



村民小组：乡村治理的最小单元

李永萍 慈勤英

摘要：村民小组是乡村治理体系中最基层的治理单元，对乡村社会的治理发挥着重要作用。川西平原的村民小组呈现出有效治理的特征，并回应了农民在生产生活中的“公益性需求”，体现了村民小组的组织动员能力、秩序维持能力和利益平衡能力。村民小组的治理能力并不是天然形成的，而是有赖于治理过程中治理主体、治理资源、治理动力和治理的合法性这四个维度的共同作用。作为农民与村级组织和国家之间的媒介，村民小组既能为小组内部提供基本的公共品服务，同时有利于国家政策在基层的顺利执行。因此，随着后税费时代国家治理的转型，需要积极培育村民小组的治理能力，拓展村民自治的实践形态，实现村民自治单位的下沉，从而提高乡村治理的绩效。

关键词：乡村治理；小组治理；小组公共性；村民自治

中图分类号：C913；D668 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-881X(2017)05-0072-07

一、问题的提出

村民小组是乡村基层治理体系中最基本的治理单元。根据1998年颁布的《村民委员会组织法》的规定，村民委员会可以按照村民居住状况分设若干村民小组，村民小组长由村民小组会议推选，由此表明村民小组从法律上已经被确认为是村民自治制度的重要组成部分。但是，学界关于基层治理的研究，主要聚焦于乡村两级，行政村作为国家与基层社会的“接点”^①位置，带来了传统与现代、地方规则与国家法律^②、当家人与代理人^③等规则与角色的交织，因此，大量的研究指向行政村这一层级，专门以村民小组治理为对象的研究相对较少。

已有的关于村民小组的研究主要关注两个层面，分别是村民小组的治理功能和治理资源。其中，从治理功能角度对小组治理进行研究的学者较多。具体如小组在村级利益表达和相关政策执行中的功能^④、“内向家户”和“外向扩展”的功能^⑤，村民小组治理是对村级治理的有效补充^⑥。从治理资源角度研究小组治理的学者相对较少，主要强调包括熟人关系网络、村规民约和乡土信任在内的“乡村社会资本”是实现村民小组善治的“社会植被”^⑦。

既有研究关注了村民小组治理方式及其基层治理功能，但忽视了小组治理及其功能

①袁明宝. 接点治理：理解国家与农民关系的新视角——以鄂西北王村为例. 甘肃行政学院学报, 2012, (3): 72-79.

②苏力. 变法、法治建设及其本土资源. 中外法学, 1995, (5): 1-9.

③徐勇. 村干部的双重角色：代理人与当家人. 二十一世纪, 2002, (10): 66-69.

④程同顺, 赵一玮. 村民自治体系中的村民小组研究. 晋阳学刊, 2010, (2): 32-35.

⑤刘义强, 胡军. 村与户的空间联结与村庄治理：以村民组长为主体的分析. 求实, 2015, (10): 81-88.

⑥王德福. 政策性与公益性：中部农村的双层治理结构与逻辑. 青年研究, 2011, (4): 56-63.

⑦包先康, 朱士群. 乡村社会资本：村民小组治理的“社会植被”. 人文杂志, 2009, (2): 172-176.

的实现机制,对于小组治理能力和治理机制缺少充分讨论。村民小组是中国基层社会最为基本的治理单元,小组治理构成了基层治理的基础。奥斯特罗姆认为,国家与市场的力量不能保证公共事务治理的有效性,相反,许多地方性社群的人们借助既不同于国家也不同于市场的制度安排,却能够实现公共事务的有效治理^①。她提出的“公共池塘资源”理论对本文具有重要启发,即揭示了国家和市场之外的秩序机制,提供了超越“集体行动的困境”的第三条道路。村民小组的治理机制显然既非市场的逻辑,也远离国家的行政干预。村民小组不仅是一个资源系统,而且往往构成了一个紧密的熟人社会单元。因此,小组治理不仅是围绕特定资源系统的治理,而且是熟人社会内部的治理。笔者2015年10月在成都市L村就小组治理问题驻村调研20天。L村地处川西平原腹地,全村共有21个村民小组,737户,2710人。总耕地面积2700多亩,人均耕地为1亩左右。调研发现,当地村民小组在基层治理体系中发挥着重要作用。基于此,本文在已有研究的基础上,对当地村民小组有效治理的表现、内在机制及其意义进行分析。

二、村民小组有效治理的表现

村民小组是中国基层治理的基本单元。《人民公社六十条》从制度上确立了村民小组作为独立核算单位的经济实体特征。村民小组的生产共同体属性重塑了村落的自主性,它既借用了村落内在的秩序生产能力,也将村落内生秩序建构能力导入集体意志之中。在村落结构本身较弱的情况下,生产共同体内部的密切互动反而能构造一套熟人社会秩序机制,形成独立的村民小组认同。

在血缘结构较弱的川西平原,在长期的生产生活中,村民小组不仅是一个共同生产单位,而且国家对于村民小组的法律建制逐渐转化成以村民小组为单位的生活、休闲、交往乃至认同单位。川西平原的村民亲切地将小组称为“我们生产队”,而将其他村民小组称为“他们生产队”。当地农民的生产生活主要在小组内部展开,如人情往来、互助合作、休闲娱乐等。村民小组构成了一个真正的熟人社会,农民生于斯、长于斯、死于斯,相互知根知底。在治理层面,小组在当地是一个实质性的治理单位,是乡村社会最基层的治理单元,也是乡村治理有序运转的基础。小组在农民的生产生活中一直处于“在场”的状态。与村级组织的治理主要回应国家的“政策性需要”有所不同,村民小组的治理主要回应农民的“社区公益性需求”^②,体现出较强的治理能力,主要表现为组织动员能力、秩序维持能力和利益平衡能力。村民小组的治理能力是其治理有效性的基础,这三种能力主要表现在小组内部的公共品供给、土地调整、纠纷调解等方面;国家的政策执行,如计划生育、农业税费等则主要由村级组织负责,小组起配合作用。以下从三方面论述川西平原村民小组有效治理的表现。

(一) 组织动员能力

村民小组相对于行政村而言,具有更强的地方性和社区性,处在国家权力外围。在这种格局下,以村民小组为单位的组织动员能力,可以实现有限资源约束条件下的服务供给。对于农民而言,最重要的公共品供给莫过于水利和道路,水利供给尤为重要。离开了超越一家一户小农的能够将千家万户小农组织起来的中间组织,搭便车问题便无法解决^③。在税费改革之前,全国大部分农村通过村组(尤其是小组一级)集体提供水利,解决农田水利问题。税费改革之后,基层组织权力弱化,村组逐渐退出了对农民生产过程的统筹安排,以水利为代表的公共品供给问题成了农民自己的事,而单家独户的农民很难被有效组织起来,在实践过程中出现了大量“搭便车”的现象。税改之后的水利问题就成了很多地区农民的一块心病。

但是,川西平原的农民在农田水利上一直都没有遇到什么困难,一方面是受惠于都江堰的恩泽,另一方面则与小组在水利上的统一组织密切相关。L村共有21个村民小组,其中有2个小组需要用潜水

① 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道:集体行动制度的演进. 余逊达,陈旭东译. 上海:上海译文出版社,2012:1.

② 王德福. 政策性与公益性:中部农村的双层治理结构与逻辑. 青年研究,2011,(4):56-63.

③ 贺雪峰. 新乡土中国. 北京:北京大学出版社,2013:253.

泵从临近的河里抽水灌溉(4组和5组)。另有4个小组地势偏高,通过打机井从地下抽水灌溉(3组、7组、8组和10组)。其余的15个村民小组都依靠水渠自流灌溉。无论通过哪种方式获得水源,该村以小组为单位的集体水利从大集体时代一直延续至今。每个小组内部都有统一的管水员,由他负责将水从河里或井里抽到沟渠,或者从河里直接引水到沟渠,再由农户将水从沟渠灌入自家农田。管水员费用和抽水费用由小组内部的农户按田亩数均摊,若是有集体收入的小组,则直接从集体收入中扣除。L村5组的小组长提到,“如果是由单家独户的农户自己抽水,存在很大的弊端,效率低,水浪费多,(农民)负担也加重了”。小组内统一抽水既节约成本,又保证效率。

(二) 秩序维持能力

村民小组是一个熟人社会,但熟人社会并非天然和谐,矛盾纠纷不仅是熟人社会的常态,而且纠纷调解对于熟人社会秩序的再生产具有重要意义。村民小组内部化解纠纷能力的大小,体现了村民小组作为治理单位的自主性和主体性程度。一般来讲,随着税费改革以来基层政府由“汲取型”^①政府向“服务型”政府的转变,村干部逐渐退出农民生活领域,对诸如结婚、离婚、家庭关系、邻里关系方面的干预越来越少。川西平原村民在日常生活中发生纠纷时,仍然习惯性地首先找村民小组长调解。当地农民的矛盾纠纷主要有三个类型:夫妻矛盾、养老纠纷、邻里地界纠纷。小组长若是调解不好,上报到村一级,村干部介入调解。L村一位老组长说,“(调解纠纷)没什么好难的,就是几句话的事,只要(村组干部)站的正,心放在中间,就好调解”。一般情况下,大部分村民之间的矛盾纠纷都能在小组一级得到解决。小组长在纠纷调解过程中不是讲政策、讲法律,而是“动之以情、晓之以理”,通过调用熟人社会中的情和理,凭借自己与当事人的私人关系来解决问题。由此可见,小组的秩序维持能力体现了村民小组的内生性秩序供给能力。在村民小组这一层级,农民日常生产生活中的细小琐碎的事务均能够自我呈现,构成小组治理的基本内容。这些琐碎细小的矛盾只有在紧密的熟人社会单元中才能得到及时的关注、回应和解决。在解决这些矛盾纠纷的过程中,小组治理的公共性也得以再生产。小组长作为小组“公”的代表,在纠纷调解中具有重要作用。

(三) 利益平衡能力

村庄社会是不规则的,也是富于变化的,人与人之间的利益差异必然存在。村民小组对于村民利益的平衡,主要通过以小组为单位的土地集体所有权的运作来实现。这是小组“统”的功能发挥之经济基础。成都市在2009年完成了农村土地承包经营权确权颁证工作,在确权之前,L村几乎每个小组都在进行土地小调整,即“增人增地、减人减地”。这与国家“生不增、死不减”的政策相违背,但土地关涉小组成员的生存需求,不得不调。有的村民小组在分田到户时留有部分机动田,有新增人口时直接从机动田里分配。但留有机动田的毕竟是少数,机动田数量也有限,很快就被分完了。大部分小组在分田到户时没有留机动田,当小组内部有新增人口时,主要采用两种方式调整土地:一是“排队等候”。具体而言,就是把当年人口增加的农户(娶媳妇或生小孩)按时间先后排序,人口减少的农户(女儿出嫁或有人去世)同样排序,后者将应该退出的土地分给前者,如果当年新增人口比减少的人口数少,部分暂时不能分到土地的新增人口则顺延到下一年优先安排;二是“不定期调整”,每隔两三年左右,当小组内部新增人口达到一定的规模(一般为五六个),而短期内又没有人口减少的家户,此时由小组内部统一分配,“每户拿一点出来,之后再由生产队负责调好”。

村民小组长在土地调整中起重要作用,也会遇到一些困难,主要为:一是应该退田的农户不愿退田,二是退出的田一般都是下等田且较为分散。这就需要村民小组长协调,不仅要动员人口减少的农户及时退田,而且要尽力说服他们拿出一些中等田。工作自然难做,L村很多村民小组长都说“每次调田都搞昏了头”,还要得罪人。然而,从实践效果来看,L村每个小组在2009年确权之前都能进行土地小调整,虽然退田的农户当时会埋怨小组长,但从长远来看,他们都理解组长的工作,“谁家都有退田的时候,

①周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民之关系的影响.社会学研究,2006,(3):1-38.

谁家也都有进田的时候”。

三、村民小组有效治理的实现机制

小组的内核具有村落的属性。近代以来,一些学者从“皇权不下县”的共识出发,分析传统与近代中国基层社会的治理机制。费孝通提出的“差序格局”“礼治秩序”从社会文化层面描绘了村落社会的一般性秩序机制^①。黄宗智、李怀印等提出的“简约治理”^②“实体治理”^③等概念突出了基层社会治理的自主性。这些研究从村庄社会文化结构的层面强调了村落的自主性。然而,伴随着新中国成立和国家政权建设,基层社会组织体系和治理体系的变动逐渐改变了村落的制度框架。虽然村民小组保留了村落的底色,但是,学界已有的对于村庄秩序机制的解释不仅存在时代局限(近似于一种理想型分析),也存在空间限制,难以充分解释村民小组的秩序机制。从中国农村社会结构的区域类型来看,川西平原缺少发达的血缘结构和宗族力量,属于分散型的原子化村庄^④。相对于南方宗族性村庄和北方“小亲族”结构主导的村庄,川西平原村民小组的有效治理很难用村落自主性来解释。

调研发现,川西平原村庄结构上的松散化不必然会导致治理无序,陷入“公地悲剧”,反而呈现出较为普遍的“善治”。川西平原村民小组的治理能力不是天然形成的,而是有赖于治理中各要素的共同作用。以下从治理的四个维度,即治理主体、治理资源、治理动力和治理的合法性,分析小组有效治理的内在机制。

(一) 治理主体的有效生产

治理主体是基层治理中的关键变量,基层治理效果如何与治理主体的能力有很大关系。小组的治理主体即小组长,小组长不是真正的国家干部,然而在小组治理中发挥着重要作用。

川西平原地区的村民小组长与全国大部分地区的小组长不同,主要体现在两方面:首先,川西平原村民小组长一直具有一定的政治身份。在村民看来,“小组长还是一个官”,是小组“公”的代表,在小组中拥有一定的权威,组员愿意服从其管理。因此,村民在生产生活中遇到什么问题,会首先找小组长解决。小组长也会以一名干部的标准要求自己,尽力为村民排忧解难。全国很多地区,“没人愿意当小组长”的现象非常普遍,小组长一职一文不值,甚至一些地区为了应对税费之后的基层财政困境,干脆取消了村民小组长。其次,川西平原地区的小组长大多具有“中农”^⑤的特征。调研发现,当地大部分村民小组长的年龄在40岁到60岁之间,且70%以上的小组长有自己的副业,除了当小组长以外,还从事诸如养殖、运输、开小卖部等副业。在当小组长的同时,他们仍然可以在村庄内部或附近找到合适的谋生职业,当小组长对其自身的经济收入影响不大,这是当地大部分小组长愿意继续任职的原因。

从治理主体角度而言,小组长在村庄中具有一定的政治身份,又因为其“中农”特征而能够在村庄内部或附近获得较高的经济收入,保证了小组治理主体的稳定来源,这是小组有效治理的基本前提。

(二) 治理资源的公共转化

治理资源包含多个层次,既包括物质性资源,也包括非物质性资源;既包括外部输入的资源,也包括村庄的内生性资源。川西平原的村民小组治理能够达到一种良性的状态,与小组内部特有的内生性资源有很大关系。这里的内生性资源主要指小组的公共性,小组的公共性能够转化为治理中的公共性。

在川西平原,小组内部是一个真正的熟人社会。小组的公共性,即小组内部在日常交往中能够形成一套被公认的社会评价系统和价值规范体系,产生社会舆论,对生活于其中的个体产生影响。小组公共

① 费孝通. 乡土中国 生育制度. 北京:北京大学出版社,1998:24-50.

② 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. 开放时代,2008,(2):10-29.

③ 李怀印. 华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村. 北京:中华书局,2008:295.

④ 贺雪峰. 论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角. 开放时代,2012,(10):108-129.

⑤ 中坚农民,简称中农。贺雪峰认为,“那些主要收入在村庄、社会关系也在村庄、家庭生活完整、收入水平不低于外出务工家庭”的农民群体,可以称之为中农,他们是维系农村社会秩序的重要力量。参考:贺雪峰. 论中坚农民. 南京农业大学学报(社会科学版),2015,(4):1-6.

性的形成与几个因素相关:其一,小组在当地村庄是一个生产生活的共同体,小组内部是人情往来的基本单位,也是一个基本的互助单位,这是小组公共性形成的基础条件。其二,村庄生活的完整性,当地农村是典型的自给自足的小农经济结构,几乎所有农户都在种自己的土地,形成了以土地为核心的小农之间的高利益关联,农民相互依存度高,这有利于小组公共性的培育。其三,从社会交往层面而言,当地村民有强烈的社会交往需求,在相互闲聊之中,小组内部形成了公认的价值规范和公共规则。此外,从文化层面而言,川西农民“不走极端”的中庸性格,使得小组内部在公共事务上容易达成一致意见,钉子户在村庄中没有生存空间。

小组的公共性不仅表现在农民的社会交往中,在小组治理中,社会层面的公共性也能有效转化为治理中的公共性,形成边缘化钉子户的机制。在当地村民看来,如果一个人在小组或村庄公共利益的事情上占便宜或搭便车,或者要当钉子户,那么在与人相处时肯定斤斤计较,这样的人在村庄里不受欢迎,“全生产队的人都对你有意见,都要孤立你,出去了别人都不愿意和你讲话”。社会交往在当地村民的生活中占据重要位置,正如L村很多村民所言,“在农村,被孤立了就没啥活头了”。川西平原的小组及村庄治理中很少出现钉子户,村民都持“随大流”心态,“只要大部分人同意我就同意”。“随大流”不是一种随意心态,它正好表明小组内部在某件事情上达成了一致意见,代表了小组内部的公共利益,小组的公共性及其在治理中的效用,是当地小组能够实现有效治理的关键变量。

(三) 治理动力的价值反馈

村民小组有效治理的实现还有赖于治理动力的存在。治理动力,即在治理过程中存在一套激励机制,激励治理主体,有效地完成治理目标。川西平原小组治理的动力体现在两个层面:一方面,当地的小组具有一定的价值生产能力。如果小组治理得好,能够及时回应农民生产生活的需求,那么作为治理主体的小组长可以收获社会性报酬,获得村民的信任与支持,小组长在小组内部有威望。当地的小组长往往是红白喜事中的“帮办”(即主持人),是村庄仪式性和社会性场合的中心人物。调研中发现,当地的小组长都比较负责任,认为“拿了小组长的工资,就要干小组长的事”。当问到为何愿意尽心尽力时,大部分小组长的解释是“小组里总要有一个人负责”。正如贺雪峰在皖中小井村的调研指出,“一个具有强烈内部认同的村民组,也就构成了村民私的单位,一个自己人单位,一个‘我们’的单位,一个应该尽义务而不是处处讲权利的单位”^①。川西平原小组长的动力从根本上也是来自小组这个熟人社会的认同,这种认同使得当地的小组长很在乎村民对自己的评价。L村5组的小组长说,“百姓心中都有杆秤,你做的不好,你在群众中就没有位置了,你就枉(自)当干部了”。而当村民对自己比较信任,选自己当小组长时,他们会觉得脸上有光,自己在小组内部有面子,这成为其努力当好小组长的动力。

(四) 治理制度的合法性支持

村民小组作为基层治理体系的最底层单元,是国家法律认可的治理单元。1998年颁布的《村民委员会组织法》规定,村民小组是乡村社会真正的自治单位,确立了村民小组在基层治理结构中的法律地位。这种确认使得村民小组治理工作获得国家层面的制度支持。在税费改革之前,由于乡镇及村级组织需要小组干部协助完成很多治理任务,如税费征收、计划生育等,对于小组一级的治理较为重视。税费改革之后,乡镇和村级组织基本上没有任何治理任务需要下放给村民小组来完成,在减少基层财政压力的背景之下,小组治理的合法性逐渐弱化,一些地方甚至撤销了村民小组长。例如,湖北省在农业税取消以后便取消了村民小组长,代之以协管员,协助村委会的工作。村民小组不再作为相对自主的治理单位,小组治理虚化,缺乏有效的制度认可。然而,在川西平原地区,“乡一村一组”三级治理体系完善,小组治理直至目前仍然在基层治理体系中具有合法性。与农民生产生活相关的很多任务都是层层传达,在小组一级得以完成。即使在税费改革之后,当全国大部分地区的小组治理已经濒临瘫痪时,川西平原地区的小组一级仍然在农民的生产生活中发挥重要作用,并且当地小组长的工资为一年5000元左右。

^①贺雪峰. 村治模式:若干案例研究. 济南:山东人民出版社,2009:167.

右,高于全国大部分地区的小组长工资水平,这表明了当地政府对于小组治理的重视。由此可见,在加强基层政权建设过程中,不能只是强调激发村组内部的潜在资源,还应保证国家在制度建设层面的支持。国家只需投入很少的资源,即可取得很大的治理效果。

四、村民小组的治理意义

村民小组在基层治理体系中的层级很低,管辖范围有限,但在乡村基层治理中发挥的作用不容小视。它是农民与村级组织进行沟通的中介,能将农民有效组织起来为小组内部提供基本的公共品服务,又能配合国家各项政策在村庄中顺利执行。以下从三个方面分析村民小组在乡村基层治理中的作用。

第一,为小组提供基本的公共品服务。乡村社会的公共品包括多种类型,如农田水利、乡村道路、农技服务等,乡村公共品的顺利供给是农业发展、农民生活和农村建设的重要物质基础。村民小组是农村公共品供给的最基本单元,小组长作为小组内部“公”的代表,在公共品供给中发挥着不可替代的作用。小组作为与农民关系最近的一个治理单元,可以及时回应农民的村庄公共品需求。

第二,农民利益表达的中介力量。从制度设置层面而言,农民可以直接向村干部表达利益诉求,然而在现实中村干部的时间和精力有限,对于各个小组内部的情况不完全熟悉,由村干部直接对接单个农户的利益诉求不现实且没有效率。小组的“公”对于每个村民而言具有更为切身的利益关系,村民会自动参与和关注。村民小组长是小组“公”的代表,可以作为村民与村干部之间沟通的中介,更有效率地将农民的利益诉求向村级组织表达。农民的利益诉求分为两个层面,一是个人及其家庭的私人利益,二是小组内部的公共利益。无论涉及哪个层面,农民都可以通过小组长这个中介来表达诉求。尤其是对于小组的公共利益而言,生活于同一小组的村民的利益诉求大体相同又略有差异,小组长在群众意见的基础上,将大家的意见整合后向村级组织反映,这样能够形成意见焦点,村干部处理起来更有效率。例如,成都市从2009年开始推行村级公共服务与社会管理改革,每年给每村固定的经费投入,经费如何使用由村民议事会民主讨论决定。村民议事会开会讨论之前,首先要由每户农户填写项目提议表,每户可以写上三到四项自己认为当前最应该用公服资金做的事情,之后每个小组将本组的意见汇总,在小组内部召开群众会议,民主决策出本年度该小组最需要用公服资金做的事情。之后再由小组长或议事代表将本组民主决策的结果上报村一级,村里召开村民议事会,统筹安排。小组一级的统筹作用,极大地提高了村级公服资金的使用效率。

第三,小组不仅具有内生性的服务供给和需求整合的功能,而且可以有效地配合国家政策在村庄中的执行。村民小组作为一个治理单元,要满足村民的“公益性需求”,也要配合国家“政策性需求”的达成。尤其是税费改革以来,国家取消了农村汲取型任务,为小组长“当家人”角色的发挥提供了更大的空间。小组的服务供给功能实际上具有对接国家资源转移的可能性,而小组对于群众需求表达的整合,在国家资源下乡的过程中,具有重要意义。正如村民议事会的讨论,如果没有村民小组一级“统”的功能的发挥,仅仅依靠行政村,效率可能大打折扣。在这个意义上,村民小组治理有效性的发挥,可以缓解当前国家治理和政策实践中普遍存在的“最后一公里”^①难题。

五、小结与讨论

税费改革之后的基层政权建设问题引起了学界和政界的共同关注,然而,无论是学者还是政府,关注的都是乡镇和村这两级的政权建设问题,较少关注村民小组一级,甚至很多地区还在不断弱化村民小组治理的合法性。这些研究和实践都忽视了村民小组作为最基本的治理单元所具有的内在价值。税费改革以来,村民小组的功能逐渐弱化,因为不再有税费征收的任务,小组长的存在似乎也失去了必要性。农村的非农化和农村水利的市场化改革,进一步弱化了村民小组的农业服务协调与供给的功能。基于

^①贺雪峰,郭亮.农田水利的利益主体及其成本收益分析——以湖北省沙洋县农田水利调查为基础.管理世界,2010,(7):86-97.

这一变化,一些地方甚至直接撤销了村民小组长。但是,村民小组的功能变迁并不能改变村民小组作为中国农村基层治理最小单元的现实。基层治理具有“小微治理”的典型特征,这些细小琐碎的事务要么难以纳入官僚化的行政治理体系,要么治理成本过高,但对这些事务的及时回应却关乎基层治理乃至国家治理的整体绩效。作为乡村治理的最小单元,小组治理恰是“小微治理”的组织载体。因此,作为生产共同体的村民小组确实在走向弱化,但是作为治理单元的村民小组仍然需要从制度框架的层面重建和强化,其内在的治理能力和治理潜力之于基层治理的意义值得开掘。

川西平原村民小组的治理状态提供了快速变革时代基层实现有效治理的重要启示。本文考察川西平原L村的小组治理后发现,村民小组治理有合理性与强大的生命力,在乡村基层治理体系中发挥着重要的作用。村民小组作为村民与村干部之间沟通的中介,能够有效组织村民为小组内部提供基本的公共服务,也能配合国家各项政策在村庄中顺利执行。在完善国家治理体系和加强治理能力的过程中,应该将村民小组治理纳入其中。村民小组构成了基层治理最为细密的组织网络,小组治理的能力在很大程度上体现了国家的基础性权力。在川西平原,村民小组凭借治理主体、治理资源、治理动力和治理合法性四个层面的运作,显示了“善治”的可能。因此,小组治理提供了超越当前以选举为中心的村民自治实践模式,突出了“民主管理”之于村民自治内容的重要性,拓展了村民自治的层次。当前,以行政村为基本治理单元、村庄选举为重点的村民自治未能取得理想的治理绩效。村民自治需要实现由“选举”向“治理”的转型,小组治理提供了村民自治转型的重要载体。

当前基层治理中的关键在于,要重视村民小组治理的重要性,在资源下乡、制度建设的过程中,充分发挥村民小组的积极性和主动性,以村民小组为单位培育乡村社会的“自组织”能力,实现村民自治单位的下沉,提高基层治理的绩效。

Villager Groups: The Smallest Unit of Rural Governance

LI Yongping (Huazhong University of Science and Technology)

CI Qinying (Wuhan University)

Abstract: The villager group is the most basic management unit of rural grassroots governance system, which takes an important role in the management of rural society. It is founded that the effective governance of villager groups in the western Sichuan plain responds the farmers' "public demand" in their daily life, and reflects the villager groups' ability of organizational, mobilization, maintaining order and balancing interest. The villager groups' ability governing is not natural. This relies on the combined action of governance body, governance resources, management motivation and governance legitimacy. As a medium between farmers and village committee and nation, villager groups contribute to supplying basic public service and coordinating with the national policy execution in the village. With the transformation of national governance after tax and fee time, the governance capacity of villager groups should be cultivated and the practice form of villager autonomy should be expanded, so as to lower the villager autonomy unit and improve the performance of rural governance.

Key words: rural governance; governance of villager groups; publicity of villager groups; villager autonomy

● 收稿日期: 2016-08-16

● 作者地址: 李永萍, 华中科技大学中国乡村治理研究中心; 湖北 武汉 430074。

慈勤英, 武汉大学社会学系; 湖北 武汉 430072。

● 基金项目: 教育部哲学社会科学重大攻关项目(13JZD020); 中央高校基本科研业务费专项资金(2015117010201)

● 责任编辑: 何坤翁