

村级治理现代化与治理有效

贺雪峰

摘要 近几年全国农村基层治理发生了翻天覆地的变化,其突出表现是,不仅东部沿海发达地区农村村级治理正规化和规范化了,而且中西部农业型农村地区村级治理也开始正规化和规范化。村级治理正规化的原因,一是国家资源下乡,二是受到国家治理现代化的驱动,尤其受到国家治理体系现代化的驱动。村级治理的特殊性在于,作为最基层行政建制,村级治理直接面对群众且基层治理事务细小琐碎、不规范不标准。正规化和规范化的村级治理体系片面追求治理精细化,过度强调精准治理,往往缺少面对群众和基层治理事务所需要的灵活性,出现了普遍的形式主义,导致基层治理无效。在当前时期,村级治理现代化的重点不应该是精细化和精准治理,而应该是治理有效。

关键词 村级治理现代化;群众工作;科层制;简约治理;乡村治理;基层治理

中图分类号 C91 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)06-0197-08

基金项目 国家社会科学基金重大项目(22&ZD173)

村级治理是十分特殊的一个治理层次。国家治理体系与治理能力现代化,显然也是包括基层治理体系与治理能力现代化的。不过,村一级并非国家正式权力体系的组成部分,而只是最基层的行政建制。村一级实行村民自治,村干部并非国家干部,且村级治理的主要对象是群众,村干部的主要工作是做群众工作,为群众提供面对面的服务,村级治理现代化因此就具有与国家其他层次治理现代化相当不同的内容。

从层级来看,国家治理包括从中央到省市自治区,再到地市、县、乡镇、村的六个层级,其中从中央到乡镇都是国家正式行政体系,有正式的公务员编制和国家规定的行政权力。村一级不在国家行政体系之内,是自治性群众组织,直接接触群众。村级治理因此就要完成两个基本功能:一是作为基层行政建制,村一级需要协助完成自上而下安排的各种任务,二是回应群众需求。不同时期、不同地区以及不同群众的诉求都是不同的。群众需求往往细小琐碎且复杂多样,很难做到标准化,村级治理因此必须有灵活性和自主权。

本质上讲,自上而下行政体系安排到村一级的任务,也是要回应群众需求,解决群众“急难愁盼”的问题,因此与村级治理要回应群众需求的功能是统一的。尤其是当前时期,随着越来越多国家资源下乡,国家不再从农村汲取资源,而着力让人民群众增加获得感,满足人民群众追求幸福生活的美好愿望。不同点就是,国家不放心村级组织,为村级组织制定了比较具体的行为规范与标准,要对村级组织进行比较严密的监督,从而将村级治理纳入自上而下的国家行政体系的闭环:村级治理任务由上级布置,工作由上级考核,待遇由上级发放,治理资源由上级配备。为了更好地对村级治理进行考核,以及为了更好地监督村级治理,上级就会为村级治理提供标准、规范与程序,就会介入村级治理的细节问题之中。村级治理也就必须程序规范、办事留痕。一旦村级治理纳入自上而下国家行政体系的闭环,村级治理中出现的任何过失,上级尤其是乡镇就有责任,乡镇为了避责就会想方设法对村级治理提出更为细致、更

加广泛、更防小概率事件的要求,以及在更多可能并不重要的事项上提出更高要求。在村级治理出现问题时,上级可以说并非自己指导不力,而是村级贯彻落实不力,从而避责。在自上而下、事无巨细、繁复无比的任务压力下,村级组织疲于奔命,将全部时间精力用于应付上级要求,而无力回应本村群众需求,从而出现了悬浮的内卷^[1]。

问题是,村一级治理组织是接触群众的,全国不同地区村级情况千差万别,群众情况更是无比复杂。在村庄这个熟人社会做群众工作,仅靠标准程序和规范是不够的,一件事情做得好不好,关键在于是什么人通过什么方式做什么样的工作,是要具体问题具体分析、具体情况具体处理的,是要面对面做群众工作的,是要将主要精力与时间用在回应群众特殊的细小琐碎且千差万别的需求上的。这样一来,自上而下对村级治理的详尽要求,造成村级治理中普遍出现悬浮型内卷,村级治理就无法回应群众要求,造成了村级治理的无效。也就是说,更多国家资源投入村级治理及对村级治理的更高要求,却可能造成村级治理的普遍无效。

这就提出了一个重要问题,即在当前村级治理现代化语境下,村级治理应当向哪里去? 村级治理现代化到底应该怎么走? 本文拟讨论这个问题。

一、取消农业税前的村级治理

在取消农业税前,国家从农村汲取资源,收取税费,主要工作有两项,谓之“天下第一难”的工作,即“收粮派款、刮宫引产”,村干部的主要工作则是协助上级完成任务和维护村庄基本生产生活秩序。也就是说,村干部是一身两任的,既是上级政府的代理人,又是村民的当家人。上级要求村干部完成各种国家任务,其中最典型的就协税。因为国家能力是有限的,国家很难为村民提供完善的公共服务,村民需要通过自治的办法组织起来,内生供给村庄公共品。作为当家人,村干部必须回应村民生产生活需求,不仅要组织筹资筹劳,而且要形成决定,执行落实,进行建设。维持生产生活秩序的过程中必然会伴有如何凝聚共识、少数服从多数、应对钉子户等各种困难。能创造性解决困难的村干部就可以保障村庄基本生产生活秩序,就是群体信任、上级放心的好干部。不能保障基本秩序,这样的村干部就当不下去,就要通过选举或组织整顿产生新的能回应群众诉求、保障基本生产生活秩序的村干部。

无论村干部是由村民选举出来的还是由上级任命的,村干部都必须回应村民的诉求,保证村庄基本生产生活秩序。国家对村干部的要求,除完成相对有限的国家任务以外,给了村干部很大的自由,村干部可以结合村庄实际情况进行治理。村民自治是相对独立于国家治理的领域,每个地区的村级治理都具有本地特色,也往往结合了本地实际。

取消农业税前,村干部是不脱产干部,可领取误工补贴。即当村干部误工,就按工分给予补贴,村务工作以外的时间依然进行农业生产。在20世纪八九十年代,每个农户都有承包地,农户收入主要来自土地收入。村干部农忙时务农,保证了家庭农业收入,农闲时处理村务,有误工补贴。所以,村干部家庭收入就比一般农户多出误工补贴,村干部家庭就成为村庄内收入比较高的群体,因此也就有人愿意当村干部。

进入20世纪90年代后期,越来越多农村青壮年进城务工,一般农户家庭就形成了“老年父母留守务农+年轻子女进城务工”的家计模式。村干部家庭则因为当村干部,无法进城务工,家庭收入中的“务农收入+误工补贴”就远低于一般农户家庭收入中的“务农收入+务工收入”,因为务工收入要远高于误工补贴,村干部家庭收入就反过来不如一般农户。这样一来,年富力强的村庄精英就不愿意再当村干部。

随着越来越多农村青壮年进城,他们让渡出越来越多之前的农村获利机会,一些不愿进城或无法进城的青壮年农民想方设法争取这些获利机会,从而扩大了家庭经营规模,增加了家庭收入来源,以至于即使在农村,也可以获得不低于进城务工的收入水平。这种通过俘获进城农民让渡出的获利机会来增收的年富力强的留守农民,成了村庄中的“中坚农民”,因为“中坚农民”从村庄中获得了有保障的收入来

源,他们的生产与生活都在村庄,他们就是最佳村干部后备力量。因为“中坚农民”生产生活都在村庄,他们的利益也就都在村庄,对村庄熟悉,与村庄利益连接紧密,他们也就很愿意担任村组干部,或者村民代表。“中坚农民”担任村组干部的前提是不脱产,即他们必须依靠经营收入才能具备担任村干部的经济前提。

二、东部沿海发达地区的村级治理

以长三角和珠三角为代表的沿海发达地区农村,早在20世纪末就已经实现了乡村工业化,虽然建制仍然是农村,实际上这些农村地区要么已经完成工业化,要么具有发展第二、三产业的便利,在区位上与城市无异,可以称之为沿海城市经济带的内在组成部分。就是说,东部沿海发达地区的农村,虽然建制上仍然保留了县乡村,实际上其经济活动、社会结构以及治理模式均与城市无异。

从就业上看,沿海城市经济带绝大多数农民都已进入第二、三产业就业,发达的区域经济为当地农民提供了大量家门口的就业机会。绝大多数农户家庭不再种田,且不再将土地作为基本保障与退路。乡村工业化后,家门口的就业机会,堪比城市的基础设施,村庄内的密集经济活动,使村集体土地变得值钱,村集体通过出租土地或物业,获得大量集体租金收入。苏州规定,凡是集体经济收入低于400万元/年的即为集体经济薄弱村,珠三角地区村集体收入过亿元的情况也很普遍。

密集的经济活动、大量外来人口、集体经济收入以及复杂的社会关系,使得沿海发达地区有必要建立一套与之匹配的现代村级治理制度,其中主要方面包括村级组织正规化、村干部职业化、村级管理规范。显然,对于东部沿海发达地区来讲,村级治理正规化源自两方面原因:一是村级经济密集,村集体有了比较丰厚的收入,能够支撑起高成本的村级治理,二是村庄治理本身繁复,需要有更加专业的治理队伍和与之匹配的治理制度。比如,流动人口管理催生了网格管理和治安巡逻,村级治理事务的复杂化要求村干部职业化,且村一级可能要建立起科层组织与提供必要的窗口服务,流动人口还使得村庄治理变得更加规范。村集体收入也有能力为村干部专职化提供收入保障,等等。

因为村庄第二、三产业的发展,土地非农使用带来的增值收益、外来人口流入,村庄治理变得远比过去复杂,也就对村级治理提出了新要求,村级治理因此发生调整,调整内容包括村干部职业化、村级治理规范化、各种治理新技术的发明与推广,等等。总之,村级治理现代化了。

三、资源下乡背景下中西部地区村级治理行政化

与东部沿海发达地区农村工业化和就地城市化带来经济密集、人口流入不同,进入21世纪以来,尤其取消农业税以来,中西部地区农村发生了相反方面的巨大变化,主要表现是中西部地区绝大多数农村农民开始了不可逆且快速的城市化进程。

农民刚开始进城,只是因为农村出现了大量剩余劳动力,他们进城获取务工的机会,却将务工收入返回农村。很快,农村开始了快速城市化进程,经济条件好的家庭到城市买房,青壮年劳动力到城市务工经商,中西部地区农村出现了普遍的空心化和老龄化。农村经济变得更加简单,人口更少,村级治理复杂性降低了。中西部农村存在的最大问题是,随着经济条件好的家庭的进城和青壮年农民进城,村庄精英大幅度减少,村干部选人用人空间变得狭窄。

在农民进城的同时,国家陆续实施社会主义新农村建设、精准扶贫和乡村振兴等战略,国家向农村投入越来越多的资源。到目前,国家每年用于“三农”的财政资源已超2万亿元。资源下乡对村级治理产生了两个方面的影响:第一,资源下乡必然也是国家权力和国家意志的下乡。国家下乡资源用在什么方面、怎样用、如何监管,都要由国家说了算。随着资源下乡的是标准下乡、规范下乡和程序下乡,以及监督检查下乡。取消农业税前,村级治理主要是完成国家下达的有限的任务,村庄有很强的自主性,主要是回应群众诉求。在资源下乡的背景下,村级治理主要是按国家标准、程序和规范完成上级安排的任

务,应对上级的监督检查^[2](P166-174)。更重要的是,随着国家权力的下乡,大量之前相对柔性的任务刚性化,各种政治性任务下达到村,典型如精准扶贫。因为是政治性任务,村级无论是否存在特殊性,都要按上级普遍的标准化规范执行,这就造成了上级要求与基层实际之间的巨大落差,表现出来的就是当前村级治理中普遍存在的形式主义。

传统时期,国家从农村汲取资源,国家关心的核心问题是能否顺利汲取资源。只要村干部能完成国家任务,具体采用何种方式,国家并不特别关心。现在是国家资源下乡,如何使用国家资源由国家说了算。起初,国家资源下乡只是要为农民提供基本生产生活秩序的保障,为农民提供基本公共品,紧接着,国家很快就将农民对美好生活的向往作为任务提出来,从而赋予了村级治理更多任务和更高要求。更多任务更高要求,以及更多自上而下的标准、规范、程序和监督检查,就使得之前仅仅以维持村庄基本秩序为目标的村级治理严重无法适应形势需要。首当其冲的是,为应对上级要求,村级治理事务大幅度增加,村干部开始专职化,以及村级治理主要变成完成上级任务。总之,村级治理行政化了。

资源下乡的第二个影响则是大量国家资源进村,也就可以为村级治理提供丰富的国家资源。其中最重要的一点是,国家为了让村级治理完成国家任务,就必须改造村级治理,实现村级治理的现代化,这带来的结果就是,随着资源下乡,村级治理标准化、规范化和程序化,倒逼村级治理现代化,表现出来的就是村干部职业化、村级治理行政化、村级组织正规化。

在资源下乡的背景下,中西部地区村级治理现代化表现为村级治理的正规化、精细化、标准化、规范化。在当前中西部农村地区普遍存在显著差异的情况下,自上而下的标准化要求和千篇一律的村级治理规范化,必然造成村级治理中严重的形式主义。因此,农村基层治理陷入悬浮型内卷状态。

四、村级治理现代化的两种理解

作为国家治理现代化话题的延伸,村级治理现代化很容易被理解为村级治理体系与治理能力的现代化。这个意义上的现代化几乎都是村级组织正规化、科层化,村级治理规范化、标准化、精细化、文牍化,村干部脱产化甚至公务员化,这就相当于将村一级建设成为一个完全行政体制^[3](P133-146)。

实际上,村级治理与国家治理有着本质的不同,主要表现在两个方面:第一,村级治理的对象是群众,尤其是在中西部地区农村,村级治理或村干部打交道的对象是朝夕相处、利益共享的熟人。对事不对人的正规治理远不如通过面对面做群众工作有效。第二,村级治理是自治性质的,而非国家治理,是社会权力而非行政权力,无论是权力来源还是权力行使方式都是不同的。

按国家治理现代化的范本来达成村级治理现代化,首先就要实现村级组织的正规化、制度化,其次就要做到村级治理的标准化。只有村级组织正规化、制度化,村级治理现代化才有了体系上的完备,也才有了实现现代化的前提。同时,村级治理必须标准化,因为不标准上级就无法考核评估,就难以做到有效激励。

村级治理标准化面临着两个问题:第一,不同地区农村情况千差万别,在不同地区进行村级治理的重点可能是完全不一样的;第二,村级治理的对象是熟人社会的农民,熟人社会有着自己的规范,人与人之间面对面互动,最重要的恰恰是特殊性原则在起作用,而非标准化的一般原则在起作用。因此,自上而下的标准化往往意味着排斥特殊性,无法做到因地制宜,用最符合当地实际的最低成本的办法来解决问题。这导致的结果就是当前基层治理中普遍存在的形式主义与高成本。当自上而下越来越多的标准化高要求的任务下到村级,村级治理主要工作变成应付上级任务却不再有时间与群众接触、去做群众工作时,基层治理中就出现了悬浮于群众之上的高度内卷。因此,本来国家治理现代化的目标是能更好地为农民群众提供有针对性的服务,现在却变成了国家行政力量到村一级就中断了,村级治理眼光向上、脱离群众,常常既不了解群众诉求也不关心群众诉求,缺少对群众的基本接触,整天忙于回应上级任务。进而,国家治理体系有陷入空转的危险。

因此,我们是否还可以想象另外一种村级治理现代化,即具有高效回应地区群众千差万别的诉求的村级治理现代化?具体地,我们是否可以以高效回应群众诉求能力作为村级治理现代化的目标或指标?

由于不同地区、不同村庄的不同群众有不同的诉求,高效回应群众诉求的能力就必须建立在村级组织能有效应对每个群众、做群众工作的能力强的基础上,就必须能让村干部将主要时间和主要精力用于面对面解决群众五花八门的特殊诉求、解决关涉村庄生产生活基本秩序的本村具体问题。在这种回应群众诉求的村级治理中,村庄是特殊的,群众是个性的,每个事项都是不规则的,甚至解决办法也是因人因事而异无法标准化的,因此,上级进行考核基本上也是无效的。这样的村级治理具有针对性,具体问题具体分析,具体困难具体解决,避免了各种无关杂事的干扰,将有限治理资源刚刚好地用到了本村重要的地方,从而低成本、高效率地回应了群众诉求,提高了群众获得感与满意度,真正做到了村级治理有效。

如何才能让村级治理高效回应群众诉求从而做到村级治理有效?必须有两个前提:第一个前提是村级治理必须有一定自主性,就是村干部可以依据自己的判断来决定村级治理中的优先事项并因此选择相应的应对方式,而不能像现在村级治理中普遍存在的国家安排好了村级治理的几乎所有任务,甚至要求村干部去为农民建设美好生活,以及去增加农户收入,而实际上村干部自己的收入问题也没有解决。第二个前提是村干部自主性不能变成自行其是,更不能变成胡作非为。防止村干部自行其是的办法有两个,一个是上级对村干部进行一定程度的考核和监督约束,这种监督约束主要是事后进行,不同于目前上级给村干部下派的几乎无限任务。另一个是将群众动员起来,不仅让群众表达他们对村庄公共品需求的偏好,而且由群众选举村干部,让群众真正参与村级治理事务。如果能通过群众参与、上级配备一定资源并进行事后监督来调动村干部积极性,高效回应群众诉求,这样的村级治理就应当是有效的。这是另一种类型的村级治理现代化。

村级治理是最基层的治理,不同于乡镇政权及以上各个层次的国家治理,村级治理不仅要面对群众,而且不同地区情况千差万别,过于强调自上而下的标准化基础上的治理现代化,忽视了村级治理的自主性,就很容易带来治理内卷与空转。当前中国中西部地区村级治理现代化的方向是,建立高效回应群众诉求的低成本的村级治理体系与治理能力。低成本才可持续,低成本才有效率。表1列出村级治理典型特征:

表1 村级治理典型特征

类型 特征	取消农业税前的 基层治理	资源下乡的 基层治理	沿海发达地区的 基层治理	治理现代化: 精准治理	治理现代化: 治理有效
治理目标	基本秩序	公共品供给	复杂治理	美好生活	自主治理
村干部	不脱产	半脱产	脱产	脱产	半脱产
规范性	不规范	比较规范	规范	规范	比较规范
自主性	较高	低	高	低	高
治理成本	低	较低	高	高	低
典型特征	简约	行政化	科层	科层	简约
治理形态	自治	半行政	半自治	行政	自治

以上五种治理形态中,以精准治理为目标的基层治理现代化与以治理有效为目标的基层治理现代化,应该是目前两种有很大差异和不同适应性的基层治理现代化方向。在基层治理目标明确、事务众多且治理事务比较容易标准化的前提下,精准治理更具有空间。相对来讲,目前沿海发达地区基层治理现代化具有精准治理的基础,而中西部地区无论是从财政能力还是治理事务上看^[4](P167-176),基层治理现代化的方向是激活自治,实现低成本却有效的治理。

五、村级治理的三个维度

前面讨论了对村级治理现代化的两种不同理解。那么,村级治理主要治什么,怎么治?下面我们简单讨论。应当说,基层治理中存在着三种不同的体制,分别是行政体制、社会体制和市场体制。三种体制对应不同的治理内容,有着不同的运作逻辑,解决不同的问题。

自上而下的行政体制强调依法行政,强调规范化、制度化、标准化、精细化。行政体制到村一级,主要是保底线、保基础。用当前的政策话语来讲,就是要提供城乡均等的基本公共服务。

传统时期,国家从农村汲取资源,却无力为农村提供充足的基本公共品,农村公共品供给主要依靠地方自治,包括士绅自治、宗族自治。即使中华人民共和国成立以后的人民公社时期,以至于取消农业税前的大部分时期,村庄主要公共品仍然要依靠村庄内生力量,典型是赤脚医生和民办教师制度。国家从农村收取农业税,同时农民还要承担“三提五统”和共同生产费。这个“三提五统”和共同生产费主要就是用于农村公共品供给的。取消农业税之初,国家出台《农村公益事业一事一议筹资筹劳办法(试行)》,也是希望借此实现公共品的内生供给。此后国家在农村公共品供给上采取了诸如“民办公助”“先建后补”“以奖代补”等办法,其中一个前提是农村公共品内生供给,国家给予一定补助和支持。

随着国家财政收入快速增长,城市快速发展,国家“三农”政策出现巨大转变。进入21世纪,国家不仅不再从农村收取税费,而且向农村转移越来越多的资源,之前主要依靠农村内生力量(主要是向农民筹资筹劳)供给农村公共品的机制被国家供给所替代。国家开始为农民提供城乡均等的基本公共服务,几乎所有部委都开出了为农民提供基本公共服务的清单。通过自上而下资源转移,建设标准、程序、规范以及与之对应的监督检查进入村庄,也就出现了一个村部办公室要挂几十块牌子的奇观。村干部的主要工作也就由之前的主要面向群众筹资筹劳同时也接受群众诉求与监督,变成主要接受上级资源、接受上级检查,而与群众之间的联系大幅减弱。

国家为农民提供基本公共服务,代表国家的各个部委当然就要有自上而下的资源下乡的标准、规范、程序,以及相应的检查监督评估,就要对地方执行情况进行排名,对好的进行表扬,对不好的进行批评并提出整改意见。国家资源能否有效使用是政治性的,所以自上而下必须珍惜资源,严格纪律,不允许有一分一厘的浪费。为了做到精准使用资源,自上而下各个部门就必须制定出繁复的资源使用制度,进行一轮又一轮的检查评估,村一级也就必须按上级要求做好各种资源下乡的工作(包括各种资料准备工作),迎接一遍又一遍的检查。最典型的就是精准扶贫工作。

全国农村情况千差万别,不同村庄和不同村民需求千差万别,到了村庄,自上而下的公共品供给却可能不适合当地实际。按说不符合实际,就应当允许进行因地制宜的调整,问题是,一旦允许调整,每个地方都会想方设法变通,从而造成自上而下统一政策执行中的千疮百孔,结果就是自上而下的国家资源被地方以种种理由挪用,政策严肃性得不到保障。为防止挪用,也为了逃避责任,许多涉农部门都制定越来越详细具体且刚性的资源使用与检查考评规定,以让资源下乡不再有变通余地。这就是当前国家资源下乡在全国农村造成的两个普遍后果:第一,因为没有针对性,大量下乡资源无法发挥作用,被白白浪费掉了。第二,村干部很可能整天忙于应付上级下达的不切当地实际的任务,以及应付上级检查,且不得不做假来应付检查。

取消农业税前,上级各个部门只要能完成税费任务,保证不出事,就万事大吉了。现在国家资源下乡,强调农民的获得感与满意度,且上级部门可以通过自下转移资源对下级政府以至于村级治理进行检查考评,上级各个部门就希望在转移资源下乡的过程中,通过对下级政府行使权力来作出部门的政绩,强化部门在国家权力体系中的地位,因此就将资源下乡变成为农民提供超过基本公共服务的竞赛,且通过各种评优表先乐此不疲地推动地方政府去承担实际上无力承担的责任,结果就是自上而下的行政体制不仅代替了社会体制,而且试图代替市场体制。这显然是不可能持续下去的。

相对于自上而下的行政体制,以村民自治为代表的村级治理可以算作社会体制。社会体制强调自我服务和自我管理,良好的村庄居住环境、基本的生产生活秩序,都要靠村民集体共同去创造。因为存在外部性,全村群众必须形成共识才能筹资筹劳建设;又因为是公共品,全村群众投资投劳进行建设又可以产生超额福利。村民自己出钱出劳力,他们在建设公共品时一定会充分表达出自身需求偏好,公共品建设中的任何浪费都不会被允许。村干部在组织公共品建设过程中的任何谋私利行为都会受到村民坚决一致的反击。村干部为了从村民那里筹资筹劳建设公共品,就不得不面对群众诉求,不得不组织调动积极分子,不得不去做落后分子的思想工作,不得不进行艰苦细致的说服工作甚至义正辞严的动员工作。总而言之,社会体制可以针对每个村庄的特殊性,利用每个村民的独特性,进行每一次都不可复制的建设工作。一个好村干部、面临相似处境的村民、若干次成功的经验,以及倘若恰好有一笔宝贵的启动资源,就可以激活一个村的社会体制,从而变成一个远近闻名的好村。而一个环节出了问题,一次建设不成功,就可能带来连锁效应,从而由好村变成了乱村。乱到一定程度,除非“用脚投票”,村庄所有人都无法忍受缺少基本生产生活秩序的环境,也就改变了社会体制发挥作用的前提,社会体制因此就有了被激活的可能。如果能有国家转移到村庄的一笔村民可以自由使用的活钱,社会体制就可以有更大发挥作用的空间。

在社会体制之外,更为基本的体制则是市场体制。市场体制最大的特点是自负盈亏,自己对自己行为负完全责任。比如,致富的事情就应当是自己负全责。市场是最基本的体制,个人想要致富,就要投入要素到市场上,就要风险自担,利益自享。若在市场上失败,以至于失去了基本生活保障,国家也就可以通过基本社保来提供兜底保护。当前的城乡二元体制也为进城失败的农民提供了农村退路,这也是一种非市场的体制。

关于当前全国几乎所有省市自治区都要求村集体每年必须有多少万元的集体收入,这是特别困难的。集体经济收入若靠土地、厂房租金,这样的租金收入就只有城中村、城郊村和发达地区村庄才具备条件。一般农村没有这个条件,集体经济收入就只能靠到市场上经营获取,问题是市场有风险,村支书本人都无法保证从市场上获得稳定收入,让村支书为村集体获取稳定收入而去市场上经营,就不仅面临着市场风险,而且存在道德风险。

基层治理应当防止行政体制越出边界,进入市场体制,消灭社会体制。无论从哪个方面说,强国家、小社会和弱市场的匹配,是很难实现治理现代化的。

六、结 语

当前学界和政策制定部门对村级治理现代化的理解,基本上是按照精细治理,按照村级组织正规化,村级治理规范化、标准化,再加持技术治理,通过数字赋能,借助网格治理来理解的。这种理解将沿海发达地区村级治理和国家治理当作模版,忽视了中西部地区农村的实际情况,造成当前中西部地区村级治理中普遍存在的严重治理无效,大量国家资源被浪费,村级治理陷入空转,村民群众变成了村级治理中的客体。这显然是不可持续且不应持续的。

因此,未来村级治理现代化的思路可能需要调整,即村级治理现代化的重点应当是有能力高效回应村民群众诉求,解决村级治理中存在的高度差异化却又细小琐碎的各种问题。村级治理必须强调村民群众的主体地位,强调做村庄的群众工作,以及要有群众的广泛参与。离开自治,没有广泛的适应性,仅靠法治以及自上而下的行政力量,是不可能实现村级治理现代化的。

参考文献

- [1] Yiyuan Chen, Alex Witherspoon. The Involution of Resource Inputs and the Loosening of Ties between Local Government and Peasants in China: Dilemmas of Grassroots Governance under the "Multiple Prioritized Tasks" Regime. *Rural China: An International Journal of History and Social Science*, 2022, 19(1).
- [2] 贺雪峰. 乡村治理中的公共性与基层治理有效. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023, (1).
- [3] 董磊明, 欧阳杜菲. 从简约治理走向科层治理: 乡村治理形态的嬗变. 政治学研究, 2023, (1).
- [4] 杨华. 农村基层治理事务与治理现代化: 一个分析框架. 求索, 2020, (6).

Modernization of Village-level Governance and Effective Governance

He Xuefeng (Wuhan University)

Abstract In recent years, great changes have taken place in primary-level governance in rural China, with a prominent feature that the rural village-level governance in the eastern coastal developed areas has become well-regulated and standardized, and the agricultural rural areas in the central and western regions have also exhibiting similar trend. The standardization of village-level governance is driven by the availability of the national resources in rural areas, and remarkable achievements in modernizing state governance, state governance system in particular. The particularity of village-level governance lies in that, as the most basic administrative system, village-level governance directly faces the masses and grass-roots governance affairs are trivial, therefore under-regulated and not standard. While a well-regulated and standardized village-level governance system may tend to unduly pursue thoughtfully-designed governance, with excessive emphasis on precise governance, and often lacks the flexibility needed by the masses and in grass-roots governance affairs, which may lead to widespread practice of formalities for formalities' sake and invalid governance. At present, the focus of the modernization of village-level governance should not be refined and precise governance, but on effective governance.

Key words village-level governance modernization; mass work; bureaucratic system; streamlined governance; rural governance; primary-level governance

■ 收稿日期 2023-09-06

■ 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