华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

行政嵌套自治与现代简约治理

雷望红

(中南大学 公共管理学院,湖南 长沙 410000)

摘 要:我国进入到强国家时代,基层治理行政化趋势不断增强,行政和自治关系发生变化。广东潮州Z镇通过重选村庄头雁、赋予制度空间、激活村干部治村动力,对村庄内生型自治结构进行改造,构建了行政嵌套自治的乡村关系结构。行政嵌套自治强调行政力量对自治力量的总体性控制,以及自治力量在总体性控制之下的自主空间。在具体实践中,行政嵌套自治通过任务包干制、压力释放术和策略批评法等工作机制进行责权分配和矛盾协调,呈现出乡村关系结构稳固和基层治理有效的特点。行政嵌套自治遵循目标导向、建设导向和协作导向的治理逻辑,强调权力简约、制度简约和目标简约,符合国家发展要求和基层治理实际,是现代简约治理的典型实践形式。

关键词:乡镇行政;村庄自治;简约治理;有效治理

中图分类号:D422.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2023)03-0116-11

一、行政与自治关系研究现状

党的二十大报告指出,我国改革开放迈出新步伐,深入推进国家治理体系和治理能力现代化。随着国家财政支出能力增强、从严治党向基层延伸和技术治理手段的运用,我国乡村治理进入强国家阶段[1]。国家力量不断加强,其中一个重要表现是行政力量不断渗透进社会治理体系中,由此改变了行政与自治的关系。

有研究指出,当前我国的村级治理呈现出行政势强、自治势弱的非均衡态势,村民参与自治的责任感越来越弱,甚至出现了"自治空转"现象[2]。贺雪峰发现在建设服务型基层组织过程中,出现了过程替代结果,形式替代内容,表面工作替代实质工作的问题,认为规则下乡形成对基层自治空间的挤压[3]。陈义媛通过对成都市村公资金进行研究,发现随着村公资金日益程序化、正规化,且被切割以应付行政任务,出现了"行政吸纳自治"的局面[4]。在基层治理行政化趋势下,出现了行政包办取代社会动员、行政本位虚化农民参与等问题,由此造成基层治理能力弱化[5]。农村基层组织在行政化目标导向下所引发的消极治理,在一定程度上会加剧乡村社会的去公共化困境[6]。

然而,"行政"与"自治"并非不可兼得的二元对立关系,二者都是基层治理中的关键要素[7]。一些研究者通过研究发现,行政力量的妥当运用有助于促进基层自治和有效治理,具体可以分为两种视角:一种是制度视角,这一视角认为行政制度的输入有助于规范自治空间。一方面,通过制度输入重塑村庄内部规范,加强基层自治组织建设,促进基层治理规范性与有效性的平衡[8];另一方面,行政力量可以将国家的"硬规则"以柔性的方式导入农民生活实践,通过思想引导等方式推

收稿日期:2023-02-09 **DOI**:10.7671/j.issn.1672-0202.2023.03.011

基金项目:国家社会科学基金青年项目(20CSH002)

作者简介:雷望红(1991—),女,湖北荆州人,中南大学公共管理学院讲师,主要研究方向为基层治理、城乡教育。E-mail:leiwanghong@163.com

动实现国家要求和社会实际的统一[9],规则下乡为农民的政治参与、理性协商提供了制度空间和规则引导[10]。另一种是资源视角,这一视角认为行政化实际上是一个资源输入的过程,有助于为基层组织积累治理资源,提高治理水平。比如,在贵州河镇 1 + 5 寨管家自治组织建设中,政府通过外部行政力量为自治注入其有效运转所需的要素,推动实现了村寨的有效自治[11]。再比如,国家对社区居委会的行政赋权,也可以转化为身份赋权和行为赋权,为提高社区居委会治理能力注入关键要素[12]。行政力量可以通过事件输入、干部下沉、组织再造等方式为村社输入资源,实现“行政激活自治”[13]。

从基层治理实践来看,随着国家力量深入到乡村社会,行政力量与自治力量进行了深度互动,形成了不同的治理样态和治理效果。既有研究对于行政和自治互动关系的理解,多是将之放置在村庄社会的具体情境中,一是从单一任务或单一行动中探讨行政与自治的关系,二是着眼于内部视角,站在自治的角度看行政与自治的关系,但是缺乏整体视野和外部视野,无法对行政与自治之间的关系进行总体认识和稳态把握。本文将从乡村关系的角度理解行政与自治的关系,这一研究视角具有整体性、外部性和稳定性,一方面更能把握行政与自治、乡政与村治的合理边界,构建更稳定的结构性关系,另一方面有助于探索基层社会积极的乡村关系模式和有效的乡村治理模式。

张厚安将农村基层政权组织体系及其架构概括为“乡政村治”,“乡政”是乡镇一级政权,是国家依法设在农村最基层的一级政权组织;“村治”是村民委员会,是农村最基层的群众性自治性组织[14]。可以说,前者代表着国家力量,具有更强的行政性,后者代表着社会力量,具有更强的自治性。本文借用张厚安对于农村基层政权组织的定义,将乡镇政权作为行政力量的代表,将村级组织作为自治力量的代表。2022 年 7 月,笔者在广东潮州 Z 镇调研 20 天,其中在 Z 镇 S 村①驻村调研近 2 周,后期转移到乡镇调研 1 周,通过对乡镇领导、村干部、党员代表和普通村民进行深度访谈,全面了解了村庄历史、村庄建设、村民诉求和乡村关系等内容。调研中发现,党的十八大之前,当地村级组织形成的是内生型自治组织,但因享有高度自治权而出现治理失序。党的十八大之后,在乡镇政权着力调整下重建了外生型自治组织,重新调整了乡村关系,塑造了行政嵌套自治的乡村关系结构,有效地推动了乡村治理新局面的形成。

二、村庄治理失序的结构困境

1980 年,我国村民自治制度从广西宜州合寨村开启,继而向全国推广。村民自治的核心是通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,推动广大农民群众实现自我管理、自我教育、自我服务。然而,随着村民外出务工,村庄结构发生变化,村庄民主缺少一定的内生力量,村民自治逐渐演变为村级组织自治,即村民自治权利实际由村干部掌握,甚至出现部分村干部垄断自治权力谋取私利的问题,从而导致村庄治理的涣散和失序。

实行村民自治制度,意在给予村庄社会更大的自主权力和治理空间,依靠村庄社会的内生力量推动村庄实现有序治理。村庄社会实行村民自治具有一定的合理性,村庄的事情由村民和村干部自己做主,村民和村干部拥有了一定的自主空间,一方面有助于激发村民内生动力和村庄内在资源,另一方面则有助于回应村民和村庄的整体诉求。理想的村庄自治是内生型的村民自治,即村民主动参与和积极关心村庄事务,能够进行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,从而形成自我管理、自我教育、自我服务的局面。在一段时间里,一些地区的村民自治制度运转良好,尤其是在宗族地区。原因在于,宗族地区具有良好的社会基础,村民之间相互信任,关心公共事务,

① 为了遵循学术规范,本文所涉镇村的地名和人名均为化名。

对村庄充满感情,村庄治理容易激活内生力量,形成内生型的村庄自治。不过,村民自治制度在实际运行过程中,会受到多方面因素的影响而导致制度失灵,比如村民外出务工影响村庄事务的关注度和执行力,在选举过程中受到姓氏力量的影响形成派性政治,具有威望的村干部因长期执掌村庄事务而形成权力垄断等等,从而使得村庄治理陷入结构性困境中。

党的十八大之前,Z镇的村民自治制度总体上遵循村庄自治的原则,坚持"大稳定,小调整",乡镇将村庄社会治理的主导权交给村干部。然而,在新一届村书记换届时出现令人意想不到的情况:全镇21个村中就有6个村的村书记联审不过关。村书记联审不过关背后反映的是村庄自治的困境。以Z镇S村为例,该村前任村书记李彦江2008年—2020年担任村书记,在担任村书记前几年,李书记为村民和村庄做了大量工作,比如硬化道路、接通自来水、化解村"两委"的债务、积极为村里争取项目等,由此积累了较高的威信。正是由于李彦江书记能力强,在村内享有权威,以至于他变得有些狂妄,不仅在村里一手遮天,而且也不把乡镇领导放在眼里。李彦江书记在任期间,私自将村里的集体山林以极低价格长期承包出去,造成村集体资产事实流失。他还联合部分时任村干部,假借其他村民名义冒名领取危房改造资金,由此造成村集体资产流失和村庄正义被侵蚀。对待上级领导,有村民反映李彦江有次与乡镇干部吃饭,不知为何原因要打人大常委会主任,镇长都拦不住,只有乡镇党委书记能够劝住他。这意味着,村干部主导的村庄自治格局出现治理失灵,不仅村庄内部治理失效,而且乡镇对其也难以进行管控。如果继续放任村干部在缺乏约束的情况下进行村庄治理,不借助外在力量纠偏,不仅会使得村集体资产进一步流失,而且会造成村级治理逐步失序。因此,Z镇借助村"两委"换届选举之机强力进行纠偏,对村庄自治结构进行改造。

三、行政嵌套自治的基本构造

在党的十八大之前,国家给予了村级组织充分的自治空间和自主权力,一定程度上有助于村庄社会的内部治理,但是也出现了基层组织"软弱涣散"和治理失序的乱象。国家治理能力现代化的过程,既是国家基础能力不断提升的过程,也是国家不断塑造社会的过程。党的十八大之后,乡镇政权着力对村级组织进行整顿,通过行政力量介入重塑村庄自治结构,推动村庄治理实现内生型自治向外生型自治的转变,形成行政嵌套自治的关系结构。

(一)中等富人:行政嵌套自治的"头雁"选择

村书记是村级组织的领头雁,村庄治理水平在一定程度上取决于村书记的能力。在既有治理格局之下,大量事务向乡村输入,乡镇政府要推动任务执行和落地,高度依赖村书记的能力和态度。谁来治理村庄是基层治理的重要命题,梳理已有研究发现大致分为三种类型:一是富人治村,富人能力强、能量大、办法多,具有极强的治理能力,但是富人容易把村庄治理变成私人治理和"金钱政治"[15],甚至削弱乡镇政权的能力[16]。二是能人治村,以中农为主的能人因长期在村,对村庄熟悉且热心村庄事务,愿意参与村庄治理[17],能人能够依靠资源禀赋、信任资源与互惠关系所积累的公共性和权威性,对村庄进行有序治理[18]。三是强人治村,强人治村是指依靠暴力、狠气进行村庄治理的一种干部治理类型,其中不乏违规违法行为[19]。随着法治化、规范化水平提高,强人治村的制度空间不断被压缩。能人治村是一种较为理想的治理模式,但是随着行政化的任务日益繁重,村干部在家庭生产和村庄事务之间的协调难度增加,寻找村庄内生能人的难度加大。

2020年新一届村书记换届之前,Z镇党政领导班子借助一肩挑制度将村书记的选择权牢牢掌握在手中,并四处物色村书记人选,着力解决村庄治理中长期存在的一些顽疾。笔者发现Z镇现任村书记身上均具有一个显著的特征,他们既非贫穷之人,也非大富之人,经济水平处于村庄中的中上游水平,家庭产业的年收入在几十万至上百万之间,笔者将之称为"中等富人"。Z镇的中等

富人在村外积累了一定财富,属于村庄中经济分层的中间阶层,他们没有脱离村庄,对于村庄有一定感情,并愿意参与村庄建设。中等富人具有区别于超级富人和普通平民的显著特征。相比于超级富人[①],中等富人对村庄更富有感情、对村庄利益更加脱敏;相比于普通平民,中等富人因经营能力较强而被认可,更加具有权威性、动员性。在内生能人治村空间缩小的情况下,在外经营的中等富人回村治村,是对能人治村的一种补充或替代。中等富人在担任村书记之后,仍然会继续从事自己的职业,将其作为主营业务,而村干部身份对于他们的产业发展具有一定的正外部性。比如,S 村现任李贺俊书记就是典型的中等富人,他中专毕业之后就开兽医店、日杂店、加工厂等,生意最好时在邻省开了 3 家兽医连锁店,积累了一定的财富。他挣到一点钱之后,就萌生了回乡的想法,2017 年回乡参与村庄工作,2018 年回老家乡镇建房,将兽医生意主要放在家乡做。因上一届村“两委”班子集体“坍塌”,李贺俊书记被上级领导看中并顺利当选为村党支部书记兼任村主任,该书记就是典型的中等富人。

对于乡镇领导而言,选择中等富人担任村庄的“头雁”,具有至少四个方面的意义:一是他们的经济实力及野心不至于太强,易于管理;二是他们的利益不在村,又有一定的经济基础,不会侵占村集体利益,不容易出现复杂的干群矛盾和干部矛盾;三是他们之所以愿意回到村庄,说明他们对村庄有感情,不看重村干部微薄的工资,具有一定的情怀和公心;四是他们具有兼业性,家庭产业发展是支撑家庭经济的重要支柱,能够做到家庭生产和村庄工作两不误。

(二)权力赋予:行政嵌套自治的制度空间

乡镇政权为村级组织选择合适的“头雁”是重塑乡村关系的第一步。乡镇政府依靠一肩挑制度实现对村书记的控制,如果按照这种单向度的控制模式,乡镇可以彻底将村级组织变成乡镇政府的“下派”机构,让村干部为乡镇政权所用,但是这种权威控制模式缺乏可持续性。原因在于,基层工作极其复杂,政策执行落地关键要靠村干部灵活应对基层复杂性,如果村级组织变成乡镇政府的“下派”机构,村级组织的工作就会变得程式化,不易应对复杂的村庄事务。因此,乡镇党政机关在选好“头雁”之后,还需要用好“头雁”,而用好“头雁”的关键是向村书记赋权,为村书记更好应对基层治理复杂性创造制度空间。Z 镇在人事权、财务权和事务权三权上做到了对村级组织的充分授权。

在人事权上,乡镇授权村书记根据村庄治理实际需要搭配村“两委”班子。由村书记选用干部具有三重功能:一是乡镇让村书记感受到上级对他们足够信任和尊重,二是村书记能够根据自身需要和习惯搭配容易合作的班子,三是被选入村“两委”的干部们会因村书记的信任而对书记产生一种忠诚感和使命感。比如,有村干部在村中积极做事,当问及为何如此积极时,村干部回答说,“这都是分内的事,因为我们都是书记细心挑选出来的”。尽管村书记掌握干部任命权可能会出现任人唯亲的情况,但是因村书记由乡镇监管,如果出现了严重偏差,乡镇政府会敲打村书记,因此较少出现失控的情况。乡镇政府也会基于村庄发展需要,在村干部队伍缺乏力量时给予一定的支持。比如 N 村的干部队伍年龄整体偏大,有些任务完成不了,乡镇就专门为 N 村培养了一个本村中专毕业的小姑娘,先让她在乡镇学习一段时间,然后在合适的时间安排回村任职。

在财务权上,乡镇同样给予村级组织极大的自由支配空间。当地的乡镇财政所允许村级组织提前预支经费,出纳手中不能拥有超过 5000 元的现金,1000 元以内的支出不需要正规的发票,有相应票据(如收据、微信转账记录、小票等)和凭证单就可以去报账,提交的报账材料由规定的 5 名

① 超级富人治村的典型地区是浙江农村,浙江村庄的富人书记资产高达上千万甚至上亿,他们之所以愿意参与村庄治理,普遍对于村书记身份背后的资源(如土地资源等)有诉求。

村干部签字即可。尽管乡镇政府在财务管理上有相关规定,但是并没有严格约束村级组织,村级组织主要依靠内在自觉进行财务管理。内在自觉包括两个层面,一是村干部的内在自觉,即村干部花钱时不乱开销、有分寸。S村的出纳说,他在为村里购置物品时,容易看出总价的物品,他就自己去买,如果要购买不容易看出总价的物品,就会找另一个村干部一起去买,方便留下人证。二是村级组织的内在自觉,指村干部能够按照制度规定执行财务制度,包括花销自觉、财务监督、行为调整等。由于当选村干部具有一定荣誉感,多人签字又可以形成相互监督,因此能够避免村干部滥用资金。

在事务权上,乡镇政府允许村庄进行自主管理、轮流坐班,除部分上级的硬性任务外,村级组织有权自主安排村庄工作,上级对村级组织提出的具体要求少。比如,很多地区将矛盾纠纷调解工作纳入乡镇对村级组织的考核中,完成调解后还要留下相应的材料,但是Z镇未要求村干部做大量的材料工作,只要调解好矛盾纠纷即可。S村每年都会调解一些矛盾纠纷,均可在村内自行解决,问题解决后也不用留下证据材料。在乡村振兴规划工作中,上级将主导权充分授予村级组织。上级政府按照人均1000元的标准拨付经费,每个行政村可以统筹这笔经费,S村就以自然村为单位,让各自然村按照建设需求申报项目,比如其中一个自然村申报扩宽道路、打造池塘,建设停车场、老年人活动中心,对自然村进行小修小补等,这些都高度契合农民需求和村庄实际。

(三)信利动员:行政嵌套自治的运行动力

从村庄头雁的选择和村"两委"干部任命来看,Z镇村庄治理已经失去了村民自治的基本要义,谁来当村干部已经不再由村民来决定,而是由乡镇党政部门来决定。但是,在财务管理权和村庄事务权上,村级组织又拥有一定的自主空间。因此,可以看出,乡镇党政部门对于村级组织的介入,是为了打破内生型自治组织所形成的权力垄断问题,通过选好"头雁"并赋予头雁及其所带领的团队相应的权力空间,重新塑造一个具有自主治理能力的外生型自治组织。对于乡镇政权而言,村级组织的外生型自治是一种可控的自治结构,既可以避免内生型自治可能造成的失控局面,也可以规避行政力量过度介入所带来的自主空间压缩问题。

外生型村级自治组织有效运行主要依靠两种力量:一种是信任关系。这里的信任包括双重信任,一重信任是乡镇党政领导对村书记的信任,另一重信任是村书记对村"两委"其他干部的信任。正是由于拥有两重信任关系,村干部在开展各类工作时,首先考虑的不是任务的难度而是领导的认同。比如,笔者询问李贺俊书记为何要积极做某项工作时,李贺俊书记总是强调"领导信任啊,不得不做啊",而其他村干部努力投入工作,也会将原因归结为"我们都是书记细心挑选出来的,做的都是分内的事"。由此可见,领导的信任极大地激发了村干部的干事积极性。

还有一种是利益满足。乡镇党政领导注重满足村干部对于自身合理利益诉求,村干部的利益诉求包括村干部工资待遇和自身产业两部分。村里主职干部和监委成员的待遇是由财政包干,其他村干部的待遇由村集体自筹,村集体自筹可以通过村集体经济和向上"要钱"解决,如果村集体缺乏支付能力,乡镇政府不会坐视不管。在产业发展方面,乡镇鼓励和支持村干部发展自身产业,不严格要求干部坐班,而是实行轮班制,客观上为村干部经营自身产业腾留了必要的时间和空间。此外,乡镇还会适时给予村干部一点甜头,用以支持村干部的产业发展。因此,在信任关系和利益满足的激励下,村干部的积极性被充分调动起来。

四、行政嵌套自治的工作机制

Z镇选择中等富人担任村庄"头雁",授予村书记人事权、财务权和事务权,通过信任和利益激活村干部队伍,建立了行政嵌套自治的基本架构。"嵌套"不同于"嵌入",A嵌入B是指B的运行

要受到 A 的影响甚至控制,A 嵌套 B 是指 A 管总,但 A、B 两个结构的运行均具有相对独立性。行政嵌入自治强调行政力量以一种规范性的力量整体介入到自治力量中,从而产生积极[20]或消极的后果[21]。Z 镇所建构的行政嵌套自治,强调的是行政力量对自治力量的总体性控制,以及自治力量在总体性控制之下的自主空间。在具体实践中,行政嵌套自治的乡村关系结构,还需要回答如何把握总体控制和自主空间之间的度、如何面对上下目标冲突、如何应对群众对政策的抵制等问题。本部分以 Z 镇农田垦造项目为例,呈现在任务执行中乡村两级如何分配责任和如何协调矛盾,并从中提炼出行政嵌套自治的工作机制。

(一)任务包干制:乡村两级任务执行的责权分配

乡镇政权是我国农村的基层政权,在国家政权体系中处于末梢位置,但是乡镇政权本身不是任务执行的最终主体,需要依靠位于最基层的村社组织。由于社会具有复杂性,在任务执行过程中面临着各种不确定性,如何面对不确定性需要乡镇政权和村级组织依据自身权责空间进行处置。Z 镇在推动工作时,善于采取任务包干制明晰乡村两级的权责边界。2022 年 3 月底,Z 镇接到必须在当年 6 月份完成 1400 亩农田垦造的任务,农田垦造是将圈定的基本农田复垦后用于种植粮食。由于需要复垦的土地大多种植的是果树,因此这一任务难度高、群众意见大。为了顺利推进工作,Z 镇采取任务包干制,将复垦任务按照每亩 1 万元的青苗赔偿标准分配给 8 个村,各村可以根据实际情况设置赔付标准,完成任务后的剩余资金归村集体所有。S 村分到了三百三十多亩任务,需复垦的土地上多是果树,工作难度大,但是任务包干制给予了村干部任务执行空间和剩余索取权,因此他们的工作积极性高,想方设法推动工作。

S 村考虑到村庄中的实际情况,选择了实质公平的分配方案,荒地赔偿 4000 元/亩,黄皮、荔枝、龙眼赔偿 10000 元/亩,其他果树和桉树,按照生长年限和果树大小,赔偿价在 4000—10000 元/亩浮动。在全部赔偿之后,村集体还有一定的余钱自主支配。在具体执行任务时,S 村村干部采取了一系列工作策略:一是摸心理,了解村民的真实想法;二是看意图,了解村民们的心理预期;三是找准人,针对不好说话的人,搜寻他们身边好说话的人,比如老人不好说话就找儿子,儿子不好说话就找孙子。如果面对特别难做工作的人,就采取“用人攻”的战术,即让老实的、脸皮厚的村干部先打头阵,让村民骂一阵,然后再让经验一般的村干部去做工作,反复骂几次,村民出气了,最后再由经验丰富的村书记上门讲道理、讲政策、讲规矩。通过“你柔我刚”“你刚我柔”的策略做通群众工作。S 村村干部之所以愿意通力合作、策略应对,核心在于任务包干制的权责界限明晰,使得他们既有工作积极性,也有工作主体性。

有学者研究过“行政包干制”,强调以政治动员的方式充分调动和整合党政部门的资源进行超常规治理[22]。行政包干制的核心是将责任落实到个人,通过权力授权、默许或交换等形式,形成“包干权力”[23]。任务包干制与行政包干制具有相似性,二者均着眼于包干事务目标,核心是将任务完成状态与完成主体激励相挂钩,但是前者的行政主导性要弱于后者。在乡村两级任务执行中,任务包干制是一种较为合理的责权分配模式。具体来讲,这一制度形式拥有三个方面的功能:一是总体任务目标清晰,村干部能够有的放矢;二是在执行任务时,村干部拥有自主发挥和自主调配的空间;三是责任和权力、能力和利益具有一定的对等性,村干部不会形成被剥削感,能够保持工作积极性和主体性。通过任务包干制对乡村两级进行责权分配,能够有效地推动任务执行。任务包干制的思想和行政嵌套自治的思想高度一致,是调节乡村两级关系的重要制度形式。

(二)压力释放术:目标冲突下乡村关系的平衡

村级组织在执行任务过程中,部分任务会涉及上级任务目标与村民诉求目标之间的矛盾。如果只是为了完成任务,不顾村民诉求,容易埋下隐患。如果充分考虑村民诉求,又会影响任务执行

的速度与效率。乡镇政权更加看重任务压力,希望“快刀斩乱麻”,村级组织则要充分考虑到村民诉求以及村庄治理稳定性。上下目标冲突会形成一定压力,乡镇政府和村级组织要协调上下目标冲突,就需要寻找到合适的压力释放术。

县里要求Z镇在规定时间内完成农田复垦工作,但是这一时间正好是当地荔枝成熟、黄皮开花的时间点。如果要赶在规定时间完成复垦,就意味着农民一年的收成没了,每亩大概会损失8000—10000元的收入,整个村庄总共会损失几百万,很可能会引发群众强烈不满,甚至出现干群冲突。李贺俊书记为了保住村民当年的经济收入,反复跟镇长请求推迟砍树时间,最初镇长也十分为难,因担心影响后续工作进度而承担责任。但是镇长禁不住村书记的反复请求,转而向县里申请推迟验收时间,镇长向县里打了多次报告之后,县里最终松了口,同意收完当年果实再完成复垦。乡村两级组织经过博弈,在任务压力和村民诉求间找到平衡,通过向县级部门寻找空间释放压力,缓和了任务执行的目标冲突。

在出现目标冲突时,Z镇政府领导和S村村干部都没有无视矛盾冲突、忽视群众利益,而是设法寻找空间释放压力。在行政嵌套自治的这一关系结构中,村级组织发挥了作为自治组织的功能,充分重视了村民的实际利益,积极向乡镇政府反映村民公共诉求;乡镇政府同样敢于主动担责,努力向县级政府为群众争取利益空间。尽管乡镇政府代表的是正式化的行政力量,但是行政力量并不是僵化的力量,而是富有弹性和有温度的力量;村级组织作为自治组织,在接受政策任务的同时也关照了群众情绪,有助于避免干群矛盾和政社矛盾。乡村两级寻找到政府任务目标和群众利益诉求之间的平衡点,通过磨合和博弈实现压力释放,确保了任务顺利执行和乡村社会稳定。

(三)策略批评法:政策抵制下乡村关系的协作

在任务执行过程中,尽管乡村两级权责关系明确,尽可能为基层群众争取更多的利益空间,但是仍然还会出现一些抵制政策的群众。由于农田垦造要将农民已经种好的经济作物砍掉,将之复垦为水田,而村中一些村民主要依靠这些经济作物获得现金收入,一旦复垦种植水稻,水稻的经济收益远不如经济作物,因此会有一些村民强烈抵制这一政策。他们往往态度较为坚决,光靠村干部难以劝服他们,此时需要借助乡镇政府的力量。针对强力抵制政策的村民,村干部通过摸心理、看意图、找准人和“用人攻”等战术都无效了,他们就会寻求乡镇政府的支持,联合采取一种技巧性的工作方法——“策略批评法”。

“策略批评法”用于村干部的群众工作较难做通时,借助乡镇领导的正式权威,让乡镇领导骂村干部,表面上是向村干部施压,实际上是通过乡镇领导给村民施压。S村在推进农田复垦工作时,一户村民坚决不同意复垦,李贺俊书记亲自上门给村民做工作,村民拒不同意。李书记就偷偷发微信给镇长,让镇长打电话来把自己臭骂一顿,镇长立马打来电话,将李书记骂得狗血淋头,指责他们办事不得力,工作做不通,影响了全镇农田垦造项目的工作进度。李书记故意开着手机外放音让抵制政策的村民听见,接完电话之后,李书记哀求村民,说上级领导都把自己骂成这样了,说明这个事情不得不做啊。村民们感受到村干部的压力和不易,很快就签字同意砍树复垦了。村民们最终妥协主要有两方面原因:一是在抵制政策的村民们看来,乡镇政权代表国家力量,政府工作人员尤其是政府领导的态度代表着国家态度,是不宜违逆的力量,乡镇领导的态度如此强硬,说明上级政策不会改变;二是村书记的示弱引发了村民同情,村民感受到村书记开展工作不容易,并非村书记为难他们,而是上级领导要求他们这么做。因此,他们最终接受了这一政策。

“策略批评法”是一种看似粗鲁实则有效的工作方法,其充分体现了乡镇政权和村级组织之间的协作关系。在行政嵌套自治的关系结构中,乡镇政权把握总体方向,给予村级组织充分的自主空间,但是在任务执行遇到问题之后,乡镇政权会全力支持、积极配合村级组织更好地开展工作,

前者会倾听和尊重后者的想法、困难和建议。这一结构所呈现的乡村两级不是割裂的关系,而是充分信任和荣辱与共的关系,二者共同朝着一个方向努力,即使出现困难,通过乡镇政权和村级组织的策略性协作,也能够顺利啃下难啃的“硬骨头”。

五、行政嵌套自治:现代简约治理模式

从 Z 镇行政嵌套自治的乡村关系实践来看,乡镇政权代表行政力量,对于村庄社会具有绝对的掌控权,但同时又给予村级组织一定的自治空间,允许村级组织根据村庄实际调整政策,并积极支持村级组织完成相关任务,这一乡村关系具有结构稳固、治理有效的特点。行政嵌套自治的乡村关系结构,使得乡村两级之间的关系更加紧密和团结,呈现出区别于基层治理行政化的差异化导向。

(一)行政嵌套自治的治理逻辑

1. 秉持目标导向而非过程导向

基层治理行政化具有一种事本主义的倾向,强调“办事留痕”、保留证据链[24],要对过程进行精细化治理[25]。过程导向更加注重过程形式,比如各项工作都要程序合理、行为合法、材料合规,讲究办事流程化和考核时效化[26]。相反,行政嵌套自治的乡村关系结构,追求的是目标导向的治理,即以完成目标为核心,尽管行政力量在其中起到一定的作用,但是行政力量的工作重点是分配任务和资源,具体操作空间仍然留给村级组织,由村干部根据任务目标和环境条件进行自主操作。乡镇政府只要求他们在法律允许范围内实现既定目标即可,不在乎他们实现目标的具体方式,任务包干制就是典型的目标导向的治理模式,这种目标导向为善治提供了可能。

2. 秉持建设导向而非问责导向

基层治理行政化的过程导向,使得上级政府对村级组织各项工作的每个环节进行监督和考核,对村级组织工作的具体细节吹毛求疵,只要存在一定问题或过错,即使不影响结果,也会对村干部进行责罚,从而延伸出问责导向[27]。原因在于,过程导向的治理模式对过程和细节极为重视,任何一个细节出现错误都可能引发风险,从而影响到工作开展的效率和效果,因此为了规避风险,会采取问责方式倒逼治理主体进行细节把控。不同的是,行政嵌套自治的乡村关系结构,因具有明确的目标导向,不仅不过问具体细节,而且即使出现了错误,也不是首先问责村干部,而是着手共同解决问题,推动整体目标的实现。因此,这一乡村关系结构为村级组织开展工作留有容错纠错的空间,更加具有建设性,这种建设导向有助于润滑乡村两级关系,使得各项工作更易落实。

3. 秉持协作导向而非控制导向

随着基层组织行政化力量不断加强,乡镇政权对于村级组织的控制越来越严,规范化程度越来越高,村级组织的执行者角色更加突出,主体性意识更加削弱,乡村两级关系的等级性更加凸显。然而,行政嵌套自治塑造的乡村关系,不是上下级之间控制与被控制的关系,而是平等主体之间的协作关系。行政嵌套自治的协作导向,一方面让村级组织拥有创新工作的勇气,能够放心大胆地根据任务要求和资源条件设法开展工作,另一方面使得村级组织在遇到问题或障碍时,敢于向上表达诉求、寻求帮助。无论是乡镇政府向县级政府争取政策空间以释放压力,还是村级组织向乡镇领导寻求被骂以解决困难,都是乡村两级通力协作的表现,二者通过相互协作共同推动了基层社会的有效治理。

行政嵌套自治秉持着目标导向、建设导向和协作导向的治理逻辑,有助于规避基层治理行政化趋势下行政力量向基层社会渗透所可能引发的形式主义、官僚主义和文牍主义,所探索的是乡镇政权与村级组织和谐相处、协作治理的良性关系模式。行政嵌套自治的关系结构使得乡村关系

具有一定的权变性,在不同情境下能够根据目标要求、环境变化、资源条件进行关系调试,达到权责明晰、相互协调、通力合作的状态,既不彻底脱离政策目标,又能最大化减轻基层工作压力和任务执行风险,从而实现基层社会有效治理。

(二)简约治理的现代探索

简约治理是我国基层治理的重要模式,在一个变迁和流动的乡村社会,能够自主、灵活地应对基层诸多无法预测的临时性、突发性和复杂性问题[28]。广东潮州Z镇形成的行政嵌套自治,构造了兼具自主性和协作性的团结型乡村关系,与国家治理能力现代化的本质需求高度契合,是基层治理行政化趋势下现代简约治理的重要探索。之所以说是现代简约治理,因为相比于传统简约治理,这一治理模式的控制力和规范性更强,能够适应复杂的社会结构和治理任务,但是又延续了传统简约治理的简约特征,具体表现为权力简约、制度简约和目标简约。其权力简约是指权力行使指向清晰,不过度用权。在任务的具体执行中,乡镇政府不"以权压人",而是依靠乡村两级共同协作完成任务。制度简约指的是上级政府对村级组织在制度管理方面的简约性,即上级政府不会通过密集的制度设计约束村级组织的行为,给予村级组织充分的自治空间,只在关键环节进行制度约束,以此避免村级组织的治理失序。目标简约是指乡镇政权对村庄社会的建设目标明确,目的是将村庄治理定位在维持性治理的状态,主要回应村庄自身的治理需求和完成上级部门要求的中心工作,而非进行"高大上"、高标准的村庄建设。在这一简约目标之下,乡镇政权无须过度动员村干部,只要保持乡村两级关系的平衡即可。

史云贵、薛喆提出了"完全正式治理不可能定律",认为国家正式权力对基层进行主动、直接、实质性介入的同时,就是简约治理生存空间的生成过程[29]。从行政嵌套自治的乡村关系实践来看,在总体性行政化程度不断加深的情况下,乡镇政权和村级组织通过制度调试寻找到简约治理的生存空间。行政嵌套自治意义上的"简约治理"是形式简约,其实质并不"简约",其"不简约"之处不在于权力的规范执行和制度的复杂性,而在于简约形式背后需要依靠关系的复杂性、手段的复杂性和人的主观能动性来支撑这一治理体系。从关系的复杂性上来讲,乡村两级干部之间既要学会"做朋友"、扮演"红黑脸",又要学会做群众工作;从手段的复杂性上来讲,要求乡村两级干部要善于使用情理法力等各种力量,而且还要找准时机和情境。无论是关系的处理还是手段的使用,都对人的主观能动性提出了要求。换言之,现代简约治理的精髓是依靠基层干部的经验积累和灵活调试,以应对复杂的社会现实和治理任务。目标导向、建设导向和协作导向的治理逻辑与简约治理的精神高度一致,正是秉持着简约治理的理念,行政嵌套自治的乡村关系结构才能有效推动基层有效治理。

六、结论

自实行村民自治制度以来,我国乡村关系经历了一系列变迁:税费时期乡村关系紧密,形成利益共同体[30];取消农业税费之后,乡镇治理能力被削弱,形成"悬浮型政权",乡村关系逐渐疏离[31];实行项目制以后,基层政府通过项目捆绑的形式支配村庄,塑造了支配与反支配的乡村关系结构[32]。在国家治理能力现代化的背景下,国家基础能力得以增强,不断加强行政化和规范化治理,基层组织行政化的趋势愈加明显,乡村关系变得更加紧密,但是却不免出现基层负担过重、治理成本过高、形式主义盛行等问题,在一定程度上制约了基层社会的有效治理。尽管一些地区尝试调整了行政与自治的关系,形成"行政引领自治"[9]、"行政助推自治"[11]、"行政激活自治"[12]等积极经验,但是并未明晰乡村关系的权责边界,也未形成稳定的乡村关系格局。

行政嵌套自治的乡村关系结构,是国家治理能力现代化背景下简约治理的现代探索,符合当

前国家发展要求和基层治理实际。广东潮州 M 镇通过重选村庄头雁、赋予制度空间、激活村级干部治村动力,构建了行政嵌套自治的乡村关系结构,形成了任务包干制、压力释放术和策略批评法等工作机制,既实现了国家力量对基层组织的纠偏,也确保了乡村治理的能动性和有效性。不同于基层治理行政化导向下的乡村关系结构,行政嵌套自治遵循目标导向而非过程导向,建设导向而非问责导向,协作导向而非控制导向,既能实现国家对社会的总体控制,又可确保社会的自主空间和乡村的合作治理。行政嵌套自治是基层治理行政化趋势下现代简约治理的重要探索,这种简约治理模式依靠权力简约、制度简约和目标简约,能够适应复杂社会结构和治理任务,是新时期积极有效的治理形式。

参考文献:

[1]桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志,2021(4):122 - 128.
[2]张云生,张喜红. 行政与自治均衡互促的村级治理模式建构——基于结构功能主义的视角[J]. 湖湘论坛,2022(4):93 - 105.
[3]贺雪峰. 规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J]. 社会科学,2019(4):64 - 70.
[4]陈义媛. 国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2020(1):34 - 40.
[5]卢丛丛. 行政替代自治:乡村振兴背景下乡村建设的实践困境[J]. 地方治理研究,2022(2):41 - 52.
[6]徐琴. 乡村社会的行政化整合:表征、根源与效应——基于社会行动理论的分析[J]. 求实,2022(6):75 - 90.
[7]李强彬,马丹妮. 构建协商系统:乡村治理中“行政”与“自治”的协调之道[J]. 党政研究,2022(4):112 - 122.
[8]朱云. 超越“二元博弈”:行政与自治均衡视角下农村人居环境整治研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2023(1):165 - 173.
[9]冷波. 行政引领自治:农村人居环境治理的实践与机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(6):15 - 22.
[10]望超凡. 行政嵌入与农村社会自治能力再造——基于对浙江宋村的个案研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022(3):100 - 109.
[11]李华胤. 行政助推自治:单元下沉改革中的政府介入与自治生长——基于河镇石寨村的调查与分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2022(1):98 - 108.
[12]张庆贺. “行政激活治理”:社区行政化的新阐释[J]. 求索,2021(5):110 - 118.
[13]卢丛丛. 嵌入型政权:治理精细化背景下农村基层政权的实践及逻辑[J]. 天津行政学院学报,2022(5):20 - 28.
[14]张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策,1996(8):26 - 28.
[15]魏程琳,徐嘉鸿,王会. 富人治村:探索中国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.
[16]陈文琼. 富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱? ——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J]. 中国农村观察,2020(1):29 - 43.
[17]刘锐. 农民阶层分化与乡村治理转型[J]. 中州学刊,2012(6):89 - 93.
[18]崔盼盼. 乡村振兴背景下中西部地区的能人治村[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(1):131 - 140.
[19]夏柱智. 乡村合谋视角下的混混治村及后果——基于中部 G 村“示范点”的调查[J]. 青年研究,2014(1):10 - 21.
[20]陈柏峰. 行政嵌入自治:乡村治理的“苏南模式”[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4):5 - 20.
[21]余彪. 行政嵌入自治与村级治理变革[D]. 武汉:华中科技大学,2020.
[22]杨华,袁松. 行政包干制:县域治理的逻辑与机制——基于华中某省 D 县的考察[J]. 开放时代,2017(5):

182 - 198.
[23]余练. 贫困治理视域下的基层行政包干制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(4):1 - 11.
[24]贺雪峰. 监督下乡正成为塑造基层治理关键元素[N]. 北京日报,2021 - 11 - 08(12).
[25]王阳,熊万胜. 从简约治理到精细治理:效率视角下的社会治理及其变迁[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2021(7):87 - 99.
[26]舒丽瑰. 行政消解自治:网格化管理的村庄实践及其困境[D]. 武汉:华中科技大学,2021.
[27]张国磊,张新文. 行政考核、任务压力与农村基层治理减负——基于"压力 - 回应"的分析视角[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2020(2):25 - 30.
[28]欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学,2022(3):145 - 163.
[29]史云贵,薛喆. 简约治理:概念内涵、生成逻辑与影响因素[J]. 中国人民大学学报,2022(1):149 - 159.
[30]杜鹏. 边缘人的崛起——读吕德文《乡村社会的治理》[J]. 社会科学论坛,2014(2):241 - 247.
[31]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.
[32]金江峰. 项目制背景下的乡村关系——制度主义的视角[J]. 天府新论,2016(4):104 - 112.

Administrative Nested Autonomy and Modern Minimal Governance

LEI Wang-hong
(*College of Public Administration*, *Central South University*, *Changsha* 410000, *China*)

Abstract: China has emerged as a world power; the administrative trend of grass-roots governance has been continuously enhanced, the relationship between administration and autonomy has changed. The practice of grass-roots governance in Z Town, Chaozhou city, Guangdong Province has built a rural relationship structure of administrative nested autonomy by re-selecting the village leader, giving institutional space and activating village cadres. Administrative nested autonomy emphasizes the overall control of the administrative power over the autonomous power, as well as the autonomous space of the autonomous power under the overall control. In practice, administrative nested autonomy distributes responsibilities and rights and coordinates contradictions through the working mechanisms such as task contract system, pressure release method and strategic criticism method, which shows the characteristics of stable rural relationship structure and effective grass-roots governance. Administrative nested autonomy follows the governance logic of goal-oriented, construction-oriented and cooperation-oriented, emphasizes on the simplicity of power, system and goal, conforms to the requirements of national development and the reality of grassroots governance, and is a typical practice form of modern minimalist governance.

Key Words: township administration; village autonomy; minimal governance; effective governance