

分利秩序与基层治理内卷化 资源输入背景下的乡村治理逻辑

社会
2015·3
CJS
第35卷

陈 锋

摘 要:农村税费改革以后,国家资源的不断输入为农村发展和乡村治理带来新的契机。然而,资源输入乡村社会,基层组织却无法有效承接,并遭遇官民不合作的困境。基层组织主要呈现出两种样态:消极作为与难以作为,以及富人和灰黑势力主政后的摆平式“积极”治理。两种治理形态皆导致国家公共资源的耗损,基层组织的权威与合法性进一步下降。在资源不断输送的利益链条中,权力寻租者、地方富人与灰黑社会势力、谋利型的机会主义农民等几个行动主体相赖相生,形成分利秩序,普通民众被排除在外,乡村治理出现内卷化。从根本上说,这是国家在压力型体制与有效治理之间产生的张力,并在推动乡村社会从整体性支配向技术治理转型中产生的结果。这一转向试图建立新的公共规则,却使得乡村治权弱化,缺乏公共规则实践的强制力保证,造成国家、基层组织与农民三者之间的利益与责任的连带制衡关系发生断裂,乡村治理陷入新困境。

关键词:资源 分利秩序 内卷化 乡村治权 技术治理

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2015.03.004

The Hierarchy of Profit Division and Grassroots Governance Involution: The Logic of Rural Governance under the Background of the Resource Input

* 作者:陈 锋 首都社会建设与社会管理协同创新中心;北京工业大学人文社会科学学院 (Author: Chen Feng, Collaborative Innovation Center of Beijing Society-Building & Social Governance; School of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology) E-mail: chenfeng-0110@163.com

** 本研究受北京市社科基金重大项目(13ZDA06)、北京市社科基金项目(14SHC025)、北京工业大学人文社科基金项目(X5014021201301)的资助。[This research is supported by the Social Science Found Major Program of Beijing(14SHC025), the Social Science Found Program of Beijing(14SHC025), the Humanities and Social Science Fund Program of Beijing University of Technology(X5014021201301).]

本文曾在第十一届组织社会学工作坊及中国农村改革发展学术研讨会上宣读,感谢与会专家的意见和建议;论文在修改过程中得到贺雪峰、王春光、桂华、焦长权等师友的建议,在此表示感谢;同时,感谢《社会》匿名评审专家提出的修改意见。文责自负。

CHEN Feng

Abstract: Since the launch of the reform of taxes and fees in 2002, the central government has issued a series of favorable policies for farmers and took a lot of resources to the countryside. Industry started to support agriculture. It brings new opportunity for rural development and rural governance, which gains support of the broad masses of farmers. In a way, it also helps consolidate the ruling foundation of Chinese Communist Party, and enhance the legitimacy of the state power. However, the political efficiency of the reform of the agricultural taxes and fees has quickly reduced, and the resource input to the countryside did not achieve the desired effect. On the one hand, grass-roots organizations cannot undertake top-down inputted resources effectively, and connect scattered farmers. On the other hand, the non-cooperation between officials and the farmers often ended up with predicament of governance of the “nail house” in the construction of the project. Under this background, grass-roots organizations mainly present two basic forms of governance. Some village cadres were afraid of “accident” and did things passively so much so that some even avoided the input of resources for the village construction. Other villages mainly were ruled by the rich and the grey black forces. They actively fight for resources and projects, and take a variety of means to solve the “nail households”, and gain some benefits from the project or political capital for the development of their individual economy. Both governance forms have eroded the national resources and local public resources, and the authority and legitimacy of grassroots organizations further decline. On the resources input chain, a profit division hierarchy has been formed among people involved in power rent-seeking, local social forces of the rich and the grey black forces, opportunistic and interest-oriented farmers and so on. Ordinary people should have been the biggest beneficiaries of the input resources, but the hierarchal profit division impairs the interests of the broad masses of farmers. But they are reluctant to protest as the resources are mainly input from the above, not extracted from them. Grassroots governance is suffering from involution. Fundamentally, it is resulted from the tension between the oppressive system and effective governance, and it happens during the transformation of the rural societies from under integrity governance to under technology governance. However, the counterbalance relations of interests and responsibility among the state, grass-roots organizations and farmers produce fracture, and it is difficult for the input resources to produce maximum effectiveness and improve the condition of the rural governance. On the contrary, the input

resources help nourish a profit-sharing group and the hierarchal profit division of the grass-roots society has put rural governance into a new dilemma.

Keywords: resources, the order of profit division, involution, rural governance power, technology governance

一、问题的提出

2002年农村税费改革启动,国家一系列惠农政策出台,乡村体制发生变革。国家资源输入为农村发展与乡村治理带来新的契机。在资源下乡的背景下,当前基层治理呈现怎样的态势,乡村治理是否获得改善?这些问题成为学者关注的焦点。

农村税费改革受到农民拥戴,一定程度上巩固了党的执政基础,增强了国家的合法性。有学者认为,这是包干到户以来的又一重大制度创新,将大大有助于农民的“增收减负”(赵阳,2001;周黎安、陈烨,2005)。还有学者认为,农村税费改革不仅仅是农民减负的问题,其实质更是政治权力和政治权利的变革和调整的过程,为农村的政治发展创造了条件(王习明,2005)。然而,税费改革初期所释放的经济效能和政治效能很快消逝,农业税费的取消虽然增强了农民对国家的政治认同,但同时削弱了基层组织的治理权力与治理能力,乡村治理遭遇新一轮危机。由于税费取消所带来的乡村财政困境造成农村公共品供给严重短缺,基层组织演变为松散的“悬浮型”政权(周飞舟,2006),对上与对下均呈现出“策略主义”(欧阳静,2011)的运作逻辑。这一治理危机也在一定程度上导致地方向中央“反倒逼”,迫使其采取新的措施、输入更多的资源进行应对(李芝兰、吴理财,2005)。为此,国家开始逐步加大对农村的项目投入和惠农政策倾斜,一定程度上缓解了一些地区乡村财政资金困境,为农村公共服务的改善提供了条件。同时,中央与地方政府大力提倡“双带”路线,鼓励先富群体的带头致富与带领致富¹,推动农村经济社会的发展,尤其期待富人能够通过争取各种公共的与

1. 提倡富人治村这一现象在沿海地区率先推广,逐步成为全国各地普遍推行的乡村治理模式。例如,郭剑鸣(2010)在对浙江省多个村庄的实地调查中发现,“越来越多的基层干部尤其是县乡主要领导在实际工作中,深切悟到富人当选村官,有利于改变农村落后面貌,发展村级经济,尤其是乡镇任务的落实。”

私人的资源来改善农村公共品的短缺困境。

但是,越来越多学者发现,农村税费改革后,农民从义务本位走向权利本位(陈锋,2012a),无理上访户、谋利型的钉子户、灰黑势力等农村边缘群体快速崛起(申端锋,2009;陈柏峰,2011a;田先红,2012;狄金华,2011),官民协商合作变得困难,在公共品供给和乡村社会稳定等方面,乡村治理遭遇“内卷化”²的困境,资源输入并没有发生实质性的效用。那么,资源下乡的背景下,基层治理何以不能有效承接资源的输入?乡村治理内卷化的形成机制是什么?这些问题仍然有待解答。

本文是基于一个乡镇的个案研究,在北镇范围内围绕着资源下乡背景下的基层治理实践形成一个“乡域政治”(吴毅,2007a),这一整体性事实构成了本文意义上的个案。也就是说,这里的个案不仅仅是单个事件或者单个村庄,其研究单位是乡域,乡域并不是乡镇,而是将其重点落在“域”中,即乡镇只是作为一个地理区位的大致范围,而“发生在乡域政治的‘域’无疑是一个布迪厄意义上具有相对自主意义的完整的时空关系网络”(吴毅,2007a:600)。正是这个意义上,“乡域”的概念更是一个场景化的开放概念,乡镇大致区划了场景,但因其落脚于“域”,就使该区划具有了空间开放性、时间延展性和政治运作影响因素穿透性和多维性的网状化特征(狄金华,2008)。正如罗伯特·斯特克对个案的界定,“个案可以简单,也可以复杂。它可以是一个儿童、一间儿童教室,或是一个事件,一次发生……它是许多个中间的一个……个案是一个有界限的系统”(转引自卢晖临、李雪,2007)。在斯特克这里,个案既是有界限的区分,同时也可构成相对自成一体的系统。笔者曾在2009年7月、2011年12月至2012年7月在D市北镇³进行为期约180天的田野调查,主要通过深度个案访谈和参与式观察获得田野资料。北镇是中国北方一个普通的小镇,乡镇所属的12个村落在经济发展程度、地理位置、资源占有和分布以及治理样态等方面均有差异,这为笔者比较不同类型的村级治理,挖掘其根本机制提供了有利条件。

2. 内卷化,也译为过密化,最初概念来源于吉尔茨用于概括爪哇的水稻农业生产长期以来未曾发展,劳动生产率并非提高,只是简单重复生产的现象,内卷化就是没有实际发展的增长(转引自计亚萍,2010)。杜赞奇将内卷化概念引入政治领域,提出了“国家政权的内卷化”这一概念。

3. 根据学术惯例,本文所有的地名、人名均为化名。

正是这个意义上,个案研究虽然不具有抽样代表性的意义,也没有追求代表性的旨趣(吴毅,2007b),但却因具有典型性而可能具有类型代表性(王宁,2002),而长时间对于个案的前史与后果的观察(朱晓阳,2011),以及将宏观与微观、特殊与普遍结合起来进行机制的探究则可能对个案进行拓展和延伸(卢晖临、李雪,2007),进而深入探究事物发生的内在机制。因此,本文通过对北镇多个村落的观察和研究,探讨在资源输入背景下,基层组织所呈现的消极作为和摆平式的“积极”治理两种主要形态,探究这两种形态如何形成了分利秩序,使得国家与地方的公共资源遭受侵蚀,进而导致乡村治理内卷化。在此基础上,重点探究乡村治理内卷化的机制,并从基层治理转型反观国家治理转型的实践逻辑,探讨走出内卷化困境的根本出路。

二、文献回顾

农业税费取消以后,国家不再从农村提取资源,反而输入资源。但二者的核心均在于国家、基层组织与农民如何对接,从而实现资源流动的畅通,完成国家或基层治理的目标。因此,资源流动过程中所产生的基层治理困境,既是现实问题,也是历史问题。近百年的乡村治理史中,中国基层治理几度陷入内卷化的困境。对于这一现象,学者主要从国家与代理人的视角进行了深入探讨。

一些学者从国家视角出发探讨国家政权内卷化,认为这是国家政权现代化过程中从农村过度汲取资源却又缺乏提取手段的结果。早在20世纪上半叶,杜赞奇(2008)在华北农村研究发现,受西方入侵影响,国家竭尽全力加强对乡村社会的控制,尤其是从乡村社会汲取财源用于政治现代化建设,然而,国家在基层的权力扩张却并没有相应的官僚化能力作为保障,在征税和地方治安等方面仍然十分薄弱,国家不得不有意或无意启用吏役作为国家经纪人进入村庄收税,从而形成对上中饱私囊、对下敲诈勒索的营利性经纪,造成第一波国家政权内卷化困境。第二波乡村治理内卷化发生于20世纪90年代的中后期,三农危机全面爆发,以致基层干部发出“农民真苦,农村真穷,农业真危险”的呐喊(李昌平,2002)。对于这一困境,许多学者认为其根本原因仍然在于中央政府。一是因为20世纪90年代开始实行“分灶吃饭”,1994年开始实施“分税制”改革,这使财税资源自下而上集中,地方政府事权与

财权不匹配(管清友、邵鹏,2002;吴理财、李芝兰,2003)。二是因为国家为加快推动现代化建设,通过压力型体制将各种升级达标任务层层转移至地方政府,但又缺乏提取资源的制度化和组织化手段,使得乡村组织形成“乡村利益共同体”,蚕食着国家从农民手中提取的资源,造成农业税费增加和农民负担增重(贺雪峰,2007)。

另一方面,一些学者从代理人视角探讨基层治理困境,指出基层组织具有自身的独立利益,具有谋利性、自利性和权宜性特征,使基层组织偏离其应当履行的公共职责,出现了目标替代。在乡镇组织研究中,很多学者将其比附为企业经营者(Oi,1995;Walder,1995;Peng,2001)、“干部经营者”(Shue,1988)、“政权经营者”(张静,2000)、“谋利型政权经营者”(杨善华、苏红,2002)等角色。在村级组织研究中,有学者从制度文本以及理想目标分析,认为乡村干部在基层治理中扮演代理人与当家人的双重角色(徐勇,2002)。“双重角色”的提法更多是从制度文本及理想目标上所做的静态分析。在实践中,杜赞奇(2008)的“经纪模式”仍然具有启发性的意义,它强调,乡村干部居于国家与乡村社会之间,在完成国家治理目标的同时,也借此实现自身利益目标。多数学者认为国家提取资源过程中所产生的农民负担主要是由基层组织造成的(邓大才,2001;Bernstein and Lü,2003;Wedeman,1997)。

国家视角与代理人视角从自上而下的角度与自下而上的角度分别对资源提取过程中的治理困境进行解读。这虽然基于国家提取乡村社会资源的背景,但是,对于当前自上而下输入资源仍具启示意义。国家视角指出了国家目标(如为了现代化建设而过度提取资源)、国家能力(如官僚化能力不足而启用经纪模式)以及国家体制(如压力型体制而层层下达指标)等对于资源流变的影响。代理人视角则强调了乡村组织虽受国家与乡村社会制约,却利用信息不对称来实现自利性目标。当前,国家自上而下输入资源,除了普惠性资源以外,以乡村组织的“争资跑项”与财政资金的专项化来实现的,国家在资源输入的过程中主要扮演的是资源供给者的角色。资源输入的困境似乎可以将其归结为基层代理人的谋利化问题。然而,近年来普遍推行的项目制,在资金流动的过程中已经很大程度上绕开了乡村组织,基层代理人主要成为项目实施的协调者。基层代理人又如何获得赢利的空间?项目资源何以遭受蚕食?

在国家视角与代理人视角下,农民在资源流变的过程中均有意无意成为任由国家和基层代理人摆布的受众,而且忽视了农民自身的严重分化。从委托—代理模式来说,基层组织既是国家的代理人,同时也是农民的代理人。尽管在国家、基层组织、农民的三层关系中,农民总体处于弱势,但是,在国家逐步绕开基层组织的项目输入中,农民是否顺利对接国家的资源输入,恰是资源流变过程中极为关键的一个环节。缺乏农民视角,缺乏对国家、基层组织与农民之间所形成的多重关系的认识,也就难以理解资源流变过程中所形成的治理困境。

三、消极作为与“不出事”的逻辑

消极作为是指基层干部在乡村治理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。消极作为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”(吴毅,2007b)。当前,消极主义和策略主义是处于“夹心层”的基层组织普遍具有的心态,乡村干部“不得罪”(王会,2011)与“不出事”(贺雪峰、刘岳,2010;钟伟军,2011)的行为逻辑盛行。在国家输入资源的过程中,一些村干部不仅没有主动争取的意愿,而且对于一些完全分配性的资源也尽量回避,使得资源与农民无法实现对接,农村公共服务难以获得改善。

在北镇调查时,乡镇书记、镇长告诉笔者,很多“一事一议”的项目,只要村级组织上报,乡镇书记、镇长再向县里各个部门做些工作,基本上都能获批,但他们每年积极动员各村争取这些资金项目,一些村级组织总不为所动。以2011年村级公益事业建设“一事一议”财政奖补项目计划申请为例(见表1),北镇12个行政村中,北村、庙村、石村、东村、洞村、窑村、福村等7个村提出项目申请,并全部获批。然而,其他5个村在近5年从不主动申请项目。用包村干部民政办李助理的话说,“他们从来没有主动和我们这些包村干部说说村里有哪些需要,让我们一起帮忙争取一下什么项目,总是连个人影都找不着,甚至把项目申请下来赶着给他,他们都不要,一点积极性都没有”。⁴岭村村主任在访谈中毫不掩饰的说,“我才不去争取什么项目,很多项目送我都不要”。⁵

4. 来自2012年3月25日对民政办李助理的访谈。

5. 来自2011年3月18日对岭村村主任宋军的访谈。

表 1:北镇 2011 年度拟开展村级公益事业建设“一事一议”

项目	项目总额		资金单位:元			
			资金来源:			
			村民筹资筹劳		拟奖补资金	
		受益农户	筹资总额	筹劳总额(折资)	小计	
总计	3 253 380	1 869	426 020	1 742 900	2 168 920	1 084 460
1、北村四组水泥桥	420 105	365	81 970	198 100	280 070	140 035
2、庙村十二组桥	174 270	101	28 980	87 200	116 180	58 090
3、红村 5 组排涝沟工程	602 700	216	57 400	344 400	401 800	200 900
4、福村河道治理工程	706 860	338	88 340	382 900	471 240	235 620
5、洞村河道治理	438 150	482	76 600	215 500	292 100	146 050
6、东村漫水桥工程	368 130	157	37 920	207 500	245 420	122 710
7、窑村 1-4 组自来水	543 165	210	54 810	307 300	362 110	181 055

注:本表数据来源于北镇经管站统计上报的汇总材料。

这 7 个村庄中,除了庙村⁶以外,其他 6 个村庄在北镇都属于拥有相对固定集体经济收入的村庄,一般年收入在 15 万—100 万不等。而像沟村、岭村等集体经济较差的村,几乎没有村集体收入,完全依靠上级转移的财政支付来保障村务的勉强运转。这些村一般也都不愿意申请项目,比较消极。

农村税费改革之前,村庄的公共品供给主要依靠从村民手中提取的“公益金”与“两工”(义务工和积累工),农业税费改革以后,这两项都被取消,国家出台了“一事一议”制度与财政奖补制度⁷,试图建立政府资助、农民参与、社会支持的农村公共品供给制度。“一事一议”制度设计的目标是在国家投入的基础上,鼓励地方积极配套与民众参与共同推进农村的公共品供给,并坚持农民自愿的选择,以避免农民负担的增加。按照财政奖补制度规定,财政奖补资金只占项目总额的 1/3,剩余

6. 庙村村主任个人经济基础雄厚,人脉宽广,且与 D 市国土局有着深厚的关系,故而为该村争取了不少项目资金。

7. 《D 市村级公益事业建设“一事一议”财政奖补试点工作实施方案》【D 政办发〔2010〕16 号】指出,“以科学发展观为统领,以农民自愿出资出劳和直接受益为基础,以政府奖补资金为引导,坚持统筹城乡发展,围绕社会主义新农村建设,充分发挥基层民主作用,调动农民和社会各方面的积极性,进一步总结经验,完善政策,健全制度,探索建立新形势下政府资助、农民参与、社会支持的村级公益事业建设有效机制”。

2/3 由村级组织通过“一事一议”制度进行筹资筹劳,且对农民的筹资筹劳有着限额规定。D市限定了2012年村级公益事业建设“一事一议”筹资筹劳上限标准:筹资90元/人·年、筹劳10个工日/劳动力·年、以劳折资50元/工日。2010年,其筹资限额则只有70元/人·年。然而,无论是多少元的限额,“一事一议”筹资筹劳的制度在基层都无法落实。税费改革之后,基层组织几乎没有任何能力从农民手中筹集资金。因此,集体经济薄弱的村庄并无能力承担相应的配套资金,也就无法承接相应的项目。如此一来,“一事一议”和财政奖补制度,在集体经济薄弱的村庄,并未实现“雪中送炭”,而对村集体经济较强的村庄来说,却是“锦上添花”。项目分布在贫富村庄之间的差距越拉越大,村庄公共品供给需求与国家资源输入的供给目标脱离,农村公共品供给结构出现严重失衡。

此外,项目的实施通常涉及到村民的一些配合性工作。然而,当前农村普遍遭遇钉子户无法治理的困境,导致项目实施难度大大增加甚至无法实施,这成为乡村干部消极无为应对资源输入的另一重要原因。调查发现,因为少数钉子户无法治理导致公共品供给失效已经成为当前农村的普遍现象。用村干部的话说,“凡是与老百姓打交道的地方,涉及到一点利益,就有可能被刁难”。

案例1 2007年,岭村通过上级政府争取到了一个“村村通”项目,该项目将1993年所建的7米宽的土坯路改成6米宽的柏油路。10多年来,土坯路的两侧路基日益被在路边种田的农户蚕食,目前路基只剩下5米左右。村干部对沿线40多户农民做工作,然而直接同意退出来的老百姓却只有五六户,十多户提出惊人的赔偿条件,退让二分地就要5000元赔偿。其他农户表示“别人给什么标准,我也得给什么标准,如果他们都让地,我也让地”。岭村村干部几次向乡镇党委书记、镇长请示,镇党委书记还亲临现场查看,但最后的答复是,尽力做群众工作,坚决不能让群众上访。最后,思想工作失败,原本6米宽的道路规划改成了4米。路面工程结束,路基两侧排水沟修建工作又遭遇村民阻挠。排水沟要占一定的土地面积,农民又一次提出赔偿要求,还有少数人坐地起价。村民与村干部谈判最终破裂。工程中断一个多月后,施工方无奈撤离,双红线公路也因此成为一条没有排水沟的残缺公路。

在案例1中,岭村公路及排水沟修建过程,村干部只是要求农民退

还其侵蚀的集体土地，合情合理也合法，但遭到农民抵抗。最后，他们不得不妥协与退让，直至最终放弃。

2012年夏天，接连几场大雨过后，岭村公路上的积水无法排出，全部流向了两旁的玉米地，最终导致玉米根部全部浸没在雨水中，发生溃烂。村民怨声载道，但是乡村组织已无能为力。受这一事件的影响，岭村村干部参与村务的积极性深受打击，原村主任刘诚随后主动辞职。

岭村的村干部之所以妥协，甚至直接放弃项目资源的输入，主要原因在于遭遇一些谋利型的钉子户问题，而这在北镇已是普遍的情况，一些无需任何配套资金的纯粹分配性的惠农项目也遭遇同样的困境。⁸少数钉子户的漫天要价使得乡村组织难以承担公共品供给中的对接成本。岭村村干部在治理钉子户的困境中曾经几次请示过乡镇党委书记、镇长，寻求解决办法。然而，乡镇的当前中心工作是维稳，而不是改善农村公共品供给，他们不仅没有提供帮助，而且要求村干部保证农民不上访。这也意味着，村级干部如若采取强制手段进行修路，一些农民可能就会上访，这是基层政府更不愿意看到的。换言之，在村庄公共品建设中，类似“拔钉子”这样的行为，得不到乡镇的支持。这似乎产生了这样一个悖论，一方面乡镇积极鼓励村级组织争取项目资源以改善农村的公共品供给，另一方面在遭遇“钉子户”的治理困境中，却又成为“甩手掌柜”。这与当前高压的维稳体制紧密相关，相比于信访考核的“一票否决制”，如若因为项目建设而引发农民上访甚至群体性事件，对他们来说这是得不偿失，因此，项目建设的重要性则被搁置。

与此同时，村庄的公共品建设也难以获得民众的支持。作为资源分配的对象，农民本应是国家资源输入的直接受益者，但在资源分配体系当中，绝大多数的农民却是被动的接受者，而不是参与者，更不是主导者。农业税费时期，由于村庄公共品供给建设的资金来源主要是基层组织对农民的税费提留，农民通常十分关心这些税费提留的用途以及具体开支情况。取消农业税费以后，资源下乡主要成为乡村组织与

8. 沟村于2010年以后进村的名义获得了40万农业产业化项目周转资金，其目的在于扶持农业的产业化，项目资金以无息借贷的形式借给农民，并在年终回收进行第二轮循环借贷。然而，两年多过去，这一笔资金却因资源分配的选择困难以及无法治理赖账户的困境，依然在沟村的集体账上按兵不动，不敢向老百姓发放。

上级政府之间的互动过程,项目资金的争取通常是乡村干部动用私人关系网络争取而来,农民自身并没有投入任何人力、物力、财力参与公共事业的建设。因此,在资源输入建设中,遭遇“钉子户”,并直接侵害他们手中的“利益”,随着乡村社会的日益原子化,村民之间“不得罪”的逻辑盛行。不过,当前农民已经发生分化,农村社会中一些“聪明人”恰恰抓住了资源下乡中的获利机会。他们深谙当下基层组织面临的自上而下的高压维稳困境,从中找出他们的软肋进行利益博弈,以争取最大的好处,成为乡村分利集团中的一大主体。这些日益崛起的钉子户、上访户等机会主义者,并不只是因为个体利益受到了侵害,更不是为了集体利益的维权斗士,其真实动机主要在于分割、蚕食国家和地方的各种流变资源,而基层组织的消极作为与普通村民的“沉默”则大大鼓励了“钉子户”的行为逻辑。

由此,村级组织的消极作为造成以下三种后果:一是少数机会主义钉子户的无法治理造成国家资源的无效利用和极大浪费;二是少数机会主义钉子户的行为逻辑将会进一步产生示范效应,乡村治理陷入恶性循环;三是农村陷入公共品供给短缺的窘境,给群众的生产生活造成严重的影响,有些甚至危及到群众的生命安全。新一轮由公共品供给短缺造成的治理性危机反过来酝酿新的基层政治合法性困境(田先红、杨华,2009)。消极作为的基层组织不仅脱离了国家,也脱离了民众,成为了彻底的“悬浮”⁹型基层组织。

四、“富、灰治村”与分利秩序的形成

面对村干部普遍的消极主义情绪,地方政府并非完全消极应对,在中央倡导的“双带”路线下,乡镇一级政府积极鼓励农村中的先富群体参政,期待通过富人的带来克服乡村治理的危机。近年来,村庄经济分化中的先富群体纷纷登上乡村政治的舞台(见表2)。

9. 周飞舟(2006)从税费改革改变了国家与农民关系的角度来阐释了基层政权的“悬浮”,并主要从财政关系的变化来说明当下基层政府从“收税”“要钱”转为“跑钱”和“借债”,从而导致基层政权与农民的关系变为更松散的“悬浮型”。事实上,悬浮型政权不仅仅是财政关系的变化导致的,后税费时代国家推动的治理转型,使得农民从义务本位走向权利本位,机会主义行为无法治理,这是基层组织“悬浮”的另一重要面向。

表 2:北镇村书记、村主任基本情况一览表

村别	姓名	职务	年龄	个人经济情况	当选时间	当选缘由
岔村	鄂伟立	书记	47	煤老板	2004 年	
岔村	王河	主任	33	沙场老板	2007 年	贿选,与北镇巨富关系甚好
岭村	迟正	书记	52	原是经商	2010 年	人品较好+家族+用钱拉票
岭村	宋军	主任	40	捣煤、卖彩票、 放高利贷	2010 年	黑恶、家族力量、贿选
石村	费春川	书记、主任	48	煤老板	2001 年	
石村	于昌国	副主任	42	煤老板	2010 年	贿选村民,并花五万买掉前任村长,黑恶
福村	曹林	书记、主任	43	煤老板	2007 年	贿选,花费十五万左右
福村	王闯	副主任	44	养林蛙,种林下参	2007 年	其外甥是千万富翁且是黑恶
北村	张军	书记	44	做生意	2004 年	家族
北村	鄂天河	主任	47	煤老板	2007 年	黑白两道通吃,公信力强
由村	李春川	书记、主任	46	卖轮胎、养车	2010 年	贿选
由村	王国	副主任	53	衣服厂老板	2010 年	贿选+黑恶
庙村	李风	书记	46	原种植大棚	2004 年	黑恶
庙村	李林	主任	60	煤老板	2007 年	
窑村	都洪	书记	57	老干部	2001 年	
窑村	何海	主任	47	砖瓦厂、煤矿入股	2004 年	黑恶+贿选+家族
洞村	窦翔	书记、主任	55	老干部	2001 年	
洞村	王成军	副主任	48	煤老板	2007 年	贿选
胜村	于利民	书记、主任	56	老干部	2001 年	公信力+家族
胜村	福生	副主任	49	煤老板	2001 年	富、灰黑
沟村	张皇	书记	56	老干部	1998 年	
沟村	肖富光	主任	52	曾经做生意,养车	2007 年	贿选
东村	梁财	书记、主任	64	开过煤矿,老干部	2000 年	家族
东村	周皮子	副主任	47	煤老板	2007 年	贿选+黑恶

注:由于上级政府要求乡镇 70% 的村庄实行书记、主任一肩挑,因此,在一些规模相对较小的村庄,一般实行书记、主任一肩挑,而设一个副主任主管财经,实际上相当于“村主任”的职位。

与消极作为不同,“积极”作为指的是基层组织积极介入村庄的各种事务,以保证乡村社会的“积极”运作,在国家资源输入的背景中,村干部积极更是积极争资跑项来推动村庄的公共建设。表 1 中,7 个行政村申请村级公益事业建设“一事一议”财政奖补项目计划,他们的村主任全部都是当地的煤老板,且都拥有一定的社会势力。这些富人通常是“黑白两道”通吃的“名人”,不仅与地方官员甚至更高级别的官员有些来往,而且与地方的灰黑势力有着紧密的联系,有些富人村干部自身就是恶势力的代表。

富人主政在经济基础、社会关系与治理能力方面具有明显的优势。

在经济方面,富人主政在富裕的村庄更为明显,这些村庄通常有一定的经济基础支撑财政奖补制度中的资金配套困境。而且,富人也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,富人老板因为有广阔的人脉关系,其中不乏各级政府官员。这在深受私人“政缘关系”影响的体制下最易争取到项目资源的输入,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,富人主政成为农民和乡镇的理想选择,但这也意味着没有政缘关系且村集体薄弱的村庄更加难以获得国家资源的支持。此外,由于富人本身多从灰黑势力转化而来,通常拥有一些灰黑势力的“兄弟”,在公私事务中能够摆平各种潜在的障碍,包括村庄公共建设项目中经常遭遇的“钉子户”和“上访户”。

案例2 2008年窑村铺设柏油路并拓宽,需要拆迁农户王兵的一间平房的小卖部。村干部召开班子会议之后,与王兵商议,准备对其进行照价赔偿。按照村民小组会议的估算,这间平房折价后约为3万元。不过,王兵提出10万元的赔偿要求,这是村集体出价的3倍又余。一个月内,村干部多次与王兵协商未成。2008年6月18日晚上10点,一些小混混来到王兵的小卖部,将小卖部的窗户和瓦片砸碎,然后逃离现场。王兵深知这是因为不同意拆迁惹下的祸,第二天主动跑去找“黑白两道”通吃的村主任何海协商,接受了3万元赔偿。

在案例2中,窑村村主任何海并没有直接带着小混混去砸碎农户王兵的小卖部,但村民普遍认为这是他的暗中指使。事实上,在绝大多数情况下,小混混只要在老百姓面前一站,即可起到强大的威慑作用,更不用说采取实际行动对其进行制裁,“以恶治恶”的效果十分明显。

其实,当前老百姓从义务本位走向权利本位之后,他们不惧怕政府,却畏惧黑社会。富人与灰黑势力主政的村干部因为拥有灰黑势力而不害怕钉子户的阻挠,相反,一些钉子户可能借此机会示好,甚至加入灰黑势力的范围。富人村干部动用混混这一私人暴力治理钉子户之类的机会主义者,遵循的是“丛林法则”,不存在是否正义、合法的困境,“以恶治恶”在一些情况下甚至还能获得一定的道义合法性。¹⁰正是这

10. 北镇的乡村干部普遍认为“以恶治恶”的治理方式虽然存在合法性困境,但他们觉得如若为了公共利益则具有道义性。普通的村民通常以“有理”和“无理”来辨识这样的行动,如果一些钉子户是无理的机会主义者,乡村干部动用灰黑势力出于公心,通常能够获得老(转下页)

个意义上,地方政府十分青睐并依赖黑白两道通吃的富人在村庄中主政。某种意义上说,这些钉子户、上访户等机会主义者的存在,正是地方政府依赖一些地方富人、灰黑社会势力对其进行治理的原因,这些富人与灰黑势力村干部的能量超过了基层组织所能动员的正式治理资源,治理效果最为快捷。

不过,富人与灰黑势力并非是为民谋福祉的乡绅。北镇近年来涌现出来的富人村干部,其中以煤老板居多,且经营着其他产业。富人主政确实很少直接从村庄集体收入中谋利,一些干部还为村集体的公益事业建设垫支资金。但是,富人主政尽管受到地方政府的支持和鼓励,其自身却是普遍性的通过贿选、胁迫等手段进行拉票(见表2)。诚如乡镇宣传委员所言,“富人当干部很明显,一是国家与村里的资源,二是政治资本,三是社会地位”。¹¹在当下乡村社会中,资产转让与草率立项是他们的主要获利渠道。¹²在资源输入和地方资源资本化的大背景下,乡村社会的巨大利益流量是吸引富人老板积极参政的主要动机。富人转变身份,拓展各种人际关系,不仅能够提升他们的社会地位,而且可以寻求更大的利益保护,为其事业发展起到推波助澜的作用。¹³大量的

(接上页)百姓的认可。北镇余书记曾带着城管、武警强拆违建钉子户,并找了一些灰黑势力助阵,老百姓暗自称好。

11. 来自2012年3月25日对北镇宣传委员江红的访谈。

12. “村干部要想谋利,主要是两种情况:一个是在资产转让的过程中,一个是草率立项。我们村里只要有项目,就会有人主动给我打电话,村干部如果想从中谋利,当然是可能的。去年一个实际花费只需5万元的涵管建设项目,就有人让我承包给他,我没有答应,只要答应的话,可以将其变为项目支出20万元,我就可以从中获得回扣。现在不少村的项目多少都有这个问题。”来自对北镇胜村于书记2012年4月9日的访谈。

13. 福村的村书记曾告诉笔者,“当干部不可能说毫无私心,煤矿的运营需要与上级政府十八部门打交道,公检法、林业、水利、环境等等部门我们都要认识,我们也总是会有纰漏的时候,出了问题就得找关系,你当了村长、书记,政府部门的门路也就通了,这当然对我们是有好处,尤其是在一些可办可不办、可罚可不罚的事情中就能给面子,而免遭惩罚。”东村的村主任曾经是一个地痞混混,通过开采黑煤窑发家,曾私自倒弄炸药雷管而坐过牢。在一次访谈中,他谈到:“我的钱跟谁都是花,与其像以前一样跟一些小混混一起花,不如花在政府领导这,多给我撑面子。干这活(村主任),我搭钱,但接触层面不一样,乡镇书记镇长以前都不认识,就煤安部门认识,现在接触的圈子都不一样了,你想要进步,就得接触圈子,上哪去,就是‘村长来了’,不管这是半真半假,是好话还是讽刺,但终究是一个村长。”在访谈胜村于书记时,他也转述了周皮子的言论。“我当了5、6年的村长,利益肯定是亏本的,别的没赚着,但是改变的是我接触的人的层面。以前就是与地痞混混一起吃喝嫖赌,当了村长以后,摆脱了人渣,成为了有身份、有地位的人。花钱哪都花,花在领导那也是花。”

富人团体也积极渗透基层组织,很快成为乡村干部或市、县人大代表,重构基层治理结构。他们既是致富能人,又是乡村干部,还成为了慈善家¹⁴,但慈善之举的背后却是大肆攫取乡村社会的存量资源。这种掠夺方式更加隐蔽,却是名利双收。

富人主政可以有效治理钉子户的问题,但却因此供养了一批地方灰黑势力。这些为富人卖命的“兄弟”,不仅在富人的私人产业领域中谋取利益,例如管理产矿、发放高利贷等,而且逐步介入到国家资源输入与地方资源资本化的过程当中。在一些村庄可支配的项目建设中,富人村干部往往也是优先考虑让其“手下”接手。以项目承包的形式获得利润使得这些灰黑势力的谋利行为正当化、合法化,也更加隐蔽化。也就是说,在国家资源输入的过程中,以及地方资源资本化所形成的从存量资源变为流量资源的过程中¹⁵,乡村社会形成一个巨大的利益场,他们成为了名正言顺的承包商、开发商。这些资源成为滋养壮大他们势力的丰富养料。地方社会势力攫取的各种资源通常没有直接损害农民的亲身利益,使得大多数百姓对于被攫取的中间资源并不敏感。在他们的意识中,富人与灰黑势力向上级政府争取项目被认定为是他们的“本事”,农民多少还是从中获得了一些好处。¹⁶一些村干部贪腐的现象可能引起民众的怀疑,也只能私下议论或者抱怨,谁也不愿、不敢得罪这些“有头有脸”的人。既有的相关研究也显示,后税费时期,乡村混混与基层组织正在日益结成同盟,共同占有和侵蚀国家自上而下的惠农政策资源和地方发展成果(贺雪峰,2011;陈柏峰,2011b;李祖佩,

14. 当地一些煤矿大老板都有一些捐资助学、捐资修路的慈善举措,但据笔者调查,这些举动背后往往都暗藏另一目的,即能够从中获取更多的资源和利益。以岭村、岔村为例,当地的一个巨富也是F市人大代表,曾对这两个村捐资修建学校、提供供暖费等共计花费约近10万元,但是这一巨富每年从这个村拉走的风化岩数十万吨,就值几十万。再如沟村的一个富人也是以捐资助学的名义给沟村,其私下却要求村干部将集体林木流转给他。

15. 在山林流转中,不少村庄的富人村干部通过各种合法和非法的(比如引进灰黑势力强制流转)渠道在林改中流转了不少山林。当然,这些富人村干部并不会直接以自己的身份参与,多数是以某个亲戚的名义进行山林流转,作为暗股参与,并成为主要股东。对于主政的富人村干部来说,一来可以获得资源流变的最新信息和最畅通的渠道,从而乘机而入;二来又能避免在公开的场合中暴露自己,隐藏自己的身份对于这些富人村干部来说既可免遭一些闲言碎语,更可以有效规避自己的责任。

16. 正如岭村一个村民对我们说的,“这项目他们自己争取下来,是他们的能耐,从中贪点拿点,我们也说不了什么,那是人家的能耐,只要不动用国家应该给我们老百姓的钱就可以了”,来自2012年7月20日对岭村5组村民王芳的访谈。

2011;耿羽,2011)。

通过以上的分析可以发现,在国家资源输入的过程中,无论是基层组织的消极作为,还是富人与灰黑势力村干部主导下的“积极”治理,相关利益主体之间的微妙互动正在形塑一个庞大的分利集团。这一分利集团,正在以各自的方式蚕食、耗散着国家资源与地方的资源。这一分利集团中,除了在争资跑项中寻租的乡村组织之外,还包括渗透进基层组织的富人、灰黑社会势力、以及日益崛起谋利型的钉子户、上访户等机会主义者,¹⁷几个利益行动主体之间聚合成为相互利用的稳固利益联盟。普通的农民本应作为国家资源输入与地方资源资本化的最大受益者,却被排除之外,成为沉默的大多数,并对资源的被蚕食毫无能力,被动的享有遭遇层层侵蚀的剩余资源,落单的农民最终也就成为了真正的弱者,乡村治理出现“内卷化”。

五、乡村治权弱化与技术治理的限度

村级组织的消极作为与“积极”作为均导致了国家与地方的公共资源的耗损与被侵蚀,乡村社会治理陷入内卷化困境,这固然与基层治理中各个利益主体的关系及其谋利型行为逻辑紧密关联,尤其是基层代理人的自利性可谓根深蒂固。但是,这一分利秩序的形成,不能简单视为基层利益主体谋利行为的组合,而是需要进一步探究形塑这些利益主体关系与行为逻辑的结构约束或制度性关联,分析乡村治理内卷化的形成机制。

首先,从基层组织代理人的角度来说,基层组织的分利行为是在“压力型”政治体制下产生的目标替代。资源下乡背景下,基层组织摆脱了提取资源的层层压力,但是“压力型体制”与“锦标赛体制”却渗透在新时期的“争资跑项”与“维稳”两大中心工作之中。近年来,国家自上而下对基层组织的考核主要以目标管理责任制的形式推行,这一制度以对人事权和财政权的控制为前提,它将地方政府纳入官僚制的“政治锦标赛”(周黎安,2004),在促进地方经济社会发展的同时,也带来了

17. 值得注意的是,本文主要分析的是乡村治理中产生的分利集团,而国家资源在自上而下的输入过程中,在进入基层社会之前,一些掌握分配资源的上级政府、部门(从中央各部门一直到县级政府及其各部门)及其负责人,在项目分配中通常就已经出现不同程度的利用权力进行寻租的现象。

一些负面的影响。后税费时代，“争资跑项”正是这一体制下的重要表现之一，通过激励地方政府积极推动项目建设来提供乡村公共品供给和地方经济社会发展，从而使得基层组织采用各种手段，包括鼓励能够争取项目并有效摆平钉子户的富人主政，以应对资源下乡的新形势和新困境。

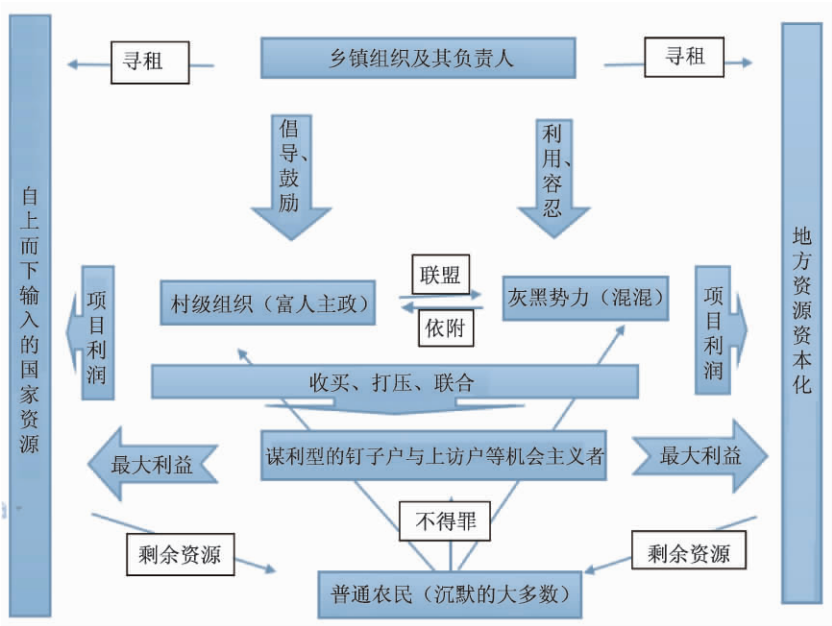


图 1:资源流变过程与分利秩序形成的示意图

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”，必须力保“不出事”的目标。然而，利益博弈是当下乡村治理的常态，发展与稳定之间也必然构成张力，除非消极应对，否则无法回避当下的社会矛盾。通过对人事权的控制来推动下级政府实现“不出事”的目标，却无法保证基层组织具备强大的消化问题、解决问题的能力，这就在权威体制与有效治理之间出现了一系列的矛盾。正是在这一背景之下，基层组织为了实现短期的目标，而不择手段、不惜代价地采取消极主义和策略主义的变通行为，由此形塑了基层治理“不出事”的摆平逻辑，进而产生与地方富人、灰黑社会势力结盟进行摆平治理的策略主义行为。显然，这是一种机会主义的短视行为，但

对乡村组织尤其是其负责人来说,却是在既有体制之下利益最大化的理性行为。换言之,压力型体制一方面表现为上级对下级的强制权力,形成对目标的强约束,但另一方面对实现目标的手段只存在低度的约束,导致上级政府对基层组织权力滥用的监督失控,由此产生了大量的变通行为,出现了“目标替代”的现象。

其次,治权弱化是资源输入背景下基层组织与农民无法有效对接的重要原因。在对世纪之交的三农问题的解读中,农民负担的罪魁祸首被认为是乡村两级组织的权力滥用。因此,应该借税费改革的契机,推动一些制度改革并重构乡村的公共权力,有学者主张将乡镇作为派出机构(徐勇,2003),甚至可以撤销乡镇政府(郑法,2000)。在具体的政策实践中,国家基本上也沿着弱化乡村“治权”(张静,2000)的路径行进,即弱化乡村组织配置各种资源的能力,这种资源既包括物质性资源,也包括权威性资源(申端锋,2009)。

就物质性资源来说,取消农业税费以后,乡财政收入大为减少。村一级的治理资源也在逐步被当下的政策制度改革所掏空。农业税费提留的取消和“两工”的取消意味着村级组织失去物质资源和人力资源的基本支持。关于土地制度、林业制度等一系列政策的调整和实施,村集体进一步失去了土地和山林这一村庄治理的经济基础,村集体进一步虚化。一些村庄只能依靠上级财政转移支付维持日常的运作,村民自治丧失了经济基础的保障。与此同时,税费改革之后启动的一轮与之相对应的乡村体制改革,也在弱化乡村组织的权威性资源。在乡镇这一层面,进行条块调整,使得乡镇一级政府的职能和权力大大降低,越来越成为一个“不完全政府”。而在村一级,农业税费改革之后,旨在减轻农民负担的“合村并组”举措,破坏了长期以来形成的小组或自然村这一熟人社会的有效治理单元,直接造成农村管理难度与社会不稳定因素大增,干群关系进一步疏离。¹⁸乡村治权弱化,使得资源下乡的过程中,基层组织缺乏必要的可支配的物质性资源与权威性资源作为保

18. 并村以后,实行财政分立,管理统一。可问题恰恰是两个距离十分遥远的村落,相互之间往来甚少,村干部对彼此的村情缺乏了解,甚至很多村民都不熟悉。用沟村(原沟村与水村合并)老百姓的话说,“书记(水村的)能够认识沟村村民十分之一就不错了,而主任(沟村的)能认识水村村民二十分之一就不错了”。如此一来,村干部实际上很难介入合并村的整体工作,还是只能各干各村的话。但由于职数减少,一个村干部要干多种多样的活,使得他们力不从心。

障,难以实现干群之间的合作,少数机会主义“钉子户”的无法治理,正是乡村治权弱化的后果之一。

进一步说,乡村治权弱化的实质是国家推动乡村社会从间接治理向直接治理转型。间接治理指的是中国自传统以来一直沿用的依托于乡村的中间层对农民进行治理的方式。国家主要依靠士绅、家族或乡村集体组织对乡村社会进行治理,国家权力并不直接对接农民。农村税费改革以后,随着国家在一系列政策、制度方面的调整,原本依托于乡村组织进行间接治理的模式逐步解体,而以保障个体权利为核心和以强化对基层代理人的监控为目的的将国家权力直接对接农户作为组织机制的直接治理模式逐渐兴起(田先红,2012)。从宏观的视野来看,中国30年改革历程从双轨制、全面市场化到行政科层化的治理改革的三个阶段,呈现了国家从总体支配到技术治理的进程(渠敬东等,2009)。然而,乡村治理的转型与国家转型并不同步,呈现出一定的滞后效应。在20世纪80、90年代,乡村社会很大程度上延续了“总体性支配”的路径¹⁹,乡村干部将其掌握着的各种物质与非物质资源进行捆绑连带进行乡村治理,可以将之概括为“整体性支配”(陈锋,2014)。整体性支配是一种偏向于追求实效的半正式治理,它与基层治理的乡土性具有一定的契合性,往往通过情、理、法、利交织并用进行“连带式制衡”(陈锋,2012b),其实用主义和实效性较强。但通过整体性支配进行管理通常暗含着诸多的不规范和非正式性,如何通过现代公共规则重新锻造成为官学两界追求的新目标。

2004年以来,中央政府逐渐形成以“科学发展观”为核心的治国新理念,将经营性的政府行为转变为公共服务为本的治理体系,并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题(渠敬东等,2009)。也就是说,技术治理主要是通过强调权力行使的规范性,以及通过不断改进程序和精细技术来发挥其治理的职能,依靠“行政吸纳

19. 1990年代末期,由于计划生育和税费征收引发干群关系激化,依法治国的理念才得以在基层治理中加以强调,基层组织的权力开始受到一定的限制,这是国家推动乡村治理转型的第一次实践。不过,由于国家自下而上汲取资源进行现代化建设的中心任务没有改变,整体性支配在提取资源能力、组织农民等方面有着较高的效率,对于一些边缘群体的不合作行为能够进行有效治理。所以,国家仍然给予了基层组织配置各种资源的空间,从根本上没有触动“整体性支配”的治理机制。

政治”的逻辑进行社会建设。近年来,国家对基层政权所施行的目标管理责任制中的量化考核、财政资金专项化中的项目管理都是技术治理的表现。此外,在基层治理中,技术治理典型的表现是愈加要求乡村两级组织在权力运作中依法行政、讲究程序、讲究民主、按制度办事。包括项目治理、依法行政、程序主义在内的技术治理方式,旨在限制与规范乡村组织的权力运作,在实践中对乡村干部的行为起到一定的监督作用,也加强了基层权力运作的规范性。但是,技术治理却也产生了诸多的意外后果。

在国家资源输入的过程中,项目下乡主要以财政资金专项化和项目建设市场化的方式运作。这一资源输入的新方式和新载体旨在通过国家财政的专项转移支付等项目手段,突破以单位制为代表的原有科层体制的束缚,遏制市场体制所造成的分化效应,加大民生工程和公共服务的有效投入(渠敬东,2012)。项目制引入了竞争机制,激发了县际、镇际乃至村际之间的竞争,但由于层级之间的信息不对称,使得自上而下的项目供给脱离自下而上的实际供给需求的表达。基层组织争资跑项中普遍需要通过行政人缘“关系”和各种直接或者变通的“好处”来为地方争取项目资源。因此,当下依托于项目制进行的国家资源输入,无论在哪一个层级进行发包,“一旦权威治理和技术治理有效结合起来,项目制就会培育出各种‘利维坦’,将技术、资本、信息乃至权力垄断于一身,对国计民生的未来发展必会产生重大的影响”(渠敬东,2012:130)。项目制的运作大多绕开了乡村组织,项目资金一般在县一级甚至市一级即以招投标的形式直接发包,承包方再直接进入乡村,乡村干部主要作为项目实施的配合者,而非治理主体。这些项目工程的质量却没有受到严格的监督,使得项目暴利被一些资源分配者与承包方层层截留,农村公共品供给的效率与质量并没有获得提高,乡村集体组织所能统筹配置资源的空间却因此丧失。

换言之,国家在输入资源中绕开乡村组织,直接对接分散的农户,乡村两级组织扮演的只是配合者、从属者的角色,而非一个具有相对自主性的治理主体的角色。由此带来另外一个问题:缺乏配置资源能力的乡村干部,也就失去了对农民的动员能力和强制能力,只能依靠农民建立自觉的合作能力。“一事一议”制度、“四议一审两公开”等制度,均旨在鼓励农民积极参与协商合作的民主自治,建立现代公共规则的政

治意识。从实际效果来看,农民的“权利意识”确实获得较大的提升,从义务本位走向权利本位,但也在这一转型过程中,“无公德的个人”(阎云翔,2009)崛起,一些谋利型的上访户、钉子户等边缘群体迅速崛起,造成少数决定多数的困局,钉子户等边缘群体的无法治理成为农村公共品建设的一大障碍。农民合作无法达成,根源在于村民自治是一种群众性自治。在群众性自治中,民主决策可以遵从少数服从多数的过程,但是民主决策的落实却是需要一定的强制力作为保障。然而,随着国家权力从乡村社会不断撤出,行政上的强制力已经无法作为乡村社会的后盾;乡村社会日益原子化造成社区中原本通过血缘、人情、舆论等边缘化的机制失去了强制力;²⁰而随着基层组织配置资源的能力弱化,利益分配的连带制衡机制也已经弱化乃至丧失。基层组织失去行政、文化与利益分配三种强制力作为保障,所谓的民主协商治理也就成为泡影。

对于基层组织来说,技术治理也没能构成对其权力的实质监控,反而出现了目标替代的现象。这典型表现为程序主义泛滥,乡村干部沦为执行程序的官僚机器。他们将程序合法作为自己规避责任、消极作为的借口,“治责”(杨华、王会,2011)大大弱化。越来越多的决议通过投票决定,程序虽然合法,但却常常出现程序正义与实质正义的背离。²¹程序正义与实质正义本质上有着内在的联系,并不构成必然的冲突,程序正义在很大程度上是实现实质正义的一个保证。然而,乡村干部以程序主义作为自己规避责任的砝码,忘却了按照程序办事只是完成工作目标,为民提供公正、公平服务的一种手段,而不是最终目的。程序正义也并非实质正义的必然保证。

此外,技术治理使得乡村干部的正式权力运作更加规范,但科层化、行政化运作方式却与乡土社会脱节,使得他们治理能力大为减弱。面对矛盾冲突,或者消极回避,或者在合法暴力无法使用的时候引入私

20. 文化上的强制力量在一些宗族地区仍然存在,而在原子化地区基本上已经不存在。

21. 以低保评选为例,低保名单严格由村民代表进行评选,但评选背后仍然深深嵌入了人情关系与利益关系的烙印,使得评选结果还是引起村民的很大争议。而当村民提出异议的时候,乡村干部通常就以“这是村民代表选出来的,我们都按照程序一项一项办”为理由进行辩驳。这样的答案显然是无法说服老百姓,老百姓需要的是一个实实在在的合理说法,对此不满者就会进行上访。

人暴力,由灰黑势力直接治理,乡村治理陷入更加的非正式化和非正规化。如此以来,基层组织与地方社会势力形成强大的相互依附性,进而营造了一个稳固的分利秩序。也就是说,当前国家资源的大量输入,对农村公共服务的改善和农民福利的提高却十分有限,反而大大强化了乡村社会分利的新秩序,并进一步加剧基层治理困境。

六、结论与讨论

农业税费取消之后,国家不断输入资源以保证农村公共服务的提供,然而,普通的村庄既无力配套相应财力承接自上而下的项目资源输入,也无法在项目实施过程中与少数谋利性的机会主义农民协商合作,从而呈现出普遍的消极主义心态。与此同时,地方政府积极鼓励先富群体参与村庄选举,一些富人与灰黑力量成为村庄主政的主体。富人与灰黑势力治村不同于普通的村干部,他们可以利用自身“黑白两道”通吃的优势,既能向上索要项目,又能通过金钱和灰色势力摆平项目实施过程中的机会主义者,实现村庄的摆平式“积极”治理。但在资源流变的过程中,争资跑项和推动地方资源资本化的乡镇组织,富人主政的村级组织及其统辖的灰黑势力,以及少数善于抓住机会进行谋利的机会主义农民,形成了乡村社会的分利秩序,普通民众却被排除在外。这一分利秩序中的行动主体之间相互依赖,相生相成,共同形成一个阻断、耗散、蚕食和分割利益的一种相对结构化的力量和状态,乡村治理内卷化。

乡村社会治理陷入内卷化的困境与基层治理中的利益主体的谋利型行为逻辑紧密关联,尤其是基层代理人的自利性可谓根深蒂固,但更在于农村税费改革之后国家、基层组织与农民关系的再次重塑。农村税费改革以后,国家不再需要从农村汲取资源,从而迎来基层治理转型的契机,国家意在限制基层组织的权力滥用,推动基层组织向服务型政权的转型。这一转型过程中,以“目标管理责任制”为监督手段,弱化乡村治权,以技术治理为替代,国家从间接治理走向直接治理,农民从义务本位走向权利本位。基层组织的高压目标没有改变,但治理能力却因此日益弱化,国家、基层组织与农民三者之间利益与责任连接纽带和制衡关系发生断裂。替而代之的是,一些地方的基层组织或者消极作为,或者利用地方富人群体与灰黑势力进行更加非正式化的“积极”治理,乡村社会形成更加稳固的分利秩序,不断吸食国家与地方的公共资

源,造成乡村治理内卷化。

纵向来看,分利秩序的形成与基层治理内卷化并不仅仅是当前乡村社会面临的现实困境,而且是一个世纪以来国家政权现代化建设中一直面临的一个历史怪圈。20世纪上半叶的国家政权内卷化与20世纪90年代末的国家政权内卷化,一方面是由于国家对乡村社会资源的过度提取,一方面是缺乏有效的组织手段或者说官僚化能力进行提取,从而不得不依赖“营利性经纪”来完成。值得注意的是,建国后30年间,国家曾经利用“人民公社”这一强大的“权力的组织网络”(强世功,2003)完整地触及到了农村最底层,进而可以稳定有效且有计划、可持续地提取农村资源,并形成了自上而下和自下而上相结合地对基层组织进行强大的行政监督的能力。²²这种以组织建设替代经纪模式,成为国家政权建设中重要的一环,实现国家与农民的有效对接,从而避免国家陷入内卷化的困境(杜赞奇,2008;温铁军,2009)。但是,这种全能主义的高度控制却是以牺牲广大农村和广大农民的利益为代价的,并在很大程度上抑制了经济效率。问题在于,对于国家政权建设来说,权力运作的有效性并不能代替权力运作的规范性(张静,2000)。

农村税费改革以后,国家不再从农村提取资源,本已摆脱了国家“压力型体制”(荣敬本等,1998)的束缚,使得国家可以更加从容地推动基层社会向技术治理转型,以便实现公共规则之治的转变。但是,税费取消之后,“压力型体制”仍然笼罩在“争资跑项”促发展与高压维稳这两大中心任务之中,在权威体制与有效治理之间出现了明显的张力,使得基层组织基于自利性考虑而产生目标替代。与此同时,随着国家强制性权力逐步从乡村社会退出,基层组织的治理权力大大弱化,国家与基层组织、农民三者之间的联结与制衡纽带发生断裂。虽然国家意图通过资源输入和技术治理的转型来建构基础性权力以替代传统强制性权力的总体支配(迈克尔·曼,2002),但实际结果却是两种权力的双重

22. 张静(2000)曾指出,在人民公社制度下,“强大的行政监督没有给基层政权的经营角色提供多少空间,干部团体虽然绝对支配着生产资源,但这种支配主要来自干部的管理身份,而不是来自他们的经营者身份,多数干部只能以其管理者身份所允许的方式——行政特权——分配剩余,这种状况不允许基层政权在整体上朝向经营角色分化”。事实上,不仅自上而下的行政监督的对于基层干部的制约作用,而由国家发起但却是自下而上的以“运动式治理”为代表的群众路线对基层干部的角色、行为规范也起到了重大作用,从而避免基层代理人的勒索榨取和贪污腐化的可能。

弱化。基础性权力无法替代强制性权力,一方面在于基层组织在“压力型体制”下的目标责任考核中所作出的自利性消极应对,另一方面更在于国家公共权力在乡村社会的运行受历史和习惯的重大影响,仍然“表现出一种整体主义的特征,即其强制性和基础性两个方面关联密切,难以剥离,往往是一进俱进,一退俱退,一荣俱荣,一衰俱衰。即要么以强制性权力作支撑,基础性权力表现得强而有力,要么当强制性权力受到约束,或有所减弱之时,基础性权力也相应地被消弱乃至崩解;反之,为了重新增强基础性权力,似乎又只有再去寻求强制性权力作支撑,哪怕因此牺牲农民的基本权利”(丁卫,2007)。

因此,对于国家来说,如何重建国家、基层组织与农民之间的利益关联机制与制衡机制,从而克服在治理中既能够监督作为中间层的基层组织的谋利性行为,又能在村民自治的背景下克服少数农民的机会主义行为,改变“压力型体制”,走出技术治理的困局,将是基层治理消除内卷化困境的根本。当然,基层社会能否实现“善治”并非是国家或者正式权力所能单向度锻造的,“技术治理”提出的原初即是对权力“总体支配”运作的一种监控,并锻造一种官民共同遵守的公共规则,达成多元主体共同协商治理的目标。但是,在急剧转型的利益流变期,如何在基层社会实现协商治理,既需要制度规则的引导,更需要拥有实现这些制度、规则的强制力作为保障,否则,协商治理终究只是一个美好的幻想,治理也难以逃脱单向度“管理”的意味,无法回归其真正的本意,甚至难以保证乡村社会的基本秩序。就当前实际情况来说,基层治理需要在有效性与规范性之间达成平衡,过于强调实用性将会导致权力运作的规范性遥遥无期,过于强调规范性则是脱离了乡土社会不规则的现实国情。基层治理绝不是一个应然性问题,而是一个实践性问题,国家与基层治理转型任重而道远。

参考文献(References)

- 陈柏峰. 2011a. 乡村江湖:两湖平原“混混”研究[M]. 北京:中国政法大学出版社.
陈柏峰. 2011b. 无理上访与基层法治[J]. 中外法学(2):227-247.
陈锋. 2012a. 后税费时代农民权责失衡与治理性危机[J]. 中共福建省委党校学报(8):42-48.
陈锋. 2012b. 连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J]. 社会(1):104-125.
陈锋. 2014. 从整体支配到协商治理:乡村治理转型及其困境[J]. 华中科技大学学报(社会科学版)(6):21-27.

- 邓大才. 2001. 乡镇政府应该撤销[J]. 中国国情国力(3):36-37.
- 狄金华. 2008. “乡域政治”:何以可能,何以可为?[J]. 开放时代(4):164-174.
- 狄金华. 2011. 被“困”的治理[D]. 华中科技大学博士论文.
- 丁卫. 2007. 乡村法治的政法逻辑——秦窑人民法庭的司法运作[D]. 华中科技大学博士论文.
- 杜赞奇. 2008. 文化、权力与国家[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社.
- 耿羽. 2011. 灰黑势力与乡村治理内卷化[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)(2):71-77.
- 管清友、邵鹏. 2002. 由财政压力引发的农民超负担:一个解释[J]. 上海经济研究(7):21-27.
- 郭剑鸣. 2010. 浙江“富人治村”现象剖析——基于浙江金台温三市7个村的调查研究[J]. 理论与改革(5):145-148.
- 贺雪峰. 2007. 试论20世纪中国乡村治理的逻辑[G]//黄宗智,编. 中国乡村研究(第5辑). 福州:福建教育出版社:157-173.
- 贺雪峰、刘岳. 2010. 基层治理中的“不出事逻辑”[J]. 学术研究(6):32-37.
- 贺雪峰. 2011. 论乡村治理内卷化——以河南省K镇调查为例[J]. 开放时代(2):86-101.
- 计亚萍. 2010. “内卷化”理论研究综述[J]. 长春工业大学学报(社会科学版)(3):48-49.
- 强世功. 2003. 法制与治理:国家转型中的法律[M]. 北京:中国政法大学出版社.
- 李昌平. 2002. 我向总理说实话[M]. 北京:光明日报出版社.
- 李芝兰、吴理财. 2005. “倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动[J]. 社会学研究. 2005(4):44-63.
- 李祖佩. 2011. 混混、乡村组织与基层治理内卷化——乡村混混的表达力量及后果[J]. 青年研究(3):55-67.
- 卢晖临、李雪. 2007. 如何走出个案:从个案研究到扩展个案研究[J]. 中国社会科学(1):118-130.
- 迈克尔·曼. 2002. 社会权力的来源. 第一卷[M]. 刘北成等译. 上海:上海人民出版社.
- 欧阳静. 2011. 策略主义——桔镇运作的逻辑[M]. 北京:中国政法大学出版社.
- 渠敬东、周飞舟、应星. 2009. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学(6):104-127.
- 渠敬东. 2012. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学(5):113-130.
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等. 1998. 从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革[M]. 北京:中央编译出版社.
- 申端锋. 2009. 治权与维权——和平乡农民上访与乡村治理(1978-2008)[D]. 华中科技大学博士论文.
- 田先红、杨华. 2009. 税改后农村治理危机酝酿深层次的社会不稳定因素[J]. 调研世界(3):31-32.
- 田先红. 治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事(1995-2009)[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 王会. 2011. 乡村治理中的“不得罪”逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版). 2011(3):46-50.
- 王宁. 2002. 代表性还是典型性?——个案的属性与个案研究方法的逻辑基础[J]. 社会学研究(5):123-125.
- 王习明. 2005. 农村税费改革和政治发展[J]. 中国农村观察(2):65-71.
- 温铁军. 2009. 三农问题与制度变迁[M]. 北京:中国经济出版社.
- 吴理财、李芝兰. 2003. 乡镇财政及其改革初探[J]. 中国农村观察(4):13-24.
- 吴毅. 2007a. 小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎和阐释[M]. 北京:三联书店.
- 吴毅. 2007b. 记述村庄的政治[M]. 武汉:湖北人民出版社.

- 徐勇. 2002. 村干部的双重角色:代理人与当家人[Z].《二十一世纪》网络版(总第7期).
- 徐勇. 2003. 乡村治理结构改革的走向——强村、精乡、简县[J]. 战略与管理(4):90—97.
- 阎云翔. 2009. 私人生活的变革:一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系 1949—1999 [M]. 上海:上海书店出版社.
- 杨华、王会. 2011. 重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革以后乡村治理困境的一个框架[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)(2):41—49.
- 杨善华、苏红. 2002. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究(1):17—24.
- 袁松. 2012. 富人治村——浙中吴镇的权力实践(1996—2011)[D]. 华中科技大学博士论文, 2012.
- 张静. 2000. 基层政权——乡村制度诸问题[M]. 杭州:浙江人民出版社.
- 赵阳. 2001. 农村税费改革:包干到户以来又一重大制度创新[J]. 中国农村经济(6):45—51.
- 郑法. 2000. 农村改革与公共权力的划分[J]. 战略与管理(4):19—26.
- 钟伟军. 2011. 地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个分析框架[J]. 浙江社会科学(9):36—41.
- 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 [J]. 社会学研究(3):1—38.
- 周黎安. 2004. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究(6):33—40.
- 周黎安、陈烨. 2005. 中国农村税费改革的政策效果——基于双重差分模型的估计[J]. 经济研究(8):44—53.
- 周雪光. 2011. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代(10):67—85.
- 朱晓阳. 2011. 小村故事:罪过与惩罚(1931—1997)[M]. 北京:法律出版社.
- Bernstein, Thomas P. and Xiaobo Lü. 2003. *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Oi, Jean Chun. 1995. “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy.” *China Quarterly* 144(12):1132—1149.
- Peng, Yusheng. 2001. “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline.” *American Journal of Sociology* 106(5):1338—1370.
- Shue, Vivienne. 1998. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford University Press.
- Walder, Andrew G. 1995. “Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2):263—301.
- Wedeman, Andrew. 1997. “Stealing From China’s Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU Crisis.” *China Quarterly* 152(12):805—831.

责任编辑:路英浩