

村级治理行政化形成机制、 治理绩效及路径重构

刘丽娟¹

(中南大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410083)

【摘要】 在加强基层治理体系和治理能力现代化的背景下, 村级治理行政化成为当前乡村治理中明显的改革趋势。村干部的职业化、组织体系的科层化、村级事务的行政化与治理方式的规则化是中西部农村地区村级治理行政化的主要表现。人口流动带来的内生性权威与地方性规范的解体, 构成村级治理行政化产生的社会结构基础; 国家自上而下的资源输入带来了村庄治理事务和行政任务的增加, 由此外生性资源的引入成为推动村级治理行政化的经济基础。村级治理行政化使行政控制权力向乡村社会强化, 一方面推动了村级治理的规范化运作, 提升了国家政策在乡村社会的执行效率, 另一方面提高了乡村公共物品供给能力和服务水平; 但另一方面也带来村级组织悬浮化、基层形式主义加剧、村庄公共性被侵蚀等意外后果。因而乡村基层治理转型要构建行政与自治的均衡路径, 从而有效提升乡村治理能力。

【关键词】 基层治理现代化 职业化 科层化 村民自治

【中图分类号】 C911 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8477 (2021) 07-0032-09

一、引言

税费改革以及城乡关系的大调整, 对中国乡村社会的治理结构和治理过程产生了重大而深刻的影响。当前国家资源由汲取向输入的转型意味着国家权力以一种全新的方式嵌入乡村社会, 意味着乡村治理逻辑发生转型。^{[1] (p50)} 伴随着社会治理和服务重心向基层下移, 行政权力的下沉在组织运行与乡村治理中出现行政化的特征,^{[2] (p84)} 村级治理呈现出类似于韦伯意义上的科层化的景象,^{[3] (p83)} 在形态上表现为村级组织的人事、管理、村务的专业化和职业化; 从运作逻辑的角度主要指基层组织的科层化取向; 在时空对照的维度上, 呈现出基层工作“乡土性”的衰退以及干群关系的疏离。^{[4] (p121)} 政府从管制型政府向服务型政府理念的转型、^{[5] (p37)} 乡镇政府行政能力的弱化^{[6] (p18)} 以及村庄社会基础和治理生态的变迁^{[7] (p76)} 是推动乡村治理转型逻辑变化的主要因素。对于村级治理行政化的实践效果学界存在正反两方面的评价。持正面评价的学者认为村级治理行政化改革有利于乡镇政府加强对村级组织的管理和控制, 从而有利于完成自上而下转移的行政任务, 且规范化的村级管理制度能够使得非正式官僚受到制度化的控制, 有利于减少村干部贪污腐败和治理不规范等行为,^{[8] (p124-125)} 进而带来村级治理的有效性。^{[9] (p89)} 持负面评价观点的学者则认为村级治理的行政化并未带来治理效率的提升, 反而将产生行政消解自治等意外后果。^{[10] (p56)} 并且科层制的行政化管理所衍生的形式主义消解乡村治理的效力, 村干部对上级负责的行动逻辑, 使得村级组织失去对下动员和对接农民的意志与动力, 从而形成与群众之间的脱嵌化治理。^{[11] (p65)}

¹作者简介: 刘丽娟 (1992-), 女, 中南大学公共管理学院博士研究生。

基金项目: 国家社科基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”(20&ZD149); 2019年湖南省研究生自主探索创新项目“空间生产视域下‘村改居’社区治理策略研究”(2019zzts033)的阶段性成果

可以看到，学者们对村级治理行政化这一治理现象有了较为丰富的讨论与研究，推进了学界对于村级治理行政化的认识，也给笔者带来了诸多启发。但现有研究仍有可拓展之处。从政府政策意志和基层治理实践来看，村级治理行政化是国家治理需求与村庄社会基础在乡村治理场域中互动的产物。在当前村庄社会转型和基层治理服务转型背景下，国家通过供给资源、输入现代化公共规则以及再造公共治理主体实际上具有其内在合理性。也就是说，行政和自治二者并非对立关系。因而讨论中西部地区村级治理行政化问题的本质不在于讨论村级行政化改革是否应该推行，或对其进行价值评判，而是重点讨论如何既能享受科层化的村级治理所产生的治理效用又能避免其导致的消极后果，从而有效达到自治与行政平衡。因此，本文将以中西部农村地区的村级治理行政化的现实为切入点，探讨自上而下的国家行政力量与自下而上的村民自治在乡村治理的实践中如何实现均衡治理的机制。

笔者与所在的研究团队于2019年7月在湖南岳阳Y镇、2020年6月在湘西Q镇和S镇、2020年7月在湖北麻城D镇、2020年12月在安徽繁昌S镇等地展开驻村调研。调研期间，主要采取深度访谈、参与式观察等研究方法，重点访谈了村干部、村民代表、党员、乡镇干部、普通村民等对象，对村庄社会结构、村级治理特征、村庄项目建设过程等问题进行了全面了解。基于此，本文从经验主义的整体性视角出发，主要分析以下问题：第一，系统呈现中西部地区农村村级治理行政化的外在表现，并探寻村级治理行政化产生的结构性因素，进而论证其合理性与必要性。第二，进一步分析村级治理行政化实践效果，并对该过程中产生的治理困境进行解读，分析在什么样的情况下会出现消解自治的情况。第三，构建村级行政与自治的平衡机制，从而走出由村级治理行政化改革带来的治理困境。

二、村级治理行政化实践样态

乡村治理是国家治理在基层的实现形式，在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，乡村也因此积极优化基层治理体系，推动村级治理行政化改革。从调研来看，目前中西部农村地区的村级治理行政化主要体现在两个维度上：一是治理主体的行政化；二是治理规则的行政化。治理主体行政化主要指村干部的职业化和村级组织的科层化取向；治理规则的行政化主要指村治主体秉持行政体制内的公共规则展开行动。^{[12] (p69)} 在实践中具体表现为：村干部的职业化、组织体系的科层化、村级事务的行政化与治理方式的规则化。治理主体的行政化与治理规则的行政化，突出表现为乡镇对基层组织的行政控制权的不断强化。

（一）村干部职业化。

通过推动村干部的职业化，由此强化乡镇对村干部的管理与控制。在由“镇干部—村干部—村民”组成的基层社会管理系统中，村干部处于中心位置，村干部状态直接影响到农村基层治理系统的效能。^{[13] (p46)} 从中西部农村的调研来看，在当前基层现代化改革的推动下，作为村级组织权力主体的村干部由“兼业化”走向“职业化”。相比传统简约治理时期，治理转型过程中职业化的村干部主要有以下几个特点：第一，从工作报酬来看，乡镇成为村干部发放工资的主体，并建立严格的考核制度对村干部进行考评。村干部只有完成乡镇规定的治理目标才能获得相应的考核分数，且考核结果与绩效工资相挂钩。村干部工资待遇相比简约治理时期要高，但同时受乡镇行政控制程度也较高。第二，从工作方式来看，除工资制与考核制外，乡镇对村级组织实施较为严格的坐班制和考勤制，从而使村级组织无论是在形式上还是实质上均凸显出标准化、正规化的官僚制组织特性。^{[6] (p16)} 坐班制虽不同地区开始时间不一致，但目前各个地区都在普遍推动村干部坐班制，要求村干部按照乡镇上班时间在村委会进行坐班，并针对坐班情况进行考核。第三，从选拔方式来看，制度化的干部选任机制逐渐替代村民选举。目前后备干部制度已从东部沿海农村地区向中西部地区广泛推广，后备干部由乡镇统一招录，录取的基本原则是年轻化、知识化。后备干部年轻有文化，懂电脑懂技术，能够完成当前村级治理事务中文牍化、信息化的工作。因而这部分年轻又有学历的后备干部通过几年锻炼后，未来将成为村庄中的治理主体。同时乡镇进一步加强了对主职干部选拔的影响力，即只有通过乡镇考察的干部才能成为选举候选人。

案例1：湖南湘阴Y村。2016年起村干部全面推行坐班制，工资也开始全面调整，增长到原来的两倍。村书记年工资涨到3.1万元，村主任工资2.78万元，副主任和副书记工资2.42万元。而当地大多数务工人员年收入在5万~6万元。目前村里聘

请了两个信息员，也是村里的后备干部，主要负责扶贫资料和党建资料各类文字工作。

案例 2：安徽繁昌 S 镇。2000 年起村干部全面推行坐班制，且有严格的考勤制，需要每天坐班，周末也要有人轮流值班。当前村干部工资水平：书记月工资 2800 元，社保每月 495 元，加上年终考核奖金（一类村 1 万元奖金）与单项奖（计划生育奖、综治奖等）收入，主职干部一年到手有 5 万元左右的收入，副职干部收入一年能有 4 万元左右。

（二）村级组织体系科层化。

村级组织是联结国家与社会的关键节点，推动村级组织体系科层化，一方面满足乡镇下沉行政任务的需求，另一方面提升国家为农民提供服务的能力。传统时期村级组织的运作与管理具有乡土特色的综合性和模糊性特点，村干部内部并没有特别明确的职能分工。而在治理现代化的改革背景下，为了更加适应基层政府下沉的条线化任务和精细化的考核，村级组织体系按照科层制原则进行了改造。一是组织内部专业化分工越来越明晰。目前村支两委主要设有书记、主任、妇女主任、会计、综治主任、民兵连长等职务，书记负责村庄全面工作，并负责与乡镇各部门的协调与对接。除了中心工作需要由全体村干部共同负责外，两委干部各自都有自己的明确职务分工，从而有效地对接上级政府各个部门。每个干部都根据自己的分工完成相应的考核任务。同时随着村级事务的增多，有些村委会还专门聘请信息员等完成扶贫、党建等各类台账资料的整理与上报工作。二是权责配置制度化。每个负责不同条线的村干部都需要接受乡镇的目标管理考核，哪一项工作未达成目标，则被扣取相应的考核分数，从而影响其绩效工资。

（三）村级事务的行政化。

随着村级治理体系的行政化改造，大量自上而下的行政事务沿着这一制度轨道进入村级组织，由此推动自治性的村级组织向地方政府下派到村庄的行政派出机构转变。一方面，随着工业化与城市化的推进，村庄人口逐渐外流，村组内有关农业生产、矛盾纠纷调解等内生事务减少；但另一方面，在资源下乡和服务型政府转型的背景下，美丽乡村建设、村庄环境整治、精准扶贫等工作不断进入村庄，这就使得自上而下的行政服务工作成为村级组织最主要的工作内容。从当前的村庄实践来看，村级组织承接的自上而下的行政工作主要分为两大类，一类是阶段性的政策落实和运动式治理工作，另一类是常规性的日常工作，如计生、社保等工作。^{[14] (p47)}阶段性的行政工作主要是围绕政策落实、制度创新改革、项目建设落地等需要村级组织和村干部落实和协调的工作内容，大多是自上而下层层分解下来的硬性指标任务。这类硬任务大多以专项工作的形式下达到村级组织，且任务的具体执行限定了给予村干部的自主空间，他们只需要按照自上而下的相关规定和程序完成即可。因而当前村级事务的行政化指向越来越显著。

（四）治理方式的规范化。

国家治理强调规则性和制度化，在国家推进治理体系和治理能力现代化的背景下，越来越多的行政任务及资源进村，与之相伴的是以技术化、规范化、标准化为标准的公共规则进村，村庄治理方式由此从模糊性走向了标准化、规范化。相比传统时期“结果导向”的村级治理，当前的村级治理更加注重治理过程的规范化与约束性。首先，当前村级组织办公均被要求实现文档化和电子化办公，也就是说每项工作都必须有相应的图片、文字等方式记录整个工作过程，从而方便上级政府通过对台账等纸质资料复原日常的村务管理，进而实现对村干部工作的管理、监督与考核。其次，当前治理现代化时期村干部各项工作都有严格的工作流程和标准化的指标体系。在国家治理这一场域中，标准化具有三个层面的功能：一是通过指标量化的形式，推进治理体系的制度化；二是具有共享性及推广性的特征；三是在实践中具有可操作性。^{[15] (p12)}尤其是在基本公共服务领域，标准化作为国家治理体系制度化的重要表现，具有政治化价值、管理化价值及制度化价值的实践功能。^{[16] (p48-49)}因而在当前资源下乡和服务下乡背景下，不仅财政转移支付项目在村庄落地时有一套严格的项目实施与财务监管流程，而且在为村民提供服务等方面也严格按照“项目制”的方式进行流程管理、专项考核，以此提升村级组织的制度化服务水平和能力。再次，村干部在执行国家政策的过程中采取就事论事的“非人格化”的程式化治理方式，且越来越重视规章制度和政策文件在基层中的治理价值。而

较少再调动人情、面子和常理等私人的治理资源，以此来回避灵活执行政策所潜在的上级政府追责的政治风险和村民依法护权的社会风险。^{[17] (p112)}这种程式化的治理方式能够尽量确保政策的执行免受私人利益的影响，且有利于政策顺利执行。^{[18] (p47)}

可以看到，以村干部的职业化、组织体系的科层化、村级事务的行政化与治理方式的规则化为表征的村级治理行政化成为当前基层治理转型的明显趋势。也就是说，当前基层治理无论是从治理主体还是从治理规则层面上来看，都呈现出较高的行政化趋势。

三、村级治理行政化的生成逻辑

村级治理行政化突出表现了基层治理现代化转型背景下村庄治理逻辑的转变。任何社会变迁都是一个受多重逻辑影响的过程，^{[19] (p135)}当前中西部农村的村级治理行政化的产生也有其结构性因素。首先，人口流动带来内生性权威与地方性规范解体，因而迫切需要新的自上而下的公共规则维系乡村社会秩序，这构成村级治理行政化产生的社会结构基础；其次，国家自上而下的资源输入带来了村庄治理事务和行政任务的增加，促使地方政府生成将村干部纳入正式科层管理体制的动力；同时由于项目资源有清晰化、标准化的分配规则，从而使得程序化、规范化的治理规则逐步进入村庄，因而外生性资源成为推动村级治理行政化的经济基础。

（一）人口流动与村庄社会基础变迁。

人口流动与村庄社会基础的变迁，成为村级治理行政化产生的社会结构基础。随着城市化、工业化进程的加快，农村社会发生着深刻的变革。首先，人口频繁而快速地流动，扩大了村庄原有的社会边界，使得村庄熟人社会共同体受到强烈冲击，原本维持乡村社会内部的传统地方性规范逐渐走向解体。改革开放以来，农村劳动力逐渐进入全国统一的劳动力市场，打工经济的兴起使得农民对土地的依赖程度不断减弱。由于市场务工获得的收入远远高于在村务农，因而在农村大部分的中青年劳动力都选择进入务工市场，而留守在村的只有老人、妇女与儿童。村庄人口的大量外流，使得村庄熟人社会逐渐解体。人情、面子、声望作为传统熟人社会中的治理资源，在落实国家政策和治理钉子户等方面发挥重要作用。而随着市场经济的发展，经济理性的价值观念在乡村社会渗透，村庄内生性权威难以发挥作用，一定程度上造成村庄内部纠纷调解机制瓦解、公共物品供给的集体行动无法达成等困境。在乡村社会秩序的自主维系能力严重不足的情况下，需要自上而下的公共规则重新维系乡村社会秩序，因而国家行政力量下乡成为新时期维系村庄社会秩序的手段。其次，大量人口不在村，改变了村庄治理主体的结构与社会权威来源。村庄精英的不断外流，使得村庄治理主体面临缺位的困境。相比担任村干部，村庄内部有能力的村民选择进入城市务工能够换取更多的货币化收入。且乡村社会内部原子化程度越来越高，村干部想要凭借社会权威开展工作也越来越难。越来越多的农民由于生产生活面向在外，与村庄的关联与依赖也越来越少，因而对村庄事务的参与意愿普遍较弱。这就使得原本依靠社会赋权的村干部也逐渐失去了权威的来源。因而要加强村级治理能力建设，将村干部逐步纳入正式的行政科层体系，提升村干部待遇与保障并赋予村干部正式权力，通过正式的激励系统重塑村干部权威具有现实意义。由此，由人口流动引致的村庄社会基础变迁，成为推动村级治理转型的社会背景。

（二）资源下乡与乡村关系的改变。

在国家治理体系和治理能力现代化阶段，国家资源下乡力度的加大，改变了国家与农民关系，因而外生性资源成为推动村级治理行政化的经济基础。税费改革之后国家不再向乡村汲取资源，反而加大了向乡村资源输入的力度，推动了乡村治理逻辑的转变。由此自上而下的资源输入构成了村级治理行政化生成的经济基础。国家向乡村输入的资源主要可以分为两类，一类是普惠性资源，直接发放到每个农户手中，如粮食补贴、新农合、新农保；一类是专项资源，主要以项目制形式向村庄进行转移的财政资源，用于完善村庄基础设施建设、改变村庄面貌、提升农村公共服务水平，如修路项目、厕所改造项目、村庄环境整治项目等。这类资源由各级政府以“项目”发包的方式进入乡村，同时通过各种规范程序，对村庄实施财政专项转移支付，以完成预期的专项任务或目标，进而改善农村基本公共服务。^{[20] (p93)}普惠性资源明确到个人，分配标准条件清晰，资金使用的瞄准

率高。项目资源则通过理性的程序设计、市场化的运作、规范化的管理和标准的第三方监督等复杂的相互制衡的制度机制进行具体的操作与监管。因而当大量项目资源进入村庄，逐渐改变了村级组织的行为逻辑。一方面，伴随资源下乡的是各类行政事务和治理事务，各类惠农政策和项目资源最终都要在村庄落地，就必须依靠村干部的配合。因而为了能够推动国家政策与资源的落实，在压力型体制的驱动下地方政府有着将村干部纳入科层体制内部的动力，从而调动村干部力量完成行政任务的落实工作。为了应对不断下乡的各类任务，乡镇政府要完成工作只有调整乡村治理结构，不断加强对村级组织的行政控制，从而缓解自身的行政压力。另一方面，资源下乡的同时也是规范下乡的过程。各类进村项目不仅在财务使用上有着严格的规范流程，且项目的实施过程遵循程式化、标准化、数字化、指标化的规则，从而规避执行主体的变通与随意行为，保障资金按照政府意图行使。如笔者调研的安徽繁昌 S 镇的改厕项目就是一个典型项目制的政策执行逻辑，每个村要改多少户、什么时候完成、达到什么标准，均有统一的标准和规划，改厕工作完成后县、市、第三方评估机构根据考核指标都要对其进行现场核查并打分。具体考核指标内容包括：工程 and 产品质量、农户参与、改厕模式选择、厕所选址及建设、厕所用水、改厕维修及粪污处理利用、使用情况。最后还要通过群众满意度调查对乡镇与村干部进行考核。由此，注重理性设计和程序技术控制的项目资源在不断改变村庄面貌提升村庄公共物品供给能力的同时，也推动村级组织不断走向科层化、规范化。

四、村级治理行政化的治理绩效及其限度

村级治理行政化作为国家治理现代化和基层治理现代化的一部分，通过行政控制权向乡村社会下沉，推动了村级治理的规范化运作，提升了国家政策在乡村社会的执行效率；同时也提高了乡村公共物品供给能力和服务水平。但由于乡村社会仍然是一个不规则的社会，日益强化的村庄行政性增强了国家的正式权力向村庄社会渗透，一定程度上消解了村庄治理的自主性，行政化村级治理在实践中也存在限度。

一是造成村级组织悬浮化的后果。村干部的职业化与村级组织的科层化管理使得兼具国家代理人和村庄保护人双重角色的村干部逐渐向行政代理人转变，村干部的工作内容与模式都发生了很大改变。村级组织由对下负责逐渐转变为主要是对上负责，导致村级治理主体逐渐脱离群众，形成悬浮性的治理，失去回应村民内生需求的动力与能力。传统乡村治理体系中村干部主要处理村庄内生事务，如村民之间的纠纷调解、农田水利维修灌溉等，在及时回应村民小事和需求过程中建立与村民之间的互动与联系。且作为熟人社会中的一员，村干部在处理村庄事务时往往会运用乡土社会中的人情、面子、声望等非正式治理手段。同时村干部还将村庄内部的小组长、党员、积极分子组织动员起来共同处理村务，从而形成一套有效的自治结构与体系。当前村干部将更多的时间处理应对自上而下的行政事务，与群众面对面的沟通与交流变少。且由于村级治理的行事规则越来越清晰，职业化的村干部遵循着“事本主义”原则与“去人格化”的治理方式，从事件本身出发，而忽视了事务发生的综合性因素。乡土社会的人和事是高度关联、错综复杂的，因而正式的科层组织“去人格化”的工作方式虽然提升了行政效率和保证了权力的规范运行，但却忽视了村庄事务的复合性和非规则性，在解决村庄内部的小事上则难以发挥治理效果。



图 1 村级治理行政化形成机制

二是加剧基层治理的形式主义。当前村级组织对上为了满足科层制技术治理要求，采取拟科层化的组织管理和专业化的对口设职，耗费了大量人力、物力、财力在制作台账、填写表格和文档管理等过程治理上；对下村级组织的实际运作与村干部的权力实践又具有简约化、非正式和乡土性等特点，因而治理要求与现实、过程与结果存在张力，导致当前村庄治理中普遍出现仪式化、数字化和文档化等形式主义问题。^{[21] (p72)} 调研发现，当前普通中西部农村地区随着人口的大量外流，需要村级组织进行统筹和处理的村庄内生治理任务随着村庄的空心化而在不断减少，但村干部却普遍反映现在的村干部比以前更不好当了。如笔者在湖南湘阴 Y 村调研时，村书记和我们说：“现在村委会都要变成档案馆了，你看我们这个柜子里都是厚厚的材料。”因为不论是党建工作、扶贫工作还是村庄环境卫生清洁工作，每项工作都需要制作厚厚的台账资料，便于上级检查同时也是自我避责的一种方式。为了完成这些文字资料工作，村委会聘请了两个信息员专门做资料。在安徽繁昌 S 镇调研时，村干部也说道：“当前我们 80% 的精力都在办公室做资料，你们看，每一项工作我们都有非常细化的考核指标，上面按照这些指标来考核我们的工作，实际上就是来检查资料做得怎么样。”由此可以看到，治理流程的规范化和精细化治理的要求一方面能够规范村级权力运行，但同时使得村级组织被台账、填表格、迎接检查等形式主义工作所填满，既浪费了大量的资源，又使得村干部无法从工作中获得效能感。因而当村干部工作重心从解决具体的事务变成确认和落实规则时，形式理性化村级治理导向难以真正提高基层治理能力。^{[22] (p60)}

三是不利于提升村庄治理的公共性。当前越来越多的资源输入村庄，强调规则化、标准化、过程监督的行政化村级治理一方面有效改善了村庄公共设施建设情况，也提升了为村民服务的水平和能力；但另一方面却也带来村庄治理公共性被破坏的治理难题。当前村级组织在执行国家政策和项目建设过程中，由于村庄内部缺乏动员和利益协调机制，大多数村民都处于失语状态。在安徽繁昌 S 镇调研时发现，在改厕项目实施过程中往往也会出现“干部在干，群众在看”的现象。因为在农民看来，改厕工作是上级政府和村干部的任务，而非自己的责任。因而在项目实施过程中，基层干部面对这类群众，只能处于被动状态，因为如果完不成任务就将面临上级的考核与问责。在严格的考核问责中，任务无法落实都会被归咎于基层政府执行不力。改厕也是一件与民生相关的事务，但实际上由于这项需求是由政府发起的，而非农民内生自发的需求，因而村干部即使为了这件事务花费了很多精力、人力、财力，却并没有拉近与群众之间的距离。且在项目执行过程中还会出现一些以国家政策为幌子实为自己争取更多利益的村民。如在改厕运动中，国家出资给每户进行免费改造，基本标准是通水、通电、有门。有些村民认为自己家的厕所原来就已经安装了电灯，在村干部和施工队下村施工时，有村民拦住村干部，要村干部把他们家厕所的电线和灯泡再给一份。在他们看来，按照标准来说本来电线和电灯政府就应该要花这笔钱，自己家虽然已经安装了，但是按照政策，政府也应该把电线和电灯补给他。村干部觉得这个要求不合理，就拒绝了村民。村民反过来说，“你要是不给我，我就把电线给剪了，让你们重新给我装。”村干部只得不断和这位村民做工作，以期顺利推进工作的落实。这类村民在村庄中是少数群体，但是这类村民的诉求所持的依据却具有合法性，且在村民中容易造成示范效应，即大家都觉得这样的做法好像也说得过去，虽然不太合理但却符合政策。在强制化的治理目标下，越是强调某个时间段一定要完成某项工作，越是赋予了农民博弈的能力和空间，基层政府为了完成任务只能向要利益的农民退步，由此造成钉子户群体在村庄中的进一步扩大化。由此可见，当国家治理目标全面进入乡村社会时，要留给基层一定自主空间，如果基层弹性的、模糊的、灵活的变通空间被压缩，国家治理将面临一个刚性的、无组织性的、无公共性的基层社会，也将极大增加其治理成本。

五、行政与自治的平衡路径建构

在加强国家治理能力现代化和建设服务型政府背景下，村级组织向何处去成为一个重要的研究问题。公共行政在贯彻国家意志、制度化农民权利上具有优势，能够建立更为规范化的基层治理体系，^{[23] (p166)} 因而通过将村干部和村级组织纳入职业化和行政化建设，强化了基层政府对村干部和村级组织的行政控制，有效规范了基层治理中的权力运作，提高了国家政策落实和基层行政的效率，提升了为群众服务的能力。但同时也造成了村级组织悬浮于基层社会、基层治理形式主义加剧与村庄公共性破坏等治理困境。乡村治理能力的提升需要强大的国家基础性权力作为支撑，但如何在转型过程中化解行政化村级治理导致的消极后果，从而有效达到行政与自治均衡的目的成为当前乡村振兴背景下重要的时代命题。笔者认为可从以下四个方面着手，建构

行政与自治的平衡路径，从而提升乡村基层治理能力。

（一）优化基层权力体系，提升村级组织的治理能力。

当前中西部农村村级治理行政化改革过度强调治理权力的行政化，使得基层组织面临治理权力与治理责任失衡状态。一方面，乡镇政府通过建立村干部考核与检查制度，重置村级组织的运转机制实现权力上收的目的；另一方面基层组织又面临着诸多自上而下的行政任务和专项任务，使得村级组织处于治理权力有限但治理责任无限扩大的局面。权责失衡的行政化改革弱化了村干部与村民之间的关联机制，使得村级组织失去了回应村民需求的动力与能力。因而现阶段要优化基层权力体系，提升村级组织权力运作的自主性和回应性。具体而言：首先，促进治理资源的下沉，赋予乡村两级组织配置公共资源的权力，由此激活村级组织的治理责任，重构村级组织与村民之间的关联机制，从而提升村级组织回应村民需求的能力。乡村社会内部仍存在着大量无法被纳入国家自上而下提供的项目或政策资源中的需求，这类需求通常由于村级组织有限的集体经济而难以直接回应，从而使得村级组织与村民之间的距离越来越远，村民与村级组织之间由于缺乏利益连带，村庄公共性也难以激活。因而赋予乡村两级组织一定的灵活配置公共资源的权力，一方面村级组织能够用这笔资金解决村庄内部需求，密切与村民之间的联系；另一方面，村级组织也能通过协商民主的方式，由村社内部成员共同决策资金使用用途，激发村庄公共性。其次，赋予基层组织一定自主行动空间，提升其综合性治理能力。在乡村社会存在大量混沌的、模糊性的治理事务，难以通过技术化、规则化的治理方式解决，通常需要借助村干部人情、关系、面子等非正式治理手段在村社内部进行解决。而国家正式权力很容易局限于科层部门的职能范畴，在解决特定的、剩余的问题上则缺乏主动性和综合性治理能力，因而需要保持基层组织的自主性和能动性。

（二）加强对村级干部的培训，提高干部行政能力。

治理转型期规范化、制度化、法治化的制度建设，对村干部的综合素质提出了更高的要求。他们作为贯彻落实国家方针政策与管理农村各项事务的基层工作者，须加强培训工作，提升行政能力和管理能力，从而更好地应对转型期不断增多的治理事务。首先，提高培训内容的针对性，使得培训能更好地与村干部岗位相匹配，进而提高村干部的业务能力。相比以往的整体性，现在的农村工作也逐渐走向精细化、专业化，大量行政工作通过各条线下发到村庄，村级干部队伍中不同岗位承担的主要业务与工作有不同侧重，因而在培训过程中应针对不同业务工作进行分类，进而提升村干部队伍的整体业务水平。其次，理论培训与实践培训有机结合。除了开展政策理论知识培训课程外，还应该加强对村干部的实地培训。尤其是对新上任的年轻干部和后备干部，更需要强化实地培训学习，从而促进其角色的转化。由有工作经验、对村庄情况熟悉的老干部带新干部的方式进行实地培训，让青年干部跟着老干部观摩其开展工作、调解纠纷、给群众做工作的过程，通过老干部带后备干部这种师徒制的培养，青年后备干部能够较快熟悉工作内容和 workflows，逐步接受工作强度，有利于青年后备干部顺利转化角色。^{[24] (p74)}最后，因地制宜展开培训。不同村庄的基础条件不同，其发展目标与方式也有所不同，因而对村干部进行培训时应当结合该村庄的具体情况，有针对性地解决乡村干部在应对村庄发展问题和治理事务上的需求。治理转型期的治理事务、治理要求和治理方式都发生了变化，因而对村干部的行政能力提出了更高的要求，通过强化村级干部的培训，提升村干部的专业知识和技能，成为影响乡村治理效能的关键要素。

（三）挖掘村社内部资源，提升村庄自治能力。

村庄自治治理核心是激活公共治理的社会参与。在当前的基层治理中，由于过于强调治理过程的标准化和指标化，使得村级组织失去了动员群众的动力与能力，村干部遵循照章办事的逻辑，无法与村庄社会发生深度关联，从而造成与村民越来越脱节的后果。但国家权力与资源下乡，需要通过本土社会关系网络才能真正进入乡村社会。因而乡土社会的社会结构和性质决定了无论是国家权力对乡村社会的主动改造还是提供公共服务，都需要挖掘和利用村社内部资源，充分动员村社内部精英、积极分子、普通群众的参与，激活简约主义的治理传统，从而减少治理成本与提升村庄自治能力。贺雪峰在讨论基层治理时指出，当前的基层治理有三个境界，第一重境界是为群众提供服务，增加群众的获得感；第二重境界是在服务群众的过程中提升为群众服务的能力，通过在提供服务工作的过程熟悉群众，掌握群众，动员群众，从而防止基层组织被少数边缘群体所绑架；第三

重境界则是组织群众自己为自己服务。^{[25] (p116)}因此当前基层组织要重视将群众组织起来,挖掘村社内部的积极分子,提升群众建设家园、创造美好生活的能力。

(四) 将村庄事务进行分类治理, 构建村庄弹性治理空间。

真正要实现规则化的治理, 一个非常重要的前提在于规则治理的对象本身要有一定程度的规则性。^{[26] (p141)}但实际上农村社会是一个不规则的、非程式化的、相互牵扯的、多种事务混合在一起的空间, 因而村庄社会的不规则性与行政化改革下的规则治理方式之间存在着张力, 从而使得村级组织难以发挥治理效能。也就是说, 村干部应根据不同事务采取不同的治理方式。由此, 村级组织才能有一个较为弹性和自主的治理空间, 从而提升基层治理能力。村庄事务可以主要分为两类, 一类是需要有明确、清晰规则进行治理的事务, 如低保指标的分配、社保的办理、宅基地审批等, 这些就需要有非常明晰的条件和界定, 只有达到条件的人才能有资格申请。第二类是嵌入村庄社会具体关系中与村庄历史有着千丝万缕关系, 难以模块化的事务。对于第一类事务可以用技术治理的方式加强对基层组织行为的监控, 促使村干部沿着国家法律法规的基础进行规范化的治理。而对于第二类事务则需要赋予村干部一定自主空间, 让他们根据地方性知识以及具体问题进行具体解决。因为这类事务通常不是事务本身, 而是牵扯着复杂的人和关系,^{[27] (p67)}只有通过灵活的方式才能做到有的放矢。因而, 在当前基层治理现代化的新时期, 需要保留村级组织一定的弹性与自主空间, 这样才能真正保持基层活力。

参考文献:

- [1] 景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J]. 治理研究, 2018, (1).
- [2] 仇叶. 城乡一体化地区乡村治理逻辑的转换——对沿海农村村级治理行政化改革的反思[J]. 求实, 2020, (6).
- [3] 印子. 村级治理行政化的演化过程与治理效果: 基于苏北 C 镇调研的分析[J]. 求实, 2020, (4).
- [4] 朱政, 徐铜柱. 村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建[J]. 社会主义研究, 2018, (1).
- [5] 杜姣. 服务型政府转型中的技术治理实践[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2019, (6).
- [6] 欧阳静. 村级组织的官僚化及其逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2010, (4).
- [7] 陶振. 村干部公职化管理的多重维度[J]. 重庆社会科学, 2016, (7).
- [8] 史明萍. 村干部职业化的逻辑、特征与影响——基于苏州农村调研[J]. 中共福建省委党校学报, 2019, (1).
- [9] 李永萍. 村干部的职业化: 原因、效果与限度——基于上海市远郊农村的调研[J]. 中共宁波市委党校学报, 2019, (1).
- [10] 桂华. 村干部职业化的动因与成效[J]. 人民论坛, 2020, (23).
- [11] 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).
- [12] 李祖佩, 钟涨宝. 论村级治理行政化——以乡镇政府中心工作推进为切入点的分析[J]. 农业经济问题, 2020, (10).

-
- [13]王思斌. 村干部的边际地位与行为分析[J]. 社会学研究, 1991, (4).
- [14]朱战辉. 村级治理行政化的运作机制、成因及其困境——基于黔北米村的经验调查[J]. 地方治理研究, 2019, (1).
- [15]郎友兴. 标准化助力浙江乡村治理现代化[J]. 浙江经济, 2019, (16).
- [16]郁建兴, 秦上人. 论基本公共服务的标准化[J]. 中国行政管理, 2015, (4).
- [17]赵晓峰, 魏程琳. 行政下乡与自治下沉: 国家政权建设的新趋势[J]. 华中农业大学学报, 2018, (04).
- [18]印子. 职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, (2).
- [19]周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010, (4).
- [20]应小丽, 钱凌燕. “项目进村”中的技术治理逻辑及困境分析[J]. 行政论坛, 2015, (3).
- [21]金江峰. 村级组织的“规范主义”运作及其后果分析——基于技术治理背景下的考察[J]. 长白学刊, 2020, (3).
- [22]王惠林, 杨华. 村干部职业化的生成机制及路径创新[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, (4).
- [23]仇叶. 行政公共性: 理解村级治理行政化的一个新视角[J]. 探索, 2020, (5).
- [24]黄思. 乡村振兴背景下县域青年参与乡村治理研究——以后备干部制度为例[J]. 中国青年研究, 2021, (5).
- [25]贺雪峰, 田舒彦. 资源下乡背景下城乡基层治理的四个命题[J]. 社会科学研究, 2020, (6).
- [26]苏力. 送法下乡: 中国基层司法制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [27]杜蛟. 技术消解自治——基于技术下乡背景下村级治理困境的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, (3).