

村级治理的“寡头定律”及其解释

印 子

(中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073)



摘 要 村级治理定位为供给公共品、培育现代公民和促进国家政权建设。国家治理转型和乡土社会变迁催生出的“富人治村”是乡村治理嬗变的表象。村级治理在权威结构、资源配置和利益攫取等方面呈现出寡头特征,灰色利益生产、精英结盟和政治庇护促成寡头治理再生产。外生性利益输入和乡土弱社会成为寡头治村的形塑要件。村级治理的“寡头定律”界定出资源下乡时代乡村政治实践的本质特征,寡头治村的相对固化消解掉村级治理的基本目标。面对普遍存在的村庄寡头政治,乡村振兴战略提出后基层治理能力的现代化,超越基层民主建设命题,对以县为主的地方治理提出深刻而直接的挑战。

关键词 村级治理;富人治村;“寡头定律”;乡村关系;基层治理能力

中图分类号:D 422.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)02-0120-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.02.015

在乡村治理论域中,“村级治理”与“村民自治”相互关联又有所区别。通过“村民自治”的治理是“民主化的村级治理”^[1],而“村级治理”显然是一个理论意涵更为广泛的概念。后税费时代的村级治理首先应该为村社集体成员提供相应的公共品,这不仅指自上而下的惠农资源能够顺利下乡,也指村社集体本身能够为集体成员解决生产生活中的诸多困难;其次,村级治理应该有效地培育现代公民。乡村社会早已不是高度闭塞的共同体,村民自治制度的设置赋予村庄生活以政治性,以促进农民向现代公民的转化;最后,村级治理理应促进国家政权建设,村级组织的所作所为内在地包含着提升国家认同、生产政权合法性的重要功能。

本文在社会治理的理想目标与实践状态两个层面使用“村级治理”。以村级治理的理想型观之,当前大部分村级治理处于治理异化状态,好人治村、强人治村、恶人治村、能人治村等村治型态广泛存在^[2],其中最吸引政学两界眼球的是从 1990 年代便开始兴起的“能人治村”^[3]或“新乡绅治理”模式^[4],即由富人精英担任村干部的村级治理状态^[5]。以往研究的重心是中西部农村和沿海发达地区农村的富人治村现象^[6-10],近期出现了不少类型化程度更高,带有总结性质的研究成果^[11-14]。这些研究延续了富人治村的形成机制和非民主治理后果的学术路径,值得进一步思考的是,众说纷纭而莫衷一是的富人治村现象背后的政治社会学命题究竟为何?既然富人治村研究的核心发现是富人参政形成对普通农民政治参与的排斥,这显然已涉及少数人当政的政治理论命题。少数人当政意味着无论组织以何种形式来运作,最后均无法逃脱寡头统治的命运^[15]。这意味着在乡村治理的语境中,无论是能人治村还是富人治村,最终都可能形成村庄寡头政治。即便按照民主制的原则来组织村庄政治权力,也很难确保多数人能够获得政治参与权,这其中暗含着村级治理的“寡头定律”。

本文集中关注的是这种总是由特定的少数人当政的村级治理的“寡头定律”的特征、运行机制和形塑要件,并以此为基础来讨论基层治理目标所面临的挑战。以中西部农村的村级治理个例为分析基础,并不单单聚焦富人治村现象,而是力图以个案表述的方式呈现出村级寡头治理形成的一般机制。本文所调研的村庄位于 H 省 X 县境内,X 县是省级贫困县,重点分析的 G 村是 X 县 S 乡的示范

收稿日期:2017-06-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”(16ZDA062)。

作者简介:印 子(1988-),男,讲师,博士;研究方向:法律社会学与基层治理。

村和市纪委扶贫的重点帮扶村。20世纪90年代以来,G村的村两委干部人员的构成一直比较平稳,村两委内的干部均为任职多年的老干部。2008年以后,G村再未开展过具有竞争性的民主选举。

一、村级寡头治理的特征

后税费时期广大中西部农村的村级治理一般不太容易形成寡头政治。不过,一旦村庄中的利益密集度开始增加,这种类型的村庄也会出现民主选举中的竞争状态,比如江汉平原农村的以个人竞争为核心的派性斗争,或者是北方农村常见的派系竞争^[16]。这种政治竞争属于常态化竞争,尤其是在村干部职业化程度不断提高的前提下,村两委特别是村支书职位成为村民竞争的热点对象。是否存在选举竞争无法构成村级寡头治理的标准,只有竞争激烈的程度和方式及其中的逻辑、机制才能作为衡量村级寡头治理形态的指标。激烈的村庄选举曾被认为是促进民主化村级治理的一剂良药,事实上,中西部地区的城郊村、城中村和重点示范村中真正能够参与选举的都是村庄中的权势群体。尽管村干部的具体人选会有所变动,但社会精英在体制中相互轮替,这恰好印证出寡头化的村庄治理形态的普遍存在。寡头政治治理下的村庄有秩序,不会出现治理阻滞的现象,很多行政工作能推行下去。这种村庄的村干部可能“有才无德”^[17],不一定依靠暴力上台也能维持村级治理。本文以案例村的治理经验为基础,展示并讨论村级寡头治理的特征。以下从村级政治的权威结构、资源分配、利益攫取三个方面予以分析。

1. 相对稳定的村级权威结构

村级权威结构主要指的是村级权力的基本形态及其运行方式。村级组织不是官僚机构,村干部之间的权力关系结构往往决定了村级政治运作的基本形态。村干部中最重要的权力关系是村支书和村主任的关系,村支书大多因能够获得乡镇政府的支持而占据优势地位,个人能力较强的村支书能够笼络其余的村两委干部。G村属于典型的北方村庄,村干部是自然村中的精英人物,无论是社会资本还是经济能力,都远远高于自然村中的普通农民。由此,G村的村级政治呈现出明显的由社会精英占据体制位置的权力格局,这对享有基层民主选举资格的普通村民构成了强大的政治排斥。更为重要的是,村干部之间逐渐形成互利互惠、分工明确的权力垄断者,成为村庄政治中高高在上的权势阶层。G村的村支书和妇女主任的资格最老,两人相互抱团,是村级治理中的核心政治力量。现任民兵连长是任职多年的老干部,权力位置最顶峰时曾担任过村支部副书记。民兵连长和文书是核心政治力量的附庸者,只要不涉及自身利益,民兵连长和文书就不会反对现在的村支书和妇女主任。治保主任年龄较大,工作时间不长,是村两委干部中最弱势的权力者,平时的工作是看守村委办公楼和迎来送往,协助村支书做好村级组织的后勤工作。村里最年轻的干部是副支书,对村级事务并无决策权,是村级事务的执行者。在村级事务的决策中,村支书和妇女主任享有绝对话语权。村支书个人能力较强,平时利用私人关系向上面跑要资源,而妇女主任的经济关系更加广泛,能够解决村级治理中的金钱问题。这两个人的相互支持和其余村干部的附庸进一步强化了村级权威结构的稳定形态。

2. 嵌入权力网络中的资源分配

村级组织是公共资源的承接者,也是公共资源进村后向村民分配的决定者。村干部自己所在的自然村不仅是最为强大的政治支持力量,同时也是村干部的权力责任田。对村干部而言,村里的低保、水利、道路修建等资源都会向自己的自然村倾斜。如此,村干部才能确保在下一次选举中获得有力支持。调查发现,低保名额绝大多数都是村干部及其亲属,在村民小组长被取消之前,小组长全家都享有低保名额;农药种子等资源也都是分配到村干部本人和与村干部关系紧密的人手中;新农村开发中,村干部大多得到了最好的商铺位置。G村的资源分配由村级政治权力的运作来决定,村干部在村庄中均有自己由近及远的利益关系网络,低保资源、农药种子资源、建房资源等的配置按照政治权力的网络来实现配置。最终,在乡村公共品供给实践中,村干部演变为瓜分公共资源的实体。由于村干部的拥护者和支持者能够在村级选举中能够帮助村干部稳定政治地位,并协助村干部完成各种中心工作,那么整个资源蛋糕也将逐级分配给村干部在村庄中的政治支持群体。在资源下乡的背景下,国家由上而下的各种公共资源滋养了村干部和拥护者这些群体,并不断固化村级权势群体。例如,新

农村建设完成后,当时的副书记现在的民兵连长便获得了位置最好的可以做百货商店的商业店面,后来通过转手获利。在高产试验种子分配中,村会计获得大量良种,在村民小麦种植纷纷亏本时,村委会会计反而获得不少收益。

3. 公共利益的隐蔽攫取

农业税费取消后,村级组织基本上没有能向村民收费而得到好处的制度性空间。不过,在G村,村干部依然通过向村民收取费用获得经济利益。例如,计划生育工作早已转向公共服务,但妇女主任依然能够利用村民文化知识水平的落后向其收取开具出生证明、妇检等费用。与此类似,很多村干部利用村民文化水平的不足,在帮助村民在乡镇政府里办事的机会获取好处,比较突出的低保指标的获取,很多村民说“只要愿意出2000多元,就铁定能够找村干部帮忙办个低保”。

更多的隐蔽利益源于国家的项目工程和上级政府的示范建设。项目建设中村干部无法直接参与,但在与项目工程施工方的关系处理中,村干部能够获取大量好处。项目施工中,施工方需要协调土地、劳力等各种关系,只有依靠村干部,国家项目才能顺利实施;否则村干部乘机从中捣乱,施工方便无法顺利推进工程,进而影响到工程的进度和收益;村干部能够对项目进行细微的整合,这无形中为施工方提供了更多利润空间。项目实践中的利益空间使得村干部能够在项目实施中获得好处,甚至是巨额利益。村干部一手垄断了国家项目在村庄中的实践过程,面对国家项目资源,普通村民不仅毫无参与权,甚至连最基本的知情权都没有。新农村建设项目实施中,村干部甚至直接参与其中,妇女主任的儿子便直接包揽项目工程,依靠项目利润的原始累积,现在已经在县城承包房地产工程。

村级治理的寡头特征首先是政治权力的垄断,其次是公共资源的瓜分和经济利益的攫取,两者相互强化。政治权力的垄断使得其他人很难参与到政治结构中来,进而无法参与经济利益的分享;而被村干部侵蚀公共资源,扩大了村干部收买政治支持者、打击政治反对者的能力,这客观上提高了村干部维持既定权力位置和权力体量的政治能力。

二、村级寡头治理的再生产

村级寡头治理的产生看似具有偶然性,但实际上其背后具有结构化的再生产机制。国家资源下乡背景下,乡村灰色利益生产、精英结盟和乡村关系中的政治庇护等机制促成村级寡头治理的相对固化。

1. 乡村灰色利益生产

农业税费时期,乡镇政府依靠村干部收取三提五统,允许村干部剩余索取权的存在。当时需要完成乡镇政府的统筹不断增多,村干部无法完成任务,只有通过借高利贷来弥补税费钉子户的差额。后来利滚利,村级债务不断增多,G村在税改前的债务达到两百多万。与此同时,村干部也获得谋利空间,很多村干部利用农业税费债务来向村级组织发高利贷进而从中谋取私利。农业税费取消后,国家资源大量下乡,乡村两级成为承接国家资源和项目资金的主体。为了确保项目绩效,乡镇政府一般都会选择治理秩序稳定的村庄来实施项目工程。这种项目实践的逻辑,不仅培育出稳定的乡村利益共同体,分利秩序得以形成^[18];而且乡村两级所承接的公共资源不断利益化,甚至灰色化^[19]。例如在计生工作中,计划生育抚养费成为肥差,妇女主任办理一个准生证就能获利2000多元,只要妇女主任把台账做得漂亮,上面睁一只眼闭一只眼,农民照样超生,妇女主任又能获利。

2. 精英结盟

精英结盟从权力生成环节解决了权力结构不稳定的问题,增强了村级寡头治理的稳定性。从村级政治结构来看,村干部越是能够获利,就越容易在村级政治实践中生产出政治上的反对派,以至于出现村两委选举中的“派系贿选”^[20]。为了防止这种情形发生,最好的办法就是精英结盟。G村的村干部依然是农业税费时期的干部,这些村干部都是村里的大户,分散在各个自然村。为了确保能够当选,村干部之间相互拉票,动员熟人社会的政治支持力量分别给自己和自己的政治盟友投票,这样即便政治反对派同时向村民拉票,也无法改变最终的政治结果。如此,村干部便能够确保在换届时连续当选。

对小组长的利益吸纳是精英结盟的重要辅助机制。农业税费时期,村民小组长和村小组会计是村干部需要拉拢的对象。当时,由于小组干部是村庄民主选举和村级权力生成之间的重要接点,村庄选举中的拉票均由小组干部协助完成;同时,小组长是自然村的当家人,村集体的很多资源都在小组范围内完成,行政村层面的资源配置、利益攫取都离不开村小组干部。所以村干部有好处都会和小组干部共同“分享”,以确保村级寡头治理的可持续。基于血缘力量和小组长协助上台后的村干部,只要能够启动精英结盟,就能够确保政治权力的稳固。这样,村级选举才会显得不重要,久而久之,尤其是在小组长被取消后,大家都知道不用选举,当选的还是那些少数人,以至于让村小学的学生去代填选票,以应付民主选举制度中规定的程序要求。

3. 乡村关系中的政治庇护

乡村关系是典型的庇护关系,组织性庇护关系和私人性庇护关系形塑出村级治理“寡头定律”的政治庇护结构。基层民主选举中,乡镇政府最担心的是乡村社会的稳定,江汉平原容易出现暴力选举,浙东地区常见的是贿选^[21],诸如此类的选举事件一旦不可收拾,乡镇政府将面临来自上级的追责。因此,每当进行民主选举时,无论是为了维持稳定还是实行程序性的民主监督,乡镇政府干部都会到场。乡镇政府干部通过身体在场的方式履行民主选举监督职责,更多的是基于乡镇领导的要求,并不是为了提高民主选举中农民的参与度。与很多中西部农村相类似,G村近几届均未发生真正的选举,可见在基层民主制度的贯彻落实上,乡镇政府已经彻底弃权了。

乡镇政府在村级选举上的弃权不仅与选举秩序的稳定有关,也与乡镇政府的“策略主义”治理逻辑有关^[22]。G村是项目试点村和扶贫示范村,乡镇政府关心的是村级组织能否顺利完成来自上级的各项行政事务尤其是在县域范围内统筹的项目扶贫示范工程,乡镇政府的自利性客观上决定了其对村级政治权力结构的支持。在村级组织缺乏农业税费时期自下而上的剩余索取空间的前提下,只要村级组织能够运行平稳,乡镇政府不仅不会为了基层民主而刻意制造政治秩序混乱,反而会将资源下乡中的灰色利益空间作为调动村干部工作积极性的治理工具。乡镇政府不仅不关心村级寡头政治对基层民主实践中农民参与的排斥,反而为了追求行政绩效,会有意对这个趋于稳定的寡头政治权力结构给予支持。就此而言,村级组织内部的精英结盟和乡镇政府对村级权力垄断结构的依赖,形塑出乡镇政府对村两委之间的政治庇护结构。

政治庇护结构还表现为乡镇政府对村干部的保护机制。村干部总会得罪人,但因为乡镇政府总是站在村干部一边的,村民上访告状很难达成。乡村干部为了维持自己的位置,会将自己攫取到的灰色利益输送到乡镇政府干部那里。镇干部当然知道村干部有经济上的问题,但由于乡镇干部手中的权力在乡村灰色利益链条中成为为自己谋利的工具。这样,乡镇政府干部不仅保证村干部的权力位置不受动摇,而且最终也维系了村级层面的灰色利益。

这种私人性庇护关系的明证是,乡镇党委书记的变动会直接影响到乡村政治庇护结构的具体形态,一旦乡镇政府党委书记出现更换,村级组织的班子会发生明显的人事变动。不过,与普通农村相比,示范村的治理逻辑有所差别。在G村这类示范村,乡镇政府对村级组织形成高度依赖,组织性庇护关系主导了乡村之间的政治庇护结构,私人性庇护关系反而不会受到乡镇政府领导的变换而出现过多影响。因此,为了维系政治庇护结构下村级治理的稳定,乡镇政府会对以村支书为核心的村两委给予大力支持,以确保既有村庄政治权力结构的稳定和持久。

三、村级治理“寡头定律”的形塑要件

村级寡头治理的再生产使得参与到村庄政治中的总是特定的少数人,以下主要从外生性利益输入和村级治理的社会基础两个方面来剖析村级治理“寡头定律”的形塑要件。

1. 外生性利益输入

民主化村级治理为由少数人把控村庄体制性权力的寡头治理,与乡村治理所处的外部环境息息相关。农业税费取消以来,国家公共财政逐年增加对“三农”问题解决的资源扶持力度,尤其是在项目制的逻辑下,财政下乡演化为公共资源的全面下沉。对于乡村治理中的代理人而言,国家源源不断

输入的公共资源成为重要的外生性利益。正是体量庞大的外生性利益的输入,客观上实现了对早已处于衰败之中的乡土社会的精英动员,使得那些留守于村庄中的乡土精英重新释放出参与村庄政治的动力。

正是国家在现代农业发展、乡村基础设施建设和农村社会福利等方面的积极作为,使乡村精英认识到,只要能够获得乡村治理中的体制性位置,定会有利可图;而为了确保获取利益的稳定性,推动村级权力运作的寡头化,便势在必行。所以,村级寡头治理的产生是乡土精英在资源下乡时代人为推动的结果,而公共资源转化为私人利益的整体环境构成了乡土精英追逐利益的形塑要件。

更加重要的是,外生性利益的输入不仅能够促成乡村社会本土精英对体制性权力的相互角逐,而且能够吸引早已离开村庄的社会精英重新回流。本文案例所展示出的还只是外生性利益输入对本土精英的有效动员,如果这种外生性利益输入的体量不断增大,那么很有可能会导致村庄精英纷纷回村,参与村庄选举,打破既有村级治理权力格局,形成新的寡头治理。不过,无论由谁来获取体制性权力,即村干部不论谁来担任,担任村干部的终究是那些少数人,乡村社会中的普通农户始终被排斥在权力—利益网络之外。

2. 乡村弱社会的三重性

村级治理形态具有社会文化上的特殊性,乡土社会的基础结构在相当大程度上形塑出村级治理的基本特征。就此而言,乡村弱社会在村级寡头治理产生中的意义远比外生性利益输入更加值得反思。以下,将结合 G 村的治理经验来分析乡村弱社会对村级治理形态的影响,文化权力不对称、小农意识形态和文化依赖成为村级治理“寡头定律”的社会基础。

(1)文化权力不对称。现代文化的不足对基层治理影响深远。尽管农民的文化知识水平已经得到很大提高,很多青年多具备初高中文化;但在 X 县,农民的文化知识少得可怜,30 岁左右的村民很多都小学未毕业,村干部是村庄中最有文化的群体。文化知识结构的不对称本质上是文化权力结构的不对称^[23]。G 村的农民去乡镇政府办事需要找村干部帮忙,村干部甚至通过夸大自己耗费的精力向村民收取好处。文化知识的不足使得村民对国家政策的了解非常匮乏,很难利用政策/法律知识为自己办事,更加无法依据政策来与村干部对抗。例如国家计生政策取消孕检收费和将超生人口落户与社会抚养费收缴脱钩后,当地村民居然对这些政策从未听说,而妇女主任利用村民的无知继续在生育检查项目上收取高额费用。

在农村“半工半耕”的生计结构中^[24],一定的文化知识水平才成为农民外出务工“工”的基础。正是因为我国的基础教育水平不断提高,农民才能够外出务工获取非农收入。现代媒介的发达为国家传递政策提供了便利,很多农民通过电视和网络熟悉国家政策。但在某些具体政策上,农民一般很难主动了解,文化知识不够使得农民也不知应该在网络中输入哪些政策关键词。这种文化权力上的严重不对称在基础教育相对较好的农村也许不存在,但在偏远落后农村,农民文化知识水平依然构成了形塑村级治理样态的关键变量。

(2)小农意识形态。小农意识形态塑造出来的是顺民心态和小私逻辑。在普通村民眼中,村干部也是个官,民不告官的逻辑使得一般情况下村民不敢得罪村干部。按照这种顺民逻辑,村干部的行为很难受到来自农村社会层面的监督和制约。G 村多年未进行选举,村民早已习惯。随着国家资源大量下乡,村干部在其中获得大量利益,村民表示国家的资源与自己无关,只要村干部不从自己身上搜刮,村民压根不会关心国家项目在农村社会中的失败。更何况,由于政治权力对相关利益信息的垄断,村民无法有效获知村干部的治理行为。在村级寡头治理结构之下的是一个庞大的小私结构,一盘散沙状的农民构成了寡头政治权力结构的社会基础,只要村级权力结构自身不发生突然变动,小农意识形态将为村级寡头治理结构持久地提供社会文化土壤。

(3)文化依赖。村民和村干部之间最微妙的关系是文化依赖。村支书是 20 世纪 80 年代的高中生,村里的红白喜事都会请他做知客,其他村干部也时常会成为村里的知客。村民没有文化知识,办很多事情都需要依靠村干部。既然这种文化依赖在村级治理语境中是结构性的,村民便绝不可能去像现代公民那样在权利上较真进而去实践基层民主。传统时期和农业税费时期的文化依赖结构可以

形成村干部对村民的庇护结构,兼具盈利和保护的“双重角色”^[25]。现在数以亿万计的国家资源下乡,村民对村级治理主体的文化依赖只会催生出新时期的“盈利经纪”。如此,无论是农民的利益还是国家的惠农资源必然受到村级寡头治理的侵蚀。即便抽离掉“文化依赖”的变量,村级治理依然会形成李祖佩所言的“新代理人”治理形态^[26];本文重点分析的村级寡头治理构成了“新代理人”治理的子形态。

四、讨论:村级寡头政治对基层治理目标的挑战

村级治理具有提供公共服务、培育现代公民和推进国家政权建设三层治理目标。如果村级治理能力较强,这三项治理目标均有可能借助国家资源下乡并通过民主化村级治理而达成。现在为中央倡导的治理能力现代化,本应围绕以上三项治理目标来提升村级治理能力,但由少数人垄断村级权力最大限度地消解了基层治理目标。

村级治理不属于科层制治理范畴,具有社会文化层面上的特殊性,但其权力结构又受制于科层制治理。本文所讨论的村级寡头政治是项目制背景下特定乡村社会文化结构的产物。结合以上分析,村级寡头治理在提供公共服务的同时滋养出村庄利益群体;这种治理结构进一步固化了寡头治理对乡村社会的文化依赖,不利于现代公民的培育;更重要的是,寡头治理实践有损国家政权建设,下乡的国家资源不仅没有有效地转化为乡村公共品,反而催生了私人谋利空间的生长。

村级治理能力的提升需要村民的积极参与,这是多中心治理的思维。现在乡村规划、乡村建设都需要依靠村民的参与,在村民参与程度较高的村级治理中,公共资源投入少,治理绩效却很明显;反之,如果乡村两级运动而村民不动,乡村建设绩效更容易成为政绩工程。村庄寡头政治无法用村级治理形态的“落后”来判定,但从村级治理能力建设的角度来看,寡头政治无助于推进基层治理能力的提升。资源下乡时代,村级组织不断被自上而下的公共资源滋养为与乡镇政府深度共谋的谋利型经纪。村庄寡头政治中的权力拥有者以利益分享来保持相互团结且相对封闭的政治格局。小组长取消后,村干部亦无须通过小组长来获取政治支持。最终,村级寡头政治形成更为固化也更为核心化的权力结构,村庄政治中的反对力量很难参与到体制性的权力角逐中。精英结盟之后,村级政治中的选举已变得不再重要,村民自治制度被彻底架空。即便出现新的政治反对者,既有的精英联盟通过体制吸纳的方式便可消解寡头政治结构所面临的政治风险。

村级寡头政治造成的是横亘于国家与农民之间的“乡村利益共同体”^[27],不仅农民接受国家惠农政策受限,而且造成国家对乡村群众动员能力的匮乏。治理参与感不足远比政治效能感不足更为重要,由于农民没有参与到乡村治理中来,村民对村级治理事务无所关心,农村公共治理愈发难以达成。村级治理实践中的富人治村显然并非传统治理时期的“简约治理”^[28],其可被视之为国家治理转型和乡土社会变迁的后果:一方面,由国家主导的资源下乡极大地改变了以往的基层治理格局,村级组织的资源汲取功能被公共品供给功能取代。村级组织逐步被乡镇政权所吸纳,目标管理责任制深入到乡村社会管理之中^[29],村级治理的公共行政内容不断加码,村干部职业化色彩增强,村级组织行政化属性不断增加^[30];另一方面,乡村社会发生巨大变迁,利益密度低的农村出现村干部的选任难题,而利益密度高的农村普遍地出现选举矛盾的激化。因此,富人治村的村级治理现象同时出现于不同类型的村庄,是特定的乡村关系、村庄社会基础、村庄利益密度等变量组合之后的结果。

相比于富人治村现象,由少数人当政的村级治理的“寡头定律”是当前乡村治理中更为根本性的普遍机制,更能表征资源下乡时代乡村政治实践的本质特征。基层治理能力的提高有助于实现村级治理目标的实现,这其中基层民主建设更具工具意义而非目的意义。本文所展示的村级治理个案显示,基层治理目标的达成:首先需要解决乡土社会中的文化权力不对称难题,而这属于乡村文化教育的基础性难题;其次,需要对乡村两级的权力运作实现较好的纪律监察,这只能通过县域治理的权力监督来加以实现;再次,如何改变项目资源下乡中的利益侵蚀,是摆在地方治理主政者面前的重要课题;最后,村级治理需要选任与基层治理能力现代化需求相匹配的村干部,而这在精英流失的农村社会中几乎难以实现,而在资源密集型村庄中似乎会遭遇更大的治理秩序的挑战。毫无疑问,寡头治村

相对固化,短期内难以通过制度化的方式有效应对。面对如此普遍化的治理困局,乡村振兴战略提出后基层治理能力的现代化,对以县为主的地方治理提出了深刻而直接的挑战。

参 考 文 献

- [1] 贺雪峰.论民主化村级治理的村庄基础[J].社会学研究,2002(2):88-93.
- [2] 贺雪峰,何包钢.民主化村级治理的型态——尝试一种理解乡土中国的政治理论框架[J].江海学刊,2002(6):100-104.
- [3] 徐勇.由能人到法治:中国农村基层治理模式转换——以若干个案例兼析能人政治现象[J].华中师范大学学报(哲学社会科学版),1996(4):1-8.
- [4] 申端锋.“新乡绅治理”模式的政经逻辑[J].人民论坛,2009(2):38-39.
- [5] 卢福营.个私业主主政的村庄治理——以浙江永康市为例[D].武汉:华中师范大学,2006.
- [6] 贺雪峰.论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础[J].社会科学研究,2011(2):111-119.
- [7] 欧阳静.富人治村与乡镇的治理逻辑[J].北京行政学院学报,2011(3):44-48.
- [8] 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.
- [9] 林辉煌.富人治村与基层民主:浙东个案考察[M]//苏力,陈柏峰.法律和社会科学(第十卷).北京:法律出版社,2012:63-88.
- [10] 袁松.富人治村:城镇化进程中的乡村权力转型[M].北京:中国社会科学出版社,2015.
- [11] 韩鹏云,刘祖云.乡村组织的运作逻辑与村庄民主建设的治理方向[J].天津社会科学,2014(1):83-87.
- [12] 陈柏峰.富人治村的类型与机制研究[J].北京社会科学,2016(9):4-12.
- [13] 刘磊.农村分化背景下富人治村的类型及其影响[J].人文杂志,2016(12):110-117.
- [14] 仇叶.富人治村的类型与基层民主实践机制研究[J].中国农村观察,2017(1):52-66.
- [15] 罗伯特·米歇尔斯.寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学[M].任军锋,译.天津:天津人民出版社,2003:325-342.
- [16] 贺雪峰.新乡土中国[M].修订版.北京:北京大学出版社,2013:25-29.
- [17] 陈柏峰.“有才无德”的村干部:悖论及原因[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2011(4):409-413.
- [18] 王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索,2015(2):56-63.
- [19] 李祖佩.“项目进村”过程中的混混进入[J].青年研究,2016(3):49-57.
- [20] 吴思红,李韬.村“两委”选举中派系贿选现象研究[J].政治学研究,2015(1):104-113.
- [21] 杜姣.村庄竞争性选举动员机制及治理后果研究——基于浙北D村的个案考查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(5):99-105.
- [22] 欧阳静.策略主义——桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011.
- [23] 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,2010.
- [24] 杨华.中国农村的“半工半耕”结构[J].农业经济问题,2015(9):19-32.
- [25] 吴毅.“双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”[J].开放时代,2001(12):114-117.
- [26] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016(3):167-191.
- [27] 陈锋.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[J].社会,2015(3):95-120.
- [28] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.
- [29] 徐勇,黄辉祥.目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案[J].学海,2002(1):10-15.
- [30] 欧阳静.村级组织的官僚化及其逻辑[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010(4):15-20.

(责任编辑:刘少雷)