

【乡村治理现代化】

利益密集型村庄治理“弱集体秩序”的生成逻辑

——基于S省A村的调查与分析

黄六招¹,姜修海²,张国磊³

(1.广西大学 公共管理学院,广西 南宁 530004;2.华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079;
3.广东金融学院 公共政策与治理创新研究中心,广东 广州 510521)

摘要:农村基层治理是国家治理体系的重要组成部分,其旨在形成具有较强集体秩序的“社会治理共同体”,但是审视我国利益密集型村庄可以发现,不少村庄社会治理存在集体秩序衰落的现实状况。为进一步探究利益密集型村庄治理“弱集体秩序”的生成逻辑,构建“利益嵌入-秩序重塑”分析框架,对S省A村的全治理过程进行分析,研究发现:首先,在农村集体土地、产业利益日渐密集的背景下,“精英俘获”的村治精英、“次精英俘获”的部分村民以及未参与争利的边缘群体,共同组成了分散化的治理结构;其次,村治精英采取集体利益让渡、集体管理异化的方式维持村庄治理秩序,形成了短期化的治理方式;最后,自治原则的异化、德治功能的弱化以及法治规范的虚化,致使村庄治理规则虚置化。治理结构分散化、治理方式短期化和治理规则虚置化三要素的交互作用,共同消解了基层社会治理,促使利益密集型村庄治理生成“弱集体秩序”。

关键词:利益密集型村庄;利益嵌入;秩序重塑;弱集体秩序

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0145-11

一、问题提出与文献回顾

“十四五”规划就加强基层社会治理方面提出了“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系,完善基层民主协商制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[1]的目标,意味着基层社会治理将朝向新时代治理体系现代化的目标发展,形成具有较强集体秩序的“治理共同体”。事实上,随着脱贫攻坚战取得了全面胜利,以及乡村振兴战略的全面实施,当前农村无论是在经济发展方面还是在社会治理水平方面都有了显著提升,为构建“治理共同体”奠定了良好的基础。但是,如果将视野放置于沿海发达地区农村、中西部地区城郊农村和资源密集型农村就会发现,这些村庄社会治理离“治理共同体”的要求甚远,难以与经济发展水平相匹配^[2],甚至有不少利益密集型村庄反而因为集体利益的增值,产生了村庄治理“内卷化”^[3]、“分利秩序”^[4]等一系列意外后果。

当前学界对利益密集型村庄治理问题的相关研究主要从以下四个方面展开:一是系统视角下的类型学研究,不少研究将利益密集型村庄分为外生和内生两种类型^[5],并认为,利益密集型村庄是由于土地的征收、工商业的发展,大量资源涌入村庄,集体土地利益变现的同时涌现出各种获利机会,进而产生集体内部成员对新出现利益的各种争夺行为,不同主体激烈的利益博弈

收稿日期:2021-07-16

基金项目:广西哲学社会科学规划研究课题“广西易地扶贫搬迁安置社区治理能力提升路径研究”(21CSH005);佛山市哲学社会科学规划项目“数字技术赋能佛山城市治理共同体构建的机制研究”(2022-QN12)

作者简介:黄六招,女,广西大学公共管理学院讲师,硕士生导师;姜修海(通信作者),男,华中师范大学中国农村研究院博士生;张国磊,男,广东金融学院公共政策与治理创新研究中心主任,副教授。

造成与一般农村不一样的治理图景^[6-7]。二是主体视角下的治理行为研究,这种视角聚焦于利益密集型村庄中的富人、能人和狠人^[8-10],从这些村治精英的治理行为中探索利益密集型村庄的治理逻辑,譬如“富人治村”的生成机制在于村庄社会弱关联与阶层分化、民主选举的合法渠道以及政府与资本的结盟^[10];“能人”因其懂经营、善管理而在乡村社区政治运作中居绝对支配地位,并具有权威强大、权力集中、威权治理的特点^[11]。三是制度视角下的结构功能研究,主要从“结构-制度”的视角分析结构中的制度对利益密集型村庄治理的影响,譬如“村级组织官僚化”的乡镇治理模式使得利益密集型村庄治理从内生性治理走向外生性治理^[12]，“联村制度”的存在对乡镇治理利益密集型村庄的治理发挥了“中间权威”的衔接作用^[13]。

既有研究对理解我国利益密集型村庄的治理问题具有一定的解释力,但仍存在进一步拓展的研究空间。第一,既有研究主要局限于对利益密集型村庄治理状况的概括性描述,呈现出制度、精英和农民不同主体之间机械僵硬而非有机能动的作用图景,更多停留于对基层社会治理事实的描述性归纳层面,研究内容分而述之,缺乏在同一分析框架下的系统阐述;第二,既有研究在对利益密集型村庄治理的探讨中,对何种核心变量和何种关键机制导致这类村庄治理长期存在的问题没有给出明确答案,仍需对具体的结构要素和影响机制进行深入探讨;第三,既有研究缺乏从较为微观的视角揭示利益密集型村庄治理是如何陷入困境的,很难深入细致地理解和研判这类村治秩序走弱的根本原因。

就此而言,为了回应上述的研究需要和治理命题,本文将这类村庄治理问题归纳为利益密集型村庄治理的“弱集体秩序”问题,也就是说,在村庄治理过程中因利益密集而产生的各种争利行为,导致村庄集体行动能力的弱化,村庄集体秩序由团结走向松散,或由松散趋向更加松散的治理状态。由此,聚焦于该问题和学界现有研究的不足,本文进一步提出以下3个研究问题:(1)当前利益密集型村庄的治理面临何种“弱集体秩序”处境?(2)这种村庄治理的“弱集体秩序”问题又是如何形成的?(3)如何缓解利益密集型村庄治理“弱集体秩序”的困境?换言之,本文想要探讨的核心问题是利益密集型村庄治理会受到何种主体、何种规则以及何种方式的影响,这种影响又何以导致村庄治理“弱集体秩序”以及应如何消除这种负面影响。通过廓清这些问题,以更好地揭示利益密集型村庄治理秩序弱化的深层缘由,促使利益密集型村庄治理回归正常轨道,朝向“治理共同体”发展。

为此,本文首先从当前利益密集型村庄治理集体秩序弱化的现实出发,通过梳理有关利益与秩序关联的研究成果,提出“利益嵌入-秩序重塑”的分析框架,以此尝试揭示利益密集型村庄在利益嵌入的背景下集体秩序的生成机理,并进一步透视案例村“弱集体秩序”何以产生的问题。为此,本文以S省A村作为研究对象,通过对该村近20年村庄治理全过程的纵向调查和分析,进一步系统地、全面地还原该村在利益密集的情境下,村庄治理如何通过“利益嵌入-秩序重塑”的逻辑进路发生转变,导致村庄治理呈现“弱集体秩序”的意外后果,进而深刻透视这种非预期后果的内在逻辑。

二、分析框架与案例选取

(一) 利益嵌入-秩序重塑:利益密集型村庄集体秩序生成的分析框架

与一般村庄相比,利益密集型村庄最大的特征在于各主体之间利益密集和关系错综复杂。从一般意义上讲,所谓利益,是与需要紧密联系的,人们的需要是利益的自然基础^[14],在一定社会关系中人的某些需要的满足就是利益。具体而言,按照主体存在的不同方式,可以把利益划分为个体利益、群体(集体)利益和整体利益^[15]。对利益密集型村庄而言,其利益的密集既包括个人利益的增加,也包含集体利益的增加,从这个角度来看,可以从3个层面理解利益密集:第

一,因土地转变用途而单位面积经济总量提高的利益密集,这种利益密集具有长期可持续性,是较为稳定且庞大的利益来源;第二,因土地征收而获得补偿费用的利益密集,这类利益密集往往是“一次性买卖”,具有较强的短期性和不可逆性;第三,因城市化进程催生工商业发展而产生获利机会的利益密集,这种利益密集嵌入村庄社会,已经成为村集体和村民生活的一部分。总的来看,上述三类利益密集覆盖面广,既涉及集体利益,也包含个人利益,三者之间既可以同时出现,亦可以单独存在,由此可将利益密集型村庄划分为6种类型,这6种类型村庄在现实中分别对应不同的利益密集型村庄样态(表1)。

表1 利益密集型村庄类型及其现实样态

| 利益密集型村庄类型 | 土地转变类利益密集 | 土地征收类利益密集 | 工商产业类利益密集 | 利益密集型村庄现实样态 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| 土地转变型 | + | — | — | 有集体经济和集体产业的村庄 |
| 土地征收型 | — | + | — | 因临近城区被政府征地的村庄 |
| 土地出让型 | + | + | — | 既被政府征地又有集体经济的村庄 |
| 产业输入型 | — | + | + | 被征地后进驻工商产业的村庄 |
| 产业带动型 | + | — | + | 自主利用土地发展产业的村庄 |
| 混合转变型 | + | + | + | 自主发展和政府规划混合的村庄 |

注:“+”表示有,“—”表示无。表中没有“工商产业类”利益密集型村庄类型,这是因为在现实中,工商产业类利益密集型村庄不可能单独存在,工商产业的发展必然涉及土地资源,其总是与土地转变或土地征收相交织,故在表中未涉及。

从上述划分可以看出,混合转变型利益密集型村庄是最复杂的村庄,兼具3类利益密集,能够很好代表其他各类利益密集型村庄进入研究视野。对混合型利益密集型村庄而言,当土地用途转变、土地被征收以及相伴生的工商产业发展,势必会为村集体和村民带来巨大的利益,在大量利益密集资源嵌入乡村社会的背景下,直接结果便是村集体和村民个人围绕自身可及的利益展开一系列行动,如利益获取、分配、竞争和合作等。但是,大量行动的展开并非悬浮于村庄社会,而是深度嵌入村庄社会治理,并对村庄社会及其治理产生不同程度的影响。

首先,结构与行为之间的相互影响。吉登斯认为,社会结构的构成是一个社会化的过程,这个社会化的过程具有行动和结构的二重性特征,即行动和结构是相互交织的,社会结构具有主观创造性,社会系统的结构特征对于它们反复组织起来的实践来说,是后者的中介,又是它的结果^[16]。由此看来,村庄内部围绕利益产生的不同行动、互动关系及其相互作用会首先影响村庄社会结构,即影响村庄社会主体构成、具体行为及其所形成的关系。延续这一理路,结构作为前置性规约要素,又会对人们的行为产生影响,使人们在结构客观约束下不断调整自身行为,即社会结构具有客观制约性^[17]。具体到利益密集型村庄,当村庄社会治理结构发生变化时,其所对应的村庄治理行为也应随之改变,向适应新结构、维持新结构的方向转变。

其次,结构与规则之间的相互影响。结构在对行为产生约束的同时,还会对规则(制度)产生根源性影响。帕森斯认为,社会系统的结构规定了系统内部由规范、文化和价值观所构成的社会制度,社会制度也反过来保证社会系统的维持和存在^[18]。这说明在利益密集型村庄中,社会结构的变化会影响村庄社会规则,包括道德、惯习、法则等“软治理”要素,以适应并维持村庄社会结构的长效运转。就利益密集型村庄而言,当村庄社会治理结构发生变化时,原有的村庄治理规则也会随之改变,向着有利于维持新结构的方向转化,使新的治理结构得以长期延续。

最后,行为与规则之间的相互影响。在既定社会结构的约束下,行为和规则之间具有明显的双向互动关系。“结构-制度”分析者认为,在社会现象的分析中要重视行为背后的社会规则,新的行动总是试图确立新行为的正当性,即确立新的社会规则。同时,人的未来行动是被既有制度(正式制度或非正式制度)所刺激、鼓励、指引和限定的,制度之于行动显然具有重要的

影响,因为不同的制度会刺激或塑造出不同的行为^[19],由此形成了行为与规则之间的交互作用。显然,对利益密集型村庄而言,利益的密集使得围绕利益产生的行为不断在既有治理规则的约束下寻求突破,并为行为的开展争取规则的支持,以获取行为的正当性与合理性。

综上所述,由利益密集嵌入乡村社会所触发、村集体和村民围绕利益展开的不同行动(正式行为或非正式行为),均会引发村庄治理结构的变化,进而导致村庄治理规则和治理方式(行为)随之改变,又因治理结构、治理规则与治理方式三者间具有连锁和互构效应,必然使村庄社会治理发生根本性变革,这既有可能促成村庄形成更强的集体秩序,亦有可能导致村庄集体秩序走向衰弱,由此实现村庄集体秩序的重塑(图 1)。对利益密集型村庄而言,如果在利益嵌入村庄的背景下,村集体和村民能够合理合法、公平有序地开展利益获取、分配等行动,使利益充实村集体经济能力和村民个人经济收入,则会促进治理结构、治理规则与治理方式向善治方向转变,从根本上改善村庄社会治理,形成更强的集体秩序;反之,则会使应当归属集体的利益流入个体,部分个体的合法收益权被剥夺,导致治理结构、治理规则与治理方式向非预期方向发生转变,从根本上加剧村庄社会治理难题,最终使村庄集体秩序走向衰弱。

本文将上述村庄集体秩序衰落的过程归纳为“弱集体秩序”。从静态角度来看,“弱集体秩序”可视为某个时态下对村庄社会治理状态较弱的描述,如新民主主义革命时期,由于乡绅退出、家族式微而产生的村庄集体行动能力弱、集体秩序弱的状态。但本文更加注意和强调其动态视角,“弱集体秩序”的提出并非只是表明某个时态下集体秩序的衰弱,而是更加强调“弱集体秩序”的由来及其构成,即治理结构的分散化、治理规则的虚置化和治理方式的短期化共同形塑“弱集体秩序”。“弱集体秩序”的内核在于村庄内部社会结构、治理规则和治理方式(行为)的衰变,否则“弱集体秩序”的提出便是“无源之水”,无法对社会现实形成解释效力。

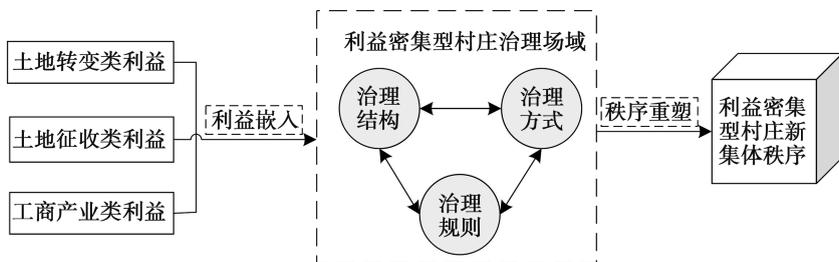


图 1 “利益嵌入-秩序重塑”的分析框架

(二) 案例选取

本文选择中国东部地区 S 省城郊村 A 村进行案例分析。A 村位于 S 省 M 市主城西北 8 公里处,是城市产业发展的核心地带(市郊)之一,是一个因承接产业转移而土地增值的利益密集型村庄^①,属于“混合转变型”利益密集型村庄。全村总面积 3840 亩,总人口 6800 余人(本村 1128 户 3460 人),人流量巨大,外地常驻人口占比近 50%。村民主要从事物流、建筑、食品加工等职业。A 村周围批发商场、物流基地等市场众多,农民自建住宅出租收益很高,2019 年人均收入超过 5 万元,村集体经济年收入超过 900 万元,但村集体负债至今仍有 3000 余万元。

具体而言,本研究选取 A 村的主要缘由如下:一是笔者与所在课题组在 A 村展开为期两周的驻村式调研,组织开展了街道办、村党总支、村委会的工作人员及老党员、村民等集体访谈和市场主体、流动人口等重点对象个别访谈,收集了工作总结、报告等关于村庄治理发展过程的第一手材料。在后续研究过程中,笔者通过电话方式进行回访调研,有效补充更新现有研究资料

^① 依据贺雪峰、李祖佩等学者的研究,利益密集型村庄资源来源可分为市场主导、政府主导和项目输入 3 种类型。严格来讲,本文选取的案例介于市场主导和政府主导之间,是市场产业转移和政府政策规划综合作用的结果,可视为对既有利益密集型村庄研究的补充。

和调研数据。二是城郊村 A 村是 M 市的物流、批发市场产业主要组成区域之一,在近 20 年的发展中历经多轮集体利益的密集增值及其相伴的治理行为,这对研究利益密集型村庄的治理实践具有较强的典型性和示范性。三是可研究性,21 世纪初,随着 M 市做出将物流产业、批发市场产业向西迁移的决策,A 村成为大型产业聚集地之一,该村在漫长的利益密集过程中日渐呈现出“弱集体秩序”现象,即治理结构的分散化、治理方式的短期化以及治理规则的虚置化。作为探索性个案研究,本文尝试从多角度、多层次对单一案例进行规律总结和深度探究,进而探索该村在混合利益逐渐密集过程中何以陷入“弱集体秩序”的治理困境。

三、经验分析与呈现:社会治理的“弱集体秩序”何以产生

对于原本治理效果不佳的利益密集型村庄而言,集体土地迅速增值、物流基地和商品市场快速输入的利益密集,往往会导致村庄治理更加弱化,进而陷入“弱集体秩序”的怪圈。其中,早期治理规则的不完善、集体土地增值过程中呈现出较多争利机会,使得村内成员争夺集体利益。换言之,正是这些争利行为导致村庄内部发生了较大分化,致使村庄治理结构趋于分化,进而导致治理规则和治理方式也产生了较大变化,为村庄治理走向“弱集体秩序”埋下隐患。

(一) 治理结构分散化

利益密集型村庄治理的逻辑起点是新出现的大量利益及对新出现利益的争夺^[2]。一般而言,集体利益密集的过程中会出现较多显性和隐性争利机会,给村干部和村民从中获取个体利益的空间和机会,形成了直接争利的中心主体和间接争利的外围主体^①,加之因此被迫失去集体权益的边缘主体。这 3 种类型主体的共存消解了利益密集型村庄的原社会关系,形成了分散化的治理结构。

1. 直接争利的中心主体:获取显性集体利益

(1) 集体利益获取范围广泛。在兼具自主发展和政府规划的混合型利益密集型村庄中,土地征收、土地转变和工商产业依托于项目展开,这些项目对权力、资本和地位较为强势的村干部和富人、能人而言,首先需要他们全权代表村集体执行项目,获得相应的集体收益;其次,由于缺少权力的监督和制约,在项目经由村干部执行的过程中,一定程度上给村干部留下了寻租的空间,一些村干部和村庄富人、能人在出让土地和项目建设过程中优先考虑他们自身的利益,进而导致村庄集体利益的流失。从 A 村实践来看,随着集体土地征收和用途转变,以及越来越多的物流基地和商品批发市场竞相进驻,该村集体建设用地快速增值,产生了一批土地对外租赁和政府征用项目,促使村内精英群体最先在项目运作中直接争利。

(2) 集体利益获取手段多元。集体利益获取范围广泛更多是以静态方式呈现村内中心主体的争利情况。相较而言,在利益密集型村庄,以村庄精英为主体的争利主体对集体利益的获取手段较多,通常采取各种与项目方合谋的机会主义行为。这些争利手段渗透和贯穿于土地出让、项目执行和集体财务管理的具体流程当中,使得集体利益流失呈现出范围广、多层次的复杂特点。类似的争利行为同样存在于 A 村,这不仅造成村民对村干部的不信任和对少数富人、能人的抵触,也浪费了村庄借产业转移发展集体经济的机会。A 村不仅未能在经济上获得实质发展而成为经济强村,而且在村庄治理上也遭遇了前所未有的挑战,尤其是村两委治理权威的下降,使得村庄内部社会结构趋向分散。对此,A 村一位中年村民说:“土地值钱了,按理说我们应该很富裕了,如果当初利用周边物流、市场搞自己的公司,现在早就富了,也不至于还欠外债 3000 多万元。别人都说我们周围有市场、有物流,村里应该很有钱。好好的一手牌,打得稀

① 此处的“中心”和“外围”意指不同争利主体在取得集体利益过程中具有不同的主动性和强势地位。

巴烂。”

概言之,利益密集型村庄中的村干部和富人、能人等精英群体对集体利益的争夺属于一种“精英俘获”现象,类似于学界关于项目下乡研究中的“精英俘获”概念^[20],但其争利对象并非自上而下的项目资源,而是集体土地增值产生的利益。这种“精英俘获”现象往往会引起一系列连锁反应,譬如,缺少权力监督使得村治精英可以较容易地优先获取集体利益,造成村庄贫富差距加大。伴随治理权威的走弱和村民的疏离感,村庄治理结构趋向悬浮化和分散化,这是导致A村治理消解并走向村庄治理“弱集体秩序”的因素之一。

2. 间接争利的外围主体:获取隐性集体利益

在利益密集的前提下,因利益分配事关每个村民,农民具有参与村庄政治的天然动力^[6]。但是,这种参与动力往往因为缺乏有序的参与渠道,可能走向无序表达,具体表现为部分村民效仿村治精英争利行为,也想方设法获取潜在收益。在A村,由于物流、商品批发等市场集聚效应凸显,前来务工、开店谋生的外地流动人口较多,需要租住大量房屋;同时,因成本和场地的限制,周围市场门店的业主也需在周边租赁货物仓库。受租金收益的驱使,该村绝大多数村民掀起一股“拆旧建新”的热潮,但这股热潮中夹杂着较多违建、超建和乱建现象,给城建管理和村庄治理带来巨大挑战(表2)。究其原因,主要有两方面的因素:一是潜在的房屋租金诱使村民冒此风险,村民倾向于通过银行贷款或向亲戚借款等进行“拆旧建新”,并突破村庄建设管制,这本质上由个体的“经济理性”^[21]所导致;二是受村庄中“精英俘获”现象的负向激励,村民的个体性逐渐取代其集体性,竞相在“拆旧建新”中违建、超建和乱建,以获取潜在的利益。同时,相较于一般村民的“私搭乱建”行为,少数精英的“私搭乱建”行为更为超前,他们早在土地增值以前就通过占用耕地建造厂房,并在土地增值后改建为楼房对外租售,成为最早获利的群体。

表2 A村村民“私搭乱建”行为

| 在原有宅基地上“超建” | 在土地庙等公共区域“违建” | 在村庄公用道路上“乱建” |
|---|---|--|
| 据不完全统计,该村80%的农户进行了“拆旧建新”,其中又有80%在原有宅基地上“超建”,即共有700户存在“超建”行为 | 作为传统型村庄快速变迁而来的村庄,该村有土地庙、打麦场等近2亩面积的公共活动区域,其中90%的面积被村民盖房后占有 | 村内有较多村庄小型道路,据当前村委统计,超过200户将铁皮棚、停车场、楼梯、升降台建在道路两侧,挤占公共道路空间 |

注:根据对现任村干部访谈资料整理而成。

综合而言,村民通过“私搭乱建”以获取利益,是一种间接的争利行为,属于“次精英俘获”。“次精英俘获”与“精英俘获”最大的不同在于,相较于村干部和村庄富人、能人等精英群体,“次精英俘获”行为主体的权力、资本和地位相对弱势,很难在土地出让过程中直接争利,而较可能从事间接获取集体利益的行为。“次精英俘获”的规模较大,导致其对集体利益的争利程度并不逊于前述村庄精英,因而也是致使集体利益受损的主要原因之一。这种“次精英俘获”往往会引起一系列连锁反应,如部分村民因不满村干部等精英主体的争利行为,通过占地建设等方式获取私利,这是导致A村治理式微并走向治理“弱集体秩序”的又一因素。

3. 不与争利的边缘主体:集体收益权被剥夺

在利益密集型村庄,除上述争利中心主体(村庄精英)和外围主体(部分村民)以外,还有一部分未参与争利的群体,本文称其为“边缘群体”。对于这些“边缘群体”而言,业已存在的“精英俘获”和“次精英俘获”致使边缘群体对村集体的信任和依赖减弱,加剧了其村内不平等、不公正的认知。受此影响,这些边缘群体逐渐成为弱势者和无助者,村治社会基础逐渐被削弱。在A村,村庄的边缘群体逐渐被排挤在社会边缘,正如村里的老年人所言:“那时候他们这些人干的这些事可坑苦了村集体,我们村这么好的位置竟然还欠银行那么多钱。最可怜的就是我们这些本来就穷的人,除了能把老房子租出去以外,还是原来那样穷。”

概言之,“边缘群体”一词中的“边缘”有三重意涵:一是自身权力、资本和地位相对弱势的

边缘;二是处在集体利益获取格局的边缘;三是因集体利益被剥夺而处在“分利秩序”的边缘^[22]。对于“边缘群体”而言,“精英俘获”和“次精英俘获”的直接后果之一便是这些边缘群体在村庄内部的再次边缘化,致使其很难获得村庄个体应得的集体利益分配权,也很难产生对村集体的归属感和融入感。正是在这种情境下,由于村庄治理缺少这些边缘群体的参与和支持,村庄治理结构进一步悬浮化和分散化,这是导致A村社会治理呈现“弱集体秩序”的第三重因素。

(二) 治理方式短期化

利益密集型村庄治理结构的悬浮化和分散化造成了村庄治理方式的短期化,村两委采取集体利益让渡、集体管理异化的短期性治理行为又进一步加剧了治理结构的分散化,形成治理结构与治理方式二者互相作用的往复循环(图2)。

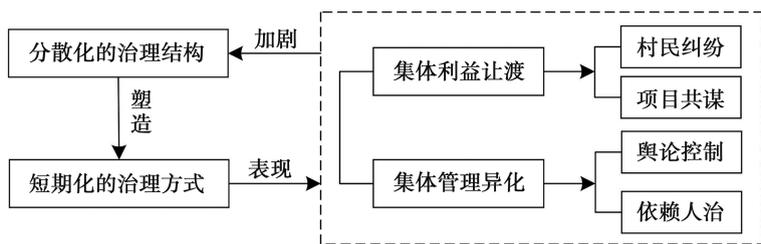


图2 治理结构和治理方式的互相作用逻辑

1. 集体利益让渡个人

一方面,村治精英通过集体利益让渡解决村民纠纷。在上级政府自上而下的考核要求和压力之下,村干部为求快速解决纠纷事件,以求“息事宁人”,将原本属于集体的利益让渡给纠纷双方。如对土地庙争占纠纷的处理上,村两委将原本双方违建的行为默认为合法,并以双方均分的方式解决利益纠纷,导致集体土地被个人“合法化”占有,给当前村庄的集体资产清算工作带来挑战。另一方面,村治精英在项目建设中分摊集体利益。以村干部和富人、能人为中心的治理主体因占有信息和资源优势,通过“共谋”处理村内公共事务。譬如,在A村硬化路面工程中,普通村民参与较为不足,从决策到执行的全过程均由村治精英内部商定,道路硬化工程承包商也由富人担任或转包给熟人。

2. 集体管理走向异化

一方面,少数精英控制村庄舆论导向。在利益密集型村庄,掌握较多资源的主体往往更有话语权(不论正向还是负向),其面对指责和反对“精英俘获”现象的村庄内部舆论时,往往有一整套控制办法。村治“精英二代”^①在原精英群体的庇护下,对村民的指责和议论进行控制。另一方面,村庄日常管理依赖人治。对于村庄的日常管理,村治精英更多采取人治而非法治的方式处理日常事务。面对日益原子化的村庄,村治精英为实现对村庄的有效管理,聘用一些社会青年负责维护村容村貌、保持村庄道路秩序、收取集市管理费等工作。但从现实来看,这种片面依赖人治的管理模式也造成了管理效果不佳的后果,进而瓦解了村庄治理的社会基础。

综合而言,由前述分散化的治理结构所决定,利益密集型村庄的村治精英为了应对基层政府任务和村庄社会维稳压力,采取了集体利益让渡、集体管理异化的短期化治理行为。但这些短期性治理手段并没有妥善解决该村面临的治理压力问题,反而对上述问题起到“推波助澜”的作用,致使村庄治理结构进一步悬浮化和分散化,这是促使A村社会治理呈现“弱集体秩序”的主要行为因素。

(三) 治理规则虚化

对于利益密集型村庄而言,在其治理结构分散化和治理方式短期化的过程中,相伴而生的

① 当时A村村治精英多为40岁以上的中年群体,其子女多为20余岁青壮年,本文将其子女称为“精英二代”。

是其治理规则的虚置化,主要表现为自治原则异化、德治功能弱化和法治规范虚化三个方面,其中又有形态各异的 6 种表现形式(图 3)。

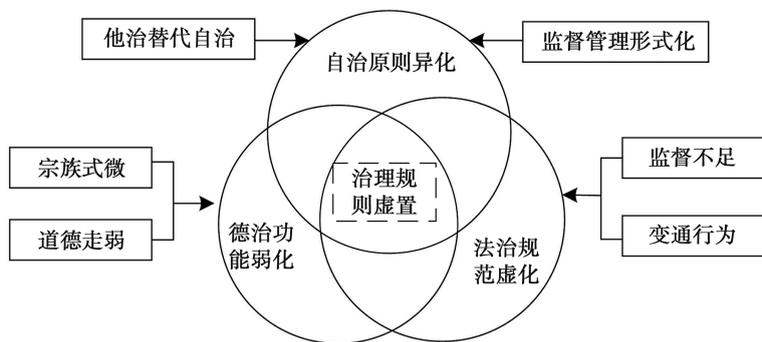


图 3 治理规则虚置的表现形式

1. 自治原则异化

一方面,监督和管理形式化。民主监督是村民权益的重要保障,是推动村庄治理发展的重要手段和遏制村干部腐败的重要机制^[23]。对利益密集型村庄而言,缺少民主监督和管理,无异于打开了争夺利益的大门,由于村务日常监督建设较为不足,村务监督报表只在上级领导检查时才临时上墙,多数村民对村务监督是什么、监督什么内容均不了解,很难通过监督渠道实现对村干部权力的约束。同时,村民大会和村民代表大会等民主管理、民主监督的载体也长期处于虚置状态,许多村民缺少与村两委的接触机会,民主管理和民主监督仅仅停留在应付上级检查上,未在实践中有效运作和产生实效。另一方面,他治取代自治。对利益密集型村庄而言,监督管理形式化的直接后果便是村民自治虚化。就 A 村实践来看,从民主选举到民主决策、民主管理、民主监督,村民自治的“四个民主”全部环节基本由村治精英把控,对群众的排挤导致多数村民长期在自治中缺位,自治让位于少数村治精英的他治。对此,A 村一位现任村干部谈道:“不管怎么说,过去我们都是愿意参与集体事务的,关键是没有参与的机会,而且就算参与了也改变不了什么,走个形式罢了。”

2. 德治功能弱化

一方面,村庄公共道德建设走弱。在利益密集型村庄,伴随乡村社会生产、生活、交往方式的变化,传统乡村公共道德日渐式微,而与走向市场化、工业化的村庄生产、生活方式和“半熟人社会”特征相适应的新型公共道德平台却出现了“空场”和“断裂”^[24],以村治精英为代表的村民在经济社会发展进程中愈加强调个人利益,忽视集体利益的存在及其重要性。A 村公共道德的弱化表现在不同主体对集体利益的占有,反映出村民个体层面对集体利益的冷漠。另一方面,传统宗族礼俗式微。传统型村庄注重道德的治理传统和文化习俗,注重乡里领袖、宗族长老对群众的教化作用^[25]。而在利益密集型村庄,社会治理主体结构松散,使得村民个体性和原子化凸显,传统宗族礼俗社会基础瓦解,难以起到教化作用。在 A 村,宗族礼俗在 20 世纪 90 年代还具有较强的生命力,宗族长老威望高,对调解村民纠纷、合理分配利益具有很好的促进作用。但随着 A 村土地利益的增值以及由此引发的矛盾冲突加剧,特别是随着行政力量和外部市场主体的介入,宗族礼俗功能遭遇巨大挑战。同时,因少数宗族长老与村治精英合谋获取集体利益,其威望已很难服众。

3. 法治规范虚化

一方面,政策法规被变通执行。一般而言,在利益密集型村庄中,集体建设用地使用权的出让要遵循《土地管理法》等相关土地政策文件执行,必须依照市场价格、既定程序和流程公开出让,这也是法治的底线保障作用。但由于缺乏基层政府的监管,该村多宗土地出让未严格履行上述程序,仅以双方的约定价格签署合同。“村组法”要求村委会作为村民自我管理、自我教

育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等内容,“四个民主”也没有在该村得到真正有效落实。另一方面,自上而下考核审查不足。在乡村治理中,作为法治的重要一环,基层政府依法依规对村干部工作的审查和考核是法治的重要保证^[25],也是确保村庄在利益密集条件下更好发展的有力保障。对该村而言,基层政府对村两委工作的审查不足成为集体利益流失的间接原因。

概言之,在村庄治理结构松散的情况下,利益密集型村庄的村民自治遭遇监督管理形式化、自治被他治替代等多重治理困境,而作为从传统延续下来的宗族礼俗也随着集体土地利益的增值而式微,加之既有法治工作落实不到位和政策法规被变通运作等现实问题,使得村庄整体的治理规则愈加被虚置化,这是诱发A村社会治理呈现“弱集体秩序”的重要因素。

(四) 小结

以A村治理实践为例,通过对上述利益密集嵌入下的村庄治理结构、治理方式和治理规则3个方面的探讨和分析,本文认为利益密集型村庄治理“弱集体秩序”的主要原因在于其结构的变化以及由此产生的治理弱化。具体而言,依据“利益嵌入-秩序重塑”的分析框架,村庄治理的弱化首先由不同主体对集体土地、产业利益的争利行为开始,经由村内各主体争利而日趋个体化导致的治理结构松散,与随之而来的村庄治理方式的短期性和治理规则的虚置化,共同消解了利益密集型村庄治理的集体秩序,最终形成村庄治理“弱集体秩序”。更为重要的是,村庄治理的“弱集体秩序”又会进一步加剧集体利益的流失,不断对新增集体利益进行直接或间接争利,使得治理结构、治理方式和治理规则再次发生变化,村庄治理的集体秩序也因此进一步衰弱(图4)。

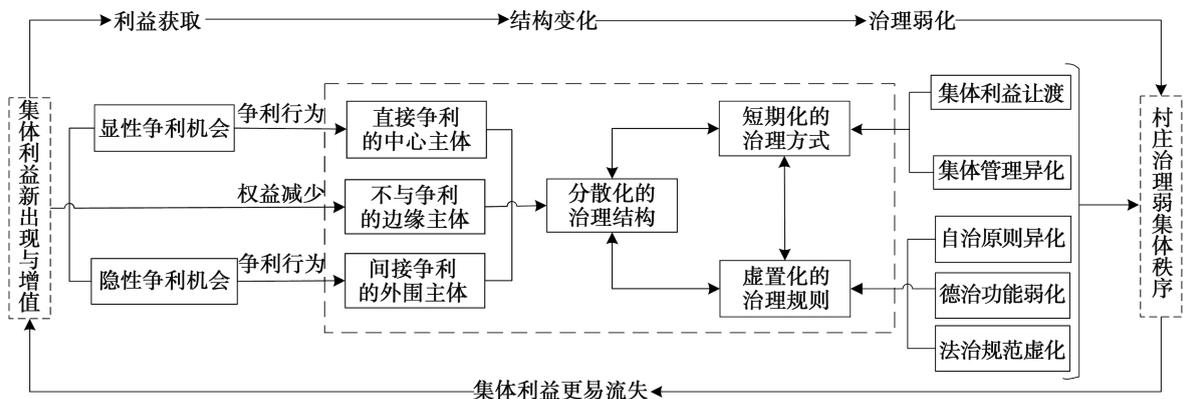


图4 利益密集型村庄治理“弱集体秩序”的生成逻辑

四、结论与启示

以因土地征收、土地用途转变以及承接产业转移而利益逐渐密集的城郊村为对象,在治理结构、治理方式和治理规则三个方面剖析利益密集型村庄治理“弱集体秩序”的生成逻辑。第一,利益的逐渐密集催生了由“精英俘获”的村治精英、“次精英俘获”的部分村民以及未参与争利的边缘群体所构成的分散化的村庄治理结构。由于组织约束和民主监督不足,极易发生村治精英在土地出让过程中直接获取利益的“精英俘获”现象。同时,受土地增值的诱惑和“精英俘获”行为的刺激,多数村民会在“拆旧建新”中做出“私搭乱建”行为以获取利益的“次精英俘获”行为。在“精英俘获”和“次精英俘获”的背后,村庄内部还存在部分未参与争利的边缘弱势群体,他们共同形成了以直接争利的中心主体、间接争利的外围主体和未争利的边缘主体的分散化村庄治理结构。第二,村治精英采取集体利益让渡、集体管理异化的方式维持村庄治理秩序,形成了短期化的治理方式。自上而下层层加码的治理任务要求,促使村干部采取“不出事”

的行动逻辑,选择集体利益让渡个人、扭曲集体管理的办法来维持村庄治理秩序,但村干部这种短期化的治理方式不仅无法妥善解决上述村庄治理中的问题,反而会进一步激化干群之间和村民之间的矛盾,让村庄治理再次陷入困境,导致村庄治理结构更加分散化,进而使得村庄治理陷入分散化治理结构与短期化治理方式之间的无限循环当中。第三,与治理结构分散化和治理方式短期化相伴生的是治理规则的虚置化。随着集体土地利益的增值,作为自治系统的村集体内部遭遇管理监督形式化、自治被他治替代等多重困境,与之同步的是,从传统延续下来的宗族礼俗也逐渐式微,村庄公共道德建设也逐渐弱化和虚化,加之村庄法治工作落实不到位和政策法规被变通运作等现实问题,使得村庄整体治理规则越来越虚置化。

进一步讨论,从表面上看,利益密集型村庄治理“弱集体秩序”源于土地、产业利益的增值,但其背后深层根源则在于村庄原有自治、德治和法治等治理主体、治理规则和治理方式的缺位与乏力。就此而言,如何处理好基层党组织与自治、法治和德治之间的关系,创新乡村治理体系^[26]始终是不可避免的话题。第一,对于陷入“弱集体秩序”的利益密集型村庄而言,其党组织呈现出软弱涣散的状态,必须通过治理结构嵌入进行深入彻底的组织建设。党组织建设最终要指向基层治理,凭借政治先进性和组织优势超越单一的行政管理模式,构建党组织领导下自治、法治与德治相结合的“一核多元”基层治理体系。第二,通过治理行为的规范实现党组织和“三治”的关系联结。村庄治理行为的背后交织着各类利益关系、情感关系以及社会关系,要确保村庄集体秩序走向公共性和有序性,应从规范各类治理主体的行为规范入手,充分发挥基层党组织的引领作用,实现不同关系在“三治”框架内的有益联结。第三,通过治理规则的整合落实党组织与“三治”的治理功能。对利益密集型村庄而言,自治、法治、德治各自的职责权限具有很大的模糊性,需要基层党组织整合并加以利用。一方面,要注重通过厘清“三治”间的职能关系、平衡配置职责与能力两方面来实现“三治”功能最大化,确保多重治理规则相适应并发挥治理实效,同时还要培育“三治”的自我更新、自我发展和自我再造的元功能,实现乡村治理体系的长期可持续。另一方面,将自治管理、法治约束和德治教化的不同功能融合到党组织的统一领导体系中,使之产生治理合力和治理效能。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13(1).
- [2] 贺雪峰.论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础[J].政治学研究,2011(6):47-56.
- [3] 杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2010:13.
- [4] 李祖佩.项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4):2-13.
- [5] 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):67-79.
- [6] 杜鹃.利益密集、制度创新与乡村治理现代化——基于浙江“宁海36条”的实践分析[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019,33(5):123-132.
- [7] 杨磊.农地产权变革与乡村治理秩序:一个农政变迁的分析框架——基于湖北省Z村的个案扩展研究[J].公共管理学报,2020,17(1):84-95.
- [8] 贺雪峰.论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础[J].社会科学研究,2011(2):111-119.
- [9] 桂华.论乡村振兴背景下的能人治村——动力、过程与后果[J].山西师大学报(社会科学版),2020,47(3):72-77.
- [10] 李祖佩,梁琦.资源形态、精英类型与农村基层治理现代化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(2):13-25.
- [11] 徐勇.权力重组:能人权威的崛起与转换——广东省万丰村先行一步的放权改革及启示[J].政治学研究,

1999(1):45-50.

- [12] 王丽惠.控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论[J].中国农村观察,2015(2):57-68.
- [13] 张国磊.干部驻村、部门帮扶与跨层级治理——基于桂南Q市“联镇包村”制度运作分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(2):26-38.
- [14] 黄六招.数字竞赛与双重博弈:对易地扶贫搬迁政策执行偏差的一种解释[J].理论与改革,2022(1):102-116.
- [15] 李程伟.社会利益结构:政治控制研究的生态学视角[M].北京:中国政法大学出版社,2009:28.
- [16] 安东尼·吉登斯.社会的构成:结构化理论大纲[M].李康,李猛,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1998:89.
- [17] 刘少杰.后现代西方社会学理论[M].2版.北京:北京大学出版社,2014:255.
- [18] 塔尔科特·帕森斯.社会行动的结构[M].张明德,夏翼南,彭刚,译.南京:译林出版社,2003:43-87.
- [19] 张静.基层政权:乡村制度诸问题[M].增订本.上海:上海人民出版社,2007:9-16.
- [20] 朱战辉.精英俘获:村庄结构变迁背景下扶贫项目“内卷化”分析——基于黔西南N村产业扶贫的调查研究[J].天津行政学院学报,2017,19(5):55-62.
- [21] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J].社会,2015,35(3):95-120.
- [22] 马宝成.民主监督:农村基层民主的新增长点[J].国家行政学院学报,2011(6):23-27.
- [23] 王露璐.从“熟人社会”到“熟人社区”——乡村公共道德平台的式微与重建[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2020,47(1):25-31.
- [24] 吴倩.精英、德治与教化——传统乡村自治与当代基层协商治理[J].中国农村研究,2019(1):3-14.
- [25] 李玉才,唐鸣.从多元隔离到多元复合:村干部监督体系的优化路径研究[J].社会主义研究,2017(4):114-121.
- [26] 周文,司婧雯.乡村治理与乡村振兴:问题与改革深化[J].河北经贸大学学报,2021,42(1):16-25.

(责任编辑:宋雪飞)

The Formation Logic of “Weak Collective Order” in the Governance of Interest Intensive Villages: Investigation and Analysis Based on Village A in S Province

HUANG Liuzhao, JIANG Xiuhai, ZHANG Guolei

Abstract: Rural grass-roots governance is an important part of the national governance system, which aims to form a “governance community” with strong collective order. From the interest intensive villages in China, we can find that the collective order of social governance in many villages is weak. In order to further explore the generation logic of “weak collective order” in interest intensive villages, this study creates the analysis framework of “interest embedding and order reconstruction”, and analyzes the governance process of Village A in S Province. Firstly, under the background of increasingly intensive rural collective land and industrial interests, the decentralized governance structure is composed of the village governance elites who implement the “elite capture”, some villagers who carry out the “sub-elite capture” and the marginal groups who do not participate in the profit struggle. Secondly, these elites of village maintain governance order by means of collective interest transfer and collective management alienation forming a short-term governance mode. Finally, the alienation of the principle of autonomy, the weakening of the function of morality rule and the virtualization of legal norms lead to the virtualization of village governance rules. The interaction of the three elements of decentralized governance structure, short-term governance methods and virtual governance rules jointly dispels the grass-roots social governance, and makes the village governance generate a “weak collective order”.

Keywords: Interest Intensive Villages; Interest Embedding; Order Reconstruction; Weak Collective Order