

# 从简约治理走向科层治理： 乡村治理形态的嬗变

董磊明 欧阳杜菲

**内容提要：**中国的乡村治理在古代与近世一直延续着简约治理传统，近年来则逐渐走向了科层治理的形态。本文聚焦于村级组织的结构性处境及其组织制度和治理机制的调适，尝试探讨简约治理向科层治理嬗变的内在机理。研究发现，简约治理根源于有限的国家财政能力和内生的乡村共同体秩序维系能力，这样国家凭借疏放性的权力介入就可维持基层秩序与政治整合。近年来随着城市化进程带来的农民非农化与社区“去公共性”，村庄共同体的总体性支配逐渐式微，地方权威日益消减。与此同时，随着国家财政能力的提升与国家民事职能的扩张，大量的公共品与公共服务进入乡村社会，基层政权正努力构造一个更加职业化的村干部队伍承接这些职能，并以制度化的科层监督使村务工作日益去人格化。由此，中国乡村简约治理的时代或将成为历史，取而代之的是科层治理的兴起。

**关键词：**简约治理 科层治理 村干部职业化 乡村治理

## 一、问题的提出

近年来，随着国家对乡村社会从资源汲取转向资源输入，国家权力逐渐以高度正式化、程序化的制度安排和组织技术切入村级组织：对村干部实行类似政府官员的人事管理制度，加强了村干部作为“国家干部”的身份认同<sup>①</sup>；与此同时，村部办公室成了村干部重要的行动空间，分工日渐明晰的村干部在办公室中忙于记录、制作各种“公文档案”，与村民之间人格性的社会互动逐渐减少。由此，村干部愈加成为乡镇政府的行政工具，工作内容前所未有地趋向于正式化、文牍化和形式化，其治理实践也逐渐脱嵌于村民的日常生活。这些图景体现了科层制的核心要素逐渐渗透到乡村社会，即村干部作为国家与乡村社会之间的职业行政者在正式的办公场所对村庄展开持续的制度化经营。因此，我们可称之为科层治理在乡村社会的兴起。

黄宗智曾将中国的基层治理体系概括为“集权的简约治理”<sup>②</sup>，而今乡村社会的治理图景，正

① 欧阳静：《村级组织的官僚化及其逻辑》，《南京农业大学学报》（社会科学版），2010年第4期；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。

② 黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》，2008年第2期。

向我们展示着“集权的简约治理”传统或将成为历史。这一变化究竟是如何发生的?许多致力于乡村治理研究的学者已在此问题上进行了扎实的探索,为本研究进一步阐发此问题奠定了坚实的基础。相关研究主要分为两类主流视角:一类研究从村庄的社会经济结构出发,研究全国不同区域内村干部群体的性质,以村干部“职业化”概念来概括村干部群体性质的变化,强调村干部从不脱产干部变为专职干部,其待遇也从误工补贴演变为工资,并带来了村干部群体稳定性、专业性的提升等一系列后果<sup>①</sup>。由于这一现象发端于沿海发达地区,这部分研究重点分析了沿海发达地区村干部“职业化”的表现、成因与内在困境<sup>②</sup>。另一类研究则从行政体系的内部视角出发,从行政体系的制度架构和社会互动来解释村干部行政化的形成机制,因而更倾向于使用村干部“行政化”或“官僚化”这一概念,来表示村干部日益被纳入科层体系。这一分析视角通常被用于分析中西部地区村干部行政化的形成机制<sup>③</sup>。

以上两类研究都对本文探讨简约治理走向科层治理的问题有很大启发,但是它们在视阈上各有侧重而有各自的局限性。第一类研究从自下而上的视角分析了村干部群体的社会结构性位置及其职业化的物质条件,但在分析村干部职业化之所以产生“即事性”和程序性的工作方式时,却往往忽视了人口流动、城市化进程对基层治理形态的影响。第二类研究虽从自上而下的视角来看待村干部行政化,但没有区分近年来村干部行政化相对于此前的基层治理行政化的特殊性,较少联系现代国家职能转型这一更为宏阔的历史背景,因而相对忽视中国近年来整个现代国家建设进程中民事职能扩张、公共品与公共服务下乡以及制度化的科层监督等对乡村社会的渗透,容易将村级治理的行政化看成“任务性行政介入”以及调动村级组织积极性的策略。本研究试图综合自下而上与自上而下的双重视角,在国家—社会关系的分析框架下,梳理基层治理形态从简约治理走向科层治理的总体轮廓及其内在机理。

## 二、简约治理及其成因

中国这一地域广袤、人口众多的农耕文明,孕育出了相比于其他文明更加早熟的家产官僚制,但是在基层治理中长期保持着简约治理的形态。韦伯在《中国的宗教》一书中认为中国很早就以官僚体制的行政取代了家臣及具有卡里斯玛性格的强宗大族的行政<sup>④</sup>。但是,他又进一步论述了中国的国家权力是“巨大而脆弱的”,有限的官僚只能维持地方疏放性行政,皇权只统辖了都市和次都市地区,城墙之外的乡村地区则主要由诸如氏族、村庙等自身的组织来运转<sup>⑤</sup>。就基层治理的具体实践而言,黄宗智通过分析清代民事司法体系的原则和方法及其在税收、乡村教

① 贺雪峰:《村干部收入与职业化》,《社会治理》,2015年第11期;贺雪峰:《论不同地区村干部性质的差异》,《湖北行政学院学报》,2017年第3期;贺雪峰:《村干部稳定性与职业化的区域差异》,《中共天津市委党校学报》,2018年第3期。

② 杜园园:《村干部职业化的内在逻辑及其后果》,《中共宁波市委党校学报》,2015年第2期;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》,《中国农村观察》,2015年第2期;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》,《中共宁波市委党校学报》,2017年第1期;王惠林、杨华:《村干部职业化的生成机制及路径创新》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版),2018年第4期。

③ 王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》,2009年第2期;欧阳静:《村级组织的官僚化及其逻辑》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2010年第4期;付伟、焦长权:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》,2015年第2期;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;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》,《农业经济问题》,2020年第10期。

④⑤ 马克斯·韦伯:《中国的宗教·宗教与世界》,第85—86页,第145—147页,广西师范大学出版社,2004年版。

育、衙门行政中的应用,将古代中国依托准官员的半正式基层行政概括为“集权的简约治理”,并认为它在民国时期和新中国成立后仍然持续存在<sup>①</sup>。本章将在此基础上进一步探讨古代中国和新中国成立后的简约治理的形态,发掘其中的共性及其得以存续的条件。

### (一) 简约治理的形态

自秦统一至清代,州县政府都是最低一级行政机构,而且其行政人员的配备极为有限。在一个州县衙门中,只有州县官和佐贰官(州贰守或县丞)是由中央任命的官员,加之佐贰官数量很少,在地方行政中仅做一些卑微琐碎的事务,而且法律不许佐贰官受理诉讼,因而瞿同祖称州县政府为“一人政府”,州县官一人要对辖界内征税、司法、保甲、盐政、公共工程、社会福利、教育、宗教和礼仪等一切事务负责<sup>②</sup>。为了履行州县政府的各项职能,县衙内还有大量非正式的人员,包括各房书吏、衙役以及州县官的长随和幕僚这四类人员,其中书吏、衙役多是来自地方社会服役的“贱民”,幕僚和长随则分别是由州县官私人招募的行政专家和私人仆役,他们大部分不是在册的正规人员,社会身份也迥异于州县官<sup>③</sup>。

不同于一些学者所认为的“皇权不下县”,古代中国早已设立了县以下的社会控制单位,但总体而言,在古代中国,国家对地方社会的控制职能较为简单,主要是赋税与司法两端。唯有“钱粮”和“刑名”是清代州县政府工作的重中之重,州县官在“钱粮”幕友与“刑名”幕友的辅佐下,下派书吏和衙役,督促地方的乡保、里甲完成赋税、徭役、治安等各类行政事务<sup>④</sup>。

此外,传统中国的地方社会秩序并非主要依靠国家的正式官僚机构来维持。正如费孝通所认为的,传统中国士绅阶层拥有的权威与皇帝拥有的政权并行于天下,上下分治,地方的传统秩序由儒家伦理(“素王”)来维持,衙门里或官僚体系由皇权来统治<sup>⑤</sup>。国家通过县衙向地方社会征兵、纳粮时,亦需与地方士绅阶层协商,费孝通细致地论述了官府与地方社会互动的“双轨政治”,认为中央所做的是极为有限的,而且地方公益由自治团体管理,当臣民履行了有限义务之后,帝力与我何有哉<sup>⑥</sup>。

近世中国,面临西方列强入侵和内部纷乱,这种高度中央集权、低度基层渗透<sup>⑦</sup>的治理体系难以适应国家政权建设的需要,中国不得不将官僚制进一步向基层延伸来提升国家汲取能力,以应对战争、设立现代化部门。然而,基层政权的正规化并未达到预期效果,反而破坏了权力的文化网络,使得“赢利型经纪”代替了“保护型经纪”,从而导致国家政权内卷化<sup>⑧</sup>。直到早期中国共产党对基层社会权力的文化网络进行重塑,国家政权内卷化才得以缓解。中国共产党不仅通过自上而下的行政命令,还通过自下而上的动员和吸纳,打掉了旧精英的权威,在社会底层重塑了一批地方新精英并吸纳进行政体系中,更强劲地贯彻国家意志,从而将分散和分割的乡村社会整合为一体<sup>⑨</sup>。

这种政社合一的高度动员体制在人民公社时期达到顶峰,简约治理也呈现出一种新的形态,

① 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》,2008年第2期。

②④ 瞿同祖:《清代地方政府》,第285页,第56—162页,新星出版社,2022年版。

③ Reed, Bradley W., *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*, Stanford: Stanford University Press, 2000.

⑤ 费孝通:《论师儒》,载于费孝通、吴晗等:《皇权与绅权》,第21—23页,华东师范大学出版社,2015年版。

⑥ 费孝通:《乡土中国·乡土重建》,第157—161页,群言出版社,2016年版。

⑦ Mann, Michael, *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*, *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984.

⑧ 杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,第66—68页、第75页,江苏人民出版社,1994年版。

⑨ 徐勇:《“行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2007年第5期。

有学者称其为“政治统合制”,是指在资源匮乏的情况下,要对乡村社会进行深度的现代化改造,公社或乡镇党委将既有的乡村治理资源进行结构整合、资源聚焦和功能重组,通过“群众路线”“驻队”“包村制”“工作组”和“统分结合”来实现超越科层制的简约治理<sup>①</sup>。

这种简约治理与古代中国的简约治理相比,虽然国家权力对乡村社会的控制和渗透大大增强,但是两者仍然具有以下共同的特点:第一,较少凭借国家财政资源,在公共品和公共服务上更多依靠动员社区内部的资源;第二,具有较高的自主性和灵活性,根据国家治理任务的轻重缓急和乡村内部事务的季节性、突发性而灵活调整治理组织与资源;第三,村干部如同原来的士绅、乡保、差役一样仍属于乡村社会中的成员,其带有“差序格局”特点的社会关系网络仍深度嵌入乡村社会之中,这使村干部与村民互动时的行为伦理具有高度的人格性而非“即事性”。

## (二)简约治理的成因

首先,简约治理缘于国家财政能力的有限性。古代中国半正式的基层简约治理诞生于一个高度集权又力图保持简约的中央政府,正式官僚机构的简约导致了基层行政的简约,而正式官僚机构的简约,又根源于长期过密化的小农经济基础之上的国家仅能汲取有限的赋税<sup>②</sup>。如黄仁宇对明代赋税制度及其运作过程的系统研究发现,明朝总体税收水平很低,以至于不能提供基本的公共产品<sup>③</sup>。王业键研究晚清的财税资料后指出,在清朝最后二十五年,大多数省份和地区的田赋仅占土地产值的2%—4%,只有在苏州和上海等地区占8%—10%,远低于同时期西欧国家的税收水平<sup>④</sup>。

明清时期,与有限的国家财政汲取能力相对应的是地方政府的“不完全财政”,即在财政集权制度下,中央政府一统财政收支大权,而且还限定了地方政府的财政支出范围和额度,并未为地方各项事务提供充足的财力保证,对于未列入财政支出但又需要实际支出的部分,地方政府只能谋求财政外的其他途径来解决<sup>⑤</sup>。这也就形塑了县令简约治理的逻辑,如县令在民间诉讼调解中尽可能从简,优先让社会机制解决纠纷,只有当社会机制调解不了时,他才会做出明确判决<sup>⑥</sup>。这种治理方法的目的,正是以最少的官僚手段来维持现存体系,减少治理成本,节省财政支出。

近代以来中国以提升国家财政能力和基层渗透能力为核心的国家政权建设与西方仍有诸多不同,亦难以一蹴而就地在基层形成科层治理体系。西方是凭借资本主义工业化、市场经济、科层制和“自由民主”国家来进行现代国家建设。随着资本主义发展,尤其是工业经济的发展和外部殖民掠夺,西方国家财政收入呈几何级数增长,同时深入基层社会的科层制的条条式专业化公务员体系也建立起来,使西方无论是在基层公共服务还是对基层社会的控制能力上,都远超过基于农耕经济的传统中国。而中国的现代国家建设是在没有可能通过外部殖民掠夺的背景下于小农社会经济的基础之上进行的,必然要走一条与西方截然不同的路径。面临帝国主义—殖民主义国家的入侵,中国革命面临的最艰难问题就是:怎样才能在小农社会经济基础上,建立一个能够与现代工业经济国力和军力抗衡的政治经济体系<sup>⑦</sup>。晚清和民国依靠科层体系的向下延伸来

① 欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》,2022年第3期。

②⑥ 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》,2008年第2期。

③ 黄仁宇:《十六世纪明代中国之财政与税收》,三联书店,2001年版。

④ 王业键:《清代田赋刍论(1750—1911)》,第165页,人民出版社,2008年版。

⑤ 何平:《清代赋税政策研究:1644—1840年》,中国社会科学出版社,1998年版。

⑦ 黄宗智:《国家·市场·社会:关于中西国力现代化路径不同的思考》,黄宗智:《国家与社会的二元合一:中国历史回顾与前瞻》,第238—275页,广西师范大学出版社,2022年版。

建构现代国家的探索都失败了,后来中国共产党通过一套高度组织化的体制将基层社会重新组织和整合起来才逐渐解决这一问题。

其中,最为关键的就是政党组织动员社会。在夺取政权的武装斗争和建立革命根据地的过程中,中国共产党就在农村发展党组织。新中国成立后,党组织更是全国性地向农村地区延伸。尤其是在合作化运动中,公社设立党委,生产大队设立党支部,生产队设立党小组,党在乡村社会的组织网络由此形成,并成为乡村社会的领导核心<sup>①</sup>。党组织广泛吸纳村庄中拥护党的政策方针的“积极分子”,而这些“积极分子”又是社会化的精英分子,可动员更广泛的农民,从而将历史上一直外在于政治体系的分散的农民组织和整合进政党体系中来。人民公社高度的“政治统合制”不仅实现了对农村的长达三十年的高比重汲取,使中国初步完成了现代化的资本原始积累<sup>②</sup>,还完成了乡村组织体系建设,改善了农民生产基础条件,并提供了乡村教育和合作医疗等基本公共服务。这一切恰恰不是通过大量的国家财政投入来建设一个复杂的科层体系而实现的。

此外,简约治理还缘于乡村共同体秩序维系的内生性。无论是古代中国皇权与绅权上下分治的简约治理,还是新中国以政党为核心的“政治统合制”的简约治理,乡村之所以在国家科层力量渗透较少时就能够维系社会秩序,都由于它是一个由血缘和地缘相互交织的亲密社群构成的共同体。乡村共同体共享价值、规范和集体认同,并拥有共同认可的权威。那么,传统的乡村共同体如何内生出社会秩序,乡村共同体何以成为简约治理的社会基础?

我们认为:第一,地域的相对封闭性与生计模式的相似性有助于乡村社会的整合。由于村民们较少流动,村庄几乎是他们生活世界的全部,彼此联结的地方性关系亦是他们社会关系的重心,由此在一个相对封闭的地理空间中形成了一个熟人社会。由于农业生产是村民们主要的生计来源,生产活动的相似性产生了共同时间与共同利益关联,人们彼此生活经验的相似性也使其更易产生同情共感,形成集体意识,促进了乡村的社会整合。

第二,在乡村共同体中,人们将对至亲的爱和对父兄的敬,即亲亲尊尊的原则以“推己及人”的方式扩张至各种社会关系中,形成人与人之间的相处之道<sup>③</sup>。费孝通在《乡土中国》中将中国传统社会结构描述为“差序格局”,“君臣”“父子”“夫妻”“兄弟”“朋友”等各种“伦”就“好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹”一样,以己为中心,愈推愈远,愈推愈薄<sup>④</sup>。而这些“伦”是以私人的道德来维系的,“父子有亲,君臣有义,夫妇有别,长幼有叙,朋友有信”。虽然每个人的差序格局涉及的具体的千差万别,但是差序格局的结构以及每种“伦”背后的“理”都相同<sup>⑤</sup>。正如梁漱溟先生所言:中国是伦理本位的社会<sup>⑥</sup>，“融国家于社会人伦之中,纳政治于礼俗教化之中”<sup>⑦</sup>。国家是通过儒家思想在人们人伦日用中的实践而间接地影响乡村共同体,无须国家以强制力量保证社会规范的践行和社会秩序的维系。

第三,地方权威正是在这一村庄共同体的土壤里生长出来。当乡村社会出现越轨行为、短暂失序或者公共品的需要时,通常是长老或地方权威出面来维护秩序、主持公务。他们并不一定依赖国家授权,而是拥有传统权威和教化权力。由血缘和地缘联结的高度整合的村庄共同体有益于地方权威的生成,国家往往只需承认地方权威并依靠他们来进行赋税和司法等公务

① 徐勇:《“政党下乡”:现代国家对乡土的整合》,《学术月刊》,2007年第8期。

② 焦长权:《国家与农民关系悖论的生成与转变》,《文化纵横》,2016年第5期。

③⑤ 周飞舟:《差序格局和伦理本位:从丧服制度看中国社会结构的基本原则》,《社会》,2015年第1期。

④ 费孝通:《乡土中国》,第28—32页,人民出版社,2015年版。

⑥⑦ 梁漱溟:《中国文化要义》,第76—79页,第22页,上海人民出版社,2011年版。

活动。

在农民大规模外出务工之前,由于农业是农民生计的基础以及生产依附于土地所带来的不流动性,乡村依然是由“生于斯、长于斯”的农民组成的彼此熟悉的共同体,村庄共同体中人与人交往的传统伦理秩序乃至权威结构仍然存在。在伦理秩序上,村落固有的风俗、习惯、道德等在日常生活的细枝末节中仍在精妙地调节着村民人际关系,互欠着人情的村落里人们容易达成共识,社队集体也容易产生集体生存意识<sup>①</sup>。在权威结构上,村庄共同体中家族化的权威结构依然存续<sup>②</sup>,乡土社会的“差序格局”结构与党的先锋队结构交织在一起,进而影响村庄内部稀缺的物质和象征性资源的分配<sup>③</sup>。此外,乡村社会的动员也多是通过党组织动员党员进而动员党员所联系的家族成员来实现。正因如此,基于乡村共同体的简约治理的传统在新中国成立后依然绵延不息。

### 三、科层治理兴起的结构性背景

然而,近二十年来,乡土社会发生了剧烈变迁,简约治理的社会基础——乡村共同体渐趋消解。随着城市化、工业化在中国大地上如火如荼地展开,除了少数沿海发达地区能够实现乡村工业化和就近城镇化外,中国中西部大部分村庄中的村民都大规模进城务工经商。人口的流动打破了乡村地理空间的相对封闭性,农业不再成为农民生计之基础,原本由农业生产带给农民的相似性逐渐减少,乡村社会的整合程度下降,从而使得村干部原本依托涉农事务而形成的总体性支配式微。同时,地方性的社会关系网络逐渐松散,乡村社区难以产生共享的价值、规范和集体认同,从而导致乡村社区的“去公共性”,原本从一个高度整合和具有公共性的乡村共同体生长出来的地方权威如今也渐趋消减。

与此同时,国家的财政汲取效率和能力大幅提升,一个市场经济体制下的“大政府”在短期内迅速成长起来<sup>④</sup>,国家职能也相应发生转型。国家为了将巨量的公共财政资金合理有效地支出,努力建立以项目制为核心的公共品与公共服务的供给体系,推动了国家民事职能的扩张。农业税费改革后,乡村基层政权就逐渐从汲取型政权向服务型政权演变,基层政权为承接大量自上而下的公共品与公共服务,其组织制度和治理机制随之调适演变。正是在乡村共同体的消解与国家的职能演变的双重作用下,简约治理难以继续,科层治理逐渐兴起。

#### (一) 农民的非农化与总体性支配的式微

从20世纪末21世纪初开始,农民大规模地流向城市从事二、三产业,非农化使得村民们原本依托共同的农业生产而产生的共同时间、共同生活经验和共同利益关联都几近消失,他们分散在全国各地的城市从事着不同行业,有着不同的利益关切和行业规范,彼此从熟悉走向陌生,他们对彼此留存的只是年轻时淡薄的个人和集体记忆,乡村共同体渐趋消解。

对于村庄治理而言,随着农业在农民家庭生计中的重要性大大降低,村干部开展的涉农治

① 张乐天:《嵌入式社会变迁及其界限》,复旦大学历史学系、复旦大学中外现代化进程研究中心编:《近代中国的乡村社会》,上海古籍出版社,2005年版。

② 赵力涛:《家庭与村庄政治:1950—1970》,香港《二十一世纪》,1999年第55期;杨善华:《家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架》,《社会学研究》,2000年第3期。

③ 朱晓阳:《从乡绅到中农》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2018年第1期。

④ 焦长权、焦玉平:《“大政府”的兴起:经济发展与政府转型——中国政府公共收入水平研究报告(1980—2014)》,《开放时代》,2018年第3期。

理任务逐渐减少,而且农业不再关乎大多数农民的生存之根本,因此,村干部较少能对农民形成总体性支配。而人民公社时期,土地是农民生计以及国家粮食安全的基础,所以,社队干部的中心工作是农业的生产与分配以及农田水利等基础设施的建设与维护,进而在基层形成了以农业为核心的总体性支配。村民关于农业生产的重要性能形成一定共识,有损于集体生产与分配的越轨行为会受到大多数村民的舆论压制,村干部无论在提供与农业相关的公共品方面还是在惩戒损害集体利益的越轨者方面都能够获得村民的集体认可与拥护。而近年来由于农民的非农化,村干部在农业方面只需监督农民不能抛荒,推动土地流转,在抗旱、灌溉等事务上提供基本保障,为少数种粮大户提供个性化的服务。原本农业在村庄治理中所具有的总体性意义渐趋消失,对于农业的公共品与公共服务的需求不再具有普遍性,对大部分村民而言,这些公共供给与自己较少有切身关联而不被关心,此外,有损集体利益的越轨行为也难以激发村民愤慨不平的集体情感。因此,相比于集体化时期,村干部无论投入有关农业的公共服务,还是惩戒相应的越轨者,都难以获得村民充分的理解和认同,更无法从中实现对村庄的总体性支配。

## (二)社区的“去公共性”与地方权威的消减

农民的非农化不利于乡村社会的整合,使得社区日益“去公共性”,这从根本上影响了地方权威的生成。公共空间是生成地方权威的场域,公共利益则是吸引村民参与公共事务并由此产生团结感的纽带。若村庄公共空间被虚化,公共利益被忽视,人们不关心公共事务,而只关心私人事务,则地方权威的生成就会随之受到限制。

村庄公共性是在一个熟人社会中体现出来的,它变化的关键在于留村的村民之间关系的变化。村民之间由于较少有共同的生产活动,所以在生产领域的互助合作减少,加之大部分的生活需求都可以通过市场化的方式满足,他们在日常生活中的互助合作也大为减少,村庄中几乎不再共享高密度的信息沟通和互惠交往,相互依赖的程度急剧降低,社会约束也随之下降。此外,由于农民大多有进城务工经商的经历,他们早已不是费孝通《乡土中国》中所描述的“在地方性的限制下生于斯,死于斯”了。城市中陌生人之间依循工具理性的交往伦理也渗透到村庄之中,外出务工的生命经历重塑了他们的社会关系、伦理观念乃至集体认同。每个人对村庄中的大多数人都只是片面化的熟悉,只对其过去某一段生命史或者部分人格熟悉。村庄中彼此言说、流传的故事减少并碎片化,社会记忆的积淀亦难形成。由此,村民以社会记忆为基础而形成的集体认同感随之降低,参与公共生活的积极性亦相应减少。

此外,乡村社会中公共事务与私人事务之间的边界也发生了微妙的变化。乡土社会原本不存在绝对的私人事务,他人所谓的私人事务可能通过集体意识的作用被村民们认为是与自身相关的事务,从而成为公共事务。这与西方现代社会中公与私之间彼此区分、二元对立不同。然而,随着村庄陌生化的加剧,公共事务与私人事务出现了更为鲜明的分野。许多家庭事务变成了仅具有私人性的事务,不再进入社区公共性的范围。私人领域的扩张使得村干部逐渐无力无心协调村民的家庭事务,因此,如今的村干部较少在维系公序良俗中获得权威,也较少将私人事务转化为公共事务来教化人心、敦化民风。

一旦缺乏社区的公共性作为治理的社会底蕴,地方权威难以生成,村庄的内生治理能力就会逐渐下降。即使是国家的治理任务,在村庄的实践过程中也往往需要村干部与村民互动,需要依托社区的公共性来组织和动员村民。而村庄没有地方权威来教化村民,村民就易陷于工具理性的锱铢必较中,在需要牺牲个体利益、成全集体利益的事情上,村民往往索要高价补偿,成为典型的钉子户,使得治理实践举步维艰、成本高昂。面对这样的个体之治,基层干部就只能借助国家

授予的法理性权威,按照一套正式化、程序化的规则来办事,以繁复的治理技术来尽可能减少村民的投机取巧行为。

### (三) 国家民事职能的扩张与外生治理资源的增多

20世纪80年代以来,中国经济保持了长期高速增长,逐渐成为世界上第二大经济体,一个人均收入中等偏上的国家。在社会财富被充分创造和积累的基础上,国家通过分税制改革,一举提升了政府财政汲取效率和汲取能力<sup>①</sup>;“四本预算”<sup>②</sup>收入合计占GDP的比重快速增长,近年已接近40%的水平,相当于OECD国家的平均水平,一个市场经济体制下的“大政府”迅速成长起来<sup>③</sup>。

国家财政规模的扩张往往伴随着国家职能的转变。以查尔斯·蒂利(Charles Tilly)和迈克尔·曼(Michael Mann)为代表的西方学者通常以公共财政支出的变化作为国家职能转型的“指征”<sup>④</sup>。中国学者借鉴了这一方法,对中国的国家职能转型做出了诸多探索,研究发现,进入21世纪,中国的国家民事职能逐渐扩张,不仅仅局限于经济建设,还拓展了社会建设和民生保障领域。从2000年至2020年,国家在教育、医疗和社会保障领域的民生支出<sup>⑤</sup>占全口径的公共支出的比重,从27.88%上升为45%左右,占GDP的比重从5.84%增长为20%左右,这说明我国的民生支出在21世纪的头二十年显著崛起,成为公共支出的真正主体。这二十年,中国经历了与西方工业化国家1960—1980年间相似的历史进程,迅速建立了一个基本覆盖全生命周期的民生保障体系,迎来了社会建设和民生保障的黄金期<sup>⑥</sup>。

国家民事职能的扩张在乡村社会中体现得尤为明显。国家在乡村的民事职能主要表现为提供交通、通讯、灌溉等基础设施建设与教育、医疗、住房、社会保障、就业等民生保障,我们可以将其简称为“公共品与公共服务”。2006年,国家全面取消农业税后,大量的财政资金投向农村。基层政府逐渐依靠公共财政体系在农村建立公共服务与公共事务体系<sup>⑦</sup>。对农民而言,基层政府从一个汲取型政府逐渐向公共服务型政府转型。于乡村治理而言,这些民生事业也就逐渐从社区事业转变为国家事业。

在此过程中,乡村社会获得的外生治理资源急剧增加。国家针对乡村的公共财政支出包括教育、医疗卫生、社会保障、就业、社区建设与管理以及农林水等诸多方面。以国家一般公共财政支出中的农林水支出为例,它是国家民事职能的重要方面,总体上呈现出两个方面的重要变化。一方面,这一类公共支出所包含的具体款项在逐渐增加。税费改革前全国财政支出中的“支农支出”大类仅包含了“农、林、水利和气象支出”以及“农业综合开发”两款<sup>⑧</sup>,而财政部最新发布的《2022年政府收支分类科目》中“农林水支出”大类则包含了“农业农村”“林业和草原”“水

① 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》,2006年第6期。

② 一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算和国有资本经营预算,合称为政府“四本预算”。

③ 焦长权、焦玉平:《“大政府”的兴起:经济发展与政府转型——中国政府公共收入水平研究报告(1980—2014)》,《开放时代》,2018年第3期。

④ Tilly, Charles, *Coercion, Capital, and European State, AD 990—1990*, Cambridge: Basil Blackwell, 1989; 迈克尔·曼:《社会权力的来源(第二卷):阶级和民族国家的兴起(1760—1914)》,上海人民出版社,2015年版。

⑤ 中国学界不将社会建设和民生保障领域的支出称为“社会性支出”,而称之为“民生支出”,它包含了与人民群众切身相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性安居工程和文化方面的支出。

⑥ 焦长权、董磊明:《迈向共同富裕之路:社会建设与民生支出的崛起》,《中国社会科学》,2022年第6期。

⑦ 周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》,2006年第3期。

⑧ 参考财政部《2003年全国财政决算数据》,2008年7月8日, [http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/201007/t20100708\\_326893.htm](http://yss.mof.gov.cn/caizhengshuju/201007/t20100708_326893.htm), 2022年10月23日。



利”“巩固脱贫衔接乡村振兴”“农村综合改革”“普惠金融发展支出”“目标价格补贴”7款,一共细分为68项<sup>①</sup>。另一方面,近二十年来全国农林水支出的总量逐年攀升。2003年,全国农林水支出仅1329.54亿元,在税费改革从试点逐渐向全国铺开的几年内,农林水支出逐年增加,加之2006年国家开始推行“新农村建设”,到2006年这一支出达2930.02亿元,相比2003年翻了一番。在税费改革后,乡村社会在农林水方面获得的财政资源更是急剧增加,2020年全国农林水支出升至23948.46亿元,大约相当于2006年的8倍<sup>②</sup>。国家公共财政支出的这一侧面反映出国家将乡村发展置于重要的战略位置,乡村前所未有地获得了巨量的财政资源,农民生活的各个面向都纳入国家的民事职能体系之中,这对乡村的治理任务和治理机制产生了根本性的影响。

#### (四)公共品和公共服务下乡与新生治理任务的增多

随着国家财税体制的改革及其所推动的国家职能的转变,原本由家庭、家族和村庄所提供的公共品与公共服务,都逐渐由国家通过建立一整套自上而下的专项转移支付来供给。换言之,乡村社会的公共品和公共服务供给呈现出由内生性供给主导向外生性供给主导转变的趋势,村级组织因此承担了更多自上而下的新生治理任务。

首先,国家为了联通不同区域,促进全国统一大市场发展与政治整合,许多超越乡村社区之上的大型公共品供给呈现扩张之势,如大型水库、灌渠、高速公路、铁路、通信基站等跨地区跨流域的基础设施建设。这些重大项目的实施需要乡村两级组织参与协调多方关系,因而有学者称当下的基层政权为“协调型政权”<sup>③</sup>。其次,乡村社区内部的村组公路、灌溉防洪沟渠乃至各家门前的垃圾桶等小型公共品,具有高度季节性、临时性、碎片化特征,需要以机动灵活的方式随时供应、补充,需要面对千家万户的小农,这些项目的申请往往需要村级组织操作,实施与监督也离不开村级组织的参与配合。另外,除了以基础设施建设为主的公共品下乡外,公共服务也大规模下乡。国家不仅将此前村庄社区所提供的教育、医疗、计生、优抚、社会救助等公共服务包含在内,而且还新设了一些其他的公共服务,努力构建国民全生命周期的公共服务体系。如2021年3月,经国务院批准,国家发展改革委联合20个部门印发了《国家基本公共服务标准(2021年版)》,其中服务对象包括农村居民的基本公共服务有十八大类:优孕优生服务、儿童健康服务、儿童关爱服务、学前教育助学服务、义务教育服务、普通高中助学服务、中等职业教育助学服务、就业创业服务、公共卫生服务、医疗保险服务、计划生育扶助服务、养老助老服务、养老保险服务、社会救助服务、公共法律服务、扶残助残服务、优军优抚服务、公共文化服务<sup>④</sup>。除了与教育相关的公共服务由学校及教育部门负责而与村庄的联系较少外,其他公共服务几乎都离不开村级组织,需由村级组织将公共服务连接到具体的家庭或个人。

因此,近年来,村级组织的公共服务任务急剧增加,并且这些公共服务几乎都无法仅凭村级组织自身的力量提供,而是依赖一个庞大的科层体系的精密运转。它们和前述的公共品一样也大多依靠国家公共财政,经过专业部门理性化的设计,按照科学的标准,在科层体系内部进行细致的分工和监督,最后由基层政府将服务提供给每个村民或者特定人群。而村级组织是每个公

① 参考财政部《2022年政府收支分类科目》,2021年10月18日,[http://yss.mof.gov.cn/xiazaizhongxin/202110/t20211018\\_3758905.htm](http://yss.mof.gov.cn/xiazaizhongxin/202110/t20211018_3758905.htm),2022年10月23日。

② 2003—2020年全国农林水支出数据来源于历年《全国一般公共预算决算表》,为统一统计口径,其中2003—2006年的农林水支出,为决算表中的“支农支出”与“政策性补贴支出”中的“粮、棉、油价格补贴”之和。

③ 付伟,焦长权:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》,2015年第2期。

④ 《国家基本公共服务标准(2021年版)》(发改委[2021]443号),2021年3月30日,[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/content\\_5600894.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/content_5600894.htm),2022年6月25日。

共服务所依赖的庞大科层体系的重要末梢环节,通常承担着特定服务对象的识别、动员、信息收集、上报等职能。

综合以上分析,一方面,社会大流动和城市化进程带来的农民非农化与社区的“去公共性”,使乡村社会不再是以“地方结合”作为具有重要文化意义纽带的共同体。村庄共同体的消解使每个村民从社区的地方性规则的约束中解放出来,进入市场中生活,也更为直接地受到国家对个体的标准化、技术化的治理,换言之,乡村共同体的消解为科层治理的兴起提供了社会基础。另一方面,国家财政能力的提升推动了国家民事职能的扩张,大量以项目为载体的公共品与公共服务自上而下地投入乡村社会。这使得乡村基层组织无法再采取人员精简、自行其是的简约治理,科层治理成为基层应对急剧增加和精密复杂的治理任务时不得不采取的新的治理机制。

#### 四、科层治理的特征与机制

“大政府”兴起后,面对国家内部的不同层级、不同区域的巨大差异,以及地方社会结构、民众需求偏好的多样性和差异化,国家如何将集聚起来的巨量财政收入高效、规范和合理地进行公共支出,将公共品供给体系和民众需求偏好准确匹配起来,而不是让财政资金大量沉淀闲置甚至浪费消耗,这对政府的治理体制和治理能力提出了巨大挑战<sup>①</sup>,也对基层的组织制度和治理机制提出巨大挑战。一部分学者通过政府体系内部的公共财政体制的研究发现,各种财政资金开始以“专项”和“项目”的方式向下分配<sup>②</sup>,这使得整个国家的治理模式都呈现出“项目治国”的总体格局<sup>③</sup>。有学者进一步指出项目制的体制基础乃是公共预算改革所带来的公共支出的“项目化”<sup>④</sup>。同时还有一些学者通常以个案研究的方式,做了大量有关项目制在基层的运作机制及其非预期后果的研究<sup>⑤</sup>,实质上,这些研究正是揭示了国家将公共品与公共服务投入基层的“最后一公里”的运作机理。本文则尝试在以上研究的基础上,聚焦于村级组织这一个处于国家与社会之间的中间环节,阐述当面临大量自上而下的以项目为载体的公共服务的治理任务时,村级组织是如何从一个准官僚组织不得不演变为具有更多科层制特征的组织。下文从村干部的职业化、科层监督的制度和村务工作的去人格化三个方面,来阐述乡村科层治理的特征与微观运作机制。

##### (一) 村干部的职业化

近年来,村干部开始获得正式和稳定的薪酬,从兼职干部变为专职或全职干部,逐渐趋于职业化。最早开启村干部职业化进程的是沿海发达地区的农村,其中苏南和珠江三角洲的农村最

① 焦长权、焦玉平:《“大政府”的兴起:经济发展与政府转型——中国政府公共收入水平研究报告(1980—2014)》,《开放时代》,2018年第3期。

② 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》,2012年第1期。

③ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

④ 焦长权:《从分税制到项目制:制度演进和组织机制》,《社会》,2019年第6期。

⑤ 陈家建:《项目制与基层政府动员》,《中国社会科学》,2013年3期;陈水生:《项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察》,《公共行政评论》,2014年第3期;狄金华:《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》,2015年第6期;冯猛:《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为——以东北特拉河镇为例》,《社会》,2009年第4期;龚为纲:《项目制与粮食生产的外部性治理》,《开放时代》,2015年第2期;付伟、焦长权:《“协调型政权”:项目制运作背景下的乡镇政府》,《社会学研究》,2015年第2期;桂华:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》,2014年第4期;黄宗智、龚为纲、高原:《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》,2014年第5期。

为典型。改革开放后,苏南农村乡镇企业迅速发展,村级事务增多,这产生了村干部职业化的内生性需求,同时集体资产的增加又具备了提高村干部工资待遇的条件。因此,早在20世纪80年代,苏南村干部的报酬就从务工补贴变成了工资,村干部变成了职业化的村干部。珠三角农村由于“三来一补”迅速工业化,吸引了大量外来农民工在村庄中务工和租住,村庄治理事务的增加使行政村的行政队伍迅速扩大,村干部的工作亦高度职业化<sup>①</sup>。

至于中西部地区的村庄,村干部职业化则是由于国家职能转变带来的自上而下的治理任务增多而推动的。由于大部分中青年村民进城务工经商,愿意留在村庄中担任村干部的大多是在农村有承包地收入之外的其他获利机会的“中坚农民”<sup>②</sup>,他们通过流转土地扩大农业经营规模、承包鱼塘发展养殖业、经营酒店或商店、销售农资、提供农机服务等可获得与外出务工相当的收入。因而,在村干部的酬劳仅是微薄的误工补贴时,他们不会放弃谋生的主业而将主要精力投入村庄治理之中。但是随着近年来中西部地区大量的公共品和公共服务下乡,上级各个政府部门下达村庄的治理任务急剧增加,村干部疲于应付,甚至无暇顾及自己原来的主业,这些中坚农民要么退出村干部队伍,要么部分放弃自己谋生的主业,转交给其他家人或朋友经营。村干部的思想动摇和积极性下降反逼地方政府不得不提高村干部的薪酬待遇来激励村干部,提升村庄治理效能。虽然未工业化的中西部农村的集体经济薄弱,这些村庄难以像苏南与珠三角农村那样凭借集体经济提升村干部的薪酬待遇,但是大量的公共财政资金从中央向中西部地区的转移支付,使得中西部地区的农村突破了一直以来村干部职业化的财政约束。于是,地方政府通过一般性财政转移支付来为村干部提供可观且稳定的薪酬和办公经费,就逐渐成为中西部地区农村的普遍趋势。

当下中西部农村的村干部大多仍然由社会经济地位处于中上等的“中坚农民”担任,但是他们的从业形态发生了较大变化。其中村庄主职干部的职业形态的变化最为明显,由于村支部书记负责村级治理的全面工作,“上面千条线,下面一根针”,村级治理任务的增多使其工作十分繁忙,他们不得不舍弃原来的产业,而将大部分的时间和精力都投入村庄公务之中。其他村干部虽然繁忙程度不及村支部书记,但是仍然只能从事工作时间较为灵活、分散的副业。此外,一些中西部村庄还增设了党建联络员等专职干部,由县政府统一招考,选拔35岁以下有大专以上学历的年轻人担任。他们是不能从事其他副业的脱产干部,由于年轻、擅长使用电脑,经常负责村庄中各式各样填表造册的文牍性工作。以薪酬制为代表的村干部职业化让村干部愿意将更多的精力投入村庄公务中,而较少分心去谋求其他的收入来源或者退出村干部队伍。

因此,村干部的职业化是基层政府为应对公共品和公共服务大规模下乡带来的治理任务剧增而不得不实施的制度调整,并且对维持一支具备较高专业素质和职业能力并且相对稳定的村干部队伍发挥了重要作用。

## (二)科层监督的制度化

在中国历史上,国家对基层治理的运作较少实施自上而下的正式的科层监督。新中国成立后,中国共产党尝试在乡村社会构建现代化的党政监督体系,但此时主要依赖的并非科层监督,而是人格性的群众监督。上级干部和乡民熟悉基层干部的人格特征,基层干部的一言一行都是发生在乡村的舆论场域中,具有很强的道德意涵,一旦他们的行为伦理有悖地方性规范,他们就会渐渐失去民心,即使有国家授权,也会丧失权威的合法性基础。

① 贺雪峰:《论不同地区村干部性质的差异》,《湖北行政学院学报》,2017年第3期。

② 贺雪峰:《论中坚农民》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2015年第4期。

20世纪80年代,目标管理责任制成为农村基层政权运作中监督激励的主导性制度。乡镇政府加强对村庄的控制主要通过两条途径:其一,通过基层党组织深入乡村社会,加强对村庄权力核心的村支部书记的管理和控制,以基层党组织来提升深入群众和社会动员的能力;其二,实行目标管理责任制,这是由多个不同行政等级的责任主体相互联系而成的管理体系。它的核心是指标体系与考核奖惩,形成了一套乡镇干部和村干部之间以“责任-利益连带”为主要特征的制度性联结<sup>①</sup>,这一量化的指标体系以目标为引领,是一套结果性监督而非过程性监督,即只要基层政权在目标上与上级政府保持一致,在达到目标的过程中有较大的变通空间,从而激发出基层政权高度的创新活力。

近年来,随着大量公共品与公共服务下乡,为保证国家向乡村输入资源的安全性及有效性,地方政府更强调对基层治理的过程性监督,这导致了科层监督的制度化。首先,政府加强了对项目资金的严格审批与分级监管。地方政府在县、乡、村三级形成了财权和事权逐级递减的责任体系。如根据湖南省S镇召开的财务会议,200万及以上的项目,项目经费不列支到乡镇财政所,由县政府有关部门招投标,下派施工队,负责项目的业主为县政府的科局级部门;30万至200万的项目,由县财政局将项目经费列支到乡镇财政所,可由乡镇招投标确定施工队,负责项目的业主为乡镇政府;30万及以下的项目,可由村支两委组织施工队和监督工程实施,项目经费列支到乡镇财政所,由于实行村财乡管,村级组织以实报实销的方式在乡镇财政所支取项目经费<sup>②</sup>。因此,村级组织能够直接掌握的项目资金非常有限。对于村级项目,村级组织在报账时需提供支委会提议、村支两委商议、党员大会审议、村民代表大会决议四个会议的会议记录、项目申请书、施工方竞标会记录、与夺标的施工方签订的合同书、工程完结后的验收书、决算书等九项材料,才可在乡镇财政所支取项目资金。乡镇政府亦是以这种方式来监督村级组织在项目运作的各个环节——决策、申请、招投标、施工、经费使用等都必须符合规章制度。

其次,针对户或个人的公共服务或社会救助,地方政府要求村级组织精准识别,并将补贴直接打入农户银行卡中,不经任何中间环节。这种需要精准识别服务对象的事务分为两类:一类是按照客观标准即可识别,如耕地地力保护补贴是发放给拥有土地承包权的农户,而土地承包权的分配在村庄中是客观明确的,村干部只需将基础数据上报即可;另一类是需要村庄评选出服务对象的事务,具有一定的竞争性,如低保户、贫困户的评选。国家为将这类资源精准投入乡村社会最需要的农民中,设立了一系列可操作的标准和一整套民主评议的程序,只有通过高度标准化和程序化的运作确定的对象,才具有正当性。以精准扶贫为例,村干部需按照国家列出的一系列条目收集贫困户大量的个人与家庭信息,以证明该贫困户的方方面面符合国家设立的标准,而且省市政府还通过大数据比对、下派督查组入户核对等方式来确保村干部收集的数据的真实性,一旦有误,就在绩效考核中“一票否决”,甚至处分村干部和乡镇干部。

这种以文牍工作为主要表现形式的过程监督,本质上是一种高度制度化的科层监督模式。国家制定繁密的标准和程序并用复杂的科层体系来监督此标准和程序的实施,反映了国家认为要保证公共品和公共服务与农民需求有效对接,唯有通过科学理性的制度设计,而乡村干部唯有变成没有情感的按章办事的“螺丝钉”,才能保证国家意图一贯到底。这使得过去依靠乡镇干部对村干部在为人处事上的信任而将治理事务发包给村干部的行政发包制<sup>③</sup>在一定程度上运转失

① 王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》,2009年第2期。

② 整理自2019年8月21日湖南省S镇政府召集各村干部召开的财务会议记录。

③ 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

灵,同样,村干部出于人情道义在村内给各个村民分配公共利益的自主性也在制度层面被否定。但是乡村干部之间相互信任与村庄的社群伦理依然存在,只是整个过程性监督的体系使治理过程的实质理性需要披上标准化、程序化的形式理性的外衣,才能获得国家的认可。

### (三) 村务工作的去人格化

在村干部职业化和科层监督的制度化的双重作用下,村干部的行为被高度纳入科层体系的管理之中,进而对治理机制产生根本性的影响,即村务工作中村干部与村民的互动呈现去人格化的趋势。我们以坐班制为例来探讨村务工作是如何逐渐走向去人格化的。

首先,坐班制的蔓延和渗透,使得村干部与村民的日常互动减少。全国农村都普遍修建了便民服务中心,即村部,内设党群服务办事大厅。乡镇党委政府要求村干部的工作时间与乡镇干部保持一致,实行五天工作日、每天工作八小时、双休日轮流值班的坐班制,并通过打卡设备、摄像头监控设备将村干部的工作时间安排及其在村部的活动都纳入实时监控之中。此前,村干部没有在村部坐班的惯习,村部也没有成为办理公务的特定空间。村干部花费大量的时间做着自己的营生,村民有事可随时去村干部家中找村干部办事,公事和私事没有绝对的分野。而坐班制的实施逐渐使得村部成为一种正式的场所,填表造册等文牍工作乃至纠纷调解都须在村部展开。这一场所限制了村干部与村民之间更加随意的、生活化的互动,也就使得村干部和村民之间的关系易被塑造为单一的治理者与治理对象的关系,而更多富含情感和伦理的私人关系面向在这一正式的场所中被剥离。

坐班制的一个重要特点是上班时间与下班时间的区分,进而产生公务活动和私人活动的分隔。上班时间为村干部处理村庄公务的时间,而下班时间则是村干部休息的时间,即使村民有事找村干部,村干部也可以此时为下班时间或休息日为由推脱或择时再办。这种行为选择有以下一系列的原因:第一,在乡镇政府所要求的工作时间内处理公务在某种意义上是按章办事,合理合规。第二,这反映了村干部在完成乡镇政府所要求的工作职责后,缺乏内生性动力为村民多办事。第三,在更深的层面上,这意味着村干部将公务活动与自己的私人生活分隔开。在公务活动中,村干部高度嵌入正式制度和程序的框架内,并努力将外在规范转化为内在自我约束,处于一种精神耗费的状态。而在私人生活中,村干部则按照非正式的社会习俗、道德来行动,无需为特定目标与多方周旋并进行持续的经营,处于一种相对闲散的状态。因而村干部在这两种时间框架中分别处于两种截然不同的精神状态甚至人格之中。

然而,这种坐班制带来的村级工作的去人格化与乡村社会的情理并不适配。原本村干部无所谓“上班”与“下班”,乡村的公务活动嵌入村民们的日常生活中。村干部因公务和村民之间的互动与因私事和村民之间的互动并无本质区别,彼此的一言一行都合乎村庄既有的情理,甚至村干部还要借助私人之间的交情,以血缘、地缘等非正式关系中的行为伦理来推动公务的完成。而今,村庄公务在高度制度化的科层监督下变得日益程式化和正规化,使得公务活动和私人交往之间有了更明显的分别,公务更难借助私人交情来变通性地执行。

综合以上论述,由于国家民事职能的扩张,乡村社会的公共品和公共服务的供给从社区事业变为国家事业,这使得基层治理的组织制度和治理机制发生趋向科层治理的一系列调适。首先,村干部的职业化是国家应对村级治理任务的急剧增加而加强村干部队伍建设的积极举措;其次,国家为了乡村社会更加有效地利用大量自上而下的治理资源,实现国家意图,而采取制度化的科层监督,从而促进了乡村治理的标准化;最后,这一系列组织制度的调适可能产生治理机制的根本性变化,即公务活动和私人活动的分离使村干部的工作呈现去人格化的趋势。但与此同时,这一系列调适引发我们对科层治理与乡村社会能否适配的一些隐忧,科层治理的发展的确极大地

促进了更加具有一统性的组织制度和治理机制的形成,但也可能会带来村级公务的阻滞,潜在地形塑一批脱离群众的村干部和一个悬浮于乡村社会之上的村级组织。

## 五、余论

对照从古代与近世中国一直延续下来的简约治理的传统,当今村干部的处境以及乡村基层治理形态与以往相比发生了根本性变革。简约治理是基层准官员运用地方权威,利用权力的文化网络,以地方性规则维护地方社会的秩序与整合,从而实现大传统与小传统相互沟通的治理,如今简约治理的前提已经不复存在了。首先,随着社会流动性的加剧,农民的非农化和社区的“去公共性”,使得村庄难以加强横向的共同利益联结来生成地方权威,国家授予的法理性权威乃成为村干部权威的主要来源。其次,现代国家政权建设使得国家财政能力极大提升、国家职能发生根本转变,国家拥有较充分的财政资源反哺农村,提供全方位的公共品与公共服务。基层政权努力构造一个更加科层化和职业化的村干部队伍来承接公共品与公共服务下乡,并在基层运用制度化的科层监督来服务于庞大的科层机器的运转,并进而导致治理机制向去人格化的趋势演变。因此,简约治理的时代即将成为历史,取而代之的是科层治理的兴起。

近年来基层的科层治理饱受学界诟病,科层治理的确存在诸多弊端,如科层体系与乡村社会有着各自的逻辑,两者之间的张力可能导致科层体系的逻辑代替乡村社会自身的逻辑,提供的公共服务无法切实满足乡村社会的需要,进而产生乡村基层治理的悬浮;科层治理更加依赖技术和物质条件,较少依赖村民的参与和认同,从而使基层治理的组织体系日益精密,而乡村共同体却日益衰微,科层治理花费高昂的成本,却治理效能有限。

本质上,这一系列的讨论触及了乡村治理的总体格局究竟向何处去的根本问题。在国家民事职能扩张以及大量的公共品与公共服务投入乡村的过程中,面对乡村社会共同体的消解,国家究竟是继续依托村民自治、重塑乡村共同体来将国家资源与农民需求对接,还是凭借精密构造的科层体系将国家制定的标准和程序在基层落实,从而实现国家意图?现代性的洪流滚滚,依托乡村共同体的简约治理已然难以为继,科层治理乃是我们不得不面对的这个时代基层治理的命运。而有待我们进一步思考的问题是:如何让科层治理更好地适应民情变化并更有效率地扎根于一个新的乡村社会。

作者:董磊明,北京师范大学社会学院(北京市,100875);

欧阳杜菲,北京大学社会学系(北京市,100871)

(责任编辑:孟令梅)