

村干部公职化建设的困境及其超越

张雪霖

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘 要:村干部公职化管理属于国家政权建设,虽然有利于乡镇政府对村级组织的控制和有效地完成行政任务,同时却产生了行政消解村社自治和公共性的社会后果,具体表现为对村干部产生了“挤出效应”以及国家和社会互动产生了组织断裂。其中的原因就在于层级式的科层体制有办大事的优势,但在深入乡土社会时就面临治理能力和治理活力的双重性限度。因此,笔者建议将村委会一级设置为村公所,恢复以自然村为基础的村民自治单位,形成“强国家—强社会—强治理”的国家治理结构。

关键词:村干部公职化;治理能力;治理活力;组织断裂;村民自治

中图分类号:C912/D669 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)02-0044-07

一、问题的提出

农业税费取消后,有学者指出我国基层政权从汲取型政权走向悬浮型政权,乡村关系如同油和水的关系。^[1]乡村关系的松散化,为村社的民主与自治带来了生长空间。^[2]但是根据笔者在东、中、西部等不同农村调研发现,乡村支配性关系不但没有松弛,而且出现村委会的行政化和村干部的公职化趋势。乡镇政府加强对村级组织的行政控制,村级组织成为行政的“一条腿”。村委会的行政化和村干部公职化率先从东部沿海发达地区出现,中西部农村也开始出现村干部职业化的趋势。

学术界对于村干部公职化现象的研究尚处于起步阶段,但也产生了很大的论争。大体而言有两种观点:有学者认为村干部职业化变革是一种需求诱致型的制度变迁,顺应了建设服务型政府和农村人财物外流的社会需求,村干部职业化有利于增加村干部岗位的吸引力、加强基层组织建设和维持农村社会稳定,但面临法律障碍和村庄传统难题^[3-4];但是另有一些学者认为村干部职业化变革是一种行政强制型的制度变迁,在村庄权威衰变和乡镇权威衰变的背景下,村干部官僚化是乡镇增强自身能力和分解压力的手段,导致文牍主义严重、增加国家财政负担、提高治理成本和危及基层“草根民主”^[5-7]。

学界论争背后的根本在于对村级组织的角色认识不同,即村级组织应该是一个行政性组织还是自治组织。《村民委员会组织法》将行政村规定为村民自治组织,但是近 20 年的村民自治实践不尽如人意,原因在于法律规定和社会事实的背离,自然村而非行政村才是最基本的村民自治单位。为应对村庄权威和乡镇权威的双重衰变,村干部公职化的行政实践加剧了村委会的行政化并消解了村民自治的基础。本文将结合笔者在浙江、湖北、江西、河南等多地农村调研经验,分析村干部公职化的表现及其社会后果,进而分析科层官僚体制的优势与限度,最后在对村民自治的困境进行解

收稿日期:2015-06-11

作者简介:张雪霖,华中科技大学中国乡村治理研究中心,博士研究生。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030),首席专家:贺雪峰。

剖基础上提出有针对性的政策建议:将行政村一级更改设置为村公所,同时恢复以自然村为单位的村民自治,国家就可以通过层级式的行政科层组织与基层扁平化的社会组织有效对接,实现国家治理体系和治理能力的现代化。

二、村干部公职化建设的表现

(一)乡镇干预村庄选举

村级组织由村党支部和村民委员会组成,党组织的原则是“下级服从上级,全党服从中央”,而村民委员会根据《村民委员会组织法》属于群众自治组织,由村民选举产生,根据“自我决策、自我管理、自我监督、自我教育”的原则进行村庄治理。实践中,村书记和村主任有一肩挑的,也有分开的。从村庄权力结构分析,村书记和村主任一肩挑,村庄权力集中,村委会行政化,有利于乡镇政府对村级组织的控制和管理。而村书记和村主任分开,村庄权力可以相互制衡,乡镇政府只能通过党组织控制和管理村书记,但村主任是村民选举产生的,乡镇政府对村主任的控制力不足。2014年湖北H区农村换届选举,乡镇政府明确要求村书记和村主任必须一肩挑,选举过程中若出现二者分离的情形,则说明选举失败,需要重新启动选举。乡镇政府通过行政干预村庄选举,村书记和村主任一肩挑,将村委会行政化,实现乡镇对村级组织的控制与管理。

(二)工资制与考核制

现在村干部的工资和乡镇干部的工资构成相类似,分为基本工资和绩效工资两大块,基本工资由财政拨款,绩效工资则由乡镇以目标管理责任制为导向的行政考核为基础。不同地区经济水平不同,村干部的工资水平也不尽相同,但共同的趋势是村干部的工资在不断增长。以江西J县为例,村干部的基本工资正职干部300元/月,副职200元/月,绩效工资13000元与村级目标考核相挂钩。绩效工资考核,村干部以千分制的方式,按照全村整体工作占20%、村干部分管工作占30%、村干部包片工作占50%的方法计分到个人,每分13元。

村级目标考核主要分两块,总分1000分。一是季度巡查,主要结合该季度的中心工作考评,占全年目标考评的40%,考核方式为由镇领导班子组成专门班子和各村书记随同检查,主要是听汇报、看现场、查不足,检查结果会发通报,工作做得差的予以通报批评,排名前三的发流动红旗。二是各条口考评,考核内容为党建、农业产业、人口与计划生育、社会事务、综治维稳、民营经济、武装、林政管理、村镇建设、新农村建设与清洁工程等十大项,占全年考评的60%。

具体的考评措施为年初下达目标,与村庄签订目标管理责任书,如《A镇村级目标管理考核评分细则》将十个考核项目的具体目标进一步明确:党的建设方面每村创建示范工程一个;农业产业方面每村新建一个产业示范基地;人口与计划生育方面平均每村完成“两检四术”到位率90%以上、社会抚养费征收到位率80%以上、资金到位率60%以上;社会保障方面每村新农保参保率80%以上、新农合的参合率95%以上;新发展一个民营企业;武装方面每村必须输送1名合格兵员;农民建房管理,每个村无一例越权批地和群众违规用地,新户型到位率100%。

(三)坐班制与考勤制

为响应服务型政府的号召,乡镇将城市社区便民服务中心的模式推广到农村,开始要求村干部实行坐班制,建设便民服务工作站,像乡镇公务员一样实行上班制,周一到周五实行八小时工作制度,周末还要派人值班。坐班的村干部并非无所事事,而是忙于填写和制作各类报表、记录和档案,村干部总是用“搞得晕头转向”来抱怨这类报表和台账的繁琐和难度。^[7]乡镇政府为防止村干部偷懒和机会主义行为,会不定时、不定点地对辖区村庄的坐班和出勤情况进行抽查,缺勤的就要扣分。虽然村干部的工资有了很大的提高,但村干部却越来越不满,越来越嫌工资低、待遇差和工作多,开始把自己的福利待遇和拿着铁饭碗的乡镇公务员相比。而村民认为村干部的工资越来越高,却越来越不对村民负责,无法有效回应村民的需求,越来越像官。

(四)行政激励制

为调动村干部的积极性,乡镇政府也采取了一系列行政激励措施,如有些地方政府开始探索村干部享有公务员待遇,即让村干部享有养老金和社会保险,还有的地区开放村干部职业流动系统,工作出色的村干部可以被吸纳进乡镇干部队伍。另外,乡镇每年还会举行村级目标管理表彰大会,奖励先进集体和先进个人。以江西修水县为例,乡镇每年在三月份召开的三干会议上,根据上年度年终对村级组织的行政考评结果表彰先进集体和个人。所谓的三干会议是指乡、村、组三级干部的联席会议,笔者调研的A镇每年有200多人参加。在这么多人面前的表彰大会是村干部面子生成的社会场域,尤其是各村村民组长也都在场,无形中给本村村干部施加了压力。A村2014年村级目标考核在A镇10个行政村中排名倒数第三,千分制得分700多分,在2015年表彰会议上只得了一个奖牌,获奖多的村高达七八个。村民组长对本村村干部说:“你看看人家,领奖都转晕了。”该村干部气得连表彰晚宴都没吃就走了。村干部也认为:“你得的分数不能太差,几百人开会,你不能领奖,表彰念名字时,没有你的名字,心里也会很失落的。”乡镇政府将科层官僚体制内的锦标赛竞争机制引入对村级组织的行政化建设,在村干部之间掀起你追我赶的锦标赛态势,促使村干部完成自上而下转移的行政任务。

三、村干部公职化的社会后果

村级组织位于国家与乡土社会的制度化连接点,既要协助政府完成国家下达的行政任务,又要发挥将农民组织起来实现村民自治的功能。因而,村干部一般被认为兼具国家代理人和农民保护人的双重角色与身份,一头挑起国家,一头担起农民。^[8]村委会的行政化和村干部的公职化建设,属于国家政权理性化建设进程的一部分,通过规范化、指标化、技术化和专业化的行政管理来加强对基层代理人的行政控制,便于政务的贯彻执行,完成国家改造传统农村社会的规划任务。但是村干部的公职化建设却会打破村干部双重角色和身份之间的平衡,天平开始向政府一端倾斜,产生“行政消解自治”^[9]的社会后果。

(一)两头挤压:不愿负责的村干部

村级组织属于半行政化组织,村干部是不脱产的干部。村干部首先是农民,在村集体里拥有土地、宅基地和房屋等生产生活资料,县乡政府对半行政化的村干部并没有完全的支配权。村干部的权威除了来源于自上而下的国家赋权外,还要依托于村庄熟人社会内部自下而上的社会性赋权。一个好的村干部就需要在国家代理人和村庄保护人双重角色之间平衡,在国家任务和村庄需求之间平衡,扮演着调停者、缓冲器或安全阀的作用,一方面能将国家过激的行为软化,另一方面能将农民的有效需求向上传达,在国家和农民之间来回穿梭。县乡基层政府直接和千家万户的小农直接打交道,要么是不可能的,要么是很不经济,需要依赖生活在熟人社会中的村干部实施治理,“上头千根线,下面一根针”。由于村干部只是半行政化的干部,基层政府对村并没有完全的支配权,那么村干部就能掌握剩余控制权,实施反控制,形成吉登斯笔下的控制与反控制的支配辩证法原理。^[10]

而村委会的行政化和村干部的公职化建设,加强了基层政府对国家在村庄代理人的行政控制和管理,逐渐将村级组织纳入行政科层体制内部,将本属于自治性质的村级组织变成行政科层体制链条的最底端。这就使得自上而下的行政压力通过行政科层体制层层分解向下传导到最底端的村级组织,村干部承受的行政压力越大,政务越来越繁忙。很多村干部抱怨后税费时期比税费时期还要忙。村干部的公职化建设,挤压了村干部掌握的剩余控制权,乡镇政府对村干部的支配权在增强,那么村干部的双重角色和身份就开始出现失衡。村干部在开始主要对上负责时,会遭到村民的不满和谴责,主要表现为村庄的公共舆论和社会评价机制。

作为国家的基层干部,做的事越来越多,工作越来越繁忙,但群众却越来越不满意。村干部处于两头挤压的位置,如同风箱中的老鼠,两头受气。笔者在江西J县调研时常听村干部抱怨:“现在

三天两头开会，天天挨骂，工作做不好，镇干部就只会骂你无能，从来不问农民的意愿和实际情况。群众不满也骂，骂我们是乡镇的狗腿子，不把村干部当一回事。现在当村干部真是没意思，工资低，事情多又要挨骂，真不想当了。”虽然村干部工资有了很大涨幅，但是基本工资较低，绩效工资和行政考评结果相挂钩，承接了自上而下转移的大量行政任务和行政压力，相比之下一年一两万元的工资，连普通农民外出务工的收入都不及，养家糊口都难，确实工资低了。J县一个村连续两个被村民选上的村干部，未满一届就辞职不干了。

在这种两头挤压的情形下，会产生“挤出效应”，一部分年轻、有能力、有公心的人不愿意当村干部。愿留下来的村干部主要有两类：一是年龄较大的，以50多岁的老干部为代表，他们大多是当了很多年的村干部，再熬个几年到60岁退休，就可以拿到按照工龄补贴的社会保障，相当于养老金，这对农民而言还是有相当大的吸引力。对于农村50多岁的人而言，子女多已经成家，人生任务已经完成，进城务工也没人要了，当村干部工资虽不高，事情多，但相较于同龄的老人在附近做建筑小工，要轻松体面多了。二是家里做生意有产业的，村干部的角色与身份，有利于扩大社会关系网，上可以连接乡镇干部，横向上又能结识同级的村干部，下可以连接村民，对于做生意的人而言，关系就是资本。这样，村干部就既不会积极做好国家代理人，也不会做好农民的保护人，而是沦为不愿负责的“撞钟者”。^[11]

（二）组织断裂：有组织的官僚体制与无组织的个体

依据《村民委员会组织法》的规定，村民委员会属于群众自治组织性质，国家不是直接与农民个体打交道，而是通过有组织的科层官僚组织与村级自治组织对接，治理成本低而且有效率。村干部生活在熟人社会内部不仅可以低成本地掌握村庄内部的各种信息，而且可以有效地将国家的政策、方针和路线等信息有针对性地传递到村民那里，村级组织内部还有村组干部、党员、积极分子等一套有效的治理结构和体系。^[12]村民自治组织通过村级内部的小组长、党员、积极分子将农民组织起来，共同解决村务，农民个体的需求表达也通过村组内部的组织网络层层上传，“大事化小，小事化了”，做到矛盾不出村，甚至矛盾不出组。组织起来的农民，会形成强有力的公共舆论和村庄公共性，对村干部的权力形成监督和制约，这就会进而对代表国家的政府权力进村进行监督和制约，国家和社会之间能形成良性互动。

但是村委会的行政化和村干部的公职化，使得承担将一盘散沙的农民组织起来的村民自治组织被吸纳进行行政科层体制，在国家与乡村社会的互动中就产生了组织断裂，即有组织的行政科层体制直接面对的是无组织的农民个体。村干部的公职化有利于乡镇政府加强对村级组织的管理和控制，有利于自上而下转移的具体行政任务的完成，村干部成为乡镇政府在村庄的“一条腿”，那么村干部的剩余控制权萎缩，对乡镇政府的反控制和制约能力下降。兼具国家代理人和村庄保护人双重角色的村干部，开始向行政代理人 and 撞钟者转变，消解了村庄内部有效的治理系统，农民重新回到一盘散沙的个体状态，农民有效的社会需求表达机制失灵，国家和乡村社会之间的互动就变成单向的，只有国家可以通过行政科层组织自上而下传递意志，而作为最终受体的农民却丧失了有效的自下而上表达需求的组织机制，导致“小事酿成大事”，“大事变成不稳定的事”。农民在日常生活中的小事无法通过常规的组织机制来解决，就会寻求新的救济渠道，低成本而有效率的信访体制为农民求援的可靠对象。上访户也知道矛盾的解决最终还是靠基层，他们上访的目的就是通过向更高级别的政府求援，来给地方政府施加压力，以更快更好地解决自己的诉求。“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”，已经成为社会各界的共识。村委会的行政化和村干部的公职化在实践中就产生了悖论，原本村干部的公职化管理属于国家行政理性化建设的进程，目的是为了提高行政效率和权力的规范运行，但由于消解了村民自治组织，无法回应村民生产生活中的“小事”，导致村民上访向更高级政府求援。在维稳的逻辑下，这就转化为科层体制内部的行政压力向下传递，基层政府不得不耗费大量行政资源以特殊主义的方式来解决上访户的诉求，占用了行政体制大量办大事的资源

和精力,产生了极大的效率损失,有学者将之称为“耗散型体制”^[13]。

上级政府为减轻上移的社会矛盾压力,要求村干部实行坐班制,这相对于很多地区的村干部都是“不在村”或走读干部而言,无疑在一定程度上有助于为村民办事,回应村民的诉求,至少村民在办事的时候还能找到村干部。但是职业化的坐班制与考勤制,难以适应乡土社会工作的突发性、季节性、临时性、乡土性等特征,而且会加剧村干部的官僚主义心态,本来农村的工作是不分上班和下班时间,也没有周末的观念,但是坐班制的推行,塑造了村干部的工作日和周末观念,非坐班时间村民找到他们,他们就有理由推托说到上班时间再办理。为缓解基层社会矛盾,政府推行的村干部坐班制,不啻为“头痛医头,脚痛医脚”式的治标不治本的方法。“人民没有了自己的组织,只剩下办大事的行政社区和行政官僚,没有了公共生活,丧失了对直接涉及自己利益之事的发言权。人民成为无组织的个人,办不好小事,缺少日常生活中的公正感,已经成为国家治理的主要矛盾。”^[14]

四、行政科层体制的优势与限度

村委会的行政化和村干部的公职化,实质上是国家政权建设和社区福利供给的国家中心主义的投射,在没有认清当下国家治理的主要矛盾的情况下,盲目实施行政体制改革和行政理性化建设,只会加剧社会矛盾,这里的关键问题在于要清醒地认识行政科层体制的优势与限度。科层组织最初被广泛用于工业社会下的市场经济和现代民族国家,就是为了应对外在激烈的社会或国际竞争环境,层级式的科层组织体制通过专业化的分工和规则化治理,具有很强的资源动员能力,能降低交易成本和提高行政运作效率。借用潘维“大事”与“小事”的划分,也就是说科层组织体制的优势是能办大事,这也是我国经济发展奇迹的组织依托,而科层组织体制办不了小事,扁平化的组织才能有效办小事。行政科层体系深入农村基层社会时,面临着治理能力和治理活力双重性限度。

(一)治理能力限度

韦伯笔下的理想型科层官僚组织,具有明确的专业化分工、依据法律规则治理、去人格化以及职员在科层组织内的向上流动追求等特征,这是其优势,但当其延伸嵌入到乡土社会时,也构成了其治理能力的限度。首先,基层社会中的“小事”或一线工作往往是综合性和整体性的,非专业化分工的科层体系所能应对,部门化分工严格按照制度职责办事,实践中就会产生相互踢皮球的结果。村民的“小事”无法解决,就会拖成“大事”,矛盾就会向上涌现。其次,乡土社会中的“小事”多是情、理而起,社会矛盾和纠纷的解决寻求的是依靠情、理以及乡土正义,而不是依靠法律,事情闹到依靠法律解决的地步,说明关系就到了彻底清算和断裂、无法修复的地步,典型的就如电影《秋菊打官司》,而科层组织是依法治国的,是要按照法律规则办事的。最后,科层组织内的职员是以职位的向上流动为志业的,职位向上流动主要依据上级行政考核的结果,必然产生的是对上负责。笔者将行政任务分为两大类:一类是事情大,量小,易于指标化、数量化和技术化考核的政务,这类多涉及发展和稳定类事务;另一类是事情小,量大,难以指标化、数量化和技术化考核的政务,这类多涉及基础民生类事务。科层组织内的官员在追求职位向上流动的过程中,就会以政绩为导向,必然优先完成第一类任务,和群众直接利益息息相关的第二类基础民生事务就会受到忽视。这在行政科层体制内部又被称为“一线工作”和“二线工作”,有限的行政资源会被优先用于完成“一线工作”,甚至形成“一线”吸纳“二线”的后果。^[15]

(二)治理活力限度

我国在实现了工业化的基础上,有雄厚的财政基础可“以工哺农”,即使能够支付高昂的行政成本实现暂时的社会治理秩序,却窒息了社会活力和治理活力。由于村委会的行政化和村干部的公职化使得有组织的行政科层体系直接与无组织的农民个体对接,消解了社区自治和公共性。农民没有了自己的组织和公共生活,重新沦为一盘散沙的自私自利的个体。“公共性”是促成当代“社会团结”的重要机制,对于抵御市场经济背景下个体工具主义的快速扩张有着实质性意义。它既是使

个体得以超越狭隘的自我而关注公共生活的立基所在,还是形塑现代国家与民众间良性相倚、互为监督新格局的重要条件。^[16]

我国农村社会不是依靠阶级和利益集团组织的,而是按照村社组织起来的,公共空间和公共性的形成也是以村社为组织依托的。“西方科层体系之外有政党竞争型选举,而且人民由形形色色的市民社会和社会团体组织起来,既制衡科层系统,又解决小事。中国的自然社区组织在功能上就等同于西方的多党竞选制加市民社会。当前我国的主要矛盾源于科层体系治国。”^[14]西方的行政科层体制和中国一样都是办大事的,但是西方社会中的个体并非直接面对行政科层系统,而是通过发达的政党竞争、市民社会和社会团体将不同阶层中的个体组织起来,形成社会中的公共领域和利益集团,与有组织的行政科层体系对接,国家与社会之间能形成良性的互动,社会治理是有活力的。行政科层组织系统在深入基层社会时,不但无法激发社会治理活力,反而会因消解村民自治和村庄公共性而窒息基层治理的活力,国家与社会之间的互动就产生了组织断裂。

五、村民自治的困境及其超越

潘维认为,当前国家治理的主要矛盾为科层体系治国,国家与社会的互动产生了组织断裂,人民没有了自己的组织和公共生活。^[14]依据《村民委员会组织法》,村民委员会属于村民的自治组织,需要发挥将农民组织起来与国家对接的功能。上世纪90年代开始推行村庄竞争性选举时,学界对村民自治倾注了极高的热情和期待,但是近20年的村民自治实践却不尽如人意。笔者认为,村民自治的困境在于法律规范与社会事实的背离。具体而言,《村民委员会组织法》将行政村规定为村民自治的单位,行政村基本上都是由若干个自然村(组)构成的,已经超越了自然社区熟人社会的边界,属于一个半熟人社会。在行政村这个半熟人社会里,村民之间、村民和村干部之间都处于信息不对称状态,村民对村干部的选举和监督就流于形式,普通村民的政治效能感和公共参与度就低,村民自治就陷入结构性困境。

而村委会的行政化和村干部的公职化建设,使得村干部被吸纳进行政科层体制内部,变成基层政府的一条腿,进一步消解了村社公共性和村民自治的基础。有组织的国家行政科层组织直接面对的是无组织的一盘散沙的农民,农民没有了自己的组织和公共生活,国家与农民的互动产生了组织断裂。我国乡土社会是依照自然村组织起来的,自然村是以血缘和地缘为基础形成的熟人社会,不仅村民之间的信息是全对称的,而且村社内部共享一套基于社会规范和价值的地方性共识。我国人民公社制度就是建立在“三级所有,队为基础”的组织基础之上的,生产队和自然村基本重合,形成的是“以队为村”的体制模式,这也是人民公社时期虽然经历了文化大革命,却没有发生大的社会动乱的奥秘。^[17]自然村是一个熟人社会单元,因而也是最基本的社会自治单位。

为超越村民自治的困境和完成国家政权建设任务,笔者建议将行政村一级设置为村公所,主要执行国家法律、政策以及自上而下转移的政务,恢复以自然村为单位的村民自治,将农民组织起来,通过自我决策、自我管理、自我监督和自我教育来解决与农民自己的利益息息相关的村务。恢复以自然村为单位的村民自治在制度和实践上都是可行的,即拥有制度基础和社会基础。具体而言,人民公社时期留下来以自然村为生产队的组织遗产,而且生产队(多为自然村)也是一个集体土地产权共同体,集体拥有土地、宅基地、山林、水利设施等所有权,依托于土地及农业生产形成集体和公共利益,此为其制度基础。同时,正如上面所述,自然村是以血缘和地缘为基础的熟人社会关系,农户之间信息是全对称的、有价值和社会规范构成的地方性共识以及村民对村社的主体性归属,村社内部有公共性作为社会基础。恢复以自然村为基础的村民自治,能重新将农民组织起来,恢复农民的公共生活,提高基层的社会治理能力和治理活力,国家就可以通过层级式的行政科层组织与基层扁平化的社会组织有效对接,自上而下的行政压力和自下而上的需求表达之间就能有效互动,形成“强国家—强社会—强治理”的国家治理结构。

六、结 语

国家治理体系和治理能力现代化的关键在于基层治理体系和治理能力的现代化,在乡村社会就表现为国家与农民之间要形成制度化的沟通互动机制。但实践中,由于村庄权威和乡镇权威的衰变,基层政府通过干预村庄选举、提高村干部的待遇、坐班制和考勤制等一系列代理人激励与监督措施,将村干部纳入公职化管理,加强了乡镇对村级组织的控制,从而保证行政任务的执行。村委会的行政化和村干部的公职化,在实践中对村干部产生了“挤出效应”,村干部受到政府和农民的两头挤压,形塑的是不愿负责的村干部体制。同时作为村民自治性质的村委会被吸纳为行政科层体制,转化为科层官僚体系的最低一环,导致农民重新沦为一盘散沙的无组织状态。行政科层体制的优势在于能办大事,但在深入乡土社会时面临着治理能力和治理活力的双重限度。有组织的科层官僚体制直接与无组织的农民个体相对接,国家与社会的互动产生了组织断裂。

农民内生性的社会需求和利益表达无法通过公共组织自下而上传达至国家,就只有通过个体式的上访来向上级政府求援,大量基层矛盾不断向上涌现。因而,当务之急就是要重构国家和农民之间良性互动的制度化机制。笔者建议将行政村一级更改设置为村公所,执行国家的法律法规、政策和具体的政务工作,同时恢复以自然村为单位的村民自治,超越村民自治的困境,将农民组织起来建立一个扁平化的基层组织,恢复农民的公共生活,形成制度化的自下而上的需求表达和利益机制。这样,国家就可以通过层级式的行政科层组织与基层扁平化的社会组织有效对接,国家与社会之间形成良性互动的关系,实现国家治理体系和治理能力的现代化。

参考文献:

- [1] 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[J]. 社会学研究,2006(3):1-37.
- [2] 吴理财. 从农业税费征收视角审视乡村关系的变迁[J]. 中州学刊,2005(6):33-36.
- [3] 王金豹. 关于“村干部职业化”的思考——以广东省东莞市为例[J]. 南方农村,2010(6):85-89.
- [4] 余彪. 村干部职业化之争[J]. 决策,2014(10):43-45.
- [5] 欧阳静. 村级组织的官僚化及其逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2010,10(4):15-19.
- [6] 万雪芬. 村民自治中的村官官僚化趋势探究[J]. 中共杭州市委党校学报,2005(5):56-61.
- [7] 宁泽遼,柳海亮,王征兵,等. 村干部向何处去——关于村干部“公职化”的可行性分析[J]. 中国农村观察,2005(1):58-65.
- [8] 贺雪峰. 论农村基层组织的结构与功能[J]. 天津行政学院学报,2010,12(6):45-61.
- [9] 赵晓峰.“行政消解自治”:理解税改前后乡村治理性危机的一个视角[J]. 长白学刊,2011(1):73-78.
- [10] 吉登斯. 民族—国家与暴力[M]. 胡宗泽,赵力涛,王铭铭,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1998.
- [11] 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.
- [12] 苏力. 送法下乡[M]. 北京:中国政法大学出版社,2004.
- [13] 王德福,陈锋. 论乡村治理中的资源耗散结构[J]. 江汉论坛,2015(4):35-39.
- [14] 潘维. 当前“国家治理”的核心任务[J]. 人民论坛,2014(5)(上):45-48.
- [15] 印子. 治理消解行政:对国家政策执行偏差的一种解释——基于豫南 G 镇低保政策的实践分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(3):80-90.
- [16] 李友梅,肖瑛,黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学,2012(4):125-139.
- [17] 张乐天. 告别理想——人民公社制度研究[M]. 上海:上海人民出版社,2012.

责任编辑 刘荣军

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>