

资源下乡与分利秩序的形成

王海娟,贺雪峰

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,武汉 430074)

摘要:资源输入时期,国家向农村输入大量项目资源,国家与农民关系发生了重大变化。探讨下乡资源的分配和使用逻辑,能够更加深刻地考察新时期国家与农民关系。研究发现,在项目资源分配环节,特殊主义的项目资源分配模式形成了资源分配的权力—利益网络;在项目落地环节,钉子户崛起引起了村庄精英替代。这种资源分配和使用的样态可以用“分利秩序”这一概念来概括。分利秩序是一种非正式的资源分配规则,它以“权力”为分配中介,具有广泛性、隐蔽性和自我稳固性的特征,其结果是公共资源的“私人化”。这种结构化的利益分配模式吞噬了大量国家资源,导致基层治理内卷化。深入考察还会发现,在资源汲取与输入中,国家与农民的关系形态是由农村社会的组织程度决定的,因而将农民组织起来是解决资源输入过程中所存在问题的根本办法。

关键词:国家与农民关系;资源下乡;乡村治理;分利秩序

中图分类号:D422 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2015)02-0056-08

一、资源汲取与输入中的国家与农民关系

国家资源的汲取、分配和使用问题,是国家与农民关系的核心问题。自近代开始的民族独立与现代化建设事业,国家从农村汲取大量资源,国家与农民的关系也是围绕着资源汲取而展开,这一时期的国家与农民关系得到了系统而深入的研究。取消农业税费 10 年来,国家向农村输入大量资源,新型的国家与农民关系形态和逻辑开始进入研究者的视野,成为新的研究主题。

19 世纪末期,面对西方国家的入侵,中国不得不以现代化作为回应,而城市和工业发展不足决定了中国政府只能从农村汲取资源发展现代化事业。当时,国家试图通过政权建设将权力延伸至乡村社会汲取资源,但因为“权力的文化网络”瓦解,出现了“赢利性经纪”替代“保护型经纪”的局面,导致了国家政权建设内卷化^[1]。在取得现

代化成果之前,资源的低效汲取和政权合法性降低的严重后果吞噬了政权建设的所有成果,农民无法忍受农村的破败和压榨,成为反抗政权的力量,农民反抗的结果是政权的更替^[2]。

新中国成立意味着中国解决了民族独立问题,但作为一个落后的农业大国和后发现代化国家,中国只能继续从农村汲取资源进行现代化建设。这一时期,人民公社制度极大地加强了国家能力、尤其是国家汲取能力的建设,国家有效地从农村提取了大量用于现代化建设的资源。中国不仅在自力更生的基础上建立起完整的现代国民经济体系,基本上实现了社会主义工业化目标,而且极大地改变了农村社会内部的生产结构和生活状况^[3]。这一时期,虽然国家向农村汲取了更多资源,但是它使国家政权建设摆脱了内卷化的困境,国家与农民之间没有形成尖锐的对立关系。

农业税费时期,国家为了提高经济发展速度和更好地建设现代化事业,通过下达达标升级任务以调动地方政府的积极性。在财政资源匮乏的情况下,县乡村基层组织只能向农民收取税费才能完成上级下达的任务。虽然这个时期国家从农村汲取的资源远远少于人民公社时期,但处于发展主义意识形态和积极行政的压力下,县乡村组织形成了乡村利益共同体,中国再次出现了与民

收稿日期:2014-06-28; 修订日期:2014-12-19

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JJD030)

作者简介:王海娟(1987—),女,博士研究生,从事农村社会学与中国土地制度研究;贺雪峰(1968—),男,教授、博士生导师,从事乡村治理和中国土地制度研究。

国时期相似的“税收增加而效益递减”的基层政权建设内卷化,表征为世纪之交严重的“三农”危机以及国家与农民关系极度紧张。

21世纪初,国家取消了农业税费。学界普遍认为,农业税费的取消使得资源汲取所带来的问题也将一起消失了,即利益共同体的瓦解、基层政权内卷化的消解,以及国家与农民冲突关系的消失。与此同时,国家开启了“城市支持乡村,工业反哺农业”战略,基层政权从汲取型转变为输入型,国家与农民之间“取”与“予”关系发生了根本改变。学界和政策部门进一步推论,有了国家资源的输入,不仅县乡村基层组织可以从沉重的农业税费收取任务中解脱出来,而且真正意义上的村民自治的实现有了坚实的经济支撑和民主决策内容,从而能为农民提供生产和生活所需的公共品。同时,县乡政府的利益和农民的利益具有了一致性——向上级争取资源和优化配置本乡本土资源是乡镇政府和农民共同的基本目标,基层政府必然转向服务型政府。

然而,一批学者深入到资源下乡的具体实践中发现,国家资源输入并没有从根本上解决“三农”问题,国家与农民关系并没有好转,反而出现了与“乡村利益共同体”不同的“分利秩序”,^①产生了与“基层政权内卷化”不同的“基层治理内卷化”。可见,学界和政策部门对国家与农民关系的推论为时尚早。随着国家每年向农村输入越来越多的资源,深入和系统地研究新时期国家与农民关系的实践形态具有重要现实意义。分利秩序是资源输入时期的资源分配规则,本文采用分利秩序这一概念来探讨新时期国家与农民关系的转变及其存在的问题。具体而言,本文主要从资源下乡的分配和使用过程中各利益主体的行动逻辑和互动过程,考察当前数额巨大的下乡资源的分配规则和特征,并探讨分利秩序的形成逻辑、性质、特征和运作机制,进而深化国家与农民关系的研究。

二、资源下乡及方式

随着国家财政实力的不断增强,为了解决后税费时代基层治理资源匮乏的困境以及推动农村的现代化变迁,中央和各级政府向农村输入了大量的财政资源。本文的“资源”是指中央与各级政府通过财政转移支付等方式向农村输入的财政资源,包括县乡村三级组织正常运转的经费、农村的公共品供给和公共服务资金、农村经济发展和新农村建设资金、农民医保和养老保险等社会保

障资金以及国家减灾救灾资金等。国家每年输入到农村的财政资金达万亿元以上,改变了自古以来国家向农民汲取资源的传统,国家与农民的关系从自下而上的资源汲取转变为自上而下的资源输入。

下乡资源主要分为两种类型:一种是直接分配给农户的一般性转移支付资金,如粮食补贴资金和农村养老、医保资金等。这种类型的资金具有普惠性,资金分配有明确的标准和条件,资金使用的瞄准率较高。另一种是专项资金。这类资金主要为农民提供公共服务和用于扶持农村发展。专项资金经过分配和使用,转化为农民能够普遍分享的公共品和公共利益。这种类型的资金具有竞争性特征,资金分配的标准和条件较为模糊。两种类型资源的分配和使用形态存在较大的差异性,本文考察的对象是第二种类型的资源。在第二种类型的公共资源中,除了干部工资和基层组织的日常运转经费之外,几乎所有的农村发展和公共服务资金都通过项目输入到农村之中,这类资源也可以称为项目资源^②。

既有的研究普遍认为,资源汲取时期基层组织的自利行为难以有效监控导致了资源低效汲取^③,因此通过项目制度的理性化消除所有不稳定因素,就能够实现项目目标并产生项目绩效。根据这一思路,中央政府采用普遍主义的项目制度分配和使用资源,试图通过形式理性的设计和程序技术的控制直接干预公共资源的使用^④,消除资源分配和使用中普遍存在的变通行为。因此,项目不仅承载着资源量,而且作为一种资源输入制度具备一套规范化的项目申报体系、审计体系以及科层化管理规范,从而能为项目资金的分配和使用提供一整套普遍主义的制度规范。

国家通过项目向农村输入资源,对基层组织的行为逻辑和乡村社会产生了重要影响。农业税费取消使得基层政府财政空壳化,自上而下的财政转移支付成为中西部地区县乡政府唯一的财政来源。但是财政转移支付只够维持基层组织的日常运作,无法为农民提供公共服务,有时甚至因为资源匮乏难以执行上级的政策,更难以做出政绩。

^① 分利秩序最先是由贺雪峰提出的,陈锋、李祖佩等相继对这一现象进行了深入研究。参见贺雪峰《农村正在形成分利秩序》,载《小农立场》,中国政法大学出版社2013年版;陈锋《机会主义政治》,华中科技大学博士学位论文,2013年;李祖佩《分利秩序》,华中科技大学博士学位论文,2014年。

当国家的项目资源输入农村时,基层组织需要完成自上而下下达的各种项目所规定的任务才能获得升迁和奖励,才能够为农民提供公共服务、拉动地方经济发展等。因此,通过“跑项争资”获得国家资源填补地方财政缺口、发展公共事业已经成为地方政府的共识^[1],申请和管理项目取代农业税费收取成为当前基层组织的中心工作,“大跑大项目大发展,小跑小项目小发展,不跑没项目没发展”^[2]。由此,基层治理围绕着项目资源的分配和使用而展开,作为项目资源落地的乡村社会也因此受到了较大影响,这也是本文选取项目资源为考察对象的原因。

三、特殊主义的资源分配模式与权力—利益网络

项目资源分配的场域和主体具有复杂性和特殊性,多种因素会重塑普遍主义的制度实践,从而影响项目资源的分配规则和样态。因此,要探究具体实践中的项目资源分配模式,需要考察资源分配的场域和主体的特征、行为方式以及利益主体的互动关系对项目资源分配逻辑的影响。

1. 特殊主义的资源分配模式

项目资源不能按照政府间行政分配模式进行分配,也不可能普惠式地分配给所有村庄,只能分配给一部分村庄和农民。由于农村社会的非规则性与异质性,数亿分散的农户对项目资源的需求具有较大的差异性和多样化特点。国家在项目资源分配时无法充分获得需求偏好、配给额度、瞄准目标、优先对象等信息,无法使用一套标准化的甄别机制来分辨农民的需求程度。如果按照普遍主义的项目制度分配资源,不仅会导致供需错位,降低资源分配的瞄准率,而且可能因为项目分配与农村实际情况脱节导致激励不足,极大地降低基层政府和农民的积极性。即使将项目资源分到具体村庄,项目落地与实施也将遭遇基层政府和农民不支持的困境。

国家依靠有限的人力和资源无法甄别数亿分散农民动态的、差异化的需求,这就使得项目申报和审批所要求的技术化和规范化在农村失效。因此,在项目资源具体分配过程中,国家只能允许地方政府采取灵活性、特殊性和自主性的特殊主义资源分配方式。换言之,当国家没有将农民组织起来时,由于缺乏与千差万别的农民进行制度化交易的手段,国家不得不给予基层政府以变通空间。如此,特殊主义的资源分配模式就代替了普遍主义的项目制度。

2. 资源分配的权力—利益网络

由于无法按照标准化的指标和规则分配项目资源,政府官员和政府组织在项目的分配上就有了较大的决策权,在一定程度上可以按照主观意愿分配资源,且政府官员和政府组织的行政级别越高,调配的项目资源就越多。在项目资源分配中,特殊主义的资源分配模式为政府官员和政府组织的自主性和自利性提供了扩展空间。

普遍的现象是,追求政绩的政府官员将项目资源分配到自己联系的村庄打造“典型”,从而获得上级政府的奖励和升迁机会。县乡政府组织在对项目资源进行打包处理时,将项目资源与小城镇建设、招商引资捆绑在一起,尽可能利用项目资源服务地方发展目标。如此,地方政府组织通过国家资源输入将农村的存量资源释放出来,既能够快速完成上级政府的GDP考核任务,又能够在任期内做出政绩,还能够在农村的存量资源变成流量资源的过程中获得“定额租”。如果没有官员政绩或者政府组织发展的考虑,政府官员更加倾向于将项目分配给那些与自己有关系的村庄或者个人。

在自上而下的资源输入过程中,农村社会中的利益主体并不是被动地接受这些下乡资源,而是会利用自身的资源积极地自下而上争取资源。村干部、经济精英以及拥有关系资源的群体,凭借体制性权力、资本和关系等优势资源影响项目资源的分配。

具体而言,村干部凭借体制性权力,既可以在做项目的过程中通过工作经费、奖励以及承包项目工程和经营项目等方式获得利益,还可以利用项目自下而上地申请这个平台,与上级政府建立更多的关系,从而为个人或企业发展积累人脉关系和信息。一些拥有关系资源的人也可以利用与政府官员的人脉关系申请项目资源,然后自己承包项目工程,或者将项目工程转包给其他人而获取中介费用。另外,项目的竞争性使得其他的经济精英凭借自身的资本优势获得了影响项目资源分配的途径。中央和各级政府部门为了激励地方政府的积极性,同时也为了甄别村庄需求的迫切程度,要求地方政府或村庄在项目申请时配套一部分资金或者先期垫付部分资金。由于基层组织和农民缺乏配套资金,一些在当地投资的涉农企业老板便通过配套部分资金来获得财政资源的补助,将公共项目资源运用到私人的经营性项目中^[3],从而在项目工程实施过程中获得超额利润。在项目资源分配和争取的过程中,上述利益

主体常常集几种角色于一身,如村干部同时也是经济精英,政府官员借用他人的身份参与到项目工程中等,而且这些利益主体在资源分配过程中往往相互结盟,合力将某个项目落到某个区域,共同分享利益。利益主体的角色重合和相互联盟增加了他们对资源分配的影响力,也增加了各自的分利能力。

在项目资源自上而下分配过程中,政府官员、地方政府组织的行政权力发挥着较大影响,与之相对应的是,村干部、经济精英以及与政府官员有关系者则自下而上地争取资源,形成了资源分配的利益网络。这样,具有体制性权力、资本、关系等优势资源的精英和组织就结成了联盟,增加了对资源分配的影响力,从而能够从资源输入中分享更多利益。如果将这些优势资源的使用看作是为了获得利益的投资,那么,谁投入的资源越多,谁获得的利益就越多。这类似于“投资—收益”的方式实际上是以市场的原则置换了资源分配的政治原则^[1],在这个过程中,权力与利益的交换编织成了权力—利益网络。

综上所述,在项目资源的分配环节,国家试图依靠形式理性的设计和程序技术将基层政府和农村普遍存在的变通行为理性化、制度化,但因为乡村社会具有非程式化、非标准化的乡土特征^[1],使得国家与农民的关系难以纳入普遍主义的制度化关系中。随着普遍主义的项目制度失效,国家只能允许地方政府和基层组织在项目资源分配中采取特殊主义的资源分配方式。这样,政府组织以及乡村社会中的利益主体就能够运用自身所拥有的权力影响和型塑项目资源的分配规则,从而形成了资源分配的权力—利益网络。

四、钉子户崛起与精英替代

项目资源的使用以项目工程的方式落实到具体的农村和农民身上。项目工程实施不仅涉及农民成本分担、利益分配等,而且牵扯地方政府与农民的互动与关系协调。乡村社会变迁和基层治理转型影响了农民之间以及农民与地方政府之间的关系样态,型塑出新的社会形态和治理模式。

1. 钉子户崛起

项目落地到具体的村庄时会触动既有的利益结构,产生两种类型的钉子户:①一种是项目提供的是公共利益,而项目落地触及的是农民的个体利益。单个农户不能将公共利益的外部性内部化,公共利益的成本又无法参照利益进行分摊,从而引起利益受损户的“扯皮”并阻止施工,由此出

现维权型钉子户。还有一种类型的钉子户的利益并没有受到损害,因为想在项目实施中谋取更多的个人利益而成为谋利型钉子户。

社会势力是一种特殊类型的钉子户。社会势力的一个主要特征是私人暴力的使用处于法律的灰色地带,他们通过“踩线不越线”的方式逃避法律责任,国家机关难以使用法律对其进行制裁。农业税费时期农村资源并不多,大量的社会势力流入城市,演变为灰黑社会性质的力量,在市场经济发展过程中获取巨大利益,获得了资本积累^[2]。资源下乡引起城市社会势力下乡。那些进过城、见过世面甚至与地方政府有关系的社会势力回到乡村社会,往往与乡村主要负责人建立关系谋求利益。社会势力借助灰色暴力这一优势,成为项目工程最合适的承包人,或者社会势力在项目实施过程中以阻碍工程施工的方式对其他承包人、政府官员、村干部等进行敲诈勒索。

实际上,钉子户在任何时期都存在。传统社会存在一套相对有效的惩罚机制抑制钉子户的产生和扩散,包括以族规家法为代表的硬规范和以普遍认同的地方性共识为代表的软规范。即使钉子户越出村庄规范的限制,进入村庄公共事务中,基层组织一般也能够通过做工作甚至行政强制力加以解决。但是随着社会变迁以及基层治理转型,基层治理中的合法暴力、法规和地方性规范等对钉子户的抑制作用逐渐弱化。一方面,在市场经济条件下村庄日益开放以及近现代以来国家政权建设的冲击,地方社会原本所具有的组织体系瓦解,陷入“结构混乱”状态^[3],村庄地方性规范对钉子户的约束力下降;另一方面,在自上而下创建和谐社会和保护农民权益的话语下,维稳成为政治任务,地方政府稍有疏忽就面临“一票否决”的危险。地方政府和基层组织为避免政治风险,秉持不出事逻辑,因而无法使用合法暴力解决钉子户问题。

更加严重的是,在基层维稳的压力下,信访制度赋予了钉子户索要更多利益的“时势权

① 从基层治理的角度来看,钉子户是指在国家政策实施以及基层治理过程中起阻碍作用的那部分人,他们或者为了维护自己的权益,或者善于抓住政策以及政策主体的弱点,靠投机取巧等手段获得利益。本文的钉子户主要是指在项目工程实施过程中因为个人利益受损的维权型钉子户或者想获取更多利益的谋利型钉子户,钉子户包括上访户但不限于上访户。参见吕德文《乡村社会的治理》,山东人民出版社2013年版。

力”^[4]。一些“聪明”的农民抓住了基层组织维稳压力下的信访软肋,演变为谋利型上访或者上访专业户^[5],借上访给地方政府施加压力,要挟地方政府给予各种经济利益。越来越多的上访者上访的目的不是关心村庄公共利益或者维护自己的权利,而是让自己也参与到分享资源的行列中来。

与一般时期的钉子户不同,因为有大量下乡资源的激励,越来越多的人想从项目实施中获得利益。在社会变迁和基层治理转型中,少数钉子户引起的连锁反应产生了数量极多的钉子户。在这个过程中,具有一般能力的农民无法通过当钉子户从项目实施中获得利益或者维护自身的利益,只有具有一定能力的农民才能争夺到利益,如善于投机取巧、与政府官员或者村庄精英有关系等。这些想争夺更多利益的钉子户不仅数量多、能力大、所牵涉关系十分复杂,又因为获得了“时势权力”而使自身力量极大地增强。因此,数量多、力量大、关系复杂的钉子户成为项目落地的最大障碍。

2.精英替代

农业税费取消以后,村干部不再需要也不再允许向农民收取农业税费,这就使借收取农业税费谋利的“恶人”失去了获利空间,他们不再愿意继续担任村干部,能人和强人也没有了当选村干部的动力,一些“好人”回到村干部的位置上来。这些“好人”村干部因为不愿意得罪钉子户,导致其在乡村治理中不作为和丧失原则性。当钉子户崛起时,“好人治村”的结果不仅使项目工程难以顺利落实,还引起了诸多矛盾,上级政府和普通群众都对“好人”村干部不满意。也就是说,在国家向农村转移大量资源的情况下,普遍主义的项目制度无法有效解决钉子户问题,资源使用需要村干部有相匹配的能力,村庄治理中的精英替代就成了客观趋势。

在正式权力和非正式地方规范都无法发挥作用的情况下,尤其是数量多、能力大且关系复杂的钉子户的出现,使乡村社会更需要强有力的村干部来主导。“好人”村干部必然要退场,敢于讲狠的村干部也无法适应这一复杂位置的要求,这样,只有具有强大利益俘获能力的村干部才能坐稳这个位置、具有社会势力背景的村干部才能压制钉子户。如此,只有那些既敢于讲狠、又富有谋略、具有社会势力背景的人登上村庄政治舞台,才能保障项目工程顺利落地和实施。当前,压制钉子户的最有效手段是借助社会势力的私人暴力,村

干部为保证项目顺利落地和实施过程中的“和谐”,会在治理钉子户时与社会势力达成默契甚至结成同盟,从而使乡村社会中形成一个使用私人暴力的灰色地带。与此同时,这也是地方政府和村干部将灰色暴力纳入控制范围的过程。这样既能够防止地方势力依据其暴力优势成为钉子户,又能够利用社会势力解决钉子户问题。

社会势力在这一过程中也出现了转换。农业税费时期,乡村组织借地方势力协助收取农业税费,由于社会势力向农民收取税费并中饱私囊会触及每个农户的利益,因此引起了农民极大的情绪反弹,社会势力成为遭村民唾弃的边缘人。资源下乡时期,社会势力的主要目标是获取项目资源中的利益,因而既不会直接损害农民的利益,也不会与村干部闹僵,只是对少数钉子户进行恐吓和压制,而与一般村民和村干部相处时相当仗义和慷慨,成为农民眼中的“好混混”。另外,一些外地的工程承包商因为“人生地不熟”往往无法解决在施工过程中遭遇的农民反对或者社会势力的敲诈勒索问题,他们也会专门雇佣社会势力或者分解部分项目工程给社会势力,以此为实施项目工程“保驾护航”。在村庄社会中,社会势力不再是以前背着砍刀的恶霸形象,而是转换成“有面子的人”。社会势力从乡村社会的边缘人转变为当前一种新型的社会精英,从被排斥于社会主流之外到逐渐被基层社会接纳甚至成为标榜的对象,他们在乡村的经济、政治、社会中占据了极为重要的位置。

在村庄治理中,使用社会势力的私人暴力毕竟是一种不合法且具有巨大政治社会风险的行为,如何以更加“合理”“合法”的方式压制钉子户和防止更多的其他村民转化为钉子户,才是问题的根本解决之道。这一问题的解决需要得到非体制精英的支持。村干部通过制度吸纳、组织吸纳、利益吸纳和人情吸纳等方式将非体制精英吸纳到体制内或者自己的人情关系中^[6],从而遏制了非体制精英转换成钉子户,并防止非体制精英与钉子户结盟。这样,非体制精英不仅不会在村庄治理中监督体制精英,反而能够帮助村干部解决钉子户问题。村庄精英内部的利益共享极大地保持了村庄权力的稳定,进一步稳固了村庄内部的分利规则。

在项目资源的落地环节,村庄内部的各种力量影响项目工程实施,而农村的非规则性决定了普遍主义的项目制度不能够达到“一竿子插到底”的程度,尤其是钉子户的崛起,项目落地必须

依靠地方政府和基层组织的参与。地方政府和基层组织在项目实施过程中遇到的主要阻碍是钉子户,这必然要求村庄精英的转换或者替代。在解决钉子户问题的压力下以及下乡资源的激励下,村庄精英的替代和转换发生在三个方面:其一是有较强的利益俘获能力及有势力背景的村干部替换了“好人”村干部;其二是村庄精英尤其是那些具有正义感的非体制性精英被利益俘获,转换为体制精英的联盟者;其三是社会势力趁机进入村庄治理中,成为其中不可或缺的力量,并从之前的边缘人转换为一种新型的社会精英。在项目工程的实施过程中,村庄精英的转换、替代与联盟也形成了新的权力—利益网络。

五、分利秩序的形成与特征

当普遍主义的项目制度规则失效时,特殊主义规则就会成为一种替代选择。在资源的分配和使用过程中,这种特殊主义规则形成了权力—利益网络,这种资源分配模式可以用“分利秩序”概念来概括。分利秩序本质上是一种非正式的利益分配规则,权力是其中介,各利益主体的目标是将公共利益转化为个人利益。分利秩序具有广泛性、隐秘性,且随着资源增多进一步稳固和壮大的特征,导致了国家资源的流失和乡村治理的内卷化。

1. 分利秩序的性质

按照国家的战略安排,资源下乡的目标是推进农村的现代化建设和变迁。但是,在资源分配和使用中,政府官员、政府组织、村干部、资本拥有者、关系拥有者、社会势力、村庄精英等利益主体凭借个人的权势或者相互结盟,从中获得了巨额利益,形成利益分配的权力—利益网络。在这个由多元主体行动建构的复杂网络中,不管国家向农村输入多少资源以及以什么样的方式输入到农村,也不管下乡的资源释放出多少存量资源,都会按照这个规则来分配。从而形成了地方官员与社会之间相当制度化的利益输送管道和利益连接机制,产生了自上而下转移资源的利益分享机制和结构。这种非正式的资源分配规则取代国家资源分配的正式规则,成为人所共知的“潜规则”,人们已经接受或至少不会反对这种利益分配方式。“利益共同体”这一概念和分析框架难以对这种新型的利益分配秩序进行概括。

权力作为分配中介指的是有权力的社会群体和组织都能够在利益分配中占有一定的结构性位置,各利益主体的权力大小决定其在这个网络中

的地位与资源占有量。这里的权力包括正式权力和非正式权力,指的是个人、群体和组织使其他人、其他群体和其他组织的行为按照他(们)所预期的方式改变的能力^[7]。在本文中,权力是指影响下乡资源的使用和分配的特殊优势并借此获取利益的能力。权力的来源可以是行政权力、资本、暴力、关系等,但在特殊的时空条件下,也可以是“时势”赋予的。例如,在维稳的压力下,钉子户能够依靠政府对维稳的重视这一“时势”获得非正式权力。

这套分配规则的结果是“化公为私”,即把国家输入的公共资源转化为组织或者个人的私人利益。即使农民在这一过程中享受到了一些公共利益,这些公共利益也不过是社会精英和组织获取更多个人利益的手段。这种“利”可以是国家输入的资源以及国家输入资源释放出来的农村社会内部资源等物质性的利益,也可以是已经转化形式的隐性政绩、私人关系网络、优惠照顾等间接的、非物质性利益。

2. 分利秩序的特征与后果

乡村社会中的分利秩序具有显著的特征,并且对乡村社会发展、基层治理和国家合法性产生了深刻影响。

第一,广泛性。“赢利性经纪人”与“乡村利益共同体”的利益吸食者只有很小一部分,其分食的利益规模相较而言也不多,其运作范围仍然在体制内。分利秩序涉及的人员、资源规模和运作范围极其广泛。从人员范围来看,体制内的省、市、县、镇政府组织以及官员,甚至中央政府人员都涉及其中,体制外的社会势力、资本拥有者、有关系者都参与其中;从攫取的资源规模来看,除了国家向农村输入的公共资源以外,还包括国家资源撬动起来的民间存量资源,其运作范围也已经超出了体制范围。可以说,分利秩序将社会、资本都吸纳其中,所涉及的人员规模、吸食的资源规模以及运作的范围已经超越体制范畴,遍布于整个社会。

第二,隐蔽性。在资源汲取时期,利益共同体所攫取的利益是对农民直接的利益剥夺,利益共同体自我膨胀导致农民越加不满,利益攫取越多引起的反抗越激烈,这就形成了利益共同体的自我爆炸机制,当利益共同体膨胀到一定程度时就会因为农民的反抗而瓦解。资源输入时期,利益主体分食的不是农民的直接利益,而是大众观察不到以及个体无法直接感受到的公共资源。利益分食的场所不是农民能够观察到的农业税费收取

的村庄场域,而是在城市或者私人场所的人情往来、休闲娱乐之中。因此,与利益共同体所内在的自我爆炸机制不同,分利秩序因为没有直接侵害个体私人利益而无法暴露出来,因而具有相当的隐秘性。

第三,自我稳固性。由于上述两个特征,分利秩序就变成了一种稳定的结构,影响着项目资源的分配和使用。利益主体有效地俘获各种机会,从而获得巨额利益,再利用获得的利益来建立自己更加强大的支持和庇护网络,实现了权力—利益网络的再生产。自上而下的资源输入越多,这个分利结构就越加地紧密和稳固。

与民国时期和税费时期的利益共同体相比,分利秩序涉及的人员、资源规模和运作范围更加广泛也更加隐蔽,并具有自我稳固机制。无论国家向农村输入多少资源,这个正式体制和非正式体制结成的分利结构是国家与农民之间的“结构洞”^[8],分利结构中的利益群体将所有的资源吸食干净。资源下乡没有组织和动员农民参与到公共事业建设中,反而将社会中的强势群体调动起来争夺公共资源,形成了国家与农民的“隔离地带”,使得大部分国家公共资源难以直接、有效地下达到农村社会^[9],国家通过项目资源所要实现的农村现代化变迁难以与农民结合起来。

国家试图通过资源下乡提高基层治理能力和满足农民的需求以增加政治合法性,但分利秩序的形成导致了国家资源不断增多而治理能力不断弱化、政治合法性不断降低的基层治理内卷化。一方面,以权力为资源分配媒介导致了资源分配不公平,增加了农民的不公平感,并且国家资源投入越多,农民的不公平感就越强烈,从而降低了国家的政治合法性^[10];另一方面,国家下乡资源被攫取,没有转化为基层治理能力,相反,资源增多引起的钉子户崛起和村庄精英的谋利行为进一步弱化了基层治理能力。因此,国家资源增多并没有相应地提高基层治理能力和政治合法性,反而因为分配不公平以及农民需求无法得到满足而弱化了政治合法性,乡村社会面临以“去治理化”为主要表征的系统化危机^[11]。

六、解决之道: 将农民组织起来

中国基层治理的基本问题是承接 19 世纪中国回应西方挑战实行现代化而带来的问题。现实的困境是,一个资源禀赋较差的超大型农民国家和后发现代化的发展中国家,只能通过对本民族进行剥夺的内向型积累方式完成工业化。在 20

世纪,国家与农民关系围绕着资源汲取展开,但国家面对高度分散且剩余稀少的亿万农民进行工业化的原始资本积累,必然交易费用畸高,政府成功与否在于能否有效解决这一问题^[12]。换言之,在当时的时代背景下,解决中国基层治理问题在于将“一盘散沙的农民”组织起来,组织农民的关键是国家能否通过政权建设建立起一个可以深入到农村基层社会的组织体系。

在长达一个世纪的国家现代化建设中,国家资源汲取在大部分时期都因为组织农民失效而导致了利益共同体和资源汲取的内卷化。只有在人民公社时期,由于人民公社制度的组织架构将国家组织体系延伸到生产队——农村社会的最基层,完全重建了农村社会的基层组织体系,才有效地解决了这一基本问题。这是在中国历史上国家政权第一次将政府的控制力延伸到基层,“将中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织内,克服了旧中国散漫无组织的状态”^[13],由此形成了“权力的组织网络”和乡村社会的高度组织化,摆脱了资源汲取时期的基层政权建设内卷化。

资源输入时期,国家向农村输入了大量的项目资源。但资源下乡并不意味着这一问题得到根本解决,资源的分配和使用仍然面临国家与分散的农民对接的问题。由于资源输入没有相应提升基层组织能力,普遍主义的项目制度在农村失效,导致基层组织只能采取特殊主义的资源分配模式和通过精英替代解决利益协调的困境。特殊主义的资源分配和使用方式使得国家几乎不能控制各个利益主体各种正当或者不正当的资源使用方式,并且因为获取利益的动力,基层社会很快形成了一个结构稳定的分利秩序。这种非正式的利益分配规则吞噬了大量国家下乡资源以及下乡资源所释放出来的存量资源,其结果是资源使用内卷化。当前分利秩序实际上延续了资源汲取时期“利益共同体”生成的根本逻辑,分利秩序的形成正是因为国家政权没有在农村社会建立有效组织体系的必然结果。

实际上,中国现代化的过程是一个持续地改造、改变、利用农村社会的庞大工程,一项旧任务完成了,数项新任务又随之形成。农业税费的取消意味着资源提取的任务已不复存在,但国家还必须向农村社会输入政策和制度,对农村社会进行现代化改造,将传统的中国农民变成现代国家的公民,国家主导现代化的根本性逻辑并没有发生变化。这意味着不管是通过资源汲取还是资源

分配推动现代化变迁,政府面临的根本性问题都是如何将自上而下的现代化任务与分散的农民有效对接,这不仅是汲取资源实现工业化的关键,也是国家输入资源推动农村现代化变迁的关键。历史经验表明,将农民组织起来才是问题的解决之道。将农民组织起来,既是实现国家意志的国家能力,也是国家推动现代化变迁的基础性权力^[24]。这样,国家如何与分散的农民打交道成为国家与农民关系的核心命题,国家动员和组织农民的能力塑造了国家与农民关系的形态。

本文得出一个基本结论是:不管是在资源汲取时期还是在资源输入时期,国家与农民关系的关键问题都是国家如何将农民动员和组织起来。具体到资源输入时期,需要将自上而下的资源输入与基层组织建设结合起来以解决两个问题:其一,将农民组织起来表达农民的需求,将国家资源输入与农村的需求有机地结合起来,克服资源分配过程中的特殊主义逻辑;其二,将农民动员和组织起来,通过“少数服从多数”的民主决策原则解决钉子户问题,发挥村民自治在服务型政权建设中的作用,将国家的资源转变为基层治理能力,从而在新的历史时期推动农村的现代化变迁。

参考文献:

- [1] 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,2006:50-52.
- [2] 黄宗智.华北的小农经济与社会变迁[M].北京:中华书局,2000:299.
- [3] 贺雪峰.试论20世纪中国乡村治理的逻辑[J].中国乡村研究,2009,(4).
- [4] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J].社会,2012,(1).
- [5] 赵树凯.乡镇治理与政府制度化[M].北京:商务印书馆,2010:262.
- [6] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5).
- [7] 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[J].社会学研究,2006,(3).
- [8] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑[J].中国社会科学,2011,(4).
- [9] 孙新华.惠农项目企业化运作:机制、后果与对策[J].安徽师范大学学报:人文社会科学版,2014,(1).
- [10] 张静.现代公共规则与乡村社会[M].上海:上海书店出版社,2006:266.
- [11] 欧阳静.策略主义[M].北京:中国政法大学出版社,2011:166.
- [12] 李祖佩.混混、乡村组织与基层治理内卷化[J].青年研究,2011,(3).
- [13] 董磊明,等.结构混乱与迎法下乡[J].中国社会科学,2008,(5).
- [14] 费孝通.乡土中国·生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998:77.
- [15] 田先红.从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架[J].开放时代,2010,(6).
- [16] 李祖佩.从吸纳到求援:资源变迁背景下的村庄政治[J].华南农业大学学报:社会科学版,2012,(1).
- [17] 拉斯韦尔.哈·卡普兰·亚.权力与社会:一项政治研究的框架[M].王菲易,译.上海:上海世纪出版集团,2012:10-18.
- [18] 袁松.富人治村[J].武汉:华中科技大学中国乡村治理研究中心博士学位论文,2012:282.
- [19] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].杭州:浙江人民出版社,2000:287.
- [20] 陈柏峰.乡村江湖[M].北京:中国政法大学出版社,2011:281.
- [21] 李祖佩.分利秩序[J].武汉:华中科技大学中国乡村治理研究中心博士学位论文,2014:285-290.
- [22] 温铁军.百年中国,一波四折[J].读书,2001,(3).
- [23] 建国以来毛泽东文稿:第1册[M].北京:中央文献出版社,1987:11.
- [24] 米格代尔·乔.强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力[M].张东泽,等,译.南京:江苏人民出版社,2009:272.

责任编辑:巩村磊