看到的成功的经验本身是一种地方性的政策试点，即便是中央政策部署的村民自治创新也是一种政策试点。从这个中国独特的政策试验的逻辑来看，就不应该对乡村“微自治”现象期待过高，至少不要认为这种现象就应该在全国推广。正是如此，中央在政策表述上格外强调村民自治实现形式探索的条件性，不是盲目全面推开。

最后，乡村“微自治”理论对技术治理的不可逆性和治理有效性估计不足。如果仔细梳理流行的乡村“微自治”理论，几乎看不到对整个乡村治理结构的分析。乡村治理极为复杂，如果缺乏整体论、系统论的思维看乡村治理，而只从局部的村落层面的基层民主现象入手去推断这种现象在建设现代化基层治理能力中的巨大作用，只可能是一叶障目。从技术治理的不可逆性来看，我国中西部农村和技术治理之间的契合度并不高，但是基层政权在整个国家治理体系中承担了过多的行政事务，必然造成村级组织的过度行政化，尤其是项目制的运作更是强化了这一点。结合前文的分析，中西部农村在村民小组或自然村层面出现的“微自治”现象，其实是技术治理的结构性产物。所以，技术治理在中西部农村的治理不仅不会减弱，反而会不断得到强化，尤其是在乡村振兴战略中，技术治理将以、更加会以更强势的方式重塑基层治理体系。从技术治理的治理有效性来看，我国东部发达地区农村与技术治理总体相契合，即技术治理在这些农村具有重要的不可替代的位置，尤其是对乡村治理事务具有巨大的治理优势。那么，技术治理在东部发达地区农村便能够实现较高的治理有效性。以此反观乡村“微自治”理论，其似乎只是看到了技术治理的缺陷，而没有看到一旦社会条件允许，技术治理就会释放出巨大的治理效用。

国家治理转型对乡村治理体系进行了全方位的改造，村组治理在乡村治理体系中的定位需要以现有乡村治理的整体环境为基础。纵贯学界研究，可以发现围绕自治单元展开的争论，不仅未曾深入讨论村组治理在乡村治理体系中的基础性治理功能及其治理机制，而且对村组治理在乡村治理现代化进程中所面临的治理语境缺乏整体性反思。新一波乡村民主试验，究竟能否代表村民自治制度的发展方向？乡村治理中的“微自治”现象对于建构现代化的乡村治理体系具备何种理论意义？这都需要对村组治理的功能定位、治理机制这类基础问题进行系统分析。基于以上简要梳理，本文将首先讨论村民自治制度实践历史中村组治理的功能定位和运作机理，着重考察被政策激活后的村组治理在面对技术治理时所遭遇的挑战。最后，文章将提供优化村组治理的简要思路。

二、村组治理的功能定位

村组治理的功能定位并非仅仅指村民自治制度对村组治理在功能上的制度规定，而是包含了以村民小组为基本单元的村级治理的诸多功能。明确村组治理在村民自治制度实践历史中的功

能定位,不仅有助于把握当前开展的村民自治基本单元下沉试验的政策意义,也有利于加深对新时期乡村治理体系转型的理解。

追溯村民自治制度的源起,村民小组在制度设置上一度被认定为村民自治的核心治理单元。1987 年颁布的《村民委员会组织法(试行)》第七条规定:“村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则设立。村民委员会一般设在自然村;几个自然村可以联合设立村民委员会;大的自然村可以设立几个村民委员会。……”但为了有效承接人民公社体制时期的公社—生产大队—生产小队的三级管理体制,建制村对应原先的生产大队,村民小组则对应原先的生产小队。最终,建制村在村民自治制度体系中占据主导地位,村民小组成为隶属于建制村层面村民委员会下设的微治理单元。从基层治理变迁的角度来看,村组治理只能被视为村民自治制度实践的一项历史遗产。当前村民自治试验某种程度上是对村组治理的重新激活。不过,在乡村治理体制改革和资源输入的背景下,村组治理的功能定位发生了较大的变化,需要结合新时期的基层治理语境予以把握。

农业税费时期,村民委员会权力的运作围绕县乡政治体制所设定的税费收缴、计划生育等中心工作来展开。按理想类型来看,农业税费时期的村民小组在村级组织架构上是一个相对全能的基本治理单元,不仅设置了村民小组组长,还有小组会计、小组出纳和小组妇女干部。在乡村治理体制中,村组治理的功能定位至少包含体制性权力生成的政治功能、中心工作完成的行政功能、农业生产秩序维系的生产功能、乡村社会整合的社会功能四个方面。

第一,村组治理是村级体制性权力生成的基本构成。在村级民主选举体制中,村级体制性权力主要是指村民委员会的选举。在法律制度上,村民委员会的选举由村民选举委员会主持,而村民选举委员会的成员由村民会议或村民小组推选产生。这意味着,村民小组在村级民主选举中具有推选村民选举委员会的功能。更重要的是,除了完成选举委员推选的制度性角色,村民小组还是基层民主政治重要的政治选区。村民小组大多按照地缘、血缘集中分布,很容易倾向于选举本村民小组的候选人。如果本村民小组无人竞选,村民小组在小组长的号召下也很容易将选票投给特定的候选人,而村民小组具有政治倾向性的号召,大多数时候都是对乡村干部政治意图的传达。就调研经验来看,在竞争性选举较为激烈的农村,村民小组长甚至成为候选人贿赂村民的重要社会力量,即被候选人收买的村民小组长在选举过程中会以各种方式来拉拢村民,以获取选票。因此,就民主选举而言,村民小组是村级民主政治实践中重要的基本政治单元,村组治理是村级体制性权力生成的重要构成。

第二,村组治理是中心工作完成的重要抓手。以农业税费收缴为例,农业税费时期乡村社会成为举国体制下汲取财政资源的重要对象。为了完成农业税费的收缴,村民小组被赋予了较大的资源汲取功能。这意味着,村民小组成为农业税费体制中的税费收缴单元。实际运作过程中,村民小组长的重要职责就是协助乡村两级干部收缴农业税费,村民小组长不仅带头上缴农业税费,还需要对小组村民进行分类治理,对于税费收缴中的“钉子户”,还需要辨明农户的真实情况,并及时向乡村干部汇报。当然,在农业税费收缴过程中,也有不少村民小组长损公肥私,甚至故意不积极收缴税费,利用自己的私款向村级组织放高利贷,以此获取暴利。总体来看,就农业税费体制而言,村组治理无疑是基层政权向乡村社会汲取资源,完成一系列中心工作的重要手段。在乡村治理过程中,村组治理在熟人社会内部发挥了重要的国家代理人的作用,以当家人的面貌为国家的汲取体制服务,很好地润滑了国家与乡村社会之间的张力,构成了防止社会冲突向上蔓延的重要社会屏障。

第三,村组治理是农业生产秩序维系的组织机制。村民小组由人民公社体制中的生产小队演

化而来,因而本质上是一个农业生产单位。村民小组不仅是村集体土地的重要所有者,而且是农业生产的基本灌溉单元和筹工筹劳单位。在农忙时节,农业生产中牲畜的利用、机械的使用、病虫害的防治、劳动力的互助、水费的收缴、农业生产纠纷的解决等都是在村民小组内完成;在农闲时节,机耕道的休整、水渠的养护、土地的调整等也都在村民小组内完成。一旦遇到无法在村民小组内部解决的问题,村民组长能够向村两委反映农业生产中的突出问题并寻求帮助,村级组织也有责任为村民小组解决农业生产上的困难,否则在农忙之后就很难完成国家交代的税费任务,也无法动员农民参与农业生产设施的维护。可见,村民小组构成了乡村社会中基本的农业生产单元,村组治理成为维系农业生产秩序的重要组织机制。

第四,村组治理是乡村社会整合的内生力量。村民小组是乡村社会的基本生活单元,农民的公共娱乐、婚丧嫁娶都在村民小组内完成,农户之间的家长里短、爱恨情仇、互帮互助都在村民小组内发生。对于农民而言,村民小组是最重要的生活共同体,是"生于斯,长于斯"的地方。农民也许常年在外务工,但农民生活的意义就局限在自己生活长大的村民小组范围或是临近的几个村民小组范围之内。以此来看,村组治理不仅要实现村民小组内的基本生活秩序,在村民小组范围内划分宅基地、菜园地、修建生活用道,而且要在乡村生活中维持乡村正义,要为弱者撑腰,对越轨者施以惩罚。就乡村社会整合而言,村组治理无疑是最为基础性的内生力量。

值得注意的是,以上梳理突出了村组治理在理想类型意义上的治理功能,而且需要明确的是,农业税费时期,村组治理很大程度上是村级治理在熟人社会的延伸,村组治理的功能可以视为村级治理在村民小组范围内的投射。甚至可以认为,当时的村组治理和村级治理是高度重合的,具有内在的统一性。农业税费取消后,乡村治理体制的变革直接导致了村组治理的功能发生变迁。基层政权为了减少财政压力,开始推行合村并组,大多数省份直接取消了村民小组的建制,这产生的后果是村组治理的政治功能被弱化、行政功能被村民委员会全面接管,村组治理的生产功能不复存在。在村民小组规模扩大后,原本的熟人社会变为半熟人社会,村组治理的社会整合功能也极大弱化[12-13]。

结合村组治理在村民自治制度实践历史中的功能定位,理应断定,由于基层治理结构的调整和乡村社会的变迁,村组治理不可能恢复其原有的治理功能,当前的村组治理功能需要重新予以界定。从当前基层治理形势来看,被政策激活之后的村组治理,其治理功能发生了较大变化。资源下乡过程中,村组治理最主要的功能是承接自上而下的国家项目资源,实现项目资源与农民治理需求的有效对接。此外,在中央和地方乡村治理政策试验的直接推动下,一个自然而然的治理结果就是村组治理的社会整合功能的恢复。

三、村组治理的运作机理

尽管村组治理的功能在具体的治理条件下发生变化,乡村治理的运作机理却相对稳定。村民小组属于村民自治制度设立的群众性自治单位,本身是国家行政权力调控的结果,但是村民小组本身和乡村社会的生产、生活单元高度重合。村组治理是复杂而微妙的社会系统治理:一方面,村组治理是近乎熟人社会的治理,熟人社会中的权威、面子、人情都具有重要的治理资源意义,熟人社会的内生秩序构成了村组治理的基础;另一方面,村组治理是"政党下乡"、"行政下乡"的政治成果,这决定了村组治理本身是社会主义基层治理传统的有机构成[14-15]。如果将村组治理的运作机理拆分为治理资源和治理技术两个基本构成要件,熟人社会是村组治理得以维系的治理资源,而群众路线则是村组治理高度倚赖的治理技术。需要说明的是,实施群众路线的主体一般是国家机构尤其是基层政权。在乡村治理实践中,包括村组治理在内的村级治理则成为基层政权实施群

众路线的重要载体,从这个意义上看,村组治理很大程度上就不是完全的无为而治,而是具有社会主义治理传统的重要构成,群众路线成为村组治理技术的核心要件。

(一)熟人社会:村组治理的治理资源

“熟人社会”是费孝通对中国传统乡村的经典概括,熟人社会具有地方性、信息高度对称等特点。“乡土社会的生活是富于地方性的。地方性是指他们活动范围有地域上的限制,在区域间接触少,生活隔离,各自保持着孤立的社会圈子”,“乡土社会在地方性的限制下成了生于斯、死于斯的社会。”[16]9熟人社会“是靠亲密和长期的共同生活来配合各个人的相互行为,社会的联系是长成的,是熟悉到某种程度使人感觉到是自动的”[16]44。正由于熟人社会是一个相对封闭的社会系统,村组治理就不太可能强调绝对公平和法律规则,而需要充分借助乡村社会中的本土资源来开展治理。熟人社会实际上为村组治理提供了丰富的治理资源。费孝通曾经提出长老权力,认为传统中国乡村社会的时间是静止不变的,生活经验本身就是一种权力,所以年长者就具有重要的社会权力。费老的认识对于认识当代中国乡村社会具有启发意义。只是中国农村区域差异显著,不同地域的村组治理所面对的熟人社会有很大的不同,按照申端锋的研究,村民小组与乡村社会的血缘、地缘具有复杂的关系:我国两湖平原地区的村民小组包含了多个自然村,自然村之间相对独立,形成分散的聚集型状态;江西和山东农村是一个自然村被划分为几个村民小组;江淮平原农村村民小组与自然村高度对应[17]。这是费孝通意义上理想型的“乡土中国”所无法囊括的。这意味着,熟人社会中的治理资源具有区域性,需要进一步展开。

从村庄社会结构的区域差异来看,我国农业型村庄可以区分为血缘性极强的团结型村庄、血缘性较强的分裂型村庄和地缘性较强的原子化村庄[18]。这无疑构成了村组治理的社会基础,其中团结型村庄中传统权力较为强大,村组治理可以等同于宗族房头的治理,村民小组在村民心中的认同度较低,村组治理基本上依靠传统的宗族网络实现治理;分裂型村庄中小亲族或房头的势力决定了村级治理的基本格局,这种类型村庄的村庄治理等同于小亲族治理,村民小组的行动单位被小亲族所替代;原子化村庄村组治理具有较强的动员能力,能够得到村民较大的认同。相比较而言,团结型村庄和分裂型村庄的村组治理容易被血缘关系消解,因而在这两种类型的村庄中村组治理很难直接发挥治理作用,而原子化农村因为村庄社会发育历史较为短暂,国家力量很容易进入乡村社会,村组治理就更容易发挥治理作用。进一步,团结型和分裂型村庄的村组治理就更多发挥上传下达的作用,在资源对接、社会整合上的功能远不如宗族和房头。原子化村庄的村组治理在理想状态下就能够发挥更多治理功能。

从治理资源上看,村组治理首先是依靠村民自治制度的制度赋权,但在实际运作中主要依靠熟人社会。如果结合我国农村社会结构的区域差异,村组治理与熟人社会契合程度最高的应该是两湖平原、江淮平原地区的农村。熟人社会成为村组治理治理资源的前提是在特定区域的农村,而非指所有农村。作为村组治理的治理资源,熟人社会内部的农民群体、社会关系、甚至村庄记忆都能够作为解决特定治理问题的重要资源。在乡村现代化进程中,熟人社会的长老权力是日渐消退的,而村民小组长大多数是年龄偏大的老人。如果要激活熟人社会的村组治理,村民小组长应该让在村生活的中青年农民来担任,比如可以将所谓的中农群体视为村组治理的重要治理主体[19]。在村组治理中,社会关系主要是指建构性的关系,这种建构性的社会关系依靠人情、面子甚至是利益来润滑。中农群体生产、生活利益在村,村组公共品供给与其紧密度最高,而且土地流转、人情往来中中农群体最积极最活跃,能够最大限度地接触村民。也正是因为中农群体是农村社会中具有建设性力量的农民力量,其因为长期在村而知晓乡村事务、能够“说得起话”、“办得起事”,因为中农群体需要充分利用熟人社会来发展自己的家户利益,所以,村民对乡村社会中的中

农群体具有长远的社会预期,因而便于中农群体能够在日常生产、生活中不断累积人情、面子资源,逐步形成社会权威,并以此来推动村组治理的良性循环。

以上分析有两个点值得注意:一是需要明确,村组治理即便在农业税费时期也并不是村级治理中的单一构成,宗族、门头成为与村组治理并列甚至是主导村级治理的内生性力量,那么,以政策激活的方式恢复村组治理,也不可能在全国范围内突破例如团结型村庄、分裂型村庄中原生性的社会结构;二是村组治理的复兴,在原子化村庄也面临新的熟人社会结构,即人财物的大量外流和留守农民并存的人口基础。就此而言,村组治理需要在熟人社会中寻找新生的治理资源,生产生活利益在村的中农群体成为乡村社会治理的重要主体资源。

(二)群众路线:村组治理的治理技术

村组治理依托于熟人社会开展治理,但是即便在熟人社会的理想类型下,村组治理也并不可能完全是一种社会系统的自我治理。我国农村社会不是公民社会,而是经历社会主义革命传统洗礼之后逐步进入现代化进程的乡村共同体。社会主义革命对乡村社会改造的最大成果在于以权力的组织网络实现了对文化的权力网络的成功替代[20],现在可见的农村集体产权制度、农业生产经营制度、农村社会民主政治制度等等,都归功于社会主义革命。改革开放以来,农村的政经制度发生了很大变化,其中最鲜明的就是国家权力以可见的方式整体性地撤出乡村社会,以村民自治的方式实现了乡村社会相对于国家权力的适度分离。但应该看到,农业税费体制长期存在及其有效运转,又使得国家以资源汲取的方式实现了"基础性权力"向乡村社会的渗透[21],村组治理则恰好在其中扮演了重要的治理接点的角色。

农业税费体制对乡村治理体系提出的要求是"从群众中来,到群众中去",即乡村治理通过群众路线的治理技术完成农业税费的收缴,并向农村供给基本的农业生产公共品。很多学者认识到农业税费体制使国家与农民之间一直保持着紧密的互动,但很少提及乡村治理中的群众路线实践逻辑。理论上讲,群众路线是中国共产党的政治路线,是中国共产党对自身和官僚体系的政治伦理要求。这意味着,即便是国家治理体系运作中的半行政组织体系(农村基层党组织),在中国共产党的统一领导下,也需要践行群众路线。就群众路线的意涵来说,不仅有党委的集中领导、部门的分工负责,也有中心工作机制和群众动员机制[22]。如果将群众路线作为乡村治理的治理技术,村组治理实际上也包含了群众路线的工作方法。村组治理并非完整的村级组织,但却是党政体制借助乡村治理系统深入乡村社会的真正末端。在村民小组中,小组长很多由党员担任,即便不是党员,也是在政治上倾向于共产党的积极分子。这决定了村组治理一定具备政治性和公共性,也决定了村组治理的逻辑是一种融合了熟人社会信息和公共治理目标的基层治理逻辑,群众路线在其中具有重要的治理技术的意义。

村组治理中最为基础性的治理事务是对人地关系的调整。农村土地属于村集体所有,村集体既可以是建制村层面的集体所有,也可以是村民小组层面的集体所有。考虑到生产的便利性,我国农村在农业用地的村级管理上,基本以村民小组为单位来进行乡村社会内部的土地管理。一旦遇到人口增减、机耕道修建、公共设施建设,便会涉及到村组内部的土地调整。在村组内部,土地调整涉及到农民的切身利益,可谓牵一发而动全身,这不仅要求村民小组长摸透村民的家庭背景、性格等等,而且要在做工作时准确把握工作时机,做好群众动员工作,最终能够公平、合理的对土地这一生产资料进行配置。有研究发现,土地调整包含了村庄动员(精英动员、群众动员)、矛盾激活(人地关系矛盾、日常生活矛盾)、利益平衡等复杂的政治过程[23]。土地调整看似村组内部的自我治理,但是需要明确的大前提是,集体土地依托村民自治的调整实际上是社会主义土地集体所有制度的实践形式,就此而言,土地调整中秉持的社区公正、集体平均等原则就是一种具有社会主

义特征的土地政治原则。为了通过土地调整贯彻土地政治原则,就需要以群众路线来激活熟人社会内的治理资源,并将其整合进入村组治理的治理过程中。或者说,也只有通过群众路线的方式,土地调整才能真正以不破坏社会秩序甚至是强化社会整合的方式完成。

基于以上讨论,可以认为,村组治理并非社会系统的自我治理。我国农村社会本身是国家权力改造之后的结果,即便是最为微小的治理单元,也包含了具有社会主义传统的集体主义面向。无论是作为治理资源的熟人社会,亦或是作为基层治理技术重要构件的群众路线,都是现代化力量进入乡村社会后的产物。熟人社会中的能人治理现象,实际上应该放置于现代社会主义国家对乡村社会深刻改造的大背景下来加以理解。如果看到 1998 年正式实施的村民自治制度以积极的姿态主动承接了人民公社体制的制度遗产,村组治理实际上延续了社会主义国家权能主义的制度基因。曾有学者以奥斯特罗姆的西方自组织理论来解释村组治理,其实是以去政治化的视野选择性地忽视了村组治理所蕴含的社会主义政治属性[24]。之所以如此,很大程度上是因为农业税费体制的取消消解了村组治理在村民自治实践中的制度地位,而技术治理的全面兴起又极大地压缩了村组治理的运作空间,以至于很容易使人将被政策激活后的村组治理与农村社会的自我治理画上等号。

四、村组治理复兴面临的挑战

村组治理的复兴一方面源于地方政府对基层治理体系的改造,一方面源于国家层面的政策推动。从时间节点来看,地方政府复兴村组治理的创新在先,国家层面的推动很大程度上是对地方先进经验的选择性吸纳。本节将首先分析村组治理缘何在特定的地域得以复兴,并以此为基础重点讨论复兴后的村组治理所身处的基层治理环境,其中技术治理对具有社会主义传统属性的村组治理的冲击和挑战是以下分析的重点。

(一)村组治理复兴典型案例的限度

村组治理的复兴并非是对小组长制的直接恢复,而是采取了以国家资源输入激活熟人社会的方式。虽然具体形式多样,但本质上却是对村组治理某些治理功能的恢复。就目前全国各地的治理创新而言,基本思路是在自然村重新设立民主自治组织,在条件允许的前提下嵌入党小组进行治理创新。例如,湖北秭归以全县“幸福村落”建设为契机,在自然村落建立村落理事会,在部分自然村建立党小组,由党员和村民选举党小组长、理事会理事长,推选理事会“八大员”,简称“两长八员”[25]。自然村层面的“两长八员”的核心是充分动员农民参与社会治理,回应村庄内生性治理需求。与之类似的是广东云浮模式,在村民小组(自然村)建立村民理事会,由村民选举老党员、老教师、老干部、复员退伍军人、经济文化能人等乡村精英为理事会成员。江西分宜的“村民小组建党支部 + 村民理事会”和广东清远的自治重心下移至自然村,将自然村设置为行政村[26]。还有少数民族地区也出现了类似的村组治理复兴的现象,如西藏嘉绒藏区“拉斯巴”制度的创新[27]。传统“拉斯巴”制度是在村寨中轮流推举拉斯巴,负责组织村寨的集体活动,现在则是由拉斯巴履行村民组长的职责,并发挥经营集体经济、组织村庄娱乐等公益性功能。

从全国各地经验来看,村组治理复兴的最大特点不在于激活自然村村民的治理,而在于背后地方政府行政力量的推动。可以说,村组治理的复兴是地方政府在“三农”工作上的政绩工程,而之所以得到了较好的治理效果,则是村组治理回应了广大农业型农村尤其是偏远地区、山区农村社会治理的现实情况。从现在的情形来看,原先开展相关试点的地方,目前也无法单独通过行政力量全面推动村组治理的复兴;而且很多自发的村民自治组织,因为被纳入到改革先进地区后,行政力量可谓输入过剩,反而破坏了复兴中的村庄治理。更为重要的是,根据不少学者的深入调研

和后续观察,通过行政力量输入后的村组治理,在较短的时间内便出现了治理行政化的趋势,即自然村层面的村民自治组织开始被迫承担来自乡村两级的行政性治理事务。为了激励村组治理,乡镇政府甚至开始通过行政管理的方式干预村组治理[28]。

就当前基层治理形势来看,村组治理的复兴具有必要性,村组治理的优势不需要过分讨论,很多研究已经反复提及[29-31]。问题是,农业税费时期村组治理主要被农业税费体制撬动,现在村组治理的运作则更需要外部资源的输入。某些村组治理依然能够实现筹工筹劳,一方面是乡村社会结构允许,社会动员成本相对较低;另一方面是农村治理状况极差,农民为了改善生产生活被逼无奈而在社会精英的组织下参与治理。全国试点的村组治理,地方政府投入了大量的财力物力,整合了大量的项目资源,如果取消外部行政资源的输入,村组治理很难获得良性运转。所以,即便单纯考虑村组治理在当前的复兴,一定需要对资源激活这一重要条件保持清醒的认识。

退一步,如果在外部资源条件允许的前提下,即国家有足够财力来激活乡村社会的村组治理,村组治理也很难保持一个低成本的运作。农业税费时期村组治理运作成本低,是因为村民小组和村民之间有权利义务平衡机制。现在治理形势是,农民自己的生活系统和公共治理系统的关联度较低时,动员农民的成本过高。比如村组范围内需要修建一条路,需要农民参与,最优解当然是农民出工出资,但现在农民都不愿意出钱,其中一个原因是很多农民常年外出务工,只有过年时才会回家。如果农民对村庄的生活预期并不长远,那么他就不会愿意出钱。次优的解决方案是国家出钱,农民出地。不过,这样也会出现土地利益纠纷,最后也可能导致"一事一议"制度的破产。成都地区的先进经验是在行政村和村民小组范围内制定出一套分配民主的议事规则,由村民决定资源的配置。经验调研发现,这种分配型民主治理最大的特点是议事效果最好而议事规则极为复杂,这也可以说是一个很难规避的治理成本[32]。如果议事规则无法维持,比如出现议事中的钉子户或是村民普遍觉得议事规则过于繁琐而选择规避议事,那么外部资源输入也很难真正激活村组治理。

(二)技术治理对村组治理的结构性挤压

以下将从乡村治理体系转型的角度分析村组治理在外部治理环境上遭遇的更大挑战。村组治理复兴远远晚于乡村治理体系的整体转型,农业税费取消后地方政府推动村组合并,从转移支付下乡到中央明确提出要确保村级组织的运转经费,国家开始用财政经费将村级组织供养起来,起初是以支付村干部补贴的形式,但很多地区不断提高村干部补贴标准,以至于最后的补贴事实上成为村干部稳定可靠的工资。不过,全国各地政府给村干部的补贴以地方经济发展水平为基础,但不论高低,财政支出在村干部的补贴上是有增无减。以财政维持村干部的工作只是最低水平,乡镇政府机构改革后责权利不匹配程度进一步加剧,乡镇党委不仅强化了对村支书的任命权,而且不断向下转移行政事务,通过目标管理责任制来考核建制村,使得村级组织成为乡镇政府的"派出机构"。

在此基础上,国家向乡村社会开始输入大量的项目资源,以促进乡村社会的发展,尤其是2008年金融危机后,国家开始大幅度增加政府基础建设投资,这为乡村社会的快速发展提供了重要契机,最后社会工商资本向乡村大举进军,即便后来政府基础建设投资降温,但项目制深深嵌入到乡村社会治理体系之中。按照项目制的逻辑,村级组织主要发挥项目资金落地的协调工作,充当了财政资源下乡中的"眼睛",村组治理在其中成为负责提供社会信息的边缘角色而非重要的治理环节[33]。

以上逻辑归结起来,就是国家成功地将以技术治理为核心的现代治理术安放到乡村治理体系之中,并完全改变了原有乡村治理的逻辑。其中带来的一个最主要的后果便是村级组织的高度行政化。正是因为村级组织的高度行政化,村级组织在乡村治理中被吸纳进入到基层政权的科层制体系中,很难发挥治理上的主体性和主动性,与乡村社会的内生性治理需求日渐脱离[34]。应该说,

在这样一个大背景下,虽然村组治理在治理理念、治理方式上都是反技术治理的,但村组治理的复兴本身却是技术治理下乡过程中的衍生型产物。进一步,技术治理下乡后生产出的村组治理,从复兴之日起,就必然会生产出行政化了的村级组织。从行政力量激活村组治理本身的取向来看,行政化了的村级组织便成为村组治理向上扩展的天花板。

从另一个方面来看,如果乡村社会本身对技术治理存在高度需求,那么技术治理在乡村社会治理中的广泛存在就具有必要性。技术治理通常与格式化程度较高的社会相契合,技术治理的优势是规则化、标准化,这种科层体制的治理方式,对解决高度格式化的社会治理问题具有低成本、低特殊主义的天然优势。村组治理主要依靠身体在场的治理,甚至是依靠治理主体的德行在发挥治理功能。当社会高度格式化之后,乡村社会就和外部社会系统融合起来,乡村社会中的每个人都需要进入到现代化的社会系统中才能获得更好的生活。如此,社会治理就不太需要人的治理,而是需要系统化的治理,比如在江苏无锡农村,医疗保险、社会救助、劳动争议、就业安置等等,都可以通过信息技术系统来快速地以标准化的方式加以解决。此外,乡村社会的高度格式化也意味着,乡村社会中的个体本身也更加认可通过技术信息系统来解决问题的方式,对规则化治理的认同度更高,这无疑会不断压缩村组治理的空间。

以上分析表明,技术治理实际上对村组治理实现了结构性的挤压。结合我国乡村治理面貌的多样性和复杂性,这种挤压有的是不符合乡村社会治理需求的,也有的是与乡村社会治理需求高度契合的。前面一种情形村组治理面临诸多约束,后面一种情形运作的最大的社会条件不在财政资源,而在社会结构本身,正是高度格式化的社会对村组治理的需求度在不断降低,而凸显出技术治理对村组治理的结构性挤压。需要辨证看待的是,即便在技术治理适用于乡村治理的情况下,村组治理也不会很快失去存续的理由,因为村组治理与熟人社会天然共生,这决定了乡村社会的熟人社会属性一天不彻底瓦解,村组治理就具备存在和运作的根基。只有农民被彻底地从村庄社会中剥离出来,全方位地进入到现代社会体系中,村组治理就可以伴随着熟人社会的彻底瓦解而退出历史舞台。

五、优化村组治理的总体思路

(一)基于村组治理与技术治理关系的村治类型划分

乡村治理体系和治理能力现代化建设,需要正确处理村组治理与技术治理之间的关系,为村组治理设定科学的治理区间,确保村组治理与技术治理互联互通,共同致力于乡村治理能力的提升。结合前文分析,村组治理与技术治理之间的关系可以按照我国农村的经济社会发展水平予以分类,以此可以对村治类型进行划分。

目前来说,我国农民社会经济水平可以初步区分为发达型农村和发展型农村,这决定了村组治理在乡村治理实践中的结构性地位。在典型的发达型农村,社会格式化程度较高,社会治理与现代治理系统之间具有较高的兼容性。发达型农村的人口早已从农业文明中解放出来,将人的发展全面引入现代社会系统之中。发达型农村在社会结构上已经进入到工业文明和信息文明的体系之中,依靠传统的治理方式和方法已经很难实现社会的有效治理。现代治理系统强调对治理对象的信息化,传统的依靠人与人之间的身体化治理,变为系统对人的治理。在现代治理系统中,人的社会信息被按照标准化的方式进行分类和编码,治理系统则根据治理资源、治理目标来确定治理规则,并通过信息平台来实现治理规则与治理对象的对接。

因此,在现代治理系统中,操作治理系统或信息平台的治理者不再具有充分的自由裁量权,很大程度上成为治理系统的操作工。进一步,由于治理系统极大地减少了上下级治理主体之间的信息不对称,使得监管者可以通过信息平台直接和基层社会中的治理对象有效对接,这就弱化了监

管者对执行者的依赖,提高了治理规则的执行力度。就此而言,发达型农村与技术治理之间高度亲和。

发展型农村的社会结构还处于快速变动之中,同时这类农村还处于被国家力量大规模改造过程中,国家力量进入发展型农村,本身就需要乡村治理体系完成既定的发展型治理任务,因而需要主动地与农民进行互动。最典型的比如乡村土地的规模流转和村庄集中居住,这类治理事务需要做好人的思想工作,需要在现代行政体系和乡村社会之间达成利益分配上的均衡。所以这类基层治理事务无法通过系统平台的方式加以应对。更重要的是,发展型农村中人的经济信息无法系统化,这就增加了信息系统治理的难度。这决定了以信息技术为依托的技术治理很难在发展型农村扎根。目前看来,发展型农村的治理也广泛采用了技术治理的思路,不同于发达型农村的是,发展型农村的技术治理主要是对治理资源的"数目字"管理,即采用项目制的运作方式。从目前的研究发现来看,项目制实践的效果并不理想,产生了不少问题,很多时候都走向了技术治理的反面[35]。可以认为,发展型农村与以信息技术为核心的技术治理系统不兼容,也无法有效对接以项目制为核心的技术治理思路。

从以上分析来看,可以在对村组治理和技术治理的关系进行类型划分的基础上,进行村治类型的划分,将我国农村的治理模式区分为技术治理主导型和村组治理主位型两种村治类型。就村组治理的社会经济而言,我国农村可以区分为发达型农村和发展型农村,其中发达型农村对以信息技术为核心的技术治理存在高度需求,发展型农村对其则并不存在显著的需求。就技术治理的实施而言,地方政府在发达型农村主要采用以信息技术为核心的技术治理,而在发达型农村主要采用以项目制为核心的技术治理思路。在兼容性上,发达型农村全面兼容技术治理,而发展型农村对技术治理的兼容度普遍较低。就此来看,发达型农村通过采用技术治理就可以实现很好的治理效果,而发展型农村则需要依靠传统的治理方式,有针对性地引入现代治理技术。

(二)村组治理的制度前景

村组治理在现代乡村治理体系中的制度定位,需要根据以上村组治理与技术治理关系的类型来区别对待。总体来看,技术治理主导型村治类型决定了技术治理应该在乡村治理体系中占据主导地位。考虑到大量的行政资源会不断投入技术治理平台,村组治理不仅很难获得足够的外部性治理资源,而且也很难在重要的乡村治理事务中发挥核心作用。就此而言,在技术治理主导型村治类型中,村组治理具有辅助技术治理的功能。相比之下,村组治理主位型村治类型决定了,乡村治理需求对技术治理没有过高要求,行政化的村级组织在对接国家项目资源上需要发挥好协调作用。在村级组织日益行政化的背景下,村组治理已经获得实体化的治理意涵。进而言之,乡村治理体系应该赋予村组治理以主位性,充分激活村组治理在对接资源下乡和治理需求表达上的作用。

对于技术治理主导型村治,村组治理与技术治理高度兼容。由于这些农村地区的治理主要依靠技术治理,村组治理在乡村社会秩序控制机制上具有维持性,需要与技术治理之间形成有机融合,共同服务于特定的基层治理事项,两者之间不存在绝对属于各自的治理领域。在这种关系类型中,村组治理最主要的功能是实现社会整合,同时服务于技术治理实践。在乡村治理体系的制度设计上,这类地区的村组治理需要由熟悉村组社会信息的村民来担任,主要是负责组织村民的生活娱乐,并在信访、征地拆迁、农民安置等工作中提供基本信息。

对于村组治理主位型村治,村组治理与技术治理无法有效兼容,技术治理在行政村层面发挥作用,主要体现为项目制和目标管理责任制的运作实践,为村组治理的运作提供了村民小组或自然村层面的治理空间。如果从基层治理体系设计的角度来看,可以考虑推动村级治理的双轨制,即在村级组织行政化不可逆的前提下,建制村层面主要按照技术治理的思路来运作,而在村民小组或自然村层面推行村组治理。为了确保村组治理的良性互动,技术治理层面需要为村组治理适

度输入公共资源,并强化民主规则的输入。在乡村治理实践中,村组治理则一方面承接技术治理下放的公共资源,另一方面更重要的是实现对村民治理需求的制度化表达。在技术治理与村组治理的关系上,虽然技术治理占据强势地位,但应当避免将村组治理行政化,需要在技术治理与村组治理之间设定制度屏障,确保两者在各自分工的前提下平行运转。从操作层面来讲,这要求地方政府既保持对村组治理的资源输入,同时又需要克制积极行政导向的政绩冲动,尤其是应当防止行政手段对村组治理的干预,严格禁止将资源输入与行政事务捆绑下放至村组治理领域。

六、结语

既有研究对技术治理大多持反思甚至是否定态度,使得村组治理被给予了过高的理论期待;而主张复兴村组治理的思路,很大程度上受到了西方民主思想和公民社会理论的影响。对技术治理思路的全盘否定,又是过度相信来自本土的基层治理经验而忽视了治理经验的全局,是一种视野狭窄的本土经验主义。乡村治理现代化进程中的村组治理,不仅携带了社会主义革命传统下权能主义治理技术的制度基因,同时也面临着技术治理所设定的一系列制度约束。从基层治理体系建构的角度看,村组治理不可能在复杂的村治形态上保持治理形式上的单一化,也无法用治理技术多元化的语词来界定村组治理在基层治理体系中的恰当位置。优化村组治理的可行路径,是对我国农村治理现状保持类型化的理解思路,结合具体的社会治理条件,来思考乡村治理体系的重构,以为村组治理的运行提供合适的治理空间和制度环境。

参考文献:

[1]刘金海. 村民自治实践创新 30 年:有效治理的视角[J]. 政治学研究, 2018(6):67 - 77.

[2]周飞舟. 从汲取型政权到"悬浮型"政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3):1 - 38.

[3]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[J]. 中国社会科学, 2011(4):126 - 148.

[4]贺雪峰. 民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响[J]. 中国农村观察, 2002(6):46 - 52.

[5]吴重庆. 从熟人社会到"无主体熟人社会"[J]. 读书, 2011(1):19 - 25.

[6]冯仁. 村民自治走进了死胡同[J]. 理论与改革, 2011(1):134 - 136.

[7]徐勇. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):1 - 8.

[8]赵秀玲."微自治"与中国基层民主治理[J]. 政治学研究, 2014(5):51 - 60.

[9]徐明强,许汉泽. 村落复权、政党拓展与耦合调整[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2018(5):104 - 116.

[10]陈明. 村民自治:"单元下沉"抑或"单元上移"[J]. 探索与争鸣, 2014(12):107 - 110.

[11]贺海波. 村民自治的社会动力机制与自治单元——以湖北秭归双层村民自治为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(6):104 - 111.

[12]贺雪峰. 合村并组 遗患无穷[J]. 调研世界, 2005(11):30 - 31.

[13]吴理财. 合村并组对村治的负面影响[J]. 调研世界, 2005(8):39 - 40.

[14]徐勇. "政党下乡":现代国家对乡土的整合[J]. 学术月刊, 2007(8):13 - 20.

[15]徐勇. "行政下乡":动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007(5):2 - 9.

[16]费孝通. 乡土中国[M]. 北京:北京大学出版社,1998.

[17]申端锋. 论乡村政治的空间结构——村民小组与村庄空间结构的相关性研究[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2009(2):9 - 13.

[18]贺雪峰. 论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J]. 开放时代, 2012(10):108 - 129.

[19]杨华. 农村新兴中农阶层与"三农"问题新解[J]. 广西社会科学, 2012(11):115 - 119.

[20]强世功. 法制与治理:国家转型中的法律[M]. 北京:中国政法大学出版社,2003:78-135.
[21]迈克尔·曼. 社会权力的来源[M]. 刘北成,李少军,译. 上海:上海人民出版社,2002:1-41.
[22]吕德文. 群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991—2002)[J]. 开放时代, 2012(6):117-129.
[23]杜鹏. 土地调整与村庄政治的演化逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2017(1):24-36.
[24]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(5):72-78.
[25]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(5):32-45.
[26]王晓莉. 农村公共事务治理的现状与推进——"村民小组建党支部+村民理事会"的"分宜模式"[J]. 中共中央党校学报, 2016(2):22-30.
[27]冯燕. "拉斯巴"制度的新生——嘉绒藏区村组治理的案例研究[J]. 学海, 2016(5):80-85.
[28]刘成良. 微自治:乡村治理转型的实践与反思[J]. 学习与实践, 2016(3):102-110.
[29]王德福. 政策性与公益性:中部农村的双层治理结构与逻辑[J]. 青年研究, 2011(4):56-63.
[30]刘义强,胡军. 村与户的空间联结与村庄治理:以村民组长为主体的分析——鄂东南樟村的个案研究[J]. 求实, 2015(10):81-88.
[31]付振奇. 村与组所有权:村民自治有效实现的产权基础[J]. 东南学术, 2016(2):88-94.
[32]李祖佩,杜姣. 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.
[33]付伟,焦长权. "协调型"政权:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究, 2015(2):98-123.
[34]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.
[35]李祖佩,钟涨宝. 分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J]. 中国农村观察, 2015(2):81-93.

Village Group Governance: Function Orientation, Operation Mechanism and Optimization Path

YIN Zi

(*Law School*, *Zhongnan University of Economics and Law*, *Wuhan* 430073, *China*)

Abstract: As the basic governance unit legally determined by the villagers' self-government system, the villagers' group once had the governance functions of politics, administration, production and society, but now it mainly plays the social governance function. The operation mechanism of village group governance mainly relies on the acquaintance society and the mass line. At present, the administrative power operation of administrative villages and the comprehensive introduction of information governance technology have formed a structural squeeze on the village group governance after the policy being energized. An optimized overall village governance path should be as follows: for the village dominated by technical governance, the organic integration of village governance and technical governance should be promoted to give full play to the advantages of technical governance and make joint efforts to improve the rural governance ability. For the village group dominantly by village management, an effective labor division should be realized to form an internal double track system of village group management and the technical management.

Key Words: village group governance; technology governance; village governance type; optimal path