

富人治村与不完整乡镇政权的自我削弱*

——项目进村背景下华北平原村级治理重构的经验启示

陈文琼

摘要：本文旨在探讨乡镇政权运作能力的视域下，资源匮乏地区富人治村的生成、运作及其后果。通过对华北平原的田野调查和分析，本文主要有以下三个发现：首先，项目进村已然成为乡村治理的主旋律，在“不完整政权”的乡镇，资源匮乏使项目进村与富人治村具有高度亲和性；其次，富人治村从治理主体及其相互间关系、治理任务与治理过程这三个维度上重塑了“不完整政权”下的村级治理；最后，乡镇政权实现了从依赖中坚农民到依赖富人参与的转变，导致原本就不完整的政权随着富人垄断村庄政治和制衡乡村关系而进一步削弱。本文实现了富人治村研究的两个转向：一是研究视域上从基层民主自治到乡镇政权运作能力的转向，二是研究场域上从资源密集地区转向资源匮乏地区的转变。

关键词：项目进村 富人治村 资源匮乏 乡镇政权运作能力 不完整政权 寡头精英

中图分类号：D422.6 **文献标识码：**A

一、引言与综述：富人治村研究的两个转向

从既有研究对富人治村的界定来看，只要村庄主职干部具备“企业家”或者“老板”身份，这样的村就是富人治村，本文将沿用这一概念。基层民主自治制度实施以来，富人治村现象逐渐得到媒体和学界的广泛关注。从学界已有研究来看，主要有两个趋势：一是既有研究集中于资源密集地区的富人治村，这部分富人治村研究的田野区域主要分布在浙江发达工业型村庄以及中西部极少数资源型村庄；二是既有研究视域集中于富人治村对基层民主自治的影响，即基层民主自治是绝大部分富人治村研究的起点和归宿。下面，本文分别对这两个趋势进行分析。

就资源密集地区的富人治村研究来看，除基层民主自治制度输入（桂华，2018）、“双强双带”的

*本研究是教育部2014年重大攻关课题项目“完善基层社会治理机制研究”（项目编号：14JZD030）的阶段性研究成果。文章形成得益于与当时一起调研的团队同仁的共同探讨，在此对支持笔者调研和完善笔者观点的干部、党员和群众与团队同仁一并致谢，文责自负。

基层组织建设导向（欧阳静，2011）等宏观共性要素之外，资源密集地区还有两个基础条件是其首先大范围产生富人治村现象的重要原因^①。首先，村庄内部经济机会密集，个体把握经济机会能力不均衡产生了村庄内部显著的社会分层，这是富人产生和在村的社会基础，某种程度上富人治村是社会分层在村庄政治层面的嵌入和投射（杨华，2011；赵晓峰等，2010）。其次，富人致富在村庄发生，进而富人在村，在村富人天然关心村庄政治，由于村庄社会其他阶层村民与富人之间财力悬殊，富人在村庄政治竞争中具有绝对优势（林辉煌，2011；桂华，2011）。具体说来，以选举为标志的基层民主自治制度输入，迅速在资源密集地区演变为富人为了当村干部而展开的财力角逐。富人有当村干部的动力：源于村干部的身份相对于村庄内部的其他富人而言不仅是面子的象征，更是向上接触政治资源从而将其转化为经济资源的重要平台；基于区县人大代表和县级市人大代表直接选举的制度设计，与中小民营企业老板相比，村干部被选为人大代表的机会更大，人大代表是比村干部更好的政治平台（贺雪峰，2011）。富人也有当村干部的实力，在村级治理资源紧缺背景下“用私财补贴集体所需的能力”以及“争取资源的能力”构成了他们竞选村干部的硬核实力（陈柏峰，2016；卢福营，2011）。

从基层民主自治视域下的富人治村研究来看，富人治村经历了“正反合”的研究历程。以卢福营为代表的研究者认为，经济能人治村是对传统乡绅治村的传承和超越，是对大集体时期“一元集权治理”模式的超越，从而是基层民主自治“创造性的实践”（卢福营，2011；孙琼欢，2000），具有强大的合理性与必然性（卢福营，2008）。而以贺雪峰为代表的研究者认为，富人治村存在富人对普通群众参与村庄政治的政治排斥效应（赵晓峰等，2010；桂华，2011；贺雪峰，2011；袁松，2012），虽然富人当村干部是村民选举的结果，但选举的程序正义并不等于实质正义（桂华，2018），“将富人等同于乡绅”是对“无私富人的想象”，因此实践逻辑中的富人治村是对基层民主自治的损害，而不是“创造性实践”（贺雪峰，2011）。公私不分（余彪，2014）、形成富人之间的派性（贺雪峰，2015）、群众积累“气”并容易成为派性斗争的工具（杜姣，2015）都是富人治村给基层民主自治带来的不良后果，因此富人治村是应该谨慎对待的村治形态（贺雪峰，2011）。

为了应对富人治村所引发的不良后果，浙江地区在基层治理方面探索出两种不同路径：一种是基层治理的柯桥经验，即村书记由镇级党委指派、任命或者制度性干预选举，在基层治理中全面加强党的领导；另一种是基层治理的宁海经验，宁海的“36条”为村级治理输入了复杂的制度供给。这两种经验的共同作用是在很大程度上限制了富人治村的随意性。因此，仇叶（2017）根据这些经验，指出富人治村对基层治理的影响应该纳入国家的变量，无论是行政干预还是制度供给，都是国家力量的彰显，纳入国家变量之后，富人治村不必然对基层民主自治产生“恶”的后果，因为国家可以从横向和纵向两个方面对基层民主自治进行调试。

但上述研究也存在其明显的局限性：首先，研究的经验场域过于集中在浙江发达工业型农村，而事实上资源匮乏地区的富人治村同样也越来越普遍（欧阳静，2011），资源匮乏地区与资源密集地区在乡镇政权形态和社会结构基础上都存在显著的差别，而对富人治村的探讨不能离开这两个基础环境；

^① 参见网址：<http://finance.people.com.cn/GB/70392/10041590.html>。

其次，研究的视域过于向基层民主自治集中，事实上，基层民主自治在实践中本身就极少有符合制度理想的形态（桂华，2018），因而不必在富人治村领域上苛求太多，换言之，基层民主自治视域下的富人治村在学术问题上的回应性强于其在经验问题上的回应性。

因此，笔者试图在既有研究的基础上，超出基层民主自治的视域，进入到乡镇政权运作视域，在资源匮乏地区的场域中对富人治村问题进行再探讨。2019年5月笔者在华北平原龙城镇以乡村治理为主题驻点调研了17个工作日，一手资料源于对15位镇村干部（包括退休干部）以及4位村民的深度访谈，每个访谈对象的访谈时间为3到10个小时不等，这次调研为笔者全面思考前述问题提供了重要的经验支撑。

二、乡镇政权运作能力——一个研究富人治村的新视域

经历了2002年前后有关乡镇建制废存的讨论，乡镇建制在国家行政体系中的重要性更加清晰——国家必须有一个可靠的，能了解、掌握和控制农村发生各种事件的行政系统，将农村情况自下而上及时汇报上去；必须有一个可靠的行政系统自上而下及时将上级政策传达下去或将资源分配下去（贺雪峰，2003）。乡镇政权的出现是一个现代化命题，标志着基层社会从原有组织体系中脱离出来，进入国家权力的“容器”（王铭铭，1998）。同时，乡镇政权是国家政权组织的末梢，直接与非程式化的乡村社会打交道，具有其特殊性（欧阳静，2009）。因而从国家政权建设的角度来看，乡镇政权运作是非常重要的现实问题和理论命题，饶静等（2007）指出国家权力通过乡镇政权在乡土社会中得以实现，乡镇政权的角色和实际行为影响着国家权威在乡村社会的建构过程。只是，乡镇政权的角色和实际行为在具体实践中千差万别。

历时态来看：既有研究认为，农村税费改革是乡镇政权运作具体形态的第一个分水岭，农村税费改革使得乡镇政权经历了从汲取型政权到悬浮型政权的变迁（周飞舟，2006）；既有研究还认为“项目治国”时代的到来是乡镇政权运作具体形态的第二个分水岭，随着“项目治国”时代的到来，乡镇政权运作发生了从悬浮型到协调型的变迁（付伟等，2015）。

横向来看：既有研究认为，财政富足与否是乡镇政权运作具体形态的重要自变量，财力不足地区乡镇政权运作存在明显的“策略主义”，这一方面缘于对“非程式化基层社会的适应性变更”，另一方面更缘于没有足够财力支撑的乡镇政权运作（欧阳静，2011）；既有研究还认为，行政体系内部权力分配的不同设置也是乡镇政权运作具体形式不可忽视的自变量，如果乡镇权力的完整度逐步被县级及以上政府部门限制，在人权、事权都遭受极大限制的情况下乡镇政权是“虚弱的”（赵树凯，2005），乡镇是“政权依附者”（饶静等，2007）。然而，乡镇权力体系空虚本身也根源于其财力不足，乡镇政权运作的主要资源源于向上争取，因此，横向上影响乡镇政权运作具体形态的核心自变量仍是财政实力。

在既有研究中，乡镇政权运作被默认为是，乡镇接受自上而下的行政赋权，相对自主地贯彻自上而下的行政任务、维系基层社会秩序和落实自身创建工作意图的过程（欧阳静，2011；饶静等，2007；赵树凯，2005）。本文在继续沿用这一定义的同时，提出“乡镇政权运作能力”的概念，正如乡镇政权是国家政权建设的延伸一样，乡镇政权运作能力是国家能力的重要组成部分。乡镇政权运作过程中，

“接受自上而下的行政赋权”是乡镇政权的基础底色，“相对自主”地开展工作和贯彻意志是乡镇政权完整性的重要指标。自主性越低的乡镇政权，其完整度越低，政权运作能力越差。

具体来说，中西部地区往往依赖国家转移支付，而国家转移支付自上而下输入，这些资金的统筹权在省市集中，进而资源匮乏地区的财政困难程度呈现为自上而下的递增。在这种格局下，资源匮乏地区的乡镇政权运作时常陷入困境：它有很多工作想法，却缺乏充足的财政资金支持，甚至没有财政资金支持，呈现为“虚弱状态”；它也需要对统筹财政资金的上级政府部门做出退让和妥协，而呈现为政权依附者的形象。本文认为，资源匮乏地区虚弱和依附的乡镇政权是一种不完整的政权形态。也正是在这个意义上讲，浙江柯桥经验和宁海经验在某种程度上都有其局限性，因为雄厚的财政实力足以支撑这些地区的乡镇与村庄形塑出与中西部地区完全不同的乡村关系。这在富人治村研究领域最直接的体现是乡镇是否真的依赖富人治村。柯桥和宁海经验成功的重要因素在于，乡镇在完成工作和贯彻意志时，拥有可以不依赖富人治村的财政底气，不论是政府还是基层社会都拥有消化“限制富人”诸多制度成本的能力，但这一点很大程度上被既有富人治村研究所忽略。

受已有研究的启发，本文将着力于探讨“项目治国”以来，资源匮乏地区乡镇政权运作的具体形态——即不完整政权与富人治村之间的内在关联。本文从资源匮乏（财力不足）地区的宏观背景出发，探讨了“集中资源、打造亮点”这种地方工作思路的形成，及其与不完整乡镇政权和富人治村的内在关联；在富人治村对村级治理整体性重构的基础上，探讨了不完整乡镇政权与富人治村之间的关系，具体论证思路如图1所示。

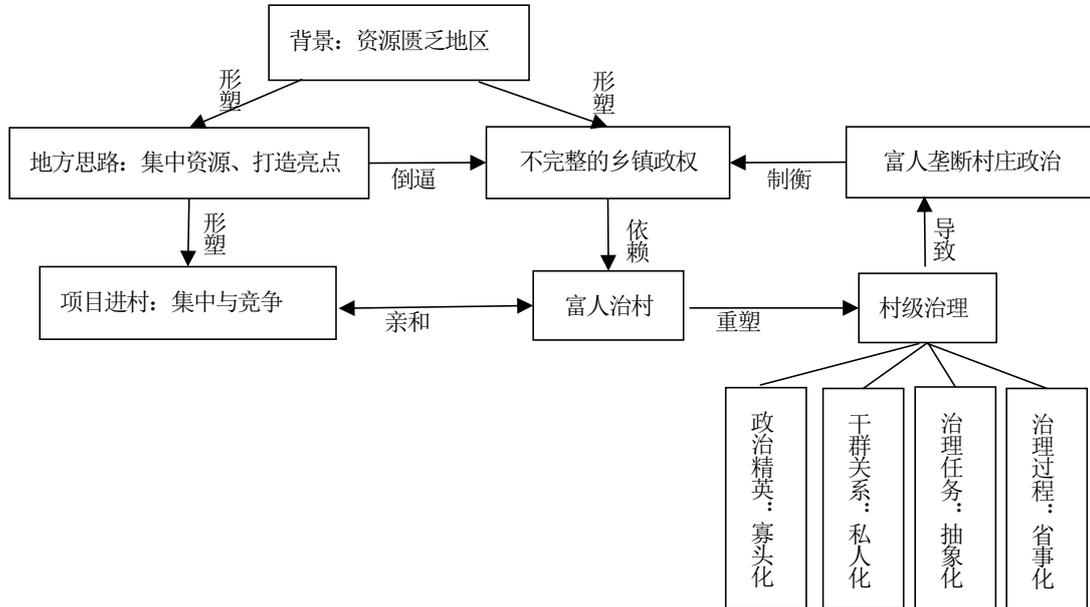


图1 富人治村与不完整乡镇政权自我削弱的论证思路

三、资源匮乏地区项目进村与富人治村的亲和性

从项目进村在资源匮乏地区的实践来看，地方具有“集中资源、打造亮点”的工作路径依赖，并

且项目进村被分解为三个具体环节，即争资跑项、项目落地和资金到位。无论从哪个环节来看，乡镇的不完整政权都塑造了项目进村与富人治村之间的亲和性。

（一）争资跑项与富人治村的亲和性

在资源匮乏地区讨论项目进村有一个非常重要的前置要素，即资源匮乏意味着地区财力不足，地方一半以上的财政资金都依赖国家转移支付，地方发展可自由支配财政资金非常有限。

案例 1 以龙城镇所属辖区郾城区为例。全区总人口 50 多万人，其 2018 年全区财政总收入 27 亿，其中 15 亿多源于上级转移支付；一般公共预算收入 21 亿，包括财政转移支付 15 亿和地方公共预算收入 6 亿。除去“三保支出”（保工资、保运转、保民生支出），再刨去专项工作、创建工作经费以及“带帽资金”，全区可以用于灵活统筹的财政资金不到 6 亿。如果资金在城市和农村之间对半分配，农村还剩灵活统筹资金不足 3 亿。而这些资金需要满足 150 多个行政村的需求，这意味着平均到每一个村，最多只有不足 200 万元的发展资源。对一个行政村而言，200 万能做的事情虽然不少，但当前的地方工作思路普遍倾向于以综合打造方式来建设村庄，如此一来，200 万只不过是杯水车薪；并且，就实际情况来看，在有 26 个行政村的龙城镇，项目资金过百万的村一年也不超过 5 个，而这 5 个村就是龙城镇的工作亮点。（20190527CWHHYSSYZ）^①。

乡镇发展建设基本依赖于自上而下的项目资源，作为纯农业型乡镇的龙城镇更是如此。项目资源一般在区县各个部门进行统筹，在“集中资源、打造亮点”的政绩工作思路下，有限的财政资源往往只足够支撑一个镇一年打造一到两个村，甚至在有些资源特别少的区县，各个乡镇不一定每年都有资源注入，因此区县各个乡镇街道，甚至所有的行政村，在有限的资源面前都是竞争关系。乡镇往往需要与属于同一区县所辖的其他乡镇街道竞争，政府公务人员和学界形象地称其为“争资跑项、跑部钱进”。

资源匮乏地区的乡镇在项目进村背景下，要在地方锦标赛的竞争环境（周黎安，2007）中脱颖而出，往往需要通过争资跑项、打造亮点村来干出政绩。但这个政绩很难干出来，一位乡镇党委书记表示：“乡镇可以有很多工作想法，但都因为缺乏财政资金支持，而不能付诸实践（20190526BGLBS）”，这是其不完整政权的根源所在。因此，争资跑项是资源匮乏地区乡镇治理环节中的一个核心工作。

乡镇争资跑项的能力有限、压力很大，但是乡镇政权在这个过程中可以从两个方面减轻自己的压力：一是将辖区内所有行政村动员起来一起争资跑项，这将给乡镇增添极大的助力；二是争取与社会资本合作，社会资本的加入将很大程度上补充或者至少是阶段性补充地方财力不足。

这两个方面在乡镇政权运作的具体实践中，被转换成为“欢迎资产过千万的老板回村当干部，他们就意味着资源、就意味着村庄发展的希望”（20190528ZZFZY）这一具体指向。因为这些老板很可能有着比基层政府更广泛、更活络的人脉，从而可以撬动上级的项目资源，甚至某些超级大老板还能够超出区县，直达省市，给村里争取到数额巨大的“带帽资源”。

案例 2 笔者驻点的龙城镇中村村主任曾杭，凭借自身家族企业的人脉资源，直接在地级市争取到

^① 访谈资料编码规则：访问时间+访谈地点简拼+受访者姓名简拼。

了一个400万的带帽项目。不仅如此，曾杭家族还在中村投资逾千万发展500亩苗木基地、办酒店、开超市；自行捐资给村里硬化道路。(20190519BGZH)

富人有能力，但是要富人回村任村干部，还需要富人有动力。首先，富人有争资跑项的动力，因为对于富人而言，项目意味着工程，工程意味着获利空间，只要利益量足够大，没有富人会拒绝这样的获利机会。其次，富人也有当村干部的动力，因为是否有村干部身份，在争资跑项过程中，直接意味着有没有接触体制资源的合法性和便捷性。具体来说，有村干部身份可以为“争资跑项”披上村庄整体利益的合法外衣，还可以通过制度化的接触体制资源更迅速地掌握体制内的信息。因此，只要政府许诺的“饼”足够大、资源足够多，项目进村对富人的吸引力就很强。

事实上，在争资跑项环节中讨论富人回村，还有一个实力问题需要被讨论。这就是富人要有一边做富人，一边做村干部的实力，即这个富人至少要是个小资本家，是可以用钱赚钱的人，自己可以当“甩手掌柜”，不然村干部的工作会实实在在地影响他挣钱从而继续保持自己的富人身份。所以，“资产百万的都不算我们希望邀请回来当干部的群体，符合要求的至少要是资产千万的”(20190528ZZFY)， “资产千万”是富人的“门槛”。

(二) 不出事与高效率：项目落地与富人治村的亲和性

项目落地要求治理主体能够“拔钉子”、摆平各种项目落地过程中可能存在和发生的阻力，通常情况下项目落地比争资跑项还要难，争资跑项至少不需要面对“千家万户”，不需要面对历史遗留矛盾随时“引爆”的可能。具体到华北平原龙城镇的村情来看，项目落地，涉及到村庄与农户、农户与农户、农户与集体（生产队）之间的关系或矛盾的协调。有些矛盾本来就是说不清的，是历史遗留问题。有些能说清的矛盾，也很可能变得很复杂，华北平原普遍存在的派系矛盾是使得这些矛盾复杂化的关键要素（陈涛，2006）。

龙城镇每个村都或多或少有派系矛盾，而村庄内部只有两个力量可以超越它，一是村庄里的超级富人^①，二是在任多年的、德高望重的、仍然主持局面的老干部。龙城镇26个行政村中，存在第二种超越派系矛盾力量的只有2个村，其中一个村因为村干部年纪太大，于2019年3月辞职，另外一个村的干部距离辞职退休也不远了。存在第一种力量的，2019年之前只有中村一个，并且这个超级富人还未能主持局面，因为他只做了主任没有做村书记，2019年以来增加了两个，即军村和德村。龙城镇在这两个村富人治村格局的形成过程中，是主要促成者角色。利益笼络，是这些超级富人超越村庄内部复杂派系矛盾的核心策略，摆平了派系斗争的几个带头人，村里的矛盾自然而然就少了。富人治理钉子户或可能的钉子户，也是通过利益笼络，并且做起来比超越派系斗争的问题要容易，能够经常以极小的代价实现“拔钉子”的效果。中村的现任书记马遥说，“以前我不懂，现在我懂了，当村干部就是要吃亏，极小的代价或利益就是吃亏，能吃亏就能当好干部”(20190518CWHBGS MY)，为此马遥举了个例子。

案例3 2019年1月份到3月份，中村的村干部动员村民将土地流转出来，配合区里“绿满郾城”

^① 本文将超级富人界定为资产过千万的富人。

的工作，中村要完成 2000 亩的流转任务。在工作已经收尾之后，有一户以拒绝领租金的方式表达对这项工作的不满，村干部十分担心他会成为潜在的上访户。但后来，这位户主的母亲过世，村支书马遥知晓后，就立即上门慰问，并自掏腰包给了 300 块钱的慰问金，户主也收下了。马遥认为，“这一户的工作就算是做到位了，无论如何，他都会买自己的面子，像这样的情况在村里很正常，谁都有个需要帮忙的时候，这个时候我们积极主动一点，给他一点好处，工作就做成了”。（20190518CWHBGS MY）

所以，从项目落地来看，富人拥有很强的治村或者摆平能力，并且相比以往村干部反反复复“软磨硬泡”的办法，富人治村在此呈现出工作量小、处理起来相对简单的治理特征，它是一种将所有关系都转化成经济利益关系的简化、省时省事的治理逻辑。

（三）争资跑项且不举债：富人是治村主体的首选

在资源匮乏地区，“财政资金紧缺是常识，拆东墙补西墙，是很管用的财政策略，很可能是一个项目立项后，其项目资金还存在被挪作他用的可能，并且即便进入到项目最后验收阶段，也很难一下子使资金到位”（20190527CWHHYSSYZ）。还有项目是“地方财力只能提供设备，把设备交给村里之后，剩下的工作，都是村里自己去消化的”（20190524CWHBGS MY）。

为了“干出成绩”，各地方都有改造基层社会的宏大项目，结果带来了许多财力不足地区的村庄负债（周雪光等，2012）。龙城镇也存在这个问题，“只要搞项目就存在负债的可能，目前负债最多的村已经负债近 100 万了，以现在人居环境改造全区推进工作为例，工作是全区推进了，但是上面没有给钱，只要愿意做事的绝大部分都是负债在搞，很多村负债三五十万”（20190524CWHBGS MY）。但自 90 年代中后期基层经历了混乱的三角债以来，中央三令五申，禁止产生新的村级债务^①。

既要发展又不负债，有三个办法：一是组织动员老百姓筹资筹劳，但是这个办法不可取，动员千家万户的工作太难了，“别的村都不用交钱谋发展，都是往上面跑来的项目，你的村这么搞，群众肯定不愿意”（20190524CWHBGS MY）。并且中央文件对村民筹资有数额限定，办不了大事。二是找村里“走出去”的成功人士募捐，中村 2000 年至 2012 年之间的基础设施建设的缺口资金，基本上都是这么补齐的。但这也有前提，即村里有走出去的成功人士，他们愿意支持村里的建设。同时，这种方式也有限制，即能争取得到的资金有限、能做的事情也大都局限在基本公共品供给领域。三是村干部自己捐款垫资，面对数额不大的资金缺口，他可以直接捐款，数额偏大的资金缺口，可以通过先垫资再以后续项目找补的方式来平衡。第三种方式也有前提，即村干部要有能够捐款垫资的经济实力和持续争资跑项的实力，而富人往往不缺乏这方面的自信。所以，权衡三个办法来讲，第三个办法最好用、最省事。

四、富人治村重构村级治理

富人在中村的村级治理中，已经彰显出了他强大的塑造力，主要表现在三个方面：一是在村治主

^① 参见：《国务院办公厅关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》（国办发〔2005〕39号）。

体及其相互关系的基本属性上的塑造力；二是在村庄治理任务属性上的塑造力；三是在村庄治理具体过程和逻辑上的塑造力。

（一）富人治村对村级治理主体及其相互间关系的重构

1.从体面精英到寡头精英：村庄政治精英的属性。在富人治村之前，村庄政治精英具有体面精英的属性。马宝心是中村1994年至2014年这20年间的村支部书记，他在做村支部书记之前做过2届村主任的助理，村主任助理不是村干部，只是培养村干部的平台。马宝心是被前任书记选中而后被培养起来的村干部，2014年退任以后，马宝心继续做支部副书记，辅佐自己的接班人马遥，但心里时常觉得时代不同了，有些失落。当年的马宝心并不是村里最富有的那一批人，但经济条件也还算比较体面，马宝心认为，“自己都不体面，不能服众”。和他家庭经济状况相当的农户，占全村总户数近40%，而他之所以能在这40%的“体面人”中脱颖而出，成为村支部书记的接班人，缘于其他方面的能力也突出，值得培养。在马宝心任书记的那些年，体面精英是村庄政治精英的基本属性。

富人治村以来，体面精英陷入了政治危机和接班人困局。2008年马宝心经历了一次连任危机，差一点被超级富人曾杭扶持的马车同志挤下台，经历此次危机马宝心意识到，自己应该培养接班人了，但是这个接班人绝对不会是曾杭及其亲信。马宝心在全村物色接班人人选，他的标准是：“①没有违法记录；②年龄在25到45岁之间；③年收入超过30万；④尊老爱幼；⑤不封建迷信；⑥跟党组织保持高度一致；⑦接受党组织的监督”（20190523CWHHYSMBX）。此外，马宝心还有两个明确的排除项：一是包工程的老板，他们虽也算体面，但马宝心觉得他们明显目的不纯；二是超级富人，像曾杭一样的超级富人虽然绝对体面，但容易摆脱党组织的监督，可能将个人凌驾于组织之上，很难做到“和党组织保持高度一致”。只是马宝心发现，虽然符合条件的人不少，但他精心挑选出4个人，没有一个人愿意接受培养。现任书记马遥，成为马宝心支持的接班人，既源于马宝心没有了选择的必然性，也源于马遥与曾杭私交破裂的偶然性。但马宝心并不认为马遥是合适人选，原因有两个：一是他的收入比马宝心预期的高出太多，马宝心担心他会不接受党组织的监督，他上任后的专断行为印证了马宝心的担忧；二是他随时都有可能对曾杭妥协，如果他真的这么做，中村现任妇女主任李三女表示，“这将意味着属于我们（体面精英）的时代彻底过去了，我也不再关心村庄政治了”（20190522NHJLSN）。

中村现在的体面人不在村，是体面精英接班人困局的核心原因。中村“体面人”已经发生了变化，尤其是全村的土地都流转给老板之后，这种变化更加彻底。过去的“体面人”多数都在村，他们在村里主业种田、副业养殖或者其他兼业，所以当村干部对他们来说，是顺便的事情，互不耽误。现在的“体面人”，绝大多数体面的资本都是在村庄外面获得的，比如马宝心挑中的跑卡车的马力、搞房屋安装的马工几、办驾校的马尧山。并且他们年收入能达到30万以上的原因在于自己既当老板又当员工，完全是勤劳才能致富的“体面人”，当村干部，就意味着他们必须放弃自己能够当员工的那部分收入。因此，中村现在的体面人拒绝当村干部的行为，就不难理解。

在项目治村的背景下，真正不在乎村干部待遇，能够“当甩手掌柜”维持自身“体面人”身份，同时还能够给村里争取资源、谋求发展的村干部接班人人选，已经只能集中在“最体面的人”群体中。换言之，中村的村庄政治精英正在走向“寡头化”的道路。能够称之为寡头精英的农户，全村只有1%

左右，有的村甚至连1%都没有。因此，富人治村使得村庄政治精英寡头化，而在寡头精英面前体面精英却是平庸化的。

案例4 中村全村总户数近600，年收入超百万的有8户，其中户口在村的只有5户，这5户中目前有回村当村干部想法的，只有曾杭和马遥。马遥分析了现在的形势——自己可能很快会对曾杭作出妥协的形势，说“除了曾杭，已经没有什么合适的接班人选，想给曾杭找一个竞争对手都找不来，别的人经济条件都达不到，当村干部就出不去了，而村干部的工资这么低，根本顾不了家，经济条件达不到就没办法往村里贴钱”（20190524CWHBGSMTY）。

只有曾杭、军村现任书记和德村现任书记这样资产过千万的大老板，才能稳稳地坐住村庄政治精英的位置，而他们在村庄中是超级富人，是绝对寡头。因此，寡头精英是富人治村后村庄政治精英的基本属性。并且，富人们常常认为普通村民甚至过去的体面精英“目光短浅，没有发展村庄的思路”，“村里都找不到能和自己商量、替自己分担事情的人”（20190524CWHBGSMTY）。在寡头精英面前，过去的体面精英都是平庸的。

2.从公共关系到私人关系：干群关系的重构。替村民“做好事”是富人获得群众支持的常用策略。中村每年正月初十都会举办全村庙会，这是村庄同春节一样重要的盛大节日。每年的这一天，村民都会把自己的亲戚从外村邀请到家里做客，看庙会，村两委会组织邀请专门的表演团队，来表演豫剧。2008年以前，邀请表演团队搭台唱戏的成本都是村干部挨家挨户找村民集资，出多出少各家看情况，不够的村干部再出一点，村干部出不了的话，再找条件好一点的村民，请他们多出一点。2008年马遥竞选村主任的时候，向全村村民发表竞选演讲，表态说“以后个人掏腰包给村民办庙会，不再要村民兑钱”，为此马遥每年固定要捐2万块钱给村里办庙会，马遥认为不这么做就显不出自己比其他想当村干部的人所具有的优势。马遥觉得，自己出资给村民办的庙会比之前村民自己办的更有规格、更有档次。“做善事”的不止马遥，还有曾杭，曾杭在村里开超市、开酒店、办苗木基地，全部都要雇人，村庄内因为年龄或者因为家庭而无法外出务工的人很多，曾杭提供的工作机会供不应求，所以这样的工作机会给谁都会有人情，正如曾杭所说，“我们发展这些产业完全是为乡亲们做好事、做善事”（20190519BGZH）。最终，富人村干部通过上述行为甚至直接占据了道德高位。

寡头精英和体面精英这两种村治主体分别形塑着两种不同的干群关系。中村从2006年至富人治村之前，村庄政治的底蕴是中农政治，中农是中坚农民，是村里的体面精英，他们虽然不一定有大的、要给村庄谋发展的抱负，但至少能够维持村庄秩序、落实好国家政策；中坚农民这个群体比富人这个群体范围更广，更能代表农民（贺雪峰，2015；杨磊等，2018）。中农政治中，村干部与群众的差别不大，群众可以抱怨干部工作做得不好，甚至可以当面指责村干部。虽然群众不一定关心村庄政治，但他们在中农政治中更贴近于“村庄的主人”这个身份，这在干部组织动员群众办公益事业——比如庙会——的过程中得到呈现，“群众的事情群众办，村干部只是组织群众办，而不是代替群众办”（20190523CWHHYSMBX）。所以，这些事情办得好不好，群众都有发言权；村干部没组织好，群众可以批评；钱没花到位，群众也可以批评监督，至少能以“下一次就不出钱”的行为来间接监督作为组织者的村干部。

大集体时期和税费时期，群众有困难或者村民有什么共同诉求，村干部以动员其余群众或者经过开会商议的方式来解决，无论是动员的过程，还是商议的过程，都是具有公共性的政治过程，这种治理模式形塑的干群关系是具有公共性的政治关系，是真正的公共关系。

富人政治的特征是：富人数量极少，他们作为农民的代表性极弱，因为富人是老板，靠资本和投资赚钱，农民靠劳动赚钱，富人关心的是怎么给村里搞项目，促发展同时实现自身的利益，农民关心的是村干部做工作是不是公平、是不是有机会实现自己的劳动价值。富人给村庄定下来的发展规划往往是“高大上”的，群众不太能够去想象这样的规划，在中村的规划里，群众是旁观者而非参与者，就目前发生的经验来看，规划需要群众配合的只是把自己的土地流转给大老板。在富人政治中，群众集体的事情都被富人以代替的方式包办了，是靠富人个人能力办下来的，群众只是受惠者。

简言之，在富人治村情景下，群众有困难，干部用私人资源帮忙，是直接从一个人的私人腰包拿出来的过程，动员和商议都不需要超出私人的范畴，这是私人治理的逻辑，这样的治理模式形塑的干群关系是“施恩者与受惠者”的关系。群众作为受惠者，因为他无权干涉他人私有财产，连“挑剔”和“指责”都似乎显得“不明事理”。

（二）从“回应—维持”到“抽象发展”：富人治村对村治任务的重塑

在税费改革之前的村庄工作中，从农业税费到计划生育，从组织农业生产到带领村民致富，从开路到硬化道路，每一项工作都涉及群众切身利益，每一项工作的资源都汲取于农民群众，都需要组织动员或者协调群众。治村过程中既要完成任务，还要回应农民诉求，这其中是一个连带式制衡的逻辑（陈锋，2012）。虽然这一时期的基层治理存在诸如“乡村利益共同体”的问题，但相对于之后两个阶段的村级治理而言，其更主要特征在于它存在回应农民诉求的客观要求，因而更接近于“回应型”治理样态。

从2006年到富人治村之间，维持村庄基本秩序、完成自上而下的行政任务是村级治理的主要任务，也是村干部的主要工作成绩。但由于治村资源不再源自于农民群众，动员农民、回应农民诉求不再是基层治理必须考虑的问题。因此，这一阶段的村级治理更接近于“维持型”治理形态。

而现在中村的村干部已经不怎么提及自上而下的制度任务了，富人村干部时刻想的问题都是怎么给村庄谋发展、再去哪个部门争取项目、政府出台的政策透露了什么信息、村里能靠这个政策立什么项目、村庄应该具体往哪个方向发展。制度任务是基础任务，没必要花费过多的精力去做，要尽快做好，不出问题就行。这是富人治村的治理形态。

发展任务之所以成为富人治村样态下村治的核心任务，原因是村庄没有发展，富人村干部不仅不能彰显自己超凡的优势，并且富人也没有获利空间，因为村庄发展和富人利益高度相关。而村庄发展规划与绝大多数普通村民的关系不大：中村的普通村民与村庄发展最大的关联是需要他们把土地流转出来；在具体的村庄发展过程中普通村民完全可以不参与，做一个静悄悄的旁观者。换言之，富人发展村庄的办法，是“包办代替”而非组织动员和带领。因此，富人治村模式下，村治的主要任务是无需群众参与的村庄发展任务，这样的发展于群众而言是“抽象发展”。

（三）从“动员-做工作”到“花钱省事”：富人治村对村级治理过程的重塑

2012年以来，中央越来越重视农村工作，脱贫攻坚、乡村振兴、农村改革、厕所革命等一系列的综合政策打包进村，给农村带来了深刻的变化，也对村级治理能力提出了与“回应—维持”阶段完全不同的要求。

“国家给钱办事”与过去“组织动员群众办事”比起来，更省事，不用村干部天天上门做群众工作。但抱着国家给钱事情就好办的心情来做村庄工作的话，也会失望地发现“好事不好办”、“好事办不好”（贺雪峰，2017a）。资源多的、可以全域推进的地方，探索出以资源重塑公共政治过程的办法，即群商群议（杜鹃，2016）；资源少的、需要靠村干部争资跑项的地方，就给富人治村的生成提供了客观空间。

既没有富人治村，也没有探索出好办法的地方，项目能否落地最终还是依赖村干部治村的能力，他们治村的能力又依赖他们做群众工作、和群众打成一片的能力，这是基层治理研究领域长期关注的“村干部是怎么‘做工作’的问题”（吕德文，2012；刘建等，2019）。只要涉及到要做群众工作的任务，就是要花时间、花精力的工作；就是要在反反复复的、“磨嘴皮子”式的群众工作中，将群众动员好，争取群众理解的工作；就是“怎么样使用国家和成功人士给的钱把事情办好”的任务。

富人资源动员能力超凡，因此相对而言，他没有省钱的必要、却有省事的必要。具体来说，对于富人而言，“会花钱才能挣钱”，因为项目落地过程中、治村过程中花下去的钱，他都可以想办法“找”回来。所以他没必要用“传统的”村干部“磨嘴皮子”的工作办法，于他而言“只要能用钱解决的事情，都是小事”，“花钱省事”是他们治村的基本逻辑。正如中村马遥书记所说，“厕所革命，这么多户的厕改要去做，上面只给了设备，没给钱，但这无非就是多跑几趟，多争取一点资金就能解决的事，不算大事，并不觉得难。真正难的事情是发展，村里怎么发展，现在还没有一个好的思路。其他的困难都不是困难，能花钱解决的，都不叫困难。”（20190524CWHBGSMTY）

五、垄断村庄政治与制衡基层政权：匮乏地区富人治村的政治后果

在资源匮乏地区，富人致富发生在村庄外部，吸引他们回村的主要有两大要素，即密集的项目资源和土地的非粮化开发。与中农不同的是，富人是村庄里的寡头精英，他们要么不关心村庄政治，要么就垄断村庄政治。不完整政权结构下，乡镇对吸引社会资本与其共谋地方发展有着很强的路径依赖。但值得警惕的是，一旦富人成为治村主体，过去的乡村关系形态会被改变，乡镇政权将受到制衡，而且在谋发展、出政绩的政治诉求下，乡镇又很难摆脱这种制衡。

（一）富人垄断村庄政治格局下“谁来当村干部”是个假问题

“回应—维持”的村庄治理格局下，“谁来当村干部”是个假问题，村干部兼业和补贴式村干部待遇制度相匹配；中农即便没有给村庄谋发展的能力，但具备维持村庄基本秩序的能力；即便某个中农不具备这个能力，也可以有其他备选中农来替代他。“回应—维持”的村庄治理格局下，不缺治村的主体，“谁来当村干部”这个问题假在“不缺干部”。

“抽象发展型”村治格局下，“谁来当村干部”也是个假问题：不完整政权结构下的乡镇为了出政绩，想走捷径，希望有“又大又好又快”的发展机会，需要借富人之力，但是他们依赖的富人是村里

的寡头精英，即这个超级富人就是唯一的、适合来当村干部的人选。此时，问题假在“干部没得选”。

学界有人提出了“谁来当村干部”（贺雪峰，2017b）这个问题希望政策界引起重视，他们争论的建议主要集中于两点，一是增加村干部的待遇，变补贴制为工资制；二是变兼业村干部为职业化的村干部（赵森等，2000）。这两个建议无论在上述哪种村治格局下，其有效性都非常有限。在第一种村治格局下，村治任务并不繁重，村干部没有职业化的必要，进而提高待遇的现实合理性也很难成立。在第二种村治格局下，一方面，无论给富人村干部涨多少工资，对他来说都不是吸引他做村干部的理由，并且涨得太多，财政也负担不了，这是客观实情；另一方面，富人做职业化的村干部，他的第一重身份也还是富人，然后才是村干部。

（二）从强镇强村到强村弱镇：富人治村格局下的镇村关系

强镇强村是华北平原原有的乡村关系形态。华北平原素来就有门子的结构，门子之间是竞争型关系，国家政权利用门子缝隙在村庄社会迅速建成自己的合法性权威，随着政权建设和社会变迁，门子之间的分裂型结构逐渐转变为派系之间的分裂型结构，国家政权现在仍然可以利用派系的缝隙在村庄社会继续有效建设（陈涛，2006；贺雪峰等，2002）。所以，华北平原形塑的是一个强国家和强社会互动的权力运作形态。强国家指的是国家权力在基层社会能够得到强有力的响应，能够得到基层社会的高度认同；强社会指的是，社会有活力，因为派系、门子等结构清晰的竞争性力量的存在。同时，有缝隙的强社会与强国家是相得益彰的，因为每一门或者每一派相互之间都有可能是竞争关系，但他们却一定都要争取国家政权的支持，所以会不打折扣地执行国家政策，以确保自己在竞争中的优势，从而整个华北平原普遍彰显出对国家政权极强的响应能力。

这种强国家强社会互动关系，是华北平原强镇强村关系形态的基础，因为强镇是强国家的组成部分。强镇可以利用分裂性强的社会的缝隙，借助缝隙中存在的激烈竞争，更好地贯彻行政意图。在强社会的竞争过程中，治村主体、治村动力问题不会使基层政府为难。对于治理主体治村能力，“他毕竟是获得了多数人或者多派势力的支持才上任的，只要不得罪人，这些多数人就仍然会支持他的工作，至于少数派，再怎么给工作添堵，也不会公然和政府作对，都是为了做好政府安排的工作；如果他做不好这个工作，说明大家不支持他了，那么这个人政府为什么还要支持，这说明他本人没能力，那就换人”（20190528BGZY）。这是乡镇的逻辑。因此，在这种竞争氛围中，乡镇不担心村干部没有治村的能力。分裂性强社会结构下，强镇强村是结构性地维系，并不是依赖村干部个人特质的偶然结果。

然而，富人治村却在瓦解华北平原原有强镇强村关系。华北平原的强镇强村关系形态有其生成的特定基础，即分裂的强社会结构及其内部的强竞争性。富人治村瓦解“双强”关系的核心在于富人超越了派系。具体说来，华北平原村庄中分裂的多派势力被“拧”成了一股势力，多个精英竞争的状态被消灭，寡头精英垄断村庄政治。但富人村干部治村的动力就真正成为了问题，富人当村干部的动力并不能等同于其治村的动力，富人治村动力强不强关键看这个富人自身特质这个偶然性因素。并且，基层政府再也不能说“治村不得力是你自己不行，换个人就是了”（20190528BGZY），因为富人在一个村庄中基本不具有可替换性。

当自上而下的村治任务与富人发展村庄的目标关系不大，或者相互冲突的时候，富人就可以消极

执行、甚至不执行，这种情况下，乡镇要么只能自己去做、要么就需要给富人输入新的动力。即在富人治村的模式下，乡镇政权运作的自主性削弱了，因此，相比于之前的镇村关系，富人治村之后的镇在事实上被削弱了。华北平原的富人治村是乡镇不完整政权在具体运作过程中的自我削弱。在现行体制下，正是在“会不会影响乡村关系”这一点上，华北平原的富人治村和浙江的富人治村存在质的区别。即浙江的富人治村不是乡镇自我削弱的结果，因为它拥有强大的财政实力，只要条件成熟，立刻就可以通过一系列制度设计替换掉富人村干部、或者对富人村干部加以规制，而乡镇除了依靠富人村干部之外，还可以以财政驱动村庄治理创新、以创新出政绩。简言之，富人治村不会对乡镇政权运作带来实质性的限制，因此，过去相当长一段时间内，这些地区的富人治村也不是乡镇政权的自我削弱。

六、结论与讨论

资源匮乏地区的乡镇政权具有不完整属性，并且由于财力紧缺，项目进村被结构性地分解为争资跑项、项目落地和资金到位三个环节，富人治村与之高度亲和。但是，富人治村会产生垄断村庄政治、制衡乡村关系的基层政治后果，而乡镇的不完整政权在具体运作中能力有限，为了在有限能力下做尽可能出成绩的事，最终在对富人治村的青睐中进一步削弱了自身政权。然而，乡镇不完整政权的运作并不一定只能选择自我削弱，前提是致使其自我削弱的体制机制能够作出适当的调整。

首先，项目制的运行方式可以作出适当调整。可以学习成都“公共服务资金”和南京“为民服务资金”的做法，尽可能降低资源配置的竞争性或者提升资源竞争性配置的规范性及透明度。资源匮乏地区虽然不能像南京一样做到每村每年50万，但“公共服务资金对基层民主的动员效用显著”（杜鹏，2016），可以在不倒逼基层政权自我削弱的情况下，保障乡村治理良序善治。当前盛行的“集中资源打造亮点”的资源配置模式，风险大、失败的例子比比皆是，并且导致公共资源配置极大的不公平。降低资源配置的竞争性，不完整的乡镇政权就不必面对激烈的争资跑项，也不必依赖富人而自我削弱。

其次，上述办法必须与动员基层民主制度设置相互配合，如成都的“村民议事会”。具体来说，制度因为有资源才可以真正在基层社会运行起来，资源因为有动员基层民主的制度才能得到更有效的使用和监督，能在一定程度上化解资源下乡过程中的“内卷化”问题。与动员基层民主的制度设置相配合，乡镇政权的不完整性才可以有更加有活力的、有充分公共性的村级治理来补充，如此一来，乡镇政权运作也不必自损其权力的合法性。

最后，改造基层社会应该脚踏实地、循序渐进。具体到农村社会而言，现在还不宜像中村一样，以近乎整村流转的方式一下子瓦解了作为治村主要力量的中坚农民群体，相反仍要以中坚农民这样的体面精英作为乡村振兴的主体。地方上下保持相对一致的稳健步调，摒弃不切实际的好大喜功，乡镇政权也不必以自身的不完整性应对上级和同级“又大又快又好”的工作要求。华北平原的乡镇政权也可以继续依赖体面精英治村，而不必依赖寡头精英，进而继续保有当地“强镇强村关系模式”下乡镇政权运作的相对自主性。

参考文献

- 1.陈柏峰, 2016:《富人治村的类型与机制研究》,《北京社会科学》第9期。
- 2.陈锋, 2012:《连带式制衡:基层组织权力的运作机制》,《社会》第1期。
- 3.陈辉、邢成举, 2015:《从“公共性治理”到“人情政治”》,《中共福建省委党校学报》第10期。
- 4.陈涛, 2006:《派系斗争中的村庄治理——艾村调查》, 华中师范大学硕士学位论文。
- 5.杜姣, 2015:《农民上访的阶层对抗解释》,《华南农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 6.杜鹏, 2016:《村民自治的转型动力与治理机制:以成都“村民议事会”为例》,《中州学刊》第2期。
- 7.付伟、焦长权, 2015:《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期。
- 8.桂华, 2018:《竞争性选举、党的领导与农村基层民主实践》,《南京社会科学》第8期。
- 9.桂华, 2011:《富人治村的困境与政治后果》,《文化纵横》第2期。
- 10.贺雪峰、董磊明, 2003:《农村乡镇建制:废存之间的思考》,《中国行政管理》第6期。
- 11.贺雪峰、谭林丽, 2015:《内生性利益密集型农村地区的治理——以东南H镇调查为例》,《政治学研究》第3期。
- 12.贺雪峰、全志辉, 2002:《论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础》,《中国社会科学》第3期。
- 13.贺雪峰, 2011:《论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础》,《社会科学研究》第2期。
- 14.贺雪峰, 2015:《论中坚农民》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 15.贺雪峰, 2017a:《乡村建设中提高农民组织化程度的思考》,《探索》第2期。
- 16.贺雪峰, 2017b:《乡村治理现代化:村庄与体制》,《求索》第10期。
- 17.林辉煌, 2011:《寡头政治与中国基层民主》,《文化纵横》第2期。
- 18.刘建、吴理财, 2019:《制度裂变、策略性妥协与非均衡治理》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 19.卢福营, 2011:《经济能人治村:中国乡村政治的新模式》,《学术月刊》第10期。
- 20.卢福营, 2008:《治理村庄:农村新兴经济精英的社会责任》,《社会科学》第12期。
- 21.吕德文, 2012:《治理“钉子户”——基于湖北堰桥村税费征收过程的调查》,《法律和社会科学》第2期。
- 22.欧阳静, 2011:《富人治村与乡镇的治理逻辑》,《北京行政学院学报》第3期。
- 23.欧阳静, 2011:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》第3期。
- 24.欧阳静, 2009:《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》,《社会》第5期。
- 25.仇叶, 2017:《富人治村的类型与基层民主实践机制研究》,《中国农村观察》第1期。
- 26.饶静、叶敬忠, 2007:《税费改革背景下乡镇政权的“政权依附者”角色和行为分析》,《中国农村观察》第4期。
- 27.孙琼欢, 2000:《中国农村基层政治生活中的派系政治》,《中国农村观察》第3期。
- 28.王铭铭, 1998:《国家与社会关系史视野中的中国乡镇政府》,《中国社会科学季刊》第24期。
- 29.杨华, 2011:《农村阶层分化对农村基层民主政治的新挑战》,《中共杭州市委党校学报》第6期。
- 30.杨磊、徐双敏:《中坚农民支撑的乡村振兴:缘起、功能与路径选择》,《改革》第10期。
- 31.余彪, 2014:《公私不分:富人治村的实践逻辑》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 32.袁松, 2012:《富人治村——浙中吴村的权力实践(1996-2011)》, 华中科技大学博士学位论文。
- 33.赵森、廉茂岭、胡金有, 2000:《推行公职化管理提高农村干部整体素质——山东平邑农村党支部书记公职化管

理试点工作报告》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第1期。

34.赵树凯，2005：《虚弱的乡镇权力》，北京：中国发展出版社。

35.赵晓峰、林辉煌，2010：《富人治村的社会吸纳机制及其政治排斥功能》，《中共宁波市委党校学报》第4期。

36.周飞舟，2006：《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》第3期。

37.周黎安，2007：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》第7期。

38.周雪光、程宇，2012：《通往集体债务之路：政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》，《公共行政评论》第1期。

（作者单位：中南大学公共管理学院）

（责任编辑：曙光）

Village Governance by the Rich and the Self-weakening of Incomplete Township Regime: An Empirical Analysis Based on Field Investigation in the North China Plain

Chen Wenqiong

Abstract: The purpose of the study is to explore the generation, mechanism and consequences of the village governance by the rich in the resource-poor regions from the perspective of the operation ability of the township regime. Based on the field investigation and analysis in the North China Plain, this article concludes with three main findings. First, the “project into the villages” has become one of the main themes of grassroots governance. Due to financial scarcity, township governments have a high affinity for village governance by the rich people. Secondly, village governance by the rich has reshaped village governance under the incomplete regime from three dimensions: governance agents and their mutual relations, governance tasks and governance processes. Finally, the incomplete regime has changed from relying on farmers’ endorsement to the participation of the rich, leading to self-weakening of the incomplete political power of the township regime, as the rich would monopolize village politics and balance rural relations. This study can provide reference in the study of village governance by the rich from two perspectives or research directions: one is the shift from the perspective of democratic autonomy at the grassroots level to the operation ability of the township regime, and the other is the shift from resource-intensive areas to resource deficient areas in the research field.

Key Words: Project into the Village; Village Governance by the Rich; Financial Scarcity; Operation Power of Township Government; Incomplete Regime; Oligarchic Elite