

社会变迁与乡村治理转型

——基于村民自治对乡村典型政治影响的分析

董颖鑫

(巢湖学院 乡村治理研究所,安徽 合肥 238000)

[摘要]1978年以来,中国社会结构发生了重大变迁,逐渐从一个总体性的单一社会变为一个分散、异质的多元社会,导致乡村社会的治理模式、治理理念和治理目标等发生变化,这就使得自革命时代传承至今的乡村典型政治与新时期的乡村主要治理形式——村民自治之间产生矛盾,表现在村民自治的崛起和乡村典型政治的衰落、乡村典型政治与村民自治的颀颀以及乡村典型政治与村民自治的冲突。

[关键词]社会变迁;乡村治理转型;村民自治;乡村典型政治

[中图分类号] C912

[文献标识码] A

[文章编号]1007-8487(2013)08-0060-04

当前的中国乡村存在两种有代表性的治理形式,一种是上世纪八十年代以来推行的常态性的民主治理形式——村民自治,一种是自革命时代延续至今的非常态的却呈周期性重复的权威治理形式——乡村典型政治。村民自治已有年矣,虽则村民自治的结果不尽人意,村民自治研究已然冷落,但村民自治的理念随同社会的转型正逐渐发挥更大作用。乡村典型政治是国家通过树立乡村集体典型(以下简称为乡村典型)推动乡村建设的一种乡村治理形式,是中国社会主义乡村治理新传统的突出体现,自建国至今树立过合作化典型、人民公社化典型、人民公社典型、农村改革典型以及农村致富典型等,如穷棒子合作社、嵯峨山卫星人民公社、大寨大队、小岗村、大邱庄、华西村等,不胜枚举。这两种治理形式在人民公社解体后本应各司其职,相安无事,却由于改革开放以来中国农村的社会变迁导致乡村治理环境、治理理念和治理目标等发生变化,村民自治以村民作为治理主体自然冷淡从外部嵌入村庄的乡村典型政治,而乡村典型政治则以其所携带的意识形态势能和傲慢轻视村民自治的权威,引发村民自治和乡村典型政治的冲突。

一、乡村社会变迁推动乡村治理模式的变迁,导致村民自治的崛起和乡村典型政治的衰落

村民自治和乡村典型政治都是社会变迁的产

物。只不过乡村典型政治早在共产党领导的根据地就已存在,在建国后得以有效在全国推展,延续至今。但显而易见的事实是,改革开放以后树立乡村集体典型的治理方式不再如改革开放前一呼百应,治理效能不断下降。村民自治则悄然而出,并渐成乡村主要的常态治理形式。这是由于改革开放以来的中国乡村社会变迁导致村民自治的社会条件的产生和乡村典型政治的社会基础的拆解,引起乡村治理模式的适应性变迁,结果是村民自治的崛起和乡村典型政治的衰落。这可从两方面理解。

一方面是农村经济关系的变化。农村经济关系在改革开放前主要是追求单一公有制的人民公社制度。人民公社是集体经济组织,生产大队和生产队是公社的下属组织,必须接受公社的集中统一领导。在人民公社制度下,绝大部分生产资料包括土地、耕畜和大型农具等都属于集体,农民的生活来源基本来自集体的分配,农民只有极少的自留地可以对集体分配聊作微不足道的弥补,即使对集体的分配不满意,也没有以脚投票的权利,无力脱离集体到他处谋生,被束缚在土地上无从选择。按照布劳的说法,这些农民由于没有充分的资源和令人满意的替代办法,还不能使用强制力量,可他们的生存需要又非常迫切,这使得能够提供满足生存需求的公社获得了支配他们的权力。此时,体现上级意志的乡村典型

[收稿日期]2013-04-10

[基金项目]教育部人文社会科学一般项目“当代中国乡村典型政治研究”(10YJA810005)。

[作者简介]董颖鑫(1968-),男,安徽巢湖人,巢湖学院乡村治理研究所副教授,政治学博士,研究方向为当代中国政治。

政治具有坚实的经济基础,也能顺利运行。改革开放后,农村经济关系从单一公有制的人民公社变革为赋予农民更多产权的联产承包制,即在农民与集体、国家之间确立清晰的契约关系,解除了过去单纯的命令服从关系,给予农民生产经营和分配的自主权,使农民可以自主安排自己的生产和生活,由此也带来了农民主体意识和自由意识的增强。村民自治是农民为适应“包产到户”的经济变革而自主创设并得到国家认可的新的农村治理形式,“这种制度安排和社会结构创新的必然性,出自于新时期广大农民日益增长的民主要求,出自于农村市场经济发展和社会全面进步的需要,出自于化解社会矛盾和保持农村社会稳定的需要”^[1]。联产承包责任制是村民自治得以运行的现实经济条件,却拆解了自上而下的乡村典型政治的可靠的经济基础。乡村典型政治与农民利益的契合度降低了,权威性和有效性亦大为削弱。

另一方面是农村权力关系的变化。农村经济关系的变化导致农村的权力控制关系的变化。建国后的一段时间里,我国建立起一个总体性的社会结构,集中体现在高度集权的政治行政体制以及计划经济。在这种社会结构下,国家几乎垄断了全部重要资源,直到改革开放前,“一个相对独立的、带有一定程度自治性的社会已不复存在”^[2],政治与社会高度重合,带有总体性支配的特点。这种社会结构在农村集中体现为人民公社制度。人民公社作为国家政权的基层单位,必须首先贯彻执行上级的规定和命令,其领导人主要由上级政权机关任命,公社事务主要由少数公社领导决定。农民作为公社社员,必须接受生产队、生产大队和公社的统一管理和领导,否则,正常的生存便无法保障。国家能够凭借人民公社制度对乡村社会实行全能主义控制,将广大农民纳入到几乎密不透风的控制体系中。由于权力高度集中统一,只要上级愿意树立乡村典型,这个典型便会毫无障碍地推广开去。但是1978年以后,“改革前重国家、轻社会的模式已经改变,一个相对独立的社会开始形成;社会结构由总体性社会向分化性社会转变;社会整合由行政性整合向契约性整合转变……”^[2]。1981年,中共十一届六中全会通过了《关于建国以来若干历史问题的决议》,提出了在基层政权和基层社会生活中要逐步实现人民的直接民主。人民公社解体以后,因为不必为了维持计划经济体制对农村实行严密的控制,乡村的治理逻辑从强调全国一盘棋转变为重视地方的特殊性和激发农民的积极性与创造性,固有的推行乡村典型政治的权力支配关系开始弱化。国家把乡村治理主动

权还给乡村,通过立法在制度上确认村民自治,保护农民的个人权利,从而增强了农民的权利意识,改变了农民与乡村干部之间的权力关系,农民中流行这样的顺口溜,“不批不斗不怕你,有吃有穿不求你,有了问题就找你,解决不好就骂你”^[3],可谓最准确生动的诠释。可想而知,非制度化的乡村典型政治自然没有了此前的风行草偃的行动力。

由此可见,改革开放以来,中国社会的巨大变迁导致农村封闭的经济政治结构快速地解构和重组,原有的高度支配性的政治经济关系逐渐削弱,各种新的利益矛盾和社会冲突不断涌现并积聚,传统的乡村典型政治已无法对复杂多变需求日增的乡村治理事务作出快速反应和有效处置,逐渐式微。为适应农民更多自主性的新的经济政治关系,乡村治理模式开始转型,国家撤销人民公社体制,在乡镇建立基层政权,对农村实施直接管理,在乡镇以下设立村民委员会,实行村民自治。因此,乡村典型政治的衰微和村民自治的产生是乡村社会变迁和治理模式转型的结果。

二、乡村社会变迁要求乡村治理理念的变迁,导致乡村典型政治与村民自治的颓废

社会变迁重组了乡村社会的经济政治结构,在导致乡村治理模式变迁的同时,也孕育了新的乡村治理理念。在改革开放前的高度集权的政治体制下,国家的权威治理一元独大,带有命令服从关系的政治动员型治理理念大行其道。改革开放后,以产权的多元化和经济运作市场化为基本内容的农村经济体制改革直接促进了一个具有相对自主性的乡村社会的形成,使得乡村社会能够成为农民获得相对独立的资源和机会的源泉,自治理念因此产生。

乡村典型政治是政治动员型治理理念的产物,是一种继承革命文化的治理传统。在革命文化占统治地位的年代,国家“沿循着某种总体性支配的方式,或者通过群众性的规训、动员和运动来调动政治和社会经济诸领域的各种力量”^[4],特别强调权力权威在乡村治理中的作用。乡村典型政治以此理念为指导,试图以乡村集体典型为范本构建合乎特定政治目标的强制性秩序,尽快获得显著的社会动员与治理效果。在建国后的一段时间内持有这种治理理念有一定的道理,因为当时中国乡村的现代化的治理资源严重匮乏,政府为了弥补常规治理能力不足的缺陷,充分利用其所拥有的高度集中的政治权力,鼓励各级政府不断树立大量乡村典型作为乡村治理样板,进行广泛的社会动员来解决乡村的治理困境,这是国家面对局促的乡村治理资源作出的理性选择。只是随着社会变迁,对于基层政府而言,乡

村典型政治渐渐异化为一种“表忠心”、“献政绩”的行政附和行爲,大多沦为形式。

村民自治是农民把从联产承包责任制中获得的经济自主理念逻辑延伸到乡村治理领域的结果。改革开放以来,经济政治体制改革推动国家与社会的关系开始调整,表现为国家控制的范围在缩小,而在仍然保持控制的领域中,控制的力度也在减弱,控制的方式在变化,基本趋向是由直接控制转变为原则性控制,且控制手段的规范性在加强,不再像改革前国家对社会生活的任意控制。国家的政治生活日趋民主化,在乡村治理中强调农村政策和工作要尊重农民的经济利益和民主权利。中共十七大报告强调,要健全基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,实现政府行政管理与基层群众自治的有效衔接和良性互动,发挥社会组织的积极作用,增强社会自治功能。依赖政治行政权力支持的政治动员型治理理念逐渐为自主性的自治理念所排斥,人们不再寄望于带有浓厚意识形态色彩的乡村典型政治以政治动员的方式引导乡村发展,而是希望通过《村民委员会组织法》等法律法规实现乡村治理常态化,发挥村民在乡村事务管理中的主体作用。

比较起来,乡村典型政治更多是从国家的角度出发看待问题,偏爱声势浩大的动员策略,通过把乡村治理的微观问题“上升到政治高度”来突出其重要性,缺乏对农民真切需求的有效回应,使其缺乏必要的合理性与合法性,是非正规非正式运用政治权力的乡村治理实践,存在着随意性、形式化和政治化的缺陷,具有偶然的、暂时的和机会主义性质的特点,在乡村社会难以得到有效的贯彻,往往只有短期的适用性。事实上,这与现代官僚体制下的常态化的科层制管理多有悖逆。而村民自治作为一种替代性的治理模式,按照农民自己的意愿决定乡村事务,不再如乡村典型政治完全服从上级安排,来自外界的力量只能发挥指导性作用,至于乡村典型能否起到引路的作用,可能不取决于树典型的良好初衷,而要取决于村民的自主判断。既然宪法法律和党的有关决议为村民的自主选择提供了制度和法律保证,村民可以基于自己的利益和喜好进行取舍,理直气壮地对来自外部的强迫直接拒绝,没有了“不学大寨就是反大寨”的政治压力,自主治理的理念就有了生长空间,政治动员型治理也就失去了人们的敬意。

现代治理理论认为,社会的现代化变迁注定了国家权力领域与社会自治领域必然是划界而治的两个领域,在国家治理的总体过程中,国家没有理由吞噬社会空间,将国家权力直接渗入到社会领域。这样必定打乱国家治理的空间划分定势,也会造成国

家治理的混乱局面,因为国家的权力逻辑与社会的自治逻辑一旦混淆,国家权力的作用范围无限制的扩大必定降低它的治理绩效。这就要求国家在乡村治理过程中重视国家与社会的二元分离原则,逐渐从乡村典型政治的非制度性的权威治理向村民自治的制度性的民主治理转型,确保乡村治理绩效的持续改进,此乃转型期中国乡村治理模式嬗变的路径与方向,也合乎中国社会变迁的潮流。

三、乡村社会变迁引发乡村治理目标变迁,导致乡村典型政治与村民自治的冲突

社会变迁使得乡村治理目标也发生变化。改革开放前,中国是个一元化社会,乡村发展目标和路径都是一元的,如合作化时期虽然树立了许多乡村典型,但这些典型的共同目标是社会主义改造,人民公社化时期的典型则少多了,他们的共同目标是把小社变成大社,迅速大跃进,后来的大寨典型终于一统天下,全国农村都要“农业学大寨”,可谓乡村治理目标与路径的一元化的极致。改革开放以后,分田到户流行起来,但中央的要求是“宜统则统,宜分则分”,苏南一些乡镇企业发达的村庄仍然保持了集体经营模式,一元化的坚冰开始打破,乡村社会发展的多元目标和路径开始形成。乡村典型政治的一元逻辑自是难以适应,村民自治的多元逻辑则显示出了生命力。

1949年以后,为了国家能够迅速富强,中共以苏联为师,逐渐构建成单一的计划经济体制、高度集权的政治体制以及高度意识形态化的文化体制,到改革开放前,中国形成了一个分化程度低、分化速度缓慢、具较强同质性的“总体性社会”,社会的政治中心、意识形态中心、经济中心重合为一,国家与社会合为一体以及资源和权力的高度集中,使国家具有很强的动员与组织能力,有能力也有意愿整合社会发展目标,国家的触角能够轻易地延伸到社会的每一个角落,对任何的离心化倾向给予无情的斗争和坚决的打击,以一元化的政治目标统率一切,社会趋于同质。在与国家的关系上,所有社会组织都缺乏独立利益和自主权。人民公社组织就是在这样的总体性社会背景下形成的,且按照工业组织的科层制和国家组织的统一性加以治理的,在自上而下的科层制和全国高度统一的领导体制下,农民的自主性和乡村发展的多样化受到抑制。人民公社体制下的乡村社会是高度整合的,不可能二元对立,或多元并存,而是一元独大,这一元就是“集体权利”或“整体利益”,忽视农民个人的自由与权利。乡村典型政治以其一元化的集体追求的崇高性具有顺畅无阻的推展势能,发挥一元化标杆的作用,将乡村社会引

向一个预定的目标。虽然乡村典型可能不止一个,但乡村典型政治则是一元的。

1978年之后,中国的市场化经济改革导致全能主义政治体制向分权化、分散化的国家政治体制转变,社会自主性增强,社会发展的多元目标具有了合理性与合法性。在农村,大包干导致人民公社解体,农村资源的行政性配置逐步减少,市场机制作用范围越来越大,农村所有制结构向多元化方向发展,农民由“准单位人”转变为“社会人”,非公有制经济迅速崛起,多种经济成分并存,社会阶层快速分化,使得分配上的平均主义被终结。经济利益上的差别必然引发思想认识上的差异和各种亚文化的产生,人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性显著增加。这种多元化的现实发展趋势逐渐消解乡村典型政治的一元化追求,乡村典型的号召力因此下降。而村民自治制度的设立既是国家对乡村社会不同阶层的多元利益、文化和价值追求的肯定,也是国家对于农民运用各种方法解决乡村治理多元问题的鼓励。因为中国地域辽阔,区域经济社会发展十分不平衡,差异巨大,仅仅实行体现上级意志的乡村典型政治,难以适应多元复杂的乡村社会问题,何况其更多是战术性、对策性的,具有阶段性,势必在有效治理上存在不可克服的内在矛盾。尽管乡村典型似乎都提供了良好的治理经验,只是适于此地的乡村典型的经验在移植于彼处的时候,则可能会发生“橘生淮北则为枳”的现象。而且,乡村典型政治以乡村典型化的乡村治理目标也是乡村治理上的懒政表现。村民自治赋予了村民民主权利,使得村民在村庄事务上具有一定的独立性和灵活性,更加重视本村的实际和特殊性。因而各个村庄的乡村治理必然各具特色,展现出开放性的多元化可能性,大大减少生搬硬套典型村庄的治理经验的现象,不会像在文革时期一句“农业学大寨”,全国农民都去修梯田。小岗村的大包干经验虽对人民公社体制呈摧枯拉朽之强势,但在苏南却没有那么受宠,最终没能一统天下。反过来,华西村等明星村以集体方式发展经济备受推崇,却也没有多少村庄采取集体生产经营制度来整合村庄的经济社会发展。

从宏观上看,乡村治理目标多样化也符合社会变迁的要求,因为当代中国社会发展的首要任务是实现现代化,而现代化发展的必然结果是社会的多样化发展,作为多样化社会整合关键的国家政治建设就必须构建多样化的新的国家领导与治理体系。实际上,乡村典型政治在面对无法回避的乡村多元需求的时候,也有所变通,改革开放后为不同乡村发展类型树立了多样化的甚至相互冲突的乡村典型,

如小岗村典型的实质是“分”,而华西村和南街村典型的实质是“不分”。乡村典型政治本是要以一元整合多元,而乡村典型的多元化则成为其一元化追求的悖论,在增加乡村社会多元选择的同时也降低了乡村典型的权威和动员效果。村民自治能以其自主性展现出多样化的随机应变能力,在应对乡村社会的多元需求时更加轻松自如,成为适应乡村社会发展的新的治理体系的核心。

上述分析表明,当代中国社会变迁决定了中国乡村治理的必然转型,即从乡村典型政治的权威治理向村民自治的民主治理的转变。虽然实践证明乡村典型政治具有一定的历史合理性,在农业社会主义改造和农村改革过程中发挥了一定的积极作用,但这也是由于乡村典型政治与农民需求的某种契合,而不能过分夸大乡村典型政治的功劳,它往往借助权力构建某种强制性的“人造的秩序”,也破坏了乡村自发形成的经济社会政治秩序^{[5] (P17)}。改革开放以来,乡村治理的社会基础开始发生根本性的变化,乡村典型政治对国家治理能力的外部救济的边际效用下降,陷入“内卷化”困境,不能有效实现国家权力的再生产与再扩充,功能虚化,象征意义大于实际功能。而村民自治作为一种常态化制度化的乡村治理机制,能够为农民提供稳定的行为预期,为乡村社会的平稳运行提供一个确定的制度框架,实现对乡村社会公共事务的常规化管理,促进国家以村民自治为中介与农民合作、协商、谈判,实现国家权力对乡村社会的影响与渗透,提高乡村治理绩效,增强政府的基础性权力和管理乡村社会的能力。只是,乡村典型政治作为党钟爱的乡村治理方式仍有很大的政治惯性,形成乡村治理的路径依赖,抑或乡村典型政治除了治理功能以外,还被赋予某种政治象征功能而在另外的维度得到重视,看起来并不会很快退出乡村治理行列,将与村民自治在颀颀中长期共存。

参考文献:

- [1]张永桃. 政治体制改革与村民自治[J]. 江苏社会科学, 1999 (6).
- [2]孙立平,王汉生等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994 (2).
- [3]黄辉祥. “民主下乡”: 国家对乡村社会的再整合——村民自治生成的历史与制度背景考察[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2007 (5).
- [4]渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009 (6).
- [5]弗里德利希·冯·哈耶克. 自由秩序原理(上)[M]. 邓正来译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 1997.

责任编辑 王 飞