

富人治村：机制与绩效研究^{*}

欧阳静

〔摘要〕近年来，我国中部各省农村出现一种十分普遍的趋势和现象，即村干部的商人化与富人化。文章通过富人治村的兴起机制及其治理绩效的调查研究，发现后税费时代的资源下乡政策和乡镇治理能力的衰弱共同推动了中部农村富人治村的兴起。富人治村与传统乡绅的“简约治理”绩效不同，富人村干部很少积极主动地回应村庄内部公共服务需求。基于此，国家应加强村民自治制度建设，注重对富人村干部进行培养和积极引导，使富人村干部成为基层民主政治发展中一支积极的、富有建设性的力量。

〔关键词〕富人治村 资源下乡 乡镇治理能力 治理绩效

〔中图分类号〕C916.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-114X(2011)05-0197-06

一、富人治村兴起的机制

作为一种全新的治理结构，富人治村日益引发媒体和学界的关注^①。但当前对富人治村的讨论一般聚焦于沿海发达地区的村庄，主要讨论富人治村与选举、村民自治制度^②和乡村社会民主化进程的关联性^{③④}，较少关注中部农村富人治村现象。事实上，富人治村的现象并非仅仅出现在商业化、工业化的沿海发达地区，而且普遍存在于农业型地区的中西部农村，只是由于这些村干部的富有程度不及发达地区，而不易引起外人关注。

虽然在欠发达的中部地区，村干部的富裕程度远不及经济发达地区的村干部，但大部分也是当地“响当当的人物”。以笔者长期跟踪回访的桔镇^⑤为例，在该镇的22名主要村干部（即村支书和村主任）中，仅有3位年龄偏大的村干部以务农为第二职业，其他人均是当地有名的“小老板”，有六名村干部拥有小轿车。他们中的大部分都承包或自己开设榨油厂、碾米厂、养猪厂和木材加工厂；投资小水电站开发，或承包水库成为养殖大户，承包山场成为种植大户，或在镇上开饭馆；垄断镇集市的牛肉、猪肉生意；自己开货车做运输生意，卖保险等。此外，2005年

^{*} 本文系江西财经大学校级课题“城乡一体化进程中的乡镇运作逻辑与机制”和国家社科基金项目“农业税取消后的农村制度创新与农村治理研究”（项目号09XZZ001）的阶段性成果。

新上任的村支书均是当地的“经济能人”、村庄首富，是桔镇特意吸收进村干部队伍的人。表1中列出了桔镇村干部第二职业的构成状况。

表1 村干部第二职业构成及其所占人数,以桔镇为例

职业类型	所占人数(总人数为22)
各类养殖场老板	4人
水、沙石、山、林木等资源的开发者或承包者	6人
某饭店或商店老板	2人
从事运输生意	2人
从事农副产品或生产资料生意	3人
保险公司业务员	2人
务农	3人

基于浙江奉化的调查,贺雪峰等人从经济社会分化和村庄治理的角度讨论了富人治理兴起的机制和治理现状,认为富人治村不仅难以达到先富带动后富的目标,而且可能固化现有的经济和社会分层,进而引发严重的村庄政治排斥,不利于基层民主建设^{⑥⑦}。然而,富人治村不仅是经济社会分化引发的客观现象,同时也是农村宏观政策变化和基层政府主观选择的结果,这一逻辑在中部农村尤为明显。

(一) 资源下乡:富人治村兴起

事实上,吸引经济能人、致富能手为村干部是1990年代以来中央基层党建工作的基本思路,目的是通过把经济能人、致富能手培养成村干部,带领群众发家致富,实现先富带动后富,最终共同富裕的目标。该党建思路在操作层面具体为“双培双带”,即把致富能手培养为党员,把致富能手中的党员培养为管理人员;带头致富,带领群众致富^⑧。但“双培”的效果在税费时代并不明显,因为繁重的税费征收任务使一些有致富头脑的能人不愿意出任既费时费力、又讨群众嫌的村干部职位。

从我们在中部农村调查的情况看,在2005年农业税费改革后的第一次村级换届选举中,村级组织中的富人开始涌现。这是因为农业税费的取消将村干部从繁重的税费征收任务中解脱出来。用乡镇干部的话说,在后税费时代,村干部是一门“清闲”的职业,有充足的时间从事自己的第二职业。

更为重要的是,农业税费的取消使农村从之前的“资源汲取”进入到“资源下乡”的工业反哺农业的后税费时代。随着粮食补贴、农机补贴、家电补贴、以及产业项目、农林水发展补贴等各种惠农资源的纷纷下乡,那些有生意头脑的乡村富人和能人善于发现和把握国家资源下乡政策中的各类商机。而村干部的体制身份更便于掌握各类政策信息,也更有利于获得各类优惠政策和资源,由此激发了乡村能人竞争村干部职位的积极性。

以我们在安徽调查的H镇为例,该镇最富有的一名村支书2004年前在沿海务工,2004年回家办了一家小型养猪厂,2005年当选为村支书,之后他的养猪厂扩大了三倍。由于村支书的身份,他可以优先享受母猪、饲料等补贴,乡镇默许其在厂房建设时占地。为了迎合“一村一品、一乡一业”的产业发展政策,乡镇将其养猪厂纳入乡镇挂牌的合作社,从而享受相关资源,进而成为当地的明星企业。他个人也先后成为全市十佳村支书,全市十佳创业青年,市、县人大代表……总之,商人与村干部的双重身份,可以不断地产生政治与经济的叠加效应,从而激发了富人出任村干部的积极性。

(二) 乡镇治理能力衰弱

乡镇治理能力的衰弱是中部农村富人治村兴起的另一个重要原因。乡镇治理能力的衰弱首先表现在乡镇财政资源的匮乏。无论是税改前还是税改后,乡镇财政资源匮乏是一个不争的事实。比如,通过对乡镇财政状况的调查,周飞舟认为,“税改后乡镇财政困难的格局不但没有改观,反而

更加严重了” ,他甚至用“空壳化”来形容税改后乡镇财政资源匮乏的程度^⑨。我们在中部各省的调查也发现,“自收自支”是乡镇财政的显著特征。如果说在取消农业税之前,乡镇还存在一些可供预算决算的实质性内容,那么取消农业税之后,乡镇几乎没有预算和决算的内容。事实上,自2005年以来,由于财政收入的不稳定性,中部农业地区的大部分乡镇财政所不再对财政收支进行财政预决算,主要承担有关资金的出纳、保管、会计等事务,乡镇干部因此将财政所称为“财务所”^⑩。

与财政资源匮乏相关联的是乡镇“基础性权力弱小”^⑪,即乡镇缺乏执行经济政策、提供社会服务和维持公共秩序的常规化、制度化能力。正因为如此,在乡镇政府的行政和治理中,才会有“正式权力的非正式运作”^⑫,以及“掮”、“媒”、“示蜜”、“怀柔”、“庄里公家人”等各类非正式的权力技术与策略^{⑬⑭}。对于乡镇权力的这种状况,赵树凯用“虚弱的乡镇权力”来加以形容:“作为一级政权,乡镇政府的权力体系是残缺而虚弱的。内部单位的人事管理缺乏自主,垂直单位的存在则基本上掏空了乡镇政府职能的实质内容。在这种条件下,上层又赋予乡镇以极其沉重的使命。于是,乡镇政府承受了不能承受之重,许多不规范行为由此而生。”^⑮税改后,乡镇基础性权力被进一步削弱,为此,饶静、叶敬宗用“政权依附者”来概括乡镇治理能力衰弱之后特性,以说明税费改革和乡镇机构改革后的乡镇政权因缺乏实质性的财权、人事权和事务权,从而高度依附于上级政权组织^⑯。

显然,在治理能力衰弱的情况下,为了获取更多自上而下的财政资源和权力,乡镇不得不高度依赖于上级政权组织,但这只是乡镇应对其治理能力衰弱的方式之一。事实上,具有丰富资源的富人也是乡镇所依赖的对象。正如周飞舟在考察乡镇财政运转的情况时所发现的那样,税改后“基层政权运作的基础正在发生悄悄的改变,民间的富人和富裕阶层正越来越成为乡村两级组织所依赖的对象”^⑰。

乡镇依赖富人实现基本运作的主要方式是将其吸收为村干部。我们在河北、安徽、湖北、江西、山东调查时,就“乡镇最理想的村干部应该具备哪些条件”这一问题访问各镇镇干部时,大部分镇干部的回答是“经济能人”。瞭望新闻周刊的记者在甘肃省庆阳市就类似问题访谈乡镇领导时,得到的回答相似:“近几年的实践证明,应多选择经济实力型的人担任村干部。经济实力型的村干部有经济头脑,有市场信息,融资能力强,搞项目内行。”^⑱在桔镇调查时,笔者也就这一问题访谈过一些镇党委书记、镇长以及一些曾经担任过党委书记或镇长的县干部,几乎所有接受访谈的县乡干部都认为,最理想的村干部是那些能“‘通吃’黑白两道”的人。

在县乡干部的语境中,“‘通吃’黑白两道”是指那些既与体制内的官员关系密切,又结交社会上“三教九流”的朋友。能“‘通吃’黑白两道”的村干部由于拥有广泛的关系网络、丰富的社会资源而具有处理各类问题的能力与资源,用乡村干部的话说,即是“什么事都能摆平”。因此,“‘通吃’黑白两道”的村干部就意味着乡镇在治理村庄时拥有丰富的运作资源和多样的运作手段。当乡镇遭遇工作上的阻力时,这类村干部能调动其丰富的资源,运用各种“摆平术”使乡镇高效率地完成任务、应付检查或摆平各类问题与矛盾。

虽然黑白两道相通的村干部只是乡镇所预想的“理想类型”,但依据乡镇干部的描述,活跃于当地社会的商人、富人村干部最接近乡镇的“理想类型”。他们具有较为丰富的财力资源和广泛的社会网络,能轻易地落实下达至村庄的各类行政和治理性任务,备受乡镇青睐。正如桔镇镇长所说:

乡镇比较喜欢做点生意的人担任村干部,由于他们要与各种人打交道,社会资源广泛,一般能黑白两道相通,许多事情无需乡镇出力就可以推动。比如,对于新农村建设工作,那些有钱的村支书就推动得快,他们有能力自己先垫资建设,有的村干部则自己把相

关的建设工程承包下来。他们也有办法对付上访的钉子户,对于乡镇而言,无论他用什么方法,只要能把工作做成,就是好干部。其次,吸收商人做村干部,不仅对乡镇有利,对他们自己更有利。现在不用收税费了,硬性的工作任务也不多,做干部不仅无需费太多的时间,许多做生意的人因此愿意做村干部,他们为的不是那点工资,而是那些因村干部身份而带来的各类有形与无形的收益,比如社会关系网的拓展、相关政策和投资项目的掌握等等,这些都易于壮大他们自己的生意。^⑩

乡镇对“最理想村干部”的选择其实反映出了乡镇对“有能力、有治理资源”之村干部的需求。在乡镇治理的实践中,由于治理资源匮乏,乡镇通过将富人培养成村干部,使之成为乡镇运作中可供依赖和调控的稳定力量,而富人也乐意成为受乡镇管理的干部,享受其中的体制性待遇。暂且不论培养为村干部的商人、能人是否发挥了带领群众一起致富的作用。对于乡镇而言,富人村干部具有其他村干部所不具备的行政和治理资源,能“摆平”其他村干部甚至乡镇也无法“摆平”的事情;另一方面,对于能人而言,成为村干部能获得常人难以获得的资源。于是,乡镇与村干部之间彼此依赖,共同推进了富人治村的兴起。

二、富人治村的治理绩效

在黄宗智看来,传统士绅对乡村社会的治理绩效是一种“简约治理”。具体而言,简约治理是一种低成本、低负担、高效率的治理方式,即基层政权组织尽可能地依靠那些无需支付薪水的绅士或非正式官员,来实现基层政权组织的税费征收、纠纷调解和公共事业建设等各类治理和行政目标,从而使基层政权组织无需太多的投入,就可以达到良好的治理和行政效果。显然,在简约治理的模式中,较为富有的士绅构成了简约治理的基础。换言之,正是由于士绅承担着对村庄公共事业建设和秩序的维持,才得以使国家的基层政权组织保持“简约”,实现“低投入、低负担,且高效率”的治理绩效^⑪。根据费孝通^⑫、张仲礼^⑬、瞿同祖^⑭等人对民国时期乡村治理状况的描述,传统士绅一方面宣传与维护国家正统的意识形态,并以此实现对村民的教化;另一方面又是地方性规范的维护者和执行者,以及公共事业的主持者,维持村庄在伦理规范、日常生活和生产等方面的秩序。正是由于这种士绅治理的模式,才使国家权力的触角只伸到县一级,形成“皇权不下县”的地方自治格局^⑮。

基于沿海发达地区的一些富人在竞选村干部职位时打出“当选后不要报酬”、“兴办公益事业”、“以个人资产抵押发展村集体经济”等竞选承诺,有人将当选的富人村干部概括为“新乡绅”,认为他们扮演了类似于中国传统乡绅角色,承担着类似于传统乡绅的村庄治理功能^⑯。然而,与饱读诗书的传统乡绅不同,当前的富人村干部的首要身份是“商人”,他们一般有自己的产业或公司。在国家资金缺位或缺乏的情况下,他们有能力以“垫资”的方式,事先调动自己的资金投入到了村庄建设或基层政府所需的建设项目中,但这些建设大部分是按照商业化、市场化的规则与逻辑运作,很少是“无私奉献”。即使是具有公益性的“捐资”,以及在竞选时的各种“兴办公益”的承诺,也主要为了在竞选中获胜或寻求连任^⑰。此外,即使是在沿海发达地区,富人积极竞选村干部,很大一部分动机是村庄拥有可经营的资源^⑱。

其次,与传统乡绅治村不同,当前富人治村的逻辑仍然是一种行政逻辑,而非基于村民自治制度的自治逻辑。也就是说,富人治村的主要目标是协助乡镇完成诸如招商引资、计划生育、维护社会稳定、新农村建设等各类自上而下的行政任务,极少会积极主动地回应乡村社会自身的治理需

求。事实上,除完成上级下达的行政任务外,富人村干部的主要时间和精力用于自己的第二职业,并且,他们中的大部分人是“不在村村干部”,在镇上或县城拥有住所,其行动的场域主要在镇上或县城,与乡村社会的日常生活、生产联系较少,也正因此,税改后基层政权被形容为“悬浮型政权”^③。

更为重要的是,与传统乡绅治村相比,目前的富人村干部在治村过程过于讲究效益和效率,而忽视了村治中的其他面向,比如村民关于生存道义、仁爱、公平和平等的逻辑,从而严重影响了村治绩效,甚至导致农民因“气”上访。比如一些关于富人治村下的农民上访研究表明,由于富人在村庄具体治理中通常采用‘用钱消灾’的方式,而忽略了金钱之外的面向——穷人要的还有尊严,他们期望的是一种平视的眼光,或者穷人认为他们应当有一种平等的权利,加之富人村干部在村治中的‘专断式’民主,及其强硬的态度、做法和道德优越感,容易伤及村民的尊严感,从而导致“气”的积累,最终引发缘于“出气”的上访事件^④。

正是由于当前的乡村社会缺乏类似于传统士绅的治理主体,或者说由于富人治村未能发挥类似于传统士绅在乡村治理中的作用,巨变中的乡村社会因此正呈现出社会关联降低、村庄认同下降、公共权威衰退、乡村混混势力正在趁乱而起的‘结构混乱’状态^⑤。乡村社会缺乏维护日常秩序的内部机制和治理结构,乡村治理需求难以得到关注与满足。在此背景下,直面乡村社会的乡镇政权组织成为维护乡村秩序、实现乡村治理目标的唯一主体。然而,在资源与权力匮乏的双重困境下,乡镇只能集中一切力量应对压力型体制中的目标,频于应付各类辅以“一票否决”的“中心工作”,而无暇对乡村社会进行日常性治理,只能进行“出了问题才进行治理”的“事件性治理”,呈现出“维控型政权”的特性^⑥。

三、结 语

显然,富人村治于乡村治理而言,并没有发挥类似于传统乡绅治村的治理效能。富人村干部也没有像传统乡绅那样,在乡村公共品供给和伦理秩序方面发挥积极作用,而是过于注重个人财富的增长和村庄经济效率。从这一意义上说,基层政府应该重视对农村干部的培养和积极引导,使富人群体在乡村治理中发挥类似于传统乡绅的功能与影响力。正如一些学者所言,“任何一种类型的国家总会有意识地通过干部培养来贯彻其意愿”,“传统乡绅就是通过科举制接受了国家的培养,知书达理,因此能在维护地方秩序、教化乡民等方面发挥着重要的作用”,进而使基层政权组织得以实现简约治理^⑦。

此外,富人治理于基层民主政治的发展也是“险”多于“美”^⑧。这是因为民主选举只是村民自治制度的内容之一,与此相关的还有民主管理、民主决策、民主监督。相对于穷人而言,富人更容易通过选举获得竞选的职位,这也几乎是那些实施选举制度国家的经验事实。但自村民自治实施以来,多数人认为只要把选举程序做好了,选民自然会选出他们心中的当家人。富人治村的治理绩效表明,只有选举而缺乏相应的民主管理、民主决策和民主监督,富人村干部难以成为基层民主政治发展中的积极且富有建设性的力量。基于此,基层民主建设不仅要重视选举的公正与规范,更要重视管理、决策和监督方面的民主性,进而发挥富人村干部在乡村治理中的积极作用,实现真正意义上的村民自治。

① 《环球视野》的《富人治村:一个值得关注的新现象》一文报告了浙江省在后税费时代村干部构成的新变

化:据浙江省民政厅统计,目前全省2/3以上的村由企业家、工商户、养殖户等先富起来的人担任村委会主任或村党支部书记,其中不乏资产过千万元乃至上亿元者,被称作“老板村官”。北京《环球视野》2009年9月12日。

②崔艾举《从富人治村看村民自治的实施》,太原《山西高等学校社会科学学报》2009年第1期。

③⑤杨国勇、朱海伦《“新乡绅”主政与农村民主政治建设》,长春《社会科学战线》2006年第6期。

④林采《富人治村是个和谐的音符》,北京《人民论坛》2006年第5期。

⑤桔镇是中部地区一个极为普通的农业型乡镇,也是笔者自2004年以来长期跟踪回访的乡镇。

⑥贺雪峰《论富人治村——以浙江奉化的调查为讨论基础》,成都《社会科学研究》2011年第2期。

⑦赵晓峰《富人治村的社会吸纳功能和政治排斥功能》,宁波《中共宁波市委党校学报》2010年第4期。

⑧《桔镇1998年党建文件(1998[6]县组织部发)》。

⑨周飞舟、赵阳《剖析农村公共财政:乡镇财政的困境和成因——对中西部地区乡镇财政的案例研究》,北京《中国农村观察》2003年第4期。

⑩欧阳静《资源缺乏、多维目标下的乡镇政府运作》,重庆《改革》2011年4期。

⑪迈克尔·曼《社会权力的来源》第一卷,刘北成、李少军译,上海:上海人民出版社2002年。

⑫孙立平、郭于华《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,北京《清华社会学评论特辑》2000年。

⑬吴毅《小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:北京三联书店2007年。

⑭欧阳静《“庄里公家人”:乡镇运作的资源》,南昌:《江西师范大学学报》(社科版)2011年第2期。

⑮赵树凯《虚弱的乡镇权力》,《国务院发展研究中心2004年调查研究报告选》,北京:中国发展出版社2005年。

⑯饶静、叶敬忠《税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析》,北京《中国农村观察》2007年第1期。

⑰周飞舟《转移支付何以解救县乡财政》,广州《南风窗》2006年第5期。

⑱谭飞《老区“富人治村”现象解读》,北京《瞭望》,《瞭望新闻周刊》2004年6月21日第25期。

⑲桔镇笔记,与镇长谈村干部2008年12月9号。

⑳黄宗智《集权的简约治理:中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,载《经验与理论:中国社会、经济与法律的实践历史研究》,北京:中国人民大学出版社2007年。

㉑费孝通《中国绅士》,北京:中国社会科学出版社,2006年;费孝通《基层政权的僵化》,《费孝通文集》,北京:群言出版社,1999年。

㉒张仲礼《中国绅士》,李荣晶译,上海:上海社会科学出版社,1991年。

㉓瞿同祖《清代地方政府》,北京:法律出版社,2003年。

㉔费孝通《基层政权的僵化》,《费孝通文集》,北京:群言出版社,1999年。

㉕张青冬《富人村治》,昆明《法治与社会》2003年第2期。

㉖商意盈等《富人治村“老板村官”的灰色质疑》,郑州《决策探索》2009年10期。

㉗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》,北京《社会学研究》,2006年第3期。

㉘陈锋、袁松《富人治村下的农民上访:维权还是出气?》,北京《战略与管理》2010年3/4期。

㉙董磊明《结构混乱与迎法下乡》,北京《中国社会科学》2009年第5期。

㉚欧阳静《维控型政权——多重结构中的乡镇政权特性》,上海《社会》2011年第3期。

㉛申端锋《“新乡绅治理”模式的政经逻辑》,北京:《人民论坛》2009年第1/B期。

㉜郑风田《富人治村的“美”与“险”》,北京《人民论坛》2010年第4期。

作者简介:欧阳静,江西财经大学财税与公共管理学院讲师,博士。南昌 330013

[责任编辑 左晓斯]