

# 单边委托与模糊治理:基于乡村社会的混合关系研究

田雄,王伯承

**摘要:**当前,乡村社会利益主体之间关系呈现出复杂多变而非理性合作的态势。其中,县乡干部与村干部形成“共事与共谋”关系,村干部与村民形成“支持、互利、冷漠和反对”等四种关系。乡村利益主体之间多种混合关系形成的原因在于村级组织“半国家半社会”“半控制半自主”,以及村干部“半干部半农民”的模糊特征,这使村干部能在不同的场景和规则之间自主切换角色。这些混合关系、模糊特征和角色切换正是因为国家在乡村社会采取的公共权力单边委托和“模糊治理术”而形成的。事实上国家已认识到了村民自治制度的缺陷和农村基层“小官巨腐”的严重性,然而,并未进行相关制度的重构,这不但与国家治理的有效性目标相矛盾,而且进一步加深了单边委托和“模糊治理术”的运用,形成了制度的非良性循环。

**关键词:**混合关系;利益主体;村民自治;单边委托;模糊治理

**中图分类号:**D523.5      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2016)02-0064-10

## 一、问题的提出

在国家基层治理进程中,乡村社会治理主体是影响国家基层政权建设和基层治理成效的重要变量。县乡干部与村干部作为联接国家与农民之间的纽带<sup>①</sup>,代表国家承担基层社会治理的责任,他们既能自上而下地分配资源,又能自下而上地汲取资源。其中,国家为乡村治理提供普遍的制度约束和政策规范,原则上要求各级干部在政策执行中必须以公共利益为导向,切实履行职权。然而,村干部并不只是以履行国家职责和维护村庄公共利益为主要动机,这种多重动机使其被赋予了多重角色。如“赢利型经纪人”<sup>[1]</sup>、“保护人、代理人、承包人”<sup>[2]</sup>、“双重角色论”<sup>[3]</sup>、“多重角色理论”<sup>[4]</sup>和“三重角色论”<sup>[5]</sup>等等。龚春明认为上述观点“忽视了对村干部作为行动者主体地位的探讨,以及他们面对村庄内外具体社会情境所作出的动态行为选择”。<sup>[6]</sup>因此他认为“精致的利己主义者”的分析范式对村干部角色描述更为客观、具象,可以更精当地表达和概括当下中国大多数村干部的心理动机和行动选择<sup>②</sup>。

其实,无论研究者赋予村干部何种角色,都是对乡村治理主体的行动推论,而角色是行动的外在反映,行动则是角色的内在属性。狄金华认为,当前农村研究出现了从主体到规则的实践研究,也就是从谁来治理向如何治理的研究转向<sup>[7]</sup>。关于主体研究的分析逻辑是“行为—角色—行动者”,规则分析研究路径则是遵循“行为—规则—结构”的逻辑。纵观村干部角色相关研究正是遵循这样的分析逻辑,研究者将其放置在不同的具体的事件过程中予以剖析,其中的事件过程也就是乡村社会中国家、干部和农民等多个主体之间的互动过程。帕森斯认为,应把行动者所处的地位和承担的角色看成社会结构的基本单位,即社会结构指的是各个“地位—角

**作者简介:**田雄,男,华东理工大学社会学系博士生,中国城乡发展研究中心研究人员,E-mail:tianxiong2049@126.com;王伯承,男,华东理工大学社会学系博士生。

① 此处的国家指的是广义上的国家,包括从中央到乡镇的各级党委、政府、人大、政协等国有企事业单位。国家干部即指在这些国家机构工作,行使国家权力的人员。

② 龚春明引用钱理群教授对当下大学生批判的“精致的利己主义者”观点来分析村干部有其合理之处。不过,此概念似乎也适用于其他国家干部或其他社会个体,并非仅只有村干部是“精致的利己主义者”。当然,这并非是本文讨论重点。

色”之间稳定的制度化关系<sup>[8]</sup>。张静也指出,“结构—制度”方法分析社会行为时,往往会特别重视具体“事件”或“过程”反映的社会(结构)关系,因为该方法假定,人的行动是被其生存其中的(正式或非正式的)制度所激励、鼓励、指引和限定的,他们相信,“事件”是现时各种制度、社会关系(结构)复杂作用的产物<sup>[9]</sup>。因此,“只有进入具体的制度实践中,以事件为中心洞察行动者在互动过程中是如何通过习惯法的再生产来诠释、拆解、分化以及连接、整合各种正式制度,或者推动正式制度变革,为自身创造各种合法性空间,才能分析国家形成、社会维继、民情生产与变迁的具体逻辑。”<sup>[10]</sup>也正因为上述学者强调制度外在的结构性作用,乡村多个利益主体在细碎事件中的互动关系才成为村干部“角色”扮演和形成的基础,如果剥离其他主体,单纯探讨村干部角色是没有意义的,村干部不可能唱“独角戏”。例如,“庇护主义”正是研究者对乡村社会中基层政府与村干部以及农民之间关系的经典分析<sup>[11]</sup>。

可见,以往的研究从以村干部为中心的“角色—行为”研究到治理“规则(制度)—结构”研究的转向,二者研究的范式是相互融合的,并无明显的界限。治理主体践行或重构着治理规则,而治理规则则是制约治理主体的外在的结构性力量。对在事件中的主体行为及其关系研究正是透析国家治理“规则—结构”的基本且重要的路径,任何关于治理规则的研究都不可能遮蔽基本的主体分析。本文在此基础上提出“角色—行为—制度—结构”的分析框架并展开相关讨论,将作为行动者的微观个体与宏观制度的结构性相结合,进而阐明本文讨论的目的和意义。村干部多重角色表明,不同的角色是在遵循着不同的制度规则,而制度规则之间可能是契合也可能是矛盾的。显然,以往关于村干部的角色论述都忽略了与其互动的其他主体的作用。那么,究竟是什么样的主导规则支配着村干部在不同时期、不同事件中能被动赋予或主动扮演不同的角色?以村干部为中心的乡村利益主体之间之所以呈现出不同的关系状态,这种规则是谁在主导,如何主导?这种内在而稳定的规则力量使村干部具备多重角色的基本动机和对乡村治理产生的后果是什么?本文将农村治理中研究主体的范围拓展,通过对关中南村2003—2014年的一系列具体事件梳理,以“国家—县乡干部—村干部—农民”<sup>①</sup>四重利益主体在国家政策执行过程中呈现出的纵向关系试图回答上述问题。

本文中的南村地处古都西安西北方向100公里处<sup>②</sup>,包括两个自然村,分别为村民一组和二组,总人口不到1000人,农民主要经济收入来自外出务工和少量的小麦、果树种植。全村常住人口不到总人口的40%,以留守老人妇女儿童为主。全村共有4名村干部,一组的郑青任村委员会主任,二组的田钟任村支部书记,另外还有两个村民小组组长,其中二组组长兼任南村会计,整个村级组织结构比较简单,这在关中地区较为普遍。

## 二、县乡干部与村干部:共事与共谋

在乡村社会,村干部更多地具备与县乡干部直接打交道的便利。因此,一些经济能人之所以愿意参与村庄公共权力的竞逐,关键在于村干部职务能给他们提供接触上级官员的机会,这些积累的社会关系有利于自己获取更多的收益。在此动机下,村干部最初如何获得村庄公共权力是检验基层民主质量的基本标准。2003年之前,田钟就已担任村支部书记。从2003年起,郑青开始担任村主任职务。一组组长郑民谈到郑青如何当选时说:“2003年冬村委选举时,没人愿意去投票,村干部就抱着票箱挨家挨户让村民投票,计票在村子的小学里面,当时只有原来的几个村干部在,结果统计时就根本没有郑青的名字,但村支书和镇政府不同意结果,一定要让他

① 此处的国家并不是整体意义上的国家概念,更多是指能够制定具有普遍性政策制度的县乡及以上级别的国家权力机构,与其他主体不是并列关系,这四重主体间关系是从中央政策制定到乡村落实过程的纵向角度来分析的。

② 根据学术伦理规范要求,文中人名、地名均作了匿名处理。

千。”(访谈1,2007-03)

郑民认为“郑青能当上村长,是因为和村支书有些旧账没结清。如果不让他当村长,村支书以后在村里的事也不可能办成。”按照《村基层组织法》规定,村党支部作为执政党最基层的代表,对村党组织起着领导作用。村支部书记田钟作为南村“一把手”向乡镇党委提名后通过“形式选举”使郑青获得乡镇主要领导的认可,这使郑青具有了与县乡干部打交道的村干部身份,组织上也顺利实现了自身意图。从村干部权力获取方式看出,尽管《中国共产党基层组织选举工作条例》《村民委员会组织法》对村党组织书记和村委干部选举都有明确规定,但在执行中,国家不可能亲自一一过问,只以“通知”“意见”等文本方式要求地方党委政府作为代理人遵照执行,而代理人与作为委托人的中央目标并不完全一致。个体利益和集体利益可能重合,也可能冲突。因此,在权力实践中由具体的干部个体操作和运用,他们具有相对的独立性和自由选择的行动空间。处于主动地位的村干部便会对原有的规则和政策进行权变更改,化弊为利,因而也就会出现所谓的“上有政策,下有对策。”同样,村干部权力维系也与乡镇主要领导密不可分,需要得到他们的信任和支持。

按照远亲关系,村民刘虎是田钟的外甥,他知道一些“内情”。

“田钟当村书记十几年了,我估计再过几年他就不当了,因为退耕还林政策马上就要结束。从1996年开始,我们村当时有300亩退耕还林地,每年上面补助4万多元,共补助16年。开始弄时说是给社员(村民)分,现在都装到他自己口袋了。因为我们关系好,我给他经常往县林业局送树苗。他跟那些局长关系都好,一般请吃一顿饭,再给每人两千元,就把5万元的树苗说成是8万元,反正都是套(骗)国家的钱。后来我村的良君当了局长,把前几年的退耕还林补贴都补发给田钟了。”(访谈2,2008-08)

南村村支书利用“送钱”“请吃饭”获得县林业局主要干部的帮助以获取更加丰厚的利益。后者既能推进退耕还林政策落实,也能获得“收钱”和“吃饭”的机会。因此,村干部可以利用这种关系表面上为村集体争取到退耕还林项目,实际上也为自己谋取了更多的私利。从相关事件中可见,在县乡干部与村干部之间主要存在以下两重关系。

1. 国家政策执行中的共事关系。2006年以后,中央决定全面取消农业税,用农民的话说:“现在村干部不问农民要钱要粮了,也管不着自己了。”不过,新农村建设政策实施后,中央又在乡村加大了资源分配力度,如原来的小麦补助标准每亩由18元提高到57元,还有最低生活保障等惠农政策。2008年“汶川大地震”之后,又开始在川、陕、甘三省实施“安居工程”,按照受灾家庭人口数量对群众进行建房补贴,这些政策都需要县乡干部和村干部共同执行,毕竟后者掌握的信息更为全面准确。同时,村干部还是县乡干部完成政绩的重要帮手,如拆迁、维稳、收费等都需要村干部落实。简言之,这些政策正是干部之间发生各种关联的制度基础。如果村干部连最基本的下派任务都不能完成,这些关联也就难以维继。

2. 私利追逐过程中的共谋关系。在乡村社会,干部之间的私人关系往往已超越上下级、国家干部和普通农民的关系,达到了一种混合共融的状态,表现为“工作关系私人化”和“私人关系工作化”。<sup>[12]</sup>婚丧嫁娶、乔迁安居是体现乡镇干部与村干部关系的典型事件,乡镇干部会利用这些机会培养和加强与村干部之间的私人关系,以便农村工作的开展。村干部也会感到很有面子,自己受到了上级领导的肯定,与他们的私人关系更为巩固,增强了彼此的信任。而此时从中获取的利益主要源于国家向基层的粮食补贴、退耕还林补贴等分配性资源以及村集体机动地流转承包费等。正如周雪光指出,“在中国行政体制中,一些基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化了的非正式行为。这种共谋行为是基层政府制度环境的产物,因此有着广泛深厚的合法性基础和特定的制度逻辑。”<sup>[13]</sup>村级组织虽然不是一级政府,村干部也不是国家正式干部,但类似套取国家退耕还林补贴的“共谋”关系却显而易见。



“赢利型经纪人”“承包人”或“精致的利己主义者”论述都倾向于将村干部归为“理性经济人”,即村干部从个人利益出发,通过与县乡干部在共事中共谋,以较少投入来获取更多的私利。尽管有党纪法规约束,但作为社会个体,他们能够进行主观创造性活动,使个人利益与公共利益有条件地结为一体。因而,县乡干部和村干部面临资源分配性的政策执行,他们要么坚持以国家利益为重;要么变相操作,搭上国家政策执行的便车从中谋利。在既有的“制度—结构”外在作用下,可能制约也可能利好干部个体,他们会根据客观环境作出既符合自身利益,又不公然违背国家和农民利益的行动选择,在“共事和共谋”关系并存的混合状态中,形成具有庇护关系的利益共同体和“战略性群体”(Strategic Groups)<sup>[14]</sup>。

### 三、农民和村干部:认同与抵制

1980年代,人民公社体制解体后,村民自治制度逐渐上升为国家法律,对乡村社会不同利益主体行为起到了一定的规范作用。不可否认,国家也将更多事务转嫁给农村自身——自我管理、自我教育、自我监督、自我服务。国家治理重心开始向城市转移,农村处于边缘地带,村干部成了更加自由和超脱的“准政权”的实践者<sup>[15]</sup>。一般而言,农民对这些“准政权”的实践者行为的态度主要有两种,要么认同,要么抵制。但在南村,农民基于国家政策、地方人情而形成的错综交织的实际情况,对村干部并非是非此即彼的完全认同或完全抵制的极端态度,而是呈现出如下介于二者之间的由认同到抵制逐渐过渡的四种形态。前两类可看作是认同的态度,后两者可看作是抵制的态度。

1. 支持型。在乡村社会,基于血缘、地缘关系的“差序格局”仍在发挥着作用。对村干部抱以支持态度的村民,一般和村干部属同一家族或私人关系比较好的。他们可以在宅基地批复、耕地划分、低保名额分配等过程中受益。正如村民刘虎所说:“今年开始在农村实行低保,村书记给他几个哥哥都弄了名额。村里也没人知道,即使知道也没事,农村也没有什么规矩,基本都是这个样子。”(访谈2,2008-08)。然而,对村干部抱以支持态度的村民尽管有直接受益,却基本没有通过投票或参与村集体会议的正式表达渠道,一般也只能是默默支持,过于公开则会受到其他村民“戳脊梁骨”。由于可供分享的总体利益较少,这种支持型的村民在南村只占极少数。

2. 互利型。村干部掌握着国家自上而下的资源分配权和村集体资源的支配权,农民也有自己所拥有的资源,如劳力和舆论。在村民与村干部发生具体冲突时,这种弱势地位可以从反对关系开始扭转。如果村干部没有严格遵守国家政策,利益受损的村民即可通过向上级反映的方式维护自己利益。但在同村地缘和血缘关系的双重影响下,鱼死网破是双方共同尽量避免的。随着国家反哺农村的力度加大,村庄从国家获取的资源增多,如何分配主要取决于村干部。基于权力维系的考量,村干部趁机通过向村民许诺“低保”名额、宅基地分配等方式争取村民支持,村民在自己可能受益的情况下,也就主动放弃向上反映的抗争方式,双方即可达成“利益共赢”的结局。刘虎以自己为例,他说:“我去年收入最好,大概在四五万元左右,苹果种植、为别人打农药。今年我还在村上弄了个低保,一口人一个月三四十元,一季度一领。关键是我跟书记关系好,他每次有啥事都会叫我帮忙,比如到县城需要用我的车我就去。村里一些事我比较清白(清楚)。”(访谈2,2008-08)。刘虎在南村已算较为富裕的家庭,但正由于他与村干部的关系非同一般,所以才能分享到低保资格。他自然不会出于“公平”而向上级反映村干部与林业局干部的“共谋”行为,因为他自己也是获利者。

3. 冷漠型。2008年,国家西电东输线路途经南村,高压线路塔基占地补偿费用4万元,但村民并不知道这笔公共资金的去向。郑民说:“我在家门口看到工程队的人从车上下来,揣着几

条烟进了村长家的门。后来,郑青说占地补偿款给镇上了,镇领导说给村里了,钱到底去哪里了谁也不知道。”(访谈1,2008-02)。在村民看来,“机动地承包费和高压线路补偿费让村干部挪为己有,但是平均分到自己家,也就一点点,闹矛盾不划算。”持有这种态度的村民占绝大多数。随着市场经济的深刻影响,税费改革和农民出外打工之后,农村以家庭利益为中心的单家独户的生产生活模式受到市场的支持,部分经济关系可以基于市场来完成。他们逐渐在村外获取了满足家庭需要的生产生活资料,农民生活的价值面向也逐渐转向村庄之外<sup>[16]</sup>。这些变动使农民对村集体的依赖度降低,与村干部之间的距离逐渐加大,因此,均分很少的村集体资金如何支配也无需关心。

4. 反对型。村民反对村干部一般只是反对村干部在具体事件中的具体行为,而并非反对村干部在所有事件中的不当行为。反对主要有两种方式,即公开反对和沉默对抗。公开反对只有在村干部损害了村民个人具体利益时才会发生,包括直接的冲突,比如语言冲突与肢体冲突,村民公理回忆道:“五六年前镇上给我妈200元春节慰问金,让村长从空中逮走了,我为这和村长大吵一次,到现在关系一直不好,所以人家经常有些事卡我。”(访谈3,2008-08)。但像公理这种公开对村干部表示不满的毕竟是极少数。大部分村民在集体事务中总是以沉默或不参与的方式应对,比如召开村集体会议、新农村建设中村庄新修的水泥路路肩维护。即使惠及各家各户的水、电、路等公共工程,农民也会以“冷漠”方式抵制,致使村庄的集体利益难以顺利实现。2007年8月,南村铺设自来水管,有部分村民不但不缴施工费和材料费,而且还不挖自家水管渠道,导致工期延长1个多月。

从南村村干部与村民的四种关系中可见,因为县乡干部与村干部之间的利益交换,国家政策在实施中遭受“打折”和“扭曲”。尽管南村没有村务公开,村民却可以利用地缘或血缘的关系获知国家干部与村干部共谋的信息。国家并没有相关的审计监督或使共谋的干部遭受惩罚,也很少有农民愿意花费较大的代价主动向国家表达和维护自己的合法权益。在“小道消息”“蛛丝马迹”和“捕风捉影”的基础上,农民形成了对村干部的各种态度,但总体上仍以沉默对抗为主,没人管,不愿意管,村民集体呈现出“理性的无知”状态<sup>[17]</sup>。“理性的无知”可以解释村民为何不愿意为更多地了解情况而投入必要的信息成本。在许多场合他们懂得,基于追加信息的行动劳而无功或所获甚微。如果他们公开和村干部唱对台戏,自己就必须付出更多成本,还可能丧失一些国家资源惠及自己的机会。因此,农民在一定程度上容忍与己不利的选择往往是合算的。农民基于个人利益获得而寄望村干部采取各种手段获取更多的国家资源,后者也希望村民看得见自己确实为他们办了实事,这样就可以继续合情合理地掌握权力。

#### 四、农民和国家:疏离与依赖

因缺乏严格有效的监督、利益表达和维护机制,农民难以直接与抽象而宏大的国家互动,二者之间只能通过被“扭曲”“打折”和“变相”的政策发生关联。然而,在利益的诱导之下,农民也可以和村干部共同“哄骗”国家<sup>①</sup>。南村干部通过“跑项目”向市县烟草公司争取到122.9万元打深水井,总投资145万元建造烤烟炉(烟草烘干设备),但全村最终只有4户农民种植烟草,并没有达到向烟草公司最初承诺的300亩种植面积。村干部和村民说:“反正水井和烤烟炉国家也不可能搬走”,他们的手段是“先把项目争取到手再说”。村干部和村民在共同利益的追求之下能共同“哄骗”国家的项目资金,而这种“哄骗”的过程也具有策略性。村干部是哄骗的“主

① 在乡村社会,“共谋”行为不只是存在于如周雪光所说的基层干部之间,农民参与“共谋”获取利益的现象已屡见不鲜。参见郝迎灿:《新农合资金这样遭蚕食》(民生调查),《人民日报》,2015年08月17日14版。

角”,农民则是“配角”。此时村干部俨然是以为村集体谋利的“保护人”的角色出现的,村民也从中获取了实际利益,他们自然不会向更高级的国家机构“反映”村干部的不端行为。不过,农民仍然对村干部谋取私利的行为私下抱怨。

与村主任郑青家关系向来较好的村民田军说:“现在种烟草的人基本没有了,村里空闲的100多亩机动地都让村长承包给外面的人种树苗了,那可都是好地。一亩地说是一年600元,承包10年也就要60万元,钱不知哪里去了。”<sup>①</sup>(访谈4,2014-01)。村主任郑青却认为:“村里人没有良心,心瞎(坏)得很。有人把我告到省纪委了,就是中纪委我也不怕。这几年跑了这么多项目(道路硬化、自来水入户等等),花的是谁的钱?”(访谈5,2014-01)。实际上,南村多年来并没有账务公开,也没有乡镇及以上的国家机构参与监督,村干部如何支配公共资金村民并不清楚。在他看来,他对村集体资金的独自支配合情合理,当然,并不排除国家委派的村支部书记在其中发挥的作用。农民则以“没人管”“没办法”的普遍心态全力过好自家的日子<sup>[18]</sup>。正如村民田明所说:“村里原来可以和村干部‘叫板’的明生、宣礼等一大批有本事的人都出去了,在咸阳、西安开饭店、搞装潢、跑运输,一年差不多也能赚个十几万,几十万,在外面买房、买车,逢年过节才回来转转。有些年轻人在外面打工,深圳、长沙、新疆喀什的都有,几年都不回来,平时村里剩下的都是老汉、老婆和碎娃(儿童),谁管这些事?”(访谈6,2014-10)

在人民公社时期,国家权力对农民个体和干部个体有着深刻的影响,他们受到了自上而下的强力干预与约束。国家通过“层控型”机制主动自上而下进行监督,有效打击了谋取私利的村干部,极大程度获取了信奉“不患寡而患不均”的农民对国家的信任。这一时期乡村社会的鲜明特征就是构建了以国家权力单向主导的治理体系,在乡村干部的有效动员下,南村村民依靠大量的人力曾完成了数千亩的土地平整、水利建设和村小学建设等工程。20世纪80年代以来,总体来说国家对私人生活的控制是逐步减弱的。在村民自治时期,名义上“赋权于民”,让干部系统发挥乡村治理的主导与主体作用,但农民并不像人民公社时期那样积极响应,村干部也没有以往完全听从组织安排的政治自觉性。村干部作为国家权力和村庄权力的代理人,动员和整合资源的能力趋于弱化。当村干部出现了以公谋私行为时,村民传统的“平均”的道德价值观念和判断标准受到冲击,不公正感逐渐增强。在对基层干部批评的基础上,甚至还上升到对国家和执政党的批评。

农民基于一种历史纵向的对比认为,“国家政策好得很,比过去好多了。”但与之并存的是逐渐增强的横向比较,为个人力争国家各种分配性资源的依据是因为强烈的不公正感和心理失衡感——“干部能贪那么多,农民为何就不能占一点小便宜,反正都是国家的钱。”农民对国家干部与乡村干部的不满和怨恨难以通过正式制度得以宣泄,更多转向了国家,期待更多利益惠及自己,然而资源最终分配却又必须由干部体系来执行。因此,在南村多项公共工程中,农民可以通过不参与的方式表达自己的态度。村民希望国家能够分配更多资源惠及个人,却又不愿意在村集体建设中承担一定的责任。农民形成了对国家既有批评又心存希望的双重心态,这种心态进一步折射出农民与国家之间呈现出“既依赖又疏离”的关系。依赖关系如农民因为合作医疗制度减轻经济负担,新农村建设中基础设施建设改善可以便利出行等等,这些公共产品供给依靠单家独户的农民自身显然无法解决。而在疏离关系中,除了村干部代农民缴保险、盖公章等事务之外,村民在村内外常年即使不与村干部发生任何关联也不会影响个人利益。这种疏离与依赖关系的并存构成了国家与农民的日常生活世界。

① 就在田军向笔者讲述的时候,遭到了他的妻子和儿子的责备,让他少讲闲话。其实,2013年春,南村留守老人在村主任郑青的组织动员下为承包商种植苗木,每人每天50元工钱。他们或许在乎的是每天微薄的工钱,却忘记了60万元的集体土地承包款是自己本应分享的。



## 五、隐藏的国家逻辑:单边委托与模糊治理术

在上述的南村村民选举、集体土地承包、低保名额分配等一系列事件中,村干部在不同事件中扮演着不同角色,在勾连村民和国家的关系中起着特殊作用,他们并没有以单一或清晰的角色与其他利益主体互动。国家、县乡干部、村干部和村民之间呈现出复杂的混合关系,其背后既与国家制度设计有关,也与乡村社会本身相关。黄宗智认为,中国的政治生活始终存在着一种“第三领域”(The third realm),他是可以看作超出国家与社会之影响的自身特性和自身逻辑的存在。在此领域,国家奉行“简约主义治理”模式,而乡村恰恰是作为发生的空间,国家以“准官员”进行“半正式”基层行政<sup>[19]</sup>。尽管他的分析不尽完善,但指出了“准官员”存在的国家因素。而在米格代尔看来,乡村是国家与社会的边界处或相互重叠的公共领域,国家各部分之间以及各部分与外部组织之间的相互联合,以促成其目标的实现。正是这些行为与联合一道,形成一整套的与国家官方颁布的法律差异很大的规范。不过,“这些联合和联盟模糊了国家所试图建立的明确的领土和社会边界,也同样模糊了作为卓越的规则创制者的国家与作为这些规则接受者的社会之间的明确的界限”。<sup>[20]</sup>当前,国家主导的村民自治制度正是在“第三领域”和“国家社会重叠领域”的具体展现,作为“准官员”的村干部在乡村社会不得不进行“半正式行政”。

与人民公社时期相比,村民自治的现实形态成了国家和社会之间的过渡,执政党选派的村党组织书记与以农民名义选举的村委主任共同构成了乡村公共权力的代理主体。在村庄公共权力委托及执行过程中,不可忽视的是,国家正式的和乡村非正式的规则相互交织导致了乡村治理的复杂性。国家以具有普遍性和宏观性的政策实施为目标,但对乡村并不占有信息优势,必须依赖掌握地方知识的“准官员”作为国家权力的代理人来执行政策,这也正如狄金华所说的国家在实践着“复合治理”策略<sup>[21]</sup>。不过,其文中的“复合治理”是指国家为主体的策略,而本文中的“模糊治理”主体不仅有国家,还有基层干部。因为具体环境的差异,在国家政策“实事求是、因地制宜”的变通要求下,村干部具有了一定的权力行使空间。而在村民自治制度具体实践中,国家希望推进基层民主进程,却担心“丢失基层执政阵地”,又认为“农民整体素质偏低,难以自治”<sup>[22]</sup>。如果推进农村民主进程不力,将会面临国内外的舆论压力,也担心因村干部被国家纳入正式编制而导致财政支出压力较大的矛盾心态。据此,《村委会组织法》规定村民自治时期的乡村关系是指导与被指导关系,理论上村级组织由原来的“准国家机构”转变为民间机构。然而,又规定村级党组织和村委组织是领导与被领导的关系,“被指导”和“被领导”的制度设计尽管存在着内在的冲突,但这种制度的设计又有夯实执政根基,降低治理成本的目的。正如何包钢所言,地方官员采取了一种“民主马基雅维利主义”(Democratic Machiavellianism)。一方面,他们必须遵守和适用民主法律规则;另一方面,他们可以尝试更多运用技术性和巧妙的手段去维持政治控制<sup>[23]</sup>。

从国家正式制度实践的乡村“民情”来看,南村高达50%左右的人口常年在外,导致村民自治制度实施的社会基础面临着严重冲击<sup>①</sup>。村民自治从选举到日常公共事务管理都需要农民有效参与,但大规模的农村人口流出并不能确保如此<sup>[24]</sup>。也正是这种制度设计的内在冲突和制度运行的外在条件变化导致了村民自治“有民主形式,无自治内容”。因此,本应由作为委托人的村民通过选举这一重要程序,将村庄公共权力委托给自己利益的代理人村干部,但乡村“无主体熟人社会”<sup>[25]</sup>的特征表明,“委托人”因认为无利益关联的选举而弃权,他们的实际不在场一

① 根据国家统计局抽样调查结果显示,2014年全国农民工总量为27395万人,比上年增长501万人,增长1.9%。其中,外出农民工16821万人,比上年增长211万人,增长1.3%;本地农民工10574万人,增加290万人,增长2.8%。参见:[http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/29/content\\_2854930.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/29/content_2854930.htm)。

定程度上促使乡镇有机会将村庄公共权力“单边委托”给具有利益关联的村干部,或者迫使乡镇需要寻求国家代理人。其中所谓的“单边委托”,正是乡镇借助委托人不在场的机会,无需充分征求村民意见而单独作出村干部人选的行动选择。村干部正如黄宗智所说的是“不带薪的准官员”,他们执行国家下派的任务,以“半干部半农民”身份从镇上领取“报酬”。村级组织也具有了“半国家控制,半社会自治”的模糊特征,成了一级“村政府”。在南村多个主体之间的混合关系中,村干部勾连着国家与农民,不同情境下扮演着不同的角色,而乡村成了其扮演多重角色的舞台。

国家正式制度执行的规则,村级组织“准政权”的规则以及乡村社会“人情”“面子”等多重规则共同影响着村干部行为,村干部与县乡干部之间的关系也具有了特殊主义倾向。可以使具有国家不尽掌握的地方知识的村干部借助身份的模糊,熟练运用各种策略,相机选择处理各种情境下的事务,他们承担了国家在基层“不能做、不便做,甚至不愿做”的各种事务,在国家与农民之间游刃有余,自主行使正式和非正式制度赋予的权力。村干部的这种身份模糊恰恰意味着其行为所遵循的制度规则的模糊,政策执行中的“潜规则、擦边球”正是由国家采取的“模糊治理术”所建构的结果。“术”成为了作为行动者的国家基于乡村现实而采取具有特殊目的的方法和策略,而“模糊治理术”则是国家及国家权力代理人通过设计执行具有内在矛盾的法律规则和制度,并且保留着最终解释权,从而达到自己的多重目的——重在夯实执政根基,降低管理成本,初步推进基层民主,或谋取个人私利。

## 六、结论与探讨

本文以“角色—行为—制度—结构”的分析路径,通过对南村10多年系列事件中的国家、县乡干部、村干部和农民之间呈现的混合关系分析后指出,转型期乡村变动的现状使乡村社会更加错综复杂。基于此,国家在乡村客观现实和国家理性的共同作用下,采取的村庄公共权力单边委托和“模糊治理术”虽可能实现多重目的,但其产生的负功能却显而易见——村干部因身份“模糊”没有严明的行动规则和变相执行政策,在此基础上形成的具有特殊主义倾向的行动选择对追求国家治理现代化的系列制度的运行提出了挑战。

从2003年到2014年之间,南村村民几乎没有参加过诸如村民选举、村党支部会议等公共事务,村干部仍由最初的4人继续担任。南村事实表明,县乡干部相对于村干部和农民有更多的阶层优势和权力优势,流动性较强,可以转任不同的地方。而村干部是国家权力最基层的延伸,是整个压力型体制的最底端,向上流动可能性较小,在和国家干部的“共事与共谋”关系中,倾向于更多地寻求自身利益。在农民的观念中,“国家”并非是一个整体,中央与基层是有区别的,因为县乡干部和村干部的“共谋”,农民对国家形成了“疏离与依赖”并存的关系,这种关系状态恰恰源于他们对国家基层政权代表的干部个体行为的判断。国家在农村政策的落实遭受“打折”,需要处于治理边缘与治理结构底层的农民与自身共同监督中间层次的国家代理人——蜕变为赢利型的县乡干部和村干部,但农民在权利匮乏的同时,也不愿承受监督成本,甘愿遭受村庄内“平均利益”的损失。所以,村庄公共权力参与的缺失带来的“底层监督”缺失以及自上而下的监管缺位或“庇护”让村干部的赢利行为继续存在。国家既要达到自己管控农村的目的,又要象征性展示自己推进基层民主的决心和努力,以一种矛盾心态模糊处理当前乡村治理面临的难题,对具有“半干部半农民”模糊身份的村干部在日常管理中采取“胡萝卜加大棒”的策略。国家理性、干部个体理性与农民理性相结合,加剧了当前乡村社会治理中正式制度的非



正式运用,加大了村干部“小官巨腐”与农民利益严重受损程度<sup>①</sup>。国家理性的“模糊治理术”正是村干部扮演各种“角色”以及乡村利益主体之间混合关系形成的制度基础,导致村干部乃至更上级国家干部公共权力践行规则的模糊,进而为村干部与县乡干部之间的“共谋”行为创造了条件,使农民对国家既依赖又疏离,甚至只论利益不尽义务,更使农民宁愿主动放弃“维权”。最终不可忽视的后果是在乡村社会以及其他领域,国家基层治理缺乏向下的真正的民众基础,而以农民为主体的乡村自治的支持系统也处于虚置状态。

不可否认,以关中南村为个案并不能代表整个中国乡村实际,但在顶层制度设计和农村人口流出的共同背景下,国家的单边委托与“模糊治理术”在乡村乃至其他领域的运用具有普遍性。村民自治制度作为国家法律意志的体现,是乡村治理正式制度的重要组成部分,萌芽30多年以来,国家期望通过新农村建设、基层协商民主等政策措施不断提升农村治理水平<sup>[26]</sup>,促进农村长远发展。令人深思的是关于村民自治制度的缺陷探讨已有多数,然而,国家却迟迟不能进行制度重构,这又进一步加剧了单边委托与“模糊治理术”的运用,形成了制度的非良性循环,国家追求的治理现代化目标与乡村现实之间的矛盾也将长期存在。因此,处于传统与现代相混合的乡村,要构建和完善乡村治理制度必须有明确抉择。

致谢:本文初稿先后在第七届中国农村发展博士生论坛、2015年中国社会学年会和中国第十届青年政治学者论坛上进行了宣读,向提出批评建议的各位师友致谢,文责自负。

## 参考文献:

- [1] 杜赞奇. 国家、权力与文化网络[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,1996:238.
- [2] 宿胜军. 从“保护人”到“承包人”[M]//杨善华,王思斌. 社会转型:北京大学青年学者的探索. 北京:社会科学文献出版社,2002:113.
- [3] 徐勇. 村干部的双重角色:当家人与代理人[J]. 二十一世纪(香港),1997(8).
- [4] 卢福营. 论村民自治运作中的公共参与[J]. 政治学研究,2004(1).
- [5] 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).
- [6] 龚春明. 精致的利己主义者:村干部角色及“无为之治”——以赣东D镇九村为例[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2015(3).
- [7] 狄金华. 从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J]. 社会学研究,2014(5).
- [8] 塔尔科特·帕森斯. 社会行动的结构[M]. 张明德,夏遇南,彭刚,译. 南京:译林出版社,2012:48-56.
- [9] 张静. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 上海:上海人民出版社,2007:11.
- [10] 肖瑛. 从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换[J]. 中国社会科学,2014(9).
- [11] Scott J C. Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia[J]. *The American Political Science Review*, 1972,66(1):91-113.
- [12] 吴毅. 小镇喧嚣[M]. 北京:三联书店出版社,2007:615.
- [13] 周雪光. 基层政府间的共谋行为——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究,2008(6).
- [14] Thomas H, Gunter S. County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China's Local State[J]. *Journal of Chinese Political Science*, 2012(17):221-249.
- [15] 徐勇. 村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J]. 华中师范大学报:人文社会科学版,2005(2).
- [16] 贺雪峰. 新乡土中国[M]. 北京:北京大学出版社,2013:20.
- [17] Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy[J]. *Journal of Political Economy*, 1957(2):

① 例如,据《中国纪检监察报》报道,山东等地64起腐败案,村干部超七成,拆迁成重灾区。参见:[http://www.china.com.cn/legal/2015-05/22/content\\_35632590.htm](http://www.china.com.cn/legal/2015-05/22/content_35632590.htm).

559-582.

- [18] 曹锦清. 黄河边的中国[M]. 上海:上海文艺出版社,2013:107.
- [19] 黄宗智. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代,2008(2).
- [20] 乔尔 S 米格代尔. 社会中的国家——国家与社会如何相互改变与相互构成[M]. 李杨,郭一聪,译. 南京:江苏人民出版社,2013:20.
- [21] 狄金华. 被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)[M]. 北京:三联书店,2015:98.
- [22] Wang G H. *Tamed Village ‘Democracy’ Elections, Governance and Clientelism in a Contemporary Chinese Village* [M]. Berlin Heidelberg:Springer-Verlag Press,2014:90.
- [23] He B G. *Rural Democracy in China: The role of Village Elections* [M]. New York: Palgrave Macmillan Press. 2007:152-154.
- [24] 田雄. 虚置与重构:村民自治的主体缺失与制度干预——以长三角北翼黄江县为例[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2015(3).
- [25] 吴重庆. 无主体熟人社会及社会重建[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:169.
- [26] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见[N]. 人民日报,2015-06-01(01).

# 农业转型过程中的政府与市场

## ——当代中国农业转型过程的动力机制分析

龚为纲,黄娜群

**摘 要:**本研究结合中国畜牧业和种植业领域近 10 年来的转型过程,以一个全国商品粮基地县种植业和畜牧业的转型过程为分析对象,从一个较为长周期的过程进行过程—事件分析,进而揭示农业转型过程中政府和市场两层动力机制是如何相互耦合、相互推进的。研究发现,当代中国农业转型的动力机制在于:在市场逻辑诱导下,粮食供给压力加大,国家从粮食安全的角度出发,实施了一系列的项目扶持,项目扶持的制度逻辑中蕴含着重构农业经营主体的逻辑,即在国家的干预过程中推动农业转型。尽管不同农业领域的变迁过程存在差异,但是大致遵循类似的逻辑,即市场逻辑与国家干预逻辑相互交织,相互耦合,市场逻辑是初始动因,而国家干预则在粮食安全的考量下,因应市场逻辑而动,进一步推动农业的转型。

**关键词:**农业转型;农业项目;畜牧业;种植业

**中图分类号:**D523.5      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2016)02-0073-11

### 一、问题

究竟是什么力量在推动着中国的农业转型?按照 Brenner<sup>[1]</sup>的定义,农业转型是指农业生产经营方式、土地占有关系、积累与收入分配方式在农村的变化,农业转型不仅是技术变迁的过程,而且涉及到社会关系、生产关系的变化。更具体而言,则是指资本主义生产关系进入农业领域,将传统的农耕纳入到资本主义工业化的农业生产体系中,进而农业生产成为一个为资本积累服务的部门。在这个过程中,农业领域的生产关系发生重构,农民分化、非农化和无产化。

那么是什么因素在推动农业转型呢?国际学术界似乎有两种答案,也对应着两种不同的分

---

**作者简介:**龚为纲,男,武汉大学社会发展研究院研究人员,E-mail:gongweigangruc@163.com;黄娜群,女,新加坡管理大学经济学院,博士。