

Local Response to State-Led Development Plans: The Case of “Beautiful Village Project” in Ningbian Village of Yunnan Province

Wengang Li

Guizhou University, lwgyq520@163.com

国家主导型发展规划的地方回应研究——以宁边村 “美丽乡村建设工程”为中心讨论

李文钢

Abstract

Despite their recurrent disjunction with the real world of rural dwellers in their everyday life due to state authorities' oversimplified approach to the governance of society, most of the macro development plans imposed from above came to fruition in the end and had a profound impact on social changes in rural China. As the case of Ningbian village shows, three key actors were involved the process of the making and implementation of development plans. The first is the makers of the development plan, who had to reach a consensus with the beneficiaries of the projects over the future life goals of the latter. The second is the villagers who accepted the state's macro development plan only on the basis of their rational calculation of self-interest. And the third is those who implemented the development plan; they had to positively respond to the reasonable claims by the villagers and handle the possible conflicts between the development plan and the concerns of local community with flexibility.

Keywords

oversimplified management, development plan, local response, rational calculation, Ningbian village

摘要

国家基于对社会的简单化管理而制定的发展规划常常与农民的微观生活世界之间出现断裂，但是这些宏观的发展规划最终能够成功执行，并对中国乡

资助基金：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目：西南边疆民族政策实施结果的人类学研究，批准号：14JJD850008；2014年贵州大学重点学科项目“农业生态安全问题的经济学研究”，2014年贵州大学人才引进项目“贵州农业生态安全评价及农业生态管理对策研究”；本文受云南省博士研究生学术新人奖支持。

李文钢，现为贵州大学中国西部发展能力研究中心副教授，云南大学民族学博士。感谢两位匿名审稿人给出的详细修改意见，也感谢协调编辑张家炎老师耐心细致的指导。最后，文责自负。

村社会变迁产生深远影响。宁边村的研究个案表明，在发展规划从制定到执行的过程中，三个行动主体的行为发挥了作用。发展规划的决策者与政策实施对象之间关于对未来美好生活的实现达成了共识；村民出于理性的利益计算而接受了来自国家的宏观发展规划；发展规划的执行者在政策执行过程中积极回应村民的合理诉求，采取了变通措施弥合了宏观的发展规划与农民微观生活世界的断裂之处。

关键词

简单化管理、发展规划、地方回应、理性计算、宁边村

一、引言

在中国建设社会主义新农村时期，改善和保障农民的基本生产生活条件，从性质上讲，就是要改善和保障农村公共产品供给。^②在农村公共产品的分类中，农村的私人房屋并不属于农村公共产品的范围。但是在贫困的少数民族地区，政府从促进少数民族发展，改善少数民族生产生活状况的角度出发考虑问题，常常将少数民族村民的私人住房也纳入农村公共产品供给范围，由政府协调人力物力统一建造。受到当前中国农村自上而下的制度外公共产品供给决策程序的影响，^③国家在少数民族地区实施的诸如“扶贫安居工程”和“新农村建设工程”过程中，常常存在着工程建设脱离当地少数民族实际需求的问题，^④对政策实施对象造成了一些负面的社会文化影响。

在现代民族国家体系下，国家向全体人民提供必要的公共产品，改善全体人民的生活福利是其获得统治合法性的一个重要来源。^⑤因此，反思在许多地方由国家发起的那些试图改善人们生产生活状况的发展项目就显得尤为必要。因为，“国家管理者并非黑格尔逻辑中的全知全能的造物主。他们常常缺乏形成有助于促进积累和体系维护的‘正确的’政策所必需的知识”。^⑥美国著名的政治学家詹姆斯·斯科特在《国家的视角》一书中指

^② 杨明洪（2007）：《西藏“安居工程”建设：基于公共产品视角的分析》。《中国藏学》第2期，第25-34页。

^③ 叶兴东（1997）：《论农村公共产品供给体制的改革》。《经济研究》第6期，第57-62页。

^④ 刘芳、郭锐（2006）：《关于云南农村安居工程中民族文化支点的理论思考——以云南省思茅市西盟、澜沧二县实施茅草房改造为例》。《云南行政学院学报》第6期，第160-162页。

^⑤ 马翀炜、张振伟（2013）：《身处国家边缘的发展：缅甸那多新寨考察》。《广西民族大学学报（哲学社会科学版）》第2期，第96-101页。

^⑥ 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考切波（2009）：《找回国家》，第82页，方力维等译。生活·读书·新知三联书店。

出，-“国家对自然与社会的简单化管理”、“极端现代主义”、“独裁的国家主义”和“软弱的公民社会”四种因素的结合对农民基于地方性知识的非正式实践造成的压制与破坏，最终导致了那些试图改善人们生产生活状况的大型社会工程走向失败。^⑦

斯科特希望政策的制定者不仅在实践上要尊重地方性知识，还要采取“小步走”的方式落实他们的理想，鼓励可逆性，为人类创造力做计划，为计划的改变留下一些可以弥补过失的操作空间，也需要建设一个强大的公民社会作为牵制国家管理者滥用国家权力的力量。斯科特从“国家的视角”对大型社会工程展开的批评也将国家可以做什么的一个政治哲学问题转变为一个国家如何能够有效做什么的公共管理问题。斯科特的这些观点无疑为我们理解与分析那些由国家主导实施的大型社会工程潜藏着的失败风险提供了新的视角。但实际上，在中国社会中，正是这些看似“失败的”政策落实和项目实践主导了中国乡村社会的变迁，对农村社会产生了深远影响。^⑧

那么，国家基于对自然和社会简单化管理的理念而制定的那些宏观发展规划与农民的微观生活世界之间的不连续性是如何产生弥合的，这种不连续性又是如何在乡村社会中发生作用的？换句话说，农民是在什么样的情况下接受了这些来自国家的大而空的发展规划？荷兰发展社会学家诺曼·龙提出了行动者为导向的研究方法，用于研究发展规划的地方回应问题。该理论认为，发展干预导致的发展变化来自于人群内部和当地的回应，并且发展干预是一个动态、不断变化、非线性的过程，不同的行动者对相同的外部政策会有自己的理解，并不断做出解释。^⑨笔者在本文中试图将发生在云南省宁边村的“美丽乡村建设工程”当作一个事件来分析，运用事件——过程的分析方法探讨作为行动者的政策执行者与政策实施对象之间的互动过程，以此讨论这种来自国家的发展规划是如何在乡村社会成功运行和发挥作用的。

^⑦ 詹姆斯·斯科特（2012）：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，第4-6页，王晓毅译。社会科学文献出版社。

^⑧ 陈世栋、李春燕、叶敬忠（2012）：《从断裂到弥合——国家主导型发展干预过程中的日常政治》。《贵州社会科学》第4期，第70-76页。

^⑨ Long, Norman. (2001) *Development sociology—actor perspective*, London: Routledge press.

二、国家视野中的宁边村苗族村民

要讨论宁边村的苗族村民如何回应国家主导实施的房屋改造工程，离不开论述他们在国家视野中的社会、经济和历史状况。宁边村是位于云南省昭通市与贵州省威宁县石门坎交界处的一个多族群聚居村，地处云南省的东北部，境内居住着回族、汉族、彝族和苗族，距昭通市政府驻地有22公里远。宁边村的海拔高度在2600米到3100米之间，是一个位于喀斯特地貌上的严重缺乏水资源的高寒山区贫困村。整个村子中的土地因为高海拔和缺乏水资源而不能种植任何种类的经济作物，只能种植苦荞、燕麦、洋芋和玉米四种传统的且经济价值很低的山地粮食作物。2014年全村人口超过了4000人，其中苗族村民只有500人，是整个村子中人数最少和最为贫困的一个族群。

宁边村的苗族属大花苗，操苗语西部方言滇东北次方言。他们拥有浅棕色的皮肤，身材较为矮小，一直保持族内通婚的习惯。“此族与他种苗族无婚姻关系，其性较孤僻，不与外界接触，故生活完全形成一独立形式。”^⑩过去大花苗从贵州迁入昭通居住的地方多为高山峡谷和石山地带，缺少连片的土地，土层薄，易造成水土流失，而且海拔高，气候寒冷，粮食产量很低且不稳定。1949年以前受当地的彝族地主的剥削，大花苗是苗族社会中社会地位最低的一个支系，被官府划为尚未教化的“生苗”。^⑪大花苗在历史上过着游牧不定的生活，在频繁的迁移过程中无法持续积累物质财富，经济状况十分贫困，普遍住的是权权草房。

《昭通市少数民族志》官方出版物中描述了解放前大花苗的住房状况和房屋建造方式^⑫：

权权草房全为草木结构。把带杈木桩插牢于地面作柱，分三柱、五柱，按需要，有三排柱两间，也有四排柱三间等。一般房子较矮小，中柱仅高6-8米。木柱栽好后，安上檩子，木条作椽子，细木杆做椽子，竹子或细木条做粘笼箴，用茅草或竹叶盖上，周围用竹叶或杂草拦住。房屋普遍为人畜两用，用木条隔断，牲畜住一间，人住一两间。

^⑩ 杨汉先（2009）：《贵州苗族考》，第101页。贵州大学出版社。

^⑪ 张惠真（2009）：《教育与族群认同：贵州石门坎苗族的个案研究》，第37页。民族出版社。

^⑫ 昭通市少数民族志编写组（2006）：《昭通市少数民族志》，第35页。云南民族出版社。

少数苗族居住于二半山，住的是土墙房。建房时先把屋基择好，择屋基不看“龙脉”，而是选周围是否好放牧，有无柴烧，是否向阳，房子规模多大，泥土粘性是否好春，春后是否牢固。然后把墙板装上土，用春锤把土春紧，用扇板拍平墙面，安上门窗，盖顶方法与权权房同。

大花苗所居住的高寒山区年平均气温只有8-10°C，夏有阴霾细雨，冬有凌冻冰雪，封山半载。大花苗居住在这样简陋的茅草房中，完全是贫穷使然，非“不能”也，是“无能”也。^⑨因为气候恶劣和严重缺乏水资源，在集体经济时期村民一直生活在饥饿的边缘。1995年，时任国务院副总理的朱镕基来到云南省的昭通市视察乌蒙山区的扶贫工作时，宁边村当时因为处于极度贫困的状态而被云南省政府选定为接待朱镕基实地走访的贫困村，目的是向国家领导人展示昭通的贫穷状况，获得中央政府在地方经济发展过程中的政策与财力方面的支持。

在1995年国家领导人朱镕基来到宁边村视察时，苗族村民住的房子仍然是权权草房，没有一间瓦房和平房，人均年收入还不到130元，处于深度贫困之中。自从朱镕基来到宁边村视察之后，云南省的省委书记令狐安、白恩培，省长李嘉廷、徐荣凯等人也先后来村子中“指导”扶贫工作，多年以来还有若干的地方党政领导也亲自过问村民的生产生活改善状况。云南省政府和昭通市政府开始在宁边村大力扶贫之后，多年以来分批实施了扶贫安居工程和新农村建设工程，政府将主要的扶贫资源用于解决村民的住房问题，试图以村民的住房改善状况来反映整个村子在被国家领导人视察之后的发展变化。在地方政府多年以来的持续性扶贫援助之下，苗族村民的住房已经从过去的权权草房转变为现在的瓦房和平房，彻底消灭了在官方视野中被当作贫穷象征的权权草房。

由于村子中不能种植经济作物，每户家庭种植几种传统的粮食作物的纯收入还不到2000元，再加上每户家庭每年至少会饲养2头猪，通常是1头用于出售，1头留作自己家食用，所以种植和饲养牲畜的现金收入一般就是在4000元左右浮动。苗族村民现在获取家

^⑨ 张坦（2009）：《“窄门”前的石门坎——基督教文化与川滇黔边苗族社会》，第30页。贵州大学出版社。

庭收入的主要途径是通过外出打工，一般是去东南沿海和北方省份的纺织厂、服装厂和玩具厂工作。村民外出打工的年收入很少能够超过1万元，很多没有结婚的年轻人在工作之余经常去网吧和酒吧消遣时光，等到过年回家时在外打工挣下的钱就会所剩无几。苗族村民们普遍认为，现在的生活条件比以前确实改善了很多，起码吃饭穿衣不用再发愁了，但要说是家里能存下几个钱还是不那么容易的。

过去大花苗因为经常迁徙并不重视居住环境的好坏，但他们在宁边村定居之后受到了周边的汉族、回族和彝族村民的影响，也将房屋当作是财富的象征，现在也很重视自己的住房状况。大花苗自己修建房屋时，只要是家庭经济条件允许，有能力建造平房的家庭就不会去建造瓦房，更不会再去建造被认为是贫穷象征的权权草房，因为那些简陋的权权草房难以抵御云贵高原上漫长而寒冷的冬季。苗族村民已经将房屋当作是财富的象征，能够住在大和好的房子里被认为是一件很有面子的事情，村民积累财富的最主要目的也是用于改善自己的住房状况。苗族村民建造什么类型的房屋根本上是受到了家庭经济条件的制约，所以并不富裕的村民很希望能够得到政府的帮助以改善自己的居住条件。

要准确统计130户苗族村民的家庭经济状况是件很困难的事情，但我们可以根据苗族家庭的住房状况来大致判断他们的经济状况。一般而言，那些用红砖建造墙壁、用钢筋混凝土建造屋顶的家庭经济状况较好，那些用泥土建造墙壁、用钢筋混凝土建造屋顶的家庭经济状况较差，而那些用泥土建造墙壁、用瓦片建造屋顶的家庭经济状况最差。使用建筑材料的不同，意味着房屋造价也存在着不同。红砖和钢筋混凝土等建筑材料全部需要从外部购入，还要花一笔额外的运费运送到村子里，建造房屋时也需要花钱从外面请技术工人，建房的花费是最多的。如果用泥土建造墙壁时，村民就可以就地取材，只需要购买瓦片，不用请技术工人就可建造房屋，建房的花费是最少的。在这130户苗族家庭中，有45户家庭是住在用红砖建造墙壁，用钢筋混凝土建造屋顶的1层平房里，这些被认为是村子中最好的一批房子；有75户家庭是住在用泥土建造墙壁，用瓦片建造屋顶的1层瓦房里；还有10户家庭是住在用泥土建造墙壁，用钢筋

混凝土建造屋顶的1层平房里。目前已经没有任何一户苗族家庭还居住在用茅草和木头建造的杈杈草房里。不管瓦房还是平房的建筑面积通常是在30-50平方米之间，如果以一家四口人来计算，村民的人均居住面积很小。

三、宁边村“美丽乡村建设工程”实施过程

(一)自上而下的制度外公共产品供给决策程序

2013年的10月6日，新到任的云南省昭通市委书记来到了宁边村苗族聚居的地方视察苗族村民的生产生活状况。十分巧合的是，国家领导人朱镕基也是在1995年的10月6日这一天来到宁边村走访了三户贫困家庭。当新上任的昭通市委书记看到苗族村民住在那些高矮不一、好坏不同的瓦房和平房中时，觉得村民的住房状况急需改善，便当场拍板决定要在这里实施“美丽乡村建设工程”，由昭通市政府统一规划和设计房屋外观，为苗族村民改造与新建房屋，从而改善村民的居住条件。在社会主义体制下，“官僚集团处于家长的位置，所有其他社会阶层、团体或个人都是孩子，作为他们的成年监护人，必须对‘孩子’的心灵成长肩负起监督职责。这种体制与官僚集团所担负的‘看护’角色密切相关”。^⑭“美丽乡村建设工程”涉及到宁边村偏坡所有的130户苗族家庭，昭通市政府打算为每户苗族家庭补助7.4万元的建房款，另外再免费为苗族村民用混凝土硬化串户道路，改善雨天时村民的出行条件。昭通市政府还将选择一块平地为这里的苗族村民建设一个民族文化广场，为苗族村民过本民族的节日“花山节”提供场地支持。昭通市政府为每户家庭补助7.4万元的建房款，这在整个昭通市实施各种类型的房屋改造工程以来是补助额度最高的一次，足可见受到了国家领导人视察过的宁边村在昭通市的特殊地位。

由于130户苗族家庭住着的瓦房和平房都只是1层，而且看起来高矮不一、好坏不同，昭通市政府从整齐美观的审美角度出发考虑问题，欲把所有苗族村民的住房整齐划一地改造为2层，每间房子的门面用相同的瓷砖装饰为统一的风格。具体分为两种实施方式：一

^⑭ 雅诺什·科尔奈（2006）：《社会主义体制——共产主义政治经济学》，第52页，张安译。中央编译出版社。

种是将原有的用红砖建造墙壁，用钢筋混凝土建造屋顶的平房再加高1层，变为2层平房；一种是将用泥土建造墙壁的瓦房和平房整体拆除后重新建造为2层的平房。不管是改造旧有房屋，还是新建房屋，2层房屋的面积加起来至少要超过80平方米。所有的房屋由昭通市政府指定的施工方负责建造，每平方米的造价为1400元。房屋建成后村民只要补足7.4万元之外的差额就可以入住，村民什么事情也不用操心就可以“扫地坐屋”。

以昭通市政府规定每平方米1400元的房屋造价来看，建成后每户家庭的房屋面积不能低于80平方米，除了地方政府补助每户家庭7.4万元的建房款之外，每户家庭还要自己拿出3.8万元的建房款。但现实的情况是非常复杂的，每一户家庭为建房子要补给工作组的钱数量是不同的，因为每一户家庭居住着的房屋面积都存在着差异。某些家庭在过去已经建造了一定面积的平房，只要改建为2层不少于80平方米的房子就可以得到7.4万元的建房补助，自己出的那部分钱就要少一点。某些家庭还是住在泥土建造墙壁的瓦房里，这种房子只能完全推倒后重建。房屋的建筑面积越大，村民要补给乡政府的钱就会越多。根据笔者在田野调查期间的观察，最少的一户家庭要补给乡政府1.8万元才能按照要求将自己家的房子改造为80平方米的2层平房，最多的一户家庭要补给乡政府9.4万元，原因是这户家庭计划新建120平方米的2层平房给儿子结婚用。

按照昭通市政府制定的工程实施方案来建造房屋，每户苗族家庭还要为此拿出几万元的建房款。昭通市政府担心有些家庭因为拿不出几万元的建房款而放弃建造房屋，从而影响到“美丽乡村建设工程”完工后的整体效果，特意让乡长带领副乡长和村委会主任组成一个工作组来到苗族村民聚居的偏坡，还专门成立了“美丽乡村建设工程”指挥部，召开群众动员大会劝说苗族村民抓住机会、克服困难、迎难而上，积极参与到美丽乡村建设中来。在2014年的3月10日晚上，笔者做田野调查时正好碰上这次的群众动员大会，在动员大会上副乡长的动员讲话将此次房屋改造工程描述为苗族村民千载难逢的机会。副乡长在动员大会上讲道：

下面我专门就偏坡美丽乡村的建设跟大家谈八点意见：一是，我们年前启动了13户样板房建设，大家也看到了现在修的房子是啥样子的，以后你们修的房子也是一模一样的。二是，这一次整合项目资金跟大家说政府补助的钱一共是7.4万，7.4万整合了国土、扶贫、发改委、住建几家单位的项目资金。三是谈啥房屋建造的单价，房屋单价是经过施工方和乡政府商量确定下来

的是1400元一个平方。四是，补助给农户的7.4万元，要求你们新建的房屋严格按照美丽乡村建设指挥部提供的房屋设计图纸建造，做出来的标准要和设计图上的样子一模一样。经过指挥部认定不需要推了重修的房子，需要进一步改造的房子要按照指挥部的要求来改造，改造的资金由农户自行筹集。如果经过指挥部认定，你家的房子太破了，影响我们美丽乡村的规划需要拆除的，农户要无条件地自行拆除。满足了以上的要求，政府才给你出这7.4万元。如果缺少了任何一个条件都不能得到这些钱。五是，每家的房子修成两层，不能少也不能多，至少修80个平方，造价就是11.2万元，农户自己出的钱是3.8万元。最少修80个平方，最大要修多少根据你家的经济条件决定。修的越多，自己出的钱也就越多。六是，建设的方式是农户可以自己找人修，也可以承包给政府指定的施工方，但要通过指挥部的验收之后才能领到补助。七是，我就在想啊，我也是农村出来的，我相信大家在坐的也有感受，我们在农村脸朝黄土背朝天的，一年在偏坡我算了哈可能现在种点包谷种点洋芋，种下来的粮食喂2个猪，卖一个猪一年才卖得到4000块钱，出去打工的厉害点的一年存得下1万块钱。我们农村很不容易，讨个媳妇人家要看你住的好不好，修不起一幢砖房，人家姑娘都不会嫁给你的，都说你家太穷了。所以呢这次的机会呀，大家会觉得是从天上掉一个馅饼在我们嘴巴里一样，这个机会是非常非常难得的。我们在全乡补助的每家7.4万是历史以来都没有过的，韩坡岭这里可以给大家说才补助了4.9万，宁边街子上只补助3万多点，然后从全区来讲我们的补助都没有突破过7.4万的补助标准，因为它整合了四家单位的项目资金。我为啥子有个前提说我们大家住在这个农村不容易，这7.4万我打个比方种地的1年收入4000块钱，他要种将近20年才能存起来，打工的他1年专门存1万块钱，要打将近8年的工，喂猪养牛的你一年最多苦得起2万块钱，你也要3年多才有这点钱。我给大家算这个账，是想告诉大家，政府补助这点钱来之不易，觉得我们偏坡人民穷，然后呢从少数民族发展的角度来看。但是，大家反过来一想，我们这个项目可以放在偏坡，也可以放在我们这边的大寨，因为宁边村大寨是彝族，同样是少数民族，你们不要这个项目，是可以调整到其他地方的。所以呢你们要抓住这个机会，我们政府家用这7.4万元帮助大家来脱贫致富，所以你们要克服一切困难，你现在没得钱，你可以跟亲戚朋友先借来欠着年把两年，你漂漂亮亮的房子修起来了先住着，说白了讨个媳妇人家也愿意嫁过来。¹⁵

副乡长的动员讲话基本上为“美丽乡村建设工程”定下了基调，即每户家庭新建或改建后的房屋面积不能少于80平方米，7.4万元的建房补助是昭通市有史以来最高的一次，村民要克服困难，抓住千载难逢的机会改善自己的居住条件。当然，村民也可以不参加此次的“美丽乡村建设工程”，但付出的代价是放弃领取政府补助的7.4万元建房款。正如副乡长在动员大会中提到的，村民一年种包

¹⁵ 2014年3月10日动员大会录音。

谷洋芋再饲养2头猪的收入只有4000元，出去打工一年最多只能存下1万元，相比之下昭通市政府补助的7.4万元建房款就是一笔不少的钱，成为了天上掉下来的大馅饼。

副乡长最后还以“威胁”的口吻说到，倘若苗族村民不珍惜此次房屋改造机会，工作组是完全可以“美丽乡村建设工程”调整到同一个村子中彝族村民聚居的地方，贫困的苗族村民就不能享受国家如此大幅度的优惠照顾了。事实上，为苗族村民改善居住条件是昭通市委书记亲自拍板决定，由乡长组成的工作组既没有权力也没有任何的勇气将这个发展项目调整到其他民族聚居的地方实施，工作组所能做的只是想尽各种办法保证发展项目能够顺利实施，以便完成上级政府交待的工作任务，这种因素也是促成工作组采取变通的方式执行发展规划的因素之一。在这次动员大会，村民除了对一些细节性的问题提出自己的看法外，没有任何的村民公开表示不参加此次“美丽乡村建设工程”。

当“美丽乡村建设工程”实施方案公布之后，村民千差万别的居住条件遭遇了官方规定的统一建造或改造为2层不少于80平方米的房屋，每户家庭不管经济条件处于什么样的水平都不加区别地统一补助7.4万元建房款，简单化和清晰化的政策与村民丰富的生活实践之间立刻出现了断裂。工作组将75户泥土建造墙壁的瓦房和10户泥土建造墙壁的平房定义为危房，需要彻底推倒后重建，而45户红砖建造墙壁的平房只需要改建就行。这种简单化的房屋类型划分方法忽视了村民房屋室内装修的巨大差异，也忽视了房屋使用年代的差异，一刀切地将泥土建造墙壁的房屋定义为危房，而又不顾实际情况就将红砖建造墙壁的平房定义为不需要拆除的房屋。重建意味着村民要拿出更多的现金，而改建比重建的费用则要少得多。

工作组规定，村民可以有1个月的时间考虑是否自愿参加此次房屋改造工程。在动员大会后的一段时间里，“美丽乡村建设工程”成为了村民们日常生活中的核心话题。村民们讨论的问题并不是参加还是不参加，他们关心的是1400元/平方米的房屋造价是不是太高，由政府统一建造的房屋质量是否可靠，政府承诺的7.4万元建房补助是否会足额发放。一些只有一间瓦房的家庭要将房屋彻底推倒后重建为2层面积超过80平方米的平房，除了政府补助的7.4万元建房款之外，他们还要自己拿出至少3.8万元的建房款，感受到了家庭的经济

压力。一些在过去就建造了1层平房的家庭，他们只需要按照政府的要求再建造1层平房，2层房屋的面积超过80平方米就可以得到7.4万元的建房补助，家庭的经济压力就较小。

在经过长时间的争论后，村民们虽然觉得市政府主导实施的房屋改造工程造价有一点偏高，未来房屋的质量也可能会存在这样那样的问题，但想到可以得到7.4万元的“巨额”建房补助，最终130户苗族家庭都决定接受工作组在动员大会上公布的工程实施方案。村民们一致认为，就算是国家不补助一分钱建房子，自己挣到了钱首先想到的也是改善居住条件，为什么不借此大好机会改善居住条件，有了国家的帮助每户家庭都可以少花很多钱就住在好房子里。由于每户家庭抱有“换取”政府7.4万元建房补助的想法，很多家里没有闲钱的家庭也赶紧行动起来向亲戚朋友借钱，以便在一个月后将自己应付的部分补给负责政策执行的工作组，这样工作组才会同意施工方开工建造房屋。新建住房或者改造住房的投资水平虽然高于村民的实际承受能力，但村民们认为不能错过此次机会，因为政府已经为他们承担了至少2/3的建房费用，剩下的费用就算是去向亲戚朋友借也可以在几年之内就还上，房子建成后却至少可以使用几十年的时间，相比之下村民就觉得参加此次“美丽乡村建设工程”显得十分划算。

(二) “美丽乡村建设工程”的地方参与

在前文中已经指出，村民是通过了一番理性计算之后觉得自己拿出较少的建房款就可以在很大程度上改善自己的居住条件，村民因此一致同意接受了官方制定的工程实施方案。工作组规定在工程实施过程中，新建与改建住房都由市政府指定的施工方承担，村民不需要做任何事情就可以“扫地坐屋”，唯一要做的就是把自己应该付的那部分建房款在规定的时间内上交给工作组。从表面上来看，村民没有任何的机会参与到“美丽乡村建设工程”中来，日常生活空间将被重塑的村民反而成了旁观者，真正的发展主体被排除在了发展规划之外，^⑥发展项目因此存在着极大的失败风险。实际上，这项工程是由昭通市的市委书记亲自拍板决定，

^⑥ 凯蒂·加德纳、大卫·刘易斯（2008）：《人类学、发展与后现代挑战》，第47页，张有春译。中国人民大学出版社。

房屋外观设计和房屋建造面积也是由市政府的相关机构制定，乡长、副乡长和村委会主任所组成的工作组只是一个临时性和专门性的政策执行机构。工作组作为一个政策执行机构的存在使得从决策者到村民之间建立了一种连接和沟通机制，也使得工作组能够根据村民的实际情况协调和变通发展规划的实施方案有了可操作的空间。

在真正的工程实施过程中，工作组并没有严格执行昭通市政府制定的工程实施方案，村民或多或少还是有一些机会参与进来，最为明显的是给一些头脑灵活的村民带来了发展机遇。“美丽乡村建设工程”的实施意味着大量的施工人员和物资进入村子中，为了便于运输原材料，工作组拓宽了进村道路，客观上改变了村民的出行条件。虽然施工方有自己的施工队伍，但130户家庭的房屋在同一时间段开工建造，施工方常常会面临着人手不足的问题，一些没有外出打工的年轻村民就向工作组反映能不能在建筑工地上找活干，工作组也及时回应了村民的合理诉求，出面与施工方商量雇佣这些村民在工地上干活，最终施工方雇佣了超过20位村民。没有任何技术的建筑工人一天也可以拿到100元的工资，村民们在建筑工地上一个月的收入就相当于种地一年的收入。施工队的进入使得村子中一下子多了上百人的外来人口，这些建筑工人会向村子中的三个小卖部购买啤酒、香烟之类物品，冷清的小卖部一下子变得热闹起来，开设小卖部的家庭也因此增加了家庭收入。

由于村子位于高寒山区，严重缺乏水资源，建造房屋时又需要大量的水搅拌沙石混凝土，村子中有2户村民有拖拉机，他们就主动向施工方提出可以从2公里外的抗旱塘运水到这里，但施工方要每车水出价150元购买，施工方最后也同意了从2户村民处买水。还有几位中年妇女在工地上为建筑工人做饭，施工方供吃还可以每月领到2000元的工资。一些家庭因为参与到“美丽乡村建设工程”中来，获取的工资收入就可以偿还为建房子向亲戚朋友借来的钱，在一定程度上缓解了家庭的经济压力。一些村民能够在工程实施期间成为工程的参与者，因此获得了一些经济收入，这些对于工作组和村民而言都是之前未曾预料到的。

在具体的房屋建造面积的计算上，工作组在执行工程实施方案时也有着变通的情况。例如，有一户王姓家庭刚结婚2年时间，目

前只有一个1岁大的小孩，一家三口住在了一间面积不到38平方米的红砖建造墙壁的平房里。如果工作组严格按照先前制定的工程实施方案执行，那么这户家庭即使是再建造1层平房，房屋的总建筑面积才76平方米，也没有达到2层建筑面积不得少于80平方米的工程实施方案要求。如果是工作组坚持执行2层房屋的建造面积必须超过80平方米，那么这户家庭要么是彻底重建房屋，要么是建造3层平房才能达到要求。工作组为了将村民的房屋在外观上统一改造为2层平房，也考虑到王姓村民的家庭经济条件较差，难以接受将结婚时才建造的平房推倒后重建，只好默认这户家庭房屋建筑面积只有76平方米的事实。正如副乡长委婉地和王姓村民所说的，市政府派来的工程验收组也只是用眼睛看看，谁也不会用尺子去测量每户家庭房屋的真实建造面积是否达到了规定。

在“美丽乡村建设工程”从制定到实施的过程中，村民没有任何的机会参与到工程实施方案的制定，完全是由官方主导，但在工程实施的过程中很多的村民却在一定程度上参与到了工程建设中来，并非如官方一开始所宣称的村民只要补足建房款的差额就等着“扫地坐屋”，也存在着一些变通的情况发生。从这里可以看出，发展规划的实施过程并不是一个“政策-实施-结果”这样的线性过程，而是不同利益、不同价值群体对于发展目标和手段进行谈判的交易过程，发展项目的实施是一个动态的、社会化的过程。^⑩在这个个案中，制定发展规划方案的是市委书记和市政府的相关机构，而村民基本上不会有和这些政策制定者发生直接接触的机会，作为政策执行机构存在的工作组变成了一座沟通两者的桥梁。工作组积极地回应了村民的合理诉求，也根据实际情况采取了变通的方式执行政策，有效地弥合了来自国家的简单化的发展规划与村民丰富的日常生活实践之间的断裂之处。

（三）“美丽乡村建设工程”面临的地方挑战

“美丽乡村建设工程”的宗旨是实现人畜分离，改善村民的居住条件。实际上，“美丽乡村建设工程”不是一次简单的房屋建造工

^⑩ 王伊欢、叶敬忠（2005）：《农村发展干预的非线性过程》。《农业经济问题》第7期，第69-73页。

程，而是一种村民生存空间的再造，工程实施后必定要求村民改变一些在政府看来是不好的生活方式，因此面临着一些地方挑战。过去很多村民家庭修建的瓦房和平房是人住两间，家里饲养着的猪、牛、羊就关在另一间房里。对于村民而言，家里饲养着的牲畜是一笔不小的财富，人和牲畜挨着一起住可以确保财富的安全，对牲畜的日常管理也会很方便。高寒山区缺乏连片的平地，又加上土地早已分配到户，村民过去在修建房屋时只能在属于自己家的土地中选择一块平地建房，村子中适合建造房屋的平地十分稀少。“美丽乡村建设工程”完工后村民的房子变得崭新而漂亮，工作组规定村民不能再用新房子饲养牲畜，村民也舍不得将牲畜饲养在这样漂亮的房子里，很多村民为了能够继续饲养牲畜，只好在远离住房的土地上新建一间饲养牲畜的房屋。人畜分离一方面使村民的居住环境变得更好，阻断了一些疾病传播途径；另一方面也给村民对牲畜的日常管理造成了很大的麻烦，村民每天至少要两次运送牲畜所需的食物，村民还会时刻面临着牲畜被盗的危险，在一定程度上增加了家庭的经济风险。

“美丽乡村建设工程”面临着的第二个地方挑战是村民对建房补贴公平性的抱怨。在2012年昭通市彝良县发生地震后，造成了80多人死亡，昭通市政府认为苗族村民居住着的用泥土建造墙壁的瓦房和平房都已经是危房，无法按要求改造为可以抵抗一定地震强度的抗震房，因此没有任何再改造的价值，只能是彻底推倒后重建为用红砖建造墙壁、用钢筋混凝土建造屋顶的平房。昭通市政府简单化地将75户村民用泥土建造墙壁的瓦房和10户村民用泥土建造墙壁的平房定义为危房，需要彻底推倒后重建，而不是去区分具体家庭的房屋室内装修情况和房屋使用年限的差异。因为昭通市政府并没有足够的知识去具体区分什么样的房子在地震中会倒塌，多久房龄的房子在地震中才能够幸免。在官方的知识体系中，用红砖建造墙壁、用钢筋混凝土建造屋顶的平房相比用泥土建造墙壁的瓦房和平房而言是最为安全可靠的一种房屋结构，所以只好采取了一刀切的方式将泥土建造墙壁的瓦房和平房推倒重建为红砖建造墙壁、钢筋混凝土建造屋顶的平房，如此才能在未来可能发生的地震中尽量减少人员伤亡。

笔者在调查中发现，产生不公平感的是少数住在由泥土建造墙壁、用瓦片建造屋顶的那些家庭，这些家庭的经济条件也是最差

的。产生抱怨的这些村民认为，自己现在住着的用泥土建造墙壁的瓦房比起1995年以前住着的杈杈草房要好上很多倍，彻底推倒后重建十分可惜。其实，这里反映了来自官方的发展规划与村民的地方性知识之间产生的冲突。官方将瓦房定义为危房，是从国家应承担起自然灾害的防范治理责任的角度考虑问题，少数的村民是从自己的日常生活经验出发考虑问题，将自己住着的瓦房与过去的杈杈草房相比较，认为瓦房仍然算是很好的房子，舍不得拆除重建。更为重要的是，推倒后重建房屋付出的成本要比改建房屋付出的成本多出至少2万元。这些村民觉得原来住在用红砖建造墙壁、用钢筋混凝土建造屋顶的那些村民家庭经济条件本来就较好，那些家庭在此次工程实施过程中只需要改建房屋，付出的成本也要少很多，比自己少花几万元就可以得到相同的7.4万元的建房补助，因此而产生不公平感。

工作组将执行“美丽乡村建设工程”看作是一种国家与村民之间的交易过程。村委会主任在副乡长的动员讲话结束之后就对村民说，国家出了那么多钱给你建房子，好歹你们自己也得出点钱，白给你们是不可能的事情。实际上，理性计算的村民也将参与“美丽乡村建设工程”看作是一场与政府的交易过程，村民考虑的是如何才能付出最少的建房成本换回政府补助的7.4万元建房款。既然130户家庭预期的收益都是获得7.4万元政府补助的建房款，要使得自己家庭的利益最大化，那么只能是付出最少的建房成本。那些住在红砖建造墙壁、钢筋混凝土建造屋顶的家庭经济条件本来就较好，却只需付出较少的改建成本就可以获得7.4万元的预期收益。而那些住在泥土建造墙壁、瓦片建造屋顶的家庭经济条件本来就较差，他们却需要付出较多的建房成本才能获得7.4万元的预期收益。如此看来，具有平均主义色彩的建房补助在实际执行过程中，相对而言受益最多的仍然是社区中经济条件较好的那些家庭，而那些贫穷家庭仍然是受益最少的。

尽管昭通市政府在工程实施之前已经考虑到了建房补贴公平性的问题，采取了具有平均主义色彩的每户家庭不管经济条件处于怎样的水平都一刀切地补助7.4万元建房款。昭通市政府认为，高额的建房补助使得村民自己出资建房的比例变得很低，即使是那些贫困的家庭也有能力建造房屋，避免一些贫困家庭因为家庭经济条件较差的原因不愿意参与到“美丽乡村建设工程”中来，造成最终政府

补贴了富人建房，而穷人却无法受益的情况发生。^⑯但在实际执行过程中，一些住在瓦房里的家庭还是将自己的情况与住在平房里的家庭作了一番比较之后产生了不公平感。这种在相互比较之后才产生的相对不公平感，在一定程度上抵消了“美丽乡村建设工程”得到的正面评价。

那么，面对着少数村民的不公平抱怨，为什么工作组始终坚持不加区别地补助每户家庭7.4万元建房款，而不是根据每户家庭的实际经济状况来制定更为细致的建房补助标准呢？如果我们深入到村民的微观生活世界中去就会发现，可以说130户苗族家庭的实际经济状况都存在着或多或少的差异，若是工作组根据每户家庭的实际经济状况来制定相应的补贴标准，首先遭遇的是村民家庭经济状况的不确定性。在乡村社会中，村民的家庭经济状况具有模糊性，村民的收入并不固定，有的家庭有时收入多点，有的家庭有时收入少点。因为村民家庭收入的不固定，难以进行量化比较分析，最终仍只能是通过住房状况好坏这样的外显因素来确定村民的经济状况。

工作组对130户村民家庭实际经济状况的认定过程也将是微观权力的运作过程。我们假设工作组根据130户家庭的实际经济状况来确定建房补助标准，最高标准仍然是补助7.4万元。在微观权力的运作过程中，很可能会出现这样一种情况：那些既有经济资本也有政治资本的家庭会影响工作组，将自己的家庭经济状况认定为差，因此可以得到7.4万元的建房补助；而那些处于社区中社会边缘位置的家庭，他们既缺乏经济资本也缺乏政治资本，属于真正的贫困家庭，他们的家庭经济状况也被工作组认定为差，因此也得到了7.4万元建房补助，但最终仍然会有相对不公平的现象存在。

微观权力运作过程这种情况在乡村社会中并非不存在。笔者在田野调查时就时不时听到村民抱怨，有一户家庭与村委会主任关系很好，最小的孩子才3岁大就领取了低保，有些与村委会主任关系不好的家庭，即使家里有残疾人或是年龄超过了60岁的老人也没有领取低保的资格。如果工作组根据130户家庭的实际经济状况制定补贴标准，同样会遭遇乡村社会的微观权力运作过程，不仅工程实施方

^⑯ 杨明洪（2010）：《西藏安居工程政策的地方回应：基于行为者导向理论的研究》。《藏学学刊》第1期，第105-122页。

案会变得异常复杂而耗费更多时间与精力，既增加了行政管理成本，真的这样做了也未必就能够让村民感受到绝对的公平公正。

如此看来，在一个充斥着人为建构的社会世界里，各种政策、规定和标准都是一种分割人们思想、空间、得失等的一道界线，它们划分合法与不合法，界定权利与义务，决定着权力、资源、利益等的分配。^⑮既然界线是人为界定和操弄的结果，那么就必然存在着不同的社会行动者围绕界线而展开的互动过程，因此界线往往是可以改变和移动的。一些村民对建房补助公平性的抱怨显然就是贝内迪克特·克尔弗列特所说的日常政治，^⑯它欲图改变的是资源配置的界线。然而，工作组可以积极回应村民的合理诉求，让村民参与到工程建设中来，也可以采取变通的方式准许村民建造低于80平方米的房屋，但在面对一些村民对补贴公平性的抱怨时仍然没有做出任何的改变，始终坚持不去区分每户家庭的经济情况而统一补助7.4万元的建房款。也许具有平均主义色彩的每户家庭不加区别地补助7.4万元建房款的做法并不是一种最好的工程实施方案，但在面临着乡村社会的微观权力运作过程时，它却是一种节省管理成本，能够得到大多数人接受的工程实施方案。

国家由于官僚体制的特性，会倾向于将复杂问题简单化的操作方式，力求行政管理的方便。^⑰任何简单化或复杂化设计的社会工程蕴含着一个本质特征是对人们的社会生活做出干预而达到特定的国家治理目标，这种干预因为难以做到符合人们真实的社会生活而面临着种种挑战。但是，即使是对国家将自然与社会进行简单化管理做出严厉批评的斯科特也承认，任何庞大的社会工程都需要一定程度的抽象作为前提条件，不管这种社会工程是旨在掠夺还是向民众提供公共福利。^⑱对治理对象的抽象化处理是实现国家治理目

^⑮ 陈世栋、李春燕、叶敬忠（2012）：《从断裂到弥合——国家主导型发展干预过程中的日常政治》。《贵州社会科学》第4期，第70-76页。

^⑯ Tria, Kerkvliet-Benedict, J. (2009). *Everyday politics in peasant societies (and ours)*. *Journal of Peasant Studies*, 36, 1:227-243.

^⑰ 关凯（2007）：《族群政治》，第121页。中央民族大学出版社。

^⑱ 詹姆斯·斯科特（2012）：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，第96页，王晓毅译。社会科学文献出版社。

标的一个必不可少的环节，然而希望国家管理者在实施国家治理过程中能够解决所有问题的想法也是不切合实际的。^⑤

四、“美丽乡村建设工程”能够取得成功的原因

2015年的2月，笔者再次来到苗族居住的地方做了一个星期的短期田野调查，“美丽乡村建设工程”此时已经接近尾声。村民们认为，昭通市政府为他们新建与改建的房屋确实比自己原来住着的房屋要好很多，实际使用面积比原有房屋增加了不少，人畜分离后居住环境变得更加干净整洁，采光也要比自己修建的房屋好很多。当房屋验收合格后，工作组及时兑现了7.4万元建房补助的承诺。虽然工程实施过程中存在着一些瑕疵，少量的村民也表达过对一刀切建房补助的不满，但村民总体上对此次房屋改造工程是满意的。

从宁边村“美丽乡村建设工程”的实施过程来看，这次房屋改造工程毫无疑问是属于“国家亲自导演”的试图改善村民生活状况的大型社会工程。正如斯科特所认为的，从国家的视角来看，许多由国家主导实施的社会工程无疑是成功的，但从民众的视角来看，这些社会工程无疑都是失败的。在宁边村的“美丽乡村建设工程”中，如果我们沿着斯科特的逻辑思路，以民众是否满意为价值尺度来评价“美丽乡村建设工程”的成败，那么此次房屋改造工程应当是成功的，它成功地改善了苗族村民的住房状况，也为村民节省了很大一笔的建房费用，村民对房屋改造工程的评价总体上是正面和积极的。本文认为，宁边村“美丽乡村建设工程”能够取得成功的原因在于：

首先，虽然是自上而下的制度外公共产品供给决策程序，在这种决策程序中我们能够清楚看到斯科特所论述的“国家对自然与社会的简单化管理”、“独裁的国家主义”、“极端现代主义”和软弱的公民社会四种能够导致社会工程走向失败的因素存在着。但是，实际上真实世界的发展规划的制定与执行过程并不是一个“政策-实施-结果”这样的线性过程，而是一个不同群体围绕着发展目标不断协商与谈判交易的过程。如迈克尔·赫茨菲尔德对斯科特的批评所

^⑤ 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考切波（2009）：《找回国家》，第82页，方力维等译。生活·读书·新知三联书店。

指出的，斯科特过分低估了在社会工程实施过程中官僚机构与民众产生合谋的可能性，他也没有注意到官方可能对规划做出持续性调整。^④ 我们应当具体地看官僚机构在农村地区做了什么以及他们是如何做的，^⑤ 不能先入为主地认为政策执行者能够原封不动地按照政策制定者的意图行事。政策从制定到执行的过程是具有不同利益、目标的群体在多元互动中构成。^⑥

作为决策者的昭通市政府在制定工程实施方案时并没有任何民众的参与，是一种典型的自上而下的政策决定方式，所制定的工程实施方案与村民微观的生活世界发生了断裂。但是在工程实施过程中，作为政策执行机构而存在的工作组发挥了极大的协调作用，工作组能够及时回应与满足村民的一些合理诉求，对决策者制定的宏观发展规划做出了持续性调整，使得单纯的房屋改建与新建工程转变为一个发展项目，给村民创造了就业机会，减轻了因工程实施给一些村民带来的家庭经济压力。再加上工作组在政策执行过程中采取的一些符合村民利益的变通措施，村民也会更为容易地主动接受“美丽乡村建设工程”。正如周雪光指出的，基层政府在政策执行过程中所具有的灵活性，缓和了集权决策在微观层面的不合理性，也缓解了国家与民众之间的紧张关系。^⑦

其次，在工程实施方案中，工作组规定村民可以自愿选择参加或是拒绝“美丽乡村建设工程”，政策执行方式并不具有强制性，工作组是利用巨额的建房补助“诱惑”村民自愿参与该项工程。村民可以拒绝该项工程，但付出的代价是得不到7.4万元的建房补助。昭通市政府的目的是通过“美丽乡村建设工程”的实施来改善村民的居住条件，从改善民生入手，目的是达到争取民心 and 凝聚民心这样的国家治理目标。新上任的昭通市委书记选择与国家领导人朱镕基在同一天来到村子中视察，这种时间安排本身就具有极大的象征

^④ Herzfeld, M. (2005) *Political optics and occlusion of intimate Knowledge*. *American Anthropologist*, 107, 3:369-376.

^⑤ James Ferguson, Larry Lohmann. (1997) *The Anti-Politics Machine "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho*, *The Ecologist*, 24, 5:176-181.

^⑥ 迈克·希尔、彼特·休普（2011）：《执行公共政策》，第84页，黄健荣等译。商务印书馆。

^⑦ 周雪光（2008）：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》。《社会学研究》第6期，第1-21页。

意义。同时，村民也乐意借助政府的建房补助改善居住条件，因此可以为自己节省一大笔的建房费用，用村民的话说是“国家给的钱，不要白不要”。宁边村“美丽乡村建设工程”从一开始政府行为的目的与村民的意愿是重合的，双方都想改善居住条件，剩下的问题只是通过协商采用什么样的方式改善居住条件。

对于村民主动接受“美丽乡村建设工程”的行为理解，我们应当联系到村民所嵌入的政治经济体系，如此才能够得到一个完整的解释。在这里我们要思考的是一套所谓自成体系的“农民的生存逻辑”能够维持的前提条件是建立在拥有足够的生存资源基础上，当农民面临着生存资源匮乏而生活于极端贫困中时，“农民的生存逻辑”就很容易受到外界的影响而主动做出改变与调适。过去大花苗在区域社会结构中一直处于边缘地位，因长久居住在生态环境恶劣和缺少发展资源的高寒山区，被地方政府认为是最为贫困的一个族群。更为重要的是，在与周边的回族、汉族和彝族村民的交往中，大花苗也承认自己是最为贫困的一个群体，形成了改变自身命运的共识，也在期待着能够得到地方政府的发展援助来改变贫困处境。当他们面对政府给予的“巨额”建房援助时，村民是经过了一番理性计算之后才接受了“美丽乡村建设工程”。出于改善自身生活状况的考虑，村民与工作组达成了实施“美丽乡村建设工程”的共识。

简言之，村民与政府协力创造新的村落景观的共识是发展主义的知识话语。^⑤生活于高寒山区的苗族村民在政治与经济的生态性约束之下，要想改变自身的贫困处境，充分利用来自国家的发展援助是一种可行的方式。其实，即使是坚持社会理性的斯科特已经指出：“安全第一原则并不意味着农民屈从于习惯：即使是可以避免的风险也不敢承担。……然而，安全第一确实意味着，围绕着日常的生存问题，有一个防御圈。在防御圈内，要避免的是潜伏着大灾难的风险；在圈外，盛行的是资产阶级的利润计算。”^⑥因此，在面对国家对自己生活空间进行重塑，而不是威胁到自己的生计与生存

^⑤ 朱晓阳（2008）：《黑地·病地·失地——滇池小村的地志与斯科特进路的问题》。《中国农业大学学报（社会科学版）》，第2期，第22-48页。

^⑥ 詹姆斯·斯科特（2001）：《农民的道义经济学：东南亚的反叛与生存》，第30页，程立显译。译林出版社。

时，村民并没有表现出任何的抵抗，而是积极迎合来自国家的发展规划。在当代，发展主义已经成为一种国家和村民共同享有的知识。在宁边村的场域中，国家成功的扮演了施惠者的角色，村民也很配合的扮演了受惠者的角色，在这种默契中国家和村民可以各取所需。按赫茨菲尔德的说法，是“狡猾的计划制定者和科学家们的地方知识，因为他们已经促使众多公民和众多国家为他们的‘愿景’而骄傲。”^⑤

最后，现在苗族村民在房屋建造与使用过程中体现出来的并非是一种地方性知识，而是一种普遍性知识。大花苗在历史上一直过着游移不定的生活，但宁边村的苗族村民定居的时间已经超过了—个世纪，居住的地方离昭通市的市区只有22公里远，并不是一个边缘而封闭的村子，又加上受到同一个村子中的汉族、回族和彝族村民的影响，不管是他们建造房屋的过程还是使用房屋的过程都已经体现不出民族特色。“美丽乡村建设工程”实施过程中改造与新建的房屋与苗族村民自己建造的房屋在房屋的空间布局与功能使用上是相同的，唯一不同的是苗族村民自己建造的房屋在外观上好坏不同，在质量上参差不齐，还有就是人畜共居，究其原因受到了家庭经济条件的约束。只要苗族村民的家庭经济条件允许，他们自己也会选择建造与“美丽乡村建设工程”规划建造的相同的房屋样式。由国家主导实施的“美丽乡村建设工程”并没有对村民的地方性知识造成压制与破坏，也正因为如此，苗族村民毫无抵制地就接受了工作组提供的房屋设计图纸。

五、结语

以行动者的视角来审视政府的发展规划，我们会发现，不管这些发展规划是来自国家层面还是来自地方层面，其实施对象都被看作是一个没有性别、没有文化、没有价值选择的抽象的整体。发展规划的政策区域是明确而有边界存在，如研究个案中的130户苗族家庭，而不是其他地方和其他族群的家庭。但是，政策区域内却是一片模糊，发展规划忽视了130户苗族家庭的经济状况和住房状况的差异。当宏观的发展规划遭遇了农民真实的微观生活世界，我们就能够清

^⑤ Herzfeld, M. (2005) Political optics and occlusion of intimate Knowledge, *American Anthropologist*, 107, 3:369–376.

楚看到政府与乡村社会运作逻辑之间的冲突之处。政府制定发展规划的考虑通常是基于整体和全局，是为了实现特定的国家治理目标，村民的考虑却是如此的具体而真切，关心的是房屋的实际作用，两者之间存在着明显的断裂之处。

尽管发展规划的决策者借助国家力量建构了改善村民生活状况的话语体系，并且村民在物质利益考虑的层面与发展规划的决策者达成了共识，但这种断裂还是在政策执行过程中以多种多样的方式体现出来，最为明显的是经济状况不同的家庭对决策者制定的发展规划在付诸实施之初产生了不同的回应。作为政策执行机构而特别成立的工作组在与村民的互动过程中移动了原有的政策边界，工作组积极回应了村民的合理诉求，在可操作的空间里采用变通方式执行发展规划，又拒绝回应那些具有个体化特征的不公平抱怨，在政策执行层面有效地修补了宏观发展规划与村民微观生活世界之间的断裂之处。正是这些既有来自发展规划的决策者与村民之间关于未来生活状况所达成的共识，也有发展规划的执行者与村民之间进行的互动过程保证了发展规划能够顺利执行。国家因此能够按照自己的规划重构村民的生活世界，将乡村社会空间纳入到国家导向的发展轨道和体系之中，村民也在付出较少交易成本的情况下就成功地改善了自己的日常生活环境。最终，村民与国家协力创造了新的村落景观。