

# 行政激活自治：乡村治理的转型与实践

卢青青

(武汉大学 社会学院, 湖北 武汉 430072)

[摘要]乡村治理要平衡行政与自治的二元关系。立足治理统合而非价值二元视角分析,治理转型中行政与自治并不必然对立,而是呈现出行政激活自治的样态。在治理可持续性要求与社会内生性需求的治理转型中,行政与自治的关系不断调适。行政力量通过事件输入、规则嵌入与组织再造实现对村级自治的激活,这一激活机制包括治理目标的耦合、治理资源的保障与治理空间的弹性。行政激活自治根本上是由乡镇不完全政权与不规则乡土社会内在规定的,由此形塑行政与自治相互依赖的嵌套治理。基于此,乡村治理转型实践不宜过于激进地推行基层治理现代化,而应在弹性社会结构中寻求行政与自治的平衡点。

[关键词]乡村治理转型;基层治理;行政激活自治;弹性结构

[中图分类号]D422;C912.82 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2021)03-0024-08

## 一、问题的提出

乡村治理的转型伴随着国家政权建设展开,国家政权建设经历了从双轨治理<sup>[1](PP.275~293)]</sup>到乡政村治体制下的二元共治再到基层治理现代化背景下的自治、法治与德治“三治”融合的阶段变迁,不仅完成了民族—国家建设,而且正在逐步实现民主—国家建设。乡村治理在基层政权与乡村自治之间建立有机联结,真正实现了国家与社会、行政与自治的有机融合。

在乡村治理转型实践中,行政与自治一直处于二元对立和博弈状态,指涉权力管控的行政与象征民主政治的自治处于价值的二元对立之中。大集体时期,人民公社通过土地改革、政党运动和社员改造实现了乡村政治统治权的国家化与农民社会

生活的集体化。<sup>[2]</sup>这一时期的乡村治理具有政治全能主义色彩,乡村自治由行政力量统摄和建构。农业税费时期,乡村治理体制走向“乡政村治”格局,村民自治在行政放权下得以成长。<sup>[3]</sup>然而,乡政村治格局并未实现行政与自治的均衡,相反,乡村之间基于收税和计划生育的高压任务组成紧密的利益共同体,乡村治理“内卷化”<sup>[4](PP.53~55)]</sup>,行政不断消解自治,并一直延续到后税费时期,基层政权趋于“悬浮”。<sup>[5]</sup>

如何弥合乡村治理中行政与自治的冲突,使行政力量在下沉的同时激活村级自治,成为基层治理现代化转型背景下“三治”融合阶段的必要探索。当前,学界对乡村治理转型中行政激活自治的探索主要包括两种观点。一种观点是以自上而下的视角试图从制度体制与治理体系上进行革新,典型表现在推动基层组织在体制上的现代化转型。<sup>[6]</sup>然

[基金项目]国家社科基金青年项目“党建引领下的农村‘三治’协同机制构建研究”(编号:19CDJ032)。

[收稿日期]2020-12-19

[作者简介]卢青青,女,武汉大学社会学院博士研究生。

而,体制变革会带来村级组织的行政化与村干部的职业化趋势,由此导致基层治理能力的削弱乃至新的治理内卷化。<sup>[7][8]</sup>另一种观点从自下而上的治理方式和治理能力切入,认为乡村治理的关键在于农村基层治理能力的提升,因此,要改进治理机制,建构乡村两级之间的良性互动关系。<sup>[9]</sup>然而,治理方式的技术化、程序化、规则化并未激活自治,反而滋生了大量的形式主义与懒政避责问题。<sup>[10][11]</sup>

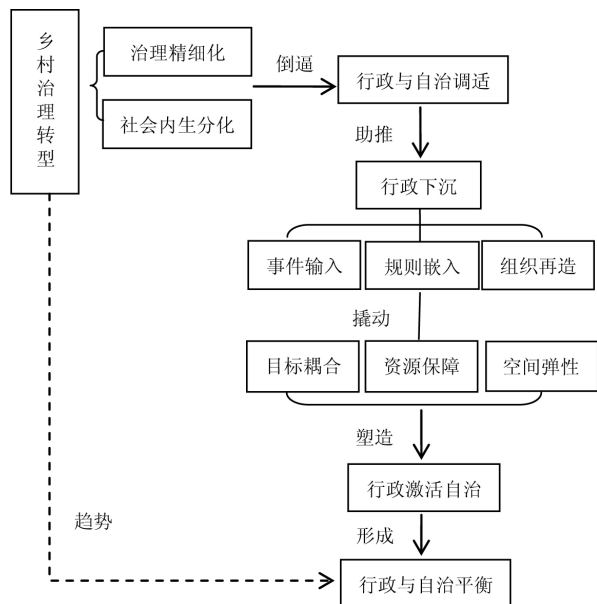


图1 行政激活自治的乡村治理实践逻辑

既有研究旨在实现乡村治理的国家与社会、行政与自治的二元协调,但客观上都未能实现行政对自治的激活。这是由于其秉持制度—价值的二元预设,协调乡村治理中的行政与自治需要不断地进行制度、体制与方式的变革<sup>[12]</sup>,但制度、体制的革新不仅带来了高昂的治理成本,而且无法确保行政与自治的平衡,村级组织半行政化的改革便是例证。本文将视野转向治理层面,转变制度—价值的二元视角,从治理—机制出发进行研究。作为乡村治理制度体系的一部分,行政与自治是有效的乡村治理机制,行政作为外生性力量可以有效地引导乃至激活自治,其中,以“行政吸纳社会”<sup>[13]</sup>和“行政吸纳服务”<sup>[14]</sup>为典型。治理视角更关注治理绩效,基层政府通过治理机制的创新和治理策略的实践不仅实现了对国家政策的贯彻,而且激活了村级自治,由此打破了行政与自治的二元对立,实现了二者的有机衔接与统合。本文立足于治理视角,从乡村治理的具体实践出发,探究基层治理现代化转型

背景下基层行政与社会自治之间的关系及其如何形塑转型中的乡村治理。本文主要关注乡村两级,行政与自治对应乡镇行政与村级自治<sup>①</sup>,结合具体的实证经验发现,行政与自治在转型中并不是单向的对立关系,而是表现为行政激活自治的二元共治样态。具体论证思路如图1所示。

本文的经验来源于2019年10月笔者与所在团队在湖北省宜昌市L乡的田野调查。L乡地处城市近郊,1987年由两个乡合并而成,现辖6个行政村、1个林场,辖区面积为93平方公里,总人口为1.4万人左右,属于低山丘陵区,地广人稀。L乡虽属市郊,但其所在区的发展起步较晚,经济基础薄弱。近几年,随着城市的扩建与发展,L乡部分地区开始进行征拆建设,利益矛盾不断滋生。然而,令人出乎意料的是,近两年当地治理相当有效,实现了“零越级上访”“零信访积案遗留”“零网络负面舆情”,成为省级治理样板。通过对乡村两级干部、党员、群众的深度访谈发现,本地治理成效的取得离不开L乡诸多与当地实际相契合的治理创新机制,可为转型中的乡村治理提供一般性借鉴。

## 二、乡村治理的转型与行政—自治关系的调适

伴随着基层治理的现代化转型,乡村治理发生了明显转变。与税费时期的汲取型政权不同,资源下乡时期基层政权转向输入型,即国家通过资源下乡和服务下沉不断改善国家与农民的关系,重建国家政权和基层政权。在此过程中,村干部职业化、村级组织行政化成为普遍趋势,倒逼自治力量不断从行政村下沉到村民小组一级,虽然村组的此种双轨治理能有效应对行政与自治的冲突<sup>[15]</sup>,但其仍然是在二元对立基础上的叙事。在治理转型初期行政与自治的确存在着明显冲突,随着转型的推进行政与自治不断调试,乡村之间围绕“有效治理”的展开走向了国家与社会的善治理性。<sup>[16]</sup>

### (一)治理转型中行政吸纳自治

在服务型政府转向中,国家政策和服

① 本文所述的村级自治不是从制度层面的自治组织或体制,而是治理层面的村级治理,在此意义上,村级自治为一种社会治理。

化转型对乡村治理提出了更高要求,乡村治理开始转向精细化与常态化,由此带来了行政力量的下沉及其对自治的吸纳。

乡村治理的精细化转型是现代化发展的必然结果。习近平总书记指出:“随着改革开放和社会主义现代化建设不断向前推进,各项工作对专业化、专门化、精细化提出了越来越高的要求,采取一般化、大呼隆、粗放型的领导方式和领导方法是完全不能适应的。”<sup>[18]</sup>一方面,治理精细化使工作量大幅增加,诸多行政性与服务性工作不断溢出乡镇部门,转嫁到村干部身上,使得村级组织成为乡镇的派出机构,行政高度吸纳自治;另一方面,治理精细化倒逼基层组织必须深入乡村社会内部,将模糊性治理清晰化、规范化,从而实现服务的精准入户、精确到人。在人力、财力、物力等行政资源有限的约制下,乡镇只能依托村级组织的自治力量形成行政对自治的吸纳与依赖。

乡村治理转型也带来了治理的常态化。基层治理从管理转向服务,即逐步从政治、行政任务转向对日常社会生活的治理,这一转向及其服务的常态化要求治理的常态化。治理的常态化意味着治理力量要一直在场,这无疑对行政执行提出了更高要求。服务作为软性工作,注重的是服务过程而非单向的服务结果,因此服务型工作采取过程监控的方式,如L乡的环境卫生整治实行月考核制。这种过程监控使原本以中心工作为契机的阶段性运动型治理难以有效地发挥作用,而必须将工作本身常态化。这就不仅需要行政动员,而且需要社会动员,因此,只有借助自治力量,才能实现治理的持续性运转。

## (二) 社会转型中的自治依托行政

改革开放以来,乡村社会发生了巨大变迁。一是打工经济的兴起改变了农民的生产方式,农村形成了以代际分工为基础的半工半耕家庭生计模式<sup>[19]</sup>;二是城市化吸纳改变了农村家庭的发展目标及其生活与消费方式,尤其是衍生出子代教育的城市化面向;三是伴随着传统社会向现代社会的转变,农民的价值观念发生了重大转变,这虽然有利于农民家庭和农村社会的现代化转型,但也带来了转型中的问题——家庭发展压力增加、代际关系紧张等。乡村社会的巨变冲击着村庄的社会结构,打破了农民与集体的紧密关联,导致村级自治危机。

首先,在市场经济的推动作用与城市化的吸纳作用下,农村劳动力从土地上解放出来,嵌入市场

经济体系,打破了农村集体土地的统摄性,土地确权权的实施进一步强化了农民的土地私有观念,由此削弱了村级组织的治理能力。村级组织集体属性的虚化导致农民与集体的制度性、利益性连带关系弱化,农民群体日益原子化和分散化,农民的需求呈现出差异化与多元化,利益开始分化。农民家庭的原子化与分散化使村级组织与农户打交道的时间、空间等交易成本增加;农民需求的多元化与差异化增加了村级公共品供给的难度,村级组织愈发难以有效地组织村民。基于此,村级组织需要依托行政力量重建制度合法性,以降低与农户的细碎化需求对接的成本。

其次,乡村共同体的解体意味着熟人社会价值认同与内生规范的衰落。伴随着乡村人口的外流,村庄的边界完全被打破,村庄公共空间趋于消解;市场经济对劳动力的生产周期及其素质等的差异化选择使得农民家庭收入出现分化,村庄的同质性结构被打破,村民之间的依存度降低,村庄的公共生活趋于私人化。由此,人们对村庄共同体的社会认同与价值皈依被大大削弱,冲击着村庄原有的伦理价值规范,村级内生的社会秩序越来越难以发挥约制作用,在此结构下村庄社会不得不迎法下乡。<sup>[20]</sup>以矛盾纠纷调解为例,当前农村的社会矛盾从原来的婆媳、邻里关系冲突转变为基于征地拆迁等政策性刺激下的利益矛盾。这一矛盾是刚性的、私人化的,难以通过熟人社会公共性的人情面子权威进行调解,不得不依靠司法等正式规则予以解决。

农民群体的原子化、分散化及其需求的碎片化增加了村级组织对接的成本与难度,村庄的内生规范也难以约制不断外溢的矛盾,由此倒逼村级自治不得不依托自上而下的行政力量来实现制度与规则的供给,以维持基本的乡村社会秩序。简言之,乡村治理的精细化与常态化倒逼行政吸纳自治,而乡村利益的分化与内生规范的瓦解要求自治依托行政,行政与自治的嵌套依赖推动着乡村治理的实践转型。

## 三、行政激活自治的乡村治理实践

资源下乡伴随着制度和规则下乡,村级组织在规则转型中出现了为应对软任务、硬考核的办事留痕与形式主义,行政吸纳自治但并未提升村级治理能力,反而导致村级治理的进一步悬浮,这是当前

资源匮乏的中西部乡村治理困境的突出表现。自上而下的大量任务的下沉与自下而上的社会矛盾的外溢迫使乡村治理进行调适,以应对上级任务和村民需求。在此背景下,L乡积极探索有益的治理机制,通过行政力量激活维持型的村级治理、改善乡村治理秩序。下文从事件输入、规则嵌入与组织再造三个方面论述L乡的治理实践。

### (一)事件输入与治理下沉

在税费改革后,基层政权经历了较长时期的悬浮,服务型政府的转向改变了基层组织无事可做的状况,但服务型任务的文字化和量化考核使村级工作围绕文字材料展开,乡村治理仍然处于悬浮状态,村干部的忙碌与村民无关,村级组织出现空转。由此,激活乡村治理的关键是改变基层组织的悬浮与空转,这就需要借助治理事件重新关联基层组织与村庄社会,以实现村级治理的下沉。

近年来,湖北省人民政府承诺办好惠民实事<sup>①</sup>,L乡要求各村每年完成“四件实事”。“四件实事”有三个基本原则。一是事件不能太小。各村决议出的“四件实事”必须上报乡镇政府,政府审核通过后才能实施。这一规定旨在通过行政监督激发村干部的积极作为。二是事件必须是惠民利民的实事。以村庄基础设施建设等民生事务为主,这些事件与村民的利益直接相关,村民具有参与村庄事务的积极性。三是事件必须要保证完成,即事件必须控制在村级组织的能力范围内,否则就变成空话、难以办成。可见,“四件实事”是兼顾上级要求、村民需求和村庄实情的治理实事。不仅如此,“四件实事”按照民主程序,通常先由村两委班子讨论商议出五六件可以实行的实事,再通过村民代表大会决议选出四件最需要、最急迫的实事。这一民主决策赋予“四件实事”以公共性。因此,“四件实事”虽属行政任务,但决议的通过与实施都由村级落实,村级以“四件实事”为载体实现了治理下沉。

行政力量通过事件输入重建了基层组织与乡土社会的利益关联,尤其是经由村级自治协商出的实事不仅具有公共性,而且具有治理性,成为撬动村级治理的事务载体和激活村级自治的基础。

### (二)规则嵌入与秩序重构

乡村治理秩序由内生秩序与外生秩序互动产生,即由乡镇行政力量与村级自治力量互动产生。一方面,村级自治秩序受到市场经济与现代性的影响,村庄传统的内生社会规范日趋瓦解,村级自治难以发挥出有效的规制作用;另一方面,村级内生

社会秩序与国家政策容易发生错位,导致国家政策在基层执行中发生偏差<sup>[14]</sup>,这就需要行政来引导和规约自治,形成基层治理的良性秩序。因此,无论是国家输入的外生性事件,还是村庄内生的自发事件,在内外生秩序的博弈中均需要进行秩序重构。

首先,从外生性事件看,最典型的是国家反贫困制度中的低保政策。在进行大数据比对之前,由于存在总量指标控制与瞄准偏差的困境,L乡低保作为福利性的再分配资源产生了泛福利化,由此导致政策资源被熟人社会的权力和关系俘获,产生了“人情保”“关系保”“治理保”等泛福利化现象,瓦解了村庄的内生规范,冲击了村级自治。然而,伴随着信息技术外生客观秩序的输入,大数据比对实现低保的阳光运行,打破了村级自治的内卷化。其次,从内生事件看,当前不断溢出的矛盾已超出村级自治的能力。

总之,行政力量将法理型的正式规则输入乡村社会,这种具有法律强制性规定意涵的正式规则不仅激活了村庄内生的规范型社会秩序,而且赋予村庄内生的自治秩序以合法性依据,重构了乡土社会的治理秩序。

### (三)组织再造与制度联结

在村级治理中,村级组织与村民的制度性联结日益减弱,这与市场经济和土地确权等直接相关。作为村民自治组织,村级组织以村组建制为组织载体、以集体土地所有制为利益联结、以血缘和地缘关系为价值皈依,成为村庄公共品供给的制度组织。然而,在市场经济的吸纳作用下,村民的生产生活方式逐渐嵌入市场体系,其对村级组织的依赖减弱;而作为制度核心关联的集体土地所有制在三权分置和土地确权的政策下难以发挥出集体统筹协调的能力,农民与村级组织的集体属性虚化,制度联结松散,村民不关心甚至不认识村干部,由此引发了乡村治理难题。

重建村级组织与村民的制度关联以及干群关系成为乡村治理的突破口。基于此,L乡在政法委的牵头下重建屋场会,以加强干部与群众的沟通,实现上下贯通。屋场会以村民小组为单位,会议主题由乡级确定,包括宣传上级政策和行政任务,也

<sup>①</sup> 据湖北省人民政府官网数据,2008年湖北省人民政府承诺每年办“十件实事”,2013年各地级市纷纷效仿此做法,2019年“十件实事”改为“为民办实事”。

融入村级自治事务。L乡规定,屋场会每个季度召开1次,1个单位时间内实现所有村组的全覆盖,要求所有村干部全部到场,乡镇干部也会选择性地参加屋场会。从实际效果看,2018年L乡共召开352场屋场会,累计惠及群众30990户,群众参与率从最初的56%提升到70%以上,平均在75%左右,印证了村干部所讲的“群众不是不愿意开会,而是缺乏组织”,这一制度得以在L乡所在的区全面推广。

作为小组会的一种形式,屋场会是村民自治的重要组织形式与治理机制。在乡村治理变迁中,这一重要组织形式被遗弃,L乡通过行政力量恢复屋场会,重建村级自治。这种以行政力量推动组织再造的方式加强了村级组织与群众之间的制度性关联,重塑了村级自治的治理基础。由此,L乡通过行政力量实现了对乡村社会的事件输入、规则嵌入与组织再造,推动和激活了村级自治,实现了乡村社会的有效治理。

#### 四、行政激活自治的形成机制

从实践效果看,L乡的诸多治理创新机制实现了行政激活自治,但其激活机制是如何形成的则需要做进一步的提炼和分析。下文从治理目标、治理资源和治理空间三个层面展开论述。目标导向决定着行政与自治是否真正契合,这是行政激活自治的前提;资源基础赋予行政激活自治以基础保障,即面对行政力量的下沉,村级自治是否有能力承接并完成;治理空间决定着行政与自治的职能边界和结构转化的能力,这是行政激活自治的关键。

##### (一)公共性导向下的目标耦合

受管理学的影响,乡村治理更注重行政效率而非公共性问题,导致公共行政陷入效率与公平、效率与民主、效率与质量之间的二元冲突之中。<sup>[21]</sup>更进一步,这一困境源于地方政府尤其是地方官员在晋升锦标赛和政绩竞争压力下的自利性取向与实现地方社会公平、有效治理的公共性目标之间的矛盾。因此,只有处理好公共性与自利性的关系,才能协调好政府与社会、行政与自治的关系。L乡的治理创新机制之所以有助于实现行政对自治的激活,是因为其在公共性导向下使行政目标与自治目标实现了耦合和有效对接。

首先,治理创新表现在公共平台与公共参与机制的塑造上。公共行政与社会建设中的公共性实

现的关键在于公众参与,尤其是要形塑公共平台、建立制度保障体系、提升公众参与的积极性与理性能力。<sup>[22]</sup>L乡的屋场会通过制度化的组织建设,在实现组织下沉的同时重塑了村庄的公共空间,即在此公共空间内重建村民与干部之间的制度性关联;屋场会塑造出村庄民主协商的公共平台,将国家行政任务和村庄内生事务开放出来,吸纳村民广泛参与,不仅激发了村民参与的积极性,而且解决了政策文件和国家意志对接的“最后一公里”问题,实现了国家与村民的对接;降低了集体与分散个体打交道的成本,“会上一句话带过去,会省很多事,不然事后就很麻烦,要解释半天”。通过公共平台与公共参与机制,基层治理在实现行政目标的同时激活了村庄自治。

其次,治理创新表现在行政任务以社会性为参照坐标。“公共性来源于社会性”,行政任务越是接近社会,公共性就越强,结果就越趋向于民主与公平。<sup>[23]</sup>尽管“四件实事”和屋场会都是以行政任务的形式下达,但均具有很强的社会性指向。“四件实事”是显而易见的惠民利民事件,由此转变为村庄中的公共事务与治理事务;召开屋场会的原则是“不能只讲虚的,要钻到老百姓心里”,这是其能够做好、做实的原因。以社会性为参照的行政任务遵循公共性治理目标,实现了行政性要求与社会性需求的有机对接,这是行政激活自治的对接点。

##### (二)治理资源保障下的能力塑造

行政激活自治需要相对充裕的资金做保障。作为治理资源,资金保障是塑造治理能力的关键,既关系到行政任务下沉能否落地,又关系到村级组织是否有资源和能力承接的问题。税费改革后,乡镇的财权被上收,乡村两级组织的运转更依赖于上级的转移支付;而国家公共预算改革使项目制成为当前乡村治理的主要资源。项目制试图强化预算约束,增强国家的回应能力,但其技术化治理机制并未实现这一目标<sup>[24]</sup>,反而出现了基层政府与村级组织利益共谋、基层债务猛增等现象。由此,上级财政资源的定额分配和项目资源的竞争性分配使资金成为当前乡村治理乃至乡村振兴的最大约束条件之一。<sup>[25]</sup>在很大程度上,乡村治理能否实现行政与自治的平衡取决于治理资源的充裕程度,这是塑造乡村治理能力的基石。

湖北省中西部乡村大多是空壳乡村,治理资源主要依靠上级转移支付和争资跑项。L乡虽是近郊乡,但由于区财政薄弱乡村两级能够获取的资源

较少。以C村为例,C村是典型的空壳村,资金主要来源于项目资金和惠民资金<sup>①</sup>,项目需要由村干部争资跑项,惠民资金则完全由村级主导。2019年C村承诺的“四件实事”包括:村委广场刷黑18万元,用惠民资金解决一部分;路灯维修13万元,用征地结余款负担;通组道路建设利用扶贫项目资金全额解决;村组路提档升级的征地协调款135万元,乡政府借给村组100万,剩余的款项由村级自筹。最终,乡镇通过积极协助村级向上级“跑钱”才完成了这“四件实事”。

由行政力量下沉的实事任务大多涉及村庄建设,都需要一定的资金保障。一方面,资金关系到村级有无能力承接自上而下的行政性任务;另一方面,资源变量决定着公共品供给能否有效落地。这是行政激活自治的物质基础,行政意图的落地与村民的利益和需求直接相关,要保证其切实可行,应获取村民的基本认同与信任。L乡的行政创建工作正是在基本资金的保障下调动村干部的积极性<sup>②</sup>,既塑造了村级组织的治理能力,又实现了行政激活自治与任务的有效落地。

### (三)弹性空间下的结构转化

行政激活自治蕴含着行政与自治的平衡,要求行政的组织和职能边界与自治的组织和职能边界保持在适度的范围内。换言之,乡村治理需要一个弹性空间为行政与自治的互动博弈提供缓冲和调适,弹性的治理空间是乡村治理有效性达成的关键。一方面,弹性空间形塑内部调整的结构空间,将行政与自治的冲突内部化,使其相互之间实现结构性转化;另一方面,足够的治理空间赋予基层治理以充分的自由裁量权,使自上而下的行政任务可以灵活地、低成本地转化为适宜本土社会的治理任务。

吕德文将乡村治理空间定义为基层政权在完成国家治理任务与政权合法性建设中所建构的完整独立的政策执行体系,并从政策类型、行政资源与治理策略三个层面论述了乡村治理空间再造的路径与机制。<sup>[26]</sup>笔者基于此框架并结合L乡的治理实践分析了乡村治理空间的转换机制。其一,从政策类型与性质看,L乡诸多治理机制的创建基本上都是由弹性政策规定的。一方面,这些治理创建并没有纳入日常精细化的考核体系中,但遵循结果考核逻辑;另一方面,这些行政任务采用“规定动作+自选动作”的方式,给予村级较大的自主权,在完成基本的行政任务后,村级可以自由地融入自治。

其二,从行政资源看,乡镇既积极支持村级发展建设、帮助村级申请项目,又通过包村制度与村级自治形成了有机治理体系。包村干部不仅协助完成村庄事务,而且引导和监督村级自治,以保证上下贯通和任务落地。其三,从治理策略看,在政策执行中,乡镇通过正式规则的嵌入辅助乃至激活村级内生自治规范,形成正式权力与非正式权力的综合运用;其将技术治理与群众路线有机结合,实现了简约治理。由此,弹性治理通过弹性的政策、完善的体系与灵活的方式形成了行政激活自治的空间结构,从而实现行政与自治在组织和职能边界上的结构转化和有机平衡。

## 五、行政激活自治的内在逻辑

在乡政村治模式中,乡镇政府遵循的是科层制的运作逻辑,即自上而下的行政逻辑,大多采用正式规则进行正式治理;而村级组织作为村民自治组织,其运作逻辑具有典型的自治特征,表现为对大量非正式规则的运用。本质上,这两套运作逻辑具有内在的冲突性。不仅如此,基层政府还被纳入政治锦标赛体制,往往与地方官员的政绩晋升挂钩,地方政府围着上级行政任务及其考核指标转。<sup>[27]</sup>这一价值导向与村级自治组织不同,村干部兼具国家代理人与农民当家人的双重身份,村级治理未被纳入到政绩竞争之中。由此,乡镇行政与村级自治具有二元对立性。

这种二元对立关系忽视了基层治理的实践意涵。在治理实践中,行政与自治并非对立关系,相反,二者作为有效的治理机制有机共存。这主要源于乡镇政府的不完全性与乡土社会的不规则性。在复杂的乡土社会,程序主义导向的科层制无法有效应对复杂问题,而非正规的治理方式也难以解决诸多新问题。

一方面,乡镇政权虽为正式政权,却是不完全政权。此处的不完全政权是指乡镇政权不具有完全的科层属性,作为整体性权力而非单向性的、专门的部门权力存在。所谓的“上面千条线,下面一根针”说明基层政府不是科层“条条”,而是属地“块

① 自2017年开始,中共湖北省委组织部每年为每个社区提供20万元、为每个村提供10万元的惠民项目资金,惠民项目资金具有很强的普惠性与灵活性,村级完全掌握资金使用的自主权。

② 对于“四件实事”的要求,村干部表示,“资金有个70%~80%的保障,我们也愿意做”。

块”。作为整体性权力,基层政府在具体运作中并不完全按照文本主义的逻辑行事,而是遵循综合的、事本主义逻辑。这是因为作为科层体制的末端,基层政府既要承接自上而下的行政任务,又要对接自下而上的乡土社会,前者关系到政绩效果,后者关系到基层社会的稳定,在政绩与维稳的双重驱动下,基层政府必须作出双向回应。基层政府的两面性使基层治理往往表现为正式官僚制与非正式治理的二元治理模式。<sup>[28]</sup>这就决定了基层行政不是完全意义上的行政,而是包含与自治逻辑相契合的非正式治理,因此,基层政府并不完全排斥或对立自治,而是与自治相互补充。

另一方面,转型中的乡土社会具有不规则性,这种不规则性要求乡村治理中行政与自治的结合。在当前社会转型的背景下,乡土社会面临着人口外流的空心化趋势,传统社会规则趋于瓦解,村庄社会向现代化转型,乡村治理逐渐步入现代化治理阶段,如村级组织的行政化与村干部的职业化趋势。在此背景下,具有科层属性的程序和规则不断下乡。规范的程序和正式规则的下乡在客观上弥补了乡村社会转型的治理真空,尤其是可以有效应对因社会急剧转型而涌现出的大量的新型社会问题,这是传统人情关系规则难以有效处理的。然而,与此相对的是,中国正处于现代化转型过渡时期,这意味着乡土社会的完全现代化需要相当长的时间。因此,在有限的市场能力的约制下,并非所有的农民都能够顺利地进城实现城市化,相当一部分农民仍有较强的回村愿望;即使农民能够在城市立足,也难以在短期内真正地融入城市,实现彻底的市民化。多数农民即使进城也不会轻易地斩断他与乡土社会的关系,村民的社会关系与意义体系仍主要依托于熟人社会。因此,乡土社会的乡土性与人情关系仍然存在,乡土社会不是完全规则化的,仍然需要留有一定的自治空间来维系人情社会和吸纳关系。

可见,从治理本位出发,行政与自治的二元关系并非不可消融,相反,二者融于整体性的乡村治理体系之中,可以相互融合、相互激发。因此,行政并不必然带来自治的消解,自治力量也并不意味着对行政力量的天然排斥,关键在于厘清行政与自治在乡村治理体制与结构中的位置和边界,只有建构与乡村社会相适配的治理体制和机制,才能实现行政与自治的二元共治。<sup>[29]</sup>

综上所述,在当前的转型过渡期,中国的城乡一体化进程仍在进行中,保护型城乡二元结构能够实现城乡之间的自由往返,由此塑造出弹性的社会结构,阶层处于不断的流动中,社会结构具有很强的活力和弹性。在此背景下,乡村治理转型也要置于弹性社会结构中予以理解。弹性结构意味着乡村社会还没有定型,这为乡村治理现代化转型提供了充分的准备和调适空间,在清晰与模糊连续谱上保持适度的边界与联结点<sup>[30]</sup>,而非过于激进地推行乡村治理现代化。由此,只有在适配的体制与结构中以适宜的方式激活行政与自治的良性互动,才能推动乡村治理实现稳定有序的转型。

#### [参考文献]

- [1]费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [2]黄辉祥.“民主下乡”:国家对乡村社会的再整合——村民自治生成的历史与制度背景考察[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2007,(5).
- [3]徐勇.村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005,(2).
- [4]杜赞奇.文化、权力与国家[M].南京:江苏人民出版社,2018.
- [5]赵晓峰.“行政消解自治”:理解税改前后乡村治理性危机的一个视角[J].长白学刊,2011,(1).
- [6]周庆智.论中国基层政府治理现代化[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016,(3).
- [7]王丽惠.控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论[J].中国农村观察,2015,(2).
- [8]李祖佩.乡村治理领域中的“内卷化”问题省思[J].中国农村观察,2017,(6).
- [9]张艳国,尤琳.农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径[J].当代世界社会主义问题,2014,(2).
- [10]赵玉林,等.指尖上的形式主义:压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析[J].电子政务,2020,(3).
- [11]田先红.从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J].探索,2020,(4).
- [12]李海金,贺青梅.乡镇政府行政管理与村民自治的有效衔接和良性互动[J].中州学刊,2010,(3).
- [13]康晓光,韩恒.行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J].中国社会科学,2007,(2).
- [14]唐文玉.行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J].公共管理学报,2010,(1).
- [15]王海娟,胡守庚.新时期政权下乡与双层治理结构的形成[J].南京社会科学,2019,(5).

- [16]陈浩天,胡白钰.国家与农民互构:观瞻乡村治理进程的政治发展理路[J].内蒙古社会科学,2020,(5).
- [17]包心鉴.制度现代化:国家治理现代化的实质与指向[J].社会科学研究,2015,(2).
- [18]习近平.在党的十九届一中全会上的讲话[N].求是,2018-01-01.
- [19]夏柱智,贺雪峰.半工半耕与中国渐进城镇化模式[J].中国社会科学,2017,(12).
- [20]董磊明,等.结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J].中国社会科学,2008,(5).
- [21]周志忍.公共性与行政效率研究[J].中国行政管理,2000,(4).
- [22]李友梅,等.当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J].中国社会科学,2012,(4).
- [23]王乐夫,陈干全.公共性:公共管理研究的基础与核心[J].社会科学,2003,(4).
- [24]焦长权.从分税制到项目制:制度演进和组织机制[J].社会,2019,(6).
- [25]闫坤,鲍曙光.财政支持乡村振兴战略的思考及实施路径[J].财经问题研究,2019,(3).
- [26]吕德文.乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析[J].中国农村观察,2018,(5).
- [27]周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009,(3).
- [28]仇叶.乡镇片区责任制与官僚制的二元共治机制——基于浙东K镇的实证研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2017,(1).
- [29]贺雪峰.乡村治理现代化:村庄与体制[J].求索,2017,(10).
- [30]韩志明.在模糊与清晰之间——国家治理的信息逻辑[J].中国行政管理,2017,(3).

(责任编辑 屈虹)

## Administrative Activation of Autonomy: Transformation and Practice of Rural Governance

LU Qing-qing

(School of Sociology, Wuhan University, Wuhan Hubei 430072, China)

**[Abstract]** Rural governance should balance the dual relationship between administration and autonomy. Based on the analysis from the perspective of governance integration rather than value duality, administration and autonomy in the transformation of governance are not necessarily opposite and present as administrative activation of autonomy. In the transformation of governance sustainability requirements and social endogenous needs, the relationship between administration and autonomy is constantly adjusted. The administrative power has realized the activation of village-level autonomy through event input, rule embedding and organizational reconstruction, and this activation mechanism includes the coupling of governance objectives, the guarantee of governance resources and the flexibility of governance space. Administrative activation of autonomy is fundamentally inherently stipulated by the incomplete regime of townships and the irregular rural society, thus shaping the nested governance of interdependence between administration and autonomy. Based on this, the practice of rural governance transformation should not be too radical to promote the modernization of grassroots governance, but should seek the balance between administration and autonomy in the flexible social structure.

**[Key words]** Rural Governance Transformation; Grassroots Governance; Administration Activation of Autonomy; Elastic Structure