

国家治理能力视角下 中国乡村治理结构的历史变迁

尤琳 陈世伟

【摘要】 国家建构与国家治理能力紧密相关。国家治理能力包括国家能力及国家能力的行使中国国家与社会合作治理能力,国家能力的高低可从资源汲取能力、发展经济能力、社会管理能力、公共服务能力等四个维度进行检测,而国家与社会合作治理能力是指国家与社会之间制度化、规范化、程序化协商与沟通的能力。本文从国家治理能力的视角出发,通过梳理乡村治理结构的历史变迁逻辑,揭示了不同时期国家能力强弱尽管有所区别,但是一直没有形成国家权力与乡村社会自治权利良性互动关系。其症结在于中国作为后发外生型现代化国家,在现代化进程中重视强化“有形”的国家能力建设,而忽视本应与国家能力同步增长的“无形”的国家与社会合作能力建设。因此,乡村治理结构未来走向是推进国家基层治理体系和治理能力现代化,具体路径是大力推动农村基层治理能力现代化、改进乡镇政府治理机制、积极发挥农村社区各类组织在农村基层治理中的协同作用,从而建构乡镇政府与农村社会制度化的良性互动关系。

【关键词】 国家治理能力;国家治理体系;乡村治理结构

【中图分类号】 C912.82 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2014)06-0111-08

【基金项目】 2013年度国家社会科学规划基金项目“城镇化进程中郊区城市化与城乡社会管理一体化研究”(13BZZ038);2014年中国博士后科学基金第55批资助项目“现代治理背景下农村基层善治研究”(2014M551864);江西省高校人文社会科学项目“新型城镇化进程中的城乡社会管理一体化研究”(ZZ1302);2012年度江西省社会科学规划项目“取予之间的治道变革与国家整合:惠农政策背景下的村社治理研究”(12ZZ04)。

【作者简介】 尤琳(1976—),女,湖北枝江人,江西师范大学政法学院教授、博士后,主要从事乡村政治及基层治理研究;陈世伟(1974—),男,江西安远人,南京大学政府管理学院博士后,景德镇陶瓷学院教授,主要从事乡村政治及基层治理研究。

无论是传统国家还是现代国家,其国家建构都与国家治理能力紧密相关。国家治理能力包括国家能力及国家能力的行使中国国家与社会合作治理能力。国家治理能力的此消彼长决定了不同历史时期的治理目标和实现方式,由此形塑了各具特色的乡村治理结构。乡村治理结构的变换本质上是国家能力和国家与社会合作治理能力相互博弈的结果。

中国是个农业大国,一直以来乡村社会被视为国家政治统治稳定的基础,农村基层治理能力也被视为国家治理的基石。本文从国家治理能力的视角出发,在探讨不同时期农村基层治理能力及乡村治理结构的历史变迁基础上,揭示乡村治理结构的未来发展方向。

一、国家治理能力：一个分析框架

(一) 国家治理能力的内涵

自国家诞生以来,国家就担负政治统治和社会管理的职能,为了实现更好实现这两项职能,国家建立行

政管理机构等有形的暴力手段,依靠合法的暴力手段确保被统治阶级服从统治阶级所要求的权威。根据该定义可知,为保证国家职能的行使,国家拥有强制社会一部分成员服从的权力,国家通过强制力的行使,维护统治阶级的意志和利益,实现社会的整合和治理。但是,不同的国家行使强制性权力将自身意志转化为现实的效度和力量各有不同,这种“国家将自身意志转化为现实的能力”,即国家能力。但同时,“国家不是一个具有独立发展的独立领域”,“它的存在和发展归根到底都应该从社会的经济生活条件中得到解释。”因此,国家将自身意志转化为现实的能力,取决于国家对社会渗透程度及国家能否与社会形成共存合作关系。事实上,在不同时期,不同的国家和政权为了确保国家政策的有效实施、国家意志有效转化,为了更好的实现国家对社会整合目标,在行使国家能力时尽可能保持与社会良性互动,提高国家能力行使的效度与水平,提升国家治理能力。从这个意义上看,应将国家治理能力界定为国家能力及国家能力的行使中国家与社会合作治理能力。

(二) 国家治理能力的分析维度及检测指标

根据国家治理能力的定义,国家治理能力应包括国家能力及国家与社会合作治理能力这两个分析维度。那么,如何检测国家能力的?首先需要明确国家能力与国家职能之间的区别和联系。福山对国家权力的范围和国家权力的强度进行区分。福山认为国家权力的范围即国家职能的范围,是指政府所承担的各种职能和追求的目标;国家权力的强度即国家能力,是指国家制定并实施政策和执法的能力,特别是干净的透明的执法能力。福山进而指出,国家能力强弱比国家职能范围宽窄更为重要,最佳的改革路径是在缩减国家职能范围的同时提高国家力量的强度,因此,现代国家应当是在有限范围内建立具有必要功能的、强有力并且有效的国家。在此,我们可以将国家基本职能的范围与国家能力范围予以对应。按照国家世界银行对国家职能的分类,国家基本职能应当包括提供纯公共产品、国防法律及秩序、财产权保护、公共卫生等职能。在此基础上我们指出与国家基本职能相对应的四种国家能力:资源汲取能力、发展经济能力、社会管理能力和公共服务能力四大能力,其中,资源汲取能力指国家动员社会经济资源的能力;发展经济能力指国家指导社会经济发展的能力;社会管理能力和公共服务能力是指国家通过维护社会秩序、提供基本服务等职能履行,以期提高社会对国家的认同感和归属感,进而巩固其统治地位的能力。实践中,这些能力互相依赖、相辅相成。因此,衡量国家能力的高低,可以从资源汲取能力、发展经济能力、社会管理能力、公共服务能力这四个方面能力进行检测。

国家能力从本质上看是一种公共权力,作为一种被国家垄断的暴力,为了尽可能提高国家制定并实施政策和执法的能力,国家能力的行使中两种类型的权力交替使用:专断权力和基础性权力。在传统国家,由于国家能力从整体上较弱,为对社会的管理和控制,国家对社会更多采取的是专断权力,社会被低度整合在国家政权体系。进入现代社会,现代国家在国家实施社会经济政策能力增强的同时,国家对社会资源汲取能力、对社会控制能力及公共服务能力相应得以增强,从整体上看,国家能力增强,社会日益被国家规则和统驭。与此同时,随着市场经济发展及公民社会组织发育,公民社会相应得以形成,这就要求合理界定国家职能范围与边界,规范国家能力的行使,即“国家通过社会中的商议和合作进程来渗透社会,组织社会关系和实行政策的能力”。亨廷顿强调扩大民众制度化政治参与的同时,国家在施政时与民众进行制度化协商与沟通,以增强政治组织的适应性、复杂性、内聚力及政治组织和政治程序的自主性。据此,国家与社会合作治理能力是指国家与社会之间达成正和博弈能力,具体表现为国家与社会之间制度化、规范化、程序化协商与沟通的能力。

(三) 农村基层治理能力

中国是农业大国,一直以来农村被视为国家政权的基础,乡村治理能力也被视为国家治理的基石。基层治理本质上是国家权力向基层延伸并为社会订立规则的过程,^⑩因此,农村基层治理能力应包括延伸至乡村社会的国家能力及国家能力行使中国家与乡村社会合作治理能力,其中,延伸至农村基层社会的国家能力应包括国家对乡村社会的资源汲取能力、发展经济能力、社会管理能力、公共服务能力等四个方面能力,国家与乡村社会合作治理能力应表现为国家与乡村社会之间制度化、规范化、程序化协商与沟通的能力。

二、中国乡村治理结构的历史变迁

纵观不同发展时期,国家对乡村社会在资源汲取能力、发展经济能力、社会管理能力、公共服务能力的行使各有不同。为了有效实现国家治理绩效,国家对乡村社会采取不同的治理手段,导致国家与乡村社会合作治理能力各有不同,相应的形成不同的乡村治理结构。

(一) 传统时期的“双轨政治”治理模式

从历史看,传统时期的中国经济基础以农业为主,相对于西欧国家,中国没有经过工业化而积累充足的社会经济资源量,没有凭借市场体系延伸而形成高水平的组织化社会,国家政权对基层社会管理的社会基础较为薄弱。^④对于历代王权来说,向广袤的乡村和分散的农民征取税赋的成效不仅取决于王权对乡村社会的干预和控制能力,也直接受制于管理与控制成本。^⑤在国家财源基础薄弱的情况下,国家资源汲取能力较弱,相应的,国家社会管理能力和公共服务能力较弱,因此,延伸至农村基层社会的国家能力较弱。在资源汲取上,由于国家无力建立庞大的官僚体系直接向分散的农民直接征收税赋,国家将正式官僚机构设在县级,即“皇权不下县”,在资源量不足、组织化水平低的乡村社会,为了最有效、更经济实现税赋征收的目标,历代王权都借助乡里组织这一地方组织的力量。在发展经济上,传统时期的中国经济基础以农业为主,国家实施社会经济政策主要表现为通过里甲等乡里组织组织乡村社会兴修水利设施、督导乡民生产等。在社会管理上,相对于西欧国家工业化,中国以农业为基础的国家,没有积累充足的社会经济资源量,在没有凭借市场体系延伸而形成高水平的组织化社会,国家政权对基层社会管理的社会基础较为薄弱。^⑥在公共服务上,国家财政资源的缺乏,在治理成本约束下,国家权力对乡村社会公共服务供给能力不足。基于国家治理能力不足,为了维护国家在乡村社会政治统治,增强其合法性基础,国家主要依托乡里制度、宗族制度、乡绅等地方自治力量实现国家乡村治理目标。其中,代表王权的乡里组织主要提供听讼案件、治安的维护、乡村教化、以及户籍管理、组织农业生产等公共服务。同时强大宗族利用在乡村社区公共权威及凭借持有公有族产,在贫弱救济、引导农业生产、发展教育、调解纠纷、平息事端、维持社会秩序等方面发挥出重要功能,部分弥补国家对乡村社会在公共服务和社会秩序控制能力不足。不过,作为王权代表的保甲组织和作为血缘性亲属组织的宗族在乡村社会治理中存在诸多局限,为了更好地保护乡民利益,给乡民提供的保护是有限的,超越宗族的更公正的权威——乡绅因应而生,以乡绅为代表的地方精英是衔接国家与乡村社会的中介桥梁,他们作为政府官员和乡民的中介,在乡村社会水利等公共工程的修建、组织乡民从事公益活动、对乡村社会的社会秩序维护、发展乡村社会教育及传播儒家价值文化、协助官府进行税赋征缴上等方面发挥积极作用这样,具有地域性政治组织的乡里组织、具有血缘性的宗族组织,具有地方性自治组织的乡绅共同形成了“权力的制度网络”和“权力的文化网络”,并促进国家对乡村社会的治理和整合的目标的实现。

由于传统时期国家对乡村社会在资源汲取、发展经济、社会管理和公共服务等方面能力不足,国家在乡村社会资源汲取等治理目的均依靠乡村社会自治力量完成,乡村社会存在着两种力量和秩序:一种是延伸到县级以王权为中心的国家官僚系统,代表着国家的力量与“人造秩序”,在国家获取资源前提下,国家不会过多干预乡村社区内部事务,国家对乡村社会干预和控制仅依靠律法或抽象的观点和意识形态。一种是以地方内生权威为中心的家族或宗族系统,代表着民间力量与自生自发秩序,^⑦自生自发秩序也可以说是费孝通所概括的“长老统治”和“礼治秩序”,或杜赞奇所说的“权力的文化网络”,这是地方内生权威行使自治权的社会基础。在传统国家维持的行政权威及体系整合水平非常有限情况下,^⑧由国家权力建构的“人造秩序”仅表现在抽象意识及律法上对乡村社会进行调控,因此国家力量与“人造秩序”对乡村社会干预和控制较低、影响甚微。乡绅等地方内生权威是乡村社区主要管理者,乡村社区依靠宗族规则和乡规民约等自生自发秩序进行自我管理和服务,国家力量与乡绅等自治力量之间处于一种共存与互补的状态。总之,国家权力与社会自治力量在合作和博弈中共存共生,农村基层社会治理结构是自上而下的皇权与自下而上的绅权和族权相结合的“双轨政治”模式。

(二) 近代时期的“赢利性经纪人”治理模式

晚清时期,腐朽的清王朝统治已经摇摇欲坠,西方列强的入侵加剧清王朝治理危机,传统国家统治的合法性和合理性也受到质疑。在内外双重危机交困下,为延缓自己的灭亡,清王朝开始实行“新政”,开启了我国现代国家建构进程。现代国家建构的重要内容是国家一体化,这就要求实现国家对乡村社会权力渗透,将乡村社会整合到国家政权体系中。清末“新政”的重要目的之一,就是“国家权力企图进一步深入乡村社会”。^① 自始,通过延伸的官僚机构,国家权力努力实现对乡村社会的渗透和控制,中国官僚机构第一次延伸至县级以下。伴随国家政权机关不断深入乡村社会,建立完备基层组织机构与管理体制所需治理成本激增,在当时资源紧张的情况下,中央及地方政府无法支付县级以下机构的经费支出问题,为缓解国家财政支出压力,加大对乡村社会资源汲取就成为中央及地方政权的必然选择。“新政”以来,乡民除了缴纳传统的赋税如田赋和田赋附加之外,还要以村为单位上缴村捐、亩捐,即摊款,层出不穷的摊款已成为压在乡民身上的沉重负担。在国家加大榨取乡村社会财富进程中,乡绅如果与乡保等国家政权代理人合作或者放任乡保压榨乡村社会,他们必然会丧失在乡村社会的特殊地位、声望等权威。在乡绅无法从担任村庄领袖的行为中获得物质和精神的报偿,他们日渐退出乡村社会的舞台,这为土豪劣绅的兴起提供条件。相对于传统乡绅,土豪劣绅不再从事教化乡民、提供社区福利、管理乡村社会秩序等公共管理与服务,在“损蚀冲洗下的乡土”中^②的土豪劣绅将乡村公职作为其谋利的手段,在经济上对乡民横征暴敛,在政治上对乡民强迫专制。由于国家无力在乡村社会采取更有效的治理措施,而又需要从乡村社会汲取更多资源,所以国家只能任凭土豪劣绅以暴力征取费用,这又反过来阻碍国家对乡村社会资源汲取,瓦解国家在乡村社会合法性基础。这样,“国家财政收入的增加与地方上无政府状态是同时发生的,换句话说,即国家对乡村社会的控制能力低于其对乡村社会的榨取能力,国家政权的现代化在中国只是部分地得到实现”。^③杜赞奇将这种“既有成功又有失败、税收增加而效益递减”的奇怪现象,称为“国家政权的内卷化”。^④

随着国家政权建设进程的推进,国家加大对乡村社会资源汲取的力度,为实现国家对乡村社会的强力榨取的目标,土豪劣绅取代传统乡绅进入乡村社会公共领域,这不仅破坏传统乡村社会治理基础,而且导致传统时期由乡绅组织对乡村社会在管理和服务上的缺失,延伸至乡村社会的国家能力日益削弱。更重要的是,作为国家代言人的土豪劣绅乡绅,在以国家名义对乡村社会横征暴敛过程中,既瓦解了国家在乡村社会的统治基础,破坏又乡村社会的宗族规则和乡规民约等自生自发秩序,强化乡村社区离心力,乡村社会自生自发秩序被土豪劣绅破坏,乡村社会走向破产与萧条。因此,这一时期国家对乡村治理能力日渐萎缩,农村基层治理结构表现为国家能力薄弱下的“赢利性经纪人”治理模式。

(三) 人民公社时期的“全能主义”治理模式

新中国成立后,国家在政治上通过土地改革运动彻底摧毁乡村社会权力文化网络的根基,为国家权力迅速向乡村社会渗透提供了可能,并通过下派工作队、在乡村一级建立行政机构的做法,在乡村社区逐步建立自上而下的行政管理体系,从而将乡村社会的统治权第一次集中到正式的国家官僚体系中来。在经济上,国家通过互助组、初级股份合作社、高级股份合作社、人民公社等步骤走集体化道路,将散落于乡村社会的经济权力也集中到国家之手。在文化上,国家在土地改革中动用阶级斗争手段消灭连结国家与乡村社会地方自治力量,并对乡村社会组织、设施、象征、符号到观念上进行全面而彻底的改造,在现有的文化网络以外建构新的政权体系与意识形态系统,^⑤由此,乡村社会自治力量被消灭,乡村原有的信仰与价值体系、宗法规则、传统仪式等被取缔,依附于宗族、家族的农民被彻底个体化。革命党向执政党的转型,有很多要求,一个重要的标志就是政党治理国家的方式。^⑥此后,中国共产党通过政治动员将个体化农民再度整合到阶级、政党和国家的整体体系中,植入和强化农民的政党意识。^⑦由此,国家政权组织的权力集中和渗透能力都达到了从未有过的程度,国家终于将离散的乡土社会高度整合到政权体系中来,^⑧标志着国家政权“内卷化”扩张的终结。中国共产党人最终建构起了一个足以控制和变革社会的庞大的政治体系。^⑨

这一时期,国家在资源汲取、发展经济、社会管理、公共服务等方面能力十分强大,国家乡村治理能力得到空前的增强。在发展经济上,人民公社通过集体化生产模式,大力发展本区域农业、畜牧业、林业、副业、渔业等生产事业;兴修全社范围内的农田水利设施;保护全社范围内的山林资源;督促生产队完成国家下达

的粮食和其他农副产品的征购、派购任务,促进国家在农业生产上的积累与增长。在资源汲取上,在人民公社内部,生产资料为集体所有,因此,农民生产什么,生产多少均有人民公社统一组织管理,农民无时不是,无处不是行政命令的对象,^⑧通过人民公社的制度设计,使得国家统购统销政策得以实现,从而保证国家对乡村社会资源汲取。在社会管理上,人民公社实行“集党、政、经、军、民、学于一体”的组织管理体制,在“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”这一具有军事化特点的组织中,国家路线、方针、政策、意识形态均通过人民公社贯彻到乡村社会。在公共服务上,在“农业支持工业”的现代化发展战略下,我国采取城乡二元供给机制,强调“人民事业人民办”,人民公社积极承担其在公共服务供给上的责任,在公共基础设施兴建、社会福利和社会保险提供等农村公共服务供给绝大部分通过人民公社、生产大队、生产队等农村基层政权组织组织农民筹资酬劳完成。

伴随国家权力在乡村社会全面渗透,乡村社会自治力量彻底湮灭与地方自生自发秩序被彻底破坏。乡村社会活动的一切内容均政治化并受到行政权威的约束,国家力量屏蔽地方自治力量,国家“人造”秩序完全遮蔽地方自生自发秩序,国家力量与地方自治力量无法达成制度化协商与互动关系。因此,在这种完全意义上“人造”秩序社会,^⑨形成了国家能力强大的“全能主义”治理模式。^⑩

(四) 改革开放以来的“乡政村治”模式

伴随人民公社瓦解及国家从乡村社会撤离引发“权力真空”,农村基层社会自治力量再次生长,农村基层治理进入“乡政村治”时期。“乡政村治”体制不仅重新构造了农村基层的行政组织与管理体系,也力图重新划定国家权力与社会权力、农村基层政府与农村基层自治组织的权力边界。^⑪在此,国家对乡村社会治理能力及国家权力与乡村社会自治权利之间互动关系发生相应的变化。随着国家对农村宏观战略调整,“乡政村治”时期又以农村税费改革为分水岭,国家对乡村治理结构在两个发展阶段呈现不同的表征。

农村税费时期,在“农业支持工业”发展目标下,乡镇政府中心工作是为了向乡村社会汲取资源,并在社会管理上加强对乡村社会自治组织的行政化控制,将其更多地作为科层制组织来管理,^⑫以更好实现收税这一中心任务,同时在公共服务供给上采取乡村社会自我供给模式。资源汲取上,这一时期乡镇政府的中心任务是对乡村社区汲取资源,农民除了向国家缴纳农业税外,还要负担乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路等民办公助事业的款项及用于村一级维持或扩大再生产、兴办公益事业和日常管理开支费用等,因此农民负担较重。在经济发展上,乡镇政府在遵循中央政府大致方针前提下,会根据本地集体传统和经济基础等因素,相应采取了不同的发展策略,在乡村社会经济发展中一直扮演“经济建设”角色,直接参与和干预乡村社会微观经济发展,如大力发展乡镇企业、促进农地规模流转及农业产业化经营发展等。在社会管理上,为完成自上而下的各类目标——计划生育、社会治安、社会稳定、精神文明等,乡镇干预和控制着村委会人事、财务及事务,将村委会纳入为受自己支配、忙于“政务”的行政组织,促使村委会向科层化的官僚行政体制发展。在公共服务上,农村公共服务供给机制依然延续人民公社时期做法,农村公共服务除了少量由国家财政支付外,大部分由农民筹资筹劳完成,使得农民负担更为沉重。国家对农村强调“资源汲取”逻辑结果,必然是乡镇政府资源汲取能力和社会管理能力增强与公共服务能力的不均衡,导致乡镇政府行政权力的行使不受乡村社会制约,乡村社会自治力量生长的空间被挤压,甚至屡屡侵犯农民合法权益,乡镇政府与乡村社会自治组织之间力量是充满张力而“非均衡”的。

被称为建国以来中国农村继土地改革、实行家庭承包之后的第三次重大改革农村税费改革正是这种“非均衡”倒逼的结果。旨在减轻农民负担的农村税费改革实施以来,国家对农村由“资源汲取”到“资源供给”,随着国家对乡村社会转移支付资金力度加大,国家对乡村社会在发展经济能力、社会管理能力、公共服务能力等方面能力逐渐增强。具体表现在以下几个方面:在资源汲取能力行使上,随着2004-2013年“一号文件”出台,以税费改革、减免农业税、粮食补贴等为代表的一系列惠农政策的实施,通过惠农政策的实施,国家通过供给服务赢得农民认同,实现国家对乡村社会的再整合。在发展经济能力上,乡镇政府积极促进农地经营权规模流转和构建新型农业经营体系,鼓励和培养土地股份合作社及各类专业经济协会,为土地股份合作社及各类专业经济协会提供农业补贴资金及政策和法律支持,乡镇政府在发展乡村社会经济中的重要作用

日益彰显。在社会管理能力行使上,乡镇政府大力对乡村社会的资源进行整合,构建与开放、流动、分化和多样化相适应的新型农村组织体系、管理体系及服务体系。同时,乡镇政府加大对农村基层社会管理的力度,满足农村居民日益增长的多元化需求。在公共服务能力行使上,乡镇政府加大财政对农村基本公共服务投入力度,在农村社会成立农村社区服务中心,并吸纳多元主体参与乡村社会公共服务供给,对乡村社会经济组织及社会组织给予政策扶持、资金支持等。

伴随国家对农村实现了由“取”到“予”的政策调整,国家对乡村社会由“控权”到“放权”,乡村社会自治空间得以重塑,乡村社会自治力量得以发育,如村委会等自治组织自治权力的行使更为规范化,民间组织在乡村社会公共服务供给中发挥积极作用。但同时,应当明确的是,一直以来,作为国家基层治理的单位,村委会等自治组织是被国家建构的自治组织,其自治权的行使取决于国家对乡村社会是否放权及放权的程度。进入新世纪以来,随着工业化、现代化、城镇化的强力推进,乡村社会发生着更大的社会变迁,有更多需要解决的问题日益凸现出来,如农村基层维稳、农村生态环境恶化与改善、农业生产衰落与“空心村”治理问题等等,这些问题成为制约乡村发展的障碍。为了解决以上问题,乡镇政府对乡村社会在社会管理和公共服务的供给力度加大,乡镇政府行政功能进一步向乡村社会弥散化,乡镇政府管控和包办许多原先由农村社会各类组织完成的事项,乡镇政府行政权力在乡村社会无所不能,无所不包,农村社会各类组织表现为对乡镇政府的依附,受到乡镇政府一定程度上的控制与约束,国家权力与乡村社会自治力量之间处于不均衡配置与互动,二者互动并非完全表现为制度化、规范化、程序化。

三、乡村治理结构未来走向是推进国家基层治理体系和治理能力现代化

(一) 国家能力和国家与社会合作能力在农村基层治理现代化中的非均衡关系

梳理农村基层治理能力与乡村治理结构的历史变迁,有助于揭示阻碍国家权力与乡村社会自治权利良性互动关系形成的症结。传统时期由于国家能力较弱,国家权力较少渗透乡村社会,对乡村社会进行治理更多依靠乡村社会自治力量。自晚清以来,国家政权建设和增强国家治理能力成为现代国家建构一个重要内容。但是在发展经济能力、社会管理能力及公共服务能力缺失情况下,单纯依靠资源汲取能力增强的国家建设政权必将失败。新中国成立以来,国家通过“合作化从政治和经济上均实现了‘政权建设’的目标”,^⑩对乡村社会在发展经济、资源汲取、社会管理及公共服务等整体能力上增强,并通过强有力的国家权力将农民和乡村社会组织整合到国家体系中,实现将乡村社区纳入到国家秩序范围的治理目标。后来,随着国家权力从乡村社会的撤离及乡村社会自治力量的发育,国家赋予乡村社会自我管理和服务的自治权,国家权力与乡村社会自治权利在乡村社会共同作用实现对乡村社会的有效治理。但是,由于国家对乡村社会的“放权”取决于国家对乡村社会治理目标及治理绩效,由此,国家权力对乡村社会自治权利存在“控权”与“放权”的内在张力,从而阻碍国家权力与乡村社会自治权利良性互动关系的形成。那么,以上问题的症结在哪里?纵观中国农村基层治理的历程可知,中国的现代化进程是在西方工业文明的冲击下启动的,作为后发外生型现代化国家,国家在现代化进程中急切推进政治、经济、文化等有形建设,忽视制度建设等“无形的现代化”,即国家重视强化国家能力,改善国家宏观调控能力,忽视与国家能力同步增长的国家与社会合作能力建设。长期以来,中国在乡村治理中往往过于强调乡镇政府的中心地位,甚至唯一地位,忽视乡村社会自治力量的主体地位,将乡村社会更多视为“管制”的对象而不是“合作”的对象,致使乡镇政府行政权力的行使是一元的、垂直的、随意性的和单向度的。尽管后税费时期乡镇政府在治理手段和方式上有所改进,注重对乡村社会自治力量的培育和扶持,但其背后依然遵循国家权力中心地位和国家权力运行单向度逻辑,导致了乡村社会自主空间被挤压。国家政权建设更多的是乡镇政府行政管理能力的强化,乡镇政府能力增强与农村社区自治力量增强不同步。在乡镇政府与农村社会自治力量处于非均衡关系条件下,仅有乡镇政府能力的增强,将不利于农村社会对乡镇政府权威的自觉认同和农村社区居民自愿与乡镇政府合作,影响乡镇政府与农村社会合作治理能力的提升,进而影响国家对乡村社会治理目的和治理绩效。

(二) 破解历史症结的关键在于推进国家基层治理体系和治理能力现代化

从“统治”到“管理”，从“管理”再到“治理”，是全球政府治国转型的普遍趋势。中国乡村治理也必须遵循从“管理”向“治理”演进的历史逻辑。从党的十八大“发挥基层各类组织协同作用，实现政府管理和基层民主有机结合”目标的提出，到十八届三中全会公报“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”改革总目标的确定，均表明国家为改善乡村治理，提升农村基层治理能力，使乡村社会通过良好的治理获得更美好的生活的图景。我们认为，在今后很长一段时期，大力推动农村基层治理能力现代化，必须大力改进乡镇政府治理机制、积极发挥农村社区各类组织在农村基层治理中的协同作用、建构乡镇政府与农村社会制度化的良性互动关系。据此，乡村治理结构的发展方向应表现为“强政府——强社会”和谐共生。在“强政府——强社会”和谐共生模式中，“强政府”强调增强乡镇政府在发展经济、社会管理、公共服务等治理能力，只有建立一个强有力的乡镇政府，才能积极应对复杂多变的挑战和问题，最大限度地实现乡村社会经济利益，促进乡村社会稳定和推动乡村社会发展。与此同时，“强社会”是指在乡村社会有发育成熟的各类组织和自治力量，乡村社会各类自治组织必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督。“强政府——强社会”和谐共生是指一方面要增强乡镇政府在关键性的经济、政治和社会等领域的治理能力，缩减乡镇政府的职能范围和权力边界，但同时，乡镇政府职能范围与权力边界的缩减取决于乡村社会自治能力。只有在乡村社会有发育成熟的各类组织和自治力量，乡村社会才能承接乡镇政府的放权，也才能通过自生自发秩序进行自我管理和自我服务。在乡镇政府对乡村社会治理能力与乡村社会自治力量的共同增强过程中，乡镇政府行政管理权与乡村社会自治力量形成双向互动，既促进了乡村社会自治力量对乡镇政府行政管理权的认同，又促进了乡镇政府行政管理权对乡村社会的整合，他们彼此之间相互影响、相互依存，彼此支撑。

注 释

- ① [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（下卷），林荣远译，商务印书馆1997年版，第732-733页。
- ② 王绍光：《安邦之道：国家转型的目标与途径》，三联书店出版社2007年版，第3-4页。
- ③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第251-252页。
- ④ 张艳国、尤琳：《农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径》，载于《当代世界社会主义问题》2014年第2期。
- ⑤⑥ [美] 弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，中国社会科学出版社2007年版，第7、16页。
- ⑦ 世界银行1997年《世界发展报告》将国家职能分为“最小”“中等”“积极的”三类，为国家活动的范围提供了一个有用的标尺。国家职能范围包括最小职能（提供纯公共产品、国防法律及秩序、财产权保护、宏观调控、公共卫生、增进公平、保护穷人）中等职能（应对经济外部性、教育、环境保护、反垄断、职业教育、保险及金融监督、社会保险）积极职能（产业政策、财富再分配）。见【美】弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，中国社会科学出版社2007年版，第7-9页。
- ⑧ [英] 迈克尔·曼：《社会权力的来源》，陈海宏等译，世纪出版集团、上海人民出版社2007年版，第68-69页。
- ⑨ Ziya Onis, "The Logic of the Developmental State", *Comparative Politics*, 24(1), 1991: 109-126.
- ⑩ [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华译，三联出版社1996年版，第12-22页。
- ⑪ 黄冬娅：《多管齐下的治理策略：国家建设与基层治理变迁的历史图景》，载于《公共行政评论》2010年第4期。
- ⑫⑬ 彭勃：《乡村治理：国家介入与体制选择》，中国社会科学出版社2002年版，第51、51页。
- ⑭ 项继权：《中国乡村治理的层级及其变迁——兼论当前乡村体制的改革》，载于《开放时代》2008年第3期。
- ⑮ 邓正来将哈耶克“自生自发秩序”解读为人为行动的非意图的后果，而非人为设计的后果。参见邓正来：《自由主义社会理论：解读哈耶克的自由秩序原理》，山东人民出版社2003年版，第94-95页。
- ⑯ [英] 安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，北京三联书店1998年版，第63页。
- ⑰⑱⑲⑳ 杜赞奇：《文化权力与国家：1900-1942年的华北农村》，江苏人民出版社1994年版，第1、66、66、240-241页。
- ㉑ 费孝通：《乡土中国生育制度》，北京大学出版社1998年版，第43页。
- ㉒ 费正清、罗德里克·麦克法夸尔：《剑桥中华人民共和国史（1949-1965）》，王建朗译，上海人民出版社1991年版，第43页。

- ② 方涛：《国家治理体系和治理能力现状化的五准审视》，载于《求实》2014年第9期。
- ③ 徐勇：《“宣传下乡”：中国共产党对乡土社会的动员与整合》，载于《中共党史研究》2010年第10期。
- ④ 徐勇：《政权下乡：现代国家对乡土社会的整合》，载于《贵州社会科学》2007年第11期。
- ⑤ Vogel, Eraz F, 1969, "Canton Under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968", University of Harvard Press, P350-354.
- ⑥ 徐勇：《“行政下乡”：动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》，载于《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2007年第5期。
- ⑦ 李增元：《自生秩序抑或人造秩序：试论农村社区管理体制的生成机制及运行》，《全国博士生论坛“现代化进程中的农村与农民问题”，第329页。
- ⑧ 邹说：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看》，香港牛津大学出版社1994年版，第223页。
- ⑨ 项继权：《从“社队”到“社区”：我国农村基层组织与管理体制的三次变革》，载于《理论学刊》2007年第11期。
- ⑩ 赵树凯：《乡村关系：在控制中脱节——10省(区)20乡镇调查》，载于《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2005年第5期。

[责任编辑 袁方成]

The Historical Changes of China's Rural Governance Structure from the Perspective of State Governance Ability

You Lin Chen Shiwei

Abstract: The state building is closely linked to state governance ability. State governance ability includes state capability and the cooperative governance ability of the state and its society in the practice of state capability. The level of state capability can be tested from the following four dimensions: the ability to extract resources, the ability to develop economy, the ability of social management and public service, while the cooperative governance ability of the state and its society refers to the ability to negotiate and communicate between the state and the society in the aspects of institutionalization, standardization, and procedurization. From the perspective of state governance ability, this paper starts from sorting out the historical changes of the structure of rural governance, revealing the non-existence of benign interaction between the state capability and autonomy rights of the rural society despite the differentiation of the strength of state capability in different periods. The crux is that China, as a modern poststate-exogenous country, pays too much attention to strengthen the tangible state capability -building in the modernization while ignoring the cultivation of the invisible cooperative governance ability which should be synchronized with the strengthening of the state capability. Therefore, the future direction of rural governance structure is to promote the modernization of the governance system and ability of the grassroots, and concrete solution is to vigorously promote the modernization of the rural governance ability, to improve the governance mechanisms of the township governments, and to actively activate the synergies of various organizations in rural communities in the rural governance. The ultimate goal is to construct a benign interaction between the township governments and the institutionalization of the rural society.

Key words: State Governance Ability; State Governance System; Rural Governance Structure