

【社会治理】

项目下乡与农村基层治理模式优化

——以“嵌入的自主性”为视角

李祖佩

【摘要】项目下乡过程中,治理行政化成为农村基层治理体制机制变革的主流方向,由此引致项目供给与乡村社会需求适配性不足等实践后果,反映出国家自主性受限。以国家“嵌入的自主性”为理论视角并结合基层治理经验来观察,可以发现基层政府激活村民自治平台、内生治理资源和乡村社会公共性,并将其有效吸纳进基层治理体系和治理实践中。相应地,乡村社会以需求制度化表达、主体性培育和资源承载力提升实现对项目资源的积极接应。“激活-接应”机制构建以及由此形成的农村基层治理结构、治理规则与社会基础方面的适应性调整,为新发展阶段实现国家自主性提供了改革方向。

【关键词】项目制;农村基层治理;“激活-接应”机制;嵌入的自主性;国家自主性

【作者简介】李祖佩,华中农业大学农村社会建设与管理研究中心(湖北 武汉 430070)。

【原文出处】《政治学研究》(京),2023.6.202~213

【基金项目】本文为国家社会科学基金重点项目“乡村振兴战略实施中农村社会治理共同体的实现机制研究”(21ASH010)的研究成果。

一、引言

实施分税制以来,国家财政汲取能力得到极大提升。为合理有效地使用财政资金,以财政支出专项化为主要特点的项目制被普遍采用。对项目制的既有研究从三方面展开:第一,将项目制作为国家治理体制,审视其在国家治理中的性质定位与组织机制^①;第二,将项目制置于政府治理内部,讨论项目制的组织运行机制对于政府治理的影响^②;第三,从项目制实践“末端”出发,理解项目制涵盖的利益分配与制度设置对基层治理机制的影响机理^③。

上述研究侧重点不同,但均指明了项目下乡过程也是政府行政任务、发展诉求和监管规则进入乡村的过程。在发展型政府理念主导下,基层政府除注重经济增长外,还将本属于公共服务领域的事务纳入自身行政任务范畴,并试图借助各种资源实现自身发展诉求^④。在此过程中,基层政府亟须以项目资金缓解自身财力约束,并将项目制运行与行政任

务完成和谋求地方发展结合起来。而为确保资金使用安全,中央部委和省市职能部门逐渐强化对资金使用全过程的监控。受上述因素影响,农村基层治理体制机制发生了深刻调整^⑤,治理行政化成为农村基层治理变革的主流方向^⑥。

治理行政化从主体和规则两方面得以体现:在治理主体层面,行政化意味着村级组织的组织定位越来越类似于行政体制的一个环节,发挥行政体制赋予的职能;在治理规则层面,行政化意味着行政体制内公共规则在治理实践中的作用上升,而乡村社会内部规则的作用下降^⑦。治理行政化趋势产生两方面后果:一方面,村民自治的各种实践平台成为贯彻政府意志的抓手,而非村庄公共诉求表达的组织载体,降低了政府项目供给与农村诉求之间的匹配度^⑧,同时弱化了村民在村庄发展中的政治效能感;另一方面,政府主导村庄政治社会发展,农民主体地位并未得到充分发挥,村庄内部治理事务依赖于财

政持续供给来解决,增加了体制负担^⑨。而因缺乏村庄公共性的有效承接,项目制实践缺乏有效转化的实践载体,制约了项目资金的监管绩效^⑩。既有研究指明了治理行政化的形成机制及其后果,但对于如何调整农村基层治理以实现国家项目意志与乡村社会公共利益相结合,并未给予充分关注。

如果将项目制视作国家借助公共财政资源巩固和扩大社会公共福祉的努力,那么,项目制实践过程即是实现国家自主性的过程^⑪。治理行政化限制了项目下乡对实现国家自主性的促进作用。而如何实现农村基层治理模式优化以构建促进国家实现自主性的国家与乡村社会之间的关系,则成为问题的关键。据此,本研究以“嵌入的自主性”为理论资源,结合基层治理经验,将“激活-接应”机制视为农村基层治理模式优化的实现机理,进而阐释借助“激活-接应”机制构建的农村基层治理模式对于实现国家自主性的理论与实践价值。

二、“嵌入的自主性”与“激活-接应”机制:理论资源与分析理路

20世纪80年代以后,受二战后东亚地区经济发展的启发,斯考切波(Theodore Skocpol)等西方政治学者开始摒弃既有多元主义和结构功能主义两大主流范式秉持的“社会中心论”,主张将“国家”带回政治分析的中心位置。“作为一种对特定领土和人民主张其控制权的组织,国家可能会确定并追求一些并非仅仅是反映社会集团、阶级或社团之需求或利益的目标,这就是通常所说的‘国家自主性’”^⑫。国家自主性概念的提出推进了对国家与社会关系的讨论。一方面,在国家与社会的互动中,国家以其相对于社会的自主性,防止被社会特殊利益所俘获;另一方面,国家自主性的表达使国家成为社会发展的积极推动者而非被动的社会利益的传输带^⑬。这为学界讨论项目制基层实践困境及其克服提供了理论资源^⑭。

“国家中心论”自诞生起就面临“社会中心论”的批评。后者认为一味强调国家意志和国家行为往往忽略社会自身的力量,从而制约政策出台和实施效

果。在一些发展中国家,以高度清晰化、简单化、抽象化为核心特征的国家项目,在实施过程中因忽视了地方社会的复杂性和地方知识的实践效能而最终失败,被学者归因为“压制地方的和流行的东西往往会带来无序”^⑮。“社会中心论”指出了社会能动性在项目实施中的重要性,但却难以对实现国家意志与满足社会诉求相结合的问题给出答案。由于忽视国家自主性的重要性,基于“社会中心论”的制度实践容易使国家陷入被强势主体利益俘获的泥淖中,国家对社会公共福祉的推进也将无从谈起。

面对来自“社会中心论”的批评,持“国家中心论”的学者做出积极回应。其中,埃文斯(Peter Evans)提出的“嵌入的自主性”(embedded autonomy)理论富有启发意义。在埃文斯看来,一方面,国家经过政治精英选拔并匹配以优厚报酬,打造运行高效的行政体系以确保自身的“自主性”;另一方面,国家又嵌入强大的社会纽带中,同时提供了与社会协商的制度渠道^⑯。正是“自主性”与“嵌入性”相结合构成了“嵌入的自主性”,发展中国家得以实现经济发展。“嵌入的自主性”理论既注重国家意志和诉求的实现,又强调社会制度化参与的重要性,为研究项目下乡条件下的农村基层治理模式优化和国家与乡村社会关系调整提供了启示。

第一,“嵌入的自主性”作为实现国家自主性的一种具体形式,嵌入性与自主性缺一不可。片面强调自主性而忽视嵌入性,导致国家发展因丧失社会支持而出现目标偏离;片面强调嵌入性而忽视自主性,国家发展成果又易被强势集团和私人俘获^⑰。在中国国家治理中,除由行政干部以及由其所组成的高效运行的科层体系外,实现国家自主性还依赖于伴随经济增长而出现的国家资源汲取能力和效率的增长^⑱。相较于埃文斯关注的科层体制低效运行制约国家自主性^⑲,中国科层体制因其所掌握的政治、行政和资源优势而为实现国家自主性提供了必要基础。质言之,制约中国国家自主性实现的不是国家掌握的资源和权力优势及以其为基础的行动能力,

而是国家权力嵌入社会的能力和方式以及由此塑造的国家与社会关系形态。

第二,“嵌入的自主性”注重社会力量对实现国家自主性的重要性,并将国家与社会之间合理的关系构造视为国家自主性的实现前提^③。当然,社会力量并不是总扮演积极角色,社会内部各要素并非都有助于实现国家自主性^④。因此,国家需要捕捉(capture)、甄选和激活社会中的积极要素,并在此基础上构建有效的国家与社会之间的联结。基于此,一方面,国家依托项目制发展农村要克服强势利益主体的特殊利益诉求而实现自身意志;另一方面,“嵌入性”的实现既需要国家直面农村基层社会的复杂性,积极吸纳、调动农村基层治理的制度和资源优势,又需要乡村社会对自身积极性的调动和对国家权力和资源输入的有效接应。

第三,“嵌入的自主性”主张国家建设与社会建设的统一。从国家层面看,国家干预与自主性实现相互强化,容易使国家权力突破合理边界而不断扩张,甚至演变为掠夺型国家(predatory state)^⑤。“嵌入的自主性”强调对社会力量的调动以避免国家权力的无序扩张。从社会层面看,与掠夺型国家不同,发展型国家帮助组织社会,而具备内在一致性和联结度的社会又防止国家陷于碎片化的境地^⑥。项目制实施中,一方面,乡村社会力量的积极调动为国家依托项目制实践的权力运行提供必要的规制;另一方面,以国家项目制实践为核心的村庄动员亦是乡村社会不断组织化的过程,并为持续接应项目落地提供必要条件。概言之,只有发挥国家与乡村社会两方面积极性,以制度化构建实现国家“自主性”与“嵌入性”的结合,才能实现项目制增进公共福祉的目标。

村级治理行政化尽管在提升基层政府政策执行效率等方面产生积极效应,但造成项目下乡过程中基层政府与乡村社会的疏离。如果项目供给与社会需求匹配度低,那么外部资源输入难以转化为村庄公共治理事务,反而催生了诸种制度外行为。质言

之,治理行政化及其后果反映出项目下乡过程中国家“嵌入的自主性”不足。而国家权力与发展规划有效嵌入社会,在动员乡村社会的基础上实现自身意志,也就成为当前农村基层治理模式优化的基本要求和方向。

综合上述分析,项目进村中实现国家“嵌入的自主性”既需要国家以及作为代理人的基层政府能够通过有效方式调动乡村社会的积极性和主动性,又需要以主体性表达为基础实现乡村社会对项目资源的有效承接。如此,才能将国家项目制目标与乡村社会实际需求相结合,将国家关于农村发展的规划与乡村社会内生能力提升相结合。由此,“嵌入的自主性”从实际操作层面为项目下乡条件下农村基层治理模式优化提供了理论启示。

在实践层面,本研究借助上述理论资源和地方经验,以“激活-接应”机制作为农村基层治理模式调整的实现机制。近代以来,随着国家政权建设和市场经济发展,中国乡村社会结构发生变革,但“熟人社会”的乡村社会特点并未发生实质性改变^⑦。中华人民共和国成立后,国家在尊重社会结构基础上开展的农业集体化改造,乡村社会内部血缘、地缘联结纽带不断强化^⑧。改革开放以来实行的村民自治制度等既有制度实践和乡村社会内部自组织传统,为当前国家借助项目进村动员、嵌入乡村社会提供了载体。具体来看,在“激活-接应”机制中,国家激活乡村社会中有助于提升项目资金使用绩效的相关要素,将其有序调动并吸纳到基层治理体系和实践当中;而乡村社会在国家资源激活的过程中实现自身积极调适以及对国家项目资源的积极接应。

前文以“嵌入的自主性”为理论资源,厘清了农村基层治理模式调整的基本要求与主导方向,并提出“激活-接应”机制是农村基层治理模式优化的实现机制。基于议题设置,本研究以国家-基层政府(组织)-乡村社会为三维分析框架。具体来看,国家是作为项目资金供给者和制度制定者的中央和省级政府,基层政府(组织)是作为项目制基层实践实际操

作者的县乡政府和村级组织,乡村社会是以广大农民为构成主体的项目制实践场域。

三、农村基层治理的地方实践与“激活-接应”机制构建

围绕项目下乡,部分地区开展了系列创新实践。对这些创新实践及其内在逻辑的解读,为审视项目进村中“激活-接应”机制的基本面向提供了经验参考。

(一)村民自治平台激活与乡村社会公共需求表达

村民自治是全过程人民民主治理在基层领域的具体实践^⑧,并为乡村社会需求表达提供了制度基础和实践平台^⑨。而在治理行政化背景下,村民自治空间不足、自治平台作用虚化^⑩,村庄公共需求难以达成并得到积极反映。湖北省A镇下辖54个行政村和1个社区,其中31个行政村为水库移民安置村,因此承接了“库区移民后期扶持基金”和“库区移民工程建设项目资金”,每年资金合计7000余万元。尽管拥有其他乡镇无法比拟的自由裁量权,但因项目制表现出政府主导、自上而下推进的特点,乡镇政府、村干部等成为项目工程的组织实施者,资金优势并未转化为治理效能。2019年以来,A镇通过激活村民自治平台,上述问题得到有效解决。

第一,化整为零与村级项目资金使用自由裁量权的授予。2019年之前,从组织层面看,在工程落地、点选取、项目工程实施和监管等环节中,村级组织的参与权和决策权阙如。“农村情况村里最清楚,但项目实施更多是政府意志,最熟悉情况的反而参与度不足”(访谈对象:A镇党委书记,ZXDWSJ20221012)。从2019年底开始,A镇根据各村人口规模和基础设施实际需要,将项目资金以“村庄建设发展资金”名义分配到31个移民安置村,每个村获得资金18万至30万元不等。项目资源供给事项由村级组织协商确定,报乡镇政府审批备案后由村级组织负责实施。A镇通过改变资金使用方式为村级组织赋能,农业税费改革后村级组织治理能力不足问题得到一定程度解决。值得注意的是,村级组织赋能只是作为调动

村民参与积极性的必要前提。村民自治实践的有效开展,还需借助其他方面的改革,将国家资源有效投入基层公共治理过程并实现农村善治。

第二,资金监管的针对性调整与村民自治实践的展开。为满足多数村民需求偏好的表达和资金使用规范的需要,A镇借鉴成都市“村级公共服务与社会管理专项资金”运行等改革经验^⑪,组建村级理事会负责搜集群众意见、参与项目工程全环节监管等工作,建立包括村党支部书记、村委会主任、村级理事会会长、村民议事会会长、包村干部等五人共同持有的“五瓣梅花章”等做法。但这些经验做法在A镇却出现“水土不服”^⑫,甚至审核资料中出现类似“标注为三伏天的议事会会场人员穿着厚棉袄”等虚假现象。针对此问题,A镇在资金使用监管程序上做出针对性调整,具体做法是村级组织提交民主议事、资金使用需求等相关材料,乡镇财政所联合农业经济经营管理站等相关站所,每月对村级组织提交材料进行检查,其中重点检查内容是村级民主议事各个环节是否真实开展、项目资金使用是否符合村庄多数村民意愿。在材料审核时,随机拨通参会并签字确认的村民电话,询问其是否真实参会、签字者是否为本人、决议是否经过协商确定、结果是否得到认可等方面信息的真实性。如果出现1例信息不实情况则暂缓拨付资金,并要求村级组织提供相关说明;如果出现不实比例超过到会人员20%则中止审批,并要求村级组织依照规定程序重新启动议事工作。审查后形成书面报告提交至乡镇政府主要领导,由其选择两个村进行复核。

第三,制度调整与村民自治实践平台的激活。上述做法尽管侧重于资金监管方面,但能够倒逼村民自治平台的激活。对于村级组织而言,资金使用过程中民主议事各个环节是否真正落地成为能否通过检查的关键。而民主议事参与主体由党员、村民代表以及其他积极分子组成,参会人员的大幅增加了村干部不经协商实现自身意志的成本,“原来三五个村级理事会成员都听村书记的,现在村民代表中

总会有反对意见,村书记不可能掌控全村村民代表”(访谈对象:A镇镇长,ZXZZ20221015)。在村级治理中,“四议两公开”等制度设置实则为民自治实践搭建了平台。此外,村民自治实践平台的有效运转,亦使得村级项目建设等公共事务得以及时公开,压缩了村级主要干部原有的获利空间。部分行事霸道且利益空间在村庄之外的村主要干部要么被动退出村庄政治舞台,要么主动适应当前项目资金使用和村民自治平台运转需要,改变自身行为方式。

(二)村庄内生治理资源激活与农民主体性培育

中国乡村治理所面对的并非经典意义上的国家政权建设问题,但确实是面对国家权力如何有效进入乡村社会的问题^⑤。国家权力进入乡村社会的有效性不仅涉及行政规则和法律规范植入乡村的方式,还涉及乡村社会内部治理资源纳入国家基层治理实践的程度。当内部治理资源的作用发挥受限甚至被忽视时,项目下乡就会出现“最后一公里”难题^⑥。山东省B镇是华北平原典型农业型乡镇,农村人居环境整治工作是政府重点工作之一。县政府每年整合涉农资金1.2亿元并按照辖区人口规模将资金分配给各乡镇。其中,B镇每年承接人居环境整治专项资金600余万元。大量资金投入并未产生应有效果,镇政府于2020年底被上级政府约谈。2021年以来,B镇通过调整工作方式取得了较好的资金使用效果。

第一,以“街长制”实现乡村社会权威性资源的使用。吉登斯(Anthony Giddens)将影响人类行动的资源区分为配置性资源和权威性资源两类。前者指对物质工具的支配,后者指对人类自身的活动形式支配的手段^⑦。乡村社会中的权威性资源不仅包括村组干部掌握的由政府授权获得的正式权威,还包括部分村民掌握的由血缘、地缘关系决定并经由长期生活实践和社会交往形成的非正式权威。以“街长制”调动乡村社会中非正式权威资源,成为2021年后B镇农村人居环境整治工作方式调整的重要方面。以B镇下辖的刘村为例,该村通过村民代表大

会讨论产生14名街长。街长年龄在50岁至60岁之间,常年在村且时间上有保障。同时,街长又是自然村中红白喜事的组织者和日常纠纷调解的参与者,从而成为乡村社会秩序的积极维护者。村两委通过组织学习培训,一方面使街长了解国家相关政策,另一方面使其意识到这份工作是关系到村集体荣誉和村民健康的大事。这种意识与其对村庄公共生活的积极参与相结合,街长参与积极性被调动起来。“以前是干部扫地群众一边看,现在是干部带着街长干,街长干给群众看。群众不理解、不积极的,街长亲自登门宣传,手把手去教,再不行我街长帮你清理”(访谈对象:B镇党委书记,HZSXZZ20210708)。一旦街长亲自上门,农户不配合就会被看作是不给街长面子而受到非议。

第二,以“新时代文明实践银行”实现乡村社会规则的调用。乡村社会规则集中表现在面子与集体意识两个方面。前者体现出社会评价、声望与地位的意涵^⑧。后者建立在国家政权建设与地缘社会共同作用的基础上,是国家“大传统”与村庄地缘社会“小传统”相融合的结果,具体表现为以行政村、村民小组或自然村为单位的集体认同和集体荣誉感。B镇结合县政府推进的新时代乡村文明实践活动设立“新时代文明实践银行”(后文简称“文明银行”)。“文明银行”在村党支部领导下开展工作,由街长、老党员等威望高的村民组成道德评议会负责讨论认定村民奖励行为。“文明钞票”计分采取积分制,每月评出积分高的前三名村民作为“文明富豪”并张榜公布^⑨。每季度按积分评出等级,获奖者除了佩戴大红花并获得米面等生活必需品外,还会参与抽奖。原本并不在意的村民认为“都是一个村住着,为什么别人能得到表彰,而我没有”。由此,村民参与人居环境整治就成为基于个体荣誉感的主动行为。同时,村两委强化鼓励引导,让村民认识到参加文明实践是一种为村集体增光添彩的行为。在村庄中,村民之间彼此熟稔并有着朴素的集体情感。村两委的积极引导进一步激发了村民的集体情感。村民个体荣

誉感与集体荣誉感实现了融合,村民的主体意识得到极大调动。“不拿报酬的义务工成为获得集体认可的渠道,村民积极参与村庄事务成为常态”(访谈对象:B镇镇长,HZSXZZ20210706)。也因此,该镇人居环境整治投入成本降低50%。

相较于前述村民自治实践平台的激活,村庄内生治理资源的调用则从广度和深度两个层面强化了激活力度。从广度上看,村庄内生治理资源的调动实质上扩大了村内多数村民的参与空间。从深度上看,基层政府对村庄内生治理资源的调动触及了多数村民既有行动规则和行为方式,而并非局限于部分村民的诉求表达与协商讨论。

(三)社区公共性激活与资源承载力提升

个体越是愿意为增进公共利益而谦抑自我,个体的公共性就越强,而以公共性为基础的交往状态即视作社会团结^⑤。如若社会团结松动而走向“原子化”状态,乡村社会公共规则也就丧失了存续的基础,甚至出现针对集体利益先占先得的失序状态^⑥。在治理行政化趋势下,政府主导村庄事务并未给农村社区公共性的作用发挥提供必要空间^⑦,而这极大提升了项目实施的组织成本,弱化了乡村社会的资源承载能力。四川省C镇旅游资源丰富,自20世纪90年代末期开始开发旅游产业。2017年,该镇获评国家级旅游开发示范镇,项目投入力度逐年增加。但因村庄公共性缺失,利益最大化成为各种行为主体的核心诉求。而利益协调一旦无法达成一致,则村庄土地调整、占用等事项就难以顺利推进,旅游开发项目也就陷于停滞。2019年以来,C镇围绕提升乡村社会承载能力进行了实践探索。

第一,重拾“坝坝会”议事传统,在协商过程中激活公共精神。按照当地居住传统,村民在建房时会主屋前预留一块平地,这块平地被当地人称作“坝坝”,而以自然村或村民小组为单位在“坝坝”上的议事活动被称作“坝坝会”。随着国家承担了越来越多的公共品供给事务,“坝坝会”于2008年后逐渐退出。2019年3月,C镇重拾“坝坝会”传统,规定所有

项目必须经过“坝坝会”通过才能实施。村民小组长为“坝坝会”组织者,每户至少派出一名代表参会,“坝坝会”召开时间根据农时调整。组织者将公共议题抛出由村民评议。讨论时不设边界和议程,每个村民都可以畅所欲言并鼓励争论。“坝坝会”不仅为村民充分表达诉求提供了契机,还通过平等协商达成小组内部多数人认可的公共意志。公共意志是在充分协商基础上形成的,因而得到多数村民的理解和拥护并对少数不配合者构成压力。C镇黎村2021年因园区扩建需占用10亩林地。“坝坝会”通过后仍有个别村民阻挠施工,但“自然村其他人都指脊梁骨,甚至有人提议在他家办人情时都不帮忙”,迫于其他村民的压力,该村民不再阻挠扩建占地并获得了规定内的占地赔偿。

第二,举办党组织领导下的村庄公共文化活动,在密集交往中培植以公共性为基础的社会团结。C镇规定全镇所有行政村每年拿出部分村集体收入,用于村庄公共文化活动开支。其中各村统一开展的活动有两类:一类是在年底举办的篮球赛,一类是每半年举办一次的广场舞和麻将比赛。前者针对青年人,利用年底青年人返乡时间段进行比赛,每个行政村组织一支队伍参赛。后者针对老年人,以各村老年人协会为组织者。获奖者在全镇范围内公示并由乡镇政府给予奖励。上述活动强化了村民以村庄为单位的集体意识和参与公共事务的自觉性。“比赛尽管奖金有限,但谁都想自己村赢”,而这种集体意识又与“为什么别的村发展得快,而自己村发展落后”等意识存在密切关联,项目实施获得了更加广泛的民意基础。换言之,文化活动的开展为村民密切互动提供了机会,而建立在集体荣誉感基础上的密切互动,催生了村庄公共性和社会团结。在项目实施中,村民更倾向于从公共利益出发而非拘泥于自身利益最大化思考问题,C镇旅游开发项目得以平稳推进。在资金投入力度逐年增加的前提下,2018年该镇因村民不配合导致项目停滞的情况有6例,而2021年同类情况仅有1例。

公共性是使个体得以超越狭隘自我而关注公共生活的基础,也是塑造现代国家与民众良性相倚、互为监督新格局的重要条件^⑨。在项目下乡实践中,乡村社会公共性的积极培育为外部公共资源转化为乡村社会公共利益提供了必要的社会基础。换言之,具备社区公共性的乡村社会提升了资源承载能力,从而能够更主动地承接项目资金输入。

四、“激活-接应”机制构建与农村基层治理模式优化

农村基层治理行政化可视作基层政府为打通“最后一公里”而做出的一种努力,并在提升基层政府政策执行效率方面产生积极效应,但也衍生出一系列亟待解决的新问题。也正因如此,部分地区结合项目制基层实践情势需要,以“激活-接应”机制为改革抓手,实现了基层治理模式的优化。归纳来看,“激活-接应”机制是基层治理实践中政府激活乡村社会 and 乡村社会接应政府资源输入两个方面的统一。基层政府激活村民自治平台、内生治理资源和社会公共性,将其有序吸纳进基层治理体系和治理实践中。相应地,乡村社会以需求制度化表达、主体性培育和资源承载力提升等方式实现对国家项目资源的积极接应。激活是前提也是手段,接应是结果也是目标,“激活-接应”机制的作用发挥促使涵盖治理结构、治理规则和社会基础在内的农村基层治理模式优化。

第一,以社会需求表达为目标的自治平台运转,重塑村级民主治理结构。在埃文斯看来,实现“嵌入的自主性”离不开国家与社会互动形成的关系网络^⑩。而具体到农村基层治理场域中,关系网络即是涵盖国家与社会的各方利益主体的治理结构^⑪。结合前述案例,基层民主治理结构的形成得益于三个方面调整。首先,项目资金以村为单位进行分配,为村民自治提供了必要的物质基础和权力空间。依照原有“以县为主”的项目制实践,项目资金使用由政府和相关职能部门主导,项目制运作并不能转化为村级治理和村民自治的治理资源。而在不改变项目

资金“专款专用”要求的前提下,将资金使用权下放到村一级,就摆脱了村级治理资源不足的困境,为村民自治平台的运转提供了必要条件。其次,乡镇一体化治理体系的实质是乡村社区事务和政府行政事务叠加混合,村民自治丧失了实际意义^⑫。项目资金使用方式的调整,实质是将乡村社区事务与政府行政事务区分开来,而这为村民自治的制度实践提供了必要的体制空间。最后,以项目资金使用重构村级组织与村民之间的直接利益关联,形成了建立在协商民主基础上的村级公共品供给模式。村民参与和需求表达的效度直接关系到资金使用的方向和内容,更直接关系到村庄公共品供给质量。直接利益关联的搭建既解决了村民参与度不足的问题,又能够实现“搭便车”和精英俘获的有效遏制。

第二,以农民主体性培育为目标,调动村庄内生治理资源,建构简约、有效的治理规则体系。实现“嵌入的自主性”离不开国家权力介入社会的合理方式。如果方式不当,国家就容易陷入故步自封或者裙带主义的泥淖而无法自拔^⑬。在基层治理视域中,国家介入社会的方式又被视为国家(政府)“怎样治理村庄社会”或曰村庄社会的治理规则问题^⑭。有学者发现基层治理广泛使用半正式的行政方法,依赖由社区自身提名的准官员进行县以下治理,而将这种以半正式为特点的治理方式称为“简约治理”^⑮。简约治理不仅指治理主体的半正式,还包括治理规则的半正式。正式规则与非正式规则的融合运用,一定程度上决定了简约治理的有效性。基层治理现代化进程中,强调技术化和制度化的正式规则与基于乡土社会的非正式规则并非简单的替代与被替代关系。事实上,越不重视非正式规则的有效性,越会使正式规则脱离基层的治理实践^⑯。一些地方的基层治理实践表明,把作为非正式规则的村庄内生治理资源纳入治理规则体系中,一方面使得基层治理实践更加扎根于乡村社会——扎根于乡村社会的简约治理不是追求形式上的规范与效率,而是注重实质意义的“有效治理”^⑰;另一方面还为基层治理正式规

则的有效落地提供了对接载体。调动村庄内生治理资源的实质是以农民喜闻乐见的方式激活乡村社会的过程,项目制实践中农民作为参与者、决策者、受益者和评价者的主体作用得以彰显,项目制的制度目标因而得以更有效实现。

第三,以提升乡村社会资源承载力为目标的村庄公共性培植,夯实农村有效治理的社会基础。“嵌入的自主性”不仅依赖于社会的积极参与,还依赖于社会建设以获得实现国家自主性的适应性基础。以实现“嵌入的自主性”为立足点,基层有效治理需以乡村社会公共性培植为社会基础。一些地方的乡村治理实践表明,村庄公共性培植基于利益和情感两个维度展开。一方面,通过诸如“坝坝会”等组织形式让村民意识到项目资金使用不仅是政府的公共事务,更是涉及乡村社会公共利益和村民个体利益的社区事务。由此,项目资金使用在村级组织与村民、集体与个体之间搭建了利益关联,外部资源输入转化为内部治理事务。另一方面,借助开展契合乡村社会实际的公共文化活动的,基于血缘、地缘和现代国家政权建设而形成的村民集体主义情感得以强化并发挥作用。村庄公共性不仅提升了乡村社会对个别利益诉求无序彰显的遏制能力,还以公共意志表达项目需求偏好,在降低项目资金落地组织成本的同时,强化了乡村社会对于外部资源的有效承载能力。村级治理形态不仅与自上而下的国家制度供给

有关,还与乡村社会结构和社会性质有关。后者构成村级治理的社会基础^⑧。而对以村庄集体意识、集体认同和集体行动为核心的村庄公共性的积极培植克服了特殊主义行动的掣肘,为农村基层民主治理提供了必要的社会基础。“激活-接应”机制构建的基层治理模式优化如图1所示。

五、农村基层治理模式优化与国家“嵌入的自主性”

关于国家与社会关系的讨论重点不应是国家是否介入社会的问题,而应是介入的程度和方式问题^⑨。前文从地方经验出发提出了借助“激活-接应”机制实现农村基层治理模式优化的路径。如果说农村基层治理是国家与社会关系互动的场域,那么,治理模式优化实则是从治理结构、治理规则和社会基础等方面对国家与社会关系的积极调整。本文揭示了项目下乡过程中国家介入村庄的应有程度和有效方式。

分税制改革极大提升了国家资源汲取能力,中央财政专项资金的体量逐年增加,而地方政府通过资源整合获得以土地财政为主的财政收入。无论中央财政资金还是地方财政资金,均在县级层面形成交汇并以项目制为主导形式输入乡村社会。与此同时,随着“五位一体”战略布局的提出,地方政府发展理念、行政压力和创新要求得以普遍强化并在农村发展各领域体现出来。上述两方面为“强政府”的形

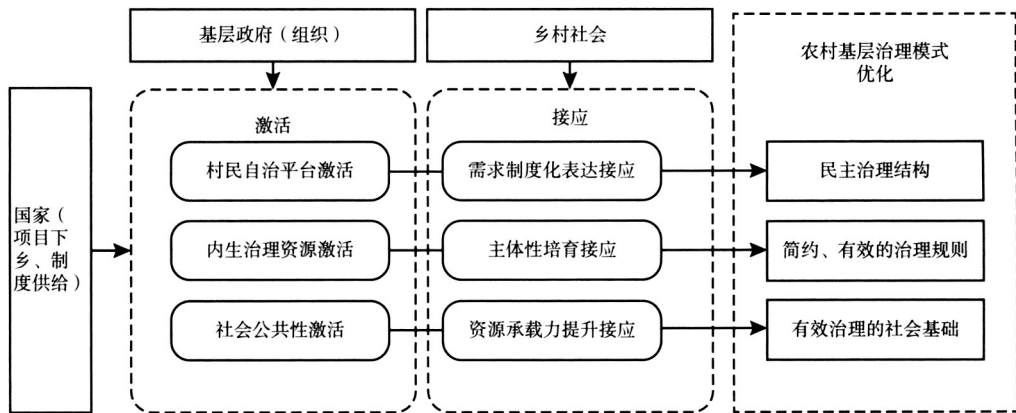


图1 “激活-接应”机制与农村基层治理模式优化

成奠定了必要的政治和财政基础。而基层政府发展农村的诉求越强烈,行政权力主导倾向也就越突显。基层治理服从于上级意志,上级转移资源越多,治理行政化程度越深,也就越难以深入农民、了解农民实际需要,越难以组织和动员农民,导致资源下乡与农村基层治理悬浮同步出现^④。由此而来的是项目资金使用与乡村社会需求偏好难以对接,从而降低资金使用效率,国家提升公共福祉的目标难以实现。“嵌入的自主性”以“强政府”和“强社会”共存为前提^⑤,而正是因为与“强政府”相匹配的“强社会”缺失,使得国家权力嵌入缺乏有效载体,并最终限制了国家自主性的发挥。

需要强调的是,项目进村过程中的“强社会”追求的不是西方意义上的“市民社会”,亦非埃文斯视野中的产业资本家群体^⑥,而是以村庄社区为基本单元,并具备较强组织能力和集体行动能力的一种社会形态。一方面,作为马克思主义政党,中国共产党在长期领导中国式现代化事业进程中,突出彰显了“组织起来”的行动特质和强大组织力^⑦。在此过程中,国家尽管在不同发展阶段对乡村社会采取的组织方式不同,但均为乡村社会组织化提供了厚重的历史传统和丰富的治理经验。因此,项目进村过程中“强社会”的构建并非新发展阶段中的全新事物,而是既有国家治理经验和治理传统的发展。另一方面,农业税费取消后,至少从利益层面观察,国家与乡村社会的关系从资源汲取与被汲取的关系走向资源输入与承接的关系。而“强社会”的构建也就因适应国家与乡村社会关系的深刻调整而具备了新内涵。因此,“激活-接应”机制中激活的对象也便具有两个层面的意涵。其一,激活治理传统中适应当前项目进村需要的既有要素,如村庄内生治理资源与由乡村社会性质决定的社会团结。其二,激活借助资源输入引致的新的治理机制和治理需求,如以协商民主为内核的自治平台、克服特殊主义基础上的公共需求表达。

进一步看,国家权力在基层社会的延伸建立在基层治理制度安排和治理机制上。相较于基层治理

行政化以及由此而来的治理悬浮,以“激活-接应”为核心机制的农村基层治理模式优化,一方面使得国家权力通过积极嵌入乡村社会结构和村民需求偏好结构而实现对农民的有效组织和动员;另一方面,将乡村社会内部治理资源、治理规则和治理平台充分调动并有机整合进国家基层权力运行过程,国家依托项目资金助力农村发展的公共意志获得有效载体。国家权力有效嵌入与乡村社会主体地位的真正确立相结合,项目资金使用与乡村社会公共利益诉求相一致。换言之,农村基层治理模式优化实质是在农民主体性获得、乡村社会需求的制度化表达和资源承载力提升的“强社会”基础上,对“强政府”与“强社会”关系的重新塑造和合理构建。

在一些西方学者看来,国家与社会关系呈现出紧张甚至对立的状态。正因如此,国家“嵌入性”与“自主性”之间的平衡并不容易实现,即国家嵌入社会难以避免被社会内部利益集团俘获,而实现国家自主性又可能导致国家对社会挤压甚至排斥。实现国家“嵌入的自主性”需以国家行政系统的调整以及国家与社会的复杂博弈为前提,而这充满了实践风险^⑧。但在中国,国家与社会关系无论从利益层面还是从价值层面,均表现出融合一致的关系形态。由此,“嵌入的自主性”实现路径的重点不在于国家行政体制自身建设,亦不在于一般意义上国家与社会利益博弈机制的优化,而是在于优化基层政府与乡村社会共同塑造的治理模式上。农村基层治理模式优化不仅关系到农村基层治理绩效和社会良性运行,还关系到实现国家“嵌入的自主性”。

综合前文分析,结合当前项目进村实际和国家“嵌入的自主性”要求,农村基层治理模式优化至少存在三个方面的实践重点:第一,县乡政府应积极优化项目资金使用办法,扩大以行政村为单位的项目资金使用中村级组织和乡村社会的话语权,尤其是扩大村级民主决策的作用空间,将村民自治实践与项目资金使用有机结合起来。第二,县乡政府应将政府行政事务与村庄社区事务区分开,尊重并积极吸纳乡村社会内部有效治理资源,并以此实现对乡

村社会的积极组织与有效动员。第三,以项目输入为实践契机,以公共性培植作为未来乡村社会建设的重点工作。在这方面,可整合农村党组织建设、集体经济发展、公共文化建设等方面的资源以增强乡村社会团结,着力夯实村庄公共需求有序表达的社会基础。

六、结论与讨论

既有研究表明,项目制实践不仅是一种国家治理方式的运行过程,还是国家依托特定形式的财政供给提升农村整体发展水平的过程。而在项目下乡过程中,由基层政府与市场主体形成的庇护关系结构,以及强势主体利益俘获形成的利益分配结构,使得国家的公共意志难以实现,制约了国家自主性发挥^⑤。党的十八大以来,中央和各级地方政府逐渐强化权力监督力度,通过有力的制度和规则供给压缩了利益俘获的空间。换言之,基于利益俘获而出现的国家自主性不足问题得到切实缓解。

治理行政化尽管强化了基层政府在村庄中的权力运行和政策执行力度,但实际上却降低了基层政府对乡村社会需求的回应能力,外部资源供给难以转化为村庄内部治理效能。国家项目资金使用与乡村社会公共需求难以有效对接,制约了国家自主性的实现。因此,导致当前国家自主性不足的主要原因并非利益俘获,而是治理行政化趋势下社会参与不足以及由此引致的基层政府与乡村社会的关系失衡。而适时调整农村基层治理机制,实现国家(政府)与乡村社会关系再平衡,成为新发展阶段实现国家“嵌入的自主性”的关键。

结合对部分地区农村基层治理实践的分析,农村基层治理模式优化以“激活-接应”为实践机制,即通过基层政府激活村民自治平台、内生治理资源和乡村社会公共性,使乡村社会得以借助公共需求制度化表达、农民主体性培植和乡村社会资源承载力提升等积极接应国家资源输入。在此过程中,农村基层治理结构、治理规则体系和社会基础等方面得到优化。对于国家而言,农村基层治理模式优化意味着国家权力与乡村发展规划得以有效嵌入乡村社

会,并通过有效嵌入实现了项目制公共意志与乡村社会公共诉求相结合,乡村社会以更加主动的状态和积极的行动融入乡村振兴战略实施中,国家自主性得以获得。而国家如何引导地方结合自身经济社会发展和资源禀赋等实际条件,以“激活-接应”机制为核心实现农村基层治理模式优化是关系到国家战略意志实现和农村长治久安的议题。

注释:

①渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期;焦长权:《从分税制到项目制:制度演进和组织机制》,《社会》,2019年第6期。

②陈家建:《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》,2013年第2期;管兵:《项目理政:县域治理激励机制的视角》,《社会科学研究》,2021年第2期。

③田先红:《项目化治理:城市化进程中的县域政府治理》,《政治学研究》,2022年第3期。

④李祖佩、钟涨宝:《“经营村庄”:项目进村背景下的乡镇政府行为研究》,《政治学研究》,2020年第3期。

⑤景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《治理研究》,2018年第1期。

⑥贺雪峰:《乡村治理中的公共性与基层治理有效》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2023年第1期。

⑦朱政、徐铜柱:《村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建》,《社会主义研究》,2018年第1期。

⑧陈兴彦:《涉农项目的基层实践、绩效损耗与战略优化》,《社会科学》,2022年第5期。

⑨豆书龙、王山、李博:《项目制的复合型碎片化:地方治理的困境——基于宋村项目制的分析》,《公共管理学报》,2018年第1期。

⑩邢成举、李小云:《精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究》,《中国行政管理》,2013年第9期。

⑪李祖佩:《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性视角》,《政治学研究》,2015年第5期。

⑫彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考切波编著:《找回国家》,第10页,生活·读书·新知三联书店,2009年版。

⑬黄冬娅:《比较政治学视野下的国家分殊性、自主性和有效性》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2009年第4期。

⑭李祖佩:《项目制基层实践困境及其解释——国家自主

性视角》,《政治学研究》,2015年第5期。

⑮詹姆斯·C.斯科特:《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,第3页,社会科学文献出版社,2012年版。

⑯ Peter Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

⑰ ⑱ ⑲ ⑳ Peter Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, p. 12, pp. 45—50, p. 50, p. 152.

㉑焦长权、焦玉平:《“大政府”的兴起:经济发展与政府转型——中国政府公共收入水平研究报告(1980—2014)》,《开放时代》,2018年第3期。

㉒彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考切波:《找回国家》,第67页。

㉓ Peter Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, p. 248.

㉔陆益龙:《后乡土性:理解乡村社会变迁的一个理论框架》,《人文杂志》,2016年第11期。

㉕董磊明、宋苑:《李村:就近城镇化与地缘圈的重构》,第78页,社会科学文献出版社,2020年版。

㉖桂华:《国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径》,《政治学研究》,2022年第5期。

㉗李祖佩:《村级治理视域中的农民参与——兼议农村社会治理共同体的实现》,《求索》,2022年第6期。

㉘贺雪峰:《资源与规则:国家与农民关系视野中的基层治理》,《社会科学战线》,2022年第12期。

㉙陈义媛:《国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的“行政吸纳自治”》,《北京工业大学学报(社会科学版)》,2019年第6期。

㉚村级理事会成员由村主职干部安排的人选组成,原本分属五人持有的“梅花章”实则为村主职干部一人持有。

㉛田先红:《乡村治理转型与基层信访治理困境》,《古今农业》,2011年第3期。

㉜桂华:《项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例》,《政治学研究》,2014年第4期。

㉝吉登斯:《社会的构成》,第7页,生活·读书·新知三联书店,1998年版。

㉞董磊明、郭俊霞:《乡村社会中的面子观与乡村治理》,《中国社会科学》,2017年第8期。

㉟“文明银行”奖励办法规定:实行“五清理”(清庭院、清厅堂、清卧室、清厨房、清厕所)、“一规范”(规范穿戴及生活方式),每月检查1—2次,每月每项合格者奖励100元文明钞票;

家庭种植花草树木且面积占庭院面积20%以上的,奖励50—100元文明钞票;“门前三包”(包卫生、包绿化、包秩序),每完成一项奖励50元文明钞票;垃圾分类检查合格者,每次奖励10元文明钞票。

㊱冯仕政:《社会治理与公共生活:从连结到团结》,《社会学研究》,2021年第1期。

㊲贺雪峰:《如何达到村庄善治》,《中国乡村发现》,2021年第4期。

㊳李祖佩:《村级治理视域中的农民参与——兼议农村社会治理共同体的实现》,《求索》,2022年第6期。

㊴李友梅、肖瑛、黄晓春:《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》,2012年第4期。

㊵ Peter Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, pp. 231—234.

㊶金太军:《村庄权力结构研究综述》,《文史哲》,2004年第1期。

㊷周庆智:《在政府与社会之间:基层治理诸问题研究》,第32页,中国社会科学出版社,2015年版。

㊸ Peter Evans, "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", *Sociological Forum*, Vol. 4, No. 4, 1989.

㊹狄金华、钟涨宝:《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》,《社会学研究》,2014年第5期。

㊺黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》,2008年第2期。

㊻周飞舟:《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》,2019年第3期。

㊼欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》,2022年第3期。

㊽贺雪峰:《行政还是自治:村级治理向何处去》,《华中农业大学学报(社会科学版)》,2019年第6期。

㊾黄宗昊:《“发展型国家”理论的起源、演变与展望》,《政治学研究》,2019年第5期。

㊿贺雪峰:《资源下乡与基层治理悬浮》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》,2022年第7期。

①②③④ Peter Evans, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, pp. 160—171, p. 17, pp. 25—39, pp. 10—14.

⑤郭为桂:《“再组织化”:全面从严治党的战略抉择及其制度导向》,《经济社会体制比较》,2019年第1期。

⑥李祖佩:《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》,《政治学研究》,2015年第5期。