

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.02.009

政治建设与社会治理

引用格式:田孟.从“村组自治”到“村政组治”——合村运动与村庄治理变迁[J].西南大学学报(社会科学版),2025(2):111-119.

从“村组自治”到“村政组治”

——合村运动与村庄治理变迁

田 孟^{1,2}

(中南大学 1. 公共管理学院;2. 社会发展与社会政策研究中心,湖南 长沙 410075)

摘 要:新世纪以来,全国各地此起彼伏的合村运动对于我国村庄治理产生了深刻影响。基于对全国多个地区合村运动案例的实地考察,通过运用“国家与社会”的分析框架,揭示了合村运动推动村庄治理变迁的实践过程与内在机制。研究发现,合村之后的村庄社会出现的“村大、组多”新格局,促成了村庄治理从“村组自治”的旧模式到“村政组治”的新模式变迁,行政力量的推动与村庄社会的回应共同塑造了新的村庄治理模式。随着合村运动的完成,在村级层面行政能力急剧提升的同时,要着重加强村民小组层面的自治能力建设,以健全党领导下的村民自治机制,拓宽农民参与村庄治理的渠道,切实提高村庄治理水平。

关键词:村庄治理;合村运动;村组自治;村政组治;社会基础;村级行政化;自治能力;乡村振兴

中图分类号:D422 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)02-0111-09

一、问题的提出与文献综述

在迈向中国式现代化的新征程中,村落的发展是一个值得关注的重大问题。沈延生指出,在中国语境下,村有两种:自然村和行政村^[1]。其中,自然村是指自然形成的聚落,是农民居住生活的地方,具有地理属性和社会属性;行政村则是中国行政区划体系中最基层的一级,设有村民委员会等权力机构,具有管理属性和行政属性。改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,乡村人口持续减少,村庄格局发生了深刻变化。2025 年中央 1 号文件明确提出:“实现中国式现代化,必须加快推进乡村全面振兴。”^[2]2025 年 2 月 24 日,国务院新闻办就进一步深化农村改革、扎实推进乡村全面振兴的有关情况举行新闻发布会,中央财办副主任、中央农办副主任祝卫东说:“从 1985 年至今的 40 年里,我国自然村数量减少约 150 万个,行政村数量减少近 50 万个。”^[3]

研究显示,合村运动是造成我国村落急剧减少的最主要原因^[4],主要包括“管理性合并”和“地理性合并”两种类型^[5]。其中,管理性合并是合并行政村,表现为村级行政建制范围的扩大;地理性合并则是合村自然村,通常表现为拆旧村、建新村,农民集中居住甚至“被上楼”,聚居形态从松散到集中,人口密度显著增加。在实践中,前者遇到的阻力较小,而后者则困难重重,这主要

作者简介:田孟,中南大学公共管理学院,副教授;中南大学社会发展与社会政策研究中心,研究员。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村社会治理共同体培育及其生成机制研究”(21CSH042),项目负责人:田孟。

是由于村庄的社会属性所致:自然村是人们在长期生活中形成的社会共同体,一旦形成便很难打破。因此,近年来,很多地方出于社会稳定等的考虑,都将合村的重点放在了管理性合并层面。那么,这种合村运动将会给村庄社会带来什么影响?

首先,合村运动使村庄的管辖范围和服务人口明显增加,即“大村”普遍兴起。比如,湖南省通过合村使全省的建制村总数从 41 595 个减少至 24 153 个,减少了 17 442 个,减幅为 41.9%^[6]。四川省通过合村使全省的建制村总数从 4.5 万个减少至 2.6 万个,减少了 1.90 万个,减幅为 42.0%^[7]。四川省绵阳市的三台县和盐亭县的建制村分别由 932 个和 435 个减少至 383 个和 189 个,各减少了 549 个和 246 个,减幅各为 58.9%和 58.3%^[8]。另据《四川日报》报道,在全省多个村合为一个村的情况中,“7 合 1”的村有 1 个、“6 合 1”的村有 4 个、“5 合 1”的村有 13 个、“4 合 1”的村有 187 个、“3 合 1”的村有 2 470 个^[9]。

其次,在合村运动中,村民小组往往保持稳定,相对数量增加,由此形成“村大、组多”的新格局。比如,湖南省东安县水岭乡将全乡行政村从 15 个合并为 9 个,全乡 141 个村民小组则保持不变。合并后,该乡的村组比从 1:9 变为 1:16。其中,原冷山村(10 个村民小组)、骆家村(10 个村民小组)、母塘村(5 个村民小组)建制合并为一个新村,下辖村民小组 25 个,人口 2 707 人,村组比从原来的 3:25 变为 1:25^[10]。之所以在合村运动中保持村民小组的稳定,最直接的原因是上级政府没有合并村民小组的硬性要求,更深层次的原因是村民小组涉及农民的社会认同和根本利益,稍有不慎就有可能造成社会不稳定。

面对合村之后形成的“村大、组多”的新格局,乡村治理将会发生什么变化?对此,学术界展开了广泛研讨,形成了多元化评价^[11]。王敬尧等认为,合村使得村庄治理的层级结构形式更趋于扁平化,有利于降低县级财政负担,并减少政策传递和执行中的误差^[12];李菁等认为合村使政府能集中资金建设高质量的公共服务设施,有助于提高公共服务的可及性^[13];张军伟等发现合村并居对提升村庄治理绩效有明显促进作用^[14],等等。但是王春光认为合村体现了不断扩张的“行政社会”实践逻辑,其特征是民众自组织的弱化和较高的行政成本^[15];顾绚等发现,合村造成了村庄社会资本的损耗^[16]。此外,形式上的合村虽然表面上打破了村庄原有的行政界线,但却并未形成真正意义的社区,操作不当还有可能陷入无休止的矛盾与内耗中^[17]。为此,王阳等提出应通过治理性发展、社区性整合和生活性重建三个维度的协调发展,不断改善乡村治理^[18]。

学术界的相关成果为本研究提供了重要启发,但也存在对乡村治理因应合村后的村庄社会新格局而发生的积极变化缺乏足够的关注,这便构成了本研究的边际贡献所在。该问题的组织社会学本质是探讨治理规模的变化对于治理形式的影响。周雪光指出,在考察不同国家的治理模式时,应该将“‘规模’作为一个关键变量”^[19],因为随着治理规模的变化,治理负荷成本也将发生改变,进而催生出新的治理模式。受此启发,本文从国家与社会关系角度探讨治理规模变化对治理模式的影响,提出我国的村庄治理结构在合村后发生了从“村组自治”到“村政组治”的变迁,以期“创新村民自治的有效实现形式”^[20]提供新启示。

从国家与社会关系的角度看,村庄治理是国家与农村社会在接触过程中所形成的各种关系的总和^[21],主要发挥着连接国家与村庄社会的重要中介功能,村庄自身的社会性质和国家的农村管理体制构成了村庄治理的两个决定性变量^[22]。因此,从发挥政治功能的角度看,村庄治理同时具有村庄行政和村庄自治两方面的意涵。其中,前者主要指基层政权组织对农村社会的管理活动,简称“村政”。而后者则主要指农民群众性自治组织的自我管理活动,属于狭义的“村治”范畴。本文致力于探讨村庄治理的制度性变革及其形成机制,并着重强调合村后乡村治理的新模式是国家行政驱动和村庄社会变迁共同作用的结果,表现为行政与自治在村组两级的分化,即

村级组织的行政化和村民小组的进一步自治化。本文将这种新的村庄治理模式概括为“村政组治”，以区别于合村运动前的村组自治模式。“村政组治”的新模式取代“村组自治”的旧模式，较好地适应了合村之后村庄社会的新格局。

二、从“村治”到“村政”：行政村的行政化

众所周知，乡村治理是国家治理的基石，也是不同时期国家治理的理念与方略在乡村社会场域的具体表达和实践样态，具有鲜明的时代属性和阶段性特征。具体可分为以下三个阶段：第一，新中国成立以后，经过人民公社化运动，我国逐渐形成了“政社合一”的乡村治理体制。第二，改革开放以后，随着人民公社体制被废除，我国逐渐建立了“乡政村治”的乡村治理体制。其中“乡政指乡一级政权（包括镇政权），是国家依法设在农村最基层一级的政权组织；村治指村民委员会是农村最基层的群众性自治组织”^[23]。受人民公社时期“三级所有、队为基础”的影响，全国绝大多数村民委员会都依照村民居住状况和集体土地所有权关系等分设了村民小组。因此，“乡政村治”体制中的“村治”实际上是在村民委员会和村民小组两个层面同时展开，“村组自治”构成了此时乡村治理中村庄治理的基本特征。第三，进入新世纪以来，在党中央相继提出实施“新农村建设的战略”和“乡村振兴战略”“乡村全面振兴”背景下，我国村庄场域发生的最显著改变是由地方各级政府直接启动并由基层政府积极推动的合村运动及其造成的乡村治理变迁，引发了学术界对于村庄命运的广泛讨论和严肃思考。

（一）“村治”的兴衰与行政体制的变动

改革开放初期，随着人民公社体制被废除，“乡政村治”逐渐成为我国乡村治理的新体制。在“乡政村治”体制下，正式的政府组织止步于乡镇，村庄层面成立群众性的村民自治组织。其中，“乡政”的建立以乡镇人民政府和乡镇财政的建成为标志，而“村治”的确立则是以1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》的正式颁布为标志，此前已进行了十余年的试验。

遗憾的是，不管是“乡政”还是“村治”，总体上都存在不尽如人意之处。其中，就“乡政”而言，绝大多数中西部乡镇政府迄今仍缺乏稳定可靠的财政来源，从而大大限制了这一级政府的行政能力和自主性。而就本文关心的“村治”来说，则一直处于被“行政”挤压的境地。具体而言，在新世纪以前，是农业税费的征缴和计划生育国策的执行大大压缩了村民自治的自主空间；而在新世纪以后，则在经历了取消农业税费的短暂过渡期之后，随着大量公共财政资源下乡和公共服务进村，行政力量迅速强化，村民自治的空间再次受到挤压。

行政体制的变动对村治兴衰的决定性影响深刻体现了乡村治理作为国家治理体系重要组成部分的基本属性，党和政府对国家与农民关系的定位确立了乡村治理的基本框架。在此背景下，新世纪前后的村治状况存在显著区别：在新世纪前，尽管村干部和村级组织的主要任务是征缴农业税费和执行计划生育国策等行政事务，但要顺利完成这些任务，需要积极回应村民的公共利益和诉求，赋予村民一定的参与村庄公共事务的空间，这就给村民自治提供了某种契机，促成了村治的运行。而在新世纪以后，特别是随着大量的公共财政资源和公共服务进入到村庄之中，村干部和村级组织在完成自上而下的行政事务时，并不需要特别重视对村民的回应性，从而对于村民自下而上的需求偏好及相应的参与权利缺乏敏感性和重视度，广大村民成为受惠者而非参与者、客体而非主体，从而造成了村治的日渐衰落。

总之，从历史的角度看，村治的自主性一直缺乏有效的基础条件和外部环境，对行政及其变动具有高度的敏感性。村治的兴盛与衰落受到特定时期行政任务的性质及其背后的国家与农民关系的深刻影响。在新世纪前，大规模的合村运动尚未开始，村治在以汲取为核心的村政背景下

得到了一定的发展和体现。然而,随着以工业反哺农业和城市支持农村为特征的新时代到来,村政的复归不仅没有引起村治的进一步兴盛,反而带来了村治的衰落。

(二)“村政”的复归与合村运动

与村治的被动性特征不同,村政变迁作为行政变迁的组成部分,具有一定的能动性特征。众所周知,在取消农业税费之后,国家与农民的关系发生了历史性的巨变,继而基层政府的行为逻辑也发生了深刻变革,学术界将这一时期基层政权的基本性质概括为“悬浮型政权”^[24]。基层政权的“悬浮化”导致村政的弱化,但这种局面很快就因为新农村建设战略的实施和“项目治国”时代的来临而发生了根本性的转变。伴随着资源下乡和项目下乡的还有监督下乡,国家凭借其强大的资源汲取能力和转移支付能力,通过行政体系自上而下强力推动其试图变革村庄的意志。为此,有学者认为,当前我国乡村治理已经进入了“强国家时代”^[25]。

在“强国家时代”,乡村治理的“国家性”属性日益增强,“基层性”属性日益削弱,“社会性”属性严重缺失,乡村治理转型日益成为整个国家治理转型的基层表达。在此背景下,村政得以复归,并不断吸纳社会^[26]。合村运动的发起通常与地方政府试图强化村政的意图密切相关,而合村后“大村”的兴起又反过来对村政形成依赖,进一步巩固了村政。合村运动与村政相互强化、互为因果,有力推动了村政的全面复归和合村运动的普遍化。

在政府主导的合村运动中,村政能力的提升一直是最主要的理由。比如,湖北省监利县之所以推动合村运动,起因于上级有关部门要求该县所有村部在3年内必须达标,即村部的建筑面积达300平方米至500平方米,以强化阵地建设和更好承接各个部门下沉的服务职能。村部建设是村政能力提升的基础性工程,但新建一个300平方米的村部至少需要120万元,据此匡算,全县638个行政村至少需要7.6亿元,这对于财政能力有限的监利县来说是一笔巨大的财政负担。因此,合村成了解决上述结构性矛盾的重要举措。合村后,全县行政村总数减少315个,节省了3.78亿元村部建设资金,顺利完成了上级政府的任务目标^[27]。

不仅如此,合村还导致村干部人数的减少和村级办公经费的减少,使行政成本大为降低。政府将节省出来的财政资金用于提高村干部的工资待遇,增强了政府对村干部的支配能力。政府将有限的项目资金集中使用,提高了村庄基础设施和公益事业的建设水平和受益范围。由此,合村不仅直接提升了村政的基础性能力,还起到了减员增效的效果。然而,在村政能力得到提升的同时,村治能力则因“大村”这一新的社会底盘而显著下降了。因为村级自治的良性运行建立在干群熟悉的基础之上,而“大村”的出现则使干群关系陌生化。村政的复归与村治的衰落同时进行,使得村级治理更加依赖村政,进一步强化了村级“行政化”。

(三)合村之后的村级“行政化”

新世纪以来,随着“强国家时代”的出现,村级“行政化”已成为一种趋势。合村之后“大村”的普遍兴起则让村级“行政化”的趋势更加凸显,“村治”被“村政”取代。具体来说:一方面,村级行政化既包括村级组织的行政化,也包括村级治理的行政化。前者是指村级组织的形式出现了类似于科层制的专业分工和责权明晰等特征,后者是指村级治理的方式出现了规范化、程式化、正规化等的转变^[28]。另一方面,作为村级治理的关键主体,村级行政化也可以用村干部群体的职业化和村干部行为逻辑的官僚化等来表征。前者包括村干部从不脱产到全脱产、从不坐班到坐班、从获得补贴到获得工资等;后者包括村干部的行为逻辑不再主要依靠特殊性的地方知识和规范,而是援引普遍性的法律法规和正式制度等。

既有研究多从国家治理和政府顶层设计的角度探讨村级行政化的形成机制,忽略了村级行政化的村庄社会基础,即新世纪以来不断开展的大规模合村运动导致“大村”的普遍兴起。尽管

村政能力的提升是合村运动的首要原因,但合村之后形成的“大村”新格局却也反过来对村级行政化产生了较大的依赖,因为此时的村级自治已经丧失了原有的社会基础。

总之,随着合村运动的开展,村级治理的逻辑发生了巨大变化,即从合村前的“村治”转变为合村后的“村政”,村级行政化进一步凸显,成为了村级治理的主导特征。从国家与社会关系的角度看,合村之后,村庄治理从一种主要建立在村民自治和熟人社会基础之上的公共活动,转变成为一种主要嵌入在国家自上而下的行政体系之中的公共活动。村级行政化强化了行政体系对于村庄社会的控制和支配能力,是行政逻辑自上而下向村庄社会渗透的产物,是“行政下乡”在村庄层面的基本表现,是新世纪以来大量的项目资源和财政资金进入农村背景下引发的乡村治理新变革。合村运动与村级行政化共享了同样的时代背景,并且因为合村之后“大村”的兴起,为村级行政化构建了一个自下而上的村庄社会基础。合村运动与村级行政化之间是一种相互促进的关系,共同推动着乡村治理加速向纵深发展。

三、从“村政”到“组治”:村民小组的自治化

(一)“村政”的局限及其“形式化”

从国家与社会互动共生的角度看,村政的复归是国家与村庄社会两个方面共同作用的结果,既有国家自上而下积极推动财政下乡、监督下乡、行政下乡和“从严治党”重大战略向基层延伸的一面,也有村庄社会和村民自下而上积极寻求和援引国家帮助的一面。随着村政的复归,行政体系对村庄社会的渗透、支配和控制能力大大增强,但也存在十分明显的局限。具体而言,在村级行政化背景下,政府可以将自己的意图较好地传递到以村干部为主的村庄制度内精英层面,但对于制度外村庄精英和普通村民却缺乏有效的工具和足够的资源,成为了村政能力的“不及之处”。由此,“通过村政的村庄治理”只能采取有限动员方式,亦即在行政体系和准行政体系内进行动员,难以对所有村庄成员进行全面的和整体的动员。或者说,村政只能进行行政动员,难以进行社会动员。即使可以通过情感和利益的方式对村民进行有限动员,但这种动员方式显然不具有公共性,难以制度化并产生长期的效果。

村政的局限造成了村政的形式主义化,引发了基层形式主义向村庄层面的快速扩散。既有研究多从体制层面揭示基层形式主义的根源,强调上级在并没有掌握足够充分信息的情况下进行了不切实际的官僚主义式决策,是造成基层形式主义泛滥的体制性原因^[29]。然而,何以同样一个由上级做出的决策在不同的地区产生了不同的执行过程和政策结果?显而易见,不同地区的政府能力构成了一个关键性的解释因素。基层形式主义现象的出现,从具体机制的层面上看,主要是由于基层政府缺乏足够的有效执行上级相关决策的能力。因此,基层形式主义的内在根源在于村政能力的局限,只能进行有限动员。在村庄治理这个连接国家与村民(村庄社会)的重要界面上,自上而下的行政体系越来越规范化、整体化、一致化,而自下而上的村庄社会和广大村民则越来越离散化、原子化、陌生化,村政与多元化村民互动的成本越来越高,推动着基层采取形式主义的方式策略性地完成上级布置的任务^[30]。

在此背景下,以提升村政能力为主要目标的合村运动得到了整个行政体系的一致认可并强力推行。遗憾的是,合村运动在以政治逻辑为依托得到迅猛推进的同时,村政局限的方面却没有被触及。结果,合村运动虽然提高了村干部和村级组织对政府的依赖度和忠诚度,进一步保证了政令在行政体系内部的上下畅通,但却并未提高(甚至还降低了)村干部和村级组织与农民打交道的能力,也未促成村级治理资源的增加和村级治理能力的提升。在某种程度上,村政能力的提升加剧了村政的形式化,增强的是村政自我运转即空转的能力。

(二)“组治”的凸显与合村运动

调查显示,合村运动虽然提升了行政系统内部自上而下的支配与控制能力,却并未有效提升基层组织的社会动员能力(甚至在某种程度上还因为“大村”的兴起而有所削弱)。村政局限的根本困境没有破解,村政形式化的倾向不仅没有遏制,而且有愈演愈烈之势。特别是在合村之后,“村大、组多”的新格局严重限制了村干部和村级组织的能力。在实践中,为了完成上级任务,一些地方强化了村民小组在村庄治理体系中的重要作用,积极发挥村民小组长、党员代表密切联系民众的优势,实质性地创新了村庄治理结构和治理模式。

村民小组是我国乡村治理中的一个非常重要但又长期被忽视的单元。之所以长期被忽视,是因为在《中华人民共和国村民委员会组织法》等的立法过程中,参照《城市居民委员会组织条例》中关于“居民委员会内设居民小组”的立法理念,村民小组被认为是村民委员会的内设组织。但在历史事实中,村民委员会和村民小组分别脱胎于人民公社体制中的生产大队和生产队,在“三级所有、队为基础”的原则下,生产队具有相对于生产大队的独立性。生产队里的社员既是一个利益共同体,也是一个劳动和生活共同体,甚至还是一个基本的人情单位。在村民小组替代生产队之后,村民小组作为一个共同体的本质属性并未发生实质性变化^[31]。也正是因为这个原因,新世纪以前,村民小组在征缴农业税费方面起到了重要作用;新世纪以后,随着大量财政和公共服务下沉,村民小组仍然发挥着一定程度的基础性作用。部分地区虽然取消了村民小组长,但却又通过信息员、网格长等继续发挥着村民小组长的职能。

实际上,在改革开放初期,由农民自行探索和自发形成的村民自治实践正是以村民小组作为基本单位。在被誉为“中国村民自治第一村”的广西河池市合寨村,村民自治最初是在以自然村为基础的生产队内运作。此时的村民自治是在人民公社体制正处于解体之际,农民在村民小组范围内以自我管理和自我组织的方式维系村庄基本秩序。以村民小组为基本单位的村民自治在实践中取得了良好效果,受到有关部门的高度重视,并被认为是与农村经济体制改革相适应的新型组织管理形式。然而,当村民自治被上升为国家意志之后,建制村却意外地成为村民自治的主要单元,从而使行政村同时具有行政和自治的双重属性。

在村政复归的过程中,村民小组的重要性凸显。前面提到,合村有利于强化政府对村级组织和村干部的控制与支配。实践中,政府主要是以编制、人员、经费和考核等作为基本的控制和支配手段。比如,政府按照村庄人口总数为村级组织配备村干部的职数,严格控制村级办公经费及其收支行为,在提高村干部工资待遇的基础之上将其中的一部分资金用于对村干部的绩效考核等。在此基础上,大量行政事务和公共服务职能进入村庄,村干部被“专门化”,成为各种“专干”,如扶贫专干、卫计专干、党建专干等。成了“专干”之后的村干部被大量行政性、技术性、表格化和数据化的任务占据,根本无暇他顾。村民小组长正是在此背景下被吸纳进村庄行政过程之中,协助村干部完成相关任务。但由于村民小组长的权威更多来源于村民自下而上的认同而非行政体系自上而下的赋予,因此,村民小组长在开展工作的过程中,往往使用人情、面子等非正式治理资源,并积极回应村民的利益诉求和需求偏好,从而赋予了村民一定的参与和表达权,为激活村民小组内的自治奠定了基础^[32]。

(三)合村之后的组级“自治化”

前面提到,在合村运动中,村民小组保持了稳定。村级行政化引发村民自治单元下移。村民小组内“自治”凸显,这是合村运动的一个非预期性后果,体现了村庄社会的能动性。换句话说,行政下乡不仅造成了村政复归和村级行政化,而且推动着自治单元下移和村民小组作为一级相对独立的自治单元凸显出来,勾勒出了合村运动之后乡村治理的完整图景。

在实践中,村民小组的“自治化”具有不同的表现形式:有些地方采取积极发挥村民小组长的关键作用,实现村民与村级组织的上下沟通与协调;有些地方通过加强村民小组会议的方式,为村民参与村庄公共决策提供更加制度化的渠道;也有一些地方注意发挥党员的联系、示范、带动和引领作用,通过强化党员参与促进村民参与;另外,还有一些地方通过成立村民理事会,让村民以一种更加组织化的方式参与村庄公共决策^[33]。在安徽省郎溪县,面对合村后村委会的管辖半径过大、管理人口众多和居住点分散等实际情况,当地在村民自愿和客观需要的原则下成立了村民理事会,代表村民商讨村内公共事务,实现民主管理和民主监督,实质性地提升了村民对于村庄公共事务的参与度,强化了民主协商机制^[34]。调研发现,当地的村民理事会成员由村民小组大会或村民代表大会等机制产生,理事会会长由村民小组长兼任,其他理事由具有一定公心和威望的村民组成,包括老党员、老干部、老教师、乡贤等。村民理事会除了协助村委会开展人居环境整治和各类政策的上传下达等工作外,主要负责村民纠纷的调解、组内户外公益事业的建设、村民小组内未发包的土地和水面等集体资源的管理与运营等,为村民参与村民小组内部的公共事务提供了一个组织化和制度化的渠道与载体,取得了较好效果,有效促进了村民小组内生产生活秩序的达成和持续。

合村后,为了更好实现乡村治理目标,政府也逐渐有意识地推动村民小组“自治化”。湖南省民政厅原副厅长李劲夫指出:“农村并村后,建制村人口增多、地域增大,传统的乡村社会从熟人半熟人社会向半熟人生人社会转变,政府公共服务半径扩大,农村社会治理基础发生变化,农村社会治理精细化要求面临挑战。为了支持和保障村民自治……湖南省也开始试点将村民自治主体下沉到村民小组(一般是指自然村),也就是说,村民自治的主体不是单一的,既可以以村为单位,也可以以小组为单位。”^[35]湖南省平江县丽江村以村民小组长、村民代表和党员组成“三人小组”,合理划分村组两级事权和职能分工,破解了村级组织和村干部负荷过重、村民小组职能退化和资源闲置、党员代表和村民参与村级事务的积极性不高及参与渠道不畅等多重难题。其中,党员起先锋带头作用、村民小组长起组织和统筹作用、村民代表起监督作用,共同办理公共事务,协调邻里纠纷,保障村民团结。“三人小组”赋予了村民小组一定的财权、事权和自治权,提升了村民参与治理的积极性^[36]。

总之,在村级组织日益“行政化”的背景下,村民小组逐渐成为村民自治的主要施展空间,村民自治单元的下沉正在从一种局部的试点创新转变成为一种总体发展趋势。从国家与农民关系的角度看,与此前行政村在国家行政属性和村民自治属性之间摇摆的状态不同,新的“村政组治”的结构是将行政与自治相对分离,在村级组织层面更加突出国家自上而下的行政属性,而在村民小组层面则更加突出村庄社会及广大村民内部的自治属性。这样一种新的结构较好地适应了合村后“村大、组多”的新格局,推动了乡村治理的创新性发展。

四、小结与讨论

新世纪以来,在政府的强力推动下,大规模的合村运动此起彼伏,造成了村庄的急剧减少。在此过程中,村庄的命运与前途引起了学术界的高度关注和热烈讨论。既有研究多关注合村运动的必要性和合村的具体推进模式,对合村后的情况探讨较少,特别是关于合村运动引发的乡村治理变革缺少深入探讨。本文致力于探讨合村后村庄治理结构的变迁,在国家与社会关系的基本框架下,揭示治理规模变化推动治理模式变迁的过程与机制。研究发现:

第一,合村运动重塑了村庄社会格局,为村庄治理模式的变革构筑了新的村庄社会基础。村庄治理的社会基础的变化是合村运动推动村庄治理模式变革的重要内在影响因素。合村之后,

行政村的管辖人口和服务范围显著扩大,“大村”普遍兴起,而村民小组则因为保持了稳定而相对数量显著增加,由此形成了“村大、组多”的新型村庄社会格局。这一格局加大了村庄治理的规模,改变了治理负荷成本,进而造成了乡村治理模式的适应性变化。

第二,合村运动改变了村庄治理结构,使行政与自治的关系从高度一体的状态走向了相对分离的状态。合村运动使村庄治理从既有的“村组自治”结构转向了新的“村政、组治”结构。这里的“村政”是指村级组织和村级治理的行政化,“组治”是指村民小组的自治化。具体来说:一方面,在行政村层面,合村运动推动了村级的行政化。在“财政下乡”和“行政下乡”的新形势下,“村政”快速复归,行政体系通过各种方式自上而下不断向村级延伸,使村级组织日益“行政化”,村干部日益“全职化”,行政体系在制度内动员的能力不断增强,公共管理和服务能力显著提升,但也存在制度外动员能力不足等局限,从而促使村民自治的重心进一步向下转移。另一方面,在村民小组层面,合村运动造成了组级的进一步自治化。村民小组的自治原本就是“村组自治”模式中的一个重要组成部分,只是在合村运动造成村级“行政化”的情况下,村民小组自治进一步凸显出来。村庄治理转型在村组两个层面具有递进性:首先是村级组织和村级治理行政化,然后是村民小组进一步自治化,最终形成了“村政组治”的基本架构。这是在合村之后形成的一种制度化了的村级治理模式和治理结构,能够较好地适应行政体系自上而下的要求和“村大、组多”的村庄社会新格局。

党的二十届三中全会围绕推进中国式现代化这一主题擘画了进一步全面深化改革的重大战略,其中就“健全基层民主制度”方面提出的“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,完善基层民主制度体系和工作体系,拓宽基层各类组织 and 群众有序参与基层治理渠道”^[37]等论断,为加强和改善合村后出现“村大、组多”新格局的村庄治理提供了基本遵循。在新时代,村民小组是一个有着多维意涵的共同体,其中较为重要的是建立在长期血缘与地缘关系基础上的社会交往共同体和建立在集体土地所有制基础上的利益共同体与公共精神共同体,可以成为拓宽农村普通群众有序参与基层治理的重要载体。因此,合村后要特别注意加强村民小组一级的自治能力建设。也就是说,在国家自上而下强化了政府行政能力的同时,要特别注意加强自下而上村民自治能力建设,将村组两级建设成为连接国家自上而下的行政意图与村民自下而上的需求偏好的对接平台,将行政体系与自治体系有机结合,积极发挥“民主的民生绩效”^[38],为全面推进乡村振兴和中国式现代化提供坚实的结构支撑。

当然,在以村民小组为基本单位的村庄自治正在从局部探索走向全面推广的过程中,村民自治到底是作为实现国家自上而下有效管理农村社会的一种治理工具?还是农民以民主的方式处理自身公共事务的一种具体机制?自治在村民小组层面的具体实现方式以及“自治”与“行政”之间的关系和互动过程等,都是需要也值得进一步深入探讨的重要问题。

参考文献:

- [1] 沈延生. 村政的兴衰与重建[J]. 战略与管理,1998(6):1-34.
- [2] 中共中央国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见[N]. 人民日报,2025-02-24(1).
- [3] 国务院新闻办就进一步深化农村改革,扎实推进乡村全面振兴有关情况举行发布会[EB/OL]. (2025-02-25)[2025-03-19]. https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202502/content_7005589.htm.
- [4] 田孟. “合村并组”的政治逻辑与治理困境[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(3):107-119.
- [5] 赵树凯. 新世纪的乡村治理:创新与挑战[EB/OL]. (2012-12-01)[2025-03-19]. https://www.cdrf.org.cn/jj_hbg/2003.htm.
- [6] 李劲夫. 以“小村规”撬动“大治理”[J]. 慈善,2019(5):55-56.
- [7] 蒋君芳. 乘风破浪,四川加速打造改革开放新高地——坚定沿着习近平总书记指引的方向前进(四)[N]. 四川日报,2022-10-11(1).

- [8] 彭清华. 激活四川乡村治理“一池春水”——三台县、盐亭县“两项改革”调查[J]. 乡村振兴, 2021(1):18-23.
- [9] 李丹. 我省首批减少建制村 18 110 个[N]. 四川日报, 2020-08-25(1).
- [10] 东安县水岭乡人民政府. 关于水岭乡建制村合并调整工作的请示[EB/OL]. (2016-05-14)[2025-03-30]. <http://www.da.gov.cn/daslx/0400/201605/d7439a7db90f4c418db043ed3e636dfa.shtml>.
- [11] 王兆林, 朱婉晴, 杨庆媛. 近 30 年中国合村并居研究综述与展望[J]. 中国土地科学, 2021(7):107-116.
- [12] 王敬尧, 丁亮. 治理内部化: 基层区划撤并的效能及其限度[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2023(5):64-74.
- [13] 李菁, 魏哈熙. “合村并居”对农村公共医疗服务可及性影响研究[J]. 统计与信息论坛, 2025(2):119-128.
- [14] 张军伟, 张锦华, 杜建军. 村庄治理嬗变: 合村并居与村庄治理绩效——基于千村调查数据的研究[J]. 上海财经大学学报, 2024(6):18-32.
- [15] 王春光. 城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2013(3):15-28.
- [16] 顾绚, 李唯为, 李丁. 合村并居背景下新乡贤嵌入乡村治理的路径研究——基于广汉市 G 镇“三长共治”的治理实践[J]. 公共管理学报, 2024(4):127-136.
- [17] 姜玉欣. 合村并居的运行逻辑及风险应对——基于斯科特“国家的视角”下的研究[J]. 东岳论丛, 2014(9):19-22.
- [18] 王阳, 陈勇. 空间整合与乡村振兴: 新时代推进农民集中居住的实践逻辑[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023(5):42-52.
- [19] 周雪光. 国家治理规模及其负荷成本的思考[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013(1):5-8.
- [20] 习近平. 论“三农”工作[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022:255.
- [21] 吕德文. 乡村治理 70 年: 国家治理现代化的视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(4):11-19.
- [22] 贺雪峰. 乡村治理现代化: 村庄与体制[J]. 求索, 2017(10):4-10.
- [23] 张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策, 1996(8):26-28.
- [24] 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):1-38.
- [25] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4):122-128.
- [26] 刘锐. 行政吸纳社会: 基层治理困境分析——以 H 市农村调查为例[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020(3):135-143.
- [27] 罗序文, 程和平, 宋从峰. 全县六百多个村, 一下减掉近半——监利“合村并组”改革纪实[N]. 湖北日报, 2017-11-01(5).
- [28] 黄鹏进, 王梦学. 乡村生活的规则化治理: 转型趋势与现实困境——基于 X 区乡村积分制治理方式的研究[J]. 湖湘论坛, 2023(6):111-124.
- [29] 房宁. “顶格管理”逼得基层搞形式主义[J]. 政工学刊, 2021(2):81.
- [30] 欧阳静, 王骏. 形式主义地“讲政治”: 基层策略主义的新表现[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022(1):88-96.
- [31] 冯乐坤, 张晓彤. 村民小组存废之解析[J]. 海峡法学, 2014(3):57-65.
- [32] 李斌, 周欣. 村民自治视域下组级治理的集体行动逻辑——基于组织—利益—制度三维框架的分析[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2023(3):40-46.
- [33] 孙敏. 乡贤理事会的组织特征及其治理机制——基于清远市农村乡贤理事会的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2016(6):49-55.
- [34] 田孟, 孙敏. 农村人居环境整治自治模式研究——以村民理事会为例[J]. 中国特色社会主义研究, 2021(3):85-94.
- [35] 李劲夫. 强化责任, 推进乡村治理良性互动[J]. 乡镇论坛, 2015(35):14-15.
- [36] 张衡. 打通乡村治理最末端——财政部驻平江县定点扶贫工作队创建“三人小组”村民自治机制纪实[N]. 中国财经报, 2020-12-01(1).
- [37] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [38] 林尚立. 民主与民生: 人民民主的中国逻辑[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2012(1):112-122.

责任编辑 高阿蕊 蒋 秋

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>