

乡村振兴实现阶段的村庄主体性

毛一敬,刘建平

(华中科技大学公共管理学院,湖北武汉430074)

摘要:乡村建设是乡村振兴的重点任务,发挥村庄主体性是有序推进乡村建设、实现乡村振兴的机制保障。基于一个中西部亮点村的个案考察,发现激活村庄主体性需要乡村建设实现从行政本位向村庄本位的逻辑转换。行政本位下,政府以呈现政绩为目标主导乡村建设,通过制度内激励、利益让渡、利益交换等策略整合村级组织、市场和社会资源打造政绩亮点,乡村建设因村庄参与形式化和回应农民需求能力弱化陷入供需错位、村际差距扩大化困境。村庄本位的发展逻辑则从“过程-结果”双重维度确立了村庄社会在乡村建设中的主体性地位,村庄、政府和市场主体基于优势互补结成“治理共同体”,通过需求表达机制、资源供给机制、民主协商机制实现协同参与和共建共治共享,既保障了村庄主体的参与权和受益权,也提高了乡村建设对乡村振兴的回应能力。

关键词:乡村建设行动;行政本位;村庄主体性;治理共同体

中图分类号:C915;D61

文献标识码:A

文章编号:1672-0202(2021)06-0131-10

一、乡村建设的路径研究

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,为解决好“三农”问题,国家做出了实施乡村振兴的战略部署。新时期乡村建设行动既是全面推进乡村振兴的重点任务,也是社会主义现代化建设的重要内容。尽管当前乡村建设的制度规范和资源条件多来自村外,但村社主体性、村社组织能力以及村社受益权利能否实现,直接影响着乡村建设能否有效和可持续发展^[1]。新时期乡村建设行动必然是国家自上而下政策推动与村庄社会自下而上积极响应紧密配合,政府输入性资源与村庄内生性社会资本有机衔接的动态治理过程。在国家治理下沉和资源下乡背景下,重视村庄主体性地位,探讨如何发挥村庄主体性形成上下联动、多方参与的乡村建设格局,对化解乡村建设困境,顺利实现乡村振兴具有重要意义。

关于如何推动乡村建设实现乡村振兴,学界研究存在着发展取向和保底取向两种乡村建设主张。其中发展取向的乡村建设将建成“强富美”乡村设定为乡村建设目标,认为土地要素是乡村最具价值的“沉睡”资源和资本^[2],主张通过城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设、“拆旧复垦”等政策盘活乡村土地资源^[3],通过引入市场主体参与打造宜游、宜居、宜业、宜学、宜康养的美丽乡村^[4-5]。然而,持保底式乡村建设主张的学者认为,按照乡村振兴三步走战略部署,2020年对接脱贫攻坚的应是乡村振兴战略的第二步,即再经过十五年奋斗基本实现农业农村现代化目标,而不是直接对接建设“强富美”的乡村^[6],乡村建设重在“保底”:一是必须照顾到绝大部分农村,尤其普

收稿日期:2021-08-03

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2021.06.013

基金项目:国家社会科学基金一般项目(21BZZ009)

作者简介:毛一敬(1993—),女,河南郑州人,华中科技大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为基层治理。E-mail:maoyijing77@163.com

通农村,二是应以维持农村基本生产生活秩序为目标^[7]。在我国城乡二元结构已经转变为保护型城乡二元结构背景下^[8],乡村建设尤其不是及不能是为资本下乡、城市富人下乡提供市场通道^[9]。乡村建设必须与调动村庄社会内生活力相挂钩,发挥乡村社会资本优势参与乡村建设^[10]。

发展取向和保底取向主张在乡村建设路径选择上的差异,底层架构是推动乡村建设、实现乡村振兴立场上的差异。其中,发展取向主张引入市场机制,通过农村资源变资产在短期内建成“强富美”乡村,实则是一种“行政本位式”发展立场^[11]。新时期乡村建设作为国家顶层制度设计指导下的乡村振兴实践,在压力型体制下^[12],基层政府以落实政策为行动指导,致力于短期内实现乡村振兴目标,以在科层制内的晋升锦标赛中获得优势^[13]。因此,发展取向下的乡村建设具有政府积极推动的激进性特点。然而,受行政资源的限制,乡村建设往往只能以各种“示范点”的形式出现^[14],又由于这些“示范点”由政府资源堆砌而成^[15],故效果有限且往往难以推广^[16],阻碍着乡村振兴的顺利实现。

与之不同,乡村建设的保底取向坚持的则是村庄本位的发展立场,注意到了乡村发展的阶段性和村庄社会需求的特殊性。这一发展思路坚持“三农”需求本位,将现阶段乡村社会的迫切需求和国家乡村振兴战略的阶段性的要求进行融合,兼顾了国家资源投入的效率和乡村社会需求的回应能力,有利于推动乡村振兴稳步实现。因此,新时期乡村建设需要实现从行政本位向村庄本位的逻辑转换。村庄本位立场的乡村建设不仅在乡村建设的目标上持有保底取向,还强调建设过程要重视村庄主体性作用。村庄主体性体现在农民具有积极参与乡村建设活动的主体意识,乡村建设预留有村庄社会参与的制度空间,村庄社会既是建设主体,也是受益主体。本文结合湖北省A村的实践调研经验,通过深度刻画政绩亮点村政府主导乡村建设的实践逻辑和困境,分析新时期乡村建设行动由行政本位立场向村庄本位立场转型的必然逻辑,进一步提出通过构建“治理共同体”实现具有村庄主体性的乡村建设路径。

二、行政本位的乡村建设

A村所在乡镇属于中西部农业型乡镇,缺乏二三产业支撑而经济基础薄弱。政府主导下的乡村建设本质是公共资源分配问题。对经济基础薄弱的农业型乡镇而言,政府在部门利益主导下更倾向于集中资源投入少数村庄打造亮点,获得政治收益。A村本身作为亮点村,获得大量政府资源的集中投入,A村的乡村建设实践本身代表了中西部农村由政府主导乡村建设的一般逻辑,具有代表性。通过对A村经验的细致解剖,可以一窥行政本位立场下乡村建设的实践逻辑和困境,提供乡村建设的经验教训。

(一) 案例呈现:资源集中配置下的亮点村打造

湖北A村,北邻国道,东临省道,地理位置优越,交通便利。全村共有557户1838人,12个村民小组。与全国大多数一般农业型村庄相似,村庄中青年大部分在外务工,老年人和小孩留守村庄,老人农业和中农流转土地进行规模种植是市场经济兴起后村庄农业经营的主要形态。与其他村庄不同的是,一直以来A村都是乡镇的重点村,新时期A村作为基层政府重点打造的乡村振兴示范点,获得了大量政府政策和资金支持,村庄进入建设发展新阶段。

最近5年,在政府资源支持下,A村先后开展了如下建设项目:(1)土地增减挂钩项目(非普惠性)。到目前为止,A村已将四个距离村庄中心广场相对较远、空心化程度相对较高的村组进行了撤组腾地,农户可利用补偿款在村庄中心广场附近购买还建楼房,村组中的原宅基地复垦。增减挂钩项目共涉及九十多户农户,腾退出的建设用地指标约100亩。建设用地指标主要有两种使用

方式,第一是由政府统筹使用,政府按照每亩20万元补偿费和5万元土地复垦费的标准对村庄补偿,2015年和2016年村庄腾退出建设用地指标共30多亩,全部由政府统筹,村庄获得收入1000万元;第二是村庄自用,2017年后村庄建设发展也迫切需要建设用地指标,村庄新腾退的土地指标不再由政府统筹,而是在政府给予的制度空间内用于村庄建设和发展。(2)美丽乡村建设(非普惠性)。A村尚未实施增减挂钩的村组,先后开展了美丽乡村建设,主要项目包括房屋外围装修,下水管道雨污分流及管道铺设,道路修建,花卉种植,水塘改造等。项目资金由政府按照每户8万元的标准进行补贴,具体程序是村庄垫资建设,建成验收后政府再进行拨款。由于集体经济匮乏,A村便将项目工程转包给建筑公司,由公司垫资负责,这一项目政府共拨款3200万元。(3)打造特色小镇(具有独特性)。2017年在上级政府牵头下,村庄引入农科公司在村打造依山傍水小镇。农科公司定位于充分利用村庄资源,将村庄建成旅游文创中心。具体措施上,一方面改造民居打造创客村和民俗街,另一方面流转村庄土地发展观赏性生态农业。这一项目市建委拨款3000万元,区配套3000万元。(4)田园综合体项目(非普惠性)。乡镇田园综合体项目以A村为龙头打造,政府投入大量资源支持村庄建设。

A村政府主导的乡村建设遵循着行政本位的发展逻辑,具有以下典型特点:一是基层政府是村庄建设的主导者,只有符合基层政府发展规划的村庄建设项目才能获得政策和资源支持;二是村庄建设资源具有极强的政策依赖性,包括政策资源和公共资金两方面,村庄建设主要依赖政府资源供给;三是村庄发展具有不可复制性和独特性,政府将大量资源投向A村,不断加大A村与乡镇其他村庄的发展差距;四是形成了发展的累积效应,作为明星村和亮点村,A村吸引了大量党政社团部门人员到村参观学习,从而源源不断地吸引多方政策资源投入。

(二)主体俘获:政府主导乡村建设的实践逻辑

政府主导乡村建设并非政府作为建设主体直接参与乡村建设过程,而表现为政府是村庄建设模式和发展方向的决策者,是村庄建设资源的主要供给者,村庄建设服务于政府的政绩目标和行政意图。政府能够顺利实现这一目标,需要解决好三个问题:第一,提高与分散农民的对接能力,降低与村庄社会对接的交易成本。第二,保证乡村规划设计的专业性,提高项目施工效率。第三,获得村民配合,降低社会矛盾和政治风险。基层政府通过推动村级组织行政化吸纳村庄精英配合落实治理任务,通过利益让渡吸纳市场主体参与乡村建设,通过利益交换获取村民配合,实现对行政、市场和社会主体的俘获,推动乡村建设项目落地。

1. 制度内激励与村级组织吸纳

提高与分散农民的对接能力,降低对接基层社会的交易成本,是基层政府顺利落实治理任务的前提条件。基层政府直接与农民对接面临两种困境,其一是治理资源不足,有限的乡镇干部难以负担起直接对接分散农民的成本;其二是治理能力不足,政府进行的规则之治面对具有人情社会特点的非规范的乡村社会,易陷入治理无效。加强村级组织建设和动员村庄精英配合落实治理任务是基层政府破解这一治理困境的主要手段。基层治理规范化的推进,村干部获得制度外激励的空间不断压缩^[17]。与此同时,在财政资源支持下,基层政府通过推动村级组织行政化和村干部职业化,将对村庄精英的激励方式转变为制度内激励,强化了对村庄精英的动员能力。A村村级组织的行政化程度较高,基层政府对村干部进行“拟科层化”管理,工资福利待遇的经济激励和职务晋升的政治激励成为村干部配合基层政府落实乡村建设目标的重要动力。以此村级组织转变成为科层制链条在村庄的延伸,村干部对上承接政府治理任务,对内利用村干部的公共性身份和村庄熟人社会资源做群众工作,协助基层政府乡村建设目标的顺利落实。

2. 利益让渡与资本嵌入

乡村建设本质上是基层政府配置资源的一种方式,在国家监督下乡和规范化考核压力下,基层政府配置资源的首要目标是如何“不出事”地使资源顺利落地,其次是创新资源分配方式打造政绩亮点,积累政治资本。乡村建设项目涉及项目立项、项目核准、项目备案、项目招投标、项目实施、项目验收、项目结算等全过程,一方面每个环节都具有较高的专业性特征和行业标准要求,另一方面多数项目资金需项目验收完成以后才能拨付。乡村建设的专业性和政府资金落实的滞后性特点,使乡村建设项目已然超出基层政府和村级组织的治理能力,而需要引入市场主体参与。在A村表现为政府鼓励和吸引本土精英回乡创业,进行村庄经营。政府为实现村庄发展目标,鼓励和吸引本土经济精英回乡创业。一方面,支持返乡能人担任村干部,赋予其“村干部”的公共性身份和公共权力,使其具有运作村庄资源的合法性;另一方面,通过适当的政策支持和制度让步为经济精英经营村庄提供制度空间。A村存在不少先建后批的非规范操作,且在增减挂钩政策方面政府做出了巨大利益让步。市场主体经营村庄,与基层政府结成新的“利益共同体”,市场主体全面利用村庄土地、农户房屋、农民劳动力等资源经营村庄,发展乡村旅游等特色产业获得超额利润,同时这一经营行为本身也契合了政府对政绩和亮点的需求。

3. 利益交换与村民参与去政治化

农民是生产生活在村的当然主体,宅基地使用权和土地经营权是受法律保障的农民作为集体成员享有的集体福利。乡村振兴背景下政府通过盘活村庄土地资源开展乡村建设,必然因土地利用与农民存在着潜在利益冲突,回应农民利益诉求使农民配合是乡村建设有序开展的基础。在国家资源支持下,利益交换成为基层政府回应农民诉求、获取农民支持的主要方式。在此背景下,农民参与乡村建设主要有两种形式:第一是作为资源所有者,政府和市场主体通过利益交换获得村民土地和宅基地使用权;第二是农民作为劳动力在乡村建设中获得务工机会,获取与劳动力价值匹配的经济收益。农民作为治理主体通过集体行动进行的政治参与,转变成农民与市场主体的私人利益交换,参与方式的市场化和去政治化,不断消解着村民在治理中的政治参与。

三、乡村建设的困境与逻辑转换

(一) 行政本位的乡村建设悖论

1. 村庄建设与农民需求弱关联

就A村乡村建设实践而言,在政府资源大力支持下,A村发生了以下改变:村庄基础设施条件明显改善;因增减挂钩和村庄打造的需要,农民集中上楼居住;土地流转增加了农民来自于土地的现金收入。然而,在外在形态上具有“强富美农村”特点的A村,却面临着与农民生活需求和发展需要脱节困境。第一,农民上楼居住实质上恶化了村庄老年人的居住条件。由于还建房为没有电梯的五层楼房,老年人或因上下楼不方便,或为避免家庭矛盾而不愿与子女上楼居住,因此大部分只能暂时居住于一楼车库。且农民还需要进行农业劳作,上楼居住后农机和农具无处存放。第二,村庄大规模土地流转打破了村庄长期存在的以“老人农业+中农规模化种植”为基础的稳态农业经营格局,剥夺了农民的生产权利,想要种地的农民不得不到村外流转土地。第三,近年来政府向村庄投入大量资金支持村庄建设发展,然而农民获益却极为有限,大量政府资源服务于亮点打造和资本受益,而与农民的直接利益关联不断弱化,形成了一种“村庄建设得很好,却与农民没有什么关系”的悖论。

2. 政绩逻辑主导资源配置

通过打造亮点制造政绩,以在资源分配和职务晋升中获得上级领导的注意力分配,是基层政府集中资源进行乡村建设的主要动力。这也内在规定了基层政府主导乡村建设的实践逻辑。首先,在资源配置方式上,受治理资源总量的限制,基层政府在政绩导向下更倾向于集中配置资源而非分散化配置资源。相比于资源分散性投入带来乡村社会不明显的整体性改善,集中资源投入到先进村打造乡村振兴示范点更能展示基层政府的治理能力。其次,在资源配置对象的选择上,往住是社会基础、治理基础、硬件设施基础具有优势的“好村”成为政府集中配置资源的对象,而治理基础和硬件设施基础相对较弱的村庄虽然有着更为迫切的建设需求,因资源落地面临更高的治理成本和经济成本,往往难以吸引政府资源投入。最后,在资源配置项目选择上,服务于打造亮点和呈现政绩的乡村建设内在决定了乡村建设在进行项目选择时更强调项目的展演性和景观性,更加注重“物”的呈现,相对忽视“人”的需求。

政府主导乡村建设在资源配置方式、资源配置对象和资源配置项目选择等方面的上述特点,决定了乡村建设立足的是行政本位而非村庄本位,服务“三农”只是乡村建设的政治话语,回应政府政绩需求才是乡村建设的治理实践,乡村社会本身成为服务于政府政绩需求的客体和资源。首先,从治理过程的角度来看,基层政府与村集体和村民之间的互动并非是“主体间性”的互动,而是“主体-客体”间的互动。因此,各主体在乡村建设中的互动规则便不是民主协商和共建共享,而是政府掌握决策权,并通过行政化机制使村级组织成为执行主体,通过市场化机制使村民成为受益客体。村级组织和村民是政府决策的被动接收者和落实者,而非村庄建设的积极参与者。

3. 行政本位下乡村建设困境

就治理结果而言,行政本位的乡村建设既没有回应村庄生产生活需求,同时还造成了新的治理困境。一方面,在政府集中资源投入打造的亮点村庄,政府主导的具有展演性的景观化项目投入更多服务于展示政绩而非回应农民生产生活需求,供需错位的乡村建设项目往往在政府资源撤出后被闲置和废弃,既造成资源的浪费,农民的需求也仍旧没有满足。另一方面,政府整合资源集中投向“好村”建设,乡村社会发展出现了政府主导的马太效应,即从硬件设施条件来看,好村越好,对比之下的落后村庄更加落后。A村获得上千万的政府投入,而紧邻的井源村每年只有10万元的党建惠民资金可以用于村庄建设,两个村庄景观面貌方面的差距十分显著。在地方社会,政府的公共投入进一步强化了村际之间资源分配的不公正性,不断强化非亮点村村民的相对剥夺感,挑战着政府公信力。

建国以来的乡村建设并非社会自觉的产物,而是国家通过制度安排和资源供给主动推进实施的。国家自上而下推动的乡村建设落实为治理实践时,必然受到科层制末梢——基层政府的治理动力和治理能力的影响。一方面,国家虽然从战略部署上明确了乡村振兴的总要求,却对乡村振兴的具体衡量标准和具体实践路径缺乏明确的指导规范,这虽预留了基层进行乡村建设的灵活性空间,然而规范的缺位也易使基层政府唯部门利益是瞻而使乡村建设陷入无序性和随意性。另一方面,我国仍然处于社会主义初级阶段的基本国情,也决定了受治理资源限制基层政府难以负担高标准全面推进乡村建设的成本。因而在政治锦标赛压力下,制造亮点、呈现政绩成为基层政府落实乡村振兴任务的策略性选择,政府单一主体主导的乡村建设陷入供需错位、成本攀升、干群关系疏离等困境似乎难以避免。

(二) 从行政本位到村庄本位:乡村建设的逻辑转换

破解乡村建设困境需要进行乡村建设的逻辑转换,即由行政本位向村庄本位转型。关键在于

重视村庄社会的主体性地位,发挥村庄自主性在缓解乡村建设资源困境和供需困境中的作用。在乡村建设行动中,可以从两个层面对具有抽象性和整体性的村庄主体性进行操作化和具象化研究。

首先就村庄主体性实体而言,村庄主体性涵盖着村民和村级组织两个主体,村庄主体性离不开村民和村级组织的主体性实践。其中村民主体性就是村民在乡村建设过程中作为治理主体体现出的主人翁意识和要求,能主动地、自觉地参与村庄建设活动,发挥创造性,逐步成为村庄建设的中坚力量,积极性与创造性是衡量村民主体性强弱的显著标志^[18];村级组织的主体性表现为村级组织能够有效参与并决定村庄公共事务,特别是与村集体及村民的切身利益相关的治理事务,在乡村建设中表现为村级组织能够与其他权力-利益主体平等谈判交涉相关利益问题,能够保护并捍卫村庄的合法权益不受侵犯^[19]。

其次,村庄主体性除了可以从主体性实体的角度进行解析外,还涵盖着“过程-结果”两个实践维度。第一,过程导向的村庄主体性表现为村民和村级组织在乡村建设过程中的“权责一体性”,履行义务、兑现权利、分享收益。村民和村级组织不是乡村建设的对象和被动的福利享受者,而是通过集体行动积极参与乡村建设的治理主体。因此乡村建设应预留村庄主体参与的制度空间,鼓励村民发挥主体性和创造性,通过组织化参与增强自我服务能力。第二,结果导向的村庄主体性表现为村庄社会作为主要受益主体能够通过乡村建设获得需求满足,即村庄主体性不仅强调村庄社会作为主体参与乡村建设的过程,还强调村庄社会是乡村建设结果的受益主体,乡村建设能够真正契合在村主体的生产生活需求和乡村社会的发展需求,重视村庄主体的生活体验和公共评价。因此乡村建设行动中的村庄主体性具有“过程-结果”的二元统一性。正因如此,重视村庄主体性的乡村建设并非意味对其他主体的排斥。如果将村庄主体性简单理解为村级组织单一主体主导乡村建设,则乡村建设也易因资源匮乏和制度缺位陷入动力不足、规则失序的困境,这一治理情境虽然保证了村庄社会的参与权利,却难以保障村庄社会的受益权利。因此,坚持具有主体性的乡村建设需要从两个维度着力:一方面明确村庄社会是乡村建设的参与主体和受益主体,增强农民的集体行动能力,激活村庄社会资本优势,夯实乡村建设的社会基础;另一方面通过治理机制创新,构建多元主体协同参与的治理共同体,形成共建共治共享的乡村建设格局。

四、村庄主体性视角下的治理共同体构建

新时期乡村建设不单单是对物质环境的空间改造,更是一个来自不同领域的治理资源在乡村场域交换整合的治理过程^[1],多元主体协作是乡村建设坚持村庄本位,发挥村庄主体性优势的制度保障:政府具有的资源优势和制度优势、村庄社会作为乡村建设的需求表达主体具有的内生性社会资本优势、市场主体具有的专业性和行动效率优势,都是乡村建设有序推进的必要条件。以此,从参与过程的角度来看,村级组织和村民作为多元主体的关键一元是乡村建设的核心行动者,从受益结果的角度来看,正是多元主体的优势互补和相互协作,保障了乡村建设的有效开展和村庄社会的受益权利。“治理共同体”是多元主体协作参与乡村建设,实现乡村振兴的机制保障。

(一) 治理共同体的实践内涵

党的十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》第一次正式提出构建“社会治理共同体”,社会治理共同体是国家治理现代化在社会领域的重要突破,既是对我国传统社会管理模式的超越^[20],也是对西方新公共管理运动造成的碎片化治理模式的反思^[21]。基层治理实践中的“治理共同体”具有两方面

意涵,一是在“治理”的意义上,强调治理主体的多元性,政府、村庄社会、市场等都是基层治理的重要参与主体^[22];二是在“共同体”意义上,强调多元主体参与治理并非是基于分工形成的机械化整合,而是基于协商达成的有机整合,是一种责任共同体、行动共同体、利益共同体^[23]。

新时期乡村建设为构建治理共同体提供了事务载体、利益激励和资源基础,而围绕乡村建设的任务目标打造治理共同体,在利益整合基础上动员多元主体参与乡村建设,充分发挥各主体的资源禀赋优势,形成“共建共治共享”的乡村建设格局,是推动乡村建设有序开展的制度保障。在乡村建设行动中构建治理共同体,就是在坚持和加强村级党组织领导的前提下,把以往作为治理客体的村民自治组织、普通村民、企业、志愿组织等主体纳入乡村建设的治理主体体系,尊重各治理主体在乡村建设中的主体性,充分发挥其在乡村建设中的独特优势和专业特长^[24]。治理共同体具有价值共同体、组织共同体和行动共同体等多元特征,符合灵活性、协商性、开放性的治理价值内核^[25]。

乡村建设中以村庄参与和村庄受益为本位的治理共同体构建具有以下特点:首先,主体间权力分配的非均衡性。西方多中心治理理论提出应构建政府、市场、社会等主体参与的“多元共治”模式,主张公共事务的治理主体应该是多元而非一元,具有多中心化和去中心化特点^[26]。然而,我国政治体制特点决定了党的领导始终是基层治理的一元核心,同时乡村建设服务于“三农”需求的目标定位也决定了村庄社会在治理共同体中的重要地位。因此,治理共同体中多元主体间的权力结构并非均质化分布,而具有明显的层级性,基层党委是乡村建设的领导核心,村庄社会和基层政府是乡村建设的治理主体,市场主体和社会组织是乡村建设的重要辅助力量。其次,乡村建设中的村庄主体具有权责一体性。包括村级组织和村民在内的村庄主体不仅是乡村建设的受益主体,更是乡村建设的责任主体。乡村建设不应只强调村庄社会受益的权利,更要强化村民参与的义务。只有在乡村建设中承担责任、分担成本,村民才能强化乡村建设与己利益相关性的感知,才能激发全过程参与乡村建设的积极性。

(二)乡村建设中治理共同体的实践机制

治理共同体对已有乡村建设模式的优化主要体现为两方面:第一,提供了多元主体协同参与乡村建设的制度路径,尤其保障了处于弱势地位的村庄社会的参与权利;第二,对多元主体在乡村建设中的权责结构和利益分配进行制度规定,保证了乡村建设中多元主体参与的有序性和村庄社会受益的主体性。治理共同体在对政府、村庄社会、市场等主体进行治理优势分析基础上,将具体治理责任匹配于适宜的治理主体,围绕乡村建设的多任务环节和治理需求,形成动态化的多元主体共治格局。

1. 乡村建设的触发机制:自下而上的需求表达

政府主导乡村建设面临的最大困境是压力体制下地方政府的部门利益取代了乡村社会需求成为乡村建设的主要目标,这一治理目标的偏移使乡村建设围绕打造亮点和呈现政绩展开,忽视了建设项目与农民生产生活需求的契合性。服务于农民村庄生产生活的乡村建设必须以乡村社会的“三农”需求为行动起点,村庄社会自下而上的需求表达是乡村建设的出发点,回应和满足农民需求是乡村建设的落脚点。在需求类型和表达方式上,乡村建设作为一种公共资源配置方式,决定了其最终回应的必须是公共性需求而非农民个体化的私人性需求,因此村庄社会的需求表达方式和政府所识别的村庄社会需求一定是集体性而非个体性的。村民委员会是基层群众性自治组织,担负着组织农民自我管理、自我教育、自我服务的职责,是组织农民表达需求的重要治理主体。村干部通过组织召开小组会议、村民代表会议、党员会议、村民大会等形式,营造村民表达需

求的平台,赋予村民自由表达生产生活需求的权利。通过集体讨论和互相说服形成的集体决策既能确定集体需求,同时也能够按照需求的迫切程度对多个需求满足的先后顺序进行排序,这是乡村建设能够精准回应乡村社会需求的基础。

2. 乡村建设的回应机制:自上而下的资源供给

除了发达地区农村和资源型村庄外,全国大多数一般农业型村庄都因资源匮乏而使乡村建设维持在低水平循环。党的十九大报告提出我国已由“生存型社会”向“发展型社会”转变,政府的职能重心从经济建设转向公共服务,从生产转向分配^[27]。乡村振兴战略的实施为资源匮乏的一般农业型村庄带来新的发展机遇,一方面,国家物质资源的输入是开展乡村建设的资源基础,同时,资源下乡在村庄营造出的利益空间是村民参与村庄公共事务重要的利益激励,在村庄生产共同体和社会共同体属性不断弱化背景下,围绕公共资源分配形成的利益共同体是凝聚乡村社会认同的重要载体。另一方面,国家制度规则的输入能够打破由村庄精英垄断村庄政治权力和资源分配权力的封闭性权力结构。通过制度规范村干部治理行为,通过规则保障乡村建设的公共性,是落实农民在乡村建设中受益权利的重要制度基础。政府作为公共权力代表掌握着自上而下供给资源的权力,而资源供给的对象和数量,则是政府和村庄社会上下联动、民主协商的治理过程,其核心是自上而下的资源供给要契合于村庄社会自下而上的集体需求表达。

3. 乡村建设的实施机制:民主协商与多元主体参与

在需求表达和资源供给基础上,乡村建设实施过程中的矛盾纠纷调解、建设施工、规划纠偏等治理要求,决定了乡村建设的实施过程是多元主体不断互动协商的动态治理过程。第一,乡村建设对村庄物理空间的改造往往与农民的个体利益发生直接冲突,如砍树、占地等,这些矛盾的典型特点是单个利益体量不大,却直接决定着建设施工能否顺利进行。与基层政府和市场主体相比,村庄社会具有熟人社会资本优势,村干部和村民利用人情、面子等社会关系资源介入矛盾纠纷调解,可以将治理成本内部化以促进乡村建设顺利推进。因此应重视村庄社会在矛盾纠纷调解中承担责任。第二,市场主体具有效率和专业性优势,承担着项目施工的主体责任。与此同时,基层政府的制度化监督和村庄主体的社会性监督,是保障市场主体按照行业标准和村庄需求进行项目建设的重要机制。第三,制度化的民主协商机制是项目建设过程中纠偏和应对突发事件的制度通道。项目建设并非市场主体的单一责任,而需要多元主体的配合和参与,尤其是当规划施工偏离于村庄社会基础和社会需求时,及时启动政府、村庄、市场主体参与的民主协商程序是村庄实现权利救济的重要方式,也是乡村建设始终坚持村庄本位的机制保障。

五、总结

本文立足于村庄本位的研究视角,在通过案例分析呈现行政本位乡村建设的实践逻辑和困境基础上,提出新时期乡村建设需要实现行政本位向村庄本位的逻辑转换,分析了乡村振兴实现阶段发挥村庄主体性的必然逻辑,并提出构建“治理共同体”推进乡村振兴的优化路径。实施乡村振兴战略是农村发展的重要机遇,一方面国家资源大量投向村庄缓解了乡村发展的资源掣肘,奠定了乡村建设的物质基础;另一方面脱贫攻坚完成之后,乡村振兴成为基层政府的主要治理任务,提供了基层政府主动回应“三农”需求的制度动力。然而,国家虽在宏观层面上制定了乡村振兴的指导思想、目标任务和基本原则,但实践层面的实施规则和考核标准仍处于摸索创新阶段,地方政府则围绕乡村振兴和乡村建设展开新一轮的政治锦标赛竞争。政绩压力倒逼下,基层政府具有主导乡村建设的动力,并在公共资源支持下,具有通过制度内激励、利益让渡、利益交换等方式整合

村级组织、资本、村民等主体力量的能力。然而,行政本位的乡村建设往往异化为服务于政绩呈现的亮点工程,乡村建设面临着供需错位、资源闲置浪费、村际间差距不断扩大等困境。

然而若完全由村庄社会掌握乡村建设的主导权力,则乡村建设也容易因利益博弈和资源匮乏陷入困境,农民的乡村建设需求仍得不到满足。新时期乡村建设的多任务目标属性决定了任何单一主体都难以承担起乡村建设的职责,乡村建设必定是多元主体协同参与、共建共治共享的动态治理过程。围绕乡村建设的任务目标,立足于村庄本位构建具有层级性和权责一体性的多元主体协同参与的“治理共同体”,是乡村建设有序开展治理机制保障。政府、村庄社会和市场主体在优势互补的基础上相互协作,以“共同体”的形态参与乡村建设行动,并通过需求表达机制、资源供给机制、民主协商机制重塑乡村建设过程,是提高乡村建设效率,稳步实现乡村振兴的重要路径。

参考文献:

- [1]孙莹,张尚武.乡村建设的治理机制及其建设效应研究——基于浙江奉化四个乡村建设案例的比较[J].城市规划学刊,2021(1):44-51.
- [2]严金明.土地政策扶贫的机理与效应分析[J].中国土地,2017(11):12-15.
- [3]乔陆印.乡村振兴视域下农村土地整治的内涵重构与系统特征[J].农业工程学报,2019(22):58-65.
- [4]吴正海,范建刚.资源整合与利益共享的乡村旅游发展路径——以陕西袁家村为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(2):70-79.
- [5]王安平,杨可.新时代乡村旅游业与乡村振兴融合发展途径研究[J].重庆社会科学,2020(12):99-107.
- [6]杨华,陈奕山,张慧鹏,等.多维视野中的乡村振兴(笔谈)[J].西北民族研究,2020(2):53-69.
- [7]桂华.新时代我国“三农”政策中的十对辩证关系——乡村发展的战略与策略[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019(6):1-20.
- [8]林辉煌,贺雪峰.中国城乡二元结构:从“剥削型”到“保护型”[J].北京工业大学学报(社会科学版),2016(6):1-10.
- [9]卢青青.资本下乡与乡村治理重构[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019(5):120-129.
- [10]贺雪峰.乡村建设中提高农民组织化程度的思考[J].探索,2017(2):41-46.
- [11]韩鹏云.国家整合乡村的运行逻辑与路径重塑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(4):17-26.
- [12]欧阳静.压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J].经济社会体制比较,2011(3):116-122.
- [13]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [14]吴理财,吴孔凡.美丽乡村建设四种模式及比较——基于安吉、永嘉、高淳、江宁四地的调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(1):15-22.
- [15]毛一敬.分类治之:村民自治与国家嵌入的平衡机制与逻辑[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(6):71-80.
- [16]李元珍.典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(3):101-109.
- [17]吴理财.农村税费改革与“乡政”角色转换[J].经济社会体制比较,2001(5):20-26.
- [18]王伟杰,纪东东.农民主体性视角下的农村公共文化产品供给研究——基于河南省七个村落的问卷调查[J].中州学刊,2013(12):101-106.
- [19]程为敏.关于村民自治主体性的若干思考[J].中国社会科学,2005(3):126-133.
- [20]田旭明.建设社会治理共同体的内在逻辑与现实应答[J].理论探讨,2021(1):153-160.
- [21]刘金发.构建中国特色合作治理:对西方治理模式的反思与超越[J].中共宁波市委党校学报,2019(4):93-101.
- [22]郁建兴,任杰.社会治理共同体及其实现机制[J].政治学研究,2020(1):45-56.

- [23] 公维友, 刘云. 当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2014(3): 52-59.
- [24] 高卫星, 张慧远. 乡村治理共同体构建的理论逻辑、现实困境及策略[J]. 中州学刊, 2021(2): 7-12.
- [25] 孟祥瑞. 乡村社会治理共同体的内涵、挑战与构建路径[J]. 长春师范大学学报, 2020(11): 59-64.
- [26] 奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道 集体行动制度的演进[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012: 213-243.
- [27] 竺乾威. 服务型政府: 从职能回归本质[J]. 行政论坛, 2019(5): 96-101.

Village Subjectivity in the Realization Stage of Rural Revitalization

MAO Yi-jing, LIU Jian-ping

(College of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Rural construction is a key task of rural revitalization, and giving play to village subjectivity is the mechanism guarantee for orderly rural construction and rural revitalization. Based on a case study of a village in mid-west China, we found that activating the village subjectivity requires the rural construction to realize the logical transformation from administrative standard to village standard. Under the administrative standard, the government leads rural construction in a performance-oriented way, which is made through intra-system incentive, benefit transfers, interests exchange, so as to integrate village-level organizations, market and social resources and to make performance highlights. While the rural construction falls into plights such as supply and demand dislocation, the widening of gaps among villages because of villagers' formalized participation of and weak response to villagers. On the other hand, the development logic of village standard is to set up the subjectivity of villages from the dimensions of "process-result" in rural construction. Village, government, and the market form a "governance community", making their respective advantages complementary to each other. In this way, through the demand expression mechanism, resource supply mechanism, and democratic consultation mechanism to achieve collaborative involvement and work sharing, which not only ensures the participation and benefit rights of village subjects, but also improves the capacity of rural construction to respond to rural revitalization.

Key Words: rural construction action; executive standard; village subjectivity; governance community