

【乡村治理】

论乡村治理的村庄政治基础

——基于实体主义的政治分析框架

杜鹏

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350)

摘 要:村庄政治具有独立的研究价值。经由伦理政治、阶级政治到土地政治的演化,村庄政治逐渐达致成熟形态,成为国家制度建构的产物。以集体为制度框架,村庄政治为地方性与国家性的互动融合提供了基础。经由动员机制、平衡机制和分类机制构造的政治过程促进了村庄政治性的生产和内生性秩序的达成。然而,以“农民权利”为导向的国家政治调控弱化了村庄政治的制度基础,压缩了村庄政治的实践空间,导致村庄政治的依附和蜕变,政治系统渐趋失衡,这是近年来乡村治理陷入困境的根源。国家政治应该从战略原则的高度和制度整体的层次调控村庄政治,修复并实现村庄政治与国家政治的良性循环,维持政治系统的均衡。

关键词:村庄政治;乡村治理;国家政治;集体制度

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)04-0058-11

进入 21 世纪以来,农村进入“资源下乡”时代,农民与国家之间的关系模式发生根本变化。取消农业税一劳永逸地解决了世纪之交的农民负担问题,但农村社会治理仍然存在一些困境,例如,村民选举形式化、项目落地困难、农民“上访”失控、农村灰色化治理等。有学者对比税费改革前后的乡村治理,认为资源汲取时代的“基层政权内卷化”转化为资源下乡时代“基层治理的内卷化”^[1]。乡村治理场域逐渐形成“分利秩序”^[2]和“耗散结构”^[3]。农村改革的制度目标与意外后果之间的落差意味着需要进一步反思乡村治理的深层基础和乡村治理转型的深层逻辑。为此,笔者试图透过“村庄政治”这一概念,阐释基层“善治”的政治基础,以理解乡村治理困境之根源。

一、被遮蔽的村庄政治

乡村政治研究是中国政治学研究的重要对象。然而,乡村社会的政治学研究虽然开辟了多条研究进路,却始终未能聚焦于“村庄政治”本身。村庄政治被遮蔽在纷繁多样的村庄政治社会现象中,丧失其作为独立研究域的意义。纵观既有研究,村庄政治或显或隐地浮现在以下三种研究路径中,分别是国家政权建设路径、村民自治路径和乡村治理路径。

第一,国家政权建设的路径。近代来的民族国家形成过程打破了传统中国的“双轨政治”结构,开启了国家政权建设的进程。杜赞奇从文化的权力网络视角出发考察了中国近代国家政权建设的策略与困境。张静^[4]基于基层政权研究,认为国家政权建设的目标形成基于现代公共规

收稿日期:2018-11-29

基金项目:中国博士后基金面上资助项目“乡村发展单元与治理单元的地权调控机制研究”(2018M641621);国家社会科学基金重大项目“新时代中国马克思主义社会学的理论创新和意识形态建设研究”(18ZDA163)

作者简介:杜鹏,男,南开大学周恩来政府管理学院助理研究员。

则与合乎程序正义的规则之治。国家政权建设旨在消解村庄政治的地方性与自在性,重构乡村的权力结构和治理资源。这样一种鲜明的问题导向湮没了村庄社会的内在特性^[5]。在官僚化和理性化的国家理想型映照下,基层政治呈现出“半正式行政”的特征^[6]。事实上,“非正规化”“半正式化”的概念隐含了村庄政治在学术话语中的对象化。村庄政治作为非正规治理的源泉,成为监控、规训和改造的对象。

第二,村民自治的路径。村民自治始于20世纪80年代。90年代以来,村民自治逐渐主导了农村基层政治的研究。村民自治包含着民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个要素,以上四者共同构成村民自治的完整意涵^[7]。村民自治关于乡村政治的研究一开始即表现出浓厚的现实关怀,试图通过民主选举的方式约束国家权力的单向度扩张,推进中国社会的民主化,最终建立基层社会的规则之治^[8]。因此,村民自治日益化约为村庄选举。然而,突出选举的实践倾向和突出民主的价值倾向导致村民自治内在结构失衡,弱化了村民自治的治理功能,降低了农民的政治效能感,进一步加剧了选举的形式化^[9]。来自田野的研究发现,在东部沿海发达地区,村庄富人通过组团拉票乃至贿选的方式参与村庄政治,而中西部地区的村庄选举往往流于形式^[10]。可见,以选举政治替代村庄政治,偏离了村民自治的原初目标。如何重塑村民自治的实现方式,拓展村民自治的政治基础,是一个紧迫的实践命题。

第三,乡村治理的路径。乡村治理的路径始于对村民自治研究的反思,倡导立足村庄社会基础理解乡村治理的内在逻辑和基层治理的复杂性^[11]。这一路径强调村庄政治社会现象的总体性和全息性,突出了村庄的方法论意义。不过,村治研究侧重于对乡村治理场域中主体的行动及其实践后果的“过程—机制”分析,进而解释政府治理和政策执行在遭遇基层社会时的扭曲和异化^[12]。“过程—事件”的分析策略有助于展现“正式权力的非正式运作”^[13],呈现出村庄政治的复杂面向。但是,“过程”的本体论倾向可能导致研究者陷入事件之流,忽视村庄政治的制度基础^[14]。村民自治的目标退缩为以权力实践规则为基础的“局部秩序”建构^[15],遮蔽了村庄政治的整体性。

由此可见,国家政权建设路径旨在以国家政治塑造村庄政治,形成国家主导的纵向一体化的行政治理结构。村民自治路径突出了选举政治的实践形态,强调农民政治参与的重要意义。二者分别展现了村庄政治的国家视野与村庄立场。但是,这两种思路均未能跳出“国家—社会”二元对立的理论框架,难以避免乡村社会的边缘化和村庄政治的形式化。这样的村庄政治研究就其实质而言是非农村的。乡村治理的研究路径虽然体现了对村庄治理的主体性关怀,但其局限在于村庄政治始终是作为治理实践展开的背景,未能在根本层次上揭示治理的制度基础和政治逻辑。因此,如何从乡村治理的实践机制出发,深入乡村治理的村庄政治基础,便构成了提升乡村治理研究理论层次的重要方向。本文主要承接乡村治理的视角,并基于对国家政权建设路径和村民自治路径的反思,阐释乡村治理的村庄政治基础,以揭示乡村治理转型的深层逻辑。

本文旨在去除对村庄政治的遮蔽,将村庄政治建构为一个直接、独立的研究域,讨论村庄政治之于乡村治理及其转型的意义。村庄政治指的是村庄内部多元主体通过协商、斗争和妥协等方式实现利益再分配和秩序再生产的过程。村庄政治以村庄作为场域,其实践过程既是对村庄资源、关系和规范的动员,同时也再生产了村庄的资源、关系和规范,并赋予村庄以政治性的实体内核。政治性是指一致性规则的自我制定和公共性原则自我实施的能力和状态。政治性的内核镶嵌于其中的村庄政治,即实体性的村庄政治。为了展开本文的分析,笔者有意识地引入实体主义的分析视角。在此,实体主义主要区别于形式主义的政治分析路径,后者往往将政治抽象为基于利益的权力互动过程。村庄政治研究的实体主义视角不仅注意到村庄内部的利益分配和利益斗争的形式,而且关注到这些竞争、冲突等权力互动背后的社会基础。深入村庄政治的实践逻辑,有助于拓展乡村治理研究的视野,进而洞察乡村治理转型的深层基础。

二、村庄政治的历史谱系与制度构成

将村庄政治视为一个独立的研究域,必然涉及村庄政治的构造。在中国的历史文化语境中,“村庄”不仅是一个空间地理概念,而且是一个富有社会文化底蕴的政治单元。就形式而言,村庄政治是在村庄中展开的政治活动,它体现了村庄的规定性。然而,村庄政治日益深深卷入国家政治体系,在与国家政治互动的过程不断丰富自身的形式和内容。因此,村庄政治是特定的社会基础与制度结构的沉淀。追溯村庄政治的历史谱系,进而探究村庄政治演化的社会基础与制度脉络,有助于揭示村庄政治的实践内涵。

(一) 村庄政治的历史谱系

传统的中华帝国因基础性权力不足^[16]，“皇权不下县”的权力分配格局为地方社会发育和地方性规范生成提供了空间。历史进程中的地方秩序源于不同的村庄政治形态。在中国社会现代化过程中,村庄政治从地方自主转向国家制度建构,并具体呈现为“伦理政治—阶级政治—土地政治”的历史谱系。村庄政治的谱系不仅折射了国家政权建设的演进脉络,表现为村庄政治对村庄公共性和地方性的吸纳和超越,而且沉淀了国家政治调控的历史印迹。

1. 伦理政治

梁漱溟将传统中国社会概括为“伦理本位”^[17],突出了传统社会浓厚的规范性。这种文化界定植根于作为乡土熟人社会的“村庄”。伦理本位的社会基底塑造了伦理化的村庄政治。因此,“政治的伦理化”^[17]不仅体现在大传统层面,而且体现在地方小传统层面。具体来看,地方视野中的伦理主要是生存权的保障和共同体的互助,伦理作为规范性的力量制约了村庄的资源型权力及其运作,村庄内生性精英的权力受到地方性规范的约束,权力的运行因而嵌入文化网络。依靠村社伦理和道义经济的支撑,村庄内部可以实现有序的秩序供给,这在一定程度上限制了村庄利益分化对于村庄共同体的撕裂效应。伦理化政治构成了“双轨政治”^[18]中相对独立的一个轨道,它充分释放了基层社会的自主性。村落精英内在整合和村社自发合作形成的“实体治理”在一定程度上缓解了国家直接进入可能对地方秩序的冲击^[19]。

2. 阶级政治

新中国成立以来,中国共产党通过权力的组织网络全面重塑基层政治格局,其核心方式是以阶级划分和阶级动员消解村庄内生性精英的权威基础,建构以人民为主体的政治伦理,并依靠“翻身”的底层形成阶级斗争主导的基层政治秩序。阶级政治依托“人民”与“敌人”的阶级话语激发政治能量,打破了相对保守和自足的地方社会权力结构,且通过强大的动员能力将乡村社会纳入“集体”结构,实现国家在乡村社会中的政治在场。通过阶级动员,村庄的地方性结构和规范被吸纳进阶级政治的运行逻辑,村庄政治的自主性弱化,成为国家政治在村庄的呈现。中国共产党由此实现对基层社会的组织重构和意识形态的建构,培育了农民深厚的国家认同和国家观念。在这一阶段,阶级政治成为村庄政治的主要形态,通过阶级动员,村庄政治成为“全能主义”^[20]国家政治的直接延伸和具体表达。

3. 土地政治

改革开放以后,伴随着人民公社制度的解体和阶级话语的退潮,村庄政治重新回归其日常生活的基础,展现出更为复杂的面貌:一方面,“政社合一”的集体体制瓦解和释放了乡村社会内生伦理规范的政治效应;另一方面,集体土地制度以“两权分离”的形式重构了村庄政治的基础。村庄政治逐渐嵌入土地,呈现为土地政治的形态。土地政治表现为以集体土地制度为基础的土地政治化机制,体现了集体的自主性。集体的自主性蕴含了国家政治与村庄政治相对均衡的关系:土地政治既在一定程度上延续了传统的伦理政治形态,又具有面向国家的开放性,集体

因而构成农民与国家互动的政治媒介。可见,经历了阶级政治的洗礼,村庄原有的地方性内容糅合了集体的制度性内容,形成“集体社会关联”^[21]。土地政治形态下农民、集体与国家的政治关联是理解转型期乡村治理的基本线索。

(二) 村庄政治的制度构成

国家政权建设主要关注国家权力和现代规则渗透基层社会的程度,试图从国家自主性出发建立理性的科层治理模式。然而,回顾乡村治理转型过程,“规则下乡”并没有想象的那么容易。从伦理政治、阶级政治到土地政治,村庄政治的演化过程是其实践内涵逐渐丰富的过程,因而并非前后相继的否定和替代关系。伦理政治之下的“村庄伦理”经历了阶级政治的重构,在土地政治的形态下获得了重新表达的空间。同理,随着阶级话语的消逝,阶级政治以“利益分化”的形式进入土地政治,并持续推动村庄政治的演进。就其实质而言,这是一个“正—反—合”的辩证发展过程,是长期以来国家与乡村、中央与基层之间互动与磨合的实践产物。

土地政治是村庄政治演化的成熟形态,体现了地方性与国家性的融合:它既植根于乡村熟人社会的历史社会文化基础,糅合了具体灵活的地方性规范,同时也接纳国家政治的制度调控,服从于国家政治的意志。如潘维所言,“农村集体往往只具有国家的部分特征,却具有社区的全部特征”^[22]。相对于具体治理规则自上而下的输入,基于集体土地制度的村庄政治强化了以土地政治为基础的规则自我制定的能力,奠定了乡村治理的基础。

实体主义视角并不否定村庄政治的开放性。在不同的历史阶段,国家制度塑造了村庄政治的形态,而且面对基层社会的复杂性和差异性。事实上,集体土地制度是国家政治调控乡村社会的重要载体。村庄政治纳入“集体”的制度框架,形成以“集体”为核心的村庄政治生态。具体而言,作为理想型意义上的村庄政治,其实践内涵包含以下四个方面:第一,村庄政治的主体。农民以集体成员的身份参与村庄政治过程。群众与精英的分化服从于集体成员的共同身份,村庄精英因而内在于集体。第二,村庄政治的动力。村庄政治不仅是主体基于自身利益的权力博弈,而且是以农民与集体土地关联为基础的公共协商,村庄公共利益是村庄政治可持续的基本动力。第三,村庄政治的架构。村庄政治依托特定的组织模式。在“政经合一”的集体制度框架下,村级基层组织既包含“村两委”的政治组织形态,而且也包含“经济联合社”的经济组织形态,二者在实践中具有一体性。村庄政治过程因而是一个组织过程。第四,村庄政治的规则。村庄政治既嵌入乡村社会,又承载国家的制度调控。所以,村庄政治的实践过程中,可援引诸如人情、面子等传统的本土性资源,而国家的制度、意志和政策也是村庄政治实践不可或缺的外部因素。总之,村庄政治的主体、动力、架构和规则共同定义了村庄政治的独特性,赋予其丰富的实践内涵。

三、村庄政治过程:实践机制与本土路径

新制度主义视野中的制度往往被等同于组织、规则与文化,制度主要是政治过程的表达载体。政治因而外在于制度,制度演化的政治而非制度实践的政治自然成为研究的焦点。随着村庄政治形态的演化,集体土地制度在乡村社会场域中释放了浓厚的实践属性,即集体对农民分散利益的协调与整合成为集体在场的主要方式。在土地政治的形态下,村庄政治不仅依托集体的制度基础而具有稳定性与可控性,而且,其嵌入乡土社会的形态又赋予其灵活性和具体性,二者统一于集体内部的政治过程。在乡村社会场域中,村庄政治的实践过程是“集体”持续再生产的基本机制,“集体”由此成为一个政治实体。

(一) 动员机制

组织动员是村庄政治展开的最为基本的机制。自由主义政治理论强调基于个人理性和偏

好基础上的政治秩序,特定的政治均衡是多元主体之间利益妥协的产物。与此不同,组织动员强调集体对农民的组织 and 塑造。“集体”本身是一个“小公”的政治单元^[23],是村庄公共性的制度载体。在村庄日常生活中,“私用”之“私”可能侵蚀集体之“公”,扭曲村庄的公共性。组织动员是主体之“私”向集体之“公”敞开的过程,这是农民的政治主体性被激发的过程。组织动员扭转了集体之“公”的制度沉寂状态,开辟了“内在超越”^①的村庄政治共同体再生产路径。中国乡村社会中的公私关系不是通过“领域”界定的,而是通过“关系”界定的^[24]。公共性体现为“公”对“私”的调控能力。在集体土地制度框架下,村庄公共性产生于集体内部的组织动员过程。组织动员的基本目标是促成由“小私”向“大公”的主体转换,基于“崇公抑私”的原则否定个体“一己之私”的正当性。动员因而是“改造人心”的政治实践,而非个体之间的竞争博弈。

政治动员是农民集体的内部动员。它并不否定农民的权利,权利恰恰经由全面深度的政治动员而具体化,进而为权利配置的优化提供了可能。农民集体的制度框架赋予政治动员以显著的内生性和主体性。具体而言,动员机制主要通过“开会”的方式展开。笔者在农村调查时,村组干部讲到如何“做工作”,必然提及的经验就是“开会”。会不会开会,开不开得起来会,会开得好不好,是衡量一个干部工作能力的重要指标。会议机制既是公共性的生产机制,以清晰地界定公私边界,确立政治原则,同时也是群众的政治参与机制,为群众多元利益的集中表达和协商磨合提供了平台。动员的目标是“以公克私”“化私为公”。通过公私关系的调节,动员机制成为私人向公共性跃升的重要环节。可见,以组织动员为基础的公共性生产既嵌入又超越了村庄熟人社会内生的秩序机制和交往逻辑。村集体是动员机制本身的组织者和实施者,也是动员的方向、策略、资源的引导者、实施者和供给者。

(二) 平衡机制

“结平衡账”是村民自治的核心机制,也是村社共同体的基础^[25]。“结平衡账”指的是集体内部不同主体之间的利益平衡。这里有两点需要注意:第一,“结平衡账”不是即时性平衡,而是具有历史纵深的平衡;第二,“利益”不仅指经济利益,而且包括情感、社会、价值等层面。在熟人社会中,经济资本、社会资本、文化资本和象征资本具有可转化性与可通约性,使村庄政治的利益平衡机制在不同层次和较长周期中展开。

“结平衡账”的本质是平衡村庄内部的权利义务关系。由于各个主体将不同事件之中的权利义务关系进行关联和捆绑,从而形成纵横交错的权力关系束,使得当事主体的权利义务关系形成“交互式平衡”的局面^[26]。政治平衡的核心机制是“化私为公”“以公克私”。“化私为公”是指通过将私人之间的问题公共化,并通过公共性的协商讨论,实现公共治理。“以公克私”是指通过塑造合乎公共利益的集体共识,瓦解个体之私的正当性,以模糊和消融私的边界。面对集体之“公”,个体之“私”暂时隐遁,进而为集体之“公”对个体之“私”的配置和调控提供空间,以重建农民集体的内在统一性。主体的敞开是政治平衡达成的内核。在这个意义上,公私关系定义了政治平衡的伦理脉络,使政治平衡呈现为一种公共治理和公共状态,而非即时性和片段式的博弈平衡。因此,平衡状态本身便具有政治生产的意义,即促成政治性的析出。

“结平衡账”触及了村庄政治的内核,也构成了评估基层“善治”的重要标准。基层治理效果取决于“连带式制衡”^[27]的权力运作方式是否能够结成“平衡账”。“结平衡账”不仅发生在集体成员之间,而且也发生于村民与集体之间,村庄内部的矛盾调解、利益分配在具有时间延伸性和关系连带性的情境中。从土地政治的运作逻辑来看,土地调整则是“结平衡账”的重要机制,作为集体制度的主要实践形式,土地调整过程是村庄政治性的生产过程。

① “内在超越”强调的是,“公”并不是通过直接原因——外部的国家公共规则而达成的。如后文的分析,国家之“公”在基层的落地也离不开“公”的内在生成能力。

(三) 分类机制

边缘人是村庄政治过程展开之不可或缺的内容。边缘人是组织动员无效,难以“结平衡账”的主体,其诉求往往超越了集体的消化和承载能力。治理边缘人的政治过程主要体现为对边缘人的识别、压制和孤立。伦理政治(“君子”与“小人”的区分)和阶级政治(“敌”“我”的区分)同样要面对和处理边缘人的问题。政治不是请客吃饭,也不是慈善。通过分类机制离析出边缘人,并通过社会性隔离的方式封存他们的村庄在场可能引发的负面效果,从而再生产了村庄政治正义,保障村庄政治过程的有效运行。

在村庄政治语境中,边缘人一般以“钉子户”的身份出现,其行为逻辑具有典型的“私”的导向。在农业税费时期,区分“困难户”与“钉子户”是基层组织工作有效开展的重要前提,也是平衡村庄利益关系的基础^[28]。“奸猾者占便宜”和“困难户吃亏”都将损害村庄的“常识性正义平衡感”。因此,对特定主体的边缘化是一种软性的社区性制裁,促进了“气”的排泄。由此可见,在村庄政治的框架下,集体可以调动村庄规范孤立边缘人,进而实现对边缘人的有效治理。边缘人的分类和治理有利于激活村庄规范,是村庄政治性的再生产过程。

(四) 政治过程的实体性

通过动员机制、平衡机制和分类机制,村庄政治实现了内容与形式的统一:村庄政治不仅表现为村庄权力和利益斗争的形式,而且是利益整合与共识达成的复杂过程,村庄由此获得政治性。政治性即村庄内部围绕特定原则、规则达成共识的能力,是村庄政治过程的归宿。政治性构成了村庄政治的实体内核,使其区别于以利益为导向和以权力为媒介的政治过程。实体主义的政治分析框架致力于从村庄政治的社会基础与制度脉络出发,从乡村社会的内部视角出发,呈现村庄政治性的生成机制。在集体土地制度的实践过程中,政治过程得以通往政治整合,展现了基于公共利益而非个体利益的政治逻辑。

村庄的政治性奠定了乡村社会简约治理的基础。简约治理强调的是乡村生活中小事的低成本治理。黄宗智认为,简约治理主要源于基层“半正式行政”框架下乡村社会内生的精英合作^[6]。简约治理不仅局限于其村庄社会基础,而且延伸至社会主义的政治传统。政治过程的实体性提供了重新审视中国乡村政治转型和变迁的参照系统,它在乡村社会的场域中重构了民主的内涵与治理的模式。与之不同,西方理论视野中的政治过程植根于利益相关的行为主体均可介入政治过程,并以利益集团的形式影响政治过程^[29]。利益分配的政治过程分析往往被转化为“有限理性”基础上的利益博弈过程。

问题在于,“国家—社会”理论的引入在中国倒是基于各种经验悖论呈现了一种“地方秩序”。地方不只是相对于中央的附属性存在,而是具有自在的属性。中国基层社会与西方社会之间的实质性差异呈现了中国村庄的微观政治过程以不同的形态、路径和逻辑。村庄政治的系统位置意味着理解村庄政治需要有两种视角,一种是地方性的内在视角,一种是国家性的外部视角。西方政治的重心是权责利横向的沟通、协调与制衡,行为主义政治学中的“系统理论”是其极端体现^[30];中国政治的重心在于权责利在中央、地方政府与基层社会之间的纵向配置和均衡,这种纵向、立体的均衡结构有赖于村庄政治内部的均衡。因此,透过基础层面的村庄政治过程,可展现政治过程的本土路径,深化对中国式的政治整合路径的理解和认识。

四、村庄政治嬗变与乡村治理转型

村庄政治的状态决定了乡村治理的绩效。随着村庄政治的演化,村庄政治日益卷入国家系统,乡村治理嵌入农民与国家关系。国家对乡村社会的政治调控决定了村庄政治的实践效能,且主要体现为政策空间与制度基础的两个维度。政策空间是指国家政策施加于村庄政治的压

力和负担。制度基础是指国家对于农村集体土地改革的定位与方向。大体而言,改革开放以来的国家政治调控可以粗略划分为两种模式:第一种是制度基础强而政策空间小,主要对应于改革开放至取消农业税以前的阶段,第二种是制度基础弱而政策空间大的状态,主要对应于取消农业税以来的阶段。在前一个阶段,国家以农业税费的形式从农村汲取资源,资源汲取的压力转化为乡村治理的负担,压缩了村庄政治运作的合法空间。在后一个阶段,国家不仅取消农业税,而且通过资源下乡向农村输入资源,但是集体土地制度改革日益强调固化农民的土地权利,虚化集体土地所有权,从而弱化了集体土地的政治属性。国家政治调控导致村庄政治的变异,简约治理渐次向灰色治理和过密治理转型。

(一) 村庄政治的依附与灰色治理

从乡村治理的历史脉络来看,简约治理具有不稳定性。看似完美的简约主义在现代官僚制度实践中却造成了乡村治理危机^[31]。简约治理的不稳定性植根于村庄政治对国家治理的相对开放性。通过权力的组织网络,国家从乡村社会汲取资源。国家必须面对如何有效地控制基层社会这一难题。

国家对于乡村社会的控制主要遵循两条路径:一条是显性的,主要通过乡村社会内部的政治过程实现秩序供给和目标达成,例如以村社集体为单位分摊税费负担,维系农民与集体之间相对平衡的权利与义务关系,以凝聚群众的国家政治认同。在这种模式下,国家对乡村社会的控制恰恰源于对村庄政治的主体性和实体性的承认和尊重。另一条是隐性的,即对基层代理人的非正式激励,使村庄政治的运作服从于地方政府的治理需要,避免村庄政治目标的偏离。在这种模式下,村庄政治往往成为国家监控的对象,被局限于特定的边界之内。上述两种方式并不互相排斥,就乡村治理的实践过程而言,隐性的权力运作方式始终贯穿其中,构成了乡村治理的策略性底色。同时,若资源汲取主要源于农民的政治认同,自然降低了地方政府对于利益和权力的策略性使用。然而,资源汲取强度增加日益压缩了村庄政治的政策空间,可能弱化农民的政治认同,扭曲村庄政治的主体性。为了激励基层组织完成税费任务,县乡地方政府倾向于默许村干部的“揩油”行为,形成乡村利益共同体。随着国家政权体系的科层化,隐性的利益分配构成激励乡村组织的重要方式。其后果是村庄政治逐渐依附于地方行政,其自主性和正当性受到侵蚀,“简约治理”异化为“灰色治理”。简约治理异化具体表现为基层政权的内卷化^[32]。基层政权内卷化的概念指涉的是国家目标(通过地方政府执行和落实)对村庄政治的调控,而非对村庄政治本身的否定。“灰色治理”的问题最终引起国家政治的重视和回应。

(二) 村庄政治的蜕变与过密治理

面对“灰色治理”引发的问题,国家政治对村庄政治的回应主要体现在两个方面:第一,固化农民的土地权利,主要通过《土地承包法》的出台,明确了“30年不变”,否定了村集体土地调整的合法性,从而消解了村庄政治实践的制度基础;第二,取消农业税,不仅解除了村庄政治面临的资源汲取的重担,而且开启资源下乡,释放了村庄政治的政策空间。以上两个方面从不同层面强化了农民的权利观念,瓦解了动员、平衡和孤立的政治过程,导致村庄政治的蜕变。当蜕变的村庄政治遭遇资源下乡,乡村社会面临密集资源的裹挟,容易出现治理失序。

村庄政治的蜕变奠定了后税费时代乡村治理的基础。因脱离村庄政治过程,农民的权利失去义务的制衡,抽象的权利难以凝聚为村庄的政治性。村庄政治内容逐渐外溢,乡村社会走向去政治化^[33]。国家资源下乡和边缘人的崛起(借助权利话语,并通过“钉子户”的身份进入媒体和公众的视野)成为相伴相生的现象。由于集体逐渐虚化,国家不得不直接与千家万户的小农打交道,面临着自上而下的资源分配困境和自下而上的矛盾化解困境。在基层治理中,前者体现为“典型治理”和“分利秩序”的格局,后者体现为上访失控和基层的维稳压力。

面对村庄政治蜕变引发的治理困境,国家试图通过“行政治理”的方式替代“社会治

理”^[34]。行政治理具有较高的经济成本和政治风险,并对政府的行政能力和财政资源具有较高要求。在财政实力雄厚的长三角地区,政府部门通过“条线干部”直接深入村庄社会,村庄治理高度行政化和职业化^[35]。密集资源和复杂制度成为东部发达地区乡村治理的基本配置,其目标是尽可能广泛地回应甚至发掘群众需求,降低乡村治理风险。在中西部地区,村干部的公职化和村级组织的行政化也早已开始推行。但中西部地区的地方政府因财政资源有限,村干部职业化超越了地方财政的承载能力。因此,中西部地方政府主要依赖自上而下的项目资源提供公共服务。在项目实践过程中,往往通过打包项目的方式进行典型治理,形成以项目落地为导向的“乡村治理结构”^[36]。可见,无论是东部地区还是中西部地区,虽然其资源密度存在差异,但均形成了“过密治理”的形态。

过密治理指的是政府通过厚重的资源投入来充实基层原有的半正式空间,替代动员式治理,弥补村庄政治的缺位。过密治理具有浓厚的事务治理特征,反映了事本主义的治理逻辑。由于陷入具体治理事务,治理主体的特点、需求和偏好难以有效进入治理实践。过密治理源于村庄的去政治性,村庄中富有主体性的具体“政治人”演变为国家政治视野中对象化的抽象“政治人”。面对抽象的政治人,基层治理越来越失去原则,从而丧失了分类治理的能力。由此可见,“过密”和“内卷”略有差异:内卷化的主体是基层政权本身,它反映了国家政治与村庄政治互动方式的变异。即使内卷化的基层政权的治理过程仍然要依靠村庄政治过程完成,这实际上是对村庄政治的剥夺性利用。不同的是,过密化的乡村治理秩序几乎不再有村庄政治的运作。利益激励和利益俘获甩开了村庄政治这根“拐杖”,侵蚀着基层治理。

五、村庄政治与国家政治的互动

上文立足村庄政治过程探讨了改革开放以来乡村治理转型的基本逻辑,展现了村庄政治与国家政治互动的基层视角。村庄政治是政治系统的基石,也是维系政治系统均衡的基础。这一节将从政治系统的层次提炼村庄政治与国家政治互动的一般模式,进而反思政治系统的均衡之道。

(一) 政治系统的均衡模式

政治系统的均衡是国家治理和基层治理有效的基础性条件。乡村治理内在于政治系统,乡村治理转型本质上是政治系统的转型,进而具体表现为村庄政治与国家政治互动模式和交互方式的变迁。例如,贺雪峰以农民上访为例,讨论了农民、地方政府与中央之间的互动模式,并揭示了农民上访的平衡机制^[37]。上访实际上属于农民的政治行动,同时,上访也是勾连村庄政治和国家政治的重要媒介。农民上访为国家政治修正和平衡村庄政治运行中的偏颇和错位行为提供了介入的可能,有利于修复国家政治的合法性,强化“新德治政体”^[38]。上访的平衡机制对于理解政治系统的平衡模式具有启发性意义。

中国政治的运行模式是特定历史传统和特定治理格局的产物。国家政治具有超越利益集团的正当性与合法性。国家的人民政权定位赋予上访这种不合官僚体制的政治表达方式以政治正当性。问题是,从基层的视角来看,国家政治的实质正义恰恰需要依托村庄政治才能获得具体实现的根基。因此,村庄政治与国家政治的均衡构成了中国政治系统运行的理想模型。村庄政治与国家政治之间的默契表现在:一方面,村庄政治以简约主义的方式生产和再生产了基层秩序,构造了国家政治运行的缓冲空间,村庄政治的组织动员和筛选分类机制是国家政治实现实质正义的基础;另一方面,国家政治权力主要通过“树典型”的方式延伸和贯彻到基层社会^[39]。“典型”本身即具有浓厚的道德性和先进性,“树典型”的目标是以点带面,通过群众路线的方式贯彻国家的政治文化和政策目标。“树典型”是国家对基层社会的动员方式,也是国

家政治与村庄政治对接的重要方式。

村庄政治嵌入基层社会,因而偏重实践性和具体性,与之不同,国家政治偏重抽象性和原则性。抽象的国家政治难以直接进入复杂具体的基层社会。村庄政治的具体性与国家政治的抽象性密切配合,既照顾和适应了地方社会的复杂性,也维持了国家的原则性。因此,政治系统的均衡可以概括如下:村庄政治是国家政治的基础,且村庄政治又受到国家政治的引导和托底,维持政治系统的统一性。国家政治的原则性和道德性凭借村庄政治维持,国家政治有原则,村庄政治也就有底气和硬度,从而在基层社会复杂性的前提下支撑起富有弹性的政治系统。

(二) 政治系统失衡与乡村治理危机

随着村庄政治的蜕变,政治系统的均衡逐渐瓦解。村庄的去政治导致了国家的去政治,进而形成系统性的治理难题。基层自主秩序供给能力弱化,村庄政治内容大量外溢,村庄矛盾问题化,并主要通过上访的方式涌入国家政治领域。问题是,抽象的国家政治根本难以直面和处理这些具体事务,也就难以有效甄别“上访”主体的诉求和梳理矛盾的具体缘由,只能向地方政府施加压力,要求尽可能解决。面对基层事务,国家政治丧失了原则,变成了慈善,呈现出“老好人化”的倾向。没有原则的老好人主义通过压力型体制必然转化为地方政府的策略主义,“人民内部矛盾人民币解决”也就成为乡村治理的必然选择。这就可能刺激基层社会中边缘人的崛起,进一步瓦解村庄政治的平衡机制。与此同时,伴随着村庄政治的蜕变和村庄政治性的消解,群众路线渐趋式微,动员越来越成为官僚体制内部的动员。当运动式治理深入基层社会的链条断裂,以行政动员为基础的过密治理成为弥补村庄政治缺位的重要方式。国家政治在村庄社会的表达越来越受到地方政府的政绩逻辑的扭曲,地方官员热衷于打造典型,典型的异化导致国家与乡村社会的分离^[40]。如此一来,地方政府便成为自下而上的矛盾和自上而下的压力的主要承受者。地方政府分担了国家政治的道德风险与合法性危机,问题是,国家政治的老好人化也导致地方社会治理资源的耗散和治理能力的疲软,并可能最终影响国家的政治效能。

(三) 政治系统视野中的群众路线

群众路线是党的政治路线,它从根本上改变了国家与基层社会关联的方式。群众路线的基本内涵是“相信群众,依靠群众,从群众中来,到群众中去”。在群众路线的视野下,国家与社会的二元对立的关系转化为党群一体化的“鱼水关系”。在这个意义上,群众路线设定了国家与乡村社会互动的节奏和模式,村庄政治虽然卷入国家政治,却构成了群众路线实践的重要载体。

村庄社会是农民群众生产生活的基本单元。在村庄中涌现出的弥散、细微、动态的需求,很难完全依靠国家自上而下的回应和供给。事实上,在当前国家大量资源下乡过程中,因偏重于群众的服务而非动员,农民常常成为村庄公共事务的旁观者。群众路线包含两个维度,即群众观点和群众方法^[41]。当前的政党建设和制度建设通常强调的是群众观点,即党员干部如何联系群众。群众观点只有与群众方法结合,群众路线才能避免形式化。在乡村治理的视野中,群众方法凸显了农民作为政治主体的实践意涵,不再仅仅是一种党员干部的政治策略或治理技术。群众路线充分承认群众主体的异质性和群众利益的复杂性。在群众路线视野下,农民是现实和丰满的政治主体,而非抽象和孤立的权利主体。在这个意义上,群众路线不仅蕴含了对于村庄政治主体性的承认,而且蕴含了政治系统均衡的必然性要求。

六、结语:找回村庄政治

巨变时代的大国治理模式并没有前路可以因循。中国的厚重历史与复杂国情意味着研究者需要立足中国真实且具体的基层社会探讨基层治理的机制与出路。在本文中,笔者基于村庄政治的概念建构了一套理解中国改革开放以来乡村治理及其转型的初步框架,以揭示乡村治理

转型的深层基础。村庄政治是国家政治的基石,它是在乡村社会的历史、制度与政策的互动中逐渐形成的。基于村庄政治的分析,本文呈现了与国家政权建设、村民自治和乡村治理不同的阐释路径:首先,相对于国家政权建设视角预设的国家自主性,本文强调了以集体为内核的村庄政治的主体性;其次,相对于村民自治研究的权利本位和选举导向,本文通过面向农民生产生活的政治过程分析,揭示了村民自治的政治基础;再次,不同于乡村治理的事件视角,本文坚持村庄政治的制度基础和系统框架。由此可见,在实体主义的视角下,村庄政治并非村庄中的政治活动,而是富有历史、社会与制度的深厚意涵。经由集体土地制度的实践过程,村庄政治获得政治性,决定了乡村治理的形态和效果。

在国家政治层面,村庄政治为大国治理注入了灵活性,促进了国家政治的具体化,同时,国家政治对村庄政治的制度调控再造了村庄政治运行的条件。随着乡村治理转型,村庄政治日益面对复杂多变的基层社会和行政科层体制,逐渐改变其实践路径。它典型地表现为村庄政治依附导致简约治理的灰色化,并最终触发了权利话语主导的国家政治调控。这极大地弱化了村庄政治运行的基础,不仅导致了村庄内在政治性的丧失和村庄政治的形式化,而且打破了村庄政治与国家政治的良性均衡,形成过密治理。问题是,中国目前的发展阶段和基层社会的复杂性极大地限制了过密治理的普遍性和有效性。

国家意志和国家能力并非必定要通过现代国家的规则输入的方式实现。国家能力并不必然体现为规则直接渗透和输入的能力,而且也体现在调控和引导的能力。后者要求国家政治相对超然于地方社会具体的规则制定和秩序达成过程,从原则战略的高度和制度整体的层次调控地方社会治理。国家的制度调控能力是复杂治理系统平稳有效运行之不可或缺的要害。村庄政治与国家政治的相辅相成意味着,只有找回村庄政治,才能恢复整体政治系统的均衡,促进“善治”的真正实现。同时,国家政治应该主要从原则和方向层面调控村庄政治过程,不宜具体介入村庄政治的复杂性和细节性之中,以维持相对均衡而富有弹性的政治系统。

参考文献:

- [1] 贺雪峰. 乡村治理一百年[J]. 天涯, 2007(3): 43-47.
- [2] 李祖佩. 分利秩序——鸽镇的项目运作与乡村治理(2007—2013)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [3] 王德福, 陈锋. 论乡村治理中的资源耗散结构[J]. 江汉论坛, 2015(4): 35-39.
- [4] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [5] 刘金志, 申端锋. 乡村政治研究评述: 回顾与前瞻[J]. 开放时代, 2009(10): 133-143.
- [6] 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): 10-29.
- [7] 仝志辉. 从参与到选举: 扭曲的村民自治[J]. 文化纵横, 2010(4): 52-57.
- [8] 徐勇. 中国民主之路: 从形式到实体——对村民自治价值的再发掘[J]. 开放时代, 2000(11): 56-61.
- [9] 杜鹏. 村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J]. 中州学刊, 2016(2): 68-73.
- [10] 桂华. 农村土地制度与村民自治的关联分析——兼论村级治理的经济基础[J]. 政治学研究, 2017(1): 99-110.
- [11] 贺雪峰, 仝志辉. 论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J]. 中国社会科学, 2002(3): 124-134.
- [12] 贺雪峰, 董磊明, 陈柏峰. 乡村治理研究的现状与前瞻[J]. 学习与实践, 2007(8): 116-126.
- [13] 清华大学社会学系. 清华社会学评论(特辑)[M]. 厦门: 鹭江出版社, 2000.
- [14] 谢立中. 结构—制度分析, 还是过程—事件分析? ——从多元话语分析的视角看[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2007(4): 12-31.
- [15] 埃哈尔·费埃德伯格. 权力与规则[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 178.
- [16] 迈克尔曼. 社会权力的来源: 第二卷[M]. 上海: 上海世纪出版集团, 2007.
- [17] 钱穆. 中国文化史导论[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.

- [18] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [19] 李怀印. 华北村治——晚清和民国时期的国家与乡村[M]. 北京: 中华书局, 2008.
- [20] 邹谠. 中国廿世纪政治与西方政治学[J]. 经济社会体制比较, 1986(4): 19-23.
- [21] 仝志辉. 选举事件与村庄政治[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [22] 潘维. 农民与市场: 中国基层政权与乡镇企业[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 15-16.
- [23] 赵晓峰. 公私定律[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [24] 沟口雄三. 中国的公与私·公私[M]. 郑静, 译. 北京: 三联书店, 2011.
- [25] 田孟. “结平衡账”: 农户主导型农地确权模式探索[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015(6): 15-24.
- [26] 田先红. 乡村基层治理中的权利与义务平衡——以鄂中南部村庄为个案[J]. 社会发展研究, 2014(1): 53-80.
- [27] 陈锋. 连带式制衡: 基层组织权力的运作机制[J]. 社会, 2012(1): 104-125.
- [28] 吕德文. 治理钉子户[D]. 武汉: 华中科技大学, 2009.
- [29] 包雅钧. 政治过程研究的兴起及分析视角[J]. 东方论坛, 2006(1): 117-124.
- [30] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [31] 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): 150-157.
- [32] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2008: 233.
- [33] 杜鹃. 土地调整与村庄政治的演化逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2017(1): 24-36.
- [34] 张雪霖. 项目落地中“钉子户”治理机制的变迁[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2016(3): 112-120.
- [35] 印子. 职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(2): 42-49.
- [36] 杜鹃. 县域视角下典型治理的成因与限度——以广西B县项目制实践为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(4): 37-47.
- [37] 贺雪峰. 国家与农民关系的三层分析——以农民上访为问题意识之来源[J]. 天津社会科学, 2011(4): 68-72.
- [38] 魏沂. 中国新德治论析——改革前中国道德化政治的历史反思[J]. 战略与管理, 2001(2): 25-38.
- [39] 冯仕政. 典型: 一个政治社会学的研究[J]. 学海, 2003(3): 124-128.
- [40] 李元珍. 典型治理: 国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015(3): 101-109.
- [41] 吕德文. 找回群众[M]. 北京: 生活书店出版有限公司, 2015.

(责任编辑: 李凌)