

地方国家、经济干预和农村贫困： 一个中国西南村落的个案分析

古学斌 张和清 杨锡聪

Abstract: This ethnographic story is an account of what we heard and experienced during the fieldwork in 2001 in a Zhuang village in the mountainous region of southwest China. It aims to decipher the formation of local economy in the post-reform China through focusing on the state economic intervention and villagers' negotiation, accommodation and resistance in shaping the local economic development. We also intend to argue that most current development projects by the local government under the influences of developmentalism, are not able to meet the needs of local community; but cause the re-emergence of rural poverty.

消除贫穷是政府与地方民众的共同意愿,问题是扶贫策略的制定应考虑什么?在推行扶贫措施的过程中,地方民众有什么得益,要付出什么?这些“付出”与“得益”谁去权衡?当地人有无选择的余地?当然更根本的、不得不面对的问题是:究竟我们要“扶”的是什么?如果我们肯定扶贫对象是扶贫过程的主体的话,就要弄清楚他们的处境、想法、考虑等,否则非但他们参与扶贫过程的动机不能提高,而且还会造成政府与地方民众的关系紧张。无可否认,地方民众的参与是促成扶贫效果能否持续的最重要保证,所以,探讨他们复杂的心理是研究的必要起点。

本文通过在云南省东北山区村落两年来搜集整理的口述资料和笔者下去调查时对于乡干部“扶贫”工作的所见所闻,收集了地方民众的声音,希望对反思扶贫策略有所帮助。

故事背景

故事发生在一个叫凹寨的地方。凹寨是云南省东北部的一个壮族山寨(有少部分人口为汉族),该村庄由8个自然村组成,总面积约23平方公里,据2000年第五次人口普查数据,当年出生人口为34人,出生率为23.14%(其中男25人,女9人)。全村现有壮汉两族共347户,1469人,其中壮族287户,1238人,占总人口的84.3%。

凹寨村位于乡政府北面15公里处。南北长18公里,东西宽1.28公里。聚落呈“叶”字形,四面环山,所以被称为凹寨,我们称那里的人为“凹寨人”。^①凹寨村地势为东北高,西南低。东北为山区,海拔1200—1500米,气候温凉,地广人稀,有2个汉族村寨,适宜发展畜牧业。西南为河谷区,海拔750—850米,气候炎热,分布着6个自然村,均系壮族,凤岚河流贯其中,故有“一河穿六寨”的说法。

该村水利资源较好,有耕地91.2公顷,其中水田39.1公顷,其余为旱地。主产玉米、水稻、大豆、旱谷,经济作物有生姜、油菜、热带水果以及政府偶尔推广种植的甘蔗、土豆等。除了两个位于高山的汉族村寨外,其他村寨的村民主要以种水稻为主。林业是凹寨的经济支柱,有杉木、飞松、泡桐、红椿和速成林木,覆盖率为27.4%,有珍贵的药材和野生动物,特产香菌、木耳等。据乡年报统计,到2000年凹寨村粮食总产量达到45万公斤,人均329公斤,经济收入50万元,人均376元。村里有粮食加工设备6套,

① 本文所使用的县、乡、村庄、人物名称全部为化名。

安装9千瓦电机一座,个体商店3个,从事建筑业者10人,个体经商者10人。

故事内容

县长的蚕豆

2001年10月5日我们又一次进村,在此之前已经听研究助理说乡政府因为收教育附加费的事情与村民关系紧张。和村民和村支书(后称支书)刚坐下闲话家常,我们就听说了上面下达任务种蚕豆的事,有些村民的田里刚刚种完蚕豆。我们询问了一些村民的看法,有的表示愿意种,有的却表示不太愿意,“因为不晓得种蚕豆是否会成功”,还有的担心蚕豆的市场问题。村民的顾虑跟以前种甘蔗、土豆的收益不好有关。但无论如何,在我们到达之前,迫于村委会的压力该种的农户基本上都种了,他们只好期待着来年的丰收。

支书说,种蚕豆是县上直接下达的指标,因为我们在凹寨设项目点,为了配合项目进行,县长也把自己的联系点放到了凹寨。县长向凹寨承诺想办法帮助老百姓增加收入,于是2002年小春由县里免费提供1.7吨蚕豆种,让大家收了稻谷后赶快把水田的水放干,不失时令地完成蚕豆栽种,待来年卖个好价钱。然而,不是每个愿意种蚕豆的都可以拿到这些免费种子。支书的解释是:县长的蚕豆是试验性的,能种的只有100多亩样板田,是联片种植,主要涉及对象是凹寨的两个坝区寨子的(山间谷地)良田。这产生了一些矛盾:不是每个在试验区内的农户都想种,而那些在试验区外想种的农户却又得不到种子。这引起了村民两方面的不满,一方面不满支书用强迫手段要他们种蚕豆,支书威吓谁要是在示范田上种别的庄稼,就会叫村干部拔掉;另一方面认为支书徇私,村民的说法是支书的田地全都种了蚕豆,而他的田地并不都在示范联片的范围。支书辩解说乡上要求他带头都种蚕豆。

不受欢迎的洋芋

在蚕豆试验种植的同时,政府又来推广种植洋芋。^①第一步是必须向上面汇报洋芋种植面积。村干部分别到每家每户要求群众自己报栽种面积,然后还要按上指印。支书说当时他们在动员农民报栽种土豆面积时采取了诱导加威胁的方法。譬如他对农户说:“你们不报土豆就得不到免费的蚕豆种子,而且即使种了别的我们也会给你们铲掉。”农户害怕,不得不报种植面积。

我们在村里的时候,乡上按照村委报上去的种植面积拉来了13吨洋芋种子,但几乎没有农户来领,支书说前两年他们已经失败了两次,已经不敢再实验了。政府这次下达的洋芋种植规划面积是全乡2000亩,划分到凹寨村是300多亩、40多吨的种子。

于是支书召集各村委开会,乡上派工作队下村解决凹寨村民拒不领取种子的事情,村干部、各自然村组长都到会了,我们也被邀请列席会议。会上,村干部诉说了推广洋芋种植的难处:首先,村民不愿意种是因为政府的洋芋价格贵,要0.95元/斤,而现在市场价格只有0.4—0.6元/斤,故村民认为这是政府在赚农民的钱;另外,村里已经有两年种洋芋的失败经历,村组长老董就直接指出:“不种洋芋不借钱,种了洋芋反而缺钱,陷入贫困。洋芋把凹寨村民害苦了,而且几乎所有人都负债累累。明摆着亏损还要种植,农户怎么敢种。”

乡上官员对于村干部这种说法当然不满意,他们解释说政府推广洋芋是为村民好,政府也没有赚钱。洋芋种子与商品洋芋不一样,价格当然比较贵。他们还说:“拉种子时60元的下车费原本应该村委会出的,但乡农科站的人员自己垫支了,如果是政府赚钱,怎么会让干部自己垫钱呢?”对于洋芋销售问题,乡畜牧站副站长说,县政府与上海洋芋老板签好了合同,可以保证收购。上两次种洋芋乡上没有兑现承诺是因为乡政府没有经验,没有与老板谈好。这次定协议,没有生虫,没有坏,没有绿皮,70克以上的洋芋就保证0.7元/斤收购,70克以下0.4—0.5元/斤收购。

由于第二天副乡长会亲自到村里来,故要求村干部在当晚和第二天早晨挨家挨户做农户的思想工

^① 洋芋就是马铃薯或称土豆。

作,保证落实,否则就要把40多吨的洋芋全拉来。在乡上官员面前,支书还是把工作任务分配下去,然而,村干部都是阳奉阴违,结果任务落在年轻老实的村农技员身上。

第二天早上,村农技员百般无奈,带着怨气到村寨去动员村民领取洋芋种子。除了去自己分管的寨子外,他还得替村副支书兼副主任去一个路又远、户数又多的寨子。农技员对种洋芋意见也很大,路上他对我们抱怨:“上面每次让我们换种新品种,我们都会欠债,我们会更穷……”他特别提到这几年种洋芋把村民坑苦了,一般村民原来小春种油菜两亩可得300元左右纯利,而现在种土豆,肥料、人工不算,两亩多地要倒贴300多元。农技员没有跑遍全寨子,全村寨40多户他只去三四户,我们问他如何交差,他说回到村委会就对支书说“大家都不愿意种”。他说上一次统计种植面积时也没有每户都去,只是支书估计有40吨的种植面积,这次乡上先拉来了13吨,到现在都发不出去。回到村委会时,他果然汇报工作组只有4家愿意种洋芋。这样做一方面是因为他自己就有情绪(自己一个月只有20元补贴),另外他觉得自己本身就不愿意种土豆还要让别人去种,有点说不过去。

2001年10月10日上午10点左右,天气依然阴沉沉的,凹寨失去了往日的平静,小学的高音喇叭不时传来召集村小组长到村委会开会的通知。村委会门口堆着一袋袋的马铃薯种子,旁边停着两辆平时难得一见的吉普车,看来副乡长带领一队人已经来到了凹寨。村委会里密密麻麻坐满了人,屋里烟雾弥漫,男人们抽着水烟和香烟,大家神色都很凝重。围绕落实2001年小春洋芋栽种的事,乡上的官员与村干部有不同看法,村干部继续向乡干部反映推行小春洋芋栽种工作的困难;而乡干部则指责村干部没有积极做思想工作,宣传种植洋芋的好处。大家各执一辞,会场充满了紧张和对峙。

当天的与会者包括:副乡长(分管农业)、村支书、工作组2人(一人是乡农科站副站长,一人是农科站的农科员)、部分村干部和我们3个外来的研究员。人大致到齐后,副乡长开始讲话。他首先介绍了县里关于在冬季农业开发方面的安排。首先是县委牵头,各级党委政府决定对下三乡(指县里海拔较低的三个乡)实行产业结构调整,其中第一是改种优质稻。副乡长认为现在农村已经不存在吃不饱肚子的问题,而是吃好的问题。农户与工厂的工人一样也需要围着市场转,市场需要什么,就供应什么。经过实践,大多农户的优质稻已卖得差不多,今年的基本售完,甚至市场出现紧缺。有的家庭今年卖优质稻净赚8—9千元。部分农户减产是因为科技含量的问题,肥料跟不上的问题。杂交稻卖不了高价钱,只有1.20—1.70元/斤,而优质稻可以卖2.50—3.00元/斤。所以县委相当重视。由于调整产业结构,退耕还林,森林无法开采,种姜卖不出价,而且对生态影响很大。故产业结构调整的第二安排是小春种植洋芋。副乡长解释,根据下三乡的气候、地理优势,可以以种洋芋为主,实行产、供、销一条龙。他认为农民担心种出来卖不出去是多余的。因为这次有个上海老板与县政府签定了协议,保证收购洋芋。种植“洋芋耿马2号”,凡单个达到20克,没有起皮、虫咬的,厂商就收。保护价是0.58元/斤。当时我们心里就嘀咕:为何他们就那么相信上海老板呢?这种保证以前不是也有过吗?

这次乡里订了2千亩的种植任务,投资近30万元买种子。副乡长解释,考虑到农户困难,乡上先提供种子,到有收成时再收回种子钱。如果到时候拿不出至少1500吨的产品,乡政府要被罚款。面对村民对种植洋芋的抗拒,副乡长生气地批评:

在落后的地方,部分农民想不通。少数农民,只要是政府要办的就有意见。凹寨是壮族乡,意识落后,贫穷。与其他乡相比,文化、意识落后。女孩子失学多,读初中的很少,男孩多一些。知识学得少,科技意识低,传统耕作的思想严重。自己吃的蔬菜都要买。(我们)去其他自然村,有柑橘之类的水果招待。在凹寨,自己吃的都没有。政府办事只要“白给”就容易调动,像蚕豆一事,一开始要(大家)表态落实几百亩,没人种。县长说是白送的,就有人种了。种洋芋本来是好事,部分农户科技意识低。农科部门技术人员来村里做规范性技术指导,引导他们做。可是农户有时间花在打扑克、打麻将上,也不愿意种。没有活计,也不出去打工,打工至少可以搞点化肥钱。如果不引导,发展就难了。农户中,有接受快的,有接受慢的。如果政府不采取行政措施,自己家没有吃的,到别人家地里去挖,影响大家的积极性。

凹寨40多吨洋芋种植都难落实。现在村民自治,民主管理,大家喜欢做就做。在我们民族地区,还不能达到发达地方(的水平)。如果真这样,不当这个支部书记,民众也不会这么穷……农民现在只想自己家的事,公益事业与自己无关。凹寨比起江浙一带落后10多年。与狗街(乡所在地)比起,也落后10多年。赶不上别人。(有时)引导不行,也要采取行政手段。我们不是坑农、害农。政府代表人民群众的利益,想不通,也要干。干好了,有了好结果,慢慢再去想。我们这地方生活水平最低的就是凹寨。连漂亮的、像样的房子都没有。像样的厕所也都没有。我分管农业,主抓农业开发,广泛发动与引导。个别想不通,也要采取行政制裁。今天进来开个会,发动大家,坚决要搞(洋芋种植)。只养成“要、靠、望”的思想不行。

多么熟悉的声音,在主流话语中,国家的贫穷、落后,经济发展的失败和停滞永远归咎于农民的教育水平低和自私自利的小农意识。农民再次成为国家政策失败的根源。然而,这真的是农民的责任吗?难道农民真的不懂得如何处理自己的生计吗?他们不种是否有自己的道理呢?

农户不种的道理

听完乡长的一番“教育”,支书特别不服气,但他同样把一切问题归咎于农户思想落后,他说:

我们群众工作也做了不少。政府下达的面积也已经落实。基本上每家每户去了几遍。洋芋种子难发放主要是1998、1999、2000年的推广,群众没有得到实惠。群众不愿意可能是群众思想落后,科技意识不强造成的。对种洋芋,(由于)经济文化落后,农民拿了种子不当一回事,导致产量不高。甚至种子都难收回。群众把发放的种子看作坑害他们来理解。有的去年的洋芋还没有卖掉。有牲口的驮去卖了些。但皮子绿的,不要;芽眼的,不要;洋芋凸凸凹凹的,也不要。大多数卖不掉。今年与上海老板(签约),销路上可以保证,但村民还是不要种,当然是我们凹寨群众思想落后啊!

支书的这番话其实道出了从1997年以来政府推广新品种出现困难的症结。农户这几年最受损失的是1997年种甘蔗。跟这次一样,当时政府也与老板签了合同,糖厂老板也是承诺了收购,鼓励农民种甘蔗,还定了保护价0.25元/斤。但到了收获的时候,由于资金问题,糖厂没有建成,老板跑了。政府的甘蔗收购价只剩下0.10元/斤,结果只能给农户打白条,当时全村被政府拖欠了两万元左右,至今许多农户手中还有那时的白条。

1999年开始,政府又鼓励农户种洋芋,政府定的收购保护价是0.70元/斤,但政府又失信,结果收购时价钱只剩下0.40元/斤,很多村民因此亏了本。2000年政府再次推广种洋芋,一开始农户不肯种,当时的村主任为了完成上级的任务,向村民谎报说洋芋种子是政府的扶贫项目,村民信以为真。结果0.90元/斤的保护价不能兑现,村民只有忍痛以0.45元/斤的价格卖出,再一次赔了。农户还欠着政府的种子钱,有的欠了1000元。村民感觉被骗,不愿意交钱,现在这事还僵持着,政府说还要继续回收。今年村民怕欠款,都不肯种。

会上,支书在继续诉苦:

前天我们把通知发下去,每家100斤,最好能完成300—500斤的任务。我们的工作量大。过去两年,洋芋种子一到,一通知农户就来拿。但今年就很难。农户说如果今年还不成功,明年(就是种子)不要钱,我们也不种了。工作相当难。先进的村委会见了效益,群众的积极性高。我们的销售环节出了问题,群众见不到效益。熊老师(原村委会主任)的兄弟去年洋芋收获4吨,才卖了300公斤,损失很大,要求村委会弥补他的损失。

田野中的政治

从我们出现在凹寨的第一天起,我们已经无法逃离村庄里的政治,我们可以是政府管治村庄的资源,也可以是保护村庄的资源,没有客观的研究,没有袖手旁观的研究者。

在会上,支书要我们这些外来的研究员讲一些话,希望我们能够影响乡上,让洋芋种植计划搁浅。我们感到两难,一方面我们对于强制性耕种是不同意的,但另一方面我们能够继续留在村里做项目是县

长帮的忙。但我们还是提出了我们的一些看法,认为农民不种洋芋也有他们的理由,建议应该聆听村民们的声音,了解他们的真正需要,这样才能避免政府与农户之间的矛盾。副乡长也再次提出政府的看法:

每搞一项实验,都不可能100%成功和100%失败。关键是当地的领导,是不是代表群众的利益,是不是在关键时候起作用。有的地方可以(把产品)卖掉;有的难卖掉,主要是没有搞好销售,没有搞订单农业。政府联系不着的,自己想办法。失败的原因是农民又想收成好,又不肯投入。如果不投入,肥料不加,就是神仙也难做。其他村,政府联系老板,招待收洋芋的,5天左右整个村的洋芋全卖掉了。而有的村委会、村干部,说是再过两天,三拖两拖,市场如战场。再往后,就失败。市场一掉价,老板就磨,嫌这嫌那的,这也不要,那也不要,这也能理解。老板多收一斤,就要多吃亏一斤。但不是所有的农户都失败,有的是想从政府这“白吃、白种、白拿”。其实我们的经验是,失败是个别的,整体是成功的。这里的农民只想“低投入,高收入”。在地里,哪家堆有农家肥?

农户说我们的洋芋(种子)贵,市场上洋芋才0.55元/斤,而政府的种子就要0.95元/斤。(这就)譬如不懂行的分不清楚优质稻与杂交稻的区别。群众不知道当中的关系,市场上需要的是新品种,是老板需要的种子,市场上有的种子要4—5元/斤。种子与商品是两回事。

接着副乡长继续批评和教训支书和其他村干部:

连片面积,无法全种洋芋;面积过大,因地制宜。不能完全种一样的商品。对个别没有农家肥、没有化肥的,生产垫本都没有,不要给他种。“张嘴要吃,生根要肥”。规范化种植,成功后再推行。不成功就不推行。你们这些做干部的要统计一个数字,挨家挨户落实。以今天报的数字为主。不要一级哄一级。到时交不出货来老板罚政府,我们罚谁呢?这里要批评支书,你们的工作不实。农民哄村公所,村公所哄乡政府,乡政府哄县政府……有些干部宣传不到位。而有的农民吃了亏,自己不总结为什么比别人落后。不能什么都怪政府。政府的责任是科技指导。

副乡长批评支书,支书又批评在坐的两位乡上来的工作队干部——乡畜牧站的副站长和农技员,指责他们乱报,因为当时就是他们带队到村里做调查的。总之,40吨洋芋,拉来13吨就没有办法,都是领导干部工作不利。支书一方面斥责他人,一方面为自己开脱,他说自己负责的寨子根本就不成问题,他又讲述其怎么招待上面下来的人,以及洋芋种子到时,他怎么亲自下田,等等,很是不服的样子。

也许是在场的关系,这次会议的结论是乡政府要求村干部再次下去逐户调查,把实际数字报上,如果村民真的不种,乡上答应把种子拉回去。

其实前几年的教训使得大部分农户对于政府的政策不报有什么期望。不管村干部怎么说,他们都不来拿种子。他们对我们说,自己当时所报的数字其实是被逼的。几天下来,我们虽然看到有些村民到村公所去挑洋芋种子,但直到我们几天后离开时,一大堆洋芋依然在那里。农户有他们自己的理由,他们并非像政府官员所想象的那么愚昧、那么不通情理。面对强制性的种植政策,他们只好用拖延、敷衍等手法来保护自己的利益不进一步受损。当政府逼得紧时,他们就会把政府打的白条拿出来,叫其无言以对。农户也许觉得我们是保护他们的资源的,所以常常在我们面前诉苦,要求我们向上面反映他们的困难,这也使得我们与乡上的关系一度紧张。

事情最后不了了之,寨子里的人继续以自己的模式过他们的生活。

没有结局的故事

故事说到这里,当然不会因为乡干部或者我们的离开而有结局。扶贫的策略就是促进农产品市场化,如果上级干部继续认为农民是愚昧、被动的,故事的主角农民就只有两种选择:服从或是消极抵制,而故事就必然以它既有的轨迹发展下去。

故事的启示

在中国,这种故事大家听起来可能一点也不陌生,因为在毛泽东时期或改革开放的年代,这种国家介入农村经济发展的事件经常发生。在中国其他地区也有类似的调查(李昌平,2002;孙立平,2000;孙立平、郭于华,2000;马明洁,2000)。孙立平等学者把这种政府行为概括为“逼民致富”。但问题是:为什么农民需要逼呢?难道他们不想致富吗?是什么原因使得地方政府无法执行政策而需要用强迫的手段呢?如何理解这一现象呢?如何解开这死结是扶贫策略的重要考虑,否则扶贫策略只会沦为“逼民致富”的策略。

(一)财政拮据与地方国家干预

公社制度的瓦解以及自由市场的出现,在一定程度上使得中国农民从集体经济的束缚中解放出来,同时也一定程度上打破了毛泽东时期地方干部手中掌握的资源再分配权力,使得他们无法完全控制农民的生活机会(life chance)——农民基本上获得了生产上的自主性,能够决定自己的劳动过程(Watson, 1984—1985, 1988)。另一美国学者殊伊(Vivienne Shue, 1988)也认为经济改革削弱了地方干部的权力,她的论点是:市场经济的引入,打破了地方干部作为农民保护层(protective buffer)的能力,使得农民直接面对市场和国家的干预。但是很多研究中国农村的学者发现,在改革时期的中国农村,国家权力依然不断影响农村社会的不同层面,有些地方依然像毛泽东时期那样粗暴地推行政策。

有的学者认为,改革时期的村干部依然拥有权力,因为他们依然有能力控制土地承包权和不同种类的资源,另外也能够影响乡镇企业的运作。乡镇企业的发展亦使地方政府在财政上获益,故他们依然有能力为村民提供就业的机会和各种不同的社会福利。地方干部资源的垄断使得毛泽东时期那种村民与村干部的附从关系依然维持着(Oi, 1989, 1992; Nee, 1991, 1992; Lin, 1995)。根据美国学者欧伊(Jean Oi, 1992: 99—126)的说法,这种附从关系只不过换上了一种新的外装,那就是地方法团主义(local state corporatism),地方干部摇身变成法团的主管,影响着法团的运作。

有的美国学者如倪(Victor Nee, 1991, 1992)却用市场过渡理论(market transition theory)来理解为何改革时期干部依然拥有一定的权力。他认为在计划经济到市场经济的过渡阶段,虽然市场机制的出现已经削弱了地方干部作为国家代言人(gatekeeper)掌握资源分配的权力,但市场的力量依然受到限制和官僚的微型干预(bureaucratic micro-intervention)。地方干部基于自己在官僚架构中所处的有利位置,依然能够影响资源的再分配过程。改革初期的下海干部就拥有一种官商混合的身份(hybrid elite of cadre-entrepreneur),这种身份使得他们在公家领域和私人领域都能获得最大的利益。无论在农村还是城镇,农户或者居民为了能够获得一些稀有资源或者低价材料以及市场销路,必须与这些地方干部打交道、建立关系,这使得毛泽东时期的那种干群依附关系依然存在(Nee, 1991, 1992)。^①

山寨的故事一定程度上印证了以上学者的一些发现,那就是国家对地方经济发展的干预在改革开放时期并没有停止过;地方干部依然使用毛泽东时期那种自上而下的强制手法推行政策,影响所在地民众的生计。然而山寨当地现实却不一定与欧伊等人的研究地点相似,山寨所在地的政府和民众面对的是经济贫困的问题,地方国家强制介入更现实、更根本的原因是地方财政的严重困难。

中国内陆贫困农村地区在改革开放时期面临着严重的财政困难,这与20世纪80年代中期的财政改革有很密切的关系。自从财政实行中央地方“分灶吃饭”之后,地方在完成上缴的财政指标之后,可以保留财政盈余。^②地方财政独立后,中央政府减少对地方财政的投入,地方政府也要负起地方的开支。对于那些乡镇企业发展迅速的乡镇政府而言,财政收入的确比以前提高了不少,这些乡镇政府也相应有能力为村民提供福利,承担乡村的公共事业。然而对于那些缺乏乡镇企业的地方政府来说,财政往往出

^① 笔者并不完全同意 Nee 的分析,因为地方干部权力干预并不会随着市场经济的完全建立而消失,反而可能更加剧。这种市场过渡理论基本上是一种西方中心、直线式发展的分析理论,根本忽略了中国官僚政治的现实。

^② 这个政策一方面是希望地方能够财政独立,减少中央的财政负担;另一方面是希望刺激地方政府发展经济的积极性(Oi, 1992)。

现困难。凹寨所在的乡镇和村公所便属于缺乏乡镇企业的地区。

贫困地区集体财政的拮据产生恶性循环。一方面意味着地方政府无法为村民提供必要的社会福利以及承担公益事业(包括教育、医疗、卫生保健等),对于这些,所在地民众非常不满,他们觉得政府没有履行该尽的责任,却只扮演了收税/费、罚款的角色。地方政府无力承担村里的公务,大大削弱了村干部的威望,他们以前那种类似保护人(patron)的角色也消失了。故不少学者认为毛泽东时期公社制度的解体削弱了地方干部的权威,因为他们以前所拥有的权力基础几乎全部解体。假如今天的地方干部已不再组织生产以及完全控制资源的再分配,他们也不再对村民的福利有所承担,其剩余的功能只是负责传达执行上级政府的任务。吊诡的是他们靠什么来推行上面下达的任务呢?如果遇到村民拒不执行时,他们凭借什么手段控制呢?结果地方政府只能采用强制手段,比如凹寨干部推广优质稻就是采取行政措施,包括采取各种强制威胁手法等。当强制手段失效时,地方政治出现的现象就是层层欺瞒,比如为了完成上面的指标虚报耕种面积和种子数量。另一方面,集体财政的困难也导致了地方政府与村民的紧张关系。因为财政困难的地方政府的一切开支收入,由于没有任何的途径,只好巧立税费名目,将开支转嫁到农户身上,这使经济贫困地区农民的生活雪上加霜。我们在凹寨时,除了碰到产业调整的问题之外,也经常听到村民诉说政府强迫收取教育附加费的事情^①。近年来,中央政府不断提出减轻农民负担,下令地方政府取消不合理的税费,但贫困地区政府为了能够完成上级政府的财政要求以及维持财政运转,只好通过各种手段增加财政收入,例如大举借贷,凹寨所在县乡政府的官员就屡次透露,政府每年向银行巨额举债。按照乡书记的说法:“凹寨所在乡义务教育方面已经欠债很多,光是‘普九’就欠了1200万,我们的钱已经用到了2015年。”县长也透露县上义务教育欠债很多,全县现在财政缺口是6000多万元,县乡连干部的工资都发不全。

近年来,随着政府扶贫工作的开展,很多贫困县在财政问题的困扰下,在申请扶贫项目时,从增加县财政收入出发,过多地申办工业项目,而不是解决一般农民的温饱问题。扶贫项目遂成为为地方政府解决财政问题的灵丹妙药,与一般贫困农民的生活完全没有关联。有些扶贫项目成为地方政府领导树立政绩的途径。扶贫项目不一定是适合地方自然资源条件的生产项目和普通民众愿意参与生产的项目。于是,扶贫项目成了行政性的任务摊派,农民在行政命令下被逼参与扶贫项目,承受贷款的压力和风险。地方政府领导只追求短期的政绩;只要扶贫贷款在任内申请成功就行了,调升后扶贫项目的失败与否已与己无关了。投资失败的话,就由下任领导来处理那些棘手的问题,由农民来承担债务了。

凹寨的故事告诉我们,在中国内陆贫困地区,当地民众似乎依然无法摆脱国家干预和地方干部的干扰;相反,像凹寨的民众一样,他们被套进新的限制中,使他们进一步陷入生存的困境。而国家对地方经济的强制介入与地方财政的困难有莫大的关系(Peng, 1996)。

(二)地方国家与农业商品化

始于20世纪80年代的中国扶贫政策的出炉就是为了解决农村贫困。但扶贫政策背后其实是一种发展主义的意识形态,其相信社会发展必然走西方工商业国家的道路,工业化、私有化、市场化和商品化是社会进步的象征(古学斌、陆德泉,2002)。而要解决农村贫困的状况,农业必须走商品化和市场化的道路。因此改革开放初期,政府积极发展乡镇企业、引进外国资本以发展工业,同时大力发展商品农业,盼望早日达到高度工业化和商品经济高度发达的阶段。这些信念已经变成了一种意识形态,连贫困地区的地方官员也相信发展工业和农业商品化才是脱贫的灵丹妙药。以上故事发生地的县乡政府就是这样期望的。1998年乡政府与商人合作,打算开办糖厂就是希望能够增加县里的收入;2001年优质稻的引入也完全出于商品化的考虑。记得2001年5月我们与县长进村的时候就围绕种植优质稻的问题与村干部有过一些讨论。当时县上积极推广优质稻和抛秧种植法,村支书和村主任却向县长反映村民反应不热烈,县长要他们做好宣传工作。村支书面有难色地说:

^① 农民负担问题在改革开放时期非常严重,激起农民的反抗,也产生了对政府的认同危机,引起了中央政府的关注。

“农户不原意种优质稻是因为其产量低，而杂交稻产量高”。县长说：“有几个办法。农户可以种优质稻，然后拿到市场上去卖，得到现金后到市场上去买杂交谷。或者把优质谷与粮站交换杂交谷。”我们对县长说：“农民从来无法掌握市场的价格”。县长说：“去年政府已定了保护价。”我说：“农民其实最担心的是上面作了保证，到时候无法兑现。”^①

其实县政府连续几年推广洋芋种植就是企图把农业商品化，把农民的产品推向市场。由于地方政府官员相信农业商品化能够为他们增加收入，解决财政困难局面，于是他们与商人签订合同，用行政命令强制村民生产商人所需的原材料，改变了生产的性质。

就算地方政府不是真正相信发展主义的神话，在中央政府强调“发展是硬道理”的大方向下，中央政府不但要求高层领导——各部委，更是要求地方各级政府发展商品经济。中央政府将经济增长视为政治任务和考核官员的重要指标。地方政府官员为了建立政绩，需要不断向上级显示出积极跟随经济发展方向，创新开拓的气魄。地方政府必须加强对经济发展的领导作用，加重了地方政府推动经济发展和吸引投资角色的要求。^②特别是政府经济改革的重要方向还要与世界经济体系接轨。在全球化挑战下，不少传统的农业无法在国际市场竞争，区域间的贫富悬殊不断拉大，于是，中央政府决定进行农业结构调整，开展全国性的扶贫行动，实施西部大开发。

这种透过行政命令强制推行农业政策的发展形态，陆德泉等学者称之为国家动员式发展主义（陆德泉，即将发表）。他说：“这是发展主义与中国动员式官僚体系结合的产物。虽然中国正在进行社会主义商品经济的经济改革，逐渐脱离原来的社会主义计划经济。虽然现在没有计划经济的硬指针来操纵所有的经济活动，但是中央政府和地方政府还是非常强调一定的高速经济增长作为各级政府追求的目标。这种片面以经济增长作为发展的指针与二次大战以后发展中国家的国家发展主义价值非常接近。在具体的经济发展目标上，采取的是追赶（catch-up）的策略，要追上美国、西欧和日本这些已发展国家的工业化，模仿它们在生活水平、经济结构、商品化、城镇化的发展途径。”（McMichael, 2000）

从制度上看，中国对经济的介入也采取了直接兴办和管理企业，到间接调控经济的方式。中央政府无论是模仿，还是路径依赖，均是采取了其他后发工业化国家/发展中国家之发展式国家（developmental state）道路，强调政府对经济的间接介入，譬如通过产业倾斜计划、政策优惠、政策性贷款、税务优惠，等等，来推动特定产业的发展。然而这种国家强势介入的发展方式是否有效呢？会产生什么后果呢？

（三）谁的发展

农业商品化在世界各地都在进行，学者们对其产生的结果已经有很多的讨论（Maglin, 1996）。农业商品化改变了农村经济的内涵，农民的生产不再是为了自己，他们的产品不是为了生存的缘故而生产，而是变成了在市场出售的商品。农业商品化虽使部分农户收入增加，但也使农民在面对更大的不确定性和市场的不稳定性时，失去了对自己生计的控制能力，因为市场上的商品价格决定了农民的收入。这种情形对贫困山区的民众是非常危险的。

在中国内地的贫困山区，大部分农户仍然在温饱线上挣扎，情况较好的也不过是温饱的状况。例如山寨，有些农户一年中4—6个月是断粮的。稍有天灾人祸，连口粮都没有。其中有两个自然村寨的农户借高利贷度日。在山寨目前的状况下，粮食生产对于农户的意义是解决吃饭问题，而不是赚取现金。所以种植味道好而产量低的优质稻对于连饭都吃不饱的山寨村民来说是不切实际的。当地官员对村民抗拒种植优质稻的反应是“现在的村民缺乏商品意识”，他们觉得粮食不够吃可以把优质稻拿到市场上卖掉，然后购买杂交稻吃。因为优质稻拿到市场上可以每亩多卖50元。但我们质疑的是，到底当地民众生产的优质稻是为了谁的消费需要？随着近年来生活水平的提高，中国城镇居民对饮食的要求

① 一般来讲，杂交稻是亩产800斤，收购价是0.8元/斤。优质稻大约亩产600斤左右，但收购价却是1.5元/斤。

② 陆德泉把这种地方政府干部因应动员式发展主义而采取的应对策略称为政绩政治。而且，政绩政治可以把官僚体系中的集体利益和官员的个人利益结合起来。

也越来越高,农民种植优质稻其实很大程度是满足城里人的需要。先不说种优质稻是否一定可以提高村民的收入,村民长途跋涉把优质稻运到市场出售,然后购买杂交稻扛回家,对于交通极不便利的凹寨村民来说,已经是非常烦劳的过程。另外,当地民众对政府这种“必赚”的逻辑亦深表怀疑,他们的怀疑来自他们的经验教训:甘蔗种植的失败和当地政府在事件中失信于民,使村民不再相信政府所承诺的保护价。优质稻的亩产比杂交稻低200斤左右,如果优质稻的市场价格不稳定,凹寨的很多民众将面临缺粮的威胁。虽然当地政府屡次承诺保证价,市场的无可预测性使得政府无法真正控制市场的价格,甘蔗、洋芋事件就是很好的例子。

种植洋芋也不是当地民众的需要。本来凹寨村民在小春大都种植油菜,其投入少,不像洋芋那样需要投入那么多的肥料;油菜虽不能为村民带来很高的收入,但却能为村民争取春耕需要的化肥钱。现在政府强迫农户种洋芋,连续几年亏本,非但不能为村民提高收入,反而使村民连春耕的化肥钱也没了。根据我们在村里所做的调查,很多村民说明年小春他们还是会种油菜。又例如,当政府推广优质稻的种植时,也同时引入新的抛秧播种方法。抛秧方法虽然比传统插秧方法省去很多时间,但抛秧的田需要更多的化肥,因此许多农户不愿意使用,因为化肥对于凹寨的农户来说是沉重的负担,他们感到成效比不上传统的种法。

其实当地民众很了解自己生存的环境,也有自己的生活逻辑。他们很清楚自己的需要是什么。像凹寨这样的农村,农民最关心的是吃饱肚子,如果连吃饭都保障不了的话,收购价再高对他们来讲也没有意义。对于农民来说,生存保障是他们第一考虑,而不是挣钱。然而一直以来,政府的许多官员和一些外来的专家往往把农民看成是愚昧无知、缺乏商品市场意识,不懂得面向市场。在发展、进步的旗帜下,国家的干预被看成是必然。我们虽然不怀疑国家介入农村经济发展背后的良善意愿,但他们一厢情愿地按照自己的想法强制性地为农民做事,可能会对当地民众的生计构成威胁。今天我们常常看到的是国家的干预不是真正考虑当地民众的需要、帮助当地民众脱离贫困,而是为了达标、为了政绩、为了与商人合作从中赢利,这样使本来已是非常贫困地区的民众更加陷入贫困的状况(Luk, 2000)。

现在,不同的发展组织不断提倡参与式发展模式,是因为看到以往那种强制性的发展模式不能真正满足当地民众的需求。所以我们要问的是:到底政府提出的发展是谁的发展?当我们在计划一些经济政策的时候是否用心聆听了当地民众的声音,让民众真正成为发展中的主体?为什么不能给农民一些自主权让他们自主选择呢?

小 结

凹寨的故事只是一个非常普通的故事,许多有关中国贫困地区发展的研究都有一个共同的发现,那就是贫困地区地方政府对农村社会的干预依然很频繁,基层干部依然用一种强制性手段去实现对农民干预的目标。所在地民众并没有因改革开放摆脱政府的经济干预,相反他们面临着新的困扰,各种各样的经济政策不一定能带领当地民众走出贫困,有的政策甚至使得本身已经脆弱的农业经济面临破产,民众的生计受到威胁。这其实并不只是中国的特例,外国也有类似的经验,像费格信(Ferguson, 1992)、格那与路易斯(Gardner & Lewis, 1996)、斯科特(Scott, 1998)的研究都指出,不少国家对发展的介入不但带来失败,更进一步带来意料外的后果:加大官僚的权力,削弱民众的权力,带来进一步的贫困化。

贫困地区政府面对资源和信息的缺乏,无法像沿海一带或富有地方的政府一样发展工业,只能从农业上想办法解决农村的贫困,希望能够增加农户的收入,从而增加政府的税收。然而也因为缺乏信息,其实国家对市场也无法控制,当地政府的经济政策越来越受市场或者资本的影响。

中国政府强调扶贫应以发动群众积极性为目标从而促成“造血”的效果,在现实上却是自上而下的动员,地方群众没有机会参与表达他们的需要和对扶贫项目的意见。在自上而下的动员模式中,扶贫项目不单引起地方政府与民众的冲突,甚至令贫困民众陷入困境,甚或造成“返贫”的现实。

参考文献:

- 古学斌、陆德泉, 2002,《口述历史与发展行动的反省——以中国贫困地区教育扶贫项目为例》,《香港社会学学报》第3期。
- 古学斌、陆德泉、向荣,《国家动员式发展主义、经济干预和农村贫困再造》(待发表)。
- 陆德泉编,《中国的发展与公平》,香港乐施会,即将出版。
- 李昌平, 2002《我向总理说实话》,光明日报出版社。
- 孙立平, 2000《过程—事件分析与当代中国国家—农民关系的实践形态》,《清华社会学评论》特辑。
- 孙立平、郭于华, 2000《软硬兼施: 正式权力非正式运作的过程分析》,《清华社会学评论》特辑。
- 马明洁, 2000《权力经营与经营动员——一个逼民致富的案例析》,《清华社会学评论》特辑。
- Ferguson James 1990 *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gardner Katy & David Lewis 1996 *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*, London: Pluto Press.
- Lin, N 1995 “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China.” *Theory and Society* 24.
- Luk, Tak-chuen 2001, “The Politics of Poverty Eradication in Rural China.” *China Review* 2000, Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press.
- Marglin, Stephen A. 1996 “Farmer, Seedsmen, and Scientists: Systems of Agriculture and Systems of Knowledge.” in Frederique Apffel-Marglin and Stephen A. Marglin (eds.), *Decolonizing Knowledge: From Development to Dialogue*, Oxford: Clarendon Press.
- McMichael, Philip 2000 *Development and Social Change: A Global Perspective*, Cal.: Pine Forge Press.
- Nee, V. 1991, “Social Inequalities in Reforming State Socialism: Between Redistribution and Markets in China.” *American Sociological Review* 56.
- 1992 “Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China.” *Administrative Science Quarterly* 37.
- Oi, J. C. 1989, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*, University of California Press.
- 1990, “The Fate of the Collective after the Commune.” in *The Chinese Society on the Eve of Tiananmen: The Impact of Reform*, (eds.) by D. David & E. F. Vogel, Cambridge: Harvard University Press.
- 1992 “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45.
- Peng, Yali 1996 “The Politics of Tobacco: Relations between Farmer and Local Government in China’s Southwest.” *The China Journal*, Vol. 36.
- Scott, James C. 1985 *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven: Yale University Press.
- 1989 “Everyday Forms of Resistance.” in *Everyday Forms of Peasant Resistance*, (ed.) by Forrest D. Colburn, New York: M. E. Sharpe.
- 1998 *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.
- Shue, Vivienne, 1988 *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: University Press.
- Watson, Andrew 1984—1985, “New Structures in the Organization of Chinese Agriculture: a Variable Model.” *Pacific Affairs* 57.
- 1988 “The Reform of Agricultural Marketing in China since 1978.” *The China Quarterly*, No. 113.

作者古学斌系香港理工大学应用社会科学系助理教授, 博士生
张和清系云南大学人文学院社会工作系副教授, 硕士
杨锡聪系香港理工大学应用社会科学系讲师, 硕士
责任编辑: 张志敏