

关系吸纳制度:寡头治村与基层民主的变异

安永军

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)



摘要 寡头治村是基层民主失序的极端形态,分析寡头治村的形成机制有助于把握基层民主建设的难点。在宗族分化的社会基础和开放选举的制度框架下,以家族关系为基础的自己人关系在精英的权力竞争中被政治化,成为精英的政治支持集团。寡头治村的形成在于寡头个人的能量超出其他精英,且在村庄内构建了笼罩性的自己人关系网络,从而建立稳固的权力基础。在自己人关系网络居于主导的情况下,公共关系变得私人化,在利益分配和村庄治理中,私人原则均居于主导地位,公共性的制度运作被吸纳,而公共关系的私人化又反过来巩固了寡头的自己人关系网络。在实际的村治格局中,公与私是混合在一起的,而村干部的行为向公的方向还是向私的方向偏移,取决于村干部的自己人关系网络的强弱。

关键词 寡头;基层民主;庇护关系;公共性

中图分类号:C 915 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)05-0137-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.05.016

封建时期的基层治理体制是一种双轨治理体制,县以下依靠乡绅进行自治:一方面,土地资源和地方权力集中在士绅手中,士绅在地方社会分层中处于优势地位;另一方面,士绅也同时代表了地方共同体的整体利益,对下层民众承担保护责任^[1]。而士绅对民众的保护性关系,建立在权力的文化网络基础之上,士绅之所以能够代表“公”的角色,主要来自文化系统对士绅的道德约束。进入近代以后,国家政权建设导致“赢利型经纪人”兴起,建立在道德约束基础上的地方利益保护人的士绅,被前者所替代,国家政权内卷化,基层秩序也陷入溃败之中。新中国成立以后,在集体化时期,国家权力下沉到乡镇,并通过对村干部的控制延展到村,但村干部仍具有相当大的“自由政治空间”^[2],国家的社会主义意识形态教育本质上仍然是一种道德性的软约束,在约束失效的情况下,国家通过政治运动的方式进行矫正。而在改革开放以后,社会主义意识形态不断地去魅,其道德约束力不断下降,国家引入村民自治制度来加强基层民主。在税改以前,由于国家税费汲取对村干部权力的依赖性,导致了普遍的干群对立,国家政权的内卷化问题又重新加重。税费改革后村干部与村民的对立关系大大缓解,但是,村民自治制度仍然面临着重重阻碍。可以看到,国家解决村级民主问题的思路经历了从道德约束向制度约束转型的过程。

农村基层民主包括四个方面,即“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”,早期农村基层民主的实践重心集中在民主选举上,将民主选举等同于基层民主。但正如学者所指出的,虽然民主选举在全国已经进入常态化运行阶段,但是在重选举轻治理的导向下,民主治理的水平仍然非常低^[3],村干部在任期内的治理经常背离村庄的公共利益,村民无法有效约束村干部的违规行为,村干部腐败、村干部“一言堂”、制度运作形式化、普通村民政治意识不强等问题仍大量存在。对于农村基层民主发展所遇到的困境,学者们主要从以下两个视角对其进行分析。

一是外部视角,即从基层民主外部运行环境的角度进行分析。徐勇指出基层民主制度建设是国

收稿日期:2017-09-05

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理”(14JZD030)。

作者简介:安永军(1989-),男,博士研究生;研究方向:农村社会学。

家从外部推行的动员式民主,而非乡村内生的民主形式,因此,国家的角色对于基层民主的发展至关重要^[4]。仇叶将国家权力分为纵向和横向两个层次,并指出纵向的国家权力干预与村民自治是相互冲突的,而横向的国家权力介入,则可以为村民自治提供一个有效的制度框架,进而促进村级民主化治理水平的提升^[5],为了促进基层民主的发展,国家既需要行政放权,又需要进行制度供给。章奇等指出,自《村委会组织法》正式颁布以来,实现村级民主已经成为法律规定,但中央政府为了使地方基层政府完成管制任务,默许其不民主行为,从而出现“法律软约束”问题^[6]。王丽惠从乡一村关系的角度指出,乡镇为了增强对村干部的控制,将村干部变成了职业官僚,弱化了村民自治的运行空间^[7]。总之,外部视角的观点认为国家,即中央政府和地方政府的态度是决定基层民主能否落实的关键。

二是内部视角,即从基层民主运行的社会基础角度进行分析。贺雪峰指出,社会关联强的村庄,村民的一致行动能力强,能够对村干部形成有力的社会约束,村民自治制度更有可能成功^[8]。贺雪峰还认为制度的运行是有成本的,需要一定的经济基础来支持,东部地区村庄内的利益比较密集,围绕着利益分配的民主化制度才能够有效运作起来,而中西部村庄的利益比较稀薄,则需要相对简约的制度^[9]。吴毅则指出了村庄精英在基层民主中所发挥的关键作用,普通村民是无政治阶层,而村庄精英包括体制精英和非体制精英则积极参与村庄政治,提升精英的公共理性和制度化参与渠道是促进村民自治发展的重要突破口^[10]。社会分化也是影响基层民主的重要变量:林辉煌指出在经济分化程度较高的发达地区村庄,富人之间围绕着村庄权力形成了激烈的派系斗争,但富人整体则通过贿选垄断了村庄权力,将大多数村民排斥在村庄政治之外,形成了只有少数富人才能参与的寡头政治^[11];而在宗族分化较为突出的地区,村民偏好本族干部,宗族在选举动员中发挥了重要作用,村民整体难以形成集体行动制约村干部的越轨行为^[12]。总之,内部视角的观点认为基层民主发展不完善的原因在于村庄内部的社会条件与制度运行的要求不相匹配或不兼容。

上述研究对于理解基层民主的实践无疑具有非常重要的意义,但是,其解释仍然是不完全的。外部视角指出国家的制度供给对于基层民主发展的重要意义,但在实践中普遍存在的一个问题是制度运作形式化,制度停留在“墙上”无法落地,这说明在国家进行制度供给的情况下,制度也可能难以有效运行。而内部视角强调制度运行的支持条件,比如经济基础和社会整合程度等,但是内部视角只是指出了影响基层民主的变量,但是却忽视了变量之间的关联,而且既有的研究更多的是一种结构分析,忽视了行动者的能动性。本文将强调政治精英在村庄政治中的能动作用,以此为中心将村庄内部的各个变量串联起来,最后指出政治精英通过积极构建保护性的自己人关系网络得以实现村庄权力的垄断,关系吸纳制度是基层民主变异的重要机制。本文要回应的问题是民主选举、村民代表会议、村民监督委员会等既有的民主制度供给为何难以约束村干部的权力越轨,而寡头治村这一基层民主变异的极端形态是本文的经验基础。

本文所使用的材料来自于笔者2017年7月在北京市金村^①为期20天的驻村调研,调研的主题为乡村治理,调研的方式为质性访谈。金村位于北京远郊,毗邻河北,距离城区5公里,距离镇区1公里。全村现有298户,650人,村里60岁以下的劳动力主要在镇开发区和区开发区打工就业;60岁以上的老人在家种口粮田和照顾孙子。金村共有张、付、朱、刘等姓氏,其中前三大姓分别是张、付和朱,张姓占30%,付姓占30%,朱姓占10%。金村现有5个村干部,书记主任一肩挑、2个支委、2个村委。

一、寡头治村的概念界定与经验呈现

1. 寡头治村的概念界定

所谓寡头是指掌握了政治、经济大权的少数精英。可以分为经济寡头和政治寡头两种,本文主要研究的是村庄治理中的政治寡头。在《布莱克维尔政治学百科全书》中,寡头制具有两种内涵:一是将其视为一种政治体制,即由一小撮人掌握国家政权的制度,与寡头政治相对的是民主政治,主要以公

① 遵照学术惯例,本文中的地名和人名均是化名。

民参与政府的程度与寡头政治相互区别;二是将其视为一种组织内部的管理方式,认为组织中的领袖会选择集权或独裁的方式进行统治^[13]。本文主要从第一种意义上理解寡头制。从上述的概念梳理中可以归纳出寡头政治的两个特征:一是权力集中在少数人手中,并且权力高度垄断,缺少更替;二是掌权集团以私人利益最大化为导向,甚至不惜为此牺牲公共利益。而寡头政治运作的一个必要前提是权力本身的稀缺性,即权力的含金量很高,由此才会形成对权力的竞争,进而形成权力垄断。本文的寡头治村是指村书记一人垄断村庄权力并依靠私人力量对村庄进行治理的现象,可以进一步分为以下两个方面:一是权力集中和权力垄断,即权力集中在村书记的手中,且村书记职位被长期垄断,无有力竞争者出现;二是村庄治理以村书记及其支持集团的私人利益最大化为导向,严重缺失公共性。其中第一个特征是寡头治村的必要条件,也即只有在权力集中和权力垄断的情况下,寡头治村才可能产生,但是不一定必然导致寡头治村;第二个特征才是寡头治村的核心特征,即以私人利益最大化为导向,公共权力服务于私人利益,这是寡头治村的表现结果。只有上述两个特征同时存在的情况下,才能形成寡头治村。

这里需要将寡头治村与一般的村庄治理形态区分开来。在一般村庄,村干部的权力也是相对集中,村民的制度化政治参与水平较低。最典型的是最高权力机构村民代表大会的运作高度形式化,重大决策实际由村两委班子自行决定,村民代表只是橡皮图章,村民“形式有权,实际无权”,但是权力集中并不必然意味着权力垄断与公共性的衰败。权力集中只是表现为村干部职位在实际运作中的集权性,但是村干部职位本身却是开放的,存在竞争,难以被少数人长期垄断;而权力集中的情况下,村民的制度化政治参与水平虽然较低,但是在具体的公共事务中仍然存在非制度化的政治参与,比如修路过程中的群众动员会;且村庄公共舆论等非正式力量也会制约村干部去主动维护公共利益。简单来说,一般村庄的村庄治理形态在权力的非垄断性和村庄治理的公共性上区别于寡头治村。

2.寡头治村的经验呈现

金村是一个农业型村庄,在二轮延包以后,所有土地均承包给农户。从1998年开始,由于区镇城区拓展和国家工程建设的缘故,金村的土地陆续被征用,目前已经被征收2/3。具体的征收项目和征收面积如下:①1998年县开发区征地,240亩;②2001年镇开发区征地,80亩;③2003年京承高速征地,80亩;④2014年天然气工程征地,山林50亩;⑤2017年京沈高铁征地,公荒地30亩。土地虽然承包给个人经营使用,但是,当地的村民仍然维系着集体所有的地权观念,土地征收中地上物按价补给承包者,占地赔偿补给村集体。按照北京市的政策文件规定,村集体可以截留20%的土地补偿金用于村庄公共事务,其余分给农户。土地用途的非农转换带来了土地价值的升值,也为掌握村集体资源支配权的村干部职位带来了可能的寻租空间。

(1)权力集中与权力垄断。首先,从集权程度来看,金村的权力高度集中在书记主任一身兼的张自杰身上。在两委班子中,各项工作都由张自杰分工给其他村干部,并对分工进行调换,而事务性工作主要由会计完成,张自杰个人从来不参与具体工作,只有在出现问题时才出面;而村里的财政大权却牢牢掌握在张自杰一人手中,其他村干部凡是10元以上的开支都必须经过张自杰同意。其次,从权力的垄断性来看,从1996年至今,张自杰为首的两委班子一直非常稳定,在选举中一直是高票当选,没有出现强有力的竞争者,虽然在暗地里很多村民对张自杰怀有怨气,但是没有公开的对立者。

(2)强私人性与弱公共性。金村的村庄治理主要依靠村书记的个人权威进行治理,并且村庄治理服从于村书记个人的利益,村庄治理中的公共性非常弱,具体表现在两点。一则各项需要协调的事务主要依靠张自杰的个人权威去摆平,缺少公共决策和公共意志形成的过程,本质上是一种私人治理^[14]。二则张自杰以自我利益最大化为导向,大肆侵占集体利益,具有严重的腐败行为和徇私行为:在征地款等内部利益的分配上,大量的集体截留资金去向不明;在宅基地、低保等公共资源的分配上也偏袒亲朋好友。

二、自己人关系网络与寡头治村的权力基础

寡头治村中,寡头以个人利益最大化为治理导向,侵害了村民的集体利益,在这种情形下寡头为

何还能够实现权力集中和权力垄断呢?换言之,寡头治村为何能够获得持续的社会支持?在宗族分化村庄,村庄精英以自己人利益代言者的身份获得自己人的政治支持,而自己人关系本质上是一种特殊性的私人关系,是以对外人的排斥为前提构建起来的,并不具有公共性。而寡头在亲缘性自己人关系网络的基础上,通过精英结盟和熟人关系的自己人化等方式在村庄内形成了笼罩性的自己人关系网络,进而使自身权力获得坚实的社会支持。

1. 权力竞争与自己人关系的政治化

费孝通指出中国人的社会关系具有差序格局的特征,以亲疏关系为核心而构建起不同的交往逻辑,对待自己人与外人分别采用不同的规则,形成了内外有别的交往模式,而差序格局是以自我为中心的私人关系,随之而建立的交往准则也是一种私人性的道德^[15]。自己人关系既可以是先定的,比如血缘关系和地缘关系等先赋性关系,也可以是建构的,即通过交往后天建立的。自己人关系具有心理上认同、情感上亲密、自愿负有义务且相互信任等特征,与外人关系的区分主要在于信任程度不同,自己人之间存在一种关系性信任^[16]。自己人关系是可移动的,参照群体不同,自己人的边界也不同。村庄是一个熟人社会,村民之间是熟人关系,相对于村庄外的陌生人,村民之间是自己人关系,而相对于更进一步的血缘关系而言,村民之间又是外人关系。在村庄内部,根据关系强度的不同,村民之间的关系可以区分为自己人关系和外人关系两种类型。

在村庄政治中,围绕村庄权力的竞争主要在精英之间展开,村民通过民主选举来选择能够代表自己利益的精英。一方面,村民的利益在很多方面具有一致性,选举具有公心的精英担任村干部能够实现整体利益的最大化;而另一方面,在精英之间的权力竞争中,精英对村民的动员却是以分化的自己人关系为基础的,村民难以形成统一的集体意志,而是分化成为以精英为核心动员起来的支持集团。为什么村民更愿意选举自己人中的精英担任村干部呢?有学者用政治惧怕术来分析,一则自己人村干部在普惠性利益之外能够给予村民更多的特殊利益,二则能防止外人当村干部剥夺村民的利益^[12]。除了选举中的政治支持以外,在日常治理中村干部也需要得到自己人的政治支持,至少不成为对立面。如此一来,自己人关系就变得政治化了,精英以自我为中心将自己人组织了起来,形成了一个非正式的群体,并赋予自身群体利益代言者的身份。由于自己人的关系范围是有限的,且自己人关系本质上是一种私人性的关系,在自己人关系政治化以后,自己人关系内部保护自己人利益的交往准则却没有发生变化,同时还进一步延伸到了公共事务上。这种政治化了的自己人关系本质上是一种庇护关系,自己人给予精英政治支持,而精英则承诺保护自己人的利益。

在熟人社会中,血缘关系是最核心的自己人关系,血缘认同的范围不同,就会形成不同的自己人结构。华北的村庄一般具有两个特征,一是宗族内的血缘认同主要局限于五服范围内,一般称为“门子”,二是村庄内多姓并居,且同一姓氏分化为不同的小家族,村庄内的家族数量众多。王德福指出华北村庄的自己人认同主要局限在五服范围内,但是同时家族以外的外人也是潜在的自己人,能够通过积极交往发展为自己人^[17]。金村就是一个典型的宗族分化的华北村庄,而五服范围内的自己人也成为权力竞争的主要社会基础,家族是村庄选举中最基本的动员单位,较大的家族推出自己家族中的精英来角逐村干部职位。在开放性选举制度下,乡镇不直接干预选举过程,精英及其所动员的支持力量成为决定选举成败的核心要素。而且,在选举后的村庄治理中,村干部与不同家族之间的关系也成为影响村庄治理有效性的重要因素。

2. 寡头的自己人关系网络构建

从权力获得的角度来看,精英只需要获得半数村民的支持即可,而从选举后权力维系的角度来看,精英必须获得尽可能多数村民的支持。原因在于哪怕只有一个村民成为村干部的对立面,事事阻碍村干部或通过上访等渠道举报村干部,都会极大地弱化村干部的权威,甚至危及权力的稳定性。因此,寡头为了巩固自身的权力基础,必须尽可能地扩大自己人关系网络,获得村庄内部绝大多数村民的政治支持,形成笼罩性的自己人关系网络。在宗族分化的情况下,由于家族数量众多,大家族的影响力也是有限的,因此除了家族支持以外,寡头必须积极扩展自己人关系网络。具体而言,寡头主要从两个层面扩大自己人关系网络,一是通过利益结盟将精英自己人化,二是通过建立单向的亏欠关系

将一般村民自己人化。

(1)精英结盟。在宗族分化的村庄,主要有两种类型的精英,一种是家族精英,家族势力较大且在家族中拥有领导力的精英,另一种是经济精英,即村庄中的富人,一般拥有比一般村民更广泛的社会关系和社会影响力,但在经济分化程度较低的情况下,家族精英会占主导,且家族精英和经济精英可能会合一。对于家族精英来说,有两种行动策略,一种是通过支持其他的家族精英来保护自己及其家族的利益,另一种是自己出面争夺村庄权力。而决定家族精英行动策略的主要因素是对自身力量的理性衡量,在自身力量不足的情况下,与更大的家族在利益上结盟是更加理性的选择。在金村,村书记张自杰的家族势力最大,张姓本身就是大姓,张自杰所在的门子是张姓内部最大的门子;张自杰的一个姐姐嫁给本村付家,姐夫堂兄弟10多个;张的岳父是本村朱家,妻子有5个亲兄弟,金村前三大姓氏中的大门子均与张自杰存在亲缘关系。除了家族势力以外,张自杰同时是一个经济精英,做工程承包生意,年收入上百万,其个人的社会关系网络也非常广泛。家族势力与经济实力的叠加,使得张自杰成为金村势力最大的精英,对于其他实力较小的精英而言,与张自杰结盟是理性的选择,而张自杰为了维系自身权力也需要与其他精英结盟。村两委班子是精英结盟的显性表现,其他4个村干部的家族势力都比较大,而张自杰之所以在村两委班子中形成个人权威,原因在于其家族势力和经济实力都最强。也即,由于精英之间在能量上的分化,能量最大且远超出其他精英的精英能够在精英结盟的基础上实现权力的个人垄断。

(2)熟人关系的自己人化。寡头与家族以外的一般村民之间是熟人关系,除了获取精英支持以外,寡头还需要获取多数一般村民的支持,为此,寡头需要将其与村民之间的熟人关系转变为自己人关系。而将熟人关系转变为自己人关系的关键一步在于与村民之间形成单向的亏欠感,即在与村民的社会交往中形成村民对寡头的单向的亏欠关系。寡头采取的主要策略有两种,一是积极与村民走人情,二是帮助村民解决私人困难。贺雪峰等指出,人情的重要功能之一就是界定熟人社会中的自己人^[18]。寡头与村民积极走人情表面上看是互惠的,但实际上由于寡头与村民之间在社会地位上的不对称,寡头与村民走人情在村民的心理上会形成单向的亏欠感。对于村干部而言,回应村民的公共性需求是其职责所在,而解决村民的私人困难非其职责,而无偿的帮助能够建立村民的单向亏欠感。亏欠感的形成表明外人关系的理性逻辑被自己人关系中的人情原则替代,关系的性质也因之发生变化。事实上,自己人关系之间也需要建立互惠的均衡关系,而单向的亏欠感通过政治支持能够重归平衡,这正是寡头与一般村民建立自己人关系的目的所在。在金村,张自杰与全村所有村民都走人情,每次去都随500元的人情,高于一般的200元的人情水平,而且,凡是村民找上门来借钱的,张自杰都会无息借给村民,其他的事情也是能帮就帮,从不拒绝。

三、自己人关系网络与公共关系的私人化

村干部与村民之间具有两重关系,一重是社会层面的私人关系,另外一重是政治层面的公共关系。从私人关系的层面来讲,村干部应当保护村民的个人利益,而村民也应当尽可能配合村干部的工作,讲求人情面子等互惠准则;而从公共关系的层面来讲,村干部同时代表村民的整体利益,尤其在多数人的利益与少数人的利益冲突的情况下应当站在多数人的一边。这两重关系的行为准则存在张力,最典型的是在多数人利益与少数人利益冲突的情况下,如果处于少数的村民与村干部存在私人关系,公共原则和私人原则就难以兼容。而“自己人/外人”的关系区分下,村民和村干部之间存在亲疏程度的差异,对于自己人中的村民,村干部有义务保护其私人利益,而对于外人中的村民,村干部并无义务保护其私人利益,可以“公事公办”。在这种情况下,村干部对待自己人采取什么样的态度成了村庄治理中是否具有公共性的关键。而影响村干部态度的核心因素在于能否形成强大的民意对其进行约束。而村干部采取私人原则,保护自己人的利益,自己人没有动力出面维护公共原则,而资源有限的情况下保护自己人的利益必然间接让外人利益受损,因此,外人是具有动力去维护公共原则的。由此可见,自己人和外人的力量对比成为影响村干部态度的关键因素,自己人关系网络越广,村干部倾向于在公共治理中采用私人原则,而外人关系网络越广时,村干部倾向于采用公共原则。从村干部自身

利益的角度来看,采用私人原则对其更有利,在采用私人原则时,村干部的权力不受公共力量的监督,而在采用公共原则时,村干部的权力受到了社会力量的制约。

在上述分析的基础上,可以理解为何寡头治村中会形成强私人性和弱公共性的局面。核心的原因在于,寡头村干部通过关系运作在社会层面建立起来笼罩性的自己人关系网络,获得了全村绝大多数村民的政治支持,而处于自己人范围外的村民只是极少数,难以对寡头形成有力的制约,因此,村干部与村民的两重关系中私人原则居于主导地位,公共关系被私人关系所主导,变得私人化。具体而言,可以从下面两个方面来进一步分析公共关系私人化的机制。

1. 利益分配的私人化

寡头掌握了村庄公共资源的分配权,由于寡头的权力不受制约,公共资源的分配并没有经过公共的政治过程,而是由寡头进行直接分配,遵循私人化的分配原则。这里私人化的分配原则包括两点,一是寡头个人利益的最大化,最典型的就是直接侵占集体财产,二是寡头对自己人的利益保护,最典型的是在宅基地、低保等公共资源的分配中偏袒自己人。寡头的权力虽然不受公共制度的约束,但是却受到了自己人关系的约束,寡头维护自己人的利益,是为了获取一个稳定的权力基础,借以掩盖自身的权力腐败行为,本质上也是寡头获取个人利益最大化的一种手段和策略。在自己人关系中,寡头与村民之间的关系是一对一的单点关系,关系的维系取决于长期的互惠均衡,寡头所受到的自己人关系的约束是多个单点关系的并列,自己人之间不会形成统一的意志并形成对寡头的多对一的约束关系,因此,寡头在利益分配中占有主导地位,拥有绝对权威,利益分配也因之是非规则化的。此外,在私人化的利益分配中,由于精英和一般村民影响力不同以及村民与寡头之间的亲疏程度不同,影响力更大的精英和关系更加亲近的村民能够获得更多的利益。私人化的利益分配是在笼罩性的自己人关系网络基础上形成的,同时反过来为自己人关系网络的维系提供了必要的资源基础,通过公共资源的私人化分配,寡头借助公共资源进一步巩固了自己人关系网络。

在自己人关系网络扩展之后,自己人内部的亲疏差别就会拉大,进一步形成核心和边缘的差别,而核心的自己人关系只是少数,大量的自己人处于边缘地带,自己人和外人的边界也具有非常大的变动性,既存在外人的自己人化,也存在自己人的外人化。而自己人的外人化最重要的一个原因就是寡头未遵循保护自己人利益的私人原则,损害了自己人的利益。这里的关键在于寡头不可能每次都保护所有自己人的利益,而处于边缘地带的自己人就会被策略性的牺牲掉,由此导致自己人关系的破裂。但是,单点的自己人关系破裂不会影响总体的自己人关系网络,寡头必须确保自己获得多数村民的支持。况且,外人的自己人化与自己人关系的外人化是同步存在的,且破裂的自己人关系还可以再修复。

2. 村庄治理的私人化

村干部与村民的关系不同,村干部的权威也会具有不同的性质。在自己人关系中,依靠对自己人利益的保护,村干部获得自己人的政治支持,但是由于自己人关系是一种私人关系,其所形成的权威也是一种私人权威,并不具有公共性。而村干部同时作为村民集体意志的代理人,有义务保护村民整体利益,如果村干部能够履行这一职能,就能够获得多数村民发自内心的认可,获得权威,而这种权威是村民整体的政治认可,具有一致性和统一民意,且与私人关系无涉,是一种公共权威。私人权威和公共权威都可以对公共治理产生影响,并发挥一定的正向功能。对于私人权威来说,村庄治理主要依靠村干部的个人关系,而非经过公共性的政治过程,村干部依靠其与村民的自己人关系解决村庄治理中的钉子户问题,进而提高了村庄治理的效率,维护了公共利益。但是,以私人关系去摆平村民,可能会损害到自己人关系的稳定性,村干部必须通过利益照顾的方式进行补偿,以维护长期的均衡,可见,私人权威的建立是以公共利益的受损为前提的。而对于公共权威来说,村干部不仅代表个人,而且代表了集体意志,公共权威的背后是公共舆论的支持,在这种情况下,村干部在村庄治理中摆平钉子户依靠的是集体力量,钉子户惧怕的也是集体力量,而不是买村干部的面子,村干部也不需要对其进行间接的利益补偿。而由于私人权威是特殊性的权威,与组织无关,村干部通过私人权威进行治理,推进了公共利益,只会加强村民对其私人权威的认同,而不会增强村两委的组织权威。而村干部通过公

共权威进行治理,在加强村干部个人权威的同时也会加强村两委的组织权威,进一步强化村干部的公共权威。

在寡头治村中,寡头依靠自己人关系网络进行私人治理,寡头在村民中拥有较高的权威,但这种权威是一种私人权威。私人治理的典型体现在项目的争取和实施上。一方面,寡头依靠与上级政府的关系积极为村庄争取项目;另一方面,在项目落地的过程中,面对提出占地赔偿要求的钉子户,寡头依靠个人权威出面摆平。项目的实施和落地确实增进了村民的公共利益,但是村民并没有参与其中,寡头在项目运作中居于主导地位,公共利益的推进只是增强了寡头的私人权威。

四、结 语

寡头治村并非村治的常态,但是寡头治村形成机制表明自己人关系对基层民主产生了显著的影响,关系吸纳制度是理解基层民主的重要机制。在自己人/外人的关系区分下,自己人成为村干部的基本政治支持力量,而自己人关系中的私人原则与村干部与村民的公共关系中的公共原则相互冲突,此时,影响村干部态度的关键因素是自己人关系网络的广泛程度,自己人关系越广泛,村干部越倾向于在公共治理中采用私人原则。简而言之,在村庄治理中,公与私好比是光谱的两端,正常情况下二者是混合在一起的,但是各自有度,而村干部的行为向公的方向还是向私的方向移动,很大程度上取决于自己人关系网络的强弱。

学者们一般都认为在村庄治理中存在私人 and 公共关系两种关系的混合情形,村民在规则认同方面,有别于西方的区分性结构,将公共关系规则与私人关系规则混合使用,既可以通过公共关系谋取私人利益,也可以通过私人关系追求公共目标^[19]。从本文的分析来看,公共关系与私人关系的混合确实是一种常态,但是却存在程度区分,一个典型的经验事实是,有的村庄治理中公共性非常强,而有的村庄治理中私人原则消解了公共原则。可见,以公共关系为主的村庄治理格局也是可能形成的,那么值得进一步讨论的问题就是什么因素会影响村庄治理的公共性程度。从前文的分析可以看出,自己人关系网络的强弱是一个重要的变量。通过引入“自己人/外人”的关系区分,有益于深入推进该项研究。

参 考 文 献

- [1] 杜赞奇.文化、权力与国家[M].南京:江苏人民出版社,1996.
- [2] 杨善华.家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架[J].社会学研究,2000(3):103-110.
- [3] 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.
- [4] 徐勇.村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代以来中国村民自治发展困境的反思[J].开放导报,2004(6):32-37.
- [5] 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.
- [6] 章奇,刘明兴,单伟.政府管制、法律软约束与农村基层民主[J].经济研究,2004(6):59-68.
- [7] 王丽惠.控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论[J].中国农村观察,2015(2):57-68.
- [8] 贺雪峰.论民主化村级治理的村庄基础[J].社会学研究,2002(2):88-93.
- [9] 贺雪峰.治村[M].北京:北京大学出版社,2017.
- [10] 吴毅.村治中的政治人——一个村庄村民公共参与和公共意识的分析[J].战略与管理,1998(1):96-102.
- [11] 林辉煌.寡头政治与中国基层民主[J].文化纵横,2011(2):75-79.
- [12] 付明卫,叶静怡.集体资源、宗族分化与村干部监督制度缺失[J].中国农村观察,2017(3):2-15.
- [13] 米勒,波格丹诺.布莱克维尔政治学百科全书[M].北京:中国政法大学出版社,1992.
- [14] 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.
- [15] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [16] 杨宜音.“自己人”:信任建构过程的个案研究[J].社会学研究,1999(2):40-54.
- [17] 王德福.自己人结构与农民交往逻辑的区域差异[J].华中科技大学学报(社会科学版),2013,27(3):28-30.
- [18] 贺雪峰,刘锐.熟人社会的治理——以贵州湄潭县聚合村调查为例[J].中国农业大学学报(社会科学版),2009,26(2):111-117.
- [19] 张静.私人与公共:两种关系的混合变形[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2005,44(3):43-52.