

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2019.03.024

找回组织:水利社会调工实践的当代挑战及其出路^①

——基于集体行动理论的分析

王向阳

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

摘要:水利乃农业命脉,调工建设是实现大水利与小农户有效对接的关键实践机制。打工经济兴起和基层治理转型所带来的“农户分化”与“干部软化”,构成了当地集体行动的双重挑战,成为当地水利社会秩序趋于崩溃的重要根源。在农户异质性趋高难以逆转的大趋势下,正确认识以农业生产为导向、以调工建设为纽带的村社公共性、找回组织、结平衡账进而强化基层组织治理能力,成为当地水利社会秩序维系的重要实践路径。

关键词:水利社会;农户分化;干部软化;两栖式城市化;基层组织

中图分类号:C911 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2019)03-0168-08

一 问题提出

众所周知,水利乃农业命脉,对降雨量稀少的西北干旱地区更是如此。近年来,笔者及所在研究团队在宁夏平罗驻村调研时,发现了一个极其有趣的现象:截至目前,当全国绝大多数农村地区调不动“两工”的情况下,以宁夏平罗农村为典型代表的宁夏平原仍可在村组内部、甚至乡镇范围内进行自主调工,以应对当地村庄社会存在的农业生产用水这一公共品需求。但随着农民分化、基层组织弱化等摩擦性因素的出现,当地调工体系难以维系,发达的小农经济普遍陷入困境,成为制约当地农业生产、农民生活与农村发展的一个重要瓶颈。对当地村庄而言,调工清淤属于典型的基于地方性公共品供给所产生的集体行动。基于此,本文聚焦在以下问题:对以宁夏平罗为典型代表的引黄灌溉区域而言,调工清淤这一集体行动是如何一步步走向失败的?究竟有无扭转局势的可能?如有,集体行动达成的关键机制如何设计?

梳理既有研究,学界已有丰富积累。相当一部分学者以水利为进路研究我国文化和社会性质:魏特夫基于大江大河治理中国国家功能强弱而得出了水利治理乃是“东方专制主义”起源的重要论断^①;杜赞奇依据华北水利管理中民间组织角色而认为其呈现出“士绅社会”的具体运作图景^②。海外汉学研究者以农业水利为切口,探析国家与社会互动模式,由此开辟了这一重要研究领域。

紧随其后,以贺雪峰、罗兴佐为代表的华中村治研究学人也于税费改革后对这一议题展开了丰富的研究。罗兴佐、李育珍指出,村庄社会性质影响水利供给机制的差异,江汉平原农村生活面向向外,认同单位个体化,村民之间合作成本较高,大水利极容易被个体主义取向的小水利所瓦解并替代;而关中平原村民生活面向向内,认同单位户族化,且村庄舆论作用明显,村民可实现一定范围内的村社互助^③。贺雪峰、郭亮也通过对农田水利实

① 收稿日期:2019-01-25

基金项目:国家社会科学基金项目(18BDJ076)

作者简介:王向阳(1990—),男,河南上蔡人,博士生,主要从事基层治理等方面的研究。

①(德)卡尔·奥古斯特·魏特夫:《东方专制主义》,徐式谷,奚瑞森,邹如山等译,中国社会科学出版社1989年版,第97页。

②(美)杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社1996年版,第148页。

③罗兴佐,李育珍:《区域、村庄与水利——关中与荆门比较》,《社会主义研究》2005年第3期。

践中各利益主体成本收益结构的分析,极富洞见地指出了水利供给个体化这一演变趋势,并重点讨论了国家与村社集体的组织主体角色^①。以水利这一独特的政治社会现象透视国家与村庄社会性质成为相当一部分学人的学术自觉。在这一理念指导下,熊万胜^②、吕德文^③、郭亮^④、罗兴佐^⑤、刘海英^⑥等分别对川西平原、华北平原、关中平原、江汉平原、民族团结灌区等重要农业生产区域农田水利状况展开了丰富研究。同时,贺雪峰^⑦、狄金华^⑧、贾林州^⑨等也对各地乡村水利的组织基础、社会基础和经济基础进行了专门探析。

纵观既有研究,学界对江汉平原、关中平原、川西平原等地区乡村水利关注较多,对宁夏平原这一地区研究有限。此外,以魏特夫、罗兴佐等为代表的中外研究者多将乡村水利作为表述对象而非研究对象,重点侧重于剖析国家与村庄社会性质,对乡村水利内部的实践机制着墨有限。近年来,吴海龙^⑩从水利社会的角度对宁夏平原乡村水利的公共性和政治性进行了论述,部分学者也指出劳动力外流对农村集体行动所产生的瓦解效应^⑪。总体而言,既有研究对宁夏平原大水利系统与小农经济对接地带的调工实践关注有限,更缺少集体行动视域下的具体分析。有基于此,笔者秉持村庄社会视角,通过梳理当地村庄农业生产调工具体实践,进而揭示调工实践所面临的当代挑战,并在此基础上提出政策建议。

二 理论资源与分析框架

从实践来看,调工清淤提供的是“清淤灌水”这一公共物品,而“调工”的过程恰恰是集体行动的具体实践之一,调工清淤问题属于经典的集体行动。因此,笔者选用了“集体行动理论”这一理论

资源,以期对当地水利社会调工体系展开深入分析。

(一) 集体行动理论

集体行动理论,首先由奥尔森提出,后经奥斯特罗姆进一步发展,成为现代经济学、公共管理学等诸多学科的重要理论资源。从奥尔森到奥斯特罗姆的集体行动理论演化过程中,奥尔森主要关注具有共同利益的理性个体组成的集团如何克服“搭便车”问题以实现集体行动^⑫;奥斯特罗姆则主要研究“一群相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来,进行自主治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑情况下,取得持久的共同收益”^⑬。奥尔森基于自愿性特征将集体行动划分为自愿性集体行动和非自愿性集体行动,在自愿性集体行动方面,认为群体规模是导致集体行动困境的重要、甚至是决定性诱因。奥斯特罗姆认为,集体行动的达成,关键是如何将利益相关方组织起来实现自主治理。

简而言之,以上两位学者似乎均忽略了集体行动中“组织”或“领导”的重要角色,至少没有给出清晰的交待,对组织基础的丰富性与复杂性和行动者也缺少更进一步的分析。因此,集体行动理论在中国农村社会中的具体应用要求我们必须回归中国实践经验,从经验中进一步提炼达成集体行动的诸要素,以此考察集体行动的实践机制与实现路径。

(二) 分析框架

通过田野调查,结合集体行动理论核心观点,笔者发现以下两项基础性要素至关重要:一是行动者(即农户)异质性程度;二是组织者(即村干

①贺雪峰,郭亮:《农田水利的利益主体及其成本收益分析——以湖北省沙阳县农田水利调查为基础》,《管理世界》2010年第7期。

②熊万胜:《“伤脑壳”的生产性参与》,《开发研究》2007年第6期。

③吕德文:《水利社会的性质》,《开发研究》2007年第6期。

④郭亮:《北方村落的排涝水利与国家介入》,《开发研究》2007年第6期。

⑤罗兴佐,贺雪峰:《乡村水利的组织基础——以荆门农田水利调查为例》,《学海》2003年第6期。

⑥刘海英,朱檬:《农田水利协同治理的瓶颈及运行机制——基于民族团结灌区的实践》,《改革与战略》2017年第12期。

⑦罗兴佐,贺雪峰:《乡村水利的组织基础——以荆门农田水利调查为例》,《学海》2003年第6期。

⑧狄金华,刘飞:《乡村水利合作的经济基础——基于苏北房庄的分析》,《调研世界》2008年第1期。

⑨贾林州,刘锐:《论乡村水利的经济基础——以豫南A镇农田水利调查为例》,《天津行政学院学报》2012年第1期。

⑩吴海龙:《干旱区水利供给公共性的实践机制——基于宁夏平原T村的考察》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2018年第1期。

⑪王博,朱玉春:《劳动力外流与农户参与村庄集体行动选择——以农户参与小型农田水利设施供给为例》,《干旱区资源与环境》2018年第12期。

⑫陈世香,黄冬季:《协同治理:我国城市社区公共文化服务供给机制创新的个案研究》,《南通大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

⑬(美)埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达等译,生活·读书·新知三联书店2000年版,第277—285页。

部)组织力强弱。

1.行动者异质性程度

文中主要指农户差异化程度,对清渠挖沟这一公共品供给而言,农户异质性程度越高,对村干部而言,组织动员难度相对就越大,集体行动越难以达成;农户异质性程度越低,同质性越高,对村干部而言,组织动员难度较小,集体行动越容易实现。问题在于:究竟是哪些因素影响农户异质性程度呢?考察表明:家计模式决定农户家庭收入来源、在村时间及利益观念,进而影响农户间的异质性程度。

2.组织者组织力强弱

文中主要指村干部组织能力强弱。考察表明:调工清淤是当地村庄治理的风向标,即凡是顺利调工清淤的村庄,村庄治理效果均较好,村干部也很有权威,基层组织组织能力强;凡是调工清淤比较困难的村庄,村庄治理往往也一般,村干部权威不足,社会认可一般,基层组织多软弱涣散^①。问题在于,又是哪些因素决定了村干部组织力强弱呢?笔者考察后发现,以下因素尤为关键:一是村干部社会权威认可度;二是村干部工作方式强制性程度。

根据“行动者异质性程度”与“组织者组织力强弱”两个基本维度,可以得出一个二维四象限的分析框架(见表1)。

表1 基于“行动者异质性”与“组织者组织力”的集体行动分析框架

| 基本维度 | 行动者异质性低 | 行动者异质性高 |
|---------|--------------|--------------|
| 组织者组织力强 | 1.集体行动达成 | 2.集体行动具有不确定性 |
| 组织者组织力弱 | 3.集体行动具有不确定性 | 4.集体行动失败 |

第一种情况:行动者异质性程度低、组织者组织力强。在这种情况下,组织动员难度小,加之组织能力较强,因此集体行动很容易达成。

第二种情况:行动者异质性程度高、组织者组织能力强。这种情况下,行动者差异大,组织整合难度高,对组织者组织能力提出更高的要求,两者张力明显,集体行动具有明显的不确定性。

第三种情况:行动者异质性程度低,但同时组织者组织能力也较弱。在这种情况下,组织者组

织能力低下所带来的组织不确定性依旧存在,集体行动依旧面临较大风险。

第四种情况:行动者异质性程度高,同时组织者组织能力较弱。在这种情况下,组织者不具备将异质性个体组织起来自主治理的基本能力,因此集体行动注定走向失败。

值得进一步说明的是:从基层实践来看,打工经济兴起之后,行动者即农户异质性程度逐渐走高,组织难度越来越大;税费改革之后,组织者即村干部组织能力总体上在趋弱,典型体现在“老办法不让用,新办法不会用;硬办法不让用,软办法不顶用”这一基层干部常见话语上。以上第四种情况,即集体行动失败这一情形属于本文重点分析的类型。

本文经验材料来源于笔者及所在研究团队同仁于2016年10月16日至2016年11月6日在宁夏平罗Z村的田野调研。调研期间,笔者主要采用半结构式访谈法等质性研究方法,分别约访了当地村两委干部、老党员、小组长、大户代表、小农户代表等具有典型代表性的访谈对象,获取了大量一手资料。Z村^②,隶属于宁夏石嘴山市平罗县,下辖6个村民组,432户、1291人,土地6000多亩,人均5亩、户均20多亩,农业产出可观,农业经济发达。同时,自2006年之后,当地县域经济起步,尤其是2012年以来,当地依托其独特的交通区位和丰富的矿产资源,有效承接中东部产业转移之利,县域经济得到空前发展,打工经济发达,中青年人进城务工,中老年人在村务农,形成了以农时安排为基础的半耕半工家计模式。当地调工实践始于农田水利基本建设,主要盛行于每年农业生产用水之前的“清淤”环节,唯有如此,方可实现大水利体系与小农户生产的有效对接。Z村这一现象在当地较为普遍,因此具备个案意义上的典型代表性。

三 当前水利社会调工实践面临的双重挑战:平罗例证

对处于干旱区的宁夏平原而言,气候干燥,降雨有限,农业生产高度依赖于引黄灌溉的大水利体系,而其基础正在于乡村社会调工体系的良性

^①刘嫦娥,玉胜贤:《组织敌意氛围对群体层面工作结果变量的影响机制研究》,《湖南商学院学报》2017年第2期。

^②遵照学界惯例,文中所涉人名、地名等均已经过技术化处理。同时,感谢一同参与集体调研并讨论的杜鹏、孙敏、吴海龙、史渊源、史明萍、王惠林、刘景琦等同仁所提供的重要启发性意见。当然,文责自负。

运转,进而实现大水利和小农户的有效对接。在新的经济社会条件下,这一水利调工实践面临双重挑战。

(一) 打工经济背景下农户异质性升高成为阻碍统合调工的重要摩擦性因素

众所周知,在过去相当长的历史时期内,农村以外的就业机会稀缺,农村劳动力流动性不足,农业劳动力过剩化问题突出^①。20 世纪八九十年代,随着东南沿海经济起飞,打工经济也随之起步,中西部农村劳动力开始了大范围流动^②;2000 年之后,我国加入世界贸易组织,经济保持快速蓬勃发展态势,打工经济逐步成为当前中西部农村经济社会常态。在打工经济的大背景下,人与市场的结合呈现出多种多样的形态,具体表现在农户间家计模式差异上,大体有四种形态:一是进城务工经商户;二是半耕半工户;三是中坚农民户;四是老弱病残户。家计模式上的差异,又可细分为工农收入来源占比大小的分化,由此产生了差异显著的人地关系。对务工经商户而言,农业收益极其有限,土地收入占比几乎可以忽略不计,对土地依赖程度低,对出工清淤积极性最差;对半耕半工户而言,农业收入是家庭收入的重要组成部分,但时常陷于出工清淤和务工挣钱的两难之中,对调工清淤积极性同样不高;对中坚农民户而言,一般种植二三十亩、四五十亩,家庭收入主要来自于土地,对农业水利依赖性最高,清淤积极性较高,但问题正在于其单薄的劳动力数量与旺盛的劳动力需求之间的矛盾,常常引起其他村民的不满;对老弱病残户而言,劳动力结构弱势本身消解了其外出务工经商的可能性,农业收入成为其主要家庭生活来源,土地依赖程度最高,人地关系黏

合度最好,对调工清淤态度也较为积极,但囿于其劳动力结构弱势,常常处于“出工难出力”的尴尬境地,同样会引发在村村民的议论。

近年来,宁夏平罗县依托其独特的交通区位和丰富的矿产资源,充分发挥承接中东部产业转移之利,县域经济得到空前发展。在地方党委政府土地政策、教育政策等政策的积极引导下,当地农民在短时间内实现了大规模、高速度城镇化。据悉,2012 年以来,平罗县城市化率已由原先的 30% 左右上升至 70% 左右。在平罗县农民进城的过程中,以农时安排为基础的半工半耕式的两栖式城镇化模式^③最为典型,这一工农共济的“两头跑”的城镇化背后,离不开当地便利而强大的农业生产体系支撑下的高农业产出,这一高产出背后,与当地水利系统的顺利运行又密不可分。而众所周知,调工清淤,就是水利系统运行过程中的“牛鼻子”。也正是在这一打工经济发达、农业高产大背景下,当地农户发生了基本分化:全家进城务工经商户早已脱离农业生产,出工清淤意愿最低,要求变革调工体系诉求最为强烈,这一群体占比 20%~30%;半耕半工户对农业产出尚有一定依赖,不敢轻易放弃农业生产,客观上需要出工配合清淤工作,这一群体占比 40%~50%;中坚农民户,由于当地农业产出较高,普通村民土地流转意愿不高,唯有部分进城务工经商户愿意将土地自发流转起来,因此当地存在数量有限的中坚农民群体,占比 5%~10%;老弱病残户群体,囿于弱势的劳动力结构,天然被排斥在城市就业体系之外,对农业生产依赖程度高,占比 10%~20% (参见表 2)。

表 2 宁夏平罗 Z 村不同阶层农户出工情况一览表

| 家计模式 | 务工经商 | 半耕半工 | 适度规模经营 | 老人农业 |
|------|---------|---------|--------|---------|
| 农户类型 | 务工经商户 | 半耕半工户 | 中坚农民户 | 老弱病残户 |
| 农业收入 | 占比最低 | 次之 | 较高 | 占比最高 |
| 人地关系 | 依赖性最低 | 居中 | 依赖性高 | 依赖性最高 |
| 数量占比 | 20%~30% | 40%~50% | 5%~10% | 10%~20% |
| 出工情况 | 意愿最低 | 次之 | 意愿最高 | 出工难出力 |

资料来源:笔者访谈记录。

简而言之,打工经济大背景下,农户家庭劳动力结构和就业市场实现了丰富多样的结合形态,

由此形塑了特征鲜明的家计模式。囿于家计模式的基本差异,各农户群体对土地态度各有亲疏,又

①黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,中华书局 1986 年版,第 177 页。

②夏玉莲,匡远配,曾福生:《农地流转、农村劳动力转移与农民减贫》,《经济经纬》2017 年第 5 期。

③王向阳:《两栖式城镇化:农民进城的另一种实践性表达——基于宁夏 P 县 Z 村的调研》,《宁夏社会科学》2017 年第 4 期。

直接影响到对农业生产调工实践的态度和行为上。也正是从这个意义上讲,打工经济普遍化之后,农户的分化所产生的组织成本和整合难度骤增,成为当地乡村水利调工体系所面临的第一重挑战,即农户分化带来的高度异质性。

(二) 治理转型过程中基层组织“软化”成为集体行动困难的内生障碍

对于宁夏平原这片干旱的土地而言,水利是名副其实的农业命脉。打工经济兴起之前,村庄社会相对稳定,村民大都在村生活,农户家庭差异不大,加之当时干部比较硬气,因此调工体系运转倒也顺利。打工经济兴起之后,时间节点与基层治理转型高度契合,硬工作软化现象突出,组织疲软严重,成为当地水利调工体系趋于崩溃的重要组织因素。

大集体时期,受益于独特的政社合一的人民公社体制,农民的生产生活资料获取与工分制严格挂钩,也正是以此为基础,基层干部在调动劳动力出工方面具有极大权威性,因此在调工参与农田水利建设和维护方面表现突出,成就显著,相当一部分农村地区农业生产和农民生活受惠至今。税费时期,也即打工经济普遍化之前,村民家计模式中农业产出仍是家庭收入的重要组成部分,大多数村民上工积极性较高。加之为了完成计划生育、税费征收等国家任务,当时的村干部也积极地投入村庄治理中去,并且在具体工作中积累了较高的干部威信,因此,当时的基层干部也是比较硬气的,并由此形成了制度化的干群关联,即以税费征收等国家任务为纽带建立起了国家与社会、干部与群众之间的制度化的权利义务统一的契约关系^①。后税费时期,基层干部不再承担税费征收工作,计划生育工作也逐渐宽松起来,基层干部手中的文字报表等软工作空前繁杂了起来。加之国家对基层干部工作方式等做出了严格限制,迄今为止,基层干部基本上失去了针对村民的有效制约手段。近年来,服务型政府理念深入人心,自上而下的服务理念在基层转变为一项项具体的针对具体对象的服务事项,以致于有“泛服务化”的不良趋势,进一步压缩了各地基层干部以硬手段做

硬工作的基层治理自主权。

在泛服务化的基层治理实践中,基层干部目前主要在做三件事:一是以精准扶贫为代表的政治任务;二是以项目落地为主的行政工作;三是以新农合和新农保代收费、证明签章等为代表的服务事项。在治理任务密集下沉的当前阶段,政治任务和行政工作与具体群众打交道有限,更没有发生深刻的干群互动;服务事项仅限于程序性工作往来,同样不涉及深刻的群众路线实践。简而言之,村级组织行政化和服务化特征明显,干部软化现象突出,已经失去了制约群众的有效机制。同时,打工经济背景下留守型村庄特征突出^②,在村人口以老人等留守人口为主,缺乏组织动员整合的村庄,基层党组织软弱涣散,城市化和消费主义双重冲击下的自发秩序特征明显。

简而言之,后税费时代,治理转型特征明显,干群之间失去了既有的制度化关联。基层干部以政治任务、行政工作和服务事项为主,和群众打交道的事项减少,政治空间萎缩^③;加之服务型政府理念不断深入人心,基层干部原行之有效的非正式约束手段逐渐被严格限制使用,最终老办法不让用,新办法不管用,失去了对群众的一般性约束能力,以致于人人皆可成“钉子户”,由此形成了基层组织软化的尴尬格局。

四 找回组织:群众公共水利需求有效供给的再造路径

当前,在农户分化和干部软化的双重冲击之下,当地水利调工体系趋于崩溃,而国家项目建设仅可实现一定限度内的渠系建设工作,始终难以提供渠系维护所需要的组织供给,加之单家独户的小农家庭高度分散且分化显著,难以通过自主协商实现村社内部“户外村内”这一类型公共品供给难题,因此,丰富的村庄实践要求我们必须将目光转向基层组织。

(一) 正确认识以农田水利为纽带的生产导向的村社公共性

从笔者在全国各地的调研来看,熟人社会中存在三种类型的公共性,一种是广泛存在于南方

^①杨华,王会:《重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2011年第2期。

^②王向阳:《当前留守型农村基层党建的困境与出路——基于湖北F村基层党建实践的考察》,《社会主义研究》2018年第6期。

^③王向阳:《政治空间萎缩、“行政—服务”替代与村庄治理再造——基于基层治理空间的分析视角》,《地方治理研究》2018年第3期。

宗族性村庄的、以血缘伦理为纽带的伦理共同体,集中体现在村民对同出一脉共同大家庭的生活预期;一种是存在于川西平原等生活型地区的、以日常生活为纽带的生活共同体,集中体现在村民对于共同生活在同一地区的相互影响,这种公共性,产生于同一院坝中村民的共同生活;第三种就是存在于宁夏平原等地区的、以农田水利为纽带的生产共同体。这一公共性的再生产,其核心基础正在于村民在农业生产中对于同一渠系结构的高度依赖性,村民之间因为共同用水的需要,使得同一渠系内部的农户成为彼此高度关联的利益共同体。这一公共性,是以农田水利为纽带的,具有功能性、利益性和阶段性的特征,体现在清淤、滴水的全过程,进而产生基于农业生产的公共规范。

从Z村调工实践来看,当地农业用水具有三种属性:生产必需品属性、商品属性和公共品属性。水的生产必需品属性主要体现在当地广大农户在农业生产中对水的高度依赖性上,这一属性,也从根本上锁定了当地地方政府和村组干部的政治责任,进而倒逼村组干部必须为广大农户的农业生产实践进行政治兜底。典型话语如“不论谁的责任,地里水没淌好,村民先把你村干部骂一顿”“村里的水费没交上,地里水没淌好,还要不要干下去”等在当地是高度共识。

在当地具体农业生产实践中,产生了基于水利利用上的利益连带机制、针对清淤过程中村社内部的社会评价机制、承接大集体时期的组织动员机制和清渠挖沟产生的利益反馈机制,基于以上四项机制的共同作用,笔者认为:当地村社内部、尤其是同一渠系内部是存在公共性的,只是这种共同性不同于南方宗族性村庄的伦理型公共性,其核心在于当地农民家庭对于农业生产的高度依赖性。而问题恰恰在于:一,随着当地农民进城步伐加快,短时间内当地农民家计模式发生巨大分化,利益诉求发生分化的农户,对于集体行动而言,成为最大的摩擦力;二,农户生活空间也不在局限于村庄,甚至70%左右的村民已进城生活,进一步消解了社会评价机制的作用空间;三,税费取消之后,村组干部的工作方法也受到了诸多规范,加之近期软工作的硬考核,使得村组干部失去了约束村民的手段,村干部硬气不起来,只能在村民面前自我矮化。由此,家计模式短时间内的巨大分化,使得脱离农业生产的农户越来越多;农民进城,“骂人又不疼”,空间隔离消解了社会

评价机制的作用;村组干部组织动员过程中,软工作硬考核,且不具备约束村民的手段,因此工作积极性较差。以上三点都在消解着当地村庄社会本身就不具有笼罩性、强规范性的公共价值体系。随着农民进城、大户进村、村干部软化,农户家计模式发生分化,农业生产日渐式微,公共性有走向消亡的趋势。这一生产导向的公共性启示我们:单纯依靠价值导向的公共性难以维系基本有效的调工体系,必须诉诸更为扎实有力的组织因素。

(二) 组织再造:水利社会调工的村社统合机制

当地水利社会特征明显,天干地燥,农业生产高度依赖黄河大水利,众所周知,要想将黄河水送到千家万户小农的田间地头,离开清渠挖沟是不可能的,而其中,基层实践中一种低成本、高效能的组织方式便是调工清渠。随着当地农户分化,村组干部软化等情况的出现,以工票制度为纽带的义务工体系变得越发不可持续,但有意思的是,当地X村调义务工却进行得有声有色,且据其村主任介绍:“义务工调好了,工作就好做了;义务工调不动,整个工作都做不好。”(访谈记录:20161017XYH)能否顺利调工清淤,成为当地村级治理效果是否明显的最直接的风向标、检测仪和指示器。众所周知,从行动者一端来看,随着打工经济日益成为当地村庄经济社会常态,农户异质性将越来越高,那接下来的问题便是:面对统一的区域性劳动力市场、共享同一个中央政府和地方政府、甚至村庄社会结构文化也高度同质的X村,调工体系何以顺利运转呢?究竟是什么因素以及如何影响了这一高难度集体行动的达成?

从自上而下的视角来看,调工清淤之所以必要,主要原因就是地方政府、尤其是中西部农业型地区的地方政府,目前还不具备由国家进村包办一切的经济条件和技术条件,更无此必要,因为通过调动村庄内生力量来进行公共品供给,效果可能会更好,典型如当地队内调工清淤工作,清渠挖沟,和当地村民农业生产高度相关,也就形塑了调工清淤工作与当地村民的强利益关联。在内生性利益驱动下,清渠挖沟本身就成为当地村民的内在需求,也正是在这个意义上,当地调工清淤是有着广泛的内生基础。

当地调工成效之所以有差异,关键就在于村社集体是否组织起来及其组织能力强弱。X村在工作经验丰富且硬气的老村长的带领下,义务工

可以年年清,账可以顺利结,即使同样面临着农民进城、异质性增高等摩擦性因素,但村民之间平衡感依旧很强,得益于此,村级组织各项工作开展也都比较顺利。而反观其他村庄,则反差极大,不仅调工困难,关键是村集体这个大机器也在农民进城、村干部软化等诸多因素的共同作用下,软弱涣散,仅可维系最低限度的村庄治理,其中关键差异正在于村级组织组织力强弱,即村级组织组织力强,则调工体系可顺利进行;村级组织组织力弱,则调工体系渐趋崩溃。简而言之,村级组织组织力成为当地水利社会调工体系运转的关键性变量。

如欲顺利达成调工清淤这一集体行动进而有效提升农村基层组织组织力,关键在于构筑村社内部利益平衡机制,主要做法就是村组干部主导下的“结平衡账”机制。“结平衡账”机制是村社内部极其重要的利益平衡机制,平衡账结得好,村社内部村民就心平气顺,集体行动能力更有保障;平衡账结得差,村民怨气四起,不平衡感严重,集体行动能力无从谈起。据X村老支书介绍:“当时的6队,调工调不动,不下手不行,没有一个干活的,而且,村上不清义务工,欠的钱不给,村民干活也白干,所以就都不干,因此村民意见很大!”(访谈记录:20161018XYH)这种情况下,老村长选择先从该村6队“下手”,先后采取了以下步骤:一是对账;二是定粮价;三是开群众大会;四是采取清算行动;五是推而广之,并最终实现对全村范围内的平衡账结算。清账之后,调工效果非常显著。据介绍,2007年之后,村干部再也没下过村、清过义务工。至此,X村的调工制度算是正式建立起来了,而且在村干部的强势主导下,真算账、算真账,严格按照“多干多挣、少干少挣、不干拿钱”的结平衡账原则。如此,村民心平气顺,村干部工作也好推动,村社集体行动能力也随之提升。

综上,水利社会农业生产用水的生产必需品、公共品属性赋予了其强烈的政治性,进而锁定了包括村组干部在内的基层组织的政治兜底责任;在农户异质性日益升高的具体实践中,如欲达成调工清淤这一集体行动,要求我们必须将目光聚焦到村组干部这一组织者上,而其中“结平衡账”机制是重建村社内部利益平衡机制和有效提升基

层组织组织力的关键。

五 结论与进一步讨论

亚里士多德有一个观点:“凡是属于最多多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事物;对于公共事物的一切,他最多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物。”^①可见集体行动的达成,既离不开行动者的积极配合,又与组织者的组织动员密不可分。基于宁夏平罗Z村水利调工实践的考察表明:干旱少雨的自然因素、小农经济的高额产出、工农相济的两栖式城市化模式,共同赋予了当地水利社会秩序具有极强的公共性,并主要体现在当地农户对大水利系统的高度依赖上。随着打工经济兴起和基层治理转型,“农户分化”和“干部软化”构成了当地以调工清淤为纽带的水利秩序正常运转的双重挑战。面对日益崩溃的水利社会调工体系,找回组织、结平衡账进而强化基层组织治理能力成为维系当地水利社会秩序良性运转的重要实践机制。

值得进一步讨论的是:当前,打工经济已成中西部一般农业型村庄经济社会常态,农户分化成为普遍态势,熟人社会半熟人化明显,村级组织软弱涣散突出,如何找回组织、强化基层组织治理能力进而提升村级组织组织力呢?行文至此,笔者想到在广西驻村调研时当地村组干部的呼吁:“国家不仅要给我们钱,而且要给我们权!”这个“权”,当地主要是指村集体有根据基层实际需要合法调整土地的权力。在这里,笔者认为,国家要充分重视基层组织建设,加强“上面千条线、下面一根针”的这根“针”的“针孔”建设,资源进村的同时,也应下放一定的基层组织治理自主权,以高度灵活简约的组织实践来回应村社内部在村村民细小琐碎且不规则的“户外村内”的公共品需求,核心在于以下四点:一是切实为基层组织“减负”,尤其是将不合理的形式主义的文牍负担减下来,为村干部回应村庄内生需求和实际问题腾出时间和空间;二是为基层组织“正名”,目前存在严重的基层干部污名化现象,以偏概全问题突出,需要激励与约束相结合,正确全面看待基层组织和基层干部的角色、功能和作用;三是充分向基层组织“赋权”,人民是历史的创造者,要相信基

^①(古希腊)亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1983年版,第48页。

层组织自主回应自身问题的动力和能力,宏观上把控、微观上放活是村庄自治的重要基础;四是为基层组织“增能”,主要指可根据地方社会经济状况给予村级组织一定的灵活好用的治理资源,通过公共事务的公共参与机制,进一步激活并强化

村级组织组织力和群众主体性,以实现“放水养鱼”之效。总而言之,在乡村振兴战略大背景下,基层治理的关键在于如何有效激活并充分调动基层组织治理主体性。

Retrieving the Organization: The Contemporary Challenge of Water Conservancy Social Adjustment Practice and Its Solution: Based on the Theory of Collective Action

WANG Xiang-yang

(School of Politics and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Water conservancy is the lifeblood of agriculture, and it is a key practical mechanism to realize the effective docking of large water conservancy and small farmers. Based on the theory of collective action, with the basic dimensions of “the heterogeneity of actors” and the strength of organizers’ organizational strength, the ideal construction of collective action specific types is constructed, and then the practical challenges and practices of water conservancy social adjustment practice mechanisms are mined. The study finds that the “differentiation of farmers” and “softening of cadres” brought about by the rise of the working economy and the transformation of grassroots governance constitute the dual challenge of local collective action and become an important source of local water and social order collapse. Under the general trend that farmers’ heterogeneity is difficult to reverse, it is necessary to correctly understand the village publicity, the organization of reorganization, and the balance of accounts, which are oriented by agricultural production. With the adjustment of labor and dredging, it becomes an importantly practical path for the maintenance of local water conservancy social order.

Key words: water conservancy society; farmer differentiation; village cadre softening; amphibious urbanization; grassroots organization

(责任校对 王小飞)