

## 【农村社会发展】

# 利益分配型治理视角下的村民自治研究

杜姣

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

**摘要:**税费改革后,城市化发展带来的征地拆迁、国家向农村转移支付力度的加大以及我国部分村庄内生利益的存在形塑了中国农村的利益密集性特征,利益分配成为村庄治理的核心任务,这为村民自治制度提供了施展空间。基于对既有文献和村民自治制度运行状况的反思,结合浙江宁海地区“村级权力清单36条”的村庄实践,研究认为可通过自上而下强制性制度输入方式来激活村民自治制度的规范化运行,发挥其治理功能,促使村庄形成公平、合理的利益分配秩序,缓和日益显见的村庄利益冲突和矛盾,保持农村社会稳定。

**关键词:**利益密集;村民自治;利益分配;治理

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2019)02-0046-08

## 一、问题的提出

村民自治是20世纪80年代初期,最先由部分农村自主发起,之后由国家进一步向全国农村推广的制度形式。自产生之日起,村民自治就引起了政学两界的广泛关注和研究。既有文献关于村民自治的研究主要有三种取向:民主价值取向、国家政权建设取向和治理取向。

对学界而言,村民自治的民主价值是最易察觉的,这与当时中国所面临的国际环境和国际局势紧密相关<sup>[1]</sup>。村民自治的出现给一直寻找中国政治发展方向的学者无尽的民主想象和期待<sup>[2]</sup>,让他们从最基层农村的政治创造中,看到了上层政治的曙光。因此,“这种研究是村庄的,却又不是局限于村庄的,是关于中国农村的,但却更是关于中国政治的”<sup>[1]</sup>。有学者明确指出,村民自治这一肇始于中国农村的乡村民主事件,“是全社会民主政治的有机组成部分”<sup>[3]</sup>,其最重要的价值为“在民主化进程中,建立起一系列民主规则和程序,并通过形式化民主训练民众,使民众得以运用民主方式争取和维护自己的权益,从而不断赋予民主以真实内容”<sup>[4]</sup>。也有学者将村民自治视为国家权力的有效制衡力量和中国民主政治的微观社会基础<sup>[5]</sup>。民主价值取向的村民自治研究是在学者先在的价值预判下展开,其视角始于农村,归之于整个中国政治社会。

如果说民主价值取向的村民自治研究的重要特点是以西方社会的民主为参照,那么国家政权建设取向的村民自治研究回应的则主要是中国内部的特殊性问题,即部分村民自治的自主实践与废除人民公社体制后国家力图解决农村公共组织和公共权力“真空”所带来的农村社会治理问题的需求相契合,“国家可以通过村民自治来实现对农村的有效治理”<sup>[6]</sup>。较之于完全科层化和行政化的政权建设方式,村民自治可以说是一种国家与社会适当分权的方式,它通过培育基层民主和农村的现代公民精神来实现对国家代理人的监督和制约,进而达到国家权威及其合法性在乡村社会和基层民众的深入,构建有效的、合理化的政权体系的目的<sup>[7]</sup>。同时,它也有

收稿日期:2017-12-25

基金项目:国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”(18ASH002)

作者简介:杜姣,女,武汉大学政治与公共管理学院讲师。

利于缓和国家在现代化建设过程中需要不断从农村社会提取资源可能引发的矛盾,即国家在基层社会的代理人通过“村民选举”的方式作为民意的代表,被合法化了。村民自治的目标指向的是上级政府或整个国家治理体制<sup>[8]</sup>，“村民自治的推行,并非国家从乡村社会的退出,相反是国家真正深入乡村社会的表现,实际上是一种国家政权在乡村社会的重建形式”<sup>[9]</sup>。

不论是民主价值取向,还是国家政权建设取向,它们都是从农村外部审视村民自治,带有强烈的一般化和抽象化色彩。然而,有一点为这两种研究取向所忽视,即村民自治产生之初是为了回应村庄社会内部因集体经济的瓦解所引发的公共品供给问题<sup>[10]</sup>,是村民基于日常生活需求的考虑所创造。因此,“判断当前乡村民主好坏的根本标准并非其价值取向而是实际功用”<sup>[6]</sup>。或者说,在当前正处于转型时期的中国农村社会,“对于村民自治的政治价值和政治意义不宜过分强调,那样可能会损伤村民自治的实效与发展”<sup>[11]</sup>。正是基于上述思考和反思,村民自治的治理取向研究得以产生。这说明学界的研究重点从村民自治的外生价值转向内在机制<sup>[12]</sup>。比如贺雪峰就将村民自治制度视为一种村级治理制度,着重关注其解决农村实际问题的能力,作为一种民主化村级治理方式,其中心词在“治理”而非“民主”<sup>[13]</sup>。在此种认识的基础上,贺雪峰考察了低度社会关联村庄的民主化村级治理状态,得出此种类型村庄的民主化村级治理通常会“陷于瘫痪状态与赢利型经纪的交替循环”,而高度社会关联村庄“甚至不需要民主化村级治理这一外来的制度安排,社会内部就会产生一种秩序”<sup>[13]</sup>。这一将村民自治的研究视角从农村外转向农村内的做法具有诸多启发,为我们提供了关于村民自治的另一种理解面向。

综合相关文献可发现,村民自治研究的巅峰期在20世纪八九十年代。2000年之后,关于村民自治的研究陷入低潮,学界对村民自治缺少持续性的关注。更为重要的是,经过10多年的现代化发展和变迁,村庄的经济及社会基础也发生了巨大变化。农村工业化<sup>[14]</sup>、农村经济变迁<sup>[15]</sup>、人口流动<sup>[16]</sup>等因素构成了形塑村民自治制度实践的重要力量。而且,国家对农村政策也出现了急剧转变,引发了“国家与农民”关系的变迁。

最显见的是,国家从对农村的资源汲取变为资源输入,并逐步加大对农村的转移支付力度,增加农村社会的资源和利益的流入量。此外,近10年来,中国的城市化进程和现代化建设亦进入发展的快车道,越来越多的农村被吸纳到城市社会的体系。这带来了因征地拆迁而引发的农地非农使用利益的大量涌现。资源和利益向农村社会的注入改变了税费改革前农村资源和利益相对贫乏的局面,塑造了农村的利益密集性特征。随之而来的是村庄治理核心任务的变化,即由原来的“资源提取”转变为资源或利益的分配。而且,此时的村干部无须再承担税费收取任务,致使其“从巨大的国家任务的压力中解放出来”<sup>[17]</sup>,农村社会获得了相对宽松的政治环境。资源及利益向农村社会的大量注入和村干部从巨大国家任务压力中的解放推动着乡村治理的转型,二者一起为村民自治制度的运行提供了更加广阔的空间。这也意味着村民自治的重要性非但没有减少,反而大为增加。因此,对当下村民自治制度的实践和功能进行研究也就具有了不同于以往的意义和价值。

所以,本文从村民自治的治理视角出发,结合笔者在湖北、浙江等地农村的调查经验,来探讨当前中国农村村民自治的实践现状及其存在的问题,并通过宁海“村级权力清单36条”这一激发和规范村民自治的地方创新性制度进行经验性总结,以为当前村民自治制度在农村社会中更好地发挥治理功能提供借鉴。

## 二、利益密集型村庄的类型及村民自治制度悬置下的村级治理困境

### (一) 利益密集型村庄的类型

税费改革后,国家政策环境以及经济社会发展环境改变了农村社会以往经济及利益资源相

对贫乏的状态,致使其呈现出一定的利益密集性特征。根据形塑力量的差异,可将村庄划分为三种类型:国家资源输入型村庄、外生利益密集型村庄和内生利益密集型村庄。当然,此种划分是一种理想类型的概括,是为了便于研究对复杂事实的一种简化,现实中的农村可能是以上各种形塑力量的交叉呈现。但是,这并不妨碍对当前中国农村整体性的把握和理解。

### 1. 国家资源输入型村庄

2006年,农业税费的全面取消标志着中国总体上进入了“城市支持农村、工业反哺农业”的时代,国家与农民之间的资源输入关系形成,国家对农村的资源支持力度呈现出逐年加大的趋势。总体而言,国家向农村输入的资源大致有以下三种形式:一是与农民直接对接的资源,包括粮食补贴资金、养老保险、医疗保险等等。这类资源具有普惠性特征,且有明确的分配标准,瞄准率高。针对这部分资源,村民间不存在竞争性,也无须经过村干部,而由国家与农民直接对接。这防止了乡村干部从中谋利和截留的可能。二是具有特殊对接对象的资源,比如贫困补贴、低保金等,这部分资金的分配需要以村干部为组织媒介进行对象识别,往往很难避免各种不符合规定行为的产生。三是用于为农村提供公共服务和扶持农村发展,通常是以项目方式向农村输入的“项目资源”,也包括新农村建设等集中打包的项目资源。从规定上看,只要有需要的村庄都可向上级政府申请。项目资源又可分为两种形式:一种是国家自上而下的直接输入形式,村级组织并非资源的承接者,而只是资源下乡、项目落地中工程实施的监督者。这种形式的项目资源与普通村民的直接关联度不大。另一种是类似于可供村级组织支配和村民广泛参与来决定其使用的专项资金资源,这以成都地区设置的村级公共服务和社会管理资金为代表。

国家资源输入型村庄是当前中国村庄的主要类型。当然,在上述国家向农村输入的各种资源类型中,只有第二种和第三种中的部分资源形式具备村民自治发挥作用的空间,它们都涉及村民的切身利益,且都应由村民广泛参与来决定其具体使用和配置。

### 2. 外生利益密集型村庄

自20世纪90年代后期以来,中国进入了城市化高速发展的阶段。城市化主要表现为国家为获得城市发展所需土地向农村征地以实现城市空间扩展的过程,其中伴随大量拆迁行为。随着城市化步伐的加快,越来越多的村庄被纳入城市化发展的框架。与之相对应的是,大量征地拆迁利益的产生。由于此类利益并非国家直接的资源输入,也非村庄社会的自主创造,而是因城市化发展需求所引发的国家征地拆迁需要产生的,具有外生性特征,因此,这类村庄可称为外生利益密集型村庄。这部分村庄一般集中在城郊地区,以及国家进行相关工程和项目建设的部分农村地区,在数量上占村庄的少数,但是,从发展趋势来看,却具有覆盖面不断增加的趋势。

因现代化、城市化发展所带来的利益主要有以下两种类型:第一种是征地拆迁补偿收益。较之于土地的农业用途和房屋的居住价值,这部分收益数额巨大,且能迅速变现。利用这部分收益,村民可用来投资和经营,为自己增加更多的获利机会。这也是为何几乎所有农民都“盼拆迁”的原因所在。第二种是城市化发展的辐射利益,比如政府通过招商引资,促进当地工商业的发展,为本地村民提供众多的就业机会,以及随之而来的外来人口流入所带来的大量商机,如房屋出租以及房屋的经营性使用等等,属于土地非农使用的增值收益。上述两种利益都是伴随城市化发展过程中征地拆迁行为而产生的,它极大地增加了被征地拆迁农村的利益总量,使其呈现出利益高度密集的特征。笔者所调查的湖北城郊村L村,就是此种村庄类型的典型代表<sup>[18]</sup>。

### 3. 内生利益密集型村庄

与城郊等地区农村因征地拆迁所带来的利益类型不同,东部沿海发达地区农村密集性利益的形成带有极强的内生性特征。以浙北D镇为例,当地村庄在20世纪60年代末就开始兴办村办企业,以铜加工业为主。计划经济时代,很多工业制品都处于严重的供不应求状态,这给当地村办企业的发展提供了历史机遇。改革开放后,村办企业开始衰落,企业承包责任制得到普遍

推行,个体私营企业大量出现,它们多以家庭作坊的形式起家,逐步积累资金和扩大生产规模。经过30多年的发展,该镇形成了以铜加工业为基础的产业集群,周边的大部分农村都实现了在地工业化,尤其是各式各样的家庭小作坊几乎呈现遍地开花的态势。另外,随着当地工业迅速发展,大量外来人口流入。D镇本地人口为6.1万,而外来人口有5.3万。因此,工业的发展以及外来人口的大量流入给当地村民带来的最直接的利益便是土地的增值。就工业发展来说,办厂的村民都有扩建厂房以扩大生产的需求,这隐形增加了当地土地的价值。大量流入外来人口,导致当地村民的住房价格攀升。所以,因D镇以铜加工业为主导的产业经济的发展所带来的土地以及房屋等资产的增值,增加了当地农村的利益密度。以宅基地为代表的村庄资源,自然成为当地村民争夺的利益焦点。

## (二) 村民自治制度悬置下的村级治理困境

对村庄而言,村民自治制度首先是一项治理制度,承担着村庄公共品供给及公共秩序的维系功能。就该制度的本原设置而言,“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”是其核心内容。但从村民自治制度的长期实践来看,总体上存在着重“民主选举”,轻后三项民主内容的情形。因此,后三项民主内容在绝大多数农村多处于悬置状态,没有得到切实运行,而它们往往是村民自治制度民主精神更为实质性的体现。随着村庄资源和利益的增加,在村民自治实际治理功能没有得到充分发挥的情况下,村级治理面临着以下困境。

### 1. 利益分配主体的排斥化

村庄资源量和利益量的增加带来的最直接后果是村级权力价值的增加,尤其是村级权力经济价值的增加,村级组织所处的村级权力顶端位置意味着村干部职位吸引力增加。民主选举作为村民自治制度的重要组成部分,为村民广泛参与村级权力的角逐提供了机会。但能否赢得竞选,则取决于参与选举者的动员能力。需要提出的是,动员能力并不是均匀分布在所有村民中间,而是集中在村中少数的强人群体之中。其中,经济实力雄厚以及社会关系资源丰富构成了这部分强人群体的典型特征。当村庄出现多个强人参与竞争的局面时,为了获得竞选的胜利,往往会触发贿选机制,以尽可能地获得村民选票。无组织的、原子化的村民缺乏抵御村庄强人的有组织化动员,而丧失了选举的主体性。

由于村庄强人参与选举是出于谋利动机,这意味着一旦占据村庄权力的核心,他们必然将广大村民排斥于村庄利益的分配秩序之外。在进行公共事务决策或利益分配的过程中,他们通常不会自觉地启动民主参与的治理机制,而是采取各种专断、隐蔽的决策方式。由此可见,村民自治制度中村民参与资源和利益分配的民主原则在强人的治理秩序下难以获得发挥作用的机会,进而造成了对村庄广大相关利益主体的排斥,特别是弱势村民的排斥。

### 2. 利益分配规则的特殊主义

在民主决策、民主管理、民主监督等三项民主内容处于虚置的状态下,在村庄资源和利益分配的过程中,村干部具有非常大的自主决策空间。在这种情况下,村干部通常不是按照一般化的公共性原则来进行村庄资源和利益的分配,而是根据具体情境采取特殊主义的分配方式。在这种分配规则下,个人的利益博弈能力决定了其能获得的利益。具体来说,村庄资源及其利益主要是向以下两类群体倾斜:

一类是与村级权力紧密关联的群体。以村干部为中心,他们共同组成了村庄的权力—利益网络,其中既有亲属关系,也有各类利益合作关系。这两类关系是村干部开展村庄治理的重要支持力量。作为回报,村干部也会在村庄资源和利益分配的过程中向他们有所倾斜,以进一步巩固彼此间的关系。另一类是具有较强国家政策或话语援引能力的村民群体。这部分群体通常处于村庄生活、文化结构的边缘位置,并且具有突破村庄既有权力—利益网络的胆量和魄力,来援引国家政策或话语来攫取利益。他们采取的最为常见的手段就是“上访”,利用国家强势

的维稳需求来给地方政府施加压力。地方政府为了保证地方的维稳态势,也通常会给村干部施压,让他们在相关资源和利益的分配中向这部分群体倾斜。

由此可见,村庄资源和利益的特殊主义分配逻辑构造的是一种缺乏公平、公正的分配秩序,村庄各类群体之间出现严重失衡。长此以往,村庄中必然会积累大量的不满情绪,从而成为村庄社会潜在的不稳定因素,蕴藏着治理危机。

### 三、村民自治制度的激活机制:浙江宁海“村级权力清单36条”制度实践

#### (一)“村级权力清单36条”制度设置

##### 1. 村庄的利益密集性特征

浙江省宁海县位于东南沿海经济发达地区,有18个乡镇(街道),63万人口,是全国百强县之一,处于城市化、工业化的快速发展阶段。伴随经济实力的增长,该县的农村也处于蓬勃建设时期,普遍处于利益密集性状态。当地村庄的利益来自两方面:一是因城市化发展带来的土地增值利益;二是伴随新农村建设带来的大量惠农、支农政策下乡的项目资源。自2014年以来,宁海地区的新农村建设、“五水共治”、“三改一拆”以及各种涉农惠农政策项目的预算资金就有4.7亿元。村级组织作为村庄社会的管理单位以及国家自上而下政策落实的承接主体,直指利益的核心,村级权力价值急剧攀升。因此,浙江宁海村庄同时属于国家资源输入型和外生利益密集型村庄。

##### 2. “村级权力清单36条”制度的设置背景

浙江宁海村庄资源和利益的高度密集带来了极度激烈的村庄竞选。与此同时,在村庄利益分配过程中也滋生了大量的权力腐败行为,干群信任体系瓦解以及干群矛盾迅速激化。其后果具体表现为针对农村干部财务问题大量上访的产生以及村庄事务的无法达成。据了解,2012—2013年,宁海地区总信访量中的2/3出现在农村,所查处的干部中有一半是农村干部,问题主要集中在贪污腐败上。而且,因所涉及利益的复杂性,村中相关项目或事务无法得到落实,比如旧房改造无法推行或是与农民利益切身相关的宅基地分配无法进行等等。这些问题,在很大程度上都是源于村中利益无法达到有效、合理并为群众所满意的分配状态。各种矛盾不断在农村中积累,最终爆发并从村庄外溢,严重影响了村庄秩序的稳定和村庄社会的发展,村级治理面临危机。

宁海县的“村级权力清单36条”(下文简称为“36条”)便诞生于上述背景,即解决村庄以“利益分配”为核心的治理问题。2014年2月,在县委统一部署下,县纪委同县组织部、政法委、法制办、公安局、民政局、农林局等20多个涉农部门,深入农村,进行走访和调查,广泛听取干部群众的意见和建议,收集和汇总了村级组织和村干部权力事项60余项,其中涉及村级集体管理40余项,便民服务20余项,最终凝结为“村级权力清单36条”。“36条”中,共涵盖村级重大事项决策、项目招投标管理、资产资源处置等19项村级公共权力事项以及村民宅基地审批、计划生育审核、困难补助申请、土地征用款分配、村级印章使用等17项便民服务事项。最初,宁海县是在5个乡镇(街道)试点推行村级权力清单工作,另有两个乡镇闻讯后也加入试点单位。同年4月,这一工作在宁海县委的组织和指导下向全县全面铺开。

#### (二)村民自治制度的激活机制

村民自治制度中,以“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”为核心的“四民主”内容的重点在于村民参与。“36条”制度的核心就在于充分撬动村民参与的力量,特别是落实“民主选举”之外的后三项民主内容。具体来说,“36条”主要是从以下几个方面实现了村民的全面动员,充分发挥了村民在村庄事务,尤其是村庄利益分配决策中的作用,激活了村民自治制度,形

成了规范型的村庄治理格局。

### 1. 行政确认村民民主参与的合法性

“自治需要利益相关性”<sup>[19]</sup>, 宁海农村大量资源和利益的涌入, 重构了村民之间的利益关联, 这为村民自治制度功能的发挥提供了空间。村民之间的强利益关联, 也意味着村民具有强烈的推动村民自治运转的内在需求和动力。然而, 随着市场经济的发展和现代理性观念的入侵, 村庄社会日趋原子化, 村民缺乏集体行动和自主参与村庄治理的能力。在原来地方政府重点关注“民主选举”时期, 后三项民主内容被忽视的情况下, 地方政府也难以成为村民参与村庄治理的支撑性力量。

“36条”的推行是当地地方政府强势介入村民自治制度实践的突出表现。整个制度的颁布和推广都是由当地县委统一部署并由县纪委牵头, 且以上级政治任务的形式安排下来, 将该制度的执行状况纳入上级对村庄工作的考核范围。地方政府的强势介入, 直接为当地村民参与村庄治理提供了行政合法性, 并构成了一种针对村干部的制衡力量, 打破了由村干部一元主导的村庄资源与利益的分配格局, 极大地拓展和开放村民参与的政治空间。

### 2. 畅通村民民主参与的渠道

严格来说, “36条”并不属于制度创新的范畴, 它所涵盖的内容在既有的法律及相关制度中已经存在。但是该制度一个重要的特点在于它将零散分布在相关法律和制度中与村庄公共事务及村民私人事务有关的程序和规则简洁、清晰地梳理了出来, 汇聚成一本册子, 作为村干部和村民行事的重要指南。另外, 值得提出的是, 该制度所列举的各项办事程序中, 最为核心的是“五议决策法”, 即将村党组织提议、两委会商议、党员会议审议、村民代表会议决议、两委会决议作为村民民主程序的形式, 只要是涉及村集体和村民利益的重大事项都必须经过这一民主程序。这集中体现了“村民自治”的内在原则。

此外, 村民参与村庄事务的一个重要渠道就是“开会”。开会这一民主自治机制的重要性就在于它为村民提供了一个集中表达意见和想法的平台, 村民的个人想法和意见通过这一面向全村的公共化的方式得到了展现。针对各方看法, 村民都可提出自己的想法, 进行讲道理、辩论, 最终依据少数服从多数的原则达成共识, 形成统一的处事和利益分配方案。公意在这一场合中得以形成, 并为群众所知, 村民自治通过反复开会的方式得以实现。一旦在这一集体表达意见的场合形成了村庄事务处理方式以及利益分配规则, 那么不满的少数人就不存在反驳的空间。一旦其采取非常规的方式进行反驳或对抗, 那么, 他就是站在全村多数村民的对立面, 成为多数村民的公敌。

“五议决策法”中的多重会议规定, 正是对“开会”机制的启动, 尤其是村民代表会议在代表村民意见的表达方面占据极其重要的位置。与此同时, 该制度还确定了一套成熟、稳定的议事程序, 村民的意见以及利益表达都是在这一规定的程序中进行。在没有经过这一程序的情况下, 上访等村民利益表达途径则在村庄语境中便不再具有正当性。因此, 在村庄利益倍增、很多村庄事务和决策基本都与所有村民个人的切身利益息息相关的情况下, 五议决策法为各方利益主体的博弈提供了公开化的平台, 将各方利益主体博弈从原来的无规则状态导入规范化的轨道之中, 畅通了村民民主参与的渠道。

### 3. 形成规范型的村级治理格局

若没有严格的制度规范, 在村庄利益和资源量极为丰富的情况下, 村民自治就会被裹挟在村庄社会性力量之中, 村级治理便会遵从社会性逻辑来运转。这个过程中, 村庄各类强势社会性力量就会被利益和资源所激发, 并且突破村庄传统伦理、价值规范, 进入村级治理的前台, 由此形塑一种“丛林政治”状态。在“丛林政治”中, 村级治理最终为强权所主导, 村庄弱势群体的基本利益难以在这一治理格局中得到满足。这实则是一种压制性治理秩序。而“36条”制度的

本质就在于它是借由来自村庄外部的政府行政力量的强力来对村级治理秩序进行干预,将村民自治的运行进一步制度化和规范化,并对村庄强势性社会力量给予规约,进而形塑规范性的村级治理格局,合理、公平的利益分配秩序具备了达成的可能。

#### 四、村民自治制度有效运行的治理绩效

村民自治制度的有效运行表现为村民的力量能够较大程度地聚合到村级治理的场域中来,各种公共事务或公共决策都能得到公开、透明的执行。村民自治制度的有效运行离不开两个条件:一是村民参与村级治理的内在动力;二是国家行政力量的强力推动。从浙江宁海地区当下村民自治制度的实践来看,其同时满足了上述两个条件。村庄利益的密集性为村民参与村级治理提供了内在动力,而县委政府对“36条”制度的重视则为村民参与村级治理提供了行政合法性。这一举措取得了良好的治理绩效。

第一,村庄利益分配矛盾得到有效化解。从当地“36条”所激发的村民自治制度的实践效果来看,其治理功能主要体现在实现了村庄内部矛盾的内部消化。当前农村社会面临的关键问题是村庄资源和利益如何分配的问题,因此,村庄社会内部的矛盾也多体现为利益矛盾。在按照“36条”的相关规定办事的情况下,尤其是很多村庄事务的商议和决策是通过民主会议来实行的前提下,事务的最终决策具备了程序和实质双重意义上的合法性。各种会议的召开极大地将风险和责任分散于各种程序之中,最终事务处理得好坏以及利益分配是否合理或是否对村中的部分人造成利益损害等等,其背后的责任主体都是广大的村民,而非村干部等极少数的个人。因此,利益分配或其他事情可能引发的矛盾和纠纷,在这一机制之下,除了极个别的“钉子户”(这部分“钉子户”就可以通过强制手段来进行治理)之外,都能够得到有效的化解,而不会外溢出村庄,上升为更高的农民与国家之间的矛盾。

第二,干群关系缓和,村级组织合法性进一步增强。“36条”通过对村民参与力量的激发,使之凝聚成一种公共性治理力量,来进行村庄资源和利益的分配。村干部的私人人性力量在村庄资源和利益分配过程中的作用空间受到抑制,他们必须根据村庄公共规则来行为,对其权力进行约束,减少其谋利的可能。由此达到干群利益冲突的弥合、村级组织公正性的重新确立以及合法性的增强。村庄本身内涵的公平、公正的治理伦理得以复归。

总结而言,宁海“36条”实践激活了村民自治制度,使村庄在村民自治的力量下成为社会快速转型和发展过程中基层社会矛盾和冲突的化解场域,使村庄社会能够得以保持良性、稳定的运转。这不仅减轻了国家尤其是县乡两级政府的压力,而且还减少了国家治理农村的成本。这也为中国现代化、城市化建设的推进提供了稳定的社会环境。在这个过程中,国家其实是以一种隐性在场的身份出现,国家意志通过“36条”中相关程序的设置将村民自治限制在既有的法律和制度框架内并植入村庄,以此来对村民自治进行引导。

#### 五、总结

税费改革后,因国家对农政策的改变以及城市化过程的推进等原因,中国大部分农村在一定程度上改变了之前国家对农村进行资源汲取时期资源和利益相对贫乏的状态,呈现出利益密集性特征,农村社会面临着新型的治理环境。与之相对应,作为由部分村庄自主发起,国家进一步推广的村民自治制度则具备了不同的意义和价值,即从之前的“动员农民资源”的功能转向“资源和利益分配”的功能。已有研究,尤其是治理视角下的村民自治研究几乎处于空白状态,实践的变化并未引起研究领域的进一步跟进。本文便是这样一种尝试。

从村民自治制度在当前中国农村的实践情形来看,总体上存在着重“民主选举”、轻“民主决策、民主管理、民主监督”的状况,后三项民主内容在绝大多数农村处于悬置状态。村民自治制度实践高度异化。在村庄利益量和资源量增加的情况下,后三项民主内容的悬置使村级治理陷入了利益分配主体的排斥化和利益分配规则的特殊主义这两大逻辑之中,隐藏着巨大的村级治理危机。而长期以来,村庄治理有关的各方主体已然习惯了村民自治制度的异化实践。在资源和利益大量向村庄注入的情况下,虽然村民都有利用村民自治制度参与村庄事务、村庄利益分配等方面的内在积极性,但却缺乏让村民自治制度进入规范化轨道的启动力量。村庄社会中因利益分配所引发矛盾的增加往往会促使部分地区政府采取措施改变这一局面,尤其是此类问题和矛盾表现极为突出的农村地区。宁海地区“36条”就是典型代表。

本质来看,宁海“36条”的出现是为了回应当前农村因利益急剧增多所导致的各种利益矛盾和冲突问题,是为了解决当前中国农村最为迫切的以利益分配为核心任务的村庄治理问题。“36条”的实践逻辑是通过一种自上而下的强制性制度输入的方式,来激活村民自治在既有的制度框架内规范化运行,调动村民的力量参与现有的治理格局,发挥其应有的治理功能,以解决村庄社会的利益分配问题。村民自治制度正常运行的重要功能是它通过各方力量按照其设定的制度框架和议事程序进行利益博弈,实现村庄社会内部利益分配问题的内部调节和消化,减少村庄内部矛盾向农民与国家之间矛盾的外向性转化,有利于形成合理、公平的利益分配秩序。宁海地区“36条”制度的实践,对中国其他地区的村庄实现村民自治的规范化运行、发挥其利益分配功能具有重大的启示意义。

#### 参考文献:

- [1] 吴毅.农村政治研究:源自何方,前路何在[J].开放时代,2005(2):16-20.
- [2] 王振耀.中国的村民自治与民主化发展道路[J].战略与管理,2002(2):99-105.
- [3] 党国印.“村民自治”是民主政治的起点吗[J].战略与管理,1999(1):88-96.
- [4] 徐勇.中国民主之路:从形式到实体——对村民自治价值的再发掘[J].开放时代,2000(11):57-61.
- [5] 唐兴霖,张紧跟.村民自治:中国民主政治的微观社会基础[J].社会主义研究,2000(5):77-81.
- [6] 贺雪峰.村民自治的功能及其合理性[J].社会主义研究,1999(6):60-64.
- [7] 纪程.国家政权建设与中国乡村政治变迁[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2006(1):75-80.
- [8] 赵晓峰.村级民主政治转型:从汲取型民主到分配型民主[J].天津行政学院学报,2010(5):36-41.
- [9] 吴理财.村民自治与国家政权建设[J].学习与探索,2002(1):24-29.
- [10] 黎炳盛.村民自治下中国农村公共产品的供给问题[J].开放时代,2001(3):72-81,71.
- [11] 彭永佳.村民自治、农村民主与中国政治发展[J].政治学研究,2000(2):29-37.
- [12] 应星.评村民自治研究的新取向——以《选举事件与村庄政治》为例[J].社会学研究,2005(1):210-223.
- [13] 贺雪峰.论民主化村级治理的村庄基础[J].社会学研究,2002(2):88-93.
- [14] 卢福营.农村工业化:村民自治面临的挑战[J].社会科学,1999(3):29-32.
- [15] 卢福营.农村经济变迁对村民自治的挑战[J].中国农村观察,1999(2):59-61.
- [16] 张丽琴,陈荣卓.人口流动状态下村委会职能的实施困境[J].长安大学学报(社会科学版),2009(2):1-6.
- [17] 贺雪峰,谭林丽.内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例[J].政治学研究,2015(3):67-79.
- [18] 杜姣.博弈论视角下的征地实践——基于鄂中L村的考察[J].西北农林科技大学(社会科学版),2016(1):37-43.
- [19] 邓大才.村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J].政治学研究,2014(6):71-83.

(责任编辑:宋雪飞)