

[DOI]10.16164/j.cnki.22-1062/c.2024.01.016

多重逻辑下乡村治理的“漂移”

——以东北某村粮食补贴政策调整为例

马太超¹,张春华²,邓宏图³

(1. 中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732;

2. 中国政法大学商学院,北京 100088;

3. 广州大学新结构经济学研究中心,广东 广州 510006)

[摘要]有效的乡村治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。本文构建了“行为主体—行动逻辑—治理绩效”(SLP)的统一分析框架,用以系统考察乡村治理全过程,并以实际案例验证分析框架的有效性。研究表明,乡村治理涉及行政村、村民小组和农户三类行为主体,分别主要对应政治逻辑、社会逻辑和经济逻辑三重行动逻辑。各行为主体面临的约束不同,行动逻辑及其组合也每每不同,由此引发的实际行动以及作为互动结果的乡村治理绩效便存在明显差异。基层政府的政策制定和执行要充分考虑农户的现实情况,将“自上而下”与“自下而上”有机衔接,促使多重逻辑良性互动,进而推动乡村治理体系和治理能力的现代化。

[关键词]乡村治理;政策漂移;社会逻辑

[中图分类号] F49;D422.6

[文献标志码] A

[文章编号] 1001-6201(2024)01-0137-10

引言

党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,为国家治理体系和治理能力现代化提出了前进目标和努力方向。乡村治理现代化既是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,也是农业农村现代化的必然要求。“治理有效”更是乡村振兴的重要目标,其重要体现之一便是政府政策的精准实施和有效执行。如果能够充分调动各利益相关方的共同行动,将政策较好地贯彻和落实,便可视为“治理有效”。然而,由于现实中的乡村治理面临村干部行政化^①、基层治理内卷化^{②③}、基层政权悬浮化^④等问题,上级政府的政策安排在基层部门的执行中往往被“扭曲”^{⑤⑥},乡村治理体系和治理能力现代化面临巨大压力。

提高乡村治理能力,推进治理体系和治理能力现代化,是乡村有效治理的必然选择。如何实现乡村治理体系和治理能力的现代化?影响乡村治理有效性的因素有哪些?各因素及其互动又将如何形塑农村基层治理面貌?对这些问题的回答离不开对乡村治理过程中各利益相关者及其互动过程的严谨分

[收稿日期] 2023-09-22

[基金项目] 中国社会科学院“青启”计划(2024QQJH114);国家社会科学基金重大项目(17ZDA067);国家社会科学基金一般项目(22BJL029)。

[作者简介] 马太超,男,中国社会科学院农村发展研究所编辑,经济学博士;张春华,女,中国政法大学商学院博士研究生;邓宏图,男,广州大学新结构经济学研究中心主任、教授、博士生导师。

① 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。

② 贺雪峰:《规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法》,《社会科学》2019年第4期。

③ 秦振兴:《资源下乡、农村社会心态秩序失衡与基层治理内卷化》,《社会科学战线》2021年第3期。

④ 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》,《社会学研究》2006年第3期。

⑤ 温铁军、杨帅:《中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展》,《理论探讨》2012年第6期。

⑥ 陈锋:《分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》2015年第3期。

析。本文以田野调查为基础,以东北某村粮食补贴政策调整为例,通过构建“行为主体—行动逻辑—治理绩效”的分析框架,考察上级政府的农业政策在基层被“扭曲”的逻辑根源,透过基层治理现象深入挖掘乡村治理本质。在此基础上,分析有效的乡村治理需要满足的条件。

采用上述分析框架,对乡村治理的分析可细分为三个步骤。首先,界定相关行为主体。因为他们是现实的治理行为最直接的参与者,正是各行为主体的互动才产生了纷繁复杂的乡村治理实践。其次,考察行为主体各自的行动逻辑或决策逻辑。行为人的选择受行动逻辑的引导,不同的行动逻辑将引发不同的实际行动。最后,分析在不同行动逻辑指引下各行为主体基于各自利益的博弈及其博弈均衡(即各方互动的最终结果)。如果各参与主体在行为选择上存在不同的行动逻辑,而非共享一套共同的行为准则,则互动的结果将由多重逻辑及其互动情况决定,而非由单一逻辑所主导。乡村社会是一个复杂的活动场域,政治、经济、社会、文化等多重因素彼此交织,熟人或半熟人社会的特点使文化和社会因素在乡村治理中起着至关重要的作用,由此决定了乡村治理过程的复杂性。丰富的乡村治理实践表明,不同的行为主体具有不同的行动目标,为实现各自目标又衍生出差异化的行动逻辑,在多重逻辑指引下各主体的互动也将衍生出差异化的治理绩效。下文的分析便按照以上三个步骤依次展开。

有必要说明,尽管上述分析思路来自对某一特定“样本村”的持续跟踪调查,但所关注的问题却具有普遍性和一般性。对与城市距离较远、人员流动性相对较小的传统农业村而言,其乡村治理逻辑存在某种共通之处。因此,对某个典型案例的考察可以透视其他同类村落的基本情况,反映共性问题。虽然农业生产已经高度市场化,人员流动性也在逐步加强,但在农村内部仍是熟人或半熟人社会,对以农业为主的村落而言尤为如此。在这些村落内部,传统的习俗和惯例等对乡村治理仍然有较大影响,因此在乡村治理过程中,在经济逻辑之外往往还存在其他行动逻辑,多重逻辑的互动引发基层治理的复杂性和多样性。对多重逻辑及其互动过程的考察既是理解乡村治理实践的逻辑起点,也是更好地实现乡村社会“治理有效”的根本出路。

本文的边际贡献有两点:其一,构建了“行为主体—行动逻辑—治理绩效”(SLP)的统一分析框架,以此全面而系统地考察乡村治理的全过程;其二,有别于以往研究中过于强调某一因素而相对忽视同样重要的其他因素的分析思路,本文对不同的行动逻辑给予同等程度的关注,刻画各行为主体彼此间复杂的博弈过程,细致描绘多重逻辑交互作用下的乡村治理图景,从而深刻理解乡村治理的根本内涵,为推动乡村治理体系和治理能力现代化提供严谨的学理性分析和具备可操作性的政策建议。

一、文献回顾与评论

自农村税费改革以来,乡村治理的形式和内涵均发生了诸多变化。国家从农民生产生活领域逐渐退出,在赋予农户发展自主选择权的同时也引发了乡村治理的深刻变革。与这种变化相对应,学者就当前乡村治理的现状和治理绩效的影响因素等展开了深入研究。

在治理现状层面,总体而言,乡村治理尚未达到“治理有效”的既定目标。税费改革以来,随着国家权力从农村的逐步退出,乡村普遍面临治理的“内卷化”^①以及基层政权的“悬浮化”^②。然而,国家并未从农村完全退出,在逐步退出乡村治理具体过程的同时仍以项目制等形式向农村输入各类资源。受寻利目标驱使,部分城市资本也开始下乡谋求资本增值,然而项目进村、资本下乡背景下的乡村仍然面临公共性缺失的治理困境^{③④}。

上述现象的出现与税费改革以来国家从农村基层的退出密切相关。一方面,位于行政体系顶层的国家逐步退出农村领域,对乡村治理的直接干预不断减少,与国家减少直接干预相伴随的是乡村治理公共性的缺失;另一方面,随着城乡二元结构的松动,村庄成员流动性加大、利益分化明显,农村内部利益

① 吕德文:《乡村治理70年:国家治理现代化的视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

② 罗栋梁:《治理现代化背景下乡村权威的塑造:现实困境与基本路径》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2022年第3期。

③ 卢青青:《资本下乡与乡村治理重构》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2019年第5期。

④ 张良:《“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构》,《中国农村观察》2016年第3期。

联结逐步减少,村民相容利益空间被不断压缩,作为“准公共品”的乡村治理面临村民们“理性的不合作”的窘境。孙泉雄和全志辉^①认为当前农村社会面临治理主体缺位、村民主体性缺失的治理困境,何得桂和徐榕^②则深入研究了乡土社会政策变现过程中农民“有参与无合作”现象的形成原因及其对公共政策实施效能的影响。一般而言,乡村治理成果具有公共品或准公共品属性,个体参与乡村治理的私人成本要大于其所能获得的收益,从而使得参与者寥寥无几。村民间“事不关己高高挂起”的冷漠心态使乡村治理陷入“有参与无合作”甚至“不参与不合作”的尴尬境地。

尽管总体而言乡村治理效果并不尽如人意,但仍有成功范例值得参考。这意味着,如果能够有机整合相关因素,乡村治理也将由悬浮型治理转变为有效治理。研究表明,乡村治理效果受多重因素影响,乡村资源形态、不同层级权力间的互动、乡土逻辑(例如“面子观”)、数字技术和集体资源数量等成为研究人员重点关注的因素。李祖佩和梁琦^③考察了不同资源形态下不同类型的村庄精英及其组合对农村基层治理的差异化影响;李晓梅和白浩然^④注意到农村脱贫场景下基层政府权力与上级政府权力的互动对治理效果的影响;董磊明和郭俊霞^⑤研究了“面子”的社会治理功能,认为在熟人社会中作为社会资本的“面子”具有调解成员间矛盾的治理功能;王亚华和李星光^⑥的研究表明,数字技术能够为乡村治理赋能,提高乡村治理现代化水平。一般而言,集体资源越多,基层党组织治理能力越强,乡村治理效果越好^{⑦⑧}。

以上研究从不同侧面考察了乡村治理的相关问题,为本文提供了重要的分析参照。但由于各自关注点的差异,上述研究过于“微观”和具体,往往过于强调某一因素的具体影响,这既使读者无法据此得到一个关于乡村治理的一般性分析框架,也无助于对乡村治理全过程的全面理解。笔者认为,乡村治理的无序与有效均是一定约束条件下各行为主体互动的结果,差异化的治理绩效在本质上是不同行为主体基于各自行动逻辑进行最符合自身利益选择后的博弈均衡。无论是上下级政府间互动的观察视角,还是正式制度与非正式制度相互影响的分析进路,最终均要落脚到行为人实实在在的选择与互动上来。因为只有明确了乡村治理过程中的各参与主体及其行动逻辑,才能在各方的互动中深刻理解乡村治理的全部内涵。也正是诸多行为主体所依照的不同行动逻辑及其组合与互动,才衍生出当前多样态的乡村治理面貌。虽然部分学者注意到乡村治理过程中各类行为主体的互动,例如对乡村数字治理中基层组织与村民间互动的分析^⑨,对政府、企业和村民之间博弈关系的考察^⑩,然而现有分析仍存在不足。一方面,缺乏一个统一的分析框架,对乡村治理过程中相对固定且关键的行为主体缺乏一致的分类。由于分析内容的差异,不同文献关注的行为主体每每不同,这本无可厚非,但这也使相关研究缺乏理论对话的基础和共识,无法解释某一具体文献分析视野之外的其他行为主体的行为。另一方面,没有从理论层面对各类行为主体的行动逻辑进行精练的概括。虽然乡村治理涉及各个层面的内容,但是在一定时间内,不同行为主体的行动逻辑却是一以贯之的,短期内不会改变。而这些相对稳定且有迹可循的行动逻辑是分析各类乡村治理行为及其结果的关键。因为任何乡村治理行为都会涉及相对固定的行为主体(例如行政村、农户),而这些行为主体的行动逻辑也相对固定。那么,就可以以这些行为主体及其行动逻辑为基础,构建统一的分析框架,在此基础上分析各种类型的乡村治理现象。

基于现有文献的某些不足,同时结合笔者实地调研的切身感受,本文清晰界定了乡村治理过程中三

① 孙泉雄、全志辉:《村社共同体的式微与重塑?——以浙江象山“村民说事”为例》,《中国农村观察》2020年第1期。

② 何得桂、徐榕:《政策变现的乡土逻辑:基于“有参与无合作”现象的分析及超越》,《中国农村观察》2020年第5期。

③ 李祖佩、梁琦:《资源形态、精英类型与农村基层治理现代化》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

④ 李晓梅、白浩然:《双重政府权力运作:农村脱贫场景的治理逻辑——基于国家级贫困县村庄减贫实践的调研》,《公共管理学报》2019年第4期。

⑤ 董磊明、郭俊霞:《乡土社会中的面子观与乡村治理》,《中国社会科学》2017年第8期。

⑥ 王亚华、李星光:《数字技术赋能乡村治理的制度分析与理论启示》,《中国农村经济》2022年第8期。

⑦ 蔡文成:《基层党组织与乡村治理现代化:基于乡村振兴战略的分析》,《理论与改革》2018年第3期。

⑧ 桂华:《产权秩序与农村基层治理:类型与比较——农村集体产权制度改革的政治分析》,《开放时代》2019年第2期。

⑨ 徐旭初、朱梅婕、吴彬:《互动、信任与整合:乡村基层数字治理的实践机制——杭州市涉湖村案例研究》,《中国农村观察》2023年第2期。

⑩ 张鸿、王思琦、张媛:《数字乡村治理多主体冲突问题研究》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2023年第1期。

类关键的行为主体及其差异化的行动逻辑。参与乡村治理过程的任何主体(企业也好,其他社会组织也好),要想真正融入乡村治理,真正实现“治理有效”,就不可避免地要与这些相对固定的行为主体打交道。只有不同的行为主体彼此形成足够的默契,才能真正形成乡村治理共同体,推动乡村治理体系和治理能力的现代化。因而,界定行为主体、明晰行动逻辑既是考察复杂的乡村治理过程的前提,也是理解多样态乡村治理行为的关键。而且,只有在厘清多方行为主体及其行动逻辑之后,才能为实现乡村治理体系和治理能力的现代化提供严谨的理论思考和可行的政策建议。

二、乡村治理中的行为主体与行动逻辑:理论分析

(一)行为主体

一般地,乡村治理主要涉及三类或三级行为主体,分别为行政村、村民小组(自然村)和农户。广义而言,乡村治理的参与主体还要包括乡镇甚至更高层级的政府部门。然而,最直接参与乡村治理实际过程的则是上述三类主体,上级政府的作用更多体现在制度提供者和政策制定者的身份上,实际的治理行为则是由行政村、村民小组和农户的互动组成的。

在三类行为主体中,行政村和村民小组是连接农户和乡镇政府(及上级政府)的中介,是政策的实际执行者,承担着乡村社会治理、公共产品供给等功能。其中,行政村是政府行政管理体的最末端。村干部是国家农村政策的直接执行者,他们的素质和能力直接决定了政策落实过程中可能采取的方式方法,从而影响最终的乡村治理绩效。

村民小组隶属于行政村,与人民公社时期的生产队基本等同,是乡村社会以血缘、亲缘、地缘等为主要纽带的非正式组织。人民公社解体后,村民小组不再承担农村社会相关的治理职能,但因其与农户的关系较行政村为近,在仍然是熟人社会的农村,村民小组依然具有不可替代的传达落实有关政策、组织动员和协调农户行为等功能,因而实际上村民小组与行政村一道成为乡村治理过程中不可或缺的另一主体。行政村通常将上级政府的相关任务交由各村民小组,由后者直接向农户传达和执行。

乡村治理中的第三类主体是政策的目标群体——农户。在政策执行过程中,农户并非政策的被动接受者,而是能够以实际行动改变既定政策的实施效果。如果政策不符合农户预期或与农户的利益不完全一致,则将产生“只参与而不合作”甚至“既不参与也不合作”的“乡村治理困境”。

(二)行动逻辑

由于处于乡村治理体系的不同层级,各行为主体的行动目标和所面临的约束条件存在明显差异,由不同处境所决定的行动逻辑亦有不同。根据学界的有关论述以及笔者田野调查的相关情况,一般而言,存在三重彼此独立但又相互影响的行动逻辑。笔者将其概括为政治逻辑、经济逻辑和社会逻辑。

其一,政治逻辑是指以完成上级政府交代的各项任务为根本目标的行动逻辑。政治逻辑的着眼点在于如何快速、高效地在乡土社会贯彻和落实上级政府的既定政策,使政策背后的政府意志在乡村顺利实现。一方面,上级政府对相关政策的重视程度会直接影响政治逻辑的强弱,强政治逻辑的典型表现之一是运动式、层层加码式治理;另一方面,政策执行过程本质上是委托代理关系在乡村治理中的集中体现,经典委托代理理论所分析的信息不对称问题同样体现在上级政府与行政村的系统中。双方信息不对称程度越高,政治逻辑的作用越弱。

其二,经济逻辑侧重于行为主体的寻利偏好,即在既定约束下寻求个人或组织经济收益最大化。尽管只具备有限理性,但理性的经济人仍会通过各种方式“对冲”约束条件对其收益最大化目标可能产生的不利影响,尽可能实现经济收益的最大化。由于经济因素的重要性,经济逻辑成为分析经济现象的首要考量,绝大多数研究也以经济逻辑(收益最大化)作为考察经济现象的首要出发点。

其三,社会逻辑表示社会习俗、惯例等社会性因素对个体行为可能施加的影响。市场经济条件下,人是在与其他个体的互动中获取收益的,因此个体除表现为追逐经济利益的经济性外还会表现出一定的社会性,习俗、惯例等社会性因素(非正式制度)与正式制度均会影响个体的行为选择。非正式制度通常产生于重复博弈,因而社会逻辑在重复博弈中表现得尤为明显,如熟人社会中“面子观”对个体行为的影响。一般而言,个体间层级相隔越近,交易的人格化特征越强,重复交易的概率越高,社会逻辑的作用也就越强。对社会治理而言,治理层级越向下,社会逻辑的作用越强,也就越需要治理的智慧。

上述三重行动逻辑分别主要对应三类行为主体。一般而言,治理层级越向下,政治逻辑越弱,经济逻辑越强,社会逻辑则居于二者之间。首先,政治逻辑主要影响行政村的行为选择^①。行政村的核心目标在于完成上级政府交代的任务,因此在政策实际落实过程中行政村对具体执行方式的选择、执行力度的强弱等会随着上级政府的重视程度、政府部门间信息不对称程度等的不同而变化。

其次,作为乡村治理中的另一极,经济逻辑是农户行为决策的首要考量。家庭联产承包责任制实施以来,农户生产自主性不断增强,农业生产市场化、社会化程度日益提高,外出务工者逐渐增多。不仅外出务工者对劳动力机会成本的感知力增强了,留在农村的农户对成本收益的权衡意识同样也在提高,追求个体或家庭收益最大化的经济逻辑成为农户行为选择的核心。在乡村治理过程中,农户关注的不是上级政府的政策目标,而是如何在既有政策下尽可能提高家庭净收益。

最后,社会逻辑主要影响村民小组的行为选择。作为衔接行政村和农户的中介,村民小组一方面要“对上负责”完成既定的任务,另一方面则要“向下负责”组织动员农户以便落实相关政策。然而,村民小组并不是一级行政机关,村民小组长也只是广大农户中的一员,其与本组农户的关系远较行政村为近,双方处于乡村社会的熟人网络之中。因而,当政策目标与农户收益不一致时,在执行政策过程中村民小组长会明显地“偏向”农户。就此而言,笔者将社会逻辑作为村民小组的主要行动逻辑。

行政村与政治逻辑、村民小组与社会逻辑以及农户与经济逻辑的“一一对应”是就其主要行动逻辑而言的。实际上,三重逻辑在三类主体各自的行为中均有所体现,只是影响的强弱程度存在显著差异。例如,行政村和村民小组同样受经济逻辑的影响,在完成政策基本目标的前提下也会进行成本收益的核算,以尽可能降低政策执行成本;农户也会出于“碍于面子”等社会逻辑的考量而支持村民小组长的工作。然而,由于只是乡村治理的目标群体,而非政策的执行者,因此农户几乎不会将政治逻辑纳入其行动决策之中。在村域范围内,行政村以政治逻辑为主要的行动逻辑,农户以经济逻辑为主要的行动逻辑,而村民小组则以社会逻辑为主要的行动逻辑。社会逻辑则贯穿于政治逻辑和经济逻辑之中,会加强或削弱二者的作用强度,进而影响政策执行中实际状态同理想状态的“漂移”程度。

(三)一致或冲突:社会逻辑的“中和”

理论上讲,政府与农户的关系以及相应的政策执行效果是连续的谱系。这一谱系的一端是名实相符,另一端则为名实分离。前者指上级政府的政策与全体农户利益相一致的情形,后者指政府政策与全体或部分农户的利益存在某种冲突的情况。不同情形引发各行动逻辑间的冲突或调和。当某项政策与农户寻利目标一致时,政治逻辑驱使下的行政村的行为同以经济逻辑为主的农户的行为相匹配,政策能够按照既定方案得到顺利执行,政策的预期目标与实际实现的效果名实相符。与此相反,若某项政策与部分农户的利益不一致,行政村的政治逻辑与农户的经济逻辑便存在潜在冲突。此时,社会逻辑(村民小组)能够在一定程度上调和政治逻辑(行政村)与经济逻辑(农户)之间的冲突。尽管有所调和,但政策目标是刚性的,即政策目标必须得到最低限度的执行,因而社会逻辑的作用只是在确保政策目标最低限度完成的前提下使行政村(政治逻辑)与农户(经济逻辑)的冲突最小化。

将理论上的可能性与现实情形相对照可以发现,实际情况并非恰好位于谱系的某一端,而往往是介于二者之间,由此引发政策实际执行情况与理想状态相比存在一定程度的“漂移”。分析这种“漂移”的形成原因有助于找出政策执行偏差的产生根源,为推动政策执行的名实一致和乡村的“有效治理”提供严谨的学理性分析。下文将以典型案例考察多重逻辑下乡村治理过程中的名实分离现象,在案例分析基础上概括有效的乡村治理需要满足的基本条件。

三、乡村治理的“漂移”:典型案例举证

本节以东北某村为分析对象,透过由台风所引起的当地粮食补贴政策的变动,考察在新的补贴政策执行过程中各主体间的互动如何导致乡村治理实际情形与理想状态的偏离。台风是外生性因素,由台风引起的政策调整同样是外生的,这为研究农村的政策执行和乡村治理提供了难得的“自然实验”。下

^① 这并不是说经济逻辑和社会逻辑对行政村的行为毫无影响,而是说在政策执行过程中行政村会首先考虑如何完成上级政府交代的任务。正是在这一意义上,笔者认为政治逻辑主要体现在行政村一级。

文的分析将证明,这一“自然实验”不仅很好地证明上述“行为主体—行动逻辑—治理绩效”(SLP)分析框架的有效性,还为理解乡村治理的运作细节提供了丰富的信息,深刻诠释了面对临时性政策调整时各主体的行动逻辑及其互动所形成的治理绩效,以此为基础还能够找到提高乡村治理有效性的逻辑线索。

(一) 案例背景

2020年,第9号台风“美莎克”于9月3日进入东北地区,多年不遇的大风以及随之而来的强降雨对当地农业生产带来严重不利影响。当时正值玉米灌浆成熟之际,台风使玉米秸秆大面积倒伏,随台风而来的大规模降水则提高了倒伏玉米的腐烂风险,连日来的阴雨天气大大提高了玉米收获和储存中的腐烂风险,更严重的是增加了玉米收割的难度和成本。首先,是人工收割带来的体力上的消耗。随着农业社会化服务的推进,大型收割机被普遍用于玉米的收获过程,当地人工收割已完全被机械收割取代。只要价格相对合理,农户便会尽可能地用资本替代劳动(用机械收割替代人工收割)。由于此地历史上刮台风次数极少,故有效收割倒伏玉米的大型机械在短期内不可得。然而,玉米的收割却有着严格的时令要求,无法拖延,否则只会扩大玉米的腐烂规模。此时,只能以劳动弥补资本(收割机械)之不可得,早已习惯机械收割的农户不得不忍受体力上的消耗。其次,是劳动力成本的提高。外出务工机会的增多使农业劳动力的机会成本逐渐显化,农户务农机会成本意识不断提高,农业劳动力成本也随之增加。突如其来的台风使短期内青壮年农业劳动力供给严重不足,大大提高了玉米的人工收割成本。尽管事后的结果表明台风对玉米产量影响有限,但对玉米种植户的收割成本仍有一定负面影响。

为降低农户损失,县政府决定对以往年份的粮食补贴政策进行偏向于玉米种植户的调整。过去的粮食补贴基本按照承包地面积进行,与土地上所种作物种类无关^①。所谓重新调整,是指将原本按地补贴模式转变为按作物种类补贴。按照这一规定,除玉米和大豆种植者外的其他农户将无法获得本次粮食补贴资金^②。本质上讲,这是粮食补贴资金的再分配,即在全县补贴资金总量不变的前提下,进行偏向于玉米和大豆种植者的资金再调整。由于补贴总额不变,因此这是县域内补贴资金的重新分配。

笔者曾于2020年9月前往吉林省C市N县H村展开田野调查,并在调查结束后持续跟踪当地相关进展。结果发现,调整后的补贴政策并未严格按照最初的规定执行,而只是进行了象征性的微调,多数村落的实际执行情况已偏离政策调整的初衷。事后对当地村民的回访表明,农户当年所得补贴资金与往年数额相比并无显著差异。据此可以得出结论:县里的政策调整并未得到有效执行。如果将这种政策调整及其结果视为一次乡村治理实践,将政策的名实相符视为有效治理,显然该县的治理效果^③是有偏的。而这一结果的形成是行政村、村民小组和农户彼此互动的结果,社会逻辑则起到调节政策目标和农户利益的“冲突”的作用。

(二) SLP框架的具体应用

补贴政策自县政府逐级下达至基层,最终行政村成为政策的直接落实者和“第一责任人”,补贴面积等信息均以行政村为单位上报至镇政府。政策的具体执行涉及行政村、村民小组长和农户三类主体,相关主体在不同行动逻辑的指引下采取了最符合自身立场的策略性行动,从而形塑出偏离政策最初目标的治理绩效,出现了乡村治理的“漂移”。

如前所述,由于这种调整是既定数额资金的再分配,必然会产生与以往补贴相比利益受损的农户。换句话说,政策的严格执行会与部分农户的利益相冲突。然而,完成政策目标的要求是刚性的,即便落实政策会损害部分农户利益,行政村也必须确保政策目标最低限度的完成。作为连接行政村和农户的中介,村民小组长恰恰通过娴熟运用社会逻辑有力调和了政策目标与农户利益的直接冲突。

1. 行政村:政治逻辑为主,兼顾社会逻辑

补贴政策调整之后,行政村的上报数据不能与往年完全一致,否则便是村干部不作为的表现。在这

^① 在当地,由于经济作物的收益更高,当地农户多数会种植毛葱、大蒜、萝卜等经济作物,甚至有个别农户在外地“买地”大面积种植这些经济作物。

^② 中国是世界上最大的大豆进口国。由于大豆自给率较低,除玉米补贴外,当地还普遍实行大豆补贴。正因为大豆供求量的巨大差异,尽管台风并未导致大豆受损,但在本次政策调整中并未取消大豆补贴。

^③ 时隔一年,笔者于2021年9月再次回访该村。由于没有台风的冲击,当地的补贴政策一仍其旧,仍是按照承包土地面积而非实际种植作物种类进行补贴。

样的“硬约束”下,行政村必须积极行动,让农户“说真话”。为此,行政村要求村民小组长向农户隐瞒政策调整信息,以避免利益受损农户的“不配合”。为使上报数据贴近真实情形,与往年由村民小组直接上报种植面积不同,调查当年行政村采取了诸多针对性措施。首先,召开严肃的动员会,向村民小组长强调如实填报的重要性与合理性^①。接下来,村干部分别下村核查、登记农作物种植面积,作为各村民小组的填报底数。最后,由村民小组长根据调查结果填写相关表格,待农户签字确认后上交至村委会。

上述做法本身是政治逻辑的体现,即为了确保上级任务的完成而做出积极努力。但在具体执行中也存在一定弹性:在下村核查农作物种植面积时,村干部往往基于村民组长或农户的“意见”而非实际面积来估计作物种植面积,面积确定的灵活性使这种入村核查更多地体现为某种象征性。该村党支部副书记 Y 说道:“大家都是一个地方的,还要长期打交道,没必要为了这点小事儿整的面红耳赤。”

调查表明,村干部的核查普遍表现为对经济作物种植面积的低估,估计值与实际值的偏离引发治理绩效的第一次“漂移”。这种漂移背后的逻辑支撑便是乡村社会熟人场域内的社会逻辑。村干部深深嵌入乡村社会,与农户间的接触具有可预期的重复性。因此,在执行某项政策时村干部会考虑在未来执行其他政策时农户的配合度,从而在当前政策执行中做出适当偏向农户的利益调整。但是,社会逻辑要以政治逻辑(政策目标最低限度的完成)为前提^②,因而尽管政策执行会有一定程度的偏离,但与以往相比仍会有一些差异,后者则是政治逻辑硬约束的结果。

2. 农户:经济逻辑为主,社会逻辑为辅

农户对利益的追求一方面体现在村干部入村核查作物种植面积时“有意的不在场”^③,另一方面则表现在与村民小组长的“讨价还价”中。这些行为的目的均在于压缩经济作物上报面积,获取尽可能多的粮食补贴金额。保持其他条件不变,只要有可能,农户就会因有充分的激励而尽可能少报其经济作物的种植面积。这是由经济逻辑决定的。在寻利目标的驱使下,乡村熟人社会的社会逻辑则在一定程度上促进了农户寻利目标的进一步实现,成为农户寻利的“工具”。

3. 村民小组:社会逻辑对冲突的缓冲与调和

政策调整将农户划分为两类,一类是受益者(玉米和大豆种植者),一类是受损者(经济作物种植户)。前者必然积极支持村里工作,如实上报种植面积;后者则表现出某种“不合作”。此时,以社会逻辑为主要行动逻辑的村民小组长缓冲了政策与农户间的利益冲突,具体表现在“对上”和“对下”两个层面。“对上”,在村干部入村核查面积时,尽可能低报农户经济作物种植面积;“对下”,主动与经济作物种植者沟通,利用彼此的情感联系和乡村社会的人情等,在如实填写是否种植经济作物的情况下(否则,会引起其他农户的较大不满),尽可能降低所填的经济作物种植面积,以求得农户的配合,使其同意并签字。正如村民小组长 X 所言:“我这个中间人不好当啊!又要应付上面的检查,起码在面儿上要过得去。又要不得罪人,不能让村里人因为这一点小事儿对我有啥想法。”这样便产生了实际种植面积与上报种植面积的第二次“漂移”,政策实际执行情况与理想情形的偏离程度进一步提高。

然而,这种“漂移”实际上是可以轻而易举避免的。行政村完全能够根据上级政策规定,严格落实补贴面积填报工作,而且实施成本要低于下村核查引发的各项成本。由于掌握土地二轮承包的全部信息,行政村完全能够根据承包合同确定农户的种植情况,将上级政府的政策准确无误地落实(完全的政治逻辑)。然而,实际上行政村并未采取这一行动。正是实际填报情况与理论上的填报情况之间的差异引发了笔者对乡村治理的思考。也就是说,在政治逻辑之外,一定存在其他逻辑在影响各方主体的行为,不同主体间的互动最终产生了这一差异。而这种差异的形成,恰恰是由于社会逻辑的作用。因此,“漂移”

^① 重要性在于这是上级政府布置的任务,必须完成;合理性一方面指此次政策调整给经济作物种植户带来的补贴金额损失远小于调查当年经济作物的高收益,另一方面则指由于台风的影响给玉米种植户带来的损失,二者叠加使此次政策调整更有“人情味”,在乡土社会也显得既合情又合理。当年,该村的主要经济作物是萝卜,当年萝卜的市场价格很高,更增加了这种政策调整的合理性成分。

^② 有必要说明,虽然行政村的行动以最低限度完成政策目标(政治逻辑)为前提,但并不意味着行政村扮演的是理想的官僚角色(理想的官僚会严格按照科层制组织中的上层指令行动)。已有较多研究证实,科层制中官僚的行动逻辑并非完全取决于上层指令,而是有时会选择变通性执行。然而,笔者认为,即便是变通执行,其目的也是通过变通一定程度实现对上级政府所布置任务的贯彻和落实。而这种表面上执行、实际上有偏差的行为背后所反映的核心,仍然是完成上级政府所布置的任务,所体现的仍然是政治逻辑。正是在这个意义上,本文将行政村的行动逻辑概括为“政治逻辑为主,兼顾社会逻辑”。

^③ 该村村民普遍持有这样的看法:“我不去现场,就说明我有自己的想法,起码在报面积时他们会向着我。”

的实际存在表明,社会逻辑在乡土社会仍广泛存在,“面子观”等仍是乡村治理中不容忽视的重要变量。

综上所述,在三重逻辑的互动中,尤其是在社会逻辑的作用下,政策执行效果发生了两次漂移。第一次漂移发生在村干部入村确定种植面积过程中,第二次漂移则发生在村民小组与农户间。两次漂移的作用方向一致,从而不断缩小经济作物种植面积的填报值,缓冲了政策调整对农户收益的不利影响。对该村后续跟踪调查的结果表明,就实际到账的补贴资金而言,当年所谓加大玉米种植户补贴力度的政策安排并未达到预期效果。与往年相比,农户所得补贴金额仅有小幅波动。由此可见,政策调整并未达到预期效果。在社会逻辑的缓冲下,表面上的大张旗鼓实际上仅掀起些许微波,而后便重归平静。

乡村治理的名实分离凸显下述问题的重要性:如何才能使上级政府的利民惠民政策真正落实到位?如何避免乡村治理绩效的“漂移”?笔者认为,这不仅与政策的执行方式有关,更与政策的制定过程密切相关。下一节将从“自上而下”的政策执行与“自下而上”的政策反馈两个相互关联的方面考察有效的乡村治理需要满足的条件。

四、乡村治理中的双轨制:“自下而上”与“自上而下”

对实际案例的考察表明,如果政策目标与农户利益发生冲突,乡土社会广泛存在的社会逻辑在调和双方冲突的同时,也在一定程度上导致乡村治理的“漂移”,使政策执行结果偏离最初的预期。

然而,当政策目标与农户的利益一致时,社会逻辑的作用方向却是不确定的。从理论层面讲,存在三种情况^①。第一,社会逻辑起正面作用。因为政策符合全部农户的利益,所以农户不会阻碍政策的执行。而且,由于农户与村民小组长彼此熟识,社会逻辑的存在反而使农户积极配合。这既能节约政策执行的交易成本,也会降低政策实际执行效果与预期目标之间的偏离程度。第二,社会逻辑对政策执行既无推动作用也无阻碍作用。可能的原因在于,由于政策不会损害农户利益,因此农户不会妨碍政策的执行。村民小组长可以“按章办事”,这同样能够实现政策的预期目标。第三,社会逻辑仍然对政策实施产生负向影响。此时,即便某项政策本就符合农户的利益,农户也会企图通过与村民小组长、村“两委”甚至更高层级人员的私人关系“钻制度的空子”(对政策的投机),谋求本不属于自身的利益。而后者碍于“面子”,可能也会配合前者的行动。一般而言,这种情形发生的条件是潜在经济收益十分巨大。因为只有这样,农户才会不顾乡土社会的“面子”等的约束,而以经济收益最大化为行动目标。

不过,笔者认为,在实际的乡村治理中,当政策目标与农户利益一致时,社会逻辑仍对政策实施产生负向影响的情形比较少见。主要原因有以下几点。第一,就政策执行方(行政村和村民小组)而言,只有当农户利益受损时,他们才有较大的可能性出于未来乡村治理过程中需要农户继续配合、同情农户等的考虑,而允许政策执行发生一定偏离。第二,就农户而言,只有在政策目标使其利益受损(尤其是与过去相比)时,其才有相对正当的、符合乡土社会道义等的理由,寻求政策执行过程中对其一定程度的照顾。否则,这样的行为会给人留下一种“斤斤计较”的不良印象。只有在这个时候,社会逻辑才可能被真正触发。第三,在政策目标与农户利益一致的前提下,仍然寻求进一步经济利益的行动,一方面发生概率很小(因为潜在收益十分巨大的概率很低),另一方面则会受到村庄其他个体的监督,熟人社会的无形监督一定程度上也会降低这种行动的概率。第四,社会逻辑以一定的社会性为前提。在本文的分析语境中,社会逻辑能否被触发,主要在于政策执行者的行为选择。当政策目标与农户利益一致时,政策执行者会认为农户利益没有受损,因而不大可能利用社会逻辑为农户谋求进一步的利益。即便出现个别情况,起作用的其实也不是严格意义上的社会逻辑。因为它只是针对个别农户的,本就缺乏社会性。此外,根据损失厌恶原理,与一定数额收益给个体带来的正效用相比,同等数额的损失给个体带来的负效用更大。因此,当政策目标与农户收益不一致时,农户的反应会更激烈,社会逻辑也更有可能会发挥作用。基于以上分析,本文认为,当政策目标与农户利益一致时,社会逻辑一般而言不会阻碍政策的执行。

综上所述,如果政策目标与农户利益是一致的,则社会逻辑通常有助于政策的执行,反之则反是。因而可以认为,社会逻辑及其作用方向是乡村治理中不容忽视的关键变量。根据上文的分析,社会逻辑的作用方向与政策目标同农户利益的关系有关,后者则与政策制定中的农户参与密切相关。因此,在分

^① 感谢匿名审稿专家就此问题提出的宝贵建议。

析政策执行效果的过程中有必要将分析角度“前移”，考察政策的制定过程，在此基础上探讨社会逻辑如何由阻碍政策执行的潜在力量转变为推动政策执行的实际推动力，进而实现乡村社会的“治理有效”。

上级政府政策的有效落实不仅需要“自上而下”的推进，也需要“自下而上”的配合。前者是指科层制下对有关政策的贯彻和执行，后者则指农户对政策制定等的参与和反馈。一定程度上，“自下而上”的反馈会影响甚至制约“自上而下”的政策执行过程。正如前述案例所表明的，如果所制定政策与农户的利益有所冲突，则政策的执行结果将是“有偏”的。然而，如果能够在政策制定过程中寻求农户的参与并尽可能取得农户的支持，则将大大降低政策目标与农户利益冲突的可能性，从而改善政策执行效果。因此，从理论上讲，有效的乡村治理需要实现“自上而下”与“自下而上”的有机结合。其中，“自下而上”的反馈尤为关键，因为它会直接影响社会逻辑的作用方向，进而影响政策的执行成本和实施效果。

既然社会逻辑的作用方向会影响治理效果，那么提高乡村治理的有效性便需调整社会逻辑的作用方向。本文认为，农户“自下而上”的参与和反馈是调整社会逻辑作用方向的关键。一方面，只有农户最了解自身的需求和发展情况，对乡村有效治理的需求也最为迫切。每一项政策都有特定的目标指向，农户的参与和反馈能够提高政策制定的精准度，从而降低政策制定环节的“无谓损失”，提高政策执行效率。另一方面，政策制定中的农户参与能够降低政策制定者与政策所服务对象间的信息不对称程度，既有助于加深农户对政策的了解，也能够使政府充分了解农户的现实处境，在政策制定环节降低政策目标与农户利益可能存在的冲突，最终降低政策执行成本，提高政策执行效率。在很好地实行农户“自下而上”的参与和反馈的条件下，社会逻辑也将由阻碍政策执行的潜在力量转变为推动政策落地的实际推动力，大大降低政策的执行成本，压缩政策执行效果与预期目标之间的“漂移”空间。

将以上分析应用于前述案例可以发现，东北某村之所以出现治理“漂移”，其核心在于农户与上级部门间的信息不对称。对有关农户的访谈表明，如果乡镇政府和行政村能够将政策调整的目的讲清楚，或在政策调整前寻求农户的理解和支持，则农户不配合或消极配合的概率将大大降低，政策执行的结果也将真正达到弥补玉米种植户损失的效果^①。在本文看来，案例中政策目标与农户利益的不一致只是表面上的。政府之所以做出这种调整，也是为了尽可能弥补玉米种植户因不可抗力而蒙受的损失。而且，由于经济作物种植户当年获得了远超往年的经济收益，因而这种调整不会使其收益降低很多，实际上，当年他们的务农收益要远高于上一年。由此可见，畅通政策制定者、执行者与目标群体之间的沟通渠道，既能够使所制定的政策更加符合农户实际需要，也有助于政策的执行，促进政策预期目标的达成。

综上所述，乡村治理涉及不同的行为主体，对应不同的行动逻辑。既定政策目标的达成必须打破多重逻辑彼此冲突的格局，让多重逻辑“各得其所”。为使乡村治理中各行为主体的行动均能朝政策设定的方向努力，必须在各行为主体间构建畅通、平等的信息传递渠道，尤其要赋予农户政策制定的参与权。这也是村民自治的基本要求。换句话说，要充分尊重农户的自主决策，营造良好的村民自治环境，坚持农民主体性地位^②，从替民做主转变为农户参与式民主，使乡村治理由“漂移”状态回归政策预期。具体而言，首先，“自下而上”地制定政策。赋予农户参与政策制定过程的权利，让农户充分参与到乡村治理中来，为政策制定建言献策，降低信息不对称程度。其次，“自上而下”地落实政策。按照政策传达的层级顺序，调动各行为主体的积极性、主动性和创造性，逐级传达和落实有关政策要求。有机结合“自下而上”与“自上而下”的双轨治理，将大大提升乡村治理的有效性。

结 语

本文通过构建“行为主体—行动逻辑—治理绩效”的分析框架，剖析了一项临时性政策安排在乡村社会被扭曲的经济社会诱因，尤其强调社会性因素对政策实施效果的影响。分析表明，乡村治理涉及行政村、村民小组和农户三类行为主体，分别对应政治、社会和经济三重行动逻辑。其中，社会逻辑及其作

^① 调研得知，当地白萝卜亩产在4000公斤左右，而当年的价格高达1.2元/公斤。白萝卜的亩均收益远高于其他作物，也远超种植户预期。与此形成鲜明对照，玉米的种植收益则由于台风的破坏而有所下降。在这样的背景下，一方面由于种植经济作物在当年获得的高收益（尽管倾向于玉米种植户的补贴政策调整使得萝卜种植者受到了损失，但当年的高价格使其净收益仍远超往年），另一方面出于对受灾农户的同情，当地经济作物种植者普遍表示，如果事先知道此次政策调整的目的，他们愿意接受当年的补贴政策调整。

^② 关庆华、吴晓燕：《牵引式治理：乡村振兴背景下产业发展与农民主体性》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2022年第3期。

用方向一定程度上会影响乡村治理绩效。如果政策目标与农户利益不一致,社会逻辑将使政策执行效果发生一定的“漂移”,偏离政策预期。为使乡村治理由“漂移”状态向政策目标回归,需要畅通“自上而下”的反馈渠道,以便为“自上而下”的政策执行提供充分的群众基础,推动实现“治理有效”。

尽管本文的研究素材来源于临时性政策调整情形下的乡村治理实践,但所得结论仍具有一般性,同样适用于分析一般情形下的乡村治理过程。也就是说,无论是农村的基层治理,还是城市的社区治理,本文所概括的多重逻辑始终存在。而且,对深受传统文化尤其是儒家文化影响的中国而言,多重逻辑尤其是社会逻辑在基层治理中的作用不容忽视,必须给予其应有的关注。

中国的治理层级越向下,治理的情形也就越复杂^①,复杂源于多重逻辑的共同作用。实现乡村“治理有效”,需要理顺多重逻辑的关系,使其共同沿着推动政策目标达成的方向努力。在这一过程中,坚持农民主体性是根本。可以认为,最有效的或成本最低的乡村治理既不需要一味“自上而下”地贯彻落实,也非单纯的“自下而上”的参与和反馈,而是要使二者有机结合。有效的乡村治理应是有温度的治理,是农户在充分享有参与权基础上的主动配合,而非单纯依靠正式制度的冷冰冰的自上而下的贯彻落实。正是出于对农户积极性、主动性和创造性的认可与肯定,中央将自治、法治和德治相结合的城乡基层治理体系视为新时代党在社会建设上所取得的历史性成就之一。未来的乡村治理,也必将是在自治、法治和德治融合程度不断加深、治理效果不断提升的治理,而坚持农民主体性地位、从农民自身利益出发,既是推进乡村治理体系和治理能力现代化的题中应有之义,也是实现乡村“治理有效”的必然要求。

The“Drift” of Rural Governance under Multiple Logic

—Take the Adjustment of Grain Subsidy Policy in a Village in Northeast China as an Example

MA Tai-chao¹,ZHANG Chun-hua²,DENG Hong-tu³

(1. Rural Development Institute,Chinese Academy of Social Sciences,Beijing 100732,China;

2. Business School,China University of Political Science and Law,Beijing 100088,China;

3. Institute of New Structural Economics,Guangzhou University,Guangzhou 510006,China)

Abstract: Effective rural governance is an important part of the modernization of the national governance system and governance capacity. This paper constructs a unified analysis framework of “actor-action logic-governance performance” (SLP) to systematically investigate the whole process of rural governance, and verify the effectiveness of the analysis framework with actual cases. The results show that rural governance involves three types of actors: administrative villages, villager groups and rural households, which mainly correspond to the triple action logic of political logic, social logic and economic logic. The constraints faced by each actor are different, and the logic of action and its combination are also different, resulting in obvious differences in actual actions and rural governance performance as a result of interaction. The policy formulation and implementation of grassroots governments should fully consider the actual situation of farmers, organically connect “top-down” and “bottom-up”, promote multiple logical benign interactions, and then promote the modernization of rural governance systems and governance capabilities.

Key words: Rural Governance; Policy Drift; Social Logic

[责任编辑:秦卫波]

^① 秦中春:《乡村振兴背景下乡村治理的目标与实现途径》,《管理世界》2020年第2期。