

【乡村治理现代化】

目标驱动的乡村治理现代化：概念与过程

王晓毅^{1,2}, 杨蓉蓉¹

(1. 中国社会科学院大学 社会与民族学院, 北京 102488;
2. 中国社会科学院 社会学研究所农村环境与社会研究中心, 北京 100732)

摘 要:中国乡村治理是目标驱动的变迁过程。20 世纪初期开始的乡村治理现代化并没有改变传统农业社会村庄自治的格局, 因为这一现代化过程的目标是扩张国家对乡村的控制。农村改革之后, 乡村实行村民自治, 乡村治理开始发生制度性变化, 但在实践中农民仍然要提供税费维持基层政府的运行, 乡村治理仍然维持村庄自治的特征。21 世纪初取消了农业税, 并进而由国家提供农村公共服务, 特别是党的十八大以后, 国家对乡村的投入不断增加, 乡村公共服务水平不断提高。以提升乡村公共服务为目标的乡村治理现代化过程带来了真正意义上的村民自治, 这体现为国家权力随着提供公共服务而深入乡村, 村庄精英重新组合资源的空间被压缩。乡村治理不仅赋予村民更多民主参与与权力, 而且村民的满意度是乡村治理的评价标准, 这从根本上保障了村民在乡村治理中的主体地位。

关键词:目标驱动; 乡村治理; 村民自治; 现代化

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)02-0094-09

中国的村庄正在经历着重大的变化:从物理形态上看,一些村庄逐渐消失,一些村庄被合并;从文化和认同角度看,村民呈现出越来越多的个体主义,人员的流动使村庄难以保持原来的封闭性;从乡村治理角度看,村庄的作用正在发生根本性变化,“去村庄化”的现象日益突出。我们在这里用“去村庄化”来概括这个过程有三重意义:一是随着国家在乡村扮演的角色从税费的征收者转变为公共服务和公共物品的提供者,国家权力在乡村不断下沉,以实现其服务的职能;二是村庄与村民的关系不再是庇护与被庇护的关系,村级组织成为村民自治的组织;三是由于乡村治理的目标是更好地提供公共服务和公共产品,村民实现了真正意义上的民主参与。

本文试图说明,在传统的农业社会,政府需要向村庄征收税赋,这决定了农民与政府在征收税赋上存在利益冲突,农民必然通过信息的不透明阻止国家权力进入村庄,在这个过程中,村庄保留了较强的自治性。村庄为村民提供庇护,村民则依附于村庄,这是典型的村庄自治,而非村民自治。这一进程到 20 世纪末,即使在人民公社体制下也没有发生根本性改变。农村改革以后开始实施以“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”为主要内容的村民自治,之后村庄自治的特征在逐渐减弱,但由于国家仍然向乡村征收税费,特别是基层政府运行严重依赖农民缴纳的税费,乡村治理中仍然具有浓厚的村庄自治特点,村庄的不透明和村庄精英治理仍然构成乡村治理的主要特征。自 21 世纪初取消了农业税,国家成为乡村公共服务的主要提供者,特别是党的十八大以后,乡村公共服务的不断完善使乡村治理从村庄自治走向真正的村民自治成为可能。行政资源下沉乡村、推动村民组织化和厘清政府部门与村级组织的职责、推进村民参与乡村振兴,都是在这个逻辑下发生的。乡村治理目标的变化驱动乡村治理的手段和机制发生根

收稿日期:2023-02-06

基金项目:中国社会科学院大学重大培育项目“全面实施乡村振兴战略背景下的驻村帮扶与乡村治理”(20220098)

作者简介:王晓毅,男,中国社会科学院大学社会与民族学院教授,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员;杨蓉蓉,女,中国社会科学院大学社会与民族学院副教授。

本性的变化,20 世纪初期兴起的乡村治理现代化才开始得以真正实现。

2021 年《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出,“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”。这个文件表明,村庄的特殊地位将日益弱化,城乡基层治理的模式将日渐融合。2023 年 1 月国家乡村振兴局等七部门印发的《农民参与乡村建设指南(试行)》进一步强调,“充分调动广大农民群众参与乡村建设的积极性、主动性、创造性”,“全过程全环节推动农民参与”。

一、作为自治的村庄

聚村而居的生产生活特点使村庄在基层治理中具有特殊意义。在农耕时代,作为一个将政治、经济与社会融为一体的社会单元,村庄承担着为村民提供保护、维护公平以及共同抵御风险的功能。波普金曾说:“村庄是关键性的制度,在前资本主义社会为农民提供安全。它具有集体性,典型的做法是保障其居民的‘最小收入’,同时也是功能单位,按照沃尔夫的说法,是‘平衡其成员的生活机会和生活风险’。对于乔伊·米格代尔(Joel Migdal)来说,因为农民如此接近生存线,‘因而发展出使其安全最大化的社区机制’。最后,按照斯科特的说法,‘前资本主义的社区……被组织起来是为了最小化其成员所面临的风险’。”^[1]这比较全面地诠释了前现代时期村庄在农民社会生活中的意义。

在前资本主义时期,传统的村庄之所以有如此重要的作用,可以从村庄与国家、村庄与村民,以及村庄与村外社会三重关系来理解村庄的意义。

与村庄-国家关系密切相关的是关于“皇权不下县”的讨论。在传统社会,如果国家政权只是延伸到县一级,那么作为县级以下的社会单元,村庄一定具有高度自治性;如果国家可以对基层社会进行直接管控,那么村庄就缺乏自治性^[2]。高寿仙在分析这个问题时引入了两个变量,即时间和内容。时间是指在不同时期国家控制能力不同。中央政府有能力的时候,就会在县以下形成控制;如果在帝国晚期,可能就难以形成控制。内容是指官员以及权力,很多时候在县以下没有设立正式的政府官员,这时并不意味着权力就不可以进入乡村;反之,即使在县级以下设立了官职,如果无从产生影响,也就意味着权力没有延伸到县以下的乡村^[3]。除了不同的时间和不同的内容,更重要的是国家与农民的关系。如果国家作为税赋的征收者,不管其权力或官员是否延伸到基层乡村,乡村社会都会从中加以抵制,从而使村庄具有较大的自治权。

在中国,直到 20 世纪末,国家在乡村一直扮演征收者的角色,这是由农业国家的本质所决定的。要维持国家机器的运行,国家就需要向农村征收赋税和徭役,而农民则试图抵制。为了尽可能有效征收赋税和徭役,国家必然将权力向乡村延伸,不管是指派官员还是在乡村行使权力,农民都试图通过维持乡村的自治性来抵制征收,从这个意义上说,皇权是否下县恰恰是表明在不同时期,国家权力与乡村自治之间此消彼长的博弈过程。

我们以人民公社时期为例,这个时期不仅离我们时间比较近,而且代表国家的官员和权力都向基层乡村延伸了很多,但是村庄仍然保留了很强的自治性,因为村庄希望维护自己的利益。当国家需要从农村征收税赋以维持国家机器的运行,而乡村的公共服务只能由村庄自己来提供的时候,国家仍然是一种农民社会之外的力量,是农民要逃避的。农耕社会无法像游耕或游牧社会那样通过地理空间的改变来逃避国家征收税赋,就会通过增加基层社会的不透明来使国家难以征收税赋。人民公社时期的瞒产私分就是一个典型的例子。国家要增加税赋征收,而农民希望增加分配以改善生活,在这一博弈中,“瞒产私分”是农民逃避的手段,在 Oi^[4]和高王凌^[5]的描述中,都可以看到这一现象普遍存在。可以说“瞒产私分”具有象征性,表达了国家与

乡村社会的关系,“瞒产”的目的在于增加乡村社会的模糊性,弱化国家对乡村的直接控制,“私分”则是增加村庄成员的福利。国家试图通过各种方式深入乡村社会,而乡村社会试图逃避国家控制的深入。这一博弈过程塑造了村庄的角色,村庄是居于国家与农民之间的具有高度自治性的社会单元。

国家穿透乡村并不容易,乡村有一整套复杂的机制将乡村的真实情况掩盖起来,特别是对于人口与土地。国家需要通过人口登记和调查清楚地掌握乡村的人口状况,但是乡村居民往往因为各种原因拒绝登记和调查。传统农业社会中,人口数据是抓丁的依据,国家实际上难以清晰地掌握人口数据。到20世纪末,国家对乡村人口仍然不能清晰掌握,人口没有户籍或年龄错误的户籍登记时有发生。土地的状况就更难以把握了,各地土地丈量单位就有很大的差别,有大亩、小亩、标准亩的差别,在山区还有斜坡面积和投影面积的不同算法,再加上每年都有新开垦的土地、淤积的耕地和损毁的土地,实际土地面积非常模糊。在农业社会,土地是纳税的基本依据,但是对于国家来说,土地面积是难以把握的。正是由于农业社会中村庄的信息不透明,在很多时候国家无法向个体农民征收赋税和徭役,便以村庄为单位进行征收,这些税费在村庄内部如何分配则由地方的规则所把控^[6]。

村庄与国家的关系在某种程度上也是地方精英与国家的关系。地方精英为了阻止国家权力向乡村延伸,对于国家试图通过土地和人口调查来清晰掌握乡村的人口和土地的行为采取了抵制措施,国家与地方精英的利益存在着冲突。但是在与一般村民的关系中地方精英则承担了庇护者的责任。在斯科特看来,由于道义经济原则的存在,在村庄之内要保障贫困家庭的生存,那么地主或高收入的人需要通过互惠的方式为村内的穷人提供必要的支持^[6]。事实上,当国家在乡村的权力无法行使时,村庄的权力就会掌握在精英阶层的手中,可能会出现两种情况:一是以利治村,这样就出现了道义经济,在中国也可以看到富人投资村中的公共福利,救助穷人。在宗族力量强大的地区,也出现宗族的共有土地和共有财产。二是以力治村,也就是出现了强势人物或家庭,他们能够借助武力在村庄中形成权威。从这个意义上说,道义经济的分析和政治经济学的分析都存在可能,但有一点是共同的,就是村庄自治等于精英自治,因为国家权力的难以进入使村庄精英成为乡村的主导者,并借助这个地位为普通村民提供庇护或对其进行剥夺。而庇护和剥夺也不是持久不变的,精英可能既是庇护者也是剥削者,只是发生的场景不同而已。

当我们讨论村庄自治的时候,是否意味着村庄是一个利益共同体呢?如果撇开具体的争论^[7],村庄一定存在着共同的资源和共同的利益,也存在着村庄内部的利益矛盾和村庄与外部的利益关系。首先,维护村庄公共资源往往增强了村庄的凝聚力,这表现为村庄在与周边村庄争夺水、山林、土地等资源时所表现出来的集体行动。这些资源关系村庄的所有成员,因此在保护或争夺这些资源时,村庄成员往往表现出高度的一致性。但任何村庄都不是封闭的,而是与外部有着各种各样的经济、社会关系^①,这些关系错综复杂地交织在一起,会影响村庄共同利益的强度。村落共同体是否具有较强的凝聚力,既取决于外部的压力,也取决于内部的功能。当外部压力强大的时候,村落共同体就会呈现出更强的凝聚力;同时如果村落提供了更多的保护和互惠,也同样会形成更强的村落凝聚力。

伴随着现代警察制度、教育、乡村政权和乡村组织的变化,国家对村庄的影响也在不断扩大,直到人民公社时期,村庄作为一个自治单位的地位并没有被改变,甚至因为村庄土地的共有和对外市场联系的减弱,村庄的自治作用被进一步加强,而村庄领袖的地位因其掌握着村庄资源的分配权力且成为与地方政府沟通的主要通道而得到事实上的加强。

① 比如早年南方的宗族械斗可能会出现亲属分属两个村庄的现象,通常亲属会避免在械斗中直接冲突,同时械斗的伤亡也不会影响作为个体的亲属之间的社会交往。

二、从村庄自治到村民自治

人民公社解体以后,中国乡村开始实施村民自治,这被认为是乡村治理的伟大创造。时任全国人大常委会委员长彭真曾说:“八亿农民实行自治,自我管理,自我教育,自我服务,真正当家作主,是一件很了不起的事情,历史上从来没有过。”^[8]从1987年的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》到2018年该法的第2次修订,村民委员会在法律层面上得到不断完善,从而形成了“乡政村治”的格局,也就是说乡镇政府是最基层的政府,而村民委员会则是群众自治组织。村民委员会的目的在于“村民自我管理、自我教育、自我服务”,治理手段则是“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。村民自治的制度通过法律被确认并不断完善,但是在实践中,直到20世纪末,村庄自治的特征仍然比较明显,作为个体的村民,大多仍然处于村庄的庇护之下,基层政府为了完成政府的税赋征收职能,默许村庄精英对村庄权力的把控。

村民自治起源于村庄的自我保护。在人民公社时期,村民被高度组织起来,通过集体的行动来实现村庄的自我服务和自我管理职能,面对国家的税赋征收,村庄采取了诸多自我保护的措施。在人民公社解体后,村庄面临如何组织和如何发挥职能的问题。作为最早的村委会,广西宜州合寨村非常典型地表现出其村庄自治的特征:一是村委会的产生是因为国家权力的弱化,合寨村处于三县交界、国家权力难以覆盖的地区;二是农村组织涣散,乡村公共事务和公共秩序不能得到保护。为了管理村内事务,村民通过选举产生了村民委员会,并制定村规民约。村民委员会建立之后,其直接效果是基本制止了偷盗行为,维持了社会的秩序^[9]。

随着村民自治在全国的推广,村委会所发挥的作用也就日益多元化,从农村改革到取消农业税的20多年中,国家与乡村的关系发生了转变:人口流动改变了村庄的社会和权力结构,村级组织运行的逻辑逐步发生变化,村民自治从最初的村庄自治开始向村民自治逐步转变。我们应该将这20多年看作是一个转变的过程,从村庄自治逐渐向村民自治的过渡。

乡村治理的本质反映了国家与乡村的关系。直到取消农业税之前,政府的角色,特别是基层政府所扮演的角色仍然是赋税的征收者。从改革开放之初,随着中国的非农产业迅速发展,农业税在国家税收中的占比不断缩小,但是农民负担没有减少。农民负担没有减少的原因首先是基层政府的运转主要依靠农民的税费,为了维持基层政府运转,国家在农业税外增加了各种征收名目^[10]。除了基层政府运转的费用,农民还要自己负担公共服务。在农村改革之后的很长时间,农村的公共服务仍然依靠农民的税费和集资实现,农村的教育、医疗和养老仍然是农民自己的责任。多数地区的农民负担占到农民收入的3%~4%,少数地方的农民负担甚至达到农民收入的10%^[11]。在20世纪90年代,基层政府的运转成本不断上升,农村公共服务的支出也在增加,农民负担问题也就相应激化,特别是在工商业不发达地区,基层政府对农民投入的依赖性更强。有一段时间农村税赋问题成为乡村生活的核心问题,基层政府需要通过税费的征收来维持基层政府的运行,村庄也需要依靠完成税费征收来提供村庄公共服务和进行公共管理,因此催征税费成为乡村两级干部的重要工作。但是对于农民来说,他们则希望通过有效抵制来减少不合理的税费,特别是在税费征收过高的地区,或者收入欠佳的年份,由此导致了干群冲突。在此背景下,尽管从法律和制度上建立了村民自治,但在实际运行中,村民自治仍然难以实现,乡村治理更多表现为村庄自治的特征,只是干群冲突导致村庄自治也在弱化。

村民自治的话语甚至在某种程度上强化了村庄自治。村民自治确立了村委会的民主选举和民主监督制度,这一制度一方面给村庄自治赋予了法律的保障。如果说过去村庄自治是在国家政权与乡村博弈中实现的,那么当前村民自治确立的村民委员会并非隶属于基层政府,即村庄与基层政府不存在领导与被领导的关系,从法律层面保障了村级组织的自治性。在村庄内

部,尽管村民委员会组织法赋予村民民主选举和民主监督的权利,但在实践中,村庄精英的力量仍然被保留下来,“能人治村”现象普遍存在^[12]。村民和基层政府接受“能人治村”是因为能人可以减少治理成本,达成治理目标。因此选举在一定程度上强化了精英在村庄中的作用。从村民角度看,选举使得村庄精英的权力得到合法化表达。村庄精英或有较强的宗族力量支持,或有较高的经济地位,或有较广泛的社会关系,这些优势在选举中都可以体现出来,成为选举的筹码。在村民选举中,那些人口较多的宗族和派系利用选举可以更容易获得村庄权力;那些有钱的人也可以利用其经济影响,或是通过给村庄修桥补路获得群众的好感,或是通过私下的许愿和贿选而直接得到选票,从而在选举中占明显优势。村庄精英也获得了地方政府的支持,因为地方政府需要通过村级组织来实现政府的目标,不管是征收税费还是实施政府计划,基层政府都需要有号召力或影响力的村干部支持政府的工作。事实上,在乡村有可能通过选举成为村庄主要领导的能人数量有限,因此,在许多村庄都可以见到“老书记”“老主任”,这些能人长期在村庄工作,不仅能够配合基层政府完成各项工作,而且能在其权力范围内保护村民利益。

村庄秩序的维护需要增加村庄公共收入、保护村庄的社会公平和有效处理村庄事务,在这诸多方面,村庄精英都采取了带有地方特色的措施。村庄最主要的资源是土地,农村改革的起点也是土地承包,但是在土地承包到户以后,有些村庄仍然保留了土地调整的权力。一些村庄为了扩大集体的经营实力而采取“返租倒包”的方式,通过与农户重新签订协议,实现土地的集体经营,在这个过程中,村集体获得了土地的部分收入;有些地区为了适应农户人口增减而对承包到户的土地进行调整以保持土地利用的相对平均。尽管国家政策强调土地承包制度的稳定,不提倡土地频繁调整,希望通过稳定土地承包权和扩大农户的决策权提升土地的使用效率,但是村庄希望在提升土地使用效率的同时也达致村庄内部的公平。除了增加村庄收入、维护必要的公平,村庄精英还需要能够有效解决村庄内部的各种冲突。为了提升解决问题的效率,村庄精英往往采取“摆平”的策略,可能是通过给予额外的好处(比如给低保名额),或者实施额外的惩罚(比如取消其贫困户的资格),来解决村庄的问题。“摆平”的普遍存在是因为乡村治理仍然是精英治理,带有个人色彩,制度化不足^[13]。作为乡村治理手段,“摆平”在这个时期普遍存在,其原因就在于村庄精英掌握了各种资源,并能够在村庄层面重新进行配置。

尽管村庄保持了自治性,但是基层政府通过对村庄集体收入的管理和向村庄派驻工作人员来实现权力下沉。许多地区的乡镇政府都通过管理和监督集体经济收入来避免村庄精英违规,典型做法如村财乡管,村集体要使用集体的资金不仅要经过村民的同意,而且要经过乡镇政府的批准。基层政府的主要工作是乡村治理,乡村的发展和稳定状况反映了基层政府的工作情况,成为基层政府考核的主要依据。为了保证村庄的发展和稳定,基层政府需要更直接介入乡村的日常事务,其典型做法如建立包村领导和包村干部制度。包村领导多为乡镇的主要领导,要承担其所承包村庄的发展与稳定的责任,对村干部有较大的影响力,但是他们不能投入更多的精力到村庄。为了能够更及时掌握责任村庄的日常情况,乡镇的年轻干部多被指派为包村干部,他们经常深入村庄,了解村庄的各种情况,承担村庄的管理职责。

在这20多年中,国家与农民、村庄与国家的关系以减轻农民负担为契机,开始出现了转变,国家逐渐从税费征收者转变为公共服务的提供者。在公共服务的提供过程中,我们可以看到国家投入在逐渐增加,农民投入在逐渐减少。以乡村教育为例,传统乡村中,国家基本上不提供教育服务,教育是由家庭或家族提供的。近代以来,国家开始提供乡村教育服务,但是其资金主要依靠农民筹集,需通过向农民征收税费来保障民办教师的工资收入;随着教师工资由县级统筹,公共财政在乡村教育中的投入不断增加,并最终停止向农民征收教育费用。在国家逐渐提供更多公共服务时,国家作为征收者的角色也逐渐淡化。从农民负担引起社会广泛重视到各种规范农民负担的政策出台,直至21世纪初最终取消农业税,两千多年皇粮国税的结束,

其实质反映了国家与农民关系的转变,国家代替乡村集体承担了乡村公共服务的责任,伴随国家提供公共服务而来的是国家权力的下沉。在这个过程中,村庄自治逐渐弱化,随着国家提供公共服务能力的提升,村庄自我提供公共服务的能力在减弱,同时村民对村庄提供公共服务的需求也在降低。比如教育已经完全依赖国家的公共教育系统,医疗服务在很大程度上也依赖国家所建立的公共医疗系统。同时村庄精英在乡村的作用也逐渐降低,这不仅是因为国家权力深入乡村,而且是因为村庄发展对村干部提出了与以往不同的要求,村庄更需要年轻化和知识化的干部解决村庄所面临的问题,如项目进村、资本下乡,以及各种支农政策和村庄发展。村庄治理的底层逻辑正在发生根本性的变化。

近代以来开始的地方政权现代化建设^[14]并没有真正完成,直到21世纪初期,国家替代村庄成为公共服务的提供者、国家的行政权力下沉村庄以后才实现了真正意义上的村庄治理现代化,实现了从村庄自治到村民自治的转变。

三、村庄治理的现代化

2006年全面取消农业税是一个新的历史起点,国家不再向乡村征收税费,同时增加对乡村的投入以提升乡村的公共服务水平,国家这一角色的转变带来了乡村治理的根本性变化。党的十八大以来,国家将农业农村现代化作为治国理政的重要任务,不断增加对农业农村的投入,实施脱贫攻坚和乡村振兴战略,乡村治理进入了新的时期。在新的时期,伴随着公共服务的供给,国家权力深入乡村,失去村庄庇护的村民需要再组织化,这种组织不同于传统的村庄组织,而是具有现代性的社会和经济组织。当乡村治理的主要目标是更好满足村民对服务的需求,国家与村民、国家与村庄及村庄与村民的关系都发生了变化。

国家作为公共服务的提供者,需要掌握更丰富的信息,提高村庄的透明度。如果说在征收税费时期,国家难以真正掌握村民的信息,那么在提供公共服务、支持农业农村发展中,国家开始真正了解每家每户的信息,从而使村庄治理建立在清晰的农户信息的基础上。从种粮补贴开始,国家的补贴直接进入农民个人账户,不需要通过村庄进行分配。随着到户的政策越来越多,特别是经过精准扶贫的大规模建档立卡,对于国家来说,村庄不再是模糊不清的,而是掌握了每一个农户的真实数据并以此为依据提供公共服务。“到村到户”有了不同的意义:如果说过去的意义是对农户的补贴需要经过村庄的再分配,首先要到村然后才能到户,比如国家给一个村庄固定的低保指标,但是落到哪一家农户则是由村庄决定的;那么现在的含义则是对村的资金支持直接到村,对农户的补助直接进入农户,到村到户两条线,到户的支持不必经过村庄。在信息技术的支持下,国家有能力直接进行分配。近年来,许多基层干部抱怨填表占用时间太多,也从一个侧面反映了这一转变,各个部门都需要基层上报各种数据,在一定程度上反映了在新型的国家与农民关系中,国家需要更加详尽的信息支持。

在信息不断向上流动的同时,行政力量则不断下沉基层,这表现为以驻村帮扶为主要形式的跨级别的资源下沉、基层政府的服务职能向村庄延伸以及村级组织的制度化等多种形式。在脱贫攻坚期间,有超过300万的各级干部直接被派驻到贫困村,直接参与贫困村的脱贫攻坚工作。在脱贫攻坚结束以后,仍然有数十万第一书记和驻村帮扶干部被派驻到乡村振兴的重点村和村级组织软弱涣散的村庄。这种跨级别的干部下沉基层,带来新的乡村治理资源,保障了在乡村治理现代化过程中那些存在问题较多的村庄也可以跟上队。为了加强乡镇政府在村庄中的作用,在农村改革之后出现的乡镇干部包村制度在许多地方仍然被沿用下来,并得到强化,从而形成了乡镇干部直接参与村庄治理的机制。由于村庄工作任务的增加,村干部越来越需要专职化,无论从工资待遇、工作要求还是时间保障上,村庄主要干部大多已经成为专职干部,国家

对其有了更加严格的制度化要求,原有的村庄精英逐渐从正式的村干部中退出,取而代之的是更加年轻和受教育程度较高的干部。此外,我们还看到在一些地区,乡镇的办事服务机构开始向村庄延伸,在村庄一级建立办事或服务中心,为村民提供相关的服务。如果说近代中国乡村治理现代化是伴随着警察和村级组织的变化,国家权力并没有真正打破村庄的封闭,那么现在的行政资源下沉基层则是伴随着国家提供的公共服务水平提升,并实现了真正的下沉,表现为国家的功能、官员和权力三位一体的下沉。在这个过程中,村庄自治也越来越弱。

村庄失去了对村民的庇护作用,村庄运行越来越依靠国家的资源来维系。在法制化和制度化建设中,村庄精英可以重新组合资源的空间被压缩,原来在村庄治理中可以用于“摆平”的手段也相应减少。村庄精英的权力受到两个方面的限制:一是村庄精英所能掌控的资源越来越少,难以对村民的日常生活形成重大影响。二是制度化水平的提升,任何资源的使用都有严格的制度。比如实施精准扶贫为村庄带来了大量资源,为了防止资源被滥用和提升资源使用效率,政府在村庄层面制定了大量制度,这些制度包括严格的资格审查,任何资源都有其特定的使用对象,不能被挪作他用,也包括严格的监督和效果评估,对资源使用过程进行监督,对效果进行评估。农业农村部在乡村治理中推广清单制,清晰界定各类村级组织的职责和要求。清单制有助于区别基层政府与村级组织的责任关系,避免基层政府将自己的职责转嫁至村级农民自治组织。同时清单制明确了村级组织的职责和办事流程,便于村民对村组干部进行监督^①。清单制的推广提升了乡村治理的制度化水平,使得乡村精英很难再用“摆平”的方式处理村庄的各种问题。

在国家权力下沉和村庄自治弱化的背景下,真正的村民自治时代正在到来。村民自治不等于村庄自治,村民自治所体现的是一切为了人民、一切依靠人民的原则。2019年以来,中央农办、农业农村部和国家乡村振兴局推荐了4批共123个乡村治理典型案例,通过对这些典型案例的分析可以发现,来自基层的乡村治理创新经验主要围绕着更快更好地满足群众的需求,解决群众所面临的各种问题,加强乡村组织建设,尊重农民主体性。这恰恰是新时期村民自治的本质所在。

在乡村振兴中出现了许多新的乡村治理机制,主要目的是如何为群众提供更有效的服务。措施之一是缩小管理的单元,让群众的要求能够更及时地得到反映。有些村庄建立了网格化管理机制,以党员为网格员,联系周边的若干农户,及时反映村民的需求,解决生活中的问题;有些村庄建立服务中心,让群众可以随时办理各种事务。措施之二是资源下沉,将过去乡镇的办事机构下沉到乡村,各级干部广泛走访农户,了解农户的需求,将政府决策建立在充分了解基层信息的基础上。措施之三是通过信息化手段及时获取村民的要求,及时反馈农民的需求。比如有些村庄通过手机小程序,及时反映群众的要求。有些地区通过政府信息系统接受群众反映的问题、提出的要求,典型的如北京强化12345的职能,12345不仅是超大城市的治理经验,也是乡村治理经验,通过12345的及时反馈机制,村庄问题可以更好得到回应^②。

促进村民参与是乡村治理的手段。群众的问题最终需要群众集体来协商解决。过去的四个民主,即“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”较多强调群众对干部的要求,选举出放心的干部,做让群众满意的事情,现在更多的经验是农民作为乡村治理的直接行动者,其主体性

① 以我们在北京市平谷区的调查为例,平谷区围绕32项基本小微权力,梳理77项相关法律法规,制定了《平谷区村级小微权力清单》,确定村级党务事项5项、村务管理事项24项、财务事项3项,厘清了村党支部、村委会、村集体经济、合作社及村民会议、村民代表会议等行权主体的权力边界和村民权利范围。以小微权力清单为基础,对应制定《平谷区村级小微权力监督工作清单》,每一项小微权力都有对应的监督主体、监督对象、监督依据、监督方式。

② 以我们在北京怀柔的调查为例,一旦12345接到村民的电话反映问题,这些问题就会按照其内容分解到相关职能部门或基层组织,接收到这些问题的职能部门或基层组织就要对问题进行及时调查,加以解决和反馈。

得到了真正的发挥。措施之一是提升农民的组织化水平。在新时期的乡村治理经验中,提升农民的组织化水平是一个重要经验。乡村治理的成功案例表明,发挥党组织的领导和党员的带头作用是加强乡村组织化的首要任务,有了党在基层的领导,乡村治理才能形成合力。在党组织的领导下,乡村发展出多样性的农民组织以满足乡村治理的需求,包括实现村民自治的村委会、村民议事会等,也包括村民的经济组织和社会组织,如专业合作社、红白理事会和老年协会以满足村民的不同需求。分散的小农户只有组织起来,才能成为乡村治理的力量。措施之二是让农民不仅作为监督者,而且成为行动者。乡村治理要坚持三治融合,而三治融合离不开村民自身的行动。村民参与乡村治理有组织化和非组织化两种渠道。组织化渠道就是建立村民的组织直接参与乡村治理,典型的如红白理事会,通过村民自组织解决乡村治理的难题;非组织渠道则是建立通畅的渠道,让村民可以随时向各级组织反映问题、提出要求。随着信息化技术的普及,拓宽村民个人参与乡村治理的渠道有许多经验值得重视。措施之三是增加村民的意见在干部工作表现评估中的权重。干部工作是否得到群众承认,是否给群众带来了实际利益成为干部的评价标准。从精准扶贫开始,入村入户的评估已经逐渐成为推动乡村治理的重要手段,村民的民主监督方式已经发生了转变。如果说过去需要村民更加主动表达自己的意见,现在则需要干部更加主动地深入群众、了解群众的需求。

中国乡村治理现代化是目标驱动的现代化过程。20 世纪初期就开始的乡村治理现代化的过程,因为治理目标是增加政府对乡村的控制,从而提高国家在农村的汲取能力,这一现代化过程,直到 20 世纪 80 年代末都没有真正实现。而进入 21 世纪以后,乡村治理的目标发生转变,从国家对乡村的汲取转变为提供有效服务,目标的转变驱动乡村治理机制的转变,与公共服务相结合,国家权力下沉基层,农民不仅仅作为监督者,更作为参与行动者,成为乡村治理的有机组成部分,从这个意义上说,乡村治理中农民的主体性得到了尊重和发挥,也充分体现了中国乡村治理现代化的特色。

参考文献：

[1] Popkin S L. The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam [M]. Berkeley, Calif: University of California Press, 1979: 12.

[2] 胡恒.“皇权不下县”的由来及其反思[N]. 中华读书报, 2015-11-04 (05).

[3] 高寿仙.“官不下县”还是“权不下县”? ——对基层治理中“皇权不下县”的一点思考[J]. 史学理论研究, 2020(5): 59-67.

[4] Oi J C. State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government [M]. Berkeley Los Angeles Oxford: University of California Press, 1989: 45-152.

[5] 高王凌. 人民公社时期中国农民“反行为”调查[M]. 北京: 中共党史出版社, 2006: 146-151.

[6] 斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 王晓毅, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 44.

[7] 李国庆. 关于中国村落共同体的论战——以“戒能-平野论战”为核心[J]. 社会学研究, 2005, 20(6): 194-213.

[8] 徐勇. 民主与治理: 村民自治的伟大创造与深化探索[J]. 当代世界与社会主义, 2018(4): 28-32.

[9] 徐勇. 最早的村委会诞生追记: 探访村民自治的发源地——广西宜州合寨村[J]. 炎黄春秋, 2000(9): 34-38.

[10] 叶青, 袁昭颖. 中国农业税的演变、终结与启示[J]. 税务研究, 2020(6): 134-137.

[11] 贾进宝, 李亚平. 调整农业税赋刻不容缓——来自山西省原平市农业税负担情况的调查与思考[J]. 税收与企业, 1999(5): 28-29.

[12] 广新力, 张日新. “能人治村”与村民自治组织治理[J]. 南方农村, 2004, 20(6): 16-20.

[13] 张鸣. “摆平文化”VS 理性制度[J]. 人民论坛, 2006(17): 17-19.

[14] 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: 219.

(责任编辑: 宋雪飞)

Goal-driven Modernization of Rural Governance: Concept and Process

WANG Xiaoyi, YANG Rongrong

Abstract: China's rural governance is a goal-driven process of change. The modernization of rural governance, which began a century ago, had not been able to change the pattern of village autonomy in traditional agricultural society, because the goal of this modernization was to expand the state's control over the countryside. In this pattern, villages were dominated by the elites with the patron-clients or exploitation relation. Until the People's Commune period, villages still maintained a high degree of autonomy. After the rural reform in 1980s, Villagers Self-Governance System has been implemented in the rural China. Though the institutional changes had taken place, in practice, farmers still needed to provide taxes and fees to maintain the operation of the local government, and rural governance still maintained the characteristics of village autonomy. At the beginning of the 21st century, the agricultural tax was abolished, and then the state provided rural public services. Especially after the 18th National Congress of the Communist Party of China, the state's investment in rural areas continued to increase, and the level of rural public services continued to improve. The modernization process of rural governance with the goal of improving rural public services has brought about the real arrival of villagers' autonomy, which is reflected in the fact that the state has penetrated into the villages with the service, and the space for the village elites relocate resources has been compressed. Not only does rural governance give villagers more democratic participation rights, but also villagers' satisfaction becomes the evaluation standard of rural governance, which fundamentally guarantees the subjectivity of villagers in rural governance.

Keywords: Goal-driven; Rural Governance; Villager Autonomy; Modernization

(上接第 32 页)

Participatory Action: The Practical Path Choice for China's Rural Vitalization

GUO Zhanfeng, ZHANG Sen, QIAO Xin

Abstract: It is a common issue for China and Western countries to realize rural development. Taking the evolutionary process and characteristics of development intervention in modern Western countries as clues, Robert Chambers deeply reflects on the main reasons for the failure of rural development practice projects in the book *Rural Development: Putting the Last First*, focusing on the existing problems in the process of practical intervention. It advocates that "outsiders" should carry out value conversion, follow the development concept of "Putting the Last First", and believes that participatory action is the practical plan of this concept. There are fundamental differences between Chinese and Western countries in terms of historical evolution process, institutional environment, and rural social foundation, etc. It should be combined with the specific practical requirements of China's urban and rural development logic and rural revitalization strategy to discuss the applicability and importance of the participatory action proposed by Robert Chambers in the process of China's rural development. Rural vitalization is a process of interaction and joint participation between outsiders and locals. Their own resources are an important force to promote rural revitalization. Based on the local characteristics of rural development in China, they should cooperate on the basis of giving full play to the advantages of "outsiders" and insiders. At the same time, in the specific practice of rural revitalization, it is necessary to clarify the capabilities and tasks of each action body, achieve the consideration of "participation" and "action", and efficiently integrate multiple systems, so as to promote high-quality rural revitalization.

Keywords: Participatory Action; Putting the Last First; Rural Development; Rural Vitalization