

政府嵌入、社区整合与西藏牧民的集体化发展： 基于“制度-生活”分析

杨永伟^{1,2}

(1.山东大学 生活质量与公共政策研究中心,山东 青岛 266237;

2.山东大学 法学院,山东 威海 264209)



摘要 西藏牧民的集体化发展成效取决于相互联系的两个阶段:公共资源如何传递到牧区村庄,又如何转化成牧民的内生发展能力。基于“制度-生活”分析框架,从“制度”与“生活”关系互动的视角出发,对西藏阿里 G 县牧民的集体化发展现象进行考察。研究发现:牧民的集体化发展,本质上是地方政府和牧民社会“互动共治”的结果。地方政府强力嵌入牧民社会,通过选派驻村干部、提供政策项目等方式,在尊重牧区生计模式的基础上,推动牧民社会在集体制度框架内发生有序变迁。村集体承接政府公共资源,主要采取情感联结、利益联结等柔性整合手段,将牧民集体化发展从“制度”形态引导到规范的“实体”形态,有效实现了村庄公共性的再生产。在上述集体化发展过程中,制度与生活的持续互动,使牧民的内生发展能力不断增强。牧民看到解决自身生存危机的可能,利益一致性唤起了对于集体的信任感和归属感,由此促成牧民集体化发展的良性循环。

关键词 政府嵌入;社区整合;西藏牧民;集体化;“制度-生活”

中图分类号:C 911 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)05-0120-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.05.013

党的十八大以来,中央对“三区三州”陆续采取了一系列特殊支持政策。西藏位列“三区三州”之首,也是全国唯一的省级集中连片贫困地区,脱贫发展的任务十分艰巨。一方面,与农区相比,牧区的海拔更高,生态环境更加脆弱,自然灾害频发与地方病问题相互交织,牧民的抗逆能力比较低。2016—2018 年,西藏新增致贫返贫人口 6544 人,其中 4977 人生活在纯牧业区,占比高达 76.05%^①。另一方面,牧区基础设施薄弱,出行难、就医难、用电难、饮水难等问题较为突出。以交通为例,西藏行政村到市集的平均距离为 20.99 千米,而牧区行政村到市集的平均距离为 89.63 千米^[1]。与此同时,牧民受教育程度低,特殊的宗教传统和民族习惯使他们不太在意外部世界的发展变化,更不觉得自身生活在何等艰苦的物质条件之下。在上述多重要素的共同作用下,西藏牧区的内部市场发育不足,外部市场可及性差,资源获取成本和外部性大大增加,牧民生活在靠天吃饭或随牧迁徙的封闭状态。

关于如何实现西藏牧民生计的可持续发展,学术界将目光聚焦于集体化的发展路径。这里的集体化发展,指的是村庄在生计构建过程中,按照风险共担、责任共有、平等互利的原则整合发展资源,最终实现民众之间的合作经营与互助生活。基于特殊的地理环境与牧民突出的“能力贫困”问题,以唤醒集体主义精神为核心的集体化发展模式,成为西藏牧区脱贫发展的成功样本^[2]。在政府与民众构成的“二元主体结构”约束下,集体合作既是西藏牧民自发组织的过程,又是地方政府大力支持的结果^[3]。藏区集体化的生产方式遵循价值规律和市场交换原则,重视民众自愿参与和主体利益,因而这种实践探索具有旺盛的生命力^[4]。关于西藏牧民的集体化发展,既有研究在意涵阐释、实践特征以及实施效果(意义)等方面,已然取得丰富成果,对于集体化发展路径的讨论也具有一定启发性。然而,

收稿日期:2020-02-18

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“贫困人口内生动力缺乏的类型建构与治理对策研究”(20YJC840038);国家民族研究青年项目“民族地区农户内生动力缺乏问题的类型学研究”(2020-GMC-015)。

① 相关数据由西藏自治区扶贫开发领导小组办公室提供。

上述内容重点突出集体化是西藏牧民建构可持续生计的有用概念,但在概念的描述性功能之外,一个重要的前置性问题似乎更值得研究:集体化发展模式在西藏牧区究竟是如何形成的?对西藏牧民集体化“何以可能”的约束性条件和发生机制进行探索,是本文拟关注的核心议题。

一、“制度-生活”分析:西藏牧民集体化发展的研究视角转换

对于集体化发展的理解,从理论视角上可以归纳为两类:一类是制度主义的研究视角,强调制度-结构性要素对于村庄及农户行为的“刺激、鼓励、指引和限定”作用。制度主义视角下西藏牧民集体化发展,正是政府机关支配推动的结果。孙勇认为西藏牧区新旧体制并存,社会按照现代化机制运行的同时,牧民依然呈现分散性原始贫困状态,改革的首要任务是政府嵌入村庄拓展公共发展空间,通过集体生产来提升村庄内生能力^[5]。李继刚指出脆弱的生态环境使西藏牧区普遍缺乏抗逆力,政府增加公共资源投放以及完善社会保障体系,引导牧民建立各类集体化组织,成为缓解脆弱性贫困的必然选择^[6]。格桑卓玛认为政府需要集结社区共同创建合作组织,才能有效提升牧民的可行能力^[7]。第二类是(公民)参与式发展的理论视角,通过相应的赋权机制,使农户参与政策制定与项目实施的全过程。依据参与式发展理论,集体化发展需要突出西藏牧民的主体地位。久毛措认为无论制度供给大于或小于制度需求,都难以实现藏区牧民稳定脱贫,需要建立参与式发展机制,在集体产业中提升牧民发展能力^[8]。徐伍达将集体化行动的桎梏归结为西藏宗教习俗限制,问题关键是在移风易俗基础上给予牧民自我决定权,调动他们参与发展的主动性^[9]。杨小柳注意到参与式理念下集体化实践过于强调“权力倒置”,造成对形式上“赋权”的关注遮蔽了“以人为本”的内源发展追求,难以从根本上解决藏区牧民的发展问题^[10]。

制度主义理论和参与式发展理论均在“国家-社会”二元对立框架下概括而成,根源于西方发展经验而非我国的生活实践。虽然两种理论视角已被证明具有一定的解释效力,但对于深刻剖析西藏牧民独特的集体化发展模式还存在着以下问题。一方面,制度主义理论强调正式体制压倒一切的作用,行动者的主动性即使存在也是微不足道的。参与式发展理念强调公民社会弱化国家权力的过程,通过充分参与的民主决策形成一种“自生自发秩序”^[11]。对照西藏牧民的集体化发展实践,其价值观念、思维方式和行动方式都极具本土特征,并不具备西方公民社会的传统,政府与民众也并非简单的二元对立关系,而是具有复杂的交叉渗透关系。另一方面,制度主义理论假定社会现象是各种制度、社会关系作用的产物,主张做出静态的结构性分析,忽视了西藏牧区政府与农户在地方性日常生活中相遇并互动的关系创制过程。参与式发展理论最基本的预设是国家不可靠,倡导行动者的能动性作用过程,但文化取向型内生动力不足使得西藏牧民在实践中更多遭遇“参与失灵”^[12]。为进一步理解西藏牧民集体化过程的独特动态的运行机制,需要在反思现有理论上实现研究视角的转换。

面对“国家-社会”分析框架的解释缺陷,人们在解构中国国家与社会关系过程中,逐渐认识到两者相互构成的可能性,目的在于捕捉以“行动者”为中心的日常生活实践。国家不再是均质的实体,而是一系列层级性的实践碎片;社会也并非边界明确的“纲举目张的统一体”,而是由“行动者”构成的多中心的网络体系^[13]。这种相对动态化、微观化的逻辑理路,为西藏牧民集体化现象提供了本土经验的研究视角。肖瑛以“制度与生活”来命名并对其进行了详细阐述。其中,“制度”是指以国家名义制定并支持国家的各级部门代理人行使职能的正式制度;“生活”是指社会人的日常活动,既是实用性的、边界模糊的,又是例行化的、韧性的。在正式制度丛和生活领域中,活跃着各类正式制度代理人与生活主体,其展现出的结构性特征,是实践行动在时空向度上不断延伸与沉淀的结果^[14]。这意味着,制度与生活并非简单的对立关系,制度虽以改造生活为目标,但这种“改造”是在“生活”浸淫之中的改造。面对“生活”侵蚀,“制度”实践必然带有策略性,往往依托自身合法性来吸纳生活中的积极因素,在形塑生活的同时实现制度优化。也就是说,“制度-生活”视角的引入,既揭示生活主体日常生活的发生逻辑,也关注制度代理人的策略性行动,以此解析制度设计与人们日常实践相互作用的动态关系。

关于西藏牧民的集体化发展,制度-生活视角下的分析框架建构主要围绕制度、生活和自主性三个核心概念展开。与先发地区相比,西藏牧区村庄治理主体仅限于地方(县乡)政府和当地牧民。地方政府财力极为有限,在落实上级政府各种政策与项目过程中,形成一系列直接或间接的社会管理制度。牧民生活在疏远物质财富的群体性文化之中,彼此之间同质性较高,外界定义的“贫困”往往被他们视作正常生活状态。自主性可以理解为内生发展能力,在实践中体现为自我选择、自我调控的理性行动,这种旨在运作并改变生活的理性并非是工具理性,而是多元化与混合的一种理性。概念之间相互作用关系如图 1 所示,制度策略性地改造生活,

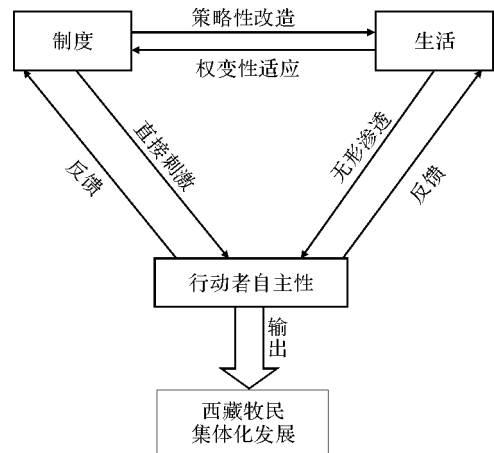


图 1 理论分析框架

生活权变性地适应制度,双方处于相互嵌入和持续互动的关系,行动者成为真正意义上的分析对象:一方面,行动者受生活浸淫中的制度的直接刺激,是被动合法化的过程;另一方面,行动者遵循制度改造下的生活逻辑(如民情、习惯法)进行日常活动,是主动合法化的过程。两个面向共同反映行动者自主性的生成过程,而自主性的发挥状况也会反馈到制度和生活系统,促使两大系统互动关系的再调整。基于“制度-生活”的分析视角,西藏牧民的集体化发展模式,正是行动者自主性生成过程的产物。

二、一个案例探析:西藏牧区村庄集体化项目的发展实践

西藏阿里地区 G 县地处西藏西部高原腹地,平均海拔 4800 米以上,面积 4.6 万平方千米,2018 年底全县人口 4926 户 18773 人,其中牧民群众 4264 户 16621 人,是全国海拔最高、面积最大、人口密度最小、基础设施最薄弱、发展条件最恶劣的县域之一。G 县既是国家级贫困县,又是纯牧业县,全县共有 5 个乡镇 18 个行政村,建档立卡贫困户共 1215 户 5037 人,草场面积 5638 万亩,2018 年牲畜存栏 78.2 万只(头)。伴随精准扶贫政策的实施与资源的投放,全县村庄走上了集体化(脱贫)发展的道路。本文运用“拓展个案研究法”,通过对 G 县牧民集体化发展过程的研究,将事件置于超地方和历史情境中进行考察。笔者于 2019 年 7 月深入 G 县调研,主要采取以下方法收集资料。一是文献法,在阿里扶贫办协调下,通过查阅县乡村相关的政策文件、扶贫材料,搜集到关于研究对象的丰富文献资料。二是观察法,调研期间以“非参与的观察者”身份,出席村庄发展决策会议和相关扶贫活动,现场观察村庄、农户和政府的互动过程。三是深度访谈法,通过对农户、村干部、政府人员的访谈,了解各方主体在牧民集体化事件中的思想、行为和态度,并掌握整个事件的发展轨迹。

1. 事件一:联户放牧改革

高寒脆弱的生态环境使得西藏牧区草场载畜量极为低下,国家实施严格的“限牧”政策,即依据草场面积和质量划定单位草场牲畜承载的最高数量。2014 年,G 县启动联户放牧改革,核心是促进牧民草场的有序流转,推动合作放牧的形成。为有效落实政策,G 县要求乡镇政府向每个村派出 2 名干部作为村助理,连同第一书记开展准村帮扶。在第一书记主导下,村助理和村书记负责对接村民小组,包括摸清农户情况(草场流转意愿、牲畜存栏数量)、宣传牧改政策、结对帮扶贫困户等。另外,组织牧民每 10~15 户成立互助组,并共同推选出一名户长。户长往往由畜养大户或村委委员担任,在合作放牧中确定每户出工的人员数量、时间,并与小组负责人保持密切的沟通联系。伴随上述村级管理结构的优化调整,G 县联户放牧改革取得良好成效:一方面,少畜户、无畜户将(部分)草场有偿流转给大畜户,不仅避免了草场失管、失护、浪费等现象,还增加了少畜户、无畜户的经济收入。2018 年,G 县草场流转金额 4225935 元,共涉及草场转出牧民 1679 户,平均每户获得草场流转资金 2516.9 元。另一方面,连户放牧使得村庄部分劳动力从牧业生产中解脱出来,提高了牲畜放养效率,也为村

庄开展其他生计活动提供了人力基础。据统计,G县联户放牧改革稳定释放出约2800名青壮年劳动力,平均每个村155.5人。

2.事件二:成立劳务输出队

伴随精准扶贫政策的实施,诸如移民搬迁、修路治沙、水渠修建等公共工程项目在G县全面铺开。2015年,G县出台《关于切实做好牧区劳动力转移就业工作的通知》,要求施工单位除技术、管理岗位以外,必须雇佣当地藏民参与工程建设。对此,以第一书记-村助理、村书记-户长三级管理体制为基础,G县每个村庄都成立了劳务输出队,对外承接乡内劳务,对内组织民众务工。具体来说,施工单位与乡镇政府共同拟定施工方案,并向乡镇政府交纳工程款项的15%,以此作为保证金。依据方案,施工单位将用工时间、数量、条件等信息提前告知乡镇政府,乡镇政府再把用工指标分配给辖区内村庄。村委会自下而上经由户长摸清农户情况后形成劳务输出名单,报送至乡镇政府备案。在劳务输出过程中,如有牧民因其他事由无法按时参加,村委会则会及时协调其他牧民进行补充,以确保工程项目的顺利进行。牧民当天务工结束之后,会收到施工单位开出的票据。每逢月底,施工单位将款项打到村庄账户,牧民凭票到村委会领取自己的工资。如果务工工资遭故意拖欠,施工单位不仅无法取回保证金,而且也会失去承揽这一地区工程项目的资格。这种有组织的劳务输出使得村庄闲置劳动力得到有效利用。2018年,G县18个村庄有组织的劳务输出共计10465人次,务工创收达2500余万元。

3.事件三:建立村经济合作社

为了有效提升村庄的资源运用能力,推动牧区改革工作的顺利开展,2017年G县印发《全县关于倡导建立村庄专业合作组织的通知》。在第一书记的支持和引导下,村庄陆续成立了经济合作社(简称“合作社”),经理往往由村支书担任,财务则由村会计和村助理共管。合作社在政府资金的支持下,积极运营产业发展项目,深入推动牧民生计建构。全县18个村均成立合作社,依据主营业务分类,包括牲畜养殖类11个、牧草种植类5个、洗沙厂2个。2018年,合作社成员总数16368人,全年经营收入648万元,年分红达183万元。以S村为例,2017年政府将620.2万财政资金投入S村,村庄将资金交由合作社,用于建设2350亩人工草场。合作社组织牧民进行土地平整、客土改良、水渠修建、牧草种植,共计投入劳力192人次,劳务创收76万元。在此基础上,合作社将2000亩草场按户分配给牧民,采用“户长+党员示范岗”进行管理。户长负责上传下达,组织牧民从事牧草生产。示范党员由乡镇干部构成,经培训后负责向牧民演示牧草种植技术。牧民定期管护各自草场,并以互助组换工的方式收割牧草。草料除了用于过冬补饲外,剩余部分可自行出售。按市场价折算,2018年S村每户牧草种植收益在3500元左右。合作社自营的350亩草场除去各种成本外共盈利14余万元,全部用作贫困户分红。

G县地广人稀、交通不便,乡镇及其农村地区的商品供应短缺,且价格昂贵。2018年,G县扶贫办提出“商店建设计划”,即依据(贫困)人口规模向每个合作社提供10~15万扶贫资金,折股作价成贫困户的股份,其他农户按300~500元/股的标准认缴。2018年全县有14个村庄建成村级商店,运营资本共计289万元,其中财政扶贫资金173万元。每年的4、6、9月份,以乡为单位,由乡镇政府统一组织乡内合作社到拉萨批量采购商品。合作社出发之前往往会通过户长征集牧民意见,列出主要商品需求清单,具体由村书记、村助理与监督员(乡镇政府工作人员)完成采购任务。商店中的商品种类繁多,包括食品饮料、服装鞋袜、家具沙发、机械配件等。更为重要的是,商店保本微利的经营理念,使得商品出售价格在本地区远低于其他渠道同类商品的价格,有效降低了牧民的生活成本。到年底,合作社召开股东大会,公开商店当年的运营收支情况,并现场进行分红。2018年已运营的14个商店全年盈利约67万元,除3%~5%留作风险基金外,其余全部用作分红。

三、场域实践逻辑:西藏牧民集体化发展的条件和机制分析

近年来,G县村庄先后完成了联户放牧改革、成立劳务输出队及建立村级合作社等三项工作,通过对村庄发展资源(包括公共资源、牧民自由资源)的集中整合与优化配置,牧民走上了集体化发展的

道路。所谓牧民的集体化发展,并非单纯是集体经济的发展,而是对于牧民生产、生活以及村庄管理的系统性建构,是一种全面的转型发展。由于 G 县牧区缺少企业、社会组织等治理主体,牧区以外的企事业单位、社会组织亦很难进入 G 县开展帮扶工作,地方政府和当地牧民则成为推动村庄集体化的主要力量。在此基础上,循着“制度-生活”分析思路,进一步探索 G 县牧民集体化发展的实践逻辑。

1. 政府嵌入:公共资源在村庄的制度化供给

农村税费改革以后,项目制已然成为政府向农村地区提供公共资源的重要方式。面对西藏牧区其他治理主体缺场、牧民居住分散且能力贫困突出等问题,惯常的项目投入难以在村庄落地并产生良好实效。然而,项目制运作往往具有明确要求,如项目进村、措施到户等,运作结果需要接受上级政府的监督和考核^[15]。在压力型体制下,推动各种政策项目在村庄的有效实施,成为西藏牧区地方政府的一项重要职责。G 县以乡镇为单位,向每个村委派 3 名乡镇干部专职驻村,其中第一书记必须为正科级领导干部。作为政府权威的象征和代理人,驻村干部承载着项目资源,嵌入村庄开展帮扶工作,政府的政策设计转化成村庄的制度产出,最终形成牧民集体化发展的政府带动模式。由于西藏牧区呈现一种经济社会发展的整体性滞后特征,通过政府嵌入达致牧民的集体化发展,显然对嵌入内容和形式提出了较高要求。从 G 县的实践经验来看,政府以驻村干部为媒介全面嵌入牧民社会,建构出一个具有结构性意义的多维嵌入体系,展现了政府对于村庄发展的规制能力。

一方面,政府组织机构或组织关系嵌入村庄治理结构,体现为一种方向性和执行力。G 县加强选派干部驻村帮扶力度,将村庄治理结构由“村干部-村民小组长”调整为“驻村干部-村干部-户长”,村助理和村干部对接若干户长,协助第一书记管理具体事务。作为一种制度性安排,这种将治理末梢延伸至最基层的行政编组方式,成为落实政府政策目标、促进资源有效运转的重要保证。另一方面,政府利用非市场规则诸如政治、法律等力量输出生产资料,促使牧民将生存性资源转变成生产性资产。G 县通过驻村干部集结牧民,直接参与项目资源在产业领域的优化配置;驻村干部推动草场流转实现集中利用,倡导联合放牧实现集群发展,并在乡镇政府的统一安排下,组织闲置劳力外出务工,促成村庄的兼业化生产;乡镇政府在驻村干部的配合下,将农牧、水利、扶贫等项目资金整合投入村庄,为村庄发展集体产业提供必要条件。

与自上而下单向“输入”式供给不同,政府“嵌入”式的公共资源供给并非脱离牧民社会单独发挥作用,而是立足当地生计模式实现牧民社会的制度化变迁。进一步分析,西藏牧区高寒严酷的自然环境,使得民众只能选择随季节迁徙放牧的生计模式。在推动西藏牧区发展过程中,立足于牧区生计模式避开生态系统的脆弱环节,寻找与之相匹配的科学管理技术做支撑,西藏牧民的脱贫发展才能取得事半功倍的效果^[16]。在不破坏“转场浅牧”这一核心生计模式的前提下,G 县乡镇政府参与公共资源在村庄的优化配置,甚至直接承担村庄集体化过程中的某些任务(如协调劳务输出、组织商品采购等),以此增强公共资源供给末端的政策执行力。以此为基础,无论是推动兼业化生产,还是发展集体化产业,围绕牧区生计形成的一系列集体制度安排,在有效维系当地生态平衡的基础上,将项目资金创造性地转化为村庄资产,解决牧民社会存在的严重生存危机。

2. 社区整合:共同体生活秩序的规范建构

“制度-生活”分析强调生活主体在接受正式制度的策略性改造同时,也会通过各种权变性创造形式以迎合正式制度的要求^[17]。西藏牧区村庄是一个极其稳定的生活场域,政府公共资源嵌入其中并作用于牧民,还需要场域内部结构性力量的承接与传递。作为政府公权力在村庄的延伸,村集体组织(简称“村集体”)自然成为链接政府和农户的核心主体。对于西藏牧区来说,薄弱的发展基础与现实的脱贫需求相互交织,要求村集体具备较强的社区整合功能,以期保证公共资源的有效下沉。在 G 县政府的指导下,牧区村集体主要围绕“人”与“财”两个方面,从“统”的层次上做出适应性调整:一方面,通过驻村干部引导、提高工资待遇等方式,村集体积极吸纳学历高、能力强、懂经营的村庄能人加入其

中,并实现村干部的“专职化”管理。在全县34名主要村干部^①中,受教育年限7年以上的占比78.4%,致富带头人的占比82.5%,分别比2016年增长11.9和19.3个百分点。另一方面,通过整合集体资源、盘活“沉睡”资产,村集体主动强化自身经济职能,以此掌握村庄生产经营指挥权。2016—2018年,全县18个村在政府担保下共计贷款433.8万元,利用土地、草场、房屋等闲置资源建设产业项目。

村集体发挥社区整合功能,除了具备较强的整合能力外,还需要科学选择整合手段。结合地方性知识,G县村庄引导牧民自愿走集体化发展道路。一是依据草场就近原则构建互助小组,在情感认同基础上结成生活共同体。G县地域面积广大,牧民处于高度离散化分布状态。村集体将互助组作为基本治理单元,实现对于村庄牧民的有序管理。互助组内牧民相邻而居、关联紧密,遵循“施报平衡”的逻辑开展互助合作,从而形成了守望相助、情感共融的关系模式。例如,弱劳力户^②更多承担联合放牧职责,一些事项如收割人工牧草、垒砌牲畜圈棚、捎带日用商品等,则由其他牧民帮忙完成。二是瞄准牧民基本需求发展合作经营,在利益认同基础上结成生活共同体。G县牧民赖以生存的放牧业,呈现“夏秋肥、冬春死”的发展周期,整个社会处于低物质供给的生存性均衡状态。村集体通过建设人工草场、牲畜养殖基地,提升牧业抵御自然灾害的能力;通过发展集体商店、旅馆茶馆,为村庄提供必要的日常生活服务。

进一步审视社区整合的实践效果,发现村集体以情感联结和利益联结为纽带,有效实现了G县村庄公共性的再生产。公共性是社会公共生活的基础,也是维系社会公共生活的基本原则,它涵盖了社会生活中的公共空间、公共规则、公共交往、公共服务等内容^[18]。具体来说,在承接政府公共资源进程中,村集体不仅利用互助组内生性规约(习俗、民情)协调牧民关系,还对合作经营的产权边界与盈利分配方案作出明确规范。公共规则的建构与完善,使牧民社会对于合作产生了良好的行为预期,推动牧民有序参与集体化发展项目。集体化项目的持续有效运作,进一步壮大了村庄的集体经济,从而强化了村集体的公共服务能力。例如,G县村庄利用集体剩余向无劳力者和孤寡老人统一提供经济保障,2018年18个村庄389名无劳力者和孤寡老人获得村集体分红117.9万元,平均每人约3032元,为牧民提供了有效的补充保障。

3. 内源驱动:传统生计方式的自主化转型

“制度-生活”分析以具体事件为中心,从微观层面理解生活化的“制度”或制度化的“实践”,本质在于将行动者“拉回”日常生活,并揭示其内生发展能力(自主性)的成长过程^[19]。关于西藏牧民的内生发展能力,是指牧民所具备的对自我行为自由选择与充分支配的权利和能力。从牧区基层治理的初衷来看,牧民既是治理对象,又是治理主体,需要培育并发挥其内生发展能力,以实现传统生计方式的自主化转型。在G县牧民的集体化发展过程中,制度与生活的相互建构,一定程度上增强了牧民的内生发展能力,集体化机制开始出现外源推动向内源发展转型的趋势。

首先,牧民与外界的信息交换能力不断增强。乡镇干部长期驻村,并将互助组作为基本治理单元,在牧民和政府之间构建起有效的沟通渠道。通过上述渠道,牧民既可以自上而下地获取政策信息,又能自下而上地表达发展需求,增加了自身获取外部资源的机会。其次,牧民的实用操作技术能力显著提升。G县政府和村集体瞄准当地用工需求,组织牧民开展实用技术培训,包括路面平整、砖墙修砌、装载机、砂石搅拌、汽车驾驶等多个工种,从而使牧民在劳务输出过程中实现了对口就业。再次,牧民全方位参与村庄事务的格局初步形成。具体体现为:在政治参与方面,不仅仅涉及牧民切身利益的决策需要召开村民(代表)大会,集体发展事项(如劳务输出、合作社盈亏、商店分红等情况)也要进行公示公开,牧民对村庄事务具备了决策与监督能力;在经济参与方面,牧民能够以入股或共同劳动的方式,完善村庄生计链条的薄弱(关键)环节,增强了自身合作经营能力;在社会参与方面,伴随在村庄层面互惠联系的日益频繁,牧民对于村集体的治理权威产生了普遍性认同,这反过来强化了其

^① 主要村干部指的是村书记、村主任,G县共有2个村为“书记主任一肩挑”。

^② 弱劳力户是指因病、因残劳动力弱,抑或劳动力偏少的家庭。

参与村庄事务的积极性。

借助 G 县政府一系列的参与性制度安排,牧民社会进入制度创新所营造的集体化发展情境,并依靠自己的力量整合形成一个共同意义的“生活世界”。在这个世界里,政府强烈“在场”并与社区进行资源整合,使得牧民对集体化实践产生了正向性期待。随着内生发展能力的提升,牧民并非被动接受政府部门的简单帮扶,而是将脱贫发展内化成个体的意志取向与行为选择,积极表达自身对于发展要素和发展路径的需求。由于牧民社会内部分化较小,单个牧民的发展需求经由制度化渠道的传递,容易转化为村庄的集体需求。在政府公共资源的支持下,对于牧民需求的满足与实现,构成集体化发展的合法性基础。牧民深度参与其中,成为自身生计资本的建设者,主动强化自身劳动力要素与其他生产要素的组合和关联度,从思想上完成“要我发展”向“我要发展”的转变,实现了牧民集体化的可持续发展。

四、结论与讨论

1. 结 论

西藏牧民集体化发展的成效取决于相互联系的两个阶段:公共资源如何传递到基层的牧区村庄,又如何转化成牧民的内生发展能力。本研究基于“制度-生活”分析框架,从“制度”与“生活”关系互动的视角出发,对西藏阿里 G 县牧民的集体化发展现象进行考察。研究发现,在其他主体不在场的背景下,牧民的集体化发展,本质上是地方政府和牧民社会“互动共治”的结果。地方政府强力嵌入牧民社会,通过选派驻村干部、提供政策项目等方式,在尊重牧区生计模式的基础上,推动牧民社会在集体制度框架内发生有序变迁。村集体承接政府公共资源,主要采取情感联结、利益联结等柔性整合手段,将牧民集体化发展从“制度”形态引导到规范的“实体”形态,有效实现了村庄公共性的再生产。在上述集体化发展过程中,制度与生活的持续互动,使牧民的内生发展能力不断增强。牧民看到解决自身生存危机的可能,利益一致性唤起了对于集体的信任感和归属感,由此促成牧民集体化发展的良性循环。

关于西藏牧民的集体化发展,现有研究成果主要从制度主义理论视角聚焦正式体制对于牧民生活的控制,抑或从参与式发展理论视角关注牧民在日常生活中的赋权参与。两种理论视角秉持“国家-社会”二元对立的分析框架,对牧民集体化事件做出截然相反的解释。无论政府控制还是牧民自主,单一动力来源均难以推动西藏牧区的可持续生计,“制度-生活”分析视角在对两者进行反思的基础上实现了超越。“制度-生活”分析沿袭的是吉登斯的结构化理论,将“社会结构”同“日常行动”勾连起来,不仅关注每个行为主体的行动逻辑,更关注治理场域中多元主体组合在一起的微妙生态关系。这意味着,如果将政府或牧民单独抽离出来进行分析,其行动逻辑很难得到恰当理解。但将上述行为主体组合起来共同置于村庄的治理场域,便能动态性地呈现出他们的行动受到场域环境与其他行为主体的约束、建构,进而最大程度还原牧民集体化发展的具体型塑过程。这就是“制度-生活”分析视角的价值所在。

2. 讨 论

向牧区村庄选派驻村干部,成为 G 县政府推动牧民集体化发展的重要举措。从全国范围来看,作为脱贫攻坚期“超常规”贫困治理顶层设计,驻村帮扶制度的实施能够实现目标人群和扶贫措施的精准^[20]。伴随打赢脱贫攻坚战,“三农”工作重心历史性地转向全面推进乡村振兴,本文认为:基于西藏牧区特殊的基层治理状况与条件,驻村帮扶制度可以作为日常性制度设置,在西藏牧区长期坚持下去。一方面,西藏牧区地广人稀,村庄治理单元数量极其有限。例如,G 县辖 5 个乡 18 个村,平均每个乡仅有 3.6 个村庄,远远低于国家的平均水平^①。在乡镇政府的工作人员数量相对充裕的背景下^②,其有能力向辖区村庄选派长期驻村干部。另一方面,西藏牧区乡镇政府几乎无财力,更没有招

① 《中国统计年鉴 2018》数据显示,全国共有 31645 个乡(镇)525451 个行政村,平均每个乡(镇)管理 16.60 个村庄。

② 2018 年,G 县 5 个乡镇政府具有正式编制的工作人员共计 265 名,平均每个乡镇 53 名。

商引资的硬性任务,日常工作较为单一,主要是推动政策落实以及协助实施来自上级政府的各种建设项目。这意味着,将乡镇干部长期纳入驻村帮扶工作体系,并没有改变他们原有的工作方式,反而在村干部的密切配合下实现对于原子化牧民的有机整合,从而提升乡镇政府的工作效率。

西藏牧民的集体化既不同于人民公社时期的集体化,也与当前市场经济条件下的集体化差异较大,是一种新型的集体化发展模式。一方面,人民公社时期的集体化以牺牲农民的个人利益为代价,农民生产生活高度政治化,集体参与事实上异化成一种强制性的任务,个性张扬被当作资本主义苗头而被贬抑^[21]。西藏牧民的集体化是自觉自愿而非强制性的,牧民广泛、公平地参与劳动分工和盈利分红,并能够对集体生产经营状况进行有效监督,更多地体现在个体利益基础之上的集体合作精神。另一方面,市场经济条件下的集体化往往深度嵌入市场网络,目的在于推动(农)产品更好地走向市场并参与市场竞争,通过经济利益诱导来调控农户行为,从而达成村庄发展的目标。西藏牧区相对封闭的区域性交换系统,使得以自由市场规律为原则的产业实践缺乏自洽性^[22]。牧民的集体化发展并非以最大限度的市场化为原则,而是服务于改善牧民的基本生计以及提高村庄公共福利,通过打造生活共同体来吸引牧民积极参与,提升村庄对于生存危机的管理能力。可以看出,西藏牧民的集体化实践有其自身的发展轨迹和内在逻辑,它不仅对创新村庄治理模式、拓展集体主义内涵具有重要的理论启示意义,更为偏远封闭(深度贫困)地区的脱贫发展提供了有益借鉴经验。

参 考 文 献

- [1] 吴春宝,尼玛次仁.生态环境脆弱制约下西藏农牧区精准脱贫问题研究——基于65个行政村的分析[J].西藏大学学报(社会科学版),2018(4):118-125.
- [2] 徐晓军,孙权.集体化村庄:深度贫困地区贫困治理内在逻辑与有效路径——基于西藏D村脱贫经验的考察[J].河南社会科学,2019(3):108-114.
- [3] 李继刚.西藏农牧区文化扶贫与新农村建设研究[J].西藏发展论坛,2016(1):60-64.
- [4] 范小建.西藏农牧业发展方式研究[M].北京:中国农业科学出版社,2016:78-82.
- [5] 孙勇.西藏非典型二元结构下的发展改革[M].北京:中国藏学出版社,2000:7-39.
- [6] 李继刚.西藏农牧民脆弱性贫困与减贫政策[J].青海师范大学学报(哲学社会科学版),2015(6):18-22.
- [7] 格桑卓玛.从生计资本角度分析西藏牧区贫困成因——以班戈县为例[J].中国藏学,2017(2):18-22.
- [8] 久毛措.基于贫困脆弱性与可持续生计的我国藏区扶贫开发的长效性思考[J].中国藏学,2017(2):10-17.
- [9] 徐伍达.西藏打赢深度贫困地区脱贫攻坚的路径选择[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2018(5):57-62.
- [10] 杨小柳.参与式扶贫的中国实践和学术反思——基于西南少数民族贫困地区的调查[J].思想战线,2010(3):103-107.
- [11] 谭同学.参与式理论祛魅、文化自觉与精准扶贫——基于贵州S山区县的调查[J].北方民族大学学报(哲学社会科学版),2017(1):22-28.
- [12] 杨永伟,陆汉文.贫困人口内生动力缺乏问题的类型学考察[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(6):128-136.
- [13] 李友梅.中国社会生活的变迁[M].北京:中国大百科全书出版社,2008:35-38.
- [14] 肖瑛.从“从国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换[J].中国社会科学,2014(9):88-104.
- [15] 叶敏.农村公共物品的项目化供给及其异化效应[J].新视野,2016(2):72-77.
- [16] 邵侃,田红.藏族传统生计与黄河源区生态安全——基于青海省玛多县的考察[J].民族研究,2011(5):40-48.
- [17] 侯利文.国家与社会:缘起、纷争与整合——兼论肖瑛《从“国家与社会”到“制度与生活”》[J].社会学评论,2018(2):71-79.
- [18] 哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东,译.上海:学林出版社,1999:27.
- [19] 孙其昂,钱志远,孙旭友.基于“制度-生活”互动的城市社区协同治理生成机制——以一个群租房事件的业主维权为例[J].吉首大学学报(社会科学版),2017(3):85-91.
- [20] 张琦.减贫战略方向与新型扶贫治理体系建构[J].改革,2016(8):77-80.
- [21] 吴春梅,梅欢欢.村庄公共性建设[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):114-121.
- [22] 张明浩,豆书龙.深度贫困的再生产逻辑及综合性治理[J].中国行政管理,2018(4):44-50.

(责任编辑:陈万红;助理编辑:余婷婷)