

# 乡村治理转型: 问题及其他

周庆智

(中国社会科学院 政治学研究所 北京 100028)

**摘要:** 有关乡村治理的学术研究和政策研究,著述颇丰。但问题是,过于宏大、抽象的宏观理论分析与专注于个别经验的微观研究,以及各种建言献策,似乎不能对乡村治理的经验事实带来多大解释力,也就是说,一方面,学术研究进展不大;另一方面,学术研究与政策研究没有连接,与乡村社会变革之间没有发生某种影响关联。因此,搞清楚乡村治理的现状是什么,从乡村治理的基本事实经验出发,进行理论和实践的思考,并以此推动乡村治理的现代转型,乃是理论研究的实验性与社会变革的实践性的统一。

**关键词:** 乡村治理; 现代转型; 理论与实践

**中图分类号:** D616; C911      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000 - 579(2015)06 - 0003 - 08

## Rural Governance: Problems and Others

ZHOU Qingzhi

(Institute of Political Science, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China)

**Abstract:** About the studies of rural governance, there are different sorts of interpretations. There are many researches on the policies of rural governance reform, however, too great and abstract macroscopic theoretical analysis and the microcosmic research focusing on the individual experience, as well as a variety of valuable advice, seem not to be able to explain much of the facts of the rural governance. In other words, on the one hand, there are few progresses of academic researches of domestic and abroad; on the other hand, the academic researches are not connected with the policy research, and there is no cause and effect relationship between the academic research and the rural social change. Accordingly, the urgent problem is to make clear the current situation of rural governance. We should think the theory and practice of rural governance from the basic facts of it, and promote the modern transformation of rural governance, which is the unity of experiment of theoretical study and practice of social reform.

**Key words:** rural governance; modern transformation; theory and practice

乡村社会的治理核心是政府,这等于说,乡村治理的现状并不是多元社会组织参与共治的结果。即便有社会组织,也不具有自主性地位,或者说,乡村社会治理是由一个权威(政府)中心来决定所有乡村公共事务。而所谓的社会组织,没有自己的行事规则、没有权利决定自己的事务。对乡村治理的这样一个判断,可以避免无意义的争议(单中心或多中心)<sup>①</sup>而直接进入乡村治理的实质问题的讨论。

<sup>①</sup> 乡村治理是政府主导还是多元社会力量参与抑或社会主导,这不是问题。从建政以来,乡村治理就是一元化的政府权威治理,至今还是。因此,所谓的多元治理,不是来自经验事实,而是来自臆想和判断。所以,提倡多元治理还只是个努力方向。

收稿日期: 2015 - 09 - 08

基金项目: 国家社会科学基金项目“我国县级政府公共产品供给体制机制研究”(编号: 11AZZ006)

作者简介: 周庆智(1960 -),男,内蒙古赤峰市人,法学博士,中国社会科学院政治学研究所研究员、博士生导师。研究方向为中国地方政治、基层治理、社会转型与社会变迁、政治社会学。

学术界讨论乡村治理的著述非常之多,这从乡村治理的分析单位和分析范式的丰富多样可窥见一斑。<sup>①</sup>但是,这类研究要么是过于宏大、抽象的宏观理论分析,要么就是专注于个别经验的微观研究,似乎不能给乡村治理经验带来多大解释力,也就是说,学术研究与社会变革之间没有发生某种影响关联,不能成为乡村治理变革的推动力。因此,怎样把理论与实践结合起来,推进乡村治理的现代转型,其学理意义和现实意义同样重要。

## 一、乡村治理结构

乡村治理结构不是多元的、民主的、共治的结构。也就是说,在乡村,乡镇政府的权威一元化管理体制机制没有变、基层群众自治组织功能不断萎缩和异化、社会自治发展不起来、社会组织化程度很低、政府治理与社会治理日渐陷入失范和失序的状态。

乡村治理出现危机,一方面,经济发展促进社会分化,多元利益群体出现,但传统乡村治理思维和治理方式没有做出适应性改变;另一方面,多元社会群体的(政治的、经济的、社会的)权利要求没有一个制度化协商机制和参与机制,基层社会矛盾和冲突直接指向基层政府。表现在治理上,乡村社会秩序处在混乱和无序当中。

从法治规则的发展上看,公共组织、社会组织、公民个人之间没有建构一个被广泛遵行的规则或规范体系,或者说,现有规则是管理者的规则,不是法治意义上的规则。公共管理组织在规则之外,比如基层政府。这种制度环境造成的直接后果是,以往的权威管制关系不能改变,其他个体或社会组织又不能整合进入一种组织化秩序当中。

也就是说,当前之所以要推进乡村治理现代化建设,就是因为传统的乡村治理体制机制已经越来越难以适应乡村社会的发展变化,或者说,党政组织的一元化单中心管理结构和管理方式不足以应对乡村社会多元主体存在的现实。在公共组织之外,出现多中心社会力量的组合和分化,比如基层市场共同体的发育、村庄处于解体或衰败中、农民合作组织(经济)自主性和独立性的增强,等等。但分化和多元的社会组织并没有进入组织化程序,也没有获得整合而进入公共体系当中。概言之,政府与社会、与市场怎样达成乡村多元主体共治的格局,摆脱目前乡村治理的混乱和无序,推动乡村治理的现代转型,提升乡村治理能力,这既是一个理论问题,更是一个实践问题。

改革开放以后,乡村社会治理基础发生了结构性的变迁。一方面,治理主体多元化,除了政府,还有基层群众自治组织、基层市场体系、社会组织等;另一方面,政府与社会、政府与市场的关系也发生了改变。最大的变化,就是过去一元化集权治理体系的不断弱化,乡村社会公共空间不断扩大,社会自治自主力量不断发展。然而,分化和多元并没有带来相应的治理规则的调整 and 改变,并没有使基层政府改变传统的管制社会规则和行为。

下面具体分析乡村治理主体结构,为了描述和分析的方便,难免会强化主体之间的区别,但实际上,各个主体之间的区别有时并不那么清晰,存在着互渗和互通关系,甚至彼此都具有交叉的特征,这只是个理论梳理而已。

一、乡镇政府。乡镇政府是乡村社会的治理核心,乡镇政府是国家权力在乡村社会运作的组织形式,是乡村社会的政治与行政中心,体现出乡村基层政治在体制与非体制、结构与非结构以及制度与文化的贯通方面所呈现出来的时空统一性和完整性。<sup>②</sup>一般认为,乡镇组织本身就是国家政权建设的一个部分,是国家权力下沉的一个表现,体现的是国家政权的运作。乡镇政权作为最基层的政府机构,其直接与农民打交道,国家的力量与社会的力量在这里直接汇合与接触——呈现国家与社会的边界。

新中国成立以来,基层政府包括乡镇政府的职能即积累财税和社会控制及动员能力一直没有改变,

<sup>①</sup> 参见狄金华:《中国农村田野研究的单位选择——兼论中国农村研究的分析范式》,《中国农村观察》2009年第6期。

<sup>②</sup> 参见吴毅《小镇喧嚣——一个乡镇的政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店,2007年版。

且不断强化和提升。现在的问题是,改革开放30多年来,乡镇政府治理的社会基础已经发生变化,社会多元化和资源多元化,使乡镇政府的一元化治理体制机制面临现实的挑战和压力。

二、基层党组织。这是政治力量在乡村社会的一种权力存在形式,是乡村治理的领导核心。街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,领导本地区的工作,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。在乡村的各种组织——乡镇政府、基层群众自治组织、群团组织、经济组织等许多组织中,农村基层党组织是领导核心。这种领导核心作用,有利于保证党的路线、方针、政策在农村的贯彻执行,有利于重大问题的科学决策,有利于协调乡镇、乡村各种组织的关系,协调和处理各方面的利益和矛盾,有利于对农村各项工作实行统一领导,保证农村社会稳定。<sup>①</sup>

以往有关中国基层社会治理方面的学术研究不太关注基层党组织。研究多集中在三个方面:一是以国家(政府)与社会关系为视角的治理理论研究;二是非政府组织(NGO)和公民参与背景下的治理创新研究;三是基层治理传统资源在当下的适应性研究。这些研究忽视了执政党作为最重要行动主体的现实。而有关基层党建方面的研究,大多来自党建学者和党务工作者。这类研究更多的是思想的阐发、个人的体会和经验的总结,不能算严谨的学术成果。<sup>[1]</sup>但是,研究乡村治理,不能无视基层党组织是治理的领导核心这一现实,因为基层党组织是乡村治理的政策来源和决策者,是中国基层政治发展的最重要的行动者。

三、村庄。这是乡村治理的基本单元。村庄是基层治理的社区,是一个社会共同体,也是一个生产单位和文化共同体。村庄的独特性在于,它既是一个独立的社会单位,也是一个独立的文化单位。村庄与外界的联系,不是作为整体,而是以个体或农户为主体,与公共组织或乡镇政权发生关系。也就是说,村庄既有自洽的一面,也有开放的一面。大致说来,与公共管理组织的关系,包括税收、国家补贴、土地承包权相关的问题以及发生的其他权益关系,这些关系体现的是村庄内含的国家因素,而且还是它必须与之相关联的国家因素。村落既不是封闭化的,也并不是孤立的,而是与外界社会处于有机的联系之中。

村庄治理结构本质上体现的是国家治理逻辑而不是乡村自治逻辑。事实上,村庄有两个权力合法性来源不同的权力主体。一个是依据中国共产党党章组织起来的村党支部,一个是按照《中华人民共和国村民委员会组织法》由村民直接选举产生的村民委员会。“二元混合结构”同时又是农村基层治理结构的基本属性。<sup>[2]</sup>显然,国家治理的运作是通过村庄治理结构来完成的,或者说,村庄一直是国家治理体系的一部分。

四、基层市场共同体。市场改革之后,社会分化过程中形成了各种正式和非正式组织。各种社会力量也在透过国家控制的缝隙表达着自己的利益追求。在乡村,这些社会组织的发生和成长集中在市场领域,一是传统的集市贸易场所,亦即集镇;一个是由专业性经济分工发展起来的互助合作经济组织。基层市场是国家权力与乡村社会发生经济关系的领域。基层市场体系是非正式关系的商业性聚落形式,自发形成农村集贸中心,但具有市场体系的政治社会学意义。它连接村与村、村与镇。基层市场体系既有经济意义,又有社会和文化意义。正因为如此,尽管不是社区,但农村的集市(市场)是农村经济社会关系网络中心,具备中国农村社会结构的基本特征。施坚雅的基层市场理论之“研究的关注点,是如何从底层的研究中概括出解读中国农村社会结构的模式和框架。所以在他看来,研究的基础单位不能局限于村落划定的地域边界,要注重研究农村经济社会关系的网络,而这个网络的中心,就是农村的集市(市场)。所以,以集市为中心的农村经济社会网络,才是打开理解中国社会结构之门的钥匙,才是乡土中国的基本研究单位”。<sup>[3] (p36)</sup>简言之,基层市场具备乡村社会生活的一个重要的社会关系网络功能,发挥连接城乡的作用。

五、农民合作组织。这是改革开放30多年来在乡村出现的社会自治性质的组织形式之一,是个体

<sup>①</sup> 《中国共产党农村基层组织工作条例》,中共中央1999年2月13日印发。

经营者的联合组织。农民合作组织是指以某一产业或产品为纽带,以增加加入组织的成员收入为目的,实行资金、技术、生产、购销、加工等方面的互助合作,按照一定的章程进行共同生产、经营和服务活动的互助性经济合作组织,也就是说,农民经济组织是农民为了保护自身的利益而联合起来的。“农村合作组织是建立在农民的结社自由和选举自由的基础上的,农村合作组织的存在又为农民的权利的实现和维护提供保证,这就是农村合作组织的政治意义。在农村给予农民结社权可以使得农民能形成合作组织来与其他利益群体进行集体谈判,形成比较强大的参与博弈的能力,它的作用比推动乡镇民主直选的意义要大得多。”<sup>[4]</sup>这就是农村合作组织的治理意义。

总之,上述基层治理结构以政府权力为核心。事实上,农村政治社会管理结构和管理体制机制一直没有发生改变,改变的是乡村社会结构,亦即社会分化和多元化以及社会资源的分散化。

## 二、乡村治理现状

有关乡村治理的研究,成果非常丰富。在研究单位上,就有诸如村庄、乡镇、基层市场等分析单位,<sup>[5]</sup>这些研究都能自圆其说,但都有解释力的局限性。并且,所有的研究似乎都不太介意乡村社会变迁是如何影响国家权力,或者说,与国家权力的互动关系,对乡村治理的现代转型究竟意味着什么。也就是说,不能依靠没有经验基础的想象来规划乡村治理的未来,尤其不能把国家权力排斥在乡村之外。站在现实的基础上来检讨乡村治理和乡村研究的价值,也许更有意义。

一、乡镇政权的功能。乡镇政权是从1983年建立的,但实际上它仍然承担着人民公社的经济和社会管理职能。<sup>①</sup>也就是说,乡镇政府在制度上实行政社分开后,在功能上仍然是政经合一的体制。在权力行使上,乡镇政府受到县的制度性牵制和分割,而不能成为完整的一级政府权力,这与乡镇官员不是完全现代意义上的公务员,<sup>[6](p68)</sup>没有太多的实质关系。当然,乡镇政权组织有自利性的一面,比如公司化的逐利倾向,与基层社会的管控关系,不可避免地出现非制度化,等等,使得县对它的约束不力。但是,乡镇政权组织终究是县级政权组织的一个权力部分。传统基层政府治理的制度环境没有改变,运行模式、治理理念及治理方式也没有发生实质性的改变。但市场经济改革造成了基层政府成为“政权经营者”<sup>②</sup>的事实,它的权力功能都投入到经营性与竞争性的市场经济活动当中。通过垄断经营、税收的汲取以及各种集资和摊派行为,财富在向政府和既得利益群体集中,而且,它的行政权力几乎扩大到基层经济和社会的所有公共领域之中。与1979年之前比较,当今基层政府治理目标是追求自身利益最大化而非公共利益最大化,<sup>[7](p8-11)</sup>其治理结构和治理方式是一元化权威自上而下的资源汲取和社会控制与动员方式。

二、村庄。村庄是认识中国农村社会变迁甚至认识中国社会结构的治理单位。但是,改革开放以来,村庄已经发生巨变,现在的村庄已经不是传统意义上的村庄。主要在两个方面:一是农村传统共同体逐渐解体。因农业产业单一、就业吸纳力低、生产效率低、务农收入少,大量农民离乡入城寻求新发展,导致农村经济社会发展动力不足。从人口结构上看,农村社会的主体力量——青壮年大都进城务工,留守的大多是妇幼老弱病残人员,农村已经失去了发展的主体力量;从生产结构上看,小农经营无利可图,而妇幼老弱病残人员又不能承担农业生产和乡村建设的重任,生产新技术无法进入乡村;从资源分布上看,卫生、教育、医疗等资源在不断地向城镇集中;从村民自治制度发展上看,乡村治理失去了治理主体——农村青壮年,妇幼老弱病残人员几无参与意愿,更无监督能力,村民自治已成为村官自治,村民自治制度已经不能发挥多大社会治理功能和作用。二是农民权利不平等日益恶化。有两层意涵:其一,2.7395亿之多的农民工游走于城乡之间,他们的生产剩余价值基本留在了城市,他们不能享受城市的社会保障和公共服务,当这个庞大的社会群体逐渐意识到背负在他们身上的体制性和制度性不

① 参见《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》,《中华人民共和国国务院公报》1983年第23期。

② 参阅张静著《基层政权:乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版。

公正和不平等时,他们的公民权利意识就会不断激发,并且会积累起对现行体制和制度的不满甚至对立情绪。其二,2015年4月30日,国家统计局发布2014年全国农民工监测调查报告,2014年全国农民工总量为27395万人,比上年增加501万人,增长1.9%。其中,50岁以上的农民工已超过4600万,养老保障和社会保障问题日益严峻;新生代农民工受教育程度不断提升(高中及以上农民工占23.8%,比上年提高1个百分点。其中,外出农民工中高中及以上的占26%,比上年提高1.6个百分点;本地农民工高中及以上的占21.4%,比上年提高0.3个百分点),与其父辈比较,他们的政治参与意愿会越来越强烈地凸显出来,对城乡基层治理体制带来冲击和压力。

三、基层市场。之所以讨论基层市场,是因为基层市场将村庄与外界联系起来,是乡村治理的基本单位。它的治理意义在于,连接城乡的基层市场乃是乡镇政府与乡村社会发生经济社会联系的重要场域,或者说,是乡村社会自发形成的公共空间,在这个公共空间,国家权力与乡村社会发生关联。施坚雅认为“研究中国社会的人类学著作,由于几乎把注意力集中于村庄,除了很少的例外,都歪曲了农村社会结构的实际。如果说农民是生活在一个自给自足的生活之中,那么这个社会不是村庄而是基层市场社区。我要讨论的是,农民的实际社会区域的边界不是由他所住的狭窄的范围决定,而是由他的基层市场区域的边界决定”。<sup>[8]</sup>事实上,把集镇或乡镇作为一种研究单位来解读中国乡土社会,一直以来被关注很不够。<sup>①</sup>基层市场共同体是乡村经济组织单位和基层社会结构的组成之一。

当今影响乡村治理的因素主要有如下方面:其一,基层政府即乡镇政府自身的权力结构、功能及运行机制。如前所述,改革开放之后,乡镇政府在制度上实行政社分开后,在功能上仍然是政经合一的体制。在权力行使上,乡镇政府受到县的制度性牵制和分割,而不能成为完整的一级政府权力。但乡镇政权组织有自利性的一面,县对它的约束不力等。其二,社会自治不发展。具体讲,社会组织没有整合为组织化程序,没有到达自由、自治、自主、独立的组织化水平,而且,至今还没有在一个法治规范和规则体系上进入公共体系当中,并通过一系列制度化机制达到社会整合的目的,也因此,它们的处境仍然处于半合法、半自治的状态当中。其三,一元化治理结构。基层政府的一元化权威治理结构没有松动,甚至在不断地强化,并不断推动乡村社会的结构集中化。通过国家项目制和村民自治组织的行政化,与乡村社会建立起制度化的全面支配关系。

### 三、乡村治理变革: 理论与实践

对乡村治理变革,当前的学术研究和政策研究有两种趋向:一是抽象的宏观理论分析;一是专注于个别经验的微观研究。这两种研究趋向,对乡村治理的现代转型,没有多大价值。前者与乡村经验事实离得太远,后者没有一般性意义。如有学者认为,乡村研究越来越趋向碎片化,没有一个可以指导现实变革的主体思路。<sup>[9]</sup>另外,政策研究又大多是从维护基层政府权威的考虑出发,逆势而为,价值不大。事实上,乡村治理面对的理论 and 实践问题非常迫切和清楚,比如,乡镇政府在功能、结构乃至运行机制上,与正式制度之间已经产生偏离。这种偏离概括为“制度异化”——表现为基层政府在公共政权的价值和权威上的异化,也表现为基层政府在实际运行中与基层社会之间关系上的异化。<sup>[7] (p9)</sup>比如,基层政府与村民自治组织联为一体,村官官僚化,村委会成为基层政府的行政工具。基层干部和村官的非制度化、非正规化的结合体,造成一个自外于体制的自利性利益共同体,这个自利性利益共同体游走于体制内外并挤压基层社会支配空间,使社会发展逐渐失去活力。

乡村治理变革的关键在基层政府(权威)治理的法治化。今天乡村治理的现状之形成,根源在基层权威,变革的主导方也在基层权威。这个基本事实可以从如下方面理解:第一,一元化的权威治理之存续,有两个制度保障条件:一是经济社会一体化,一是政府或国家垄断资源和资源配置方式。第二,经济

<sup>①</sup> 参见杨彦《闽西客家宗族社会研究》,香港:法国远东学院、国际客家学会、海外华人研究会出版社1996年版。转引自刘朝晖《超越乡土社会:一个侨乡村落的历史文化与社会变迁》,北京:民族出版社2005年版第5页。

社会结构已经发生结构性变化,但基层权威并没有做出适应性调整,而且还在不断地强化旧体制与旧结构,这使得基层权威成为乡村治理的矛盾和冲突中心。

另外,没那么容易能够在制度上建构国家、社会组织、村民三者合作互补的伙伴关系。由于历史因素和现实制约条件,从理论上来的或者直接从书本上来的所谓国家、社会组织、村民三者在制度上要建构成合作互补的伙伴关系,但在现实当中,却面临如何在制度上理清和区分不同主体的权力、责任和能力的<sup>[10]</sup>这与基层治理的实践逻辑不相符。事实上,乡村社会结构的变化,带来了治理的新问题,使得传统基层治理体制面临挑战,但新的治理结构的出现或形成是社会分化和社会整合的结果,也就是说,新的治理结构是社会力量博弈的结果,不在于政府能不能调整自己的治理观念和治理思维及方式,而在于新的社会力量的成长能不能确立在现代法治化基础之上。

实现乡村治理的现代转型依靠政府,因为乡村治理一直在基层政府主导下。但这是问题的一个方面,问题的另一方面是,决定乡村治理的现代转型,还要取决于乡村多元社会力量的变化,比如社会自组织力量的发展、市场规则的不断完善、以及个体权利意识的成长。

第一,要从社会发展的立场来看基层治理的变革,而不是从政府的立场来应对基层治理的变化。因为,从社会变迁的角度来看待基层治理,那么,就能够从结构上从本位上来审视基层治理的结构变化和社会变革。反过来说,从政府的立场来看基层治理,无非是老路数的新提法,其潜在的判断是,政府是一元权威,维持一元权威的办法是作出适应性调整,使得社会处于公共权力的掌控之中。

从社会发展的立场看,社会组织化程度很低,不能进行有效的社会整合,结果是,社会结构分散,社会生活和社会行动的无序化趋向,分歧和矛盾不断积累起来但却没有制度化机制来处理来整合,因此,紧迫的现实是,个体或群体性的冲突都指向了政府,而政府还在用一种包办社会的方式来化解分歧应对冲突。

从政府治理立场看,权力集中与社会分化的现实,使它陷入基层秩序不稳定的困扰之中,但从它的权力集中结构和治理逻辑中,又找不到民主的治理之道。一方面,其所背负的政治与行政职能,驱使它只能采取管控的方式去应对,也就是说,它不能把政治与行政职能做出恰当的区隔,使后者进行法治规则上的制度化建设,前者与基层社会共同体连接起来。另一方面,政府制度化建设不力,没有一以贯之的规则,且公共性不足,结果是,它只能牢牢地掌控公共空间,同时挤压社会空间,致使防范社会之心不除,与社会对立起来。

第二,法治规则。规则秩序,哈耶克将自发秩序称为规则统治(nomocracy),指一种分散主体基于共同的规则自主决策、自由竞争而实现的人类合作。<sup>[11] (p9)</sup>有两种规则,一种规则是针对管理对象的,政府不受规则约束;一种规则约束所有社会组织,政府组织也不能例外。前一种的社会组织形态,是整个社会全部都由国家从上到下组织起来,形成等级,由一个权威中心来决定所有的事务;后一种的社会组织形态,是多元社会组织并立与共治的结构,其中就包括政府组织。显然,我们要建构的是所有社会组织都在一个规则下行动的治理状态,这个规则就是法治规则。当前,乡村治理的核心诉求,就是要确立法治原则或规则,其重要性在于,首先,建构一个稳定的社会秩序。实质上,社会秩序的维持关键是平等和正义。而且,分歧和冲突可以在秩序化的制度上得到协商、沟通和解决。任何社会力量包括政府组织和政党组织都是多元社会组织中的一个部分。其次,使民主治理成为可能。限制政府权力、保障公民权利,这是法治的精髓。对乡村治理来讲,就是每一个治理主体的权利是平等的。再次,社会利益组织化建设的法理依据得以落实。社会自治的发展,或者说,社会自治的组织化程度取决于自治权的一系列制度化保障条件。比如,村民自治制度要有一个自治权法来保障。同时,政府与社会、政府与市场的关系就能够明确在法治基础上,各方面的权利和责任都能得到维护。

第三,社会改革。经济发展不能解决所有问题,尤其是社会问题。社会改革首先要进行社会组织体制改革,主要指改革双重管理体制,建构现代社会组织制度,把“组织”还给社会。<sup>[12] (p40)</sup>这是因为“社会治理强调多方参与,包括社会力量的参与,这里既有政府部门之间的垂直和横向关系,也有政府与社会

的协商与合作,社会力量之间的合作,乃至各方与居民参与的关系”。<sup>[13]</sup>比如,对城市和农村存在的维权组织和专业经济合作组织进行规范,并纳入法治化的治理过程当中。支持城市行业协会的发展,引导其进入制度化轨道,而不是试图去压制、去控制。对于近些年来不断涌现的农民维权组织和农村专业经济合作组织更要引导、扶持,帮助它们在法治和权利规范的基础之上成长壮大起来。农村专业经济合作组织是自发成长起来的社会组织,尤其具有基层社会治理创新的意义。农村专业经济合作组织是自愿共享利益和价值——比如平等、自助、自主和合作——的共同体,有极强的自主性和内聚力,共同体成员的共同责任意识 and 自组织能力会真正确立起来。但这类专业经济合作组织能否与公共社会联系起来,从而起到乡村社会治理参与者的作用,那要看他们是否在当今中国城镇化进程中成长壮大起来。总之,城乡基层新兴社会力量的出现和成长,是改革开放以来重大的社会进步,“如果社会或经济的变化消弱或破坏了传统的联合基础,要实现高水平的政治发展,还须依靠人民发展新形式的联合的能力”。<sup>[14] (p34)</sup>现在要逐渐改变传统思维和做法,让这些新生的社会力量在社会契约化的基础上自我管理、自我发展,这样做,既能够真正解决潜在的“不稳定因素”,同时,又有自主性有理念的社会组织的发展壮大,而它乃是社会治理多元结构的基本组成部分。

从实践上看,乡村治理问题的根源在于体制,在于体制的权力运作逻辑和实现方式。反过来讲,不从体制上思考乡村治理的转型,就不可能进行一系列制度化机制建设,也不可能让乡镇政府行为建立在法治基础的框架之内,这是问题之一。问题之二是,关于乡村治理的理论研究和政策研究是否能够真正与乡村治理连在一起。现在的情况是,乡镇政府成为学术界千夫所指的矛盾和冲突的源头。而事实上,乡镇政府只是在执行国家的政策,它没有也不可能脱离国家控制。不仅如此,乡镇因为国家的政治、财政支持,不断获得深入乡村社会公共领域的能力和效率。然而,面对这样一个现实,许多理论研究是把乡镇政府描绘为一个可以随意游走于体制内外的怪物——“地方法团主义”、“地方政府即厂商”、“地方性市场主义”、“村镇政府即公司”<sup>[15]</sup>等等,没有把乡镇政权放置在整个国家体制当中来进行恰当的考虑,这妨碍了对乡村治理的完整研究。事实上,乡镇政权受到的政治和行政约束是制度化和秩序化的,而且它自身的权力就不完整,它只是整个国家体制的一个环节而已。

近年来,学术界也意识到以往研究的局限性和“学术自我生产”的特征。在研究单位上,比如,村落的个案调查,尽管可以做得非常深入细致,但也容易囿于个案的特殊性而失去普遍的解释力。<sup>[3] (p7)</sup>也就是说,村庄个案研究很难全面地展现农村社会的复杂性与完整性,提升研究的解释力。比如,“乡镇共同体”还有诸多的问题需要阐明。在顾及国家力量对乡镇共同体的影响之外,如何确立乡镇共同体内部多元化主体,如何理顺各主体之间的复杂关系,如何探寻乡镇共同体内部分化与整合的机制,以及确立转型中乡镇共同体的变迁路径等?只有这一系列问题得到了解决,乡镇共同体的分析范式才能够得到学术界的普遍认可与接纳。<sup>[5]</sup>在分析范式上,有村落社区分析范式、基层市场共同体的经济区域分析范式、乡镇共同体分析范式,等等。<sup>[5]</sup>其分析维度,主要是国家能力、政府-市场以及国家-社会三个维度。<sup>[16]</sup>

上述研究单位的选择和分析范式一直是研究中国乡村治理的主流,但近年来,其解释力的局限性凸显。面对当前中国乡村治理的现状,这类研究似乎离经验事实太远,甚至不关联。比如,有学者认为,中国乡村治理存在诸多问题,一个基本的缺陷在于缺乏总体性治理的思路,因而未来的走向应该是总体性治理。总体性治理意味着制度设计与建设的系统性、整体性、全面性、协同性,它是一种以乡村居民为核心,以解决人民的生产、生活问题为宗旨的运作方式,这不但要靠地方政府基层乡镇政府的努力,需要政府各部门的通力合作,更需要农村社区、社会甚至市场力量的共同参与。<sup>[9]</sup>这大概是一个事实。

#### 四、结语

当今乡村治理面对的现实是,基层权威治理的一元化与社会结构的多元化之不适应、分歧、矛盾乃至冲突所带来的失序和失范的治理秩序。在分析乡村治理发展上,这是一个基本的出发点。

同时,乡村治理是一个整体,不能做出所谓“乡镇的治理”与“村级治理”的分割。<sup>[17]</sup>理由是:第一,无论是行政关系或是经济社会关系,乡(镇)与村是一个生活共同体和经济社会文化共同体。尽管在研究单位上,可以做出“理想型”的划分,但这只是为了分析的方便。第二,在国家行政体系当中,乡镇政府是国家行政体系的一级。所谓乡镇制度异化,也只是这种体制的副产品,就是说,乡镇政权并没有脱离国家体制控制,它一直是国家行政体系的一个层级。而在乡镇治理体制中,村只是乡镇的下属一级,后者没有自治和自主的公共政策领域。第三,乡村治理的主体有政府、村庄、社会、公民个体等等,乡镇政府的治理基础和治理对象就是乡村社会,或者说,作为公共组织的乡镇政府,代表国家权力与乡村社会发生关系,而这种关系就集中在公共产品供给与公共服务领域方面。

另外,乡村治理关系与基层研究分析单位毕竟不是一回事,前者主要关注基层不同的治理主体之间的关系构成情况;后者涉及的只是研究分析单位的解释力问题。认识到这一点,在思考乡村治理上,就可以做到学术研究包括政策研究与乡村治理实践的某种关联,甚至成为相互促进的关系。这样,可以避免一些学理上的争论或困扰,使学术研究和政策研究直接进入乡村治理实践的社会关系结构情景当中。

#### 参考文献:

- [1]孙柏瑛,邓顺平.以执政党为核心的基层社会治理机制研究[J].教学与研究,2015(1).
- [2]白钢.中国基层治理的变革[J].民主与科学,2003(6).
- [3]李培林.村落的终结:羊城村的故事[M].北京:商务印书馆,2004.
- [4]胡振华,陈柳钦.农村合作组织的政治学分析[J].当代经济管理,2010(9).
- [5]狄金华.中国农村田野研究的单位选择——兼论中国农村研究的分析范式[J].中国农村观察,2009(6).
- [6]马戎,刘世定,邱泽奇.中国乡镇组织变迁研究[M].北京:华夏出版社,2000.
- [7]赵树凯.乡镇治理与政府制度化[M].北京:商务印书馆,2010.
- [8]施坚雅.中国农村的市场和社会结构[M].北京:中国社会科学出版社,1998.
- [9]郎友兴.走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向[J].华中师范大学学报,2015(2).
- [10]王春光.迈向多元自主的乡村治理——社会结构转变带来的村治新问题及其化解[N].人民论坛,2015-06-05.
- [11]哈耶克.致命的自负[M].北京:中国社会科学出版社,2012.
- [12]王名.社会组织与社会治理[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [13]王思斌.社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理[J].北京大学学报,2014(6).
- [14]塞缪尔·亨廷顿.变动社会的政治秩序[M].上海:上海译文出版社,1989.
- [15]丘海雄,徐建平.市场转型过程中地方政府角色研究述评[J].社会学研究,2004(4).
- [16]刘鹏.三十年来海外学者视野下的当代中国国家性及其争论述评[J].社会学研究,2009(5).
- [17]陈家刚.基层治理:转型发展的逻辑与路径[J].学习与探索,2015(2).

(责任编辑:郭荣华)