

权威缺失:精准扶贫实践困境的一个社会学解释

——基于我国中部地区花村的调查

万江红,孙泉雄

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)



摘要 结合对我国中部地区花村的田野调查,对精准扶贫实践过程进行研究发现,村治主体公共权威的缺失是导致精准扶贫基层实践困境的重要原因。税费改革后,基层政府悬浮,吸纳式治理将村治主体引入既无体制支持又与村民关系松散的尴尬境地,使其公共权威无法确立,同时村治主体还需承担政策变动的消极后果,及扶贫建档立卡制给村治主体所带来的“三角压力”;驻村干部对村治主体权力的短暂替代及村民对该种权力的“工具性”认同、利用,致使村治主体公共权威在精准扶贫实践中进一步缺失,以致出现贫民争贫闹访、村民怨气横生,农村基层治理困境进一步凸现。提出在国家政权下沉的现代体制建设中,注重建立和维护村治主体的公共权威,实现国家和社会的有效衔接,是精准扶贫高效实践的有效方式,也是实现农村基层治理良好运作的有效途径。

关键词 精准扶贫;权威缺失;争贫闹访;基层治理

中图分类号:C 913.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2017)02-0015-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwxkb.2017.02.001

精准扶贫是我国扶贫政策继县域扶贫、村域扶贫之后的又一新举措,是我国反贫困进入攻坚阶段的新机制,目前学界关于精准扶贫的研究主要沿着三条路径展开。第一,从中国 30 多年的反贫困历史入手,论证精准扶贫理念的历史生成逻辑及其在反贫困体制中的地位和意义^[1-3]。第二,从国家制度设计层面考量精准扶贫的内涵、重点难点和完善路径,认为精准扶贫是通过精细化的制度设计来实现“大而全”向“小而精”的转变^[4],但面临着识别、考核的困难,应建立和完善相应的受益机制^[5],实现社会的精准治理^[6]。第三,从精准扶贫的基层实践出发,呈现和解释精准扶贫的实践困境。本研究在汲取前两条路径的学术资源的基础之上,沿着第三条路径展开分析。

在精准扶贫的基层实践层面,既有研究主要从我国现行行政体制、村庄精英、村庄主体文化、村庄治理结构四个层面探讨了其实践困境。首先,在我国现行行政体制层面,研究者认为压力型体制下的“扶贫军令状”使地方政府采取诸如书面脱贫、民意替代等策略行为,催生了“扶贫锦标赛”,进而陷入追求速度和数量的怪圈,背离精准扶贫的初衷,贫困治理陷入困境^[7]。其次,在村庄精英的探讨中,研究者认为精英俘获成为制约脱贫的重要因素,村庄精英对扶贫资源的资本化占有和运营排斥了贫困群体,致使其无法获得扶贫资源^[8],这不仅使财政扶贫项目目标偏离^[9],而且也增加了贫困区脱贫负担,更导致了贫困的代际传递,陷入贫困恶性循环^[8]。再次,在村庄文化研究中,研究者分别从村民价值观和村庄主体层面进行了分析,一方面认为村民的自利性、平均主义文化观、市场冲击下的价值观货币取向导致了资源争夺,使精准扶贫陷入困境;另一方面,现代性冲击下的村庄主体性消解,原有的传统互助文化消失^[10]、村庄“文化自组织”功能弱化^[11],使村庄文化约束机制被破坏,一旦资源介入,村民就肆意追逐利益,导致了精准扶贫的实践困境。最后,在村庄治理结构层面,研究者认为村庄中

收稿日期:2016-08-08

基金项目:湖北省社会科学联合会“中国调查”项目(ZGDC 201528)。

作者简介:万江红(1966-),教授,博士;研究方向:农村社会学、组织社会学。

委托代理、权力差序格局等基层治理结构中的权限等造成村庄“最后一公里”瞄准偏离^[12]，同时，村庄自治能力不足也是其遭遇困境的主要原因之一^[13]。

通过对文献的梳理发现，关于精准扶贫的探讨集中在宏观(历史、制度等)和微观(村治、精英、文化等)两方面，都认为是制度和村级组织本身的问题导致了困境，换言之，认为精准扶贫制度设计欠佳、村级组织操作不当、村庄精英俘获扶贫资源、村民自治能力不强等导致了精准扶贫的困境，但是忽略了在国家权力向村庄蔓延的过程中，村治主体公共权威建设的问题，所以笔者在充分汲取已有研究资源和深入调研的基础上，引入权威视角，对精准扶贫的困境进行社会学阐释。需要说明的是，本研究所指的权威是村治主体的公共权威。2016年3月至4月，笔者所在的研究团队在我国中部地区花村^①进行了半个多月的田野调研，通过个案访谈、参与观察获得田野材料。花村是当地镇政府所确定的九大贫困村之一，由三个自然村组成，共计213户，614人。2014年开始精准扶贫，上级下派驻村工作队，2014年确定50户贫困户，共计98人，占全村23%(按户计算比例)，其中五保6户，低保17户，一般贫困27户。花村围绕精准扶贫上演了一幕幕争贫闹访剧，据统计，争贫闹访达20户之多。这为本研究分析不同参与主体的行为逻辑和学理概括提升提供了鲜活的材料，本文将据此分析精准扶贫在权威缺失的村庄中将会遭遇怎样的困境。

一、权威缺失视角下的精准扶贫：一个社会学解释维度

什么是权威？学界有着深刻而激烈的探讨。霍布斯认为权威是人们为了保护自己免受伤害，自愿将自然权利授权于利维坦，是一种社会契约机制^[14]。恩格斯用无产阶级工人必须服从资本主义机器生产喻为“权威是把别人的意志强加给我们，与此同时，权威又是以服从为前提”^[15]，这里的权威带有一种强制性；而韦伯则不同，他将权力和权威进行区分，认为权力是强制服从，权威则是自愿服从，并将权威分成卡理斯玛型权威、传统型权威和法理型权威，认为现代社会是法理型权威逐渐确立的过程^[16]。丹尼斯进一步指出权威合法化问题，认为“合法化权威是一种权力关系，其中，掌权者具有公认的发布命令的权利，而权力对象有公认的服从义务。……其先决条件是共同规范或共同价值，是自愿服从，比强制权威更有效率”^[17]，虽然不同时代的学者从不同侧面界定和论述了权威，但都一致认为权威是一种对权力的合法化认同，这种认同是权威存在的前提。本研究所指的权威是建立在村庄共同价值基础之上，被村民认可的村治主体的权力，这种权威能够使各项政策高效率实施，且能化解矛盾，减少治理成本。

从中国近代历史来看，国家权力在逐步向基层社会蔓延，即国家政权下沉，与之相伴随的是村治主体从“士绅”权威到行政权威转变，也就是韦伯意义上的法理权威的确立，这种权威推动着乡村社会的纵深变迁，也不断塑造着村治模式，然而，在此过程中它也和地方秩序发生着冲突，不能与村庄共同利益达成内生性关联^[18]，阻碍其成为村庄公共权威。为了很好地适应这种转型，我国于20世纪80年代推行了村民自治制度，通过民主选举、民主监督来实现两种权威的平稳过渡，取得了良好的效果。但是税费改革后，农业税取消，本由“税”连接的乡镇和村委、村委和村民之间的关系都相对疏远，基层政府“悬浮”^[19]，但是处于“压力体型体制”^[20]之下的乡镇政府仍需完成国家下派的任务，乡镇政府被迫干预村委选举，甚至直接指定村干部，将村委部分纳入或完全纳入体制内，可是这种非正式运作并未得到国家认可，村治主体在制度上被架空，同时也和村民的关系松散，处于一种尴尬境地，其结果是“村民对遥远中央政府的认同增加了”^[21]，而村治主体的公共权威却逐渐消失了，虽然没有遭到对政治冷淡的村民的反抗，但是在平静的村庄表面下却暗流涌动，这一暗流在精准扶贫实践中得到了某种程度的体现。

在对权威界定和我国乡村权威变迁梳理之后发现，权威是现代村庄治理的主要方面，公共性的行政权威和合法性的公共权威的缺失，不仅导致了村治主体角色迷失、村社规则约束柔弱、村民权益受

① 根据学术惯例，本文所使用的地名、人名均为化名。

损^[22],而且也使整个村庄治理陷入困境,任何一项涉利政策进入村庄都会遭遇困境,精准扶贫也未能幸免。

二、精准扶贫中的权威缺失表现

精准扶贫是国家转移财政支付、提高人民福祉、全面实现小康社会目标的重要举措,其直接承接者是基层政府^①,基层政府行为受到整个治理体制、实践场域、治理主体的情境选择等多方面制约。有学者认为村庄中委托代理、权力差序格局等基层治理结构权限造成了村庄“最后一公里”瞄准偏离^[12];也有学者认为村民自治组织能力不足导致困境^[13],这就建构了一套想象,即村治主体本身能力欠缺、依据亲疏远近来控制 and 配置扶贫资源,最终导致实践困境。但这种分析取向无法解释在实践中看到的悖论,即花村村委认真执行了精准扶贫、公平地确定了贫困名单,却不断被村民质疑,遭到争贫闹访。本部分试图说明花村精准扶贫之所以发生困境,并不完全是因为村委组织能力不足,也不是按照权力差序格局分配资源导致的,而是由于村治主体公共权威缺失所导致。笔者将在“国家—社会(社区)”这一分析框架下,从吸纳式治理、规模控制、建档立卡制和权力替代层面来分析精准扶贫中权威缺失的表现。

1. 吸纳治理

新中国成立以来,我国乡村治理经历了高度集权的人民公社到分权于社会的村民自治的转变,20世纪80年代的村民自治制度使村治主体兼具有政务和村务两种职能,进而也以两种身份存在,徐勇将其形象地概括为“代理人和当家人”^[23],这双重身份不仅实现了国家和社会的勾连,而且也有助于两种权威的平缓过渡。但税费改革后,基层政府和村民的距离疏远,处于压力体制下的乡镇政府为了实现其责任目标,主动将村治主体非正式地纳入到其治理体系中,村治主体也主动“被吸纳”其中,“代理人—当家人”角色逐渐向“代理人”转变,依附于乡镇政府。据调查,花村村委选举,赵某和钱某进行了激烈的争夺,赵某在村外有着丰富的社会资源,钱某在村内有着深厚的人脉基础,村民支持钱某,而乡镇支持赵某,认为具有丰富资源的赵某更适合做代理人,于是干预选举,4次投票把赵某选出。把村委“当家人”的角色“剥夺”了。

与此同时,村治主体也具有谋利化倾向,当无利可得时,便消极应对,而正是这种态度进一步使其公共权威难以确立。付英在对征地补偿的研究中认为村干部具有三重角色,即“代理人-当家人-理性人”^[24](理性人指为自己谋利)。花村村治主体权威的缺失,并不是其谋利所导致的,而是“无利”导致的消极治理的结果。在花村有一个光伏发电项目,总投资85万,国家出资50万,村里自筹35万,村干部调动各方关系,从区县各部“争资跑项”,十分积极。笔者认为存在三种原因,第一,压力体制、目标责任下的压力行为;第二,项目制更能凸显政绩工程;第三,村委抓包到项目后的自由裁量能使其适当谋利。而精准扶贫则不同,虽然在资源下乡、财政转移支付等层面和项目制类似,但最根本的区别是利益无涉村治主体。因为项目制一定程度上将村治主体和村民的利益连接在一起,一方面能改善村庄公共事务,另一方面村级组织通过正式制度的非正式运作谋得适当利益,这也就是李祖佩笔下的“新代理人”机制^[25],所以项目制对村庄来说是一种利益共沾的制度,其运作是在压力型体制和利益共享的双重激励下进行的。而精准扶贫是国家直接将资源对接农民,无涉村庄主体,换言之,村治主体没有谋利的机会,压力体制下和“无利”可求的村治主体,必然采取一种消极治理方式,而这种消极治理的方式进一步导致公共权威缺失。在花村,精准扶贫政策在村庄宣传是缺位的,很多村民不知道2014年确定的贫困名单,虽然召开了由村委、党员代表、部分村民代表等20人参加的会议,但是依旧有些村民被排斥在外。TSY的例子具有代表性。

案例 1:我和老婆在外打工,把自己有病的母亲接出去照顾,不知道有扶贫,后来回家办事儿,看到村委门口贴着贫困名单,经过多方打听才知道已经过去快一个月了。再看名单,

① 这里的基层政府主要指乡镇政府和村级组织。

比我好的都在上面,这下火了,便誊写下名单找村干部,村干部说“管不了,找上面”,这下更火了,放下狠话摔门走了。经过多次到村委闹,多次找驻村干部,最后才办下来^①。

以上分析得出,行政吸纳和谋利倾向使村治主体正在经历着“代理人—当家人”向“代理人—当家人—理性人”,再向“代理人—理性人”的转变,“当家人”这一层的角色缺失了,基于共同价值基础之上的村庄主体性也随之消散,村庄权威也缺失了,当精准扶贫注入村庄中时,村民对其操作的不信任、困境频出也就顺理成章了。

2. 规模控制

规模控制是根据国家统计局的数据,即贫困人口基数 8 249 万和人均年最低收入 2 763 元/年^②,所预测出的结果,依据这个预测规模逐级分解,所以分配到每个县的贫困人口是有限的,于是各地分别采用了“县为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理”的识别原则,通过这种方式分解,一方面防止虚报谎报带来的资源浪费,另一方面提高精准扶贫的效率。但是预测出的规模也带来消极后果。有学者认为逐级分解方式虽然务实,但是不一定和贫困人口分布一致,产生规模控制下的规模排斥,把真正贫困人口排除在帮扶之外^[26]。且由于家庭收入本身就是一个很难精确度量的范畴,所以规模控制还导致了边缘贫困户的猜忌和不满。2014 年,花村按照当地标准 3 500 元/(人·年)的标准,通过召开由村委、党员、部分村民代表参加的会议确定了一份具有 54 户的贫困名单,但是 2015 年街道政策变动,要求缩减到 30 户,村委依据贫困排序删除 24 户,但是这一变动使村中矛盾全面激化,争贫闹访频发,影响了村庄正常事务。

既有研究认为国家权力挤压和松散的民社关系,将村委架空,使其不仅丧失了社会基础,也失去了制度保障,处于尴尬境地^[22]。显然,花村承担了规模控制或上级政策变动的后果,但更为深刻的是村治主体没有能力去化解这种消极后果,从而实现政策的“软着陆”。面对政府的压力和村民的冲击,被架空的、没有公信力的村治主体无能为力,最终和村民彻底疏离。在这种情境下,村治主体被迫采取的策略性行为是“推”,消极应对,用“找上面”、“到上面闹”来推卸,通过对“闹”的转嫁来获得片刻喘息的机会。街道出于维稳考虑,不得不将名单又增加至 50 户,但这一行为又带来新一轮的争贫闹访,陷入恶性循环。总之,在“规模控制——名单变动——村委转嫁——名单再变”的过程中,带动的不仅仅是贫民,而是整个村庄,村治主体从村民中脱离出来,成了既不被体制合法接纳,又不被村民容纳的外壳,甚至成了村民发泄怨气的“出气筒”,公共权威也就无从谈起。

3. 建档立卡制

所谓扶贫建档立卡制,是指各地方政府依据《扶贫开发建档立卡工作方案》,为每一个贫困者建立档案卡,以实现精细化管理、精准考核和精准化监督的制度,主要存在于精准管理和精准考核阶段^③。研究者认为税费改革后,村庄治理正在由村务转向政务,逐渐行政化、文牍化和形式化,而这种治理方式既没有实现规则之治,又失去了简约治理的内涵,最终造成治理困境^[27-28]。本部分主要探讨建档立卡制如何给村庄治理带来困境,更确切地说,建档立卡制如何使村治主体和村民间的关系疏远,最终导致村治主体权威消散,精准扶贫陷入困境的。

在花村调研中,总能看到贫困户一边拿出来一个档案袋,一边抱怨的现象,有的村民甚至不知道档案上写的什么。也就是说,建档立卡制在基层推行中使村民产生了消极情绪,遭到变相的抵制。笔者在调研归纳的基础上认为,村民之所以对其不满,主要原因有三:第一,农民生活是一个“大概数”,很少有人精确计算,而填写档案卡需要精确核算,这增加了村民的负担;第二,年纪偏大的老年人不识字,填表一定程度上增加了其困难,即使村委为其填写,这档案对他来讲也成了摆设,没有实质意义;第三,村民普遍认为档案徒具形式,且浪费资源。概言之,文牍化的治理方式使村民纠结于计算、填表等形式中,也正是在这些形式中,村民内心的不满逐渐增加,村治主体便成为其不满情绪的倾泻对象。

而对于地方政府(除村委)来讲,也恰恰是这种档案卡制度,使其扶贫工作具有了量化的可能性,

① 来自 2016 年 4 月 16 日对花村村民 TSY 的访谈。

② 参见 2014 年 4 月 2 日关于印发《扶贫开发建档立卡工作方案》的通知,国开办发[2014]25 号文件。

于是地方政府(除村委)将其视为一项新的政绩工程,从而进行所谓的“书面脱贫”、“文本脱贫”,开展“扶贫锦标赛”。夹在地方政府和村民间的村治主体却进退维谷,一方面需要直面上级压力,一方面又必须依照扶贫制度建档立卡,再一方面又要忍受村民对于文牍化、形式化的不满情绪,村委处于尴尬境地。下面结合具有代表性的案例来分析。

案例 2:LGR,腿部残疾(小时候打针落下的残疾),年轻的时候是中学老师,后来学校整改,就被辞退了,回家种地。现在年龄大了,体力跟不上,就养一些鸡卖鸡蛋为生。他认为,精准扶贫走了形式,没落到实处,不是今天被叫过去填个表,就是明天报什么数字,最后搞了个档案袋(说着把档案袋拿出来)。“我还是识字的,比我老的人大部分不识字,就算识字,眼睛老花也看不见,搞这些有什么用嘞?把钱都费在这东西上!我这老了,腿也残疾,想贷款养点儿鸡子,找了四五次不给贷,搞这东西倒是挺舍得。多次找村委,村委总说上面让这么搞”他带着怨气说^①。

案例 3:LMY 是花村副主任,在谈到他对精准扶贫政策看法时,他说,国家的初衷是好的,但是有的时候过于死板,村里的事情哪有那么讲究,非要明明白白到具体,是做不到的。上面又经常下来人查,又必须做,所以做这个档案卡很困难,资料卡上面也写的是大概情况^②。

以上分析得出,国家通过建档立卡旨在实现精准帮扶、精准管理和精准监督,其初衷是增加农民福祉,但是文牍化、形式化的治理方式却和农民生活“水土不服”,繁琐的档案资料使生活取向、“方便取向”、“大概”取向的农民产生了消极、不满乃至抵抗情绪,反倒增加了他们的负担,而国家却不知情。与此相反,建档立卡制却为地方政府(除村委)提供了一套凸显政绩的新方式,即书面脱贫、文字脱贫、扶贫锦标赛。而作为扶贫第一实践者的村委却陷入既要按章办事,又要承接上级压力,还要承受来自村民的不满情绪的“三角压力”,于是索性应付。这样就形成了国家尽力、农民费力、村委应付的困境格局,村治主体的权威也在这种困境格局中逐渐消失,精准扶贫也就陷入困境了。

4. 权力替代

权力替代是衡量权威缺失的重要指标,本研究中所讲的权力替代是指在村庄治理中,村治主体主动退出,驻队干部替代村委成为治理主体的现象。杜赞奇在调查 20 世纪初华北农村权力结构变化时指出,国家政权建设破坏了村庄权力所依托的“文化网络”,营利型经纪人代替保护型经纪人,原有稳定的村庄结构遭到破坏^[29]。申端锋通过对和平乡 30 年农民上访研究认为,基层治理资源欠缺导致村民上访、村治困境^[30]。虽然二者立足点不同,但有一点是共通的,即国家权力下沉、村治主体治权弱化,换言之,国家权力在向下蔓延中,监督、限制或取代村治主体的部分权力,致使村治主体在村庄治理中更加无力。这一现象在精准扶贫中得到了充分体现。国家为了更精准、更有效实行精准扶贫,2014 年制定了《建立精准扶贫工作机制实施方案》,要求建立干部驻村帮扶工作制度,即从省市区分别向贫困村派驻村帮扶工作队^③。根据要求,花村所在区县下派了一个扶贫小组,扶贫队长在该村担任名义村委书记。驻村干部发挥了一定效果,如解决了公共项目承包问题、修建碎石路、修公厕、塘堰改造、利用闲散劳动力等问题,但是村干部将其视为上级,村中很多事务要事先和驻村干部商量、甚至要他们直接拍板儿,驻村干部部分取代了村委职能。在访谈中,能隐约感受到村干部对驻队干部的不满,面对村民的争贫闹访,村委索性“踢皮球”,将工作推给驻村干部,始终用“我做不了主”、“找干部”来回绝,从下表可以清晰地看到村干部的基本态度(如表 1)。

与此同时,村民也将驻村干部视为新的权威代表,许多事情绕开村委会直接找驻村干部。李宽等学者认为村民的抗争在不断援引国家,国家是其寻找失衡秩序的背景和衬托^[31]。其实精准扶贫队的

① 来自 2016 年 4 月 10 日对花村村民 LGR 的访谈。

② 来自 2016 年 4 月 11 日对花村副主任 LMY 的访谈。

③ 参见 2014 年 5 月 12 日关于印发《建立精准扶贫工作机制实施方案》的通知,国开办发[2014]30 号文件。

表 1 花村村干部态度

姓名	争贫闹访缘由	次数	村干部态度	备注
LGZ	生病、孤寡老人、无收入	2	我办不了,找上面	LGZ 找驻队干部、民政闹了很多次
TSY	评上的比我家条件好,我家里还有生病老人	3	我做不了主,找上面	LSY 用曝光威胁驻村委和驻村干部
TZW	儿子气胸、丈夫青光眼、自己腰椎间盘突出	2	上面找、上面闹	TZW 到街道闹了多次
LMY	车祸脚骨折,先后两次手术	3	找驻村干部,我管不了	LMY 是村里的小组长,在村里多次闹
LFX	肝硬化、脑梗半身麻木,妻子肺病	2	到上面找	LFX 申请五保无果,多次打市长热线

注:本表是根据个案访谈资料,以村干部态度为主要变量整理所得。

实践结果是增加了村民对中央的认同,而排斥了村委,更为形象地说是“国家排斥了村治主体”。但另一个层面,村民对这种新权力的认同也并不是基于价值层面的认可,而是村民寻找到了一个可以压制村委会、为自己“主持公道”的代表,驻村干部被村民工具性地利用了。驻村干部对村委的实质代替,村民对其的工具性认可,导致了权力替代,与权力替代相伴随的也是村委会权威的进一步丧失,精准扶贫困境重重。

概言之,吸纳式治理、规模控制、建档立卡制和权力替代都加剧村治主体权威缺失,进而导致精准扶贫在村庄实践中无法顺利开展。这些现象进一步反映出在我国政权下移的现代化制度建设中,忽略了村治主体权威的建设。为了便于治理,一方面乡镇政府尽可能地将村治主体吸纳到体制之内,另一方面国家又没有提供必要的正式的合法制度支持,村民和村治主体松散,村治主体地位尴尬,公共权威无法确立;与此同时,国家为了提高政策效率,涉利政策又想避开村委而直面农民,或者寻找第三者介入村治中进行监督,这看似拉近了国家和农民的关系,实则增加治理成本,使国家和社会无法顺利衔接。当然,建档立卡制和村民生活的“水土不服”也使村治主体权威进一步消散,村庄治理陷入困境。

三、精准扶贫中的权威缺失后果

公共权威的缺失成为型塑村治实践形态的新变量,这个变量产生于国家权力向村庄蔓延而忽略村治主体公共权威建立的过程中,也产生于国家直面农村社会的努力中,但却带来了制度预期之外的后果,不仅精准扶贫面临困境,也将村庄治理引入窘境。在花村,精准扶贫中权威缺失的后果便是贫民争贫闹访和村民怨气横生。

1. 贫民争贫闹访

争贫闹访是在精准扶贫中村庄公共权威缺失的后果之一。花村贫民通过谩骂、殴打、闹访等方式争夺贫困户资格,这部分人主要是第二次被删除者和部分其他从未纳入贫困户名单的村民^①。笔者这里不关心他们“为什么争”的问题,而关心其“为什么敢争”、“为什么敢以如此之极端方式争”的问题。既往的研究将其纳入到政治维度中考量,认为是底层利益表达的方式,从而得出农民“以气抗争”^[32]、“以弱者身份抗争”^[33]、“依法抗争”^[34]等,但是从花村的实践来看,村民的争除了自利性的资源预期、不公平感之外,还有是对村治主体权威的漠视,即我怎么做,无权的村委无可奈何。更深层次而言,争贫是村民对村治主体逐渐被吸纳到行政体制的反抗,对村委变成“腿”而失去“当家人”主体地位的抗争,换言之,是村民对建立在认同基础上的公共权威的寻找和维护。在这种逻辑视角下,争贫闹访就摆脱了功利争夺资源的话语,而是以释放对村委无主体的“气”。

而采取闹访的方式之所以有效,是基于村民和村委之间两种不同的逻辑,而这两种逻辑恰恰是契合的。在花村调研,经常听到一句话“国家的政策是好的,但到了我们村就变味儿了……不行找上面,不怕咱们还怕上面?”在村民心中,村治主体没有合法性,但他们相信其背后是国家,国家是公正的,是为农民做主的,当他们认为自己遭受不公平待遇时,通过“激活”国家来实现公平,这也就是李宽等所说的“村民上访并不意味着对抗国家,而是更相信国家,希望借助国家的权威找回村庄已经失衡的

① 这些村民主要是一些临界贫困户。

秩序”^[31]。对村治主体来说,迫于村民压力所做出的妥协并不是其主要原因,而恰恰是通过村民闹访来使自己获得一种“许诺权”,换言之,作为形式上并不隶属于行政体系但实质上已经被纳入到其中的村委而言,只有通过上级允许才能对村庄事物做出决策。这也在一定程度说明了村治主体成为上级操纵的空壳,也能进一步解释在公共权威缺失下,其采取的策略性治理行为了。

2. 村民怨气横生

村民怨气横生是精准扶贫中权威缺失的另一后果。笔者在花村访谈过程中,总感觉到村民有诸多不满,充满着怨气,这种怨气也不断升级,演变成谩骂、冷眼,有的甚至当面指责村委,有的想搬离村庄。下面结合案例来说明:

案例4:“村委会烂得很,和街道官官相卫,哪在乎我们的死活……扶贫扶个鬼,都是关系,你说是不?”某村民边说边问身边的副主任,副主任欲辩无词,一脸无奈^①。

案例5:某村民拍着桌子说“扶贫扶个鬼,变来变去的,能不闹吗?会闹的就有贫困,不会闹得就没有,这是扶贫?我去闹也给我个贫困?……我之前在街道是干部,有退休工资,钱够花,不去争那东西,还不够受气……乌烟瘴气的。”^②

两个案例从不同侧面呈现出来村民郁结于心的怨气,学界对“气”有过深入探讨,应星认为“气”是中国人抗拒蔑视和侮辱,赢得尊严的价值呈现方式^[32],陈柏峰进而指出,在伦理变迁的时代,村庄对“气的平衡机制失效”,人们肆无忌惮的释放气,导致秩序失序^[35]。花村村民的气来自于规模控制导致的名单的多次变动、争贫闹访者的成功,换言之,村治主体无原则、无主体性打破了村民心中的公平正义感。村民认为村委不顾村民死活,通过精准扶贫谋利,而村委认为自己尽了责任,最终在村治主体和村民之间的“气”越积越深,恶性循环。

综上,村治主体权威的缺失导致了贫民的争贫闹访、村民的怨气横生,种种不良后果不仅使精准扶贫的基层实践陷入困境,而且也使村庄治理陷入窘境。

四、结论和探讨

自精准扶贫提出以后,研究者多关注其“落地”状况,并从不同角度分析和解释其实践困境,本研究延续这一分析取向,所不同的是,本研究将其实践困境放置在“国家——社会”这样一个分析框架中加以探索,提出精准扶贫的困境是国家政权下沉过程中忽视村治主体公共权威建设的后果。

重新回到文章开头提出的问题,即为什么花村村委认真执行精准扶贫政策,公正地确立贫困名单,却依旧遭到村民反抗?研究认为,其主要原因在于,税费改革后,基层政府悬浮,村治主体和村民关系松散,村治主体非正式地被吸纳到行政体制之内,致使村委处于既没有体制保障,又与村民疏远的尴尬境地,村治主体公共权威无法确立;其次,在国家进行政策变动时(如规模控制等),作为精准扶贫第一实践者的村委又不得不承担政策变动所带来的消极后果,进而使其公共权威陷入窘境;其三,国家为了实现精准帮扶、精准管理和精准监督,实行了建档立卡等制度,但是文牍化、形式化的治理方式和“方便取向”的农民生活“水土不服”,一方面增加了农民负担,另一方面也为地方政府(除村委)提供了凸显政绩的新方式,导致书面脱贫、文本脱贫、扶贫锦标赛;与此同时,也使村治主体陷入既要按章办事、又要承接上级压力,还要承受来自村民不满情绪的三角压力中,致使村治主体权威进一步缺失;其四,国家为了提高效率下派驻村干部直面农民,这些驻村干部在精准扶贫中替代村治主体进行短暂的村治,村民为此也将其视为新的权力,冷落和旁置村委,村治主体的权威进一步丧失。所有这些,最终导致村民激烈的争贫闹访、怨气横生,精准扶贫无法达到预期效果。国家通过行政建设旨在提高治理效率,拉近国家和农民的距离,却忽视了村治主体公共权威建设,使村治主体发生着从“代理人—当家人”到“代理人—当家人—理性人”,再到“代理人—理性人”的转变,村治主体成为有名无实

① 来自2016年4月13日对花村村民TXY的访谈,当时花村副主任LMY在和村民闲谈。

② 来自2016年4月12日对花村村民LZD的访谈。

的空壳或谋利者,虽然村民对党中央的认同增加了,但是却不再认可村治主体,国家排斥了村治主体。这不仅增加了治理成本,而且也使村庄治理陷入困境。所以,重新找回村治主体的公共权威,在国家政权建设中注重村治主体公共权威的确立,是实现农村基层治理良好运行的有效途径。

致 谢:感谢李祖佩老师、狄金华老师对本文提出的富有启发性的修改意见。

参 考 文 献

- [1] 陆汉文.扶贫开发历史机遇期与战略创新[J].江汉论坛,2014(5):130-135.
- [2] 段应碧.中国农村扶贫开发:回顾与展望[J].农业经济问题,2009(11):4-8.
- [3] 林卡,范晓光.贫困和反贫困——对中国贫困类型变迁及反贫困政策的研究[J].社会科学战线,2006(1):187-194.
- [4] 王宇,李博,左停.精准扶贫的理论导向与实践逻辑——基于精细社会理论的视角[J].贵州社会科学,2016(5):156-157.
- [5] 汪三贵.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学,2015(5):147-150.
- [6] 张鸿雁.“社会精准治理”模式的现代性建构[J].探索与争鸣,2016(1):12.
- [7] 郑瑞强,陈燕,张春美,等.连片特困区财政扶贫资金配置效率测评与机制优化——以江西省罗霄山片区18个县(市、区)为分析样本[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(5):63-69.
- [8] 蔡斯敏.乡村治理变迁下的农村社会组织功能研究——基于甘肃省Z县X村扶贫互助合作组织的个案[J].华中农业大学学报(社会科学版),2012(3):67-73.
- [9] 邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].学术论坛,2013(9):109-113.
- [10] 邱建生.乡村主体性视角下的精准扶贫问题研究[J].天府新论,2016(4):13-19.
- [11] 边晓红.“文化扶贫”与农村居民文化“自组织”能力建设[J].图书馆论坛,2016(2):1-6.
- [12] 李群峰.权力结构视域下村庄层面精准扶贫瞄准偏离机制研究[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2016,43(2):73-76.
- [13] 万江红,苏运勋.精准扶贫基层实践困境及其解释——村民自治的视角[J].贵州社会科学,2016(8):149-154.
- [14] 霍布斯.利维坦[M].黎思复,黎廷弼,译.北京:商务出版社,1986.
- [15] 恩格斯.论权威[M]//中央编译局.马克思恩格斯选集(第三卷).北京:人民出版社,2004:224-227.
- [16] 马克思·韦伯.经济与历史支配的类型[M].康乐,译.桂林:广西师范大学出版社,2014:31-68.
- [17] 丹尼斯·朗.权力论[M].北京:中国社会科学出版社,2001:56-59.
- [18] 李钢.共同体权威视角下的村庄解体与整合[J].湖北社会科学,2009(11):23-24.
- [19] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-39.
- [20] 荣敬本,崔之元.从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.
- [21] 刘刚.乡村纠纷调解中的公共权力与权威——对一起农地纠纷的调查分析[J].中国农村观察,2008(6):58-66.
- [22] 童列春.中国村社权力的困境与出路[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2014,37(4):139-144.
- [23] 徐勇.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪,1997(8).
- [24] 付英.村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014,29(3):154-168.
- [25] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016,36(3):167-191.
- [26] 左停,杨雨鑫,钟玲.精准扶贫:技术靶向、理论解析和现实挑战[J].贵州社会科学,2015(8):156-162.
- [27] 欧阳静.村级组织的官僚化及其逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010,10(4):15-20.
- [28] 魏小换,吴长春.形式化治理:村级组织性质的再认识[J].广东社会科学,2013(4):196-202.
- [29] 杜赞奇.文化权利与国家——1990—1942的华北农村[M].王富明,译.南京:江苏人民出版社,1996.
- [30] 申端锋.维权与治权:和平乡农民上访与乡村治理1978-2008[D].武汉:华中科技大学,2009.
- [31] 李宽,赵晓峰.不断被援引的国家:村庄的“气”与村民的上访[J].天津行政学院学报,2015,17(5):59-65.
- [32] 应星.“气”与中国乡村集体行动的再生产[J].开放时代,2007(6):106-120.
- [33] 董海军.“作为武器的弱者身份”:农民维权抗争的底层政治[J].社会,2008,28(4):34-57.
- [34] 赵鼎新.论“依法抗争”概念的误区:对李连江教授的回答[J].社会学评论,2016(1):49-55.
- [35] 陈柏峰.“气”与村庄生活的互动——皖北李圩村调查[J].开放时代,2007(6):121-134.

(责任编辑:陈万红)