

【乡村治理现代化】

行政助推自治:单元下沉改革中的政府介入与自治生长

——基于河镇石寨村的调查与分析

李华胤

(华中师范大学 政治学部/中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要:村民自治是国家制度安排下的基层民主实践,其与基层政府之间的联系亦是必然。调整自治单元是近些年基层政府追求自治有效的主要改革举措,但是,仅仅调整单元似乎很难奏效。贵州省河镇在单元下沉改革遭遇村寨单元自治失去活力的困境下开启二次改革,政府全面介入小单元自治运行,引导和协助村寨单元优化自治组织,同时结合村寨单元的治理习惯和治理资源,以行政力量为小单元自治输入其所需要的物质要素、权威要素、程序要素、规则要素、内容要素,推进外注要素的内生性衔接与自治生长。基于自治运转需要的、适度的政府介入构成了自治生长的关键要素。因政府改革而起的自治单元调整与自治生长不可能完全脱嵌于政府行政,政府行政应持续介入自治,使行政力量与自治力量形成良性的助推式互动。行政助推型自治的核心在于政府要精准把握介入的时间节点与度,在服务自治的逻辑下适度介入,培育自治、助推自治,以外部行政注入的自治要素驱动和激活自治,实现自治“由外而内”的植根生长。

关键词:行政助推自治;政府介入;自治生长;有效自治;自治单元

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)01-0098-11

有效的自治单元是实现有效自治的基础。围绕单元展开的自治单元上移或下沉的改革也一度成为基层探索有效自治的主要实践。自治是在适宜的空间下人们基于共同的目标追求而形成的公共行动。对自治进行调试以达到理想的有效自治状态,不仅涉及单元调整,还涉及诸多因素的调整与调适。设立村民自治委员会的行政村是自治单位,但调整自治单元的政策发动主体往往是县级政府或乡镇政府。由政府牵头的自治改革仅仅调整自治单元可以推进有效自治吗?还需要什么条件呢?行政与自治在一种什么样的互动状态下可以实现有效自治?对此,本文基于一个乡镇改革实践的实证调查,试图探究单元下沉改革中行政和自治的互动关系机制,为新时代探索自治有效提供借鉴。

一、文献回顾与问题提出

单元要素是影响自治有效的重要因素之一。单元调整与自治有效一直是学界重要议题,学者们进行了深入而广泛的讨论。自 2014 年中央一号文件提出“探索村民自治有效实现形式”的命题后,“单元下沉”成为各地探索有效自治的主要实践。其中,影响比较大的自治重心下移实践主要有 5 种模式:广东省清远市的自然村自治模式、湖北省秭归县的村落自治模式、广西省河池市的屯级党群共治模式、贵港市的“一组两会”模式和融水县的“五会屯治”模式^[1]。从实践

收稿日期:2021-05-03

基金项目:国家社会科学基金青年项目“问责视角下新时代农民公共服务需求与精准回应研究”(21CZZ030)

作者简介:李华胤,男,华中师范大学政治学部、中国农村研究院讲师,硕士生导师。

看,单元下沉是指将行政村自治单元缩小至更小的单元,如村民小组或自然村。因为在缩小后的自治单元层面,容易形成利益相关、规模适度、文化相连、地域相近、群众自愿^[2]等便于自治的基础条件,也容易形成规则自觉^[3]、社会联结^[4]、内生权威^[5]、内生性共同体^[6]等促进有效自治的其他条件。但是,将自治单元下沉至更小的单元就一定能在现实中生长出有效的自治吗?对此,学者们从不同的角度提出了不同的观点。一是单元下沉还需要激活农民主体参与。无论自治单元下沉至何种层次,自治始终是农民群众的自治,农民群众是自治主体。坚持基层群众自治、村民自治的基本制度框架,是进一步完善和健全自治的基础^[7]。村民自治单元下沉的重要原因在于便于自治,而现行的行政村单元自治困难^[8]。这里的便于自治主要是指便于农民群众参与自治、易于激发农民积极参与。群众的有效参与是村民自治有效实现的前提和基础。在满足参与意愿、参与能力、参与条件、参与制度和参与保障等5个参与要件的基础上可以实现有效参与,进而推进有效自治^[9]。二是单元下沉还需要加强自治组织建设。将自治重心下移至行政村以下的单元还需要建立相应的自治组织,使得农民群众有参与的组织平台。以村民理事会、协商议事会为主要形式的自治组织成为单元下移后自治组织建设的主要实践。这些组织“可以形成相对一致的价值观念、风俗习惯和社区认同,有助于将分散的村民个体组织起来进行共同利益的表达”^[10]。当然,村民理事会建设的目的不是消解村民委员会的自治性,而是通过再造自治单元的方式实现自治的高效运作^[11]。三是单元下沉还需完备的自治程序。下移后的自治单元借助具体的村庄治理活动建立具有适应性的程序机制、规则机制、议事机制等,可以促进自治有效。如在农村改革实践中安排相关的利益机制和制度机制^[12],或建立程序性规则与规则性程序^[13],可以有效实现自治。通过程序化、规范化、制度化的保障机制使协商民主程序在内外合力下有效落地运行,可以推进村民自治有效^[14]。

以上研究为我们理解单元下沉与有效自治的关系提供了有价值的借鉴。无论是理论研究还是实践探索,可以达成这样一个共识:单元下沉在某种程度上可以实现有效自治,但仅仅依靠缩小自治单元是不行的,还需要满足其他条件;在不同的地域,所需条件也不同。从现实看,单元下沉改革行动基本都是由县级政府发动、乡镇政府负责推进实施,是一种政策行为。作为行政主体的政府在单元下沉改革实践中发挥着重要作用,由此使得单元下沉中的行政与自治成为一对绕不开的关系。对此,学界进行了不同程度的探讨。一是单元设置要考虑单元的行政功能或自治功能,“既要考虑村民自治,也要考虑行政效率”^[15]。政府调整自治单元的政策行为逻辑决定着单元下沉的治理有效的具体内涵。基于行政与自治的均衡型单元重组,可以实现兼顾行政与自治均衡型治理^[16]。二是从“五权”结构平衡论的角度进行解释,单元下移至自然村的自治形式实质是将政党执政的权威性、国家治理的有效性、村民自治的参与性有机统一于中国共产党在乡村执政的合法性,在“三元统一”中实现村民自治的现实成长^[17]。三是在更大的行政体系中探讨行政与自治的互动关系,以村民小组为基础的单元改革要在“三级联动”中实现乡镇行政管理与基层群众自治的有效衔接和良性互动^[18]。可以发现,学者们探讨的“行政”主要是指自治单元的行政属性或功能问题,而较少探讨推进单元下沉改革实践的政府力量与自治生长之间的关系。作为一种制度的自治从最早开始实施就意味着其不可能完全与政府行政力量脱离关系,基层政府对自治的作用与影响也是必然的。那么,引入行政视角去审视和探索自治有效,才能真正理解旨在推进自治有效的单元改革中政府的积极作用及其作用机制。

2019年贵州省河镇为了以自治的方式解决脱贫攻坚后饮水工程无人管护的难题,开始推进自治单元下沉改革,在第一轮改革中,将自治单元下沉至自然村寨单元,但很快遭遇“自治部分失灵”难题,乡镇政府随即全面介入启动二次单元下沉改革,撬动了自治,实现了自治的内生性生长。试图通过下移自治单元的改革来实现有效自治,是基层政府破解自治困境的策略追求。那么,政府作为单元下沉改革中的主要行政力量,除了规划性地调整单元,还为自治生长注入了

什么要素呢?在行政力量推进的自治单元下沉改革实践中,政府介入与自治生长是一种怎样的关系呢?为了从理论层面对这些问题进行深层次的解释,本文以河镇自治单元下沉改革为研究对象,通过实证分析探究单元下沉改革实践中的政府介入与自治生长的互动关系。

二、单元下沉改革中的乡镇政府与村寨自治:河镇石寨村的案例

河镇位于贵州省北部,距离县城湄县55公里,是一个四县八镇交界地带的山区乡镇。全镇地广人稀,以汉族为主,村民以自然村寨为单位呈现出“小聚居、大散居”的居住形态。石寨是河镇的一个行政村,也是贫困村,下辖4个村民小组,总人口1800多人,以多种姓氏的汉族村民为主,每一个村民小组即为一个村寨,村寨之间的平均距离为5公里。由于山区地形崎岖、基础设施差、外出人口多等因素的约束,村民自治“空转”,农民参与热情也不高。2019年,基于脱贫后维护公共基础设施的考虑,河镇政府启动自治下沉改革,并逐步全面介入自治,推进了村寨单元自治落地生根,实现了有效自治^①。

(一) 贫困摘帽后“饮水工程管护”难题诱发自治改革

为了解决山区农民吃水难的问题,在脱贫攻坚中,全县各个村寨修建了大量的人畜饮水工程。村民以自然村寨为聚居小单位,依山而居、傍山而居,考虑到方便用水,大量的人畜饮水工程都修建在山上的村寨。这些饮水工程的日常管护也由驻村的扶贫干部负责,十多位驻村干部完全可以管护到位。2018年,湄县完成了第三方脱贫攻坚的评估与验收,驻村扶贫干部人数也随之大幅度减少,直接导致村寨大量人畜饮水工程“无人管护”,甚至再度出现“吃水难”问题。这个问题是脱贫后全县面临的普遍性难题,县政府要求以乡镇为单位探索解决之道。人畜饮水工程集中修建在村寨,村寨距离村委会较远,加上饮水工程的日常管护事务较为繁杂,村两委干部也面临着繁重的行政任务,很难抽出时间、抽调人力去管护饮水工程。村寨的饮水工程出现问题,村干部也不可能第一时间赶到现场处理。因此,依托村委会自治的方式解决饮水难题,已不可能。在这样的背景下,河镇开始尝试改革,想从村寨内部寻求解决之道。

(二) 回归村寨传统,河镇政府启动第一轮单元下沉改革

由于村寨一直以来就是农民聚居的自然单位,每个村寨都有“寨管家”。“寨管家”是村寨里负责红白喜事、处理纠纷的管事。每个村寨都有若干位管事,他们热情、喜欢管事,在村寨里的威望高。河镇政府充分认识到这一点,正如镇政府干部所说:“饮水是个大民生。日常管护靠政府不行,靠就那么几个人的村委会也不行,最好的、最长久的办法就是放到村寨里去解决,靠村寨的力量、农民的力量来解决。除了水,其他的事情也都可以放进村寨去解决。”^②基于此,河镇政府陆续制定了《河镇主题教育“寨管家解忧行动”方案》等改革实施方案,将自治单元下沉至自然村寨单元,并建立“寨管家”自治组织,解决农村公共基础设施管护和公共事务治理问题。在具体实施中,选定了包括石寨在内的38个寨子为试点村,将自治单元由原来的行政村单元下沉至自然村寨单元。根据改革方案,包括饮水工程管护在内的公共基础设施管护以及其他村寨公共事务均在村寨单元内以自治的方式进行。为了进一步使村寨自治落地运行,镇政府引导试点的村寨成立了“寨管家”自治组织,即“1+1+N”模式。“寨管家”自治组织由镇政府选派一名乡镇领导、村委会选派一名村干部、村寨推选出N名村寨管理员组成。N名村寨管理员由村民推选,主要是村寨里有权威的乡贤寨老、老党员、退休干部或退休教师等。具体数量由村寨根据公共事务治理的需要自主设立,但需要经过村委会干部的同意,不需要乡镇政府干部的同

① 调查资料来自2020年7月25至8月7日的驻村观察。硕士研究生咎雪梅参加了项目调查。

② 来自河镇政府某位干部的讲述。

意。因此,“1+1+N”寨管家自治组织的实质是由 N 位管事自行组织村寨群众开展村寨事务自治,但在实际运行中经常受到村委较多的干预,乡镇政府干部只是起监督作用,干涉较少。

(三) 村寨单元自治的部分失灵,乡镇政府介入进行二次改革

“1+1+N”寨管家自治组织在乡镇政府和村委会的领导下开展自治活动。在不同的村寨单元,N 名村寨管理员的数量不统一,只有负责管水的水管员职责是明确的,其他村寨管理员没有具体负责事项。为了进一步激活以“1+1+N”寨管家自治组织为基础的村寨自治,河镇政府为每一个村寨安装了水表,由水管员负责管理和维护饮水工程以及全寨的水管,以有偿服务的方式负责解决农户的饮水问题。但是,在公共基础设施建设、村道防护、公厕清洁、垃圾清扫、森林防火等公共事务上,“1+1+N”寨管家组织在村寨单元下根本无法组织群众开展自治。原因有很多:一是这些事务没有固定的自治人员配置,导致没有专门的管事人负责组织;二是这些事务受到村委会的干涉,村寨自治组织没有较大的自主权;三是村寨单元自治的发育不健全,没有建立完备的制度规则和程序。石寨村的一位管事说:“水管员是明确的,他可以组织发动群众;其他事情的分工不明确,一起干,就容易起冲突,还要向负责本寨的村干部报告,经常组织不起来。”^①因此,以“1+1+N”寨管家自治组织为基础的村寨单元自治只是部分有效。基于此,河镇政府很快启动了二次改革,改革的主要目的就是进一步激活村寨单元的自治活力。

(四) 乡镇政府全面介入村寨自治,为自治运转注入多元要素

单元下沉的二次改革中,河镇政府全面介入,结合村寨传统,从多个层面注入有利于自治的要素。具体有 6 个方面:一是优化自治组织架构,解绑镇政府和村委会的行政管理。河镇政府将“1+1+N”寨管家自治组织转为“1+5”寨管家自治组织,由村民共同推选出一名寨管家,再推选出 5 名固定的村寨管理员,即水管事、路管事、安管事、环管事、礼管事。当然村寨可以根据村寨事务适当增加管事的数量。“1+5”寨管家自治组织在寨管家的组织下,可以自主开展相关自治活动,不再向村委会报告。二是健全制度体系。在乡镇政府的引导和介入下,在《河镇推进“寨管家”工作的实施方案》中进一步明确、规范和建立了寨管家、寨管理员的人选标准、工作职责、考核规则、奖惩规则等相关制度体系。三是协助建构文本化的自治规则。在实施方案中明确要求寨管家自治组织必须根据村寨实际建立完备的寨规民约。之后,乡镇政府引导寨管家自治组织、村民共同讨论建立文本化的村规民约,并由镇政府牵头、自治组织协作对村规民约进行宣讲和解读。四是提供自治运行的常规经费。镇财政每年为每个村寨解决 1200 元的工作经费,作为自治运行经费,同时给每名管事提供 200 元的电话费。五是进一步规范自治程序。在日常工作中,寨管家必须佩戴由镇政府统一制作的徽章,使用“寨管家”记事本。实施方案还规定每月开展一次群众会、组织一次环境卫生大扫除,每个季度开展一次文明卫生户评比并进行表彰,建立村寨微信群,建一本工作台账。六是加强自治组织运行绩效的考评。根据《河镇“寨管家”督查考核办法(试行)》等文件,由镇相关职能部门负责人每月对寨管家进行至少 1 次的业务培训,并强化培训考核。镇党政主要领导每季度召集 1 次寨管家座谈会,每月按照《河镇“寨管家”工作考评办法》对寨管家自治运行进行考核,实施奖惩通报制度。

(五) 政府介入后的村寨自治生长及其积极效应

乡镇政府全面介入自治之后,以村寨为单元的自治不仅落地运转,而且推进了自治有效。一是从自治效果上看,全镇召开群众会 650 多场次,评出文明卫生示范户 600 多户,为群众办好事 700 多项。在各个管事员的组织下,包括用水和路的管护、森林防护、垃圾处理、公厕清洁等在内的公共事务都得到了有效治理。二是从农民参与上看,通过“广播宣传、拉横幅、贴标语”的方式鼓励群众向寨管家提建议、献对策,农民的参与意识、参与行动、参与质量都得到了大幅

① 来自石寨一名石姓管事的讲述。

提升。三是从发展上看,原先不愿意流转土地的农民开始把土地流转出去,使村寨的产业得到了发展。四是从干群关系看,寨管家自治组织积极开展综治工作,河镇通过寨管家自治组织搜集违法线索29条,处理12人,帮助解决各类矛盾纠纷100多起,村内矛盾减少,村民的安全感增强,干群关系也得到了极大的改善。五是从改革效应看,河镇政府发起单元下沉改革并介入自治,实现了自治的有效运转。这一创新实践得到了湄县政府的认可,并在2020年发布了《中共湄县县委湄县人民政府关于推行“寨管家”加强农村基层社会治理的指导意见》,将河镇的自治经验在全县范围内推广。正如石寨寨管家所说:“政府领导我们规范了程序、规则,还给我们提供经费、项目,开展培训、评比,我们以前不知道干些什么,现在知道干什么、怎么干了,还要把老百姓发动起来一起干,要主动干,大家都积极参加进来,干的都是自己的事。”^①

三、单元下沉实现有效自治的内在要素与机制

河镇政府在单元下沉改革试验中适度而有效地介入村寨单元的自治,为自治注入了活力元素,激活自治,推进了自治的有效运行。单元下沉之后的政府介入行为及其与小单元自治的互动关系是理解单元下沉、实现自治有效的一把钥匙。

(一) 自治和农民双重维度的单元改革机制是自治有效的前提

摩尔根认为:“基本单元的性质决定了由它组成的上层体系的性质。”^[19] 自治单元具有地理、社会二重属性^[20]。单元的地理属性体现为单元的规模性,社会属性体现为单元内人的社会联结性。有效的自治单元要考虑规模要素与社会联结要素。在较小的规模下,人们之间的社会联结紧密,利益相关性强、文化认同度高,也便于参与,容易形成共同的规则和一致的行动,自治的有效性自然也好。回到农村实践看,将自治单元下沉到距离农民群众较近的村民小组、自然村落是地方政府的主要选择。这种单元下沉的改革逻辑是基于有效自治的需要,是从自治空间的角度去寻找有效单元。但是,有效的自治一定基于广大农民主体积极自愿参与。农民主体参与自治的主要目的在于通过公共行动来实现公共利益。在这个层次上,农民需要就构成了探索有效自治单元的第二个要素。河镇是一个山区乡镇,自然村寨是农民在长期生产和生活中形成的相对稳定的地域单位。在这个空间里,农民彼此熟知,社会联系密切,参与成本低,较容易形成公共行动。而设立村委会的行政村下辖多个自然村寨,地域面积大,村民之间的社会联系松散,对于居住在村寨里的农民而言,只是一个行政单位。同时,从农民需要看,在村寨单元,农民不仅有饮水工程管护的需要,还存在诸如公共基础设施维护、森林防护、卫生清洁、红白喜事、公共文化等多种需要。这些事务的有效治理依赖于彼此联结紧密、利益高度相关的行动,按照“产权单位与治权单位对称性强、治理的绩效相对较好”^[21]的原则看,最优的治理单位是村寨。同时,农民在共同利益的驱动下,在高频度参与村寨事务自治的过程中也会逐渐自我塑造和养成自治品性,进而催生一种常态的、长久的自治。因此,基于自治需要和农民需求的双重维度,将单元下沉至村寨是河镇改革的最大特点,也是激活自治的第一步。

(二) 适时而适度的政府介入机制是激活自治的外在力量

近年来,很多学者开始反思以单元下沉为中心的自治改革与自治效能的关系,“自治单元下沉不一定能够实现自治”^[22]。这主要是因为单元要素只是有效自治的空间条件,有效自治还需要自治基因强、联结紧密、文化习惯相近等更多的社会性要素。如果政府主导下沉后的单元是一个横向社会联结紧密、自治基因强的社会空间,那么自治就很容易自然生长。如果政府主导下沉后的单元是一个横向联结不紧密、自治基因不强的社会空间,则自治难以自然生长,还需要

① 来自石寨寨管家的讲述。

政府后续持续性介入。河镇的村寨则属于此类单元,村寨居民基本以汉族为主,农户之间没有天然的血缘联结,由于居住分散,彼此之间只存在较弱的地方文化联结,有着共同的生活空间,有着共同遵守的惯习以及治理传统。从单元改革与自治有效之间的逻辑来看,政府介入是必要的。一方面,即使适宜自治的习惯性单元存在较强的自治基因和自治活力,也需要政府通过“回归自治”的改革政策,将自治单元下沉至这一单元。另一方面,那些在理论上或实践上适宜自治的单元并不一定具有较强的自治内生性力量,需要行政力量为下沉单元注入激活自治的其他要素。从政府介入看,前者是政府的政策性介入,是低度的政府介入,也是第一层次的政府介入;后者是运作性介入,是中高度的政府介入,也是第二层次的政府介入。在改革实践中,政府介入的时间点和限度的精准把握取决于下沉单元的自治活力以及自治生长情况。河镇政府主导的将自治单元下沉至距离农民较近的村寨单元,由于村寨单元在市场化冲击下村庄横向联结松散、自治活力较弱,农民只关心与自己利益高度相关的事务。在饮水工程管护上,由水管员组织动员农民参与,能够很好地自我治理;但对于其他事务,农民的参与意愿则不强。单纯的政策性介入只是简单地把自治单元下沉至农民最习惯的村寨单元,在理论上适宜自治的小单元并没有自然生长出有效自治,只是结合传统机械地从外部建构起寨管家自治形式。也由此激发了河镇政府的二次全面介入,在二次介入中,政府的行政力量不再以政策引导的方式介入自治,而是深层次地介入自治的运作。一是基于激活自治的需要,进一步优化和细化“寨管家”改革政策,政策介入给村寨单元自治创造了更大的运作空间;二是深入自治各环节,引导农民和自治组织制定制度化的规则、程序;三是为自治运转输入更多的项目资源、经费资源等;四是以行政力量进一步规范自治,加强行政考评和奖励。从单元下沉改革的整个过程来看,河镇政府介入自治表现出“适时而适度”的特点。作为行政力量的政府,河镇政府是在第一层次的政策性介入而自治失去活力的前提下才选择了第二层次的运作性介入,在运作性介入中,行政力量并不寻求去控制和规范自治,而是寻求输入外部要素激活自治,政府的这种运作性介入是一种有选择的、有限度的介入。因此,适时而适度的政府介入也是激活小单元自治的必要的外在力量。

(三)小单元自治组织的政府塑造机制决定自治的生长力

以设立村委会的行政村为单元开展自治是基于国家统一行政管理的需要,而当前各地自治探索与改革也是在这个基础上进行的。自治单元下沉改革由基层政府主导实施,当然在整个改革进程中,政府介入是必然的。政府介入自治改革的核心行为是政府引导建构与小单元相匹配的自治组织。小单元自治组织的政府建构逻辑直接决定着自治改革的效能。从河镇来看,政府在第一次改革方案中,明确要求各个村寨建立“1+1+N”寨管家自治组织。“1+1”是指一名乡镇政府干部和一名村干部。可以看出,政府初次改革行为具有双重逻辑:一是自治的逻辑,将单元下沉至自然村寨,激活自治;二是管理的逻辑,村寨单元自治必须在乡镇政府、村委会的行政管理下开展自治。政府介入并建构小单元自治组织的逻辑是仅仅将农民与村委会、乡镇政府之间的纵向行政联系节点下沉至村寨单元,这必然不能真正建立和强化村民在村寨单元内部的横向自治联系。对此,石寨寨管家谈道:“寨子里要做什么事情,都要跟负责的村干部说,跟以前没啥两样。汇报来汇报去,就不想做了。”^①可见,初次改革时,政府建构小单元自治组织的政策行为中,管理逻辑强于自治逻辑,村寨单元自治并没有多少自主性空间。村寨单元的自治也仅仅是在镇政府干部和村委会干部两级垂直领导和管理下的自治。政府的行政化介入强调单个组织的管理力量和纵向的行政联系,使基层的公共事务在更大尺度的行政网络中进行治理^[23]。这也必然导致自治单元下沉改革无法真正激活自治的横向社会力量,自治的内生动力不足。

正是如此,河镇政府在全面介入的二次改革中,实施方案明确规定取消“1+1+N”,调整成

① 来自石寨寨管家的讲述。

“1+5”模式。这一模式实质是彻底剥离了自治组织的行政管理功能,回归自治。一是回归村寨传统的自治惯习,由村民自己推选内生性权威(寨管家群体)组建自治组织;二是回归自治事务本身,按照治理内容的性质,将村寨自治事务分为五类,并分别配置管事,自主开展自治活动。相比“1+1+N”寨管家自治组织,“1+5”寨管家自治组织则只具有自治功能。基于自治有效运行需要的政府介入必然立足自治,弱化和淡化行政力量对自治的纵向管理和行政干预,强化和突出村寨单元自治的内生性力量。政府只是作为自治的“孵化器”,以外部力量间接地为小单元自治注入其有效运转所需要的要素。河镇某位乡镇干部说:“二次改革去掉了乡镇和村委会的作用,既然下沉村寨就是为了激活自治,那就应该尽量减少干预、少管理、多给资源。自治需要什么,政府再介入协助,让自治在寨子里生根发芽壮大。”^①

(四) 政府为小单元自治生长注入有效自治的要素

众多学者将小单元自治称为“微自治”,是小单元内“自己管理自己”的自治^[24]。自治有效运转不仅需要有效的单元,还需要一定的物质基础,以及有效的自治组织、自治主体、自治规则、自治程序、自治内容。小单元自治能否真正植根生长则取决于小单元空间内是否具备或可以内生出六大要素。自治是一种系统性的民主实践,依赖于多种自治要素的聚集。自治要素既有内生的,也有外生的。当内生性的自治要素不强时,可以通过外部注入要素来弥补。河镇政府在二次改革中全面介入,对“1+1+N”寨管家自治组织进行了去行政管理化的调整,建立了以自治为中心的“1+5”寨管家自治组织,进一步帮助村寨理清和规范了日常自治事务。在此基础上,镇政府以行政力量为自治组织注入了物质要素、组织要素、规则要素、程序要素、内容要素、权威要素等(表 1)。其中,物质要素为自治组织提供了经济基础和经济动力;组织要素、规则要素、程序要素保证了自治组织的良性运行;内容要素既包含了水、路、安全、环境、人情社交等常规性治理事务,也有政府不定期输入的评比活动、专项治理等治理事务,使自治在与政府治理的良性互动中实现持续性运作。同时,由政府统一制作徽章并要求寨管家和寨管事佩戴,则会给自治组织输入权威要素,以正式权力赋予自治以权威性和正当性。当然,单纯机械式的政府输入只具备“输血”功效,因为一旦政府停止了外部输入,小单元自治就会停止运转。只有有机的、系统性的政府输入具备“造血”功效,才能实现自治要素从外部输入到内生性生长的转变。有机式政府输入是结合小单元自治运转的社会土壤、社会条件、文化习惯以及治理资源等进行融合式助推,为自治服务,政府只是扮演要素的助推者、协助者角色,而不是简单的机械供给。基层政府从外部输入小单元自治所需的自治要素,并非基层政府直接开展自治,而是政府以行政力量为自治注入系统性的要素动力,实现行政助推下的自治“横向拓展”,而非行政控制下的自治“纵向延伸”。在河镇,所有要素的输入均依托寨管家自治组织,并建立在村民共同参与的基础上,以公推公选、商议讨论、建言献策等机制推进外部输入性要素的内向性转换以及内生性生长,而政府只在外围进行规范、培育和协助。六大要素的系统输入必然产生聚集效应,为村寨单元下自治组织的落地运转注入外部动力,在外部动力的影响下激活村民的积极参与,实现小单元自治的内生性生长。

表 1 河镇政府为小单元自治输入的活力要素

政府输入的要素	具体体现
物质要素	乡镇政府提供自治组织的运行经费
组织要素	政府引导,村民公选,完善和建立“1+5”寨管家自治组织
规则要素	政府倡导,自治组织发起村民共同建立文本化的“寨规民约”,共同宣讲
程序要素	政府建立对自治组织的培训、考评、自治流程等制度程序,协助自治组织建立参与程序
内容要素	政府开展相关评比活动、专项治理活动等
权威要素	政府统一制作和佩戴徽章

① 来自河镇一位实施改革方案负责干部的讲述。

四、行政助推自治:政府介入与自治生长的互动关系

从河镇石寨村的案例分析可以看出,无论是单元下沉改革的发起与实践,还是为激活自治政府多方介入,行政与自治的互动影响并决定着自治的有效性。

(一)有质量的政府介入是自治有效的必要条件

从河镇石寨村的改革案例看,仅仅将单元下沉至较小的自然村寨单元并没有激活自治。真正激活自治的是单元下沉后二次改革中政府的全面介入。政府全面介入村寨单元自治的运行,政府以外部力量介入小单元自治,以引导、协助、供给等方式,依托自治传统建构和优化自治组织、厘清常规性自治事务、提供运行经费、输入正式权力的权威要素、协助自治组织与村民沟通合作建构自治程序和规则、下沉政府治理事务激活自治,实现了自治从外推向内生的转型。应该说,政府介入自治运行是村寨单元自治的重要影响因素。如果没有政府介入,村寨单元的自治或许没有生长力。虽然自治是农民群众的自治,但作为国家制度建构的村民自治也天然地带有行政功能,政府行政与自治的联系亦是必然。以激活自治为导向的单元下沉改革的本质也是政府通过行政改革的方式寻找适宜自治的单元空间。下沉后的小单元能否生长出有效自治,则取决于是否具备有效自治的其他诸多要素。如果不具备则需要政府以行政力量介入,从外部输入自治要素,助推自治要素植根生长。因此,以自治有效为改革目标的单元下沉改革,也不可能是仅仅依靠一次单元调整就能实现的,还需要政府的持续介入与改革。无论政府介入到什么程度,其行为逻辑必须是一种基于自治考量的逻辑,介入的方式是协助和指导,而不是控制和管理。政府介入的目的在于输入有效自治需要的要素以激活自治。因此,在探索自治有效的单元改革中,政府介入是必要的,但不一定是必需的。自治需要的政府介入也一定是有效介入,是有质量的介入。政府有效介入是微自治的必经阶段和现实选择^[25],国家的有效介入有助于社会自治的生长^[26]。有效的政府介入是一种有机的系统性介入,是一种有质量的政府行为。有质量的政府介入行为体现为两点:一是政府介入是有选择的、有限度的,即“政府在小单元自治失去活力的关键节点介入,只针对自治有效运行而介入”;二是政府介入的所有内容必须基于自治需要,服务于自治有效运转,不干预、不控制自治。因此,在小单元自治失去活力的时候,有质量的政府介入是自治有效的必要条件,是助推小单元自治有效运行的外部力量。

(二)政府介入与自治生长的互动关系

自上而下、由外而内的动力机制是当前乡村治理动力机制的重要内容^[27]。从河镇石寨村两轮的单元下沉改革实践过程来看,政府介入是村寨单元自治有效实现的关键因素。对两轮改革的政府介入行为进行比较会发现,政府介入程度、政府介入逻辑有很大的差异。政府介入程度是指政府介入小单元自治运行的广度和深度。在第一轮改革中,河镇政府仅仅只是调小单元、建构组织、明确管水自治事务等,政府注入的要素少、介入的环节较少,是一种浅层次介入,介入广度小、介入程度低。但在第二轮改革中,河镇政府全面介入自治的各个环节,为自治注入多样化要素,是一种多层面、多环节介入,介入广度大、介入程度高。政府介入逻辑是指政府在介入小单元自治中的目标定位与行为考量。在第一轮改革中,河镇政府试图通过在乡镇政府、村委的领导和管理下进行小单元自治,以政府行政规范自治、管理自治,这是一种行政管理的介入逻辑;在第二轮改革中,河镇政府则对自治组织进行“去行政管理化”的再造,回归村寨自治,以行政的力量助推自治、培育自治,这是一种服务自治的介入逻辑。

综上所述,正是在基于服务自治的介入逻辑下,政府适度介入小单元自治,才使得村寨单元具有较强的生长力。从自治生长来看,政府介入程度、政府介入逻辑共同影响和作用着自治生长力。但是,政府介入与自治生长之间并不是一种简单的线性关系,而是一种有机的互动关系。

在小单元自治失去活力的前提下,需要政府介入。从政府介入程度来看,适度的政府介入可以促进自治生长,过度的政府介入则会带来新的自治行政化。从政府介入逻辑看,在行政管理逻辑下的介入必然体现为行政干预或控制自治,从而出现行政吸纳自治的问题;只有在服务自治的介入逻辑下,才能助推自治,但介入必须是适度的,否则会出现要素注入过多导致自治承载力过大而出现自治疲软。因此,在服务自治逻辑下的适度的政府介入可以助推自治生长。具体来说,自治单元下沉后,政府根据自治运行的需要内容、需要程度、需要形式等有选择的、有限的、有节制的介入,结合村庄社会基础,以行政力量进行外部输入能够在村庄社会土壤中植根的自治要素,由小单元自治组织进行衔接和培育,在有机的互动关系中激活自治的生长力。

(三) 行政助推自治是实现有效自治的一种选择路径

河镇石寨村在初次单元下沉改革中没有激活自治,在第二轮改革中政府全面介入,为自治输入有效运行所需要的六大要素,真正实现了自治生长。从政府行政与村民自治的关系看,这是一种行政助推型自治。它是指在适宜自治的社会空间中无法生长出有效自治时,政府通过外部行政力量为自治注入其所需的要素,从而实现有效自治的一种模式。其前提在于自治单元适宜自治;其核心在于政府治理与村民自治的良性互动。行政助推型自治的主要特点有:一是政府介入自治是适时的,是自治无法自我生长而需要外部力量推进的节点;二是政府介入自治是适度的,政府介入自治要把握一个“度”,扮演的是“助推者”角色,政府以外部力量助推自治,而不是去控制自治,不是以政府治理替代自治;三是政府介入的逻辑是服务自治,以行政力量为自治运转注入其所需的自治要素,培育自治,以行政的纵向力量驱动自治的横向生长。

当前,基层政府的关注点在单元调整,而忽略了调整后的单元实现自治有效的能力,甚至说,大多数调整后的单元并不具有自治生长力。行政助推型自治则为实现自治有效提供了一种选择路径。无论是单元下沉还是单元合并或上移的自治改革,政府都不能一改了之。单元改革后的自治运转需要政府的有效介入。村民自治的有效实现形式也应当是政府治理和村民自治有效衔接和良性互动的形式^[28]。当单元调整至适宜的自治单元遭遇自治失去活力、自治低效的困境时,政府持续性地介入自治运行,为自治各环节输入其所需的自治要素,激活自治活力,实现自治的外部塑造向内生性生长的转变。政府行政力量具有村民自治所不具备的纵向优势与整合能力。适宜的政府介入必然能弥补村民自治依靠自身难以运转的不足。行政助推自治的关键在于行政赋能自治,而不是行政干预自治,更不是行政建构自治。

五、结论与启示

基层政府是改革政策的发动者与执行者,其在改革中的行为以及行为逻辑影响着改革效能。通过对河镇石寨村单元下沉改革与自治运转的案例发现,通过行政改革的方式将自治单元下沉至适宜的村寨单元是有效自治的必要条件,而非充要条件。由于村寨单元长期处于行政化自治之下,社会土壤里的自治基因并没有因单元下沉而激活,小单元自治组织只能部分有效,生长力不足。由此,政府发动二次改革,全面介入小单元自治运行,结合村寨以往治理习惯和资源,回归村寨自治,基于自治有效运转需要的考量,以行政力量优化自治组织,并为自治输入了物质、组织、程序、规则、内容、权威等要素,使外生要素与内生基础有效衔接,推进了小单元自治的有效运行。在整个改革进程中,政府介入与小单元自治生长构成一对互动关系。以政府治理为主的纵向行政力量与以村寨社会基础为主的横向村寨自治之间的有机互动关系状态,是小单元自治植根生长的关键。这种良性的互动关系状态以助推、服务为特征,政府介入行为首先基于小单元自治运行的需要,其次结合社会基础进行适度的介入。在模式上体现为一种行政助推自治。在治理层面上,行政助推自治所追求的是行政与自治的适度助推式互动,以行政力

量服务自治、助推自治和培育自治。

在以探索和构建“自治、法治、德治”三治结合乡村治理体系的新时代,追求治理有效或乡村善治的核心制度基础仍然是自治。无论是何种单元的自治,政府治理与村民自治的联系只会不断增强。而纵向的政府治理绩效也依托有效的自治。如何处理政府行政与群众自治的关系始终是不可避免的话题。河镇政府在单元下沉改革创新实践中所体现出来的“行政助推自治”模式则提供了有益的借鉴。首先,在追求治理有效的单元改革或治理改革中,政府不能简单地一改了之,不能仅仅出台一个单元改革政策方案,而要介入改革进程,担负起提升改革效能的直接责任。其次,当特定的社会土壤很难生长出有活力的自治,政府作为行政主体,要积极介入,从自治有效运转的需要出发,为自治注入活力要素。再次,政府介入自治改革与运作中,要注意结合自治的社会基础,以内生性要素为基础,从外部注入活力要素。最后,政府介入自治运作要特别注意把握时机与度,在合适的时机、适度地介入服务自治,而不要把控自治。

参考文献:

- [1] 汤玉权,徐勇.回归自治:村民自治的新发展与新问题[J].社会科学研究,2015(6):62-68.
- [2] 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.
- [3] 白雪娇.规则自觉:探索村民自治基本单元的制度基础[J].山东社会科学,2016(7):41-47.
- [4] 李鹏飞.社会联结:探索村民自治基本单元的关系基础[J].求实,2017(9):69-82.
- [5] 刘思.权力与权威:中国农村村民自治基本单元的组织基础[J].东南学术,2017(6):45-50.
- [6] 张茜,李华胤.村民自治有效实现单元的讨论与研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2014,31(4):49-55.
- [7] 唐鸣.从试点看以村民小组或自然村为基本单元的村民自治——对国家层面24个试点单位调研的报告[J].中国农村观察,2020(1):2-16.
- [8] 郝亚光,徐勇.让自治落地:厘清农村基层组织单元的划分标准[J].探索与争鸣,2015(9):52-56.
- [9] 邓大才.有效参与:实现村民自治的递次保障[J].财经问题研究,2019(4):3-11.
- [10] 唐京华,张雷.村民自治单元下沉的价值与困境——黑龙江省方正县试点调查研究[J].北方民族大学学报,2021(1):118-124.
- [11] 韩瑞波.替代抑或协助:村民理事会运作的差异化分析——基于广东英德和湖南浏阳的案例比较[J].深圳社会科学,2021,4(2):85-92.
- [12] 邓大才.利益、制度与有效自治:一种尝试的解释框架——以农村集体资产股份权能改革为研究对象[J].东南学术,2018(6):56-63.
- [13] 邓大才,唐丹丹.程序性自治:村民自治有效实现的规则基础[J].学术界,2019(4):31-37.
- [14] 黄君录.协商民主的地方治理模式及其内生机制——基于村民自治地方经验的四种模式[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(4):69-77.
- [15] 邓大才.均衡行政与自治:农村基本建制单位选择逻辑[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,23(1):35-42.
- [16] 李华胤.走向治理有效:农村基层建制单元的重组逻辑及取向——基于当前农村“重组浪潮”的比较分析[J].东南学术,2019(4):89-97.
- [17] 肖滨,方木欢.寻求村民自治中的“三元统一”——基于广东省村民自治新形式的分析[J].政治学研究,2016(3):77-90.
- [18] 徐勇,周青年.“组为基础,三级联动”:村民自治运行的长效机制——广东省云浮市探索的背景与价值[J].河北学刊,2011,31(5):96-102.
- [19] 摩尔根.古代社会(下册)[M].杨东莼,马雍,马巨,译.北京:商务印书馆,1977:234.
- [20] 李华胤.乡村振兴视野下的单元有效与自治有效:历史变迁与当代选择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):55-62.

- [21] 邓大才. 产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑[J]. 中国社会科学, 2015(7): 43-64.
- [22] 许宝君. 我国城市社区居民自治单元重构——兼对“自治单元下沉”论的反思[J]. 东南学术, 2021(1): 95-105.
- [23] 刘春荣. 国家介入与邻里社会资本的生成[J]. 社会学研究, 2007, 22(2): 60-79.
- [24] 赵秀玲. “微自治”与中国基层民主治理[J]. 政治学研究, 2014(5): 51-60.
- [25] 梁贤艳, 江立华. 自治单元下沉背景下的城市社区“微自治”研究——以J小区从“点断”到“全覆盖”自治的内生探索为例[J]. 学习与实践, 2017(8): 98-105.
- [26] 叶敏. 社区自治能力培育中的国家介入——以上海嘉定区外冈镇“老大人”社区自治创新为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(3): 10-18.
- [27] 贺雪峰. 治村[M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 307.
- [28] 唐鸣, 陈荣卓. 论探索不同情况下村民自治的有效实现形式[J]. 当代世界社会主义问题, 2014(2): 35-43.

(责任编辑: 宋雪飞)

Administrative Boosting Autonomy: Government Intervention and Autonomous Growth in the Process of Unit Sinking—Based on the Investigation and Analysis of He Town in Guizhou Province

Li Huayin

Abstract: Villager autonomy is the practice of grass-roots democracy under the arrangement of state system, and the relationship between villager autonomy and grass-roots government is also inevitable. Adjusting the self-government unit is the main reform measure by which the grass-roots government pursues self-government effectively in recent years. But just tweaking the unit doesn't seem to work. He Town in Guizhou Province started the second-round reform under the predicament that the village unit autonomy was not viable in the unit sinking reform. The government fully involved in the autonomous operation of small units, and guided and assisted the village unit to optimize their autonomous organizations. At the same time, in accordance with the village unit governance habits and governance resources, the government took the administrative power to provide the small unit autonomy with the material elements, authoritative elements, procedural elements, rule elements and content elements needed, thus promoting the endogenous connection and autonomous growth of the external injection elements. The moderate government intervention based on the need of autonomous operation constitutes the key element of autonomous growth. The adjustment of autonomy unit and the growth of autonomy caused by the government reform can not be completely separated from the government administration. The government administration should intervene in the self-government continuously, and make the administrative force and the self-government force form the benign boosting interaction. The core of administrative boosting autonomy is that the government should accurately grasp the time and degree of intervention, carry out moderate intervention under the logic of service autonomy, and foster autonomy and boost autonomy, and that the self-government should be driven and activated by the self-government elements injected from the outside to the inside to realize the root growth of the self-government.

Keywords: Administrative Boosting Autonomy; Government Intervention; Autonomous Growth; Effective Autonomy; Autonomous Unit