



精英俘获与扶贫资源资本化研究

——基于河北南村的个案研究

刘升

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

摘要:基于对河北省一个国家重点贫困村庄的实地调查发现,精英俘获成为影响农村脱贫效果的重要原因。国家扶贫资源存在的不同形式决定了地方精英对资源的不同俘获模式、获利模式和影响。研究发现,不同于精英直接俘获货币型资源的传统方式,面对以实物形式存在的非货币型扶贫资源,地方精英难以直接获利,于是借助资源下乡的项目制、后税费时代农村形成的结构性权力真空和地方社会对精英的认同文化,以俘获扶贫资源使用权,并将其以资本化经营的方式占有了扶贫资源产生的大部分收益,但由于实物扶贫资源的特殊性,精英俘获行为不但在经济上增加了贫困地区农民脱贫负担,也将导致农村社会的贫困代际传递和政治上的村庄治理内卷化。

关键词:精英俘获;扶贫资源;资本化;获利

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)05-0025-06

一、问题提出

从传统社会的士绅到现今的村干部,三千年来,在具体的自然生态和社会生态背景下,形成了权力精英主导中国社会的格局^[1],直到今天,我国乡村社会仍在走着一条精英治理的道路^[2]。“精英俘获”作为发展社会学中一个新的理论,指的是精英通过不平等的权力进入资源分配过程,最终获取了大部分的资源收益,导致扶贫资源不能有效抵达贫困人口^[3]。在相关研究中,精英俘获已被研究者证实是导致项目无效的最主要原因^[4],而且进一步增加了村庄内部的不公平性^[5],由此受到学术界和政策界高度重视。李祖佩和曹晋从精英构成出发,着重强调了体制内精英、社会精英和经济精英组成的精英联盟在俘获村庄公共资源中的垄断性作用^[6];邢成举则以中国社会为背景,着重论述精英俘获在中国乡村社会的产生机制^[7];吴新叶、张倩则更关注于精英俘获的社会后果,他们分别以社区民间组织和牧区为研究对象,发现精英俘获对两者发展都造成了诸多不利影响^[8-9]。

已有研究为“精英俘获”理论的中国化研究提供了基础,但也存在明显局限:即都假设精英可以直接从其俘获的资源中获益。由于这些研究基本都是以低保、贷款和各种农业补贴等货币型资源为研究对象,这个前提假设自然成立。但当面对国家提供的道路、水井、农业机械等非货币型资源时,精英难以从这些资源中直接获益,这时既有研究对现实的解释力不足的问题就凸显出来。因此,本文以河北省南村为研究对象,研究当地方精英面对以非货币型资源形式存在的扶贫井、扶贫机械时,地方

收稿日期:2015-01-12

基金项目:教育部重大攻关课题项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)

作者简介:刘升,男,中国农业大学人文与发展学院博士生,研究方向为社会转型和基层治理。E-mail:liusheng1949@126.com

精英如何俘获这些资源,并如何从这些资源中获利?

本文通过探讨地方精英俘获非货币型资源的过程和获利逻辑,解释一种新的精英俘获方式——资本化,以此拓展对精英俘获的研究。

二、田野素描与个案呈现

南村地处晋冀蒙三省(区)交界处,2014 年全村户籍人口 595 人,共 198 户,可耕作土地约 2800 亩。虽然南村人均土地数量较多,但因南村地处黄土高原边缘,地势崎岖加上气候干旱,农业生产严重缺水,过去农业长期“靠天吃饭”,而“十年九旱”的气候又使得南村农业收入非常低且极不稳定,以至于遇到干旱年份,村里经常出现农作物大面积减产乃至绝收,农民“喝糊糊^①都要盘算着喝”,生活困难。到 2013 年,南村人均年收入 2000 元左右,是河北省和国家集中连片重点扶贫村。

由于南村历史上长期因缺水而导致贫困,打井也就成了村庄发展的重要内容。南村地下水位较高,通常都需要打超过 100 米的机井才能满足农业生产需求。一口机井高达十多万元的成本超出单个村民的承受范围,加上打井存在失败的风险,所以高投入、高风险的打井工作只能寄希望于国家和集体来做。在集体时代,南村曾在 1974 年组织村民自力更生成功建设第一口机井,增加了部分土地的农业产量。而土地分田到户之后,村集体组织能力弱化且缺少集体收入,组织村民打井的能力降低,村集体虽曾于 1995 年以贷款方式尝试打第二口机井,结果开销巨大而水量太少失败,为此村集体还背上了沉重的负债,直到 2014 年还没有还清。此后,集体也彻底失去打井的能力。但随着国家扶贫力度的加大,对南村的扶贫程度也不断增加,也越来越多在过去低保、危房补贴、农业补贴等原有扶贫资源继续增加的情况下,近年来,国家又增加了修建机井、提供农业机械、修路等一系列大型扶贫项目。从 2008 年到 2012 年,5 年时间国家在南村先后建设 3 口机井,基本解决了南村的水资源紧缺状况,这三口井成功地将南村的一千五百多亩旱地转换成水浇地。加上集体时期打的第一口机井,南村共有四口可用机井,可以灌溉全村超过 60% 的土地(见表 1),从而极大地缓解了南村农业生产缺水的情况。

表 1 南村四口机井情况

| 名称 | 修建时间 | 出资方 | 灌溉面积 | 管理人 |
|----|------|------|---------|-------|
| 一井 | 1974 | 村集体 | 200 亩左右 | 龚姓村民 |
| 二井 | 2008 | 县水利局 | 520 亩左右 | 村支书 |
| 三井 | 2011 | 县扶贫办 | 750 亩左右 | 村支书 |
| 四井 | 2012 | 县水利局 | 250 亩左右 | 村支书妹妹 |

但水利条件的改善却并没有大幅改善南村的贫困面貌。打井是个系统工程,不仅需要建设,还需要后续管理和维护。因此,从 2008 年开始,国家在进行扶贫井的建设过程中,南村的村支书就借助其村干部的身份参与了机井的开发建设,在国家完成机井建设之后,村支书又通过其村干部的身份将三口机井的经营管理权承包给了自己和其妹妹。当前,除村中第一口机井是由一个多年承包的龚姓村民继续承包经营外,另外三口新打的机井都是由村支书及其妹妹负责经营。2011 年,当南村水利条件好转,南村村民开始通过大面积种植豆角、辣椒等蔬菜而收入增加之时,2012 年,在村支书带领下,南村的水费从 2011 年的 8 元/小时迅速涨到 30 元/小时。对于需不断用水的豆角、辣椒等经济作物而言,水费的上涨大大侵蚀了村民的农业利润空间,而村支书则通过其管理的水井获利丰厚。

在南村,不仅由国家建设的扶贫井被村支书俘获成为其揽财工具,包括国家无偿支持南村的大型农业铧耕机也以“防盗”为名被村支书放到自己家中“看管”,村支书的儿子就靠农忙时以较高的价格给村民耕地获利。这样,国家无偿支持贫困地区的农业机械也成为村支书的赚钱工具。

^① 糊糊是当地对稀饭的称呼。

三、扶贫资源资本化:精英俘获的获利逻辑与后果

1. 精英俘获的获利逻辑:资本化

与低保、农业补贴和危房补贴、大病补贴等传统货币型扶贫资源不同,扶贫井、农业机械等生产型扶贫资源并不是以现金形式直接发放,而是以实物形式存在。因此,对于地方精英而言,传统的虚报、冒领、吃回扣等直接俘获国家扶贫资源就能获利的方式无法适用于这些新的以实物形式存在的扶贫资源。为此,地方精英发展出一种新的资源获利方式——资本化。

在农村,农村资源资本化是指把农村土地、房产、人力、文化、生态等欠流动性资源转化为流动性资本,进而创造新价值的过程^[10]。马克思指出,“任何一定的货币收入都可以资本化,也就是说,都可以看作一个想象资本的利息。”可见,当一项可带来收益的权利能进入市场流通并进行自由交易的时候,这种权利就被资本化了^[11]。由国家输入贫困地区的扶贫资源主要是由国家投资建设或购买,建成之后这些扶贫资源的所有权大多转交给村集体所有,属于集体财产,因此,精英俘获的只能是扶贫资源使用权。由此,扶贫资源的资本化可以理解成扶贫资源使用权有效期内扶贫资源使用权收益的贴现。具体表现为,掌握农村扶贫资源使用权的人将扶贫资源使用权作为资本进行经营,即扶贫资源实际所有者将资源使用权用来出租、合作或作为股份进行投资以获取一定经济报酬的经营过程,表现为一种扶贫资源使用权的“资源租”。

虽然扶贫资源的集体所有使精英仅能俘获扶贫资源的使用权,但在当前国家退出村庄和村集体的情况下,地方精英尤其是体制内精英为了获取高额收益,通过在信息、关系和资源分配方面的优势地位,以参与开发或管理的方式攫取扶贫资源的管理权和经营权,从而垄断了扶贫资源的使用权。而在体制内精英借助体制内权力使集体监督权力缺失的情况下,扶贫资源的经营权人就享有扶贫资源所有权人通常所具有的一切权利,扶贫资源使用权就成为了在事实上具有所有权属性和功能的财产权。从物权的角度看,扶贫资源使用权是一种直接支配扶贫资源的物权,扶贫资源使用权人享有的是一种直接占有、使用扶贫资源的权力,因此,精英通过俘获扶贫资源使用权的方式在事实上已经占有了扶贫资源,其实质是集体资源所有权被精英私人化和资本化,之后,按照资本的利润最大化原则,精英将扶贫资源使用权放入市场流通和交易,将扶贫资源的“价值增值”货币化,从而实现利润最大化。在南村的扶贫资源使用过程中,作为南村体制内精英的村主任利用自身优势俘获了扶贫资源的长期使用权,并将扶贫资源使用权作为资本,通过资本化的方式出租扶贫井、扶贫机械等扶贫资源的使用权而获取垄断性超额利润。

2. 精英俘获扶贫资源的后果呈现

既有对精英俘获的研究中,对精英俘获的经济后果、社会后果和政治后果等有所阐述,但由于以实物形式存在的扶贫资源具有一些不同特性,精英俘获资源和获利方式不同,因此产生后果也不同。

(1) 经济剥夺:扶贫功能的降低

在经济上,精英俘获扶贫资源使用权,在扶贫资源效益一定的情况下,扶贫资源的绝大部分效益被少量精英占有,而真正需要帮扶的大部分群众却只能享有少量收益,扶贫资源无法有效发挥其扶贫效果。理论上扶贫资源的集体所有是为保证地区发展的均衡、稳定和可持续发展的基础,这种集体所有模式本来是保证贫困地区,尤其是集中连片的贫困地区整体脱贫的良好举措。但由于集体的缺失,地方精英尤其是体制内精英的操纵,使得扶贫资源被地方精英俘获和资本化,对普通村民而言,扶贫资源资本化,导致农业生产“高投入,高成本”,影响了农民的增收和脱贫。因此,本应平等惠及所有人的扶贫资源被少部分在政治和经济上占有力度的地方精英俘获,从而降低了扶贫资源的效果。在南村,面对价格高企但又不得不用水资源的南村村民私下都无奈地表示,“他(村支书)就是我们村里的大地主!”

(2) 社会分化:贫困代际传递

社会分化指的是由于农村扶贫资源的代际传递,导致了村庄内部相对贫困的代际传递。水井、农

业机械等扶贫资源是作为实物形式存在的重要生产性资源,这些资源不同于低保、危房补贴、大病补贴等一次性分配资源,这些资源本身具有长期性和垄断性特点。因此,这些资源在被地方精英俘获后,本来并不贫困的地方精英占有了国家资源的大部分利益,并通过长期占有实现代际传递,演变成村庄中的食利阶层,而普通村民则需为使用这些资源而长期付出代价,忍受“剥削”,从而加剧村庄内部收益的两极化。而由于精英对扶贫资源占有的长期性,最终可能导致村庄利益分配格局的固化,出现社会分层和相对情况下“富人越富,穷人越穷”的贫困代际传递情况。在南村,据估计,仅依靠国家建设的两口扶贫井,村支书每年可从村民手中获得数十万元收入,俨然成为村庄食利者,并且村支书利用其体制内精英的条件,将村庄水井以“承包”的名义无期限转让到自己名下,为扶贫资源的代际传递提供了条件,而普通村民则需要世代长期背负沉重的水费,导致村庄内部相对贫困的代际传递。

(3) 政治固化:村庄治理内卷化

由于国家提供给贫困地区的扶贫资源通常都是这些地区急需和依靠当地能力无法提供的资源,因此大都具有稀缺性和垄断性,对地方经济与社会发展都起到非常重要的作用,因此,生产性扶贫资源就不仅仅是一种经济资源,也是一种政治权力资源,所以精英在俘获这些资源的同时不仅能俘获经济效益,更能俘获政治权力。以极度缺水的南村为例,水资源作为农业生产的命脉,作为地方精英的村支书掌握了水井使用权,也就掌握了地方的经济命脉,事实上也掌握了地方的政治命脉。正因如此,在2011和2014年换届选举中,村支书以水井为资本,以涨价或断水做手段,迫使村民投票支持他,得以成功连任。

地方精英以俘获对地方发展具有高度重要性和垄断性的扶贫资源巩固其政治权力,从而使地方政治走向固化,这些精英也成为地方上掌握政治、经济和社会资源的资源综合体,演变成地方社会中的垄断性力量,国家资源必须依靠他们的配合才能够落地,而他们则借此机会不断地俘获国家资源,谋取私利,导致“国家输入农村的大量资源被地方势力所吞噬,资源量的增加并没有带来基层组织能力的增强,反而使地方势力增强,基层组织权威和合法性下降”^[12],国家资源的输入无法带来基层治理效果的增长,最终演变成贺雪峰所提出的乡村治理内卷化问题。

四、制度、结构和文化:精英俘获的社会基础

精英俘获的产生是一个复杂机制,不仅受农村社会分化、农民自保逻辑、精英角色转变等影响,也与资源下乡的项目制、后税费时代农村形成的结构性权力真空和地方社会对精英的认同文化有关。

1. 扶贫资源的项目化:精英俘获的制度基础

项目制作为一项新的国家治理体制,其旨在通过国家财政的转移支付来打破原有单位制的科层体制束缚,但“项目制设计本身存在的一个更大问题,是项目总是严格遵循‘一事一议’‘专款专项’的原则,仅就单一项目本身实施目标管理和过程控制。但所有地方事务都是综合性的,任何一项公共事务的推展,都连带着其他事务的规划和安排”^[13]。因此,严格且僵化的项目制管理体制出现了难以与地方具体事务有效对接的问题,此时,国家就不得不依靠地方精英的支持,使地方精英在发展项目中扮演着十分重要的角色,这些角色形塑了发展项目的过程、执行和结果。他们可以通过亲身参与直接介入到发展项目当中,同时也可以通过与他们利益相关者的间接关系来施加影响。^[14]而这就为地方精英俘获扶贫资源提供了参与空间。

南村在2008年后的三口扶贫井都是国家通过项目制的方式建设,但在项目落地中也出现了两个问题:一是项目配套难。在国家打井的项目中,严格的项目制资金管理机制使得国家只承担打井的开支,但打井是个复杂工程,其还包括打井占地、建高压线路、泵机和水管购买等一系列配套投资,而在彻底取消农业税费的改革中,拆除收费的平台,使乡村执行各项任务的功能相对弱化,同时乡镇和村两级自身财力匮乏和为本社区居民提供公共产品能力不足的问题凸现出来^[15]。因此,地方政府和村集体都没有资金为国家项目进行配套,项目难落地;另一方面,扶贫井的开发使用是个系统工程,前期建设只是开始,后期的经营、管理、维护同样需要资金,但“只建不管”的项目制并没有后续管理责任。

面对项目制中出现的问题,在“压力型体制”之下,负责施工的地方政府最终与村支书达成协议,由村支书个人出钱为扶贫井进行资金配套,保证项目的落地,作为回报,乡镇政府同意在打井之后,扶贫井由村支书进行经营管理,这也构成了一种新的制度性“乡村合谋”,因此,在打井的项目完成之后,建好的机井就交给村支书管理,这样,村支书通过微不足道的投资俘获了国家项目的经营管理权,而作为项目执行主体和参与主体的地方政府只追求短期的政绩和绩效,而不考虑扶贫项目运行后农民本身的长远生计和生存风险,使扶贫项目留下了后遗症^[16]。

2. 权力真空:精英俘获的结构基础

一方面,国家权力已基本退出农村。税费改革后,由于财政来源发生变化,基层政权不再从农民的农业税中获取财政,而主要依靠自上而下的国家财政转移支付获取资金,因此,没有了利益,基层政权不但没有转变为政府服务于农村的主体,而且也在同农民脱离其旧有的联系,悬浮于乡村社会之上,在国家与农民之间造成了一种真空状态^[17]。乡镇政府财政不再是自下而上的农业税,而是自上而下的国家转移支付,乡镇干部由于没有利益上的动机就会失去为人民服务的公仆精神,也很少倾听农民的利益表达要求^[18]。因此,国家与农民的关系发生重大变化,到现在,国家权力已基本退出农村;而另一方面,村集体严重弱化。随着农业税取消,在地方政府眼中,村集体成为一个只花钱、不做事的累赘机构,因此,地方政府往往出于财政考虑大力削减村集体。在南村,随着事权的萎缩,地方政府也大力削减了村集体人数,村支书兼任村主任,妇女主任兼治保主任和民兵连长,会计1人。而这3人中,会计作为村集体聘请人员,实际的村干部等于只有两人,村集体严重弱化。

随着村庄“公”权力弱化的同时,“私”权力却开始发展,尤其是对于掌握一定政治资源的村干部。农业税费的取消使得村民取消了与村干部谈判的砝码,村干部不再需要通过讨好的方式收农业税,反而是村民需要盖章、办事的时候要求着村干部,村干部与村民之间的“连带式制衡”^[19]权力结构被打破,农民没有了可以与村干部讨价还价的手段,村庄权力结构不再是“制衡”,而是“一边倒”,村干部的权力远大于村民。在南村,因只有两名村干部,且村支书兼任村主任,村庄中的所有权利最后都非常容易集中到村支书一人手中,这样,原本应发挥作用的村集体不再起到监督集体资源的作用,甚至成为精英个人牟利的工具。

3. 认同文化:精英俘获的文化基础

精英往往比普通村民掌握更多的资源和社会资本,具有更强的行动能力,而普通村民大多也认可精英的这种能力,并通过精英的这些能力带来更多的资源,因此,我国从古至今一直维持着精英治理的模式。这种文化上的认可在贫困地区表现得更加明显,因为贫困地区缺少资源,村民生活困难,因此对于资源的渴求度要超过其他地区,因此,穷人倾向于认同精英,因为他们认为自己从精英的领导中获得了利益。精英占用与其个体不相称的发展援助利益份额,这被穷人中的多数认为是合法的。他们相信,没有这些精英的努力,他们自己的处境不可能获得提升。^[20]

在南村,由于农业发展受制于水资源的缺乏,所以村民对打井的需求非常高,南村的历史也几乎是一部打井的历史。从新中国成立后,南村就一直想各种办法解决水资源短缺的问题,但由于受到技术和资金限制,很多尝试都以失败告终。由于缺水导致经济水平低下,南村村民长期艰苦度日。改革开放30多年来,南村没有修过一座新房子,年轻人必须要通过在外盖房或者买房的时候才能找到媳妇,留在村里就只能打光棍,所以,当地人最大的愿望就是离开南村,但贫穷的现实又限制了当地人离开的步伐。而从2008年以来,新修建的3口机井极大地缓解了南村缺水的情况,基本结束了南村“靠天吃饭”的情况,村中的一多半土地都从旱地变成了水浇地,生活水平明显提高,而从2008年以来的三口机井都是在当前村主任在职期间完成,村主任也一直宣称是他找关系才得以打井。所以,村民对于村支书通过扶贫井收钱的事情表现出很矛盾的情况:一方面对水费过高不满;另一方面又认为如果换个人当书记,说不定还搞不到项目,所以,在南村,虽村民对村支书的行为有所不满,但没有出现大规模上访的情况。

五、余论

当前,在农村,精英俘获主要表现为三种方式:一是直接俘获国家资源并从中获利,如对于低保、贷款、农业补贴等货币型资源的直接占有方式;二是通过俘获集体资源来套取国家扶贫资源,如通过低价承包村集体的水库、山林、土地等资源骗取国家扶持资金的方式;三是精英通过俘获国家非货币型资源使用权并将其以资本化的方式获利,如本文所描述的精英俘获水井和农业机械使用权的方式。相对于前两种精英直接俘获货币型资源的获利方式,第三种精英俘获方式更加隐晦,但造成的影响却更加长远。前两种精英俘获方式,因精英俘获的资源都是直接从国家或者集体手中获得,普通村民并没有多少直接损失和切实的感受,所以村民不满程度较低。而第三种精英俘获方式,精英通过俘获国家扶贫资源,使得每一个农民都成为掠夺对象,在这个过程中,精英的获利与村民的受损持续性发生,因此,农民的被剥夺感和不公平感更加强烈,造成的社会影响也将更大。毕竟,“中国作为一个社会主义国家,其政府的合法性是建立在平等原则基础之上的。它没有理由容忍不平等无休无止地发展下去。如果伴随着改革与发展的是不断扩大的不平等,人们无法分享经济增长的成果,贫富差距就会变得让人难以接受,政府的道义基础就会削弱,它的合法性就会遭到怀疑”^[21]。

面对不断发展变化的精英俘获,要实现扶贫资源“真扶贫,扶真贫”的目标,当前国家仅通过继续加大扶贫资源输入力度和改变资源输入方式显然是不够的,提高村级机构组织能力,构建基层扶贫资源可持续性的后续管理机制才是提高治理效果的关键。

参考文献:

- [1]董磊明.变与不变:中华三千年社会结构的政治社会学解读[J].江苏行政学院学报,2007(3):85-89.
- [2]赵爱庆,孙建军,赵佳维.超越乡村精英治理模式的政治抉择[J].中共浙江省委党校学报,2008(1):54-59.
- [3]Bardhan P, Mookherjee D. Capture and Governance at Local and National Levels[J]. The American Economic Review [J]. 2000(90):135-139.
- [4]Chavis Larry. Decentralizing development: Allocating public goods via competition[J]. Journal of Development Economics, 2010(93):264-274.
- [5]Kochar Anjini, Singh Kesar, Singh Sukhwinder. Targeting public goods to the poor in a segregated economy: An empirical analysis of central mandates in rural India[J]. Journal of Public Economics, 2009(93): 917-930.
- [6]李祖佩,曹晋.精英俘获与基层治理:基于我国中部某村的实证考察[J].探索,2012(5):187-192.
- [7]邢成举,李小云.精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J].中国行政管理,2013(9):109-113.
- [8]吴新叶.社区民间组织成长中的精英捕获:问题与对策——以社会管理为视角的分析[J].青岛行政学院学报, 2010(6):40-45.
- [9]张倩.贫困陷阱与精英捕获:气候变化影响下内蒙古牧区的贫富分化[J].学海,2014(5):132-142.
- [10]李因果,陈学法.农村资源资本化与地方政府引导[J].中国行政管理,2014(12):48-52.
- [11]葛扬.马克思土地资本化理论的现代分析[J].南京社会科学,2007(3):1-5.
- [12]贺雪峰.论乡村治理内卷化——以河南省K村调查为例[J].开放时代,2011(2):86-100.
- [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]Sam Wong. Elite Capture or Capture Elite? Lesson from the couter-elite's and 'co-opt-elite' approaches in Bangladesh and Ghana[D]. Working Paper, 2010/82, UNU-WIDER;3.
- [15]张晓山.乡村治理结构的改革[J].科学决策月刊,2006(1):14-16.
- [16]马良灿.项目制背景下农村扶贫工作及其限度[J].社会科学战线,2013(4):211-217.
- [17]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):1.
- [18]夏菁,姚望.后税费时代乡村治理结构新探——以利益表达为分析视角[J].理论学刊,2010(1):80-83.
- [19]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.
- [20]Jean-Philippe Platteau. Monitoring elite capture in community-driven development[J]. Development and Change, 2004 (2):223-246.
- [21]王绍光.正视不平等的挑战[J].管理世界,1994(4):160-170.

(责任编辑:宋雪飞)