

乡镇分利秩序的乡土逻辑： 基于西部 Y 县的调查

曾智洪

(杭州师范大学 公共管理学院, 浙江 杭州 311121)

摘要:基层政府的共谋行为已逐步演化为制度化的非正式行为,乡镇政府通过参与分利秩序的构建来应对上级政府的压力型体制,由此导致基层政权的乡土实践偏离国家制度文本的惠农初衷。西部 Y 县的乡土经验表明:分利秩序根植于基层政权内卷化、乡村人口空心化和农民利益边缘化等交织的复杂生态,是促成分利联盟透过制度异化实现利益均衡的隐性规则。分利秩序不仅割断国家供给与农民诉求,还弱化基层政权的合法性与权威性。要打破这种非理性的资源配置规则,一方面必须对乡镇放权赋能,平衡其权力责任关系;另一方面还要将农民组织化,让农民成为乡镇治理的重要力量,以实现西部乡镇的合作治理。

关键词:西部乡镇;分利秩序;制度异化;放权赋能;合作治理;农民组织化

中图分类号:D422.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2017)06-0033-08

乡镇作为基层国家行政机构,“上联国家、下接乡村社会”,具有社会管理、经济发展、公共服务和基层建设等职能。乡镇治理现代化不仅直接关系到党的路线、方针、政策在农村的贯彻实施,也攸关党和政府与广大人民群众的血肉联系。我国西部地区疆域辽阔,民族众多,资源丰富,战略地位重要,涵盖 12 个省市自治区,土地面积 681 万平方公里,占全国总面积的 71%;人口约 3.5 亿,占全国总人口的 28%,聚集全国贫困人口的 80%。在全国 3.4 万多个乡镇中,西部有 15 923 个,占全国的 39.4%^[1]。因此,实现西部乡镇治理现代化,是缩小其与发达地区的差距,完成国家治理现代化战略的关键环节。

一、问题的提出

2006 年全面取消农业税后,国家对乡村社会的治理从“汲取式整合”向“供给式整合”转型,即国家不再通过征收税费的方式从农村汲取资源,取而代之的是管制乡间社会和提供公共服务的反哺式供给,这标志着农民缴纳“皇粮国税”2 600 年的历史终结,也标志着我国已迈入“以工哺农、以城带乡”的新发展阶段。事实上,“汲取式整合”与“供给式整合”的核心都在于如何对接国家、基层政府与农民的关系,从而实现国家资源自上而下的输入,完成国家治理的目标。“乡政村治”的“国退民进”,使国家与农民的利益关系获得重新调整的契机。理论上,农业税费的取消应该让资源汲取附带的利益共同体瓦解、基层政权内卷化消解、国家和农民的冲突缓解,然而,即使国家对农村贯彻长久的政策关怀和资源输入,仍然没有在农村问题上取得实质性突破。截至 2017 年,中央“一号

收稿日期:2016-12-09

作者简介:曾智洪,管理学博士,杭州师范大学公共管理学院,副教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“西部乡镇治理体系与治理能力现代化实证研究”(14CSH009),项目负责人:曾智洪。

文件”连续 14 年聚焦“三农”问题,这既表明国家对农村改革部署的决心,也暴露出农村发展的制约痼疾太过根深。这些政策和资源的持续输入一定程度上增强了政府权威的合法性,但囿于国家对乡镇的制度性供给缺陷,大多数惠农政策对“三农”问题的治理皆以失效收场。税费改革非但没有从根本上改善国家与农民的关系,反而出现“中央是恩人,省里是亲人,市里有好人,县里多坏人,乡里尽仇人”的基层权威真空现象。

杜赞奇提出“权力的文化网络”瓦解,“赢利型经纪”替代“保护型经纪”,导致国家政权内卷化^[2]。在推进国家治理现代化的过程中,西部乡村社会的政权内卷化问题仍旧突出。乡镇存在着有限权力与无限责任的结构性矛盾,国家既想要马儿跑(乡镇政府实现善治),又不让马儿吃草(乡镇被赋予的权力远远小于其应该承担的责任),使得基层治理在乡土性与现代性之间无规律摇摆。即是说,西部乡镇既有按科层化、制度化逻辑运行的正规性,又有农村社会乡土性、复杂性的非正式性。有的基层干部在自利性膨胀的驱使下,打着“为农服务”的旗号与地方势力结成“去农”“撵农”甚至“坑农”联盟,形成吞噬国家资源的“分利秩序”,将农民排斥在利益共享群体之外。固态化的分利势力和结构化的分利秩序(后文会进行详解)相互交织,深层次地剥夺农民分享发展红利的机会,使得西部乡镇陷入制度异化的系统危机。因此,探究西部乡村社会如何形成分利秩序,国家公共资源如何被肆意侵蚀,国家与农民关系何以断裂,对于打破乡镇现有体制的藩篱、祛魅治理现代化,具有深刻的现实意义。

二、文献回顾与研究设计

(一)文献回顾:分利秩序的内涵与外延

随着财政体制改革的深入,乡镇政权的生存压力逐步增大,其逐利行为变得越来越自觉。基层政权由此产生不同于以往的特性,乡镇政府成为谋利型政权经营者。贺雪峰通过农村资源和项目流向的考察,首先提出分利秩序的概念,继而引起学界的广泛关注。

分利秩序是什么?贺雪峰认为分利秩序的前提是利益,有利益就会有争夺或分享,利益会滋养出各种力量决定利益分配结果,而利益分配结果又助长利益力量的形成^{[3]213}。李祖佩通过对承接项目的接受型、争取型、捆绑型三类村庄的分析来解读基层政治社会的分利秩序,发现分利秩序是项目进村背景下乡村治理的一般逻辑和乡村政治社会的样态^[4]。耿羽提出低水平均衡的分利秩序,他认为基层政府、村干部、灰黑势力结成“地利共同体”,村民与“地利共同体”之间甚至村民之间都彼此离散^[5]。张建雷认为,在基层治理实践中,农村阶层分化导致富人治村和分利秩序新格局的形成;在以富裕阶层为主导的不平等政治格局下,占村庄中绝大多数的中下阶层被排斥在村庄政治参与和利益分配之外^[6]。王海娟等用“分利秩序”概括了项目资源分配和使用的样态。在分配环节,特殊主义的项目资源分配模式形成资源分配的权力—利益网络;在落地环节,钉子户崛起引起村庄精英替代^[7]。孙敏等提出分利秩序既是一种对村庄利益资源进行分配的相对稳定权力格局的静态描述,也是一种对围绕村庄利益不同权力主体进行权力博弈的动态展现^[8]。

简言之,分利秩序是分利势力内部之间在实力基础上展开冲突和妥协的结果。它不是以增进农民福利为宗旨,而是以分利势力的利益最大化为目标。分利秩序是在特定的制度环境和乡土逻辑中形成的结构化利益分配秩序,是基层政府制度在乡村社会决策过程与执行过程分离所导致的非预期结果。分利秩序的产生和重复再生机理是乡镇外部环境驱动和内在现实需求的产物,是重构基层政治权力格局的重要因素。分利秩序的恶化,是西部乡镇制度异化的主要根源之一。

分的什么利?贺雪峰提出,分利秩序主要有两种:(1)黑社会通过各自势力范围进行瓜分的农村无主资源;(2)国家自上而下的项目资源^{[3]214-215}。由于农村的无主资源基本已被划定,国家和地方的公共资源自然成为主要瓜分对象。目前资源下乡主要有两种类型:一种是通过直接分配给农民的一般性转移支付资金,如粮食直接补贴、退耕还林补助、农资综合补贴等。这类惠农资金分配

的标准和条件非常明晰,资金使用的瞄准率较高,分利势力对此类资金“束手无策”,即使通过增加名册、弄虚作假以套取资金,也不能截留或挪用农民应得的固定部分。另一种是专项资金,主要通过项目输入用于农村的公共服务和发展建设,这类资金分配的标准和条件较为模糊。除了基层干部的工资和基层政府的日常运转经费以外,西部农村的大部分发展资金来源于专项资金,鉴于其模糊性和不确定性等特点,极易沦为分利秩序中被盘剥和抢占的利益源头。

谁来分利?农村税费改革后,乡村社会的上访户、钉子户、灰黑势力等成为利益分割的主力。严宏通过对萧公权语境中19世纪国家与乡村的分析,发现得利者基本为地方官员、吏役、地保、绅士,他们利用权力通过损害国家利益满足自身利益^[9]。本研究认为,参与构建分利秩序的主体主要包含基层政权中的乡镇干部(以及部分与其结盟的县级领导)、乡村社会的宗族势力、黑恶势力、宗教势力和农民精英。他们通过联盟、博弈等手段攫取专项资金和公共资源,相互协调又彼此冲突,相互制衡又互为保护伞,共谋^①“争资跑项”,在基层政府空壳化和基层政权内卷化^②中形成分利秩序的复合格局。由于这些基层势力在乡镇治理实践的一线,他们擅于运用“踩线不越线”的行动策略,往往能躲避法律的制裁并实现公共资源私有化,使得分利秩序的结构化和固态化成为可能。

(二)研究设计

Y县地处西部武陵山区边陲,是典型的“老少边穷”地区,全县占地面积5000多平方公里,辖38个乡镇,278个行政村(含8个社区)。总人口86万,少数民族占84%。然而,囿于其幅员面积最广、少数民族最多、资源项目匮乏、贫困程度最深等现实状况,Y县人口出现严重空心化。常住人口只有54万,且多为留守老人、妇女、儿童以及伤残病弱群体,干部们因此将县政府戏称为“留守政府”。调查发现,Y县及其所管辖的乡镇是“吃饭靠财政,建设靠专项”的典型,在国家资源下乡实践中,Y县的资源被层层搜刮,其乡村社会的分利秩序是乡镇政府制度异化后,分利联盟在瓜分公共资源过程中形成的一种隐性分配规则。

个案研究遵循分析性扩大化推理^③进行结论外推,即直接从个案推理到一般结论的归纳。Y县的典型性主要体现在:(1)Y县地处落后山区,自然条件恶劣、地理位置偏僻、基础设施薄弱、基本公共服务供需失衡、公共空间日渐衰落,在中西部县乡中较为典型。(2)Y县在乡镇治理中陷入类“丛林状态”^④,被基层政府制度异化、人口空心化、农民边缘化等治理困境束缚,且短期内难以摆脱,这些治理问题在中西部乡镇中也广泛存在。(3)Y县历经撤乡并镇、农村税费体制改革和整村推进扶贫等发展过程,同样存在党政不分、条块分割、财权人权事权相互脱节、基层干部激励不足等问题,应对这些问题的措施也具有典型性。研究采用目的性抽样方法,通过资料搜集、会议座谈、人员专访等对Y县乡镇治理进行深度调查。课题组走访Y县的县委、县政府、发改委、财政局、农委、环保、林业等部门,与38个乡镇的镇长、书记等基层干部开展了十余次座谈,再分别与问题乡镇的干部、乡镇企业的老板、农民精英和普通农民等进行深度访谈,其中还涉及几个工业园区。针对研究出现的信息盲点,课题组又多次对相关人员进行专访。访谈人次共119人次。

① 共谋现象是周雪光从组织学角度,对基层政府间应对上级政府政策指令所采取的制度化非正式行为进行的理论阐释。见周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》,2008年第6期,第1-21页。

② 赵树凯从公司化的政府功能、碎片化的政府权威和运动化的政府行为三个方面来归纳基层政府内卷化。见赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆,2010年,第262-270页。

③ 分析性的扩大化推理,就是直接从个案上升到一般结论的归纳推理形式,是个案研究的逻辑基础。见YIN R K:《Case study research: design and methods》,2nd ed, London: Sage, 1994年,第30-32页。

④ 吴毅认为,乡村政治形成了一种赤裸裸的力与利的摩擦与碰撞局面,使进入政治进程的各方都陷入某种缺失合理性和合法性的恃强凌弱或反过来恃弱凌强的状态。这种以力与利的较量使得乡域政治呈现出“官不官、民不民”的怪象,使乡村社会变为“礼崩乐坏”的准“丛林”境地。见吴毅:《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店,2007年,第630页。

三、西部乡镇分利秩序形成的乡土逻辑:基于 Y 县的调查

西部地区鉴于基层政府财政空壳化和资源人才匮乏等因素,主要依靠自上而下的供给式财政的转移支付来维持乡镇运转,乡镇加强对上“争资跑项”、对外“招商引资”等手段来填补严重的财政缺口。乡镇政府面对“权小责大”“属地管理”“一票否决”等制度性供给缺陷,乡镇干部受政治体系“成长天花板”(大多数乡镇干部对应科级,直辖市对应处级)的桎梏而被边缘化,加之乡村社会理性差序格局的形成,使得国家资源下乡的“最后一公里”成为黑箱。囿于压力型体制紧逼、财政资源短缺和乡村社会重构等因素,乡镇并没有按照科层制对底层设计的运作逻辑来理性行动,而是试图采用“摸着石头过河”的方式探索如何与基层势力达成“共谋”,遵循“不越底线、不踩红线、不碰高压线”的行为准则,通过钻法律漏洞逃避责任,以达到公共利益私有化的根本目的。事实上,为了完成上级的任务指标和谋取更多私利,乡镇有的策略性行为已经突破法律或道德的底线,乡镇出现负债增多、功能异化、黑恶同构、腐败猖獗等现象,越权执法、违法执法等行为也时有发生。分利秩序反映了基层政府在制度环境、政策执行和激励机制等方面的排斥性和矛盾性,是乡镇体制改革中各种理性制度设计始料不及的副产品。

(一)权责失衡常态化:分利秩序形成的制度缺陷

Y 县 38 个乡镇的领导干部普遍认为乡镇权责失衡的现实不利于乡镇的长远发展和基层的稳定和谐:(1)乡镇是权小责大的“空头衙门”。乡镇权力无限小,责任无限大,是个“跛脚政府”。我国政府机构改革以后,乡镇的权力被无限收缩,财权、人事权、土地权等实权都收归县级政府,乡镇事权却有增无减,逐渐沦为上级的“传声筒”和“收发站”。(2)乡镇存在“九龙治水”的尴尬局面。上面千条线,下面一根针。乡镇婆婆多,难伺候难统筹。X 镇党委书记就涉农资金举例说明乡镇难处,涉农资金存在多头管理且极为分散的问题,其拨付、使用和管理涉及财政、农业、民政、扶贫、林业、水利、旅游等 20 多个县直部门。这种职能交叉、政出多门的制度设计和“撒胡椒面式”的强农惠农政策很难让农民摆脱贫困惯性。(3)乡镇条块分割,人浮于事。Y 县设在各个乡镇的派出机构十个有余,如公安、税收、工商、电力、邮电、土地等权力性职能部门。这些部门从乡镇政府的行政隶属关系中剥离,除党团关系在乡镇外,其它有关人、财、物的业务管理权都归属县直部门,乡镇无权约束管制。这种条块分割的机构设置不仅增加了乡镇的财政压力和农民负担,还造成互相扯皮掣肘、推诿卸责的局面。执法部门的“七站八所”各自为政,“管得着,看不见”;“属地管理、守土有责”的乡镇却无权协同,整合困难,“看得见,管不着”。

县级政府利用属地管理将行政命令、工作任务和考核指标逐项分解到乡镇,并在关键领域(如安全生产、环境保护、维护稳定尤其是信访等)对乡镇实施“一票否决”。乡镇的事权无限膨胀,在保质保量做好政治、经济、文化、教育、税收、卫生、招商、交通、司法等常规事务的同时,还要落实目标责任书和“一票否决”指标任务。然而,乡镇的财权、人事权和调配权却被全面紧缩。这种“条条掌权、乡镇协调”的压力型体制,严重削弱基层政府的能动性。正是末梢政权“权小责大”的常态化格局和制度化缺陷,使得乡镇干部很难在体制内做出政绩更谈何晋升,于是有的基层干部企图重构国家政权,尤其在“天高皇帝远”的偏僻地区,蓄意结盟地方势力共同建立分利秩序,促成公共资源私有化和私有利益最大化。

(二)基层干部边缘化:分利秩序形成的重要因素

乡镇干部“不出事逻辑”的行政惯性制约着基层创新,而晋升通道狭窄抑制基层干部的积极性。Y 县乡镇干部用形象的顺口溜来提炼其中心工作:“芝麻大的官,针鼻大的权,天大的责任,三四千块钱。”乡镇干部在农民眼里就是“上管天文地理,下管鸡毛蒜皮”,因此,他们被迫陷入“5+2,白+黑”的忙碌漩涡。深度访谈中乡镇干部将其中心工作概括成“五个办”:对关乎自己头顶乌纱帽的工作想方设法、不计代价地“全力办”;对能突显政绩的工作重点择出、励精图治地“优先办”;对领导偏

好的工作则察言观色、投其所好地“看着办”；对每天能表现得日理万机的工作装模作样、尽忠职守地“装着办”；对攸关百姓民生而没有纳入绩效考核的工作能拖则拖、敷衍搪塞地“悠着办”。“五个办”的中心工作正是乡镇干部在属地管理和一票否决的压力型体制下，基层干部工作导向重要性排序的真实反映，也是乡镇“伪治理化”行为的有力折射。

乡镇干部想办实事却没有实权，想晋升然没有出路，在基层管理的鸡毛蒜皮中斡旋与消耗，被国家政治体系逐渐边缘化。乡镇干部“不求有功，但求无过”的消极治理心态在大规模蔓延。有的干部试图铤而走险，利用非常规、甚至非法手段与农民精英、宗族势力等联盟，图谋国家资源如何合法私有化策略，他们已经成为构建分利秩序的重要推力，离间着国家与农民的关系。乡镇干部口中“一心为民”、行动“日理万机”，事实上既没有得到上级的提拔，又没有得到农民的认可。乡镇干部在国家与农民之间不仅捞不到“好处”，还两头受气，却仍然坚守岗位。他们如何在夹缝中求生存？“坚守”行为背后是否有隐性逻辑在左右其选择？如果有，能否透过国家资源的流向浮出水面？这是本研究观察的逻辑起点。

（三）差序格局理性化：分利秩序形成的乡土根基

费孝通先生提出“差序格局”这一概念是基于中国传统的乡土社会，它是“安土重迁的，生于斯，长于斯，死于斯的社会。不但是人口流动很少，而且人们所取给资源的土地也很少变动。在这种不分秦汉，代代如是的环境里，个人不但可以信任自己的经验，而且同样可以信任若祖若父的经验”^[10]。西部乡镇至今在一定程度上仍具有封闭性、自给自足性和排外性等“乡土”特征。其乡村社会的政治场域仍然建立在以亲缘、血缘、地缘等最为根本的关系格局基础上，在这种政治场域中的资源配置往往不是依靠价格或权力，而是通过人际关系来实现分配。这为基层政府和宗族势力、黑恶势力、宗教势力、农民精英等的相互渗透、结盟统治提供较大活动空间。他们之间角色重合和相互关联的盘根错节，增强了各自对资源占有的攫取力和资源分配的影响力。

但与此同时，西部的乡土特征随着国家行政力量的式微，也产生了很多新变化。村庄传统规范被现代化稀释，农民与村庄共同体趋于离散，原来关系紧密的乡土人情和熟人社会也在瓦解和消损，农村社会的资本存量流失严重，农民正趋于原子化和疏离化状态。农民本身就缺少参与乡村政治的内在需求，而基层政府又有意疏离农民参与乡村政治。他们开始由一个个“马铃薯”似的农民努力挣脱“麻袋”束缚，渐渐脱离家族和乡村聚落成为高度分散的孤立群体，使得原来稳定牢靠的亲缘血缘关系网络变得松散甚至断裂，其利益诉求呈现碎片化和多元化特征。于是，农民在相互算计的基础上进行“自主性选择”，构建起“理性化”人际关系^[11]。这种理性化是乡村社会进步的外显，但它为分利势力的长期合作创造可能。

随着乡村社会走进“后乡土”时代，人口向外流动性大已经成为西部乡镇败落的必然。Y县86万人中约有37.5%以上的人在外打工，农村人口空心化，常驻人口多为老妇幼残弱等群体。这些群体文化素质较低、政治敏感性差、经济条件落后、获取资源和信息的能力有限，被现代治理工具（如计算机、网络、手机终端等）排斥和边缘化。在权力角逐中天然的“奴性”使农民处于明显劣势，他们无法整合碎片化利益诉求，很难形成农民共同体，也挤不进利益分割的核心队伍。他们被迫选择政治疏离或政治冷漠，成为“沉默的大多数”。他们努力变得独立精明，只管自己发家致富，却很少投入集体发展。政府虽然很难把农民组织起来谋大局做大事，但又不能对其既得利益“短斤少两”，因为在制度约束界外的农民一旦受到不公平对待，往往是最无后顾之忧和最有可能进行全力抵抗的群体，这些“沉默的大多数”是社会最脆弱的稳定因素。

四、乡镇分利的秩序维度：基于Y县的实践

在国家向农村输入资源的过程中，无论是乡镇、村干部、乡村社会的各类势力，还是农民，他们之间的微妙互动正在形成相对稳定的分利秩序。利益相关者以各自擅长的方式蚕食并消耗着国家

资源,在乡镇内部形成相对固化的分利势力,成为基层治理内卷化的隐形力量,并异化着基层制度的有效建设。这些分利势力主要由积极推动地方资源本土化的基层政府和乡镇领导、与基层政府结盟甚至已经渗透进基层政府的地方势力(包括宗族势力、黑恶势力、宗教势力等)、“农民精英”(返乡农民工、乡镇企业家、农民知识精英、钉子户、上访户等机会主义者)以及普通农民构成。普通农民本应作为国家资源输入与地方资源资本化的最大受益者,却被其他势力排斥在外,成为被制度边缘化的“沉默羔羊”。他们只能被动接受遭遇层层盘剥后所剩无几的资源,并为“不劳而获”的微薄收益暗自窃喜。他们对利益集团结盟侵占行为视而不见,认为只要不是瓜分自己口袋里的钱,国家资源被截留再多也与己无关。这为分利秩序的形成奠定深厚的群众根基。

第一个分利秩序层:积极推动地方资源资本化的基层政府和乡镇干部。他们试图在争资跑项、招商引资、建设小城镇和开发地方资源等方面预留寻租空间,这是乡镇干部行为的隐性逻辑,以回应他们何以在国家与农民的夹缝中力求生存的溯源之本。取消农业税费后,乡镇主要承担经济发展和维持社会稳定的双重任务,上级政府通过目标管理责任制将各种财税、维稳等指标与基层领导的政绩挂钩。乡镇政府寻求庇护、选择性行政以及“拉关系”争资跑项等行为,带有非正式的“乡土性”,与科层体制的“官僚性”存在一定的内在冲突^[12]。因此,国家有意削弱乡镇的权力,一些重大项目已经绕开乡镇,通过专项项目制进行技术监控。乡镇政府无权调配公共资源,却又肩负着发展与维稳等重任。加之“一小撮儿”农民已成刁民,讲不通道理,也不畏惧法理,基层干部的中心工作举步维艰。为了应对上面层层传递的压力,体制内权力组织只能依靠体制外力量来缓和尖锐的基层矛盾。为了获取其他势力和农民的广泛支持,对地方势力,他们积极主动与之谈判博弈,以求达成共识和分利均衡。对农民,则通过开空头支票、夸海口承诺来解燃眉之急。由于乡镇政府的权力和能力都非常有限,最终无法兑现承诺,长此以往,基层政府与农民之间的矛盾就可能被激化直至大规模爆发。案例1是乡镇干部在工程建设中以规划项目为由进行索利的霸权行为。^①

案例1:乡镇政府成为村级公路修建工程的分利黑手。

K乡M村的一段乡村公路在6年前已经实现通村通达,但由于缺乏专项资金管护,机耕道路崎岖坡陡,大雨过后路段几乎毁成沟壑百川。邻村张富贵老人病逝,灵柩从医院送往老家安埋,途经马棚河沟无法通行,于是就近砍了数根海碗口径的松树拼成临时桥梁通行,但车开到临时桥中间时,车轮猛侧滑,灵柩和车险被翻进河沟。此事深深地触动张富贵小有成就的儿女们,大家发狠凑钱修桥。筹集10万元修桥款项到位,但是乡镇政府以修桥占用年规划项目为由索要5万元。几经周旋无果,最后儿女们只得以个人名义历经一年把桥修好。桥虽建好,但路况太差,不是天晴挂底盘,就是下雨车轮原地打滑。后来张家儿女们四处公关,争取到县财政100万拨款用于铺路硬化。但乡长侯大发以占用地方年规划项目200万总规划名额为由,要求100万县财政拨款必须分给乡镇政府50万,否则不予修路盖章。

第二个分利秩序层:与基层政府结盟或者已经渗透进基层政府的地方社会势力(宗族势力、黑恶势力、乡镇企业等)。他们通过非正式权力(人脉关系、社会威望、个人号召力等)与正式权力的胶着和渗透,吞噬国家和地方的公共资源。这些地方社会势力是基层政府完成指标任务和维稳的重要协助力量,因此乡镇政府对他们恩威并施。一方面,基层政府需要依靠地方势力推进公共基础设施建设、提供基本公共服务和维护社会稳定,尤其是应付那些拆迁钉子户、上访达人和混世刁民。政府惯用的政策往往对这些“困难户”集体失效,乡镇不得已只能把治理难题转嫁给地方社会势力,因为他们可以采取恐吓、威胁甚至暴力手段治理“困难户”。地方势力强悍的威慑力和果断的执行力是基层政府对付“刁民”的“杀手锏”。另一方面,基层政府又必须采取利诱、威胁、行政、法律等手段对地方势力进行打压或牵制,以防他们壮大成为国家隐患。于是,乡镇政府与地方势力通过权力

① 为确保资料获取的真实性和深刻性,访谈中承诺会隐去涉事人姓名,因此论文出现的所有姓名皆为化名。

渗透和关系交织,形成一明一暗的利益联盟且难以割离,对国家资源的抢占在共谋中也趋于隐蔽。

第三个分利秩序层:“农民精英”,包括农村社会的技术能手、社交能人、宗族精英、乡间隐士、返乡农民工,尤其是拆迁钉子户、上访户等机会主义者。在国家资源分配体系中,绝大多数农民只是被动的接受者,而非参与者,更不是创造者或主导者。除普惠型政策资源(如粮食直补、低保、扶贫等)以外,其他资源多数都是基层干部通过“争资跑项”向上级政府公关索取而得。普通农民对于资源输入政策几乎都因为信息不对称而过于麻木,他们只能依附于农民精英,要么尾随其后采取集体行动搭便车策略,要么自愿放弃利益分享甘做沉默者。当前农民已经出现明显分化,一些见识广的农民抓住资源下乡的机会从中受益,他们深谙乡镇政府面临的高压维稳困境,抓住基层干部的治理软肋进行谈判博弈或上访威胁,以实现个人利益满意化的目标。当然,这些机会主义者也有可能面临地方势力的制约和镇压,因而不敢过于贪婪。农民精英则主动担负起代表大多数沉默农民的责任,并构成基层秩序的重要力量,这不仅驱使其他农民朝着机会主义者发展,还强化基层组织吸纳地方势力对其进行简便治理的逻辑。案例2是返乡农民工争取自身利益的上访实践。

案例2:高山生态扶贫搬迁补偿中“农民精英”的上访力量。

Y县最远的D乡农民被组织起来聚众扎堆县政府,强烈质疑高山生态扶贫搬迁补偿和征地赔偿中的公平问题,他们通过“聚众闹访”“围堵示威”旨在得到满意补偿。聚众“头领”是返乡农民赵佑根,他和妻子王玉梅带小儿子长年在外打工,家里仅剩年迈体弱的老母亲和年幼无知5岁的大女儿。赵家在D乡山谷地带且交通不便,但未被列入高山生态扶贫搬迁名单。据赵佑根反映,D乡地势偏远,处于行政权力的真空地带,该乡的利益分配主要受控于向氏家族(当地旺族)的宗族势力,该乡的党委书记是向忠权,镇长是书记的堂弟向忠贵。在实施高山生态扶贫搬迁补偿中,偏于“搬富不搬穷,搬亲不搬疏”,与向氏家族沾亲带故的村民最早取得搬迁资格,且获补偿金最快。赵佑根得知自家落选后,立即返乡鼓动邻居和亲朋,要求重新划定补偿界线。多次沟通无果后就组织集体赴县城上访,并扬言不解决好搬迁问题,会将上访进行到底。县领导对乡干部施加压力后,镇长书记约谈赵佑根,他答应取得搬迁资格后不再上访。

第四个分利秩序层:普通农民作为沉默的大多数,几乎很难成为国家与地方公共资源的最大受益者,他们成为被动接受有限剩余资源的受益者。取消农业税费后,资源下乡成为乡村组织与上级政府互动的理由,普通农民没有获得资源和信息的有效渠道,他们缺乏意愿和能力投入公共事业建设。国家资源下乡(除普惠型资源外)还未及农民之前,就已经被前面提及的三大分利层搜刮。由于资源还没有分到农民手中,农民无法切身感受到乡镇政府、地方势力和农民精英对其应有资源的掠夺,因此,他们并不敏感且无意反抗。在“沉默的大多数”农民的思维意识里,地方权势或黑恶势力从上级政府中争取资源,那是他们技高一筹,自己没有能力获得资源是技不如人。对基层干部的贪污腐败、对黑恶势力的资源垄断、对农民精英的获利锋芒,大多数农民保持沉默,至多私下议论或吐槽抱怨,很少采取过激行为。这就导致国家资源的输入在具体落实过程中被层层消耗,乡村社会公共品供给的质量难以保障,普通农民也很难达成集体行动,以共同抵制分利秩序对公共资源的蚕食。

乡村社会在国家与农民关系构建中形成一个巨大的利益场,基层政府是瓜分农民利益的幕后操盘手,地方势力是名正言顺的项目承包商,农民精英则成为瓜分利益蛋糕的抢占能手。打开分利秩序的黑箱可以看到,国家资源的输入和公共服务的供给并没有改善乡镇治理的状况。从推动地方资源资本化的乡镇组织,到地方社会的各种势力,到农民精英,再到普通农民,他们相互依赖又相互牵制,形成一个阻断、耗散、蚕食和分割利益的结构化力量和状态。这种状态是分利秩序形成和固化的结果,它不仅吞噬国家和地方的公共资源,也消解农民对基层组织权威的认同,使得乡镇出现政权内卷化和空壳化的治理困境。

五、放权赋能与合作治理:破除分利秩序的理性选择

农村税费改革以后,国家不再向农村汲取资源,供给式整合原本更应有利于国家推动基层社会

制度化 and 有序化,而资源下乡的后果却是乡镇治理权力式微,国家与基层组织、农民之间的联结与制衡纽带被严重割裂。赵树凯将乡镇政府在功能、结构乃至运行机制上,与正式制度之间的这种偏离概括为“制度异化”(包括制度缺失、制度悬置、制度错位和制度逆变)^[13]。国家从向农村汲取资源到向农村供给资源的转型过程中,基层治理旨在更好地限制基层政府的权力滥用,以推动基层政府向服务型政权的转型,使农民从义务本位走向权利本位。但事实上,乡镇政府的治理能力却在实践中弱化,取而代之的是基层政府的消极应对,地方势力的积极参与,农民精英的主动索权,以及在乡村社会形成相对固化的分利秩序。这是国家政权没有在农村建立有效组织体系的必然结果,它延续了资源汲取时期“利益共同体”生成的根本逻辑。分利秩序的固化降低国家资源配置的效率,加剧基层政府制度异化的程度。乡镇政府制度异化和基层政权内卷化现象非但没有在资源下乡的过程中得到缓解,反而更加突显,甚至出现异化过度的“伪治理化”现象。

如何打破乡村社会的分利秩序和层层搜刮格局,走出乡镇“伪治理化”困境,如何重建国家、基层政府与农民之间的利益机制,实现资源配置的合理化,如何让农民切实享受到改革发展的红利,是当前乡镇治理亟需强化的中心工作。要建立一套有效的权力制衡机制和公共规则体系,达成利益主体各自的目标预期,给乡镇放权赋能和进行合作治理是解决国家治理困境的根本途径。首先必须平衡乡镇的权力责任关系,要么给乡镇放权赋能,要么收回乡镇的事权。根据西部乡镇目前的发展阶段,乡镇作为一种政权的组织形态,还具有较强的存在意义。因此,放权赋能是西部乡镇最为迫切的制度性弥补。在财政资源匮乏和基础性权力孱弱的困境下^[14],合作治理是乡村社会均衡各方利益的理性选择,也是乡镇治理未来的必然趋势。合作治理既需要制度规则的引导,更需要具备实现这些制度、规则的合法性权威作为基础保障。要推动合作治理的进程,需要在有效性与规范性之间找到平衡点。而达成合作治理的关键,就是把个体自治的分散农民组织起来,建立有序的利益表达机制和利益共同体,以“农民自愿、利益共享”为原则,按照市场经济的要素配置原理,贯彻民主与互助的合作理念,通过农民专业合作社等形式,增强农民自组织能力和政治参与度,以实现权力制衡、利益共享的基层治理格局。

参考文献:

- [1] 国家统计局. 2014 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2014.
- [2] 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,2008:50-52.
- [3] 贺雪峰. 小农立场[M]. 北京:中国政法大学出版社,2013.
- [4] 李祖佩. 项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J]. 中国农村观察,2013(4):2-13.
- [5] 耿羽. 低水平均衡的土地分利秩序——论土地开发与村庄政治[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2014(3):5-12.
- [6] 张建雷. 阶层分化、富人治村与基层治理的重构——村庄社会关联的视角[J]. 长白学刊,2014(5):68-75.
- [7] 王海娟,贺雪峰. 资源下乡与分利秩序的形成[J]. 学习与探索,2015(2):56-63.
- [8] 孙敏,田孟. 从“自利”到“自制”:村级治理规避“分利秩序”的机制分析——以上海市若干近郊村为考察对象[J]. 西南大学学报(社会科学版),2017(1):5-14.
- [9] 严宏. 基层行政、资源汲取与分利秩序——对萧公权语境中十九世纪国家与乡村的分析[J]. 中国农史,2016(3):125-131.
- [10] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京:北京大学出版社,1988:50-51.
- [11] 赵泉民,井世洁. “后乡土”时代人际关系理性化与农民合作的困境与出路[J]. 江西社会科学,2013(8):203-208.
- [12] 刘晓峰. 乡镇政府资源配置中的“差序格局”及其运作逻辑[J]. 甘肃理论学刊,2012(6):116-120.
- [13] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京:商务印书馆,2010:281.
- [14] 欧阳静. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象[J]. 社会,2009(5):39-63.

责任编辑 毛兴贵 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>