

基层治理转型背景下 农民不合作行为的产生及其应对

杜 姣

(武汉大学 1. 政治与公共管理学院; 2. 地方政治研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘 要:农民是乡村治理的最终目标群体,农民的态度与行为直接关系到乡村治理过程的顺利展开。然而,农民的不合作已成为困扰当前中国乡村治理的重大问题。与早期的农民不合作行为不同,当前的农民不合作行为表现出不合作行为目标的政府指向、不合作行为主体的扩大化以及不合作行为对乡村秩序的强冲击性等新型特征。国家资源分配的技术化路径是造成农民不合作行为扩大与持续产生的直接原因,此种资源分配方式将农民和发挥协调国家与农民关系作用的村级组织排斥于资源分配的决策与执行体系之外。资源分配的技术化路径是国家为增强资源分配安全性而对基层代理人权力进行控制与约束的结果,这构成当前农民不合作行为扩大与持续产生的深层缘由。要破解这一困境,有必要改变国家资源的分配路径,从代理人权力控制思路转化为组织群众思路,让组织起来的农民成为资源分配的主体。这不仅能起到抑制农民不合作行为的扩大化和持续产生的效果,而且还可以从整体上达到国家资源分配的安全性有效性与目标平衡。

关键词:治理转型;基层治理;不合作行为;资源下乡;技术化分配;组织群众;治理现代化

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)05-0066-11

一、问题的提出

党的二十大明确提出,未来五年的目标任务之一就是深入推进国家治理体系和治理能力现代化。由于乡村治理是国家治理的有机组成部分^[1],因此乡村治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。农民是乡村治理的最终目标群体,农民的态度与行为直接关系到乡村治理过程的顺利展开,也是检验乡村治理体系和治理能力现代化程度的重要标准。自农村税费全面取消后,伴随服务型政府的转型^[2],国家与农民的关系从资源汲取型关系转变为资源输入型关系。随之而来的是大量具有服务性质的涉农事务下乡。只是,据笔者近几年在全国多地农村的调查经验发现,当前中国乡村治理普遍陷入了“好事不好做”“好事难成”的实践悖论中。就如相关学者所揭示,诸多为农民服务的工作不仅得不到村民的有效配合,反而还会遭到他们的阻挠^[3]。以服务农民、改善农民生活、提升农民福祉为目标的诸多乡村治理活动因为农民的不合作而陷入窘境。乡村干部也颇有困惑,在他们看来,一方面农民的素质越来越高了,另一方面乡村社会中的“刁民”也越来越多的。由此可见,农民的不合作已俨然成为困扰当前

作者简介:杜姣,武汉大学政治与公共管理学院、地方政治研究中心,副教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略背景下乡村精英流失及其应对机制构建研究”(19CSH007),项目负责人:杜姣。

中国乡村治理的重大问题,亟须对当前广泛出现的农民不合作行为进行溯源式研究,唯有如此才能找到有效的应对方案。

通过梳理文献发现,学界对乡村治理中的农民不合作行为早有关注,并积累了丰富的研究成果。具体而言,学者们对农民不合作行为的研究主要集中在征地拆迁、收取税费以及项目落地等乡村治理场域,不合作行为主体常被称为“钉子户”^[4]、“边缘人”^[5]、“不合作者”^[6]等。从这些研究的侧重点来看,大体可分为农民不合作行为的产生机制研究和农民不合作行为的治理机制研究。

针对农民不合作行为的产生机制研究,桂晓伟认为拆迁钉子户的产生与钉子户和其他拆迁户之间的“补偿差异”所产生的“不平等的示范和倒逼效应”有关^[7]。与之类似,周娟得出正是政府在征地拆迁中制造的政策性空间、寻租性空间以及操作性空间,使得农民从想做“钉子户”到成为“钉子户”成为可能^[8]。石冠峰等人认为项目推进中的“钉子户”往往是因利成“钉”、因权成“钉”、因钱成“钉”^[9]。

针对农民不合作行为的治理机制研究,吕德文对农业税费征收过程中治理“钉子户”的实践进行了分析,他发现乡村干部通过大量采用“造势”“做工作”“办学习班”等半正式的治理策略,极大节省了行政成本^[10]。陈锋借助对一个乡镇典型案例的考察发现,当地钉子户的治理经历了从整体支配到协商治理的转变^[11]。张雪霖在对实践中存在的行政治理和社会治理这两种项目落地中“钉子户”治理机制进行比较分析的基础上,提出对钉子户的治理,在由行政治理向社会治理机制转变的同时,还应当恢复村社集体的土地调整权作为配套制度^[12]。武小龙认为地方政府主要是采取策略主义的方式来应对拆迁过程中钉子户的抗争行为^[13]。崔盼盼认为政府主要是通过利益治理的方式回应不合作者,并带来了不合作行为的再产生和基层治理内卷化的不良后果^[6]。

已有研究对我们认识乡村治理中的农民不合作行为奠定了基础,但仍有进一步深化的空间。一是既有对农民不合作行为的研究缺乏系统性,比较碎片化,它们通常只关注到农民不合作行为的一个侧面,而没有从乡村治理的整体视野对之加以考察;二是在既有研究中,乡村中的不合作者多是以谋利者的形象出现,是需要被治理的对象,忽视了基层治理转型背景下农民不合作行为呈现出的新型特征,而谋利者形象已不足以概括当前乡村治理中的不合作行为主体。这也意味着在基层治理转型背景下,我们需要重新审视农民的不合作行为,并寻找新的解释。鉴于此,本文将结合笔者及笔者所在团队多年在多地农村的调查经验,从以下方面对当前的农民不合作行为进行探讨:首先,以早期农民的不合作行为为参照,解剖当前农民不合作行为的新型特征;其次,立足资源下乡的总体环境来具体分析当前农民不合作行为产生的原因;再次,在总体判断国家对乡村治理定位的基础上,从乡村治理的整体层面揭示当前以农民不合作行为不断再产生为表现形式的各种治理乱象得以生成的深层缘由;最后,在结语部分,尝试从当前农民不合作行为产生的源头找出解决该问题的路径。

二、农民不合作行为的内涵与新型特征

农民不合作行为指农民对乡村治理中相关涉农事务表现出拒绝、排斥和不合作的行为,且很难通过简单的说服来加以改变。农民不合作行为会给乡村治理过程造成阻碍,影响乡村治理活动的正常展开。具体来说,农民不合作行为可分为两种类型:一种是消极不合作。这体现在农民以各种理由或借口躲避基层干部提出的治理要求。在言语上,这部分农民既不表示支持,也不表示反对,而是以一种敷衍的态度应对。一种是积极抵抗。这体现为农民在言语和行为上的明确

拒绝行为,且很难被说服。农民不合作行为在任何时期的乡村治理中都存在,只是在不同时期,农民不合作行为的特征存在差异,其生成逻辑也有所不同。为了表述方便,本文以人民公社解体为起点,将人民公社解体至农村税费改革前这一时期的农民不合作行为称为早期的农民不合作行为,将农村税费改革以来的农民不合作行为称为当前的农民不合作行为。通过与早期农民不合作行为的比较,有助于我们更清晰地理解近年来在中国乡村治理中出现的农民不合作行为的新型特征。

(一)农民不合作行为目标的政府指向

人民公社解体后,以农村税费改革为时间节点,中国的乡村治理大体经过了两个阶段:一是农村税费改革前的相对独立的自主治理阶段。在这一阶段,国家对乡村治理只是事件性介入与底线性介入。事件性介入主要体现为国家力量通常只在收取农业税以及推进计划生育工作这两大政策性事件时进入乡村。底线性介入指为了确保乡村社会的稳定,防止出现重大安全事件,国家拟定相应的维稳指标,并将乡村社会稳定作为考核乡村工作的关键内容。除此之外,国家对乡村社会的其他常规治理领域则较少干预,诸如乡村公共基础设施建设等基本公共品的供给都主要依托乡村社会力量自主完成^[14]。乡村社会的常规治理具有一定的独立性与自主性。二是农村税费改革后国家力量常规进入乡村治理阶段。农村税费改革后,国家与农民的关系从资源汲取型关系转变为资源输入型关系,与资源下乡相伴随,国家对乡村治理的介入力度空前增强,“监督下乡”成为乡村治理的新常态^[15]。尤其是自精准扶贫以及乡村振兴战略的提出与实施以来,乡村中的常规治理事务逐步被吸纳到国家治理体系中,国家越来越成为乡村治理的直接主体。乡村治理中的农民不合作行为在这两个阶段存在不同的表现。

农村税费改革前的农民不合作行为大多限定在乡村范围内,属于乡村政治中的不合作行为。也就是说,此时的农民不合作行为主要涉及乡村范围内村民个体利益与村社集体利益的处理,表现为村民为了个人的私人利益而对抗集体利益^[16]。具体而言,农民不合作行为集中出现在乡村公共品的供给过程中,比如有农民希望通过与其他村民的不合作来搭便车以谋取个人的不正当利益。在这一时期,乡村公共品的供给主要依托村级组织展开,以村两委干部为主体的村级组织是村民的集体代表,在乡村公共品的供给过程中发挥动员、组织与协调的作用。从表面上看,农民不合作行为的目标是指向村级组织。然而,从根本上来看,农民不合作行为的目标实则是指向村级组织所代表的全体村民的公共意志。因此,早期农民不合作行为的目标是村内指向,没有越出村庄。

农村税费改革后出现的农民不合作行为中,相当部分主要涉及不合作行为主体与政府关系的处理,表现为不合作行为主体与政府之间的博弈。在这一时期,由于乡村治理中的诸多事项都已经被吸纳到政府的治理系统,因此,作为国家在乡村社会的代表,基层政府广泛介入到乡村治理当中。为了便于国家行政力量向乡村社会延伸,多地地方政府相继推开村级组织行政化改革,将村级组织作为完全承接政府意志的组织^[17]。在这种状况下,村级组织已经成为政府的代表,村干部在身份性质上逐步抽离于村民。于是,该时期的农民不合作行为目标带有突出的政府指向性,而与其他村民无关。这种政府指向的形成既可能缘于农民利用不合作行为从政府那里谋取个人的不正当利益,也可能缘于农民个体意志与政府意志之间存在冲突。

具体而言,当前的农民不合作行为常见于政府对乡村社会环境,包括对农户家庭环境的改造领域。为了确保乡村环境卫生的整洁与美化,地方政府往往会要求农户将自家的附属房屋拆除。笔者调研的鄂西 M 村在要求农户拆除附属房屋的过程中,就遭遇了农户的广泛不配合。因为有的附属房屋就是农户饲养家畜的地方,拆除后,农户的利益会受到直接损失。农户的此种不配合

行为是以政府为指向的。

（二）不合作行为主体的扩大化

不合作行为主体的扩大化指不合作行为主体在数量上的增多以及行为主体采取不合作行为的动机变得多样化。早期的农民不合作行为主要存在于乡村社会语境中的“赖皮户”“刁民”当中，他们往往是乡村社会规范和结构中的边缘人。这部分边缘人是被村庄主流价值所排斥的一群人^[18]，不被主流社会文化认可和接纳，而游离于社会^[19]。一般来说，这部分不合作行为主体在任何时期的乡村治理中都普遍存在，并构成乡村社会结构的重要组成部分。

当前乡村治理中的农民不合作行为则呈现出明显的扩大化倾向，即不合作行为不仅存在于乡村社会的边缘群体中，而且还扩大至广大的普通村民中。越来越多的普通村民加入到不合作者队伍中，而这些普通村民在早期的乡村治理时期多是遵守乡村公共秩序与规则，以及维护乡村集体利益的人群。此外，与早期的农民不合作行为主要以主动性谋取个人私利的动机不同，当前农民的不合作动机已趋于多元化。而且，相当部分农民采取不合作行为往往带有明显的被动性，即他们并不是在主观意志上故意不配合基层干部的工作，而可能是因为乡村治理的相关工作对他们的合理利益造成了一定损害，抑或是受其他不合作行为主体主动性谋利行为的诱导。比如任何时期的乡村治理都可能存在的以谋利为目的的农民，他们在当前也会借助不合作行为与政府博弈，并可能因为政府的让步而获得过多的不合理利益。这直接会打破村民之间利益结构的均衡。在这种利益失衡的心理结构驱使下，会有越来越多的普通村民加入到不合作者的队伍当中。

为了更好地打造美丽乡村，方便村民生产、生活，笔者调研的皖中 B 村在当地政府的支持下，承接了一条外环路项目，整个工程造价高达 100 多万元。外环路的施工会涉及对部分农户的征地工作。从该村的情况来看，整个施工过程并不顺利，特别是遭到了该村一对夫妇的阻挠。这对夫妇阻挠施工的目的就是要获得尽可能多的不合理利益，比如他们一方面要求村级组织用村集体留用地对他们家的被征土地进行置换，另一方面还要求地方政府给他们夫妇办理社会养老保险。而根据当地的政策，只有被征土地达到全户所有土地的 70% 以上，且人均剩余土地不足 0.3 亩，方可申办社会养老保险。这对夫妇在村里人缘并不好，但他们的这一行为仍然对其他村民产生了不良的示范效应，相当部分村民也陆续向当地政府提出与之类似的无理要求，最终导致这条路的建设一直没有完成。

（三）农民不合作行为对乡村秩序的强冲击性

与早期农民不合作行为的另一个重要区别是，当前的农民不合作行为对乡村秩序更具有破坏性，能够对乡村秩序产生巨大的冲击。早期的农民不合作行为虽然结构性地存在那里，但在一个正常的社会中，它们却不足以对正常秩序构成挑战^[20]。当前的农民不合作行为对乡村秩序的挑战主要体现为不合作行为本身的传染性增强。早期的乡村因为相对封闭和稳定，其内部可以形成较强的价值生产能力和较为有序的乡村规范，农民的不合作行为被束缚在强有力的乡村规范中。在这种状况下，不合作者的存在不仅不构成乡村社会的问题，反而还是乡土社会结构的有机环节。在以伦理为本位的乡村社会中，这些不合作者作为边缘人会被乡村社会所孤立，核心与边缘之间保持着较为明晰的边界^[18]，其他普通村民也会将这些不合作行为视为不符合乡村公德与公意的行为。因此，早期的农民不合作行为会受到乡村舆论的自发性压制，基本不具有传染性。压制方式就包括背后议论、日常生活交往的排斥、生产中的不合作等。

然而，当前的农民不合作行为已经失去了乡村内生规范的制约，表现出明显的示范性与传染性。更为重要的是，这些不合作行为还会重塑乡村的价值评价体系，最终进入乡村舆论体系的核心

心。乡村内生规范制约性的弱化主要与以下三方面的因素有关：一是每个村民都是高度利益化的个体，村民之间的公共性关联解体。只要他人借助不合作行为所获得的利益没有给其个人利益造成额外损失，村民通常对他人的不合作行为持一种“事不关己高高挂起”的态度。二是村庄公共性以及作为村庄公共性连接机制的公共道德已经趋于瓦解，村民不具有超越个体家庭范围的更大层面的公共利益认同。三是在依法治国以及为人民服务理念向乡村社会的深入贯彻下，基层组织缺乏强有力应对这些不合作行为的手段。这三方面的因素造成的一个结果是，对不合作行为主体而言，不合作行为不仅不会受到压制和约束，反而还会给自己带来额外收益。这必然会对其他本来安分守己的村民形成不良的示范效应，由此造成不合作行为的传染。农民不合作行为的强传染性会直接瓦解乡村治理的群众基础，侵蚀乡村治理与基层政权的合法性，乡村公平与正义的伦理价值也会陷入解体的危机之中。

三、资源下乡与农民不合作行为的产生

当前农民不合作行为是在国家与农民关系发生巨大转变的背景下产生的，国家与农民关系从资源汲取型关系转变为资源输入型关系。伴随资源下乡，国家权力逐步全面深入村庄，打破了乡村社会相对独立、自主和封闭的治理状态。国家权力的全面进入再造着乡村治理形态。因此，当前的农民不合作行为在很大程度上体现出明显的国家塑造性。公共品供给构成了乡村最主要的常规治理领域，因此乡村治理中农民不合作行为也主要出现在公共品供给领域。当前农民不合作行为的产生便与国家资源的分配模式有很强的关联。

（一）从资源动员型治理到资源分配型治理

公共品供给是最需要农民集体行动的治理场域之一，也是农民不合作行为多发的治理场域。奥尔森通过对集体行动逻辑的揭示发现，集体行动困境主要缘于集体行动中的不合作问题^[21]。从历史变迁的角度来看，我国农村公共品的供给模式已经发生根本性变革，公共品供给所需资源由村社自主筹措转变为由国家输入。国家资源输入形式进一步决定了以公共品供给为主导内容的乡村治理模式。

在乡村公共品由村社自主供给时期，公共品供给所需的资源主要从农民手中筹集，当中伴随着村民自治过程的启动。启动村民自治过程的目标有二：一是确定公共品供给的方向，比如是先解决乡村道路问题，还是农田水利灌溉问题等；二是确定公共品所需资源的筹措方式与使用方式。因此，从治理关系来看，此时的乡村治理主要表现为资源动员型治理，从农民手中获得用于公共品供给的资源是此种治理形态的核心目标。公共品供给所需资源的形式既可以是货币，也可以是劳动力，还可以包括无偿让出用于公共品落地的土地等。资源动员型治理要克服的主要问题是防止村民出现拒绝支付资源而进行搭便车的行为。一般来说，村民的此种不合作行为能够较好解决。这是因为在资源动员型治理中，每个村民都是公共品供给的责任主体，公共品供给过程将村民之间的利益关系勾连了起来，某个村民不承担公共品责任的行为会直接造成其他村民利益的相对受损，进而会招致利益受损村民的集体反对与压制。村民集体力量也成为制约这些不合作行为的主导力量。

在乡村公共品供给主要依托国家资源的当下时期，乡村公共品供给过程主要体现为国家资源的分配过程。从治理关系来看，乡村治理主要体现为资源分配型治理。具体到村庄场域中，资源分配型治理最为关键的是要解决依托国家资源的公共品供给如何顺利落地的问题。公共品落地的过程虽然无须从农民手中动员资源，但依然会涉及基层组织与农民关系的处理，其中就包括公共品落地可能要占用农民土地以及面临针对农户地面作物的赔偿问题。这为农民与基层组织

所代表的政府进行利益博弈提供了空间。如果补偿标准达不到农民的预期,农民就极有可能产生不合作行为,从而造成公共品供给过程的受阻。这同时也说明,以公共品供给为代表的乡村常规治理所面临的不再是村民之间就乡村治理成本如何协调与平衡的问题,而是村民与政府之间的利益博弈问题。这也是当前农民不合作行为的目标为政府指向的原因所在。

(二)资源分配路径的技术化与农民的客体化

近年来,在市场化与现代化力量的影响下,我国乡村社会结构发生了巨大变迁,村落共同体渐趋瓦解,乡村社会朝陌生化和原子化的方向发展^[22]。在经济增收动力的驱使以及务工浪潮的带动下,相当部分村民的利益已经不在乡村,而主要在城市和市场中。村民之间的文化关联、社会关联、情感关联以及经济关联都已极大弱化,村民越来越个体化和理性化。与此同时,村民就乡村社会的某一公共事项开展集体行动的能力也趋于丧失,这构成农民不合作行为得以再产生的重要社会基础。

然而,需要提出的是,在此种情形下,国家不仅没有借助资源下乡的契机将农民之间的利益关系勾连起来,反而助推了农民的原子化倾向。这与当前国家资源分配路径的技术化有关,这又集中体现在国家资源主要是依托项目制的方式来分配。在项目化的资源分配方式中,乡村公共品的供给是直接通过“条条”,即政府各职能部门来运作。项目制作为国家治理的增量体制^[23],它本质上是一种自上而下的决策体制,强调形式理性的设计以及程序技术的控制,其整个管理过程都遵从指标化、技术化与量化原则^[24]。项目化的资源分配方式将作为服务对象的农民排斥于公共品需求的表达体系以及公共品的供给体系之外,农民成为公共品的被动接受者。作为协调与组织农民的村级组织也沦为项目的被动执行者,缺乏协调村民利益与关系的能力与空间。由于在项目化的资源分配方式下,自上而下提供的公共品是乡村额外多出的部分而无须村民付出任何成本,因此,村民不会直接反对这些公共品的落地,但他们也不会为这类公共品的落地另外贡献自己的力量。面对乡村中部分谋利者以及投机分子试图通过不合作行为获取更多不合理利益而与基层组织和基层政府博弈的情况,其他村民并不会团结起来集体抵制这种不合作行为,而更多是秉持一种事不关己的态度。

以项目制为代表的资源分配的技术化路径没有通过公共品供给过程将村民之间的利益关联起来,村民之间仍然呈现为一种高度分散化的状态。这无法对既已存在的不合作行为形成约束,由此造成不合作行为的扩大,并不断蔓延至普通村民群体当中。

以项目制为代表的资源分配的技术化路径还逐渐进入到国家对农民私人生活领域的改造中。这尤以近几年在全国农村广泛推进的农户厕所改造运动最为典型。项目化的厕所改造服务供给模式强调厕所改造标准的统一化,并且厕所改造作为一项政治任务,地方政府需要在限定时间内完成“应改尽改”的目标。但是,在地方共识以及农民的观念体系中,厕所改造属于私域范围,这是农民个体自由意志可充分表达的领域。统一化的厕所改造标准与农民群体高度多元化和复杂化的个体性需求和偏好之间存在张力。这种张力也为农民不合作行为的产生提供了土壤,并进一步瓦解了乡村治理的合法性基础。

技术化的资源分配路径存在的最关键的问题是,农民不是作为资源分配过程中的意愿表达主体以及参与主体,而只是作为被动的资源承接对象,农民被客体化了。在这种状况下,不仅农民的主动性无法得到激发,而且早期乡村治理中为地方性规范所约束的不合作行为主体还会在不断输入的国家资源的刺激下被激活,并对其他普通村民形成不良的示范效应,造成不合作行为的传染,同时加剧农民不合作行为的不可治理性。此外,技术化资源分配的目标与农民需求之间的张力也是造成农民不合作行为再产生的重要原因,这是“好事不好做”的缘由所在。总体而言,

在资源分配型治理中,资源分配路径的技术化以及由此带来的农民客体化是当前农民不合作行为得以持续产生的关键机制。

(三)资源分配中的激励偏差与农民逆向动员

当前农民不合作行为的产生还与国家资源分配实践中激励体系的设置密切相关。有效的激励体系设置能够激发村民对乡村治理工作的参与积极性,不当的激励体系设置会加剧农民的不合作行为,并带来破坏性的治理后果。从目前的情况来看,国家资源分配中的激励体系主要表现为一种负向激励,对农民形成的是一种逆向动员。此种激励体系不仅没有增加农民对乡村治理工作的配合,反而助推了农民不合作行为的发生。

具体到乡村治理中,国家资源分配中的激励体系可分为两种:一种是资源分配体制中内置的激励体系;一种是实践中的激励体系。就第一种激励体系而言,在资源分配的技术化路径中,由国家资源凝结而成的公共品供给带有突出的政府包办特征。政府包办式的公共品供给模式确立的是一种以绝对的政府责任与绝对的农民权利为表现形式的政府与农民权责关系形态。对农民而言,这实则是一种负向的激励体系。也就是说,农民不仅不会对政府提供的服务表示感恩,反而会将政府供给服务的行为视为理所当然。更为重要的是,政府供给的服务与农民需求之间的不匹配也会助长农民不合作行为的产生。

再来看实践中的激励体系。在当前公共品落地的过程中,面对乡村社会中那部分对利益比较敏感的村民,基于保证乡村不出事的政治目标,基层组织和基层政府通常会采取利益吸纳的方式满足这部分村民的不合理诉求。这其实也是一种激励体系,但这种激励体系对农民形成的同样是一种反向激励,对农民产生的也是一种逆向动员。即那些积极配合乡村治理工作的农民得不到额外的奖励和好处,相反那些越是不配合乡村治理工作的农民越是能得到更多的好处,由此形塑出“好人吃亏、刁民得利”的逆向动员格局,进而带来不合作行为蔓延至普通村民群体当中。这不仅直接影响乡村治理过程的顺利开展,而且还会极度增加资源分配成本,带来资源的内耗,引发基层治理内卷化的困局。

四、代理人控制与基层治理自主性缺失

长期以来,对基层代理人的权力进行监督一直是困扰乡村治理的一大难题。作为经济理性人,基层代理人可以利用其权力优势获得其他物质利益。这无疑会极大腐蚀基层政权的合法性。在很长的时间内,乡村治理中相应制度体系的不健全以及治理的不规范为基层代理人的权力任性提供了巨大空间,直接带来农民利益受损,降低乡村治理效能。如果说在资源汲取时期,基层代理人权力任性的方向主要是攫取村社集体利益以及侵害村民个人利益,那么在资源分配时期,基层代理人权力任性的方向则可能转向对国家资源的攫取。因此,在国家资源下乡背景下乡村社会的资源分配型治理时期,如何保证资源分配的安全,使资源不被中间治理结构谋取便成为国家重点考虑的问题。从当前情况来看,国家主要是通过权力下乡来约制基层代理人,弱化其自主空间。但这带来的一个后果就是基层治理自主性的缺失。这是当前农民不合作行为不断再产生的深层原因。

(一)乡村治理的规范化转型与基层代理人权力控制

不论是政策实践领域,还是学术研究领域,基本都将乡村治理的规范化视为乡村治理现代化的核心标准。其中,规范乡村治理权力是乡村治理规范化的重要内容,约束基层代理人权力成为乡村治理规范化的目标指向^[25]。而规制和约束基层干部权力,破解惠民政策落实中的腐败问题,仍是乡村治理实现规范化转型的关键^[26]。围绕乡村治理权力的规范运行,各地方政府以及

村级组织都建立起了一套制度体系以及监督体系。乡村治理处于一种强制度约束的状态。

农村税费全面取消后,国家资源开始大幅向乡村涌入,特别是随着精准扶贫与乡村振兴战略的提出,国家资源下乡的力度更是空前加大,辐射到乡村建设的方方面面。资源下乡过程中的两个问题非常重要:一是上文提到的资源分配的安全性问题,即如何有效防止资源在中间治理层级流失;二是资源如何与乡村社会需求有效对接的问题。需要提出的是,资源下乡过程中的这两个问题的解决方向并不相同,且可能存在冲突。一般来说,资源分配的安全性问题通常都是通过治理的规范化路径解决,资源下乡的有效性问题的解决通常是通过赋予乡村治理一定的权力自主空间来解决。但这二者很难达到平衡,最终可能会出现两种结果:一种是乡村治理规范性过强会造成对乡村治理自主性的强大挤压,从而弱化资源下乡的有效性目标;一种是乡村治理自主性过强会带来乡村治理权力任性空间的增大,从而消解资源分配的安全性目标。

近年来的中国乡村治理实践主要呈现为第一种结果形态,即过强的乡村治理规范性挤压了乡村治理的自主性。资源下乡过程中确保资源分配安全性的需求已经成为形塑乡村治理形态的主要变量,乡村治理主要遵循基层代理人的权力控制思路展开。国家资源分配的技术化就是确保乡村治理规范化的一个核心举措,其较好地避免了乡村治理权力的任性并极大限制了乡村治理权力在资源分配过程中的自主空间。在资源分配的技术化路径中,资源分配的方向、目标以及具体过程都是严格按照程序和各项审计制度的要求拟定,基层代理人只是执行者。此外,对乡村治理规范化的要求还包括基层代理人在开展乡村治理活动的过程中要做到办事留痕,以备上级检查。因此,当前乡村社会的资源分配型治理主要是沿着以确保资源分配安全性为主要目标的基层代理人权力控制思路展开。这一思路是造成当前农民不合作行为不断滋生的深层原因。

(二)乡村关系行政化与基层代理人权力控制的实现

以乡村治理规范化为导向的基层代理人权力控制目标的实现还需要伴随村级组织的性质转变。以村两委为基础的村级组织是与农民打交道的直接主体,也是资源下乡过程中“最后一公里”问题的主要应对者,资源下乡离不开村级组织的参与和配合。村级组织具有突出的基层代理人属性。众所周知,根据我国的《宪法》和《村民委员会组织法》,村级组织属于基层群众性自治组织,遵照“自我管理、自我服务、自我监督”的治理原则。因此,虽然村级治理属于国家治理的一部分,但其又具有相对于国家治理的独立性^[27]。与之相应,村干部具有兼业性,担任村干部的村民在处理村庄工作的同时,还会兼顾家庭的生产经营活动,村干部的工作待遇也被称为误工补贴。村干部的兼业性在一定程度上决定了村干部与上级政府以及以上级政府为代表的国家意志之间的关系相对松散。村干部具有突出的村庄当家人特征。上级政府对村级组织不存在绝对的行政控制关系。在这种状况下,国家对乡村治理规范化的要求很难传递到村干部身上。国家意志向最基层的村干部身上的传导需要以村干部与乡镇之间形成制度化的行政关系为前提,或者说需要有能够为政府直接控制的组织形式作支撑^[28]。

因此,乡村关系行政化是实现基层代理人权力控制目标的重要条件。乡村之间行政化关系的构建主要通过对村级组织的行政化改革来实现,将村级组织变为乡镇政府在村庄的下属层级,使村干部性质完全向政府代理人转变。从笔者在多地农村的调查经验来看,村级组织行政化改革主要包括两方面的内容:一是将村干部职业化,使村干部成为全职化的职业体系。村干部需要全职坐班,政府为其购买社保、养老保险,解除其离职后的后顾之忧。二是由乡镇掌握村干部工资标准的设定和考核权力。乡镇政府可根据村庄工作的好坏等多项指标来决定村干部的工资和绩效报酬。这两方面共同型构了村级组织对乡镇政府的利益依附。以此为纽带,乡村两级体制实现了贯通,国家意志便能通过行政化的乡村关系直达村级组织,诸多以乡村治理规范化为目标

的制度体系以及考核体系也能在乡村治理中得到实体性运转。

（三）乡村治理自主性缺失与农民的弱动员

在以乡村关系行政化为体制基础,以乡村治理规范化为核心目标的基层代理人权力控制的乡村治理进路下,乡村治理自主性处于缺失状态。乡村治理自主性指乡村基层组织灵活配置资源、人力以及自主构建治理规则的空间与能力。其中,组织与动员群众的能力是体现乡村治理自主性的一个重要指标。较强的乡村治理自主性意味着乡村基层组织具有深度嵌入乡村社会,与村民发生互动的能力。此外,村级组织还扮演着协调政府与农民,或者说国家与农民关系的角色,是国家与农民之间的一个缓冲。村级组织会利用各种方式方法和策略来动员农民完成村庄的相应工作,其中也包括国家下达至村庄的各项工作。农民在村级组织的作用下处于一种强动员状态,因而具有强烈参与乡村治理的主体性与能动性,且能生发出强烈的公共意识。这种公共意识又会转化为约束和压制乡村治理过程中那些不合作行为主体的力量,由此将不合作行为限定在一个可控的范围内,而不至于影响乡村治理活动的正常开展。

但在乡村关系行政化的体制结构下,村级组织已经完全成为执行上级政府意志的行政组织。此外,村民也只是国家资源输入背景下各种涉农服务的被动接受者。农民处于一种弱动员,甚至是无动员状态。缺乏深度动员的农民之间的各种利益关联和情感关联无法建立起来,他们也无法生发出村庄公共意识与公共利益观念,而成为外在于乡村治理过程的高度离散化的个体,乡村治理与他们无关。也因此,他们不具有主动参与乡村治理活动的动力,更不具有通过集体行动与集体组织的方式约束和压制不合作行为主体的自觉。这无疑会给那些带有突出谋利性特征的不合作行为主体营造更大的生存空间,并带来不合作效应的扩大化,进而给乡村治理造成不可挽回的破坏性后果,导致乡村治理的正义与正气被破坏。

五、结语:重构资源分配的群众组织路径

资源分配已成为当前中国乡村治理的重要内容。在资源分配的总体背景下,农民不合作行为的扩大与持续产生是当前中国乡村治理面临的主要困境。虽然农民不合作行为存在于任何时期的乡村治理中,但当前的农民不合作行为却表现出一系列新型特征,并对乡村秩序具有很强的破坏性,消解着乡村治理的价值基础。国家资源分配的技术化路径是造成农民不合作行为扩大与持续产生的直接原因。此种资源分配方式将农民和发挥协调国家与农民关系作用的村级组织排斥于资源分配的决策与执行体系之外。村级组织只是资源下乡过程中国家任务的被动执行者,不具有同政府与农民进行谈判的空间。农民也只是资源下乡与资源分配过程中的客体,其需求无法在此种资源分配方式中得到表达,由此形塑出农民不合作行为的两种产生逻辑:

一是资源下乡所形成的服务事项与农民的需求不匹配。在此种情形下,农民往往会以不合作行为来表示对这些服务内容的拒绝。这在涉及农民私人生活领域的服务事项供给过程中表现得尤为突出。二是资源下乡过程将农民排斥了出去,农民之间的利益关联没有因为资源的输入建立起来,进而无法形成农民彼此间的约束力量,以及集体性的治理力量。在这种状况下,资源向农村的大量输入反而极大激活了乡村中对利益比较敏感的“刁民”与“赖皮户”,他们借助资源下乡的契机与国家进行不合作博弈,以获取超额的不合理利益。由于这部分不合作行为主体利益博弈的对象是国家,其他农民的个人利益并不会直接受损,因此其他农民缺乏组织起来约制这些不合作行为主体的动力。不受约制的不合作行为主体因获得了大量不合理利益,还会对其他普通村民形成强烈的示范效应,造成农民不合作行为的扩大化与再产生,瓦解着乡村治理的公平与正义秩序。

从根本上来看,资源分配的技术化路径是国家为增强资源分配安全性而对基层代理人权力进行控制与约束的结果,但这种对基层代理人权力的过度化控制却是以牺牲资源分配的有效性为代价的,以致于资源分配的安全性 with 有效性之间出现严重失衡。这是造成当前农民不合作行为扩大与持续产生的深层缘由。要破解这一困境,有必要改变国家资源的分配路径,即从代理人权力控制思路转化为组织群众思路,下放一定数量的用于乡村公共服务的资源,让农民成为资源分配的主体。如此,下乡资源就不再是外在于农民的机械资源,而是能够将农民之间的利益关系深度连接起来的有机资源,所有农民都成为了切实的利益相关者。这种利益关联可变成群众组织的重大驱动力,并能形成公共利益与集体公意^[29]。为了确保公共利益与集体公意的实现,利益相关的农民集体有充足的动力去约制少数农民的不合作行为,起到抑制农民不合作行为的扩大化和持续产生的效果。此外,组织群众的资源分配路径还为全过程人民民主^[30]的发展提供了实践场域。这不仅可以对基层代理人权力形成约制,而且也能实现资源与农民需求的有效对接,从整体上达到资源分配安全性与有效性目标的平衡,实现基层治理现代化。

参考文献:

- [1] 文丰安. 党组织领导乡村治理:重要意义、现实困境及突破路径[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(3):1-11.
- [2] 杜姣. 服务型政府转型中的技术治理实践——以 12345 政府服务热线的乡村经验为例[J]. 西南大学学报(社会科学版),2019(6):37-44.
- [3] 熊小青. 治理到村:基层政府积极行政之困与现实选择——以基层政府乡村环境治理积极行政为例[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版),2019(5):18-24.
- [4] 叶竹盛. “钉子户”:弱者的博弈[J]. 南风窗,2012(12):42-43.
- [5] 田先红,高万芹. 发现边缘人——近年来华中村治研究的转向与拓展[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2013(5):124-132.
- [6] 崔盼盼. 项目进村、不合作者与基层治理——基于江苏省天生桥村的调查[J]. 中国农村观察,2021(6):108-119.
- [7] 桂晓伟. 拆迁钉子户的生产机制:不平等的示范和倒逼效应[J]. 领导科学论坛,2016(13):35-41.
- [8] 周娟. 农村征地拆迁中“钉子户”的产生机制及其治理[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2019(3):35-43.
- [9] 石冠峰,马乐. 项目推进中“钉子户”的形成原因与领导者的消除策略[J]. 领导科学,2020(13):32-34.
- [10] 吕德文. 乡村社会的治理[M]. 济南:山东人民出版社,2013:181-188.
- [11] 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[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2014(6):21-27.
- [12] 张雪霖. 项目落地中“钉子户”治理机制的变迁[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2016(3):112-120.
- [13] 武小龙. “不出事”治理:地方政府软化钉子户的行动逻辑——基于江苏省 A 市 3 个社区的实践考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018(6):42-51.
- [14] 贺雪峰. 行政还是自治:村级治理向何处去[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):1-5.
- [15] 冷波. 监督下乡:乡村监督体系重塑及其效应[J]. 中国农村观察,2021(4):79-89.
- [16] 陈辉,邢成举. 从“公共性治理”到“人情政治”——陕西省 W 县 S 村“公共性衰弱”的内在逻辑[J]. 中共福建省委党校学报,2015(10):97-102.
- [17] 杜姣. 村庄治理现代化的实现路径[M]. 北京:中国社会科学出版社,2021:49-59.
- [18] 杜鹏. 边缘人的崛起——读吕德文《乡村社会的治理》[J]. 社会科学论坛,2014(2):241-247.
- [19] 魏程琳. 边缘人上访与信访体制改革——基于个案的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015(2):35-43.
- [20] 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[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2012(1):30-41.
- [21] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,郭宇峰,李崇新,译. 上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2014:1-4.
- [22] 鄢一龙,白钢,吕德文,等. 天下为公:中国社会主义与漫长的 21 世纪[M]. 北京:中国人民大学出版社,2018:109.
- [23] 金江峰. 分散控制权:理解项目下乡实践困境的一个视角[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(1):74-82.
- [24] 王海娟. 项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):62-67.
- [25] 狄金华,钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究,2014(5):73-97.

- [26] 习近平谈治国理政;第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020:510-511.
- [27] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志,2021(4):122-128.
- [28] 杜姣. 技术消解自治——基于技术下乡背景下村级治理困境的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(3):62-68.
- [29] 贺雪峰. 治村[M]. 北京:北京大学出版社,2017:84-85.
- [30] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报,2021-11-17(1).

Farmers' Non-Cooperative Behavior and Its Countermeasures in the Context of Governance Transformation at the Community Level

DU Jiao

(1. *School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China*;
2. *Local Political Research Center, Wuhan University, Wuhan 430072, China*)

Abstract: Farmers are the ultimate target of rural governance. Their attitudes and behaviors are closely related with the smooth development of rural governance. However, farmers' non-cooperation has become a major problem in China's rural governance. Different from the early farmers' non-cooperative behavior, the current one shows new characteristics, such as the government orientation, the expansion of the subject, and the strong impact on the rural order. The technicalization of national resource allocation is the direct reason for the expansion and continuous reproduction of farmers' non cooperative behavior. This resource allocation mode excludes farmers and village organizations that play a role in coordinating the relationship between the state and farmers from the decision-making and implementation system of resource allocation. The technicalization of resource allocation is the result of the state controlling and restricting the power of agents at the community level in order to enhance the security of resource input, which constitutes the deep reason for the expansion and continuous reproduction of current farmers' non cooperative behavior. To solve this dilemma, it is necessary to change the distribution of national resources from agent power control to the organization of the masses, so that the organized farmers can become the main body of resource distribution. This can not only restrain the expansion and continuous reproduction of farmers' non cooperative behavior, but also achieve the balance between the security and effectiveness of national resource allocation as a whole.

Key words: governance transformation; governance at the community level; non-cooperative behavior; allocating resources to rural areas; technical allocation; organizing the masses; modernization of governance

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>