

【乡村治理现代化】

# 资源下乡与村民动员路径创新

——基于乡村自主性视角

陈万莎

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

**摘 要:**自农业税费取消后,资源下乡成为国家形塑基层治理的重要力量。国家通过资源下乡实现村庄有效治理的主旨在于能够动员村民参与基层公共事务、激活村庄自治活力。实证研究发现,资源下乡实现村民动员的关键在于,通过平衡规则输入与行政赋权充分发挥乡村自主性进行机制创新。乡村两级通过转化国家资源配置规则、协商民主融入村民自治组织、将政治领导与社会动员结合等方式实现精英吸纳和资源有效输入,激活了乡村自主性。资源下乡实现村民动员的关键在于,地方政府和基层政府将下乡资源转化为村庄公共事务重塑乡村社会的利益关联以激活村民自治,在此过程中对关键性节点进行弹性化督查以激活基层干部的主体性,明确动员的对象和内容,用村民组织化动员替代科层制内部的政治动员,真正实现将下乡资源转化为动员农民组织和参与的物质基础和事务抓手,为乡村振兴具体实践机制提供启示和参考。

**关键词:**资源下乡;村民动员;乡村自主性;行政赋权

**中图分类号:**C912      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)05-0102-10

## 一、问题的提出

农业税费取消之后,国家加大对农村资源输入的力度,我国基层治理发生了根本性的变革,资源下乡的方式除了发放普惠性惠农资金外,还包括项目制、精准扶贫等方式。党的十九大提出实施乡村振兴战略之后,自上而下的资源仍持续向基层输入。学界对这一转变首先进行了理论分析,主要从国家-社会视角对国家资源输入与农村社会之间的关系进行逻辑论证,认为国家向农村输入资源加强了国家对农村社会的控制<sup>[1]</sup>,资源下乡的重要形式——项目制也成为一种新的国家治理体制<sup>[2]</sup>。这种新的治理机制在基层社会中会产生一些意外后果,学者们聚焦于分析资源输入的实践困境。有学者认为资源输入主要方式之一的项目制带来了精英俘获,村庄精英将普通村民排除在利益场域之外,国家无法形成资源对农民的动员<sup>[3]</sup>。有学者认为这种结构在基层形成了分利秩序,使得下乡资源消解了村庄自治<sup>[4]</sup>。学者们对这一问题的解释是国家缺少对村庄乡土逻辑的洞察和对国家资源输入过程的有效监督,从资源下乡过程中的国家制度设计和规范方面进行反思,提出要加强国家监督和配套制度的输入以实现资源的有效配置,具体措施有“四议两公开”的议事决策机制和非制度性的“村民议事会”<sup>[5]</sup>。

已有研究分别从国家制度和基层社会两个方面集中关注了资源下乡过程中对基层治理带来的影响以及难以实现村民动员的困境,都指出了在资源输入过程中国家主要扮演的角色是资源供给者,而资源输入的困境似乎可以归结为基层代理人的谋利化和乡村社会自主性问题<sup>[6]</sup>。国家实践也朝着约束基层社会方向发展,开始从制度设计层面加强对基层的监管,使得乡村社

收稿日期:2021-11-02  
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:陈万莎,女,复旦大学国际关系与公共事务学院博士生。

会分利秩序的结构性力量逐渐被国家制度所消解。但同时,大量资源下沉使得基层政府从管理型政府向服务型政府转变,服务规则和督查考核输入村庄,压缩了基层社会的自主空间,极大限制了基层治理主体的主动性<sup>[7]</sup>。基层治理主体被监察制度“绑住手脚”,长此以往容易形成不愿接受资源下乡的心态和“不做事就不出事”的行动逻辑,同时会产生大量维稳体制下的“钉子户”。乡村社会的自主性实则是一个需要辩证看待的中性概念,当前应进一步探讨的是在规则制度框架下,如何利用下乡资源发挥乡村自主性,将农民组织起来,重构村庄政治力量,形成新的农村社会治理体系。笔者曾于湖北省恩施市S镇D村开展田野调查,调研发现,当地基层政府和村集体组织能够充分发挥其自主性进行治理机制创新,有效地将国家资源转化为基层治理资源,调动村民参与村庄公共事务,既有效地完成了村庄公共品的供给,又实现了村庄治理有效。本文将分析恩施市D村乡村治理主体通过资源下乡实现村民动员的创新路径,旨在探讨资源下乡时代基层治理如何动员农民的问题。

## 二、乡村自主性:规则输入与行政赋权的平衡

乡村自主性是指相对于国家力量而言,基层政府和村干部在面对国家制度和政策时遵循自主性的考量对制度和政策进行“变通”处理,反映了乡村社会相对独立于国家的特性。在资源下乡背景下,学者大多侧重于考虑乡村的自利性,指出基层干部或村庄精英为了谋取私人利益在村庄层面形成分利秩序,使资源下乡带来了村庄治理的内卷化。国家为了确保下乡资源不被基层自利性所蚕食,有意弱化乡村“治权”<sup>[8]</sup>,同时带来了乡村两级自治治理能力的削弱。乡村两级围绕资源落地的行政任务展开工作,失去了干事创业的激情和治理的活力,造成行政挤压自治的问题。治权弱化成为资源输入背景下基层组织与农民无法有效对接的重要原因<sup>[9]</sup>。

自主性的三个要素是治理主体的利益、能动实现利益的能力和形成的一整套行为逻辑。以往研究过于强调资源下乡过程中乡村社会的自利性,忽略了自主性当中的其他要素。需要注意的是乡村社会的自主性是一个中性概念,虽然自主行动的来源是利益关联,但行动能力的实现才是决定能否会形成分利秩序的关键所在。除此之外,以往研究并未对基层利益主体进行区分,并不是所有利益主体都会在资源下乡过程中形成分利秩序。乡村社会自主性的出发点存在多元化特点,包括利益多元和主体多元。利益多元是指除了谋取经济利益之外,还有相当多基层干部的治理动力在于获得政治认同和社会性价值<sup>[10]</sup>,特别是基层经济激励不足的中西部乡村干部。主体多元是指在乡村社会不仅基层干部作为治理主体,还包括乡村场域范围内的村民,不同主体之间可能存在着利益博弈<sup>[11]</sup>。基层干部和精英不仅是潜在的利益谋求者,也是具有自主意志决定行政目标并有实现行政目标能力和形成特点行为逻辑的治理主体,需要根据基层干部和精英的多重利益主体属性考虑如何规避其自利性而实现对其的动员。当前资源下乡过程中乡村社会的利益空间被极大压缩,通过完善制度设计及督查伴随资源下乡,乡村社会基于自利性而采取自主行动逻辑实现谋利的结构性力量丧失,但也带来了基层治理能动性的丧失,难以形成对农民的动员。

制度主义者认为“规则”是“有关什么行动(或结果)是必须的、禁止的或允许的,以及不遵守规则时会受到什么制裁的规定”<sup>[12]</sup>。当前中国的基层治理实践正在被国家所制定的制度规则强制形塑。王向阳指出,当前阶段基层治理随着资源下乡和国家能力的增强,正在从“权宜之计”向“规则之治”转变<sup>[13]</sup>。贺雪峰<sup>[14]</sup>也指出,资源下乡必然带来规范下乡和监督下乡,但基层治理的重点是解决问题而不是落实规则,村级治理的重要内容是组织动员农民,不能完全行政化,必须保持一定程度的自治空间。当前资源下乡主要依托项目制实现对基层治理的重塑,是通过对官僚动员、正式行政和技术治理的片面强调实现的<sup>[15]</sup>。由于弱化和压缩了群众动员能

力,项目运作的动员和激励并没有到达社会底部,仍然是悬浮在县乡科层制内部和基层权力结构之上的政治动员<sup>[16]</sup>。徐勇<sup>[17]</sup>提出中国的政治体制以行政为主导,中国的村民自治具有国家赋权的特点,中国村民自治的成长从上看需要体制性的行政放权。政府“赋权”不是“给权”,政府本身并不具有“给予权力”的资格,至多可以通过行政、政策资源的调配将自身的一部分公共资源或权力“让渡”<sup>[18]</sup>。比如,政府通过建立村级公共品供给中的“村社包干”模式授予村社一系列自主权,村社自主决策和自主管理,转变了村民对于公共品供给过程的认知,实现了公共品的有效供给<sup>[19]</sup>。

综上所述,在资源下乡阶段,国家权力在村庄社会中的边界越来越模糊,单纯强调某一方面都会面临村民动员的困境。“规则”是国家视角下的制度主义的解释,而行政放权的出发点是基层社会行动主体能动性的社会视角。结合案例分析,本文试图从自主性理论出发,提出一个新的机制,即平衡规则输入与行政赋权,以弥合国家制度视角和基层社会视角,分析资源下乡过程中规则输入与行政赋权的平衡机制如何激活乡村自主性、实现村民动员的一般路径(图 1)。其中,规则输入是指资源下乡过程中对相关政策规定的关键性节点和要求进行话语转换并凝聚形成组织内部规则,即保证乡村对国家资源规范使用的政策要求。而行政赋权则是指在资源下沉的治理过程中让渡执行权力,不对具体的实施流程进行明确的硬性规定,包括乡村两级的赋权和村级组织对村民的赋权,赋予村民自治的空间,激活乡村自主性进行创新以促进村民动员。

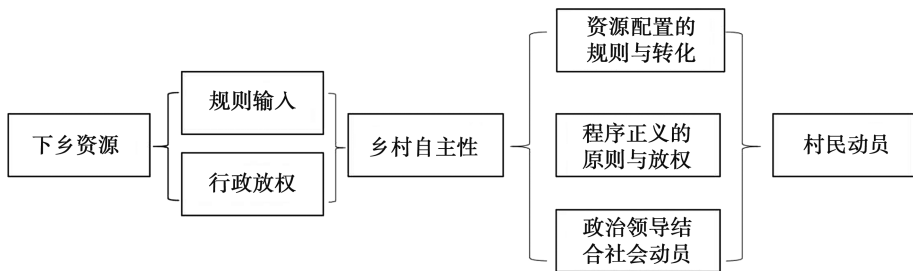


图 1 资源下乡与村民动员机制分析框架

笔者的案例来自 2020 年 7 月 10 日至 7 月 30 日于湖北省恩施市 S 镇 D 村开展的田野调查。当地基层政府和组织很大程度上依赖自上而下的资源输入。实地调研过程中正值当地政府落实精准扶贫政策工作。S 镇下辖的 D 村在 2003 年取消农业税费至 2014 年精准扶贫之前集体可用资金为 5 万元/年,主要依靠中央财政转移支付维持村庄基本治理秩序。由于农业税费取消且无更多外部资源输入,村干部无法对村民需求进行及时回应,村民对村干部“怨气很大”;直到 2014 年精准扶贫政策出台,村庄才得以借助国家大量下乡资源回应村民需求。尽管如此,在资源下乡过程中仍存在村干部无法实现村民动员的问题,一旦要开展村庄建设工程,村民便出来索要赔偿,以致扶贫项目很难落地。2017 年后,乡村两级通过发挥自主性进行机制创新,实现了对农民的动员,到 2019 年 D 村的通村通组道路已全面建设完成 19 公里,极大地方便了村民出行。本文将以 S 镇 D 村为案例分析探讨资源下乡时代基层治理如何动员村民的问题,为乡村振兴具体实践机制提供启示和参考。

### 三、资源下乡激活村民动员的实践机制

#### (一) 资源下乡激活村民动员的实践过程

2017 年前,精准扶贫的项目资源是以自上而下决策的方式输入村庄,国家资源通过项目制方式输入村庄时缺乏对乡村社会结构基础的深入了解。在资源下乡过程中,涉及地方政府、村两委、村民、第三方施工方等多元主体出于不同利益立场而存在利益博弈,容易形成分利秩序。



D村最开始承接国家资源任务时,村干部在落实项目任务时程序不规范,对各种资源进行私人化使用,“想给谁就给谁,与民争利”,无法将国家资源全部运用在村庄公共事业发展上。之后,国家加强了项目制的规范化管理,给乡村制定了大量项目完成流程,使得村干部为了走流程而压缩了村民动员的空间,无法激活和培养村民自治的能力。在项目落实过程中,总有村民出来说树不能砍、沟不能挖、路不能修等索要赔偿的情况,导致项目迟迟无法落地。为了克服这一问题,S镇乡村通过发挥各自自主性进行机制创新,兼顾国家项目制的运作规则和保持基层动员活力,使得项目顺利落地实施,并且激活了村民自治的活力,使得农民的组织化程度得以提高。

### 1. 资源配置规则的输入与自主转化

在乡镇政府方面,精准扶贫政策资金被转换为区域扶贫和“以奖代补”的不完全竞争型公共品分配资源。精准扶贫政策资金在本地除了落实到贫困户各家各户的部分,绝大部分资金都以区域扶贫的方式下放到各个村,兼顾了各村资源获取的公平性。乡镇政府在具体分配过程中采取“以奖代补”的分配方式,需要每个村庄向上申报争取项目。虽然每个村庄之间存在竞争关系,但实际上最终都能获得资助。后期“奖补”部分不是以直接发放资金的形式返还村民,而是通过提供道路硬化作为直接奖励,这不仅简化了村干部做事的流程,还将利益调平工作下放到村庄内部,为确保下乡资源的使用规范和动员村民创造政策基础。在村庄方面,村干部根据乡镇的政策规定制定出村级配套制度:一是在村庄内延续乡镇“以奖代补”的非完全竞争方式进行资源分配,同时将这套政策话语转化为村民能够听得懂的话语,即“政府只做有米的饭”。比如,村干部向村民强调“以奖代补”中政府只负责道路硬化部分,另外还需要村民捐款自主协商选择施工队或出义务工修路基,修好路基后再向政府申请道路硬化的补贴奖励资金。二是补充强调“地是国家的地”,修路修桥等各类基础设施建设涉及占田、占地、占山和砍树的,一律不予赔偿,以此要求村民们进行内部自主协商,没有任何纠纷和扯皮并签同意书后方可向村里申报项目,先行完成协议的村民小组优先申报,即“越团结,路就修得越快”。村庄在保证“以奖代补”规则完整性的基础上,进一步明确了更加细致的治理要求,同时给予了村民自治和协商的空间,将利益调平事务下沉到村民内部。

### 2. 协商民主与农民自组织的融合

在乡镇政府方面,S镇政府在资源输入过程中向各村村委会赋权,在项目申请时只需村庄提供一份申请书和村民协议书,在村庄内召开村民代表大会进行协商动员,要求村级组织作为项目申请的组织者而非决策者,在开会过程中主要收集村民需求,动员不同需求的村民在会议上主动进行协商,最终形成签字按手印的项目确认方案后上报到乡镇。乡镇将各村收集到的项目申请汇集为项目库,将自上而下的资源与申请项目进行匹配后再确认通过。在村庄方面,村级组织进一步将协商民主的规则和过程进行自主创新:一方面设置了村组两级村民代表大会以及屋场会的双层议事基本架构和规则,保障农民需求偏好有序表达。协商原则在于要求项目受益村民主动在村民代表大会上提出申请,村级组织负责收集和统计各个项目申请,之后根据各个项目小组意向的强烈程度,选择意向最强和主动争取的小组进一步组织召开屋场会,通过屋场会传达项目申请的具体规则要求,每个项目涉及的农民需要基于项目具体规则先进行内部协商,确认签字后方可上报申请。另一方面在规则框架下村委会充分向农民赋权,将资源项目受益农民组织成立公路保护协会、水窖保护协会等自治组织,通常会要求占山占田损失最大的农民和组织得力的农民作为主要负责人,要求受益农民协商达成占田占山无赔偿的协议并签字,而项目的申请、实施、寻找施工方或组织义务工,以及工程验收均由农民组成的自治组织负责,同时还制定了“自建自治维护”的规则,要求后期的管理和维护全权由自治协会负责。村委会将对整个过程和原则性问题进行把控,遇到村民难以通过内部解决的困难,村干部将第一时间介入和处理,确保村民自治能够顺利进行。涉及数额较大的公路项目则经村民大会通过后,由

乡镇公开招标道路硬化施工队,村民主要负责前期的协商申请、路基修建和后期道路硬化的监工和工程验收。乡村两级通过将协商民主融入村民自组织,实现了协商民主与参与民主的结合,成为激活村民自治的重要抓手。

### 3. 党组织与非正式组织的精英吸纳

在乡镇方面,首先,S镇通过下派乡镇纪检委人员加入D村精准扶贫尖刀班,与村干部共同组成工作队参与资源下乡任务。明确乡镇纪检委员的任务要求不是重在问责干部,而是以推动中心工作为导向,强调“到位不越位”,“到位”即是监督干部工作方法和纪律,“不越位”是指不代替村委做决策。通过“到位不越位”的工作原则实现对村庄权力的规范和村干部治理观念的更新和传输,注重干部工作的纪律,让干部习惯在监督下工作。其次,由乡镇下派干部任各村书记,主要负责精准扶贫工作,帮助村委改进工作思路和工作方法,带领村委多学习老干部、老党员的工作方法,要求村干部压实群众工作方法,通过实地走访与群众打成一片,依靠群众工作方法来解决老百姓的问题。乡镇下派书记并不会长期主持村庄工作,而是作为乡镇对村庄资源下乡任务的补充力量,D村书记明确表示待精准扶贫工作结束后将调回乡镇,村庄后续工作则要求实现村主任村书记“一肩挑”。在村庄层面,村委先召开党员代表大会向党员传达村庄的项目事务,之后在屋场会安排本小组与村委思路一致且老百姓认同的党员和组长担任会议主持,一般以“我们组有一件事情需要跟大家商量,大家看看这个事情怎么做比较好”的话术开头引出事件缘由。在整个协商过程中村干部并不参与村民讨论,主要负责政策解说,并对协商的整体思路进行及时把控。在9.7公里道路的组织修建工作中,由党员组成的理事会进行了捐款动员仪式,动员返乡能人捐款共11万元,占村民捐款的一半。村委通过组织理事会、“和事佬”协会半正式党员组织将村庄的党员和能人组织起来共同参与资源下乡项目,以党员的政治属性激活其社会属性,起到带动村民的作用。

## (二) 资源下乡激活村民动员的机制分析

从S镇和D村的实践能够发现,在资源下乡过程中激活乡村自主性进行村民动员的关键在于,通过平衡规则输入和行政赋权的机制创新。乡、村两级在下乡资源配置的规则框架下转化为能够激活基层社会的村民自治事务,在资源下乡过程中坚持协商民主程序正义的同时最大限度地给予基层社会民主参与的空间,在政治领导的前提下充分发挥社会动员的效能,激活了乡村自主性以促进实现村民动员。

### 1. 资源配置的规则与转化

乡镇政府将下乡资源通过这种不完全竞争型公共品供给方式输入村庄,既不同于国家直接输入的方式,使得下乡资源项目建设成为村庄之外的事务,无法形成对村庄的动员,也不同于以往项目制竞争性的分配逻辑,使得有资源和有条件的村庄更容易争取到项目资源,造成资源分配的“马太效应”<sup>[20]</sup>,拉大区域内村庄差距,使“好村越好,坏村越差”,不利于村庄动员。乡镇政府“以奖代补”的资源分配方式需要村民自行捐款,找施工队做好路基,再由村民自行申请。这种资源分配方式制定了明确的流程规范,压缩了村干部在项目落地过程中的利益空间,也减少了村干部做事的流程,赋予了村干部组织权,使其能够充分发挥自主性进行机制创新。村庄将乡镇的资源输入规则进一步细化和话语转换,强化国家作为资源提供者角色的同时形塑村民在资源利用中的主体性角色。村庄不介入具体的村民协商过程,避免卷入村民利益纠纷又给予村民自主协商的空间,村民内部只有通过发挥主体性达成共识后才能争取到国家资源。这种方式能够将村民认为“修路是国家的事”转变为“修路是村民自己的事,国家补助是一种奖励”。对村民来说,争取到项目资金、修好路是“占了国家的便宜”,这理顺了资源下乡过程中国家与农民的权责关系,加强了村民对国家的认同感,使得村民在修路过程中占山占地要价赔偿的现象大幅减少。

## 2. 程序正义的原则与赋权

S镇在分配项目资源时并不是自上而下地要求村庄进行配合,而是基于村庄自身的需求来分配项目资源。这种资源输入的方式能够有效地将农民的需求对接起来,使得农民有动力和意愿参与资源下乡项目。同时在具体的资源输入过程中,S镇将各个村庄定位为组织者和需求收集方而非决策者,项目决策以农民上交的签字协议达成书和申请书为准,这给农民的民主参与留有制度空间,同时压缩了乡村的自利空间,防止资源项目被部分村庄精英俘获而排斥普通村民的参与。资源下乡过程中如何依托项目资源激活村民参与是决定下乡资源能否转换为治理资源的关键所在,也是资源下乡阶段乡村治理的核心。S镇制定的协商民主原则向农民赋予一定的自主权,但仅仅通过村委召开民主会议并不能完全调动村民的参与热情,村委会在协商民主的程序要求下最大限度地向村民赋予自治权利。这种行政赋权的关键点不是在于会议本身,会议只是收集民意的环节,激发大家提出诉求,真正起到组织动员的是后续的自治过程,会后村民内部协商形成需求共同体,自主完成共同的项目。村干部将村民代表大会、屋场会和公路保护协会、水窖保护协会等自治组织结合,实现了协商民主和参与民主的真正融合,形成了村民有效动员的机制。在协商过程中,村委会通过村民代表大会和屋场会此类程序正义的资源输入方式向农民输送了国家规范,树立了行动的准则,极大地限制了村干部徇私的空间<sup>[21]</sup>。同时,村委会通过组织成立村民自组织的方式充分向村民赋权,有利于培养村民的自治能力和办事能力,并且将利益平衡协调事务下沉到村民内部,避免村干部卷入村民之间的利益纠纷,从而保持一个相对公平的协商者角色。其中还有一个重要的利益平衡机制,即村委会指定在项目中受损失最大的村民为自治组织的主要负责人和项目发起人,这一做法有利于抑制潜在的“钉子户”,为之后村民内部协商提供制度基础,确保村民的协商自治能够顺利进行。村委会进一步赋权给村民,将协商民主融入村民自组织,使得村民自组织成为激活村民自治的重要抓手,真正实现了农民自我决策、自我服务和自我管理。

## 3. 政府领导结合社会动员

村民委员会是整个国家制度和组织建设的一部分,国家可以凭借村民委员会与分散的农民交往,可以凭借组织化的条件进行政治整合<sup>[22]</sup>。以往研究通常将国家作为资源的输入者,实际上国家在资源下乡过程中一直依托于政党通过政治领导激活社会动员。乡镇政府通过下派纪委和书记进行政治领导的方式加强了村委的政治觉悟和思想教育,为在资源下乡过程中规范干部行为和工作方式奠定了重要的基础。同时,下派的政治力量并不代替村委直接治理村庄事务,而是以培养干部、增强工作能力和思想觉悟为导向,既实现了国家对村庄治理主体的行为规则的输入,又给予村庄社会自主治理的空间。村庄主要是通过党建工作将党员吸纳到社会组织,通过激活党员的政治身份以激活其社会身份,以半正式的方式实现政治领导与社会动员的结合,通过赋权、资源供给和荣誉激励党员发挥动员群众的作用<sup>[23]</sup>。在民主协商的屋场会,一方面,村委会安排特定党员或者村民代表提出资源下乡事务,党员的二重性身份使得他们从村民的角度提出问题,更容易被村民接受和认同,表达出治理事务是村民“自己的事”而不是“上面下来的任务”,能够将资源下乡项目转化为村民自己的事情,有效地形塑了村民的权责利观念,从观念转变上有效激活村民自治的意识。村干部通过“村民党员唱主调,村干部帮腔”的方式以政治引导自治,村干部要把握每一次小组会议的“主旋律”,保证开会的思路不跑偏,在项目落实中作为村庄的第三方进行监督和引导,协助村民解决项目落地问题。当村民内部无法协商达成共识甚至出现纠纷时,村干部介入调解,防止部分人主导资源下乡项目的过程。这种政治领导结合社会动员的方式既保证下乡资源项目在既定的规则体系下进行,又给予村民们表达需求和进行自治的空间,还加强了农民对国家和村干部的政治认同。

S镇在项目过程中以规则输入的方式把控原则性问题的同时,试图通过行政赋权激活乡村



自主性,抑制地方精英经济属性的同时激活了其社会属性,实现了精英俘获向精英吸纳的转变,保证下乡资源的规范使用,激活了基层治理活力。村干部则在理解和把握规则的基础上充分赋权于村民,通过非正式组织和党组织将村庄精英吸纳到治理体系,充分利用社会型精英的社会资本和社会性权威实现公共品的有效供给和对村民的有效动员。资源下乡通过规则输入与行政赋权结合使得村干部和村民都有自主参与的空间,将自上而下的行政任务转变为村民自治的主要内容。政府主要聚焦于制度建设和规则监控问题,村干部主要维持村民之间的关系平衡,通过双层议事结构和村民自组织能够有效将资源供给与需求表达对接,使得下乡的国家资源输入能够成为激活村民动员和形成自治的物质基础。

#### 四、资源下乡与村民动员的一般性路径

基层政府如何发挥自主性实现村民动员和资源的有效利用,是资源下乡伴随监察制度下乡的时代背景下需要持续关注的问题。基于S镇的实践案例,能够总结出资源下乡实现村民动员的一般性路径。

##### (一) 下乡资源转化为村庄公共事务激活村民自治

农村改革之后,国家通过加大向农村转移支付的力度以促进农村建设和乡村振兴,国家向乡村社会转移资源通过“条条”主导、项目制或者直接对接单个农户账户等方式直接转移到农村。在这个过程中,乡村社会一直处于被动接受自上而下的行政任务的状态。国家为了保证下乡资源能够安全有效地使用,向乡村社会输入大量的规范化程序。当前部分地区的乡、村两级治理主体主要工作在应对上级要求——填报数据、准备各项文件资料、应对上级督查,而真正回应农民需求和组织村民自治的空间被这类行政事务所挤压。村干部缺乏时间和精力做群众工作,甚至有的地区村委会成为类似乡镇政府的派出机构,村庄内部的自治逐渐丧失活力,农民在此过程中缺乏被动员的机会和空间,基层干部无法激活农民的自主性,甚至有的农民形成了严重的等靠要思想。

下乡资源对于乡村社会不应只是自上而下的行政任务,更应该用于激活基层治理的活力,实现对农民的动员。地方政府将资源下乡理解为完成上级行政任务,会进一步限制村庄的自主性与活力,需要将资源下乡转化为村庄公共事务,以实现对农民的有效动员。一方面,以建立项目库这种方式,使下乡资源变成支持基层社会自主运转的“活钱”,能够被村社组织转化为满足公共利益需求的公共资源,从而成为乡村社会具体的治理抓手。基层社会以公共利益需求为导向利用下乡资源,能够重建村庄中村民的共同利益关联,围绕共同的公共利益形成对农民的动员。在公共事务的决策和执行过程中,村庄通过村民自治的方式,包括协商民主的村民代表大会、村民自组织、屋场会等,真正实现村民的自我决策、自我管理和自我服务;村民能够在此基础上更加积极主动参与村庄公共建设,实现村庄公共性的重建。另一方面,下乡资源转化为村庄公共事务,实际上是基层政府走群众路线的一种方式,通过听取村民的需求,以公共利益需求为导向组织和动员农民,能够自上而下激发乡村社会的活力。基层治理主体也能够以公共事务为抓手重新塑造与农民的关联,组织和动员农民,重建基层治理主体的治理权威和合法性。

##### (二) 过程全覆盖式督查向关键性节点弹性化督查转变

随着国家资源越来越多地向乡村社会转移,一些国家资源需要乡村社会进行分配和使用,国家的监督力量也因此具有进入乡村社会的合理性,大量的监督体系向乡村社会延伸,其中国家通过改革建立了对人和事的全覆盖监督体系,基层被全方位地纳入了监督视野<sup>[24]</sup>。在资源下乡背景下,乡、村两级权力运作的规范越来越精细化,基层干部必须按照规范和秩序运作,否则就是违规,将面临严厉的追责。为了避免被追责,即使上级考核和制定的规范流程有时不合理,

基层干部也会严格按照要求完成各项事务,大量精力都消耗在应付上级监督考核的程序和留痕上了<sup>[25]</sup>。而基层社会结构十分复杂,农民的利益诉求多元化,基层工作具有复杂性、模糊性和流变性,需要基层干部熟悉基层社会的情况,积累治理经验,创造和发明各种治理技术达到治理有效。当前过程全覆盖式的督查制度限制了基层干部的主体性和主动性,也难以进行村民动员。

过去的基层治理考核往往以结果为导向,基层干部主要完成上级交代的任务,对整个乡村社会事务有“包干”的权力,能够充分发挥其治理的自主性,与此同时,也存在基层干部牟利的空间。当前国家对基层治理的规范化尤其注重过程管理,基层干部失去自主创新和进行村民动员的弹性空间,乡村社会失去自治的活力,村民的政治参与和组织化程度都不高。资源下乡背景下,基层治理还处在现代化转型过程中,基层政府若从这种过程全覆盖式督查向具有弹性化的关键性节点督查转变,以关键性节点的督查构成基层办事规则,则能够赋予基层政府和村庄一定的自主性,既保证权力的规范化运作,也能够给予基层干部一定的发挥空间,同时也给村民参与村庄公共事务的空间,以参与式民主促进对村民的动员。

### (三) 科层内部政治动员向村民组织化动员转型

一方面,国家资源依托科层体制下放,科层体制通过项目制形式来开展日常任务的动员,使得基层政权形成对国家资源的依赖<sup>[26]</sup>,且国家资源通过“条条”直接对接到乡村社会,往往成为科层体制中各个部门的政治任务和基层政府的行政任务,容易造成国家资源与村庄内生性需求脱节;资源下乡任务被异化为基层政府与村庄合谋完成的行政事务,而不是被用于激活村民自治;基层治理主体在体制内被充分动员,却没有形成行政对自治的激活;基层干部忙得热火朝天,却在做与群众无关的行政事务,无法实现对农民的动员,造成基层治理的新“悬浮”。另一方面,部分国家资源以一卡通的形式经由各个部门直接将各种财政补贴发放给一家一户,这类社会保障服务成为动员科层体制的另一个主要内容。但在此过程中,国家资源往往以福利的形式对接到单个农民,无法实现以资源调动农民自我管理和服务的主体性。

国家资源经过“条条”下放到乡村社会,国家除了考虑对科层体制内的动员,还要考虑充分利用资源实现对农民的动员。国家资源不应只是直接对接单个农民,而应是组织起来的农民,地方政府向乡村社会让渡一定的权力,能够激发乡村社会的自主性。同时,还需要重视农民的自我组织作用,不应用正式规则取代半正式的乡村治理策略,而应通过资源输入的规则转换、协商民主的程序融合、政治保证作为基础等方式,充分发挥基层治理主体的自主性,为半正式的乡村治理策略留有空间,这样既能够节省治理成本,又能激活社会活力。同时,基层治理主体能够充分开展村民自治的各种组织动员活动,以组织化动员培养村民自治能力,形成农民组织动员的良性循环。被组织起来的农民能够积极主动且有效有序地表达自身需求,参与资源下乡的各种公共事务,包括项目的申请、监督、验收等工作,使资源输入的效率得以提高,真正实现以资源下乡激活村民动员。

## 五、结语

在资源下乡过程中,要发挥乡村自主性实现机制创新,一方面要注意在国家制度和规范输入的过程中,防止基层自利性产生分利秩序,扰乱村庄秩序,使资源消解自治。另一方面要注意基层社会自主性同时兼具自利性和能动性,在制度和规范输入的过程中给予基层能动发挥的空间,通过行政赋权充分发挥基层自主性进行国家规则的转换和治理机制的探索。基层政府将下乡资源有效转化为适宜本地需求的公共品供给输入村庄,其主要负责制度建设和规则监督。村庄社会则主要负责规则的有效转化和动员农民,通过政治领导社会动员确保规则输入,进一步



发挥自主性通过将以往的协商民主与村民自治组织结合的方式,实现农民的民主决策和民主参与。在自治组织中赋予农民充分的自治空间,在政府制度和规则框架下发挥能动性进行自我服务,在自治过程中逐渐培养自治能力,形成治理的“精英循环”。资源下乡激活村民自治,首先,要明确下乡资源对于基层社会而言并不是体制内需要完成的自上而下的行政任务,而是旨在以资源激活乡村社会活力,下乡资源需转化为村庄公共事务,通过公共事务为载体重塑村庄的利益关联。其次,在制度层面对于基层干部的考核应从过程全覆盖式督查向关键性节点弹性化督查转变,基层干部作为实现村民动员的主体,有其治理的自主性,应在行政上赋予基层干部一定发挥治理才能的权力空间,赋予一定的自主权才能激励基层干部干事创业。最后,资源下乡实现动员效能的对象和方式,需要从科层制内部的政治动员向村民组织化动员转型,资源对接的一定是有组织的农民,以资源作为撬动村民组织起来的物质基础和事务抓手。

自农业税费取消之后,国家与农民的关系从“汲取型”向“服务型”转变,村民自治从“主体”转向“规则”,即由“谁在治理”向“如何治理”转向<sup>[27]</sup>,这意味着应把村民自治纳入国家政权建设和国家治理体系过程。地方政府在此过程中向“服务型”政府转型,除了及时回应农民的需求,还应思考如何发挥基层社会的自主性,借助国家资源实现村民动员、激活自治,实现农民意识与国家意志的统合。村民动员的核心在于农民具有自我管理的主体性,形成真的村民自治。而自治的能力需要培养,公民意识不是天然具备的,国家治理应激活村民的自治意识,在自治过程中逐渐形成自治能力以及公共规则和公民意识。基层政府如何发挥自主性实现村民动员和资源的有效利用,是资源下乡伴随监察制度下乡的时代背景下一个需要持续关注的问题。本文在田野调查的过程中发现了值得借鉴的案例,但资源下乡实现村民动员的机制研究还有待大量挖掘和总结。

## 参考文献:

- [1] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-102.
- [2] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130, 207.
- [3] 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.
- [4] 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): 82-87.
- [5] 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): 68-73.
- [6] 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, 35(3): 95-120.
- [7] 贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J]. 社会科学, 2019(4): 64-70.
- [8] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M]. 杭州:浙江人民出版社, 2000:10
- [9] 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, 35(3): 95-120.
- [10] 贺雪峰,阿古智子.村干部的动力机制与角色类型——兼谈乡村治理研究中的若干相关话题[J]. 学习与探索, 2006(3): 71-76.
- [11] 田先红.项目下乡中多元化乡村治理主体、机制及效能——基于四川S市村民议事会的经验研究[J]. 北方民族大学学报, 2020(4): 5-15.
- [12] 奥斯特罗姆,等.规则、博弈与公共池塘资源[M]. 王巧玲,任睿,译.西安:陕西人民出版社, 2011:21.
- [13] 王向阳.新时代基层治理的实践转型——北京郊区H村的治理实践[J]. 重庆社会科学, 2019(1): 96-106.
- [14] 贺雪峰,郑晓园.监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021, 60(2): 10-18.
- [15] 李祖佩.项目制实践与基层治理转型[J]. 北京行政学院学报, 2017(4): 41-47.
- [16] 张现洪.项目治乡:项目制基层执行中“规则转化”与治理[J]. 天府新论, 2017(4): 86-94.
- [17] 徐勇.村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2005, 44(2): 2-8.
- [18] 徐旭初.农民专业合作社发展中政府行为逻辑:基于赋权理论视角的讨论[J]. 农业经济问题, 2014, 35(1):

19-29, 110.

[19] 望超凡.村社包干:资源下乡背景下村级公共品供给的有效路径——基于对广西星村的经验考察[J].农村经济, 2021(10): 99-109.

[20] 杨善华.“项目制”运作方式下中西部农村社会治理的马太效应[J].学术论坛, 2017, 40(1): 30-34.

[21] 陈义媛.公共品供给与村民的动员机制[J].华南农业大学学报(社会科学版), 2019, 18(4): 101-110.

[22] 徐勇.现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释[J].学习与探索, 2006(6): 50-58.

[23] 毛一敬.党建引领、社区动员与治理有效——基于重庆老旧社区治理实践的考察[J].社会主义研究, 2021(4): 115-122.

[24] 李元珍, 吕德文.县域治理中的纪检监察监督:过程、机制与功能——基于 A 县的经验研究[J].探索, 2020(4): 51-63.

[25] 贺雪峰, 郑晓园.监督下乡与基层治理的难题[J].华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021, 60(2): 10-18.

[26] 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, 97.

[27] 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, 29(5): 73-97.

(责任编辑:宋雪飞)

Resources to the Countryside and the Path Innovation of Public Mobilization:  
Based on the Perspective of Rural Autonomy

CHEN Wansha

**Abstract:** Since agricultural taxes and fees were abolished, resources to the countryside have become a vital power to shape grassroots governance. The grist of effective governance through the state inputting resource to the countryside is that the state can mobilize peasants to participate in public affairs and activate the energy of self-governance of villagers. Empirical studies indicate that the key to achieving public mobilization is keeping the balance between inputting rules and administrative empowering, exerting rural autonomy to innovate mechanism. The basic-level government activates the self-governance of villagers through transforming resource allocation rules, integrating deliberative democracy and villagers' self-governing organization, and combining political leadership and social mobilization. The general ways of the resource used to mobilizing villagers are translating the resource into public providing, making a flexible investigation of the key nodes and replacing the political mobilization within the bureaucracy with the mobilization of villagers' organization. This can enable resource to become the starting-point and material basis to organize and mobilize villagers, which can be a practice mechanism case for rural revitalization.

**Keywords:** Resources to the Countryside; Public Mobilization; Rural Autonomy; Administrative Empowerment