

乡村社区自主发展的中国经验

——走向共同体的乡村自治

张小军 雷李洪

内容提要 通过对陕西白水CDD和CDF项目10年实施的总结回顾,探讨了在乡村振兴中乡村自主发展与扶贫的中国经验,论证了中国乡村社区自主发展的可能性及其法理依据。研究认为,乡村“自治”并非政府“官治”的补充,而是两者一体,同为“人民治理”的不同形式。依据共有产权和关系互惠的共生基础,在广大农村建立共生文化、共享经济和共同体的乡村自治,充分发挥村民自治和农民的主体性,走对乡村共同体和农民个体同时充分赋权的乡市化道路,是未来中国乡村脱贫与发展的可行之路。

关键词 乡村社区 村民自治 自主发展 中国经验

张小军,清华大学社会学系教授 100084

雷李洪,清华大学社会学系博士研究生 100084

要总结我国乡村振兴中乡村自主发展与扶贫的中国经验,我们不得不把目光聚焦到2006年在陕西白水县展开的“社区自主发展(Community-Driven Development, CDD)”和“社区发展基金(Community Development Finance, CDF)”两个试点项目,即在陕西白水县十几个村落展开乡村自治实践中的一些成功案例。该项目由“国际计划”支持,陕西省扶贫办组织地方专家和扶贫一线的骨干与村落百姓一起,集思广益,在白水大地上开始了一场CDD和CDF的思想风暴与精细筹划。一年多的试点,各村落取得了意想不到的成功,参与项目筹划和实施的赵升礼总结说:

中国社区自主型发展(CDD)试点项目自2006年7月在白水项目区实施以来,在社会各界引起了强烈反响。特别是在十五个项目试点村,亲身经历了项目实施全过程的村民们,深切感受到项目对社区的赋权,激发了村民对项目强烈的拥有感和积极参与的热情,从而使社区村民的自我组织、自我管理、自我发展的能力得到迅速提高;由于项目强化了民主化管理的理念与机制,项目操作民主、公开透明、公平公正,社区党群、干群关系得到极大改善;村民关心、参与社区公共事务的意识得到提升,村民之间和谐气氛明显增强。实践证明,CDD项

本文所论CDD/CDF个案来自2015年国务院扶贫办世界银行五期项目的可持续发展调研,谨此表示感谢!本文同时作为清华大学自主科研项目“民族地区‘乡市化’城乡发展战略研究”(2015THZWZD03)阶段性成果。

目的是深受群众欢迎的一项崭新的扶贫策略与方法。^[1]

继此项目之后,2010—2015年的世界银行五期扶贫项目又在陕西、河南、重庆等三个省市的600多个村落展开,推广并实施了白水以及其他试点的经验,使扶贫项目获得了空前成功。赵升礼认为,CDD的要点可以归结为:

提高参与意识和程度,突显贫困社区和贫困群体在社区发展中的主体地位;赋予贫困社区资源所有权、管理权和支配权,即共有和个人所有的双赋权;实现自我决策、自我组织、自我管理、自我发展;提高贫困社区组织化程度和自我发展能力,建立社区可持续发展机制。^[2]

这样的扶贫理念重在:(1)强调贫困主体的参与;(2)充分的共有与个人所有的双赋权;(3)培养自我组织和自我发展的能力;(4)建立可持续发展机制。

在这期项目结束的2015年,受国务院扶贫办的委托,我们对项目实施以及可持续发展进行了为期两个月的调研,对CDD和CDF的成功印象深刻,并建议把CDD和CDF项目作为乡村可持续发展和国家扶贫的基本方式。为此,本文尝试以CDD和CDF项目实施的中国经验,来论证中国乡村社区自主发展的可能性和法理依据,探讨广大农村在党的领导下自主发展的可行之路。

一、乡村自治与CDD的合法性

“乡村自治”是一个历史概念,它的提出与近代国家的复振有关。多少年来,一批批知识分子试图借此寻找解决中国问题的良方。生发于上世纪初的乡村建设思想,在1920—1930年代由晏阳初、梁漱溟等人转化为著名的乡村建设运动。其中,“自治”是乡村建设的核心概念,其背后的理念则是基层社会的民主化。经过近百年的乡村建设,留给今天的思想文化遗产依然厚重,值得我们深入思考。

1. 乡村自治制度 众所周知,我国农村现行的治理体制,简单说就是村民自治结合“村支两委”的治理。而“在宪法层面上,自治权是一项国家法律赋予的政治权力。依我国宪法规定,我国将村一级的事务交由该村的群体自我管理,此项支配权为‘权力’而非‘权利’。‘权利’指公民或个人的法律资格或享有的特定利益的可能,是可以放弃的。而作为村民的自治权是不可以放弃的,必须依照《村民委员会组织法》实施”^[3]。《中华人民共和国村民委员会组织法》(下文简称《组织法》)^[4]首先规定了乡村治理的主要形式——自治。《组织法》是为实行村民自治而生,这是其法理基础。

第一条 为了保障农村村民实行自治,由村民依法办理自己的事情,发展农村基层民主,维护村民的合法权益,促进社会主义新农村建设,根据宪法,制定本法。

同时,《组织法》规定村委会由民主选举产生,是村落的法人,是代表村民的办事机构,是服务于“村民自我管理”的自治组织,而不是凌驾于村民之上的管理者。这一法理基础依然是“人民自己当家做主”的“民主”,且在实践中更为重要。

第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

[1][2]赵升礼:《群众心目中的CDD项目》手稿,2007年。

[3]董潇丽:《从宪法基础理念看我国乡村自治制度转变》,〔北京〕《人民论坛》2013年第8期。

[4]《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过。2010年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订。2010年10月28日中华人民共和国主席令第三十七号公布,自公布之日起施行。文中《组织法》条文均引自此法。)

在乡村自治中,村委会面对两重“上级”,一是上级政府,二是党的组织。对于上级政府,《组织法》明确规定:

第五条 乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

第三十九条 地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施,保障村民依法行使自治权利。

对于党的组织,《组织法》也做了规定:村党支部委员会是执政党在基层的一级组织,实际上是村落和村委会的领导,“发挥领导核心作用”。

第四条 中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。

简单说,上级政府是“指导”,党组织是“领导”,这是基本的法理。其中,党组织的“领导”不是随心所欲的“领导”,而是要依照宪法,“支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利”,否则,就失去了党的“领导”意义。可见,乡村自治是在党的领导下,由各级政府指导、支持和帮助的村民自治——行使村民的民主权利。有学者从法理上提出:我国的宪法和法律虽没有关于“村民自治”的专门定义。但根据现行宪法,村民自治属于基层群众性自治,其自治机关,即村委会被宪法明确界定为“基层群众性自治组织”。因此,“村民的‘自治’不是由外界授予的而是村民在法治之下的‘固有权利’”,即村民自治“具有社会自治的宪政特性”^[1]。简言之,党组织对村落的“领导”职责是“依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利”。村委会的职责是“村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。乡镇政府的职责是“对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项”。上级人大的职责是“在本行政区域内保证本法的实施,保障村民依法行使自治权利”。

2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(下文简称《意见》)强调:“深化村民自治实践。坚持自治为基,加强农村群众性自治组织建设,健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制。”“乡村振兴,治理有效是基础。必须把夯实基层基础作为固本之策,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序。”提出了“推动村党组织书记通过选举担任村委会主任”,将党的领导具体化到村委会作为村民自治组织的运行之中。《意见》同时强调:“依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等,形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。……维护村民委员会、农村集体经济组织、农村合作经济组织的特别法人地位和权利。”这些阐述十分清楚地界定了乡村民主自治的模式,明确了CDD和CDF一类村民合作组织的合法性及其与村支两委的关系。

2. CDD和CDF的合法性 CDD作为扶贫中的社区自主发展形式,其要点是:(1)项目经费直接给到村,是给全体村民的共有资产。村支两委负有领导和监督责任,但不直接经手经费,更不允许截留或者挪作他用。(2)CDD由村民代表大会选出项目的三个小组,即决策小组、执行小组、监督小组,运行项目的全过程。(3)项目的决策过程包括先由村民小组提出项目,经村民会议或村民代表会议协商,决策小组讨论决定项目的选择。一般来说,能够惠及全村各个村社小组的项目比较容易通

[1]杜承铭:《村民自治的宪政之维》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2011年第4期。

过,再有就是明显需要帮助的项目容易通过。通常大家会照顾和平衡各个村组的利益,考虑优先帮扶的顺序,以达到最大的公平。(4)项目确定后,主要由执行小组按照项目操作规程,进行规范性的项目招标和定标。以修路为例,招标施工公司的资质由上级政府审定。(5)定标后,签订施工合同,进行施工和验收。整个过程中,监督小组独立进行监督,包括对决策和执行小组的监督以及项目实施过程的监督。

这样一个项目过程,从资金使用到项目运行,村委会并不直接参与,而是予以支持、协调,以保障和监督项目的实施。这符合《组织法》第八条的规定:“村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和经济发展。”县扶贫办直接拨款到村,村支两委不经手项目款,防止村委会在项目款上产生腐败。

《意见》提出:发挥自治章程、村规民约的积极作用。全面建立健全村务监督委员会,推行村级事务阳光工程。积极发挥新乡贤作用,推动乡村治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理下放到基层。继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作。加强农村社区治理创新。……大力培育服务性、公益性、互助性农村社会组织,积极发展农村社会工作和志愿服务。集中清理上级对村级组织考核评比多、创建达标多、检查督查多等突出问题。

由此我们可以看到,CDD的相对独立运行实际上也是基于《组织法》规定。例如CDD在项目决策时由村民会议或村民代表大会决定,符合《组织法》第二十五条:“人数较多或者居住分散的村,可以设立村民代表会议,讨论决定村民会议授权的事项。”也就是说,CDD中的扶贫事项确定和项目经营,以及CDF的小额贷款发放,也符合《组织法》的授权:

第二十四条 涉及村民利益的下列事项,经村民会议讨论决定方可办理:……(三)本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案;……(五)村集体经济项目的立项、承包方案;……(八)以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产;……(九)村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。村民会议可以授权村民代表会议讨论决定前款规定的事项。

可见,CDD和CDF无论作为扶贫项目还是一般的乡村自主发展项目,成立相应的自治组织或者经济组织来开展项目,完全合法,而且应该。这样的村民自治组织可以有效避免村支两委可能产生的经济腐败,提高村民的自主发展能力,从根本上突破乡村发展的困境。从白水CDD和CDF的实施可以看到,在看似落后的贫困地区(特别是在浅山区和深山区),村民依然具有很强的自治能力,这当然也有赖于中国乡村长期的传统文化支持。例如依据传统情理(熟人社会等)、血缘(家庭、宗亲等)、地缘等关系建立的“关系互惠”,就是一笔宝贵的共生文化财富。有学者认为:“村民自治的有效实现形式的重要条件就是地域相近。地域相近是一个地理联系与社会联系互构的单位,具有村民自治的社会基础与传统。”^[1]贫困乡村地区目前尚保留较多的传统文化,他们据此并依照《宪法》《组织法》进行自主发展,大大节约了国家治理成本,唤醒了农民的主体性意识,落实了人民国家的宪法理念,实乃国家之幸事。

二、主体人与代理人

所谓“主体人”与“代理人”,是指乡村中的村委会身份归属。村委会究竟是乡村的主体人还是代理人?这是一个十分基本的问题。在此需要澄清:村委会不是村落的主体人,村落主体人(即村落“主

[1]胡平江:《地域相近:村民自治有效实现形式的空间基础》,〔武汉〕《华中师范大学学报》2014年第4期。

人”)是村民(即“村落人民”)而不是村委会,村委会只是村民的代理人。在美国,村委会(The Village Board)同样也是乡村自治的议事执行机构^[1]。

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定了“中华人民共和国的一切权力归人民”。又由于共产党党章明确规定中国共产党是中国人民的政党,因此,无论村委会还是村党支部委员会,都是为村落人民服务的委员会。既然是为人民服务,就意味着他们只是人民的代理人,行使相应的治理职能,而不是乡村的统治者。关于农民的主体地位,《意见》明确将其作为乡村振兴的基本原则之一:

坚持农民主体地位。充分尊重农民意愿,切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用,调动亿万农民的积极性、主动性、创造性,把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点,促进农民持续增收,不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。

《组织法》明确规定了“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。换句话说,村委会是代表基层群众进行自我管理的组织,因而,它并非基层群众本身,只是乡村群众的代理人。其主要职能是日常事务管理,不能取代各类村民组织来行事,无论是经济组织还是专项组织。

进一步的问题是:作为代理人,村委会是权力代理人还是职能代理人?有学者指出:“从村民自治的组织来看,村民自治组织即村民会议以及由它所形成的自治组织——村民委员会不是我国的基层政权组织,而是独立于政治国家权力组织的基层群众自治性组织。”^[2]也就是说,村委会作为群众的自治组织,是职能代理人。职能代理人只是代表乡民行使某些功能,如协调纠纷、村落治安、公益办理、自我管理。然而,目前乡村的问题之一是:很多地方的村委会异化为村民的统治者,凌驾于村民之上,成为了村民的权力代理人。针对上述问题,有学者指出了乡村治理中的一些官民矛盾,俗称干群矛盾,这些矛盾主要是民治与官治的矛盾^[3]。有学者认为:

虽然近年来我国村民自治制度建设取得了很大的进步,但是也存在着许多不足。乡镇政府同村委会之间的合法关系没有被重视,也没有被摆正,按照相关法律和规定,两者本应该是“指导”与“被指导”的关系。但在现实中,乡镇政府没有正确地看待自己的职权,过度干涉村民委员会的工作,使两者的关系变成了“领导”与“被领导”的关系,从而导致村委会的工作无法正常开展。^[4]

还有学者指出:事实上,大量的研究已经证明,农村两委会的关系问题已经成为严重影响农村社会稳定和发展的关键性因素。两委会矛盾和冲突所导致的财务混乱、村务荒废、村政失控现象已经屡见不鲜^[5]。现实中,发生的矛盾是民治与官治的治理矛盾,而非乡村自治与党和政府的领导有根本矛盾。回望历史,清政府在光绪三十四年也颁布了《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》,规定各城镇设“议事会”和“董事会”,各乡设“议事会”和“乡董”,作为地方自治的权威机构。其成员均由本地居民投票选举产生。清末新政是一场自上而下的政治改良运动,相关章程中明确规定,“地方自治以专办地方公益事宜、辅佐官治为主”^[6]。可见当时的自治是官治的补充。张静分析了中国社会历史上的“官治”与“自治”的二分对立,并就“国家政权建设”下的国家在基层社会的扩展提出:如果简单把问题理解为“官治”与“自治”的二分,而不是从组织社会的规范和原则间的冲突来理解,则可能

[1]黄辉:《论美国乡村自治法律制度——以〈纽约乡村法〉为例》,〔长春〕《当代法学》2009年第1期。

[2]杜承铭:《村民自治的宪政之维》,《武汉大学学报》2011年第4期。

[3]党国英:《中国乡村自治:现状、问题与趋势》,〔南京〕《江苏社会科学》2004年第4期。

[4]庾文焰、程炉:《依法治国背景下农民基层民主建设思考》,〔北京〕《人民论坛》2016年第5期。

[5][6]俞可平、徐秀丽:《中国农村治理的历史与现状》,〔北京〕《经济社会体制比较》2014年第2期。

导致自治认识上的重要障碍^[1]。从《宪法》规定的国家乃人民之国家,因此国家治理乃人民之治理的视角来看,无论在哪个层面,国家和基层社会的治理都应该有相同的治理原则和理念——人民治理。总之,将国家治理与基层社会自治的社会治理分开理解,即国家/社会二分的治理模式,并不正确。回归“人民治理”的自治,本质上正是要消除官治与自治的二分,回归到人民治理的民治一元论的基础。

从这个意义上说,陕西白水CDD和CDF在实践中很好地解决了上述问题。调研中我们看到,深山区的村落CDD负责人大部分是村支两委的成员,且项目执行得很好,比他们担任村支两委职务的成绩要突出,部分缓解了干群矛盾。原因在于他们真正参与了民治,而避免了官治的一些弊端。尽管CDD大部分的负责人是村支两委的成员,有的甚至还是村委会主任或者村党支部书记,但是当他们通过民选成为CDD和CDF的负责人后,其工作成效一般会高于作为村支两委的成员,原因即在于前者是为村民服务,对村民负责;而后者是为政府服务,对上级负责。

为什么两委成员变成协会领导后工作更出色?因为他们有了对村民负责的机会和职务,能够对村落村民负责,而不是简单对上级负责。这也说明自治法的重要意义——就是要让两委成员真正对村民负责。应该说,村支两委成员被选入社区的其他组织如CDD或CDF,都是很正常的,也是合理的。调查中我们看到有的世行项目试点村不让村支两委成员参与CDD和CDF的工作,效果并不理想。不让他们参加原因无非有二:一是担心两委成员谋私利;二是担心官治取代了自治。其实这既不符合《村民委员会组织法》,无形中也剥夺了两委成员的权利。当然,这种担心实际上来自一些村委会成为了权力代理人,尽管,村支两委成员本来就是村民,村干部一样可以参与乡村的自治组织,但大家还是认为,乡村治理的基本原则应该是乡村的“民治”——人民治理。事实上村支两委本就是人民的代理人,自然参与到“民治”之中,只不过一个行使政府的职能,一个行使党在基层的职能,因此两者都是民治的一个部分,它们与其他的民治形式并不矛盾。官治和自治二分的提法并不十分妥当,因为它割裂了乡村治理与国家政府治理。乡村自治乃人民治理的一部分,基层政府治理乃乡村自治的延伸,两者并无矛盾。

众所周知,村民自治与人类发展和联合国的原则是相通的。正如世界银行《2000—2001年度报告》中所说:贫困不仅意味着低收入、低消费,而且意味着缺少受教育的机会、营养不良、健康状况差,意味着没有发言权等。概括来说,贫困主要有以下三个特征:第一是缺少机会参与经济活动;第二是在一些关系到自己命运的重要决策上没有发言权;第三是容易受到经济以及其他冲击的影响,例如疾病、粮食减少、宏观经济萧条等^[2]。诺贝尔经济学奖得主、著名社会发展理论家阿马蒂亚·森曾经提出:“贫困必须被视为基本可行能力的被剥夺,而不仅仅是收入低下——这却是现在识别贫困的通行标准。”^[3]在他看来,低收入恰恰是可行能力被剥夺所导致的。按照上述贫困的定义,导致贫困的前两个因素都与主体性有关,包括“缺少机会参与”和“在一些关系到自己命运的重要决策上没有发言权”,以及可行能力的被剥夺。陕西白水CDD和CDF的做法,恰恰是增加了村民的参与机会和在一些关系到自己命运的重要决策上的发言权,提高了他们的可行能力。

调研中我们看到,近十多年来兴起的减贫途径是采用以自有资源/资本为基础的社区主导发展(ABCD, Assets-Based Community Driven Development)途径与方法,即充分挖掘、激活和发挥贫困村、贫困户的“内生动力”;通过参与式途径、机制建设和人力资源建设等,打造当地“永远不走、世代相传”的扶贫与社区发展工作队伍,确保贫困人口如期脱贫和农村地区的可持续发展。而陕西白水

[1]张静:《国家政权建设与乡村自治单位》,〔广州〕《开放时代》2001年第5期。

[2]参见《学习时报》2002年1月7日,也见北京市哲学社会科学规划办公室:《贫困问题不仅仅指低收入》,〔上海〕《报刊文摘》2002年1月17日2版。

[3]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,〔北京〕中国人民大学出版社2002年版,第85页。

CDD和CDF项目的设计也体现了人类发展的一些基本理念,包括:赋权、参与、包容、共生等。例如:民主协商——修路、挖水渠和人畜饮水工程的占地,通过村民小组全体会议协商自己解决,不向外面、上面伸手。自我协调——村组路或生产路、灌溉渠等工程的维修、养护,也力所能及地自己安排(组织义务出工或采用适合当地情况的承包管理方式);干群一体——村组项目决策、实施、监督机构的成立与运行,充分发挥了村组干部和热心群众为老百姓干实事的积极性和精神需求;主人翁意识——参与式途径、方法的应用过程也将蕴藏在人们内心的动机转化为主人翁意识和责任感,从“要我干”到“我要干”;简政放权——根据“精准识别、动态管理”等原则和“简政放权”的要求,放权给贫困村组,变以外部提出的定量指标为主为以社区内部商定的定性指标为主,组织村民参与社区管理。实际上,CDD和CDF项目村在实施中已经体现了上述ABCD的理念。

三、走向共生文化、共享经济和共同体的乡村自治

扶贫是一项系统工程。虽然贫困通过具体的人表现出来,但是贫困是一个系统性的问题,不是哪个贫困户的事情。韩俊认为:

近几年的一些扶贫政策,更多的是改善了贫困地区一般贫困家庭的收入状况,但对极端贫困家庭影响不大。扶贫资金往往用不到最穷的人身上,处于收入分配底端的贫困人口越来越难以享受经济增长的好处,也就是说经济增长的减贫效应在下降。^[1]

精准扶贫就是要解决好“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”的问题。上面情形的发生,主要是因为贫困虽然由具体的人/户表现出来,实际上,贫困背后是社会整体的结构性问题。在中国的贫困研究领域,笔者曾提出贫困的原因主要包括三个方面:(1)资源性贫困;(2)制度性贫困;(3)文化贫困。因此,扶贫主要是如何针对上述贫困原因,选择适合国情的扶贫模式。其基本的扶贫理念是建立自主共享的资源结构、制度结构和文化结构。

所谓资源性贫困主要指因为某种物质、权力、货币、机会和精神资源缺乏而引起的贫困现象。权力资源的缺乏会导致“权力贫困”,剥夺是权力的运用方式,因为剥夺(绝对和相对剥夺)产生的贫困就是权力贫困,换句话说,所有的贫困都可以理解为一种权力贫困。因此,赋权是解决贫困的重要途径,而乡村自治的CDD和CDF正是赋权的一种途径。有学者提出“金融自治”,认为“金融自治与乡村自治是农村经济发展的必经之路。金融自治主要体现为农民自己的互助金融、自助金融,即农民自己合作办金融,金融机构提供业务支持,政府提供制度安排”^[2]。

所谓制度性贫困主要指因为一些具体的政策、法规、部门规章等引起的资源贫困现象^[3],表现为缺乏制度保障和支持制度的匮乏和不合理制度产生的制度剥夺而导致的贫困。例如城乡人口待遇上的不平等政策和规定、普通百姓缺乏知情权和参与权,或在一些不合理的规定面前束手无策等。有学者认为存在一种“被强迫的缺乏”^[4](an enforced lack,强迫性致贫),如在扶贫项目中,一些地区简单化的带有某种程度强迫性的整村搬迁建房,政府补贴一般在20%左右,80%左右由农民用现金或贷款支

[1]韩俊:《究竟谁是贫困人口?今后扶贫不能再是糊涂账》,2017-04-18 10:29澎湃新闻(记者张宁)。整理自韩俊(中央财经领导小组办公室副主任)2017年4月14日在清华大学中国农村研究院主办的“精准扶贫精准脱贫的若干问题”的演讲。

[2]李似鸿:《金融需求、金融供给与乡村自治——基于贫困地区农户金融行为的考察与分析》,〔北京〕《管理世界》2010年第1期

[3]这里的制度概念是具体的规章制度,与社会主义、资本主义制度之类的讨论无关。

[4]Joanna Mack & Stewart Lansley, *Poor Britain*. London: Allen and Unwin, 1985.

付,这让贫困农民增加了大量的住房贷款负担。而少数民族地区简单化的整村搬迁,几乎让依托于村寨的少数民族文化迅速瓦解。还有产业扶贫中一些强制性规定,如每50户(后来调整为25户)贫困户建立一个合作社的硬性规定,有些深山区的合作社要凑到几十户贫困户,甚至需要涵盖方圆十几里,几乎不可操作。相比之下,村民自主的CDD和CDF项目避免了强迫性致贫,而是基于一种民主协商的自治制度,效果很好。如原来一些自上而下的“外来”修路项目,村民常常会对项目要占用的自己土地寸土不让,但是当CDD项目讨论修路时,村民会为了全村人的利益自愿进行利他性的协商。可见,不同理念的制度设计,会带来不同的结果。

所谓文化性贫困,包括绝对文化贫困和相对文化贫困(其中包括就范于现实,无力反抗或不思进取的状态和生活失常行为)。美国人类学者刘易斯(Oscar Lewis)早在二十世纪60年代就提出“贫困文化”(culture of poverty)这一概念。他认为贫困者由于几代人都饱受经济剥夺之苦,久而久之,就会生成一种适应这种贫困剥夺的文化,即贫困文化。“贫困文化绝不只是经济上的剥夺、组织上的解散,或者仅仅是指缺少某些东西。它指的是人类学传统意义上的文化,它为人们提供某种生活方式。”^[1]换句话说,这是与主流文化所不同的为贫困者所共享的一套价值观与生活方式。这种处境中的人们意识到按照社会盛行的主流价值观念和标准,他们不可能获得成功,从而产生失望和绝望的情绪^[2]。贫困文化是不利于贫困群体发挥主观能动性,利用机会走出贫困处境的。这种贫困文化在帮助贫困者适应、克服极端贫困环境的同时,反过来又使贫困者安于现状,屈从于权威意识,不思进取,不利于他们摆脱贫困境地。过往的扶贫政策导致了一些“越输血越贫困”的“懒贫效应”。而CDD和CDF的实践有利于贫困者发挥能动性。例如在CDF(社区发展基金)项目中,需要村民自己组织起联保小组(一般3~5人)向属于全村的发展基金贷款,某村有几个没有被村民选择联保的“懒人”感觉到道德压力,于是咬牙自己组成了一个联保小组,按时借贷还款,逐渐得到村民的赞许,重新融入共同体。

上述三种贫困之间,有一个相互依存的递次关系:资源性贫困表现最为直接;制度性贫困则比较间接,不易察觉,至于文化性贫困,则是最隐蔽的贫困形式。不过,因为三者之间的关联,往往三种贫困会同时发生在某些弱势群体身上。现在的贫困研究和扶贫实践,多数聚焦于直接表现出来的经济资源贫困上面,而对于权力资源的贫困以及制度性贫困和文化性贫困,则较少涉及。

当然,在这自治后面还有一个需要澄清的问题:个体自治还是集体自治?《宪法》强调的显然是后者,即群体自治、共同体自治。《意见》也明确指出:要加强集体主义教育,强化农民的社会责任意识、规则意识、集体意识、主人翁意识。有学者指出传统共同体文化在CDD和CDF中的重要作用,即共生文化和共享经济是共同体的主要支撑。陕西白水CDD和CDF项目在这一方面给出了很好的实践经验,其中有两点十分基本:

1. 共有产权。调查中我们看到CDD的项目资金和CDF的小额贷款资金都明确为全村人的共有资金,是为全村人服务的。这是一种“共有赋权”,因此,项目资金作为全村人的共有资金,是共有产权。笔者曾经讨论马克思的“生产资料共有基础上的个人所有制”,论证了共有与个人所有在深层逻辑上的一致性。大家的钱为每个人受益,反映在权利上,就是共有与每个人所有的关系。由此激发村民的自主性和主体性,从而保证了项目的顺利实施。包括村支两委成员在当选为CDD和CDF负责人后之所以能够更加积极地发挥作用,也是因为他们意识到自己是在真正代表村民管理项目和共有资金——这不是别人的事,政府的事,而是村民自己“一家人”的事情。

[1]阿瑟·刘易斯:《贫困的文化》,贾仲益译,载丁宏主编《民族研究文集》(国际学术交流卷),〔北京〕中央民族大学出版社2006年版,第33页。

[2]吴泽霖总纂:《人类学辞典》,上海辞书出版社1991年版,第179页。

2. “关系互惠”。中国社会的传统关系包括熟人、乡亲、宗亲等的关系,这种“一家人”的观念形成了一种“关系互惠”,藉此可以促进村民、亲友间互助、互信和互依,以形成共生的文化土壤。正如传统社会中的“关系互惠”也是十分重要的反贫困文化一样,刘易斯认为:“从主要的社会制度设置的内在要求的角度来看,穷人总是表现出一种满不在乎、不愿合作的态度特征,这是贫困文化最根本的特质。这种为人处事的态度,是由多方面原因共同造成的。最初是因为贫穷,由于贫穷,继而遭到社会的排斥、歧视;而社会的不公正对待又使他们对社会产生畏惧、怀疑和冷漠。”^[1]传统乡村共同体的共生文化提供了互惠、互信、互助,促进了合作与公平,减少了冷漠和排斥,这些也是CDD和CDF成功的重要方面。

结 论

目前国际上先进的乡村发展模式是“乡市化”,乡市(rural city)在一些国家作为一级行政体制,其特点是保留乡村形态,同时让农民有“市民”的权利,其赋权的意义十分重要。在乡村振兴和“逆城镇化”^[2]的过程中,传统的赋权(empowerment)理论只是强调对个体即每个村民赋权,忽略了充分的赋权不仅要对个人进行“个人所有”的赋权,还需要对社区共同体进行“共有”的赋权,即共有与个人所有的双赋权。按照《组织法》,CDD是合法且基本的社区自主发展方式,村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,它表明村委会不是村落的主体人,村落主体人是全体村民。依据共有产权和“关系互惠”的基础,在广大农村建立共生文化、共享经济、共同体的乡村自治和依赖农民主体性的自主发展,应是未来中国乡村脱贫与发展的可行之路。

[责任编辑:方心清]

The Chinese Experience of Independent Development of Rural Communities

— Rural Autonomy Towards a Community

Zhang Xiaojun Lei Lihong

Abstract: By reviewing the 10-year CDD and CDF Project in Baishui County, Shannxi Province, the present paper discusses the Chinese experience of independent development and poverty alleviation during the process of rural renovation, and demonstrates the possibility and legal basis of the independent development of China's rural communities. The paper argues that rural autonomy is not a supplement for governmental governance, but forms different aspects of “the people's governance” combined with governmental governance. It is a feasible way of poverty alleviation and development for future China's countryside to establish rural autonomy of symbiotic culture, sharing economy and communities in rural areas, bring into full play villagers' autonomy and subjectivity, and empower both rural communities and villager individuals on a symbiotic basis of common ownership and mutual benefits.

Keywords: rural community; villagers' autonomy; independent development; Chinese experience

[1]阿瑟·刘易斯:《贫困的文化》,贾仲益译,载丁宏主编《民族研究文集》(国际学术交流卷),[北京]中央民族大学出版社2006年版,第35页。

[2]习近平在参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时强调:城镇化、逆城镇化两个方面都要致力推动。城镇化进程中农村也不能衰落,要相得益彰、相辅相成。见新华网,2018年3月7日。