



基层小微治理的运行基础与实践机制

——以湖北省秭归县“幸福村落建设”为例

李永萍

(武汉大学社会学系,湖北武汉430072)

摘要:基层治理具有小微治理的特性,单纯采用运动式治理和常规治理的方式难以达到基层“善治”状态。以国家的资源输入为契机,以村庄的利益密度以及社会资本为基础,湖北省秭归县的“幸福村落建设”激活了小微治理机制,具体表现为非正式的群众动员机制、内部化的利益平衡机制和微观化的权力运行机制。小微治理促进了群众参与,降低了治理成本,实现了基层治理有效性与合法性的共赢。在探索小微治理常态化路径的同时防止其正式化,是小微治理持续运行的关键。

关键词:基层治理;小微治理;运行基础;实践机制;群众动员

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)05-0046-09

一、问题的提出

在推进国家治理体系与国家治理能力现代化的背景之下,如何提升农村基层治理水平、探索适合各地特色的基层治理模式,成为学界关注的核心话题之一。基层治理包涵多个层次,其理想类型是官僚化治理、运动式治理与群众动员形成的复合结构,这种结构在新中国成立初期体现得较为明显,并推进了国家政权建设。但是,改革开放以来,官僚化治理突破了原有的复合体系,并日益主导基层治理结构。^[1]

在当前的基层治理实践中,科层化的常规治理与“运动式治理”^[2]占据了主导地位,群众动员和群众参与则相对被忽视。运动式治理和常规治理都发生于官僚体制内部,二者并不是非此即彼的关系,而是相互依存、相互作用、共同推动基层政府运行。^[3]运动式治理通过整合官僚体制内部所有人力物力资源,以期解决当前面临的重大社会问题;而常规治理则是基层政府实现其治理功能的常态化和常规化的行政机制。然而,无论是运动式治理抑或是常规治理,都同属于官僚体制内部的治理方式,其参与主体一般都是官僚体制内部的成员,其目标也是完成政府自上而下的工作任务。如此一来,群众动员和群众参与在基层治理中逐渐淡化。20世纪80年代以来逐渐推行的“村民自治”的初衷也是为了动员群众参与基层理事务。然而,在西方民主话语的影响之下,突出选举的实践取向和突出民主的价值取向主导着村民自治的研究和实践。^[4]村民自治在实践过程中逐渐沦为形式化的选举,而民主决策、民主管理和民主监督等治理功能在很大程度上弱化和虚化^[5]。因此,村民自治的治理效果并不理想,而治理的弱化反过来降低了农民的政治效能感,进一步加剧了选举的形式化。^[6]

收稿日期:2016-03-02

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善社会救助制度研究”(13JZD020);中央高校基本科研业务费专项资金资助(2015117010201)

作者简介:李永萍,女,武汉大学社会学系博士生。liyongping0420@163.com

然而,与国家治理不同的是,基层治理属于小微治理,即针对“小事”的治理,其涉及的多是与群众切身利益紧密相关的事务。基层运动式治理的方式能够在短期内集聚官僚体系内部所有的人力和物力资源,但由于没有充分动员群众,基层运动型治理中的一些“中心工作”可能与基层社会民众的实际需求背离^[3]。常规化治理方式既面临着较高的治理成本,也不能及时回应基层群众的差异化需求。因此,单纯依靠运动型治理或常规化治理方式均不能有效实现基层的有效治理,还应该充分动员群众、发挥群众的主体性作用。^[7]

近年来,全国不少地区出现了一些关于基层民主治理的创新探索,如四川成都的“村民议事会”、浙江宁波的“五议决策法”、河南邓州的“四议两公开”、湖北秭归的“幸福村落建设”等,这些探索丰富了基层民主治理的内涵。本文将主要结合湖北省秭归县的“幸福村落建设”实践,探讨以动员群众为核心的小微治理的运行基础与实践机制,并由此进一步反思基层小微治理的出路。本文的经验来自于笔者在湖北省秭归县W村的田野调研。^①面临着公共服务供给与农民需求之间相脱节、公共事务管理与农民参与之间相脱离的突出矛盾,秭归县从2012年开始推行“幸福村落建设”,其核心是成立“村落理事会”,由“两长八员”带领村民参与村落公共事务,目前主要是组织群众修果园路等村落内部道路,并对村内道路进行划段维护等。W村人口2013人,778户,共有17个村民小组。该村自2012年开始成为秭归县“幸福村落建设”的首批试点村之一,目前该村的运行模式已经比较成熟,并且初见成效,提供了一个透视当地“幸福村落建设”实践的窗口。

二、基层小微治理的内涵与基础

基层治理处于国家行政体系的末端,面临着与国家治理截然不同的治理生态,因而对其治理方式和治理模式提出了新的要求。基层事务主要与群众利益密切相关,具有细小、琐碎、差异化和弥散化等特征,基层事务的属性决定了基层小微治理的特性。这些事务既难以清晰、及时且低成本地纳入官僚治理,也难以进行运动式治理,本文因此称之为“基层小微治理”。单纯依靠运动式治理或常规治理等“技术路径”的方式难以实现小微治理的目标,必须同时纳入“群众路线”的原则与方法,充分动员群众参与基层事务治理。小微治理并非对运动型治理或官僚治理的替代,相反,小微治理恰恰是二者的治理能量深入基层的载体和基础。湖北省秭归县的“幸福村落建设”是基层小微治理有效性的典范之一,其具体做法是:将行政村划分为若干村落,并以村落为基本治理单元,以村落理事会为组织载体,以“两长八员”为骨干队伍,动员群众参与到基层治理之中。因此,基层小微治理的核心是动员群众,但同时也离不开国家项目资源的支持。其运行基础包括三个方面:一是国家的资源输入;二是村庄的利益密度;三是村庄内部的社会资本。

(一) 资源输入

国家对乡村的资源输入是启动基层小微治理的基本前提。基层小微治理与农民的具体利益息息相关,其中,村庄公共品建设是当前大多数农民最为迫切的需求。税费改革以来,随着村级组织汲取资源的能力弱化,村庄内生的公共品供给能力与利益平衡能力弱化,村庄自主的政治空间丧失。^[8]离开国家资源的支持,单纯依靠农户自己筹资进行村庄公共品建设并不现实。税费改革以来,国家惠农政策力度的强化和资源输送规模的扩大为村庄公共品供给和村庄活力再造提供了契机。基层治理的重要问题是如何将自上而下的资源用到实处,发挥其最优效益。

^① 2015年12月,笔者在该村进行了为期15天的田野调研。参与此次调研的还有余彪、高万芹、韩庆龄、吴海龙等学友,本文的问题意识来自于集体讨论的启发,特此表示感谢。当然,文责自负。

当前,地方政府通过“项目打包”的方式整合资源、树立典型的工作方式颇为常见。^[9]这种“典型治理”实际上进一步消解了群众参与和村民自治,进而消解了小微治理的发育土壤和运行空间。秭归县的成功经验,关键在于将自上而下的资源输入作为启动和激活基层小微治理的钥匙,即,一方面要注意与农民的实际需求相对接,以免由于供需之间的不匹配造成资源浪费;另一方面要动员农民参与其中,转变农民的观念,变“国家的事”为“自己的事”。因此,资源输入是基层小微治理之所以能够运转起来的物质基础。

(二) 利益密度

利益密度是指在村庄内部村民之间的利益相关性程度。利益是自治的基础和核心,不同的利益相关度决定了不同的利益共同体,不同的利益共同体决定不同的自治水平。^[10]如果村民之间的利益高度相关,在面对基层小微治理的诸多事务时,村民就会有参与的积极性,村民之间也会相互监督,形成内在的自我约束与监督机制。反之,如果村民之间缺乏利益相关性,或利益相关性较低,村民之间相对松散,个体的行为具有较大的随意性和自主性,他人的“小事”因为不具有外部性而难以形成围绕“小事”产生的协商与互动机制,小微治理也就无从发生。秭归县的“幸福村落建设”是将一个行政村划分为若干村落,划分依据是“地域相近、产业趋同、利益共享、有利发展、群众自愿、便于组织、尊重习惯、规模适度”,一个村落的人口规模一般为30~50户左右。

从该县实际情况来看,村落划分基本上与原来的村民小组完全重合。以村落作为基本的治理单元是基层小微治理能够有效运行的重要基础,一方面,村落内部是一个完全的熟人社会,村庄社会舆论还能发挥一定的效力,且村民之间基于血缘或地缘的关系在公共事务上具有较高的连带性和共享性,因而协商成本较低;另一方面,当地以种植脐橙为主,同一村落内部的村民之间产业结构趋同,在经济利益上具有高度相关性。而且,脐橙产业发展的要求也产生了改善村庄基础设施的强烈动力。因此,村落内部凝聚的利益密度形成了村民之间的利益关联和利益结构,这是政府以资源输入为载体的动员方式行之有效的结构基础。

(三) 社会资本

小微治理就其治理对象而言,表现为复杂治理,因为基层的事务千头万绪,纷繁复杂。但是就其治理方式而言,它也是一种简约治理,因为在较低的制度成本之下可以实现有效治理。“简约治理”呈现了特定文化网络之中的权力运行方式,体现了村庄较强的自主性。当前,由于村庄内生性资源缺失,村庄自主性弱化,立足于文化网络和地方性共识的简约治理逐渐失效,但是,国家治理视域下的简约治理仍然具有存在空间。如前所述,引导政府的资源输入方式和方向,激活村庄中的社会资本,调动村落内部民间力量,^[11]填补基层政权退缩导致的治理主体缺位。^[12]村庄内部的民间社会力量具有与村干部不同的特性,他们在本质上还是属于农民,因而在动员群众的过程中具有更大的合法性和更好的动员效果。从秭归县的经验来看,村庄内部有威望、有能力、有空闲的“负担不重的村民”成为小微治理最重要的依托主体。在这个意义上,基层群众是差异化和非均质的个体,因而要善于对群众进行分类,形成群众动员过程中的序列结构,充分调动村庄积极分子的参与,从而为展开基层小微治理提供社会基础。

三、基层小微治理的实践机制

基层小微治理属于政府治理体系中的末端治理,其治理内容具有细小琐碎的特征,对于整个国家治理体系而言,基层小微治理的内容都是“小事”,而对于基层民众而言,这些“小事”却是与其切身利益密切相关的“大事”。运动式治理和常规治理能够有效解决国家宏观治理中的“大事”,却难以解决基层治理中的“小事”。基层小微治理的核心机制是动员群众参与。只有在充分动员群众、了解群众需求的基础上,才能使得国家资源输入与群众需求有效衔接、村庄公

共事务管理与农民主动参与相结合,实现基层小微治理的目标与任务。本节主要以秭归县的“幸福村落建设”为例,探讨小微治理的实践样态和实践机制。

(一) 小微治理的实践样态

“幸福村落建设”是一个系统性的乡村建设工程。秭归县处于鄂西山区地带,由于自然条件和区位条件的限制,当地农村发展受到较大制约,村庄建设滞后,村民的生产生活条件有待改善。“小事”的细小琐碎表现为类型的丰富性和差异性。“幸福村落建设”虽然由地方政府发起,并且投入大量资金,但“幸福村落建设”的内容却与村民的日常生活密切相关,面向的是群众生活中的“小事”。这些事情虽然细小琐碎,却能引发村民的普遍关注,以这些“小事”作为对象的小微治理因而回应了最大多数农民的需求。

第一,纠纷调解。纠纷调解是农村的“小大难”问题。“小”,是因为纠纷的起因无非是鸡毛蒜皮的“小事”积累的后果;“大”则是因为,这些“小事”如果不能及时化解,可能在村落生活中积累而成为“大事”;“难”则是因为纠纷具有时空延伸性,纠纷的化解,需要村庄内部的智慧与共识。“幸福村落建设”中的理事会对于纠纷的及时化解有利于维护村庄内部的秩序正义。

第二,基础设施建设。税费改革以来,农村公益事业出现“无钱做、无人管”的状况,诸如修路、挖沟等农田水利^①和村庄环境卫生事业陷入了治理困境。村庄道路、水利的破败以及环境的恶化给农民的生产生活带来了极大的不便。“幸福村落建设”的重要内容即村落内部的基础设施建设与管护,打通村庄内部的经络系统,化解政府项目的“最后一公里”难题。

第三,困难帮扶。村庄内部紧密的互动关系赋予其一定的共同体色彩,同时,村庄内部也存在着差异和分层,因而,一种重要的“小事”即是对困难户需求的回应,如五保户安葬、义务出工帮贫困户修补房屋或采摘脐橙等。政府显然无力广泛而及时地回应这些困难户的需求。“幸福村落建设”着眼于村落共同体建设,挖掘村庄内部的潜力,强化了村庄的“道义伦理”,增强了村庄的自组织能力。

(二) 小微治理的运行机制

如上所述,小微治理作为一种治理实践,往往涉及村庄社会多个方面内容,不过,小微治理的运行机制则具有一般性特征。这是由村庄在整个基层治理体系中的位置以及村庄的内在属性所决定的。在具体的操作中,不同村庄的“幸福村落建设”侧重于不同内容。从笔者调研所在村庄来看,农民脐橙产业发展的需求产生了农民对于基础设施的需求,但是,基础设施的需求与其他需求并不矛盾,不同类型的需求实际上构成了一种相辅相成的关系,因此,小事的治理形成的是一种可积累、可持续、可转化的良性治理效应。

1. 非正式的群众动员机制

小微治理嵌入在地方性的社会系统和文化网络之中,并依托村落非均衡的熟人社会结构形成非正式的动员机制。当前,村级组织的官僚化虽然解决了国家行政权力下沉的问题,但是也造成了政府治理成本上升和治理矛盾上移。秭归县推行“幸福村落建设”主要有两个背景:一是税费改革之后,农村公益事业和公共品供给处于瘫痪状态;二是合村并组打破了原来的行政村和小组的界限,村民之间的熟悉度降低,且由于当地地处山区,即使是同一行政村其海拔跨度往往达到几百米,因而村民之间在生产生活中的差异化程度更为明显,更难以在村庄公共事务上达成一致。以W村所在的水乡为例,该乡在2000年左右进行“合村并组”,将全乡50个行政村合并为25个。同时,每个行政村内部也重新划分小组界限,将原来2~3个小组合并为1个小组。而到了2006年,该乡按政府规定在农村实行“社区管理”制度,将一个行政村划分为几大

^① 本文提到的“基础设施建设”主要是在村民小组范围内的微型工程,其特点是工程量较小,牵涉农户范围有限,空间格局较为分散,与农户的生活生产紧密相关。这些项目资源的落地涉及利益的细微平衡和关系的微妙协调,因而属于“小微治理”的范畴。

社区,并在各个社区设立一名社区理事长,同时取消原来的村民小组长。W村原有17个村民小组,2000年合村并组之后变为8个村民小组,而2006年实行“社区管理”制度时全村又被划分为三大社区。因而,一方面基层治理单元越来越大;而另一方面基层治理效果越来越差。

小微治理主要依托熟人社会内部的纽带和资源,并形成了诸如“村落理事会”这样的群众性组织,由此,不仅形成了村落精英动员,并最终通过精英而实现了群众动员。这种非正式的动员结构较好地尊重了村庄和村民的意愿,使得“小事”能够真正进入治理的视野,同时,它 also 形成了村庄内生秩序的再生产机制。

重新划分治理单元是“幸福村落建设”的基本前提,而以“两长八员”为核心的“村落理事会”才是其关键,也是保证其发挥作用的核心。“两长”是指理事长和党小组长,而“八员”则包括:调解员、监督员、宣传员、管护员、帮扶员、环卫员、张罗员、经济员。“八员”并非由八个人分别担任,由于“八员”的职责在实践中有很多重合之处,因此一般简化为三人。理事会成员是由本村落的村民自己选举产生,那些在村落内部有威望、有魄力,且有能力的人成为大部分村民选择的对象。例如,W村的理事会成员大部分是由各村落在红白事中的“知客”^①担任,这些村民本来就在村庄公益事业中比较热心,而理事会给予他们一个发挥自身力量的平台,在为村庄公益事业服务的同时也能收获一定的面子和荣誉,因此大部分理事会成员都有很高的积极性。村落理事会由此形成了对村落内生性精英的动员,这些精英在村落中凝聚的关系网络和承载的声望可以进一步转化为动员群众的能力。

村落理事会主要负责动员和组织群众,W村第4村落的理事长将理事会的作用总结为:“理事会就是把百姓组织起来,百姓可以做的(事),就自己做;百姓不能做的(事),(理事会)就向上面反映”。因而,理事会在政府机构与基层群众之间发挥中介作用。虽然从形式上看,村落理事长与原来的村民小组长职位类似,但实质上二者之间存在明显区别:第一,小组长有固定的报酬,而理事长和八员都没有报酬;第二,小组长是对上负责,对村委会负责,是自上而下的自治体系,而理事长是对下负责,对群众负责,是自下而上的自治体系;第三,职责不同,小组长主要是完成自上而下的行政任务,理事长主要是把农民组织起来,在力所能及的基础上解决自身问题。

事实上,“幸福村落建设”的关键正是在于重新定位和明确了村落理事会的自治性质,理事会的主要职责是动员群众参与村民自治,而非完成国家下派的行政性任务。村落理事会与村委会之间相互独立,理事会有自主权,村委会对之“参与不干预、指导不领导、监督不监管”。从“幸福村落建设”的实践情况来看,理事会是发挥作用的主体,而村两委在其中只是起到协调和辅助的作用。例如,在村落修路过程中,村干部只是负责向上级跑项目,而具体这个项目在村落中如何实施,线路如何规划,占地如何补偿,如何平衡各种利益等,都由理事会召集村落群众开会商量。此时,村两委也可以参与会议,但他们只是旁听,或者是在理事会不能解决一些问题时出面帮忙调解,但所有的决议都是由村民自己讨论决定。因此,村落理事会作为一个非正式的组织机构,在基层小微治理中发挥着带头与动员的作用。

2. 内部化的利益平衡机制

当前,项目制成为资源下乡的普遍方式。但是,实践中经常遇到项目难以落地的情形,或者项目制的纵向治理结构造成了“资源消解自治”^[13]的困境,农民在项目治理中边缘化。项目进村固然为村庄带来巨大的利益增量,但往往也涉及村庄内部利益的协调和成本的分担,这就可能导致项目进村过程中农民之间利益获得和成本分担的不平衡,由此引发的矛盾可能导致政府的资源分配困境。但是,村落内部利益平衡方式具有的事项具体性、时间纵深性和因果延伸性

① 知客是当地村民对于红白事中的组织者的尊称。当地各个村落都有几个知客,谁家办红白事时,就会选择其中一个帮自己组织和安排。

等特征并非官僚体制所能把握,它涉及的是非常细微的利益平衡。如果政府(包括作为其代理人的“村干部”在内)介入,则村庄内部的利益协调过程很有可能转化为农民与政府之间的竞争性利益争夺过程。小微治理通过对群众的动员,可以形成农民内部化的利益平衡机制,从而以较低的成本理顺村落内部的利益关系,防止村庄内部的利益冲突对项目落地造成干扰。

因此,在国家资源输入村庄的过程之中,如何在差异化的个体农民之间达成利益平衡,是国家项目资源能否落地的关键环节。当由国家政府部门或正式的村干部与农户打交道时,相互之间协商成本太高,且极易产生和遭遇“钉子户”,导致项目资源无法落地,甚至出现“项目漂移”的现象。如W村在2000年获得一个修路的项目,资金为10万元,预算修2公里村级公路,但最终由于在占地补偿上与群众没有协调好,项目迟迟不能落地,乡镇最终将项目收回并投放到别的村庄。与此不同,村落理事会作为村落内部自治的、非正式的组织机构,在与农户打交道过程中具有较大的弹性空间,了解群众具体需求,能够在农户之间进行利益平衡,应对群众差异化的利益需求。例如,W村在修果园路的占地补偿中,根据群众的具体需求,补偿方式有补钱、补树和调田等多种方式。但具体采用哪种补偿方式并不是由理事会成员说了算,而是由理事会召集群众开会讨论决定。

案例1:W村的5村落,2013年修了一条村级公路,这条路的困难在于要横跨1、3、5这三个村落,其中5村落只受益,不涉及占地;而3村落只是被占地,不受益;而1村落占地户为12户,受益户为10户左右。修路共需要占地3亩多,按照“宜巴高速”的赔偿标准(每亩20950元)进行补偿。由于每个村落的受益户和占地户不均,因而如何在三个村落的村民之间进行利益平衡是最为关键的问题。三个村落的理事会先是分别召集本村落村民开会,之后再由三个村落联合开会,最终在赔偿方案上达成一致:(1)5村落由于受益最大,因而赔偿数额的一半由5村落出,其中5村落内部有6户生产生活双重受益的农户每户出7100元,其余的由5村落内所有受益户按受益面积均摊;(2)赔偿数额的另外一半由3村落和1村落的受益户按受益面积均摊。

此外,修这条路时刚开始有两户的工作不太好做,主要原因在于这两户都不是直接受益户,后来由理事会召集村民开会讨论,决定根据其特殊情况而给予特殊的补偿方式。其中一户是3村落的,修路需要占他家一个老房子(已无人居住)。按照正常的赔付标准,户主不答应,后来理事长和几个村民代表到户主家里谈判,最终以1.37万元的价格谈妥。另一户姓李,是1村落的农户,有两分多地在路边,修路要占用其中一部分,但不会全部占完,理事会商议后决定,最终以1.5万元的价格将之全部买断。1村落理事长说,“(李某)她的地在路边,大概有一个屋基那样大,就按我们这边一个宅基地1.5万元的价格买断。她毕竟不是受益户,如果是的话,可以按照每亩20950元来补偿,她不受益,就可以将补偿提高点”。

可以看到,农民内部差异化和情境化的利益平衡方式,能够满足不同农户差异化的正当需求,从而最大限度地减少钉子户的存在。如果是由政府或村干部出面与农户进行协商,其结果往往适得其反。“幸福村落建设”以来,W村各个村落在修路之前都要由理事会召集群众召开四个会议,这四个会议依次为代表会、占地户会、受益户会和群众大会。第一,代表会议,即在村落内部找几个代表(理事会成员之外的村民),一般是在村落内部有威望的,或修路受益面积大的,或修路占地多的农户。代表会主要目的在于解决“要不要修路 and 如何补偿的问题”。第二,占地户会议,即将修路需要被占地的农户召集起来开会,理事会及相关代表给他们做工作,并给出初步的占地补偿方案,占地户如果同意,就签署“占地同意书”。第三,受益户会议,即将所有受益户召集开会,宣布每户具体应该平摊多少钱或土地。最后,召开群众大会,由村落内部全体群众最终讨论通过具体的实施方案。之所以要召开多次会议,其目的正是在于充分动员群众,

调动群众参与村庄公共事务的积极性。

因此,农户内部差异化的利益平衡方式能够最大程度地应对不同农民的特殊性需求,而动员村落群众参与到这一利益平衡过程中,使得基层小微治理具有了合法性基础。

3. 微观化的权力运作机制

基层治理一直面临如何治理钉子户的困境,^[14]政府作为“公”的代表在与作为“私”的农民打交道时,农民天然地有搭便车的“投机”心理,并借助农民的弱势话语和维权话语与政府进行利益博弈,反而置政府于不利地位。因此,通过“公对私”的逻辑并不能有效治理钉子户,反而可能卷入村庄利益的漩涡。“幸福村落建设”成功的关键就在于,通过群众动员的方式,将农民与政府之间的权力关系转化为更为微观和富有连带性的权力运作,即以村庄内部“私对私”的权力关系代替了政府与农民之间“公对私”的关系,从而改变了“钉子户”的发生场域和游戏规则。微观化的权力运作机制,体现的是农民围绕与自身利益相关的事务形成利益连带,并重塑村庄的共识与目标,从而依靠群众的力量形成边缘化“钉子户”的治理机制。微观化的权力运作机制是一种更为细密的权力运行方式,群众既是被治理者,也是治理者,从而呈现出“群众斗争群众”的权力状态,在一定程度上改变了农民行为的短期化倾向。

W村在推行“幸福村落建设”之前,村庄内部的公共品建设花费了巨大成本,2009年该村获得一个修路的项目,由政府出资,但需要农户内部自己调地,公路全长1.7公里,村干部前后协调将近两年时间,最终在2011年竣工,但对农民的占地补偿费高达47万元。该村书记说,“村民都认为是国家的钱,都想多要一点”。此外,在很多情况下,由于“钉子户”的存在,村庄公共设施建设最后不得不得被搁置。

但是,“幸福村落建设”以来,以政府资源输入为契机,将钉子户的行为后果与农民整体的利益相挂钩,引导矛盾下移,充分利用“群众斗群众”的方式治理钉子户,达到了很好的治理效果。“幸福村落建设”主要通过两种方式治理钉子户:一方面,通过理事会成员给钉子户做工作,由于理事会成员并非正式的村干部,他们在本质上也属于农民,因此钉子户惯用的对付政府或国家的方式(如耍无赖)在面对理事会成员时无效。正如W村一位理事长所言:

“村落理事会(与村民之间),都是一个村落的,天天见,你不支持我,我下次也不支持你,可以给你小鞋穿。你敢阻我路,你敢打我,我就敢打你,村干部就不行。反正我也是老百姓,以毒攻毒,你不讲道理我也不讲道理。你不交钱我就可以不让你过,村干部就不可能不让人过路。都是一个村落的,相互制约,早不看晚看见。你不要脸,我也不要脸,以毒攻毒……百姓治百姓好治,你不讲道理,我也不讲道理,群众的力量大。干部你再狠,就那几个人,不能天天盯着”。(访谈W村第7村落理事长)

另一方面,充分动员村落群众参与治理钉子户,由于村落群众都是村庄公共品建设的受益主体,因此他们有参与的积极性。W村各村落在村庄公共品供给中实行“谁投资、谁受益”的原则,没有出钱的村民在其他村民的监督之下没有搭便车的机会。

案例2:W村第7村落2013年修了一条果园路,全长800米左右,占地涉及10几户,受益户30几户。WX是被占地户之一,之前同意了修路方案,但在修路过程中反悔,不愿占他家的地。理事会召集村落群众讨论决定“改道”,且大家一致同意之后不让WX从这条路上经过。转眼到了卖脐橙的季节,村民不让WX从此路上运输果子,WX找到理事长想要交钱“入股”,但理事长说,“路是大家一起修的,不是我一个人说了算”,理事长对笔者说,“他愿意参加,我心里当然高兴,但是不能表现出来,要让他看到我们是有纪律的,不是你想参加就参加,不想参加就不参加”。最终,在理事长的提议下,WX办了三桌酒席,请理事会以及村落每户的户主吃了一顿饭,并且把自己应该缴纳的那份钱交了(6000多元),村民最终才同意他从那条路上运输脐橙。

对于小微治理而言,权力不一定要通过正式化和制度化的方式表达,而是可以采用更为隐秘、含蓄和间接的方式,调动并遵循农民的利益需求,放手发动群众,由群众自身消化内部的“钉子户”。

四、基层小微治理的实践效果

秭归县的“幸福村落建设”是基层小微治理有效性的典范,其核心在于真正将群众动员起来,将村民自治落到了实处。水乡的党委书记对于“幸福村落建设”的评价是:“幸福村落建设并不是什么灵丹妙药,不能解决三农的所有问题,但它提供了一个全新的解决问题的思路”。实际上,“幸福村落建设”的创新之处或特殊之处就在于,通过设立村落理事会这一非正式的、自治的组织结构,对村民自治进行重新明确和定位,强调了村民自治的治理有效性,并且提供了村民自治的一些具体的、具有可操作性的手段,从而激发村民参与村庄公共事务的积极性。

第一,提高农民的组织化程度。农民是原子化的个体,如何将农民组织起来一直是基层治理中的难题之一。而“幸福村落建设”通过成立“村落理事会”这一非正式的组织机构,以村庄内部有威望、有能力的积极分子作为中介,在动员基层群众参与村庄公共事务时具有更大的有效性。农民的组织化程度是一个不断积累的、渐进的过程,通过每一次的动员和参与,村民之间的熟悉感和信任感进一步增强,从而形成一个良性循环,逐渐培育出农民主动参与村庄公共事务的积极性。

第二,化解村庄公共品供给困境。在税费改革之前,村庄公益事业主要由村集体统筹安排,村集体一方面可以适度地向农民收取相关费用进行村庄公益事业建设,另一方面也可以直接通过义务工的方式将村庄公益事业建设的任务分摊给每一位农户。而税费改革既取消了农业税费,同时也取消了义务工,农村公益事业普遍出现“无钱做、无人管”的困境。村民都认为为村庄提供公共品是国家的责任,而与个人无关。而“幸福村落建设”正是转变了农民这一观念,让农民认识到自己也有为村庄公益事业服务的义务。例如,W村目前修路的资金基本都是由国家项目扶持,但项目资金并不包括占地补偿费,因而,这部分资金主要由受益户根据受益面积均摊。此外,果园路修好之后,其日常维护也是通过“划段维护”的方式由农民自己负责。农民出了钱,在其中就会有强烈的参与意识,责任感也更加强烈。

第三,密切了干群关系和党群关系,强化了政府的合法性。基层治理的内容一般都与群众利益密切相关,但由于政府直接与个体农户对接的治理成本太大,因而政府往往采取的是均质化的应对策略,这就难免会忽视或损害了部分群众的正当利益。因此,当政府不能及时解决基层群众的具体问题时,群众就会心存怨气,在基层治理中的表现即为事事与村干部作对,干群关系、党群关系陷入紧张状态,并对政府和社会产生一种仇视心理。而基层小微治理的关键在于动员群众,通过群众参与,政府一方面能够及时了解群众的需求,另一方面也能有效运用基层社会内部的社会力量解决治理中的难题。在此过程中,群众的具体问题得到了及时解决,村庄内部的干群关系、党群关系的紧张状态得到缓解,并且增加了群众对政府的信任度。

五、基层小微治理的定位与出路

基层小微治理面临琐碎复杂的治理任务,这些“小事”直接与基层群众相联系,单纯采用运动式治理和常规治理的方式难以达到良好的治理效果,反而可能造成群众自身与群众事务的疏离,这典型的表现基层公共服务的“最后一公里”难题。^[15]因而要充分动员群众参与,走群众路线,激活村民自治。基于此,基层小微治理就不仅仅是政府治理,而是要容纳多方主体协同参与,^[16]并且集中体现为贯彻群众路线的治理形态。政府不可能解决农民的所有问题,在当前政府

以资源输入为主要方式的治理过程中,要加强基层组织建设,激发群众参与基层治理的积极性,尤其要善于挖掘和利用村庄内部“积极分子”的力量,依靠群众的智慧和力量解决群众的问题。

还应该注意到,秭归县的“幸福村落建设”固然激活了基层小微治理,并形成了相对成熟的治理机制,但从根本上讲,小微治理的形态和治理逻辑并不完全是封闭在村庄内部的自主治理,而是运行在政府治理的整体架构中。小微治理机制实质是基层党委的“群众路线”与“村民自治”相结合的实践形态。政府对“小事”的回应需要借助的不仅仅是充实的财力,更是实实在在的“从群众中来、到群众中去”的“群众路线”。党在长期革命和建设中所探索出的“群众路线”实际上就是一种关心群众“小事”的工作方法和工作机制,其治理目标恰恰是民众的“小事”。^[17]因此,小微治理的出路在于,将小微治理作为“群众路线”的具体实现形式,进而激活村民自治的治理活力和治理能力,即通过积极回应村庄和村民的日常性的需求,不断拓展村民自治的治理内容,推进村民自治的转型,从而实现小微治理的日常化。

小微治理的日常化一定不能通过制度化激励实现,否则将扼杀小微治理的活力源泉。事实上,当前村落理事会成员没有任何物质报酬。政府通过“群众路线”的方式激活了小微治理,从而将理事会成员一时的热情转化为长久的积极性,并且从主要局限于特定的道路等基础设施修建、维护等事项而扩展到其他治理内容,实现了小微治理在村落内部的溢出效应和良性循环。调研所在的水乡政府从2014年开始,从乡镇财政里每年给每个行政村拨付1万元的“幸福村落建设”专项资金,用于理事会的日常运转以及优秀会员的奖励、表彰。这是一个很好的探索,但乡镇的财力毕竟有限,因而各级政府部门应该制定出一个更加长效的奖惩机制。但是,切忌变成给理事会成员发放工资的形式,一旦如此,就意味着原本非正式的、群众性的村落理事会变成了政府的下级机构,理事会成员也变成村干部,小微治理便很有可能失去存在的根基。

参考文献:

- [1] 吕德文.群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991—2001)[J].开放时代,2012(6).
- [2] 周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9).
- [3] 欧阳静.论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J].开放时代,2014(6).
- [4] 仝志辉.“后选举时代”的乡村政治和乡村政治研究[J].学习与实践,2006(5).
- [5] 刘伟.村民自治的运行难题与重构路径——基于一项全国性访谈的初步探讨[J].江汉论坛,2015(2).
- [6] 杜鹃.村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J].中州学刊,2016(2).
- [7] 陈艺.村级治理机制创新的实验探索——四川省成都市“村民议事会”调查[J].农村经济,2012(10).
- [8] 贺雪峰.乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J].哈尔滨工业大学学报:社会科学版,2001(2).
- [9] 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).
- [10] 邓大才.利益相关:村民自治有效实现形式的产权基础[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2014(4).
- [11] 张康之.论新型社会治理模式中的社会自治[J].南京社会科学,2003(9).
- [12] 桂华.村庄公共品供给中的“理事会”[J].中国老区建设,2010(9).
- [13] 李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J].学习与实践,2012(11).
- [14] 吕德文.治理钉子户——农村基层治理中的权力与技术[D].武汉:华中科技大学博士论文,2009:98.
- [15] 王海娟.化解“最后一公里”难题的路径与机制——成都市农村公共品供给制度创新的实践与意义[J].江西师范大学学报:哲学社会科学版,2016(2).
- [16] 鲁可荣,金菁.从“失落”的村民自治迈向有效的协同共治——基于金华市乡村治理创新实践分析[J].广西民族大学学报:哲学社会科学版,2015(3).
- [17] 欧阳静.回应“小事”治理基层[N].中国社会科学报,2015-07-01(9).

(责任编辑:宋雪飞)