寡头治村：村级民主治理的异化

王 黎

（武汉大学 社会学院，湖北 武汉 430072）

摘 要： 寡头治村意味着村级民主治理的异化，在村级治理实践中，笼罩性的私人关系网络和垄断性的公共资源分配构成了寡头治村的核心特征。通过建构治村的合法性话语，以及笼络分散的地方精英，寡头实现了专断权力的再生产。乡村治理中的灰色利益、乡村关系中的政治合谋以及村庄社会的低度关联为寡头治村提供了必要空间。寡头治村塑造了私人性的村庄秩序，给村级治理带来了不良后果。将村级治理寄托于寡头的善意是不现实的，党和国家要激活村级组织的公共性，实现村级民主化治理。

关键词： 寡头治村；村级治理；村级民主；权力利益网络；精英笼络

中图分类号： D638 **文献标识码：** A **文章编号：** 1672－0202(2019)06－0121－09

一、寡头治村的研究现状

村民自治是村级民主建设的重要形式，主要包含民主选举和民主治理两方面的内容。然而，村民自治通常表现出重选举、轻治理的取向[1]，导致村级民主建设并不理想[2]。近年来，村民自治的重心从选举转向了治理[3]，但是村级民主治理依然存在诸多问题，其中最明显的表现就是寡头治村的兴起。寡头治村是寡头垄断村庄权力并依靠私人力量对村庄进行治理的现象[4]，它是与村庄民主政治相背离的一种治理形态。

通过梳理相关文献可以发现，学界主要从新型村治主体的角度研究寡头治村。随着国家资源向农村输入以及村庄治理任务的增加，正式的基层组织无法承接大量治理任务，新型村治主体包括富人[5]、能人[6]、混混[7]等进入村庄治理场域，在村庄中出现政府的“新代理人”[8]；从村庄治理方式和治理性质上来看，以富人为主要代表的新型村治主体参与村庄治理的动机是追求个人利益，其治理资源和治理机制等是与公共治理相违背的私人治理[9]，并最终导致国家与社会之间形成一个由少数人参与的封闭且稳定的权力结构，普通村民难以参与到村庄治理中来[10]。以新型村治主体为主导的村级治理样态表明，当前村级治理普遍被少数人把持，村级民主治理朝向村级寡头治理方向转变。

在一些研究中，寡头通过民主选举当选村干部也被划为村级民主化治理[11]。本文将民主选举与民主治理区分开来，意在突出村级民主的治理意涵，村级民主实践中有民主选举并不意味着有民主治理。在寡头治村中，村级民主选举通常只保留形式，而实质上成为寡头维持其统治的工具。在此意义上，本文强调的寡头治村是村级民主治理的异化。不同于既有研究对富人治村、混混治村、好人治村等村治主体类型的总结，寡头治村是对当前村级治理形态的概括，即村级治理不是由多数人参与，而是被少数人决定，少数人采用各种手段掌控村级权力，攫取个人利益。寡头治村涉

收稿日期： 2019－08－09 **DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2019.06.011

基金项目： 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目（14JZD030）

作者简介： 王 黎（1990—），女，河南信阳人，武汉大学社会学院博士研究生，主要研究方向为农村社会学、乡村治理。E-mail：1169763067@qq.com。

及到少数人把持基层政权的政治学理论命题,依照德国学者米歇尔斯"寡头统治铁律"的著名论断,组织中处处意味着寡头统治[12],这仿佛意味着村级治理很容易走向寡头治村。

2018年12月,笔者及所在团队在鲁中农村进行了为期15天的调研。调研期间采用半结构式访谈的方法,对村两委干部、村民小组长、党员代表、村民代表、村庄积极分子、部分普通村民、部分乡镇干部等在内的近30位访谈对象进行深度访谈,从纵向和横向两个维度对村庄治理、经济发展、村庄社会生活等方面进行全面了解和总体把握,并重点关注了F村的寡头治村现象。20世纪80年代以来,F村一直呈现出寡头治村的形态,而寡头主要是村庄的历任村书记。寡头治村意味着村级民主治理的缺失或异化,考察寡头治村的实践特征、运作机制及其生成空间可以把握村级民主建设的难点,并进一步思考当前村级民主建设的意义和方向。

二、寡头治村的实践特征

(一)寡头治村的经验呈现

鲁中F村是一个以生产陶瓷、琉璃、玻璃等耐火材料为主的老重工业型村庄。新中国成立以来,F村先后出现国营企业、集体企业和个体企业三种经营方式。全村共有1368户,5600人,70多个姓氏,其中农业人口718户,1562人,其余为居民人口,农业人口与居民人口杂居。从F村的治理情况看,自20世纪80年代以来,当地村治主体总共经过三轮更替:第一轮是从80年代中期到2004年,村庄能人LC执政;第二轮是2007年至2014年,村庄"污混"①LG上台执政;第三轮从2014年至今,村庄富人WS上台执政。为论述清晰,不妨将其分别总结为能人治村、混混治村和富人治村,其中混混型村干部是能人型干部向富人干部更替的过渡阶段。虽然F村不同时期的村治精英特点各不相同,但是他们主导的村庄治理具有以下共同特点:

首先,从村干部特点来看,村书记往往是村庄精英,是村民中的佼佼者,有很强的经济能力、为人处世能力和更广泛的人脉关系,村民尊敬他们。同时,村书记享有"特权",不仅可利用职务之便享受各种"优待"和"好处",比如公款吃喝②,而且村级治理中个人专权独断色彩也非常浓厚,比如在村集体资源分配时优亲厚友。其次,从村级组织内部的组织方式来看,村书记与其他村干部是严格的上下级关系,村书记是"领导",普通村干部是"办事员","办事员"听从"领导"调令。在分工安排上,"领导"负责全面或关键工作,比如经营集体企业、给村民发福利、跑项目等,而"办事员"则承担其他琐碎村务,如纠纷调解等,所以"领导"通常是脱离于村民的。最后,在村庄政治参与上,村书记会培养与其关系好的亲友和值得信赖的村庄精英为心腹,村庄中关键信息由村书记及其心腹掌控,村庄重大事项也主要由他们商讨、决策,其他村干部和普通村民很难参与到村庄治理中来。

从F村村级治理特点来看,在鲁中F村近30多年的村级治理中,虽然村治类型有变迁,但是村庄治理局面始终掌握在以村书记为核心的一小部分人手中,本文将这种村级治理方式称为寡头治村。

(二)寡头治村的核心特征

寡头治村区别于村级民主治理的关键在于村庄权力由谁把控。1988年《村组法(试行)》的颁布和实施标志着国家赋予农民进行自我教育、自我管理、自我服务的自治权。村民自治权来源于国家,以村民自治组织和制度为承载基础。村民自治权为所有村民共同享有,村民在既有框架下

① 当地方言,混混的意思。

② 当前这种个人优待已经减轻和隐匿化了。

通过民主参与形成具有合法性的决议和规则,并依此管理村庄公共事务,从而达成村级民主治理,并最终服务于村庄绝大多数人的利益。而寡头治村则扭曲了村民自治权的归属和性质,村民自治变成了被少数人垄断的他治,最终也优先服务于少数人的利益。寡头治村的核心特征是少数人在笼罩性村级权力网络之下对于村集体资源的垄断性分配。

1. 笼罩性的私人关系网络

在理想的村级民主治理中,村干部是公的代表,既代表大多数村民的利益,同时也是国家在村庄的代理人。但在寡头治村实践中,村干部的私人化色彩浓厚,村庄内部政治关系也是私人化的,从而形塑了私人治理的样态。虽然村干部可能出于公心进行村庄治理,但由于缺乏村庄公共规则制约,其更多代表的是个人意志。为了保证个人意志的贯彻,村干部需要尽可能地吸纳村庄有能量的人,以协助或者至少不阻碍其个人决策的达成,如此就建构起深植于村庄熟人社会的关系网络,这就是寡头治村的组织基础。这个关系网络的核心人物一般是书记主任一肩挑的村书记,他们具有突出的个人特质,其掌握的经济资本、社会关系资本等都优于普通村民和普通村干部。此外,他们也获得上级政府的肯定和认可,获得了体制性身份。围绕在他们周边的是其亲信及村庄精英,比如老干部、党员等,普通村民则被排斥在外。

这个熟人社会关系网络有两个特点:一方面,网络内部只讲私人关系,讲亲疏远近和利益交换,不讲权利义务。作为核心人物的村书记与其他人是一对关系的两极,两者关系的建构是村书记通过拉拢支持者和收买反对者实现的。村书记与普通村干部之间的制度性关联也被这种个体性的关联所取代,这使得村级组织的性质发生改变,它既不代表国家,也不代表村民,而是成为维护村书记统治权力的工具。另一方面,依靠这个关系网络,村庄治理被村书记所垄断,关系网络形成了一个紧密的利益团体,共同构成村庄治理中的笼罩性力量。被排斥在关系网络外部的人虽然占村庄中的大多数,但是难以参与村庄政治生活,沦为村庄政治的边缘群体。村庄内部的权力格局实际上是围绕这个关系网络建构起来的,由于这个关系网络能够在村庄治理实践中反复被激活,所以在此基础上的权力格局也运行得非常稳定。

2. 垄断性的公共资源分配

在少数人垄断村庄权力的前提下,村庄的公共资源分配也是垄断性的。村集体资源是村庄治理的重要资源和手段,是影响村庄治理形态的重要因素,村集体资源的分配方式很大程度上决定村庄治理样态[13]。从全国范围来看,村集体资源的密集程度具有区域性差异,在中西部一般农业型村庄,村集体资源变现程度低,村集体资源相对比较稀薄;但在东部发达地区农村和中西部地区的城郊村、工业村及政府重点打造的亮点村,村庄公共资源比较密集。本文所考查的 F 村就属于资源相对密集的中西部工业村,村庄内部资源既有土地升值带来的租金收入、矿山开采的租金收入,也包含各种村庄层面的工作机会,比如村里的水电工。各种显性和隐形的村集体资源成为寡头参与村庄治理的动力,同时也成为其维持村庄治理的手段。

在村级民主治理状态下,资源分配规则是由村民开会协商制定,公共资源的分配是相对公平且正义的。在寡头治村下,寡头的主要目的是维持垄断型权力以及攫取个人利益,他们会将村集体资源当作收买人心、拉拢关系的手段,利用村集体资源给他人恩惠以收买他人。由于这种恩惠和便利是在熟人社会内部提供的,受恩惠的一方就会出于亏欠心理和再次获利心理而选择支持寡头。同时,村集体资源也成为要挟手段,用来惩罚不听话的村民,谁敢不配合,就得不到好处。这种私人性利益交换和资源分配的结果就是,村庄内部形成了垄断性的分利群体,村集体资源分配权掌握在寡头手里,那些有利于他们维持村级权力的村民,就有获得集体资源的资格,反之就没有。村集体资源分配有序但是不正义。

总的来看,笼罩性的关系网络和垄断性的资源分配是寡头治村的核心特征,两者是相辅相成,不可分割的。以村书记为核心的关系网络是为了获取垄断性的村庄权力,并进一步实现村级公共资源的私人化分配,从而谋取个人利益。反过来,村级公共资源的垄断性分配也是维持稳固的关系网络的利益基础。笼罩性的关系网络和垄断性的资源分配共同构成村庄治理的权力利益格局,从而形塑了寡头治村的基本形态。

三、寡头治村的运作机制

寡头治村不符合国家和村庄规范,但是依然能够稳定运行,必然要凭借一些重要的运作机制。在村级治理实践中,寡头采用各种手段建构治村的合法性话语,并将弥散的地方精英笼络进自己的关系网络,从而实现自身专断权力的再生产。

(一)建构治村的合法性话语

寡头治村从实质上排斥村民参与村庄政治,这与村民自治中的民主话语和民主规则相背离。但是在具体的治村实践中,寡头通过塑造对其有利的话语维护其治村的合法性。从F村的经验来看,在村庄治理的不同阶段,寡头建构治村合法性话语的方式不同,不过其共同点在于强调村干部个人特质和个人行为对于村庄治理的重要性,具体表现在三个方面:一是将村庄治理目标的达成与村书记个人能力高度关联,塑造出该职位只有其个人能胜任的"领袖"话语;其次是利用村集体资源收买村民,并将其归功于村干部,塑造出村干部是恩人这种"慈善家"话语。同时,如果有公开反对者,寡头及其拥护者会采用一些软暴力对其进行威胁、惩戒,迫使其屈服于寡头的权威。寡头治村的合法性话语也是来自村民的认可,但这种认可不是基于对公共决策和规则的认可,而是基于对寡头个人卡理斯马特质的承认。这种寡头治村合法性话语一旦建构起来,就会成为村级治理所奉行的意识形态,村民会不自觉地卷入对于这种话语的迷信中来,寡头的专断权威就能够实现再生产。

在村庄经济快速发展时期,寡头通常会采用这种方式掌控村庄权力。在20世纪90年代集体企业时期,F村最主要的任务是发展集体企业,而这往往是村书记的责任。集体企业经营高度依赖经营者个人的经营能力。村民在企业工作,家庭收入来自企业,自然希望企业经营得好。如果村书记把集体企业经营得好,那么他就很容易被塑造为村庄"领袖"。当时,村民对村书记LC的评价就是"他是军人出身,有魄力,除了他没人能当好这个书记。"即便他在位时劣迹斑斑,比如挪用公款吃喝、搞权钱交易等,但依然长久地把持着村级权力。2014年富人村书记WS上台之后,他建构合法性话语的方式是利用集体经济给村民发福利。这本来就是村集体的公共福利,但是经过村书记的包装,如在公开场合做竞选承诺、当场掏腰包给村民发钱等,"富人福利"的话语和表象替换了"集体福利"的实质,进而塑造出富人"慈善家"的形象。村民对富人村书记感恩戴德,村庄盛行的话语是"只要WS参加选举,就没人能竞争得过他!"

调研中发现,村民对寡头村书记的评价高度一致,难以听到村民对他的异议。这意味着,寡头治村的正当性话语建构之后就具有象征性暴力。如果谁对寡头存在异议,那么他很可能会受到来自寡头及其拥护者的威胁和制裁。在寡头村书记全面掌握村庄权力和资源的前提下,资源成为制裁反对者的主要手段,比如在各种事情上给异议者使绊子。在利益和安全的考虑下,村民不敢公开和寡头村书记作对,村级民主治理失去了生存的空间。

(二)笼络分散的地方精英

除了建构治村的合法性话语之外,寡头还会将弥散的地方精英笼络进以自己为中心的关系网络。寡头可以对地方精英进行利益收买,他们和精英之间形成了利益交换关系,寡头会给精英好

处,精英会包庇寡头以期长久获得好处。在村庄人际交往规则的约束下,那些受过寡头恩惠的村庄精英即便对他们的专断行为有意见,也不会去揭穿和反对,否则就是不会做人。这样就使得村庄内外的支持和反对力量都被笼络进寡头的阵营,私人性的利益勾连替代了村民与村集体之间正常的权利义务关系,即使他们的正当权利被侵犯,但是受制于私人性利益的勾连,也很难有动力对寡头的权威发起挑战,大大降低寡头权威受到挑战的概率。寡头通过运作村集体资源的方式来收买人心,寡头依靠对村集体各种资源垄断性分配对村庄精英进行分类治理,资源成为巩固个人权威的手段。资源的种类和表现形式有很多,除了物质资源,比如村集体经济及各种村庄获利机会,还有权威资源,比如给村民开证明等。精英与寡头之间的关系有亲疏远近之分,与之相对应的,各种资源分配也有梯度。

从 F 村的精英笼络逻辑来看,90 年代集体企业时期,村集体资源以煤矿开发的收入和集体企业收入为主,此外还有在村集体企业工作的机会。集体资源都由村书记 LC 把控,LC 对资源的分配具有梯度性:LC 的家族成员及亲戚把持着核心资源比如村集体的会计、出纳或煤矿管理等岗位;村庄精英以及地方上的人脉关系主要利用集体资源来强化;不好说话、能量不大的村民主要利用在村集体企业的工作岗位来收买;好说话、不争不闹的村民被排斥在利益分配格局之外。集体企业改制完成后,村集体经济表现为集体土地租金,村民分配集体资源的要求强烈。此时,富人村书记 WS 会通过分配普惠性福利来笼络人心,否则就难以服众,在选举时无法获得足够票数。此外,WS 在村庄中还特意安排一些闲职,专门用来安抚反对分子和竞选失败的村庄精英,比如设置大棚房拆除指挥部部长一职,由竞选失败的 LG 担任,工资由村集体支付,但由于 F 村大棚房少且相关考核条件宽松,这实际上是只拿钱不做事的闲职。精英笼络使得关系网络像滚雪球般越滚越大,因为每次反对者出现都要收买、吸纳,最终形成比较极端的形态,即普惠式的集体资源分配。这种福利分配看似公共行为,实则是寡头与村民之间的私人利益交换。寡头在选举中获得村民压倒性的支持,但这种选举只有民主形式,其实质是寡头操控、收买下的“民主”,而非公共政治下的民主。

笼络精英不只是确保在任寡头的权威不受挑战,还要承担寡头精英再生产的功能。在任的寡头会从其年轻一代的拥护者中培养合适的接班人,以保证在其退位之后仍然由其亲信来把持村庄权力,从而使寡头打下的“江山”——既有的权力格局得以维持。从 F 村的精英更替可以看出,富人 WS 曾是能人 LC 的专职司机,深得老书记 LC 信任,他受 LC 提携而发家致富,是 LC 培养的接班人。如果不是 LG 横空出世,则 WS 会在 LC 自然退位后继承 LC,两任书记之间的继承性一面非常明显。总的来说,寡头治村能够在实践中形成相当稳固的权力组织方式,从而确保持续运作。

四、寡头治村的运作空间

寡头治村是村级民主治理的异化,如果将其纳入到整个乡村治理的视域中就会发现,异化的产生是与乡村治理中的某些结构性因素紧密相关的。也就是说,在乡村治理实践中,寡头治村的生产运作具有一定的必然性。

(一)乡村治理中的灰色利益构成寡头治村的内在动力

乡村治理中灰色利益的存在是吸引各种村治主体如能人、混混、富人卷入村庄治理的核心动力,他们通过运作村庄资源来攫取私利。在寡头治村中,寡头完全主导着村级权力,村级权力是垄断性的。为了实现私人利益最大化,寡头只会隐蔽且垄断性地分配集体资源,而不会公开公平地分配集体资源。在农业税费时期,村庄资源主要来自税费提取,内生资源比较密集的村庄如鲁中 F 村还有村办企业收入、矿产等资源。村庄主要工作是征粮派款、计划生育,有集体企业的村庄还要

发展村集体企业。复杂的村级治理工作需要能人来完成,乡镇依赖能人,同时为了激励他们,也会给予其剩余利益索取权①或在集体企业经营中谋利的机会。当时国家也缺乏规则来约束这些行为,因此村干部有大量灰色谋利空间。税费改革之后,国家向农村转移资源,大量资源以项目方式下乡,激起了少数人投机心理和投机行为。地方政府鼓励能人、富人等回村当村书记,在能人、富人等治村期间,虽然国家对于项目资源分配有明确的规章制度约束,但由于地方政府依靠村书记,因此给予村书记不少自主运作空间,村书记得以在项目中分肥[14]。

村庄灰色利益空间的存在是国家对农村治理定位发生转向的结果。税费改革之后的资源下乡本意是服务村民的生产生活需要,维持农村生产生活秩序,但实际操作并不是如此。特别是乡村振兴战略提出后,很多地方政府将农村治理定位为发展乡村产业,增加农业经济空间,全国各地掀起打造旅游项目、发展特色农产品的热潮。且不谈这些项目最终是否成功,农民是否增收,事实上不少项目沦为地方政府领导打造个人政绩的工具。在这个过程中,"新代理人"群体崛起。与此同时,东部沿海发达地区的村庄发展是通过招商引资,经营村集体资产比如土地、物业等来实现的,因此乡村治理中鼓励社会资本和经济资本都占优势的富人来治村。在发展导向下大量能人、富人等经济精英进入村庄,不过在村庄资源密集而村干部工资有限的情况下,政府和村民共同选定的村治精英不是看中微薄的薪水,也很少是真正为村庄和村民服务,而是意图攫取公共利益和积攒社会资本。在乡村之间存在合谋且民主监督不足的前提下,他们参与村庄治理的行为很少受到约束,村庄中存在大量灰色利益空间,这构成寡头治村的内生动力。

(二)乡村关系中的政治合谋提供寡头治村的庇护空间

乡村关系作为村庄治理的影响因素既是具体细微的,同时又是抽象中观的,它涉及地方政府治理的策略问题。基层治理研究的学者们普遍关注到"乡村合谋"是理解乡村治理样态的视角之一[15]。农业税费时期,乡镇为了鼓励村干部完成税费提取任务,允许村干部索取一定比例的税费剩余,由此形成了"乡村利益共同体"[16];税费改革之后,基层政权普遍悬浮于乡村社会[17],村庄治权弱化[18],但是乡村治理中项目落地、经济发展等专业化程度较高的治理任务需要有能力的人来担任村干部,因此乡镇依赖他们,同时也要让渡一部分利益给他们。这意味着,乡村合谋是乡村治理中的非常重要的策略,基层治理任务复杂化以及基层政权弱化的背景下,基层政府依赖少数能人、富人来完成村级治理任务,与此同时,基层政府也给予少数村治主体很大的自主操作空间。乡村关系之间的合谋使得村干部的个人行为很少受到约束,村级治理的人格化操作倾向明显。在鲁中当地,寡头治村的形成原因之一就是基层治理中的乡村合谋,主要表现为乡村之间松散的制度关联和紧密的基于私人交往的关系网络。

一方面,松散的制度关联主要体现在较少的行政下沉和宽松的考核方式上,这与当地乡村中心工作定位以及乡村之间的耦合方式紧密相关。鲁中当地乡村中心工作主要是发展,在村办企业时期是发展集体经济,村办企业改制之后是招商引资,主要靠村干部自主完成,乡镇依赖村书记,因此不仅不对其行为加以约束,还会留予空间、提供方便。此外,当地基层治理一直没有明显的行政下沉趋势,村庄治理的行政压力不重,乡村之间一直缺乏紧密的行政制度关联。乡村之间是承包式关系,乡镇将村庄治理的大部分事务交给村书记负责,村书记只要完成政府的任务,并不会受到乡镇治理规则约束。另一方面,乡村之间的联系又是紧密的,体现在村书记与乡镇干部的私人交往上。特别是个人能力强、社会关系广的村书记,基本能将区镇干部、大中小企业主、其他村村

① 乡镇会将农村税费以一定比例返还给村干部作为奖励,村干部收取的农业税费越多,获得奖励也会越多。

书记等地区范围内的精英笼络进个人圈子。该网络内部信息通畅且相互包庇,威胁村书记权力的人或事都难以跳脱出来,比如在信访事件上村书记总能第一时间得到消息。这种丰富的社会关系资本是村书记主导村庄治理的巨大优势,能为其提供工作便利,帮助稳固权力。总的来看,乡村之间松散的制度关联和密切的私人关联为寡头治村提供庇护空间。

(三)低度关联的村庄社会成为寡头治村的孕育土壤

村庄社会关联程度是影响村庄治理样态的另一结构性因素。村庄社会关联程度是指村庄社会自发形成秩序的能力,实质是村庄内部自发组织起来开展集体行动的可能性[19]。一般来说,村庄社会关联度较高,村民自发组织起来开展集体行动的可能性高,相反则村民自发组织起来开展集体行动的可能性低。村民自发组织的意愿和能力会进一步影响村庄治理形态。在村庄社会关联程度高的村庄,村民组织能力更强,形成公共规则的能力更强,村务多通过开群众大会或村民代表大会讨论决定。村干部是村庄公共利益的代表,执行公共决策,受舆论监督。村庄寡头治理的可能性较低,村级民主治理面向突出。相较之下,在社会关联度低的村庄,村民就像马克思所说的“麻袋里的马铃薯”,难以自发组织起来,村庄公共事务由村干部等少数人决定,村庄难以形成舆论,村干部的行为缺乏村庄社会规则的约束,私人操作的空间很大。在自发秩序难以形成的村庄中,村干部和村民之间不是基于国家制度或者地方规则形成比较对等和均衡的权利义务关系,而是出于某种个人目的建立起来的私人性的利益交换关系。村庄治理倾向于形成由少数决定大多数的寡头治理形态。

社会关联度低的村庄社会呈现出松散的、个体化和碎片化的样态,缺乏组织起来的基础。这首先是由于经济发展带来人口流动,切割了村庄传统结构,村庄先赋性的社会组织基础被冲击。从 F 村的统计来看, 20 世纪 50 年代至今,当地村庄姓氏从十几个增至七十多个,主要是国营陶瓷厂入驻带来大量外来人口导致的。外来人口同本地人口的融合切割传统家族结构,社会以松散化的核心家庭为单位。其次,随着分田到户和农民进城务工,农民缺乏在集体土地上共同生产生活的经历,集体意识未被形塑,而且农民与集体的利益关联日益弱化,他们不关心集体,因此很难围绕村集体将其组织起来。就 F 村来看,在村办企业时期,村民与村集体之间是佣工与雇主关系;村企改制之后,村民进入个体企业工作,村民与村集体之间原是围绕土地租金的公共福利关系,但是被村民与富人村书记之间的私人性关系取代。第三,地方性的政策制度也会破坏村庄社会组织基础,特别是近些年很多地方推行的建制撤销合并改革。F 村当地从 20 世纪 80 年代起撤销了村民小组建制,导致村民组织的制度性基础破坏。总的来说,城市化背景下的农村地区,村民很难被有效组织起来,社会层面的松散带来公共治理的缺失,村庄治理被少数人把持。

五、寡头治村的危害与治理

当前,寡头治村已经成为中国村庄治理中相当普遍的治理形式。笼罩性的私人关系网络和垄断性的公共资源分配构成了寡头治村的核心特征,其实质是村级民主治理异化中所形成的由少数人掌握的权力利益格局。寡头治村通过建构寡头的“领袖”话语和“慈善家”话语获得治村的合法性,而且这些话语体系一经建构就具备象征性暴力,形成寡头治村的权力再生产。笼络村庄内外分散精英也是寡头维持其权力运作的重要方式,通过运作集体资源和分类治理实现对不同类型村庄精英的收买,弱化村民对于寡头治村的批判性,并在精英中挑选和培养接班人以实现权力的继承和延续。寡头治村的产生有其必然性,首先是村庄治理中有灰色利益空间,具有优势的寡头有动力参与到村庄治理中来;其次是乡村之间的合谋性关系使得寡头有很大的自主决策空间;最后

是低度关联的村庄社会内部缺乏公共舆论和公共规则生成的社会基础,导致村庄治理寡头化。

在寡头治村的情况下,村庄治理并非无序,不过这种秩序的正当性值得存疑。因为从根本上,寡头治村是少数人把控下的分利秩序,是为少数人的利益服务的,是对村级民主治理的异化:第一,寡头治村下的村庄治理有民主形式而并无民主实质。寡头通过贿选和利益许诺的方式拉选票,且村庄精英不敢公开与寡头竞争,反而会帮其拉选票,所以村庄选举结果往往非常稳定。村庄具体事务由寡头说了算,只有那些与寡头有关系的少部分人参与到村庄治理中来,其他大多数村民处于村庄政治边缘,对于村庄事务漠不关心,村级治理出现政治排斥。第二,寡头治村破坏了村级组织的合法性。寡头治村强调个人的品性和能力对于治理的重要意义,并以此建立合法性,如若不承认这种合法性,就可能遭遇利益威胁甚至是暴力威胁。寡头为了维持个人权威,往往利用公共资源来收买村民,从而造成大量的资源耗散,国家基层政权的制度和体制合法性被私人权威所替代。

党和国家通过村民自治制度赋予农民主体性,并意图将农民组织动员起来,从而将农民吸纳进党和国家的政权体系中,建立起国家和农民之间的纵向联系[20]。但是,如何将农民横向组织起来成为既关系民生又关乎中国基层社会治理现代化能否实现的重要问题。村级治理权力过分集中不仅不利于农民的组织动员,反而会将农民排挤出政治权利体系之外,农民与国家之间横亘着牢固的权力利益集团,与之相对应的村级治理体制也是高度人格化的、封闭的、非规范性的私人治理。而村级民主治理体制最为核心的意图是吸纳农民,将农民组织起来,同时置于乡村治理体制中,通过村民积极参与和自主讨论,建立一个代表农民公共利益的村级自治组织。将农民组织起来,一方面可以解决村庄各种治理事务,维持村庄生产生活秩序;另一方面以组织为基础将国家与农民对接,将农民纳入国家的现代化进程中去。村庄民主治理体制是去人格化的、开放的、规范化的公共治理。

在国家资源下乡以及乡村振兴的大背景下,如何利用国家资源为农民提供切实的服务,推进基层治理能力和治理体系的现代化,毫无疑问应当通过村级民主治理体制将村民组织起来、参与并推动治理现代化,而避免少数人掌控村级政权,腐蚀基层政权合法性。从这个角度上来说,当前基层治理中建立村级民主治理体制的意义更为凸显。对寡头治村的考察表明,村庄民主的良性运行首先依赖于国家权力的合理配置,特别是在打破地方政府与寡头之间庇护性的权力利益关系方面,要求党和国家的监察力量进入乡村权力运作场域中来,规范权力的运作,确保公共资源分配的规范化。其次,村民参与非但不与国家权力相冲突,反而是对国家监督的补充,应当借鉴其他地区村庄民主治理经验,以集体所有制为基础,激活集体公共性,树立村民的主体地位。最后,推进村级民主建设还需要对村庄治理进行准确定位,地方政府和村级组织应当满足村庄大多数人的生产生活需求,要将国家资源输入变成提升民主治理效能,而不是一味地堆砌资源打造政绩。

参考文献:

[1]仝志辉."选举时代"的乡村政治和乡村政治研究[J].学习与实践,2006(5):70-76.

[2]陈剩勇.村民自治何去何从——对中国农村基层民主发展现状的观察和思考[J].学术界,2009(1):42-50.

[3]冷波.村民自治转型的路径差异及其解释——以宁海和秭归两地的模式为例[J].华南理工大学学报(社会科学版),2019(1):108-115.

[4]安永军.关系吸纳制度:寡头治村与基层民主的变异[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(5):137-143.

[5]刘锐.富人治村的逻辑与后果[J].华南农业大学学报(社会科学版),2015(4):90-98.

[6]卢福营.个私经济发达背景下的能人型村治——以浙江省东阳市白坦一村为例[J].华中师范大学学报(人文

社会科学版),1998(2):18 - 23.
[7]李祖佩. 混混、乡村组织与基层治理内卷化——乡村混混的力量表达及后果[J]. 青年研究,2011(3):55 - 67.
[8]李祖佩. "新代理人":项目进村中的村治主体研究[J]. 社会,2016(3):167 - 191.
[9]王海娟. 论富人治村的"私人治理"性质[J]. 地方治理研究,2016(1):74 - 80.
[10]林辉煌. 寡头政治与中国基层民主[J]. 文化纵横,2011(2):73 - 77.
[11]贺雪峰,何包钢. 民主化村级治理的型态——尝试一种理解乡土中国的政治理论框架[J]. 江海学刊,2002(6):100 - 104.
[12]李茂月. 解读"寡头统治铁律"[J]. 现代商贸工业,2009(9):220 - 221.
[13]朱战辉. 民主化村级治理与村庄善治[J]. 湖北行政学院学报,2018(2):71 - 76.
[14]陈柏峰. 富人治村的类型与机制研究[J]. 北京社会科学,2016(9):4 - 12.
[15]夏柱智. 乡村合谋视角下的混混治村及后果——基于中部 G 村"示范点"的调查[J]. 青年研究,2014(1):10 - 21.
[16]魏建,赵钱龙. 中国乡村利益共同体的变迁及其影响——由均势到非均势[J]. 学习与探索,2008(2):156 - 161.
[17]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.
[18]申端锋. 乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代,2010(6):5 - 23.
[19]贺雪峰. 新乡土中国[M]. 北京:北京大学出版社. 2013.
[20]徐勇. 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释[J]. 学习与探索,2006(6):50 - 58.

Oligarchic Rule in Villages: the Alienation of Rural Democratic Governance

WANG Li
(*School of Sociology*, *Wuhan University*, *Wuhan* 430072, *China*)

Abstract: The oligarchy of village is an alienated politic form of the village democracy. In the practice of village governance, the covering network of personal relations and the monopoly of public resources constitute the core characteristics of the village oligarchy. Through constructing the legitimacy of the rule of the oligarch and the relation network of scattered local elites, the arbitrary power is reproduced. Three factors provide the space for the oligarchy including the 'gray' interests in rural governance, the political collusion in the relation between villages and townships, and the weak association of village society. The oligarchy shaped a private village order, which brought negative consequences to village governance. It is unrealistic to place the realization of the democratic governance on the goodwill of the oligarchs. It suggests that the ruling party and the state should take actions to activate the publicity of the village organizations to improve the democratic governance in villages.

Key Words: the oligarchical rule of village; village governance; democracy in village; power and interest network; elite alliance