

# 单元规模、治理成本与乡村治理结构转型研究

吕传振

(中共浙江省委党校/浙江行政学院 社会学文化学教研部, 浙江 杭州 311121)

**摘要:** 在乡村社会中, 治理单元规模、治理成本与乡村治理结构选择密切相关。当单元规模较小时, “关系—制度型”治理结构具有低成本优势; 当单元规模较大时, “制度—关系型”治理结构具有比较成本优势。所以, 伴随单元规模的扩大, 乡村治理结构由“关系—制度型”结构转向“制度—关系型”结构, 方能实现治理有效。目前乡村社会中, 关系治理的路径依赖与外部环境的变化严重制约或影响着乡村治理结构转型, 导致乡村社会治理失灵。而要想走出治理失灵, 一方面, 应科学看待合村并组, 推动治理单元规模调整与乡村治理结构转型相协调, 另一方面, 要合理对待既有关系与制度, 既要建构制度与清理制度并重, 又要利用关系与规范关系并行, 以优化乡村治理结构。

**关键词:** 单元规模; 治理成本; 治理结构; 治理失灵

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2020)05-0028-08

## Unit scale, governance cost and structure transformation of rural governance

LV Chuanzhen

(Department of Sociology and Cultural Studies, Zhejiang University of Administration,  
Zhejiang Hangzhou 311121, China)

**Abstract:** In rural society, the scale of governance unit and governance cost are closely related to the choice of rural governance structure. When the unit scale is small, the “relationship-institutional” governance structure has the advantage of a low cost; when the unit scale is large, the “institution-relationship” governance structure possesses the advantage of comparative cost. Hence, with the expansion of the unit scale, only when the rural governance structure changes from the “relationship-institutional” to the “institution-relationship” can effective governance be realized. In the current rural society, the path dependence of relationship governance and changes in the external environment have severely restricted or affected the transformation of rural governance structure, inducing the failure of rural social governance. To eliminate the governance failures, on the one hand, the merging of villages should be treated scientifically so as to push the coordination of the adjustment in the scale of governance unit and the transformation of rural governance structure. On the other hand, existing relationships and systems should be treated rationally by attaching equal attention to system construction and system clearance, making use of the relationship in parallel with normalizing the relationship so as to optimize the rural governance structure.

**Keywords:** unit scale; governance cost; governance structure; governance failure

在乡村振兴战略的“二十字”方针中, 治理有效是基础。从“管理民主”到“治理有效”, 不仅揭示了国家对农村工作从民主导向到治理导向的转变, 而且还暗含着当前部分农村治理失效或无效

(统称治理失灵)的客观事实及实现乡村治理有效的急迫性。中国乡村为什么会出现治理失灵? 学界对此有着不同的反思与解读, 并大体形成如下思路: 一是主体叠加论, 认为当前乡村治理中各种主体责任不清且各自为政, 无法形成治理合力, 从而影响乡村治理的有效性。如卢福营在浙江省江山市调查发现, 一个村庄同时设置了数十个组织机构, 相当部分组织相互重叠、职能交叉, 致使民众办事

收稿日期: 2020-07-16

基金项目: 教育部青年基金项目(17YJC810013)

作者简介: 吕传振(1982—), 男, 山东微山人, 政治学博士, 讲师, 主要从事中国政治与基层治理研究。

无所适从,乡村治理低效化<sup>[1]</sup>。二是规则失灵论,认为乡村社会转型导致传统乡土规则消解而现代公共规则又无法顺利进入,由此产生的规则“真空”致使乡村治理失序。如韩庆龄引用“规则研究”范式指出,传统习惯规则失效和正式制度规则难以落地导致村庄共识不断消解,使得村庄内生资源与外输资源的分配秩序失衡,将乡村治理逼入困境<sup>[2]</sup>。三是技术偏差论,认为当前技术治理或治理技术受多种因素影响往往存在“瞄不准”现象,即政策目标人群与实际瞄定对象之间存在偏差,带来治理失灵。如王雨磊发现,国家精准扶贫的“帮穷”话语与基层社群伦理存在张力,导致精准扶贫技术失准<sup>[3]</sup>。四是单元失调论,认为治理单元与治理绩效密切相关,治理单元过大或过小都会影响治理的有效性。如邓大才指出,基层社会的产权单位与治理单位的对称性影响治理绩效:对称性强,产权、治理的绩效相对较好;对称性弱,产权、治理的绩效则相对较差<sup>[4]</sup>。上述研究观点富有洞见性和启发性,但也应看到,乡村治理既是一个治理主体与治理规则的问题,更是一个治理结构的问题。换言之,从治理结构角度分析乡村社会治理失灵问题更具实质意义。基于此,笔者选取单元规模与治理成本两个关键变量,建构出单元规模、治理成本与治理结构转型三者间的关系框架,用于解读当前我国乡村社会治理失灵的根源,并在此基础上探索实现乡村治理有效的路径,以此助推乡村治理现代化。

### 一、单元规模、治理成本与治理结构

治理结构影响治理效果。马克思在分析小农经济社会时指出,众多小农分散且彼此隔离的“马铃薯”式社会结构,导致小农的政治影响表现为行政权支配社会<sup>[5]</sup>。不过,要具体阐释治理结构与治理效果间的逻辑关系,还需引入单元规模与治理成本,并将其概念化操作,以此建构起单元规模、治理成本与治理结构间的理论关系模型。

单元规模,即单元的大小。单元规模既是达成治理目标的工具,又是治理目标实现的结果。衡量单元规模的维度很多,如单元的管理层级与幅度、单元的治理内容与方式等,不过最具影响的还是人

口数量与地域面积<sup>[6]</sup>。首先,人口数量。一般而言,人口数量越多,单元规模越大。不过,也要适度考虑人口的异质化程度。李普塞特认为,同等规模的单元内,同质性人口比异质性人口更易消弭社会冲突而成就合法性,利于治理效果达成<sup>[7]</sup>。其次,地域面积。地域面积越大,单元规模往往也越大。例如,涂尔干认为,地域面积较大会带来规模扩大,进而导致“有机团结”难以形成<sup>[8]</sup>。当然,人口数量与地域面积所形成的人口密度等对单元规模的影响,限于篇幅与研究侧重,不做深入讨论。

治理成本,即单元内为实现治理效果而进行的投入。交易成本经济学注重不同制度在组织治理中的成本优势比较,这些成本主要包括公司签约中的信息搜集成本、谈判成本等“市场型交易成本”和公司内部运作的“管理型交易成本”<sup>[9]</sup>。不过,乡村治理语境中的制度成本不同于交易成本经济学的概念,主要是指乡村社会在建立、维护或遵守某项制度时所需要付出的各种成本。如复杂的制度嵌入乡村社会就需要更多的资源与利益来支撑,形成较高的制度运作成本<sup>[10]</sup>。当然,仅以制度投入成本还不能涵盖所有的治理成本,因为新经济社会学中的结构主义还关注关系在治理中的重要价值。如林南认为:“无论是关系建构还是关系维护,都需要付出一定的时间、劳动和情感等努力。”<sup>[11]</sup>在社会网络分析领域,关系作为个体之间的纽带联系,并非指阶级关系、政治关系、社会关系等那些理论抽象的联系性,而是指彼此相识、互相来往、情义相笃、资源交换的人际关系。因建立、维系关系而做出的物质、精神、时间等投入即为关系投入成本<sup>[12]</sup>。关系又可细分为继承性关系与非继承性关系,二者的投入成本不同。前者主要是维系和利用原有关系而形成的成本,后者主要是创造和维系新的关系而形成的成本。很明显,继承性关系投入成本比非继承性关系投入成本一般要低。

单元规模与治理成本密切相关。一般而言,单元规模越大,治理成本越高。单元规模与治理成本相互关联,共同作用,又会影响治理结构的选择与转变。具体如图 1 所示。

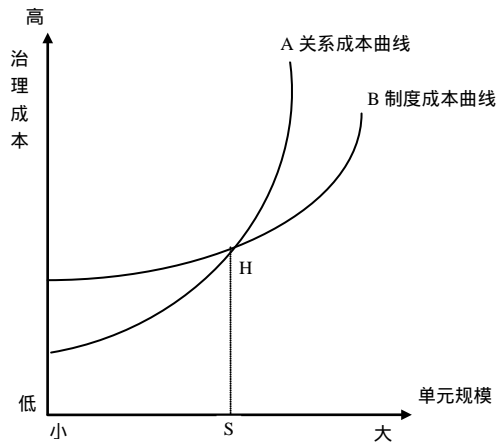


图1 单元规模、治理成本与治理结构关系图

在图1中,单元规模处于横轴,治理成本处于纵轴,纵横两轴相互作用会形成两条成本曲线:A曲线(关系成本曲线)和B曲线(制度成本曲线),两条成本曲线均与单元规模正相关。即随着单元规模的扩大,关系成本曲线与制度成本曲线都会随之上升。不过,与制度成本曲线上升态势不同,关系成本曲线随单元规模扩大而上升的趋势更为明显(详因后叙)。A、B两条曲线的交汇点H对应单元规模为S点,构成一个分水岭:一方面,S点前后,关系成本曲线(A曲线)与制度成本曲线(B曲线)上升过程存在明显差异;另一方面,两条成本曲线在S点前后的不同变化会对治理结构的选择产生差异性影响。

首先,S点之前,单元规模较小。关系成本曲线A在制度成本曲线B下方,说明此时关系投入成本小于制度投入成本。这是因为,在小规模单元中,人口数量较少,地域面积较小,成员彼此熟悉,人们可以利用既有的继承性关系进行治理,治理成本较低。相比而言,在小规模单元中,正式制度存量相对较少,建构并维系一套正式制度成本不仅高,而且制度本身的普遍性与关系的特殊性之间的张力,又会增加制度投入成本。所以,关系治理成本比制度治理成本更具比较优势。基于这种成本优势,人们往往选择一种优势治理结构,即以关系治理为主、制度治理为辅的“关系—制度型”治理结构。

其次,S点之后,单元规模逐渐变大。此时关系成本曲线A陡升,越过制度成本曲线B,说明此时关系投入成本要高于制度投入成本。这是因为,随着单元规模不断扩大,依靠既有继承性关系进行治理已无法适应新情况,需要建构非继承性关系。

而且,单元规模扩大,意味着单元人口数量增多,地域面积增大,人口异质性增强,进而导致非继承性关系的建构与维护成本高昂。所以,关系成本曲线A在越过单元规模S点后会陡然上升。与关系成本曲线不同,制度成本曲线B呈平滑上升态势。这是因为,S点之前形成的基础性制度此时依然发挥作用,只需小范围改进或建构新制度,而且规模扩大也会带来制度的规模经济效应。所以,这时制度治理比关系治理更具成本优势,人们也会倾向选择制度治理为主、关系治理为辅的“制度—关系型”治理结构。

如果归纳上述分析,可以形成三个基本假设:一是单元规模较小时,关系治理更具成本优势,“关系—制度型”治理结构是理性选择;二是单元规模较大时,制度治理更具成本优势,“制度—关系型”治理结构是理性选择;三是治理结构会随单元规模扩大而发生转型,即由“关系—制度型”转向“制度—关系型”,以此降低治理成本,提高治理有效性。当然,治理结构转型并非易事,还会受到内外因素的制约。

首先,从内部看,路径依赖制约结构转型。制度经济学认为,人类社会中的制度变迁或技术演进都具有类似物理学中的惯性,一旦进入某种路径(无论是好是坏),惯性的力量都会使这一选择不断自我强化,形成对这种路径的高度依赖,继而制约社会发展。关系治理的本质是依关系而治。关系具有工具属性与情感属性,尤其是情感属性,当具有强烈情感色彩的关系一经形成,就更为稳定,更易形成路径依赖,制约“关系—制度型”治理结构向“制度—关系型”治理结构转变。一方面,这种治理结构转型,意味着以制度的普遍主义取代关系的特殊主义,会破坏既有的亲密关系;另一方面,这种治理结构转型,还意味着对依关系而治的精英权威提出挑战,既改变权威来源的社会基础,又破坏精英的既得利益格局,往往会受到他们的强烈抵制。

其次,从外部看,社会环境变化影响结构转型。治理结构本身沉浸于社会环境,社会环境变化自然作用于治理结构发展与变迁。一方面,外部制度环境,如法律环境越完善,越有效,制度治理成本就会越低;另一方面,社会结构越紧密,流动性越低,关系治理成本也会越低。不过,当社会结构处于高

度流动而外部制度环境又未能有效建立或发挥作用时,这种社会环境变化“空白”就会导致治理结构转型出现“断裂”。所以,内在的关系治理的“路径依赖”和外在的社会环境变化都会影响治理结构转型。当单元规模扩大而治理结构无法及时随之转型时,其结果就是治理成本不断增加,治理有效性不断降低,最终带来治理失灵。

## 二、传统乡村社会小规模单元下的“关系—制度型”治理结构

传统时期,中国乡村治理具有两个显著特点:一是“皇帝无为天下治”,即“皇权不下县,县下行自治”;二是“超稳定社会结构”,即上层政治风云变动,乡村社会却处事不惊。长期以来,中国乡村之所以能够保持基本稳定,实现自我治理的根源,就在于在较小规模单元下采取了有效的“关系—制度型”治理结构。

传统乡村社会是以自然村落为基本单元进行自我治理的。自然村落由家户扩大联结而成,是一个为人们所公认的、规模较小的社会单位和“事实体制”。首先,自然村落人口较少,同质性强。根据鲁西奇的研究,传统时期,南方村落多为散居,少则几户,多则几十户,星罗棋布于广大原野;北方农村多为大型聚落,以团聚状集居,但也多在一二百户之间,人口不过千人<sup>[13]</sup>。村民们世代生活于村落,生于斯、长于斯、死于斯,有着共同的地方性知识,是一个典型的熟人社会。其次,地域面积狭小。受交通等因素影响,村民日常生产生活的空间半径较小。施坚雅曾用市场圈说明传统时期村民的交往空间,认为村民日常交际基本限制在基层市场区域,其半径以村民半天可以打个来回为准<sup>[14]</sup>。杨庆堃也持类似观点,认为传统农村“通常有两个服务区域,一个初级区域,由附近村庄组成,村民定期地或至少是经常地赶这个集。一个高一级的区域,包括了较远的村庄,那儿的居民只是偶尔来赶集,为买初级区域难以买到的东西”<sup>[15]</sup>。

中国传统社会是一个关系社会。在“狭小的范围内和孤立的地点上”从事生产生活的农民不可能完全独立自主,相反只能通过与他人形成广泛的社会关系才能谋取生存。离开了这些关系,生产生活都难以存续。所以,关系成为传统中国乡村社会治

理的重要基础,即关系治理。如租佃关系基础上的地主治理,血缘关系基础上的宗族治理等。国家虽然“无为而治”,但并非与乡村社会完全隔离,国家力量会依托经纪体制完成税赋、治安、征兵等事务,并按国家法律制度进行治理。当然,这种制度治理在乡村治理体系中是次要的,关系治理占据主导地位,是一种典型的“关系—制度型”治理结构。在单元规模较小的条件下,“关系—制度型”治理结构具有明显的治理优势。

一是,关系治理的成本较低。人类学家邓巴提出的著名的“150人定律”表明,人际关系互动的有效性与单元规模密切相关。即单元规模越小,关系异质性越低,人际互动有效性越高,人们需要建构与维系关系所付出的时间、情感、行动等努力也越少。传统中国是一个“家族结构式的社会”,自然村落是一个高度联结的生产生活共同体。一方面是,传统村落多为宗族型村庄,是典型的血缘共同体。即使是“华北的大多数村庄,村务管理、公共活动都是以宗族或亚家族为划分基础的。”<sup>[16]</sup>以血缘关系为基础的村庄治理就是宗族治理,主要依靠族长、族规、族产等机制处理族务。另一方面,对于超越个体家户与血缘团体能力的公共事务,个体家户与血缘团体会以共同地域为纽带联结起来,守望相助,疾病相扶,围绕农耕灌溉、治安防卫等公共事务形成持久性地缘关系。以地缘关系为基础的村庄治理主要依靠村长、村规等机制处理村务。如北方的“看青会”“看寨会”,南方的“姊妹会”等。无论是血缘关系还是地缘关系,都由祖辈积累并延续下来,属于封闭且稳定的地域空间中的继承性关系,以这种关系进行治理自然无需承担高昂成本。

二是,关系治理的有效性高。这是因为关系尤其是密切的关系有利于形成高度的信任与有效的控制。罗伯特·帕特南认为,在一个共同体中,信任水平越高,合作的可能性就越大,也就越利于有效治理<sup>[17]</sup>。在一个由紧密关系形成的“圈子”中,信息的对称性与人际互动的频繁性很容易产生信任。同时,基于信任而形成的密切关系网络又可以对社会治理中的机会主义行为产生规制作用,便于达成集体行动。关系作为日常生产生活中的无形“货币”,很大程度上代表着关系拥有者在农村社会中的地位 and 声望,它能够通过褒誉和排斥机制对

村民行为产生引导和影响。任何发生在关系网络中的机会主义行为,都会被迅速传播,在给个人情感、声誉、威望等带来损失的同时,还会削弱其在关系网络中的社会资本存量,使之丧失与他人合作或接受他人帮扶的机会。换言之,关系治理可以利用关系网络自身的特殊主义性质有效制约搭便车行为,实现治理有效。例如,为便于耕作形成的“换工圈”,往往是建立在公平与信任基础之上的。换工方无需签订合同,只要口头约定即可。自觉遵循换工规则的农户会获得美誉,并形成较为稳定的“换工圈”,而为一己之私违反换工规则的农户将被贴上“耍赖家庭”标签在乡土社会中传播,久而久之就会成为邻里都不愿交往的“绝户”,进而将整个家庭置于生计边缘。所以,费正清才说,这种关系的“一个好处是,一个人自动认识到他在他的家庭或社会中所处的地位。他有一种安全感,因为他知道,如果履行了指定给他的那部分职责,他可指望这体系内的其他成员反过来也对他履行应尽的职责”<sup>[18]</sup>。村际间的治理也是如此。例如,为满足稻作社会需要,居住相邻的多村村民往往自发组成塘会、堰会等水利组织,联合治水。村民多以所属田地、水塘为基础组建堰塘委员会,并选举“信得过”的权威人物担任堰塘长。堰塘委员会为联合治水的最高权力机构,讨论决定成员共同关心的用水规则、受灾损失分担等问题。堰塘长具体负责日常水务治理,如调解用水纠纷等,并向堰塘委员会负责。对于用水中有偷水抢水等违规行为并且屡教不改者,经堰塘委员会同意,将被除名,不再享有用水权利。私下为除名者提供水源的,同样失去用水资格。正是通过这种排斥机制,有效保障了村落间联合治水的有效运行。

中国传统时期乡村实践表明,“关系—制度型”治理结构是一种成本较低、有效性较高的治理结构,是中国传统时期乡村社会能够长期保持稳定的“密钥”。不过,“关系—制度型”治理结构也是有条件的,它以小规模单元为前提,这也就构成了这种治理结构的限度:“关系—制度型”治理结构要想有效,就必须限制单元规模,在小规模单元内以紧密关系形成信任与规制效应。小规模单元内往往是熟人社会,以继承性关系为主。但一旦单元规模扩大,社会关系就会逐渐由继承性关系为主转向非

继承性关系为主。非继承性关系构建与维护的成本不仅高昂,而且很难有效遏制机会主义的产生,进而降低了“关系—制度型”治理结构的有效性。此时,如何应对因单元规模扩大而带来的原有治理结构失效问题不得不引起重视。

### 三、当前单元规模扩大下的“制度—关系型”乡村治理结构的困境

从世界发展趋势看,减少治理单元数量,扩大单元规模是重要趋势。例如,从1950—2007年,英国基层单元减少了79%,瑞典减少了87%,比利时减少了75%,德国减少了41%,法国减少了5%<sup>[19]</sup>。中国自21世纪初兴起了合村并组运动。其中,1999—2011年农村村委会由原来的80.1万个减少至59万个,总数减少了1/4。近两年,湖南、山东、湖北等为适应新型城镇化又开始撤并行政村。如湖南在2015—2016年合并行政村17442个,占全省总数的42%;湖北监利县2017年8—9月,合并行政村315个,减幅高达40.4%<sup>[20]</sup>。合并运动带来的直接影响就是基层单元规模不断扩大。首先,人口数量不断增加。湖北省监利县合并后的村庄规模在3000~5000人,以4000人为主。湖南省要求1000人以下的建制村原则上都要合并,合并的村庄人口也在四五千人。山东诸城在推进新型农村社区建设中,全市共建新型农村社区156个,涵盖1257个村庄70多万村民,平均一个社区涵盖8个行政村,4487人。其次,地域面积也在扩大。合并运动分为两种情况:一是仅仅在行政组织上进行合并,即村委会或村民小组合并,不涉及农民搬迁;二是不仅行政组织上合并,而且还涉及农民搬迁,即村庄合并。后者虽然地域空间不会大幅增加,但人口密度会成倍上升,人口异质性会明显增强。前者则一个村委会管辖的地域面积不断扩大,尤其是分散居住的南方地区更为明显。如广东清远有些村庄,合并后面积高达几十平方公里,人口几千至上万人。

面对日益扩大的单元规模,乡村治理面临着两种选择:一是积极选择,即通过推动乡村治理结构转型,以适应单元规模不断扩大的趋势;二是消极选择,即通过限制单元规模,维持关系治理的低成本与有效性。近些年来,广东清远、湖北秭归、四

川都江堰等地区开展的以自然村、村民小组、自然院落等为基本单元的村民自治试点可以看作第二种选择,即通过划小自治单元规模,以熟人社会中的继承性关系为基础开展有效自治。不过,这种做法并不普遍,试点工作也多在偏远地区,中央一号文件也提出“在有需要的地方”而非“所有地方”开展以自然村或村民小组为基本单元的村民自治试点。所以,在全国大部分农村,随着基层单元规模不断扩大,推动乡村治理从“关系—制度型”治理结构向“制度—关系型”治理结构转变理应成为促进乡村治理有效的必选路径。

但是,从目前中国乡村治理实践来看,乡村治理结构转型并不顺利,以制度为主导的乡村治理格局并未有效运转起来。首先,乡村治理依然青睐于关系治理。关系治理中长期沉淀下来的亲密关系及情感因素会强化关系治理,有些乡村干部在处理村庄事务时也要依靠各种关系。在信访治理过程中,乡村干部依然采取“晓之以理、动之以情”的方式加以处置;在精准扶贫过程中,乡村干部依旧奉行帮能帮亲帮弱帮需等社群伦理关系,而这种伦理关系会与国家扶贫话语存在分歧与张力,导致精准扶贫出现偏差<sup>[3]</sup>。当然,关系治理中的关系并非马克思所言的因商品交换而产生的广泛的社会交往关系,而是属于私人交往间的人际关系。关系治理占据支配地位,也就意味着拥有丰富私人关系的精英人物能够在乡村政治舞台中占据核心地位,并可以利用这种核心地位与干部身份再次拓展私人关系,形成优势叠加,产生“能人政治”效应。以制度治理取代关系治理在乡村治理体系中的主导地位,其实就是削弱能人们辛苦经营起来的社会资本以及社会资本背后可以换取的经济财富与政治资源,这势必会遭受他们的强烈反对。所以,一些村庄中的“村民自治章程”“村规民约”等制度规则“虽上得了墙,但落不了地”也不足为奇。

其次,乡村社会的外部环境也在变化,尤其是社会的流动性,进一步破坏了小规模单元下乡村治理结构的有效性。其实,关系治理的有效性很大程度上取决于乡村社会结构的紧密性与封闭性。然而,改革开放之后,随着户籍制度的松动与城乡关系的调整,乡村社会逐渐由封闭走向开放,由静态走向动态。据国家统计局统计,2018年城乡流动人

口仍有 2.41 亿之众。大量农民外出务工,给乡村社会带来双重空心化:一是人口空心化,留守村庄者多为“386199”部队;二是关系空心化,留守者多处乡村社会关系网络末梢,村干部难以动员他们参与村庄治理,他们也缺乏参与村庄治理的能力,导致村庄治理陷入困境。而对于人口流入地的东部工商型村庄,外来人口涌入打破了原有村庄的人际交往边界,人口异质性增强,关系治理成本陡升。如浙江省东阳市的花园村,常住人口约 3 万人,其中村民 4 393 人,外来人口 25 000 多人,关系治理十分困难。

如果说乡村社会结构的流动性降低了关系治理的有效性,那么乡村社会所处的制度环境改进是否可以为制度治理提供有效保障呢?不可否认,新中国建立以来国家在推动乡村治理制度化建设方面不遗余力,尤其是新时代又提出基层社会治理体系和治理能力现代化命题,更为乡村治理制度体系建设指明了方向。但较为矛盾的是,当前制约乡村治理有效的重要因素恰恰是既存于乡村社会的一些制度。主要表现在:一是制度规则冲突。狄金华通过河镇研究发现,乡村社会治理中存在两套相互独立、同时亦可能对立的制度规则:地方性规则与公共规则。两种规则的张力会导致乡村社会治理失序<sup>[21]</sup>。二是制度运行异化。欧博文、李连江发现的“选择性执行”问题<sup>[22]</sup>、周雪光提出的基层政府“共谋问题”<sup>[23]</sup>都证实了这一点。赵树凯将这些问题归纳为“制度异化”,即基层政府在功能、结构乃至运行机制上与正式制度之间的偏离,这导致了基层社会治理失效<sup>[24]</sup>。三是制度供给过密。即各种外生的嵌入性制度超过了乡村治理实践对制度的实际需求,造成制度供求关系处于非均衡状态(即供过于求),形成对乡村社会内生性制度空间的挤压,最终导致制度边际效益递减,阻碍乡村治理实践。王金红等发现,仅村民自治正式实施以来的二十年间,从国家到地方以各种形式、各种渠道附着于村民自治方面的嵌入性制度高达百余项,形成了庞大复杂的制度体系。这些制度供给不仅超过了村民自治实际的制度需求,而且越到基层越细致、越频密的制度设计使村民自治背负沉重包袱在相互抵牾中艰难行进,村民自治陷入空转<sup>[25]</sup>。总之,现有的制度环境虽有改进,但尚未能为制度治理提供良好

基础,无法满足“制度—关系型”治理结构的需求。

所以,当前我国乡村治理陷入了一个悖论:单元规模的扩大会逐渐削弱原有“关系—制度型”治理结构的优势,而关系治理的路径依赖又会不断阻碍乡村治理结构的转型。同时,再加上外部社会环境的深刻变化,即社会结构流动性对关系治理的破坏和当前制度建设对制度治理需求的不适应,最终导致与大规模单元相适应的“制度—关系型”治理结构无法及时建立与有效运转,乡村治理因治理结构转型困境而陷入失灵境地。

#### 四、以治理结构转型促进乡村治理有效

与乡村治理失灵的主体论、制度论、技术论等观点不同,本研究提出的观点可以概括为结构转型论。当单元规模较小时,单元内的关系以继承性关系为主,“关系—制度型”治理结构具有低成本优势,乡村社会可以利用紧密关系进行有效治理;当单元规模较大时,关系投入成本会随之增高,若关系投入成本高于制度投入成本,关系治理的成本优势便会让位于制度治理,乡村社会可以利用制度规模效应进行有效治理。当然,伴随着治理单元规模的不断扩大,乡村治理结构从“关系—制度型”向“制度—关系型”转变并非顺利,其转型过程还会受到关系治理的路径依赖、社会环境的变化等因素的制约。当关系治理在乡村社会治理中依然具有很强的延续性,但乡村社会结构的流动性在日益增加着关系治理的成本,同时具有普遍主义行为图式的现代制度又未能有效嵌入日常乡村社会之中,成为乡村治理的“大传统”,其结果是乡村治理结构转型困境与单元规模扩大不匹配,乡村治理难逃失灵命运。因此,要想走出乡村治理失灵困境,还需要在治理单元规模扩大与乡村治理结构转型上做文章。

首先,科学看待合村并组,推动治理单元规模调整与乡村治理结构转型相协调。虽然世界发展规律表明基层社会治理单元合并是大势所趋,但必须尊重其内在发展规律,防止单元合并的主观随意性。目前,我国一些地方政府多从提高行政效率、释放城乡建设用地增减挂钩政策红利等角度过度合并村庄,导致乡村治理单元规模陡然扩大,而乡村治理结构还处于“关系—制度型”,治理结构转型滞后于单元规模扩张,致使乡村治理失序。所以,

须以科学严谨的态度对待合村并组,使之与乡村治理结构转型相适应。一方面,要充分尊重现存的基层行政建制。从历史发展角度看,现存的基层行政建制是广大民众在日常生产生活中结合实际所需而建立起来的具有较强归属感和认同感的制度安排,基层社会也是一个有着历史积淀和文化底蕴的熟人共同体,具有延续传统的力量。同时,村级组织是国家力量嵌入乡村社会的最后一级组织,是联结整体的国家与分散的农户的重要桥梁。也正是大量涉及群众切身利益的繁杂琐事在村庄一级得到有效解决,基层社会才能安定,国家治理才能有效。当前,村级治理有效的重要一条就是基层组织需要建立在熟人社会之上,借助各种密切的关系组织、动员和约束基层民众,达成集体行动,共同解决村庄范围的公共事务,提供相应的公共服务。所以,现实中要充分认识到既有基层行政建制的科学性与合理性,不到万不得已时不要随意撤并村庄。另一方面,要适度推进村庄合并。当经济社会发展需要推进村庄合并时,如《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》规定的搬迁撤并类村庄,需要尊重农民意愿并经村民会议同意方可合并。合并又可细分为两种情况:一种情况是实质性合并,即两个或两个以上的村庄通过地理空间的迁移合并成一个村庄。这种情况下需要按照产权相同、利益相关、文化相连、方便自治等原则有序推进,既不能强制农民搬迁和集中上楼,也不能过分扩大单元规模。另一种情况是形式化合并,即在保持原有村庄地理空间不变的情况下,只是撤销了原有村庄的行政建制而合并成为一个行政建制村。这种村庄合并既要借助“党建联合体”“村级集体经济联合体”等多种形式及其组合,实现原有村庄之间资源互补,优势叠加,组团发展,又要充分利用原有村庄的熟人社会性质,通过关系治理维护各自村庄的秩序,并实时建立健全相应的制度体系,推进制度治理,形成乡村治理结构从“关系—制度型”向“制度—关系型”的有序过渡。

其次,合理对待既有关系与制度,优化乡村治理结构。从经济学角度讲,乡村治理有效的关键在于降低治理成本,提高治理收益。之所以在小单元规模下采取“关系—制度型”治理结构,在大单元规模下采取“制度—关系型”治理结构,就在于两

种治理结构在不同单元规模下的低治理成本优势。目前,治理单元规模扩大趋势要求乡村治理结构自我转型,充分发挥制度治理优势,并以关系治理优势辅助之。因为“社会并不只由个人所组成,它还体现着个人在其中发现自己的各种联结和关系的总和。”<sup>[26]</sup>个人通过各种联结和关系形成社会,社会治理自然也无法完全脱离关系而孤立存在。一方面,要建构制度与清理制度并重,激发制度治理优势。党的十九届四中全会第一次系统性地描绘了中国特色社会主义制度图谱,制度成为国家治理与社会治理的根本性问题。“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”<sup>[27]</sup>当前,在乡村治理过程中,制度建设与制度积累不断增加,但制度绩效却未能随之提升,相反制度损耗时有发生。要想摆脱这种困境,一个重要选择就是恪守国家与社会的边界,尊重制度供求均衡的规律。既要以为乡村治理的实际需求为导向,建设乡村治理用得上、接得住的制度,以此弥补乡村治理中的制度空白,又要减少各级政府对农村随意的、无序的制度嵌入,严格按照适度原则梳理既有制度,及时清理与乡村社会无关紧要的形式主义制度,增强现存制度的实际效用,并为乡村社会内生性制度成长留下充足空间。同时,还要注意嵌入性制度的日常化、具体化与生活化,使之真正融入乡村治理的日常图景之中,成为乡村社会中“默会的知识”<sup>[28]</sup>。另一方面,要利用关系与规范关系并行,激发关系治理优势。在转向“制度—关系型”治理结构中,要充分利用当前乡村社会中丰富的社会关系,尤其是延续下来的继承性关系。如源起于浙江桐乡而后上升为国家政策的“三治”结合,其实就是对社会关系的再利用。德治注重对传统伦理道德关系的利用,法治注重法律法规对社会关系的调解,自治则注重单元范围内利益相关、地域相近、文化相连。与此同时,还要合理规范关系。徐勇曾用“关系权”概念来说明中国社会中关系与权力的共生关系:关系即权力,权力在关系中。这种共生关系会导致公共领域的行为依据与私人领域密切相关,私人领域的人际关系与公共领域的社会关系高度重叠,导致权力运作出现异化<sup>[29]</sup>。所以,要明确私人领域与公共领域的边界,防止私人关系向公共领域渗透。同时,还要以相应的制度、

技术规范乡村干部言行,如浙江宁波的“农村小微权力清单制度”、河南新乡的“村民代表提案制度”、上海的农村集体“三资”监管平台等,都是对乡村干部关系运用的规范与监督,推动乡村治理从关系治理走向制度治理。

注释:

① 虽然政府推动村庄合并的出发点是减少基层管理人员,进而减少行政成本,但从实际运行情况看,合村并组并没有起到降低行政成本的作用。例如,吴理财指出,合村并组看似减少了村干部的职位数和人数,从而减少了基层政府对村级的财政转移支付,但从客观上说,合村并组并没有减少基层政府对村级组织的财政转移支付。田孟等人也发现,村庄合并会导致村干部管辖的地域范围和人口规模扩大,增加工作难度。为激发留任村干部的工作积极性,为留任村干部提供的更高待遇会稀释减少村干部职位数和人数所节约出的行政成本。具体参见:吴理财:《合村并组对村治的负面影响》,《调研世界》2005年第8期;田孟:《“合村并组”的政治逻辑与治理困境》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2019年第3期。

参考文献:

- [1] 卢福营,王子豪.有效性取向的乡村治理整合式创新[J].浙江学刊,2019(2):77-84.
- [2] 韩庆龄.规则混乱、共识消解与村庄治理的困境研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(3):47-54.
- [3] 王雨磊.技术何以失准:国家精准扶贫与基层施政伦理[J].政治学研究,2017(5):104-114.
- [4] 邓大才.产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑[J].中国社会科学,2015(7):43-64.
- [5] 马克思.路易·波拿巴的雾月十八日[M].北京:人民出版社,2001:104.
- [6] 罗伯特·A.达尔,爱德华·R.塔夫特.民主与规模[M].唐皇凤,刘晔,译.上海:上海人民出版社,2013:17.
- [7] 西摩·马丁·李普塞特.政治人:政治的社会基础[M].张绍宗,译.上海:上海人民出版社,2011:49.
- [8] 埃米尔·涂尔干.社会分工论[M].渠东,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2000:183.
- [9] 弗鲁博顿,芮切特.新制度经济学:一个交易费用分析范式[M].姜建强,罗长远,译.上海:上海三联书店,2015:39.
- [10] 贺雪峰.乡村治理的制度选择[J].武汉大学学报(人文科学版),2016(2):25-27.
- [11] 林南.社会资本:关于社会结构和行动的理论[M].张磊,译.上海:上海人民出版社,2004:46.

(下转第 60 页)