村级政治的派性逻辑与投机型经纪

张红阳

（清华大学 社会科学学院，北京 100084）

摘　要：村级政治运转的派性逻辑是乡村治理低效的根源。“向内人情”催生“派性逻辑”，村级政治陷入宗族派系掌控之中。为此展开的复杂化制度安排却束缚了治理活力，造成“制度过载”格局。村庄官僚通过“策略规避”逃脱制度制约，继续依据“向内人情”机制为“自己人”服务。向内人情→派性逻辑→制度过载→策略规避的循环系统构造了村级政治的派性逻辑体系。村级政治派性逻辑的一个社会后果便是产生了“投机型经纪”这一新经纪类型，“投机型经纪”又反过来成为派性逻辑的制造者和推行者。在实施乡村振兴战略中，抑制与消灭“投机型经纪”是推进乡村有效治理的紧迫任务和基本路径。

关键词：人情；村干部；乡村治理；乡村振兴；有效治理

中图分类号：F326.11　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2021)05－0130－10

中国乡村治理的制度权威建设并非一帆风顺，甚至在局部还面临着制度失灵、制度悬浮、制度权威碎片化等现实困境，折射出制度权威与乡村治理的内在紧张[1]。“中央政法委长安剑”微信公号《全面打击村霸，4.17 万名村干部被清除出队伍》一文便揭露了村干部异化为村霸的问题，截至 2020 年 10 月底，累计打掉农村涉黑组织 1175 个，严惩“村霸”3727 名。这些具体数字一方面显示了国家大刀阔斧整顿农村干部队伍的力度，另一方面也无疑暴露出乡村治理队伍建设中存在的问题。在极个别农村地区，村民直选中的微腐败有死灰复燃的迹象。在近期的调研中，村民反映，“国家政策非常好，村庄里却有小团体想钻空子谋取利益。”笔者认为，这位村民反映的现象值得引起高度重视，应该对村级政治腐败持续保持高度警惕，农村工作与学术研究都不能回避基层的现实问题。目前乡村治理所面临的社会环境与社会基础依旧非常复杂，抵制村级政治负面传统的任务依然十分艰巨，小微腐败形势不容掉以轻心。村级政治运转的派性逻辑是乡村治理低效混乱的根源，笔者尝试在本文中揭露派性逻辑发生的社会机制及其社会后果，由此发现的新经纪类型——“投机型经纪”是解释村庄官僚（主要指官僚化、派系化的村干部）治理行为的新视角与新工具。

一、村庄权威与田野工作

（一）村庄权威的变迁

在转型视角下，可以发现村庄权威经历了从传统型向现代型的转变。当然这种转变不是那种非此即彼的突变，即便在现代型村庄权威中，也存在着浓烈的传统惯习。在中国过去的历史中，乡村社会主要是依托于皇权、绅权、宗族权形成的权威对村庄进行治理，我国在实现民主革命的进程中，通过摧毁乡村“中介人”阶层，使国家权威深入乡村，巩固了新政权。同时，由于在一定程度上

收稿日期：2021－06－15　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2021.05.012

基金项目：国家社会科学基金重大研究专项课题（18VXK005）；台州市社科优秀青年专项课题（19GHQ03）

作者简介：张红阳（1987—），男，河北唐山人，清华大学社会科学学院助理研究员，主要研究方向为乡村治理。E-mail：zhy2012tian@163.com

忽视对社会力量的激活,致使乡村缺乏多元利益代理的博弈,造成国家直接面对乡村的紧张[2]。特别是在 20 世纪 90 年代末“三农”问题受到广泛关注,国家开始通过树立党组织权威和重新对村庄进行再组织化重塑村庄权威,其中一个关键的命题和任务就是要让村庄权威和外部宏观环境相适应[3]。一方面,形势的发展需要新型的村庄权威,落后的村庄官僚不再适应社会的发展要求;另一方面,党和国家在取消农业税之后,通过资源反哺、资源下乡、项目进村等一系列方式重返农村。但是,因为农村权威在基层治理中既承担着自上而下的指令执行的行政性角色,又承担着自下而上的利益关联的政治性角色,两种角色之间容易在逐利的冲动下发生矛盾[4]。当前整个中国所面临的最宏大的历史叙事与社会变迁,依旧是影响深远的社会转型。在社会转型背景下,村庄权威或者官僚的地位和作用不容小觑,其属性与类型也发生着相应的变迁。

在类型视角下,村庄权威不仅可能扮演两种角色(即学界通常所说的“保护型”与“赢利型”),而且还存在着两种类型,既包括代表着国家权力的正式权威类型,也有代表着民间权力的非正式权威。加之权力本身也存在着正式权力和非正式权力两种类型,不同类型的权威在运用不同类型的权力过程中所使用的策略也不尽相同。例如,正式权力的非正式运用对于懈怠的村政是一种补救,然而,如果农村工作普遍地只能依靠这种方式去运作时[5],反而不利于权力的健康运转。村庄权威是动态的、多重面向的。杜赞奇在《文化、权力与国家》一书中指出,传统时代,国家与乡村社会之间需要依靠两种在交易中起不可或缺作用的中介人,他称其为“经纪”。一种是在代理行使国家政权职能时借机为自己谋取利益的“赢利型经纪”,另一种则是维护村民与村庄权益的“保护型经纪”,不难想象,赢利型经纪的泛滥会造成国家政权建设陷入“内卷化”的漩涡[6]。新中国成立前,国家与乡村社会间的经纪是国家与乡村之间利益博弈的中介。新中国成立后,有学者指出,经纪模式已经终结,国家对乡村社会的控制进入了新阶段[7]。也有学者指出,大量农民越级上访的原因就在于乡村社会“中介”被摧毁,且长期没有培育农村“经纪”[2]。这两种观点都略有失偏颇,前者过于否定经纪类型的存在,后者过于肯定经纪模式的价值。

一方面,虽然纯粹的经纪模式已经被打破了,但是在局部和个体层面,经纪逻辑或者说经纪行为依旧存在。笔者认为,当前国家政权与村庄权威之间早已不是交易关系,但是的确还存在着对下乡资源如何使用的具体环节;另一方面,越级上访这类社会矛盾、社会冲突的发生绝非所谓的中介人所能完全应对,只能不断推进阶段性的治理变革,而且经纪本身具有多面性、多元性,并非培育经纪便能解决问题。杜赞奇的研究已经表明,赢利型经纪只会让问题愈发严重而不是缓解矛盾,所谓的培育经纪也就过于宽泛、乐观。准确地说,如何培育对乡村社会能够产生正向作用的“内生型经纪”,才是当前农村工作的重要内容[8]。在国家资源下乡、权力回归的背景下,一些地方发生的“小微腐败”“派系政治”等问题,同村庄权威的正功能无法有效紧密相连。同时,这些权威所发挥的作用又不同于杜赞奇所讲的“赢利型经纪”和“保护型经纪”,因为杜赞奇的概念在很大程度上是静止的,而实践中其实已经产生了一种“投机型经纪”。作为村庄权威主体的村干部,很有可能因为并不认真履职甚至投机钻营而异化为奉行官僚主义、宗派主义的权威类型,其可以简称为村庄官僚,投机型经纪便是村庄官僚的表现形式之一。村庄官僚主要指村干部中的宗派、官僚分子,区别于真心为农民服务的村干部类型。需要指出的是,寡头治村的专断性与控制力要更强,村庄官僚涵盖面则更广,村庄官僚可能不是寡头,但是寡头一定是村庄官僚,因此寡头是村庄官僚的另一种表现形式。村庄官僚与并非村干部身份的乡村混混、乡村恶人等都对乡村治理产生负面影响,他们的合谋会加剧破坏性。本文的研究将指出,村庄官僚能够掌握

自己扮演何种角色,发挥何种功能的主动权,还能根据情境的变化做出一系列的调整。因此,借助"投机型经纪"可以对村庄权威、村庄官僚的属性做进一步的挖掘,而非简单地进行"赢利"与"保护"的二分,还要深入分析他们所生成的社会基础、社会土壤。乡土社会中,在社会层面发挥着基础性作用的是人情机制,在政治层面则是一种派性机制,将这两种机制的研究与村庄权威类型和属性的研究结合起来,去观察村庄官僚在"打虎拍蝇"政治高压与制度规制下的表现,可以充分了解和认识其行动的真实逻辑。

(二)燕城村治理低效案例

本文选取了华北燕城村①作为个案研究对象。燕城村是典型的北方农村,自2005年以来,几乎每年都有专项资金支持当地建设,农田水利、造林项目、流域治理等效果都不理想,甚至悉数失败,至今没有一口可用的灌溉机井,造林与河流治理都被发现存在严重的小微腐败。由燕城村村民上访牵扯出的进村项目"一条龙"式腐败②引起了笔者的注意,在一个小山村却能发生震惊整个县域的严重微腐败问题,这值得展开深入分析。笔者发现,燕城村内部本来就面临着资源匮乏的难题,村集体没有收入,维持基本的运转都非常困难,甚至"垃圾围村",村容村貌脏乱差。好不容易有机会接收大量下派的国家资源时,却遭遇了"自我拆台",燕城村的村庄官僚只是将其视作个人"捞钱""发财"的好时机。这就反映了当前村庄官僚在治理中展开的行动很可能并没有符合政策期待和初衷,这种权威类型需要更加清晰的界定和深入的认知。虽然燕城村是一个北方农村,但是其治理事件背后所反映的问题却具有典型性,无论对于发达地区还是落后地区的治理薄弱村都具有反思价值。为了全面深入了解燕城村治理面临的问题,笔者自2016年至2019年在燕城村驻点调研共3次,总天数在三个月以上,获取了大量的录音与文字资料,充分地保证了相关资料的丰富与翔实。同时,在后续的实地访谈与电话访谈中,尝试直接向调查对象陈述本文中的一些创新性观点,充分尊重他们的主体性,以期验证与完善相关的结论,得到了很好的效果。实地的田野走访,期间和之后各种形式的资料补充,最终保证了整个观察与分析完整而又"有血有肉"。

二、"向内人情"催生派性逻辑

(一)向内的人情机制

总体而言,乡土社会是一个熟人社会,也是一个人情社会。但事实上,熟人社会内部是差序化的,人情社会也是有边界的,因为,即便对每个人都平等对待,其实个体也主要是嵌入到某个圈子、团体或社区之中,不可能漫无边际地展开社会交往[9]。亲密总是有限度的,人情交往也是有边界的,人们更倾向于与自己更为亲近的小团体往来并共享利益。也就是说,人情机制的作用力范围是有限的,为了在节约成本的同时,不影响建立应对危机与争取利益的关系网络,人情机制必须是具有选择性的。而在选择人情交往对象的时候,向内选择既熟悉又带有血缘、亲缘、业缘等关系的稳定、有效的对象就会非常实用。在乡村生活中践行一种指向自己人而非"外人"的人情机制即"向内的人情机制",人情原则主要针对的是与自己亲密的"关系户",而不是对任何人都遵循此原则,也可以简单地理解为打造自己的"小圈子"并为其服务。

---

① 按学术惯例,对地名、人名进行了技术处理。

② 2016年,矿市纪委联合检察机关查处古商营镇(燕城村所在镇)政府工作人员行贿、市林业局有关负责人员滥用职权、受贿案,共查办涉案人员10人。该案涉及科级干部4人,一般干部4人,其他人员2人,形成从市直主管部门、镇乡主管领导到一般干部和村干部的"一条龙"式腐败。他们无视党纪国法,顶风违纪,多次收受贿赂共计130余万元。以上10人分别受到开除党籍、开除公职、撤销职务等处分,并移送司法机关审判处理。

同已经进城的农民相比,即便尚未离开家乡的村民,也会依据倾向自己人的人情机制将更多的精力放在小群体内部,而不是就此扩大村内公共事务的参与。在不少燕城村农民看来,参与公共事务不仅不能为自己带来好处,甚至会耽搁"做工""赚钱"的机会。在村内经济竞争、脸面竞争日益激烈的情况下,过多地关注公共事务而在这种竞争中落于下风,往往被视作"得不偿失""没有必要"。向内人情机制提醒我们,即便很少参与公共事务,农民也并非完全原子化的个体,因为他们同与自己关系"要好的"村民组成了关系密切的小圈子。社会个体最终会蜷缩到圈子中,而正是圈子内的关系规定了村庄的社会结构[10]。一旦个体在村庄较为宽泛的社会关系中退出来,一定会更加依赖个体化的人情网络,即个人的社会资本。就此而言,农民并不是原子化了,而是家族化、圈子化、派系化、小群体化了。因为农民认为在流变的乡村社会中,关系不紧密的大多数人并不可信,而亲属、宗族、派系则为其提供了相对可靠的信任关系。

(二)差序格局,块状聚集

费孝通强调,"每个人在某一时间某一地点所动用的圈子是不一定相同的,每一个网络有个'己'作为中心,各个网络的中心都不同"[11],这就意味着乡土社会中的每个人都以自己为中心向外推出一串串波纹圈,于是水面上会有无数重叠交错的波纹圈,错综交叉的波纹就会交织形塑成一个又一个内部亲密的小群体、小圈子。在向内人情机制作用下以同自我亲近的派系为中心而建立或加入小圈子的局面可以被概括为"差序格局,块状聚集",即乡村社会中的行动者在差序格局这一体系中,社会关系呈现块状聚集的特点,形成了一个又一个的小团体。他们是以小圈子为中心,而非简单的以自我为中心。只有小群体才相对亲密,而小群体之间的联络则较为松散,小群体的边界是有限度的。无论在哪个时期和区域,小团体内部的关系都相对比较亲密,跳出小团体,关系就会出现明显的疏远。"差序格局、块状聚集"的现象其实也是向内人情机制的产物,村庄官僚希望使宗族、派系块状聚集起来,以把持村庄政治权力。即便存在人情机制,但是不同派系之间的竞争、斗争、关系维持与运作依旧是村庄政治的常态。如果在乡村这样的微场域内都无法掌握各类社会资本,进而掌控局面,就会自然地面临竞争的淘汰,或者被孤立起来。

> 你既不和村干部是一派的,还跟他没有亲戚,他做工作就没有积极性。而且作为村民你不横,他也不怕你啊,为什么会给你服务?南山修路,王刚(村民)希望能经过他家,这样他有机会得到占地款,卢北舟(前任村支委,已被处分)却故意让路绕开王刚家的地,然后经过他的派系成员地中,补贴对方几万元。几万元虽不多,但是占地小,而且几万元对农民来说着实是不小的数字了。可见,王刚和卢北舟之间的矛盾根本不是"一时半会"的,也不光是村里腐败那点事,所以王刚就不停地去上访告卢北舟。(访谈,YCCCMASY20170909)

案例表明,村庄官僚在竭尽所能地为"自己人"服务,却对"外人"不予支持,这势必会带来与派系之外村民的矛盾,即便如此,村庄官僚也并没有"手下留情",最终还是将占地机会留给派系内的自己人。表面看来,那些在竞争中胜出的村庄官僚似乎只是"小人物""小角色",但是他们却是在纷繁复杂的乡村社会中能够摸索出规律,掌握政治技能的"大人物"。甚至在一定程度上而言,村庄官僚要想成为大人物,就必须通过"拉帮结派"掌握足够的社会资本。行动单位是理解差序格局的视角,在比较传统的乡土社会,差序格局可以是以宗族为单位的,随着传统乡土社会式微,差序格局的工具属性在不断增强,宗族逐渐被以利益交换为目标的宗派(宗族派系兼而有之)所替代,差序格局的单位也转变为宗派。以宗派为单位的差序格局充分体现了利益分配的宗派化。从属于某个宗派才更有机会获取利益,宗派之外的个体利益诉求常常受到损害,于是结成派系、形成圈子的冲动便会非常激烈。几乎所有接受访谈的农民都不同程度地强调在农村选举中宗族、派系的主导地位,而所谓的个人经济实力也必须得到各方势力的支持才能够发挥作用。

(三)村级政治陷入派性逻辑

差序化是每个人同他人交往并想象其生活世界的自然倾向,因此差序格局不应仅描述中国乡村社会格局,其适用范围应该更广。每个自然人,都会尝试以差序化应对和想象他们自己的生活世界。特别是在传统的以血缘和地缘为基础的社会,人们自然而然甚至不得不以一种"爱有差等"的方式来同他人交往[10]。当这种差序化的联结方式在向内人情机制的作用下不断生产小圈子、小团体之后,乡村社会中的社会网络便会不断家族化、派系化。实际上,在乡村社会关系的共振中,必然会形成以各自关系网络为基础的小群体,这才是村庄内部关系的常态。而当前农民原子化[12]、差序化的表述,强调个体与村庄社会脱离,秉持自我中心主义,却并没有全景真实地展示社会关系的演变。

向内人情下的"差序格局、块状聚集"表明,关系的远近依旧是农民日常行为的逻辑起点,同样也是村庄政治行为的逻辑起点。虽然利他主义的社会空间受到市场化、功利化的挤压,但是逾越家庭边界的小团体中依旧存在着牺牲精神与利他主义,只要小团体内部的契合度较深,整个群体内的联络依旧会很紧密。正所谓亲近的愈亲近,疏远的愈疏远。尤其是在重返家庭、重返家族、重返派系这样的态势下,以小群体的紧密程度来观察社会现象、个体行为,更加贴近真实的农村生活,特别是农村的政治运转。在日常生活中,行动具有随意性,村庄政治生活则并非如此,内部的运作属性更强,小微腐败现象就源于派系政治对各类资源的侵蚀。在费孝通论述的基础上继续分析可以发现,虽然水圈中央向外关系越来越疏远,但在水圈中央区域会发生不同中心的相互重叠,这些重叠区域就构成了联系紧密的小群体。否则一方面讲农民爱面子、讲人情,另一方面又讲农民原子化,这是一种矛盾的表述。而"块状聚集"的阐释则发现了个体原子化背后出现的小群体愈发紧密的逆原子化,乡村社会的逆原子化实际上是以小群体为单位展开的。逆原子化在乡村社会最显著的标志就是当前派性政治、宗派政治的兴起,这深刻地形塑了乡村政治的关系结构,各方势力无疑会深嵌乡村治理之中。一旦乡村政治陷入宗派结构中,其运转一定会遵从派性逻辑,而非惠民逻辑。

三、"策略规避"强化派性逻辑

(一)权力清单的复杂图式

"小微权力清单制度"是指对村一级公共权力和服务进行梳理、明确,将村级组织及村干部的村务管理权力及应承担的村务服务事项进行梳理并以清单的形式形成目录,再配以相关的监管保障机制的一套制度体系。其实国家对派性政治下的乡村治理乱象有着极为深刻的认识,并将村庄官僚的"小微腐败"行为视作是对党执政基础的侵蚀和破坏,因此不断尝试基层制度创新以应对这些问题。小微权力清单制度便希望通过制定标准化、流程化、专业化的各项指标指导农村工作。然而,乡村治理主要是对琐碎事务进行微治理,微治理的重要特点是其特殊性、综合性和不规则性,此类事务很难通过正式权力、科层体制来解决[13]。燕城村所在的矿市纪委会同组织部、政法委、农工委等部门深入调研,将24项涉及发展党员、项目招投标、"三资"管理等党务、村务集体权力事项和36项涉及低保申请、危房改造、村级印章使用等便民服务事项编成村级事务"小微权力清单"流程图60条,基本涵盖了村级组织和村干部的所有权力。随着这一经验的流行与完善,矿市将村务运行流程编成小故事、绘成漫画,以清单式、流程化的方式清晰地固定下来,统一编印下发《村级事务权力清单及流程图》小册子3.5万本,农村党员干部和村民代表每人一册;编印《"小微权力清单"制度典型案例》4000册,乡、村两级干部人手一册;印制20万份"清单挂历(2018—2019)",免费发放到全市534个行政村的每家每户。

“清单挂历(2018—2019)”小型商品物资采购流程图显示,购买 5000 元以下的各种工程所需材料都需要遵循严格的流程,必须组成 3 人以上的采购小组,还要询价 3 家以上,而大型商品、物资采购的流程则更为复杂。这在制度上形成了对村干部履职的刚性约束,适应了新时期乡村治理对强规则治理的需求,是对弱规则治理的村治模式的根本性超越[14]。同时,在实践的操作层面,却可能走向治理有效的反面,制造新的问题。复杂化的制度设计与简单化的治理期望之间、正式规范与非正式规范之间、程序的固定化与工作的灵活性之间存在着很难调和的矛盾。这些矛盾直接造成燕城村在小微权力清单的落实中,虽然在形式上满足了制度要求,却在实质上并没有改进治理绩效的结果,这也在更深层面反映了国家的行政逻辑与乡村的社会逻辑之间并没有达致合理的平衡。而且除了客观的资源短缺难题所造成的治理低效之外,最为关键的是在治理实践中本应发挥矫正与引导正功能的村庄权威,其在主观层面特有的行动逻辑是问题产生的重要原因之一。

(二)制度过载的负面效应

为了打击项目腐败等一系列的越轨行为,以强调程序为核心的复杂治理、技术治理,不断在制度、程序、技术层面对乡村治理的复杂性进行加码,形成了一种融合复杂治理与技术治理特性的“复杂化技术治理”,这其实就是一种“制度过载”现象。制度过载形容一种非常烦琐复杂的制度设计,其复杂程度甚至远远超过了现实的需求,这就使得此种程序治理并不一定会带来治理效能的提升。有些村干部很不适应自己的权力受到极大的束缚,而且同时,小微权力清单制度带来了嫌麻烦而不愿作为、没权力而不能作为、怕担责而不敢作为的情况。基层干部贪腐的活动空间无疑受到了挤压,可是做工作的积极性也丧失掉了[15]。“照章办事”可以降低违规犯错的风险,是对干部的一种保护,同时也会在一定程度上降低干部工作的自主性,刚性约束对柔性自主的冲击加重了不作为主义与不出事逻辑。

> 先把活干好再申请补贴的一点灵活性也没有了,必须按清单走、程序走。现在一切的经济开支都属于镇里市里管辖,我们俩(村支书与村主任)就有 500 块钱权力,哈哈。所以做事情根本做不成,有钱也做不成,再加上根本没钱,现在是没钱加没权。清单制度整得更麻烦了,有些规定有点过分。比如买只笔得询价三家,我买只笔还要去询价,这不是逗人玩吗?(访谈,YCCCGBSL20171011)

接受访谈的村干部之所以这样讲,很有可能还有不为人知的原因,针对这种情况,依据得到的其他信息,当时的调研笔记记录如下:

> 村庄官僚如果没有了独断专行的“土皇帝”特权,而要接受全面的监督,马上就会显得畏首畏尾,变得息事宁人,追求安稳度日。“不出事”就变得最为重要,因为谁都不想“惹祸上身”,或者说不想自己的所作所为被轻易地察觉。还有的人擅长“照章办事”“以规则应万变”,治理缺乏主动性、灵活性和人情味。这反映了村庄官僚要么想做“土皇帝”,要么想“一身轻”,在两个极端之间摇摆。在高压反腐态势下,即便被寄予厚望的小微权力清单制度也在一定程度上让恣意妄为的消极治理转向表面的积极行政。矫枉过正的积极行政在实质上依旧是一种典型的不作为、不担责的消极治理,消极治理与积极行政应该转向以人民为中心的积极治理。(调研笔记,20171021)

由此可见,小微权力清单制度在当前阶段最大的问题是在把权力关进制度的笼子之后,并没有配套的行之有效的办法激发治理活力,由于“矫枉过正”甚至在一定程度上带来了“束手束脚”“画地为牢”的治理格局,对积极主动的自主、自发治理产生了束缚。权力被“关进去”之后,很难再积极地“动起来”。技术治理典型地表现为讲究程序、按制度办事,国家期待通过这种不断完善、几乎完美的复杂化技术治理使国家的好政策在农村基层被落实好、执行好,让广大农民得到实惠。

但实际上,不恰当的激励手段不仅不会促进效率的提升,反而会造成出乎意料甚至事与愿违的后果[16]。如果集体资源很少,利益争夺也不强,复杂的决策程序就会徒增麻烦,制度过载会极大地提高治理成本。事实上,即便是在县域范围内,村与村之间的差异也造成在制度创新地较为成熟的做法被引入后面临经验有效推广的困难。最直接的原因就是即便再好的规范也是在一定条件下才能发挥最优效果。尤其是复杂制度、技术在相对简约的村庄中实施起来面临着大量诸如环境、文化、资源等一列现实问题。如果村庄缺乏资源,同时无法进一步引进资源支援村庄建设时,复杂的程序技术会进一步演变为制约与限制因素。

(三)制度过载下的策略规避

复杂的制度图式所反映的制度过载问题,束缚了村干部的治理自主性,而且增加了治理成本,于是在村干部不作为的反抗中极易流于形式。以"不作为""不担责"来规避技术与程序对自身的规范,这种现象可以被称为"策略规避"。村庄官僚规避制度规范在过去的具体做法主要是赤裸裸的"造假",例如通过虚构项目、虚构施工人员来套取工程款项。随着高压反腐专项整顿行动的开展,在制度规范愈发严格的背景下,村庄官僚规避监督的具体做法越来越策略化,从赤裸裸的"造假"转变为"不作为""不担责",表面上积极落实各项政策,实际却并不关心治理的效果。例如不敢虚构工程,却也不再申报工程,大量群众关心的工作被停滞下来。之所以将这种规避监督与惩处的手段或者技术定义为策略规避,就是因为村庄官僚以不作为和不担责为手段,并非以"对着干""硬碰硬"直接对制度规范进行抵制,不触犯规定却也不履行职能使村庄官僚的行动"挑不出毛病","隐蔽性""策略性"凸显。这就能理解为什么表面上看村庄官僚在积极地执行政策规定,但实际上却已经规避了制度制约,依旧"我行我素",时刻都在让自己的利益最大化,他们的行为无法被制度规范所捕获,却也难以纠正其不作为和不担责的本质。策略规避现象表明,改善乡村治理政治生态的努力常常只能从人以外的客观环境与环节着手,却很难扭转行动者所信奉的价值与遵循的逻辑,一旦技术手段放松或被发现漏洞,还是会很容易地被逾越或钻空子。就此而言,以复杂制度、技术来完善乡村治理的尝试存在着难以有效重塑人的价值取向与行动逻辑的缺陷。正是因为这个天然的缺陷,国家越是想输入资源、改善民生,反而越有可能遭遇"阳奉阴违",无法达到预期的目标与效果。

权力清单政策实施的举步维艰以致于不作为式的"自我束缚"表明,村庄官僚还是可以通过"策略规避",借"高压反腐"之名,行"庸政懒政"之实。强调科层化、技术化、具体化公共规则的现代治理价值,走程式化的技术性治理路线,势必导致规则日益精细、缜密,但究竟能否满足农民的诉求却"退而居其次",高度追求政体建设的制度主义在乡村社会治理实践中面对的是一套追求实际效果的农民国家观[17]。技术治理使乡村的权力运转起来更加规范,但科层化、行政化的运作方式却让权力与乡土社会发生一定的脱节[18],加之村庄官僚扎根于向内人情机制下的派性逻辑当中,即便在制度过载的情况下也会轻而易举地策略规避,这无疑使乡村治理效能大为减弱。

由图1所呈现的村级政治派性逻辑的形成脉络可知,向内人情机制下容易引发派性逻辑,为了抑制派性逻辑带来的治理效能问题,复杂的制度安排往往会陷入制度过载的格局。即便如此,受制约的村庄官僚依旧选择策略规避逃避相应的监督,其目的还是要为向内人情机制中的自己人服务,这一循环系统构造了村级政治的派性逻辑体系。对于像燕城村这样的农村而言,复杂的决策程序在基于派性逻辑的策略规避中就会沦为走过场,最终变成形

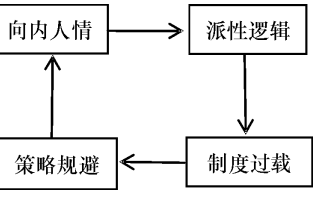


图1 村级政治的派性逻辑体系

式主义。因此,以小微权力清单制度为典型的不懈努力、艰难尝试如果不能在复杂的技术治理中降低治理成本,反而极大地增加了治理成本,最终会导致自治组织的低效空转。只有避免陷入村级政治派性逻辑的恶性循环,才能有机会真正实现乡村社会的有效治理。

四、派性逻辑后果:投机型经纪

(一)新经纪类型

在村级政治派性逻辑的作用下,乡村治理受困于治理低效、治理缺位、消极治理、权威衰落等多重困境,其中一个社会后果便是生产了新经纪类型:投机型经纪,这是理解当前乡村治理难以有效、高效的新视角、新概念。杜赞奇的研究非常强调,在乡村权力文化网络中,有一种理想型的"保护型经纪"是传统乡村社会中的"保护神"。但是在实际的权力运行中,传统的保护型经纪由于全面掌控乡村权力体系,利用其身份与地位其实存在争利的冲动与实践。另外,在"赢利型经纪"的行动逻辑中,为了获取自身权力的支撑力量,同样需要发挥保护型的功能。因此,所谓保护型与赢利型经纪之间的边界实际上是非常模糊的,关键还是要看具体的情境、阶段与操作。观察村干部在村级政治运转中的具体操作,特别是在向内人情机制中的策略规避可以发现,现在一些村庄官僚虽然来源于村民直选,不再是过去那种帮助国家收费同时趁机谋利的"赢利型经纪",却也不是村庄共同体的"保护型经纪",他的身份与角色应该在具体的情境中分析。当项目进村、资源下乡有利可图时,他可能是"赢利型经纪",当为了选举的需要而争取村民支持时,其又会充当"保护型经纪"。很显然,村庄官僚的角色与身份发生了摇摆,已经演变为一种"投机型经纪",其会根据形势的变化与判断,选择自己的行动策略,这是典型的"投机主义",这样的村庄官僚是典型的"投机分子"。

(二)扮演的角色

村级政治的派性逻辑生产了"投机型经纪",奉行投机主义的村庄官僚反过来又成为村级政治派性逻辑的制造者和推行者。表面上作为"带头人"的村庄权威本身成为利益投机分子,"信仰不坚定,但是套路足够深"是村民对这类经纪的普遍评价。投机型经纪极易演变为横行乡里的既得利益集团,主要原因在于其通过吸纳其他势力,一方面巩固自身的地位,另一方面则实现了势力的扩张。派系错综复杂的乡村容易成为权力争夺的舞台,而取得权力往往是控制集体资源与吸纳外来资源的途径。从获取资源支配权力的那一刻开始,接下来的任务便是尽可能地谋取私利。一旦作为代理人、当家人的村干部放弃原则,便为其他势力介入乡村治理埋下了隐患,提供了可乘之机。于是,为争夺村庄固有的或自上而下的资源,农村中的各路"强势"群体软硬兼施,各出高招,各得好处,一方面攫取利益,另一方面规避监督,最终从单个秉持赤裸裸的投机主义的"投机分子"异化为乡村治理的密不透风的"投机群体",个别农村本就严重的派性逻辑被强化。

(三)应对的思路

个别农村投机型经纪如此嚣张的重要教训就是应该抓紧抓早农村基层党组织的作风建设。局部地区由于不够重视对投机型经纪的整治,积重难返,使党的执政基础在乡村社会遭遇一定的损失。结合村级政治运转的派性逻辑来看,需从以下几方面着手应对乡村振兴背景下的投机型经纪问题:一是培育村干部为村民服务的政治观。重塑农村党员干部受教育的政治生态,强化对党的教育怀有敬畏之心以及实践党的性质宗旨的认同之心,既是淡化村干部投机倾向的关键"着眼点",也是新时代农村基层党组织实现权力高效运转的"着力点"。二是维护农村社会利益分配的公正性。需要以维护农村社会利益分配的公正性为切口,突出党组织的政治功能,彰显党服务于民的代表性,引导全体村民参与本村社会利益分配的决策过程,不断规范和透明化农村社会利益

的分配,从而削蚀投机型经纪的利益基础。三是健全村两委"一肩挑"监督机制。随着村两委全面实施"一肩挑",健全"一肩挑"的监督机制正在成为农村工作的重中之重。引导普通党员和村民用好对"一肩挑"责任人监督的"好差评"底牌,防止村两委"一肩挑"负责人异化为投机型经纪,才能使村干部致力于服务乡村振兴事业。

五、结论和讨论

村级政治派性逻辑产生的社会机制所遵从的路径便是,在乡村社会土壤中的人情机制是"向内"的,只对"自己人"生效、负责,于是衍生出了只对自己人给面子的"派性逻辑"。为了派性利益,即便在制度层层加码、层层堵截的情况下,村庄官僚会选择"策略规避",导致制度失效与制度失灵,最终仍旧依据"向内人情"展开治理实践。可以从费孝通先生的差序格局出发来认识向内的人情机制。差序格局常常被用来解释中国农村的乡土属性,这一概念在彼此熟悉的熟人社会之外,发现了人们的关系最终还是一种以自我为中心的,逐步外推的"同心圆"。在实际的生活中,差序格局的中心往往是家庭、家族或者派系,而非单个人。在解释村级政治运转困境的时候,应该重新回到乡村社会的社会基础,我们会发现在派系林立的村庄,差序格局实际上是以派系为中心的。在某个派系周边,围绕着众多的复杂人员,这些人员依据亲疏远近组成了团团伙伙,形成了林立的山头。为了维护派系的利益,即使在制度层层加码的情况下,相关的人员也会依靠"策略规避"的手段来规避处罚,向内人情→派性逻辑→制度过载→策略规避的循环系统构造了村级政治的派性逻辑体系。

与发达农村相比,底子薄、条件差的村庄在实现有效治理之前的巨大阻碍除了"硬件"之外,最大的短板在于缺少素质过硬的村干部队伍。在派性逻辑体系中,一部分村级政权的把持者正在成为伺机而动的"投机型经纪",在有机会捞好处的时候就会装扮为"赢利型经纪",在监管严格没有机会的时候就会异乎寻常的"乖顺",佯装成维护村民的"保护型经纪"。揭开这种伪装的面纱可以发现,派性逻辑生产了投机型经纪,投机型经纪反过来又加剧了当前村级政治运转的派性逻辑。于是乡村社会系统缺少生生不息的驱动力、"主心骨",很难维持本身的正常运转。向内人情机制嵌入农村政治运行,催生派性逻辑,派性逻辑衍生出了投机型经纪,投机型经纪巩固了向内的人情机制,因为投机型经纪的行动准则便是为自己人服务。这样一来,人情机制更加向"自己人"和"小圈子"聚拢。因此,个别地方乡村治理的"带头人""领头人"不仅没有发挥正能量,反而走到了农民的对立面,异化为"套路满满"的投机型经纪,这是乡村振兴中治理有效的艰巨挑战。抑制和消灭投机型经纪是推进乡村治理有效的紧迫任务和基础性路径,培育村干部为村民服务的政治观、维护农村社会利益分配的公正性和健全村两委"一肩挑"监督机制是应对投机型经纪问题,推进乡村干部队伍建设的客观需要与工作重心。

参考文献:

[1]李松玉. 乡村治理中的制度权威建设[J]. 中国行政管理,2015(3):80-84.
[2]王士俊. 农村制度变迁中的农民利益诉求——从杜赞奇"经纪模型"视角的考量[J]. 燕山大学学报(哲学社会科学版),2008(4):1-4.
[3]颜德如,加芬芬. 农村权威:演变、危机及重构[J]. 学习与实践,2016(8):97-105.
[4]程文侠,柳楚佩. 农村权威:政治与行政关系视角的讨论——以X村为例[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2014(6):26-31.
[5]吴毅. "双重角色""经纪模式"与"守夜人"和"撞钟者"——来自田野的学术札记[J]. 开放时代,2001(12):114-117.

[6]杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福民,译. 南京:江苏人民出版社,2003:2.
[7]李里峰. 经纪模式的消解:土地改革与赋税征收[J]. 江苏社会科学,2005(6):160 - 166.
[8]殷民娥. 培育乡贤"内生型经纪"机制——从委托代理的角度探讨乡村治理新模式[J]. 江淮论坛,2018(4):25 - 29.
[9]苏力. 较真"差序格局"[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2017(1):90 - 100.
[10]吕德文. "差序格局"的拓展性理解——行动单位的视角[J]. 江海学刊,2007(4):118 - 121.
[11]费孝通. 费孝通文集:第 1 卷[M]. 北京:群言出版社,1999:26 - 27.
[12]田毅鹏,吕方. 社会原子化:理论谱系及其问题表达[J]. 天津社会科学,2010(5):68 - 73.
[13]贺雪峰. 中国农村的"最后一公里"问题[J]. 新城乡,2017(11):73.
[14]孙琼欢. 小微权力清单:从弱规则向强规则转型的村庄治理——浙江省 N 县村级小微权力清单制度调查[J]. 河南社会科学,2017(10):58 - 62.
[15]董磊明. 农村社会的结构性变迁与治权弱化[J]. 人民论坛,2013(26):11 - 13.
[16]塞缪尔·鲍尔斯. 经济动物[M]. 刘少阳,译. 杭州:浙江教育出版社,2018:10.
[17]赵晓峰. 公私定律[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013:306 - 307.
[18]陈锋. 乡村治理的术与道:北镇的田野叙事与阐释[M]. 北京:社会科学文献出版社,2016:183.

Factional Logic of Village Level Politics and Speculative Broker

ZHANG Hong-yang
(*School of Social Sciences*, *Tsinghua University*, *Beijing* 100084, *China*)

Abstract: The factional logic of village level political operation is the root of low efficiency of rural governance. "Inward human relationship" leads to "factional logic", and village politics fell into the control of clans and factions. Therefore, the complicated institutional arrangement has constrained the governance vitality and brought about the pattern of "institutional overload". The village bureaucrats easily escape the institutional constraints through "strategic evasion" and continue to serve "their own people" according to the "inward human relationship mechanism". The circulation system of inward human relationship mechanism, factional logic, institutional overload and strategy evasion constitutes the factional logic system of village politics. One of the social consequences of the political factional logic at the village level is the appearance of "Speculative Broker", which in turn becomes the maker and promoter of the factional logic. In the implementation of rural revitalization strategy, it is an urgent task and basic path to suppress and eliminate "Speculative Broker" so as to promote the effective rural governance.

Key Words: human relationship; village cadres; rural governance; rural revitalization; effective governance