华南农业大学学报(社会科学版)
2022年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第21卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

村民参与村治的行动逻辑及关系结构困境

刘 津

(中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732)

摘 要: 在实地调查中发现,村民参与村治事务不足并同时存在积极与消极两种矛盾性的行动态度。分析认为,村民两种矛盾性的行动态度其实遵循统一的行动逻辑:利益最大化逻辑、合法性逻辑和道义性逻辑。这三种逻辑在历史和现实因素的作用下使得村民与村治组织之间形成了"强管理-弱互动"的关系结构。这种呈锁定状态的关系结构不利于农村治理制度的建设、农村基本公共服务的供给以及村民对基层治理组织信任的维系,也导致村民在村治当中参与不足。为破解困境,需要从村民的根本利益出发,保障村民合法财产和相关利益,用发展的眼光持续推进农村治理改革。

关键词: 基层治理;村民参与;村治组织; 村民集体行动

中图分类号: D422.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2022)05-0059-12

一、村民参与村治的矛盾性行动

治理的内涵有多个层次,在世界政治秩序领域,詹姆斯·N. 罗西瑙(James N. Rosenau)认为,"治理就是秩序加上意向性",并且认为,没有政府的治理是可能的[1]。在国内秩序上,Fukuyama认为,"治理"是政府制定和实施制度的能力,以及提供服务的能力,政府治理的效能与官僚层级的自由度存在倒"U"型的关系[2]。具体到事务的处理上,俞可平将"治理"理解为:政府组织和(或)民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务,维护社会公共秩序,满足公众需求[3]。上述对治理内涵的理解存在两个共同的特征,即秩序与公众需求。无论是国际秩序的维系还是国内秩序的维系,政府已经逐渐被认为并非秩序的唯一供给方。在满足国内公众对公共物品的需求上,公共物品的供给方也并不一定是政府,他们可以是社会其他组织和公众。治理理念的流行使得政府需要探索从"大政府向大治理"的转型[4],让非政府组织、社会和公众积极地参与到社会秩序的维系与公共品的供给中。

村民参与村治事务是流行的治理理念的重要内容,也与乡村善治理念相符。笔者在调查村民参与村治事务时发现,村民的参与行动存在矛盾性,即:对村内某些公共事务消极应付,但对某些事务又积极参与。根据调查数据①,调查地区的村民2019年仅有37.22%的人参与了村委会选举

收稿日期: 2022-04-22 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2022.05.006

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(21CGL047);中国社会科学院创新工程项目(2021NFSB01)

作者简介: 刘 津(1992—),男,江西南康人,中国社会科学院农村发展研究所博士后,主要研究方向为经济思想史、乡村治理。E-mail:liujincass@163.com

① 数据来源:中国社会科学院农村发展研究所中国乡村振兴综合调查(CRRS,2020)。《乡村振兴综合调查及中国农村调查数据库建设》是由中国社会科学院农村发展研究所申报和承担的中国社会科学院重大经济社会调查项目。项目组于2020年8—9月赴广东省、浙江省、山东省、安徽省、河南省、黑龙江省、贵州省等十个省(自治区)开展了第一期大规模农户和村庄调查,形成了"中国乡村振兴综合调查"(China Rural Revitalization Survey)数据库。课题组分十个调查小组,分赴十个省(自治区),调查分农户和村庄两个层面,以农户调查为核心。笔者所在的调查小组负责陕西省调研点的调查。

投票。调查地区有70.58%的村召开过村民大会，召开1至3次的村庄占比达到了52.32%。在举行过村民大会的村中，村民中参与次数最多的是两次，占比为22.29%，有14.33%的村民一次都没有参加。在问及是否参与村内相关公共事务时，54.98%的村民选择了“其他”，但其中高达63.94%的村民表示没有参加过村内公共事务。从调查数据中可以看到，村民参与基层治理事务的态度较为消极。类似的调查有徐勇利用中国人民大学“综合社会调查”数据（2003—2008），对比分析了县乡人大选举与农村（或城市）社区选举中服从性投票与自愿性投票数据，得出的结论是：“缺少民众参与之下的县乡人大选举制度难以深入到基层政治生活”[5]。但是，在调查村民参与村内新冠疫情肺炎（COVID-19）①的防疫活动时，大部分的村民表示，村民能够积极配合防疫工作，有些村民还积极参与村内主要道路的路障设置、卡点值班以及外部进村车辆、人员的监督等。从调研的数据和资料的表现来看，村民参与村内公共事务时采取了两种反差较大的行动。这种矛盾行动背后的行为逻辑是一致的吗？如果是一致的，这种逻辑构造的农村治理组织与村民参与的关系结构又是怎样的？这种关系结构对未来的农村治理会产生怎样的影响？

针对村民参与乡村事务治理中体现的矛盾性行动，现有的研究主要从两个视角展开，并重点关注村民的消极行动：一是农村治理组织的视角；另一个是村民的视角。农村治理组织视角的研究认为，农村基层治理组织运行本身出现了问题，导致治理组织动员村民的能力出现了弱化。第一，农村治理组织忽视了村民需求。孙枭雄在研究中指出，村庄共同体在治理中出现了式微，“村治”主体中出现了“吸纳式治理”的现象，村民的实际需求被忽视[6]。另外，乡村社会在基层治理中出现了主体性地位缺失[7]。第二，村民自治与自治组织没有得到拓展与深化[7]，乡村自治逐渐形式化[8]。国家权力通过“资源下乡”“项目下乡”“规则下乡”等方式进入乡村治理中，导致了乡村“控制的自治”出现[9]。第三，村民代表或能人（乡贤）被俘获，不能为村民利益服务。乡村“精英”会俘获扶贫资源，导致扶贫资源发生标靶偏离[10]。此外，返乡精英“寡头化”会导致乡村资源分配的不合理，带来“精英俘获”问题[11]。从村民视角进行的研究认为，传统的互惠互助的共同体网络瓦解，处于原子化的村民个体难以形成集体性行动[12]。陈锋则认为，是基层治理中的机会主义者使得集体行动难以达成[13]。此外，农村劳动力外流与农民异质性增强[14]，缺乏收益分配和利益关联机制[15]，也会导致村民参与不足。

现有的研究对村民参与农村治理事务的消极行动做出了有益分析，有助于理解村民村治参与行为，但是，现有的研究仍然存在令人疑惑之处：为何同一村民在面对不同的村治事务时会表现出不同的行动态度？前述研究中，所涉及的农村治理组织问题以及村民自身存在的问题，在村民做出行动决策时都同时存在（例如，现有研究论及的“村民自治形式化”问题，村民在参与村民选举以及疫情防控时都是同时存在的，这是村民进行行动决策时共同的背景），但为何在行动上却会出现积极与消极的差异？笔者认为，在现有研究的基础上可以做进一步的思考。其一，表面上看到的村民两种差异明显的行动态度具有一致的行动逻辑；其二，村民基于这些行动逻辑参与村治事务，这会与农村治理组织形成某种关系结构；其三，此关系结构会对未来的农村治理带来影响。余文将按照三个问题的顺序进行论述，以期做出有所助益的回答。

二、村民的行动逻辑

一般情况下，当村治事务具有外部性时（正外部性或负外部性），单个的村民或家庭难以很好地处理，就会出现村民集体行动的问题。村民是理性的，倾向参与于己有利的事务，并积极地规避有害于自身的事务。农村治理组织及其相关的工作人员、村民代表也是如此，他们都是“经济人”。

① 主要是2020年上半年防疫任务重的时期。

基于调研资料的总结和思考,在此分析三类村民参与村治的行动逻辑:利益最大化逻辑、合法性逻辑以及道义性逻辑。

(一)利益最大化逻辑

人类的行动都是具有目的性的[16]。村民采取的行动用 P 表示,村内事务的处理行动用 C 表示,为了让村民参与到村内事务中,P 和 C 的方向应该一致,并且行动 P 给村民带来的收益会大于某个值 E(E≥0),E 是村民行动的最低激励点,低于这个点,村民将不会采取行动。行动 C 会给村内带来收益 R,但是 R 并不是均匀地分配到每个村民身上,并且也存在门槛值 Rm,当收益低于 Rm 时,行动也不会发生。假设有村民 i 和 j,i 和 j∈N,N 是全体村民,村民 i 参与村内事务获得的收益为 Rpi,村民 j 参与村内事务获得的收益为 Rpj,Rpi 不一定等于 Rpj,0≤Rpi≤R,0≤Rpj≤R,且 $\sum_{i=1}^{N} Rpi \geq Rm$(排除搭便车者)。当 Rpi < Ei 时,村民 i 不会参与到村内事务中,当 Rpi≥Ei 时,村民 i 会参与到村内事务中。那么,影响村民行动的主要因素有 E 值和 Rp 的值。

E 值是村民参与村内事务的行动最低激励点,现实中每个村民的 E 值并不相同。现实中影响 E 值的因素有:第一,村民所在地区的工资水平。参与村内事务需要耗费村民的精力,有些时候会对村民现有的工作带来干扰。如果村民的工资水平(W)较高,即意味着村民参与村内事务的机会成本高。但是,E 并非一定需要高于工资水平 W。如果村民认为村内事务的参与可以给自己带来其他收益,暂时放下手头工作可以额外增加收益 Rd,并使得 E + Rd≥W,那么,参与村内事务对于村民来说还是划算的。第二,工作的强度。如果村民手头的事务急,那么要村民放下现有工作去参与村内事务,就会产生较高的 E 值。另外,如果村民工作所在的单位不允许中途离开岗位,否则将会面临惩罚,这时的 E 值也会相应提高。第三,村内事务参与的密度。如果村内事务需要村民参与的次数较多,这意味着村民参与村内事务对工作、生活的影响也较大,也会相应提高 E 值。第四,参与村内事务的预期收益。村内事务的收益越高,村民对参与事务的预期收益也会相应提高,这也就相应地提高了 E 值。如果参与村内事务本来的预期收益本就很低,E 值也会相应的降低,导致村内事务对村民的吸引力降低,村民参与的意愿自然也不会太高。

Rp 是村民参与村内事务所分享到的收益,村内事务的收益分到每个村民并不是均匀的。村民 i 参与村内事务分享到的收益 Rpi 可能为零,也可能大于零,其主要的影响因素有:第一,村内事务的受益群体。比如村内的河道治理。河道整治之后,最直接受益的是河道两侧的居民(A),他们的生活环境得到了直接的改善。河道两侧用河水进行灌溉的村民(B)也是直接的受益方。离河道较远的村民(C)虽然也可以分享到河道治理的福利,但是对于村民 C 来说,这种收益可以忽略。农村治理组织(乡镇官员和村委会,D)也是受益方,这直接构成他们的政绩。因此,河道治理的收益基本上被 A、B 和 D 分享,若河道治理想要 C 参加,纯粹的公益性动员很难发挥作用①。因此,村内事务并不一定需要村内的所有村民都参与,事务的参与度需要根据事务本身的性质来判断,“谁受益,谁参与,谁负责”。第二,村民对村内事务的预期。如果村民预期参与村内事务的收益是不确定的,村民很难判断参与村内事务是否有收益以及可以获得多大的收益。有时,村民会被有些组织或个人故意传递的假信号欺骗(可以视为一种策略,目的是让村民参与),从而影响了判断。第三,村内事务组织者的个人信誉。村内事务的组织者可以是地方政府部门、村委会,也可以是村民自发性的组织。即使是政府部门组织的村内事务,也会存在信誉问题,一方面地方政府部门在村内事务上的自由裁量权较大,另一方面,信誉是积累性质的,如果地方政府部门过去存在失信行为,村民对其组织的事务认可度就会降低。村委会组织的相关事务也会存在信誉问

① 虽然很多地方有志愿者参与相关的河道治理活动以及社区的公益活动,但是这在全国来说比例还是较小。在出现村民消极参与村内治理事务的地区,志愿者服务也较难形成。

题,尤其是村内还是属于一个半熟人社会,村民之间除了集体事务会相互接触,村民之间还会有私人事务的交流。如果村委会及其工作人员在村内的口碑偏差,其组织村内事务的认可度会受影响,村民参与的积极性也难以调动。当村民自发组织处理村内事务的时候,牵头人一般需要有较好的口碑。

(二)合法性逻辑

"合法性"中的"法"不仅包括法律,还包括了道德、事务处理的基本规则,以及村民基于对村内事务的普遍看法而形成的认同。认同在形成过程中既受到法律、道德和社会发展的影响,也受到农村社会中的情理影响。

1. 符合国家正式的法律规定

以村民是否参与新冠疫情的防控为例。疫情防控政策体系是分层级的,从中央政府到省级政府,再到市、县和乡镇,每一级政府都有具体的防控要求。因为疫情发展程度不同,地方的防控政策也会有差别。按照科层制运行的经验,疫情防控政策的层层加码是普遍现象。因此,越到基层防控要求就会越严格,执行的具体情况和形式也很多样。村民参与疫情防控的方式有两种,一是遵守防控要求,二是参与到防控队伍中,执行相关的防疫任务。就第一种形式而言,村民会面临遵守哪个层级的防控政策的问题。村民参与行动的"不合法性"是由于政策本身的问题造成的,层层加码的防控体系带来了村民行动决策的紊乱。而且就疫情防控的参与行动本身而言,这种参与是强制性的。就第二种形式而言,村民参与到疫情防控队伍中,执行防控政策,这是一种自愿参与的行为(有些地方会给予相应的补贴),防疫的现实需要是这种志愿行为的初衷。这种行为的"合法性"来源有两点,一是行动人员的上级管理部门,村民此时是上级部门意志的执行人员;二是防控政策的要求,行动人员需要按照防控政策的要求执行防控任务。

2. 符合村内事务处理的基本原则

村内事务的处理需要符合一定的规则,否则行动会面临"合法性危机"。例如,前文述及的精英俘获村内资源的问题。这一现象本身的内在规则是:人都是自利的,无论是返乡精英、能人还是乡贤,都需要从所付出的投资中(或者参与的村内建设中)获取收益。村内建设事务需要精英、能人的投资和能力,需要他们的创造力,这些都是建立在村内事务能够给予他们收益的基础上。村民们在利用精英(乡贤或能人)的时候应该是带着利益相容的态度,通过相关的制度设计,实现利益分享的激励相容。虽然人们行动中存在利他特征,精英(乡贤或能人)也会在村内做出一些公益事业,但是这些行为并不能强制要求。长期的合作与发展更加可靠的方式是利益的相容,这也是激励村民参与村内事务的重要规则。

3. 符合村民的普遍认同

现行的法律规定、社会道德以及农村社会中的情理是村民普遍认同形成的重要因素。村民在决定是否参与村内事务时,村内形成的普遍认同对村民决策的影响有时是决定性的,这是村民行为的一种重要约束机制。村民认同受到现行法律的影响,但法律在认同形成的过程中居于次要地位,是认同形成的背景因素,而村民生活范围内的传统习俗和习惯发挥着更加直接的作用。就村民认同形成的社会道德而言,村民在长期的生活中会逐渐形成一种自身对于"好""值得做"或者"应该如此"的判断,基于这些判断,村民会在行为中产生倾向性。但是,社会道德所形成的认同并不一定会带来实际的行动。从认同到行动需要一个约束的过程,而这一过程在熟人社会可以很方便并且有效实现。随着现实社会的发展,熟人社会的要素、结构已经发生了深刻的变化,多元化的思想、文化和物质追求使得原有的认同面临冲击。村民需要在不断变化的社会发展环境中去思考原有"应该认同"的东西是否还"值得认同"。

村民认同在形成的过程中还受到农村社会中的情理的影响。"情"即人的感情、人情。在传统

社会,这种感情与中国传统文化、生活环境有深刻的关联。“理”即道理、规矩、风俗习惯等,传统农村社会的“理”是一种地方性知识,每个地方基于日常实践形成的地方性知识并不是通用的,因此,农村社会中的“理”只需要村内居民遵守,甚至是一个宗族群体遵守即可。村民认同的形成是基于对“情”与“理”的平衡,“情”讲得太多会显得没有规矩,而“理”讲多了会显得不通人情。让村民参与的治理事务,不仅需要符合村民的情理认同,而且需要在群体中找到一个情理的平衡点,从而可以平衡村民的内心感受,符合地方规则、习俗对行动的要求。这种情理认同有时候会与国家法律和其他地区的道德要求产生冲突,但是从社会发展的经验来看,无论是情理认同,还是国家法律、社会道德,都处于一个变动的过程中,社会实践对这些认同有一个重塑的过程,维系变迁过程的核心理念是“对善的追求,对美好生活的向往”。

(三)道义性逻辑

社会道义可以理解为社会道德与社会正义,社会道义是人们的一种行为规范,同时也是一种判断标准。社会道义是直接与人类利益相联系的,但是它又不局限于利益,具有超利益性。首先,社会道义是人类社会发展到一定阶段的产物,并且在不同的社会发展阶段,人们对于社会道义的认识会发生变化,不同历史时期的社会道义不同,不同国家的社会道义也存在差异。其次,社会道义产生于人与人之间的利益互动过程中,当人与人之间出现利益竞争,才产生相关规范。利益是人类行动的目的,但利益的获得受规则约束,如果人们的行为无法满足大家普遍认可的规则,那么很可能行动受阻甚至失败。最后,社会道义具有超利益性,不局限于单一的利益上,它虽然是通过利益上的竞争形成的,但是它的作用会影响到人类的其他方面的行为,也即是说,在长期的利益互动过程中,人们形成了一种何为“好的行动”或者“最起码应该如何”的观念,这种观念作为一种共同的判断标准或者规范得到了执行[17]。

前已述及,行动需要满足普遍认可的规则,包括习惯、习俗、仪式等,这些内容与社会道义中的规则要求相类似,因而在此不再赘述。道义逻辑要求村民的行动至少满足村民们的“底线”,符合“最起码应该如何”的要求。村民在参与村内事务时如果仅以利益最大化的标准来决定是否参与,或者在多大程度上参与,村民就容易面临社会道义的问题。当村民 A 的行动突破了村民们的底线,村民就会集体自发地对这种“极端行为”进行惩罚。主要的惩罚方式是“孤立”、不合作、阻碍 A 参与集体福利的分享等。当 A 的行动试探但未突破底线时,村内会产生公共舆论对这种“边缘性的行为”进行监督。如果 A 的行动完全符合村民们的社会道义要求,那么 A 的行动一般不会受到村民们的反对,即使有反对,很大程度是私人之间的利益冲突,而不是社会道义上的冲突。

如今,农村社会已经发生了深刻的变化:人口流失、老龄化、经济发展动力弱等,农村社会中形成的社会道义也处于不断地变化当中。人口流动会带来外部社会的信息、文化和新知识,这些是村庄原先很少接触到的。新知识、信息、文化等的流入会重塑人们的认识,逐渐形成新的认同,这对村庄原有的社会道义形成了挑战。人口老龄化和青壮人口流失导致村内约束力量减弱,进而导致社会道义的规范效果减弱,会加速社会道义的重构步伐。此外,村庄外来人口对村内的风俗习惯、人情世故不熟,也不清楚村内特有的道义规则,因此容易对村庄的社会道义存量形成冲击。

(四)三种行动逻辑的调和

村民行动中的利益最大化逻辑(R 逻辑)、合法性逻辑(F 逻辑)以及道义性逻辑(M 逻辑)之间有时候会出现冲突,那么村民是如何调和的?一般情况下,F 逻辑和 M 逻辑要先于 R 逻辑,F 逻辑和 M 逻辑之间是一种互补的关系,F 逻辑是一种强约束,而 M 逻辑是一种弱约束。在现实社会中,也会出现 R 逻辑先于 F 逻辑和 M 逻辑的现象。

1. 根据村内事务的性质决定逻辑的优先性

村内事务具有外部性(正外部性或负外部性),但有些情况下,外部性并不会涉及所有村民。

一种情况是,村内事务只涉及部分村民,村民的行动逻辑 R 会发挥主导作用。村民此时会认为,村内事务并不需要自己参与,即使参与了村内事务也不会给自己带来什么好处,不参与的行动决策是最优的。随后他们会考虑合法性逻辑和道义性逻辑,如果涉及部分村民的事务与农村的认同问题、情理问题或者道义问题无关,村民可以选择不参与其中。若是有关,村民需要根据事务涉及的范围来决定是否采取行动,此时行动的目的并不是直接指向事务的处理,而更多的是指向认同的维护、情理平衡或道义。另一种情况是,事务虽然涉及所有村民,但是村民没有能力采取行动或者外部性已经超出了村庄的范围。此时,村民的行动决策仍然是 R 逻辑优先的。例如空气污染、水污染或跨村的道路桥梁的修建等。还有一种情况是,事务虽然只涉及部分的村民,但事务是与人文关怀有关的,例如,村内老人的关爱、残疾人的照护以及孤儿等弱势群体的帮扶等。虽然这些村内事务并不是每个村民都有能力提供帮助,事务的解决也具有自愿的性质,但是村民参与体现的是 F 逻辑和 M 逻辑。此时, R 逻辑的主要贡献在于创新帮扶模式上。

当村民事务涉及全体村民的时候,例如前文提到的村民选举和疫情防控。村民优先考虑的是 R 逻辑,随后考虑的才是 F 逻辑和 M 逻辑。先看村内选举,村内选举是村民自治的一种形式。村民通过参与投票选出自己认为具有公心、能够真心实意帮助村民,为村庄服务的代表。但是,随着村级自治组织的逐渐行政化,以及国家治理资源的嵌入,村民自治组织逐渐成了上级部门命令的执行机关,村委会对于村民原有的需求回应能力变弱。村民自治组织在这种变化趋势下,F 逻辑的内涵有变化,M 逻辑的内涵也在村民的观念中出现了变化,村民因此也会认为,村民自治的实际意义减弱。以至于村民会认为参与村内选举的长期收益降低了,反而通过参加其他活动可以获得更大的收益。再看疫情防控,新冠疫情的防控是全村居民必须参与的活动,无论是居家减少外出,还是加入防控队伍,参与村内卡点的值班,这些都是参与防控的方式。村民在决定是否参与防控活动时,首先考虑的是 F 逻辑,在疫情较为严重的时候,出门活动的风险太大,一旦感染了新冠病毒,村民的身体会受到较大的伤害(有可能会死亡),因此减少外出活动可以降低自己的损失。当自己储存的食物无法维持生活所需时,冒风险外出购买食物也是必需的。在有了这一基本决定之后,村民才会继续考虑 F 逻辑和 M 逻辑。疫情期间,F 逻辑要求减少外出活动以及人员聚集,这与 R 逻辑是相一致的。M 逻辑的运行也是如此。

2. 根据参与群体的类型决定行动逻辑

村内不同的人群会组成特定类型的集体组织,为特定的利益服务。这些特定类型的组织包含的人群有各自的利益追求,但由于某种共同的利益而集合在一起,因此,在参与村内活动时,村民需要根据群体的主要特征来决定具体的行动。假设村内有群体 G1、群体 G2 和剩余人群组成的群体 G3,G1 和 G2 在村内的发展思路有较大的分歧,而 G3 则在两种发展思路上观望。当村内事务需要三个群体参与时,属于 G1 和 G2 群体的村民容易做出选择,因为他们的立场较为明确,而 G3 群体的村民则较难做出选择。G3 属于村内事务行动的中间群体,G1 和 G2 都会选择争取 G3 群体的支持。此时,G3 群体首先考虑的是事务本身是否符合 F 逻辑和 M 逻辑,这是他们行动的基础。但是,最终起决定作用的逻辑还是 R 逻辑,在排除 F 逻辑和 M 逻辑的问题之后,是否有足够的收益激励 G3 群体成了行动参与的关键。

如果在村内选举中,G1 和 G2 可以代表竞争对手,G3 则是他们需要争取的选民。如果 G1 和 G2 都承诺能够给 G3 带来诸多的收益,但是 G3 根据之前的选举结果发现,G1 和 G2 的承诺水分太大,可信度不高。村级自治组织已经行政化了,并且将大部分的精力放在了完成上级交代的任务上,G3 群体也会发现这样的选举结果对自己的利益影响也不大。因此,G3 群体会对选举本身不太有兴趣,即使 G1 和 G2 群体会采取措施吸引 G3 的注意。这也提醒基层治理组织和部门需要注意“塔西佗陷阱”。

3. 历史因素对村民的行动逻辑选择的影响

人是社会性的,因此人需要聚集生活在一起,通过分工与合作获得更多的生活资料。人也是历史性的,因此人也会通过历史经验判断当前事务或者人群的状况。如果村民对村内事务长期缺少关注,缺乏参与的动力,那么,这种行动态度会长期遗传下来,使得村民对村内事务的参与锁定在一个稳定的状态。此外,村民事务的组织方如果缺乏信誉,并且村民之间的信任程度不高,村民参与村内事务的动力也不强。例如 Banfield[18] 研究的 Montegrano 村,长期的压迫使得村民对集体事务的组织者缺乏信任,他们只关心短期的最大化利益,整个村的村民难以组织起来进行村内的公共基础设施建设。相反,如果村内事务的组织者长期以来能够获得村民的认可,村民之间的信任存量较高,村内集体事务的组织和推进就会相对简单得多。

理想状态下,逻辑选择的顺序是,先考虑 F 逻辑和 M 逻辑,再通过 R 逻辑来选择具体的手段。但是,在现实状态下,F 逻辑会出现问题,正式的法律规定和政策规定并不一定指向基层村民,出于种种原因,有些政策会为特定的人群和特定的利益服务,从而导致 F 逻辑本身的“合法性”问题。当 F 逻辑出现问题时,村民还需要考虑 F 的问题是否会挑战 M 逻辑,如果突破了 M 逻辑,那么村民是无法动员的。若未突破 M 逻辑,村民行动的 R 逻辑会发挥作用,此时村民行动决策主要考虑利益的最大化,并且能否动员取决于村民对 M 逻辑的坚持程度。

三种逻辑的调和看似复杂,但对于村民来说,快速作出行动决策并不难,因为很多行动的决策具有路径依赖的性质。所以,村内事务的参与和处理方式会锁定在某种状态,逐渐成为村民与农村治理组织互动的固定模式。

三、“强管理 - 弱互动”关系结构的形成与锁定

前已述及,村民的 R 逻辑、F 逻辑和 M 逻辑在参与村治事务的过程中可以实现调和,但是这种调和过程受到历史和现实因素的影响。在特定的历史和现实因素的作用下,三种行动逻辑促成了村民与基层治理组织之间形成特定的互动关系结构,笔者根据调查资料将村级治理组织与村民参与村内事务时的关系描述为“强管理 - 弱互动”,而这种特定的关系结构可以解释村民参与村治事务中的矛盾性行动。

“强管理 - 弱互动”的含义是:村级治理组织重视组织本身的管理功能,重视农村治理组织对村民行为、农村风貌以及农村建设等方面事务的管理,而相对忽略了农村治理组织对村民意见的关注、对村民自愿参与的组织以及农村治理组织自身的契约性。

(一)村民与村治组织的关系结构的形成

改革开放后,农村发生的主要改革带来农村治理组织与政府关系的变化。农村治理组织主要由村委会、集体经济组织、村民理事会等组成,其主要功能是村民自我管理、自我服务、自我教育,并协助政府部门完成相关工作。但是,在实际运行中,农村治理组织逐渐将工作的主要任务转变为服务政府部门以及完成上级交办的任务。农村治理组织早期的主要工作有收取农业税、抓农村的计划生育、收取其他附加费用等。随着农村税费改革的推进以及农业税的取消,农村基层治理组织的主要工作基本取消。尤其是 2006 年农村取消税费后,实行村财乡管,由于没有集体经济,大部分村失去了自己的收入来源,其治理能力被大幅度削弱[19]。随着国家经济发展水平的提高,国家逐渐重视农村、农业、农民问题,提出要“城市反哺农村”“先富带后富”,尤其是 2017 年提出“乡村振兴”战略后,国家向农村投入了大量的资源,大量的社会资本也随之进入农村。但是,农村治理组织由于缺乏治理资源导致的治理能力弱化问题,对于流入农村的资源以及国家对农村治理提出的更高要求、安排的更多任务,存在承接困难。农村治理组织需要在短时间内实现人员观念、发展思路的转变,提升工作人员的能力。

1.历史背景

从改革历程来看，农村治理的任务与国家发展战略有着密切的关系。“农村支持城市”时，农村作为资源的输出地，农村治理组织受到重视，治理能力[①]相对稳定。当农村作为资源输出地的地位减弱后，农村治理组织的治理能力则变弱。当国家的发展需要农村市场的时候，农村再一次受到重视，农村治理组织又获得了国家资源的支持，治理能力有变强的趋势。以此来看，农村治理组织将完成国家下达的任务作为重点，对村民主要以管理为主，服务意识尚处于起步阶段。农村税费改革以前，治理组织可以从收缴的费用中提留一部分自用，这部分资金为村级治理组织运行提供了支持。农村治理组织的工作人员此时并不完全代表本村村民的利益，他们作为“盈利型经纪人”[20]，将农村的资源作为经营的基础，通过收取税费、出租土地、引进企业等手段获取额外收入。有时为了实现自己收益的最大化，村级治理组织可以和外来企业合谋，让农民出让土地或者做出让步。在此历史过程中，村民从属于国家的发展战略，农村治理组织与村民的互动也基本围绕国家战略引发的诸多事务展开。

从关系结构形成的历史因素中可以看到，农村治理组织长久以来将上级的任务作为工作的中心，逐渐模糊了村级治理组织的原有职能，工作范围也随着上级部门任务的派发而出现了扩大，并且村民也自觉地将农村治理组织视为上级政府部门的派出机构。村级治理组织出现了忽视村民合理需求的问题。在农村事务的处理上，农村治理组织倾向于自身的利益，并且有机会通过自由裁量权为自己谋利。在农村治理组织与村民之间欠缺有效的沟通机制和监督机制，不利于转变村民对农村治理组织形成的历史看法。因此，相较于基层治理组织及其上级部门的治理能力，村民回应基层治理组织的能力、反映自身需求的能力、自发组织处理村治事务等能力均处于弱势。这种农村治理组织与村民长期互动形成的关系结构就是“强管理－弱互动”，这种关系结构逐渐呈现出稳定状态，其原因是：基层治理组织的治理能力还在不断增强，并且希望通过不断增强的治理能力回应上级部门下派的任务，村民作为村治事务的被动接受者的角色也被加强，村民回应基层治理组织的能力则不断弱化。

2.现实案例

“强管理－弱互动”的关系结构在现实中有很多地方能够体现出来，在此用笔者实地调研的案例来进行说明，地名和人名进行了技术处理。

S省Q村在2014年进行“两委”换届前，集体经济薄弱，村内基础设施建设相对滞后，村民以外出务工为主。在外经商的W找准机会回村竞选村长，并成功当选。为改变Q村的发展现状，W当选村长（“一肩挑”）后强力推行多项措施：壮大集体经济方面，建立农村经济股份合作社，将村民土地集中流转到合作社进行集体经营；增加集体收入方面，收回多年的欠款，并将收回的欠款作为合作社的启动资金，创建集体性质的企业；改善村貌的手段主要是拆除村内的乱搭乱建，确定每家每户的范围，村内除宅基地外均属于村集体，宅基地附属建筑、车库、种树等都需要收费。

W在村内推行的措施面临诸多问题。其一，在农村土地流转到村集体的过程中，并不是所有村民都同意。前期村民已经与种植大户签订的流转合同，在此次流转运动中没有得到尊重。这一方面是缺乏契约精神的表现，另一方面有违国家“适度规模经营”思路。其二，国家已经明确规定“土地承包期再延长三十年不变”，Q村在土地流转到位后，成立了合作社，股权每5年调整一次，这与国家政策的要求不符。其三，农民土地入股后并没有分红（截至2021年12月）。除农民意见较大外，村集体领导班子内部也有较大分歧，但都被W个人强力化解。其四，Q村在清理合同的过程中，将以前签订的“低价”合同认定为不合理，并予以否认。这不符合法律规定。其五，在清理村

① 在此主要指完成政府下达的各项任务的能力。

民宅基地外围乱搭乱建时,认为只有宅基地范围内的属于村民,宅基地外围均不属于村民,村民需要为占用的集体土地付费。这是严重的认识问题,将村民与集体对立起来了。其六,村内土地只保留村办的合作社垄断经营,将其他种植大户排除在外。

从 W 在 Q 村的多项措施来看村民治理组织与村民的互动。首先看 R 逻辑,Q 村在 W 的带领下,推动集体经济建设,改善村貌,是在实现集体经济最大化收益的方向上,但是 W 忽略了每一个村民都是集体成员,集体是由村内的每一个村民组成的。集体经济的壮大不是纸面上有多少资金,做了多少项目,而是以村民实际获得为标准。因此,Q 村的 R 逻辑是模糊的。村民在土地流转以及村内多种项目的推进中,虽颇有意见,但是仍然按照村内的要求采取了相关行动,显然此时村民的 R 逻辑并没有起到主要作用。这与村内的现状有关,村内以老人为主,青壮劳动力大都外出务工,留守老人对于农村土地的保护意识不强,认为自己“不耕种,荒着也是荒着,还不如流转给集体,还能分点红”。其次看 F 逻辑,Q 村的诸多措施是与国家的政策要求不相符的,很多措施也不被村民认同。但是作为改革试点村,Q 村的措施得到了上级部门的默许。最后看 M 逻辑,Q 村的多项措施虽然有反对意见,但还是得到了执行,说明这些措施还没有完全突破道义的底线,因此,在行为互动中不是发挥主要作用的逻辑。因此,从整个互动过程来看,Q 村的治理组织的行为得到了上级部门的默许,Q 村以 R 逻辑为中心推进实施,以获取最大化收益为行动的合法依据。

基于案例中的互动来看“强管理 - 弱互动”的关系结构。首先,看互动中的“强管理”。W 在 Q 村推进多项措施的依据有 F 和 R 两个方面,F 方面的依据主要来自上级部门的默许。前已述及,Q 村的诸多措施与现行的政策规定不相符,并且在实际操作过程中存在缺乏契约精神、违背村民意愿的行动。但是,这些措施能够得到执行,得益于“集体经济利益最大化”的出发点,上级治理部门需要通过壮大集体经济来获取更多的政治和经济利益。Q 村在“集体利益”这一合法性基础上,将村民重要的生产资源——土地流转到村合作社,进行垄断经营,强力推行诸多措施。在此互动过程中,基层治理组织有力控制了村内的治理资源,不仅忽视了村内居民以及村内其他经营主体的利益,而且还出现了损害村民利益的行为。

再看互动中的“弱互动”。村民流转土地的目的是将闲置的土地流转到合作社,获取相应的分红,但实际上,合作社未按照约定向村民进行分红,村民及其村领导集体内部的不满意见未得到反馈。同样是在土地流转过程中,种植大户与村民签订的流转合同被视为无效,村民在村内低价承包的集体用地被视为无效,村民在房屋周围搭建的车库、种植的花草被认为占用了集体用地,因此需要付费。这些都是忽视村民合理需求的表现,并且没有让村民参与到村治事务当中,村民成了与自身利益直接相关事务的旁观者,对于违背自身意愿的决定无法做出回应。

最后看关系结构的锁定。前文已指出,“强管理 - 弱互动”的关系结构中,村民的合理需求容易被忽视,那么,这是否就意味着这种关系结构会出现变动,出现新的形态? 从现有的观察来看,答案显然是否定的,这种关系结构会呈现出锁定状态。其原因有三:第一,基层治理组织的治理资源主要来自上级部门,晋升考核也由上级部门完成,这种激励导致基层治理组织的工作重点由上级部门安排,村民的实际需求容易被忽视。案例中,Q 村的主要任务是壮大集体经济力量,实践其他村社创办合作社的经验,但 Q 村忽视了壮大集体经济力量以及创办合作社的初衷,即增强村民的获得感和幸福感。第二,村级治理组织的行政化弱化了村民选举作为一种监督手段的作用,使得村级治理组织回应村民的动力变弱。村级治理组织的主要成员成了领取上级管理部门固定工资的工作人员,他们能否继续在领导岗位或者领取足额的工资和奖金均由上级部门决定,村民逐渐失去参与村治事务的必要性。第三,村民参与村治事务的能力需要时间培养,支持村民参与村治事务的制度体系构建也需要经历多方博弈。但从上至下的制度构建习惯以及“父爱式政府”传统,导致缺乏时间和机会培养村民参与村治事务的能力,制度体系构建的博弈过程也缺乏了村民的有效参与,村民反映真实想法的渠道较为有限。因此,存在“管理”趋势加强而“互动”趋势不断

弱化的现状,“强管理-弱互动”的关系结构呈锁定状态。

Q村案例的主要表现有:村民符合政策规定的利益没有得到保障、合同契约没有得到尊重,村内事务以上级认可为主,推进的依据是集体经济建设。因为,村级治理组织以及上级部门可以通过集体经济建设的纸面成绩来获得工作的认可。农村治理实践普遍忽略了农村治理的两大核心内容:农村治理制度建设问题和农村公共服务供给[21]。“强管理-弱互动”关系结构的锁定对于农村治理制度建设以及农村公共服务供给均是不利的。

(二)关系结构锁定带来的治理困境

“强管理-弱互动”关系结构的锁定,带来了农村治理制度建设和农村公共服务供给的困境。具体来说有:其一,制度是博弈的结果,是一种势力上的均衡状态,这种均衡状态并不一定能够体现制度的公平性。在锁定状态的关系结构中,村民的利益没有得到很好的尊重,村民的意见也没有能够通过治理组织体现出来。这样的制度建设与“治理”的内涵不太吻合,也与“大治理”的发展趋势不吻合。希望带有这些特征的制度能够激励村民参与到村治事务中,是不太现实的。因此,农村治理组织与村民参与的关系结构出现困境,进而走向了锁定状态,首先是制度建设上出现了激励偏差,使得原本是村民利益为主、由村民主导的村治事务转由基层政府主导;现有制度带来的激励使得基层政府在管理基层事务时未能很好地实现与村民利益的相容。

其二,农村公共服务供给的本意是满足村民对基本公共服务的需求,推动城乡公共服务的均等化,助力共同富裕的实现。但是,在锁定状态的关系结构中,村民对于农村治理组织本身存在有限的信任状态,村民参与基本公共服务供给的积极性难以调动,最后只能政府大包大揽,交易成本高。供给农村基本公共服务的目的是满足村民对于基本公共服务的需求,保障村民的基本生活,也有促进社会公平的作用。政府在供给基本公共服务的过程中,由于科层制授权的关系,上一级政府容易将基本公共服务的供给作为政绩考核,从而形成行动的压力。下一级政府面临上级的压力,会将完成上级的工作作为主要目标,从而使得公共服务供给的实际行动与初始目标出现偏差(政策执行走样)。村民作为基本公共服务实际需求方,在基本公共服务供给过程中扮演着“看客”的角色。基本公共服务不论性质如何,受益群体情况,均由财政付费,这在加大财政压力的同时,也会使得村民过度消费基本公共服务,形成对政府供给基本公共服务、自己免费消费的依赖。基本公共服务供给过程中的“相互错位”强化了“强管理-弱互动”的关系结构,使得基层治理组织与村民的关系更加难以摆脱锁定状态。

其三,农村治理组织行政化后,以上级任务为工作重心的状态会进一步加剧关系结构的固化。评价农村治理组织的成绩不能停留在“经济增长”层面。从前文的案例中可以看到,Q村在推进集体经济建设过程中,存在多处不合理的地方,但是都得到了上级政府部门的默许。一方面由于集体经济得到了增长,另一方面也是因为上级政府部门正在探索大规模的农业发展模式,借鉴了其他地区集体经济、村办合作社的发展经验。这种以经济增长评价行动合法性的方式使得村民在村内实际事务中很少有参与意义,村集体在推动集体经济增长的过程中也逐渐失去了村民利益的代表形象,成为上级政府部分任务的执行部门,村民在村集体经济的增长中实际获益有限。这种实践加强了村集体对村内资源的控制,不断地弱化了村民的参与,增加了村级部门以及上级政府部门对资源的管理强度。

其四,锁定的关系结构会与村民原有的认识相互作用,使村民形成对农村治理组织的固定看法,且有进入死循环的可能。这种困境使得基层政府部门需要时刻警惕“塔西佗陷阱”的出现。村民对基层政府(包括村委会)的信任是基于政府政策的目标、实际效果以及政府官员的实际表现,并且信任具有网络效应,信任的人越多,信任在实践过程中发挥的作用就会越大。但是,一旦信任崩盘,想要重建信任就会很困难。因此,在农村治理组织与村民参与的关系结构出现固化的困境时,基层政府部门需要注意并反思自身的行为,避免强化措施的继续推进。

困境的破解可以从以下四个方面着手:第一,给予村治制度体系由下至上构建的空间,鼓励村民参与制度体系构建。村民参与构建村治制度体系,可以将村民的合理意见融入治理制度中,并且可以直接通过村民实现对基层治理制度实践的监督。这样一方面可以实现治理制度的激励相容,另一方面也可以及时纠正制度执行的偏差。第二,农村基本公共服务的供给需要分类对待、分级推进。基本公共服务的供给可以提高村民的整体福利水平,但是,不同性质的基本公共服务的供给形式可以多样,并且也不需要在所有地区都均匀铺开。需要村民付费的,或者需要村民付出劳动的,都可以在供给过程中与村民协商。可以引进外部资本与政府合作的项目,可以在符合政策规定的范围内,积极地展开合作。在政策允许的范围内,企业可以单独供给的基本公共服务,基层治理组织做好相关服务即可。这种参与基层治理的方式,可以发挥各种力量的比较优势,提高基本公共服务的供给效率,同时也实现了基层治理组织的"减负"。第三,以村民的实际获得为标准来评价政策效果。保护村民现有的合法利益是政策实施获得村民认可的前提,涉及村民合法利益的政策措施要充分尊重村民的意见,并且需要遵守现有的法律法规。经济增长是评价政策效果的指标之一,但经济增长的意义在于为村民谋利益,增强村民的幸福感。第四,以政策实施的实际效果赢得村民的信任。在影响村民信任的政策制定、政策实施、官员作风、行政效率和办事态度等方面需要时刻保持注意。各级治理组织要树立服务意识,端正服务态度,重视并履行治理组织对村民的承诺。

四、结语

产生"强管理 - 弱互动"式关系结构的基础是村民的利益最大化逻辑、合法性逻辑以及道义性逻辑,这三种逻辑的实践在历史和现实因素的作用下会出现差异。"强管理 - 弱互动"式的关系结构能够解释村民在参与村治事务中的矛盾性行为。这种关系结构的存在不利于农村基本公共服务的供给,也不利于农村的治理制度建设。为破解这种关系结构锁定所带来的农村治理困境,农村治理组织需要转变治理理念,以村民的实际获得为标准来评价治理效果、以扎实的制度实施来保障村民现有的利益存量、以发展的眼光来看待农村的治理实践。

参考文献:

[1]詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革[M]. 张胜军,刘小林,译. 南昌:江西人民出版社,2001:5.
[2]FUKUYAMA F. What is governance? [J] Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions,2013(3):347 - 368.
[3]俞可平. 中国治理变迁(1978—2018)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2018:2.
[4]LEVI-FAUR D. Oxford handbook of governance[M]. New York: Oxford University Press,2012:13.
[5]徐勇. 基层民主发展的途径与机制[M]. 北京:北京师范大学出版社,2015:94.
[6]孙枭雄,仝志辉. 村社共同体的式微与重塑? ——以浙江象山"村民说事"为例[J]. 中国农村观察,2020(1):17 - 28.
[7]肖唐镖. 近 70 年来乡村治理体制与政策实践的反思[J]. 治理研究,2020(5):57 - 69.
[8]刘津. 从"乡约"到村规民约:比较与反思[J]. 长白学刊,2022(1):76 - 82.
[9]韩瑞波. 迈向治理实践的乡村基层政权研究:论域、进路与反思[J]. 云南社会科学,2020(2):8 - 16.
[10]徐琳,樊友凯. 乡村善治视角下精准扶贫的政治效应与路径选择[J]. 学习与实践,2017(6):29 - 36.
[11]朱冬亮,洪利华. "寡头"还是"乡贤":返乡精英村治参与反思[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2020(3):49 - 57.
[12]唐胡浩,赵金宝. 重塑村落共同体:乡村治理视角下传统文化的现代价值研究——基于席赵村丧葬仪式的田野调查[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(5):21 - 33.
[13]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.

[14]王亚华,高瑞,孟庆国. 中国农村公共事务治理的危机与响应[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2):23-29.
[15]陈彪,贺芒. 农村公共事务治理中农民"漠视"现象解构及其破局——以C市Y村公共池塘资源治理为例[J]. 农林经济管理学报,2021(5):677-685.
[16]路德维希·冯·米塞斯. 经济科学的最终基础:一篇关于方法的论文[M]. 朱泱,译. 北京:商务印书馆,2015:41.
[17]刘津. 中国式"布罗代尔钟罩"问题与市场建制[J]. 经济思想史学刊,2022(1):118-144.
[18]BANFIELD C E. The moral basis of a backward society[M]. Glence Illinois: The Free Press,1958:33-35.
[19]谭秋成. 论投票选举作为控制乡村代理人的一种方式[J]. 中国农村观察,2014(6):71-81.
[20]杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,1996:41.
[21]党国英,卢宪英. 新中国乡村治理研究回顾与评论[J]. 理论探讨,2019(5):5-14.

Logic and Relationship Structure Dilemma of Villagers' Participation in Village Governance Affairs

LIU Jin
(*Rural Development Institute*, *Chinese Academy of Social Science*, *Beijing* 100732, *China*)

Abstract: In the field investigation, we found that there are two contradictory attitudes of action--positive and negative-- when villagers participate in village affairs. Analysis finds that villagers' contradictory attitudes actually have unified action logic: the logic of maximizing interests, the logic of legitimacy and the logic of morality. Under the influence of historical and practical factors, these three logics have formed a relationship structure of "strong management and weak interaction" between villagers and village governance organizations. This locked relationship structure is not conducive to the construction of rural governance system, the supply of rural basic public services and the maintenance of villagers' trust in grassroots governance organizations, and it also leads to the insufficient participation of villagers in village governance. In order to solve the dilemma, we need to proceed from the fundamental interests of the villagers, protect the legitimate property and related interests of the villagers, and continue to promote the reform of rural governance from the perspective of development.

Key Words: grass roots governance; villagers' participation; village governance organization; villagers' collective action