

# 乡村治理现代化的区域差异与转型路径

□ 刘成良

**[摘要]** 在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,乡村治理的制度化规范不断强化,主要表现为强调治理目标的精准性、治理过程的精细化、治理手段的技术化以及治理体系的科层化。然而,这种现代化的乡村治理模式在实践中存在着较大的落地难题,其核心原因在于忽视了乡村治理诸要素之间的区域差异。乡村治理模式的东西差异,即以经济发展、人口分布、治理疆域等要素为重点参照,从类型学意义上探索东部发达地区、中部欠发达地区以及西部边疆地区乡村治理模式的差异。转型期中国的基本国情与复杂变革需要多元的治理模式与之相匹配,不能一味地以理想中现代化的治理模式来改造乡村,公共政策制定更不能想当然,要正视不同区域乡村治理的差异,选择合理定位,打造坚定的后方空间。

**[关键词]** 乡村治理;区域差异;精准治理;基层政府

**[DOI编号]** 10.14180/j.cnki.1004-0544.2023.04.012

**[中图分类号]** D422.6

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1004-0544(2023)04-0110-09

**基金项目:** 国家社科基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(22ZDA101)。

**作者简介:** 刘成良(1989—),男,管理学博士,苏州大学政治与公共管理学院副教授。

在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,无法忽视政策统一性与地方差异性之间的矛盾。一方面,中国国家结构的单一制形式决定了中央政府需要保持高度的权威来统筹协调各地区发展,无论是行政体制设置还是决策部署,都需要统一性。另一方面,中国国土面积广袤,自西向东的自然地理空间与经济发展阶段都存在着较大差异,且人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为转型期中国社会所面临的基本矛盾。而在全面深化改革的过程中,“政令不出中南海”“处长治国”的困境曾引发了“总理之怒”<sup>[1]</sup>,为了使中央政策部署能够得到有效的贯彻落实,为了能够打破地方保护主义所滋生的腐败、阳奉阴违等问题,近年来中央政府通过深化“放管服”改革,规范权力运行程序,采用高规格的巡视

督导等多种形式来提升中央权威与国家能力。

这种变革也在深刻影响着国家与社会的互动模式,自上而下的政策传达渠道更加通畅,而政策一竿子到底后虽然避免了被打折扣等问题,但是也对政策制定者提出了更高要求。如何在政策统一性与地方差异性的矛盾背景下实现有效治理则成为推进国家治理体系和治理能力现代化进程中无法回避的重要议题。尽管作为国家权力末梢的基层政府和农村基层组织也正在适配国家治理转型的这种变化,但由于地方政府之间治理能力的差异,造成了一些较为先进的基层治理改革并未有效地切合乡村实际,一些公共政策在不同地区之间甚至产生了较大的执行效果差异。伴随着社会治理理念迭代更新的速度不断加快,信息技术的蓬勃发展为治理场景的拓展提供了极大的空

间,而数字乡村建设的诸多探索和实践,使人们对未来的乡村治理产生了较多美好愿景,一些地方在这些探索上走在了前列,但是产生的悖论性问题在于,这些探索忽视了地方差异。这些探索被作为先进经验推广到欠发达地区,不仅造成了先进经验无法落地,同时还产生了其他问题。如何认识这种差异,如何在政策统一性与地方差异性之间寻找新的平衡,如何审视国家治理改革背景下乡村治理的变化,则成为本研究的核心问题意识。

### 一、乡村治理的东西区域视角

所谓乡村治理是政府和农村基层组织统筹协调人与人之间、人与土地之间、人与基层组织之间的各种关系,通过调解冲突矛盾、供给基本服务、建立规则制度等一系列公共性活动来保障基层社会的稳定和发展秩序。一般认为乡村治理中关键的变量是人、组织、资源,即作为治理客体的农民,作为治理主体的基层组织,以及可调度的治理资源。组织的作用在于协调人与人之间的关系并达到预期目标,而实现这一目标离不开相应的资源支撑。中国的乡村治理不仅要考虑人、组织、资源之间的要素,同时还必须将区域要素纳入视野,否则就容易出现一叶障目的困境。原因有两大层面:

一是从地理格局来看,中国区域面积广阔,地势西高东低,自西向东呈三级阶梯分布,地理地貌、自然气候等差异较大,不仅如此,连人口分布也呈现出较大的区域差异。1935年,地理学家胡焕庸先生就提出了“瑗瑋—腾冲线”<sup>①</sup>来揭示中国人口的分布规律,按照当时的版图来计算,东南半壁36%的土地供养了全国96%的人口,而西北半壁64%的土地供养了全国4%左右的人口<sup>[2](p46-48)</sup>。时过境迁,伴随着国家版图面积的变化以及总人口数量的不断增长,“瑗瑋—腾冲线”东南侧的国土面积当前不足44%,2020年第七次人口普查数据显示,常住人口仍然占到了93.5%,而西北侧是以超过56%的国土面积养活了6.5%的人口。纵观前几次人口普查数据,人口分布的变化均很小。将区域要素纳入乡村治理的研究视野后不难发

现,西北半壁的乡村总体特征是治理疆域辽阔而人口稀疏,东南半壁的乡村总体特征是治理疆域相对狭窄而人口较为稠密。事实上,这种人口分布如用图形来表达的话会更为直观。通过将第七次人口普查的分县数据导入到ArcGIS分析,不难发现(见图1):“瑗瑋—腾冲线”西北半壁绝大多数区域的人口密度是每平方公里为0—61人,当然这一大区域内的核心城市地区人口密度相对较高,基本是在每平方公里62至344人这一区间内;而东南半壁人口密度则相对大得多,绝大多数地区的人口密度都在每平方公里62至344人的区间以上,其中华北大部分区域、东部沿海地区、华南沿海地区、中部的部分区域以及西部的四川盆地地区的人口密度则明显较大,达到了每平方公里345至1649人的区间,而这些地区的核心城市以及东三省的核心城市地区的人口密度相对更大。治理疆域对乡村治理的影响是全方位的,治理的核心在于治理主体能够与治理客体之间保持有效的沟通和互动,而辽阔的疆域在客观上就加大了这一沟通难度,不仅容易出现信息不对称等问题,也在一定程度上削弱了现代国家德化人心的功能。

二是乡村社会的名实分离与区域分野。费孝通曾提出:“名实之间的距离随着社会变迁速率而增加。在一个完全固定的社会结构里不会发生这距离的,但是事实上完全固定的社会并不存在。”<sup>[3](p116)</sup>费孝通观察的是百余年前的中国乡村社会变迁,时至今日,乡土社会的变化已然更大,以至于这一概念已发生了名实分离,何为乡土社会变得模糊了。基于中国城乡二元的土地制度,一般意义上可以将拥有土地承包经营权且社会关系嵌入乡村社会,并实际从事农业生产的人称为农民,其所聚居生活生产的空间定义为乡村。然而,自20世纪80年代以来,以工业化、城市化为核心的中国式现代化深刻地改变了以往的城乡结构和人们的生产生活方式。由于过密化的村庄所提供的经济空间有限,大量农民离土离乡,参与到城市务工生活中,相当一部分已转型成为市民。一般认为,只要集体土地尚未完全转化成为国有土地,

①瑗瑋于1986年改名为黑河,故也称黑河—腾冲线。

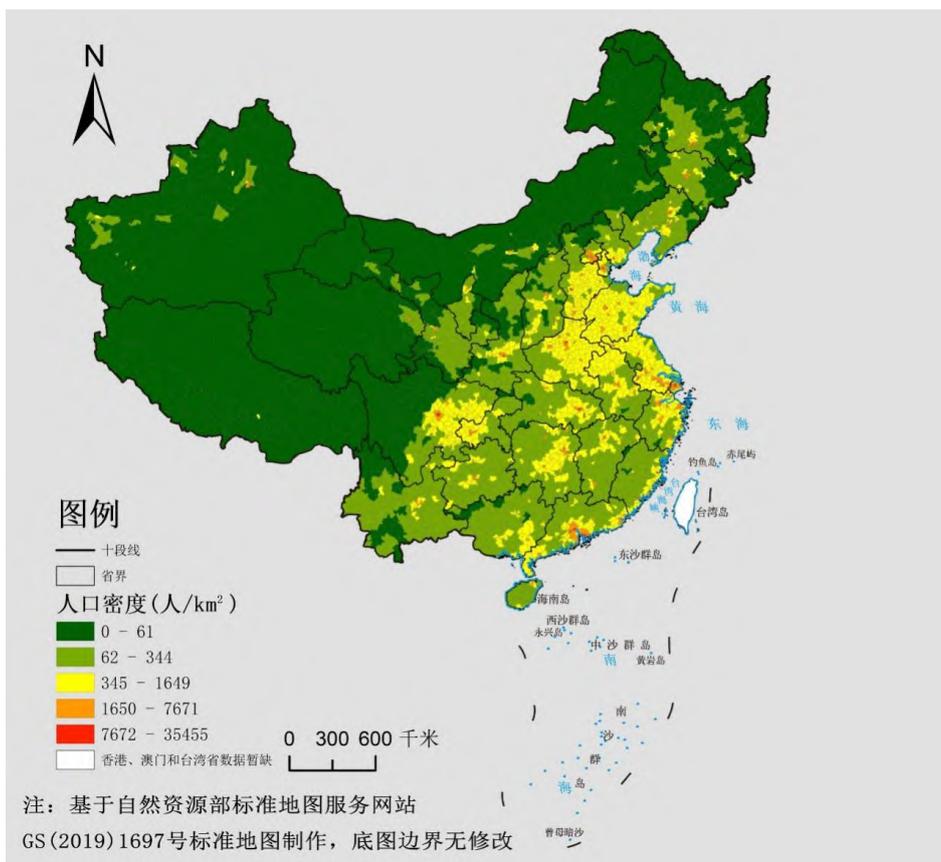


图 1：2020 年中国县域常住人口密度地图<sup>①</sup>

农民身份尚未彻底转化成为市民,那么农村、农民依然是社会大多数人认知表达中的农村、农民,从这个意义上来看,农村、农民的概念已经符号化、抽象化了,但是距离其原本的意涵已发生了巨大变化,甚至偏移。因此,仅从一般意义上来理解农村、农民并认识乡村治理的话,则很容易因为概念的符号化表达而产生误判。

在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,乡村治理的制度化规范不断强化,乡村治理也沿着如何探索并实践更具现代化色彩的治理模式而不断演进,主要表现为强调治理目标的精准性、治理过程的精细化、治理手段的技术化以及治理体系的科层化。从乡村治理的要素特征来看,无论是作为治理主体的基层组织,还是作为客体的农民,无论是乡村可以调度的资源,还是所面临的治理疆域,都存在着较大的差异。而所谓的现代化治理模式虽然可以在一些地区落地生根并探索出更加具有创新性的治理模式,但是对于相

当大一部分乡村而言,则难免面临着“东施效颦”的困境。近百年前提出的“瑗瑗一腾冲线”为认识东西区域的人口差异奠定了重要基础,其对认识乡村治理而言也意义非凡。由于人口的分布不均衡问题造成了不同地区的乡村所面临的治理客体、治理疆域存在着极大的差异,而这种差异不仅影响着治理模式的选择,也直接关乎最终的治理绩效。当然,除此之外,由于近代以来中国的工业化路径是从沿海展开,客观上也造成了东西经济发展的诸多差异。

在此基础上,本研究提出了乡村治理模式的東西差异。所谓的東西差异是在综合考虑了乡村治理的诸要素基础上,以经济发展、人口分布、治理疆域等为重点参照,从类型学意义上探索了不同地区的乡村治理模式的差异。理想类型的提出是基于乡村治理中的主要矛盾,通过对不同区域主要矛盾的比较来认识乡村治理的差异,从这个意义上讲,理性类型是无法穷尽现实经验的所

① 图形由河南省科学院地理研究所冯鹏飞博士根据2020年第七次人口普查分县资料制作。

有复杂要素的。由于东部地区经济较为发达,人们往往用抽象的东部来指较为发达的地区,从而展示其与欠发达的中西部地区之间的差异。但是从地理学意义上来看的话,所谓的东部也并不都是发达地带,除了经济带上的重点城市区域外,相当一部分地区的乡村和中西部的差异并不是特别大,而即便是中西部地区的乡村,如果处于核心城市周边,其经济也并不比东部发达地区的乡村要差。因此,本研究所提出的乡村治理模式的东西差异,是在超越了地理学意义的东西区域之上,通过抓住区域的核心要素来展示三类较为典型的乡村治理模式的,即东部地区的乡村主要是指经济发达地区的乡村,而中部地区的乡村主要是指经济欠发达地区的乡村,而西部地区的乡村主要是指分布在“瑗瑗一腾冲线”西北半壁边疆地带的乡村。

## 二、东部地区的乡村治理模式

从地理空间来看,自工业革命后,海洋则成为链接各大文明的重要媒介,在现代国际贸易中,沿海及重要港口则占据着重要的区位优势,我国的经济腾飞也是从沿海地区开始,珠三角、长三角以及环渤海的京津冀地区依托区位优势承接了世界产业链的转移而逐渐发展起来,成为国家经济增长的重要引擎。由于靠近市场,这些地区的农村多数在20世纪80年代初就开始了非农化转型,例如苏南地区就从“村村点火、户户冒烟”的乡镇企业开启了乡村工业化路径,不仅农民逐渐脱离了农业生产这一主业,农村也成为发展工商业的主要场域。除此之外,一些内陆地区的重点城市,如以武汉、郑州、重庆、成都、长沙等为代表的大城市也在改革开放后的几十年中迎来了巨大发展,城市版图面积不断扩张,周边的乡村地区得益于城市化所带来的土地增值收益,乡村转变为社区,农民转变为市民,尽管有的还冠以乡村之名,并且还拥有集体土地,但是农民的家庭经济收入结构与生活方式已与城市无异。因此,这些位于城市带及核心大城市的周边乡村就构成了本研究所讨论的东部地区乡村治理的样本。

东部地区的乡村治理总体呈现出利益密集、人口密集、治理事务复杂的特征。由于产业集聚

与区位优势,依托集体土地而发展起来的工商业创造了大量的就业空间,不仅可以满足大多数本地农民的务工需求,还能够吸引大量外来人口,甚至相当一部分村庄的外来人口都是不少于或者数倍于本地户籍人口的。人口的集聚也进一步促进了地区经济的繁荣,本地农民可以通过直接务工或者经营工商业,甚至提供房屋出租就可以获得较为丰厚的收入,而村集体即便是不直接参与工商业经营,依靠土地或厂房出租也可以获得较为稳定的收益。伴随着城市的发展建设,尽管这类地区仍然冠以乡村之名,但是农民并不需要像大多数新市民那样通过支付高昂的购房成本而进城落户,就地城镇化不仅极大地减轻了农民的负担,而且征地拆迁、项目建设等所带来的巨额收益也使得地区呈现出典型的利益密集型特征。伴随着人口的集聚与地区经济的发展,村庄的治理事务也更为复杂。基于属地管理责任,乡村基层组织除了要履行管理好本地区户籍人口的责任,还要做好外来人口的社会治理工作,如群租房整治、流动人口登记等,同时还要做好辖区内的安全生产、环境卫生等管理工作。

东部地区乡村治理的特征对于构建有效的治理模式提出了更高要求,主要表现为村级组织的科层化色彩更为浓厚,村干部的职业化水平相对较高,更加追求精细化的治理过程。从村级治理力量来看,依托于较为充实的集体经济,村庄还发展起来了较为体系化的治理队伍,除了作为核心管理层的村“两委”班子成员,还有上级各部门下派到村庄从事专业性业务工作的人员,如民政助理员、社保助理员等。除此之外,村庄还会雇佣一些人员担任治安联防队员、环境督导员等角色,以配合地方政府做好辖区内的社会治安和安全生产工作。由于需要处理与政府、社会以及市场各主体之间的复杂关系,完成自上而下的各项行政任务,同时保持村庄内部秩序的和谐稳定,客观上需要有一定专业素养和群众基础的人来做村干部。发达的地区经济也为村干部待遇提供了较为充足的保障,以苏南村干部为例,村“两委”主职干部的年薪大多数能够达到20万元左右,有的甚至更高,其他副职干部的待遇则是在此基础上以80%—90%的折

扣计算,即便是村庄聘用的一般工作人员,其年薪也大多数是在10万元左右。与地区经济发展水平相适应的待遇能够保障参与村级治理的人员全身心投入到村庄治理工作中。村庄治理也因为较为丰富的治理力量而呈现出角色分工清晰,治理架构复杂的科层化特征。例如珠三角的乡村就探索出了政经分离的治理模式,即经济发展职能由经济社、经联社来牵头负责,村庄政治及其他综合性事务由村党委来牵头、村委会具体实施,还设置了行政服务中心来满足包含流动人口在内的居民公共服务需求,同时为了避免多个组织架构分离而形成相互掣肘的问题,还在党委层面推动交叉任职。

虽然东部地区的乡村普遍展现出了治理力量充足、治理资源丰富、治理规则清晰的特征,但是相对密集的利益也为地方治理带来了更多的不确定性。基于对利益的争夺,村级治理更容易出现贿选、腐败、权力滥用等问题,因此,如何做好乡村权力的监督、有效监管好集体资产、保障换届选举秩序与村级组织稳定至关重要。由于所面临的治理任务较为繁重,基层组织也有着较强的动力来进行社会治理的模式创新,如利用信息技术强化流动人口的管理和服务等。外来人口打破了地方的熟人社会结构,使得地方治理亟需一套超越传统村庄治理的模式,也正是因此,网格化治理模式在这些地方的应用有着较强的社会基础。

### 三、中部地区的乡村治理模式

“瑗瑗一腾冲线”东南半壁非城市带地区的乡村是中部地区乡村的重要理想类型。这种类型的乡村不仅包含地理学意义上中部大多数地区的乡村,而且也包括东部地区的一些乡村,例如粤北山区的乡村、江苏北部的乡村、浙江南部的乡村等,虽然这些省份较为发达,但是这些乡村的经济水平与中部大多数农业地区的乡村类似,这种分布与地理学意义上的东部和中部并不完全一致。从人口分布来看,这些地区户籍人口数量相对较多,乡村社会呈现出人多地少、人均耕地不足的问题。由于这些地区的乡村距离市场中心相对较远,受城市化和工业化的辐射相对较弱,乡村经济发展空间较为有限,而在务农收入相对有限的背景下,

大量农民采取完全务工或者半工半农的家庭生计模式。虽然这些地区并不处于城市带上,得益于东南半壁发达的经济和交通网络,农民可以很便利地通过外出务工的形式来获取家庭的主要经济收入,而人口外流之后,就造成了村庄的空心化问题。

从村庄的集体经济来看,由于多数地区很难发展起来工商业,村集体在20世纪的分田到户之后,普遍面临着空壳化困境,土地、山林等都分给了小农户,集体掌握的资源较为有限,即使有部分厂房和土地可以出租,也很难获得像东部地区那样较为丰富的集体经济收入。村庄内的经济空间有限,多数农民会选择外出发展,村庄成为留守的重要场域。东部地区的先发优势使其能够长时期巩固在市场经济中的前沿位置,而中部地区很难实现这种超越。一方面,由于土地、环保等政策越来越严格,传统产业发展空间受限,而发展高新技术也面临着资本、技术等要素不足的困境。另一方面,受耕地保护的限制,中部多数地区的核心定位为农业,为粮食安全提供重要保障,缺乏可以发展的空间和资源。在此背景下,中部地区的农村被定义为维持型村庄,即村庄的核心功能在于维持基本的生产和生活秩序。

从村庄治理主体来看,村干部多为典型的中农干部,即依靠务农(通过流转土地扩大耕种面积)或半工半农、半商半农等形式获取和在外打工差不多的收入,既能照顾家庭,又能完成自上而下的治理事务。除了自上而下分配的行政任务之外,村庄的内生性治理事务相对较少,空心化造成纠纷调解等事务的减少,而且伴随着大量土地流转,以往需要村干部协调的农业生产用水用电等事宜也大量减少,村庄的治理事务主要是配合上级政府的各项政策,例如脱贫攻坚、乡村振兴战略,以及为村民提供基本的公共服务。

由于集体经济较为薄弱,村庄治理体系的运转主要依靠财政拨款。一方面,村干部的收入主要来自地方财政保障,而这些地区的地方财政往往也面临着紧缺的困境,所以大多农业型地区的村干部收入都维持在每月两三千元的水平,这些相对于正常的工资收入来讲并不是很高。然而其

中的悖论性在于,村干部原本是作为基层自治组织的重要代表,其收入本应是完成政府任务而获得的误工补贴,但是伴随着近年来基层治理事务的不断增加,以及对村干部职业化的总体要求,村干部不得不在单位上班一样参与村庄工作。这样的补贴相对于职业化工作的村干部而言,则显得较为微薄。而乡村治理的困境不仅于此,伴随着国家治理体系和治理能力现代化进程的深入推进,上级政府对于地方治理创新也提出了更高的要求,一些发达地区的治理经验也被传导到中部农村。例如以网格化为基础的数字化治理模式,在东部地区的社会治理中发挥了较大作用,而这些经验也被要求应用到中西部的一些农村社会中,但却面临着无法落地的难题。尽管乡村社会在电子或纸质台账中建立起了网格化的治理模式,但也仅限于此,并没有发挥什么实质性的功能,反而浪费了基层大量的精力来做台账应付检查。网格化的治理模式所对应的是一种陌生化的、缺乏一定治理抓手,且拥有一定技术和经济基础的地区,而中部地区的很多农村本身就是熟人社会,且在空心化的背景下,治理事务非常有限,不仅地方政府缺乏相应的经济实力,而且作为受众的留守农民也不太适应治理模式,而原本的村两委、自然村/村民小组就可以发挥一定的治理绩效,也就没有必要再重新设置一套新的治理模式来给基层增加新的困惑。

从完善社会治理体系的角度来看,中部地区的乡村最需要的是如何有效回应农民教育、医疗、养老、农业生产等方面的需求,而非一些华而不实的创新经验。近年来,中部乡村社会也面临着一些新的变化,返乡工作和生活的农民有了一些增加,为村庄社会带来了新的活力,而东部地区一些劳动密集型产业的转移也给地方经济带来了新的发展空间。中部农村的关键意义在于为国家粮食安全筑牢防线,为中国的现代化提供坚实的后方空间,是中国式现代化的重要稳定之基。

#### 四、西部地区的乡村治理模式

“瑛珲—腾冲线”西北半壁非城市周边区域的乡村可以作为西部地区乡村的典型代表,这类地区乡村多处于我国边疆省份,地处亚欧大陆腹地,

区域面积广阔、地理地貌复杂,相当一部分气候条件还较为恶劣。作为认识乡村区域差异的重要分类之一,西部地区的乡村和中部地区相比,农村的产业模式和农民的家庭生计结构总体上没有本质上的差异,但其中有两个较为关键的变量,使其与中部地区的乡村治理呈现出较大差异:

一是辽阔的治理疆域与复杂地貌,加大了基层政府与社会的协调沟通难度。疆域是国家形成和发展的基础,疆域的规模和形态对国家治理具有重要影响。<sup>[4](p6)</sup>西北半壁辽阔的治理疆域深刻地影响着“国家在场”的形式与中华民族共同体意识的构建<sup>[5](p32)</sup>。尤其是作为国家基础能力的认证能力在这些地方则面临着较大的短板,例如笔者在云南边疆地区调研期间发现,乡镇派出所、卫健部门、民政部门等掌握的人口数据都很难一致。无论是乡镇政府,还是村“两委”干部,要了解基层的实际情况,调研成本都会较为高昂,去一些乡村开车就需要两三个小时,山高路远,不仅加大了地方政府掌握村庄社会真实情况的难度,也影响着现代化的观念、国家政策对基层的渗透。西北半壁的新疆、西藏、内蒙古、青海是中国版图面积最大的四个省份,人口密度则非常稀疏,乡村地区尤甚(见表1)。相当一部分村庄的版图面积达到了上百甚至上千平方公里,例如在塔克拉玛干沙漠中的达里雅布依村面积就到了2000平方公里左右,被称为中国最大的村庄,而人口则仅有一千余人。虽然一些村庄拥有较为丰富的山林、湖泊等自然资源,但是受生态环境保护限制,如果不能依靠旅游等第三产业来发展的话,自然资源也很难转化为经济收入,村庄的集体经济较为薄弱。不同于东部和中部的乡村治理目标,西部地区的乡村治理兼具固边守边兴边,德化人心,铸牢中华民族共同体意识的内在要求。

二是自然地理气候与深度贫困发生呈现出一定的耦合关系。脱贫攻坚时期的一些深度贫困区就与这种自然地理特征呈现出了一定的耦合性,由于地广人稀、交通不便,农民与外界的交流沟通相对较少,家庭生计长期保持着较为传统的农业生产模式,机械化水平也受自然条件影响而很难提升,还有的受气候影响,进一步降低了农业生产

表 1: 西部四省份的人口概况<sup>①</sup>

	总人口(人)	城镇人口(人)	乡村人口(人)	版图面积(万平方公里)	平均人口密度(人/平方公里)
新疆	25852345	14613622 56.53%	11238723 43.47%	约 166	15.6
西藏	3648100	1303443 35.73%	2344657 64.27%	约 123	3.0
内蒙古	24049155	16227475 67.48%	7821680 32.52%	约 118	20.3
青海	5923957	3559363 60.08%	2364594 39.92%	约 72	8.2

效率,在此背景下农民长期处于温饱有余而小康不足的状态。农民很难适应现代社会的生产生活方式,受文化水平和思想认识的局限,也不愿外出务工,长期从事较为低效的农业生产活动,从而陷入了贫困的循环陷阱之中,这也是深度贫困的重要表现。而在脱贫攻坚战略进行中,贫困治理最大的难点就在于如何打破这种深度贫困。这些地方基础设施建设成本较为高昂,受益农民数量非常有限,引导其集中居住、易地搬迁是其中最关键的方法之一,但是如何解决农民的思想认识问题,以及如何在其搬迁之后引导农民的可持续生计则极大地考验着地方治理的能力。

### 五、乡村治理现代化的转型路径

乡村治理的重心伴随着中国现代化进程发生了较为显著的变化。20世纪末人民公社制度解体后,国家权力逐渐从乡村社会退场,乡村形成了乡政村治的基本格局<sup>[6][26]</sup>。从体制设置来看,乡镇政府是国家权力的末梢,是各项政策的重要执行者,也是沟通社会、连接乡村的重要纽带,而乡村作为基层自治组织,既保持了一定的自治性,也保持了一定的行政性,乡村干部兼具当家人和代理人的双重角色。21世纪初,农业税费取消后,在以项目治国为特色的总体性变化中,国家通过加强对乡村社会的资源输入力度来进一步强化对乡村社会的控制,尤其是近年来以脱贫攻坚、乡村

振兴战略为抓手,中央政府以党的建设为引领,强化从中央到省市县乡村五级书记的政治责任和担当意识,国家权力也进一步深入到乡村社会。在此背景下,乡村治理最大的变化在于自上而下的治理事务逐渐增多,原因主要有三个方面:其一,党和国家对于农业、农村和农民的发展进行了全局性、系统性的统筹规划,通过精准扶贫、乡村振兴战略来加大对农村地区的资源投入力度,也正是因此派生出了很多相应的治理事务;其二,在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,中央政府通过制度化建设强化对各级政府的政治引领和行政能力建设,各项公共政策设计与执行体系越来越周密,制度运行成本加大后所外溢到乡村的事务就不断增加,例如农村基层组织通过做各种台账、报表来确保合规性;其三,基层的举一反三式增量任务伴随着互联网技术的深度发展会变得越来越<sup>[7][90]</sup>,尤其是在自媒体高度发达的时代,任何一个地方发生的事件都有可能产生极大的社会热点效应,从而给政府带来巨大的压力,例如脱贫攻坚中的造假问题、森林火灾引起的重大伤亡问题等,虽然发生在个别地方,但上级政府一般都会要求下级以此为鉴,认真排查是否有类似问题,并形成相应的书面报告,从而做到举一反三。

检视近年来乡村治理变化,不难发现伴随着

<sup>①</sup>西部四省份的版图面积来源于中华人民共和国民政部网站《中华人民共和国行政区划统计表》(2020年),链接地址为<http://xzqh.mca.gov.cn/statistics/>,人口数据来源于国家统计局网站《第七次人口普查数据》,链接地址为<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/>,人口密度则是根据版图面积和人口数据计算而得。

国家治理体系和治理能力现代化的深入推进,自上而下的行政体系正在经历着深刻变革。一方面表现出各级政府的运转越来越规范,政令传达越来越畅通;另一方面,自上而下的监督体系不断完善,其穿透性也更强。尽管过去也有各种督查、暗访等形式,但是当前阶段为了打破层级政府之间的庇护体系,跨层级督查、高规格督查、打破属地体系的异地督查等不断增加,使得各项治理事务越来越多,而作为政策重要执行主体的乡镇政府则越来越繁忙,乡村社会也被深度动员并参与到国家治理进程中,精准扶贫、乡村振兴、环境卫生整治、换届选举、疫情防控、粮食安全等,这些都需要大量的财政资源予以支撑。对于东部发达地区而言,依托人力、财力可以较为有效地完成这些工作,其经验也更容易被上升为全国性的经验而进行推广,但是对于中西部地区而言,完成这些工作实属不易,甚至还要背负高昂债务。笔者在江西、湖北、河南等地调研农村厕所革命的时候就发现,为了完成旱厕改水厕进度达到90%甚至95%的目标,乡村两级干部反复到农民家中做工作,甚至软硬兼施来拆掉旱厕。由于财政资金支持力度较为有限,虽然在形式上完成了这些工作,但是基础设施建设并不完善,而在以达标为准则的模式之下,工程质量也参差不齐,以至于一些地方的水厕仅仅是用于完成上级考核,实际上发挥的作用并不是很大,甚至直接废弃。做好改厕工作,推进乡村环境卫生改善的总体方向没有太大的问题,但是不同地区的发展阶段存在着较大的差异,一些在东部地区很容易实现的工作,到了中西部地区则面临着较大的阻力。

治理体系的变革以及治理事务的大量增加客观上确实需要精准的、高效的、精细化的治理模式来进行匹配。从当前各级政府对乡村治理的内在要求来看,基本上也是按照这个方向来提升各地区的乡村治理能力的,然而这对于不同地区的乡村社会而言则提出了极大的挑战,即政策的统一性与地方差异性在一些地区变得更加失衡。政策设计的现代化乡村治理模式实现需要高效的协同系统以及地方较强的治理能力,因此其本质也是

复杂高成本的治理模式。对于区域广阔、发展不平衡不充分的中国来讲,其应用场景则不可避免地受到限制。发达地区因为有着较为充足的财力支撑,不仅能保障相对充足的人员参与地方治理,而且治理者的文化素质相对较高,能够胜任复杂的协作系统与治理体系。除此之外,信息技术的应用也会更加顺畅,这些都为乡村治理的现代化转型提供了扎实的基础。发达地区为了在世界城市竞争中保持优势地位从而更好地打造产业平台,地方更愿意投入充足的人力、财力以及应用先进的治理手段来升级地方治理体系。这些地方的治理经验在一定程度上构成了中国大多数地区未来发展的样板。然而,对于欠发达地区而言,依靠高成本、复杂的治理体系所支撑起的治理模式则成为可望而不可即的先进经验。现代化的乡村治理模式固然能够解决地方治理中存在的粗放、不精细等问题,但是其作为经验样板被推广到欠发达地区的过程中却忽视了关键问题,即其实现前提是地方政府有相匹配的治理能力,而非地方政府采用了现代化的治理理念就可以达到期待的政策绩效。

在全面推行国家治理体系和治理能力现代化背景下,现代化的乡村治理是否必然意味着与过去治理模式的决裂呢?尽管过去不精准、粗放的治理模式被广受诟病,都迫切希望用更加先进的治理模式来进行替代,但是却忽视了过去治理模式为何难以精准的合理性考量。实践表明,地方治理难以精准高效是非不为也,而不能也。这并不意味着过去的治理模式都是粗放而不可取的,尤其是对于缺乏人力、财力支撑的地区来讲,一些看似简单粗放的治理模式本质是简约治理模式,以在结合地方实际的情况下,以较小的成本实现较为合理的治理绩效。尽管从过程和结果上来看,无法实现像精准治理模式那样对政策执行流程的精确把控和记录,但是完成了治理的基本任务。一味地追求治理手段的现代化与治理体系的复杂化会透支改革中积累的红利。转型期中国社会复杂的变革需要多元的治理模式与之相匹配,简约治理仍然具有重要的时代价值。黄宗智所提出的“集权的简约治理”不只存在于遥远的清

代利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方法<sup>[8]p10</sup>),当前基层社会中依靠人情、面子以及其他非正式规则的简约治理依然发挥着一定作用,并且依靠半正式的行政实践还能节约国家治理的大量成本<sup>[9]p150</sup>。现代国家为了解决多元化诉求背景下的复杂公共事务,已经设置了非常烦琐的规则体系,如果将国家治理推演为一套复杂到超乎人们把控的体系,国家善治也就很难达成,“复杂的现代国家结构需要简约的治理机制”<sup>[10]p73</sup>。

选择适合基本国情的治理理念远比照搬先进的治理经验更为重要。在后疫情时代,全球化贸易不断遭受着新的挑战,中国作为世界工厂的战略位置也面临着技术封锁和贸易摩擦,在此背景下,保持战略定力至关重要,同时也意味着像过去那样依托高速工业化、城镇化发展模式所面对的瓶颈效应越来越明显。根据2020年第七次人口普查数据,以常住人口标准进行统计的话,中国的城镇化率接近64%,传统意义上9亿农民为底色的乡土中国已经变化成为城乡中国,但是以户籍人口标准统计的话,城市化率还不足50%,城乡中国的关键底色仍然不能忽视乡村。解决发展不平衡不充分的问题需要将区域差异纳入政策设计的视野,乡村治理的现代化转型路径应因地制宜、实事求是,正视不同区域的治理目标与模式差异,选择合理定位,以打造坚定的后方空间。

#### 参考文献:

- [1]汤嘉琛.总理之怒能改变“处长治国”吗[N].中国青年报,2015-05-04(02).
- [2]胡焕庸.中国人口之分布——附统计表与密度图[J].地理学报,1935(2).
- [3]费孝通.乡土中国[M].北京:北京出版社,2005.
- [4]周平.论国家疆域的治理[J].思想战线,2015(4).
- [5]刘永刚,侯红霞.边疆治理的“国家在场”与新时代中华民族共同体建设[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(1).
- [6]张厚安.乡政村治——中国特色的农村政治模式[J].政策,1996(8).
- [7]刘成良.基层政府如何适配国家治理转型——基于乡镇自主性的讨论[J].人文杂志,2022(12).
- [8]黄宗智.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[J].开放时代,2008(2).
- [9]吕德文.简约治理与隐蔽的乡村治理:一个理论述评[J].社会科学论坛,2010(8).
- [10]任剑涛.国家治理的简约主义[J].开放时代,2010(7).

责任编辑 杨 幸