

# 乡村治理现代化的结构转换与机制创新\*

## ——以资源约束型村庄为例

何晓龙

**摘要：**打破乡村治理资源瓶颈，是新时期乡村治理现代化需要回应的基本问题。国家资源下乡虽然有利于民生发展，但也意外导致乡村治理的资源依赖问题。对于国家资源退场与村集体经济薄弱的资源约束型村庄而言，要解决好资源依赖问题，需要适应乡村治理结构转换，把创建多元村民小组自治模式作为乡村治理现代化的重要实践转向。资源约束型村庄通过明确乡村治理公私边界，构建村庄四级治理体系，创建形成青年主导型村民小组自治模式和村贤主导型村民小组自治模式，提高了乡村治理水平。而创新权责明晰机制、社会基础激活机制、资源聚合机制和信任生产机制，则是推动多元村民小组自治模式运行的基本逻辑。在乡村治理结构转换的背景下，创建和发展多元村民小组自治模式，既能实现乡村治理行政与自治的互嵌，也为乡村治理现代化转向提供了新的经验镜鉴。

**关键词：**乡村治理 治理结构转换 村民小组自治 治理共同体 公共治理制度

**中图分类号：**D422.6 **文献标识码：**A

### 一、引言

提升乡村治理水平，是推进乡村全面振兴和乡村治理现代化的基本要求。2023年12月，中共中央政治局召开会议，分析研究2024年经济工作，强调要统筹新型城镇化和乡村全面振兴。2024年2月，《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》明确提出，以提升乡村治理水平为重点。2024年7月，《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》指出，健全基层党组织领导的基层群众自治机制，拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道。而提升乡村治理水平和健全基层群众自治机制，既要抓党建促乡村振兴，繁荣发展乡村文化，建设和美乡村，也要正视中国乡村治理进入结构转换期（徐勇，2002），还要将村民主体性摆在更高地位，以更好突围乡村治理的资源约束和资源依赖。

---

\*本文系国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于‘四个自信’重要论述研究”（编号：21&ZD003）和中央高校基本科研业务专项资金资助项目“乡村新型公共文化空间建设理路研究”（编号：G1323524168）的阶段性成果。

税费改革后，国家对乡村从资源汲取转向资源输入，国家权力以正式化、程序化的制度安排和组织技术切入乡村，促进了国家基础性权力扩张（杜鹏，2021）。国家基础性权力向基层扩张，乡村治理进入强国家阶段（桂华，2021）。在强国家阶段，基层项目制实践引起乡村治理的资源依赖后果（李祖佩和钟涨宝，2015）。资源依赖导致乡村治理“被消解”，村级组织“行政化”强化，以小微利益为诉求的不合作行为催生（崔盼盼，2021），乡村治理中面向群众利益的群众工作方法式微（王向阳，2023），最终形成“强行政、弱自治”局面（李梅，2021）。为化解“强行政、弱自治”问题，提升乡村治理水平，学术界形成了三种治理取向：

一是行政化治理“剥离论”。该观点重在批判村庄行政化治理倾向，认为其挤压乡村自主治理空间，使村级治理“悬浮化”，破坏乡村社会结构。国家资源输入和国家权力嵌入乡村，与村干部“实践权力”及农民“生存伦理”之间存在张力，引发村庄形式化治理、选择性治理、变通式治理以及农民消极回应与福利争夺等非预期现象（杨宇等，2021）。村级行政化治理还导致村委会角色困境，难以有效提供公共服务，村干部“悬浮化”，加剧乡村社会原子化和个体化等（王春光，2015）。因而，有学者提出，要剥离村级组织行政职能，恢复村级组织公共事务治理职能（王晓毅，2016）。

二是自治型治理“优势论”。该观点重在强调村庄自治的社会基础，认为国家统一的制度框架并不能有效回应丰富的乡村社会现实（任路，2014），反而会脱离村庄基础结构。乡村社会虽然历经变迁，已褪去诸多传统色彩，但仍然是一个熟人社会（周飞舟，2021）。在熟人社会的村庄，自治型治理体制具有相对独立性和特殊性，比行政化治理体制更具治理优势，更契合村庄治理的动员特征（杜姣，2021）。通过自治提供公共物品，是国家治理现代化进程中应有的公共选择（刘筱红和柳发根，2015）。因而，有学者认为，要合理吸纳乡村社会传统治理资源，重建村庄内部规范，加强基层自治组织建设，激发乡村社会自治活力，重塑乡村自主治理（廖金萍和陈洋庚，2021）。

三是行政与自治“融合论”。该观点重在关注行政嵌入和村庄自治的双重逻辑，强调行政和自治的有机融合，主张建立一种国家与农民联结的“中间结构”（安永军和刘景琦，2019）。事实上，乡镇是不完全政权，乡土社会具有不规则性，乡村自治性也是相对的。因而，行政与自治并不必然对立和非此即彼，二者可以相互调适，形塑出行政与自治相互依赖的嵌套治理（卢青青，2021）。有学者认为，必须挖掘乡村社会内生资源，融合国家治理的目标和方式，构建起与转型乡村社会相适应的新型治理体系（张敬燕，2018），平衡好村庄正式制度与非正式制度的力量（刘守英和熊雪锋，2018），建立国家与乡村社会的有效联结机制，以实现乡村治理合法性与有效性的有机统一。

既有研究从国家视角、社会视角、国家与社会互动视角分析了资源下乡背景下乡村治理的资源依赖和自治式微问题。但是，新时期乡村治理的新情况也应纳入研究视野：一是随着国家资源（主要是指国家通过项目制投放乡村的各种普惠性公共资源）大量下乡，部分村庄建设已有积淀，国家部分资源逐步退场将是乡村治理现代化需要面临的重要问题。二是随着国家资源下乡、城乡融合发展和“生活国家”构建（田先红和吕德文，2023），乡村治理进入结构转换期。既有研究仍局限于资源下乡阶段，难以解释在国家资源退场与村集体经济薄弱的资源约束下，对于乡村治理而言，如何在结构转换中创新乡村治理机制来扭转资源依赖和化解资源约束问题。而乡村治理现代化需要关切中国情境、中

国特色,以巨大的理论勇气,提出彰显中国特色的乡村治理理论构念和理论体系(王杰和曹兹纲,2021)。

有鉴于此,本文试图构建多元村民小组自治的分析框架,阐释在乡村治理行政化背景下,乡村治理如何以生活治理为重点,聚合分布在城乡的村民代际力量,创建多元村民小组自治模式,促进行政与自治互嵌,打破村庄资源约束和资源依赖的掣肘。多元村民小组自治模式的创建,不仅适应了乡村基层治理体系和城乡融合发展路向,找回了乡村自治性,满足了村民美好生活需要,也实现了乡村治理有效性与合法性的有机统一。为使研究更具说服力,本文选取同时面临国家资源退场与村集体经济薄弱约束的村庄(以下简称“资源约束型村庄”)——河南省驻马店市遂平县和兴镇吴阁村作为分析个案,以深度剖析乡村治理结构转换下乡村治理机制创新的逻辑。

## 二、乡村治理现代化转向下多元村民小组自治的分析框架

在适应乡村治理结构转换这个基本前提下,打破乡村治理资源瓶颈,需要构建一个多元村民小组自治分析框架,以便为乡村治理现代化转向提供新的理论想象。

### (一) 结构转换:驱动乡村治理现代化转向的基本前提

在新时期,由于乡村治理行政化趋势加强、城乡融合走向深处和人民美好生活需要不断升级,乡村治理的体系、主体、内容等都发生深刻转变。这决定了乡村治理现代化要在这个结构转换中创新乡村治理机制,以推动乡村治理水平提升。

其一,“科层化”治理体制成为乡村治理基础。在传统封建社会,由于治理资源匮乏,国家凭借有限介入,依赖“半正式行政组织”(吕德文,2010)与地方性非正式制度,形塑了“集权的简约主义”(黄宗智,2008)。中华人民共和国成立后,中国进入社会主义革命和建设时期,中国共产党通过基层党组织建设对乡村保持强大的动员能力。人民公社时期,国家通过行政权力全面控制乡村,村民被置于公社之中从事集体行动。人民公社解体以后,国家在乡村建设村民自治制度,赋予村民自治权,行政权力在乡村有所收缩。税费改革以后,国家权力带着项目资源再度“回归”乡村。随着农民“非农化”与社区“去公共性”,地方权威日益衰减,脆弱的村庄治理难以承接国家资源大量输入。于是,村级组织正规化建设加强,乡村兴起科层治理(董磊明和欧阳杜菲,2023)。乡村治理“科层化”意味着,在组织性质上村委会已是典型科层组织,且已成为村级治理的重要基础(李风和吕德文,2023)。

其二,“城乡化”治理主体成为乡村治理资源。在传统封闭型乡村地区,村庄以“差序格局”维持礼治秩序,很容易实现组织动员村民的任务。随着市场经济发展、现代传媒冲击、城镇化率提高,村庄由传统封闭圈向半封闭圈扩展,农村青壮年随之流出,进而出现“无主体熟人社会”(吴重庆,2002)。当前,由于乡村生产生活条件改善,城乡融合程度提高,村民生活方式“亦城亦乡”、工作方式“亦工亦农”,外出青壮年仍然关心村庄发展、眷恋村庄生活、拥有村庄认同,村庄主体性不仅没有丧失,反而得到增强,村民在更大范围内依然维持着村庄共同体纽带(王春光,2021)。而数字治理平台的日益普及,则打破了离乡进城的青壮年生活空间异地化的时空障碍。

其三,“生活化”治理事务成为乡村治理重点。中国乡村的物质生活水平已有极大提升,相应地,村民对生活环境、精神文化等方面的要求也日益提高。村民生活需要的变化,推动着乡村治理重点转向

乡村生活治理。乡村生活治理转向符合“生活国家”的建构逻辑（田先红和吕德文，2023）。同时，乡村治理权力结构的变化、乡村社会人口结构的变动，也使得乡村治理必须直面村民对高品质生活的追求（马流辉，2023）。随着转型期传统乡村治理中的邻里纠纷、农业生产等公共治理事务减少，乡村社会也从生产本位转向生活本位，乡村治理主要内容转向如何维持和改善乡村日常生活秩序（杜鹏，2021）。因而，乡村治理的重点任务逐步转移到生活治理，并成为乡镇政府、村干部、村民等共同关心的事务。

## （二）多元村民小组自治：突破乡村治理资源约束的分析框架

随着乡村治理结构转换，要在完成国家治理目标过程中在地化回应村民美好生活需要和乡村社会秩序，既要避免单方面批判行政嵌入的负面影响，也要防止只注重村庄自治优势的片面性，还要超越国家资源下乡阶段行政与自治有机融合的研究进路。实际上，国家资源下乡具有阶段性特征，有的村庄处于国家资源密集进村阶段，有的村庄处于国家资源进村后半程阶段，有的村庄处于国家资源进村饱和阶段。在后两个阶段，由于村庄各种普惠性公共基础设施基本完善，国家部分项目将会逐渐退场。在国家资源下乡阶段，一些村集体经济薄弱的村庄逐渐形成了乡村治理的资源依赖。因此，国家资源退场与村集体经济薄弱的双重约束，既对解决好资源依赖和资源约束问题提出了更高要求，也对促进行政与自治融合发展提出了更高要求。

关于解决乡村治理资源依赖和化解资源约束的研究，学术界主要呈现四种观点：一是关注政府与社会组织之间的权力关系，强调组织内部或外部拥有资源的精英进行权威资源供给（卢素文和艾斌，2021）。二是关注在乡村治理共同体构建过程中多元主体间非对称性资源依赖关系（向良云，2023），强调乡村治理资源供给的多元化合作（任艳妮，2011）。三是关注外部资源的输入（文字和姜春，2023），强调国家资源下乡的积极功能。四是关注非科层化治理方式（欧阳静，2022），强调重构乡村传统治理资源（李利宏和杨素珍，2016）。然而，相关研究并未明确提出乡村治理结构转换这个背景，也并未在此背景下提出多元村民小组自治模式创建是打破乡村治理资源瓶颈的重要突破口。

事实上，乡村治理现代化需要在保持基层治理体系正规完整的前提下，重点转向动员村民参与村级治理事务，通过村民自身努力来建设他们的美好生活（贺雪峰，2024）。在城乡融合发展进程中，更要激发自治活力的乡村治理（徐勇，2016）。资源约束型村庄在积极适应城乡融合发展的过程中，以乡村生活治理为重点，通过明确村庄治理公私边界、构建村庄四级治理体系，创建形成不同类型的村民小组自治模式，扭转乡村治理的资源约束困境，实现乡村治理现代化。本文将这一模式概括为多元村民小组自治的分析框架。具体来说，该分析框架主要包括以下内容：

其一，多元村民小组自治是指资源约束型村庄在适应乡村治理结构转换的基础上，以“科层化”治理体制为基础，以“城乡化”治理主体为资源，以“生活化”治理事务为主要内容，把村民小组作为乡村治理的基本单元，通过组织动员跨越城乡的代际治理主体，围绕政府和群众共同关心的生活治理事务展开多元自治，从而既完成上级行政任务，也满足村民美好生活需要，还推动乡村治理有效。

其二，多元村民小组自治在实践中主要有青年主导型与村贤主导型两种典型模式。两种典型模式都将治理重心下沉至村民小组，在村民小组中由青年人、村贤等作为主导者，进而凝聚跨越城乡的村民代际力量积极投入村民小组自治。这样既增强了主导者的治理权威，也产生了村民小组的集体行动。

然而，治理重心下沉至村民小组，离不开明确村庄治理公私边界，并构造“村党组织书记统领一包组村干部嵌入—村民小组村贤理事会带领—村民代际参与”的村庄四级治理体系。

其三，多元村民小组自治能够有效运行，关键在于通过建立乡村连接制衡治理共同体、夯实村民小组治理单元、构筑代际协同参与治理责任、制定公开透明公共治理制度，以形成权责明晰机制、社会基础激活机制、资源聚合机制、信任生产机制等。这些治理机制的创新性建立，保证了资源约束型村庄多元村民小组自治既能够有效运转，也能够彰显出村民代际合力的巨大能量，进而再生产出乡村治理的公共性和集约性，推动形成共建共治共享的乡村治理新格局。

其四，多元村民小组自治是乡村治理现代化转向的重要突破口。在适应乡村治理结构转换这个基本前提下，创建多元村民小组自治模式，既超越了资源下乡阶段的行政化治理逻辑，避免了乡村治理“悬浮化”和“内卷化”，同时也化解了乡村治理的资源依赖，并通过再造村民主体性，突破了乡村治理的资源约束。更重要的是，创建多元村民小组自治模式，不是将乡村治理的行政与自治视为非此即彼的两个对立面，而是实现了乡村治理的行政与自治互嵌，进而塑造了乡村治理现代化过程中合法性与有效性的有机统一，极大地提高了乡村善治水平。

总而言之，本文构建的多元村民小组自治分析框架，其重要理论和现实价值在于：一是有益于超越国家资源下乡阶段形塑的村庄行政化治理逻辑，回应流动中的乡村“弱治理”困境（任宝玉和杨震林，2004）；二是有益于重视夯实和赋权村民小组自治，以化解乡村治理资源约束和治理资源依赖，推动乡村治理结构转换中合法性与有效性的有机统一，走城乡融合下的中国特色乡村治理现代化之路。

### 三、研究方法 with 案例情况

#### （一）研究方法 with 案例选择

本文采用个案研究方法，深入剖析在乡村治理结构转换下，资源约束型村庄如何通过建立多元村民小组自治模式，既完成上级行政任务，又回应广大村民美好生活需要，还超越行政化治理逻辑，提高乡村治理水平。个案研究是通过研究某个案例来达到对某一类现象的认识（王宁，2002），可以帮助研究者深刻认知社会现象的内在结构、关系、过程、功能、机理等（风笑天，2022）。

近年来，笔者随团队在全国多个乡村地区开展乡村治理调研，调研地点涉及四川省、重庆市、浙江省、福建省、湖北省、河南省等地，本文选择河南省驻马店市遂平县和兴镇吴阁村作为分析案例。2023年7月5日至24日，笔者随团队前往吴阁村驻村开展了20天实地调查，对该村所在地的乡镇干部、村干部、村民小组长、村贤、党员和村民等30多人进行了深度访谈，访谈内容涉及村集体经济发展、人居环境整治、村贤理事会运行、党建、村民参与、国家资源下乡等情况。通过田野观察和深度访谈，笔者获得了丰富的案例素材，这对理解资源约束型村庄治理现代化的实践逻辑具有重要价值。

#### （二）案例概况

吴阁村属于中部地区的镇郊农业型村庄，离县城不到8千米，全村辖5大自然庄12个村民小组，除小丁庄和辣子张庄各有1个村民小组外，小李庄有2个村民小组，吴阁庄有6个村民小组，苗庄有2个村民小组。吴阁村总人口2711人，全村劳动力人口1500人，常年外出务工的劳动力人口有1200

人。全村耕地面积 3860 亩，人均耕地 1.4 亩，村内 2/3 的农地流转。村民生活方式“亦城亦乡”，工作方式“亦工亦农”。2013—2022 年，吴阁村获得大量国家项目，村干部也向驻村第一书记和驻村工作队“跑”“要”了大量公共项目，村庄饮水工程、厕所修建工程、村组主干道路硬化工程等公共工程基本完善。但是，吴阁村在获得较好发展的同时，村庄治理对国家资源的依赖程度也在加深，这导致“干部干、村民看”的治理窘境。

在国家资源下乡过程中，吴阁村乡村治理行政化制度亦同步建立。吴阁村村支书“一肩挑”领导村“两委”干部，村“两委”干部工资由政府财政拨款，实行严格的早班制度与“村财镇管”制度。在工作任务类型方面，村干部 80%以上的事务是对接上级标准化科层事务，如检查报表、拍照上传考核材料、算准摸清脱贫户与监测户“四项收入”和“一项支出”等，每个村干部至少承接 7 个条线部门的工作任务，并加入专门工作群，如吴阁村妇女主任加入了乡村振兴群、计生群、党建群、妇联群、房产调查群等。即便村集体资源少，村干部依然全身心投入。为此，遇到上级中心工作，如脱贫攻坚、人居环境整治等，村干部就扛起责任，分工协作，不讲条件做好，村级行政化治理越发定型。

随着脱贫攻坚战取得了全面胜利，吴阁村部分国家项目相继退场，如人居环境整治项目。同时，吴阁村集体经济较为薄弱，村集体经济收入主要依靠出租鱼塘（6000 元/年）、土地（9000 元/年）、水坝（2200 元/年），全年村集体经济收入不到 2 万元。因而，吴阁村同时面临国家资源退场与村集体经济薄弱双重资源约束，实质上成为一个资源约束型村庄。作为资源约束型村庄，吴阁村所在县的人居环境整治实施“领导观摩”的比拼制，每年 2 次，采用打分评比，在全镇排名。排名前三位获一、二、三等奖的行政村被授予“红旗”并颁发奖金，而排名最后三位的行政村则要领“黑旗”，一旦领“黑旗”就意味着村干部要被上级领导批评和约谈，年度绩效考核减分。吴阁村的村“两委”干部奉行“逢优必争”的人居环境整治策略，不愿落后，而乡镇领导亦对人居环境整治工作比较重视。为保质保量完成乡镇政府中心工作，村干部只好自己干、雇人干（60 元/天），累计欠下清洁人员 19 万元劳务费。截至 2021 年末，村级负债达到 50 多万元。这种“花钱办事”的逻辑最终加重了“干部干、村民看”状况，结果是加大了吴阁村的资源约束压力。

为了避免在人居环境整治中积累更多的村级负债，减轻村庄治理的资源约束压力，在 2022 年后，吴阁村及时扭转村级治理对国家资源的依赖，化解村庄“悬浮化”治理。吴阁村通过创新多元村民小组自治模式，筹资 160 多万元，硬化村庄入户路 3500 米，高标准整治坑塘 7 个，安装村庄路灯 100 多盏，较好完成了村庄人居环境整治工作，大大提高了村庄治理水平。

#### 四、案例描述：多元村民小组自治模式的创建

吴阁村通过明确村庄治理公私边界、构建村庄四级治理体系、创新多元村民小组自治模式，使其由原来的行政化治理模式转向村民小组自治模式。

##### （一）明确村庄治理公私边界

在 2022 年以前，国家拨款为吴阁村修建并硬化了村组主干道路，村民认为乡镇政府会包揽他们的入户路修建等事务，从而一直在等待和观望。2022 年初，为持续建设宜居宜业和美乡村，吴阁村所在

乡镇党委通过前期调研指出，乡镇政府不会再负责吴阁村入户路修建、村庄绿化、坑塘改造、路灯安装等人居环境整治事务，并进一步提出必须把村民组织动员起来，自己的事情自己干，自己的家园自己建，国家和政府不可能全部包揽。之所以形成上述决定，原因在于：一是吴阁村的村庄饮水工程、厕所修建工程、村组主干道路硬化工程等普惠性公共基础设施建设基本完善；二是当地乡镇政府财政紧张，无力在有积淀的村庄集中投放人居环境整治资源；三是吴阁村当前人居环境整治内容基本属于村民房前屋后的私域，与村民切身利益和日常生活紧密相关，如坑塘污泥和污水气味难闻、下雨天入户路泥泞导致老年人行走不便等问题。因而，当地乡镇政府向村民说明人居环境整治不会由乡镇政府包揽的缘故，积极宣传“组织村民自己干”，并从村民私域撤出。之后，村组干部也不再向乡镇政府“要钱”和雇人整治人居环境，村民也逐渐意识到自己的事情不能只依靠政府和村干部。

吴阁村通过明确乡镇政府、村组干部和村民的公私界限与责任，逐步改变“干部干、村民看”的治理窘境。这种村庄治理逻辑的转变，不仅减轻了乡镇政府的财政负担和村集体的负债压力，而且调动了村民参与村民小组自治的积极性和主动性，有效消除了村民“等靠要”的思想。

## （二）构建村庄四级治理体系

村庄四级治理体系是“村党组织书记统领—包组村干部嵌入—村民小组村贤理事会带领—村民实际参与”的上下联动的村庄治理体系。

吴阁村通过党建引领创新，保证党员思想和行动相统一，使党员队伍在村党组织书记的统领下，有序推进村庄人居环境整治工作。吴阁村拥有党性觉悟高的村党组织书记，其人品正派，组织协调能力强，能带领村“两委”干部干事创业。吴阁村在能力过硬的村党组织书记带领下采取以下措施健全村庄治理体系：一是严格把好党员入党关，选派品德端正、党性觉悟高的党员担任村民小组长和村贤理事会成员；二是注重对党员的培养和教育，做好“三会一课”，定期过组织生活，不定期开展组织活动，组织党员外出参观和学习，提高党员思想觉悟，增强党员队伍凝聚力；三是通过一事一议的“4+2工作法”和党员微信群，充分发挥党员的民主权利，激发党员的身份认同感和荣誉感，提高党员参与村庄治理的内生动力。

为把村干部、党员、村民小组长、村贤等治理主体有效组织起来，2022年吴阁村成立村贤理事会。村贤理事会由各村民小组村贤理事会组成，村贤理事会总理事长由村党组织书记担任，负责统领、宣传和动员。各村民小组村贤理事会理事长由村民小组长担任，负责下达通知、宣传和组织动员。村民小组村贤理事会成员4~5人，主要由老党员、退休老干部、红白理事会成员、村民代表、开明人士等构成，负责协助村干部和村民小组村贤理事会理事长，开展管理和监督村民小组账务等工作。吴阁村的村贤选拔基本要求为：一是能使用智能手机（能在微信上接收通知、发送通知等）；二是年龄不能太大，学习能力强；三是成员必须是党员或者有威信和有群众基础的权威人士；四是所有村贤理事会成员，都要经过村民小组长推选、村“两委”把关、群众认可、乡镇政府审批的选拔程序。村贤理事会运行办法为：一是坚持一事一议原则，村民小组村贤理事会对修建入户路、安装路灯、绿化环境等事项，与村民小组的村民充分进行民主协商；二是担任总理事长的村党组织书记参加村民小组一事一议的总动员会，讲政策，给村民小组长和村民小组村贤理事会“打气”；三是放权村民小组和村民

小组村贤理事会，推动村民小组自治，即自我管理、自我监督和自我服务。另外，吴阁村6位村干部各包干2个村民小组，发挥对村民小组自治的指导、监督、参与、调解、协同、沟通等功能。在村党组织书记统领、包组村干部嵌入、村民小组村贤理事会带领下，各村民小组的村民被广泛动员起来。

### （三）创建多元村民小组自治模式

吴阁村在明确村庄治理公私边界与构建村庄四级治理体系的基础上，创建了不同类型的村民小组自治模式，其中有两种比较典型的模式，即青年主导型和村贤主导型（见表1）。

表1 吴阁村村民小组自治的两种典型模式

治理模式	治理原则	组织主导者	年龄（岁）	治理平台
青年主导型	自主自愿，集体行动，合法性与有效性	村民小组的青年	18~45	村民小组乡村建设公益微信群
村贤主导型	自主自愿，集体行动，合法性与有效性	村民小组的村贤	45~80	村民小组乡村建设公益微信群

1. 青年主导型村民小组自治模式：吴阁村1组。青年主导型村民小组自治模式，是指在村民小组人居环境整治中，通过中坚青年组成青年积极分子队伍，并以此组织动员不在村青年自愿捐款，重新找回村民小组的集体凝聚力。中坚青年通过努力获得治理实效之后，得到了村民广泛认可，他们也就获得了面子激励和治理动力。例如，吴阁村1组有位年长者对包组青年干部魏良<sup>①</sup>说：“感觉你还是个小孩，没想到你可以干这么大的事情。”

2022年初，为推进人居环境整治工作，包组干部魏良（1组成员，36岁，退役军人，开超市）先是联络了1组自己熟悉的5位青年人（①魏哥，39岁，水电包工头，长期在村居住；②郭民，40岁，包田种植小麦和玉米，水电工，长期在村居住；③吴龙，45岁，县商务局局长，长年在外工作；④吴星，40岁，建筑技术工，常年在外工作；⑤丁丁，36岁，售卖电瓶车的个体户，常年在外工作），成立1组青年积极分子队伍，协商人居环境整治推进方案。1组青年积极分子队伍不仅支持村庄治理工作，而且拥有群众基础，说话管用，还能做好1组魏姓、丁姓、郭姓、吴姓等大姓的协调工作。2022年3月，包组干部魏良挨家挨户就人居环境整治打电话宣传和摸底调研，询问1组青年户主对村民小组建设的看法和建议，共获得55位青年户主的支持。包组干部魏良随即建立由55位青年户主组成的村民小组乡村建设公益微信群（以下简称“1组公益微信群”）。在建好1组公益微信群之后，包组干部魏良亲自拟写关于人居环境整治自愿捐款倡议书，并发送至1组公益微信群，鼓励1组成员在自愿原则下积极捐款。在此期间，包组干部魏良私下与1组在外工作的4位经济条件较好的青年人（①教育局主任，②魏哥，③丁丁，④某建业公司总经理）商量，在1组公益微信群中就1组人居环境整治，要求第一位捐款1000元，第二位捐款900元，第三位捐款800元，第四位捐款500元。包组干部魏良通过这种方式来激励1组公益微信群中的青年人，提高捐款效率，增加捐款额度。同时，包组干部魏良还利用1组公益微信群不定期公示已捐款名单，提醒其他尚未捐款的青年人。最终，吴阁村1组筹款24万多元。经1组青年积极分子队伍协商决定，由郭民管钱，包组干部魏良管账，实行严格

<sup>①</sup>本文案例涉及的所有人名均系化名。



的实报实销和公开透明的财务制度，不定期公示青年人筹集资金的开支明细，做到账目公开透明。

村民小组建设资金筹集完成之后，吴阁村1组分四步推进村庄人居环境整治（见表2）。第一步是安装路灯。包组干部魏良带领1组青年积极分子队伍，自行开车一起购买路灯材料并安装路灯，自理餐食，共计安装28盏路灯，每盏280元，涉及28户分摊。1组路灯安装好后，方便了村民散步和日常活动，为1组其他公共建设起到很好的示范效果。第二步是修建入户路。1组共修建5条入户路，根据入户路长短筹资，涉及户共捐款23万元。为提高入户路修建质量，包组干部魏良请施工队施工，每修完1条路，支付该路段的经费，共计修建入户路1千米。修建入户路不仅让原本关系不好的村民关系变好了，也方便了村民日常生活。第三步是绿化。按照没有劳动力和没有劳动力外出务工的家庭不捐款原则，1组内其他家庭每户各分摊12元，共计筹集2000元。同时，在1组公益微信群通知村民义务劳动，开展绿化行动，70~80岁的老年人自愿出工，包组干部魏良对村民劳动场景拍照并发到1组公益微信群，让外出务工的青年人监督，提高了村民的参与度、积极性和满意度。第四步是修建篮球场。1组篮球场修建由1组青年积极分子队伍中的包组干部魏良捐款1000元，其他5人各捐款1000元，共捐款6000元。在遇到篮球场选址有村民地块矛盾纠纷时，1组青年积极分子队伍运用熟人关系调解和把运动器材提前放置在篮球场修建场地的策略，最终既协调好了村民关系，也修建好了篮球场，提升了村民小组的形象，还方便村民锻炼身体。

表2 吴阁村1组人居环境整治的落实过程及成效

事项	捐款分配	实施过程	主要成效
第一步：安装路灯（28盏路灯）	7840元（涉及户平摊）	①包组干部魏良带领1组青年积极分子队伍，自行开车一起购买路灯，自理餐食； ②1组青年积极分子队伍安装路灯，自理餐食； ③路灯统一安装在村民小组的电线杆上，防止将路灯安装在私人住宅旁边，减少“搭便车”行为	起示范效果，方便村民散步和日常活动
第二步：修建入户路（1千米）	23万元（涉及户平摊）	①先后动员5条入户路的涉及户，根据入户路长短筹资； ②请施工队施工，每修完1条路，支付该路段的经费	修建入户路让原本关系不好的村民关系变好，方便村民日常生活
第三步：绿化（栽树和种花）	2000元（12元/户）	①筹资：没有劳动力和没有劳动力外出务工的家庭不捐款，其他家庭分摊； ②在1组公益微信群通知村民义务劳动，开展绿化行动，70~80岁的老年人自愿出工； ③对村民劳动场景拍照，发到1组公益微信群，让外出务工人员监督	提高村民的参与度、积极性和满意度
第四步：修建篮球场（1个）	6000元（1组青年积极分子队伍捐助）	①选址：1组篮球场的选址属于小组的机动地，但由于这块地有两家人一直争夺使用权，为修建篮球场，包组干部魏良找了两家人的熟人调解，最终调解了两家人的矛盾，成功拿下篮球场修建场地； ②筹资：1组青年积极分子队伍中包组干部魏良捐款1000元，其他5人各捐款1000元； ③先把运动设施运到现场，做好协调工作后再修建	提升村民小组的形象，方便村民锻炼身体

在1组人居环境整治过程中,捐款方面还是存在些许困难。由于安装路灯、绿化是涉及户均摊金额,捐款额度较小,相对顺利。然而,入户路修建捐款额度较大,因此相对困难。虽然1组入户路修建在捐款方面存在困难,但1组青年积极分子队伍还是有办法:一是入户路根据农户居住地来组织捐款并修建,秉持“多退少补”原则;二是若是有农户无法足额缴纳出资金额,则由其他涉及户补齐均摊;三是遇到有农户不愿意出资的情况,让1组大姓中的青年人做思想工作。例如:①按照入户路长短,需要每户捐款6000元,但有1户的家中长辈只愿出资500元,后找这户的青年人做工作,又补齐5500元;还有1户贫困户只能出资1500元,就让该路段的其他涉及户将需要补齐的金额分摊,最后其他涉及户共补齐4500元。②由6户农户合修一条入户路,但其中1户丁姓农户只出资1500元(实际需要出资4000元),1组青年积极分子队伍找了其他5户魏姓农户把2500元均摊补齐,该入户路修建完成后,将共计435元余款退还给5户魏姓农户,没有退给丁姓农户。有的人出资少,其他人愿意补齐均摊,是因为村民都想把路修通。此外,遇到不愿意修路的“钉子户”,村民都会给1组青年积极分子队伍施压,于是他们会先想办法联系这些“钉子户”做思想工作,若是做不通,就找其亲戚、朋友等,最终都能完成任务。

2.村贤主导型村民小组自治模式:吴阁村10组。村贤主导型村民小组自治模式,是指在村民小组人居环境整治中,以村民小组村贤理事会为中坚组织(见表3),采用民主协商机制,组织动员村民小组的青年人和老年人,自愿捐款,义务劳动。吴阁村10组用5万多元的捐款金额,办成了其他村民小组需要花费几十万元才能完成的大事,不仅整治了与村民生活息息相关的人居环境,而且调动了村民的积极性,凝聚了人心,还提升了村民小组的风貌。

表3 吴阁村10组村民小组村贤理事会成员基本情况

姓名	性别	年龄(岁)	职责	兼职身份
吴维	男	61	组织动员、统筹、协调、调解等	村民小组长、建筑包工头
刘铁衫	男	71	管理财务	村民代表、退休工人
王春志	女	58	群众监督	村民代表
吴风	男	55	群众监督	村民代表
吴全习	男	57	群众监督	村民代表

2019年,吴阁村10组以刘铁衫为代表的具有公心的村民集合起来,使不作为的村民小组长“下台”。随后,10组举行村民小组长换届选举,最终由吴维当选。吴维任职村民小组长后,凭借多年的包工经验,对村民小组建设做了详细规划。2022年初,吴维与10组村民小组村贤理事会其他成员就村民小组建设规划进行协商,主要包括娱乐广场修建、坑塘改造、入户路修建、路灯安装、绿化、广场舞设备购买等。同时,10组村民小组村贤理事会共同决定建设经费由村民小组的村民自愿捐款,村民义务劳动,由村民小组长吴维负责入户路修建中的磨光等,由村贤刘铁衫负责收支账目、公示等,由其他村民小组村贤理事会成员负责村民小组财务监督。

2022年1月18日起,吴维携吴阁村10组村民小组村贤理事会成员4人挨家挨户走访,详述村民小组建设规划,获取了各户青年人的微信号,并建立由50多位青年人组成的村民小组乡村建设公益

微信群（以下简称“10组公益微信群”）。张榜公示的公告显示，2022年1月18日至19日，10组累计捐款29400元，总计63户。截至2022年5月13日，公示墙上张贴的公告显示，10组累计捐款30800元。后期公示墙上张贴的公告显示，10组补捐金额为1400元，最终只有1户五保户没有捐款。同时，吴阁村村集体资助5300元，10组集体耕地租金余款13714元，10组机动耕地6亩租金6000元，10组售卖水泵2个获得1000元，全部用于10组人居环境整治，加上村民累计捐款30800元和补捐1400元，10组合计捐款58214元。

自2022年1月18日起，吴阁村10组男女老少按照“谁有空、谁参与”的原则，积极投入村民小组人居环境整治和村庄美化工作，工作时间为每天上午7:30—11:00，下午1:30—5:00。工作期间，青年人、妇女、老年人齐上阵，人多的时候有五六十人参加，人少的时候有二三十人参加，村民义务劳动一共施工53天。2022年5月5日以后，在修建10组主干道水沟期间才有大量人工费用开支，这是由于青年人大都外出务工、老年人干不动而不得不雇人干。在这一过程中，吴阁村10组主要改造2个坑塘和围栏（花费3万多元），每天都有五六十人自愿参与劳动；修建娱乐广场，每天有三四十人自愿参与劳动；种植桂花树70棵、桃树和杏树100多棵；填沟造路400多米，安装路灯10多盏，修建小桥1座等。总体来看，虽然10组最终超支815元，但相对于1组24万多元、2组30多万元的成本要小得多。10组村民说：“我们几万块钱干了别人几十万块钱的事情。”在村民小组人居环境整治和村庄美化工作完成后，10组村民之间的关系更加和谐，村民参与村民小组建设的积极性也更高。

## 五、案例解析：多元村民小组自治模式的运行机制

随着乡村治理进入结构转换期，资源约束型村庄通过建立权责明晰机制、社会基础激活机制、资源聚合机制和信任生产机制，推动了多元村民小组自治模式有效运行，从而成功化解了乡村治理的资源依赖和资源约束问题。这一模式既回应了村民美好生活需要，也完成了国家治理任务，还推动了乡村治理现代化进程中合法性与有效性的有机统一。

### （一）权责明晰机制：建立乡村连接制衡治理共同体

乡村连接制衡治理共同体是乡镇、村“两委”、村民小组、村民等围绕乡村生活治理而相互连接与制衡的利益行动共同体。连接机制是确保乡镇政府、村“两委”、村民小组和村民能够形成相互关联和彼此互动的权利义务内容，并指导行政权力运作和乡村治理实践；制衡机制是确保乡镇政府、村“两委”、村民小组和村民能够明确彼此权利义务的边界，并受此制约（李祖佩，2017）。缺少连接机制会带来乡镇政府职能的过度扩张和义务的过度承担，缺少制衡机制会导致基层政府与村民之间权利义务边界的模糊甚至错位。同时，一旦缺乏连接机制和制衡机制，“科层化”治理体制就容易断层，也将难以确保乡村治理体系发挥实质性作用和具备弹性能力。

其一，明晰乡村治理主体间权利义务内容和边界，是建立乡村连接制衡治理共同体的前提条件。乡村治理主体的权利义务内容和边界不清，容易导致乡村治理的公域、共域和私域的边界模糊化：一方面，乡镇政府大包大揽，使其财政负担增加；另一方面，村“两委”和村民形成依赖，引发乡村治理丧失自治性。明确乡村治理主体各自边界，让乡镇政府抽离私域并向服务型政府转型，培育村民自

主性、村集体自主权，有益于让村民、村贤、村民小组长、村“两委”明确各自职责，优化与提高村庄治理分工和效率。吴阁村因科学划定乡镇政府、村“两委”、村民小组、村贤理事会和村民各自的权利义务内容和边界，才促使乡镇政府成为服务者和宏观引领者，并推动村“两委”通过村党组织书记做好统领工作，让包组干部发挥指导、宣传、组织、动员、监督等功能，让村民小组通过村贤理事会发动跨越城乡的村民代际合力，使村民自愿捐款和义务劳动，形塑了广大村民的自主性、认同感和归属感等。

其二，村“两委”职责双重化，是建立乡村连接制衡治理共同体的中枢纽带。以职业化方式嵌套在“科层化”治理体制中的村干部，既是乡镇政府的代理人，也是村民的代理人。虽然吴阁村村干部作为乡镇的“腿脚”，需要完成上级行政任务，但形式主义地“讲政治”（欧阳静和王骏，2022）亦滋生了村干部的无意义感。随着国家资源退场、村庄治理公私边界明确、村庄四级治理体系形成，村干部主动性被进一步激发，且乡镇和村民双重“授权”促使村干部致力于满足村民美好生活需要并回应村庄治理秩序。村干部自主性被激发，并非说村干部超脱于行政事务，而是指村干部既要完成行政事务，又要借助村党支部的统领作用，通过包组干部嵌入村民小组以发挥指导、宣传等功能，抓住关键少数，催生团结的党员队伍，并使这种团结渗透到村庄四级治理体系的“毛细血管”，不仅能引领村干部、党员、村贤、村民的行动，也可有效完成乡镇政府和村民共同关心的乡村生活治理事务。

## （二）社会基础激活机制：夯实村民小组治理单元

建立乡村连接制衡治理共同体，为乡村治理单元下沉创造了前提。但是，若没有激活村民小组社会基础，缺乏坚实的村民小组治理单元，乡村治理仍然容易出现“悬浮化”和“内卷化”的治理风险，更难以赋权村民小组自治和使村民小组自治拥有强大的社会资本。而治理单元的规模越小，单元之间的联结性越强，越容易产生集体行动，治理能力的有效性越高（赵晓峰和马锐，2019）。吴阁村村干部通过思想引领和宣传机制，夯实村民小组治理单元，形成青年主导型和村贤主导型这两种典型的村民小组自治模式，从而推动群众自愿捐款、积极参与村民小组公共治理事务，进而产生村民小组集体行动，提高多元村民小组自治的活力和能力。

其一，建立村民小组青年积极分子队伍和村民小组村贤理事会，是夯实村民小组治理单元的权威性组织基础的基本前提。青年主导型村民小组自治模式主要依靠青年积极分子队伍，加入青年积极分子队伍的青年人则是村民小组中有见识、有能力、群众基础好、有资源的群体。青年积极分子队伍主要由包组青年干部作为引领者、对接者、组织者、动员者和监督者等，而其他成员则由村民小组中姓氏不同的青年人构成，主要践行协调、配合、执行等职责。村贤主导型村民小组自治模式主要依靠村民小组村贤理事会。村民小组村贤理事会吸纳了村民小组中的党员、精英、能人等群众基础较好的村贤。村民小组村贤理事会由公开选举的村民小组长担任理事长，主要承担对接、宣传、组织、动员、执行、监督、管理等职责，村民小组村贤理事会成员也负责宣传、组织、动员、监督、管理等职能。吴阁村正是因为建立了村民小组青年积极分子队伍和村民小组村贤理事会，才保证了在村民小组公共事务治理中有组织者、领头人、管理者和监督者等，从而为赋权村民小组治理单元夯实了权威性组织基础，为更好地承接上级行政任务和回应村民美好生活需要提供了组织载体。

其二，拥有村民小组文化圈和行动圈，是夯实村民小组治理单元的关键要素。村民小组是一个重要的人情单位、生活单位，是一个真正的熟人社会，离开村民小组这个熟人社会，村庄的生活组织不起来，民间力量也就失去了基础（贺雪峰，2013）。缺乏熟人社会支持的村民小组，村干部只能以完成行政任务为主要工作方式，失去回应村民日常生活需求的载体和基础。吴阁村村民小组是一个熟人社会，延续了互助文化。这就强化了村民对村民小组的认同感和归属感，村民小组因而也保持着团结互助的集体行动氛围，进而形成村民小组文化圈和行动圈。而吴阁村村民虽然流动率较大且在城镇购房的村民超过一半，但他们生活面向依然在村民小组，乡土观念和桑梓之情深厚。同时，吴阁村虽然外出务工经商和在体制内工作的青壮年较多，但他们并未脱离村民小组的熟人社会，一旦遇到村民小组公共事务，如红白事，按照村民小组互助习惯，都需要回组参与。

### （三）资源聚合机制：构筑代际协同参与治理责任

在建立权责明晰机制和社会基础激活机制的基础上，建设资源聚合机制，则增加了多元村民小组自治的必然性。在城乡融合发展背景下，既要重视发挥村民小组中的权威人士包括在村老年人的力量，也要推动不在村青年人回归村庄，构筑代际协同参与村民小组自治的责任共同体。吴阁村青年人和老年人坚持自愿原则，组织起来捐款和义务劳动，形成代际分工协作模式，节约了乡村治理成本，提高了村庄治理效益。吴阁村1组是由青年人组织动员青年人捐款，进而带动老年人义务劳动；10组是由村民小组村贤理事会动员村民小组青年人捐款，或由老年人捐款和义务劳动，从而形成代际共治格局。

其一，挖掘青年人的优势，是构筑代际协同参与治理责任的基本要求。农村老年人务农规模较小，收入较低，还要支持子代，结余有限。要使普通老年人参与和生活息息相关的事务，义务劳动问题不大，但要涉及捐款的话，只动员在村老年人可能效果并不理想。在吴阁村，老年人一般独立生活，70岁以上老年人大多经营不到2亩土地，60~70岁老年人大多经营2~10亩土地，但其收入基本只能养活自己或小有结余。因而，要动员村民做好村庄人居环境整治，就不能只依靠在村老年人，还得依靠外出务工、经商和进入体制内工作的本村青年人。青年人虽然常年在外出务工，但是生活面向依然在村庄：一是青年人的父母和孩子仍然留在村庄，这成为不在村青年人的牵挂；二是青年人的户籍、土地、房子等还在村庄，这构成不在村青年人的退路；三是相对于老年人而言，青年人年富力强，就业机会较多，经济实力较强，在捐款方面比较慷慨；四是青年人作为组织者可灵活发挥同辈号召力，能精准对接不在村青年人。例如，吴阁村1组包组干部先是组建青年积极分子队伍，再逐一打电话询问青年户主对村庄建设的意见，从而获得普遍支持。由此，不在村青年人在村民小组人居环境整治过程中才能被动员回归村庄，与老年人形成合力，顺利完成人居环境整治工作。

其二，满足村民美好生活需要，是构筑代际协同参与治理责任的动力源。当前，农业型社区由于农地承包之后村民个体性变强，难以仅靠农业相关的事务将村民组织起来，但这并不意味着村民就不能被组织起来。从吴阁村人居环境整治来看，要把村民组织起来，就必须回应村民当前阶段的美好生活需要，如关乎农户日常生活的入户路硬化、环境美化、坑塘改造、路灯安装、污水治理、休闲广场修建等事务，村民参与的热情和积极性才会提高。2000年前后，吴阁村出现地界纠纷、宅基地纠纷、婆媳矛盾等各种矛盾纠纷，现因村庄人口素质提高、乡风改善，矛盾纠纷减少了80%。伴随乡村振兴

战略的全面实施，建设宜居宜业和美乡村成为重要治理目标。吴阁村村干部通过调查发现，吴阁村在2022—2023年的人居环境整治中，90%以上的村民对生活环境改善有着强烈需求。因此，满足村民美好生活需要，是推动村民代际参与村民小组人居环境整治的主要力量。

其三，创设数字媒介嵌套治理平台，是构筑代际协同参与治理责任的重要途径。面对城乡融合发展中不在村和在村的代际人群的时空距离与互动阻隔，建立数字媒介嵌套治理平台就成为必然要求。创设数字媒介嵌套治理平台是使用现代数字媒介，建立一个收集意见并具备发布通知、公告、倡议等展示功能的数字治理平台，以充分发挥公开、透明、效率、监督等治理优势，将不在村和在村的代际人群连接起来，形成一个虚拟在场的乡村数字治理共同体，进而实现资源整合、共识凝聚、集体行动。吴阁村通过建立村民小组乡村建设公益微信群，将跨越城乡的村民代际力量吸收到虚拟在场空间，以实现跨时空的互动沟通，发挥连接、动员、公示、宣传、监督等治理功能，真正聚集大批支持村庄建设的青年人和在村老年人，从而实现村民小组人居环境整治过程中捐款和义务劳动的合法性与动员的有效性。

#### （四）信任生产机制：制定公开透明公共治理制度

建立权责明晰机制、社会基础激活机制、资源聚合机制，推动多元村民小组自治模式运转起来还远远不够，促使多元村民小组自治模式可持续运行才是重中之重。这就离不开制定公开透明公共治理制度，以促进多元村民小组自治模式运行具有长效性。村民小组公共治理制度可分为正式公共治理制度和非正式公共治理制度。可以向正式公共治理制度转化的，是乡村治理主体围绕国家与村民共同关心的生活事务而内生的非正式公共治理制度，这些制度不仅公开透明，能够使村民信服，能够被贯彻、执行和发挥监督功能，而且具有约束力和合法性。村民最信赖的就是村庄中秉持公正、公平原则的组织者，如果村庄出现领头人、制度制定者和执行人做事不透明，做与公共治理制度相违背的事情，村民就会对其猜忌、不服从、有意见，非正式公共治理制度就会失去约束力和合法性。相反，如果村民小组公共治理制度具有公开透明性，能够被贯彻执行和发挥监督功能，使得村民信服，就会转化为治理主体自觉自愿遵守的公共行为规则，成为村民小组正式和合法的公共治理制度。在制度的推动下，村民也就愿意捐款和义务劳动，并持续参与村民小组自治。

青年主导型村民小组自治赋能模式和村贤主导型村民小组自治赋能模式，都建立了公开透明的村民小组公共治理制度，如自愿捐款和义务劳动制度、路灯建设点分配制度、财务监督制度、财务收支制度等，其中，公开透明的财务收支制度发挥了关键性作用。吴阁村1组撰写了关于人居环境整治自愿捐款倡议书，提倡自愿捐款，规定资金管理和账目管理分离，实报实销，不定时在1组公益微信群内公示，让捐款的青年人监督。吴阁村10组虽然由刘铁衫一个人统一管理账目和资金，但村民信任这位村贤，认为他敢于讲真话、敢于与不作为的前村民小组长抗争、敢于与村民小组的“钉子户”和消极分子作斗争，是一位做事公开透明和公平公正的村贤。刘铁衫每日在10组公益微信群公示并在公示墙上公示所有账目，接受村民小组村贤理事会成员和10组村民的监督。正因为吴阁村1组与10组的捐款账目和开支明细公开透明，杜绝谋私和牟利行为，才取得村民的信任和支持。虽然吴阁村4组、5组和9组也取得较好的人居环境整治效果，但4组由于集体经济账目不公开，9组由于捐款账

目不公开，5组村民小组长用村民的捐款为义务劳动人员购买午餐费用不透明，引起村民猜忌、有意见、不信任，也就导致这种新建立起的村民小组公共治理制度难以持续下去。所以，制定公开透明的村民小组公共治理制度并切实履行，既是赢得村民信赖与促进村民自愿捐款和义务劳动的重要保障，也是推动多元村民小组自治模式长效运行的重要保障。

## 六、结论与讨论：乡村治理现代化的实践转向

乡村治理现代化要在适应乡村治理结构转换这个前提下，把创建多元村民小组自治模式、充分调动城乡治理资源作为乡村治理现代化的重要实践转向，以化解国家资源下乡阶段出现的乡村治理资源依赖困境，应对国家资源退场与村集体经济薄弱的资源约束难题，进而超越国家资源下乡阶段的行政化治理逻辑，走中国特色乡村治理现代化之路。从乡村治理结构转换来讲，要创建多元村民小组自治模式：一是需要发挥乡村党建创新的统领作用，明确多元治理主体权责关系，促使村干部职责双重化，形成乡村连接制衡治理共同体，以适应乡村科层治理体制；二是需要挖掘青年人优势、满足村民美好生活需要、创设数字媒介嵌套治理平台，进而将不在村和在村的代际人群连接在一个虚拟在场空间，从“无主体熟人社会”转变为“身体离场”但“认同在场”和“行动在场”的“有主体熟人社会”，凝聚村民代际合力，建立乡村数字治理共同体，以聚合分布在城乡的治理主体；三是需要乡村治理多元主体聚集在共同关心的乡村生活治理事务上，形成乡村生活治理共同体，以协同推进乡村生活治理。事实上，只有以乡村基层治理体系为基础、以跨越城乡的村民代际力量为资源、以乡村生活治理为重点，创建多元村民小组自治模式，才能更好推动乡村治理现代化。

资源约束型村庄为主动适应乡村治理结构转换，化解资源下乡阶段出现的乡村治理资源依赖困境，突破资源约束难题，通过明确乡村治理公私边界，构建村庄四级治理体系，创新实施青年主导型村民小组自治模式和村贤主导型村民小组自治模式，既超越了资源下乡阶段形塑的乡村行政化治理逻辑，也实现了乡村“有为而治”。建立乡村连接制衡治理共同体、夯实村民小组治理单元、构筑代际协同参与治理责任、制定公开透明公共治理制度，以明晰权责关系、激活村民小组社会基础、聚合分布在城乡的代际治理主体、生产村民小组集体行动信任等，则是资源约束型村庄多元村民小组自治模式有效运行的机制及逻辑。总的来说，资源约束型村庄在乡村治理结构转换下的多元村民小组自治模式创建，既打破了乡村治理资源约束瓶颈，化解了乡村治理资源依赖，也满足了村民美好生活需要，完成了重要治理任务，还实现了乡村治理现代化过程中合法性与有效性的有机统一。可以说，吴阁村多元村民小组自治模式的创建，是推动新时期乡村治理现代化实践转向的重要经验之一。

值得注意的是，在乡村治理结构转换下，要保证资源约束型村庄的善治水平持续提高，仍然需要解决好多元村民小组自治模式主导者的结构优化问题。虽然吴阁村1组形成了稳定的青年人组织动员机制，但存在动员村民捐款次数太多、动员捐款额度太大等问题。在农业型社区，民力是有限的，经不起频繁折腾，消耗民力只会使村民自治的组织动员难以在短时间内再启动。吴阁村2组在人居环境整治中主要依靠经济能人（2组村民小组长）捐款（30万元左右），但是，经济能人捐款金额太大，村民捐款有限，容易导致村民参与率不高。如果村民小组还想继续捐款干事，村民会更加依赖经济能

人，其资源依赖行为又会被重新诱发。此外，吴阁村4组存在村民小组集体经济账目不公开问题，引起村民猜忌和不配合，5组和9组同样存在财务不公开问题。比较而言，吴阁村10组村贤主导型村民小组自治模式则是一种相对理想的模式，根据民力量力而为，虽然捐款不多，却干成了其他小组花费几十万元才能完成的大事，每一笔钱都用到关键地方。这就节约了治理成本，保护了民力，提高了建设效益。如果村民小组想要再次组织动员村民捐款和义务劳动，村民还会自觉自愿支持。因此，赋权村民小组自治，最大限度组织动员群众，摆脱乡村治理结构转换下乡村治理的“悬浮化”和“内卷化”，必然要求优化村民小组自治主导者的结构。具体来说：一是要健全包组青年村干部嵌入村民小组的体制机制，使其能够与村民小组长相互协作，实现老中青搭配，创新组织动员机制；二是要有效识别有公心、有担当、顾大局、有能力、有权威的村贤担任村民小组长，避免村民小组长以权谋私，提高村民的信任感；三是要推动常年在村的精英积极发挥组织动员作用，切实代表村民利益，强化多元治理主体的互动联系，增进村民的认同感和归属感等。

#### 参考文献

- 1.安永军、刘景琦，2019：《“中间结构”：资源下乡背景下国家与农民联结的新机制》，《农业经济问题》第9期，第96-107页。
- 2.崔盼盼，2021：《项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查》，《中国农村观察》第6期，第108-119页。
- 3.董磊明、欧阳杜菲，2023：《从简约治理走向科层治理：乡村治理形态的嬗变》，《政治学研究》第1期，第133-146页。
- 4.杜姣，2021：《自治型村庄治理体制的动员性及其治理实践》，《人文杂志》第9期，第119-128页。
- 5.杜鹏，2021：《乡村治理的“生活治理”转向：制度与生活的统一》，《中国特色社会主义研究》第6期，第91-99页。
- 6.风笑天，2022：《个案的力量：论个案研究的方法论意义及其应用》，《社会科学》第5期，第140-149页。
- 7.桂华，2021：《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》，《人文杂志》第4期，第122-128页。
- 8.贺雪峰，2013：《新乡土中国》，北京：北京大学出版社，第271页。
- 9.贺雪峰，2024：《论农村基层治理现代化2.0版》，《理论月刊》第1期，第102-114页。
- 10.黄宗智，2008：《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》第2期，第10-29页。
- 11.李凤、吕德文，2023：《混合型村级治理的现代建构——基于粤北溪村的个案研究》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第19-28页。
- 12.李利宏、杨素珍，2016：《乡村治理现代化视阈中传统治理资源重构研究》，《中国行政管理》第8期，第81-85页。
- 13.李梅，2021：《新时期乡村治理困境与村级治理“行政化”》，《学术界》第2期，第87-96页。
- 14.李祖佩，2017：《乡村治理领域中的“内卷化”问题省思》，《中国农村观察》第6期，第116-129页。
- 15.李祖佩、钟涨宝，2015：《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》，《中国农村观察》第2期，第81-93页。



- 16.廖金萍、陈洋庚, 2021: 《自主治理: 乡村振兴高质量发展的模式选择——基于江西省 H 自然村的个案考察》, 《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》第 2 期, 第 39-47 页。
- 17.刘守英、熊雪锋, 2018: 《中国乡村治理的制度与秩序演变——一个国家治理视角的回顾与评论》, 《农业经济问题》第 9 期, 第 10-23 页。
- 18.刘筱红、柳发根, 2015: 《乡村自主治理中的集体搭便车与志愿惩罚: 合约、规则与群体规范——以江西 Y 乡修路事件为例》, 《人文杂志》第 5 期, 第 118-128 页。
- 19.卢青青, 2021: 《行政激活自治: 乡村治理的转型与实践》, 《内蒙古社会科学》第 3 期, 第 24-31 页。
- 20.卢素文、艾斌, 2021: 《资源依赖与精英权威: 农村社会组织与基层政府的双向依赖和监督》, 《中国农村观察》第 4 期, 第 50-66 页。
- 21.吕德文, 2010: 《简约治理与隐蔽的乡村治理: 一个理论述评》, 《社会科学论坛》第 8 期, 第 150-157 页。
- 22.马流辉, 2023: 《大都市郊区乡村治理的生活转向及其实践机制——以上海市为例》, 《福建论坛(人文社会科学版)》第 6 期, 第 170-182 页。
- 23.欧阳静, 2022: 《简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化》, 《中国社会科学》第 3 期, 第 145-163 页。
- 24.欧阳静、王骏, 2022: 《形式主义地“讲政治”: 基层策略主义的新表现》, 《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》第 1 期, 第 88-96 页。
- 25.任宝玉、杨震林, 2004: 《流动中的乡村“弱治理”——对河南省林州市 Y 镇的调查》, 《社会主义研究》第 5 期, 第 112-114 页。
- 26.任路, 2014: 《文化相连: 村民自治有效实现形式的文化基础》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 4 期, 第 23-28 页。
- 27.任艳妮, 2011: 《乡村治理主体围绕治理资源多元化合作路径探析》, 《农村经济》第 6 期, 第 19-23 页。
- 28.田先红、吕德文, 2023: 《“生活国家”的构建: 中国国家建设的历史进程与基本经验——以乡村生活治理为讨论中心》, 《社会科学》第 4 期, 第 152-166 页。
- 29.王春光, 2015: 《中国乡村治理结构的未来发展方向》, 《人民论坛·学术前沿》第 3 期, 第 44-55 页。
- 30.王春光, 2021: 《新社会转型视角对乡村振兴的解读》, 《学海》第 5 期, 第 26-35 页。
- 31.王杰、曹兹纲, 2021: 《乡村善治可持续的路径探索与理论启示: 来自“枫桥经验”的思考》, 《农业经济问题》第 1 期, 第 121-131 页。
- 32.王宁, 2002: 《代表性还是典型性? ——个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》, 《社会学研究》第 5 期, 第 123-125 页。
- 33.王向阳, 2023: 《当前乡村治理中群众工作式微及其有效治理——基于“事务面向—工作方法”的二重组合分析》, 《西南大学学报(社会科学版)》第 4 期, 第 63-73 页。
- 34.王晓毅, 2016: 《乡村公共事务和乡村治理》, 《江苏行政学院学报》第 5 期, 第 54-60 页。
- 35.文字、姜春, 2023: 《注意力再分配、外部资源依赖与数字乡村治理绩效——基于 TOE 框架的组态分析》, 《中国行政管理》第 7 期, 第 58-67 页。
- 36.吴重庆, 2002: 《无主体熟人社会》, 《开放时代》第 1 期, 第 121-122 页。

- 37.向良云, 2023: 《资源依赖、关系结构与治理策略: 乡村治理共同体形态——基于鄂西南典型乡村的调查研究》, 《公共管理学报》第3期, 第131-141页。
- 38.徐勇, 2002: 《县政、乡派、村治: 乡村治理的结构转换》, 《江苏社会科学》第2期, 第27-30页。
- 39.徐勇, 2016: 《城乡一体化进程中的乡村治理创新》, 《中国农村经济》第10期, 第23-26页。
- 40.杨宇、陈丽君、周金衢, 2021: 《资源输入背景下国家嵌入与村庄自主的张力及调适》, 《宁夏社会科学》第1期, 第181-188页。
- 41.张敬燕, 2018: 《农民流动、秩序变迁与乡村治理的重塑——基于河南G村的调研》, 《求实》第1期, 第99-108页。
- 42.赵晓峰、马锐, 2019: 《乡村治理的理论创新及其实践探索——“落实乡村振兴战略, 推动乡村治理体制机制创新”研讨会综述》, 《中国农村经济》第2期, 第131-136页。
- 43.周飞舟, 2021: 《一本与一体: 中国社会理论的基础》, 《社会》第4期, 第1-29页。

(作者单位: 中国地质大学〔武汉〕马克思主义学院)

(责任编辑: 王 藻)

## The Structural Transformation and Mechanism Innovation of Rural Governance Modernization: A Case Study of Resource-constrained Villages

HE Xiaolong

**Abstract:** Breaking the bottleneck of rural governance resources is a fundamental issue that needs to be addressed regarding rural governance modernization in the new era. Although the transfer of national resources to the countryside is beneficial to the development of people's livelihood, it also inadvertently leads to the issue of "resource dependence" of rural governance. For resource-constrained villages, where national resources have withdrawn and the village collective economy is weak, solving the "resource dependence" problem requires adapting to the transformation of rural governance structure and focusing on the creation of diverse villager group autonomy model as an important practice for rural governance modernization. The resource-constrained villages have improved their governance level by clarifying the public-private boundaries of rural governance, constructing a four-tier governance system, and creating youth-led and village sage-led villager group autonomy models. Innovating the mechanisms of clarifying power and responsibility, activating social foundations, aggregating resources, and producing trust, are the basic logic to promote the operation of the multiple villager group autonomy models. In the context of rural governance structural transformation, creating and developing a diverse villager group autonomy model not only realizes the integration of administrative and autonomous governance, but also provides new experience for the modernization of rural governance.

**Keywords:** Rural Governance; Governance Structural Transformation; Villager Group Autonomy; Governance Community; Public Governance System