项目下乡后村庄秩序的再审视

邓泉洋,费梅苹

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

摘　要　项目下乡过程中的资源输入和规则引导,重构了村庄内部的治理秩序。资源和规则下乡之后改变了村庄权力的运作逻辑以及公共资源的分配规则,构建起了村庄内部的"权力-利益网络"。村干部稳定的周期性选任、利益分配的圈子化和项目运作的封闭化是村庄内部"权力-利益网络"的外在特征。信息分享构建起的关系网络,利益让渡推动的秩序运转,责任形式化形成的自主秩序等催生了村庄内部的新秩序。项目下乡推动村庄发展的制度设计,同时形塑了村庄内部社会秩序。

关键词　项目下乡;"权力-利益网络";村庄秩序;精英群体

中图分类号:C 91　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1008-3456(2020)05-0100-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.05.011

乡村振兴战略提出的"产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕"的二十字方针是新时代乡村工作的重点,其中,治理有效是乡村治理研究领域的重要着力点,如何在项目资源下乡的背景下,构建"善治"的村庄秩序,并形成有效治理仍需更进一步的研究。当前国家对农村的政策从汲取型转向输入型,通过项目制的形式实现国家资源向乡村流动[1]。为了保障下乡资源的有效性,伴随项目下乡还有相应的规则[2]。资源和规则双重要素下乡冲击了村庄原有的秩序,村庄内部的秩序结构也因此而发生了改变。

由项目下乡带来乡村社会治理秩序改变的研究主要分为三类。第一类研究认为,项目制是国家治理体制的改变,转变了国家的治理技术[3],由此改变了国家各个层级地方政府之间的权力关系和结构秩序[4],以及科层制治理规则,形成了"科层为体、项目为用"的运作机制[5]。第二类是从国家与农村之间的关系切入,讨论项目资源对基层社会的动员[6]、基层社会政权的运作逻辑[7]、政府和农民之间的关系[8]等方面的影响,以及在此基础上探究项目落地的"最后一公里"困境[9]。资源下乡的选择性输入也会造成"村富村穷"的村庄分化[10],使得村庄的治理目标异化等问题[11]。第三类是从项目进村后对村庄治理产生的影响,主要研究有项目下乡之后村庄治理主体的改变[12],项目下乡之后村庄内部形成的分利秩序[13],以及由于项目实践中资源增多,导致村庄内部治理陷入困境[14],项目资源的精英俘获,在村庄内形成了资源分配的私人性网络,造成村庄社会治理格局去公共性和村级权力的合法性危机[15]。基层精英群体形成稳定的利益分配结构,主导着村庄的项目运作,与项目要实现的国家自主性意志之间形成了冲突,使得基层政府组织与农民的权利义务双向权衡关系变为了利益共同分割的关系[16]。项目下乡要求治理主体发生改变,推动了村庄代理人的变化,带来精英俘获下的村庄权力结构固化和村庄治理结构变迁[17]。

上述研究从项目制制度本身的特性,分析了项目制制度实践中层级政府间的权力关系状况,对基层社会治理的主体要求、规则转变和治理结果的影响都有深入的研究。但是上述研究均单线分析资源或规则对村庄治理的影响,缺乏双向整体性视角来研究村庄内部的权力关系格局变化。换言之,项目下乡后,资源和规则的双向输入会造成村庄治理秩序的转变,以及在此基础上村庄权力利益关系格

收稿日期:2020-03-16
基金项目:国家社会科学基金项目"中国社会工作本土化理论与实践模式研究"(18BSH153)。
作者简介:邓泉洋(1991-),男,博士研究生;研究方向:司法社会工作及基层社会治理。

局的变化却缺乏深入研究。据此,本文借助“权力-利益网络”的分析框架,研究项目下乡后村庄内部权力关系结构的变化及其生成“权力-利益网络”的逻辑,并对项目下乡背景下村庄秩序的新内涵做出探讨。

本文以笔者在浙西南 G 村为期 20 天调研的经验材料为基础。G 村位于浙江省西南山区,全村平均海拔 800 余米,村内现有农户 359 户,1 015 人,年人均收入 9 800 元。由于地理位置特殊,G 村以山林和竹林作为主要经济收入来源。近些年来毛竹价格下跌,村内的年轻人大多外出务工。村庄目前由政府确定的项目主要有水利渠道修葺、竹山道硬化、高标准农田建设等;由工商资本下乡确定的项目主要有四季豆种植、名优桃、越野 E 项目等。这些项目下乡后会带来土地征收、土地流转等问题,会增加村庄内部的治理任务;另一方面,项目落地过程中的建设、维护和发展等也会给村民们提供雇工就业的机会。

一、村庄秩序中的“权力-利益网络”

1.村庄权力与治理主体变迁

村庄治理主体的变迁反映了村庄内部权力关系的变化,村庄权力的运作逻辑表征了村庄治理事务及治理要求的变化。当前,村庄权力有正式权力和非正式权力,正式权力源于官僚体制的行政赋权,即村干部作为乡镇政府“代理人”所拥有的权力。体制赋予的权力主要是保障国家的政策能够得到有效的贯彻落实和保证向村庄内部输入的资源能够得到有效的利用,并把农民的诉求及时向上反映和报告。非正式权力源于村庄内部的赋权,受村庄社会结构和地方文化的影响,非正式权力既有村干部作为“当家人”的权力,也有其作为村庄内部社会精英所拥有的权力。村干部与村庄内部其他精英群体之间关系形塑村庄内部的治理格局。村庄内部精英群体的权力源于其个人的德性、修养和声望,或者经济实力对村庄建设和发展产生的重要影响等。如果村干部与村庄精英群体之间的关系融洽,则能够使得国家的政策和相关任务能够顺利落地,以及妥善解决村庄内部的问题。如果村干部和村庄精英群体之间的关系紧张,则会出现政策难以执行、村庄内部形成派性斗争等问题。

传统社会中,乡村社会是费孝通所言的“皇权不下县”的自我治理模式,强调的是乡村社会的高度自治,从治理主体的角度确立了基层社会“士绅政治”的治理模式。后续研究在此基础上概括出了“经营体制”“皇权-士绅-民众”等分析框架[18],以此来透视国家与农村关系的变化,并研究在治理过程中的不同样态。村干部作为村庄与乡镇之间的中介点[19],具有双重功能。从村干部的角色定位可以分析乡村关系、国家与农民的关系等问题,从而也就可以剖析基层社会的运转秩序。村干部的角色具有三重属性,即村干部担当的乡镇的“代理人”、村庄的“当家人”和家庭的“代表人”[20]。村干部的角色在不同时期、不同区域内呈现出不同的样态,说明了村庄治理在不同时期的治理偏向[21]。村干部在实践中的多重角色与具体的治理事务有关。由此,在处理不同的治理事务时,村干部的身份偏好不同,便会采取不同的治理策略。

从村庄内部的权力关系属性,以及新时期下村庄权力运作要求的变化,可以看到以村干部为治理主体的身份和角色,以及在治理中所运用的策略也发生了变化。换言之,村庄治理主体的特性随着村庄治理任务的变化而变化,由项目下乡带来的公共资源落实的目标任务,则对治理主体的要求会发生改变。

2.资源下乡与治理规则变革

资源是村庄发展不可或缺的要素。资源可以分为内生性资源和外生性资源,内生性资源与村庄自然地理位置有关,外生性资源则是国家或者其他力量向村庄输入的资源。外部力量输入资源的动力一方面与国家的政策有关,一方面与村庄的可发展空间有关。内生性资源与全体村民都相关,资源是集体的,具有公共性,所有的公共资源调度需要组织村民们来共同协商。

资源下乡背景下,下乡资源的特性需要类型化分析。当前,主要有国家资源和工商企业资源下乡。国家资源下乡主要服务于村庄的公共基础设施建设,惠及全体村民。国家资源通过行政体系自上而下的输入是为了实现国家提升村庄公共福利水平和推动公共基础设施发展。工商企业下乡的资

源则有另一套逻辑,工商企业对接的也是乡镇及县级政府,通过县级和乡镇政府的推荐和引导,实现资源入村。工商企业资源下乡的逻辑是为了实现盈利,所以在村庄内部的运作,极容易与村庄的精英人物形成联盟,实现合谋。从资源下乡的过程来看,无论是国家资源还是工商企业资源下乡,在资源进村之后,公共意志的实现和资本的盈利都需要与村庄的精英打交道。

村庄精英在村庄内部运作资源需要以权力为媒介,治理规则是对治理权力约束的工具。资源下乡后在村庄内部的运作由于缺乏完全正式的规则约束,在特定的时期曾被村庄的特定阶层攫取,造成了村庄治理的混乱[22]。因此,为了资源下乡运作的规范化,伴随资源下乡的规则和治理机制都会产生变化。乡镇对于村庄权力的约束主要体现在项目实施的进度和质量上,会对村干部进行监督管理。但在村庄全面发展的导向下,对村干部监督管理的考核具有较大的弹性空间,使得村干部具有较大的自主性。村干部在资源下乡后通过对权力的自主运作,以及其自身在村庄内部的权威和关系网络处理村庄内部的相关事务,保证资源下乡的有效性,以此获得乡镇政府等上级领导的认可。因此,乡镇赋予村干部的权力成为一种资源,使其对项目的介入具有合法性,村干部也能够及时了解和俘获项目的相关信息。在既有的制度要求下,村干部不能直接参与到村庄项目的运作中,也不可能自己投入资本建设村庄。国家和工商企业的资源下乡之后,村庄精英会对项目资源进行把持,从中实现对下乡资源的部分攫取,形成村庄内部的分利秩序,构建起基于利益分配的村庄内部权力格局。村庄精英在资源运作的过程中,会考虑到权力和资源的双重要素作用,从功能性和表达性需要上来确定自己的行为动机,并通过理性计算实现对利益的有序有效分配[23]。

资源下乡之后治理任务的改变,决定着乡村关系的基本样态。乡与村之间的关系将会因项目在村庄内部的有效落地而形成新的格局。乡镇政府既要给予村干部充分的便利,使其能够推动和保障项目顺利落地;同时又要避免村干部有过度的自主权力,防止村干部过于自利而导致项目资源被村干部及村庄精英俘获。项目下乡之后而引发新的治理问题,将会促成村庄构建新的治理规则解决问题。因而,资源下乡之后治理任务的变化及乡村之间的关系变化,改变了村庄的治理规则。

3.**村庄权力与利益的交互作用**

村庄权力格局的变化和治理主体的关系变迁,以及资源下乡后的治理规则改变,在村庄内部形成了新的治理秩序。从权力和资源等要素的角度来分析村庄的社会关系网络,对理解村庄社会秩序具有启示意义。从村庄社会结构中的要素来分析村庄内的秩序,其中较具有代表性的研究是杜赞奇提出的“权力-文化网络”,这一分析概念对基层社会秩序的描绘深刻而具体[24]。但随着基层社会结构的变化,外部力量的介入和城镇化进程的加快,“权力-文化网络”逐步转变为一种“权力-利益网络”[25]。“权力-利益网络”可以从两个层面去理解:一是权力的运用是基于经济利益的理性计算,这背后表征的是村干部不再具有身份上的政治和文化意义,其行为动机均是从利益出发;二是村干部会打破血缘和地缘的关系,构建起私人性的关系网络,构建起村庄内部的主导性力量[26]。“权力-利益网络”由此也可以是对村庄内部社会秩序再理解的一个视角。

“权力-利益网络”的形成源于基层社会格局和治理规则的变化。有学者在费孝通提出“差序格局-伦理秩序”的基础上,综合了黄光国、金耀基等人的人际关系同心圆结构,提出了“工具性圈层格局-核心家庭本位”分析架构[27]。该分析框架将村庄社会结构的形成原因归结为利益关系的远近,并把核心家庭相对于公共道德伦理较为私的一面呈现出来,确立起新的村庄社会秩序。新的村庄社会秩序运转更加凸显利益要素的效用,强化了村庄内部利益网络的特征。项目下乡输入的资源会撬动村庄内部利益网络,与此同时,伴随项目下乡的规则实践需要嵌入到村庄内部结构中,村庄内部的“权力-利益网络”会产生新的变化。资源和规则下乡之后,乡村会形成基于社会权力[28]、人际互动[29]以及经济分利[30]等要素构建起来的村庄社会秩序。村庄社会秩序的运转效用便表现在政治诉求、人情文化和利益攫取等方面。随着村庄社会结构的变化,政治诉求和人情文化在村庄社会秩序运转结果中的表现逐步弱化,村庄社会秩序运转更加凸显权力和利益的互动[31]。

在实践中,权力和利益编织起来的网络影响了村庄各个主体的行动策略,包括农民利益表达的方式和价值观念,以及抗争的“合法性困境”。“权力-利益网络”格局的形成,左右了村干部解决问题的

思维,改变了村庄内部的治理准则等[32]。权力通过利益调度而得以体现,进而塑造了村庄的内部规则。利益的密集程度、来源和类型影响着村庄权力的运作逻辑,决定了村庄资源的分配秩序,形塑了权力与利益的互动机制[33]。因此,可以借助村庄内部的“权力-利益网络”的外在表现特征,来进一步分析项目下乡后村庄内部治理秩序的新内涵。据此,形成本文的分析框架,如图 1 所示。

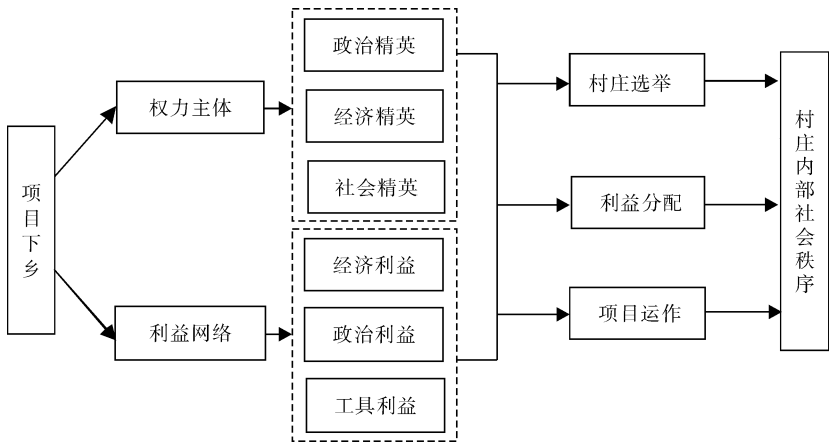

图 1　分析框架

资源是权力实现的媒介,项目下乡带来了资源和规则,改变了村庄权力的运作逻辑。村庄权力的双重面向以及经济维度的融入,可以把项目下乡过程中关联的权力主体分为政治、经济和社会等不同类型的精英。政治精英作为资源的监督者和管理者,掌握着更加全面的项目资源信息,对村庄内部的资源运作具有较大的话语权。在某种程度上而言,对下沉到村庄内部的资源扮演着分配者的角色。经济精英因其经济实力而拥有项目建设的生产工具,参与到项目的承包建设过程中,并从中获得较大的利益。社会精英在项目运作的过程中扮演的是协调者的角色,通过其自身的社会权威来协助政治精英和经济精英解决项目推进过程中与村民之间产生的矛盾纠纷。虽说村庄内生性权威逐渐衰微导致村庄社会精英的效用逐步弱化,不过其仍在关系网络中关键节点上,在特定的小圈子内具有较大的权威。由于社会精英在项目推进过程中具有协调作用,会成为政治精英和经济精英拉拢的对象,也会参与到项目的运作过程中,并从中获利。村庄精英在项目进村过程中有着各自的职责和期待,可通过三者在相应角色期待下的互动机制审视村庄内部的社会秩序。

与此同时,资源下乡丰富了村庄的利益网络,村庄的利益网络可以分为经济利益、政治利益和工具利益。经济利益体现在项目下乡之后带来的资源在承包和建设过程中,政治利益体现在村庄选举和对项目监督管理的责任中,工具利益体现在通过调动村庄内部的人情和面子来助力村庄内部治理中。不同属性的利益相互勾连,融入了项目进村的实施过程中。利益网络作为权力精英实现权力的平台,权力与利益之间的互动机制形塑了村庄治理的样态,主要表现在村庄选举、利益分配和项目运作等多个方面。

二、项目下乡后的村庄权力运作与利益分配

1.村庄选举的稳定化

村庄政治联盟形成表现为村两委主职干部的稳定化。浙江省在 2010 年出台的《浙江省村务监督委员会工作规程(试行)》(浙委办〔2010〕80 号)就开始推进村务监督委员会(以下简称村监委)工作,2017 年中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》(中办发〔2017〕67 号)明确了村监委在村级治理的地位、职责和人员构成等。由此村主职干部包括村支部书记、村委会主任和村监委会主任。监委会主任必须是支部委员,另有两名监委会成员,从村民中选举出来,但不与村委委员交叉。G 村村支部有书记 1 名,副书记 1 名和支委委员 1 名。村委会有村主任,副主任,2 名村委委员(必须包括 1 名妇女委员)。在“村财乡管”的制度要求下,村内财务开销报账必须由三位主

职干部同时签字才有效。“村三委”的制度设计在一定程度上规范了村干部的行为,避免了权力腐败的现象产生,但是复杂制度在实践中可能又会被简化[34]。对村干部约束的规则在基层实践中被简化之后,给予了村干部完成乡镇交付的任务之后的较大自主发挥空间。

村内主职干部在获得了自主发挥空间之后,在村庄内部事务上具有较大的自主运作空间,在村庄权力的更迭和交替中体现的较为明显。G村近十年来的主职干部人选一直较为稳定。村主任已经连续任职十余年了;现任的村支部书记是上一届的村监委主任,作为村支委委员已有近30年;村监委主任是上上届的村支部书记,一直是G村支委委员。G村选举村支部书记和村监委主任是同时进行,在村支委会内部选举时,村支委只会选举出三位支委委员,由乡里决定谁来担任支部书记、监委会主任和副书记。村庄内部为了保证村庄权力的稳固性,选举出的三位村委委员必定会是固定圈子内的成员,从而避免在乡里安排相应岗位人选时出现意外。村干部之间的稳定性源于村庄内部已经形成政治联盟,对圈子外的成员有较强的排斥性,对乡镇权力具有较强的抵抗性[35]。村三委主职干部的稳定,使得在村庄选举过程中较少出现派性斗争。乡镇外部力量的介入不会打断村庄内部的权力结构,反而会强化政治联盟的稳定性。村主职干部的人员选举固定的情形下,村庄权力也较为稳定,村庄内部在推进项目时就具有较强的执行力。所以G村近些年来已累计获得上级各类资助项目近千万元,且项目都能够得到有效的落实和推进,村干部在乡镇每年的考核中均名列前茅。

村干部人选在周期性选举中表现出的稳定化特征,表征了村庄权力结构的稳定。村庄权力结构的稳定增强了村庄应付外界力量干预的能力,对内实现了权力的垄断。村庄权力结构的稳定增强了村庄内部对资源的调度和对利益分配的能力,使得项目在村庄内能够得到有效的落实和推进。

2.**利益分配的圈子化**

村庄有了稳定权力结构之后,村庄内部的资源分配就具有较大的自主决策空间,且在分配资源时遇到的阻力会减小。在项目推进的过程中,政治精英与经济精英和社会精英通过利益让渡和权力的交换来实现合谋。虽说制度要求村干部个人不能参与到村庄内部的任何项目当中,是为了规避村干部“以权谋私”和村民的猜疑。既然村干部在前台不能出现,村干部便转向了后台。由于其所拥有的身份和权力,会获得及时全面的信息,在后台仍掌握着资源的分配规则,来实现对利益关系网络的控制。村干部将资源分配给社会精英,是为了借助社会精英的权威来强化自己的权威,实现利益的再生产。首先,政治精英和经济精英会通过利益让渡,借助社会精英权威力量来解决项目推进过程中所遇到矛盾纠纷等问题,替村干部分解责任、承担压力,降低经济精英的利益损失。G村的人民调解委员会的成员都是村庄内有声望的村民,也是获得项目下乡过程中雇工机会最多的人。项目实施过程中与村民之间产生的矛盾纠纷都通过他们予以解决。其次,在选举中也可以将社会精英吸纳到两委班子当中,赋予其村干部的身份,通过务工补贴的方式,给予社会精英一定的利益来减轻村集体的工作压力。G村村党支部副书记之前是村庄红白喜事的“话事人”,与村庄内的所有人关系都较为紧密,所以村里大小事务他都会参与,项目推进过程中遇到与村民产生纠纷等棘手的事情他都会及时干预。最后,项目中的工作机会有偏向的分配,使得社会精英能够获得额外的利益,获益的社会精英在选举和解决问题时会对当值村干部给予较大的支持。G村的计生员兼职网格员,工作任务比较轻松,一年能拿到一万多元。她之所以能够当选计生员(网格员),是因为她老公家族里有3位党员,在村支委会选举时会占到3票,村干部在选聘人员时就优先考虑了她。

村庄内部的经济精英只有参与到项目的建设过程中,才能从中获得利益分配的机会。经济精英参与到项目运作中不仅需要经济实力做支撑,还需要与村庄权力主体有联系做保障。前者是其是否具备参与项目建设的能力,后者是其是否能获得参与项目建设的机会。在G村,经济精英与政治精英之间关系紧密,且相互交叉。G村村委中一位委员因为家里有一台拖拉机,村内项目建设的运输工作基本上全由他承包。女性村委委员老公买了两台挖掘机,村内的竹山道修建项目全都由她老公承包。越野E项目激发了G村的旅游经济,原村委主任家里就办起了农家乐,每次旅游团都会被安排到他家吃饭住宿。在访谈过程中,村党支部副书记认为儿子在外打工还不如在家开拖拉机,他觉得这样挣的钱会更多,自己现在也有这样的话语权。

利益机会的分配体现了村庄权力的运作逻辑。政治精英、经济精英和社会精英在项目推进过程中利益的让渡和交换,表征着利益与村庄权力结构已经深深地融为一体,形成了较为稳定的圈层化结构。村庄权力结构对村庄资源和利益分配机会的把控,且借助利益分配的机会来调动其他精英来共同推进项目的落实,减轻了村干部的工作压力,降低了经济精英的利益损失和提高了社会精英的收入。政治精英、经济精英和社会精英基于利益让渡和权力交换所形成的圈子,提高了项目的落地效率,获得乡镇及上级政府的认可,为限制和阻碍外部力量参与项目运作提供了合理性。

3.**项目运作的封闭化**

正是村庄政治联盟的确立,以及村庄精英与村庄政治权力的结合,实现了对村庄权力和利益分配的垄断。政治联盟本身所具有的排他性在村庄的选举中可见一斑。利益同盟的形成是以利益为连接纽带的,具有事件性,不具有长效性。但在项目进村的实施过程中,村庄的权力与利益已经紧密结合起来了,构建起了村庄内部的“权力-利益网络”。这一网络表现出较强的排斥性,决定了项目在村庄内部落实的进度和资源利用的成效。项目下乡是惠及全体村民的,但是观察项目进村运作的整个过程,发现普通村民在此过程中被边缘化[36]。村民被边缘化一方面源于项目设计及实施过程中对村民的忽视,导致村民没有必要和无法参与到项目的运作过程中;另一方面源于村庄内部权力结构和利益格局所组织起来的网络具有非常大的排他性。

由项目带来的资源在 G 村通过“权力-利益网络”进行分配,且形成了村庄内部项目资源分配的垄断秩序。以村庄内部公共工程实施为例,村庄内的基础设施建设,运输和挖掘以及人工修理河道等事务,均由村庄内部有生产工具和生产技能的人员或者施工队伍承包,这些人员与村庄的副职干部之间紧密关联,如前文提到的 G 村的村委委员。其次,由项目衍生的不用花费很多成本且有稳定的收入保障的工作机会,均由与村庄权力主体有关联的村民获得。如 G 村引入工商资本下乡种植四季豆,其中四季豆栽种、维护和采摘等需要雇工的工作机会,都是与村干部有关系的村民,以及村庄内的社会精英及其家人获得。村内道路的日常看护和打扫则是由村支部副书记自己负责。

村庄生产工具和生产机会的垄断,实现了村庄在确定利益分配规则上的排他性,进一步强化了村庄“权力-利益”小圈子的合谋,巩固了精英联盟的地位。对于村庄内部的普通村民而言很难参与到项目的运作过程中而逐步地被边缘化。项目在村庄内部的落实和推进过程中,由于权力的交换和利益的让渡使得项目在精英联盟的圈子内部运作,呈现出封闭化的特征。

三、“权力—利益网络”下村庄内部秩序的再理解

“权力-利益网络”从本质上而言,仍是一种组织网络。从权力、利益两个外显变量来分析组织网络的基本特征,且权力、利益之间的互动关系形塑了村庄社会秩序。村庄社会秩序保障了农村社会结构要素之间平稳有序的互动,通常是由国家和社会的二元整合来实现的[37]。因此,村庄社会秩序具有外生性和内生性两个方面,外生性的秩序受政治制度等要素的影响,内生性秩序则与村庄的社会性质紧密相关,其中主要要素有村庄社会关联、农民行动单位和村庄价值生产能力等[38]。村庄内部的社会秩序与村庄内部社会结构的要素紧密关联。项目下乡的过程中资源和规则等要素向乡村注入,改变了村庄社会治理主体和治理规则,也改变了村庄内部的运转秩序。村庄内部秩序改变不仅受村庄内部的各个要素变化的影响,村庄结构中的要素互动机制也会对村庄内部社会秩序产生影响[39]。由此,在村庄内部“权力-利益网络”的运转逻辑下,理解项目下乡过程中的信息分享机制、利益分配原则以及责任落实过程等方面,重新审视村庄内部社会秩序的内涵及特征。

1.**信息分享构建关系网络**

项目下乡过程中“委托-代理”的关系主要表现为项目发包方和项目承包方。村干部作为项目落地的属地责任人,以“代理人”的身份获得项目进村的详细信息。虽说按照相关规定村干部不能参与到项目的承包和实施当中,但是项目进村后,将相关的消息分享给村庄内部相应的精英群体,实现信息共享,构建起村庄内部基于项目下乡信息共享的网络联盟。项目下乡的信息主要在村庄内部的精英之间进行共享,把普通村民等都排除在外。

信息是社会组织网络中的重要因素,影响着组织的决策和行动。国家政策和资源输入等消息都是通过自上而下的行政体系来单线传导的,有关项目和政策的消息,传达到村里均是通过村干部,项目监督要求和考核标准村干部也都知悉。因而村干部相较于村庄内部的其他人而言能够更早、更准确地获得相关信息,从而能够实现对消息的垄断以及有选择性地分享。村庄内部的精英想要参与项目便会与村干部之间形成联盟,消息因此就仅限于在联盟内共享,项目的运作和实施便可以由指定的人员来负责。

国家政策和资源自上而下的输入农村,从制度设计本身而言,缺乏与基层自下而上的诉求相呼应的过程。项目因此与村庄内大多数村民的联系并不紧密,大多数村民对项目建设并不关心,对诸如此类的信息也不太敏感,只有当政策和资源与自己的利益有所关联时,村民才会有所了解。正是因为大多数村民处于沉默的状态,给予了村庄内部的精英联盟在主导村庄秩序时有较大的空间。因此,项目下乡的资源与大多数村民不直接相关,以及规则下乡是为了监督项目进度和指令,使得项目下乡与大多村民之间无涉,村民与村集体、国家之间的联系纽带也就显得松散。精英联盟基于信息获得和分享机制,强化了村庄内部权力结构,形塑了村庄的利益分配规则,由此也就改变了村庄内部的运作秩序。以村干部身份角色优势为主导的信息获得机制,以及精英联盟内部的分享机制构建起的关系网络,成了村庄内部社会秩序的运转平台。

2.**利益让渡推动秩序运转**

在村干部不能参与到项目运作的制度要求下,村干部需要与其他群体构建起合作机制,实现对公共资源的俘获。那么,利益让渡则成为合作机制构建的基础。从外在的表现形式来看,村干部不参与项目的招投标,只在项目实施过程中负责项目的进程以及工程的质量监督,但在项目的具体运作过程中,项目中的工作机会和资源分配仍由其主导。在项目实施过程中,村干部承担着解决项目推进过程中遇到的问题和保证项目按时保量完工的责任。那么,村干部就会挑选与自己关系紧密,有能力的人来承担项目,与自己形成合力来推进项目的落实,从而减轻自己的工作压力。

项目资源进村之后的调度权,由村庄内部的经济精英把控,经济精英的利益让渡是为了获得政治精英的权力及社会精英的权威支持,使其能够参与项目运作,并获得赢利的机会。资源下乡的市场化运作机制在乡土社会中需要嵌入到本地的社会结构之间,与乡村社会的利益分配规则形成互动。换言之,项目的推进和实施在保证质量和工期的前提下,需要与村庄内的生产能力相融合。经济精英参与项目运作,调处项目实施过程中所遇到的矛盾,顺利完成项目,需要村庄内的其他精英群体的支持,需要村庄内部的精英联盟形成合力。经济精英和社会精英对政治精英提供选举上的支持,政治精英和经济精英对社会精英提供稳定有保障的雇工就业机会,政治精英和社会精英为经济精英项目承包和解决项目推进中的矛盾化解提供支持。精英群体内部之间的相互支持源于精英联盟之间可以实现利益让渡。

利益让渡是“权力-利益网络”构建起来的新村庄社会秩序有效运转的动力。利益获得作为“权力-利益网络”中各个主体行动的动机,也是主体之间实现有效互动的媒介。利益让渡虽具有事件性,但是在村庄内部的权力和权威加持之下,可以保障网络中各个主体之间的联结纽带不会断裂,保证了既有的村庄社会秩序得以长效运转,维护组织网络内部的利益;对外保持着排斥性,实现对村庄内的权力和利益的垄断,形塑了村庄内部的新秩序。

3.**责任形式化的自主秩序**

“责任-利益”纽带是在目标责任体制的行政架构内部确定的组织关系[40],在此概念基础上,有学者提出了“连带式制衡”的基层权力运作机制[41]。乡村关系随着政策和资源的变化而变化。村庄内部的政治精英在资源下乡的背景下,可操作的自主空间越来越大,村干部在职业化的进程中也逐步地被行政化,所以村庄与乡镇之间的责任强化了,强调了村庄权力向外的效用。与此同时,项目下乡贯彻的是自上而下的政策意志,缺少了自下而上的诉求回应机制,因而项目运作与绝大多数村民之间的关系从形式上来说是薄弱的。国家与农民在项目制的实践过程中是分割的,在基层则体现为乡镇政府与农民之间的互动是松散的。松散的互动关系使得乡镇政府治理的主体为村干部,从而削弱了村

庄自治秩序的生成基础,村庄内部的秩序生成依附于项目资源的流动及其产生的治理效果。

村庄内部的“权力-利益网络”具有较强的排斥性,村庄内部秩序相对稳定,实现了对村庄其他精英权力的吸纳。村庄内部的权力实践在资源下乡的背景下,村庄内部有能力的精英形成的共同体增加了村庄的凝聚力,使得村庄与乡镇之间的关系变得更为特殊。基于情理、利益的“连带式制衡”在一定程度上被弱化。村干部职业化之后,村干部需要依据乡镇的绩效考核标准来完成相应的工作,但是这些考核只是形式上的,考核的弹性空间较大,所以村庄和乡镇之间的关系纽带相对而言仍较为松散。在村庄发展的过程中,村庄内较为关注的仍是村庄对资源的吸纳能力,为村庄的建设发展提供支持;而乡镇考虑的是村庄对下乡的资源消化能力,获得更多项目的支持,为项目争取更多的资源并为乡镇在县里的绩效考核加分。在为了获得更多的项目时,乡村之间也形成了利益一致的共同体,所以乡镇对下乡的资源给予村庄内部较大的运作自主权,为村庄内部精英之间形成利益合谋的共同体提供了空间。

项目下乡的监督和考核的责任形式化的发展,为基层落实项目提供较大的自主空间,给予了村庄治理主体参与项目建设的意愿和动力。乡村之间的合谋弱化了项目的责任考核机制,为村庄内部吸纳其他精英参与项目运作提供了空间,也为村庄内部的权力结构稳定和利益分配等提供了契机,从而使得村庄内部社会秩序在权力和利益的双重作用下表现出了稳定化、圈子化等特征。

四、余　论

资源下乡的政策以及乡村社会的变迁相互形塑的“权力-利益网络”,使得村庄内部的精英群体有动力、有意愿吸纳更多外来的资源,从而提升了基层社会治理资源的有效性。但“权力-利益网络”的构建并没有形成村庄内部有效治理秩序,它只是动员了村庄内的精英群体,并将村庄内部的大多数村民排除在网络之外,形成了村庄内部的“寡头式治理”[42]。在此背景下形成的稳定、固化的村庄内部社会秩序便会失灵,造成村庄权力的合法性危机。项目下乡输入的资源和规则是为了推动村庄本身的建设和发展,激活村庄内部的治理活力,但并非是为了构建基于权力和利益交互而成的封闭固化的村庄秩序。村庄内部社会秩序的构建不应过度强调资源和规则的效用,而应在村庄内部的资源和权力及国家对村庄注入的权力和资源的运作中寻找平衡,一方面要调动村庄内部的治理资源和项目资源的有效对接,并激活村庄治理主体的活力,提升资源利用的有效性;另一方面要通过项目资源在村庄推进过程中的治理事项提升基层社会治理能力,促成规范有效的村庄内部社会秩序。

参　考　文　献

[1] 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):54-70.
[2] 贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J]社会科学,2019(4):64-70.
[3] 渠敬东,周飞舟,应星.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,2009(6):104-127.
[4] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]中国社会科学,2011(4):126-148.
[5] 史普原.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J]社会,2015(5):25-59.
[6] 陈家建.项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]中国社会科学,2013(2):64-79.
[7] 付伟,焦长权.“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府[J]社会学研究,2015(2):98-123.
[8] 桂华.新时代我国“三农”政策中的十对辩证关系——乡村发展的战略与策略[J]北京工业大学学报(社会科学版),2019(6):1-20.
[9] 王海娟.项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J]华中农业大学学报(社会科学版),2015(4):62-67.
[10] 叶敏,李宽.资源下乡、项目制与村庄间分化[J]甘肃行政学院学报,2014(2):14-21.
[11] 袁明宝.“去自治化”:项目下乡背景下村民自治的理想表达与现实困境[J]江西行政学院学报,2015(3):68-73.
[12] 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.
[13] 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.
[14] 黄政,黄家亮.项目下乡、利益纠纷与基层治理困境[J]社会建设,2018(4):69-76.
[15] 周娟.从技术到治理:项目制路径下农业技术推广项目的实践困境及风险研究[J]中共福建省委党校学报,2019(5):140-147.

[16] 李祖佩.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J]政治学研究,2015(5):111-122.
[17] 谭诗赞.乡村振兴进程中的分利秩序挑战与治理路径[J]探索,2018(3):155-162.
[18] 申静,陈静.村庄的"弱监护人":对村干部角色的大众视角分析——以鲁南地区农村实地调查为例[J]中国农村观察,2001(5):53-61.
[19] 王思斌.村干部的边际地位与行为分析[J]社会学研究,1991(5):46-51.
[20] 杨善华.家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架[J]社会学研究,2000(3):101-108.
[21] 付英.村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J]清华大学学报(哲学社会科学版),2014(3):154-163.
[22] 黄宗智,龚为纲,高原."项目制"的运作机制和效果是"合理化"吗?[J]开放时代,2014(5):143-159.
[23] 胡业方.村干部"名"与"实"的历时性嬗变——基于浙江赵村的实地调查[J]华中农业大学学报,2018(1):99-105.
[24] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900-1942的华北农村[M]王福明,译.江苏:江苏人民出版社,2010:21-23.
[25] 郑永君,张大维.社会转型中的乡村治理:从权力的文化网络到权力的利益网络[J]学习与实践,2015(2):91-98.
[26] 孙新华."项目进村"的私人化运作与村庄建设困境——基于湘中英村的经验[J]现代城市研究,2016(10):16-21.
[27] 谭同学.当代中国乡村社会结合中的工具性圈层格局——基于桥村田野经验的分析[J]开放时代,2009(8):114-129.
[28] 杜鹏.项目造"点"与村庄精英更替——以广西陈村为例[J]华中农业大学学报,2016(1):91-100.
[29] 赵晓峰.公私观念与传统中国农民的行为逻辑[J]华中科技大学学报,2012(3):106-112.
[30] 孙敏,田孟.从"自利"到"自制":村级治理规避"分利秩序"的机制分析——以上海市若干近郊村为考察对象[J]西南大学学报(社会科学版),2017(1):5-14.
[31] 刘建,吴理财.情景化博弈:农村土地流转的行动策略与分利秩序——基于赣南G村的案例分析[J]江西财经大学学报,2018(4):94-102.
[32] 吴毅."权力—利益的结构之网"与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J]社会学研究,2007(5):21-45.
[33] 陈义媛.国家资源输入的内卷化现象分析——基于成都市村公资金的"行政吸纳自治"[J]北京工业大学学报(社会科学版),2020(1):34-40.
[34] 田先红.治理基层中国[M]北京:社会科学文献出版社,2012:74-75.
[35] 唐京华.村干部选举"共谋"行为及其对村庄治理的影响——基于山东省S村换届选举的调查[J]中国农村观察,2019(3):97-108.
[36] 刘成良."项目进村"实践效果差异性的乡土逻辑[J]华南农业大学学报,2015(3):50-59.
[37] 贺雪峰,仝志辉.论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J]中国社会科学,2002(3):124-134.
[38] 刘岳,陈柏峰.乡村"混混"对村庄秩序的影响——两湖平原与湘南农村的比较[J]当代世界与社会主义,2010(2):174-178.
[39] 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.
[40] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]社会学研究,2009(2):61-92.
[41] 陈锋.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J]社会,2012(1):104-125.
[42] 王黎.寡头治村:村级民主治理的异化[J]华南农业大学学报(社会科学版),2019(6):121-129.

(责任编辑:金会平)