

项目造“点”与村庄精英更替

——以广西陈村为例

杜 鹏

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)



摘 要 政府以“联系点”名义推动的项目制实践对基层治理结构产生了新的要求。旧精英及其所依赖的日常治理方式难以适应项目造点的治理需求,新精英凭借其掌握的经济资源和暴力资源充实了村庄治理的权力结构。在项目造点的治理逻辑之下,政府的介入和主导抑制了新旧精英更替过程中可能产生的冲突,维持了精英更替的平稳,减少了权力结构的耗散。新旧精英的更替实际上通过“共谋”的方式表达,并促成了基层政府以项目为中心的治理目标的实现。由于精英更替的不可逆性和悬浮性,随着政府行为退出和利益输送中断,村庄日常治理可能面临去政治化的困境。

关键词 精英更替;项目制;政府行为;“联系点”;治理

中图分类号:C 911 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)01-0091-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.01.012

在西方的学术理论传统中,精英转型一般被认为是社会经济结构变化的结果,是社会流动与社会分化的体现。与西方精英更替逻辑不同的是,近代以来中国的精英更替主要不是经济社会变迁的结果,而是国家深刻地介入了社会转型与精英更替的过程。中国作为后发外生型现代化国家,在发展主义的冲动下,向基层社会施加了巨大的压力,精英是最为敏锐的感知者和首当其冲的承受者。

既有的西方精英更替理论有两种视角:一是精英再生产,强调的是精英更替的连续性;二是精英循环理论,强调精英更替中的断裂,原有的政治精英向下流动,在原来的非精英群体中却发育并形成了一批新的精英。这两种视角主要关注经济精英和政治精英的关系,且试图回应宏观社会转型——即市场化过程中的精英更替。

事实上,如果引入本土视野,回到中国农村经验,会发现精英转型实际上是与国家治理紧密相伴的过程。乡村社会中作为保护型经纪的“士绅”在国家政权建设的压力之下逐渐退出,或者直接转化为赢利性经纪^[1]。新中国成立以来,中国共产党对基层的再造,重构了基层的精英体系。改革开放以后,农村基层的精英已经或正在发生转变,混混治村^[2],富人治村^[3]正成为越来越多的村庄治理的常态。从某种意义上看,村庄精英结构和治理结构之间呈现出强烈的契合性。

进入后税费时代,基层政权由汲取型转为悬浮型^[4],国家日益通过自上而下的资源输入完成治理目标,从而形成了“项目治国”^[5]的治理方式。项目制实践对基层社会产生了深远的影响:项目制造成基层社会的解体与重组;项目制在实践中导致集体陷入债务困境,造成村庄的空壳化^[6];项目下乡会导致精英俘获,消解村民自治,形成分利秩序^[7]。事实上,项目制对基层治理的影响主要通过治理主体的影响表现出来,因而不可避免地涉及精英更替。问题是,这些研究主要关注的是新型精英与项目治理实践之间的契合性,过于重视新精英的行动逻辑,未能考察项目实践中新旧精英之间的互动。此外,既有的研究忽视了项目制运作本身的复杂性。项目制作为一种国家治理体制,在自上而下项目

运作过程中很可能受到地方政府的反控制,被地方政府塑造和转化为打造“典型”^①的实践。笔者称之为项目造点。如果说,在一般的项目下乡过程中,村庄不同精英围绕“争资跑项”而形成了利益追逐和权威竞争,那么在项目造点的实践中,新旧精英的交替并非源于自发的竞争,而是政府干预的结果。政府权力深深地卷入了基层治理结构和精英更替过程,使得精英更替过程表现出强制性整合的色彩。

2014年7月,笔者赴G省F县X村进行了为期30天的田野调查。调研主要采用半结构式访谈的方式,在对村庄社会性质、村庄经济以及村庄日常治理结构全面把握的基础上,重点关注了项目下乡与基层治理的变迁。X村自2012年成为国家扶贫开发攻坚工程重点村,并幸运地成为G省一个副省级领导的挂点村。由于起初以“村屯合并”为载体的整村推进没能推行下去,地方政府只好集中力量重点打造陈村这个自然村。本文主要围绕陈村的经验展开,试图揭示项目造点实践过程中精英更替与新精英结构的形成机制。

陈村是X行政村的一个自然村,共146户,600人左右,以陈姓为主,另有莫姓、黎姓等小姓。同当地的所有较大的自然村一样,该村具有完整的日常治理结构,保持了较好的村民自治传统。陈村共五个村民小组,每个小组设有组长,组长经由自然村村民选出。村庄经济主要以果树种植为主。副省级领导挂点,超越了该县其他所有重点村的规格。政府针对陈村制定了一份耗资8800多万元的规划,其中,需要政府投放项目资金5600多万,剩余资金则由农民自筹。项目造点深刻地改变了村庄的社会权力结构。陈村的新精英正在崛起并逐步取代旧精英,这个过程提供了一个观察基层治理视域中精英更替的窗口。

一、村庄精英的类型与基础

1. 旧精英与村民自治

陈村具有村民自治^②的社会基础,并在此基础上生发出了日常化的治理结构,但是,项目造点运动极大地重塑了陈村的社会基础与精英结构。因此,项目造点之前陈村的日常治理特征与精英结构将构成本文讨论精英更替的参照。自然村是一个熟人社会。熟人社会的特征有两个维度,首先是熟悉,其次是亲密^[8]。只有建立在熟人社会基础上的“半正式治理”^[9]才可能是简约而又有效的,才可能有原则、有底线,因而有序。

成为扶贫攻坚重点村之前,陈村仍然是一个乡土传统保存的比较浓厚的村庄。从20世纪80年代初期,陈村的组长就是通过选举产生,每家每户都有人参加。该村老支书陈碧山^③今年57岁,从自然村村长开始,到如今担任行政村支部书记将近20年,因做事果断,为人公正,在村民心中颇有威望。虽然是行政村的书记,但也主要负责本自然村的日常事务,在村庄治理中非常积极。

案例 1:陈碧山,20岁时就开始出来当村长,在他之前,都是从大集体时代过渡下来的老组长。分田单干了,矛盾增加了,没有文化的年老的干部处理不了。原来村里有两个加工厂,因为用电和承包的问题,双方发生争吵,很激烈,老干部不敢说,没有文化,也说不出来,生产队时期,你今天不去,我扣你工分,分到户了,你没办法扣他工分了,田是他的。这两个加工厂,一个是村委干部负责,一个是组长负责的。其他干部调解不了,让我出来调解,后来就废掉了他们双方私人办的加工厂,由村集体办了一个加工厂,办了有15年的历史。当时的老村长不愿出面调解,他有利益在其中,他也不愿得罪人,上了年纪,我那时年轻,敢想敢

① 在新农村建设、党建、扶贫等领域,“点”成为贯彻落实党和国家政策意图的一个常态化的运作机制。“点”本来是中国共产党群众路线实践的载体,但在项目下乡的过程中,影响乃至主导了项目资源的分配。依托于项目资源的输入,“驻点”变成了“造点”。

② 本文对村民自治的理解着眼于治理的视角,强调村民对村庄事务的参与性和积极性,因此,并不局限在村庄选举的维度。应该说,广西一直有着颇为浓厚的村民自治的传统,后来学界和政策界广为倡导的以行政村为单位、以选举为主要实践方式的村民自治恰恰来源于广西等地的经验。

③ 本文案例材料中的人物姓名均已按照学术惯例进行适当处理。

干,年轻人不怕的,不会饿死,不会求你。我选上组长那一年,我爸还骂过我,要我不要当这个干部,得罪的人多了没什么好果子吃!我不信他的话,当时年轻气盛。

该村治安特派员就此评论:“村里发生了纠纷,不用去叫,陈书记就会主动过去了”。陈碧山之所以能够长期连任,主要是依靠其讲原则,敢出头,不计较个人得失。同时,他对自然村的集体经济进行严格管理。每年腊月 27 或 28,村里有威望有文化的人组成清账小组对过去一年的账目进行清查。

熟人社会赋予了陈村的村民自治以实质意义。通过朴素的选举过程,一批批的村庄精英产生了。这些村庄精英,往往能够代表村民的利益,能够为村民出头。在 20 世纪 80 年代和 90 年代,自然村之间时常因为山林等纠纷而发生群体性冲突,组长作为自然村利益的代表,必须是能打架敢打架的人。即便组长动了私心,这样的组长很快就能在每年一轮的选举中被群众选下去。笔者统计近十多年来(1996—2009 年)陈村组长更换的情况,发现在当过组长的 10 人之中,有 3 个人都在当组长期间出了经济问题,被群众罢免。这说明,当地以自然村为单位的村民自治确实起到了作用。通过村民自治,村民自下而上的诉求借由村组精英能够达到行政村一级,从而与国家自上而下的代理人体制进行有效对接。村民自治因而是旧精英生成的基础。没有群众的积极参与和对村庄事务的关注,既难以调动村庄中旧精英的积极性,也难以有效地监督和约束村庄中精英的行为。

2. 新精英与村庄分化

随着改革开放不断推进,村庄相对均衡的社会结构被打破。原有的政治精英虽是国家的代理人,但随着村庄社会分化,村庄中的能人群体也开始崛起,并产生了政治要求,从而导致村庄政治的复杂化,村庄中的新旧精英以及普通村民等不同力量围绕有限的利益展开的角逐,并逐渐扭曲了村庄的权力结构,影响了村民自治的效果。以陈村为例,该村的权力结构如表 1 所示。

表 1 陈村的权力结构

组名	组长	基本情况
一组	陈友余	62 岁,当了十多年组长。以务农为生
二组	陈玉华	32 岁,2012 年开始当组长,“满叔”的侄子,做建筑生意、搞运输
三组	莫余伟	40 岁,2008 年开始当组长,也是自然村村长。有黑社会背景,做建筑生意
四组	陈为海	38 岁,2013 年上来的
五组	黎有光	37 岁,2012 年开始当组长。之前在外面打工,当组长之后才买车,开始做建筑生意

由表 1 可以发现,除一组组长外,四个小组的组长都呈现出年轻化的趋势,且均是近几年才开始干。他们主要收入不在务农,对村庄事务并不熟悉,也正因为如此,他们并没有将有十几年组长经验的陈有余排挤出去。小组长的变化直接反映了新精英的崛起。

新精英主要有两类:经济精英和社会精英。经济精英即村庄中的富人,他们是不依靠土地但是利益空间仍然在村庄中的村民,这些人积极融入市场、善于抓住机遇,其头脑比较灵活,眼界比较开阔,敢想敢闯,因此才能在市场经济中分得一杯羹。社会精英,即通常所谓“混混”,是基层社会中的灰色乃至黑色力量。这些人往往也是富人,但他们的财富获取方式并不具有合法性,而是建立在暴力垄断的基础之上,社会精英的行动逻辑并不同于纯粹的富人精英。不过,从精英演变的谱系来看,社会精英往往能够转化为经济精英,但经济精英则不一定是社会精英。新精英的共同点在于,他们的原始积累主要在村庄之外完成,并不与村庄和村民发生直接的利益互动。

还要注意的是,新精英也不一定通过走向前台的方式施展自己的影响力。陈伟民因为经济实力雄厚,且具有丰富的社会关系网络,也是村庄中数一数二的人物。

案例 2:陈伟民,56 岁。因其在家中排行最小,当地人称之为“满叔”。20 世纪 90 年代初,他在陈村当了一届村主任之后就去了水管所,帮忙处理事情。依靠在公安部门的关系,他在陈村的后山开设了一个洗矿场,这是他财富积累的主要来源。如今,虽然户口已经迁到了水管所,但他现在也回村建了房子,且在村里开了一家“满叔饭店”,也是村里的首富。“满叔”

被陈书记描述为村里的“嘉宾”,在新农村建设的过程中,发挥了重要作用。

莫余伟和陈伟民是陈村项目造点实践中的重要人物。其中,莫余伟是社会精英,陈伟民则是经济精英。他们二人与村支书紧密配合,形成了笼罩性的力量。与此同时,他们也积极地在村庄中培养代理人。几个小组长便是他拉拢和培植的代理人。

案例 3:黎有光是 5 组的组长,他说:“我们这些组长,以前都是一起玩的,和陈为海、莫余伟关系很好,他们来做我工作,要我出来当组长,在村里,我们几个人做这些工作说得来一点。你不服我,也要服你,满叔不会去做工作。和村民之间,最难做的是思想工作。没人敢威胁我们,我们组长都是黑白两道有一手的。”

为了更为全面地理解新精英的特征,以新旧精英为对象建立了一个比较框架,如表 2 所示。

村庄分化是理解精英更替的基本背景。但是单纯的分化并不能解释经济精英和社会精英等新精英何以取代旧精英从而主导村庄政治的过程。项目造点加快了精英更替的步伐,促使经济精英和社会精英走向前台,并替代旧精英成为村庄治理的主导性力量。

表 2 陈村新旧精英比较

维度	旧精英	新精英
治理资源	人品、德行	关系、暴力、金钱
合法性	分配正义	增量利益
角色定位	保护者	谋利者
行动策略	讲人情,有政治原则	讲狠,经济原则
与村庄的关系	情感与认同关系	利益关系,生活往往脱离村庄

3. 精英更替的内涵

本文将村庄精英更替定义为村庄权力结构之中,新精英逐渐崛起,旧精英逐渐衰落,新精英逐渐蚕食旧精英合法性的过程。本文主要从治理的意义上理解精英更替,因此,是否退出或者进入体制性精英行列,以及是否获得体制性身份,并不构成精英更替实现与否的指标。从体制性身份的获得来看,目前陈村的精英替代并没有最终完成,但在现实的治理格局中,以莫余伟和陈伟民及其跟随者为主的新精英正在逐步瓦解和侵蚀以陈碧山及其原有的小组长为代表的旧精英。“满叔”目前虽然没有任何体制性身份^①,但却在村庄治理中具有实实在在的影响力。至于陈村目前各个小组长,虽然他们具有正式的身份,但不能简单地将其视为村庄选举之结果。一般认为,精英更替是新精英通过村庄选举等制度化方式获得体制性身份的过程,但是,局限于选举的视角,将遮蔽精英更替的内在机制,进而忽视精英更替实践逻辑的复杂性和微妙性。

二、村庄精英更替的机制

项目制是一种新的国家治理体制,对基层社会产生了诸多意外后果,造成了基层社会的解体或者重组^[10]。如果将视角下移,进入到基层社会治理的逻辑之中,就会发现,这种“意外后果”实际上具有必然性。项目经由“条条”的渠道向下输入,国家试图通过这种方式来打破各级政府官僚机制对于项目运作的干扰,以保证项目执行的效率、项目分配的公平以及项目执行的可监督性。项目下乡的实践,往往在联系点的运作框架之下展开,从而赋予项目下乡以更强的政府行为色彩,经由压力型体制^[11]而转化为地方政府的政治任务。问题是,在基层的村庄社会,并没有一个制度化的职能部门与项目对接。为了更好地承接项目进村,村庄的社会权力结构势必做出调整。

1. 技术治理的困局与村庄治理结构再造

税费改革之后,项目制成为国家自上而下向基层输入资源的重要方式。与汲取型政权所需面临的动员型任务不同的是,项目运作需要面临的首要问题是项目如何分配以及所涉及的分配正义问题^[12]。项目分配有两种方式,一种是“撒胡椒面”式的,另一种是将项目进行整合,“打包”处理。前一种方式固然遵循了公平的逻辑,但项目绩效的取得过于缓慢,往往并不受地方政府青睐,在项目资源

^① 从“满叔”过去的村主任经历来看,他并不是纯粹的经济精英,但从他目前的权力基础和行动逻辑来看,“满叔”则主要是经济精英。这也进一步说明了新精英权力和资源积累的复杂性。

有限的情势之下,地方政府往往选择后一种方式,即所谓“造点”的方式,由此,领导挂点和项目造点合一,既可实现项目效益的最大化,也有利于地方政府官员的政治绩效^①。陈村正是这样一个“点”,项目的运作服从和服务于“造点”的运动式治理逻辑。

陈村项目主要分为三大板块,分别是新农村建设、基础设施和产业发展。这些项目整合了市县各个部门的资源,且项目资源往往通过多个渠道获得。为了保证陈村各项工作的顺利开展,市一级还为此专门成立了由市扶贫办牵头,综合各个部门的办公室。

联系点的项目运作是上级领导意志的体现。在联系点的运作逻辑中,项目并非通过自下而上的方式获得,而是来自于自上而下的输入。同时,一旦成为联系点,便意味着纵向治理结构的加强。借由上级领导挂点,联系点的运作突破了官僚体制的层级性和部门性束缚,具有体制性动员的特征。为了尽快完成“造点”,项目以整合之后的方式输入下来,形成集聚效应。

事实上,中央通过项目制的方式向农村提供公共服务,且试图借由技术治理的方式来控制项目的实施,防止资金被地方随意使用。不过,地方政府仍然能够在既有的体制之下借由打造“示范点”的名义影响项目的分配利用。项目的集聚效应体现了地方政府对于项目制的“反控制”,主要表现为对中央目标的扭曲,项目制所蕴含的技术治理的手段特性并不能被地方政府所消除。

问题是,技术治理的局限在于无法解决“最后一公里”难题。首先,地方政府借助“办点”的方式扭曲了项目实践的原初目标,形成了项目造点的地方实践,这种政府行为是否能够符合村庄的需求,关系到项目实践能否成功。其次,项目造点虽然被赋予了运动式治理的色彩,但运动式治理的能量如果不能有效的通达村庄,没有一个有效的抓手,也只会造成行政体制内的空转运动,治理成本抬高了,但治理绩效也未能达到预期效果。

事实上,起初陈村并不是项目实践的重点自然村,上级政府一开始看重的是距离乡镇更近,村庄基础更好的茅源自然村。该村在20世纪80年代就是当地有名的文明村和先进村,且该村自发建成了一个农民公园,而且,以该村为基础,可以接应城镇化的政策话语。然而,由于该自然村内部派系矛盾复杂,几经周折,项目最终未能落地,只好就近选择了陈村。选择陈村主要是考虑到该自然村的群众基础比较好,可以承接强而有力的纵向治理结构。

以项目为载体的技术治理方式,其核心是一种以资源的流动、分配和监控为主要形式的治理。技术治理的原则是,通过对物的管理实现对人的治理。人不再是首要的治理对象。传统的诸如身份、面子、情感等规范性资源在技术治理实践中不再具有重要地位。尤其是如陈村这样面临巨大利益输入的村庄,村庄内部本已分化的农民展开项目利益的争夺,原有的规范性资源难以承载新形势下的治理任务,那么规范性资源的担纲者——旧精英的行动空间便受到了挤压。

为了做好扶贫攻坚工作,陈村专门修建了一个扶贫开发领导小组办公室,供4名从乡镇抽调来的专职领导干部和工作人员使用,他们将负责协调处理陈村建设的一切具体事务,并对每个项目实施跟踪负责。实际上,该乡镇书记在此办公的时间也要远远多于在乡镇办公室办公的时间。解决项目实施过程中的诸多矛盾,基本上都有乡镇干部的介入。

项目制本身有其特定的操作规范和运作流程,项目实践的专业性和技术性在一定程度上排斥了旧精英的参与。村干部在项目实施中主要承担民事调解的任务,其角色主要是配合性而非主体性或主导性。陈碧山作为行政村的支书和陈村自然村的干部,对于本村项目情况并没有全面和清晰的了解,因为处于纵向治理结构的末端,且并不介入项目实施的具体过程,在项目造点的过程中,其地位也被边缘化。

因此,项目制内在的治理结构与基层的日常治理结构之间的断裂,构成了精英更替的重要契机。一旦项目被纳入联系点的运作逻辑,这种断裂会被进一步放大。基层政府试图通过设立专门的机构来弥补这种断裂,进一步密切乡村两级组织之间的互动,强化自上而下的纵向治理结构。但是,这种

^① 该县原扶贫办主任说:领导下去挂点,就是要去下面起个示范作用,相对集中资金,做一点事,比较容易出成果。如果蜻蜓点水,很久都做不成什么事情。

制度上的设置并不能改变原有日常治理结构的“维持性”特征。行政组织上的强化并未能强化村庄精英的日常治理能力,反而构成了对原有的日常治理结构的替代,弱化了旧精英原有的自主行动能力和治理责任。

2.“维持性”结构的限度与新精英的出场

项目虽然是作为国家自上而下的资源输入村庄,但项目的落地不可避免的依托于项目点既有的村庄社会权力结构,并受到项目落地点的社会权力结构的制约和塑造。税费改革已经终结了原有的国家——农民之间相对平衡的权利与义务关系。项目落地并非锚定于作为农户个体的家庭,而是整个村庄。项目受益者的普遍性与项目实施中村民之间成本分担的差异性不可避免的形成治理难题,项目不能被农民纳入到一种自己人的框架之中,导致了农民对于项目认知的“异己性”特征,进而影响到农民项目参与态度的差异。农民往往并不具有主动承担项目实施成本的积极性。甚至一部分农民成为“钉子户”,试图在项目造点的实践中满足自己的特殊利益需求。

(1)项目造点的治理逻辑压缩了村庄原有治理结构的弹性空间,导致了针对旧精英的排斥效应。在村庄的日常治理格局中,村庄旧精英的治理策略主要是利用村庄熟人社会的规则,譬如人情、面子与地方性共识等规范性和伦理性资源来实现规范性治理。这种治理简约且低成本,具有“长期的合理性”。旧精英产生于农民的选举,来自于村民的集体授权,而且在有效的村民自治的框架下,旧精英能够受到有效的监控。因此,项目进村之前,村庄治理的主体所涉及的主要是普通村民与旧精英的互动。随着项目造点的展开,国家借由项目的输入实现了“在场”,简约治理在“项目造点”所要求的“短、平、快”的节奏中显得不切实际。而且,地方政府出于造点的需求,会强化旧精英的国家代理人角色,弱化其村庄的保护人角色。原有的村民与旧精英之间相对平衡的关系便难以维系。

但是,村庄旧有的精英结构难以承载如此密集的项目注入以及随之而来的治理需求。原因在于,作为上级领导的联系点,项目的运作往往并非村庄旧精英意志的体现,而主要是被动的接受者和承受者。陈村的项目情况以及不同项目的具体数额,并不为村干部所掌握,项目的内容也不一定反映了村民的真实需要。旧精英的体制性身份并未能给予他们参与塑造项目利用方式的机会,即使就项目提出自己的意见和需求,也没有多大的实际意义。

案例 4:铁皮石斛的项目是陈村的重点产业项目,这个项目占地 63 亩,其占用土地本来属于保水性较好的良田,但实际上是以荒丘岭的名义上报的,在施工和平整的过程中因而受到群众阻拦。事实上,从后来该村“第一书记”的口中得知,铁皮石斛项目目前的压力很大,投资方资金不足,设计也不合理,已经陷入困境。他认为,在该村的产业发展规划上,还是应该以原来的优势产业为主,种水果,毕竟产业链已经成型,比较成熟。从一个村民口中了解到:铁皮石斛那片土地,租金每亩 550 斤谷子,共涉及 30 户左右,目前仍然有 10 多户人没有签订合同,不愿出租。

在项目造点的形势之下,旧精英的参与主要表现为摆平理顺村庄中的关系,并以他们既有的政治资本和象征资本来维系造点运动与项目治理方式的合法性。

(2)旧精英所掌握的资源并不足以支撑项目的运行,这为社会力量进入创造了契机。项目制的运作含有调动地方资源参与项目实施的目的,即所谓配套投入。政府为陈村制定的扶贫方案投资高达 8 800 多万,其中包括自筹 2 200 万。旧精英显然无力自筹如此多的资金,其治理规则和治理资源并不能有效承接项目造点的要求,项目运作产生了对于经济精英的需求。虽然地方政府也在试图调动村干部的积极性,甚至不惜为违规操作提供空间,但实际上能够承接项目治理要求的主要是新精英。

案例 5:陈村新村建设所涉及的“三通一平”等基础工程以及外立面装修等工程,都在村庄之内进行发包,实际上都由陈伟民操作。在陈村,其经济实力最为雄厚,工程款项主要由他先垫付。同时,他对这些项目也进行了转包,拉拢了一批年轻人,二组、四组和五组的组长

都是在陈伟民的扶植和支持之下上来的,这几个人也参与了土方工程的承包,从中获得了不少利益。

政府如此违规操作的目的,在于调动村干部参与项目实施的积极性,但是,从实践的具体效果来看,项目寻租所调动的是经济精英的积极性,该村的老支书直言,这些项目,“自己做不了,也不愿做”,也只有依靠他们来做。借由对项目利益的掌握,经济精英可进一步按照工程承包制的逻辑来进一步分利,如此一来,围绕项目利益而形成了层级化和组织化的经济精英体系。如今,陈村的组长,除了一组组长之外,在最近几年已经发生了一轮替换,这些组长都听命于莫余伟和陈伟民,从而形成了一张笼罩在村庄中的“权力的利益网络”^[13]。

(3)项目在重塑村庄社会秩序的过程中势必要面临“钉子户”的问题,这是社会精英走向前台的契机。自上而下的项目输入与农民自下而上的对于公共品的需求之间存在断裂,断裂空间的存在恰恰是钉子户萌发的温床。随着旧精英更深的卷入项目治理结构,旧精英不再能够有效表达和平衡农户的诉求,不能弥合这种断裂。

案例6:莫有运,60多岁,2013年去世。搞新农村的时候,他要建房,因为没有地方放材料,下脚料就放在路边,把村庄的主干道堵了。他以前很有威望,但因为村里搞公益事业没叫他,他就动员一家子出来闹事。村民认为他是全村第一刁,没人敢欺负他。老支书对他也没有办法。之后,还是莫余伟出面,强行用挖机推开了。可能是因为这个事情而受到刺激,不到半个月,莫有运就突然去世了。

对于自己做工作的方式,莫余伟讲到,“我在村里做工作不难,他们有怕我的心态。”在他看来,老支书是以理服人,“我们这些人,还是更暴力一点的。拆房子,很多刁民,我都是站在第一线。”“由我和书记配合,没有做不成的事情,老书记做思想工作,他讲历史,支书做不了的工作,人家为难他的,我就以不讲理的方式去做。我回来这么些年,得罪人的不少。路边上来的那条路,所有的厕所都是我一手推倒的。”在铁皮石斛的项目推进过程中,面对一些村民的阻挡,莫余伟也是带着小组长,强行将人拉开,村民不同意也没有办法,“现在就是他们的天地,派出所也赖人。”

旧精英做工作的方式主要是“思想工作”,讲道理,讲历史。但这种方式能够生效的基础在于村庄均衡的权力结构。在项目造点的过程中,这种“做工作”方式并不能取得效果,取而代之的是社会精英的出场。社会精英能够以暴力和强力的方式迅速摆平村庄中的钉子户,他们的日常生活已经脱离村庄,因此,社会精英不用顾忌村庄中的人情与面子。同时,他们可以借用项目之于村庄整体福利改善的话语对钉子户施压,通过治理钉子户的过程,他们俨然成了村庄整体福利增加的功臣。

在富有政治色彩的项目造点实践中,以政治的名义推进治理的实务,在压力型体制之下,治理的手段和策略反而产生了与政治性的背离。压力型体制的特色是目标管理责任制,在考核的压力之下,只要不影响到维稳的大局,手段与目的相比就是不重要的。事实上,面对不规则的乡村社会,上级政府想通过科层化的方式规范基层治理秩序的想法也是不切实际的。在旧精英治理资源缺乏、治理能力不足的情况下,项目造点运动只有通过调动基层社会中一切有效资源,其中包括暴力资源和经济资源,项目才可能真正落地。

3. 利益俘获的限制与新旧精英的合谋

如果从精英本身的视角来看,新型精英的行动逻辑内在的具有依附于项目谋利的亲和性,在从边缘走向中心的过程中形成“精英俘获”的格局。精英俘获是指地方精英在项目实施过程中,凭借其自身具有的参与经济发展、社会改造和政治实践的机会优势,支配或者扭曲社区发展与社区治理,从而影响项目实施效果^[14]。

案例7:陈村诸多产业发展的项目都落到了新精英名下。在陈村的扶贫攻坚规划之中,诸多与产业相关的规划,譬如猪、鼠养殖之类,虽然是以困难户的名义向上申报,但上面下拨的鼠苗主要被新精英所获得。同时,未来的产业规划中,陈村将以其“后龙山”为基础打造乡

村旅游的品牌,与之相配套的则是农家乐的项目。农家乐以个人名义建设,但有项目资金的补偿,补偿比例高达 50%。据说,农家乐具体指标的分配遵循的是“先报名再抽签”的方式,然而,该村的经济精英陈伟民和社会精英莫余伟都拿到了指标,目前,他们用于经营农家乐的房子已经基本上建成。

税费改革之前,乡村精英借由乡村利益共同体的非正式方式获得谋利的空间和保证。税费改革瓦解了基层政权的谋利空间,村庄不再能够为精英提供获利渠道,与打工经济相伴随的是精英的外流。然而,项目下乡在一定程度上扭转了村庄精英外流的趋势。在一些地方,因为经济精英和社会精英所具有的广泛的社会关系网络和经济能量,项目来自于他们“争资跑项”的主动行为,项目便染上了私人化的色彩,并“理所当然”的被村庄中的新精英所垄断。国家的项目资源沦为新精英的治理手段和治理资源,从而极大地扩展了新精英的治理能力和谋利空间。在当前的项目制研究中,这构成了精英俘获的典型模式。

精英俘获的分析视角凸显了精英的能动性色彩,但忽视了精英俘获的复杂性,即在不同的条件和结构下,精英俘获呈现出不同的形态。在项目造点的实践中,自上而下的纵向治理结构淡化了经济精英和社会精英掌握项目资源分配的可能性,一定程度上限制了新精英行动的空间,弱化了新精英俘获利益的合法性。

项目造点的特殊性在于,领导挂点赋予项目实施以浓厚的政府行为色彩,项目进村因而不是精英行动的直接后果,而是政府意志的体现。陈书记对于跑项目的说法嗤之以鼻:“项目,你怎么跑的来?国家送钱,你用不用的掉还是一回事。大项目,是从上面直接定了下来的,没有 L 副省长挂这个点,我们不可能搞到这些项目的。”因此,新精英固然被吸纳进入到了项目造点的治理实践,以弥补纵向治理结构之不及以及旧精英之能力所限,但是,新精英在政府行为之下具有较强的工具性色彩,国家的项目并没有通过精英“争资跑项”的获得方式而私人化。这就涉及谁掌握主动权的问题。尽管地方政府对于项目造点过程中的具体治理手段有一定的包容,因而为经济精英和社会精英等非体制性的乃至灰色力量的进入创造了空间,但政府始终是整个项目运动的抓手,新精英首先是作为治理资源而被政府吸纳的。陈村老支书对于莫余伟和陈伟民等人所存在的问题并不避讳,但他也清醒地意识到,仅凭他一个人,想要村子发展,是不可能的,“必须要利用这些人。要让他们动,就只有给点好处。”“莫余伟只要有利可图就行,没有利益的事情不干”,事实上,新精英在治理钉子户的过程中,也存在选择性治理的情况。前文中,莫余伟愿意出面阻止莫有运的举动,主要是因为莫有运的行为极大的妨害了新农村建设工程的展开,影响了工程的进度。但是,在下面的案例中,莫余伟却并没有出面。

案例 8:莫余江,在新村规划区建了个一层的房子。按照规划区的统一要求,本来他应该建两层的。因为只有一层,不够建厨房,因此,便在房子旁边的菜地上用水泥砖和牛毛毡搭起了一个简易厨房。同时,为了养猪,又在门前路面上用水泥砖搭建起了一个小猪栏,里面养了一头猪。起初,因为他只建了一层,没法享受移民搬迁安置补助(按人头每人 6 000 元)和外墙装修补助。因其所建的厨房和猪栏影响了村容村貌和村庄的道路规划,在乡村两级干部要求拆除的情况下,他的条件是享受同其他人一样的建房补贴。乡村干部同意了他的要求,但在补助到位之后,他并未遵守之前与乡村干部的协议。最后,经过老支书反复出面做工作,才最终拆除了这些附属建筑。

在这一事件中,莫余伟始终没有直接出面。笔者就此询问老支书:既然莫余伟这么有狠,为何不让莫余伟出面来制服他?老支书的答复是,“莫余伟也是要看利益的,做这件事情对他没有利益,他干吗来做呢?”猪栏和厨房的存在,已经不再构成对新农村工程建设的影响,自然难以调动莫余伟介入此事的积极性。因此,“没有利益的事情”不做,成为项目造点过程中新精英的行动逻辑。因此,项目造点在取消了新精英主导项目运作权力的同时,也取消了新精英作为资源的分配者所形成的责任连带关系,限制了新精英参与项目治理的积极性。

这意味着,项目造点过程中的精英俘获具有更强的隐蔽性和依附性。在项目制的纵向治理结构这一明线之外形成的围绕项目实施的“分利秩序”成为项目制运作的暗面。政府造点的政治性约束了新精英的主体性与合法性。

三、村庄精英更替的特点

1.精英更替过程的渐进性

项目造点过程中的精英更替并非通过新旧精英之间的斗争实现的。首先,地方政府的强力介入之下,村庄中不允许出现公开化和白热化的派性竞争,否则会导致村庄有限治理资源的耗散,甚至导致项目的漂移。陈村之所以能够成为项目重点村,恰恰导源于X村的另外一个自然村精英之间持续不断的派性斗争。陈村的精英显然不会再笨到把到手的资源拱手相让。在访谈莫余伟时,因正值村党支部换届期间,没谈几句,他就开始强调自己并不想当书记,并对于村庄中盛行的他要当书记的话语进行了反驳,认为老支书工作做得好,自己只是起个辅助作用,也会支持老支书的工作。其次,项目造点具有两面性。一方面,在挂点领导的压力之下,项目造点的超常规运作方式强化了自上而下的治理结构,试图利用代理人体制落实项目运动,却造成了排斥旧精英的意外后果。另一方面,项目造点的行政动员在具体的村庄场景中,转化为可操作的利益动员并导致了一定程度的利益俘获。也就是说,项目造点取消了新精英对于项目的主导权从而限制了新精英作为一个合法行动主体的谋利空间,因此,新精英需要依托于旧精英的身份和合法性资源。反之,旧精英也需要拉拢和利用新精英,获得他们的支持以实现治理目标。如此,便形成了一个新旧精英的联盟,它成为精英更替过程中必不可少的一个阶段。

2.精英更替效果的不可逆性

新旧精英的暂时性联盟并不能阻挡和掩盖新精英终将替代旧精英的趋势。与新精英相比,旧精英相对保守,村庄既是他们的生活世界,也是他们治理资源的源泉。在发展主义的浪潮之下,旧精英以地方性规范为基础、以平衡和协调作为原则的治理有效性并不充分。事实上,以项目造点为契机的政府权力深入村庄,必定极大重塑和改变村庄的社会权力结构。精英更替的不可逆性,主要是因为原有的精英生产机制已经发生改变,村民自治的框架虽在,但已经丧失了生产旧精英的能力。利益的涌流进一步瓦解了村庄的政治性。与此同时,新精英参与治理的主要目的是追求利益,利益的扩张性势必打破村庄中虽有等差但总体均衡的利益格局,且逐渐蚕食着村民对旧精英的信任和认同。

陈书记对于目前的格局也不无忧虑:“莫余伟有魄力,但对经济上看的比较松,太马虎了。第一重要的,还是心直,道德好,像莫余伟,你今天压得下去,明天后天不一定能压得下去。莫余伟可能还是支书的第一人选,我在培养他的为人方面,我最考虑的还是他不在家的问题。最近几年,发展党员都是莫余伟提名的。我们这边,支书还好,但村主任,往往都涉黑,可能看重了村里的项目。三通一平的项目,基本上是陈伟民和莫余伟做的。我不敢做,也没有兴趣做。如果不出格,还是必要的,只要他在村里还讲道德,对百姓不乱来,主要对付刁民。我担心的最主要还是经济问题,怕他把集体经济搞得一团糟……不是我在,这两个人有点难驾驭。”从目前陈村的格局来看,新精英已经初步编制了一张利益网络,且形成了对于大多数人的排斥。旧精英形成的基础正在进一步丧失。

3.精英更替机制的悬浮性

制度论者认为,精英更替通过村民自治的框架展开,因而是村民授权与选择的结果^[15]。李祖佩以“资源消解自治”来概括项目下乡背景下的村治困境无疑是有启发的^[16],本文的研究进一步深化了他的这一观察,认为,当项目制与联系点运作相结合,政府行为主导形成的纵向治理结构以及村庄中以新精英为主体的利益网络共同消解了村民自治的有效性。调研发现,近三四年来,陈村每年的组长选举渐渐流于形式,参加选举的人越来越少,只有二三十人左右,有的人,即便被选为了组长,也不愿意出来干。

案例 9:罗自熊,45岁,从部队退伍回来的。在1999年的时候,群众选他上来当了三年的组长。当了3年组长之后就不愿意当了。前两年选举,连续几年村民都把他选为组长,但是他坚决不愿意干。罗自熊性情比较耿直。在他看来,“村里有几个不三不四的人,受了利益,不管其他人怎么搞怎么乱。村民又不齐心,积极的人,带头的人,比较少。他们太强了,拉着政府来的,我们做事,没有什么商量余地。”他现在对村里的事情看透了,所以不愿意出来当组长。如今,他所在小组的组长是由另外小组的人担任的。

由此可见,精英更替不再是村民参与的结果,政府的意志、精英之间的互动或者博弈成为精英更替的决定性力量。精英更替恰恰建立在村民疏离村庄政治的基础上,因而日益悬浮于村庄社会之上,成为新旧精英之间的权力游戏。

四、结 语

在政府的强力介入下,项目制的运行逻辑发生了改变,进而以自上而下的方式重构了村庄的精英结构。无论是村庄的新精英还是旧精英,在项目造点的实践中均处于相对被动的地位。新旧精英的替代,因此并非发生于开放的村落政治空间之中,而是在政府项目治理的主导之下表现出渐进与和缓的特征。项目造点一方面产生了新旧精英更替的契机,同时也严格地限制了精英更替的路径和方式。精英更替最终服务于治理效益和政治效益的最大化。

项目造点作为一种事件导入村庄,且通过调动村庄中的社会精英和经济精英,完成了“造点”的治理任务。随着新精英的崛起,村庄治理进入一种新常态:传统的人情、面子等治理资源逐渐被金钱和暴力等治理资源替代,村民的政治效能感降低,村庄日益去政治化^[17]。这反过来侵蚀着村庄的日常治理能力。随着政府造点行为的中断,村庄的持续发展可能成为问题。

随着项目制的展开,中西部地区越来越多的村庄正在或者将要经历精英更替的过程。本文因为受限于陈村的经验而难以全面呈现精英更替的形态和路径,这是本文的不足之处,但是,从对陈村的个案研究中可以发现,在国家治理和基层治理的双重框架之下,精英更替的意义早已超越了精英自身。围绕项目造点而形成的精英更替,始终面临着短期治理和长期治理之平衡的问题。如何在项目制实践中,处理好新旧精英之间的关系,把控好精英更替的方式和节奏,是对基层治理能力的巨大考验。

参 考 文 献

- [1] 杜赞奇.文化,权力与国家——1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,1996:225-228.
- [2] 夏柱智.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[J].青年研究,2014(1):10-21.
- [3] 欧阳静.富人治村:机制与绩效研究[J].广东社会科学,2011(5):197-202.
- [4] 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[J].社会学研究,2006(3):1-38.
- [5] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题——兼论项目治国[J].社会,2012(1):1-37.
- [6] 周雪光.通往集体债务之路——政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给[J].公共行政评论,2012(1):4-77.
- [7] 李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J].学习与实践,2012(1):82-87.
- [8] 陈柏峰.熟人社会:村庄秩序机制的理想型探究[J].社会,2011(1):223-241.
- [9] 赵晓峰.公域、私域与公私秩序:中国农村基层半正式治理实践的阐释性研究[J].中国研究,2014(2):79-109.
- [10] 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.
- [11] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [12] 贺雪峰.新乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2013:285.
- [13] 贺雪峰.论村级权力的利益网络[J].社会科学辑刊,2001(4):52-56.
- [14] 李祖佩.曹晋.精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察[J].探索,2012(5):187-192.
- [15] 陈肖生.20世纪90年代以来关于乡村精英与村民自治研究的文献综述[J].理论与改革,2008(2):158-160.
- [16] 李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J].学习与实践,2012(11):82-87.
- [17] 贺雪峰.乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J].哈尔滨工业大学学报:社会科学版,2012(1):30-41.