

【乡村治理现代化】

资源形态、精英类型与农村基层治理现代化

李祖佩, 梁琦

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

摘 要:农村基层治理现代化的构建既要遵循国家治理现代化的理念和规范要求,又要立足转型期农村基层治理的复杂现实,聚焦问题,提出契合当前农村基层治理实际的现代化方案。而资源以及基于资源的利益博弈,构成审视农村基层治理体制机制的重要变量。基于此,在广泛田野调查基础上,以资源形态为切入点,分析不同资源形态下“富人”“狠人”“能人”和“老好人”等村治精英的治理逻辑。在理清不同村治精英主导下农村基层治理所涵盖的治理结构、治理规则和治理秩序等层面的基本表现基础上,分析各个层面与民主化、法治化和制度化等农村基层治理现代化要求之间的张力及其生成机制。最后,本文从农村基层治理各利益主体权利义务关系平衡、必要的农村治理空间和社区性规则培植以及村庄社会公共性构建等方面,提出实现农村基层治理现代化的可行方案。

关键词:资源形态;村治精英;农村基层治理;治理现代化

中图分类号:C912.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2020)02-0013-13

一、问题引出

2013 年 11 月,在党的十八届三中全会上,“国家治理能力和治理体系现代化”被首次提出。此后,围绕这一议题,学术界开始进行广泛讨论。其中,作为国家治理体系中重要组成部分和基础性环节,农村基层治理现代化被学界广泛关注。既有研究大致可划分为以下两条路径:

其一,认为农村基层治理现代化是国家治理现代化体系的一个功能实现部分,农村基层治理现代化的构建和方案设计实质是国家治理现代化要求的直接投射。社会主义民主、法治和制度化水平提升是国家治理现代化的必然要求^[1],吴晓霞^[2]指出协商民主在基层治理现代化中具备功能优势,并提供了相应推行方案。亦有学者^[3]认为应以现代法治原则规范政府与社会、政府与市场、市场与社会的关系,充分发挥多元主体共同参与的治理功能。有序推进现代国家制度建设是中国国家治理能力现代化的基本路径和治理体系现代化的根本前提^[4],郎友兴^[5]提出强调制度设计和建设以系统性、整体性、全面性、协同性为基本特征的总体性治理模式在基层治理现代化中的作用。总的看来,这条研究进路注重国家治理与农村基层治理在价值理念、体制要求等方面的一致性,并以此作为农村基层治理现代化的讨论起点。

其二,尽管关注到国家治理与农村基层治理在某些方面的一致性,但更强调农村基层治理体制机制的特殊性,以构建契合农村基层治理需要的现代化方案。在方案选择上,贺雪峰^[6]通过对东部经济发达地区村庄治理机制的比较分析,指出苏南农村治理模式对于实现东部地区农村基层治理现代化的积极意义。针对当下基层诉求多元和治理资源不足等现实,李建兴^[7]主张切实发挥现代乡贤在乡村治理中的功能和作用,重新激活社区精英、地方企业家参与村庄公共事务,以对传统治理经验的充分借鉴为基层治理现代化构筑提供助力^[8]。在日益开放多元的农

收稿日期:2019-04-04

基金项目:国家社会科学基金青年项目“项目制实践对农村基层治理的影响研究”(15CSH023)

作者简介:李祖佩,男,华中农业大学文法学院、湖北省人文社科重点研究基地暨农村社会建设与管理研究中心副教授,硕士生导师,华中农业大学“硕博计划”高层次人才入选者;梁琦,男,华中农业大学文法学院硕士生。

村社会中,基层治理现代化的关键在于构建多层次、复线式的弹性联结方式,而非单一化的联结形态^[9]。总的看来,这条研究进路注重农村既存的社会形态、治理方式等方面的复杂性现实,并注重基层治理现代化构建的针对性。

以上两条研究路径为后续研究提供了良好基础和可能空间。其一,治理碎片化^[10]、灰色化^[11]和内卷化^[12]等问题不同程度的存在,表明农村基层治理现代化并非一蹴而就。既需要系统梳理农村基层治理存在的体制机制问题,又需要按照治理现代化的制度和理念要求,提出构建农村基层治理现代化的可行性方案。其二,农村基层治理包含多个维度,不同维度的内容和侧重点不同,因此在治理现代化的要求和方案设计上不能一概而论。其三,只有形成与当下中国农村相匹配的乡村管理体制,才能实现可行的治理现代化^[13]。换言之,基层治理现代化的讨论需要以广泛田野调研为基础,但既有研究要么集中于对二手田野材料的归纳与总结,要么集中于对个案经验的挖掘与反思,基于一手田野调研经验上的系统研究相对缺乏。

基于此,本研究以资源形态为起点,呈现不同资源形态下村治精英的主导类型及其治理逻辑,进而剖析不同村治精英主导下的农村基层治理形态与基层治理现代化要求之间的张力,为实现农村基层治理现代化提供学理支撑。这一研究思路的提出基于两个方面的考量:其一,农村基层治理体系是一个多层次、多面向的复杂系统。其中的村治精英可以说是基层治理领域甚至是国家与农村社会关系研究领域中最引人注意的问题,可视为观察农村基层治理基本形态的切入点^[14]。其二,2009年至今,笔者及研究团队在全国二十余省份开展长期驻镇(村)调研,在不同村治精英的角色特点、行为特征、治理模式等方面积累了大量经验材料,为研究展开提供扎实的实证基础。

二、资源形态、精英类型与农村基层治理现代化:一个分析理路

不同地区经济发展水平的巨大差距以及不同地区农村社会基础层面的异质性致使中国农村基层治理存在非均衡性。基于此,贺雪峰^[15]从农村社会结构角度对农村社会及其治理逻辑的区域进行了划分。这种划分有助于纠正“千村一面”与“只见树木不见森林”的认识误区。而在本研究中,笔者基于田野调查材料,尝试以更具体化的资源形态作为划分村治精英类型与认识农村基层治理差异性的主要变量。同时,围绕研究议题,对农村基层治理及其现代化进行操作化,以便展开后续研究。

(一) 资源形态

在对中国农村权力结构的研究中,资源占有状况是学者分析精英类型的重要切入点。陈光金^[16]根据不同精英在不同资源占有上的不同优势,把农村精英分为政治精英、经济精英和社会精英,并指出不同精英能够基于资源获得相对优势的变化实现类型转化。本研究受既有研究的启发,并结合研究议题进行适当调整。其一,本研究中的资源指的是物化形态的资源,政治资源和社会资源并不在讨论议题之内。其二,本研究中的农村精英更多指的是掌握正式资源的体制内精英,具体指村两委主职干部。

进一步看,在本研究中,资源形态是指村庄中具有非私有产权性质的资源在数量多寡、来源、存在状态等方面的综合表现形式^①。首先,本文关注的资源更多属于公共资源或集体资源。正因如此,资源分配过程才会引发多元利益主体的复杂博弈。其次,资源形态包括数量和性质两个层面,前者涉及多少之别,后者将不同地区村庄中存在的资源类型区别开来。

农业税费时期,农民上缴的税费以及掌握的各种集体资产,作为乡村组织掌握的物质资源并构成村级治理能力的重要基础^[17]。尽管当时不同地区村庄中存在的资源形态各异,但因税费汲取作为全国多数地区乡村两级的中心工作,村庄中存在的资源并没有在农村基层治理中发

① 此处非私有产权性质包括国有、集体所有以及某些模糊产权性质。

挥显性作用。农业税费取消后,乡镇政府与村庄社会之间的关系随着农业税费任务的取消而呈现多样化的可能^[18]。与此同时,国家通过专项财政资金反哺农村,以及村庄自身经济发展,使得资源在形塑农村基层治理机制中的重要性凸显。从资源来源方式上,可将资源形态划分为四种类型:

类型Ⅰ,市场主导式利益密集型资源形态。这类资源形态多是因地方工业化和商业化水平提升而引致村庄内部资源的升值以及获利机会的增加,属于市场经济发展增加了村庄利益密度^[19]。此类多集中在东部沿海地区以及中西部大城市近郊农村。从下文分析可知,相较于类型Ⅱ,在此类资源形态为主导的地区中,市场机制带来村庄内部生产要素升值,政府只是作为公共服务的提供者,并不直接介入村庄内部建设和利益分配。

类型Ⅱ,政府主导式利益密集型资源形态。此类资源形态多是因城市(镇)化推进带来村庄内部集体资产的升值。长期以来,地方政府以长期担当经济发展的主体力量为主要方式,以经济增长作为政治合法性的主要来源^[20]。“经营土地”成为地方政府经济发展获得财政收入的主要手段^[21]。对农村而言,城市(镇)化推进涉及征地拆迁,带来村庄内部土地等集体资产的升值。政府积极介入村庄建设和利益分配。此类多集中在城市近郊城市化建设正在推进的农村。

类型Ⅲ,项目输入式利益密集型资源形态。此类资源形态多是因涉农项目集中供给带来的国家公共财政资金在村庄内部的累积。但在项目制分级运作模式下,地方政府的“打包”与村庄的“抓包”带来项目资金供给的非均衡性等意外后果,项目资金供给的非均衡性集中体现在项目资金集中向“示范村”和“薄弱村”供给,处于中间的多数村庄并没有获得足够的项目资金^[22]。此外,在项目制的竞争机制下,少数有能力争取项目资金的村干部亦通过个人努力向上级政府申请项目指标,实现村庄的项目集聚^[23]。由此,此类资源类型的村庄多集中在被基层政府纳入重点开发范围内的村庄^①,以及竞争项目能力强的村庄。相较于类型Ⅱ,此类地区村庄承接的项目主要是依托专项转移支付资金实施的涉及道路、水利、土地整治等工程建设类项目,而非征地拆迁等政府开发类项目。

类型Ⅳ,农业主导式利益稀疏型资源形态。此类资源形态多是因工业化、城市化水平低下,农业生产生活模式得以保留,村庄资源升值空间有限,且国家涉农项目资金并未能够集中供给,因而外部利益难以在村庄集聚。此类资源形态的村庄广泛分布于除了拥有上述三种资源形态村庄之外的中西部农业型地区。

资源以及基于资源的利益博弈,构成审视农村基层治理体制机制的重要变量。比如在资源丰富、利益密集型农村,各种获利机会涌现,各方主体展开激烈的利益博弈,从而出现了与一般农业型地区极不相同甚至相反的治理景观^[24]。而资源亦构成以村治精英为分析维度揭示基层治理体制机制症结的切入点^②。不同资源类型下,村庄各利益主体的行动逻辑和乡镇政府的行政意志存在差异,构成审视农村基层治理形态的基本制度环境。不同制度环境为农村基层治理各利益主体带来不同的“激励结构”,从而形塑不同的村治精英类型与村治逻辑。由此,笔者将资源形态进一步细化,从而呈现不同资源形态下的精英类型以及不同精英主导的农村基层治理样态。

(二) 村治精英与农村基层治理现代化

在传统农村基层治理中,既有研究形成“士绅”和“地方精英”两种村治精英模式,并试图回

① 此种情况尽管是政府主导的,但与前述政府主导利益密集型的内涵不同,后者仅指政府主导的城市化推进带来的村庄利益密度增加。

② 如在项目资金进入村庄过程中,基层各强势利益主体围绕项目利益分配形成稳定利益分配格局,对基层治理中的权力结构、治理规则和治理绩效产生冲击。详见李祖佩:《分利秩序:鸽镇的项目运作与乡村治理(2007~2013)》,社会科学文献出版社,2016年版。而在地方资源资本化过程中,利益分配由基层少数利益主体主导,使得地方经济发展产生的资源升值与少数利益主体获利同步进行,基层治理内卷化得以产生。详见陈锋:《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》,《社会》,2015年第3期。

答在皇权无法深入农村基层的背景下,基层究竟是“谁在治理”的问题^[25]。新中国成立后,随着现代国家权力向农村社会深入,村庄治理精英被纳入国家正式代理人序列。对村民自治背景下的村治精英角色分析,国家“代理人”与村庄“当家人”这一双重角色界定^[26],无疑具有较强影响力。但必须看到,无论是士绅模式、地方精英模式,还是双重角色的界定,均是以国家对农村社会的资源汲取为背景^[23]。换言之,国家与农村社会之间在现实利益关系上的对立,成为村治主体角色与行为判定的基本制度环境。

农业税费改革之后,随着国家向农村资源输入力度不断增大,国家与农村社会在物质利益关系从对立走向统一。而制度环境的改变为村治精英的进一步研究提供了空间。上文述及,农业税费被取消,加之不同地区资源禀赋、经济发展水平以及地方政府行政意图的差异,使得村治精英角色和行为在微观层面的差异性凸显出来。

基层治理是使不同甚至冲突的利益诉求得以调和,进而达成集体行动的持续过程^[27]。而从既有关关注点出发,农村基层治理可被操作化为基于“谁在治理”的治理结构研究,围绕“如何治理”的治理规则研究,以及聚焦“治理怎么样”的治理秩序研究这三个维度。而不同村治精英主导下的村庄治理诸层面,又可分别被归为农村基层治理的上述三个维度中。亦因此,农村基层治理现代化是治理结构现代化、治理规则现代化和治理秩序现代化的复杂系统过程。而若将治理现代化与上述三个维度结合起来,并结合既有研究共识,现代化要求在不同维度中的侧重点并不相同。

首先,治理结构及其民主化要求。所谓治理结构(权力结构),是指乡村权力资源的分配模式、来源渠道、权力强度或影响力等结构要素的有机组合^[28]。简言之,治理结构是指村治精英与其他利益主体之间形成稳定的关系模式。在实践层面看,关于村治精英的身份特征、乡村两级关系、村治精英的更替、村治精英与一般村民的关系模式等方面,可视为治理结构的具体内容。如果说民主化、法治化构成农村基层治理现代化的核心要素^[29],那么对农村基层治理结构的现代化要求则侧重于民主化。

其次,治理规则及其法治化要求。治理规则是指村治精英在治理实践中的方式方法及其中包含的法律、制度和地方性规范。治理规则既包括正式制度和规则,也包括各种非正式制度安排^[27]。由此,治理规则的法治化强调治理过程中超出个人的经国家认可(正式制度规范)和地方社会认可(非正式制度规范)的规则动用及其作用的实质性发挥。同时,在实践层面,治理规则体现在村治精英所依靠的治理资源和治理手段。

再次,治理秩序及其制度化要求。治理活动以公共利益和秩序的达成为目标^[30]。对于农村基层治理而言,治理的主要目标则是通过各主体的协调互动实现基层社会秩序的维系。作为农村基层治理的实践结果,上述治理结构与治理规则决定了治理秩序。而治理秩序制度化强调的则是通过一系列治理实践实现基层社会秩序维系的制度化。在实践层面,治理秩序体现在相应治理结构和治理规则下,村治精英的治理活动整合、反映村庄多数民众利益诉求,以及实现政府意志与多数民众利益诉求相统一的范围和程度。

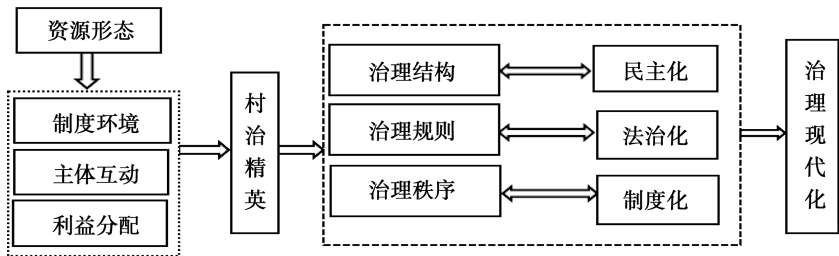


图 1 资源形态、村治精英与治理现代化分析框架

结合图 1,本研究的分析理路可归纳如下:第一,从资源形态切入,呈现不同资源形态下村治精英类型及其治理形态;第二,将村治精英主导的农村基层治理从治理结构、治理规则以及治理

秩序三个层面分别归纳,进而分别呈现既有农村基层治理与治理结构民主化、治理规则法治化以及治理秩序制度化等农村基层治理现代化要求之间的张力,从而把握张力形成的核心机制;第三,以农村基层治理实际与基层治理现代化要求之间的张力及其形成机制为基础,为当下推进农村基层治理现代化提供针对性方案。

三、村治精英类型及其治理形态

在经验层面呈现不同资源形态下村治精英的完整面向,而对村治精英的完整呈现,亦是对不同村治精英主导的农村基层治理逻辑的把握,借此为农村基层治理现代化的讨论奠定必要基础。

(一) 类型 I:“富人”治村及其逻辑^①

在类型 I 中,地方经济发展过程中成长起来的私营业主,即村民话语中的“富人”,成为村治主体。“富人”脱离农业生产,厂房一般设在村庄所在的镇域范围内,且在村庄经济分层中处于上层。总的看来,村庄“富人”登上村庄政治舞台以特定社会结构和政商关系为基础。从社会结构看,随着地方经济发展村庄社会形成以经济收入为核心的层级分化,且在经济能力作为权威资源分配比重日益增大的社会环境下,占据收入上层的少数经济精英亦拥有相当的社会地位^[31]。从政商关系看,一方面大量存在且快速成长的私营企业催生了一个相对独立和强大的企业主群体,他们成为地方社会治理及社会政治生活中一支难以替代的力量^[32]。另一方面,在发展型政府的理念引导下,基层政府是地方经济社会发展的重要参与力量,私营企业主群体需要与基层政府保持良好关系。由此,基层政府需要私营企业主在地方经济发展任务、社会治理方面提供助力,而私营企业主群体又依靠基层政府在市场准入、生产资料供给等方面提供便利。以上构成“富人”登上村庄政治舞台的制度环境。

“富人”的治村动力不排除“回馈乡里”的朴素情感,但更多的经验事实表明,寻找并扩大现实利益空间在其中占据更大比重^[33]。具体而言,“富人”扩大利益空间通过以下两种渠道:一是扩大关系网络。村干部尽管并不具备体制内身份,但担任村干部却增加了与县乡政府的正式沟通渠道,而这又为非正式的个人关系网络扩展提供助力。二是村干部身份为其在村庄激烈的利益博弈胜出提供条件。上文述及,地方经济发展带来村庄土地等资产升值,而服务于为提升城市化、工业化水平的大量基础设施建设项目落地,又进一步增加了村庄内的利益密集度。在资源升值中的利益分配上,担任村干部无疑具备一般村民所无法比拟的优势。

在市场主导利益密集型资源形态的村庄中,担任村干部存在较强的利益激励,但满足条件的村庄“富人”不止一个,由此,在村庄选举中,村庄中“富人”群体展开激烈竞争。在村两委选举中,“富人”群体内部合纵连横,且不同“富人”又会利用血缘和业缘关系以及利益允诺等方式拉拢村民,进而形成派系竞争。派系竞争进一步强化了选举中竞争的激烈程度以及结果的不确定性。在每次选举中,派系之间的力量受“富人”群体内部分化结构的影响,更受参与者投入成本的高低以及派系人数多寡等因素影响。在这种高强度和高不确定性的村庄选举中,胜选者尽管仍在“富人”群体中产生,但更换的频率较大。

“富人”治村的权威来源于基层政府的支持、一般民众难以企及的经济能力及其外部的动员能力。正是如此,“富人”得以与学界一般意义上的私营业主(即经济能人)区别开来^②。在治理手段上,相对于传统村治精英对乡土之“情”“理”以及国家之“法”的综合动用^[34],“富人”更多采用短期性利益化手段或者援引社会势力摆平矛盾和村民的不满。治理手段以个体能力而非

① 需要说明的是,本文对“富人”“狠人”“能人”“老好人”等村治精英的概括并不存在价值评判,而更多是田野调查中广大村民对村干部的评价。换言之,这些评价来自“地方性知识”,并不存在标签化认知。

② 关于村民自治制度实践中私营业主的行动策略及其影响的相关分析,参见卢福营:《能人型村治模式的崛起和转换》,《社会科学》,1999年第9期。

村庄社会公共意志为基础。尽管这些手段与村庄社会对公平、公正的期许相悖,但“富人”强大的经济实力能够克服民意张力从而主导村庄选举。“富人”在治村中遭遇的最大挑战来自对立派的“富人”,而非一般村民。

“富人”的治理手段尽管弥补了基层政府治理能力和治理手段不足,使得大量治理任务能够在短期内得以完成,但其消极后果也体现出来。其一,通过主导村庄政治舞台,使“富人”实现了从经济精英向政治精英的自由转化。一般村民通过利益调动被裹挟进村庄选举等政治生活中,但却丧失了与“富人”展开公平竞争的机会和能力。其二,一般村民无论是所占有的资源,还是其对参政获得利益的预期以及政府所需的治理能力,都无法与“富人”相比,也因此,一般村民不再可能成为村干部。而这也成为“富人治村不可逆”^[19]的基本逻辑。同时,在治理资源、治理主体以及治理机制方面,“富人”治村表现出与公共治理相背离的“私人治理”逻辑^[35]。其三,“富人”制造并主导村庄派系竞争。派系竞争尽管集中体现在村庄选举过程中,但三年一次选举竞争的循环展演,却也对村民之间的社会关系造成消极影响^①。

(二)类型Ⅱ:“狠人”治村及其逻辑

上文述及,基层政府主导的城市(镇)化以及由此而来的土地等资源升值和其他获利机会增多,是形成此类资源形态的原因。亦因此,从基层政府来看,一方面承担着繁重的城市(镇)化推进任务,而与完成行政任务相匹配的治理能力却显不足;另一方面因为利益产生来自政府推动,政府在利益分配中一般会掌握相当分量的话语权。而从一般村民来看,土地征用、拆迁补偿又与切身利益直接相关,均希望在可能只有一次机会的征地拆迁中获得更多利益,从而提出利益诉求,甚至有部分村民提出过高要求并阻挠征地工作推进。以上两方面构成审视“狠人”主导村治的制度环境。

一般而言,能够配合基层政府摆平矛盾尤其是处理“钉子户”的“狠人”,成为此类地区村治精英的主体。从身份特征上看,“狠人”一般兄弟多、家族势力大。他们一方面做事干练、好勇斗狠,有其强硬的一面,另一方面又善于同政府和村庄中的头面人物处理好关系,又有其灵活的一面。换言之,“狠人”既能够以个体强势甚至暴力为治理基础,进而摆平“钉子户”以满足政府工作推进的需要,又能够善于同政府和村庄头面人物保持良好关系,以强化利益俘获能力以及村庄社会的支持基础。

在治理手段上,“狠人”针对不同治理对象采取不同治理策略。对于村庄宗族大、兄弟多、群众基础好的村庄头面人物,“狠人”会利用政府赋予的自由裁量权,通过利益照顾以获得他们的支持。而对于一般村民尤其是“钉子户”的诉求,“狠人”充当政府谈判代表,在政府划定的利益空间内,通过暴力威慑和适度的利益让渡等方法“拔钉子”。总的来看,“狠人”治村采用摆平方法。与强调一视同仁和公平公正的规则之治不同,摆平即特殊问题特殊解决,一事一议、对症下药,针对不同的人采取不同的办法^[36]。

在此类村庄中,村治精英能够利用政府的支持获得强大的利益俘获能力,从而为村治精英带来较强激励。但与“富人”治村不同的是,“狠人”主导的村庄政治中村治精英更替频率较低。其原因有二:一是村庄中能够满足基层政府需要并有着强有力的摆平手段的“狠人”属极少数;二是“狠人”注重与村庄头面人物维持良好关系,一般村民不具备与其抗衡的实力,从而在一定程度上弱化了村庄政治的竞争强度。

从治理绩效上看,“狠人”治村为政府摆平了利益密分配中的各种矛盾,从而获得政府更多的利益让渡。但在摆平矛盾过程中,为避免村民尤其是“钉子户”获得超出实际利益而引起更多村民效仿,从而产生更多的“钉子户”,“狠人”更多采用非公开形式处理问题。由此,暗箱操作成为治理常态。因为信息高度不对称,反而带来村民对村干部更多的不信任与不满情绪。基

① 在浙江农村调研时,有乡镇政府干部说:“三年一次换届,选举后头一年先要修复选举中恶化的关系,第二年眼看关系裂痕修复得差不多了,第三年选举又来了,又要动员又会形成派系,之前的工作白做了。”

层政府与村干部达成默契,村民的不满转化为向高层政府甚至中央政府诉求表达。因此,信访维稳成为当地基层政府行政压力的重要组成部分。

(三)类型Ⅲ:“能人”治村及其逻辑

涉农项目指标分配按照两种不同逻辑:一是县乡政府基于自身行政意志需要安排的项目指标,且为获得项目资金使用的收益最大化,县乡政府更倾向于多种类型项目指标整合并集中投放于少数村庄;二是除了县乡政府主导的项目投放外,其余项目指标多由村级自下而上竞争获得。在县级政府和涉农部门面对辖区内资源禀赋和发展水平大致相当的多数村庄时,项目制供给的规范要求发挥作用空间不大,而各种非正式关系和运作模式却有着更大作用空间^[37]。以上两种逻辑又往往发生在同样的村庄中。具体而言,村干部善于争取项目指标,并有能力协调项目落地,也会成为县乡政府在项目指标分配中的重点对象。而项目制基层实践中的以上逻辑,构成“能人”治村得以产生的重要制度环境。

所谓“能人”是指村庄社会中有能力争取项目指标与协助项目发包方(指县涉农部门)完成项目落地的村治精英。从身份特征上看,“能人”一般有固定的收入来源和较高的收入水平,且经过长期经营与县乡政府部门以及社会强势群体建立较稳定的关系网络。“能人”主导村庄政治的动力来源于依托项目进村扩大自身利益空间,且获利空间的大小与“能人”和县乡政府非正式关系的紧密程度成正比,即两者关系越紧密,“能人”在项目进村过程中获得的利益也就越大。需要说明的是,有学者指出随着乡村市场转型的深入推进,出现“能人治村”现象^[38]。但本研究关注的“能人”并非如前述研究中的村庄社会的经济能人,而是项目输入式利益密集型地区,契合国家资源下乡实际需要并在村庄争取项目中拥有相对优势的村民。

相对于前述两类村治精英,“能人”并不具备强有效的私人化治理手段。再者,涉农项目实施秉持“以县为主”的运作模式,县级政府部门享有话语权,乡村两级只有建议权而无决定权。加之涉农项目多以农村公共品供给为基本内容,使得项目实施并不会给税费改革后村级组织治理能力弱化带来实质性改善。但在项目落地中产生的矛盾纠纷若无法及时解决,势必影响项目进度以及后续项目的引入,同时也会影响村治精英的利益取得。为及时化解矛盾便于项目顺利推进,“能人”采取的策略是向基层政府及其各部门争取部门工作经费等非项目资金,资金数额不大但却可以灵活使用并满足村民的利益诉求^[23]。因此,“能人”的权威来源于适应当前项目进村的形式需要并回应多数村民对项目的诉求,而项目资金进村过程中村民利益诉求的进一步表达,又促使“能人”争取更多外部资金,这反而进一步强化了“能人”在村庄社会中的权威基础。

在同一个村庄中,具备上述条件的村庄精英属于少数,但项目累积输入中较强的利益激励还是能够引起村庄精英们的选举竞争。但总的看来,“能人”主导下的村庄政治竞争激烈程度弱于“富人”治村,但一般稍强于“狠人”治村。与此相对应,“能人”治村中的精英更替频率小于“富人”治村,但稍大于“狠人”治村。这与满足条件的精英数量、利益激励程度以及村庄治理的难易程度等方面相关^①。

从治理绩效上看,“能人”治理村庄回应了项目进村背景下村庄社会对国家涉农项目的诉求,并在一定程度上提升了村庄公共品供给水平。但与此同时,“能人”治村的消极后果亦得以凸显。“能人”以获得利益为治村动力。对于多数村民而言,“能人”尽管在项目资金使用中获得利益,但村庄基础设施“做了总比没做好”“反正是国家的钱(自己利益没有受损)”,且多数一般村民并不具备项目争取能力。由此“能人”的利益俘获行为并不会受到来自村庄内部的有效监督。再者,“能人”以援引外部资源的利益安抚作为基本治理手段,使得村庄治理机制并没有因涉农项目等资源输入而得到改善,反而带来村庄秩序维系对国家(政府)资源的高度依赖^[37]。

① 关于详细论述,参见李祖佩:《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》,2016年第3期。限于篇幅,在此不再赘述。

(四) 类型Ⅳ:“老好人”治村及其逻辑

相对于上述三类,在此类资源形态占主导的村庄中,一方面工业化、商业化水平低下导致村庄内生资源升值空间有限,自身又被排除在基层政府涉农项目重点投放范围之外,“小农经营”构成主导经营模式。另一方面农业税费改革之后,村庄并不构成乡镇政府满足自身行政意志和利益诉求的主要对象,后者将工作重心放在向上争取资源的“争资跑项”而非对村庄的资源汲取上,政权悬浮态势得以充分体现^[39]。而这又进一步弱化了村庄获得外部资源的可能,从而加剧了利益稀疏的态势。且在税费改革之后,随着村级组织掌握的物质性资源与权威性资源减少,村级组织治理能力弱化成为客观事实。以上构成审视“老好人”及其治理逻辑的基本制度环境。

所谓“老好人”是指为人随和厚道,不愿得罪人且缺乏原则性的村干部。从身份特征上看,“老好人”一般是因年纪不适宜劳务市场需要或者子女外出打工需要照顾孙子女不得不留在村庄中生活,务农是家庭收入中的主要来源之一,间或在周边打零工或者做商品零售等低成本营生,总的收入水平在村庄属中等。因利益稀疏,除获得的固定补贴性收入外,担任村干部难以有其他利益空间,从而对村庄经济精英难以形成有效激励。而村庄低收入阶层因家庭或个人原因又难以有精力和能力胜任,不得不留在村庄且家庭生活压力不大的中等收入群体成为村治精英的主要来源。

此类精英的村治动力来自经济收益和社会声望获得两个方面:从经济收益上看,主职村干部的补贴性收入在2万至3万元之间,尽管绝对数额不大,但却构成家庭的主要收入;从社会声望看,熟人社会中对“面子”的强调构成村治动力的主要来源^[40]。但比较以上两者带来的激励程度,社会声望远低于经济收益,即当其他方面能够获得更大的经济收益时,他们一般会选择主动退出村治精英之列。而也正是受以上身份特征与村治动力的影响,在村庄选举中,竞争对象的范围有限,且无法在村庄社会内部形成高强度动员,因而此类村治精英遭遇的村庄选举竞争强度和精英更替频度在四种类型中最小。

“老好人”的处事风格表现在治理方面,则是在治理能力和治理责任双重缺失之下,奉行“不出事”^[41]和“不得罪”的行事逻辑。一方面,面对村民之间矛盾纠纷等日常治理事务,他们不主动介入,当矛盾纠纷难以解决时,又积极向乡镇政府求援。而正是因为本属于村级内部治理事务难以有效解决,使得乡镇政府承担着大量村级日常治理事务。另一方面,对于政策执行、官民矛盾等涉及基层政府的治理事务,他们更多充当政府“引路人”的角色。

对于乡镇政府而言,受制于自身财政能力和地方资源禀赋条件限制,并不能为村治精英提供足够的利益激励,村庄内其他精英的利益空间在村庄外部,村干部职位并不能为其提供吸引力。因此,尽管“老好人”式的村干部不能积极介入村庄治理,但因难以找到替代对象,乡镇政府更多选择利用个人情感的建构与维系获得“老好人”式村干部的低度支持。当面对上级阶段性中心工作时,乡镇政府采用集中行政资源与行政权力合力攻坚。换言之,通过运动式治理在此类资源形态的村庄中普遍存在^①。

四、农村基层治理及其现代化:现实表现与目标设定之间

笔者从多个维度呈现不同资源形态下不同村治精英的类型及其治理形态,总结前述分析,可概括为表1。

① 有学者以此类地区的政府植树造林工作为个案,细致剖析了乡镇政府“运动式治理”的基本逻辑与内在机制。限于篇幅,不再赘述。详见狄金华:《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》,2010年第3期。

表 1 四种村治精英及其治理形态

资源类型	村治精英	治理结构					治理规则		治理秩序
		身份特征	任职动力	更替频率	乡村关系	与村民关系	治理资源	治理手段	
I	“富人”	以私营业主为主的村庄经济精英	扩大利益空间	最高	积极配合、扩大政府关系网络	关系疏远	强大的经济实力	个体化治理手段	完成治理任务,形成政治排斥,冲击村庄社会关系
II	“狠人”	势力大、善于摆平钉子户与扩大支持力量	获得政府利益让渡	低于类型 III	积极配合政府拔钉子	与村庄精英关系密切而与一般村民关系疏远	个体暴力与政府默许的自由裁量权	针对不同治理对象的摆平与安抚	完成政府任务,暗箱操作,村民不信任普遍化,维稳压力大
III	“能人”	善于争取项目资金并协助项目落地	项目实施中的获利空间	处于类型 I 与类型 II 之间	依靠与政府非正式关系获得项目资金	关系疏远	外部资源与项目的持续引入	来自外部的利益分配	提升公共品供给水平,资源依赖,精英谋利行为的内部监督缺失
IV	“老好人”	无法外出务工,有一定经济基础	任职补贴与社会声望	最低	消极配合	既有熟人社会的关系形态	援引政府行政权力	消极应对,责任规避	治理无力,政府运动式治理常态化

从治理结构、治理规则与治理秩序三个维度透视农村基层治理,则会发现既有农村基层治理样态与现代化要求之间的张力及其问题出现的症结,进而为提出实现农村基层治理现代化的方案奠定基础。

(一)农村基层治理结构及其民主化

从既有农村基层治理结构的内容看:在利益密集型村庄(类型 I、II 和 III)中^①,第一,村治精英的权威来源于对个体化资源的占有,而非多数村民认可基础上的权威授予的结果。第二,村治精英通过主导村庄政治获得利益,一般村民要么被动裹挟要么主动规避。且资源体量越大、利益空间越大,村庄内部精英群体的竞争也就越明显,精英群体对一般村民的利益动员程度也就越大。第三,村治精英通过借助个体化的能力或政府默许的自由裁量权实现对资源垄断,而一般村民则通过非正式行为或信访等形式表达自身利益诉求,村治过程成为村治精英与一般村民之间关系紧张程度增加的过程。第四,在高强度行政压力面前,乡镇政府通过让渡部分剩余索取权调动村治精英积极性,而这又使得上述治理结构的表现被进一步强化。在利益稀疏的村庄(类型 IV)治理过程中,无论是村治精英还是一般村民均缺乏介入治理活动的长效激励,民主化治理结构因为利益主体的积极性难以有效调动而无法获得有效构建。

概言之,无论是利益密集还是利益稀疏,农村基层治理中各利益主体形成的关系模式与民主化要求之间存在着张力。而上述张力形成的核心机制是各利益主体之间权利义务关系的失衡带来农村基层治理公共性的缺失。各利益主体之间存在的权利与义务连带关系是其构建民主化关系模式的前提^[42]。各利益主体权利义务关系的均衡,成为塑造良性农村基层治理结构的关键,亦构成民主化治理结构的基础^[43]。具体而言,作为治理者的乡镇政府及其代理人的村治精英享有执行公权力并实现村庄公共利益最大化的权利,但同时亦承担与权利相对等的回应多数村民诉求并接受村民监督的义务;作为被治理者的村民享有提出诉求并监督治理者行为的权利,但同时承担与权利相对等的适度让渡个体部分利益以实现集体利益最大化的义务。权利

① 在该部分的表述中,如无特别说明,利益密集型村庄涵盖前文的类型 I、II 和 III 三类村庄。

与义务关系的均衡既能够对村治精英行为形成有效规制,并促使其维护村庄公共利益,又能够在保障多数村民权益基础上,为少数村民挑战集体意志的行为提供有效规制。否则,当各利益主体只享有权利而不履行义务,各主体的行为丧失规制,个体利益最大化成为追求目标和治理动力的最主要来源时,农村基层治理将会陷于“去政治化”泥淖之中^[44]。

(二)农村基层治理规则及其法治化

治理规则法治化强调现代国家法律规范在基层的适用及其对部分传统治理规则的积极吸收与借鉴。而以资源形态为分类依据对村治精英及其治理逻辑的分析中可以发现:第一,在利益密集型地区,村治精英的治理资源更多来自个体拥有的资源禀赋,如经济实力、社会势力以及其关系网络。而在利益稀疏型地区,村治精英的治理资源来自乡镇政府行政权力的介入。第二,在利益密集型地区,村治精英的治理手段更多表现为建立在精英个体资源禀赋基础上的能力发挥,如个体利益让渡、暴力威慑以及外部利益分配。在利益稀疏型地区,村治精英的治理手段更多表现为建立在政府行政权力介入基础上的责任规避。总的看来,私人占有资源及其私人化手段运用,或者行政权力直接介入,构成既有治理规则。而国家法律规范以及地方性的传统治理规则并没有在治理规则中占据主导地位。

农村基层治理规则的存在及其作用的发挥以存在一定的治理空间和必要的正式治理能力为基础要件。治理空间意指在国家行政权力与基层社会自治权力之间存在着模糊地带,或者称为国家与社会之间重叠和合作的治理领域^[45]。治理空间的存在一方面为各治理主体充分互动提供了可能,另一方面也为多元治理规则的综合运用,从而实现学者们所言及的“实体治理”^[46]提供了可能。治理能力建立在村治精英具备与治理事务相匹配且被多数民众认可的物质性资源和权威性资源基础上^[17],只有具备一定能力基础,才能调动治理规则并运用于具体治理事务之中。而空间被压缩以及能力不足,成为既有治理规则与农村基层治理法治化要求存在张力的主要原因。具体而言,在利益密集型地区,繁重的治理事务尤其是政府行政事务大量存在超出村治精英所掌握的正式治理能力范围。在压力型体制和政府自利冲动引导下,行政事务强调结果导向以及高度时效性。在此背景下,正式治理能力并没有相应提升,而个体化治理资源和治理手段反而能够满足政府需要。村庄资源总量增长与政府行政权力扩张同步进行^[18],农村基层治理空间被大大压缩。而在利益稀疏地区,乡镇政府行政权力的被动介入,亦对村治精英正式治理能力的增长无益,客观上又挤占了治理空间,使得农村基层治理规则无法被激活和有效调用。

(三)农村基层治理秩序及其制度化

总结四种类型的农村基层治理秩序,就会发现治理秩序与治理制度化要求之间存在着明显张力。具体而言,在利益密集型地区,社会秩序的维系依靠村治精英的个体能力、国家权力的策略性援引(如信访)和国家资源的持续引入(如项目资金的持续供给)。且在缺乏制度化维系手段的前提下,社会秩序维系机制又表现出极强的自我强化效应。而在利益稀疏地区,运动式治理方式尽管作为基层政府常态化工作方法存在,但其灵活性、策略性以及“就事论事”的工作模式,对于塑造制度化的社会秩序维系机制缺乏实质助益。

治理秩序关注村治精英主导下村庄治理的实践绩效以及村庄社会秩序维系两方面。而从村治精英而言,治理秩序是治理结构与治理规则综合作用的必然结果。从村庄社会自身而言,治理秩序受个体化背景下村庄社会公共性不足的影响。吴理财^[47]指出,改革开放以来,中国乡村社会经历两波个体化。第一波个体化由国家开启和主导,第二波则是市场、社会和文化等多种因素交互影响的结果。村庄社会个体化带来既有村庄社会规范的失效、村民自组织能力和集体行动能力的不足等多重后果。而个体化村庄社会带来社会公共性不足,村民难以形成集体行动能力约束村治精英行为(如在类型Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ中),亦无法对村治主体积极作为提供必要激励(如在类型Ⅴ中)。在此背景下,村庄公共资源并不能够为村庄公共性的有效构建提供物质基础,反而带来围绕资源争夺的机会行为大量存在。由此,基层各利益主体之前权利义务双向制

衡关系缺失、治理空间压缩以及规则调用能力不足,加之村庄社会公共性不足,构成治理秩序与治理制度化要求之间存在张力的核心机制。

五、余论:迈向现代化的农村基层治理

传统帝制时期,中国社会结构存在两种权力,一种是自上而下的专制皇权,另一种是自下而上的绅权,由此形成两种同时运行但却属不同层次的“双轨制”权力模式^[48]。在这种背景下,国家治理与农村基层治理遵循不同逻辑运行。19 世纪上半叶至新中国成立前,随着现代国家政权建设的开启,国家权力开始向基层社会渗透,但受制于当时外部环境以及国家对基层代理人监控的失败,国家政权建设出现内卷化困境^[49]。可以说,若从国家治理与农村基层治理的关系层面看,此时国家政权建设的失败亦可视作农村基层治理被纳入国家治理的失败。新中国成立后,若从国家权力实现对基层社会的全面控制和掌控的角度看,现代国家政权建设已然完成。换言之,农村基层治理被整合进国家治理体系,成为国家治理体系基础性构成要件。同时还需要看到,国家治理对农村基层治理的整合并非机械整合,国家在制度输入、组织建设等方面实现一致性贯彻的同时,也通过村民自治制度的实际运行以及具体治理实践的地方化策略,赋予基层治理一定程度的自主运行空间。

国家治理与农村基层治理的关系形态为审视农村基层治理现代化的意义定位和实现路径提供了基础。一方面,农村基层治理现代化是国家治理现代化的题中应有之义,并关系到国家治理能力现代化和治理体系现代化推进的成效;另一方面,从农村基层治理现代化的实现路径看,既要遵从国家治理理念要求、制度方案和目标设置,又要从农村基层治理自有的运行逻辑、现实困境及其问题形塑机制出发,探讨具体的实现方案。同时还需要看到,中国农村已高度分化,不再存在一个抽象而统一的农村。而伴随农村分化农村基层治理形态表现出极大差异性和复杂性。因此对农村基层治理体制机制的剖析,要立足实际经验,呈现治理逻辑的差异性,并在此基础上进行一般化提炼。由此才能较客观认识农村基层治理并为之提供推进现代化的针对性方案。

党的十九届四中全会明确提出,建立人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。随着农村经济社会持续发展,掌握的资源日益增多是广大农村的普遍趋势。而如何以党的十九届四中全会精神为根本遵循,并结合当前农村社会治理实际,以增量资源增加为契机,实现基层治理现代化,应成为思考的着力点。结合本研究的基本发现,农村基层治理现代化构建至少应该涵盖以下三方面内容:

第一,以资源为抓手,合理构建农村基层治理各利益主体间权利义务平衡关系。在利益密集型地区,以利益分配为切入点,即通过公共资源占有和使用等方面的制度设置,形塑利益主体之间以及各利益主体与村集体之间的权利与义务关联,进而以此克服强势利益主体的谋利冲动,重塑村庄政治的公共性。在利益稀疏型地区,以县为单位,适度改变政府财政转移支付形式,提升一般性转移支付力度,以弥补村庄公共资源的不足,进而以一般性转移支付的使用激活自治组织的统合力和各利益主体的关系联结。在这方面,成都市村级公共服务项目资金的相关经验可提供有益借鉴^[50]。

第二,在强化对村级组织监管力度的同时,需要适度提升其在村级公共事务中的话语权。可从项目制相关制度设置、村级土地等集体资产使用等方面逐步扩大村级组织权限,以强化其治理能力,进而为在村庄多元主体积极参与基础上达成社区共识提供保障。

第三,理顺政府行政权力与农村基层治理之间的体制关系,扩大治理空间,为村治规则的积极培育和发挥作用以及村庄社会公共性构筑提供保障。村民自治背景下广大农村已经历长期自主管理实践并积累了可行的治理经验。在基层治理实践中,基层政府需要调整角色定位,从直接参与者向秩序维持者和公共服务提供者的角色转变,充分信任和尊重广大农村民众,进而

使农村基层治理获得必要的自主空间。

正如有学者指出的,政治学界要做好治理研究并推动国家治理现代化,前提是还得对中国而非西方的社会形态进行比较分析^[51]。同样的,对于农村基层治理现代化的讨论而言,前提应该是对中国基层社会及其治理逻辑进行比较分析,聚焦问题及其形塑机制,才能因症施策。从这个意义上说,本文可视为在这方面作出的尝试性努力,从资源形态入手对村治精英类型及其治理实践展开分析,为学界提供新的关注点,寄望于学界对相关主题予以更多的关注。

参考文献:

- [1] 俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线,2014(1):5-13.
- [2] 吴晓霞.基层治理现代化中的协商民主[J].科学社会主义,2018(2):121-125.
- [3] 周庆智.论中国基层政府治理现代化[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016(3):6-15.
- [4] 李放.现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(4):29-35.
- [5] 郎友兴.走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(2):11-19.
- [6] 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.
- [7] 李建兴.乡村变革与乡贤治理的回归[J].浙江社会科学,2015(7):82-87.
- [8] 崔晶.回望传统与现代化转型:社会治理创新中的基层政府与民众协作治理研究[J].中国行政管理,2017(2):68-72.
- [9] 刘义强,胡军.中国农村治理的联结形态:基于历史演进逻辑下的超越[J].学习与探索,2016(9):70-79.
- [10] 张新文,黄鑫.碎片化语境下社会治理范式的研究综述[J].山西农业大学学报(社会科学版),2017(12):40-46.
- [11] 陈柏峰.乡村江湖:两湖平原“混混”研究[M].北京:中国政法大学出版社,2011:33.
- [12] 李祖佩.乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J].中国农村观察,2017(6):116-129.
- [13] 贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J].求索,2017(10):4-10.
- [14] 杨善华.家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架[J].社会学研究,2000(3):101-108.
- [15] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012(10):108-129.
- [16] 陈光金.中国农村社区精英与中国农村变迁[D].北京:中国社会科学院,1997.
- [17] 申端锋.乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换[J].开放时代,2010(6):5-23.
- [18] 景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018(1):48-57.
- [19] 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.
- [20] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112.
- [21] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):100-116.
- [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] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016(3):167-191.
- [24] 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.
- [25] 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.
- [26] 徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪(香港),1997(8):147-158.
- [27] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:4-9.
- [28] 郭正林.中国农村权力结构[M].北京:中国社会科学出版社,2005:45.
- [29] 陈家刚.基层治理:转型发展的逻辑与路径[J].学习与探索,2015(2):47-55.
- [30] 俞可平.社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石[J].中国特色社会主义研究,2005(1):10-15.

- [31] 田先红. 阶层政治与农民上访的逻辑——基于浙北C镇的案例研究[J]. 政治学研究, 2015(6): 98-109.
- [32] 张建君. 政府权力、精英关系和乡镇企业改制——比较苏南和温州的不同实践[J]. 社会学研究, 2005(5): 92-124.
- [33] 袁松. 富人治村: 城镇化进程中的乡村权力结构转型[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [34] 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.
- [35] 王海娟. 论富人治村的“私人治理”性质[J]. 地方治理研究, 2016(1): 74-80.
- [36] 吴毅. “权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J]. 社会学研究, 2007(5): 21-45.
- [37] 李祖佩, 钟涨宝. 分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持[J]. 中国农村观察, 2015(2): 81-93.
- [38] 徐勇. 权力重组: 能人权威的崛起与转换——广东省万丰村先行一步的放权改革及启示[J]. 政治学研究, 1999(1): 42-47.
- [39] 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.
- [40] 董磊明, 郭俊霞. 乡土社会中的面子观与乡村治理[J]. 中国社会科学, 2017(8): 147-160.
- [41] 贺雪峰, 刘岳. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究, 2010(6): 32-37.
- [42] 陈锋. 连带式制衡: 基层组织权力的运作机制[J]. 社会, 2012(1): 104-125.
- [43] 李友梅, 肖瑛, 黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学, 2012(4): 125-139.
- [44] 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), 2012(1): 30-41.
- [45] 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.
- [46] 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, 2008: 11.
- [47] 吴理财. 论个体化乡村社会的公共性建设[J]. 探索与争鸣, 2014(1): 54-58.
- [48] 费孝通. 论绅士[C]//吴晗, 费孝通, 等. 皇权与绅权. 长沙: 岳麓书社, 2012.
- [49] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900—1942年的华北农村[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2012: 53.
- [50] 徐勇, 沈乾飞. 村民议事会: 破解“形式有权, 实际无权”的基层民主难题[J]. 政治学研究, 2015(4): 40-44.
- [51] 杨光斌. 作为建制性学科的中国政治学——兼论如何让治理理论起到治理的作用[J]. 政治学研究, 2018(1): 12-22.

(责任编辑: 宋雪飞)

Resource Form, Elite Type and Modernization of Rural Governance

LI Zupei, LIANG Qi

Abstract: The construction of rural governance modernization must not only follow the concept and normative requirements of national governance modernization, but also base on the complex reality of rural governance in the transforming period, focus on the actual problems, and propose a plan of modernization that fits the current rural governance. The resource and the resource-based interest game constitute important variables for examining the rural governance system and mechanism. Based on extensive field surveys and taking the resource form as a pointcut, this study analyzes the governance logic of the village elites such as “the rich”, “ruthless person”, “able-people” and “nice-people” under different resource forms. Based on clarifying the basic performance of the governance structure, governance rules, and governance order covered by rural governance under the leadership of different village governance elites, the goals of the study is to analyze the tension between each level and the requirements for the modernization of rural governance such as democratization, law construction, and institutionalization and its generative mechanism. Finally, from the aspects of the balance of rights and obligations between the interested parties of rural governance, the necessary cultivation of rural governance’s space and the community-based rules, and the construction of rural social publicity, etc., the study puts forward a feasible plan to modernize rural governance.

Keywords: Resource Form; Rural Governance Elite; Rural Governance; Governance Modernization