



# 农村社会治理的绩效评估与精细化治理路径

## ——对华东三省市农村的调查与反思

吴新叶

(华东政法大学 政治学与公共管理学院,上海 201620)

**摘要:**从公共管理的角度衡量,农村社会治理绩效可以在公共性、社会性和有效性三个维度上展开。以此为据,在华东三省市开展的调查结果发现,农村社会治理存在着公共性分化、社会性依附和有效性非均衡等现象。基本判断是,国家大政方针得以贯彻落实,但同时存在治理弱点和盲区;在治理格局上,“强政府弱社会”格局没有改善,存在多重依附现象;在治理能力上,农村自主治理的可提升空间十分巨大。基于此,研究提出的建构性主张是:以问题为导向,实施精细化治理。

**关键词:**社会治理;绩效;农村;精细化治理

**中图分类号:**C916      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2016)04-0044-09

社会治理是国家治理的有机构成,从属于国家治理,并服务于国家治理的需要。我国当前的社会治理肇始于改革开放以来所引发的社会矛盾,概括起来,这些问题主要表现在三个方面:一是经济发展的“负效应”尚未有效对冲,尤其是土地征收、社会保障、发展不平衡等原因,在安全生产、环境保护、产品质量等领域带来了诸多社会问题;二是社会自身问题,由于发展的“滞后效应”没有引起充分注意,现有的社会整合机制在应对社会急剧变化时显示出一定程度的不适应,造成社会矛盾累积,社会活力未能充分激活;三是思想文化层面的“激荡效应”越来越严峻,特别是由于互联网技术的广泛运用,各种思潮的独立性、选择性、差异性明显增加,对公民意识与思想道德产生了影响,社会秩序的维系机制发生了变化。这三方面的冲击在农村都有不同程度的体现,因而产生了形形色色的治理难题。理论上,治理是一个系统工程,如何衡量社会治理的绩效状况,并以此作为社会发展决策的依据,学术界为此做出了不少努力。本研究拟从公共管理视角进行分析,设计社会治理绩效评估体系对华东三省市农村进行测量,并提出农村社会精细化治理的实现路径。

### 一、社会治理绩效:文献回顾与分析框架

社会治理绩效并不是独立的评估单元,而是作为政府绩效评估的一部分而存在的。政府绩效的指标体系与测评,最初的设计多是引介国外经验并加以改造而成。比如,美国政府责任委员会的投入、能量、产出、结果、效率和成本效益以及生产力等六项指标,在我国曾经被广为引用。<sup>[1]</sup>也有研究采用埃莉诺·奥斯特罗姆团队所设定的“五要素”标准,即经济效率、通过财政

收稿日期:2015-12-12

基金项目:国家社会科学基金重大项目“坚持党的领导与依法治国相统一的互动关系研究”(14ZDC004);上海市哲学社会科学规划课题“党领导社会治理的执政方式研究”(2014BZZ006)

作者简介:吴新叶,男,华东政法大学政治学与公共管理学院教授,博士生导师。E-mail:wuxinye@126.com

平衡实现公平、再分配公平、责任和适应性。<sup>[2]</sup>比较研究发现,国外的绩效标准多借用私人部门管理的成本—收益原则,如著名的“3E”模式是以经济、效率和效益为主线进行的评估。<sup>[3]</sup>实际上,“成本—收益”的量化衡量标准有其局限性,不但公共部门管理实践中常常会有所突破,而且学者们也力图创新,帕特南在意大利南部的“制度绩效”研究就超越了成本—收益范式。<sup>[4]</sup>显然,尽管涉及到不同领域,且有独特的观测角度,绩效标准在国外的应用中仍然充满争议。同理,将国外的这些研究成果应用于中国农村社会治理的绩效评估,也难免会有“他者”之憾。

正是考虑到国外理论框架的局限性,以及中国社会治理特殊制约因素等影响,国内学术界开始了本土化的探索。有学者借用拉斯韦尔范式将治理绩效维度框定为“谁治理,如何治理,治理成效如何?”<sup>[5]</sup>在制度化的角度,有学者认为社会治理需要法治保障,尤其在主体制度、公开制度、社会协商制度和责任制度等方面要进行建构性努力<sup>[6]</sup>,否则,其绩效就是片面的。还有学者认为,当前社会治理的重点是创新社会治理的决策模式、优化社会治理的体制结构、鼓励社会各个方面参与社会事务和公共事务、充分激发公众参与的社会活力,因此应把社会治理的终极价值定位为“以人为本”,将服务社会作为绩效判断的核心指标<sup>[7]</sup>。在应用上,中央编译局的学术团队以“善治”为目标,尝试把合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效等作为治理的衡量标准和规范。<sup>[8]</sup>该团队联合北大等单位,尝试对地方政府治理实践进行评估,产生了导向性影响。这些研究和测评实践探索对本文均有借鉴意义,以下从公共管理的视角,在社会治理的公共性、社会性、有效性等三个维度,尝试建构农村社会治理绩效的指标体系(见表1)。

1. 公共性维度。公共性是农村社会治理的本质性指标,主要考察价值取向、目标设定、主体行为方式等。其中,“人”是治理的价值核心和指向。在治理实践中,公共性维度的二级指标体系可以细化为:(1)公共政策绩效。这是考察政府施政措施的指标,也是检测政府管制或监管状况的指标。公共政策绩效因而内在包含有政府管控能力和激励能力。该指标体系重点考察国家法律法规、政府决策的落实情况,以及公共规范的遵守程度。(2)公共职能指标。这是政府作为主导角色的作用空间和能力结构,其中,政府规制能力集中体现在不同主体的权力边界及约束能力。<sup>[9]</sup>这个指标体系能够衡量政府在事关农村社会治理上的决策、计划、组织、协调和控制等过程中所体现的职能履行状况。其中,民主、科学、法治是测评的核心标准。(3)公共财政指标。这是观测公共利益与政治价值观实现程度的指标。具体到农村而言,考察公共财政绩效应该从公共需要、供给范围、公平配置和民主预算等层面来展开。因此,财政覆盖能力、激励能力是测量的重点。(4)公共服务(含公共福利)指标,核心是公共服务均等化的实现程度,如政府所提供的教育和文化、健康保障等基本服务等。该指标主要用于检测政府的公共服务供给能力和满足农村发展需要的程度。

2. 社会性维度。在学理上,社会性是基层公共管理的根本属性,社会性指标体系涵盖了人的能动性和制度的规范性,对政府主体表现出一定程度的排斥特征<sup>[10]</sup>,系反映社会整合程度的指标。具体到农村社会治理中,社会性指标主要有三大方面:(1)农村自治组织的绩效水平,或称之为民主绩效。主要考察村委会及其成员的执行能力(执行国家关于社会治理的法律和政策能力、组织实施村民自治章程和村规民约的能力、执行相关村民会议和决议的能力等),以及村委会的动员能力、开发集体经济和其他资源的能力等。(2)村民参与程度。主要考察两个方面:一是参与广度,二是参与深度。根据国家法律制度规定,村民参与应该涉及到村民利益的全部领域,并渗透于决策、执行、监督等治理全过程。(3)社会组织的协同治理绩效。结社状况是治理的重要衡量标准,目的是考察成员的社会向心力和凝聚力。<sup>[11]</sup>根据萨托利的社会民主起点理论,社会组织隶属于公共领域的范畴,有助于体现社会多样性和维护“人民的舆论”。<sup>[12]</sup>因此,衡量社会组织的协同治理绩效同经济发展程度无关。<sup>[13]</sup>该指标体系主要考察社会组织所能够涵盖的结构性领域,如农村社会事业、社会秩序、环境保护、人居条件改善、社区规划等,同时也

涵盖了社会组织的活动空间及其效果,即对成员、社会、政府所产生的影响力。<sup>[14]</sup>

表1 农村社会治理的绩效指标体系

维度	二级指标	观测指标
A 公共性维度	A1 公共政策	A1.1 国家法律与行政法规的执行情况
		A1.2 党和政府的决议与规定的落实状况
		A1.3 村规民约的约束力状况
	A2 公共职能	A2.1 农村基础设施的规划与管理
		A2.2 村集体经济与集体资产的处置与分配
		A2.3 村级公共事务的覆盖范围
		A2.4 村内重大事务的表决情况
		A2.5 村民对公共治理的认知情况
	A3 公共财政	A3.1 政府公共财政的覆盖状况
		A3.2 涉农补贴状况
	A4 公共服务	A4.1 村里公共设施的使用与维护
		A4.2 教科文卫等公共服务供给状况
		A4.3 社会福利享有状况
		A4.4 社会保障覆盖状况
B 社会性维度	B1 农村自治组织	B1.1 乡镇在农村的影响力
		B1.2 村“两委”的影响力
		B1.3 集体经济等村级资源分配
	B2 村民参与程度	B2.1 村民参与选举状况
		B2.2 村务公开与村民监督状况
		B2.3 村民就重大事务参与的兴趣点
		B2.4 村民的社会认同情况
	B3 社会组织协同	B3.1 农民结社的意愿
		B3.2 政府培育下的社会组织(如合作社)参与状况
		B3.3 农村自发性社会组织状况
		B3.4 企业参与农村社会治理状况
C 有效性维度	C1 制度有效	C1.1 村民满意度
		C1.2 制度或政策失灵的表现
		C1.3 社会矛盾等上访情况
	C2 运转有效	C2.1 村民诉求的回应能力
		C2.2 乡镇发挥实际作用的领域
		C2.3 村“两委”的协调能力
		C2.4 农村社会秩序的自我维持能力
	C3 社会动员有效	C3.1 村民偏好的满足能力
		C3.2 村级议事、理财等组织的活动能力
		C3.3 村级事务决策达成能力
		C3.4 社区共同体的维系能力

3. 有效性维度。有效性(effectiveness)的基本内涵是效力,即强调通过采取某种措施所产生的效果。社会治理绩效的有效性指标主要包括:(1)有效的制度实施。这是一套集系统化、结构性、功能性于一体的制度体系,大到根本政治制度,小到一般性政策和行为规范<sup>[15]</sup>,在服务社会治理中产生了怎样的效果?如:制度的公平性、制度过程是否具有程序正义、是否体现了农民群体的利益等。(2)有效的运转能力。具体到农村社会治理,还可以延展到政治秩序与政治发展的逻辑关系,即治理价值(以人为核心的价值)的实现程度等。如多元治理主体的自我完善能力、推动发展的能力、社会安全的保障能力<sup>[16]</sup>,其指向均为农民主体价值的实现。(3)有效的社会动员能力,是衡量农村社会治理是否能够顺利推行的关键指标,主要考察社会认同程

度。<sup>[17]</sup>检测的要件可以从村民“共建”和“共享”上展开。当然,社会认同指标包括村民对农村社区的认同。

综上,能够发现公共管理视角下的社会治理具有相对完整的学术解释力,涵盖了多元主体、客体对象、治理过程等不同结构性领域。其中,公共性维度重点考察政府主体为主导角色的作用空间与行为方式;社会性维度考察以非政府主体作为协同角色的作用空间与行为方式;有效性维度则重点检测这些主体的治理能力,考察多元主体网络互动的过程及其结果,以及这些主体是如何借助政治法则与典章制度而开展竞争、合作与博弈,并相应地产生了怎样的治理结果。比如,以协同角色出现的社会组织一旦参与社会治理,则能够体现出较高的合作契机和效果,相应地政府作为政策执行者的角色也得到了强化<sup>[18]</sup>;否则,以竞争性或者对抗性角色出现的社会组织,在当下治理环境中则难有发挥作用的空间和机会<sup>[19]</sup>。基于此,本研究所设计的二级指标和观测指标是社会治理逻辑的进一步展开。

## 二、农村社会治理的绩效测量及其结果

基于公共性、社会性、有效性三个维度的指标体系,本研究设计了一份问卷,先后在华东地区的上海城郊松江区、江苏的扬州和常州、安徽的宣城和宿州等三省五个地区进行了随机调查。共发放问卷500份,回收有效问卷357份,占比71.4%。其中,为了考察村干部这一特殊群体,针对性地发放了50份问卷,并全部回收;针对村民的问卷发放450份,回收307份。需要说明的是,本问卷调查尽管不是严格的科学抽样,但从问卷回收后的统计数据看,样本对象具有很高的代表性,如性别比、年龄结构、家庭人口规模与社区居住年限等,分布状况都比较符合当下农村社会治理的现实情况,一定程度上弥补了随机调查概率可信度不高的缺陷。

本研究不对社会治理绩效不同变量间的相关程度和相关方向做模型分析,而是结合问卷的统计结果对农村社会治理中存在的问题进行解剖,并为设计解决问题的方案提供支撑。

### (一)公共性:“分化”的表现

问卷统计结果发现,农村社会治理的公共性体现出“分化”特征,主要体现在政府主体的公共角色及其作用,以及村民主体的能动性表现上。

1. “少取”的公共性较为显著。涉农、惠农的公共政策获得越来越多的村民认同。社会福利与涉农补贴等政策得到全面体现:最近五年内享受到“粮食生产、良种、农业机械、农资综合等4项补贴”,以及“村村通、电网、自来水等补贴”的占比高达98.9%。其他如“农补”、公共服务设施等占比为94.9%,成为村民受惠最突出的三个领域。在传统二元体制下,尤其是在农业税没有取消以前,非但农民不能得到这些补贴,相反还要上缴更多。“三提五统”等名目繁多的负担统统不复存在,“取”成为历史。

2. “多予”的公共性不足。主要表现为公共财政的覆盖率不够高。针对“在以下政策中,您最满意的是\_\_\_\_”问卷统计显示,“养老金”享有率只有1.4%,满意率为5.1%。但是,调查中60岁以上老人的比例为9.5%,不满意率占一半稍多。更加令人不解的是,村民对“卫生室/文化室”的满意率为“0”。考虑到公共财政微薄的覆盖能力,暂时还无法通过财政途径来满足农村公共服务的巨大需求,这一测量结果基本还是可信的。

3. 公共利益的追求与实现方式存在偏颇。集中表现在村“两委”矛盾的调查数据中,有50.7%的人认为村支书和村主任“为各自所在的自然村争利益”;在“参与村集体资产处置”中,包括村干部在内只有5.7%<sup>①</sup>的响应率,说明绝大多数村干部被排除在决策层之外;关于“企业

<sup>①</sup> 村干部的问卷全部回收,占全部问卷的14%。

捐赠”的知晓率为59.5%,则说明企业在农村的公益行动是不足的。这里,可以得出这样的结论:公共利益的整体性和全局性依然没有得到体现,农村集体经济的公共价值已经式微,企业参与农村治理的积极性极为有限。

4. 公共意识与公共精神存在分化现象。最突出的表现是,村民不清楚自己的权利及其边界。问卷统计显示,“您认为,村里的公路、小学、卫生室、文化活动室应该由谁出钱建造?”只有24.8%的人回答是“政府”,34.9%的人回答是“老百姓自己”,40.3%的人回答是“政府出一些,老百姓出一些”,对“村办企业”的责任认知率为“0”。同样,村干部和村民的公共意识都较低。比如:关于“村议事会或重大事项的协商,您愿意参加吗?”统计结果显示,“非常愿意”的比例只有5.7%。即使将这一数据都归到村干部样本中去,仍然有三分之二的村干部持消极态度。进一步的统计结果是:“跟我或我家的事情有关的事务”,愿意参与的比例则高达61.6%。由此得出结论:作为公民,村民尚未有充分的权利意识,包括村干部在内,农村的公共精神尚停留在利益相关方的层面上,利他主义(altruism)的公共情怀并不深厚。

## (二) 社会性:“依附”的表现

社会治理是多元主体“合作共治”的过程,但调查的统计结果并不理想,归纳起来主要有三层依附性。

1. 村自治组织依附于乡镇政府。调查发现,农村自治组织的自主性领域十分狭隘。在回答“乡(镇)政府一般在以下\_\_\_\_事务上干涉村委会”问题上,共设计有七个选项,统计的相应个案百分比分别是:“土地买卖”为89.9%、“选举”31.7%、“村办企业及利润分配”20.2%、“学校、医务室、文化室等选址与建设”51.2%、“合作社、协会工作”7%、“建设项目、投资项目”92.7%、“放任不管”为“0”。显然,农村社会治理并没有出现政府退场的迹象,而且政府所干预的领域大多数并不是政府职能所系,《村委会组织法》规定的重大事务决策权尚未落实到村委会,对乡镇政府的依赖十分明显。另一组统计数据则加重了这种忧虑:“近5年来,您参加过的投票有哪些?”相应的统计结果分别是:“村两委”的个案百分比为66.4%、“土地征收决策”的个案百分比为7.3%,其他如公共事业和电网改造等基本不足8%。这个数据说明,村民主体的参与范围和参与影响力还仅限于“村两委”选举,而村委会对乡镇的依附则进一步证明村民主体存在双重依附性特征。本来,村民在事关村重大事项的决策参与就已经表现出不足的特征,只要村委会对乡镇政府的依附性存在,就表明中央提出的“全面参与共建”治理格局在农村仍然只是一个愿景。

2. 农村社会组织对政府的依赖。“您知道或参加的社会组织属于\_\_\_\_”,选择“合作社”的比例为36%,选择具有经济性质的涉农协会比例为34.5%,而公益类社会组织占比仅为11.2%,自娱自乐类社会组织的参与比例为9.2%，“知道有,但我没有参加”的比例为9.1%。这主要是由农村社会组织的性质决定的,如专业合作社和涉农协会的经济性比较明显,但这两类组织的背后都有直接或间接的政府背景,所以参与率很高;而公益类和自我娱乐类社会组织两者加起来只占五分之一。这种过度“依附”政府的现象同村民投票选举村委会的比例几乎相当,一定程度上表明农村社会治理的依附性并非一朝一夕形成的,而是同政府强大的影响力并生的。

3. 农村对城市的依附。“以工补农,以城带乡”是中央统筹城乡的政策倾向,目的是改变当前城乡二元结构的现状。调查发现,对城市的依附性已经内化成为农村普遍的潜意识,这能够间接验证农村依附城市的事实:“如果您的子女在城市工作,您希望她或他以后回到农村,还是留在城里定居?”统计结果显示:“留城”比例为36.7%，“回农村”为5.9%，“孩子自己决定”为47.6%，“我希望他们回来,但孩子不愿意回来”的比例为9.2%。在下降的农村社区归属感上,城市巨大的优势已经得到验证。

### (三) 有效性:“非均衡”的表现

帕特南在研究意大利的制度绩效时,他通过给官僚机构写信的方式来考察政府机构的效率,判断指标有政府回复的速度、清楚程度和全面程度等。受此启发,本研究设计了“您找村里(或乡镇)办事,答复和办理完结的最长时间”问题,用以检测基层自治组织的治理绩效。统计结果是:一周内办结的比例高达91.2%,一个月及以上的办结有效百分比为3.6%。这个结果令人振奋,同我国通行的承诺十个工作日答复或办结周期相比,农村公共服务的绩效更高,在两周内回应的累积百分比已经高达96.4%。即使剔除7.6%的问卷遗失率,这一数据仍然能够证明农村治理回应效率是十分理想的。

但是,与此形成反差的是,如此高效的治理并没有带来高度的群众满意率。“您对村(或乡镇)领导的工作满意吗?”问卷统计显示:有56.8%的村民对村或乡镇领导是满意的,同高绩效的回应率是非均衡的。进一步的问卷统计发现,村民不满意(“不满意”的总量为153,占全部样本的43.2%)的统计结果是:“不公正,有偏袒”为25.6%，“说大话(或敷衍了事),不办实事”为23.4%，“不民主,以权压人”为19.9%，“不民主,以权压人”10.4%，“贪污,以公肥私”14.2%，“其他”6.5%。这组数据揭示以下事实:一是村民的不满原因不是单一因素,涉及面很多;二是“庸官”治理仍然存在,这一结论在“村议事会或重大事项的协商,您愿意参加吗?”统计中已经得到验证;三是腐败问题仍然存在,但村民认知有限(仅占14.2%)。可见,次级单元的“非满意度”项目中显示出治理中的问题是多元化的存在,因而这种“非均衡”特征是值得欣喜的,说明矛盾没有集中起来,而且多涉及到管理能力与管理方式及管理技术等层面。这也进一步验证了问卷最初的假设,即村民不满的对象并不是现有体制。

农村公共安全领域的治理绩效也存在“不均衡”现象。在考察农村社会秩序与社会抗争问题时,“您知道或经历过村里发生过以下哪些事情?”统计数据显示:“村里一直不间断地发生大的、多家同时失盗事件”的相应个案百分比为47.6%;上访的个案比例为33.9%,而多人上访为29.1%。这里有两个数据值得警惕:一是上访仍然是影响农村稳定的因素,如果将上访和多人上访加总,则百分比高达43.2%;二是村民上访已经开始由个体上访向群体上访转变,更具影响的组织化抗争态势可能会出现。从这个角度判断,农村社会治理的有效性是“非均衡”存在,某种程度上也表明社会治理的难题总是同各种新出现的矛盾相伴并存的。

小结:根据问卷调查统计,在公共性维度上,农村社会治理的绩效表现出“分化”特征,既存在公共政策实施效果良好的态势,<sup>①</sup>也存在财政覆盖能力不理想,以及村民公共精神不足等问题;在社会性维度上,表现出“依附”特征,“强政府弱社会”格局依然没有改观,政府在治理中的作用一枝独秀,多元主体的互补、互动作用没有得到充分体现,特别是农民作为治理主体的作用空间还十分有限,“共建”局面尚未出现;而在有效性维度上,则表现出“非均衡”特征,既有社会治理的高效率同低满意度的失衡,也存在公共安全状况不同步等问题。基于此,研究得出结论:农村社会治理的总体方向是正确的,现存的问题不是社会治理体制出现了偏差,而是局部领域的治理失灵及治理措施不到位使然。

## 三、农村社会精细化治理的路径及其实现

十八届五中全会提出的“治理精细化”号召,对克服农村治理中存在的上述问题具有很强的针对性。所谓“精细化治理”,系指一种增量式治理方式,对存在局部治理失灵领域进行纠偏施

<sup>①</sup> 国外的中国学研究对这种政策执行的高效率基本持共识态度,参见 A. L. Ahlers, G. Schubert. 2015. Effective Policy Implementation in China's Local State, *Modern China*, Volume 41, Issue 4. pp372-405.

策,而无需对整个治理体制进行彻底改革。重要的是,这种“精细化治理”方式无需花费治理体制创新的巨大成本。从当前农村治理的形势看,靠体制革命来弥补分化、依附和非均衡等缺陷也是不现实的,可行的路径是以“问题”为导向的“定点”“精准”治理,即精细化治理。

### (一) 问题发现,“定点”解决

针对农村治理实践中的很多问题,用“完善体制机制”已经无法找到有针对性的答案。比如,农村集体经济,在市场经济深入发展的背景下,无论采取何种类型或何种程度的保护体制,都无法从根本上扭转集体经济的颓势,农村治理的公共经济基础需要回到公共财政和社会资源的路子上来。当前,农村治理中的不少矛盾是处理措施不当造成的。比如,“三通”工程中的补贴标准在不同村庄之间存在差异,由此引发的上访或“闹大”现象反复发生,值得举一反三。鉴于此,针对当前农村治理中存在的诸多问题,可以借助“定点清除”方法加以解决。

首先,准确发现问题。这是“定点”解决问题的关键环节。尽管问题的成因可以归纳提炼,问题的表现却是千姿百态的。实践中,很多干部对治理中的表面现象很在意,但鲜有关注问题的实质。比如,我们问卷统计中发现村民对卫生室和文化室的“零满意”问题、对村集体经济主体责任的“零知晓率”问题,这些并非是村民主观上的“小农”思想或素质不高造成的,问题的根本是公共产品的供给质量不足,是公共管理未能让村民有充分认知造成的。其次,及时回应问题,不使问题做大。《韩非子·喻老》云:千丈之堤,以蝼蚁之穴溃;百尺之室,以突隙之烟焚。这是对回应不及时可能引发不良后果的箴言。当前,农村治理中存在的很多局部问题都不足以伤筋动骨,都是“点”上问题,但回应不及时难保不会发展成为“面”上的普遍性问题。比如,“留守儿童”“新生代农民工”“基础教育教学点”等,基本是回应不及时累积而成,现在已经酿成重大隐患,成为影响全社会的治理难题。同时,任由问题存在而不及回应,也会助长各级领导的官僚作风。最后,“定点”解决,既不让现有问题反复发生,也能够确保老问题不会死灰复燃。总之,解决问题之策要经得住时间检验,要摒弃“搞定”思维,更要摒弃掩盖问题的旧习。

### (二) 问题定性,“倒逼”改革

此类问题主要是那些系统性、长期性、宏观性领域的治理对象,由于无法在基层治理的层面加以解决,才需要顶层设计。比如,针对农村社会治理中存在的“依附性”问题,单向的“以城带乡”治理模式属于治标之举,无法从根本上解决问题。国内已经有研究发现,农村社会组织的“依附”对象是多元化的<sup>[20]</sup>,而就治理的结构—功能分析,治本之策是克服“强政府弱社会格局”的负效应,这显然需要顶层设计才能奏效,需要充分授权社会,激活农村基层治理主体的自主性、首创性<sup>[21]</sup>。可以想见,当政府的强势地位逐步削弱,合作治理的“共建共享”格局就会出现。基层治理的这种“自下而上”逻辑对于体制的顶层设计具有“倒逼”效应,只要有科学的战略规划,社会治理的绩效便会得到极大提升。

针对当前农村社会治理中的突出问题,“倒逼”的领域有二:一是倒逼改革支援农村的方式。一直以来,“项目下乡”<sup>[22]</sup>、“服务下乡”和“政策下乡”<sup>[23]</sup>等是帮扶农村的主要方式,给农村带来了很大变化,但这种“自上而下”的治理往往带有强烈的外因色彩,有些支援项目甚至不是农村所需要的。“以城带乡”“以工补农”的方式到了需要改革的地步;二是倒逼政府职能转变,将属于农村自治领域的职能交还给村委会,将属于社会发展的职能交给社会组织,真正厘清政府在农村治理中的权力边界。就我们调研的农村地区而言,在批地、基建、规划等方面,政府仍然主导着农村决策,甚至是合作社等中介组织也是在政府的动员下组建起来的,大量超越政府权力边界的事务管理已经成为常态。与之形成反差的是,这些政府促进甚至包办的事务管理并未取得理想的治理绩效,因而具有“父爱主义”特征的政府主导范式需要适时转型,改革当前政府主导基层社会的治理惯性,使“政府负责”回归到尊重农村治理规律的轨道上来。<sup>[10]</sup>

### (三) 问题攻坚,“个案”处理

任何治理过程都存在“硬骨头”,农村也不例外。我们在调研中发现,三省五地的农村都存

在“钉子户”等棘手现象:一项很好的惠民工程往往因为个别村民的不配合而延误时机;一项很好的设施往往因为“搭便车”的人数太多而损毁严重;一项很好的福利政策往往因为个别未受益群体的反对而推行受阻。诸如此类。这些问题的存在无助于推进农村社会治理的整体进程。如何攻坚呢?社会工作中的个案管理方法提供了一个方法参考:

一方面,对“老大难”问题进行分类,甄别出的特定案例实行专人负责,开展有针对性的“一对一治理”。为此,案例负责人要全面了解这些特殊人(群)的特殊诉求,并作出初步评估;另一方面,治理主体的权威地位必须得以体现,负责人在权力范围作出决定,并及时汇报以确定决策是否可行,负责人不能无原则迁就、放纵案主方的诉求,不能让“闹大”现象反复发生;再一方面,个案负责人需要创新治理方法和策略,如制订针对性预案、激励案主进入治理过程、加强沟通能力建设、扩大治理网络的支撑空间等。经验表明,个案方法的生命力在于灵活性,越是有针对性的个案方法,治理的有效性就越明显。

#### (四)问题归纳,“自主”治理

农村社会治理的活力在于自主性,调查中出现的多重依附性现象,归根结底是农村社会治理自主性不够造成的。在法理上,依附政府现象同《村民委员会组织法》规定是背离的:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”也就是说,农村基层治理的核心主体是村委会,乡镇政府的角色是“指导、支持和帮助”,且“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”。但在实践中,政府越界和包办现象使依附性积重难返。综合起来,回归“自主治理”的根本是提升村自治组织的治理能力,当前最为迫切的是解决如下几个问题:

一方面,动员村民参与村级公共事务管理,尤其是对重大问题的决策参与。当前,迫切需要提升村民参与决策的能力与意愿。调研中发现,有些农村地方的村级公共事务决策是老人参与多而年轻人参与少,但老人的经验知识和相对封闭的视野决定了他们的能力水平是有限的,根本上会制约决策的科学性与民主性。另一方面,自主制订村民公约。在基层治理的层面,“公约”比法律的应用空间更大,这是因为公约是本地公共生活的规范,由于村民自己参与制订了这些约束规范,因而更加容易遵守。<sup>[24]</sup>再一方面,拓展村民的组织网络和信任空间,激励他们参与到社会组织中去。近年来,由于种种原因的制约,农村的社群信任开始下降,公共生活的空间多限于家庭的小圈子,导致农村治理举步维艰,治理成本很大。在可持续发展的层面,这不是外力促进就能够收到实效的,需要在农村治理中加强自主性培养,在参与过程中彰显农民主体的责任感,培养合作、互助、权利、公平等参与意识。

## 四、结论

从公共管理角度评估农村社会治理的绩效状况,使用公共性、社会性和有效性等维度的评估指标体系,比较全面地涵盖了治理体系与治理能力等不同领域,使治理的主体、客体与治理过程实现了有机统一。通过对华东三省市的调查发现,农村社会治理呈现出喜忧参半的现象:国家相关法律和政策得到很好贯彻,但在具体落实过程中还存在着选择性执行、细节处理不当,以及未能充分触及某些关键领域等问题。总体判断,农村社会治理中存在着“分化”“依附”和“非均衡”等问题,但大多数问题同治理体制的大方向无涉,也不关乎治理的原则,是治理结构中的局部失灵,有些甚至只是治理方法不当造成的。

社会治理精细化提供了解决当前问题的思路。综合起来,精细化治理应坚持“问题导向”的原则,有针对性的解决现存问题:一方面,需要科学的界定问题实质,精准施策,既要保证问题得以根除,又要保证问题不会复发;另一方面,促进自下而上治理与自上而下治理的有机结合,将

那些不属于基层治理范畴的问题纳入顶层设计的对象,倒逼改革;再一方面,鼓励治理的技术与方法创新,提升社会治理绩效。当然,高绩效的治理是增强基层治理的自主性,能够尽快形成“全民共建共享”的农村治理新格局。

### 参考文献:

- [1] 卓越. 公共部门绩效评估初探[J]. 中国行政管理, 2004(2):71-76.
- [2] 奥斯特罗姆 E, 施罗德 L D, 温 S G. 制度激励与可持续发展:基础设施政策透视[M]. 上海:上海三联书店, 2000.
- [3] Andrews R, Boyne G A, Law J, Walker R M. External constraints on local service standards: the case of comprehensive performance assessment in English local government[J]. *Public Administration*, 2005, 83(3):639-656.
- [4] 罗伯特 D 帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕, 等, 译. 南昌:江西人民出版社, 2001.
- [5] 徐勇, 吕楠. 热话题与冷思考——关于国家治理体系和治理能力现代化的对话[J]. 当代世界与社会主义, 2014(1):4-10.
- [6] 江必新, 李沫. 论社会治理创新[J]. 新疆师范大学学报:哲学社会科学版, 2014(2):25-34.
- [7] 吴新叶. 农村社会管理何去何从:整体性治理视角的尝试性解读[J]. 理论探讨, 2013(2):145-149.
- [8] 俞可平. 中美两国“政府创新”之比较——基于中国与美国“政府创新奖”的分析[J]. 学术月刊, 2012(3):5-15.
- [9] Lange P, Regin M. *State, market, and social regulation: new perspectives on Italy*[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989:29.
- [10] 吴新叶. 基层治理需要跨越科层制范式的藩篱[J]. 探索与争鸣, 2016(1):58-61.
- [11] Ramzi El-Haddadeh, Vishanth Weerakkody. Evaluating the impact of alternative socially innovative public sector service initiatives on social cohesion (ALLIANCE): A research note[J]. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2012(6):283-299.
- [12] 乔·萨托利. 民主新论[M]. 冯克利, 等, 译. 北京:东方出版社, 1998:109-111.
- [13] AKM Ahsan Ullah, Jayant K Routray. Rural poverty alleviation through NGO interventions in Bangladesh: how far is the achievement? [J]. *International Journal of Social Economics*, 2007, 34(4):237-248.
- [14] 陈发桂. 偏远乡村社会治理的隐忧及其治理机制改善的实证研究——基于广西的调查[J]. 理论与改革, 2014(5):59-62.
- [15] 姜裕富, 齐卫平. 社会治理法治化中的源头治理与道德机制建设[J]. 求实, 2015(4):70-75.
- [16] 林尚立. 在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择[J]. 复旦学报, 2009(2):46-54.
- [17] 陈华. 集体认同的变迁与重构——社会管理创新的组织基础研究[J]. 学术界, 2011(10):26-31.
- [18] 竺乾威. 公共行政理论[M]. 上海:复旦大学出版社, 2008:171-172.
- [19] 吴新叶. 社会管理下的农村社会组织:问题与应对[J]. 社团管理研究, 2011(10):32-36.
- [20] 王毅杰, 王春. 制度理性设计与基层实践逻辑——基于苏北农民用水户协会的调查思考[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2014(4):85-93.
- [21] 张丽, 周建国. 社会管理中公民参与的困境与解决路径[J]. 岭南学刊, 2015(5):118-124.
- [22] 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.
- [23] 徐勇. “服务下乡”:国家对乡村社会的服务性渗透——兼论乡镇体制改革的走向[J]. 东南学术, 2009(1):64-70.
- [24] 中央党校性别平等政策倡导课题组. 修订村规民约, 探索农村社区治理的有效途径[N]. 农民日报, 2015-08-17(3).

(责任编辑:宋雪飞)