

行政吸纳社会：基层治理困境分析 ——以H市农村调查为例

刘锐

(四川大学公共管理学院, 四川成都, 610065)

摘要：以H市D镇的田野调查资料为基础，探讨长三角农村社会稳定有序的原因，分析行政吸纳模式的工具价值及内在缺陷。研究表明，在利益密集涌现的背景下，政府通过垄断乡村治理资源，建立垂直行政机构及权力依附结构，过密化输入资源以满足总体诉求，建立起行政吸纳社会的体制。村级组织和村庄社会被吸纳，不但会带来村庄权力结构稳定，而且获得了广泛的社会满意。但其意外后果是，行政权力沦为纯粹的供给服务的管理技术，单向的福利分配潜藏着政治整合危机。只有以资源输入为载体激活村庄政治，制度建设才会降低运行成本，基层善治才会实现表里如一。

关键词：基层治理；资源下乡；行政吸纳；村庄政治

中图分类号：D63

文献标识码：A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号：1672-3104(2020)03-0135-09



一、问题的提出

李普塞特认为，经济变迁与各个方面——阶级变迁、治理体系、民间参与等关系密切^[1]。但是否经济发展水平越高，民主政治的发展空间就越大，一直是学界讨论的热点。将李氏论点引入乡村研究，相关议题可变换为，经济的发展与阶级变迁、治理体系和民间参与等变量的关系如何，它们又如何联动并影响农民的政治参与，行政回应与民主政治有何关联。已有研究主要从以下三个方面展开。

一是利益结构对基层治理的影响。贺雪峰依据农村工业化路径带来的利益联结差异，将发达农村治理模式分为珠三角、浙江、苏南三类^[2]。欧博文调查苏南农村时发现，凡是集体企业效益好的富裕村庄，村民会表现出高社会的参与度^[3]。田先红调查发现，浙江农村经济发展带来了严重的阶层分化，富人与政治精英结盟造就分利秩序^[4]。桂华通过比较发现，珠三

角农村的利益结构增强了集体行动能力，它在促进村民自治的同时，排斥了国家权力的介入^[5]。

二是行政力量回应基层诉求。景跃进指出，温岭“民主恳谈会”在推动政策合法性和程序合法性方面有经验价值，在重视行政民主而非政治民主方面有缺陷^[6]。冯川调查发现，在利益密集型村庄，为应对村级治理的无主体化，乡镇政府创设新型“联村制度”，推动联村干部成为代表村社整体意志，不被利益集团左右的非科层化权威^[7]。汪锦军认为，要避免政府介入演化为侵蚀角色，机制上应为吸纳多元社会力量提供空间，通过支持与配合促进合作共治^[8]。

三是基层行政体制变迁的政治后果。王丽惠发现，发达农村的“议行分离”分权改革，虽具有一定的实践意义，但是带来了村级治理的半行政化，在实践中遭遇诸多困境^[9]。杜蛟总结珠三角和长三角农村的治理体制，发现相关改革因地方政府主导、遵循理性设计，带来了村级组织行政化的后果，使运作中呈现组织规模扩大，资源投入内卷化的困境^[10]。罗兴佐总结了浙江村级权力的制度改革，认为基层创新成功的关键是政府强力推动，如果不重塑村庄社会的公共性，

收稿日期：2019-06-18；修回日期：2019-08-12

基金项目：国家社科基金青年项目“乡村振兴背景下农村‘三治’协同机制研究”(18CZZ037)；成都市城乡治理现代化研究基地项目“转型与共生：新型城镇化背景下成都‘村改居’社区治理研究”(CD19JD1)；四川大学创新火花项目库项目“三治”结合背景下农村微腐败整体性治理研究”(2018hhf-10)

作者简介：刘锐，湖北十堰人，四川大学公共管理学院副教授，主要研究方向：土地制度与基层治理；联系邮箱：liurui_myself@163.com

扩大村民自治空间,制度运行会出现行政化弊端^[1]。

已有研究在以下三方面留出深入研究的空间:一是相关研究或者忽视行政组织的介入效用,或者将其当作基层矛盾的被动应付主体,对行政组织的理性能动特征探讨少;二是不少研究探讨发达农村治理问题的经验,是来源于浙北个体私人经济或者珠三角的出租经济,对集体经济发达农村的治理讨论不够;三是相关研究或者是基于过程-事件,或者是基于抽象民主治理价值切割经验,对基层治理进行二元化解读,现象总结较表面、学术解读较浮泛。

本文通过对长三角地区特发达城市H市的调查,发现当前的乡村存在着一种隐蔽治理机制—行政吸纳社会。“行政吸纳社会”原指政府通过自身努力,消解了反抗国家的社会结构。H市的“行政吸纳社会”有三大特征:一是政府积极创新吸纳体制,吸纳对象包括村组织和村庄社会;二是政府基于集体经济的模糊性,消解村庄政治发生的利益源。三是政府创新资源进村利用机制,满足精英和群众的各类诉求。

比较而言,近年来不少基层治理研究虽触及行政化议题,但多是基于组织学视角探讨政府吸纳精英的策略及其影响,对政府化解村庄矛盾、回应民众诉求的研究少,基于行政-政治关系探讨乡村治理经验变迁的研究缺乏。本研究借用康晓光的“行政吸纳社会”概念^[12],既承袭其关于精英政治的研究路径,探讨密集利益涌现背景下,农村依然稳定有序的原因,又指向基层治理政治社会学议题,探讨在缺少政治动员背景下,“行政吸纳”制度和策略如何施于社会,以此指向新经验背后的理论内涵。

近年来,笔者在多个东部省份的农村展开田野调查,所获得的经验资料构成本研究的经验基础。2015年11月、2018年8月,笔者及其研究团队曾在长三角的H市4镇调查,调查的主要方式是田野观察和深度访谈。为了清晰描述和分析该现象,本文主要运用D镇的案例,同时结合其他镇的调研材料。

二、行政吸纳社会的基础

作为利益主体的乡镇是否能及如何控制村组织,不仅与乡镇要完成的硬性任务有关,而且与该地域的利益容量及分配方式有关。相较中西部地区的一般农村,H市工业化进程较早,乡镇政府财政实力雄厚,乡镇治理的重点是在保证稳定的基础上,高质量地向农村输入资源。乡镇治理目标的完成有赖村组织的配合。

(一) 行政吸纳社会的制度基础—垄断土地分配利益

在东部沿海发达农村,村庄政治利益争斗易出现两种样态:一是村精英以自身实力为基础,或者分派逐利形成派性化斗争,或者依附权力阶层共同分利;二是村庄精英为谋利无所不用其极,侵犯普通村民基本生存权益,底层忍无可忍奋起抗争。压力型体制下的乡镇治理重点是维稳,D镇选择消解村庄政治斗争的源头。

在现行行政体制下,当村干部既无向上晋升的空间,又难以获得村庄社会荣誉,社会精英竞争村干部职位,主要为获取经济利益。一般说来,当乡镇政府掌握的资源有限,又意欲顺利完成硬性任务时,最佳策略是通过精英替换,让富灰群体走上治理前台,毕竟,富灰群体的私人权力资源丰富,他们当村干部既能化解治理矛盾,又能降低地方政府的执政风险。H市的特殊处是,各级政府都掌握了丰富的财力和资源,对常规问题可利用利益来摆平。在“摆平就是水平、搞定就是稳定”的政绩观下,D镇不会招徕既能成事又能坏事的精英。

发达农村的集体土地附着密度利益。D镇利用“农地产权有意的制度模糊”^[13],将自己做实为农村地权的终极和唯一主体。在镇政府利用发达财政资源,及土地管理机制创新,消解了公共利益的攫取空间。

首先,对集体土地、山林的利用。D镇在1980年代初期,鼓励村组织对外招商,允许村组织对外租借土地。当D镇的财政收入充实后,辖区规划意识逐渐增强,就着手始改变以地招商的政策。在D镇设置的600分考核制中,村级招商所占比例长期靠前。凡村干部招来的企业,一律进入工业园。若村干部招来的企业规模大、数量多,所在村就会获得D镇较多的财政转移支付,转移支付多用于村干部的工资发放。村组织则根据职务和贡献的情况,按比例将奖励资金分给各级村干部。如此一来,不仅村组织不会自行占地开发,村干部招商的积极性也会因此被调动起来。

其次,征地补偿款的分配。按照《土地管理法》,村组织作为集体土地所有者,理应享有部分土地的非农化收益。常见问题是村干部贪污征地款,或者村组织与民争利引发不满,或者村民对补偿款的分配有异议,都会带来干群矛盾和精英博弈等问题。D镇实行村财乡管制度,凡村组织应获得的款项,均由乡镇政府统一代管,征地补偿款也不例外,集体开支须经政府批准。如此,大量被征地的村庄,村财政空壳化明显,村组织要有所作为,必须依附乡镇政府。另外,D镇以强大的财政作后盾,不断创新征地补偿制度。

举例说来,1990年代村民在土地被征用后,能进入集体企业或劳动局上班。相较种地的辛苦且要交税费,征地不仅能增加个人收入而且工作体面,村民因此盼望被征地。2005年后D镇的征地政策是,“宅基地换房”+“土地换镇保”,“镇保”介于农合与社保之间,平均每月可以拿到1520元;换得的房子多分布在集镇周边,村民只需花费少量装修费用。这个时期,多数村民的生活不依赖土地收益,土地的福利功能越发明显,村民继续愿意以旧换新,征地一应矛盾较少发生。

最后,宅基地管理。在浙北农村调研中发现,随着农民收入水平的提高,对宅基地的利用需求快速提高,加上偏紧的宅基地供应,使宅基地市场供不应求,宅基地分配随之出现天价。权钱勾结带来宅基地分配问题,引发普通民众的怨恨和群体抗争^[14]。D镇因经济起步早、发展水平高,1980年代后期频现宅基地问题。刚开始,D镇采取的是加强宅基地监管,推动村干部公平分配的制度。但是,村干部作为集体成员,难免受各种关系攀扯,无论如何无差别分配,总有好事者和不满者上访。D镇就利用自身强大的财政资源,重启集体化时代就有的制度——在村组织外设置农建员。农建员要接受村组织领导,人事关系和报酬依靠乡镇。农建员负责宅基地分配和宅基地利用纠纷的调解。为保证宅基地管理工作顺利开展,D镇1980年代规范集体土地证发放,后来审批宅基地按人均60m²计算,政府不仅要对房屋长、宽、高进行控制,而且要求农建员依照审批图纸监督建房,若农户有意翻修自家的房屋,宅基地面积须控制在180m²内。经过多年的常态化管理,农民的宅基地需求减弱,宅基地利用矛盾消失。

(二) 行政吸纳社会的组织基础推动村组织科层化

按照村民自治制度,不脱产的村干部不是公务员,所得报酬不是工资是补贴。按照多数农村的转移支付标准,村干部的报酬每年最多是5万元。在沿海发达地区的农村,人们的就业渠道多,收入远高于务工补贴,如果不进行适当激励,就可能无人愿当村干部。D镇就以财政资源进行补贴,推动村干部高工资制度的实施。

村干部的工资有三种支付方式,一是科层化途径即村干部领取固定工资,按照政府要求做事。但是,村组织面临的环境复杂,处理事务需要自主裁量权,否则将难以有效治理。二是包干制,即政府将一应事务承包给村组织,对村组织完成任务的过程不干涉,政府赋予与裁量权相配的利益。如此,村组织的管理

能动性被调动起来,但也可能带来权力的滥用。D镇选择第三种方式——混合制,即政府将相关事务决策权和执行权交给村书记,乡镇与村书记间不是包制下的契约关系,乡镇党委对村书记享有人事权、监察权等控制权力。为避免村民选出的村书记不遵从乡镇安排,或者由于村干部的权力竞争体制带来村组织不稳,D镇就利用制度缝隙挑选得力者担任书记。

依据《中国共产党基层组织选举工作条例》《村民委员会组织法》等制度规定,村组织的权力关系体现为两方面:①上级党组织虽不能指定村书记人选,但可以提出村书记候选人的建议人选。换言之,由无记名差额选出的村支委人选,乡镇党委既可通过谈话直接确定中意者,又可通过“领导”上任支部间接确定村书记。②依据《H市村委会选举办法》(2014),“选举村民委员会采取无记名投票方法”,表面看来,它增加了村民竞选空间,有利于精英竞选动员的展开,实际是乡镇通过对支部的领导权,间接领导而非仅指导村委会选举,特殊情况下可以通过乡-村-组、党支部-党小组方式动员。D镇一方面推动书记-主任一肩挑,以强化村支书的社会性权力,一方面通过上级任命和赋权,以增强村支部的行政性权力。

D镇实施的村组织管理体制,类似周黎安的“行政发包制”^[15]。乡镇赋权给村书记,增强村书记的权力厚度,同时保留人事控制权,给予高绩效工资激励,村书记就会服从上级,努力做好职责内工作。D镇实施“村书记负责制”,书记负责村庄所有事务,村组织实行交叉任职制。村书记复制该种激励体制,逐级向下发包具体事务,一般村干部认真履行职责。在该种激励体制下,乡镇政府对村书记、村书记对一般村干部,实行人格化控制和结果导向的责任制。乡村两级行政链条短、委托-代理交易成本低,保证了村组织的有效运转。

“行政吸纳”与“科层化”有区别。科层化具有集中管制规则导向、标准运作技术导向、工具理性效率偏向导向^[16],若村组织受行政控制,村干部的裁量权就小,办事员的角色就明显。“行政吸纳”不是规则导向而是行政导向,政府需要被吸纳者既忠实服从,又有较强的协调能力,乡村组织不是支配关系,而是相互制衡关系。要实现行政控制与自由裁量的平衡,治理成本和社会发展的平衡,需要乡镇对村书记人选高度重视,D镇村书记的产生有三大路径。

第一种是依靠政府的行政机制晋升。循着小组长—一般村干部—村书记的升迁路径,依据工作完成和关系协调情况逐级晋升。若获得乡镇或在任村书记认可,他就会被作为重点培养的对象,其晋升速度较一

般人迅速。该类村书记年龄普遍大,很早就参与村级治理,他们既有觉悟又有能力,在村组织内享有一定威望,D镇政府总体对其比较信任和放心。

第二种是将部门干部调过来当村书记。2015年以前,D镇政府以招商引资作为重点考核内容。有些村干部难以胜任乡镇行政要求,D镇就从乡镇企业或职能部门调人,先让他代理一段时间的村书记,时机成熟再支持他参与选举。特殊情况下,乡镇政府的中意人选并非集体成员,与现行村级选举原则违背,D镇就修改具体的选举方案。

第三种是培养后备干部推动能者当村书记。后备干部培养分两类:一类是村书记动员村民当村干部,若该村民确实能力强人缘好,会在村干部序列迅速晋升。若村书记中意多人且都优秀,他就会在乡镇政府的授意下,推荐非书记人选去乡镇任职。一类是乡镇通过公开招聘方式,选拔能力出众者任书记助理,表现优秀者2~3年后任村部支委,然后一步步走上村书记岗位。应聘者不受地域限制,只要是H市公民即可。

三、行政吸纳社会的逻辑

无论是维护村庄稳定,还是提供高质量服务,都属于公共品供给。依照交易成本理论,乡镇应该根据公共产品溢出范围,决定自己与村组织的供给责任,实际并不如此。D镇在以权力制度化调整实现村组织稳定后,先几乎将所有公共事务打包给村组织,再通过资源输入与治理制度推动村组织吸纳社会。

(一) 行政吸纳村组织的机制——建立权力依附结构

D镇对村级权力的干预始于1980年代。当时乡村主要的任务是发展经济,村书记和村主任经常因村级支出闹矛盾。D镇政府为了管理方便,推行书记-主任一肩挑。有研究发现,“村两委矛盾”并非村治制度不完善,而是村庄政治中的派性斗争^[17]。D镇的“一肩挑”问题根源与之类似,村庄结构分化引发精英间博弈,表面的制度性摩擦少与派性斗争,在D镇各村程度不一地上演。D镇为了实现吸纳与稳定的平衡,从以下两个方面调整村级权力。

1. 以集权结构巩固村书记权力

村级权力合法性来源于两类,分别是社会授权和行政授权。相较个体经济发展引发的利益密集,H市以集体经济方式推动农村发展,行政赋权对村级权力结构影响大。若是政府选定的后备干部,会任命其为村书记助理,要求参与村级事务。半熟人社会中的村

干部,与村民打交道机会越多,越能够被村民了解和熟知。在村庄选举前,D镇通过开会暗示和组织动员,要求村组干部、基层党员填写固定选票。如此,少数人捣乱不影响选举大局。若村书记是逐级晋升而来,D镇政府不用花太多的心思。

布劳认为,“提供必要的利益是获得权力的最普遍的办法”^[18]。为保证村书记忠实执行政府的命令,推动村书记获得优势权力,D镇从三个方面吸纳村组织:①对村书记实行目标责任制考核。D镇每年与村书记签订目标责任书,若招商引资不达标、出现社会不稳定问题,村书记会被“一票否决”。若村书记通过上级考核,可以拿到足额绩效工资。D镇村书记年工资在20万元以上,远高于一般村干部的年工资。若村书记在任时间长且工作出色,可享受乡镇一般干部退休待遇。政府对中意的村书记,会提拔其到乡镇做事。②给予一般村干部高额的工资激励。以某普通村为例,D镇核定村书记的工资为18~20万元/年,村书记核定其他村干部工资;第二级是村会计、副主任,工资为10~12万元/年;第三级是支部委员,工资为8~10万元/年;第四级是村委委员,工资是6~8万元/年;第五级是条线干部,工资是4~6万元/年。虽然村干部的年工资有较大差异,却高于普通村民3~5万元的打工收入。一般村干部因此比较珍视并积极完成本职工作。③村书记获得总体性权力。为提升村书记的权力,D镇会在发包总体事务的同时,将各级转移支付一并发包给村书记,只确定其他村干部的工资底线,具体额度由村书记自由裁量。另外,D镇规定,村书记不介入具体事务,其职责是承接上级命令,把握大局激励其他干部。

2. 以条线治理巩固行政吸纳

若仅有行政事务的层层发包,就要赋予承包者较高裁量权,可能会出现行政包干制下的体制精英谋利,及村组织垄断权力侵害民众权益现象^[19]。D镇不希望看到类似的行政吸纳困局,在行政发包外创新了权力约束机制:“条线”嵌入与“块块”负责相结合。

“条块结合”的治理结构是中国地方治理特色,“条条”指上级在下级垂直设置的职能机构,“块块”指治理组织所统辖和管理的部门与机构。任何一级地方政府,都是条条块块相互交叉,“条条”与“块块”关系的协调程度,对政府权力运行方式有重要影响。D镇考虑到“条条”对“块块”的权力制衡作用,就将政府治理的条块结构运用于村组织。

首先,D镇对一般村干部实行条线化管理。举例说来,一般村庄会设置一个分管农业的副主任,凡有农业事务,镇农办会召集副主任开会。村副主任向村

书记传达会议精神，村书记依据事务的重要和紧急程度决定，是交由村副主任独自完成，还是动员村干部共同完成。

其次，D镇会以行政设置或默认的方式增加村级条线干部。D镇所有村都有15个以上条线干部，包括民兵连长、治保主任、妇女主任、会计、卫生员、调解主任、司法干部、工会主席、科普员、行政主任、农技员、农建员、社保员、劳教员、老龄书记，经济发达村甚至有几十人的条线干部。条线干部职能与乡镇相关部门几乎同构，条线干部人数及职务遵从村庄实际。设置条线干部使村级权力关系变得微妙，村书记不仅要接受政府领导和监督，他管辖的条线干部同时也要受条条部门领导和监督。村书记与条线干部的关系既有领导与被领导的关系，又有相互依赖和牵制关系。在村级权力结构中，村书记权力被分割。从政府治理角度看，通过条线干部指导和监督村治工作，可以有效防止村书记坐大权力、偏离上级指令等问题。当然，上级条条部门指导和考核条线干部，不影响村书记考核村干部的权力，它既保证了乡镇一元化领导权的完整，又利于村书记基于整体利益实施行政统筹。

（二）村组织吸纳民众的实践——过密化输入资源

政治学把权力来源归结为权力资源的占有和掌握，强调不同主体的权力差别来自他们掌握的权力资源差别^[20]。不同主体在获取、使用权力资源的过程中，逐渐形成稳定的权力关系、构建出权力运行规范，权力结构随之稳定、村级治理因此有序。D镇通过横向集权与纵向分权，提升了村书记权威，保障了村组织的稳定。但在权力资源多元化的H市农村，要促成体制-非体制精英的精诚合作，却不易达成，且不说权力主体间的互动具有不规则性，即使村书记凭借行政授权获得额外权力，与非体制精英互动不善同样会催生派别。D镇要维护村庄社会的总体稳定，需要利用资源富足的优势来创新治理制度，与村组织合作实现对非体制精英的吸纳。S市为了打造郊野空间，决定对某村辖工厂实施整体动迁。有5个村民在村辖区工厂上班，他们的年龄在50~60岁之间，进工厂前曾在村组织工作，对D镇的基层治理体制了解，在村庄有一定的影响力。5个人要求村组织解决工作，理由是依照《劳动法》，他们没有到退休年龄。村里很利索地为他们买断工龄，增加村级联勤干部岗位，安排这5个人负责治安和卫生。问题是，该村户籍人口有1300多人，大多数人在区镇上班，在村的人口不足一半，动迁带来大量人口撤出。在D镇调查期间，在村人口不足200人，新增岗位意义并不大。村里安排5人工作后，不少在村精英有意见，还组织村民讨说法。村

副主任抱怨说，“我就包8个条线的工作，还有治保主任、治安协管员，哪里需要什么联勤干部”，但村书记执意吸纳并解释，“上面要求所有村配联防队，负责综合治理、管好辖区的事。现在哪个村没钱，毕竟还能够享受……”最终，5人被成功吸纳，乡村要给付工资。

吸纳非体制精英不仅能降低治理矛盾，还能增加村书记威望以提高行政绩效。同样在该村，村书记是在政府的介入下，调走另一人选才坐上这位置的。他上任后发现，按照H市58岁退休的规定，本村当年应退休4个干部。他就调整老干部的岗位，让3人进入村监会，1人进入“老大人”组织。该类组织尽管是按上级要求设置，但村书记享有一定人事任命权。村书记解释说，一是老干部年龄偏大，很难在外找到工作，返聘回来能做“好事”。二是自己的治理经验不足，利用老干部做群众工作，可保证权力继替的稳定。返聘工资的大头由乡镇负担，返聘者深知自身的办事员角色，因此会积极协助村级事务的治理。

被调查的D镇村庄，干部人数均超过编制要求，有的村庄各类干部相加近50人。村书记的解释理直气壮：“我们这儿(村里)事情太多，都是应付上面(政府)的。上面吃闲饭的太多。他们每多一条线，我们就多吃苦，台账要几十本”。调查发现，凡村庄行政事务多，易出现治理矛盾的，村组织规模就膨胀。部分村组织支付的工资，要占村集体收入的1/4~1/3，不少在村庄有影响的村民，被村组织吸纳进体制。有些职务负责的事极少，明显具有利益俘获性质，如某村小组长负责发放补贴，特殊时期协助村组织做事，但他每年可以得到四级工资。

康晓光认为，当社会经历快速都市化后，仅有精英整合而无大众整合，治理组织就不具有充分合法性条件^[21]。康晓光的观点与李普塞特相似，即财富水平影响民众的民主接受能力。富裕社会可以阻止权力单一化，提高民众的政治参与水平。H市农村很早就走上工业化道路，现在是我国最发达的农村地区之一，按照上述逻辑，行政吸纳空间是否被挤压直至消失呢？事实并非如此。D镇创新村组织的吸纳机制，是为在放权与收权间平衡，以便发挥村组织的治理能动性，承担沟通政府与民众的角色。在该行政体制下，地方政府清楚，必须激励村组织提供高质量服务，否则，“政治的行政化”会架空政治权威，带来基层治理危机，进而促成社会再政治化。因此，D镇一方面推动建立咨询性村组织以吸纳民意，另一方面督促村组织向下服务以关照民众的多元化诉求。

D镇村干部的职业化是循序渐进的。一开始是村

书记全职化和坐班制,主要是对接上级分配的行政事务;后来推动村干部坐班制和考勤制,主要是进村的行政事务快速增多,要推动服务型村组织建设。虽然D镇实施目标责任量化考核,将村组织的所获收益分为三个等级,却不以锦标赛机制实施激励,多数村组织获得的是A级和B级待遇,两者所得相差仅1~2万元,村干部因此按行政要求,积极坐班接受上级考勤。相较乡镇治理工作的繁杂,村级治理工作相对简单,村干部主要是填报表资料,执行上级下达的任务。我们调查的多个村干部,多数表示没有多少“实事”可做,却少有迟到早退的现象出现。通过深入调查发现,村干部坐班带来了意外效果,即方便咨询和及时处理矛盾,彻底实现了“小事不出村”。

将村级服务内容分为两块,分别是常规和非常规性服务。常规性服务包括:村民家里灯泡坏了,找村组织帮忙修理;老人没事到村组织转一下,找值班的村干部拉家常;子女在外工作,想知道老人近况,就向村干部咨询,等等。非常规性服务由少数村组织发明,得到乡镇认可后在全镇范围推广:如某镇各村每月开展睦邻活动,村组织先将全村划分为若干个片区,再将片区分包给相应的村干部,由其组织活动增进邻里关系。各村会在春季开展运动会、在暑期开展亲子类活动、在特定节日开展党团活动。在另一个乡镇,政府在认定某村的服务工作有创新后,总结出服务“三到头”工作法,即“党建到宅头、管理到田头、服务到人头”,乡村组织不仅考核“三到头”的次数,而且抽考“三到头”的内容和效果。粗略统计发现,各村每年推出的服务活动不低于20次。

即使乡村两级制定严格的村级服务制度,依然难以及时获得民众需求的信息。更何况村组织承担的行政任务多,仅靠过密化服务很难保群众满意,村组织就建立咨询体制,吸纳民众参与各类社会事务。具体说来,村组织设立条线负责制,由条线干部搜集民众意见,再依据行政程序启动相关会议,“四议两公开”决策原则被贯彻。对普通村民的各类要求,无论是事务性还是政治性,村干部均不进行性质分析,而是按规范化程序实施。只要遵循程序得出的意见,后续问题与村组织无关。有村书记说,“领导‘问责’天天挂在嘴边……一切按(照)程序来,就是怕出事怕问责”。

四、行政吸纳社会的矛盾

H市以利益密集为基础创新乡村治理,不仅保证了村庄权力结构稳定,而且吸纳了民意获得了广泛的

满意。但是H市行政吸纳社会会不会带来哪些新的问题与矛盾?通过调查发现,H市的行政吸纳社会也会带来新的行政与治理矛盾以及行政与政治矛盾。

(一) 行政与治理的矛盾

一般认为,行政与治理是存在差异的,行政的权力主体是单一的,执行行为要求具有整体性和统一性,强调等级组织及资源配置垄断;治理的权力主体是多元的,主张主体协商互动解决公共问题,强调供给多元及共治协作^[22]。理想的基层治理是,既有行政下渗又有民众参与,政府与社会不是等级化隶属关系,而是平等主体的合作伙伴关系。当行政与治理关系有效协调,基层就会团结有序,公共意识就能形成。现在因为H市独特的工业化道路,政府掌握资源的绝对配置权力,基层治理随之越来越受行政主导。我们将行政化治理分为两类,分别是控制模式和吸纳模式。控制模式的特征是行政下沉和有效管控,借用的是社会柔性力量和国家专断权力;吸纳模式的特征是吸收引导和沟通协商,借用的是一元化行政体系和有效吸纳策略。

H市将吸纳模式发挥到极致,既吸纳村组织又吸纳所有村民。但是,村社的自我治理能力不足,公共意识没有充分发育,稳定的表面下暗藏着治理危机。调查发现,乡村组织全力满足群众需求,依然不能使全体的满意。究其原因主要是不少村民从家庭“私”的角度出发,将村组织当做保姆随意使唤,将得到的福利当作理所应当,即使村组织增加服务人手,提高服务的广度和密度,依然难以满足其快速增加的需求。如有村民因病使家庭陷入窘境,就会找村组织要求获得帮扶,村组织不仅借给他生活费,而且而积极向上级申请补助。但其仍不满足,她先要求村组织安排护工,后来是家政,为她做饭洗衣服,否则上访。考虑上访会带来绩效受损,村组织只能继续提供服务。

林尚立认为,破解“行政有效、治理无效”的困局,重在加强和引入“根在社区、衔接政府”的“社区领袖”^[23]。H市的行政吸纳社会,不仅有政策吸纳和组织吸纳,而且有体制吸纳和利益吸纳。吸纳模式由只吸纳精英的二元结构,转向吸纳精英和民众参与的三元结构。在这样的行政环境中,“社区领袖”既无成长的制度基础,也无磨砺能力的治理空间。存在更大的问题是,即使行政力量掌握的资源丰富,它也不可能无限吸纳而没有治理。暂时的“行政有效”会随着需求的增加而复杂化,使行政吸纳的缺陷放大,小矛盾演变为大问题。

(二) 行政与政治的矛盾

亨廷顿认为,经济发展会带来政治参与诉求的膨

胀，当政治制度无法满足政治参与要求，民众政治行为就可能冲击社会秩序^[24]。将亨廷顿的论点引入基层治理领域，可以提出的问题是经济发展何以影响基层社会参与，基层治理现代化是否只导向民主政治，答案显然是否定的。

首先，H 市农村以集体化方式实现工业化，经济和组织资源掌握在村组织手中，村组织犹如蜂巢将所有集体成员吸附，村庄权力结构呈现高度聚合特征。蜂窝状社会结构会因乡村经济快速发展得到强化，村民在价值和资源上更加依赖组织，加上对自身的经济实力有认知，村民政治参与动力几乎丧失。其次，政治现代化不仅包括政治民主化，还有康晓光讨论的政治行政化。政治行政化来源于金耀基的“行政吸纳政治”概念，吸纳对象是精英，吸纳目标是实现精英整合和政治稳定，吸纳的奥秘是“通过遏制一些人，激励另一些人来协调潜在冲突”^[25]。H 市的行政吸纳却没“遏制一些人”，那么潜在冲突是如何被化解的呢？

金耀基^[26]在论述“行政吸纳政治”时，其实有潜在的阶级分析色彩。毕竟，吸纳的形式可以有多种，核心机制却是精巧的控制，有控制就有惩罚和压制。康晓光在借用行政吸纳政治框架时，不少论述指向的是政治行政化。政治行政化的含义容易理解，即政治权威本已身被行政架空，国家权力无力控制社会领域，政治因此不断收缩，行政机器大幅扩张^[27]。问题是，无论行政管理体制和机制如何创新，均难以实现对社会“公域”的有效控制。当少数村民为了获利更多，不受集体决议或舆论干扰和约束，村组织该如何作为呢？

相较政治行政化带来的政治权威的瓦解和由此带来的社会政治化及治理危机，康晓光强调用行政政治化方案来化解矛盾。行政政治化的途径是发展经济，满足精英和大众的诉求^[28]。正是密集利益的下渗和满足，政府高绩效合法性追求，才缓解了行政吸纳的政治危机。H 市政府的密集资源输入和全面绩效考核策略，一方面带来村组织的庞大和行政吸纳机制的精细，另一方面引发村民对组织的高度依赖和福利要求的扩大化。且不说过密化的服务及行政投入运作效率不会提升，更大的问题是当村民需求膨胀致使谋利型村民增多，当资源输入无法满足高涨的村民期望时，基层治理和政治将陷入更大的危机中。

五、结语

孙立平等人将集体化时期的社会治理模式称为

“行政性整合”^[28]。行政性整合的基础是行政权力对乡村治理资源的绝对垄断，行政性整合的目的是行政全面控制乡村事务，行政性整合的载体是利用垂直性行政系统来管理。尽管当时国家具有宏大的控制目标，但限于财政资源不足，无法供给所有公共品，国家就依托社会力量与农民打交道，乡村政治由此产生^[29]。从国家发动的各类政治运动，及乡村“斗地富、反破坏份子”活动中，会发现当时的治理是有政治性的。

后集体化时期的 H 市行政吸纳社会，在吸纳的基础、目标和载体上，与“行政性整合”有表面的相似性。不同的是，H 市是有财政结余的强财政政府，政府可以逐步规范治理手段并承担公共治理责任^[30]，建立自上而下的行政机构及权力依附结构，依靠单一行政吸纳机制来管理是可能的，H 市治理经验的特殊处是行政吸纳策略已成体制。如果说 H 市各级政府掌握密集的资源，可以不用担心资源在输入过程的浪费，那么，当政治被行政体制彻底吸纳，行政体制又该由谁来统领呢^[31]？如果行政吸纳目标的得以实现，仅以公共福利分配作为基础，而不以政治有效整合为背景，“非政治的社会”将使行政权力变成纯粹供给服务的管理技术，私人利益泛滥和社会泛政治化，将带来基层治理合法性的危机。既应看到行政吸纳模式的工具价值及其内在缺陷，又应从政治与行政有效协调的角度思考资源下乡的基层善治之道。

参考文献：

- [1] 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，1998：34-39.
MARTIN L S. Political man: The social bases of politics[M]. Trans. ZHANG Shaozong. Shanghai: Shanghai People Publishing House, 1998: 34-39.
- [2] 贺雪峰. 沿海发达地区农村国家与农民关系[J]. 社会科学战线, 2017(9): 164-170.
HE Xuefeng. The relationship between countries and famers in rural areas of developed coastal areas[J]. Social Science Front, 2017(9): 164-170.
- [3] O'BRIEN, KEVIN J. Implimenting political reform in China's villiages[J]. The Australian Journal of Chinese Affairs, 1994(8): 33-59.
- [4] 田先红. 阶层政治与农民上访的逻辑——基于浙北 C 镇的案例研究[J]. 政治学研究, 2015(6): 98-109.
TIAN Xianhong. The logic of class politics and farmers' petition——Based on the case study of C town in north zhejiang [J]. Cass Journal of Political Science, 2015(6): 98-109.
- [5] 桂华. 论我国农村基层治理的不均衡性——村级治理的区域类型建构[J]. 北京行政学院学报, 2018(4): 19-27.

- GUI Hua. On the malconformation of China's rural grassroots governance—The construction of regional type in village-level governance[J]. Journal of Beijing Administration Institute, 2018(4): 19–27.
- [6] 景跃进. 行政民主: 意义与局限——温岭“民主恳谈会”的启示[J]. 浙江社会科学, 2003(1): 25–28.
- JING Yuejin. Democracy in administration: Significance and limitation—The enlightenment of “democratic consultation” in wen-ling[J]. Zhejiang Social Sciences, 2003(1): 25–28.
- [7] 冯川. “联村制度”与利益密集型村庄的乡镇治理——以浙东 S 镇 M 村的实践为例[J]. 公共管理学报, 2016(2): 38–48.
- FENG Chuan. The village connection institution and the township administration for the interest-dense villages—Using the case of practice in M Village, S Town, East of Zhejiang province as an example[J]. Journal of Public Management, 2016(2): 38–48.
- [8] 汪锦军. 从行政侵蚀到吸纳增效: 农村社会管理创新中的政府角色[J]. 马克思主义与现实, 2012(5): 162–168.
- WANG Jinjun. From administrative erosion to effective absorption: the role of government in rural social management innovation[J]. Marxism & Reality, 2011(5): 162–168.
- [9] 王丽惠. 控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境[J]. 中国农村观察, 2015(2): 57–68.
- WANG Lihui. Control of autonomy: The formational mechanism and inner issues of semi-administration of village governance[J]. China Rural Survey, 2015(2): 57–68.
- [10] 杜姣. 找回“自治”: 村庄治理现代化的实践路径[D]. 华中科技大学博士论文, 2018: 215–218.
- DU Jiao. Finding “autonomy”: Achieving methods of village governance's modernization[D]. Huazhong University of Science and Technology, 2018: 215–218.
- [11] 彭忠益, 冉敏. 乡村治理背景下村规民约发展的现实困境与重塑路径[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2017(6): 117–123.
- PENG Zhongyi, RAN Min. Realistic predicament and reshaping path of the development of village regulations in the context of rural governance[J]. Journal of Central South University (Social Science), 2017(6): 117–123.
- [12] KANG Xiaoguang, HAN Heng. Graduated controls: The state-society relationship in contemporary China[J]. Modern China, 2008(1): 36–55.
- [13] 何·皮特. 谁是中国土地的拥有者? [M]. 林韵然, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 2–8.
- PETER HO. Institutions in transition, land ownership, property rights and social conflict in China[M]. Trans. LIN Yueyan. Beijing: Social Science Academic Press, 2008: 2–8.
- [14] 刘锐. 农村宅基地有偿取得与土地分利集团的崛起——以浙北 D 镇为考察对象[J]. 北京社会科学, 2016(5): 12–21.
- LIU Rui. On the paid acquisition of rural homestead and the rising of land profit-sharing group—Based on the survey of D town in northern Zhejiang province[J]. Social Sciences of Beijing, 2016(5): 12–21.
- [15] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6): 1–38.
- ZHOU Lian. Administrative subcontract [J]. Chinese Journal of Sociology, 2014(6): 1–38.
- [16] 陈天祥, 范琳琳. 基于科层逻辑的公共服务供给困境分析——以 A 市 D 新区为个案[J]. 江苏行政学院学报, 2015(1): 97–106.
- CHEN Tianxiang, FAN Lin-lin. Analysis of plight in supplying public services based on bureaucratic logic—A case study on new district D from city A[J]. The Journal of Jiangsu Administration Institute, 2015(1): 97–106.
- [17] 陈涛, 吴思红. 村支书与村主任冲突实质: 村庄派系斗争——兼论支书主任“一肩挑”的意义[J]. 中国农村观察, 2007(6): 53–61.
- CHEN Tao, WU Sihong. The essence of conflict between village secretary of the party branch and directors of villagers committees: Village factional rivalry—And the significance of carrying the burden of both village secretary of the Party branch and directors of villagers committees[J]. China Rural Survey, 2007(6): 53–61.
- [18] 彼得·布劳. 社会生活中的交换与权力[M]. 胡宗泽, 赵力涛, 译. 北京: 华夏出版社, 1998: 138.
- Brow Peter. Exchange and power in social life[M]. Trans. Hu Zongze, Zhao Litao. Peking: Hua-xia Publishing House, 1998: 138.
- [19] 郭亮. 土地征收中的“行政包干制”及其后果[J]. 政治学研究, 2015(1): 114–125.
- GUO Liang. Administrative contracting system and its consequences in land expropriation[J]. CASS Journal of Political Science, 2015(1): 114–125.
- [20] 曹海林. 村庄治权合法性来源的嬗变进路及其现代构造[J]. 天津社会科学, 2013(1): 63–68.
- CAO Hailin. The changing evolution and modern construction of the sources of legitimacy of rural administrative power[J]. Tianjin Social Sciences, 2013(1): 63–68.
- [21] 康晓光. 90 年代中国大陆政治稳定性研究 [EB/OL]. (2006-10-30) [2018-11-19]. <http://www.aisixiang.com/data/11505.html>.
- KANG Xiaoguang. The study of political stability in mainland China in the 1990's[EB/OL]. (2006-10-30) [2018-11-19]. <http://www.aisixiang.com/data/11505.html>.
- [22] 彭勃. 从行政逻辑到治理逻辑: 城市社会治理的“逆行政化”改革[J]. 社会科学, 2015(5): 18–26.
- PENG Bo. Changing administrative logic to governance logic: The inverse administrative reform in urban social governance[J]. Journal of Social Sciences, 2015(5): 18–26.
- [23] 林尚立. 上海基层治理有效吗? [EB/OL]. (2014-09-24) [2018-11-22]. <https://www.shobserver.com/news/detail?id=63>.
- LIN Shangli. Is grassroots governance effective in Shanghai? [EB/OL]. (2014-09-24) [2018-11-22]. <https://www.shobserver.com/news/detail?id=63>.

- [24] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 等, 译. 北京: 三联书店, 1989: 51.
SAMUEL P. Huntington. Political order in changing societies[M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 1989: 51.
- [25] 詹姆斯·克里斯. 社会控制[M]. 纳雪纱, 译. 北京: 电子工业出版社, 2012: 7.
JAMES C. Social control[M]. Trans. Na Xuesha. Beijing: Publishing House of Electronics Industry, 2012: 7.
- [26] KING, AMBROSE Y. Administrative absorption of politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level, *Asian Survey*, 1975(5): 422-439.
- [27] 吴增定. 行政的归行政, 政治的归政治[EB/OL]. (2008-08-13) [2018-11-25]. <http://www.aisixiang.com/data/20122.html>.
WU Zengding. Administration return to administration, politics to politics[EB/OL]. (2008-08-13) [2018-11-25]. <http://www.aisixiang.com/data/20122.html>.
- [28] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革开放以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2): 5-12.
SUN Liping, WANG Hansheng, WANG Si-bin. Social structure changes of China since reform and opening[J]. *Social Science in China*, 1994(2): 5-12.
- [29] 贺雪峰. 乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2014(1): 30-41.
HE Xuefeng. On village depoliticization and consequences——A preliminary discussion on the relationship between the state and farmers after the abolition of agricultural tax[J]. *Journal of Harbin Institute of Technology (Social Sciences Edition)*, 2014(1): 30-41.
- [30] 郭伟和. 街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展[J]. 开放时代, 2010(2): 61-82.
GUO Weihe. The soft control of the state will on community public affairs——An expansion on philip huang's concept of "the third realm between state and society"[J]. *Open Times*, 2010(2): 61-82.
- [31] 强世功. “行政吸纳政治”的反思——香江边上的思考之一[J]. 读书, 2007(9): 3-11.
QIANG Shigong. The reflection of "administrative absorbing politics"——One of the thoughts on the edge of the Xiangjiang River[J]. *Du Shu*, 2007(9): 3-11.

Administrative absorption of society and dilemma of grassroots governance: A case study of rural survey in H City

LIU Rui

(School of Public Management, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: Based on the field investigation data of D Town in H City, this paper discusses the reasons for the stability and order of the rural society in the Yangtze River Delta, and analyzes the instrumental value and internal defects of the administrative absorption model. Research shows that under the background of intensive emergence of interests, the government has established a system of absorbing society by monopolizing rural governance resources, establishing vertical administrative institutions and power attachment structures, and over-densifying input resources to meet the overall demands. Village organizations and village society are absorbed, which not only brings the stability of village power structure, but also obtains the widespread social satisfaction. But its unexpected consequence is that administrative power has been reduced to a management technology that provides pure services, and a one-way welfare distribution has hidden political integration crisis. Only when the village politics is activated by the input of resources, will the construction of the system reduce the operating cost, thus achieving good governance at the grassroots level.

Key Words: grass-roots governance; resources to the countryside; administrative absorption; village politics

[编辑: 游玉佩]