

农村基层公共空间中的政府在场

——以基层的政治性与社会性为视角

吴 新 叶

[摘 要] 农村治理的绩效取决于基层的社会性和政治性诸因素及其作用机制,它们体现于两个不同的公共空间之中:一是以社会单元为结构、以维系和发展为功能的空间,它是内生的,体现了自主性的诉求,社会资本与公共领域是推动发展的动力机制;二是以国家政权组织为结构、以实现对基层政治控制为功能的空间,它是外生的,体现了政治秩序的诉求,政治认同与制度化是推动发展的动力机制。尽管二者的作用方式和地位不尽相同,但并非是单纯的对立关系。时下,对我国农村基层的政治发展而言,现实的路径是兼顾这两个空间的统一,实现政府主导与社会自主两种机制的统一。

[关键词] 农村基层;公共空间;动力机制;政府主导;社会自主

[中图分类号] D62 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)01-0056-06

基层的英文对应是 grass-roots unit,有学者亦直译为“草根组织”或“草根单位”。一般地,基层有广义与狭义两种理解:狭义上,根据我国宪法和地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法的规定,基层包括农村乡(民族乡)、镇和城市街道;而广义的基层则以此为拓展,向上扩大到县(含县级市)和城市的区一级、不设区的市一级,向下延伸到行政村^[1](第 122-123 页)。本文使用的“基层”概念系指介于国家与社会之间的政治空间单元,具有政治性和社会性的双重属性,其载体分别是最低一级的国家政权机关,以及包括对社会生产和社会生活发生最直接联系的基础性社会体系。具体而言,“基层政权机关”是党在基层执政体系中的一个环节,具有政治权威的强制特征;而后的“基础性社会体系”则是普通民众彼此相知相长的公共生活空间,也是基层人民群众直接参与管理国家事务和社会事务的机会和途径,具有社会自主的特征。本文就农村基层的双重属性,及其对应的公共空间与机制进行探讨,以求教于方家,为“社会主义新农村”的政治发展献计献策。

一、“党建社会”与村民自治:农村基层政治发展的两种实践

从中华人民共和国建立到农村改革的 30 年中,我国的基层政治生活先后发生过多革命性的变迁。建国后,为了消解中国基层社会的传统惰性,中国共产党实施了一系列革命性的政策进行改造,并最终形成了“党建社会”的制度范式^①。在农村,20 世纪 50 年代的土地改革与合作化运动,直至后来的人民公社,都是以“党建社会”的模式完成的。有学者将这一模式总结为“国家崇拜”模式^[2](第 87 页),其特征是突出国家权力在社会整合上的权威性,它以制度替代的方式实现国家政权对基层生活的渗透。

毋庸讳言,这一模式的形成具有历史的必然性^②。但是,对于长期以来的中国基层传统而言,国家政权组织的下移打破了“皇权不下县”的传统,设置的乡镇政府实质上是以政权组织的形式实现对基层

社会的控制,后来更是以“政社合一”的方式把百人左右的生产队单元也纳入到国家政权的体系之中。这一制度有效实现了党对国家和社会的双重整合,但造成了城乡二元体制的分割^[3](第4-5页)。从结果看,“党建社会”只是以强制性的手段,从外在机制的层面压抑了基层社会的发展,却无法从根本上终结之^[4](第51-58页)。这说明,“党建社会”的制度绩效是有局限的。

随着改革开放的展开,尤其是自20世纪80年代末起,知识界和政治决策者都对“党建社会”的基层治理模式进行了反思,并在实践中试图进行制度创新的试验。村民自治就是这种反思的产物,其自我管理、自我教育、自我服务和“四个民主”(民主选举、民主决策、民主管理、民主监督)的本质在事实上宣告了农村基层“党建社会”模式的终结。但是,随着村民自治的进一步展开,又一种截然不同的思潮开始兴起,它强调农村基层的政治性和社会性的对立一面,却无视二者之间的统一性。在农村治理的实践上,这一思潮强调国家政权组织应该从基层撤退,甚至乡镇基层政权也不得介入“村级”的公共事务,把基层看成纯粹的社会性空间,突出社会的主导作用而排斥国家政权的存在。如果说“党建社会”是一种“国家崇拜”模式,那么这种治理模式则可以被归结为“社会崇拜”模式。

从政治主体的角度衡量,农村治理结构中两个主体自始至终是不可或缺的:一是政府,二是村民。在我国,村民自治是在政府力量仍然“在场”的历史惯性下实施的,而村民主体则尚未从依赖政府的路径中走出,因而学术界关于强调政府“退场”的治理模式一直备受质疑。反对的观点认为,“社会崇拜”模式超越了我国渐进式改革的现实,即我国的改革是在政府主导下展开的,政府具有巨大的社会动员能力,尤其是在转型时期,完全排斥政府的想法和做法都会遇到难以想象的阻力,即使制度能够付诸实施,也存在一个适应和改造的渐进过程^[5](第12-13页)。比如,村民自治实践中遇到的民主选举问题、村级“两委”矛盾问题、基层公共事务管理的绩效问题等,都证明了政府(广义政府)存在的必要性。

那么,基层政治社会发展的路径应该是怎样的呢?回答这个问题需要我们正确认识农村基层的公共空间及其发展机制。

二、农村基层公共空间的结构及其特征

对基层政治形态的解剖,有助于区分并认识基层政治结构的形态及其运行机制。我国农村的政治发展是同农村经济体制改革相伴而生的,尤其是市场经济的发展催生了新的基层政治发展机制。从政治社会学的角度看,一方面,市场经济的转轨迫使政府作为政治权力的主体要适度从基层退出,相应的空间缺位则需要其它主体的有效介入;另一方面,政府无微不至地进入基层,管理成本的提高同市场经济的效率原则是相背离的,从治理的绩效角度看,国家需要对基层治理进行制度创新。也就是说,农村基层不可能存在一统的公共空间样式。这样,在基层社会管理的可选择空间逐步增大的前提下,农村的公共空间结构遂逐步形成。

从历史社会学的角度,农村基层的这种公共空间结构就是一种介于传统与现代之间的客观存在,是兼有了政治性与社会性的公共空间形态。这种公共空间形态一分为二:一种是以血缘、情缘为纽带的社群,在长期的历史发展中自然生成(grow up),是一种具有相对稳定性的社会结构模型,属于“社会”属性的空间;另一种是以地缘、权缘为纽带的公共生活共同体,是以国家政治权力影响边界为衡量标准而形成的(created by)政治结构模型,具有国家强制力的属性,其稳定程度随国家制度的变迁而发生变化。

这两种公共空间的特征迥异,既有区别也有联系。在前者具有“社会”属性的社群空间里,村民在长期生活中逐步形成了守望相助的心理认同,类似于戴维·米勒的“团结的社群”(solidaristic community),它对霍布斯主义的国家权力存有敬畏和排斥的双重情感。社会学家把它比喻为心灵归属的港湾,是村民从事社会生活的“天堂”^③。村民在这个公共空间的交往范围和频度决定了他们的社会网络结构,村民的信任程度建立在默认的、约定俗成的规范基础之上。一旦超越了这一生活的社群,其公共空间的特征便可能会发生变化。后者的“政治性”空间具有米勒的“工具性联合体”(instrumental

association) 的意义^[6] (第 27-32 页), 是国家为了追求政治秩序和有效治理而进行制度安排的结果。比较而言, “政治性”空间的稳定性相对较弱, 政治制度和政治权威都可能改变整个空间的结构。为了政治秩序能够达到既定的政治目的, 国家会通过政治资源把来自于基层的争论、猜测、质疑与反思等, 消弭在国家的权威秩序之下。值得注意的是, 后者的政治空间有逐步扩大的趋势。尤其是自近代民族国家出现以后, 农村基层的“政治性”空间逐渐扩展, 并一度把“社会性”空间压缩到极致。总体上, 二者此消彼长的状况展示了农村基层政治发展的历史脉络。

建国以来, 我国农村的公共空间结构都具有这两种空间的特征。从“党建社会”到村民自治, 这两种空间都有过或抑或扬的经历。历史地分析, 在人民公社时期, 国家的政治空间曾经扩展到几乎可以涵盖甚至替代基层社会空间的地步, 只是 20 世纪 80 年代后的农村变革才开始逐渐有所改变。这显然是有悖于社会发展逻辑的。按照马克思主义理论的分析, 农村是一个相对封闭的经济区域, 在这个经济区域内部, 由于人们从事着同样的经济活动, 因此相互之间具有密切的互动关系与协作, 传统的血缘、地缘和友(情)缘关系, 都被重新发掘出来以利于经济的协作和发展, 并在相互的协作过程中不断被重新建构和强化。共同的经济活动与协作网络关系使社群联系起来, 并在此基础上形成共同的知识、信息、价值观和生活方式等, 它对政治结构产生着直接的影响, 社会性的公共空间遂逐步成长起来。显然, 在马克思主义理论范式下, 政治空间形成于社会空间的发展逻辑之中, 也就是说, 农村基层公共空间的政治性是从属于社会性的。

当然, 这两种不同的公共空间并非是一成不变的, 它们会随着农村经济结构和政治制度的变化而不断变化, 并反过来会以其固有的动力机制促进农村基层的经济与政治发展。

三、政治性空间的主导机制: 政治认同与制度化

恩格斯曾经说过: “为了使这些……经济利益相互冲突的阶级, 不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭, 就需要有一种表面上驾于社会之上的力量, 这种力量应当缓和冲突, 把冲突保持在‘秩序’的范围内。”^[7] (第 170 页) 马克思主义的这一国家—社会理论所昭示的道理是, 在存在着利益冲突的阶级社会里, 国家可以借助法律、制度、意识形态和国家机器等, 发挥它的整合、建制、调整和协调等功能作用, 以达到政治认同 (political identity) 的治理目的, 国家是以制度化的机制发挥作用的。在具有国家强制力的政治性基层公共空间中, 这一制度化机制是有效的, 并在特定领域里发挥着主导的作用。

那么, 什么是制度化的机制呢? 亨廷顿曾经把政治制度化归结为政治的“组织与程序获得价值和稳定性的过程”, 它建立在政治组织和政治程序的合法性基础之上, 并指导着政治行为模式, 体现在组织与程序的适应性、复杂性、自立性和凝聚力等方面^[8] (第 12 页)。还有学者的研究发现, 制度化的条件集中在两个方面: 一是改变原有的政治结构, 使其纳入到新的制度体系中来, 达到制度创新的目的; 二是获得更广泛的合法性, 争取人们对制度创新的认同^[9] (第 234 页)。本文认为, 制度化的逻辑首先需要一系列的法律法规, 以及诸如惯例、程序、习俗、信仰、范式等在内的所有规则; 然后, 通过这些正式的和非正式的制度去改变基层的经济结构与政治结构, 从而使民主、权利统一起来, 实现政治整合, 形成合法性的政治认同。

在中国农村的政治发展中, 政治认同层面的制度化机制表现在两个方面: 一是村民对政府这一行动者 (actor) 角色的政治认同。国家是权威的制度规范的供给者, 村民要认同政府首先接触的是国家制订的规范制度。亚里士多德说, 政治服从的前提是有良好的法律: “法治应该包含两重意义: 已成立的法律获得普遍的服从, 而大家所服从的法律又应该本身是制订良好的法律。”^[10] (第 199 页) 政治认同的制度化机制也是如此, 就是通常所谓的有法可依。二是村民对政府政策机制的认同。制度化机制是一个不断发展的过程, 有限理性决定了亚里士多德所谓的“良法”只能是相对的, 法律总是有局限的, 而政策则可以以其明显的针对性和灵活性对法律法规进行有效补充。在农村基层, 基层政府代表国家身分, 拥有政策制定和执行的权力, 基层政府是政治认同的第一对象。

在政治性空间中,政府拥有强大的资源优势,这是实现村民政治认同和制度化发展的动力保障。这些资源优势至少体现在五个方面:一是国家的政治权力资源,在利益分配和利益协调方面具有独特的作用,并藉此以国家意志的形式加强制度化的作用;二是自上而下的组织化网络资源,如党和国家的各级组织系统、政权组织系统和党的外围组织系统等资源,有助于实现对农村的资源动员、组织协调和社会管理;三是政府财政支持的经济资源,可以为农村发展提供稳定的物质支持,是村民政治认同和农村制度化发展的物质基础;四是国家所掌握的新闻舆论工具等传播资源,在宣传、动员和扩大组织影响力等方面优势明显,有助于提高政治社会化的绩效水平;五是党领导下的国家政权机关和企事业单位等人力资源,这是农村发展所需要的主观能动性的动力源泉。

当然,资源优势并不能等同于实际的政治认同,因为政治认同的实现机制不是唯一的决定性机制。

四、社会性空间的自主机制:社会资本与公共领域

正如前文所述,在农村的社会性公共空间里,其机制是内生的,因而自主性特征是根本的。比较而言,农民唯有组织起来才具有政治主体的实质意义,即组织化的农民才更加能够体现公共空间的自主性特征。我国学术界有一种观点认为,农民是不善组织和不愿组织的群体^[11](第31页),汪洋大海般的原子化群众(metalized villagers)很难形成集体的力量,因而削弱了农民集体谈判的能力。这个结论是正确的,但诠释的理由缺乏历史的依据。实际上,传统的中国农民就具有自组织的能力,在互助和自愿的前提下,农民创造过许多自己的组织,积累了丰富的社会资本基础。只是在人民公社时期,农民的自组织才被公社所吸纳和消化,有些组织还一度消失。实行联产承包制后,农民的合作愿望又促成了各类非正式组织的形成,与此相应的农民自组织也逐步形成。值得一提的是,很多农村组织已经具备了相对自主性,而且这些组织中的大多数都是农民的自我创造。

从性质上衡量,农村具有相对自主性的组织大体有五类^[12](第46页):

一是以村委会为系统的自治组织,是促进基层民主发展的主导性力量。

二是以供销社为系统的农业经营性组织。它们挂靠原来的供销社,利用其拥有的组织化资源从事农业特别是农产品的经营。

三是以现代公司为系统的农业生产性组织,典型的是“公司+农户”模式。此类组织为公司“兼营性”的福利性活动,不是公司的主流市场业务范围,因为企业盈利与否同农民生产不具必然性,农户的农产品可以随市场价而提升,但不会随市场价格的下降而下降。这类组织也具有公共性的特征,同纯粹的市场盈利类组织有所不同。村级的生产性组织多为村庄精英所垄断,他们凭借自己的聪明才智和相对广泛的社会资本网络,在自己所在的区域里从事生产和经营等活动。

四是市场中介类组织。一般为农户彼此联结而成,形成共同的进退联盟以规避市场风险、维护自己的利益。在市场中介类组织中,其功能比较单一,发展的空间仍然很大。

五是社会领域的自组织。主要以公益、互助、移风易俗等为取向,如“红白理事会”、“老年协会”、“妇女禁赌(毒)会”等,尽管规模不大,但具有一定的影响力。这些组织是市场的需求、政府的推动、农民主动的共同结果。这类组织连接了分散的农民个体,以独立利益主体的角色发挥着作用,推动了农村自治性和自主性社会空间的拓展。

在基层治理的角度,农村的社会性公共空间有其固有的特征,如草根性、自发性、自主性、自治性等,起着公共领域的作用。但是,从实际的治理绩效看,这些特征大多数情况下并不是十分明显,有时甚至是十分模糊的。比如,作为农村基层自治载体的村委会,其工作角色同其属性不尽一致,并不是实际意义上的农村基层公共领域^[13](第221-228页)。也就是说,在农村基层的政治发展中,并不存在纯粹独立的社会性因素及其机制,“社会崇拜”模式并不能带来基层治理绩效的提高。

五、政府主导与社会自主:农村基层发展的现实路径

在西方理论范式的国家—社会二分法框架下,国家与社会是对立关系,二者之间有着明确的边界和

准则,彼此不能逾越。这一理论是有局限的,它割裂了国家与社会之间的联系机制,片面强调了二者的差异性。中国发展的实践也证明了这一结论的片面性:农村基层的两个不同公共空间结构形成了各自不同的发展机制,农村社会的自主性机制同政府的制度化机制,都具有相对的独立性,但它们之间并不是彼此截然对立的,也不是此消彼长的零和博弈,而是互补的存在。理性地分析(而非感性地照搬理论),发挥政府的主导性和基层社会的自主性是我国农村基层政治发展的现实选择。

在我国农村,理论与现实都已经证明,基层社会的公共领域机制仅具有相对自主性。在发生学的意义上看,农村自主性公共空间的生成有赖于市场、政府、社会彼此之间的互逆与互动格局的形成,任何一种单向度的努力都不足以促成这种转变。比如,国家对农村经济组织成长的关注,就给予了政策和法规的权威支持:一是国家以法律保障的优惠政策,鼓励农民发展适合中国农村特点的合作经济,通过提高农民自组织程度来扩大“小农”的村社经济内部规模,这是国家一直坚持实施的基本方针;二是政府以政策促进有实力的大企业,在开发性农业项目上搞规模经营,如以“公司+协会+农户”、“一村一品”等模式来扩大“小农”经济的外部规模。就这样,农村的发展机制产生了效力,从而使国家的制度化动力机制同基层社会的自主性动力机制实现了融合。比起农民自己被动地固存发展,政府的主导作用显然会提高农村发展的制度绩效。

当然,实现政府主导的制度化机制与社会自主的动力机制的融合是有条件的,其中政府的在场必须以尊重基层的社会性机制为前提:

首先,政府主导必须建立在政治理性的基础上,不是要在基层无限拓展利维坦式的国家空间,而是要主动在农村基层建立起民主化的自主性空间。

其次,要照顾地方的差异性。制度化并非是整齐划一,也不是要推行一以贯之的统一模式,否则基层的自主性将会消失。因为,任何一个地方的政府行动虽然主要是由国家政治制度所决定的,但也与地方社会的政治现实、行政惯例或传统以及行政资源分布状况密切相关^[2](第 87-93 页)。

再次,政府的作用方式必须建立在充分尊重基层社会相对自主的动力机制基础之上,以培育并促成农村基层社会的自治性与自主性为终极目的。比如,政府试图对特定领域开放组织化的空间,但农民似乎普遍缺乏积极性,政府此时的主动介入,目的就是为了促成基层社会的成长。如果没有社会自主作保障,政府在此领域的组织开放便是不全面的,基层自治性和自主性空间要受制于政府,就不是完全意义上的自组织了。农村基层的现实生活的确存在这种现象。按照路辛·派伊等人的说法,这是政府与社会之间存在“半推半就、若即若离的葛藤情结”的表现。在某种程度上说,这是制约公共领域发育的不利前提,因为政府和社会并没有彻底地分化^[14](第 289 页)。

最后,“政府主导”并非是“政府替代”,也不是政府全能的翻版,需要在限制、界定和规范政府权力的基础上,实现政府职能的再定位,即以“强其所应强,弱其所应弱”的原则实现政府在基层促进社会自治的目的。

注 释:

- ① 我国学术界一般用“总体性社会”描述这种政治形态。详见中国战略与管理研究会社会结构转型课题组:《中国社会结构转型的中近期趋势与隐患》,载《战略与管理》1998 年第 5 期。
- ② 费正清在探讨此问题时提出的“现实合理性”的观点很能说明问题:“要想建立一个完整的国家政治体系,政府就必须以一种前所未有的方式渗入社会的各个角落。”见费正清、麦克法夸尔主编:《剑桥中华人民共和国史——革命的中国的兴起(1949-1965)》,中国社会科学出版社 1998 年版,第 72 页。
- ③ 在滕尼斯看来,社群的意义在于社区成员间的“共同理解”(common understanding),即保持团结的情感;鲍曼则将其称之为同处一个“屋檐”下的“心理感觉”。详见鲍曼:《共同体》,江苏人民出版社 2003 年版,第 3 页。

[参 考 文 献]

[1] 王乐夫:《中国基层纵横涵义与基层管理制度类型浅析》,载《中山大学学报(社会科学版)》2002 年第 1 期。

- [2] 贺东航:《现代化进程中国家与社会关系的重新定位——对晋江模式的一个尝试性解答》,载《经济社会体制比较》2005 年第 4 期。
- [3] 徐 勇:《国家整合与社会主义新农村建设》,载《社会主义研究》2006 年第 1 期。
- [4] 王沪宁:《当代中国村落家族文化》,上海:上海人民出版社 1991 年版。
- [5] 何增科:《渐进政治改革与民主的转型》,载《北京行政学院学报》2004 年第 3 期。
- [6] [英]戴维·米勒:《社会正义原则》,应奇译,南京:江苏人民出版社 2001 年版。
- [7] 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,北京:人民出版社 1995 年版。
- [8] [美]亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平等译,北京:华夏出版社 1988 年版。
- [9] [英]尼·多德:《社会理论与现代性》,陶传进译,北京:社会科学文献出版社 2002 年版。
- [10] [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆 1996 年版。
- [11] 曹锦清:《小农的出路》,载《新西部》2001 年第 12 期。
- [12] 吴新叶:《农村基层非政府公共组织与制度绩效》,载《河南师范大学学报》2005 年第 1 期。
- [13] 吴新叶:《农村基层非政府公共组织研究》,北京:北京大学出版社 2006 年版。
- [14] 季卫东:《法治秩序的建构》,北京:中国政法大学出版社 1999 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Presence of Government's Role in Rural Grass-roots Public Management

Wu Xinye

(School of Politics & Public Management, Huadong University of Politics & Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: The Performance of rural governance hinges on the political and social factors and their mechanism between interaction, all of which are manifested in two different public spaces: The first space is structured upon social units and aims to maintain and develop. Being intrinsic, it is self-motivated and is driven by social capital and public space; The second space is structured upon state authority and aims to exercise control over grass-roots political life. Being external, it reflects political order and is driven by political recognition and institutionalization. The two spaces, though different in function and position, are not necessarily opposed to each other. The practical way for rural grass-roots political development in present China lies in the unity of the two spaces, thus achieving the unity of state guidance and social motivation.

Key words: rural grass-roots; public space; motivational mechanism; state-guided; socially motivated