

【乡村治理】

整合型精英结构及其基层治理的有效性

——基于苏州市Y村的经验考察

张欢

(中山大学哲学系,广东 广州 510275)

摘要:村庄精英结构是影响基层治理有效性的重要变量。以苏州为例,采用质性研究方法探讨村庄精英之间的结构性关系及其对基层治理有效性的影响。研究表明,为适应转型期复杂治理事务的实践需求,以低度村庄分化与村集体经济为基础,在政府的有效引导下,通过对体制性精英的制度化选聘、流官化培养以及对非体制性精英的非正式化吸纳,村庄内部呈现出一种体制性精英与非体制性精英相结合的整合型精英结构。整合型精英结构不仅催生了二元共治的基层治理模式,而且提升了基层治理能力,形塑了稳定的基层治理格局,一定程度上实现了基层治理有效性,推进了基层治理现代化。

关键词:精英整合;精英结构;二元共治;治理有效性

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)04-0078-09

一、问题的提出

党的十八届三中全会指出,全面深化改革的总目标是完善和发展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。党的十九大在乡村振兴战略中进一步提出“治理有效”的目标要求,这是新时代国家治理体系的重要目标与重要保障。基层治理现代化是国家治理体系与治理能力现代化在农村社会得以实现的有机组成部分。国家提出治理现代化目标,旨在深化对农村传统“简约治理”模式的改革,强化国家对乡村社会的介入程度,从而建立现代化的基层治理体系,逐渐实现国家规范秩序对基层社会自然秩序的替代^[1],从而推进基层政权与乡村治理的合法性建设。值得关注的是,虽然基层治理合法性建设不断推进,但基层治理有效性却不断式微^[2]。

一直以来,村庄精英在基层治理体系中的角色功能是中国农村研究领域的重要话题,通过村庄精英这一基层治理主体的行动逻辑,可以透视中国基层治理的运作逻辑与治理绩效。村庄精英是基层治理体系的重要环节,也是国家与社会之间的沟通桥梁。在乡村社会,基层治理现代化需要建设与之相适应的村级组织来实现,要求村干部既能完成国家自上而下的行政任务,也能回应村民自下而上的内生需求。面对传统社会向现代社会的转型,当前村干部从不脱产转向职业化、村级组织从简约化转向行政化成为基层治理现代化转型的总体趋势,这意味着我国基层治理体系与治理主体正在发生相应的变化。中国基层治理一直维持着传统“简约治理”模式,早期关于“士绅”与“地方精英”的研究形成了基层治理的精英研究传统^[3],精英研究主要从整体上分析精英群体在治理体系中所扮演的角色,体现在解释村庄精英行动逻辑的结构视角,

收稿日期:2018-09-16

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村‘三治’协同机制研究”(18CZZ037)

作者简介:张欢,女,中山大学哲学系、马克思主义哲学与中国现代化研究所博士生。

比如“士绅模式”^[4]、“经纪模式”^[5]、“双轨政治”^[6]等。农业税费改革之后,尤其是在资源下乡与社会分化背景下,精英研究主要集中在结合基层治理实践进行精英治理机制研究的能动视角,比如“正式权力的非正式运作”^[7]、“富人治村”^[8]、“混混治村”^[9]、“分利秩序”^[10]等等。然而,上述研究视角的关注焦点在于基层治理中的体制性精英,而忽视了不同精英群体之间的互动关系或精英结构的研究。近年来,一些研究者开始引介西方精英结构理论,认为精英研究的魅力不在于谁是精英,而在于形成什么样的精英结构^[11]。精英结构大体包括精英整合型与精英斗争型,精英整合是指精英之间的制度化关系与规范性指导规则,但精英群体内部并不总是团结的关系,因此拉克曼提出了“精英斗争”理论,即一部分精英群体为实现自身利益而在不同程度上收编“敌对精英群体”的过程^[12],这反映了精英关系与精英结构的复杂性。值得注意的是,有学者基于实践从村庄精英结构的视角理解基层治理逻辑的结构性基础,试图揭示精英结构运行的一般性逻辑,并提出精英结构的属性在很大程度上决定了基层的治理能力与治理绩效^[13]。

既有研究对于理解精英结构与基层治理之间的关系问题进行了探讨,但村庄精英研究仍然具有一定的拓展空间:第一,学界较多地讨论了精英更替,而且倾向于呈现围绕村庄利益而结盟的不同精英群体之间的分利关系,从而使得基层治理面临“精英分利”困境^[10]与村庄公共品供给的组织困境^[14],鲜有关关注新精英与传统精英之间协作性、融合性的整合关系,忽视了实践形态的丰富性;第二,当前东部发达地区,以村干部职业化、村务管理规范化和政策执行精准化为表征的农村基层治理改革,虽然体现了乡村治理的“国家性”内涵,却忽视了其“社会性”基础。因为基层治理现代化面对的是转型中的乡村社会,通过乡村治理体系现代化来提升基层治理能力,这既取决于乡村治理体系自身的科学性,也取决于基层治理体系与乡村社会的匹配程度^[1]。当前各地区积极进行基层治理体制创新的探索实践,但是南京溧水、武汉、上海等地区用现代体制错配传统社会带来了基层治理困境^[15]。因此,基层治理现代化背景下,什么样的村庄精英体系是与转型中的乡村社会匹配的?如何提高基层治理体系与乡村社会的匹配程度,提升基层治理有效性?以上都是本文试图进一步回答的核心问题。

2018年7月,笔者赴苏州市Y村开展了为期20天的驻村调研,本文将以该村的田野经验材料为基础展开讨论。Y村地处太湖之滨,具有一定的历史文化底蕴。全村辖区面积5.45平方公里,下辖15个自然村,20个村民小组,户籍人口2070人,外来人口4500人。Y村产业主要以纺织业为主,大大小小企业约190余家,村集体经济来源主要以地租为主,年收入约680万元,属于利益密集型的东部发达地区村庄。本文主要结合苏州市Y村的精英结构特点与基层治理实践,基于个案村采用质性研究方法,探讨整合型精英结构的实践形态与形成机制,进而分析精英结构与基层治理绩效之间的关系,试图回应基层治理现代化建设与治理有效性的问题。

二、整合型精英结构的实践形态

帕累托曾指出,精英是指最强大有力、最生气勃勃和最精明能干的人,不区分好人还是坏人^[16]。但莫斯卡认为,精英并非仅仅就是脱离大多数且地位高高在上的人,而是通过“亚精英”保持着与社会的关系^[17]。而在中国学界主要依据不同精英的不同资本优势将农村精英划分为政治精英、经济精英与社会精英^[18]。仝志辉、贺雪峰还采用“体制精英—非体制精英—普通村民”的三层分析工具,理解村庄权力结构的运行状况与村庄社会性质问题^[19]。为便于操作,本文将村庄精英区分为体制性精英与非体制性精英,将体制性精英与非体制性精英之间的互动关系称之为“精英结构”,将为适应复杂治理事务需求、以村集体经济为基础、以实现村庄有效治理为目标,以及村庄内部的体制性精英与非体制性精英之间相结合的协作性、制度性关系称之

为“整合型精英结构”。

如果将村级组织所有工作人员区分为体制性精英与非体制性精英,那么苏州市 Y 村的体制性精英主要包括支委委员、村委委员、条线干部,非体制性精英主要包括村民小组长与返聘的退休老干部。以苏州市 Y 村为代表的实践,将体制性精英与非体制精英进行有效整合与吸纳,形塑了一种适应转型期社会基础的整合型精英结构类型,提升了基层治理能力,有效地完成了自上而下的国家任务,实现了稳定的基层治理格局,对于当前发达地区的基层治理实践具有重要的启发意义。具体来说,这种整合型精英结构具有以下三个方面的特点:一是体制性精英的制度化选聘,形成村庄精英的科层引导格局;二是体制化精英的“流官”化培养,形成极具特色的村庄精英的镇域调配制度;三是非体制性精英的非正式化吸纳,形塑了一套非体制性精英与体制性精英相结合的精英体系。

(一) 制度化选聘:村庄精英的科层引导格局

关于基层组织内部的权力关系及其干部产生方式,《中国共产党农村基层组织工作条例》与《村民委员会组织法》等法律法规均进行了相关规定。在基层组织内部的权力关系方面,村党委具有领导权,村委会具有自治权与民主管理权,但村委会接受村党委的领导,村党委接受乡镇党委的领导。在村级组织形式及其干部产生方式方面,有正式党员 3 名以上的村,应当成立党支部,村党支部、总支部和党的基层委员会由党员大会选举产生;村民委员会由主任、副主任和委员 3~7 人组成,村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。然而,基于以上的权力关系与干部产生方式,村级组织仍需在不同的经济社会条件下对党组织的领导权或者自治组织的自主权作出与之相适应的调整,从而提升基层治理能力,实现基层治理有效。

改革开放以来,随着苏州地区从传统农业社会向工业社会转型,当地农村社会治理事务由简约变为复杂,因此社会经济基础的变化对村级组织及其干部本身提出了新的要求。当前,苏州市 Y 村体制性精英主要由两部分构成:一是村干部,包括村支委委员和村委委员,两者之间主要是交叉任职,分别是村支书、村主任、村主任助理与村会计,村支书与村主任均属于定工正职干部,村主任助理属定工副职干部,村会计属定工身份。村支书的工资主要以乡镇政府的绩效考核为准,其他村干部主要以村支书的工资收入为标准进行折扣计算,村主任工资是村支书的九折,村主任助理工资是村支书的八折,村会计工资是村支书的六折。二是村级条线干部,比如网格员、社保协管员等,主要是由乡镇付工资且调派到村级组织的,负责村级条线工作,但对乡镇条线部门负责。这样,乡镇党委便可通过掌控村支部委员的选任与条线干部的聘用对村干部的任命进行有效引导。由此,苏州 Y 村的村干部选任逐渐规范化与程序化,实质上转换为乡镇党委引导下的制度化选聘,村干部职业化趋势显著,村庄精英的科层引导格局基本成型。

在村庄精英的科层引导格局之下,体制性村干部的制度化选聘主要有三种方式:第一种是乡镇党委领导下的村支委委员选举;第二种是乡镇党委有效引导下的村委委员选举,村民按程序直接选举;第三种是乡镇调派的村级条线干部,主要是通过乡镇组织的统一招聘考试选任。然而,乡镇的科层引导格局,并不意味着脱离村情民意。其实,乡镇在选任村干部时也是相当谨慎的,不仅与村情民意之间有良性互动,而且制定各种规范约束机制防止村干部的胡乱作为,比如村级财务的全方位监管,凡超过 5 万元的工程必须由镇项目办公开招标等,有效地约束了村干部权力^[20]。

(二) “流官”化培养:村庄精英的镇域调配制度

基于 20 世纪八九十年代乡镇企业的发展,苏州地区的农村至今仍然具有相当实力的集体经济。随着村级治理事务的复杂化,村干部实现了从市场型村干部到管理型村干部的转变,因此选任与培养具备较强综合治理能力的村干部就越来越重要。由于一定的集体经济基础是实现村级有效治理的物质保障,因而乡镇组织意图使各村都具有一定的集体经济,比如苏州市 Y

村引领的“三村联建”项目就是乡镇要求集体经济发达村带动集体经济薄弱村的集体经济发展的典型体现。因为集体经济不同于个体经济,而是农民集体公有性质的经济,所以乡镇具有调节集体经济的能力与责任。在这个过程中,乡镇主要通过合村并组且在镇域内调派村干部来调试不同行政村之间的失衡。

一般而言,流官就意味着打破地域限制与身份限制,实行“流动性任职”^[21]。苏州市Y村所属乡镇正是通过对村干部实行流动性任职,形成一种区域内部的干部调配制度,从而实现村庄精英的“流官”化培养。“流官”化培养主要有三种方式:一是镇村之间的上下流动。苏州市Y村的老书记因为村集体经济成绩出色,被调往乡镇工业办。Q村因为老书记退休,但副职干部没有合适人选,于是乡镇决定将乡镇党政办的一名干部空降到该村兼任临时村支书,并要求整合好村两委班子成员,尤其是培养好后备干部。二是村与村之间的平行调派。苏州市D村因为土地征收而出现利益纠纷,“钉子户”上访不断,村庄社会秩序混乱,而Y村现任书记因为治理经验丰富,被乡镇调派到邻村D村担任代理支部书记,来理顺并妥善解决各方主体之间的利益平衡关系。三是镇域或村域内部的上下流动。苏州市Y村由两个小村合并而成,因此Y村现任村主任是由其中一个小村的原村支书职位调过来的。当然,乡镇内部在不同部门之间与上下级之间的流动也是比较普遍的现象。

村庄精英的区域调配制度,体现了乡镇一级对体制性精英的统筹与整合,从而实现对村庄精英的这种“流官”化培养。这不仅有利于村干部在不同岗位上进行锻炼,积累基层治理经验,提升自身的综合素质;而且乡镇为村干部提供了一定的晋升激励,有利于激发村干部发挥主观能动性,有利于乡镇根据不同村庄需求在区域内统筹调配村干部,实现了镇域范围内干部资源的有效配置与整合利用。

(三)非正式化吸纳:非体制性精英与体制性精英相结合的精英体系

上文分析的主要是体制性村干部的选聘与培养,体现了乡镇对村级组织的引导,实现了科层体制对主要村干部的行政整合。然而,由于苏州地区农村集体经济发达,村庄治理事务繁多复杂,因此仅仅靠体制性村干部是难以完成治理任务的。因此,在村级组织内部,不仅包括体制性村干部,还包括一批非体制性村干部,共同构成了一个非体制性精英与体制性精英相结合的整合型精英体系。

在非体制性精英层次,村级组织通过对非正式化的精英吸纳实现了一种整合型精英结构。具体说来,一方面是吸纳社会精英,表现在苏州市Y村在各条线、集体企业的岗位上共返聘了20~30名本村退休老干部或老党员,这些岗位主要包括经营性公墓、污水处理站、老年人协会、卫生治理等。其中污水处理站11名,老年人协会6名。可见,对退休老干部与老党员等社会精英的吸纳与返聘,使得村庄干部能力得以延续与再利用,有利于形塑一种协同性的精英结构,而不同于中西部地区的选举制或继承制下的竞争性精英结构。

另一方面是吸纳经济精英,表现在富人被纳入村级组织担任村干部。调查发现,苏州市Y村所属乡镇目前已经吸纳4个富人担任主职村干部,还有一些副职干部。这主要是由于,即使是经过精心培养起来的村干部也无法避免出现偏差,一旦出现问题,而副职干部又难以胜任时,虽然可临时调动其他村的村干部兼任,但在此期间,就亟需找一个有能力、有威望的后备干部来接续。而富人整体素质高,具有一定的企业管理能力与社会声望,因而不需要像科层制体系内那样长的培养时间,可能在数年内即可胜任村干部,由此实现了经济精英吸纳,产生了富人村干部。这样,村集体把村庄内部的潜在资源充分利用起来了,形成了一种依附于村镇组织的精英结构。

基于上述可知,政府通过对体制性经营的制度化选聘与流官化培养,充分体现了政府在精英更替方面的统筹整合力量,几乎渗透到干部的产生、培养、调动、晋升、罢免等一系列环节之

中。村级组织则在村级治理事务复杂化的内生需求与政府的有效引导下,实现了对退休老干部、老党员、富人等非体制性精英的吸纳。这从不同层面体现了整合型精英结构的实践形态。在这种整合型精英结构之下,各种类型的村庄精英得以吸纳与汇聚,有利于形成智慧合力提升基层治理绩效。

三、整合型精英结构的形成机制

从苏州市 Y 村精英结构的实践形态来看,村庄体制性精英的选聘与培养基本上是在乡镇政府的统筹安排之下展开的,体现出制度化、流官化特征;而非体制性精英则是基于村庄复杂治理实践需求而进行的非正式化吸纳,村庄形成了整合型精英结构。整合型精英结构之所以能够形成的关键在于强大的政府统筹能力,当地乡镇政府能够基于城乡一体化的复杂治理需求,有效管控村庄体制性精英的选任与培养,引导村级组织充分吸纳村庄内部的非体制性精英,从而积累了政府权威,提升了基层治理绩效。

(一) 复杂治理事务是催生整合型精英结构的实践需求

在传统社会,通过宗族结构、策略治理、圈子排挤等因素能够实现精英之间的平衡与整合^[1]。苏州市 A 村则借助政府统筹能力形成了村庄精英之间的一种新型整合方式——制度化整合。基于制度化整合的精英结构,虽然在一定意义上挑战了村民自治制度,但这是基层组织为应对苏南高度城乡一体化带来的复杂治理需求而形成的。

正因为苏州市 Y 村村庄社会基础发生剧烈变化,经历了从农业社会到工业社会的快速转型,而工业社会面临着更加复杂的治理事务,这对村干部能力与村庄精英结构提出了更高的要求。随着乡镇企业改制,苏州地区迎来了土地大开发的黄金十年,因此大规模招商引资推动了乡村工业化的新发展。Y 村所属乡镇产业主要是以纺织业为主,目前财政收入突破 10 个亿。这无疑吸引了大量外来人口,该镇常住人口 8.6 万人,外地人口 12.96 万人,因此社会管理、环境卫生、基础设施建设、产业升级以及公共服务一体化等成为当前乡镇政府的中心治理工作。其中,仅 Y 村村内大小企业有 190 余家,带来了安全隐患、社会治安、工业垃圾、污水排放、河道清淤等复杂繁多的治理任务。因此,这就要求村干部能够与企业经理、外来人口、产权意识崛起的钉子户、无赖等群体打交道的综合治理能力。

由此,为适应社会基础的变迁,传统简约治理模式亟需向基层治理现代化转型。Y 村基于村庄治理与发展的内生性需求,一方面村级组织可借助乡镇政府的统筹能力,依赖政府的公共权力进行社会治理,例如村支部书记可以向乡镇政府申请综合执法治理钉子户,可以求助于司法机关处理难以解决的矛盾纠纷等;另一方面,在乡镇政府的引导下,村级组织本身也因行政任务与基层治理复杂事务而显得力不从心,于是在村庄内部低本地吸纳非体制性精英,从而将非体制性精英整合进村级组织,形成一种整合型精英结构,从而团结合作起来共同应对工业社会复杂繁多的治理事务。因此,在城乡一体化背景下,政府行政权力延伸至村庄,不仅是政府的管理需求,也是村庄社会本身的调试。如果在基层复杂治理需求之下,却又缺乏内生性社会秩序,那么国家的不在场则会导致社会失范与社会无序^[22]。

(二) 低度村庄分化是整合型精英结构生成的社会基础

村庄分化是理解精英结构的重要变量。所谓村庄分化是指村庄内部精英与群众在文化资源、经济资源等方面的分化与差异。村庄分化程度越高,精英结构的自主性、独立性越强,外部性力量越难介入;村庄分化程度低,精英与群众之间的资源差异不大,因此外部力量如国家容易渗透。在苏州农村,除了政府本身的管理需求之外,乡镇政府为什么可以进行行政权力渗透,使得村级组织成为乡镇组织体系的科层延伸?其实,这正是与苏州地区城乡一体化背景下低度村

庄分化的社会基础有关。精英概念本身就属于社会分层的范畴,因此低度社会分化的村庄本身难以自发发育出村庄精英。由于苏州地区在乡村工业化进程中不断进行土地征收,农民与土地之间的关联弱化,农民非农化就业进程快速推进,因此苏州地区农民职业的低度分化导致村庄社会的低度分化。多数农民主要从事当地的主导产业即纺织业,普工工资 5000~6000 元/月,熟练技术工 7000~8000 元/月,非常富裕的个体户在村庄中比例较少。总体而言,当地农民追求稳定有保障的职业,村庄社会是低度分化的,因而也就无法形成村庄自然分化基础上的精英群体。

基于苏州农村地区农民职业的低度分化而形成的低度分化社会,使得村庄社会缺乏精英发育的经济基础与社会基础。因而,村庄精英的身份确定标准在于其所处的公共职位,这是精英研究中的组织学范畴^[11]。米尔斯认为职业赋予精英能够超出一般人的影响力,甚至作出具有重大影响力的决策^[23]。从这个意义上来说,乡镇政府的行政权力宜通过制度化选聘与流官化培养的精英生成路径渗透到村级组织,从而使得村庄精英在不同的职位上训练提升自身的综合素质,比如政策解读能力、治理难题的解决能力、运用现代技术、信息化治理方式等,从而既有能力应对自上而下的国家行政任务,也能有效利用政府权威支持摆平解决基层治理中的各种复杂难题。因此,在这种制度化选聘与流官化培养体制下,任何一个有上进心的村干部,只要能在综合素质与业务水平上通过乡镇组织的统一招聘考试,并将其放在某个职位上进行若干年的科层化培养,一般就能够获得体制性精英应该具备的综合能力。由此,乡镇政府这种制度化的精英选聘与精英培养形塑了低度分化村庄社会的精英生成路径,实际上是一种综合实力的竞争性路径,也就是说能力更强、素质更高的人会有更大的概率成为精英候选人。

可见,乡镇政府的这种制度化整合不仅是政府在城乡一体化背景下的管理需求,有利于更好地贯彻落实国家政策任务;而且与苏州农村地区低度分化的村庄社会基础有关,因为低度分化的村庄社会难以自然发育村庄精英,因此借助政府行政权力渗透,通过政府自身的统筹能力和财政实力为村庄体制性精英的选聘与培养提供重要基础,重塑一种新型的村庄精英生成路径与村庄精英体系。

(三)发达的集体经济是整合型精英结构形成的经济基础

村庄社会的低度分化并不意味着村庄利益的稀薄。苏州市地处发达的苏锡常经济圈,学界将其经济发展模式称之为“苏南模式”。在笔者调查的苏州市 Y 村及其区域范围,许多村庄都是依靠村办企业和物业出租而具有发达的集体经济,因而村集体成为村庄利益的密集地带。从调研来看,该村主要以纺织业为主,大大小小企业约 190 余家。Y 村集体经济来源主要以地租收入为主,Y 村每年可支配收入约 680 万元,具体包括经营性公墓 460 万元、污水处理站收费 105 万元、物业收入 80 多万元、土地发包等其他收入约 35 万元。因此,苏州市 Y 村相对于中西部地区而言属于利益密集型村庄。

发达的集体经济就意味着,村集体对非体制性精英的组织吸纳具有基本条件与经济支撑。非体制性精英主要包括退休老干部、老党员等社会精英,还包括年收入六七百万元并不觊觎村干部工资水平的富人等。非体制性精英可以低成本地返聘,比如退休老干部工资 2000 元/月,一般村干部 5 万~6 万元/年,可以在村级治理中发挥重要作用。这样,在村庄日常工作中,体制性精英与非体制性精英各有职能分工。在自上而下的行政性中心工作中,体制性精英与非体制性精英则共同来应对,实行综合治理。村级组织能够对体制性精英与非体制性精英进行村级统筹调配,以应对村庄内部的各种突发性或紧急性事件。因此,这种非正式的社会整合方式有利于不同精英群体之间的分工协作,从而形成一种协同性的精英关系结构。

一般而言,在资源下乡或利益密集的地区,易出现“精英俘获”。有实证研究表明,体制性精英、社会精英与经济精英可能会形成利益联盟,共同垄断资源下乡和村集体经济发展带来的公

共利益空间,从而形成固化的村庄权力结构、利益分配结构以及合法性排斥结构^[24],实现精英权力地位的再生产。然而,为防止苏州市Y村村干部的胡乱作为,乡镇不仅在财务上进行全方位严格监管,而且规范各种权力运作规则与制度,有效地约束了村庄精英的权力。根据调查,该村集体经济支出在乡镇引导下主要用于公共服务与村庄发展,包括基础设施的建设维护、卫生管理、村组条线干部工资、老人福利等等。综上,复杂治理事务的实践需求催生了整合型精英结构的形成,与低度分化的村庄社会基础以及发达的集体经济共同形塑整合型精英结构。

四、整合型精英结构下的基层治理绩效

精英结构是影响基层治理绩效的重要变量,甚至在很大程度上决定了基层治理绩效^[11]。从整合型精英结构的实践形态与形成机制来看,精英结构的整合属性有利于维系精英群体关系的稳定,由此促成了一种二元共治的治理模式,而且村级组织可以利用发达的集体经济提升基层治理能力,既改善了村庄基础设施和公共服务条件,又有效地完成自上而下的国家任务,从而提升了基层治理绩效。具体而言,基层治理有效性主要体现在以下三个方面:一是建立了二元共治的基层治理体系;二是提升了基层治理能力;三是形塑了稳定的基层治理格局。

(一)以整合型精英结构为基础的二元共治模式

精英结构与基层治理之间的复杂关系,也可视为精英结构与村民自治之间的关系。一方面,村民自治制度为不同精英群体之间的互动设置了基本框架;另一方面,不同属性的精英结构反过来会影响村民自治。一般而言,村干部依据村民自治原则贯彻自上而下的国家政策,回应自下而上的村民生产生活需求。当前苏州农村地区虽然城乡一体化程度很高,但是基层社会不仅存在规则性治理事务,而且存在非规则性治理事务。在此背景下,体制性精英与非体制性精英相结合的整合型精英结构应运而生,即体制性村庄精英被纳入政府的科层治理体系,同时非体制性村庄精英被吸纳与整合到村级组织体系,由此形成了正式治理与非正式治理相结合的二元共治模式。

在规则性的正式治理与非规则性的非正式治理相结合的二元共治模式下,村庄精英的选拔、培养、治理行为不仅会受到乡镇政府的严格监管,而且也会受来自村民自下而上的群众监督,基层治理规范化。此外,村干部职业本身就具有合法性权威,因而村庄精英担任村干部的目标主要是追求一份稳定有保障的职业。整合型精英结构,不仅适应基层组织科层化的趋势,同时也拓展了村民自治制度的内涵。也就是说,整合型精英结构,既克服了基层组织科层化与行政权力介入村庄社会的弊端,也使得村民自治得以在政府的有效引导之下展开。

(二)整合型精英结构提升了基层治理能力

这主要体现在两个方面:一是集体资源整合及其公共化利用,是提升基层治理能力的物质保障;二是为应对转型期复杂治理事务,整合型精英结构有利于分类治理与综合治理相结合,提升基层治理的有效性。

在社会流动背景下,中西部农村因为人财物外流而逐渐空心化,内生性集体经济资源缺乏,因而公共基础设施建设严重依赖国家财政转移支付与项目资源下乡。与之不同的是,苏州地区农村地处东部发达地区,是人财物流入地,而且村庄内生发展能力强,集体经济发达。基于此,整合型精英结构有利于村集体资源的有效整合与公共化利用,为基层治理提供了重要的资源保障,提升了基层治理能力。在治理钉子户的过程中,村干部可借助集体经济福利发放机会对其进行经济制裁,暂时扣押与钉子户切身利益相关的集体福利。这样,村干部在贯彻国家政策或执行上级任务时就会具有一种平衡的权责利体系,基层治理任务都能够有效完成,基层治理有效性显著。

从不同村庄精英主体的各自优势来讲,整合性的精英结构也有利于提升基层治理能力与基层治理绩效。具体说来,当执行自上而下的政府中心任务时,由于任务紧迫,考核严格,因此苏州市Y村主要以体制性精英动员为主,非体制性精英协助完成即可;当处理自下而上的历史遗留因素导致的矛盾纠纷问题时,体制性精英由于不具备充分的地方性知识,因此就需要依赖非体制性精英,借助其传统权威与自身的地方性知识优势来具体摆平。不同的基层治理事务需要借助不同类型的村庄精英,运用合情合理合法的治理方式进行解决,体制性村庄精英与非体制性村庄精英之间可以形成互补,因而整合型精英结构有利于实现有效的基层治理,提升基层治理绩效。

(三) 整合型精英结构形塑了稳定的基层治理格局

权力统合是效率的前提,否则难以避免公共利益被分利集团捕获,难以避免社会秩序碎片化,难以维护弱者的权益^[25]。精英分裂的严重后果就是政治社会不稳定。如果村庄精英结构缺乏有效整合,那么基层治理格局就无法稳定,基层治理秩序也将难以维持。苏州市Y村的整合型精英结构与二元共治的治理模式使得基层治理格局相对稳定,村庄的政治社会秩序相对和谐。一方面,从村庄精英之间的关系来看,村庄精英之间的关系比较团结,较少出现敌对性村庄精英,有利于维护村庄秩序和谐稳定。在村庄精英的制度化选聘与流官化培养下,村干部职位本身就具有一定的合法性权威,因此村庄权力结构既有组织整合,也有职能分工,体制性与非体制性村庄精英之间能够二元共治。由于不同类型的村庄精英具有不同的治理优势,因而针对不同类型的基层治理事务能够协商处理,发挥各自的主体性,有利于将村庄矛盾化解在村庄内部,形塑稳定的基层治理格局。另一方面,从村庄精英与本地农民之间的关联来看,社会基础随着城乡一体化进程而发生了变化,治理规则规范化,干群关系趋于程序化,基层秩序和谐稳定。这主要与农民城市化进程带来的基层治理事务规则化有关:土地征收后,“土地换社保”政策弱化了农民与土地的直接关联,以往农村最多最复杂的土地纠纷则大为减少;农民进城后,农民之间的社会关系渐趋原子化,消解了农民之间邻里纠纷生产的时空条件。在这种社会基础下,整合型精英结构则更加有能力处理工业化社会中自上而下的行政事务,如河道污水治理、整顿小散乱污企业、工业垃圾处理等;同时也能更加集中精力应付村庄内部的重难点治理事务,如基础设施建设、流动人口管理、社会治安等,因而基层治理秩序相对和谐稳定。

五、结语

基层治理现代化背景下,什么样的村庄精英体系是与转型中的乡村社会相匹配的?如何提高基层治理体系与乡村社会的匹配程度,提升基层治理有效性?综上所述,在政府的有效引导下,村庄精英的选拔与培养逐渐纳入科层体系,既有制度化整合,又有非正式化吸纳,重构了村庄的精英结构。在发达地区农村社会转型时期,村庄社会治理事务既有自上而下的行政性事务,也有自下而上的不规则性事务。针对这种复杂事务并存的现状,整合型精英结构适应了转型期的基层治理需求。同时,低度村庄分化与发达集体经济分别为整合型精英结构的形成提供了社会基础与经济基础。整合型精英结构是影响基层治理绩效的重要变量,不仅形塑了正式治理与非正式治理相结合的二元共治模式,而且提升了基层治理能力,形成了稳定的基层治理格局,推进了基层治理现代化建设。

乡村振兴战略提出“治理有效”的目标,建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,这是一种更加适应乡村政治生态和社会实际的复合性治理体系要求^[26]。其实,这已经成为当前发达地区农村治理的实践需求。苏州市Y村的实践表明,具有整合性、复合性特征的村庄精英结构有利于提升基层治理绩效,这对发达地区基层治理具有重要借鉴意义。然而,对于一般

中西部地区而言,由于村庄空心化,村庄治理事务简单,若过早地实行规范化治理与村干部职业化,则不仅会提升基层治理成本,而且会导致形式主义泛滥等新困境,因此中西部地区农村在学习与复制东部发达地区治理经验的过程中,尤其值得警惕。

参考文献:

- [1] 桂华.面对社会重组的乡村治理现代化[J].政治学研究,2018(5):2-5.
- [2] 吴秋菊,林辉煌.改革乡村治理:有效性与合法性的平衡[J].江西财经大学学报,2017(5):79-87.
- [3] 袁海燕.士绅、乡绅与地方精英——关于精英群体研究的回顾[J].华南农业大学学报(社会科学版),2005(2):126-130.
- [4] 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):73-97,242.
- [5] 杜赞奇.文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,1994.
- [6] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [7] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[M]//清华社会学评论(特辑).厦门:鹭江出版社,2000.
- [8] 金华宝,靳乐山.“富人治村”研究述评[J].理论与改革,2011(6):157-160.
- [9] 夏柱智.乡村合谋视角下的混混治村及后果——基于中部G村“示范点”的调查[J].青年研究,2014(1):10-21,94.
- [10] 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.
- [11] 刘建军,梁海森.精英结构及其对国家治理的影响[J].中共浙江省委党校学报,2014(5):53-61.
- [12] 理查德·拉克曼.不由自主的资产阶级[M].上海:复旦大学出版社,2013:14-15.
- [13] 杜鹏.精英结构视角下的村治逻辑与类型[J].探索,2016(5):181-190.
- [14] 李祖佩.论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村经验的实证分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2012(3):8-16.
- [15] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J].求索,2017(10):4-10.
- [16] 帕累托.精英的兴衰[M].刘北成,译.上海:上海人民出版社,2003.
- [17] 加埃塔诺·莫斯卡.政治科学要义[M].任军锋,等,译.上海:上海人民出版社,2005.
- [18] 陈光金.20世纪末农村社区精英的“资本”积累策略[J].江苏行政学院学报,2004(6):54-60.
- [19] 仝志辉,贺雪峰.村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性[J].中国社会科学,2002(1):158-167,208-209.
- [20] 贺雪峰.能人治村与基层治理现代化的方向——以苏州望亭镇调研为讨论起点[J].长白学刊,2018(3):57-61,2.
- [21] 王惠林,杨华.村干部职业化的生成机制及路径创新[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(4):54-62.
- [22] 董磊明,陈柏峰,聂良波.结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J].中国社会科学,2008(5):87-100,206.
- [23] 米尔斯.权力精英[M].王崑,许荣,译.南京:南京大学出版社,2005.
- [24] 李祖佩,曹晋.精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察[J].探索,2012(5):187-192.
- [25] 鄢一龙,等.大道之行——中国共产党与中国社会主义[M].北京:中国人民大学出版社,2015:4-5.
- [26] 徐俊忠.十九大提出“乡村振兴战略”的深远意义[J].经济导刊,2017(12):10-15.

(责任编辑:宋雪飞)