

行政与自治均衡互促的村级治理模式建构

——基于结构功能主义的视角

张云生 张喜红¹

(东北师范大学 政法学院, 吉林 长春 130022)

【摘要】: 在乡村治理现代化和乡村治理有效双重目标驱动下, 村级治理需要国家力量与乡村社会力量的共同参与和紧密配合。一方面, 乡村治理现代化需要适度的国家行政权力介入; 另一方面, 乡村治理有效同样离不开村民自治的治理作用。然而, 现实运行中的村级治理却呈现出行政势强、自治势弱的非均衡态势。从结构功能主义的视角进行分析后发现, 国家行政权向乡村社会的结构性嵌入、正式治理规则对非正式治理规则的功能吸纳以及村委会在上下衔接过程中的角色离散共同促生了“非均衡”的村级治理形态。在现实面向中, 构建行政与自治“一体双轨运行”的治理结构, 发挥行政与自治“双轨一体协同”的治理功能, 完善“党建双向统合”的一体衔接机制, 将有助于实现二者的有效统一和双向增强, 进而提高村级治理的整体效能。

【关键词】: 村级治理 行政权 自治权 均衡 结构功能主义

【中图分类号】: D63 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1004-3160 (2022) 04-0093-13

一、问题提出与文献述评

党的十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”重大命题, 乡村治理现代化作为国家治理现代化的基础和重要组成部分, 是国家治理效能的最直接体现。党的十九大提出了乡村振兴战略, 确立了“治理有效”等二十字的乡村治理方针, 强调要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系, 实现政府治理与社会调节、居民自治的良性互动^[1]。

从乡村治理的国家顶层设计和原则性要求来看, 乡村治理现代化一方面离不开国家行政力量的牵引和推动, 另一方面离不开村民自治的治理作用。当国家行政权和村民自治权在村级治理中相遇时, 如何实现二者的均衡与相互促进, 最终达到村级治理的“善治”则显得尤为重要。

目前, 学术界关于行政与自治二者关系对村级治理影响的研究主要有三种观点。

第一种观点认为行政可以促进自治。持此种观点的学者认为, 随着村民自治的社会基础与乡村社会的结构转型, 村民自治有效运转的基础条件越来越松动, 村级治理体系已经无法再完全依赖于乡村内生的各种资源, 必须寻求新的治理体系^[2]。而国家行政力量通过任务输入、规则嵌入和组织再造, 实现了对村民自治的激活^[3]。

第二种观点认为行政可能会消解自治。持这种观点的学者认为, 国家权力建设是自上而下单向度的, 往往容易忽视乡村社会

作者简介: 张云生, 男, 吉林四平人, 东北师范大学政法学院博士研究生, 主要研究方向: 公共治理; 张喜红, 女, 辽宁沈阳人, 东北师范大学政法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 公共管理与中国政治。

的复杂性和农民需求的多样性，而且由于彼此沟通不充分，村民委员会的自治能力存在被消解的可能^[4]。有学者担忧，在利益密集涌现的大背景下，政府通过建立垂直化的行政机构和权力依附结构，垄断乡村治理资源并持续不断输入资源以满足村民总体诉求，但如果行政权力只是单纯地负责供给服务的管理，那么则有可能潜藏着政治整合性危机^[5]，逐渐形成“强行政”和“弱自治”局面^[6]。

第三种观点认为行政与自治要保持适度的均衡。持该种观点的学者认为，在当前资源下乡背景下，国家权力越来越介入到村级治理当中，出现了普遍的村级治理行政化现象。然而，村级治理是国家与农民的对接地带，必须要有一定程度的自治而不能完全行政化^[7]。

在现代国家体系中，国家治理往往同时朝着两种逻辑发展：一是政府治理越来越介入到乡村社会，自上而下的治理是难以避免的，甚至可能内生于农民的现实需要；二是村民自治也越来越多地扩展到国家治理领域，自下而上的民主参与也是不可规避的^[8]。因此，要实现村级治理有效，既要考虑到村民自治，又要考虑到行政效率，还要考虑到两者的均衡^[9]。

持第一种观点的学者大多是看到了乡村治理现实运行中村民自治能力的不足和国家行政权力的优势，探讨从他治的角度弥补自治的缺陷。持第二种观点的学者更多的是从乡村社会内生性角度出发，阐释村民在村庄治理中的主体优势和治理潜力，从法律地位和自治权力上强调乡村治理中村民的民主权利。持第三种观点的学者既看到了国家行政力量在现代国家建构中的绝对优势不可逆转的趋势，同时也看到了村民自治力量在国家治理中的不可替代作用，在两种力量均不可或缺的现实语境下转而寻求二者的均衡，以期实现二者的互补与互促。

以上三种观点深化了学术界对村级治理中行政与自治二者关系的认识，但仍然存在可拓展的空间。首先，在研究的视角上，现有研究主要是围绕“行政”和“自治”两个视角分别展开的，大多都是以“乡政”和“村治”二元关系为前提对具体问题展开的研究。

事实上，村级治理更像是一个系统工程，无论是行政还是自治，都是系统运行不可或缺的结构要素，二者的结构方位不同，意味着所要发挥的功能也不同。因此，将村级治理看作为一个有机整体，进而从结构和功能视角阐释行政与自治的关系，可能会更有利于找寻村级治理的有效路径。

其次，虽然现有研究主张行政与自治要保持适度的均衡，但对于二者的非均衡表现是什么，是什么因素导致了二者的非均衡，以及如何实现二者的均衡等问题缺乏深入研究。沿着这一研究思路，本文尝试从结构功能主义的视角来分析解读当前村级治理中行政与自治的非均衡问题，探讨建构行政与自治均衡互促的村级治理模式及其实现的具体路径。

二、村级治理转型对行政与自治的双重需求

村民自治作为一种中国特色的基层民主形式，在乡村治理中一直发挥着重要作用。然而，随着城镇化和城乡融合的快速发展，乡村经济社会功能退化，村民参与自治的责任感越来越弱，甚至出现了“自治空转”现象。在此语境下，实现村级治理转型不仅要依靠村民自治力量，更要借助他治力量，在自治与他治的互动中寻求空间。正因如此，国家力量不可避免地进入了乡村社会，并日益成为村级治理必不可少的关键要素。

（一）治理转型：国家对村级治理的重新定位

在国家治理现代化进程中，在乡村振兴战略背景下，村级治理的重要性愈发凸显。第一，从国家治理现代化视角看，乡村治理现代化直接关系到国家治理现代化的全面推进^[10]。国家治理现代化既包括国家宏观层面上的体系和能力，也包括农村社会微观层面上的体系和能力；既要求国家力量的增长，也要求农村社会力量的增长。乡村治理体系现代化是指用规范化和程序化的治

理体制代替人格化和随意性的传统管理体制；乡村治理能力现代化则是指提高国家对乡村事务的干预能力，以此更好地实现国家顶层设计的目标^[11]。这要求村级治理系统要通过调整优化治理体系和治理结构提升治理效能，更好地回应国家对乡村治理提出的目标要求。

第二，从乡村发展的现实需求来看，乡村振兴的基础在于“治理有效”。在国家层面上，“治理有效”意味着国家关于乡村振兴战略的意图得以有效落实，乡村各项治理活动在国家宏观制度框架内得以有效开展，农民群体的各项民主权利和合法权益得到有效保障。

在乡村微观层面上，“治理有效”意味着村级治理主体之间的互动更加协同高效，村级治理方式更加规范化和规则化，村民自我约束、自我调节的自治功能得到充分彰显。国家宏观战略的调整和乡村社会内生发展需求共同决定了乡村治理的变革方向，这不仅要依靠国家力量的主导，更有赖于村民参与政治的能力和水平的提高。那么在此基础上，通过创新村级治理模式，进而逐步实现国家治理与村民自治的有效统一和双向增强将是当前乡村治理的现实选择。

（二）治理需求：行政和自治共同驱动村级治理运行

乡村治理是一项系统性工程，动力来自于“自内而外、自下而上”和“自上而下、自外而内”两个方面，且需要两方面的有机结合^[12]。第一，乡村治理现代化需要适度的国家行政权力介入。随着乡村社会基础边界、家庭结构组成、村民价值观念和行动逻辑的急剧变动，乡村社会的自我调节和整合功能趋于弱化，村民自治的基础日渐削弱。与此同时，随着国家对“三农”政策的重新定位，经济政策表现为由“资源汲取”向“资源输入”转变。尤其是党的十八大以来，党和国家高度重视乡村社会治理综合改革和人居环境改善，实施脱贫攻坚、全面建成小康社会和乡村振兴战略，使得大量资源持续不断地向乡村输入。

为保障国家输入性资源规范高效地用于“三农”领域，相应的治理要求和治理规则也一同进入了乡村。以乡镇政府为代表的行政力量在乡村治理中发挥着社会治理和秩序建构的主导作用，这在很大程度上提高了行政效率，促进了乡村治理的规范。可以说，强大的国家行政力量的渗透和输入，是相对分散的乡村社会迅速整合为一体的重要保证^[13]，未来这种力量将会继续存在于乡村社会，因为我们找不到国家退出的根据和理由^[14]。

第二，乡村治理有效同样离不开村民自治的治理作用。虽然现代国家的力量无所不在，但它并不是无所不能的，自治发挥着对国家治理的强大补充作用，甚至是基础性作用^[15]。1980年广西宜州市合寨村村民自发形成“中国村民自治第一村”，1988年《村民委员会组织法》试行，40多年的实践证明，村民自治对于实现群众自己的事情自己依法办理，促进农村基层社会主义民主建设起到了重要作用^[16]。

如果说农村是中国现代化的稳定器和蓄水池，那么村民自治则是保证稳定器“稳定”和蓄水池能够“蓄水”的关键^[17]。正因如此，乡村振兴战略提出了“建立健全自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系”，“自治”居于首位，这既说明自治在乡村治理实践中的悠久传统，又说明新体系是在传统乡村治理模式的基础上建构起来的。

此外，乡村治理涉及国家、村级组织和农民等多个主体，农民是乡村治理最重要的主体，国家在乡村振兴战略实施过程中坚持“农民主体地位”的总体导向，强调要充分发挥农民的积极性、主动性和创造性，千方百计调动农民参与乡村治理和乡村建设^[18]。这不仅意味着党和国家在新的历史时期依然高度重视村民自治的治理作用，同时也在一定程度上预示着离开村民的民主参与，“治理有效”目标将无法达成。

三、行政与自治非均衡的现实村级治理形态

从应然角度看，村级治理需要行政和自治两种力量共同发挥作用。但在转型过程中，由于国家行政权带有极强的扩张性和吸

纳性，在压力型体制和行政化扩张逻辑的综合作用下，村级治理行政化的趋势也愈发明显。相比较而言，村民自治的基础却越来越脆弱，其作用和功能并没有完全得到发挥。行政与自治总体呈现出非均衡运行的态势。

(一)行政势强：行政扩大化与村级治理行政化

在“乡政村治”基层治理体制下，国家最基层的政权只设置到乡镇一级，而乡镇之下的广大农村地区则实行村民自治。“乡政村治”包含着两种相对独立的权力：一是自上而下的国家权力，表现为乡镇政府行使的行政管理权；二是自下而上的村民自治权，表现为村民对乡村社会事务自我管理的权力。

在这种权力结构下，国家权力止于乡镇，国家与乡村社会有机衔接、合作治理，保持着相对平衡的二元分治治理格局。然而，农业税费改革和资源流向的逆转无形中冲击了传统的“乡政村治”体制，国家通过资源下乡的方式实现了行政权力对乡土社会的渗透和整合^[19]，以行政目标、行政任务和行政内容为主要面向的行政权呈现出扩大化的趋势。

第一，行政目标由传统时期汲取农村资源的单一目标向当前阶段输入资源、全面改造农村的系统性目标转变；第二，行政任务由传统时期征收农业税费和实施计划生育政策两项指标任务向当前阶段全面取消农业税，持续实施粮、种、机、资直补政策，协同推进农村土地改革、社会治理、民生保障、村庄建设、基层组织建设等综合任务发展；第三，行政内容由传统时期对村级组织的权力控制单一内容向当前阶段行政资源下乡、行政权力下乡和行政管理方式下乡三项内容延展，试图以此实现村级治理的制度化 and 规范化。

正因为国家权力带有极强的扩张性和吸纳性，所以村级治理行政化的扩张逻辑也就因此而生^[20]。其一，行政扩大化促生了村干部的职业化。村干部由“兼职”变成了“全职”，行政科层制明显，一些专业技术性较强的岗位实行专人专岗。村干部的薪酬构成、管理方式和考核指标基本参照乡镇公务员标准执行，一些地方的村干部要通过县级组织部门公务员公开考试招录^[21]。

其二，行政扩大化促生了村级治理行政化。传统时期的乡镇政府只关心村级治理结果，而当前阶段的乡镇政府在关心结果的同时，同样重视村级治理的过程，村委会的工作标准、工作形式、工作重心要与乡镇政府保持同步，村级财务支出由乡镇政府统一管理，治理规则更加流程化、指标化和责任明确化。可以说，村委会的运行方式越来越接近政府部门，常规性工作、程序性的行政事务和中心工作越来越多，行政化色彩愈加浓厚，这无疑对村级治理的结构和方式产生了深刻影响。

(二)自治势弱：自治功能虚化与自治单元下沉性调适

与村级治理行政化相对的是村民自治功能的弱化。从乡镇政府层面看，资源汲取时期，农业税费是乡镇政府运行经费的一个重要来源，乡镇政府要与农民之间保持密切的联系，通过最大程度的村民自治调动农民“交钱”“交粮”的积极性，同时维护乡村社会的稳定。农业税费改革之后，乡镇政府的运行经费捉襟见肘，主要靠上级政府的财政拨款，其行为模式由向下“要钱”和“要粮”变为向上“跑钱”和“跑项目”，因此也就成为了上级政府的“依附者”^[22]。乡镇政府与村民之间的联系不再像以前那样紧密，甚至出现了“悬浮”。

从村干部层面看，传统时期，村干部的选用主要是基于其社会威望和对村民负责考虑，往往是兼职和义务性的，报酬主要以误工补贴的形式由村内支付，村干部自己也要上缴农业税费，所以村干部的角色定位主要是村里的当家人和村民的主心骨。当前阶段，村干部的工资完全由国家财政负担，享受着准公务员的待遇，自然就要按照上级政府的行政要求和行政规则办事，其工作重心不再是村内事务而是完成上级政府下达的行政任务。

从村民自身来看，传统时期的乡村社会是“熟人社会”，村民祖祖辈辈在村庄里从事农业生产劳动，彼此之间都很熟悉，村里的大事小事大家一块儿商量决定。然而，随着城镇化的快速发展，越来越多的村民选择到城市务工或者闲时住城市忙时回村

庄,农村“空心化”和农民“原子化”现象愈加显著,乡村社会由“熟人社会”向“半熟人社会”甚至是“陌生人社会”发展,村民自治的条件明显不足。

而且国家持续地给农民“好处”使其产生了过度依赖的心理和等靠要思想,主动参与村内事务的热情和动力逐渐弱化^[23]。基于村民自治弱化的现实,一些地区开始探索实现村民自治的有效形式。如湖北秭归、广东清远、广西河池和贵港等地探索了“自治下沉”模式,通过重新划分自治单元、重新设置村民自治组织和制定更细致的自治规则等方式回应村级组织行政化和村民自治积极性不高等问题^[24]。

四、结构功能主义视角下的非均衡治理成因解读

村级治理是一定结构下行政和自治共同组成的一个有机系统,行政和自治在系统内部各自发挥着不同的功能,二者间的结构关系直接影响着功能发挥。村级治理转型不仅是新时期村级治理实践与“乡政村治”治理结构互动的反映,更是行政和自治功能相互调适的过程。村级治理运行中表现出的行政与自治非均衡问题有其结构功能性成因。

(一)理论分析框架:结构功能主义的分析视角

结构功能主义是一套以结构功能分析为特征的系统性的社会学理论。该理论从结构和功能以及二者的相互关系出发,将社会看作为一个具有一定结构或组织化形式的系统。系统由不同的子系统构成,各部分之间以有序的方式相互关联并发挥各自功能,以此维系着整个系统的稳定与延续。

结构功能主义的终极目标是追求结构与功能的统一,强调社会整体的一致性以及在此基础上实现整个社会系统的均衡和谐^[25]。但该理论同时认为,虽然整个社会系统是以均衡的状态存在着,但这并不意味着各子系统之间不会发生变化,当各子系统之间的结构均衡被打破时,整个社会系统就会由“正常状态”模式进入“病态社会”模式^[26],要恢复整个系统的稳定与平衡,就必须重新明确每个子系统在整个系统中的“地位—角色”,通过角色行为的相互适应和价值规范,实现功能整合与目标达成^[27]。

村级治理一般是指以农村为单位的村域范围内的治理,从结构功能主义的视角来看,村级治理与其他社会系统一样是一个系统工程,是由行政子系统和自治子系统共同构成的村级治理有机体,国家行政权和村民自治权分别在各自子系统内发挥着不同的功能,从而共同塑造着村级治理的结构功能形态。当子系统之间的结构关系发生了变化或呈现出非均衡的发展态势,其功能也会随之改变,甚至可能出现一种功能对另一种功能的挤压。而结构功能的变化最终要依靠与之相关的行动者的推动,其结果也在行动者的行为上有所体现。

(二)非均衡治理生成:结构变动、功能吸纳与角色离散

1. 结构变动:国家行政权向乡村社会的延伸

虽然从理论上讲,“乡政村治”中国家行政权和村民自治权是相互独立的两种权力,但从结构上看,“乡政村治”实则为“行政权”和“自治权”自上而下的线性结构组合。在这种结构设计中,处于“上位”的国家行政权具有天然的结构势能。

第一,国家行政权具有向下延伸的本质特性。虽然在制度设计上“政”与“治”是有所区分的,《村民委员会组织法》也明确规定了乡镇政府与村委会之间是“指导”而非“领导”的关系,但从国家权力结构的实然特性出发,国家体制总体上以权力和资源向上统合为基本面向,这种特性促使国家行政组织不断向下扩张以提高整合社会资本的能力^[28]。此外,《村民委员会组织法》同时规定村委会要协助乡镇政府开展工作,这为国家行政权进入乡村社会提供了现实基础和法理支持。

第二，村民自治权无法抵挡国家行政权的结构性扩张。在国家总体体制下，村委会实质上是党领导下的群众性自治组织，村民自治追求的是国家权力深度介入下的有限自治而非纯粹自治，村民自治从一开始就存在很强的外部依赖性。从主观层面讲，村民的自治意识培育、对自治权利的把握以及自治能力的提升都需要比较长的政治社会化过程。从客观层面讲，现实中的村庄资源分配、村庄发展规划等重要事项并非完全由村庄自行决定，这在事实上强化了村民自治的外部依赖性。因此，在面对自上而下的国家行政权力扩张时，村民自治无论是从主观上还是从客观上都不具有抵御性。

第三，村级党组织为国家行政权进入乡村社会提供了桥梁。虽然我国的基层政权止于乡镇一级，但党的基层组织却可直抵乡村，村党支部作为党在农村的基层组织，接受上级组织乡镇党委的领导，领导和支持村委会行使职权。与此同时，乡镇政府在乡镇党委的集中统一领导下依法行使行政权，二者在价值取向和行动逻辑上高度一致，乡镇政府的行政指令往往与乡镇党委的决策部署一同向下传递。由此产生一种可能或趋势，即当乡镇党委向村党支部下达指示时，来自乡镇政府的行政要求也同时通过村党支部间接到达村委会，以此保证乡镇党委决策部署的贯彻落实。

2. 功能吸纳：正式规则对非正式规则的渐进替代

治理规则决定着治理活动的方式和手段，不同治理规则会促成治理主体不同的行为模式和不同的治理效果。治理规则有正式与非正式之分，正式治理规则以正式制度为基础，非正式治理规则以非正式制度为依托。

在村级治理中，既存在自上而下的国家法律、政策及行政命令等正式治理规则，也存在根植于乡村社会内部的村规民约和习俗礼法等非正式治理规则。长久以来，非正式治理规则在维持乡村社会秩序、促进村庄和谐稳定方面一直发挥着重要作用。然而，随着国家行政权向乡村社会的结构性嵌入，出现了正式治理规则对非正式治理规则的功能吸纳现象。

一方面，国家治理现代化的政策导向对基层治理提出了更高的要求，乡镇政府必须严格按照国家的治理逻辑和治理标准行使职权，这也促使其不断通过精细化、标准化和程序化的正式治理规则来推动村级治理实现规范化和现代化。而囿于人财物等行政资源的有限性，乡镇政府往往只能依靠村民自治力量深入乡村社会内部，通过规范村委会的治理行为、治理方式以实现国家资源输入的精准性和有效性，这在一定程度上推动了正式治理规则对非正式治理规则的吸收。

另一方面，乡村社会的结构变迁加剧了原子化、分散化和碎片化趋势，依托于乡村内生资源而确立的村民自治逐渐失去了自主的秩序生产能力^[29]。村民对村庄共同体的价值认同不断弱化，村规民约和乡俗礼法越来越失去制约作用，熟人社会时的“人情面子”在解决村民利益矛盾时显然不如国家政策法规有效，村级治理越来越需要借助国家力量来实现治理目标，由此倒逼国家正式治理规则对乡村非正式治理规则的吸收。

此外，国家发放的惠民补贴往往绕过中间环节以“直补”方式直接到达村民手中，既避免了村级组织的贪污、截留和暗箱操作的可能性^[30]，又进一步为正式治理规则对非正式治理规则的吸收提供了空间。需要强调的是，正式治理规则对非正式治理规则的功能吸收建立在国家行政权对乡村社会结构性嵌入的基础之上，没有权力结构的变化就不会有功能的变化，反过来，结构变化的意义和价值最终都要体现在功能的变化上。

3. 角色离散：村委会双重功能定位下的行动偏移

虽然《村民委员会组织法》明确规定村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，但客观来讲，村民自治总体处于国家整体性制度安排之下，其本身是现代国家建构不可分割的一部分，村委会的合法性基础不仅在于自下而上的村民赋权，更得益于自上而下的国家赋权。正因如此，村委会在村级治理中同时具有两种功能。

一方面，它作为国家治理的基础，成为国家治理体系的一部分；另一方面，它又是村民自治权力的运用，表现为村庄公共事

务的自我管理^[31]。在双重功能定位下，村委会既要承担好自上而下的国家治理任务，扮演着上传下达的“政府代理人”角色；又要履行好村内事务和村民诉求的协调引导责任，扮演着下情上传的“村民当家人”角色。然而不可避免的是，一种角色的强化必然会导致另一种角色的弱化。

随着国家资源的持续输入和相应“规则”的捆绑输入，来自上级的标准化监督和量化考核越来越多，村委会只有通过规范化、流程化的行政治村方式才能达到上级的要求，治理规则和风格越来越接近政府部门的“公事公办”^[32]。但同样不能忽视的是村级治理有其固有的特殊性、复杂性和多样性。

第一，村级治理要直接与村民打交道，不同的人、不同的事要采用不同的方法区别对待，整齐划一的行政手段不一定适用；第二，行政化的治理方式往往对大事、难事比较有效，但对于田间地头、鸡毛蒜皮的琐碎小事并不起作用；第三，村与村之间的习俗礼法存在一定的差异性，就事论事、合情合理往往更重要，这就使得村级治理很难实现统一化、标准化和量化。

在人财物和精力有限的情况下，村委会一般很难做到“两全其美”。在自上而下的组织监督和自下而上的民主监督面前，村委会在行动取向上往往不得不选择对自身约束力更强的上级负责。

五、行政与自治均衡互促的村级治理模式建构路径

结构功能主义认为，一个系统之所以能够完整地保存和协调运行，正是由系统结构的稳定性和有序性特征所决定的。反之，当系统结构的稳定性、有序性遭到冲击和破坏时，整个系统相应地就会发生混乱和拆解。这时，若要继续维持系统的存续，就有必要对系统的结构进行优化，对各子系统的功能进行调适，甚至需要重新明确每个子系统的“地位—角色”，以此重新实现功能的整合与目标达成。长远来看，行政与自治的非均衡运行不利于村级治理系统的稳定和持续，甚至会影响乡村治理现代化和乡村治理有效目标的实现，因此，有必要构建一种行政与自治均衡运行的村级治理结构，以此促进二者的角色互动与功能互补。

（一）一体双轨运行：构建行政与自治均衡的治理结构

“乡政村治”结构下，“行政”与“自治”看起来各司其职而又无缝衔接，但在实际运行中却呈现出二元单轨的线性压力型结构状态，理论预设的行政与自治的权力边界很容易在行政势强、自治势弱的非均衡中被打破。对此，要使自治空间不被压缩，唯有设计行政与自治双轨运行的治理结构。

第一，建立村级行政组织，划转村委会的行政职能。由于行政与自治的衔接点在村级层面，因此有必要在村级层面分设行政组织和自治组织。分设后的村级行政组织采取“条块结合”的管理方式，接受乡镇政府和村级党组织的双重领导，职能主要是承接上级的行政事务，完成自上而下的国家治理任务。乡镇政府对其职能权限、人员配备及运行经费给予明确的政策和资金支持。

在此方面，国内一些地区已经开始进行了类似的探索。例如：广东省清远市在每个行政村都设立了“农村社会综合服务站”，并将其定位为乡镇政府的“派出机构”，服务站工作人员原则从村两委成员中选用，不足部分向社会公开招录，工资全部由财政拨付^[33]。湖北省秭归县则将行政办公系统延伸至村级层面，建立了村级行政服务平台，规定了村级行政组织所要完成的行政审批事项和政务服务事项。与此同时，村委会不再承担行政任务，而是在村级党组织的领导下专心履行好村民自治职责，对村民会议和村民代表会议负责。

第二，建立村委会领导下的多形式的“微自治”组织。要有效扭转自治势能弱的结构状态，除了在横向上明确村委会的自治地位、廓清行政与自治的权力边界之外，还需在纵向上强化自治的根基，一些地区积极探索自治下沉有效形式的原因也在于此。例如：黑龙江省方正县以屯为单元进行的“村委会+理事会”的村民自治改革，湖北省秭归县将自然村落作为新的自治单元的试点探索，广西木寨村的村下屯级自治、村屯多层自治和社会组织自治等多种自治形式并用，均是有效实现村民自治的新尝试^[34]。

这些自治组织在宣传党和国家的政策法规、协调解决村民之间的矛盾纠纷等方面发挥了积极作用，既能够帮助村民发家致富想办法、找路子，又能够帮助村委会排忧解难、疏通民意，扩大了村民自治的群众基础。需要进一步强调的是，双轨治理结构改革后，虽然在村级层面同时存在行政与自治两个平行组织，但二者同在村级党组织的领导之下，共同面向所有村民，同时接受上级政府和村务监督委员会的监督，是作为一个整体统一于村级治理单元之中。如此，既能为国家行政任务名正言顺下沉到乡村社会提供法理支持，又能保证村民自治的法理地位不被削弱，进而形成兼具系统性、整体性和协同性的村级治理结构。

(二) 双轨一体协同：发挥行政与自治互补互促的治理功能

结构的最终价值要体现在功能发挥上。优化村级治理中行政与自治的结构化设计，最终并不是为了造成行政功能和自治功能的割裂，而是在明确权力边界的基础上发挥二者的功能优势和协同作用，以此实现村级治理的最大效能。

从本质上讲，设置村级行政组织的目的是为了向村民提供更加优质的公共服务和推动乡村社会的高质量发展，而村委会充分行使自治权最终也将有助于国家治理乡村目标的实现。从这个意义上说，行政和自治之间并不是冲突的关系，而应该是协作和相互补充的关系。正因如此，村级治理应遵循行政与自治分工明确、协同合作和有机融通的逻辑进行。

第一，制定明确的行政运行规则和更加细致的自治规则。在行政运行规则上，上级政府应在村级行政组织的职责权限、人员配置、绩效考核等方面作出明确规定，建立健全村级行政组织的人员准入与退出评价机制。村级党组织应积极发挥组织监督作用，防止其滥用职权、以权谋私行为的发生。

同时，充分发挥村务监督委员会或其他形式的村务监督机构的民主监督作用，以维护全体村民的民主权利与合法利益为宗旨，防止村务公开不公开和暗箱操作行为的发生。在自治规则完善方面，《村民委员会组织法》主要对村民自治组织的建设作出了原则性规定，而对于更加细致的程序和规则并没有作出明确规定。因此，在党中央倡导探索村民自治多种方式的背景下，国家应在村民自治的层级、运行方式、主要原则、基本内容和自治程序等方面制定更加细致的规则，为村民参与村庄治理提供协商渠道和协商规则，保证村民自治的质量和效果。

第二，建立行政与自治分工合作机制。行政与自治的分工体现在：行政组织主要承担上级行政任务，如村庄公共建设项目申报、村庄公共服务提供、国家项目资金落地对接、村级数据汇总上报以及迎接上级工作检查等；自治组织根据《村民委员会组织法》办理村庄自治事务、调节民间纠纷、协助维护社会治安、反映村民意见以及促进村庄生产建设和经济发展等。

行政与自治的合作体现在：无论是行政组织还是自治组织，都要与一家一户的村民打交道，解决村民具体的诉求，只有二者紧密配合、通力合作才能完成好村级治理任务。以往的村级治理中，村委会往往面临着政府代理人 and 村民当家人的双重角色困境，而在双轨治理结构中，政府代理人 and 村民当家人分别由村级行政组织和自治组织承担，避免了角色冲突。

第三，提高行政与自治的有机融通。行政与自治的融通体现在治理手段上，即正式治理规则与非正式治理规则要协同综合使用。在此方面，广东省清远市进行了探索尝试并取得了很好的效果。《清远市农村社会综合服务站工作职责目录(试行)》明确规定，农村社会综合服务站工作人员须同时承担行政与自治两种职责。

具体来讲，在处理计划生育、农村合作医疗、困难救助等行政事务时，服务站工作人员必须按照乡镇政府的规范要求操作。与此同时，每位工作人员要以自己所生活的自然村(屯)为基础开展“包片”工作，利用自然村(屯)的理事会或议事会、本人的社会关系和人情网络推动村级治理事务有效开展^[36]。这种运行机制综合考虑了行政的科层性与自治的乡土性。

一方面，正式治理规则依托于国家行政资源和行政权力，可以更加便利地处理程序化和规则性的行政事务；另一方面，非正式治理规则依托于村庄内部的人情网络和道德约束，可以更加灵活地处理非程序化和不规则性的自治事务。进而言之，有效的村

级治理既需要得到国家授权的合法性，同时也需要得到村民价值认同的合情合理性。二者的有机融通和优势互补能够使村级治理更加协同高效。

(三) 党建双向统合：完善行政与自治有效衔接的一体化机制

结构功能主义认为，社会系统的基本结构是在行动者之间的关系结构基础之上形成的。无论是构建行政与自治一体双轨运行的治理结构，还是发挥行政与自治双轨一体协同的治理功能，都始终无法绕开的一个重要问题是：二者之间的一体关系结构如何建立，何以实现二者的有效衔接与紧密互动。“农村基层治理是以政党权力为代表的国家权力与基于乡土社会的自治权力互动的过程。”^[36]

党建双向统合是行政与自治均衡互促的村级治理模式建构的逻辑前提和有效运行的核心要件。第一，发挥村级党组织的纽带和通道作用。中国共产党的一个重要特征就是其作为国家与社会的“纽带”和“通道”而发挥作用^[37]。党既能够将社会利益整合到自身领导制度体系之中，又能将社会诉求输入到国家治理体系之中，从而实现党的领导与国家治理的有机统一。

村级党组织作为党和国家在乡村社会的权力代表，无疑是村级治理的政治中心和组织中心。行政与自治之间要实现均衡互促，关键要发挥党在村级治理中的体系引领、机制构建、内在张力调控及优化向度中的“跨主体”治理优势和政治统合作用，形成整体性的乡村治理聚合网络。

第二，促进村级党组织与自治单元之间更具包容性的协商互动。近年来，随着国家加大精准扶贫和乡村振兴的力度，村级党组织被赋予了更多的权力和责任，但同时也加剧了村级治理行政化倾向，村党支部和村委会忙于完成上级党政机关下达的任务和考核，加之当前在全国范围内推行的村两委班子“一肩挑”改革，使村级治理的行政化趋向愈发显著，而这不可避免地会造成其代表乡村利益和村民自治的力度减弱^[38]。

因此，在村委会领导下的微自治组织中，可探索由村党支部委员或骨干党员兼任其领导人制度，如此既能将国家治理资源和社会资源带入到村级以下的自治单元，通过一定的协商程序推动党的政策目标落地，又能扩展党组织与自治组织的互动界面，进而化解标准化行政手段不能解决的治理难题。

第三，强化村级党组织的思想动员和组织动员功能。现实运行中，村级治理包括党的基层组织（第一书记和村党支部）、国家的行政化组织（驻村工作队和挂村干部）、村民自治组织、常驻乡村的社会组织、承建乡村振兴项目的企业组织、村民自发形成的群众性自治组织等多个群体，每个组织的价值取向和行动逻辑都不尽相同，无法避免地会产生一些矛盾和冲突。

这就需要发挥村级党组织的思想动员作用，及时对村级治理中的“负面情绪”进行思想上的疏导和矫正。同时也需要每一位党员走进村民深处，问计于民，问需于民，切实将党和国家的声音传到千家万户、各行各业，将村民的现实诉求及时带回党的组织，提高党和国家决策的科学性和民主性，夯实乡村治理的群众和社会基础。

六、结论与讨论

在推进国家治理现代化和乡村振兴战略的时代背景下，村级治理实际肩负着乡村治理现代化和乡村治理有效的双重时代使命，需要国家力量与乡村社会力量的共同参与、积极推动。在“自上而下”和“自下而上”两种治理逻辑并存的现实语境下，完全寄希望于国家行政力量或村民自治力量承担乡村治理任务、实现乡村治理目标是不太现实的。

一方面，行政和自治都有其自身的信息、知识、能力和工具选择的局限性；另一方面，乡村社会有其固有的特殊性、复杂性和多样性。这就决定了二者中任何一方都不可能完全独立有效地解决所有乡村治理问题，因此需要二者的通力合作与紧密配合。

然而在现实村级治理运行中，行政和自治二者并不均衡，甚至出现了强行政、弱自治的局面。运用结构功能主义分析发现：国家行政权与村民自治权的线性权力结构组合以及国家行政权处于“上位”的结构势能，使二者之间的权力结构发生了变动。

国家治理现代化的政策导向和乡村自主的秩序生产能力不断弱化，使国家正式治理规则对乡村社会的非正式治理规则产生了功能吸纳。而在对接国家与村民的过程中，村委会的角色离散和行动偏移进一步助推了行政与自治的结构失衡与功能失调。在行政和自治两种力量均不可或缺且不能相互替代的现实语境下转而寻求二者的均衡与互促是当前乡村治理最现实的选择。

基于此，本文建构了行政与自治“一体双轨运行”的村级治理结构和“双轨一体协同”的治理功能机制，并通过村级党组织的政治统合与组织嵌入，在行政与自治之间建立起有效衔接的纽带和通道，以此凝聚起村级治理的强大合力。

总而言之，在乡村治理现代化和乡村治理有效双重目标驱动下，村级治理需要国家力量与乡村社会力量的共同参与和紧密配合。当前国家在乡村治理领域的转型正在深刻影响着村级治理实践，运用结构功能主义分析框架将行政与自治同时作为村级治理系统的有机组成部分统筹考虑，将有助于化解当前村级治理行政化和村民自治功能虚化困境，为善治乡村建设提供一个新的视角和思路。

参考文献：

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017:49.
- [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):82-95+110.
- [3] 卢青青. 行政激活自治：乡村治理的转型与实践[J]. 内蒙古社会科学，2021(3):24-31.
- [4] 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(社会科学版)，2018(4):110-116+171.
- [5] 刘锐. 行政吸纳社会：基层治理困境分析——以H市农村调查为例[J]. 中南大学学报(社会科学版)，2020(3):135-143.
- [6] 吴业苗. 行政化抑或行政吸纳：民生服务下政府参与村级治理策略[J]. 江苏社会科学，2020(4):69-78+243.
- [7] 贺雪峰，郑晓园. 监督下乡与基层治理的难题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2021(2):10-18.
- [8] 徐勇，赵德健. 找回自治：对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2014(4):1-8.
- [9] 邓大才. 均衡行政与自治：农村基本建制单位选择逻辑[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报，2019(1):35-42.
- [10] 饶静. 当前农村基层治理现代化面临的问题与挑战[J]. 人民论坛·学术前沿，2017(22):64-71.
- [11] 桂华. 面对社会重组的乡村治理现代化[J]. 政治学研究，2018(5):2-5.
- [12] 贺雪峰. 治村[M]. 北京：北京大学出版社，2017:307-310.

-
- [13]徐勇. 国家化、农民性与乡村整合[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2019:254.
- [14]马宝成, 等. 村级治理: 制度与绩效[M]. 北京: 中国社会出版社, 2010:33.
- [15]甘颖. 组织化再造: 基层组织能力提升的制度嵌入机制研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(1):140-148.
- [16]中央档案馆. 中共党史资料 2003: 第一辑[M]. 北京: 中共党史出版社, 2004:88.
- [17]贺雪峰. 城乡关系变动与乡村振兴的阶段[J]. 贵州社会科学, 2021(8):133-138.
- [18]张云生, 张喜红. 发挥农民的主体作用助力乡村振兴战略实施[J]. 新疆社会科学, 2021(6):161-168+171.
- [19]夏志强, 谭毅. “治理下乡”: 关于我国乡镇治理现代化的思考[J]. 上海行政学院学报, 2018(3):15-27.
- [20]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):78-84.
- [21]郭亮. 发达地区农村社会治理体系的特征、问题及其运行风险——以长三角农村地区为例[J]. 湖湘论坛, 2021(5):37-46.
- [22]饶静, 叶敬忠. 税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析[J]. 中国农村观察, 2007(4):38-60.
- [23]雷望红. 基层党员在乡村社会转型背景下的身份重塑与功能再造——以湖北 Z 县党建工作为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019(6):39-46.
- [24]贺海波. 村民自治的社会动力机制与自治单元——以湖北秭归双层村民自治为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(6):104-111+156-157.
- [25]刘润忠. 社会行动·社会系统·社会控制——塔尔科特·帕森斯社会理论评述[M]. 天津: 天津人民出版社, 2005:13-18.
- [26]周怡. 社会结构: 由“形构”到“解构”——结构功能主义、结构主义和后结构主义理论之走向[J]. 社会学研究, 2000(3):55-66.
- [27]侯钧生. 西方社会学理论教程[M]. 天津: 南开大学出版社, 2010:164.
- [28]苗延义. 能力取向的“行政化”: 基层行政性与自治性关系再认识[J]. 社会主义研究, 2020(1):84-92.
- [29]王惠林. 行政助力自治: 对村干部“流官化”现象的一种解释[J]. 云南行政学院学报, 2020(3):25-31.
- [30]张淑瑛. 基于情境预防理论的农村基层腐败犯罪预防机理与路径选择[J]. 理论导刊, 2020(5):85-91.
- [31]吕德文. 乡村治理 70 年: 国家治理现代化的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(4):11-19+156.
- [32]李梅. 新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”[J]. 学术界, 2021(2):87-96.

-
- [33]龙云. 自治下移与行政下沉: 村庄治理自治性和行政化的调节与平衡[J]. 原生态民族化学刊, 2021(2):50-58+154.
- [34]张大维, 赵益晨. 引领式协商: 协商系统理论下党领导自治的新发展——以广西宜州木寨村为例[J]. 湖湘论坛, 2021(5):47-62.
- [35]汤玉权, 徐勇. 回归自治: 村民自治的新发展与新问题[J]. 社会科学研究, 2015(6):62-68.
- [36]龚睿. 政党嵌入与主体塑造——乡村振兴视阈下农村基层治理的生成逻辑[J]. 河南社会科学, 2020(10):68-75.
- [37]杨光斌. 政治学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011:141.
- [38]周少来. 准确把握农村基层党组织在乡村振兴中的关键作用[J]. 国家治理, 2021(15):13-16.