

行政嵌入自治：乡村治理的 “苏南模式”¹

陈柏峰

【摘要】苏南农村以集体经济为基础，在“乡政村治”下形成了“行政嵌入自治”格局。在不同阶段，集体经济来源有所不同，起初是集体企业收入，后来是集体土地出租收入，近来还有集体土地经营收入。村庄事务治理一直有其经济基础，村干部多是经济能人，可以运用经济资源开展活动，在村庄内享有权威，在村级治理中拥有强大的执行力。村干部掌握大量集体资源，乡镇就有必要对之进行控制和监管，包括村干部的选拔任用、村集体财务管理、村级组织工作绩效的考评等。如此，行政成功嵌入自治过程，监督村级事务的治理，保障了村庄集体资金用于村民福利和公共支出，村民自治服务于村庄公共利益。同时，乡镇将村级组织纳入自上而下的政策执行体系，使村级组织成为协助乡镇执行政策的下级，保证了政策在苏南农村的顺畅执行。“行政嵌入自治”的乡村治理的“苏南模式”，植根于苏南的村集体经济基础及其上的社会基础。

【关键词】行政嵌入自治；苏南模式；村干部；集体经济；政策执行

【中图分类号】C916 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-8634(2020)04-0005-(16)

DOI: 10.13852/J.CNKI.JSHNU.2020.04.001

苏南地区曾经因集体经济而广受关注，包括集体经济的兴起、衰落、影响等。²与之形成对照的是，苏南地区的乡村治理则研究较少，有影响的、出色的研究更少。其实，苏南地区是中国沿海发达地区，也是中国农村工业化较为成熟的地区，其乡村治理颇有特色，形成了相对独特的模式，很值得深入研究。苏南作为发达地区，其乡村治理与广大经济欠发达的中西部地区自然大为不同。同时，由于经济发展方式、工业化模式、地方社会特质、文化传统等不同，与同为经济发达地区的浙江、珠三角等地区的乡村治理模式相比，苏南地区也颇为不同，很有特色，形成了乡村治理的“苏南模式”。笔者于2018年暑假带领近40人的学术研究团队在无锡的鹅湖镇、厚桥街道进行了为期一个月的驻村调研，获取了大量有关乡村治理的经验素材，在田野研讨中对苏南地区的乡村治理进行了深入剖析。本文力图在此基础上，描述、分析、概括乡村治理的“苏南模式”。

一、乡村治理的集体经济基础

苏南模式，最早就是指苏南村集体经济的发展模式，指苏州、无锡和常州通过发展乡镇企业实现非农化发展的方式，由费孝通在20世纪80年代初率先提出。其主要特征是：农民依靠自己的力量发展乡镇企业；乡镇企业的所有制结构以集体经济为主；乡镇政府主导乡镇企业的发展；市场调节为主要手段。³苏南模式的发展早期，无锡是模范区域，在20世纪90年代中期之前，曾

¹**基金项目：**国家社会科学基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”（16ZDA062）

作者简介：陈柏峰，中南财经政法大学法学院教授，博士生导师，教育部青年长江学者（湖北武汉430073）。

²例如，黄文虎、沈建国《“苏南模式”与真理标准》，《求是》1998年第10期；薛家骥《“苏南模式”的改制与创新——常熟、江阴、锡山乡镇企业考察纪》，《中国农村经济》1998年第7期；宋林飞《“苏南模式”的重大理论与实践问题》，《江海学刊》2001年第3期；顾松年《“苏南模式”的争论和不同模式观》，《中国农村经济》2002年第8期。

³费孝通《小城镇大问题》，载《费孝通全集》第十卷，内蒙古人民出版社2009年版，第192-233页。

连续十几年位居全国百强县（市）之首。到 20 世纪 90 年代，苏南的乡镇企业发展遭遇严峻挑战，民营企业的兴起抢占了乡镇集体企业的市场，乡镇企业不断破产改制。政府鼓励私人兴办企业，在办厂手续、厂房、土地、税收等方面给予支持和优惠。政府积极规划工业开发区，着力招商引资。村集体也大量修建厂房，或出租土地给企业，从而获得地租收入。从工业化起步至今，村集体一直能够在此过程中获取各不相同的收入，起初是乡镇集体企业的盈利收入，后来主要是各类企业的地租收入。强大的集体经济收入，构成了乡村治理的经济基础，也使得当前苏南农村的乡村治理呈现出与众不同的特色。

在苏南地区，20 世纪 60 年代，乡镇集体企业就开始出现。当时，中国遭遇严重的经济困难，中央决定大量精简城市人口，在全国掀起下放支农的大潮。凭借毗邻上海的地理优势，苏南承接了大批下放的技术工人，给当地带来了技术和管理知识。同时，苏南商品经济意识较强，农村有家庭手工业传统，当地不但种植水稻，村集体还通过种植蔬菜水果、养殖桑蚕等来提高集体收入，这为当地乡镇集体企业发展提供了基础。同时，乡村本身人口稠密，耕地有限，村庄内部大量的剩余劳动力需要转移。在这些因素下，当地很早就出现了集体企业。后来，在下放的上海工人的技术指导下，当地开始有计划、有目的地兴办乡镇集体企业。以鹅湖镇为例，当时出现农机厂、拉丝厂、制钉厂、塑料厂等，其新光村更是依托上海下放工人的技术与销路，开办了纸箱厂、脚手架厂、皮鞋厂等。20 世纪 60 至 70 年代，苏南的集体企业是在传统的社队基础上发展起来的，以乡、村两级集体所有制形式。

20 世纪 80 年代，经过前期集体企业的探索和积累，苏南的乡镇企业迎来了黄金发展期。这一时期企业数量增多，规模扩大。当时国家仍处于短缺经济阶段，各种物资和产品供不应求，再加上当地政府的信用保证，即使乡镇企业产品质量不尽如人意，也不愁销路。1982 年底，鹅湖镇实行家庭联产承包责任制，分田到户、自负盈亏，村民积极性提高。1984 年 5 月，无锡堰桥大胆探索，在乡镇企业管理上实施改革，实行经营承包责任制、企业干部聘用制、工人合同制、工资浮动制、报酬惩罚制、干部退休保养制等，较好地解决了企业吃“大锅饭”的弊端，助推了乡镇企业的异军突起。1988 年，当地土地微调，允许村民在自然村内部进行土地流转，促进村民进厂务工；实行企业淘汰机制，企业自己承担风险。这一时期，取消用工的地域限制，村民可以按照市场竞争机制在不同乡镇企业内竞争上岗。乡镇企业在区域经济总量、财政收入、农民收入、就业等方面，都做出了重要贡献，被称赞为“异军突起”。20 世纪 80 年代，鹅湖镇新光村有 5 家企业，具有相当的规模，集体企业可为村集体赚取 20 万~30 万元的净收入。以新光彩印厂为例，当时吸纳劳动力 50~60 人，村民可获得 200 元左右的月工资。

20 世纪 90 年代以后，随着市场经济的进一步发展，苏南集体企业的缺点似乎越来越凸显。苏南的乡镇企业被称为“地方政府公司主义模式”，“本质上是“政府超强干预模式”。乡村组织对集体企业的实际干预和控制较大，存在着政企不分的问题，这就产生了低激励和负激励效应。政府干预下，乡镇企业承担了大量的社会职能和“公共企业家”职能，企业的部分利润被用来修建公共设施、提供公共服务。这种做法在一段时间内可能是积极有效的，但随着外部竞争环境、市场开放程度的变化，集体企业逐渐出现问题。同时，企业始终带有计划经济时代“吃大锅饭”的平均主义性质，其中员工待遇难以与民营企业相比，企业内部管理层与职工矛盾日益突出，技术应用缓慢，极大地影响了企业发展。在此背景下，乡镇企业进行转制，以产权制度改革为重点，以产权出售、资产出让等不同方式加速中小企业改制、转制，大多数企业被当时参与经营的村干部接下来。与此同时，民营企业逐渐兴起，招商引资逐渐成为潮流。

当地政府为了鼓励村民办厂，在办厂手续、厂房、土地、税收等方面给予支持和优惠。大批小企业纷纷涌现，民营企业遍地开花。苏南各地村庄修建大批的厂房、占用大片土地来发展工业。私营企业在厂房与土地方面，可以有 4 种选择：（1）租地+租厂房；（2）租地+购买厂房；（3）租地+自建厂房；（4）买地+自建厂房。土地和厂房的租金收入，成为 20 世纪 90 年代至今村集体的主要收入来源。

不过，中小企业的发展并非无序的，而是被纳入城市化的工业体系中。从 20 世纪 90 年代末以来，当地以新型工业化为目标

⁴Jean C.Oi “Fiscal Reform and die Economic Foundations of Local State Corporatism in China” , World Politics, 1992, 45 (01) : 99-126;温铁军等《解读苏南》，苏州大学出版社 2011 年版，第 52—77 页；张晓山《解读苏南》《读书》2011 年第 6 期。

标,充分发挥工业园区的产业集聚功能,逐渐成为国际产业资本转移的主要区域之一。政府为了吸引外资,以高新技术为主导,以工业园区为载体,打造新区工业园作为招商企业的基地。以有效政府为基础,以招商引资为手段,以土地换资金,以空间求发展,使企业产生凝聚效应。例如,目前,无锡新区作为无锡市高新技术和引进外资的集中地,形成了九大特色园区。在乡镇和街道层面,也有自己的小工业园区。工业园区的普遍设立,改变了之前占地混乱的模式,形成了功能分区明确的空间形态。

在这种模式下,政府不但可以获得高新企业的税收,还获得了大量的土地级差收益,避免了土地租金被个别食利者阶层独占。工业园区的土地通过征收获得,政府获取了地租收益的大头。如此,政府就有更多的财力从事基础设施建设,并支付农民的各种福利。乡村在规划的基础上,实行“工业向园区集中、人口向城市集中、住宅向社区集中”的“三集中”,形成了功能区分明的空间形态,进而消除了城市化滞后于工业化的局面。曾经,苏南农民“离土不离乡,进厂不进城”,可以从事非农产业,但并不能顺利城市化,从而导致城市化滞后于工业化。20世纪90年代末至今,工业化与城市化同步推进,征地拆迁以及由失地衍生的相关问题逐渐得到解决。凭借工业化的强大经济和财政实力,在政府的强力推动下,资源配置和利益分配向“三农”倾斜,各级财政拿出巨额资金,用于支农、惠农。农民居住条件和生活环境也大有改善,村民能够和城镇居民一样,享受医疗、养老、失业、低保等待遇,苏南农村的公共设施和公共服务水平已与城市差别不大。

目前,苏南农村的村集体收入不再与企业挂钩,而与村集体土地挂钩。在鹅湖镇新桥村,发达的规模经营农业和工业企业,为村庄带来了可观的集体资产。2017年,新桥村集体经济收入达到800多万元。而在当地彩印业最为繁荣的2010年,年集体经济收入甚至达到1500多万元。到2010年左右,村庄土地基本已经全部出租,集体经济依靠土地继续发展的空间已经很小。于是,村庄借助乡镇政府严格管理企业生产、环境、安监,促进产业转型的契机,淘汰了一批效益比较低的小作坊、小企业,引入规模较大的新企业,并确立最低租金——厂房租金不低于100元/平方米,土地租金不低于20元/平方米,从而提升亩均土地租金。不过,这种提升空间毕竟有限。因此,村庄开始拿出部分集体资金入股乡镇工业园区,投资镇级项目来赚取利润,将“经营土地”的发展模式转为“经营资本”,从而摆脱土地数量对村庄经济的限制,追求更高的集体收入。不过,这种“经营资本”还是建立在“经营土地”的基础上,由村集体投入资金,乡镇统一经营土地。因此可以说,土地租金收入目前已经成为苏南农村集体经济的主要收入,它也构成了乡村治理的经济基础。

二、谁来当村干部

苏南农村的乡镇集体经济是中国工业化进程中的一大奇迹,这一奇迹最早是与村干部紧密联系在一起的。

20世纪80至90年代,村干部的主要任务是催粮催款、执行计划生育政策、解决村庄内部矛盾事务、发展乡村企业等,其中既包括农业事务也包括经济事务,但经济事务的重要性越来越超过农业事务。苏南模式蓬勃发展时,工业经济的重要性远远超过农业经济,并成为村集体经济的主要来源。乡镇集体企业的发展需要有经济才能、头脑灵活的村干部来管理。那时,经营村庄就是经营企业,发展村庄就是发展乡镇集体企业,管理村庄就是管理乡村集体经济。20世纪90年代乡镇企业改制后,随着工业化的推进,大量农地非农使用,发展私营企业,建设标准厂房,收取租金,农村土地获得非农使用的巨额收益,村集体因为占有建设土地而财力雄厚。如何管理集体资产,招商引资,吸引更多私营企业,这些都需要村干部投入全部精力,全职村干部是必然趋势。为了提高企业效益,企业朝着专业化、标准化、程序化的方向发展,而公司化的管理模式也被引入村委会,并在当地开创了以公司化治理村庄的模式,村干部全部脱产、分工明确,职业化情形出现。工业化的逐步发展带来了村庄利益分配的改变,如何利用、分配集体经济、保障税源,这都是乡镇政府需要考虑的问题。于是,乡镇政府通过考察,选定那些具有经济实力、能够带领村庄富裕、认同政府的村庄能人担任村干部。

21世纪以来,随着国家取消农业税费,放宽计划生育政策,产业结构调整等,之前以农业税收、计划生育、发展乡村经济为村庄事务,逐渐向规划现代村庄、社会综合治理、环境保护、提高村民福利转变,这就决定了农村工作日益专业化、多样化,难度和复杂性增强,村庄治理亟须职业化的干部队伍。随着当地城市化与工业化同步推进,吸引了大量外地务工人员,流动人口占据村庄人口比例增大,也产生了诸如环境保护、村庄治安、工业安全、流动人口管理等问题。这时的乡镇集体企业已完成转

制,政府与市场界限更加明确,乡村已经脱离熟人社会,变成半熟人社会或陌生人社会,过去具备经济才能,或具有村庄内生权威的人员已经难以发挥作用,建立格式化、程序化的治理机制尤其重要,村干部职业化成为必然。因此,新时期的村庄治理需要具备专业化的素养和全部的精力投入,这是村干部职业化的重要前提。

在集体企业转制前,村书记主要是那些能把集体经济搞好、管理村庄事务能力强的干部。从那时的鹅湖村村书记的任职经历来看,他从学校毕业后到生产队当生产员,后来当副队长、队长,再到村里当干部,进入村集体企业当负责人,到农工商联合社当副社长,最后成为村书记。为谋求村集体经济的发展,村书记需要积极寻找市场,与市里的企业合作,通过市企业的技术支持,在村庄中兴办企业。此时,村书记不仅需要负责村中的事务,还需要有对外发展的能力。村书记需要谋求发展村集体经济的道路,为集体企业进行生产环境整改,修建道路以方便企业产品和材料的运输,开发土地以支持企业厂房的修建等。这些都要要求其能够有效协调村集体的经济资源、土地资源。村书记需要有“魄力”,为发展村集体经济,可以牺牲村民的部分权利。因此,这一时期的村书记,既需要村庄综合事务的处理能力,也需要有带领村集体经济发展的能力,而这两种能力对村庄发展往往又是互相促进的。当时,符合这种条件的村干部,即使因为集体的事务犯错,得不到村民的原谅,镇政府也会将其调至其他岗位继续工作。

村集体企业转制后,村书记同样需要抓经济,没有经济地位就没有政治地位,在经济发展逐渐成为村庄发展的重心后,负责村庄经济发展的村书记成为村委工作的决策者,村书记地位高于村主任。村主任变为服务性角色,需要处理行政事务、村民的杂事等。很多村书记是由成功的企业主兼任的。2000年左右,政府提出村干部要是“双强干部”。“双强”是指经济能力强、管理能力强。私营企业主是“双强干部”的主要来源。企业规模和企业高产值、高收入证明了私营企业主的经济能力和管理能力,在将村庄作为企业进行发展的阶段,成功的私营企业主是村书记的合适人选。在招商引资作为村集体发展的重心时,成功的私营企业主具有广阔的人脉和敏锐的经济发展眼光,能够吸引更多的企业到村庄中经营、发展;对于项目的发展前景更为了解,在招商引资时能够择优录取。村书记的来源,由村干部逐步培养,变成了私营企业主的直接“空降”。乡镇动员经营能力强的企业主入党,邀请其担任村书记,引导村庄经济的发展。这批“双强干部”不从一般干部干起,也无须处理村庄中的具体事务,主要是为村庄的发展指明方向,具体事务由其他村干部负责执行。

村集体企业转制后,村集体经济来源由村集体企业的盈利收入转变为村集体厂房和土地出租的租金收入,这要求村集体积极招商。村庄有空余的厂房出租,也可以占用村集体土地修建厂房,村书记有权批准安排。村书记需要招商引资,乡镇对村书记的考核重心也是招商引资能力、村庄经济收入等。对于“赚不到钱”的村书记,在乡镇开会时会被点名批评,村书记的工资也以村庄收入的增长点为基数计算。1998年,《中华人民共和国土地管理法》修改后,村书记没有建设厂房的土地批准权,需要报镇政府批准,镇政府也只有100亩以内的建设用地批准权。政府规定各行政村必须有1千亩的耕地不能变动,土地管理部门对农村耕地变为建设用地进行审批。后来,在乡镇统一建设工业园区,村内招商引资的企业统一由镇政府审批,招商引资的政绩归村享有。对于村庄内招商引资的企业,环保要求也越来越高,需要通过环保部门的检查。

随着土地管理越来越严格,村庄经济发展重心逐渐转移,从单纯的招商引资变为村企业经济规模的保持。此时,村集体资产的增加途径是将村庄中的破旧资产加以整合,村庄的老厂房和危房加以重新修建,在增加集体的净资产的同时,能够有更多的空间出租给私营企业,增加租金收入。

基层政府对于村书记的能力,从传统村庄领导能力的要求转向经济发展能力的要求;对经济发展能力的要求,又从对招商引资能力的要求向村庄固定资产的发展能力要求发展。目前,村庄环境整治也成为村书记工作的考核项目,村书记的职能要求又从经济发展的能力向村庄福利体系建设的能力转变。基于以上需求,苏南农村的基层政府对村干部的产生一直有着较大的控制权。

乡镇直接任命村干部,最早产生于20世纪80年代集体企业时期,当时村庄的集体资产与集体企业发展直接挂钩,而集体资产水平又与村庄提供公共设施、服务和社会福利的能力相关,因此,能否经营好集体企业就显得尤为重要。也正因如此,基

层政府更加器重“双强干部”。但仅依靠村民选举很难保证合适的人选，因为选举出的村干部不一定有发展经济、管理企业的能力。而且，那时因为进厂工作收入高，很多村民不愿意花费时间、精力当村干部，对竞选投票热心的人不多，选举并不好组织。因此，乡镇对村干部进行任命，然后通过村民选举“走程序”。

到后来，虽然集体企业基本消失，村干部不需要很强的经营能力，但在新的经济社会发展要求下，乡镇仍然对村干部的产生进行控制。镇干部在意村干部能否有力地执行政策和决定，村主要干部应有以下特质：其一，在村庄中有威信，能够“站住场子”，说话算数；其二，能够调动两委、企业、村民的积极性，参与村庄建设；其三，要善解矛盾，能够把矛盾化解在村里，甚至不产生矛盾；其四，要能够坚决贯彻落实上级政策，吃透政策并且灵活运用和变通。因为现在村庄的功能更多是作为一个重要的社会治理单元和公共服务平台，以及政府网格化管理的落脚点，因此，政府需要能够统合村庄、坚决而灵活地执行乡镇政策的干部。而想要保证更多的村干部达到这样的要求，仅仅依靠选举是不行的，需要对干部的产生进行干预。

三、村干部的行政管理化

村干部工作的行政管理化体现在很多方面：

第一，村干部的选拔由乡镇主导。目前，苏南农村的村干部分为两种：一是镇管干部，包括村书记、村主任和一些其他干部；二是镇聘干部，主要从事文书操作类工作。两者的产生方式有所不同。镇管干部由乡镇直接调任，或由镇向村里推荐候选人并经村委会选举程序产生。镇聘干部，主要通过乡镇公开招考，这种考试类似于公务员考试，有笔试和面试，但考试难度比公务员小，通过考试后以劳务派遣的方式进村委会工作。

镇管干部在形式上由党员或村民选举产生，但决定权在乡镇。镇党委对村推荐的干部进行考核，根据其工作表现考虑其任用。村干部提拔为镇管干部需要得到镇党委的批准才能参加村民大会的选举。私营企业主被选任为村中的镇管干部，一般是镇党委向村里推荐，再走村民或党员的投票选举程序。镇政府下派干部，或从其他村调任干部，尤其是调任村书记，也很常见。如新桥村书记原来是作为城管中队队员的镇拆迁办主任。在上一任书记、主任因拆迁不力被免职后，他直接被任命为代理书记、主任，后经选举确认。镇政府对村中担任重要职务的干部具有强有力的控制权，干部的能力由镇政府进行评价，而非由当地村民进行评价。对于村民不认可但镇政府认可的干部，可以将其调到其他村任职。镇管干部具有鲜明的被吸纳入政府行政体系的特点。

镇聘干部的招考，也由乡镇统一安排，其工作服务于乡镇的统一需求。鹅湖村有8名镇聘干部，其中3名是20年左右工龄的老干部，1名是村里自行招聘的干部。2014年始，乡镇规定，村里不能自行招聘村干部，镇管干部之外的村干部必须通过乡镇统一招聘，通过笔试、面试后分配到各行政村。在工作编制上，他们属于派遣工作人员，与乡镇签订劳务派遣合同。过去在招聘前，只是限定了他们工作的区域，这几年，为了更好地开展农村工作，提高工作的专业性与效率，密切干群关系，政府开始“定员、定岗、定责”，要求选报的地区与户籍所在地相一致，要求镇聘干部必须是本村人。

上述两种村干部，最后还是需要通过村民的选举来正式认可。在选举过程中，工作人员会劝说村民如何投票。村民对此并不反感，也不太关心。他们关心的是在工厂的事情，村委会选举并不影响他们的利益和生活。对于未通过村委会选举的镇管干部，镇政府可以将其调任到乡镇其他单位的岗位。总之，镇政府牢牢把握了村干部的控制权。

第二，村干部的工作是职业化的。几乎所有村干部都将做村干部当成一种长期的职业选择。岗位和工作被看作长期、可持续、有一定工作制度和奖惩机制的职业，而非像其他一些地区的村庄那样，竞争性选举产生的村干部是任期制的、不稳定的，工作时间、方法也不固定。在苏南农村，走进任何一个村委会，都大同小异。首先映入眼帘的是服务大厅。大厅里涵盖了包括党群事务、劳动社保、人口计生、金融服务的四个服务窗口，其他工作人员以公司格子间形式安排在大厅内部，书记、主任、会计、治保主任等则设有专门的办公室，治保主任办公室还设有覆盖全村的视频监控。

大家基本按照每天正常的工作时间(8:30—11:00, 13:30—17:00)上班,跟政府公务员或者企业员工一样,定时定点工作,时间一到,就会下班回家。村委会实行较为严格的坐班和考勤制度,要求村干部必须在规定时间内上下班,不得私自外出,必须在村委会办公室内工作,同时乡镇对村干部是否坚守岗位也有一套严格的考勤标准。周一到周六上午按照“定时、定点、定人、定责”的原则全员到岗,为村民提供服务。周六下午和周末实行轮流坐班制,负责接待村民。副书记办公室设有监控系统,对村干部每天到岗的情况进行考勤。村干部已经形成了固定的思维和工作模式,为村民提供标准化的行政服务。

村干部将他们现在做的事情当作一份职业化的工作表现在以下几个方面:首先,他们对工作年限的心理预期很长,许多干部认为自己可以一直干到退休。其次,这些工作都有明确的工作制度、工作方法和工作时间的规定。比如新桥村村委的干部有双休、社保、年假制度,每天都是坐班工作,上班时没人敢迟到、早退,但一到下班时间就会无影无踪。最后,村干部有依法依规的晋升渠道。镇管干部暂且不说,哪怕是劳务派遣进来的工作人员,虽然没有编制,但只要工作出色,也可能被推荐到镇政府去。而且,即使他们不走这条路,由于有乡村基层工作经验,在公务员、事业编的招考中也占有优势。参加镇聘村干部招聘的年轻人,选择从事村干部工作的意图,一是认为村干部工作比较稳定,除非有严重的工作过错,一般不会被解雇,且相比企业工作更轻松;二是将村干部看作成为具有编制的公务员或者事业单位人员的渠道,村干部经历作为基层工作经历,可以满足日后考公务员的报考资格要求;三是希望从村中的镇聘干部做起,逐渐积累工作经验,最终成为村中的镇管干部。

村干部工作具有晋升阶梯和职业保障。随着从镇聘干部到镇管干部的晋升,工资待遇也会随之攀升。从镇聘干部到镇管干部具有明确的晋升途径,镇聘干部是镇管干部的后备资源。此外,镇聘干部还有到乡镇工作的晋升途径,村干部任期届满后可以选择继续竞选留任,也可以通过制度途径进入乡镇工作,每个人都有被选拔进入镇政府工作的机会。镇政府通常根据工作的需要和工作成绩选拔优秀人员进入镇政府工作,树立了鲜明的激励导向。特别是村书记和村主任,如果没有重大错误,工作达到一定年限,往往会遴选他们担任乡镇基层站、所负责人。村干部职位有了保障和发展空间,一定程度上提高了他们工作的积极性。镇管干部一般都可以做到退休,镇聘干部一般也能,村干部可以作为一项终身的职业选择。村干部还有职业保障,主要是指村干部的养老保险和退休离职后的经济补偿等问题。2005年,新桥村村干部全部纳入城镇职工基本养老保险体系,并对离任的村干部给予经济补助。村干部职位有了保障,没有了后顾之忧,自然能全心全意地工作。

第三,村干部的工作事务与乡镇行政事务对接紧密。村干部一般都有分工。村书记负责村中招商引资等发展决策类型的事务,以及人事安排事务。村主任负责村中的综合类事务。村主任一般来源于村委会原有干部的提拔,不需要具有招商引资的能力,但对处理村日常事务的能力要求较高。村主任是村书记的协助者,负责实施书记的决策。村会计负责村中的财政事务,需要具备专业技术能力,在无锡需要通过国家会计资格考试。镇聘干部到村委后会分配到不同的条线岗位上,包括妇联、财务、安监、环保、计生、低保等。他们到各村后,主要是跟随负责同一条线的前辈学习如何处理相关工作。

考试选拔镇聘干部,有村自身的原因,更多是基于与乡镇事务的对接。镇聘人员解决了村委会人手不足、管理不到位的问题,降低了村委会的整体年龄水平,使干部年轻化,同时提高了村干部整体的学识水平。更重要的,是基于乡镇工作的考虑,即为了对接乡镇工作。镇聘干部能够为乡镇部门在村里的工作提供大量的专业人员,通过他们在村里辅助处理行政事务,减少乡镇的工作压力。目前,苏南农村需要通过计算机、网络等技术手段进行的工作越来越多。以低保为例,在申请审核低保的过程中,村委会中的工作人员不仅是信息收集者,而且通过现代信息技术成为低保审核的入口。在申请低保的过程中,村里专门负责低保的工作人员既能够负责初步核查村民的低保申请材料,并通过专门的网站上传到镇社保所,还可以直接通过全省经济比对来核查其家庭收入、车辆、工作、社保、股票、存款情况,从而做到精准识别。这些事情之前只有社保所才能做,村只是负责信息收集,现在则在村里就可以办低保并走完低保申请审核的大部分流程。这类工作需要文化的干部来操作,通过考试的镇聘干部更能胜任这类工作。

村委会的工作有具体分工,并非像中西部农村那样,有事情村委会所有干部一起干。在这里,一个村干部对应某块的具体任务,除非特别情形,这一领域的工作都由他独立完成。当然,如果事情特别多,忙不过来,大家也会帮忙,但这是基于村干部之间的个人关系,而不是工作上职责不分。在村里,每个干部都与镇政府有条线联系。比如民政专员对接社保所、民政所,工业安

监专员对接安监办,环境专员对接环保办、环境综治办,等等。在这种情况下,村组织其实就相当于一级小政府,村干部作为乡镇部门的信息收集者和协助监督者,帮助乡镇处理行政工作,从而表现出鲜明的工作事务行政化特征。由于基层工作的复杂性和琐碎性,村干部也需要具备“一专多能”的能力。在新桥村,村委会实行岗位兼容,人员岗位相对固定,并实行 A、B 岗,窗口受理,内部交办轮流值班,做好大厅值班制接待记录。不过,村干部大多只熟悉自己条线的工作,对于其他条线的工作,只能知道大致范围。因为每个条线的工作专业性强,工作内容具体详细,其他条线并不容易熟悉。例如,社保条线的工作,包括社保的不同种类、不同的适用对象、不同的具体标准、不同的参保方式等,非本条线的村干部,根本没有办法跟村民解释清楚。

第四,村干部的管理和考核呈现出行政管理的特征。村干部的工资发放与考核管理联系在一起。乡镇通过绩效考核镇管干部,村里通过乡镇综合考核的各项打分考核其他村干部。村干部的工资包括两个方面:基本工资、考核工资。其中基本工资按照其职位分为镇管干部、一般干部、一般工作人员三个级别。考核工资,镇管干部由乡镇考核,其他人员由村里根据其工作绩效进行考核,确定不同的档次。乡镇政府对村委会工作绩效进行考核,以村里镇管干部为考核对象,考核内容包括常规工作考核、重点工作考核以及担当意识考核三方面。其中,常规工作考核是由各条线部门制定考核细则并负责考核评分,占总考核的 20%;重点工作考核包括党建工作考核(占比 10%)、财力增长管理考核(占比 20%)、生态文明工作考核(占比 20%),以及民生改善工作考核(占比 20%)四部分,一共占总考核的 70%;担当意识考核主要是对村“两委”班子坚持原则、认真负责的情况进行考核,占总考核的 10%。

乡镇对村干部进行制度化考核一年比一年严格和规范。镇管干部的工资与村月度考核情况挂钩。月度考核为百分制,假设村书记月工资为 A,考核分数为 B,那么他能够拿到的本月工资就是 $A \times B\%$, 副书记和主任的工资是 $A \times B\% \times 80\%$, 会计是 $A \times B\% \times 75\%$ 。对除镇管干部外的其他干部的考核和工资管理,村书记也是参考条线考核的结果进行的。村干部都对接乡镇部门条线,其考核由对应部门进行,这种考核不是直接针对村干部个人,而是由各个条线对各村相应工作进行考核,汇总后统一发布。村书记根据这种考核情况,再对村干部进行奖惩。对真抓实干,创新工作有成果,特别是完成党委、政府年度重点工作任务如脱贫、拆迁等出色的村,由乡镇给予嘉奖。在新桥村,村书记年收入 16 万元左右,村主任 9 万元左右,村副书记、会计工资 8 万元左右,镇聘干部年薪 4 万~5 万元,根据任职年限,收入会有一定差异。

从考核管理来看,乡镇对镇管干部工作评价的影响远大于村民评价,镇管干部的工资虽然由行政村财政承担,但其工资是由镇政府决定的,工资的发放标准也由镇政府制定。因此,镇管干部更多是对上负责,不会根据村民需求抵制政府的工作安排和国家政策。镇聘干部也由镇政府统一招聘后再进行分配,这可以保证他们执行镇管干部的决策。基层政府通过考核管理,实现对村干部的有效管理,进而实现对村委会工作的有效控制。乡镇政府对村干部的考核管理,为村干部成为乡镇的延伸提供了帮助,使得村委会的工作呈现出鲜明的行政化特征。村内事务都受到乡镇政府的监管,并有具体的考核指标,村委会工作受到乡镇政府的领导。乡镇政府对干部进行直接的监督与考核,降低了村委会处理村内事务的自治性。

四、村集体资金的管理与使用

无锡农村都有丰厚的集体收入,因此财务的管理与使用,是村级治理中极为重要的内容和环节。中西部农村,村集体没有多少集体资产和收入,因此财务的管理与使用,不是村级治理的重要内容。目前,无锡农村的村财务,普遍采取“村财镇管”模式,采取建立村级集体资金结算专户、规范收入支出流程等措施,提高村级财务管理水平,保障集体资金运行规范、安全。村级集体资金由镇级财政统一管理,乡镇采用一村一账户的方式进行收支核算。村集体取得的各项收入和收取的往来款项资金均上缴结算专户,各项支出由结算专户经审核后拨付。村会计只担任报账员,结算专户的资金收付工作由乡镇选择专人负责。

“村财镇管”是全国农村普遍采取的一种模式,村级财政由乡镇政府代管,其目的是为了监督村级财务,杜绝村干部贪污腐败、铺张浪费、乱开支等现象发生。具体来说,在所有权、使用权和决策权三权不变的前提下,坚持村级所有、镇级服务、民主管理的原则,乡镇农村财务管理服务中心对村集体财务进行统一监督管理。目前,“村财镇管”包括以下主要内容:(1)村委会所有的资金、账目都上交由乡镇财务管理服务中心、农经站或信用社管理,村委会需要用款时,先由村委会拿出预算,再

报经乡镇财务管理服务中心、农经站或信用社和乡镇政府审核、批准；（2）在钱的使用上实行“三权分置”，即资金的使用权、管理权、审批权分开；（3）村委会会计人员集中在乡镇办公，用管住会计人员的办法来管理村委会的资金和财产。

在“村财镇管”制度下，镇政府对村集体的财务收入和支出进行全过程监管：其一，村干部工资管理。镇政府确定镇管干部的工资并对其进行监管，要求村会计工资不得高于镇政府副职干部的工资水平。其二，资金支付程序管理。村庄中的每笔资金支出都需要填写申请单，到镇政府财政所申请批准资金支出，5000 元以上的资金支出需要镇党委副书记签字同意，2 万元以上的资金支出需要镇长签字同意。其三，工程建设监督管理。村庄中的工程建设需要到镇政府进行备案，由镇政府对工程造价进行核算，再通过镇两委会会议通过后才能施工建设，建设完工后需要镇政府验收。5 万元以上的工程项目需要由镇政府统一审计、招标。工程款的支付需要由村内填写支付表，按合同约定分期进行支付，从工程的建设到工程的验收、工程款的支付都由镇政府进行严密监管。其四，福利支出管理。村集体对村民的福利性补助由乡镇核准后支付，支付方式从现金支付变为直接打到村民的银行卡中。其五，财务支付方式管理。村集体的财务收支，严格坚持收支两条线，要求减少现金的收支，一般通过银行账户进行资金流通，这使得村集体收入和支出更为透明，方便镇政府监管。

村集体收入主要包括土地租金、厂房租金、耕地承包租金等。土地和厂房的租金占比较大，细分为三类：一是出租土地和厂房给私营企业，企业支付厂房租金以及占有使用土地的租金；二是厂房由村内修建后出卖给私营企业，村庄不收取房屋租金，只收取土地使用费用；三是私营企业向村庄一次性支付土地租金后自行修建厂房，村庄不收取土地和房屋租金。村庄有大量的耕地，村委会将其统一流转后，承包给农业种植大户，获得承包租金收入。粮食种植的土地承包费用为 400 元/亩，经济作物的土地承包费用为 800-1200 元/亩。此外，还包括政府奖补收入，即政府对村庄中符合标准的项目给予补助。2017 年鹅湖村获得的奖补收入包括居家养老补助、河道验收奖补、农业生态补偿、设施维修资金、一事一议资金、公共服务设施奖补资金、“幸福村”建设奖补。奖补收入的获得，需要村集体根据政府列出的补助项目进行申报，项目具有不确定性，每年获得的资金补助也具有不确定性。奖补项目对村庄建设和发展具有一定的导向性，为获得政府的项目资金，村庄会根据政府发布的项目要求在村庄中实施相应项目。例如，鹅湖村大力实施了高标准农田项目（1000 亩）和一、二、三产融合项目（占地 350 亩），这两个项目获得了政府的项目资金支持。村集体的财务支出，主要包括村干部的工资、村庄福利支出、公益设施修建费用、道路和农业设施修建费用、村庄环境卫生维护费用、固定资产的投入费用等。

鹅湖村 2017 年财务总收入为 1026 万元，其中：（1）发包收入为 720 万元，包括耕地承包租金 97 万元、资产租金 296 万元、土地租金 298 万元、电力设备租金 29 万元；（2）政府奖补收入 240 万元，包括财政奖补收入 194 万元，其他部门补助 46 万元；（3）投资收益 8 万元；（4）其他收入 58 万元。全年财务支出为 673 万元，其中：（1）经营支出 21 万元，包括农业支出 11 万元、工业发展支出 3 万元、固定资产维修费用 7 万元；（2）管理费用 163 万元，包括人员工资 133 万元（包括镇管干部、镇聘干部以及其他人员）、其他费用 30 万元；（3）福利花费 125 万元，主要包括困难户照顾 19 万元，干部养老金 19 万元，农村医疗保险 15 万元，老党员老队长补贴 17 万元，老年活动费 11 万元，村民福利补贴 44 万元等；（4）公共建设支出 364 万元，包括路桥工程支出 11 万元、环境卫生支出 118 万元、防汛抢险支出 11 万元、粮差补贴支出 224 万元。

村集体的财务支出，除了村干部的工资外，主要是村庄福利支出和公共建设开支。村庄福利开支包括股金分红、老年人补助、困难补助、医疗补贴等，各类带有福利性质的补贴名目多样，有五保户补贴、困难户补贴、计划生育补贴、独生子女补贴、文教卫生补贴、干部养老金、农村医疗保险费补贴、老党员老队长补贴、老年活动费、村民福利补贴、献血费、纯农民养老金、被征地农民基本生活保障等。公共建设开支包括公益设施修建费用、道路和农业设施修建费用、村庄环境卫生维护费用等。

在鹅湖村，带有福利性质的补贴至少有几类：（1）股金分红。鹅湖村 2006 年成立股金合作社，对村集体资产进行量化，全村村民和曾对村集体有所贡献的人（如知青）享有股份，股份分为人口股和劳动股。人口股每人 56 股。劳动股取决于劳动贡献，村民从 16 岁起算到 2006 年，一年积 1 股。股份可以转让、继承。股金分红随净资产的价值浮动，2006 每股 6 毛，2017 年每股 1 元左右。现在，每户一年可以分到 200-300 元。2017 年村集体支付股金分红 30 万元。（2）“老人钱”。村内满 55 周岁的女性村民和满 60 周岁的男性村民，每月可领取 430 元的老人钱。截至 2010 年，没有社保和不享受失地农民待遇的村民，需要自

已交保险金,交满15年后开始享受。女性村民从40岁开始交,男性村民从45岁开始交,之前每年交100元,现在农业保险金价格上涨,每年交500元。(3)“口粮钱”。村民的口粮田和责任田早就流转给村里,村集体每年按每半亩地790元进行补贴。土地亩数以1998年办理的土地确权证为准,“减人不减地,增人增地”。(4)老年人慰问补贴。主要包括尊老金和重阳节礼品。村内满80岁的村民每月补贴50元,满90岁的村民每月补贴100元;重阳节村里会慰问60岁以上的老年人,发礼品。(5)教育奖励金。村里每年对考上重点高中和大学的学生发放教育奖励金,一般是500元,考上重点大学的奖励2000元。(6)医疗保险补贴。村民医疗保险的费用一年300元,村集体补贴每人50元。(7)困难户补贴。村委会年底会给予困难家庭一定的补贴,主要是针对有人生大病的家庭,根据医疗花销发票补贴一部分。

在苏南农村,公共服务性质的福利支出还有很多。在几乎每个村的办公大楼内,除了办公室外,还成立了老年人棋牌室、健身房、电影放映室、图书阅览室、多媒体功能室等供村民休闲娱乐的场所,提供各种不同的服务。村里免费提供茶水、空调,提供了较为舒适的活动环境。村里还提供居家养老服务。新桥村建有居民养老中心,作为村内无法独立生活老人的统一养老居所。村委会以服务外包的形式由居家养老服务中心为老人提供服务、组织活动,形成以家庭为核心、以村社区为依托、以专业化服务为依靠,为居住在家的老年人提供以解决日常生活困难为主要内容的社会化服务。服务内容包括生活照料、医疗服务、精神关爱。主要形式有两种:一是由经过专业培训的服务人员上门为老年人开展照料服务;二是在社区举办老年人活动。服务对象一般是独居老人,每个月2次,一次2个小时,由村委会工作人员监督居家养老服务工作。村委会还为未成年人开展各类服务。村委会每年寒暑假为辖区内未成年人提供不少于10次的各种课余活动,只要是户籍在村社区内的未成年人,都可以自愿报名参加活动,村里承担一切费用,并保障未成年人活动期间的安全。在调研期间,我们就看到村委会给未成年人提供的手工课、电影放映、古镇参观、读书知识讲座等活动。

苏南农村,村集体提供的社会福利涉及群体比较广、服务类型多样化,广泛获得了村民的认可。村集体提供的社会福利,具有鲜明特点:一是福利具有普遍性,对象为全村村民,照顾到了每一个群体,兼顾每一群体的利益;二是每项社会福利总带有鲜明的目的,以缓和社会矛盾、提高村民对政府认可为目标;三是村集体承担所有的成本,不要求被服务村民缴纳费用,只要村民户籍在本辖区范围内,就能享受服务。

总而言之,通过村财镇管,苏南的基层政府控制了村级财务的使用。在村干部工资上,政府制定工作责任书,将工作细化到具体条线,并根据各村工作完成情况对村干部进行考核、核发工资。通过村财镇管制度,将财务收支规范化。虽然乡镇政府没有冻结村集体财政,村委会有需要可以通过申请一报批的形式领取资金,但是资金的用途、金额、性质等有明确的限制。村庄只有在公共福利和公共支出上才比较便当,其他支出村干部不能随意使用资金,这使得村组织将重点放到村民福利和村庄公共建设上来。如此,村级组织就按乡镇政府导向“施政”,村集体收入主要用于村庄公共开支和村民福利,间接服务于乡镇政府的行政目标。而这一过程是在村民自治中由村委会领导完成的。在村委会的日常工作、村民代表大会的议事日程中,很大一部分内容是关于村民各种福利工作的,这些工作逐渐日常化、制度化。

五、村级组织如何参与政策执行

村级组织和村干部日常的工作内容,除了提供公共服务外,更大部分是协助乡镇政府执行政策。从理论上说,村委会只是村民自治组织,《村委会组织法》虽然规定“村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”(第五条第二款),但对于具体如何协助,只是规定“村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育和推动村民履行法律规定的义务、爱护公共财产……”(第九条),并无其他更加明确的规定。而从全国的实际情况来看,虽然村级组织协助乡镇政府执行政策很常见,但在大多数地方,协助执行政策的穿透力并不强。苏南农村在此方面与众不同,在几乎所有政策上,村干部协助执行的穿透力都很强,而且从20世纪90年代至今都是如此。

在调查中,我们查阅了2017年青荡村村民代表会议的记录稿,并对会议讨论事项进行了摘要。村民代表会议讨论的都是村庄中的重要事项,主要包括三大类:一是村庄财务收支预算、决算、使用等;二是村民福利的分配问题;三是村级组织协助乡镇政

府执行政策事宜。2017 年, 村级组织协助乡镇政府执行政策事宜至少包括: 环境综合整治、水利工程建设与清障、“263” 环境专项整治行动、美丽村庄建设、大走访活动、低保户审核、危房改造工作、禽流感预防、防汛设施检查、土地复垦清障统计工作、企业安全生产宣传监督检查、秸秆禁烧事宜、高铁沿线村民异地翻建房屋事项、抛荒地块整改事宜、违建整治事宜。几乎乡镇政府的所有政策执行事项, 都出现在村级组织的工作中。这表明, 上级政策能够从乡镇政府一级有效向下贯彻到村级组织。

在很多农村地区, 上述事项的大多数都由乡镇力量去执行, 村级组织的介入程度不高, 政策执行效果也有相当的不确定性。而在苏南农村, 上述事项不但能够在村级层面得到执行, 而且执行效果往往还不错。对违法建设的控制和整治, 是一个十分显著的例子。与发达地区农村违法建设普遍、控制违建不力的现象相比, 苏南地区农村的控违工作十分成功, 政策执行一直相对较好。

我国自 1986 年试行《土地管理法》, 开始建立非农用地制度。1998 年《土地管理法》修订后, 非农用的基本制度框架形成。21 世纪以来, 开始严格执行《土地管理法》。在此之前, 虽然法律对土地非农使用进行了规定, 但在大多数地方几乎流于形式。直到 21 世纪, 使村集体和农民土地非农使用的自由空间逐渐压缩乃至消失, 国家最严格的土地管理才得以实现。

改革开放初期到 2000 年前后, 我国东南沿海地区步入了集体企业和私营企业高速发展的阶段。虽然各地发展形式有所不同, 但其共同的特征是占用集体土地进行工业化发展。有的地区(如苏南)表现为集体企业的发展, 有的地区(如浙江)表现为私营企业的发展, 有的地区(如珠三角)表现为招商引资企业的发展。在这一过程中, 农村集体土地被用于工业化, 往往并没有按照《土地管理法》经过土地征收过程, 至今其土地性质仍然是农村建设用地。也就是说, 在全国实行最严格的土地用途管制制度之前, 发达地区农村已经初步完成了工业化, 大量土地被用于工业发展。一份对常熟乡村工业分布的研究表明, 苏南的乡村工业呈现出“大分散、小集聚”的空间格局。“大分散”体现为乡村工业在整个乡村地域内均有所分布, 即大部分村、组均有乡村工业的分布, 在数量和用地规模上均呈现分散状态。“小集聚”体现在两个方面: 一是沿主要水陆交通集中分布, 尤其是在道路缓冲区一公里范围内; 二是乡村工业的分布与农村居住用地分布紧密相关, 乡村工业分布和村庄可达性较好。⁵

与乡村工业化相伴随的, 往往是普遍的违建现象, 因为乡村工业化意味着第二、第三产业的发展, 与之伴随的是人员的聚集。农民因此可以通过违法建设房屋出租以谋取利益, 分享工业化的好处。珠三角地区尤其典型, 快速工业化带来了众多的就业机会, 大量外来农民工涌入, 违法建设房屋有巨大的需求, 并成为普遍的非农利益。农民自发占用耕地违法建设出租房, 甚至有的村集体违反“一户一宅”原则, 主动给农民家庭分配宅基地, 鼓励农民建房出租。因此, 在珠三角地区, 伴随着工业化, 土地广泛被用于违法建设, 农地非农使用产生了巨额的土地增值, 这些地区的农民因此成为土地食利者。

与前述地区不同, 苏南农村的土地管理一直较为严格, 土地政策执行得较好。农村土地用于违法建设出租房屋谋利的现象并不普遍, 规模也不大。苏南农村一直严格按照“一户一宅”进行宅基地管理, 很少有农户占用耕地建设更多的房屋用于出租, 即使偶尔出现违建现象, 也并非严重情形。其中, 最重要的原因也许是, 改革开放后, 集体企业发展势头好, 村社集体的力量很强, 对农民福利的分配能力强, 有能力对村庄进行有效规范的管理,⁶也有能力执行乡镇政府下达的各种政策任务, 包括对土地非农使用的管理、对违法建设的管控与拆除。到集体企业改制后, 土地租金收入成为村集体收入的主要构成部分, 村集体仍然有其经济基础, 同样有能力执行自上而下的各种政策任务。

目前, 在无锡农村, 也存在一些违建现象。从这些违建现象来看, 尤其是与大城市周边农村及珠三角地区成片的违法建设的小产权房相比, 可以说根本不严重。按照 1982 年《村镇建房用地管理条例》的规定, 村庄土地规划由生产大队制定。村庄内部的宅基地和公共建筑、生产建筑、公用设施等公益建设用地规划由生产大队来确定, 经社员大会讨论通过后报公社批准。各省人民政府自行确定省内用地限额, 在本省用地限额内, 县级人民政府可以结合当地的人均耕地、家庭副业、民族习俗、计划生育等情况, 规定宅基地面积标准。换言之, 土地规划权限归村级组织享有, 宅基地面积标准由县级政府根据当地情况来确定。当

⁵李红波、吴江国、张小林、李传武《“苏南模式”下乡村工业用地的分布特征及形成机制》, 《经济地理》2018 年第 1 期。

⁶贺雪峰《现行土地制度与中国不同地区土地制度的差异化实践》, 《江苏社会科学》2018 年第 5 期。

时无锡确定农村宅基地每户 92 平方米，同时规定，房前 4 米及屋后 2 米范围内的土地可以列入宅基地规划范围。这一标准沿袭至今。客观说，这一标准相对于今天的住房需求而言，已经有些落后。尽管如此，这一标准也被坚持至今。在无锡两个乡镇调研期间，我们从未获取到村民占用耕地违法建设房屋的案例。“一户一宅”原则以及宅基地建设标准，都得到比较好的坚持。

当然，违法建设并非不存在，主要存在以下几种情形：

第一，原址翻建房屋。因为这可能改变房屋主体结构，属于违法建设行为。2000 年前后，为了促进农民向城镇集中居住，无锡暂停了宅基地审批。其间，部分确有建房需求的农户由于未获宅基地审批而颇有怨言。为了回应农民的现实需求，村级组织与基层政府进行了协商，如果确有充足理由（如儿子结婚分户），农户可以向村级组织申请原地翻建房屋，由村民代表大会表决通过并报基层政府备案。在提出申请之前，翻建房屋的农户需要签订一张“四邻单”，由居住在该村民前后左右的村民签订同意其翻建的书面文件。尽管原地翻建被通融，但仍然属于违法建设，无法获得土地使用权证和房产证。

第二，新增违法建设。2000 年苏南的乡镇改制后涌现了大量的私营企业，大量外地务工者涌入。最多的时候，在鹅湖镇外地务工人员达十几万。村民追求房屋租金收入，大约从 2006 年出现了违法建设房屋的潮流。不过，这些违法建设只是在原来规划的附属利用土地上违建，或者将原有附属用房改造成出租房，利用的是原有宅基地上房前 4 米及屋后 2 米范围内的土地。在鹅湖村倪家里自然村，那时几乎每家都建了 3 间 27 平方米左右的房屋用于出租，有的村民家还建起了 6 间。此外，最近几年，还出现了一种“民生型违建”，即居民因现实家庭生活所需而进行的违建。⁷村民利用附属土地或空地搭建各种用途的附属性房屋，最多的是车库，还有的用来做厨房，或者存放杂物。

第三，农地上的违建行为。主要是农户们违反土地用途管制乱搭乱建，主要涉及设施农业用地。包括生产设施（例如鱼塘）、配套设施（例如放生产工具的木房子）、附带设施（农地边的小棚子）农业用地。

在当地调研时，干部和村民一致认为，2003 至 2016 年间，农村违法建设的监管效果不好。鹅湖村村民说“大队合并（2002 年）之后就管不住（违建行为）了。”繁荣的经济催生了大量的违法建设。但即便如此，在苏南农村所谓“管不住”的结果，与其他地区大量占用耕地违法建设小产权房相比，还是处于可控的状态。

在干部和群众认识到“违建管不住”的背景下，鹅湖镇出台文件，将违建的监管工作下沉到村级组织，进一步将村级组织纳入乡镇政府的政策执行体系中来，要求村级组织负责宣传、发现、制止村庄内的违建活动。乡镇政府将违法建设的监管确定为对村级组织的“属地管理”事项，要求村级组织严格监管村庄内部的违法建设，并承担监管不力的后果：其一，违法建设监管成为村/社区年度重点考核项目，在整个考核中占 3 分，由城管部门进行年中和年底的考核工作。它俨然成为村级组织的重要工作内容，而非阶段性工作。其二，村干部成为违法建设监管的责任人，要承担具体的党政责任。村书记是第一责任人，村主任是直接责任人。如果村内违建活动引起不良后果，就需要承担相应的党政责任。其三，违法建设监管效果与村干部的工资挂钩。按照鹅湖镇的规定，村书记的工资中有 5000 元保证金，村主任有 3000 元，用于保证工作效度的扣除额度。如果被乡镇查处新增违建，一次扣除 10%的保证金；如果被区以上查处，一次扣除 20%的保证金；如果全年未被发现新增违建，则另有奖励。

再如，最近几年江苏省开展的一项重要工作“263 行动”，乡镇政府和村级组织都是深度参与的主体。2016 年 12 月 1 日，江苏省印发《“两减六治三提升”专项行动方案》（“263 行动”指南），紧紧围绕结构调整、治污减排、生态保护、政策调控、执法监管等重点领域，采取更加系统、更加精准、更加严格的措施，致力于更大幅度地改善环境质量，更加有效地规范环境秩序。行政压力传导到乡镇后，乡镇政府成立了领导小组，镇长担任小组长，各个村主任也被吸纳到工作部门中。当政策部署到村级时，村委会在现有人员的基础上建立起专项行动工作小组，书记担任组长，主任、副书记、副主任为副组长，其他村干部为小组成员。有的村庄还专门成立了城乡管理站，承接上级政府关于“263 行动”的各项工作。乡镇有日常巡查制度，发现问题立即查处，对村（社区）整治工作完成情况实行一周一排名、一月一通报，对排查、关停工作落实不到位、监管严重失职的追究责任

⁷刘磊、王会《谋利空间的形成：对城管违建执法困境的分析》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2015 年第 1 期。

并纳入年终考核。在 2018 年鹅湖镇村（社区）工作绩效考核中，其考核项目分为常规工作考核（20 分）、重点工作考核（70 分）以及担当意识考核（10 分）三个部分。其中，“263 行动”专项工作和环境卫生管理在重点工作中各占 7 分，可见其重要性。

总之，通过前述方式，乡镇政府实际上将村级组织纳入政策执行体系，将政策执行的责任向下延伸到了村级组织，使得村级组织成为乡镇政府政策执行的下级。村级组织必须关注村庄内部的违法建设行为。作为主要领导的村书记和村主任在乡镇的压力下，向违法建设监管分配更多的注意力，以完成政策执行任务，将治理责任“落到实处”，获取晋升的政治资本。也正是在这种体制、机制下，目前苏南农村各类政策得到有效执行。

六、行政对自治的嵌入

从制度上讲，中国最低一级政府是乡镇，乡镇之下的村委会属于村民自治组织，村级治理主要属于村民自治的范畴。但在中国任何一个乡镇，要将政策往下有效贯彻，就必须调动村级组织的力量，甚至将村级组织变成乡镇政府的下级组织。在当下中国乡镇与村级组织的关系中，按照这一模式去操作的已经不是少数。但能够数十年保持较为成功的，苏南地区远胜于中国大多数地区。在中国大多数中西部农村地区，村庄由于缺乏自治能力、自治事务而基本上没有实现自治，乡镇政府试图以行政方式管理村庄，但效果并不算好，处于自治无力、行政无力的状态。苏南农村的这种治理模式可以概括为行政嵌入自治，村级治理中自治功能得以较好发挥，行政嵌入后政策执行效果较好。

本来村民自治是村民在法律规定的范围内依据村规民约、传统习惯管理村中事务，实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本政治和法律制度。但在广大中西部农村地区，由于多方面的原因，村级治理事务难以在自治范畴中得到解决。其一，自治缺乏经济基础。集体经济能力是村民自治的重要经济基础，是保障农村基层组织正常运转、增强村庄服务功能和认同感、巩固村务民主治理的重要物质保证。没有必要的物质基础，民主在形式上就可能无以为继，在治理上更是无法开展，村务民主决策不被村民理会，公共事务无人关心，村干部办事没人跟从，处于穷家难当的困境，村民自治缺乏着力点。虽然制度上设计了“一事一议”办法来解决自治事务的财务困境，但实践中面临很多困难，很不容易成功。⁸其二，土地制度缺乏弹性。在广大中西部农村，村庄很难通过发展集体经济来增强村民自治的经济基础，如果土地利益结构仍有一定的弹性空间，还可能通过土地调整来协调利益，例如协调土地利益结构保障某种项目落地，增强具体事务民主治理的空间。然而，当前土地制度已将土地利益刚性化，在“三权分置”制度下，土地承包权和经营权有其运转空间，但土地集体所有权被大大弱化，⁹村社集体很难通过行使土地集体所有权来再造村民自治的经济基础。其三，政府输入经费的使用方式排斥自治。中西部农村，村庄事务的治理，很大程度上依赖国家资源的输入。一方面，需要支持的村庄和事务太多，受政府财政资源限制，难以面面俱到。另一方面，政府财政经费的使用，往往以项目制的方式下达，有其专门的操作规程来保障资金的合理使用，排斥以农民为主体的民主管理机制，实质上是排斥自治的。

在中西部农村，与苏南农村一样，乡镇政府试图将村级组织纳入其政策执行体系之下。中国作为单一制国家，自上而下有一套中央集权的行政体系，人们的观念也广泛接受中央集权。此外，党的体系也自上而下实行一元化领导，并与行政体系结合成为以党领政的党政体制。通过党政体制，国家力图将行政权力渗透到基层各个角落。虽然村委会是村民自治组织，并不是乡镇政府的下级组织，但村党支部却必须接受乡镇党委的直接领导。在党政体制内，乡镇党政将各项发展和治理指标分解、量化，层层下达，直到村级组织和村干部头上，并以类似于党政体制内部组织和个人的“政绩”标准来进行考核。考核结果影响村干部的工资、荣誉甚至晋升。同时，乡镇政府还通过“村财乡管”的方式牢牢控制村庄财务的使用。通过这些方式，乡镇力图控制村级组织，给予它们行政压力，让它们服务于乡镇的政策目标。在如此的制度安排下，乡镇政府对村级组织的行政压力越来越大，控制力度与范围不断增强、扩大，但受财政能力限制，总体而言并不佳。因为缺乏经济能力，意味着激励措施毕竟有限，村级组织和村干部完全服从乡镇政府的政策意图收效十分有限。

⁸陈柏峰《村务民主治理的类型与机制》，《学术月刊》2018 年第 8 期。

⁹郭亮《村级组织的土地控制：功能及其弱化》，《学术月刊》2018 年第 8 期。

而苏南农村,情况与中国大多数农村地区情况有所不同,乡镇政府与村级组织在“乡政村治”下形成了“行政嵌入自治”格局。在村民自治起步阶段村集体就掌握着较为丰富的经济资源,其后随着改革开放进程,经济资源的来源虽然有所变化,但村集体始终掌握着经济资源。村庄事务治理一直有其经济基础,村干部可以运用经济资源在自治的框架下开展活动。同时,由于村集体有大量的资源,乡镇政府有必要监督村级组织使用资源,所以从村民自治施行之初,苏南的乡镇政府对村级组织就有较强的干预,对村干部的产生和发展有较强的规划。发展至今,更是形成了较为稳定有效的管理制度。通过这些制度,乡镇政府将村级组织纳入行政体系,行政嵌入村级事务治理过程。在这种模式下,行政嵌入自治,形成了一种有效的乡村治理模式。这种模式在全国都是颇具特色、颇有成效的,因此本文将之称为乡村治理的“苏南模式”。

苏南乡村治理的经济基础是集体经济,其最早源于20世纪80年代甚至更早时期的乡镇集体企业。到90年代,乡镇企业发展遭遇挑战,不断改制破产,政府鼓励发展私营企业。村集体因此大量修建厂房,出租土地和厂房给企业,将土地非农使用的收益留在集体。至今,依赖土地级差收益的分享,苏南村集体一直维持较强的集体经济能力,它构成了乡村治理的经济基础。这使得苏南农村的乡村治理从改革开放之初就与全国农村有所不同。凭借工业化的强大经济和财政实力,在政府的推动下,村集体可以将资源配置和利益分配有方向性地倾斜,苏南农村的村级组织可以在公共设施建设和公共服务提供方面有所作为。

因此,村干部在村庄内一直有权威,村民们信服,能够办成事。同时,由于苏南村庄在历史文化传统上属于我们所谓的中部分散性村庄,村民之间的关系较为原子化,村庄内部缺乏结构性力量,¹⁰没有类似于宗族的组织来抵制村级组织的权威。在此氛围中,村庄里也形成了信赖村级组织和村干部的传统和习惯。在20世纪80年代,集体企业的发展与能干的村干部有直接关系。那时的主要村干部都是优秀的企业家,能够看到市场需求,发展好企业,带领村集体致富。企业改制后,村集体经济依赖土地出租,其发展与招商引资的成效密切相关。因此,能够发展壮大集体经济的也是有市场嗅觉、熟悉市场规律、社会关系广泛、能够成功招商的村干部。民营企业成为主要村干部的最重要来源。到21世纪,村干部在市场营销领域的空间才有所压缩。在乡镇企业发展、招商引资的蓬勃时期,苏南农村的村干部多是经济能人,他们在村庄中也有较高的权威,可以在村级治理中表现出强大的执行力。这一风格延续至今。

有执行力的村干部,掌握大量的村庄集体资源,乡镇政府就有必要对之进行控制和监管,这种控制和监管包括多方面:

第一,村干部在选拔、任用和管理上,都由乡镇牢牢把握控制权。如前所述,目前,苏南农村村干部分为两种:一是镇管干部,包括书记、村主任等主要干部;二是镇聘干部,主要从事文书操作类工作。两者的产生方式有所不同,但都受乡镇主导,其产生在形式上要经过选举,但实质上处在乡镇主导的培养与选拔之下。村干部的工作事务与乡镇行政事务完全对接。村级组织的工作成效,以及村干部的管理和考核,呈现出行政管理的特征。乡镇通过绩效考核镇管干部,村里通过乡镇综合考核的各项打分考核其他村干部。村干部的工资收入、任职前景,都与此相关。村干部的工作受到基层政府的监管,并有具体的考核指标,村委会工作受到乡镇政府的领导。

第二,村级财务受乡镇管理。无锡农村的村庄财务普遍采取“村财镇管”模式,村级集体资金由镇级财政统一管理,各村建立村级集体资金结算专户,镇级财政会采用一村一账户的管理方式进行收支核算。村会计只担任报账员,结算专户的资金收付工作由镇级财政选择专人负责。账务支出需要村干部按照程序申报,乡镇领导签字同意后才能报销。在村级所有、镇级服务、民主管理的原则下,乡镇对村集体财务进行统一监督管理。通过这种方式,乡镇对村级组织的资金使用进行管理,使得村集体收入和支出更为透明,并将村集体支出引导到村庄福利和公共建设中,保障村民自治的成果。

第三,乡镇将政策执行任务下沉给村级组织。几乎乡镇政府的所有政策执行事项,都出现在村级组织的工作中。乡镇政府对村级组织的工作开展绩效考核和评比,并依据考核结果予以奖励和惩罚。这样的一种上下分明的行政考核让村级组织成为带有地方行政职能的基层组织,从而完成乡镇派达的各项任务。村级组织工作成效接受积分考评,村干部在工作中有党纪政纪责任,村干部工资收入及晋升机会等都与之联系。乡镇政府将执行政策任务往村级组织分解,将工作任务下沉到村级组织,将村级

¹⁰贺雪峰《论中国农村的区域差异—村庄社会结构的视角》,《开放时代》2012年第10期。

组织纳入乡镇政府的政策执行体系中来,要求村级组织负责宣传、实施,并承担属地管理责任。在上述机制的基础上,村级组织被纳入乡镇政策执行体系。

通过前述方式,行政成功嵌入自治过程,监督村级事务的治理,保障了村民自治服务于村民福利和村庄公共利益,而不是在自治的形式下使村庄公共事务无法得到有效治理。同时,通过前述方式,乡镇将村级组织纳入自上而下的党政体制之中,纳入政策执行体系,将政策执行的责任向下延伸到村级组织,使得村级组织成为协助乡镇执行政策的下级,这保证了政策在苏南农村的顺畅执行。正因如此,在苏南农村,各类政策执行都较为顺畅,执行穿透力都较强,而且,这是改革开放以来的一贯特征。应该说,前述方式在其他地区也不断被采用,但效果没有如苏南这般显著,尤其是在中西部农村地区。个中重要原因,恐怕是因为村级治理背后的经济基础和社会基础有所不同。总而言之,行政嵌入自治,这一乡村治理的“苏南模式”,植根于苏南的村集体经济基础及其上的社会基础。