

# 形式化民主:富人治村的民主性质再认识

——以浙东 A 村为例

冷 波

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)



**摘 要** 富人治村作为村民自治的一种实践样态,对基层民主具有重要影响。浙东 A 村的经验表明,在富人治村的民主实践过程中,村庄政治朝着寡头化的方向演变。富人治村的民主性质是形式化民主,具体表现为民主选举金钱化、民主过程程序化和民主治理私人化。形式化民主是由民主政治法制化、参政资格经济化和政府与资本结盟共同塑造的。形式化民主不符合基层民主的发展方向,并造成基层民主萎缩、基层政权合法性受损,村庄的公平正义被破坏、村庄矛盾增多,最终导致村庄发展不可持续。富人治村的民主实践不能脱离群众,要保障人民当家做主的权力。

**关键词** 村民自治;富人治村;形式民主;政治平等;人民民主

**中图分类号:**D 638 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)01-0106-07

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.01.013

随着农村经济社会分化,中央“双强双带”方针的推行以及“三个代表”的出台,大量的富人精英入党参政当选为村干部。目前富人治村在全国各地农村都有不同程度的表现,尤其以江浙沿海发达地区最为明显。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”<sup>[1]</sup>。富人治村改变了农村基层治理结构,引起了学界的广泛关注。多数学者对富人治村给予了较高的评价,认为富人治村有利于推动村民自治建设和基层民主发展。卢福营认为富人治村是农村新兴经济精英的社会责任和乡村政治的新模式,形成的是一种民主基础上的民主—权威政治、经济能人主导的多元精英治理结构、精英主导与群众参与有机结合的精英—群众自治<sup>[2]</sup>。徐勇认为在富人治理下的社区有可能比其他社区更快地实现向法治型治理模式的转换<sup>[3]</sup>。胡序杭认为富人争当村官,对村级权力结构合法性程度的提高和农村基层民主政治建设的发展具有积极效应<sup>[4]</sup>。

既有研究从不同方面对富人治村的民主功能进行了阐释,给予笔者很多启发。但是既有研究对富人治村的民主实践的认识还有所不足,未能清晰地辨明富人治村的民主性质。从表面来看,富人治村能够通过海选提高村级权力的合法性,能够率先推行基层治理现代化实现依法治村,也能够调动村庄各种精英和群众广泛参与村庄自治,从而迅速推进基层民主制度建设。但是从实质来看,村级权力合法性来自选票,选民只对选票背后的利益感兴趣而不关心选票的政治权利;富人村干部垄断了村庄政治,将民主制度的运行变成了形式化的过程,不需要听取其他人的意见;精英—群众自治的实质是精英治理,群众是依附性的或者是被排斥的,民主治理是私人化的。富人治村下的民主实践是以富人的“私人道德”为基础的,不符合我国基层民主建设的要求,真正的民主应该是村民能够平等而广泛地参与村庄政治。本文主要阐释形式化民主的表现、形成机制和后果,通过辨明富人治村的民主性质,进一步讨论农村基层民主的发展前景。

收稿日期:2017-04-13

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)。

作者简介:冷 波(1991-),男,博士研究生;研究方向:农村社会学、乡村治理。

本文的经验材料来自笔者及研究团队于2017年3月份在浙东A村20天的田野调研。A村是一个自然村构成的行政村,全村共有262户,总人口748人,耕地面积410亩,山林面积1985亩。A村是一个较为偏远的村庄,集体经济全靠国家征地提成,没有持续的集体收入。村里办厂年产值上亿元的有1~2户,年产值千万元的有10户左右,还有5~6户年产值百万元的小作坊,其余基本上是工薪阶层。村庄经济社会分化较大,属于典型的富人治村模式。2005年换届选举发生了激烈的派性斗争,现任村书记成功上台,此后村主职干部一直稳定,村副职干部变动也不大。村书记是村子最有钱的人,村班子都是他的人或者是听他话的人,其他精英试图挑战都以失败告终,村庄形成了一派独大的富人治村模式。当地政府对村民自治和基层民主建设一直高度关注,搞了很多创建工作,提供了一个透视富人治村民主实践的窗口。

## 一、形式化民主的主要表现

A村所在的地方政府为了推动乡村治理现代化,制定了一套村级权力清单。村级权力清单的目标:一是通过运行过程的程序信息透明、公开和可问责实现对村干部权力约束和规范;二是通过权力分散和权力下放打破村民参与公共生活和参政议政的制度性障碍。村级权力清单实行了几年,取得了一定的效果,村级财务管理规范了,村干部也不敢贪污村集体财产了,村民参政议政的制度性障碍也扫清了。但是基层民主依然摆脱不了形式化的问题,民主制度反而会进一步被少数精英所吸纳和利用。所谓形式化民主是指基层民主被村庄少数精英所主导,广大村民只是民主外衣下的依附者、边缘者和无关者。具体表现为民主选举金钱化,民主过程程序化和民主治理私人化。

### 1. 民主选举金钱化

民主选举金钱化是指竞选人通过贿选的方式获取村干部职位,在竞选中取决定作用的要素往往是贿选金额的高低。虽然当地选举表现为村干部高竞争性和村民高参与率,但是民主选举是金钱运作的逻辑。富人竞选村干部是为了获取物质性报酬、政治性报酬和社会性报酬,他们为了拉票往往会进行贿选。村民之间的权力博弈并不是基于村庄公共利益,而是基于选举本身的一次性收益,即选票的价值。由于富人有着稳定的利益预期,他们才愿意投入巨额资金竞选村干部,选举才会越来越金钱化,中下层村民对贿选持支持或者无奈态度。很多人认为,富人有钱给大家分点福利是应当的,并且是分得越多越好。选举越激烈,选票越值钱,村民选举的热情越高涨。选举要是不激烈,村民就得不到好处,有的人会罢选或者鼓动富人出来竞选。民主选举的合法性表现为谁的票多谁就具有合法性,而选票的多少主要取决于金钱投入的多少。选票被货币化、利益化,失去了民主本来的含义。

2005年换届选举时,村里的一个富人通过贿选打败了为村庄发展而且威望很高的村主任,成功当选为村主任并控制了村班子。这个富人竞选村干部并不是为了村庄发展,而是为了疏通政治关系扩大自己的经济业务,如今他的工厂成为全村最大的工厂。2014年村里反对派终于推选出了一个富人竞选村主任,这个富人精心准备了6年,家家户户攀关系,但是由于自己堂侄子家族的选票被收买了,最终以20票惜败。由于富人竞选村干部抱着金钱投资的态度,因而在竞选团队内部也常常出现“背叛”“抛弃”“倒戈”等现象,一个竞选团队的成员在下一次竞选中可以毫无道德压力地加入到对手的团队,即使是落选的一方也不会去揭发对方贿选,这就是富人竞选村干部的务实精神和金钱逻辑。村民对民主选举也是利益倾向的,谁给的好处多就选谁,没有什么兄弟朋友之情可言,更不考虑村庄发展建设。可见,村庄的民主选举变成了赤裸裸的金钱政治,村干部也是通过金钱运作产生的。

### 2. 民主过程程序化

民主过程程序化是指通过程序设计保证权力行使过程的民主,只要权力行使按照程序进行,权力行使过程就是民主的和有效的。按照A村的权力清单,村庄重大事务都要严格遵循“五议决策法”,即村党组织提议、两委联席会议商议、党员大会审议、村民代表会议决议和村两委实施决议并接受群众评议,村监会全程监督。“五议决策法”包含了村庄权力的所有参与主体,各主体在拥有主体性的前提下完成程序才算是过程民主。然而参与主体是依附于富人村干部的,程序沦为服务富人村干部的工具,民主过程的程序化就变成了形式主义。虽然程序要求信息透明、公开和可问责,但是富人干部

和其他人形成了共谋。只要有会议文本记录,达到会议生效的人数和签名等程序要求,会议过程就是民主的。程序能否有效全看富人村干部的意愿和能力,跟其他人没有关系。程序都被富人村干部所掌控,没有实质民主可言,而富人村干部可以通过威逼利诱等各种手段利用程序谋利或者实现程序合法性。

A村是一派当权,民主过程十分规范,民主决策也十分高效。根据村级权力清单,村民代表会议应有三分之二以上的组成人员参加,所作决定应经到会村民代表会议组成人员的半数同意,村监会成员列席。只要控制了村民代表,民主过程的程序化就比较容易了。A村共有41名村民代表,经过访谈摸排,村民代表中的自己人有19人、中间派18人、对立面4人。富人村干部根据参与主体的不同性质采取不同的控制手段,进而达到控制村民代表的目的。自己是富人村干部的铁票,一般通过长期的利益连带维持关系。富人村干部一般会对中间派进行威逼利诱,尽量拉拢他们。而对对立面则会进行打压和排斥,例如不通知他们开会。A村的富人村干部成功地控制了村民代表,权力行使十分便捷。村监会成员表示村监会只是一个牌子,搞搞形式,发挥不了作用。村民代表不管有没有意见,都得表决通过,反对也无效。笔者参加过几次村民代表大会,会议全由富人村干部主导,村民代表只负责签字就行,村民代表不仅代表不了自己更代表不了村民。

### 3. 民主治理私人化

虽然富人村干部能够使用私人资源给村民提供公共品和公共服务,但是长期来看,富人治村是“私人治理”<sup>[5]</sup>逻辑。富人使用私人资源进行治理,不是为了提升村庄公共利益,而是为了获取个人利益,导致村庄治理公共性萎缩。富人村干部通过“假私济公”垄断了村庄治理权威,进而以民主的名义干着“以公济私”的勾当。富人治村是有治理主体无治理行为,村庄治理实行政治与行政分离。A村书记长年忙于自己的企业,在村庄实行“代理式”治理。村书记是“政务官”,负责向上跑关系、制定村庄利益分配的规则和实施利益分配;其余村干部和外聘人员是“事务官”,负责执行上级政府的政策和村书记的施政意图。A村书记凭借私人强大的资源和能力为村庄做了不少事,每年还自掏十几万元补贴村务开支。村书记的治村行为看似为村民做好事,结果是村庄治理全由他做主,与村民无关。

从A村的治理实践来看,富人治村的“私人治理”表现为公共利益分配的私人化和治理手段的策略主义。村书记利用关系争取的项目一般是承包给自己人,征地拆迁中的土地清表、填方等有灰色利益的工作也给自己人。在宅基地、厂房等公共资源的指标分配中,村书记也会向支持自己的团队倾斜。当“事务官”解决不了村庄矛盾纠纷或者钉子户时,村书记一般采取金钱收买和黑灰势力摆平等治理手段。可见,不管是公共利益分配还是公共事务治理,富人村干部都没有动员群众民主协商,而是依靠个人意志和能力解决。总之,富人村干部通过金钱投资获取村庄公共权力,化公共资源为私人资源,将村庄治理变成私人治理。村民被富人村干部吸纳或者排斥从而实质上退出村庄治理,民主治理日益“去公共性”。

## 二、形式化民主的形成机制

富人治村作为一种精英政治实践,无论提倡与否,都对基层政治具有重要影响。光对富人治村的民主性质进行价值判断还是不够的,关键是要弄清楚形式化民主的形成机制,这样才能深化对基层民主实践的认识。A村作为富人治村的典型村庄,基层民主形式化现象也很凸显。民主政治法制化改变了村级权力合法性的来源方式,进而改变了基层民主的性质,为富人参政提供了法律依据。村庄明显的经济分层为富人参政提供了社会基础,富人通过参政资格经济化垄断了村庄民主政治。在结果导向的治理逻辑下,利益密集型地区的乡镇更愿意和富人结盟,以完成上级的行政任务。

### 1. 民主政治法制化

改革开放以来,西方法律主义民主政治的思潮不断涌入中国,对中国民主政治的发展产生了重要影响。20世纪80年代的村民自治被学界当作中国民主政治的演习,而90年代在农村实行的《村民委员会组织法》被学界称为实现中国民主的重要举措。在国内学术界的大力推动下,中国政府也更加注重民主政治建设,民主政治建设朝着法制化的方向转变。在民主政治法制化的话语下,实行依法治

国、建设现代化的法治国家也成为国家治理的方向,建设法治国家的核心是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。随着法制建设的推进,上到国家下到基层甚至村庄都在进行法制建设和推行治理现代化。在实践中,依法治理就演变为严格按照法律程序办事,一切按照既定的法律、规章和制度机械式地运作,实现治理的规范化、程序化<sup>[6]</sup>。基层民主政治的法制化改变了村级权力合法性的来源方式,村级权力合法性注重的是形式合法性。

中国传统基层政治人物的产生方式是推荐制度,后来的干部选拔方式也是选拔和培养相结合的民主集中制,他们是道义政治的代表。浙江农村的民主选举搞得比较早,1986年A村就开始试行《村民委员会组织法》,村民委员会干部是通过海选民主产生的。民主选举的干部选拔体制,没有为竞选者设立任何门槛,不管你的能力、德行以及威望如何,只要能获得大多数选票就能当选,实质上是一种“唯票制”<sup>[7]</sup>。法律主义民主理论注重的是程序性的选举,民主选举变成民主投票,选票成为权力合法性的来源,“唯票制”的民主选举形式为富人治村提供了合法性渠道。富人有经济资本和社会资本的优势,他们能够通过贿选的方式拉到选票进而转化为政治资本,所以“唯票制”的民主选举容易演变为金钱政治。虽然富人村干部会贿选,但是“唯票制”的民主选举形式赋予了他们主政的合法性,富人权力的合法性与其说来自选民不如说来自金钱投资。在金钱政治的逻辑下,村民自治下的民主政治很容易成为寡头政治。

实质民主对底层是有利的,而形式民主对富人是有益的。民主政治法制化不仅在选举上有利于富人而且在治理上也有利于富人。在依法治国的背景下,具有规范化、科学化、正式化、制度化等特征的现代公共规则是基层治理变革的方向。A村作为沿海发达地区,正在积极探索如何依法治村,并制定了一套村级权力清单。民主选举只是解决了选人的问题,并没有解决民主决策、民主管理和民主监督的问题。因此,A村所在政府要进一步完善民主建设,实现过程民主和治理民主。跟民主选举的思路一样,过程民主和治理民主也是通过法律制度建设实现的。以前只是程序性选举,现在是程序性治理,按照程序行使权力成为民主治理的唯一标准。程序能够规范村干部的权力行为,但是并不能实现群众平等地参与民主政治。程序民主反而会成为富人村干部的民主外衣,进一步强化了富人村干部的政治优势。法律主义民主不关注主体的起点平等问题,不仅不利于基层民主建设,反而会造成寡头政治。

## 2. 参政资格经济化

改革开放以来,农民的职业和收入出现分化,导致村庄经济社会分层比较凸显。A村所在的沿海发达地区工商业比较发达,私人企业发展较早,市场机会很多。一些头脑灵活、视野开阔、运气较好的农民通过经商办企业脱离农业变成老板,个人经济实力雄厚。能够抓住机遇的毕竟是少数人,村里的老板不多,大多农民还是靠务工维持生计。综合职业和家庭收入,可以将村民分为五大阶层:①大资产阶层,主要是办厂经商达到一定规模,家庭年收入上百万元,占到5%;②小资产阶层,主要是在村开小作坊或者小工厂的,家庭年收入30万元以上,占到10%;③有技术的、做管理的高级劳动力或者个体户,家庭年收入10~20万元,占到15%;④普通工薪阶层,主要是在乡镇或者村庄做普工的劳动力,家庭年收入5~10万元,占到60%;⑤底层,主要是劳动能力不强的老人、有病有残的人或者懒汉等,占到10%。村庄的阶层分化消解了传统乡土社会的文化网络,以血缘和地缘关系为主的交往模式变成了以阶层和圈子为主的交往模式。这为富人突破血缘结构的限制,通过竞争性选举登上村庄政治舞台提供了可能性。

在富人治村的实践中,村庄民主政治与经济社会分层是密切关联的。从A村的富人治村实践来看,村组干部主要是①类、②类和③类的村庄经济精英,主要村干部如书记则是年收入千万元以上的①类经济精英。而占村庄多数的④类和⑤类村民基本上被排斥在村庄政治之外,他们成为消极的政治力量和被动的治理对象。村庄经济分层导致了政治分层,富人村干部会进一步利用个人的经济资源来强化自己的政治社会权威,使得经济条件成为一种参政资格。富人村干部将个人的经济资源转化为“炫耀性消费”和“亏钱式治理”,提高了村庄政治参与门槛,从而将大多数的村民排除出了村干部的竞争圈之外。A村书记作为村里最有钱的人,房子车子都是很豪华的,而且人情酒席也会有各地老

板和地方政府官员来捧场。“炫耀性消费”既展现了村书记在村庄高傲的政治地位,也展现了村书记强大的政治社会资本。这些政治社会资本可以转化为极强的社会活动能力,进而为村庄争取更多的治理资源。除此之外,村书记还会“以私济公”支持村庄建设、补贴村务开支和发放村庄福利等。在村庄公益事业建设中,他每次都带头捐款,并且捐的最多;同时他每年还会自掏腰包十几万元用于补贴村务开支和发放村庄福利。“亏钱”成为治理的手段,也成为政治道德话语。敢于为村庄亏钱的干部才是好干部,亏不起的人没有资格当村干部。

在经济社会分化巨大的村庄中,个人的经济实力被建构为参与村庄政治的最基本条件。富人以经济实力为后盾,化社会活动能力为政治竞争力,并辅以一定的伦理道义来建构主政的合法性。富人村干部通过“无私奉献”展示出来的责任感与道德感,对大多数村民具有很强的说服力。富人有意地将参政资格经济化,普通村民也形成了政治认同。民主政治成为富人的专有权利,而普通村民有意无意地被排斥出村庄政治。经济实力远远超出了单纯的经济意义范畴,还几乎成为衡量一切社会评价的标准。比如,富人才有资格参政,才有社会地位,才有道德话语权;穷人没有政治能力和资格,没有社会地位,甚至没有道德话语权。在经济分化的村庄,“穷”是被人看不起的,自己家里都管不好,哪有能力管好村里的事情。富人村干部的绝对政治权威和村民的集体政治失语,构成了村庄民主政治的一体两面,反映了基层民主的萎缩。

### 3. 政府与资本结盟

富人治村现象的形成与政府的治理意图是分不开的。A村作为东部沿海发达地区的农村,发展当地政府的主要目标,同时稳定也是政府重点关心的问题。当地经济以工商业为主,政府的财政能力和治理能力都很强大。但是当地工业化和城镇化的快速发展,也会带来很多发展中的矛盾,比如征地拆迁的顺利推进、摆平钉子户和缠访户等。这些复杂的任务光靠乡镇干部是完成不了的,乡镇需要依靠村干部开展工作。乡镇处于压力型体制的末端,要积极地完成上级的行政任务,而这些任务需要分解到村级组织,因此政府需要一个团结稳定且能力强的村级组织。

在东部沿海发达地区,乡镇既需要村干部发挥“双强双带”<sup>①</sup>的作用,也需要村干部摆平钉子户,完成基层治理任务。富人能够利用个人的经济资源解决村庄治理资源匮乏的问题,通过跑项目和个人投钱为村庄提供公共品建设;富人能够通过招商引资和调整产业结构等方式推动村庄经济发展,为村民致富创造经济空间。另外,富人能够凭借个人强大的经济实力和社会资本摆平钉子户,帮助乡镇顺利推进工作。首先,富人跟很多村民有产业关联和经济利益关联<sup>②</sup>,他们可以凭借社会关系网络威胁和孤立钉子户;其次,富人有经济实力和权威,他们能够通过金钱抹平钉子户,得了好处的钉子户也会给他们面子;再次,富人还可以动用黑灰势力对钉子户进行威慑和恐吓。

一方面,富人致富能力强,经济实力雄厚,人脉关系广,还能掌控一些黑灰势力;另一方面,富人致富需要依靠政府,政府能够抓住富人的把柄,比如查厂房违建、偷税漏税、安全生产等。富人本身具有很强的能力,政府也能够较好地控制他们,政府与资本结盟就顺理成章了。政府很乐意看到富人当选为村干部,因而富人先天地具备了参与村庄政治的合法性。在政府倡导和农民期待之下,当地进行了富人治村的实践,竞争性选举为富人登上政治舞台提供了合法性的渠道,而乡镇对富人的贿选行为也是消极应对的。不过当地的派性斗争很激烈,村庄呈现为竞争分裂型的精英结构<sup>[8]</sup>,富人治村容易出现村班子不团结的现象。村班子不团结会增加治理的成本,也会造成治理的低效,乡镇为了迅速地完成任务必须要整合村班子。

在A村所在的地区,上级政府为了实现村级组织的民主治理,通过制定村级权力清单激活复杂的村民自治制度,以此规范和制衡村干部的权力。虽然复杂制度为村民提供了参与村庄政治的更多空间,但是这些制度不仅被富人所把持,还激化了村庄的派性斗争。为了降低基层治理成本和提高治

① 即“个人致富能力强,带动群众致富能力强”和“带头创业致富,带领群众致富”。

② 村民大部分是工薪阶层,他们要么在当地的工厂上班,要么在村中富人的工厂上班,富人村干部的社会资本网络很广,能够影响村民或者其亲属的饭碗。

理效率,同时保证村级权力的合法性,乡镇往往会推动村庄一派当权,并调和当权派和反对派的矛盾。乡镇一般会利用各种非正式的、私人的手段来保证一派当权,导致村庄政治寡头化。比如,选举之前进村摸底,尽量不让反对派的人竞选;不管采取什么方式,当权派最好能够控制村民代表;简化复杂制度,让村书记兼任经济股份合作社的董事长,让支委委员兼任村监会主任等。在利益密集型地区,乡镇为了顺利开展工作需要利用民主进行治理,通过民主的外衣实现形式合法性;但是民主也会造成治理低效率、高成本的问题,乡镇就会在保留形式合法性的同时超越和简化制度,使得基层民主流于形式化。

### 三、形式化民主的后果

徐勇认为,村民自治最重要的价值就是在民主化进程中,建立起一系列民主规则和程序,并通过形式化民主训练民众,使民众得以运用民主方式争取和维护自己的权益,从而不断赋予民主以真实内容。随着经济文化的发展,民主化的外部条件日趋成熟,民主化进程便可以顺利实现由形式到实体的转换<sup>[9]</sup>。A村的村民自治搞了30年,民主规则和程序已经很完善了,民主化的外部条件也比较成熟了,但是民主并没有从形式转换为实体。在民众的民主素质和精英的民主道德水平没有得到提升的情况下,过度的形式化民主会导致村庄政治寡头化,从而损害基层民主,危害民众的权益。

首先,基层民主萎缩,基层政权合法性受损。村民自治和农村基层民主建设的初衷是让每个村民都能够平等地参与村庄政治,运用民主方式争取和维护自己的权益。但是富人治村导致基层民主萎缩,民主政治成为富人的专有权利,而普通村民被排斥到村庄政治之外。富人能够利用经济资本垄断村庄政治,不断提高参政门槛,而民主政治只会与普通村民无关。形式化民主的合法律性外衣改变了中国基层民主的性质,经济实力成为参与民主政治的标准,民主的起点不再平等。A村的书记是村庄政治的掌控者,村组干部基本上都是他提拔和认可的,主要职务的代理人都是村庄的①类经济精英;新发展的十几个党员,大部分也是跟书记有密切关系的①类或②类经济精英。A村书记通过村组干部的任免和发展新党员将村庄的①类和②类经济精英尽可能地吸纳进村庄政治之中。如此相对应,④类和⑤类村民基本上失去了参政议政的机会,41个村民代表中只有极少数是④类和⑤类村民。另外,村庄民主政治决议主要是①类经济精英拍板,其他村民代表不会反对富人村干部的决议,他们觉得表决都是形式与摆设。村民对村庄政治更是冷漠,有意见也是私下抱怨发牢骚。富人掌控了村级权力,村民成为富人统治的对象,他们失去了当家做主的权力和能力,基层政权合法性严重受损。

其次,破坏了村庄公平正义。村庄民主治理是让村民能够参政议政监政,通过协商与讨论达成对村务的共识。民主的本质不是追求形式化的民主最大化,而要求的是权利保障最大化,公共利益最大化,制衡的最大化<sup>[10]</sup>。村庄公共利益分配规则的制定要经过充分有效的对话,尽可能地保障利益均沾和利益分配的公平正义。但是形式化民主的结果是富人村干部主导公共利益的分配规则,采用“差序的正义”<sup>[11]</sup>的方式分配公共利益,破坏了村庄的“单位正义”。A村村书记的代理人有侵占村庄山林、变卖村庄土地的寻租行为,村民对此议论纷纷却也无能为力。另外,富人村干部的治理手段是策略性的,通过金钱和黑灰势力摆平钉子户和化解矛盾。虽然能够达成暂时的“息讼”,但是败坏了村庄风气,容易滋生更多的矛盾。A村的村民表示村庄没有公平正义,村干部主动破坏公平正义,村民也不会出来维护公平正义,少数上访的村民也是想获得个人利益。村民的心态都失衡了,眼里只有个人利益,没有公共利益的概念。私人化治理破坏了村庄公平正义,村民自治的民主实践脱离了广大群众成为富人的游戏,既不利于维护地方性文化共识,也不利于教育群众,更不利于村庄的长远治理。形式的公平正义严重破坏了实质的公平正义,富人村干部成为民主治理的最大受益者,而普通村民成为村庄公共利益的边缘者,阶层之间的对抗情绪不断累积。

最后,村庄发展不可持续。富人治村不同于传统的士绅治村,富人治村是基于富人村干部的“私人道德”,而士绅治村是基于地方文化规范的“公共道德”。虽然富人村干部在短期内会为村庄发展“无私奉献”,有的富人村干部甚至会“呕心沥血”地进行村庄建设,但是富人村干部是基于“私人道德”治村的,具有随意性和不稳定性。富人治村的本质是逐利的,不能将基层治理寄托于富人的“私人道

德”。即使富人具有极高的道德意识,但是村庄没有约束富人行为的权力文化网络。富人为了逐利可能会大力推动村庄建设,但是一旦达到目的,他们随时可以退出或者消极不作为。A 村书记当时竞选村干部是为了疏通政治关系,扩大自己的工厂,刚上任的时候会积极拉项目搞村庄建设。等到关系疏通了,业务扩大了,他就不关心村庄发展了,扶持一个混混当代理人,每年补贴村集体十几万元维持正常运转。村书记连任了五届,只有第一届比较用心,后面都让代理人代管。A 村自集体时代就是省里的明星村,基础条件很好,但是村庄有近十年没有发展了。而且乡镇有很多重点项目和造点工程都准备给到 A 村的,但是村书记没有时间和精力去协调,导致这些项目工程都跑到别的村子了。村庄多年不发展,村民意见很大,但是没有人能够挑战他的权威。村民觉得他是个好人,就是不关心村庄发展了。富人垄断了村庄民主政治,村庄的发展全看富人个人的意愿,但是富人的“私人道德”是难以保证村庄持续发展的。

四、结论与讨论

富人治村作为村民自治的一种实践样态,对基层民主具有重要影响。在富人治村的民主实践中,基层民主被村庄少数精英所主导,广大村民只是民主外衣下的依附者、边缘者和无关者。基层民主变成以民主选举金钱化、民主过程程序化和民主治理私人化为特征的形式化民主。形式化民主是由民主政治法制化、参政资格经济化和政府与资本结盟共同形塑的。这种民主形式不符合基层民主的发展方向,并造成基层民主萎缩、基层政权合法性受损,村庄的公平正义被破坏、村庄矛盾增多,最终导致村庄发展不可持续。

由此,我们必须对基层民主的功能和性质进行重新定位,我国基层民主的方向应该是人民民主,国家有责任保障广大群众享有平等参与民主政治的权利。如何保障人民当家做主的权力,单单靠程序性的形式民主是不够的,关键是让每个人都可能通过民主进入村庄政治。富人治村的民主实践过于注重形式主义民主,使得富人能够将经济分层转化为政治分层乃至道德分层,最终实现了经济资本与政治资本的循环。经济资源一旦成为参政资格,富人就能够垄断村庄政治,普通群众民主政治权利的实践就变成了三年一次的“选主”狂欢。国家需要重新审视基层民主合法性的来源方式,要警惕形式民主的泛滥,并对经济资源带来的权力进行控制。一方面,限制富人将经济资本大量地转化为政治资本;另一方面,保障广大群众在缺乏经济资本的时候也能够参与村庄政治。因此,富人治村的民主实践不能脱离群众和排斥群众,基层民主的方向应该是人民当家做主,而不是人民选出一个经济精英来统治自己。国家在推行形式主义民主的同时也要注重实质性的公平正义问题,大力推进实质民主,使普通群众能够真正地通过民主的方式争取和维护自己的合法权益。

参 考 文 献

[1] 卢福营,戴冰洁.“老板治村”:乡村治理的新尝试——浙江省金村治理的调查与分析[J].中共宁波市委党校学报,2007(4):24-28.  
[2] 卢福营.经济能人治村:中国乡村政治的新模式[J].学术月刊,2011(10):23-29.  
[3] 徐勇.由能人到法治:中国农村基层治理模式转换——以若干个案为例兼析能人政治现象[J].华中师范大学学报(哲社版),1996(4):1-8.  
[4] 胡序杭.“先富能人治村”:农村基层党组织建设面临的新问题及其对策[J].中共杭州市委党校学报,2005(3):54-58.  
[5] 余练,王会.论乡村社会的私人性治理[J].中共宁波市委党校学报,2013(5):59-63.  
[6] 田先红.乡镇司法所纠纷解决机制的变化及其原因探析[J].当代法学,2010(5):32-41.  
[7] 张雪霖.利益密集型乡村的富人治村逻辑——以浙江省 D 镇为个案[J].中共宁波市委党校学报,2015(2):81-88.  
[8] 杜鹏.精英结构视角下的村治逻辑与类型[J].探索,2016(5):181-190.  
[9] 徐勇.中国民主之路:从形式到实体——对村民自治价值的再发掘[J].开放时代,2000(11):56-61.  
[10] 李人庆.依法治村如何可能——浙江宁海小微权力清单改革的案例研究[J].中国发展观察,2014(12):54-57.  
[11] 赵旭东.权力与公正——乡土社会的纠纷解决与权威多元[M].天津:天津古籍出版社,2003:303.