

结构功能主义视阈下的农村社会管理创新

——基于 2005CGSS 的实证分析

周春霞

摘要: 本文以默顿的结构功能论为视角,引入治理与善治分析方法,基于 2005CGSS 的数据资料,围绕治理的主体、治理的结构、治理的过程等三方面进行结构功能分析,阐述了中国农村治理中各结构要素所发挥的作用以及功能的变迁特点,指出影响农村社会管理达到善治的主要问题是:农村社会精英的大量流失,农村治理结构失衡以及村民自治制度设计与现实运作的形式与理性的背离。在此基础上提出应转变社会管理观念,通过基层政府职能的转变来推动农村民主政治的建设;建立和完善农村精英人才开发机制,拓宽民间精英参与村治过程的渠道,形成合理的农村社会管理格局;调整农村治理的结构,达到各类组织合作共治,提升农村社会管理的绩效。

关键词: 村民自治; 治理精英; 治理结构; 结构功能; 社会管理创新

中图分类号: C916.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2012)03-0049-13

一、问题的提出

改革开放后,中国农村最引人注目的变化从经济上说是推行家庭联产承包责任制,从政治上说是推行村民自治,党的十六届五中全会又进一步提出社会主义新农村建设的重大历史任务,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,对农村进行政治、经济、文化和社会各方面的建设。从家庭联产承包责任制、村民自治到社会主义新农村建设可以视为中国农村改革的“三步曲”,通过这种从局部到整体的渐进式变革,使中国农村从经济到政治乃至整个社会生活都在发生着根本性变迁,中国农村面貌发生了很大的改观。然而事物总是存在两面性,随着改革的深入和社会的发展,一些不和谐的现象向我们拉响了警钟:怵目惊心的土地撂荒;部分农村畸形空壳化加剧;农村家族化、宗

作者简介:周春霞,广东海洋大学经管学院公共管理系讲师。

族化倾向日益严重“村民自治”名存实亡并被“操纵在少数人手中”。农村是一个具有特殊社会结构的社会单元,传统农村是具有“差序格局”的“熟人社会”,这一传统特征折射在农村社会管理活动中,将会呈现出怎样的景象?这引发了我们的一连串思考,也提出了本文的基本问题:当时代的变迁元素“嵌入”到农村这个特定的社会系统中,将会与该系统的结构要素如何相互影响进而推动农村社会的流变,原有的结构要素的功能又将如何变迁?在当前的时代背景和现存的农村社会结构下,如何创新农村社会管理,最终实现村级治理的“善治”?

二、分析方法与数据

(一) 分析方法

对农村治理问题的研究目前几乎成了国内学术界的一门显学,其研究成果可谓汗牛充栋。对众多相关文献进行分析后发现,大部分文献是对实证材料的分析,且多为个案研究,虽为研究提供了重要素材,但缺乏理论框架;也有少数的分析性文献,在分析改革开放后的中国乡村政治发展方面,国内外学者比较喜欢使用的分析途径主要有经济分析、制度分析、文化分析和国家-公民社会分析等。这些分析方法各有特点,对帮助人们全面和深入地认识中国农村政治发展的规律有着重要的意义,是深刻理解现实农村治理不可或缺的分析工具。特别是国家-公民社会分析途径是一种十分有用的政治分析方法,通过研究国家-社会的生长和互动过程,例如研究国家建设、民族建设和公民社会的成长,进而来理解农村的治理变迁,对于我们把握乡村政治的规律,确实极有帮助。但通过梳理我们应当看到,学界的相关文献还存在着一些不足,主要表现为:大部分个案研究既缺乏理论框架又存在外在效度问题,虽能增进对当代农村治理状况的理解和认识,却难以廓清当代农村社会状况和变迁的全貌;为数不多的分析性文献所运用的分析方法都是从社会的某一侧面(或者经济因素,或者文化、制度等非经济因素)来分析农村治理问题,难免具有局限性和片面性,而国家-社会的政治分析途径由于用简单的两分法把国家与社会分开进行分析,也容易得出片面的结论。

本文的研究在借鉴相关文献的同时,着重引入另外两种分析框架,即默顿的结构功能主义分析方法和治理与善治分析。

默顿的结构功能论就是要在功能主义的框架中,处理社会冲突、偏差行为与社会变迁的问题,找寻这些社会现象的结构根源。试图调和功能论与冲突论两路的社会思想,找寻两者在理论上的汇通之处。为此,在对传统功能主义批判性继承的基础上,他创造性地提出了显功能与潜功能、功能替代物等概念,他的卓有成效的努力不仅极大地发展了功能主义,而且也为我们分析社会现实提供了一个更为广阔的基础。结构功能主义在今天仍然有很强的生命力,任何社会现象都有其滋生的土壤和背景条件,换言之都是在特定的社会结构中产生的,各种

结构要素与外在的变迁因素相互影响,形成了纷繁复杂的社会景象。在以下的研究中,我们将用这一经典的社会学分析方法来解读复杂的农村社会管理问题。

为了避免前述的片面性问题,我们引入了一种新的分析视角即治理与善治分析,这种分析方法最大的优点在于它打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式,即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会,它把有效的管理看作是两者的合作过程;它力图发展起一套管理公共事务的全新技术;它强调管理就是合作;它认为政府不是合法权力的唯一源泉,公民社会也同样是合法权力的来源,等等。治理的最终目标是实现善治。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。所有这些表明,它的适用范围比其他方法更为宽泛。农村社会管理是一项复杂的系统工程,包括土地流转问题、政府的统治、村民的自治等,涉及农村经济、政治等方方面面的问题,运用治理与善治分析方法就可以更全面、更深入地解读这一复杂的社会现象。

(二) 数据来源^①

2005 (CGSS) 是第一次同时覆盖城市和农村的中国综合社会调查,其中包含了农村治理的情况调查,符合本研究的需要。据此本文选取了普通居民问卷调查中所有农村居民的数据资料,最终确定用于本研究的样本数为 4274 个。

基于此,本文将根据治理与善治理论结合 2005CGSS 数据资料围绕治理的主体、治理的结构、治理的过程等三方面进行结构功能分析,进而阐述中国农村治理中各结构要素所发挥的作用以及功能的变迁特点,在此基础上提出如何进行农村社会管理创新的初步对策。

三、结构功能视角下农村治理状况的分析

(一) 治理的主体: 普通村民、治理精英

目前,中国农村的治理主体由两部分构成: 普通村民和治理精英。广大村民自然是农村治理的主体,没有他们的参与,农村治理就是无本之木、无源之水; 农村治理精英是一个较为宽泛的概念,几乎囊括了所有对村庄事务产生重大影响的人,包括乡镇派出的驻村干部、村级干部(指村支书、村长等) 以及各类民间精英如经济能人、乡贤、宗教精英、家族精英等甚至村霸。从这个意义上,其治理的主体可以进一步划分为三个部分: 普通村民、体制内精英、体制外精英。所谓体制内精英与体制外精英主要是从权威的合法性来源来确定的,体制内精英是在正式制度安排下产生的,如村干部等; 体制外精英的产生则是由于非制度因素(如文化等),指各类草根精英或称村庄内生精英。当村民自治作为一种制度安排“嵌入”到农村这个特定的社会系统时,各个治理主体的地位和作用如何,它们又将如何发挥自己的功能?

从理论上说,我国农村实行的村民自治制度,即在村干部由村民选举产生的体制下,村民和村干部之间应该是一种以“选举和被选举”为基础的委托-代理关系,按照这种新型的委托-代理关系,村干部不过是受村民委托管理村务,村民才是农村民主治理的主体,他们有权参与村务管理和监督村干部的工作。可见,从制度安排上看,农村治理的主体当然是广大村民,没有他们的广泛参与,就无所谓“村民自治”。

然而,以村民自治为核心的现代农村治理改革,对普通村民至少有三个方面的要求:物质生活条件、文化教育基础和参与热情。(俞可平,2002) 尽管民国时期以后的农村治理改革也力图从这三方面着手来提高村民的综合素质,但由于种种原因,这三个条件都不具备,使得农村治理实践中,普通村民的主体地位和功能未能发挥。有调查表明,从谁参与决策以及在决策过程中的作用来看,农村治理大致有两种类型:一是领导者主导-村民参与,即村干部主导决策过程,同时在决策过程中,村民参与,共同做出决定。这一般发生在村民自治组织较为健全的村;二是领导者决策型,即所谓的精英主义决策,村中事务基本上由村干部决定,村民参与程度很低,甚至不参与。这一般发生在村民自治组织不健全和村民自治程度较低的村。显然,在农村治理过程中,特别是在决策过程中,农民的治理主体明确分化为村干部和村民两个主体,并且结合现实的村民自治发育程度来看,村干部在治理过程中占据着更为重要的位置。

除了体制内的精英外,体制外的精英也通过各种渠道在促进农村公共事务、推动村庄发展也产生了重要的影响。他们文化素质高、经济条件好、办事能力强且热心公益,在村庄享有威望并具有一定的感召力,在一些领域甚至超过了体制内精英的作用。民间精英主要通过两种途径发挥影响力:一方面通过社会流动机制转化为体制内精英,村民自治制度为新一代的民间精英成为合法的村治权威开辟了通道,将中国农村治理推进到一个新的阶段。2005CGSS 的村长问卷调查数据显示,51.9%的村干部接受过高中及以上学历教育;在 82 个有效样本中,近两成的村干部拥有一定的社会资本,或者自己创业,或者在集体企业的管理层任职;另一方面因文化认同等非制度因素成为村民中的“意见领袖”,在村庄的政治、经济生活中具有相当的“话语权”,如家族精英、乡贤、经济能人等。在南方农村,由于深厚的宗族文化渊源(关于家族对农村治理的影响容后文论述)所带来的影响力,这种权力影响力类似于杜赞奇所称的“权力的文化网络”,老年协会(也称老人协会)往往具有特殊的地位,它通常成长为农村中的长老组织,对村庄的发展起着重要的作用。而其他民间精英也其因具备良好的社会资本,或者德高望重,或者能力强、人脉广等而增强了人格魅力,在村庄事务中起着重要的桥梁纽带作用。王德福对中部农村的个案考察发现,中部农村治理体现双层治理结构与逻辑:村干部通过内部化机制将部分民间精英转化为“自己人”,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民间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。

运用默顿的结构功能论,我们可以对农村治理的主体状况作出清晰的解读:由于现实的原因,中国农村的普通村民大多不具备村民自治所要求的主体资格条件,因此在以村民自治为核心的现代农村治理改革语境下,广大村民无力行使其主体功能,在实践中处于“失语”状态,主体地位和作用无法真正行使,即村民自治制度设计的显功能不能正常发挥,在这种情况下,作为功能替代项的“治理精英”取而代之成为了实质的治理主体,两类治理精英并非完全分立发挥主体功能,而更多地体现出互动、合作共治的特点,体制内精英要么与体制外精英“耦合”、要么按照双层治理逻辑整合民间精英力量实现村庄治理目标。无论如何可以得到的一个结论是:在当前的农村治理中,治理精英起着异常重要的主体作用。

与此结论相悖的现实困境是农村空心化的加剧,农村精英人才的流失严重。农村空心化是城市化进程中出现的一种现象。近年来,随着我国工业化、城市化的加快,农村空心化现象也逐渐加剧。越来越多的农村知识青年、青壮年都流向城市,留在农村中的农民大多是老年人、妇女和留守儿童。外出打工的农民既是青壮年也是农村劳动力中学历和素质较高的群体,换句话说,他们都是农村的精英人才。据国家统计局公布的数据:2009 年,全国农民工总量为 2.3 亿人,外出农民工数量为 1.5 亿人,其中,16 岁-40 岁的占 83.9%,初中以上文化的占总数的 88.3%,接受过培训的占 48%,且文化程度越高,接受培训的比例越高。农村精英人才的流失给农村治理带来了一系列的隐患:选民的真实意愿无法表达,村社治理乏力,乡镇对村组的管理“失控”等。而对治理主体的影响主要表现为两方面:一方面由于精英人才的匮乏容易导致治理精英的内部循环不畅通,2005CGSS 的统计分析表明,在受访的 394 名村长(或村支书)中,有约三成的人任现职超过 10 年;另一方面妨碍了民间精英的中介纽带作用的发挥,人才的大量流失使体制内精英—体制外精英—村庄事务的治理结构出现了断裂。因而在现实生活中就出现了种种“失序”状态:村庄权力操纵在极少数人手中,宗族势力一支独大,甚至出现了恶人治村的现象。

如何解决农村空心化与农村治理主体之间的悖论是本文要回答的第一个问题。

(二) 治理结构: 正式组织、家族组织、农村社会组织

农村治理就是农村公共权威机构对农村公共事务进行管理,并增进农村公共利益的过程。所谓农村治理结构就是指作为整体参与农村治理的公共权威机构之间形成的关系和制度性安排。学界一般从官方与民间两方面来划分治理机构,普遍认为 20 世纪 80 年代以后,中国农村的治理体现为一种三元权威结构,即政党、政府和农民组织,具体表现为村党支部、村委会等村民自治组织以及其他农村民间组织这三种力量。其中村民委员会的身份比较特殊,从纯粹的法律地位而言它是一种农村民间组织,但国家通过制订《村组法》赋予了它在农村公共管理中的法定公共权威地位。鉴于村委会的法定权威地位以及在实践中大多

执行的是政策性职能,与一般的农村社会组织在权威合法性来源上有很大的区别,本文认为农村的治理结构从组织性质可以分为三类:正式组织、家族组织、农村社会组织。在村庄层面,正式组织指国家正式体制内的公共权威机构包括村两委;其他农村民间组织包括两种情形:一种是因特殊利益需要而成立的各种功能性组织,有的经政府登记认可合法开展工作,有的未登记但政府默许了,如经济合作社、老人协会、果树研究会等,本文将此类组织界定为农村社会组织;另一种是没有任何法律、政府文件认可的,但因先天的血缘关系而事实上存在的家族组织。在“乡政村治”的背景下,三类组织在村庄管理中扮演着何种角色,怎样发挥着各自的功能?

1、村级正式组织: 税费改革后职能萎缩,村社治理乏力

税费改革前,乡镇政府或村两委的主要精力都放在计划生育和税费缴交上,税费改革后,按理应该把更多的精力投向社区建设和管理上,更好地履行公共管理的职能。为此,我们对 CGSS2005 村长行使职能情况进行了统计,以村长在日常事务中所花费的时间占比平均值进行比较分析,并按从小到大的顺序排列,结果如表 1 所示:

表 1 2004 年内村长(或村支书)在日常事务中所花费的时间情况(%)

日常 事项	管理 集体 企业	应酬 上级 各部门	组织 社区 建设	催交 农业税 及附加	其他 日常 事务	社区 管理	从事 家庭 非农 活动	组织 农业 生产、 农田 基建	计划 生育	从事 农业 生产	合计
所花时 间占比	1.92	6.74	7.66	8.30	9.25	9.42	9.42	10.31	15.39	21.58	100

2004 年是农村税费全面改革的转折年,自 2004 年后农村就进入了零赋税时代,而村两委的职能在这一年也有了很大的变化。从表中我们可以看到,2004 年内,村长(或村支书)把约 30% 的精力用在家庭经济活动(包括农业生产和非农活动)上,计划生育、催交农业税及附加以及应酬上级各部门三项事务用去 30% 的时间,10% 的时间用在组织农业生产等村庄基本生产活动上,约 10% 的时间花在其他日常事务和管理集体企业上,最后只剩下不到 20% 的时间花在社区建设和管理上。由此可见,税费改革后税费缴交的职能逐渐剥离,但村两委并没有很好地履行村庄建设和管理的职能。造成这种结果的原因是多方面的,但税费改革影响最大的就是乡镇的财政状况,具体到村庄,主要是两个方面的因素:一是集体经济不发达;二是财政吃紧沦为“吃饭财政”。CGSS2005 村长问卷中也对村财务收支情况进行了调查,仍然以平均值为基础进行比较并按从小到大的顺序排列,结果如表 2 所示:

表 2 2004 年内村账务收支情况(单位:千元)

村财务收入事项	样本平均数	村账务支出事项	样本平均数
卖出企业收入	0.1	村公共建设开支: 通讯、电力	1.58
专项转移支付	6.33	村公共建设开支: 其他	2.97
卖出其他资产收入(包括树林、房屋等)	7.31	村公共建设开支: 办公设施	4.08
“一事一议”筹资	7.50	招待及应酬费	5.21
税费改革转移支付	9.08	管理费支出	5.51
村办企业上交	12.35	村公共建设开支:	
医疗、饮水	5.65	社会福利和保障支出	7.64
捐赠收入	13.69	村公共建设开支: 农田水利	8.91
村出租土地、房屋及其他财产收入	19.94	其他支出	9.95
“一事一议”筹劳折款	24.57	村统一经营支出	12.08
其他收入	25	日常办公开支	14.16
卖出土地款	28.41	村公共建设开支: 学校	16.0
农业税附加	31.44	队组干部工资、补贴	27.52
贷款	50.82	村公共建设开支: 修路架桥	28.53
村农业收入(承包收入 + 直接经营收入)	64.04	村专职干部工资、补贴	71.21
全年总收入	371.19	全年总支出	166.63

表 2 的数据显示,收入方面,村庄的收入来源较有限,农业收入、出租出卖土地、树林、房屋等资产收入,税费收入是村庄的主要来源,而村办企业等集体经济的创收能力十分薄弱;支出方面,如果按 2004 年的全年总支出来核算,村专职干部工资及补贴、队组干部工资及补贴、日常办公开支、村统一经营支出、管理费支出、招待及应酬费等六项所占比例高达 81%,其中约七成的数额是用于支付村组干部工资及补贴的。在为数不多的公共建设支出中,占比较多的是修路架桥、学校等农村基建项目,对医疗、通讯、电力等民生建设方面的投入就只能是杯水车薪,无暇顾及了。

2、家族组织: 南北区域性差异明显,功能呈现复杂的特点

在现代化背景下复兴重建起来的当代家族组织,有其不同于传统的“家国同构”语境下宗族的复杂多面性,学界也得出了两种截然相反的结论: 80 年代多持复兴或重建的观点; 自 90 年代中期始,王颖(1996) 等认为在弱化,甚至在瓦解。CGSS2005 的问卷调查也涉及到农村治理中关于宗族的影响问题,本文对分省及全国的宗族重建状况进行了交互统计和卡方检验,结果如表 3 所示:

表 3 分省及全国的宗族重建状况(单位: %, 个)

省别	没有	有以姓氏为纽带的亲族网络,但没有正式的组织	有以宗祠/祠堂为活动中心的家族组织	样本数
河北省	232(97.5%)	6(2.5%)	0	238
山西省	80(96.4%)	3(3.6%)	0	83
内蒙古自治区	72(90.0%)	8(10.0%)	0	80
辽宁省	160(85.1%)	27(14.4%)	1(.5%)	188
吉林省	42(100.0%)	0	0	42
黑龙江省	62(100.0%)	0	0	62
江苏省	316(96.3%)	11(3.4%)	1(.3%)	328
浙江省	177(97.8%)	2(1.1%)	2(1.1%)	181
安徽省	254(96.2%)	6(2.3%)	4(1.5%)	264
福建省	117(97.5%)	1(.8%)	2(1.7%)	120
江西省	120(100.0%)	0	0	120
山东省	323(97.0%)	10(3.0%)	0	333
河南省	363(97.3%)	8(2.1%)	2(.5%)	373
湖北省	247(100.0%)	0	0	247
湖南省	204(99.0%)	2(1.0%)	0	206
广东省	118(56.7%)	33(15.9%)	57(27.4%)	208
广西自治区	155(96.9%)	2(1.3%)	3(1.9%)	160
海南省	20(100.0%)	0	0	20
重庆市	41(95.3%)	2(4.7%)	0	43
四川省	385(97.2%)	6(1.5%)	5(1.3%)	396
贵州省	157(80.9%)	36(18.6%)	1(.5%)	194
云南省	154(96.3%)	6(3.8%)	0	160
陕西省	122(97.6%)	2(1.6%)	1(.8%)	125
甘肃省	76(73.8%)	26(25.2%)	1(1.0%)	103
总计	3997	197	80	4274
	93.5%	4.6%	1.9%	100.0%

P = 0.00 < 0.05 检验结果两者关系显著

表 3 的统计结果表明,总的来看,全国农村家族的重建比例极小,有家族网络及家族组织的不到 7%,其中家族组织仅占 1.9%,且表现出显著的区域性差异,主要是南北两大区域的差异,其中广东省的家族组织发达是较为突出的现象,所占比例遥遥领先于其他省份,这与学界长期以来关于“华南多宗族、宗族

复兴主要在南方而不是北方”的共识相当吻合。与此相适应,家族组织的活动仅限于修族谱或宗祠、共享坟场,所发挥的功能主要表现在协调村民之间的纠纷、本村与外村的关系、管理家族的共享资源,其次是组织或赞助公益活动等。仅从上述简单的数据与功能分析来看,家族组织对农村治理的影响似乎是微不足道的,但作为一种在农村社会具有深厚根基的宗族文化,其影响力和渗透力远远超过了表象上所得出的简单结论。以下两方面的事实是我们考察家族组织时不能忽略的:一是在家族传统深厚的地区,家族精英与体制内精英的“耦合”使族权与正式权力交织在一起,影响到普通村民民主权力的公正行使。CGSS2005 数据显示,在有亲族网络或家族组织的村庄,过半数的家族精英同时具有村干部的身份。家族精英作为执政精英治理村庄自然会有失公平,家族势力加上法定公共权威的效力对村民形成了“非硬性约束”,逐渐地家族组织代替了基层政府成为名符其实的家族政府,家族成员掌握了大量的社会资源,在获得权力资本的同时也攫取了财富资本、声望资本,村庄阶层分化日益严重,普通村民越来越丧失“话语权”,于是矛盾不可避免,农村社会的不稳定因素就会增加。二是家族组织虽然实体数量极少,但它作为一种文化意识形态却在观念上影响着人们,换言之它还可能以其它表现形式来对农村治理产生影响。如有学者曾调查的湖南省邵东县的农村中,大部分民间组织都是以这种血缘、宗族关系为纽带而存在。这些民间组织从发起、筹备到募集资金再到运营全是民间力量所为,但又常常以家族的名义来成立,其宗旨和前提都是为了造福家族子孙。再如周建新对钟村护祠行动的研究发现,宗族在文化经营的策略下,已不仅仅体现了其血缘共同体和象征符号的功能,而是作为一种观念和话语被利用和实践,如同杜赞奇所言,是乡村社会“权力的文化网络”中的一种手段和资源。

3、农村社会组织:官方色彩深厚,发展很不成熟,只能行使非常有限的社会职能

刘永东等基于 6 省 116 村关于农村民间组织的一项大样本随机抽样调查结果表明,中国农民组织虽然数量可观,但是平均规模偏低。中国农民组织发展过程中政府作用非常明显,70% 左右的农民组织都是由乡镇政府或村两委发起,并且由乡村干部负责管理;村两委在农民组织的重大决策过程中参与程度非常高,70% 以上组织两委都进行介入。村两委和乡镇政府在组织决策参与上比较有共性,村两委参与程度较高的组织,乡镇政府的参与也比较多。农民组织的组织功能一定程度上与组织治理结构相对应。农民组织在号召村民进行村庄公益事业建设时,绝大多数都需要乡镇政府或者村两委的许可,能真正独立组织实施村庄公益事业项目的组织非常有限,仅限于文体、健康类组织、红白理事会、寺庙和教会等几类组织。在多数农村地区,农民组织在“纠纷调解”方面的社会职能普遍强于“号召公益活动”。

总之,现实的中国乡村社会正处于由传统乡村社会向市场化社会变迁的过渡时期,在这个转型期,农村社会各种结构要素的功能都在相应地发生嬗变,从

结构功能论的视角来分析我们可以描绘出这样一幅农村治理的现实图景: 国家强制性权力的退出和税费改革变量的介入带来的恰恰是基础性权力的急剧萎缩, 乡镇和村两委等正式组织职能萎缩, 村社治理乏力, 没有能力行使公共管理的功能, 迫切需要功能替代者——农村社会组织的发育成熟, 而由于国家主导的逻辑未能从根本上改变, 这个“社会”——农村民间组织却不断寻求“国家”的帮助(从发起、组织管理到决策), 发挥的功能非常有限。这种现实的困境从某种程度上为家族组织的发展提供了空间, 家族组织事实上成为了上述两类组织的部分功能替代者, 值得我们注意的是在现代化背景下, 家族组织传统的认祖归宗、作为象征符号、增强族人凝聚力的显功能正在减弱, 另外一种作为观念和话语的意识形态渗透到农村社会生活的潜功能正在显现。

至此, 如何处理正式组织、家族组织与农村社会组织之间的关系, 解决农村治理结构失衡的问题成为本文要回答的第二个问题。

(三) 治理过程: 选举、决策与管理、监督

民主选举、民主决策、民主管理和民主监督是农村民主政治的重要内容, 也是乡村善治的重要保障。

现代乡村治理改革的重要内容之一是引进作为现代民主政治制度基础的选举制度。80 年代以后中国农村开始推行由村民选举产生村干部, 先试行间接选举, 90 年代后逐渐全面推行直接选举(即海选)制度。根据 CGSS2005 的数据, 截止 2005 年, 全国有 85% 的农村地区实行了村委会选举制度, 实际开始年限大多集中在 80-90 年代。

但实际操作中的情况要复杂得多, 执行机制与制度设计之间存在一定的距离, 该数据分析同时显示, 只有 6 成的村民代表是经村民提名选举产生的。或许这可以解释目前农村中多种决策机构并存的现象。按照制度设计, 经过村民选举产生的乡村法定权威组织, 即村民大会或村民代表大会, 应该享有村庄内最高的决策权和管理权, 但最高决策权真正掌握在村民大会或村民代表大会的并不多见, 更经常的情况是, 村党支部是实际的决策中心, 而村委会则是其执行机构。从全国各地的情况来看, 村委会、村党支部、村委会和村党支部的两委联席会议以及村民大会或村民代表大会都可以是村务的决策机构。与治理结构相对应, 村庄的民主决策与管理进程也相对滞后, CGSS2005 的数据分析显示, 60% 以上的村庄是在 2000 年税费改革后才开始执行“一事一议”制度, 议事所涉范围很有限, 排在前三位的依次是修路架桥、农田水利、教育集资、饮用水设施等, 而与农民切身利益相关的村镇土地开发事项都极少启动“一事一议”程序, 医疗、通讯、环境保护等基本民生事项提上议事日程的就更微乎其微了。

使村民有效地对管理村庄的乡村权力进行监督, 也是现代农村民主治理的重要内容。20 世纪 80 年代后, 从制度设计来看, 中国农村已发展起了一整套比较完善的村级权力监督制度。村民委员会、村党支部、村民代表会议或村民大会三者相互监督、相互制约; 村民可以通过直接选举来行使监督权选择自己满意的

管理者。农村民主监督的渠道主要来自三个方面:一是上级政府的监督;二是同级权力机构之间的监督;三是社会大众的监督。从实际情况来看,对村级权力最有效的监督仍然是上级政府的约束。其他两种渠道在现实操作中主要通过“财务公开、村务公开”方法来实现的,但由于村民自治发育程度低、民主意识还较薄弱等原因,这两种监督方式远未发挥其应有的正功能。如东莞市的一项调查表明:在财务公开这一核心问题上,有的村组避重就轻,有的甚至隐瞒真实财务状况;由于过多考虑人力财力因素,部分村组财务公开公布到户的不足三成,导致阅读村财务公布栏的群众也不足三成;监事会成员年龄大,文化水平低,财务知识缺乏,或者存在“老好人”思想,怕得罪干部,因而存在审账水平不高或审账流于形式,发现问题不敢大胆提出和要求纠正等现象。

可见,形式理性与实质理性的背离、制度设计与现实运作的差距,使得村民自治不能在农村这个特定的社会系统中发挥其显功能,政府主导的行政思维仍然是农村社会管理的基本逻辑,这一基本逻辑制约着农村治理的民主进程,民主选举、决策与管理、监督在现实运作中大打折扣。由此产生了本文要回答的第三个问题:如何创新农村社会管理观念,促进农村治理的民主进程?

四、结论与政策建议

综上所述,影响农村社会管理达到善治的主要问题是:农村社会精英的大量流失,农村治理结构失衡以及村民自治制度设计与现实运作的形式与理性的背离。鉴于此,我们尝试提出如下的政策建议:

(一) 转变社会管理观念,通过基层政府职能的转变来推动农村民主政治的建设

村民自治制度在现实运作中出现形式与实质、理论与实际的脱节,一个重要的原因就是政府主导的行政思维模式没有从根本上转变,应改革传统的管理理念,切实转变基层政府的职能,按照“权随责走”的原则,真正实现权力的下放,把村民应该享有的权力还给村民。首先要严格执行村民直选制度,规范选举程序严把选举关,保障村民民主选举的权力;其次要落实一事一议制度,严格执行村民会议或村民代表会议民主讨论决策的制度,杜绝流动票箱,保障村民民主决策、民主管理的权力;最后要落实村务公开、账务公开制度,加大公开的范围和力度,利用各种现代传播媒介加强涉农政策的宣传,如可以开通手机短信平台、政府网站平台等确保留居人员和外出务工人员的知情权和监督权。

(二) 建立和完善农村精英人才开发机制,拓宽民间精英参与村治过程的渠道,形成合理的农村社会管理格局

农村社会精英人才大量流失是农村社会管理的重大隐患。应尽快建立和完善农村精英人才开发机制:一是要重视外部引进,完善大学生村官制度。大学生村官是指 1999 年来,在高校专科以上学历应届或往届毕业生自愿申请基础上,

由政府根据一定的标准和程序选派到农村担任村支书助理、村主任助理或其他“两委”职务的工作人员。大学生村官制度由江苏省 1995 年率先推行,2008 年在全国全面推行。实现大学生村官“引得进、留得住、干得好、流得动”是这一制度设计的关键,应健全引导制度、选聘制度;尽可能为人才发展创造机遇和空间,从政策支持等方面健全搭建平台制度;将理论培训和挂职锻炼相结合健全能力提升制度;按照目标管理的原则健全考核激励制度,完善人才流动机制,建立到村任职大学生工作的长效机制。二是要注意内部挖潜,充分发挥留居社区精英的作用。农村社区中总会涌现出一批独立思考、知识丰富、敢于发声、勇于担当、极具人格魅力的民间精英,包括乡贤、经济能人、曾担任公职的退休人员等,他们因具有良好的社会资本而成为村民的“意见领袖”,他们往往是表达村民意愿的“传声筒”,民间精英和民间组织越来越多地参与村庄管理,有利于形成合理的治理格局。应广辟渠道发挥社区民间精英的中介作用,可以通过选举程序吸纳为体制内精英,也可以通过参与各种民间组织介入村治过程,如能人会等。

(三) 调整农村治理的结构,达到各类组织合作共治,提升农村社会管理的绩效

如前所述,当前农村治理结构的失衡根源于村级组织与农村社会组织的功能失调,因血缘关系而事实上存在的家族组织承担了部分功能,但在弥补其他两类组织某些功能的同时,因家族网络这种社会资本的特殊性在参与村庄管理的过程中又出现了失调的情况。

1、加强农村社会组织的自立自助能力建设,积极参与农村社会管理

目前农村社会组织虽然有了较快的发展,但绝大多数都依赖政府的参与,能真正独立开展活动的非常少。因此,在数量快速增长的同时,应尤其重视农村社会组织的自立自助能力建设。首先,政府应继续加大扶持力度,创新模式培育发展各类社会组织。各级政府对社会组织的支持和帮助,最重要的是财政资助,在美国,非营利组织从政府得到的资助占非营利组织的 35% (2005 年),而在我国的香港地区,占到 80% 到 100%。我国的资助比例远远低于平均水平,应加大资助力度,同时积极寻求行之有效的资助模式,如目前行之有效的政府购买机制;其次,政府应积极参与农村社会组织自治能力建设。主要是通过建立健全各种政策法规来规范社会组织的活动,监督社会组织实行自律;采取各种手段引导社会组织自立自助,如着手开展社会组织孵化基地建设,鼓励、支持服务于社会组织的支持性机构的发展,利用专业机构的专业水平提升农村社会组织的自身能力,最终转化为现代 NGO 组织。最后,农村社会组织要积极寻求社会力量的帮助。如可与高校、科研院所等机构联姻,通过专家学者的田野调查或实验,将理论用于指导实践,从较高的层面引导农村社会组织健康有序地发展。

2、正确看待家族组织的发展,适当发挥其潜功能

家族组织在村庄管理中的功能具有两面性:当强大的族权与正式权力“耦合”时,会产生叠加放大效应,对村庄管理带来消极的影响;而以家族关系为纽

带建立的一些社会组织又在村庄管理中发挥着重要作用,如老人协会、基金会等。应正确看待家族组织的发展,宜疏不宜堵,不能一味地动用强权加以禁止、取缔,而是要关注其发展趋势,建立与强大族权抗衡的机制,适当发挥家族组织作为观念和话语形态的潜功能,利用其纽带作用增强该类社会组织的凝聚力,按照现代 NGO 组织的要求进行引导和规范,逐渐发展演变为纯粹的社会组织。

3、壮大农村集体经济,发展村庄公益事业

农村各类公共服务严重不足已是不争的事实,教育、医疗、饮用水、电力通讯等民生问题日益严重。税费改革后基层政府的公共管理职能萎缩,加上大多数农村集体经济相当薄弱,导致村庄公益事业的发展滞后。应采取各种途径壮大村级集体经济,而现有研究表明,农业产业化和专业镇建设是发展农村经济的有效途径之一。

总之,应通过加强村级正式组织的公共管理职能建设、农村社会组织的自治能力建设以及发挥家族组织的积极作用,协调三者之间的关系,使正式组织与社会组织之间形成有效的“竞争加合作”关系,实现各类组织共同参与村庄治理,提升农村社会管理的绩效。

注释:

① 本论文使用数据部分来自中国国家社会科学基金资助之《中国综合社会调查(CGSS)》项目。该调查由中国人民大学社会学系与香港科技大学社会科学部执行,项目主持人为李路路教授,边燕杰教授。作者感谢上述机构及其人员提供数据协助,本论文(书)内容由作者自行负责。

② 具体可参见吴毅《记述村庄的政治》,湖北人民出版社 2007 年版,第 73-82 页。

参考文献:

- 景跃进《村民自治的意义阐释与理论化尝试》,载华中师范大学中国农村问题研究中心编《中国农村研究》2001 年卷,第 87-117 页,中国社会科学出版社,2002 年。
- 俞可平《政治与政治学》,社会科学文献出版社 2003 年版。
- 黄瑞祺《社会理论与社会世界》,北京大学出版社 2005 年版。
- 俞可平《治理与善治——一种新的政治分析框架》,《南京社会科学》2001 年第 9 期。
- 周红云《社会资本与中国农村治理改革》,中央编译出版社 2007 年版。
- 张厚安,徐勇,项继权等《中国农村村级治理——22 个村的调查与比较》,华中师范大学出版社 2000 年版。
- 王德福《政策性与公益性:中部农村的双层治理结构与逻辑》,《青年研究》2011 年第 4 期。
- 李煜煜《当代农村民间组织生长成因研究》,《人文杂志》2004 年第 1 期。
- 周建新《当代宗族组织的传统建构与文化抗争》,载肖唐镖主编《农村宗族与地方治理报告:跨学科的研究与对话》第 59-61 页,学林出版社 2010 年版。
- 刘永东等《中国农民组织发展:治理结构与组织功能——基于 6 省调查的分析》,《经济社会体制比较》2008 年第 1 期。
- 李敏《大学生村官制度的现实境遇及对策思考》,《理论与改革》2011 年第 5 期。
- 周春霞《浅析社会组织与政府关系发展的新特点》,《社会主义研究》2010 年第 6 期。
- 周春霞《完善农村公共服务体系 加快推进粤西新农村建设》,《南方论刊》2011 年第 1 期。