

【乡村治理现代化】

“村组分治”:事务分类下的单元分治

——基于治理有效的视角

柳泽凡

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350)

摘 要:作为乡村振兴战略的基础,治理有效对基层治理能力和治理体系提出了更高的要求。村级组织是否能够有效协调和处理多重治理任务关乎基层治理成效。其中,分类式治理提供一个新的分析视角和实践路径。以治理任务为导向而调整治理单元是分类式治理的核心逻辑,其价值理念是一种有效性机制的理性表达,符合当前治理有效对基层治理成效的进一步要求。基层村级组织将多重治理事务细化分类,并将其分配到建制村和村民小组两个不同的治理单元,形成单元分化下的“村组分治”。在“村组分治”的治理过程中,围绕着事务类型,建制村和村民小组单元形成一定的架构分层、职能分设、手段分疏、主体分途的分治格局。实践表明,分类式治理有效促进了村庄行政任务和自治事务的平衡,进而实现治理效率和治理效能的协调。同时,以“村组分治”为主导的分类式治理将重塑村庄治理任务的边界,形成一种新的协调统筹的治理方式。

关键词:“村组分治”;治理单元;治理事务;治理有效;分类式治理

中图分类号:C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)06-0134-12

一、问题的提出

党的十九大提出乡村振兴战略,同时将“治理有效”作为乡村振兴战略总要求的重要组成部分。2018 年,《国家乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》明确指出,社会治理的基础在基层,薄弱环节在乡村,乡村振兴,治理有效是基础。“加强基层治理实践,提升基层治理水平”作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节,其内在要求就是要实现乡村社会的治理有效。乡村社会的治理有效关乎乡村振兴全局,更对国家治理现代化的整体进程起到极其重要的作用。基层治理有效的关键在于村级治理有效,村庄治理有效关乎国家整体的治理成效。其中,村两委作为村级治理组织的实践载体和运转平台,承担着村庄这一层级几乎所有的治理任务,担负着综合性的治理职责。受到来自国家、基层政府、村庄社会等多元力量的作用,多重治理逻辑^①共同寓于当前村级治理实践中,村级组织呈现出复杂多样的内外部制度环境。村级组织需要同时应对村民民主实践与村庄外部的政治和行政压力,始终带有民主与治理的双重使命^[1]。在国家制度、行政任务、民主价值等诸多复杂的治理逻辑中,村级治理组织如何应对治理有效的

收稿日期:2021-10-11

基金项目:国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村基层‘社会治理共同体’建设研究”(20ASH010)

作者简介:柳泽凡,男,南开大学周恩来政府管理学院博士生。

① 多重治理逻辑在村庄的实践表达可以分为国家制度逻辑、政府行政逻辑、村庄自治逻辑。中国的村民自治制度和农村的民主实践不是自然生发的,而是国家权力赋予的产物,是国家意志之下的一种基层制度变革。同时,村民自治制度的实践理应受到各地基层政府的指导和推进,多数时刻伴有一定程度的行政化趋势,作为上级政府的乡镇单位将行政任务分解到村民委员会层级。此外,村民委员会作为村庄民主表达的基本平台,其自身从一开始就蕴含着强烈的民主价值、政治表达等村庄自治逻辑,如村民选举、村民代表大会、农民自组织等作为村庄民主治理的舞台发挥着重要作用。

战略目标?怎样协调与平衡不同逻辑的相互关系?这是本文的核心问题。

任何治理形式都需要在具有一定自然属性和社会属性的单元内部展开,治理单元设置是否科学、合理,会直接影响治理能力和目标绩效。周雪光^[2]曾将治理规模作为观察和研究国家治理的基本视角,提出根据治理规模来确定组织程度、组织方式、组织成本的基本命题。的确,治理规模是治理过程的关键要素,而治理规模的背后是治理单元的划定和调整,尤其在当前乡村振兴战略的背景下,治理单元与治理有效紧密相连。对于村级组织而言,合理划分与调整村级组织的治理单元对于治理有效的实现有着深刻意义。治理有效的关键在于治理单元的设定和划分,单元的合理设置是提升治理有效的重要手段。我们需要重视治理单元的设置、调整与重组的实践过程和内在逻辑。以往学界对农村治理单元的研究主要集中在以下三个方面:

其一,治理单元的规模研究。在组织规模的问题上,John James^[3]提出,在公共、私人或者国家机构和组织中,采取一致行动的集团比不采取集体行动的集团规模普遍要小。曼瑟·奥尔森^[4]认为,社会激励引导其成员为获取集体物品而努力,进而产生集体行动,并且社会激励只有在较小的集团中才会起作用,小团体能够拥有更强的激励机制和行动动力,即规模小的治理单元更有效。同样,基层治理当中需要解决组织村民集体、激活村庄内生动力等问题,就集体参与、民主建设而言,规模较小、人员有限、边界适度的村民小组或者自然村更便于展开自治并实现民主需要^[5]。

其二,治理单元的类型研究。李增元^[6]梳理了以行政建制村(生产队)为基础的行政区划及管理单元、以建制村落(自然村)或村民小组为基础的自治单元、以乡镇管辖区域为基础的管理与服务单元、以家户为基础的产权治理单元等不同基层治理单元类型。同时,在国家治理和经济发展的驱动下,中国基层治理的发展过程必然伴随“单单位治理”向“多单位治理”的转变,并且根据特定功能将这种多单位划分为自治单元、行政单元、服务单元和经济单元等^[7]。

其三,影响治理单元设置的因素讨论。既然历史进程和当前治理出现了不同规模且类型多元的单元形式,那么影响农村基层治理单元设置的主要因素是什么?针对影响基层治理单元建构的基本因素,当前学界主要集中在以下几个方面进行讨论:一是政策因素。李华胤^[8]将“政策落地”作为关键因素来讨论治理单元的实践效果,认为政策的时空距离靠近农民、农民积极参与政策不仅有利于政策进村入户,还有利于形成自治的基本单元,并提出将政策落地单元作为村民自治的基本单元。二是地域因素。胡平江^[9]认为,更小的地域单元更有利于村民自治,地域相近既为村民自治的发展提供了一种路径,也为自治参与提供了空间基础。三是产权因素。产权单元与治理单元有着高度的关联性,它们之间的对称程度决定产权的配置效率和治理的有效性^[10]。当产权单元与治权单元一致时,产权会对治权产生内聚和牵引,促进村庄治理的内生性力量的培育和发展,进一步提高治理绩效^[11]。四是利益因素。单元内的土地、资源、人口越密集,人们越拥有共同利益,而共同利益将会促使人们采取联合的自治行动,因此需要建构与利益相关一致性的治理单元^[12]。五是群众参与因素。促进群众参与是治理单元设置当中的重要因素,村庄有效治理和村民自治需要引导群众积极参与。发挥群众的主体性、提高群众参与能力、激发群众参与意愿等是村庄基本自治单元的重要参照^[13]。

既往研究虽从各个角度关注了治理单元,谈到了影响单元建构的基本要素,但忽略了治理过程的本质性要素,即治理事务。无论是产权、政策、人口、地理还是利益等条件,判断其是否有效,最终都要落实到一件件具体的治理事务上。治理事务作为最基本的要素,与治理目标的实现、治理过程的推进直接相关,且在治理单元的设置中起着关键作用。离开具体事务谈治理单元犹如“无水之源”,无论治理单元的规模和类型如何变化,都需要面对单元内的各种具体事务。如果不考虑治理事务的类型,扩大、缩小治理规模或者改变单元属性都会产生治理失效。

二、“治理有效”的村级实践内涵

2018年中央一号文件首次提出,以实现治理有效为目标的乡村治理体系和体制。党和国家在顶层设计上确立了“治理有效”作为实施乡村振兴战略的总体目标之一,从党的十六届五中全会提出推进社会主义新农村建设到党的十九大提出实施乡村振兴战略,党对基层治理的要求也从管理民主相应转变为治理有效。这一过程表达了党中央对治理效用和功能的关心,也体现了党更强调治理的实际效果,追求价值理性与工具理性、动机与效果的有机统一。从政策角度看,治理有效的关键内涵在于不拘泥于一成不变的治理模式,而更在乎现实治理的实际效果。治理有效是对管理民主的超越和发展,其不仅要求坚持民主价值取向,还倡导民主治理与其他环节的契合协调,达成治理结果的有效性。

除了认识政策以外,怎样从学理上更好地理解治理有效?这需要从学术脉络的角度重新认知有效性。小艾尔弗雷德·D.钱德勒^[14]认为,单位时间内生产成本与产出效益的匹配程度是考量组织行为有效的重要因素。经济意义上的“效率机制”是理解组织管理与控制的一个重要因素。组织效能理论指出,组织的约束条件和预定目标是评价组织有效与否的基本要求,即一个组织想要具有效能,必须满足资源能力下的约束条件或者程序规则,同时实现组织希望达成的最初目标^[15]。除了组织内部效能的要求,组织是否有效必须考虑到它所面临的外在环境的影响,组织行为是否具有合法性决定于组织结构和环境条件的契合程度^[16],即一个组织需要适应外界压力并且产生一定的与环境相符的有效行为。基于上述理论讨论,可以看到有效性是一个组织或者行动者在行动过程中基于既定目标而产生的追求效率、注重效能,及在乎实际效果而产生的有效行为的表达,同时这个组织或者行动者需要面临资源条件、参与者的支持、技术手段、外部环境等多重要素约束。另外,关于治理有效,不少学者还提出:治理有效的价值在于以较低的治理成本实现乡村公共产品和公共服务的有效供给,实现乡村社会公共利益的最大化和可持续性^[17]。其本质是确立一种结果导向,要求治理成效与治理投入呈正相关关系^[18]。治理有效即治理能够达到设定的基本目标或者能够解决所面临的治理问题^[19]。此外,提高管理的效率,降低管理成本,让科学、法制、民主、公平等因素融入治理机构是治理有效的基本特征和手段^[20]。但这些研究只是从宏观层面或者政策讨论的角度解释了治理有效的基本面向,不能在具体层面上解释有效性在基层村庄治理中的深度意蕴。

在既有政策话语和学理研究的基础上,立足于我国当前基层村级治理情况,本文认为在村级组织中实现治理有效,需要从村庄治理所面临的内部组织和外部环境入手,综合考虑问题。当前村庄组织呈现出复杂多样的治理形态,其背后是多重治理逻辑的相互作用。从村庄内部过程来看,村民更在乎个体或集体成员的利益诉求和民主表达,即“是否能够实现村民的具体利益,对村民是否有实际的作用”等。因此,治理有效对于村庄逻辑而言,更加倾向于治理的实际效能。从村庄外部过程来看,国家和基层政府似乎更加在乎村庄的治理成本、资源配置和整体成效,出于管理目标、行政绩效、社会发展等方面因素的考虑,政府层面更加强调采取哪些治理方式能够为治理目标的达成提供切实价值,即政府更加重视治理行动的成本投入和实际效果的比值问题,注重治理的效率问题。因此,治理有效对于行政逻辑而言,更加倾向于基层治理的行政效率。民主价值取向关注治理效能,而行政价值取向关注治理效率^[21]。在村庄内生性事务和行政任务共存的背景下,为了实现治理有效,我们需要同时解决好村庄治理的效能与效率问题。过分强调民主价值,忽视治理效率,或者过分强调行政导向,不顾自治效能,都会造成乡村治理低效。在民主效能与行政效率的要求下,村级治理不能以一成不变、一以贯之的思路来参与所有治理内容。这就使得我们必须分别针对两种目标进行一定的治理分化,采用一种分类式

治理逻辑,平衡行政和自治导向,并在分类式治理的基础上发展出相应的治理方式和治理手段。分类式治理是一种有效性机制的理性表达,是一种工具理性的治理技术。在村级治理中引入分类式治理的逻辑概念可以充分解决多重逻辑下的运作矛盾,达成多方协调的综合目标。

三、事务分类下的单元分治:基于治理有效的分析框架

文本基于治理有效的视角,将延续学界对“基层治理单元的划分、调整与重组”的思路。但与之之前研究不同的是,相较于村级治理单元的“并”和“统”,本文更加注意单元的“分”;相较于静态视角下治理单元的独立性,本文更加关注层级单元之间的纵向分化和横向联系;更重要的是,本文突破“就单元而谈治理”的线性思路,将组织单元内的治理事务作为更加具体的分析要素,通过不同属性划分、归类治理事务的基本方式,建立一种稳定、持续的分类式治理形态,以此形成不同事务类型下的治理结构、治理主体、治理手段与治理职能。治理实践离不开单元承载,在此过程中,事务的分类治理需要相应的单元分化来组织与承接,强调任务属性与单元属性的关联性。据此,本文的逻辑框架见图1。

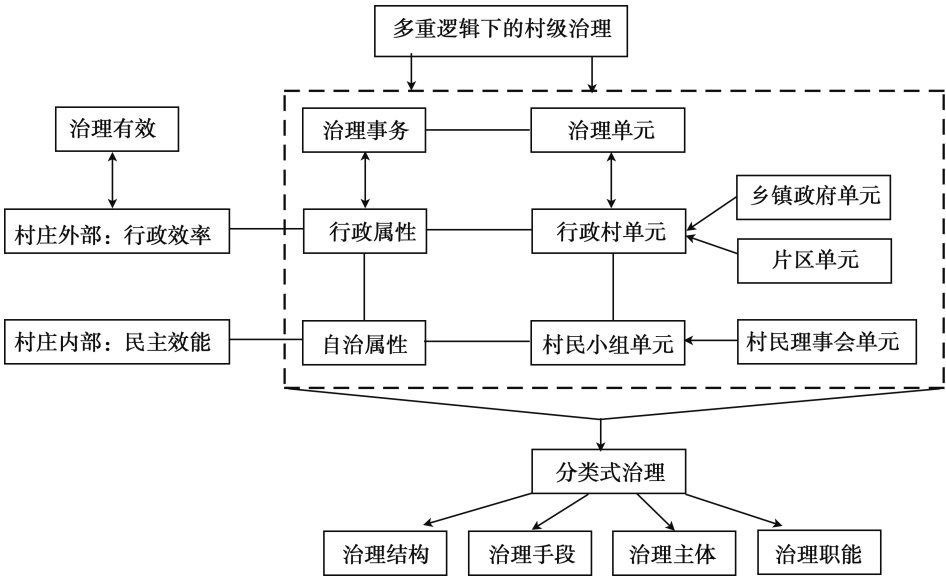


图1 文章逻辑框架

(一) 村庄事务的类型化

根据既往研究与实践经验,本文的村庄事务类型划分包含三个维度:治理事务的产生过程;治理事务的关联主体;公共服务的供给主体。

从村级事务的产生过程来看,多数村庄治理包括三类:一是村庄家庭与个人事务,即居民矛盾化解、邻里关系协调、个体化特殊服务等;二是村庄集体性事务,比如发展集体经济、维持日常秩序、组织文化活动等;三是政府指令性行政事务,比如综合治理、计划生育、社会保障、环境卫生整治等。前两类是在村庄生产生活中自然生发的,与村级发展和结构变迁相伴相生的。后一类是在基层治理中,村庄范围外的基层政府将行政任务分解和派出以实现行政指标的外生性任务,这些事务并不是以村庄内生逻辑为主导的。

从村庄事务的主体关联类型来看,当前村庄治理任务包括两类:一是与村民息息相关的生产生活性事务,具有居民自我服务与自我管理的过程特征。二是以实现政府目标为导向,在基层政府和村级组织的互动下,协调落实而产生的一系列事务,具有与政府主体关联性的特征。

另外,提供村庄公共服务也是村级治理的重要方面。当前农村对公共服务的需求多样,很

多公共性服务内容不仅由村集体供给,而且还由乡政府的条线部门配合供给。因此,从村庄公共服务供给的主体上看,可分为村庄内生性供给服务和基层政府外向性供给服务:前者是居民可自行提供的公共服务,比如展开祭祀活动、提供仪式性场所等;而后者是由政府职能部门配合提供的公共服务,比如推广农业技术、提供机械化栽种服务、翻修水库、整修村庄道路等。

通过对当前村庄事务的类型化分析,可以发现村庄家庭与个人事务、集体性事务,以及村民主体关联性事务与村庄内生性供给服务属于村庄自治属性范围,而政府指令性行政事务、政府主体关联性事务与政府外向性供给服务属于村庄行政属性的范畴(表 1)。

表 1 村庄事务属性划分

事务属性	事务来源类型	事务关联类型	公共服务供给主体类型
自治属性	村庄家庭与个人事务、集体性事务	村民主体关联性事务	村庄内生性供给服务
行政属性	政府指令性行政事务	政府主体关联性事务	政府外向性供给服务

(二) 分层治理体系

在事务类型划分的基础上,当前多地出现了明显的基层治理分层体系。以广东省清远市为例,全市在激活村民自治的同时保持行政效率,于 2014 年对基层治理体系进行调整与重组,并针对原有的“乡镇-行政村-村民小组”三级治理体系进行了较大的调整。一方面,在行政村和乡镇政府之间增加片区,将规模较大的行政村作为片区单位,主要针对辖区内的群众提供公共服务。片区也叫公共服务站,属于行政机构,由乡镇政府直接领导与管理,是乡镇范围内由政府对接开展公共服务的专门组织。另一方面,倡导在自然村、村民小组单元内成立村民理事会。其主要功能在于将村民组织起来,展开自发性的民主实践;根据村民的实际需求,提供民间调解、生活服务、产业发展等群众服务。此外,行政村作为行政附属机构的角色,强化行政村层级的行政功能,加强乡镇政府下派的行政职能;在逐渐淡化对其的民主和自治要求同时,将自治重心下沉到村民小组层级,激活组内自治功能,村民小组保持较大的自治空间以及完善的民主过程。清远市将之前的“乡镇-行政村-村民小组”治理体系转变为“乡镇政府-片区-行政村-村民小组-村民理事会”的治理结构。这一治理体系的转变实现了村务和政务的分离,避免了单一治理单元内治理事务的增多而导致的治理混乱;更重要的是,各个单元的职责划分更加细致,治理任务更加明确,单元所属的事务类型也相对清晰(图 2)。

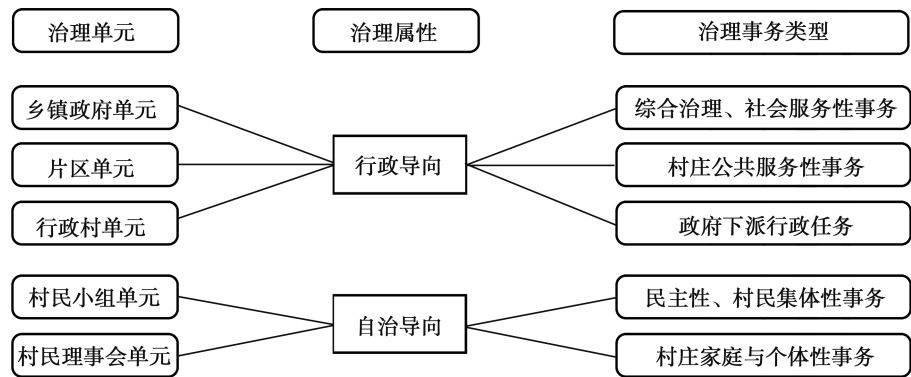


图 2 分层治理体系与事务类型

四、“村组分治”:分类式治理的村庄实践逻辑

除了清远市,我国多地村庄都相继出现了多层治理体系的分化治理,意在强化行政村组织对接上级行政指标和政府条线任务,村民小组组织解决村庄自治需要和集体公共服务。基于上述事务分类与单元分化的讨论,“村组分治”就是分类式治理逻辑下的一种治理机制创新,通过

将复杂多样的村级治理事务进行类型化处理,分配到行政村和村民小组(自然村)两个不同的治理单元中,形成相应的职责划分与职能配套,带来两个治理单元的治理分化,以应对治理有效的实践要求和价值内涵。这里需要指出的是,事务分类与单元分化并不是过度强调“分”的作用,其背后蕴含着丰富的“统”的逻辑。“村组分治”的真正价值体现为在国家政权下沉过程中为村级自治保留了一定的空间,使得正式制度权力与非正式民间秩序达成耦合,为国家自上而下的权力渗入和村庄自下而上的民主表达提供了良好的互动接触点。

(一)“村组分治”的实践逻辑

基于笔者在各地的调研,从陕西省韩城市、湖北省罗田县、江苏省苏州市,以及天津市蓟州区等地村庄治理的经验现象出发,分别从架构分层、职能分设、手段分施、主体分途等角度探究“村-组”层级单元下的分治格局与实践逻辑,在理论与现实的层面探索分类式治理的过程,探寻村庄治理有效的切实路径。

1. 架构分层

陕西省韩城市D村的治理架构主要包括村两委干部、党务工作专员、专聘工作者、村民小组长、村民理事会等主体。在行政村层面,村两委干部主要应对各种条线任务,对接资源项目。党务工作专员主要负责村级党建事务,按照乡镇政府的要求,建设与发展村级党组织,整合党员力量,定期召开党员支部会议等。此外,为了辅助村干部的行政工作,D村设置了大量的专聘工作者,其职责是分解村干部的工作压力,协助落实基层政府的工作目标,为村民提供政府服务与办理项目等。专聘工作者都有特定的岗位,开展专门化的具体工作,比如党群驿站、社会组织管理办、安置房产权咨询处、计生服务站等。他们受聘于村庄,是村级组织的正式工作人员。

在村民小组层面,D村村民小组长对所在小组的群众负责,组织与展开民主建设,协调村民日常纠纷,收集居民意见和要求,并向村干部集中反馈;小组长的角色能够充分体现所在小组的村民利益。同时,为了应对村民诉求及解决村民日常问题,该村设置了不同的村民理事会。村民理事会不是常设的正式组织,是根据各村民小组的实际情况,吸纳与组织一些组内的积极分子、老党员、老干部、热心公益人士等,针对居民琐碎事务、民主建设、涉及村庄实际利益的事务等,提供低成本、综合性的群众服务。

2. 职能分设

面对连续不断的行政任务,湖北省罗田县Q村在实践中塑造了专职化和行政化的行政村级治理组织,行政村一级的职能主要是对接基层政府、处理条线任务等。在政府统筹的经济发展和社区管理模式,各种行政派出事务源源不断地下达到村庄一级,促使村级组织的行政化成为一种必然趋势。村两委负责对接乡镇政府,进而将部门条线任务分派到对应的村干部群体,并按照要求逐一完成政府治理目标。同时,村委领导班子还承担着政策释义的职责。由于大量国家政策和指标条款与村庄琐碎生活相去甚远,为了便于政策的执行及保证政策顺利落地,村干部经常为村民群体和各级治理主体解释文件,使其理解并配合各级政策的落实。

Q村村民小组一级的主要职能在于回应村民个体化诉求,并且开展组内的民主组织动员、村民矛盾协调等工作。由于Q村各小组内部成员之间利益相关、联系紧密,小组长对组内事务具有天然的亲近性和熟悉感,能够积极投入小组事务,在面对群众的具体诉求时具有主观上的责任感。村民小组长承担着小组层级的组织动员工作,比如组织老年书法协会、修治家谱、村民家风督导等自组织来开展民主活动。此外,针对小组日常生活中的邻里矛盾纠纷,小组长及时出面协调并化解矛盾,并针对涉事村民进行一定的道德教化、劝说宽慰等。

3. 手段分施

在村级治理组织行政化和村干部群体职业化的背景下,行政村单元在治理手段上实现了技术嵌入和规则导向。信息化技术和数字管理覆盖天津市蓟州区H村村级治理实践的方方面面。

一方面,基层政府十分重视信息技术在村级管理中的作用,将电子通信技术与各种信息软件运用到村庄内部的传递信息、发现问题、采集信息等方面,使村庄能够精准对接问题,展开精确化治理。H 村的村干部表示:“乡镇每年都会在各村下发一些新型技术设备和最新技术软件,并组织干部培训使用,使得村级治理能够进一步运用技术手段进行科学治理管控。”另一方面,为了有效实现政府行政指令、完成治理目标,参考政策文本、按照既定规则是 H 村村干部治理工作的必要手段。他们需要遵循制度化的工作形式,比如严格的坐班制、考评制与留痕制等。上级政府通过政策规则的渗透使得 H 村逐渐在行政村层面实现了规范性运作与规则化治理。然而,从治理技术来看,村民小组层级的日常性事务偏多,且多为个体性的不规则事务,很难用现代化的规则手段来统一处理。因此,H 村的村民小组根据实际情况运用了情感连带、道义平衡等柔性治理方式。在村民小组的日常治理当中,小组长更多的是采用一些人情法则、私人关系、面子情分等生活化秩序来展开治理实践。在错综复杂的农村人际网中,小组长主动建构出一套“笼络人心”的情感联结方式,利用情感连带的方式使得组长权力得以伸展,和农民形成更加浓厚的柔性治理关系。

4. 主体分途

“村组分治”不仅在架构、职能与手段上形成治理的层级单元分化,而且单元内的治理主体形成了一定角色分途。村级治理过程中的实践主体呈现出不同的工作逻辑及显著分化的职业发展和劳动形态,不同的治理主体有着不同的角色来源、激励机制和负责对象。在更加专业和细致的职能分化下,分工明确的治理主体正在不断塑造和引导着“村组分治”的实践形态。

自 2017 年以来,苏州市为强化基层治理的现代化能力及提升农村干部的业务水平,大力倡导推行村干部职业化建设。为此,吴中区 G 镇出台了許多改革措施,其中包括:在村干部的选拔渠道和生成方式上,提升乡镇各部门推优、统一招考大学生村官的比例;在村干部队伍人员结构上,打造一支年轻化且学历水平较高的职业工作者。G 镇 G 村书记表示:“G 村当前村两委干部群体中,有 5 名成员为 33 周岁以下,其中村庄副书记只有 31 周岁;有 5 人具有本科学历;7 人通过乡镇组织的社区工作招聘考试进入村两委工作。村庄两委成员中具有本村户籍的人员仅为 3 人,其他成员都是外地来的‘流动干部’群体。”同时,村干部工作的激励机制受到向上流动的晋升渠道和稳定的工资保障支持。在乡镇政府的政策鼓励下,G 村表现良好的村庄干部都有机会实现向公职人员身份的转变。另外,G 村村干部的工资补助由乡镇政府的专项资金来承担。G 村村主任、书记的年收入可达 15 万元,其余成员的年收入也在 12 万元左右。丰厚的报酬和稳定的收入保障了村干部工作的专职化,使其长期保持职业化的工作形态。

相比之下,村民小组长主要由小组成员推选产生,小组长依赖本组成员的信任和支持。村庄本组成员是在相互联系的人情网络、彼此熟知的社会环境下生活,每个村民小组的小组长都需要了解、熟悉组内农民的具体生活和家庭情况,并能够代表小组群众发言。因此,相较职业化的“流动干部”群体,村民小组长几乎都是本组“土著农民”。另外,由小组群众选举出来的小组长对本组村民负责,也受本组群众监督。在工资待遇方面,村民小组长主要依赖村庄集体经济收入的分配,以及一些微弱的工作补助。实际上,大多数村民小组长的工作动力并不来自物质报酬,他们土生土长于此,情感需求、关系网络、生活意义等都紧连村庄,对于他们来讲,获得认可、备受尊重、感受到价值是他们服务小组群众、展开民主建设和处理村民事务的直接意义。尤其是小组精英在参与村民理事会的过程中发挥了自身价值,从而获得村庄积极认同,实现了社会性肯定,发挥了很强的正向激励作用。因此,社会性激励是村民小组长工作动力的根本性机制(表 2,表 3)。

表 2 “村组分治”格局

村庄治理单元	治理架构	治理职能	治理手段	治理属性
行政村组织层级	村两委干部	负责政府条线任务,对接政府资源进村	管理技术化	行政属性
	党务工作者	负责村级党建事务	制度规则化	
	专聘工作者	分解村干部的行政任务,协助落实基层政府工作	程序标准化	
村民小组组织层级	村民小组长	解决小组群众性事务;组织小组自治实践	关系网络	自治属性
	村民理事会成员	调解村民矛盾,展开文化活动;对接具体性村民事务	情感连带 道义权衡	

表 3 治理主体分途

治理主体	角色来源	激励机制	负责对象
行政村干部	乡镇各部门推优、统一招考	向上流动的晋升渠道和稳定丰厚的工资保障	基层乡镇政府
村民小组长	小组成员推选、支持与依赖	获得认可、备受尊重、感受到价值;社会性激励	村民小组成员

(二)分治基础之上的村组协同

根据事务类型而调整治理单元并带来“村组分治”的治理过程,切实实现了治理目标,但治理任务的细化分类并不意味着所有事务都可以清晰划分到行政村或者村民小组的单元层级中,村级治理更多时候需要村组协同来完成。在分治基础上达成单元合作和统一。正如我国传统时期基层社会的“双轨政治”,虽然在治理结构与形式上“双轨”的特征明显,而这一设置的根本目的在于统一国家治理,实现治理规模和治理有效性的平衡^[22]。而村组协同的目标在于通过行政村和村民小组单元的合作,形成对综合性治理事务的处理,村级治理过程不可避免地面对夹杂着大量的行政事务和内生事务的“大型复杂工程”,这些事务的处理必须依赖于村组之间的协同合作。

近年来,项目制在多地基层社会的运作过程中常出现实践效果偏差与政策目标相悖的深层问题^[23]。项目进村的实践表明,项目资源的运作与村级治理高度相关,项目的顺利落地和稳定运行需要村级组织提供合理高效的实施环境;化解项目制的运作问题,关键在于基层组织对接资源并使用项目的方式;项目制下的村级治理过程很难归属于行政村或者村民小组来单独完成,这需要村组之间的高度配合和紧密合作;项目制在村庄社会的有效落实需要村组单元的合作协调,提高乡村组织的整合能力和村级治理水平,将项目资源与村级治理有效衔接,形成村庄合力并对接资源下乡。

在项目进村过程中,行政村一级组织大多对接政府资源、促进项目平稳进村、提供公共服务,扮演着“项目承接”的角色。通常情况下,行政村领导群体将村民需要和基层政府目标有效衔接,从群众的需求出发与基层政府主体进行“利益谈判”,积极为村庄争取更多的福利资源。与此同时,他们更需要代表基层政府与村民有效沟通,积极解答村民疑惑,解决村民困难,消除项目进村的内在阻碍。因此,行政村在项目进村当中起组织与协调作用,一定程度上扮演衔接政府资源和贯通群众需求的关键中间角色,在国家政权和基层社会之间搭建了完整有效的沟通平台。

当项目顺利进村之后,在资源的有效落实与运作环节,需要村民小组一级发挥重要作用。基于小组熟人社会的结构形态,小组成员存在着很强的小组认同,较容易达成集体共识,往往表现出紧密的集体合力来共同参与公共项目的运作。由于行政村一级多数时候需要承接上级政府的行政指令,难以真正顾全零散的具体的村民需求,有些细微事情很难做到令全体村民满意。此时,村民小组层级拥有的血缘关系、宗族网络、道德秩序等非正式力量,可以很好地将本组村民集合在一起,小组长可以全面且准确地掌握每一位村民的具体需求并进行适当调整,保证农民在项目实施运作中的利益表达。如此一来,村民小组层级通过有效发挥情感支持、道德谈判

等村民自治的内在功能,使本组村民能够充分理解并支持村庄的项目运作,保证公共项目顺利落地。因此,相较行政村层级,村民小组在项目进村时扮演了项目落地的重要角色。通过上述项目制在村庄的落地实施过程,可以看到项目运作的本质在于村级组织的协调合作,行政村和村民小组共同发挥着关键作用,行政村一级衔接基层政府与村庄,而村民小组衔接村庄与村民,两者互为补充,共同构成了资源下乡的行动主体,保障项目资源用于村民需求和村庄建设。因此,实现项目下乡应充分考虑村组单元的各自价值,实现两者的协同与合作。

五、村级治理的单元调整路径与治理有效性

作为国家和社会治理的基层单元,村庄承担着最基础的治理功能。然而,当前各地出现了不同的单元调整路径,如单元下移与规模缩小、单元上移与规模扩大、单元分化与层级分流等,村级组织呈现出多层次、复合型的单元结构。如何划分与调整村级组织的单元结构,选择哪种单元调整路径,成为当前开展乡村振兴和实现治理有效的重要影响因素。我们需要比较不同单元调整路径与治理有效的关系,并进一步讨论不同的路径分别在何种程度或者哪些方面体现着治理有效。

(一) 单元下移与民主效能

第一种路径是单元下移,将治理单元缩小或者调整到更小范围内展开治理活动,以此适应农村社会的实际需求和实现村民的自治功能。自2014年以来,以湖北省秭归县、川西平原等地出现的自然村治理模式为代表的村民自治新形态,引起了学界的持续关注;将村民自治单位下移到村民小组或者自然村一级,村庄治理“划小单元、回归村落”等创新做法赢得了不少学者的认可。村民小组自治具有极强的内生性力量,建制村之下的村民小组能够将村民有效整合,利用村庄内在资源,保持较高的自治属性,实现村庄真正民主和内部发展^[24]。据此,全国各地根据不同实际情况创造了多种多样的自治下移新形式,不少学者就此总结出片区自治^[25]、村落理事会^[26]、村民议事会^[27]等自治下沉的形式。因此,将村级治理单元下移,以此展开“微自治”的治理形式,将成为村民自治发展的有效方向和基层民主政治的实践形式^[28]。这种治理单元下移的做法迎合了农村自治的实际环境和村民群体的利益要求,符合村庄治理中的民主自治逻辑。然而,治理下移过程中伴随着治理单元数量的增多,也导致了基层治理的监督成本以及政策实施成本的上升^[29]。对于国家而言,治理单元的变化将带来行政成本的增加及政策实施的混乱,大量的治理单元组织出现甚至会增加财政负担。而这对基层治理的效率而言,并不是一个最佳的选择。

(二) 单元上移与行政效率

第二种是治理单元上移,扩大治理规模。单元上移是适应现代化治理的要求,解决农村公共事务治理中合作与参与困境的有效途径^[30],通过整合单元集中各级力量,进而实现基层治理的整体目标;通过整合单元的形式,可将村民小组、行政村合并,开展合村并居^[31]或者乡镇自治^[32]等,能够实现整合村级资源、统筹基层发展。1998年的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,将村民自治的基本单元从自然村变为建制村。国家在基层治理单元的设置上提出“调整上移”的做法,主要是出于便于管理、统一规划的需求;在当时的时代环境下,发展经济、节省组织成本是各地基层政府的主要目标,因此在更大范围内调动资源、平衡群众需求、统筹协调分配是主要考量。站在治理有效的角度,单元上移的做法减少了基层组织环节、缩短了行政链条,更加便于展开农村的管理与服务,治理单元的规模扩大必然提升政府的行政效率。但与此同时,单元上移、村组合并主要依赖行政力量建构乡村关系,建制村承担了更多的官僚职能,行政力量包揽了村庄发展,村民的自治效能难以有效发挥。此外,单元合并使得村民小组、建制

村的人口、土地面积、管辖范围都大幅度增加,这样一来,单元内的各种事务更加复杂,村庄内部治理的难度持续增加,不利于村民直接行使民主权利,难以参与村级事务,集体整合力量逐渐弱化^[33]。在政府外力作用下,扩大村庄边界导致村民归属感淡化、文化认同缺失、产权关系混乱等,进而造成村庄治理的组织与服务功能下降。因此,基层治理单元上移虽然能够迅速落实各项政策、提高政府行政效率、使政府的行政过程更便捷,但是无法发挥村级民主效能、激发村民自治的动力。

(三) 单元分治与双重有效

第三种路径是单元分化与层级分流。通过治理事务的类型化处理,将不同事务分配到相应的层级单元中,并形成不同的治理架构、单元职能、治理手段和治理主体。在单元分治的作用下,村庄治理任务实现了政务和村务的分离。在这套分化治理模式下,国家行政力量并没有完全将基层村庄吸纳到行政体系内,村庄社会逻辑也没有超过制度和权力的边界,而是在单元分治的过程中实现了有效的平衡,在行政村层面保证了行政任务的贯彻落实,同时在村民小组层面保障了村民自治的功能有效,达到双重有效的治理效果。为此,不少学者纷纷从不同方面论述与分析了单元分治与治理有效的关系以及单元重组的分化逻辑。基于治理单元的职能考虑,将特定的职能分配归类于特定的治理单元或组织是实现治理绩效的有效方式,今后我国更要设置层次分明的单元层级^[34]。单元重组的内在逻辑在于治理有效,单元重组既要考虑服务供给的规模效应,也要兼顾自治便利性,达到行政与自治的双重逻辑^[35]。村民理事会负责民间事务,而乡村组织只需要履行政府(国家)的职责,两者互为补充,相互协调,并努力形成国家与社会的分治格局^[36]。

可见,无论是治理单元的下移还是上移,都无法均衡民主与政治的关系,难以实现村庄社会和基层政府的双向利益,做到真正的治理有效。究其原因,笔者以为“上移”或是“下沉”只是治理单元纵向间的“并拢”,强调单元的“张”与“缩”。然而,治理事务本身并不会随着单元的大小和性质的改变而发生任何变化,治理单元只是村级治理的组织边界,单元内对具体事务的治理实践才是影响治理有效的关键因素。无论治理单元调整的路径是向下还是向上,都需要面临单元内的各种具体事务。如果不考虑治理事务而只对治理单元做出调整,那么形成的新单元将承担更多与自身功能不符的其他事务,担负额外的治理压力。同时治理手段会随着单元的改变而出现一种特定倾向性的特征,在面对不同类型的村庄事务时,难免产生治理手段与实际情况不相适应的困境,也就必然引起一方利益的损失。

六、结语

历史上,国家构建中央掌握治官权与地方掌握治民权共存的“上下分治”的治理体制^[37];明清朝代曾经实行以“官吏分途”与“层级分流”为特征的官员人事制度安排^[38];人民公社时期,国家以阶级划分为基础而展开资源分配和群体控制^[39];新中国成立以来,以城乡二元体系为核心建立人口流动与户籍控制的基本策略^[40];等等。可以看到,无论是历史上还是目前阶段,分类治理作为一种工具理性下的治理技术出现在国家治理和社会治理的各个环节,针对不同属性的治理对象采用相应的权力技术,根据群体规模、社会环境、经济条件等不同要素划分出合理的治理范畴的分类理念已经十分深入和普遍。分类治理体现在国家治理的方方面面,其本质是一种效率机制的理性表达。如何在资源有限且面临多重任务的环境下实现既定治理目标?分类控制、逐级管理、人事分层、任务分流等方式便是一种表达有效性的策略过程。因此,分类式治理的逻辑符合当下基层治理的实践要求,并且契合党和国家对乡村社会治理有效的期待。

当前,在国家制度建设和村级规范统筹中,仍然存在各种非正式的村庄秩序,这一复合性结

构的存在使得我们必须深刻认识到基层治理过程的内在逻辑,把握这种“多面一体”的治理结构^[41]。分类治理的本质是基于基层村庄内“国家-社会”多面一体的特征,尊重村庄场域内的多元逻辑,无论是国家制度的建设发展、基层政府的行政渗入,还是村庄内生秩序的坚守,其最终目标都是实现村级治理有效。因此,立足村庄治理的微观过程,厘清不同逻辑的相互作用,探究村级治理有效性的稳定机制,或许是未来乡村治理的重点方向。

参考文献:

- [1] 陈剩勇.村民自治何去何从——对中国农村基层民主发展现状的观察和思考[J].学术界,2009(1):42-50.
- [2] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:14-16.
- [3] James J. A Preliminary Study of the Size Determinant in Small Group Interaction[J].American Sociological Review, 1951,16(4):474-477.
- [4] 曼瑟·奥尔森.集体行动的逻辑:公共物品与集团理论[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:格致出版社,2018.
- [5] 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.
- [6] 李增元.农村基层治理单元的历史变迁及当代选择[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(2):31-42.
- [7] 邓大才,张利明.多单位治理:基层治理单元的演化与创设逻辑——以中国农村基层治理单元演化为研究对象[J].学习与探索,2017(5):65-75.
- [8] 李华胤.政策落地:探索村民自治基本单元的现实因素[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2016,16(3):26-31.
- [9] 胡平江.地域相近:村民自治有效实现形式的空间基础[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,53(4):17-22.
- [10] 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.
- [11] 黄振华,张会芬.农村产权单元与自治单元的关联性及其治理效能——基于全国25个省(区、市)296个村庄的实证分析[J].宁夏社会科学,2018(1):129-134.
- [12] 邓大才.利益相关:居民自治有效实现形式的动力基础[J].东南学术,2014(5):40-49.
- [13] 李松有.群众参与视角下中国农村村民自治基本单元的选择[J].东南学术,2017(6):57-64.
- [14] 小艾尔弗雷德·D.钱德勒.看得见的手:美国企业的管理革命[M].重武,译.北京:商务印书馆,1987.
- [15] 理查德·H.霍尔.组织:结构、过程及结果[M].张友星,等译.上海:上海财经大学出版社,2003.
- [16] Meyer J W, Rowan B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony[J].American Journal of Sociology, 1977,83(2):340-363.
- [17] 程瑞山,任明明.乡村“治理有效”的意蕴与考量[J].科学社会主义,2019(3):116-121.
- [18] 胡红霞,包雯娟.乡村振兴战略中的治理有效[J].重庆社会科学,2018(10):24-32.
- [19] 胡平江.“单元政治”:国家与社会有效治理的空间形态与规模研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(4):69-77.
- [20] 俞可平.中国的治理改革(1978—2018)[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,71(3):48-59.
- [21] 白雪娇.治理有效视阈下“微治理”的实践探索及其运转逻辑[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2020,42(1):131-136.
- [22] 黄杰.耦合治理结构与大国治理:对“双轨政治”的重温和拓展性解读[J].浙江社会科学,2012(9):42-50.
- [23] 周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015(2):82-102.
- [24] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,53(4):1-8.
- [25] 韩瑞波.“片区自治”:村民自治有效实现形式的新探索[J].探索,2020(1):154-165.
- [26] 胡平江.自治重心下移:缘起、过程与启示——基于广东省佛冈县的调查与研究[J].社会主义研究,2014(2):128-134.

- [27] 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.
- [28] 汤玉权,徐勇.构建农村社会的稳定系统:以“双轨政治”为分析框架[J].学习与实践,2017(4):95-104.
- [29] 白雪娇.规模适度:居民自治有效实现形式的组织基础[J].东南学术,2014(5):50-57.
- [30] 陈明.村民自治:“单元下沉”抑或“单元上移”[J].探索与争鸣,2014(12):107-110.
- [31] 方中权.中心村建设:西部大开发中的切入点[J].华南师范大学学报(社会科学版),2005(3):59-62.
- [32] 陈思.中国乡镇自治必然性的理论辨析[J].江汉论坛,2011(3):78-82.
- [33] 田孟.“合村并组”的政治逻辑与治理困境[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(3):107-119.
- [34] 黄辉祥,吴刚.村民自治的治理单元究竟如何确定?——基于对既有实践探索与理论争论梳理的思考[J].社会主义研究,2020(3):101-107.
- [35] 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.
- [36] 田先红.国家与社会的分治——赣南新农村建设中的理事会与乡村组织关系研究[J].求实,2012(9):84-89.
- [37] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,25(1):1-40.
- [38] 周雪光.从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J].社会,2016,36(1):1-33.
- [39] 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.
- [40] 宋学勤.1949—1965年农民进城与社会管理——兼及城乡二元管理体系的形成[J].毛泽东邓小平理论研究,2014(8):58-63.
- [41] 王向阳.新双轨治理:中国乡村治理的旧制度与新常态——基于四地乡村治理实践的考察[J].甘肃行政学院学报,2017(2):67-79.

(责任编辑:李凌)

“Administrative Village and Village Group under Classified Governance” — Unit-divided Governance under the Classification of Things: From the Perspective of Governance Effectiveness

LIU Zefan

Abstract: As the basis of rural revitalization strategy, “effective governance” sets higher requirements for grassroots governance ability and governance system. Whether village organizations can effectively coordinate and deal with multiple governance tasks is related to the practical effect of grassroots governance. Among them, classified governance provides a new analysis perspective and practice path. The core logic of classified governance is to adjust the governance unit based on the governance tasks. Its value concept is a rational expression of an effective mechanism, which meets the further requirements of “effective governance” for the effectiveness of grass-roots governance in the current period. The multiple governance affairs are divided into two different governance units by the grass-roots village level organizations: the administrative village and the villager group, forming the “administrative village and villager group under classified governance” under the unit differentiation. In the process of “administrative village and villager group under classified governance”, around the types of affairs, the administrative village and villager group units set up a certain pattern of separate governance with clear structure, separate functions, separate means and separate subjects. Practice shows that classified governance effectively promotes the balance between administrative tasks and autonomous affairs of villages, and then realizes the coordination of governance efficiency and governance effectiveness. At the same time, the classified governance dominated by “administrative village and villager group under classified governance” will reshape the boundary of village governance tasks and form a new coordinated governance mode.

Keywords: “Administrative Village and Villager Group under Classified Governance”; Governance Unit; Governance Affairs; Governance Effective; Classified Governance