

精准扶贫背景下国家权力与村民自治的“共栖”

章文光 刘丽莉

内容提要:国家权力与村民自治的“共栖”是精准扶贫背景下国家权力以项目资源和官员下派等方式整合进入乡村带来的乡村社会治理变化。本文从“国家中心”“社会中心”“社会中的国家”三个视角梳理国家权力与村民自治的关系,以此作为解释“共栖”的理论起点。本文发现国家权力重新回归乡村社会对乡村基层治理产生了结构性影响,即国家权力下沉与村民自治并不是此消彼长的互斥关系,而是协调共生的“共栖”关系。乡村社会变迁并非单向过程,而是国家权力和乡村社会回应之间持续互动的结果。精准扶贫过程中贫困户识别和退出、产业引入和发展以及帮扶资源的分配和监督某种程度上影响了乡村内部发展,带来我国村民自治的新实践。“共栖”概念反映了我国乡村社会协调治理模式的探索,对村民自治实践具有重要意义。

关键词:国家权力 村民自治 共栖 精准扶贫

一、引言

国家是合法垄断性使用暴力,并运用独占的权力资源进行统治或治理的特殊政治组织。迈克尔·曼(Michael Mann)认为,国家天然地具有在一定疆域内集中权力的趋势和潜能,并根据国家与社会不同互动方式将国家权力划分为“专制性权力”和“基础性权力”^①。“专制性权力”是国家统治者不与社会各团体协商而强加于社会的权力;“基础性权力”是国家通过与社会协商而获得的权力。国家权力的获得更多地取决于基础性权力,原因在于国家权力对社会的渗透能够帮助国家汲取更多资源和更有效动员社会成员。并且,“社会”并非是一个边界清晰且能够自我更新和维持的系统和整体,国家的各个部分差异性地“嵌入”社会结构中,其中心部分和边缘部分同社会各个群体互动,这些互动有着不同的形态、特质和结果^②。因此,国家与社会是相互塑造、彼此制约的过程。当正式制度性权力和社会力量同时存在时,如何同时实现国家权力的集中和社会的相对自主性与能动性,就成为一个兼具理论价值和现实意义的议题。

当今我国乡村正在经历的现代化过程为我们探讨上述问题提供了很好的研究背景。1987年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(《村组法》)的颁布确立了村民自治制度,确立

^① 参见迈克尔·曼:《社会权力的来源》,第二卷,上海人民出版社,2007年版。

^② 参见张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海人民出版社,2007年版。

“乡政村治”格局。这在一定程度上反映了乡村政治的运转现实:国家权力和乡村社会自主性力量共同发展并存在共治关联。一方面,随着国家政权建设的推进,国家权力逐渐深入整合乡村社会,中央权威运用国家力量调控乡村社会,将散落在乡土社会的权力集中于国家;另一方面,村民自治通过自下而上的参与方式逐渐扩展到国家治理的各个领域,乡村社会不断探索村民自治的有效实现形式,民间资源实现了国家政权与乡村社会的对接和融合。

作为乡村发展新的工作机制,精准扶贫意味着国家权力大规模整合进入乡村社会,这为我们提供了一个观察国家与社会互动关系的窗口。国家在取消农业税之前,政府向乡村汲取资源,乡村自治组织配合权力部门完成自上而下、目标明确的国家任务。2003年全国启动乡村税费改革,旨在减轻农民负担,这在一定程度上缓解了政府和农民之间的紧张关系。与此同时,乡镇政权因其“匮乏的资源约束”而丧失与农民打交道和掌控乡村社会的能力,客观上造成乡镇政权悬浮于乡村社会之上^①。近年来,国家向乡村输入资源,以精准扶贫为例,国家资源以项目、资金、技术、下派干部等方式全面进入熟人社会的乡村自治社区,将各类资源输入到个体农户层面。简言之,我国乡村基层政权从资源汲取向资源反哺转变,意味着国家权力以全新方式重新下沉至乡村社会,为我国乡村权力结构带来新变化。

本文将国家-社会关系作为讨论的切入视角和反思对象,尝试寻找国家权力和村民自治是否存在一种边界关系和平衡结构。当新的权力主体和国家资源进入乡村,难免对原有的乡村治理结构带来冲击。本文通过在我国乡村的田野调研得到一手数据,对精准扶贫背景下村民自治实践进行实证研究,提出理解乡村基层治理的路径和逻辑。

二、文献综述:国家权力与村民自治的关系

自治是公民实现自我价值的重要途径。《村组法》就村委会的组成、职责、村民代表大会和村民大会、民主管理和民主监督等方面作出了具体规定。自20世纪90年代以来,“国家与社会”作为一个普适性的分析框架引入中国学界,对于国家权力和村民自治关系的发展趋势或结果,学者们各执己见。

(一)“国家中心”视角

“国家中心”视角将国家作为主要行动者,分析国家如何渗透、支配和调适国家和社会的互动,我国国家与乡村社会关系很大程度上是在“国家政权建设”框架下得以解释的。清末以前的传统中国乡村治理可以用“皇权不下县”来概括,即国家权力只下沉至县一级,构成“县官治县,乡绅治乡”格局^②。这种自治力量存在的目的不是为了分权,而是确定地方权威在官僚体系中的位置,并且从乡村社会提取更多资源以确保中央权力合法化^③。自清末开始的百余年间,国家政权不断向乡村社会渗透,国家统治一切有价值的资源,形成原子化的个人直接面对国家^④。新中国成立初期,乡村政权单位主要是“人民公社”及下设的生产大队和小队,徐勇用“政权下乡”来揭示国家权力对乡土社会的深度整合^⑤。中央政府通过土地改革将征税单位、土地所有和政权

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关系之影响》,《社会学研究》,2006年第3期。
② 参见王先明:《近代绅士》,天津人民出版社,1997年版。
③ 参见杜赞奇:《文化、权力与国家》,江苏人民出版社,2004年版。
④ 邹谠:《中国二十世纪政治与西方政治学》,《思想家》,1989年第1期。
⑤ 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。

结构完全统一起来,在政治和经济上均实现了“政权建设”目标^①。

改革开放之后,以村民自治的实践为契机,国家权力在乡村社会出现一定程度的撤退^②。国家高度管制的人民公社解体过程中产生了村民在一定地域范围内自我治理的制度和行为,乡村社会自我治理特性与中断若干年的村民自治制度衔接起来^③。中央为弥补乡村出现的制度真空,积极支持村民自治实践,乡镇政府与选举产生的村民委员会是指导和被指导的关系,而非上下级行政隶属关系。一些学者并不认同权力下放意味着国家从乡村社会退出,村民自治下的村庄和农民仍被高度整合在政权组织体制内。“压力型”体制决定了国家任务层层分解至基层^④,乡镇政府为了完成上级考评指标,必然全方位地介入到乡村社会经济发展中,因此它不可避免地无法满足于和乡村保持指导—被指导的关系。张静从现代化角度否认国家政权建设的实质进展,认为村民“自治”只是一种权威性自治,而非代表性自治,村民自治制度并不是我国宪制制度的创新,而只是基层政权权力来源的重构^⑤。

一个更为重要的问题是,全国乡村不同程度出现了村干部行政化趋势^⑥,村民自治组织的依附性越来越强,这反映了国家政权建设的绩效。徐勇认为,村民委员会和村民小组都担负一定行政功能,村民自治导致国家政权组织的权力渗透能力大大增强,政权组织体系的行为直达农民,这提升了权力集中能力^⑦。吴理财指出,村民自治是一种国家重建形式,标志着国家对乡村社会的成熟整合^⑧。近年来,国家通过实施“政党下乡”整合碎片化乡村以及动员分散的农民,基层党组织成为乡村社会的权力主体,特别是村两委交叉任职的情况愈加显著。肖滨等人提出“五权”结构平衡论,认为广东省探索村民自治新形式是将村民自治有机整合到以政党体制为基础的国家治理体系中,实现“三元统一”^⑨,此研究重构了解释村民自治陷入困境的新框架,乡村基层治理的复杂性得到展示。

(二)“社会中心”视角

村民自治引发学界高度关注,“回归国家”视角试图从整体的、宏大叙事的乡村研究方法来探讨国家与农民的关系。然而,“国家政权建设”框架仍是以国家政治为导向,基层政权特性仍未显示出来。有学者指出乡村社会秩序得以维系的机制和逻辑,一方面,依靠非正式和非官僚的治理机制;另一方面,地方精英和上层精英分享了同一套意识形态和治理目标,国家与社会在这种“地方秩序”中平衡交融^⑩。有学者从乡村社会自主性阐释国家与乡村社会的适度边界,徐勇认为,我国村民自治既具有国家赋权的特点,也需要现代社会组织的自我发育,这种组织来源于市场化过程中形成的理性化社会和在自治实践中培育的农村公民社会^⑪,从这个取向来看,乡村民间组织成为推动国家与乡村社会互动的重要组织载体。

① 刘金志、申端锋:《乡村政治研究评述:回顾与前瞻》,《改革开放》,2009年第10期。

② 杨善华:《家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替》,《社会学研究》,2000年第3期。

③ 徐勇:《找回自治:探索村民自治的3.0版》,《华中师范大学学报》(人文社科版),2014年第4期。

④ 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》,第28~56页,中央编译出版社,1998年版。

⑤ 参见张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海人民出版社,2007年版。

⑥ 李祖佩:《“新代理人”:项目进村中的村治主体研究》,《社会》,2016年第3期;景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《治理研究》,2018年第1期。

⑦ 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。

⑧ 吴理财:《村民自治与国家政权建设》,《学习与探索》,2002年第1期。

⑨ 肖滨、方木欢:《寻求村民自治中的“三元统一”——基于广东省村民自治新形式的分析》,《政治学研究》,2017年第3期。

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

⑪ 徐勇:《村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2005年第2期。

我国乡村选举在过去 30 多年间已有显著改进,进行了大量公平自由的村民选举,但仍存在程序性问题如选民登记、候选人登记、竞选宣传、投票行为等,对村民自治带来影响^①。例如,选举中的非法竞争行为在一定程度上阻碍了基层自治的运转^②。欧博文和韩荣斌等学者认为过分关注选举过程忽视了乡村社会的权力运作机制,在许多地方,乡镇政府、村党支部、社会力量(如宗族势力、黑恶势力、宗教组织)妨碍了民主规则的进一步实施^③。自治准则中的少数服从多数原则会使某个强势宗族处于统治地位,或者导致若干个宗族之间持续的斗争,这些都会导致剧烈冲突并且使有效治理几乎不可能^④。

可以说,以村民委员会为自治体的村民自治实践遇到不少困难和问题,甚至在一些地区走入死胡同。2014 年中央一号文件提出“可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点”,基本单元成为村民自治研究领域的实践热点。邓大才认为自治基本单元的规模受农民参与方便性和合作解决公共问题能力的约束,并应遵循产权相同、利益相关、血缘相连、文化相通和地域相近五个原则^⑤。“三波段”理论认为我国村民自治进入了第三波阶段,主要表现在自治中出现空间挤压和下沉状况,自上而下的行政力量迫使村民自治的探索单元从行政村转向自然村^⑥。同样,经济因素会对村民自治发展带来影响,由于村委会直接支配村经济资源和管理村公共事务,为保护自身经济利益,村民对村委会选举参与度高^⑦。

(三)“社会中的国家”视角

国家与社会的权力关系无法分割,两者边界往往难以清晰界定。不管是“国家在场”,还是“社会在场”都无法解释国家与社会互动过程中的动态关系。乔尔·米格代尔(J. S. Migdal)提出国家社会相互赋权和相互转换概念,阐释国家和社会之间整合过程以及国家和其试图控制、影响的社会群体之间的互动过程^⑧。

在西方,“社会”是与“国家”对立的空空间,在这个基础上形成民众讨论的“公共空间”,而中国的情景并不强调两者对抗和相互独立。“国家权力在村民自治中”不代表国家权力的单向度扩张,乡村内部逻辑也不等同于村庄的自在性。正如一些学者所言,我国的国家与社会是一种相生相依的状态,双方共同造就的地方秩序具有性质上的自在性和逻辑上的自治^⑨。黄宗智的“第三域”理论提出市民社会所体现出的国家和社会二元分力并不适用于我国乡村研究,在两者之间存在第三空间,这个空间由国家和社会交汇结合共同起作用,产生具有协商性和非命令性的新型权力关系^⑩。在分析“简约治理”时,黄宗智认为由于“第三域”的存在,国家动员乡村社会中的非正式性和非官僚化形态维持地方秩序。这种模糊交叠的空间同样反映在村民自治实践中,

① Shi Tianjian, “Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy”, *World Politics*, Vol. 51, No. 3, 1999; He Baogang, *Rural Democracy in China: The Role of Village Elections*, New York: Palgrave, 2007; 景跃进:《海选是怎样产生的》,《开放时代》,1999 年第 3 期。
② John James Kennedy, “The Price of Democracy: Vote Buying and Village Elections in China”, *Asian Politics & Policy*, Vol. 2, No. 4, 2010.
③ Kevin J. O'Brien and Rongbin Han, “Path to Democracy? Assessing Village Elections in China”, *Journal of Contemporary China* Vol. 18, No. 60, 2009.
④ 于建嵘:《警惕宗族势力对农村基层政权的影响》,《江苏社会科学》,2004 年第 4 期。
⑤ 邓大才:《中国农村村民自治基本单元的选择:历史经验与理论建构》,《学习与探索》,2016 年第 4 期。
⑥ 徐勇:《找回自治:探索村民自治的 3.0 版》,《华中师范大学学报》(人文社科版),2014 年第 4 期。
⑦ 牛铭实:《经济因素对中国村民自治发展的影响》,《21 世纪双月刊》,2003 年第 8 期。
⑧ 参见乔尔·S·米格代尔:《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,江苏人民出版社,2013 年版。
⑨ 刘金志、申端锋:《乡村政治研究评述:回顾与前瞻》,《改革开放》,2009 年第 10 期。
⑩ 参见邓正来、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》,上海人民出版社,2006 年版。

特别当今乡村基层组织渐趋行政化——法律意义上村委会为村民自治组织却在一定程度上承担乡镇政府派出机构的角色。如景跃进所言,国家通过一系列治理技术塑造村干部的身份、角色和认同,通过权力网络和正式及非正式关系来控制村干部,使其成为基层政府的代言人和社会改造中坚力量,同时又保留了自治的外壳^①。

乡村基层政权展示了国家与乡村社会边界的模糊性和相互交织,提供了解释国家与社会关系的动态性关联。由于乡村社会已拥有自主性,一些乡村基层治理机构产生了推动乡镇企业发展的“地方法团主义”^②。随着经济利益的增加,基层政权组织出现利益化倾向,寻求利益最大化的村干部和基层政权形成“共谋”,阻碍善政深入乡村社会,引发农民不满。特别是乡村税费改革之后,国家资源以“项目制”的形式不断输入乡村社会,乡村治理出现精英俘获和分利秩序的基层实践困境^③。这些村干部对上不能成为国家的代理人,对下无法回应村民的需求,这种利益倾向既阻隔了国家权力对乡村社会的渗透,也阻碍国家权力的集中。

综上,国家正式权力制度和乡村基层自治之间存在某种张力。在村民自治实践中,我们既可以发现国家正式权力通过基层代理人将触手伸入乡村社区,体现国家权力下沉乡村社会的制度化和半制度化状态;另一些证据则提示我们乡村基层社会自主性的提高体现在乡村行事规则、权限、人事和财政资源等方面发生的重大变化,这些变化也影响了国家政策在乡村的实施效果。

现有研究从“国家中心”“社会中心”“社会中的国家”三种国家-社会互动视角出发,对国家权力和村民自治之间的关系进行分析和归纳,为学术界进一步讨论奠定了坚实基础,但也留下了三个值得继续探索的空间。一是,上述研究大多把国家权力当成实现国家建构的基础性权力,或是实现国家统治的支配性力量,但并没有将其视作结构性变量,在村民自治的实践中探究国家权力的具体要素。因此,充分理解国家权力的下沉对村民自治的影响,有必要通过实证材料进行深入细致的分析。二是,上述研究已经注意到国家权力和村民自治之间的相互交织关系,但有必要进一步厘清在何种情况下国家权力的下沉造成国家和社会之间的紧张关系,何种情况下能够实现两者的结构平衡。三是,上述研究没有从历时性角度看待村民自治实践,也没有将时间维度引入地方自治分析,难以客观解释村民自治实践变化的原因和机制。

国家-社会关系理论为我们提供了观察当前我国乡村政治发展的独特视角。从我国村民自治发展的历史进程来看,村民自治为自发产生,但被纳入国家建构性的政治民主建设范畴中^④。在乡村场域,社会权力并不排斥国家权力,相反是以国家权力为依托存在,国家在乡村社会发展过程中扮演着资源供给者的角色。西方的国家社会二分路径在我国政治现实中应谨慎运用,其把村民自治看成社会对国家的分权,强调国家权力的扩张对社会权力的限制。在我国广大乡村社会,以宗族、血缘、语言群体为基础的亚组织以自身规则发挥作用,这些亚组织往往对基层社会具有强大影响。国家权力的介入并不会破坏这些规则,而是运用强制力将这些分散的乡村社会力量整合起来,并统一到国家政治结构之中。社会力量的整合并不必然意味着乡村基层自治力量的减弱,从这个角度来看,发展村民自治制度的出发点在于实现国家和社会的良性互动协调,而不是国家和社会走向对立。“乡政村治”治理结构下,国家权力退到乡镇一级,村庄成为基层治理最重要的政治单元,若没有国家权力对基层自治组织进行有效监督和治理,地方黑恶势力和

① 景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《治理研究》,2018年第1期。

② Oi Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reforms*. Berkeley: University of California Press, 1999.

③ 李祖佩:《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》,《政治学研究》,2015年第5期。

④ 参见杨光斌等:《中国民主:轨迹与走向1978~2020》,中国社会科学出版社,2016年版。

宗族势力等可能影响村庄自治的有效运作。国家权力和村民自治“共栖”概念正是在上述背景下提出的。

三、分析框架

“共栖”概念的提出反映了精准扶贫背景下我国探索建设国家与社会协同发展模式。它具有三个方面的含义：一是农民和国家行为、意志的一致性。在我国，政党是社会总体利益的代表，它通过制定国家社会发展目标，实现最大化公共利益，将国家意志贯彻至乡村社会。与此同时，国家权力需要乡村力量的支持，通过乡村力量进行基层治理。二是乡村社会具有自主性。清末以前的传统中国，宗族是维系政府和农民的纽带，也是乡村秩序的维护者。进入现代以来，随着乡村社队的解体，农民成为村民自治的主体，乡村社会再次显示出强大的自主运行和整合能力。这种内在自主性并不会随着国家权力介入乡村而消亡。三是政府的调节器作用。从国家权力介入乡村社会的方式来看，无论是官员干部还是基层党组织都不希望取代乡村自治力量。

精准扶贫在我国乡村社会的实践关系到基层治理的运作模式和国家资源的有效分配。精准扶贫是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要战略，国家将贫困治理和乡村社会治理有机结合，为我们提供了观察乡村社会制度变迁和政府行为的入口。与以往扶贫思路不同的是，精准扶贫本身包含了民众参与的元素，精准扶贫在民主投票、民主决策、民主监督和民主管理等各方面将国家“自上而下”扶贫治理与村民“自下而上”自治行为有机结合。建档立卡贫困户纳入和退出、扶贫项目确定以及扶贫评估过程中的民主监督等都需要农户参与。在精准扶贫中，国家通过“政党下乡”“行政下乡”整合进入乡村社会，国家权力的加强成为实现扶贫目标的有力保证。国家权力在精准扶贫背景下表现为三个方面：

第一，对乡村社会的持续介入。精准扶贫的基本模式是通过国家官僚直接参与到每个村庄的脱贫工作，并起到动员群众、输入和分配资源、沟通信息的作用。国家下派的扶贫第一书记和驻村工作队作为国家与乡村社会直接的组织媒介和国家权力的一种非常规运作机制，在乡村治理发挥重要作用。

第二，与基层组织的整合协作。精准扶贫政策执行过程中，工作队的进村并没有直接干预村庄原有的权威和秩序结构，相反，下派驻村干部与村干部之间职责清晰、分工明确，并在村庄中培养政治和经济精英，保证国家权力的向心力量。

第三，对国家意志的贯彻实施。干部考核方法将扶贫绩效与官员升迁挂钩，以实现从中央到乡镇五级干部的广泛动员，保证国家政策在乡村基层得以有效实施。同时，政府从向乡村汲取资源到将资源输送乡村的转变需要下派干部确保资源获取的渠道，并监督村庄资源分配，避免扶贫资源无法有效抵达贫困户。

虽然扶贫政策每个环节都体现了国家“在场”，但实际执行过程和结果却无不受到非正式、非官僚制的乡村秩序和规则的影响。图1展示了精准扶贫背景下国家权力与村民自治“共栖”的内在逻辑。

（一）制度性要素

精准扶贫背景下国家权力在我国乡村的重新下沉是国家政权下乡的深入。我国乡村社会除了村民自治选举出的村民委员会和长期存在的村党支部委员会两个管治主体，还有扶贫第一书记、驻村工作队、包村干部等其他来自村庄权力系统之外的干部队伍。根据《村组法》，村民委员会成员和村支部委员会成员为村庄治理的主要执行人，统称村两委。近几年由于国家扶贫任务

的要求,村干部队伍本身也在发生变化。2009年中组部《关于加强村党支部书记队伍建设的意见》鼓励致富能手、机关单位退居二线干部等政治社会精英回原籍担任村党支部书记,村干部具有精英化趋势^①。在精准扶贫工作中,村两委和群众接触最多,其主要职责是负责精准扶贫的各项具体工作,如政策宣传、入户走访排查、识别贫困户等。

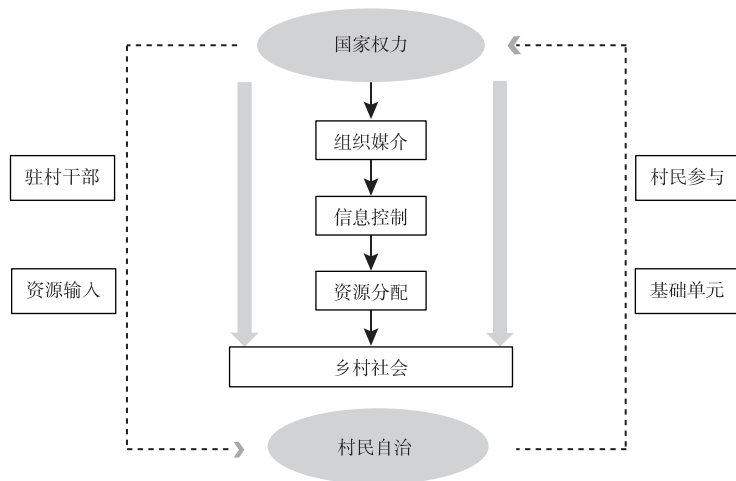


图1 精准扶贫背景下国家权力与村民自治“共栖”理论框架

从具体分工来看,村两委虽然缺乏知识技能和社会资源,但其由村民选举和提名产生,更了解村民的实际需求和村庄的实际情况。脱贫攻坚中入户了解情况、动员群众参与产业建设等政策落地的繁杂工作需要村两委来完成。第一书记主要借助于自身派出机构的资源和平台,负责产业项目引进,广泛寻求有利于帮扶村发展的各项资源。驻村工作队主要承担三项职能:一是协助所在村组织开展贫困户核查认定、建档立卡、制定与实施帮扶村发展规划和贫困户脱贫计划;二是负责扶贫产业项目的运作、维护;三是向贫困户传达、解释各级政府的扶贫政策,并向政府汇报扶贫进展。在部分地区特别是扶贫压力不大的村庄,扶贫第一书记也兼任驻村工作队队长职务。包村干部可被认为是一个监督者的存在,为乡镇一级政府下派的负责指导行政村各项具体工作的乡镇干部。当相关政策出现偏差时,包村干部负责听取群众意见,向上级汇报,并做出决断。与此同时,包村干部还需要传达上级相关指示精神,以沟通者角色承担上情下达的作用。

由此可见,下派驻村干部在日常扶贫工作中并不与村民自治行为产生对立关系,而是起到“协调作用”。一是驻村干部确保自上而下的扶贫资源落地而不出现空转情况。以行政为主导的大部分资源分配意味着自上而下派出干部必然牵动一些资源倾斜,通常情况下,职级越高、派出单位越是实权部门的驻村第一书记,带来的资源就越丰富,例如省发改委比县文化局派出的驻村干部更受欢迎,实践中,这些实权部门的下派干部也往往被派往扶贫任务较重的贫困村。二是驻村干部通过科层制的官僚体系传达信息和协调事务。相较于村级干部,驻村干部能够更为专业地将国家政策在乡村进行解释和宣传,实现自上而下的政治动员。三是为了防止基层官僚僵化以及出现扶贫资源分配中的“精英俘获”,扶贫干部在村庄组织开展党建,发展村干部队伍,培养致富带头人,通过日常管理和监督减少基层代理人的谋利化问题,对扶贫政策的实施进行全程

^① 李祖佩:《新代理人:项目进村中的村治主体研究》,《社会》,2016年第3期。

监督和管理。

(二) 非制度性要素

虽然精准扶贫在国家纵向权力关系上并没有改变“乡政村治”治理结构,但在横向上影响了乡村内部权力结构和治理关系。这种工作模式在某种程度上影响了村庄内部发展,成为社群形成和发展的触发器。一般来说,社群是通过紧密的个人关系和相互信任来引导成员进行自愿合作的组织,成员通过互动共同参与到决策制定和管理中,体现出政治协调机制。精准扶贫背景下国家权力的加强,有助于村民自治的有效实现。

精准扶贫扩大了村民自治内容,促进了民主投票、民主决策、民主监督和民主管理在乡村自治中的实践。精准扶贫之前,我国乡村自治实践在东部经济较发达地区比较活跃,中西部地区的乡村自治实践流于表面。精准扶贫在某种程度上对我国村民自治产生一种行政手段下的民主决策和民主管理的“学习效应”。为了达到扶贫政策效果,村民自觉或不自觉参与到与脱贫攻坚相关的自治活动中来,例如村民评议程序。国家权力下沉还增强了贫困户参与乡村决策管理的积极性,精准扶贫增强了农户在乡村治理中的利益相关性,而利益相关是自治形成的首要条件^①,精准扶贫带来的项目、资金、技术下乡,吸引更多村民参与到扶贫资源有效分配的决策讨论中。精准扶贫涉及农户的切身利益,为了达到政策目标,许多贫困村开展了大规模农户动员,转变产权关系,例如土地流转和征收,这些因素增强了农户采取集体行动的可能性。同时,由于扶贫产业的引入和发展,越来越多的外出人员回乡工作,积极参与到村事务中。脱贫攻坚之后,村集体经济收入的提高增强了农户之间利益相关联结,农户对参与分红收入的分配和监管的自愿性大为提高,这也提升了乡村自治程度。

与此同时,国家权力在乡村社会的下沉会对村民自治造成不可避免的空间挤压,乡村自治空间从行政村下沉至自然村层面,这也在某种程度上扩展了村民自治实现的社会基础。《村组法》规定,村民自治组织除了村委会外,其他涉及全体或部分村民公共事务的组织,包括自然村或者村社小组的组织,只要是村民自我选举、自我管理、自我监督的群众性组织,均属于村民自治组织,在乡村治理中同样能发挥重要作用^②。在脱贫攻坚实践中,由于许多地区的行政村内部非熟人化,村级自治组织对每个农户的贫困情况并不清楚,村民民主评议的关键主体从行政村层面下沉至自然村层面。村组(屯、社)级组织更接近村民,且对村民需要较为敏感,确保其自治权力不仅能够回应村组大部分农户的重要公共利益,还能够回应容易被忽略的特定群体的特殊要求。在这种情况下,村民自治能够回应各种利益需求,及时化解社会矛盾,保持乡村社会稳定,缓解国家和社会关系的张力。

四、研究方法 with 案例分析

我国精准扶贫对村民自治的影响是“如何”“为何”的问题。基于案例分析的定性研究方法契合问题类型的需要,由于全国范围内系统收集数据较为困难,而个案研究方法或单一地区研究又难以保证研究的信度和效度,为增强研究的信度和效度,在前期收集数据的基础上,笔者于2019年1月至7月在西南S省、华东F省和西北G省选择了三个村庄进行田野调查,本着代表性强、相关度高、影响力大、数据丰富和容易收集原则,通过深度个案访谈和参与式观察获得了第一手资料(表1)。

^① 邓大才:《村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察》,《政治学研究》,2014年第6期。

^② 汤玉权、徐勇:《回归自治:村民自治的新发展与新问题》,《社会科学研究》,2015年第6期。

表1 访谈对象基本信息

	访谈对象
S省X村	X村村两委、驻村第一书记、驻村工作队队长、村民、所在县地方干部
F省E村	E村村两委、驻村第一书记、村民、所在县地方干部
G省Z村	Z村村两委、驻村第一书记、村民、所在县地方干部

出于非学术原因,本文对调研地使用字母处理,并将访谈记录进行编码。三个调研村分布于我国不同地区,均为贫困村,所在县都是国家级贫困县。这三个村庄贫困人口多,贫困发生率在所在地区处于较高水平,贫困规模和帮扶力度都具有典型性。本文从村治的微观角度观测精准扶贫的具体内容:贫困户的识别、调整和退出,产业引入和发展,帮扶资源分配和监督,解释国家权力与村民自治“共栖”产生的要素。

(一) 贫困户的识别、调整和退出

村民自治在贫困户的识别、调整和退出中发挥了实质性作用,体现了村民在乡村治理中所享有的选举权、决策权。贫困户识别需要经过村民民主评议和“两公示一公告”程序,常见做法为先是农户自愿申请,然后各行政村召开村民代表大会进行民主评议,形成初选名单,再由村委会和驻村工作队核实后进行公示,最后无异议后报乡镇人民政府审核。在对S省X村的调研发现,该村农户参与贫困户识别和退出的投票和评议热情很高,因直接涉及自身利益,贫困户评选和调整甚至比村主任选举还要竞争激烈^①。

调研发现,村民参与热情高,但仅依靠村民讨论较难达成一致意见。在实践中,有可能出现两类精准识别“投票偏差”情况:一是由于宗族势力、人际关系导致真正贫困的农户排除在扶贫名单之外;二是人缘不好的真正贫困的农户无法通过选举产生。由于X村真正贫困户主要来自于大病、残疾,以及遭受自然灾害的农户,第一种情况基本不存在,而人缘不好的贫困农户由于人际关系差,没能通过第一轮村民代表大会的投票^②。

由于行政村一级无法通过村民自治投票选举出真正的贫困户,该村出现了自治基础单元“下移”情况。先由七个村民小组分别召开村社会议,讨论表决本社内部申请人是否符合建档立卡标准,其中,一社和二社有两户被剔除名单,村民代表大会通过的申请户并非全部获得村社代表的支持;对于那些实际贫困但并没有获得足够票数的农户,驻村干部和村两委入社向村社社员告知政策标准,甚至表示“选上后他不会再到你家蹭吃蹭喝”,以此打消群众疑虑^③。之后,该村以行政村为单位召开村民代表大会,对各社上报的推荐名单进行投票。一、二社被剔除名单的两户没有通过村民代表大会,会议记录显示,村民代表表示社里村民更了解情况,因此同意不纳入贫困户名单;而那些由驻村干部入户做工作的人缘不好的贫困户候选人则得到村民代表的支持,全票通过。由此可见,在贫困户识别过程中,村民民主评议并不能完全达到符合政策初衷的结果,而国家权力介入则有助于政策目的达成,保证政策实践公平性,并没有阻碍村民自治探索。

另外,贫困户动态调整内容包括贫困户脱贫、新识别、返贫纳入、贫困家庭自然变更等,贫困户退出程序与贫困户识别程序一样,也需要经过民主评议。由于贫困户享受前所未有的扶贫优惠政策,即便符合脱贫标准,也不愿意主动退出。在驻村工作队主导下,村干部针对符合脱贫标

① S省N县扶贫办主任访谈记录(2019年7月21日,编号SX04)。

② S省X村驻村工作队队长访谈记录(2019年7月22日,编号SX03)。

③ S省X村扶贫第一书记访谈记录(2019年7月22日,编号SX02)。

准的贫困户逐家解释脱贫不脱政策;对那些依然不愿意退出的贫困户,则通过村民小组评议,少数服从多数原则,最终符合标准的贫困户都提交了脱贫申请^①。

(二) 产业引入和发展

国家扶贫资源大量输入乡村,为了防止资源被滥用,国家制定了详细规定从制度上和程序上对村干部进行约束,上级不断向村干部和扶贫干部布置任务,并对干部完成扶贫任务的情况进行监督和考核。通过调研 F 省 E 村产业项目的引进发展和监管过程,发现国家向贫困村投入大量资源和精锐干部,为村民自治创造了有利条件。

产业发展吸引外出务工人员回乡创业,扩大了农户参与自治的群众基础。精准扶贫前,E 村大部分年轻人外出务工,2014 年 F 省省委组织部下派扶贫第一书记驻村,并提供扶贫资金,第一书记将发展茶业作为村主导产业,他将 20 万元资金注入村集体经济用于茶园初期的建设,并利用自己的人脉联系省城茶叶专家来村传授种植技术、介绍当前市场需求,但是他在争取村民支持上碰到困难,青壮年村民并不愿意回乡支持产业发展。合作社成立之后,第一年全村只有 20 多家农户加入。在看到实实在在的分红收益后,第二年就有 80 多家农户加入合作社,许多常年在外务工的村民纷纷回乡加入村合作社。E 村村民表示,在外打工 1 个月只有 3 千多元,而回乡在合作社打工,1 年收入有 3 万多,再加上家中种的茶青还有 1 万多收入^②。

经济收入增加提升了村民的政治参与意识。精准扶贫之前,村民对竞选村委积极性不高,青壮年村民大多外出打工,村委成员普遍文化程度低并多为年长者。在驻村干部和村两委带动下,在经济收入增加激励下一批常年在外乡的乡贤回乡担任致富带头人,在产业发展上发挥了重要作用。同时,由于村产业收入的提高以及村集体经济的增加,村集体成员之间的利益相关性显著增强,产业发展的分红分配以及对集体经济收入的监管促使农民产生规则自觉,提高协商能力。正如 E 村村主任表示,由于村集体经济发展,年轻人愿意回乡工作,村民代表大会经常可以看到年轻人的身影,对村务讨论很热烈,比如如何发展茶厂,从何处打开销路,合作社怎么分红等^③。可见,乡村产业发展有助于村民自治有效实现,村民参与村庄治理的意愿大大增强。

(三) 帮扶资源的分配和监督

G 省 Z 村的贫困人口较多,获得的扶贫资金和项目不少。调研发现,自上而下的国家资源在层层考核、评估、监督下得到公开,通过建立扶贫资金信息披露制度和扶贫对象、扶贫项目公示公告公开制度,避免了暗箱操作,使扶贫资金和产业分红的使用情况接受村民普遍监督。农业税取消后,国家与农民的关系从资源汲取转向资源输入,国家资源不断输入为乡村治理和发展带来新鲜血液。有学者认为,在资源不断输送的利益链条中,权力寻租者、富人和灰黑势力、谋利型机会主义农民等几个主体形成分类秩序,乡村治理容易出现内卷化现象^④。自精准扶贫政策实施以来,Z 村此类情况有所减少^⑤。除了扶贫资源分配接受村民的民主监督之外,为了防止在精准扶贫中出现“优亲厚友”和滥用扶贫资源等情况,国家形成了完备精准扶贫制度体系,除了设计科学有效的贫困评估指标,还建立了自下而上的扶贫数据库,相关数据由村级信息采集人员采集录入至国家扶贫信息系统。这套信息系统适用于各级扶贫主管部门对扶贫信息数据的准确统计和动态调整,国家通过工作组督查、省际交叉检查、媒体暗访、第三方评估等各种办法检查基层扶贫

① S 省 X 村村支书访谈记录(2019 年 7 月 22 日,编号 SX01)。

② F 省 E 村村民访谈记录(2019 年 1 月 18 日,编号 FE03)。

③ F 省 E 村村主任访谈记录(2019 年 1 月 19 日,编号 FE01)。

④ 陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》,2015 年第 3 期。

⑤ G 省 Z 村村民访谈记录(2019 年 1 月 21 日,编号 GZ03)。

工作,对扶贫对象的基本资源、动态情况、帮扶结果等实施动态管理,真正实现精准扶贫。

综上,三个案例虽然分布于我国不同地区,但体现了相似的治理逻辑,即精准扶贫扩大了村民自治的内容和方式,促进了民主选举、民主决策、民主监督和民主管理。在精准扶贫前,我国村民自治更多体现在民主选举方面,精准扶贫为村民自治的民主决策、民主监督和民主管理提供了丰富的社会基础和现实条件,反映了国家治理模式的变化。

五、结语

国家权力大规模整合进入乡村社会对村民自治有何影响?本文从国家和社会互动视角,以精准扶贫为例进行分析和回应,展现了乡村治理背后的政治逻辑。本文试图在三个方面对现有研究进行深化和拓展:一是提出了国家权力和村民自治“共栖”概念。国家权力和乡村社会力量之间并非零和博弈,国家权力的扩张并不总是伴随着基层社会的抵制。伴随着国家权力的扩张和社会力量的发展,国家与乡村自治组织不断调适和磨合,使得乡村社会网络不断融入公共政治,国家和社会呈现协调相称的过程。国家资源和政治精英大量输入乡村社会,不仅解决村民的需要和诉求,获得村民支持和信任,为国家实现乡村社会治理奠定基础,还激发了村民自治内生动力。二是补充了村民自治有效实现要素。在以往对村民自治的讨论中,过多地突出了村级内部权力关系,忽略了国家权力与村级自治组织之间互动关系,特别是县级以上官僚权力与村社会力量的关系,本文将国家权力作为变量对村民自治进行考察。三是回应了精准扶贫治理机制的研究。现有研究将精准扶贫视为行政主导的治理模式,强调政府组织架构下对原有科层体系的打破和重构,本文则强调自上而下配备的扶贫第一书记和驻村工作队嵌入乡村社会,在已有的治理结构中扮演着协调者角色,起到资源分配和落地、信息沟通和协调以及防止精英俘获的作用,作为理性的政治行动者,他们和村干部之间职责清晰、分工明确,并不阻碍村民自治的开展。

党的十九大报告提出要“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^①。2019年中共中央印发了《中国共产党农村工作条例》明确了规定村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人,推行村“两委”班子成员交叉任职,这体现了国家对乡村基层自治的重视,将村民自治纳入到国家治理体系中。本文基于精准扶贫战略实施,对国家权力和村民自治互动关系进行了尝试性解释,有助于我们对基于西方社会的国家和社会理论作出中国特色的回应。研究表明,当国家权力以“柔性干预”方式进入乡村社会,即并不试图重构乡村基层权力结构但以一种“国家在场”的方式维护和扶持社会力量时,村民自治实践得到更大发展。

作者:章文光、刘丽莉,北京师范大学政府管理学院(北京市,100875)

(责任编辑:刘杰)

^① 习近平:《决策全面建设小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日。