

从失衡到融合：乡村结构之变及其治理转型

□ 周少来

[摘要]乡村社会结构失衡,与城乡结构失衡紧密相关,表现在乡村产业基础、乡村人口流动、乡村家庭结构和乡村聚落形态各个方面,有其深刻的制度性根源:人多地少的人地紧张、支持乏力的农业收入、难以融入的城市化进程和难以割舍的乡村根基。面对流动性社会结构失衡,乡村治理体系出现种种不适应:如失去活力的主体结构、不断下沉的行政包揽、挤压弱化的自治空间和散乱转型的乡村秩序。只有通过深化制度改革,推进行政体制精简高效、城乡之间制度畅通、乡村社会活力充沛,才能真正构建起乡村治理现代化的制度基础。

[关键词]乡村社会;结构失衡;制度改革;城乡自由流动;治理转型

[中图分类号] D6 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6470(2020)02-0053-10

[作者简介]周少来,中国社会科学院政治学研究所研究员

引言

当代中国的现代化进程全面扩展推进,新型城镇化与乡村振兴双向互动共同发展,在此历史性的时代变革之中,在快速推进的城镇化大背景下,几亿农民涌进城市务工经商,由此引发乡村社会的形态和结构积累性地发生巨大且深刻的变化。与传统中国的乡土社会相比,甚至与改革开放之前集体化时代农村相比,今日的乡村社会在各个方面都发生了有目共睹的结构性变革,并表现出日趋严重的结构性“断裂和失衡”^①。乡村社会的产业基础、乡村社会的人口流动、乡村社会的家庭结构以及乡村社会的村落形态,无论从宏观的结构形态,还是从微观的个体逻辑,我们都可以感受到种种巨变。这些持续性、时代性的变化,表明乡村发展的社会基础发生了历史性变革。与之相适应,作为上层建筑的治理结构也面临着一系列制度性挑战和难题。如何总结乡村社会的基础性变革?这些社会基础性变革带来了哪些治理性挑战?治理挑战和难题的制度性根

源又是什么?需要哪些制度性改革和体制革新,才能奠定乡村治理现代化的制度基础?由于本论题的视野宏大,涉及的城乡之间制度性关系错综复杂,本文选取“大题小做”的个体化视角,即紧紧围绕个体化农民和个体化家庭的适应策略和生存策略,来阐述相关的结构性问题和制度性改革。与此相关,由于中国的地域广阔,全国各地的乡村社会情况各异且复杂多变,在普遍化的论述中,尽量对东部、中部、西部的乡村状况,以及不同的家庭类型做出区别化分析。

一、失衡的乡村结构

乡村社会的结构性失衡,是历史性、阶段性发展的积累性后果,既有改革开放之前,集体化农业时代城乡二元的制度性背景(如二元的土地制度和户籍制度),也有改革开放之后城乡之间比较收益和比较福利的巨大差异。^②在巨大的城乡差异和农民工不断涌入城市的撕裂下,乡村社会内部也日益呈现出基础性的结构性失衡。这对乡村社会的治理

收稿日期:2020-03-28

结构产生了根本性的长远影响。

(一)单薄的农业产业基础

乡村社会的变迁,是中国现代化变迁的基础和组成,而农业产业的构成和基础,是乡村人口生存和生活之本。随着一百多年前中国现代化的启动和推进,工业化和城市化进程梯次展开,农业产业的地位和产值,也随之不断地减弱和缩小。特别是随着改革开放的进程不断加速,单薄的农业产业支撑作用不断削弱,也就是说单薄的农业产值再也支撑不了“固定在土地上的 80%以上的人口”^③,大规模的乡村人口流动和城乡结构变迁随之不断加速。第一产业的增加值占 GDP 的比重,从 1978 年的 27.7%下降到 2018 年的 7.2%,而同期 2018 年中国常住人口的城镇化率达到 59.58%。^④也就是说直至 2018 年,中国的乡村还有 40.42%的人口常住(5 亿人口之多)。要用占 GDP 比重 7.2%的农业增加值,支撑 40.42%的人口生存,其生存压力之大是可想而知的。这便是所有分析中国乡村社会问题和治理问题的根本前提和基础。

但中国广大乡村的农民,依据各自的区位条件、资源优势和发展压力,各自寻找在农业产业以外就业和增收的渠道和路径,这便是广大乡村普遍兴起的投资创业和打工经商之路。大体说来,可以分为三类:一是城中村和城边村,在快速的城市化进程中被城市扩张包围或将被征用,巨大的征地补偿和房产补偿,使此类村民一夜之间变为城市居民,其收入方式、工作方式和生活方式也逐步城市化,此类已被城市化的乡村不多,估计占比 10%左右。二是就近就地城镇化的乡村,这在珠三角、长三角地区特别明显,以浙江、江苏和广东的发达乡村城镇化地区最为典型,此类乡村地区借助当地优越的发展环境和投资条件,在县城、乡镇及其周边农村大量兴建各类工业园区和工厂,本地农民也大多在家乡附近创业或打工,虽然多数还居住在乡村,户籍身份还是农民,但已完全脱离“农业”,其生产生活方式也已大多“城市化”,此类乡村占比估计在 20%左右。三是广大中西部地区的乡村,除了当地城市和城镇周边的乡村以外,绝大部分乡村农民,在单薄的农业产值和低微的农业收入压力下,被迫走出家乡,奔赴全国各地特别是东南沿海地区打工经商。此类乡村的农户家庭,

存在着“以代际分工为基础的半工半耕”的家计模式:即适宜外出打工的中青年外出打工,老人、妇女和孩子留守农村,其中也分为夫妻一人外出、夫妻一起打工、夫妻带孩子打工等各种模式,但其中绝大部分家庭,都会有一人或二人外出打工,一人或二人留守家中。此类乡村家庭占据大多数,大约 70%的农户属于此类。^⑤本文以下的对乡村结构失衡和治理结构的分析,也基本上以此类中西部乡村状况为事实参照和实证依据。

(二)单向的乡村人口流动

传统中国 80%以上的人口居住在农村,国民产值和国家财政的大部分收入也来自农村,城乡之间处于双向互动的共生状态。士子考取功名出仕做官,居于城镇,但辞职官员大多告老还乡,作为绅士群体,居于官府与民间社会之间,作为中间阶层,沟通官府与民众诉求,是乡村社会自治组织的基石。^⑥因此,处于乡土时代的中国,乡村社会是整个社会的重心和重要一方。改革开放之前的集体化农业时代,土地集体所有和集体经营的生产制度把农民紧紧地束缚于土地之上,离开集体生产组织,单个农民根本无法生存。加上严格的户籍制度和人口管理制度,城乡之间的人口流动仅限于极少数的上学、招工和入伍等途径,广大农民没有流动的路径和自由。

改革开放的大门一旦松动打开,城乡之间的各种限制和束缚不断受到冲击和瓦解,家庭承包责任制的普遍推行,广大农民在生产积极性高涨的同时,获得了不断累积扩张的“自由流动资源”和“自由流动空间”。^⑦但同时,极单薄的农业产值和极低的农业收入,也不断地迫使广大农民涌入各级城市和城镇。这便是不断壮大的农民工大潮:从 1983 年的 535 万人,到 1989 年的 3000 万人,再到 1992 年的 1.1 亿人,直到 2018 年的 2.8836 亿人,其中在本乡镇内就近就业的本地农民工 1.1570 亿人,到本乡镇外就业的外出农民工 1.7266 亿人。^⑧

日益壮大的农民工大军呈现出几个结构性的特征:一是单向地流入城市,2017 年农民工总数高达 2.8 亿之多,但返乡创业的农民工仅为 536.5 万人,约占当年农民工总数的 1.87%。^⑨城市居民返乡创业和居住的更是少而又少。二是“80 后”“90 后”的新生代农民工逐渐增多,2018 年占农民工总量的

51.5%。^⑩新生代农民工,一出校门即进入城市打工,基本不会农业生产,也注定是要“融入城市的一代”。三是全家迁入各级城市的农民工家庭日益增多。一方面是为了子女在城市接受教育,另一方面也说明经过多年的打拼,农民工有了完全融入城市的意愿和资本,这从大量农民工在县城或乡镇购房居住可以佐证。

(三)离散的乡村家庭结构

由于城乡之间比较收益和比较福利的巨大差异,不断加速的城市化运动成为大量乡村人口脱离乡村社会结构的“抽离化机制”^⑪。但离开乡村而又难以融入城市的大量农民工,变成了在城乡之间来回飘动的“两栖人”,由此撕裂了原来乡村社会的家庭结构,造成了离散纷繁的乡村家庭形态。

第一类是全家常年居住在乡村,以农副产业为主要的收入来源(流转土地较多,一般在30~300亩之间),传统家庭结构基本保持完好的,这以家庭农场和专业大户家庭为主,大约占农户家庭总数的10%左右。第二类是未婚青年外出打工(一家有一人或两人),年老父母在家务农,经营着家里几亩承包土地,家庭收入以打工收入为主的。第三类是已婚夫妇一人外出打工(一般是丈夫外出),老人、妻子、孩子留守家里的,留守人员经营家里的土地,妻子在乡镇范围内也经常做一些临时性的打工。第四类是已婚夫妇两人一起外出打工,把孩子留给老人,留守孩子的教育问题成为很大的社会问题。第五类是夫妻两人带着孩子全家外出打工(为了孩子的教育问题)的,把年迈的父母留在家中,父母的身体状况是常常牵挂的问题。第六类是全家搬迁到城镇居住的,一般是在外打工或经商多年的夫妻,有了一定的经济积累,在大城市或县城购置商品房,但一般并不把全家户籍迁入城市,只是把老人和孩子全部接入城市常住,既能教育孩子,也能照顾老人,此类农户家庭占比也在10%左右。笔者在中西部调研时,大量看到是第二类到第五类的家庭情况,大约占到农户家庭的70%—80%,大量的留守老人、留守妇女和留守儿童等问题由此产生。

这便是乡村社会最大和影响最深远的变化,离散型的家庭结构,使传统的以父子关系为主轴、夫妇关系为配轴,三代甚至四代同居一处的“大家庭”(连

同大家族)结构^⑫,在持续的、代际相继的城乡流动冲击下,发生了积累性的分崩离析并“散乱各处”(即使在集体化时代,改变的只是生产经营体制,对传统大家庭结构并没有造成多少冲击,甚至在解决温饱方面更加促使了大家族的“抱团生存”)。由此造成的公共性结果是:使原来依附在传统家庭和家族共同体基础上的传统伦理和宗法规则不再适用,父权、族权及其相应的血缘规则和亲情伦理,对村民的约束效应逐步松动瓦解。也就是说传统的礼俗秩序和伦理教化,失去了得以发挥效力的主体人格支撑。在城市化大潮冲击和裹挟下,乡村社会的青壮年主体,被卷入到流动性社会和个体化社会之中。

(四)各异的村落形态趋向

传统中国的村民居住形态,是以聚族而居的村落为基本单元,这是农业文明的生存基础,是一个长期自然聚合和自生演化的过程。^⑬但在持续不断的城市化扩张和农民工进城的冲击下,传统的“乡土中国”也快速地进入城乡失衡、乡村解构的“城乡中国”阶段。^⑭由此带来了乡村社会不同村落(包括行政村和自然村)存亡和维系的不同趋向,而这种村落形态基础性结构的变化,也给原来乡村社会的人际交往和公共秩序造成巨大影响。从与城市化(城镇化)的关系远近及村落内部的分化组合来考察,目前中国的村落形态大致可以分为以下几类。

第一类城中村,这是表面形态上几乎完全被城市化的村落,包括已被改造、已被“上楼”的消失了的村落和以村落形态被城市包围的“城中村”。此类村落居民,户籍已被完全“市民化”,承包地已被完全征收,村民或者已参加城市类就业,或者以出租房为收入来源。在各级各类城市和城镇中都可以看到此类村落,村民之间原有的血缘亲情关系和伦理规则还依稀存在,但已被严重侵蚀和淡化,在下一代或二代之后,可能消失得所剩无几。

第二类城边村,随着土地城市化进程的不断加速,此类村落在大城市、中型城市到小县城周边都可以看到。城边村也大多已被纳入城市长远的土地规划,已被征地拆迁或即将被征地拆迁。村落混杂着城市生活和乡村生活的各种形态,青壮年到城里打工经商,老人妇女在村落居住,各家多少保留着一些耕地,家庭收入以打工收入为主。人际关系和行为

规则也是“城乡混杂”，年轻人更多是遵循城市化规则，留在村中的人更多是遵循乡村规则。如果城市化进一步扩张，此类村落有向城中村过渡的趋向。

第三类文化旅游名村，此类村落大多具有悠久的历史 and 优美的山水景观。年轻人要么在村里经营旅游服务业，要么外出打工，老年人打理着村边的少量土地。各家收入也以经营性和工资性收入为主，家庭结构也相对保存完好，传统的风俗习惯和行为习惯也能较好发挥作用。但随着年老几代人的相继离去，此类村落也将会完成就地城镇化的进程，村民的职业结构和生活方式也会逐步城市化。

第四类离散型村落，这是最大量的村落形态，中西部人口较多、居住相对集中的传统村落大多属于此类。由于上述第二类至第五类城乡漂流打工家庭的大量存在，此类村落或多或少、或密或疏地呈现出“空心化”状态。由于此类村落占到乡村社会村落的70%以上，我们常说的大多数“乡村治理问题”，也主要是针对此类村落来说的，如留守老人的赡养问题、留守妇女的情感问题、留守儿童的教育问题、孤寡老人的养老问题等。同此类离散型村落的居住形态相对应，村落人际关系和公共秩序也呈现出很多“离散型特征”：城乡“两栖人”成了“两不管的人”（城市规则和乡村规则都不太适用），传统伦理礼俗和行为习惯对年轻人和儿童不再适用，但老人及妇女中尚存着传统人际关系和礼俗规则，市场化、商品化的“契约关系”已逐渐渗透至乡村，基层行政化的权力直接面对原子化的村民等等。

第五类集中居住的“农村社区”主要由于几种原因通过行政力量集中建设，而原来居住的行政村或自然村消失。一是由于宅基地整理，为了增加“城乡土地增减挂钩”指标，把原来的5到10个行政村或自然村，集中搬迁进十几层高的公寓楼房中集中居住。二是由于扶贫移民搬迁和水库建设等重大项目移民搬迁，把原来居住在山上或半山坡的自然村落，搬迁到集中居住的新型社区的公寓楼房中。三是由于撤村并镇，就近就地推进城镇化进程，把原来居住在距离中心城镇较远的一些村落，集中搬迁到城镇附近的新建城镇小区。此类“农村社区”，从表面居住形态上看，已经被“城市化”，但其职业形态和生活形态还是与离散型村落没有多大差别，年轻人还是

外出打工，老年人还是要到很远的地方经营自家的承包地。此类社区中的人际关系和交往规则还是处于“城乡混用”状态之中，只是原来不同村落的村民之间，还需要一个漫长的熟悉和磨合过程。

二、失衡结构的制度性因素

从上述乡村社会结构失衡的表现及特征的梳理中，可以隐约地看到城乡失衡和乡村失衡的宏观制度性因素，这便是学界普遍关注的制度性安排。例如，城乡二元的土地制度，城市土地国有与农村土地集体所有的不同，使农村土地的经营性开发使用，只能通过国家征收把集体土地转化为国有土地，虽然2019年以后逐渐放开农村集体经营性建设用地同等入市，但几十年城市化运动土地开发的急剧扩张，使大量的农村土地及其土地出让金被城市政府所汲取。又如，城乡二元的户籍制度，在逐渐松解和放开的同时，吸收大量的农民工进城打工，但附加在户籍制度之上的就业、住房、教育、医疗等方面，仍有很多制度性制约因素，阻碍着农民工在城市享有同等的公共产品和公共服务。同时，附着在户籍制度之上的社会保障体系，在五险一金、伤残补助、低保标准、购房限购、政治参与和公民权利等方面，存在着大量的城乡居民之间的不平等情况。加上城市良好的公共设施和比较收益，在吸引大量农民工进城打工的同时，也在延缓着农民工一体融入城市的进程。

从具体的个人行为逻辑和家庭居住趋向上来分析，一些与村民眼前利益和现实利益更为直接的制度性因素，也在对失衡的乡村社会结构发生着作用。

（一）人多地少的人地紧张

人多地少、人地紧张一直是传统乡土中国的基本限定因素，所以传统中国依靠大量劳动力的无限投入，促使农业生产的总量保持最大限度地增加，但却导致了单位劳动力的“边际报酬递减”，即所谓的农业生产“过密化”和“内卷化”趋势。^⑤为了维持不断增加的农业人口生存，传统家庭一直保持着“半耕半副”的、以农业为主和以副业为辅的生存策略。^⑥从晚清以来的中国现代化进程开启了乡村人口及土地被吸入城市的进程，只是在改革开放以后这一进程进一步急剧加速。加速的土地城市化扩张，使乡村人多地少的紧张关系更加凸显，根据权威统计，农

村人口人均 1.4 亩左右的耕地,截至 2015 年底,经营耕地 10 亩以下的农户多达 2.1 亿户,占全部农户的 79.6%。^⑩这便是分析乡村社会任何问题的基础性限定事实:农村的极少人均耕地,难以养活高达 5 亿~6 亿的农村常住人口。这也是大量农村人口奔赴各级城市打工的根本原因。那么粮食安全和基本的粮食供应靠什么来保证呢?这便是不断发展的现代化规模农业生产方式的成长:家庭农场、专业种植大户、农业合作社和现代农业企业,这是保证基本粮食生产的骨干力量,但也面临着规模扩张有限(一般在 30 亩至 300 亩之间)、难以进一步扩大再生产的困境。这其中又有着一些制度性根源:一是中国人地紧张的关系,短时期内难以改变,没有大规模的城市化人口转移,现代农业的规模效应受到土地规模的限制。二是农民工城市化进程的“高门槛”限定,使大量农民工并不愿长期流转自家的承包地,以保留返乡生活的“根据地”,农民不愿意长期流转或放弃承包地,也使得农业规模经营主体难以进一步扩大再生产。

(二)支撑乏力的农业收入

人地紧张关系短时期内难以改变,从根本上决定了农业收入对农户家庭的支持作用难以持续。这可以从两个层面来分析:一是单个家庭的农业收入有限,如果一个家庭有 3 至 5 人,耕地也就 10 亩左右,随着耕种成本的不断上升,从稻谷、小麦、玉米 3 种主要粮食作物来看,每亩耕种的总成本从 2011 年到 2013 年,分别为每亩 700 元、900 元和 1000 元,这基本上是种子、化肥、犁地、农药、收割等环节的费用,甚至不包括耕种者自身的人工成本,只要是种植粮食作物,一年算下来一亩地纯收入也就 100—200 多元。甚至根据 2015 年的统计显示,玉米、大豆、油菜籽、棉花等都是负利润。^⑪笔者在调研中看到,粮食生产主要靠种粮大户,一般都在几十亩到几百亩之间,这样才能依靠“广种薄收”维持基本收益。而大多数不愿流转土地的小农户,基本上是“老人农业”式经营,多数种植瓜果或蔬菜等高附加值作物,但由于规模限制,也基本上限于自家食用以外而有少量收入的状态。二是从农户家庭的全部收入来看,随着进城打工人数和时间的不断增加,农户家庭的收入结构也在不断地发生着变化。从 2015 年起,工

资性收入已经超过经营性收入,成为农民可支配收入的最大部分,2016 年在农村居民可支配性收入构成中,工资性收入占比 40.6%,经营性收入占比 38.4%,转移性收入占比 18.8%,而财产性收入仅占 2.2%。^⑫基本的数据说明了农民生存的基本状态,进城打工的工资性收入已经成为大多数中西部农民家庭的主要收入来源,这再次表明城市化进程的不可逆转。然而,依靠打工收入的农户家庭,其生存和生活状况与整个经济状况和城市经济走势紧密地联系在一起了,城市经济的“风吹草动”,都可能从根本上影响着大量农户家庭的生活质量。

(三)难以融入的城镇化进程

农民工市民化进程如此艰难,除了众所周知的土地制度、户籍制度和社会保障制度等宏观方面的限制外,最现实的因素是城市化的高成本和高“门槛”:根据中国社会科学院 2013 年《城市蓝皮书 NO. 6》的估算,我国农业转移人口市民化的人均公共成本约为 13 万元,个人成本约为人均 1.8 万元,另外还需集中支付一笔购房成本,约为人均 10 万元。^⑬也就是说,一个人口为 5 人的农民工家庭,一对夫妇带一个孩子和两个老人,如果要一次性融入城市,就要一次性地支付大约 60 万字的成本。但这对于农民工月均工资 2000—3000 元(每个打工时期和打工城市的不同,人均工资水平会有很大的差异)的收入水平来说,除去生活支出以外,要积累起如此高的一次性成本,可能需要几十年的时间。

但以上只是理想化的“算法”,现实中农民工的打工生活和城市化过程更为错综复杂。一是打工地点与融入地点的错位,农民工打工大多去往大城市或沿海发达地区,因为这些地区有较高的工资收入,但同时也有较高的商品房价格,如浙江省平湖市、义乌市、温岭市等县级市,有众多的外来打工者,但房价一般都在每平方米 2 万元以上。所以农民工一般都是在沿海城市打工,回到中西部家乡的县城购房,而且不用放弃老家的承包地和宅基地。二是代际城市化,第一代农民工基本上返乡回家,经营家里的土地和副业,“80”后、“90”后新生代农民工,基本上也是在几代人的积累资金支持下,在地级市和县级城镇购房,这同样是为了还能照顾家乡的承包地、宅基地和老家房产。东中西部发展的不平衡、城乡结构的

平衡以及乡村内部分化引起的不平衡,决定了中国的城市化进程将是一个分区分级、梯次递进的城市化,其中“就近就地城市化”可能成为下一个主要的进程。

(四)难以割舍的乡村根基

难以融入城市化进程,造成了难以割舍的乡村联系,这正是中国城镇化与乡村振兴难解难分的根本所在。自晚清起始中国现代化运动推进以来,在中国从饥饿中国,走向温饱中国和小康中国的过程中,所有的乡村问题发生在农村,其根源却在城市,其解决之道就在城市化。^②但城乡之间的制度壁垒和城市化的高成本、高门槛,拦住了大多数农民工城市化的脚步和梦想。所以,即使在近年来中小城市的户籍政策逐步放开的情况下(自2020年始全面放开),很多农民工却并不愿意把户籍迁入城镇,更不愿意放弃家乡的承包地和宅基地。

这是因为,一是家乡的房产和土地,可以作为家里老人的养老之地,第一代农民工大多返回家乡,减少了第二代农民工的城市负担。二是城市生活充满风险,特别是工作的不稳定性,农村的房子和土地,成为第二代农民工随时可以返回的大后方,也即学者所谓的起到社会保障作用的“保护型城乡二元结构”^③。这是农民家庭的“迫不得已”的退路,是不得不为之的“无奈选择”。三是即使第二代农民工在家乡附近的地级市、县级市或中心镇购得了商品房,甚至把孩子和老人也接入了城市生活,但也不愿意把农村户籍转入城市户籍,更不愿意放弃家里的承包地和宅基地。甚至还期待着将来随着城市化的扩张,家里的土地和房产可能被征用,或许能获得巨大的征地和拆迁补偿。这是中国城市化进程艰难复杂的原因之一,也是乡村振兴中乡村人口难以减少的原因之一。这就需要我们具有“历史的耐心”,需要经过几代人时间的慢慢消化,来逐渐减少乡村人口,进而推进城乡要素的自由流动。“家乡”只是打工游子的精神寄托之地,但却是现实生存中难以久留之地,也是城乡失衡中被不断撕扯纠结难以割舍之地。

三、乡村治理的适应性挑战

工业化和城市化推动的中国现代化进程,造成了城乡之间和乡村内部社会结构的“双重失衡”,只

是更为突出地表现在乡村社会结构失衡之中。与之相对应,作为上层建筑的乡村治理体系及其制度机制,显现出种种的不适应和制度性困境,面临着一系列制度性的挑战和问题。

(一)流动性的乡村社会

农民工大潮的持续涌现和不断冲击,撕裂和困扰着乡村社会的治理秩序,造成了季节性、流动性的乡村社会不稳定性。时聚时散、城乡漂流但主要单向流向城市的乡村人口,给乡村治理结构的维系提出了巨大挑战。

第一,城乡之间“两栖人”的大量存在,造成了管理上的“两不管地带”:农民工既脱离了原有乡村社会的系统和秩序,但又不能完全融入城市的生活系统和秩序。如大量农民工的政治权利和公民权利,既不能在原来村庄完整实现,又不能在城市社区得以落地,造成了所谓的“传统性脱嵌”和“现代性脱嵌”的“双脱嵌”困局。^④第二,个体化生存方式大量呈现,农民工多以个体和少数伙伴形式奔赴城市,脱离了原来的家庭秩序和乡村结构,在城乡之间出现“个体化的生存形式和生存处境成了某种趋势”^⑤,这在新生代农民工身上体现得更加鲜明。个体独闯城市,打工挣钱成为行为的唯一目的和行为激励,传统的礼俗规则和现代的法治规则在其行为中,很难得到完整化落实,规则秩序出现断裂和失序。在全国各地农村采访中,很多村委会都不知道全村外出打工青年的确切流向和具体打工地址,由此,对一个已经“虚化”的远在各地城市的管理对象(其户籍还在村庄),乡村社会很难有效管理。在很多中西部村庄,中青年外出打工人数超过全村人口的30%甚至50%以上,而这种单向流出趋向还在不断得以持续。第三,由于城乡“两栖人”的大量存在,形成了城乡“双重陌生人现象”。很多一毕业即进城打工的新生代,不能在所在城市完全城市化融入,加之打工职业和城市的不断变换,在城市的社会关系是“陌生人”。同时,由于很小年龄就外出打工,脱离了原有的乡村关系,只是季节性回乡短暂停留,也逐渐成为乡村社会关系中的“陌生人”。对管理“对象”的不熟悉和不完全了解,更增加了乡村治理的不确定性和随机性风险。新冠肺炎疫情期间,大量打工人群的城乡往返,也造成了公共卫生风险在城乡之间的快速流动。

(二)失去活力的主体结构

大量青壮年农民工的单向流向各级城市,抽离了乡村社会的主体力量,这是造成大量中西部村落离散、空心和衰颓的根本原因,也造成了治理体系中主体结构的“失却”。在外出打工人员比较多的村庄,50岁、60岁左右的人群成了农业劳动的“中坚力量”,平均年龄60岁以上的村庄也在不断出现。规模化的现代农业企业,在农忙季节出现了“雇工荒”现象,而雇用而来的大多是上了年纪的老人和妇女。

由此造成乡村治理上的结构性难题:第一,村两委班子的老龄化问题,村干部队伍后继乏人,由上级组织补充的大学生村干部和乡村“选调生”,由于乡村生活的条件所限,也很难长久在乡村安心工作。有生力量的缺乏,也给了一些黑恶势力向基层政权特别是村两委渗透侵蚀的可乘之机。第二,由于城乡之间公共设施和公共服务的巨大差异,新生代农民工也逐渐是全家进城打工,特别是为了孩子在城镇能够得到更好的教育。因此,在绝大多数中西部村庄中,原来作为乡村教育和文化服务中心的乡村小学,基本上被撤并到乡镇和县城一级,村庄中的孩子也越来越少,村庄文化活动也失去了活力和载体。第三,由于城乡之间众多的制度壁垒的存在,城市的人才和资本向乡下流动困难重重,只有极少的现代农业企业奔赴乡村,但企业是以经营和营利为根本目的,很少参与到乡村治理的内部结构之中去。就连乡村走出的大学生,在城市工作生活几十年,已完全适应了城市的生活,到了退休之后也很难像传统士绅一样“告老还乡”常驻乡村。城市化的“抽离机制”持续地、积累性源源不断地“虹吸”着乡村社会的有生力量。

(三)不断下沉的行政包揽

国家主导的现代化进程,注定了国家权力的不断下沉和渗透乡村社会,这从源源不断地政权下乡、政党下乡、政策下乡和法律下乡等持续的国家运动中可以看到。^⑤这一方面保证了国家集中农业剩余的财政汲取能力,另一方面保证了国家对乡村社会的社会整合和政治控制。不断下沉的行政化力量,保证了国家主导的现代化规划的基层渗透,也造成了基层治理行政化趋势与乡村民主自治活力减弱的互动循环。

第一,从宏观层面来看,精准扶贫和乡村振兴面临着时间紧、任务重、压力大的紧迫形势。加之乡村社会主体力量的外出和流动,乡村社会内生主体力量空心弱化,为了保证各种乡村治理项目的按时完成,党政统合力量不断调动各级党政部门干部下沉村庄,直接领导和包揽了大量的乡村治理活动。从2013年精准扶贫开启以来,很快形成中央、省级、市级、县级四个层级,下派驻村第一书记协力扶贫的行政化格局,截至2016年底,全国各个层级下派的第一书记约20万人,驻村工作队超过100万人^⑥,形成党政力量直接对接农户和直接面对个体农民的治理趋势。第二,从行政村层面来看,作为基层政权的乡镇政府,在上级传下来的不断层层加码的治理压力下不堪重负,从而把治理任务又进一步下派到各个行政村。原本宪法规定作为村民自治组织的村委会组织,也在不断加重的政治压力和治理任务中“被行政化”,“政社一体”地被“官僚化”,乡镇政府对村两委班子成员,实行行政化的管理监督和考核,每年的年终考核绩效直接与村两委班子成员的工资补贴相挂钩,被一体化“行政化管理”。

(四)挤压弱化的自治空间

党政力量的行政化下沉与乡村自治的弱化窄化,似乎陷入了互动互强的“怪圈”:正因为乡村社会的“空心化”和自治力量的弱化,需要党政行政化力量下沉包揽各项项目任务;而行政化力量的不断下沉和强势,又不断地挤压和蚕食着原本不太强固的自治空间。也即自治力量越小,越需要行政化下沉,行政化力量越下沉强势,自治空间越被挤压。

第一,“乡村权力过密化”越来越严重^⑦,第一书记、村党支部书记、村党支部、驻村扶贫工作队、村委会主任、村委会、大学生村干部、包村挂村干部等,行政性权力、半行政化权力完全覆盖乡村社会范围。同时,行政化权力越强势,自治性和村民权利就越弱势无力。第二,在村两委班子被“行政化”,自治空间不断被挤压的同时,自治单元和自治范围也进一步被缩小和下移。2013年中央“一号文件”提出,“开展以村民小组、自然村为基本单位的村民自治试点工作”。2016年中央专门下发《关于以村民小组或自然村为基本单位的村民自治试点方案》,2017年,已在全国24个村民小组(自然村、屯),开始了以村民小

组或自然村为基本单元的村民自治试点。^③第三,村两委以外的村民自治组织也被不断“虚化”,村级党、政、经各种权力被完全集中,在村级治理中占有压倒性优势。村内的村务监督委员会、村民议事会、村民代表大会、村民协商理事会等村民自治组织,也已被行政化党政力量几乎完全主导。乡村基层自治在一定程度上被“形式化”和“边缘化”。当然,这也与村庄本身的主体力量流失和自治乏力有着密切关联。

(五)散乱转型的乡村秩序

文明秩序和结构的生成,是在个人结构的长期变化与社会结构的长期变化互动共生中产生的,是一个长期积累的漫长过程,得益于相对稳定的社会关系和社会环境的不断培育。^④而在时间幅度被大大压缩的中国快速城市化进程中,不断递进、汹涌叠加的城市化和农民工大潮,也在不断地撕裂着乡村社会传统的乡村秩序,原本单纯同质、代际相延的乡村人际关系和公共秩序,出现了松解、离散和转型的艰难历程。没有相对稳定的社会结构,就没有相对稳定的公共秩序,相应于打工群体的城乡两栖、城乡漂流,乡村公共秩序也出现了“三重叠加现象”。第一,乡土礼俗秩序,留守乡村的家庭和人群,基本上还在努力维系着传统的礼俗秩序。这大多限于留守乡村的老人和妇女群体之中,传统的血缘亲情关系、婚丧嫁娶的礼仪礼节、相扶相恤的无偿帮扶,还在或多或少地延续着,但也在不断渗入乡村的市场化、商品化冲击下,被撕裂和蚕食着,其传统伦理道德、非正式约束的效力也在衰减中。第二,流动转化中的城乡二元秩序,2亿之多的农民工大军,季节性地在城乡之间流动。在乡村暂时居住时(如春节期间在老家过年),可能更多地遵循传统的礼俗秩序,虽然在内心不再那么真心认同;在城市打工时,又不得不遵循城市社会的“契约型公共秩序”,尽管在打工者的“小圈子”内还残存着乡村人际关系和交往规则,但职业和生存方式的无法完全融入城市生活,农民工群体对城市公共规则遵守也是迫不得已的“临时性选择”。第三,城市公共秩序,常驻城市工作生活而很少回老家的新生代农民工,以及全家搬入城市生活的农民精英群体,其绝大多数人并没有完全割弃家乡的“乡土联系”,其承包地和宅基地及房产,大多还留在农村,其户籍也不愿全部迁入城市(现在大

多数农民工并不愿意迁入,其原因也很复杂)。这些“半城市化”群体,只是浅层次的城市化生存,其精神和灵魂还多半留在乡村,其对城市社会法治化、契约型规则的遵循,多是身不由己的“生活所迫”,可能缺乏内在的理解和认同。乡土秩序、城乡秩序和城市秩序,三者的叠加交错、转换纠结,可能是整个中国城市化进程中,乡村秩序转型期间一直会看到的复杂现象。

四、乡村治理的制度性转型

乡村社会结构性失衡,与城乡结构失衡紧密相关并根源于此,是二者之间长期互动共生的积累性结果,并非一次性的简单“重构”或“重组”所能解决,同样需要长期的体制性深化改革,从而推动乡村治理结构,走向多元协同的现代化治理。

(一)推动行政体制层级改革,确立基层政府“向下负责”

乡村社会处于不断下沉的国家权力渗透和行政体制压力之下,乡村社会的发展活力和自主空间,与行政体制层级结构紧密关联。推动目前的中央、省级、市级、县级、乡镇级五级行政体制,改革为中央、省级、县级三级体制,实行省直管市、省直管县体制,乡镇政府作为县级政府的派出机构(乡镇公所)。^⑤改革目前乡镇政府“权责不等”“权事失衡”的困境,赋予乡镇政府完整的行政管理权限。充分给予基层政府“放权赋能”“减压减负”,使其能够自主行使一级政府的有效权力。同时,扭转日趋严重的基层社会“行政化管理”趋向,开放乡镇民众民主评议和民主监督乡镇政府的制度机制,恢复和巩固基层民主自治的制度和力量,推动基层政府以当地民众为中心的“向下负责”,充分释放乡村社会内生发展的自主和活力。

(二)协同配套推动制度改革,发挥制度体系的联动效益

不论是城乡结构失衡,还是乡村内部结构失衡,都不是单一制度机制所决定的,其中牵扯到复杂的制度体系及其制度配套问题。例如,只有大力推动农民工市民化进程,解决农村人多地少及农业收入低下的矛盾,大幅减少依托农村生存的人口,顺利实现农民土地(承包地和宅基地及其房产)的自愿退出

或流转,才能推动现代高效农业的规模化生产,才能实现乡村振兴和农民富裕。然而,要顺利解决农民工融入城市的各种矛盾,就必须推动城乡土地制度、户籍制度、社会保障制度、教育医疗制度等一系列制度改革。所以,要解决新型城镇化与乡村振兴的制度关联和纠结问题,就必须同时系统配套地推动一系列相关制度改革,如推进农民承包地和宅基地的“三权分置”改革,落实农民的土地权利,实现城乡土地“同地同价、同等入市”,保障农民自愿依法退出或流转土地的权利等;尽快推动户籍制度改革,放开超大城市以外的城市户籍限制,坚决抑制土地炒作和高房价,降低农民工融入的“高房价门槛”,实行“地随人走”(农民城市化政策)、“人地钱挂钩”(城市吸纳农民市民化政策)的政策,给予各类城市的土地指标和财政补贴与其一体吸纳农民市民化的人数挂钩。同时,加大城乡一体、全国通用的社会保障制度改革,在社会救济、低保标准、五险一金、教育医疗等公共服务方面,实行城乡统一的标准和同等待遇,并给予城乡一体化政策执行得好的城市和地方政府强有力的政策和财政激励。

(三)破除城乡制度壁垒,加快城乡自由流动

只有通过以上顶层设计、协调配套的一系列制度改革,城市、乡村的大门相向打开,城乡之间的人才、资本和资源的自由流动才能畅通起来。自然,这是涉及制度结构和个体行为的复杂过程,关联着城乡互动的两大方面。一方面是“农民进城”,首先城市的大门要打开,土地制度和户籍制度人为壁垒要破除,高房价和“高门槛”要降低,各种社会保障措施要跟上,让愿意“进城”的农民能够顺畅进城融入。同时,农村的承包地和宅基地及其房产制度要改革,保障农民能够自愿依法退出或流转土地,能够把农村资产变现,并转化为农民融入城市生活的资金资本。总之,对于“农民进城”来说,城市要进得来,农村要退得出。另一方面是“市民下乡”,首先是农村的大门要打开,让愿意在农村创业置业或休闲养老的市民下得来,承包地的流转要更加顺畅,宅基地及其房产的买卖和流转不能只限于本集体组织成员,社会资本经营现代规模农业需要法律加以保障;同时,乡村的公共设施和公共服务要完善提升,让下乡市民住得下并能优质地长久生活,乡村社会能够得

到城市人才和资本的不断“补血”和“动能”。总之,对于“下乡市民”来说,乡村要下得来,乡村要活得好。只有城乡之间自由流动的制度通道建立起来,城乡之间自由流动的个体激励才能激发出来,城乡之间各种要素自由流动的局面才能真正打开。

(四)走向多元协同的乡村治理

乡村治理现代化涉及干部队伍和基层民众的素质和行为,但更为根本和关键的还是制度体系和治理机制的现代化。首先,在基层乡村社会“精兵简政”,扭转不断严重的行政化趋势,转变政府管理的理念和方式,改变党政包揽一切的“全能包揽”的行为取向,释放乡村社会自主发展的动能和活力。其次,鼓励社会资本和城市企业经营现代农业,鼓励农民以土地入股参与企业分红,发挥企业规模化效益和其在乡村振兴中的经营主体作用。再次,培育壮大乡村社会自组织体系,鼓励城市中的各种社会组织在乡村开展公益活动,同时培育乡村内部的各种中间服务组织,特别是与农民权利和利益相关的自组织,让愿意组织和能够组织起来的乡村民众“组织化”起来,用现代的组织化方式表达利益诉求和协调利益矛盾。最后,壮大基层自治民主的制度保障和内生生活力,保障基层群众自治的宪法权利,完善村民自治民主的制度体系,以强大的基层民主力量和公民素质,保证乡村治理现代化的民主基础。

城乡之间和乡村社会的隔离和失衡,是一个历史性、制度性的长期积累过程及其结果,而要从失衡走向融合,最终走向城乡协同的一体化发展,同样是一个历史性、制度性的改革过程。所以,中央提出的新型城镇化与乡村振兴协同推进的战略部署,具有中国现代化全面推进和实现的深远意义。这不仅需要深化体制改革的政治决心和顶层设计,而且需要城乡之间的制度畅通和自由流动,只有行政体制精简高效、城乡之间制度畅通、乡村社会活力充沛,才能真正构建起乡村治理现代化的制度基础。

注释:

- ①孙立平.失衡:断裂社会的运行逻辑[M].北京:社会科学文献出版社,2004:自序第6页.
- ②耿国阶、王亚群.城乡关系视角下乡村治理演变的

逻辑:1949—2019[J].中国农村观察,2019(6).

③[美]费正清.美国与中国(第四版)[M].北京:世界知识出版社,1999:20.

④魏后凯、杜志雄主编.中国农村发展报告2019[M].北京:中国社会科学出版社,2019:21.

⑤贺雪峰.大国根基:中国乡村振兴诸问题[M].北京:东方出版社,2019:128.

⑥萧公权.中国乡村:论19世纪的帝国控制[M].台北:联经出版事业股份有限公司,2014:372-373.

⑦孙立平.转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁[M].北京:清华大出版社,2004:34.

⑧⑨张翼主编.改革开放40年:社会发展与变迁[M].北京:中国社会科学出版社,2018:99,173.

⑩2018年农民工监测调查报告[EB/OL].国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html.

⑪“脱离化机制”(disembedding mechanism,也即“脱域”“脱嵌机制”),按照吉登斯的理论,这是一种把社会关系从特定场所的控制中解脱出来,并通过宽广的时空距离而对之加以重新组合的机制,是现代性的表现之一。参见[英]安东尼·吉登斯.现代性与自我认同[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1998:2. [英]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].南京:译林出版社,2000:18.

⑫费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2013:39-40.

⑬[日]宫崎市定著,张学锋等译.中国聚落形态的变迁[M].上海:上海古籍出版社,2018:9-26.

⑭刘守英、王一鹤.从乡土中国到城乡中国:中国转型的乡村变迁视角[J].管理世界,2018(10).

⑮黄宗智认为,在中国传统乡村经济中,由于受到人多地少和土地自然生产力有限的双重约束,在劳动力大量富裕而资本和技术短缺的生存压力下,为了

获得最大限度的土地总产出,单位土地面积上投入越来越多的劳动力,最终导致其单位劳动力(单位工作日)的边际报酬递减、甚至为零。这便是中国传统农业生产中的“没有发展的增长”,及所谓的农业“过密化”或“内卷化”。参见黄宗智.中国农村的过密化与现代化:规范认识危机及出路[M].上海:上海社会科学院出版社,1992:72.黄宗智.明清以来的乡村社会经济变迁:历史、理论与现实(卷一)——华北的小农经济与社会变迁[M].北京:法律出版社,2014:5.

⑯黄宗智.明清以来的乡村社会经济变迁:历史、理论与现实(卷三)——超越左右:从实践历史探寻中国农村发展出路[M].北京:法律出版社,2014:145.

⑰⑱⑲⑳魏后凯、闫坤主编中国农村发展报告2017[M].北京:中国社会科学出版社,2017:18,11-12,20,195.

㉑㉒陈锡文、罗丹、张征.中国农村改革40年[M].北京:人民出版社,2018:294,135.

㉓费孝通.中国城乡发展的道路[M].北京:上海人民出版社,2016:58、292-293.

㉔贺雪峰.城市化的中国道路[M].北京:东方出版社,2014:44.

㉕陈文胜.城镇化进程中乡村社会结构变迁[J].湖南师范大学社会科学报,2020(2).

㉖[德]乌尔里希·贝尔著,张文杰、何博闻译.风险社会:新的现代性之路[M].南京:译林出版社,2018:102.

㉗徐勇.国家化、农民性与乡村整合[M].南京:江苏人民出版社,2019:62-81.

㉘周少来.“权力过密化”:乡村治理结构性问题及其转型[J].探索,2020(3).

㉙[德]诺贝特·埃利亚斯著,王佩莉、袁志英译.文明的进程[M].上海:上海译文出版社,2009:2.

㉚周少来.乡镇政府体制性困局及其应对[J].甘肃社会科学,2019(6).

责任编辑:陈艳华

作者风采



周少来，中国社会科学院政治学所研究员，博士生导师，政治理论研究室主任，“政治发展与国家治理”项目首席研究员。主要研究方向：当代中国的政治发展、民主理论与乡村建设、基层治理；长期关注中国的政治发展与治理转型，有多年深入地方和基层实地调研的经验和资料积累。

主持研究国家级重大课题：“中国民主政治白皮书”“改革开放四十年百县调查”“新时代中国特色社会主义政治建设的理论与实践”。主要学术著作有《人性、政治与制度——应然政治逻辑及其问题研究》《当代中国政党、国家与社会》《东亚民主生成的历史逻辑》《民主社会的理论建构》《乡村治理：结构之变与问题应对》《党政统合与乡村治理》等；在《人民日报》《光明日报》《政治学研究》《中国特色社会主义研究》等报刊上发表百余篇学术论文。