

治术变革与治道重建：资源流变 背景下乡村治理困境及出路^{*}

陈 锋

内容提要 国家资源的不断输入与地方资源资本化使乡村社会因此成为新的“利益场”，干群之间的矛盾再次爆发。农民的机会主义与基层组织的策略主义相互型塑，使得基层治理陷入博弈困境。这一困境主要源于国家通过弱化乡村治权推动乡村治理从整体支配向技术治理转型的意外结果。技术治理虽在乡村社会中建立了密集的制度网络，但在对接多元、复杂乡村社会时，却遭遇自下而上和自上而下的双重结构性治理困境，造成乡村治理的有“术”无“道”。如此一来，基层组织便以引进更多的地方社会势力来维持一个脆弱的、病态的秩序平衡，并在资源流变的背景下形成分利秩序。当前，国家政权建设应当将基层治理的“治道”这一“软件基础设施”的建设提上日程，并以“治道”为基础通过政治社会化和人心秩序的重建，进而达成“道”与“术”的契合，形成有灵魂、有规则的乡村秩序。

关键词 治术 治道 资源流变 国家政权建设

引 言

自2006年起，我国全面取消农业税费的征收，成为自包干到户以来的又一重大制度变革。这一制度变革不仅帮助农民“增收减负”，而且推动了农民、基层组织与国家之间关系的变革与调整，基层组织从“汲取型政权”转为“输入型政权”，有力地缓解了干群之间的紧张关系。

然而，农业税费取消初期所产生的政治效能很快消逝，税费取消引发的财政不足致使基层组织演变为松散的“悬浮性”政权，农村公共品供给陷入困境。^①农村公共产品的阙如和基层政府运作的困难这一治理危机形成了地方向中央的“倒逼”，迫使其自上而下输入资源进行应对。^②为此，国家出台了一系列的惠农政策，比如低保

指标大大增加、医保报销比例提高等，抑或在提供公共产品供给方面以“专项”和“项目”的方式向下分配，形成“项目制”这一新的国家治理体制^③。乡村组织的中心工作因此发生重要转换，“争资跑项”成为新时期的中心工作，并且积极推动地方资源的资本化。

资源流变为乡村治理迎来新的契机，乡村社会也由此成为新的“利益场”，引发多方力量的博弈与争夺，干群之间的矛盾再次激发，具体表现为农村上访、基层治理中的“钉子户”，以及群体性事件不断增多，学界多将其视为农民抗争的崛起。这些农民抗争对乡村社会的稳定提出了挑战，因而高压维稳又成为新时期乡村组织的另一中心工作。然而，如何认识资源流变背景下不断增多的农民“抗争”？乡村治理的困境根源在哪？其出路又在何方？

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“阶层分化背景下的农村社会治理研究”（项目号：15CKS022）的阶段性成果。

农民“抗争”与乡村治理困境

对中国这样一个由农民构成主体的大国来说,农民的政治角色和政治行为在近代中国政治中一直具有重大的意义。近代一百多年的中国历史,农民的形象也随时势而不断发生转换。在革命时期、建国初期乃至20世纪80年代改革开放初期,农民都被视为革命的主力军、历史的创造者以及社会变革的推动者。但在20世纪90年代中后期以来,随着改革势能的逐渐消失,在征税和计划生育中引发了大量的干群冲突,三农问题凸显,“农民真苦”“农民真可怜”的形象逐渐树立起来,农民成为社会转型中的弱者与受害者。^④随后,农民与基层组织的互动通常被赋予“抗争”的内涵,依法抗争、以法抗争之类的分析便在这一时期兴起。进入21世纪,国家进入“以工补农”的新阶段,农业税费的取消为农村的社会发展迎来新的契机,税费的取消和计划生育的松动,使得干群矛盾大大减少,但是关于“钉子户”博弈、上访、甚至群体性事件仍愈演愈烈。对这一现象的解读,学者基本上延续“抗争”“维权”的分析框架,认为基层组织的权力过大侵犯了农民的权利和利益。只是对抗争的依据,学者之间存有一定的分歧,产生了“权利诉求——抗争政治”与“道义伦理——底层政治”的两种主要解释路径。一是受西方抗争政治理论影响,认为农民抗争的诉求在于“权利”,兼具政治参与和政治抵抗的特点;^⑤一是受底层政治理论的影响,尤其是斯科特道义论的影响,认为农民抗争具有伦理性,生存伦理往往是农民抗争的根本属性。^⑥更有学者在此基础上,以中国传统文化中的“气”对农民的抗争进行解释,认为农民的抗争是一种霍奈特意义上的“为承认而斗争”^⑦,是一种要求被承认的政治。^⑧

当前,作为“消极被动的弱者、受害者”的农民仍然存在,农民的利益和权利受到公权力的侵害仍时有发生。然而,将其作为统一的农民指称,并以相关的西方理论基础作为参照,将其相关政治行为统摄为“抗争”进行解读,则与现实偏离太远。在资源输入和地方资源资本化的背景下,农民上访“钉子户”行为或者一些集体行动都很难用“抗争”进行指称,更多是一种博弈,只是博弈的方式和原因有所差异。^⑨在西方的理论发展脉络中,“抗争”一词本身即蕴含政治属性,其主要指向合法权益与政治权利的诉求,是一种公民社会的民主政治参与。它暗含国家与社会的二元分立,许多抗争的话语过程都是围绕国家的合法性基础展开的。也就是说,“抗争”是与西方特定的政治制度和政治社会结构紧密关联,这与中国的政治

现实有着巨大的差距。当前,不论是上访户“钉子户”之类的个体行动,还是集体上访、群体性事件之类的集体行动,虽然在其话语策略中广泛运用“权利”的话语,但正如裴宜理指出,中国人的“权利”概念不同于盎格鲁-撒克逊的天赋人权和市民社会的观念。^⑩在农民的意识中,农民与国家并非对立,相反,国家在农民心中恰恰多扮演保护者的角色。

那么,是否可以将中国农民所主张的“权利”理解为裴宜理所认为的生存权与发展权?农民的政治诉求具有道义伦理性呢?自古以来,生存权与发展权的道义伦理都是中国农民的一种朴素观念诉求,也与国家所倡导的“民本”“民生”之类的意识形态暗合,但是以生存权与发展权为基础的农民上访之类的行为,并不能将其理解为抗争,而更多是一种求援。以农民上访为例,近年来,求援性上访在农民上访中不断增多并占据主导位置,即体现了农民试图通过上访之类的行为要求国家和政府介入他们生产生活中的纠纷和困境。^⑪一些确因利益上受到基层组织侵害而产生的维权型上访,其上访的主要目的在于让更高级别的政府乃至国家形成对基层组织的监督和惩罚,从而保障他们的个人利益。他们的诉求仍然是个体性或者地方性、现实性的,并不具有超越性、抽象性的政治内涵。乡村社会冲突是人民内部矛盾,而非敌对性的矛盾。值得注意的是,谋利型上访在当前农民上访类型中凸显。这一上访形式在正当性建构上同样运用了生存权、发展权之类的话语,但其实质却是以上访来获取不正当和不合理的物质利益和其它利益,甚至侵害他人的利益,具有较强的谋利性和自利性。这类上访是利用中国政治的体制漏洞、政策制度裂隙进行要挟^⑫,是一种典型的机会主义博弈。这种博弈多数是利益博弈,包括物质利益也包括非物质利益。

因此,以“抗争”范式对官民互动和冲突中的农民政治行为进行解读,并未真正理解资源下乡和地方资源资本化背景下农民的政治属性。许多学者尽管意识到农民行为中的利益博弈属性,但仍直接运用西方理论中的“抗争”视角进行解读,或将“博弈”与“抗争”进行混淆运用。学者的误导,加上媒体的大肆宣传,给社会及国家决策部门留下干群冲突十分激烈、社会矛盾一触即发的印象,造成对农村社会稳定形势的极大误判,并可能导致中央和各级政府形成错误的决策应对。研究者要从“抗争”向“博弈”的视角转换,革除政治意识形态和西方理论意识形态,回归对中国经验自身的确认,如此方能首先在思想上打破不稳定的意象。当然,视角的转换并不意味着要

回避中国乡村社会发生的各种矛盾、冲突。而是应当认识到,在转型社会中,利益博弈是常态化的问题,而非政治性问题,进而以更加从容的心态去建立和调整利益分配的制度和规则,避免通过高压的维稳思维进行“治标不治本”的策略主义应对。

此外,既有的研究对农民和政府的行为都缺乏分类,常常陷入“凡是农民就是对的、政府就是错的”这一对立的视野。事实上,农民与基层组织的行为都兼具多元属性。中国乡村社会正在发生急剧的变革,农民日益发生分化,农民思想和行为的异质性不能在一统性的概念解读中被模糊化处理。以谋利型上访户、“钉子户”为代表的机会主义博弈,也并非所有农民的行为逻辑,而是村庄中一些少数“刁民”^⑬行为,具有明显的扩散效应。

从表象上看,少数的机会主义博弈者虽然部分采用“弱者的武器”^⑭进行博弈,但已非斯科特笔下那般隐蔽的、被动的小打小闹。他们深谙中国政治和基层治理逻辑,更加公开、主动,甚至偶尔出现组织化的“缠闹”来要挟基层组织,进而从中牟取私利。机会主义博弈者甚至比维权者更加擅于运用道义伦理、法律法规和意识形态进行正当性话语的建构,也更加擅于采用“赖”“缠”“胁”“闹”等“踩线而不越线”的行动策略。在局外人看来,这些行为可能被当作农民的正当维权,但这些外在表象背后却是在治理转型中因为治理权力丧失或者不能正常施展而引发的超出合理要求的利益博弈,抑或是熟人社会中村庄政治斗争所激发的不合作。机会主义者这种基于个体而非集体理性的行为,以牺牲普遍伦理和社会公益为代价以求自利,它在削弱基层组织的治理绩效的同时,也牺牲了社区的公共利益,并挥霍社会对弱者的同情心,从长时段来看,也使治理者和被治理者陷入“双输”的权力博弈中。^⑮利益博弈是社会常态,但是利益博弈中的机会主义者在正常的社会中是边缘性的,他们的行为受到主流文化的道德规范或者国家、社会力量的规制,对社会秩序未能构成实质性的破坏。但是,当前乡村社会只讲权利不讲义务的“无公德个人”^⑯的增多和机会主义博弈的蔓延已经日益主导乡村社会的失序,国家再次陷入无法与小农有效对接的困境。

通过对农民与基层组织的博弈进行观察,可以发现农民政治的一些根本特点:自利性、现实性、个体性、地方性、投机性、权宜性等等。他们的政治行为逻辑以自身具体的利益作为基本考量,是个体利益至上的理性,较难超越个体、超越家庭、超越地方而产生集体的公共理性。农民正从各种各样的集体约束中脱嵌而出,摆脱祖荫、摆脱

村集体,甚至摆脱国家,但在权利和义务方面却未能均衡发展。相反,乡村社会的原子化诱发越来越多无道德又无政府主义的个体,乡村社会秩序陷入“准丛林”的状态。正如马克思对小农的一个判断,农民是一袋马铃薯,农民是保守的,甚至是反动的。^⑰恩格斯晚年所著《法德农民问题》也再次强调小农是“过了时的生产方式的残余”。^⑱毛泽东虽然礼赞农民的革命性,但也注意到农民阶级的局限性和分散性,发现具有本身不可避免的狭隘性、保守性、自私性和分散性,进而提出“农民的严重问题是教育农民”^⑲。

当然,对农民自身局限性的揭示,并不否定农民自身可能拥有的创造性生存与生活智慧,甚至其潜在的革命性。相关研究也显示出,在世界范围内,农民对社会变革和国家政治的重要作用。^⑳但是,能够发挥这一作用,却并非是农民自发的,而是经过思想改造的,是通过组织的手段联合起来的。

有“术”无“道”的乡村治理

现代国家政权建设的标准之一便是权力运作的规范化,社会的法治化,国家成为垄断合法暴力的唯一主体,国家直接对接每一个公民。20世纪90年代中后期以来,国家开始在农村不断强调法治建设,正是意图限制和监督基层治理的非正式行为,使其权力运作规范化、程序化。农业税费取消之后,这一观念被继续强化,逐渐形成以“科学发展观”为核心的治国新理念,意将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的治理体系,并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题。^㉑

“以人为本”“依法行政”“和谐社会”等治理理念的提出,意味着国家开始推动乡村治理转型。这一转型落实到乡村治理的实践中则表现为治理模式和治理机制的转换。一方面通过弱化乡村治权达成从间接治理向直接治理的转换,国家与农民直接对接,从根本上减少基层组织可以配置的治理资源来弱化其治理权力,减少基层代理人可能的非正式运作空间,降低自上而下监控代理人的成本。另一方面,通过强调权力行使的规范性,以及通过不断改进程序和精细技术来发挥其治理的职能,依靠“行政吸纳政治”的逻辑进行社会建设。乡村治理的机制从整体性支配走向技术治理,要求基层组织讲究程序、讲究民主、按照制度办事。技术治理的核心即为主要依托于技术或者制度,这也意味着向中性化、去价值化和去意识形态化的治理转变。通过弱化治权从间接治理转向直接治理,一定程度上消除了基层组织做坏事的条件,但同

时也使基层组织丧失了做好事的可能和条件,架空了乡村组织的治理能力和治理动力,导致其“不能”作为。取而代之的是,技术治理虽在乡村社会中建立了密集的制度网络,但在对接日益多元、复杂和不规则的乡村社会时,遭遇自下而上和自上而下的双重治理困境。

从自下而上来看,村民自治是村级民主治理的制度基础。然而,村民自治作为一种群众性自治,缺乏行政强制力作为保障,往往可以形成民主决策,但无法有效执行。原初社区中的血缘、人情、舆论等边缘化机制也随着乡村社会的原子化而失去了文化上的强制力。依托于利益连带制衡的能力也随着农业税费的取消以及不断弱化的治权而丧失。如此一来,村民自治所能依托的三种强制力都无法得到保障,进而造成少数人为了眼前的利益而拒绝服从多数人的民主决策,并且很快产生示范效应,进而造成机会主义博弈的泛化。与此同时,村民选举的全面放开,村干部授权关系发生变化,使得一些村干部为了选票不愿直面乡村社会的矛盾,村干部治理责任极大弱化,呈现出“不得罪”和“不愿”作为的行为逻辑,进一步放任了农民的机会主义博弈行为。

从自上而下来说,法治是技术治理的主要表现之一,也是现代规则之治的基本要义。对国家和基层组织来说,乡村一切事务若能按照法律有效执行则是最为简便的治理方式。但法治治村作为一种理想愿景,正遭遇两大困境:一方面,法律在乡村社会中存在诸多盲点且有诸多不及之处,程序主义的法制缺乏灵活性、及时性的特点,与乡村社会内在的运作机制存在一定的张力,二者只能实现微妙的平衡,难以实现绝对的“法制统摄社会”,因此法制无法替代日常的管理;另一方面,面对细小、繁琐却又数量巨大的乡村事务,如若单纯依靠法律强制执行,中国并无相应的警力和物力作为基础保障,这就使得法制在乡村社会的威慑力严重不足。此外,技术治理以程序正义作为合法性基础,但工具合理性无法产生实质合理性,“程序”无法为“程序本身”提供正义基础,这一正义基础必须是先于程序或者处于程序之外。^②正是如此,在乡村治理实践中,程序正义不仅未能确立基层政治的正义性,反而演变为泛滥的程序主义和形式主义。“治术”越来越复杂,其背后的正义基础却越来越脆弱。

基层组织的权力运作亦深受中央与地方关系的影响。中央提出“以人为本”“和谐社会”的政治理念和政治原则,又以目标管理责任制甚至一票否决制实行对基层组织的激励和监控,使得基层组织唯恐在处理各种问题中引发更大的事件而被问责,进而“不敢”作为,基层治理

发生畸变。基层组织普遍产生目标替代,更多采取妥协退让的策略,遵循“不出事”的逻辑。“上级的好人主义必然导致地方的策略主义;上级怕出乱子,地方就必然‘捂盖子’;上级不讲政治,地方就不讲原则”。^③基层治理片面强调“以人为本”而忽略了“依法治国”,广泛采用的“人民内部矛盾人民币解决”的绥靖政策,突破、扭曲甚至破坏了法治,损害了法律的权威和执政党的权威,其结果不仅纵容、培养了无理取闹的“刁民”,而且损害、打击了诚实守信的“公民”,养成了“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”的投机风气,使社会治理陷入恶性循环。^④

换言之,乡村治理转型所带来的直接结果是乡村社会自主分配利益的空间丧失,乡村社会原本作为一个政治实体在农业税费改革后几近消失,从而无法在乡村社会内部进行有效的协商、博弈、斗争与妥协来达成利益再分配并保证社会的基本秩序。^⑤以法制为代表的制度化、程序化、民主化的技术治理又因无法与乡村社会基础相契合而遭遇重重困境,使得基层社会处于强制力的真空状态。在遭遇机会主义博弈的困境中,即使基层组织能够辨析事情发生的真正原因,区分出“良民”与“刁民”,甚至辨别出一些已经越过法律界限的行为,但因害怕“出事”、不愿“得罪”而妥协让步。不能、不愿和不敢采取任何合法的强制性措施进行教育、限制和制裁,也就失去了治理机会主义博弈行为的能力,陷入“少数决定多数”的困境,造成农民机会主义博弈的泛化和失控。如此一来,基层治理陷入无能、无效而且不可持续的状态。

基层治理普遍出现只讲和谐不讲矛盾,只讲妥协不讲斗争的治理思维,过于讲求以“治术”实现目标,而缺乏对“治术”的合法性基础“治道”的强调,导致乡村社会正义、正气和原则逐步沦丧。所谓“治道”是治之道、治之体、治之理,即治理的合法性与正当性。“治术”是治的技艺、技术方法。良治的实现需要“治道”与“治术”的有机结合。缺乏“治道”,乡村治理便失去政治性。去政治性是当前乡村治理中被忽略的重要维度,也是乡村治理陷入机会主义博弈困境的最主要原因。当然,乡村治理的政治性丧失所形塑的机会主义政治,既由自上而下压力型体制的结构性因素促发,也是自下而上干群关系结构重新调整以及基层组织惯有的自利性等综合因素所导致的结果。

值得注意的是,乡村社会始终存在一些国家权力和法律很难深入控制的灰色地带,需要给予乡村组织一定的利益分配的政治空间,实现对群众的动员,进行半正式的或非正式的治理,否则难以维持乡村的基本秩序。正

如潘维所言,科层化是办大事的,但却办不了小事,而维稳之道恰在于能办小事,这需要给予扁平化的社区自治以经济基础和制度空间。^{②⑥}当前乡村治理困境恰恰在于片面强调技术治理等官僚化过程,致使治理动员仅能维持在官僚体系内部,却无法进行群众动员,也无法实行分类治理,这使得集权的程度不断加强,但简约治理的资源却不断萎缩,非正式的治理手段越来越不可维系。^{②⑦}治术与治道分离,乡村自主政治空间的丧失以及乡村政治性的丧失,必然造成当下的治理困境。地方政府在应对这一治理困境时,主动或被动地再次将地方富恶势力引进基层治理中,以便完成治理任务的打包与转移。富灰治理通过“绥靖”模式或者私人暴力模式暂时性地缓解、弥补了基层组织正式权力运作中合法性强制力不足所带来的治理困境,并让乡村干部巧妙规避了权力强制运作可能带来的责任追究问题。这就产生了一个吊诡结果:过于强调“治术”并试图运用现代公共规则对基层权力的半正式运作加以规范和改造,结果制造了更多的替代性的非正式的策略性行为,乡村社会的规则之治变得更加遥远。

半正式治理或非正式治理是中国自传统以来延续至今的常态治理模式,核心在于权力运作过程中充分考量其相应的社会基础,通过“正式权力的非正式运作”^{②⑧}来克服二者之间的张力,有效弥合了自上而下规则化的科层制要求与自下而上非程式化、不规则乡土社会之间的鸿沟。它是国家权威和村民共同体需求下产生的内生性制度安排,是一种可以达成官民两便的“实体治理”^{②⑨},是一种“集权的简约治理”^{③⑩}模式。正是简约主义的治理传统,才使基层社会产生一定的活力,使得国家政策、制度在基层执行中获得一定的自主调整和纠偏空间,并且也是治理资源不足条件下的一种最优选择。而传统的半正式治理或非正式治理并非是一种无原则、无规则的策略性治理,它所依据的合法性基础是并用的“情、理、法”^{③①}。情、理、法的并用使基层权力的运作在形式上存在一定的不规范性和不规则性,往往被诟病,形式上的不规范并不代表缺乏规则,也不代表基层权力可以随意运作,它通过情感、利益和责任连带来达成权利和义务的总体平衡。情、理、法本身即是作为是非曲直判断的三种尺度,是一种地方性共识与普遍性共识的结合。“情理”这种共识本身也是社会长期积累下来的一种规则,其背后蕴含“常识性的正义感觉”^{③②},其综合应用的目的在于问题的有效解决和社会秩序的达成。情、理、法构成基层治理之“道”,必须以维护社会的公平公正以及社会秩序的稳定作为基本目标,同时也要以乡村社会具有自主利益分配的政治

空间为前提。

当前,通过依赖地方社会势力所进行的策略性治理,虽然具有“简约治理”的形式上特征——半正式、简便而且迅速有效,但其半正式治理的主体的性质和权力运作的性质都发生了根本改变。半正式和非正式治理的主体已经更换为地方富恶势力,它既非国家的代理人,也并非农民的当家人,而是在资源流变背景下积极主动参与分利的群体,很大程度上已脱嵌于国家与农民,成为相对独立的自利性主体。他们动用金钱和暴力进行策略性治理,并不顾及可能带来的长远隐患,是一种追求实效却无地方性共识作为合法性基础的治理。与此同时,基层组织、地方社会势力与相关利益主体一并蚕食和瓜分利益流变中的国家资源和地方资源,乡村治理出现“内卷化”。

治道重建与国家政权建设

“国家政权建设”最初源于西方学者对西欧政治现代化过程的一个概括。蒂利认为,国家政权建设指的是统治者将分散的、多中心的、割据性的权威体系转变为一个以现代国家组织为中心的权威结构,这也是从传统国家向现代民族国家转变的过程。^{③③}吉登斯也强调现代民族-国家的产生,其目标就是要造就一个有明确边界、社会控制严密、国家行政力量对社会进行全面渗透的社会,它的形成基础是国家直接掌握暴力以对社区进行全面监控。^{③④}

在国家政权建设理论的影响下,一些海外汉学家首先将其应用于分析中国的近代史。这一视角认为近代国家在强化自身权力向基层汲取资源的过程中,改变和重组了基层权力结构,尤其导致士绅治理的弱化及其解体,基层秩序发生了前所未有的变化。杜赞奇是这一理论的主要代表之一,他指出20世纪上半叶的国家权力扩张破坏了乡村的文化网络,使得营利型经纪代替保护型经纪,国家不断复制或扩大这种旧有的国家与社会关系以扩大其行政职能,然而没有提高效益,也没能使自身完全官僚化,从而造成国家政权内卷化。^{③⑤}对于20世纪上半叶的分析,这一观点基本得到了学界的广泛认同。但是,对于新中国建立以后,国家政权“内卷化”是否终结,国家政权建设是否完成则产生了重大分歧。

一部分学者认为,国家权力实现了对乡村社会的渗透,并从中有效地汲取资源服务于国家现代化建设,即预示着国家政权“内卷化”的终结和国家政权建设目标的实现。^{③⑥}但另一部分学者基于对西欧国家政权建设的发展历程,对国家政权建设的规范性内涵进行了反思。张静认为国家政权建设并非只是涉及权力的扩张,更为实质

性的内容是权力本身性质的变化、国家——公共(政府)组织角色的变化、与此相关的各种制度——法律、税收、授权和治理方式的变化、公共权威和公民关系的变化,是治理角色和治理关系的规则的改变问题,而当下基层政权的授权方式仍然没有真正建立,在权利界定和治理方式上并没有完成权限的重新分配。^{③⑦} 吴毅的研究也基本延续这一思路,他指出基层仍然充满非正式的治理技术,国家政权建设并未完成,国家治理仍要转型,同时,他运用迈克尔·曼对权力的二分理论,重点强调当下的中国应当加强的是国家基础性权力的建设,而非简单、笼统地谈论权力的强化与扩张。^{③⑧}

通过对比可以发现,前者主要强调权力的扩大和强化,后者主要强调权力的规制。二者之间并不构成彼此否定的关系,恰是国家政权建设的一体两面。^{③⑨} 正如蒂利等人指出,西欧民族国家的形成过程也并不是一步到位的,“政权建设”主要表现为政权的官僚化、渗透性、分化以及对下层控制的巩固,“民族形成”则主要体现在公民对民族国家的认可、参与、承担义务及忠诚。这两个过程并不同步,强大的民族国家的出现往往先于民族的形成。^{④①} 而国内学者这些反思的根本指向在于强调国家政权建设应该要进入公民参与和民主政治的阶段,他们认为中国已经建立了民族国家,但是民主国家尚未建立,只有二者相对均衡才是现代国家形成的标志。^{④②}

对国家政权建设的多面性和多阶段性的反思,增进和充实了对国家政权建设内涵的理解。但是,这种反思和指向很大程度上仍是源自西欧经验所建立起来的国家政权建设理论的反思,而无法将中国当下国家政权建设的经验和问题意识纳入进来。^{④③} 换言之,后者的反思具有明确的方向性,国家政权建设似乎已有明确的应然目标和方向。事实上,作为后发外生型的第三世界国家,西欧社会的国家政权建设的经验可以作为一种参照,但因其本身面临不尽相同的任务目标和现实挑战,国家政权建设的过程仍是一个探索的过程。这种探索首先需将政权建设“嵌入”相应的社会基础,而非直接按照既定的模式进行复制。比如,一些第三世界国家在政治现代化过程中过早地推进民主变革,便导致政府的无能和社会的混乱无序。越来越多的学者意识到,构建一个强有力的执行经济政策、提供社会服务和维持公共秩序的国家基础设施,被认为是第三世界国家最主要的任务和挑战。^{④④} 在走向民主国家之前首先需要强大的国家能力作为政治秩序稳定的基础,一向主张西方自由和民主的亨廷顿也认为:“人当然可以有秩序而无自由,但不能有自由而无秩

序。必须先存在权威,然后才谈得上限制权威”。^{④⑤}

在关于国家能力、国家权力的讨论当中,迈克尔·曼提出的“国家基础性权力”近年来备受学者推崇,并作为国家政权建设的倡导指向。在曼看来,国家基础性权力是与专制性权力相对应的一个概念,指的是国家事实上渗透市民社会,在其领土范围内有效贯彻其政治决策的能力,即通过社会获得的权力,而不是强加于社会的权力。^{④⑥} 曼关于基础性权力的讨论,进一步激发学界对现代国家构建和国家能力的关注。福山认为,第三世界国家需要通过国家构建增强国家制度能力,国家构建包括国家的体制运作范围以及国家体制的能力强弱两个层面,前者是政府的施政范围与功能,后者是政策执行的效能与力量,二者的交集代表着国家政府的强弱。^{④⑦} 王绍光、胡鞍钢等人则是国内最早聚焦国家能力建设的学者,他们认为财政汲取能力是最重要的国家能力,明确主张以汲取能力和调控能力作为衡量国家能力的指标。^{④⑧}

在关于如何加强国家建设的方案中,学者重点强调国家制度和国家基础设施的建设,或者以相对中性化的国家能力来建构现代国家。但是,对于如何实现这一构想,多侧重从国家基础设施、资源的掌控与分配、制度建设等角度进行设计。但正如赵鼎新指出,曼强调“基础硬件”的建设,显然忽略了人民是否愿意跟国家主动合作这一问题,即“基础权力软件”,而“软件性基础权力”的大小尤其取决于国家所具有的合法性水平的高低。^{④⑨} 国家构建和国家能力建设的大多数研究,侧重资源和制度建设也是在“硬件”上努力,侧重有效性,同样回避了国家建设中的合法性问题,而合法性则通常又与社会公平正义相联系。

因此,当运用国家政权建设理论来探讨基层治理能力建设时,除了强调权力形式上的扩张和规制的必要性以外,应该将权力扩张和规制背后更为根本的合法性和正当性问题纳入进来,也就是“治道”。合法性是一个基础性的核心价值,不能用有效性作为替代,也不能用程序、制度、规则等技术本身进行自我证明,它必须是以权力运作背后讲求的一套政治伦理作为支撑,即讲求社会所普遍认可的正气正义、公平公正。一旦有“道”作为灵魂,治理的“术”恰恰是可以多样化的。它可能是与乡土社会基础相契合的“情、理、法”并用的半正式治理,也可能是运用现代法律、政策对其进行的统一规约。形式本身并非目的,而是实现其背后所彰显的合法性、正当性或政治性的手段。同样,权力运作既需要与民众进行广泛的民主协商,也同样需要强制性权力作为保障,既有妥

协,又有斗争,而非无原则的妥协和无民意基础的强制。如此一来,方能达成实质性的社会公平正义,获得民众的真正认可。

纵观当前的乡村治理,基层组织的权力运作陷入程序主义的“技术治理”与引进地方社会势力进行更加非正规化的“有效治理”两个极端,其根本原因在于“治道”的丧失,促使农民的机会主义与基层组织的策略主义相互塑造和强化,构成机会主义政治的一体两面。机会主义政治凸显自利性、投机性和权宜性,治理者与被治理者丧失政治性。因此,重塑基层治理的“道”应当成为国家政权建设的重要内容,治道的建立既是国家实现对社会进行弥散性软控制目标的有效方式,也是民众对基层权力运作认可的根本基础。

治道的重塑,要在理念上和思想上进行革新,对基层干部和民众进行再教育,重新正确理解“和谐社会”的内涵。和谐社会是一种终极意义上的目标,和谐社会强调“以人为本”,但也强调公平正义。公平、正义作为衡量和评价处理人与人之间、人与社会之间利益关系准则的综合性范畴,是构建社会主义和谐社会的重要基础。“以人为本”强调对民众权利的保护,意味着强制性权力不能侵害民众的合法权益,但并非意味国家强制性权力的实施失去正当性,而是需要运用强制性权力去制止侵害他人、集体和国家的利益的行为,保护大多数民众的合法权益,维持社会的公平正义。基层治理必须讲求辩证法,不能造成形而上学的猖獗。和谐并非妥协,也非形式上的和谐,而是本质上的群众与干部之间、群众与群众之间产生对社会公平正义的基本认可,具备大是大非的辨别能力,进而通过各种可能的协商、妥协、斗争和强制的手段达成公共目标的一致。

治道的重塑,也并非国家单方面可以推动的,而是需要确保基层政治主体性的存在,体现出政治主体的能动性。农民与基层组织是中国乡村治理中不可或缺的基本主体,只有充分调动他们的积极性和能动性,方能共同维持基层社会的公共秩序。重新塑造治道的过程,需要重新调整国家、基层组织与农民的关系。其中,尤其重要的是革除压力型维稳体制所存在的弊端并赋予基层组织一定的配置资源的空间,提高他们的治理能力,而非单向度的自上而下的转移压力和责任,却又削弱其治理的权力使其不能作为。国家应当给予基层组织一定的治权,先塑造基层组织的权威,保证地方社会的秩序,同时加强对基层权力的自上而下和自下而上的双重监控,使农民与基层组织之间建立相互制衡的关系。这种相互制衡的能

力仅仅依靠三年一次的“选举”是无法维系的,而是需要切实建立起干群利益连带的联结纽带,从而构成农民与基层组织相互制衡的格局,以约束村干部可能的滥用职权或者消极作为,同时有效治理少数农民的机会主义行为。事实上,国家不断输入农村的资金和资源以及地方自身存在的一些资源对于建立干群利益连带纽带具有一定的政策操作空间,也是激发基层民主,动员群众的一大契机。

换言之,治道的建立不可能仅仅通过理念上的宣传和教育能够实现,而是需要落实到具体的实践当中,并以一定制度设置、治理规则和治理关系作为有效保障。有“治道”作为基础,基层设施的建设、制度设计等“治术”方能有的放矢,其对应的治理实践才是有灵魂的治理。在过去的20年中,我们往往更加重视的是具体制度的变革,而对“基础秩序”的建设很少关注,甚至有时秉持一种机会主义的态度,结果导致制度有效运作所不可或缺的“基础秩序”的瓦解。^⑩因此,当前的国家政权建设,不能仅仅强调单向度的制度建设、机构改革等这一类“硬件基础设施”,应将“治道”的建设提上日程,大力加强其运作所依托的基层治理的核心价值基础这一“软件基础设施”的建设。如此,方能真正建立起国家与基层权力运作的正当性和合法性,树立社会的正气与正义精神,实现社会的长治久安。

政治、人心与公共秩序

在近三十年的改革开放中,现代性的各种力量进入农村,市场经济的观念逐步渗透进农民的意识,国家权力从农村后撤,村民自治兴起……这些变革曾让许多人满怀期待,中国的农民将会转变为“公民”,乡村社会也会逐步发育为市民社会,构筑一个新的社会秩序。然而,中国农民的政治观念有着自身的特点,农民对“权利”的理解与西方的权利内涵并不相同,国家与农民的关系也并非市民社会意义上的公民与国家的二元对立角色;随着国家与农民关系的调整,农民从“义务本位”转向“权利本位”,出现了另一极端——一些农民只主张权利而规避义务。这就形成了当下中国农民狭隘的政治属性,他们或者变成冷漠的政治人,或者变成一些权利过度伸张却不履行义务的机会主义者,他们与政治并无太大的关联。“现在农村的人心已经散了”,这恰是当前乡村干部和村民共同的深刻感受,也是机会主义博弈泛化,乡村公共秩序逐步瓦解的重要原因。

“散去的人心”已经不仅发生在基层治理领域,而且

蔓延至农民生活的方方面面。无公德的个人、伦理性危机、人情异化、村将不村等等都预示乡村社会道德和基础秩序的土崩瓦解。这不仅意味着中国农民缺乏公民意识,而且意味着乡村社会核心价值的崩塌。这种社会核心价值是“大众的信仰体系,是一套为社会所接受的、调节社会关系(个人与其他主体——如家庭、外人、集体、政府、国族的关系)和行为的、如果违背将遭到社会制裁的规范体系,包括道德、价值观念和信仰”。^{⑤①}与政治性一样,社会核心价值也是一种软力量,是一种弥散性权力。这种弥散性,不是福柯所指称的依托于各种各样的治理术而无处不在的微观权力,而是以一种近乎本能的、无意识的、分散的方式渗透到民众的潜意识中,是一种内化的文化力量。这样一个共同的价值和信仰,对于凝聚人心、维持公共秩序起着重要的作用。当然,治道的重建,主要是从治理者的角度来说的,是一套讲正气正义、公平公正的政治伦理,是国家与基层权力运作的灵魂,它一般是国家意识形态的一部分。社会核心价值则是针对社会大众来说的,是社会大众真正内化的价值观。它并非一定是官方推崇的意识形态,但国家意识形态和国家制度要想发挥效力,则应体现和回应这个社会赖以存在的社会核心价值,从而使民众形成政治认同,否则政治体制的根基便会十分脆弱。正如马克思的提醒“一定意识形态的解体足以使整个时代覆灭”。^{⑤②}换言之,政治秩序与社会秩序紧密相关。

当然,要将一个自然人变成一个道德人,或者从普通人转化为公民,以及建构一个社会的核心价值体系,口号式和旗帜性的呼吁,或者概念上的替换并非能直接实现,而是需要多方力量共同努力来完成的政治社会化的过程。农民的政治社会化,离不开农民自身的积极参与,也更离不开国家的引导。无论是从政治秩序稳定的角度考虑,还是从社会价值体系建构的角度考虑,国家因为掌控、管理或监督着诸多政治社会化的机构而发挥着主导性影响。鉴于当前农村呈现的价值真空的严峻形势,而农民又是一个广大的群体,农村又是一个战略要地,国家应当介入重建乡村社会的核心价值体系,将“改造人心”作为一项政治事业^{⑤③},实现农民的政治社会化。在这一政治社会化的过程中,将“道”与“术”有机结合起来,农民的政治主体性方能得以建立,并配之以相应的制度建设,方能构成农民与政治的实质性关联,进而达成政治秩序与心灵秩序的某种契合,共塑乡村社会有灵魂、有规则的公共秩序,最终走向乡村社会的“善治”。^{⑤④}

- 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李芝兰、吴理财:《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》,《社会学研究》2005年第4期。
- ③渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。
- ④李昌平:《我向总理说实话》,光明日报出版社2002年。
- ⑤李连江、欧博文:《当代中国农民的依法抗争》,吴国光编,(香港)太平洋世纪研究,1997年,第141页;于建嵘:《抗争性政治:中国政治社会学基本问题》,人民出版社2010年,第4页。
- ⑥吴长青:《从“策略”到“伦理”——对依法抗争的批评性讨论》,《社会》2010年第2期。
- ⑦阿克塞尔·霍耐特:《为承认而斗争》,胡继华译,上海人民出版社2005年,第38页。
- ⑧应星:《“气”与抗争政治》,社会科学文献出版社2011年。
- ⑨田先红:《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事(1995-2009)》,社会科学文献出版社2012年,第186页;陈锋:《从整体支配到协商治理:乡村治理转型及其困境——基于北镇“钉子户”治理的历史考察》,《华中科技大学学报》2014年第6期。
- ⑩裴宜理:《中国人的“权利”概念》(下),《国外理论动态》2008年第3期。
- ⑪焦产权:《政权悬浮与市场困局:一种农民上访行为的解释框架》,《开放时代》2010年第6期。
- ⑫饶静、叶敬忠:《“要挟型上访”——底层政治逻辑下的农民上访分析框架》,《中国农村观察》2011年第3期。
- ⑬这里的刁民没有贬义之称,而是村庄中的聪明人,他们是擅于抓住机会为自己谋利的机会主义者。
- ⑭詹姆斯·C.斯科特:《弱者的武器》,郑广怀等译,译林出版社2011年。
- ⑮吴毅:《治道的变革——也谈中国乡村社会的政权建设》,《探索与争鸣》2008年第9期。
- ⑯阎云翔:《私人生活的变革》,上海书店出版社2009年。
- ⑰《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1972年,第261页。
- ⑱《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1972年,第299页。
- ⑲《毛泽东选集》第4卷,人民出版社,1991年,第1477页。
- ⑳巴林顿·摩尔:《民主与专制的社会起源》,拓夫、张东东等译,华夏出版社,1987年;亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,上海世纪出版集团2008年,第241页;西达·斯考切波:《国家与社会革命》,何俊志等译,上海人民出版社2007年,第344页。
- ㉑渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中

- 国30年改革经验的社会学分析》,载《中国社会科学》2009年第6期。
- ②②强世功《我们究竟贡献了什么?——法律社会学研究的初步反思(自序)》,载《法制与治理》,中国政法大学出版社,2003年,第14页。
- ②③贺雪峰、刘岳《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》2010年第6期。
- ②④强世功、张佳俊《社会冲突与秩序重建》,《文化纵横》2012年第6期。
- ②⑤贺雪峰《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2012年第1期。
- ②⑥潘维《维稳之道,在于能办小事》,三农中国 http://www.snzg.net/article/2013/0218/article_32593.html 2013-2-18。
- ②⑦吕德文《群众路线与基层治理》,《开放时代》2012年第6期。
- ②⑧孙立平、郭于华《“软硬兼施”:正式权力的非正式运作的过程分析》,《清华社会学评论》2000年特辑。
- ②⑨李怀印《华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村》,岁有生、王士皓译,中华书局2008年。
- ②⑩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行政》,《经验与理论:中国社会、经济与法律的实践历史研究》,中国人民大学出版社2007年。
- ②⑪②⑫滋贺秀三认为,在传统社会中,在实际操作中,通常情为重,理次之,法为轻,例如在罗斯科·庞德纪念文集中发表的曹文彦氏的论文道破“在纠纷解决中,首先依据的情,其次是理,最后才是法,这是中国人自古以来的传统”。但在现代社会,情、理、法仍然并用于乡村治理当中,而其孰重孰轻则因不同的案例而可能有着更为多元的排序。参见滋贺秀三《清代诉讼制度的民事法源的概括性考察——情理法》,王亚新译,载王亚新、梁治平编《明清时期的民事审判与民间契约》,法律出版社,1998年,第24页。
- ②⑬查尔斯·蒂利《强制、资本与欧洲国家》,魏洪钟译,上海人民出版社2007年。
- ②⑭吉登斯《民族——国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,三联书店,1998年。
- ②⑮②⑯杜赞奇《文化、权力与国家》,江苏人民出版社2008年,第53、2页。
- ②⑰具体参见曹锦清《黄河边的中国》,上海文艺出版社2000年;张乐天《告别理想:人民公社制度研究》,上海人民出版社2005年;贺雪峰《乡村治理一百年》,《天涯》2007年第3期。
- ②⑱张静《基层政权:乡村制度诸问题》,上海人民出版社2007年。
- ②⑲吴毅《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,三联书店2007年。
- ②⑳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。
- ②㉑参见徐勇《“回归国家”与现代国家的建构》,载《东南学术》2006年第4期;杨雪冬《政治文明、现代国家与宪政建设》,《社会科学》2007年第9期。
- ②㉒申端峰《治权与维权:和平乡农民上访与乡村治理(1978-2008)》,华中科技大学博士论文2009年。
- ②㉓黄冬娅《比较政治学视野中的国家基础权力发展及其逻辑》,《中大政治学评论》第3辑,中央编译出版社2008年。
- ②㉔亨廷顿《变化社会中的政治秩序》,上海世纪出版集团2008年,第6页。
- ②㉕迈克尔·曼《社会权力的来源》(第二卷),陈海宏等译,上海世纪出版集团2007年。
- ②㉖弗兰西斯·福山《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,中国社会科学出版社2007年。
- ②㉗王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社,1993年。
- ②㉘转引自史焕高《权力与国家:评迈克尔·曼〈社会权力的来源〉》,载《政治与法律评论》第一辑,北京大学出版社2010年。
- ②㉙孙立平《守卫底线,转型期社会生活的基础秩序》,社会科学文献出版2007年。
- ②㉚王绍光《国家能力的重要一环:濡化能力》,载胡鞍钢、王绍光等主编《第二次转型:国家制度建设》,清华大学出版社,2009年。
- ②㉛《马克思恩格斯全集》第30卷,人民出版社,1971年,第539页。
- ②㉜吴飞曾经从公益组织如何干预自杀、预防农民自杀的角度谈到了政治在改造人心中的作用,笔者以为“改造人心的政治”中,国家是政治的主导性力量,它可以通过动员和配置更多的资源去重建农民的价值,这种价值既包括公共价值的培育和私人生命价值意义的引导。参见吴飞《自杀作为中国问题》,三联书店2007年,第65页。
- 作者简介:陈锋,社会学博士,北京工业大学人文社会科学学院副教授,首都社会建设与社会管理协同创新中心研究人员,15600057116@163.com。北京,100124
- (责任编辑:毕素华)