

村治主体的缺位与再造*

——以湖北省秭归县村落理事会为例

杜 姣

摘要：当前中国农村社会面临着治理主体缺位的村治困境，其主要表现形式是村级组织自治功能弱化和内生性村治主体无法生成，使村庄自治事务处于管理真空状态。基于加强基层治理的现实需求，湖北省秭归县的“幸福村落”创建活动开辟了以村落理事会建设为主要内容的行政供给式的村治主体再造路径，具体从村治主体的治理单元、治理资源和治理规则三个方面展开再造。村落理事会在实际运行过程中，通过构建在村精英的吸纳机制、村庄内部资源的调动机制以及民主协商积极性的激发机制，实现了村庄的良性治理，适应了农村社会非规则化、非格式化的特征，是应对村庄琐碎事务的扁平化治理机制。湖北省秭归县的村落理事会建设经验为中国农村基层社会治理模式改革提供了方向。

关键词：村治主体 村落理事会 基层治理 主体再造

中文分类号：D63 **文献标识码：**A

一、问题的提出

党的十八届三中全会提出了创新社会治理体制、实现国家治理体系和治理能力现代化的改革目标。乡村基层治理体系和治理能力建设就蕴含在这一改革目标中。20世纪80年代，《中华人民共和国村民委员会组织法》的颁布确立了村民自治的制度形式，奠定了“乡政村治”（张厚安，1996）的基层治理模式。自此，学界掀起一股村民自治研究热潮，分化出民主价值取向（例如王振耀，2002；王仲田，1999；周罗庚、王仲田，1999；党国印，1999；徐勇，2000）、社会基础取向（例如贺雪峰，2003；贺雪峰，2002）和治理取向（例如全志辉，2006；杜鹏，2016）三种研究进路。其中，治理取向的村民自治相关研究发现，村民自治制度作为农村的基本治理制度，在实践中受到不同程度的扭曲，并没有彻底改善农村的治理面貌（赵晓峰，2011；李祖佩，2012）。基于对这一现实问题的关切，中国农村基层治理的发展走向成为学界关注的热点。而作为基层治理体系的重要组成部分，村级组织成为其中重点讨论对象。通过对已有相关研究进行综合梳理，笔者发现，研究村级组织发展

*本文研究受到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”（编号：14JZD030）资助。

走向的文献主要提出了以下三种观点：一是认为乡村社会诸种问题的产生源自于制度规则的自身缺陷（张静，2000），因而需要对村级组织进行行政化改革，建立以公务系统为主的现代科层体系，向农村输入公共规则（张静，2007）；二是认为应该保持村级组织的半正式行政管理的特征（高怀颺，2003），因为半正式基层行政管理的方式反映了中国传统文化中实用主义的治理理念（赵晓峰，2016），村级组织应兼顾作为“国家代理人”和“村庄当家人”的双重角色，妥善处理“政务”和“村务”的关系（徐勇，1997），确保村级组织的乡土性（贺雪峰，2008）；三是倡导国家减少对村民自治的干预，重新厘定国家和乡村社会的权力边界，还村民自治以本来面目（彭大鹏，2009），这实则是剥离村级组织“国家代理人”身份的思路。

从发展趋势来看，乡村治理实践基本遵照第一种思路，即对村级组织进行行政化改造。但是，这依然没有解决乡村治理中存在的众多问题。税费改革后，中国乡村治理面临着新的经济社会环境。具体而言，包括两个方面：首先，国家与农民的关系发生了变化，由原来的资源汲取关系向资源输入关系转化，两者的利益具有高度一致性。这为中国乡村治理转型提供了契机。其次，农村社会的内生性治理需求发生了变化：一是，村庄社会边界的打破带来外出务工人员增多，农村人口在大量外流的同时也高度参与到市场竞争中。与此同时，复杂多样的弱势群体开始大量出现，例如留守老人、留守儿童等，他们都是急需关注的对象。二是，随着市场经济的发展，“经济理性”的价值观念向乡村社会渗透，这在一定程度上造成村庄内部纠纷调解机制瓦解、公共品供给的集体行动无法达成、代际关系恶化、子女不孝状况较多发生等问题。乡村社会处于原有问题进一步复杂化、剧烈化，新问题不断涌现的境况中，乡村社会秩序的自主维系能力严重不足。此外，纠纷调解机制的瓦解造成大量矛盾溢出乡村。在“稳定压倒一切”的体制压力下，各级政府相关部门被迫介入乡村内部矛盾纠纷的调解中，这可能不仅使矛盾纠纷得不到解决，反而还会造成矛盾纠纷的激烈程度升级。而乡村的稳定和发展，直接关系到农民的福祉以及乡村作为“稳定器”和“蓄水池”（贺雪峰，2014）功能的发挥。

乡村治理面临的严峻形势对基层治理体系改革形成了倒逼态势，建立对村民需求具有强大回应能力的基层组织体系成为紧迫任务。这也是党的十八届三中全会提出创新社会治理体制的深意所在。湖北省秭归县“幸福村落”创建活动便是应对上述形势的实践成果。本文基于对湖北省秭归县以村落理事会建设为主要内容的“幸福村落”创建活动的分析和思考，试图揭示其对中国基层治理模式改革的借鉴意义和价值。

二、治理主体缺位：村治困境的现实表达

（一）乡村治理主体的历史变迁

中国传统社会的治理格局表现为“双轨政治”（费孝通，1998）：一条是自上而下的中央集权的专制体制轨道；另一条是基层组织自治轨道。前者以皇帝为中心，依靠官僚体系来治理；后者由乡绅等乡村精英进行治理。两者共同形塑出中国传统社会治理“皇权不下县，县下行自治”的总体性特点。这说明，中国传统社会的治理依靠官僚体系和社会内生自治体系这两套体系完成，乡绅成为

乡村社会的治理主体，承担着维持乡村社会秩序的功能。晚清至民国时期，中国经历了一个政权不断向乡村社会渗透以汲取现代国家政权建设所需资源的过程，作为中国传统乡村社会治理主体的乡绅受到严厉打击，乡村社会秩序遭到破坏（张静，2000）。这一破坏是通过“绅士的官僚化”（张仲礼，1991）、“保护型经纪”的退场和“盈利型经纪”的崛起来实现的，带来了国家政权建设“内卷化”的困境（杜赞奇，2010），乡村社会秩序陷入紊乱。

新中国成立后，中国共产党通过建立人民公社实现了乡村社会治理主体的重塑以及乡村社会的全面改造和重组，并通过诸如工分制等一系列精细制度的巧妙设置以及意识形态的宣传动员，在保证从农村汲取现代国家政权建设所需资源的同时极大程度地维持了农村的基本生产生活秩序，农村的教育、医疗、水利等公共基础设施等得到大幅改善，乡村社会治理高度有序。20世纪80年代以来，随着人民公社解体，中国建立了村民自治制度，确立了以村两委为基础的村级组织的基层治理主体地位。然而，农业税费时期，国家依然需要从农村汲取资源以推动现代化建设，国家与农民之间的资源汲取关系并未发生实质性改变，地方政府面临着完成税费征收任务的严峻压力。乡镇政府为了克服与分散农户交易而产生的成本过高问题，便安排村组干部来完成税费征收任务，导致形成了“乡村利益共同体”（贺雪峰，2007），引发了20世纪90年代末以“农民真苦，农村真穷，农业真危险”为表现的“三农危机”（温铁军，2013）。

由此可见，从晚清到21世纪税费改革之前，国家对乡村社会的治理主要围绕从乡村汲取资源以推进现代化建设这一目标展开，国家的整体发展利益与农民的直接利益之间存在潜在冲突。乡村治理主体作为国家连接乡村社会的媒介，逐步成为独立的利益主体并从乡村社会中分离出来，进而导致国家整体发展利益和农民利益均受损的后果。对乡村社会而言，这一后果表现为治理主体缺位引发内生性治理秩序供给不足的困境。通过历史梳理，可以发现，乡村社会主要有两类治理主体：一是乡村内生的治理主体，例如乡绅；二是国家主导和组建的治理主体，例如人民公社和村级组织。而在中国宗族保持得相对完整的广东、广西、福建、江西等地农村，除了村级组织这一治理主体外，宗族组织依然发挥着重要的自主供给乡村内部秩序的功能。只是在税费改革后，随着国家治理转型以及经济社会环境的变化，中国绝大部分乡村地区面临着不同于以往时期的新一轮治理主体缺位的村治困境，酝酿着新的乡村治理危机。

（二）当前村治困境的现实表达：村治主体缺位

1. 村级组织自治功能弱化。20世纪80年代，村民自治制度的实施，确立了以村两委为基础的村级组织的村庄治理主体角色，村级组织的职能得到了进一步的明确规定，即它具有履行村民自治的职责，发挥“办理本村公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护治安，向人民政府反映村民意见、要求和提出建议的功能”^①。税费改革前，由于村级组织主要承担繁重的税费征收任务，其自治功能被极大地削弱；而税费改革也并未改变村级组织自治功能弱化的情形，村级组织依然无法成为承担村民自治功能的有效载体。具体分析，大致有以下几个方面原因：

^①见《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条的规定，<http://www.hebi.gov.cn/sjcy/1120554/1120561/1127104/index.html>。

其一，税费改革后，国家治理转型对乡村社会治理提出了新要求。首先，随着“工业反哺农业”政策的推行，乡镇政府涉及农村政治、经济、社会、文化等各方面的常规性行政任务大幅度增加。而且，开展税费改革以来，国家几乎每年都出台面向农村的各项新政策，例如美丽乡村建设、土地确权、精准扶贫等，这进一步加重了乡镇政府的工作负担。在乡镇政府无法直接对接分散的小规模农户的客观约束下，村级组织成为行政任务的最优承接载体。从村民自治制度的有关规定来看，《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定，村民委员会有“协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”^①的职责。并且，从这一规定中可以看出，村民委员会需要同时处理村庄内部事务和上级政府所下达的行政事务。此外，村级组织执行上级政府下达的行政任务具有成本低、效率高的优点。乡镇政府为了分解行政任务，便具有将村级组织行政化的强烈动力，进而使村级组织完全成为其向农村社会延伸的行政机构，其行政压力向村级组织转移。村级组织完全遵循对上负责的原则，其自治特征弱化。

特别是，税费改革后，为了精简基层干部队伍、减轻地方财政负担，广大农村地区都开展了合村并组工作，部分地区的农村甚至取消了村民小组长。这使行政村的规模大幅扩大，而村干部数量锐减，三四千人的村庄仅有3~5名村干部的情况并不少见。相应地，下达至村庄的行政事务工作量以及落实到每个村干部身上的工作量呈成倍增加的态势。另外，地方政府对基层工作要求的日趋严格化和规范化，比如对台账、报表、会议记录等文字档案资料等要求的提高，进一步占用了村干部的大量精力。近5年来，笔者在各地农村调查中普遍发现，很多村干部都异常忙碌，晚上经常加班。村干部常年应付乡镇政府下达的行政任务而无暇顾及村民自治事务成为乡村治理的常态，以至于调查中有村干部说，“上面的刚性任务完不成，下面的自治要求就只能缓一缓”。

其二，合村并组导致行政村范围扩大，增加了村级组织发挥自治功能的难度。“行政村是依据《村民委员会组织法》设立的村民委员会进行村民自治的管理范围，是中国基层群众性自治单位”^②。一般来说，合村之后的行政村由多个自然村组成，超出了“熟人社会”范围，是典型的“半熟人社会”（贺雪峰，2013）。在“半熟人社会”情形下，村干部与村民之间处于信息高度不对称状态，村干部无法深入了解每家每户的情况，也无法及时了解和回应村民的需求。以矛盾纠纷的调解为例，农村的矛盾纠纷具有复杂、多样和琐碎的特点，且很多村民之间的矛盾具有多年累积性。只有了解矛盾纠纷产生的根源，村干部才能起到实质性的调解作用。但是，在合村之后的行政村范围内，村干部与大部分村民之间基本上达不到这种高度熟悉的状态。于是，以村干部为代表的村级组织的自治效能和回应村民需求的能力下降。

其三，信息化和“无纸化”办公在基层行政实践中的普及和推广，对村干部提出了年轻化、知识化的要求，而年轻村干部往往缺乏与农民打交道和帮助农民解决具体问题的能力。为了吸引年轻的村庄精英进入村两委、调动村干部的积极性，很多地区已经着力提高村干部待遇。例如，湖北省

^①见《中华人民共和国村民委员会组织法》第5条的规定，<http://www.hebi.gov.cn/sjcj/1120554/1120561/1127104/index.html>。

^②引自百度百科，<https://baike.baidu.com/item/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%9D%91/2125109?fr=aladdin>。

2015年6月出台的《关于进一步加强村主职干部队伍建设的若干意见》就提出，“由各县（市、区）按照当地副乡镇长工资水平确定村主职干部工作报酬的底线标准”^①。此外，部分地区还开启了面向农村干部的公务员晋升通道。例如，陕西省和湖北省都出台了面向村书记和村主任招考公务员的规定；湖北省秭归县还将公务员的招考范围扩大至一般的副职村干部，极大地增强了村两委成员职位对年轻的村庄精英的吸引力。因此，村两委成员越来越呈现出知识化和年轻化趋势。与原来生于农村、长于农村、长期生活在农村的“泥腿子”干部不同，他们很早便离开农村，在外求学或工作。由于缺乏与乡村社会以及村民的长期且频繁的接触和互动，他们往往很难对村庄范围内的地方性知识和村民的心理、行为习惯有精准、熟练的把握，这就造成他们通常无法对村民之间的矛盾纠纷给予有效的调解或无法有效回应村民的其他需求。

2.内生性村治主体无法生成。乡村社会的基层治理实践中，除了村级组织这一由国家法律所规定的村治主体外，还有一种内生的村治主体。在中国传统社会，士绅、宗族长老扮演着村治主体的角色，属于内生性村治主体。在当前宗族传统保持得相对完整的广东、广西、福建、江西等地，宗族精英仍然在乡村社会中发挥着重要的治理功能。但是，从全国大部分地区的农村来看，随着乡村社会的变迁、市场经济的发展以及“经济理性”价值观念向乡村社会的渗透，传统的以地缘、血缘为基础的宗族结构和权威结构趋于瓦解。此外，家庭承包经营制的实行从物质基础上弱化了村民之间的利益关联及由其所生发出的社会关联，村庄社会高度原子化、松散化，超越个体的、为公众普遍认可的村庄权威和村治主体无法生成。

一个典型表现是，在很多情况下，村庄中有公心、有热心、有奉献精神的村民在参与村庄公共事务管理的过程中不仅不为一些村民所认可，反而还被贴上“逞能”“多管闲事”的标签。而村庄中其他村民则多持“事不关己，高高挂起”的态度，无法为这部分有公心、有热心、有奉献精神的村民参与村庄公共事务管理提供舆论支持。由于无法得到村庄舆论的支持，村庄中有公心、有热心、有奉献精神的村民参与村庄公共事务管理的积极性便被极大地削弱了。就如调查中一些村庄能人所言，“想为村里做点事，但是又怕别人说三道四，所以只能保持沉默”，“各种各的地，各吃各的饭”，“多一事不如少一事”，“不得罪人”。消极对待村庄中出现的种种矛盾和问题成为村民遵守的基本行为准则。在村级组织自治功能弱化的背景下，内生性村治主体又无法生成，这进一步加剧了乡村自主管理和自主服务能力不足的问题，村庄自治性事务处于管理真空状态。

三、村治主体的行政供给与再造

湖北省秭归县开展“幸福村落”创建活动是乡村治理现实形势倒逼的结果。作为集老、少、边、穷、库坝区于一体的山区农业大县，湖北省秭归县面临着村庄公益事业无人办、村内矛盾纠纷无人调解等以村级治理主体缺位为表征的乡村治理困境。2012年8月，通过开展“幸福村落”创建活动，

^①参见刘娜，2015：《湖北加强村主职干部队伍建设：村主职干部工资比照副乡镇长》，荆楚网，<http://news.sina.com.cn/c/2015-06-13/053431946738.shtml>。

湖北省秭归县开启了以再造村治主体为主要内容的乡村社会治理模式创新实践，开辟了一条行政供给式的村治主体再造路径——由政府牵头和指导，搭建制度框架，输入规则和资源。

具体而言，当地政府试图通过“村落理事会”这一村庄自治组织的再造来实现村治主体的再造。其做法是：将行政村划分为若干个村落，每个村落都成立村落理事会，每个村落理事会都设置“两长八员”职位，即党小组长、理事长和担任八项职责的村落事务员^①，那些特长多、能力强的人可兼多员。一般来说，一个村落的“两长八员”多为3~5人。并且，当地政府明确规定“两长八员”不能由村干部任命，而必须由村落内的党员和群众投票产生，以充分确保“两长八员”权力来源的民主性。此外，村落理事会成员的选举时间与村委会的换届时间一致。较之于行政村的村委会换届选举，较小地域范围内的村落理事会成员的选举与村民的日常生活有更加紧密的关联，因此，村民对村落理事会“两长八员”的选举表现出更高的参与与积极性。村民的日常生活半径往往就在村落范围内。这意味着，一方面，他们对其中的人、事更为熟悉，从而能够轻易地将村落中有声望、对公益事业热心、办事公正、敢于承担责任的村民选出来；另一方面，他们也更能切身感受到村落理事会选举与他们自身利益的直接关联性。笔者在该县C村的调查中就发现，该村的所有村落在各自的理事会成员选举中，基本上都能保证每户至少有一个代表到场。而围绕“村落理事会”这一村治主体的再造，湖北省秭归县主要从再造治理单元、治理资源、治理规则三个方面展开。

（一）自然村落的划分——再造村治主体的治理单元

合村并组后的行政村是一个“半熟人社会”，村干部与村民之间存在信息不对称问题，这增加了村级组织的治理难度，其自治功能无法实现。湖北省秭归县在2000~2001年进行了大规模的合村并组运动，将之前的432个行政村、3234个村民小组合并为186个行政村、1361个村民小组。合并后，全县各行政村的辖区面积大幅度扩大，平均能达到13平方公里。行政村范围内的人口也成倍增加，平均人口约为1700多人，人口最多的行政村达到4280人。与行政村辖区面积扩大和人口成倍增加相对应的却是村干部数量的缩减，全县各行政村仅配备3~5名村干部。这带来的一个重要后果就是村级组织的治理半径过大，数量有限的村干部根本无力回应群众高度分散、多样的差异化需求。为了化解行政村区域范围过大所带来的乡村治理困境，当地政府在充分尊重民意的基础上，结合当地的实际状况，按照“地域相近、产业趋同、利益共享、有利发展、群众自愿、便于组织、尊重习惯、规模适度”的原则，划分村落，重新确定治理单元，尽量保证将共享相同地缘文化、农耕文化、习俗文化和亲情文化的村民划分到一个村落。从秭归县的实际情况来看，村落的农户规模多控制在50~80户左右，区域范围多为1~2平方公里。全县农村共划分为2055个村落，村落构成了“村落理事会”的基本治理单元。

经过重新划分的村落是一个熟人社会单元，村落内的村民之间存在相对紧密的利益关联和社会关联，他们彼此之间存在较高的心理认同。治理单元的缩小，是村治主体能够有效开展治理活动的前提。

^① “八员”具体为经济员、宣传员、帮扶员、调解员、监督员、管护员、环卫员、张罗员。

（二）项目及资金的持续输入——再造村治主体的治理资源

村庄日常事务的处理，特别是沟、路、渠等公共基础设施的建设以及已建成公共基础设施的管护，都离不开经济资源等治理资源的支持。经济资源等治理资源是乡村社会治理活动能够顺利开展的基础。取消农业税费后，很多村庄的集体收入缺乏来源，沦为“空壳村”。村级组织的日常运行完全依靠上级政府的转移支付，但也常常是入不敷出，而村庄公共基础设施建设所需资金则主要来自于申请到的政府相关项目。但项目制的资源输入方式存在以下两方面不足：首先，项目资源是一种竞争性资源，能否争取到项目与村干部的个人能力有紧密关系。这可能造成项目资源因村干部个人能力的差异而在村庄之间分配不均衡（耿羽，2011），进而引发村庄间资源差距不断扩大，形成“马太效应”。其次，为了保证项目资金落实到位，政府严格实施项目招投标制、项目法人制、项目监理制和项目合同制，形塑出公共品供给过程中的“自上而下决策体制”（叶兴庆，1997），而乡镇政府和村级组织只负责项目落地过程中的协调工作，不具有自主支配项目资源的权力。这往往会带来项目管理成本过高、项目供需错位以及项目落地过程中“钉子户”的治理等“项目进村”的难题（王海娟，2015）。从这个角度来说，村庄依然缺乏可供村级组织和村民自主决定该如何分配的资源，村治主体仍处于治理资源匮乏的境地。

湖北省秭归县政府的各行政部门通过政策倾斜、项目扶持、“一事一议”奖补等方式，加大对村落资源投入。并且，县政府还进一步统筹发展改革局、移民局、国土局、交通局、财政局、水利局等部门的涉农项目资金，将其重点投放到以村落为单元的基础设施建设和产业发展项目上，同时对村落项目实施程序进行优化。例如，村落内单项合同估价在10万元以下的小型项目可由村落直接实施。这一做法不仅简化了招投标程序，而且提高了项目资金的使用效率。此外，县财政每年还给每个村落预算为1万元的“幸福村落”建设资金，作为村落的工作经费，用来支付村落成员开会议事所需的水电费等。而这笔资金的使用明细需要向村落内的村民公开，接受村民的监督。另外，县财政每年给每个行政村预算为1万元的“以奖代补”资金，用于奖励该行政村治理良好的村落，以激发村落开展治理活动的积极性。这笔资金的用途由村落理事会成员与所在村落的村民共同商议。项目及资金持续稳定的输入，增加了村落理事会可利用的治理资源，激发了村落治理的活力。

（三）自治规章的行政供给——再造村治主体的治理规则

围绕村落理事会建设工作，湖北省秭归县专门出台了一系列规章制度，其中比较重要的是《农村基层协商民主实施办法》。该办法主要涉及四个方面的内容：一是明确了民主协商的层次。该办法规定，涉及面较小、单一的事项可由当事人自行协商，也可由当事人一方邀请村落“两长八员”出面协商；而复杂、牵涉面较广以及与村内多数或所有农户相关的事项，由村委会或村落理事会出面，将利益相关方召集起来共同协商；诸如架电、引水、修路、动植物疫病病虫害与灾害防治等涉及邻村利益的，村委会要主动与其他相关村委会协商，必要时，乡镇党委政府出面组织协商。二是确定了村落自治事务的范围。该办法指出，村落自治事务包括村落理事会成员的选举、村落公益事业建设议定以及项目建设过程中土地调整、筹资筹劳、钱物保管使用等方案的制定和实施，还包括村落内沟、渠、路等公共基础设施的建设管护，环境卫生管理，村民间矛盾纠纷化解等。这为村落理事会

指明了工作方向。三是强调了村落理事会“两长八员”的责任主体地位，即只要是涉及本村落的所有事务都由他们负责，并由他们组织相关方开展沟通协商事宜。四是充分确保了村民的知情权和参与权，民主参与原则贯穿于村落事务处理的全过程。湖北省秭归县出台的相关规章制度为村落理事会提供了治理规则，使其在进行民主协商和民主决议时有章可循。这有利于村落理事会自治工作的规范运行。

四、村治主体的运行机制

自“村落理事会”这一村治主体确立以来，湖北省秭归县的乡村治理取得了丰硕成果，村庄内部秩序的自主供给能力不断增强。在村落理事会的组织和带领下，全县农村的公共基础设施明显改善，村庄内部的矛盾纠纷调解机制得到修复，乡村文化出现繁荣景象。从2012年8月到2015年底，全县新修田间果园公路^①656条、1008.39千米，维修田间果园公路2048条、7098千米，新修水渠53062千米，维修水渠743234千米，新修水池9291口、1229518立方米，维修水池1966口、169683立方米，架设水管1757982米。仅2015年，村落“两长八员”主动化解各类矛盾纠纷1.3万余件，县、乡接待的信访和受理的纠纷数量比2014年下降了31%。湖北省秭归县农村以广场舞为代表的文化娱乐活动得到蓬勃发展，极大丰富了村民的闲暇生活。截至2015年底，全县村落共成立文体活动演艺队279个，参与人数达5930人。村落理事会作为行政供给的村民自治组织，不是被动地适应和契合乡村社会，而是积极与其展开互动，最终成为深度嵌入乡村文化中的自治主体。村落理事会自治功能的有效发挥，主要是通过构建以下几个方面的运行机制来实现的：

（一）在村精英的吸纳机制

在乡村社会治理中应重视村民的主体地位和对村庄精英的利用，已成为学界共识。但是，由于农村中有知识、有思想的年轻精英正处于需要大量经济资源来维持家庭再生产的人生阶段，而农村利益空间有限、就业机会较少，很难为这些年轻精英的家庭再生产提供足够的资源支撑，因此，他们只能流向利益和资源更加密集的城市。所以，从这个角度而言，这部分年轻精英难以成为服务于村庄建设和发展的稳定力量。然而，值得提出的是，在农村年轻精英大量外流的情况下，乡村社会还存在一部分无法外出或无需外出的老年精英，他们包括老村干部、老村民小组长、老党员、退休老教师、退伍老军人以及退休返乡的公职人员等。而恰恰是这部分老年精英，成为湖北省秭归县村落“两长八员”的主要来源。

这部分担任村落理事会“两长八员”的老年精英有能力、有热心、有经验、有意愿、有时间，并且熟知乡村社会的地方规则，同时具有奉献精神。此外，他们还有一个共同特征，即都是家庭负担不重的老人。“负担不重”是指他们为儿子结婚、建房的人生任务已经完成，已经从繁琐的家庭事务中解脱出来，具备了独属于自己的时间和生活空间。而参与村落事务，不仅是他们度过闲暇时间的重要方式，而且也是他们实现人生价值的重要途径。这部分老年精英其实广泛存在于乡村社会中，

^①湖北省秭归县是柑橘生产大县。

只是因为缺乏相应的公共身份和组织平台而不具有参与村庄事务的正当性。而湖北省秭归县的村落理事会则为他们提供了组织依托，赋予他们“两长八员”这一公共身份，使他们参与村庄事务有了正当性。当地村落的“两长八员”对此深有感触。笔者在秭归县C村访谈到的一名环卫员这样说道：

“环卫员就是个名分，（有了这个名分）才能跟老百姓说上话。怎么说，我们也是老百姓自己选出来的。环境卫生评比时，我们给他们指出缺点，他们也才能接受。如果（他们）不听，我可以理直气壮地说，‘你们选了我，证明你们认可我，就是要我说，要我管的’。有名分很重要，老百姓的认识就不一样，我们说话就有底气，他们也才会听。如果没有名分，你强做事，他就认为是你个人逞能、多管闲事、强出头。”（熊某，女，51岁，C村环卫员）

与此同时，这一层身份的存在也为村民向村落理事会的“两长八员”求助提供了正当性。正如当地一位村干部所说，“有了民选的理事长这个身份，村民可以名正言顺地去找他们处理各种琐事。在（这些）村民看来，他们是我自己选出来维持公道的人，有困难找他们是理所当然的，这是他们的义务”。村落理事会的成立实现了对在村精英特别是对在村老年精英的吸纳，这在很大程度上充实了乡村社会治理的力量。

（二）社会内生资源的调动机制

经过市场经济的洗礼，乡村社会发生了巨大变化，但“村落共同体的地方性以及共同体的整体性特征依然留存”（陆益龙，2016）。这意味着，乡村社会内部还存在一定的可在乡村社会秩序的维系中发挥作用的治理资源。这部分治理资源主要由以村落理事会“两长八员”为代表的在村精英来调动，用以服务于其所在村落社会事务的治理。这部分在村精英通常是乡村社会公共精神、公共道德、公共规则的化身，并且熟知乡村社会的地方规则，有明确的公平、公正、是非观念，同时“可以较为理性地认识共同利益，约束少数不顾共同利益者的违规行为”（贺雪峰，1999）。

在村落日常事务的处理过程中，在村精英通过利用村民民主选举所赋予的村落“两长八员”的公共身份，采取正向引导村庄舆论、发动群众力量、激发村民的面子观与荣辱观等方式实现对乡村社会内部治理资源的再调动，进而规范和约束村民的行为，以实现重建村庄公共规则的目标。当地村庄环境的自我管理和整治过程就充分体现了村落“两长八员”对乡村社会面子观的调动机制，并且取得了很好的成效。例如，该县C村在环境卫生整治中，村落理事会就采取了“环境卫生评比”这一竞争机制来激发熟人社会中村民的面子观，以起到规范村民行为的作用。具体而言，村落理事会每个季度都在村落范围内进行“卫生五星户”评选，并要求每户农户不仅要确保自己家房屋内的整洁，还要保证门前屋后的整洁，而卫生评比排名靠后的农户门前会挂上一个“差”字。分管村落环境卫生的环卫员这样说道：“农户要负责门前屋后的垃圾，我们（是根据环境卫生情况）来给农户评分，评分靠后的直接在他们门上挂一个‘差’字。（如果自家门上被挂上一个‘差’字，）他们都会觉得很丑、没有面子。老百姓是在乎面子的”；“人与人之间有个比较，你家干净，我家不干净，（怎么好意思？）人毕竟是有脸的，贴个‘差’字在门上，毕竟不好看”。这一竞争机制启动后，每天出门前打扫一下房屋内以及门前屋后的卫生逐渐成为该村各家各户的习惯，并逐步内化为村民的一种意识。由此可见，乡村内部的治理资源在村落理事会“两长八员”的工作中不断被激活，并且

发挥着重要的治理作用。

（三）民主协商积极性的激发机制

于农民而言，只有切实感受到民主协商带来的利益，他们才有持续进行民主协商的动力。从湖北省秭归县村落理事会的运行来看，在村落重大事务决策时，例如村落公共基础设施建设，民主协商的重要性体现得尤为突出。这是因为，公路、渠道、水池等村庄基础设施的建设与村落内每个村民都有直接的利益关联。民主协商的过程，是就项目建设成本如何分担、收益如何分配达成决议的过程，是村民之间利益博弈、权利与义务平衡的过程。民主协商机制的启动，不仅有助于形成公共品供给的统一决策和方案，而且也能有效动员群众参与“钉子户”治理，防止“搭便车”现象产生。

秭归县 Y 镇是生猪养殖大镇，农户主要靠养生猪为生。该镇有一个仅有 11 户农户的村落，由于地理位置偏僻，一直没有通公路，农户都是靠人力将生猪背到集市去卖。村落理事会成立之前，虽然大家都觉得出行非常不便，但没有人愿意出面组织修路。后来，大家一起选出了“两长八员”，成立了村落理事会，自此，村民有了自己的主事者。这个村落的所有农户在村落理事会理事长的动员和组织下，一起开会商议，决定将通向外面的道路修通，以使车辆能够通行。就是否修路达成一致意见后，他们便着重讨论相关资金的筹集以及道路占地的补偿问题，最终形成了一个成本分摊方案。只是最后仍有 1 户农户既不愿出资，也不愿出力，企图“搭便车”。这条公路最终在其余 10 户农户的共同努力下修通了。针对那一户农户的不合作行为，其余 10 户农户一致决定不允许他利用车辆运输生猪，也不允许他将生猪卖给通过这条公路进来的猪贩子，而只能和道路修通之前一样，采用肩挑人扛的方式。有一天，该农户企图将自家生猪卖给直接开车到村落里收购生猪的贩子，遭到了这 10 户农户的集体阻拦。他们说，“当时让你出钱你不出钱，（让你）出力你不出力。你没有（付）出任何东西，凭什么路修通了你来受益呢？今天不仅你的猪不能上车，而且今后你的摩托车都不能走这条路，只能两个腿走”。这户农户没有办法，只得将他应该分摊的费用（总共 3000 元）交给了村落理事会的理事长。

从这一案例可以看出，村落理事会是民主协商机制得以启动的组织基础。只有依托村落理事会这一组织，民主协商的公共决策功能以及动员群众治理“钉子户”的功能才能实现。在没有村落理事会的情况下，分散的农户往往缺乏自主组织起来就村庄公共事务进行民主协商的能力。而较小的村落区域范围有利于降低村民的民主协商成本，使直接民主和群众自治较为容易得到实现，也有利于村民将村落公共事务与其切身利益对接起来。在通过民主协商享受到“过去议不成的事现在议得成了，过去办不成的事现在可以办成了”的实际好处的过程中，村民的自我效能感会不断增强，并且将转化为一种持久的参与动力。于是，村民民主协商的积极性便在处理 and 解决村落公共事务的过程中不断被激发，进而促进乡村社会管理民主化的实现。

（四）应对琐碎事务的扁平化治理机制

一般来说，乡村社会中的绝大部分事务都是“鸡毛蒜皮”的小事，例如各种家庭纠纷、邻里纠纷等，它们可能都是因一些日常小事引起。但是，事情虽小，如若处理不当，还可能向“大事”转化。这些“小事”的产生通常具有突发性、偶发性、临时性等特点。因此，由科层化、专门化的机

构或组织处理这些事务，不仅成本高，而且效率低。

不同于科层化的政府官僚体系，村落理事会属于社会自治组织，村落理事会成员的工作方式带有突出的非正式特征，高度适应了乡村社会事务的上述特点。由村民民主选举产生的村落“两长八员”就生活在村民中，与村民打交道频繁，他们对每家每户的基本情况以及各家各户间关系的渊源、村落内部情况都十分了解。因此，他们能够对村民的需求以及村落事务给予针对性的回应和处理。以该县J村的一个矛盾纠纷调解案例为例：

J村的一个村落有两户农户因为地界纠纷闹了十几年，他们找过村干部，也找过镇里的司法所和派出所，但都因为找不到记录有当年土地分配情况的档案资料，其地界纠纷久久没得到解决。据了解，其实这两户农户周边有部分村民知道这两家的土地实际占有情况，但他们都因为担心得罪人，不愿站出来说句公道话。这一地界纠纷的最终解决是在村落理事会成立之后。这两户农户的共同邻居被选为村落理事会的理事长，这位理事长家承包的土地与这两户农户所承包的土地相邻，因此，他清楚地知道究竟是哪家多占了土地。值得提出的是，这位理事长还是位有心人，当年分田到户时，他便将他周边邻居的地界画在笔记本上并且做了标记。被选为村落理事会理事长后，他便立即站出来解决这两户农户的地界纠纷，且当着他们的面说：“这么多年来，你们两家（因为地界问题）打架斗殴，找过派出所、司法所，（从）邻居变成了仇人。（这么多年来）我也没有站出来给你们解决这个问题，（你们知道）在农村得罪一个人只要一句话说。理解我的（人）说我在说公道话，不理解我的（人）还以为我偏向哪一方。（但）现在不一样了，我是村落理事长了，有这个职责（帮你们调解纠纷）。（如果）再不给你们调解（纠纷）、说句公道话的话，那我就是失职。我当时当选的时候你们两个人也投了我的票。我既然是你们投票选出来的，你们有事（而）我不站出来的话，（那）你们把票投给我（还）有什么意义呢？”当时他就将这两户农户的当家人叫到田边，基于田地边界记录开展了调解工作。最后，在这位理事长的见证下，多占地的农户将地界复原，并向利益受损的农户赔礼道歉，与之握手言和。这一持续了十几年的矛盾便在不到半个小时的时间内得以解决了。

从这个案例中还可以看出，村落理事会的“两长八员”身份赋予了熟悉乡村社会和村民关系状况的在村精英参与村落社会事务治理以正当性。而且，村落的“两长八员”就是村民中的一部分，具有“村庄当家人”的角色特征，这使他们能够较为容易地获得村民的信任。

此外，乡村社会里的“小事”多具有非规则性和非程式化的特点，并且多发生在法律空白地带和法律模糊地带。因此，对这类事务的处理，通常只能利用非正式的治理手段，依靠“天理人情”，而无法采用“法治”（潘维，2014）。村落理事会工作方式的非正式特征契合了村庄事务非规则性和非程式化的特点。所以说，村落理事会是一种有效应对村庄“小事”的扁平化治理机制。

五、总结与进一步讨论

从当前中国乡村社会的实际情况来看，村委会主要遵循对上负责的工作逻辑，所承担的工作也多是自上而下安排下来的行政任务。虽然村委会在法律意义上是群众自治组织，但其自治功能却处于弱化态势。而湖北省秭归县的村落理事会，则是纯粹的自治性村治主体，政府只是从治理单元、

治理资源和治理规则这三个方面为其自治功能的发挥创造相应的条件和环境。村落理事会的运行动力依然主要来自于村落内部村民的需求，且其运行接受村民自下而上的监督。它们与政府的行政任务没有直接关联，也处于自上而下的政府考核体系之外。因此，充分的自治性是村落理事会与村委会最根本的差异所在。

目前，中国正处于城镇化快速发展阶段，农村人口大量流入城市。但是，中国的城镇化是一个长期过程，不可能在短期内完成。这意味着，伴随城镇化发展而产生的各种矛盾和问题会不同程度地且长期地在各地农村出现，这决定了乡村社会依然存在相应的自治需求。然而，在村级组织自治能力弱化和内生性村治主体无法生成导致村治主体缺位的背景下，乡村自治事务处于管理的真空地带。湖北省秭归县“幸福村落”创建活动的启发意义便在于：通过将村民自治功能从村级组织分离，采取行政供给的方式确立了“村落理事会”这一新的村治主体来进行自我管理和服务。村级组织主要承担乡镇政府安排下来的行政任务，同时起到向上级政府反映村落需求以及平衡和调处村落之间关系的作用。村落理事会在实际运行过程中，通过构建在村精英的吸纳机制、村落内部资源的调动机制以及民主协商积极性的激发机制，实现了村落社会的良性治理，适应了农村社会事务非规则化、非程式化的特征，是应对村庄琐碎事务的扁平化治理机制。

此外，湖北省秭归县“幸福村落”创建活动具有一定的推广价值。在城镇化发展过程中，虽然农村人口大量流入城市使乡村的社会资本逐渐流失，但是，村落生活共同体的长期存在依然意味着乡村社会还有可供利用的剩余社会资本。这一剩余社会资本包括两方面：一是乡村社会还存在大量留在村庄且常年生活在村庄的老村干部、老村民小组长、老党员、退伍老军人、退休老教师等老年精英，他们是乡村社会中潜在的治理力量；二是诸如面子、舆论等熟人社会资源虽然趋于瓦解，但并非完全不存在。而这些潜在的治理力量和治理资源需要得到激发和调动，只有如此，其治理效能才能发挥出来。湖北省秭归县便是通过“村落理事会”的建设以及村落理事会中“两长八员”职位的设置将在村精英吸纳了进来，并且充分发挥了他们的主观能动性，使其灵活多变、创造性地利用熟人社会资源对村落社会进行治理。同时，村落“两长八员”的工作动力主要来自于面子、荣誉、群众认可等精神激励而非物质奖励，因此，村落理事会具有突出的公益性和服务性。这意味着，村落理事会的常规运行只需花费少量的经济成本。

值得提出的是，在行政任务增多、村庄规模较大以及村干部人数较少的背景下，为了有效、快速完成上级分派的各项任务，湖北省秭归县的部分村级组织出现了将村落理事会吸纳进来使其承担行政任务的倾向。例如，将政策宣传、村落成员基本信息搜集（例如务工经商人员信息、计划生育信息及其他人口信息等）、新农保和新农合费用的收缴等工作都分配给村落理事会“两长八员”来承担，并采取行政考核等手段进行管理和约束。此种做法不仅增加了村落理事会“两长八员”的工作压力，而且还会打击他们的工作积极性。此外，村落的自治空间也会被各项行政任务所挤压，民主自治的活力和功能将受到抑制，乡村自治事务最后可能又将处于管理真空状态。村落理事会作为完全的社会自治组织，其工作应该以村落内部村民的需求为基础，并且，其所处理的应主要是村落内部事务，它的功能也主要在于承接原来由村级组织所承担的自治性工作部分。因此，对“幸福村落”

创建过程中出现的村级组织吸纳村落理事会使其承担行政任务的倾向应有所警惕。

“幸福村落”创建活动的核心价值在于它充分激发了村民参与民主协商的动力，有利于实现村落事务的自主管理、自主服务和自主监督，解决了村委会承担过多行政任务后村民自治的运行问题。而为了确保村落自治功能的发挥，政府有关部门需要正确处理与村落理事会及其“两长八员”的关系，明确自身的位置和角色。即政府应尽量避免过多、过细、过密地介入村落理事会的日常运行中，而只需在大的方向、原则上给予总体性的指导和引导，并做好相关的服务配套工作，以保证村落有充分的自治空间，调动和发挥群众的积极性。

参考文献

- 1.党国印，1999：《“村民自治”是民主政治的起点吗？》，《战略与管理》第1期。
- 2.杜鹏，2016：《村民自治的转型动力与治理机制》，《中州学刊》第2期。
- 3.杜赞奇，2010：《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社。
- 4.费孝通，1998：《乡土中国·生育制度》，北京：北京大学出版社。
- 5.高怀颺，2003：《村干部不宜公职化》，《领导科学》第9期。
- 6.耿羽，2011：《“输入式供给”：当前农村公共物品的运作模式》，《经济与管理研究》第12期。
- 7.贺雪峰，1999：《村民自治的功能及其合理性》，《社会主义研究》第6期。
- 8.贺雪峰，2002：《论民主化村级治理的村庄基础》，《社会学研究》第2期。
- 9.贺雪峰，2003：《乡村治理的社会基础：转型期乡村社会性质研究》，北京：中国社会科学出版社。
- 10.贺雪峰，2007：《试论二十世纪中国乡村的治理逻辑》，《中国乡村研究》第5期。
- 11.贺雪峰，2008：《农村基层组织的乡土性》，三农中国研究网，http://www.snzg.net/article/2008/0323/article_9569.html。
- 12.贺雪峰，2013：《新乡土中国》，北京：北京大学出版社。
- 13.贺雪峰，2014：《城市化的中国道路》，北京：东方出版社。
- 14.李祖佩，2012：《“资源消解自治”：项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》，《学习与实践》第11期。
- 15.陆益龙，2016：《后乡土性：理解乡村社会变迁的一个理论框架》，《人文杂志》第11期。
- 16.潘维，2014：《当前“国家治理”的核心任务》，《人民论坛》第5期（上）。
- 17.彭大鹏，2009：《村民自治的行政化与国家政权建设》，《北京行政学院学报》第2期。
- 18.仝志辉，2006：《“后选举时代”的乡村政治和乡村政治研究》，《学习与实践》2006年第5期。
- 19.王海娟，2015：《项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第4期。
- 20.王振耀，2002：《中国的村民自治与民主化发展道路》，《战略与管理》第2期。
- 21.王仲田，1999：《中国农村的村民自治和基层民主发展》，《荆门职业技术学院学报》第1期。
- 22.温铁军，2013：《八次危机》，北京：东方出版社。
- 23.徐勇，1997：《政务与村务的合理划分和有效处理》，《中国民政》第5期。
- 24.徐勇，2000：《中国民主之路：从形式到实体——对村民自治价值的再发掘》，《开放时代》第11期。
- 25.叶兴庆，1997：《论农村公共产品供给体制的改革》，《经济研究》第6期。

- 26.张厚安, 1996:《乡政村治——中国特色的农村政治模式》,《政策》第8期。
- 27.张静, 2000:《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。
- 28.张静, 2007:《现代公共规则和乡村社会》,上海:上海书店出版社。
- 29.张仲礼, 1991:《中国绅士》,上海:上海社会科学院出版社。
- 30.赵晓峰, 2011:《“行政消解自治”:理解税费改革前后乡村治理性危机的一个视角》,《长白学刊》第1期。
- 31.赵晓峰, 2016:《“双轨政治”重构与农村基层行政改革》,《北京社会科学》第1期。
- 32.周罗庚、王仲田, 1999:《中国农村的基层民主发展与农民的民主权利保障》,《上海社会科学院学术季刊》第1期。

(作者单位: 华中科技大学公共管理学院)

(责任编辑: 陈秋红)

The Absence and Reconstruction of Village Governance Agents: The Village Council in Zigui County of Hubei as an Example

Du Jiao

Abstract: China's rural society is bewildered by the absence of agents in village governance and the weakening of village autonomy. Based on current needs for strengthening grassroots governance, the creation of "Happiness Village" in Zigui County of Hubei has opened up a way to re-construct agents in village governance in which the construction of Village Councils serves as a main ingredient. This article analyzes the re-construction of governance unit, governance resources, and governance rules. In the operation process, the creation of Village Councils has helped to absorb the elites who remain in villages, mobilize social resources and stimulate consultation initiatives. This has facilitated good governance of villages and been adapted to the rural society characterized by irregularity and non format specificity. The study regards this as a kind of flat governance structure that addresses the needs for solving villages' small-scale problems. In conclusion, the experience of Village Councils' construction in Zigui County of Hubei has provided a direction for the further development of China's rural grassroots social governance reform.

Key Words: Village Governance Agent; Village Council; Grassroots Governance; Agent Reconstruction