



阶层分化下的村庄派性选举与民主决策

——基于浙东N县D村的调查

李婷

(中山大学哲学系,广东广州510275)

摘要:阶层分化村庄中,村庄自治为密集利益引发的派性斗争所主导,上层经济精英掌控了话语权。在选举层面,大多数村民尤其是中下层的村民无法表达自己的意志;但在决策层面村民自治却超越了上层的主导,大部分村民的意志在决策的过程中得以表达,实现了一定程度的民主决策。在选举的过程中,村民参与对于选举结果的影响无非是哪一边的上层来当村干部,自身没有办法参选,不同的选举结果与大多数的中下层村民之间的利益关联并不强。而在利益密集的阶层分化村庄,决策往往意味着利益分配方案的制定,这与村民的直接利益存在较强关联性。而且村民能够通过国家在场的力量,影响决策方案的制定,维护自身的利益,对上层主导的派性斗争进行制衡。

关键词:阶层分化;利益密集;派性选举;民主决策;国家与社会关系

中图分类号:D663.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)01-0040-11

一、引言

农村阶层关系逐渐超越其他关系成为农村最主要的社会关系,在农民日常生活和农村政治社会事务中扮演着越来越重要的角色,甚至还会影响区域政治社会稳定。^[1]在东部发达地区的大部分村庄,村庄内部经济层面的阶层分化现象已经非常普遍,在这些村庄中,“富人治村”也成为了常态^[2]。一些学者认为税费时代之后,国家大踏步地退出农村社会,给基层民主提供了空间,村民自治的民主实践需要“富人”担纲,他们是先进生产力的代表,村庄在他们的治理下可以实现农村经济与民主政治飞速发展^[3]。然而在阶层分化的村庄中,经济上的阶层分化形塑了村庄政治分层。村庄内外所形成的只有富人才能带领村庄经济发展的话语转换为只有富人才有资格参与村庄政治的话语。这种话语体系的建构固化和维系了村庄政治分层的合法性,从而固化了富人的权威^[4]。富人群体在参与村庄治理实践过程中,往往以投资增值作为村庄治理的主要目标^[5]。

在城市化推进过程中,国家以“发包”的形式对富人精英进行赋权,富人精英通过自身掌控的资本代替国家在乡村快速地完成分利过程,为东部发达地区城市化快速发展作出了一定的贡献。但是即便如此,富人精英还是难以成为民主实践的先驱。在阶层分化的村庄中,村庄秩序为不同阶层互动所形塑,不同阶层之间的利益并不一致,甚至形成利益对立,比较明显的对立表现为少数精英与多数中下层主体的利益对立。富人群体参与村庄治理的前提是“利益密集”带来的利益激励^[6],富人精英的行为逻辑往往是个人利益先行,作为私人精英而非公共精英主导着村庄的分利秩序。富人精英确实能够快速在村庄中确立一套分利秩序,但是,其方式往往是

收稿日期:2016-05-05

作者简介:李婷,女,中山大学哲学系博士生。E-mail:hzzlilitg@163.com

粗暴的,灰色的,甚至是非法的,而且富人精英在分利秩序中是最大的赢家。快速发展的代价往往是利益在不同阶层的不均衡分布,从而激发新的对立,包括上层精英内部以及上层与中下层之间的对立。

然而,在持有所谓现代民主观念的学者那里,富人精英被包装成“善”的代表,似乎村庄民主的建设除了依托于精英以外别无选择。与此相反的是,国家从来不在选择之列,在政治国家与市民社会二元对立的视角下,国家如果出现在市民社会领域往往扮演的是“恶”的角色,国家作为村庄社会的“他者”应该不断被排出村庄的治理实践。从精英主义和多元主义的理论传统来看,精英民主才是现代社会中的常态。村民自治作为农村基层民主政治是一个渐进的发展过程,将大致经历“管理者控制—权势精英主导—群众自治”的演进阶段。^[7]因此,精英替代国家是民主建设的必然过程。

阶层分化下的村庄治理实践却恰恰相反。在浙江地区进行“小微权力”^①改革之前,富人精英作为阶层分化村庄中的“少数”,作为国家与社会(大多数中下层)之间独立的利益主体,在国家不在场的村庄中主导了村庄的治理秩序,从而主导了村庄的分利秩序,形成了对大多数村民的寡头统治。^[8]“小微权力”改革之后,国家重新“进场”,作为一个权力主体以正式或非正式的方式进入村庄社会,对富人精英的权力进行约束和监督,对中下层村民进行赋权,使得村庄出现了新的权力制衡机制。这一实践证明,国家的在场对于阶层分化村庄的民主实践意义重大,我们应该重新审视村庄社会中国家、富人精英与中下阶层之间的关系,进而对国家与社会关系进行新的反思。

笔者所调查的 N 县 D 村是一个典型的存在阶层分化结构的村庄。D 村是一个城郊村,因为地少人多,再加上实行“两田制”,20 世纪 80 年代人们开始大规模地进入市场,村民能力以及资源禀赋的差异性在市场中被全面激活。D 村总共有 300 多户,主要分为四类,包括:富人阶层,年收入 100 万元以上,有的拥有资产几千万元甚至上亿元的企业,这一阶层在村庄中大概有十几户;中上层,年收入 20 万元到 100 万元之间,主要是依靠承包工程等,这一阶层占到 10%;中层,年收入 10 万元左右,一般家庭中的劳动力在企业上班,一个月工资也就 3000~4000 元,占村庄总人口的绝大多数,近 60%;中下层则主要是一些家庭劳动力少,劳动力资质较差,且负担较重的家庭,一年的收入也就三四万元,占到 20%左右。特别穷的只有少数几户,主要包括一些非正常因素导致的家庭结构不完整,使得家庭劳动力不足而变贫困,比如因病致贫,懒惰致贫,因为“日日会”(一种民间集资形式)或者赌博等致贫。这部分人不仅收入少,而且还有大量的负债。

作为一个城郊村,D 村从 2005 年开始大面积征拆,土地升值使得村庄中有了更大的利益空间,包括宅基地资源以及工程承包等。大部分进入市场的上层精英重新回到村庄,参与到村庄治理和社会生活中来。在以 D 村为代表的阶层分化的村庄中,村庄选举为派性斗争所主导,在选举的过程中,少数上层精英通过掌控大量的金钱、社会资本,甚至是暴力等获得村民的认同,以此控制村民意志的表达,大多数中下层村民在选举中处于依附性的,甚至是被支配的地位。村民以站队或放弃等被动形式参与选举,但是,我们的调研发现在决策层面村民的行为存在很大差异。在决策过程中,中下层的村民并不是选择站队,更多的是从个体利益出发,积极援引政府的力量来影响决策,使得决策方案更加符合自身的利益,进而对上层的派性斗争形成制衡,达成一定的民主决策。其中主要的原因在于,在选举和决策过程中,密集利益与村民关联程度、参与的空间和路径存在很大差别,导致了村民在选举和决策过程中的不同行为逻辑。本文通过对比选举和决策过程中的不同阶层,尤其是大多数中下阶层村民的参与差异来解释为什么阶层分

① 浙江省宁波市发布的《宁海村级权力清单三十六条》,将小微权力关进笼子里。<http://nh.cnnb.com.cn/nh36tiao/>

化村庄中在选举层面为上层主导的派性斗争控制,而在决策层面为什么又能够实现一定程度的民主决策。国家在其中扮演着什么样的角色,它如何对富人精英所主导的村庄治理秩序进行重塑。

二、派性选举中政治参与的阶层分化

在村民自治的名义下,村两委干部尤其是村委会通过选举获得大多数人的认可,从而取得治理的合法性。因此谁要想担任村干部,就需要动员村民支持自己。在不同的地方动员的主体、程度以及方式等都有差异。为了动员村民,想当村干部的村庄精英动用了大量的人力、物力,希望能够在选举中获胜。在内部拥有大量利益空间的东部村庄尤为明显,这些村庄一个明显的特征就是阶层分化,在这些村庄中,村庄上层精英为争夺村干部职位而充分利用已有的关系,并不断通过拉关系来结成新的利益联盟。在争夺村干部职位的过程中,村庄精英逐步分化结盟,而精英的分化与结盟,自然带来村民的分化与派别的形成,派性自然而然就产生了,由此村庄形成了由上层干部主导的派性政治。^[9]在阶层分化的D村,派性化的村庄选举表现为一项高投入、高风险以及高收入预期的生意经营,对于大多数没有能力参选的中下层来说,选举参与的空间仅限于手中的一张选票。如果中下层村民团结起来,或许可以改变结果,但弱结构的D村中的村民无法形成集体行动,他们的选票只能被上层的利益动员所吸纳和支配,成为上层选举的一颗棋子。对于中下层大多数村民来说,选举的结果也只不过是不同的上层精英来担任村干部,这与村民之间的利益并不直接关联,大部分村民没有能力也没有动力参与选举,只是被动地在上层主导的派性选举中投出自己的一票。

在阶层分化的东部村庄,派性选举的动力主要来源于村庄中内生和外生的密集利益^[10],选举本身是高收益的,但是派性斗争的组织化与精细化操作使得派性选举也是高投入的,高投入本身又潜藏着高风险,因此,派性选举成为了一场只有上层才有能力参与的高收益、高投入和高风险的选举生意,这也决定了中下层的参与往往是依附性的,甚至处于边缘位置,参与派性选举的空间非常有限,利益分享同样处于依附性和边缘位置。

(一) 密集利益、高投入和高风险的选举生意:作为主导者的上层

在阶层分化较为明显的东部发达村庄,村干部作为高收益的保障主要来源于村庄中的内生利益以及依托村干部这一身份带来的外生利益。在D村,自2005年开始征拆,村庄土地价值迅速上升,村庄中的大量内生利益需要有人来主持分配。资源为权力提供基础,对资源的支配权是村干部获得权力的实质。村干部在获得对密集利益的支配权之后,主导村庄中的分利秩序,相应拥有了获取大量利益的空间。比如,由于D村离县城较近,宅基地较为紧张,虽然宅基地交易不合法,但是也有一些村民出售自己的宅基地,一个120平方米的宅基地价值上百万元。征拆之后的宅基地整理以及其他村庄公共品,例如自来水以及办公楼等相关的大量项目工程都为村干部提供了大量的获利空间。除此之外,村干部这一职务还是他们获得外生利益的一个重要平台。很多富人参与村庄的派性选举并不是想直接从村庄中获利,而只是想当上村干部,获得“干部”身份,利用这一身份能够在村外经营企业,并获得更多的社会资本、信用资本以及信息资本,在国家政治体系中获取资源和话语权。

密集的利益激发了村庄中的富人积极参与村庄治理,而个体化的利益博弈无法形成稳定的分利秩序,于是富人精英利用和动员村庄中既有的熟人关系网络来形成自己的派性,逐步形成相对稳定的阵营进行博弈,以此来瓜分村庄中的利益。^[11]而派性选举进一步激发了富人精英主导的选举,并使之更加组织化与精细化,这样富人们才能得以确定自身的胜算,这会大大提升富人们在选举上的投入。派性选举的双方都有自己的选举团队,有一两个能力较强的操盘手。在

选举前的一个月,在团队中选择一家宴请村民,村民会选择去自己支持的那一方吃饭,这样的方式只能确定大致边界,有的村民会去两边吃饭,以避免直接表现自己的选择。因为熟人社会内部关系本来就复杂交错,边界也不清晰,清晰的选择会破坏与另一方的关系,也有可能失去获得好处的机会。通过对村民大致的意向和选举团队的熟人关系网络的判定,操盘手一般能确定选举中双方的“铁票”(参选者直系亲属、利益关系稳定且明晰的主体)以及“模糊票”,然后通过选举团队中个人的关系网络来打点各自的“铁票”,以此来确保“铁票”。然后对村庄中每一张“模糊票”进行定位,想尽一切办法将每一张“模糊票”拉拢过来。这个过程中,需要不断地进行投入来稳固铁票,购买并不断拉拢“模糊票”,双方在“模糊票”上的竞价也会因为选举的激烈程度而不断上升。每一次的选举,双方对票数的精确度愈高(有时选举结果和自身的计算之间相差不超过五六票,精确的计算意味着“模糊票”的稳定性更强,以此来确保自己获胜),这也意味着选举的投入愈高。

高收益的派性选举激发双方进行高投入,同时意味着派性选举本身也具有高风险,因为派性选举的胜利方才能保证自己的投入有可能得到回报,而失败的一方则是做了赔本生意,而且赔得还不少。只有村庄中的上层才能在一次投入失败之后东山再起,投入新一轮的利益博弈。因此高风险的派性选举会激励投入者进行不断的加码以降低风险,但不断加码所导致的结果就是投入不断增加,失败者的风险也就更大。一次次的博弈会带来投入的激增,进而导致风险激增,由此陷入恶性循环。对于中下层来说,选举参与的门槛也越来越高,参与空间也日益压缩。村干部在这种投入不断地增加中,想要利用村干部这一身份所获得预期的好处也会增加,以此来保证这场选举生意不至于亏本。自 2005 年征拆之后,围绕选举形成的派性斗争愈演愈烈,三年一选的村干部一般要提前半年到一年开始准备,走门串户、打点关系,选一次村干部要花上几十万元甚至上百万元,甚至还动用黑社会力量,有两任村主任就因为选举而被砍伤。

(二) 弱结构、利益动员与弱利益关联:作为附庸者和边缘人的中下层

从经济层面来说,对于大多数中下层村民,他们没有像上层那样主导村庄选举的能力。不仅因为他们没有能力进行高投入,也没有能力承担选举带来的高风险,同时他们也没有资源和平台来获得高收益。但中下层在村庄中毕竟是大多数,中下层的团结也许可能突破上层精英的主导,决定谁成为村干部。然而阶层分化的村庄中,社会结构的底色虽然是熟人社会,交织着地缘与血缘关系,这些关系本身还是很容易为利益动员所形塑,富人通过重塑社会结构来影响村庄的治理秩序,使得中下层只能在上层的熟人关系网络中作为依附者和边缘人参与派性选举。

富人以及中上层通过派性选举参与到村庄的政治事务中,而且为了更便捷地获得这一身份资源,他们还进一步地参与到村庄的社会事务,利用熟人社会的关系资源以节省获得政治身份的成本。^[12]在 D 村,选举团队的成员往往是村庄中关系网络较广的人,这些人依托血缘和地缘关系与村庄中的中下层建立关联,通过利益动员来强化这种关联,大部分中下层在这样的关系网络中被上层吸纳到选举中,关系的建构也为上层精英的利益动员所主导。而且大量的利益动员能够不断地瓦解和分裂联合家庭,甚至是核心家庭内部的团结。D 村就存在一些家庭因为选举支持谁的问题闹得兄弟不睦,甚至夫妻不和,地缘关系更容易受利益动员的影响。为什么利益在阶层分化的村庄有那么大的形塑空间?不像传统的强结构村庄中,利益本身是很难撕裂熟人关系的,熟人关系是一个封闭的利益共同体。村庄作为一个利益共同体在面对利益问题的时候总是一致对外,以求村庄利益最大化,进而才有村民的利益最大化。在强结构的熟人社会中,人们的认同是购买不来的,需要当选者符合村庄大部分认同的社会规则。在阶层分化的 D 村,熟人关系的性质发生了变化,熟人社会作为一种弱结构在产生作用,熟人关系是松散的,是竞争性的,是分化的。在面对外在利益的时候,关系内部就开始竞争分化,开始进行利益争夺。而且在利益体量激增的过程中,无论多么强的社会结构,大量的利益必然带来利益分配秩序的重构,

从而对传统的强结构的熟人社会进行重塑。强关系内部会因为利益边界的划定带来的收益激增而激发彼此进行利益博弈,从而使得强关系内部利益边界不断明晰,利益分化导致强关系逐渐转化为弱关系,因此,熟人关系徒有其表。在弱结构的熟人社会中,中下层在上层进行利益动员的过程中完成认同的交易,将自己的认同出让给上层精英,作为上层意志的表达工具来参与选举。在经济与社会层面,中下层在派性选举中的参与空间被剥夺,作为依附性的工具参与其中。

更为重要的是,派性选举的高投入与高收益决定了村干部的谋利性,选举决定的无非是哪个上层精英来当干部,村民的积极参与换来的无非是非此即彼的谋利者,对于中下层村民来说,花再大的力气也没有意义。既然自己没有能力成为派性选举的主角,加上自己的选票导致的结果无非就是谋利者中的一员,还不如坐等上层精英们送来一些好处。派性选举与中下层村民之间的弱关联,使得他们缺乏积极参与派性选举的动力。

因此,在选举层面,村庄自治成为上层精英主导的自治,大多数村民在村庄选举中被排斥和边缘化,或者主动选择消极行为。因为依靠金钱获胜的村干部,其必然通过权力的使用获得相应的回报,这样的行动逻辑就必然消除村庄治理的公共性,村庄自治就只是干部的权力运用及与权力觊觎者之间的竞争,而与村庄大多数的中下层以及底层无关。^[13]这背后不仅是因为中下层没有参与的能力与空间,还因为选举与中下层村民之间的利益关联较弱,他们缺乏积极参与的动力。

三、民主决策何以实现

派性选举为上层精英所主导,但是在调研中发现,在决策层面,阶层博弈竟能够达成一定程度的民主决策,即讲原则与正义,表达大多数人的意志,虽然不是每一个村民都能够参与决策,但在决策过程中却尽量实现了大多数村民的利益最大化。

在进行股改的过程中,股改方案的讨论主要是股份制成员权的确定。嫁出去的女性的成员权判定引起了很大的争议,农嫁农以及农嫁居应不应该分村里的东西。大家的判定是农嫁农本来可以把户口迁出去,但是因为村里的户口所附带的利益大,因此就没有迁出去。而农嫁居则是因为户口迁不出去,所以应该给她分得一定的利益。村民代表大会没有将所有的外嫁女在股改上的权利都予以剥夺,而是遵照村民对于公平的一般观念来进行决策。(D村会计的口述)

村庄决策尤其是关于利益分配方案的制定在村庄中似乎都遵循了一定的原则,村民之间能够就基本的正义达成共识。但是在阶层分化的村庄中,达成一个民主决策是有难度的,不仅仅因为上层精英主导的派性政治决定了村庄的治理,还因为村庄决策的主体内部利益过于分化。事实上,中下层内部也是分离的,村庄中有大量的密集利益需要分配,多元化的利益诉求会被激发和放大,利益竞争又进一步激发村庄利益的分化以及复杂性。到底结婚打不打结婚证,离婚是真的还是假的,户口转不转出去,这些都关系到大量的利益分配问题,而且与大多数人都有牵连。就拿离婚来说,离婚之前两个人只有一处宅基地,但是离婚之后,按照法律上来说男女双方其中一个没有分得房产的人还能分到一处宅基地,一处宅基地价值百万元,因此就有人通过不断结婚和离婚来获得大量的利益。密集利益村庄中的户口也携带着大量的利益,作为村庄有户口的一员就能够享受和村庄有关的各种各样的利益与福利,因此户籍问题在村庄中也变得极为复杂。密集利益激发出复杂的利益诉求,利益越大,利益诉求也就越复杂,要整合各种诉求,遵从少数服从多数原则的决策就越难。

从D村的治理实践中可以看出,民主决策主要从两方面来实现:一方面是因为大多数村民

与决策本身存在利益的强关联性,这是村民积极参与决策的最重要的动力;另一方面是国家在制度层面给村民的参与提供了较大的空间。此外,上访也是中下层村民与上层精英进行利益博弈的一个途径。这些力量的激活与引入对上层精英的派性斗争所主导的分利秩序进行重塑,从而实现一定程度的民主决策。

(一) 程序正义:中下层村民参与的制度空间

2008 年,D 村所在的 N 县进行了“小微权力”改革,为保证村民参与村庄决策提供了制度空间。首先是制定“五议决策法”,“五议决策法”指的是村级重大事项要走“村党组织提议一村两委会联席会议商议一村党员会议审议一村民代表会议决议一村两委会实施议案”的程序。具体来讲,就是对涉及村民利益的重大事项,由村党组织牵头,通过召开民主恳谈会、民主听证会、党员议事会及走访座谈等,广泛征求党员、村民代表、群众的意见和建议,在此基础上,召集村“三委会”联席会议拟订初步决策方案。然后,进一步征求党员、群众的意见和建议,将方案提交党员大会或党员议事会讨论,形成正式决策方案,村党组织、村委会将经过乡镇、街道审核同意后的方案提交村民会议或村民代表会议表决,表决通过后再由村两委会负责实施方案。在 2008 年以前,这些程序不仅不完善,而且没有严格执行,村民的参与对于决策来说并不起作用,乡镇从来不对村庄的决策程序进行审核,程序仅仅是一种形式。2008 年以后,村民代表在决策过程中的作用越来越明显,决议一定要有三分之二的村民代表签字才能通过,而且上级政府会对这一程序进行现场监督,对于签字审核也变得特别严格,以此确保村民代表的真实参与。

最重要的是 N 县为监督村级财务设置了一整套严格的制度,对工程承包和村务报销进行严格的规定和限制。在村工程事务方面,5 万元以上的项目需要到乡镇公共资源中心公开招投标,村干部不得参与。在财务支出方面,5000 元以上需要联村干部签字,1 万元以上需要联片领导和镇分管农村领导签字,同时还需村民代表会议审核。

国家作为制度的制定者,制度本身也是国家意志表达的依托。国家依托于制度的设定,并使制度在村庄中得到严格执行,实现其在村庄中的“进场”。在“小微权力”的制度设计中,国家的力量不断强化。另外这一制度作为群众路线的一种实现形式,将大多数中下层村民纳入制度体系,依托国家的力量使得群众能够成为决策的真正主体,实现中下层在决策过程中的“在场”。国家的“进场”与村民在决策过程中的“在场”,限制了原本主导村庄秩序的上层精英在决策中的权力,使决策能够更多地表达国家和中下层村民的意志,而不仅仅像在小微权力改革之前,以表达上层精英的意志为主。

(二) 民主决策的内在动力:中下层利益关联的强化

制定制度并严格执行对于中下层参与决策过程固然重要,但是这并不是关键。在选举过程中,乡镇也通过一系列制度对选举程序进行监督,乡镇领导和干部都会在现场,动用大量的人力、物力来限制村庄上层对选举的操控。但选举的后台操作往往发生在非正式的场合,这些是难以监督的。决策层面也是如此,因为派性斗争主导了村庄中的选举,村民代表的选举也不例外,D 村的村民代表是派性斗争的又一阵地,要确保自己在当选之后能够更好的从村庄中获利,村民代表也成为了上层精英拉拢的对象。因此,当选的那一派往往在村民代表中也是大多数。在这样的前提下,民主决策似乎只是空谈。制度设置只是在正式场合限制了上层富人精英的操作空间,但是在熟人社会这一后台,上层精英依旧可以大展手脚。决策制度的设置只是给了村民代表说话的权利,但没有办法保证在决策时他们能够表达自己的意志,而不是自己所在派性的意志。

然而在利益密集的 D 村,村民代表在面对与自己密切相关的利益分配时,行动逻辑往往是个体利益至上。例如宅基地分配以及股改等问题上,这些与每个村民的利益息息相关,每一个决策都会给村民,甚至这个家庭几代人带来大量的经济利益。在选举的时候,大部分无力主导

派性斗争的村民都是消极参与其中,因为这个时候是分配上层精英们的利益,无论选择哪个派性中下层村民都是获利的。即便不站队,不支持某个派性也不会有损失,但一个户口以及一处宅基地所带来的长期利益是巨大的。因此在利益分配方案的决策过程中,村民代表都是个体性地表达自己的意志。村民代表超越于派性参与村庄的利益分配,因此村民代表意志表达的动力因为利益关联的强化而被激活,制度的设置才真正有了意义,中下层的意志表达才能真正得以实现。

但另外一个问题是,村民代表个体性的利益表达如何实现其代表性?毕竟阶层分化地区的村民之间难以形成集体行动,公共性也会在复杂的利益竞争中消解。事实上一部分代表性通过村民代表本身的复杂性以及熟人社会各种情况的相似性来达成,被选举出来的村民代表的利益诉求总是不一样的,这样,村民的利益诉求就会在村民代表表达自身利益的时候表达出来。比如一个村民代表有两个儿子,为自己两个儿子争取利益的过程中,村里有两个儿子的人这一诉求就得到表达;村民代表为自己家里大学生争取利益并得以实现,那么一个村庄中的有大学生的家庭的利益也就得到了保障。村庄情况虽然复杂但是相似性也很大,因此通过村民代表个体性的利益表达也在一定程度上实现了村庄中与村民代表有相似情况的人的利益诉求。

但是这种有点偶遇式所得出的结果是否具有充分的代表性,被代表的范围如何尽可能地扩大,还有很多不确定性。村民代表之外的和他们利益不相似的个体村民的利益如何保证呢?作为没有公心的个体性的利益表达主体,村民代表很难在表达了自己的利益之后还去顾及他人的利益。因此村干部以及村民代表作出的方案就会局限于维护一部分人的利益。决策所覆盖的利益分配的范围越有限,那么没有得到自己想要的利益的人就越多,这些人就会进行抗争。

不能在正常的决策程序中表达自己的意志,利益诉求没有实现的村民就会在村干部进行治理的过程中进行干扰,比如故意不同意征地,开会时大闹会场,在工程开展的过程中故意阻挠。这会给村干部造成一定的压力,他们或许会在制定方案的时候尽可能做到详细,使这一部分人减小到一定的范围,尽快推进项目实施。但他们也不希望给自己增加太多的负担,这种让步只会局限在获得三分之二的村民代表的认同,因为这是决策能够达成的底限。超过三分之二之后就需要制定更为复杂的方案,而且新增一个条件,就多一个人分利,不满意的人也会增多。另外他们也有自己解决表达不同意见的人的方法,比如利用小恩小惠,安排工作或者直接使用暴力等。因此,在实现这一部分为方案所排斥出来的少数人的利益表达的问题上村干部和村民代表仍然存在动力不足的问题,因此民主决策在利益充分激发村民代表的个体性参与下还难以真正实现。

(三) 民主决策的外部依托:国家力量的“再进场”

上访制度对于民众需求的回应度在不断提升,这可能会引发新的治理问题。作为一种表达诉求的方式,上访虽然不能直接使自己的诉求得到满足,却给了政府积极行为的动力。如果利益分配方案排斥的人越多,上访的人也就会相对增加,政府的负担也就会相应加重。考核带来的压力成为政府积极减少上访行为的动力。因此,上访引发的政府积极行为,实现了国家的“再进场”,虽然这种进场有些被动。为了减少上访的数量,最好的办法就是从源头着眼,即将分配方案做得更加详细全面、更加合理,使得村民利益分配方案得到进一步的优化。

分配方案的决策是由村民自治决定,政府不能直接介入,在这一前提下国家的“再进场”要对决策产生实质性的影响是有难度的。政府不能直接干预决策的原因在于村民自治对于政府来说不仅是一个对村民赋权的过程,同时也是一个责任转移的过程。村民通过自主达成协议完成村庄内部的利益分配,所产生的后果也由达成协议的村民承担主要责任,虽然政府有时会被动地参与到责任分担的过程中,比如之前论及过的上访问题引发的国家进场,但至少政府不用承担主要责任。如果政府积极明显地干预决策,一旦方案出了什么问题,政府就会成为直接负

责人,而决策风险总是存在的,政府的大量精力将会被耗费在应对风险和解决这些问题上,这会给政府带来过重的负担,影响政府在其他方面公共职能的发挥。街道干部说:“在指导方案制定时不能命令村干部或村民代表制定什么样的方案。在这个层面要坚持村民自治,上级政府只能从制度层面以及通过一些非正式的方式给予村干部和村民以指导和影响,以使方案更加优化、合理。”因此国家的“再进场”只能以间接的方式实现。

政府通过联村干部的设置来实现国家的“再进场”。而为了避免国家成为主要的责任承担者,联村干部往往采取非正式的方式对村内决策产生实质性的影响。首先,政府将联村干部设定为决策制定程序中的必要角色,如果决策程序中没有联村干部在场并签字,那么这个决策就不具有合法性。这样就可以在制度层面避免村干部或者村庄精英使用暴力威胁或阻碍村民代表实质性地参与决策。其次联村干部通过一些非正式的方式影响村庄决策,这一方式能够产生效果的前提是联村干部对村庄非常熟悉。只有了解村庄,与村庄中的人相互熟悉,才能够真正为村庄决策方案提供好的建议与指导,才能够真正为村民信任,进而获得影响决策的机会。

联村干部与村民之间建立关系的重要动力是出于制度使然,即村庄的秩序和发展与联村干部的考核息息相关。政府将村庄发展和村民意志纳入联村干部的考核,比如通过确认联村干部对于村庄和村民的熟悉度,以及村民对村干部的评价来对其进行考核。这就要求联村干部嵌入熟人网络,与村民建立良好的关系,根据考核结果给予一定的激励或惩罚。

为了更好地了解村庄,并且对村庄的决策产生实质性影响,联村干部总结出一些颇有成效的经验。用他们自己的话来说就是“抓两头、抓重点”。两头主要是村庄精英和一些边缘人物,村庄精英主要包括村干部以及他背后一些有头面的支持者,这些人往往对村庄本身有一个相对全面的了解。而且决策方案首先由村干部提出来,村民代表就这个方案提出自己的意见。如果能和村干部建立良好的关系,就能够从村干部入手,介入方案的制定,进而间接地参与到决策制定的过程当中。另外就是村庄中的弱者,作为村庄中的边缘人,也包括个别上访专业户。作为弱者的积极分子也比较了解村庄的情况,他们为了找到充分的上访理由,会积极收集村庄中的各种信息。和他们搞好关系,他们就会成为联村干部的信息收集员。找重点则是要找在村庄熟人社会中有威信、说话响亮的人,比如一些老干部。联村干部通过与村庄这些重点人物建立关系,了解村庄进而了解决策方案制定的关键,从而提出更有效和更为实际的指导和建议。

联村干部要想对决策产生实际作用,不能以命令的方式来实现,“不能直接干涉,村民事务乡镇只有领导权,没有管理权,界限分明,不能越俎代庖,拿他们的权。”在与他们建立关系的过程即是影响决策的过程。联村干部通过嵌入村干部和村民代表的关系网络,在平时的交往中表达自己的想法,进而使村干部以及村民代表制定出更为周全的考虑绝大多数人利益的方案。然而产生实际影响的重要前提在于获得他们的信任,联村干部会利用自己的关系,帮助村庄解决一些治理难题,获得他们信任的同时使这些建议能够进入决策方案。事实上,联村干部对于村庄内部的个体来说具有一定超越性,通过了解村庄整体的关系结构,将一些资源和力量整合起来,在此基础上整合大多数人的利益,通过间接但是相对有效的方式影响决策。

D村的征地方案我一直在跟着他们做,前前后后修改了上百遍……在这方面还有一些经验,之前就有因为方案没做好,搞得好多人去上访。……我比较了解他们村的情况。……这次查了好多资料,询问了好多部门的人。……他们村庄面临的很多问题也通过我的一些私人关系帮助他们解决,他们对我也有了一定的信任。……最终方案大部分村民都比较满意。(某联村干部)

因此,通过村民代表超越派性的个体化的利益表达,依托于政府在制度层面的创新,使得村民代表的意志能够在程序保障下得以表达。村干部和村民代表以外的部分村民虽然不能直接参与到决策过程中,但他们的利益与意志通过联村干部的积极介入也能够被吸纳到决策中来,

实现了一定程度的民主决策。

事实上,在决策过程中完成了对村民代表和村干部以及中下层村民的赋权。“五议决策法”的制度实现了对村民代表的赋权。上访的压力引发政府进一步的积极行为,通过联村干部的制度设置以及联村干部采取的一些非正式的手段,国家实现了进一步的进场,实现了对中下层村民尤其是村民代表以外的一部分村民进一步赋权。相对于选举,这一赋权的完成,使得村庄治理在决策层面实现了从“国家(弱)—上层精英(强)—中下层村民(弱)”的格局到“上层精英(经济资源强但政治资源弱)—国家(强)—中下层村民(经济资源弱但政治资源强)”这一新格局的转变。这一治理格局的“新”并不是表现在参与主体的差异上,而是表现在主体的参与程度的强弱上。在选举过程中,国家也发挥一定的作用,只是在选举的过程中由于中下层村民的参与动力不足,使得国家没有积极行为的动力,另外国家的积极行为也难以发挥作用。而在决策层面,由于分配方案与中下层的利益关联强化,激发了他们在村庄治理中的积极行为,在自身相对于上层精英力量不足的前提下,积极援引国家的力量,再加上“小微权力”改革之后,国家的援引更加便捷。这两方面的因素使得在村庄治理中国家和中下层村民的力量都得到强化,两者相互依存,相互强化,在决策中的作用愈来愈大,对上层精英的制衡能力也愈来愈强。两者力量的强化使得上层精英主导的派性政治不再是主导村庄治理秩序的力量,三者的力量形成新的均衡,使得一定程度的民主决策得以实现。

四、结论与讨论

阶层分化下的村庄中,在选举和决策层面,中下层的参与能力和空间存在很大的差异,密集利益引发了村庄上层的高收入预期、高投入和高风险的派性选举,同时也是激发中下层村民积极参与决策的重要动力,决定中下层积极行为的关键因素在于利益关联的强弱问题。在决策层面利益关联变强的牵引下,激发了中下层参与的动力,中下层村民依托制度设置以及援引国家实现低成本地参与到决策过程中,保证了中下层在决策层面的参与空间。如前面所说,国家的“进场”对参与村庄治理的上层富人精英主导的派性斗争进行制衡,限制了上层精英分食村庄大体量的经济利益的行为。

因此在阶层分化村庄中,应该重新看待“去国家化”的民主(国家的退出作为村庄民主实现的外部条件)和一些主流政治学家所倡导的“选举民主”。如果只是试图通过建立起一系列民主规则和程序,并通过形式化民主(选举)训练民众,使民众得以运用民主方式争取和维护自己的权益,从而不断赋予民主以真实内容,目前是可行的。至少在阶层分化的东部村庄中,中下层的村民仅仅凭借手中的一张选票没有办法实现真正的民主,国家的进入,至少能够使得涉及利益分配的决策过程中以协商民主的形式,达成一个符合大多数人利益的分配方案,从而实现民主决策。事实上对于村民来说,民主决策比民主选举的意义更为重大,后者才是村庄民主实践的真正内容,而后的达成离不开国家的进入及其对中下层村民的赋权。

但国家的进场也存在一定的问题。一方面是国家对上层精英的限制可能是有限的,因为国家的进入往往是将村庄的权力纳入到制度体系中进行约束和管理,但是乡村熟人社会中有很多模糊空间,村民之间的交往存在很多非正式的操作方式,生活在熟人社会中的上层精英亦是如此。这就会导致国家对村庄权力进行监督的成本过高,从而可能导致监督失败。在D村,很多资源进入村庄都要严格按照程序操作,比如项目发包与乡村剥离,避免乡村干部从中获利。但是这些项目还是要面临落地问题,依然要与村庄干部打交道,他们依然能够通过一些非正式的

手段参与分利过程,比如“陪标”^①或者“分红”^②。虽然国家能够进入,但要想达到对上层精英的权力进行全方位的监督,成本是极高的。因此,即便国家在场,村庄治理仍然在很多层面不得不为派性政治所主导。

另一方面,这种限制也会产生一些负面影响。国家的进入实现了对村庄进行全方位的监督,上层精英干部很难从村庄中获利,在这些村干部没有办法通过这一职位在村外获得利益的前提下,那么这些“政治商人”可能会没有参与村庄治理的动力。权力监督引发的分利秩序的重塑,使得大部分村干部的获利空间压缩的同时也失去了参与村庄治理的动力,而在阶层分化社会中长期以来形成的派性政治又只有上层精英才能当选村干部,当上层精英参与村庄治理动力不足的时候,谁来治理村庄,维持村庄的社会秩序呢?

新的问题产生了,回答这一问题的关键在于如何协调村庄中政治参与的能力与动力的关系以达到平衡,使治理主体既有能力,又有公心和动力参与到村庄治理的过程中来。一些学者提出的关于精英民主向群众自治转化作为村庄治理的出路,认为当前中国农村大多数村庄仍处在管理者控制型或“权力精英”主导型治理阶段。村庄治理尚未完全和成为真正意义上的群众自治,事实已经变异为占村民极少数的农村管理者或农村“权力精英”的治理,至多只能说是一种村民选举的领袖治理。^[14]张静认为,它“实际上属于一种(地方)权威性自治”,而不是现代意义上的(村民)“代表性自治”^[15]。但是这种判断似乎把精英与群众对立起来,精英在很多时候只具有能力差异的内涵,这是需要我们承认的客观事实。精英与群众之间的包容性表现在,精英可以代表群众把自己的能力用在符合群众利益的公共事务上,即作为公共精英参与到村庄治理的过程中,精英作为管理者服务于社会与村庄治理或自治都是不冲突的,因为没有管理者的社会秩序是难以想象的。而问题解决的关键在于阶层分化的村庄中公共精英如何产生。

在阶层分化的社会结构中,社会的“弱”源自于结构内部,少数的上层精英之所以能够主导村庄治理,是由于大多数的中下层内部是分裂的,容易为利益动员所瓦解,使得村庄中符合大多数人利益的“公共性”规则缺失,表现为没有一套符合大多数人利益的社会规范来对村庄中的不同阶层主体进行规约。因此在这一作为大众的“中下层”内部分裂的前提下,村庄很难产生出代表大多数人利益的公共精英。而中下层内部分裂的一个重要原因在于阶层分化社会受“经济价值的一元论”主导,不论是哪个阶层都以经济价值至上作为自己的行为准则,利益至上替代了原本乡村社会中温情脉脉的情感和伦理规范,使得阶层分化中的村民陷入了越来越深和全面的利益博弈,导致了乡土社会的分裂,使乡土社会的社会性越来越弱。

因此要想对上层精英进行制衡,培育公共精英,就需要改变阶层分化社会中经济价值的主导局面,进行多元价值的建构,而且这一价值要具有整合意义,能够将大多数人整合起来,达成公共性的规则。比如对依托于传统的伦理规则的人情秩序的重塑,改变人情往来的物质性,发挥人情往来在熟人社会再造和社会整合层面的意义。通过培育公共价值,以此为基础培育公共精英,不仅能够解决国家在监督上层精英问题上的不足,还能够一定程度上解决精英动力不足的问题,即改变精英仅仅想从村庄政治参与中获得经济利益的状况,使得精英在参与村庄治理的过程中还能获得社会激励,收获社会性的权威,实现精英在政治参与中的动力多元化。

基于此,在国家进入村庄的过程中,决策者应该搞清楚农村政策制定的受惠阶层是谁,是否有利于国家执政基础的稳固,制度设计是否能够维护大多数农民阶层的利益。农村基层组织应该由符合乡村治理目标、兼顾多数阶层利益、注意维护乡村稳定大局、在村庄分层体系中占据主

① 在竞标信息发布后,村庄中的上层精英参与项目竞标,然后邀请几个同行一起进行竞标,最终的结果由这几个人操作,在这几个人之间达成利益分配的协议。

② 村外的人获得了项目之后,在项目实施的过程中,要给予村干部一定的好处,以保证项目能够在村庄中顺利进行。如果不进行分红的话,项目实施会受到很多由村干部“制造”出来的阻扰。

导地位、能团结和协调其他阶层、保证阶层公平和整体正义的阶层成员担任。^[16]积极培养大多数的中间阶层或中农阶层,使其成为治理主体阶层,能够在村庄建设、村级治理中发挥应有的价值。^[17]而中间阶层的培育不仅需要政治上的赋权,政府应该改变类似于“双带”^①这样的经济意味或者“上层”意味太浓的政策倡导方式,因为这会进一步弱化中间或中产阶层的不足。应该更多地宣传社会性的公共价值,或者是在政策上对中间阶层进行适度的倾斜,以实现对中间阶层的赋权。

参考文献:

- [1] 杨华.农村阶层研究的范式论纲:实体论与关系论[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013(3).
- [2] 袁松.富人治村——浙中吴镇的权力实践(1996—2011)[D].武汉:华中科技大学,2012.
- [3] 党国英.民主政治的动力:国际经验与中国现实[J].战略与管理,2003(5).
- [4] 桂华,刘燕舞.村庄政治分层:理解“富人治村”的视角——基于浙江甬村的政治社会学分析[J].中国研究,2009(2).
- [5] 卢福营.个私业主主政的村庄治理——以浙江永康市为例[D].武汉:华中师范大学,2006.
- [6] 贺雪峰.论利益密集型农村地区的治理[J].政治学研究,2011(6).
- [7] 卢福营.治理村庄:农村新兴经济精英的社会责任[J].社会科学,2008(12).
- [8] 林辉煌.寡头政治与中国基层民主[J].文化纵横,2010(5).
- [9] 贺雪峰.派性、选举与村集体经济[J].中共宁波市委党校学报,2003(2).
- [10] 贺雪峰,谭林丽.内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例[J].政治学研究,2015(3).
- [11] 周挺.村庄治理中的阶层博弈——论经济能人治理村庄对村级党组织建设的挑战及对策[J].行政论坛,2008(4).
- [12] 李婷.“熟人社会”中的农村阶层关系[J].华南农业大学学报(社会科学版),2016(2).
- [13] 罗兴佐.阶层分化、社会压力与农民上访——基于浙江D镇的调查[J].思想战线,2015(4).
- [14] 卢福营.村民自治与阶层博弈[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2006(4).
- [15] 张静.国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾[J].开放时代,2001(9).
- [16] 印子.浙北农村社会阶层区隔化及对村庄治理的影响[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(2).
- [17] 刘锐.农民阶层分化与乡村治理转型[J].中州学刊,2012(6).

(责任编辑:宋雪飞)

① 带头致富、带领致富的双带方针成为全国性的农村基层组织工作的主导方针。