

调适国家-乡村关系 提升乡村基层治理效能

张 浩

[摘要] 国家-乡村关系是影响乡村基层治理效能的一个关键因素，本文在回顾近代以来国家-乡村关系历史性变动的基础上，分析当前国家-乡村关系的特征、面临的挑战及对乡村治理的影响，探索通过进一步调适国家-乡村关系提升乡村基层治理效能的途径。建议深入推进乡镇机构改革与职能转变，强化基层监管、充分发挥舆论监督作用，大力推进法治乡村建设、坚决遏制无理信访，切实推进村民自治、增强自下而上的治理，试行村干部专职化、健全常态化干部驻村帮扶机制。

[关键词] 乡村治理；国家-乡村关系；治理效能；乡村振兴

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453(2022)06-0077-07

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2022.06.006

乡村振兴，治理有效是基础。党的十九大报告提出，要加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。2022年的中央一号文件也强调，要突出实效改进乡村治理。不过，近期乡村社会接连发生的一些案例表明，这一基础还有待进一步筑牢，乡村基层治理仍然面临困境。

制约乡村基层治理效能提升的因素有很多，包括少数存在的基层不作为、乱作为与形

式主义，村庄和村民在乡村公共事务治理上的自主性不足，部分村的空心化、老龄化，以及乡村民众的思想观念仍显陈旧、宗派思想和宗派势力仍在一定范围内盛行，等等。在这诸多因素背后，存在一个关键的结构因素——国家-乡村关系，这是影响乡村治理效能的深层次变量。国家-乡村关系具体体现在县乡-村庄关系，尤其是乡镇-村庄关系。

当前，部分乡村强人治村，部分乡村软弱

[基金项目] 研究阐释党的十九届五中全会精神国家社科基金重点项目“‘十四五’时期民生建设与构建新发展格局”(21AZD004)；中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“全面建成小康社会和‘后小康社会’重大问题研究”(2019ZDGH004)。

[作者简介] 张浩，中国社会科学院社会学研究所副研究员、硕士生导师。

涣散,这些当前乡村治理困境的不同表现,都与正处于调整过程中的国家-乡村关系相关。事实上,自近代以来随着封建秩序的解体,中国社会经历了剧烈的变迁与转型,国家-乡村也持续进行着历史性变动,直接影响到乡村的治理秩序、治理结构和效能。回顾传统社会的基层治理及近代以来的乡村历史变迁,把当下乡村基层治理中出现的现象和现象放置到国家-乡村关系的历史性变动中去审视,或许可以加强对提升乡村基层治理效能的理解。

一、近代以来国家-乡村关系的历史性变动

传统中国的基层治理结构,一直受到历史学家和社会学家的关注。正如费孝通先生所指出的,“从县衙门到每家大门之间的一段情形”,是“最有趣的,同时也最重要的,因为这是中国传统中央集权的专制体制和地方自治的民主体制打交涉的关键”。^[1]基层社会包括中央集权和地方自治的两层。中央派遣的官员到知县为止,自上而下的轨道不再向下延伸。在县衙以下的基层社会,则存在着三个非正式的权力系统:附属于县衙的职业化吏役群体,里甲、保甲等乡约地保群体,以及由具有生员以上功名及退休官吏组成的士绅群体。自上而下的皇权和自下而上的绅权构成了权力运作的“双轨政治”。^[2]从表面上看只有自上而下的政治轨道执行政府命令,但事实上政令一经传下来,经过差人和乡约的特殊机构,便转入自下而上的政治轨道。自下而上的轨道的核心在于地方士绅。士绅位居四民之首,地位尊崇,主持地方,教化民众,服务乡里,作为官与民之间的中介与缓冲,在其中发挥举足轻重的作用,乡村社会秩序一定程度上由此得以有效维持和良性运转。

近代以来,随着封建制度的瓦解,处于旧的统治秩序末端的乡村治理体系也受到极大的冲击,经历了剧烈的变化,甚至长时期陷于失序和衰败之中。一方面,科举制的废除阻断了地方士绅的继替常规,传统士绅尤其是中低层士绅断绝了生计和向上流动的希望,丧失了主持地方事业和教化引领民众的依托,开始出现蜕变:部分移入城镇、部分消沉隐退、部分沦为劣绅。原有的四民社会解体,治统与道统分离,新式教育制度下培养出的现代知识分子与乡村民众日渐疏离,为乡土社会保持地方人才的落叶归根的传统和有机循环被打破,乡土中培植出来的人不复为乡土所用,乡村经历了持续的人才损失和冲洗过程,“一期又一期的侵蚀冲洗,发生了那些渣滓,腐化了中国社会的基层乡土”。^[3]另一方面,自清末以降,迫于内忧外患,中央集权有权无能状况不再合时宜,国家持续强化对乡村的掌控和资源汲取,持续推行政权现代化建设,创制新式教育、军队、警察,设置新的行政机构和税收机构,正式的权力末梢机构不断下沉,基层自治单位的完整性遭破坏,阻断了原来的双轨政治和绅权缓冲,乡土性的地方自足时代就此成为历史,乡村治理陷于困境。尤其是民国时期保甲制度的推行,把自上而下的政治轨道筑到了每家的门前甚至门内。政治作为社会生活的一部分,政治单位的划定自然要受生活中自然的、历史的和社会的条件的约束。保甲以数目来规定,力求一律化,这与地方上经过长期演化形成的单位和格局格格不入。更严重的问题是在保甲的人选上。保甲是执行上级机关命令的行政机构,同时也是合法的地方公务的執行者,而这两种任务在传统政治结构中由三种人物分担:衙门里的差人,地方上的乡约和自治团体的领袖管事。这一设置使得以往扮演地方领袖的士绅面临艰难的选择:要么放弃地方立场,加入新的行政

系统，却就此失去自主的地位和民众的拥戴；要么坚守地方立场，却不再有行事的平台和空间，且置自身于危险和不利的地位；要么黯然退出，置身事外，冷眼旁观或自我放逐。无论地方士绅作何选择，保甲制都在事实上堵塞了自下而上的政治轨道，置乡村社会于被动的不利地位。

权力的延伸下沉和资源的过度汲取打破了乡村原来的政治结构、精英生态和文化网络，令原有的村庄领袖退避三舍，却为不受道德伦理约束的新势力的崛起提供了机会和空间。此外，受人口压力、外部经济侵入等的影响，部分村庄的共同体因此溃散解体。在此情况下，旧有士绅阶层持续消散，土豪劣绅和村级恶棍乘势兴起窃取公职，成为乡村政权的主体。当时社会上一度流行着“无绅不劣、有土皆豪”的说法，以至于国民政府也不得不提出打倒土豪劣绅的号召。^[4]按照杜赞奇的说法，进入20世纪后，现代化过程中的国家政权忽视了文化网络中的各种资源，力图斩断其同传统的、“落后的”文化网络的联系，从而丧失了乡村精英的沟通与支持作用；乡村社会的士绅群体经历了一个从享有地方声望、一定程度上代表地方利益的“保护型国家经纪”到利用自身职位作为牟利工具的“赢利型国家经纪”的转变，由此导致国家基层政权的“内卷化”。^[5]

打倒土豪劣绅、重组乡村社会秩序的重任，历史性地落在中国共产党的肩头。毛泽东在《湖南农民运动考察报告》一文中就提出“打倒土豪劣绅”“推翻土豪劣绅的封建统治”。新民主主义革命时期，中国共产党通过领导农民进行土地改革，使得“农民取得土地”，^[6]成功探索出一条农村包围城市武装夺取政权的革命道路，有效地重建了乡村社会秩序。新中国成立之后，延续国家权力向乡村延伸的做法和趋势。在新中国成立初期，村庄一级一度被定为一

级政权组织，直到1954年宪法才明确乡镇作为最基层的政权组织，村庄一级退出政权体系。之后的集体化和人民公社，将每一个村庄和每一位村民都囊括在内，对乡村自上而下的控制力较强。改革开放以后，国家-乡村关系再次经历深刻的调整和变动，总的趋势是自下而上重建乡村基层治理体系，国家权力在乡村有退有进而大体上呈现出适度收缩，由此逐步确立起乡村基层治理的乡政村治体系。

二、当前国家-乡村关系的特征及面临的挑战

改革开放以来，尤其是进入21世纪以来，随着工业化、城镇化、农业现代化进程的快速推进，国家与村庄关系持续深刻调整，直接体现在乡镇资源的不足、村庄的分化及二者关系的变化。

家庭承包制的实行、人民公社体制的解体和乡镇基层政权的恢复，标志着国家在经济和政治方面从村庄层面进行一定程度的收缩，为乡村自下而上的治理重建奠定了基础。源自广西乡村有益探索的村民委员会，发展成为全国范围内乡镇所辖行政村的村民选举产生的村民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织。发端于“莱西经验”的农村基层组织建设“三配套”（以党支部建设为核心，搞好村级组织配套建设，强化整体功能；以村民自治为基础，搞好民主政治配套建设，启动内部活力；以集体经济为依托，搞好社会化服务配套建设，增强村级凝聚力）成为1990年代以来乡村组织和治理的标准模式，提高了农民组织化程度，也巩固了党在农村的执政基础。在整个1980年代，国家-乡村关系（以及作为具体体现的乡镇-村庄关系）呈现出良性调适互动的局面。

在 21 世纪之交，我国进行了农村税费改革并全面取消农业税，大大减轻了农民负担，也有效缓和了乡村干群矛盾，提升了乡村治理效能。经过税费改革，过去一直依靠从农村收取税费维持运转的基层政府变为依靠上级转移支付。在这个转变过程中，基层政府的行为模式也在发生改变。有学者认为，基层政权从过去的汲取型变为与农民关系更为松散的“悬浮型”，^[7]乡镇与村庄、村民的关系也在一定程度弱化。目前，部分乡镇政府的权力体系中，内部单位的人事管理缺乏自主性，垂直单位（县级部门派驻乡镇机构）的存在有时则弱化了乡镇政府职能的实质内容。在这种状况下，乡镇又被赋予了重要使命，“上面千条线下面一根针”，在乡镇权责的失衡之下，基层治理效能受到一定影响。^[8]

在村庄层面，一方面，随着村民自治的推行，村庄和村民的自主性虽有一定增强，但由于制度惯性的存在，加上部分人思想观念仍显陈旧，民主素养仍有不小的提升空间，因而在总体上村庄和村民依然相对被动，村民的政治冷漠、参与的程度与热情不高，多少都与此相关。另一方面，村庄内部的分化与共同体意识的消解使得村庄公共事务越来越复杂。随着市场经济的深入，农业进一步商品化，农民外出打工盛行，人员流动频繁，费孝通先生提出的乡土侵蚀（乡村精英人物的流失）加剧。部分村庄内部持续分化、凝聚力下降、共同体意识减弱。熟人社会重义轻利的乡村道德观念渐趋淡化，传统人情社会温情脉脉的人际关系日益功利化，维系农村社会秩序的价值和精神逐渐解体。农业税费改革之后的一段时间内，公共财政对部分村庄公共品的供给减少，对于有限的政策和资源，一来不是每个村庄都有机会获取，二来繁文缛节在一定范围存在，而当地强势人物通常拥有一定经济资源等本土资源，一

定程度上可以满足村庄需求。党的十八大以来，通过脱贫攻坚和乡村振兴战略的实施，大量资源源源不断投入乡村，乡村面貌整体上得到极大改善，不过资源在不同村庄之间和在村庄内部的分配则依然有待改善。

同时，乡镇与村庄的关系也持续发生变化，乡镇拥有的资源有限，对村庄的影响力下降。乡镇干部缺乏执法权，又被要求带着感情做工作，面对一些无理上访、乡村“硬茬”或者村庄难题，有时束手无策。笔者在中部乡村调研时了解到，当地关于乡一村关系有个形象的说法，过去村干部和普通村民面对乡镇干部是“又敬又怕”，现在则是“三个三分之一”，即视其为领导、讨价还价、讲个人情义各占三分之一。为摆脱困境，乡镇干部尝试了各种办法。一种尝试是正式权力的非正式运作，乡镇干部将诸如人情、面子、常理等日常生活原则和民间观念引入正式行政权力运作行使的过程之中。这一正式权力非正式运作的“软硬兼施”的权力实践，在很大程度上是由于正式权力资源匮乏而对本土性资源的一种有些无奈的借助。基层政府官员不得不通过对正式权力之外的本土性资源的开掘利用，来弥补和加强国家在乡村中的权力。^[9]另一种尝试则是将能够回应和满足乡镇要求的一些村庄强势人物充任到村两委干部中，进而依赖这些人物维持秩序。因此，在少数地方可以看到乡镇涉入村庄两委选举的现象，其目的在于力推中意的人选参与村庄政务，以便协助完成包括维稳、禁烧等在内的关键职责。但事实上，被选出的强势人物除了正式职务赋予的职权，往往缺乏以往士绅群体所具有的道德权威，难以服众，村庄的事务越来越难以有效处理。一些村庄或者呈现出软弱涣散状态，或者由强势人物把持，或者公共事务难以推进、邻里纠纷难以化解，乡村社会的治理因此陷于困境。

需要补充指出的是,21世纪以来尤其是党的十八大以来,城乡关系深刻剧烈变动,通过新型城镇化的快速推进,通过脱贫攻坚和乡村振兴战略的实施,人力物力财力在内的大量资源通过各部门各地方以项目制的方式源源不断投入乡村尤其是贫困乡村,极大地改善了乡村基础设施、公共服务等各方面的发展和面貌,缩小了不同区域村庄之间和村庄内部的经济分化和差距水平,也在一定程度上改进了国家-乡村关系,强化了国家和基层政府在乡村的存在、影响和权威。近年开展的扫黑除恶专项斗争及之后的常态化扫黑除恶专项斗争,有力打击和震慑了一批“村霸”地痞,有效防范了黑恶势力、宗族势力等对农村基层组织的侵蚀和影响,净化了乡村社会风气,为乡村治理的改善奠定了基础。

三、调适国家-乡村关系,提升乡村基层治理效能

当下乡村治理出现的不同形态的困境,一定程度上可以视作过去国家与乡村关系的历史性变动的结果。20世纪初期乡村土豪劣绅兴起,源于科举制的废除以及当时国家权力不断向下延伸。权力的延伸下沉和资源的过度汲取打破了乡村原有的政治结构、精英生态和文化网络,令原有的村庄领袖退后,给新势力的崛起提供了机会和空间,土豪劣绅趁势而起。改革开放以来,国家与乡村的关系出现深刻变动,总体上的趋势是国家权力逐步从乡村社会中收缩。乡镇机构调整与职能转变之后也在一定程度面临权责失衡困境,带来乡镇勉力应付甚至部分地方转而依赖村庄强势人物开展工作等现象。国家权力某种程度上的收缩在乡村留下了空间;而村庄中的共同体弱化、公共资源的缺口、土地及各种集体资源的诱惑等,为某些不

规范行为提供了土壤。

为切实改善乡村治理,持续提升乡村基层治理效能,夯实乡村振兴的治理基础,建议进一步调适国家-乡村关系,着重做好以下几项工作。

深入推进乡镇机构改革与职能转变,实现职责与权限的匹配。明确乡镇职权范围,赋予乡镇履行职能必要的事权和财权,改变职、责、权不一致所导致的履行职能与承担责任力不从心的状况。进一步明晰乡镇与县级部门派驻乡镇机构(所谓垂直部门)的职权划分,完善双方协调和联动机制。全面推进乡村振兴是一项系统工程,具有典型的“条块结合”的特征,需要部门和地方共同发力并形成强大合力,目前各部门和各地方多以项目制的方式向乡村投放资源,因而,在县乡层面更要加强条块之间的统筹协调。此外,提高乡镇工作人员待遇,落实乡镇工作补贴和艰苦边远地区津贴政策,可考虑乡镇工作人员收入高于县直机关同职级人员水平。

强化基层监管,建立容错纠错机制,充分发挥舆论监督作用。强化基层监管,尤其是强化纪检监察部门的监督执纪问责,遏制基层履行职责不力或者不作为、乱作为。建立容错纠错机制,防止执纪执法粗放化和责任追究简单化、片面化,消除基层人员因担忧在履职中出错被问责而产生不敢干、不愿干的心理,鼓励基层放开手脚干事创业。此外,应充分发挥舆论监督作用。个别拐卖妇女事件被媒体曝光后迅速演变成重大舆情事件,随后当地连续发布相关情况通报,承认拐卖妇女行为存在,并宣布对有关当事人采取刑事措施。网络舆论在推动当地政府查出事件真相方面发挥了重要监督作用。建议有关部门采取措施,为新闻媒体直面社会问题、敢于揭露批评不道德行为和不良风气提供宽松环境和便利条件。

大力推进法治乡村建设,坚决遏制无理信访。处于快速变迁中的乡村社会,旧的规则不再,新的规则又无法一蹴而就,治理效能的实现也就成了问题。长远来看,法治是大方向。村民接受和适应法治,自然需要一个过程,在尊重村民意愿和接受程度、保持社会稳定的前提下,尽早尽快推进法治乡村建设,有利于减少转型阵痛,平稳顺利度过转型期和过渡期,尽早实现规则重建和秩序重塑。要持续推进法律进村入户,创建民主法治示范乡镇、示范村庄。此外,笔者在多地调研中了解到,当前,无理上访现象仍在一定程度上存在,不少乡镇和村庄都有一些老上访户,没有合理理由但是经常上访,诉求也难以满足,一些人的无理上访占用了镇村大量时间和资源,败坏了当地风气,也影响到乡村治理效能。建议进一步完善信访制度,坚决遏制无理信访,减轻乡镇信访维稳压力。

切实推进村民自治,发展全过程民主,增强自下而上的治理,实现自上而下与自下而上的双向贯通与有机结合。从实际情况看,目前乡村治理中自下而上的治理相对较弱,村庄和村民相对缺乏自主性。因此,要持续推进村民自治,增强自下而上的治理水平。同时,加强对村庄两委换届选举的监督,规范选举程序,治理选举中的贿选行为,消除宗族和派系势力对村庄选举的不良影响。强化民主协商和民主监督,推进村务公开透明,加强村务监督组织建设,全面落实“四议两公开”制度(村党组织提议、村“两委”会议商议、党员大会审议和村民会议或者村民代表会议决议,决议公开和实施结果公开)。加强对村干部的监督,促进基层纪检监察组织与村务监督组织的衔接、沟通与协作。

试行村干部专职化,健全常态化干部驻村帮扶机制。随着城镇化进程的推进,部分村庄

呈现空心化和老龄化,一定程度影响着治理效能。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出分类推进乡村振兴,并将全国的村庄划分为集聚提升类(现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般村庄,占乡村类型的大多数)、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类(位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的村庄,因重大项目建设需要搬迁的村庄,以及人口流失特别严重的村庄)四类。问题在于,一个村庄究竟应该划归哪一种类型,并不是显明的和容易确定的事。村庄分类很大程度上取决于规划编制。而在城乡社会急剧变动的情形下,要科学、客观和公开、公正地做好村庄规划并不容易。对于那些呈现空心化和老年化但依然要延续发展的村庄,还是要想设法建强组织、增加活力。随着“三农”工作重心的历史性转移,各类资源持续向乡村集中,将能吸引一批有能力的年轻人到乡村发展。要适时抓住有利时机,挑选合适人才,着力培养有意愿有热情也有能力参与乡村工作的年轻人,选好配强农村基层组织。建议在条件具备的地方试行村干部的专职化,提高报酬水平,从而免除其后顾之忧、激发其工作热情和动力,助力提升村庄治理效能。目前,村干部的工作职责、工作内容、工作时间已接近“专职化”,但相关待遇太低,缺乏吸引力,导致有能力的村民尤其是年轻村民不愿参与村庄两委工作。此外,应健全常态化干部驻村帮扶机制,持续向重点乡村选派驻村第一书记和工作队,适当增加对青年驻村干部的关爱和激励,鼓励和选派包括退居二线人员在内的即将退休人员以及具有专业技能的已退休人员回到家乡参与驻村。

[参考文献]

[1][2][3]费孝通.乡土重建[M].费孝通全集(第五卷),呼和浩

特：内蒙古人民出版社,2009:38,39-40,58.

[4]王奇生.民国时期乡村权力结构的演变[A],周积明,宋德金主编,中国社会史论(下卷)[C].武汉:湖北教育出版社,2022:549-590.

[5][美]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,2003:233-237.

[6]杜润生.杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实[M].北京:人民出版社,2005:17-19.

[7]周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3).

[8]赵树凯.虚弱的乡镇权力[N].中国经济时报,2004-11-29.

[9]孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[J].清华社会学评论(特辑).厦门:鹭江出版社,2000:21-46.

责任编辑:安之

Improve the Efficiency of Rural Grass-roots Governance by Adjusting the State Rural Relationship

Zhang Hao

[Abstract] The state rural relationship is a key factor affecting the efficiency of rural grass-roots governance. Based on reviewing the historical changes of the state rural relationship since modern times, this paper analyzes the characteristics, challenges and impact of the current state rural relationship on rural governance and explores ways to further adjust the state rural relationship to improve the efficiency of rural grass-roots governance. It is suggested to further promote the reform of township institutions and the transformation of functions to solve the imbalance of rights and responsibilities, strengthen grass-roots supervision, give full play to the role of public opinion supervision, vigorously promote the construction of rural areas under the rule of law, resolutely curb unreasonable letters and visits, effectively promote villagers' autonomy, enhance the political track from bottom to top, try out the professionalization of village cadres and improve the normalized assistance mechanism for cadres in villages.

[Key Words] Rural governance; State rural relationship; Governance efficiency; Rural Revitalization