资本下乡与乡村治理重构

卢青青

（武汉大学 社会学系，湖北 武汉，430074）

摘　要：资本下乡成为普遍趋势，下乡资本不仅进入农业生产领域，也开始进入农村建设用地领域。在逐利动机下，资本下乡旨在“经营村庄”。资本采用公司化的方式对村庄外生项目资源、内生土地资源和村级组织本身进行资本化运作，使得村庄公共资源私人化、村级组织公司化。在此过程中，通过与乡村各级主体的互动，资本重构了乡村治理秩序：“权力—利益网络”的垄断秩序，由此导致村庄公共性的丧失。这一秩序产生的内在逻辑在于乡村组织的强制性政治权力与协调性治理权力的失衡，日益弱化的乡村治理权力使得独立运作的乡村政治权力与下乡资本形成利益共谋，建构乡村治理的“权力—利益网络”。

关键词：资本下乡；村庄公司化；乡村治理；权力—利益网络

中图分类号：F323.9　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2019)05－0120－10

一、问题的提出

近年来，随着市场经济的发展，国家经济实力不断增强，工业化和城镇化的发展速度也在不断加快，与此同时，农村的发展相对滞后。为了统筹城乡发展，国家财政资金不断下放农村，大力支持农村发展，乡村振兴成为国家的基本发展战略。资源不断涌入乡村，乡村开始大规模地开发和建设，刺激了大量城市工商资本下乡。资本下乡为农村发展注入了活力，却也带来许多问题。

“资本下乡”原本只是发生在农业生产领域的现象，即工商资本进入村庄大规模流转农村耕地，种植经济作物或者高附加值的现代农业。但是，随着城镇化的发展和农村建设项目的增多，比如新农村建设、增减挂钩项目等，村集体建设用地日益成为资本瞄准的对象。尤其是地方政府基于土地财政所产生的建设用地指标的节余收益成为资本下乡经营建设用地的推动力，部分资本开始参与到“农民上楼”等土地开发和工程建设中。因此，资本下乡包含两种形式：一是农业生产领域中的耕地规模化运营；二是农村建设领域中的土地综合整治与项目运作[1]。当前学术界对第一种形式的“资本下乡”讨论得比较充分，而对后者的讨论则相对不足。但是相较于第一种形式的资本下乡，参与农村土地开发与工程建设的资本下乡其目的和社会效应表现得更为显著。一方面，与流转土地发展现代农业的资本下乡相比，利用增减挂钩、新农村建设等项目进行农村小产权房开发推动农民上楼，对土地的资本化运作更加赤裸裸。资本下乡的目的不在于发展农业，而在于经营土地，通过土地的资本化占有其增值收益[2]。另一方面，农业领域的资本下乡因为流转农民的土地而与农户发生关系，资本就必须处理好与当地农户的关系，否则农民就会以“拾稻穗”和雇工中的“揩油”等行为作为“弱者的武器”进行反抗[3]。而进行项目工程建设和土地开发的资本与农民却没有直接的联系，农民完全被排挤出村庄建设之外[4]，被动地由资本牵着走，无力表达与反抗。基于此，本文将研究对象放置在进驻农村建设领域中的资本下乡上。

收稿日期：2019－01－09　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2019.05.011

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目（18YJC840014）

作者简介：卢青青（1991—），女，河南信阳人，武汉大学社会学系博士研究生，主要研究方向为农村社会学。E-mail：lqs638@163.com

农村建设领域的资本下乡旨在经营农村集体建设用地尤其是宅基地。集体建设用地的资本化受益于宅基地的产权制度改革。国内学者对其持两种截然不同的观点:一种观点从经济学的视角,将集体建设用地作为一种产权。通过使用权的流转,能够弥补农村土地制度的不足,壮大集体经济、提升农民的财产性收入[5],而限制宅基地使用权的退出和流转已经不适应新型城镇化发展的需要[6],不适应农村非农化的发展和城乡统筹的需要[7],因此,要实现宅基地使用权的有效流通,建构起产权明晰、流转有序的宅基地产权制度[8];相反的观点则从社会学视角出发,认为农村宅基地是农民的基本社会福利保障,倘若允许宅基地自由交易不仅损害农民的利益而且造成村庄内部的不平等[9]。这是因为农村宅基地不仅作为小农家庭再生产的机制,还作为农民应对市场经济不稳定的保障机制,对农民和农村具有重要作用[10],而且宅基地容易复垦为耕地,可以作为耕地储备[11]。基于宅基地性质的认识,应重新厘定宅基地的科学内涵和利用问题,理解农民住房季节性闲置的现状,有序地规划和管理农村宅基地[12]。对于农村建设用地资本化的讨论无论是赞同观点还是反对观点,目前都还停留在相对抽象的解读上,这种基于土地制度改革和性质的宏大叙事有助于我们认识农村建设用地的性质及其面临的问题。但是对于农村建设用地实际的资本化运作过程及其所带来的一系列影响还有待进一步考察。刘升比较详细地呈现了资本下乡对宅基地的资本化运作[4],为我们从微观层面理解资本下乡经营农村建设用地提供一个范例,但其仍是在宅基地制度属性的框架内进行探讨的。资本下乡对农村建设用地的经营和运作的政治社会效应已远远超出对宅基地制度属性本身的突破,以致对整个乡村治理都产生了重大影响。资本经营村庄,再造了村庄的治理结构,使得公司替代村庄成为基层治理的社会基础[13],消解了乡村治理的公共性[14]。本文即从微观层面探讨资本下乡经营村庄集体建设用地,推动农民上楼的实践机制和运作逻辑,并将其纳入乡村治理的视野中,探究资本下乡的治理逻辑,由此归纳资本下乡形塑的基层政治社会的一般样态。从这个意义上讲,本文分析的重点是从学理上对资本下乡的乡村政治社会影响进行综合、系统地考察。

本文的经验材料来源于笔者及所在团队于 2018 年 3—4 月对中部一农业大省省会城市的远郊村 P 村①的田野调研。P 村位于市区东北部,原是乡镇政府 P 镇所在地,乡镇撤并以后,划归街道统筹。目前 P 村下辖 16 个村民小组,12 个自然湾,828 户,2959 人,常住人口 1500 余人。P 村作为亮点村,近几年在政府推动下,大量招商引资,吸引资本下乡。资本进入村庄大搞开发和建设,农民基本陆续上楼。

二、资本下乡与村庄公司化运作

P 村作为原镇中村,交通便利,经济基础较好,村庄中心街区基础设施完善,银行、学校、超市、菜市场等一应俱全。随着能人书记②的回乡,村庄治理也一直较为平稳。先天的区位优势、较好的经济基础以及得力的村治主体使得 P 村成为基层政府打造政绩的首选村,近几年在乡村振兴背景下本地项目资源不断涌入。2013 年 P 村作为市级领导驻点村,争取到新农村建设项目,是全市 8 个新农村建设示范村之一,此后资源开始不断倾斜。当前村级项目资源主要包括:2015 年获批的增减挂钩项目、2018 年申报的美丽乡村建设项目以及 2019 年的市级田园综合体打造项目。资源输入为村庄发展注入活力,也吸引大量资本下乡。

P 村下乡资本主要分为两部分,一部分是依托街道和能人书记招商引资的农业公司和商业公

① 按照学术惯例,本文使用的所有地名和人名均做匿名化处理。

② 能人书记是指在资本、资源以及能力等方面具有突出面向的书记,其能人性质不只是政治社会资本赋予的,也是其经济资本赋予的。在此意义上,富人书记因其所拥有的经济资本,可以转化为政治和社会资本,进而转化为能人资源。也即能人书记在一定程度上也包括富人书记,下文所述能人书记就是典型的富人。

司,这些资本基本都是外来资本;另一部分是以P村W书记的建筑公司为主的本地资本[①],本文主要探讨后者。P村W书记是拥有3亿资产的建材、建筑公司老板,原在本地别处开厂,1998年被街道领导动员回村担任村干部。从2002年书记主任一肩挑担任至今,在村中积累了很强的权威。基于建筑公司老板与村书记双重身份的重合,W书记的建筑公司[②]包揽了村庄所有的建设项目工程,并利用新农村建设和增减挂钩项目进入农村建设用地领域,积极开发小产权房,推动农民上楼。W书记以公司化[③]的方式对村庄进行了全域打造。

以下从三个层面分析资本经营村庄的公司化运作。这三个层面是层层递进的关系:项目资源是自上而下的外生资源,土地资源则是村集体的内生资源,从外生资源到内生资源,村庄所有资源基本都被资本俘获,进行公司化运营。由此,村庄本身也被作为一种资源成为资本运作的对象,村级组织被公司替代,村集体虚化。

(一)项目工程的公司化操作

P村所在街道在2015年对项目工程进行了严格管理,把原本由街道与村级组织对接的项目转变为由街道与公司直接对接。即5—50万的项目在经管站的信息平台招投标,由经管站与公司直接对接,项目资金也直接打到公司,不走村里的账目。把村级组织从项目工程中搁置出来,是为了防止村干部的精英俘获。并且为保证项目工程的质量,基层政府在项目招投标时严格要求承接项目工程的建筑公司具有资质认证。

但实际情况是:整个街道有资质的建筑公司只有4家,这4家公司基本都掌控在几个富人书记[④]手中。所以即使严格按照正规程序,项目工程最终还是被富人书记的建筑公司承包。而地方政府为了平衡项目工程等政策资源的分配,基本按照属地管理的原则,由这几个富人书记分片承包各自区域内的项目工程,如此也才能更好地调动富人书记的积极性。P村W书记的建筑公司是二级建筑公司,有资格与能力承包项目,故而P村的项目工程全部由其公司承包。

以增减挂钩为例,P村的整个增减挂钩项目全部委托给W书记的公司操作。建筑公司需要付出的成本主要是拆房成本、复垦成本和建房成本,其中拆房和复垦成本都很低,建房成本一栋约10万元。但公司利用增减挂钩可以获得更多的土地,开发小产权房,并且通过项目资金的配套获取宅基地的增值收益。首先,P村增减挂钩在W书记的运营下,腾退出的土地并没有用于安置拆迁农户,而是利用老街区改造结余的存量建设用地面积进行安置,而腾退出的指标就可以用来开发更多的小产权房。其次,公司只付出建房成本,而整个村湾集并的街区公共基础设施建设则全部由地方政府和村级配套,2013—2017年政府已投入此项资金不低于5000万。恰是地方政府对基础设施和公共服务的供给才使得资本开发的小产权房具有增值价值,W书记公司开发的小产权房目前房价已涨至20万一栋。

(二)土地资源的公司化经营

在W书记推动下,P村的耕地面积已流转了近2/3,而村集体建设用地在新农村建设和增减挂

---

① 这里需要指出的是,虽是本地资本,但其最初运作并不在本村,而主要活动在市域范围内。近几年伴随着资源涌入,本地资本才真正意义上实现进村,本质上也是一种资本下乡。本文是在此意义上进行探讨的。

② W书记的建筑公司是与朋友合伙,其占40%的股份,且名义上这个公司的老板不是W书记,因此其公司可以参与村庄项目招标,除少数知情者,普通村民并不知晓。

③ 这里所谓的"公司化"有两重含义,一是在实际运作层面,当地资源是公司而非村庄进行运作,公司化的方式也是以公司盈利为目的的运作方式;二是相较于村级组织而言,村级资源以公司化方式替代村民自治方式,意味着公司对村庄的替代。

④ P村所在的街道是建筑之乡,30岁以上的男性青年工作主要以建筑行业为主。但是整个街道有资质的建筑公司不多,这些建筑公司老板都是本地人,近几年在资源下乡和政府支持下纷纷作为能人被引回村庄担任村书记。

钩项目支持下,也开始实行整体打造。

P 村 12 个自然湾,其中 5 个自然湾在中心街区,另外 7 个自然湾,有 2 个申报了美丽乡村建设项目,其余 5 个需要拆村腾地集并到街区。目前已经集并了 4 个自然湾,拆迁了 216 户,腾退出宅基地面积 120 多亩。P 村的建设目标是打造“两个村湾,五个小区”,两个村湾即是已申请美丽乡村的两个自然湾,五个小区则主要以中心街区为主,通过土地开发,建小产权房,推动农民上楼的形式实现。W 书记旨在扩大面积,建设更多的小产权房,吸引周边村民买房,以赚取更多土地增值收益。预计建成区占地约 1300 亩,但 P 村目前的建设用地远远不够,这就需要尽可能调动土地资源。P 村的建设用地指标主要来源于三个方面:一是借助项目审批的指标;二是改造老街区结余的存量建设用地指标;三是提前调归的 300 亩建设用地指标①。

这些建设用地的开发和利用全部交由 W 书记的公司来运营。一方面,因为项目工程全部由公司操作,公司即已进入建设用地领域,尤其是基层政府借助资本推动农民上楼,把小产权房的开发、建设权下放给公司操作。在政府的支持和鼓励下,公司占用项目资源划拨的建设用地指标就具有政治合法性。另一方面,村集体建设用地出让给资本时需要招拍挂,但是 P 村基于书记与建筑公司老板双重身份的重合,使得建筑公司无偿获取集体建设用地的经营建设权。公司通过统一建房的方式掌握了房屋所有权,村民只有买房才能享有宅基地的使用权,由此,公司也就变相掌握了村集体建设用地的支配权。公司在获取土地建设用地指标时,并不会按照村民的需求进行房屋建设,而是按照公司的规划与预期进行统一打造。

(三)村级组织的公司化替代

资本下乡进入村集体建设领域,使得资本承包了几乎所有村庄自上而下的项目资源,同时利用项目资金和政策支持进行集体建设用地的开发和利用。资本下乡使得村庄焕然一新,也产生了资源集聚效应。一是政策资源不断倾斜。市级打造的田园综合体,3 年计划投入 9 亿资金,P 村是其中之一,将有几千万的资金投放进来。二是外来资本不断进村。据称 2018 年已签协议的有 3 个公司,每个投资不少于 5000 万。在此前景下,资本已不仅仅满足于项目资源和土地资源,而是将整个村庄作为一个项目资源,进行公司化的打造。W 书记目前积极投身于村庄建设中,甚至不惜借用自己公司的钱进行垫支②,旨在扩大规模,“筑巢引凤”。

对村庄进行全域打造,涉及的人员、利益众多,所激起的矛盾冲突也会更多,如此,资本与分散农户打交道的成本就高。为降低这些成本,资本必须调动村级组织的积极性,利用村级组织这种由社会准则、社会关系网络等组成的非正式制度,将村企之间的交易内部化[15]。W 书记主要通过利益吸纳的方式把村组干部和村庄精英吸纳进公司。P 村主要村干部基本都在书记公司入股,每年分红收益 5—20 万不等,少数村组干部还在书记公司任职。P 村的在村精英主要以包工头为主,这部分人也通过挂靠书记公司承包小项目而依附于公司。如此,W 书记就把 P 村在村的政治、经济精英统合起来,为公司运作村庄提供便利。

在具体的项目落地过程中,组织、协调等交易成本以及项目申报、验收材料等程序成本全部转嫁给村级组织,公司只负责拆和建。通过内嵌于熟人社会中的村组干部和起带头作用的经济精英,村庄的大拆大建基本顺利完成③。然而村干部作为公司“职员”,积极参与村庄建设的目的不在

---

① 在 W 书记的卓识远见下,P 村早在十几年前土地管控不严时,已逐年有意识地审批建设用地,目前调归出 300 亩的指标。

② W 书记公司目前为村庄建设垫支 1 千多万,这 1 千多万即是村集体的负债。

③ P 村近几年进行大幅改造,除土地流转、农民上楼外,还建设了村级陵园(投资 500 万),不过村庄并没有因为这些建设发生大的矛盾纠纷,也没有出现针对村干部的上访。W 书记也自豪地讲村庄三大难事:拆房、动地、挖坟都被自己做下来了。

于集体责任,而在于公司分红。村干部服务于公司而非村民,村级组织也变成公司的代理机构,成为公司对接村民的工具。村集体资源的支配权全部掌握在公司手中,村庄如何建设、发展也全部由公司主导,与村干部无关,与村民也无关,公司替代村庄,成为村庄实际的治理和经营主体,村集体被虚化。

三、"权力—利益网络"的垄断秩序与乡村治理重构

资本下乡通过村庄的公司化运作,完成项目落地的同时,实现了村庄集体资源变资产的增值,尤以农村建设用地的盘活、增值和农民房屋财产化为主。资本的这一运作方式重构了乡村治理秩序,乡村治理呈现为"权力—利益网络"的垄断秩序。

"权力—利益网络"源于杜赞奇的"权力—文化网络"[16],但不同的是,"权力—利益网络"更强调权力与利益的关系,它是由相互关联的权力丛与利益丛交错形成的一种新型的结构网络,处于网络中的各个主体为满足各自利益诉求,相互之间基于各自所拥有的权力、经济等资本量进行博弈,在博弈中所达成的均衡秩序及其所形塑的结构样态组成权力—利益的网络。其中,"权力"不仅仅指政治、制度权力,也指组织、个体等具备的支配他人的权势与力量;"利益"也不仅仅指金钱等物质利益,还包括附着在人情、面子等工具性价值之上的、能给人带来潜在收益的象征性资本。

"权力—利益网络"涉及两方面:一是作为乡村治理的社会结构和秩序基础,形塑乡村治理的整体样态;二是表现为乡村治理实践中各方主体的互动关系及其再生产的关系[17]。后者是前者的基础,"权力—利益网络"正是基于权力各方的互动所产生的。当行动主体的互动关系趋于稳定时,就产生了嵌入互动关系之中的社会秩序,这一秩序在不断的变动中结成了秩序的网络,也即权力—利益的秩序网络,基于网络的结构性力量反过来又制约着互动主体的行为。这也是吉登斯结构化理论的内涵。这种行动与结构的相互作用就构成了乡村治理的基本样态。

基于此,结合P村经验可以看出,P村的村庄开发建设主要涉及四大群体,即基层政府、下乡资本、村级组织与村民。其中下乡资本作为外生力量发挥重要作用,恰是这一外生力量的介入改变了国家—村庄—村民三者之间的既定关系。所以在具体分析中,把资本当作变量,把其他三者作为常量,分析资本这一变量是如何与其他三个常量进行互动,并改变其关系,重塑乡村治理秩序的。

(一)基层政府与资本:权力主导下的利益共谋

基层政府作为科层体制的末端,承接自上而下的行政和政治任务,在压力型体制下,基层政府必须有效完成这一任务,才能出政绩、被提拔。基于此,基层政府积极推动资本下乡。而资本基于低价获取农村土地赚取土地增值收益也积极响应政府号召,资本与基层政府由此形成利益共谋关系。这一利益共谋建立在双方各自的利益诉求上,通过共谋形成利益共赢。

政府借助资本完成政治诉求和治理任务,就需要让渡一部分利益给资本。P村所在街道让渡利益的方式是采用项目包干制,即把自上而下的项目资源全部打包交由公司或者村庄支配,只要程序合法,验收合格即可,具体资金和具体实施过程基层政府并不过多干预。包干制本质是一种权力下放,即基层政府通过下放权力,给予资本一定的自主权,资本由此具有谋利的自主空间。此外,基层政府也为资本的开发、建设行为提供政治庇护,比如,P村的土地指标基本都被合法化,这也是W书记公司可以运筹整个村庄的原因。

显然,在基层政府与资本的这组关系中,基层政府的权力资本占绝对主导,因为资源的使用和支配权掌握在基层政府手中。但为调动资本的积极性,基层政府进行利益让渡,而资本为获取这部分让渡收益,就必须积极完成基层政府的任务。基层政府与资本就形成了以基层政府权力为主导的利益共谋关系。

(二)村级组织与资本:利益吸纳下的权力依附

资本与村级组织的关系主要表现在两个层面:其一,资本积极运营村庄以攫取村庄利益;其

二,资本经营村庄的过程中又必须依赖村级组织,以降低与分散农户打交道的成本。因此资本与村级组织之间形成一种利益连带关系。

不同于基层政府与资本的利益共谋关系,村级组织与资本之间的利益连带关系完全是以资本对利益的垄断展开的,村级组织处于依附性地位。这与 P 村村级组织成员的特殊性有关,以村书记为代表的村级组织代理人身份与资本企业的持有者身份高度重合,使得村书记把控整个村庄。一方面基于书记的政治权威统摄村民,另一方面基于经济实力把在村政治和经济精英吸纳进公司。在村庄公共性弱化、在村精英的引领示范以及资本的趋利取向下,村级组织成为为资本服务的中介机构。由此,村级组织的公共权力就依附于资本的经济权力,村级组织与资本形成以资本权力主导的利益分配秩序。

村集体被公司替代,村民与村集体原本基于公共性的制度联结被虚化为村民与公司的私人化的利益联结。这无疑打破了村庄的公共性,也冲击了国家与农民的关系,资本成为横亘在国家与农民之间的一级实体,这级实体基于资本的逐利性而侵蚀基层政权的合法性。

(三)村民与资本:权力支配下的利益排斥

资本与村民的关联点在土地上,但这种关联却极为松散。P 村作为城郊村,虽是远郊村,但相较于一般村庄就业机会更多,村民从分田到户以后就开始外出务工。在务工收入远高于务农收入的前提下,本地中青年群体基本退出土地耕种。P 村在 2010 年以后除少数口粮田以外,其他田、地基本抛荒,抛荒率近 80%。所以资本下乡流转土地阻力不大,除少数老人和种田大户以外,大多不种地的村民在保证流转费的前提下并不关心土地如何利用。另一方面,恰是远郊村,土地的财产属性并不凸显,村民的土地权利意识也不强,所以对资本运作土地没有概念。而 W 书记公司在推动农民上楼时,利用政策资金给予农民腾退宅基地以足够补偿,农民上楼超出面积的只需自费 1—4 万元即可,大部分村民都比较满意。此外,市场经济的兴起,使得农民专注于赚钱实现家庭向上流动,并不关心村集体资源的开发和建设,也就不关心资本运作村集体土地。这就进一步加剧资本对村集体资源的利益垄断。

高度嵌入市场体系中的村民,对土地的依赖度不高、财产权利意识也不强,与村集体的制度和利益联结也极为松散,这就为资本运作村庄资源提供极大便利。市场经济带来的农民之间的分化也使得原子化的村民很难联结起来,资本运用利益、暴力等手段很容易瓦解这部分村民。因而资本与村民之间呈现出以资本对权力—利益的绝对支配所形成的对普通村民的利益排斥。

简言之,基层政府基于自身利益诉求,采用包干制把权力和利益下放给资本,而资本通过利益吸纳笼络村组干部和经济精英,中介村级组织,使其为公司服务。资本由此实现了权力—利益的垄断秩序,政治庇护下的选举制度以及市场经济吸附下的无意识的村民为这种垄断秩序提供制度和社会基础。但是就村庄而言,资本所主导的垄断秩序通过利益吸纳和分化本质上排斥普通村民,导致村级治理资源被私人支配,私人在分配公共资源时按照关系的亲疏远近和能力的大小进行分配,作为集体成员的村民无法享有土地增值收益的普惠性成果,村民利益受损。而这反过来也在一定程度上侵蚀着基层政权的合法性。

四、“权力—利益网络”形成的基本逻辑

下乡资本以公司化的方式经营村庄,实现土地增值收益,在此增值过程中基层政府的权力资本与工商企业的经济资本合谋形成了乡村治理的“权力—利益网络”。权力与利益具有天然的亲和性,在同一场域内,权力的大小往往取决于其所拥有的资本量,同时,权力越具有垄断性,所获取的利益也就越大[18]。此时,权力与利益呈现出一种赤裸裸的交换关系,即权力为利益提供信息渠道和制度保障,利益为权力稳固和再生产提供物质基础。这种交换关系通常呈现为以权力所主导的利益分配秩序[19]。只要权力各方在利益博弈中达至均衡,“权力—利益网络”即是稳定的,所以

这一网络是以利益为核心,以权力为主导展开的。

在乡村社会场域中,乡村组织的政治和行政权力与乡村社会的外生和内生利益形成天然的"权力—利益网络",这种"权力—利益网络"既是乡村治理的社会结构,也是其秩序基础,成为乡村治理重构的基本样态。但要理解由资本下乡所导致的乡村治理重构,就需探索形塑这一治理样态的"权力—利益网络"是如何生成的。

由此,首先要界定"权力—利益网络"的生成主体。结合P村经验,可以发现,随着资本下乡,村集体被资本替代,村民被资本排斥在外,在村庄场域中,资本垄断了权力与利益。但是村级组织作为基层政府的对接机制,其行政权力来自基层政府,资本若要取代村级组织成为村庄经营主体,必须获取基层政府的支持。因此,在乡村场域内,"权力—利益网络"主要是围绕基层政府与资本之间的权力—利益博弈展开的,理解基层政府与资本之间的深层关系也即理解重构乡村治理的"权力—利益网络"的生成逻辑。以权力主导的利益分配秩序,使得掌握资源支配权的基层政府成为"权力—利益网络"的主导者。

(一)基层政府助推资本下乡的内在逻辑

基层政府基于自身政绩晋升的动力、土地财政的利益激励,在乡村振兴背景下积极推动资本,与资本合力打造亮点村。

1. 压力型体制下的"政绩"竞争推动资本下乡

中国是压力型体制[20],在此压力型体制下,基层政府为了获得政治认可和晋升激励,竞相把自上而下分解的任务进行层层加码,制定高指标,并动员地方社会经济资源来完成,地方政府在区域之间形成激烈的锦标赛竞争体制[21]。

对于基层政府而言,发展与创新最容易获取上级的青睐,尤其是经济增长。因此,基层政府不断的招商引资,吸引资本到本地区以推动经济增长[22]。当前,随着"工业反哺农业,城市支持农村"的国家战略转型,尤其是中央一号文件明确把乡村振兴作为国家的一项发展战略,农村的发展与建设提上日程,也成为各级政府部门的一项重要政治任务。但是农村的发展和建设依靠弱质性的农民和治理能力弱化的村级组织很难有效实现,而资本基于其经济能力和社会资源能有效完成政府的政绩工程。一方面下乡资本有力实现项目的有效落地,解决项目落地的最后一公里问题;另一方面,资本下乡把农村闲置土地有效整合起来,实现了农民整体上楼。这既改善了村庄面貌,也实现了农民的在地城镇化,完成基层政府的政治目标。

2. 土地财政的利益实现依赖资本下乡

基层政府作为一级相对独立的行政组织,在压力型体制和锦标赛竞争下,基于地方发展和政绩需求,难免会产生自利倾向。在财政包干制下,基层政府大多"藏富于企业",通过经营企业截留收入满足本级财政需要;分税制改革之后,中央和地方所共享的企业增值税已不区分企业隶属关系,经营企业就愈发无利可图,地方政府转而通过经营土地获取新的生财之道[23]。基于对稀缺性土地指标的垄断,基层政府通过低价征收农业用地,平整开发后再高价出让,由此获取巨额的土地出让收入[24]。

在这种趋利动机下,基层政府积极展开对农村建设用地的开发和利用。但是基层政府与分散小农打交道的成本较高,为节约成本,基层政府一般都让利给资本,借助资本力量开发农村土地资源,推动农民上楼。

(二)"权力—利益网络"形成的根本原因

基层政府与资本组成"权力—利益网络"是基层政府基于自身利益需求积极推动的结果。但基层政府之所以要借助资本之手完成政治任务与利益诉求,根本还在于基层政府与农民打交道的能力弱化。

基层政府与农民打交道一般是借助村级组织,村级组织作为嵌入村庄社会的自治组织,通过

村干部这种内生于熟人社会中的“半正式官员”实现了一种“集权的简约治理”[25]。但是随着项目下乡,项目制作为一种自上而下的资源改变了基层政府与农民的对接方式。为了防止村干部在项目资源中的贪腐等问题,国家在输入项目资源过程中通过一系列严密的规范程序悬置村级组织。这种把村集体排除在外的形式改变了基层政府与农民打交道的方式,使得原本通过村级组织与农民对接的间接治理模式转变为基层政府与农民直接对接的直接治理模式[26]。但是随着打工经济的兴起,农户之间出现分化,不同农户具有不同的需求。对于农户多元化的个性需求国家很难用项目制统一化的标准一刀切,而单独对接分散农户的多元需求成本又极高。由此,基层政府积极推动资本下乡,把项目资源下放给资本,由资本与分散的农户对接。

更进一步讲,基层政府治理能力弱化,无力与分散农户打交道,与税费改革之后乡村治理转型有关。农业税费时期,基层要完成收粮派款和计划生育等政治任务,在压力型体制下,乡村干部就必须与农民打交道,调动农民的积极性。乡村干部有求于农民,农民就有与乡村干部讨价还价的资本。基层组织要完成政治任务就必须解决农民的合理需求,尤其是农田水利维修等公共品供给需求。这种自上而下的行政压力和自下而上的社会压力,使得乡村组织与村民之间形成“连带式制衡”的权利与义务关系[27],基层治理责任较强,回应农民需求的治理能力也较强,乡村治理相对有效。但是税费改革之后,乡村治理发生转型,国家取消农业税,没有强制任务的下压,乡村组织与农民之间没有直接的利益连带关系,也就没有积极回应农民需求的动力,基层政权由此“悬浮”。同时,农业税的取消与分税制改革基本控制了地方政府的财权,虽然中央通过项目制的方式对下级政府进行转移支付,但是项目资金通常是专款专用,实行严格的目标管理和过程控制[28],对基层政府来说是死钱,这也进一步削弱基层政府的治理能力。

就乡村公共权力①而言,乡村基础性权力被极大消解,而强制性权力虽隐匿却仍有很大自主性,容易成为基层权力组织的谋利工具[29]。现阶段,国家实行乡村振兴战略,以自上而下的资源反哺方式解决基层公共品供给困境,同时调动基层组织的积极性。但是乡村振兴作为一项新的政治任务层层分解到基层时,要求基层政府将项目资源和政治任务落实下去,基层政府在治理权力弱化的前提下很难完成,也很难调动起已被市场经济高度分化的分散农户。在此背景下,基层政府要完成政治任务就必须借助第三方力量也即资本,基层政府基于其具有绝对权威的政治权力将自上而下的项目资源下放给资本,借助资本与农民打交道的能力完成项目落地和政治任务。基层政府的政治力量与下乡资本的经济力量合谋完成了弱化的乡村治理权力所不能完成的任务,基层政府与下乡资本由此实现了权力—利益的共谋。

但是乡村治理权力作为其政治权力的合法性来源,是基层组织与乡村社会尤其是与农民打交道的基础性权力,是在满足农民基本利益诉求的基础上发挥作用的,形塑着乡村组织与村民之间的制度—利益联结。基层政府基于自身政绩和利益诉求,用外生资本力量补充衰弱的治理权力,虽然可以有效完成治理任务,但并不能真正提升乡村治理能力,反而会进一步弱化乡村治权,侵蚀基层政权的合法性。因为二者的性质不同,乡村治理权力是公共性权力,是国家政权的外生性结果,具有国家公共权力和公共意识的特性。因此乡村治理权力在与村民打交道过程中遵循的是公共性逻辑,在为村民提供公共品或者完成自上而下的任务时会顾及村民的公共性利益。它通过重塑乡村公共性提升乡村治理能力,增强基层政权的合法性。但外生资本作为私人性的第三方,其进村治理的目的在于利用项目资源攫取巨额增值收益,所以资本进入村庄采用的并不是公共性的

① 吴毅在迈克尔·曼的基础上将其操作为乡村强制性权力和基础性权力,受此启发,本文将强制性权力视为乡村政治权力,是建立在先赋性绝对权威基础上的权力,具有很大自主性;而基础性权力是一种治理权力,是建立在国家与社会互动基础上的,具有很大的受动性。乡村治理权力是其政治权力来源的合法性。以下讨论均用乡村政治权力与治理权力指涉。

治理方式,而是通过利益收买、暴力威胁等手段来实现其目标。这就不仅无法重塑村庄的公共性,反而会进一步恶化乡村组织与村民之间的关系。

五、结论与讨论

在资本下乡越来越成为普遍趋势的情况下,如何理解资本下乡是关键。本文将资本下乡放置在以乡村振兴为背景的乡村治理视阈中,分析资本下乡的运作机制、产生样态及其内在逻辑。首先,以农村建设用地领域的资本下乡为研究对象,结合增减挂钩项目分析资本是如何运作村庄的。资本经营村庄主要表现在:作为外生资源的项目工程由公司进行操作、作为村庄内生资源的土地开发与建设由公司进行经营、作为村庄公共组织的村级组织本身被公司替代,资本通过对项目、土地和村级组织的公司化运作重构了乡村治理秩序。乡村治理秩序表现为权力—利益的垄断秩序,这一垄断秩序是基层政府通过权力下放与资本进行利益合谋形成的,而村级组织在其中以村组干部被利益吸纳为方式成为资本垄断权力的附庸物;村民基于市场经济的分化和公共意识的减弱并不关心资本运作村庄,也自然成为资本垄断权力—利益的边缘人。这一权力—利益的垄断秩序在一定程度上消解了村级组织的集体性和自治性,损害农民的基本利益,同时进一步弱化基层政府的社会基础。资本下乡重构了乡村治理的基础,即从规范型的"权力—文化网络"转变为赢利型的"权力—利益网络"。这一转变与乡村的治理权力弱化有关,乡村治理权力的弱化为乡村政治权力提供独立运作空间,具有强制性和垄断性的乡村政治权力与资本进行利益共谋,组成"权力—利益网络",重塑了整个乡村治理的样态。

然而值得关注的是,资本运作村庄所塑造的乡村治理是以"权力—利益网络"为核心的,它获取的乡村治理秩序是一种无正义的秩序。基层政府借助资本力量进行乡村打造,不仅不能真正提升乡村的治理能力和治理绩效,相反这种以利益为导向的私人化治理方式会进一步消解治理的公共性意涵,侵蚀基层政权的合法性。因此,政府在吸引资本下乡的过程中,应对资本进行严格把控,保持警惕,尤其警惕资本替代村庄成为村庄利益的蚕食者。同时应该调动起在村村民的积极性,激活村级组织,以村民公共参与的村级组织为依托,真正发挥村级组织的作用,进行契合村民需求的乡村建设和乡村振兴。

参考文献:

[1]周飞舟,王绍琛. 农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学,2015(1):66-83.
[2]焦长权. 资本进村与村庄公司主义[J]. 文化纵横,2013(1):99-103.
[3]冯小. 新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析[J]. 中国农村观察,2015(2):23-32.
[4]刘升. 宅基地的资本化运作及政治社会后果[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2015(4):29-36.
[5]朱新华,柴涛修,陈利根. 宅基地使用权流转制度改革的制度经济学解释[J]. 中国土地科学,2009(4):34-37.
[6]张勇,汪应宏. 农村宅基地退出补偿研究综述[J]. 中国农业大学学报,2016(3):151-156.
[7]方明. 农村宅基地使用权流转机制研究[J]. 现代经济探讨,2014(8):50-54.
[8]杨英法. 中国农村宅基地产权制度研究[J]. 社会科学家,2016(2):65-69.
[9]陈柏峰. 农村宅基地限制交易的正当性[J]. 中国土地科学,2007(4):44-48.
[10]刘锐. 农村宅基地性质再认识[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014(1):75-81.
[11]贺雪峰. 土地问题的事实与认识[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2012(2):5-19.
[12]刘锐. 农村宅基地退出问题再探讨[J]. 中州学刊,2013(7):68-73.
[13]焦长权,周飞舟. "资本下乡"与村庄的再造[J]. 中国社会科学,2016(1):100-116.
[14]张良. "资本下乡"背景下的乡村治理公共性建构[J]. 中国农村观察,2016(3):16-26.
[15]郑风田,阮荣平,程郁. 村企关系的演变:从"村庄型公司"到"公司型村庄"[J]. 社会学研究,2012(1):52-77.

[16]杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村[M]. 南京:江苏人民出版社,2008:1 - 2.
[17]郑永君,张大维. 社会转型中的乡村治理:从权力的文化网络到权力的利益网络[J]. 学习与实践,2015(2):91 - 98.
[18]布迪厄. 国家精英——名牌大学与群体精神[M]. 北京:商务印书馆,2018:397 - 410.
[19]李祖佩. 项目进村与乡村治理重构[J]. 中国农村观察,2013(4):2 - 13.
[20]荣敬本. "压力型体制"研究的回顾[J]. 经济社会体制比较,2013(6):1 - 3.
[21]周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究,2009(3):54 - 77.
[22]杨冬雪. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学,2012(11):4 - 12.
[23]周飞舟. 生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究,2007(1):49 - 82.
[24]孙秀林,周飞舟. 土地财政与分税制:一个实证解释[J]. 中国社会科学,2013(4):40 - 59.
[25]黄宗智. 经验与理论:中国社会、经济与法律的实践历史研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007:217 - 230.
[26]田先红. 治理基层中国[M]. 北京:社会科学文献出版社,2012:74 - 75.
[27]陈锋. 连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J]. 社会,2012(1):104 - 125.
[28]渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学,2012(5):113 - 130.
[29]吴毅. 治道的变革——也谈中国乡村社会的政权建设[J]. 探索与争鸣,2008(9):46 - 49.

"Capital to the Countryside" and the Reshaping of Rural Governance

LU Qing-qing
(*Department of Sociology*, *Wuhan University*, *Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: Capital to the countryside has become a general trend; the countryside capital not only entered the field of agricultural production, but also rural construction land. Driven by profit-seeking motives, capital to the countryside is designed to run villages. Capital operates in a corporate mode on the village exogenous project resources, endogenous land resources and village organizations' capitalized operation, resulting in village public resources privatized and village-level organization incorporated. In this process, through the interaction with the rural subjects at all levels, the capital reconstructs the rural governance order: the monopoly order of the "power-interest network", which leads to the loss of the public nature of the village. The inherent logic of this order lies in the imbalance between the compulsory political power of rural organizations and the power of coordinated governance, and the weakening of rural governance power makes the independent operation of rural political power and the formation of interests and complicity in the countryside capital, and constructs the "power-interest network" of rural governance.

Key Words: capital to the countryside; village incorporation; rural governance; power-interest network