

政策性与公益性： 中部农村的双层治理结构与逻辑

王德福

摘要：村组两级组织分别建立在“熟人社会—半熟人社会”的社会基础之上，承担着政策性和公益性两种不同的治理功能。村级组织遵循现代公共规则和生活逻辑，通过内化自己人和精英吸纳与角色规约机制实现治理；而村民小组主要遵循生活逻辑，通过内化自己人的机制实施治理。

关键词：双层治理 村民自治 村级组织 村民小组

新修订的《村民委员会组织法》增加了对村民小组的组织、运行程序的规定，表明村民小组从法律上已经被确认为村民自治制度的重要组成部分。村民委员会与村民小组在实践中如何有效配合，在保障农民有效行使民主权利的同时，实现对乡村社会的良好治理，从而为我国现代化建设提供稳定的基础保障，具有十分重大的现实意义。本文将分析村组两级组织之间在社会基础、治理功能和治理逻辑上的区别，进而指出其对坚持和完善村民自治制度的意义。

以往的研究主要关注村民小组的法律定位和治理功能。刘秀红指出，应从法律上确定村民小组在农村土地所有权的主体地位，并将其确立为一级诉讼主体，使村民自治成为“以村民小组为最基本单元，村民委员会为单位的一种自治”（刘秀红，2007）。程同顺、赵一玮系统分析了村民小组在村民自治体系中的功能，并提出了比较全面的加强村民小组建设的建议（程同顺、赵一玮，2010）。田先红、刘丽芬指出了撤消村民小组引致的治理困境，认为应当通过构建激励机制等不断完善村民组长制度（田先红、刘丽芬，2006）。贺雪峰、吴理财等也认为撤消村民小组对村级治理将产生负面影响，不利于农村村民自治的发展（贺雪峰，2005；吴理财，2005）。

笔者于2010年国庆期间到皖南农村就村组治理问题进行了调研，调研地点位于F县的林村。林村村域面积9.7平方公里，其中耕地3200亩，林地1200亩，属于半山区半圩区。2004年林村与塘村合并，现辖25个村民小组（原为30个），总人口830户，2748人，农民人均纯收入5500元左右。林村成村历史不长，现在的村庄面貌大致于清中期形成。绝大多数为异姓杂居，没有明显的宗族或家族势力，符合我们对中部农村^①的定位。

一、村庄空间结构与双层治理单元

从地理空间上看，林村的25个村民小组是非常分散的，且基本与自然村重合。从村委会所在地到最北端的天山、仁亭组，西北方向的诸岭、中心组，最东端的高塘组，路程都在3公里以上，小组之间的地理边界比较清晰，且相互独立。

从历史上看，现在的村民小组是由人民公社时期的生产队演变而来。1962年颁布的《农村人民

^① 这里的中部农村并非指按照经济发展水平划分的“东中西”三个区域，与地理上的区域也并非完全重合，而是按照“认同与行动单位”区分的“北方、中部、南方”农村，所谓“中部农村”主要指那些开发历史较晚，因此村庄历史较为短暂（一般在二三百年左右），村庄内没有发育出强有力的血缘结构单位（对应于南方农村的宗族和北方农村的小亲族），地方性规范也比较弱的农村地区。进一步的详细分析可参考贺雪峰：《村治模式：若干案例研究》（山东人民出版社2009年版）的“导论”部分，该书收录了三个典型的中部农村村治模式的调查报告。贺雪峰主编，华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员撰写，山东人民出版社出版的《中国村治模式实证研究丛书》，汇集了11省15个村庄的村治调查成果，可作为了解南北中部农村区域差异的重要文献。

公社条例》将人民公社体制确立为“三级所有,队为基础”,并在第五条第三款中规定了生产队的组织原则:“生产队规模应该根据土地的数量和远近、居住的集中或者分散、劳动力能否搭配得开、畜力和农具能否配套、是否有利于发展多种经营等条件确定。生产队的规模定下来以后,长期不变。”正是在这一原则下,生产队与自然村紧密关联在一起,具体到林村,多数生产队与自然村重合,而山林队则由3个临近的自然村组成^①,另外林村大队所在的自然村规模较大,划分为4个生产队。人民公社体制此后稳定地存在了20年,到1984年撤销建制,恢复乡镇政府后,林村大队更名为林村村委会,生产队也改名为村民小组,直到税费改革后合村并组,这一组织结构基本保持稳定。可以说,人民公社时期的制度设置“对农村产生了非常基础性的影响,基本上决定了当代中国村庄的外在形貌”(申端锋,2009)。这种特殊的地理空间结构与制度设置遗产,形塑了林村目前的村组治理格局,从组织性质和社会基础上看,村组两级组织的区别非常明显。

从社会基础上看,林村农民最重要的认同单位是村民小组。林村农民把小组亲切地称为“我们家”,而将其他小组称作“外面”。他们的生产生活主要是在小组内展开的,比如休闲娱乐、人情往来、互助合作、矛盾纠纷,甚至通婚。某家遇到红白喜事全组的人都要去送礼帮忙,日常生活中村民之间也充满了低头不见抬头见的频繁细密的交往,并且由于历史上自然村内部通婚较多,各家之间皆牵连有亲,互相都可称为“老表”。^②因此,自然村(即村民小组)构成了一个真正的熟人社会,人民公社20年的实践非但没有削弱,反而是加强了自然村作为熟人社会的特性。户籍制度与生产分配制度相结合,使生产队与农民的生产生活紧密关联在一起,日常性的集体劳动和频繁的集体活动等为农民提供了非常多的接触时间、机会和理由,意识形态话语、集体主义道德纪律和规范也为村庄社会整合提供了极强的力量。

相比之下,行政村的空间对于农民的生活要求来说太过广阔,村民之间跨越自然村的交往要少得多,因此,彼此之间的熟悉程度也要低得多,类似于一个“半熟人社会”。作为一级组织,行政村是国家政权建设的产物,主要体现和执行国家的治理目标,并非农民内生的组织要求。公社解体后,行政村为农民提供的跨组交往机会更少,但是由于村级组织集中了全部的治理功能,村民与行政村打交道还比较多,但税费改革后,村级组织工作的科层化色彩日益浓厚,绝大多数治理目标都能在村一级完成(尤其表现为填报、制作各类报表),与农民的直接联系日益减少,“行政村便越来越有脱离村民而成为上层建筑的迹象”(贺雪峰,2000)。村组两级作为双层治理单元的色彩更为明显。

二、政策性与公益性:双层治理的功能区分

村组两级作为双层治理单元,与“分散的聚居”的村庄空间结构及人民公社的制度遗产有关,更是由“熟人社会/半熟人社会”的不同的社会基础决定的。相应的,村组两级组织承担的治理功能也表现出了很大的差异:村级组织的治理主要回应政策性需要,而村民小组则主要回应社区公益性需求。

政策性和公益性是指村组两级组织治理工作的功能性质,而非功能后果。所谓政策是指“国家、政党或政治集团为实现一定目标和任务而制定的活动计划和行为准则”(徐勇,2008),是一种自上而下的治理目标及相应的治理规则,主要体现国家意志。村两委作为村级组织,主要承担的是政策性工作,在村庄中执行和实现国家的治理要求,这是近代以来国家政权建设的基本目标。相比之

^① 山林队辖中心、诸岭和石垅三个自然村,历经多次分和,1970年代曾经分为2个生产队,1980年代后分为3个村民小组,2000年代后则再次合并为一个组,2009年山林组选举两位组长,林村文件中将其作为石垅和中心两个组,但实际工作中两个组长共同处理组内事务,村干部也将这两个组合称为山林片。随着村庄发展(主要是村民建房),山林片的3个自然村实际上已经连为一片。

^② 村民将这种亲戚关系称为“拉拉子亲”,“拉”字形象地说明了这种亲戚关系的伸缩性、能动性。有位村民说他10个姑姑中有7个嫁在了本组,而林村前任村支书跟整个山林片家家户户都有亲戚关系,这成为他登上村庄整治舞台的重要资本。

下,村民小组的治理工作主要是回应本社区成员的公共需要,包括公共品供给、秩序维持等,因而体现出明显的公益性。当然,从治理后果上看,政策性工作也能促进社区公益的实现,社区公益事业的发展也有助于国家意志的实现,二者之间并非完全对立、泾渭分明。

村组治理的功能区分在税费时代已经表现得很明显,税费改革以后则更为突出。税费时代村庄治理工作主要有五项,分别是税费征收、计划生育、殡葬改革、水利兴修和调整土地。税费改革以后,村庄治理主要是应付上级政府各种检查,其主要方式是填报表格、制作文字材料,与农民直接打交道很少。2008年以来,F县推动土地流转和国土整治整村推进,村庄治理又遭遇巨大挑战。无论是税改前还是税改后,村组两级在村庄治理中始终形成了明确的分工。

(一)村组治理分工

1. 税费时代的村组分工

税费时代村庄治理五大任务中,税费征收、计划生育和殡葬改革均由村级组织直接负责,这三项治理工作的共同特点是政策性强、执行难度大、容易得罪人,经常需要动用强制性手段。以税费征收为例,林村的农业税费任务最重时人均在140-150元,应该说同其他农村地区(比如湖北)相比并不高,但依然不好收。时任村支书的储书记开动脑筋创造了很多办法,要求党员干部带动自己的亲戚率先完成,所以绝大多数能够比较顺利地收上来,最难收的是极少数“钉子户”,给村级组织的工作带来了极大的难度。对于没有正当理由“去一百次也不交”的硬钉子,村干部就要采取强制措施,如直接扒粮,有时候遇到抵抗,村干部应付不来就请乡联防队协助。计划生育和殡葬改革“一个管生,一个管死”,在政策推行初期同样遇到巨大阻力。林村农民生育观中男孩偏好非常强烈,村干部去做工作要背负着让人“断子绝孙”的骂名,而土葬观念也是根深蒂固。为了贯彻这两项政策,村干部不得不采取一些今天看来非常残酷的手段,并且经常要将乡镇联防队拉来,比如殡葬政策刚推行时,私埋偷葬比较严重,村干部知道后必须去将尸体挖出来当场烧掉,甚至有人将尸体埋在自家牛棚里,也被村干部搜查出来,众目睽睽之下用汽油烧掉了。村干部做这些工作经常遇到各种危险,而且事后还可能遭到暗地的打击报复,比如被人放火烧稻草、毒死家禽牲畜等。储书记说当时他走在大街上许多人都不搭理他,但现在群众都理解他了:“知道这是政策,一级级下来的”,“我不是无中生有”。

小组长基本不参与上述工作,他们只起传达信息的作用,比如村里布置收税费,组长要去开会,然后通知本组农户,自己并不直接去收。连续在任三十多年的强组长说“我们的工作就是宣传”、“收税费啊,计划生育啊,都不要我们去做”。

小组长的工作主要是什么呢?储书记说小组长“只配合一件事,就是兴修水利”,除此之外,就是小组内部的土地调整。兴修水利是组长配合村干部做工作,而土地调整则完全是小组长去做,村里不干涉。

兴修水利就是一年一度的挑圩。挑圩的工作相当繁重紧迫,组长必须带头。村级组织把义务工和任务段分配下来,组长要组织、带领本组的劳动力日夜坚守在圩堤上,而且要自行解决伙食。由于许多劳动力外出打工,留在家里的是中年人和老人,还有妇女儿童,组织人工难度很大。分配到组里的任务段,组长会再分解到每家每户头上,各自负责自己的那一段,但质量常常得不到保证,完工的时候每一段都会呈现顶部窄底部宽的梯形,即虽然最底部是紧密结合在一起的,但越往上两段之间的间隙越大,群众干完了就偷偷跑掉了,扫尾填空工作最后只能由村组干部来完成。可见,挑圩工作中,组长要带头组织,还要多干活,吃苦受累,而待遇很低^①,所以没人愿意当组长。储书记说那时候当组长的条件很简单,就是能够带领村民在水系治理中发挥作用,而所谓发挥作用就是带头吃苦受累,甚至吃亏。

这里的土地调整非常有趣,每年都要调整一次,频率之高非常罕见。如此频繁的调整土地是与

^① 当时小组长每年的报酬在200元左右。

国家政策相悖的,但这是社区生存伦理的要求,不得不调(所谓“政策不准动,群众要生活”),村干部不好直接插手就由组长去做。林村土地调整方式比较简单:按时排队、多退少补。具体来说,就是把当年人口增加(娶媳妇或生小孩)的农户按时间排序,人口减少的(嫁闺女或死人)农户同样排序,后者把多出的田亩拿出来补给前者,如果当年增加的人口比减少的人口数多,田亩不能平衡,则顺延到下一年优先安排。遇到的主要困难有两点:一是田多的农户不愿退田,二是退出的都是下等差田。这些都需要组长去做工作,说服村民拿出一些中等田。要解决这些问题并不容易,山林组的丁组长说以前每次调地都“调昏了头”“人都跑瘫了”。很明显,兴修水利和土地调整直接关涉到农民生存,具有极强的公益性色彩,这也是税费时代村干部普遍不受农民欢迎,而组长却得到农民拥护的原因所在。

2. 税费改革后的村组分工

税费改革后,村庄治理发生重大改变,税费征收任务没有了,计划生育和殡葬改革已实行多年,农民观念上已经接受,执行难度也不大,“两工”取消后水利兴修也改由政府直接负责,土地调整随着“二轮延包”政策落实而被禁止,村组两级五项难度最大的工作突然都消失了。村级组织开始疲于应付上级的各项检查,忙于填报表格和制作文字材料,随着科学化、规范化、制度化建设的加强,村级组织的科层化趋势日益明显,而小组长则基本没有什么工作,“就是传话”,基层组织和农民的直接联系大为减少。

这种状况在2008年后迅速改变,F县强力推动农村国土整治和土地流转,基层组织重新获得大量治理任务,但现在的治理方式已经与税费时代迥然不同,相同的依然是村组之间的分工。

国土整治和土地流转具有明显的政策性。林村最早的国土整治针对的是耕地,其目的是为了通过土地整理实现连片集中规模经营,即国土整治是为土地流转服务的,而土地流转是为了发展大规模经营,建设现代农业。F县实施的规模经营方式是引入工商资本,发展数百乃至上千亩的规模经营大户,这意味着对现有分户承包方式和小农经营模式的根本性改变,并非农民内生的需求。流转后农民只能获得每亩400斤稻谷的租金,对农民生活影响极大(王德福、桂华,2011),遭到了农民的强烈抵制。2010年,林村又推动新一轮国土整治,针对的是“闲置”宅基地,要求项目区农民搬迁到新规划的集中居住区,或到县城、乡镇买房。问题是,在项目实施的时候,集中居住区的新居刚刚动工,许多农民无处安身,只能借住到亲戚朋友家,这同样引起了农民的强烈不满。

林村村干部也意识到了问题的严重性,村支书说“这个政策过急了些”,“老百姓工作确实难做”,不过,这毕竟是政策,是上级政府的要求,“领导不看你广告,只看疗效”,“拿下就行”(林村副书记语)。但是,税改后村级组织面临的一个治理困境是治权弱化(申端锋,2010),村级组织可以动用的治理资源非常有限。税费时代他们可以采取强制手段,但这种治理方式现在已经不能用了,“如果采取强制性的(手段),就不是以人为本了”。不过,话虽这么说,林村的这两项工作还是在村干部的强力推动下展开了,2600亩土地流转已经完成,而国土整治整村推进在我们调查时也正如火如荼地进行。

小组长被要求配合村里做上述工作,因为现在的村级组织不可能再像税费时代一样绕过组长直接去开展工作,不过,让小组长配合并不容易,做这些工作同样是要得罪人的。为了调动组长们的积极性,“村里不让他们吃亏,考虑到他们的报酬”(村支书语),否则“喊他干事不把钱给他肯定没兴趣”。现在,小组长们的工资已经提高到680元/年,而且由县财政统一发放。除了正常的工资保障外,小组长协助村里做工作还要额外发放务工补贴,比如土地流转时小组长们的补助标准为10元/亩,开会补助为20元/次(半天)。但是,组长们并不会因为待遇的提高就完全“跟村干部一路”,他们的独立性依然非常强,山林组的丁组长说,“村里对我们没下任务”,“(组长)没什么卖力的,就是去呱呱^①,做不好了就交给村里”,丁组长的意思很明确,组长的工作态度很轻松,完全不像村干部那样明知不可为也要为之,“只能硬做”(村支书语)。

^① 当地方言,聊天的意思。

实际上,许多组长不只是消极地配合村干部,还积极地为保护本组的利益直接与村干部抗衡。林村整村推进项目最初选在山塘组,但遇到了山塘组群众的强烈反对,杨组长认为拆了房子对许多老年人不利,因为拆迁补偿费太低,老人买不起新房,无论村干部怎么做工作,杨组长都坚决不同意,最后项目只能另选地址。天山组处于现在的项目区内,群众意见很大,工作不好开展。2010年4月份组长换届选举,村里有意让一位配合村干部工作的老党员当组长,却遭到了群众的抵制,他们几乎把票全部投给了王某。王组长今年刚40岁,“直肠子”,脾气火爆,敢说直话,此前曾因为自己低保的事情到村里大闹一场,村里拿他没有办法,天山组的群众认为“他(王组长)不搞阴谋,什么话都敢讲,能替老百姓讲话”。选举结果出来后,就有人对村干部说“他当了队长,你们村里有的好受啦”,事实证明,王组长没有辜负群众的期待,该组的拆迁工作始终难度很大。与天山组类似的还有狮山组,该组戴组长是个妇女,曾是狮山村民上访的主要组织者之一,那次上访使林村前任村支书丁某下台。今年的选举原组长落选,而戴则被群众推举出来,“就是要选个跟村里对着干的”,村里对此有顾虑,担心工作不好搞,但也没有办法。

可见,村组之间的分工在税费改革后依然表现得非常明显,一方面是村级组织严格贯彻上级政策,强力推动各项治理工作;另一方面则是小组长们消极配合,甚至带头进行抵制。

(二)村组分工治理的形成机制

村组分工治理的实现,首先是因为村组干部的报酬不同。小组长的报酬历来很低,一位组长解释村里为什么不让组长收税费、搞计划生育工作时说“村里没钱让我们干”。前面提到的储书记也是这个观点,在他看来,村民组长待遇很低,“把水利搞好就不错了”,现在依然如此,“就那么点钱,能让他干什么?”报酬低似乎表明组长具有很大的退出权,村干部不想让小组长做太多事情,以致其不堪重负,甩手不干,给村级工作带来更大的不便。

不过,仅从报酬的角度并不能完全解释村组之间各自承担的治理工作的性质差异,即政策性与公益性的区别,实际上,造成村组分工治理的关键在于当地小组长特殊的产生机制。

组长的产生有两种方式:抓阉和选举。没人愿意当组长,但小组却必须要有个组长,于是就采取抓阉的方式,一次性“抓出”几个人,然后轮流干。直到今年,这种方式(抓阉+任命)才被选举代替。选举的性质与之前有根本的不同,被选上的人很难拒绝,因为这是“群众信任你”,如果“选你都不干,(群众)肯定要讲(即议论)”。村委会对选举结果是无权更改的,而是要尊重,尽管有时候选出来的组长村干部并不满意。

不管是之前抓阉抓出来的组长,还是现在选举选上的组长,虽然许多人并不想干,可一旦被授予这个职位,却无一例外的尽心尽力,积极工作。贺雪峰在皖中小井村的调查也发现了类似的现象,那里小组长的产生也是通过这种方式,而小组长解释自己为何尽职尽责,是因为“村民组总要有个人负责”。他进而分析“一个具有强烈内部认同的村民组,也就构成了村民私的单位,一个自己人的单位,一个‘我们’的单位,一个应该尽义务而不是处处讲权利的单位。”(贺雪峰,2009:3)这与我们将小组作为一级独立的治理单元是一致的。小组长的动力根本上来自这种对小组的“我们家”的认同,同时也与这种巧妙的产生机制有关,这种机制是一种不断的确认和激励机制,它使当选组长的人每隔一段时间都能重新得到群众的承认、信任,其中既有责任的赋予,也有事业成就感的获取,是一种社会性的而非经济性的收益机制。

也正因为组长的动力和压力主要来自其所处的社区,而非村级组织,所以使得小组长面对村组织时具有较强的谈判能力,我们就可理解为什么村组之间会有政策性与公益性的角色分工:因为组长要直接回应和落实群众的生产生活要求,维护小组的秩序和整合,如果让他们参加政策性工作,势必破坏其公益身份,造成其与群众的对立,这样就更没有人出来当组长了,小组的治理就将陷入困境。同时,小组长在接受村级组织的任务安排时,也会首先依据本组群众的意愿和要求进行一番评估,只有那些有利于本组的任务他们才会积极地完成,而对那些损害群众利益、可能造成自己与群众关系紧张的工作则可以置之不理,置身事外。

三、双层治理的逻辑

(一) 村级组织的治理逻辑

行政村处于国家与农民的连接点上,国家对农村的治理只有通过村干部的努力才能变为现实。村级组织要实现国家在农村的治理目标,首先要遵循与之配套的现代公共规则,这些规则是对其公职身份的内在要求,因此他们的行为必须要符合“公”的要求,否则,不仅在科层体制的考核机制中要受到惩罚,而且在村民的评价中也是不合格的(所谓“干部不像干部,党员不像党员”)。

但是,只会坚持原则的人会被认为“不懂人情世故”、“当了干部就忘了自己是个老百姓了”,在村庄中就会变成一个不受欢迎的人,别说工作,就连生活也难以维系。因此,干部就要懂得灵活变通。“政策都是有空间的”,“要结合本地的实际情况”,普遍主义要在具体的情境中实现,就要在面对复杂的情况时能够进行自我调整。原则性和灵活性的协调与拿捏是对一个农村村干部工作能力的极大考验,偏重任何一方都将导致失败。当了10年村支书的储书记深谙此道,他常讲要“创造性地工作”,实际上就是在原则划定的空间内尽可能闪转腾挪。不过,不管怎么灵活,都要坚持一条:踩线不越线。

(二) 村民小组的治理逻辑

村民小组的治理则主要体现为熟人社会的逻辑,我们可以称之为生活逻辑。熟人社会是一个有着长远预期的多次重复博弈的场域,小组长们是在生活中开展工作的,甚至可以说,他的工作就是生活的一个内容。村民小组就是一个家,所有村民都是“自家人”,组长不过是这个家里面的成员之一。他甚至不是家长,尽管承担着家长的责任,村民把他推举出来,是要为大家办事的,事情办得好,大家自然对他心怀感激,并在日常生活中频繁的面对面交往中给予回报。这回报不是市场交易或科层体制内可以清晰结算的物质报酬或荣誉奖励,而是融合着情感、敬重、物质等等的人性化的社会化的反馈。“组长又不算个官,只是为老百姓办事的”。正因为村民的观念中,组长并不代表一个类似于村干部的“公”(“大公”)的身份,所以,组长的工作就没有多少国家政策、制度和法规与之匹配,他去调解纠纷,调用的主要是地方性的情与理,靠的是自己与当事人的私人关系(在村民组内,组长甚至可以将全部人纳入自己人圈子内),希望对方“给个面子”;他去调整土地,只是援引国家政策作为其行为合法性的保证,要做通工作,还是得靠情理交融,靠“人家也要生活”的生存伦理。他是不能代表一个超然于社区的“公”的身份来行事的,在做政策性的工作时,他只是打打前哨,要动真格的还得村干部亲自出马。比如最近的整村推进,组长的作用就是尽量动用私人关系和面子说服村民拆迁,如果村民坚持只在政策层面谈判,组长就只能退下来,由村干部出面接应。山林组的丁组长就说,人家根本不跟你谈,“你叫干部来,你说了不算”,这句话的含义就是只有村干部才有资格讲大原则,才有可能在大原则下灵活变通,组长是没有那个权力的。

总之,生活的要求就是组长的职责,而生活的逻辑也就是组长工作的逻辑,后者嵌入在生活之中,极大地节省了科层化、制度化、规范化的治理所需要的成本。

(三) 双层治理的内在机制

村干部无法独自治理村庄,一是普遍主义原则则可资转腾的空间很小,税费改革后这一趋势更加明显;二是村干部不可能建立覆盖整个村庄的私人关系网。因此,村庄治理就要求吸收更多的力量,通过这些力量,村级组织可以将分散独立的小组和农民统合起来,一头乱发不好抓,编成辫子就好抓了,关键就是如何编辫子。

能够被村级组织利用的力量就是村庄的各类精英,这些精英首先是社区性的,是本村民组公认的吃得开的人物,而能够吃得开的一个重要因素就是他的“自己人”多,他善于在频繁细密的日常性人情往来中,乐于助人,待人尊重,豪爽大方,这样的人是“人抬人高”抬举出来的好人,给他面子的

人多,要还他人情的人多,这就是社区精英的必要条件。

1. 内部化机制

在中部农村,村干部首先可以通过“内部化机制”(宋丽娜,2009)笼络社区精英。内部化机制主要表现为人情往来,以及日常生活中频繁细密的交往,通过这种机制可以将熟人社会中广泛的“熟人”转化为“自己人”。自己人“可以包罗任何要拉入自己的圈子,表示要亲热的人物”,而且“这富于伸缩的社会圈子会因中心势力的变化而大小”(费孝通,2007:25)。在林村,这样的自己人就是好朋友,当地有句俗语“朋友能替生和死”,是与兄弟姐妹一样亲的人,尤其是“八拜之交”。自己人圈子内的行为逻辑与熟人社会中的其他外人之间是不同的,这个圈子中间的人彼此之间遵循着人情、面子、信任和规则,自己人在心理机制上,就有了站在对方立场考虑问题的角度,就是“推己及人”,否则就要被认为“见外”了。一个经常被认为“见外”的人,就是不懂人情世故,不会做人的人,就要被人“敬而远之”,在村庄内逐步边缘化了。通过将社区精英内部化为自己人,村级组织就可以采取非制度化的方式,将分散的农民“提”起来,借助社区精英的力量,在村民组内实现治理目标。

但是,仅靠自己人来治理是有局限的。首先,自己人需要维系且主要依赖利益激励,因此村干部在分配资源时,就会偏向“自己人”群体,即使不考虑违反大原则的政治风险,这种方式也很容易遭到普通村民的非议。村民常说干部都把好处给了自己的亲戚朋友,不管这是猜测还是事实,都说明这种特殊主义的利益分配将不仅损害村级组织的合法性,也会使社区精英逐渐被社区群众抛弃。其次,自己人能发挥作用的空间也有限。并非所有的治理工作,社区精英如果只有民间身份,那么在遇到政策性工作,可能发生与村民的直接冲突时,他们往往会选择回避,就像小组长们一样。我们前面分析过,作为村民小组内最具号召力的精英(之一),小组长的公益性色彩是非常明显的,他们并不总是村干部工作的积极配合者。当然,通过内化自己人笼络社区精英并非完全没有作用,只是还无法完全支撑起村庄治理。

2. 精英吸纳与角色规约机制

仅靠私人关系建构自己人的局限可以通过另外一种机制来弥补,即赋予社区精英公职身份。

所谓公职身份,就是包括干部、党员^①、教师、企事业单位退休人员、退伍军人等在内的,经过国家公共规则确认的一组角色。这组角色的行为规范、评价机制、责任担当等都是在现代公共规则里获得的,直接受国家大原则的约束,并且被要求作为国家的象征在社会生活中发挥特别的作用。具有公职身份的人的自我期许、自我实现和行为逻辑既要受到其所处的地方性规范和价值的约束,更要超越这一约束(即“不能将自己混同于一般群众”),只有这样才能获得国家 and 社区的双重肯定。对于具有公职身份的人来说,他们首先要服从于国家的大原则,这就使其与村庄治理具有天然的亲和性,同时,他们又是生活在一定的社区中,牵连着许多“自己人”的圈子,通过他们将分散的农民“提”起来是可能的。现任村支书说村里对老干部老党员“尊重得不得了”,并分析了这些人在村庄治理中能发挥作用的两个因素:其一,身份上的自我要求,“毕竟是党员,有组织观念,跟百姓素质就是不一样”“党性在那儿”;其二,数十年积累的社会声望和社会资本,“毕竟在村里干了十几二十年,同样的政策,他们讲与我们讲就不一样”。村支书的分析准确概括了我们所说的精英吸纳与角色规约的三点要义:组织观念,党性;社会声望与社会资本;讲政策。

村庄治理中最重要的就是要尽可能地贯彻普遍主义原则,而将特殊主义要求遏制在合适的范围内,也就是大道理要压倒小道理,不能让钉子户蔓延。钉子户是特殊主义的代表,它是否会引起连锁反应,既与村庄社会性质有关,也与治理者的能力有关。在公职人员这个群体中,大道理是可以行得通的,通过他们来遏制甚至消灭小道理则是双层治理能够正常运行的常规方式。相比之下,靠私人关系建立起来的自己人圈子却往往是特殊主义滋长的土壤,“一切普遍的标准并不发生作

^① 林村目前有一个村级党总支,3个党支部,13个党小组,131个党员,每年都坚持发展1-2个新党员和若干积极分子,近些年村里把大量年轻的致富能手、创业模范吸收进了党组织,不管这些党员现在是否发挥了“带动群众致富”的作用,至少他们的存在就构成了村庄治理中一笔可资调用的资源。

用,一定要问清了,对象是谁,和自己是什么关系之后,才能决定拿出什么标准来”(费孝通,2007:35)。

小组长可能是介于公职人员和纯粹社区精英之间的一种身份,一方面对他们也是可以用大道理约束的,这是他们区别于纯粹社区精英的一面,但另一方面,身份对他们的约束性不如公职人员严格(我们前面分析过,他们是可以低成本地退出的),所以他们能够以不合作的方式回避但不抵抗大原则,这时候他们就是“既不能只替政府讲话,也不能只替群众讲话”的超脱角色。

四、结语

总结本文的分析,我们可以将双层治理的主要特点归纳如下:

表 1 双层治理的主要特点

双层治理单元	组织性质	社会基础	治理区域	治理功能	治理逻辑	治理方式
村级组织	科层性	半熟人社会	行政村	政策性	现代公共规则 + 生活逻辑	精英吸纳与角色规约 + 内化自己人
村民小组	自治性	熟人社会	自然村	公益性	生活逻辑	内化自己人

小结一下,双层治理的逻辑如下:村级组织是坚持原则适度灵活,而村民小组则是生活逻辑,而在村组之间,村干部可以通过内部化机制将部分社区精英拉入“自己人圈子”,同时通过精英吸纳和角色规约的机制,设置公职身份,将部分社区精英纳入公共规则体系内,借由他们的社会声望和社会资本实现治理目标。

参考文献:

- 程同顺、赵一玮,2010,《村民自治体系中的村民小组研究》,《晋阳学刊》第2期。
- 费孝通,2007,《乡土中国》,上海世纪出版集团。
- 贺雪峰,2000,《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》,《政治学研究》第3期。
- ,2005,《合村并组遗患无穷》,《调研世界》第11期。
- ,2009,《村治模式:若干案例研究》,山东人民出版社。
- 刘秀红,2007,《刍论村民小组的再定位》,《理论导刊》第10期。
- 申端锋,2009,《论乡村政治的空间结构——村民小组与村庄空间结构的相关性研究》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 申端锋,2010,《乡村治权与分类治理:农民上访研究的新范式》,《开放时代》第6期。
- 宋丽娜,2009,《熟人社会的性质》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 田先红、刘丽芬,2006,《废弃抑或存留:村民组长制的困境与前瞻》,《求实》第1期。
- 王德福、桂华,2011,《大规模农地流转的经济社会后果分析》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 吴理财,2005,《合村并组对村治的负面影响》,《调研世界》第8期。
- 徐勇,2008,《“政策下乡”及对乡土社会的政策整合》,《当代世界与社会主义》第1期。

作者单位:华中科技大学中国乡村治理研究中心
责任编辑:施芸卿