

国家与农村关系的演变与新型危机

张红阳^{1,2}

(1. 浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058; 2. 中共台州市委党校, 浙江 台州 318000)

摘要: 国家与农村之间的关系格局并非一成不变, 随着社会基础的变迁会发生一系列转型。根据国家对待农村的方式以及在此基础上形成的相互关系可以发现, 新中国成立以来国家与农村关系始终处于调适变动之中, 具体呈现为“汲取式下沉”“汲取式悬浮”“供给式下沉”以及“供给式悬浮”四种样态。在实施乡村振兴战略过程中, 国家权力在乡村社会正面临一种新型危机: “供给式悬浮”。“供给式悬浮”在基层最突出的表现便是国家惠农政策落实不力与基层政权存在脱离群众的惯性, 新一轮因“供给式悬浮”带来的治理性危机很可能冲击国家基层政权的合法性, 这需要引起积极反思与高度警惕。

关键词: 国家与农村; 乡村振兴; 乡村治理; 权力悬浮; 治理困境

中图分类号: D422.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2020)03-0130-11

十九大提出实施乡村振兴战略之后, 国家权力通过资源配置、制度安排、产品供给等方式加速覆盖乡村, 学界早在十六届四中全会确立“工业反哺农业, 城市支持农村”方针开始便已经注意到这一趋势, 并将其界定为国家权力“回归”“重返”或“再嵌入”乡村社会。目前, “权力回归”的全新治理实践表明国家资源反哺、财政转移支付支持农村发展进入了新阶段、新时代, 势必带来乡村社会权力机构的重塑与乡村治理技术的重大转型。周飞舟早在2006年便发表《从汲取型政权到“悬浮型”政权》一文, “政权悬浮”问题从那时起就开始受到广泛关注, 该文深刻而全面地揭露了税费改革后特定历史阶段基层政权的悬浮化问题。但是如果加入历史的视角予以分析, 会发现政权的汲取抑或悬浮具有鲜明的持续性、纠缠性, 而非可以明确划分阶段, 泾渭分明。税费改革的目的除了减轻农民负担, 另一个目的便是通过取消税费和加强政府间转移支付来实现基层政府财政的公共管理和公共服务功能, 将国家与农村的“汲取型”关系转变为“服务型”关系^[1]。而且事实上, 国家权力在乡村社会究竟是下沉还是悬浮, 是一种复杂的治理实践。政权的悬浮具有鲜明的阶段性, 并非一以贯之, 当前的乡村治理实践在国家加大供给的情境下还面临着如何规避政权悬浮的挑战。农村的政策与制度其实在不同的历史阶段都进行了相应的调适, 那种一成不变、放之四海皆准的农村制度从前就没有存在过, 未来也不会有。伴随着历史的向前推移, 在经典研究的基础上, 在前人的肩膀上, 相关的研究应该更进一步, 以更加开放、动态的视角加以推进。

一、国家与农村关系的基本判断

关于代表国家的基层政权在乡村社会是否悬浮及其具体形态, 有几类不同的观点, 一是认为国家权力不断进入乡村社会并对其进行重建^[2], 乡镇地方行政制度是典型的“权威性资源”, 被运

收稿日期: 2020-02-01

DOI: 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.03.012

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(14ZDA061); 浙江省哲学社会科学规划课题(20NDJC361YBM); 台州市社科优秀青年专项课题(19GHQ03)

作者简介: 张红阳(1987—), 男, 河北唐山人, 浙江大学中国农村发展研究院博士后, 中共台州市委党校讲师, 主要研究方向为社会治理。E-mail: zhy2012tian@163.com

用于国家实力的向外延伸以及对社会的有力控制^[3]。也就是说,国家权力在农村大幅度地被强化了,村民自治本身也是联产承包后国家担心农村陷入无政府主义的控制策略。当下的村庄不可能再是封闭的村庄,国家权力的下沉和市场经济原则的渗透逐步将村庄纳入宏观的社会体系。而国家政策作为国家权力的重要载体,其对乡村社会的影响达到了空前的程度^[4]。二是认为国家权力以一种嵌入而非覆盖的方式与乡村社会对接,这种观点将村委会视为“准政权”的基层组织,而且村支部也被认为是在乡的政党力量,是国家社会治理的微观机构。国家不可能放任村民自治,而总是以自己的方式控制着村民自治,例如在实践中推动村民自治由“自治化”向“准行政化”转变,以村支部掌握村民自治的领导权等^[5]。第三种观点认为,国家权力撤出乡村社会^[6]产生了一种基层政权与乡村社会不断疏离的“悬浮”现象^[7],出现了将责任推卸,将好处占有^[8],以形式上的合法合理掩盖实际上不作为、不出事的官僚主义逻辑^[9]。第四种观点认为,国家能够根据形势的演变与治理的需要掌握变革的主动权,而农村基层政权始终以自己为中心,做有利可图的事,躲吃力不讨好的事,有选择性地展开行政作为,形成一种“选择性治理”^[10]。国家对村庄的资源攫取性与村庄自身的自主性之间存在一定的张力,并且这两者自古以来是一直存在的,正是基于此有学者认为自封建时期至今,乡村治理经历了从“官政自治”到“专政劣治”,从“集权统一”到“乡政村治”的四次转型^[11]。一般而言,国家在兴盛时期自然地降低对农村的资源攫取而倾向于给村庄相对宽松的发展空间。反之则会加大对农村的资源攫取,国家和农村之间的关系会愈发紧张^[12]。

以上各种观点虽然结论各有不同,但是也有共同点,就是他们都是在国家政权建设的视角展开论述,同时关注了乡村的作用和地位,在研究中尝试考量乡村的主动性和主体地位。各方观点都有各自的道理,但国家与农村之间的关系处在不停的变动中,不仅受到当时的宏观社会背景与历史发展阶段影响,而且两者本就掌握着各自的“主动权”,国家根据需要选择渗入或撤出农村,农村自身也充斥着难以为国家掌控的“地方性规则”。国家常常一面认同村社自治以及村社规范的正当性,一面又制订和推行具有普遍适用性的公共规则,运用两套可能存在内在冲突的规范来进行治理^[13]。自2004年中央一号文件重新高度关注三农问题,近年来乡村振兴战略如火如荼地开展,就当前的形势而言,国家权力回归农村的态势日益明显也相当必要,国家力量带着大量资源开始不断深入基层社会,从而进入了国家权力回归乡村社会的新阶段。由于历史条件与渗入意图的巨大差异,当前国家权力的积极回归是一种反哺型渗入,这同晚清国家权力深入到乡村社会内部,进而不断加强对资源的汲取有着本质的区别。但“政权悬浮”时代是否已经步向终结,现实的情况却相当复杂,并不能简单地认为国家权力已经有效下沉到乡村社会。笔者根据国家对待农村的方式以及在此种方式基础上所形成的相互关系对国家与农村关系进行了重新划分(见表1)。

表1 国家与农村的关系格局

	下沉	悬浮
汲取	汲取式下沉	汲取式悬浮
供给	供给式下沉	供给式悬浮

由表1可知,一方面,国家与农村之间的关系格局并非一成不变,随着社会基础的变迁可以发生一系列转型;另一方面,国家与农村的关系格局的转变存在四种类型,包括汲取式下沉、汲取式悬浮、供给式下沉与供给式悬浮。之所以这样细化,主要原因在于“汲取”或“供给”(服务)是国家对待农村的方式,“下沉”或“悬浮”是国家与农村之间的关系状态,从“国家对待农村的方式”或“国家与农村之间的关系状态”的任何一个单一视角都不能完全阐释清楚国家与农村关系。就此而言,简单地讲基层政权由汲取型转向“悬浮型”并不十分准确。即便国家政权从汲取型转向供给型,国家与农村之间的关系也依旧存在两种走向:“下沉”或“悬浮”,即产生“供给式悬浮”或“供给式下沉”。因此,在“国家对待农村的方式”之外增加“国家与农村之间的关系状态”这个维度很有

必要。这样的划分,打破了过去对于“悬浮化”的消极定位,与此同时,国家权力的下沉也并非具有天然的合法性,也就是说,评价国家权力在农村的“悬浮”抑或“下沉”的关键就在于这种关系状态是否能够塑造积极的国家与农村关系。例如分田到户初期虽然国家权力出现了暂时的“悬浮化”,却因为尊重农村主体地位与农民的主体性而极大地促进了农村的发展,解放了长期以来被束缚的农村生产力。而在当前被积极实践的乡村振兴战略中,如果仅仅是不断地加大物质供给、制度保障力度,却在实践层面疏远农民、疏于治理,造成新时期国家权力的“悬浮化”,则会造成资源的浪费与干群之间的矛盾。

新中国成立以来,并不存在完全意义上的“权力真空”或“权力悬浮”,只是在不同的财政收入汲取方式下国家与社会的关系必然发生变化^[14]。近代以来国家权力对乡村社会的渗透有三种主要方式:第一,在县以下设置基层政权,发挥政府职能;第二,通过法律和公共政策,将国家意志延伸贯彻到乡村社会;第三,通过政党下乡,强调基层党组织来领导乡村社会治理。以上方式都在致力于国家“基础性权力”的建构^[15]。国家基础权力绝不仅仅意味着国家通过渗入社会最终成功地汲取资源,还包括合理地分配资源、规制人们的日常行为,实际上就是国家的社会控制能力。不管国家选择什么样的方式进入农村,其目标主要是实现国家权力扎根农村。但是,在中央权力回归农村的背景下,基层政权由于悬浮惯性与策略迎合难免依旧存在“悬浮”状态。国家权力回归的实践也在局部乡村社会中遭遇了消解,这种国家权力渗入与基层政权悬浮的悖论非常值得关注。

二、国家与农村关系的演变进阶

(一) 供给式下沉:土地改革时期

新中国成立之前,中国社会已经发生从传统国家向现代国家的转变,在这一转变过程中权威型资源(行政力量的源泉)增长,行政监视扩张,国家更加容易渗入社会中^[16],这一过程可以被描述为“国家政权的下沉”^[17]或“有计划的社会变迁”^[18]。但即便民国时期就建立起保甲制度也并未真正实现政权向乡村社会内部的渗入,国家对乡村社会主要是以间接管理为主,国家只要税收完成就很少干涉村落内部事务,因此国家在社会变迁中的影响终究是非常有限的^[19]。国家与农村的关系并非静止不变,情况在新中国成立之后继续变化,新中国成立初期的土地改革快速地达成了广大农民翘首以盼的“耕者有其田”愿景,而且在深层次引发乡村社会的整体性、结构性变迁。这一时期国家权力全面渗入乡村社会,甚至对乡村社会进行全面管控,在当时的历史条件之下,乡村社会的改造与更新的确需要国家权力的全面下沉与渗入。事实上,新中国成立之初便开展的土地改革运动不仅使中国共产党建立的新兴政权得到了农民的广泛支持,而且直接回应并解决了农民长期以来极为关心的土地分配问题。因此,这场改革不仅充分地解放了受到严格制约的农业生产力,还重塑了乡村自身的政治与社会结构,客观上推动了现代民主政治因素的成长,而且这种影响一直延续至今,对当代中国乡村社会的发展奠定了基础性条件。历史证明,土地改革时期国家权力不仅仅是下沉到乡村社会,关键在于为农村进一步改革发展提供了制度与政策保障,取得了预期的治理效果,还得到了广大农民的支持与拥护。就此而言,新中国成立之初的土地改革时期,国家与农村关系呈现出“供给式下沉”格局。

(二) 汲取式下沉:人民公社时期

土地改革完成后,党和国家在广大农村地区展开了轰轰烈烈的集体化运动,国家权力的一元强化在乡村治理中达到顶峰。人民公社将国家自身的行政权力同乡村经济组织整合起来,最终实现了“政社合一”^[20],直到以联产承包责任制为标志的农村改革全面启动之前,国家权力以高压态势全面介入到乡村社会结构之中。人民公社中的乡村被纳入到了国家政权体系内,国家权力因此

得以深嵌到乡村社会,进而产生了全方位的影响。然而这一时期“政社合一”不仅混淆了政府组织与经济组织的职能分工,而且让政府自身陷入庞杂繁琐的管理事务而难以抽身。特别是“党政不分”带来的“一言堂”,导致出现了官僚主义式的瞎指挥。乡村社会的自治能力在高度行政化体制下没有得到提升,乡村治理的核心任务也只是为国家的工业化战略提供农村资源。在计划经济体制下,农业商品率低,城乡分治,农业与非农业分离,农民与市民相区隔。城乡二元分割的户籍制度、统购统销的分配方式等是当时特色鲜明的制度设置,这些成为塑造乡村治理形态的社会要素。长期以来都是农业单向支持工业,农村单向支持城市,农业和农村承担着为工业化和城镇化提供积累的重任^[21]。总体而言,人民公社时期国家权力下沉,国家权力强化在基层的运转,其中关键目的便是以农村资源支援国家建设,此时国家与农村的关系格局是一种典型的“汲取式下沉”。

(三) 汲取式悬浮:分田到户与村民自治初期

20世纪90年代农民负担过重之前,实际上在20世纪80年代初,得益于国家制度供给与农民自发创造合力推动,中国农村在经济领域推行联产承包责任制,在政治领域开始实行村民自治制度,一系列改革犹如“静悄悄的革命”^[22],带来了整个农村政治生活的根本性变迁,使中国农村逐渐产生出一种新的治理模式^[23]。遗憾的是,家庭联产承包责任制依旧是一种“含负担的承包”,农户在承包集体土地之时,也一并承担了上缴粮食、资源的任务,“交够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”,也就是说,在最为关键的农业剩余分配方面,并未做出实质性的调整。20世纪80年代形成的“乡政村治”治理体制一方面赋予农民以民主自治的权利,另一方面使国家摆脱了正式村干部制度需要支付的成本,同时也摆脱了国家向广袤农村供给公共产品的财政义务,即在资源反哺农村之前的相当长一段时期内,由村集体自行解决村庄内部的公共产品供给。数据显示,财政支农支出从1979年占财政总支出的13.6%下降到1988年的8.59%,总体上一直下降,而农民对农村各项基础设施、公益事业的需求却是异常紧迫的^[24]。这一时期虽然国家还将农村作为重要的资源汲取地,同时公共产品供给出现了明显的下降,但毕竟相对于人民公社时期的全面管控而言,极大地退出了乡村社会,而且此时农民负担尚未凸显,村民自治方兴未艾,农村自主性得到一定保证,国家与农村关系呈现出“汲取式悬浮”的特性。

就此而言,在农村联产承包责任制改革实施以后的一段时间,国家以放权撤出的方式,放松对乡村社会的管控,其实也是一种政权的“悬浮化”。因此认为税费改革初期国家基层政权从过去的“汲取型”变为与农民关系更为松散的“悬浮型”并不十分准确,因为基层政权的悬浮化并非在这一时期才出现。另外,“汲取”或“供给”(服务)是国家对待农村的方式,“下沉”或“悬浮”是国家与农村之间的关系状态,很难说基层政权从汲取型向悬浮型转变,而从汲取型向供给型转变似乎更为准确。联产承包责任制、村民自治实施之后,国家权力已经开始出现从乡村社会撤出(悬浮)的趋势,公共服务、公共产品的供给开始依赖村集体自行解决,但并不代表基层政权不再从乡村社会汲取资源。相反,国家希望在推进村庄自我管理、自我发展的基础上降低治理成本,同时又不间断地从农村汲取资源,但是由于国家还缺少对乡村社会制度化的监控手段与治理条件,国家的制度建设在底层政治面前趋于失效,国家政权的合法性也受到极大的挑战。只不过农村经济体制改革极大地调动了农民生产的积极性与创造性,农村的发展的“好形势”掩盖了一直存在的农民负担、干群矛盾,实际上这一时期国家与农村的关系是一种“汲取式悬浮”。

(四) 汲取式下沉:“分灶吃饭”改革至取消农业税之前

20世纪80年代初开始,中央通过与地方分权激活基层活力,推进乡村社会的自我管理,这一进程也要求国家的行政力量减少人为的干涉。同步进行的“分灶吃饭”“财政包干”以及1994年的“分税制”,一系列财政体制改革在现实上扩大了中央的税收和功能,也使乡镇政权演变为相对自

主的机构。为了获取稳定收益,维持自身利益,乡镇政权倾向于偏离本属于自己的公共服务职责,逐步转向了“谋利型政权经营者”^[25]、“谋利性政权代理人”^[26],也有学者根据“政府即厂商”理论认为地方官员成为市场取向的代理人与行动者^[27]。由基层乡镇企业承担的补农、办学等福利支出,年均高达300亿元以上^[28]。尤其是1994年分税制改革之后,地方财政支出压力上升,同时财政压力不断向下传递,最终成为农民的负担。而且基层政府开始放弃乡镇企业,地方财政收入与经济活力进一步萎缩。这“一增一减”给农村经济带来剧烈冲击,国家与农民关系变得非常紧张^[29]。20世纪90年代后期,全国范围内,尤其是欠发达地区县乡两级地方政府都不同程度地出现了财政困境,最终变为各种税费、摊派转嫁成农民身上的负担。曹锦清在《黄河边的中国》对当时中原地区农民负担占到人均收入10%,甚至20%的情况进行了全景式的披露。而且为了完成上级下达的各种指标,基层形成了数量化地将任务分解,并一级压一级地予以落实的压力型体制。随着各种达标升级活动的急剧增加,自上而下地层层下达任务,终于造成乡镇财政愈发不足,本已弱化的公共服务功能更加薄弱。而乱收费、乱摊派也日益加剧,农民负担加重,基层干群关系紧张,乡村治理陷入涣散、半瘫痪甚至瘫痪状态,乡村治理遭遇严重的合法性危机^[30]。乡镇政权苦于财政枯竭及权力萎缩成了悬浮于农村社会之上的“维持会”^[31],有学者甚至将乡镇政府形象地称为“行政空壳”,它在20世纪90年代税费改革至2006年取消农业税时连最基本的公共服务都很难向基层社会予以提供^[32]。虽然基层政权异化为“行政空壳”,但为了扩大财政收入,基层政权在客观上全面回归农村,依靠村干部加大对农村资源的汲取,以至于农民负担居高不下,农村干群矛盾激化,其本质是在汲取层面的下沉,而非供给层面的悬浮。

这一时期地方政府的财政困难带来了向农村汲取资源的冲动。从1987年财政分灶、财政包干以及1994年分税制改革开始至2002年中央提出不准向农民收费以及2006年全面免除农业税之前的一段时期^①,基层政权为缓解自身的财政压力,进一步渗入农村汲取资源,简单粗暴的税费征缴与计划生育工作被农民称为“要钱、要命”。“农民真苦,农村真穷,农业真危险”几乎成为困扰国家与农民的时代困境^[33],焦长权也认为,20世纪90年代国家与农村之间的关系,在一定程度上是过去国家向农村施加控制与展开汲取的历史性延续^[29]。因此在事实上,这一时期国家与农村关系呈现出类似人民公社时期的“汲取式下沉”^②,沉重的农民负担促发了最终的农村综合改革。

(五) 供给式下沉抑或供给式悬浮:取消农业税至乡村振兴时期

2000年之后取消农业税及农村综合改革“用力过猛”,乡镇基层政权和基层组织受到极大的弱化,基层政权和农民之间丢失了制度化的互动机制。尤其农村税费改革初期,国家转移支付效果尚未显现,乡镇政府的工作中心一改向下“收钱”为向上“要钱”,“吃饭财政”变为“要饭财政”。乡镇基层政权组织选择性地对上负责,全身心地调动资源完成上级下达的各项考核指标,基本无暇他顾,服务型政府建设受阻。在农业税取消初期,村干部的报酬、自治组织的运转缺少了资金维持,治理事务却并未减少,甚至日益繁琐,村干部的治理积极性备受挫伤,一些村级组织“无钱办事、无人办事”,几近“停摆”。国家迅速做出一系列推进资源反哺的举措,如今资本下乡、项目进村已经成为政策共识与未来趋势。2000年,中共中央、国务院发出了《关于进行农村税费改革试点工

① 因各地区政策实施时间存在差异,在此并未进行明确的时间划分,但其中的核心依据就是国家政策对农村工作所产生的实际影响。

② 两者也存在着鲜明的差异,前者的国家权力下沉具备历史的合法性,当时新中国刚刚成立不久,百废待兴,土地改革极为迫切,之后的国家建设又需要公社制度的保障。因此当时的国家权力下沉掺杂了为建设及汲取而下沉的双重目的,后者则是在地方财政压力较大情况下以汲取农村资源为主要目的的权力下沉。

作的通知》，农村分配制度更加规范，面向农民的乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派在一定程度上缓解。2002年，党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”和“多予少取放活”的大政方针，形成“工业反哺农业，城市支援农村”共识，中国城市化也由此进入了城乡统筹的发展阶段，特别是2004年党中央在时隔18年以后，着力调整城乡发展战略与引导政策，中央一号文件的主题再次回到三农领域，并由此锁定至今^[34]。也就是说，早在乡村振兴战略实施之前，大量的转移支付已经涌入乡村社会。一系列重大举措的陆续出台，标志着中国农村进入了新的发展阶段与历史时期，对乡村治理的政策环境与社会条件也相应地产生了深远影响。

取消农业税之后的一段时期是汲取式政权向供给式政权转型的过渡阶段，汲取骤减，供给骤增但尚有不足，同时，局部地区也存在着无心下沉、无力供给的情况，因此此时的国家政权悬浮兼具汲取性与供给性双重属性。随着资源反哺力度不断加大，尤其是乡村振兴战略的实施，国家开始主要以项目进村、下派第一书记、加强农村基层党建、财政支付村干部报酬等方式全面进入乡村社会。吴理财认为这标志着国家对乡村社会的整合方式开始由“汲取式整合”向“供给式整合”转型^[35]；景跃进用“逻辑转换”来突显这一新趋势之重要性和转折性，指出农业税费改革和城乡资源配置关系出现了前所未有的逆转^[15]。这就意味着，基层政权正在由税费改革初期的“悬浮型”转向新时期的“下沉型”，并不断与农民生活发生紧密关联。但也应该看到，一些地方还存在项目落实不到位甚至项目腐败，这反映了国家政策在落实环节并非自然下沉，国家与农村关系可能会出现两种走向：“供给式下沉”或“供给式悬浮”。综上所述，新中国成立以来，我国国家与农村关系经历了复杂的演变过程，当前阶段也处于变动之中（详见表2）。

表2 我国国家与农村关系演变进路

开始时间	历史事件	政策	对待方式	相互关系
1950年	《中华人民共和国土地改革法》颁布	废除地主阶级封建剥削的土地所有制；“耕者有其田”	供给式	下沉型
1958年	人民公社	政社合一、集体经营，村社组织的行政化使公社权力全面深入农村	汲取式	下沉型
1978年 1982年	联产承包责任制； 村民自治	国家在经济、政治等领域退出乡村；鼓励 村民自治	汲取式	悬浮型
1987年 1994年	财政分灶、财政包干；分税制	事权下放、财权上收、地权上收、税权上收；划分中央政府与地方政府之间税种、 税权、税管，实行财政“分灶吃饭”	汲取式	下沉型
2002年 2006年	农村税费改革	“以工补农、以城带乡”，不准向农民收费； 全面取消农业税	汲取骤减， 供给不足	两种可能： 悬浮或下沉
2006年 2017年	十六届五中全会； 十九大	建设社会主义新农村、美丽乡村；实施乡 村振兴战略	供给式	两种可能： 悬浮或下沉

三、国家与农村关系的“供给式悬浮”危机

（一）新的治理困境：“供给式悬浮”

行政下乡与自治下沉已经成为国家政权建设的新趋势，在理想情境下，一方面，村级组织的行政化色彩的加强，促进乡村干部的职业化；另一方面，惠农政策有利于增强农民对国家的认同感，

改善国家与农民的互动关系^[36]。而且,在供给式下沉的格局中,国家权力并非强调直面农民家庭,而是通过资源配置、制度安排、产品供给等方式推动农村社区组织的培育和自治能力的跃升,构建国家权力在基层有效运转的体制机制。在不断加大向农村物质与制度供给的情况下,国家权力究竟能否实现理想的“供给式下沉”便成了焦点问题。虽然国家在农村建设中的地位与作用毋庸置疑,但国家干预的效果常常难以控制,诸如《来自甘肃、广西、贵州严查扶贫领域腐败的调查报告》等材料深刻揭露了在农民身边的“小微腐败”问题。习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上特别指出,要深入整治民生领域的“微腐败”、放纵包庇黑恶势力的“保护伞”、妨碍惠民政策落实的“绊脚石”。事实表明,一些农村在治理实践中遭遇的“微腐败”“保护伞”“绊脚石”,直接导致了乡村治理无法高效运转。当前国家与农村之间并未自然而然地走向供给式下沉,反而很可能陷入新的困境:“供给式悬浮”。所谓供给式悬浮,即在国家加快资源反哺,推进权力回归的进程中,基层政权却依旧无法与乡村社会顺利对接,国家意志和权力难以高效抵达农村并实现渗透,甚至悬浮于乡村社会^[37],无法实现“治理有效”。

(二) 政策落实不力

一些地区基层政府忽视乡村社会中相关主体的实际需要、自主能力和实践智慧,由此提供的产品供给与制度安排,非但没有得到农民的支持,反而恶化了本就岌岌可危的干群关系,这就使带有良好愿景的政策在落实中遭遇了适得其反的效果。所以,政策落实不力,甚至与民争利,便造成新时期干群关系新的矛盾悖论。虽然在价值、伦理层面党和政府全面而高度重视乡村治理、农村发展,不遗余力地推动乡村振兴,但真正实现政策的上通下达,国家权力与基层伦理协调融合却并非易事,花费大量资金与精力的乡村治理在局部地区始终像一场游戏与闹剧。大量惠农政策到了基层就走样,绝不简单是监管的失守,日常行政中的“不惹事”“搞点事”,高压治理下的“不作为”“不出错”,依旧没有超越旧有的逻辑。在国家项目进村、资源反哺、权力回归的新治理环境下,基层政权并没有自然下沉,而是自有一套运转的治理逻辑。众所周知,基层政权本身往往难以依赖乡村社会运转,因为资源匮乏、基础薄弱、地位有限,乡村社会在城乡关系与社会系统中处于边缘地位。只有意识到基层政权本身处于国家权力末梢的现实,才能分析清楚作为国家代表的个别基层政权为何违背中央与上级的意图,不是将国家介入农村的格局类型导向“供给式下沉”,而是生产了“供给式悬浮”的新困境,浪费了国家资源,恶化了干群关系,过程失控,结果失效,破坏了党在乡村社会的执政基础,这是当前国家与农村关系值得关注的新型危机。

(三) 脱离群众惯性

国家权力向乡村社会大规模“回归”,具有鲜明的制度化、程序化的特征。在这样的背景下,政权悬浮还是下沉,要根据现实情况、具体情境进行分析,尤其是在村庄发展区域差异越来越突出的情况下。以比较发达的苏南地区为例,村庄越发达,其与乡镇政权的联系就越紧密。一方面,纯粹依靠村庄内生资源发展,其扩张增量是有限的,要扩大经营,就必须拓展外生资源;另一方面,越是发达的农村,掌握的资源量巨大,就越需要上级部门的监督约束,以实现干部队伍的职业化与纯洁性。因此,无论在纵向的历史维度,还是在横向的现实维度,政权悬浮与政权下沉要具体分析,应该考虑到国家的政策方针所提供的规则环境,而不应该被泛化。根据上述两个维度,那些并不发达,甚至比较贫困的农村,在项目进村、资源下乡过程中,村干部倾向于使资源被垄断在个别干部手中,切断政府同群众的联络,政府过于依赖村庄官僚,也未能密切地联系群众,加之对村庄的价值认识不足,便会导致对农村的关注与重视不够。这并非一个新问题,在很大程度上是由于脱离群众的惯性造成干群关系的间隙。而且乡镇政府忙于招商引资、争资跑项,更倾向“不在场的悬

浮”,村干部在村庄内部与农民关系的割裂,则生产了一种“在场的悬浮”。应高度警惕一些地方依靠原有的政权运行机制,并没有将“权力回归”“权力下沉”转化为促进农村发展,改善干群关系的契机,依旧使这种治理状态成为腐败干部、牟利经纪榨取国家、集体、村民资源的机会。因此,即便在资源反哺的背景下,就基层实践层面的现实维度而言,基层政权依旧有陷入“供给式悬浮”的风险。

四、结论与余论

应对新型危机“供给式悬浮”,不能单纯地强调强化基层政权,过于强化基层政权很可能会带来“权力任性”。因此,需要合理应用“加减法”来强化基层“主业”。一方面要将不属于基层政权的各项任务剥离出去,也就是“做减法”。加快治理转型并不是将矛盾转移至最基层的乡镇政权。现在大量遗留问题、扯皮事件向乡镇转移,但是乡镇实际上并不适合作为解决问题的主体,只能采取先稳住的方式,一旦稳不住就会向县一级转移,甚至向省乃至北京转移。而这种转移又给基层带来严重的考核压力,为了控制这种情况的发生,乡镇开会的时候会再三向村干部强调,农村现在最重要的工作是“稳住”,在敏感时期还会“把上访农民像看犯人一样看住”。另一方面,在推动经济发展,保障农民权益,重拳打击小微腐败,协调各方利益这些问题上“做加法”,不断强化基层政权的服务功能。强化基层主业并非简单地扩大政府规模进而导致机构冗员,而是打造“有为政府”,使乡镇政府有更强的能力对接乡村社会。将更多的精力从自利与内耗中撤出来,掌握更多的资源,提升相应的治理能力。不应“口惠而实不至”,一面强调基层工作的重要性,一面又在事实上以城市为中心,整个体制内的资源也都是向上倾斜,向城市投放,造成基层干部无法安心工作,最后只能选择疏离群众、疏离农村的行动取向。

在公社时期的单轨政治,没有天然带来乡村社会的丰裕。这种依附型的单轨政治,是以牺牲乡村为前提的,它继续维持了农民的贫困与农村的匮乏。周雪光已经发现随着农村选举制度完善与制度环境的变迁,乡镇逐渐退出干涉农村选举,这可以说是主动的撤离^[38],但还是会干涉村级财务管理以及村庄内部的其他事务,在很大程度上都是为了追求政绩,完成任务,搞形象工程,然而这并不是真正的“为农民服务”。虽然国家不遗余力地倡导乡镇要重返农村,强化服务而不是汲取,但是在实践层面的行为选择、制度设计、价值取向却指向了退出农村,尤其是薄弱村、非典型村。行为选择上强调“不掺和”,制度设计上强调“走程序”,价值导向上强调“不出事就行”,这些都表明基层政权在乡村治理中的功能并没有得到有效的发挥。同时,就此认为国家权力不能进入乡村社会也值得商榷,关键在于国家的进场能为农村带来什么。现在之所以发生个别地区农民不满意的情况,是中央的大量资源被空耗、浪费、私吞造成的。基层官僚们具有自身的利益取向,国家的目的甚至有异化为个人升官发财手段的危险^[39]。也就是说,虽然村落是一个微场域,是一个农民自己的空间,但国家权力并非不可以介入,而是要看抱着怎样的目的,采取什么方法,要产生什么效果。国家与农村之间是并行不悖的关系,双方并无实质性矛盾,关键是二者如何衔接与协调,进而使乡村治理有效运转起来。

宏观规则与具体规则的变化直接或间接地引发了农村权力重心的下移。一方面,是权力互动层面的下移,表现为以基层政府为主导转向以农民为主导;另一方面是基层治理主体所拥有的自由余地更多^[40]。而在一些农村则出现了更为复杂的情况,即一方面规则的变化带来了农民进一步在乡村治理中失去主动权,甚至村干部也无权插手公共事务(很多项目都是上面装好标,施工队直接过来施工);另一方面,大多数农民加速脱离乡村治理,除小部分上访农民在反腐力度加大的背

景下获得了更多的主动权外,其他村民并没有表现出参与治理的意愿与热情。这就反映出,虽然规则发生了变化,但是行动者及其行动逻辑却表现出了一定的稳定性,我们应该把注意的焦点集中在“人”的身上,从具有主观能动性的治理主体那里观察乡村治理过程中“人”与“人”之间的互动。吴毅便主张从行动者及其动力机制的角度考察村干部,因为在村庄权力的实际运转中,他们并没有成为称职的代理人、当家人,而仅仅是一些图谋个人权力的“撞钟者”,甚至一有机会就为自己“捞好处”^[41]。因此,对人及其行动策略的分析依旧是重中之重。

综上所述,总体性社会^[42]下,在国家全面渗入、全能主义的管控中,社会逻辑被严重地挤压,几乎无所作为,纯粹地一厢情愿地“以国家为中心”并不能激发乡村社会良性运转。改革开放以来,随着联产承包责任制的实行,农村集体出现了弱化的危险,乡镇政权代表国家实现意志的能力也受到削弱。改革开放初期的农村改革尝试“找回社会”,农民开始重返家庭、市场,极大地促进了生产的增长与经济的繁荣,最起码解决了困扰已久的吃饭问题。但制度依赖的惯性与基层政权的汲取致使对国家不信任的加剧,这一时期重返家庭、市场的动力被彻底激活,家庭作为生计实践的中心地位得以确立,民工潮也表明农民开始规模化地摆脱传统束缚(包括地域、政治体系、文化习俗等)。而在税费改革初期,基层政权与乡村社会之间的关系日益呈现汲取与供给相掺杂的“悬浮化”,“以国家为中心”的社会基础在“以社会为中心”的选择中出现松动甚至崩解。近年来,盲目去集体化的弊病开始浮现,虚弱的集体造成农村公共产品供给的乏力,因此在学界与现实中“重返集体”“再集体化”已经得到呼吁和实践。而在资源反哺农村的新情境中,国家本着关心三农问题的导向开始加大“重返农村”的力度。无论是“重返集体”,还是“重返农村”,都是在尝试“找回国家”,这种努力的价值不言而喻。政府的资金注入和公共项目就表明,经历了长时间被边缘化的乡村正在被有序纳入国家政治和治理体制中^[38]。一旦国家对此丧失完全的控制力,国家权力的渗透与资源的反哺伴随的是乡村社会进一步被压榨与工具化利用的风险,国家转移支付与资源下乡只是部分得以有效实践,而且这一过程衍生了大量的社会矛盾,冲击了原有的社会秩序。国家资源的输入遭遇基层组织的阻断或被机会主义博弈者蚕食^[43],一些农村依然陷入公共品供给短缺或绩效不佳的窘境,甚至存在国家基层政权不仅脱离实际也脱离农民的现象^[44],这些都最终引发与加剧了国家权力在乡村社会的“供给式悬浮”。毋庸赘言,新一轮因“供给式悬浮”带来的治理性危机正在酝酿新的基层政治合法性困境,这需要引起积极的反思与高度的警惕。须知基层政府的行为选择本质上是在农村制度环境中做出,不仅扎根于具体的情境,而且受制于更大的农村制度体系。

参考文献:

- [1] 应星. 农户、集体与国家——国家与农民关系的六十年变迁[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014: 137.
- [2] 吴理财. 村民自治与国家重建[J]. 经济社会体制比较, 2002(4): 42-47.
- [3] 王铭铭. 走在乡土上: 历史人类学札记[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 132.
- [4] 郭亮. 走出祖荫[M]. 济南: 山东人民出版社, 2009: 141.
- [5] 干亚群. 国家控制与村民自治之间: 乡村基层社会秩序的重建[D]. 上海: 上海交通大学, 2009: 1.
- [6] 谭同学, 王首燕. 金钱的傲慢与社会的偏见[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 86.
- [7] 焦长权. 政权“悬浮”与市场“困局”: 一种农民上访行为的解释框架——基于鄂中G镇农民农田水利上访行为的分析[J]. 开放时代, 2010(6): 39-51.
- [8] 贺雪峰. 取消农业税对国家与农民关系的影响[J]. 甘肃社会科学, 2007(2): 31-33.
- [9] 金太军, 张振波. 乡村社区治理路径研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 111.
- [10] 吴理财. 应注意农村基层的选择性治理[N]. 学习时报, 2009-01-12(5).

- [11]马良灿.中国乡村社会治理的四次转型[J].学习与探索,2014(9):45-50.
- [12]赵德余.历史变迁中国家与村庄关系的演化:从资源攫取到乡村振兴[J].河南社会科学,2019(11):93-99.
- [13]狄金华.被困的治理[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2015:12.
- [14]王绍光,马骏.走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J].公共行政评论,2008(1):1-37.
- [15]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[J].治理研究,2018(1):48-57.
- [16]安东尼·吉登斯.民族-国家与暴力[M].胡宗泽,赵力涛,王铭铭,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998.
- [17]杜赞奇.文化、权力与国家[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2003.
- [18]费孝通.江村经济[M].北京:商务印书馆,2001:109.
- [19]陈涛.村将不村[M].济南:山东人民出版社,2009:209.
- [20]于建嵘.岳村政治:转型期中国乡村政治结构的变迁[M].北京:商务印书馆,2001:261.
- [21]慕良泽,任路.惠农政策的嵌入与乡村治理资源重组——基于对新型农村养老保险政策的调查分析[J].理论与改革,2010(6):71-74.
- [22]何晓杰.“后农业税时代”的中国乡村治理:以东北乡村为研究视域[M].北京:人民日报出版社,2014:1.
- [23]俞可平,徐秀丽.中国农村治理的历史与现状(续)——以定县、邹平和江宁为例的比较分析[J].经济社会体制比较,2004(3):22-42.
- [24]楼继伟.新中国50年财政统计[M].北京:经济科学出版社,2000:140.
- [25]杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1):17-24.
- [26]陈盛伟,岳书铭.乡镇政府“谋利性政权代理人”行为的分析[J].中国行政管理,2006(3):92-94.
- [27]丘海雄,徐建牛.市场转型过程中地方政府角色研究述评[J].社会学研究,2004(4):24-30.
- [28]田纪云.乡镇企业是新农村建设的重要力量——评何康主编《中国的乡镇企业》一书[J].中国农村经济,2007(3):79-80.
- [29]焦长权.国家与农民关系悖论的生成与转变[J].文化纵横,2016(5):42-48.
- [30]娄树旺,张玉伟.中国乡镇政府与村委会关系研究[M].济南:山东人民出版社,2014:73.
- [31]彭正波.农村社会的治理危机:四个维度的分析[J].求实,2012(9):90-92.
- [32]格雷姆·史密斯,苏丽文,展枫.乡镇政府“空壳化”问题研究:一种内部运作的视角[J].经济社会体制比较,2013(1):118-127.
- [33]李昌平.我向总理说实话[M].北京:光明日报出版社,2002:36.
- [34]王文强.对历年“中央一号文件”的回顾与展望[J].吉林农业,2018(3):13-17.
- [35]吴理财.国家整合转型视角下的乡镇改革——以安徽省为例[J].社会主义研究,2006(5):70-72.
- [36]赵晓峰,魏程琳.行政下乡与自治下沉:国家政权建设的新趋势[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(4):110-116.
- [37]张勇.农村基层权力“悬浮”之本源与解决路径[J].理论视野,2010(9):27-30.
- [38]周雪光.中国国家治理的制度逻辑[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:372-373.
- [39]马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:302.
- [40]周晶晶.新时期农村权力结构演变[M].北京:社会科学文献出版社,2017:11.
- [41]吴毅.村治变迁中的权威与秩序——20世纪川东双村的表达[M].北京:中国社会科学出版社,2002:220-222.
- [42]孙立平,王汉生,王思斌,等.改革以来中国社会结构的变迁[J].中国社会科学,1994(2):47-62.
- [43]陈锋.乡村治理的术与道——北镇的田野叙事与阐释[M].北京:社会科学文献出版社,2016:193.
- [44]杨海坤,樊响.论乡镇政府与农民关系的优化——从改善制度环境的角度切入[J].江淮论坛,2015(6):142-150.

The Evolution and the New Crisis of the Relationship between State and Countryside

ZHANG Hong-yang

(*China Academy for Rural Development, Zhejiang University Hangzhou 310058, China;*

Taizhou Party School of CPC, Taizhou 318000, China)

Abstract: The relationship between state and countryside is not unchangeable. Following the transformation of social foundation, a series of transition could take place. According to the way that the nation treats with countryside and the relationship formed on this basis, it can be concluded that since the founding of new China, the relationship between state and countryside has always been in the process of adjustment and changes, presenting at four kinds of states: “absorption -sinking”, “absorption-suspension”, “supply-sinking” and “supply-suspension”. In the process of implementing the strategy of rural revitalization, the nation state power is facing a new type of crisis in rural society: “supply suspension”. The most outstanding performance of “supply-suspension” at the grass-roots level is that the implementation of national agricultural policy is not effective and the grass-roots political power is divorced from the inertia of the masses. A new round of governance crisis brought about by “supply-suspension” is likely to impact the legitimacy of the state’s grass-roots political power, which requires active reflection and high vigilance. The choice in the behavior of grass-roots government is essentially made in the rural institutional environment, not only rooted in specific situation, but also subject to a larger rural institutional system.

Key Words: state and countryside; rural revitalization; rural governance; power suspension; governance dilemma