



国家整合乡村的运行逻辑与路径重塑

韩鹏云

(南京林业大学 人文社会科学学院,江苏 南京 210037)

摘 要:国家整合乡村表现为通过政策、程序和技术来改造、建设和塑造乡村的过程,可以从城乡整合、资源整合、主体整合等三个维度进行分析。反观当下实践可以发现,尽管国家整合的成效斐然,但在城乡整合的过程中形成了基层发展主义,在资源整合的过程中造就了基层新型利益共同体,在主体整合的过程中遭遇了技术性治理的异化。这些问题根源于“行政本位”式的整合路径,而要破解这一路径带来的弊端,就必须寻求国家与乡村社会“双向互嵌”式的整合路径。

关键词:国家整合;发展主义;资源下乡;技术治理;利益共同体;行政本位

中图分类号:C912 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)04-0017-10

一、导言

20 世纪 80 年代以来,随着农村经济社会的全面发展和国家对“三农”问题的重视,乡村治理逐步进入学术研究视野。乡村治理研究初期主要聚焦于村民自治的基层政治实践,诸多研究者将村民自治视为“自下而上”政治改革的试验场和始发点。但经过深入的实践观察和学术分析,发现村庄选举和村庄治理并未带来“预期”的政治发展,但乡村治理作为国家与社会的“接点”却具有多方面的学术开掘意义。由此,乡村治理开始了研究思潮的分野,其中一个重要的转向是“回归国家”,意图通过研究威权主义背景下的“国家能力”和“国家自主性”等政治命题来推动基层民主和基层治理。基于此,研究者拓展了“国家政权建设”“国家建构”“国家与社会关系”等重要理论话题,并将其运用到乡村治理的研究之中。

经过 20 世纪末期的相对沉寂,在 21 世纪之后的第一个十年国家开始全方位“回归”乡村,农业税费取消和社会主义新农村建设等战略举措的实施实现了国家的持续“入场”,开始重新激活了国家治理的相关理论话题,其中国家整合的理论具有代表性。国家整合是指“通过国家的经济、政治、文化等力量将国家内部的各个部分和要素结合为一个有机的整体。国家整合作为一个过程,它是在社会分化的过程中对业已分化的部分加以调整、统筹并形成整体的产物”^[1]。当下国家“入场”的目的正是通过一体化的政策、程序和技术手段实现对乡村社会的调整、渗透甚至改造,从宏观上看主要表现在三个维度:其一是在工业化的推进过程中,改造乡村社会的外部形态,在规划和动员的基础上实现城镇社区化发展,这是当前乡村发展的主基调,也是国家整合乡村的主基调;其二是在国家财政能力提升的基础上,由“自上而下”的资源汲取转变成为大规模的“资源下乡”,在这一过程中国家实现了对乡村社会的建设,其效应也开始全面渗

收稿日期:2017-11-24

基金项目:江苏高校哲学社会科学重点项目“江苏农村公共品供给与乡村建设研究”(2017ZDIXM094);中国博士后科学基金面上资助项目“先富能人治村的政治生态分析及治理对策研究”(2017M611820);江苏高校哲学社会科学项目“江苏规模土地流转的社会影响研究”(2015SJB048)

作者简介:韩鹏云,男,南京林业大学人文社会科学学院副教授,博士。E-mail:hanpengyun1982@aliyun.com

透乡村治理;其三是随着治理技术和治理水平的增强,国家力图通过专业化、规范化的技术取向对乡村治理主体进行约束,并实现与农民的直接对接,也对乡村治理产生了深刻的影响。

本文力图从城乡整合、资源整合、主体整合等三个关键性维度,阐释国家整合乡村的总体过程、运行逻辑及行为后果。笔者重点阐释当前国家整合乡村的路径是什么,其特征、影响又是怎样的,这一整合路径面临着怎样的问题,可能的重塑路径又是什么?只有通过对这些问题的综合把握,才能充分探究这一实践过程的复杂性,实现对乡村治理更高层面的理论关照。

二、城乡整合与基层发展主义

城乡整合是后发现代化国家所共同面临的世纪主题。在我国建国之后的一个较长历史时期内,计划经济所建立的城乡二元政策使城市与农村呈现为割裂的状态,“剪刀差”将农村资源输送到城市用以支持工业尤其是重工业的发展,国家工业化基础薄弱,无法支撑起乡村城市化的大规模发展,乡村的建设和发展往往依靠人民公社高度统合下农民的筹工、筹劳。改革开放之后,市场经济的发展带动了资源的重新配置,但依然没有改变农村支援城市、农业支援工业的总体趋势,城乡差距在逐步拉大。在20世纪90年代,税费负担过重之下的农民开始大规模进入城市务工,乡村日益空心化。进入21世纪之后,国家为了更好地稳固和发展乡村,开始大力推动乡村的规划和改造,其中最突出的表现是农村社区化和县乡小城镇化。这也是国家整合乡村的主体内容,可以将其统称为城乡整合的过程。

当前农村社区化正在乡村社会场域如火如荼地推进。农业税费取消之后,汲取资源的“硬”任务开始退出历史舞台,导致村庄干部的报酬没有了集体资源的支撑,只能由国家财政转移支付来代替。为了进一步减少国家财政支出的成本,税费取消之后的乡村开始了较大规模的“合村并组”,即将原来小规模村庄合并成为一个规模较大的行政村,村庄内部的小组也进行了归并。笔者在多地调研中发现,“合村并组”之后的村庄规模往往是之前的两到三倍,小组的覆盖范围往往跨度更大。“合村并组”只是农村社区化的一个初步阶段,在21世纪的第二个十年中,“撤村并居”开始在全国各地乡村展开,将传统的村落拆除而代之以集中居住的新型农村社区。“撤村并居”不仅改变了几千年来传统村落前院后房的居住格局,更对村民的生产生活产生较大的影响,一方面通过项目资源集中投入改善了村庄的基础设施建设,带给村民便捷、高效且现代的生活享受;另一方面也带来了农民生产、生活成本的急剧攀升,生产不便利加之生活成本增高一直成为农民不愿意住“小区”的动因。同时新的农村集中居住区形成之后难以像城市社区一样实现市场化的物业管理,在村集体资源缺乏而市场化的服务契约观念难以塑造的情况下,整体的运行往往面临诸多治理的挑战。从总体来看,在农村社区化的过程中,最大的受益者是基层政府,不仅可以通过“合村并组”减少行政管理成本,更重要的是在农民集中居住的运动中可以通过土地置换的方式获得更多的建设用地“指标”,“土地指标”获得目的在于推动当地的城镇化发展,从而直接或间接地增强自身的“土地财政”能力。

县乡的城镇化与农村社区化紧密相关又有所区别,也同样是当前乡村发展过程中的主基调之一。城镇化一直是城市化发展中受到高度关注的话题,但限于工业化程度的制约,县乡区域内的城镇化发展一直较为迟缓。但20世纪以来随着国家统筹城乡一体化战略的推进,城镇建设开始成为国家整合乡村的直接举措。在这一过程中,基层政府具有极强的原动力,一方面城镇化发展能提高城市化率,这是地方政府的核心考核指标;另一方面是城镇化带来资源的聚集并产生对其他产业的拉动作用,能为地方政府带来直接或间接的税收资源,甚至在城镇化之后进行的大规模土地流转还为本地农业产业发展奠定基础条件。由此,开发城镇,让农民“离土”成为基层治理的重要工作。当然城镇化发展也具有一定的乡村社会基础,随着打工经济的迅猛

推进,新生代农民工群体开始大量涌现,由于一方面难以承受大城市日益高涨的房价压力,另一方面婚嫁市场的标准日益攀升,加之乡村教育撤点并校,“在城里买房”成为当前部分乡村家庭基于婚姻和子女教育的需求。在这一过程中与家乡距离适度、不完全脱离地缘和血缘关系的县乡小城镇成为其主要的选择。当然除了工业化发展迅猛的东部地区县乡能“在地”解决就业外,中西部农业型地区的小城镇建设往往成为纯消费的“空心”城镇。

农村社区化和县乡城镇化可以统称为城镇社区化,城镇社区化的历程不可避免,乡村社会的发展已经不再是一个量的积累,而形成了一个质的蜕变。在这一蜕变过程中,基层政府发挥了第一推动者的作用,在“经营土地”基础上“经营城镇”已经演变成为一种“发展主义”,“发展机器一般采取将社会现实问题化的手段”^[2],即以土地为切入口,借用“发展”的意识形态将农村、农业和农民“问题化”,纳入快速、激烈的全方位改造升级之中。在这一“发展”过程,运用行政的力量,获得直接的利益,也对乡村治理和乡村社会带来了重要影响。

“发展主义”增加了治理的难度和风险。土地征用、房屋拆迁、搬迁、土地规模流转等新的治理内容不断涌现,各种因为土地利益而产生的矛盾尤其是群体性事件不断增多,农民利益受损与“钉子户”谋利问题错综交织;新型居住小区或农民“上楼”后面临的治理问题、社会保障、就业等问题也成为基层政府忧心的内容;城镇社区化将农民与土地之间的关系进一步割裂,土地作为农民保障的意义开始消退,在城镇社区化的过程中,基层政府往往扮演“兜底者”的角色,比如在土地规模流转中扮演推动者,在农民拆迁、搬迁之后扮演福利保障者,这些角色将进一步加大基层政府的治理难度和治理隐患,只能以“捂盖子”的方式延迟问题暴露,进一步用“策略主义”^[3]的方式“摆平”,当农民利益受损进而“倒逼”政府或社会问题引发群体性事件时,基层政府将陷入治理的巨大风险,甚至会造成政权合法性危机。

“发展主义”重塑了乡村关系。由于“发展”所带来的超负荷的治理任务和治理压力,基层政府唯一的选择是将任务和压力向下进行分解,即进一步加强对村社两委的干预,促使他们成为准行政化的力量来协助治理并分担风险。在诸多棘手问题上,村级组织往往冲在第一线,传统村落共同体向城镇社区转变过程中的问题和阵痛皆由其首先承受。而且随着城镇社区化的推进,村社的居住格局和形态发生了改变,逐步进入“半熟人社会”^[4],村级组织与村民的离心倾向进一步加强转而更加地“官僚化”和“职业化”,村干部开始“坐班”并接受基层政府“考核”,转而成为基层政府的“代理人”。在这种背景下,村两委的权力合法性和自身公信力会受到消极影响,在政治信任受到质疑的情况下,村级治理的工作难度进一步加大,形成治理的恶性循环。

“发展主义”对乡村社会的影响更为深刻。发展主义推动下的城镇社区化往往具有快速、激进的特点,甚至在一些地区会出现强制性,这就从一定程度上违背了农民的意愿,农民上楼或城镇买房之后不再方便耕种农田,无法实现城市就业的老年人失去了保障,而且生活成本急剧攀升,没有实现生活品质的提升。最重要的是城镇社区化由于空间形态的变化使传统村落中的熟人社会治理机制日渐消退,而新的治理机制还没有形成。在城镇社区化日渐繁荣和发展的背景下,村民全面参与治理的共治格局没有形成,反而进一步悬浮和疏离,这使城镇社区化只完成了“物化”的过程,“人”的城镇社区化和“治理机制”的城镇社区化过程远没有完成。

不可否认城镇社区化是现代化和工业化发展的必然,传统的农耕社会必然被工商社会所取代,传统的村落也必然被城镇社区所代替。在当前国家整合城乡过程中,基层政府基于自身多方利益的考量发挥了重要的推动作用,甚至将其演变成为发展主义,在极端情况下可能使国家“整合”乡村演变成为国家“终结”乡村,这一问题需要引起高度的重视和充分的警惕。

三、资源整合与新利益共同体

国家对乡村整合的一个重要维度是资源的整合。在传统社会时期,国家对乡村社会的整合停留在县级以上,县级以下依靠乡村社会的士绅和宗族进行自治。这种低成本的“简约治理”^[5]主要缘起于国家财政资源能力的限制。为了增强国家的资源配置能力,20世纪初国家试图通过在乡村社会建立正式的组织机构来建立财政资源的汲取通道,最终因为“赢利型经纪人”^[6]的大量涌现而难以成功。中华人民共和国成立之后,为了更好地完成工业化和现代化的发展基础,人民公社体制通过“剪刀差”的方式将农业资源转移到城市和工业,乡村充当了资源供给者的角色。在人民公社体制解体之后则是通过农业税费的形式实现资源“汲取”,农民过重的负担对国家政权在基层的合法性地位构成挑战。在进入21世纪之后,中央政府取消了农业税费,不再向乡村社会汲取资源。反之,随着工业化和城市化的发展,国家的财政资源能力大为增强,如何稳定农村、发展农业并促进农民增收成为新时代的治理主题,大规模的“资源下乡”自此开始,国家对乡村社会的整合开始由“自下而上”的汲取转为“自上而下”的投入,这一转变成为国家整合乡村社会的关键性举措,“资源下乡”也重新塑造了乡村治理的形态和逻辑。

“资源下乡”是一个统称,指的是国家投放财政资源来反哺乡村的过程,其目的在于保障农业生产的基础性地位,确保农民收入增收、农民福利增加并把农村建设成为文明、宜居的美丽乡村。这一资源反哺包括的内容比较庞杂,总体上可以分两类:一类是治理性资源下乡,即具有政策依据、具有专项治理事务依托的“资源下乡”,这类资源往往针对特定的治理事项或特定的人群,具有较强的针对性,目的是推动乡村社会多个领域的治理。这类资源来源于各级政府或相关职能部门的财政配套资金,例如各地的政策性农业保险、农村低保、五保及各类福利;又如各类秸秆禁烧、农村环境整治、各类升级达标任务的专项资金等。二类是物质性资源下乡,内容涉及农业生产、农民生活、农村建设等多个方面,包括农业基础设施建设、农业产业化、农村生活类基础设施、农民教育培训等领域,这些领域的“资源下乡”大都以“项目制”的形式由“条条”部门自上而下输入。这类物质性资源编制而成的项目往往经过标准化的规划、申报、立项、审批、验收等程序,体现的是国家与“项目”市场的关系。在这一过程中根据资源的层次或性质由各级、各类政府部门或“条条”部门充当“管理者”或“业主”的角色,他们对资源或项目有决策权和管理权。乡村两级作为基层组织则在其中起到了承上启下的“中介”作用:一方面作为空间距离最贴近乡村的行政末梢,能汇集乡村社会的地域特点和具体需求,通过参与规划或问题反馈的形式通过“自下而上”的方式传达给各级政府或“条条”部门;另一方面将国家政策或资源具体执行、落实到乡村社会和农民之中,打通“最后一公里”。

“资源下乡”是国家财政资源全方位输入乡村的过程,目的在于建设、发展乡村,最终实现乡村的振兴,“三农”(农村、农民及农业)是最终的受益者。借助于“资源下乡”,农村经济社会取得长足发展,农民福利得到大幅提高,农业经营逐步现代化。“资源下乡”对乡村治理的塑造是全方位的,在“下乡”中也形塑了“新型利益共同体”。在税费取消之前,乡镇政府为了推动村级组织协助收取税费,往往会按照税费收取的比例用于激励村级组织,使乡村两级围绕农业税费形成利益共同体。税费取消之后,利益共同体失去了运行基础而逐步解体。在这一背景下,很多研究者认为基层治理和村民自治之间的博弈状况应该回归,村庄的自治性和独立性能进一步彰显。但这一愿景却没有如预期实现,“资源下乡”改变了乡村两级组织的行为逻辑,形成了新型利益共同体,主要体现在两个方面:

其一是治理型的利益共同体。在后税费时代,农村日益呈现出“空心化”趋势。但当下的治理任务却没有减少且有增加的趋势,例如农村环境整治、秸秆禁烧、精准扶贫、升级达标、维稳

等,这些治理任务无法完全通过乡镇政府的力量进行分解落实。为了调动村级组织的力量参与其中,一个关键的途径是利益的捆绑,即每项专项任务的分解和落实都会给予村级组织相应的利益激励,这构成了村干部群体的直接利益。没有专项利益的支持,已难以调动乡村干部治理的积极性。这部分专项利益的目的在于治理,其资源规模往往较小且较为分散,但对普通村干部尤为重要,在很多地区专项资源激励占村干部近一半的收入。也正是这种治理型的利益共同体的驱动,村级组织中的村干部才有更强的动力来落实各类“政务”,也进一步凸显了基层政府“代理人”的角色。

其二是直接谋利型的利益共同体。随着“自上而下”资源的大规模输入,项目种类、层次和规模不一。一部分体量和范围较小、资金规模较少的项目由乡镇及职能部门、村级组织共同实施,在这一过程中乡村干部尤其是主职干部会优先成为承揽者和利益受益者;而其他体量较大、资金规模大的市场化运作项目的“落地”,也需要乡村两级的协调,项目承包方为了得到积极配合及协助,往往会让渡部分小规模附属项目资源给乡村两级干部。在项目实施或协调的过程中,物质性的项目利益会进行再次配置或调整,但乡村干部作为能动的治理主体往往会占得先机,这种“近水楼台”效应是乡村干部参与治理的重要动力来源。这种乡村两级共同谋取利益的结构一经形成便会固化成为“食利者”阶层,成为影响乡村治理的重要变量。

税费取消之前的利益共同体与新型利益共同体具有不同的特点:前者主要来自于向农民索取利益,后者主要依赖于国家资源下乡作为利益来源;前者具有较为强烈的利益冲突,且易演化为乡村社会的群体性事件,后者是既得利益者对国家资源的侵蚀,但并未与农民有直接的利益冲突;前者直接表现为物质性的谋利,后者则不仅包括物质性资源的直接谋利,还包括在治理过程中的利益行为。新型利益共同体是“资源下乡”背景下产生的新型样态,对当下乡村治理的影响也是多方面的。

其一是形塑乡村干部治理的利益动机。新型利益共同体的存在使部分乡村干部看重的并非岗位的酬劳,反而是体制身份所带来的资源和利益,这就使乡村治理的主体参与对资源的争夺,甚至成为新的“赢利型经纪人”,尤其是在村级组织层面,村干部或者依赖于利益共同体而成为“富人”,或者“富人”利用自身的经济精英身份参与村庄政治成为村干部,从而获取更多的资源。很多地方“富人治村”现象的涌现即源于此。

其二是产生乡村黑灰势力,恶化乡村政治生态。在“资源下乡”过程中往往夹杂着各类利益的博弈,一些附着在利益共同体上的灰黑势力往往作为可以利用的工具参与其中,甚至个别村干部本身就是灰黑势力的组织者,这就形成了灰黑势力治村或村霸现象,这不仅严重恶化了乡村政治生态,而且会影响乡村的稳定和农民的基本利益,这是对乡村治理底线的挑战。

其三是造成农民分裂的政治感知。由于农民身处乡村社会之中,无法对利益分配形成强有力的监督或制约,同时对于利益不均衡现象又有直接感知,最终可能造成用这一不平衡的感知抹杀乡村干部所有的工作成效,乡村组织和农民之间的政治信任陷入较为严重的状态,由此引发的矛盾和纠纷也日渐增多,且不易化解。在此基础上,农民对国家“资源下乡”也产生了隔阂感,在涉及农民具体利益尤其是有利益冲突的时候,往往成为“钉子户”。例如在项目“落地”过程中征地、拆迁、补偿等环节会产生诸多的抗争行为,这从一定意义上是对利益共同体的“泄愤式”的反抗。

可以总结认为,国家对乡村进行资源整合的过程中新型乡村利益共同体的存在使乡村两级组织“脱嵌”于乡村社会进而成为自利体,进而“形成固化的村庄权力结构、利益分配结构及合法性排斥结构”^[7]。国家对乡村社会的资源整合在带来繁荣和发展的同时也带来了“精英俘获”现象,这种现象进一步加剧了各方矛盾和治理难度,反向使乡村治理陷入利益的纠葛之中。

四、主体整合与技术性治理异化

国家对乡村社会的整合不仅体现在发展规划和资源输入上,更内在地表现为对乡村治理主体的形塑。在人民公社时期,国家对乡村社会是高度“统合”的,运用政治权力来“管控”基层政府和广大农民,整个基层社会的治理渲染了浓重的政治色彩:首先是运用国家意志来整合基层政府。通过频繁的“运动式治理”来破除官僚行政体制“政令不畅”的问题,以严密的监控手段防止基层政府的“谋利”行为,基层政府成为国家在乡村的忠诚“代理人”,国家的意志可以通过基层政府“在场”,国家政权建设实现了对乡村的全面覆盖。其次是运用国家意志改造农民。国家通过严密的村组政治和经济集权将农民集中在人民公社体制之中,运用意识形态的塑造作用设置社会主义“新人”的政治伦理标准,将农民编入基层政治组织之中,充分运用组织的凝聚力来调动农民参与乡村建设。在人民公社体制时期,国家对乡村主体的整合具有革命的改造性质,颠覆了传统乡村时期的社会结构及主体性质。

随着国家政治方向的调整,乡村进入税费改革时期,“乡政村治”时代的来临,乡镇基层政府的治理不可控性开始凸显,“乡镇政权成为具有独立利益的集团,为了获取自身利益,乡镇政权开始偏离其管理社区、组织社区生活的公共职责”^[8]。基层政府不仅是国家的“代理人”,还成为“谋利型政权经营者”。而随着国家政权力量从村庄内部撤离,村民自治组织和村庄集体经济组织的作用进一步弱化,“统分结合”的双层农业经营体制在实践中往往注重“分”却忽视了“统”,尽管农民逐步分散,但村民自治的施行基本上能使农民进行自我管理和自我服务;另一方面随着社会主义市场经济的发展,农民开始走向市场外出务工,“经济人”的特性逐步显现,能带动群众致富的能人和富人成为国家倡导的模范典型。

可以看出,在“乡政村治”之前,国家主要通过政治性组织来实现对乡村治理主体的整合,通过政治压力和运动式治理实现对基层政府的监督,通过政经合一的人民公社体制将农民编入其中,在此基础上实现整合的目的。但随着人民公社体制的解体,强制性的政治力量开始隐退,国家对乡村社会的技术性治理逐步彰显。所谓技术性治理指国家力图借助技术性和规范性的力量,而非政治强制性的力量来形塑乡村治理主体,表现在两个方面:一是基层政府层面。基层政府尤其是乡镇政府会呈现出“谋利”特征,并有可能“选择性”执行国家的相关要求,从而成为国家整合乡村的体制阻力。针对此现象,国家的技术性治理表现为对基层政府规范化和法治化的强调,要求提高行政效率,规范行政行为,为了实现这一目标就必须通过专业化、规范化的外在指标体系作为基础来建设考核奖惩体制。随着经济社会的全面发展,这一专业化、规范化及指标化的趋势越来越彰显,甚至成为治理过程合法化的依据。二是乡村社会层面。乡村社会往往基于村落传统的地缘和血缘关系而成为共同体,国家的技术性治理体现为通过“法律下乡”并实施村民自治来培育农民的权利意识,通过“服务型政府”的打造实现国家与农民的直接对接,目的在于实现乡村社会的“无障碍治理”。随着国家整合力度的加大,乡村基层政府的治理行为进一步规范化和程序化,涉及农民具体利益的行为也必须保持程序完整、合法合规,这就使基层政府与民争利、侵害农民权利的事件大为减少,同时乡村社会农民的法治意识和权利意识进一步增强,如何提供高效、透明、公开的服务来对接乡村社会中的个体,藉此来提高政权的合法性基础已经成为重要话题。

技术性治理是国家整合的主要指向之一,目的是建立现代化的治理体系和治理能力,但不可否认的是,在当技术性治理“落地”时也出现了技术性治理的异化。

从基层政府层面来看,尽管技术性治理使治理行为过程更加规范,但在一定程度上也会陷入“事本主义”。有两方面原因:一是技术性治理难以与乡村治理的综合性特征完全契合。国

家技术性治理强调程序化、规范化和指标化,当这些治理技术落实到乡村社会时就会遭遇尴尬,因为乡村社会事务具有变通性、乡土性和非量化的特征。变通性指的是乡村社会事务难以严格按照程序来办理,过于程序化反而造成了“目标替代”,必须在实施过程中懂得“变通”才能实现顺畅的治理;乡土性指的是乡村社会作为共同体具有不规范性,事务的解决必须放置在大的共同体内部来理解,各项事务错综复杂地交织在一起,难以分解衡量;非量化指的是乡村社会事务具体情况千差万别,难以用唯一的标准进行衡量,很多事务不能用下任务指标的方式操作。也就是说乡村社会具有综合性,通过技术性治理往往难以契合,从而带来技术性治理无法真正“落地”。二是基层政府的现实处境难以承受技术性治理的成本。由于基层政府尤其是乡镇政府面临着“上面千条线、下面一根针”的现状,各类的规范化、任务化的考核指标体系内容多、要求高,这使乡镇政府面临着巨大的执行压力。由于乡镇政府自身支配资源的能力有限,而且权威逐步弱化,贯彻落实这些升级达标更加困难,只能在实践中进行“变通”和“选择性执行”。一方面忙于“填表格”“做台账”“做材料”,无暇真正关注治理事务本身,主要的治理资源投入在各类文牍主义式的达标任务之中,失去了行政体制的治理弹性而逐步陷入僵化;另一方面基层政府反过来利用“文牍化”“事本化”为自身的利益逻辑服务,通过各类规范、程序将自身的行为合法化,这就使国家技术性治理的目的失去了本来的意义,反而出现相反的效果。技术性治理的异化从一定程度上降低了治理的精准度,又弱化了基层治理主体的自主性。

从乡村社会层面来看,技术性治理使农民的切身利益受到保护,但在一定程度上也造就了“无公德个人”现象。尽管乡村社会正在发生空心化且日益走向衰败,但当前大部分村庄依然维持了“底线式的共同体”,这一共同体依然保持了内生的治理机制和地方性知识。国家技术性治理手段进入乡村社会具有正当性,但从一定程度上会造成“复合治理”^[9],即现代化、法律化、程序化的国家治理技术与乡村共同体的原有内生机制相矛盾,甚至可能形成对原有内生机制的排斥,最终可能造成整体性治理机制的紊乱,一个突出的表征就是农民会过度强调技术性治理所倡导的权利意识,却忽视在乡村共同体熟人社会或半熟人社会中应遵循的责任意识,最终造成了乡村场域内广泛存在的“搭便车”效应,消解村社共同体的利己主义之风盛行,“个人只强调自己的权利,无视对公众或他人的义务和责任,从而变成了无公德的个人”^[10]。村庄集体利益和公众福利受损,乡村成为一个话语喧嚣的利益纷争之地。可以认为,乡村社会共同体自身内在的治理机制原是一种基于地域“历史感”和“当地感”^[11]而形成的低成本治理方式,国家技术性治理进入并完全取代并不一定能带来治理的“平滑过渡”,反而造成治理规则的纷争。从一定意义上来看,国家技术性治理并非万能的,过度张扬只能造成异化。

在乡村治理转型的时期,国家对乡村社会治理主体的整合采取了技术性治理的方式,力图按照国家的意志将其形塑成为现代化、规范化、权利化的现代治理主体,但在实践运行中遭遇了羸弱的基层政府和转型中的乡村社会,最终使治理的效果大打折扣,甚至演变成基层治理的“事本主义”,激发了乡村场域内的话语喧嚣。从这一意义上看,治理主体的形塑是一个长期的过程,通过行政载体及行政行为的力量在短时期推动,从一定程度上会阻碍国家整合乡村的效度和进程。

五、国家整合乡村的路径之困及形塑方向

国家整合的目的一方面在于达成国家治理与乡村治理的统一,使乡村治理融入国家治理的整体之中;另一方面在于提高治理体系和治理能力的现代化水平,实现乡村治理的现代化。通过整合城乡、整合资源、整合主体三个方面可以看出,国家整合视角下的乡村治理正在融入国家治理的洪流之中,但也使城镇社区化演变成为“发展主义”,最终使乡村治理成为利益的博弈

场;“资源下乡”背景下新的乡村利益共同体日趋形成,农民对乡村两级组织的政治信任弱化;在国家规范治理主体的背景下,乡村两级的“事本主义”开始大行其道,乡村社会在与国家的直接对接中出现了话语的失序。

综观以上分析,可以总结认为当前国家对乡村的整合表现为一种单向度的“行政本位式”整合,即依赖于“压力型”体制,通过扩张行政权力、提高行政能力进行整合。在这种行政体制下,各级政府组织不得不进行任务和压力的层层传递,在这一过程中对于重点或中心工作进行强制性的干预和推动,就使城乡整合的速度、资源下乡的力度、技术性治理的程度上出现“加速度”式的快速推进;另一方面,在这一整合的过程中,行政权力得以强化、行政能力迅速膨胀,行政行为的力量通过多种载体进行延伸,难以受到实质约束,不仅会产生激进的发展主义,还会形成新的利益共同体,对治理主体的技术性治理也会带来“意外的后果”。

“行政本位式”的国家整合路径能实现城乡外部形态的整合,却不一定能实现“人”和“治理机制”的城镇化;能实现资源下乡的程序化,却可能忽视资源分配的公平性和参与性;能实现治理主体的技术约束,却可能弱化最终的实践效果。从本质上看,“行政本位式”整合有三方面的不足:

其一是政治整合的缺位。国家整合是一个政权建设再塑的过程,也是一个国家基础性权力延伸的过程,这一过程从本质上看是一个政治整合的过程。“行政本位式”的整合过于重视行政整合而忽视政治整合,无论是在城乡整合、资源整合,或是主体整合的过程中,政治整合的缺位就会使政府组织结构和制度环境陷入僵化,政策执行与政策反馈就无法结合,政策效果就会失去灵活性;政治整合的缺位,农民就会缺乏有效的政治参与、政治表达和政治监督,只能充当冷漠、被动的旁观者,逐步失去政治信任和“合作治理”的动力,甚至在乡村社会中弥散相当程度的“怨气”,基层治理的成本和治理的风险逐步攀升;也正是因为政治整合的缺位,在乡村场域内就无法凝聚公共的意志和力量,就会出现“搭便车”的“无公德个人”大行其道,最终“少数决定多数”,以个人利益损害公共利益。

其二是公共规则不易建立。国家对乡村的整合并不仅仅包括外部形态、物质资源和技术规范,更重要的是公共性治理规则的建立。这种治理规则应具有公开、公平、公正、法治的特征,是国家与乡村社会互动的制度基础。行政本位式的整合会导致行政内容的膨胀,行政权力的强化,却并不必然带来公共规则的生长。在整合城乡的过程中之所以导致发展主义的滥觞,根源于行政本位式的整合难以自行建立行政力量与村民自治的有效权力边界;在整合资源的过程中之所以会形成新的利益共同体,根源于行政本位式的整合难以形成完全有效的利益监督机制;在国家整合主体的过程中之所以会形成技术治理的异化,也源于行政本位式的整合本身没有形成责权利的统一规则。不论在城镇社区化过程,还是在国家资源下乡的进程中,或是国家技术治理的推动中,公共规则的缺失使政治博弈难以发生,国家整合体系和整合能力难以发生质的突破。

其三是对乡村内生力量忽视。当下乡村正处于转型发展的过程之中,村庄的数量在缩减,空心化程度在提高,乡村衰败论已经成为主导性的论调。但当前随着“美丽乡村”建设的推动,一些村庄依然从一定程度上保持了“底线式共同体”的基本特征,即依然具有共通的地域性文化和相互关联的生产、生活利益诉求,这就使乡村依然具有一定的凝聚力和组织性,会产生地方性的团体治理机制,这些乡村内生的治理机制具有成本简约、收效良好的特性,从一定程度上具有不可替代性。在国家整合乡村的过程中,行政本位式的整合往往会忽视乡村自身的力量,“碾压”地方性的村庄治理机制,消除内生型的组织力量,在城镇社区化过程中表现为忽视“人”的城镇化发展,在资源下乡的过程中表现为忽视农民参与乡村建设的主人翁精神,在技术化治理过程中表现为忽视村庄集体力量的作用和集体对农民的正向形塑作用。国家对乡村的整合并不必然表现为对乡村的“消灭”,只有以乡村本身作为目的的整合才能实现国家与乡村社会的

相互塑造。

客观地说,“行政本位式”的国家整合乡村路径与我国后发现代化国家治理的语境直接关联,国家利用行政力量可以快速实现对乡村的外部“改造”,乡村经济社会发展所取得的巨大成就皆与此相关。但国家整合不仅在于治理力量的大小,更在于治理体系及治理能力的现代化,也即“国家整合的进路不是线性的外溢过程,也不是某一要素作用的单项回应过程,而是国家整合行为的输入和社会反馈的回应之间互嵌的双旋耦合结构”^[12]。实现国家整合行为的输入与社会反馈的输出就必须超越“行政”单向度的作用过程,寻求国家与社会的“双向互嵌式”整合路径,其目的在于对“行政本位”式的整合路径进行纠偏,或对“行政本位”的权力边界进行设定,在城乡整合的过程中注重遏制基层政府的发展主义冲动,实现稳健型的整合;在资源下乡的过程中,强调加强内外监督机制,发挥农民的主体作用,破除利益共同体的顽疾;在技术性治理过程中,倡导逐步革除压力型体制并尊重乡村的内生治理特点。这一路径的建构是一个系统工程,具体举措是多方面、多维度、多领域的,但关键点集中于政治整合的启动、规则法治的建立、乡村内生力量的培育等方面。

首要在于启动政治整合,重点是行政体制外力量的政治参与。随着乡村社会的转型发展,农村尤其是中西部地区农村的青壮年农民大都外出到城市或发达地区务工,留守群体参与乡村治理的动力不足且能力有限;加之在村庄治理过程中的村民大会及村民代表大会等限于制度成本难以灵活地行使权力,当下村干部群体日益职业化,主要在于落实上级下达的“政务”,乡村政治与农民的距离渐行渐远,政治效能感日渐消退,在这种背景之下开展政治整合具有相当的难度。当前各地基层社会正在大力鼓励社会管理机制创新,其中农村社会管理机制创新的新经验、新做法、新机制开始涌现,例如浙江省力推的“村级权力36条”、四川成都的村级议事会、江苏省的太仓经验等,这些机制创新的目的在于建立农民日常化的政治参与渠道,并力图将其制度化。这些经验或通过确立村民代表的议事权力清单来约束村级组织的权力,或建立日常化的村民代表会议常设议事机构,又或者界定乡镇与村庄之间的权力边界,目的皆是建立农民(或代表)参与治理的制度规则。这些社会管理机制的创新产生了积极影响且值得借鉴和推广,同时这些创新也具有一定的局限性,需要不断地进行拓展和完善。

关键在于确立乡村基层治理的公共规则。国家整合的成功与否在于是否建立起具有主导性、公共性的治理规则,其中包括乡镇政府的公开、透明、公正的管理规则,有效的行政体制内外监督规则等。名实相符的公共规则建立是治理现代化的直接表征,但其建立过程却并非一蹴而就,而是一个系统性、整体性的改革过程。在这一过程中,基层行政体制的改革是基础。尽管简政放权是行政体制改革的主线,但内容并不局限于此,只有逐步改变压力型体制并调整唯GDP的考核机制,才能改变基层政府责权利不对等基础上的“发展主义”冲动;只有增强行政体制内部“自下而上”的反馈机制并将其作为行政决策的重要参考,才能增强行政体制内部的信任机制并提高行政效能;只有真正将行政体制内的监督机制激活,才能切实约束基层政府的利益冲动等。此外,基层治理公共规则的建立关键在于法治建设的全方位保障。当前国家整合过程中的诸多“意外后果”,皆与法治建设的不健全或落实过程中的不到位现象有关。在当前国家推动“四个全面”的过程中,对各级政府尤其是基层政府和乡村社会的全面法治将是助推基层治理制度化和现代公共规则建设的关键力量。

基础在于将乡村社会的内生力量动员起来。我国是后发现代化国家,激进的发展极易落入“现代化的陷阱”,国家整合乡村并非消灭乡村,反而应该稳固乡村,只有将乡村建设成为我国城市化和工业化进程中的“蓄水池”和“稳定器”^[13],走稳健型的现代化发展之路才能达到整合的目的。在这一过程中,充分重视乡村社会的内生力量和内生机制,并激活集体的框架,这本身就属于国家整合乡村的题中之义。随着乡村社会的转型发展,全国各地的村庄皆出现了不少农

民自发形成的组织形式,例如养老互助会、老年人协会、村庄理事会等,这些形式适应了乡村社会的时代发展要求,不应被视为治理的“障碍”,而应该大力倡导并进行总结推广,同时应积极重视内生的共同体合作机制,支持其在乡村建设中发挥作用,只有这样才能将国家与乡村的力量结合在一起,建设起“外在美”和“内在美”和谐共进的“美丽乡村”。当然在现实的路径中,应努力寻找国家对乡村整合的利益联结点,这一利益联结点应该是村庄集体。当前在村庄日益空心化、村民政治效能感淡漠的背景下,应积极将国家资源与村庄集体的治理框架对接起来,在村民自治的框架中充分激活村民大会或村民代表大会的积极性,让农民在国家资源的分配中发挥“主人翁”的作用,这样既可以达到资源分配的公平功效,也可以提升集体的权威和凝聚力,充实村民自治的民主内容,不断形塑农民建设家园的公民意识和权利观念,从而在国家与乡村社会的民主协商中实现国家与乡村的有机整合。

六、结语

国家整合乡村的目的在于实现乡村的现代化发展。在后发现代化国家,乡村社会从来不是一块“飞地”,离开国家的整合与推动,乡村自身无法实现现代化。但乡村现代化并不等同于用城镇化激进地终结乡村,也不等同于简单地投入资源,更不等同于用单一的技术性手段来形塑乡村治理主体。国家整合乡村必须是一个政治整合和改革的过程,抛弃了政治整合,国家整合终究会落入“内卷化”^[14]的窠臼;国家整合乡村又是一个公共治理规则建立的过程,没有制度化的公共规则,国家整合无法稳健,也无法可持续;国家整合还是一个重新发现乡村的过程,不尊重乡村自身的机制和力量,国家整合将是高成本而低绩效的。由此认为,国家整合乡村不仅是一个理论问题,更是一个实践问题,作为一个长期性、复杂性的过程,它与乡村现代化的发展进程同步;作为一个系统性、整体性的过程,它又与基层治理体系和治理能力的现代化同步。

参考文献:

- [1] 徐勇. 国家整合与社会主义新农村建设[J]. 社会主义研究, 2006(1).
- [2] 叶敬忠. 发展、另一种发展与发展之外[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2010(1).
- [3] 欧阳静. 策略主义——桔镇运作的逻辑[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011: 12.
- [4] 贺雪峰. 论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究, 2000(9).
- [5] 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(3).
- [6] 杜赞奇. 文化权力与国家: 1900—1942年的华北农村[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 1996: 37.
- [7] 李祖佩, 曹晋. 精英俘获与基层治理: 基于我国中部某村的实证考察[J]. 探索, 2012(5).
- [8] 杨善华. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究, 2002(1).
- [9] 狄金华. 被困的治理: 河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)[M]. 北京: 三联书店, 2015: 15.
- [10] 阎云翔. 私人生活的变革: 一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系(1949—1999)[M]. 龚小夏, 译. 上海: 上海书店出版社, 2006: 260—261.
- [11] 杨华. 女孩如何在父姓村落获得人生归属? ——村落“历史感”与“当地感”的视角[J]. 妇女研究论丛, 2013(3).
- [12] 黄一映. 国家整合理论新发展: 三种方法论视域的进路分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014(5): 114.
- [13] 贺雪峰. 新农村建设: 打造中国现代化的基础[J]. 中南财经政法大学研究生学报, 2007(2).
- [14] 马卫红. 内卷化省思: 重解基层治理的“改而不变”现象[J]. 中国行政管理, 2016(5).

(责任编辑: 宋雪飞)