

迈向强国时代的农村基层治理^{*}

——乡村治理现代化的现状、问题与未来

◎ 桂 华

内容提要 强大的综合国力构成国家善治的必要条件。基层治理属于国家治理体系的一部分,与国家治理针对整体社会不同,基层治理重点回应群众需求和基层社会秩序。在治理体系建设中,基层治理具备一定的独立性和自主性,推进乡村治理现代化需妥善处理国家治理与农村基层治理的关系。随着国家财政支出能力增强、从严治党向基层延伸和技术治理手段的运用,我国乡村治理进入强国阶段。农村基层治理程度越来越大地被纳入国家治理的整体范畴中,乡村治理过程因此而发生改变。推进乡村治理现代化,需激活基层治理的自主性,将国家能力转化为基层治理能力,实现国家治理与基层治理的相互强化,避免国家治理消解基层治理。

关键词 强国时代 国家治理 基层治理 乡村治理现代化

(中图分类号)D422.6 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2021)04-0122-07

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2021.04.013

20世纪90年代初期,王绍光等学者将“国家能力”概念介绍到国内,并用于对我国政治问题的研究。^①国家治理状况取决于基础性国家能力。改革开放以来,我国综合国力不断提升。以经济发展为例,改革开放后我国经济持续快速增长,“2017年,我国国内生产总值按不变价计算比1978年增长33.5倍,年均增长9.5%,平均每8年翻一番”,^②我国经济总量已跃居世界第二。强大的综合国力构成国家善治的必要条件。将国力增强转化为国家治理能力提升,关键在于提高基础性国家能力。党的十八届三中全会提出国家治理能力与治理体系现代化的改革目标。

王绍光概括了衡量国家基础性能力的八个指标,包括强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力、吸纳和整合能力,^③重点分析了国家与社会、政府与市场以及中央与地方的关系。我国属于单一制国家,中央统一各项权力,地方政府在上级授权下完成行政职能,最基层实施农村村民自治和城市居民自治,国家能力提升自上而下地推动整个治理体系转型。在国家综合能力快速提升的大背景下,我国正在经历整个治理体系的巨大调整。这一历史性变革主要是国家自上而下发动的。基层社会在此过程中做出如何反应,需要自下而上地深入分析。基于这一点,本文提出国家治理与基层治理两层分析框架,将基层治理从现代国家治理体系中单独提出来分析,呈现基层治理的“实体性”,辨析国家能力提升对于基层治理的影响,以及基层治理形态对国家治理转型的反作用。

基层治理尽管属于国家治理体系的一部分,但是它不等于国家治理本身,国家治理针对整体社会,基层

* 基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴战略背景下能人返乡现象研究”(18YJC840014)

① 王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社,1993年。

② 国家统计局综合司《波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇》,《中国统计》2018年第8期。

③ 王绍光《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2014年第3期。



治理则是重点回应群众需求和基层社会秩序。本文从国家治理与基层治理关系的角度,分析改革开放以来的乡村治理转型与现状,探讨乡村治理改革与未来发展的方向。文章认为,在国家治理体系建设过程中,基层治理需保持一定的独立性和自主性,推进乡村治理现代化需妥善处理国家治理与农村基层治理的关系。国家治理伸向基层时要保持一定限度,为基层自主治理留下一定空间,鼓励群众以一定方式组织起来解决部分社会事务,通过国家治理来为基层赋能,避免国家治理消解基层治理。

一、乡村治理转型与动因

1. 改革开放以来的乡村治理

改革开放以来,农村工作与乡村治理发生很大变化。按照不同标准,可对乡村治理做出不同阶段划分。其中,国家与农民关系调整是推动乡村治理变化的关键因素。站在这个角度看,农村基层治理大体可分为三个时期:

一是农业税费时期。2000年之后国家启动农村税费改革试点,试点之前的基层中心工作包括农业税费收取和计划生育政策执行。这两项工作的共同点是涉及国家对农民的强制,向农民收钱以及要求农民按照政策生育,都会出现农民的反抗,基层治理工作难度大。为了完成国家下达的工作任务,上级政府赋予基层政府较大的强制权力,基层工作方式不规范,农村干群关系紧张。农业税费阶段的乡村治理服从于自上而下的国家政策执行,这一阶段的乡村治理强制色彩浓,农民权益受保护的程度不高。

二是农业税费改革与支农惠农阶段。进入20世纪90年代中后期,农民的各项负担不断加重,“三农”问题爆发,乡村治理矛盾多发,一些地区出现干群激烈冲突。基层治理矛盾甚至对国家政权合法性造成一定程度的损害,国家因此而启动农业税费改革工作。经过一段时期改革试点和探索之后,2005年第十届全国人大常委会第十九次会议做出废止《中华人民共和国农业税条例》的决定。2006年全面取消农业税,基层治理进入支农惠农阶段。党的十六大确定“以城带乡、以工补农”乡村发展战略,国家开始实施农业补贴,承担基层治理成本,农村公共事务逐步被纳入财政覆盖范围,农村公共品供给从之前的预算外支出逐步变为预算内支出,并提出了建设社会主义新农村的目标。通过税费改革,国家政策调整为“多予少取放活”,国家投入资源并开展实施乡村建设。

三是国家治理体系与治理能力现代化阶段。党的十八届三中全会确定推进国家治理体系和治理能力现代化的改革目标。乡村治理是国家治理在基层的实现形式,乡村因此也进入治理体系与治理能力现代化建设阶段。乡村治理能力提升表现为两个方面:一是提高政策执行能力。国家政策在基层是否执行到位,以及财政资金在基层是否投放到位,影响基层治理状况;二是基层内生治理能力。党的十九大确定乡村振兴战略,要求通过实施农村农业优先政策来促进乡村发展。全面实现乡村振兴的关键在于做到基层治理有效,农村基层治理面临着谁来当村干部、基层组织能力提升、村民自治激活等需要解决的现实问题。

2. 国家能力与乡村治理转型

乡村治理转型反映了国家与农民关系的重新建立过程。在上述三个阶段中,国家与农民关系性质不同。乡村治理转型背后的基本动力是国家能力的强弱。

温铁军从国家战略选择的角度对“三农”政策演变和农村制度变迁进行理论阐释。新中国成立之后,我国要在一穷二白的基础上进行社会主义建设,为获得工业化必需的资本积累,我国建立起城乡二元结构,通过人口流动、户籍管理、物资分配等一套制度设置,建立起“以农补工”的发展模式。^①农业生产剩余通过物资交换“剪刀差”、农民上缴农业税等形式被国家提走。我国能够取得今天的发展成就离不开城乡二元结构,农民为社会主义现代化建设事业做出了巨大贡献。

这种“以农补工”的城乡二元结构一直维持到农业税费改革前后。20世纪八九十年代,农民负担加重问题进入公共政策视野,国家一直尝试减轻农民负担,但由于国家能力有限,无法从根本上解决矛盾,最终造

^① 温铁军《“三农”问题与制度变迁》,中国经济出版社,2009年。



成“三农”问题爆发。进入新世纪之后,国家能力增强,中央改变政策思路,有条件直接取消农业税费,并启动支农惠农政策,乡村治理因而发生了根本性变化。在国家能力增强的背景下,我国逐步从“剥削型”城乡关系调整为“保护型”城乡关系。^① 国家向农村输入资源,加大对农民权益保护,与此同时,又在土地流转、农村户籍取得等方面对城市采取限制性政策,避免资本下乡与农民争夺土地和有限的农业利益。在保护型政策体系下,基层治理发生两方面变化:一是农民提高对中央政策的认同度;二是基层治理模式改变,取消税费之后,乡村干部减少与群众的接触,基层组织与群众存在一定程度上的脱节。

国家与农民关系调整,带给基层治理的积极变化是乡村组织与农民不存在“对抗性”关系,基层组织逐步朝着“服务型”组织转变。消极的一面是,在大量资源输入的背景下,基层组织动员能力没有同步地增强,农民在基层治理中的参与性不足,当前农村基层治理面临着农民的主体性缺失和将千家万户分散农民重新组织起来的难题。

综合以上分析,将改革开放以来的乡村治理转型,归纳为表1。

表1 国家与农民关系调整与乡村治理转型

乡村治理时期	时间	国家与农民关系	国家能力	城乡关系	主要问题
农业税费时期	2002年之前	国家向农民收取资源、执行计划生育政策	国家能力不足	“剥削型”城乡关系	干群关系紧张
农业税费改革与支农惠农阶段	农业税费改革后	国家向农村投入资源	国家能力增强	“保护型”城乡关系	资源投入效率问题
国家治理体系与治理能力现代化阶段	十八大以来	国家向农村精准投入资源、实施乡村振兴战略	国家综合能力提升	“融合型”城乡关系	农民主体性缺失

二、强国家背景下的农村基层治理

1. 强国家时代的三个特征

当前乡村治理进入强国家时代。国家改变乡村发展定位,调整城乡关系,取消长期以来的农业支持工业、乡村支持城市的发展模式,通过向农村投入资源来促进城乡融合发展。从乡村治理角度看,国家治理能力提升,主要体现在三个方面:

一是财政支出能力增强。改革开放初期,我国一般公共预算收入为每年1000亿元左右,到2017年突破17万亿元,年平均增幅达到13.8%。^② 我国财政收入不仅总量增加,而且财政收入占GDP比重也增加,一般公共预算收入占当年GDP的比重由1995年的10.2%提高到2017年的20.9%。^③ 财政收入是国家治理的物质基础,财政收入增加反映国家“汲取能力”提升。中央财政收入占全国财政收入比重由分税制改革前的22%,调整为当前的47%左右,“1994—2019年,中央对地方转移支付增加了125倍,年均增长21.3%,高出同期中央财政支出增幅4.7个百分点,占地方财政支出的比重从15%提高到36.5%”。^④ 国家有能力进行资源“再分配”,并通过财富再分配来构建社会秩序。目前国家每年“三农”支出达到2万亿元以上,反映国家强大的再分配能力,为乡村治理现代化奠定物质基础。

二是从严治党向基层延伸。十八大之后,党中央作出从严治党重大部署。从严治党向基层延伸的重要方面是规范基层小微权力运用,治理基层领域发生的“微腐败”问题。通过从严治党来提升基层治理能力,不仅表现在基层权力规范运用方面,防止基层干部“乱作为”,而且要解决基层干部“不作为”,治腐还要治庸,目的是提高基层组织服务群众的能力。一项数据显示,自党的十八大以来到2017年,“全国共处分乡科级及以下党员、干部114万多人,处分农村党员、干部55万多人”,^⑤从侧面反映出国家对乡村基层权力监管的强

① 林辉煌、贺雪峰《中国城乡二元结构:从“剥削型”到“保护型”》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2016年第6期。

② 国家统计局综合司《波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇》,《中国统计》2018年第8期。

③ 《1978年以来我国GDP与财政收入、货币供应量相关关系》,《地方财政研究》2018年第12期。

④ 刘昆《我国的中央和地方财政关系——十三届全国人大常委会专题讲座第十八讲》,《预算管理会计》2020年第9期。

⑤ 《十八大以来处分乡科级及以下党员干部114万多人》,《法制日报》2017年7月3日。



化。从严治党和加强基层权力监督深刻地改变了乡村治理形态。

三是技术治理手段运用。现代技术运用于治理过程,改变了基层治理形态。技术治理依靠技术性手段,追求治理标准化、非人格化和效率提高。近年来,越来越多的技术手段运用到基层治理领域。例如,一些地区将最先运用于城市治理的网格体系向乡村推广,在农村建立“横到边,纵到底”的网格体系,构建对居民信息搜集、民情反馈、矛盾化解、服务应答的全天候处理系统。网格体系属于技术治理,与传统的乡村组三级治理体系相比,网格治理主要依靠网格员和信息管理系统,基层治理实现去人格化。一方面,技术治理的好处是避免传统治理方式下人格因素所产生的负面影响,提高信息传输效率,打破中间阻隔,提高国家对基层情况的掌握能力;另一方面,这种非人格化管理方式与传统“脸对脸、面对面”的熟人社会治理方式完全不同,技术手段广泛运用之后,基层治理主体与被治理对象的关系走向“陌生化”,基层治理模式随之发生变化。

2. 国家治理对基层治理的影响

长期以来,受国家能力不足限制,我国基层治理保持“简约模式”。^①除必须由国家负责的一些重大事物之外,大量日常细小琐碎的治理任务由基层自主完成。改革开放后,随着农村改革推进,人民公社政社合一的体制逐步被取消,我国基层探索形成村民自治治理模式。村民自治是指国家行政权力止步于乡镇一级,在乡镇之下成立群众自治组织,设置村民委员会,在基层党组织的领导下开展群众自治活动,实施自我管理、自我教育、自我服务。乡政村治延续了传统简约治理模式,构成人民公社解体之后的基层治理基本制度框架。

村民委员会的基本职责是办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议,村民委员会按照民主选举、民主决策、民主管理、民主监督原则运行。不同时期村民自治运转状况受基层治理总体形势影响。

取消农业税费之前,国家需要向农民提取资源,为激励乡村干部完成工作任务,国家给予基层较大的行政空间,国家对基层管理不严,基层权力运行出现诸多不规范的地方。这一阶段,国家与基层的关系表现为“一放就乱”形态。进入新世纪之后,国家能力提升,国家有能力逐步承担基层公共治理成本。在此背景下,国家启动农业税费改革,并启动农村综合配套改革工作。农村综合配套改革的核心是规范基层组织,乡村组织的工作重心从向农民收取资源,转向更好地服务农民。由于不再依靠乡村干部完成国家任务,基层组织的权力空间被大大压缩,县级政府加强对乡镇人财物的直接控制,乡镇权责失衡。

取消农业税费之后,基层治理的重点不再是完成上级交办的任务,乡村治理的目标是推进乡村建设和乡村发展。新世纪之后,我国城镇化加速推进,农村人财物大量流出,农村“空心化”日趋严重。在此背景下,农村发展和乡村建设主要依靠国家资源投入。问题在于,国家加大对农村的资源输入,并未带来基层治理能力提升。国家向农村投入资源容易发生“跑冒滴漏”现象。为解决这类问题,国家加强对基层事务的直接控制,在资源下乡背景下出现基层治理“内卷化”问题,即基层秩序并没有随着资源投入量增加而改善,甚至还会出现资源投入越多而基层形式主义和矛盾增加的悖论现象。^②

造成基层治理“内卷化”的原因是国家单方面重视规范化的制度建设,农民参与程度不高。为了规范财政资源使用,国家设置复杂的资金使用制度,严格过程管理,限制基层自主权力,乡村两级组织只发挥协调作用,没有资源调配权力,基层治理空间丧失,基层治理出现资源下乡的“最后一公里”困境。^③以国家投入资金进行农村基础设施建设为例,农村公共品包括两类,第一类是大型基础设施,如跨村跨镇的大中型灌区水利设施,第二类是小型农村基础设施,如村庄内部的提水泵站。前一类基础设施投资量大,工程标准要求

^① 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》,《开放时代》2008年第2期。

^② 陈义媛《国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2020年第1期。

^③ 贺雪峰《规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法》,《社会科学》2019年第4期。



高,适合采用项目管理方式。相对来说,农村小型基础设施工程量小,技术标准低,采用项目管理方式成本高,且容易脱离农民需求。当前农村基层设施建设主要依靠政府财政投入,绝大部分农村集体经济组织缺乏自筹资金能力,乡村治理程度越来越大地被纳入到了国家治理范畴。

国家治理强调规则性和制度化,伴随着资源下乡,国家权力也深入乡村基层,基层自治空间被压缩。税费改革之前,户外村内小型农村公共基础设施由农村自筹资金建设,农民上缴的村提留中一部分属于“共同生产费”,用于农村基础设施维护,另外,农民每年还承担“两工”投入。税费改革之前,农村公共品供给由于主要是农民承担,村庄内部的小型公共品供给通过基层组织动员和农民合作方式完成。在此过程中,农民集体商量基础设施如何建,成本如何分担,实行基层民主自治。当前在国家大量投入财政资金的背景下,农村基础设施主要采用“项目制”建设,政府主导农村公共品供给过程,乡村干部主要承担配合协调角色,公共品供给过程与农民没有直接关系,农民不仅不关心资金使用成效,反而可能在具体建设过程中阻挠施工。离开农民的参与,农村基础设施建设效率较低。

三、当前乡村治理存在的问题

乡村治理属于国家治理在农村基层领域的实践,乡村治理既具有“国家性”,也具有“基层性”。乡村治理现代化需在两个方面同步推进:一是服务于国家治理能力的提升,国家通过乡村基层组织为农民提供良好的公共服务;二是促进基层自治能力提升,将农民组织起来参与基层治理公共事务,在保障个体农民权益的基础上,鼓励农民通过民主协商方式形成村庄公共事务治理方案。在国家能力较弱时期,政府无力为农民提供公共服务,农民负担较重,乡村发展滞后。国家能力增强推动乡村治理转型,在解决一部分问题后,又引发出新的基层治理矛盾。当前乡村治理存在以下四个方面的问题:

一是行政消解自治。伴随着国家能力增强,行政权力打破基层自治边界,村庄治理越来越服从于自上而下的行政工作。在调查中发现,当前中西部农村地区村级工作1/3以上的内容是完成政府下达的报表、材料总结等文字工作。为了提高村级工作能力,一些地区推行村干部坐班制,将村干部变成“脱产干部”,制定工资标准,参照公务员制度管理村级干部。一些地区组织部门要求全面推进村书记主任“一肩挑”,强化乡镇党委政府对村民委员会的控制管理。另外,随着农村改革推进,越来越多的村级工作从自治事务转变为行政工作,如村庄环境整治,一些地区基层政府投入大量资金来改善村庄人居环境,实践中出现“政府干,农民看”现象,农民反而认为整治村庄环境是政府而非自己的责任。

二是政府与农民权责边界不清。农业税费改革后,国家与农民关系发生逆转,基层治理从“国家本位”走向“服务本位”。税费改革前,在税费收取和计划生育政策执行过程中,各地普遍存在乡村干部强制行为。农业税费改革后,乡村干部定位于做好服务工作,基层治理出现农民“无过错原则”,即凡是发生干群矛盾,过错都被认定在基层干部一方。在严格的问责考核方式中,基层治理出现问题都被归责为政府服务不到位。作为一种政治话语,群众问题无小事,基层组织必须要回应农民的诉求。在具体的治理过程中,农民诉求并非天然合理的,基层政府缺乏对农民诉求进行区分和分类的能力,造成大量的不合理诉求进入基层治理,基层干部被服务话语绑架,一些地区甚至出现农民借助信访来索取利益的“谋利型上访”,^①有限的基层治理资源被消耗。

三是农民缺乏组织性。乡村治理除了要保障农民个体性权益之外,还需要将农民组织起来形成公共意志,通过集体行动完成村庄公共事务。随着社会变迁,当前农民出现了高度分化,一部分农民脱离农业生产,利益不在村,不关心村庄公共事务,还有一部分农民在村庄完成生产生活,利益在村。农民分化带来利益诉求分化,并造成不同农民在公共治理中的意见分歧,利益在村的农民十分关心村庄公共建设,利益不在村的农民保留在村庄的土地权利,成为“不在村地主”,阻碍公共治理活动。当前乡村治理面对高度流动和分化的农民,农民缺乏组织性困扰基层公共治理。

^① 田先红《桥镇谋利型上访调查》,《决策》2012年第8期。



四是政策执行缺乏弹性。政策实施包括政策设计和政策执行,政策设计水平和政策执行情况影响政策实施效果。在强国家背景下,乡村治理程度越来越大地纳入国家治理范畴,国家直接出台大量政策来指导“三农”工作。为了保障国家意图实现,国家提出精准治理目标,严格规范政策执行过程。我国地域广大,各地区农村情况千差万别,统一的政策在落地过程中会遇到各地差异化的现实条件。如何保障国家政策“不走样”,同时又做到政策实施过程中“因地制宜”,对治理水平提出巨大考验。当前,一些领域出现“精准”异化现象,即为了做到形式上的政策精准,基层治理耗费大量人力物力做材料文字工作,引发基层治理形式主义现象。

四、乡村治理现代化的方向与措施

1. 乡村治理的总体定位

当前我国经济社会发展进入新常态,新型城镇化继续推进,农村人口进城落户规模会进一步扩大。我国经济社会整体发展的大趋势构成乡村治理转型的前提,乡村治理问题要放在这个大前提下理解。

首先,我国依然处于发展中阶段。当前我国处于全面建成小康社会的攻坚阶段,乡村治理服务于小康社会建设,在此之后,乡村治理继续服务于“两个一百年”奋斗目标的实现。我国在未来较长一段时期依然处于发展中阶段,“发展”意味着变化,我国城乡关系将继续保持调整状态,经济社会结构继续变化,乡村治理体系也要随着经济社会条件变化而做出调整。“发展”的意义在于,我国需迈过“中等收入”阶段,应对发展过程中出现的风险和变数。由于人口基数大,未来达到70%以上的城镇化率时,我国依然有数亿人口生活在农村,乡村不会消失,乡村治理也不会被城市治理替代。

其次,乡村治理的底线目标。党的十九大提出乡村振兴战略,目的是消除城乡发展不平衡,而非消灭城乡差异。乡村振兴战略与新兴城镇化统一于中国发展。中央规划到2050年左右全面实现乡村振兴目标。到那时,农村人口占比与农村经济在国民经济中占比大体平衡后,实现城乡一体化和农村“强富美”。在此之前,随着城镇化推进,我国大部分乡村会继续走向相对衰败。尤其对于广大中西部地区而言,乡村治理应当定位为底线建设,利用好国家财政资金,为农民提供基本的生产生活秩序。少数东部地区村庄和区位条件优越村庄,可探索农村一二三产业融合,做活乡村经济。

最后,乡村治理应当坚持简约治理模式。我国GDP总量已经跃居世界第二,但是人均GDP排名不高,与发达国家还有较大差距。我国经济发展还存在很大空间。乡村基本公共服务体系不健全,公共服务水平不高,财政支出压力较大。作为发展中国家,我国农村基层治理应当坚持简约治理模式,追求基层治理精准有效的同时,还要控制好治理成本。

2. 推进乡村治理现代化的举措

国家能力提升是基层有效治理的必要而不充分条件。推进乡村治理现代化,关键是借助国家能力来提升基层治理能力,利用国家资源来激活基层治理,确保农民在乡村振兴中的主体地位。推进乡村治理现代化,需重点做好以下六个方面工作:

一是区别乡村治理与城市基层治理。在城乡融合发展的过程中,一些城市基层治理的理念和方法被带入到乡村,如首先运用于城市基层治理的网格化管理体系,开始向农村地区推广。需要注意的是,城市基层治理与乡村基层治理,在针对对象、治理空间、目标任务等方面有所不同,城市基层治理基本单元为居民社区,社区治理主要功能是提供标准化的公共服务,城市社区是陌生人社会,居民之间利益联系弱,居民集体行动能力不强。城市基层事务和社会性质的特殊性决定了城市基层治理方式的特殊性。城市基层治理在某些方面所采用的技术性手段,不宜随意向农村推广。乡村基层治理应当立足于“熟人社会”特点,重视乡村内生秩序生成能力的发挥,避免机械地照搬城市治理方式,避免用城市治理模式来改造乡村治理体系。

二是区别治理体系现代化与治理能力现代化。乡村治理现代化包括治理体系现代化和治理能力现代化,治理体系现代化是指构建与农村社会基础相适应的基层组织架构、制度体系和治理机制;治理能力现代化是指更好地满足农民的需求,提升基层治理效能。一些地区推进农村基层治理现代化改革时,片面重视



治理体系建设,提出各种新做法,总结“新模式”,如推行村干部坐班制、建立村级办事服务大厅、推行村级办公标准化、实施村庄撤并等。这类创新聚焦于基层治理组织制度形式,忽视治理体系与当地条件、农民需求的契合程度,造成制度空转,无益于基层治理状况改善。

三是立足乡村治理的区域差异。我国乡村治理存在显著的东部与中西部地区差异。其中,东部地区工业化、城镇化水平较高,地方政府财力较强,村庄集体经济收入较多,属于人口流入地区。广大中西部地区人财物外流,乡村“空心化”趋势会随着城镇化推进而继续加剧。中西部地区地方政府财力不足,乡村建设依靠中央财政转移支付,村庄集体经济薄弱,农村基础设施相对落后。东部地区农村现状、未来以及当前需要解决的问题,与中西部地区完全不同,东部地区与中西部地区农村应当采取不同的基层治理方式。

四是坚持村民自治的制度框架。乡村处于转型过程,乡村治理具有不规则性,处理很多基层事务时找不到政策法律依据,或者依靠政策法律处理的成本太高,需要靠农民自己协商解决。因此,政府在加强对一些法定的农村公共服务的直接供给的同时,还要保持村民自治原则,将不违背政策法律的事务交由村民自治解决。政府介入村级事务需要找到政策依据,坚持“法无授权不可为”原则,鼓励农民通过村民自治方式解决村庄公共事务,培育基层自治空间,避免政府过度干预基层秩序。

五是利用资源输入激发基层内生治理能力。国家资源输入改变基层治理规则。取消农业税费之前,基层组织需要向农民筹资筹劳办理农村公共事务,动员农民的难度较大。进入强国家阶段之后,农村公共品供给获得国家财政上的保障。基层组织利用国家资源开展村庄公共治理活动,可采用“少数服从多数”原则制定治理方案,通过分配型民主动员来达成基层秩序。^①针对当前农村公共品供给方面的问题,建议国家调整资源输入方式,将一部分财政资金投放在村级,赋予村组两级一定的“财权”,转化为村级支出能力,借此来激发农民参与,提升基层组织的内生动员能力。

六是分类实施乡村振兴。乡村治理的重点内容是推进乡村振兴。实施乡村振兴战略之后,一些地区将赋予乡村发展新内涵,村庄建设不仅是要解决农民的公共服务需求,还尝试进行村庄经营。为了“经营”村庄,一些地区引导能人返乡参与村庄治理,鼓励返乡能人担任村书记和村主任,借助他们的私人力量进行村庄开发,村干部的个人因素决定村庄经营的成败。需要注意的是,一般农业型村庄构成了我国乡村主要形态,大部分村庄不具备经营开发的潜力,能人治村只在少数地区具备条件,如城市近郊农村或风景秀丽村庄,能人“经营”村庄要有限度。乡村治理现代化的根本出路是加强基层公共组织建设,不能过度依赖私人力量。

五、结论

本文将国家治理与基层治理作出区分,提出了认识乡村治理的新维度。乡村治理属于国家治理的一部分。乡村治理的特点在于,国家要面对千家万户的农民,乡村治理发生在基层社会领域。乡村治理不仅包含国家政策执行和国家力量介入,而且还会激发基层社会自身反应,并影响基层治理形态。文章梳理改革开放以来的乡村治理演变,发现国家能力提升是推动国家与农民关系调整以及乡村治理转型的根本因素。不同时期,国家对农民提取资源或是输入资源,以及国家输入资源多少和输入方式不同,会影响乡村治理形态。随着国家能力增加,我国乡村治理从农业税费阶段进入到支农惠农阶段,国家压缩基层自主行动空间,在解决基层治理不规范问题的同时,也造成基层治理效率低下和农民的主体性弱化。推进乡村治理现代化,需激活基层治理,实现国家治理与基层治理的相互强化,避免国家治理消解基层治理。

作者单位:武汉大学社会学院

责任编辑:秦开凤

^① 贺雪峰、何包钢《民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响》,《中国农村观察》2002年第6期。

