

“能人治村”与经营村庄

——乡村振兴背景下村干部行为研究

崔盼盼 桂 华

【摘 要】“能人治村”已经成为中西部资源匮乏型地区的普遍现象。村庄调研发现,能人村干部的治村行为呈现出资源运作公司化、事务处理偏向化、干部关系团队化以及干群关系圈层化的特点,且上述特点均服务于能人村干部的村庄经营行为。部门资源倾斜和乡镇资源集中为能人村干部提供了资源支持,村民项目诉求和发展需求的满足为能人村干部提供了村庄治理的政治合法性,能人经营村庄的权力基础得以建构。“能人治村”引发村级治理的巨大转变,能人的经营行为引发治村目标脱嵌于村庄需求,导致村庄治理陷入发展主义陷阱,村治主体的治理权威“悬浮”于村庄之上,并进一步形塑出经营性村级治理的形态。为了进一步规范中西部地区的“能人治村”,需加强规范输入与制度建设,提升村庄治理的规范化和制度化水平,同时要践行群众路线,提升村庄治理的公共性。

【关键词】乡村振兴;基层治理;能人治村;经营村庄

【作者简介】崔盼盼(1992-),女,湖北十堰人,武汉大学社会学院博士生,主要从事农村社会学、基层治理研究;桂华(1985-),男,河南信阳人,社会学博士,武汉大学社会学院教授、博士生导师,主要从事基层治理、政治社会学研究(湖北 武汉 430072)。

【原文出处】《地方治理研究》(南昌),2022.4.64~76,79

一、问题提出和文献回顾

党的十九大确立了乡村振兴战略,推进乡村振兴,关键举措之一是推动乡村组织振兴。农村基层党组织书记是乡村组织振兴和村庄发展最直接的组织者和执行者,也是村庄重要的治理主体之一。选好村党支部带头人,是强化基层组织和推进乡村振兴的基础性工作。然而,在国家大力推进乡村振兴的同时,广大中西部农村地区却面临着农村精英流失和村治主体缺位的问题。强化乡村振兴的人才支撑、打造乡村振兴的人才基础、增强基层组织的治理能力,对缓解基层治理困境、推进乡村振兴具有重要的现实意义。在此背景下,一些地区的基层政府纷纷鼓励村庄外出的经济精英返乡,积极推动能人担任村干部,以推动基层党组织建设和乡村组织振兴,“能人治村”逐渐发展成为乡村社会和基层治理的普遍现象。

村干部是村庄治理的重要主体之一,极大影响

着村庄发展的未来走向。学术界围绕村治主体展开了丰富的研究,相关研究既有从宏观层面展开村治主体变迁的研究,也有从微观层面深入到具体的社会背景下分析特定的村治主体与村庄治理的关系。本文关注到了乡村振兴背景下中西部农业型村庄出现的“能人治村”现象,尝试从侧面剖析乡村振兴中的村庄治理样态。关于“能人治村”的既有研究成果丰厚。基于文献梳理可以发现,学界关注了不同时代背景下的“能人治村”现象,其中包括20世纪八九十年代的经济能人治村^[1]、后税费时代资源下乡背景下的能人(富人)治村^[2],以及党的十八大以来规则下乡背景下的富人治村^[3]。20世纪80年代出现并逐渐扩大的“经济能人治村”现象主要集中在非农经济相对发达的农村地区,学术界通常将这种类型的“能人治村”化约为“富人治村”^[4],其中,国家权力收缩、村庄社会分化、民主选举制度以及村庄派性竞争等是理解这一时期“能人治村”兴起的重要因素^[5]。后税

费时期,国家在不断向村庄输入资源的同时,也对乡村社会的发展速度提出了更高的要求。面对自上而下的发展压力,地方政府主动引导地方社会中的经济社会能人登上村庄政治舞台,“能人(富人)治村”现象开始从东部发达地区向中西部农业型地区扩展^[6]。项目进村、地方政府自主性、村庄发展诉求以及村庄利益空间等是理解这一时期“能人治村”的关键变量^[7]。党的十八大以来,为了规范基层权力运转,国家不断向村庄输入公共规则,外部规则的嵌入改变了村庄治理的运转环境,村治主体的行为也开始受到制度的约束^[8],富人治村的发展方向和治村逻辑开始发生转变,表现为富人治村开始由不规范治理转向规范化治理,基层社会逐渐形成相对稳定的治理格局^[9]。

本文聚焦于党的十八大以来,尤其是乡村振兴战略确立后,中西部农业型地区普遍出现的“能人治村”现象。针对此现象,学术界首先对其内涵进行了界定,相较于“富人治村”和“中农治村”,“能人治村”出现在特定的时空背景下。从空间上看,“能人治村”出现在中西部资源相对匮乏的农业型村庄;从时间上看,在乡村振兴战略确立之后更多的能人开始登上村庄政治舞台,在这一特定的历史条件下,能人村干部也开始呈现出发展性、社会性和行政性的多重样态^[10]。学界从以下三方面围绕中西部地区的“能人治村”现象展开了深入研究。一是中西部地区“能人治村”产生的结构性背景。相关研究指出,中西部基层政权组织受到强发展导向、发展诉求与弱发展能力的多重挤压,积极倡导和支持能人进村担任村干部,以应对发展压力。二是能人担任村干部的动力来源。能人回村担任村干部也有其价值需求和利益追求,一方面,拥有丰富经济资源的能人,希望通过担任村干部在村庄中获得社会声望,实现个体生存价值和社会价值的统一;另一方面,担任村干部可以使其在运作项目过程中获得工程建设收益、土地增值收益等经济利益。三是能人治村带来的社会政治后果。能人村干部在带领村庄发展的同时,也给村庄带来了诸多消极影响,其中包括控制村级组织攫取公共利益、村级债务的形成和累积以及村庄之间的分化加剧等^[11]。

既有文献丰富了我们对于“能人治村”的理解,但也存在以下不足。首先,既有研究在一定程度上回

答了新的社会背景下中西部农业型地区“谁在治村”的问题,但对于能人在当选村干部后如何治理村庄和维护村庄的治理秩序,以及“能人治村”背景下中西部地区基层治理变迁过程中展现出的内在逻辑等问题未能给予足够关注。“能人治村”是把握新时期中西部地区村治主体变迁和村级治理转型的重要视角,从关注“谁在治村”到深入分析“如何治村”,有助于提升既有研究的深度与广度,增强对当前基层治理转型逻辑的深入把握。其次,在项目进村的背景下,资源变量已成为影响我国当前中西部农村基层治理和乡村发展的重要因素,项目进村重塑了不同层级治理主体的行动逻辑^[12],村庄社会对项目进村的回应是其中的重要组成部分。关于项目进村与基层治理逻辑的既有研究主要集中于国家部门^[13]和乡镇政府^[14]等宏观治理主体,这使学术界有意无意地忽视甚至低估了村庄当家人即村干部在项目落地过程中的行为逻辑。沿着“项目下乡如何影响基层社会秩序”的命题,本文集中关注能人村干部在项目进村背景下的治村行为,将村级治理主体的变迁纳入项目进村与村庄治理秩序的分析结构中,进而拓展相关研究的分析视角。研究发现,在项目大规模进村的背景下,能人村干部在积极推动村庄建设、发展的同时,其经营面相日益凸显,在此过程中,经营性村治逻辑得以彰显,并逐渐取代过去维持型的村庄治理样态,成为中西部部分农业型村庄的主导型村治模式。

基于此,本文聚焦于中西部资源匮乏型地区的村庄治理,分析中西部地区的能人如何治村、“能人治村”的权力基础以及“能人治村”对基层治理的影响,在此基础上反思中西部地区村庄治理变迁的方向与定位。本文的经验材料来自笔者及研究团队于2021年7月在西部某省L县S镇为期20天的驻村调研,调研采取深度个案访谈、参与式观察等方式,选择S镇的C村、D村和F村进行重点调研。调研中对当地的县乡村干部、村庄精英和普通农民等进行了深度访谈,获得了较为丰富的田野资料。其中,C村户籍人口2329人,D村户籍人口2764人,F村户籍人口1866人。三个村的村干部都有在县城及乡镇经商或开办工厂的经历,在地方社会具有一定的经济实力和社会活动能力,属于村庄中的能人,三个村庄的治理样态都可以归为“能人治村”。在乡村振兴的背

景下,L县最近几年大力推进美丽乡村建设和产业发展,大量项目资金输入村庄。这些项目资金既包括常规性的小项目(如农林水等项目),也包括跨层级、发展性的大项目(如省级和市级的乡村振兴示范项目、美丽乡村建设项目、乡村旅游示范项目等),其资源体量大,少则几百万元,多则上千万元。从项目进村的具体实践来看,当地的县乡政府存在明显的“集中资源、打造亮点”的工作思路。其中,D村在早期发展较快,后期则遭遇发展瓶颈;F村是当地正在重点打造的亮点村;C村的发展势头迅猛,大有赶超F村的趋势。可见,三个村处于不同的发展阶段,为我们观察中西部地区能人引导下的村庄发展提供了鲜活多样的经验样本,也有助于我们理解资源下乡背景下中西部地区“能人治村”所呈现的丰富样态。

二、经营村庄:能人村干部的治村行为

农村税费改革以来,学界针对不同的村治主体展开了丰富的研究,其中包括“富人治村”“老好人治村”和“中农治村”,不同类型的村治主体展现出差异化的治村逻辑。在东部发达地区“富人治村”的实践中,依托个人超强的经济资源,富人村干部利用自己的私人资源树立其在村庄公共事务中的权威。由于富人的经济来源和社会关系不在村庄内,呈现出“脱嵌”于村庄的状态,他们更加关注自己的经济收益和社会报酬,并在村庄中建立起“权力的利益网络”,形成了与公共治理相悖的“私人治理”格局^[15]。在“老好人治村”实践中,由于治理资源匮乏、村庄治权弱化和村干部利益萎缩,“老好人村干部”采取了“不得罪人”的治村逻辑,消极应对村庄治理事务,其治村重心在于维系村庄内外的社会关系进而保住自己的职位,由此导致村庄治理呈现出“底线治理”的样态^[16]。与“富人治村”和“老好人治村”不同,中农利益在村、关系在村,有维系村庄秩序的动力和能力。中农能够积极回应村民的生产生活需求,化解村庄矛盾,中农参与村庄治理有效维系了村庄社会秩序,并在联结国家与农民的关系中发挥了重要作用,使积极稳定的村庄治理格局得以形成^[17]。

可见,村干部如何治理村庄既与村治主体的个体特质有关,也与国家治理体制和基层治理环境密切相关。伴随着国家战略的重新定位和乡村治理情景的转变,当前的中西部农业型地区的“能人治村”存在不同于上述村治主体的治村逻辑。在项目进村

和乡村振兴的背景下,能人村干部经营村庄的面向日益凸显。能人村干部经营村庄是指能人将经济运作中的经营理念引入到村庄治理领域,并以经营村庄为村庄治理的核心理念^[18]。能人村干部的经营行为指向村庄既有的治理资源,尤其是国家输入的项目资源,其经营行为强调基层治理主体的自主性。在经营的导向下,能人村干部在村庄资源利用、村级事务处理、干部关系建构和干群关系维系等方面呈现出策略性行为,目标是更好地经营村庄。具体而言,“能人治村”逻辑主要表现为以下几方面。

(一)资源运作公司化

农村税费改革后,中西部农业型村庄主要借助国家资源输入实现村庄公共品供给,本文中L县的C村、D村和F村也不例外。最近几年,三个村的村干部都通过积极跑项目争取村庄建设资金,其中,以项目为主的流量资源成为能人村干部的主要经营对象。除了项目资源,能人村干部开始将目光转移到村集体现有的存量资源上,如盘活村庄土地资源等。在此过程中,村庄资源运作日益呈现出公司化的特点。具体来说,能人村干部运作项目和经营村庄资源主要体现在以下几种思维中。一是投资思维。能人村干部将企业的经营理念运用到项目运转当中,把政府的项目资源作为村庄发展的“第一桶金”,以投资的方式将公共财政资源运用到营利性项目上,以实现现有资源的增值和村庄经营性发展。如C村利用项目资金在村里建了一个饭店,再将饭店租赁给老板进行公司化经营。饭店成为村级固定资产,能人村干部期待资产增值,进而获得增值性收益。二是借力思维。能人村干部依靠自身的信誉、人脉资源和影响力,引入第三方资本进入村庄项目建设,实现村庄借力发展。如F村在建设村部大楼时,村书记便号召在外做生意的朋友前来垫资,村部大楼建成后,因无力偿还债务,村集体便将其中一部分空间免费交给垫资方运营,以填补债务。借力思维本质上是变相地将市场化运作逻辑引入村庄公共项目建设中,而这种资本化运作相对隐蔽,其中暗含着权力操作的具体机制和隐性规则,因而也具有更大的风险性。三是机遇意识。机遇意识意味着经营者能够在复杂的社会环境中捕捉发展机遇。能人村干部的机遇意识主要表现在积极与上级政府保持密切的往来,试图掌握最新的国家政策和政府信息,借

助各种机会申请项目资源,密集地运作项目,增加村庄发展所需资金。机遇意识的引入,使得能人村干部在村庄建设中行为激进,村庄建设目标远远超过了村庄发展能力和村庄实际需求。如D村于2018年申请美丽新农村建设项目,模拟城市街区,花费1000万元打造村庄主干道,村庄环境得到提升的同时却留下了巨额的资金缺口,1000万元的工程仅有200万元通过了验收,后期不得不多次通过申请其他项目进行资金填补。

在“能人治村”的背景下,村庄公共品供给逻辑发生了变化。能人村干部以企业思维运作公共财政项目,希望在短期内快速改变村庄面貌。企业的发展以经济利益为导向,遵循市场逻辑和资本逻辑等;而村庄建设是以公共利益为导向,遵循治理逻辑和公平逻辑等,通过财政资源的公共性分配,增进广大村民的福祉。项目的资本化运作使得公共财政资源被私人支配,项目资源的公共性也被弱化。

(二)事务处理偏向化

在中西部农业型村庄,村庄治理事务主要是针对村民与村级组织之间、村民之间的内生性事务展开,村干部的主要工作是处理村庄中的“小事”和“细事”。国家治理转型推动了村级治理事务性质的变化,当前中西部村庄治理事务主要有三种类型:一是村庄内部的治理性事务,如涉及村社成员生产生活中的纠纷调解等;二是行政性事务,包括政府职能部门自上而下下沉到村庄的各类事务,如低保户、残疾人走访等;三是发展性事务,如发展村集体经济、开展村庄建设等。中西部地区村庄治理事务的变化趋势是,村庄内部的治理性事务仍然广泛存在,行政性事务和发展性事务开始增多,并占据了村干部越来越多的时间。

村庄治理事务的变迁具有普遍性,不同村庄的村干部对事务的排序和工作的侧重点却存在差异。能人村干部在事务处理过程中呈现出明显的选择性执行的特点。具体而言,刚上任的能人村干部通常会表现出积极的治村行动,但在后续的治村工作中,能人村干部会逐渐将工作重心放在发展性事务上,其工作更多地表现为对上联络和对外沟通。对于村内的治理事务则采取选择性处理和策略性应对的方式,对于政务工作则往往会采取应付了事的态度。能人治村在村级事务的处理上表现出偏向化倾向。

以F村为例,该村最近几年先后获得了市级乡村振兴示范村、省级美丽乡村等荣誉。这些荣誉的获得都离不开村书记积极向上争取项目,也正是为了申请项目发展村庄,村书记需要积极与上级沟通信息和处理关系,这导致村书记把绝大多数时间和精力都放在了以争取项目为主的发展性事务上。对于涉及普通村民日常性生产生活需求的村社内部治理性事务,村书记则无暇顾及,甚至对这些事务采取拖延、漠视和推诿等态度,导致村民的合理诉求得不到解决,村级组织的回应能力下降。这位村书记辩称,他大量时间都花在跑项目、应付上级检查、与上级领导和老板处理好关系等事情上,“有时候一整天的时间都在政府部门,没有时间管村里的事;申请项目的关键时候,好几天到不了村部一次”。村书记的日常工作内容、社会交往范围以及时间精力分配等呈现出极不平衡的状态,村书记对村庄治理事务的选择性处理服务于争取资源和经营村庄的目标。

(三)干部关系团队化

相较于完成常规性的治理事务,村庄发展是一个更具整体性、系统性和长期性的治理目标,能人村干部无法单枪匹马作战。组建一个具有凝聚力和执行力,且有干事创业积极性的干部团队,对于能人村干部实施其宏伟蓝图具有重要作用。能人村书记需要确保其他干部紧紧围绕在自己周围,并形成对其他干部的支配动员能力,进而形成村庄发展的整体合力。开展团队建设,对村级组织的人力资源进行重新整合,成为能人村书记的重要工作内容之一。

第一,能人村书记凭借个体能力和个人魅力,营造村庄发展氛围,增强班子的凝聚力。能人村干部往往具有较强的领导力和号召力,在其宣传鼓舞下,班子内部逐渐形成了干事创业的氛围和积极推动村庄发展的共识。在此过程中,能人村书记与其他干部之间的关系高度整合,村级班子形成以能人村书记为核心的组织结构。2016年,C村想要申请市级美丽乡村的项目,但乡镇领导以村庄位置偏僻基础不好,做不出亮点为由,不同意把此项目放到C村。自此,C村的村书记便经常跟村组干部说:“我们必须团结,否则好项目就难落到我们村。”在这种氛围之下,C村的班子团结一心,逐渐从一个经济发展缓慢的落后村转变成一个具有较强战斗力的先进村,之后各项工作都排在乡镇前列。

第二,能人村干部主动改进领导方式和创新工作方法,提升村级组织的执行力。随着班子凝聚力的提升,村书记与副职干部之间形成了紧密合作的共同体。在整合的基础上,村级班子内部形成了权责明晰的分工,并制定了严格的管理制度对班子成员予以约束,同时班子成员之间建构了亲密的共同体关系。以C村为例,该村实行副职干部向书记汇报工作的制度,以确保书记对村里的大事小事做到心中有数。村干部每周至少开一次例会,实行“日清周结月汇报”制度,开会时每个人都要发言,对最近一周做了什么事、有什么感悟进行汇报。同时,村书记在处理干部之间的关系上也有自己的领导艺术,他认为:“既要与其他干部建立工作上的合作关系,还要与他们建立私人的情感关系。既要有严格的制度,又要有怀柔之心。”

经由能人村书记对村级组织的重新整合,村级班子的工作状态从过去的相互配合完成常规工作,转变为当前高度整合实现发展目标,村级组织实现了从“班子”到“团队”的转变。在能人村书记的领导下,村级组织凝聚力和整合性日益凸显,干部关系趋于团队化。基于团队关系建立起来的村级班子,共同指向村庄发展性目标的完成。

(四)干群关系的圈层化

费孝通提出的“差序格局”^[19]概念,描绘了一个具有圈层化的社会结构模式,也揭示出农村社会结构的圈层性特征。在此基础上,后续的研究者进一步发展出“圈层社会”理论,认为圈层结构在农村社会普遍存在,越是靠近核心圈,权力分享能力就越强^[20]。这种圈层秩序导致村庄社会中不同村民权力结构和权力等级的差异性。在“能人治村”的村庄权力结构下,能人处于村庄权力的核心位置,他们掌握了村庄治理的话语权和项目资源的使用权、分配权。由此,村庄内部就形成了以能人村干部为核心的“权力—利益圈层网络”,能人村干部是这一圈层结构的核心,依次外向扩展为副职及其他(老)干部—核心村民—普通村民^[21]。

能人村干部将不同的村民置于不同的圈层网络中,采取不同的方式与村民互动,村庄干群关系的维系与建立围绕着村庄项目落地、建设来展开,并服务于能人村干部的经营行为,干群之间的互动呈现出差异化和圈层化的特征。其中,与项目落地、建设密

切相关的村民,是处于圈层结构中心位置的群体,也是能人村干部建构关系的重点对象。处于权力中心的村民,包括与能人村干部有血缘关系的亲属群体,与能人村干部关系密切的经济精英和文化精英,以及具有社会威望的老党员、老干部和小组长等。能人村干部与他们的互动关系表现为,动员亲戚朋友为村庄建设投资垫钱,动员老板捐钱捐物,动员老党员参与村庄项目决策,为村庄发展营造良好的舆论和氛围,动员离任的村干部与村民小组长参与项目协调和做群众工作,动员年轻人回村创业和担任村干部等。对于大部分普通村民来说,只有在项目涉及到占田占地时,村干部才有与他们打交道的动力。在具体的项目开展过程中,普通村民只需要配合就可以。能人村干部对群众的差异化动员,看似是在做群众工作,但其实这只是达成村庄建设目标的一种手段而已,并不能起到动员村民参与治理的效果,也无法发挥组织村民参与村庄政治的作用。因为村庄政治的生成恰恰是围绕村庄公共事务中一般化的群众动员和广泛化的利益协调而产生的^[22]。

圈层化的干群关系稀释了村庄治理的政治性和公共性,大多数普通村民并未实际参与到村庄的建设过程中,而是被动裹挟到能人村书记个人的宏伟蓝图中,普通村民在村庄建设中只是一个旁观者和局外人。

三、资源倾斜与村社支持:“能人治村”的权力基础

能人村干部以经营为导向,积极争取项目资源,拓展其经营空间,在改善村庄面貌的同时也不断累积自身的治理权威。那么,他们为何能够获得源源不断的项目资金?他们又是如何获得村庄治理的政治合法性的?换言之,“能人治村”得以维系的权力基础是什么?调研发现,部门和乡镇政府的资源倾斜以及村庄社会支持为“能人治村”提供了权力基础。

(一)部门资源倾斜:“能人治村”的制度基础

国家项目资金通过国家部委和政府各个部门的“条条”自上而下输入到基层,项目的具体实施也以“条条”为主导。因此,当项目不能按照事先规定好的“程序图”和“时间表”顺利落实时,职能部门就需要承担相应的责任,如上级部门的考核问责压力和中央专项补助资金被削减的惩罚等^[23]。因此,规避

上述问题,就成为项目进村过程中相关部门的行动逻辑。

1. 项目实施的规范化与部门的事本主义逻辑

出于部门利益的考虑,政府职能部门大多遵循事本主义的逻辑开展项目。事本主义强调就事论事,依靠现有行政体制,按照既有规范完成具体的项目任务^[24],进而提高资金使用的可控性。财政资金安全和项目规范落地是其中的基础目标。在事本主义逻辑的支配下,相关部门更加注重资金是否按照规定好的制度和规范进行使用,以及项目开展能否顺利通过各个环节的程序化考核,以确保项目按时按量完成。因此,这些部门更加关注项目资金的安全性和制度的合法性。L县农业农村局的某科长认为:“只要项目能够按照程序(落地),我就可以向市里交差了。”基于此,部门倾向于把项目投放到有能力顺利落实的村庄,因此,能人担任村干部的村庄往往成为最优选择,因为“县里很愿意把项目放在条件好、干部有能力的村庄,这样部门就省心了”。

2. 多重制度目标与部门的政绩导向

事本主义逻辑只是相关部门落实项目的底线要求,项目究竟要下放到哪个村庄,既要看看其落实项目的实际条件,还要看看其能否体现项目规划的政策内涵,即项目能否做出亮点,凸显项目绩效。可见,这些部门存在多重制度目标,项目成效是其追求的重要目标之一。部门希望利用有限的项目资金,动员村庄财力的投入,发挥项目资源“四两拨千斤”的作用,以最小的项目投入获得最大的收益,进而凸显其工作成绩。正如L县畜牧科科长所说的:“项目资金必须要出效果,要能撑起点面子”“要落实好,还要变化大”“要将150万元的项目做出200万元的效果。”相较而言,能人村干部具有强大的垫资能力和广泛的人脉关系网络,通过调动身边的资源,可以实现村庄的“借力发展”。能人村干部超出一般人的实力与能力,在一定程度上契合了相关部门的利益需求。基于上述考虑,这些部门更愿意把项目资源投放到能人担任村干部的村庄,希望借助能人村干部的能力和资源,利用有限的项目资源,做出超项目要求的工程。在部门事本主义逻辑和多重制度目标下,项目资源不断地向能人担任村干部的村庄聚集,上述的部门逻辑是“能人治村”得以维系的制度基础。

(二) 乡镇资源集中:“能人治村”的资源基础

农村税费改革后,乡村治理格局被重构,依靠农业税费运转的乡镇政府出现了巨大的财政困境,乡镇体制改革进一步促使乡镇丧失执行经济政策、提供社会服务和维持公共秩序的制度化能力^[25],乡镇的治理资源和治理权威出现双重削弱的趋势,并导致基层政权悬浮于乡村社会^[26]。伴随着国家资源下乡与行政下沉,乡镇政权重新嵌入基层社会,乡村之间形成了基于项目资源分配和专项工作安排为基础的“分利型”利益共同体^[27]。在资源相对有限的情况下,县乡政府的项目资源分配主要遵循政绩逻辑,即通过项目资源的内部调配,将资源集中于可以打造出政绩亮点的村庄,以吸引上级的注意力,进而在“地方锦标赛”的竞争中脱颖而出。在此过程中,能人村干部能够帮助乡镇缓解治理压力,乡镇资源支持又拓展了能人村干部的发展空间,二者相互支撑,形成了相互依赖的互惠格局。

1. “能人治村”与乡镇治理压力的缓解

在乡村振兴的发展战略下,处于压力型体制末端的乡镇承担着农村发展与建设的重要任务。在资源匮乏和治权弱化等多重约束下,为了完成这一政治任务,缓解自身的发展压力,乡镇积极吸纳具有经济发展能力、资源争取能力和项目落地能力的能人参政,同时又通过策略性地利用能人村干部的社会关系网和政缘关系网,获取更多的项目资源。能人村干部强大的经济实力和资源动员能力为项目资源的争取和落地奠定了基础。在能人强大的经济实力、发展动力和协调能力帮助下,乡镇既可以实现项目的顺利落地,又可以获得更多的项目资源,还可以做出政绩工程,实现“争资跑项不举债”式的发展^[28]。

2. 乡镇支持与能人发展空间的拓展

能人村干部契合了乡镇的政绩逻辑,乡镇对能人村干部具有一定的依赖性;同时,能人村干部也仰赖乡镇政府权威资源的赋予和项目资源的支持。能人村干部需要获得治理权威,而治理权威的获取离不开乡镇政府的认可与支持,乡镇政府掌握了村干部的培养权和一定的任免权,乡镇政府的认可是“能人治村”的重要权威来源。此外,乡镇还掌握一定的项目资源分配权,竞争性项目资源投入到哪些村庄,乡镇具有一定的自主性。为了获得更多的发展资源,能人村干部有极大的动力积极配合乡镇工作,并

与乡镇政府建立良好的关系,以获得乡镇政府的支持与认可,进而得到乡镇在项目资源上的重点投放,拓展自己的经营空间,实现其村庄发展目标,积累其村庄治理的权威资源。

在乡村互惠的格局下,乡镇政府的政绩导向与能人村干部的资源需求高度契合,乡镇将项目资源集中投放到能人担任村干部的村庄,打造政绩工程;能人获得乡镇支持后,也会配合乡镇工作,积极开展村庄建设。

(三)村社支持:“能人治村”的社会基础

外部资源的支持并不能直接增强能人村干部的政治合法性。能人村干部从经济精英向公共权威的转变,仍然需要村庄社会广大村民的支持;而能人村干部借助自己强大的经济实力和发展动力,极大地满足了村民的项目诉求和发展期待,提升了其在村庄的政治合法性。

1. 村民的项目诉求与能人登台

后税费时期,国家加大了向村庄输入资源的力度,一部分村庄借助国家资源输入的契机,积极开展村庄建设,改善村庄面貌,极大满足了村民对现代生活便利化的需求。而另一部分村庄由于各种原因,村庄基础设施尚未得到改善。随着项目资源的持续输入和一部分村庄的项目累积,村与村之间在村庄基础设施、公共物品等方面出现了分化。村庄的分化进一步带来了村民之间的攀比,那些变化不明显村庄的村民渐渐产生一种相对剥夺感。在资源持续下乡和农民攀比心理的双重作用下,村庄的项目诉求被激发,村民普遍产生了强烈的村庄建设需求,这种项目诉求直接促使有意愿参与村庄政治的能人被识别出来,能人由此登上村庄政治舞台。能人具备争取项目资源与发展村庄的能力,村民的项目诉求与能人村干部的村庄发展能力高度契合,在村民的广泛支持下,能人登上村庄政治舞台,积极开展村庄建设。

2. 村民的发展期待与能人的发展式动员

担任村干部后,能人极力营造发展村庄的氛围,并通过动员村庄中的部分群众实现对村庄整体氛围的改变,包括充分吸纳积极分子参与村庄项目谋划,让他们形成对村庄事务的参与感;通过反复开会,进行宣传和鼓动,争取老干部和老党员的支持;给予小组长一定的权力和相应的物质激励,激发小组长参与项目协调的积极性等。能人村干部不断向村民描

绘村庄发展愿景,凝聚村庄发展共识,于是,村庄内部就逐渐形成了团结一心谋发展的氛围。F村的村书记曾在党员大会上对村里的党员说:“村庄不发展,就会走向末路,年轻人都进城去了,村庄就会消失,我们把村庄建设好,发展村庄旅游,村子就有可能从2000人发展到5000人。”能人村干部对村庄的动员是一种发展式动员,它高度契合了村民对于村庄发展的期待。能人村干部在争取项目的过程中不断累积其群众基础和权威资源,这构成了“能人治村”的社会基础。

四、从经营风险到治理风险:“能人治村”的意外后果

从实际效果来看,“能人治村”具有明显的治理绩效。一方面,能人村干部能够有效承接国家项目资源下乡,缓解乡镇治理困境和发展困境;另一方面,能人村干部凭借个体资源和能力为村庄争资跑项,极大改善了村庄基础设施,提升了村庄的公共品供给水平。但“能人治村”以密集运作村庄发展资源为核心追求,其在运作村庄资源的过程中也在经营村庄,其中既存在巨大的经营风险,也可能引发村级治理风险。“能人治村”对村庄发展能力、村庄治理目标和村庄权力秩序都产生了极大影响,极大地改变了中西部地区的基层治理格局,村庄治理呈现出经营性的村治样态,进一步将中西部地区的基层治理引入新的治理困境中。“能人治村”的治理风险主要表现在以下三方面。

(一)治村目标脱嵌与村庄发展能力的削弱

乡村振兴的另一个关键是要提升村庄的造血功能,进而提高村庄的自我发展能力。中西部农业型地区的村庄普遍面临着发展能力不足的困境。能人村干部积极申请项目,推动村庄建设与发展,村庄的基本面貌发生了较大改变。但在此过程中,他们的超前思维和自利倾向使其治村目标脱嵌于村庄实际需求,导致村庄陷入治理目标错配的困境中,进一步引发村级债务的累积和基层腐败的蔓延,反而削弱了村庄的可持续发展能力。

1. 能人村干部的超前思维与村庄发展需求的错配

能人村干部拥有超越一般干部和群众的思维和见识,这种超前思维既表现为“思想活跃、理念先进”,也表现为“步子过大、好大喜功”。能人的超前

思维有助于村庄优先获得政策信息和项目资源,他们在村庄建设中具有前瞻性,能做出合理的规划。但步伐超前却容易出现盲目扩大项目建设规模,使项目资金偏离原项目的使用意图,甚至造成大量超规格项目上马,村庄规划的“高大上”导致一部分项目远超村庄发展的实际需求。而这种过度建设往往也跟村庄发展的财力高度不匹配,致使村庄项目运转陷入困境,并使村庄陷入负债式发展,极易引发村级债务的积累和扩大。笔者访谈的L县S镇的三个村的村书记都表现出“不害怕欠债”的发展心态,因而三个村都有相当数量的负债,其中,F村账面负债总额为900多万元,C村账面负债总额为130多万元,D村账面负债总额为80多万元。而且,村级建设越是欠债,能人村干部越是要向上争取资金来经营项目,用以“覆盖”和“填补”前期债务,从更多的国家项目中“找补”。但大部分经营项目往往又是以失败告终,由此导致村级债务快速增长并越积越多。

2. 能人村干部的自利倾向与村庄发展能力的弱化

项目下乡形成了新的利益空间,这就为村干部满足自利性需求提供了机会。同时,能人村干部有争取项目的能力,因此也具有了主导项目投入方向和资金使用的权力,拥有远超其他村庄主体的话语权,这为能人村干部谋取利益提供了政治空间。一部分能人村干部本身就是工程队老板出身,在村庄项目建设中,他们利用自身便利的政治身份和体制身份获得政策信息,承接了大量的项目工程,或将项目承包给予和自己关系亲近的人,因此,对能人村干部来说,其中存在不少利益空间和灰色收入。能人村干部的自利倾向在蚕食、耗费国家资源和村庄资源的同时,也导致基层腐败的滋生与蔓延。能人村干部凭借个人关系获取项目资金,极大减轻了乡镇政府的压力和负担,因此,乡镇政府对于能人村干部的自利行为保持默许态度。能人村干部带领下的村庄发展,并未真正提升村庄本身的发展能力,而是在透支其未来的发展潜力,这种发展会对村庄稳定性和持续性产生破坏。在超前思维和自利倾向的双重影响下,原本发展能力不足的中西部农业型村庄再一次遭遇发展能力的外部削弱。

(二) 村庄治理目标替代与发展主义陷阱

农村税费改革前,村干部的主要工作是收取农

业税、执行计划生育政策以及常规性地组织农业生产等,这些工作都与农民的切身利益密切相关。在完成这些工作的过程中,村干部需要组织动员农民,回应农民的实际诉求。取消农业税后,村庄治理的主要目标是维持村庄社会的基本秩序,确保“不出事”,这一阶段的村级治理保持着一种维持性治理的样态。随着项目资源持续输入村庄,村庄治理目标也发生了新的转变。

1. 村庄治理的目标替代

能人担任村干部的村庄,村庄建设和村庄发展已然成为村级治理中的核心任务,村庄治理目标发生了替代。能人村干部时刻都在思考如何申请项目资源、如何与上级政府保持良好关系,以及如何吸引外来资本为村庄发展垫资。对于能人村干部来说,常规性事务“进不了他的盘子”,制度性任务“只要不出问题就行”;必要时,乡镇的包村干部还会成为帮助村里做常规行政任务的主力军;同时,只要项目不涉及村民,能人村干部就没有与群众打交道的必要性。在能人村干部看来,村级治理以发展性工作为主,行政性工作和群众性工作都是为发展性工作服务的。发展性工作之所以成为能人治村背景下村庄的主要目标,是因为他们认为只有不断申请项目去改善村庄面貌,才能积累其治理村庄的权威,形成对村庄社会的动员力和号召力;同时,通过不断争取项目资金,能人村干部就能在村庄各类群体中营造出村庄不断向前发展的氛围,巩固或扩大其群众基础。在以发展性工作为主要治理目标的村庄治理中,表面上看,村庄治理主体实现了对村庄的发展式动员,但这种发展式动员使得村庄处于过度动员的状态,极易导致村庄社会陷入“集体狂欢”当中。而所有这些都建立在未对村庄发展的潜在风险进行客观评估的基础上,是一种发展的“泡沫”,由此,村庄治理也逐渐步入发展主义的陷阱。

2. 发展导向与村级治理虚化

发展式动员背后隐藏着深刻的村庄治理危机。在能人村书记的引导之下,村庄治理事务和工作重心从过去以治理为导向、完成常规治理事务和回应农民实际生产生活需求,转变为以发展为导向、集中所有精力和资源推动村庄建设和发展。在发展性目标下,村级组织回应村民常规诉求的空间被压缩,进

一步导致村庄治理被虚化。与此同时,能人村干部将更多的时间精力放在与政府部门打交道、与社会资本谈判等事情上,村书记及其他村干部在联系群众方面投入的时间和精力大大减少,这在一定程度上会造成党群关系链条松弛和干群关系的疏离,干群之间难以建立密切的互动,村庄治理容易陷入到脱离群众的危险当中。S镇的一名老乡镇干部就说:“村书记与上面接触多了,与下面自然就接触少了,容易脱离群众。”

(三)治理权威“悬浮”与村庄权力结构固化

农村税费改革后,中西部地区的村庄治理以“中农治村”为主,中农担任村干部既能够代表广大农民的利益,且能够生成内部权威。这一时期,村干部的权威是基于村民的认同而形成的魅力型公共权威。随着能人登上村庄政治舞台,村干部的权威来源、村庄的公共权力运作以及村级权力结构开始发生了变化。

1. 外生性的权威与村级治理的“悬浮”

能人村干部具有多重权威来源。首先,中西部资源匮乏型地区的能人,往往是地方社会中的精英,他们在担任村干部之前就具有先赋的乡村社会精英身份,拥有一定的社会地位和权威能量。其次,能人成为村庄领袖之后,通过自身的资源和人脉优势,积极争取项目,改善村庄面貌,在此过程中获得了实践性权威。最后,村级组织负责人“一肩挑”制度的执行进一步赋予了村书记制度性权威。能人村干部的权威来源展现出村级治理权威的外生性与先赋性的特点,即村干部权威的累积依靠的是国家的外部供给及其个人的资源禀赋,而非源于村庄内部社会,村治主体的治理权威也因此“悬浮”于村庄社会。

2. 能人权威累积与村庄权力结构固化

多重权威来源叠加,能人村干部不断累积其个体性威望,强化其在村庄权力结构中的核心地位,并逐渐在村庄内部形成超稳定权威,而这极易导致村庄权力趋于固定化和集中化。广大村民被排斥在日益固化的村庄权力结构之外,村庄公共治权在此过程中被极大削弱,这进一步带来乡村治理的“去政治化”。笔者在S镇调研中了解到,在最近一届的换届选举中,S镇大力推行村党组织书记、村委会主任“一肩挑”,其中,笔者调研的三个村均实现了“一肩挑”。S镇的乡镇干部认为,当地几个村的村书记已

经出现了“一言堂”的苗头,其中,D村的村书记是典型的“一言堂”,C村的村书记“现在工作做得好,威望上来了,要防止(他)走上‘一言堂’的路”。

五、结论与讨论

随着资源的持续输入,中西部的村庄资源不断聚集,能人治村很好地契合了资源下乡背景下基层社会的治理需求和治理任务,能人越来越多地被吸纳到村级领导班子中。在“能人治村”背景下,村庄治理呈现出新的样态,能人以经营村庄为目标,围绕此目标所展开的村级治理呈现出项目运作资本化、事务处理偏向化、干部关系团队化和干群关系圈层化的特点。在中西部地区,能人经营村庄的行为得到了来自外部的资源支持和来自内部的社会支持,“能人治村”的权力基础得以强化。能人治村围绕村庄建设和村庄发展展开,在此过程中,村庄治理结构被重塑,能人村干部对村庄发展能力、村庄治理目标和村庄权力秩序等都产生了重要影响。其中,能人的超前思维和自利倾向导致村庄治理目标脱嵌于村庄社会需求,削弱了村级发展能力。村庄治理发生了目标替代,村庄陷入发展主义陷阱。村治主体的治理权威高度悬浮于村庄社会,导致村干部个体性权威的累积,村庄权力结构趋于固化。

“能人治村”对中西部地区村庄治理产生了系统性影响,村级治理呈现出经营性的特点,正在给实践中的乡村治理转型添加许多不确定性和风险性因素,这是中西部地区在推进基层治理转型的过程中需要警惕的。

结合前文分析,为了规避“能人治村”可能带来的村庄治理风险,提升能人治村的治村绩效,笔者认为可以从以下两方面进行完善和改进。首先,加强规范输入与制度建设,推动“能人治村”向现代治理转型,进而提升中西部地区基层治理现代化的水平。具体而言,应在现有制度供给的基础上,实现自上而下的行政任务与现有制度供给的有效衔接,确保基层治理主体在规范的框架内落实国家政策。同时,乡镇政府应重视对村干部素质的培养及其行为的规范,完善乡村之间的制度化监管机制,确保村级治理的可持续性和稳定性。其次,强化农民在乡村发展过程中的主体地位,坚持走群众路线,加强村民对乡村建设的参与程度和监督力度。中西部农业型

村庄是我国实行乡村振兴的主战场,一方面,乡村振兴的开展要根据农民的现实需求设计村庄建设方案,以确保乡村建设的内容与农民的实际需求以及村庄的发展能力相匹配。另一方面,要组织和动员群众参与到乡村建设中来,激发农民在参与村庄建设过程中的主体性和能动性,提升村庄建设的内驱力。在促使广大群众在民主参与的同时实现对村级权力的民主监督,提升村庄权力运转的规范性和村庄治理的公共性。

参考文献:

- [1]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.
- [2]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.
- [3]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.
- [4]袁松.富人治村:城镇化进程中的乡村权力结构转型[M].北京:中国社会科学出版社,2015.
- [5]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.
- [6]韩鹏云.富人治村的内在逻辑与建设方向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(4):77-83.
- [7]李祖佩,胡朝阳,马平瑞.再论“富人治村”——基于地方政府自主性视角的解释[J].西南大学学报(社会科学版),2021(5):25-36.
- [8]魏程琳,王木林.内外有别:富人治村行为差异的制度逻辑及启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(5):110-119.
- [9]齐薇薇.新时代背景下富人治村的机制研究——以珠三角L镇调研为个案[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2021(2):28-39.
- [10]崔盼盼.乡村振兴背景下中西部地区的能人治村[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(1):131-140.
- [11]桂华.论乡村振兴背景下的能人治村——动力、过程与后果[J].山西师大学报(社会科学版),2020(3):72-77.
- [12]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.
- [13]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.
- [14]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.
- [15]王海娟.论富人治村的“私人治理”性质[J].地方治理研究,2016(1):74-80.
- [16]李祖佩.村治主体的“老好人”化:原因分析与后果呈现[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2013(3):126-131.
- [17]刘锐.中农治村的发生机理[J].西南石油大学学报(社会科学版),2012(3):21-27.
- [18]卢福营.论经济能人主导的村庄经营性管理[J].天津社会科学,2013(3):78-84.
- [19]费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2006.
- [20]陈明.圈层社会:村民自治研究一项新的理论尝试——基于“圈层”研究与农村社会研究单位的创新[J].理论与改革,2011(6):28-33.
- [21]王进.威权主义下经济能人治村中村庄权力运行逻辑[J].甘肃社会科学,2016(2):167-171.
- [22]杜鹏.土地调整与村庄政治的演化逻辑[J].华南农业大学学报(社会科学版),2017(1):24-36.
- [23]谭诗赞.“项目下乡”中的共谋行为与分利秩序[J].探索,2017(3):157-163.
- [24]李祖佩.项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析[J].开放时代,2015(2):123-142.
- [25]周飞舟,赵阳.剖析农村公共财政:乡镇财政的困境和成因——对中西部地区乡镇财政的案例研究[J].中国农村观察,2003(4):25-37.
- [26]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.
- [27]韩鹏云.乡村关系的运行机制与改革发展方向[J].甘肃社会科学,2016(2):181-185.
- [28]陈文琼.富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱?——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示[J].中国农村观察,2020(1):29-43.