

项目进村中村干部角色及村庄治理型态

肖龙^{1,2}



(1. 南京大学 政府管理学院, 南京 210023; 2. 延安大学 政法学院, 陕西 延安 716000)

摘要:村干部在村庄治理中扮演着关键角色,但在实践中村干部行为却出现了日益权变的趋向。通过对S省J县7个村庄的项目进村的案例比较研究发现:村庄资源禀赋与公众参与是影响和塑造村干部角色与行为的关键变量。项目进村中,村干部角色在国家“代理人”与村庄“当家人”的制度角色定位中出现了变异或偏移,呈现出“撞钟型”“横暴型”“分利型”“协调型”干部四种行为类型,村庄治理也由此呈现为“沉默秩序”“普力夺秩序”“谋利秩序”和“多元治理秩序”四种治理型态。新时代乡村治理重心下移,对村干部角色具有纠偏和规制效应,促使村干部角色回归其应然位置,促进乡村多元有序治理和良善秩序的生成。

关键词:资源禀赋;公众参与;项目进村;村干部角色;村治型态

中图分类号:C916.2;F325.4

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2020)01-0071-10

一、问题的提出

村民自治制度建立以来,村干部不仅是村庄治理的重要能动性主体之一,而且日益成为理解“国家-农民”关系的重要切入点。一方面在现有基层自治的制度性背景下,村干部被赋予了国家代理人与村庄当家人的双重角色^[1],成为沟通国家与农民的重要桥梁;另一方面村干部作为村庄治理的主要领导者和参与者,既体现了国家对乡村治理的规制性力量,也体现了村庄内源性的自主力量对国家权力的消解和策略性应对。村干部既不是上级政府政策的机械执行工具,也不是村民利益的简单传声筒,在扮演自身角色的过程中,村干部具有一定的能动性空间^[2]。但是,考察村干部角色需要找到一个适当的情境和具体的参考坐标,前提在于锚定村干部在国家治理结构中的一个相对确切的位置。而这一位置的勘定需要回到中国国家治理的宏观制度结构中来,亦即“中央与地方关系”和“国家与民众关系”两条主线上来^[3]。

对乡村治理而言,税费改革无疑是国家对农村政策的一次重大战略性政策调整,对基层治理结构产生了深远影响。此后,乡村治理资源的流动方向发生了反转,国家对农村政策呈现出由汲取逻辑向扶持逻辑的持续地反向运动^[4]，“取多予少”转变为“多予少取”。项目制成为一种新的国家治理体制^[5],各级各类惠农支农源源不断地以项目的形式输入农村,项目制成为国家对农村进行资源投入的基本方式。在此宏观制度变革的背景中,项目制无疑重构了中央与地方关系和国家与农民关系,与此同时,村干部角色亦发生了重大转变。税费改革后,村干部几乎失去了财政和行政自主权^[6],村干部与村民之间的横向联系也越来越弱化^[7]。村干部的核心工作由“要钱、要粮、要命(计划生育)、要人”的四要干部^[8],转变为“评低保、评社保、评安保、评环保”的四评干部。由此观之,项目进村提供了“管窥”村干部角色与行为的绝佳“窗口”。

2018年出台的《乡村振兴战略规划(2018-2022

收稿日期:2019-06-07 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2020.01.09

基金项目:国家社会科学基金重大项目(18VZL002);陕西省教育厅专项(18JK0860)

作者简介:肖龙(1987-),男,南京大学政府管理学院博士研究生,延安大学政法学院讲师,主要研究方向为基层社会治理。

年)》中进一步强调:“推动乡村治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理下放到基层。”村干部作为村庄治理的核心主体,在新时代乡村振兴中的重要作用进一步凸显。如何进一步发挥村庄治理的多元主体良序互动,实现乡村社会和谐稳定成为新时代乡村振兴战略的题中之义。在此背景下,进一步精准识别村干部角色、厘清其行为逻辑、激发其主动性和创造性,便成为兼具理论和实践意义的重要问题。现有研究较多地聚焦于村干部角色对村庄治理绩效的影响,而对于何种因素影响和塑造村干部角色和行为逻辑则缺少系统性的实证研究^[9]。纵观既有研究,村干部的角色一直被视为解释村庄治理绩效的重要发生动力,进而说明村庄治理各领域的治理绩效的产出差异^[10],如村庄基础设施建设^[11]、土地经营^[12]、扶贫资源分配^[13]、社会问题治理^[14]等。综合来看,现有研究倾向于将村干部角色视为村庄治理绩效的解释变量,而以村干部角色作为被解释变量的研究则显得不足。有鉴于此,本文对村干部角色的生成逻辑展开学理分析,以项目进村为主要观察窗口,聚焦的核心问题是:哪些因素影响和塑造了村干部角色与行为,进而分析村干部角色对村庄治理型态的影响机制。

二、文献综述:

三重视角下村干部角色

在当代中国村庄治理实践中,村干部角色在国家科层结构中的刚性定位与乡村社会自主性之间存在着明显的张力。这种张力是一个韦伯式的经典命题^[15]的理论延续,西方国家官员被化约为角色分明的“两种人”(bureaucrats and politicians),即基于民主选举产生的党派政客和基于任命而产生的职业化官僚群体。虽然官僚与政客的角色与行为存在着十分显著差异,但是在实践中却相互渗透,出现官僚“政客化”,政客“官僚化”的趋势^[16]。“两种人”的角色划分显然是基于西方民主政治语境,但官员角色在国家刚性制度安排与现实政治运作之间的内在紧张关系,对于我们理解中国村干部群体的角色仍具有一定的理论意义。

这种制度设计与实践运作之间的张力,也充分体现现在学界对于村干部角色研究的三个理论观察视角,即“控制论”“自主论”与“互动论”。

1. “控制论”视角关注的是处于国家科层组织末梢的村干部角色。改革开放以前,生产队干部基本上是被看作为国家权力在乡村社会的代理人^[17]。村民自治制度建立以后,基层选举的出现使得村干部的角色发生了根本性转变。从制度设计角度看,徐勇提出的“国家代理人”与“村庄当家人”的“双重角色”定位在学界取得了相当程度的共识。但是,在实际的制度运行中,村干部却呈现出既不属于国家干部,又难以代表村庄利益的“双重边缘化”的身份特征^[18]。由此,制度与实践的“脱嵌”促使学界开始深入村庄内部结构,寻找新的理论解释视角。

2. 随着村民自治制度的深化和完善,选举成为激活村庄公共生活的重要机制^[19],聚焦村庄内部力量对村干部角色的影响的“自主论”视角开始涌现。一方面,村庄内部力量会成为塑造村庄治理和干部角色的积极力量,如村庄的宗族力量介入能够有效地促进村庄选举的公正公平^[20],村庄“联结团体”对公共物品提供的积极促进作用^[21]。另一方面,村庄内部力量也可能对村庄治理和干部角色产生消极影响,如宗族精英对村庄干部施加影响或控制,国家项目进入乡村社会后出现“精英俘获”现象^[22]。村庄自主性视角对于弥合制度与实践的断裂具有积极价值,但村庄自主性的背后始终能看到国家权力的影子和治理的触角。

3. “互动论”视角关注国家权力与乡村社会内部力量对村干部角色的双重塑造。黄宗智在讨论中国的国家与村社关系时指出:“中国的基层治理没有设想国家和村庄非此即彼的二元对立,一直把国家和人民(村社)视作一个二元合一体^[23]”。这一研究视角的文献主要聚焦于村庄选举和政策执行中的村干部角色。从选举来看,村干部为求当选必须在兼顾村民选票与上级政府的意愿之间进行理性选择^[24],或者在“办实事”与“得罪人”之间进行理性选择^[25]。从政策执行来看,村干部在面对上级政策执行时往往会选择性执行的情况^[26],其行为逻辑会基于不同情境而采取权变策略^[27]。

综合来看,“控制论”视角的分析逻辑是国家层面的制度安排对村庄治理的塑造,揭示了处于村庄治理静态结构中的村干部角色与行为;“自主论”视角主要关注的是处于静态结构中的村干部角色,在特定村庄治理中的变异或偏移,是对“控制论”视角的一种补充;“互动论”视角关注的是国家正式权力与乡村内部力量的双重交互影响,是对“控制论”与“自主论”视角的一种综合。新时期的项目进村,本质上反映的是一种国家力量对乡村社会的治理逻辑,而项目制的有效性和可持续性则还取决于内外两种力量之间的匹配与契合。因此,本文主要遵从“互动论”视角的逻辑,强调国家与村庄力量之间的张力与平衡,考察项目进村中国家权力与村庄内源性力量对村干部角色与行为的影响。

三、分析框架与研究方法

(一)资源禀赋与公众参与:村干部角色的分析框架

根据前文所述,项目制是考察村干部角色的前置性条件,那么进一步的问题在于,如何理解项目制下村庄干部日益多元和权变的角色游移呢?这种变异是如何生产的呢?本文认为,其根源在于项目制在乡村社会运作中所蕴含的国家治理的双重逻辑——合法性与有效性之间的内在紧张。一方面,作为资源配置手段的项目制,是一种治理有效性的政绩合法性逻辑,其意在于通过项目输入使农村变富;另一方面,作为治理权力主体分割的项目制,则遵从治理合法性的政治整合逻辑,其意在于通过项目输入使农村变稳。因此,项目制运作在村庄治理中的理想状态是实现村庄的富裕与稳定的双重国家治理目标。

然而,在寻求村庄治理有效性与治理合法性的目标均衡中,在村庄治理的复杂因素交织的现实场域中,时常会出现难以克服的悖论,即富裕不一定稳定,稳定也不一定富裕。项目制对于村庄治理而言,本质上是一种乡村社会治理的“国家的视角^[28]”,村干部角色作为主要的治理主体之一,始终受到项目制所内含的双重治理逻辑的影响。由此,在村庄治理实践中,村干部角色必然会嵌入特定的村庄社会

结构之中,此即为村干部角色与行为的“场域”。换言之,考察村干部的角色与行为逻辑,必然要回到项目制对村庄治理所形成的这种内在张力之中。

因此,回到村庄治理的内在逻辑来看,治理有效性在于项目资源与村庄内在资源禀赋的激活,而治理合法性则有赖于治理主体之间良性互动参与机制的建立和巩固。村庄治理实践中,资源禀赋某种意义上奠定了村庄治理的物质基础^[29],公众参与机制则规定了村庄治理的主体间结构,二者的互动关系共同影响和形塑了干部角色和村庄治理的型态。有鉴于此,通过对项目进村中的资源配置效应和公共性激活之间的差异性与互补性,构成了本文“资源禀赋-公众参与”分析框架的逻辑起点。

村庄资源禀赋包括:(1)自然资源,主要是指村庄地理范围内蕴藏的土地、矿产资源、山林湖泊等内生性资源;(2)项目资源,主要是指国家对村庄发展投入的各级各类惠农支农项目等外生性资源。前者是村庄发展中的先赋性条件,属于内生性资源禀赋;后者是项目进入乡村社会带来的后致性条件,属于外生性资源禀赋。据此,本文所指村庄资源禀赋是指村庄内在的自然资源和经由国家项目制输入的外生性资源的总和。公众参与意指村民试图影响或参与村庄公共政策和公共生活的一切活动,既包括村庄选举在内制度化的参与机制,也包括非制度化的参与形式。

本文以资源禀赋和公众参与积极性为分类依据,将村庄划分为四类理想类型(图1)。借助该分析框架,本文将资源禀赋与公众参与的组合划分为“强资源-强参与”“强参与-弱资源”“强资源-弱参与”“弱参与-弱资源”四种理想类型,并运用具体的村庄案例来对其进行系统的比较分析。

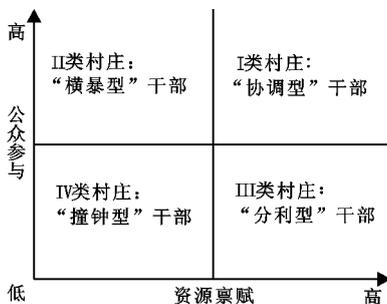


图1 “资源禀赋”与“公众参与”四分组

(二) 案例选择与研究方法

本文采用定性案例比较研究,选择最大相似体系设计(MSSD)的案例比较分析逻辑^[30],所选村庄案例均来自于笔者对S省J县7个村庄的长时段的定点追踪调查。村庄历史、语言、习俗、文化传统等均无大的差异,其特质具有高度的同质性,因此是一种验证假设型(hypothesis-testing)最相似案例体系分析^[31]。按照案例研究的复制逻辑的要求^[32],采用多案例比较研究方法,使用理论饱和和抽样法,选择了在资源禀赋和公众参与方面特征差异明显的村庄作为案例源。此外,2018年7—8月前往J县7个行政村开展补充调查,采用参与式观察和深度访谈方式获取了大量项目进村的一手资料和数据。依循学术研究惯例,本文对相关的地名、村庄名、人名都做了相应的技术化处理。

四、村干部角色与村庄治理型态

如前文所述,本节主要从项目进村后,资源禀赋与公众参与所塑造的村庄治理的不同场域,考察不同情境中村干部的角色差异及其对村庄治理型态的影响机制。概括而言:由于资源禀赋和公众参与的差异,村干部角色在村庄“当家人”与国家“代理人”之间出现了游移,其行为方式分别呈现出“撞钟型”“横暴型”“分利型”“协调型”干部四种类型。村庄治理秩序也由此呈现为“沉默秩序”“普力夺秩序”“寡头秩序”和“多元治理秩序”四种治理型态。

(一)“撞钟型”干部与沉默秩序

“弱资源-弱参与”组合的村庄型态中,村干部成为维持村庄基本治理秩序的“撞钟人”。一方面,内生性自然资源禀赋不足,外部项目资源进入后难以嫁接或打包,项目资源配置呈现出“碎片化”“撒胡椒面”现象。另一方面,民众对于项目菜单缺乏选择权,其参与的动机主要是关注政策性的福利分配,而不是村庄自身发展的维度,因此大多数村民参与的积极性不高。由此,资源禀赋和公众参与的双重薄弱造成了村干部的“撞钟人”角色与村庄治理秩序的涣散,不妨将此类型称之为沉默秩序。

鸡鸣村位于J县城南115公里,位置上处于该

县的边缘,属于三县交界区域。该村有8个村民小组,户籍人口1357人。但由于近年来大量人口的外出务工以及部分农户在县城置业、陪读,使得该村常住人口仅剩474人,其中60岁以上老年人口占到了73%。人口的流出以及资源的贫瘠,相比于J县其他村落,鸡鸣村发展的资源禀赋较差。正如该村干部所言:“发展是个难题,一没有老板,二没有劳力,三没有项目。”而该村仅有的一些项目也不过是“流水项目”,对于干部而言,仅需要的工作便是:“造表上报、定时通知、查漏补缺”。如2000年开始的“退耕还林(草)”,起初该项目采用粮食补助模式,但考虑到补助的落实以及市场变化,该项目于2010年开始采用现金补助模式,即专户存储、专款专用。这种项目“没有好处,还要费功夫”。由于项目的实施有一定的标准,干部需要做初步的资格评估,因而就会产生一定的纠纷。2013年危房改造项目开始在该村推进,初步评估涉及该村40余户,但需要分批次推进,矛盾也因此而产生。“早住早享受,谁知道下年还有没有。”这种理性与疑惑是项目推进的最大难题。在此情境下,落实项目成为干部最为棘手的问题,在难以利用更加丰富的资源进行“摆平”的前提下,流水项目成为村庄治理难题的根源。此时,农户参与其中的不再是村庄维度的发展议程,而是获得福利的顺序难题。也正是在这样一个“弱资源-弱参与”的背景下,鸡鸣村的治理结构形成了“撞钟型”干部与“沉默秩序”的特征。

可以说,较差的资源禀赋使得村庄缺少嫁接项目的可能,而干部在村庄治理中也仅仅是一个“快递员”角色。村庄资源的匮乏,进一步约束了村庄治理空间的展开,农户参与其中不再是一种公共参与,而是个人福利的争夺。这种在争夺顺序上的治理矛盾,与干部“摆平”的秩序诉求相互强化,使得获利村民“隐蔽”自己的福利身份。这种过程,消解了农户参与的内在积极性,最终形成了沉默治理格局。而此时的干部,在既有的治理网络中不断形成了内在的平衡,一方面困于资源匮乏而无法进一步施展自身能力,对于项目获得也缺少一定的积极性;而另一方面,通过福利分配所建构的治理网络,也使得村干部防范村庄治理的“新能人”的出现。

(二)“横暴型”干部与普力夺秩序

“弱资源-强参与”组合的村庄型态中,村庄内生性资源禀赋不足,当外生性项目资源进入村庄时,同样缺乏有效的内部资源进行整合。与鸡鸣村不同,稀缺的资源遭遇了爆炸性的公众参与,人人都追求村庄宰制权力。在资源约束与“非合作型参与”的双重约束下,村庄治理中的“同意权力”已难以奏效,村干部只有依靠“横暴权力”^[33]才能整合村庄秩序。村庄治理中的零和博弈,加剧了村干部权力的专断性使用,干部成为越来越强势的横暴型干部。此时项目进村后,村民缺乏对项目运作有效的监督和控制权,村庄治理陷入强中自有强中手,“你方唱罢我登场”的“普力夺”(praetorian)^[34]秩序。

白云村位于J县西北部,距离县城3公里,辖9个自然村,共有476户,户籍人口1459人。2012年之前一家国有大型企业在此采煤,掠夺式的开发使得村庄煤炭资源在短时间内耗尽,而且带来了生态环境的破坏,村庄内形成三处大型采煤塌陷区。“村里现有58户村民房屋受损严重,20多户已经坍塌”。村内煤炭资源已近枯竭,但却在村庄治理中嵌入了资源的分割秩序,治理面临环境遗留与项目进村的双重叠加风险。从村庄内在资源条件来看,该村在J县属于典型的资源枯竭村,该村干部认为,“要想发展,必须争取上级项目支持”。客观地讲,煤炭资源的开发也带来了村庄居民收入的改善,“前几年村民人均年终分红可达到1万多元”,也涌现出10多位远近闻名的农民企业家,村主任刘某就属于其中一员。2015年举行的村两委班子换届中,贿选、拉票、家族竞争异常激烈。村主任和村支书已经迁出村庄多年,在县城和省城都置有房产,平时村里事务由其他村两委干部负责。虽然白云村具有致富精英治村的特点,但是资源带来的治理惯性使其又有新的特征。

在访谈中发现,村民对村干部颇为不满,项目进村后进一步引发了村民之间的矛盾和村庄治理秩序的混乱。首先,对于精准扶贫等福利分配型项目,原本涉及比较严格的资格评估,上级政府有明确的要求“8个步骤、33项问题”,即“查居住环境、查住房、查吃穿、查健康、查上学、查就业、查收入、查户籍”。

但在推进过程中,除了少数致富精英外,“家家户户开始哭穷,原来是比富,现在是比惨”。村干部在上级刚性要求与村民积极涌入之间的理性选择,强化了干部使用专断权力的动机。其次,对于差异化福利分配的危房改造项目中,村民参与更为积极,于村干部而言,“必须强势,不怕得罪人,不然推不动”,而村民反映,项目受益人“都是和干部关系好的人”。最后,普惠性的村庄塌陷区综合治理项目推进中,强力“摆平”成为村干部愈加依赖的策略选择。2015年J县启动了采煤沉陷区综合治理试点工作,白云村被确定为试点村。综合治理中,村干部通过与村庄精英势力合谋,在本已经不宜再开发的煤矿塌陷区进行非法采矿活动,“挂羊头卖狗肉,假借治理的名义采煤”。原本是基于生态环境修复的综合治理项目却异化为村干部和村庄精英的非法“致富”项目,进一步加剧了村庄的生态灾难和治理困局。

此案例中,白云村的煤炭资源开发已近谢幕,村庄内生性资源匮乏,但能源开发中所形成的公众参与的积极性仍未消退。这种情境下,外部项目资源的进入,重新激发了村民的公共事务参与的激情。而村干部在公众参与、有限项目资源与上级政策要求的夹缝中寻求村庄治理秩序的均衡,最终愈加强势和专断。进而,村庄治理型态呈现为横暴型干部与强者为王的普力夺秩序。而此时干部强势、蛮横也为其牟利和寻租提供了可能的空间。

(三)“分利型”干部与寡头秩序

“强资源-弱参与”组合的村庄型态中,资源富集奠定了村庄发展的物质基础,但村庄公众参与机制的缺失,致使村干部竞相逐利,村庄治理陷入寡头秩序。在下文小桥村和白城村的案例,资源禀赋非但没有成为村庄治理的推动性力量,反而随着外部项目资源的进入,成为村庄进一步发展的“资源诅咒”。

小桥村隶属于J县国营农场,该农场始建于1956年,1971年西北林业建设兵团撤走后交由J县代管至今,全场下辖四个分场(大致相当于四个行政村),总土地面积24万亩,总户数620户,户籍人口2305人,土地和林业内生性资源丰富。在该村,由于历史遗留原因,实行工人与农民双轨并行体制,现有科级干部8人,在岗职工203人。这种计划经济

时代的双轨管理体制,造成了工人与农民的身份隔离,谈到村干部时不少村民表示,“他们是国家干部(工人),我只是农民”。进而,身份上的差异也造成了村庄治理的主体失衡,一方面村民已经习惯于农场管理中的“命令—服从”体制,但另一方面始终对场(村)干部始终保持着戒心和不信任。

在2010年现代农业开发项目建设中,村干部为使项目落地,将村庄土地资源“打包”作为项目依托向上一级农场争取支持,当时“面临的首要问题是整合资源,流转土地”。土地产权虽属于国有农场,但农场托管给了县以后,事实上是农户个体经营,农户无需缴纳税赋,但需要参加农场集体劳动。在项目推进中,村民不愿意土地流转,“自家的地足够忙了,产值也可以,交给农场咋办”。长期“大锅饭”体制的集体记忆,使村民对土地经营权尤为珍视,公众参与的积极性难以调动,这与村干部对项目政绩的诉求之间发生了龃龉,项目进村一度陷入僵局。对此,村干部只能“另起炉灶”,通过动用其领导权威,动员村民平整农场荒地,推动项目落地。项目建成后,外包给现代化的农业企业,而实际上“大股东都是村干部”。至此,项目虽然落地,但对于村庄发展而言,并没有带动村域经济的全面发展,只是村庄装点门面的“花架子”,项目也成为干部从中坐收渔利的政绩工程。

与小桥村相似,位于J县最北部的白城村,一项历史遗迹开发项目也同样成为村干部分利的政绩工程。白城村地广人稀,土地林草资源丰富,以农牧业为主导产业,面积23.2平方公里,下辖5个自然村,户籍人口906人。该村有一座1600年前匈奴族在人类历史上留下的惟一都城遗址,清末就被发现,但是一直深埋于地下。2012年项目进村后,由县政府“打包”给一家省级文化旅游开发公司,对干部而言,除了动员协调工作之外,对项目缺乏“捆绑”“打包”的弹性空间。村干部负责协调遗址区域内的征地和搬迁安置问题。“村里人口较少,住的也很分散,只涉及到8户村民。”项目推进中,仅涉及区域内特定少数村民,大多数村民对此并不热衷。正如有位村民所言,“没什么好掺和的,又不在我家地上”。正是由于项目收益面离散化,村庄公众参与的积极性难

以调动。公共参与机制的缺失,干部有了分利的空间。2016年项目建成后,成为颇具规模的旅游景区,此时村民才发现,景区的附近都是村干部投资兴建的农家乐、超市等旅游服务产业。

综合小桥村与白城村的案例,一方面,项目运作过程中村干部与村民之间几乎不发生横向联系,村庄治理横向网络关系被自上而下的科层体制纵向切割。另一方面,由于项目资源缺乏普惠享有权,造成公众参与机制缺失,致使项目资源沦为村干部群体内部之间的分利牟利空间。原本立足于村庄发展的项目资源,也异化为干部的政绩工程,干部成为争相抢夺的分利型干部,村庄治理陷入寡头秩序。

(四)“协调型”干部与多元治理秩序

“强资源—强参与”组合的村庄型态中,资源禀赋奠定了村庄的治理物质性基础,村庄公众参与机制的激活对村干部横暴、牟利、寻租起到了一定的规制作用。通过互动式参与、动员式参与和自发式参与等方式,村庄治理的多元主体良性互动机制逐渐形成和巩固。项目进村后,不仅使得村庄内生性资源禀赋得以激活,而且外部项目资源进一步孵化了村庄多元主体治理的良序公共空间。村干部在此过程中,逐渐被规制成为协调各方利益,游走于国家代理人与村庄当家人的协调型干部,村庄治理型态呈现为多元有序治理格局。

1. 混合性资源禀赋与互动式公众参与。黑土村位于J县县城东北部,辖6个自然村,共280户,总人口986人,土地林草资源丰富,毗邻小桥村,两村在资源禀赋上具有很大的同质性。与小桥村不同的是黑土村属于行政村,20世纪90年代植树造林中,小桥农场凭借科层体制进行强制动员,而黑土村则在村干部带领下走出了集体协作互动式参与的村庄治理的路子。由于长期的集体协作机制的培育,村庄累积了良好的社会资本,干部与村民之间彼此信任、关系融洽。

2010年黑土村与小桥村同时争取到了现代农业开发项目,但却呈现出完全不同治理效果。项目进村后,村干部积极协调,整合村庄土地资源,顺利实现土地流转,建设了300亩现代化蔬菜种植基地,项目实施的第二年,农户就拿到了每股12000元的年终集体经济分红。正如村主任黄某所言:“我们村

是大队(行政村),他们是国营农场大锅饭。”面对入股分红的甜头,越来越多的农户希望加入,但是上级项目专项经费支持已经终结。此时,村干部向村民作出了承诺,“致富路上一个都不能掉队”,2015年村里成立了蔬菜专业合作社,对未入股农户种植蔬菜进行专业的指导和培训,实现了“标准化、规模化、品牌化”生产。此外,产业园统一外销,以保护价进行收购,购买农业保险,有效地防范了市场风险对农民收入的损害。2018年黑土村已有160余户加入了合作社,各类蔬菜种植面积达到800多亩,实现了“园区作示范,示范带农户,农户连市场”的现代农业可持续发展模式。

2. 内生性资源禀赋与自发式公众参与。黑金村位于J县南部,耕地7500亩,辖9个自然村,共有475户,总人口1459人,石油资源富集,属于典型的内生性资源主导的村庄。2010年先后有两家石油企业进入该村开采石油。石油开发属于“点位”开发,开采位置均由企业前期勘探完成,实行“定点作业”,村民和上级政府均无权决定和介入。但是项目进村涉及道路拓宽、征地协调、青苗补偿等一系列事务,因此村干部手中具有一定的“剩余决策权”和“剩余协调权”。由此,村干部成为上级政府、石油企业和村庄村民之间的重要协调人。

从村民角度而言,石油开发会给所在地块的村民一次性支付为期10年的较高的经济补偿,此外还涉及到钻探过程中的青苗费、工程供水、污水处理、油污处理等一系列配套的经济补偿。此外,钻探完成后的井场维护、石油开采中的维护也会带来长期的经济收益。因此,这些直接受益人的参与积极性非常高。对其他村民而言,石油开采中的大量工人和技术人员长期驻扎本村,其工程生产之余的消费娱乐活动也在村内,家庭宾馆、餐饮、小超市等各类生活娱乐设施迅速建立起来,项目的溢出效应构成了村庄村民自发参与的内在动力。对村干部而言,对上则是上级政府的政绩和发展诉求,对外是企业经济理性的诉求,对内则面对村庄村民的参与和监督的压力。这种情况下,村干部“谁都不能得罪,谁都可以得罪”,资源的内生性使得上级政府和企业必须尊重农民意愿,而村干部远比上级领导更熟悉本村庄的事务,村民的经济理性则又必须通过项目才能

得以实现。由此可以看出,项目剩余控制权赋予村干部强“当家人”、弱“代理人”的角色。

但是,项目进村也带来了石油开采企业的利益分化和村民之间的利益分歧。两家石油开采企业在开采点位上存在着交叉重叠,企业之间潜在的利益矛盾,成为村干部破解项目在村民之间受益面不均的突破口。村干部瞄准了企业之间的冲突,在与村民一唱一和的“参与-反对”中,形成了某种经济利益的合谋机制。但在客观上实现了村庄公共利益的最大化,村庄的道路、用水、用电等基础设施得以全面改善,村民之间的利益冲突也得以在村庄共同利益的水涨船高之中得以消解。在黑金村的案例中,项目进村中村干部对项目资源的剩余控制权,其角色由国家“代理人”转变成村庄强“当家人”,成为游走于上级政府、企业与村民之间的多方利益的积极协调者。村民积极主动的自发性公共参与机制形成了对村干部行为的有效监督,使得村干部的谋利动机和寻租空间被限制和弱化,村庄借助石油开采项目不仅使“定点”的特定村民获益,而且实现了村庄公共基础设施的改善,村庄的公共参与机制被激活,多元治理秩序逐渐形成和巩固。

3. 外生性资源禀赋与动员式参与。黄岩村位于J县中部,属于外生性资源主导的村庄,以农业为主导产业,内生性资源禀赋匮乏,年轻人多外出务工,留守村庄的多是老弱病残人员,年龄最小的成年人是52岁的村会计黄某。由于交通闭塞、农业收入微薄,黄岩村属于人口外流十分严重的“空心村”,多是由老人和“留守儿童”组成的“隔代家庭”。

由于村庄内生性资源缺乏,村庄内生发展动力不足,加之外部项目资源薄弱时,村干部成为无家可当的“撞钟人”。这种情况下,村庄发展“内部无力、外部乏力”。2015年乡村旅游项目进入黄岩村,自上而下的外部项目资源输入给村庄发展带来了新的契机。但是,如何调动村干部和村民的积极性成为推动项目落地的首要问题。此时,为实现旅游项目助力精准扶贫,J县农村工作委员会干部李某出任该村第一书记。项目进村后,第一书记指导乡村旅游项目落地工作,提出“能者上,庸者下”,给村干部上了“紧箍咒”。在上级政府的强力督办下,村干部的积极性被调动了起来,村干部四处探查村内景观

分布,动员村民将山地林草流转给村集体统一运营管理。对村民而言,一方面青壮年劳动力普遍外出务工,耕地也有不少弃耕荒置现象;另一方面退耕还林以后的山地,除了国家固定的政策补贴,已基本没有多少经济价值。因此,村民在干部的动员下逐渐开始转变观念,项目参与的积极性被调动起来,潜在经济收益成为村民与干部协力的黏合剂。

黄岩村的案例中,外生性项目资源决定了村干部强“代理人”、弱“当家人”的角色。项目进村中,科层压力迫使村干部由“撞钟人”,逐渐转变为上级政策的协调人,其国家“代理人”角色开始凸显。2018

年黄岩村乡村旅游项目经济效益已经显现,村民早期的动员式参与已经逐渐转变为常态化的自发式参与,村庄多元治理秩序逐渐形成。经过三年多的发展,黄岩村乡村旅游项目日趋完善,“民居+民俗”的乡村旅游开发模式,已将该村的生态环境优势转化为文化旅游产业优势,村庄发展借由外部项目资源的带动步入可持续发展轨道。

(五)案例总结

综合以上 7 个村庄的项目进村的案例研究表明,村庄资源禀赋和公众参与是形塑村干部角色与行为的核心变量,进而影响到了村庄的治理型态(图 2)。

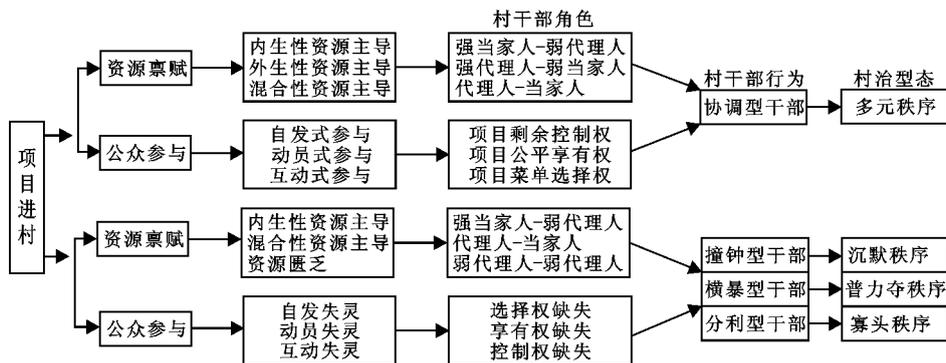


图 2 项目进村中的村干部角色与行为逻辑

从“协调型”干部与多元治理秩序的形成来看:首先,资源禀赋的特质决定了村干部的角色。内生性的资源主导的村庄,村干部会成为强“当家人”弱“代理人”;反之,外生性项目资源主导的村庄,村干部会成为强“代理人”、弱“当家人”;混合性资源主导的村庄,村干部角色介之于“代理人”与“当家人”之间。其次,公众参与对村干部角色具有约束和监督作用。无论是自上而下的动员式参与、自下而上的自发式参与,还是上下互动的互动式参与,村民有序、积极的公众参与对村干部行为均具有积极规制作用。最后,村干部角色调适取决于项目制赋予村庄社区的剩余控制权、公平享有权和项目菜单选择权。项目赋权会实现村干部与村民公共参与机制的激活,村干部角色会不断被塑造、调适成为介之于国家“代理人”与村庄“当家人”的“协调型”干部,村庄治理型态也随之呈现出多元、有序治理秩序。

从治理失序的村庄治理来看:首先,“分利型”干部的出现主要是由于公众参与机制失灵,导致干部行为缺乏有效的监督,致使村庄治理陷入寡头秩序。其次,“横暴型”干部的出现则是由于资源禀赋缺乏,

而公众参与积极性又太高,导致村庄治理呈现为强者愈强的普力夺秩序。最后,资源禀赋和公众参与的双重薄弱则塑造了“当一天和尚撞一天钟”的“撞钟型”干部,村庄治理沦为沉默秩序。

五、结论与讨论:治理重心下移 与村干部角色重构

已有学界对于村干部角色的解释形成了“控制论”“自主论”和“互动论”等不同理论视角,产生了丰硕的研究成果,但缺少对村干部角色与行为背后深层逻辑的经验性讨论。本文立足于项目进村对于村庄资源禀赋和公众参与的视角,将村干部角色与行为置于特定的村庄“治理场域”之中,揭示项目制在村庄治理中的目标偏移和项目异化导致的干部角色错位和偏移。项目制的技术治理取向,在一定程度上忽视了村庄治理中的公众参与机制,使项目与乡村社会治理主体之间缺乏有效互动。通过本文研究发现,只有赋予乡村社会一定的自主性空间,才能规制村干部的行为选择,破解其角色错位和乡村治理

秩序的失序。具体而言,在项目进村中,需要赋予村干部和村民一定的项目菜单的选择权、项目进程的控制权、项目利益的享有权。

在乡村治理重心下移背景下,需要发挥乡村社会治理多元主体的良序互动机制。从这一意义而言,治理重心下移也是对村干部作为国家代理人的角色调适和再生产过程,项目制的乡村治理逻辑将被进一步重塑。首先,在项目制竞争性“发包”的逻辑下,项目资源的投入多是“点位”投放,对村庄形成了贫者欲贫、富者愈富的“马太效应”。治理重心下移,通过赋予村庄项目菜单的选择权,防止项目景观化,成为村干部的政绩工程,对于打破村干部守夜人角色和村庄治理沉默秩序具有积极的规制效应。其次,在项目制竞争性“发包”的逻辑下,往往出现“条条报喜、块块报忧”的状况。治理重心下移,通过赋予村庄项目进程的控制权,防止项目异化,对于打破村干部横暴型角色和村庄治理普力夺秩序具有积极的规制效应。最后,随着2020年中国全面小康社会的建成,后扶贫时代项目制的基层施用将更加倾向于普惠性公共服务和基础设施建设。通过赋予村庄项目利益的公平享有权,对于防止项目精英俘获,打破村干部分利型角色和村庄治理寡头秩序具有积极规制作用。

总之,国家项目在进入乡村社会时,立足于治理有效与程序合法的“国家的视角”固然重要,此外也要关注乡村社会内部的地方性知识,尊重其内在的多样性、异质性和差异性,从多元主体互动的视角激活乡村善治的内源性力量。惟有如此,立足于乡村振兴的国家项目资源才能与乡村社会内在的资源禀赋形成合力,作为治理主体的村庄干部才能回归其国家“代理人”与村庄“当家人”的应然制度角色,乡村治理才能正本清源回归良善秩序,实现既稳定又富裕的乡村振兴愿景。

参考文献:

- [1] 徐勇. 村干部的双重角色: 代理人与当家人[J]. 二十一世纪(香港), 1997(8): 151-158.
- [2] Yuejin Jing, Lina Zhang. The Changing Institutional Space Regarding Roles and Behavior of Village Leaders: An Evolution From Villagers' Autonomy to the Power List[J]. Journal of Chinese Governance, 2017(2): 271-291.
- [3] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017: 13.
- [4] 王绍光. 大转型: 1980年代以来中国的双向运动[J]. 中国社会科学, 2008(1): 129-148.
- [5] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [6] Oi J C, Babiarez K S, Zhang L, et al. Shifting Fiscal Control to Limit Cadre Power in China's Townships and Villages [J]. The China Quarterly, 2012, 211: 649-675.
- [7] Chen A. How Has the Abolition of Agricultural Taxes Transformed Village Governance in China? Evidence From Agricultural Regions [J]. The China Quarterly, 2014, 219: 715-735.
- [8] 张新光. 乡村干部生存状态忧思录[J]. 乡镇论坛, 2010(4): 6-9.
- [9] 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.
- [10] 杨婵, 贺小刚. 村长权威与村落发展——基于中国千村调查的数据分析[J]. 管理世界, 2019(4): 90-108.
- [11] 周密, 康壮. 村级公共产品筹资方式异质性: 基于村干部人格特征的视角[J]. 中国农村观察, 2019(2): 78-92.
- [12] 安永军. 土地经营与村干部的权力运作[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019(2): 43-49.
- [13] 王雨磊. 村干部与实践权力——精准扶贫中的国家基层治理秩序[J]. 公共行政评论, 2017(3): 26-45.
- [14] 林少真. “国家-村庄-个体”三维框架下农村青年吸毒问题的治理——基于H省A村的个案研究[J]. 公共行政评论, 2019(2): 105-122.
- [15] 马克斯·韦伯. 学术与政治: 韦伯的两篇演说[M]. 2版. 冯克利, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2005: 54.
- [16] Aberbach J D, Putnam R D, Rockman B A. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies [M]. Harvard: Harvard University Press, 1981.
- [17] 罗泽尔. 中国经济改革中的村干部经济行为[M]. 李建光, 译. 北京: 经济管理出版社, 1992.
- [18] 吴毅. 双重边缘化: 村干部角色与行为的类型学分析[J]. 管理世界, 2002(11): 78-85.
- [19] 孙秀林. 村庄民主、村干部角色及其行为模式[J]. 社会, 2009(1): 66-88.
- [20] 肖唐镖. 宗族政治: 村治权力网络的分析[M]. 北京:

- 商务印书馆, 2010.
- [21] Tsai L. L. Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China[J]. *American Political Science Review*, 2007, 101(2): 355-372.
- [22] Mattingly D C. Elite Capture; How Decentralization and Informal Institutions Weaken Property Rights in China[J]. *World Politics*, 2016(3): 383-412.
- [23] 黄宗智. 国家与村社的二元合一治理: 华北与江南地区的百年回顾与展望[J]. *开放时代*, 2019(2): 20-35.
- [24] Manion M. The Electoral Connection in the Chinese Countryside[J]. *American Political Science Review*, 1996(4): 736-748.
- [25] 胡荣. 竞争性选举对村干部行为的影响[J]. *厦门大学学报(哲学社会科学版)*, 2002(3): 101-107.
- [26] Kevin J O'Brien, Lianjiang Li, Selective Policy Implementation in Rural China[J]. *Comparative politics*, 1999, 31(2): 167-186.
- [27] 马跃. 村干部的权力技术[M]//托马斯·海贝勒.“主动的”地方政治: 作为战略群体的县乡干部. 北京: 中央编译出版社, 2013: 442-452.
- [28] 詹姆斯·C斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 1-3.
- [29] 于水, 王亚星, 杜焱强. 异质性资源禀赋、分类治理与乡村振兴[J]. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 2019, 19(4): 52-60.
- [30] Teune H, Przeworski A. The Logic of Comparative Social Inquiry[J]. *Wiley-Interscience*, 1970: 32-33.
- [31] John Gering. Case Study Research: Principles and Practices [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2006: 132.
- [32] 罗伯特·K. 案例研究: 设计与方法[M]. 周海涛, 译. 重庆: 重庆大学出版社, 2017: 38.
- [33] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1985: 60-64.
- [34] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 刘为, 译. 上海: 上海人民出版社, 2015: 60.

The Role of Village Cadres and Governance Pattern in Projects Entering Villages

XIAO Long^{1,2}

(1. School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023;

2. College of Politics and Law, Yanan University, Yanan, Shaanxi 716000 China)

Abstract: In view of the fact that village cadres play a key role in shaping village governance patterns, this paper focuses on the differences between the roles and governance patterns of village cadres inform different villages in projects entering the village. Through a comparative study of several cases of villages in J county, S province over a long period of time, it is found that the village resource endowment and public participation are the key variables influencing and shaping the role of village cadres and the type of village governance. Due to the variation or deviation of the village cadres' role in the "agent" of state and "head" of village in the projects into village, four types of village cadres has turned up: greeting cadres, injustice cadres, benefiting cadres and coordination cadres, which has triggered four kinds of governance pattern such as "silent order", "praetorian order", "oligarch order" and "multiple governance order". In the new era, the focus of rural governance has moved downwards, which has rectification and regulation effects on the role of village cadres, to prompt village cadres to return to the essence, and to accelerate the return of multiple and orderly governance in rural areas.

Key words: resource endowment; public participation; projects entering the village; role of village cadres; village governance patterns

(责任编辑: 马欣荣)