

乡村中的国家与社会关系： 理论范式与实践

曾庆捷

摘要:中国乡村自晚清以来发生了剧烈而深刻的变化,国家政权对乡村社会的渗透不断深入。研究中国乡村变迁的主要理论框架是“国家政权建设”范式和“国家与社会”范式。前者认为,现代国家借助官僚机构的扩张深刻地影响着乡村生活,但这种权力扩张是否提升了“现代性”,即它是否建立起了现代的国家公民关系,实现了权力行使的正当性,依然值得讨论。“国家与社会”的分析框架被引入中国后,学者们开始聚焦国家与乡村社会互动而形成的乡村秩序。这些研究认为国家权力必须和乡村社会力量相互交融,才能最终触及村民的日常生活。近年来国家精准扶贫政策的实践表明,正是国家权力与乡村非正式规则的融合,才使得整齐划一的、带有刚性的政策能够更好地适应乡村的实际情况。

关键词:乡村治理;国家与社会关系;国家政权建设;乡村秩序;精准扶贫

一、导言

国家与乡村社会之间的关系,一直以来都是关心中国政治和社会的学者们密切关注的话题。20世纪发生在中国的政治变革与社会革命,让中国农村发生了剧烈的、天翻地覆的变化。这一时期的总体趋势是,国家政权机关和执政党基层组织对乡村社会的渗透不断深入,自上而下的正式权力关系与农村内部长久以来形成的非正式规则相互作用,相互交融,为研究者提供了一个丰富多彩的真实世界素材,也给他们提出了极具挑战性的研究课题。当前,我国的乡村政治仍然处在快速的变化和重构过程中。中国共产党在十八大后制定了以“精准扶贫”思想为指导的新的扶贫开发措施,并将其视为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的重要保障。精准扶贫政策不仅意味着扶贫政策思路的调整,更带来了执政党组织、基层政权和乡村社会之间关系的深远变化。在此背景下,对乡村中基层政权、非正式关系网络以及二者彼此消长的相关研究范式和知识积累作一个梳理和回顾,就显得尤为必要。此外,我们也应该检视现有的分析框架和研究结论是否能够很好地解释当下政策执行过程中国家与乡村社会关系所出现的新动向。

本文的主要目标是结合近代以来中国乡村的历史变迁,对研究乡村社会的两种重要理论范式作归纳和分析,并在精准扶贫执行的实践中检验已有理论框架的假设和推论。文章的第一部分以

收稿日期:2018-03-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目(17VZL006)

作者简介:曾庆捷,复旦大学国际关系与公共事务学院(上海 200433)讲师,主要从事中国的干部人事管理制度和发展中国家政治制度比较研究。

晚清以来中国乡村社会所发生的历次重大变革为背景,批判性地梳理“国家政权建设”(state-building)理论框架的发展脉络。虽然现代国家借助官僚机构的扩张和正式规则的制定越来越深刻地影响着乡村生活,但这种权力扩张是否提升了“现代性”,即它是否建立起了现代的国家公民关系,实现了权力行使的正当性,让权力得到合法的授权和制度的规约,依然受到学者们有力的质疑。第二部分介绍从20世纪90年代“国家与社会”的分析框架被引入中国学界后,学者们开始将聚焦点从国家权力下沉转向了国家与乡村社会互动而形成的乡村秩序。从这个视角出发,研究着眼于乡村中的价值观念和非正式的权力运作方式对于维持乡村秩序的重要性,指出国家权力必须和乡村社会力量相互汇合、交融,才能最终触及村民的日常生活。最后,文章将以上两种理论范式的主要观点放在乡村精准扶贫工作的背景下进行考察,指出两种分析框架从不同角度揭示了国家政策推行时出现的各种重要现象。只有将这两种范式综合运用,才有助于更全面地理解当代中国乡村的国家与社会关系。

二、乡村中的国家政权建设

国家政权对乡村社会的持续影响和渗透,是中国乡村政治研究普遍采用的一个出发点。这种聚焦国家政权建设的分析视角无疑受到了二战结束以后西方学界现代化理论范式的深刻影响。西方学者审视欧洲历史的发展,认为现代民族国家形成都伴随着国家政权向乡村社会的渗透和攫取。逐渐成型的现代国家之间的军事竞争,驱使中央政府动用国家力量,将地方社会的各种资源集中起来,以追求自身的生存和发展。^①而在许多从殖民地社会独立出来的新兴国家中,虽然民族独立运动的领导人迫切地希望运用国家力量改造社会,但地方社会上各种林林总总的组织(宗族、酋长部落、宗教团体等)却顽强地捍卫自己的一套奖惩体系,在社会控制方面让国家力量黯然失色。^②“弱国家和强社会”的状态让中央政权领导人建设现代国家、促进经济发展和民族融合的进程频频受挫。

近代以来中国历届政府都不同程度地推动了国家政权向乡村的渗透,这种政权下沉对基层社会秩序带来了何种变化,是海内外研究者一直重点考察的问题。传统中国乡村的治理结构可以用“皇权不下县”来概括,即正式的官僚系统只设置到县这一层级,县以下的治理功能则由宗族长、士绅和其他社会名流来完成。晚清和民国政府为了富国强兵而实行“新政”,其中一项重要的内容是推动“地方自治”。然而这项改革的实际目的并不是要增强乡村社会的自主权,而是在乡村设立正式的官僚机构,为满足军事和民政开支从乡村提取更多的资源。按照杜赞奇的说法,国民政府统治时期的乡村经历了一个国家权力内卷化的过程,乡村社会中的精英由保护型经纪人变成了赢利型经纪人。^③传统社会中,村庄精英在国家正式权力和乡村利益之间扮演中间人的角色,保护乡村免受过度的盘剥。然而,国家权力内卷化意味着乡村领袖的权威不再来源于自身的社会地位和威望,而是来自于上级政府的认可。面对上级政权高赋税的压力,乡村精英肆无忌惮地进行横征暴敛,同时也满足自己中饱私囊的欲望。总之,从清末到国民政府时期乡村士绅阶层受到了巨大打击,传统上以地方精英为治理核心的乡村秩序遭到破坏。

① Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, New Jersey: Princeton University Press, 1975; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Blackwell, 1990.

② 米格达尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,南京:江苏人民出版社2009年版,第11-46页。

③ 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社1996年版,第205-232页。

中华人民共和国的建立启动了中央政权对农村社会新一轮的政治整合。徐勇用“政权下乡”来概括中共治下国家政权建设在农村的深化。^①在中国共产党的领导下,广大农村地区普遍建立起了完整的区、乡(行政村)人民政府,实现了正式行政机构对农村的全覆盖。与此同时,中共在全国范围内进行了土地改革运动,彻底推翻了传统社会中控制农村的地主恶霸、宗族势力和富农阶层,在中国历史上首次将农村的实际统治权集中到国家政权组织中来。随后,中共又开始了对农村的社会主义改造。1956年以后,人民公社体制逐步建立起来。人民公社化运动不仅仅是发展生产的需要,而且带有基层政权建设的性质。公社实现了对农村纵向到底、横向到边的覆盖网络,完成了对农村各个社会群体的吸纳和整合。^②徐勇指出,公社体制下国家对于乡土社会的整合能力达到了前所未有的程度。^③农民社会中的政治、经济权力都被集中在国家之手,农民被改造为统一的公社社员,故有的亲缘、地缘界限被人为打破,对家族和地方的认同被弱化。在历次运动中,中共发展出了向乡村下派工作队(团)的做法,推动了党的意志的执行。这种做法说明中央政府认为能够正确执行各项政策的干部无法从乡村中自发生成,必须由代表中央意志的外来干部来更加深入地发动群众。^④这种派遣工作队(团)进村的做法对于后来中共解决农村问题的路径有着极为深远的影响。

大多数学者都持这样的观点,即社会主义政权向乡村的渗透程度至少在形式上是前无古人的。与此相对,也有一些学者对国家权力下沉的绩效提出了不同的看法。他们认为,乡村干部并不总是代表国家的意志。由于他们的社会流动性很小,他们有时不得不顶住上级压力,对社区利益做出让步。张静对基层政权的考察,让她相信基层组织许多时候不是连接国家体制和乡村社会,而是起到了离间二者的作用。^⑤相较于传统社会中的士绅阶层,中共政权下的基层官员主要依赖上级授权获得合法性,而不必经过地方社会的承认。这导致许多地区基层政权与其治理的社会基础存在脱节,冲突不断发生。在张静看来,这种利益分离和清末民国时期“地方自治”的情况相似,基层政权的立场倒向授权者一边,而授权者又无法有效地监督基层干部,社会利益的满足受到进一步的约束。所谓的“国家政权建设”没有建立起基层权威和村民的现代关系,这种政权建设并没有实现国家管辖权的实质性扩张。

改革开放时期,在人民公社逐渐走向解体的过程中,乡村社会的自身发育也在滋长,各地先后出现了一些自治性的村民委员会组织,承担起公共事务的管理。中央高层为了弥补农村出现的制度真空,积极支持“乡村自治”的行为,在法律层面上规定了乡、镇为我国最基层的行政区域,设立村民委员会作为基层群众性自治组织。^⑥从“乡政村治”的正式制度层面看,乡镇政府与村民委员会之间不是上下级的行政隶属关系,而是指导和被指导的关系,村庄从一个行政化的社会变成了群众自治性的社会。

然而,在中国行政系统这个“压力型体制”^⑦之下,乡镇政府为了完成上级指派的任务,必然需要全方位地介入到乡村的经济社会发展中,因此它不可能满足于和乡村维持“指导-协助”的关系。

① 徐勇:《政权下乡:现代国家对乡土社会的整合》,《贵州社会科学》2007年第11期。

② 赵大朋:《中国语境下执政党与农村社会关系的变迁与转型》,《广西社会科学》2015年第8期。

③ 徐勇:《政权下乡:现代国家对乡土社会的整合》,《贵州社会科学》2007年第11期。

④ 张健:《中国社会历史变迁中的乡村治理研究》,西北农林科技大学博士学位论文,2008年,第86页。

⑤ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社2000年版,第18-49页。

⑥ 张健:《中国社会历史变迁中的乡村治理研究》,西北农林科技大学博士学位论文,2008年,第111页。

⑦ 荣敬本:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社1998年版,第28-56页。

张静认为,改革开放时期的基层政权获得了新角色,即从事经营,成为经济行动者。^①这种经营者角色侵蚀着公共职位,导致基层干部职位的功利化,使他们成为和农民利益竞争乃至对立的两个群体。这样一来,基层政权形成了新的“地方势力”,将国家与村民隔开,它一定程度上阻止了国家管辖权对乡村的干预。基层政权的行为并不能总被认为是代表国家的,它发展出自己的一套规则,成为了既具有官方身份又具有自身政治经济利益的组织,这对基层秩序的稳定产生了威胁。

吴毅通过对华中地区某乡镇基层政权在应付上级检查、收税和推广农作物种植等方面工作的考察,揭示了新时期乡镇、村级组织和村民之间复杂的互动生态。^②在对基层运作进行深度描述的基础上,吴毅提出“国家政权建设”的涵义不仅包括国家权力对地方社会的单向度扩张,更重要的是确立权力来源的公共规则。如果只强调国家权力的强化,那么国家政权建设成功的说法有为过度集权提供正当性的嫌疑,因而并不符合政权建设的规范性内涵。所以,对国家政权建设的分析不仅要关注组织层面的完善,还要注意到公共规则层面存在的诸多问题。这一观点和张静所提出的国家政权建设远未完成的说法是异曲同工的,她也认为政权建设的目标不仅是国家权力的扩张,而是如何规范国家权力的性质和行使。基层权威的社会授权问题始终没有得到解决,所谓村民“自治”仍然只是一种权威性自治。若要向代表性自治转化,必须推广比村民选举更为深刻、广泛的制度改革,实现乡村权力的再分配,增强村民对日常村务的知情权和监督权。^③

更重要的是,从西欧的历史进程中抽象出来的“国家政权建设”理论,其关注的着眼点是政治权力向中央的集中。学者们在使用这个理论框架分析中国农村问题时,最终的关怀也在于国家宏观的政治体制,而基层政权则变成了研究国家宪政发展的背景。“国家政权建设理解的是整个国家政治体制的建构,而非针对基层政权的,如果用国家政权建设来理解这一问题,就很难凸显出基层政权的性质和特点。”^④根据这种思路,要想凸现乡村社会和基层政权的重要性和独特性,就必须引入一种新的分析框架,让基层的主体性在其中得到体现。

三、国家与社会视角下的地方秩序

自从20世纪90年代以来,“国家与社会”的分析框架开始逐步进入中国学界,学者们试图通过“发现社会”来突破政权建设框架过度关注国家层面的缺陷。在西方的社会理论中,市民社会指的是一个相对独立于国家的实体,它在保护公民的个人自由、抵制政治专制、促进资本主义发展和推动代议制政治方面发挥了关键性的作用。^⑤苏东剧变之后,西方学界普遍将市民社会的兴起和斗争视作政治转型背后的重要推手,对市民社会的研究也成为了一股热潮。邓正来先生通过批判自上而下单向性的“国家范式”,将“国家与社会”的分析框架引入到了中国学术界。这一框架在中国流行的背景是市场经济的兴起和社会出现的重大转型。中国学者试图摆脱“国家本位观”的自上而下路径,探讨民主政治赖以建立的社会基础。^⑥

于是这一时期,“国家与社会”框架被广泛运用于社会人类学、历史学和政治学研究者对中国的研究之中。部分学者将市民社会的概念引入到乡村研究,认为中国当下的乡村出现了市民社会

① 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,第51页。

② 吴毅:《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,上海:生活·读书·新知三联书店2007年版。

③ 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,第209页。

④ 刘金志、申端锋:《乡村政治研究评述:回顾与前瞻》,《开放时代》2009年第10期。

⑤ 邓正来、J. C. 亚历山大编:《国家与市民社会:一种社会理论的研究途径》,北京:中央编译出版社1999年版,第1-21页。

⑥ 邓正来:《中国发展研究的检视——兼论中国市民社会研究》,《中国社会科学季刊》(香港)1994年总第8期。

的特征,但学术界对于这一观点总体上持质疑甚至否定的态度:“用‘市民社会’理论分析中国市场化改革带来的城市社会结构变迁是有意义的,而用之分析中国乡村社会结构,特别是传统乡村或改革前后的乡村社会结构基本上是无效的。”^①

如果将“社会”理解成为是一个与国家对抗的公民自发组织的空间,那么在中国研究中“发现社会”的努力很难达到预期的成果。不过,如果我们将国家与社会的内涵作适当的调整,不再强调二者相互独立和对抗的部分,而是用“社会”来“大致指称存在于一定时空里的某种公共权力以及此公共权力之下的人们的日常生活世界”^②,那么这一分析框架仍然可以被应用于中国乡村研究。这种路径不再执着于国家权力的下沉,而是注重阐释国家与乡村社会之间的适度边界,以及如何通过提高乡村社会的自主性来实现国家与社会的平衡发展。寻求这个适度平衡是重要的:国家权力过度介入乡村,可以推动各项全国性的政策,却也可能造成传统的流失和政策的脱离实际;国家权力完全退出乡村,可以增强乡村社会的内在活力,但也可能导致社会治理的失序。^③

对“国家与社会”分析范式的反思与扬弃,让一些研究者开始探讨中国乡村的秩序是如何得以维持的:如果不是由一个自我组织、高度自治的市民社会来主导地方秩序,那么是怎样的机制在履行提供基本公共品的职能?一种观点认为,中国的国家与社会本来就是相生相依的,管理乡村社会的基本职能是由二者密切合作而完成的。黄宗智提出的“第三领域”理论是这一流派的典型代表,这种理论认为国家与社会的二元对立是从西方经验抽象出来的理想构造,而在中国,国家与社会之间存在一个二者都积极参与的第三空间。黄宗智通过研究传统中国的法律体系,揭示出一个县内的诉讼是在正式和非正式司法体制的交互作用中获得了解决,其机制是地方官吏意见和宗族调解之间的半制度化交流。^④

进一步将“第三领域”的理论运用于分析当代中国乡村,可以发现中国共产党领导的革命导致国家政权建构的剧烈扩张和社会组织范围的急剧减小,国家与社会在第三领域内的合作被纳入了诸如农村调解组织一类的正式制度框架之中。如果说人民公社时期第三领域经历了大幅度的国家化,那么改革开放时期该领域又开始了大规模的去国家化。镇以下的基层行政干部受到乡里关系网的强大约束,与上级任命的国家干部交互作用、互相影响。这些基层干部既不纯粹地属于国家,也不完全属于社会,而最好被理解为是双方在居中的第三领域发生的结果。“第三领域”理论启示我们破除国家与社会简单二元对立的思维定式,认识到中国社会政治变迁的主要动力不是社会对自身独立性的追求,而是国家与社会在第三领域中的互动与合作。^⑤

沿着“第三领域”的思路,一些学者开始探讨国家权力和社会力量汇合而形成的“地方秩序”,即乡村社会秩序得以维系的机制和逻辑。“地方秩序”的研究范式有两个显著的特征:第一,地方秩序不强调科层制和官僚化的治理,而是关注非正式性和非规则性的活动。第二,地方秩序不追求机构的设置和人员的增加,而是强调地方精英与上层精英在意识形态上的一致性,这种一致性使得地方秩序能够对接国家的治理目标和任务。^⑥根据这种思路,建国后地方秩序的重建,恰恰是因

① 郑卫东:《“国家与社会”框架下的中国乡村研究综述》,《中国农村观察》2005年第2期。

② 王亚新:《评论:内在的理解与冷静的批评》,张静主编:《国家与社会》,杭州:浙江人民出版社1998年版,第91-95页。

③ 韩鹏云:《乡村政治研究的变迁及理论拓展》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2015年第1期。

④ 黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”?——国家与社会间的第三领域》,邓正来、J. C. 亚历山大编:《国家与市民社会:一种社会理论的研究途径》,第431页。

⑤ 黄宗智:《中国的“公共领域”与“市民社会”?——国家与社会间的第三领域》,邓正来、J. C. 亚历山大编:《国家与市民社会:一种社会理论的研究途径》,第443页。

⑥ 刘金志、申端锋:《乡村政治研究评述:回顾与前瞻》,《开放时代》2009年第10期。

为进入农村的干部队伍与党中央分享了共同的价值和目标,而基层治理中非正式性和非官僚化仍旧是地方秩序的常态。不过,这一观点的提出者似乎需要为意识形态和治理目标的一致性提供更多的经验证据。人民公社时期的乡村干部积极响应上级的各项指令,究竟是由于官僚制所带来的自上而下的强制控制力,还是应该归因于价值观层面的因素,还需要用更扎实的证据加以说明。

另一方面,地方秩序研究对于乡村治理层面广泛存在的非正式性和不规则性,还是做出了较为充分的论证。比如,孙立平、郭于华通过分析乡村定购粮收购的过程,说明了基层官员对正式权力之外的本土性资源的巧妙利用,如何强化了农村中的国家权力。^①这些官员将面子、人情、常理等日常生活原则和乡村观念引入到正式权力的行使过程中,保证了人民公社解体和土地承包责任制实行以后,国家权力并未在农村中出现严重的衰败。欧阳静在考察了乡镇招商引资的工作后,提出了乡镇政权运作的“策略主义”逻辑,即完成上级目标的强大压力使得基层官员无法以客观的、稳定的、抽象主义的官僚规则作为其日常运作的基础,而是必须灵活变通地采取各种权宜之计,只追求短期的目标。^②

在研究乡村秩序形成的内在机理时,贺雪峰对乡村治理的社会基础的研究是非常具有启发性的。^③所谓治理的社会基础,指的是村庄中良好秩序的维持有赖于村民之间建立起来的相互关系,以及在这种关系基础上发展出来的行动能力。这种“村庄社会关联”是基于地缘、血缘、互惠关系和共同经历而产生的权威-服从关系,当村庄中有足够的人具备足够的社会关联时,村庄秩序就有了扎实的社会基础。在当代中国乡村,社会关联的强弱对公共品的提供、经济发展、抵御地痞侵扰等方面都有着举足轻重的影响。尽管村民委员会在法律上获得了基层群众性自治组织的地位,但真正有效的村民自治必须依靠一定的社会基础,也就是村民之间的社会关联状况。在社会关联度高的村庄,村干部会受到村民强有力的约束和监督,不大可能利用国家政策安排中的自由裁量权来谋取私利。社会关联度对国家政策的落实情况、村庄内部的秩序维持都有重大作用,而正式的村庄民主制度在这方面反而作用有限。

以上两节结合近代以来乡村中重要的历史事件,梳理了不同理论范式对于国家与村民之间互动关系的分析路径。为了更好地实现理论范式与实践的对接,下文将借用精准扶贫政策执行中鲜活的经验素材,来检视这些理论框架的观点和推论。

四、精准扶贫中的国家意志和乡土逻辑

当下中国乡村正在经历快速的发展和变迁,党和国家陆续出台的重大政策正在让农村呈现出日新月异的面貌。在这样的背景下,已有的理论分析框架对于国家与乡村社会关系的解释力和适用性也不断经历着现实的考验,而我们对于乡村社会和政治的知识积累也会持续地向前推进。2013年,中国领导人首次提出了“精准扶贫”的概念,并在此后出台了一系列的相关政策,力图要在2020年让我国现行标准下农村人口全部实现脱离贫困。精准扶贫政策在将大量扶贫资源输送到农村的同时,也让各级的国家干部、乡村之中的精英和普通村民之间进入了一种高密度互动的状态,这给我们考察国家与乡村社会关系提供了一个难得的契机。在本文的余下部分中,我将分别

① 孙立平、郭于华:《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》,《清华社会学评论》第1辑,厦门:鹭江出版社2000年版。

② 欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期。

③ 贺雪峰:《乡村治理的社会基础:转型期乡村社会性质研究》,北京:中国社会科学出版社2003年版,第3-27页。

从国家政权建设和地方秩序维持两个视角,审视精准扶贫执行过程中所反映出的农村政治生态和国家社会关系。

2013年以前,我国的扶贫政策主要以贫困县和村庄作为资源输送的目标单位,但存在扶贫对象瞄准不够精确的问题。2014年后出台的一系列精准扶贫政策旨在更加精确地确定贫困户,逐村逐户制定帮扶措施,确保因地制宜的实施帮扶政策。精准扶贫主要包含三项内容:一、精准识别,将识别出的贫困户信息进行建档立卡并录入信息动态管理系统;二、精准帮扶,针对具体致贫原因制定适宜的帮扶措施,确定扶贫对象的帮扶责任人,由责任人落实项目的执行;三、精准管理,建立扶贫对象的信息档案,跟踪帮扶情况,确保帮扶措施落到实处。^①党的十九大报告指出,十八大以来的五年,脱贫攻坚战取得决定性进展,六千多万贫困人口稳定脱贫,贫困发生率从10.2%下降到4%以下。

在讨论精准扶贫政策执行时,首先必须认识到,中国党政官僚队伍在这个过程中主体性地位和主导型作用是不容置疑的。精准扶贫绝不仅仅是为了达成一项具体的政策目标,它也是执政党为了加强官僚队伍与乡村社会联系、进一步实现政权下乡的重要举措。官僚队伍在扶贫政策中的主体性首先体现在扶贫目标的制定和分解上。中央政府根据国家贫困线标准和抽样统计,确定了2014年全国贫困人口为7017万。在此基础上,中央根据一定标准将贫困人口配额分配到每一个省,而各省又将配额摊派到省内各地市,以此类推。因此,对于每个村来说,贫困指标都是上级政府安排的,乡村社会对指标的摊派几乎起不到任何影响。在笔者调研过程中,中部某镇的镇长对我们表示:

2013年建档立卡贫困户是通过自上而下而非自下而上的方式确定的。习近平总书记曾在一次国际会议上说中国有8000万贫困人口,然后国务院扶贫办对8000万人口自上而下按比例划分:每个省占多大比例、省内的每个市占多大比例……像我们县,上级规定县北23%人口为贫困户、县南13%人口为贫困户。我们镇共有8个重点贫困村,但是实际上并没有那么多的贫困人口,就只能“高个子里找矮子”,把一些够不上贫困户条件的人确定为贫困户。^②

精准扶贫工作的展开结合了运动式治理和常规的官僚机制(如目标管理制度和激励考核制度),而这种结合正是中国官僚队伍在落实核心工作时典型的运行逻辑。^③为了更好地执行扶贫政策,各地都从省、市、县和乡镇干部队伍中抽调人手,进驻到被帮扶的乡村。经常性的做法是,县一级的所有局委单位各自帮助一个村庄,单位的每个人各自包一个贫困户,每名干部负责将自己包的那户带离贫困。^④值得一提的是,这种将外来干部派驻到乡村中执行党的意志的做法,实际上是毛泽东时期驻村工作队的一种延续,它体现了政权下乡的逻辑在不同历史时空的一以贯之。在笔者调研的中部某县,扶贫办副主任向我们介绍到:

全县共有近1000名驻村干部,这还不包括已有的村委会成员。一个村大约有两到三名驻村干部,他们要在至少一年的时间内每周五天四夜驻扎在村上。全县行政编制有1000多名干部,事业编制7000余人,驻村干部大约占了在职干部的八分之一到十分之一。非驻村干部的工作也很艰苦,周末多得不到休息。这种情况下只能强调党员干部的

① 张爱琼:《农村精准扶贫问题研究》,云南财经大学硕士学位论文,2016年,第20-22页。

② 访谈资料。

③ 欧阳静:《论基层运动型治理——兼与周雪光等高榘》,《开放时代》2014年第6期。

④ 张丽杰:《县级政府精准扶贫政策执行问题研究》,郑州大学硕士学位论文,2016年,第13页。

奉献精神。^①

除了对整个干部队伍不分部门边界的全体动员,党和国家还出台了一套干部考核方法,将扶贫目标的完成与干部的升迁和奖励挂钩。2016年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》。根据这个办法,国务院扶贫办和中组部将牵头每年一次对省级领导班子的考核,对于完成年度减贫任务绩效显著的,给予一定奖励;对于未完成任务或出现其他违规问题的,对省级主要负责人进行约谈,甚至进行责任追究。中央出台的考核办法很快被下级政府所效仿和具体化,比如江西省上饶县规定,干部的选拔任用必须先过精准扶贫关。对于在扶贫工作中表现突出的,优先提拔重用;没有如期完成脱贫攻坚工作任务的乡镇,党政主要领导原则上不调整。^②

以上分析表明,无论是扶贫指标的制定和摊派,还是驻村工作队的派驻;无论是对干部队伍的军事化动员,还是目标管理和激励考核机制的运用;精准扶贫政策执行过程的每一个环节都打下了国家政权建设的深深烙印。然而,国家政权建设的框架在揭示了国家与乡村社会关系的一些重要特征的同时,也遮蔽了这对关系中其他的一些方面。精准扶贫政策的执行环境是乡村社会,要想完整地理解政策的执行结果,就必然要考虑到乡村的社会分层、非正式制度规范和社会关系网络等环境因素的影响。在做这一层分析时,一些学者对维系地方秩序的传统价值、习俗和人际关系的强调,就尤其能够切中要害。基于对精准扶贫的现有研究和笔者团队的实地调研,我们认为,尽管扶贫政策的各个环节都体现了官僚科层制的主导性,但实际执行结果却无处不受非正式、非官僚制的乡土规则的影响。这种影响主要体现在三个方面。

第一,乡村中存在着一个在声望、社会资源和行动能力上占据优势的精英阶层,这个阶层是衔接国家与乡村社会的桥梁,承载着扶贫资源向乡村的输送。朱天义提出了“乡村治理精英”的概念,并将其定义为“在农村场域内,比其他成员能调动更多社会资源,获取更多权威性价值分配如安全、尊重和影响力,并实质性参与、领导、管理、决策乡村公共事务的群体”^③。根据是否享受国家财政供给,这些精英又可以被分为体制内和体制外精英,前者指的是村两委中的干部,后者指积极参与农村社会发展并对村民具有较强号召力的村中能人。在村庄内部,精英和普通村民对于扶贫信息的获知能力上存在着较大的差异,而信息的获取极大地影响着扶贫资源的分配。村两委的领导处于这个信息圈层的最中心,向外依次是村两委成员和村民组长、村内经济与文化能人和普通村民。^④

不少的证据表明,以村干部、乡村企业家和家族势力雄厚者为代表的精英群体影响了扶贫资源的传递与分配,导致这些资源未能真正惠及最贫困的农户。比如在识别谁是贫困户的过程中,虽然也引入了集体评议和民主评选的程序,但村干部、村庄中的小老板等精英人物实际控制着评选过程。“这部分人在村庄通常拥有较好的社会关系,主导着整个熟人社会网络,也受到了村民的拥护……(他们)倾向于将与自己关系密切的朋友以及亲属作为贫困户的筛选对象,在这种所谓的差序格局中,贫困户的评选标准就发生了较大的改变,熟人社会的关系网络消解了国家一整套的

① 访谈资料。

② 凌晔等:《干部选拔精准考核助力精准扶贫》,《老区建设》2016年第9期。

③ 朱天义、高莉娟:《精准扶贫中乡村治理精英对国家与社会的衔接研究——江西省XS县的实践分析》,《社会主义研究》2016年第5期。

④ 邢成举:《村庄视角的扶贫项目目标偏离与“内卷化”分析》,《江汉学术》2015年第5期。

评价标准和评价体系。”^①研究者对赣南宋村的调研发现,产业扶贫政策的推行常常需要农户申请银行贷款,而真正能够获得贷款的几乎都是有一定产业基础的家庭。^②由于贫困户基础资本、资源和技能的薄弱,地方上一般依托农业龙头企业、农业大户和专业合作社来带动贫困户脱贫。为了增强市场主体承担扶贫责任的积极性,地方政府经常需要为他们提供一定的利益回报。实地调研中发现了这样的情况:一些市场主体以扶贫的名义申请了项目和资金,但这些项目却被用于企业和合作社自身经营,并未给贫困户带来收益。贫困户既不知道这些项目的存在,也没有分享到项目带来的收益。^③

第二,乡村治理精英不但影响着扶贫资源在村庄内部的分配,他们自身的社会资本和活动能力在很大程度上决定了有多少资源能够输入到本村之中。精准扶贫工作的不少资金是分散在各个政府部门掌控的项目中的,这些项目需要各个行政村向上级政府积极申请。如果村干部具有较强的交际能力,愿意发动各种关系向不同部门寻求资金支持,则该村就可以获得更多的扶贫资金。反之,那些缺少关系的村干部因为跑不到资金,只好放弃项目申请。^④村干部的社会资本取决于他们与驻村帮扶干部的关系,也取决于他们是否当选县乡人大代表。有着丰富社会资本的村干部能够掌握各种项目信息,与各个部门官员的熟人关系也有利于项目的申请。^⑤由于项目资金的申请和发放需要经过多个层级和部门的审批,村干部必须到财政部门、发改委、扶贫办等各个部门进行接触和联系,这对于他们的社会活动能力提出了很高的要求。

第三,在乡村这样一个人际交往频繁的人情社会中,村民们容易受到一种普惠主义价值观念的影响,尽量避免因为资源分配而产生的零和博弈和正面冲突。由于“不患寡而患不均”的平均主义思想的影响,扶贫资源一旦分配不均,很容易导致村民间的纠纷或者上访现象。为避免这一类矛盾的发生,乡村精英在评定贫困户和发放扶贫资源时,时常采用一些和稀泥或轮流坐庄的办法。黎沙在内蒙古某县的调研中发现,尽管存在着正式的资金分配标准,但村委会仍然会将资金平均分配给几个贫困户,或者采取今年发放给一批贫困户,下一年分给另一批贫困户的方式。^⑥这样普惠式的资源分配与国家精准帮扶的政策存在着冲突,但也说明了非正式的乡土规则对于维持乡村秩序的不可或缺。

五、结 论

综上所述,现有的乡村政治研究采用了不同的分析范式,“国家政权建设”框架以国家正式机构对乡村的渗透为着眼点,透彻分析了20世纪以来历届中央政权将国家权力下沉到农村之中的努力。国家权力的渗透性和控制力在人民公社时期达到了顶点,即使在人民公社解体之后,由于长期以来国家权力的单向度独大,村庄自治发展的空间有限,村一级干部仍然是作为乡镇政府的代理人执行各项国家政策。基于对这一分析框架的反思和回应,学者开始发现乡村社会中自发出现的秩序,并探讨这种自发秩序与国家权力之间的适度边界。国家的各项政策,只有在和社会力量

① 李博、左停:《谁是贫困户?精准扶贫中精准识别的国家逻辑与乡土困境》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2017年第4期。

② 雷望红:《论精准扶贫政策的不精准执行》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版)2017年第1期。

③ 邢成举:《压力型体制下的“扶贫军令状”与贫困治理中的政府失灵》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2016年第5期。

④ 李博:《项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看A县竞争性扶贫项目》,《北京社会科学》2016年第3期。

⑤ 杨亮承:《扶贫治理的实践逻辑》,中国农业大学博士学位论文,2016年。

⑥ 黎沙:《我国精准扶贫的实践困境及对策研究》,南京大学硕士学位论文,2016年。

密切合作的基础上才能有效改变乡村的生活世界。普遍主义的全国性政策,必须和地方社会中非正式的人情、关系和潜规则互相交融,才会最终对农民的生活施加影响。村庄中因血缘、地缘、共同记忆和风俗习惯而形成的社会关联,不仅不应该被看做“政权下乡”过程中的掣肘,而且是建立良好乡村秩序、确保国家各项制度和政策顺畅运作的社会保障。

正如习近平在中共十九大报告中所指出的那样,十八大以来的五年,中国在社会经济发展、全面深化改革和民主法治建设等方面取得了非凡的成就。要实现2020年全面建成小康社会的目标,必须确保我国现行标准下农村贫困人口的全部脱贫,贫困县全部摘帽,中国乡村因此不可避免地卷入到了新时期剧烈发展变革的历史洪流之中。为了按时实现全面脱贫,中共结合了运动式治理和常规的官僚督促机制,保证国家意志在乡村的贯彻实施。这些将国家权力渗透进乡村的努力,必须被看作是近代以来,特别是中共建政以来国家政权建设的延续和深化。精准扶贫绝不仅仅是一项社会经济政策,它更是中共为了加固党政官僚队伍和乡村社会的连接,让广大干部在农村社会的大熔炉中接受锻造和洗礼的举措。同时也应该看到,乡村中非正式、非官僚制的社会运行逻辑对政策执行的结果发挥着潜移默化的作用。虽然不少学者责难这些乡土规则导致了国家意志执行的偏差,但从地方秩序的分析视角看,恰恰是这种“正式权力的非正式运用”使得整齐划一的、带有刚性的政策能够更好地适应乡村的实际情况。在任何时期,乡村的良性治理都有赖于在国家权力下沉与乡村社会的自主性之间寻求一个适当的平衡点。

State-society Relations in Rural China: Theoretical Paradigms and Practice

Zeng Qingjie

Abstract: Rural China has undergone rapid and profound changes since the late Qing Dynasty, as the process of state penetration into the countryside continued. State-building and state-society relations are the two major theoretical paradigms used to make sense of these changes. The former recognized the changes caused by state expansion, but questioned whether this expansion has achieved “modernity”. The latter was focused on rural social order established through state-society interactions. Empirical evidence from the “targeted poverty alleviation” campaign shows the importance of mingling formal state power with informal rules to better suit uniform state policies with rural conditions.

Key Words: Rural Governance; State-society Relations; State Building; Rural Order; Targeted Poverty Alleviation

【责任编辑:张栋豪】