农村治理模式选择之殇
——基于华北X村的个案

切 排,赵志浩*

(兰州大学 西北少数民族研究中心,兰州 730000)

摘 要:改革开放之后,村民自治制度成为农村治理的基本政治制度。在国家自上而下将村民自治制度下沉到农村和农村自下而上去承接村民自治制度的互动过程中,村民自治出现了"惟村庄利益化"的现象。依据不同的视角可以将农村治理划分成不同的治理模式。以农村对国家供给项目资源的承接态度为标准,可以将农村治理化分为积极型、消极型和激进型治理模式。笔者考察了华北平原的X村在15年中经历了积极→消极→激进的治理模式的选择过程。得出以下结论:村民对农村治理模式选择是依据农村治理绩效的帕累托改进的标准,这种选择是一种理性选择,但往往会产生非正义的结果。将激进治理模式放在税费改革的时代背景之下,源自于农村获取治理资源的方式会发生由内部汲取到外部输入的根本转变。同时,地方政府在晋升锦标赛体制和政治维稳高压之下,也默许了激进型农村治理模式的存在。

关键词:农村治理;帕累托改进;项目进村;村治模式

中图分类号:F306 **文献标识码**:A **文章编号**:1009-9107(2019)04-0036-08

一、问题的提出

中国是一个农业大国,农村的稳定对于国家的长治久安有着重要意义。农村治理研究的根本目的就是要理解农民的生存状态,加强农村建设,促进农村发展。

改革开放之后,村民自治制度成为农村治理的基本政治制度。20世纪80年代,学术界对农村治理的研究主要集中于村民自治制度本身及其相关的法律规范等文本层面。进入20世纪90年代之后,农村治理研究的重点发生了转变。研究者走进农村开展田野调查,重点研究村民自治制度实践的模式、逻辑和绩效,他们的目光不再局限于村民自治制度自上而下的供给过程,同时关注农村是如何自下而上地承接制度下沉的过程。正是由于研究视角转变,研究者发现村民自治在"村庄化"的过程中产生了多种形态。依据不同的维度,可以划分成不同的农村治理模式。依据村集体掌握经济资源的多寡,可以将农村治理模式划分为"动员型"和"分配型"[1];依据农村关联和宗族力量的强弱,可以将农村治理模式划分为"家产型"(主要指原子化的村庄,以湖北荆门为典型)、"小亲族型"(以安徽阜阳为典型)、"户族型"(以陕西关中为典型)和"宗族型"(以江西、福建为典型)[1];依据农村基本秩序状况可以将农村治理模式划分为原生秩序型、次生秩序型、乡村合谋型和无序型[2]。不同划分可以展示农村治理的各个面相,使研究者能更深刻地理解农村治理的状态和运行逻辑,揭示规律,具有启发性。

笔者以农村对国家供给项目资源的承接态度为标准,将农村治理模式大致分为消极型和积极型。

收稿日期:2018-11-10 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.04.05

基金项目:国家社会科学基金项目(15BMZ044);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(16JD850005)

作者简介:切排(1968-),男,兰州大学西北少数民族研究中心教授,博士生导师,主要研究方向为民族学、人类学。

*通讯作者

税费改革之后,国家对农村的治理进入到“资源输入式”时代,项目进村是“资源输入”的基本路径。在项目资源输入的过程中,中央政府、地方政府和村级组织之间产生了互动。项目将三者紧紧地捆绑到一起,成为一个紧密联系的整体。所谓消极型农村治理模式是指村干部在农村治理过程中表现出消极敷衍的心态及行为,他们遵循“不出事”的逻辑而不主动介入公共事务[3],在国家资源输入的过程中,一些村干部不仅没有主动争取的意愿,甚至对于一些完全分配性的项目资源也尽量回避。所谓积极型农村治理模式是指村干部在农村治理的过程中呈现出积极进取的心态及行为,他们主动介入公共事务,使用各种手段争取国家的项目资源。

那么具体到一个行政村,村民会选择哪种治理模式呢?为何选择这种治理模式?选择的标准是什么?其背后基本的逻辑是什么?据此,笔者选择了X村作为个案①,细致考察了其 15 年的治理过程。通过研究 X 村村民对于农村治理模式的选择,笔者归纳出了村民选择农村治理模式的标准及其内在的基本逻辑。

X 村地处华北平原东部,是一个临近海港②的村庄。村庄土地多为盐碱地,能用于耕种的土地很少,一般中老年人以务农为生,大部分青壮年劳动力在 X 村所在地 Y 镇的工厂打工,还有一部分人在长芦盐场工作③。村内还有教师 7 人,泥瓦匠 6 人,小商贩 10 人,养殖专业户 2 人,工厂老板 1 人,靠务工生存是 X 村一个典型的特点④。X 村宗族势力比较强大。据笔者 2015 年 3 月份调研统计,X 村有常住人口 853 人,有选举权的村民 624 人,含赵姓 174 人、杨姓 115 人、熊姓 85 人、张姓 74 人、贾姓 61 人、陈姓 44 人、宋姓 23 人、刘姓 8 人和郭姓 5 人。改革开放之后 X 村出现了宗族复兴的现象,但已出现异化,不再是传统意义上的宗族,呈现出了以下几个特点:(1)宗族内部没有明确的族规。(2)宗族内部没有族长,但有宗族“长老”组成的“长老会”⑤,其在族内的威信比较大。(3)很少出现入赘的情况,而且入赘后所生子女随父姓,入赘女婿只承担养老的义务。(4)宗族众多,有同姓不同宗的现象。其中赵氏分为两支,一支人数众多,分为四大房系;一支人数非常少,本文中所提到的赵氏宗族在没有特殊说明的情况下都是指人数众多的那一支。(5)族内、族际关系较为复杂。对于大姓宗族而言,赵氏相对团结,而杨氏凝聚力差,基本上以小亲族和家庭为主;对于小姓宗族而言,都相对团结,凝聚力较强。不同宗族之间有着婚姻、亲戚、干亲关系以及私人之间的朋友、同学、同事、邻居等关系,所以族际之间的关系比较复杂。

二、X 村治理模式的选择过程

本文选取了 X 村为研究个案,时间段为 2000—2015 年。之所以选取 2000 年为起点是因为自 2000 年开始,在 X 村正式由村民根据自己的意愿选举村干部,而非由乡镇政府任命或者提名村干部。X 村进入了自主治理的时代。

2000 年春天的一个早晨,村民张翔⑥在村庄中心杂货店的墙上贴了一张村主任竞选的海报,正式拉开了 X 村自主治理的序幕。在竞选之前,X 村村干部与村民之间长期存在着许多尖锐的矛盾。村务信息不公开、基础公共设施建设落后、宅基地紧缺、集体经济效益差、公共产品的使用不合理等问题突出。这次选举主要是在以杨逸和王镇为首的现任村委会班子和以张翔、赵刚、杨果所组成的选举团队之间展开竞争。最终张翔、杨果、赵刚均高票当选,张翔为村主任,杨果为村副主任,赵刚为秘书。张翔等 3 人胜选背后的原因,主要有以下两点:首先,现实利益的驱动。张翔的选举团队在竞选时承诺解决当前 X 村所面临的所有问题,这些问题关系到绝大多数村民的切身利益,从而获取了广大村民的支持。

---

①按照学术惯例,匿名处理为 X 村。

②该村东南部是黄骅港,东北方向是塘沽港。

③这部分人是央企的正式员工,户口是盐场的集体户口,在村里没有土地,也没有参与村民选举的权利。

④由于黄骅港的建设,港口附近的乡镇建立了许多化工厂,这成了当地青壮年劳动力工作的主要场所。青壮年工资收入构成家庭收入的最主要部分,种地收入只占很小比例。

⑤X 村宗族没有族长,只有类似于宗族长老会的非正式组织,这种组织由族内德高望重的老人组成,族内婚丧嫁娶等事务由长老会共同商议决定。

⑥按学术惯例,文中出现的名字均为化名。

其次,大姓宗族的支持。尽管宗族经过新中国成立后几十年的演变,其凝聚力已经大不如前,可是族内"脸面人"[①]还是具有一定的影响力。张翔、赵刚、杨果分别是自己族内的"脸面人",在宗族内部得到了"长老会"的支持。在他们3人的斡旋之下,形成了3个宗族合作的局面。此外张翔和部分熊氏宗族的成员关系甚笃,也把这部分熊氏族人拉入到支持自己的队伍当中。这样,张、赵、杨3人拥有了一个坚实的支持他们竞选的宗族网络。

在2000—2002年3年任期之内,张、赵、杨3人取得了斐然的绩效,包括:(1)村务信息公开。村委会在村庄中心杂货店的墙上设立了村务信息公开栏,公示村委会所有财务开支及其明细;遇到大事会及时召开党员大会和村民代表大会,向村民通报信息,并积极听取广大村民的意见。(2)修建基础公共设施。将村内所有泥泞的土路铺成砖路,方便村民与车辆通行;打新机井,安装苦咸水净化器,结束了村民饮用苦咸水的历史;疏浚水渠,满足村民的灌溉需求。(3)群策群力,解决宅基地紧缺的问题。村委会通过重新分配麦场,压缩麦场面积,把部分麦场改为宅基地。这样,既不占用耕地,又解决了村民对于宅基地急切需求,一举两得。(4)通过竞价承包的方式,解决村庄集体产业效益不佳的问题。由于集体管理,村庄内的集体产业冬枣园收益甚微,村委会通过竞价的方式将其租给村民,每年能够获得承包费10.5万元,一举改变了其效益不佳的状况。(5)收回占地补偿款。长芦盐场占用X村耕地4个盐滩的面积,但只给了3个盐滩面积的补偿款,村干部通过和盐场相关部门沟通,收回了应得的补偿款。(6)拍卖不必要的公共产品。村委会拍卖了村庄的公车,消除了村民对村干部滥用公车的怨气。

3年期满之后,张、赵、杨3人又参加了2003年的村委会竞选,并且获得了连任。在此后的3年治理期间,村党支部委员会也进行了换届选举,赵立成为村支书。赵立是赵氏宗族西房的代表,与村委会成员张、赵、杨关系融洽。自2002年开始,国家开始逐步取消农业税,X村出现了财务危机。农业税取消之前,农村公共项目建设和日常支出主要来源于农业税费的"三项提留"和集资收费。农业税取消之后,乡镇只给村干部提供基本工资,其他日常开支则全靠村庄自筹。而公共项目建设支出来源主要有3种方式:其一,国家负担全部项目经费;其二,国家承担部分项目经费,剩余部分村庄自筹;其三,村庄自筹全部项目经费。由于创收能力有限,X村应对村庄日常支出非常吃力,而对于大型公共项目的建设支出,如果申请不到政府的项目资源,则根本无力支出。在这3年期间,X村除了申请下来一个苦咸水净化项目之外,再也没有争取到到其他任何项目,村庄的公共项目建设陷入了停滞,村民对这3年治理绩效有些失望。

在2006年的村委会换届选举中,X村出现了复杂的局面。张翔与赵立同时竞选村主任,赵刚、杨果站在了赵立一边,这导致了赵氏宗族与张氏宗族在选举中决裂。这次选举张翔落败,赵立当选了村主任,他成为了X村村治史上惟一一位集村支书和村主任于一身的"政治明星"。不过,赵立治村的这3年,显得更为平庸。赵立对于村民兴建新的公共项目和维修旧的公共设施的需求,以村庄财务拮据为由,不予理睬。X村的发展进入停滞阶段,村庄显现出一派没落的景象。而就在此刻,黄骅港开始大规模开发建设。X村所在的Y镇与黄骅港毗邻,地理位置优越,吸引了众多开发商来投资建厂。与X村相邻的大部分村庄都有了长足发展,而X村却停滞不前,这一鲜明对比引起了村民的强烈不满。村干部消极治村引发了村庄内部的矛盾。首先,村民对赵立、赵刚、杨果3人的不作为表示强烈不满,甚至连赵氏宗族内部的族人对赵立、赵刚都颇有微词,最终导致人数最多的赵氏宗族出现了分裂。其次,其他姓氏的村民把X村发展停滞不前的责任推到了赵氏宗族身上,他们认为赵氏宗族把持村委会是造成村庄停滞不前的根本原因。为了扭转赵氏宗族在村委会一家独大的局面,其他姓氏的宗族私底下进行了联合。

在2009年的村委会换届选举中,以张翔、张力

---

①脸面人指在宗族内部名声好、办事稳重、深受族内人喜欢的有面子的人。他们在族内甚至在村庄都具有较高的威信,做事符合村庄的传统道德规范,甚至是传统道德秩序的维护者。这种人做事大家都会给他们面子,本着不得罪人的态度做事,总能协调好各方关系,最后让大家都满意。

为首的选举团队获胜,赵立、杨果和赵刚全部“下台”。张翔等人之所以能够获胜,其原因有二:其一,借助了其他宗族对赵氏宗族的怨气,把贾、熊、陈、杨等宗族联合起来,组成了一个基础深厚的选举网络;其二,赵氏宗族此次选举中选票分散,赵氏四大房系之间没有达成统一的共识,以房系和亲族为核心进行选举。其实这次村委会换届并不成功,村民选举张翔等人是出于对上一届村委会的怨气,并没有从根本上考虑张翔等人是否有能力实现 X 村的发展。选举之后,村主任张翔和村支书赵立之间产生了决裂,两人除了合作为 X 村争取到宅基地之外,其他事关 X 村长远发展的决策均没有达成共识,相互掣肘、相互拆台,使 X 村在停滞当中度过了 3 年。

2012 年 X 村如期进行了村委会的换届选举。相比邻村的蓬勃发展,X 村的发展持续停滞了近 10 年。村庄整体显得更加没落,发展前景黯淡,造成最直接的影响就是村中光棍增多,Y 镇的女孩不愿意嫁到 X 村,本村的女孩也多选择外嫁。杨吾以 397 票当选村主任,这一票数创造了 X 村村委会选举的历史最高记录。据调查发现,杨吾是 X 村公认“道德型”能人①,村民相信在杨吾的带领下 X 村能够走出当前的困境。但杨吾本人并没有当村主任的意愿,而且其后来身体健康状况突然恶化,已不能胜任村主任一职,村民只能同意杨吾辞职。在 Y 镇政府的协调下,由上一届村委会班子成员继续留任。X 村本想推举一个“道德型”能人来带动村庄发展的愿望落空了。这一届村委会班子的几个人又在碌碌无为中渡过了 3 年。

进入 2015 年,X 村进行了新一轮的村委会换届选举。村民这次选举了一个 27 岁的青年人熊三担任村主任。熊三是一个和灰黑势力来往密切的人,但熊三并非依靠暴力胁迫的方式当选的村主任,而是 X 村内各族长老一致推举和村民一致同意的结果。长老们和村民希望熊三能靠自己“黑白”两方面的人脉关系为 X 村争取国家的项目资源,实现村庄的发展。在熊三上任之后,他就开始积极争取项目资源,最终经过两个月的努力,为 X 村争取到了 100 万元的新农村建设的项目。这个项目在 2015 年 5 月份开始建设,在 2016 年 6 月份进行验收,验收时发现其中一小部分款项已经被熊三作为抽成拿走了,这是他“运作”项目所花的费用和他“应该”获得的利益。宗族长老和村民对此都毫无怨言,甚至感到高兴,至少熊三能争取到项目,给 X 村带来实质性的发展。

三、农村治理模式的选择——基于绩效的帕累托改进

据上文所述,X 村的农村治理经历了 3 个阶段:第一阶段,从 2000－2002 年,X 村经历了一个短暂的积极治理阶段;第二阶段,从 2003－2014 年,X 村进入了一个漫长的消极治理阶段;第三阶段,从 2015 年至今,X 村进入了激进治理阶段。X 村治理经历了积极→消极→激进这样连续的治理过程。

在 15 年的 X 村自主治理过程中,村民选择村庄治理模式的逻辑为:村民通过选择 X 村的领导者,领导者再按照自己的能力和态度进行治村,产生了不同的农村治理模式。

在 X 村自主治理之初,村民选举的村干部为“内部资源协调型”村干部。这种村干部一般具有以下几个特点:(1)是 X 村内较大宗族的代表,在自己宗族内有着较高的威望;(2)遵守农村传统规矩,传承农村传统文化,按农村传统习惯办事;(3)是农村传统道德的代表;(4)办事八面玲珑,不敢得罪人,属于“老好人”;(5)没有进取心,他们深谙农村传统的规矩,能够充分利用这些规矩管理 X 村内部事务,尤其在协调人际关系方面有突出的能力。但是,自 X 村失去了税费提留和“两工”②保障之后,他们既无能力为 X 村争取到国家下沉到基层的项目资源,改善村庄的公共设施和公共服务,也无法抓住 X 村所处区域经济发展的契机,带动村庄的发展。他们

①“道德型”能人指兼具“能力”与“道德”的人,此处“能力”是指关系网络广,能通过个人力量运作项目资源,带动村庄发展;此处“道德”是指,遵守村庄传统文化和规范,行为举止符合村庄传统道德评判的标准。

②“两工”指的是义务工和积累工。农村义务工是指乡镇人民政府与村集体组织在农村进行植树造林、防汛、公路建设、修建校舍等公共项目时,要求农民无偿承担的一种劳务,是农民为地方公共事业所承担的贡献和义务。劳动积累工指乡镇政府和村级组织在进行基本的村庄公共设施建设时,要求农民无偿承担的一种义务,是为村集体内部公共事业贡献和所承担的义务。

往往成为了“撞钟者”,不求有功,但求无过,以消极的态度治理X村。在内部资源协调型村干部治村的过程中,X村一步步走向没落。

在经过漫长的消极治理阶段,村民逐渐放弃选择“内部资源协调型”村干部,开始选择“外部资源引入型”村干部。他们选择的第一个人是杨吾,杨吾是那种“道德型”能人,但是很遗憾,杨吾身体欠佳,X村失去了“道德型”能人治理村庄的机会。最终,X村选择了“恶人型”能人熊三作为村主任治村。熊三并不是X村传统道德、秩序的维护者,而是一个传统道德、秩序的叛逆者和破坏者。他胆子大、有闯劲、人脉广,甚至和黑社会势力往来密切,在X村外有着巨大的能量。他当选村主任不是出于发展村庄的动机,而是为了个人的利益,为X村申请国家项目就是为了抽成。在Y镇,治理绩效斐然的农村多是熊三这样的人,甚至是混混当村干部。在短期内,熊三通过个人能力,帮助X村申请到了项目资源,这在一定程度上改善了村庄落后的面貌,促进了村庄的发展。那么村民会不会担心熊三随着势力的增长成为真正祸害乡里的混混呢?据笔者调研发现,大部分村民并不担心这种状况出现。在X村,宗族力量依旧强大,无论谁想当选,都必须借助宗族的力量,宗族长老可以代表族人的意愿影响村庄的选举。在2015年,熊三能当上村主任,是村庄内部大多数宗族选择的结果。如果熊三势力膨胀,威胁到村民切身的利益,触碰了村民的底线,X村宗族完全有能力在下次选举中,把熊三拉下马,所以X村不会出现失控的状态。但还是有少部分人担心随着现代化进程的推进,传统宗族式微,一旦宗族力量不能约束熊三,那对于村庄来讲无疑是一场巨大的灾难。

村民选择农村治理模式的标准是什么?根据上文所述,X村经历了由选择“内部资源协调型”村干部到“外部资源引入型”村干部的过程。在选择的过程中,笔者认为村民遵循的标准是农村治理绩效的帕累托改进。帕累托改进是指在不损害村民的总体福利时,通过改变资源配置而提高其他方的福利。第一阶段的积极治村,村干部积极调动X村内部资源,实现了X村治理绩效的增长。但是第三阶段的激进治村值得认真讨论。随着农业税费和“两工”的取消,X村失去了治理的大部分资源,治理绩效的帕累托改进更多要依赖于国家项目资源的输入。在这个过程中,熊三作为一个有能力将国家项目资源引入X村的人成为了主政者,他确实实现了X村治理绩效的帕累托改进,但是他却侵吞了本该属于X村的集体利益,而且不断壮大自己的实力,名利兼收。他的这种行为从道德意义上评判,显然属于非正义行为,严重损害了村庄内部道德评判的底线。从更广泛的意义上讲,“熊三”式的激进治村已经不再作为个案而存在,而是具有一定普遍性。“熊三式”的人物攫取了农村基层治理的最高权力,他们争资跑项以满足个人的私欲。村民基于农村治理绩效的帕累托改进对农村治理模式的选择是一种理性的选择,而不是一个盲目的选择,但是选择的结果并非是一个正义的结果。正是基于这个原则,国家基层政权出现了第二波内卷化[4],这才是最坏的结果。

四、农村治理模式内在生成逻辑

消极型农村治理模式和激进型农村治理模式是如何生成的,其内在的逻辑是什么?这到底是一个特殊现象,还是一个普遍现象?关于这个问题应该放在时代背景下来探讨。

2002年的农业税费改革彻底改变了农村资源获取的途径和方式,从而改变了村级组织的行为逻辑。税费改革之前,村级组织过度提取“三项提留”和集资收费①。除此之外,村干部还可以要求农民提供“两工”。这时,村干部在农村内部直接汲取资源,按照“取之于村,用之于村”的治理逻辑治村。周飞洲称这一时期的乡村政权为“汲取型”政权[5]。

税费改革之后,随着农业税费和“两工”的取消,村级组织失去了主要的治理资源。为了解决这一问题,国家通过财政转移支付的方式向农村进行资源输入,从此农村进入了“资源输入式”治理时代。国家向农村输入的资源大致分为两种:第一种是非市

①三项提留是指从农业税费提留出来村庄自用的村级组织管理费、公积金和公益金。集资收费是指村干部根据村庄修建公共事业的需要,按照一定标准向农户征收建设费用,这些项目主要包括办学、修路、农田水利建设等。

场分配型资源,如粮食补贴、退耕还林补贴、农村居民最低生活保障、农业保险、医疗保险、社会养老保险等,这种资源通过行政渠道转移下来,打到村民个人账户中;第二种是半市场分配型资源,如公路建设、水库建设、安置房建设、绿化工程、自来水工程等[4]。第二种资源由国家按照项目制的方式输入到农村,而且这种资源占到了国家输入资源总数的一半以上,项目进村成为农村获取资源的主要方式[6]。村级组织治理农村的资源由农村内部汲取到国家供给,这一资源获取途径的变化,彻底改变了村干部的行为逻辑。如何与上级政府搞好关系争取到项目资源成为村干部主要考虑的问题,这也造成了村干部和村民关系疏远,甚至分化成了不同利益群体,使村级组织"悬浮"于村庄之上[7]。

项目进村指以财政资金专项化和项目建设市场化的运作方式,突破科层体制的束缚,实现对农村公共产品和公共服务的有效投入[7]。在项目进村的过程中,存在于基层农村普遍的现实状况是村干部通过个人在上级政府中的"人脉关系"为村庄争取项目资源,而大部分农村的村干部不具备这样的能力,只能采取消极应对的态度。消极型农村治理模式和积极型农村治理模式就此形成。当然,两种农村治理模式不是一成不变的,他们之间的转换取决于村干部的"态度"和"能力"。

在消极型农村治理模式中村庄干部表现出消极敷衍的心态及行为,他们遵循"不出事"的逻辑而不主动介入公共事务。消极治理下的基层组织则类似于"维持会",村干部的角色更像是"撞钟者"[8]。在国家输入资源的过程中,这些村干部不主动争取项目资源,导致农村陷入公共产品和公共服务供给短缺的窘境,给农村治理带来严重的危害。其原因在于:一是由于信息不对称,村干部不了解项目信息,不知如何申请项目;二是即使了解项目信息,村干部没有"本事",在政府里没有"人脉关系",无法将项目申请下来;三是即使能将项目申请下来,许多公共项目建设,有可能会损害到部分村民的利益,一旦这些村民中出现"钉子户",甚至有些受到利益损害的村民成为"上访户",这会对村干部造成严重的影响。在当前高压维稳的政治态势下,村干部本着"不求有功,但求无过"的态度,宁可做一个"撞钟者",也不愿做一个"有功者"。究其根源,消极主义体现的是"不出事"的行为逻辑。"不出事"是地方政府对社会管理的底线,"不出事"不是真的不发生事情,而是不能发生引起中央或上级政府高度关切的事情,特别是群体性事件。"钉子户""上访户"都是群体性事件引发的关键点,是村干部密切关注的群体[4]。在消极治村的过程中,村干部不作为不会损害村民的利益,也不会出现"钉子户""上访户",更不可能造成群体性事件,这对村干部来说是成本最小、收益最大的策略。

在积极型农村治理模式中,村干部积极介入农村治理事务,努力争取项目资源,改善农村治理状况。农村的某些"能人"成为村干部,这部分"能人"或许是村中的富人,或许是灰黑势力("混混"),或许是在党政系统有关系的人,总之他们是有"本事"的人。在经济方面,他们有能力为一些公益事业建设垫付资金,甚至捐赠一些资金先行完成项目建设。在社会交往方面,这些人有广阔的人脉关系,其中不乏各级政府官员[9]。总之他们能够通过自己的私人关系争取到项目,尤其是一些不需要地方配套资金的分配性项目。因此,从争取项目资源来改善农村公共品供给的角度来说,这些"能人"主政成为村民理想的选择。但是他们绝大多数不是为村民谋取福祉的保护性经纪人,而是盈利性经纪人[10]。他们之所以积极参与到农村治理的过程中有以下三点原因:一是为获取经济资本。在项目资源输入的大背景下,这些人通过资产转化和立项攫取了大量农村项目资源。二是为获取政治资本,拓展人际关系。他们通过参与乡村政治成为村干部,这样能够拓展各方面的人际关系,尤其是和政府官员的关系,从而获得更大的利益保护,为其事业发展起到助推作用。三是为提高社会地位。这些"能人"大多是暴发户,或者是"恶人",甚至是"混混",他们在传统中国乡村社会中处于较低的阶层,得不到尊重。在成为积极治村的领导者之后,他们摇身一变成为了农村中最有身份和地位的人。那么地方政府为何允许这种"能人"治村呢?地方政府之所以允许这种状况发生是地方领导基于晋升和维稳双重目标的最优选择。

在中国政府体系当中,官员按照锦标赛的逻辑晋升[11]。其中晋升最基础和最重要的指标是地方经济发展,而积极治村恰恰能够促进地方经济发展,增加GDP和财政收入。与此同时,随着社会转型期各种矛盾的集中爆发,维稳成为地方政府不可轻易触碰的"高压线",即一旦维稳失败便会受到处分,官员晋升基本无望,必须力保"不出事"的目标[9]。随着中央政府将地方政府的财权上收,某些地方政府入不敷出,只有靠中央政府的财政转移支付才能维持基本的运转。而中央政府又给地方政府下达了严格的"维稳"任务,这些"能人"成为了地方政府利用的资源,他们帮助政府维持农村的基本稳定,保证"不出事"。那些"钉子户"和"上访户"不怕政府,但怕黑社会。有些村干部自己就是灰黑势力("混混")或者或多或少都与灰黑势力有联系,他们依靠暴力解决问题。某些地方政府在暗地里支持这些人当选村干部,并帮助其获取项目资源,尤其是不需要配套资金的项目资源,二者相互勾结,形成了乡村治理过程中"阴阳结合"的利益共同体,这一现象被称为"国家政权的内卷化"[10]。

五、农村治理模式选择的反思

激进治村,"能人"当政,不仅造成国家项目资源的大量流失,更重要的是对农村治理的正义造成侵害,使基层民主制度形同虚设,国家执政的合法性基础流失。短暂的帕累托改进,不会真正推动农村治理绩效的持续提升,让村庄在迷茫中失去未来。

如何走出农村治理模式的困境?笔者认为,解开这一困局需要从3个方面着手:(1)改变国家对农村资源输入的方式,兼顾公平与效率,实现农村公共产品和公共服务供给的均等化。均等化具体实现需要做到:其一,明确供给主体,根据农村公共产品和公共服务的属性,建立合理的分类供给体系;其二,完善财政供给保障机制,加大农村公共产品和公共服务的供给力度;其三,了解广大农民真实的需求,建立农村公共产品和公共服务的需求表达机制,从数量、结构和功能上进行针对性供给。农村公共产品和公共服务的均等化,能够消除资源输入的不公平,解决非均衡发展的问题。(2)优化地方政府官员考核的指标体系,避免对竞标主义的过分褒奖。在改革开放的过程中,"晋升锦标赛"逻辑确实存在,并在拉动地方经济增长方面起到了重要作用,但这种方式是不可以持续的[12]。因此,国家对于地方政府(尤其是乡镇政府)主政官员(党、政"一把手")的考核和晋升,不应"惟GDP论英雄",应该减少经济指标对考核结果的影响,而增加基础教育、环境保护、乡村文化生活、社会保障、科技创新等民生和可持续发展方面指标的考核权重,建立更加全面、合理的考核指标体系。只有改变考核指标体系,才能彻底改变现在地方政府(尤其是乡镇政府)官员治理农村的基本逻辑。(3)加强村级"两委"组织建设,实现农村治理绩效真正意义上的帕累托改进。内因是事物发展依据,而外因只能起到辅助作用。因此,农村治理绩效帕累托改进的实现根本在于村级"两委"组织自身的建设。其一,要加强制度建设。制度建设是"两委"组织建设的基础,这就需要完善农村"两委"组织各项规章制度,对于落实情况,乡镇党委和政府要及时监督、检查。其二,要加强干部队伍建设。要注重挖掘和培养农村内部"道德型"能人担任村干部。他们能够凭借个人能力推动村庄的发展,实现农村治理绩效水平的提升。同时,坚决杜绝灰黑势力混入"两委"组织,危害农村长远的发展。要注重从农村外部引入优秀人才担任村干部。地方政府要加强大学生村官制度建设,将真正有能力的大学生放到农村担任村官,带动农村发展。其三,地方政府要加强县、乡干部派驻农村服务制度,将县、乡机关和事业单位中具备农村工作经验的优秀干部派驻到到农村,担任第一书记,指导、帮助"两委"开展农村工作,提升农村治理绩效水平。

参考文献:

[1] 贺雪峰,何包钢.民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响[J].中国农村观察,2002(6):46-52.

[2] 贺雪峰,董磊明.中国乡村治理:结构与类型[J].经济社会体制比较,2005(3):42-50.

[3] 贺雪峰,刘岳.基层治理中的"不出事逻辑"[J].学术研究,2010(6):32-37.

[4] 耿羽.灰黑势力与乡村治理的内卷化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2011(2):71-77.
[5] 周飞洲.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.
[6] 李祖佩.项目进村与乡村治理结构:一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4):2-13.
[7] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体系[J].中国社会科学,2013(5):113-130.
[8] 吴毅."双重角色经济模式"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.
[9] 陈锋.分利秩序与基层政权内卷化:资源输入下的乡村治理逻辑[J].社会,2015(3):95-120.
[10] 杜赞奇.文化、权力与国家[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2008:37-49.
[11] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
[12] 梅赐琪,翟晓祯.政绩出官可持续吗?——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角[J].公共行政评论,2018(3):7-25.

The Regression of Process of Rural Governance Mode Selection: A Case Study of X Village

QIE Pai, ZHAO Zhihao*

(*Center for Studies of Ethnic Minority in Northwest China, Lanzhou University, Lanzhou* 730000, *China*)

Abstract: Since the reform and opening-up, the villager autonomy has become a fundamental political system of village governance. With the dynamically interacting process of central government supplying villager autonomy and village receiving villager autonomy, the villager autonomy appeared the phenomenon of "only for village interests". According to different dimensions, villager governance can be divided into different modes. On the basis of the attitude in which villages receive project resources from government, village governance modes can be divided into passive mode and active mode. The author surveyed the process of governance mode selection of X village in the North China Plain from positive to negative to positive for 15 years. Based on this case, the author thinks village governance mode selection is based on the standards of pareto improvement of performance. This choice is a kind of rational choice, but produces an unjust result. Then, the author discussed village governance mode under the background of the reform of taxes and fees, and thinks village governance mode formation is ascribed to the changing way of acquisition of resources from internal to external. At the same time, the local government acquiesces in the governance mode under the promotion tournament mode and political stability under high pressure. Finally, the author thinks village can be out of the selection dilemma of village governance mode by solving the contradiction between administration and finance.

Key words: villager governance; pareto improvement; project into village; rural governance mode

(责任编辑:张洁)