

接点治理:论精准扶贫过程中的“村民评议”

——对湘西 B 村的个案研究

徐明强¹,许汉泽²

(1.清华大学 社会科学学院,北京 100086;

2.中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)



摘要 作为深入乡土社会的“事件”,精准扶贫触发了国家政权和乡土社会之间的分歧。在数字化治理技术与乡土生活模糊性之间、国家正式权力与农村内生秩序之间、“区分逻辑”与乡土社会“平均主义”之间,两者存在明显差异。面对分歧,农村基层在精准扶贫过程中采取“村民评议”制度形成“接点治理”格局。研究发现,村民评议形成的接点治理主要包括以下治理机制:以熟人社会构成治理的信息机制,以多元主体参与构成治理的权威机制,以协商讨论构成治理的合法化机制。这一制度创造了新型制度场域和治理接点,有利于实现国家政权与乡土社会之间的融合。推进对湘西 B 村“村民评议”的个案分析,发掘其中的治理机制,完善其中存在的不足,实现从接点分离到接点融合,推进基层社会的有效治理。

关键词 接点;治理机制;精准扶贫;村民评议

中图分类号:C 913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)03-0108-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.03.013

现代性与乡土性之间的关系一直是学术研究的核心问题之一,对此学者已经提出了很多具有启发意义的分析概念。在基层社会治理实践这个具有“开放演化、耦合作用和适应性的复杂网络系统”当中^[1],国家政权如何与农村基层进行有效沟通交流,不同主体之间如何通过良性互动实现良好治理,就成为当前实现治理体系与治理能力现代化所必须回答的问题。

精准扶贫和以往扶贫工作相比最突出的特点在于“精准”,包含以精确识别、精确帮扶、精确管理为核心的扶贫措施。而从更深层次的角度分析,要点在于其中蕴含的现代治理技术,包括充分的信息获取、理性化的政策制定、科层化的制度权威。但实践表明,这种现代性和乡土性之间存在较为明显的冲突,在精准识别阶段出现选择平衡和瞄准偏离,在精准帮扶阶段出现“逼民致富”、村民参与不足,在精准管理环节又出现由于权责不匹配而带来的管理僵化问题^[2]。可以说精准扶贫作为一次“事件”,在农村的开展触发乃至放大了各方的行为逻辑差异。精准扶贫所体现的社会精准治理模式与传统农村粗放式、“大而全”的社会治理结构之间的龃龉^[3],现代性的治理技术与模糊性的乡土逻辑之间的偏差,精准扶贫所立基的“区分的逻辑”与农民道义经济学所秉持的平均主义逻辑之间的矛盾,国家正式权力所体现的外来秩序与农村内生秩序之间的冲突,必然会在这个事件当中体现出来。

对于不同主体以及不同行动逻辑之间的冲突,单纯以一方挤压另一方并不会出现善治的结果。问题的关键在于通过搭建不同主体沟通交流的“接点”,使得不同主体能够在制度化的“场域”内进行协商,为不同的行为逻辑寻找能够协调沟通的机制,通过“接点治理”方式实现多元共治的“耦合治理结构”^[4]。那么在精准扶贫过程中,基层政权组织、基层自治组织以及农民群体如何进行沟通协调,如何处理不同利益、行为逻辑之间的差异,如何构建“接点”就具有了重要的学术意义和实践意义。本文

收稿日期:2017-06-16

基金项目:国家社会科学基金项目“精准扶贫背景下农村结构性贫困治理机制研究”(16CSH042);清华大学农研院奖学金项目“精准扶贫与基层政权的运动式治理研究”(201624)。

作者简介:徐明强(1989-),男,博士研究生;研究方向:政治学理论与基层治理研究。

意图通过对湘西B村“村民评议”制度的考察,发掘出“接点治理”的具体机制,为实现基层治理现代化提供参考借鉴。

一、“精准”与“乡土”的遭遇

调研田野B村位于湖南省西北部,2013年由3个自然村合并而成。全村共有358户1320人,划分为24个村民小组,自然村与自然村之间比较疏离,而同一小组的村民之间相互较为熟悉。该村所处的县现在依然是国家级贫困县,全村尚有建档立卡贫困户68户203人,贫困发生率为15.4%。2014年B村开始贫困户识别,之后陆续开展精准扶贫工作,根据湖南省及县乡扶贫计划,B村要在2019年末实现全面脱贫摘帽。2017年3—4月,笔者跟随调研团队和市扶贫工作组到B村针对村民评议开展实地调研。资料主要来源于访谈以及村干部提供的材料。

1. 识别:精准与乡土之间的信息不对称

精准扶贫的第一个程序在于精准识别,“精准识别出贫困人口是精准扶贫战略的首要任务”^[5]。从理论上讲,精准识别要求充分了解村民日常收入和经济情况,而精准与乡土之间所遭遇的第一个问题就在于精准识别过程中的“信息不对称”问题——在农村日常生产生活中,经济数字具有模糊性的特点,无法完全满足“精准”的要求。换言之,在精准识别和乡土生活模糊性之间缺少衔接机制,无法实现两种状态之间的协调。

目前,我国贫困人口的确是统计部门根据抽样测算,然后再按照从上到下分发指标的方式进行分配,由省划定指标,按照人口比例逐级分派到市县、乡镇、村组。到了基层实践过程中,贫困户的识别采取的是综合判断的方式,乡镇干部和扶贫组“一手拿指标、一手拿标准”,根据年人均纯收入、劳动能力、综合考虑住房、教育、健康等情况进行识别。为了有可以凭借的“硬指标”,县政府还给村干部提出了明确指示,凡是家里有汽车、商品房、吃国家财政饭(包括拿财政补贴的村干部)等人员一律都不能参加评选。但是实践中对此依然不好进行准确把握:“这些外在的东西好把握,我知道你家里有小车,几层楼,我也知道谁家吃财政饭的。但是人均收入很模糊,搞不清。你看他有好多钱,但是他说我欠一屁股账。这个国家是有严格的标准,一年好多收入的标准,但是你不知道他有多少钱,你搞不清。”(访谈B村村干部,编号:20170318SZS)“上面的标准很清晰,下面的实际收入搞不清”就成为扶贫工作人员最切身的体会。事实上这其中存在两种生活境况的冲突。如果从政策制定角度上讲,精准识别的有效实现以现代性的治理技术为基础,要求建立起完备的个人信息系统和财务会计制度,通过现代资产收入审核方式对村民的人均收入进行有效测算。这一要求在“吃财政饭”、“拿工资”的正式工作人员那里可以做到,列出银行流水就能结算清楚人均收入的具体数字。而农民的生产大多数是不确定的,即使是农产品收入也只能按照平均产量和相对稳定的价格进行大致的估算,更何况还有一些种菜卖菜、打零工这种更模糊的收入形式。两者之间的差异直接影响了精准识别的开展。

2. 管理:外来权威与内生权威的冲突

精准扶贫的主线是国家正式权力从省市到县乡再到村组的逐步深入,科层制、专业化、部门化是权力运作的基本逻辑。现在农村扶贫项目与资金管理涉及财政、发改委、民委、农业、林业、交通等不同部门,典型特点是多项投入、多头管理^[6]。这些力量依附于国家正式的官僚体制,代表自上而下的权威。这种外来权威在行政绩效、目标管理的考核动力驱使下,“意图通过输入一些短平快的项目实现贫困地区的快脱贫速致富”^[7],所提供的扶贫项目带有明显的“发展”色彩,遵循市场逻辑,强调资金投入、风险收益计算。而事实上乡土逻辑无法完全对接外来秩序的这两种逻辑。面对多头管理方式,农村缺少专门的组织进行对接、管理和监督,很容易产生“对不上茬口”的感觉。而对于游离于现代办公制度之外的农民,更是难以理解这种新型的管理方式,不知如何申请资金和项目,出了问题也不知道该去找哪个部门处理。正如B村第一书记所说:“村民分不清哪些部门,他们都不知道去找哪儿申请,每次去镇上办事我都一块去,不然他们都找不到门。”(访谈B村第一书记,访谈编号:20170326CN)农民在“生存伦理”的指引下,更倾向于稳定、安全的生产、生活方式,一些资本化、发展型的扶贫项目存在很大的市场风险,农民无法掌控市场波动,会产生明显的不安全感,也就会对这些

项目表现出不信任、不热情、不主动的态度。而且在以往的扶贫实践中的确出现过很多政府盲目决策,误导农民的事件。由于政府主导而产生的很多问题使得农民对扶贫的信任度比较低,“政府扶持啥你就不干啥”成了农民的反向行为逻辑。当农民无法与专业化的项目管理、资金管理制度进行有效对话,无法有效运作具备商业风险的扶贫项目,国家正式权力就会因为缺少两者之间的“接点”而出现双重困境,既无法完成正式的任务,也无法获得村民的认可。

3. 帮扶:“区分”与平均之间的矛盾

精准扶贫与乡土之间遭遇的第三个冲突在于精准帮扶过程中所体现的“区分性”与乡土秉持的平均主义之间的矛盾。从现代性的角度讲,理性主义崛起之后,“分类法”成为公共治理的主要思维方式。公共政策科学性的前提也就体现在具备明显的区分度,在不同政策对象中间做出差异化对待。精准帮扶的前提假设即是这种区分的逻辑,假设贫困户和非贫困户之间是泾渭分明的,国家帮扶政策需要准确地落在贫困户上面,如果搞平均主义反而丧失了精准的初衷。但是在当前农村社会,无论是在客观事实上还是在主观价值选择上,与这种差异化处理的逻辑都存在冲突。从客观现实层面讲,当前农村社会还是处于相对均质的状态,特别是在一些比较贫困的地区,不同家庭尽管存在一定的差异,但都不是特别富裕,不同家庭之间的劳动力、人均收入、生活水平相差并不悬殊,特别是处在贫困线上线下的农户相差不大。正如 B 村第一书记所说:“我们村选 68 个贫困户,这 68 个是很贫困的,就把 68 个列入了贫困户,但是不代表另一家不贫困啊,第 69 个和 68 名差别很大吗? 没有啊。但是你只能在他们之间划开。”(访谈 B 村第一书记,访谈编号:20170326CN)现代性的政策逻辑会将区分看成是政策的科学性和准确性,而在农民平均主义思路下,这就是“不公平”的表现,未被评上贫困户的村民就会认为政策对自己不公平,觉得自己“吃了亏”,希望被列入贫困户名单。当诉求无法得到有效满足,对于分配结果又不认可,农民就会到村部、乡镇政府去上访,软磨硬泡或大吵大闹,甚至出现在乡政府办公室相互比穷的尴尬场面。面对这种冲突,精准扶贫就需要通过“接点治理”的方式建构“合法化机制”,让农民感觉到程序公平和实质公平,接受并认可利益分配的结果。

二、作为“接点”的村民评议及其治理机制

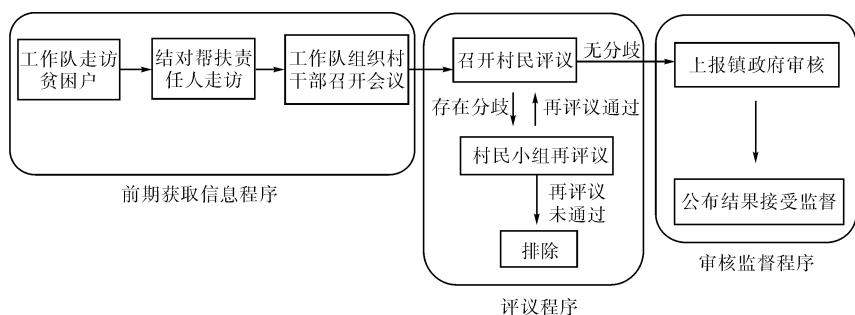
从本质层面上讲,精准扶贫的实践困境根源于多重主体及多重行动逻辑在政治层面缺少有效的“接点”,多重原则之间的矛盾难以平衡。为应对困境,就需要在精准扶贫过程中通过制度设计,实现国家权力和乡土秩序之间的有效对接,保证精准扶贫在乡土社会当中真正落地。B 村在进行精准扶贫的过程之中采用的村民评议方式,为多重主体平衡利益冲突、协调行为逻辑、解决精准扶贫过程中的治理难题提供了“接点”,在评议过程中通过多元沟通实现程序和实质正义,有利于达到精准扶贫的预期目的。

1. 村民评议的适用与程序

村民评议并不单纯是一次会议,而是一项在精准扶贫过程中贯穿始终的制度。在识别贫困户、建档立卡、确定项目发放以及进行“回头看”(“回头看”是指对确定的贫困户进行再次审核,检查是否符合贫困户标准,经过扶贫政策是否已经脱贫)等程序中均需要纳入村民评议的程序。以“回头看”为例,评议环节包括三大步骤:一是评议之前的信息获取,包括扶贫工作队、结对帮扶责任人走访所有建档立卡贫困户,进行详细情况的摸底,然后工作队组织村干部召开会议,了解全村基本情况;二是组织村干部、小组组长、党员和村民进行逐户评议,乡镇分管领导和工作队主持会议并进行监督,根据不同的评议结果开展相应的后续工作,对于没有争议的,形成确定性结果,对于有争议的发回村民小组层面,由各个小组组长召开小组内户主会议,进行户主再评议;三是评议结束后由乡镇党政领导班子进行审核,公布最终结果和监督举报电话,接受群众监督(见图 1)。

在具体评议程序当中也形成了相对确定的评议方式。第一是由乡镇分管领导宣读政策文件,对评议的内容和方式进行简要介绍;第二是由村支书介绍基本情况,并主持评议的过程;第三是由村民小组组长介绍本小组成员的具体情况;第四是由参与评议的人员发表意见;第五是在充分发表意见之后进行表决。对于支持意见较为一致的予以通过,对于反对意见较为一致的予以否决,而对于存在模

糊意见的则进行第二轮评议,如果经过两轮评议仍然无法获得统一意见,则按照总体步骤,进入村民小组再评议程序(见图2)。



注:资料根据该乡镇《扶贫攻坚突出问题集中整改工作方案》整理。

图1 村民评议总体步骤

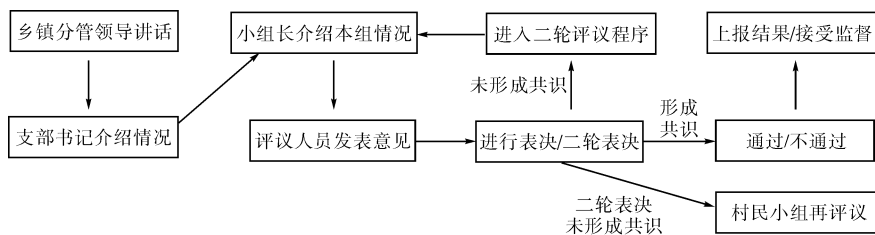


图2 村民评议步骤

从实践来看,B村村民评议取得了一定的效果。例如在“回头看”检查中,增加了11户新的贫困户,删除了24户不符合条件或已经脱贫的贫困户。而如果分析其中的运行机制能够发现,村民评议之所以能够形成“接点”,得到良好的运行,主要有三方面的机制,一是以熟人社会构成治理的信息机制,二是以多元主体参与构成治理的权威机制,三是以协商讨论构成治理的合法化机制。

2. 熟人社会:村民评议的信息机制

精准扶贫在乡土社会当中遭遇的第一个困境就在于农民生活的模糊性和精准扶贫的数字化治理技术之间的冲突,农村家庭收入无法进行清晰的货币化、数字化,行政权力无法准确获知农民实际生活状态。作为外来权威的“扶贫工作组”,尽管能通过“访村入户”深入农民家中,但也只能获得农民生活状况的粗略信息,无法深入了解具体情况。加大行政力量的方式也并不能从本质上解决行政权力和乡土性之间的矛盾,一是行政成本太高,二是如果用力过度,反而会出现“内卷化”的现象。解决这个问题,可行的办法只能是采取自下而上的方式,通过村民评议的方式打破信息不对称。

村民评议在打破信息不对称方面主要有两个基本的功能:一是能够获得一定的印证性信息。尽管无法准确获得某家的经济收入,但最起码的生活状况还是熟悉的。在家长里短中、在串门聊天中,生活状况,家里是否有上学的学生、卧床的病人,这些情况还是能够有大概的了解。二是能够获得一些排除性信息,排除掉一批明显不符合条件的人。谁家在外面有生意、在城里有商品房,家里有小汽车、日常消费比较高,对此上级行政机关可能无法准确了解,但是对于居住在一起的农民来说还是比较清楚的。在村民评议、协商讨论的过程中,这些日常性的信息就成为确定基本情况的主要来源,构成确定贫困户、预脱贫户的根据。“一般说啊,谁家吃的好坏、老婆孩子穿的好坏,这些还看不出来呀?我们心里多少还是有个数的,评议的时候稍微说一句,其他人也差不多就都知道了。”(访谈B村村民小组组长,访谈编号:20170321SHM)

当然,村民评议毕竟不是直接民主的方式,依然存在“委托—代理”关系,即使是采取最广泛的村民代表会议的形式,也只有70多人参加,参会人数占全体村民人数的5%左右。为防止出现乡镇干部和村干部违背政策,弄虚作假的情况,村民评议还设置了公示制度。评议结束后,村两委工作人员需要将评议过程和最终决议形成文字稿向全体村民公布。“我们在各个小组都张贴,共计张贴24份,

在村部也张贴 1 份,就在门口的公告栏里,电脑里还留下了电子版。”(访谈 B 村支书,访谈编号:20170325DBB)如果村民对名单以及项目资金发放存在异议,可以向村委反映。

这种信息机制主要是由农村的熟人社会性质决定的。农村社会尽管是模糊的社会,但同时也是公开的社会,私人生活的基本情况大概会被周围所熟悉。而且村里也刻意将评议的起点放在村民小组一级,村民提出申请,第一步就是在村小组召开会议,由村民小组成员进行评议。同一组的村民多数是生活在相近范围的群体,更了解本组成员的基本情况。在自下而上的评议过程中,尽管无法做到绝对的清晰,某个家庭的具体生活收入无法列清楚,但是可以做到相对贫困的排列,某家是不是本小组最困难的,会有大致可靠的判断。而且在乡土社会当中,只要信息公开,村干部和代表的行为就会被曝光在村民的议论当中,熟人社会所看重的声望会约束他们的行为,也就从机制上防止了村干部上下其手、庇护本族的问题出现。

3. 多元主体:村民评议的权威机制

当前基层治理的主体在村层面上存在两个维度的延伸,一是纵向维度的延伸,从村小组开始经过村一级到达乡镇。二是横向维度的延伸,即从中心到外围的延伸,包括村两委、村议事委员会、监督委员会,以及村民代表大会。B 村村民评议所凭借的主体也就在垂直和水平方向上进行调整。

从横向来看,小范围的村民评议主要依托村支两委进行,大范围的村民评议主要依托村支两委、村民议事会、村民监督委员会“四位一体”进行。最大范围内的村民代表会议在“四位一体”的基础上纳入村民小组组长、党员代表、村民代表。从纵向来看,村民评议以村民小组会议为起点,然后逐级提升。例如在精准识别过程中,村民自己向村小组长提交申请,村小组长召开本组各家“主事人”开会,筛选掉那些明显不符合条件的人员:“小组根据上面的指标,包括人均收入、是否有房子车子这些指标进行评议。你家有车有房的话,那就没法评。但有些是缺劳力呀,有的是缺技术呀,有些是因病返贫之类的,这些就会由小组评出来然后交到村上。”(访谈 B 村村干部,访谈编号:20170318SZS)村民小组开会以后,村民评议逐步提升到村民代表会议的层次。在确定参会人员时,B 村要求实际开会时每组至少有 2 个人出席。B 村 24 个小组,每组最少 2 个人,计 48 人,再加上村两委 5 人,议事委员会和监督委员会 20 人左右,村民代表会有超过 70 人参加(不同主体之间存在一定的交叉)。而且镇政府对村民代表大会非常重视,会派分管领导以及驻村干部参加(B 村的分管领导是副镇长,驻村干部是镇组织委员)。分管领导和驻村干部不参与决议,但是分管副镇长主持会议,“他坐在上面中间位置,宣读文件,传达上面的精神,控制整个程序怎么走,还要监督整个流程是否符合要求。”(访谈 B 村第一书记,访谈编号:20170326CN)

在这个过程中,乡镇所代表的国家正式权力和村组干部所代表的乡土权力承担不同的职能,共同构成村民评议的权威机制。一方面分管乡镇副职领导和驻村干部承担了正式权威提供者的职能。在村民评议过程中,分管乡镇副职领导宣读文件、控制会议议程,使得评议过程形成了庄严感和正式感。而且这些人带有正式权威性质,参与其中会给普通群众带来国家权力在场的感觉,最终决议也就更具有说服力。而且由于乡镇领导地位相对超脱,能够承担监督者的角色,对乡土人情中存在的人情关系构成一定程度的制约,正如乡镇干部所说,“乡镇分管片区的领导也会到村上去,他也亲自到场的,他对情况比较了解,这种造假的情况一般也就不会出现了,也就不存在那种弄虚作假的可能。”(访谈镇扶贫站主任,访谈编号:20170323ZZR)甚至连村干部自己都会如此认为,“驻村干部和村支两委的一起会公正些,要是只有村干部,那这亲戚啊、朋友啊、关系户,那就出各种情况。”(访谈 B 村支书,访谈编号:20170325DBB)另一方面村干部和其他农村精英承担了乡土权威的角色。在村庄治理过程中,村干部和乡村精英是精准扶贫政策的最终执行者,是整个国家权力向村庄延伸的最后一环,也是最掌握农村基本情况和信息的群体,以乡镇为代表的国家正式权力需要依靠村干部落实公共政策,如果离开他们的配合,乡镇正式权力根本无法顺利开展精准识别、精准扶持、精准管理的任务。在村民评议的过程中,尽管是乡镇干部控制议程,但是具体了解情况的依然是村干部,他们是评议的主体。村干部和乡村精英同时还是群众利益的上传者,他们更了解群众的基本诉求和行为逻辑,在科层官僚和乡土文化之间,村民需要由他们代为向上级反映自身的诉求。这些人一般都会成为小组评议的发言人,

也会成为参加村民代表会议的主要人选。

4. 协商讨论：村民评议的合法化机制

如果站在村民的角度讲，精准扶贫是一次“资源的权威性分配”，从制度设计层面来说，确定贫困户、预脱贫户、扶贫资金发放等事项，就存在三种不同的决议机制：一是自上而下的行政命令主导型，由乡镇领导、村干部直接指定，这种行政化的方式可行性并不强，会出现权力寻租问题，而且也无法获得群众的认可。二是选举的形式，由群众直接投票决定。这一点看似很民主，但是同样会出问题。按照村干部的说法：“如果让他们自己投票选，那么最后的投票结果肯定会很分散、很乱，而且还容易受到家族、宗族势力的影响，选出来的人往往家族势力比较大，真正的贫困户被排斥在外，选不出来真正的贫困户，也不可能选出来预脱贫名单，至于直接发钱、发项目的事情，那大家更会直接选自己了。”（访谈B村第一书记，访谈编号：20170326CN）三是通过协商讨论来达成共识。实践表明，这种方式能够在程序方面提供正当性证明。B村在确定贫困户、预脱贫户的村民评议过程中，采取单独评议的制度，逐个审核名单。在确定产业扶贫项目发展方式时，则会采取协商讨论的程序，第一步由乡镇分管领导宣读相关政策条款，确定基本的原则方向；第二步是村组领导和村民代表发表意见，明确一些公共基础设施的建设流程和资金发放方式；第三步是进行最后的表决，对于能够形成共识的政策予以确认，而对于无法获得广泛共识的措施也会暂时搁置，进行进一步的协商。

这个过程类似于“协商民主”的过程。“政治共同体中的自由、平等公民，通过参与政治过程，提出自身观点并充分考量其他人的偏好，根据条件修正自己的理由，在达成共识的基础上赋予立法与决策以合法性”^[8]。沟通讨论承担了达成共识的主要职能，排除了上级指定的可能，也排除了选举所带来的自我服务的倾向。而且形成共识的机制是采取类似“全体一致”^[9]的原则，能够在很大程度上获得更高质量的共识，而并非是单纯行政指定或选举这种形式意义上的共识。正如村干部在总结村民评议时所强调的：“经过村民评议开会，什么事情也就能定下来了，他如果有意见我们也会用这个来应对，这是村民评议定下来的，大家公开定的，他也就闹不下去了，也就认了”。（访谈B村村干部，访谈编号：20170318SZS）换言之，在村民评议协商场域当中，正式权威、乡土精英以及普通民众通过协商交流，从程序和实质两个方面对集体决议进行有效的“合法化”，赋予了决议结果程序和实质的合法性。

三、“村民评议”的完善与推广

精准扶贫是当前中国农村发展的重要内容，通过精准扶贫实现基层治理体系与治理能力现代化将是今后一段时间内的重点任务。在这个过程中，单纯由政府主导、依托庞大的科层体系构建基层治理现代化的思路能够取得一定的成绩。但置身真实的农村环境则会发现，解决问题的关键并不在于加强某一方面的力量，而在于进行制度创新，构建“治理接点”，实现国家正式权力与乡土非正式权力之间的衔接。从B村的实践经验来看，通过村民评议制度，精准扶贫政策和国家现代秩序能够在乡土社会当中获得落实。如果能将“村民评议”制度加以完善，在农村其他公共政策执行中进行推广，农村基层治理将获得一定程度的提升。

1. 村民评议的制度创新

根据新制度主义的观点，制度与行为者之间具有复杂的制约和能动关系，一方面行动者在制度环境中具备一定的主观能动性，利用既定的制度来实现目标。在这个空间/制度场域内，“人类设计并创造出制度，但是他们又受到制度的约束”^[10]。而另一方面，制度决定了行动者参加政治活动的场域，塑造着行动者的政治策略，甚至影响着行动者的目标和偏好的形成^[11]。从这个角度讲，行动者和制度所形成的政治制度场域就具有了十分重要的意义，那么如何进行制度建构，形成具有稳定性的行为方式框架，主体和制度之间进行良性互动的治理秩序，就成为当前农村基层治理所面临的重点问题。

B村村民评议在基层治理过程中承担了制度建构的功能，在主体、议题、程序等方面有效的制度设计，村民评议构成了具有独立意义的制度空间。在这一制度空间内，不同主体的行为逻辑能够根据既定的程序，融合到公开评议的政治场域当中，实现国家与社会之间有效的沟通交流，国家与乡土之间的信息不对称、正当性原则分歧能够得到解决，国家正式权力和乡土非正式权力之间能够进行有效

的良性互动,在程序和实质两方面赋予评议结果合法性,为基层社会的良善治理提供制度基础。

2. 村民评议的完善空间

当然,B村村民评议实践也并非尽善尽美,在参与主体、表决方式和法治化程度上依然存在很大的完善空间。首先是参与主体的不足。在B村村民评议过程中尽管将村支两委人员、党员代表、村民代表纳入评议过程,一定程度上保证了参与主体的广泛性。但“贫困户”本身是不在场的。无论是评议贫困户,确定预脱贫户,制定扶贫资金发放,还是进行精准扶贫“回头看”,贫困户本身都是“被代表”的状态,无法实现实质意义上的公众参与。而根据发展研究的经验,公众参与是贫困地区发展过程中必不可少的一部分^[12]。因此无论是对于精准扶贫,还是基层治理转型而言,都需要扩大参与主体的范围,将农村治理与基层群众自治相结合,特别是增强贫困人口在农村发展中的主体性地位,真正实现多元共治的格局。

其次是在村民评议过程中缺少明确的表决程序。在B村实践中,评议表决主要采取举手的方式,甚至一些问题没有表决只是模糊通过。这种制度设计带有较强的随意性,不利于评议人员表达自身的真实意愿。为避免在村民评议中出现这种“议而不决”的问题,可以借鉴“协商民主”的方式,将协商民主与投票制度有机结合起来^[13]。在评议之后设置正式的表决制度,包括秘密投票、填写问卷、举手表决等方式,保证评议人员更好地表达真实的意愿,也有利于实现村民评议的决策目的,避免村民所说的“发表了意见也没有有什么用”的尴尬局面,使村民评议能够真正达到有效治理的目的。

最后是法治化程度较低。根据学者的观点,当代中国基层治理的评价尺度包括权威、共识、制度和法治^[14]。村民评议在权威、共识和制度三个维度已经满足基本要求,但是在法治层面尚有不足。尽管乡镇干部、村支两委、村小组、村民能够在既定程序内,按照议程确定贫困户、预脱贫户、项目资金分配,但是村民评议开展几年来,B村并没有形成相对固定的文件和工作规范,地方政府也缺少具体的评议程序规定,不同地方对待村民评议存有不同的态度,在操作程序上也有很大的地方差异,无法做到“有法可依”。这一现状要求地方政府通过制定条例、工作办法的方式将村民评议的主体、程序、决议方式固定下来,提升“村民评议”的“法治化”程度。

3. 村民评议的推广

村民评议并非只是具有地方特殊性,相反,村民评议所能解决的问题以及作用具有一定的普遍性,如果能够对村民评议进行完善,在基层治理中进行推广,那么将更有利于实现基层治理绩效的提升。村民评议的推广主要涉及两方面的问题,一是在精准扶贫过程中的推广,二是在乡村基层治理其他公共政策领域的推广。

一方面村民评议在精准扶贫过程中需要推广。在当前扶贫项目的分配和扶贫资金的发放过程中,行政力量依然发挥主导作用。“基层政权对乡村治理的职能定位缺乏科学合理的认识,在职能履行过程中重管制、轻服务的倾向依然明显”^[15]。例如扶贫项目资金的发放仍然主要采取行政化的“申请+审批”模式,由上级行政主管部门决定扶贫项目的发放,缺少村民的实质性参与。对于村民评议的推广而言,第一步要做的就是扩大在精准扶贫过程中村民评议的适用范围,在精准帮扶、精准管理环节中引入村民评议程序,将民主参与的精神贯彻在精准扶贫的全过程,更好地保证精准扶贫在乡土社会的落地。

另一方面是村民评议在其他公共政策领域的适用问题。当前农村基层治理正在经历从传统向现代的转变,国家正式权力所体现的外来秩序与农村内生秩序之间的冲突将导致公共政策在乡土社会无法真正落地,形成“悬浮状态”。村民评议制度对基层治理提出了很好的启示,无论是移民搬迁、林权改革、互助养老、基础设施建设等诸如此类的政策领域,在农村地区都可以借鉴村民评议的方式,在政策制定与执行过程中,加入评议过程,平衡多元主体之间的利益冲突和行动逻辑差异,充分发挥国家正式权力和基层乡土权力两方面的作用,建立起多元共治模式,实现从接点分离到接点融合的转变。

四、讨 论

对于现代性与乡土性之间的关系,一直存在“国家—社会”关系的分析范式。学者延续费孝通的

脉络,强调传统中国的“双重统治”^[16],或者提出修正,突出三层分析框架,包括“皇权官僚机构—地主乡绅—宗法家族和家庭”的三层次结构^[17]、第三空间^[18]、公共领域^[19]等概念。而如果分析这些概念会发现,其中蕴含的是“分离”的逻辑,强调不同层次和主体之间的区分。在当代农村治理研究领域,结合基层实践,学者开始突出国家与社会、现代性与乡土性之间交叉对接的部分,将县政府^[20]、“半体制精英进行的村组”^[21]、“第一书记”^[22]看作是国家正式权力和乡土社会之间的“接点”。

通过分析B村所采取的村民评议会发现,乡土社会良好治理的实现不能走区分的路线,国家正式权力和基层乡土权力这些接点之间的关系不应该走向分离的状态,而是有赖多元主体之间的共同合作,不同类型的权威通过多方融合,相互影响,共同发挥作用,以保证集体决议能够在获得上级正式行政权力认可的同时被下面普通民众接受。在B村村民评议实践中,乡镇干部、村支两委、村小组、村民在村民小组会议、村民议事会议的制度空间内,按照既定议程,确定贫困户、预脱贫户、项目资金分配。国家与社会之间的沟通交流已经构成了具有独立意义的制度空间。在这种制度空间中,乡土本身不再是单纯被改造的对象,而是在强调国家现代秩序的同时,保证乡村秩序在基层治理中获得一席之地,同时国家正式权力和乡土非正式权力之间能够通过“村民评议”实现共治,双方共同发挥作用来实现基层治理绩效的提升,真正实现基层社会的善治。

参 考 文 献

- [1] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(4): 98-120.
- [2] 许汉泽, 李小云. “精准扶贫”的地方实践困境及乡土逻辑[J]. 河北学刊, 2016(6): 184-188.
- [3] 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): 12-17.
- [4] 黄杰. 耦合治理结构与大国治理: 对“双轨政治”的重温和拓展性解读[J]. 浙江社会科学, 2012(9): 42-50.
- [5] 左停. 精准扶贫战略的多层面解读[J]. 国家治理, 2015(36): 16-21.
- [6] 许汉泽. 扶贫瞄准困境与乡村治理转型[J]. 农村经济, 2015(9): 80-84.
- [7] 李博. 项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践[J]. 北京社会科学, 2016(3): 106-112.
- [8] 陈家刚. 协商民主: 概念、要素与价值[J]. 中共天津市委党校学报, 2005(3): 54-60.
- [9] 詹姆斯·博曼. 公共协商: 多元主义、复杂性与民主[M]. 黄相怀, 译. 北京: 中央编译出版社, 2006: 154.
- [10] 盖伊·彼得斯. 理性选择理论与制度理论[M]//朱德米. 新制度主义政治学译文精选. 何俊志, 任军峰, 译. 天津: 天津人民出版社, 2007: 91.
- [11] STEINMO S. The new institutionalism[M]//CLARK C. The encyclopedia of democratic thought. London: Routledge, 2001: 782.
- [12] 范达娜·德赛. 发展中的公众参与[C]//范达娜·德赛, 罗伯特·波特. 发展研究指南(上). 杨先明, 刘岩, 译. 北京: 商务印书馆, 2014: 215.
- [13] 谈火生, 霍伟岸, 何包钢. 协商民主的技术[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 111.
- [14] 王岩, 魏崇辉. 协商治理的中国逻辑[J]. 中国社会科学, 2016(7): 26-45.
- [15] 胡永保, 杨弘. 试论我国乡村协商治理的发展与推进[J]. 西北农林科技大学学报, 2013(4): 121-126.
- [16] 张研. 试论十九世纪中期战乱之前安徽双重统治的格局[J]. 清史研究, 2001(4): 1-13.
- [17] 金观涛, 刘青峰. 兴盛与危机: 论中国社会超稳定结构[M]. 香港: 香港中文大学出版社, 1992: 12.
- [18] PHILIP C, HUANG C. Between informal mediation and formal adjudication: the third realm of qing civil justice[J]. Modern China, 1993(19): 251.
- [19] PHILIP C, HUANG C. “Public sphere”/“civil society” in China?: the third realm between state and society[J]. Modern China, 1993(19): 216.
- [20] 徐勇. 接点政治: 农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J]. 华中师范大学学报, 2009(6): 2-7.
- [21] 刘锐, 袁明宝. 接点治理与国家政权建设——湖北荆门J村调查[J]. 天津行政学院学报, 2013(3): 61-68.
- [22] 谢小芹. 接点治理: 贫困研究中的一个新视野——基于广东圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践[J]. 公共管理学报, 2016(3): 12-22.