

“资源消解自治”*

——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑

李祖佩

摘要：项目下乡背景下，一些村庄精英分子掌握村庄政治运作和公共利益分配，村庄权力格局失衡，普通村民在村庄公共生活中的话语空间缩小，村民自治流于形式，本文以“资源消解自治”指涉这种村治困境。在“乡政村治”的制度框架下，项目制自身的运作机制导致“乡政”对“村治”的过度干预，而村庄社会变迁和后税费时期既存的乡村治理样态，构成项目下乡背景下“资源消解自治”得以可能的内外两方面原因。“资源消解自治”的村治困境的出现，要求我们正视项目下乡带来的“意外”后果，以更为整体性的政策安排确保国家资源的政治、社会效益充分实现。

关键词：项目下乡 村治困境 资源消解自治 “乡政村治”

中图分类号：C919 文献标识码：A 文章编号：1004-0730(2012)11-0082-06

一、问题提出

国家通过分税制改革提高了中央财政占财政总收入比重之后，通过税收返还和转移支付补助的形式来弥补地方财政的支出缺口。其中主要的转移手段之一是通过项目资金形式下达，且这种运作手段的使用在税费改革之后伴随基层财政能力的进一步弱化而日渐频繁，成为县乡基层政府填补财政缺口、满足发展需要的重要渠道。

冯猛^[1]以后税费时期基层政府“向上要”的财政结构为分析背景，通过对特拉河镇大鹅养殖项目的考察，细致剖析了乡镇政府的项目打包行为及其内在机制。折晓叶等^[2]实证考察了项目制运作过程中的分级运作模式，即包括国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制等，并分析各层级运作模式形成的不同制度

逻辑和行动策略及其相互作用的复杂过程和结果。周飞舟^[3]以一个义务教育的案例来分析项目资金在基层社会的分配方式和使用中存在的问题，项目资金的实际效应在于加强了县级职能部门的力量而弱化了乡镇政府的力量，即强化了“条条”而弱化了“块块”，并产生了与项目运作相背离的后果。渠敬东^[4]全面分析了项目制得以形成的结构条件（包括分税制改革背景下的财政结构、行政激励、市场经济内在要求以及各级政府对公共品供给和公共服务的需求等）、项目制运作与新双轨制的内在关联、项目制的分级治理逻辑以及作为项目制运作意外后果的基层社会解体和重构等方面，立体式解析了项目制的形塑机制、运作模式和政治社会影响。荀丽丽等^[5]针对内蒙古某旗生态移民的项目化过程进行分析，解释了多个项目连续输入对基层社会生态和社会结构造成的影响。李祖佩^[6]以村庄为分析单位，分析了项目化公共品供

给具体实施过程中出现的乡村组织失语、乡村组织自利性和村民小组整合承接能力弱化等一系列组织困境及其内在逻辑。

上述成果为后续研究提供了坚实的理论基础和丰富的经验素材。本文在总结已有研究的基础上,进一步提出的问题是:作为村庄公共品供给和公共服务提供主要财政来源的项目运作,在“下乡”过程中对村庄社会治理造成哪些影响?诸种影响形成的内在机制如何?从而试图弥补当前项目制研究中村级治理视域的缺失。研究发现,在项目下乡背景下,农村社会普遍出现“资源消解自治”的村治困境。这种困境的出现,既与项目运作本身的内在逻辑有关,又是后税费时期村级治理既存的诸种治理难题和村庄社会变迁在项目下乡背景下的集中展演。笔者及所在的团队华中科技大学中国乡村治理研究中心在全国主要农业型村庄的广泛驻村调研为本研究提供了丰富的经验材料,本文拟选取其中的湘北 H 村、鄂中 E 村和川西 C 村的案例进行归纳,以此作为理解项目下乡背景下村治困境的经验素材。

二、资源消解自治:内涵与表征

笔者以“资源消解自治”来概括项目下乡背景下的村治困境。所谓“资源消解自治”是指村庄政治生活中,村庄精英得到乡镇政府的行政支持,通过“抓包”、承办等形式垄断项目资源,村庄权力结构一元独大,大多数村民在村庄公共生活中的话语空间被压缩,村民自治流于形式。这里的“村庄精英”参照帕累托对精英的广义界定,是指村庄中个体能力强且能够在村民中发挥影响的部分村民,既包括体制内精英,亦包括体制外的社会精英(如宗族房头领袖、乡村混混)和经济精英(私营业主等)。项目下乡撬动了整个村级治理格局,实现村庄政治的重构,改变了村民自治的制度基础和社会基础。具体来说,“资源消解自治”表现在以下几个方面:

首先,项目下乡背景下“乡政”对“村治”的过

度涉入。党的十一届三中全会以后,中国农村的政治体制发生了重大变化,由“政社合一”的人民公社体制转变为政经分开的“乡政村治”格局,即国家的基层政权建立在乡镇一级,乡镇以下实行村民自治。在此框架下,村民自治得以兴起,并成为当代中国农村政治体制的重要组成部分^[7]。税费时期,随着税费提取截留形成的乡村利益共同体的出现,在“乡政村治”框架下,作为国家正规权力体系最末端的乡镇政府为了完成压力型体制下自上而下分解下来的种类繁多的涉及农村经济、政治、社会和文化等诸多领域的硬性指标任务,村组干部被形塑为乡镇政府完成行政任务的一条腿,从而以行政力量消解了村民自治的基层实践基础,有学者称之为“行政消解自治”^[8]。税费改革以后,乡村利益共同体被打破,乡镇政府主要财力来自上级转移支付和地方招商引资,即成为一级悬浮型政权^[9]。而从税改初期的乡村关系看,一些村庄资源禀赋高,能够为地方经济发展和政府政绩做出贡献,乡镇仍保持对其强势涉入,如我们看到的在解放之后即成为领导驻点的政治明星村湘北 H 村。但是对于大多数资源禀赋有限的农业型村庄而言,只要能够保持村庄社会总体稳定,不至于发生群体性事件,乡镇一般并不会过多干预村庄事务,如项目下乡之前的鄂中 E 村和川西 C 村。

但是随着税费改革后基层财政能力的弱化和公共品供给乏力,国家加大财政转移支付力度,集中表现为项目资金覆盖越来越多的村庄,数额越来越大。项目下乡背景下,乡镇基于项目实施有序和自身利益考虑,开始涉足村庄事务。其中主要方式是通过涉入村庄选举,选择适合政府需要的村民担任村干部,以实现自身意志的顺利贯彻。在上述三村,湘北 H 村因为是明星村,村组干部一直是乡镇中意的对象,村组干部并没有大的调整,但是在鄂中 E 村和川西 C 村,由于乡镇中意的村干部遭到村民的反对,导致村庄政治格局不稳定,历次换届选举村组干部调整的幅度都比较大。其中在川西 C 村,由于乡镇和村民之间的意见无法调和,最后干脆选派政府官员担任村庄实际一把手。村

级组织所处的国家政权和村庄社会的交汇点这一结构位置,决定了村干部扮演的角色带有乡镇“代理人”和村庄“保护人”双重性质,需要时刻把握两种身份的平衡。但是在项目下乡背景下,随着“乡政”对“村治”的过度涉入,这种平衡被打破,村干部的“代理人”特征凸显。

第二,村庄内部精英结盟与资源垄断。村庄精英因其具有超出普通村民的能力和影响力,一直是村治研究的主题。杜赞奇^[10]从村庄精英经纪人角色和文化网络来理解 20 世纪初的中国农村权力的性质,无疑成为村庄精英研究的经典范式。仝志辉、贺雪峰^[11]对体制精英——非体制精英——普通村民的三层分析及在此基础上对四种理想村庄的分类;吴毅的“村治中的政治人”^[12]、罗兴佐的“第三种力量”^[13]、吴思红的“强势精英”和“边缘精英”的划分及其与村庄政治结构的稳定性的关联等^[14]的研究,将村庄精英与村庄权力结构之间的互动关系推向了纵深。村庄精英群体的分类及其影响是与村庄中的资源形态和宏观社会背景紧密相连的。上世纪 80 年代,受社会流动有限、集体时期国家“全能主义”的历史惯习以及市场经济水平低等方面影响,作为村干部的村庄体制精英在村庄社会中享有威望。与此同时,当时村庄中的主职村干部多采取政府直接任命的形式,因此,体制精英一方面享有声望,另一方面其他非体制精英亦难以撼动体制精英的地位,村庄精英之间的流动性有限,非体制精英只能依附于体制精英发挥作用。上世纪 90 年代中期以后,随着市场经济的发展和社会流动性的增强,非体制精英中有的从事经商掌握了一定的经济资本,有的成为半组织化的混混群体中的一员利用身体暴力壮大实力。而陷于日益繁重的税费征收任务中的体制精英为保证完成任务,不得不寻求其他精英的支持,如利用混混征收^[15]。在这一阶段,体制精英在村庄精英中的地位下降,同时,过重的税费负担亦导致其在村民中的威望降低。非体制精英可以通过参与选举竞争挤掉体制精英,从而实现精英之间的流动。

税费改革之后,伴随国家项目下乡力度的加

大以及村庄集体资产(如集体林地、土地)的升值,村庄精英的行动逻辑亦随之发生变化。在村庄日益增大的资源总量面前,村庄精英的行动逻辑大致可分为以下两种:一是通过竞争获得,表现为激烈的选举竞选和频繁的村干部变动;二是通过合作获得,表现为以村干部为首的体制精英、以村庄私营业主为首的经济精英和以乡村混混为代表的社会精英结成利益联盟,垄断村庄公共资源^[16]。相对于前者,后者避免了因竞争导致的风险,同时还能够各取所需,村干部借助其他精英的支持保证体制身份的稳定性,非体制精英亦依靠村干部的体制资源优势实现自身利益。根据我们的调查经验,第二种方式成为当前项目下乡背景下村庄精英的主要行动逻辑,这一点在三个村的经验中亦有集中表现。在湘北 H 村,村书记通过认干亲、联姻等形式拉拢非体制精英;在鄂中 E 村,村干部利用入党指标、批宅基地等手段拉近与其他精英的关系,而混混在承包项目工程时村干部得以参股分红;在川西 C 村,村里有机会参与的项目,基本上都是村庄各种精英集体承包。

综上,“乡政”对“村治”的过度涉入、村庄精英联手垄断村庄公共利益,构成项目下乡背景下村治困境的两大主要表征,导致作为政府“代理人”的村干部借助其他村庄精英的支持实现村庄权力格局的高度稳定,多数村民并无能力和机会涉足村庄公共事务和利益分配。其中的形塑机制以项目资源的分配和使用为核心,本文将之概括为“资源消解自治”。“资源消解自治”困境的出现,是项目制本身的运作逻辑与后税费时期村级治理样态以及村庄社会变迁合力的结果。

三、“资源消解自治”形成的若干相关因素

国家通过项目下乡的形式克服后税费时期基层政府因财力弱化导致的公共品供给不足,但是过于单方面强调资源输入,组织和制度供给明显滞后,“资源消解自治”的村治困局出现。若将其放置于村庄治理视域中,我们的调查显示,这种困境

的出现一方面和项目制运作逻辑的意外后果使然,另一方面是村庄社会变迁和后税费时期国家治理转型背景下基层治理出现的诸多问题的集中表现。具体而言,主要与以下几方面相关联。

首先,“资源消解自治”与项目制本身运作逻辑之间的关联。县乡政府获得项目资金后,在最短的时间内为项目专设“项目办公室”,旨在打破地方上的科层体系,并利用项目的政策导向掀起一场轰轰烈烈的“项目运动”^[17]。但是在项目资金的功能定位上,在县乡政府看来,其主要功能并不是按照规划意图完成地方公共品供给,而是通过“打包”的形式,按照某种意图,把各种项目融合或捆绑成一种综合工程,使之不仅可以利用财政项目政策来动员使用可得资源,而且加入地方意图,借项目之势,实现目标更加宏大的地方规划^[18]。县级政府将项目资金申请和获取作为一种地方融资的手段,要求县级各职能部门以及乡村两级组织提供配套资金支持,但是项目所得资金并不完全用于原先申请项目时的意图,比如搞农田水利基础设施建设,而是另有他用,这也成为后税费时期地方政府克服财力弱化的有效手段。而地方政府要实现项目资金行政意图的强力贯彻,并尽量低成本地控制项目风险,就必须自上而下建构一套能够贯彻其意志的组织设置。在村一级,则表现为对村庄体制精英的选择上。在那些有项目输入的村庄,村干部的一个共同特点是能够迎合上级政府的需要,即充当政府的“代理人”。国家安排项目下乡的本意是满足基层公共品需要,但是在地方政府的运作之后,增加了地方政府的行政意志,产生若干意外后果,表现之一即为“乡政”对“村治”的过度干预,乡镇主导村庄选举和村干部任命,直接干预村庄公共事务,“乡政村治”的基层治理架构趋于形式化和表面化。

第二,“资源消解自治”与后税费时期村级治理样态之关联。税费改革及其配套改革,标志着国家治理模式的转型,即以以往依托村组集体组织的间接治理解体,而以个体利益为核心的直接治理模式逐渐兴起。换言之,国家通过弱化基层治理组

织,以法律和制度设置为工具,建构以保障个体权利为核心、以强化对基层代理人监控为目的、将国家权力直接对接农户作为组织机制的治理模式^[19]。在政治建构和运作上,将法制化、规范化、技术化和标准化作为行政和监督体制中的核心议题,即推行技术治理^[20]。这种治理模式转型带来的后果是村级集体组织治理权力和治理能力的弱化。税费取消后,村级组织的主要收入来源由原来税费征收中的“提留款”改为国家的转移支付,但是相对于村级组织的财政需求,国家的财政转移只是杯水车薪。权力以资源为基础,当村级组织掌握的资源减少之后治权的弱化亦成为当下学界共识。但是相对于建立在契约基础之上的规则型城市社会而言,农村社会仍然是不规则的,并没有一套一成不变的正式规则和程序。以技术治理为标志的现代国家政权建设,在遭遇到不规则的乡村社会现实之后出现的后果是,原有以基层治理组织为主体的治理模式失效,而强调法律普适性和制度设置精细化的现代治理模式效果甚微。由此造成了村庄的“权力真空”,为村庄精英联盟填补“空白”提供了可能。

税费时期,村干部要从农民手中收税就必须面对农民,满足农民的需要,而农民在承担缴税义务的同时,亦能够监督村干部作为,由此形成村干部与农民之间的权利义务关系。但是税费改革之后,基于税费形成的权利义务关系被打破,在村干部“不得罪”、“不出事”逻辑指引下,农村干群关系逐渐疏离,在农民那里,“你当你的干部我种我的田”(川西 C 村村民语)。就是说,税费改革在切实减轻农民负担的同时,亦降低了农民与村干部以及与村庄公共利益之间的利益关联,为村庄精英主导村庄公共利益分配提供了可能。

英国学者迈克尔·曼将权力分作两个层面,一是强制性权力,即国家在不必与社会各集团进行例行化、制度化讨价还价的前提下自行行动的范围;二是基础性权力,即国家渗透市民社会,在其统治的领域有效贯彻其决策的能力^[21]。以曼的权力二分理论审视,可以发现,后税费时期乡村基层组

织权力中的基础性权力和强制性权力出现并弱的态势,一方面乡村组织并没有有效应对手段应对“钉子户”和无理上访事件,只能通过无奈的利益让渡暂时平息事端;另一方面,受制于财政能力和可调动资源的有限,无力满足公共品供给需求,更无法承担公共品供给的组织成本。体制精英为巩固地位,同时为满足各种事务性需求,通过关系拉拢、利益许诺等形式援引村庄其他精英的力量成为可行选择。

项目下乡强调的只是单一的资源输入,并没有与之相适应的组织构建,换句话说,项目资源输入的组织基础仍是建立在后税费时期本已存在诸多问题的基层组织之上。吊诡的是,项目下乡带来日益增多的公共利益,更进一步加剧了村庄精英的联盟,从而通过诸种形式实现公共利益的私人分割。在鄂中 E 村,自 2006 年开始有大量项目下乡后,“以前有意见甚至打过架的能耐人(即精英)关系越来越铁”,“他们(指村庄精英)成了一个圈子的人,我们不是一个圈子的”(E 村村民语)。

第三,“资源消解自治”与村庄社会变迁之关联。改革开放以来,农民的收入逐渐多元,农民个体的机遇和能力在市场经济浪潮中经受考验,随之而来的是农民出现经济分化,村庄原有“扁平化”社会结构得以打破和重塑。在发展主义的社会宏观背景下,农民摆脱“祖荫”,原有的村庄内生型权威失效,村庄宗族、房头等传统权威的村庄秩序维系的功能剧减。随着现代性的侵入,村庄社会中建构于乡土社会中的人情、面子亦发生明显变异^[22]。农民分化以及村庄权威的失效、熟人社会关系的变异导致的后果是“权力的文化网络”瓦解。在杜赞奇的视域中,村庄社会中“权力的文化网络”的一个重要功能是利用村庄熟人社会的秩序规则有效规制村庄精英的行为,在国家政权建设的意志贯彻和村庄社会的接纳能力之间起到明显的缓冲作用^[23]。“权力的文化网络”瓦解意味着村庄社会无法对村庄精英的行为构成有效的舆论压力和威慑,无法对普通村民的利益提供必要保护,村庄精英获取公共利益时更加不顾乡土人情和道义,同时也为

“乡政”对“村治”的过度涉入提供了便利。

更为严重的是,村庄社会舆论对精英的行为有着越来越高的容忍度,更有相当部分的村民认为“他们能够弄到钱,是他们的本事”(鄂中 E 村村民语)。同时,村庄宗族、房头等内生权威的消解带来村民自组织能力的弱化,其结果是村庄中诸种精英能够在部分村民那里获得影响力并主导整个村庄政治,普通村民在村庄治理中集体失语,村庄公共利益多被村庄中的少数精英获取,村民自治流于形式,即出现“资源消解自治”村治困境。

综上,项目资源在地方政府那里功能发挥的总体性诉求(将地方发展中的其他非项目事务打包进项目运作和实施过程中),项目资金申请和实际使用范围之间的错位,要求政府的意志得到贯彻,体现在村一级即为选择中意的村干部,构成“资源消解自治”的外部形塑变量;另一方面,后税费时期乡村治理组织治理权力的弱化、自利性的凸显以及干群关系的疏远等治理样态,加之村庄社会本身发生的内生权威失效、“权力的文化网络”瓦解以及熟人社会价值规范的失落等,构成“资源消解自治”的内生变量。内外因素相互交织,合力形塑当前项目下乡背景下的村治困境。

四、总结与讨论

项目下乡背景下,村庄治理中出现“资源消解自治”的困境,具体表现在“乡政”对“村治”的过度涉入、村庄精英结盟获取公共利益等方面,广大村民在享受到项目资源带来的部分惠农福利的同时,也承担了由此带来的负面后果。如因为项目资金被地方政府挪为他用和被村庄精英截取,导致真正用于项目建设工程的资金有限,加之项目运作过程中监督力度不足,导致村庄公共品供给质量低下^[24]。这也是我们在湘北、鄂中和川西地区村庄中看到的普遍现象。更有甚者,如我们在湘北农村看到的,已有的水利灌溉系统被破坏,但是新修的项目工程不合格,反而加剧了农田水利条件的恶化。同时,“资源消解自治”困境的出现,导致基

层民主建设步履维艰,基层政府在民众中的认同度降低,项目下乡并没有获得应有的政治效益和社会效益。

当然,我们并不是反对项目下乡,而是认为在项目下乡过程中应该改变单一的资源输入模式,加大组织和制度输入,同时以资源下乡为契机,推动整个村民自治的发展。项目下乡与村民自治是相互促进的关系,只有实现村民自治的良性运行,才能保证惠农富农项目能够惠及最广大民众,从而保证国家资源下乡的政治效益和社会效益的充分实现;同时,项目下乡能够弥补基层组织财力不足的困境,克服村民自治运作的成本。因此,充分认识当前“资源消解自治”的困局,并提出有针对性的改进措施,具有重大现实意义。

注释:

[1]冯猛:《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为:以东北特拉河镇为例》,《社会》,2009年第4期。
 [2][18]折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑》,《中国社会科学》,2011年第4期。
 [3]周飞舟:《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》,2012年第1期。
 [4][17]渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。
 [5]荀丽丽、包智明:《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S镇生态移民的社会学分析》,《中国社会科学》,2007年第5期。
 [6][24]李祖佩:《论农村项目化公共品供给的组织困境及其逻辑——基于某新农村建设示范村的实证分析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2012年第3期。
 [7]徐勇:《论中国农村“乡政村治”治理格局的稳定与完善》,《社会科学研究》,1997年第5期。
 [8]赵晓峰:《行政消解自治:理解税改前后乡村治理性危机的一个视角》,《长白学刊》,2011年第1期。

[9]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》,《社会学研究》,2006年第3期。
 [10][23](美)杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,南京,江苏人民出版社,2004年。
 [11]仝志辉、贺雪峰:《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性》,《中国社会科学》,2002年第1期。
 [12]吴毅:《村治中的政治人》,《战略与管理》,1998年第1期。
 [13]罗兴佐:《第三种力量》,《浙江学刊》,2002年第1期。
 [14]吴思红:《村庄精英利益博弈与权力结构的稳定性》,《中共中央党校学报》,2003年第2期。
 [15]李祖佩:《混混、乡村组织与基层治理内卷化——乡村混混的力量表达及后果》,《青年研究》,2011年第3期。
 [16]李祖佩:《论精英俘获与基层治理——基于我国中部某村的实证考察》,《探索》,2012年第5期。
 [19]田先红:《乡村治理转型与基层信访治理困境》,《古今农业》,2011年第3期。
 [20]渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革开放的社会学分析》,《中国社会科学》,2009年第6期。
 [21]迈克尔·曼:《社会权力的起源(第二卷)》,陈海宏译,上海,上海人民出版社,2002年,第65~70页。
 [22]陈柏峰:《“气”与村庄生活的互动——皖北李圩村调查》,《开放时代》,2007年第6期。

* 本文为国家社会科学基金青年项目“增强和扩大党在农村的阶层基础和群众基础研究”(12CKS016)、中国博士后科学基金项目(20110491142)的阶段研究成果。

作者简介:李祖佩,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士生,湖北武汉,430074。

(责任编辑:羽林)