

# 近70年来乡村治理体制与政策实践的反思

□ 肖唐镖

**摘要:**近40年来我国乡村建设与发展的巨大进步,直接来自于体制与政策改革所释放的强劲活力,但“三农”依然被一些基础性社会体制与权力结构所桎梏。乡村社会一直坚持着“革命”的主体性遗产,乡村土地、户籍与社会福利等基础性体制、资源配置体制和集权性体制仍然在继续运行,农村各类资源依然被源源不断抽离,由此,持续性的惠农政策仍难以有效扭转乡村衰落的总体格局。乡村发展与振兴已到一個历史性的新阶段,需要驱动机制与动力的“除旧布新”;乡村治理体系与治理能力的现代化应当走出技术型治理的局限,迈向以民主、自治、法治和文明为方向的治理创新。

**关键词:**乡村治理;社会体制;资源配置体制;集权体制;技术型治理

**中图分类号:** C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-9092(2020)05-0057-013

**DOI:** 10.15944/j.cnki.33-1010/d.2020.05.007

本文拟以政策实践为中心,考察近40年来我国乡村建设与治理的变迁。对这一变迁的阶段,学界有不尽一致的论断,但其依据多是制度和政策文本,如有研究者将其分为“改革以来的乡政村治”“探索新型乡村治理机制”的二个阶段论。<sup>①</sup>笔者以为,对于乡村建设与治理的变迁分析,不仅应注意政策文本,更应注意政策实践及其效应。众所周知,作为全方位社会变革的革命,1949年后“前三十年”的政策实践对于乡村建设与治理的影响是彻底的、全方位的。因此,对于1978年后乡村治理的变迁研究,不仅应有专题性与单向性的系统评论,还应当有总体性的系统评论,既要关注显性的制度与政策变化,也要关注隐性的制度与

政策实践。

本文将依上述逻辑思路,按价值取向与工具取向相结合的视角而展开论证。分析将表明:近40年来我国乡村治理的体制特征与基本逻辑并未发生根本性变化,该领域的体制与政策改革日益体现着技术性调整特点;同时,体制与政策的频频变化本身,又昭示乡村治理体系的现代化尚未成功,仍处于探索之中。在全文的讨论中,笔者将首先简要回顾传统中国乡村体制的基本特点,分析1949年建国后的“前30年”间乡村社会“革命”状况。这是讨论近40年来乡村治理体制与政策变迁的逻辑起点。也正因此,本文标题用了“近70年”的表述。随后两节,分别从经济与社会、权力

收稿日期:2020-06-08

作者简介:肖唐镖,南京大学公共事务与地方治理研究中心主任,政府管理学院教授。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“我国公民政治价值观的实证研究”(编号:16AZZ003);国家社会科学基金重大项目研究专项“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”(编号:18VZL002)。

① 陈锡文、赵阳、陈剑波、罗丹《中国农村制度变迁60年》,人民出版社2009年版。

结构与治理领域,讨论“后40年”来的变革状况,包括其成功与不足。再次,集中分析乡村治理变革的理念障碍。最后一节进行小结与讨论。

## 一、传统中国的乡村治理及其革命

按学界的共识,传统中国的乡村社会有着如下基本特点:一是在政治和行政管理领域,“皇权不下县”,正式的国家权力设置止于县级,乡村社会尽管有政府下派或任命的乡里管理人员,但主要是由乡绅、家族等组织主导的“自治”,由此实现费孝通先生所云的“双轨治理”。二是在社会管理领域,主要由先赋性的家庭、家族组织,以及次级性组织如邻里、村社、寺庙、庙会、青苗会,自主履行着包括社学与宣教、生产与生活合作、祭祀与养老、救济与治安等管理职能。三是在经济领域,长期处于以农耕生产为主导的自然经济状态,农户乃是主要的生产、经营和消费单位,实行小农家庭经营。尽管生产力水平低下,但农民依然享有对生产、土地、择业、流动与消费的相对自主权与支配权。

不过,在传统中国,尽管“乡村生活的每一个重要面向理论上都置于政府的监督和指导之下”,但由于专制统治的本质影响,“帝国体系不可避免地导致行政的腐败”,保甲、里甲、乡约以及其他机制大致已经废弃不用或不受欢迎,村民和村庄被听任自行生灭。<sup>①</sup>也就是说,由于集权专制制度与国家能力的限制,由于社会公众参与的缺位与“地方自治”本身的残缺,尤其是进入近代以来,面对前所未有的社会变动不居、全球性大互动等挑战,传统乡村社会的“双轨治理”往往失灵。一方面,国家权力对于乡村社会的影响“是松弛的和微弱的,是挂名的,是无为的”;<sup>②</sup>另一方面,在乡村和地方社会自身,从宋代《吕氏乡约》到明代《南赣乡约》,均力图将儒家的仁德从抽象的理念推行到具体的社会实践,从乡约、保甲、社仓、社学等方面融传统性的自治与德治于一体。此举,在明代收到良好效果,但至清代,虽沿袭“乡约”之名,却将其

整体功能肢解,沦为仅仅强调空洞宣教的御用工具,抽离了与民生、民利相关的自治功能,以致虚空化、效能失却。<sup>③</sup>与此同时,在低下的生产效率、科学技术与社会交往条件下,乡村居民的公共意识与组织能力严重受限,以致出现“只认家族不认国族”的一盘散沙状况。迨至历经百年战争灾难后的民国时期,乡村社会普遍呈现如晏阳初所说的贫、愚、弱、私“四大病”。这不仅是乡村传统的溃败,更是中国迈向现代国家的沉重羁绊。

对于乡村社会的如上“病状”,有识之士们虽有较为一致的共识,但各自的诊断、尤其是所开出的“处方”却大相径庭。即便是民国时期轰轰烈烈的各类乡村建设运动,也是各呈特色。如在晏阳初看来,乡村建设是整个社会结构的建设,其内容包括文化、教育、农业、经济、自卫等各方面的工作。在其中,应通过办平民学校对民众首先是农民,先教识字,再实施生计、文艺、卫生和公民“四大教育”,培养知识力、生产力、强健力和团结力,以造就“新民”,并主张在农村实现政治、教育、经济、自卫、卫生和礼俗“六大整体建设”,从而达到强国救国的目的。<sup>④</sup>而梁漱溟则认为,“救济乡村便是乡村建设的第一层意义,至于创造新文化,那便是乡村建设的真意义所在。”其内容分为政治建设、经济建设和组织建设三项,“先讲乡村组织,次讲政治问题,又次讲经济建设,末后讲我们所可成功的社会。”<sup>⑤</sup>

与和平改良性的乡村建设方案不同,中国共产党则主张通过暴力斗争、推翻旧政权、建立新制度的社会革命方式,全面翻转并重构乡村社会,以尽快实现社会主义乃至共产主义的理想。时至今日,对这一社会变革的广度与深度,应当有科学、全面重新认识的必要,否则,就难以理解1949年乡村巨变的深层根源,难以理解1978年以来农村改革与发展的历史性进步与局限,更难以理解当下和今后乡村治理体系与治理能力现代化的基本方向。

实际上,笔者提出“重新认识”的主张,与学界

① 萧公权《中国乡村——论19世纪的帝国控制》,张皓、张升译,联经出版事业有限公司2014年版,第592、594-595页。

② 费孝通《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社1998年版,第63页。

③ 牛铭实《从封建、郡县到自治:中国地方制度的演变》,《开放时代》,2014年第6期。

④ 郑大华《民国乡村建设运动》,社会科学文献出版社2000年版,第72页。

⑤ 梁漱溟《梁漱溟全集》第一卷,山东人民出版社1989年版,第610-611、147页。

既有研究的并不充分有关。对于1949年建国后的乡村社会变革,常见“化约论”主张,即简单地以“革命”“翻身”“翻转”的说法来表达,而缺失对其复杂面向、过程与后果的系统、全面讨论。研究者们常关注若干显性、根本性制度的变化,如农村土地制度变化、农业的集体化改造、人民公社体制、城乡分割的户籍制度与统购统销政策,以及由它们所带来的社会变迁。如有研究者认为,1949年后我国先后出台了一系列政策,如:通过合作社将农民全部纳入到统一的组织体系之中;集中农业的生产权、产品处置权和消费品分配权;实行农产品的统购和派购,限制市场交易;以较低价格收购和销售农产品;在城市实行低工资,对城市居民生活用品进行计划供应;严格限制农民进入城市等。这些政策环环相扣,并在计划经济体制下不断得到强化,从而形成了在城乡二元经济结构基础上城乡分隔的经济和社会管理体系。<sup>①</sup>徐勇教授系统论述了近百年来国家建设对乡村社会的全方位整合,包括政权与政党下乡所带来的政治整合,法律与政策下乡所带动的制度整合,文字、宣传、教育与文艺下乡所驱动的文化整合,以及资源、财政与经济的整合,行政整合与技术整合,还有社会整合与生活整合。<sup>②</sup>但遗憾的是,人们普遍忽视更为隐性但同样重要的制度变化,本文希望能增加这方面的讨论,借以引起人们更为广泛而深入的关注。

这里,对1949年后“前30年”的乡村变革政策及其效果,略加综合列举如下。

在政治领域。在暴力推翻旧政权、彻底“砸烂”旧制度后,全面建立全新的政治体系和管理队伍。自上而下地将政权与组织管理体系下沉至乡村社会,包括:政权下沉至人民公社(乡镇),党组织下沉至生产大队和小队(村委会与村民小组);建立生产大队与小队(村委会与村民小组)管理体系,将共青团、妇女联合会与民兵营(连)等党的“纽带性组织”下沉至生产大队(村委会)。作为“政社合一”的人民公社体制,将基层政权机构与集体经济组织的领导机构合为一体,统一管理全

社的各种事务。由此,作为公社社员的村民,被严密地编织与管控于纵横交错的组织体系,尽管能有限地、被组织与动员地参与政治与社队管理活动。

在经济领域。在“暴力土改”剥夺剥夺者后,通过农业的社会主义改造与农产品统购统销等系列政策,实施农村土地集体所有,取缔传统的家庭经营,实行集体合作经营和生产,农产品也由集体统一管理与分配。由此,村民的就业、生产与生活被紧紧地控制于社队集体,其基本的生存资源,以及包括教育、医疗在内的社会福利与保障,也完全被集体与政府所控制和管理。换言之,在集体经济活动之外,村民失去了相对自主而自由的生产与消费空间。

在社会领域。全面取缔家族、庙会与青苗会等传统社会组织,限制(一度曾取缔)宗教组织,取缔农民的自发性组织活动,农民被严密地控制于正式的、自上而下的组织体系之中。同时,力图通过划分阶级成分与不断的阶级斗争,以及扫盲与普及教育、政治宣传等活动,强化和提高农民的社会政治意识。也就是说,为了塑造全新的“社会主义新人”,农民的言行、日常生活乃至思想状况被纳入前所未有的超强管控之中。

值得重视的是,对于乡村社会的重构,不仅发生在乡村社会内部,还发生在宏观体制与政策层面,这集中表现于户籍制度与城乡分治的政策实践。借助严苛的户籍制度,严格限制着农民的迁徙、择业与流动自由,限制着农民的教育、医疗与社会保障等权益。借助城乡分治政策,乡村的税赋与各类资源源源不断地流向城市和非农产业,相反,面向乡村的信贷与财政投入匮乏,以致乡村的交通、通讯等公共设施长期极度落后。

晚清以来这段跌宕起伏的历史,乃是包括乡村在内的中国社会开启并迈向现代化的历史。有学者认为,整个20世纪,可以说是一个国家改造和整合农民社会的世纪,即对长期存在的分散分化的乡村社会进行联结,从而实现横向社会的一体化和纵向国家的一体化,实现农民的“国家

① 陈锡文、赵阳、罗丹《中国农村改革30年回顾与展望》,人民出版社2008年版,第20页。

② 徐勇《国家化、农民性与乡村整合》,江苏人民出版社2019年版。

化”。<sup>①</sup>当然,严格说来,对乡村社会最为彻底、且具根本意义的改造,却是发生于1949年后的前30年间。正如上述分析所示,诸多面向相互叠加的变革乃是对传统乡村社会的彻底颠覆,即全面性重构,这发生在包括政治、经济与社会领域在内的社会制度及其实践领域,实行着全面的计划性经济、社会与政治管理。

我们强调这一社会变革的革命性意义,不独因为它重置了国家与社会关系,国家权力强制而有力地渗透并整合乡村社会,进而支撑了宏观国家的总体整合,而且还因为它完成了对于乡村社会结构、制度与文化全面而彻底的“除旧布新”,建立了全新的乡村结构与管理运行机制,重置了乡村社会运行的全新逻辑与规则。这一变革尽管受到乡村居民及其传统或明或暗、或强或弱的顽固性扭变或抗拒,但总体而言,在建国后的前30年间仍是按照权力意志而推进,因而,对于我国“三农”、尤其是乡村治理本身发生着巨大的、历史性的影响。由此,乡村居民从生产、生活、文化、教育、信仰等经济社会生活,到政治、心理、文化等人类生活的所有面向,均被逐步深深地纳入党和政府的引导、管理乃至控制之下。正如党内官员所言,“对农民,我们越俎代庖的主意过多了。从生产到生活,从经营组织形式到收益分配办法,都想管住(这)实质上是一种侵权。”<sup>②</sup>

同样重要的是,国家全面建构了一种以集体化与国有化为中心的资源配置体制,以及以户籍为中心、以行政手段为主导的资源分配制度,进而重构了整体社会的政治经济制度,形成了农民与集体、乡村与国家的新型权力与权利关系,农民与乡村社会的财力和人力等各类资源被源源不断抽取到集体、国家或城市社会。农村政社合一高度集权制度的建立,也为极左政策的推行提供了可能性,如对农民财力、物力、劳力的直接控制和调拨,在更直接意义上对农民人身的支配等等,这正是造成农村发生强迫命令、瞎指挥、“一平二调”的体制根源。<sup>③</sup>薄一波曾指出,在刮“共产风”中,对

农民是“见钱就要,见物就调,见物就拆,见粮就调”。<sup>④</sup>此外,更为重要的隐性影响还在于,农民缺失了附着于新社会体制之上的社会保障与福利、就业、税赋、土地与房产等方面的基本权益。应当说,这种“体制性障碍”乃是导致乡村经济与居民生活水平落后、乡村整体面貌长期难以得到应有改善和发展的重要原因。“过去我们不仅剥夺了农民的财产,也剥夺了农民的自由。这是造成农民贫困状况几十年改变甚少的两个重要根源。”<sup>⑤</sup>

社会变革的另类隐性影响,还表现在农民社会交往与互助网络等日常生活等方面。如众周知,在传统中国,家庭与家族是村民互助、保障的重要基石,也是乡村社会保持一定活力的重要源头。但自实施城乡分割的户籍制度后,乡民一旦将户口迁出原籍村,就难以也不能再迁回。即使是在外的功成名就者,也难以像传统社会的“致仕者”返乡而回馈乡土。就此而言,精英流失无疑是乡村发展的重要短板。同理,由于基础教育入学与户籍的挂钩,乡村优秀的家族子弟已难以跨地区接受家族人员的有力帮扶。民国年间的萧公权先生从小失去父母,但却依靠在省外工作的家族力量之帮扶,一直接受到良好的教育,最后成为蜚声中外的政治学家。这类案例在新的社会体制下已难再现。这就是革命对于传统社会结构及其互助网络的“拔根式”摧毁。

应当说,建国后“前30年”的乡村社会革命及其后果,正是1978年农村改革的新起点,诸项改革举措皆是针对乡村体制与政策的弊端而展开。就此而言,新时期的乡村改革正是让政策回归常识与常理,将农民、农业与农村从束缚中解放出来,即逐渐松绑,由其自主自由发展。显然,本节对于乡村革命后果的分析,也为我们分析和评估新时期乡村改革与发展的成就与局限提供了必要的标尺,有助于清晰定位乡村治理与发展中的核心问题。

① 徐勇《国家化、农民性与乡村整合》,江苏人民出版社2019年版,第5、56页。

② 杜润生《中国农村改革决策纪事》,中央文献出版社1999年版,第96页。

③ 张永东《1949年后中国农村制度变革史》,自由文化出版社2008年版,第229页。

④ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》(下),中共中央党校出版社1993年版,第757页。

⑤ 杜润生《中国农村改革决策纪事》,中央文献出版社1999年版,第217页。

## 二、农村经济与社会领域的政策实践

自1970年代末开始,“大包干”改革引发了农村的系列化改革。发生在农村经济与社会领域的重大改革主要包括:在全面推进家庭承包责任制与政社体制改革的基础上,先后针对高度集中的计划经济弊端,实行放活支持和市场取向改革,取消农产品统购统销政策,实施粮食和农产品商品化改革与自由流动政策;允许农民自由流动并务工;逐步为个体与私营经济“正名”,鼓励发展乡镇企业。进入新世纪以来,进一步实施惠农、工业反哺农业与城乡一体化政策,包括:全面取消农业税费,实施新农村建设,推动农村的医保、社保与义务教育,推动多波农村扶贫工作,发展现代农业等政策。以2003年为分水岭,“公共财政覆盖农村”被正式提到政策层面,此后公共财政支持“三农”的力度明显加大。“十五”期间,中央财政用于“三农”的资金达11300多亿元,平均增幅达到17%。“十一五”期间,中央财政用于“三农”的投入持续增加,从2005年中央财政投入2975.32亿元支持“三农”,2006年增加为3517.22亿元,2007年至4318.32亿元,2008年为5623亿元。<sup>①</sup>自2014年以来,中央政府进一步先后推动农村精准扶贫与乡村振兴战略,推动深化农村土地制度改革等政策。2019年11月,国务院颁布《农村人居环境整治三年行动方案》,深化乡村建设。

对于农村改革的上述历程,陈锡文曾概括为三大阶段的演进。第一阶段主要是放宽农村政策、搞活农村经济,第二阶段主要是改革流通体制、培养市场机制,第三阶段主要是推动城乡统筹发展、逐步消除二元经济结构的体制。1980年代的5个中央一号文件,主要是针对传统计划经济的弊端,放开农民的手脚,实行市场取向改革,营造宽松的发展环境。新世纪7个中央一号文件,主要是调整国家和农民的关系,加强对农业的支

持保护,加快发展农村社会事业,积极改善农村生产生活条件,切实保护农民合法权益,推荐统筹城乡发展新格局的形成。<sup>②</sup>

不过,农村改革的过程却是艰难而渐进的。这不仅表现在“大包干”改革期间的激烈论争,也表现于其它多数改革政策的艰难推进。如在农产品市场化不断深化的过程中,1998年却曾推出逆市场化的粮棉流通体制改革。即使一些原初目标良好的改革项目,也曾出现“南辕北辙”的情况。如1994年实施的分税制改革,本可成为健全地方财政体制、减轻农民负担的重要契机,但由于当时的制度设计不完善、转移支付等配套制度滞后等多种原因,反而使农民负担进一步加重。<sup>③</sup>而一些一直持续推进的改革也并不顺利,如在“前30年”集体化时期地方政府所形成的职能惯习,干部队伍所养成的工作习惯,一直延续至改革开放后的若干年间。在实施以“大包干”为基础的家庭联产承包责任制后的长时段内,农民种养生产的品类与规模、产品去向仍一直为地方政府和干部所管控。对于“违反”种养指令与要求的农户,乡村政府和组织不仅会行使“处罚权”,甚至会直接捣毁农民的作物或种植场地。至1990年代末,这种情况仍一直屡禁不止,并成为“官民冲突”和群体性事件的引爆点之一。

如何科学而客观地评估上述改革的成就及其局限?对此,众多学者普遍给予较为乐观的评价。如有研究者提出,我国已初步形成以工业反哺农业和城乡一体化为取向的、新的“三农”政策框架,“三农”事业步入新的发展阶段。<sup>④</sup>还有学者认为,新世纪以来的农业税费改革、取消农业税与城乡统筹发展战略的实施,对于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。<sup>⑤</sup>应当说,学界已形成一些重要的基本共识,即认为乡村的物理硬件与物质文明已取得重大成就,但在治理软件建设方面尚存在明显的薄弱环节。赵

① 陈锡文、赵阳、罗丹《中国农村改革30年回顾与展望》,人民出版社2008年版,第255-256页;郑有贵、李成贵《一号文件与中国农村改革》,安徽人民出版社2008年版,第25页。  
② 郑有贵、李成贵《一号文件与中国农村改革》,安徽人民出版社2008年版,序言。  
③ 陈锡文、赵阳、罗丹《中国农村改革30年回顾与展望》,人民出版社2008年版,第234页。  
④ 郑有贵、李成贵《一号文件与中国农村改革》之序言,安徽人民出版社2008年版,第24-25页。  
⑤ 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》,《治理研究》2018年第1期。

树凯曾以“强建设弱治理”来指称之,<sup>①</sup>笔者则将此格局概称为“乡村繁荣表象下的复合性危机”。<sup>②</sup>这里,我们先从经济社会变迁角度集中分析其成就与不足,后一节再来重点评估治理体系状况。

自2002年至2015年间,我们曾进行4波全国

表1 2002年至2015年间全国样本村的物理硬件变化

单位: % ,个

调查时点	通电村	通自来水村	通有线电视村	通油路村	电话户比	电视户比	样本村数
2002	98.3	44.8	49.4	49.8	26.49	78.59	241
2008	99.7	55.1	59.6	/	49.50	77.71	379
2011	96.0	67.8	73.8	77.9	85.38	88.86	149
2015	97.6	80.2	80.2	90.1	90.27	95.24	239

不过,从更深层角度分析,迄今为止发生在经济与社会领域的改革,乃是对农民与集体、国家之间、乡村与城市之间、农业与非农产业之间利益关系的初步调整,扭转过于偏重集体和国家、偏重城市和工业的利益取向。笔者强调这只是“初步调整”,那是因为:对于“三农”的理念与重视仍是基于工具理性而非价值理性的考量,改革政策亦非对于乡村权力与权利结构的根本性调整与改革。40年来国家权力对于农村地区,并非如一些人士所主张的只有“退”,如在对农民生活与自主自由度的控制等方面,确实有所退;但实际上更有“进”,如对农村资源的持续汲取,以及对赢利领域的持续控制甚至垄断。这里,再略举几个方面的重要表现。

首先,经济与社会资源的配置与流动机制尚未发生真正的转型。经过40余年来的改革开放,市场化机制虽日益成长,但由于基础性社会体制的影响,资源配置的行政性机制依然发挥着主导作用。一方面,地方政府不只是“厂商”,甚至成为地方经济投资的最重要主体。它既当运动员,又当监督员,有着很强的谋利空间或动力。另一方面,农村的土地、房产等资源被集体化或虚置,既不能自由流动,也无法上市和变现,依然被城市与非农产业源源不断地抽离,深深地影响着农民财富增量与致富。由于户籍分割与房产入市的障

性的跟踪抽样调查,结果呈现于表1。在被调查的样本村中,除了通电村比率一直较为稳定外,自来水、有线电视、道路硬化、电话入户、电视入户等与村民生活休戚相关的若干物理硬件方面的状况,均获大步改善。

碍,原籍于乡村的人才离土后仍难以返回乡里,城市资源仍难以自由地进入乡村社会,助推乡村的全面发展。

其次,户籍制度及其所负载的二元性问题依然严重。近20年来,在系列惠农政策的推动下,社保与医疗等社会福利已开始进入乡村,普惠于农民。然而,相比于城市居民与非农从业人员的社会福利与保障,农民的保障额乃处于极低水准,只是低水平的社会福利与保障。此外,户籍与基础教育入学挂钩的制度所引发的不公平问题,已日益严重。2000年教育部决定实施高考分省命题并应考的政策,既掩盖了地区之间的教育不公平问题,更进一步禁止了跨省(市、自治区)投亲靠友学习的可能。自2010年以来,出于增加“土地财政”、推动城市化等动机,中西部地区的地方政府对农村实行更为严格的基础教育入门制度,即:县内农家子弟如要到县城读书,必须得有县城的户籍或到城里购房。这既严重削弱了教育作为实现公民平等重要机制的基本条件,也使得教育成为压在农家身上的“大山”。总之,对于农民而言,来自土地与房产的应有收益被缩水、难以变现,但教育及医疗、养老负担更是难以承受之重。

再次,农民自组织的缺失。在东亚成功解决了“三农”问题的国家和地区,日本、韩国的农业合作组织无一不是以综合型为主、专业型为

① 赵树凯《理解农村治理冲突》,《中国经济报告》2013年第7期。

② 肖唐镖《近十年乡村治理的观察与反思》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第6期。

辅,且均有一个起保护伞作用的全国性综合型农协(或农会)为其成员代言。<sup>①</sup>但在我国,至今仍然不存在真正现代意义上的农民组织,农民在经济领域的组织化程度高于社会和政治领域,农民组织的制度规范性差,以致其利益表达和综合处于低水平状况。<sup>②</sup>由此,有学者不恰当地批评农民“善分不善合”。实际上,导致此局面的原因极为复杂,其中有来自公共权力的双重制约,一方面对农民自组织的政策供给不足,<sup>③</sup>同时又垄断并控制了有利于农民自我组织的必要资源。由于农民自组织发育的不足,以致日益个体化的乡村难以解决原子化、公共生活不足与社会风尚下降等问题。这早已引起学界的广泛关注,2004年8月中国(海南)改革发展研究院曾在北京举办“中国农民组织建设”专家座谈会,深入讨论农民组织建设的政策体制环境、新型农民经济合作组织发展、农民权益保护与农民基层正式组织建设等问题。<sup>④</sup>这也是让杜润生先生痛心疾首的问题。农民的权利和组织,尤其是农民协会问题,曾是杜先生念兹在兹、魂牵梦绕的问题。自1990年退出领导岗位起,他一直为此奔走呼号。“说到解决农民问题,谈何容易。目前,我们必须重视保护农民民主权利,还应呼吁成立农民协会,进一步提高农民自组织能力和社会参与能力。我们欠农民兄弟太多,截至今天,农民没有自己的组织,政府听不到他们的声音。”并认为这是他“抱愧于农民,抱愧于党”的地方。<sup>⑤</sup>

### 三、乡村权力结构与治理体制的变迁

近40年来,伴随着乡村经济与社会领域的改革,乡村政治与管理领域的改革也同时推进。其中,重要的节点性事件如下:一是领导和管理体制的变化。废除人民公社体制与重建乡村体制;实施村民自治政策并逐步转型,后者包括自治单元的下沉,以及党委组织部门介入该政策的实施过程;乡村领导体制从党政分开到分工、再回到“党

委(党支部)一把抓”;村党支部选举先后实施“两票制”与“两推一选”,及其日益形式化的变化,同时,推行村“两委”班子的一肩挑与交叉任职政策。

二是乡村管理者队伍选任机制的变化。乡镇党政班子的选任,在世纪之交的数年间曾有过“直选”“公推公选”与“两推一选”等形式的创新,但旋即回归传统,并日益受控于上级组织。自“衡阳贿选”案发以来,作为纠偏政策,村干部与基层人大代表、党代表的候选人已被实施日益精密化的审查机制,强化着自上而下的组织管控。伴随着工作的行政化,村干部队伍的待遇也日益“准公务员化”。

三是乡村管理过程与方式的变化。自1980年起,先后实施“简政放权”“乡村撤并”与“县乡机构综合改革”等政策。近年来,以民生服务进乡入村为重点,实施“基层整合审批服务执法力量”等政策,推动“乡镇和街道党政综合(便民)服务机构与服务平台建设”与“基本公共服务事项进驻村(社区)办理”等系列改革。

四是乡村监管体制与方式的变化。除了常规性的组织监管方式之外,近30余年来,在落实村民代表会议的过程中,从中央到地方各级曾反复强调“政务(村务)公开”,试图借此政策,以及“民主理财小组”等机制,强化对村级权力的监督与制约。但同时又另辟路径,或者取代以往方式,或者叠床架屋,增加新方式。近20年来,继续依赖并强化着集中性的监管路径,如乡镇财政被取消、并集中于县级政府,全面施行村财乡管。各地还推动村级决策与监督方式的多样化实践,包括“一事一议”“四议两公开”“村民话事”“小微权力监督”“广场协商”“村民议事厅”等举措。

五是乡村治理体系的创新尝试。近年,开始实施“自治法治与德治三治融合”乡村治理体系的重大战略,期望以“三治融合”作为原则与方向,重建乡村治理体系,推动乡村治理体系的现代化。2019年8月,中共中央印发并实施《中国共产党农

① 许欣欣《中国农民组织化与韩国经验》,社会科学文献出版社2010年版,第393页。

② 程同顺《农民组织与政治发展》,天津人民出版社2006年版,第127-135页。

③ 赵树凯《“农民协会”轶事》,《爱思想网》,http://www.aisixiang.com/data/114362.html,2020年5月24日访问。

④ 王习明、黄东晖《我国农民组织建设面临的新课题——“中国农民组织建设”专家座谈会综述》,《三农中国网》,http://www.snzg.net/article/2006/1104/article\_876.html,2005年4月6日访问。

⑤ 赵树凯《农民的鼎革》,商务印书馆2018年版,第338-339页。

村工作条例》,要求“坚持党对农村工作的全面领导”,“健全党领导农村工作的组织体系、制度体系和工作机制,加快推进乡村治理体系和治理能力现代化。”

总体而言,上述政策实践发挥了改善乡村治理的初步效应,但仍未改变乡村“弱治理”的格局。有学者基于对乡镇治理与乡镇政府行为改革的研究,发现“基层政府的活动内容和日常行为发生了重要变化。但是,基层政府的制度环境没有改革,基层政府的行为逻辑也没有改变,政府运行机制并未发生根本变革。”也就是说,虽然形式上乡镇政府具有了现代政府的基本架构和组织形式,但其运行机理仍有严重缺陷,出现包括公司化、碎片化与运动化特征的“内卷化”。<sup>①</sup>实际上,近40年来的这种“变”与“不变”,不仅出现在乡镇层面,也出现在村级层面。一方面,乡村治理的实现形式一直处于不断的探索与变动状态,并不稳定。即便是近年各地如火如荼的“三治”实践依然处于一个初级阶段,即“政府引导并主导”的“官治”阶段,所谓的“民众参与”也仅是部分精英(如乡贤)而非大众的参与,“法治”政策的对象还主要是普通民众。此类缺失也流露于一些政府官员的相关经验介绍之中。<sup>②</sup>也就是说,“三治融合的乡村治理体系”虽已正式载入党和政府的政治文件、成为正式的政策主张,并已被各地广泛采纳,但如何全面而扎实地落实,进一步提升其品质、成为长效机制,尚有大量艰苦而细致的实际工作要做。

另一方面,乡村治理体系的基本特质并无变化,集中性的权力结构依然得到持续性强化。无论是纵向的权力结构,还是横向的权力结构,或者村民的公共参与,均未出现实质性变化。更重要的是,政策实践的核心理念也一直未发生重大转型,即仍然注重从工具理性立场对待“三农”问题,技术性地推动乡村治理改革,未能推动面向民主自治的农村治理改革和转型。现行的基层治理体制仍然带有浓厚的人民公社体制的色彩,还未建立起与市场经济体制相适应的乡村治理体制,乡

镇机构定位不准、村委会性质不明、村两委与集体经济组织之间的关系错位,村“两委”俨然成了全能性组织。<sup>③</sup>

下面再举数端例证。

一是乡村权力结构并未出现真正转型。自新世纪以来,乡村基层权力结构出现复合性集权,即层级政府之间权力集中于上级,政府与社会之间权力集中于政府,横向层面的权力集中于“班长”。以纵向集权为例,自1994年分税制改革后,乡镇党政组织的自主性日益丧失,受控于县级及其上级党政组织。自2005年全面取消农业税以来,借助于工资与报酬核发、村财乡管、项目制、村干部选任以及日益严密的工作考核等方式,乡镇对村的控制也更为加强而严密,村级组织与村干部日益行政化,成为上级党政组织的“脚”。与此同时,村民的选举参与却日益形式化,治理参与更是缺失,村民因此而游离于乡村权力结构之外,难以对乡村治理发挥直接的、实质性的影响。总之,在自上而下监管日益强化并单轨运行的逻辑下,自下而上的参与却日益萎缩,乡村层面的治理资源严重受控,自主治理的空间愈益窄化。

二是村民自治多年来徘徊不前。1987年11月,在全国人大常委会有关“村委会组织法”的立法论辩中,彭真委员长曾提出有关乡村自治的改革设计,认为村民经过村级自治的训练、能管好一个村之后,逐渐就会管一个乡的事情;把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步锻炼、提高议政能力。<sup>④</sup>然而,历经30余年的村民自治实践,这一设计并未得到有力推进,始终未能实现基层自治的层级提升,相反村级自治本身也进入了“死胡同”,民主自治未能得到应有的深化与扩展。

三是乡村权力运行的内卷化。主要依靠自上而下的自我监管与督察策略,尽管其形式日益精细而严密,但由于缺失竞争性力量的激发、缺失社会力量尤其是被管理对象的参与,乡村与地方权力的运行日益内卷化,“管理失灵”现象频频发生。

① 赵树凯《乡镇治理与政府制度化》,商务印书馆2018年版,第1、237页。

② 卢跃东《建构“法治、德治、自治”基层社会治理模式》,《红旗文稿》2014年第24期;中共嘉善县委政法委员会课题组《基层社会治理“法治、德治、自治”建设的探索与思考——以嘉善县为例》,《公安学刊——浙江警察学院学报》2016年第2期。

③ 陈锡文、赵阳、罗丹《中国农村改革30年回顾与展望》,人民出版社2008年版,第220-228页。

④ 中共中央文献编辑委员会《彭真文选》,人民出版社1991年,第608页。



不仅成本日高、效能日低,而且基层干部还缺失必要约束而行为失范。近些年多地被查处的腐败窝案、及其所显示的政治生态困境,正是后者的重要表现。再如,各级党政组织均在自上而下、层层强化对乡村基层的监管,频繁开展督查检查与问责追责,让基层“压力山大”,以致“留痕主义”、以材料论英雄、典型“盆景化”、因政策打架而无所适从等形式主义问题日益严重。<sup>①</sup>

四是乡村社会在基层治理中的主体性地位缺失。在社会高度整合尤其是权力集中的总体趋势下,乡村社会不仅失去基本的“拒绝权”,更失却意愿表达的管道,日益成为宏观乃至中观“棋盘”上被任意拨弄的“棋子”。近年来,地方政府违背乡村社会意愿、与民争利的行为频频发生。比如,多地发生“平坟”乃至“抢、砸棺材”运动,<sup>②</sup>引发乡村社会与民众的极大不满。地方政府还以各种名义执行土地“增减挂钩”政策,强制实施“一户一宅”。有的地方政府还实行“拆村并居”政策,强制农民“洗脚上楼”,更是闹得血雨腥风,成为对农民的变相剥夺。<sup>③</sup>山东省自2008年以来试行、并从2020年统一推进的“合村并居”行动,已直接影响到4900万农村人口的生活与生产,影响到乡村社会的文化之根。这些来自包括省级政府在内的地方政府的“化地不化人”政策之所以风行,根源就在土地利益的博弈,即地方政府对于“以地生财”目标的片面追求。<sup>④</sup>然而,绝大多数农民却成了牺牲品,基层组织和干部群体也成为“风箱中的老鼠”,里外受困。

综合前述第二、第三节的讨论可见,自1978年以来,在乡村社会及其治理领域,针对1949年后的全面性“革命”确实做了系列拨乱反正工作,推进了系列改革创新,不过,同时仍坚持着“革命”的主体性遗产。革命后重建的乡村土地、户籍与

社会福利等基础性体制、资源配置体制和集权性权力体制等遗产并未出现逆转,一直被坚持甚至强化至今。根本性的改变,主要发生在计划经济体制与政府直接管控经济和社会生活方面,农民生活与生产的自主性空间得到初步释放;国家还以取消农业税、项目下乡与社会安全网建设等方式,回馈乡村发展。重大的变化,还表现在政府管理的日益技术化与精细化,技术型治理的特征日益显著,乡村治理的能力得到显著提升,但乡村治理体系的现代化尚在路上。

#### 四、乡村治理政策变迁的理念难题

在近40年来的改革实践中,乡村治理领域的政策实践何以会出现如上格局?其中核心的影响因素有哪些?在较长时期内,人们强调历史性因素与情境性因素的制约,认为那是缺乏历史经验而借鉴苏联模式的后果,是薄弱国情下实施赶超战略而牺牲“三农”的“必要”选择。有研究者将这两种因素分别概称为意识形态因素与经济因素。<sup>⑤</sup>按其说法,“前30年”牺牲“三农”的政策主张是历史的必然也是现实的选择,而“后40年”的政策变化则是意识形态与经济因素的相应变化所致。这强调了政策选择的目标导向与条件约束,合乎理性选择理论的基本主张,有着较强的解释力。不过,笔者以为,对于乡村治理政策选择的深层原因,应当有更为全面而深入的分析。其中,既有意识形态的因素也有价值理念的因素,既有利益选择的因素也有权利认知的因素,它们共同形塑着近40年来的政策选择与实践。比如,直至当下,利益、尤其是政府的自利性依然影响着乡村治理的政策安排及其实践,一些地方政府与民争利的诸多政策行为莫不与此相关。不过,出于本文研究主题的需要,这里拟集中分析理念因素的影响。

① 梁建强、韩振等《2018基层治理十大靶点》,《半月谈》2018年第24期。

② 佚名《“抢棺材”引发民怨,赶快收拾人心》,《南方都市报》,https://www.sohu.com/a/244254151\_161795,2018年7月31日访问;吕德文《从“平坟”到“砸棺”,基层治理为何总爱走极端|政能亮》,《凤凰网》,http://www.yidianzixun.com/n/0JfYX54Q?appid=oppo&from=groupmessage&s=3&utk=9gr97xsj&ver=3.8.1.0,2018年7月30日访问。

③ 野火青年《请别拆掉4900万山东农民的家》,http://www.360doc.com/content/20/0522/22/35043857\_913965859.shtml,2020年5月22日访问;佚名《山东农村的数百年未有之变!合村并居,村子即将消失》,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1666272263729422216&wfr=spider&for=pc,2020年5月22日访问。

④ 涂洪长、郭远明、郑茜、刘欢、白旭《中国“拆村”风潮:争议中的城镇化之路》,《中国财经新闻网》,http://www.prcfe.com/web/meyw/2010-11/10/content\_939396.htm,2020年5月22日访问。

⑤ 农业部农村经济研究中心、当代农业史研究室《中国共产党“三农”思想研究》,中国农业出版社2002年版,第38页。

首先,对于社会主义本质及其实现方式的理解与选择。1949年后,新中国的缔造者们将社会主义的本质特征理解为:消灭私有制,消灭剥削,实行计划经济、合作生产与无产阶级专政。<sup>①</sup>在实践中,所有制的“一大二公”,消灭小农经济,实行计划经济与集体化生产,乃至绝对平均主义下的“越穷越光荣”,城市与非农产业的“优越论”,成为农村走社会主义道路的必然选择。1978年后基于实践挫败后的反思,邓小平等新一代领导人认为贫穷不是社会主义,社会主义的本质是解放与发展生产力,实现共同富裕,切实提高人民群众的物质与精神生活水平。与此前将物化的手段与过程作为目的与本质不同,中国特色社会主义理论将人的发展作为本质特征,体现了“以人为本”的精神,合乎马克思主义所主张的“人的自由而全面发展”之宗旨。就此而言,所有制形式、计划或市场、集体或小农的经营形式,都只是实现社会主义的道路与方式选择而已。有了认知与思想的逐步解放,“大包干”与农业的市场化改革,多种形式的经营体制并存,城乡统筹发展与逐步消除二元经济结构等政策,就成为近40年来深化改革的必然选择。

但遗憾的是,农村的土地所有制形态一直被视为社会主义的本质特征所在,这直接影响到农村改革与乡村治理的诸多政策。实际上,在土地集体所有制下,农民对于土地的自由自主处置权受限,难以抵挡被征用的风险,更难以充分享有其增值效益。坚持土地集体所有制的人士认为,舍此,我国就会走向土地的高度集中与部分农民的无地赤贫,导致社会混乱与动荡,陷入传统中国的治乱循环。对此,已有学者从经济学视角做过精彩的讨论和回应。<sup>②</sup>无疑,这不只是一个纯经济问题,而是更为复杂的政治经济学问题,不应拘泥于古往历史经验与教训的总结,而应有全球眼光,系统反思现当代国际社会的相关经验与教训。简略说来,应当深入分析四大条件的变化:其一,国家

治理体系性质及其能力的变化。对我国政府而言,政府的性质与能力已迥异于传统的王朝政府。作为人民政府,我国政府没有任何特殊利益,其宗旨与出发点均是以民众为本,且具有前所未有的履职能力,不可能出现传统中国或一些境外国家的混乱状况,如因自身能力虚弱而无从实现对社会的有效管治;不可能被特殊利益集团所俘获而缺失必要的自主性;更不可能因自身权力横暴而自利,不为社会与民众所控制。换言之,人民政府既有动力也有能力依法而且高效履职,防止出现传统社会的土地兼并及其恶果现象。其二,社会安全网的完善度。与传统王朝不同,现代国家的社会安全网已从传统的家庭、家族、邻里互助与稀薄的社会与政府扶持,走向日益健全而强大的以公共财政支撑与社会力量扶助的保障体系,这有助于失地或无地的农民免于困境。其三,产业、就业和收入结构的变化。与传统的自然经济相比,在现代市场经济体系下,土地极度分散或适度规模的经营模式之效益迥然不同,前者已难以使农民致富,相反,后者应更有助于提升生产效能,有利于降低监管成本,进而增加经营农户与社会整体福利。同时,多元、富足而自由的就业市场,能为包括农民在内的劳动者提供更为充分的就业保障。其四,耕地自由流动与使用的监管成熟度。借助日益成熟的政府监管与社会监督体系,只要控制耕地集中的上线与规模,严格规划与限制土地的用途,确保土地耕作在当地用工的比例及其最低工资,应可避免土地高度集中与滥用等问题,避免两极分化困局。笔者以为,这四大条件如同时具备,就完全可以避免人们所担心的危局。近20余年来,国内农村已累计的“失地农民”并不在少数,<sup>③</sup>尽管征地与拆迁引发了大量的纠纷与冲突,但并未出现乡村社会两极分化和社会动荡问题,其中的关键就在于当下中国社会上述条件的初步变化。

① 李典军《社会主义农业思想史研究》,中国农业出版社2003年版,第184-185、209、225-226页。

② 文贯中《吾民无地》,东方出版社2014年版;刘守英《土地制度与中国发展》,中国人民大学出版社2018年版;党国英、陈明《五年来土地制度改革的进展与评估》,载彭森主编《十八大以来经济体制改革进展报告》,国家行政学院出版社2018年版,第89-146页。

③ 关于失地农民的总量,官方统计口径不一致。十余年前,有的认为至少有4000万,也有说已达8000万。王道勇《国家与农民关系的现代性变迁:以失地农民为例》,中国人民大学出版社2008年版,第7页。最新的一项研究表明,其规模达1.3亿人,张玉林《大清场:中国的圈地运动及其与英国的比较》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2015年第2期。

当然,更重要的是,应当反思地权与社会制度及其目标之间的关系。按理,社会主义的本质乃是解放和发展生产力,促进公平正义,实现共同富裕与人的自由而全面发展。就此而言,所有制只是实现理想和目标的工具选择,而不是目的本身。“占有物不是目的,目的是每个人的自由发展。”这正是马克思主义对于“历史之谜的解答”。<sup>①</sup>总之,对于新时代的农村土地问题,应当基于新的时空背景,综合考量政府的性质与监管能力、社会安全网的健全程度与水平,土地使用的效益与价值,尤其是其对于农民福利和社会整体福利的增长、社会主义目标的实现等因素,进行新的反思,形成新的认知,完善新的理念。

其次,对于“三农”价值与功能的认识与定位。如何理解并定位“三农”,尤其是农民的价值与功能,这是影响乡村政策的基础性问题。对于农民阶级的公共精神与参与能力,政府长期来认同马克思的“袋装的马铃薯”、政治上保守且落后,需要精英来领导的论断,认为农民阶级与小农生产应当“消亡”、退出历史舞台。<sup>②</sup>农民与小农经济价值的如此定位,就极易于实施对于农民的“灌输”“管制”甚至“牺牲”的政策。据统计,自1949年至2001年10月,中共举行过58次中央全会,其中10次通过了关于农业问题的专项决议,占中共中央全会总次数的17.2%。自2004年开始,连续多年颁发中央一号文件聚焦三农问题。这充分表明中央对“三农”问题高度重视,始终把农业列为经济恢复发展、启动经济改革的首要举措,<sup>③</sup>强调“三农”的重中之重地位,认为“基层不牢,地动山摇”。然而,若从工具理性与价值理性的角度来分析,则不难发现“三农”一直被置于工具理性的层面,即只是作为食材的供应地,以达“民以食为天”;作为工业原材料的供应地,以保障工业等非农产业的优先发展;作为稳定众大国民的“蓄水池”,以借助户籍、土地、就业与生活而圈住农民。直至2007

年的中央一号文件,对于农业功能才有新的定位,认为建设现代农业,必须注重开发农业的多种功能,即不仅具有传统的食品保障、原料供给与就业增收功能,也具有生态保护、观光休闲与文化传承等功能。有所遗憾的是,这种新理解只是针对农业的功能与价值,尚未扩展至“三农”全域。应当说,这种工具主义定位,正是理解70余年来“三农”处境及其政策变迁的“密钥”:“前30年”服从于正统意识形态,“后40年”则走向技术型治理,<sup>④</sup>但背后的逻辑却是一致的,即均未能将“三农”作为目的本身。

实际上,“三农”的价值,不仅体现为对于非农产业、城市与城市居民等他者的工具性与功能性意义,更体现为自身即目的。“三农”与他者之间,首先应是自为目的(价值),然后才是互为手段(功能)。正所谓“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”<sup>⑤</sup>由此,农民与其他社会群体之间、农业与其他产业之间、乡村与城市之间,进而社会整体才有可能共同进步,一体化发展。这里,我们以农村建设用地非农开发中乡村的应得权利为例,略作分析。直至当下,这一开发权一直被政府所享有(即垄断性征用后再开发),其增值收益之主体为地方政府,由其独享巨额的“土地财政”,开发商也从中收益匪浅,农民却所得极低。然而,如果以农民为本,允可农民个体或集体遵照政府的统一规划与要求,进行商业开发并入市交易,那么,其收益将十分显著且多元。首先,有助于农民与农村财富的极大增长,提升乡村居民的获得感与生活质量;其次,有助于降低城市的高房价,减轻城市青年的生活压力,提升其幸福感;再次,有助于各类生产与生活要素在城乡之间的自由流动,促进城乡融合与一体化发展。然而,人们担心和顾虑的是,此举极可能导致非农用地的滥建乱建等乱局。实际上,借助于有力的政府监管、健全的社会监督与正常的市场调节的“三手齐用”,应

① 叶汝贤《每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件——〈共产党宣言〉关于未来社会的核心命题》,《中国社会科学》,2006年第3期。

② 秦晖《第1章马克思主义农民理论的演变与发展》,载武力、郑有贵《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》,中国经济出版社2004年版,第16-46页。

③ 农业部农村经济研究中心、当代农业史研究室《中国共产党“三农”思想研究》,中国农业出版社2002年版,第24-25、27页。

④ 肖唐镖《技术型治理的形成及其风险》,《学海》2020年第2期。

⑤ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第294页。

可预防并有效管治乱局出现的可能,有如下成功案例。

云南省昆明市官渡区季官社区曾是城郊村,由村改居,近一半耕地在2007年前被政府按传统方式征用、开发,令面临窘境的村民大感紧张并不满。新一届村班子上任后,2010年向市里争取到新的征地、开发与管理政策,即由村集体按照市里的城市统一规划,自主开发、自主建设、自主管理,推进城中村改造,实现就地城市化。对此新型的征地与开发模式,村民们十分欢迎,仅用8天时间就自主完成全部拆迁任务,积极参与开发建设及后续的社区环境改造、商住楼管理等工作。在项目中推行资金封闭运行模式,征地款、拆迁款与社会闲散资金通过农村金融经济股份制改革,采取社区居民自愿入股的方式,集资入股。农民的住房先建后拆,以每户三套,近300m<sup>2</sup>房屋进行回迁分配安置。该社区做到了群众失地不失业、失地不失权,未出现拆迁纠纷与冲突、民众生活水平下降等问题。在村班子与村民代表会议的主导下,应用经济、道德与村规等多样化手段,优化风尚,村内杜绝了一些城郊村常见的赌博、嫖娼、“多妻”、单纯食利与孩子厌学等问题,农民快速市民化、文明化。社区成为环境秀美、生活殷实、安居乐业、村风文明、管理民主的典范。这正是对“权利有助于发展”经典命题的有力佐证。

显然,上述两个层面的认知与理念,不仅是理解农村土地制度、农村建设用地开发与房产既有政策及其改革方向的关键因素,还是理解乡村治理领域诸政策行为的基本环节,它们依然在全面地影响着乡村治理领域的政策行为。如何理解农民的主体地位与基本权利,能否平等对待“三农”、视其为价值本身,乃是理解社会主义本质及其与农民发展之间关系的重要基石。这正是解释既有乡村治理政策及其改革的“结扣或解扣之节”。现有的城乡二元性户籍制度、以及以此为中心的社会福利与保障体制,以户籍为基础、以行政手段为支配的资源配置与流动机制等基础性社会体制,正是以农民权利的轻忽为代价,而其改革也应以对于农民权利与社会主义本质的理念更新为条件。因此,在大众社会来临的时代,如何在信任农民、尊重民众权利的基础上,合理建构政党、政府、精英与大众之间的权力和权利关系,找到稳健而

有效的“人民民主”实现形式,实现社会主义的价值理想,乃是乡村社会与政治治理领域的重大命题。

## 五、小 结

对于改革开放40余年来乡村治理体制与政策变迁的反思,应当注意建国后“前30年”革命对于乡村社会的全面而彻底重构之影响。在关注显性制度与政策变迁的同时,还应特别注意隐性制度与政策的状况,关注经济、社会与政治诸领域。就此而言,本文的讨论具有政治经济学分析的性质。这种多面向、多层面的整合性分析,应是乡村治理变迁议题讨论的基本立场,否则,就难以准确而深入地把握该领域的真实状况。

在1949年后的“前30年”,国家全面重建了一种以集体化与国有化为中心的资源配置体制,以及以户籍为中心、以行政手段为主导的资源流动制度,进而重建了整体社会的政治经济制度,形成了新型的农民与集体和政府、乡村与国家之间的权力与权利体制。自1978年以来,在乡村社会及其治理领域先后开展了系列拨乱反正与改革创新,计划经济体制与政府直接管控经济和社会生活的方式发生了质的转变,农民有了相对自主的生活与生产空间。国家还实施取消农业税、项目下乡与社会安全网建设等政策,扶助乡村发展;通过日益技术化与精细化的民生服务,强化公共服务网络与管理平台,提升政府能力。但值得注意的是,乡村社会一直坚持着“革命”的主体性遗产,“前30年”重建的乡村土地、户籍与社会福利等基础性体制、资源配置体制和集权性权力体制仍然在继续运行,有的甚至还被加码。因此,在总体性意义上,近40年来农村改革与乡村治理实践呈现着技术型治理特点,乡村治理的能力虽得到显著提升,但治理体系的现代化依然走在路上。

应当说,近40年来乡村建设与发展的巨大进步,直接来自于体制与政策改革所释放和激发的强劲活力,改革开放带来了“三农”的发展与进步。但“三农”依然被一些基础性社会体制与权力结构所桎梏。近十余年来,尽管中央政府转施惠农政策,但仍未能有效扭转乡村衰落的总体格局。“乡村问题是任何一个国家或地区在其发展阶段中都会遇到的问题,而乡村衰落则是传统农业国在工

业化、城镇化发展到了一定阶段后,在城乡二元体制和市场机制作用下城乡差距拉大导致的结构性问题。”<sup>①</sup>世界上诸多国家曾出现过乡村贫困与衰败现象,但发达国家的乡村能够很快复苏,呈现城乡一体化的格局,甚至出现逆城市化的现象,乡村成为国民向往的工作和生活之地。其城乡一体化发展主要依靠三类机制:一是借助物理条件的大变化,如交通、通讯条件的改善,缩小城乡之间的空间距离;二是资源的市场化配置及其在城乡之间的自由流动,实现城乡居民在就业、生产与生活的无间流动,如城市居民不仅愿意到乡村去旅游、休闲,更能到乡村购买地产而生活或就业;三是政府发挥引导、规制而非主导、管控的角色,强化公共服务与社会保障的均等化建设与监管。

然而,我国绝大多数乡村地区至今仍未能出现城乡一体化或逆城市化发展的趋势,其深层根源就在于上述体制性机制的缺失,即基础性社会体制方面的不足,尽管物理条件已有大变化。农

村资源在依然被源源不断抽离的同时,却一直未有建立反向的自由性、逆城市化机制。显然,不独乡村建设而且乡村治理,均需要充沛而持续的资源。缺失必要的资源,乡村建设就不会有活力,更难以培育有活力的治理主体与治理结构。当下在乡村组织自有财力缺失,乡村有生力量大量外流、尤其是人才队伍匮乏,党政权力全面渗透的大背景下,乡村基层自治的动能与活力严重不足。这正是仅限于村级层面的自治模式渐入死胡同的重要原因。简言之,“体制性障碍”乃是导致乡村经济与居民生活水平落后、乡村治理整体面貌长期难以得到应有改善和发展的重要原因。就此而言,乡村发展与振兴已到一個历史性的新阶段,需要驱动机制与动力的“除旧布新”。乡村治理体系与治理能力的现代化,应当走出工具主义理念与技术型治理的局限,迈向以民主、自治、法治和文明为方向的治理创新。□

(责任编辑:林赛燕)

<sup>①</sup> 叶兴庆在研讨会上的发言,见宁满秀、袁祥州、王林萍、邓恒山《乡村振兴:国际经验与中国实践——中国国外农业经济研讨会2018年年会暨学术研讨会综述》,《中国农村经济》2018年第12期,第130-139页。