# 乡村振兴背景下中西部地区的能人治村

崔盼盼

（武汉大学 社会学院，湖北 武汉 430072）

**摘　要：**随着乡村振兴战略的确立，村庄社会发展导向日益强烈，资源匮乏型地区的村治主体发生了新一轮的精英更替，能人治村广泛兴起。调研发现，能人治村是基层政权在强发展导向和发展诉求与弱发展能力之间的张力中寻求出路的一种策略性选择。与后税费时期中西部地区的中农治村和发达地区的富人治村不同的是，能人治村具有发展性、社会性和行政性的特点。能人自身的资源禀赋、村社内部的信任资源与乡村互惠的关系结构构成了能人治村的发展能力、发展动力和发展空间。但资源匮乏型地区的能人治村也带来了一些意外后果，表现为发展型村级债务的形成、基层微腐败现象的蔓延和村庄之间的分化加剧。实施乡村振兴战略，要准确定位村庄发展的目标，积极引导和规范村治主体的行为。

**关键词：**乡村振兴；能人治村；基层治理；村治主体

**中图分类号：**D638　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2021)01－0131－10

## 一、问题的提出

乡村组织振兴是乡村振兴的基础。乡村组织振兴需要提升农村基层组织建设，其关键是要选好村两委干部，强化基层治理主体，解决乡村组织振兴中“谁来治村”的问题。随着国家惠农资金力度的加大，基层治理工作不断面临着新的治理背景和治理要求，结合基层治理形势的演变，理解新时期的乡村治理以及农村基层治理主体的演变，成为学界关注的焦点。关于村治主体的既有研究存在三大范式，分别是士绅范式、地方精英范式和双重身份范式。“士绅”和“地方精英”范式阐释了传统农村基层治理中村治主体样态，试图回答“皇权不下县”的背景下“谁来治村”的问题[1]；新中国的成立昭示着现代国家政权的正式确立，完整的村庄治理体制机制得以建立，作为国家正式代理人的村组干部成为村庄治理主体，并扮演了国家代理人和村庄当家人的“双重角色”[2]。税费改革后，国家基本制度环境的改变进一步为村治主体的研究提供了新的空间。后税费时期，不同类型的村庄形成了具有差异化的村治主体类型，出现了富人治村[3]、中农治村[4]、老好人治村[5]等村治主体。现有研究大体上以村庄资源密集程度为起点展开对村治主体的探讨，相关研究主要从以下两条路径展开。

一是关注资源密集地区的村治主体，指出在东部沿海发达地区农村和中西部大城市郊区，占有优势资源的富人主导村庄治理并成为一种普遍化的趋势[6]。富人治村在农村经济和社会发展过程中产生了明显的经济社会效应[7]，但同时也导致基层治理出现了村庄政治的私人化、村庄权力的去公共化[8]和村庄社会分利秩序格局等政治社会后果[9]，危害基层民主[10]。伴随着国家权

**收稿日期：**2020－10－08　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2021.01.012

**基金项目：**国家社会科学基金青年项目（18CZZ037）

**作者简介：**崔盼盼（1992—），女，湖北十堰人，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、基层治理。E-mail：chordpan@163.com

力的进入和现代规则的输入,富人治村的谋利空间正在不断被压缩,富人治村开始朝着规范性的方向发展,公共规则主导型的富人治村在一部分地区出现[11]。

二是在资源相对匮乏型地区,尤其是以农业为主导、工业化和商业化水平较低的普通中西部农村,村庄治理主体以老好人和中农为主。其中老好人是指随和厚道、不愿得罪人、缺乏原则的人。他们的个人能力水平相对有限,因各种原因无法外出打工,担任村干部是为了赚取工资收入缓解家庭压力。他们在治理村庄的过程中,善于使用各种"平衡术",遇到问题不去处理,采取消极和不作为的行事逻辑和"不得罪"的治理逻辑,老好人治村会导致村庄矛盾聚集和村庄失序等问题[5]130。随着农村人口大量外流和土地自发流转的推进,中农治村现象在中西部地区普遍出现。中农通过流转外出务工农民的土地,进行中等规模的农业生产或兼做其他行业,经济收入处于村庄中的中等水平[12]。中农关心村庄的各类公共品供给和村庄公共事务,他们的社会特质与乡村权力结构之间具有天然的亲和性[13]。中农广泛参与到中西部地区的村庄治理过程当中,在维持村庄基本秩序、表达村民实际需求和化解村庄矛盾方面具有巨大的治理优势,同时还能够起到协调阶层矛盾和促进阶层整合的重要作用,有效促进了基层民主的发展[14]。

老好人治村和中农治村是后税费时期中西部农村基层治理变迁的产物,二者治村逻辑的共同点在于治理行为相对被动和保守。在这种治理逻辑的支配下,村庄社会缺乏发展的动力和能力,基层社会只能维持最基本的底线治理的样态。随着国家不断加大资源输入的力度,尤其是精准扶贫政策的落实和乡村振兴战略的确立,中西部地区的村庄社会发展导向日益强烈,能力相对有限且保守、消极的老好人和中农已经不能够满足村庄发展和基层治理的需求。推动乡村振兴战略首先要解决"谁来治村"的问题,在此背景下,中西部普通农业型地区开始出现村治主体的精英更替,更多具有市场经营能力的经济精英和具有丰富资源禀赋的村庄能人参与到中西部地区的村庄治理过程中,一种新型的村治形态——能人治村在中西部地区广泛出现,并逐渐成为当前农村基层治理的新趋向[15]。

能人治村受到基层社会结构、制度环境和政治生态等多种因素的影响,在实践中呈现出现实复杂性。2017年至今,笔者及研究团队在中西部农业型地区的多个村庄开展长期驻村调研,调研点涉及湖北、湖南、陕西等省。通过深度个案访谈和参与式观察,调研组对调研点的乡村干部、村庄精英和普通村民等进行了深度考察,获得较为丰富的田野资料。基于村庄调研,本文用"能人治村"来描述新时期中西部资源匮乏型地区出现的新型村治主体及其村治形态,通过梳理资源匮乏型地区能人治村现象出现的结构性背景,探寻能人治村的内涵、实践与治理机制,并对能人治村可能出现的治理风险进行分析,进而勾勒出能人治村的村治实践面相,以丰富乡村振兴背景下资源匮乏型地区村治主体变迁研究,挖掘能人治村在中西部地区的学术意义与现实意义。

## 二、发展导向与治理倒逼:"能人治村"形成的结构性背景

税费改革后,我国的"三农政策"发生了重大调整,国家不断向村庄输入资源,国家与农民的关系也从"汲取型"转变为"输入型"。与此同时,基层治理的目标和治理内容也发生了变化,主要表现为从侧重维稳转向谋求发展,农村基层治理步入乡村建设阶段。随着新农村建设的推进和乡村振兴战略的确立,国家政权建设对村庄发展的要求日益明显。在发展主义的逻辑下,与经济发展和村庄建设相关的各项工作成为"三农政策"的核心命题和基层政权组织的核心工作[16],如何实现村庄发展是当前广大农村地区要面临的重要治理任务。

政策变迁形塑基层治理环境和治理背景,同时也对基层治理任务和村庄治理目标产生了较大

影响。对于中西部资源匮乏型地区来说,由于村集体资源匮乏,地方政府财政能力薄弱,基层治理一方面受到“资源”变量的限制,另一方面又陷入到治理能力不足以应对治理需求的困境,集中表现为国家的强发展导向和村民的强发展诉求与乡村两级弱发展能力之间的张力。具体而言,基层治理面临的困境包括以下三方面:

第一,基层政权治权弱化。税费改革后,乡村治理格局被重构。原本依靠农村税费运转的乡镇政府出现了巨大财政困境,乡镇财政日益“空壳化”[17],基层政府主要依靠上级的转移支付维持运转。财政资源匮乏导致乡镇基础性能力的衰弱,乡镇体制改革使得乡镇政权丧失了执行经济政策、提供社会服务和维持公共秩序的制度化能力[18]。乡镇的治理资源和治理权威出现了双重衰弱的趋势,并导致了以治权弱化和治权缺位为核心的治理型危机[19],“悬浮型”政权[20]的特征凸显。随着“项目治国”时代的到来,中西部地区的乡镇政权运作的主要资源依赖于向上争取,项目制实行“以县为主”的运作模式。在此背景下,乡镇政府在“项目制”下被边缘化为一种事务性的“协调型”政权[21],乡镇政府在项目分配和项目实施过程中处于从属的非主导地位,乡镇政权进一步弱化,成为一种不完整的政权形态[22]。由此,基层政府的运作基础持续弱化,乡镇政权除了高度依赖于上级政权组织之外,具有丰富治理资源的能人也成为乡镇所依赖的对象。

第二,村级自治组织虚化。分田到户时,很多村庄都将土地分到农民,很少留有集体机动地等集体资源,大多数中西部农村都缺乏集体收入来源。税费改革后,村级组织进一步弱化,基层组织的治理资源日益减少,包括经济资源、权威资源和暴力资源等,尤其是经济资源的丧失,导致村庄运转高度依赖政府的转移支付,村干部对村庄治理和发展采取消极态度,村庄维持着底线治理的样态:大部分村庄只有基本的治理能力,缺乏自我发展动力和发展能力,村民自治丧失了经济基础的保障。与此同时,随着市场经济的发展,广大中西部地区人财物外流,村社共同体趋于瓦解,村民参与村庄建设的积极性弱化。由于村庄内部利益稀疏,村集体的动员能力、统筹能力和资源配置能力也被进一步削弱,村级自治组织虚化。随着国家政策的转变,国家改造村庄的意志越来越强烈,在基层治理资源缺失和自治组织虚化的背景下,虚弱的村级组织和以中农为主的村干部难以有效回应国家的治理需求,村庄治理结构转型与治理主体的精英更替迫在眉睫。

第三,村庄项目诉求难以满足。税费改革后,国家希望通过向农村输入资源来促进村庄社会基础设施的改善和村庄的发展。资源下乡的政策话语强化了村民对于村庄发展的需求,同时也提高了民众对国家项目的预期。在国家整体经济和制度环境向好的背景下,农民对国家投资改善村庄基础设施建设产生了极大的依赖性,农民认为只要是国家资源下来,就一定能够改善村庄基础设施条件,农民也能够在这个过程中获得实惠。强烈的项目预期增强了村民的项目诉求,而这种项目诉求集中表现为村庄对村干部“跑项目”能力的迫切需求上。而在国家资源输入力度不断加大的同时,村级组织“行政化”的趋势却日益明显,村干部逐渐转变成了传达上级政令的信息传递员,治理权威不断弱化,村级组织回应村庄内部需求的能力日渐衰弱。村民强烈的发展需求与村干部弱化的发展能力之间形成了巨大张力,村民迫切期待能有一批有能力、有干劲的新型村治主体出现,带动村庄发展。

综上,基层政权组织面临着强发展导向和发展诉求与弱发展能力的多重挤压,使得资源匮乏型地区的基层治理陷入举步维艰的发展困境。乡村组织面临的多重困境对基层治理体系变革与治理主体转型提出了新的要求,这构成了能人登上村庄政治舞台的结构性背景。在乡镇政府的积极引导和村民的广泛支持下,中西部出现了新一轮的村庄权力结构转型和村治主体替代,能人治村现象在中西部资源匮乏型村庄广泛兴起。

## 三、新型精英:能人的特征与治村内涵

### (一)能人的特征

在资源密集的发达地区,经济资源变量凸显,在此语境下,发达地区的"能人治村"被学术界化约为"富人治村"[23]。而在资源匮乏的中西部农业型村庄,能人特指那些收入来源稳定、收入水平较高,且在地方社会具有一定关系资源的人[24],是经济能人与社会能人的统一体。质言之,中西部地区的能人并非一般意义上的富人,他们是村庄中的中上层,经济水平和财富体量不及东部发达地区的富人村干部,但他们大多是地方社会中"有能耐"的人,综合能力较强,是地方社会中"响当当的人物"[25]。

**表1 中西部资源匮乏型地区村干部基本情况介绍①**

| 地区 | 主体 | 职务 | 年龄 | 当选年份 | 个人经历 | 当选过程 | 村治状况 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 湖北西县 | 高某 | 支书 | 52 | 2013 | 东南沿海开服装厂,现在村开养殖场。 | 乡镇与老书记培养 | 修路、修渠、建村部 |
| 湖北西县 | 马某 | 支书 | 53 | 2015 | 东部沿海跑运输,现在县域包工程、开酒店。 | 乡镇与老书记培养 | 修路、修水塘、建村部 |
| 河南平县 | 董某 | 主任 | 46 | 2016 | 县域范围内包工程、开酒店、小产权房开发。 | 主动参与村庄选举 | 修广场、修路、跑项目 |
| 湖南园市 | 谢某 | 支书 | 48 | 2017 | 东南沿海开电暖气厂,现将厂子迁回村里。 | 乡镇号召回村 | 修路、号召成功人士捐资 |
| 陕西和县 | 范某 | 支书 | 54 | 2015 | 县域范围内做生意、开养殖场。 | 乡镇培养 | 修广场、村庄绿化和亮化 |
| 陕西和县 | 杨某 | 主任 | 53 | 2018 | 县域范围内包工程、信贷员。 | 老支书培养,村民选举 | 修水库、道路拓宽 |
| 湖北昌县 | 孙某 | 主任 | 48 | 2018 | 县域范围内包工程、跑保险。 | 乡镇号召,村民选举 | 拉项目、号召成功人士捐资 |

表1列出了中西部资源匮乏型地区村治主体的个体特征及村庄治理特征,可以发现能人有如下特点:

第一,年龄在45~55岁之间,并都具有丰富的市场经历和较高的经济收入,他们大部分在东部发达地区或县域社会做生意,有一定的财富积累和人脉关系;主要从事工商业和特色产业,主体包括农村私营企业主、个体工商大户、种养殖业大户、农民经纪人等[26]。相较于在村庄从事农业生产的中农,他们拥有更强的市场能力,经营理念先进、经营能力突出。

第二,他们活跃于乡镇或县域社会,并在地方经济空间中占据一定的市场份额。相较于普通村民,这批人更加富裕,属于村庄中的中上层,同时拥有广泛的社会关系网络,并在当地有较高的社会威望,因而社会影响力较强,由此掌握了优于普通村民的经济资本和社会资本。

### (二)能人治村的内涵

为了进一步理解中西部地区能人治村的内涵,下文将能人治村与中农治村和富人治村进行比

① 选取这些村庄和村干部作为研究对象,一方面是因为这些村庄都是中西部农业型村庄,它们的共同点是地方财政短缺,村集体经济薄弱,属于资源匮乏型地区;另一方面,这些村庄的村干部在个体性特征上具有一定的典型性,因而在一定程度上具有类型代表性。

较分析。首先,从行为取向上看,与中农治村相比,能人治村具有更强的发展导向。中西部地区的村庄能人大多在市场中摸爬滚打过,具有一定的胆识和魄力,同时有应对风险的能力,敢做事,敢担当。另外,能人有着较强的进取心和长远的眼光,他们将自己在市场中积累的经验移植到村庄发展当中,相较于在残酷市场经济竞争中被淘汰出局的中农,能人有着更为敏感的机遇意识和进取思想,在治理村庄过程中发展面向更明显。能人村干部利用自己经济实力和社会关系网络跑项目和拉资源,促进村庄发展,并在村庄内部建构了一套“做事情”和“搞发展”的政治话语,重塑村庄治理任务,村庄的发展目标超越了中农治村阶段的维持型样态,进入发展样态。

其次,从治理逻辑来看,与富人的自利导向不同,能人在治村过程中能够兼顾村庄社会需求,发挥积极的治理作用。富人治村往往会在村庄中形成笼罩性的权威,采用短期性利益化手段治理村庄,表现出与公共治理相背离的“私人治理”逻辑[27]。能人治村并不具备强有力的私人化治理手段,而是积极回应多数村民的项目诉求,吸引更多的项目资源进村,提升村庄的公共品供给水平,村庄治理表现出公共性的面向。能人能够积极回应村庄公共需求的原因在于,在村庄社会结构趋于扁平化的中西部农村,能人与大多数农民之间有经济差距但无社会区隔,能人与普通村民社会交往广泛,且能人具有长远的村庄生活预期,能人的经济机会、人情关系以及个体价值实现高度嵌入地方社会和村社内部。社会性面向决定了他们不会过多地“经营村庄”和以自利为终极导向,而是通过积极回应村民的需求来巩固自己的治理基础。在回应村民诉求过程中,能人能够发挥促进村庄治理良善化的正功能。

第三,从权威来源上看,中农治村一方面依靠责任心来积累自己的权威资源,另一方通过与大多数村民建构密切的人情往来和互助关系获得社会认同和社会威望;富人治村则运用个人的经济优势、政治优势和道德优势建构政治权威。在项目下乡的背景下,能人利用自己掌握的非正式关系争取项目指标,为项目顺利落地积极协调,能人凭借自身项目争取能力和项目落地能力建构其治理的合法性基础。具体而言,能人村干部的治理权威有两个来源,一是顺应当前项目下乡的治理需求,获得地方政府的高度支持;二是在积极回应村民诉求的过程中,强化其治村权威的社会基础。依托项目进村,能人村干部除了获取相应利益外,还能巩固治理权威,因此,能人村干部有动力强化与地方政府的关联,自上而下的行政任务可以通过能人村干部顺利进入村庄,能人治村的行政性特征由此凸显出来。

概言之,中西部地区的能人治村具有发展性、社会性和行政性的特征,这些特征决定了能人治村的村庄治理实践有着不同于中农和富人治村的样态。在自上而下的强发展导向和乡村两级弱发展能力的张力下,能人村干部的资源禀赋恰好满足和适应了当前中西部地区的基层治理需求。

## 四、精英替代:能人治村的形塑机制

资源匮乏型地区能人治村的普遍出现,是在国家发展型目标倒逼之下,基层政府的策略性选择。基层政府积极引导能人担任村干部,以缓解基层治理和发展中面临的困境。由此,中西部地区出现了新一轮的精英替代。在能人治村的背景下,村庄治理转变为一个积极进取的运作过程。能人治村的形塑机制包括能人的发展能力、发展动力和发展空间三方面。

### (一)个人资源禀赋构成能人的发展能力

能人是地方社会精英,他们经历过市场经济的磨炼和考验,在此过程中积累了丰富的经济资源、关系资源和管理经验。能人的技术、人脉和关系运作能力等个人资源禀赋构成了村庄治理和村庄发展的重要资源基础,这是中农治村阶段村庄治理的稀缺性资源。

能人村干部较强的发展能力包括:其一,能人村干部具有较强的发展预期,擅长分析经济发展方向、捕获村庄发展机遇。其二,在强发展动力的驱使下,能人的关系动员能力和资源链接能力得到充分激发,他们会积极动员自己的私人关系网络申请项目资金,最大程度为村庄发展积累资源。在项目分配具有竞争性且遵循特殊主义逻辑的背景下,村干部的关系动员能力显著影响项目争取情况,关系动员能力强意味着信息渠道广、成功机会大,进而意味着村庄发展资源相对丰裕。其三,能人大多拥有地方产业,有获取较高经济收入的门路,经济实力强于普通村民。在村庄遭遇暂时性的资金困境时,能人村干部有能力缓解村庄发展的燃眉之急。尤其是在财政资源匮乏的中西部地区,国家转移支付只能维持村委会的"开门"状态,当村庄面临资金缺口时,能人村干部能够及时出面垫资,有效缓解村庄运转困境。

案例1:2017年湖北中县胡村两委干部变动较大,书记主任职位位置空缺,在任的三名村干部老龄化严重且工作消极,做事保守,怕得罪人。2018年经老干部推荐、乡镇组织部门引导,孙某当选为胡村村主任。孙某长期在县域范围内包工程、跑保险业务,村民认为孙某是一个敢说敢干的人。孙某积极参与村庄治理事务,主动集资垫资修建村庄小微公共品,社会声望高、群众基础好。孙某向村民承诺,将基础建设改善放在首位,包括提升村容村貌、修建路灯、建晒谷场和健身场、拓宽道路等,积极号召乡贤筹资、争取政府项目。①

**(二)村社价值反馈成为能人发展的动力**

在村庄中,因为出众的经济水平和丰富的社会关系网络,能人享有较高的社会权威。在发展诉求的驱动下,村民高度信任能人的经营能力,因此,能人得到多数群众的政治支持。对能人来说,群众信任强化了其工作干劲和发展动力。相较于保守和消极的中农,能人被赋予更高的发展期待,能人自身也高度认同此种期待,并将之转化为明确的治理目标。能人在竞选村干部的时候,会给予村民承诺,比如提出积极开展村庄建设,改善村庄面貌等治理目标;当选为村干部之后,他们会积极争取项目资金,兑现承诺。当能人村干部没有实现其发展目标时,村庄内部便会形成对他们的不利言论和负向价值反馈,促使他们积极作为。

经历了市场经济的洗礼和现代化的变迁,乡村社会发生了巨大变化,但村落共同体的地方性以及共同体的整体特征依然留存,基于地缘和血缘而形成的熟人社会关系,以及基于情感产生的道义与责任等特质也继续留存[28],村庄社会仍然是大部分村民实现人生价值和社会价值的重要场域。能人长期生活在地方社会当中,他们与村庄有着千丝万缕的情感联系和社会互动,获得一定经济地位的能人希望在村庄政治舞台大显身手,实现从个体精英向公共权威的转化,以积累和巩固其权威资源,提高社会声望。在仍然具有价值生产能力的村庄,村社价值反馈成为能人村干部积极干事的动力来源。

案例2:陕西和县阳村上任支书在任20多年,在此期间村庄面貌没有明显改善,村民对老支书的意见很大,认为"老书记把阳村耽误了,思想保守老化,没有给村里干一样实事,换届的时候,说要做这做那,但当上以后,又没有动静了"。现任的两委村干部,都有一定实力,且胸怀大志、有上进心、想干实事。阳村村干部表示,"选上了又不干事,心里过意不去""不做事就别干了,干了事有人说,不干事更有人说"。②

① 案例源自2018年7月21日在湖北省昌县胡村村部的调研笔记。

② 案例源自2020年7月18日在陕西省和县阳村村部的调研笔记。

### (三)新型乡村利益共同体为能人提供发展空间

乡村关系是理解乡村治理样态的重要视角。税费时期,乡镇为鼓励村干部积极完成税费收取任务,允许村干部索取一定比例的税费剩余,乡村之间形成利益共同体。税费改革后,以汲取资源为基础的乡村利益共同体瓦解。与此同时,伴随着国家资源下乡与行政下沉,乡镇政权重新嵌入基层社会,乡村关系回归到利益共同体的状态,形成了基于项目资源分配和专项工作安排为基础的“分利型”利益共同体[29]。在此关系结构中,一方面,乡镇倾向于承接项目推动地区开发,进而获得资源和政绩,完成自上而下的治理任务和考核要求;另一方面,由于乡镇治权受限,资源项目的获取和落地需要依靠村级组织及村干部的协调与配合。因此,具有较强资源调动能力和关系动员能力的能人成为乡镇最为理想的村干部人选。

在中西部地区,为了鼓励能人积极参与村庄治理、推动相关治理任务的完成,乡镇政府主动让渡部分利益空间给能人村干部,例如赋予村干部工程项目的优先承包权。在此过程中,乡镇策略性地将村干部争取的项目与政府政绩相互捆绑,同时能人在参与项目运作的过程中能够获取一定的利益。除了利益空间之外,乡镇政府还会赋予能人村干部一定的制度弹性,例如在纪委监督和财务审计方面,适当“保护”村干部,由此形成乡镇政府与村干部的庇护关系,为能人发展和建设村庄创造友好的制度环境。在此过程中,为了维持村级治理中的主导地位,同时获取附属配套项目或微小工程承包等形式的额外利益,能人村干部会积极回应乡镇的治理需求,乡村之间的利益连带关系进一步带来了村级组织及村干部对乡镇政权的行政依附。

> 案例 3:陕西和县某乡镇的财经办主任指出,乡镇内部审计要发挥纠正错误和保护干部的双重功能。“乡镇干部要‘保护’村干部,村干部出了问题,我们会提前透气,找村干部谈话,让他赶紧纠正错误,处理好这个问题。关键的时候才会启动乡镇内部审计。”同时,乡镇纪委要发挥提醒作用,“问了责,太伤感情”,纪委要尽量降低处分带给村干部的不良影响,“一般一年或者半年之后就撤销处分了”。①

## 五、余论:能人治村的意外后果

能人治村现象的出现是基层政府在发展型压力倒逼之下的策略性选择。能人治村很好地契合了当前基层社会的治理需求和治理任务,同时也回应了普通群众的发展诉求。但能人治村的治理效果具有一定的限度,尤其是对于资源匮乏的中西部地区来说,基层政府企图依赖能人个体性的资源禀赋达到村庄发展的目标,显然无法真正改善和缓解基层治理的困境和压力,也无法实现基层治理能力的有效提升。长期来看,能人治村可能带来了一些意外后果,并使得基层社会进一步陷入到新的治理危机当中。能人治村的意外后果表现为:发展型村级债务的形成、基层微腐败现象的蔓延和村庄之间分化的加剧。

### (一)发展型村级债务的形成

能人本身有极强的发展动力和改变村庄面貌的预期,能人村干部为了彰显自己的政绩和完成自上而下的行政任务,不顾村庄实际经济情况举债建设,甚至出现一些借高利贷进行村庄建设的行为,造成发展型村级债务的出现。发展型村级债务因村庄发展而出现,债务单次数量不多,但具有累积性,债务的债权人具有“私人性”,债务具有隐蔽性[30]。发展型村级债务的债权人一般是村干部,村干部以面子、经济实力和个人威信作为担保,以私人的身份与工程队老板签合同,法律上

① 案例源自 2020 年 7 月 20 日在陕西省和县城关镇政府的调研笔记。

属于村干部的私人欠债,或者债务由村干部私人垫资等,债权人与债务人之间的财务关系复杂,在此过程中可能会出现资金使用不规范的问题。对于村级债务,乡镇往往采取默许的态度,因为对于乡镇来说,发展带来的政治效益远远高于债务带来的经济风险。同时,村民对于村级债务也采取不关心的态度,因为村庄建设可以直接提升村民的福祉。基层政府与村民没有规范和约束村级债务的动力,由此导致债务不断增加。对于资源匮乏的地区来说,由于村集体经济薄弱,村庄债务偿还能力不足,债务经历长年累月的积累,最终会累积成为一笔远远超过村庄偿还能力的巨型债务,为村庄的可持续发展埋下隐患。

**(二)基层微腐败现象的蔓延**

随着国家政策的变化和基层治理的变迁,基层社会正在生成新的腐败空间。乡村振兴战略提出后,国家项目资源正在加大力度向农村输入,村庄资源正在不断聚集,这为基层腐败的产生提供了生存土壤。能人被国家资源大量下乡所可能产生的利益空间吸引,从争取项目到项目落地,其中存在大量的灰色利益空间,而对于具有一定资源经营能力和关系经营能力的能人村干部来说,他们有大量的机会在其中攫取个人利益。与此同时,在乡村互惠的关系结构下,乡镇政府会给予能人一定的自主运作空间,基层政府逐渐从监督管理者转化为"合谋者"。在乡镇的不完全监督下,相应的制度和规范也难以发挥作用,基层微腐败行为由此发生。此外,普通村民原本可以成为基层反腐的有力武器,但是由于能人村干部的发展取向能够直接给村民带来好处,因此,大部分村民对于村干部的腐败行为"睁一只眼闭一只眼",群众监督难以发挥作用,项目资源在村庄的高度聚集和能人参与村庄政治促发基层微腐败行为的蔓延。

**(三)村庄之间分化的加剧**

后税费时代,农村政策已经从之前的"资源汲取"转变为"资源下乡",国家通过不断增加支农惠农资金来改变村庄面貌和促进村庄发展。国家财政转移支付有效缩小了城乡之间的经济差距,但是在乡村内部,基于项目制方式输入的项目资金分配具有非规则化、非均衡性[31]和竞争性的特点,进而带来了新的村庄分化。在具体的指标分配过程中,基于"效率"和"安全"等原则,县乡政府倾向于将项目投放在那些基础条件好、发展动力强和治理能力强的村庄。能人担任村干部的村庄往往有着更强的发展动力,且有能力将项目落实下去;而那些本身条件一般的普通村庄,由于本身的发展动力不足、发展资源少,再加上村干部行为被动、治理消极,很难通过常规渠道吸引到国家项目资金。由此,在竞争性项目分配制度下,出现了项目落地和村庄治理效果之间的马太效应[32],并加剧了惠农项目资金在村庄之间的投入不均衡。地方政府可能会策略性地选择将资源集中到几个有发展积极性的村庄,进而造成村庄与村庄之间公共品供给水平的差异被拉大,进一步导致村庄与村庄之间的分化和村庄发展的不均衡性。

因此,结合能人治村形成的结构性背景、形成机制及其产生的意外后果,为提升能人治村的治理绩效,降低能人治村给基层治理带来的风险,需要从以下两方面对当前的政策进行反思。首先,要正确地定位乡村建设的目标。党的十九大确立了乡村振兴战略,这一战略是新时代"三农"工作的总抓手,作为一项长期的战略安排,实施乡村振兴战略需要充分重视资源投入的效率问题。当前中国经济的发展极在城市,乡村发展的总体趋势是大量人口的持续城镇化。对于中西部那些人口大量外流的村庄来说,要适当降低村庄发展的目标,有针对性地开展乡村振兴,比如为留守在村的老年人提供基础养老服务和文化公共品供给,为老人农业提供基本的农业生产条件;同时,要尽量避免乡村振兴中的无效投资,提升资源的利用效率,减少对国家资源的浪费。其次,基层组织和村干部是确保党的路线方针和政策贯彻落实的基础,村治主体的选择需要因地施策,根据不同村

庄的具体情况,选拔适合村庄发展的人担任村干部。对于资源匮乏的一般农业型地区来说,能人村干部能够发挥一定的积极作用,但是其带来的村庄治理潜在风险不容小觑,需要对这些地区的能人治村进行规范和引导,通过加强制度建设来消除能人治村的灰色空间,进一步激发乡村治理中的主体力量,提升村庄治理的有效性。

**参考文献:**


[1]狄金华,钟涨宝. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究,2014(5):73 - 97.

[2]徐勇,村干部的双重角色:代理人与当家人[J],二十一世纪,1997(8):151 - 158.

[3]桂华. 富人治村的困境与政治后果[J]. 文化纵横,2011(2):77 - 81.

[4]刘锐. 农民阶层分化与乡村治理转型[J]. 中州学刊,2012(6):89 - 93.

[5]李祖佩. 村治主体的"老好人"化:原因分析与后果呈现[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2013(3):126 - 131.

[6]袁松,富人治村:城镇化进程中的乡村权力结构转型[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015.

[7]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.

[8]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.

[9]张建雷. 阶层分化、富人治村与基层治理的重构——村庄社会关联的视角[J]. 长白学刊,2014(5):68 - 75.

[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]仇叶. 富人治村的类型与基层民主实践机制研究[J]. 中国农村观察,2017(1):52 - 66.

[12]杨华. "中农"阶层:当前农村社会的中间阶层——"中国隐性农业革命"的社会学命题[J]. 开放时代,2012(3):71 - 87.

[13]刘锐. 中农治村的发生机理[J]. 西南石油大学学报(社会科学版),2012(3):21 - 27.

[14]贺雪峰. 论中坚农民[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015(4):1 - 6.

[15]桂华. 论乡村振兴背景下的能人治村——动力、过程与后果[J]. 山西师大学报(社会科学版),2020(3):72 - 77.

[16]冯小. 发展主义逻辑下的村庄治理——基于皖北 A 县"富人治村"现象的分析[J]. 中共杭州市委党校学报,2014(3):68 - 73.

[17]周飞舟,赵阳. 剖析农村公共财政:乡镇财政的困境和成因——对中西部地区乡镇财政的案例研究[J]. 中国农村观察,2003(4):25 - 37.

[18]欧阳静. 富人治村:机制与绩效研究[J]. 广东社会科学,2011(5):197 - 202.

[19]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.

[20]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.

[21]付伟,焦长权. "协调型"政权:项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究,2015(2):98 - 123.

[22]陈文琼. 富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱? ——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J]. 中国农村观察,2020(1):29 - 43.

[23]张扬金. 村治实现方式视域下的能人治村类型与现实选择[J]. 学海,2017(4):36 - 41.

[24]李祖佩,梁琦. 资源形态、精英类型与农村基层治理现代化[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(2):13 - 25.

[25]欧阳静. 富人治村与乡镇的治理逻辑[J]. 北京行政学院学报,2011(3):44 - 48.

[26]梅继霞,彭茜,李伟. 经济精英参与对乡村治理绩效的影响机制及条件——一个多案例分析[J]. 农业经济问题,2019(8):39 - 48.

[27]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.

[28]陆益龙.后乡土性:理解乡村社会变迁的一个理论框架[J].人文杂志,2016(11):106-114.
[29]韩鹏云.乡村关系的运行机制与改革发展方向[J].甘肃社会科学,2016(2):181-185.
[30]朱战辉,褚明浩,孙敏."新村级债务":形成机制与社会后果[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(6):103-109.
[31]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.
[32]齐燕.从"自利"到"风险排斥":政府视角下的富人治村[J].兰州学刊,2020(3):131-141.

# Village Governance by Capable People in Central and Western China under the Background of Rural Revitalization

CUI Pan-pan
(*Department of Sociology*, *Wuhan University*, *Wuhan* 430072, *China*)

**Abstract**: With the establishment of the rural revitalization strategy, the orientation of village social development has become increasingly strong; the main body of village governance in resource-poor areas has undergone a new round of elite replacement, and capable people have widely emerged in the village. Village survey found that capable people governing the village is a strategic choice for the grass roots government to find a way out in the tension between strong development orientation and development demands and weak development capabilities. Different from the villages governed by farmers in the middle and western regions and the by the rich in developed areas in the post-tax and fee period, the villages governed by capable people have the characteristics of development, sociality and administration. The capable person's own resource endowment, the trust within the village community and the rural reciprocal relationship structure constitute the development ability, development motivation and development space of the capable person to govern the village. The power and ability to govern the village of capable village cadres are established through the rural reciprocity and benefit absorption mechanism and the appeal response and authority construction mechanism. However, the ability to govern villages in resource-poor areas has also brought some unexpected consequences, which are manifested in the formation of development-oriented village-level debts, the spread of grassroots micro-corruption, and the intensification of differentiation between villages. To implement the strategy of rural revitalization, it is necessary to accurately position the goal of village development, and actively guide and standardize the behavior of the main body of village governance.

**Key Words**: rural revitalization; capable people governing the village; grassroots governance; the main body of village governance