

农民利益追求与农村社会冲突^{〔*〕}

——关于农村部分“进村”项目的思考

○ 夏 琼

(安徽大学 马克思主义研究院,安徽 合肥 230036)

〔摘要〕随着国家财政转移支付力度加大,越来越多的项目进入村庄。部分“进村”项目并未能有效提高农民的生产、生活水平,促进农村的发展,反而加剧了农村社会冲突。“项目进村”中农村社会冲突产生的外部原因是外生的项目意向与村庄内生的发展诉求不够契合;项目的标准化、技术化与村庄的多样性;地方政府推进项目时权威主义和策略主义的结合,而根本原因则在于未能处理好“项目进村”中文化、习俗以及利益再分配等问题,推进项目的细节上过于粗放,忘却了以农民利益为本,导致了許多不应该发生的农村社会冲突。

〔关键词〕农村社会冲突;项目进村;策略主义

一、“项目进村”中农村社会冲突的出现

1994年分税制改革设立了国税、地税两个税种,提高了中央财政收入,降低了地方财政收入。伴随着财权不断上收的同时,是事权的不断下移,这使得中央政府对地方政府的财政转移支付成为必然趋势。财政资金专项化是财政转移支付的一种形式,承担着平衡各级政府财政能力、弥补地方政府和基层政府的财政缺口,提供均等化服务、优化各地区资源配置的重要功能。所谓“专项化”,是指政府分配资金越来越依靠“专项”或“项目”的方式进行。^{〔1〕}在社会主义新农村建设的背景之下,项目资金分配方式不仅存在于政府之间的转移支付上,也存在于

作者简介:夏琼,安徽大学马克思主义研究院讲师、博士,研究方向:马克思主义社会学、农村社会学。

〔*〕本文系教育部人文社会科学研究一般项目“‘项目进村’中农村社会冲突形成及化解机制实证研究(14YJC840033)”的阶段性成果,本文获得安徽大学博士科研启动经费项目资助。

政府对农村的“反哺”上。随着财政转移支付力度加大,越来越多的财政专项项目进入村庄,也就是通常所说的“项目进村”。2014年,中央财政安排农村综合改革转移支付资金331亿元,其中,257.5亿元用于支持村内道路、小型水利、村容村貌等村级公益事业建设一事一议财政奖补工作和以道路硬化、卫生净化、村庄亮化、环境美化、生活乐化为目标的美丽乡村建设试点。^[2]这种自上而下进入村庄的项目可以分为三类:一是以农产品生产技术提升为主的项目,如农业耕作技术项目、农村机械化生产项目;二是以农村社会公益事业提高为主的项目,如道路、桥梁为主的农村基础设施建设项目和以教育、医疗卫生为主的农村社会服务项目;三是以土地整治为主的项目,如城乡建设用地增减挂、矿山地质环境(采煤塌陷地)综合治理、地质灾害避让搬迁项目。

一方面,“项目进村”突破了原有科层制的束缚,加大农村民生工程 and 公共服务的有效投入,使得农村公共服务设施和农民的生产生活水平有了较大的改善,另一方面,“项目进村”表现为政府自上而下的控制逻辑和村庄自下而上的反控制逻辑之间的互动关系,这种互动关系有竞争与合作、也有互补和对立,以至于部分“进村”项目影响到各行动主体的行为模式、治理模式、村庄内部的秩序,从而产生社会冲突。以土地增减挂项目^[3]为例,随着我国城镇化、工业化的进程加快,客观上需要一定规模的新增建设用地,但国家采取了严格的耕地保护政策,生态建设力度也逐步加大,这导致了可用作新增建设用地的土地资源十分有限,各项建设用地面临着前所未有的压力。与此同时,部分农村居民也有较强的改善生产和生活条件的愿望,土地增减挂项目也就由此应运而生。自2005年土地增减挂项目在全国试点推行以来,各地实践经验表明,该项目促进了土地集约利用,有效缓解了城市建设用地的压力,保证了18亿亩耕地保有量的目标,协调了“发展与保护”的矛盾。但一些地方政府在执行“增减挂钩、占补平衡”的政策时存在两种冲动:城镇化、工业化急需空间的发展冲动;土地财政下的卖地冲动。在土地困局的压迫下,通过擅自开展试点或者是扩大试点范围,逼农民上楼、撤并村庄,以获得农民宅基地的情况在一些地方时有发生,导致了农村社会冲突的产生。西方社会冲突功能论学者科塞认为社会冲突既有消极功能又有积极的功能,消极功能对于群体内部来说具有分裂的作用,而积极的功能则能起到社会“安全阀”的作用。对于“项目进村”中产生的社会冲突,如果强度适中,不仅不会对项目运作产生负面影响,反而可以起到“安全阀”的作用。通过项目实施的反馈,对项目进行制度设计和实施主体的行为规划,从而稳步推进项目实施,促进社会发展。一旦社会冲突的强度超出社会承受的水平,轻则导致项目失灵,重则影响社会发展。因此对于“项目进村”中出现的问题和产生的社会冲突应该给予足够的关注,以防止冲突的进一步加剧。

二、外生项目在农村的运行与冲突的产生

作为一种财政转移支付方式,“项目进村”是项目自上而下地输入到村庄的

一种模式。项目外生于村庄,而村庄却是项目最终受体,对于“项目进村”中农村社会冲突产生原因的思考必然要关注到项目的意向、项目的设计以及地方政府推进项目进村的方式。

(一) 外生的项目意向与村庄内生的发展诉求不够契合

折晓叶提出,“项目进村”蕴含着三级治理机制,即国家部门的“发包”治理机制、地方政府的“打包”治理机制和村庄的“抓包”治理机制。作为财政转移支付的项目,在每个层级治理机制中,项目都被赋予了不同的项目意向。在国家部门的“发包”治理层级中,其意向重在推行国家发展战略和调动地方资源。地方政府热衷于争取项目,不仅在于资金跟着项目走,争取到项目就能给予地方发展有力的经济支撑,而且更看重通过项目“打包”,在项目中注入地方政府的发展意向。“打包”,是指按照某种发展规划和意图,把各种项目融合或捆绑成一种综合工程,使之不仅可以利用财政项目政策来动员使用方的资源,而且可以加入地方意图,借项目之势,实现目标更加宏大的地方发展战略和规划。^[4]村民作为村庄的行动主体,其对于项目的接受和参与程度是项目能否进入村庄内部,以及进入村庄内部又能否成功的关键环节。村民的项目意向,既不同于项目发包方的意向,也不同于项目打包方的意向,而是有着自己的项目选择的优先序。^[5]

一方面,是外生的资金和项目意向自上而下地输入到村庄,另一方面,是内生的村庄发展诉求自下而上进行反向运作。当自下而上的村庄内生发展诉求无力勾兑自上而下的项目意图时,就会出现项目难进村的现象,如果强力推进“项目进村”,产生冲突就几乎不可避免。

(二) 项目标准化、技术化与村庄的多样性

项目制为项目申报和管理提供了一整套标准化和技术化的操作程序,便于实现垂直的专业化管理和控制。^[6]标准化和技术化体现在项目申报、实施和结项审核全部过程中。项目发包方通常会根据国家对于三农问题的总体部署制定详细的项目指南,明确项目意向,对项目立项条件和扶持对象、资金使用范围及相关要求进行标准化和技术化的规定。在验收过程中也会明确验收依据、组织及人员、验收内容程序及方法、验收审查材料、验收备查材料、验收合格标准等。项目标准化、技术化的优势在于回避项目风险,提升效率,便于监管,但过于强调标准化、技术化容易忽视村庄的多样性,使得项目成为部门观念和专家意见的翻版。^[7]与此同时,从项目操作上来看,项目发包方处于主导地位,由于项目的稀缺性,项目打包方会积极地组织申报,甚至是“争资跑项”。有时为了争取一些较大的项目,地方政府需要通过资源整合,甚至是借款投入,使其满足项目规制的先期条件,这就为“项目进村”产生冲突埋下了伏笔。

(三) 地方政府推进项目时权威主义和策略主义的结合

项目在行政层级中呈现出“线”状的自上而下的推进,层层设定目标,限定期限,划分任务,明确责任。相对于常规的行政程序而言,项目推进具有自上而下申请、资金下达的渠道直接、人事安排权特殊、动员程序集中高效的特点。^[8]

一旦项目进入村庄,失去了行政层级的支撑,由“线”状推进转变为全“面”铺开,地方政府无力单纯依靠自身的力量推进项目进村,而一些项目由于涉及到村庄的未来发展及村民的利益,单纯依靠村级组织也显得羸弱无力。在项目带动下,地方政府常常突破常规组织结构,和村级组织组成临时组织机构,共同推进项目实施。这种临时性的组织机构,由于地方政府的参与,突破了常规性的村级事务处理的组织形式,体现了权威主义,除此之外,项目本身体现出上级政府的行政意向,因而具有政策权威性。在“项目进村”的前期,项目推进主要靠政策宣传,村民对于项目的支持基于两种不同的判断,一种是对政策的理性判断,一种是对政策的经验判断。无论是何种判断,本质逻辑具有相同性,那就是村民对于国家政策的解读,对政策权威的认可。在村民较为主动支持项目实施的阶段完成后,项目通常会进入瓶颈阶段。由于乡土社会的变迁,当前的村庄既非一个“长老统治”的拥有“礼治秩序”的社会,也非一个基于现代公共规则行事的公民社会,而是一个传统权威与规范缺失、现代权威与秩序尚未建立、多种规范和价值相互竞争与并存的“结构混乱”的社会。^[9]因此,项目在村庄推进遭遇阻力时,为了按期完成任务,地方政府往往会借助于策略主义。

策略主义是指政权组织缺乏稳定的、抽象的、普遍主义的运作规则,以及基于长远发展的战略目标,而以各类具体的、权宜的和随意的策略与方法作为原则,并只顾追求眼前的短暂目标。^[10]项目策略主义体现在为了有助于推进项目实施,将各种技术、方法、手段和方式,无论是正式的还是非正式的,正当的还是非正当的,均运用于村庄内部,如体制内的施压(对于拆迁户,家庭成员中有在政府、学校等部门工作的,也就是常说的吃“公家饭”的,在规定期限内配合项目的,就会被要求停止工作);抓小辫子(对计划生育超生等过去很长一段时间不去处理的问题,通通作为过错加以施压,迫使村民同意项目的实施)。在“项目进村”的后期,项目推进主要依靠策略主义,任何可以完成任务的正式的、非正式的规则均被采用,造成了随意性、变通性和策略性。这在一定的程度上,形成了地方政府和村民之间的冲突话语体系,进而容易引发农村社会冲突。

三、“项目进村”中农村社会冲突产生的根本原因

科塞认为,“社会冲突是有关价值、对稀有地位的要求、权力和资源的斗争,在这种斗争中,对立双方的目的是要破坏以致伤害对方。”^[11]科塞以手段、目标等标准将冲突类型分为:基于直接利益的现实性冲突和并不基于直接利益的非现实性冲突。现实性冲突是由直接利益因素引起的,是“为了达到某种特定的目的而进行的冲突”;非现实性冲突,是由非直接利益因素引起的,“以表达敌对情绪、发泄不满本身为目的”的冲突。部分“进村”项目导致农村社会冲突的产生除了上述外部原因之外,根本原因在于未能处理好项目进村中由利益因素引起的现实性冲突,由文化、习俗等非利益因素引起的非现实性冲突。

(一)由利益因素引起的现实性冲突

“项目进村”中不同利益相关方从项目中获取利益的差异,主要体现为地方政府与村庄内村民之间的利益关系不协调,导致了“项目进村”中农村社会冲突的产生。计划经济时代,在自上而下的系统化和层级化的行政制度体系中,地方政府的职能体现在执行上级的行政命令上,而地方政府为了更好地实现地方治理所必需的某些决策权和主动权基本上处于被忽略的地位。随着市场经济体制改革,政治体制改革也逐层推进。为了适应经济模式的变化,以放权让利为主线的改革,使得地方政府获得了前所未有的各种权力,成为一级独立的利益主体。地方政府的利益主要体现在两个方面:一是地方公共利益,能更好地增进地方公民的公共福利,加快地方经济、社会的发展,提高地方人民的生活水平;二是地方政府自身利益,主要表现为地方政府自身政治声誉的提升和财政收入的增加,有时地方政府自身利益会被异化成为地方政府官员的自身利益。“项目进村”是资金和政策的双向下发,这极大增加了地方政府的权力空间和财政可支配度,形成了地方政府的动力机制,激发了地方政府的积极性,与此同时,项目中各种技术化、标准化的规定,形成了地方政府的压力机制。在地方公共利益和政府自身利益,动力机制和压力机制的多重作用下,一些地方政府会选择以牺牲农民的利益来换取地方政府的利益。

农村家庭联产承包责任制后,农民从集体中独立出来,农民家庭既是独立的生产单位又是独立的消费单位,成为了利益独立的主体。随着市场经济逐步渗透到农村,利益原则成为农村社会生活中人与人之间交往的一个重要砝码。农村税费改革后,各种惠农支农政策陆续下达农村,各项基础设施如道路硬化、农田水利工程都在国家资金投入中完成。政策引发的改变并不只是物质层面,更为重要的其实是农民的观念层面。^[12]农民的物质利益意识得到了进一步强化。由于“项目进村”是由政府主导,当项目未进入村庄之前,农民就会自觉地从利益角度出发,衡量项目实施对于自己的生产、生活产生的影响。当利大于弊时,项目自上而下在村庄中推进就会较为顺利,反之,项目在村庄推进中就会遭到抵制。如果地方政府强力推进,农民作为“项目进村”的行动主体之一,就会向政府施加压力,主动追求利益补偿自己。当利益补偿没有达到预期目标,利益表达方式受阻,冲突将必然会产生。

(二)由文化、习俗等非利益因素引起的非现实性冲突

“项目进村”作为一种资金和治理模式的输入,虽然有利于村庄的发展,但对于村民的社会生产、生活在短期内必然产生较多影响。从一定意义上说,“项目进村”成功与否,归结于村民对项目的社会适应性。社会适应性是一种再社会化的过程,即放弃原有的行为方式与生活方式,确立和适应新的生活方式和生活环境的过程。^[13]社会适应性涉及到文化、习俗等因素,布迪厄将其称之为惯习。惯习与客观社会条件遭遇时会产生两种情况:惯习与当下社会条件相符,惯习的调适与结构的再生;惯习与当下社会条件不符,惯习的滞后与个体的苦难。^[14]也就是说,如果客观社会条件变迁过于迅猛,与此同时文化、习俗等惯习

具有很强的历史前结构性,会影响到人们的行为方式,人们在行动过程中就会与客观社会条件之间产生矛盾和冲突。部分“进村”项目在村庄内推进,急速地改变了村民的经济、生产和生活方式,村民受到文化、习俗等惯习的影响,表现出对项目的质疑,造成非利益因素引起的非现实性冲突。

文化、习俗等惯习会影响到农民对于项目的社会适应性和满意度。对于各种“有形”指标下的项目建设而言,如何减少社会不适性和提升满意度属于“无形”的项目建设,这对于减少“项目进村”中农村社会冲突的产生具有十分重要的作用。当前各级政府对于项目的关注点常常停留于“有形”的项目建设上。这些“有形”的项目建设一方面有着明确的指标规定,另一方面与后期项目资金到位有着密切的联系。因此,地方政府会对各种指标数,完成各种指标的具体节点,给予其极大的关注。在推行项目进村过程中,如果在“有形”项目建设上遇到困难,会通过各种方式尽力解决,保证“有形”项目建设到位。与“有形”项目建设中地方政府的积极参与形成鲜明对比的是,对于后期的“无形”项目建设,地方政府则处于缺位状态。由于项目规定对此处设置空白,地方政府在“无形”项目建设中处于“可为”与“不可为”均可的状态,在地方政府财力和人力都极为有限的情况下,“不为”成为绝大多数地方政府的最终选择。一方面是项目后续支持的缺失与惯习造成村民的社会适应性延长,另一方面是政府的缺位,在两方面的作用下,一旦政策的预期与现实情况形成落差,村民的不满就容易持续发酵、聚集,如果不能及时进行疏导,或者有村民进行组织,就容易导致冲突的产生。

四、结 语

在财政转移支付力度逐年加大的大环境下,越来越多的项目进入村庄将是必然趋势。本文借助于对“项目进村”中农村社会冲突产生原因的分析,在总体上借鉴和反思“项目进村”中农村社会冲突的经验和教训。项目外生于村庄,村庄是项目的受体。从村庄的角度来看,“项目进村”不仅是单纯的资金支持,在资金的背后也蕴藏着国家的意向,地方政府在自上而下推进项目的过程中,往往会加入自身的发展意向。项目标准化、技术化的优势在于回避项目风险,提升效率,便于监管,但是外生的项目意向和内生的村庄发展诉求,项目标准化、技术化与村庄的多样化,彼此之间的张力如何保持,如何实现项目和村庄的有效衔接,探讨勾连彼此之间的中间机制是什么,这些是当前“项目进村”中如何有效避免冲突所必须深入探讨的问题。项目进入村庄既失去了行政层级的支撑,又由“线”状推进变成全“面”摊开。在项目推进的前期主要依靠权威主义,发生冲突的可能性较小,当项目推进进入瓶颈阶段时,地方政府为了能够在规定期限内完成任务,常常会采用策略主义的方式逐一化解村民的抵制,当策略主义实施后,冲突有可能以一种比较激烈的形式表现出来,策略主义成为冲突的话语体系,也成为村民质疑“项目进村”的主要问题之一。

地方政府和村民是各自不同的两个利益主体。在“项目进村”中由于动力

机制和压力机制、地方公共利益和政府自身利益的多重作用下,地方政府在谋求自身最大限度利益的同时侵占了村民的利益。村民也是“项目进村”中的主要行动者,在自身利益遭到侵占时,会采取各种方式抗争,这是“项目进村”中农村社会冲突产生的根本原因。通常意义上说,项目招标书上各种硬性指标完成就意味着项目的终结,但由于文化、习俗等惯习的影响,相对于项目周期,村民的社会适应性较长,如何帮助村民减少或缓解“项目进村”带来的不适性,对于减少“项目进村”中社会冲突的作用不容忽视。

对于由利益因素引起的社会冲突,冲突对象和诉求目标都是确定的,冲突本身不是目的,而只是为了实现利益诉求目标的手段。因此在“项目进村”中,规范地方政府行为,注重维护农民的利益,切实落实以农民利益为本,给予农民合理的利益表达渠道至关重要。对于文化、习俗等惯习引起的社会冲突,是一种情绪上的发泄,冲突本身就是目的,冲突对象和诉求目标的选择也是为了实现冲突而服务的。这就要求地方政府应该注重“无形”的项目建设,通过后期项目的支持,帮助村民解决一些与生产、生活、精神需求相关的实际问题,提升村民对项目的满意度,在一定程度上避免冲突的产生。

注释:

[1]周飞舟:《财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”》,《社会》2012年第1期。

[2]财政部:《2014年财政安排农村综合改革转移支付331亿》,http://www.chinanews.com/gn/2014/12-30/6925095.shtml。

[3]土地增减挂项目指的是将“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”,依据土地利用总体规划,将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)等面积共同组成建新拆旧项目区。

[4]折晓叶、陈婴婴等:《项目制的分级运作机制和治理逻辑》,《中国社会科学》2011年第4期。

[5]温铁军等在调查发现中,对六种重要的投资项目:道路、学校、灌溉水、饮用水、诊所和生活垃圾处理,农民对公共投资项目的评价以及农民对投资的意向是不同的。村民有自己对于项目的优先选择序,村民对于道路的满意度最低,对于道路的优先序是最高的,对于学校的满意度仅高于道路,但是对于学校的项目优先序是排序在灌溉水、饮用水之后。参见温铁军等:《社会主义新农村的基础设施建设与管理问题研究》,科学出版社,2011年,第136-137页。

[6][7]梁敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

[8]陈家建:《项目制与基层社会动员》,《中国社会科学》2013年第2期。

[9]欧阳静:《策略主义:桔镇运作的逻辑》,中国政法大学出版社,2011年,第13页。

[10]欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期。

[11][美]刘易斯·科塞:《社会冲突的功能》,北京:华夏出版社,1989年,序言首页。

[12]王德福:《政策激烈型表达:当前农村群体性事件发生机制的一个分析框架》,《探索》2011年第5期。

[13]刘震:《三峡移民在社会适应中的社会心态》,《人口研究》1999年第2期。

[14]杨可:《适应与不适——论布迪厄实践理论中的“惯习”概念与社会条件的关系》,《华中科技大学学报》2011年第5期。

[责任编辑:嘉 耀]