

乡村合谋视角下的混混治村及后果

——基于中部G村“示范点”的调查

夏柱智

摘要:乡村合谋是理解乡村混混治村的新视角。当创建示范点这类中心工作迫使乡镇行政介入村庄秩序时,孱弱的乡镇倾向于引入乡村混混,这与乡村混混攫取村级权力的逐利动机不谋而合。混混在治村过程中,通过治理村内暴力和建构权力的利益网络,建立起以私人暴力为底色的“威权秩序”。最后混混与地方政府“共谋经营”自上而下的国家资源和村庄资源,形成新乡村利益共同体,这一新乡村利益共同体成为了导致基层治理内卷化的机制。

关键词:乡村混混 威权秩序 经营村庄 新乡村利益共同体

一、前言

学术界对乡村混混的研究有一脉相承的传统。最早涉入这一话题的是来华传教士明恩溥,他在《中国乡村生活》一书中断定,不理解中国乡村混混就无法理解中国农村(明恩溥,1998)。罗兴佐也发现乡村混混介入了农民日常生活和乡村治理的事件,他认为这些事件反映了农村秩序存在一定的混乱,也呈现了当前乡村治理中的新问题(罗兴佐,2008)。

大量实证研究指出,乡村混混兴起既有社会结构变迁的原因,又有地方政府治理策略的原因。经典的研究指出,在国家政权建设绕开传统的权力文化网络(杜赞奇,2006)或者在村庄半无产化的结构下(黄宗智,2000),混混、恶霸力量容易攫取村级权力,造成国家政权内卷化。对当前乡村混混的研究表明,混混等灰黑力量的崛起导致农村社会既远离熟人社会,又未转型为现代法理社会,呈现农村社会灰色化样态(陈柏峰,2010:271),陷入结构混乱、村庄共同体瓦解的危险(董磊明等,2008)。

对边缘人的研究指出,混混是基层治理中不可忽视的一支力量,他们既是主流文化所排斥的边缘群体,又是变革时代乡村秩序重构的关键(吕德文,2013:32)。税费改革之前,混混在替代老好人干部帮助乡镇政府征收税费的同时谋取私利,结果是形成“乡村利益共同体”,再次发生国家政权内卷化(贺雪峰,2008:218);而税费改革后,基层政权悬浮于乡村社会(周飞舟,2006),治权弱化(申端峰,2010)、治责缺失(杨华、王会,2011),没有能力也不愿意积极压制乡村混混,因此乡村混混迅速崛起,乡村社会陷入新一轮治理危机(杨华,2009;李祖佩,2011)。乡村混混不再是协助征收税费的“赢利性经纪”,而是以另外一种方式崛起获取利益。混混所获利益来自村庄公共资源,除此之外,他们转变为工程承包人,从国家自上而下转移支付的项目资源中获取利润(贺雪峰,2011a)。

既有研究的基本结论是乡村混混作为边缘力量不断重构了乡村治理,这为本文研究做了理论铺垫。无论是税费时代还是后税费时代,乡村混混均与地方政府的治理需求存在亲和。本文试图从一个新视角来研究乡村混混,探讨在乡村合谋的背景下,乡村混混如何攫取村级权力,他们运作村级权力的性质及其后果又是什么。乡村合谋是一种特殊的乡村治理结构,指的是乡镇行政期望村干部完成政务,而默许纵容村干部捞取不正当利益,而村干部就会强有力地执行乡镇意志甚至贿赂乡镇行政(贺雪峰,2008:223-225)。在乡村合谋的视角下,我们就能清楚地理解混混治村何以成为可能及其权力运作的机制和后果。

本文以 G 村改革示范点^①的推进为例,研究乡村合谋背景下乡村混混是如何攫取村级权力、建立村庄秩序,以及如何与基层政府形成“新乡村利益共同体”,攫取自上而下的项目资源和资本化村庄资源,从而导致基层治理内卷化的。调研村庄 G 村系我国中部某省 A 市 D 镇一个农业型村庄,距离 A 市 20 公里,有连结 A 市与省会城市的国道通过,交通便利。G 村是 D 镇的最大的农业村,行政村下辖 9 个自然湾 14 个村民小组。现有 996 户,4322 人。G 村土地资源十分丰富,共有耕种面积 10533 亩,其中旱地面积 5634 亩,水田面积 4899 亩,宅基地面积 2486 亩。G 村在 2008 年 3 月成立了以徐书记为首的村两委班子,徐书记(徐达)是 D 镇地区有名的大混混。2009 年 G 村成为 A 市“城乡一体化试点”,以建设新社区和推动农村土地大规模流转等农村产权制度改革为主要内容,^②国家输入数千万的项目资源打造示范点是影响 G 村的重要力量。

二、不谋而合:混混治村的生成

混混治村指的是乡村混混占据了村级权力中心,他们可能没有得到村民的许可,一般却能得到地方政府的支持或默许。他们占据村级权力的动机是能够在为乡镇行政代理政务的同时谋求私人利益。在缺乏集团性结构和地方性规范的村庄,乡村混混不受来自村内的约束,因此他们容易利用权力谋取私利。税费改革后乡村形成混混治村模式与乡镇行政利用乡村混混应对钉子户、压制边缘力量、完成行政任务有关,乡镇行政认为乡村混混能够凭借灰色暴力来建立村庄秩序。

(一) 村落性质与乡村混混的行为逻辑

G 村是典型的中部村庄,村庄结构松散,村庄历史较短,家族结构力量并未发育出来,地方性规范较弱。G 村的人口分为两部分,一小部分解放前就在村庄居住,一大部分在解放后从附近的农村迁移进来。这是由于村庄土地资源相当丰富,人均能够分配到的土地达到 2-3 亩,还有大量的水面可以承包,吸引附近农民迁移到这里参加土地改革。G 村的自然湾并没有地理和社会上的边界,仍沿用原来的名称,最重要的治理单位是村民小组,即过去的生产队演化而来的基层组织。

每一个村民小组内杂姓聚居,有数十个姓氏,没有任何一个姓氏占有绝对优势。农民无法凭借兄弟或者堂兄弟的多少来决定在村庄社会中的地位,只能凭借个人能力在村庄中获得一定的位置,比如富有、能说会道、充任乡村干部、拥有灰色暴力资源,再或者是“无赖”。在市场经济侵入村庄、农民越来越会理性算计得失时,利益最大化就成为农民的行为逻辑。村庄虽然还维持着熟人社会,却不再有乡土逻辑,“有狠就有面子”,灰色暴力的分配情况往往决定了纠纷解决、资源分配时的结果。

在人民公社时期,乡村混混受到基层组织体系强有力的意识形态管束,上世纪 80 年代,在人民公社解体之后,G 村开始有第一批乡村混混,那时的乡村混混正如陈柏峰所言,有一种“畸形的英雄主义”,“名气成了年轻人在乡村江湖中争相追逐的对象”,以地域为单位结成“地缘性团伙”(陈柏峰,2010:71-77),但由于人民公社刚刚解体,意识形态余温尚存,国家保持着对乡村混混的高压,群防群治还很有效,那一批乡村混混不少因偷盗、抢劫和斗殴而锒铛入狱。上世纪 90 年代中后期,混混逐渐不再受到国家和乡村的约束。

83 年年轻时,我就在外面玩,喜欢打架,迎面看到不顺眼的就打。有一次,两个人看到前

^① 改革示范点是一类特殊的村庄,示范点一般是各种政策执行的试验点。在压力型体制下,这一示范点是上级政府直接的治理区域。乡镇政府因此会把改革示范点作为中心工作来抓。取消税费后,乡镇行政可以“消极治理”其他村庄,却要强力介入改革示范点。我们可以在示范点观察到乡、村之间的紧密关联。

^② 城乡一体化的主要含义是“城乡公共资源配置均等化,城乡生产要素自由流动”,前者主要是以国家项目资源输入农村为路径,后者是以农村产权制度改革为路径。农村产权制度改革的主要内容是赋予农民更大的土地权利,推进各种土地资源资本化。

面来了6个人不顺眼,便上去打了。打退4人,没有想到自己的队伍增加了十几个人。原来盟友也在附近。那时农村还没有什么利益,农民还没有大规模流动,这些在外混的年轻人经常不能找到工作,他们经常会做一些偷鸡摸狗的事情,1990年有一次合伙抢劫,我和徐书记被关到监狱去1年,蹲在同一个号子(牢房)里。(G村五组组长魏某,2012年9月28日访谈)

第一批混混大多数已经回归家庭,过上了正常人的生活,娶妻生子,但他们在村庄中有“混”过的名气,一般农民不敢惹他们。税费时代他们凭借狠气,承包集体水面和机动地,不交纳承包费,村干部无法治理他们。也有少数混混看不上村内的利益,仍然留在城镇,觊觎各种工程承包、市场交易等逐利机会。能够留在城镇的混混一般是混混群体混出来的上层,多转型为各种类型的商人,掌握了大量的财富。他们比村内混混实力要雄厚得多。例如当前主政G村的徐书记就是第一批混混中“混出来的”。徐达40多岁,上世纪80年代初在外面混,80年代末坐过两年牢。出狱后,他仍然在外面混,1998年时,他开始带着一帮人长期在省会附近承包工程,成立工程队。2003年他进入湖北大学进修,2005年考工程师。长期混混生涯使他已经成为D镇势力最大的混混,他称一个电话就能叫十几车子小混混来,搞定小混混是1分钟的事。

哪里有利益,哪里就有混混。G村内并没有杨华(2009)所描述的湘南宗族性村庄的内聚力,乡村混混的活动区域在基层市场而不在村庄,在村庄他们讲究脸面,遵守村落道德、规范和共识。在G村,乡村混混既在基层市场混,又在村内混,他们为了追逐利益不顾一切。他们擅长抢占集体资源。上世纪90年代后期,村内混混获得各种集体资源(例如机动地、水面的承包权)都不缴纳承包费,村组干部也无法治理他们,甚至出现殴打村组干部的情况。他们对家人、亲戚也能下手。四组组长由于不打算把村庄整治的工程发包给当混混的侄子,这一侄子就拿着砍刀到组长家威胁,把门窗全部砸碎。

一般的乡村混混凭狠气获得利益,而乡村混混中的“精英”在地方政府的支持下,往往能攫取村级权力,成为“体制性精英”,在缺乏自上而下的国家政权监控和村内集团性力量制约的情况下,他们把攫取村级权力作为一个谋利手段。税费时代,乡村混混的谋利方式主要包括为乡镇行政征收税费时搭车收费、贪污公款、抢占集体资源;后税费时代,随着农村市场化的推进,乡村混混的谋利方式扩大,在各种项目下乡、工程承包、土地流转等机会中均可获得利润。

(二)乡镇为何支持乡村混混主政

可以把混混治村看作是一种村庄治理模式的转型,这一转型有一个基本的背景,就是村级组织不再向一家一户征收税费,因此就不再有沉重的政务,加之越来越多的国家资源向农村转移支付,乡村混混认为有利可图,就愿意担任村干部。从乡镇行政的逻辑来看,混混治村只要“不出事”就不要紧,乡村混混遍布各个角落,乡镇干部和农民均认为一般的老好人干部没有“杀气”镇不住局面,因此只有乡村混混充任村干部的村庄才能够保持基本的秩序。如果作为村干部的混混能够比一般的老好人干部更能主持正义,比如解决农田水利中的集体行动问题,那么他就是一个“好混混”(陈柏峰,2011b)。

在G村所在区域,混混治村成为一个普遍状况。D镇6个村庄中,税费改革后有4个是混混(曾经坐过牢)主政。G村情况与其他3个混混主政的村庄类似,只有一点不同,即G村属于“城乡一体化试点”,因此有大量的国家项目资源投入,同时农村产权制度改革试验中基层政府积极推动大规模土地流转、引入社会资本。这一背景下,乡镇主动产生了对于乡村混混的要求。2008年3月,乡镇党委邀请在外经营企业的徐达回村任支部书记,在G村的一个村两委会议上,乡镇党委书记宣布了徐达的任命,并批准其火速入党。

乡镇为什么对徐达这样的乡村混混有急切的需求?原因就在于他“够狠”、“有杀气”、“敢想敢做敢干”。一般的村干部难以办得到、也不敢办的事情,他就有这个胆量干,这就是乡镇颇为喜欢的“执行力”。徐书记上世纪80年代就开始混,已经成为D镇公认的最有实力的混混,乡镇认为只有

这样的书记才能主政 G 村,为乡镇行政构建良好的村庄秩序,创造让上级政府满意的政绩。G 村 2009 年定为 A 市城乡一体化试点,乡镇行政需要迅速重建村庄秩序。重建秩序的目的是排除创建示范点过程中村内混混群体力量的阻碍。有两个因素决定乡镇需要创建稳定的村庄秩序:第一是打造示范点是上级的政绩工程,有不断的项目资源下乡,项目资源面临再分配的秩序问题,应对村内混混不可忽视;第二是示范点村庄要推进大规模土地流转,这其中需要与一家一户打交道,要顺利推进有大量钉子户需要治理。乡镇如何迅速重建村庄秩序,有两种途径可以考虑。

第一,通过正式权力运作的方式重建强有力的组织体系,这是普遍主义的路径。事实上乡镇并没有这一行政压力,也缺乏与之相匹配的行政资源(包括财政资源和权威资源)。税费改革之后,国家倾向于与农民直接对接,形成直接治理模式,基层政权组织削弱,因此乡镇缺乏治理社会的能力。一些学者指出,税费改革之后,除非农民上访,乡镇才介入到农民生产生活的问题,因为乡镇十分害怕农民上访,形成“信访吸纳治理”的局面(申端峰,2010)。在一些利益密集的村庄以及需要积极介入建构村庄秩序的村庄,孱弱的乡镇也倾向采取“摆平理顺”、“就事论事”的态度,扮演了“应急型政权”的角色(欧阳静,2011)。国家取消农业税后虽然挽回了政权合法性,却回避了乡村治理的根本问题,即国家政权与分散农民打交道的问题。

第二,通过正式权力的非正式运作方式,例如通过寻找强有力的代理人的方式(孙立平、郭于华,2000)。在遍布混混的 G 村,乡镇认为主政 G 村的人需要有动员强大的灰色暴力的能力,能够凭借私人的能力“摆平理顺”村内矛盾。由于创建示范点有大量经营环节,因此代理人最好是善于经营,能够动员私人资本力量。这样代理人选就只有乡村混混的上层精英,即乡村混混圈子中最有影响力、头脑灵活、有长远打算的混混,他们一般已经转型为私营老板,办公司酒店等实体(陈柏峰,2010:128)。当前主政 G 村的徐书记正好符合这两个要求。徐书记可以凭借灰色暴力资源压制住诸多地痞混混,从而“镇得住局面”;他又与社会资本有紧密的联系,或者其自身就拥有大量资本,善于经营村庄,打造示范点。

乡村混混中的“精英”是为乡镇政府量身打造的。在访问乡镇干部时,他们均认为 G 村能够把示范点创建得有声有色,得到各级领导的好评,关键在于地方政府引入的徐书记能力强。

“G 村书记有点狠,能够摆平钉子户。能够跑一些资金,拉拢一些村干部和他一起办事”。“G 村干部领悟上级政策能力强,他能改善集体经济,让老百姓不闹事,书记有点狠,镇领导相信只有这样的人才能干好”。“乡镇的确需要这样的人。虽然起用他们有一些不利的影晌,比如对于拳头大的人,老百姓敢怒不敢言,但是他们执行力强,不管怎么样能够推行下去。这样的社会人,乡镇需要他们,有执行力,群众有时也需要他来制服,政府需要他支持办事,他能说一就一,说二就二”。

三、“软硬兼施”:建立威权秩序^①

徐书记长期在外混,又转入企业式经营,“黑白两道通吃”,这一经历对他任村支部书记的执政风格有重要影响。他一上任就意图建立以他为权力中心的“威权秩序”,为 G 村创建示范点创造秩序基础。徐书记采取“软硬兼施”的办法来塑造绝对权威,乡镇政权则间接支持这一治理模式。就硬的而言,徐书记强力治理村内暴力,建立只有村级权力才能“合法”分配资源的新共识;就软的方面而言,徐书记积极吸纳村庄精英,通过输入利益、打造人情关系来形成“权力的利益网络”(贺雪

^① 这里的“威权”借用了政治学者的定义,原义指的是一种政权形式,具备高度的压制性(罗荣渠,1993:274)。笔者认为依靠乡村混混在中国农村建立的秩序属于“威权秩序”,因为它具备高度的压制性,这种秩序能够持续运作的条件是乡村混混动员暴力作为治理策略。

峰,2001),增强权力的合法性基础。以灰色暴力为底色,“软硬兼施”是混混治村的核心机制。灰色暴力可以不出场,然而它对分散的小农有足够的威慑力,是影响农民行动逻辑的决定因素,是乡村治理的隐形灰色基础(贺雪峰,2006)。

(一) 治理村内暴力

村内暴力无序化发展是该区的显著特征。陈柏峰曾经把这种乡村社会称作为“农村社会灰色化”,它既不是内含乡土逻辑、农民行动遵守人情取向的共识规则的传统熟人社会,也没有转型为现代法理社会,以普遍主义法律规则为共识规则(陈柏峰,2010),另一位学者(董磊明等,2008)则称之为“结构混乱”,其中一种恶性的力量即“乡村混混”势力正趁乱而起。

这一崛起有两个相互关联的原因,第一是人际关系的理性化程度加速,农民对人际关系没有长期预期,均把利益算计作为共识规则,这导致谁狠谁就得好处,第二是现代法律的力量对于乡村混混的行为难以规训。因为他们具有隐蔽性、分散性和强大的暴力威胁能力,乡村混混成为了乡村治理的软肋(陈柏峰、董磊明,2009)。治理村内暴力,按照合法性来讲应该动用国家政权的压制力量,而在当前乡镇政权缺乏压制能力的背景下,乡镇不得不“以暴治暴”,借用乡村混混中“精英”的力量。

治理村内暴力,首要的是根除农民对村干部的暴力。在税费时代和后税费时代延续着乡村混混对村干部的暴力威胁。这些威胁表现为不缴纳税费、强制承包村内的机动地和水面、抵制村集体决策等等。徐书记上台后为了强化村级干部的权威,在一次党员干部大会上做出“没有人敢惹你们”的保证,为村组干部和村内党员提供庇护。

徐书记说“你们这些人在全村范围内乃至在村外,为了工作,为了集体利益,我给你们一句承诺,你们身上全都贴了金子了,没人敢惹你们,谁要是敢动手打你们的话,那就等于是打了我,你让他试一试。这句话你可以带下去。”有了徐书记这句话,党员不敢说话、村干部不敢做事的局面有了很大改观。

治理村内暴力,其次是找乡村混混中的硬钉子户下手,从而杀一儆百,确立徐书记对乡村混混的权威。G村传统的老好人干部不敢得罪地痞混混,集体资源大量流失,他们的行为在徐书记看来是不可忍受的,因此要“铁腕管理”。2008年是G村最困难的时期。村级集体经济还未发展起来,村集体资产却大量流失在乡村混混手中。村集体有一些鱼塘,每个200-300亩,租金每年每亩几十元。这些鱼塘是在过去废弃的砖厂上挖的,当时都承包给一些私人。私人不交租金,说没有钱或者扯皮,老好人干部无法治理。徐书记主政G村后很快就收回了这些集体资产。

有个人11年的租金都没交,我说你“行”,把你的鱼塘一干,你不卖鱼老子自己去卖,老子不给你养了。搞了他一个,其他人全给了。我国法律还有个侵占公共财物罪,集体鱼塘难道不是公共财物吗?你非法占有就违法了。但是之前没人敢得罪那个人,这个人兄弟伙多,7、8个,自己是二愣子(俗语“混混”)一个。那样的人,以前的书记是不敢惹,我还是要惹他,靠什么?第一,我搞你,你心里是虚的,你没理;第二,你别跟我谈打架,打架我比你厉害多了,我在外面做了十几二十年的工程,我打架打你不是1分钟就可以了,你不要跟我斗狠,我一电话能够他妈的来十几车人,你敢不敢跟我打?(G村书记徐达,2012年9月21日访谈)

(二) 建构权力的利益网络

本文引入“权力的利益网络”的概念来概括徐书记利用强大利益捕获能力为村庄精英输送大量利益的现象。G村不存在宗族或者家族的结构,人与人的社会关联度短小,这种背景下只有依靠赤裸裸的利益输送才能团结村庄精英。同时,徐书记还注意与村庄精英建立人情关系。

“权力的利益网络”维系的前提是徐书记善于捕获大量利益,这是徐书记积极发展村庄集体经济的原因。徐书记上台之后,通过引入社会资本发展集体经济、收回被混混占据的集体资源重新发

包,不断的“争资跑项”。2012年集体经济达到200万元。有了雄厚的村集体经济,徐书记就能够以高得多的工资吸引诸多村庄精英任村组干部。目前村庄中除了正式的村两委干部6人,还聘任了5人,共计11人。即使村庄精英参加选举没能选上,他们也能在村里任职,从村集体经济中支出不低于正式村干部的工资,一般有2万元/年。除了村干部,徐书记还积极为现任组长输送利益,以获得各小组长支持。四组组长魏某早年曾经和他一起混过,一起蹲过牢房,两人感情非常好。徐书记回村之后,让其担任组长。徐书记2011年和2012年跑回的村庄整治项目共60万元都让魏某主管发包权。

在让渡经济利益的同时,徐书记还积极为村庄精英办事,让他们有“亏欠感”,从而建立人情关系。这一点徐书记颇为精明:“人都是有私心的”。从2008年他任书记开始,他就兑现村干部的工资,村里没有钱,他有资金可以垫钱。他认为村干部有了经济保障,才可能踏实做事。之外,徐书记还善于通过制造“人情债”来换取村组干部的“人心”。

我不找任何人要钱,也不要任何人捐款,每年年底把干部们聚在一起坐一坐,平常也为他们花费一点,让他们感觉欠我的,不是我欠他们的。一旦我要他们做什么事的时候,他们会全力以赴。

陈柏峰(2011a)曾经指出,熟人社会中以人情作为建构微观权力关系的机制。一个纯粹依靠利益输送的权力网络是不稳定的,在村庄熟人社会中,建构稳定的社会关系网的重要机制是不断的人情交往,把陌生人、熟人转化为“自己人”,形成相互的“亏欠感”。社会交换的不平等是产生权力的重要机制。在G村,徐书记是主动输送利益的一方,也只有他才有输送利益的能力,因此在这个人情交往建构的微观权力关系中,徐书记拥有对“亏欠”他人情的村组干部的支配权力。

经过“软硬兼施”的权力运作,徐书记构建了他的绝对权威以及村庄的“威权秩序”。就性质来看,它是混混治村过程中动用横暴权力威慑所建立的村庄秩序,本质上是一种乡镇行政通过强势代理人建构的村庄秩序。徐书记通过建构“权力的利益网络”,吸纳村庄精英的力量,为这个村庄秩序增加了合法性基础。就功能来看,由乡村混混治村建构的威权秩序,既避免村内暴力的无序发展,又并非是县乡直接介入的外生秩序,徐书记凭借私人的灰色暴力能够支配地痞混混、一般精英以及分散的小农。但同时,威权秩序也有严重的负功能,由于强势乡村混混占据村级权力中心,村庄内部并没有内在的集团性力量约束,那么乡村混混同时作为乡镇代理人 and 赢利性经纪的行为逻辑就会肆无忌惮。从资源分配角度看,乡村混混治村则会建立有利于谋取私利的村庄资源分配结构,村庄未来发展堪忧,这充分表现在乡村混混与乡镇政府“共谋经营”的过程中。

四、共谋经营:新利益共同体的形成

在G村改革示范点秩序建立之后,接下来地方政府与乡村混混就能够有序地“经营村庄”。“经营村庄”的主要含义是把村庄作为一个经营对象,无论是新建社区、公共基础设施还是推动大规模土地流转、发展现代农业等,地方政府和乡村混混均把它们作为谋利环节。^① 税费改革后,D镇与中西部农业型乡镇一样,财政资源匮乏,不得不依靠向上争资跑项和招商引资来维持生存。在G村,地方政府与乡村混混在“威权秩序”的条件下,在国家项目推动下快速经营村庄,按照经营村庄利用的资源类型可以分为“项目资源资本化”与“集体资源资本化”。所谓“资本化”指的是把存量

^① 有学者认为村庄经营要借助经济能人的“经营理念”,认为经营性管理有助于壮大村庄集体经济实力,有助于提高村集体的公共福利,是增强村庄集体实力的一种现实路径(卢福营,2013),对此笔者不敢苟同。笔者认为,村庄是一个治理单位,而非一个经营单位,目前各地引入社会资本推动“资源资本化”很大程度上短期变现了村庄土地资源,损害了村庄长远发展。

资金或资源投入市场,转化为流量的资本,这样经营者就可以以占有“定额租”(贺雪峰,2012:226)的方式谋取利益。由于缺乏一套制度化机制保护弱势农民群体的利益,地方政府与乡村混混在合谋经营村庄过程中可以获得大量利润。现有研究主要指出了项目制背景下村庄精英对基层政府形成“依附”(李祖佩,2012),很少有研究指出村庄精英通过“资源资本化”获得利润的特有机制,这已在近年农村产权制度改革中逐渐成为一种主流方式。

(一)项目资源的“资本化”

G村发展的第一桶金来自国家巨额项目资金,2009年到2012年秋4年的G村项目资金合计有2000多万元。这些项目资金一部分是地方政府给示范点配套需要输送的资金,一部分则是G村干部竭力从上面争取的资金。项目资金主要用于建设新社区的基础设施和补偿农民宅基地退出在新社区购房的资金。这些项目资源并没有制度化的分配方案,因此乡镇政府和地方混混共同分配。G村依靠示范点的特殊政治身份,上级政府不断输入项目资源,同时由于示范点由A市市长挂点,因此G村跑项目有巨大优势。

1. “公权私用”

G村徐书记是跑项目的“好手”,很会向上经营人际关系,与各级政府领导干部结下了充满利益和人情交换的密切关系。已有研究指出,项目资源具有竞争性,部门主导的项目分配中存在关系运作的巨大影响(李祖佩,2012)。在有限的财政供给下,当市县面对诸多条件相当的村庄时,村干部与政府人员的非正式关系便成为影响市县选择项目落地的重要因素。对此徐书记称:

跑项目不外乎人情,就是要和领导搞好关系。你如果当家,你在省发改委,项目多得很,我们两个关系好,你给我也是给,给他也是给,这个项目就会给我。每逢过年的时候,就是我最累的时候,就是到处收帖子,你还不能少了谁,掉了人家对你有想法的,人家半夜还不能关门还等着你呢?每个部门管一个项目,一旦部门感觉‘亏欠’我的时候,就会跟我说“徐书记,我有一个项目,这个项目只能给你,我要还你个人情。(G村书记徐达,2012年9月21日访谈)

从上述引述来看,徐书记熟谙项目制运作中的隐秘。项目制运作不外乎“人情”,凸显了权力的关系化运作逻辑,竟然出现以“送项目”的方式来“还人情”,可以称这种运作方式为部门的“公权私用”。项目是部门有权力分配的一种公共资源,它不同于以往与国家税收一起征收的“三提五统”。“三提五统”意味着每一个村庄提取资源的权利均等,而要从部门获得项目则需要打通与部门领导的私人关系,这其中就无法避免种种灰色交易。在项目运作中,上下级之间的关系是需要理性经营的,理性经营主要是各种形式的“送礼”,徐书记描述的他年节时“送礼”最累,生动地表现了这一点。

2. 项目资源资本化

徐书记说到底是一个带有灰色暴力背景的商人,把受邀担任党支部书记作为一桩生意。这一生意的第一个内容是项目资源资本化,既然是依靠徐书记个人能力跑来的项目,那么徐书记就有权支配项目资金使用,能够制约徐书记支配项目资金使用的仅是乡镇行政,而恰恰乡镇并没有资金来打造G村示范点,因此被默许能够向上越级跑项目的徐书记就按照他的意志来支配项目资金。对于这样一个会跑项目、能够直接“打通”与市县领导关系的村干部高兴都来不及。对于乡镇而言,目前评价一个村干部有没有能力,会不会跑项目是一个重要标准,这就是所谓的“善于经营”。

一位党委副书记讲:“书记要会经营。能够‘跨级经营’,村级要向市里省里国务院要钱,不要找乡镇要钱。书记要多办事,少惹事,办事是第一位的”。乡村两级打造政绩,并没有政治前途的村干部仅仅是谋取经济利益,乡镇就不仅是经济利益,而且有政治利益。示范点打造得好,乡镇领导就能够迅速提拔上去,这需要有一个得力的支部书记。因此乡镇默许徐书记主导项目资源分配,或者自己承包工程开发,或者引入有密切关系的社会资本。乡镇关心的是如何和徐书记一起包装G

村示范点,以便把上级政府的项目资源能够尽量多地套取下来。一些学者指出,国家大量自上而下的项目资源滋养了地方势力(乡村混混),而且在许多场合是地方政府主动引入地方势力,两者形成紧密联盟(贺雪峰,2012:222)。

项目工程的发包权力是可以直接用来谋利的。对于徐书记“私人”跑来的项目,他既能够把项目发包给社会资本,从中分一杯羹,又可以动用自己的工程队,让项目资金通过大规模建设进入私人的腰包。而且也只有他能够动员如此大量的社会资本,一般干部即使当上书记,由于并不具备动员大量社会资本能力,因此也无法胜任。大量投资会产生利益密集,村书记个人私人资本雄厚,能够接包工程或者引入资本承包工程,而且能够将要求进村承包工程的村外混混拒之门外,仅有钱但是没有“狠”的干部难以办到这一点。这两点徐书记都具备。

一个典型的案例是徐书记主持成立的G村村级农业公司腾达公司,村集体注册资本80万元。乡镇行政允许把50万元以下的项目发包权直接归该公司。G村缺乏财务监督,即使有财务监督也完全形式主义,难以监督徐书记私人跑来的项目资金的使用,因此项目资源分配中存在大量寻租机会。

不止是如此,由于项目资源往往不足以建设新社区,徐书记就积极引入社会资本建设新社区,在后续“包装”项目中“套取”国家资源。例如地方政府试图以城乡建设用地增减挂钩政策^①来筹集资金建设新社区,却缺乏制度化手段来提前筹集支付新社区基础设施建设和农村宅基地退出的资金,^②因此就需要徐书记引入社会资本建设新社区,但是这其中存在一个问题,就是社会资本与徐书记的私人关系。新社区建设资金最终是国家支付的,但是由于依赖徐书记私人引入的社会资本“先做起来”,那么这其中的项目资源也就通过徐书记私人资本化了,其中亦有大量寻租空间。

(二)农村资源资本化

项目资源是国家自上而下地“输血”,G村农村产权制度改革的主要目的是“造血”,地方政府希望通过提供制度空间,加速“农村资源资本化”来激活农村内发动机。G村在2009年开始就积极地推进资源资本化,最重要的是土地资源。“农村资源资本化”的含义是“地租资本化”,^③含义是一定期限的地租变现为货币形式。虽然农村资源资本化形式上对于每一个拥有资源的农民都是平等的,不过实质上由于经济不平等、占有力度的不平等,资源资本化会造成不平等的后果。在乡村混混占据村级权力核心的威权秩序背景下更加如此。徐书记主政G村之前,乡村混混一般是零碎地侵占村级集体资源,而当乡村混混掌握村级权力,他们就可以以村集体推动“土地流转”的方式大肆占有土地资源资本化收益。

1. 公共资源资本化

资源资本化的第一种形式是G村集体强力收回流失的土地资源,引入资本下乡流转集体土地,变现公共资源。老好人干部难以强力收回流失在地痞混混手中的公共资源,而徐书记则依靠优势的灰色暴力资源收回公共资源。G村在一份名为《壮大集体经济,引领群众致富》的报告中介绍了

① 城乡建设用地增减挂钩是2005年开始在部分省试点的国土政策,该政策主张农村建设用地减少与城镇建设用地相挂钩,从而可以在增加城镇建设用地、保增长的同时不减少耕地,保护18亿亩红线。在城乡一体化的背景下,一些省市希望通过该国土政策,制度化地以“建设用地指标交易”为媒介向农村输入大量资源建设新农村。A市已经创办产权交易所,建设用地指标交易是其中的一种。

② 2012年冬笔者在四川成都调研发现,该市城乡建设用地挂钩项目先期运作资金一般是市小城镇投资公司(“小城投”)预先垫付,或者通过公开招标引入社会资本投资,再从节余的建设用地指标上市交易中获得资金回收。中部A市G村城乡建设用地增减挂钩运作却相当不规范,国家输入的项目资源如何使用没有规定,乡村干部有巨大的灰色空间可操作。

③ 地租是土地所有者凭借土地所有权分配剩余价值的那一部分,地租表现为土地所有者出租一块土地而每年得到的一定的货币额。我们常常说“土地资本化”,就表现为“资本化的地租”形成土地的购买价格或价值,但是“土地不是劳动的产品,本身没有任何价值”(马克思,1954:863)。

“收回集体财产,明晰集体产权”的过程:

农村税费改革前,G村集体有砖厂、渔场等企业面积180亩,机动地面积达80多亩。由于要上交农业税费,这批集体资产有的被抵了债,有的被荒废闲置,有的划归村里老干部用于解决养老问题。为了规范管理,从2009年下半年开始,该村对这批集体资产进行了清理,率先收回了多年不上交(租金)的3户3口鱼池共计81亩面积。由于这3户钉子户工作取得了突破,其他近100亩鱼池面积收回也迎刃而解,纷纷理顺了关系,规范了合同,明晰了集体产权。(案例5)

可以看到徐书记对产权制度改革“明晰产权”话语的利用。在特定的权力关系中,形成的产权是否明晰,关键是产权实质上归谁占有和收益。从村集体角度看,地痞混混抢占集体产权,例如混混承包鱼塘11年之久不缴纳承包费,老干部去世后亲属不交还“养老池”,都是侵占集体产权的方式。徐书记善于利用自身的灰色暴力压制了钉子户,创造了村庄集体资源分配的新共识。这样产权就变得“清晰”,该是农户的就是农户,该是集体的就是集体的。

2. 农地承包权资本化

资源资本化的第二种形式是G村集体通过强制性大规模土地流转,变现农地承包权,表现在农村产权改革的内在张力。农村产权制度改革一方面要求稳定农地承包权关系,一方面是为了推动“土地资源资本化”。

G村农业资源丰富,人均2亩土地以上,户均10亩土地,有许多家庭有水面,因此中老年人在家里耕地养鱼能够获得十分可观收入,是形成以家庭分工为基础的半工半农的家计模式的村庄经济基础(贺雪峰,2013: II)。而这种生计方式在徐书记看来是十分落后的。基于这种认识,徐书记响应农村产权制度改革“土地向规模经营集中”的号召,大量引入社会资本。G村目前规模经营总量有4000亩左右,定下的土地租期一般是10年,地上如有建筑物的一般是30年。租金一般是10年一付,资本支付的租金在为700元/亩/年,其中付给农民的租金水平最高为600元/亩/年,约定10年再签合同涨10%。资本下乡搞规模经营要土地连片,需要与数十户农民谈判,村级组织为社会资本代劳。G村的大多数农户是属于“半工半耕”阶层,并不能离开土地,他们一方面依赖年轻子女的打工收入,一方面依赖中老年的农业收入,正好构成完整的家庭经济。村庄中还有一些农户是普通农业经营者阶层,是主要依靠土地获得收入的阶层(贺雪峰,2011b)。他们一般不愿意领取几百元的租金,他们难以就业,种地机会成本很低,每亩土地一年两季不算劳动力成本,至少可以收获1500元以上,而G村给出的租金水平才刚刚600元,而且是流转20年,前10年租金一次性付清。这对他们并不划算,因此他们就不愿意流转土地。然而他们即使不愿意流转,但是谁敢不给徐书记这个面子?“徐书记都来了,还有什么话好说的。”G村给上级政府描述了农民流转土地之后的“多元收入方式”,政策性收入、租金性收入和工资性收入,但是有意忽视乡村两级违背农民意愿强制性大规模土地流转的事实(孙新华,2013)。

3. 农地非农使用

资源资本化的第三种形式是G村集体通过灰色和非法的农地转非农使用,攫取巨额级差地租收益。徐书记是乡村混混中的上层精英,因此他敢想、敢做、敢干,在乡镇政府的支持下,他并不满足于合法经营,而是公然灰色和非法经营,其表现是大规模占用基本农田、建设小产权房。

G村交通便利,距离A市25公里,距离省会城市也就30公里,在城市化扩张背景下有巨大开发价值。G村借用农村产权制度改革下的城乡建设用地增减挂钩政策提供的空间来建设农民新社区。在为农民建设新社区的同时,还用一部分土地建设小产权房。乡村混混借村集体名义引入社会资本运作土地,共同谋取暴利。G村第一期新社区从2009年开始建设,社区一共占用176亩土地,建筑318套房屋,国家支付2000万元用于新社区和农业基础设施建设,并预期剩余新社区房屋建设资金来源是农民宅基地退出并复垦后形成的建设用地指标上市交易所得。

G村从公路边划出176亩土地,以土地流转的方式从农民处“购得”土地,土地租金一次性支付30年,1.8万元。由于地方政府尚未支付建房资金,G村徐书记引入开发商这一社会资本建设新社区。为了给足利润回报,G村邀请开发商联合建设小产权房,176亩土地中的80亩以3.6万元卖给开发商,其中一半房屋以成本价卖给村集体,一半归开发商以市场价向外出售,形成小产权房。如果说土地资源资本化的前两种方式还是一种微小利润,而一旦农地非农使用,引入开发商建设小产权房,则短时间内就可以谋取暴利。农民得到的是一次性30年的1.8万元的土地流转租金,开发商则获得了廉价的土地资源(相对于城市房地产用地一亩上百万元的招拍挂价格)开发小产权房,G村村集体则从中分享了80亩土地产生的巨额级差地租上百万元。

G村“资源资本化”以上述三种方式进行。只要徐书记主政,则村庄中最后仅存的一些集体资源似乎也要被“资本化”。G村表面上沿着产权制度改革指明的方向运作,引入资本盘活资源,实质上却是乡村混混不断以公权力变现农村资源。最典型的就是把数十年的“地租”变现,把经营权和未来土地级差地租收益全部转移到乡村混混与开发商手中。如此的产权制度改革、集体资源资本化对G村大多数农民又有什么好处呢?

(三) 共谋经营与新乡村利益共同体的形成

在G村产权制度改革示范点,可以观察到利用自上而下的国家资源和大量引入资本,国家与农民之间生成了一个全新的结构,它是类似税费时代后期形成的“乡村利益共同体”的一个“新乡村利益共同体”。新乡村利益共同体使得“一方面是国家投入的大量资源被吞噬,一个越来越肥厚的地方政府与地方势力结盟的集团开始长成,一方面大量的存量资源被结盟的地方集团不理性地变成流量资源,农村社会未来的发展可能性因此被破坏掉”(贺雪峰,2011a)。

从G村我们观察到,这个利益共同体比税费时代的利益联盟显得更加“文明”,它消除了地痞混混无序抢占集体资源的状况,却以土地流转的方式变现了庞大的土地资源,这让农村产权制度改革示范点G村大多数群众的长远利益损失更加严重。恰恰是农村产权制度改革为这种“资源资本化”过程提供了强大的合法性。但是从客观后果来看,G村改革示范点不幸成为改革的第一批“牺牲品”。

在G村改革示范点的分析中,我们看到新利益共同体生产的必然规律性。地方政府希望借助混混这一地方势力的灰色暴力资源形成秩序,希望借助地方势力所能够动员的社会资本“经营村庄”,那么就必然要以让渡巨大的利益为代价。地方势力在地方政府的支持下大肆引入社会资本,尽可能多地把农村资源资本化。

在经营村庄的过程中,地方政府并不是公开卷入,而是通过代理人的方式隐蔽其后,结果是乡镇行政与村级干部在公开的制度和关系运行背后形成了“新乡村利益共同体”。“新乡村利益共同体”不仅吸食自上而下的项目资源,而且通过各种名义(例如产权制度改革)“侵占”村庄存量资源,造成“基层治理内卷化”局面(李祖佩,2011)。所谓基层治理内卷化指的是输入农村的资源量的增加并没有带来基层组织能力的增强,反而使地方势力增强,基层组织权威和合法性下降,这一新乡村利益共同体的形成机制与税费时代后期形成的乡村利益共同体有类似之处,也有不同之处。

税费时代的乡村利益共同体形成于征收税费过程中。由于地方政府必须依赖村干部征收税费,在农民负担不断增强的条件下,征收税费难度增加,必须给村干部足够的利益激励才能够调动村干部积极性。在越来越多的钉子户抗缴税费的背景下,村干部征收税费需要动用各种治理技术,最后地方势力以灰色暴力优势替代了传统的老好人干部。

一旦援用地方势力,就会形成基层政权合法性下降的局面。不缴纳税费的钉子户越来越多,则地方政府就越需要地方势力配合收取税费,形成一种恶性循环。最后地方政府与地方势力紧密结合在一起,形成两者以损害弱势农民利益来获得利益最大化的谋利目标。税费改革到最后取消农业税就是为了打破这个乡村利益共同体(贺雪峰,2011a)。

“新乡村利益共同体”形成于税费改革之后,国家不断向农村输送资源,以及农村产权制度改革

话语下农村市场化、“资源资本化”的过程,使新利益共同体不仅把庞大的项目资源纳入了地方政府与乡村混混合谋主导的“资本化”过程,而且以农村产权制度改革的合法形式推进了集体土地资源快速的“资本化”。地方政府为了推进农村市场化、资源资本化,必然要触及广大农民的利益,会遇到各种坚决维护自己利益的钉子户。有钉子户阻碍政策执行,就需要有人来“摆平理顺”。正式的行政力量缺乏必要的压制手段,因此就必须借用地方势力的灰色暴力。

地方势力出场,无论是偶尔利用还是长期地利用(“混混治村”),地方政府和村庄均要付出巨大的代价。徐书记说到底是一个有灰色背景的商人,之所以答应乡镇行政主政 G 村是因为“治村”是一笔划算的生意。凭借灰色暴力和社会资本的优势,他可以在示范点打造以及农村产权制度改革过程中谋取大量的利润。地方政府也明白,地方势力帮助地方政府的根本目的是在主政村庄的过程中谋取大量利润。为了换取地方势力对乡镇行政的支持,地方政府默许、纵容地方势力建立“威权秩序”,大规模“经营村庄”,尽管这是损害村庄长远发展的短期行为。

地方势力一旦滋养起来而且得到地方政府的支持,就一定会利用合法的体制权力谋取利益,尽可能地创造条件谋取利益。在新乡村利益共同体这一全新的结构背景下,任何国家政权推进的自上而下的制度改革都会遭到扭曲和异化。国家的资源难以到达村庄,大多为这一结构所吸食,同时滋养起来的地方势力利用改革的空间大肆以“资源资本化”的方式吞食存量土地资源。

在 G 村我们清楚地观察到,农村产权制度改革的性质不仅与顶层制度设计有关,还与自上而下的基层组织体系有关。G 村的改革依靠乡村混混这一地方势力,就必然要形成乡镇行政与地方势力的“新乡村利益共同体”,尽管制度设计为这一利益共同体采取资源资本化策略提供了外在合法性。

五、余 论

中国的国家政权建设任重道远。税费改革虽然解决了农民负担过重的问题,却没有解决国家以制度化的办法渗入乡村社会,与分散的一家一户小农打交道的问题。一旦缺乏健全有力的基层组织体系,那么国家通过资源输入来推进各种改革就不是增强而是减弱了基础组织体系的能力,这表现为地方政府绕过基层组织,借用混混这一地方势力推进改革,完成基层政府的治理需求。

这在历史上有过深刻的经验教训。清末至民国的国家政权建设由于缺乏一个完善的基层组织体系深入乡村,从而陷入了国家政权建设的内卷化困境,正式机构与非正式结构同时增长,乡村保护型经纪退出而赢利性经纪盛行(杜赞奇,2006:182-184)。而中国共产党通过“土改”改造旧社会的经济基础,通过人民公社建立了一套完善的基层组织体系,从而克服了国家政权内卷化困境。最直接的表现是党支部建立在村庄中确定了国家政权在基层的有力存在,为克服国家政权建设内卷化创造了条件(韩丁,1980)。

改革开放 30 年以来,乡村不断从“改革”走向“改革”,这表明中国作为后现代化的国家仍然在不断地试图深入改造基层。历史的教训告诉我们,改革的推进本身需要有一个健全有力的基层组织和乡村治理秩序,如果缺乏一个自上而下推进改革的基层组织体系,再好的改革最终也要走向未曾预料的结果。例如 G 村改革示范点,国家资源输入越多,就越滋养地方势力,他们越发侵入基层组织,与乡镇行政结成“新乡村利益共同体”,攫取自上而下的国家资源,同时迅速把村庄资源资本化。结果是改革虽然表面上在进行,村庄未来发展却因改革异化而堪忧。

无论如何,国家的改革事业都不能借助地方势力这一谋利力量来完成。眼下的当务之急是重建一个强有力的基层组织来接应国家政权不断对基层的改造,而不是削弱或者绕过它。我国是一个后现代化国家,国家政权不断地以改革来改造基层社会,基层组织体系虽然不再从农民哪里汲取税费,却仍然需要扮演国家主权与基层社会之间的中介。不断的改造基层社会的改革事业,在某一个时期需要的是某几项具体的能力,却在任何时期都需要强大的一般性能力。基础组织体系具有强大的一般能力是国家政权建设顺利推进的关键,对于当前正在深化改革的中国农村尤其重要。

参考文献:

- 陈柏峰,2010,《乡村江湖:两湖平原“混混”研究》,中国政法大学出版社。
- ,2011a,《熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究》,《社会》第1期。
- ,2011b,《村庄公共品供给中的“好混混”》,《青年研究》第3期。
- 陈柏峰、董磊明,2009,《乡村治理的软肋:灰色势力》,《经济体制比较》第4期。
- 董磊明、陈柏峰、聂良波,2008,《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》,《中国社会科学》第5期。
- 杜赞奇,2006,《文化、权力与国家—1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社。
- 韩丁,1980,《翻身:一个中国村庄的革命纪实》,韩琼等译,北京出版社。
- 黄宗智,2000,《华北乡村的小农经济与社会变迁》,中华书局。
- 贺雪峰,2001,《论村级权力的利益网络》,《社会科学辑刊》第4期。
- ,2006,《私人生活与乡村治理研究》,《读书》第11期。
- ,2008,《什么农村,什么问题》,法律出版社。
- ,2011a,《论乡村治理内卷化——以河南K镇调查为例》,《开放时代》第2期。
- ,2011b,《取消农业税后农村的阶层及其分析》,《社会科学》第3期。
- ,2012,《组织起来:取消农业税后农村基层组织建设研究》,山东人民出版社。
- ,2013,《小农立场》,中国政法大学出版社。
- 李祖佩,2011,《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》第3期。
- ,2012,《从吸纳到求援:资源变迁背景下的村庄政治》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 卢福营,2013,《论经济能人主导的村庄经营性管理》,《天津社会科学》第4期。
- 罗荣渠,1993,《各国现代化比较研究》,陕西人民出版社。
- 罗兴佐,2008,《乡村社会的混混》,《三农中国网》(<http://www.snzg.net/article/2008/0103>)。
- 吕德文,2013,《乡村社会的治理》,山东人民出版社。
- 马克思,1954,《资本论》(第三卷),郭大力、王亚南译,人民出版社。
- 明恩溥,1998,《中国乡村生活》,中华书局。
- 欧阳静,2011,《“维控型”政权:多重结构中的乡镇政权特性》,《社会》第3期。
- 申端峰,2010,《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》,《开放时代》第6期。
- 孙新华,2013,《强制商品化:“被流转”农户的市场化困境——基于五省六地的调查》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》,载清华大学社会学系编,《清华社会学评论(特辑)》,鹭江出版社。
- 杨华,2009,《乡村混混与村落、市场和国家的互动——深理解乡村社会性质和乡村治理基础的新视阈》,《青年研究》第3期。
- 杨华、王会,2011,《重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 周飞舟,2006,《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》第3期。

作者单位:华中科技大学中国乡村治理研究中心
责任编辑:施芸卿