

给予型背景下的村庄治理逻辑

——以浙江省W市16村低保为例

马超峰¹, 薛美琴²

(1.温岭市委党校,浙江 温岭 317500;2.上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030)

摘要:从资源汲取到给予,新农政的实施使得农村资源流动方式发生了重大变化,与此同时,村庄的治理困境也从“收取难”转变为“发放难”。在资源分配的过程中,村庄受到三种力量的干预,乡村精英、派系竞争、灰色势力的相互交织,使得低保资源出现了错位的分配。分析表明,双向压力使得干部行动的空间有限,而农户参与的缺位使得监督难以实现。在有限的治理空间中,村干部将低保资源分配作为协调三种力量的有效选择,进而加剧了低保资源的进一步错位。对于村干部自身而言,给予困境与村庄选举有很大关联。因此,未来农村资源的分配中,只有更多的赋予农户权利,才能保证新农政得到更加有效的实施。

关键词:低保制度;村庄治理;农村低保;低保资源;低保户

中图分类号:C912.82

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2013)02-0005-05

一、问题的提出

新农政的实施不仅改变了 90 年代以来农村经济环境,也改变了村庄政治环境与治理逻辑。作为应对极端贫困的一项有效措施,低保制度的推行对于农村贫困消除起到关键性作用。但在低保推行过程中的管理问题也不断凸显。本文正是基于低保户资格获取来理解新农政背景下的农村治理逻辑。

2007 年,国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(以下简称通知),这标志着农村低保全面覆盖至各省市。低保制度的推行,特别是在中西部一些贫困地区,对于应对极端贫困起到了很好的作用。但是,在实际操作过程中,低保资源往往出现错位现象。低保制度这一惠民政策在乡村治理中所起的作用,显然不是我们想当然认为的那样只有正面作用。一方面是低保的瞄准率问题,另一方面是低保成为乡村治理资源的正负影响,都有待更加细致的评估与

考量^①。有学者在调查中发现:在后税费时代(特别是在中西部地区),低保已经成为了村民们经常抱怨和投诉的一个话题,出现频率最高的两句话是,“他凭什么能得低保?”“我为什么没有低保?”^②东部地区虽然经济水平比较发达,但是村庄内部各种力量却比较复杂,低保资源错位状况在 W 市农村低保工作中也存在类似的案例。

二、W 市低保制度建设与存在的问题分析

(一)低保制度实施的整体背景

改革以来在家庭联产承包责任制下所释放的活力衰减与新形势下对农村资源新汲取方式问题的暴露,使得农村经济再次面临发展的压力。相比于人民公社时期单纯制度因素、更多新的发展压力是来自经济和政治因素方面的交织。自 2004 年以来,中央连续 10 年发布以农业为主题的一号文件,支农力度不断攀升。农业生产的政策环境从计划时代的汲取转变为新形势下的补贴,我们将此种补贴称之为给予型。经历了 90 年

收稿日期:2013-02-28

基金项目:浙江省台州市哲学社会科学规划立项课题(12GHB01)

作者简介:马超峰(1985-),男,山西祁县人,研究方向:农村组织、村庄治理;

薛美琴(1987-),女,山西大同人,博士,研究方向:村庄治理、NGO 研究。

网络出版时间:2013-03-26 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130326.0943.003.html>

代之后,基层组织的悬浮使得农村经济进一步的衰退。近年来,取消农业税、粮食直补以及农村公共基础设施的再投入,农村政策环境发生了转变。这个变化过程,可以理解为:从“汲取型”到“悬浮型”再到“给予型”。与此伴随,乡村干部角色也发生了重大变化,干群关系从“资源索取困境”变成“资源发放困境”。与此同时,国家角色在“资源发放困境”中的缺位与多种势力的介入,使得村庄作为一个共同体已呈现规范失序、价值解体的局面^③。乡村精英、派系竞争、灰色势力成为乡村治理关注的焦点。其中包括村庄内治理能力弱化,基层政府治理能力变化、治理策略的效果不佳,使灰色势力成了乡村治理的软肋^④;乡村精英权威来源的多元化,使得乡村精英传统的信任关系受到来自多方面的挑战;与乡村精英伴随而来的派系竞争,使得乡村建构起一种以派系为核心,主要按利益关系的大小和紧密程度向外扩展的新型差序格局^⑤,这样又使得村庄治理进一步复杂化。

可以说,新农政的推行改变了农村资源流转的方向,乡村干部从收粮难、收费难变为政策落实难、补助发放难。而经济发展带来的乡村格局的重大变化,又使得乡村社会多元化趋势越来越明显,乡村精英的权威不仅需要自上而下的政治认同,还需要自下而上的经济认同与社会认同。乡村干部的双重压力使得乡村治理困境进步恶化,乡村稳定性受到多方面挑战。低保户的评定便是其中一个具有代表性的事件,本文以W市为样本,以村干部和低保户为研究对象,了解低保户评定中存在的问题,从而进一步了解乡村社会的治理逻辑。

(二)W市低保基本情况

浙江省从2001年便开始推行农村低保,出台相关低保政策,而政策的重点在于对低保资格的界定。W市作为浙东南全国百强县之一,经济发展使得政策开始由产业政策转向社会政策,最终实现社会和谐稳定。从2003年开始试点到2009年全面推进,低保制度已经涉及到W市每一个村落,2011年全市享受低保农户达到8984余户。从区域上来看,低保户主要分布在箬横、城南、泽国、滨海等乡镇,而最少乡镇为城北街道与城西街道。从整体上来看,低保户的分布与人口分布、经济发展水平较为一致。

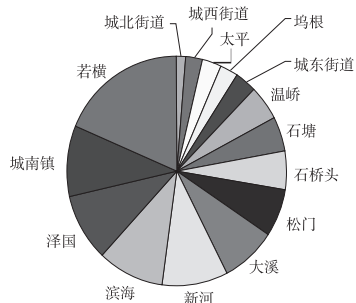


图1 W市低保户各乡镇分布情况

从低保户自身特点来看,以坞根镇为例,低保资格农户年龄在60岁上下波动,大部分人群落在40—80岁之间,且60到79岁这一组人数占到总人数的45.34%。从性别结构来看,女性人口占总人数的32.79%。

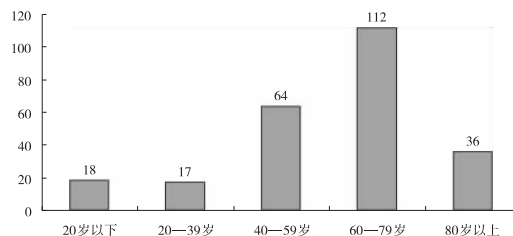


图2 W市低保户年龄结构

(三)抽样低保户的描述

1. 样本中低保户情况描述

样本选取了W市16个村,涉及农户175户。从实际调研情况来看,低保户中年龄在65岁以上的占56%,其中男性占比为60.8%。户平均低保人数为1.36。从收入情况来看,低保户的收入情况与2011年W市农民纯收入1249.67元/月相比存在较大差距,当然可能的原因是年龄与能力之间的差异。从收入结构上来看,大部分低保户缺乏收入来源,月收入低于百元的低保户占总体的67%。由此可见,从收入这一指标量的视角来看,低保的资格都是具备的,而且低保需要也比较强烈,低保效果也比较明显。

表1 调研样本整体分布情况

调查村	样本量	户平均低保人数	户月平均收入	月收入低于百元户占比	65岁以上户主占比
红光	12	1.14	95.28	0.75	0.25
井朱	8	2.00	221.25	0.50	0.38
双峰	17	1.29	105.88	0.76	0.71
虎头山	12	1.17	133.25	0.33	0.83
山头赵村	6	1.50	58.33	0.67	0.33
下楼村	28	1.32	109.64	0.61	0.39
峨眉山	8	1.50	60.00	0.75	0.38
金樟	7	1.57	184.29	0.43	0.86
马路	18	1.17	37.22	0.89	0.61
宁海	13	1.38	83.85	0.69	0.31
上毛坦	21	1.48	137.95	0.62	0.67
下毛坦	5	1.20	144.00	0.60	0.60
陈洋	5	1.00	0.00	1.00	1.00
陈家宅	4	1.00	35.00	1.00	0.25
下保	9	1.56	103.33	0.56	0.06
街龙头	2	1.00	87.00	0.50	1.00
总体情况	175	1.36	103.56	0.67	0.56

从低保金的消费来看,大部分低保户消费集中在三个方面:食品、医药以及日常消费品。其中医药所占比重为46.7%,食品所占比重为42.6%。从消费层次来看,低保户资格界定的效果存在的偏差较小。

2. 农户与干部对低保户界定情况描述

低保户申请与村干部的界定本身就是干群之间的博弈,虽然低保户的界定国家在《通知》中已经明确规定:“农村最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,主要是因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。”但这一界定可以说只是从原则上进行界定,更准确的讲只是从一个没有任何社会背景下的界定,在实际的操作中有了不同的路径。特别是从《通知》明确规定的低保户申请需要以下的流程来看,情况更为复杂。《通知》中对于流程的界定如下:

申请农村最低生活保障,一般由户主本人向户籍所在地的乡(镇)人民政府提出申请;村民委员会受乡(镇)人民政府委托,也可受理申请。受乡(镇)人民政府委托,在村党组织的领导下,村民委员会对申请人开展家庭经济状况调查、组织村民会议或村民代表会议民主评议后提出初步意见,报乡(镇)人民政府;乡(镇)人民政府审核后,报县级人民政府民政部门审批。乡(镇)人民政府和县级人民政府民政部门要核查申请人的家庭收入,了解其家庭财产、劳动力状况和实际生活水平,并结合村民民主评议,提出审核、审批意见。

由于村委会要对低保户的资格进行审核,因此,虽然低保户可以直接向乡镇直接申请,但是村委会的审核是低保资格获取的关键一环。在现有村民民主基础之上,村委会的审核往往受到外部因素的干涉,特别是在村委会换届选举期间,低保资格往往成为选票的重要支撑。因此,低保户的评定往往在关系之中得到评定,而低保所展示的指标确在关系之外得到界定。因此,干群之间对于低保界定的认知存在较大的差异。

在受访的16个村干部中,对于低保资格获取的人群往往具有清晰的界定。所有的干部都一致认为:收入能力、年龄以及家庭负担是重要的三个指标。但是,由于低保资源有限,村落中的各种力量又难以协调,特别是在简单民主表决的基础之上,往往在界定过程中受到家族、经济以及关系等因素的影响。在调研中我们了解到低保资源与养老危机的交织使得低保资源分配出现了重大的偏误。而这一点也正是未列入低保户的农户诟病的关键因素之一。

从农户视角来看,我们选取了经济水平相差不大的低保户与未低保户的农户进行比较。未低保户的农户对于低保户的评定过程存在一些不满。从未低保户的家庭结构以及其它情况来看,都没有乡村精英、灰色势力这方面的资源,在派系竞争中没有相应的立场。而从低保户的特征来看,在乡村精英或者灰色势力方面都存在多多少少的联系,特别是在派系竞争中存在鲜明的立场,在干部选举中具有十分重要的影响。

因此,在我们实际调研中发现,村干部自身在低保资格认知上有很明确的立场,但是在实际操作过程中来自上下两个方面的压力,一方面是乡镇对于低保户审核过程以及低保资格的进一步认证,二是来自于乡村精英、灰色势力、派系竞争方面带来的压力。而对于低保户自身而言,从低保户的整体情况来看,低保资格已经全部达到,年龄较小者基本属于能力的缺失,而年龄较大者基本上是养老存在问题。而对于未得到低保资格的农户,多数农户反应低保资格的获取需要相应的关系。

3. 低保申请过程的描述

从调研中我们也发现,在所有样本中有89.14%的农户是通过村干部代为申请,很少有农户向乡镇府直接申请。在进一步了解中发现,低保户获得低保信息的途径主要是亲戚朋友、街坊邻居以及村干部。这表明,农户对于低保信息的来源以非正式渠道为主。

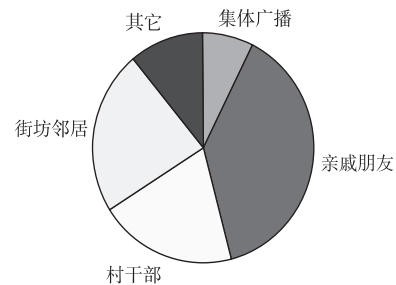


图3 农户低保申请信息来源

从村干部的视角来看,认知与实际落实依然存在一定的距离,而且这种距离与村经济发展水平又有直接的关系。在16个村中所选取的经济发展水平较差的4个村中,村干部认为:残疾、年龄以及收入应该成为低保户获取的重要指标,但是在进一步的提问时,特别是面对多个候选农户,村干部在实际操作过程中往往受到三种势力的干预。在调研时我们了解到,获取低保资格的农户中存在与三类势力相关的农户达到57.63%。在同等条件下,能够最终获取低保资格的往往是宗族势力、关系资源的用户,选举行为在派系竞争中比较明确的农户。

此外,乡镇府对于低保户的审核,在调研中我们发现乡镇审核基本上是以村委意见为主,适当的考虑只有在农户提出异议时才进行进一步的审核。对于当前,具有低保资格的农户,主要集中在两类人群:一类是年龄较大,另一类是缺乏劳动能力。可以说两类人群的民主监督意识都不足,这样进一步导致了低保资格评定中的错位格局。

三、低保资源错位原因的进一步分析

从样本描述到实际调研,从对村干部的访谈以及对具有低保资格而未获取的农户进行走访,我们发现低保户的获取从村干部的视角存在认知与行动上的不

一致,而这种差别又受到所在村落经济发展水平以及村庄结构的影响;对于农户而言,如果从单一农户本身来看,低保户的获取没有任何的异议,但是将农户置于家庭乃至社会背景中来看,低保资源的获取还是存在其路径的选择。

(一)村庄治理的压力使得干部在资源分配中出现偏差

新农政的实施改变了农村资源汲取方式,村庄治理也随之发生了相应的变化。从“汲取时代”的压力性治理到“悬浮时期”的放任式管理,再到“给予时期”的协调性治理,村庄治理的逻辑发生了重要的变化。村干部的行为受到了协调因素的多方干预,在低保户资格获取过程中,由于国家明确规定:受乡(镇)人民政府委托,在村党组织的领导下,村民委员会对申请人开展家庭经济状况调查、组织村民会议或村民代表会议民主评议后提出初步意见,报乡(镇)人民政府。因而村干部在低保户资格认定上有很大的权利,但是在乡土社会——熟人世界,村干部又存在合法性的危机,因此,低保户的评定往往在半公开的情况下进行。在此过程中,信息渠道是农户申请低保的关键性因素。

在调研中我们了解到,村干部往往将信息资源首先传送到与自己关系较为密切的人群,而名额的限制并没有使得信息进一步扩大,从而出现了类似于农户所言的第一层关系。

从村干部的角度来看,在访谈中我们也了解到,之所以通过小范围的渠道来扩展低保的信息,主要是由于治理压力下的难以协调,而农户的志愿申请又给了村干部这样操作的空间。所以,干部在治理压力之下,往往在低保政策推行初期采取这种逻辑。

(二)多种力量干预下村干部的不同治理逻辑选择

随着低保制度的进一步推行,在小范围的治理逻辑很快被乡村精英以及派系之间的力量所发现,在多方力量的干预下,干部的行为在经济水平存在差异的不同村落出现了不同的选择。在一些较为发达的村落,低保资源对于农户而言没有很大的吸引力,而村干部必须以低保资源的合理发放来获取自下而上的社会认同。但是,面对低保资源比较有限时,分配的结果依然会受到派系、灰色势力以及乡村精英的影响。而这一过程,往往会显示出村干部主动向精英靠拢,向灰色势力屈服以及同派系之间的矛盾进行主动的化解。

与此同时,经济较为不发达的村落在低保资源的分配中村干部又会显示出另一种逻辑。由于经济因素,使得低保候选人相比于发达村落较多,低保名额的分配过程更为显得紧张。此时,乡村中的各种势力都开始介入关于低保户的评定之中,村干部在此过程中也处于被动的主持者。在实际的调研中我们得知,乡村中的

各种力量,宗族势力以及乡村精英对于低保户资格的获取有很大的影响。作为村干部选举的重要力量,这些势力一方面需要干部的安抚,另一方面也需要干部维护自身合法性而相应的压制。特别是在派系竞争比较紧张的村落,宗族势力与乡村精英能否得到有效的调节,事关干部能否维持稳定大局。因此,博弈的结果往往使得低保资格在各种力量之间得到平衡,也出现了“低保户变成低保人”的特殊情况。

因此,在多种力量参与之下,低保问题日益公开化的农村,由于经济水平的不同,使得低保获取出现了明显的差异。一种是主动通过低保资源协调内部、外部矛盾,在低保资格评定中能够比较公平的进行界定。另一个则是被动的在各种乡村力量中进行协调,低保资源往往成为稳定各种力量的筹码,使得低保资源的分配存在较大的分歧。

(三)农户养老问题与低保资源分配交织使得问题进一步复杂化

由于低保资格的评定将收入水平作为衡量的标准之一,随着年龄的上升,农村中许多人步入老龄。收入的下降以及面对新阶段的养老危机,使得低保候选人快速增加。按照资格标准,将老年家庭作为审核的对象,无疑他们将是低保户获取的重要人群。但是如果将老年家庭置于整个家族之中,许多老年家庭又应该排除在低保户之外。而正是基于这样的难题使得低保资源发生了错位现象。由于老年家庭资格满足低保户的申请,加之老年家庭所在家族与乡村精英、家族势力关系较为紧密,与此同时面对不受监督的免费资源,所以家族关系资源较少的老年家庭往往得不到低保资源,而资源较多的老年家庭反而容易得到这种资源,新的错位在老年家庭中因为家族关系而发生。

(四)农户参与监督意识不足,使得低保资源错位加剧

低保户的候选者本来就是处于弱势团体,参与监督意识不足,参与监督能力有限,因而在后期评定中失去了他们的声音。面对熟人世界的面子成本,许多低保候选人只能寄希望于低保范围的进一步扩大。因此,未来低保资格的获取应更多的加入农户的评价,坚持“一事一议”,积极开展“民主恳谈”,扩大基层民主,真真实实现基层治理困境的有效解决。面对从“收取难”到“发放难”的转变,村庄的各种力量得到激活,公共事务的平台又一次得到激活,农户的自我治理能力出现了有效地载体,只有在未来合理的引导,才能真真实实现基层民主的实现,从而有效的解决低保资源错位的难题。

四、未来村庄治理困境的出路何在?

来自 W 市 16 个村农户和村干部的实际情况基本

上验证了本文所提出的当前村庄治理困境的假设:从汲取型到悬浮型再到给予型,村庄治理的困境发生了从“收取难”到“发放难”的转变。如果说“收取难”的解决是靠国家权力的深入作为后盾来实现有效的解决,那么“给予难”就需要农户积极参与来实现有效的分配。我们的实际调研发现:在同样具有低保候选资格的农户中,与三类势力具有较强的关系者,往往在低保资格获取中能够取得成功。而对于村干部而言,低保资源的分配基于不同的村落,显示了不同的选择。在经济较为发达的村落,村干部在低保资源分配中能够拥有更多的弹性,低保资源的公平分配能够协调村内各种关系。而在经济不发达的村落,由于低保资源有限,而低保候选人较多,往往在各方博弈之后加剧了低保资源的错位现象。

(一)发展基层民主,形成有效的公共事务治理论坛

面对单一维度的低保资格标准,面对当下多维度的农村各种相关势力,低保资源分配的错位不再是简单的标准问题,而是一个能否实现多方参与、有效监督的制度问题。因此,在面对新农政、新时期的农村发展背景,村庄治理需要更多的农户参与其中。在有效的治理平台之上,实现有效的激活农户的自主参与行为,最终培养农户的公民参与、监督意识,实现村庄治理的民主自治^[6-7]。

(二)发展合作经济,形成持续发展的经济动力

低保实质是一个保障性的补充,并不是解决贫困的最终目的。当前,我国快速发展,使得农村生产要素加速分化与组合,面对自然风险和社会风险的双重困扰,只有实现合作发展,才是解决当前农村问题的关键^[8]。自上世纪80年代以来,合作组织历来被认为是解决我国人地矛盾紧张的出路。进入新世纪,各种形式的组织

不断被农户以制度创新的方式所诱致,为农村经济发展提供了持续动力。因而,低保资源的紧张状况在发达地区得到缓解,未来消除低保资源困境,依然需要以发展经济为前提。

(三)发展和谐文化,形成良好的舆论监督环境

和谐文化是社会良好运行的有效社会资本之一,是解决小范围内低成本监督问题的关键。制度环境在一定程度上是比制度本身更为关键。发展和谐文化,不仅是形成良好合作环境的纽带,也是形成良好社会关系的关键。传统农村的乡绅到优秀的基层干部,不仅是一个地区经济发展的能手,也是一个地区良好文化的示范。因此,发展和谐文化,可以有效的形成良好的舆论环境,为基层制度良好运行提高效率保障。

参考文献:

- [1] 贺雪峰.低保户为何变成低保人[J].决策,2012,(2):43-45.
- [2] 耿羽.错位分配:当前农村低保的实践状况[J].人口与发展,2012,(1):68-73.
- [3] 李宽.规范失序与价值解体:村庄语境下农村低保研究——以鄂东北S村为例[J].晋阳学刊,2012,(3):48-53.
- [4] 陈柏峰,董磊明.乡村治理的软肋:灰色势力[J].经济社会体制比较,2009,(3):142-146.
- [5] 卢福营.派系竞争:嵌入乡村治理的重要变量——基于浙江省四个村的调查与分析[J].社会科学,2011,(8):69-76.
- [6] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任颐,译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [7] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道[M].上海:上海译文出版社,2012.
- [8] 郑功成.中国社会保障制度的变迁与评估[M].北京:中国人民大学出版社,2002.

责任编辑:陈于后

Village Governance Logic under Grant Background

—A case study on 16 villages receiving substance allowances in Zhejiang Province

MA Chaofeng¹, XUE Meiqin²

(1. Party School of Wenling Communist Party Committee, Wenling 317500, China;

2. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: From consuming resource to affording, the new policy makes the rural resources flow have great changes. Meanwhile, the trouble of governing villages changes from “difficult collection” to “difficult grant”. In the process of the allocation of resources, three forces’ intervention, i.e. rural elite, factional competition, gray forces, makes the allowance resources wrongly distributed. Analysis shows that the two-way pressure makes cadres’ action limited and farmers’ absence of participation makes supervision difficult. Village cadres take the allowance allocation as an effective choice of coordinating the three powers and thereby further deepen the dislocation of the resources. For the village cadres themselves, trouble of grant and village elections have a great relevance. Therefore, in the future allocation of resources, only granting more rights to farmers can guarantee the effective implementation of new rural policies.

Key words: low-income allowance system; village governance; rural allowance grant; allowance resource; low-income households