

【农村·农民·农民研究】

# 市场力量与农村基层组织建设

## ——基于吉林省农安县“项目支书”模式的个案分析

于君博, 彭晶

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

**摘 要:**加强农村基层组织的根本目的是赋予农村基层组织有效引导村民进行集体行动,从而贯彻国家意志并维护村民长远发展利益的能力。然而,农村税费改革及农业税废除后基层组织资源与权力的流失,由分散经营生产方式造成的农民小农意识浓厚和机会主义倾向盛行,加之大部分农村地区的“市场边缘化”特征,已经成为农村基层组织能力恢复与提升的主要障碍。通过对吉林省农安县借助“项目支书”模式促进基层组织建设案例的介绍,本文梳理、总结了当地党委、政府调动市场力量进行农业与农民改造的经验和逻辑;并基于委托—代理和激励理论,分析了“能人治村”、农业产业化和基层民主制度三类政策工具对壮大村集体经济、改善公共服务与公共产品供给和吸引农民参与集体行动的协同效应;尝试提出将市场力量整合于农村基层组织建设工作的新路径。

**关键词:**市场力量;农村治理;农村基层组织;集体行动;公共产品

**中图分类号:**D035      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2013)03-0001-10

在新中国成立后一个相当长的时期里,农村基层组织是党和国家在农村全部工作和领导能力的基础,是农村各种组织和各项工作的领导核心。然而,伴随着改革以来家庭联产承包责任制的推行,人民公社的解体,特别是 2000 年以后农村开始的税费改革以及其后农业税的彻底废除,国家与社会的关系正在经历急剧的调整。而恰如越来越多的学者和决策者在分析中国农村现存主要问题后所指出的那样,农村基层组织的僵化、薄弱与涣散,既是制约在农村建立国家与社会良性均衡关系的瓶颈,又是农村公共产品供给不足、农民自组织意愿和能力低下等“顽疾”的原因。加强农村基层组织建设,对于中国共产党“群众路线”在农村的巩固,对于“发展”和“稳定”在建设社会主义新农村过程中的实现,具有不可低估的意义。

2012 年是中共中央组织部确定的“基层组织建设年”。是年 5 月至 7 月,笔者在中组部基层组

织建设年蹲点指导单位吉林省农安县调研期间发现,当地党委从打造企业家式村党支部书记入手、推广“项目支书”模式的做法,改善了农民集体行动的能力、农村公共产品与服务的供给以及农业的产业化。由此,农安探索出了一条由党和政府推动、充分借助市场力量、以新型农村基层组织模式为依托的农村发展路径,为发现、提炼和分析新时期中国农村基层组织建设中的问题,探寻相应的对策建议,提供了有益的借鉴。

### 一、基层组织发展与农村治理之困

自 20 世纪 70 年代末中国推进改革开放策略以来,国家依靠基层组织对农村进行全方位控制,进而不断汲取资源以支持工业化进程的格局逐渐发生逆转。到取消农业税后,国家转而借助“农资综合直补”、合作医疗和粮食收购价格保护等手段

收稿日期:2013-01-17      在线优先出版日期:2013-03-25

**基金项目:**国家自然科学基金项目“基于社会公平正义多维内涵和动态特征的公共政策议程设定研究”(71203075);教育部人文社会科学青年基金项目“基于文献计量方法的分配公正原则研究”(12YJCZH259);国家社会科学基金重大项目“我国社会公平正义现状测评与改善对策研究”(12ZD&060)

**作者简介:**于君博,男,副教授,博士,研究方向为政府治理与政策创新。

彭 晶,女,硕士,吉林大学社会科学处助理研究员,研究方向为社区自治与非营利组织管理。

向农村输入越来越多的资源,启动了庞大的社会主义新农村建设运动<sup>[1-2]</sup>。但在这一过程中,农村基层组织,特别是村级组织作为党和国家的意志与最基层社会的意愿进行交互的界面,其地位却被大大削弱了。一方面,国家在农村汲取资源需求的降低,使得基层组织原有的、与满足上述需求相联系的资源和权力被普遍解除(比如取消“三提五统”和义务工),导致了村集体事业经费匮乏、基层组织权威消解。另一方面,国家向农村输入资源的模式要么与农户对接(“直补”政策),要么以财政专项转移支付的形式与“条条”中的业务行政部门对接(下发到乡镇一级甚至是县级为止),不再直接为村级基层组织补充其可支配的资源,进一步恶化了村庄内部公共产品供给不足的问题。这种农村基层组织被隔离于国家与社会资源互动链条之外的窘境,导致了我们在调研过程中了解到的两类恶性循环的出现:首先,由于村组织自身资源匮乏,不能单独为村民提供公共产品,其威望和号召力便大打折扣;而这种威望的下降,又进一步削弱了村组织倡导村民互助、合作的能力,愈加无法为村庄提供公共产品和服务。其次,国家越是忽视对农村基层组织的资源补充,基层组织成员就越是消极怠工,而他们的消极怠工和无所作为又进一步验证了国家认为村组织不可信赖的预设,从而形成了一个自我实现的应该取消或至少是弱化村级组织的判断。仅以农安县在开展基层组织建设年前的情况为例,上述恶性循环的存在,导致全县377个行政村中约1/3的村组织甚至没有专门的议事场所;缺乏吸引力和群众信赖的村支书岗位要么在一些村里少人问津,要么由于无法取信于民而不断进行人员调整,永安乡杨营子村甚至在10年间换了9任支书;相当数量的基层组织成员认为,自己的工作从经济上来讲收入微薄<sup>①</sup>,更是耽误了农闲时节经营副业或外出务工的机会,在政治上也常常是费力不讨好,难以得到群众和上级领导的认可与重视;基层组织内在激励的弱化,进一步加剧了现有成员的退出和组织被动流动性的增强,村民们开始抱怨“倒腾啥都挣钱,但倒腾书记不挣钱,越倒腾越穷”“干部不像干部,党员不像党员”,上级组织也批评基层党员越来越“混同于一般群众”。

在农村基层组织发展遭遇困局的同时,国家对基层农村的有效治理也受到了挑战<sup>②</sup>。基于中央集权的科层制政治体系来考察国家对于基层社会的“治理”行为,我们不难发现,自上而下的中央政

府与基层组织间的委托—代理关系以及自下而上的公民与基层组织间的委托—代理关系,依然是中国国家对社会治理的核心框架。这就意味着,围绕这两个委托—代理关系而进行的组织安排是否能够满足激励相容,将决定国家对社会治理的绩效。如前所述,农村改革以来基层组织在自上而下链条中所拥有的资源持续下降,已经显示了党和中央政府对于基层组织激励及约束的放松,显著妨碍了国家意志对于农村基层生产、生活的引导和改造。与此同时,由于大多数中国农村的规模化、产业化、组织化程度较低,在自下而上链条中作为委托人的农民虽然人数众多,却难以达成有效的集体行动。因此,作为他们的代理人,农村基层组织较少能在“一事一议”这样的基层民主制度约束下从农民自发的集体行动中获得授权,从而有效提供公共产品和服务。归结起来,我国农村基层组织的“代理人”角色空间,已经在国家取消农业税、实施农业“直补”等行政政策压力和农民依托村民自治制度而进行的机会主义行为的上行压力共同挤压下,日益萎缩。这样一来,国家和社会都失去了各自与对方沟通的代理人,造成双方相互打交道的能力逐渐衰退,国家对农村社会的治理也势必出现问题。农安县伏龙泉镇党委书记潘志友、三岗镇党委书记于波、靠山镇东排木村村支书赵海涛、万金塔乡苇子沟村村支书孙永辉、哈拉海镇东明村村支书朱占国等在笔者组织的小组访谈中介绍了许多反映农业税取消后农村治理困境的案例。比如,农村“三提”和义务工制的取消,已使得村级基层组织动员村民及时建设、维护水利防汛工程的能力不再具有政策保障。而即便是汛情迫在眉睫,村民还常常因为“地多地少大家都一样参加工程劳动”“镇政府无法为村民维护堤坝的劳动提供让大家满意的报酬”而拒绝组织起来进行这种公共设施的建设。结果却是在溃堤后,共同蒙受重大损失。另一项对农村经济和社会发展至关重要的基础工程——道路建设与维护也面临同样的困境:如果国家和上级地方政府出资兴建的“村村通”公路能够在总是相

① 农村基层组织工作人员形象地将他们胜任本职工作所需具备的素质归纳为“铜头,铁嘴,橡皮肚子,飞毛腿”,足见其任务的困难和复杂。可是,笔者在调研中发现,农安县普通村小组长的年工作收入大约在5000元,副小组长则只有约4500元。

② “治理”这个源于交易费用经济学的概念,现在被越来越广泛地用于政治学和社会学对国家—社会关系的研究之中,但其本质含义——指有效应对委托—代理问题的组织安排——不应该也的确没有在其应用范围拓展的过程中发生改变<sup>[3]</sup>。

对“迟滞”“短缺”的专项拨款到来前,得到村民有组织的及时维护,其质量、使用寿命和维修成本都会显著降低,从而更经济、有效地服务于村民的生产、生活;如果村民能够打破小农思维的极端个体理性,在基层组织的动员下从长远利益出发而形成集体理性,方便各家的“屯屯通”“户户通”就可以主要依靠村庄的内部力量得以更广泛、迅速地实现;然而,我们普遍了解到的却是由于村民不愿意自己掏腰包、出劳力,基层组织围绕上述议题举行的“一事一议”通常难以得到多数村民的拥护,加上基层组织控制下的集体经济日渐凋敝,造成了“村村通”公路的质量衰退严重,“户户通”在部分村庄至今无法实现,反过来更严重地阻碍了当地村民生产、生活状况的改善。农村基层组织的薄弱,还使得一些传统的对维护村庄稳定有重要意义的工作,如协助赡养、抚育农村留守的老人和孩子,合作为本村学龄儿童聘请优质教师或提供通勤保障,让孩子在村外接受更好的教育,团结村民惩戒、抵制个别农户的极端利己或无赖行径等,已经成了村干部们心有余而力不足的分外事,变得少人打理。最终,很多村庄在基本秩序上出现的小问题,由于无法借助内部的有效治理得到解决,不断累积、放大成为重大事故或群体性事件,只能靠代价高昂的上级行政干预或司法介入来进行应对。调研过程中,农安县的村干部把这种曾经的治理困境生动地概括为:“农民们有吃有喝不理你,有了问题要找你,商量不好就告你。”一方面,村民发现了农村基层组织资源、能力和权威的不断消解,认识到并享受着自主决策是否参与集体行动的权力;另一方面,在现有村级自治框架内,村民依靠自发的集体行动来解决公共问题的能力并没有充分形成,一事当前,大家还是把解决公共问题的责任推向了基层组织和其中的主要村干部;最后,无力依靠行政转移支付或村内集体经济解决公共问题的基层组织只能动员村民参与,而这又与大多数农户基于小农思想的搭便车行为取向形成了矛盾,容易引发基层组织与村民之间的对立,破坏了代理人与委托人之间的信任。

## 二、依靠“市场力量”破解困局的逻辑

中国现阶段农村基层组织发展与基层社会治理的困局,已经为越来越多的研究者和决策者所重视<sup>[4-5]</sup>。他们的研究成果普遍认同农村基层治理

困境的根源,在于促成村民有序集体行动的内生社会资本(传统农村“熟人社会”里所依赖的信任、威望、习俗等治理资源)和外生行政干预力量(人民公社时期所依赖的治理资源)要么流失殆尽,要么不复存在,导致了尚处于分户经营、过度受个体理性驱使阶段的农户,难以在现行的民主自治框架内为长远的共同利益而达成一致。但对如何解决这一问题,相关文献却存在着分歧。海外中国问题研究者比较倾向于通过完善现有的村民自治制度(如设立村民监督委员会,农林、水利等专业委员会等)来提升村委会的公信力和专业化水平,拓宽村民参与合作治理的渠道与积极性,认为这样可以逐步培育起村民之间以及村民与基层组织之间以信任为基础的社会资本,进而促成农民集体行动的实现。这种思路也得到了国内一些学者的认同,甚至在浙江、四川等地开展了相关的政策实验。相比之下,国内“乡土学派”的农村问题研究者和政策决策者却认为,如果不能首先借助增加转移支付或壮大集体经济的手段赋予农村基层组织足够的资源和能力,使其可以在村民培育起有序集体行动意愿之前为村庄提供必要的公共产品与服务、维护其基本秩序,村委会的公信力就无从谈起,村庄的脏、乱、差以及人口与资源的流失也无法好转,农村的边缘化将在理想的村民自治局面出现之前变得无法逆转。所以,必须首先以外生的力量适当恢复农村基层组织带动村民进行集体行动的能力,在国家暂时无力介入或介入不经济,但村庄内部力所能及的领域实现公共产品与服务的有效供给。

虽然后续的一些研究经常将上述两种解决农村基层治理困境的思路对照起来进行分析、评价,但在笔者看来,提炼他们在宗旨上的相近之处倒是可以帮助研究者和决策者更加清晰地回答一个问题——加强农村基层组织建设的目标究竟是什么?显然,无论国内外研究成果,都认为所谓“加强农村基层组织建设”就是要让农村基层组织具备有效引导村民进行集体行动,从而贯彻国家意志并维护村民长远发展利益的能力。只有基层组织具备了这样的能力,国家对农村社会和农民的现代化改造才能够深入到农村的基层,农民有关发展和维护自身权益的诉求才能够有载体被反映给政府和国家。只不过,当这种抽象的能力需要植根一方水土被孕育出来时,广大中国农村在地理位置、历史、文化、经济发展水平等因素上的显著差异,会要求施政者必须因地制宜来探索建设这种能力的最优路



径。因此,执着于分辨“完善村民自治制度”和“巩固农村基层组织”这两种思路孰优孰劣的意义,似乎不如更紧密地结合具体地域的农村实际,探讨怎样才能让当地基层组织具备其应有的能力。

以农安县为例,它所面临的基本问题首先具有较强的代表性和典型性。一方面,在历史上较晚获得开发的东北农村,威望、宗族、习俗等传统中国农村治理的社会资本相对于中原和江浙地区来说是短缺的<sup>[2,6]</sup>,加之由中国共产党所领导的大范围土地改革又最早在这一地区完成,这对传统“熟人社会”治理模式的瓦解就更加持久和彻底;另一方面,在人民公社和它所代表的强力行政治理模式解体后,农安地区农户分散经营、固守粮食生产的状态,并没有像在江浙地区那样因乡镇企业和私营加工企业的兴起、农民实际身份的变化等而发生改变,所以也不具备贺雪峰所说的基于雇佣关系、民间资本借贷、商业信息及技术共享等经济活动而建立的“现代型社会关联”<sup>[7]</sup>。于是,和吉林乃至东北地区很多肥沃黑土上的农村一样,农安县长期处于“产粮大县、工业小县、财政穷县”的窘境,农村基层组织的发展既缺少县级财政自上而下的资源输送,又鲜有可依靠的集体经济对其进行内生的补充,以至于在农业税废除之后,多数村两委除了举债、卖地、卖树,便再无法筹措资金为村庄提供公共产品和服务。结果是,寅吃卯粮地变卖村集体资产,既容易滋生腐败,进而引发村民对基层组织普遍的不信任,又不具备可持续性,透支了农村基层组织在未来提供公共产品和服务的能力;另一方面,传统村治社会资本的缺失和现代型社会关联的不足,又让普遍处于分散经营状态的农民很难跳出小农意识的局限来达成集体行动,即便是遵循《村民委员会组织法》民选出来的村干部,在面对被极端个体理性所驱使的村民时,也通常难以说服大家去为集体利益贡献些个人力量。

农安县尝试帮助农村基层组织重新培育组织农民集体行动能力的第一条路径并不让人意外——通过加大县级政府对村级基层组织的转移支付,改善农村基层组织在村民中的形象,重塑国家—农村基层组织这对委托—代理关系中对代理人的激励机制。具体而言,一方面是县党委、政府出资进行所谓的“阵地建设”——如改扩建村部,建立村文化活动中心,每年为村级党支部增发专门的活动经费等,重在恢复、巩固基层组织成员的归属感和身份认同,强化村级基层组织在村庄中的物

质与精神存在。另一方面,通过落实、扩展中央的“一定三有”<sup>①</sup>“三级联述联评联考”等政策,为农村基层组织成员的薪酬、选拔和退休待遇安排提供更加完善、合理的保障制度,提升了基层组织以贯彻国家意志为目的去动员村民集体行动的激励。

但这种外生的、自上而下的资源输送的局限性也显而易见。首先,转移支付的规模和力度,不足以每个村庄提供其自身所需的公共产品和服务。农村基层组织可以靠“输血”来恢复其贯彻国家意志的意愿,但要实现国家意志,仍离不开村集体经济的投入和村民的参与、支持。其次,即便更多的外部资源输送可以帮助基层组织解决部分公共服务和产品的供给,但资金显然只是启动村民集体行动所需能力的一部分,基层组织成员的威望、他们与村民间的信任、村民自身的合作意识等等这些社会资本是国家无法直接赋予农村基层组织的。最后更为重要的一点是,国家对农村基层组织建设投入的加大,并不能直接解决对农民思想进行改造的问题——导致我国农村基层治理困境的一个关键原因就是农民的小农意识浓厚,极端的个体理性在“熟人社会”治理资本流失和强力行政干预退出后,只要不触犯法律,就难以再受到规制。结果是短视和机会主义行为一再压倒服务于长远和共同利益的集体行动,导致集体的非理性选择盛行。

农安县加强农村基层组织建设的亮点,体现在当地党委和政府不单纯依赖外部资源输送去提升基层组织动员村民集体行动的能力,而是通过推广以“项目支书”<sup>②</sup>制度为核心的所谓“1+X+Y”<sup>③</sup>基层组织新模式,侧重借助市场力量改变当地农民分散经营的状况,用经济基础的重构来内生地驱动农民小农意识的自我改造,为基层组织工作的开展提供有利的“群众基础”。同上世纪90年代起出现在我国浙江、江苏和河北等地的“私营企业主治村”模式相似<sup>[8-9]</sup>，“项目支书”也是一种动员村庄内占据优势经济社会地位的精英和能人,来参与乃至主导乡村治理的制度安排。根据以往经验,

① “一定”,即为村支书定权责、立规范;“三有”,即工作有合理待遇,干好有发展前途,退岗有一定保障。

② “项目支书”制度,是指农安县要求村支书本人创办的致富项目年收入须达到5万元以上,且满足对项目发展规模在雇员数量等指标上的其他一些要求。此外,村支书还要能够帮助党员群众“上项目、抓项目”。

③ “1”是指村党组织,“X”是指农村合作社、专业协会、龙头企业等各类农村专业合作经济组织;“Y”则是指村级民生服务站、村民服务中心以及其他村级新型社会管理与服务组织等。当地党委和政府希望通过“1+X+Y”模式,来实现村级组织的有效整合。

这种以市场经营能力为标准选拔企业家型村支书“后能贤治村”政策,最显著的优点在于能够首先借助企业家们相对发达的“现代型社会关联”,迅速重建并提升农村基层组织在村民中的威信。其次,这些企业家型村支书出于兑现带领村民致富承诺和进一步发展个人事业的动机,普遍会基于自己的特长,用专业化、规模化所带来的市场收益为激励,说服村民对村内资源进行更加集约、有效的开发利用。这种村庄经济的企业化、集团化,从根本上摆脱滋生小农思想的家庭分散经营模式提供了契机。可以发现,像“项目支书”这样的企业家主政村治模式,在进行人才选拔、基层组织威信培育和农民思想改造时,都以市场为跳板,具有鲜明的市场主导特征。

但是,正如贺雪峰指出的那样:

“往往是在传统社会关联强有力的地方,占据优势经济社会地位的从村庄内部分化出来的村中精英才乐于回到村中世界展示自己的成功。而在社区出现记忆断裂的村庄,占据优势社会经济资源者不仅缺乏回村建立自己生存价值的动力,而且他很容易隔断与村庄生活世界的价值联系,而在村庄以外重建自己的价值世界。这样一来,在村庄传统社会关联密集的地区,反而容易建立起现代型社会关联,而在传统社会关联弱化的地区,现代型社会关联的建立可能性也擦身而过”<sup>[7]12</sup>。

不论是维系村庄记忆的传统社会资本,还是由发达的乡镇企业衍生出的现代型社会关联,在农安这样的东北产粮大县都并不充裕。很多村庄既缺乏足够的情感力量将跑到外面闯世界的成功者吸引回来,又不具备在村内孕育出企业家的条件,难以内生地发展起企业家主政的村治模式。面对这种在东北地区颇具代表性的农村情况,听由村庄自己衍生出某种治理秩序和选择借助“项目支书”这样的政策干预来推动企业家治村一样,表面看来都是国家、政府可以选择的农村治理方案。但是,我国农村目前普遍遭遇的治理困境证明,在理想中的内生治理秩序出现之前,农村的问题可能就已经严重得无法收拾<sup>[1,10]</sup>;同时,理论分析也可以告诉我们,在中国的现代化进程中,不通过专业化、产业化和规模化实现农业的现代化,不完成对小农思想的改造,把农民转变为具备公共精神的现代公民,那么即便衍生出了所谓的“秩序”,这种秩序也是不稳定的,是有悖于整个国家和社会的历史进程的。

农安县县委、县政府推行“项目支书”做法的过程,为决策者和研究者考察在积极的行政干预下借助市场力量加强农村基层组织建设、改善农村基层治理的效果提供了平台。借助在全县各村设立村级人才储备库等有组织的“能人”统计工作,县委、县政府和各级乡镇党委、政府重新掌握了大量流失在外地的农安企业家的信息;而经过当地党委、政府进一步的考察、引导,这些企业家中的很多人得以进入到村支部书记“两推一选”和村委会主任直选的候选人行列。其中,自2010年起负责羊营子村基层组织工作的粮食贸易能人李金新,通过个人投资“户户通”、治理涝洼田、成立合作社、规划村屯环境,在不到一年半的时间内使昔日“上访村”脏、乱、差、闹的面貌得到显著改观。村民们看到李金新实实在在的投入和牺牲,不但重新建立起对基层组织的信任,而且能够在这种公益精神的感染下,自发配合、参与当地基层组织维修堤坝、空心砖厂选址征地、连片改造盐碱地等重大公共事业。作为生猪饲养和饲料加工行业的成功企业家,林清远自2007年被合隆镇党委、政府请回陈家店村并推选为村支书后,就把自己的种猪场、饲料厂交给家人经营,带领村民从盘活村里关停转让的红砖厂开始,逐步成立了畜禽养殖专业合作社、蔬菜种植专业合作社和农机合作社,用5年时间把全村四成以上的耕地流转给合作社,最终成立了“众一农业开发(集团)公司”。曾经负债100多万元的村集体经济,现在已经积累了4300多万元,为村里新建了公园,购置了校车,还支付村里社区的物业费。而村民们在变身为集体企业的雇员兼股东后,开始更多考虑维系个人利益的企业利益和前景,在市场的引导下启动了公共精神的培育。对此,林清远在面对一些学者有关他卸任后陈家店村未来的担忧时,信心十足地回应道:“陈家店村以后的路该怎样走,会是什么样子,已经不再是我个人思考的问题,而是在全村人心中已经有了共识;所以,不管我的继任者是谁,村里的老百姓都会监督他把陈家店建设得更好<sup>①</sup>”。

当然,在民营经济发展相对迟缓的东北农村,很多村庄未必能够找到合适的企业家人选出任“项目支书”。针对这一具体情况,农安县在打造企业家式村支书队伍时强调:“企业家式村支书,

<sup>①</sup> 转述林清远在“基层民主治理与地方政府创新”研讨会(长春:2012年6月30日)上的相关表述。



并非是指村支书必须是企业家,而是一种素质要求、条件要素,即具备企业家的基本特征”<sup>①</sup>。安农县委组织部部长滕广涛口中的“全县所有的村支书都是‘项目支书’”,除70几位由企业家直接担任外,其余多是由本村党员身份的大学毕业生、转业军人和农民合作经济组织带头人逐步培养起来的。县委、县政府对他们提出的要求是既要有“创业”的意愿和能力,又要有“带富”的责任感——这实际是在继承上世纪90年代以来全国农村党员“双带”<sup>②</sup>活动成功经验的基础上,通过对村庄“一把手”和“当家人”的硬性约束,把市场力量更广泛、直接地注入到农村基层,一面壮大集体经济,一面改造农民。

基于用市场力量来加强农村基层组织建设的视角重新审视安农县委、县政府正在探索的“1+X+Y”基层组织新模式可以发现:启动整个模式的关键,在于培养、选拔一位具有企业家精神的“项目支书”,主动寻求外部市场机遇和内在资源整合的空间,把经营村庄、为村民提供“收益”作为扭转局面的契机。接下去,随着农民为追求“收益”而逐步放弃分散经营,加入农民合作社、专业协会、龙头企业等各类农村专业合作经济组织(即所谓的“X”),集体经济会更加壮大,村民的合作意识和公共精神会更加发达,村级民生服务站、村民服务中心等公共产品与服务提供组织(即所谓的“Y”)的建设才能获得源于基层组织能力的保障。这种借助市场引导加速农业和农民改造,解决农村基层治理困境的逻辑,在下述事实中得到了初步印证,安农县“1+X+Y”基层组织新模式发展相对成熟的30多个村,都是首先经历了农业合作社的兴起、集体经济积累大幅回升、农民人均纯收入增长达到高于全县平均值的15%~20%的水平后,才扭转了村民对民主选举和议事活动的冷漠态度,出现了农民主动与农村基层组织互动,积极表达自身对公共产品及服务的需求的局面。正如“乡土派”的中国问题研究者所指出的,只有集体经济为村级组织提供了资源,村民自治才有了物质基础,村民才有积极性参加村委会选举,才会积极讨论如何使用村级组织掌握的公共资源<sup>[1-2]</sup>。

### 三、农村基层组织对 “市场力量”的整合

在农村基层组织建设积极地引入市场力量,

可以改造农业、改造农民,却没有改变我们此前分析到的基层组织在农村治理格局中的“双重代理人”角色。因此,回到治理问题的本质,任用企业家型的村支书究竟能不能提升基层组织的能力,改善村庄治理,关键在村支书的委托人——国家和村民,能否有效地激励和约束他们的村庄代理人。换句话说,国家和社会希望看到的,是农村基层组织在整合了市场力量后,在国家—社会关系的协调中发挥更积极的作用,而不是让基层组织被市场的逐利性所俘获,形成利益共同体,导致基层政权的内卷化<sup>[11]</sup>。所以,像“项目支书”这样的实践探索,不仅需要发现可以解决问题的力量,而且需要思考、开发能够驾驭这种力量的制度安排。只有这样,才能够充分控制政策创新过程中的风险,提升政策创新的价值和可复制性。

在“国家—基层组织”这一链条内,基层组织干部履行代理人职责的动力来自于国家所能提供的各种激励。我们不可否认很多经济人能实现自身社会价值的理想,能够为他们在基层组织工作中提供有效的自我激励。但寄望于把这种个性化品质作为持续支撑农村基层组织工作能力改进的动力,并形成可推广的治理模式,则是有悖于行为科学的基本假设的。因此,国家和政府必须能够针对“项目支书”们接手村庄治理工作的动机,提供适当的激励与约束,才能有效推动农业的产业化及农民小农意识的改造。同样,在“村民—基层组织”这一链条内,作为委托人的村民,也需要有力的激励与约束工具来推动“项目支书”更好地为全村多数人的福祉工作,遏制其可能为个人利益或集团利益而危害村集体利益的行为。近年来,由我国部分农村地区发生的群体性事件而暴露出的基层组织“地方豪强”化倾向<sup>③</sup>,就从反面印证了解决好对村庄内经济“能人”和“强人”进行激励与约束这一问题的重要性<sup>[12]</sup>。

结合文献以及访谈中的信息可以发现,作为农村基层社会治理问题中的“双重代理人”,“项目支书”,不论是企业家项目支书,还是非企业家的“企

① 安农县委组织部副部长田成明在接受笔者访谈时的表述。

② 一是党员的带头致富,二是党员带领群众致富。参见贺雪峰的相关表述<sup>[1]</sup>。

③ 基层组织的“地方豪强”化倾向,是指农村中的“能人”、“强人”和“狠人”借助自身的优势经济、社会资源,采用非法或不合理手段迎合县、乡等上级政府的政绩需求,从而换取对基层组织和政权的控制,长期攫取当地的公共利益,强占他人的合法权益,隐蔽地操纵地方社会运行<sup>[12]</sup>。

业家型”项目支书,其工作动机主要包括:(1)职业生涯需要。对于很多非企业家但长期担任村支书或村委会主任的干部而言,农村基层组织的治理工作是比较符合其个人职业诉求的一个选择。尽管收入有限,但能够展示自身的能力和價值,并提供了向社会上层流动的可能。(2)社会声望。通过出任村干部来获取村民对自身社会地位的认同,自然是那些把基层组织工作当成职业生涯选择的“项目支书”们最朴素的动机之一。而对于那些已经在商海中历经风浪,创得天地的企业家来说,外面的世界尽管可以给予他们物质上的财富,却难以提供商业伙伴和企业下属之外的社会认同,实现对企业家生存价值更高度度的肯定。所以,一旦企业家们不能在自己的村庄外建立起生存价值,他们就有动机在改善当地治理状况的过程中获得自己的社会声望。用他们自己的话来说——尽管是在外头挣钱,却总惦记着村里的大小事情……哪怕花自己的钱,也愿意在当支书的时候多办几件得人心的事。<sup>①</sup>(3)家族利益。虽然东北农村的宗族势力较之于南方地区并不发达,但依然是乡村政治中不容忽视的力量。加上传统“官本位”思想的影响,以及基层组织成员在话语权和國家输送资源分配信息的获取上所具有的优势,即便是有限的家族力量,也会倾向于推动有竞争力的族员出任村干部。而成功当选的村干部,也自然有动机和压力去维护本族的利益与威望。(4)政治诉求。不论是在较早试行企业家治村的江浙地区,还是在农安新近的“项目支书”实践中,村庄内经济能人接手基层治理工作时的普遍愿望是:通过进入基层政权体系,来融入中国的政治体系,从而获取表达政治诉求的途径。具体而言,企业家们首先相信,在法治市场经济尚不完善、行政干预频现的中国,他们新增的政治身份,有利于保护其在村庄的投资和利益较少受到当地政府肆意地盘剥、掠夺。至少,他们的政治身份提供了除法律之外的组织申诉渠道,或者可以依靠村民的支持来抵制上级的不良安排。其次,村干部的身份,为企业家们表达其与治理村庄相关的、甚至有时是牵涉到自身利益的经济与政治诉求,提供了更加制度化的组织与行政渠道。而在一些具有更高的政治追求的企业家眼中,村干部也是他们向县乡级政府领导岗位或人大、政协等权力机关和参政机构晋升的台阶。(5)寻租。不容否认的是,有相当比重的企业家村支书,在小组座谈和一对一的访谈中坦诚地表达了自己希望出任村干

部不仅能造福乡里乡亲,还能为自己的企业发展提供机遇的想法。他们认为,作为村支书或村委会主任,能够更频繁、直接地与县乡政府领导及职能部门工作人员进行接触,这自然有利于为企业在购地议价、节能环保、劳动保障等领域争取到更多回旋的余地,从而显著降低企业扩张或转型的成本。

表面看来,上述动机中的一些,如获取“社会声望”,似乎可以显著激励农村基层组织干部更主动地按照国家和村民的意愿来治理村庄,有利于实现委托人和代理人之间利益诉求的统一;有些动机,如谋求“家族利益”,却好像直接违背了国家和村民对基层组织履行公正治理职能的期望,容易引发委托—代理关系中的分歧和冲突;而另外一些动机,如“寻租”行为,则可以被认为是中性的,具有双刃剑的特点——一旦对其的正向激励不足,或负向约束不够,“寻租”就会导致权钱交易盛行,“地方豪强”化倾向加剧,国家的意志和村民的意愿都被“内卷化”的农村基层政权所绑架,被其用来谋求自身利益的最大化。那么,农安县是怎样激励和约束这些性质不同的动机,从而在“项目支书”模式的推广过程中实现农村基层组织对市场力量的整合呢?

首先,沿着“国家—基层组织”这一链条,农安县委和县政府试行了一系列提升农村基层组织干部职业生涯前景的政策,为“项目支书”们“社会声望”与“政治诉求”动机的实现,提供了更顺畅的渠道。例如,在中央“一定三有”原则的指导下,县党委和政府历时三年投入资金1200万元,分三批为全县村支书统一办理了养老保险,巩固了他们对村支书职业生涯前景的良性预期;通过推行村支书以绩效为基础的薪酬管理,实行“三项补贴”制度<sup>②</sup>,村支书年收入在2011年最高可达2万元,最少可达1.3万元<sup>③</sup>,这使得村支书们谋划利用市场力量创业致富的努力,也得到了与效益相对应的补偿;在2011年全县副乡级领导干部公开选拔过程中,为了给学历和文字表达能力处于劣势的村支书更多机会,全县拿出三个岗位面向村支书单独考试,

① 来自于作者对东排木村、陈家店村、苇子沟村和羊营子村村支书访谈记录的整理。

② 即“职务补贴+绩效补贴+村集体经济创收奖励补贴”。源自农安县委组织部部长滕广涛2011年10月题为“从打造企业家式村党组织书记队伍入手,构建农村发展富民组织带动新体系”的发言稿。

③ 同年农安县城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入水平分别为1.3万元和0.8万元<sup>[13]</sup>。



另外还直接给予两位治村业绩突出的村支书副乡级待遇<sup>①</sup>。可以说,让村支书岗位“经济有实惠,政治有奔头,离职有所养”是农安县“项目支书”模式中激发企业家式村支书正向动机的基本制度设计原则。而除此之外,针对“家族利益”“寻租”这样的负面和中性动机,农安县委、县政府也出台了一系列自上而下的约束措施。例如,通过对全县各村进行“划档分类、升级晋位”<sup>②</sup>,初步实现了对村支书工作绩效全面、动态地监督与考核,努力避免村支书用单一指标上的成绩来“一俊遮百丑”、文过饰非;组织开展乡局领导干部同基层党组织结成“联百强,包百弱”的一对一监督、帮扶关系,拓宽了解村情的渠道,避免由村干部与直管乡领导间利益勾结造成的信息屏蔽;积极探索县乡村基层党建工作三级联述联评联考<sup>③</sup>等有效措施,发挥党内民主监督的作用,利用组织力量对“项目支书”进行评议。

其次,在“村民—基层组织”这一链条内,农安县一方面在涉及向村民筹资筹劳的公益事业项目中继续执行所谓的“一事一议”办法;另一方面,针对“一事一议”在当地执行过程中暴露出的问题<sup>④</sup>,推行了“四议两公开一监督”工作法<sup>⑤</sup>,凡不按“四议两公开一监督”工作法决策程序进行决策的,村民有权拒绝执行。这种新的民主监督、民主决策方案,既有利于“项目支书”在其正向动机的激励下借助基层党组织的力量发起动议,又为广大村民党员和村民监督、约束“项目支书”的中性与负向动机提供了多层次、覆盖全过程的手段。加之村支书“两推一选”和村民委员会主任“直选”等民主选举工具的补充,农安县进一步增强了村民委托人对“基层组织”这一代理机构在选任、决策、执行等诸环节的控制。

总的来看,农安县的“项目支书”模式,不仅试图把基层组织作为引入市场力量的平台和中介,以此加速农业的产业化和对农民“小农思想”的改造,而且也希望借助“县乡镇一级党委”和“村民党员”在组织框架内的力量,对基层组织形成更有效的激励—约束,实现基层组织对市场力量的驾驭及整合。而一旦这一目标得到实现,作为执政党的中国共产党就能够在中国的城镇化背景下再次巩固其在农村的领导能力,通过整合市场力量来积极促成、引导农民的集体行动,把社会主义新农村建设成为“中国现代化的稳定器和蓄水池”<sup>[1]47</sup>。那么,这种依靠政党和政府的政策干预、外生植入市场力

量而进行的农业与农民改造,是否也会给中国的农村治理带来新问题呢?

援引《中共农安县委关于在创先争优活动中开展基层组织建设年的实施方案》里关于未来工作需攻克的重点课题的表述:“必须解决‘项目支书’模式如何形成内生动力的问题,才能为全国提供具有普遍指导意义的经验借鉴”。显然,当地的决策者已经意识到,由外力引入的市场力量和政策干预扶植起来的经营意识能否被农村基层组织消化、吸收并实现内生化的转变,将是“项目支书”模式生存、发展所面临的关键挑战。例如,农安县委组织部部长滕广涛在总结“项目支书”模式推广过程中暴露的问题时指出:个别村支书存在“小富即安”的思想,满足于小生意,缺乏宽广、长远的创业志向;面对“项目”考核的压力,一些村支书挂靠依托别人的创业成果,甚至出现了虚报项目,编造数字和效益的现象;多数项目属于粗加工劳动密集型产业,附加值低,可持续发展前景堪忧;也有的村支书只顾自己创业,不能带领周边群众共同致富。同陈家店、东排木、羊营子这样的“标兵村”相比,部分村庄的“项目支书”之所以没能将外来的行政推动与压力成功地转化为改变传统农业生产经营格局的市场力量,实质上反映了两个层次的问题:第一,创业意愿与带富意愿不足。这一层次的问题可以相对容易地通过调整人选或采用更严格的约束制度来予以克服。第二,企业家精神(entrepreneurship)与创业能力不足。企业家精神和创业能力所代表的对市场机遇的敏感和革新传统思维及做法的能力,在熊彼特乃至今天的创新与创业问题研究者看来,仍然是天赋与后天独特经历相结合的产物,是市场经济有效运行必不可少但又相对稀缺的

① 源自农安县委组织部组织科科长崔喜年的介绍。

② 按照新农村建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”5个方面的要求,设置15项重点考核指标,对行政村实行百分制考核,依成绩评定为标兵村、先进村、达标村、薄弱村、贫困村。

③ 三级联述,即县乡村党组织书记就抓基层党建工作情况向上级党委进行专项述职。三级联评,即组织基层党组织、党员和群众代表对县乡村党组织抓基层党建工作情况进行评议。三级联考,即把抓基层党建工作情况作为领导班子、领导干部年度考核的重要内容。

④ 由于“一事一议”形成决议的方式为在参加议事的全体受益群众中通过,而不是“少数服从多数”的行政决定方式,导致了极少数村民的非理性不合作行为,常常可以轻易瓦解全村的集体行动,造成村民整体福利的损失。

⑤ “四议”,即村党组织会提议、村“两委”会商议、村党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议;“两公开”,即决议公开、实施结果公开;“一监督”,即对村级重大事项的决议和决议的实施进行全过程监督。



一种人力资源。所以,即便是第一个层次的问题得到了充分的克服,“项目支书”在企业家精神和创业能力上客观存在的相对差距还是会造成他们所经营、治理的村庄在市场与社会竞争中呈现分化。此时,要在引入市场力量的前提下抑制村庄之间经济表现以及相关的公共服务能力上的过度分化,就必须允许支撑村集体经济的合作社或公司以兼并、重组的形式完成资源的优化配置,让优秀的“项目支书”能够盘活更多的村庄。那么,支配着更多资源的“项目支书”是否还应该像在“1+X+Y”体系中一样,承担起更大范围内的基层组织建设与农村治理责任?这种责任范围的扩大会要求原有的党组织设置、行政村划分进行怎样的调整?它是否进而会对乡镇一级党委、政府存在的必要性提出新的挑战,或者是为政策界、学术界争论已久的裁撤乡镇一级政府提供更有利的操作条件?这样一系列问题既可以成为农安县未来政策创新摸索的方向,又有待于从农安县更长期、深入的基层组织建设努力中寻求答案。

此外,基于全国其他地区试行企业家治村模式的经验教训,人们普遍担心当经济能人当上村干部,且形成无人匹敌的单极局面时,“他难免会有所骄傲,不大看得起一般的村民,他有可能与乡镇政府甚至地痞勾结起来,造成一般人造成不了的对村庄更大的破坏。他若希望利用村庄为自己私利服务,也往往可以得逞”<sup>[7]22-23</sup>。要预防这种基层组织的“地方豪强化”和它对村庄可能进行的利益绑架,除了采取我们之前已经介绍过的行政约束和民主监督,鼓励合作社和公司打破行政村界限进行兼并、重组也是一种积极的、依靠市场自发力量的尝试。因为这样一来,村里很可能不只有一个特殊的经济能人,而是有一些在村庄有影响的经济能人。一些而不是一个经济能人参与村务,就不仅可以透过权力本身的竞争与抗衡来抑制个别村干部的违规行为,而且可以广泛动员村民,并可以广泛获得村民的支持,少数村民的违规行为也会得到有效抑制<sup>[8]</sup>。

#### 四、小结

社会主义新农村建设“二十字方针”的实质,乃是对中国农业、农村和农民的现代化改造。要在中国共产党的领导下实现这个伟大而艰巨的目标,就不仅需要执政党、国家和政府利用工业化、城镇

化的成果对农村进行持续的资源反哺与输送,更需要借助强有力的基层组织来接应上述资源的反哺与输送——动员农民进行有效的集体行动,将吸收的资源和农户的力量转化为国家与市场暂时无法提供的、但又是当地必需的公共产品及服务,形成内生的、嵌入于农村具体社会结构的治理力量,维护村庄的基本秩序和良性运转。

然而,中国农村基层社会仍处于市场力量边缘地带的现状,农民们基于分散经营的生产方式而滋长的小农意识和机会主义倾向,以及农村基层组织在国家汲取资源政策发生逆转、政治权力从村庄退出背景下功能的弱化,已经严重妨碍了农民集体行动的达成,恶化了我国基层农村的公共产品与服务供给能力。即便是在农村基层民主制度得到广泛推广的前提下,对于吉林省和很多东北农村这样的传统社会资本与现代社会关联都不发达的地区而言,村民自治反而使得农民基于小家庭利益的极端个体理性行为既没有了道德约束,也没有了经济约束,还没有了政治约束,村庄的“原子化”“碎片化”趋势日趋严重。

相比于单纯依靠村民自治的做法,农安县党委、政府通过推广“项目支书”模式来提升由企业家式村支书领导的农村基层组织能力的探索,侧重培育市场力量改变当地农民分散经营的状况,用经济基础的重构来内生地驱动农民小农意识的自我改造,为基层组织工作的开展提供有利的“群众基础”。这种思路不再一味依赖外部资源输送去提升基层组织动员村民集体行动的能力,而是通过内生的集体经济资源与合作社、产业化内部的契约机制,来赋予基层组织带动村民提供公共产品和服务的力量,激发农民参与集体决策、维护共同利益的积极性,限制少数机会主义的不合作行为。同时,“项目支书”模式还结合农村基层民主制度和党内民主监督制度,力求依靠基层村民和党员,在充分释放既有的组织与制度潜力的过程中,实现对市场力量的规范与整合。

“项目支书”模式为在地方政府财力有限、宗族传统相对薄弱、集体和民营经济不发达的农村地区破解基层党建和村庄治理的困境提供了初步的经验与借鉴。它所显现的绩效表明,基层民主制度并不是村庄秩序与良性治理形成的充要条件——如果不能改变分散经营的生产方式,打破小农思想对农民的束缚,农民的集体行动最终将难以实现,即使为他们提供了参与和表达意见的平台也

不能解决机会主义和搭便车的问题。因此,还必须从经济层面、依靠市场力量完成对农业和农民的改造,才可能使基层民主制度的积极作用得到充分的发挥。而更多的、与农安县相类似的基层组织建设改革案例的出现及深化,将有望为我们审视“市场力量”与“基层民主制度”在农村基层治理过程中的互动提供越来越丰富的素材。

#### 参考文献:

- [1] 贺雪峰. 论农村基层组织的功能[J]. 天津行政学院学报, 2010, 12(6).
- [2] 狄金华, 钟涨宝. 中国农村社会管理机制的嬗变——基于整合视角的分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2012(3).
- [3] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [4] 贺国强. 大力推进农村基层组织建设, 为建设社会主义新农村提供坚强组织保证[J]. 求是, 2006(7).
- [5] 周生春, 汪杰贵. 乡村社会资本与农村公共服务农民自主供给效率——基于集体行动视角的研究[J]. 浙江大

学学报: 人文社会科学版, 2012(3).

- [6] 陈吉元, 胡必亮. 当代中国的村庄经济与村落文化[M]. 太原: 山西经济出版社, 1996.
- [7] 贺雪峰. 乡村治理的社会基础——转型期乡村社会性质研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.
- [8] 卢福营. 治理村庄: 农村新兴竞技精英的社会责任——以浙江省永康市的私营企业主治村为例[J]. 社会科学, 2008(12).
- [9] YAN, X. 'To Get Rich Is Not Only Glorious': Economic Reform and the New Entrepreneurial Party Secretaries[J]. The China Quarterly, 2012, 210(2).
- [10] 周飞舟. 从“汲取型”政权到“悬浮型”政权: 税费改革对于国家和农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3).
- [11] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1994.
- [12] 吕德文. 基层权力失控的逻辑[J]. 南风窗, 2012(14).
- [13] 李凤双, 齐海山. 党建促发展的“农安奇迹”[J]. 新华社高管专供信息(VIP版), 2012(26).

(责任编辑: 刘浩)

## The Impact of Market Force in Revitalizing Rural Grassroots Organization's Capability: A Case Study on the 'Project Party Secretary' Model in Nongan County Jilin Province

YU Junbo, PENG Jing

(School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** Full-fledged grassroots organizations among residents of rural villages are expected to foster the capability of organizing collective actions in the public, so that they could effectively respond to national policies and protect their long-run interests. Building on an in-depth account of and analysis on Nongan County's recent efforts in redeveloping grassroots organizations, this research revealed that, the scarcity of resource and authority, the extreme individualism and opportunistic motivation existing among rural citizens and the distance away from the developed urban markets are the three most prominent obstacles to improving governance performance via the engagement of grassroots organizations. With the case study of Nongan County's "Project Party Secretary" Model for enhancing the grassroots organization construction, the present paper summarized the experience and rationalism of local Party Committee and government in motivating the market force for agricultural and rural farmers' transformation, and analyzed the synergetic effects created by appointing grassroots organization leaders with entrepreneurship talents, by promoting corporatism to exploit the scale economy and by maintaining village democracy to facilitate public supervision from principle-agent and incentive theory perspectives. The operational approaches attempted by Nongan County Government in strengthening the collective economy, enriching the supply of public goods and services and attracting villagers to participate in collective action, were also outlined at last.

**Key words:** Market Force; Rural Governance; Rural Primary Organization; Collective Action; Public Goods