

乡村有效治理的微观实现机制研究

——基于乡村危房改造项目的案例分析

钱文荣¹ 郭小琳¹ 王大哲²

(1. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058; 2. 南京财经大学 经济学院, 江苏 南京 320100)

[摘要] 治理有效的实现前提是找到适合特定组织环境的治理结构安排。乡村治理有效性的发挥主要受制于相关主体间的资源互动关系、基层政府的差异化约束和村治当家人的动员积极性。其中, 不同要素发挥作用的大小因不同的地方治理结构而有明显差异。为此, 需要在城乡共治的治理结构下构建基层治理单元与村级治理单元在国家纵向治理体系中的“协同制衡”关系, 通过改善城乡共治框架下的治理结构, 协调多元主体的利益诉求, 建构多元主体主动参与的激励机制, 提升乡村内生发展能力。

[关键词] 乡村治理; 治理结构; 治理有效; 案例分析; 演化博弈

一、问题与背景

农村基层民主及治理实践是连接国家政策与农村千家万户的重要环节, 是引领乡村治理现代化和提升国家治理效能的关键落脚点。治理有效是完善基层治理的题中应有之义。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确指出, “十四五”期间要努力实现“社会治理特别是基层治理水平明显提高”的目标。因此, 提升乡村治理水平、实现乡村有效治理在提升基层治理水平的时代要求下具有特殊的现实意义。

不同学科、学科内部的不同理论流派之间对特定目标实现与结构之间的关系都或多或少地给予了关注。比如说, 社会学中结构功能主义系统论者即认为, 社会成员扮演的角色究竟是遵守社会规范的“器官”, 还是系统整合中的“螺丝钉”, 对这一问题的解答, 如果不借助系统所处的社会结构以及社会价值观念进行具体分析, 则很容易陷于进退维谷的境地^[1]。新经济社会学家弗雷格斯坦将“经济行动的政治过程论补充进对市场的结构化和制度化分析”^[2], 可以视作对市场社会学政治—文化结构关注不足的缺陷的重要弥补。在制度经济学理论视域内, 已有研究对国家治理结构的解释缺少足够的重视^[3]。新结构经济学者以马克思主义历史唯物主义为指导, 在对结构主义和新

[收稿日期] 2020-09-30

[本刊网址·在线杂志] <http://www.zjujournals.com/soc>

[在线优先出版日期] 2020-12-16

[网络连续型出版物号] CN 33-6000/C

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(19ZDA088); 浙江大学博士研究生国际合作研究与交流项目

[作者简介] 1. 钱文荣(<https://orcid.org/0000-0002-4556-9300>), 男, 浙江大学中国农村发展研究院教授, 博士生导师, 管理学博士, 主要从事城乡统筹发展机制创新、农村劳动力迁移与市民化研究; 2. 郭小琳(<https://orcid.org/0000-0003-1070-2121>) (通信作者), 女, 浙江大学中国农村发展研究院博士研究生, 主要从事城镇化和基层治理研究; 3. 王大哲(<https://orcid.org/0000-0002-1237-8196>), 男, 南京财经大学经济学院讲师, 管理学博士, 主要从事区域发展研究。

自由主义等主流经济学批判、继承和发展的基础上,更是直接尝试以经济体的结构和结构变迁的决定因素和影响要素为主要研究内容^[4]。

在借鉴已有的丰富研究成果的基础上,本文通过一个具有城乡互动特征的博弈模型,尝试突破村庄这一独立的治理单元,从地方治理结构的视角去理解乡村治理有效的影响因素。基于基层政府、村委会与村民互动的治理结构框架,结合一个历时性的案例追踪考察,本文将深入挖掘三方主体间的互动“黑箱”,试图阐明乡村治理有效的微观实现机制。

二、乡村治理有效的含义与分析框架

“治理有效”是在资源动员理论的拓展研究中产生的。本文将乡村治理的有效性定义为在最低的社会损耗下,在一定的乡村治理结构中,基层政府、村两委和村民通过对乡村社会中各项资源的有效配置与动员,实现乡村资源优化配置与内生发展能力提升的效果。

实际上,各个时期,关于乡村基层何以有效和以何有效的讨论一直都是农村政治经济政策改革和学术辩论的焦点^[5-9]。家庭联产承包责任制时期,在土地制度改革、生产队获得了分配自由的背景下,村庄内部由过分强调集体权益转向了对农民经济和治理自主权的重视。由此,村民自治的探索逐步展开。步入20世纪90年代,“工农产品价格剪刀差使得农民的货币支出和生活成本大大提升”^[10]。由于基层政权的体制设置和运作程序尚未与现代市场社会的发展相适应,对乡村组织资源调动能力弱化与农民社会契约意识增强的调节是这一时期的重要问题^[11]。随着城乡人口流动的进一步增强,乡村社会经历了由“乡土中国”到“城乡中国”的转变^[12]。

学界从政策执行理论和组织角色理论出发,对社会政策的直接运行环境^[13]、动员策略^[14]、治理结构^[15]和基层政府的行为策略^[16-17]进行了丰富且有益的探讨。部分学者从地区性的乡村社会问题出发,对乡村治理的框架、模式和有效路径进行了把握^[18]。此外,有研究将社会治理的要素归纳为社区自然禀赋、治理方式和目标价值,以此来对社区治理进行框架性的思考分析^[19]。对于乡村治理绩效的具体影响因素,已有研究主要从市场资源介入^[20-21]、经济精英参与^[22]、村庄内部互动模式^[23]等方面进行了讨论。在研究方法上,囿于异质性村庄数据获取的难度较大,已有研究以案例和定性研究为主。在对单一村庄内部的治理分析之外,有学者进一步认为,现阶段需要在国家治理现代化的要求下,探索市域社会治理现代化和实现多元主体间共建共治共享的治理路径^[24]。

总的来说,乡村治理结构大致可以归纳为以下两种形式:一是乡村的“自上而下”治理,即基层干部或村干部通过宣传讲解或情理说服,使国家政策得到贯彻落实、国家政治系统的权威和自主性得到维护,使村民在既定政策框架下实现治理;二是乡村的“自下而上”治理,即在内生的村治目标指引下,被赋予权力的村治“当家人”^①按照村庄发展的基本框架,结合村庄内部需要,带领村民主动解决乡村公共物品供给、完成美丽乡村建设^[25]。

虽然学界对城乡共治背景下的乡村治理进行了框架性的思考和地区性的经验总结,但对乡村治理有效实现的微观机制研究在内容和方法上还有较大的提升空间。首先,在乡村治理有效性的研究内容上,由于乡村治理过程中每一个主体的行为策略都不是独立的,治理主体的选择既依赖其他主体的即时选择,又要根据治理过程中其他行动者的策略、态度做出相应的改变,只有对主体所处的结构进行有限理性假设和动态分析的前提限制,才能更好地对其策略选择和产生的影响进行较为准确的把握。其次,已有研究在研究方法的选择上以定性研究为主,对各主体目标函数的量化

^① 村治“当家人”主要有村党组织、村民委员会、村团支部、村妇代会、村民兵连以及村治试验(如广东清远、湖北秭归)中的村落理事会、引进项目进村的具有资源调动能力的“新代理人”等村级组织。鉴于村两委在乡村治理中发挥的重要作用,未经特别说明,下文均将村治当家人表述为村两委。

不足,这使得在既有事实和研究假设下难以对乡村治理的机制进行要素变化的结构性分析^[26]。

在考虑乡村治理多元主体的目标函数差异下,本文构建了基层政府、村两委和村民三方主体间的动态演化博弈模型。基于土地资源有限的约束,假定三方主体均以风险规避者的态度对待期望收益。设基层政府“给予资源支持”时的期望收益为 U_{11} ,基层政府“不给予资源支持”时的期望收益为 U_{12} ,则基层政府的平均期望收益为 $\bar{U}_1 = \alpha U_{11} + (1 - \alpha) U_{12}$ 。村两委积极动员时的期望收益为 U_{21} ,消极动员时的期望收益为 U_{22} ,平均期望收益为 $\bar{U}_2 = \beta U_{21} + (1 - \beta) U_{22}$ 。村民参与的期望收益为 U_{31} ,不参与时的期望收益为 U_{32} ,村民的平均期望收益为 $\bar{U}_3 = \beta U_{21} + (1 - \beta) U_{22}$ 。

假设基层政府、村两委与村民三方主体^①均具备两个可选策略,即基层政府可以选择对村庄治理项目“给予资源支持”或“不给予资源支持”,村两委可以选择“积极动员”或“消极动员”,普通村民可以选择“参与”或“不参与”。三方参与者在博弈的过程中都在不断调整各自的策略。此外,在时刻 t ,基层政府选择对项目给予资源支持的概率、村两委选择积极动员的概率、普通村民选择“参与”的概率分别为 $\alpha(t)$ 、 $x(t)$ 和 $y(t)$ ($0 \leq \alpha(t), x(t), y(t) \leq 1$)。本文将基层政府在尚未采取资源支持策略时获得的基本收益定义为 R ,村两委努力积极动员时获得的来自基层政府的奖励与村民的支持和信任收益定义为 ΔL_1 ; N_1 和 N_2 分别为村两委采取积极动员行为和消极动员行为之后动员失败,乡村治理任务未达成的惩罚;用 L 来表示村民主动参与项目村委会所获得的基本收益;其他变量定义及含义详见表 1。

表 1 参数名称及含义

参数名	含义
ΔR	基层政府支持、村民最终参与的情境下基层政府获得的地方经济发展绩效
M	基层政府未进行特定资源支持下的固定管理成本
Q	为有效实现资源支持的目的,地方政府选择给予资源支持策略时付出的监管、相关政策制定和宣传等成本
P_1	基层政府在给予资源支持的情况下,将地方发展福利通过新增用地指标审批、优秀村干部年终奖和村庄发展基金等形式对村级组织进行的奖励
P_2	基层政府在给予资源支持的情况下对村民的补贴
ΔL_2	村两委因基层政府选择给予资源支持享有的基本收益
G	未开展特定动员工作时村两委对乡村基本事务进行管理的固定成本
ΔG	村两委对治理特定事项进行宣传、动员,开展外界沟通合作的成本
H	村两委在未进行治理时面对的机会损失
E_1	村民在参与与不参与村两委动员项目时的预期收益之和 E_2 ,在数值上等于村民参与项目获得的利益与完成项目支付的成本之差
E_2	村民不参与村两委动员项目时的预期收益
F	村民参与村两委动员的潜在损失,主要指项目执行不成功使村民利益受损,从而导致村民对村两委的不信任
D_1	不参与村民所承受的来自村两委以及同意参与的村民的人情关系压力

表 2 直观地表示了乡村治理体系中不同主体在不同策略选择下演化博弈的适应度函数。

① 此处为简化模型,在主体中未纳入其他主体例如中央政府等,第三部分案例分析概况中对中央政府发挥的作用进行了分析。

表 2 三方演化博弈适应度函数

博弈参与者	村民：参与 y	村民：不参与 $1-y$	
基层政府：给予资源支持 α	村两委：积极动员 x	$R+\Delta R-Q-P_1-P_2-M$ $L+\Delta L_1+\Delta L_2+P_1-G-\Delta G$ E_1+P_2	$-Q-P_1+N_1-M$ $\Delta L_2+P_1-G-\Delta G-N_1$ E_2-D_1
	村两委：消极动员 $1-x$	$R-P_2-Q-M$ $L+\Delta L_2+P_1-G-H$ E_1+P_2-F	$-Q+N_2-M$ $\Delta L_2+P_1-G-N_2$ E_2
	村两委：积极动员 x	$R-M$ $L+\Delta L_1-G-\Delta G$ E_1	N_1-M $-G-\Delta G-N_1$ E_2-D_1
	村两委：消极动员 $1-x$	$R-M$ $L-G-H$ E_1-F	N_2-M $-G-N_2$ E_2
基层政府：不给予资源支持 $1-\alpha$	村两委：积极动员 x	$R-M$ $L+\Delta L_1-G-\Delta G$ E_1	N_1-M $-G-\Delta G-N_1$ E_2-D_1
	村两委：消极动员 $1-x$	$R-M$ $L-G-H$ E_1-F	N_2-M $-G-N_2$ E_2

注：在实际中， N_1 和 N_2 的惩罚主要交于国库，同时基层政府并不会以村干部的罚款收入作为主要经济来源，故而这两项不计入基层政府收益。

三、治理有效的实践尝试：一个危房改造的经验性证据

2015年7月至8月中旬，我们以Z省Y市G村为调查点，重点对G村的村两委成员、驻村干部、危房改造房屋被拆迁户、现住村民、搬迁村民等进行了访谈，并形成了初步的访谈材料。这次调查使我们对危房改造动员过程中的治理状况有了初步认知。在具体的方法运用上，我们主要采用了参与式观察、非结构式访谈等方法获取所需材料。结合文献梳理和案例追踪，我们对G村危房改造的调查一直持续到2019年3月。在此期间，我们对危房改造相关管理人员9人、危房改造涉及农户35户、危房改造致贫农户8户、一般村民163人进行了访谈。另外，我们还搜集了中央政府及住建部门、调查地地方政府及自然资源部门的危房改造文件、危房改造工作资料和相关中外文献，深化对G村治理状况成因的理解。

(一) 案例介绍

农村危房改造政策试点始于2008年，是近几年农村地区人居环境改善的重要项目。2017年8月28日，住房和城乡建设部、财政部和国务院扶贫办发文强调要求各地力争到2019年基本完成，2020年做好建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭等4类重点对象的农村危房改造的扫尾工作，而扫尾工作其实是在硬性资源约束和软性补贴中的再次行政加压。

G村隶属于Z省Y市，由JN街道(乡镇政府层级)管理，截至2018年3月，社区共有村民小组8个，户籍人口810人，外来人口135人。户籍人口中15周岁及以下约120人，60周岁及以上约130人，老龄化问题较为严重。由于位于丘陵山地，村中耕地资源极少，平均每户仅占有耕地2分(约133.3平方米)左右，宅基地资源也较为缺乏。选取G村作为考察动员有效性的案例，主要基于以下两点考虑：一是该村属于典型的行政村村落布局，村两委距离乡镇街道的距离约为13公里，对G村动员有效性的观察可以延伸到一般农村社区资源调动、农村基层组织管理能力发挥的治理情境中；二是G村的危房改造项目历经三次村两委换届，持续时间有6年之久，可以对同一空间下不同主体的动态互动特征进行深入讨论。

2016年，G村所在的地级市Y市出台了《Y市农村贫困户危房改造救助工作实施办法》，计划在三年内分批改造农村困难户危房，在国家规定的收尾工作结束前彻底完成农村危房改造。同时由

于危房改造“硬任务,软支持”的任务性质,G村也面临着来自JN街道的直接动员目标压力,即需要将危房改造与美丽乡村建设、下山移民脱贫捆绑实施,形成工作亮点。由于G村未能按时完成前期危房改造的任务,JN街道多次通过安排驻村干部负责、开会批评、不定期督查等方式向村两委施加压力(危房改造项目的治理结构参见图1)。

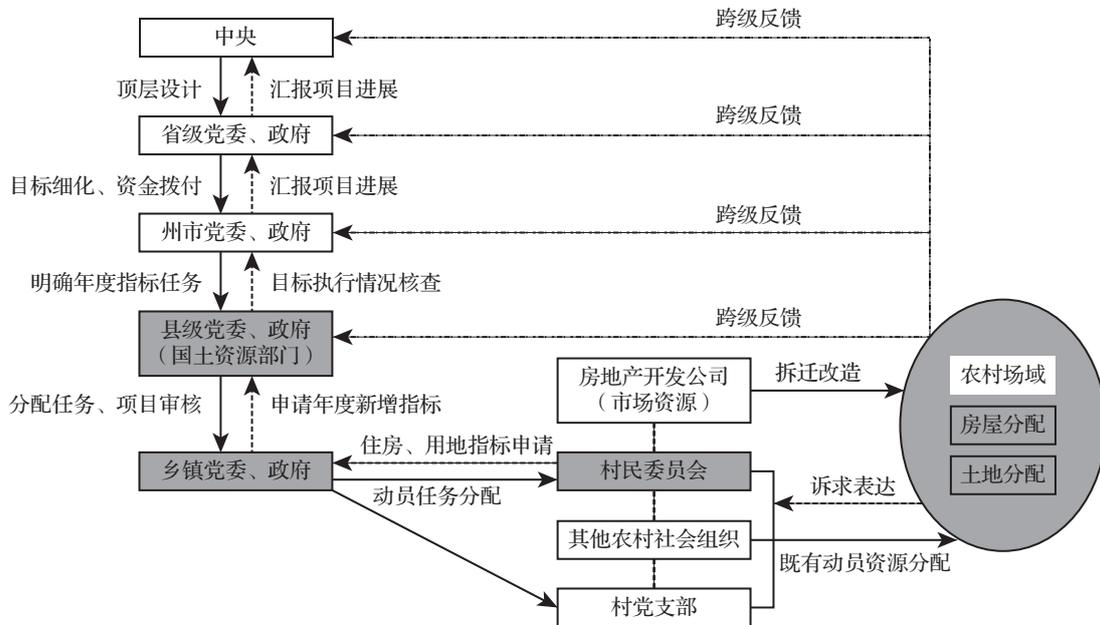


图1 危房改造项目的治理结构^①

(二) 治理概况

上述治理结构形塑了G村危房改造的动员进程。首先,从治理主体来看,农村危房改造中,各层级政府部门在执行环节中对中央下达的指标任务层层分解、硬化考核,同时以宅基地为代表的集体资源不仅受到村两委的调控,还需要基层政府自然资源部门的“指标”审批,但房屋修缮资金筹措却以村级统筹、村民自筹为主,村民难以在短期内看到危房改造的实际好处,故而村两委是否积极动员对于危房改造任务的成效具有重要影响。其次,从体制压力来看,地方政府的重要目的是追求其预期净收益的最大化^[27],虽然基层政府有因地制宜地行使管理区域内民众事务的权力,但在上下分治的治理体制中,其也面临着上级政府的行政考核任务。再次,这种体制压力使得上级政府要求G村尽快解决长期没有住房群众的上访问题时,村干部“如坐针毡”^②。在部分村民的上访可能影响整个辖区绩效的风险下,村级组织既不能偏离项目目标,也不能擅自违规调动资源按照“通融”的方式完成。

体制任务的目标导向与资源紧缺下的压力运作,使村两委面临“在刀尖上跳舞”的局面。在大多数情境下,村两委可以不符合“大多数人的权益”为理由拒绝反对户的相关要求,并且在必要的情境下强制执行,使大多数同意危房改造的群众利益得到保障。但是,由于土地“指标”审批周期长且

① 实线箭头表示项目的“自上而下”治理,虚线箭头表示项目的“自下而上”执行。线条与点状相结合的箭头表示群众越级到上级国家机关反馈的途径,图中阴影部分为本文主要分析的博弈参与者,即基层政府、村两委和普通村民。

② 在“经营城市”的逻辑下,市政府不得不将更多的资金和政策投入到效益更显著的项目中,其中包括推动市镇开发和完成其他项目的资金筹措。而与城镇距离较远的G村显然还不具备那样的地缘优势。项目开展程度成了各级政府评奖评优及获得其他项目投资的依据。据悉,2015年和2017年,由于没有完成2013年的危房改造指标,G村干部在年终会议时被镇政府批评,而且被扣减了当年其他项目资金和村干部工资。故而对于市里下达的任务,G村各届村干部都不敢怠慢。

较为紧缺,村两委为了完成上级治理任务并迎合民众诉求,采取了邻村的“默认”做法,在没有办理供地手续的情况下,把村民安置在全市重点工程的公路两侧。几户村民房屋修好了,却没有拿到相关的土地证和房产证。当市自然资源规划部门查办农地违规开发时,这些房屋成了违法建筑,一定程度上加剧了后续安置的困难。

村两委初期制定危房改造动员方案时是出于公心,也考虑到各家的宅基地分配问题,承诺在乡村已有土地和自然资源的基础上,给予“受损”的农户以适量补贴,但因实施环节中对土地管理相关法规的“变通”而被追责。在长期未解的危房改造难题下,用地指标和资金链的断裂导致村两委之前对村民的承诺也无法兑现。危房改造项目所需的政策资源如项目资金、土地指标等均受到基层政府的约束,在资源紧缺的情境下,当选的村干部难以说服村中的少数反对派以顺利完成决策,不同主体间的摩擦逐步加大。

此时,面对民众差异化的诉求,G村所在的JN街道派驻的驻村干部在市级政府相关部门用地指标难以一次性批复到位的情况下,为G村积极搜寻招商引资机会,通过特色产业发展来拓展村级治理资源。在村两委和驻村干部配合下,成功申报的“杨梅节”使得G村的经济氛围和议事氛围更加活跃,驻村干部也策略性地在杨梅节的权益分配中,对危房改造中利益受损的农户进行适度补偿。2018年6月,该村将杨梅节举办的红利进行了最终分配,在基层政府用地审批完成的基础上,危房拆迁得以收尾。2019年3月,村两委又在危房改造治理良好的基础上,成功申报了街道街角小品良好村。

四、典型案例与机制分析

(一) 典型案例

1. 行政力量介入:由于没有有效的资源激励手段,原村干部迟迟难以完成危房改造任务,反对户对村两委动员抵触情绪明显,资源约束成了村庄动员的掣肘因素。

我着急,我知道镇里面和我们一样着急,咱们都等了这么多年了,乡里乡亲的,也不是说谁让谁过不去,可你就是耽误这么多年,不能没个说法吧。(访谈记录:20170621SFD)^①

不难想见,基层及上级政府若不给予适当的行政干预或资源支持而任由村级事态发展,G村可能会无力解决因开发停滞而受影响的村民住房问题,以及衍生的经济、社会后果,还有可能面临更高层面的问责风险。表3为不同时间基层政府行政力量介入治理的进程。

2. 村治主体拓展:通过走访,我们发现,G村由于长期未解决的危房改造纠纷,出现了较为严重的治理危机,如村两委无法承担整合村民利益的重任,村干部权威缺失,党员工作积极性下降等问题。新上任的村支书、村主任和其他村干部想干事,却受到一部分村民的阻挠,根本不敢干,也干不了。

村里的事我也插不上话啊,最开始拆房子的时候让党员带头动员,我们家不就是先拆了吗。拆了之后,我们现在住的房子都是老时候的备用房,条件还没有其他家好呢。再说你看看,村里的状况,哪有人敢管啊,大家心里明镜似的,现在村两委管不了,大家也不听管啊。(访谈记录:20170810SHY)

从访谈中我们还发现G村村民由于缺少经济利益的刺激,对村里的公共事务并不感兴趣。此外,由于连续两届村两委主导项目的失败,村民对村两委的信任度和工作配合度也非常低。

^① 访谈资料编码规则为“访谈时间+访谈对象姓名首字母”。

表3 行政力量介入的治理

时间	冲突来源	治理主体	冲突解决依据	治理结果
2013年9月	村经济合作社、村两委尚未完成审批,但开工建设住房	国土资源局 ^①	《中华人民共和国土地管理法》	被破坏的农地资源得以复耕,对涉事人员进行教育、罚款
2014年7月	清水房成形,部分土地仍未获得供地手续	所在街道与国土资源局	《中华人民共和国城乡规划法》和《中华人民共和国刑法》	现场对暗自施工的项目予以制止;G村经济合作社原社长、村民委员会原主任获刑
2014年9月	村经济合作社非法占用土地万余平方米	所在街道与国土资源局	《中华人民共和国城乡规划法》	村支书以及经济合作社社长不得连任;罚款,土地复耕
2015年7月	私人企业主与被占地村民发生武力冲突	公安机关与村两委	《中华人民共和国城乡规划法》	公安机关调停;村两委协调动员能力不足使自身权威降低,村两委与村民矛盾加剧
2016年6月	因村务用地,3000余平方米基本农田损毁	国土资源局	《中华人民共和国城乡规划法》和《中华人民共和国刑法》	罚款,没收非法占用土地上的建筑物和其他设施;拆除违法建筑,恢复土地原状

县乡政府委任的驻村干部首先召开了党员大会,详细了解了村中基本治理状况。其次,对重点家户进行单独走访,进行信息收集和政策讲解。了解情况后,驻村干部对村委会用地审批材料中的细节问题给予指导,且多次到基层自然资源部门反映G村的实际困难,为村庄与基层政府、村两委与村民之间的沟通架起了桥梁。再次,驻村干部在对村民家户种植的杨梅生产情况进行了解后,整理了当地的杨梅历史发展资料,与当地农林局和市农办进行多方沟通,申请将该市的杨梅节安排在G村举办。

在此过程中,驻村干部与村委会成员也策略性地就杨梅节利润分配和危房改造项目中利益受损农户的房屋面积分配、资金补贴等问题一同走访协商。杨梅节申报成功后,借村委会门口的公开墙和村民大会进行信息公开化,G村将采摘节的各户分工和各家各户涉及的杨梅采摘时间、收购数量和杨梅节期间每日零售量予以明确。在村委会门前也设置了党员先锋形象栏,把对村干部的评议权和对村务的知情权交给村民。同时,村两委在采摘节的动员过程中,邀请外出乡贤参与杨梅节筹备。在杨梅节预期回报的激励中,因危房拆迁而长期外出经商、外出务工的村民也在杨梅节前后陆续回村,村中的人气慢慢聚了起来。

3. 市场资源介入:起初,面对土地资源相对匮乏的状况,村两委首先主动选择动员市场资源的策略,即选择房地产开发公司对村中的危房进行修缮与加固。但是由于市场风险导致房地产资金链断裂,危房改造项目停滞。此后,村两委与所在街道积极协调村民的宅基地位置与面积安排,然而由于村中土地和资金等资源缺乏,已经将危房拆除或交纳住房维修金的家庭对改善居住条件、住上安全住房的诉求又比较强烈,村中治理陷入僵局。

杨梅节筹备过程中,在驻村干部的动员下,新上任的村干部和外出务工返乡的乡贤代表挨家挨户走访讲道理、讲情理,对于仍存在的反对户,结合杨梅节收益和危房改造中的实际受损情况进行部分补偿。村两委逐渐在村治资源和规范中做出了有效的协调与平衡。

2018年2月,该村危房改造项目正式动工,9月,该村危房改造工作正式完成。在此基础上,2019年3月,村委会通过在杨梅节申报过程中的村集体经济统筹和文书撰写知识积累,积极申报街

^① 2018年,国务院机构改革方案将国土资源部的职责划归自然资源部,国土资源部不再保留。本文以2018年为界,此前涉及的行文内容仍按国土资源部门表述,2018年后统一使用自然资源部门的称谓。

道举办的“街头小品”评比,并在之前治理经验的基础上,加强规划建设的治理动员,最终获得了“街角小品良好村”的称号(资源介入治理的详细进程请参见表 4)。

表 4 资源介入的治理

时间	治理目标	治理主体	治理资源	法律或规范	治理结果
2012年7月	集中改善住房条件	村两委	村民自筹资金,房地产公司实施	村委会与村民、房地产公司签署的合同	房地产资金链断裂,项目停滞
2017年8月	危房改造用地规划	村两委与所在街道	驻村干部协调用地资源,村干部集体参与动员	村规民约和村治文化	用地基本确定,但仍有部分村民诉求难以满足
2017年12月	2018年杨梅节场地及安排	相关部门、所在街道与村两委、村经济合作社	街道协助村两委招商引资	《村经济合作社组织条例》、村规民约	杨梅节规模、形式确认;村民产销情况对接
2018年2月	为配合杨梅节规划,对部分遗留危房进行拆迁	驻村干部、村两委与村经济合作社	杨梅节预期安排及收益分配规划	村规民约	杨梅节具体方案确定,危房拆迁协商完成
2018年6月	杨梅节细节布置,村用地审批确认到位	所在街道与村两委	相关部门支持,自然资源局审批到位	村规民约	杨梅节成功举办,村用地审批过半数
2018年9月	杨梅节红利分配,危房拆迁收尾	村经济合作社与村两委	村两委权威,村集体经济红利	《中华人民共和国土地管理法》	村集体经济分红,用地审批全部完成
2019年3月	打造街头小品重点工程	村两委	村两委权威	《Z省规划建设管理条例》	所在街道街角小品良好村

(二) 乡村治理有效的实现机制——演化博弈分析

目标、行动者、资源和规范以多样的组合界定着乡村基本的治理结构和系统的功能分化。通过上述案例介绍和典型案例描述可以看出,任何要素都不可能在单一场域中独立发挥作用。即使在一个案例中,多个要素也是相互作用共同对乡村治理效果产生影响的。这进一步说明本文动态演化博弈模型引入的必要性。根据第二部分的前提设定,我们可以给出如下的基层政府、村两委和村民的复制动态方程:

$$F(\alpha) = \frac{\partial \alpha}{\partial t} = \alpha(1-\alpha)(U_{11} - U_{12}) = \alpha(1-\alpha)(-xP_1 - Q + xy\Delta R - yP_2 + 2xN_2 - 2xyN_2) \quad (1)$$

$$F(x) = \frac{\partial x}{\partial t} = x(1-x)(U_{21} - U_{22}) = x(1-x)(y\Delta L_1 - \Delta G - N_1 + yN_1 + N_2 - yN_2 + yH) \quad (2)$$

$$F(y) = \frac{\partial y}{\partial t} = y(1-y)(U_{31} - U_{32}) = y(1-y)(\alpha P_2 + E_1 - F + xF - E_2 + xD_1) \quad (3)$$

根据上述公式,易得演化博弈的 8 个特殊均衡点和 1 个一般均衡点(鞍点)分别为(0,0,0),(1,0,0),(1,1,0),(1,0,1),(0,0,1),(0,1,0),(0,1,1),(1,1,1)和 (x^*, y^*, z^*) 。演化博弈的研究方法

和假定使得本文可以研究在“基层政府—村两委—村民”趋向(1,1,1)最优均衡时,重要参数变化对三方演化结果的影响^①。

设初始时间为 0,演化结束时间为 120,将三方主体的初始值设定为(0.4,0.3,0.2),其余参数取值分别为 $P_1=0.2, Q=0.3, P_2=0.1, \Delta R=0.9, \Delta G=0.5, H=0.2, \Delta L_1=0.4, E_2=0.4, D_1=0.2, E_1=0.4, P_2=0.1, N_1=0.2, N_2=0.4, F=0.3$ 。基层政府、村两委和村民演化博弈的初始速度如图 2 所示。可见,村两委作为村庄直接当家人,最初的选择是相较于其他主体率先采取积极动员的策略。此时,如果基层政府可以给予村子资源支持方面的正向激励,村民也将配合基层政府和村两委的行动,三者将实现共同参与治理的均衡状态。但是三方主体之间的要素互动关系,制度因素和均衡过程的某些细节均会对博弈的多重均衡的选择产生影响^[28]。下文将对三种具体情境改变时微观机制如何影响乡村治理有效性实现展开讨论。

1. 基层政府通过国家正式制度安排建立差异化的惩罚与激励策略,调动多元主体主动参与的积极性。处于国家政策与村民自治衔接环节中的土地调控,不仅是村级治理最重要的工作之一,也是行政体系中国家治理的重要环节^[29-30]。在 G 村危房改造初期,村两委及村民法治意识淡薄,对资源紧缺下的违规用地存有侥幸心理。尽管村庄有时可以基于实际情况在法律框架内对“调地”进行灵活探索,但是由于土地附加的自然资源安全和社保功能、生产资料等属性,村集体在调地灵活度的探索中需要遵循严格的法律规定。

基层政府通过行政手段的监管,对矫正村庄的违规行为具有重要引导作用。如图 3 所示,在其他参数保持不变的情况下,随着基层政府对村两委的惩罚 N_2 增加,村两委违规或者不履行职责的收益会随之降低,村两委行动的滞后区间也会减小,村民在观察到基层政府和村两委的积极行为后,也减少了不配合策略的持续时间。

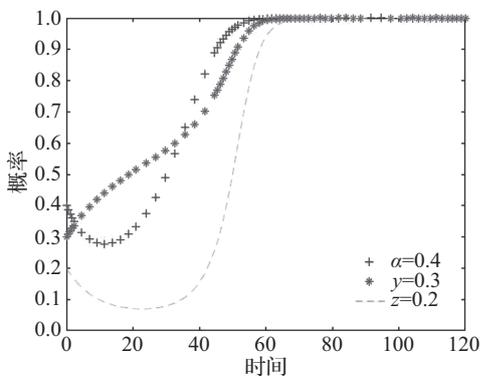


图 2 初始三方动态演化趋势

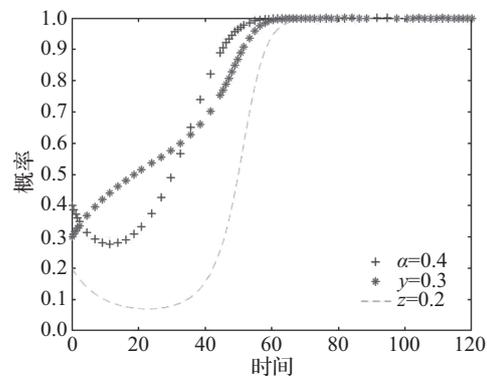


图 3 加大对村两委消极动员惩罚时的系统演化趋势

同样,村两委动员成功时得到的来自其他参与主体的激励也是影响其策略选择的关键因素。例如通过提高村两委完成任务时的积极反馈 ΔL_1 ,村两委相较于初始状态将更加迅速地采取积极动员策略。在上述惩罚和激励机制的建立下,三方主体更具备使行动博弈系统向“三方都治理”方向演进的条件^②。

2. 驻村干部和外出乡贤将村庄外部信息与村庄对接,村两委在此过程中积极“搜寻新的技术和制度”^[31],通过“内联”“外通”,改善了治理资源的紧缺状况。驻村干部作为基层政府的嵌入力量,

① 本文根据演化博弈系统均衡解的稳定分析,得出(0,0,0),(0,1,1)和(1,1,1)为条件均衡解。但在城乡共治的研究背景下,本文主要以(1,1,1)即三方主体都参与行动为例进行讨论。

② 由于篇幅限制,本文仅列出改变其中两个治理要素与所有要素都改变情况下的均衡趋向速度。其他变化趋势图如有需要,可邮件联系作者索取。

增强了村庄的项目、资金、技术、信息等资源的获取能力。从村治主体拓展的案例中可以看出,驻村书记通过村庄信息的内部整合和外部治理资源的沟通,减少了村庄发展和外部治理环境中的信息不对称行为。为村庄事务奔走的驻村干部和村两委成员,无形中增加了对不参与村民的人情压力,在村庄内部一定程度上遏制了不参与村民的机会主义行为,促进了基层政府、村两委与普通村民之间的感情联系。同时在驻村干部促成的村庄信息公开之下,失序的村治规范和传统通过有序的利益分配机制得以转变。

G村将危房改造过程中外流的村民号召和动员起来,原本大量的外出人口反而形成了具有乡土情结、服务村庄发展的推动力量。外出乡贤除了将外部的经验带回村庄,重要的是,他们加强了村级组织内部的情感联系,提升了乡村治理效率和效果。如图4,当提升了不参与村民的人情关系压力 D_1 时,村两委的权威得到维护,其动员社会资源包括集体经济和村民的忠诚、责任等的能力提高,实现更优的均衡条件,最终达到了乡村治理有效。

3. 市场资源介入村域发展,在有效风险防控的情况下,平衡乡村多元主体的利益诉求差异,推动实现更高水平的有效治理。治理资源的相对稀缺,尤其是发展性生产要素的不足对乡村治理将产生负面影响。由于G村前期在土地资源中的违规行为并未解决,村两委原本的权威面临着丧失的危险(ΔL_1),普通村民因为预期收益(E_1)降低,也失去了参与治理的积极性。

市场非农产业资源的嵌入,使得农户可以依靠当地特色产业的发展,在熟悉的杨梅种植的基础上得到相对稳定的就业机会,杨梅节的举办与对外品牌打造又壮大了集体经济。在引入市场资源时需要注意的是,市场资源也是有风险的,面对有风险的市场资源,需要行政力量和村庄内部的有效防控来弥补市场缺陷。危房改造初期,G村引入了房地产公司,但是由于村中信息不公开,村两委对房地产市场风险的了解不足,导致了项目的失败。而以杨梅节为依托的市场资源风险相对可控的原因主要体现在两个方面:第一,杨梅产业仍然属于贴近农村、根植于农村的特色产业,村两委成员对该项产业较为熟悉,负向收益的风险较小;第二,在第一届杨梅节的筹办中,既有驻村干部的统筹规划,又有村级公开管理细则,还有基层党组织和群众的监督约束,村庄内部的信息较为对称,村两委成员在集体经济经营过程中“搭便车”的可能性也相对较低。

从村庄的可持续治理来看,由于基层政府给予资源支持的初衷在于缓解治理危机,村两委若只依赖上级政府解决而不与乡村融合,在失去外在资源供给时将会再度遭遇治理难题。村两委在市场资源和人力资本的支持下,策略性地解决村庄已有问题,并在新机遇出现时,积极根据之前掌握的信息和技能优势,打造村庄的良好生产生活生态状态,最终实现了乡村治理有效(见图5)。所以,乡村治理所需要的村治当家人不仅需要做好上级政策目标的执行者和资源的接纳者,更是应该在三方互动的情境下结合自身资源,在新机会、新情境出现时把握机遇,成为所处治理层次中内生发展目标 and 策略的确定者,实现“乡村社会内在需求与现代国家建构间双向互动的民主”^[32](见图6)。

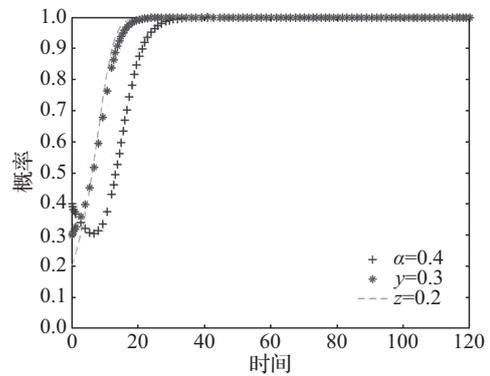


图4 提升对不参与村民人情压力的系统演化趋势

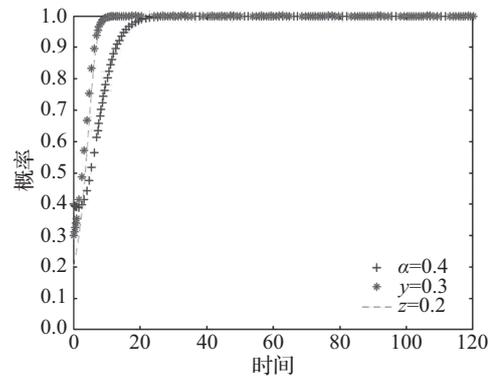


图5 系统要素优化时三方动态演化趋势

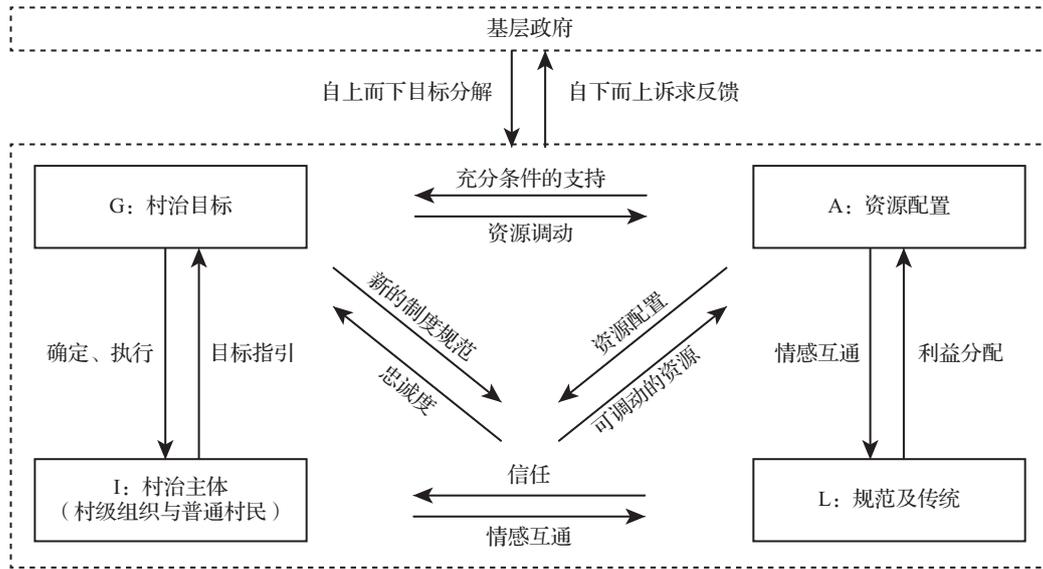


图6 地方治理结构下乡村治理有效的微观机制

五、结论与讨论

治理资源的相对稀缺始终是乡村治理的难点和症结所在。本文在对基层治理结构尤其是乡村治理结构的分析和把握的基础上,通过对以公共资源的分配与动员为代表的危房改造项目的观察与分析,梳理与提炼了乡村有效治理的实现机制,回答了普通乡村是否可以和如何实现乡村治理这两大问题。在对第二个问题的回应中,本文进一步分析了乡村在达成某一阶段的治理效果时,如何向更高质量治理转变的问题。结果表明:在治理过程中,乡村治理有效性的发挥受制于不同治理系统间资源的互动关系,普通乡村可以通过建构适合村级场域的治理结构安排来探索提高村治效果的路径;有效治理结构的安排来源于基层政府有效惩罚与激励机制的建立、优质市场资源的引入以及村治当家人与村民关系的重塑。

在市场化、契约化、个体化越来越深入地嵌入乡村治理结构的背景下,不同要素发挥作用因地区、因发展阶段有所差异,为此,基层政府更要加强长远规划,建立健全职责清晰的责任体系,探索建立村级事项合理分担机制。在村庄内部,村治当家人还需要运用乡村的资源配置功能,将乡村土地等自然资源的供应、人口规模和地理分布以及村治规范与文化等结构优势充分挖掘出来,改善资源运用模式,构建村级组织与村民间的良性互动关系,提升乡村治理能力。

当然,本文并不认为个别案例能够解释和揭示治理有效实践经验的全部,由于采取了结构式的分析思路,本文也未对不同要素对异质性的村庄的不同影响做进一步探讨。本文仅是对这一问题的理论性解释与框架讨论,未探讨演化博弈机制在不同村级场域内的适用性,未来在本文的治理结构分析基础之上进行深入的定量研究,或可为乡村治理有效的微观实现机制提供进一步的依据与拓展思路,引发对乡村治理有效性的重新思考。

[参 考 文 献]

- [1] 李猛:《论抽象社会》,《社会学研究》1999年第1期,第3-30页。
 [2] 符平:《迈向市场社会学的综合范式——评弗雷格斯坦〈市场的结构〉兼议其范式修正》,《社会学研究》2010年

- 第 2 期,第 211-225 页。
- [3] 曹正汉:《结构、制度与转型——中国的制度经济学》,《学术界》2014 年第 7 期,第 15-18 页。
- [4] 谢伏瞻:《中国经济学 70 年:回顾与展望——庆祝新中国成立 70 周年笔谈(上)》,《经济研究》2019 年第 9 期,第 4-24 页。
- [5] 徐勇:《城乡一体化进程中的乡村治理创新》,《中国农村经济》2016 年第 10 期,第 23-26 页。
- [6] 贾俊雪、秦聪:《农村基层治理、专业协会与农户增收》,《经济研究》2019 年第 9 期,第 123-140 页。
- [7] 李文钊、张黎黎:《村民自治:集体行动、制度变迁与公共精神的培育——贵州省习水县赶场坡村组自治的个案研究》,《管理世界》2008 年第 10 期,第 64-74 页。
- [8] 魏后凯、刘长全:《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》,《中国农村经济》2019 年第 2 期,第 2-18 页。
- [9] 王春光:《乡村建设与全面小康社会的实践逻辑》,《中国社会科学》2020 年第 10 期,第 26-47 页。
- [10] 田先红、陈玲:《再造中间层:后税费时代的乡村治理模式变迁研究》,《甘肃行政学院学报》2010 年第 6 期,第 36-43 页。
- [11] 吴毅:《缺失治理资源的乡村权威与税费征收中的干群博弈——兼论乡村社会的国家政权建设》,《中国农村观察》2002 年第 4 期,第 54-60 页。
- [12] 刘守英、王一鹤:《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》,《管理世界》2018 年第 10 期,第 128-146 页。
- [13] 李迎生、李泉然、袁小平:《福利治理、政策执行与社会政策目标定位——基于 N 村低保的考察》,《社会学研究》2017 年第 6 期,第 44-69 页。
- [14] 王诗宗、杨帆:《基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与》,《中国社会科学》2018 年第 11 期,第 135-155 页。
- [15] 徐家良、张其伟:《地方治理结构下民间志愿组织自主性生成机制——基于 D 县 C 义工协会的个案分析》,《管理世界》,2019 年第 8 期,第 110-120 页。
- [16] 陈颀:《“公益经营者”的形塑与角色困境——一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究》,《社会学研究》2018 年第 2 期,第 88-114 页。
- [17] 金江峰:《乡村政策动员中的“权力—技术”及其影响》,《中国农村观察》2020 年第 2 期,第 134-144 页。
- [18] 杨新荣、杨勇军、黄大乾:《乡村社会治理的框架、模式与路径研究——以广东省为例》,《农业经济问题》2019 年第 8 期,第 19-29 页。
- [19] 刘世定:《社区治理的整合性分析框架:NGT》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2017 年第 1 期,第 4-5 页。
- [20] 陈晓燕、董江爱:《资本下乡中农民权益保障机制研究——基于一个典型案例的调查与思考》,《农业经济问题》2019 年第 5 期,第 65-72 页。
- [21] 毛丹、彭兵:《市场推动、政府干预与农民行动——加拿大乡村的兴衰及启示》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2010 年第 6 期,第 34-40 页。
- [22] 梅继霞、彭茜、李伟:《经济精英参与对乡村治理绩效的影响机制及条件——一个多案例分析》,《农业经济问题》2019 年第 8 期,第 39-48 页。
- [23] 徐林、宋程成、王诗宗:《农村基层治理中的多重社会网络》,《中国社会科学》2017 年第 1 期,第 25-45 页。
- [24] 党国英:《论城乡社会治理一体化的必要性与实现路径——关于实现“市域社会治理现代化”的思考》,《中国农村经济》2020 年第 2 期,第 2-13 页。
- [25] 吕德文:《乡村治理空间再造及其有效性——基于 W 镇乡村治理实践的分析》,《中国农村观察》2018 年第 5 期,第 96-110 页。
- [26] Lazaric N., Tridico P. & Fadda S., “Governing structural changes and sustainability through (new) institutions and organizations,” *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 30, No. 5 (2020), pp. 1267-1273.
- [27] 张践祚、刘世定、李贵才:《行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以 SS 镇为例》,《社会学研究》2016 年第 3 期,第 73-99 页。
- [28] 黄凯南:《演化博弈与演化经济学》,《经济研究》2009 年第 2 期,第 132-145 页。
- [29] 邓大才:《利益相关:村民自治有效实现形式的产权基础》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014 年第 4

期,第 9-16 页。

[30] 钱文荣、郑淋议:《中国农村土地制度的合理性探微:一个组织的制度分析范式》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2019 年第 3 期,第 148-159 页。

[31] Young H. P., "Social norms and economic welfare," *European Economic Review*, Vol. 42, Nos. 3-5 (1998), pp. 821-830.

[32] 马华:《村治实验:中国农村基层民主的发展样态及逻辑》,《中国社会科学》2018 年第 5 期,第 136-159 页。

The Implementation Mechanism of Rural Effective Governance: A Case Study Based on the Village Level Housing Rehabilitation Program

Qian Wenrong¹ Guo Xiaolin¹ Wang Dazhe²

(1. China Academy for Rural Development (CARD), Zhejiang University, Hangzhou 310058, China;

2. School of Economic, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 320100, China)

Abstract: The realization of governance effectiveness is based on finding the logical starting point of governance that suits the specific organizational environment. In view of the practical form, rural governance structure can be divided into the types of "top-down" and "bottom-up" governance. In specific, "top-down" governance refers to the process that grassroots leaders or village cadres promote the implementation of national policies through preaching and persuasion so as to motivate villagers' participation into rural governance. "Bottom-up" governance mainly indicates the process that the "village governance directors" represented by the two village committees actively determine the governance objectives at different stages by combining with the village's internal needs so as to independently guide the villagers to handle the supply of rural public goods and complete the construction of "a beautiful village".

Although existing researches on the effectiveness of rural governance have made some contributions to the regional experience summary and the framework thinking of governance elements, there is still some room for improving the study of the interactive relationship between multiple governance subjects in under urban-rural joint governance. By means of breaking through the independent governance unit of village, this paper incorporates the interaction among the grassroots governments, the village committee and the villagers into a diachronic research framework through constructing an evolutionary game model featured with urban-rural interaction characteristics, so as to look into the "black box" during interaction among different subjects.

Based on analyzing the micro-mechanism of the effectiveness of rural governance, this paper answers the two questions including whether and how ordinary villages can achieve the effective rural governance. According to the research, the relatively scarce governance resources have always been an important factor affecting the effectiveness of rural governance. For this reason, ordinary villages can explore ways to enrich village governance resources by constructing governance structure suitable for village-level fields. This arrangement of effective governance structures can be achieved from grassroots government establishment of effective punishment and incentive mechanisms, the introduction of high-quality market resources, and reshaping of the relationship between village governance directors and villagers. The case study and the numerical simulation of evolutionary games found that as marketization, contractualization, and individualization are becoming more prominent in rural governance structure, the resource interaction between the involved subjects is the main factor

restricting the effectiveness of rural governance. During the interaction, the differentiated constraints of grassroots governments are the key to narrow the “lagging interval” of village-level organizations’ mobilization strategies, and the village governance director’s initiative mobilization is the endogenous developing force for effective rural governance.

At this stage, it is essential to establish a punishment and incentive mechanism between the grass-roots government, village-level organizations, and villagers, and establish a “coordination and balance” relationship between the three subjects in the national vertical governance system. Besides, village governance leaders should behave themselves, enrich the channels for improving village governance resources, mobilize market resources, strengthen villagers’ collective consciousness and local cultural identity, improve their capabilities, and achieve effective internal regulation of villages. Through the improvement of the governance structure under the framework of urban-rural co-governance, the coordination of different interests, the construction of an incentive mechanism for the active participation of multiple subjects, and the improvement of the endogenous development capacity of the villages, therefore, rural governance could achieve effective goals ultimately.

Key words: rural governance; governance structure; governance effectiveness; case study; evolutionary game theory



第六届中国财政学论坛成功召开

2020年11月21—22日,以“中国特色社会主义财政理论与实践创新”为主题的第六届中国财政学论坛在浙江大学召开。本届论坛由浙江大学经济学院和《经济研究》杂志社共同主办,浙江大学财税大数据与政策研究中心、宁波大学商学院、浙江大学公共经济与财政研究所、浙江大学不动产投资研究中心协办,共有43所院校和科研院所170多位学者和研究生、期刊编辑参加。

浙江大学副校长黄先海致开幕辞,《经济研究》编辑部主任金成武代表共同主办方致辞。中国社会科学院副院长、党组成员高培勇教授,中国人民大学财政金融学院教授、长江学者特聘教授郭庆旺,东北财经大学校长吕炜,浙江财经大学副校长、长江学者特聘教授李永友,中国人民大学国家经济学教材建设重点研究基地执行主任陈彦斌,北京大学经济学院财政学系主任、国务院参事刘怡教授,中国人民大学财政金融学院教授、长江学者特聘教授岳希明,清华大学中国财政税收研究所副所长、长江学者特聘教授陆毅,中国人民大学财政金融学院副院长、长江学者特聘教授贾俊雪,上海财经大学公共经济与管理学院财政系和税收系主任、青年长江学者范子英,南京审计大学副校长裴育,中国人民大学财政金融学院财政系主任、青年长江学者吕冰洋,浙江大学经济学院副院长、青年长江学者方红生等分别做主旨演讲。

论坛举行了3场圆桌会议和18场平行分论坛,共发布了86份中英文学术报告。圆桌会议一的主题是新文科建设背景下的财政学科建设与人才培养,分设两场,分别由江西财经大学党委书记王乔、西南财经大学副校长马骁主持;圆桌会议二的主题是中国特色社会主义财政理论创新与实践创新,由广东财经大学校长于海峰主持,18位学者就不同主题展开讨论和交流。