

服务型政府转型中的 技术治理实践

——以12345政府服务热线的乡村经验为例

杜姣

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

摘要:随着服务型政府理念的推进,“民本”思想逐渐在乡村社会得到切实展开。其中,畅通农民权利表达通道成为服务型政府理念在乡村社会实践的重要内容。依托现代信息技术发展,以12345政府服务热线为代表的技术治理手段被广泛应用于农民权利表达场域,起到了畅通农民权利表达通道和规范村级治权等方面的作用,同时也造成了农民对村级组织的信任度和认可度不断下降的治理后果。村级治权面临合法性被消解的危机,要重构村级治权合法性,必须要打破以政府为主导的技术治理思维,推动村民自治制度实体化运转,提升以村民为治理主体的农村基层社会自主服务能力,实现农村基层治理现代化。

关键词:服务型政府;村级治权;合法性;技术治理;村民自治;基层治理现代化

中图分类号:D668 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)06-0037-08

一、引言:服务型政府转型与技术治理

税费改革前后,我国乡村治理经历了从放任到规范转变,国家力量开始重返乡村并成为塑造乡村规范型治理秩序的重要变量。加强对村干部权力的管理和约束成为规范村级治理秩序的主要举措^[1]。梳理税费改革前后乡村治理的发展线路可发现,我国政府在宏观层面从管制型政府向服务型政府理念转型^[2]是推动乡村治理转型的重要因素。税费改革前,管制型政府在乡村治理中表现在两个方面:一是农民是国家进行资源汲取的对象,乡村治理的中心任务是约束农民的不合作行为^[3];二是维持农村社会稳定这一底线秩序。管制型政府时期,农民是国家治理的对象,乡村治理目标是满足国家现代化发展所需的资源和稳定的社会环境。

因此,从理想的规定性逻辑来看,管制型政府时期,县乡(镇)政府与村干部的角色具有一致性,都代表更高的国家来向农民行使权力。他们与农民之间呈现为治理与被治理的关系,包括村级权力在内的基层权力较少受到管制和约束,而具有较大的自主裁量空间。这体现在他们在完成国家硬性任务的同时还获得了一定的剩余索取权。也正是这一时期,在国家的强资源汲取需求以及计划生育政策压力下,基层权力出现了严重失范,基层治理陷入紊乱和失序,乡村利益共同体形成^[4],在世纪之交以“三农危机”的形式达到顶峰^[5]。这成为国家加快服务型政府理念向乡村社会推进的现实推力。“民本”思想逐渐在乡村社会得到切实展开,畅通农民权利表达通道成为服务型政府理

收稿日期:2019-01-13

作者简介:杜姣,武汉大学政治与公共管理学院,讲师。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”(18ASH002),项目负责人:贺雪峰。

念在乡村社会实践的重要内容。也就是说,国家力量开始渗透到农民的权利表达场域,且试图跨越中间治理层级,实现国家与农民的直接对接和国家在乡村的直接在场。陈锋认为国家对乡村的治理从之前的“间接治理”转变为“直接治理”^[6]。国家、基层组织以及农民三者间的关系发生了根本变化,表现为国家与农民的利益呈现出前所未有的 consistency,作为基层组织成员重要构成的村干部成为被治理的对象。

总体而言,国家主要是借助以现代互联网和通讯技术为基础的技术治理方式来达到治理村干部的目标^[7],通过强化农民权利、畅通农民权利表达渠道实现对村干部权力的规范和约制,防止村干部权力损害农民权利现象的发生。服务型政府建设对农民权利的强调蕴含着与农民直接打交道的村级权力与农民权利之间的张力和冲突。一直以来,农民主要是借助信访体制^[8]申诉权利。由于借助信访体制申诉权利具有心理成本、经济成本以及时间成本高等特点,所以通常只有在权利受到极大损害以及问题极为严重的情况下,农民才会选择进入信访途径。此外,信访体制对访民本身也有相应的条件规定并保有体制严肃性。信访体制实质上是一个具有门槛的、半开放的权利表达渠道。

依托现代信息技术的发展,很多更为便捷的诉求表达渠道不断为各地方政府所运用,尤其表现在各种电话服务热线的开通以及网络通道的敞开,其中又以 12345 政府服务热线的应用范围最广,使用频度最高。作为技术治理的典型形式,12345 政府服务热线最先被运用于城市地区。近几年来,随着服务型政府理念的不断强化,部分地区的地方政府开始将 12345 政府服务热线向农村社会推广,并将之作为地方乡村治理的一大特色。江苏省南京市于 2010 年 12 月开通 12345 政府服务热线,按照“统一受理、分类处理、限时办结、过错问责”“谁主管谁负责、谁办理谁答复”和“首接负责制”的原则办理群众诉求事项,2011 年开始向全市其他区县以及农村全面推广。笔者于 2017 年 4 月调研的溧水区农村就包含在其中。

实地调研结果显示,12345 政府服务热线虽然起到了畅通农民诉求表达渠道、规范村级治权和防止村干部损害农民权益等方面的效果,但同时也出现了“服务异化”的实践悖论^[9]。本研究的目的在于:结合江苏溧水区农村的 12345 政府服务热线这一技术治理实践,深度剖析其具体的运作机理以及造成的治理后果。研究发现,在实际运作过程中,12345 政府服务热线带来了农民对村级组织信任度和认可度不断下降的后果,村级治权面临合法性被消解的危机。要重构村级治权的合法性,必须要打破以政府为主导的技术治理思维,充分调动村庄社会力量,将村民组织起来,发挥村民在村级权力监督和村级服务供给中的主体作用,构建村民共建、共治、共享的治理格局,以促进村民自治制度的实体化运转,提升农村基层社会自主服务能力,实现农村基层治理现代化。

二、调研地点及 12345 政府服务热线运作概况

(一)溧水区及调研村庄概况^①

溧水区地处南京市中南部,属农业生产大县。1983 年由镇江专区划归南京市管辖,2013 年 2 月经国务院、省政府批复同意撤县改区,行政区域不变。溧水区地处宁镇扬丘陵山区,地势东南高西北低,低山丘陵面积占 72.5%,最高海拔 368.5 米。2017 年 4 月笔者及调研组所在的 Z 村和 W 村是溧水区下辖镇两个毗邻的行政村。该镇地处溧水区南端,区域面积 97 万平方公里,辖 2 个社区和 11 个行政村。全镇有耕地面积 4.87 万亩,年产粮食 3.6 万吨。溧水区于 2000 年开始撤乡并镇,并开展合村运动。

Z 村和 W 村都是由原来的两个行政村合并而成。Z 村辖区面积为 9 平方公里,共有 12 个自然村、32 个村民小组,1 230 户,3 828 人,耕地面积 4 023 亩。W 村辖区面积为 9.7 平方公里,有 24 个

^① 根据学术惯例,本文所用地名为化名。

自然村、45个村民小组,1400多户,2850人,耕地面积为4964亩。由于Z村与W村毗邻,它们在村庄政治、经济、文化、社会、风俗等方面的表现都具有高度相似性。

在农业形态上,Z村和W村都正在经历农业生产经营模式和种植结构转型。随着农村青壮年人口大量流出,村庄释放出了较大的利益空间。伴随地方政府对农业现代化发展的需求所引致的外来公司及企业的进入,村庄形成了公司企业、家庭农场、中农、老年农民以及传统小农等多元化农业经营主体。Z村和W村的土地流转率分别达到了80%和65%。本村村民中,老人是农业生产经营的主体,青壮年村民多是去南京市、溧水区等地务工。这使当地农民家庭形成了以代际分工为基础的半工半耕为主导的农户家计模式^[10]。多元经营主体的进入以及土地流转规模的扩大造成的一个直接后果是农业种植结构的变化,即从以水稻、油菜、小麦为主的传统农作物种植结构转变为效益更高但市场风险也更大的经济作物种植结构,比如花卉、苗木、蔬菜以及水产养殖等。当然,农业依然是村庄的基本经济形态。因此,溧水区在地理位置上位于长三角经济带,但当地农村仍属于传统农业型村庄。

(二)12345 政府服务热线运作概况

随着经济社会的发展,人们包括个人权利表达在内的各方面需求都得到了极大激发。为此,城市地区率先发展出包括多个门类的电话投诉及网络投诉热线,将之作为人们权利救济的渠道。江苏苏州市就有96889、数字城管、寒山闻钟、市长热线等分属不同系统和不同部门的分散化投诉渠道。广见于各大城市的12345政府服务热线相当于综合服务热线平台,可接受各种类型投诉,并根据投诉的具体内容派单至相应的职能部门及责任单位。因此,12345政府服务热线相当于是对各种分散投诉系统的整合。

南京市的12345政府服务热线属市级平台,主要依托网络信息系统实现市、区、乡镇以及村等各级信息联通。南京市专门设置了12345政府服务呼叫中心,中心人员由主任及若干从社会上聘请的接线员组成。区县、乡镇一级同样设置有与南京市政府服务呼叫中心相对应的12345办公室,由专门的工作人员负责。此外,市、区县、乡镇各个政府部门及村委会都配备有热线终端,专门的负责人员配备有专门的手机。村委会多是由综治维稳主任负责。由此可见,12345政府服务热线是一种以网络信息技术为基础的技术化治理方式。

12345政府服务热线的整个运作过程都是由南京市统筹,南京市12345政府服务呼叫中心的接线员统一受理群众通过电话反映的诉求。接线员根据诉求的内容、性质和属地情况派单至相应的区县部门、乡镇政府部门或其他单位以及村委会。村庄范围内的事情由村委会派专门的村干部去处理。从村级层面来看,12345政府服务热线的运作过程大体如下:

村民拨打12345政府服务热线电话反映诉求,南京市政府服务呼叫中心接线员统一接听。针对村民的各类诉求,接线员首先可根据网络系统中既有的信息知识库当场作出解答,不能解答的诉求会在系统中生成工单,接线员通过网络系统将工单派发至相关部门,由相关部门负责解决。村庄范围的事情派发至村委会的网络终端上,综治维稳主任的手机终端会有信息提醒。接收到上级派发的工单后,村干部需要在规定的工作日内给予办理,并及时将工单的处理情况在系统上进行回复。收到处理情况的回复后,南京市政府服务呼叫中心的接线员会对诉求人进行电话回访,询问满意情况。若回答满意,工单的整个处理过程完结。若回答不满意,村干部需要重新对工单进行处理,直到诉求人满意为止。当然,针对村民的无理诉求,村干部可以在系统上反映,经过上级相应部门调查核实后,便可将此类诉求归入黑名单。南京市政府服务呼叫中心再接到此类诉求,就可不再受理。12345政府服务热线方面的工作构成了当地政府对村干部考核的重要内容。

三、12345 政府服务热线的实践机制

12345政府服务热线这一技术治理手段向农村的引入不只是对既有乡村治理体系的补充,更

是对乡村治理逻辑的系统性变革,渗透着以国家为主导的行政治理思维。这取决于它的三个实践机制特征。

(一)农民与国家的直接勾连机制

在传统治理时期,农民与国家的关系具有间接性,农民是通过与国家在基层社会的代理人间接与国家发生关联;即使是信访体制,也只能逐级进行,只有极少情况和极少农民的诉求最终会逐级到达国家政治权力的顶层。这种间接性使基层政府(组织)侵犯农民权利成为可能。12345 政府服务热线实现了农民与国家的直接勾连,二者仅有一个电话的距离。处于电话终端的市 12345 政府服务呼叫中心作为市委、市政府下设的工作部门,它代表的是国家权威,农民的任何诉求都可借由 12345 政府服务热线向市政府反映,且无时间限制和经济成本。也就是说,在诉求的初始环节,农民就已经跨越了村、乡(镇)以及县(区)等多个治理和管理层级,避免了与多重治理主体或行政机关的直接碰撞,可直达上层。通过这一过程实现农民个体意志向国家意志转化,并以行政指令的方式传递至村委会。这使农民诉求或村庄矛盾未经任何筛选便向上层汇聚,外溢出村庄。

(二)以信息技术为基础的行政工作机制

12345 政府服务热线是一种以现代信息技术为基础的技术治理手段,信息技术的使用贯穿于农民诉求表达、工单生成、工单派发、工单处理以及工单处理结果反馈等所有环节。国家由此达到对农民诉求解决过程的监督和管控,比如 12345 政府服务热线系统会对工单的办结时间进行限制,并对相关负责人以实时提醒,负责处理工单的村干部手机还安装了定位系统,以实现对其村干部办理工单的具体过程的监控。技术治理背后是强大的国家行政意志,内含着的是一种行政工作机制。这种行政工作机制在村级治理中体现在:

第一,村干部对村民诉求的处理主要源于行政压力。一经 12345 政府服务热线形成工单就意味着村民诉求已进入行政轨道,成为行政意志,进而成为村委会的一项行政工作,并进一步构成村干部目标责任制考核内容的重要组成部分。以溧水区 H 镇 2016 年对村(社区)工作的考核内容为例。当地实行的是千分制考核,共包括区中心工作任务(200 分,7 项)、镇重点工作任务(200 分,11 项)、基层基础规范化建设任务(400 分,23 项)、群众满意度测评(200 分)以及重大加分扣分项等五项考核内容。12345 工单处理属于区中心工作任务的 7 项内容之一,占 30 分,要求是按时办结率达到 100%、答复率 100%和满意率为 80%。

第二,对村干部处理村民诉求的过程实行行政规范化管理。借助量化考核指标体系以及信息技术手段,政府实现了对村委会的过程和结果双重管理,村委会的自主运作空间被极大削弱。这在很大程度上改变了因为上下级信息不对称造成的强结果管理和弱过程约束的情形^[1]。强结果管理体现在市政府将按时办结率、答复率以及群众满意率等作为基本指标,这些指标可由系统根据设置自主生成。特别是群众满意率作为整个工单办理结果的综合性评判指标构成了村干部的主要压力源,推动着村干部积极行为。群众满意率包括及时联系、作风满意度和结果满意度等三项内容,它是对群众主观态度的客观量化。强过程约束体现在村干部必须及时向政府服务热线系统回馈工单的办理进度,辅以相应的文字、图片以及视频材料,并对具体的处理情况详细说明,做到办事留痕,由此达到对村干部处理村民诉求过程的规范化管理。

12345 政府服务热线内涵的行政工作机制是对乡村治理逻辑的彻底变革。原有的乡村治理逻辑本质是以村民自治制度为基础的社会治理逻辑,村级治理活动主要是由以村民为主体的社会力量推动。村民与村干部直接发生互动,村干部直接向村民负责。此外,村干部的工作目标主要是指向问题的实质解决,在解决方式上具有充分的灵活空间,且与乡土社会规则呈现出较强的嵌入性。至少从主导面来看,村民诉求的表达、处理以及解决过程都主要是在乡村场域中完成。

(三) 基层代理人的监督机制

基层代理人的监督问题一直是横亘在国家治理中的一大难题, 自利本性使基层代理人有偏离国家意志以及农民利益的倾向。吴毅就认为村干部往往既不是国家代理人, 也不是村庄当家人, 而是表现出“双重角色”“经纪模式”“守夜人”“撞钟者”等多种角色特征^[12], 甚至可能带来村庄秩序的灰色化^[13]及村庄治理的内卷化问题^[14]。国家对基层代理人存在天然的不信任。12345 政府服务热线这一技术治理手段向乡村社会的引入为国家对基层政府(组织)行为进行直接监督提供了可能。如上所述, 这一技术治理手段的优势就在于它实现了国家与乡村治理中的终极利益主体——农民的联合, 型构出了基层代理人的强压型行政治理环境。基层代理人只能沿着国家意志以及农民利益的方向行为, 自利空间被极度压缩。基层干部的行为动态都可在技术系统中得到反映, 并为国家高层掌握。各个层级之间因为信息不对称带来的模糊治理区域趋于瓦解, 而处于高度的信息透明状态。因此, 从这个角度来说, 12345 政府服务热线实质是国家对基层代理人的监督机制。

四、12345 政府服务热线与村级治权合法性的消解

从南京市建设 12345 政府服务热线服务平台的初衷来看, 它主要是想达到以下三方面的目标: 首先, 也是最直接的目标, 为村民诉求的表达提供一个便捷的通道, 同时也为社会情绪和社会压力的持续释放提供一个常规出口。其次, 强化对村干部行为的社会监督面向, 促使其积极行政和规范行为。只是此种社会监督借助的并不是内生于社会的舆论及道德约束力量, 它是经过向行政意志的转化以行政压力的方式传递至村干部身上的。最后, 为政府及时把握社会舆情提供信息基础, 为政府科学决策提供依据。比如每月初溧水区都会对上个月的 12345 政府服务热线诉求数据进行统计分析, 包括诉求的类型分布、呈现的规律以及疑难问题的清理, 以简报形式送达区党委、政府的领导审阅, 极大地提高了政府对社会问题的敏感性。这三方面的目标在实践中都得到了不同程度的实现, 也是 12345 政府服务热线存在的合理性支撑。但另一方面, 它同样对村级治理产生了深远影响, 甚至是负面影响。这集中体现在村级治权合法性的消解, 村干部陷入了治权弱化的治理困境之中。

(一) 村级治权合法性来源及其消解的数据呈现

韦伯的研究曾着重揭示了权力的合法性面向。在他看来, 权力的合法性以民众的共同认可为基础, 内涵是民众对权力实践的承认。根据合法性来源的不同, 韦伯区分了传统型、法理型和卡里斯马型三种权力支配类型^[15]。权力的合法性强调的是民众对权力实践主体的承认程度。就村级治理来说, 村级治权的合法性反映的是村民对村干部权力的认可和服从程度。村民对村干部权力的认可和服从程度通常不是源于制度性规定, 而主要取决于具体的权力实践。因此, 村级权力的合法性主要是实践合法性。

12345 政府服务热线对村级治权合法性的影响可通过村民对村干部工单处理的满意率这一指标来衡量。由于乡镇主要对接村庄工作, 因此表 1 中 H 镇的统计数据可以说明村庄的情况。从下表 2012 年至 2016 年的数据可看出, 综合“满意”和“基本满意”项, 村民的满意率分别为 63.32%、47.49%、38.38%、33.74%、32.02%, 呈下降趋势, 且连续四年降至 50% 以下。与之相应, “不满意”项却每年呈递增趋势。另外需要提出的是, “未表态”这一不具有明确态度的回复其实蕴含着“不满意”因素, 至少是对村干部的处理结果持怀疑态度。因此, 实际的“不满意”率应该将“未表态”包含进来。如此, 2012—2016 年的总体不满意率分别为 23.35%、37.02%、49.06%、49.39%、49.01%, 整体呈上升趋势。而 2014—2016 年连续三年已接近总工单数的一半。由此可见, 村民对村干部的认可度逐年下降。这从侧面印证了村干部权力的合法性基础正在不断瓦解的判断。

表 1 溧水区 H 镇 12345 政府服务热线工单办理状况

年份	工单数	满意数 (占比%)	基本满意数 (占比%)	不满意数 (占比%)	未表态数 (占比%)	无法联系数 (占比%)	无须回访数 (占比%)
2012	578	323 (55.88)	43 (7.44)	8 (1.38)	127 (21.97)	55 (9.52)	22 (3.81)
2013	678	236 (34.81)	86 (12.68)	165 (24.34)	86 (12.68)	88 (12.98)	17 (2.51)
2014	1 011	295 (29.18)	93 (9.20)	366 (36.20)	130 (12.86)	82 (8.11)	45 (4.45)
2015	658	166 (25.23)	56 (8.51)	247 (37.54)	78 (11.85)	55 (8.36)	56 (8.51)
2016	1 049	252 (24.02)	84 (8.00)	409 (39.00)	105 (10.01)	122 (11.63)	77 (7.34)

注:表中 2015 年工单数据仅为 5 月 1 日—12 月 31 日 8 个月的统计数据,其他皆为全年 12 个月的统计数据

(二)村级治权合法性消解的内在机理

基于村民认可和服从的村级治权合法性的获得主要取决于两个条件,分别是村级治权回应村民需求的能力和村级治权维系村级治理公平、正义秩序的能力。12345 政府服务热线在实践过程中只提高了发现村民需求的能力,村级组织处理村民需求能力的有限性却难以跟进村民需求的发掘速度。二者间的差距成为村民对村干部权力不认可度增加的根源。12345 政府服务热线这一诉求通道的低成本性以及诉求回馈的及时性极大激发了村民利用 12345 政府服务热线表达需求的积极性,这直接表现为工单量基本每年都呈持续增长状态。从表 1 可以看出,工单数量总体呈逐年上升趋势。从表 2 中 H 镇 W 村 2016 年村民反映的诉求类型来看,去除雷同工单后的工单中,个体需求类占比最大,为 47.46%。这说明 12345 政府服务热线主要是充分释放了村民的个体诉求,也意味着村干部的精力主要集中在解决村民的个体化诉求上。

表 2 2016 年 H 镇 W 村 12345 政府服务热线工单类型

诉求类型	工单数量(件)	工单比例(%)	去除雷同工单后的工单数量(件)	工单比例(%)
个体需求表达	66	44.30	56	47.46
集体需求表达	28	18.79	24	20.34
村庄事务监督	50	33.56	33	28.00
干部行为监督	5	3.35	5	4.20
合计	149	100	118	100

注:数据来源于 H 镇 W 村 12345 政府服务热线工单台账

12345 政府服务热线消解村级治权合法性的内在机理主要表现在村级治理面临以下两对基本矛盾:第一,村民的高预期与村干部有限治理能力的矛盾;第二,村民私利化诉求的满足与村庄公平、正义秩序维系的矛盾。

(1)村民的高预期与村干部有限治理能力的矛盾。从 12345 政府服务热线对村民诉求的接收、下派以及处理的整个过程来看,其中缺乏村民诉求的识别机制。任何村民反映的任何诉求都可变成工单进入到行政运转轨道之中。这是因为南京市 12345 政府服务呼叫中心的接线员与村民之间处于高度陌生化的信息不对称状态。接线员只能根据形式化的标准对诉求进行客观归类,而无法对诉求的合理与否以及真伪给予判断,更无法对村民诉求解决同村干部治理能力的匹配程度进行评估。但村民反映的任何诉求都需要在行政系统中得到处理和回应,这带来的一个结果就是各种琐碎的抑或是重大的、无理的抑或是有理的、复杂的抑或是简单的、以及无法解决抑或是容易解决的诉求大量涌入,涉及村庄的最终都需要由村委会来承接处理。然而,从村干部的角度来说,这涉及两个问题,同时也是村级治权合法性遭到消解的两个因素:

一是村干部有限精力的分配问题。在政府强大的考核压力下,村干部必然会从最大化行政考核收益出发对其有限精力进行策略性分配。村民诉求生成的工单反映在系统平台上是完全去差异

化的数字概念,诉求解决的难易程度也不会在平台上有直观反映,更无法在考核中体现。于是,村干部会从提高工单整体满意度的角度考虑,优先处理那些容易解决的诉求,对那些比较紧迫、重大、涉及利益主体较广且具有一定解决难度的诉求主要是做到程序到位的形式化处理。村干部在处理小事上的积极态度以及高效率,又会进一步激发村民向12345政府服务热线更多地反映这类诉求,由此便会造成村干部越来越多的精力都是花费在这类小事上,而这类小事通常都是村民自己能够解决的。与之相应,很多紧迫、重大且具有难度的诉求却因为村干部的精力被大量小事分割而得不到及时和实质性解决。由于公共治理资源被无效地占有和利用,村民对村干部权力的认可度和服从程度必然会随着时间的积累不断下降,进而威胁到村级治权在村民当中的合法性。

二是村干部有限治理资源的无效问题。返回到村庄需要村干部处理的诉求除了是村干部能够解决的之外,还存在相当部分诉求是村干部无法解决的,它包括历史遗留问题,涉及上级政府各个部门协调的问题以及处于法律法规模糊地带的问题等。针对此类问题,村干部只能通过耐心做工作的方式进行劝导和说服,或者将问题上交至上级部门,处理的周期也会相应延长。只是,政府对维护农民权利话语和服务型政府理念的大力宣传,又普遍提高了村民对村级组织解决其个人诉求的心理预期。在现实无法达到预期的情况下,这部分个人诉求无法满足的村民极易滋生对村级组织的不满。在他们看来,不是其诉求不好解决,而是村干部有意推脱或故意卸责,由此产生对村干部的不信任。

(2)村民私利化诉求的满足与村庄公平、正义秩序维系的矛盾。分类治理一直都是乡村治理的基本手段。新中国成立后至人民公社时期普遍运用的阶级划分方式即是对分类治理手段的运用^[16]。分类治理的前提预设是基层政权(组织)面对的是分化的群众,针对不同的群众类型,理应采取不同的方式应对。此外,以村庄为地域基础的村民都处于熟人社会范围内,彼此之间相互熟悉、知根知底,这意味着村级组织也具备分类治理的能力。当前村民的分类主要是依托治理标准,而非阶级划分式的政治标准。治理标准体现为村民的行为是否违反村庄公共规范、公共规则和损害了村庄公共利益。依照此标准,村民大致可分为村干部口中的两种类型:“刁民”和“良民”。在村庄语境中,“刁民”是指那些总是提出无理诉求的村民,“良民”则是指遵守村庄公共规则,而且将个人诉求限制在合理范围内的村民。

12345政府服务热线这一技术治理手段破坏了乡村分类治理体系,“刁民”利用其与高层政府之间的信息不对称来伪装个人的无理或是极端私利化的诉求,由此获得国家合法性。当他们的诉求转化为行政意志并成为村干部必须处理的行政任务时,依托治理标准开展村庄治理的逻辑便会发生改变。迫于上级政府的行政压力以及这部分村民援引国家力量的威胁,村干部通常会对他们让步,满足他们的私利化诉求。这部分村民私利化诉求的满足会产生两个连带影响:一是会进一步激发他们继续谋取私利的行为;二是会对其他村民形成不良示范效应,形成“良民”的“刁民”化现象,即“劣币驱逐良币”效应。“‘刁民’得利、‘良民’吃亏”的观念将主导村级治理秩序。村庄公平、正义的治理秩序因“刁民”的崛起而不断遭受冲击,村级治权的合法性基础不断被瓦解。此种村级治理也不具有可持续性。

五、村级治权合法性的重构路径

12345政府服务热线向村级治理的渗透实则是技术治理应用于农民权利表达领域的集中体现,也是当前服务型政府理念的实践形式。这虽然起到了畅通农民诉求表达渠道、强化对基层干部行为监督以及提高政府科学决策能力等方面的作用,但其对村级治理的影响却更加深层,也更为本质。12345政府服务热线将国家与农民个体直接勾连起来,农民高度个体化、私利化以及琐碎化的诉求都被吸纳到政府行政框架中,政府责任边界被极大拓展。与之相应的是,农民个体化、私利化以及琐碎化的诉求并未经过村庄内部的再整合,村级自主治理能力丧失。这不仅会造成政府公共资源为大量的小事和一部分村民的私利化诉求所挤占,而且这些诉求背后因为有国家合法性的支

撑而不断瓦解着村级治理的公平、正义伦理。12345 政府服务热线最终沦为一部分村民谋取个人私利的工具。面对政府行政要求与村级治理公平、正义要求之间的矛盾和张力,在强大行政压力下,村干部通常会牺牲村庄治理的公平与正义来换取以群众满意率为核心指标的行政考核利益最大化。然而,村民对村干部权力的认可度和服从度并不会因此提高,反而是随着村级治理的公平、正义秩序的瓦解不断降低,最后便出现国家合法性的无限增强而村级治权合法性逐渐瓦解的情况。

12345 政府服务热线这一技术治理手段之所以会产生如此后果,其根本原因就在于国家(或高层政府)无法彻底解决其与农民个体之间的信息不对称问题,不具备对农民群体进行分类治理的能力。与此同时,借助这一技术治理手段,国家力量向村庄的过度介入又瓦解了村庄的分类治理空间。农民群体在政府的“服务话语”中被抽象为去差别化的权利主体概念,但这又无法与影响村级治理实践的分化的农民群体概念对接,进而引发村级治理困局。这一困局最终是以村级治权合法性消解的形式呈现。

习近平总书记指出:“党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标,就是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,也是实现社会主义现代化的应有之义。”^[17]农村基层治理现代化内涵于这一改革目标之中,而创新社会治理体制则是达成这一目标的重要举措。然而,国家通过技术治理手段实现与农民直接对接和对村干部权力的监督并没有同步增强村级组织的治理能力,未能实现农村基层治理现代化的目标。这也说明,单一的国家主体和高度分散的农民个体无法成为促进村庄善治和落实服务型政府理念的最优力量。在当前我国农村依然保有最基本的熟人社会结构,村民之间、村民与村干部之间处于高度信息对称的情况下,理应充分调动村庄社会力量,利用国家大量财政资金下乡的契机,建构村民之间的利益关联,将分散的农民个体组织起来,发挥村民在村级权力监督和村级服务供给中的主体作用。在此基础上,整合村庄社会内部各类治理资源,构建村民共建、共治、共享的治理格局,以促进村民自治制度的实体化运转,提升农村基层社会分类治理和自主服务能力,实现农村基层治理现代化,进而实现村级治权合法性的重构。

参考文献:

- [1] 冷波. 基层规范型治理的基础与运行机制——基于南京市 W 村的经验分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018(4):27-34.
- [2] 李景鹏. 从管制型政府向服务型政府的转变[J]. 新视野,2004(5):40-42.
- [3] 张江海. 从汲取到服务——乡镇政府职能转变的新趋势[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2007(4):27-30.
- [4] 贺雪峰. 乡村治理现代化:村庄与体制[J]. 求索,2017(10):4-10.
- [5] 温铁军. 八次危机[M]. 北京:东方出版社,2013.
- [6] 陈锋. 连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J]. 社会,2012(1):104-125.
- [7] 朱政. 国家权力视野下的乡村治理与基层法治——鄂西 L 县网格化管理创新调查[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2015(6):94-102.
- [8] 王学军. 中国信访体制的功能、问题与改革思路[J]. 湖北社会科学,2003(1):70-71.
- [9] 雷望红. 被围困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省 N 市溧水区 12345 政府热线的乡村实践经验[J]. 公共管理学报,2018(2):43-55.
- [10] 夏柱智,贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学,2017(12):117-137.
- [11] 王汉生,王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究,2009(2):61-92.
- [12] 吴毅.“双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记[J]. 开放时代,2001(12):114-117.
- [13] 吕德文. 找回群众:基层治理的探索与重塑[J]. 领导科学,2016(10):4-6.
- [14] 谢小芹. 半正式治理及其后果——基于纠纷调解及拆迁公司参与的半正式行政分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2014(5):123-128.
- [15] 韦伯. 支配社会学[M]. 康乐,简惠美,译. 桂林:广西师范大学出版社,2010.
- [16] 申端锋. 乡村治权与分类治理——农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代,2010(6):5-23.
- [17] 习近平. 习近平谈治国理政:第 1 卷[M]. 北京:外文出版社,2018:104.

责任编辑 高阿蕊

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>