富人治村的逻辑与后果

刘 锐

（四川大学 公共管理学院，四川 成都 610064）

摘 要：在乡镇治理的能力动力不足、村民自治制度遭遇实践困境、民众期待“高大威猛型”精英的背景下，富人以其私人能力强大，谋取政经利益的动机，促成了富人治村的实现。在村民政治效能感较低的条件下，富人村干部一方面维持表面的权力结构稳定，一方面与精英结成权力的利益之网共同谋利。无论是富人主导还是派性均势型，只要分利联盟变得紧密且有序，就会带来基层权力失控及治理合法化危机，就会为村庄政治的回归提供极大的可能性。

关键词：富人治村；乡政村治；村民自治；乡村精英

中图分类号：F325.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1672－0202(2015)04－0090－09

一、问题提出

学界关于富人治村的研究主要有三种进路：一是以富人治村作为经验基础，讨论抽象的“民主－价值”在乡村社会的实践路径及未来走向，基层民主建设、国家能力建设、村级权力合法性是其关注目标[1－3]。二是将富人治村作为新的村治现象加以解读，主要讨论治理功能和实践绩效，集体经济发展、乡村文化整合、基层社会秩序是其问题考察点[4－6]。三是基于治理－秩序的视角讨论富人治村对乡村关系性质、精英与农民互动的影响，试图归纳出富人治村的逻辑及与乡村社会的关联模式[7－9]。

在富人治村已成乡村治理主流和趋势的背景下，已有研究从宏观理念、中观演绎、微观解释三方面讨论富人治村的影响，不可谓不全面不深刻，但它还不是对富人治村的完整概括，且相关讨论存在着先天缺陷。一是“应然”讨论多于“实然”研究，对富人治村的性质特点及运作情况探讨不多，使其无论褒扬还是贬低富人对村治的影响，都有其“政治玄想”和“理念先行”的成份；二是尽管有些研究基于实证调查，但得出的结论明显带有移植和比附色彩，对富人治村功效的讨论过于形式化和本本化，缺乏对乡村治理视阈下富人治村逻辑的分析；三是以具体现象作为考察对象的研究过于关注精英博弈及村庄治理，对乡镇政府、普通村民、村庄政治讨论不够，造成经验解释的去场景化，及理论提升时的脸谱化，对富人治村的条件及执政机制缺乏深入讨论。

有鉴于此，笔者试图在乡村治理的场域中，讨论利益主体的联结方式及对地方治理的影响。乡村主体有乡镇政府、地方精英①、普通村民，地方精英又可分为体制精英和非体制精英，其中的富

收稿日期：2015－08－24 **DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2015.04.010

基金项目：国家社科基金青年项目(15CKS022)

作者简介：刘 锐(1987—)，男，湖北十堰人，四川大学公共管理学院副研究员，主要研究方向为土地问题与地方治理。E－mail：liurui_myself@163.com

① 所谓精英，是指在农村社会掌握较多的资源，能够影响村庄公共事务的一群人。本文所说的精英主要有长老会首，乡村灰黑力量，干部党员，经济能人等。从发迹的历史看，富人拥有经济和关系资源，有些也拥有暴力资源。

人村干部是最关键的体制精英。在多元主体相互博弈及社会整合中,权力与利益的斗争从未间断,它对村庄权力结构及乡村治理绩效产生重要影响。后税费时期乡村组织关系的影响、村庄政治社会分层的形塑、村民自治背景下的村治要求是本文的主要分析框架。富人治村的主客观条件,富人治村的机制及绩效,富人治村的政治社会影响是主要考察内容。

二、富人治村:条件与可能

在"乡政村治"的权力格局下,村级村治理的主要任务是协调乡村社会的各种关系,协助完成乡镇行政任务并做好村庄管理和服务,在维持基层社会秩序的基础上推动村域经济发展,最终实现乡镇治理与村民自治的有效衔接,促进社区民主和国家建设目标的统筹推进。如此,村庄善治的实现就不再是一元化治理,而是协同式治理,村庄治理存在多个利益主体,村治逻辑的变迁以利益博弈为基础开展。

富人要登上村政舞台,必须得到乡镇政府的认可,通过村民自治制度的筛选,平衡好村庄精英的利益,当然,他自身也应具备较强能力。所谓时势造英雄,历史选择富人作为村治主体,并不是单方面行政推动或政治参与的结果,而是与乡村治理结构深刻转型有很大关系,梳理富人治村的的政治基础、社会基础、经济基础及个人条件,能使我们更清楚的理解当前的基层治理问题。

(一)乡镇治理的能力动力不足

从《村委会组织法》来看,乡村组织不是行政隶属关系,而是指导与协助的关系。但从乡村治理实践来看,乡村关系的塑造与县乡行政任务有关,即使"村民自治"在乡村广泛推行且越来越规范化,乡镇政府也不会退出村级组织。放宽历史的视野,农村自治从来不只依靠村庄自身完成,国家授权所赋予的自治权力同样重要,合法性与合理性共存的村民自治最有活力[10]。将税费改革作为乡村关系的拐点来分析,主要是政策制度的变革及政府中心任务的变化对乡镇治理影响巨大。

2002 年开始的农村税费改革倒逼乡镇体制改革。"乡财县管"和转移支付制度在规范乡镇财政支出的同时,也使乡镇财政困局进一步加剧,乡镇政府不得不四处借债、向上跑钱以维持基本运作,"悬浮型"政权[11]的特征凸显。乡镇改革的本意是实现政府从"管制型"向"服务型"转变,但重要职能部门的权力上收使依法行政、为民服务成为空话,乡镇政府的最好策略是当一天和尚撞一天钟,以策略主义的逻辑处理基层政务。从乡村关系的角度看,农业税费的取消打破了乡村利益共同体,乡镇政府不再有动力操纵村庄选举及村级事务,主流舆论倡导的"双强双带"工程为富人治村提供政策空间。

乡镇政府吸纳富人当村干部除开与宏观政策制度变革有关,还与自身治理能力不足及行政压力增大有关。乡镇政府在税费改革后,无论财政资源还是权力资源都被大大弱化,造就出以治权缺位为核心的治理型危机。乡镇政府具有两个特性,一是它处在国家权力的末梢,必须按科层制的方式贯彻落实各项任务计划;二是它是国家与社会连接的桥梁,必须从事好乡村社会管理并提供好公共服务[12]。如果说治权弱化的乡镇政府难以回应农民公共诉求,只得以维控型政权维持底线秩序是无奈之举的话,那么上级的刚性要求及政绩考评压力却使乡镇政府必须认真对待,想尽一切办法完成。另外,"上面千条线、下面一根针",真正涉及到惠民工程、社会管理事务,还是要依靠村干部协助完成。问题是,此时的乡镇政府已没有可与村干部交换的资源,唯一能做的是通过私人关系运作,让有能力有意愿的人主政以协助乡镇治理。压力型体制下的乡镇政府能做三件事:一是截流村级工作经费,主要是利用村账乡管制度拖延村庄各项经费。二是实施包保制治理体制,即将权力和责任一并打包给村干部,不管过程只管结果。三是实行目标管理责任考核制度,即将村干部报酬与完成乡镇任务相挂钩,村干部工资变成基础工资和绩效工资的相加。

乡镇策略转变对村治主体提出要求,并不会对富人主政本身造成影响。原因很简单,富人处在经济上层,即使在偏僻贫困的村庄,1 -2 万的报酬于他不算什么,责任 - 利益连带考核不过几万

元,富人行动逻辑很难被管制被引导。更重要的是,富人的关系网络广大,有黑白通吃的能力,能调动各方资源摆平矛盾,协助乡镇政府完成棘手的工作。乡镇治理困境是富人治村最直接最重要的原因。

(二)村民自治制度的实践困境

《村委会组织法》于1988年制定,1998年全面实行,2010年重新修订,它用法律手段确立了村组织的独立性与权威性,表明国家希望再次通过中介人实施间接治理。村民直接选举及选举规范化改变了村干部的行动逻辑,村干部要想在村政位置上待下去,必须注意其在村民中的印象及处事方式的周全,不少村干部学会了发展与村民的关系,学会了进行情感投资和人情下注,干群关系比1990年代要融洽和谐得多。村民自治制度作为外来规则,植入了村民选举和竞争规则,带来村级民主化及精英主导村政的结果,为富人治村提供了巨大的制度空间,主要表现在以下两个方面:

一是村民选举带来村干部授权来源的变化。如果从文本制度上思考,村民自治的推行会带来村庄治理和公共服务的进步,否则,他(她)极有可能在下次选举中落选。实际情况并非完全如此。村干部要处理公共事务,就要平衡村庄各方利益,就要与众多农民打交道,就要得罪某些村民,甚至会发生利益冲突。而当前的农村在经历革命冲击和市场洗礼后,既不是费孝通所说的建立在礼治秩序上的乡土社会[13],也不是张静期待的依据现代公共规则进行治理的公民社会[14],而是出现社会结构的混乱,原有的权力文化网络荡然无存,农村社会关系越发多元和非程式化。如此,得罪一人,就可能得罪一家,就可能得罪一门,得罪其家族、亲戚、朋友,造成对方对自己的不满和怨恨,下次选举中就有可能树敌并因此下台。身处无规则的村庄社会中,村干部的最好策略进行消极治理,不与村民发生直接利益纠葛。

二是竞争规则被引入村级治理,带来精英博弈及精英治村的问题。在村民自治实践中,普通村民因公民意识不强、参与村治的能力不足,及对自身利益热烈追逐、对村庄事务不太热心,使其在村庄权力分层中成为"无政治阶层"[15]。村民很难基于共同利益组织起来,采取一致的行动,选出理想的村干部。在面对有组织、有见识、有资源的村庄精英时,博弈的不均衡及个体的无力感,带来普通村民投票效能感的低下,村民自治不再是群众自治。与之相对,村庄精英有较强的参与意愿,能够利用利益诱惑和政治宣传,调动家族势力、派性群体参与村庄选举。另外,在村庄尚未分化出多元的利益群体,尚无法形成对村政进行有效监督时,即使村民代表会议制度被引入,村民代表也很难发挥好行使民主权利,融洽干群关系的角色。多数村庄的村民代表由党员和组长构成,人员构成的同构性使村政实践的合法性大打折扣。村治也随之变成由权力精英主导,精英博弈与选票政治构成的,体制和非体制精英共同影响的权力运作。

总体说来,村民自治在限制村干部权力的同时,带来了村庄公权力运作空间的被束缚。不过,富人拥有较强的经济和社会资源,不运用公共资源,不依靠公共权力,他也能摆平各种矛盾,办成事、办好事,为村庄谋利、为百姓造福,而民主选举又为精英竞争和主导民意提供了条件,富人因此可以堂而皇之的入村主政并赢得较高民望。

(三)民众对富人村干部的期待

改革开放以来,随着市场经济的渗透及大众传媒的冲击,权力的文化网络荡然无存,人际关系变得理性而功利,宗族血亲情谊越发的世俗化,共同体瓦解带来村民面对强权时的脆弱。为保卫村庄密集的利益、维护自身的合法权益,村民对"高大危猛型"[16]精英有特别的心理期待,富人当村干部因此有较高的民意基础,主要表现为以下几点:

一是能防止集体资金被贪污挪用掉。为避免"选来选去还是那几个人,跑个饿狼,来个饿虎"的村治尴尬,村民都乐意选富人当村干部。富人财大气粗,当干部贪占村财,会被人看不起,也不是富人作风。有些富人为彰显自己的清廉和品德,不仅用私人资金贴补公益事业,甚至主动扶危解困,资助村庄弱者,以此赢得村民的好感。

二是能避免地方政府或社会力量的权益侵害。有些政府为节省地方发展开支,单方决定征地拆迁价格,且动用行政力量强拆,农民尽管心有不满,实在难以组织起来。富人的能力强、路子多、视野广,出于树立威信及捞取利益的考虑,富人村干部不会轻易屈从地方政府,偶尔还会主动维护村庄和村民的利益。另外,在利益密集的村庄,“国权退”不一定带来“民权进”,而是灰色势力的跟进。他们活跃在村庄周围,以捞取公共资源为目标,有时以暴力手段相威胁,侵害百姓权益。而多数富人黑白两道通吃,只要有基本的当家人意识,就会挺身而出,用自身的能力维护村庄权益。

三是能克服派性成员争夺利益带来的村庄不稳定。部分农村的经济分化在带来农民异质性增大的同时,也使得部分村民基于共同利益聚合在一起形成派性[17]。派性本身并无严格的团体界限,个人自愿加入、自愿结盟,利益的多元及易变带来派性的松散联结。从村庄政治的角度看,派性是非正式组织,派性政治排斥公共规则和公共理性,派性力量对比的变化及博弈策略的改变,容易导致村庄权力结构的不稳定。村民自治视阈下的派性政治主要表现为,村书记与村主任的博弈及体制精英和非体制精英的博弈。富人当村干部,可用私利俘获体制外精英,可凭借私人能力稳定村组织,从而保证村庄社会稳定有序。

国家权力的上移及村民自治的推行,使村庄的社会单元和治理单元地位凸显。限于村民自治在法律建设和制度配套上的不到位,及农村社会尚未发育出公民意识和正式的社会组织,使村民在面对外来侵犯和内在无序时难以实行有效反击。富人因影响的广泛性及能力的卓越性易得到认可,为后来的治村实践提供了一定的社会心理条件。

三、富人治村:逻辑与类型

富人的来源主要有两个:一是由原来的村干部转换而来,他们手中积累了大量社会资源、政治资源,有敏锐的经济嗅觉,国家输入资源过程中,他们抓住机遇、混迹其中、迅速致富;二是由于其特殊的经济才干,瞄准市场机遇努力工作,很快拥有巨量财富,在村庄成为有影响的人[18]。乡村治理困境为富人治村提供外在条件,意愿与能力构成富人治村的内在条件。

当前多数村庄治理属于权威性自治,而不是现代意义上的代表性自治[19]。精英主导的治理不是铁板一块的,富人要成功治村要处理好四对关系:一是与普通村民的关系,二是与其他体制精英的关系,三是与非体制精英的关系,四是与乡镇政府的关系。笔者依据村治逻辑的演变,对这四种关系进行分别讨论。

(一)富人参政的动力与机制

人是政治动物,富人作为村庄精英,追求政治利益无可厚非。我们将富人参政的动机分为三种类型:经济利益、政治地位、精神报酬,以下分别说明。

一是经济利益。外在地看,富人村干部既处于国家与社会的接点上,也处于资源下乡与村庄发展的枢纽上,富人村干部受到乡镇与农民的双重监督。实际情况是,村干部身处“第三领域”[20],具有施展拳脚、谋求利益的巨大空间。富人村干部俘获利益主要有两种,一是凭借自己的政治影响参与国家资源分配,将权力资本转化为经济竞争力;二是掌管村庄的政治经济活动,源源不断的汲取村庄资源,实现政治权力对经济谋取的保障。

二是政治地位。历史地看,村民自治实践、乡干部的公务员化、财税体制改革等,使村干部沦为彻底的半正式治理者,失去了实现自身政治目标的机会。从基层实践看,富人村干部对进入行政体制兴趣不大,他们多是想进入乡村权力结构的上游,如果可能,当上省市人大代表,参加各项培训活动,实现扩大交往半径,完成权钱联盟的目标。“任何一种政治社会现象及其形成发展的内在动因都深深地潜藏于经济社会中”[21],富人村干部实现政治抱负的困难重重,不妨碍其编织政治网络为个人利益保驾护航的追求。

三是精神报酬。分田到户以来,村庄在外来撕裂与内在抽离下,变成没有价值生产力,没有共

同体意识,没有守望相扶传统,没有温情与情谊的文化沙漠。村庄治理与农民生活变成两张皮,村干部费心做事,得不到村民的支持,一旦触犯私人利益,就会积累矛盾。做得越多,得罪的小私越多,越会制造干群紧张,越难以在村庄立足。最好的办法就是不得罪、不出事,不与村民正面冲突。富人要笼络民意、赢得赞许,像撒胡椒面般施与私人恩惠即可,获取实在的社区精神福利比较困难。

尽管有压力型体制和村民自治,富人参政不会只当撞钟的和尚,无所事事、得过且过,他积极争当村干部是目的理性行动,努力打开各个局面,以获得更大经济利益,是其真正的参政目标。要实现这种目标,就要参与村庄选举,处理好与其他精英和村民的关系。富人必将施展神通,动员各方,为我所用。

村庄选举包括政治宣传、上级监督、选民登记、开村民大会、投票唱票等过程,富人要在村庄选举中获胜,须从大多数村民手中获取选票。与政治效能感低的普通村民相比,富人要顺利主政,须防止其他精英的有力竞争。富人常见的策略是利用血缘姻缘关系、经济合作关系、朋友兄弟关系等,组成一个强有力的竞选班子,然后给助选同盟做思想工作,让他们去动员各方关系户,尤其是要说服家族、小组内的精英分子。

共同利益分为两种,一种是公众利益,指没有排他性的共同利益,利益受众主体不清楚;一种是共同私人利益,指不同个体间利益的集合,各主体利益连带,具有一定相关性[22]。在社会关联度低的村庄里,村民对公众利益的感受不强,对自身利益的增减感受较明晰。对于普通村民,富人运用胡萝卜加大棒手法,一般是许以微量的现金利益,给予其小恩小惠(如请客吃饭、组织旅游),进行情感和政治动员,针对个别有个性、不理睬的村民,不差这一两票,不再与你纠缠,或者以暴力威胁,让你感受到压力。对于其他精英,简单的利益难以俘获,必须与其建立利益共同体,给予其稳定的利益许诺,才能吊足精英的胃口,动员他支持并帮助拉选票。

在利益流量巨大的村庄,部分精英没有被笼络,他们也有主政的意愿,也会动员亲朋好友的选票,活动其他精英帮助其竞选。此时普通村民仍在精英动员下决定选票投向,但竞争者的出现及目标分歧,使竞选双方都追求选票的最大化,客观上使村民的选票有了争夺市场,由此构成贿选的基础,派性竞争也因此出现。笔者及所在团队在农村调查,发现理论预想的派性正功能[23]不明显。其实,在一个缺乏权利意识、公共意识的村庄里,"无功德的个人"排斥公共理性,共同私人利益驱逐公众利益很常见,它会直接带来黑金政治和村庄的失序。

派性包括核心层-中间层-外围层。核心层是参与竞选的富人,中间层是富人动员的精英,最外层是其亲朋好友。真正在竞选中起作用的,是富人与精英的联盟,联盟基础是经济利益,富人的经济实力作用巨大。理论上讲,选举中的派性竞争有三种类型:一是一家独大型,二是势均力敌型,三是多派博弈型。但在选举实践中,多派博弈型出现的概率较小,因为竞选的目标是获取利益,只要两派真正激烈竞争,弱小的第三派就可坐收渔利,它也极容易被分化吸纳。对于富人来说,如果对方势力较小,只需以巨资威逼利诱,再出钱买村民的选票。如果是不相上下,双方都无绝对胜算,富人会挖掘各种资源,为关键的选票出更高价,派性中的精英隧发挥作用。不过,两派相争,必有一伤,若村庄公权力系统不对其进行吸纳与安抚,落选精英和派性就有可能成为后来村治中的反对派。因此,有眼光的富人会与竞选方讨价还价,给予对方以政治承诺和经济保障,双方各得其所带来富人的顺利主政,村民的所得与精英相比九牛一毛。

乡镇政府属于选举监管方,理应规范选举程序,严察贿选行为,协调派性竞争。不过,国家权力上移及村民自治实践,使村庄利益的独立性凸显,村庄公权力的内生性增强,乡镇政府即使有心监督村庄选举,也难以控制选举全过程,改变村庄权力结构。如果行政介入协调不当,还会引发派性调动资源,反对乡镇行政的问题。另外,当前的乡镇政府权小责重,其运作逻辑是不得罪不出事,本着"民不告官不咎"原则,多会对违规选举睁只眼闭只眼,富人凭借雄厚的资源优势顺利当

政。

(二)富人治村的策略及类型

富人主政并不意味着其高枕无忧的实施威权型治理。普通村民的政治能量小、参政议政积极性不高,村组织因此可脱嵌化运转,汲取各类村庄经济资源,除开特殊情况下迫不得已,富人不会直接侵害村民利益,对村民的意见一般也置之不理。富人村干部的要务是笼络住精英,建立起连带式的利益分享机制,村庄权力结构和秩序会因此稳定。笔者依据富人在精英群中的权力地位,将富人治村分为两种类型:

一是富人主导型。富人无论是向上跑资源包工程,还是向下攫取村庄发展成果,都不可能单枪匹马的运作资源。除开协调好与其他精英的利益矛盾,他还要寻找一些愿为其效劳的精英,富人村干部的回报是建构利益共同体关系。有学者将该类关系体称之为"精英系",意指成员变动较小,内部较为紧密团结,有较强的利益边界,别人很难进入的治理精英群体[24]。精英系以核心精英为中心建立起来,各司其职、各就其位、各取所需,核心精英即为富人村干部。精英系与派性不同,派性是非正式组织,具有低烈度性、间歇性、地域性特点,成员结盟基础不稳固,组织体系极容易被分化瓦解[17]。精英系强调村庄政治庇护,富人村平顺的利益俘获能力较强,组织内利益分配结构相对稳定,只要核心精英不倒,精英系便不会解散,支配动员能力便强大。二者的相似之处是,都以获取利益为目标,都有较强利益捕获能力,组织结构都是核心 - 中间 - 边缘三层,利益追逐不只限于经济利益,还包括建立关系网络、获取上级庇护,进入上流社会等。要注意的是,精英系的内部依然是资源交换关系,与单一的富人村干部俘获精英相比,多了纵向层级性和横向竞争性色彩。要确保精英系内部交换的稳定性和可持续性,核心精英须再生产出依赖性和庇护性的关系,多数富人村干部为此不懈努力。

富人主导型的村庄治理,区分体制和非体制精英意义不大,因为其他精英都要受富人支配,富人心理偏好及求富逻辑决定精英是否再生产。体制精英出于依附关系及现实问题计,也会与富人谈判并作出适当的让步。笔者出于分析的方便,将精英分为经济和社会精英。所谓经济精英,主要指依靠村庄资源来积累资本的建筑老板、房地产商、超市老板、农资销售主、餐馆老板等。所谓社会精英,主要指依靠人际交往获取广泛社会影响,又以社会资本换取经济资本的小组长、党组长、钉子户、混混、排场人、不在职村干部等。两类精英擅长的领域有所差异,与富人村干部的合作方式也不同,富人村干部的谋利特点决定了其结盟方式。

税费改革后,为弥补组织瓦解、农民弱势带来的相关问题,国家大力实施农村转移支付,包括撒胡椒面似的发放农业粮种补贴、农机具补贴,通过项目制向农村输入以供给公共品为主的资金。有学者依据项目获取方式的不同,将项目资源的村庄实践分为接受型、争取型、捆绑型三类[25]。无论哪种类型的资源进村,村干部都要配合利益的分配,有时甚至主导项目投入方向,这为富人村干部谋利提供了空间。富人当然不会独吞资源或少配置资源,那样会引起精英系成员不满,引发村庄不稳定及政治意外后果。常见的资源进村方式是,富人村干部竞争并获得项目工程①,其他精英无法竞争项目,但有组织人员的能力,有承包工程的资质。为了减少成本、加快进度,富人村干部分解小项目给其他精英。经济精英会进行资金垫付、施工安排、质量监督、资源调度等。社会精英一方面不能自己带头阻工闹事,另一方面要积极行动,说服群众,阻挡外来势力。对于那些不合作的少数村民,灰黑势力会站出来摆平理顺。

无论是社会精英还是经济精英,都是富人治村的重要依靠力量,富人从自己的囊中抽出资源俘获两类精英,一是促成其支持和服务富人的谋利行为,二是希望其支持常态化的村治工作,三是希望其在下届选举中站在自己这一边。即使两类精英不在前两项上有积极表现,也要保证其不倒

① 当然,有些地方出台政策禁止村干部竞争项目,或采取特殊的项目发包方式。

向另一边重新联盟反对自己,村民自治制度是富人村干部俘获精英的基础考虑。

二是派性均势型。与富人主导的一元化村庄治理相比,派性存在的村庄实施的是多元化治理。派性中的核心精英掌握的资源越多,派性力量越大,越会对富人治村形成威胁,为了达成力量优势,富人也会组织派性与之竞争。村庄权力结构主要由党支部、村委会、村民小组、党小组、村民代表组成,其中村委会和党支部是村庄权力结构的核心。如果不考察乡镇政府介入及影响,富人当政必须处理好与体制内村干及体制外精英的关系,理想的策略是将另一派的核心精英吸纳进村组织,共同参与村庄治理,以保证派性力量均势。否则,另一派游离于正式体制之外,其逐利冲动及对当政者的不满,会使其加大对村庄公权力监督,营造对在职干部的不利舆论,在村组织处理公共事务时从中作梗,使富人治村面临种种现实危机。派性博弈的利益性及政治性使村庄治理的空间被挤压,只有富人村干部与另一派的核心精英握手言和,给予体制位置并同另一派实行合作治理才会平息矛盾。

在二元派性利益博弈的村治权力格局下,村庄稳定与村书记 - 主任的合作情况密切相关,其他村干部或体制外精英不是村治关键影响变量。只要获利渠道有保障,核心精英不倒台,另一派性不打压,这些精英不会阻挠村治。从资源占有情况看,只要村书记与村主任力量不对等,派性联盟就会稳固,村庄社会就会稳定。否则,就会出现双方各执己见、互不相让、分利不均的情况,造成村两委班子不团结、村务工作难展开的困境。不过,真正的派性斗争很少见,因为各派都以获得利益为目标。只要富人村干部相对公平的分配利益,另一派也不会得理不饶人或大动干戈。

主政的富人村干部要谋取利益,就要与另一派达成分赃协议,常见的情况是,依据权力位置分配公共资源,各派性划好自己的势力范围。另一派若直接入侵百姓利益,除非特别严重引起民愤,本派多会睁只眼闭只眼;在完成上级任务时齐心配合、各尽所能,以领导满意为准;对于钉子户、上访户的不配合,能花钱买平安时就花钱,再不配合就搞暴力制止;对于个别不能摆平的村庄精英,将其吸纳进村组织满足其谋利要求,对外宣称聘用村干部。

笔者在豫东某城郊村调查,发现有些劳改犯、混混被聘进村组织,该村庄甚至多达 15 个村干部,当然,不正之风如吃喝嫖赌、洗脚按摩随之出现。普通村民对村干部的评价很矛盾。一方面,他们会感慨道,“大队的官越来越多,越选越乱,弄不好,要崩的”。另一方面,他们又说,“谁有钱谁当官,谁当都个劲,本村基本也算正常,不违反法律,也不出事”。就是在这样的村庄,富人村书记定下规则,给 60 岁以上的老人发放老龄补贴,给予困难户一定的油、米、肉以示关怀。不仅如此,富人村书记在村庄交往中热情随和,在帮助村民解决私人困难时不遗余力,以至于不少村民说,“不是有钱人当村干部,村里更乱,百姓的生活更糟,只要有钱人对我们好点,就都还好。”

现实地看,富人治村的绩效是不错的。一是富人村干部缓解了乡镇治理困境,在项目资源进村时能有序分配下去;二是富人村干部能摆平钉子户上访户,从而保证村庄社会有序和公共品有效供给;三是富人村干部抑制了派性斗争的负作用,维系了表面的村庄社会稳定和政治团结;四是部分富人村干部不仅不会侵蚀村民权益,而且会分担村民的私人困难,提供给弱者一定的恩惠,在村民中具有较强的威望。外在地看,富人治村与主流党建话语相契合,乡镇政府愿为富人村干部保驾护航,富人治村具有较大的政治正确性。从上到下、从里到外,似乎都在佐证富人治村的好处。事实真是这样么?笔者在多地调查发现,富人治村的美与险并存,它将对基层政治带来不可估量的影响。

四、富人治村的政治后果

因为富人治村的一些好处,有学者将富人村干部当作“新乡绅”,并将之与费孝通笔下的传统士绅治村进行比较[26]。问题是,当前的乡村已向半熟人社会过渡,村治的文化网络不复存在。富人治村的“低成本、低负担、高效率”,只是村组织行政化及村庄权力稳定的需要。少数富人治村的

效果好,多是其道德自觉的衍生品,缺乏体制机制支撑的乡村治理,仅靠个体责任意识实难持续下去。更重要的是,在缺乏约束的条件下,富人积极于利益的本性,极容易带来新的政治危机,笔者梳理出以下三个后果。

一是村庄寡头政治与基层民主的萎缩。富人要登上村政舞台,需要建立利益联盟,通过贿选拉选票。在公共治理资源缺乏的背景下,富人村干部要想有所作为,就要以私人治理[27]的方式摆平理顺。他们不动用村集体的钱、不在乎村干部的工资,项目公关的花销大部分自己出,私人投资为村里修水利道路,通过私人关系跑资源为村庄造福,将关爱老弱病残当成道德义务,用阔绰的花费来建立面子和关系网等。富人以私人资源贯穿村治全过程,普通村民因此对村干部望而生畏,个人资金少、关系网弱就当不了村干部。富人村干部建立起强大的权力网络,使普通村民的利益表达渠道受阻,基层民主的发展遭遇寡头政治困境。

二是分利秩序[28]的形成与治理内卷化。所谓"人巴结有钱的,狗咬要饭的",富人要保证村治平稳及自身获利,就要笼络住精英的躁动与势利,就会大量汲取国家和集体资源,将精英吸纳进村组织进行安抚。它造成钉子户、上访户的肆无忌惮、好处均沾,及村级权力利益之网的无限扩大。相对于村庄精英,普通村民对资源被侵蚀无反制能力,更不可能在密集的利益流中分得一杯羹。带来的后果是,下乡的资源越多,村民对村干部越怨声载道,基层组织的合法性越低。要说明的是,围绕利益分配聚集起的精英,在富人村干部的带领和协调下,经过一段时间的斗争和磨合,依据各自势力占据固定的位置,从而形成有序的分赃体系,村级分利秩序就此形成。

三是乡村的灰黑化与治理的去政治性。灰黑势力、无赖户等,本是乡村异类分子,遭到强烈的社会排斥。但在"稳定压倒一切"的压力下,乡镇政府对这些人的态度很纠结。毕竟,这些村庄边缘人深谙政府体制,他们不仅不会屈服于乡镇政府,而且会采取"踩线不越线"的抗争行动,如用集体上访、暴力威胁来勒索基层组织。富人村干部要顺利谋利,就要协助乡镇政府去摆平,用利益俘获他们使其不闹事。边缘群体从容地走向前台带来三个后果:一是富人村干部利用边缘势力治理,对公共利益的占有可以更有力,村庄资源面临被瓜分净尽的危险;二是灰黑势力承包工程项目、攫取他人利益、甚至不惜犯法,乡村组织在不到万不得已会尽量包庇纵容;三是灰黑势力对公平理念的漠视,对村民生存空间的挤压,会带来普通村民反抗,因"气"而频繁地上访。

总结起来,在村庄已分离成"精英 - 民众"的条件下,村庄选举及治理变成精英共治形态。富人村干部要谋求私人利益,最好的策略是笼络住精英,结成权力的利益之网,汲取各类政经资源。富人治村维持住了表面的政治团结和村庄稳定,也带来了基层权力的失控及治理合法化危机。

富人治村拷问着乡村发展的前途,拷问着新时期基层治理的方向。

参考文献:

[1]徐　勇. 由能人到法治:中国农村基层治理模式转换[J]. 华中师范大学学报(社会科学版),1996,(4):1 - 8.
[2]胡序杭. 先富能人治村:农村基层党组织建设面临的新问题及其对策[J]. 中共宁波市委党校学报,2005,(3):54 - 58.
[3]卢福营. 经济能人治村:中国乡村政治的新模式[J]. 学术月刊,2011,(10):23 - 29.
[4]项　辉,周威锋. 农村经济精英与村民自治[J]. 社会,2001,(12):8 - 11.
[5]王国勤. 先富参政与民主垦谈的治理逻辑[J]. 甘肃行政学院学报,2009,(5):4 - 13.
[6]任　强. "苏南模式"的转型与乡村先富参政[J]. 浙江社会科学,2005,(3):104 - 110.
[7]贺雪峰. 富人治村与"双带工程"——以浙江 F 市农村调查为例[J]. 中共天津市委党校学报,2011,(3):70 - 77.
[8]桂　华. 富人治村的困境与政治后果[J]. 文化纵横,2011,(2):77 - 81.
[9]袁　松. 富人治村——浙中吴镇的权力实践(1996 - 2011)[D]. 武汉:华中科技大学,2012:18 - 23.
[10]刘　锐,袁明宝. 接点治理与国家政权建设——湖北荆门 J 村调查[J]. 天津行政学院学报,2013,(3):61 - 68.
[11]周飞舟. 从汲取型政权到悬浮型政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究,2006,(3):1 -

38.
[12]刘 锐. 基层治理:在危机中面向未来[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2011,(2):187 - 190.
[13]费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京:北京大学出版社,1998:48 - 53.
[14]张 静. 现代公共规则与乡村社会[M]. 上海:上海书店出版社,2007:1 - 3.
[15]吴 毅. 村治中的政治人——一个村庄公共参与和公共意识的分析[J]. 战略与管理,1998,(1):96 - 102.
[16]仝志辉,贺雪峰. 村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性[J]. 中国社会科学,2002,(1):158 - 167.
[17]孙琼欢,卢福营. 中国农村基层政治生活中的派系竞争[J]. 中国农村观察,2000,(3):64 - 68.
[18]黄俊尧. 论村民代表会议与"先富群体治村"——民主制度建设与精英治理的平衡[J]. 浙江学刊,2009,(2):163 - 168.
[19]张 静. 村庄自治与国家政权建设[M]//黄宗智,主编. 中国乡村研究(第一辑). 北京:商务印书馆,2003:186 - 217.
[20]黄宗智. 中国的公共领域与市民社会——国家与社会中的第三领域[M]//邓正来 J. 亚历山大,主编. 国家与社会——一种社会理论的研究路径. 北京:中央编译出版社,1999:421 - 443.
[21]徐 勇. 中国农村村民自治[M]. 武汉:华中师范大学出版社,1997:149.
[22]仝志辉. 农村选举参与中的精英动员[J]. 社会学研究,2002,(1):1 - 9.
[23]吴思红. 村庄派系的缘起、演变与功能——以浙江成化村为例[J]. 国家行政学院学报,2009,(1):65 - 68.
[24]仝志辉. 精英系[J]. 浙江学刊,2002,(1):21 - 22.
[25]李祖佩. 项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J]. 中国农村观察,2013,(4):2 - 13.
[26]杨国勇,朱海伦. "新乡绅"主政与农村民主政治建设[J]. 社会科学战线,2006(6):171 - 181.
[27]刘 锐. 私人治理——以豫东城郊L村为个案[M]//黄卫平,等,主编. 当代中国政治研究报告(第12辑). 北京:社会科学文献出版社,2014:314 - 326.
[28]贺雪峰. 小农立场[M]. 北京:中国政法大学出版社,2013:213 - 215.

The Logic and Consequences of Village Managed by the Rich

LIU Rui
(*School of Public Management*, *Sichuan University*, *Chengdu* 610064, *China*)

Abstract: Under the background of township governance ability and power underpowered, villagers' self-rule system encountered practical difficulties, and people look forward to the "tall and strong" elite. The rich with its strong personal ability, and with its motivation of political and economic interests, contributes to the implementation of the village managed by the rich. Under the conditions that the villagers have relatively low political sensiticity, the rich village cadres on the one hand maintain stable power structure surface, on the other hand construct alliance nets of the power-rights structure with the elites pursuing common interests. Whether it's the rich dominant or the factionalism balance type, as long as benefiting alliance become tight and orderly, it will bring legitimation crisis of the governance and lead to power at the grass-roots level to be out of control, and it may make new opportunities for the return of the village politics.

Key Words: Village Managed by the Rich; Countryside Politics and Village Governance; Villagers' Autonomy; Village Elite