



# 规则混乱、共识消解与村庄治理的困境研究

韩庆龄

(南开大学社会学系,天津 300350)

**摘要:**村庄治理研究一直是学界关注的重点。本文引入基层治理的“规则研究”范式,结合田野调研,发现传统习惯规则的失效和正式制度规则的难以落地,使得村庄内生资源与外输资源的分配秩序失衡;且规则混乱是村庄共识消解的具体表现,共识生产机制的破坏和认同行动单位的内缩,进一步加速了村落结构的离散化和村庄秩序的消解。在此背景下,村庄积怨情绪膨胀,村民在集体建设与村庄政治中缺位,基层治理的合法性遭到质疑。由此,加强基层政权建设,完善村民自治的规则体系,激活以村民小组为单位的共识生产机制,重塑村庄公共道德,成为扭转当前治理困境的重要举措。

**关键词:**规则混乱;共识消解;治理;困境

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2016)03-0047-08

## 一、问题的提出

当前,学界关于乡村治理困境的研究主要聚焦两方面:一是关注税费改革及乡镇综合体制改革以来,基层治理呈现出的治权弱化和治责缺失问题。取消农业税费后,村庄社会和乡镇政权之间因收取农业税费结成的利益连带关系和责任捆绑关系解散,乡镇政府成为“悬浮型”政权。<sup>[1]</sup>随着国家权力渐趋对接村民个体,基层政权成为只提供服务而没有权力的服务型政府,治理乏力成为本世纪初乡村治理困境的主要原因。<sup>[2]</sup>基层组织失去治理权力的同时,也丧失了治理动力,陷入“多一事不如少一事”的无事主义瘫痪状态<sup>[3]</sup>,治责缺失进一步加深了基层组织的崩溃和乡村无治理的状况<sup>[4]</sup>。二是聚焦资源下乡背景下,农民与基层政府之间的互动冲突研究。随着农民个体权利话语的激起,因公共品供给、救济性资源分配等引起的信访事件层出不穷,“最牛钉子户”“专业上访户”浪费了大量的治理资源。<sup>[5]</sup>在建设服务型政府和压力型体制下,基层组织倾向于诉诸策略主义和无原则的工具理性来维持稳定局面。<sup>[6]</sup>简言之,在农民与政府的互动中,基层组织的消极作为与难以作为,以及富人和灰黑势力主政后的摆平式“积极治理”,皆导致国家公共资源的耗损以及基层组织权威与合法性的降低。<sup>[7]</sup>在以工补农、以城带乡的后税费时代,基层政权建设陷入了新一轮的内卷化危机。<sup>[8]</sup>

纵观这些研究,学者多从基层政权所处的制度转型背景出发,探讨并反思当前的治理困境与村庄政治。不过,这些研究多围绕国家与农民关系的经典研究框架,少有学者从基层治理发生的村社基础出发,探讨具体社会文化结构中的治理困境。村社基础是乡村治理得以发生的具体时空条件,是治理主体和客体关系互动的直接场域,不理解乡村治理社会基础的变化,就不可能理解乡村治理的内在逻辑,更难以对治理困境准确把脉和对症下药。由此,本研究以“规则”为切入点,用“规则混乱”与“共识消解”这一对概念来解释基层治理社会基础的变革。在吉登

收稿日期:2016-01-05

作者简介:韩庆龄,女,南开大学周恩来政府管理学院社会学系博士生。E-mail:bxhanqingling@163.com

斯看来,规则是行为的规范和表意性符码,规则凭借资源条件具体体现于社会实践中<sup>[9]</sup>,构成社会行动生产与再生产的使动循环。在制度经济学的视野中,“规则”主要是指对行为许可和禁止的规定,以及“不遵守规则时会受到什么制裁的规定”。<sup>[10]</sup>综合两者的概念内涵和本文的研究情境,本研究将“规则”界定为村民日常行为的依据准则和约束原则,包括乡土社会内部非正式的习惯规则和国家制度层面正式的政策法规两方面。“共识”是规则背后被认可和执行的合法性基础,是规则有效性的来源。“规则混乱”和“共识消解”反映了村庄公共的文化规范和价值体系的紊乱,是社会转型时期影响村庄治理的根基要素。

简言之,基层治理的规则研究范式虽未成为学界主流,但已有学者提出传统中国农村基层治理的“规则转向”,认为探讨乡村治理实践中的治理规则比分析治理主体更有可能切中乡村治理的本质与内核。<sup>[11]</sup>在笔者看来,规则研究的分析范式更能展现基层社会多元利益主体的博弈与行动策略的选择,可以从动态角度全面把握村社结构与治理实践的详细切面。基于此,本研究通过对基层治理发生的村落内生基础的考察,以规则研究为入口和载体,旨在理解具体的社会结构中治理困境的发生机制,力图开辟一条以村庄为主位的研究路径,以期推动村社善治与国家基层政权建设。

本文的经验材料来自笔者于2014年7月17日—8月7日在陕西眉县W村的实证调研。W村490户,1870口人,耕地面积4043亩,现以种植红提、猕猴桃为主,土地亩产值在6000~10000元左右。当地村庄社会生活层面的秩序相对良好,民风淳朴,但是政治层面的治理秩序正在走向异化,即村庄政治正处变革之际。因此,探讨当地村庄的治理样态是理解转型时期中国基层治理变迁的重要窗口。

## 二、规则混乱:资源分配秩序失衡

在村庄实践中,规则与资源的互动直接关系到地方社会秩序的运作和维系,村庄维系和再生秩序的能力则是基层治理的核心。一般而言,村庄秩序由两种力量共同建构,一是村庄内生力量,突出表现为村落内部非正式的习惯规则,它们是乡土社会不成文的地方性规范;二是外来的行政力量,表现为自上而下的正式制度规则,主要是国家大传统层面的政策和法律。规则混乱突出表现在资源分配过程中的权力寻租和滥用。

### (一) 非正式的习惯规则失效:内生资源分配乱象凸显

孔子用“礼”作为社会行为规范的集中表达,费孝通用“礼俗社会”来概括传统的乡村社会形态。以“礼”“俗”为典型特征的非正式习惯规则,是在国家需求与地方社群自发承担日常政府职能的互动中成长起来的<sup>[12]</sup>,它与正式制度同时共存,互补互动。传统中国乡村,就是依托家族、宗族类的实体组织,借助这些非正式的习惯规则来维系基层社会的运转。当前,随着乡村自有组织体系的解体,加之村级行政组织的弱化,非正式的乡土规则及其发挥作用的“权力的文化网络”双向瓦解,使得村庄资源分配乱象丛生。

当地是典型的农业型村庄,村民对土地的依赖性强,土地产出是家庭收入的主要来源。W村在80年代分田到户后,主要种植玉米、辣椒,2000年后开始种植红提和猕猴桃等经济作物,土地产值一直较高。随着种植结构的改变,土地分配过程中约定俗成的村组习惯规则走向混乱:一是土地调整规则无序。土地调整是当前村组干部最棘手的工作任务,果树生长期长、村组机动地难回收、多种地的既得利益者不愿分地等多种因素杂糅在一起,使得调整土地成为难上加难的事情。二是土地划分规则私人化。村干部、小组长及其亲属关系群体与普通村民家庭在人口数量相同的情况下,该群体的耕地面积大且多为优等田,村民对这部分多种地的群体极为不满,认为“多种地的都是有本事、有权势的人”。三是土地承包规则混乱。村庄土地承包中,

极少有人按照村组规定上交承包费,且村组对承包费用的使用也不够公开透明。有村民用承包费用抵村组欠自己的出工工资,还有村民用承包地抵自己家庭新增人口的口粮田,承包秩序被进一步破坏,造成了承包费更难收取的乱象。与此同时,当地村庄十年九旱,生产生活用水较为紧张,现村庄共有3口机井,均为二十世纪八九十年代村民共同出资出力修建,当时管井员按照水文单的次序依次放水,供应农田灌溉。在种植结构改变以后,用水量增大,距离水井的远近成为用水多少的关键,而在分地的过程中,距离水井近的土地又都划分给了村组干部及其亲属。传统的自发性形成的轮流用水秩序失效,利益受损群体往往联合起来向各级政府“讨说法”,乡镇调节办的工作人员表示,每年用水时节,几乎每天都有灌溉引起的纠纷事件。

当前,村民在共同生产生活中形成的地方性规则难以发挥作用,村庄内部土地、水源等基本生产资料的分配陷入秩序危机。在村庄实践中,规则的执行过程和选择过程,遵循的是利益竞争而非规则或法律衡量的原则,导致了社会规则的不确定秩序。<sup>[13]</sup>非正式的习惯规则本是村民共意的价值系统的重要组成部分,并内化于村民的行为选择中,敦促个体行动追求自我利益的同时,也要遵守习惯规则的约束,从而获得熟人社会内部面子、荣誉等象征性资本的维系与再生产,为子孙后代积累在村庄世代生活的价值财富。时下,私人利益的放大本能地解构了村落道德和传统规范对个体行为的规约,非正式的习惯规则不再是乡村日常生产生活的隐性规矩,也不再是村民内在行为倾向系统的组成部分,基层治理的地方性规则失效。

## (二) 正式制度规则难以落地:外输资源分配缺乏保障

正式制度规则是在政治过程中设计出来,依靠政治行动自上而下加于社会的公共规则,由承担国家保护性职能的政府机构来贯彻。<sup>[14]</sup><sup>119</sup>随着我国工业化建设的发展和社会结构的现代化转型,国家对乡村地区的资源政策由汲取转向输入,主要以项目制的形式向基层社区提供公共品和公共服务,并且加大低保、五保等救济性资源的扶助力度,以保障乡村弱势群体的基本生活。在国家外输资源落地的过程中,由于诸多正式的制度规则在村庄场域中难以落地生根,导致资源错位分配,带来一系列的消极后果。

项目制作为后税费时代的资源输入制度,自身具备一套规范化的申报体系、审计体系以及管理规范,项目资金的分配和使用也具有普遍主义的制度规则。<sup>[15]</sup>但在具体实践中,资源输入、分配、发包过程都难以与正式的制度规则对接,造成了项目申请脱离村庄实际和农民需要,项目资源在官僚体系上层循环渗透的难题。W村的村书记从1980年代初开始,一直活跃在村庄政治的前台,多年来他积累了多种荣誉资本,如优秀党员、县人大代表等,在村书记的私人光环和积极运作下,W村的项目资源丰富。但是,这些资源带给村庄的改善作用却非常有限,项目进村后的具体实施过程中,村干部在工程队的选择、材料方的供应方面有很大的主动权,有些村干部与工程方勾结,偷工减料从中渔利,造成项目质量不过关,甚至无法投入使用。项目资源因缺乏有效监管,实际运营效果大打折扣,难以实现政策初衷的惠农目标。从项目申报到项目进场具体落实,正式制度规则多停留在文本材料层次,难以真正接地发挥实质作用。由此,资源输入并没有加强基层社会的自我组织能力和造血能力,反因资源利用不当使干群关系激化。

同时,低保、五保、危房改造指标等救济性资源的分配,虽有成体系的申报筛选制度、各级公示制度、民主评议制度等保驾护航,却因这些正式制度规则难以对接错综复杂的村庄生活情境,以致救济性资源的分配激起了乡土社会层面的矛盾和冲突。近年来,村民眼中的富人、歪人,与村干部关系近的人都享政策优惠,救济资源照顾的并非村民共同认可的弱势群体,其中低保分配的乱象最为突出。随着低保投资力度的加大,名额越来越多,且低保政策与医疗保险、子女上学等多项政策交叠优惠,“含金量”大大提高。一般来讲,低保分配由乡镇按人口比例划分乡村名额,村庄再按照经济水平确定标准并具体分配。但是,农户收入的衡量存在很大的弹性空间,难以完全货币化比较以达政策规定的筛选标准。同时,民政部门在具体的入户调查中,多通过



拍照等量化和形式化的方式呈现贫困程度,在这个伸缩的过程中,复杂乡土关系的嵌入,使得低保分配中出现了越来越多的人情户、关系户和难缠户。这些条件不符的利益群体掺杂挤进低保队伍,落选低保的村民则受气上访,动用“弱者的武器”来维护自己的“合法权益”。

可见,学理上合理有效的制度规则在具体的村庄实践中却捉襟见肘。许多基层干部普遍表示“还不如不要给我们村低保名额”“国家的政策优惠越多,我们基层的工作越苦”。总的来讲,村庄是各类项目资源和救济性资源的具体落实和执行层面,实施程序的制度规定在异质性较强的乡土社会往往难以落地,由此造成了一个制度真空和规范异化的场域。乡土社会缺乏强制性公共规则的同时,也滋生出异化公平正义的牟利性力量,进一步破坏村落社会内生的保护性规则体系,在发生层次与范围上进一步加剧了规则混乱的程度。

### 三、共识消解:村庄秩序生产陷入内卷化危机

村落共识是共同体内的成员之间共享的基本价值,是社会转型过程中村民应对精神焦虑与变迁动荡的文化资源。一个共同体内共有的基本价值支持着社会的凝聚力,并激励人们在规则框架内行动<sup>[14]37</sup>,即共识是规则建构和有效运行的基础条件。在伦理变迁的背景下,村庄基础性的共识生产机制难以供给集体能量,村民之间的认同与行动单位内缩至核心家庭,村落结构渐趋演变成以个体利益为中心的松散原子型,村庄秩序生产面临内卷化危机。

#### (一) 村庄基础性的共识生产机制被破坏

在村庄公共性的社会活动、长期共同的生产生活与礼尚往来的人际互动中,村民建构出共同的生活经验,并不断进行着集体意识的再生产,这一共同经验与集体意识就是村庄共识,它唤起的情感能量既是村庄合作的基础,又是村庄内聚力的核心。基础性共识是村庄流动的传统,它为生活于这一共识域内的农民提供了行动的无意识依据,使他们在共享的生活环境中,获得“从心所欲不逾矩的自由”。

消费社会与市场经济背景下,利益诱导与道德分化严重,村落传统在与现代因素的碰撞过程中发生断裂,村庄基础性的共识生产机制不断遭到破坏。比如,人情是村庄最为重要的公共活动,传统时代的人情是村落共识生产的重要机制,依托红白喜事等仪式性人情,村庄形成一个庞大的关系互动网络,持续地生产出村民相互之间的熟悉及这种熟悉基础上的自己人认同。村民在仪式的互动参与中,天然唤起的亲密情感、熟悉感和自己人感,都是村落共识生产的重要因素。时下,仪式性人情的工具理性意味越来越强,人们越来越重视礼金的多少而非情感体验,人情交往的功能性超越了价值性,花样繁多的人情名目背后是人际关联的沙漠化和冷漠化,共识生产更是无从谈起。类似人情式的其他村庄公共互动,也徒具表面形式,丧失内里情感,共识生产的村庄机制分崩离析。

简言之,当前村庄的集体意识难以聚合,村落共识失去了约束与控制功能。由此,社会生活秩序缺乏深厚的根基和底蕴,村落舆论的评价标准走向多元多样。村民行动的出发点是自我利益的考量,私人利益和权利被无限放大,对应的义务观念却无限缩小。

#### (二) 村民认同和行动的核心单位不断内缩

村民的认同和行动单位,即农民生活中可以在何种规模、何种程度及何种事务上组织起来的单位<sup>[16]</sup>,是贺雪峰提出的理解乡村治理区域差异的中层理论概念,旨在超越直接套用西方理性行动理论来解释农民行动逻辑的做法。农民行动除了受理性算计的影响外,还受地方性知识的影响,这种地方性知识在村庄层面的表现就是村落共识。当前,该单位发挥作用的圈层范围不断向内挤压,这与村落共识的消解密切相关。

中国是以家庭为本位的社会,毋庸置疑家庭是农民最基本的认同和行动单位。传统社会,

家庭承担着生产、抚育等多种功能,但是个体小家庭的力量毕竟有限,出于农业生产合作的需求和应对生活风险的考虑,在“生于斯,死于斯”的相当封闭稳定的乡土社会内部,超越家庭层面的家族、村庄经过长期的合作和互动,逐渐成为农民基本家庭认同之上的第二层行动单位。正是在这一背景之下,“差序格局”成为依托地缘关系和血缘关系发育成的村落共同体的基层结构,它是由“一根根私人联系所构成的网络”,以自我家庭为中心,向外依次水波状扩散。这个网络里的每一个结都附着一种道德要素<sup>[17]49</sup>,私人联系正是因为村庄道德因素的粘合,才使得由其构成的村庄关系网络具备了熟人社会的公共认同。于是,村庄层面的“公”与个体家庭层面的“私”在差序人伦的关系结构中,有相互流动的空间,边界有很强的伸缩性。村庄成为建构在伦理血缘关系上的情感和生活共同体,它和家庭共同构成农民的认同与行动单位。

市场经济背景下,随着个体理性和私人利益的崛起,附着在村庄网络结点上的道德要素流失,公私转化的动力缺失。村民在“公”的层面只想享受权利却不想尽义务,超越核心家庭的集体认同扭曲变形。“种好自己的一亩三分地,公家的事有村干部”,村庄层面的“公”与核心家庭层面的“私”相互对立起来,成为两个彼此互不干涉的行动领域。目前,在我国多数乡村地区,村民的认同和行动单位内缩至核心家庭,超出家庭层面的认同不断式微和弱化,村落成为马克思所言的马铃薯式的原子化结构,丧失了整合和一致行动的能力。

### (三) 内外多重规则嵌套对村落共识的冲击

在乡土社会,保障村落生活有序运行,村民自己人意识和共同体意识生产的,往往不是村庄外的正式法律和社会政策,而是村庄内部基于长久生产生活互动产生的地方性的规范体系。黄宗智根据清代司法实践的考察,指出县域以下的地方治理是基于半正式行政方式和准官员制度的“简约治理”<sup>[18]</sup>;李怀印基于对晚清和民国时期华北村庄基层行政的研究,提出基层社会的治理是借助地方村社的非正式制度,国家和社群共同参与,官方职能与地方制度安排交织的“实体治理”。<sup>[12]307-310</sup>随着现代性和国家正式法规政策进入乡土社会,村庄里的家族、宗族等传统的社会整合单元被作为落后保守的力量加以批判;村落社会中的人情、面子等重要的社会舆论力量渐趋打散;民间自发的纠纷调解系统更难以发挥功效。在外输的国家政策法律进入乡土社会,与村庄内生的村规民约、伦理规范发生互动、博弈,甚或取代的过程中,并没有实现乡土社会的良好秩序,相反村庄陷入了费孝通所言的“司法制度在乡间发挥了很特殊的副作用,它破坏了原有的礼治秩序,但并不能有效地建立起法治秩序。”<sup>[17]83</sup>

在实地调研中,在基层工作多年的老干部普遍表示“农村工作千头万绪,不能大而化之”。从地方社会中生长出来的“土政策”往往具有较强的弹性和活力,“土政策”向正式制度规则的转型即现代法治社会的建设,需要一个渐进的过程。“一刀切”式向农村灌输各项制度规定,很容易造成内外规则的嵌套与混乱,内生规则破坏失效,外输规则难以落地。由此,村落共识生产受到内外冲击,村落社会秩序自然难以保障。

综合来讲,村落共识生产机制的破坏、村民认同和行动单位的内缩以及内外多重规则体系的嵌套,都使得村庄难以凝聚集体意识和集体能量。可见,村落共识的消解从根基层次打破了原有的村社基础,村庄规则体系失去滋养的土壤,更是难以生产出公共规则和内生秩序。

## 四、基层治理的结构性困境

基层治理的结构性困境是指,在我国社会结构转轨和国家治理体系转型的背景下,村庄在维系和再生秩序过程中遇到的多重阻碍性因素。社会转型与现代化变迁是基层治理面临的宏观结构环境;村落社会基础的变革,规则体系的混乱和共识系统的消解,则是基层治理所处的具体结构环境。当前,在这两大结构环境之下,村庄内生秩序的能力不断降低,村落共同体难以自

我调适以达良性运行,基层治理困境凸显。

### (一) 村庄积怨情绪膨胀

和谐的干群关系和村民关系是村庄社会秩序有序运行的基础保障。“村民受了气”是当前W村村民消极参与村庄建设和不配合村干部工作的主要解释事由。村里的老校长明确表示“现在村民人人肚子里都有气,人有气,大家都不愿意出钱干公家的事情”。不过,“村民之气”远非一日之寒,村庄是个熟人社会的场域,当地有内生种植业的支撑,村民有世代在村庄生活的长远预期。在此背景下,村民与村庄得益群体的博弈就不可能是一次性较量,他们在日常生活中普遍持不得罪人的逻辑,“你好,我好,大家好”。在“不患寡而患不均”的传统均平思想影响下,长期多次博弈中退步忍让、得不到好处的群体逐渐产生不满,于是,“村民之气”积累起来。

具体来讲,村民是在与各类得益群体的横向对比中受气,通过与村干部对比、与吃低保的人对比、与享政策优惠的人对比。在一系列的相互对比中,村民产生利益受损的感觉,萌生心理剥夺的相对体验。从纵向的时间角度来看,村庄在生产队时期,村民集体耕种土地,物品统一配给,资源平均分配;分田到户以后,税费时代村庄资源主要是村庄内在的土地和水源,在这一时间段普通村民在资源分配中渐渐走向边缘地位,享有权势的村庄群体在资源分配中享有主动权和优先权;在后税费时代,村内土地和水源的分配基本已成定局,国家自上而下输入的项目资源和救济资源又在官僚体系的上层形成“分利秩序”,普通村民难以从中直接受益。可见,当前村庄的积怨情绪是经过长时间发酵的,按照科塞的安全阀制度理论,如果敌对情绪积累到一定程度突然爆发,易形成刚性的结构冲突,直接影响社会稳定。由此,理顺“村民之气”是当地村庄治理的当务之急。

### (二) 村庄建设与治理的主体缺位

农民始终是村庄建设和村民自治的主体。梁漱溟的乡村建设运动表明,农民的力量开发不出来,乡村运动终无前途,终难以走出“号称乡村运动而乡村不动”的尴尬境地。农民在村庄资源分配中的不公感受,自然而然地转换成了村庄建设中的消极行为。取消农业税费以后,村庄公共建设的筹资多依靠国家自上而下的项目资金,从农民口袋里掏钱逐渐成为登天难事。依靠村庄自主供给公共品的“一事一议”制度,在多数地区难以操作和落实,村民出资部分成为空缺和短板。比如,W村在2010年曾争取到县里分配的修机耕道的部分资金,却因村民不配合出配套部分的资金作罢。可见,即使涉及到农民的刚性利益需求,分化的小农也难以完全采取合作的态度,村庄内生的公共品供给渠道几乎处于堵死状态。农民出资难的同时,无偿出力参与村庄建设也成为村民眼中的“笑话”。在村庄无集体经济的背景下,只能挪用其他项目经费抵村民出工的工资,村庄建设因农民的消极参与,人力、物力更加匮乏。

农民消极参与村庄建设的同时,对村庄政治也持相当冷漠的心态。在村民看来,“选谁都一样”“天下乌鸦一般黑”,“无政治的村民”使得村庄选举缺少监督力量,基层民主空行空转,难以落到实处。且村民对待村庄政治的心理和行为出现了诸多悖论,村民一方面对村干部的本职工作怨声载道,而干部又被连续选举,长期任职;村民一方面抱怨村庄工作不透明,但召开村组会议时,若无洗衣粉之类的奖励品,村民又不愿意到场。这些看似悖论的行动背后聚焦了一个核心,即村民对村庄政治的消极态度和弱道义期待。简言之,在村落丧失有效公共规则与难聚共识的背景下,农民参与村庄建设和村庄治理的积极性和主动性弱化,基层治理陷入无主体的困境。如何将分散的农民有效组织起来,已成为乡村自治的关键。

### (三) 基层治理的合法性遭受质疑

基层治理的合法性具有国家授权与农民认同的双重属性。传统时代的乡绅治村就是在与国家共享的意识形态和政治目标下,采取农民认可的乡土规范来完成国家层面的治理目标。这一治理形态保障了农民最基本的生存权利,进而维系了农村社会长期稳定的政治秩序。与此相



反,斯科特通过对东南亚农民的反叛与生存研究,发现农民奋起反抗,或铤而走险,贫困不是唯一原因,反叛与农民的生存道德和社会公正感受到侵犯密切相关。<sup>[19]</sup>也就是说,在农民的生命权利与互惠观念难以保障维系时,基层治理的合法性基础就会面临崩溃的危险。

村庄环境中,农民的社会公正感和对互惠剥夺的认知感受,是根植于具体的生活情境的。在经济无明显分层的起点下,村干部家庭率先富裕起来,在村里建起了漂亮的楼房,买了私家小轿车,经济优势明显高于普通村民。在“同种一亩三分地”的情况下,“为什么村干部搭上了政策的快班车先富起来,能开小车,住洋房,吹空调”。村民认为,村干部利用政策优惠和职权便利只发展了自己的“小家”而没有共惠“大家”,不能受惠的普通村民产生不满。同时,村庄中的极端上访事件成为负面效应的集聚点,产生示范性的串联效应,带动无正式职业、家境贫困、带有混混气息的青年人集体组团上访。“上访还有钱赚”“懒人分享了改革开放的成果”,成了农民表达不满情绪的直接话语宣泄。简言之,村干部在村庄经济分层中的塔尖地位与公共资源的无原则分配,违背了普通村民关于公平公正的认知与期待,基层治理的合法性受到质疑的同时,也给村庄治理带来很大的压力和负担。

综合来讲,村庄积怨情绪的膨胀、村庄建设与治理主体的缺位、基层治理的合法性危机,都是当前治理系统面临的结构性难题。回归基层治理的结构环境,从村庄的社会基础出发,无疑是解决治理困境的重要着手点。

## 五、对策思考

农村的衰败,不仅仅表现为资源的外流,更重要的是既有伦理、价值体系的崩溃。<sup>[20]</sup>当前,集体价值让位于经济理性,个体利益超越村庄道德,村庄层面的非正式习惯规则和国家层面的正式制度规则双重失效。同时,规则混乱的表象背后是深层次村落共识的消解,村庄共识生产机制的破坏使得村庄正义的供给中断,村社舆论失去监督控制功能,村民之间缺乏一致行动的粘合力量,又进一步加剧了村治难度。由此,基层社会治理的关键节点在于重建村落社会的规则体系和共识系统,恢复村庄内生秩序的生产能力。

首先,加强国家基础权力建设,完善村民自治和村社传统的规则体系。村民自治是我国基层社会治理的基本方式,完善村民自治的规则体系,才能使村庄治理有规矩可依,有章法可循。村民自治并非意味着国家力量的完全退场,村庄内生的非正式习惯规则和国家供给的正式制度规则是相辅相成的治理资源,二者不可脱节和违背。否则,村落社会中多套话语体系叠加,村民根据自身利益选择性利用,亦容易造成规则混乱。此外,村庄规则的制定要在国家大政方针的制度范围内,结合村庄具体现实,并尊重和征求群众意见,在村民一致认同的基础上建立起富有弹性的制度架构。且村社规则体系的建立还要避免“挂在墙上的制度”弊端,要从村庄实际的经济、政治、文化发展与互动的需求出发灵活定位,切不可盲目学习照搬先进地区的制度经验,走入形式主义和复杂制度的误区。

其次,发挥村民小组的实体功能,激活村落共识生产的基层单位。完善村组建制,激活村民小组的活力则是建设强大基层组织的入口。村民自治产生效果的范围是村民日常生产生活互动的范围,在村民小组这一熟人社会内部,村民之间抬头不见低头见,彼此行动逻辑是出于长期互动而非单纯的利益最大化考虑,往往因道德资本的积累而作出利益让渡,集体意见易折中达成,村社民主能有效践行。同时,村民小组内的有效动员,也可以调动起每位小组成员的主人翁精神,在对涉及彼此利益的村庄事物的参与中,可以凝聚村民共识,这一共识在村庄层面的溢出和拓展,则可为基层治理营造良好的环境氛围,为村庄规则的运行提供基础保障和价值支撑。

最后,重塑村落社会的道德伦理,树立村庄正义。道德伦理是村风民俗的核心,对村民的心

理和行为有潜移默化的重要影响。当前村庄公德难以彰显,导致金钱和利益至上的歪风邪气侵蚀了村庄正义。由此,基层社区应以社会主义核心价值观为指导,树立村庄层面的荣辱观念,发挥道德约束的社会控制功能,缓解阶层积怨对立的情绪。同时,在村庄社会生活层面上,通过人情交往、互助帮工等合作机制形成对社会边缘力量的约束和排斥机制,即通过村庄公德和社会生活的规训,使其意识到暴敛私利的社会恶果,从而树立村庄正义,建立稳定和谐的社会秩序。

综合来讲,基层治理实践与村庄社会发展是一个双向互动的过程,村庄基础的变化既是基层治理的实践基础,又是实践结果。由此,完善村社规则体系,激活村庄的共识生产机制,在加强国家基础权力建设的同时,从村庄文化根基入手,重塑村庄公共道德和伦理规范,不失为推动善治的有效实践。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 吕德文. 简约治理与隐蔽的乡村治理: 一个理论述评[J]. 社会科学论坛, 2010(8): 150-163.
- [3] 余练, 王会. 论乡村社会的私人性治理[J]. 中共宁波市委党校学报, 2013(5): 59-63.
- [4] 杨华, 王会. 重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2011(2): 41-49.
- [5] 田先红. 乡村治理转型与基层信访治理困境[J]. 古今农业, 2011(3): 11-20.
- [6] 欧阳静. 策略主义与维控型政权——官僚化与乡土性之间的乡镇[D]. 武汉: 华中科技大学, 2010.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 侯钧生. 西方社会学理论教程[M]. 天津: 南开大学出版社, 2010: 392.
- [10] 奥斯特罗姆 埃莉诺, 罗伊加 德纳, 等. 规则、博弈与公共池塘资源[M]. 王巧玲, 任睿, 译. 西安: 陕西人民出版社, 2011: 39.
- [11] 狄金华, 钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究, 2014(5): 73-97.
- [12] 李怀印. 华北村治: 晚清和民国时期的国家与乡村[M]. 岁有生, 王士皓, 译. 北京: 中华书局出版社, 2008.
- [13] 张静. 现代公共规则与乡村社会[M]. 上海: 上海书店出版社, 2006: 237.
- [14] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会制度与公共政策[M]. 韩朝华, 译. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [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. 村治模式: 若干案例研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 2009: 360.
- [17] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [18] 黄宗智. 集权的简约治理: 中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代, 2008(2): 10-29.
- [19] 詹姆斯 C 斯科特. 农民的道义经济学: 东南亚的反叛与生存[M]. 程立显, 刘建, 等, 译. 南京: 译林出版社, 2001: 1.
- [20] 贺雪峰, 董磊明, 陈柏峰. 乡村治理研究的现状与前瞻[J]. 学习与实践, 2007(8): 116-126.

(责任编辑: 宋雪飞)