

# 二十一世紀評論

## 中國社會發展的新思考

### 政府轉型與農村社區重建

吳輝

新農村建設是中國鄉村發展中的一件大事。自1980年代早期人民公社制度瓦解之後，中國農村發生了嚴重的組織和制度的解體。如何重建鄉村組織和制度，是新農村建設必須面對的一個重要問題。

新農村建設是中國鄉村發展中的一件大事。對於它的解讀，學術界和政策界各有不同。本文的目的在於闡明，新農村建設意味着鄉村社會的重建，其核心是農村發展觀的兩大範式轉變 (paradigmatic changes)。第一，農村將在自我管理的基礎上重建組織和制度秩序；第二，基層公共服務和基礎設施的健全，促使農村不再是可以任其消亡的窮鄉僻壤，而是可以體面生活的地方。貫穿這兩大範式轉變的一個重要議題是國家在新農村建設中的作用。

自1980年代早期人民公社制度瓦解之後，中國農村、特別是中西部農村發生了嚴重的組織和制度的解體。如何重建鄉村組織和制度，是新農村建設必須面對的一個重要問題。左右兩派為此各持一端。左派認為，農村的瓦解是國家退出的結果，因此重建必須以國家重返農村為核心；右派則相反，認為只有鄉村自發的組織才可能是鄉村重建的擔綱者。本文將闡明，以上兩種觀點都有可取之處，但又都是片面的。鄉村的重建不可能迴避國家的作用，因為國家在鄉村的存​​在是一個既成事實，而且，脫離國家的重建會把農村排除在中國憲政民主建設的進程之外。同時，鄉村的重建也不可能單靠鄉村自發組織來完成，因為自發組織沒有國家制度的保障，不可能從根本上根除集體行動中「搭便車」這樣的難題。鄉村社會重建只能在國家和鄉村社區的交界處，即以村莊選舉為核心的村民自治這個層面展開。村民自治有法律的保障，因此有了制度上的合法性，而且，就村民自我治理而言，它具備道義上的合理性，因此是可行的途徑。

#### 一 重建鄉村社會的組織和制度秩序

在中國學術界，沒有多少人會否認，中國鄉村社會已經到了瓦解的邊緣。尤其是在中西部地區，正式組織基本癱瘓，農村政治蛻變為無政府狀態，一些

村莊更是被惡霸所把持。保守的自由主義者把責任歸咎於社會主義革命和國家對基層社會的粗暴干涉，而左派人士恰恰相反，認為國家的退出以及市場化才是農村社會瓦解的根源。其實，他們都只說對了一半。

在左派的心目中，人民公社時代的農村是欣欣向榮的，農民通過公社而組織在一起，因此獲得了更大的能力。的確，在某些領域，中國在人民公社時代取得了其他發展中國家難以望其項背的成績，如農村醫療的建立、識字率的提高和灌溉的普及等等。同時，農民的日常生活也較現在豐富一些（如公社時代還有電影隊定期下鄉，現在卻沒有了）。但是，取得這些成就也讓我們付出了巨大的代價，「農村」變成了單純的「農業」，「農村居民」變成了單純的「農民」。這種把農村簡約化的做法，正是斯科特（James C. Scott）在《國家的視角：那些試圖改善人類狀況的項目是如何失敗的》（*Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*）裏所批判的，無論它的初衷有多好，也難免歸於失敗<sup>①</sup>。在這一點上，自由主義者對國家的批判是正確的。在人民公社時代，國家通過蠻力對農村基層社會進行了徹底的改造，把原有的維繫農村社會的組織和人力纖維完全割斷了，從而使得農村社會走向碎片化<sup>②</sup>。

但是，國家退出就一定能重建鄉村社會嗎？不能。這首先是因為農村社會已經失去了自我重建的基礎。社會重建需要有合適的領袖人物，他們必須滿足兩個條件，一個是有一定的經濟基礎，另一個是具備道義或倫理上的感召力。在今天的農村，富人是有的，但他們中的多數已經沒有了知識優勢，而血緣和地緣倫理的道義作用已經基本喪失。也許，幾十、上百年之後，農村社會可以靠自身發展出新型的社會關係；但是，凱恩斯（John M. Keynes）勳爵的名言永遠是我們的警鐘：「在長期，我們都死了。」這不僅僅是一種遁詞，而是具備真實的含義：等待將犧牲幾代人的福祉。而且，在迅速的城市化過程中，農村社會可能失去獨立演化的機會，在沒有外力干預的情況下，它完全可能走上凋敝和瓦解的道路；而外力干預一般意味着國家干預。

在歷史的縱深層次上，無論是保守的自由主義還是左派人士，都存在着對歷史的誤讀。二十世紀是中國歷史上變化最劇烈的百年，在它看似雜亂無章的表象之下，是一場持之以恆的社會革命。無論是辛亥革命，還是五四運動和社會主義革命，在宏大的歷史尺度上，它們的使命都是相同的，即完成由君主統治到市民共和國的轉變。中國古代社會固然擁有值得繼承的東西，但是，這場革命是完全必要的。正如錢穆先生所指出的，中國政治從明代開始走向衰落，清代則是中國歷代最腐朽的<sup>③</sup>。中國社會到了清代也已經變得異常僵硬，無法應對西方列強的進攻，除了投降，就只剩下義和團的蠻力反抗。辛亥革命推翻了帝制，卻沒有觸動中國社會的基本結構。五四運動喊出「打倒孔家店」的口號，相當一部分知識份子從此和傳統文化分道揚鑣，但真正完成中國基層社會革命的，是新民主主義革命。這個革命的形式雖然是過激的，但土地改革卻從根本上改變了中國社會的基層結構。在這一點上，大陸的土改和台灣的土改是一脈相承的，完成的事業是相同的。所不同的是，台灣的社會革命恰到好處地停止了，而大陸則繼續演變為一場重新剝奪農民的公社化運動，以至於1978年之後

農村社會已經失去了自我重建的基礎，社會重建需要有合適的領袖人物，他們必須有一定的經濟基礎，或是具備道義或倫理上的感召力。農村社會在沒有外力干預的情況下，完全可能走上凋敝和瓦解的道路。

不得不予以矯正。保守的自由主義者否定任何形式的革命，是患上了歷史色盲症的表現；而左派人士讚揚人民公社，是患上了歷史近視症的表現。

溫鐵軍敏銳地看到了中國鄉村瓦解的根源在於鄉村的無組織化，他提出的解決方案是發展農民自己的組織，如農民協會、生產合作社等<sup>④</sup>。自發的農村組織的確可以幫助村莊文化的重建，但是，要在制度層面全面推廣，自發組織未必能夠擔負起全部責任，原因仍然在於經典的集體行動的悖論：多數人會觀望和等待，以便搭上別人的便車。

國家的現實存在已經不可避免，鄉村社會的重建也只能在國家與鄉村的接合處展開，其平台就是村民自治。村民自治是當今村莊治理唯一具備政治合法性的組織形式<sup>⑤</sup>。傳統的載體——如宗族——已經失去了道義上的合理性，同時，在中國大部分鄉村，其影響力也比較薄弱。同樣，國家的壟斷也失去了道義基礎；對於從國家陰影下走出來的村民來說，國家、特別是國家在基層的代表——基層政府——並不是治理鄉村的最佳選擇。因此，彭真副委員長在當年提出村民自治是非常有遠見的主張。經過二十年的實踐，以村民選舉為核心的村民自治已經取得了巨大的成就，不僅加強了對村幹部的監督，而且也改善了村莊內部的收入分配狀況<sup>⑥</sup>。更為重要的是，村民對自己的民主權利有了深入的認識，開始利用法律手段維護自己的權益。村民自治為中國基層社會學習民主和實踐民主提供了舞台，為更大範圍內的民主進程準備了條件。以村民自治為契機，中國農村可能生發出新型的政治文化，其特徵是平等、協商、合作以及多樣性。許多論者強調農村多種內部資源在鄉村文化重建中的作用，村民民主不排斥這些資源，相反卻給它們提供了發揮作用的舞台。另一方面，村民民主也發現鄉村領袖，亦即基層的政治精英，並為他們的領導權提供合法性。

村民選舉遇到的一個問題是，不發達地區的村民參選積極性不高，這主要是因為不發達地區的村集體經濟較弱，村裏沒有甚麼公共資源可供分配，參選與否和村民的關係不大。新農村建設可以成為提高村民參選積極性的一個契機。根據國家十一·五規劃的安排，未來五年內政府每年的支農資金將達到2,700億元，平均每個縣超過一億元。即使這2,700億元不全部用作新農村建設，每個縣得到的資金數量也將很可觀。要合理地使用這些資金，就必須尊重村民自己的選擇，因為只有他們知道哪些地方最需要資金支持。這樣做的一個好處是，村民會因此而動員起來，參與村莊的公共決策過程，村民自治由此可以藉機走上正軌。

正如現代經濟離開政府就無法正常運轉一樣，現代社會秩序也和政府息息相關。那種把政府和社會對立起來的看法，如果不是出於意識形態偏見，就是對現代社會的無知。在一個理想的民主社會裏，政府的唯一權威是人民的多數同意，因此，政府的行為只能體現人民的多數意志，換言之，政府是社會的一部分。儘管現實與此理想有相當大的差距，但是，把政府拒於社會之外就相當於把這個理想從我們的日程表上抹掉。在一個良序的社會裏，政府和公民社會的關係應該是夥伴，而不是對立的雙方。把這一論點應用到新農村建設上來，我們就不應該排斥政府在其中所起到的作用。

中國鄉村瓦解的根源在於鄉村的無組織化，自發的農村組織的確可以幫助村莊文化的重建，但是，要在制度層面全面推廣，自發組織未必能夠擔負起全部責任，原因是多數人會觀望和等待。以村民自治為契機，中國農村可能生發出新型的政治文化，其特徵是平等、協商、合作以及多樣性。

## 二 建設體面的鄉村：基層公共服務的提供

儘管鄉村旅遊和度假在一些地方悄然興起，但是對於習慣於城市舒適生活的人來說，農村的生活不總是浪漫的。以我江西老家為例，村裏最大的污染源是養豬造成的污水排放。村裏幾乎家家養豬，而豬圈總是和住宅混雜在一起。由於沒有相應的排污措施，糞尿從各家豬圈裏肆意滲出，在村裏形成一條條無規則的污水溝。更嚴重的是，由於污水下滲，村裏的井被污染，不得不棄用，各家必須花錢打深井汲水。第二個污染源來自人豬混居。村裏的許多人家仍然在家裏養豬，豬圈往往和廚房在一起，極易造成傳染病的流行。第三個污染源是做飯的灶。過去村裏人靠燒柴做飯，現在可以燒煤，但又不是城裏通常見到的煤餅，更不是蜂窩煤，而是沒有經過任何處理的原煤，污染可想而知。我老家的收入水平在全國屬中游偏上水平，但環境水平非但沒有提高，反倒下降了，兩相抵消，生活質量未必得到提高。在較發達的農村地區，居民們還要面對工業擴散所帶來的化學污染問題。在一些地區，由於地下水被污染，農民的飲用水供應已經成為問題。農村本可以提供比城市更好的居住環境，但這種潛力在今天並沒有顯示出來。新農村建設的任務之一，就是要挖掘這個潛力，把農村建設成可以提供體面生活的地方。

那麼，體面的農村生活應該是甚麼樣子的呢？我認為，以目前中國農村的中等收入水平而言，一個體面的農村生活應該包括三方面的內容，即合理的村莊布局、衛生的環境和基本的醫療保障。簡言之，就是良好的物質和社會基礎設施 (physical and social infrastructure)。

### (一) 合理的村莊布局

在收入上升較快的農村地區，重新規劃村莊布局是一個急迫的問題，也是基礎設施完善的關鍵。農村的老房屋往往不適應今天的生活要求，再加上農村居民傳統的建房衝動，只要積蓄允許，蓋新房就是不可避免的事情。但這裏存在幾個問題，新農村建設有必要予以解決。一是土地佔用的問題。在多數農村，農民蓋新房時不是把舊房子拆了重建，而是另闢新址建造新房。這樣做一方面多佔了寶貴的耕地，另一方面又浪費了原先的宅基地。在發達地區農村，老屋可以出租給外來勞動力，而在中西部勞動力的流出地，老屋就只能閒置。第二個問題是新村的規劃。儘管過去村莊裏沒有規劃師，但一般的村子都有一定的規劃。但是，在我到過的沿海村莊裏，新村基本上是沒有章法地胡亂展開的。第三個問題是房屋的建築風格。目前農村最流行的建築風格是貼白瓷磚，搞得到處像廁所一樣。改變目前農村建築流俗風格的一個辦法，是為農村居民提供造價合理和多樣性的設計圖紙，並建造一些示範村。

地方幹部往往把新農村建設理解為新村建設，並試圖通過政府力量，強行進行新村規劃，從而招致學術界和政府高層的批評。但是，目睹村莊布局的零亂和農村建築美學的消失，我能理解地方幹部的初衷。問題在於如何進行新村

農村本可以提供比城市更好的居住環境，但這種潛力在今天並沒有顯示出來。新農村建設的任務之一，就是要挖掘這個潛力，把農村建設成可以提供體面生活的地方。一個體面的農村生活應該包括合理的村莊布局、衛生的環境和基本的醫療保障。

規劃。已有經驗表明，無視村民的財力和生活習慣搞的新村規劃，最終都會失敗。在這裏，村民的民主參與和治理是非常重要的。這依賴於上一節所討論的組織和制度秩序的重建。

## (二) 衛生的環境

衛生的環境不是訂綠化指標，更不是要把農村建設成人人嚮往的花園，而僅僅是讓環境達到不損害人的健康這個最低標準。但是，即使要達到這個最低標準仍然不是一件容易的事。血吸蟲病在南方十七省市重新抬頭，和南方農村生物污染的加劇關係極大。污染排放具有強烈的負外部性，排放者承擔的成本遠遠小於污染對社會造成的總成本。在人民公社時代，克服這種外部性的方法是行政性的群眾動員。1960年代能夠在南方控制血吸蟲病的蔓延，就是得益於堅持不懈的全面愛國衛生運動。今天，行政性的群眾動員已經失去了制度基礎，如何在新的制度環境下，在國家力量的支持下，通過鄉村社會組織秩序的重建，克服集體行動的難題，是我們必須面對的問題。

衛生的環境要達到最低標準仍然不是一件容易的事，衛生環境着重強調潔淨的飲水、廁所改造、村莊排水系統以及改變牲畜飼養的方式。這些公共衛生領域的舉措屬於公共物品的範疇，如果沒有國家出面，其提供必定是不充分的。農村醫療保障完全是一片空白，醫療保障是最為重要的社會基礎設施之一。

關於衛生環境的內容，我想着重強調潔淨的飲水、廁所改造、村莊排水系統以及改變牲畜飼養方式的重要性。中國幅員遼闊，地理和氣候條件差異極大，在許多地方，要實現為農村居民提供潔淨飲水的目標並非易事。水是人之生存的根本保障，是體面的生活的基本要素；不能保證水的供給，社會主義新農村無從談起。廁所的潔淨與否，是一個國家文明程度的重要標誌之一。長期以來，國人形成了不重廁所的習慣，要改造農村廁所，首先要改變人們的觀念。朴正熙當年在韓國推行新村運動的時候，目標之一是改造韓國的國民性<sup>⑦</sup>。我們的新農村建設，也不可避免地要涉及人的改造問題。在人民公社時代，這種改造是通過宣傳和強制實現的；在今天，強制已經行不通了，但宣傳和示範卻是必要和可行的。最後，建立和改造村莊排水系統要和改變牲畜飼養方式結合起來，實現人畜分居，污水分流，降低生物污染的可能性。所有這些公共衛生領域的舉措，均屬於公共物品的範疇，如果沒有國家出面，其提供必定是不充分的。因此，一味地強調國家退出，對於新農村建設來說，是不切實際的。

## (三) 基本的醫療保障

如果說農村養老尚可依賴子女的話，那麼農村醫療保障則完全是一片空白。在發展與社會政策的文獻中，醫療保障是最為重要的社會基礎設施之一。

人民公社時代，合作醫療體系尚可解決村民的基本醫療，而到2003年底，全國擁有某種形式的醫療保險的村民沒有超過20%。最近幾年，中央政府增加了對新型合作醫療的投入，把原先針對中西部以及東部貧困地區農民每人10元的保險補貼提高到了每人20元，地方政府的補貼額也相應提高。這是一個令人鼓舞的舉措。在各級政府的強力推動下，新型合作醫療的覆蓋面在2006年已經超過了40%。

當前，新型合作醫療要重點解決的兩個問題是保險的範圍和參保率。在目前的農村，大病對村民的影響程度大大高於小病，原因有二。其一，目前幾乎村村都有了私人或者公辦衛生室，其收費很低，村民的小病可以由它們處理。其二，大病對村民的影響巨大。一般農村家庭的支付能力有限，要想醫治大病，就必須借款，由此背上長期的負擔。有證據表明，如果一個孩子在小學階段家裏主要勞動力生了大病，則他升入初中的概率下降19%左右<sup>⑥</sup>；另外，如果一個家庭中的任何人如果生過大病，則這戶家庭的收入在未來二十四年內都要低於它的正常收入水平<sup>⑦</sup>。因此，新型合作醫療的目標應該是和城市醫療一樣，保大病而不是保小病。在許多地方，新型合作醫療已經變成了僅僅報銷政府給的幾十元錢，完全失去了醫療保險的作用。

但是，如何提高參保率，是新型合作醫療正在面對的另一個難題。按照中央的精神，村民參保，要以自願為基礎。但是，自願參保會造成嚴重的逆向選擇問題，即只有已經生病或者預期自己會生病的人才會有積極性參保，而年青力壯的人不會參保。而且，新型合作醫療如果只保大病，而大病發生的概率很低，參保者參保後一兩年沒有生大病，就會喪失繼續參保的積極性。由此產生的後果是新型合作醫療的參保者集中了一些患病風險高的人，這樣一來新型合作醫療財務負擔過重，要麼難以為續，要麼就退化到僅僅報銷政府資助的幾十元錢的地步。

由於過去村民對地方政府亂收費非常反感，政府要求新型合作醫療以自願參保為基礎符合政治邏輯。但是，這個要求違背了經濟規律。要想保證農村合作醫療的長期性，政府必須放棄這個要求，轉而實行強制性參保。事實上，政府已經喪失了一次絕佳的強制參保的時機，這就是取消農業稅的時候。政府本應該做的，不是取消農業稅，而是把農業稅就地轉變為農村醫保基金。全國農業稅總額為五百多億元，農村居民人均六十多元（以八億農村居民計算），再加上中央和地方兩級政府各貢獻的20元以及農村居民自己繳交的10元，每人就有110元以上的資金，這足以建立相當不錯的大病保險體系。而且，由於它的大部分資金來源於稅收，這個醫保基金的數額將隨農村收入的增長而逐年增加，農村居民因此可以享受愈來愈好的醫療服務。一個彌補的辦法是，將中央給各地的農業稅補貼全部用於農村醫療，盡快建立可以運轉的大病保險體系。但是，要達到長期可持續的運作，某種形式的稅收或者強制性徵繳保費仍然是必要的。

實現以上目標離不開國家的介入。除了資金支持，國家還可以建立一定的組織資源，以促進目標的實現。作為今後一段時間的國策，新農村建設應該在中央一級建立相應的制度和組織，如新農村建設領導小組。新農村建設是一個綜合性項目，涉及許多部門，建立一個統一的領導機構是必要的。但是，國家的介入方式不可能是像過去那樣，一竿子插到底，而是要通過村莊的自治組織進行。所謂尊重農民自己的選擇，不是僅僅聽取農民的意見，而是讓他們自己來決定新農村建設的具體內容。國家與村莊之間的互動界面是以村民選舉為核心的村莊自治體，這樣建立起來的鄉村—國家關係既不是保守自由主義者所想像的鄉村自主模式，也不是左派人士所想像的對人民公社組織形式的回歸，而是一種新型的夥伴關係。

當前，新型合作醫療要重點解決的兩個問題是保險的範圍和參保率。大病對村民的影響巨大，一般農村家庭的支付能力有限。因此，新型合作醫療的目標應該是保大病而不是保小病。但是，新型合作醫療如果只保大病，而大病發生的概率很低，參保者參保後一兩年沒有生大病，就會喪失繼續參保的積極性。由此產生的後果是新型合作醫療的參保者集中了一些患病風險高的人，這樣一來新型合作醫療財務負擔過重，難以為續。要想保證農村合作醫療的長期性，政府必須實行強制性參保。

### 三 結 語

過去的二十年，中國農村的生活水平得到了較大的提高，但是在社會發展方面卻停滯不前，在組織和制度方面更是出現了碎片化的情況。新農村建設的首要目標不是單純地提高農民的收入，而是要加強農村的社會建設。達到這個目標的一個前提是政府改變農村發展觀，一方面大力扶持鄉村自治組織的完善，另一方面健全各種基礎設施，尤其是社會基礎設施。

在新農村建設中，政府的參與是必不可少的，參與的形式也可以是多樣化的，但是，其媒介必須是村民委員會。村民委員會是在法律框架內村民集體和國家交往的交界面，新農村建設作為國家推動的一項長期政策，應該加強村民委員會的作用，而不是破壞之。新農村建設可以借助巨大的資金優勢，調動村民積極參與公共事務決策，並由此達到重建鄉村組織、制度和政治文化的目的。

左右兩派提出的改變中國農村現狀的方法雖然大相徑庭，但是他們在一點上卻是相同的，即他們都過於悲觀了。右派只相信民眾的自發組織，對國家及其衍生物，包括以選舉為核心的村民自治抱有深深的懷疑態度；左派則相反，他們太相信國家的作用，卻對民眾的自組織能力深表懷疑。新農村建設要求我們對國家和公民社會都採取一種積極的態度，挖掘它們積極向上的一面，並將它們有機地結合起來，成為新農村建設的推動力。

新農村建設要加強農村的社會建設。達到這個目標的一個前提是政府改變農村發展觀，一方面大力扶持鄉村自治組織的完善，另一方面健全各種基礎設施，尤其是社會基礎設施。新農村建設要求我們對國家和公民社會都採取一種積極的態度，挖掘它們積極向上的一面。

#### 註釋

- ① 姚洋：〈少一些工程思維，多一些人文關懷〉，《南方周末》，2006年8月3日，第30版。
- ② 姚洋：〈消失的小鎮〉，《經濟學家茶座》，第7輯（濟南：山東人民出版社，2002），頁156-60。
- ③ 錢穆：《中國歷代政治得失》（北京：三聯書店，2001）。
- ④ 溫鐵軍：〈新農村建設的背景、經驗與教訓〉（〈代序〉），載溫鐵軍主編：《新農村建設：理論探索》（北京：文津出版社，2006）。
- ⑤ 這裏的「政治」不是我們日常用語中的「政治」，而是學理上的「政治」，即社會進行個人價值加總的過程。
- ⑥ 姚洋：〈十七年村民選舉實驗的現實與未來〉，《南風窗》，2006年3月4日號，頁23-25。
- ⑦ 朴正熙：《我們國家的道路》（北京：華夏出版社，1988）。
- ⑧ 孫昂、姚洋：“Health Shocks and Children’s School Attainment in Rural China”，北京大學中國經濟研究中心工作論文，2006。
- ⑨ 高夢滔、甘犁、徐立新、姚洋：〈健康風險衝擊下的農戶收入能力與村級民主〉，《中國人口科學》，2006年第1期，頁21-32。

姚 洋 北京大學中國經濟研究中心副主任、教授，美國威斯康星大學麥迪遜校區農業經濟學博士。