内外有别:富人治村行为差异的制度逻辑及启示

魏程琳[1],王木林[2]

(1.同济大学 政治与国际关系学院/中国战略研究院,上海 200092;
2.上海财经大学 人文学院,上海 200433)

摘　要　作为21世纪乡村政治的重要现象,富人治村既有精英群体寡头化的趋势,亦有提升公共品供给水平、改善乡村生活环境的利他行动。通过区域比较法和深度个案分析法,探讨了富人村干部发挥积极治村功效的制度环境与过程机制。研究发现,富人村干部采取何种治村策略,取决于其所处的正式和非正式制度环境:在党政体制与社会制度皆有效的情形下,富人村干部会采取道义逻辑(利他)与市场逻辑(利己)内外有别的分区行动策略;富人治村还可能会提升乡村社会治理的组织化、制度化水平,有效规避学界担忧的富人治村寡头化、货币化弊端。据此提出,在乡村振兴进程中,应对乡村精英予以适当的制度规约激励,将乡村内生性人力资源转化为党政国策落地的接应性力量。

关键词　富人治村;公共品供给;制度环境;治理现代化;基层政权建设

中图分类号:C 911　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1008-3456(2021)05-0110-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.05.012

村级组织作为国家政权的神经末梢,影响着党政国策的落地成效,关涉亿万农民的生活福祉,而村级组织发展质量、治理能力又与村干部素养能力密切相关。近些年来,以私营企业主为代表的乡村精英参与村两委换届选举的“富人治村”现象备受学界关注,相关讨论主要集中在富人治村的运行机制和社会效果上,党国英[1]、卢福营[2]等认为富人治村是推动基层民主、发展农村经济、实现农民富裕的积极因素,其中的关键机制是富人村干部利用个人经济资源推动村庄经济发展,发挥了“先富带后富”的功能。但贺雪峰[3]、袁松[4]、魏程琳[5]等则指出,富人群体运用资本投资逻辑参与村两委换届选举,形成排斥中下阶层村民参与政治的机制,造成实质不民主、破坏公共伦理、稀释公共资源的负面效果。在富人治村的生发机制上,陈锋[6]、李祖佩[7]、陈文琼[8]等认为,乡村税费利益共同体解体、项目资源下乡、不完整的乡镇政权是富人主动或被动参与村治行动的结构性因素。为了完整展现富人村干部的形象,陈柏峰[9]和仇叶[10]又将富人治村细分为不同类型。

事实上,富人治村是中国农村精英政治的延续,杜赞奇指出,晚清及以前时期,拥有财富是进入乡村领导层的关键,家道中落的人会自然而然地被淘汰出首事(村级组织的领导)行列[11],当今学界关于能人治村[12]、新乡贤治村[13]的讨论亦属于基层精英政治的范畴。现实中,非富人村干部同样存在贪污腐败、攫取公共资源、破坏乡村伦理的情形。既往研究将富人治村行为单一化(好或坏)、富人形象刻板化,未能深入分析富人村干部等乡村精英在治村中的“内外有别”逻辑。笔者在各地农村调研发现,尽管居于经济阶层顶端的富人回村任村干部有着利己动机,但在某些地区,他们深受社会制度和党政体制约束,能够运用化私为公的逻辑推动村庄公共品供给,遵循不损害村庄利益的道德底线,这一经验发现为新时代基层政权建设提供了新思路。村干部治村的关键不在于村干部是富人还是非富人群体,而在于国家正式制度和村落非正式制度能否激发村干部的积极行为、约束其不正当利益诉

收稿日期:2021-03-27
基金项目:国家社会科学基金项目“党建引领下的农村‘三治’协同机制构建研究”(19CDJ032)。

求冲动。基于此,文章将从制度—结构的视角区分富人治村的多重动机和行为逻辑,并提出规避富人治村弊端的组织机制。

一、制度环境与行动取向:富人治村的一个分析框架

1.分析框架

富人治村在何种些情形下能够发挥良好效果,是本文关注的核心问题。本文将制度环境具体化为社会分化程度、村社道德约束、政府规约激励三个维度,富人村干部在不同制度环境中的治村逻辑存在明显差别。

近 40 多年来,市场经济成为村庄社会分化的主导性力量,工商业发育程度越高的农村地区,其社会分化程度越高,反之,则社会分化程度较低。社会分化程度高的地区,往往面临着市场规则主导村社交往逻辑的现象,村社道德约束力明显下降。因而,在社会分化程度高、村社道德规范约束力低的农村,富人治村通常采取村内村外一致的、遵循投资回报规律的市场主义逻辑。而在工商业欠发达的农村地区(以中西部农村为代表),村社道德规范依然发挥较强的行为监督作用,富人治村能够遵循村内村外有别的行动逻辑,即在村内奉行道义逻辑、在村外奉行市场逻辑。社会分化程度、村社道德约束是两个短期内不可改变的因素,而政府规约行动这一因素却可及时做出变化。当政府对富人村干部采取强规约激励时,富人治村的市场主义逻辑(利己主义)会被压制,而其道义逻辑(利他主义)则会被激励,这表明,建立制度化的行政规约激励机制,能够有效应对转型时期农村社会道德约束力下降的难题。

波兰尼深刻地指出,传统社会主导的经济生活方式,被现代资本主义市场经济逐渐颠倒,原本嵌入社会运行之中的经济行动,开始主导社会运行的逻辑[14]。经过 40 余年的市场经济发展,中国东部发达地区村落的农民家庭已分化为上层、中层和下层三类,不同类型家庭有着不同的经济生产、社会交往和利益获取机制。位于村落社会结构上层的富人群体,不但主导着村内经济产业资源分配,占据了村两委干部职位,掌握了村庄政治支配权,而且主导着村内人情消费、闲暇娱乐的品味偏好。村庄中产阶层在经济上依赖和攀比富人群体、在消费上模仿富人群体;而村庄中下层作为经济社会利益受损者,则采取上访告状的方式维护权利。社会结构与社会利益分化,严重冲击了村社传统道德规范,经济资源占有量成为衡量人们社会地位的重要指标,以德性评价为基础的声誉调控机制逐渐废弛。因而,在工商业发达的东部地区农村,村社道德规约对富人村干部的激励作用很弱,此时,如果政府对富人村干部行为监督不够严格,很可能出现富人治村寡头化等不良现象。

中西部农村由于工商业发展程度较低,乡村社会内部分化不明显,村民经济生产活动仍然遵从社会逻辑运行,因此,当地村社伦理规范较为完整,村庄社会评价对村干部等群体具有重要约束作用。然而,仅凭村社道德规范,很难保证富人村干部治村良好效果的持续性。笔者在陕西北墨市农村调查发现,富人村干部在第一个任期内通常展现出较好的政治德性和积极治村行动,但他们在后续治村工作中很容易出现“忙于村外经济活动、无暇顾及村内公务”的现象。

相比村庄经济社会因素的短期不可变性,政府行动可以做出及时调整。县乡政府能否针对富人治村出现的问题,制定相应制度规范并采取有效行动,对乡村治理现代化具有重要影响。笔者在浙东农村调查发现,当地政府为了保证官方项目成效、节约治理成本而鼓励富人出任村干部。而很少参与村务的富人群体,为了获得村干部职位,通常采取贿选手段,以绝对经济优势战胜传统精英[4]。政府放任状态下的富人治村,展现出丛林政治的状态[10],强势的富人群体肆意攫取公共资源、损害底层群体的居住、经济权利,不少村民因无法公平获得宅基地资源而持续上访。富人村干部在帮助政府完成公共项目、节约治理成本的同时,实际上制造了更多治理问题。

2016 年左右,浙江、江苏等地政府开始对村级贿选、项目资金漏洞等问题进行严控,并通过加大

公示公开制度落实力度,制定坐班、定期开会等日常工作形式,纠正富人治村的弊端,这导致当地相当一部分富人精英退出村两委工作队伍[15]。中西部农村的富人村干部,基本能遵守不损害村庄利益的道德底线,但缺乏政府规约的富人村干部,在家族力量和市场经济影响下,会带来政策资源分配不公(偏袒家族成员)、不理政事(主要忙于经济事务)等弊病,最终引发村庄派系恶性竞争。

综上,富人村干部能否发挥良好治村功效,取决于其所处的制度环境。积极作为的政府(对村干部进行精细化治理)、有效的社会监督(公共利益为评价标准)与村干部的个人自觉(利他主义精神),是富人治村走向善治的理想环境。

2.**研究进路**

基于东西部农村富人治村的经验比较,本文将重点分析中西部非利益密集型农村的富人治村现象,回答富人村干部为何及如何发挥积极治村作用这一现实问题。本文经验材料和问题意识来自笔者2014年6月在陕西兴平、2015年5月在山西运城、2019年5月在陕西北墨和2019年7月在陕西宝鸡等地农村的调研,本文案例主要来自陕西北墨市东村。北墨市是全国百强县市,共有166个行政村,39个社区。该市煤炭经济发达,但东村是一个无煤炭资源的普通村庄,村民以务农和运输业为生。东村全村共206户860人,四个村民小组,党员38名。截至2018年人均纯收入15000元,该村曾荣获"陕西省省级生态示范村""北墨市美丽乡村""北墨市先进基层党组织"。遵循学术惯例,本文将北墨市及其辖区地区、人名作了化名处理。

本文采用"制度—结构"和"行为—过程"的综合分析框架,通过农村公共品供给的具体案例,探讨党政体制和社会规范约束下富人村干部积极治村的行为逻辑,并进一步探究将富人精英群体转化为基层政权建设的积极力量的机制,为乡村振兴夯实治理基础,全文具体研究进路如图1。

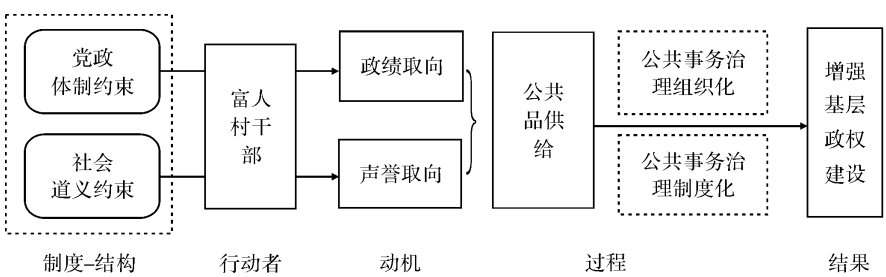

图1 全文研究进路

二、乡村公共品供给中的精英引领:一个案例呈现

后税费时代,农村社会关系日趋松散、青壮年农民外流、国家力量逐步退出农村,使得旨在提升农村基础设施建设水平的公共品供给陷入集体行动困境。奥斯特罗姆指出,无论占有者群体是如何的同质,也无论互惠的共识是多么根深蒂固,当人们面对公共池塘资源问题时,通常都会有很强的规避责任、搭便车和以机会主义方式行事的诱惑[16]。突破公共品供给中的集体行动困境成为当前农村改善生活条件、优化治理结构、落实乡村振兴战略的关键。

1.**项目制背景下的公共品供给**

1994年分税制造成地方财政紧张,催粮收税和计划生育成为中西部县乡村干部的核心工作。为了减轻农民负担,中央政府不但在2006年全面取消农业税费,而且对农业农村发展的公共投入逐年增多。2007—2012年期间,国家财政用于农业的支出共计51374.9亿元,2012年国家财政支农资金是国家财政支出总额的9.8%,比2007年高出1.1个百分点[17]。与此同时,国家惠农财政资金的专项化趋势越来越明显,周飞舟指出,相当大部分转移支付资金被政府部门指定专门用途、戴上了各种项目的帽子,以期体现资金拨付部门的意志,层层审批、检查、审计及配套要求使得项目资金难以深入农村基层[18]。

支农资金项目化对农村的重要影响是,配套资金带来了乡村债务和农村集体行动困境。为达到

“四两拨千斤”的效果,中央财政资金对地方政府与社会主体出资的配套资金作出明确要求,然而,配套资金制度存在严重的“钓鱼工程”“一刀切”和“行政软约束”(地方政府为了面子和政绩,强制要求基层政府提供超出自身能力的配套资金)等现象[19]。中西部财政实力薄弱县基本上没有能力提供配套资金,于是将资金配套压力转向乡村基层社会,造成乡村新型债务不断攀升,农民隐性负担不断加重的情形。

当前国家尚无能力全面负担农村公共品供给成本,村庄社区分担部分成本也在情理之中。然而,乡村集资困难主要来自乡村财权和治权的双重弱化。改革开放以来,不少农村采取将农村公共资源“分光吃净”的办法,集体经济不断弱化。而治权不断弱化的乡村政府,也无法有效动员农民集资兴建公共工程。通常情况是,国家项目资金到位了,地方政府配套资金和农民自筹资金迟迟无法落实,在此背景下,经济实力雄厚的富人竞选村干部,获得乡镇政府和农村社会的双重支持。

2.**公共品供给中的精英动员**

当下公共品供给类型主要有行政机制、市场机制和社群机制三类,行政机制是依靠行政体系上下级部门运作完成的服务供给模式,市场机制是指依靠市场竞争、自由选择完成的服务供给模式,社群机制是指依靠社会(组织)力量自主完成的服务供给模式。在农村公共品供给中,无论是采取行政机制还是市场机制,都需要与农村社会发生关联,公共品供给服务的完成须以行政机制、市场机制嵌入乡村社会之中为前提。通过多种模式比较,奥斯特罗姆指出,建基于情感、认同和信任之上的社群信任互惠机制、声誉监督机制能有效解决公共品供给中的搭便车、规避责任等集体行动问题[16]。近些年被学界和政策界认可的湖北秭归“村落自治”[20]、四川成都“村民议事会”[21]、广东云浮“自然村(湾)乡贤理事会”[22]等模式成为农村公共品供给的理想类型。如上模式利用社会行动单元、财政资金支持和本土道德资源将社会力量动员起来,化解了公共品供给的“最后一公里”难题。然而,如上研究在关注项目成功的结构制度因素时,忽略了社群机制中的精英引领、示范、动员机制因素,没有回答村庄自组织是如何运转起来的问题。

北墨市东村在农业税费时期是有名的基层组织软弱涣散村。自 1997 年村民选举起,村庄社会便闹起了派性,“革新派”要求彻查在任村干部的经济问题,“保守派”则支持在任村干部继续执政。不同派性人员,在村干部竞选期间“见面连招呼都不打”,甚至红白喜事都以派性为单位来举办。村庄社会分裂使得公共项目资源难以进村,村庄基础设施建设长期处于落后状态。2006 年,一直在外做矿产生意的答海被推选为村主任,副主任则是经营运输的魏可。并未参加任何派系的答海之所以能够当选村主任,源自村民对村庄公共设施改善的强烈需求。答海在竞选会上承诺:第一,修建水塔解决群众吃水难题;第二,修建巷道解决村庄公共卫生和村民出行难题;第三,解决村民种地灌溉难题。解决农民渴盼已久的公共品供给问题,成为新一代村干部获得执政合法性的重要基础。

国家惠农资金项目化运作背景下,富人村干部不但能以个人关系资源争取各项政府资金,而且能以私人资金推动公共品供给项目落地,撬动行政资源和社会资源,我们将之称为精英动员机制。村落精英在公共项目没有收益的情况下先期投入成本[23],促成村庄关键少数群体(村组干部和家族精英)的合作[24-25],继而带动普通群众参与公共项目活动,完成公共品供给过程。

3.**精英动员下的社会自治**

熟人社会天然存在的行为准则和互惠模式,为村民解决公共池塘问题储备了社会资本。然而,社会资本的有效利用却有待于组织领袖的规划和激活。村干部答海等人上任后积极到政府部门申请新农村建设资金,并不厌其烦地做群众工作,请农户配合将挡在路中间的树木、茅屋拆除,2006 年年底村内道路基本完成全面硬化的工作。2007 年 2 月,东村村委会决定建设新村以解决村民渴盼已久的房基地。

> “当时村内道路卫生环境差,村民意见大。加之乱建房屋,道路狭窄曲折。建新房不拆旧房,宅基地资源稀缺,远远满足不了农户需要。村委会决定响应中央号召建设社会主义新农村,在村南空地规划两排 24 户,设定好巷道宽度,由村上统一规划式样,个人自愿报名出

资建设,一户二层小洋楼,造价大约十万元左右,村民参与的积极性很高”。(东村村委副主任魏可,20190512)

经村委会干部做工作,在新村建房的农户将他们旧村老屋低价转让给危房户或无房户,而危房户腾出的宅基地归村集体所有,这些空地多数用于村庄公共道路建设和环境绿化。在村庄公共环境建设中,村民拆除茅屋、砍掉树木、低价或无偿将老村房屋转让给其他村民等参与行为,表明该村的社会治理机制已被激活,村民的深度参与为村庄低成本、高效率的公共品供给提供了可能。

在新任村干部第一个任期内,东村村委会实现了为村民修建饮用水水塔(项目资金30万元)、农田机井(项目经费10多万元)和村庄主干道的道路硬化(项目经费80万元)的目标。如上项目多数为村主任到政府部门争取而来,而项目建设的前期资金多由村主任、村支书和村委副主任三个富裕农民先行垫付,然后通过“一事一议”向村民筹集少量资金、向政府申请奖补资金逐步填上。

由于工作成绩突出,该任村两委成员得到村民和乡镇政府的高度认可,村主任答海在之后的村委会换届选举中连选连任,成为村庄发展的引领者。在随后的几个任期内,东村村两委积极建设村庄幼儿园、成立村庄保洁队、推动全村完成水厕改造,并于2012年3月将原来穿村而过的运煤专线改至沿村东北方向绕行,彻底解决了大货车穿村而过的安全隐患和环境污染问题,村庄人居环境不断优化。

三、富人治村道义取向的制度环境

前些年,东部经济发达地区富人村干部通过贿选上台[25],瓜分村庄公共资源、拍卖宅基地指标、垄断项目建设工程,侵犯群众和集体利益,成为学界批判富人治村的重要经验依据。中西部农村多属于非利益密集型村庄,富人村干部在村中的可图利益相对稀少,在回村担任干部期间,他们更倾向于利用自身资源发展村庄,在公共行动中坚持不损害村民和村庄利益的道德底线。通过比较可知,富人村干部所处制度环境很大程度上影响着其行为取向,此处的制度包括来自党政体制的正式制度和来自社会的非正式制度。

1.政绩动力:官方制度的规约激励

各地经验表明,富人群体积极参与村两委换届选举竞争,目的在于通过村干部身份获得政治地位和身份符号,以进一步拓展市场经济资源、扩大产业规模、获得政治庇护。不少富人村干部(村支书或村主任)是县、市人大代表、政协委员,对政府工作有直接的批评建议权,成为一支重要的政治力量。然而,当富人村干部嵌入党政体制中时,其本身也深受党政正式制度的约束和影响,遵守党纪国法、服从上级安排、积极完成各项任务成为村干部的基本政治素养。

尽管东村是一个无矿产资源的普通农业村庄,但北墨市部分区域有矿产资源,这些地区的富人治村形态与东部发达地区情形相似,私营企业主贿选、灰黑势力介入基层治理的现象明显。基于以上问题,北墨市政府特别关注富人村干部的治村行为,各镇党委书记在富人村民当选村干部之初便为他们立下规矩“遵守政治纪律、不能损害村民村庄利益”。当地镇干部说:“富人村干部无论在外通过什么方式获取经济利益,回村之后都绝不损害本村利益,这是镇政府考核村干部、村民评价村干部、村干部之间竞争的重要依据。”北墨市还对涉黑涉恶人员渗入基层组织的问题进行了专项治理,例如在2015年村两委换届选举中便处理了70多名贿选人员,在2018年村两委换届选举中,该市市委组织部牵头组织8个部门联合对村两委候选人资格审查总数达2800人次,被取消候选人资格的有120多人。

近几年,县乡纪委部门的乡村治理功能日益显现。2018年,东村所在镇纪委自行立案查处党员干部违纪违法事件7件,其中因违反中央八项规定精神的案件2件,因精准扶贫工作问题违纪案件1件,涉法违纪案件3件,因农村环境整治工作不力案件1件,纪委工作与乡村治理的关联程度越来越高。同时,纪委、监察部门将权力监督对象扩大到非党员村干部群体,从事后发现到提前预防,并及时向村民公布处理结果,形成小微权力监督的网状格局。

在官方制度约束下,富人村干部违规成本大甚至得不偿失,且他们的市场经济利益多数在村庄之外,因而通过积极行政获得县乡领导认可,继而获得体制收益是村干部更为理性的行为选择。基于东村村主任近些年的优异表现,2018 年北墨市市委决定破格提拔其为乡镇政协主席(副科级干部),这对全市村干部形成正面激励。

事实上,全国各地政府皆对富人治村作出了详细规约,但由于政策执行力度和社会环境不同,效果也存在明显差异。缘何部分农村的富人治村表现出遵循社会道义(不损害村民和村庄利益)的形态,下文从其所处的社会制度环境作进一步探讨。

2.**声誉动力:社会制度的规约激励**

中西部资源贫瘠的普通农村生产或滋养富人群体的能力较低,而通过当兵、上学、经商等渠道成功进城的精英则已脱离乡村,很难对农村造成实质性的影响,加之当地市场经济发育程度远不如东部地区,多数村庄农民家庭经济情况"大致相当",未出现明显的阶层分化[26],在村或返村的少量私营企业主难以形成固定的阶层群体。

相较中西部农村的低度分化状态,东部发达地区农村已形成明显的阶层结构,富人作为一个稳定阶层垄断了地域市场资源,形成了封闭的社交圈子,与中下阶层的关系日趋疏远。富人村干部的贿选策略使之获得随意处置集体财产的合法性,村庄治理陷入寡头治理状态[27]。中西部农村微量富人由于无法形成稳定的利益集团,他们嵌入在原始的家族、地缘结构中,深受地方社会规范约束。

相对均衡的社会结构有利于道德伦理的维系。乡土社会蕴含着一套自我维系的治理规范,费孝通将之称为"礼治"[28]。尽管支撑礼治的传统力量(长老人物、族田等)已经衰落,但依靠社会舆论维系的道德仍然是人们日常生活中的重要准则。在农村社会,若有人做了不道德的事,便会受人唾弃甚至无法在村中立足。不损害私人和公共利益成为一个人的基本道德底线,即本文所指的道义原则。富人村干部在村中行事,既要与人为善、扶弱济贫,又要尽力维护公共利益为村民谋福利,否则将受到村庄道德制裁。在北墨市农村,有的富人村干部年终为村民发米面油等福利品,村民将其视为富人村干部的乐善好施行为,但绝不认为富人因此能够随意贪占、处置集体资产,因为这与富人的"好人"形象相悖。

乡土社会道德规范的成功延续除了代代相传的教化机制,还有来自家族间、家庭间的道德监督和竞争机制。村落地域、人员范围相对有限,村民生产生活彼此相连,高密度的人情关系互动,使得德行评价成为个人和家庭社会地位高低的重要依据。地处陕西关中的北墨农村的家族结构相对完整,户族或门子成为农村社会的血缘认同单位。由多个户族或门子组成的村落社会形成一个竞争性社会结构,户族在村庄选举、上访、集体纠纷、荣誉面子、人丁数目等方面展开全方位的竞争,如若村干部私自瓜分集体资源、截留国家惠农资金的行为被群众发觉,便会引起村庄政治格局变动,干部个人家庭和家族也会因此在村庄抬不起头。中西部农村在经济上低度分化、在道德层面高度竞争的社会环境,使得内在的道德机制在个体行动中持续发挥作用,"好名声"成为富人村干部积极行动的重要动力。

3.**制度耦合:多重行动取向中的道义选择**

富人治村的动机和行为选择不但多样而且受地域政治社会环境制约。东部发达地区富人群体为追求市场地位和经济利益纷纷跻身村干部行列,而中西部普通农村既无市场资源亦无显著的土地商业开发等经济利益,因而在此地担任村干部的富人多为两类人:不再直接从事商业活动的返乡者(中等规模以上的老板)和在本地仍从事商业活动的中小老板[29],后者的商业活动通常在村庄之外的市、县范围展开。这些人担任村干部的利己动机是谋求社会声誉和政治身份,并以此在村外为自己或子女拓展市场关系资源。东村村主任答海在当选村干部之后的几年时间里,实现了资本经营方式转型,逐渐从经营煤炭转向经营本市酒店房产。尽管答海已将产业交由儿子经营负责,但其自身的村主任、镇政协主席身份,为家庭产业发展带来显性的便利条件。东村村支书魏明,则在当地某煤炭公司有股份,其村干部身份能为公司用工、用地、运输等业务提供便利,间接地转变为其对公司的贡献。同理,其他村民能够当选村干部,都能直接或间接地从村外煤炭资源开发、运输、经营等产业链条中获得额

外机会。当地曾经出现如下情形:某大型煤炭公司不愿将废渣煤炭回收业务交给一个村支书,村支书竟怂恿村民以索要生态环境保护费的名义,阻断公司煤炭车辆的来往通行。当地公司企业为了降低社会交易成本,基本上会将低端业务交由附近村的村干部打理,并在节庆日向村庄捐赠货币或物质,以巩固村企合作关系。简言之,富人以村干部身份获得社会和体制认可,继而以政社赋予的"好名声"谋求经济机会和社会资源。

在道德规范完整的农村,衣锦还乡、回报桑梓往往是富人群体回村之始的常见行动,他们捐资建校、修路或者免费供给饮用水、灌溉水,抑或为村民提供米面油等节庆福利,如上慈善行为使得富人群体的社会地位迅速提升,并为其竞选村干部奠定群众基础。向村庄捐赠或向村民免费发放福利产品与贿选有着本质区别,它是依循道义逻辑而行,其目的是获得社会声誉和社会支持,富人当选村干部之后只有继续依循道义治村才具有合法性;而贿选则依循投资逻辑而行,其目的是获得暂时性的选票支持,富人当选村干部后可以随意处置集体资源,村民在获得贿选资金的同时出卖了自己的村庄治理权。

在中西部农村,本就不多的富人回村后尤其讲面子,他们在村务和私人交往中注重社会规范和社会评价。笔者在陕西、山西、河南、甘肃等地调研过的富人村干部,整体上展示了良好的社会德性。东村不少村民和村干部对村主任答海的评价是:"大好人一个,从不嫌贫爱富!"因为村主任不但为村庄公共建设垫资、为村民支付浇地费用,还经常借钱给村民,并主动调节村庄经济分化。2008年,村主任答海与村两委成员一并为全村农户信贷做担保——凡是购置运输车辆需要向银行贷款的农户皆可享受村庄提供的担保便利。这使得全村卡车运输户从2008年的20多户增至2018年的80余户,村民经济收入普遍升高,村庄经济分化趋势得到遏制。

从积累体制和社会资源的角度看,6~9年的村主任或村支书生涯足够富人村干部在地方社会关系网络中游刃有余。然而,不少人迟迟未卸任甚至一再连任,很大程度上来自于社会道德和行政项目制对富人群体的约束。在村庄公共建设中,富人村干部通过私人关系争取到国家项目资金,并先行垫资推动村庄基础设施建设,满足了村民对公共品的需求。然而,财政资源的项目化和项目运作的"钓鱼化"使得中西部农村积累了不少债务。富人村干部担心自己卸任后,村庄项目建设积累的债务给村庄带来不良后果,"原本回村是做好事的,结果做成了坏事,成了村里的罪人"。

> "干了十几年,我们有一个坚定的信念,决不能短村里的钱、少村民的钱。务必把村民的工资清完。决不能给村里留下债务。我垫付也要清完。否则就会被人搡脊梁骨"。(东门镇东村村主任答海,20190516)

事实上,只要富人村干部在任,乡镇项目资源或奖补资金都会持续向村庄涌入。在此背景下,村庄只需要在公共收入上开源节流,基本上能够在5~10年的时间里将欠债补齐。对于依靠地方社会关系和市场资源的富人而言,村干部身份成为巩固其经济合作关系的重要保证。由此可知,富人村干部在村内的道义行为,并非完全是个人道德自觉的结果,而是在官方制度和社会制度耦合下,与村干部村外经济行为相辅相成的混合式行动。

四、富人治村的弊端规避与现代化转向

既往研究指出,私营企业主村干部公私不分[30]的治理逻辑实际是金钱支配一切的思维方式呈现,原本嵌在社会中的市场机制反而主导着社会发展[14],私人化、寡头化的治村结果往往是个人财富权力的不断增长和公共治权的不断弱化。富人治村必然导致公共利益损失、社会道德败坏、基层治权弱化吗?有无规避富人治村弊端并将富人群体转化为公共利益的维护者、基层政权的建设者的机制呢?既往文献对此并未深究。调查发现,国家正式制度与村落社会规范型塑了富人积极治村的行动逻辑,而乡村公共事务治理的组织化和制度化则是规约富人治村弊端,推动基层治理向现代化转型的重要机制。

1.公共事务治理的组织化

公共事务治理的组织化是相对于私人化运作模式而提出的概念。私人化运作模式[31]盛行于乡村政策执行之中,它曲折地实现了组织意图但却损害了组织权威、强化了个人的社会影响力。组织化机制意在改造富人村干部“公私不分”的治理逻辑,将私人能力和资源整合进正式组织之中,推动乡村治理的公共化运作。本文中的组织主要是指“村两委”组织,公共事务治理的组织化即充分发挥村两委组织及组织成员的积极性和能动性,在公共品供给中凸显党组织的引领性、增强村民委员会的自治性,而非单向度地强化村干部个人权威。

社区治理去私人化需要以整合和增强基层组织力量为前提。首先,东村村两委人员在公共服务中作出了明确的内外分工和职责分工,村主任主要负责村庄外部资源的争取工作,村支书和其他村两委成员负责项目落地等各项协调工作。在社区干部推动公共品供给过程中,社区干部与村民进行充分沟通,通过多方协调所达成的公共服务才能获得社会好评,村两委组织而非个别村干部也因此获得社会支持。其次,东村党支部特别注重党建工作,善于发挥党员干部在各项工作中的先锋作用。经过多年努力,东村党员发展的家族化、派系化特征基本消失,共有 800 口人的东村现有党员 38 人,其中女党员 9 人,40 岁以下党员 15 人。东村党支部对党员实行较为严格的积分制管理,党员开会、学习、参加义务活动出勤率及党费交纳情况、村规民约遵守情况都被纳入考评,被动员起来的党员成为村庄各项工作的有力抓手。

> “农村工作,不抓党员干部,什么工作都做不成!每个党员干部首先要管好自家屋的工作。我们对党员严格要求,若有违纪直接开除党籍。各种事情都让群众监督党员干部”。(东村党支部书记魏明,20190514)

此外,东村村两委组织采取了开放式决策模式。村支书或村主任通常在党支部会议、村委会会议、村民代表会议上将村庄发展规划和公共事务拿出来与党员、干部、村民代表讨论,听取各方面意见,最终形成民主决策方案。村庄道路建设、饮水塔建设、婚丧习俗改革、运煤专线改道等都是在公共会议上通过集体讨论形成的意见。多数党员、干部的带头参与形塑了村内治权的均衡结构,村两委组织在公共事务治理上的积极行动,有力地将富人精英群体和村干部吸纳到组织化的运作模式中来,公共组织而非私人村干部成为公共事务运转、公共利益维护的基本保障。

2.公共事务治理的制度化

公开的制度规则不但能保障民众权利,而且使得公共事务运作有规则可依、组织领导人行为预期稳定。富人治村的私人化运作模式很大程度上是基层制度供给不足的后果,富人村干部的随意行为又加剧了基层制度危机。相比于物质性公共品供给,制度层面的公共品供给更加困难。2006 年以来,东村通过制度化建设推动了系列公共事务治理的标准化,婚丧习俗改革最为典型。

奥斯特罗姆指出,“‘如果还没有坏掉,就不要去修它’,这个道理不仅适用于物质资本,而且适用于制度资本。[16]”为响应村民减轻红白事消费负担的需求,2014 年底东村村两委成立红白理事会,出台了全市首个村级红白理事会章程,对婚车数量、香烟标准、礼房人数、通知方式以及宴席标准都作出了详细规定。红白喜事新规奉行文明、节约、实用、高效的原则,事前不请人、事后不谢人,减轻了事主的经济、精神和人情压力。新规则替代旧传统往往面临着很大的内部阻力,公共事务治理的制度化能够有效回避种族、性别、派性、身份等特殊化问题。在婚丧消费攀比中,富人群体是引领者,作为富人的村干部能否带头遵守村规民约,决定着基层治理制度化的成败。村主任答海的三叔于 2015 年 1 月去世、母亲于 2018 年春去世,在叔父的治丧活动中,他和红白理事会成员多次上门作工作,终于获得叔父家人的理解和支持。而在他母亲的丧事上,答海不但做通另外三个兄弟的工作,还将丧期从 7 天减为 5 天,将按照旧风俗要在家放 100 天的纸扎祭品一次性烧掉,通过自己的实际行动维护了村庄婚丧新规。

“放在以前,老人去世肯定要放七天,而且要叫两班乐队来。答海的父亲早逝,母亲一人拉扯他们兄弟四个。如今四兄弟家庭条件都很好,老人80多岁去世,应该大办。有人给他出主意说,你同意简办,但兄弟们不同意,有什么事情就推到兄弟头上,但他不同意”。(东村党支部书记魏明,20190516)

在制度建设初期是人塑造制度,随后就是制度塑造人。自2014年东村红白喜事新规发布后,全村攀比浪费之风得到遏制,95%以上的事主家庭能够主动按照新规操办红白喜事,其中富人村干部非但未因个人经济实力雄厚而搞特殊化,反而通过以身作则、多次登门作群众工作推动了基层治理制度化。这说明合理的制度能够有效约束个人的随意行为,规避富人治村中的私人化、金钱化、特殊化现象,同时也说明,富人作为社会精英完全有可能在基层社会道德和社会治理建设上发挥积极引领作用。

从基层政治发展谱系上看,21世纪以来富人治村所展现出的私人化、寡头化、权力专断、非民主取向等弊端并非独属于农村的病态现象,而是传统精英政治推崇强人内含弊病的延续,亦是1990年代以来农村社会分化背景下自由主义竞争民主形式化[32]的后果,更是传统治理向理想的现代化治理转型中问题的极化呈现。公共事务治理组织化、制度化是基层治理现代化的基本体现,是破除传统人治、纠正竞争民主之治的有效方案,更是有效推动富人治村向现代治理转型的重要机制。

五、结论与讨论

作为21世纪乡村政治的重要现象,富人治村既有精英群体寡头化的逻辑趋势,亦有改善社会物质文化环境的利他主义行动。本文案例表明,富人治村的逻辑无法简单地以道德机制予以解释。事实上,富人治村采取何种行动逻辑,取决于其所处的制度环境,这为采取开放包容的视角来完善乡村治理机制、加强基层政权建设提供了思路。

近十年的相关研究集中关注了富人治村的负面效果,例如破坏基层民主、扰乱基层秩序、冲击乡村伦理、损害基层政权。事实上,无论是从理论还是从经验层面分析,作为基层精英政治的延续,私营企业主等富人、能人群体担任村干部并不必然导致如上问题。晚清及以前时期,正是由富人构成的保护型经纪保护了底层民众免受国家或社会横暴权力的侵害,为社会提供了最基本的公共品,维系了乡村道德伦理[11]。

富人村干部在乡村治理中缘何能发挥正面功能?制度环境、阶层结构、地域规范以及富人群体的利益实现区域等成为关键变量。中西部富人村干部在村内扮演公共利益守护人的角色以谋取政绩和社会声誉,在村庄之外的市场、政府部门里积极拓展关系资源以谋求市场商业机遇,村内行动的道义逻辑与村外行动的市场逻辑并行不悖。道义机制使得市场精英安然嵌入社会机制之中,社会道德规范得以正常生产,基层治理权能得以提升。

在富人治村已然普遍的既成事实基础上,能否有效将富人等精英群体吸纳为基层社会和政权建设的积极力量,将其个人能力转化为基层组织的治理能力,进而化解富人治村私人化、寡头化、货币化的弊端,关涉农村政治社会稳定的大局。本文所呈现的国家正式制度、村落道德规范以及社会治理的组织化、制度化经验为此提供了思路。

中西部普通农村是我国实现乡村振兴战略的主战场,良好的治理能力是农村社区有效承接国家各项惠农资源的基础。作为乡土精英的富人群体当选村干部并不一定导致基层治权弱化,政府规制、社会监督等地域环境都将影响村干部的行为选择。在基层政权建设中,应积极引导乡村精英遵循社会道义治村,并对之予以适当的制度规约激励,将乡村内生性人力资源转化为党政国策落地的接应性力量。

参 考 文 献

[1] 党国英.论乡村民主政治的发展——兼论中国乡村的民主政治改革[J].开放导报,2004(12):23-31.

[2] 卢福营.治理村庄:农村新兴经济精英的社会责任[J].社会科学,2008(12):55-63.

[3] 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.

[4] 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.

[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] 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.

[7] 李祖佩.混混、乡村组织与基层治理内卷化——乡村混混的表达力量及后果[J].青年研究,2011(3):55-67.

[8] 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.

[9] 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.

[10] 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.

[11] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2003:130-131.

[12] 崔盼盼.乡村振兴背景下中西部地区的能人治村[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(1):131-140.

[13] 颜德如:以新乡贤推进当代中国乡村治理[J].理论探讨,2016(1):17-21.

[14] 波兰尼.巨变:当代政治与经济的起源[M].黄树民,译.北京:社会科学文献出版社,2013.

[15] 李元珍.农村贿选治理的制度调控机制研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(2):117-126.

[16] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海译文出版社,2012.

[17] 罗东,矫健.国家财政支农资金对农民收入影响实证研究[J].农业经济问题,2014(12):48-53.

[18] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题:兼论项目治国[J].社会,2012(1):1-37.

[19] 温铁军,彭辉,范堉暐,等.中央支农资金配套制度对中国乡村负债的影响:一个初步估算——以中西部地区贫困县为例[J].中国农村经济,2009(2):13-21.

[20] 贺海波.村民自治的社会动力机制与自治单元——以湖北秭归双层村民自治为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(6):104-111.

[21] 杜鹏.村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J].中州学刊,2016(2):68-73.

[22] 蔡禾,胡慧,周兆安.乡贤理事会:村庄社会治理的新探索——来自粤西 Y 市 D 村的地方经验[J].学海,2016(3):46-54.

[23] 张志原,刘贤春,王亚华.富人治村、制度约束与公共物品供给——以农田水利灌溉为例[J].中国农村观察,2019(1):66-80.

[24] 罗家德.译后记:从格兰诺维特理论重新认识中国[M]//格兰诺维特.镶嵌:社会网与经济行动.罗家德,译.北京:社会科学文献出版社,2015:204.

[25] 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.

[26] 魏程琳.中国乡村的去阶层分化机制与社会稳定[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(1):30-39.

[27] 印子.村级治理的“寡头定律”及其解释[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(2):120-126.

[28] 费孝通.乡土中国 生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998:50-51.

[29] 吕德文.富人治村新解[J].读书,2018(8):46-51.

[30] 余彪.公私不分:富人治村的实践逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014(4):17-24.

[31] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析[M]//清华社会学评论(第 1 辑).厦门:鹭江出版社,2000.

[32] 杨光斌.超越自由民主:“治理民主”通论[J].国外社会科学,2013(4):9-18.

(责任编辑:金会平)