

乡村社会的国家政权建设:实践与反思^[*]

韩鹏云

(南京林业大学 人文社会科学学院,江苏 南京 210037)

[摘要]国家政权建设理论被译介进入我国学术界后在乡村治理研究中产生了广泛影响。作为未完成的历史课题,乡村社会的国家政权建设在治理体系和治理规则双重层面不断推进实践进程。当下乡村治理体系层面呈现出外外部体系嵌入、村干部职业化以及技术治理凸显等动向,乡村治理规则层面则出现了以基层改革服务乡村社会、制度性规范规制村级组织、直接治理保障农民权利等趋势。两个层面的动向和趋势强化了乡村社会的国家政权建设,也带来了乡村社会自治弱化及基层政权合法性的认同失衡等隐忧。基于此进行理论反思可以发现,乡村社会中进行国家政权建设的核心是强化国家基础性权力,需要在国家自主性的前提下“发现乡村”并“引领乡村”,在国家政权嵌入性和乡村社会主体性之间寻求平衡,才能最终实现国家治理现代化目标。

[关键词]国家政权建设;乡村社会;国家基础性权力;理论反思

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2021.08.009

在现代化发展的历史进程中,乡村社会必然逐步融入国家治理一体化之中。20世纪80年代之后,随着“乡政村治”政治格局的形成和村民自治政治实践的深入,学术界将村庄选举视为进行基层政治试验的切入点,掀起了一时的研究风潮。但历经实践检验后发现,村民选举并没有获得“自下而上”的预期政治改革效能,之后乡村治理研究开始出现“回归国家”的趋势。可以说,在乡村现代化的征程中,国家政权的牵引和推动已经成为乡村发展的第一驱动力。尤其是在新世纪之后,随着农业税费的取消,国家开始

全面实施城乡统筹发展和乡村振兴战略,在大规模“资源下乡”基础上,对原有空间结构的重新规划实现了对农村外部形态的改造,县城城镇化带来了新型农村社区的发展,更多的农民开始进入城市从事非农行业。总结来说,在工业化和城镇化达到一定水平的基础上,国家力图通过经济、政治及文化的整合力量全方位重塑乡村社会,乡村治理呈现出新的时代特征。也正是在这样的时代背景下,国家通过何种策略进入乡村,在乡村社会中如何贯彻国家意志成为关注的热点,乡村社会中的国家政权建设由此成为学术界

作者简介:韩鹏云,公共管理学博士、博士后,南京林业大学人文社会科学学院、南京林业大学中国特色生态文明建设与林业发展研究院副教授,主要研究方向为地方政府治理。

[*]本文系国家社会科学基金一般项目“新时代农村基层党组织带头人队伍分化与整合研究”(18BDJ052)的阶段性成果。

的重要理论话题。

国家政权建设作为一个理论概念是西方舶来品,在“概念旅行”的过程中遭遇了从传统向现代转型的我国乡村社会,带来了不同政治语境下概念的适用性以及衍生概念的内涵界定等争议。当前学术界有关国家政权建设的研究往往不加辨析且大而化之,导致国家政权建设理论内涵和外延难以明晰,与我国乡村社会的政治实践难以充分融合,难以评价国家进入乡村社会的政治社会影响,也难以对当前的国家政权建设进程进行反思。鉴于以上问题,为了推动理论概念的“本土化”,有必要梳理乡村社会中的国家政权建设的理论脉络,并考察最新的实践趋势,形成理论与实践的统一。基于此目标,本文拟分析乡村社会中国国家政权建设的理论脉络及最新的实践动向,在对其问题进行理论反思的基础上寻求乡村社会中国国家政权建设的走向,认识、理解并助推传统乡村向现代国家的历史转型。

一、乡村社会中国国家政权建设的理论脉络

国家政权建设作为一个理论概念来源于西欧国家建构的历史经验,韦伯和吉登斯等经典社会理论家认为,国家垄断了税收和暴力并建立起公共规则,通过向社会汲取财税的形式供给社会所需求的公共产品,不仅保护产权和私人利益而且形成一定的公共秩序,由此国家权力的运行质量决定了现代国家的政治品质。但现代国家和国家权力理论的长期固化会形成话语霸权,形成国家变迁的目的论论调,会遮蔽研究的深度和不同国家形成的个性差异。基于“对当时常见的用诸如‘现代化’、‘政治发展’之类的观点,用目的论的方式解释国家变迁的倾向的反击”,^[1]梯力(Charles Tilly)提出了“State building”一词,也即“国家政权建设”,他认为西欧国家的形成是基于战争的催化和汲取税收需求而推动的“国家对社会的权力强化过程”,^[2]国家通过集中权力发展制度性基础设施不断向社会渗透并最终建立起完整统一的“现代国家政权”。梯力提出的国

家政权建设概念原初针对的是西欧国家,这一概念的普适性难以延展到二战后的新兴独立民族国家,由于没有了战争的催化,新兴民族国家在国家整合过程中更注重的是现代规则对传统规则的替代。福山认为新兴独立国家政权建设的过程是“新的政府制度的创立和已有制度的加强”过程;夏福特则强调了在将大众吸纳入政治之前建立完善的、理性的官僚制度体系的必要性。^[3]通过简略梳理这一理论发展过程可以看出,国家政权建设作为一个理论概念在发生内涵的更新,从初期国家建立基础设施、提供公共产品、汲取财税资源、下沉渗透社会开始转向公共规则的规范和制定,目的在于优化国家权力的运行并建立更符合实际需求的现代公共秩序。

20世纪90年代之初,伴随着西方政治理论的译介,“国家与社会”关系理论被首先引入国内学术界。但随着研究的推进,诸多学人发现“国家与社会”关系理论源自于西欧国家的“市民社会”土壤,我国自传统社会时期以来并不存在完整意义的“市民社会”,其解释力有限。之后“国家与社会”关系理论逐步泛化,演化为一种常识性的分析,“大致指称存在于一定时空里的某种公共权力以及此公共权力之下的人们的日常生活世界。这属于一种常识性的用法,区别于把概念视为具有某种特定理论意义的框架。”^[4]由于“国家与社会”关系理论使用的泛化,学术界亟待引入更具解释力和精准度的理论,梯力所提出的“State building”作为研究现代国家发展与转型的理论概念开始受到重视并被广泛译介,但在传播过程中被翻译为“国家构建”“国家建构”“国家建设”以及“国家政权建设”等多种用法,并引入到乡村研究之中。我国乡村社会历经千年历史,长期存在的城乡二元格局将城市视为现代化的火车头,而乡村作为传统、封闭甚至是落后的代名词被视为国家力量羸弱的部分,需要现代化力量介入、整合与改造,“国家政权建设”的翻译用词“含有从国家视角探讨其现代政权建设的过程与构想的意涵,突出

了对现代理性国家的行为、过程与目标的强调,并对制度层面的‘基层设施’建设给予了一定关注,因而更能反映‘State building’的实质,也更契合当前中国党政体制下的国家政权建设路径”。^[5]由此,在论及乡村社会与国家关系的政治主题时,“State building”被翻译为“国家政权建设”的频次居多,具有较高的研究共识度。

在乡村视域中的国家政权建设这一研究主题上产生广泛影响的是杜赞奇,他提出了乡村社会中国国家政权建设“内卷化”的命题,认为自清末新政以来国家政权力图向乡村社会渗透,在打破原有社会结构的基础上建立新的组织体系并完成资源的汲取。但在这一过程中破除了原有的“保护型经纪”却遭遇了乡村社会的“赢利型经纪”,最终没有完成国家政权建设。杜赞奇认为,一直到人民公社时期,伴随着土地改革和合作化的推动,汲取资源的征税单位和政权结构以及土地资源结合起来,中国国家政权建设的使命才最终完成。^[6]徐勇也认为,20世纪以来国家意志开始通过“行政下乡”“政党下乡”“宣传下乡”等方式全面深入乡村社会,逐步实现了对乡土社会的整合,从而推动了现代国家的建构。^[7]但笔者认为,尽管在人民公社时期实现了国家对乡村社会的整合,但这一整合建立在国家强制性政治力量的基础之上。人民公社解体之后,农民家庭代替集体成为新的征税单位,土地也由集体承包给家庭和个人,政经合一的人民公社政治体制已经不适应新的现代化发展道路。20世纪80年代农村改革以来,国家政权开始将自身的行政末梢收缩到基层乡镇街道,村庄施行村民自治,从而形成了“乡政村治”的治理格局,国家政权和乡村社会自治的互动中,凭借强制性政治力量进行介入已经失去了依托,国家意志开始通过更加多元化的方式渗透到乡村社会。也正是在这一背景下,国家政权的组织性质、行为策略、权力边界以及其效能定位等成为国家政权建设理论所关注的重点问题,国家应该成为现代公共政权组织,并在公共服务、公共产品和公共财政等核心

事项上实现规范化和制度化,才能在乡村社会中获得“在场”的合法性,也即在国家权威和社会自治之间应有现代治理规则来予以连接。张静认为,国家政权建设“并非只涉及权力扩张,更为实质性的内容是,它必定还涉及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,以及公共权威与公民关系的变化”。^[8]她基于个案调研认为当下的乡镇基层政权将自身政权角色与经营性质混合,从一定程度上损害了自身的合法性,也没有完全实现国家政权建设的预期目标。^[9]

在梳理了国家政权建设的理论渊源并分析了我国乡村社会中国国家政权建设的发展脉络后,可以发现,国家政权建设的理论内涵并不明晰且存在较多争议,但也可以总结出基本理论共识:国家政权建设具有向乡村社会权力扩张和下沉的维度,需要通过治理体系将乡村全方位纳入国家一体化进程之中,这是国家政权建设的基础性层面;工商业和市场经济的发展带来国家财力和国家能力的增强,国家政权不再单单停留在权力扩张和体系建设维度上,建立现代治理规则来规范基层政权与乡村社会的权责关系,实现政权角色和行为的现代转型成为民主国家建构的必然要求,也是乡村治理现代化的必然要求,这是国家政权建设的规则性层面。治理体系的配置与治理规则的建构不是静态的,都需要适应现代国家转型的实际需求而进行动态的调整,治理体系配置是治理规则建构的载体基础,治理规则建构则是治理体系配置的目标所在,二者是相辅相成的共生关系。

理论共识契合了我国作为新兴独立国家政权建设的规律,符合乡村社会转型发展的实践进程。自20世纪80年代农村改革时期直到2005年农业税费取消,国家对乡村社会资源汲取的历史任务已经完结,“乡政村治”的治理体系已经可以实现乡村社会的稳定和发展。进入后税费时代以来,伴随着统筹城乡发展和新农村建设战

略的实施,国家不仅不从乡村社会进行资源汲取,反而通过大规模“资源下乡”来反哺乡村建设,公共服务和公共产品的供给水平迅猛提升。进入新世纪的第二个十年尤其是党的十八大之后,党和国家推动了“四个全面”战略布局和全面深化改革的诸多战略举措,乡村社会中的国家政权建设随之出现了新的实践:国家权力通过配置新的治理体系加强了对乡村社会更广泛的介入,不断强化的乡村社会的治理规则对乡村社会产生了更深的影

二、国家政权建设实践中的乡村治理体系配置

国家政权进入乡村必然需要相应的治理体系为载体,治理体系的质量和效能直接关系到政权合法性和治理成效。自从新中国成立之后,国家政权建设进程中乡村治理体系主要包含三个层面:其一是外部体系。外部组织体系是国家政权进入乡村社会的载体,其强度和广度会对国家进入乡村社会产生关键性影响,对国家与乡村社会关系产生直接形塑作用。其二是村级组织。村级组织体系是国家渗入乡村社会的权力触角,其通过自身能动性将国家相关政策落实到乡村社会之中,又将乡村社会的诉求或需要国家介入的相关事务反馈至基层政权,成为国家政权与乡村社会连接的关键中介。其三是治理方式。国家依托财政体系和组织实体进入乡村社会后,会结合自身的意图通过“自上而下”的政策部署和治理理念来塑造村级组织的治理方式,治理方式的差异从微观上反映了国家政权建设理念和策略的变化。

国家政权建设是一个动态的系统工程,在清末到民国的华北平原乡村治理中,由于启用了“赢利型经纪”作为乡村社会的治理体系,资源汲取无法达成预期,国家政权建设陷入了“内卷化”状态。^[10]人民公社时期,党和国家实现了对基层社会结构的彻底改造,人民公社以政经合一的体系实现了对乡村社会物质资源的直接汲取,凭借自上而下的政治权力推动,实现了对乡村社

会的全方位控制,村级层面被设置为生产大队,属于人民公社政经合一组织的基础。人民公社体制解体之后,国家权力开始将政治体制的触手收缩到乡镇街道层面,村庄层面进行村民自治,形成了“乡政村治”的基本格局。在这一背景下,乡镇街道成为国家政权在基层社会的代理人,村两委成为村民自治的主体力量,国家政权实现乡村社会资源的汲取必须依托村两委征收农业税费,也相应地给予村两委政治权力和经济利益的支持。例如,可以赋予村干部较大的自由裁量权来进行政务或村务的处理,农业税费征收成效显著村庄可以获得更多的农业提留利益等。在这一背景下,村两委作为村民自治的“当家人”也在一定程度上成为基层政权的“代理人”,而当时国家处于工业化发展的初期阶段,上级政府对基层进行财政转移支付的支持水平有限,基层政府为了完成各项指标任务只能在国家所征收的农业税费之上进行层层加码,最终结成了“乡村利益共同体”,对农民资源的过度汲取酿成了世纪之交的“三农”问题。^[11]

“三农”问题的出现预示着国家政权在乡村治理体系上出现了配置困境,可能会损耗国家政权的合法性基础,甚至影响基层政权的稳定。面对这一状况,新世纪之后党和国家开始采取多重措施改革或替代原有的体系配置,尤其是党的十八大之后,随着全面深化改革的推进和城乡统筹战略的进一步深化,国家政权在乡村治理体系上的配置进入新的发展阶段。

其一是外部体系的嵌入。村民委员会组织法正式颁布实施之后,进行村民自治的关键一环是民主选举村两委干部,村两委干部基本都是本村内部成员且是农民身份,之后由基层政府与村两委进行党务和政务的对接来实施对乡村社会的治理。但当前正在出现外部体系嵌入的新动向,主要表现为四个方面:一是一些软弱涣散或经济薄弱的村级组织被认定为自身治理能力有限,无法自发实现进一步的发展,需要外部力量予以帮扶,上级政府往往“自上而下”派驻“第一

书记”或由基层政府直接任命行政干部担任村党支部书记,又或者通过多种方式将本乡镇街道在外经商办企业的“能人”或“贤人”动员回乡,并通过正式程序选举为村两委主要干部,其身份不一定是本村,人也不一定是农民身份,这种现象已经成为当前基层政府对乡村社会进行治理的通行做法;^[12]二是很多地区进一步强化了片区管理体系和乡镇街道干部多层次联村体系,包村干部形成了乡镇街道与村两委之间的连接载体,他们将“自上而下”的各项工作任务 and 治理意图嵌入到村庄治理过程之中;三是全国乡村地区普遍推动了基层网格化治理体系,县镇村三级网格化服务管理的设置对各项乡村事务进行了精准化兜底和精细化管理,也实现了县乡政府对行政村—村民小组的直接接入;四是为了加强村干部的能力建设,很多地区的县乡政府积极介入村级后备干部的标准化、统一化遴选,往往会设置一定的学历门槛且通过专业考试的方式选择年轻村干部,之后通过各项培养措施推动村干部队伍的升级换代。

其二是村干部职业化。乡村社会施行村民自治以来,村干部身份被定位为村级自治组织的“当家人”,酬劳也往往以误工费的形式从农业税费的提留中开支,但由于其酬劳有限,村干部基本都要和其他农民一样参与生产,村干部只是身份而非职业化的岗位。但随着农业税费的全面取消,村干部的酬劳失去了来源,转而由政府通过财政转移支付的方式来予以开支。以此为始发点,村级组织的样态开始发生根本性的转变,也即村干部开始成为一种岗位且开始职业化,并逐步成为乡镇街道的准行政分支,突出表现在以下三个方面:一方面是村干部严格执行坐班值班制度。当前全国大部分地区的乡镇街道都要求村干部进行坐班或值班,很多村级党群服务中心设置了服务大厅或服务中心,严格履行考勤管理的相关规定,形成对村干部的强约束;另一方面是上级政府对村干部进行规范管理和绩效考核,不仅通过指标或分数的方式对村干部的

工作成效进行绩效考核,考核档次与酬劳激励直接挂钩,而且对工作绩效突出、工作达到一定年限的由政府给予补贴或直接给予购买城市养老保险,确保从事村干部工作没有养老的后顾之忧;再一方面是村干部的专业化程度越来越高,在农业税费取消之前,村干部的重心工作集中于税费征收和计划生育,工作相对比较集中,专业化程度也相对有限。但近年来,随着自上而下的工作任务的增多,村级事务的专业性越来越强,尤其是从事财务管理、社会保障、纠纷调解等事务的干部专业性要求越来越高,必须进行专项培训和继续教育以确保满足职业化的需求。

其三是技术治理凸显。20世纪80年代之后乡村治理的重心在于资源汲取并保持乡村社会的稳定,为工商业和城市经济发展提供坚实的后方支撑。在这一背景下,除了农业税费征收和计划生育等硬性任务外,其他相关的政务和村务大都交由村两委决策处理,赋予了村级组织较大的裁量空间和常规性权力。在这一过程中村两委主要干部进行治理的人格化特征比较突出,不同个性特征的村干部会带来治理成效的较大差异,当然过大的权力裁量空间也有可能形成村级治理的一些监督盲区,造成比较严重的消极后果。进入新世纪以来,在统筹城乡发展和乡村振兴的过程中,国家各项发展任务和工作指标开始不断增长,国家的意志和治理意图进一步形塑了村级组织和村干部的治理方式,治理过程中的人格化特征开始受到制约,标准化和规范化的技术治理特征日渐凸显,主要表现为两个层面:一方面是运用信息技术载体实现程序化操作。为了确保处理基层政务和村务的规范性,各级政府与部门针对专项工作和事务设置了专门的网络信息系统及工作程序,例如纠纷调解、环境治理、民生事务等相关工作步骤和工作成效都需要通过信息系统来存档并留痕。在这种情况下村干部人格化的治理空间被极大压缩,标准化和程序化的治理成为趋势。另一方面是通过信息资源整合推动公共服务和综合治理。当前各地依托农

村基层网格化管理,通过信息资源的采集和传输并依托移动终端及各类软件为载体,不仅为农民提供精准、便捷的公共服务,而且通过创建基层各类应用平台,全面加强了对“人地物情事”的信息技术化管理。在这一过程中信息技术实现了农村基层管理的扁平化和信息传递的公开、公平。在这一背景下,村干部自身只是技术治理载体中的一环,其决策的能动性和自主性受到一定程度的制约,作为执行者的功能定位日渐彰显。

三、国家政权建设实践中的乡村治理规则建构

我国乡村社会处于历史的转型过程中,但其基本形态将长久存在,也将会保留自身的治理特性。国家进入乡村并不等同于代替乡村社会或彻底消除乡村社会,国家与社会之间应有权力与权利的平衡边界,达成这一边界的应是具有公共性的乡村治理规则。乡村治理规则的存在决定了乡村社会中的国家政权建设质量,也是建构现代国家的基础所在。笔者认为,乡村公共规则建构可以划分为三个层面:其一是基层政府内部的治理规则建构。基层政府是国家在乡村社会的“代理人”,也是国家政权的基层代表,国家通过法律法规与政策部署等对基层政府进行形塑,不同的施政理念与权力行使状况直接决定了乡村社会中国家政权建设的水平和质量。其二是基层政府与村级组织之间的治理规则建构。基层政府与村级组织之间的治理规则是乡村治理规则建构的核心,也是建立现代国家政权的关键所在,二者之间规则的稳定性和良性关系有利于权力与自治的平衡。其三是基层政府与农民之间的治理规则建构。基层政府面对的是广大的农民,是公共与私人的关系,也是公权力与个人权利的关系,基层政府如何在规制个体的同时又积极吸纳个体是建构现代公共治理规则必须要面对的问题。

在人民公社时期,人民公社作为政经合一的基层单位是国家政治忠诚的“代理人”,人民公社与生产队之间是进一步的政治和经济“代理”

关系,国家将农民吸纳到人民公社组织体系之中,通过生产队或生产小队的组织作为实体力量来管理农民,形成了国家—集体—农民的三层关系,国家对农民的影响是通过集体作为中介来实现的。人民公社解体之后的农村改革时期,在市场经济和放权基层的背景下,乡镇政府在“代理人”的角色之外增加了“谋利型政权经营者”角色,^[13]究其根源在于基层政府责大而权小的体制弊端及财政能力的严重弱化,由此才会通过多种策略谋求更多的利益来满足自身的需求,其谋求利益的途径大都是通过村级组织向农民过度征收农业税费,或以农民需求为依托向上级部门争取项目,这些方式都从一定程度上“与民争利”,最终可能会造成基层政府与农民之间的利益竞争,农民对基层政府的合法性认同也会受到损害。也正是基于此,一些学人认为基层政权性质并没有完全回归公共性,现代性改造仍然是一个未完成的课题。^[14]

进入后税费时代以来,乡镇政府不再承担汲取资源的功能,国家通过财政转移的方式来充实乡镇的财政能力,其自身的性质开始进一步发生转变,村级组织也不再是利益共同体,而伴随着国家治理能力的提升和介入程度的增强,国家与农民的关系也开始发生转变。随着从严治党的推进和国家治理现代化改革目标的提出,新时期乡村治理规则从多个层面得到全面建构。

其一是基层政府通过多重改革服务乡村社会。随着国家治理现代化战略部署的落实和基层改革的不断深化,基层政府碎片化的权力结构和相对薄弱的财政能力已经不能适应时代发展的需求,为了保障权力运行的权威性,并提升公共服务能力和治理能力,各省市开展了“强镇扩权”的基层治理体系改革,进一步扩大乡镇政府尤其是中心镇的经济社会管理权限,将原属区县的部分权限直接赋予基层乡镇,增强其进行社会管理的自主性和能动性;在下放管理权的同时探索“乡镇(街道)吹哨、部门报道”的综合治理机制来进一步下沉综合执法权,尤其是与民生相关

的行政执法队伍的能力水平得到进一步提升,确保了基层政府进行治理的权威性和公正性。为了保障基层治理体系改革的顺利实施,各地还进一步探索财政管理体制的改革,加强“自上而下”的财政转移支付水平,尤其是提高财政税费的返还比例,目的在于保障社会管理权限和行政执法权限的落实,并提高基层乡镇政府的公共服务能力,当前基层乡镇政府进一步突出了农业服务、社会保障、义务教育、医疗卫生等领域公共服务能力和治理能力的建设,力图按照服务型政府、责任型政府的理念强化基层政府的综合服务功能,一方面转变乡镇政府职能,加强乡镇综合服务中心建设,并进行“最多跑一次”改革,对农民进行无中间环节的直接服务,极大地提升了农民对基层政府执政能力的认同;另一方面加强基层政府“为农服务”的责任意识,在保障财力的情况下加强乡村文化和社会福利的供给,一些基层政府投入较大的财力和管理成本通过市场化购买服务的手段将社会服务和社会福利递送到乡村,使农民共享经济社会发展的福利成果。

其二是基层政府通过制度性规范规制村级组织。党的十八大之后,在依法治国和从严治党的双重作用下,自上而下的改革举措和政策部署促使基层政府逐步改变了以往直接以利益捆绑或行政命令来支配村级组织的行为方式,当前更注重以制度化和规范化的规则来形塑村级组织的行为,具体表现为:其一是通过制度性嵌入规范村民自治。村民自治的重点在于村民选举,在选举过程中存在被家族或派性势力利用的隐患,甚至可能会出现“金钱政治”,作为村民自治的组织实施主体,当前各地基层政府着力在民主选举环节建章立制,尤其针对不正当的选举竞争特别是贿选行为建立了行为界定和责任追究办法,对相关行为进行严格查处。在民主管理的过程中,制定相应的政务和村务公开规则,要求各项事务必须严格进行公开;在涉及到村庄较为重大的决策事项及村民个体利益的事项时,要求将相关事项必须提交村民代表大会进行民主决策并

“建档留痕”,确保村级组织的行为过程符合法律法规程序的要求。其二是严控财政纪律规范村干部经济行为。经济利益和财政资源是村级组织的敏感点,为了防止出现新的“赢利型经纪”,一方面,各地基层政府大都施行了“村财乡管”,设置了严格的财务管理和审计管理制度,全面加强了纪委的监察力量,将大额资金的财务审批权上收到基层政府,通过多层面的财务审计杜绝村干部的经济谋利行为。另一方面,针对村级集体经济“三资”设置管理和处置的制度和程序,不仅在村级层面全面施行“零招待”,而且要求动用集体“三资”时必须通过监事会的监督和村民代表会议的决议,之后还要进行定期的监督检查。这些举措极大地压缩了村干部在村集体经济上的自由裁量空间,营造了相对公平和公正的基层政治生态环境,极大地提升了农民对国家政权的合法性认同。

其三是基层政府通过直接治理保障农民个体权利。以往基层政府将村级组织作为与农民联系的中间层级,但村级组织过于膨胀会增加治理的成本,同时降低治理的精准性,不利于农民权利的保障。进入后税费时代以来,鉴于农业税费征收的终结,为了降低财政转移支付的供养成本,国家开始通过合村并组和减少村民小组数量等形式来精简村级组织,同时伴随着依法治国的推进和信息技术载体发展,基层政府更加注重与农民个体的“直接治理”关系,通过人口登记、流动人口普查、经济普查和土地调查等将人与物以及数据之间建立对应关系,以加强对个体的认证能力,不仅将粮食补贴、农机具补贴等各类资金补贴直接与农民个体直接匹配,而且专项公共服务例如五保、低保、残疾人补贴等也直接对接到农民个体。国家对个体的认证是现代国家的突出特征,也正是在基层政府对农民个体认证中增强了政策实施的精准度,村级组织的行动弹性空间被进一步限制,个体权利的制度化保障程度得到提升。与此同时,在上级相关政策的要求下,基层政府着力开拓农民的直接诉求表达渠

道,无论是网格化治理还是12345市长热线电话,又或是针对村级组织的第三方满意度调查等,都进一步强化了农民的主体地位,基层服务型政府和责任型政府的理念得到全面贯彻。

四、乡村社会中国国家政权建设的理论反思

在乡村社会中进行国家政权建设具有历史的必然性和正当性,这是乡村社会融入国家整体的过程,也是传统国家治理向现代国家建构转型的过程。随着国家政权建设向乡村社会的不断深入,乡村原有的不规范的、本土性的、非制度化的“非正式权力运作”开始全面消退,制度化的、程序性的、国家化的“正式权力运作”开始全面介入到乡村社会内部。但伴随着这一趋势,却出现了“意外的后果”,也即在国家不断介入乡村的进程中出现了一定程度的实践困境:其一是国家政权建设进程中乡村自治的弱化。传统的乡村社会因地缘和血缘关系的聚集而凝聚成为乡村共同体,具有较强的自我治理和自我组织能力。随着国家政权的不断下沉和现代治理规则的进入,乡村社会传统的治理规则被逐步替代,原子化特征的凸显带来了“无主体熟人社会”。^[15]乡村社会的自治性弱化和乡村公共性治理规则的未完成状态会带来转型中的阵痛,无论是乡村社会中难以解决的社会纠纷、钉子户问题,还是不断涌现的“搭便车”现象都是其具体体现。乡村的自治性弱化从一定程度上与乡村社会衰败同频发生,却与乡村振兴的国家战略并不相符,如何在国家政权建设之中保持其稳定和发展秩序是转型的核心所在;其二是乡村社会的国家政权建设的合法性认同失衡。国家政权建设的组织体制和治理规则由党和政府的政治行政体制所推动,但仅仅在压力型体制之下进行单向度的建设还不够,在乡村社会中进行国家政权建设应以农民群体的获得感和政治效能感为基本前提,当前出现了组织体系和治理规则与农民群体“悬浮”的现象,国家政权建设的治理体系和治理规则吸纳农民参与的程度有限,由行政体

制单向的权力下沉或规则嵌入可能无法与乡村社会形成融合,最终会造成基层治理中的僵化问题,治理体系可能出现官僚主义现象,治理规则可能蜕变为形式主义等,在极端情况下甚至会造成国家政权建设的“内卷化”,与现代国家建构的方向相悖。^[16]

在国家政权进入乡村社会的过程中之所以会形成一定程度的实践困境,关键点在于国家权力,其在乡村社会转型过程中承担着“第一行动集团”的功能,它的行动自主性和施政行为过程决定了国家政权建设在乡村社会的成效,会对乡村社会转型实践的支持和培育,对乡村自治性的活化和再生产产生关键性影响。正是由于其重要性,对国家权力的理论分析就尤为迫切,英国学者迈可尔·曼有关国家权力可分为专断性权力和基础性权力的论断具有重要启示,他将国家权力区分为专断性权力和基础性权力,前者指的是国家凌驾于市民社会之上的权力,不需要与市民社会进行协商或妥协就可以行动的权力;后者指的是国家的制度能力,是一种“贯穿”社会的“权力”。^[17]也就是说,乡村社会中的国家基础性权力指的是国家使用权力对乡村社会进行资源配置、规制管理以协调社会生活并达成社会秩序,其性质是“贯穿”社会的权力。权力可以设置载体并建立规则,但需要得到乡村社会的合法性认同;权力可以得到进一步强化,但需要尊重乡村社会的主体性并促使其达成良性秩序。国家基础性权力的理论启示我们,国家政权建设并不能等同于国家权力的单向扩张,基础性权力应该是国家政权建设的核心所在,需要通过渗透的方式进入乡村社会并获得认可。缺乏了国家的嵌入性,乡村社会中的现代国家建构难以完成,缺乏了乡村社会的主体性和自主性,国家政权建设在乡村社会的效能就会受损。基于此,可以对推进乡村社会中的国家政权建设提出两个方向的建议。

其一是国家政权建设应“发现乡村社会”。在乡村社会中进行国家政权建设就难以回避乡村的社会基础,在乡村社会依然维持“底线共同

体”的前提下,乡村社会内部的治理资源和治理力量必然会持续产生作用,也必然对治理体系设置以及治理规则建构形成重要影响。例如,传统宗族性地区的乡村社会注重家族内部的权威结构和道德约束,在很多农村进行美丽乡村建设的过程中,依托于宗族的力量建立专门的理事会来推进建设,不仅提升了建设效率,而且避免了“搭便车”的钉子户存在;又例如,一些农村地区的乡规民约和乡贤文化一直保持着良好的规范性和正向的制度化作用,在当地的乡村治理中产生了重要影响。这就启示我们,乡村社会的自组织体系应与国家政权建设的治理体系形成衔接,通过“发现乡村社会”可以将自组织体系充分吸纳进行治理体系之中以激发其内在活力,乡村社会内生的治理规范可以在公共治理规则形成的过程中起到重要作用,可以使其活化并最终融入公共治理规则之中。而之所以要“发现乡村社会”,在于乡村社会自身存在参与治理的有机因子,乡村社会事务不同于城市社会的规则性和程式化特征,反而具有较强的不规则性、非程式化和乡土性特征,在这一背景下,代表内生自治力量的“简约治理”方式就有存在的必然性,通过乡村内部治理力量建构符合自身的组织体系和治理规则可以适应乡村社会的部分需求,可以成为国家政权进入乡村社会的重要补充性力量,使治理秩序更加稳健和有效。也正因如此,国家政权建设进入乡村社会应给予自治力量和“简约治理”方式相应的弹性空间,无论是治理体系设置还是治理规则塑造都应保持开放性,充分吸纳乡村社会的内部力量参与其中,只有这样才能在博弈中融合形成新的形态,不仅可以避免治理体系的僵化和治理规则的封闭性,而且可以降低社会治理的成本。当前国家正在大力推动乡村治理重心的下移,一些地区例如湖北秭归的“幸福村落”、广东清远的“村民小组自治”都在积极探索创新的路径,通过培育新的组织体系和治理规则来激活自然村层面“熟人社会”的内生力量参与乡村治理,收到了良好的推广效果。^[18]

其二是国家政权建设需“引领乡村社会”。在乡村社会中进行国家政权建设首要是不不断形塑自身的公共性特征,使基层政权的运作符合制度化的要求并彰显其服务职能,这也正是当前国家政权建设所努力行进的方向。但无论是公共性建设亦或是服务职能的彰显,都不能单纯由行政体制进行单向的塑造,需要农民更多的政治参与以形成双向的博弈。由于国家权力具有高度自主性并掌握着资源配置和政策规制的主动权,也就肩负着引领乡村社会中的农民参与和公民权利培育的责任。为了履行这一责任,更好地推动国家政权建设,首要建立更多基层民主协商的平台。尽管当前基层组织体制的设置日渐精密,且在乡镇街道层面有政治协商的正式机构建制,但围绕农民的切身利益和相关诉求的民主协商平台却有限,如何在村级和村级层面以上依托成熟的民主协商平台吸纳更多的农民和农民代表参与基层治理具有必要性和迫切性,如何通过基层政治体制改革推动民主协商体制机制的创新将是未来国家政权建设的关键所在。在建立基层民主协商平台之外,国家政权建设引领乡村社会的可能路径是大力推动在农民中走“群众路线”,“‘群众路线’的优良的一面,也可以说是其真髓,在于要求国家行为不简单限于由上而下的民生决策和施行,而在于要求广泛的由下而上的参与。那才是共产党革命‘群众路线’传统中至为核心与优良的含义,才是值得我们今天发扬光大和进一步制度化的传统,也是防范、制约不顾民众意愿的威权政治和错误政策偏向的一个实用的方法。”^[19]只有在新时代更多激活这一传统和方法的活力,才能赋予基层政权更多的自主权和弹性空间,使其工作集中于农民的诉求,动员和引领农民全面参与到乡村治理之中,以农民参与效能感的提升来保持国家政权建设的开放性以及与乡村社会的黏合。

五、结 语

党的十八大以来,随着全面深化改革战略的

提出和国家治理现代化目标的推进,国家政权建设在乡村社会中的治理体系日渐精密化且治理规则愈加现代化,这一趋向构成了党和国家政权合法性的基础,也建立了稳定的乡村治理秩序。但“治道”的成效并不代表“政道”的实现,在“治道”的基础上需要进一步寻找“政道”的突破口,也即通过增强国家基础性权力从质上实现国家对乡村社会的“贯穿”和“渗透”,只有通过政道与治道的再平衡,才能逐步实现以社会为中心的国家建构。^[20]为了实现这一目标,必须在“发现乡村社会”的基础上通过激活乡村社会内生动能来保持治理体系的弹性和开放性,必须设置国家政权与乡村社会共同认可的治理规则实现对乡村社会的引领。当作为国家治理基础的“治道”和作为国家治理核心的“政道”形成统一时,国家治理现代化的目标才会完成,乡村社会中的国家政权建设才能真正实现。

注释:

[1][2][美]查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家(公元990—1992年)》,魏洪钟译,上海:上海人民出版社,2007年,第1页。

[3][5]汪雪芬、王博:《“国家政权建设”的概念旅行:从西方到中国》,《中共杭州市委党校学报》2017年第2期。

[4]王亚新:《评论:内在的理解和冷静的批评》,张静主编:《国家与社会》,杭州:浙江人民出版社,1998年,第92页。

[6][10][美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,1996年,第241页。

[7]参阅徐勇:《“政党下乡”:现代国家对乡土的整合》,《学术月刊》2007年第8期;徐勇:《“宣传下乡”:中国共产党对乡土社会的动员与整合》,《中共党史研究》2010年第10期;徐勇:《“政策下乡”及对乡土社会的政策整合》,《当代世界与社会主

义》2008年第1期;徐勇:《“法律下乡”:乡土社会的双重法律制度整合》,《东南学术》2008年第3期。

[8]张静:《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》2001年第9期。

[9]张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社,2007年,第82页。

[11]魏建、赵钱龙:《中国乡村利益共同体的变迁及其影响——由均势到非均势》,《学习与探索》2008年第2期。

[12]参阅冷波:《选派书记:有效治理问题村的实践与机制》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2019年第3期;王进:《威权主义下经济能人治村中村庄权力运行逻辑》,《甘肃社会科学》2016年第2期。

[13]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》,《社会学研究》2002年第1期。

[14]龙太江:《乡村社会的国家政权建设:一个未完成的历史课题——兼论国家政权建设中的集权与分权》,《天津社会科学》2001年第3期。

[15]吴重庆:《从熟人社会到“无主体熟人社会”》,《读书》2011年第1期。

[16]贺雪峰:《村级治理的变迁、困境与出路》,《思想战线》2020年第4期。

[17][英]迈克尔·曼:《社会权力的来源》第二卷,陈海宏等译,上海:上海人民出版社,2007年,第68—69页。

[18]余练:《农村基层微治理的实践探索及其运行机制——以湖北秭归县“幸福村落建设”为例》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2017年第6期;项继权、王明为:《村民小组自治的实践及其限度——对广东清远村民自治下沉的调查与思考》,《江汉论坛》2019年第3期。

[19]黄宗智:《国家与村社的二元合一治理:华北与江南地区的百年回顾与展望》,《开放时代》2019年第2期。

[20]吴林隐、吴毅:《重建“政道”与“治道”的再平衡——当代中国政治发展的趋势、特征与挑战》,《探索与争鸣》2016年第10期。

[责任编辑:刘姝媛]