

乡村治理中的公共性与基层治理有效

贺雪峰

摘要 村级治理从根本上是服务于农民群众生产生活的,是为了让农民群众有更加美好的生产生活环境。美好生活不能“等靠要”,而应当由农民群众自己创造。三农工作是一项政治性很强的群众工作,通过国家资源下乡等各种有利条件,克服如农民进城等各种困难,利用各种制度如土地集体所有制,借用各种机遇如解决村庄中的矛盾的过程,将群众组织起来,让群众成为自己生活的主人。重建村庄公共性,积累村庄政治势能,也就是重建农民群众的主体性。与既不民主也不公正的传统自治不同,建立在农民群众主体性基础上的村级治理,是以民主、公正为前提的。重建村庄公共性,建设一个基于村庄的强社会,是基层治理现代化的基础。

关键词 乡村治理;资源下乡;强国家与强社会;去公共性;公共空间;三农工作;村庄政治;土地确权;信访制度

中图分类号 C91;D669 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)01-0166-09

基金项目 国家社会科学基金重点项目(18ASH002)

当前时期,中国正处于史无前例的快速城市化进程中,农民正在进城,尤其青壮年农民和经济条件好的家庭大量进城,农村出现了空心化、老龄化,日益萧条。国家通过落实城乡基本公共服务均等化,为农村提供了有保障的基本公共服务。在这种情况下,村级治理向何处去,就是一个需要讨论的重大问题。

一、问题的提出

村级治理有两个不同的方向:一是保留自治空间,通过村民自治来应对村庄公共事务,达到基层治理有效;二是行政化,通过自上而下的国家力量来直面农户,由国家直接回应农民需求,达到国家治理有效。从当前全国乡村治理实践来看,主流方向是行政化,即由国家通过项目制直接为农民提供基础设施和基本公共服务,农民几乎不再承担村庄公共品供给的责任,村级组织主要工作是完成上级任务、应对上级要求、应付上级检查监督,村级组织变成了乡镇的下级,村干部公务员化,村级治理行政化。

村级治理行政化可能存在的问题有三:第一,农村基层多样性与复杂性被忽视,国家下乡资源的标准化和规范性与基层实际需求的多样性和差异性难匹配;第二,国家包办农村公共品供给,导致农民“等、靠、要”,甚至在国家项目落地时频频索要超额补偿的钉子户;第三,农民“等、靠、要”,村庄缺少内在组织与动员,就无法抑制村庄搭便车行为,以及因此无法进行超出基本公共品的更高水平公共事业建设。

国家通过村级组织直接面对每个农民,为农民提供基本公共服务,解决农民的问题,满足农民的诉求,就无需将农民组织起来。因此,国家资源下乡了,基层治理越来越行政化,农民从国家下乡资源中获得了基本公共服务,农民没有也不必要组织起来。为保证资源下乡的有效性,国家对村级治理进行严格

规范和监督,村级组织日益被纳入自上而下的行政体系。

除村级治理行政化以外,还有一种可能,即保障农村基本公共服务的资源下乡,在为农民提供基本公共服务的同时,将农民组织起来或让农民因此组织起来。国家资源下乡与农民组织能力提升相得益彰,农民组织起来不仅可以更加精准地表达公共品需求偏好,从而有能力对接自上而下的国家资源,而且有能力满足村庄其他公共事业建设的需要,比如建设更加宜居的村庄环境。当农民能够组织起来有效回应村庄公共事业建设需要时,这个村庄的治理就有内生动力,这个村庄社会就是一个充满活力的、具有村庄公共性的强社会。这个强社会就有能力对接强有力的国家资源与动员,就可能在中国现代化建设中达到高水平的治理有效。没有村庄公共性,缺少自治空间,过度行政化,是不可能形成一个有活力的基层强社会的。

当前中国村级治理中存在着去公共性的问题,本文拟对当前村级治理中去公共性的原因进行分析,提出重建村庄公共性的思路。将农民组织起来,建设一个有能力接应国家资源的基层强社会,才能实现基层治理有效。

二、村级治理中的去公共性:现状与原因

传统时期,村庄要承担两项重要任务,一是承担国家赋税,二是提供村庄基本公共品。如何分摊赋税及村庄基本公共品责任,就需要有村庄中的公共讨论,就需要形成共识,就需要相对的公平合理。正是通过讨论达成共识形成了相对公平合理的责任分摊,村庄才可以相对低成本地完成国家税赋任务,也才能保持村庄基本生产生活秩序。

2006年,在取消农业税后不久,国家开始向农村大规模转移支付,为农村提供与城市均等的基本公共服务。也就是说,在当前的农村,农民不仅不需要缴农业税费,而且国家直接为农民提供基本公共品,村庄不必再通过内部筹资筹劳来建设公共品了。

之所以国家直接为农民提供基本公共服务,其中一个原因是取消农业税后,村庄内生供给公共品的能力大幅度降低,筹资筹劳困难,“一事一议”难以应对钉子户,农村基本生产生活秩序难以维系,国家不得不出手直接为农户提供基本公共品。

村庄公共品供给状况直接影响农民生产生活,可谓是利害攸关。取消农业税前,村庄公共品(公益事业)是搭农业税便车来筹资筹劳的,取消农业税也就同时取消了之前农村公益事业建设筹资筹劳的强制性,因此就有村民想搭便车,造成了村庄公共事业建设的困难,导致村庄公共品供给不足,影响农民生产生活的维持。缺乏基本公共品,生产生活秩序无法维系,村民利益受到影响,村民就有组织起来的动力,村庄就会产生强大的组织起来维持基本生产生活秩序的诉求与行动,就会对公益事业建设筹资筹劳中的搭便车者采取惩罚措施,防止其他村民也搭便车。村庄为保护基本生产生活秩序而有强烈的组织起来的动力,从而也就会有组织起来的行动,这些动力与行动逐步变成村庄共识,形成集体情感,有人说直话,有人唱黑脸,村庄每个人都受制于村庄规范的约束,村庄也就有了公共性。2006年取消农业税后,有两个重要因素影响了村庄公共性的重建:一是中国开启了快速城市化进程,进城的农民越来越多,村庄边界开放,农民收入多元化和农村社会多元化,重建村庄公共性的难度大幅度上升,因为村庄很难惩罚搭便车者;二是农村公共品供给不足,影响农村基本生产生活秩序,国家很快介入进来,通过项目下乡缓解农村公共品供给的不足。许多农民发现,自己不努力也可以由国家来解决之前只能靠自己解决的公共品,因此他们就没有组织起来的内生动力。

之所以国家会介入村庄基本公共服务,一个前提是国家有足够的财政能力。为农民提供基本公共服务是一个现代国家的责任,国家也有能力为农民提供基本公共服务。国家向农村转移越来越多的资源,提供越来越多的公共服务,不仅提出城乡基本公共服务均等化的目标,而且提出乡村振兴战略和共同富裕目标。国家全面承担起对农业、农村与农民的责任。

国家资源下乡几乎必然是标准、规范与程序、监督检查的下乡。站在乡村治理的层面来看,过去乡村治理的主要工作是完成上级税费任务和组织农民进行公共事业建设,这两项工作的开展都需要与群众打交道,要真正深入乡村社会中。现在国家资源下乡,乡村必须按国家要求保证资源安全落地,乡村治理的重点就从与全体群众打交道变成与重点农户打交道,从组织农民达成村庄分摊税费共识到协助国家项目落地,乡村组织工作重点变成了“对上”,村级治理中组织群众的必要性大幅度降低。国家不再向农村收取税费,而是向农村大规模转移支付,上级就特别不愿意农村再有麻烦事情。做好事得留好名声,但问题是,好事其实不好做。比如,既然是国家为农村提供基本公共服务,提供基本公共服务的责任就是国家,国家提供基本公共服务项目落地就可能遇到钉子户索要超额补偿,工程队为推进项目不得不满足钉子户的无理要求,一个钉子户得到好处就会引发其他农户争当钉子户。若人人都想当钉子户,国家项目落地就很难,好事就做不好。

国家越来越多地向农村转移支付,也就有越来越多资源需要进行精细治理,需要用来防止小概率事件,以及需要用于为农户提供上门服务。乡村治理的主要工作是完成上级任务,接受上级监督检查,由上级考核,乡村治理出现的任何问题都很可能会被上级认为基层工作不力。基层治理不能出现意外,出现意外就是工作不力,玩忽职守,就要受到惩罚。对每次上级要求进行回应并记载留痕,在出现意外时就可以减轻责任。所有上级为免责也都倾向于通过顶格管理,提出各种顶格预防措施,让基层进行以防万一的准备。基层不可能对上级各个部门的各种高要求进行认真回应,基层能做的就是在形式上应付,这至少表明态度上好的,万一出事就可以减轻责任。结果就是,基层治理中出现了普遍且持续的形式主义^①。现在农业税取消了,上级不向农户收钱,还给农户发钱,上级就尤其怕麻烦,就希望农村没有冲突、矛盾,即使有矛盾也不上交。上级倾向于通过记录基层工作中出现矛盾与事故的多少来对基层进行考评。

国家为农村提供与城市均等的基本公共服务,农民不仅不再承担税赋,而且不再承担村庄基本公共品供给责任。村庄内分摊责任分配义务的政治就变得没有过去那么必要了,村庄因此出现了去公共性的问题^[1](P30-41)。

当前,对乡村治理公共性状况影响最大的因素就是资源下乡,还有若干政策实践助推了乡村治理中的去公共性,或去政治。代表性的政策实践如土地确权、信访制度和市长热线。笔者下面将对此作简单讨论,首先讨论土地确权。

三、土地确权与去公共性

中国农村的土地归集体所有,改革开放以后,农村实行分田到户的政策,土地所有权是集体的,农户享有承包经营权。分田到户时普遍以家庭为单位按人口均分,为了公平,分田时普遍按远近、肥瘦搭配,因此土地分得十分细碎。第一轮土地承包时规定土地承包期为15年,时间是从1982年到1997年左右。对“15年不变”的理解普遍是承包期为15年,具体承包面积则要依据家庭人口增减进行调整,甚至很多农村打乱重分,三年一小调,五年一大调。

土地调整的好处是,可以借土地调整来调整农户与集体之间的责权利关系。一些地方借土地调整减少不愿缴纳税费农户的承包面积,一些地方借土地调整实行“两田制”,即将集体土地分为口粮田和责任田,责任田不仅要负担农业税而且要交纳一定承包费,这实际上很容易侵犯农民利益。贵州湄潭县1987年开始实施“生不增死不减”的土地承包制度改革,很快就被国家政策采纳,到1997年第二轮土地延包,30年不变就明确规定是30年土地承包权和承包面积及地块的不变。后来进行土地确权,进一步重申以上原则并给农户发放了标有“土地四至”的土地确权证书。之前全国农村普遍存在“生增死减”的

^① 2019年3月和2020年4月,中共中央办公厅两次印发关于解决基层形式主义的通知,这在一定程度上反映了基层形式主义的严重性。

土地调整,因为农民认为土地是命根子,如果家里增加了人口却没有增加承包地,将来恐怕粮食不够吃,这是一种生存伦理的逻辑。实际上农民要求调整土地,更多是为了借土地调整,将之前过于分散细碎的土地“小块并大块”,以适应农业机械化和农民进城的现实需要。

更重要的是,土地调整也就是利益关系的调整,虽然土地产出有限,农民却认为土地承包权是自己的,每个农户都会依据个人利益最大化进行对自己有利的政策解释,维护自己的权益。集体也借土地调整来重新清理农户与集体之间的责权利关系。调整土地时,村庄积累的各种矛盾借机爆发,村干部不得不先解决村庄积累的各种矛盾,再来调整土地。结果,土地调整诱发了村庄各种潜伏的冲突,一次土地调整就像一次地震,闹出各种动静,甚至引发上访。能力不足的村干部是不敢调整土地的。反过来,又正是借调整土地,真正触及村庄存在的(或积累下来的)各种矛盾,通过土地调整来解决矛盾,就可以极大地提高村干部威信,增加村庄共识,释放怨气戾气,提高村级治理效能。实践中,越是治理有效的村庄越是能调整土地,越是能调整土地的村庄往往越是治理有效。反过来,越是治理能力差的村庄,越无法调整土地,越是无法调整土地的村庄治理就越积重难返^[2](P9-23)。

调整土地必然要经历一个冲突的过程,冲突就意味着矛盾冲出村庄,到了县乡。县乡两级肯定不喜欢冲突,因此就倾向于通过土地确权来限制经常性土地调整所造成村庄冲突,结果就是通过土地确权,从法律上规定了土地调整的不合法。这导致之前普遍存在的土地调整也就不再可能了。

问题在于,土地调整并非仅是“生增死减”的问题,而牵涉三个更重要的方面:第一是随着农业机械化与农民进城而来的农地如何与农业生产者之间有效匹配的问题,其中最重要的是如何解决地块分散与地权分散的问题^[3]。第二是土地调整,也就是农民之间及农民与集体之间责权利的重新清算,是“算平衡账”的过程。正是借助土地调整,农民与集体之间建立了长期的通过记账来体现的权利关系(债权债务),建立了公共的利益空间。第三是每次土地调整都是对村庄社会关系的总清算或总动员。周期性的土地调整就是周期性地解决积累的矛盾、开展可以预期的村庄社会生活的过程,这个过程创造了村庄社会性的公共空间。

从这个意义上讲,土地调整中最重要的是借“生增死减”对村庄社会关系进行总动员,从而创造出村庄的公共空间,也就为有效的村级治理提供了政治社会和利益条件。冲突是有意义的。因为怕冲突而不愿意面对矛盾,就失去了解决矛盾的机会,造成了矛盾的积累,影响了村庄治理有效。

四、信访制度、市长热线与去公共性

作为法治的重要补充,信访制度为社会提供了一条重要的救济渠道,基层可以通过上访来反映情况、提出诉求,从而让中央更好地了解基层情况,回应社会诉求。基层诉求中很重要甚至最重要的是对地方政府工作的不满,认为地方政府没有按中央精神做好工作,甚至有违法乱纪、欺下瞒上侵害农民利益的行为,因此通过上访向中央反映情况,国家与农民联合起来抑制地方政府乱作为^[4](P68-72)。从这个意义上讲,信访制度对于保护农民利益、维护国家合法性、提高执政能力而言,是十分重要的制度安排。

因为信访制度本身的重要性,国家十分重视信访制度建设,因此农民自然就很愿意通过信访渠道反映情况、提出诉求。农民反映情况很可能夸大,提出的诉求很可能不合理,中央就要进行甄别。中央不可能事事亲自甄别,而只能交给下级政府办理,一级一级向下交办,结果很可能交办到了农民所针对的政府那里,必然大事化小小事化了。这样就会带来新的信息失真。在信访数量比较小时,国家有能力认真对待每件信访,且从中获得对情况的判断、对基层的洞察,这个时候中央很欢迎信访。如果信访太多,中央难以及时处理,信访就可能成为负担。尤其是大量集体上访的群众到了北京,很容易造成群体性事件,因此中央开始依据信访数量来对地方政府进行考核,信访量居前列的地方政府会受到通报批评甚至有领导人要承担责任。信访量大往往说明两个问题:第一,地方不满意的群众多,这就说明地方工作没

有做好;第二,大量涌入北京上访造成不稳定,地方政府要为此负责任。

一旦以信访量对地方进行考核,地方就一定要对基层进行同样的信访量考核。当上级将信访数量和越级群体上访纳入对下级的考核指标时,甚至作为一票否决项目时,就会给无理上访者以极大的能通过上访来挟基层达到目的的幻觉。基层为了减少信访、息事宁人,就可能采取“人民内部矛盾用人民币解决”“花钱买稳定”等手段,这样做的结果必然是激发更多无理上访者提出更多无理诉求。

与信访制度很类似的一个制度是市长热线。设立市长热线的初衷是方便市民反映情况。市民反映了情况,提出了诉求,政府就要解决问题。如果政府不解决问题,市民就没有打市长热线的积极性,市长热线就成了摆设,不能发挥作用。如果要解决问题,就不仅要市民反映的情况转交给有关部门和基层组织,而且要对转办的部门和基层组织解决问题是否认真尽责进行考核。最简单的考核办法是调查打市长热线的市民对解决问题的满意度。一些地方比如南京和北京都对市长热线解决问题的满意率进行严格考核,对于满意率低的部门和基层组织进行通报批评,扣发奖金,甚至处分到个人。向市长热线提出诉求能迅速得到回应,就会激励市民将各种合理或不合理的诉求都通过热线反映上去。市长热线过热,难以应对几乎无限的不合理诉求,地方政府就只好软化对热线问题满意率的考核^[5](P149-162)。

信访制度和市长热线都是有效的制度,却都存在局限性,即信访制度和市长热线不是万能的,不能过度强调,过度强调就会破坏制度内在的平衡,造成制度失灵。既不能太重视,又不能不重视,是治理的艺术。现在很多地方强调精细治理,似乎只要认真细致、做好预案,就可以防患于未然。反过来以为之所以治理中出现问题都是因为治理不精细。然而,精细治理也存在三个问题:第一,基层社会本身就不规范,精细治理的标准化规范化难以适应基层实际,很容易陷入治理困境;第二,精细治理往往演变成不计成本,投入大量行政资源解决一些无关紧要的小问题,造成高昂的治理成本;第三,精细治理应对常规工作也许勉强可以,一旦出现紧急情况,精细治理将无能为力。其实购买服务,即由地方财政为城乡居民购买服务,已成为发达地区一种常规的治理模式。购买服务的关键是服务本身,而实际上,由服务所带来的组织性、公共性和一般服务能力比服务本身更重要。

全国几乎每发生一次恶性事件,有关部门就会下发全国紧急整改的通知,以防小概率事件。发通知本身很重要,因为如果没有发通知,再出现第二例类似事故,有关部门就会受到舆论围攻,被指责玩忽职守。如果下发了整改通知,再出现问题就是下级责任。有关部门下发整改通知时,一定是高标准、严要求,到了基层几乎不可能真正按上级的高标准、严要求进行整改,因为基层没有那么多资源投入进去。关键是小概率事件毕竟只是小概率事件,全国有60多万个行政村,发生某方面恶性事件只有一两例,投入整改的资源动辄成千上万元,仅仅防范几十万分之一的事件,基本上等于白白投入整改资源,因此到基层必然是应付。基层应付的原因有二:第一,上级部门太多,下发高标准、严要求的整改通知天天有,改不胜改;第二,防小概率事件要靠运气,既然只是小概率,那就是很难防的。反过来,若每个小概率事件都认真去防,基层治理资源就远远不够。

上级部门不对事件性质进行分析,只是为了推卸责任要求地方严格进行整改,基层就只能应付,治理变成空转。这种情况也具有普遍性。

五、基层治理去公共性及其后果

当国家必须从农村汲取资源时,国家就不得不保留基层的政治性或公共性。基层社会必须要就赋任务进行分解,农户必须分摊村庄基本公共品供给的责任。任务分解和责任分摊涉及每个农户家庭的切身利益,农户不能不牵涉其中,不得不就任务分解和责任分摊进行沟通、协商、决定,在沟通、协商和决定的过程中一定会有斗争,有不公平,有强制。当然也有最低限度的共识。对于拒绝共识的农户(钉子户),集体将采取软硬措施,包括对钉子户的强制或边缘化。

农村基层(主要是在村庄)发生的任务分解、责任分摊的过程,就是村庄政治的过程,也就是创造村

庄公共性的过程。一般情况下,生活在村庄中的农民必须要缴纳税赋,且必须要有最低水平的基本公共品,村庄就必须有政治过程,就必然产生出村庄的公共性。

取消农业税及国家为农村提供基本公共服务,就使得村庄不再需要就税费分解和公共品责任分摊进行协商。国家现在大力度惠农的结果是有能力为农民提供超出基本公共品的资源支持,比如美丽乡村建设。既然国家可以为农民提供基本生产生活秩序所需要的资源,且国家可能为农民提供美好生活的支持,农民再自己组织起来建设美好生活就显得不明智。国家输入农村的资源越多,农村就越缺少组织起来的动力,村庄就越是容易去政治化,村庄就越缺少维护公共性的动力。

国家分配资源建设村庄公共品,在项目落地时也会遇到索要超额补偿的钉子户,从而影响项目落地。不过,这类钉子户所针对的是国家资源,既然国家资源是必然要落地的,村庄基本公共品供给责任是由国家来承担的,那么这些钉子户索要超额补偿就既不会损害村民利益,也不会影响村庄公共事业建设。成功索要到超额补偿的钉子户就成为村庄中的“能人”,甚至众人效仿的“英雄”。

既然国家不再从农村汲取资源,而是为农民做好事,国家就希望农村社会和谐,没有矛盾。由于涉及上级对下级、地方对基层的考核,因此国家肯定不希望农村经常出事故,群众经常找麻烦,有问题就通过资源来解决。既然国家有充沛的资源,上级又不愿意再惹农村的麻烦,基层治理就必然是以解决具体问题为导向。怕麻烦,怕斗争,怕矛盾,怕出事情,村庄治理必然是去政治的,村庄的公共性也就消失了。这样一来,虽然表面上村庄治理中的各项任务都完成了,各种具体问题都解决了,农村基本生产生活秩序得以维系,但问题在于这个结果缺少村庄内部的政治动员过程,村庄内部没有在达成结果过程中进行充分的沟通、协商、妥协,没有经过斗争,甚至没有充分暴露出矛盾,也就不可能形成村庄共识,产生集体意志,村庄公共性严重不足。

村庄公共性不足会造成对村级治理不利的三种后果。首先就是对钉子户抑制力的不足。一方面,钉子户是借国家资源落地来索要超额利益,并没有损害其他农户的利益,但钉子户在村庄内不仅没有被边缘化,而且被村民认为是有本事的人、善于维权的人,是村民中的英雄。如果所有农户都做钉子户,国家资源下乡就会变得困难。另一方面,村庄内缺少共识,缺少通过斗争形成的规范,农户的行为只是个体行为,只追求个人利益最大化而不顾及公德,若这种钉子户谋利的行为方式扩散成为一般农户的行为模式,将导致所有村级治理都无法达成共识,村级治理成本大幅度提升。第二,国家资源自上而下的转移与村庄的实际需求差距比较大。如果村庄没有公共性,就无法形成集体共识,就难以表达出公共品需求偏好,自上而下的资源转移就难以与农民自下而上的公共品需求偏好对接,从而就无法为农村精准供给公共品,国家资源下乡效率就比较低。第三,农民缺乏公共性,没有组织起来,就不可能去建设超出国家供给基本公共品之上的美好生活。美好生活只有靠自己奋斗才能得到,在国家提供基本公共品以外,农户自己要在市场上积极获利,同时,村庄层面的美好生活比如宜居环境,需要村民集体去创造。缺乏公共性、不能一致行动,当然就不可能创造美好生活。

六、重建乡村治理中的公共性

村庄公共性的重建要以利益紧密相关为基础或前提。如前所述,一方面,当前时期农民正在快速进城,乡村社会重组,农民利益多元化,传统封闭的村庄结构被打破,使得村庄社会关联度大幅度下降,村民之间的利益相关性减弱,一致行动变得更加困难;另一方面,国家现在不再收农业税赋,且国家几乎包揽了农村基本公共品供给,之前作为税收单元和公共品基本供给单元的村庄不再存在或不再重要,作为集体行动者的村集体变得远不如过去重要;再者,诸如土地确权、信访制度、市长热线以及全国所有村庄都已经开放的“党群服务中心”等,都在增加国家与农户的直接联系、降低村社集体的重要性。这个意义上讲,要在当前村级治理中形成具有强动员能力的公共性是很困难的,甚至在某种意义上是不必要的。村庄公共性的建立不仅要利益相关,而且要有利益争夺和利益分享。取消农业税前,如何分摊国家税

赋,如何承担村庄公益事业筹资筹劳,都与农民切身利益相关,农民为责任分担而激烈竞争,作为村民当家人和国家代理人的村干部也介入其中,基于村庄共识好言相劝,甚至与村民“打成一片”,村庄因此形成了基本规范和共识,村庄秩序得以维持。

现在国家不收税且国家包揽农村基本公共品,国家直接面对农户,作为税收和公共品供给单元的村庄重要性下降,这是不利于建立村庄公共性的。不过,国家不向农户收税,过去为分摊税赋责任而产生的村庄紧张关系也就不存在了。国家包揽基本公共品,农户之间也不再需要在筹资筹劳时斤斤计较了。农户与农户之间、农户与村干部之间以及农民与国家之间的关系都大为缓解,甚至变得失去关联性,而只有国家为农户包揽公共品供给责任的关系。因此,重建村庄公共性就必须要建立村民之间的利益关系,重建村庄政治性。如何才能重建村庄公共性呢?笔者提出三点初步设想。

(一) 建立资源分配型动员体制

具体而言,建立资源分配型动员体制^[6](P51-61)就是改变当前国家包办基层公共服务的做法,将下乡资源一分为二,分别用于标准化程度比较高的基本公共服务和标准化程度比较低的公共服务。后者包括三种类型的公共服务,一是标准化程度低的基本公共服务,比如农田水利;二是标准化程度虽然高却超出基本公共服务的公共品,比如农村文化礼堂;三是标准化程度低的超出基本公共服务的公共品,比如美丽乡村建设,等等。

从目前情况来看,国家基本包揽了农村公共品供给。除基本公共服务以外,还有大量超标的公共服务,典型的是美丽乡村建设,只是这些超标服务大多还没有做到普惠,而是进行重点建设。标准化程度高的基本公共服务,因为标准化程度高且属于基本公共服务,由国家自上而下直接进行供给,效率比较高且针对性也比较强。只要村庄基本公共服务有了保证,全国村庄的基本生产生活秩序就可以保证。超出基本公共服务的供给多与少甚至有与无,就不是根本问题了。

如果将标准化基本公共供给以外的国家资源以村为单位,按人均分到村,作为村庄公共事业建设经费,再通过村庄民主程序来决定建设村民认为最重要的公共品,则因为是按人均分下来的,每个村民都会觉得国家转移到村庄的资源就是自己的资源,虽然不用自己拿钱出来,现在国家发下来的钱也相当于自己的钱,他们因此就会有强烈的利益关联感。将国家下拨集体用于建设村庄公共事业的经费具体用到什么地方、怎么用,不同村民会有不同利益获得感及不同的倾向性。因此,如何使用国家下拨资金,就需要村民之间持续沟通、协商、表决,以达成共识。因为是国家下拨的资源,不用向农户筹集,就不可能因为有农户拒缴而影响公共事业建设。在表决中,少数人的反对也无效,因为制度规定少数服从多数。当然,具体如何使用国家下拨资金一定会有激烈的争论,甚至争吵,这正是村民利益相关所致,也正是通过争论达成妥协形成共识,村庄才有了公共性。有少数村庄在国家下拨公共服务资金的使用上存在问题,村庄争斗不止,最多也只是影响了超过基本公共服务的公共品供给,这样的公共品供给少一点、迟一点无伤大雅。有一些村庄在决策如何使用资金时,不仅可以达成共识,而且可以动员农户筹资筹劳参与其中,其用较少的钱完成了较大的事业,国家可以对这样的先进典型村进行奖补。

如果说传统的建立在国家从农村汲取基础上的村庄公共性往往是以强制、压迫和不公正为表现的话,当前建立在国家向农村输入资源基础上的村庄公共性则是以民主、公正为表现的。也是因此,国家资源下乡是要建立一种以个人自由、个人权利为基础的更为民主、公平的公共性。

(二) 允许基层有矛盾

在当前国家资源下乡的背景下,村级组织的主要工作是完成上级交办的任务,接受上级的考核。在不向农民收税的情况下,上级普遍不很关心基层治理,强烈厌恶基层矛盾与冲突。

现在的问题是,正是矛盾与冲突才建构出村庄政治性与公共性,因为斗争与冲突表明村民之间存在利益关联。我们应当珍惜这种利益关联并利用这种利益关联。比如,中国农村有一项极为宝贵的制度

资源就是农村土地集体所有制,因为集体所有,每个成员都有权利,所以会发生随村庄成员变化而来的土地权属变更,也就是土地调整。利用土地调整就可能重建村庄人与人之间强有力的利益联结,并因此结清过去的矛盾。土地调整还为村庄“结平衡账”提供了可能。从这个意义上讲,土地确权政策值得商榷。再如信访制度,最重要的是掌握好平衡,不能“和稀泥”,要坚持原则,不能让无理变成有理。当然也不能让有理上访得不到应有的回应。

村庄会有各种问题或各种矛盾,一方面当然要解决问题,调处矛盾,但更重要的是,要在解决问题和调处矛盾的过程中形成一般化的机制,提高村庄治理能力。每一次解决问题、调处冲突都是公开辩论,都是在教育群众和动员群众,也就是在形成村庄政治性和村庄公共空间,这个公共空间内有行为规范与价值导向,也为村庄其他关系的处理提供导向或润滑剂。正是借助问题与矛盾来建立村民之间的利益联系,形成村庄公共性,让农民组织起来更好地应对生产生活中的各种问题,才能建设属于他们自己的美好生活。

基层治理中当然要解决问题,要做事情,关键是基层治理必须借解决问题来形成一般化的解决问题的治理能力,要提高农民的组织性,让农民自己来解决自己的问题。现在有些地方政府资源比较多,雄心也比较大,有包揽解决农村各种具体问题的倾向。如果农民没有组织起来,国家投入再多资源也不可能为农民建设出美好生活。强的国家必须要有强的社会来接应,才能形成良性的国家与农民关系。

基层治理必须不怕麻烦、不怕出事、不怕矛盾、不怕斗争,允许基层治理出问题犯错误,才能在不断地直面问题改正错误过程中提高治理能力与治理水平。

(三) 党建引领与群众工作

《半月谈》杂志曾提出的一个问题特别有趣:“部分村干部把岗位作‘跳板’,‘九成精力投入行政,一成时间联系群众’成常态,会给基层治理带来哪些风险?”^[7]应当说,《半月谈》关于“村干部‘九成精力投入行政,一成时间联系群众’成常态”的判断,是符合当前农村村级治理实际情况的。这一情况的表现就是村级治理行政化,原因就是前述分析的,村干部的主要工作是完成上级安排下来的惠农工作任务;村干部的工作主要变成做具体工作,却很少去做群众工作。

村级治理从根本上是服务于农民群众生产生活的,是为了让农民群众有更加美好的生活环境。但问题是,美好生活只能靠自己创造,如果农民不组织起来,那么他们很难创造属于自己的美好生活。村干部的工作或党支部的主要工作,就是组织群众建设自己的美好生活,在这样一个建设自己美好生活的过程中提高群众的觉悟、增强组织能力,真正让群众成为自己生活中的主人,成为村级治理中的主体。美好生活不能靠上级恩赐,而应当由农民群众自己创造。上级也好,村干部也好,党组织也好,不能将三农工作当作慈善事业,而应当作为政治性很强的群众工作,通过国家资源下乡等各种有利条件,克服如农民进城等各种困难,利用各种制度如土地集体所有制,借用各种机遇如解决村庄中的矛盾的过程,将群众组织起来,让群众成为自己生活的主人。如此这般,村庄就重建了政治,具有了政治势能,形成了村庄公共性。

归根结底,重建村庄公共性,其实就是重建农民群众的主体性,这样一种主体性与既不民主也不公正的传统自治是根本不同的,是建立在民主、公正且有效率的基础上的,是属于所有农民群众的。

在当前农民进城的背景下,组织农民有三种可能的模式:一是强组织高度动员模式,二是弱组织低度动员模式,三是无组织无动员模式。当前时期,全国相当多的村庄内部组织动员程度比较低,村级治理行政化,农民群众成为村级治理中的旁观者。当前中国基层治理的关键就是要导向前面两种可能的模式,其中关键是,农民具有表达公共品需求偏好、组织集体行动以及抑制钉子户的能力,从而具有对接国家资源的能力。只有乡村治理重建了公共性,农民群众组织起来建立了基于村庄的强社会,国家与农

民之间的关系才会变得协调,基层治理才能有效。总而言之,重建乡村治理中的公共性,建设一个基于村庄的强社会,是当前基层治理现代化的基础。

参考文献

- [1] 贺雪峰.乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论.哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2012,(1).
- [2] 杜鹏.土地秩序的政治底蕴.华南农业大学学报(社会科学版),2019,(1).
- [3] 王海娟.地尽其利:土地细碎化与集体所有制.北京:社会科学文献出版社,2018.
- [4] 贺雪峰.国家与农民关系的三层分析——以农民上访为问题意识之来源.天津社会科学,2011,(4).
- [5] 安永军.应用强度:技术治理效率悖论的一种新解释——基于B市“12345”热线的实践分析.探索,2022,(1).
- [6] 贺雪峰,桂华.农村公共品性质与分配型动员.开放时代,2022,(4).
- [7] 半月谈记者.全职村干部,官瘾有多大.微信公众平台,2022-04-29.[2022-11-20]<https://mp.weixin.qq.com/s/Xd6Aym9vhIsA4IyTt7Sf6w>.

Public Character and Grassroots Governance In Effective Rural Governance

He Xuefeng (Wuhan University)

Abstract Village-level governance fundamentally serves the production and life of farmers, in order to provide farmers with a better working and living environment. A better life should not be given by the state but be created by farmers themselves. Work on agriculture, rural areas and farmers is a highly political mass work. The masses are organized and become the master of their life by making use of various favorable conditions, such as national resources to the countryside overcoming such difficulties as farmers coming into the city, using various systems, such as land collective ownership, and borrowing various opportunities, such as the contradiction in the village and the process of contradiction solving. To rebuild the publicness of the village and accumulate the political potential of the village is to rebuild the subjectivity of the farmers. Different from traditional autonomy, which is neither democratic nor impartial, village-level governance based on the subjectivity of the farmers is based on democracy and justice. Rebuilding the publicness of villages and building a strong society based on villages is the basis of the modernization of grassroots governance.

Key words rural governance; resources to the countryside; strong country and society; de-publicness; public space; work on agriculture; village politics; land confirmation; letters and visits system

■ 收稿日期 2022-06-06

■ 作者简介 贺雪峰,法学博士,武汉大学社会学院教授、博士生导师;湖北 武汉 430072。

■ 责任编辑 李 媛