

再论“富人治村”

——基于地方政府自主性视角的解释

李祖佩, 胡朝阳, 马平瑞

(华中农业大学 社会学系, 湖北 武汉 430070)

摘要:既有研究难以从地方政府行为角度对“富人治村”的动力机制作出有效解释。在扎实田野调查基础上,本研究以地方政府自主性为分析视角审视“富人治村”的兴起和维系机制。地方政府(专指乡镇政府)自主性以行为过程的高度策略性和自利性为基本特征,以中心工作推进为着力点。研究发现,在村庄选举过程中,富人群体成为乡镇政府在强行政任务压力下的策略选择,而乡镇政府亦利用与富人群体之间的特有关系实现“优中选优”;在地方建设项目推进中,富人群体主导的村庄派系构成乡镇政府的一大治理资源,而乡镇政府以精英群体的实力对比为原则进行利益分配,从而实现行政任务的顺利完成;在村级民主决策中,乡镇政府通过策略性的利益抚平以实现村级民主决策与自身意志贯彻相契合。“富人治村”作为乡镇政府的治理策略而存在,且与地方政府自主性表达相互强化。在这当中,针对事权与治权不匹配背景下乡镇政府自主性的无序表达以及由此而产生的农村基层治理乱象,应给予有效治理,从而为有效激发“富人治村”对农村基层民主政治的积极作用,实现乡镇政府权力运行的制度化再造、农村有效治理与基层治理现代化提供坚实基础。

关键词:“富人治村”;地方政府自主性;“乡政”与“村治”;村庄派系

中图分类号:F323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)05-0025-12

一、引言

以私营业主为代表的经济能人治理村庄即学界所谓的“富人治村”现象最早出现在20世纪90年代的沿海地区,并随着21世纪以来地方经济社会的发展,逐渐蔓延开来,成为有别于传统村庄治理结构的普遍现象。在党领导下的村民自治制度实践中,“富人治村”在提升村庄经济发展水平、提高村级治理能力等方面发挥着积极作用,但也出现了村级民主治理空间萎缩、精英俘获等后果。归纳来看,“富人治村”中的“富人”具备以下特征:首先,从以经济收入水平为划分依据的阶层结构看,他们处于村庄阶层结构的顶端,具备多数村民无法比拟的经济实力;其次,从收入来源看,他们从事工业、服务业为其资本积累的主要渠道;最后,从关系重心看,他们的关系重心在村庄社会之外的市镇。从关注的核心议题看,既有研究主要集中于以下三个方面:

首先,关注“富人治村”形成的动力机制。这部分研究认为在中央基层党建工作思路和村民自治制度推行背景下,村庄利益密集、村庄社会分化、富人群体的名利追求,成为富人登上村庄政

收稿日期:2020-06-04

作者简介:李祖佩,社会学博士,华中农业大学社会学系、农村社会建设与管理研究中心,教授。

基金项目:华中农业大学中央高校基本科研业务专项资金“资源下乡背景下的基层政府行为研究”(2662020WFPY001),项目负责人:李祖佩。

治舞台的形塑机制。有学者指出,在利益密集的村庄,各主体围绕利益分配进行激烈博弈,富人群体以其常人无法比拟的经济实力和动员能力在选举中胜出,并主导村庄政治^[1]。有学者发现,在阶层分化的村庄中,富人治理村庄的动力来自“逐利”;而在去阶层分化的村庄中,富人治理村庄的动力来自“求名”^[2]。

其次,探讨“富人治村”的学理性质。这部分研究将“富人治村”放置于传统乡绅治村的比较脉络中,分析其学理性质。相较于乡绅治村,持积极态度的学者认为,经济能人治村是村民自治实践的一种形式,且实现了来自村庄社会的权力授予,因而是对传统乡绅治村的传承和超越^[3];持消极态度的学者认为,追逐现实经济利益的富人村干部很少积极主动地回应村庄内部公共服务需求,“富人治村”并没有发挥类似于传统乡绅治村的治理效能^[4]。“富人治村”为基层民主政治建设带来挑战^[5]。

再次,分析“富人治村”的政治社会后果。这部分研究将“富人治村”置于村级民主政治的语境中,审视其对于村级民主发展的影响。在积极方面,有学者认为富人竞争形成的派系政治,使得基层的治理结构呈现出多元化态势,有助于基层公共权力的民主化运行^[6]。“富人治村”带动了农村经济社会发展,有其合理性和必然性^[7]。但在消极方面,有学者认为“富人治村”不会起到带领农民致富的作用,反而造成政治排斥,与基层民主要求背道而驰^[8]。

上述研究对“富人治村”的不同层面展开深入研究,并为后续研究奠定基础。既有研究尽管研究结论存在差异,但分析视域均集中于村庄层面,从村庄社会结构变迁和村庄民主政治构建角度审视“富人治村”。而村庄视角的分析难以在“富人治村”的兴起为何与乡镇政府的积极行政同时发生这一问题上给予解释^①。事实上,无论是以“属地管理”和“行政发包”为特征的中国行政管理体制^[9],还是发展型政府的角色认定以及其中以财政收益最大化为核心的行为策略和目标设置^[10],抑或是当前学界讨论的政府治理方式变革下村级治理逻辑的变化^[11],都昭示了地方政府权力运行渗透至村庄社会中,并在村庄发展中起到不容忽视的重要作用。由此,地方政府(尤其是乡镇政府)的行为理应构成认识“富人治村”的重要角度。但既有研究要么将乡镇政府放置于背景性的位置上,要么尽管关注到乡镇政府对富人群体治理村庄的内在需求,但囿于研究侧重差异,乡镇政府行为与富人治村之间的内在机制关联并没有被呈现出来。

基于此,本研究尝试以地方政府自主性为理论资源,从乡镇政府行为角度对“富人治村”的兴起和维系提供新的解释路径。从后文分析可知,富人治村作为乡镇政府的治理工具或治理策略,而这为从乡镇政府角度审视地方发展过程中“乡政”与“村治”之间的关系构建提供了基础^②。2017年3月至4月,笔者及笔者所在的研究团队成员于我国东部A省林镇开展近一个月的调研。调研采用访谈法和观察法搜集资料,访谈对象涵盖乡镇政府领导、村干部、老板群体和普通村民等多个主体,观察法主要用于村庄选举过程、矛盾纠纷调解等方面。2017年4月至今,笔者又通过电话回访等形式,围绕研究议题进行了跟踪调查。

二、地方政府自主性:理论资源与分析思路

有学者在讨论地方政府的行为模式差异时,提出地方政府自主性的概念。借鉴既有研究,所

^① 积极行政是指政府并不是作为社会民众公共品诉求的被动回应者,亦非仅承担外交、国防及社会治安等基本公共管理职责,而是要主动行为和贯彻自身意志,且作为一大利益主体积极介入到社会治理中。相关研究可参见:柳砚涛.论积极行政法的构建——兼及以法律促进行政[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2013(3):56-64;苏祖勤.近代以来西方公共行政十大趋势[J].社会科学研究,2007(5):60-65.

^② 村民自治制度推行之后,国家正式行政体制链条止于乡镇一级,村级组织成为群众性自治组织,从而形成“乡政”“村治”的管理体制,详细讨论参见:徐勇.论乡政管理与村民自治的有机衔接[J].华中师范大学学报(哲学社会科学版),1997(1):19-25.

谓地方政府自主性是指“拥有相对独立利益结构的地方政府,超越上级政府和社会力量的双重制约,按照自身意志实现其行政目标和利益诉求的可能性,以及在此过程中呈现的有别于上级政府要求和民众需求的行为逻辑”^[12]。地方政府自主性关注的重点是地方政府能够在何种程度上摆脱体制内外各种力量的制约,按照自身需求偏好去实现自身利益诉求的可能性。

地方政府自主性地提出受“国家自主性”理论的启发。国家并非社会集团利益的被动回应者,而是作为一种对特定领土和人民主张其控制权的组织,国家可能会确定并追求一些并非仅仅是反映社会集团、阶级或社团之需求或利益的目标,这就是通常所说的“国家自主性”^[13]。国家自主性包括通过公共所有权和财税政策等工具实现的资本积累、通过行政理性实现的资源再分配能力以及由意识形态培育为主要构成的政治文化^[14]。

国家自主性与地方政府自主性均指明了权力机构有超越其他力量约束实现其目标的能力。但两者亦有明显不同。其一,在现代国家中,国家权力具有公权力的性质,公共福利最大化是权力行使的基本要求。国家自主性的发挥实质是国家利用自身的权力优势克服官僚体系和社会各种势力的阻隔,进而提升公共福祉的过程^[15]。而地方政府自主性具有的国家赋予的各种权力,但自主性发挥的目的并不仅仅是满足国家行政需要,还包括如何克服上级政府的行政约束以及社会力量的制约,满足其自利性诉求。其二,从能力相关性上看,受制于权力集中程度、授权程度和行政体制内部的管制力度等方面的不同,国家自主性能力与地方政府自主性能力并不一致。如果说权威体制与有效治理之间存在着结构性张力^[16],那么地方政府自主性注重的有效治理与国家自主性发挥所依存的体制之间亦存在结构性紧张关系,即地方政府自主性的提升往往意味着国家自主性能力的下降。

地方政府自主性意味着在行政体制的上下级之间以及政府与社会之间存在具有弹性的自主空间。对于国家而言,地方政府自主性有着正反两方面的后果。其一,地方政府自主性越强,就越是能够在更大的空间范围内,以更加灵活的政策手段来整合资源,完成上级下达的行政任务^[12]。在避免国家政策“一刀切”式执行的同时,地方政府的自主性使得地方政府有空间按照地方实际制定相应的地方性政策,保证政策的针对性和可操作性。其二,若地方政府自主性伴随地方政府利益的外显化同步增长,地方政府倾向于突破中央政府的政策限制,满足自身和地方强势利益集团的利益诉求。而在绩效合法性的考核激励之下^[17],地方政府自主性扩张又会激化府际竞争,带来地方政策的短期化和地方资源的浪费。

如若进一步拓展对地方政府自主性的讨论,会发现一方面地方政府自主性以改革开放实践为实际背景,并嵌入于中国行政体制的内在运行逻辑之中。因而,地方政府自主性有其客观必然性。另一方面,地方政府自主性强调的是地方政府在自身所处的结构性处境中,通过主动性行为的表达实现自身利益诉求的可能性。但不同行政层级的政府所处的组织位置和体制环境不同,使得政府自主性发挥的着力点以及表现方式等方面存在差异。

基于研究议题限定,如无特别说明,后文述及的地方政府专指乡镇政府。具体而言,本研究中的地方政府自主性专指作为具有相对独立利益结构的乡镇政府,超越上级政府和村庄社会中具有行政影响力的各种力量的制约,按照自身意志实现其行政目标的可能性,以及由此表现出来的区别于上级政府要求和村庄社会民众的行动逻辑。在其中,上级政府的制约力量主要是上级政府出台的旨在约束乡镇政府权力运作的制度设置,如后文述及的村民自治制度、项目工程招投标制度等。村庄社会的制约力量主要来自村民自治背景下村庄社会公共意志的表达,以及社会分化过程中村庄强势利益主体的影响力彰显。总结来看,乡镇政府的自主性具备以下两大基本特点:

第一,行为的高度策略性特征。从组织位置上看,乡镇政府处于行政体制和村庄社会的连接地带。村庄社会的不规则性,加之随着行政链条增加而导致的信息不对称程度的加深,乡镇政府独立的利益结构更加凸显,制度外、非正式、短期性的策略行为大量出现在乡镇政府的行为中。换言之,如果将灵活性作为分析政府自主性的维度之一^[18],那么这在乡镇政府那里更能够得到充分展演。

第二,行为过程中凸显出高度自利性。政府自利性是指政府除了具有管理公共事务的本质属性之外,还具有为自身组织生存和发展创造有利条件的属性^[19]。而当面对不利于自身的制度环境时,政府的自利性程度并不会降低,反而会创造条件发展自身以应对不利的外部环境。从制度环境上看,农业税费改革之后,受国家系列改革政策的影响,乡镇政府的正式治理能力降低已经成为事实^[20]。而另一方面,乡镇政府的行政任务却在增加,且超出现有正式治理能力范围,而这又促使乡镇政府在行政任务推进过程中注重以最小成本获得最大收益,即在行政任务推进中保有相对独立的利益空间。

需要补充的是,乡镇政府自主性的发挥以重点任务尤其是中心工作的推进为着力点。相对于上述省级及其他层级政府,政策落实、制度贯彻和具体任务完成构成了乡镇政府工作的主要内容。其中的重点任务或中心工作是指在目标管理责任书中,那些辅以严格的考核与检查要求,需要乡镇集中所有人力和物力,全心投入和应对的工作。在压力型体制下,乡镇政府承担着大量的行政任务和行政压力,乡镇政府的行为逻辑以及应对策略集中体现在以重点任务尤其是中心工作的顺利完成过程中。换言之,重点任务尤其是中心工作的完成构成了乡镇政府自主性发挥的具体着力点。

总结来看,行为过程的高度策略性和自利性,构成了乡镇政府自主性的基本特征。且乡镇政府自主性发挥集中体现在中心工作的推进过程中。后文依循以下两方面展开:第一,在村庄代理人选择方面,侧重于探讨地方政府自主性表达与富人群体登上并主导村庄政治舞台之间是否存在关联,若存在关联,其内在机制是什么?第二,在重点任务完成过程中,侧重于探讨地方政府自主性表达与富人主导的村级政治格局之间是否存在耦合,并主要于探讨地方政府自主性表达是否形塑并强化了富人主导的村庄政治格局。总之,在经验层面,前者强调村级选举中乡镇政府的村庄代理人选择上,后者注重村级开发等重点任务完成过程中乡镇政府的意志贯彻上。

三、积极行政、“代理人”选择与地方政府自主性

富人群体所具备的一般民众无法比拟的经济实力和社会影响力,加之21世纪初期中央政府号召“带头致富能力强、带领致富能力强”的经济精英入党参政当选村干部,都为富人登上村庄政治舞台提供了客观条件。但在富人登上村庄政治舞台的过程中,乡镇政府并非完全是被动的角色。相反,正如林镇的田野调查所示,富人群体治理村庄是当前制度环境和行政任务压力下乡镇政府的策略选择,乡镇政府通过自主性的发挥,鼓励富人群体参与到村庄选举竞争中,并确保有助于自身工作推进的人选主导村庄的权力结构。

(一)地方开发、绩效合法与富人登台

林镇地处A省东部,下辖16个行政村(社区)。镇域内有5家上市公司,其余中小型企业众多。2005年左右,林镇所属的塘市开启了新一轮(相对于改革开放之后八九十年代的开发,下文将此轮开发称为二轮开发)的城市化进程。林镇因属塘市市郊,承接了大量建设项目。在2017年,林镇承接的涉及社区改造、公路铺设以及大型水利设施改造等项目就有48个之多,涉及总资金7亿多元。此后,林镇承接的项目逐年增多,2019年已经达到59个,涉及资金9亿元。

较高的工业化水平以及由此而来的单位土地面积上经济总量的增加,项目建设中因土地征收、房屋拆迁而带来的外部利益的增加,使得该地区成为利益密集型地区^[21]。另一个不容忽视的问题是,在政府主导的城镇化过程中,乡镇政府自然需要承担大量行政任务,而任务的完成使其不得不与村庄社会打交道,并需要得到村庄社会的配合。在此过程中,乡镇政府需要积极介入到村庄社会之中,参与甚至主导村庄获得的外部利益分配过程。不同于中西部农业型地区表现出与村庄社会日渐疏远的“悬浮型”乡镇政权^[22],利益密集型地区的乡镇政府需要积极行政,即在村庄社会中实现权力运作和意志贯彻。

地方开发构成乡镇政府的重点甚至是中心工作。一方面,上文述及,税费改革之后乡镇政府正式治理能力已明显不足以承担繁重的行政压力和任务。另一方面,目标管理责任制的运行机制确为乡镇政府在正式治理之外提供开辟灵活空间的可能。从县级政府与乡镇政府签订的目标管理责任书看,更多体现了高度的目标导向性,或者说,乡镇政府的行为主要受到目标的强约束力,而相对缺乏来自过程或手段的约束^[23]。换言之,在工作推进中,县级政府注重绩效合法,即在不涉及危害社会稳定等“一票否决”问题前提下,乡镇政府的具体手段和行为方式并不受到严格约束。而这无疑为乡镇政府自主性行为的发挥提供了空间。也正是在乡镇政府积极行政过程中,富人登上村庄政治舞台。下面是林镇村两委班子中主要干部的情况统计表,见表1:

表1 林镇村主要村干部情况统计表

村名	村庄二轮开发开始时间	精英替代时间	现任村干部 ^①	担任职务	个体身份	村干部工作配合情况
黎村	2003年	2005年	李文凤	主任	家具公司老板	积极配合
蒋村	2003年	2005年	蒋柳华	主任	木材公司老板	积极配合
源兴社区	2003年	2002年	李兰煌	书记	洁具公司老板	积极配合
庆隆社区	2003年	2005年	汪强	主任	汽配公司老板	积极配合
兴村	2004年	2005年	赵庆华	主任	运输公司老板	积极配合
九村	2005年	2005年	刘浩	村委委员	文具厂老板	积极配合
旺村	2005年	2008年	周王兴	主任	贸易公司老板	积极配合
夏村	2006年	2008年	夏金程	书记	租赁公司老板	积极配合
蔡村	2006年	2008年	蔡秋升	主任	建材公司老板	积极配合
合村	2007年	2005年	仁新城	主任	建筑公司老板	配合一般
冯村	2007年	2005年	冯富	书记	建材公司老板	积极配合
麦村	2008年	2008年	麦友德	主任	建筑公司老板	积极配合
创村	2009年	2008年	林山	主任	木材公司老板	配合一般
生村	2010年	2008年	褚秋	书记	家政公司老板	积极配合
齐村	2010年	2008年	沈强	主任	维修公司老板	积极配合
潭村	2012年	未开始	李德胜	书记	非经济精英	配合一般

从表1中可以看出,首先,全镇16个村庄中,除地处山区且二轮开发还未波及的潭村外,其余村(社区)中均是由该村经济精英主导村庄政治。其次,除潭村外,村庄权力结构中经济精英替代传统以社会声望、家族辈分和做事公平为权威基础的村治精英^②,大都发生在村庄二轮开发前后。最后,除三个村庄外,林镇政府在项目推进过程中,都能够获得村干部的积极配合。一方面,富人群体主导村庄权力结构,与其通过担任村干部扩大社会关系网络进而助力于企业经营有关,亦与其寄希望于通过配合政府项目工程扩大利益空间有关。换言之,“富人治村”离不开富人群

① 为简化表格内容并突出重点,“现任村干部”指的是所在村庄工作中实际发挥主导作用的村干部,名字皆为化名。

② 以社会声望、家族辈分和做事公平为权威特征的村治精英在农业税费时期普遍存在,并在税费改革后中西部农业型村庄中延续下来,而从国家与农民关系角度对此类村治精英的兴起和更替的分析,限于篇幅,此处毋庸赘述,详见李祖佩,“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J]. 社会,2016(3):167-191.

体的积极行动。而另一方面,富人群体登上村庄政治舞台与村庄开发的进程相吻合,这说明乡镇政府的行动逻辑与“富人治村”的兴起存在机制关联。

(二)富人群体:乡镇政府“代理人”选择中的最佳选项

在利益密集型村庄中,各种主体基于村庄内生资源和外部输入资源的分配展开博弈,并形成与一般农业型村庄有着明显差异的村庄治理形态。而在利益博弈过程中,是否成功当选村干部尤其是主职干部,成为能否在博弈中掌握主动权的关键。由此,村级两委换届选举成为各方竞争的焦点,并出现派系斗争、贿选等选举乱象。以贿选为例,在林镇合村,2011年选举各方共出资1100余万元,其中现任主任仁新城出资600余万元,且大部分选举资金用在了争取选票上(合村主任,20170303)。

按照2010年颁发的《村民委员会组织法》第十七条规定,当村委会选举中出现贿选等问题时,村民有权向乡镇政府反映,乡镇政府调查后依法处理。据笔者搜集到的数据看,2017年2月份全镇换届期间,镇政府共收到9条有关选举不正当竞争的问题线索,但均没有进行实质性调查处理。换言之,面对村庄普遍存在的选举乱象以及村民的问题反映,乡镇政府在确保不至于影响社会稳定的前提下,一般并不会主动回应上述诉求。但乡镇消极回应并不等于置之不理。在选举中,乡镇政府会敏锐关注选举各方的动向和实力对比。这样,村庄的选举竞争一方面给乡镇政府掌握村庄派系力量对比及其变化提供了观测窗口,而这对于项目推进等后续工作而言大有助益(后文详述)。另一方面,“富人治村”在当地已经颇有“民意”基础。在长期的市场环境浸润下,财富崇拜的氛围日益浓厚^[24]。在此背景下,村庄富人群体积极参与村庄选举竞争,并在激烈的选举竞争中具备一般村民所不具有的优势。

质言之,在村庄选举的多数情况下乡镇政府采取的态度,实质是基于自身利益考虑的自主性表达方式。在当前的制度环境下,富人群体成为乡镇政府在重点任务推进过程中的最优选择,用林镇副镇长王宏伟的话讲,“有钱人当官的村比没钱人当官的村,工作好推进得多”(林镇副镇长,20170305)。其原因有以下三点:

其一,上文述及,受税费改革及其系列改革政策的影响,乡镇政府治理能力剧减,乡镇政府的正式权力行使受到越来越多的规制。但在大量的项目推进过程中,乡镇政府的治理能力难以承担日益增加的治理任务,需要在正式制度规定之外,吸纳其他力量补充正式治理能力的不足。而其中,以经济实力为基础而具备一定影响力和动员能力的富人群体,成为乡镇政府优先选择的对象。

其二,乡镇政府与一般村民之间的权利义务双向制衡关系随着农业税费的取消而断裂。由此而来的是,在大量项目推进过程中,乡镇政府越来越难以应对一般村民提出的(有理还是无理)诉求^[25]。而富人群体多是村庄中私营企业主,与部分村民之间存在着雇佣关系或乡情关系,加之具备一般村民所不具备的经济实力和社会地位,富人群体在处理项目推进过程中的矛盾纠纷时,有着乡镇政府所不具备的优势。

其三,相对于一般村民,富人群体有着更强的与乡镇政府保持良好关系的诉求。乡镇政府具有部分土地审批、市场准入许可等作为私营企业主所看重的行政审批权限。可以说无论出于企业经营的需要,还是出于利益空间扩大的需要,富人都需要积极配合以换取乡镇政府的支持。由此,富人群体成为乡镇政府在村干部“选择”序列中的首要选择。

(三)“优中选优”:村级选举中的选择性介入

富人群体是乡镇政府在村干部选择中的首要选择,但富人群体中存在着个体资质、影响力以及办事能力的差异,因而并非所有经济精英都能达到乡镇政府的理想要求。而乡镇政府既要默

许激烈的选举竞争存在,又需要做到“优中选优”。在选举竞争激烈的背景下,乡镇政府针对不同村庄承接的项目类型不同,采取的介入手段也存在差异。

在涉及征地、拆迁等项目推进的村庄,土地、资产升值带来的利益分配以及矛盾调处构成村级治理的主要内容。换言之,从乡镇政府角度看,能否配合乡镇政府在规定时间内,“摆平”村庄矛盾进而实现项目的顺利实施,是评判村干部是否合格的关键。而要达到要求,村干部除了具备村庄富人所有的社会影响力之外,还需要有强势的个性以及强而有力的社会关系网络。另一方面,因大量内外部利益的引入,村庄选举竞争尤其是富人所主导的派系斗争极为激烈,无疑增加了乡镇政府“优中选优”的难度。以冯村为例,该村冯富(见表1)符合乡镇政府的用人标准,但在2011年换届选举中,形成以冯富为代表和以梁强(汽配公司老板,联合其他两位老板)为代表的两派,选举竞争异常激烈。乡镇政府派专人负责居中调解,并暗示若梁强退出主任竞选,在其他方面给其以补偿,梁强退出竞选后冯富顺利当选(林镇办公室主任,201703117)。在林镇,冯村的案例具有代表性。换言之,在此类村庄中的选举介入中,乡镇政府一般会在村庄富人之间担任调停者角色,并通过补偿允诺达成富人群体内部的妥协,进而保证村庄中处事强势、关系网络发达的富人担任村庄主职干部。

对于以承接公共品供给、环境改造以及旅游开发等民生类项目为主的村庄,村庄建设往往被冠以“亮点村”的名义而成为乡镇政府获得工作绩效的重要方面^[26]。与前述村庄相比,此类村庄同样获得大量外部项目资金注入,但不同点在于,此类村庄往往属于征地、拆迁等项目推进工作已经完成的村庄,且村庄建设中需要动员村民积极参与其中以达到项目建设与村民需求相一致,进而实现村庄建设升级的最大化收益。这就需要村干部具有较强的社会动员能力。因此,乡镇政府更倾向于选择民意基础相对较好的富人担任村干部。尽管乡镇政府在确定民生类项目投放对象时,较低的村庄政治竞争度就是其中的一大标准^[27],但在富人通过贿选方式参与选举时,村民在强烈的利益刺激下并不能保证会将选票投给真正认可的候选人。由此,在此类村庄中,乡镇政府仍然需要介入到选举之中。

在2013年,黎村被确定为乡镇政府民生类项目重点投放村。在2014年换届选举时,李文凤(见表1)联合其他5个村里的小老板向前任主任甘有强发起挑战。甘有强是该村经济实力排名第一的大老板,但为人比较强势,且并没有多少时间管理村庄事务,多数村民意见很大。在村庄征地拆迁等工作中,甘有强确实配合乡镇政府做了大量工作。但黎村作为民生类项目重点投放村之后,甘有强因民意基础的缺失而不被乡镇政府纳入到“优中选优”的范围内。李文凤及其联合起来的5个小老板尽管经济实力上不及甘有强,但民意基础要好得多。当年换届投票之前一个月,乡镇政府一直在做甘有强工作,但甘有强坚持参选。于是乡政府以甘有强厂房占地未经审批为由介入,以至于甘有强失去了当选机会(林镇副镇长,20170327)。2017年底换届时,因项目集中投放并没有完成,黎村仍被定为重点开发村,乡镇政府仍要通过补偿许诺等方式确保甘有强不参与选举,以保证李文凤顺利当选(林镇副书记,20190506)。

正如黎村案例所示的,在此类村庄的选举介入中,乡镇政府采取支持一方压制另一方的策略,以确保能够动员村民的富人当选。林镇私营企业较发达,而受早期发展中相应法律和行政监管等方面不足的影响,这些私营企业往往在占地、厂房搭建等方面多少存在不合规甚至违法的情况。换言之,乡镇政府需要依靠富人群体完成重点任务,又能够对他们实施有效控制。当村庄选举未能按照乡镇政府意志推进时,对原本“睁一只眼闭一只眼”的富人违规情况的选择性处理,则成为乡镇政府介入村庄选举的策略手段。

有学者指出,在村民自治的制度环境下,“乡政”如要直接进入村民自治的村庄,既缺乏制度

依据,也缺少组织依托^[23]。然而,综合分析,无论是乡镇政府在村庄选举中的默许态度,还是利用与地方富人群体之间特殊关系实现代理人的选择,均可视为乡镇政府以重点任务推进过程中的高度策略性行为,即地方政府自主性的集中表达。乡镇政府通过自主性发挥,从制度外寻找空间,在村级民主选举中获得自身意志的有效贯彻。

四、派系平衡、互惠结构与地方政府自主性

上文从地方政府自主性发挥角度,发现富人群体登上村庄政治舞台不仅是富人群体自身能动性发挥的结果,还与乡镇政府主动默许和选择密不可分。而在具体的行政和治理任务完成过程中,乡镇政府以任务完成为中心的自主性发挥,与“富人治村”背景下村庄治理形态相互强化,为“富人治村”的长期存在提供了必要基础。

(一)村庄派系作为一种治理资源

在利益密集型村庄中,派系斗争成为认识村庄政治特点和村级治理形态的重要变量。总结既有研究会发现,派系斗争实质是选举过程中富人群体内部出现分裂,随之不同富人分别影响和动员部分村民参与其中,进而出现由富人为首的、以现实利益为联系纽带而形成的行动团体,且会在选举后仍会存在并构成村庄政治格局中的一大要素^①。作为一种客观存在,村庄派系在基层社会中发挥正反两方面功能。一方面,村庄派系在农村社会生活中发挥着村民利益表达和保护、公共参与的动员和组织、公共权力的监督和制约等多种功能^[6];另一方面,派系斗争导致村政混乱和村庄公共性的缺失,并增加了地方政府的维稳压力和农村社会秩序的不确定性^[28]。而从地方政府自主性角度看,村庄派系构成乡镇政府的一大治理资源。换言之,派系力量的对比为乡镇政府利益分配进而顺利完成项目、推进任务提供了条件。

上文述及,在村庄选举过程中,乡镇政府一方面默许选举乱象的存在,另一方面又在不失时机地观察各派的力量对比和内部构成的变化,并将派系力量作为利益分配的重要参照。2015年,林镇承接的两条省级高速公路同时开工,为推进工程顺利实施,该镇辖区内相关联的旺村等七个村征地拆迁过程中涉及的清表填方工程几乎全部承包给所在村派系的代表(即作为领导者的富人)。承包规模划定比例与派系力量对比成正比。以旺村为例,该村共涉及清表填方工程650余万元。当时村里存在以村主任周王兴为首的一派和以王林为首的一派,从人口规模和家庭经济实力上综合考量,两派的力量对比在6:4,而当年的清表填方工程涉及的资金则以6:4的比例承包给周王兴和王林(林镇项目办主任,20170401)。后续的跟踪调查表明,这种资源分配的逻辑在林镇2015年至2019年的村庄建设和开发中仍普遍存在。

乡镇政府之所以以派系力量对比作为利益分配的重要参照标准,是因为一方面税费改革之后,村级组织的统合力量原本就已经弱化,村级组织难以承接乡镇政府繁重的地方开发任务。另一方面以村庄中农户为治理单元,又存在极高的治理成本。而事实证明,如果以派系力量为参照标准,将行政任务和资源分配承包给作为派系代表的富人群体,作为回报,富人及其所领导的派系力量为乡镇政府在项目推进中的矛盾调解等方面给予有力配合,乡镇的行政任务和自身诉求亦能够顺利实现。

存在派系斗争的村庄意味着社会经济分层明显出现富人群体,且富人群体之间存在矛盾。而在社会结构并没有出现上述分裂的村庄,乡镇政府工作推进的难度更大。潭村属整体移民村,且地处林镇西部山区,经济发展水平在该镇排名倒数第一。村民以外出务工为主要收入来源,经

^① 关于村庄派系的深入研究可参见:吴思红,李韬.村“两委”选举中派系贿选现象研究[J].政治学研究,2015(1):104-113;全志辉.派性的性质与农村组织重建的资源——湖村、路村、岭村三村比较[J].中国农村观察,2007(4):13-37.

济收入分层并不显著,富人群体并没有出现。村庄熟人社会中的传统人际关联和社会规范因未受到纵向社会分层的影响而仍然存在并发挥作用。正因此,潭村村干部在配合乡镇政府工作时,往往会囿于村庄社会舆论而表现出较低的配合度。换言之,在政府与村庄社会关系中,村干部扮演着政府“代理人”与村庄社会“当家人”的双重角色。而在此类村庄中,“当家人”角色在村干部的角色认定中占有更大的比重,即村干部更多扮演着村庄社会利益的代言者而非乡镇意志的贯彻者。面对着“铁板一块”的村庄,乡镇政府的工作推进难度极大。潭村的项目推进长期停滞不前,在近年的工作排名中总是处于末位。

但需要认识到,派系均是以村庄中的富人主导的,实际反映的是富人在村庄社会中的影响力。因此,乡镇政府以派系力量作为一种治理资源,无疑为富人群体在村庄社会中彰显自身影响力提供了有力的利益激励,“富人治村”得以进一步强化。

(二)利益分配与村庄民主决策的控制

一方面,按照《村民委员会组织法》规定,涉及村集体经济收益的使用、征地补偿款的使用和分配等诸多方面村庄公共事务时,均需要由村民会议或村民会议授权村民代表会议讨论通过。A省为进一步加强村级民主管理能力,出台《A省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》和《A省村民委员会选举办法》。其中,除强化既有关于村民会议和村民代表议事程序外,还增加了村民代表会议可补选村民委员会成员、推选产生村务监督委员会成员、联名提出罢免村民委员会成员等多项权限。另一方面,对于上述富人在项目工程发包获得的收益,因属政府项目资金,对于村庄而言属外部收益,一般村民秉持“谁有本事谁得”心态,并不会反对甚至阻碍政府项目工程实施^[29]。但村庄内部资源、资产升值而获得的集体收益与村民个体利益直接相关,村民参与积极性相对较高。

尽管在村庄选举中,乡镇政府介入后能够得到符合其需求的最优结果,但当以村集体的名义进行涉及每个村民切身利益的资源分配时,加之中央和省政府关于村庄民主决议的上述相关规定,村干部不可能确保能够完全掌控局面。且在村庄派系政治背景下,村民会议或村民代表会议为派系斗争进一步的展演提供了平台,又进一步增强了村级决策的不确定性。

而对乡镇政府而言,村民会议或村民代表会议讨论的事项如若没有得到理想结果,将会直接影响其他工作进程。比如,若村庄中征地补偿款的分配无法达成共识,村民收益无法达到预期,将会直接影响后续的征地工作甚至征地后招商引资工作,类似情况在林镇麦村、创村两个村的征地拆迁中出现过。如此,如何既能符合程序规定,又能确保村民会议或村民代表会议按照自身意志在一定的时间许可范围内通过相关决议,成为乡镇政府关注的重点。

为节省会议组织成本,提高决议效率,村民代表会议而非村民会议成为当前村级民主决策的主要组织形式。而根据A省相关规定,村民代表选举发生在村委会换届选举期间,成员选出时间早于村民委员会形成时间。由于选民范围以及乡镇政府干预程度不同,村民代表中的构成与村委会成员尤其是村主任的派系构成可能并不一致。换言之,村主任并不一定能够影响多数村民代表。而按照《村委会组织法》规定,村民代表会议有三分之二以上的组成人员参加方可召开,所做决定应当经到会人员的过半数同意。但如果村委会成员无法影响多数村民代表,村民代表会议上表决的提议就有可能无法通过或者得到与乡镇政府意志相左的结果,类似情况在林镇夏村、生村、齐村等村庄中并不鲜见。如在齐村,2011年至2014年,时任村主任为该村租赁公司老板李华,但多数村民代表被反对派沈强左右。由此,李华在任的三年里,村级土地补偿款的发放、村庄民生类建设项目涉及的占地和集资等事项,在村民代表会议上不能及时获得通过,有些会议甚至要连续召集数次。三年里,齐村在林镇政府工作推进中拖了后腿(林镇党委副书记,

20170313)。

上文述及,乡镇政府基于不同村庄承接的政府工作内容不同,而对村主职干部在富人群体中进行策略性选择,同时在富人群体内部,通过建立在派系力量对比之上进行利益分配。乡镇政府的做法能在一定程度上确保项目顺利推进,但并不能弥合派系矛盾。相反地,在利益让渡之下,各方通过利益分配强化了内部团结,同时又寄希望于强化派系实力增强自身的谈判能力,进而扩大利益空间。某种程度上说,富人群体中的非体制精英左右多数村民代表,实质是借此在利益分配中扩大话语权的一种手段。

结合林镇的案例材料发现,乡镇政府为降低村级议事的决策成本进而缓解行政压力,进一步的利益让渡成为主要手段。具体而言,通过增加项目工程承包份额的方式给予影响多数村民代表的富人以更多的利益。如在九村,2017年至2019年间,该村多数村民代表受文具厂老板刘浩影响,而在该村开发建设中,乡镇政府可支配的项目工程总份额的70%被刘浩承包,其本人也在2017年换届选举时当选为九村村主任(林镇纪委书记,20190809)。

体制外^①的富人通过影响村民代表扩大自身利益空间,而乡镇政府的利益让渡又实现村庄内部决策成本的降低,为繁重的行政工作推进提供了进一步便利。由此,乡镇政府与富人群体形成一种互惠结构。其中,富人群体依其在村庄中的影响力获得乡镇政府的利益眷顾,而乡镇政府以其具有的资源分配权获得富人群体在工作推进中的支持。

有学者认为,乡镇政府事权与治权的不匹配是其通过无原则的利益让渡解决治理问题的原因^[20]。事权与治权不匹配指明乡镇政府所处的结构性处境,但并没有揭示在这种结构性处境之下乡镇政府的自主性行为表达。对于乡镇政府而言,自主性行为表达才是构成无原则利益让渡出现的更为直接的原因。“这种做法虽然说不怎么合规,但其实是在现有制度条件下成本最低的,工程承包给谁都一样,承包给他们(指富人,笔者注)村里面的很多矛盾就都摆平了”(林镇镇长,20190310)。而按照项目制的制度规定,项目工程承包需要经过工程招投标等专门程序,但在具体实行过程中,乡镇政府一方面将工程直接承包给村庄中的富人群体,以换回富人群体的积极配合;另一方面又整理、制作各种材料以应对项目验收的诸种程序要求。

以富人群体作为大量项目建设等行政任务中的实质代理人,弥合了当前乡镇政府正式治理能力不足的问题。而项目资金又属国家或上级政府的专项资金,资金使用并不影响到自身财政。由此,借助项目建设与富人群体结成互惠结构,便被乡镇政府视作“成本最低”的行为策略。从乡镇政府角度看,互惠结构的形成是以最小的成本完成行政任务基础上的自主行为选择。换言之,若具体到本研究的议题中会发现,乡镇政府并非被动的利益分配者,而是在现有制度环境下自主性表达的具体方式。由此,乡镇政府的自主性行为表达,无疑为富人群体主导村治提供了进一步的利益激励,“富人治村”得以进一步强化。

五、结论与讨论

对于乡镇政府而言,自主性并不意味着乡镇政府具备村庄社会力量所无法匹敌的权力势能,更不意味着乡镇政府权力的主动越界,而是注重正式治理资源和治理能力不足、“乡政”与“村治”的制度结构、村庄社会变迁等结构性压力下,乡镇政府自身的意志贯彻。本研究从村庄民主选举、村庄项目推进以及村级民主决策等方面,呈现地方政府自主性表达与富人治村之间的内在关

^① 村庄体制内精英是指村两委干部,体制外精英指并不在村两委担任正式职务但在村庄社会中有一定影响力的村民。参见全志辉,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(3):158-167.

联。需要指出的是,地方政府自主性与“富人治村”之间存在着韦伯意义上的“选择性亲和”关系^①。而这也决定了本文的研究结论与既有相关研究形成互补而非互斥关系,进而为“富人治村”的兴起和维系提供一种解释路径。

需要说明的是,本研究的目标是聚焦于从乡镇政府行为角度审视“富人治村”的形成和维系机制问题,进而为进一步发挥村庄富人群体在地方经济发展和基层民主化建设方面提供助力。事实上,村庄富人群体在地方经济发展中发挥不可否定的积极影响力。并在部分地区,通过从“带头致富”向“带领致富”的能人转型,村庄富人群体为村庄社会政治经济的整体发展已经做出实质性贡献。

地方政府(本文专指乡镇政府)自主性的表达,尽管为完成涉及地方开发和发展的行政任务提供助力,但其中“乡政”与“村治”之间的实践张力凸显。具体而言,富人治村并非仅是村民自治制度推进和村庄社会分化等因素形塑的结果,更是作为乡镇政府在地方开发、项目建设等行政任务完成中的策略工具。进一步看,村级民主政治因大量乡镇行政力量的无原则介入而难以获得发育空间,从而使得富人治村对基层民主政治的促进作用难以出现,反而使得富人治村的消极后果得以持续存在。

地方政府自主性的无序表达反映出国家制度化渗透社会的能力即国家基础性权力不足^[30]。有学者主张将国家政权建设的目标着力于基础性权力建设之上,以重塑权力运作的原则与规则,使基层政权组织具有维持乡村社会日常秩序的制度化 and 常规性权力^[31]。但是,乡镇政府实际工作中的行政任务比较繁重,而制度的推进在某一层面加重了这一情况。名实分离的权力运行过程因其外在形式的合法性,往往被用于掩盖公权力形式过程中的恣意化和非法化^[32]。亦有学者认为问题根源于压力型体制和乡镇政府治理能力的失调上,主张国家通过对乡镇的减压和赋权解决乡镇政府权力运作中出现的问题^[25]。但在现行体制下,一方面,赋权的程度和边界难以界定;另一方面,当行政任务压力不足时,“悬浮型”的乡镇政权^[22]或许会进一步普遍开来。

乡村政府自主性无序表达的有效遏制,既关系到基层治理现代化建设,又直接影响乡村振兴战略推进。习近平总书记指出,推进国家治理体系现代化,就是“为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系”^[33]。基层治理体系是国家治理体系的基础性环节,聚焦本文分析,基层治理体系现代化的关键环节在于有效限制乡镇政府自主性的无序表达,克服地方经济社会发展过程中“乡政”与“村治”之间的实践张力。同时,乡镇政府是乡村振兴各项政策的落实主体之一,其自身自主性的无序表达,无疑降低了国家乡村振兴战略实施中各项政策的实施绩效。

而结合前文分析,针对事权与治权不匹配背景下乡镇政府自主性的无序表达以及由此而产生的农村基层治理乱象,应从以下三个方面入手予以解决:第一,强化契合当前乡镇政府实际行政压力与治理能力的制度供给,增强制度自身的适用性。如对市县政府可基于不同地区乡镇政府差异化的行政工作内容和治理能力出台不同的绩效考核办法,或者将行政任务完成过程中对村民自治制度的实际遵从和村级民主政治的实际推进与绩效考核相挂钩,提升绩效考核中过程管理的分值。第二,在现有制度供给基础上,实现行政任务量、行政压力程度与制度供给水平之间的相对平衡,确保乡镇政府行为有制度可依。当难以在现有制度供给中找到完成任务的有效治理资源,或现有制度供给不足以有效缓解行政压力时,乡镇政府制度外策略性甚至无原则性行为的出现也就成为必然。第三,在制度设置层面,应将村民自治制度与政府管理制度统合考虑,

^① “选择性亲和关系”或“内在亲和性”在马克斯·韦伯关于新教教义与资本主义发展的关系中有详细表述,参见:马克斯·韦伯. 新教伦理与资本主义精神[M]. 康乐,简惠美,译. 桂林:广西师范大学出版社,2010:17,68,100,114,127.

在制度内容兼容度、制度衔接度等方面审慎修正和完善。同时,要强化政治意识,全面巩固党在农村的领导地位,重视党领导下的制度建设,保障基层党建科学规范,确保基层党组织行使好党和人民赋予的权力^[34]。由此,才能实现“乡政”与“村治”的有机结合,有效激发富人治村对农村基层民主政治的积极作用,遏制其负面后果,从而为实现乡镇政府权力运行的制度化再造、农村有效治理与基层治理现代化提供坚实的基础。

参考文献:

- [1] 贺雪峰,谭林丽.内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例[J].政治学研究,2015(3):67-79.
- [2] 刘磊.农村分化背景下富人治村的类型及其影响[J].人文杂志,2011(12):110-117.
- [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] 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.
- [5] 魏程琳,徐嘉鸿,王会.富人治村:探索中国基层政治的变迁逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014(3):8-15.
- [6] 卢福营,孙琼欢.论现阶段农村基层政治生活中的派系[J].天津社会科学,2005(1):65-69.
- [7] 卢福营.治理村庄:农村新兴经济精英的社会责任——以浙江省永康市的私营企业主治村为例[J].社会科学,2018(12):55-63.
- [8] 贺雪峰.论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础[J].社会科学研究,2011(2):111-119.
- [9] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2008.
- [10] 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112.
- [11] 王向阳.政治引领:中西部留守型村庄村干部职业化的动力机制探析——基于陕西扶风X村村干部职业化实践的考察[J].西南大学学报(社会科学版),2019(5):16-24.
- [12] 何明显.市场化进程中国的地方政府角色行为模式及其变迁——浙江现象的行政学解读[J].浙江社会科学,2007(4):43-48.
- [13] 彼得·埃文斯.找回国家[M].方力维,译.上海:生活·读书·新知三联书店,2009:10.
- [14] 王星.1978年以来中国“国”与“民”关系之历史演进——立足于国家自主性理论的思考[J].人文杂志,2011(2):58-70.
- [15] 李祖佩.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J].政治学研究,2015(5):111-122.
- [16] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [17] 杨宏星,赵鼎新.绩效合法性与中国经济奇迹[J].学海,2013(3):16-32.
- [18] 王永茂.国家认证能力、基层政府自主性与农村政策执行——以农村危房改造政策为例[J].甘肃行政学院学报,2016(4):15-22.
- [19] 金太军,张劲松.政府的自利性及其控制[J].江海学刊,2002(2):106-112.
- [20] 田先红.治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事,1995~2009[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [21] 贺雪峰.论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础[J].政治学研究,2011(6):47-56.
- [22] 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):1-37.
- [23] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.
- [24] 田先红.阶层政治与农民上访的逻辑——基于浙北C镇的案例研究[J].政治学研究,2015(6):98-109.
- [25] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化:资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015(3):95-120.
- [26] 李元珍.典型治理:国家与社会的分离——基于领导联系点的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(3):101-109.
- [27] 李祖佩,钟涨宝.项目制实践与基层治理结构——基于中国南部B县的调查分析[J].中国农村经济,2016(8):2-14.
- [28] 田先红,罗兴佐.派系政治与农民上访的逻辑[J].思想战线,2017(2):112-119.
- [29] 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.
- [30] 迈克尔·曼.社会权力的来源:第1卷[M].李少军,刘北成,译.上海:上海人民出版社,2002:65-70.
- [31] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [32] 陈国权,陈洁琼.名实分离:双重约束下的地方政府行为策略[J].政治学研究,2017(4):71-83.
- [33] 习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化[N].人民日报,2014-02-18(1).
- [34] 文丰安.中国共产党农村基层组织建设百年历程、鲜明特色及现实启示[J].中国农村观察,2021(4):32-48.

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>