



项目进村背景下的村庄权力结构再造

杜园园¹,李祖佩²

(1. 中山大学 哲学系/华南农村研究中心 广东 广州 510275;

2. 华中农业大学 社会学系,湖北 武汉 430074)

摘要:项目下乡背景下,为吸引项目进村,村庄以提高项目承载力为核心进行了各种努力。通过对广西A村的调查发现,村庄为加强干部团结,提供治理能力,对村庄权力结构进行了两级再造,即将经济精英吸纳为村委干部,将灰黑势力发展为村民小组长,并将其改造成一种依附关系。权力的两级构造带来了治理资源和手段的两级分化。村庄治理呈现依靠传统治理资源进行试探性治理,依靠私人资源进行应急性治理,依靠象征暴力资源进行常规治理的治理秩序。然而,这种治理模式过度依赖私人资源,造成村庄治理去公共性的严重后果。项目越推进,村民越对村庄政治生活绝望。村级权力出现合法性危机。笔者认为,村级治理权力结构的再造,应嵌入到村庄自身的社会网络中。将多数普通村民组织起来参与村庄治理,才是提高村庄项目承载力的合理之道。

关键词:项目进村;村庄权力再造;私人治理;去公共性

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)06-0034-08

一、问题的提出

分税制改革之后,随着“两个比重”的提高,各种财政资金开始以“专项”和“项目”的方式向下分配,而且这正越来越成为最主要的财政支出手段。^[1]自此,项目制背景下的村庄治理成为研究热点。可以将其归纳为两个方面:乡村权力的研究与村庄治理逻辑及其后果的研究。一是对乡村权力的研究。申端峰对乡村权力进行了三个历史时期的划分,分别是国家政权内卷化背景下的村庄权力、人民公社时期的村庄权力和“乡政村治”背景下的村庄权力。^[2]同样,曹海林通过对不同社会时期的乡村权力历史形态的梳理,认为乡村权力结构的现代重塑已成为乡村现代化进程中的关键环节。^[3]但金太军却认为,此类研究仅仅是对村庄权力结构的外部性研究。^[4]在对村庄权力结构的内部性研究中,早年费孝通在研究传统乡土社会时,区分出村庄中的同意权力、横暴权力和教化权力这三种权力类型。而李祖佩则将迈克尔·曼对权力的两种划分引入到村庄社会中,提出村庄的基础性权力和强制性权力。^[5]在结合村民权力结构的内、外两种研究上,金太军划分为“国家—村庄精英—普通村民”的三重权力结构体系^[4],而仝志辉、贺雪峰给出了“体制精英、非体制精英和普通村民”的三层分析视角。^[6]可见,学术界在不断推进对村庄权力的研究。但此种研究仍旧是在“国家—社会”两元框架下

收稿日期:2015-02-04

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金(2662014BQ072)

作者简介:杜园园,女,中山大学哲学系博士生,研究方向为农村社会学。E-mail: pingxiang. dyy@163.com

李祖佩,男,华中农业大学社会学系讲师,博士,研究方向为政治社会学,农村社会学。

展开。即便“乡政村治”是一些学者通过进入村庄内部对权力结构与运行机制进行细致研究所取得的进步成果,但仍旧落入了此种二元分析框架内。不可否认,对权力结构的内部性分析补充了既有研究。但问题在于,这种研究仅侧重对已成型且稳定的村级权力结构的静态研究,缺乏对其生成过程的动态研究。

二是对村庄治理逻辑和社会后果的研究。李祖佩指出项目进村造成了以分利秩序为逻辑的乡村治理态势。^[5]谢小芹、简小鹰通过对项目前后阶段的村庄治理考察得出,随着资源来源形态的改变,村庄治理形态实现从“内向型治理”向“外向型治理”转型,村庄陷入了寡头政治、村庄公共性消解和“公权私用”的治理困境。^[7]折晓叶则进一步通过对项目本身的运作机制研究发现:“按照项目的分级运作机制,村庄只有挤进创建村,抓到打包好的项目,才有可能大规模地改变村庄面貌,但村庄对项目资源的过分依赖,存在破坏村庄自主发展的风险。”^[8]可见,对项目制所造成后果的分析中,出现了以村庄为本位的考察,并取得了可喜的成果,但也留有可补充的空间,即此种研究缺乏对在村庄权力结构形塑过程中,基层干部所采取的治理行为、所依赖的治理资源等方面的基础性研究。

鉴于此,本文拟采取质性研究方法,以村庄作为表述对象,选取广西A村作为个案研究对象,细致入微地展现出项目进村中,村庄权力结构的再造过程以及不同权力主体所依赖治理资源的差异,并总结出此种权力结构对村庄政治社会产生的后果。在此分析基础上,笔者认为村庄从项目的引入到实施,权力结构的再造应该嵌入到村庄社会本身的权力结构网络中,并借用项目的契机,致力于利用各种组织形式将多数村民组织起来参与村庄治理。

文中所指的两级权力结构再造有两层含义:第一,从权力主体内部成员的调整层面而言,将对村委会内部成员的整合称之为一级权力结构再造,而将对村民小组长内部成员的整合称之为二级权力结构再造;第二,从村委会和村民小组长之间的权属关系而言,将村委会把村民小组长变成村委会决议的纯粹执行者的过程称之为村级权力的两级构造过程。

二、村级权力结构的两级再造:引项目进村

李祖佩根据项目获取方式的不同将项目承接村庄分为三类,并认为接受型村庄一般承担的是重点工程和示范工程,所以在村庄的选择上,乡(镇)政府更愿意选择村级组织配合度高、团结紧密且村庄社会较稳定的村庄实施项目。^[5]然而,这些特质对村庄来说,也可以通过再造村庄权力结构来实现。对于村庄来说,要吸引项目进村且能顺利实施项目,村庄必须提高自己的治理能力。众所周知,税费改革后,村组干部大多处于消极治理状态,村庄治理能力弱化。要提高治理能力关键在于村级组织成员内部的配合、团结与积极作为。而在激烈的项目竞争中,为提高治理能力吸引项目进村,各村对村级权力结构进行了重新整合,试图打造出强有力的权力实施主体。

村民自治自实施以来,从理想型而言,村庄权力配置应该与村庄本身的社会结构紧密贴合。在某种程度上,村庄社会结构状况会影响村级权力的配置与运作。这种匹配对执行常规治理任务十分有效。但在实际中,权力结构的设置受到多重因素影响。在非常态下,村庄会根据治理任务的需求而不断调整权力架构以保证治理任务的完成。在项目制背景下,争取项目对于经济欠发达地区村庄来说,变成了一个特殊的治理任务。项目争夺的激烈性,使得各村都在为提高项目承载能力而使出浑身解数。而在这其中,通过权力整合打造出一个强有力的项目争取与执行团队是普通村庄能选择的首要路径。

A村所在的行政村属于上级领导的挂点村,是扶贫攻坚的重要对象。2012年扶贫攻坚项目初步的思路是将整个行政村进行村屯合并集中居住。A村为了让项目落到自己村上,对村庄权力进行整合。村庄整合权力直接表现为调整“村两委”的班子成员结构。但是,成员结构的调整受到村庄社会势力、姓氏结构、宗族、派性甚至当权派的反对者等因素的影响。宗族与派系是村庄权力结构整合中的两大主导因素,影响着村级权力的获取与行使。在权力结构的再造过程中,宗族与派系既能促成权力整合,也会演变成阻碍因素。

A 村在对权力进行整合时,以村庄社会势力、宗族作为基本依据,对村庄权力进行了两级再造,完成了权力整合。最终 A 村通过对村级权力结构的重新调整,争取了项目进村并顺利推进了项目实施。

1. 一级权力结构:吸纳经济精英

随着村庄传统社会治理力量的衰落,“村两委”作为村庄正式权力结构的主体,在村级治理中发挥着主导作用。税费改革后,经济欠发达农村的村庄因治理资源缺乏而陷入“无治理”状态。为引入项目,提高村庄项目承载力,案例 A 村将村庄中具有经济实力的精英吸纳到村级权力结构中,完成了村级治理权力的再造。

A 村以往的村委班子成员变动小,班子结构稳定。村党委陈书记有着 20 多年的工作经验。陈姓是村庄大姓,在人口数量上占绝对优势。宗族势力促成了陈书记的连任。宗族势力帮助其获取了权力,但是书记的连任也与常年工作中所累积的威望分不开。可以说,陈书记是嵌入于村庄传统社会结构之中的体制精英^①。然而,项目引入村庄后,资源变多,必定会激活相关利益主体,甚至会出现阻碍项目推进的钉子户。陈书记凭借威望能够对村庄进行日常性治理,但当利益发生冲突时,治理出现困境。于是,为解决项目实施过程中所引发的利益冲突,村庄将人脉广、经济实力雄厚的村庄经济精英发展为村委成员,形成“政治精英+经济精英”的权力结构模式。

将经济精英发展成为体制内成员,是村庄丧失治理资源后,为获取资源而采取的极端方式。同时也是项目运作机制对农村社会权力结构带来的结果。以“政治精英+经济精英”的权力结构模式虽然抵制了钉子户,提高了治理效率,但由于项目实施过程中,涉及到房子拆迁、土地整合、道路扩宽等一系列问题,仅靠体制精英和单个经济精英的实力仍旧不足以解决所有问题。调查发现,A 村村级组织内部团结、配合度高和治理能力强与村民小组的权力结构分不开,也正是因为 A 村将村民小组长重整为与“村两委”一体的权力团体,才带来了强的治理能力。

2. 二级权力结构:俘获村民小组长

村民小组长的职责是代表小组内成员参与村庄治理、管理组内事务、向村委会反映本组村民建议与意见,同时向组内村民传达村委会决议,协助村委会办理公共事务、组织生产。村民小组长是连接村委会和村民的桥梁,在村庄治理中起辅助作用。由于项目进村后,资源面临新的分配和调整,村庄将由村民推选产生的小组长重构成隶属于村一级权力结构之下的二级结构,这维护了村级权力组织的稳定,提高了治理能力。

A 村组长基本信息表:

表 1 A 村各组组长及其基本情况

组名	组长	年龄(岁)	上任时间	现主要从事职业
第 1 组	陈学	60	2000 年	务农
第 2 组	陈华	40	2013 年	外出打工
第 3 组	莫剩	40	2008 年	承包工程
第 4 组	陈海	32	2008 年	跑运输
第 5 组	黎有群	37	2011 年	跑运输(项目进村后)

村民小组长是连接村委会和组员之间的桥梁,起“上传下达”作用。作为组内成员的代表,向村委会表达组员意见、维护组员利益和组织农业生产是其主要功能。然而,在村级权力的再造中,村民小组长成员的选举演变成“村两委”调整人员结构、发展自身势力,最终达成利益联盟的人才选拔与剔除大会。将兼具上传民意和下达决议双重作用的村民小组长变成只负责下达全无上传功能的代表。作为村民代表的村民小组长演变成“村两委”代表。

为了选出心仪的对象,在选举前,村级干部会进行推荐,并列举候选人的各种优点以此来引导村

^① 有关体制精英和非体制精英的概念,参见全志辉,贺雪峰:《村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村庄村级权力的合法性》,载《中国社会科学》2002 年第 1 期,第 160 页。

民,而为了稳住组长,稳定权力结构,村庄精英在选举大会上威胁村民:“如果你们选了新的人上来,项目没了,谁来承担这个后果。”由于村民都希望借助项目来改善村庄面貌,不敢承担项目流失的后果,只能是选择让村委会合意的人当选组长。

在对村民小组长成员的重组中,能否有力地执行村委会决议成为选拔标准,而对能否真正代表村民表达民意不再关心。为了提高治理能力,村委会将一些年轻且具有一定灰色势力背景的村民推选为村民小组长。

按照书记的说法:“村庄每到发展的关键时刻,都需要起用年轻人。年轻人脾气暴点,敢打敢说,老的组长做事畏手畏脚,瞻前顾后。”

村民小组长依靠着村民集体选举所带来形式上的合法性,以为大多数村民利益为由执行各种指令。原本发挥着向村委会传递村民意见和建议、组织农业生产等功能的村民小组长现如今变成了只负责下达和执行村委会决定之人。此时,村民小组长变成了附属于一级权力结构的二级权力结构,变成了一级权力结构的执行者。村级权力结构重组后,权力主体的治理行为就成为重点考核内容。调查发现,权力结构的两级配置随之带来了治理资源的私人化。为摆平项目推行中的难题所启用的私人治理资源,让村庄内生公共性治理资源难以激活。

三、治理资源分化:促项目实施

陈锋将承载着地方历史和智慧,有相应的地方性知识作为基础维持秩序的治理实践称之为非正式或者半正式治理,并认为这种权力运作有着深厚的“文化网络”,是一种集权的简约治理模式。^[9]这种治理模式虽然所利用的治理资源并非来自于体制内的正式给予,但也是村庄内部具有公共属性的内生性资源。然而,在利益密集型地区,资源大量涌入,村庄内生性规范失效,建立在村庄个别精英所拥有的私人性资源基础上的私人治理崛起。^[10]项目性作为财政转移支付手段,项目的进村意味着大量资源输入村庄,据调查显示,以两级权力构造为治理主体的村庄,村庄治理既不是单一的非正式治理模式,也不是单一的私人治理模式,而是非正式治理与私人治理的混合。这两种治理模式依托村庄权力两级构造轮番登场。

1. 体制精英:地方传统资源进行试探性治理

农村社会的治理历来都不是一次性治理,而是有着其内在的治理顺序。在治理方法与手段上讲究有步骤、有秩序,遵循循序渐进的原则。私人性资源引入村庄治理并不贯穿于整个治理过程中,而只在治理过程中的某个阶段出现,且只针对某些特殊事件与特殊人群。在村庄治理中,治理主体仍旧会寻找一些传统社会治理资源进行初步阶段的试探性治理。

在中西部落后村庄,村庄传统资源都是可利用的治理资源。对于具有共同村庄生活经验的村民来说,共同的村庄历史记忆能变成有力的治理资源。村庄在对土地进行利益调整时,面对具有土地情结的老年人治理阻力最大。然而,在做老年人工作中,以讲述村庄发展历史来引导村民转换思想,唤醒其村庄意识是其主要的工作方法。村庄历史是村民共同的历史记忆,以讲述村庄历史的方法做工作对于一些具有村庄社会感的村们来说,效果显著。

村民之间的亲属关系也是可利用的传统治理资源。对于一些比较难做工作的村民,亲属的劝解有时作用显著。在A村,近亲属于人情往来单位,也是祭祀单位,频繁的人情互动和一年一次的清明祭祖活动密切了亲属之间的关系。亲人出面协调对那些不顾村庄发展、“特立独行”的人会形成一种无形的、温情脉脉的压力。这对顾及亲人情面的村民有一定的治理作用。

村庄舆论的作用也是可利用的治理资源。项目实施过程中,不仅涉及到私人利益的整合,有时也涉及到集体利益,对于损害甚至侵占集体利益的村民,大多数村民是看在眼里、挂在嘴上。村民私底下的闲聊会指责某些人的太过分或太不应该。对于有长远村庄社会生活预期以及子孙后代都将生活在村庄的村民,村庄社会舆论对村民有规范作用。A村书记在做村民工作时,会劝告当下村民顾及村庄舆论,考虑子孙后代的村庄生活。

村庄社会历史、村民之间的亲属关系和村庄社会舆论都是A村书记工作中能利用的治理资源。村民最终接受调解,也不单纯只是出于书记的政治权力身份,而是基于书记所具有的个人威望、背后的宗族势力、村庄的共同历史文化、村民的人情关系和村民长远的村庄社会生活预期的综合考量。村民在村庄社会场域内的行为具有惯习^①,体制精英治理所利用的资源就是基于村庄社会场域内的内生性规则和村民的行为惯习。虽然这种治理资源可以形成治理成效,但也不是对所有的村民都管用,对于不按惯习行动的人,即使借用传统的治理资源,工作仍旧难以开展,只能借助于私人资源进行治理。

2. 经济精英:私人资源进行应急治理

在项目制的运转逻辑中,跑项目是村庄积极主动获取资源的行为。但项目并不是普通村庄干部可以跑到,跑项目需要一定的行动能力与资源支撑。经济精英的社会资源丰富,有着庞大的社会关系网络。村庄内部需要这样的人为村庄争取资源。经济精英在项目制的推动下与村庄一拍即合。A村的经济精英获取群众支持的最初手段也是利用自己的社会资源跑项目,将资源带进村庄。要惠及到村庄所有成员并获取多数村民的支持,经济精英选择最先跑基本公共品项目。在A村,自来水是各家各户都头疼的事情。自来水是一个系统工程,单靠任何一个村民都很难完成,但村庄又难以组织村民一起修建自来水工程。一是村民与村庄确实没有钱,二是村庄多数年轻劳动力在外务工,缺乏劳动力。A村的水资源丰富,但距离村庄很远,需要从大山里引水,光水管的铺设就需要耗资一大笔。人与钱的同时缺乏让村民迟迟喝不上自来水。

村庄经济精英莫剩刚加入支委干部,就给村民解决了喝水的问题。莫剩是村庄首富,早年在外拼搏获得了第一桶金,后来回家乡开始了自己的创业之路,其主要经营的业务是工程承包,后又发展了采矿业、运输业等。经济实力雄厚,且积累了广泛的人脉。为了解决自来水的问题,他积极向上奔走,了解支农政策,并动用自己的关系网络搜集资源。通过他的努力,修建自来水的资金被他顺利要到手。不花村民一分钱就把水龙头安到了每户村民的家门口。解决了村民的燃眉之急,村民甚是感谢,他成为了村中的大功臣。这为莫剩赢得了声誉。

经济精英个人所积累的社会关系能够为缺乏资源的村庄带来外部资源。这些外部资源很多时候不会自动流向村庄,也不是普通村民所能引进的。这需要村庄派出有强大行动能力的人主动去跑。政府工作人员曾对莫剩说过一句话:“这钱给谁不是给呀,就给你了。这些支农惠农政策,资源很多,但多数时候都不知道怎么给下去。”

2008年,南方发生了雪灾。A村山林中很多树木被积雪压垮,村民想要去山里捡折断的树枝回来卖钱,被莫剩制止了。莫剩认为,山是集体的,其树枝也属于集体,不能让村民个体进山捡树枝卖钱进自己的腰包。村集体本身就没有任何积蓄,树枝应该让集体派人捡,钱归集体,所获得的收入作为村集体收入的一部分;或者集体以承包的方式承包给私人,承包费归集体。就这样,村集体获得了第一笔集体收入。

村民在日常生活中,也感受到了莫剩作为村干部所带来的一些便利。逢年过节的时候,公路上查处摩托车等交通工具违章驾驶的现象最多。在农村,摩托车是最为常用的交通工具,基本上是大众家庭首要交通工具。不上牌照,超载是常见的现象,平常也没有人查,但只要一到逢年过节就成了重点查处的对象。违反了就要扣押车辆。村民想要赎回就必须先交罚款。但是对于A村的村民来说,被查到只要说自己是A村村民,跟莫剩扯上关系,就有挽回的余地,即使被扣押,只要莫剩出面基本上可以无偿赎回。遇到这种事情,村民都找莫剩处理,久而久之,交警一听到违章者是莫剩村的,也就通融过去了。

据调查,新村建设项目能最终落到A村,也与村庄经济精英分不开。当时项目竞争很激烈,B村为了争取到项目也发动很多移居在村外的村庄能人通过给群众做工作来提供B村的项目承载力。B村失败后,很多村庄都觊觎这个项目,可谓竞争激烈。莫剩又再一次动用自己的资源帮助A村争取

^① 有关实践和惯习的概念,参见布迪厄的《实践感》,译林出版社,2012年版。

项目。

经济精英可以协助争取项目,但项目的推进过程是要和村民直接接触,需要解决一些日常问题,又总会遇到一些棘手问题,所以推进项目需要强有力的治理资源相配合。加之项目的完成需要经过评估,评估结果直接关系到项目资金的支付,所以对于项目此类阶段性治理任务,村庄就需要依靠更为直接的治理主体来完成常规性的治理任务。面对村庄的常规性治理,村庄选择依靠村民小组长。

3. 村民小组长:象征暴力进行常规治理

村委会的决议要落实到村庄,需要村民小组长的配合。经过了重整的村民小组长变成了村委会决议的彻底执行者。落实村委会的决议成了村民小组长的核心工作。敢打敢说的年轻人在执行决议时,启用了象征暴力资源。

按照村民小组长陈海的说法:“年轻组长一上来,村民也不敢闹了,不敢指着我们年轻人骂,我们年轻人做事时,你骂我,我脾气就会暴点,就会跟你吵。”

年轻气盛且不怕得罪人瞬间变成一种“优点”,转变成一种有力的治理资源。在A村项目推进过程中,组长全程参与其中。这意味着在整个项目实施过程中,此种象征性暴力资源一直处于在场状态。组长的到场对于村民来讲是象征暴力的到场,它对村民起威慑作用。

总之,A村的二级权力结构在村庄治理过程中,所使用的治理资源出现分化。一种以公共性的治理资源为主,而另一种以私人性的治理资源为主。这两种治理资源对应了三个治理阶段,公共性治理资源的试探性治理、私人资源的应急治理与象征暴力资源的常规治理。两种治理资源的分配使用提高了村庄治理效能,促进了项目顺利实施。但是,村级两级权力结构的再造虽然稳固了村庄权力组织结构,但是以牺牲村民小组长的民意表达职能为代价,将村民小组长变成隶属于村庄一级权力的执行者;治理资源的两极分化且私人治理资源的过度引入虽然提高了村庄治理效率,却是以牺牲普通村民的政治生活为代价,让村民变成了无政治参与热情之人。这给村庄政治造成了极大的损害。

四、无普通村民参与的村民自治

全志辉、贺雪峰通过引入“体制精英—非体制精英—普通村民”这三层分析视角对村庄权力结构及其合法性进行了深入分析。本文试图借此分析工具阐释村级两级权力结构再造对村庄政治社会带来的后果。据调查发现,A村为引项目进村和实施项目所进行的村级两级权力结构再造和治理资源的两级分化造成了村级权力合法性丧失、村庄治理的去公共性和村民无政治感的村庄政治社会后果。

1. 无合法性的村级权力

权力的合法性取决于权力的来源方式。理想模式认为,村级权力的合法性应来自于村民的赋予,只有被村民所赋予的村级权力才具有合法性。村民自治实施后,村民通过选举的方式赋予村级权力的合法性。然而,随着村庄外部资源的不断输入,出现资源消解自治现象^[1]。通过调查显示,A村为了承接项目所进行的两级权力结构重整,其权力只获得形式上的合法性而丧失了实质意义上的合法性。

A村村民小组长由全村村民以海选的方式产生。可是经海选选举产生的小组长权力却没有实质意义上的合法性。问题在于选举过程被操控,选举走了过场。选举并不是全村村民而只是一小部分村民会去。在选举小组长时,陈满就说:“如果你们选了新的组长上来,项目没有了,你们谁能担当这个责任。”(A村村民罗光语)

可见,选民在选举时受到的威胁和村庄选举过程的被主导使得以选举方式赋予权力合法性的目标荡然无存,选举流于形式。既然小组长的权力没有得到村民真正认可,那么小组长在执行决议时自然会困难重重。为顺利完成项目,小组长以村民选举为挡箭牌,在治理中渗透私人资源,这造成了村庄治理的去公共化。

2. 村庄治理的去公共性

曾红萍通过对利益密集型村庄的调查发现,乡村两级在公共权力不足的情况下,通过引入私人治

理维持村庄秩序,但是这种秩序的达成是以公共权力和公共规则的消解为前提,是一种去公共化的乡村治理。建立在村级两级权力结构基础上的村级治理资源出现了分化。在治理中,通过引入私人暴力资源来解决治理中的难题。村庄治理形成以经济精英为代表的私人治理以及以村庄小组长为代表的威慑治理。无论是私人资源还是潜在的暴力资源(威慑),其治理资源的来源和实施都不是建立在公共规则之上,这导致了村庄治理的去公共性。

私人治理资源的引入和私人治理的出现不仅改变了村庄治理形态,更造成了村庄非体制精英无兴趣参政和普通村民对村庄政治生活绝望的政治后果。

3. 无政治感的村民

村庄两级权力结构的再造稳固了村级权力结构体系,也提高了村组干部的村庄治理能力和治理效能,但造成了村级权力结构的固化和村民对政治生活绝望的可怕后果。据调查,A村的非体制性精英越来越受到体制精英的排挤,难以进入村级权力结构体系中。具体表现为:非体制精英所表达的治理意见被漠视、信息对其屏蔽,甚至将其隔离在村庄政治生活之外。

案例五:A村三组的组长原本是罗光,村民集体推选他当三组组长,推选了好几年,但罗光就是不愿意受命。原来罗光认为:“现在的组长和当年不一样,他们根本就不考虑改善农业生产的事情,现在的组长都不种田了,不关心农活的事情,而只关心有关钱的事情,但作为组长原本应该关心改善农业生产条件方面的事情。现在的组长根本就不把群众放在心上,还觉得群众讨厌。办事不从老百姓实用角度考虑,有些事情根本可以不做,他们仍就强行做,工作粗暴。他们只关心好看、有面子的工程。”党员开会的时候,罗光与他们看法不一,说话也没人搭理,越来越觉得没有意思,慢慢就不参加会议了。

非体制精英由于自身具备影响村庄政治的能力,在村民中有很高的威望。村民希望这些有威望的精英参与村庄治理来代表村民表达诉求。但非体制精英在政治上屡次受到排挤,严重挫伤了其参政积极性,他们开始不关注村庄公共事务。下面是访谈对象罗光说的“两个只要”:

“只要不到我户头里拿钱,村集体的钱随便他们怎么分都行。”

“只要不把国家给我们的优惠和补贴放入自己的口袋里就算好了。”

两级权力结构的固化排斥了村庄非体制精英,造成他们对村庄政治生活失望,继而造成了即使村民百般呼唤也不参与村庄公共事务的局面。同样,私人资源的引入和私人治理的运用让普通村民对村庄政治生活绝望,不去参与选举是其首要表现。

村民陈关说:“老宅基地被占之后,从来没有说过赔偿的事情,找干部,一个推一个,找书记也没用。自从这事之后,不去选举,也不关心选举,管他谁当。”

对村庄政治生活绝望,不参与村庄公共事务,也使得村民难以组织集体行动维护自身的正当利益。

案例六:A村在项目实施过程中,其中有一项涉及到约30户人家共60亩地的土地流转。当时很多村民不同意将自家的田流转出去。一嫌租金太低,二嫌流转时间太长。当时村民提出要么拿其他的田地置换,要么就将30年的租金一次付清。这种要求直接被拒绝掉了,村民准备采取集体行动组织上访,但是没有组织起来。按照罗光的说法:“村组干部以不愿意流转土地就不能享受危房改造指标分化了一部分村民,况且村民中能带领大家的人也少。”

五、总结和讨论

为吸引项目进村,提高承接项目的能力,村庄采取了各种方式提高自己的治理能力。围绕提高村级治理能力的村级权力结构再造是首要举措。然而,A村村庄权力结构的两极再造带来的是治理资源的两级分化。依靠私人资源所进行的私人治理虽然有效治理了“刁民”,但造成了村庄政治合法性丧失、治理的无公共性和村民无政治感的严重后果。

A 村的权力结构再造提高了治理能力,吸引了项目进村,促进了项目顺利实施。项目的进村和实施虽然改善了村庄基础设施,改变了村庄社会面貌,但以做项目为目的的两级权力结构再造却让村庄政治活力尽失,村民自治陷入困境。

对于资源稀疏甚至贫穷落后的村庄,以项目方式向村庄输入资源可谓是雪中送炭。但对于这种资源,村级权力主体应该保持清醒的头脑。本文认为,为吸引项目进入所进行的村级治理权力结构再造,应遵循村庄社会本身的结构特点,将其嵌入于村庄社会自身的权利结构网络中;同时,应致力于借用项目的契机,利用多种组织形式,将多数普通村民组织起来参与村庄治理,以此培养一种公权力,而不是过度依赖私人治理,让私权力膨胀;治理资源应该依赖于公共规则和集体共识,而不是私人暴力资源,否则,项目只会对村庄政治不利。

致谢:本文观点的形成得益于团队同仁刘燕舞、李祖佩、杜鹏、张雪霖和仇叶等的共同讨论,感谢李祖佩和林辉煌师兄的悉心指导,同时十分感谢匿名审稿人对文章提出的深刻而具体的意见。文责自负。

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):1-37.
[2]申端峰.村庄权力研究:回顾与前瞻[J]. 中国农村观察,2006(5):51-58.
[3]曹海林.乡村权力机构的演变与新农村建设的再组织化[J]. 社会科学,2008(3):77-84.
[4]金太军.村庄治理中三重权力互动的政治社会学分析[J]. 战略与管理,2002(2):105-114.
[5]李祖佩.项目进村和乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J]. 中国农村观察,2013(4):2-13.
[6]全志辉,贺雪峰.村庄权力结构的三层分析——兼论选举后村级权力的合法性[J]. 中国社会科学,2002(1):159-167.
[7]谢小芹,简小鹰.从“内向型治理”到“外向型治理”:资源变迁背景下的村庄治理[J]. 广东社会科学,2014(3):208-218.
[8]折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑[J]. 中国社会科学,2012(4):126-223.
[9]陈锋.从连带式制衡反思农民非正式治理实践[N]. 中国社会科学报,2012-09-14(B02).
[10]曾红萍.去公共性化的乡村治理及其后果——以利益密集型村庄为例[J]. 学习与实践,2013(2):87-92.
[11]李祖佩.“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑[J]. 学习与实践,2012(11):82-87.

(责任编辑:宋雪飞)