

富人治村的类型与基层民主实践机制研究*

仇 叶

摘要：在社会分化背景下，富人治村的出现具有普遍性与必然性。本文通过对不同类型富人治村状况的分析，探讨了社会分化背景下基层民主制度的实践机制。研究表明，富人治村在实践中呈现出多种样态，根据国家权力在基层配置方式的不同，可以将其划分为资本主导、行政主导、公共规则主导三种类型，三者反映了基层民主制度的不同实践。国家是影响基层民主实践的重要力量，它的良性运行依赖于国家权力的合理配置。对国家的强调，有助于厘清学界对于富人治村的诸多争论，为社会分化背景下探索基层民主的发展路径提供借鉴。随着农村社会不断走向分化与多元化，国家既要通过行政放权给予社会更多自治空间，又要规范和协调各种利益与权力关系，为乡村治理提供良好的制度供给，推进基层民主得到实质性发展。

关键词：富人治村 社会分化 国家权力 基层民主

中图分类号：D638 **文献标识码：**A

一、问题与进路

自 1982 年《宪法》确定村民委员会为群众性自治组织以来，农村基层民主制度已经运行了 30 余年。随着市场经济的发展，农民逐渐从原来单一从事农业劳动、收入水平相对平均的群体，分化成为从事多种职业、收入差距不断加大的不同阶层（万能、原新，2009），社会分化已然成为嵌入乡村治理中的重要变量。在这个过程中，乡村的经济精英逐渐成为主要的治理主体，形塑出“富人治村”的治理样态。在社会分化程度较高的乡村，富人治村的出现具有一定的普遍性与必然性^①，对它展开研究不仅是为了厘清这一新的治理形态，更是为了以此为切入点，探讨社会分化背景下基层民主制度的运行机制。

（一）问题的提出：富人治村之争

*李祖佩、夏柱智、印子对本文的写作与修改提供了宝贵的建议，特此致谢！

^①以浙江省为例，早在 2003 年，该省 13.32 万名村委会成员中，以商人与企业家为主要职业的“富人群体”就占了约 30%，2009 年这一比例上升至约 2/3。参见商意盈、李亚彪、庞瑞，2009：《富人治村，一个值得关注的新现象》，《新华社每日电讯》第 12 期。

富人治村是指由富人精英担任村干部的一种基层治理样态。富人一般都是村庄内的经济精英，他们通过做生意、开厂等方式，成为商人与企业主，和一般依赖劳动收入的农民在经济能力上有显著的差异（魏小换、吴长春，2014）。此外，富人依靠经济上的优势地位，进行炫耀性消费，并扩展人际交往圈以形塑自身在村庄内的社会地位（赵晓峰、林辉煌，2010）。突出的经济、社会地位为富人获取村庄治理权力提供了条件，他们成为新时期的治理精英（卢福营，2011）。

当前，学界对富人治村的认识分歧主要集中于其对基层民主的影响方面，并形成了两种截然相反甚至对立的观点：一种观点认为，富人治村进一步推进了基层民主，促进了社区公共权力的民主运行。例如，卢福营（2011）指出，富人治村的出现是对传统能人政治的继承与超越，富人由于具有突出的经济能力与社会地位，代表着一种以广泛民意为基础的村民自治新形态。在治理效果上，富人村干部不仅具有突出的治理能力，能够在农村经济社会中充分体现其决策迅速、动员能力强大、效率高等优势，更重要的是，富人治村推动了基层民主的发展。经济精英相互竞争所形成的“派性政治”，使基层的治理结构从传统的一元集权向更加民主化的多元精英结构转变，这不仅为村民自由选择村庄治理精英提供了可能，更有助于基层公共权力的民主运行（孙琼欢，2012）。因此，在执上述观点的学者看来，非但富人治村没有影响基层民主，而且“‘老板治村’给现阶段中国农村带来的经济社会发展成果是有目共睹的”，其“具有强大的合理性和必然性”（卢福营，2008）。

执另一种观点的学者则对富人治村持完全怀疑与否定的态度。例如，贺雪峰（2011）谨慎地对富人治村进行考察后认为，市场资源是紧缺的，富人村干部不仅不可能带领农村集体致富，而且以私人资源进行治理的行为将瓦解村庄权力的公共性。欧阳静（2011）指出，富人村干部过于注重经济财富增长与村庄的经济效率，难以在乡村公共品供给和伦理秩序方面发挥积极作用，违反了基层的“自治”逻辑。袁松（2015）也认为富人治村会对普通村民的政治参与产生排斥，它的本质是“寡头政治”，将不可避免地带来治理公共性的式微与公共资源的损耗。贺雪峰（2015）进一步指出，派性斗争带来的绝非是多元民主，其实质是精英的“两党分肥”，而大多数人被排斥在受益群体之外，这对基层民主构成了严峻的挑战。陈柏峰（2016）在对多种类型的富人治村进行有效归纳的基础上指出，不同类型的富人治村都削弱了村级民主，不利于基层民主的良性发展。显然，在这些学者看来，富人治村不仅无助于村庄治理，而且对基层民主带来了破坏性影响。

综上所述，已有研究都试图从社会结构与治理主体特征的角度来把握富人治村这一基层治理形态，只有一部分学者在积极面向上强调富人的能力与社会活力，而另一部分学者则对社会分化中的利益冲突与经济排斥保有警惕心理。问题在于，何以基于相似的社会结构与治理主体，富人治村会呈现不同类型？这不仅使学者们对富人治村的认识陷入了分歧，而且也使社会分化背景下基层民主的走向变得难以判断。因此，要进一步推进对富人治村的研究，回答它对基层治理产生的影响，就必须对富人治村本身的差异做出区分与解释。

（二）研究路径：从“社会中心论”到国家视角的引入

上述关于富人治村的研究，尽管在观点上存在着各种分歧，但是，从方法论的角度看，相关研究都以富人这一治理主体及其所处的社会场域作为分析重点，从根本上看均遵循着社会中心论的理

论视角。这一视角在 20 世纪五六十年代就已经成为政治学和社会学的主流分析视角，富人治村相关研究显然主要以这一理论传统为基础。社会中心视角最主要的特征就是倾向于以社会内部的因素来解释各种基层社会治理现象。它虽然有助于突破干瘪的纯政策条文分析，但在分析过程中有意无意地遮蔽了国家这一重要维度。正如李猛（1995）所说，社会中心论有“对地方舞台过于偏重，而忽视了纵向的国际—国家—地方的制度场域的倾向”。由此，治理被简化为特殊人群的地方性治理，“进而无法完整呈现农村基层的治理多向性的实践形态”（狄金华、钟涨宝，2014）。

鉴于社会中心视角的分析缺陷，本文试图将国家视角引入对富人治村的分析之中。“把国家带回到政治解释之中”历来就有学术传统，影响最大的是彼得·埃文斯等（2009）在 20 世纪 70 年代发起的“找回国家”的学术争论。这一理论视角指出，国家不应被看做是纯粹的社会竞争博弈的舞台，国家具有自主性，是具备独立能力的行为主体。中国学者也试图从国家的视角出发理解基层治理，徐勇（2005）对国家政权建设的研究、张静（2007）对国家制度建设重要性的强调、林尚立（2009）对现代国家行政能力与组织能力的考察均是这方面的典型。在这一视角下，国家作为独立的行为主体引起重视，被认为能够塑造各种机会，影响社会主体的政治意图与策略。由此，被社会中心视角所遮蔽的、独立于经济社会过程的政治过程得以展现。事实上，当前的村民自治制度“一开始就有国家立法以授权的性质”（徐勇，2005），是国家将部分行政权下放给基层的产物。更重要的是，国家仍然对基层保有强劲有力的管控能力，能够根据自身的意图影响基层治理实践（张厚安等，2000）。因此，在富人治村的研究中引入国家这一维度具有理论与现实层面的合理性。

从制度设置来看，当前的基层治理均在统一的村民自治制度的框架内展开。但是，国家制度的执行依赖于地方政府，尤其是处于行政末端的乡镇政权。“‘国家’权力通过乡村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。”（饶静、叶敬忠，2007）乡镇政府在政策执行时通常具有一定的偏差（张静，2007），这将导致“国家”在基层的最终呈现方式与呈现形态的不同。因此，本文中“国家”是指，在乡镇政权对国家制度的执行实践中，具体渗透进入到基层社会中的“国家”（肖瑛，2014）。它是国家权力在基层的实践样态，能够在乡村注入“新的社会组织、资源、符号和力量”，从而影响基层社会的权力配置与政治机会结构（乔尔·S·米格代尔，2013）。而这将使行动者开展完全不同的策略性行动，最终使基层治理呈现出不同的治理样态。需要注意的是，引入国家这一视角不是将国家看做是唯一的重要角色，而是将其作为自变量，将社会分化的治理场域与富人村干部这一治理主体暂时性地作为控制变量，它的研究重点是国家如何进入社会，对基层产生了什么影响及其内在机制是什么。

具体而言，本文围绕“国家如何塑造富人治村”这一核心问题展开，辨析其中具有差异的国家权力形式及其作用机制。本文的分析思路是：首先，根据核心治理逻辑的差异，对富人治村进行类型划分；其次，分析不同类型富人治村的形成机制及其类型实质；再次，从一般意义上进一步分析国家权力配置对基层民主制度产生的影响。本文研究试图达到以下两个目的：其一，还原富人治村的真实样态，并做出类型上的划分，厘清学界对富人治村的认识分歧；其二，分析在社会分化背景下国家作用于基层民主制度的一般性机制，回答如何实现基层民主制度的良性运行这一问题。

富人治村现象集中发生在东部发达地区，尤以浙江省这一民营经济发达的地区为盛，当前学界对富人治村的经验研究也大部分以浙江省为研究区域。本文研究中的案例地区 D 镇、K 镇、H 镇均位于浙江省的经济腹地宁绍平原，都以劳动密集型工业为主导产业，经济类型与社会分化程度都相对趋同。三个地区下辖的村庄都出现了严重的社会分化，形成了一部分以经商与办厂为主的经济精英，富人担任村干部的村庄比例超过了 80%，具有典型的富人治村特征。但是，由于国家力量作用于基层社会的方式不同，三个镇的村庄呈现出三种不同的富人治村样态。本文以这三个镇作为典型案例，对富人治村的类型与其中的国家变量进行分析。

二、富人治村的基本类型

富人治村在实践中有很大的差异性，呈现出不同的样态与特征。从治理的主导逻辑来分析，富人治村可以划分为资本主导型、行政主导型、民主规则主导型三种类型。本文研究中的案例地区 D 镇、K 镇、H 镇是这三种类型的典型代表。不同类型的富人治村，受其主导逻辑的影响，具有完全不同的权力取得路径、利益分配方式、民主权利的实现程度。

（一）资本主导型富人治村

在资本主导型富人治村中，经济资本是影响乡村治理的关键变量。经济资本的持有量决定了村庄公权力的取得、公共资源的分配，也影响了民主权利的实现。

首先，资本主导型富人治村中，富人通过经济竞争赢得选举，贿选成为获取村庄治理权力的常规手段。D 镇自 1989 年开始以不记名海选形式选举村干部，其本意是凸显选举的民主性，但是，在实践中，由于不少富人有当选村干部的强烈意愿，选举竞争激烈，D 镇出现了大范围的派性竞争与金钱贿选。当前，贿选不仅在村委会选举中普遍出现，而且蔓延到了村党支部选举与村民代表选举中。贿选是以经济贿赂影响选票，显然，只有富人能承担由此形成的高额成本。以 2014 年为例，D 镇竞争村主任的候选富人，为每张选票支付了几百到几千元不等，支付金额最高的竞选者在一次选举中的贿选总成本就达到了 600 万元。而参与村干部竞选的无一例外都是本村的企业家，村民代表的候选人也是年收入较高的个体户或在当地企业任职的管理人员，务工的普通村民几乎无人成为候选人。面对同质化的富人竞选者，贿选价格的高低基本决定了农民的选举意愿。在 D 镇，“谁出钱多谁当村干部”已经成为了村民的共识。由此，村干部的选举规则自然就演变为“价高者得”的经济竞争，谁在选举中的经济投入更多，谁取得村庄治理权力的可能性就更大。

其次，资本的逻辑突出表现为富人村干部具有较强的谋利性，治理中容易出现侵占公共利益的行为。大部分富人以巨大的经济投入为代价参与选举，其目的是在获取村庄治理权力后主导村庄公共资源的分配。在 D 镇，村干部主要争夺的是对宅基地以及村级工业园区的分配权力^①。他们以两种方式占有资源：一是直接依靠权力取得；二是变更获取规则，最突出的表现是将无偿取得的宅基

^①发达地区农村的宅基地已经高度资本化，市场价值不菲，而且不少作为工商业主的村民都将宅基地作为生产和经营场地，因此，宅基地成为村庄内激烈竞争的资源。

地拍卖，由价高者得。例如，2014年，在D镇，面积为120平方米的宅基地的平均拍卖价格已经达到5万元。显然，大部分村民都无力承受如此高昂的价格，自然被剥夺了宅基地的取得资格。结果是，在D镇，富人很少遵守宅基地“一户一宅”的分配原则，一般都占有超量的宅基地资源，而少数普通村民的宅基地面积还不能满足其正常生活需求（印子，2014）。可见，随着富人成为村干部，村庄内公共资源的分配规则有所变更，村民的经济能力成为影响其能否占有村庄公共资源的关键因素。

再次，随着富人村干部对村庄治理权力的控制，村民受到严重排斥，处于边缘地位。依《村民委员会组织法》的规定，村庄内的重大决策必须经过村民代表表决。D镇也规定，超过2/3的村民代表同意，村庄内的重大决策才具有合法性。但是，这一规定只是流于形式，难以保障村民的民主参与权利。从村民代表的来源看，他们不少是通过贿选取得代表权的，并不具有代表性。更重要的是，富人村干部将村民代表表决视为“走过场”，在出现反对意见时倾向于以贿赂摆平村民代表。以D镇M村为例，该村的一块集体土地在政府的征地范围内，大部分村民因嫌价格低而不愿意被征用，富人村干部为了完成乡镇交派的任务，不断给村民代表做工作、给好处，最后仅有一名原来担任过村干部的村民代表拒绝在征地同意书上签字。可见，在资本主导型富人治村过程中，村民难以真正参与村庄公共事务的管理，其民主权利为经济资本所收买，普通村民处于政治上的边缘地带。

（二）行政主导型富人治村

在行政主导型富人治村这一类型中，行政是村庄治理的主导原则。富人必须依赖于国家的行政力量取得村庄治理权力，其治理行为受到行政规范的强烈约束；同时，村民的部分权利也借由行政的路径得到保护。

第一，村干部通过乡镇政府的培养与指派产生，社会性竞争在一定程度上被压制。在K镇，乡镇政府会对村干部进行严格的筛选、考察，挑选有威信、有素质、政治觉悟相对高的富人进行重点培养。一般在上一届村委会成员卸任之前，K镇政府就开始摸底排查，并找老干部、党员和村民谈话，挖掘有能力、有威信的富人进行培养。在K镇，如果没有得到乡镇政府的支持，富人很难进入村干部的行列。以K镇F村为例，该村村支委L是村里的经济精英，因与村书记不和而试图在新一届选举中与之竞争。乡镇组织委员了解情况后与L谈话希望他放弃选举，劝说无效下，乡镇召集该村全体党员开会，要党员现场表态在选举中不能选L。结果，当年L不仅没有竞选上村书记，而且落选了村支委。因此，在乡镇政府强势介入的情况下，K镇基本没有出现经济性的贿选，任何想要担任村干部的富人都必须获得乡镇政府的信任，后者的认可是富人成为村干部的必要条件。

第二，行政规范对村庄治理进行强干预，限定了富人治理的任意性。K镇实施片区管理与驻村责任制，各个村都有相应的片区干部与驻村干部，富人的村庄治理行为必须接受他们的监督，重大事项也必须经由他们签字同意。乡镇政府对村级权力的干预在集体资产管理方面表现得最为突出^①。该镇早在2006年就开展了集体资产的股份制改革，并将村级财务交由乡镇财政所管理，村庄日常开

^①K镇各村均有集体资产且数额较大，每个村每年的集体资产经营收入达到200万元，用以负担村庄公共物品与村民福利方面的开支。因此，对村庄集体资产的管理是该镇村级治理最为重要的内容，受乡镇政府的干预也最多。

支都必须报批，并经驻村干部与包片干部的审核。乡镇政府对村庄集体资产的使用范围也进行了严格的限定，每年物业费用的支取、福利分红的发放等都需依照乡镇政府制定的标准来进行。此外，乡镇政府每年还有两次针对村干部的直接考察，由乡镇干部与村干部进行面对面谈话，并结合与原村干部、老党员、村民的沟通来评估村干部的工作表现与村庄治理状况。在乡镇政府高强度的监督下，富人村干部基本上能做到按规则办事，在村庄治理中的随意行为很少。因而相比于D镇，K镇的村庄治理比较有序，对村庄公共资源的分配和对村集体资产的管理都相对规范。

第三，村民的参与程度并不高，甚至比资本主导型富人治村中村民的参与程度还低。在资本主导型富人治村中，富人之间在选举中的竞争动员在一定程度上将村民卷入，尽管卷入的方式并不民主，但村民仍有较高的参与程度。而在行政主导型富人治村中，行政力量直接干预村委会选举与村庄治理，村民的参与成为形式，对村庄治理不产生实质性的影响。因而K镇村民表现出对村庄公共事务的漠不关心。以选举为例，K镇村民在村委会选举中的参与程度不高，为了能够达到一定的投票比例，K镇的村干部不得不在村委会选举之前就动员村民一定到现场投票，参加投票的村民大多是碍于村干部的面子才不得不到场。村民甚至很少关心与自己利益息息相关的集体资产的使用情况，都认为集体资产使用的决定权在村干部与乡镇，普通村民没有干涉的权力与必要。不过，尽管K镇村民在村委会选举和村庄治理中的参与程度低，但是，在乡镇政府的管控下，村民作为村集体成员享受村庄公共资源的权利能够得到有效保障。不过，与积极的参与式民主权利不同，享受村庄公共资源的权利仅仅是一种物质福利的享有权，是行政管控下的消极权利。

（三）公共规则主导型富人治村

H镇在2013年之前的村庄治理状况与D镇相似，村干部更换频繁且贿选严重，村庄集体资产管理混乱，导致了大量因村级治理权力不规范运行引发的上访。2013年，H镇所在的N县制定了《N县村务工作权力清单三十六条》（下文简称“权力36条”），对涉及村级重大事项的决策、招投标管理、财务管理、宅基地审批等做出了详细规定。H镇严格执行了这一规定，组织村干部、村民学习，而且以发放传单、电视广播播放等形式进行宣传。同时，配套完善驻村干部制度，对村干部权力按照“权力36条”的具体规定进行监督和管控。经过3年的努力，H镇的村庄治理面貌发生了很大的改变，富人治村由原来的资本主导型向公共规则主导型转变。

首先，富人通过正规选举成为村干部，权力的取得具有合法性。2013年前H镇的贿选现象也很严重，但是，在“权力36条”得到实施的2013年，H镇做出规定：一经发现贿选，就直接取消竞选者的被选举资格。H镇镇政府不仅下派驻村干部对村委会选举过程进行监督，并接受村民的举报。在乡镇政府的严格监督下，竞选者违规选举的空间变小，而且贿选的风险增大，H镇的贿选现象在当年就大幅度减少。参与竞选的富人虽然仍以派性形式进行关系动员，建构自己的社会网络，但贿选风气的确被压制下来了。需要注意的是，“拉关系”与贿选有着本质区别：贿选以金钱影响选票，选举中富人与村民形成的是一次性的交换关系，村民在选举后很难对当选的富人村干部再形成制约与监督；“拉关系”则不同，村民与村干部之间的关系更加长久，村民的主动性更强，当选的富人村干部的行为将受到村民后续选举行为的制约，从而保持一定程度的规范性。

其次，村庄治理强调按章办事，村庄权力的运作相对规范。在 H 镇，村庄内部的各个事项，包括宅基地审批、计划生育办证、低保评选等，都有很清晰的工作规范。加上“权力 36 条”得到了广泛宣传，办事规则简单明了，村民对治理规范都耳熟能详。这在很大程度上减少了村干部与村民之间的信息不对称，也塑造了村庄规范治理的氛围，村干部很难再轻易变更村庄的公共规则。在村干部不遵守规范时，村民向上申诉的渠道也较为畅通，能够援引上级政府的力量规范村干部的不当行为。以 H 镇 M 村为例，该村因开展新农村建设有不少工程要发包，村书记与村主任没有经过工程招投标就私自承包，村民很快就发现了其中的问题，并依据“权力 36 条”中的规定到镇政府举报。H 镇很快对该事件开展了调查，并在该镇的“三资”管理平台上对有关工程进行重新招标^①。更有意思的是，不少在村委会选举中落选的竞选者，他们以“权力 36 条”作为监督现任村干部的重要武器，成为制约村庄治理权力的重要力量。显然，以“权力 36 条”为代表的公共规则，不仅成为了基层治理可依循的规则，而且为村民监督村干部提供了依据，有效促成了村庄治理的规范化。

最后，公共规则主导下的村庄治理，为农民参与公共事务提供了空间，村民的民主参与权利得到了有效保障。在 2013 年之前，H 镇所辖村庄内的公共事务基本上由村干部决定；而在“权力 36 条”实施后，村民代表在村庄决策中的作用得到了高度重视。低保评定、宅基地分配、村级财务支出等村庄事务，都必须以村民代表大会的形式告知村民并被具体决策，执反对意见的村民代表超过一定数量就可以否决方案。村民的民主权利因此得到了切实保障，乡镇政府对村庄公共事务的监督起到了重要作用。每次召开村民代表大会，都会有驻村干部参与，他不提出具体意见，其主要职责是监督村干部，减少富人村干部对村庄事务的控制，保障村民的意志得到表达。可见，与 K 镇不同，H 镇政府对村庄治理的介入不是直接的行政干预，而是通过监督公共规则在基层的落实情况来保证村民自治的顺利开展。

总体而言，上述三种富人治村的类型及其呈现形式可以简单归纳为表 1。

表 1 富人治村的类型与特征

类型	权力取得	治理方式	民主权利的实践
资本主导型	经济竞争	富人专断	权利排斥
行政主导型	任命	行政规定	消极的分配权利
公共规则主导型	民主选举	规范化治理	积极的民主权利

三、富人治村的政治形态与形成机制

富人治村的不同类型从根本上说反映了村庄政治的不同形态，是“乡村社会内部为达成利益再分配而进行的斗争与妥协，是乡村社会各方面力量平衡的结果”（贺雪峰，2012）。在这一均衡结构

^① 农村集体“三资”，指农村集体资金、农村集体资产和农村集体资源。2009 年，国家下发《农业部关于进一步加强农村集体资金资产资源管理指导的意见》，此后全国大部分乡镇都建立了农村集体“三资”管理平台。

中，国家显然起了重要作用，它进入基层社会的程度与方式的不同，对村庄内的竞争性规则以及相关利益主体的竞争资本产生了不同影响，从而形塑出完全不同的力量格局与政治形态。富人治村的三种类型就是国家进入基层社会三种不同方式的实践结果呈现。

（一）国家退场与“丛林政治”的生成

资本主导型村庄治理的本质是国家的消极退场与村庄“丛林政治”的生成。国家力量的撤出使村民平等的“政治人”身份被剥夺，而不得不以“经济人”身份对村级治理权力与村庄公共资源进行争夺，形成了以经济能力为支配依据的“丛林”秩序。

根据《中华人民共和国村民委员会自治法》的规定，地方政府有义务保证村民自治的实施，保障村民依法行使自治权利。不过，在D镇，国家力量处于缺位状态：首先，乡镇政府对于富人的不规范行为缺乏有效规制。富人在选举中的贿选行为以及选举后对村庄公共资源的侵占，严重违反了《中华人民共和国村民委员会自治法》，但是，作为国家代表的乡镇政府并没有对此加以约束和惩治。第二，村民民主参与村庄决策、公平获取村庄公共资源的合法地位没有得到乡镇政府的保护，致使村民代表会议制度完全沦为形式。显然，D镇政府对此并非不知情，也有不少村民试图通过上访举报村干部的违规行为，但乡镇不仅对此采取默许态度，而且将村民上访所反映的问题压制。地方政府的卸责导致国家权力难以完全进入基层社会，国家在乡村治理中处于退场状态。

国家的退场带来的是村民作为平等的、以公共性为行为原则的“政治人”身份的消解。Arendt（1998）曾指出，每个公民都从属于两种秩序，“一种是私人领域中的主从关系，另一种是公共领域中的平等关系”。在公共领域中，“社会人”的差异性身份被暂时悬置，不同阶层的成员无差异地作为集体成员，共享平等的权利，承担同样的义务，并以公共利益原则开展行动，这也是村民自治本身的意涵。但是，“政治人”的平等身份绝不是自然实现的，它依赖于国家公权力对社会互动规则的再设定。“倘若合法要求后面没有实际的权力作为后盾，那么关于我们享有权利的谈论就纯属空谈”（汤姆·L·彼彻姆，1990）。具体到村民自治，它是国家建构的规则体系，必须依赖国家公权力为运行保障。国家退场带来的结果是，对于富人村干部而言，限定他们的政治性约束开始消失；对于村民而言，保护其政治权利的制度得不到执行，村民的政治外衣被彻底剥离。“政治人”身份的瓦解，无可避免地将导致村民作为“社会人”身份的凸显，政治规则必然让位于社会规则。在市场经济条件下，乡村的文化权力网络基本瓦解，村庄缺乏内生的社会性规范体系，这意味着，乡村不可能再形成具有道义政治意涵的“乡绅治村”（费孝通、吴晗，2013）。相反，无论是普通村民还是村干部，都更多地以“经济人”的身份出现，并以利益为中心展开互动。从前文不难看出，在D镇，无论是村委会选举、村庄公共资源的分配，还是村民对村庄公共事务的参与，都受到经济因素的影响。在社会分化的背景下，富人大多是收入水平很高的企业主，普通村民则以务工或务农为主要职业，收入水平不高，根本无力与其竞争。因此，在D镇，富人把控了村庄治理权力与村庄公共资源，村民则表现出极低的政治效能感；并且，越来越多的村民认可了“用金钱交换权力”的合理性，觉得“有钱才是道理”，“穷人斗不过有钱人”。可见，普通村民缺乏与富人竞争的社会资本与经济资本，它带来的必然是具有压制性的社会秩序，富人会对普通村民产生巨大的压制与排斥，

甚至再造村庄政治的“合法性”。由此，以利益的争夺为目的，以直接的经济竞争为手段，以经济分层为村庄治理权力的分配依据，在国家退场后，乡村重塑了一套以资本为核心的新竞争秩序。

在这一秩序中，农民在经济分层中的不平等状况替代了政治上的公平状况，个体的趋利性替代了共识性规则，从根本上说，资本主导型的富人治村就是一种缺少原则、以经济实力强弱建立支配关系的政治秩序，是以强者压制弱者的“丛林秩序”（霍布斯，2009）。需要再次指出的是，这一“丛林政治”并不是天然的，而是国家退场导致村庄公共领域内部的公共秩序瓦解，村民平等的“政治人”身份被剥离后，社会内部通过资本竞争而再次确立起来的秩序。它是国家消极退场的产物，是无国家规制的“社会人”身份对缺乏国家保护的“政治人”身份的吞噬。

（二）行政干预与权威政治的确立

行政主导型富人治村则是通过国家行政力量直接、高强度介入村庄治理形塑出来的，其本质是国家的行政力量吸纳了社会的自治空间，并建立起了一套国家主导下的权威政治体系。

在行政主导型富人治村中，国家对村庄治理进行强势介入，不仅影响村级选举，还直接干预村庄的日常治理。通过行政力量的强干预，代表国家的乡镇政府实现了两方面目标：一是以行政手段分配村庄治理权力，实现村干部的行政化。在行政主导型富人治村中，乡镇政府在事实上变更了村庄治理权力的取得形式，打破了选举中的民主参与规则，确立了村庄治理权力的国家分配模式。在国家垄断权力的情况下，富人为了获得村庄治理权力必然产生很强的向上依附性与顺从性，趋于行政化，这保证了国家对于村庄治理权力的吸纳。并且，村庄治理权力相对封闭，排斥了其他非体制性精英的进入。二是以行政手段保障了村民对村庄公共利益的享有。在乡镇政府的干预下，村民不通过直接选举村干部、不以参与公共事务的形式保障自身利益，而是由国家作为主体对村干部进行培养与监督，干预村庄治理，以实现村民物质性利益的保护。

由此可见，在行政主导型富人治村中，国家在村庄内建立了一套权力与权利的分配体系，它直接定义了村干部与村民的权利与义务关系。这一权利与义务关系不是通过社会自我协调运作的方式确定的，而是国家规定与限制的结果，是国家构造的一种具有“决定性”的再分配体制。行政干预的本质是对村民自治的不断吸纳。村民自治强调的是社会力量的激活与广泛参与，并在参与中表达自身的利益，通过复杂的互动最终达成共识。在这一过程中，村民也习得了村庄共同体的规范、明确了自身的权利与义务（本杰明·巴伯，2006）。但是，行政力量的介入，则以任命替代了村庄内部富人群体的竞争与村庄动员，以权力规范替代了村民自我利益诉求的表达与自主性的监督。整个村庄的利益分配，在不需要村民参与的情况下就可以完成。由此，村庄的自治空间被高度压缩，难以为村民之间的利益协商、利益博弈等一系列互动提供空间。这就是为什么在K镇，既没有富人间的激烈竞争，普通村民也难以被动员起来，基层治理出现了参与不足的困境。如果说D镇村民表现出的是政治上的无力感，那么，K镇村民表现出的显然是政治上的冷漠感。其原因在于，尽管从秩序层面上看，国家的行政力量能够实现村民自治的功能替代，但是，从民主价值和参与的过程性而言，国家无法弥补村庄自治被吸纳后社会活力的萎缩和社会资本的消散，更无法满足民主本身的价值诉求。

行政力量吸纳社会自治的后果是权威政治的产生，它一体两面地表现为：一方面，村干部的权力高度集中，并带有很强的国家授权的性质，能够实现对村庄事务的全面操控；并且，由于受到公权力的监督，村干部权力在一定程度上被约束，不会过分侵害村民的利益。但是，另一方面，它必然造成自治空间的塌陷，村庄活力被制约（蒋永甫，2011）。村民只是消极接受一套国家行政力量设定的规则，其结果是公民有消极意义上的权利，但无积极意义的公共政治生活的空间。

（三）制度供给与民主政治的再造

公共规则主导型富人治村，其本质是国家为乡村治理的良好运行提供制度，并给予公权力支持，从而引导社会力量在公共规则下进行良性互动。

国家的制度供给体现在以下两个方面：首先，国家提供了一系列保障村级权力运行与村民参与公共事务的规则体系。H镇镇政府将相对抽象的制度进一步具体化，并以“权力36条”的简明形式来适应农民的认知水平，并进行广泛宣传。这就将一种制度性设置转变成了农民可接纳的“地方性知识”，能够得到农民的认可与援引。在H镇，经过政府高强度的宣传和组织学习，几乎每个村民都熟悉村庄治理的规则。更为重要的是，国家为这些规则的运行提供了公权力支持。资本主导型、行政主导型富人治村中也有一系列规则，但很少得到真正运行，就是因为其缺乏公权力的保护，沦为了空洞的文本与条例。在H镇，政府不仅对村干部进行教育和培训，而且以联村干部下乡的形式进行监督指导，对规则违反者进行惩戒。需要注意的是，这与直接的行政干预有本质的不同，在H镇，政府并不干涉基层治理的具体事务，而是以规则输送和保证规则运行的方式影响基层治理。

国家的制度供给在很大程度上改变了基层社会的制度环境，调整了乡村的力量对比。制度供给为乡村治理提供了一套可遵从的公共准则，进而调整了社会力量的竞争方向。在资本主导型富人治村中，富人竞选者之间的竞争缺乏规范，陷入无序之中。相反，在公共规则主导型富人治村中，社会力量的互动受到规则的约束与指导，能够促成竞争的良性发展。例如，贿选被禁止之前，H镇的村干部很少回应村民的需求；而在“权力36条”实施后，为了赢得村民的支持，村干部就不敢随意得罪村民，并积极解决村民在宅基地以及道路等公共物品上的多方面诉求。以此，对贿选的严格限制使富人竞选者的经济资本被相对隔离，使其必须更多地使用关系纽带或通过赢得村民的信任来维持自身在村庄内的威信。并且，一旦公共规则得以确立，参与竞选的各方都竞相援引，进一步推动了村庄公共规则的稳固与强化。正如卢福营（2011）所指出的，派性政治有助于基层公共权力的民主化运行，但这首先要以公共规则的存在为基础。同时，公共规则的输入，尤其是公权力对它的支持，在很大程度上改变了富人村干部与普通村民之间的力量对比，重新塑造了村民平等的政治地位。H镇与D镇同样形成了严重的社会分层，村民之间资本占有量高度分化。但是，在H镇，国家的制度供给不仅实现了对富人村干部的制约，而且保护了村民的民主权利，构筑了普通村民参与公共事务管理的渠道与权力支持。约束强者、赋权于弱者，公权力通过对不同利益相关者之间权利关系的调整，在很大程度上实现了在村庄公共领域内作为“政治人”的村民在身份上的平等。

可见，在公共规则主导型富人治村样态中，国家对村庄治理的介入也是相当深入的，但与行政主导型富人治村中的行政介入有着本质的不同。以制度供给的方式介入，社会力量并没有在这个过

程中被压制，各种社会力量之间的对比及竞争规则反而得到了重新调整。这种形式的国家介入为民主政治提供了可能：一方面，它给予了社会进行自我治理的空间。派性竞争和监督活跃，村民积极参与并与富人村干部产生互动，社会内部的活力由此得到了激发和调动，基层社会内的各方主体都成为乡村治理的重要动力。另一方面，在公共规则的指导下，社会主体之间的互动都在规则范围之内，避免了恶性派性竞争，而普通村民不仅与富人村干部在政治上具有平等性，而且有参与村庄事务的渠道。显然，在国家供给公共规则的条件下，尽管是富人治村，但基本上按照“自我管理、自我服务、自我教育”这一村民自治准则运行，是一种民主政治。

对上述三种类型富人治村中的国家行为及各类富人治村样态的形成机制的对比见表 2。

富人治村的类型	国家行为	形成机制	类型实质
资本主导型	国家退场	社会竞争消解公共规则	丛林政治
行政主导型	行政干预	国家行政力量吸纳社会力量	权威政治
公共规则主导型	制度供给	公共规则下的社会互动	民主政治

四、国家权力配置与基层民主的运行机制

富人治村是在基层民主制度的框架内实践的，从这一角度而言，富人治村的不同类型在很大程度上就是基层民主制度的实践样态。从上文不难看出，社会分化背景下富人成为村庄治理主要主体具有必然性，但是，国家权力进入基层社会形式的不同会导致村庄治理规则的不同，使基层民主制度呈现出完全不同的村庄政治形态。因此，分析富人治村的类型及其形成机制，能从一般意义上探索国家在基层民主建设中的作用机制，以回答基层民主制度如何实现良性运行的问题。

（一）国家权力在基层社会的作用形式

在国家与社会间关系的有关研究中，长期存在着“对立性”与“同一性”的争论。在执“对立性”观点的学者看来，区别于国家，社会是有自身利益、能够自我组织的独立实体。国家必须与社会保持一定的界限，给予其自我发展的空间。而在执“同一性”观点的学者看来，社会是“个人私利的战场，是一切人反对一切人的战场”（黑格尔，1961），国家则代表了公共利益。社会需要国家规范各种利益与权力关系，维持公共秩序。从理论角度而言，这两种观点各有自身的出发点与价值倾向；在富人治村实践中，这两套逻辑共同存在，为理解国家权力的作用形式提供了启示。本文认为，国家力量在纵向与横向两个层次进入社会，扮演不同的角色，形塑出基层社会的治理样态。

首先，在纵向层次上，国家与社会呈现为一组对立的权力主体，反映的是国家行政权与社会自治权之间的冲突关系。在这组关系中，国家主要以行政手段进行治理，并可能干预基层治理，而村庄内部则试图以社会自治的形式进行自我管理，两个主体之间对于治理主导权有竞争。并且，两者在权力的取得路径、治理方式、价值认同上有本质上的区别。国家变量在纵向层次上对乡村治理的

塑造表现为，它能够配置其与基层社会之间的权力关系，选择对后者进行权力干预还是赋权。显然，国家的过分介入会带来社会活力的相对压抑，压缩村庄自我治理的空间与权力，社会与国家的边界因此变得模糊。反之，如果国家能够厘清其与社会的边界，逐渐减弱国家权力对乡村的直接干预与控制，那么，乡村社会自我协调和自我治理的可能性就会提高，自治空间就会扩大。从中国的实践看，在集体化时期，国家对乡村社会进行完全的干预和严密的管理，乡村社会基本没有自治的可能。村民自治制度的建立意味着国家的相对退出，社会有了自我发展的空间。但是，在实践中，国家仍然具有相当强的力量来配置它与乡村之间的权力关系，变更行政力量与社会自治力量之间的关系。

其次，在横向层次上，国家的进入并不会改变乡村的整体自治权，其主要目的是在不同的利益主体之间重新配置权力关系，调整基层社会内部结构。在这个层次上，国家对基层社会的干预超脱于任何特殊利益，扮演着更为公正的利益仲裁者角色。国家的介入是为了照顾各方利益主体的诉求，考虑不同阶层之间博弈能力的差异，为利益主体提供平等互动的平台，保障村庄治理的民主性与公共性（王春福，2006）。为了实现这一目的，国家可以调整村庄治理的规则，变更社会力量互动的策略环境，影响社会力量的行为准则（乔尔·S·米格代尔，2013）。同时，国家还可以调整社会力量间的强弱关系，通过规范、赋权等形式对原有的社会关系进行调整，协调各方的力量对比。在这一形式的介入中，国家本身消融于社会之中，以调整社会而非消解社会的方式来运行。国家只是撬动社会力量的一个重要变量，基层治理本质上仍然是社会主体间的互动。因此，在横向层次上，国家的深度介入反而能够保障社会关系的良性互动，尤其能保证社会力量在政治上的平等性；若缺乏国家的深度介入，社会关系的互动将缺少规则，可能陷入一定程度的冲突与混乱。随着社会分化程度的加深，农民利益的多元化与分化显然成为一个重要问题，有学者（例如孙立平，2003）甚至以“断裂”来形容社会中的深刻矛盾，这对国家介入社会，协调、整合各方关系提出了更高的要求。

（二）国家权力的配置与基层民主的实践样态

国家权力对基层社会的作用形式正对应着基层民主的两个要素。其中，国家权力的纵向层次对应着基层民主的自治空间，它依赖于“政治从社会生活的日常领域中退缩出来，为社会自身的自我治理留下空间”（张康之，2003）；国家权力的横向层次对应着基层民主权利分配的公平性，关注自治体内部“个人自决与集体自居如何协调的问题”（戴维·赫尔德，2008），强调村庄共同体内部成员的权利平等。因此，国家权力对基层民主的形塑，本质上是对社会整体“自治权”以及社会内部各个利益主体的民主权利进行配置。由此，根据国家权力在两个维度上的不同配置，可以得到4种理论上的基层民主实践样态（见表3）。

表3 国家权力的配置与基层民主的实践样态

	横向介入程度低	横向介入程度高
纵向干预程度低	丛林政治	民主政治
纵向干预程度高	专制政治	权威政治

表3表明,当国家在横向层次与纵向层次上的介入程度都比较低时,社会能够获得足够的自治空间,其活力与动员能力能得到激发。但是,由于缺乏横向上国家公共规则的供给与对社会力量的协调,在出现较大阶层分化的情况下,社会自身很难协调多元利益主体之间的矛盾,消弭阶层分化产生的张力。此时,个体政治权利的平等性就会受到多元利益主体的经济能力不均衡分布的影响,导致社会的政治权利结构失衡,形成具有排斥性与压制性的“丛林政治”。这正是资本主导型富人治村样态下出现的情况,即经济精英控制了村庄的政治权力,村民的权利被倾轧。可见,尽管国家退出,基层社会有足够的自治权,却无法形成民主治理,反而造成了对基层民主的破坏。

当国家在横向层次与纵向层次上的介入程度都比较深时,虽然的确能够促成社会治理的规范化运作,实现对权力的监督与对权利的保障,但是,这一治理秩序是被国家所决定的,“国家是利益分配和利益矛盾协调的唯一主体,每一个社会群体的地位和利益是按照再分配权力的形式,自上而下被决定的。”(李路路,2005)在这一理想类型中,国家具有极强的塑造秩序的能力,并且能够相对协调各个利益主体间的关系,对富人村干部形成一定制约,保护弱者的利益。但是,社会的自我治理空间与能力被严重压缩与削弱,基层社会的自治权利无法得到实现,产生的是在国家权威规则下僵硬运作的权威政治。此时,就会出现行政主导型富人治村中的情况,村干部的行政化与村民的政治冷漠并存。基层治理仅被看成了达成秩序的手段,却在很大程度上破坏了基层民主的价值理念。

国家在纵向层次上的低程度介入与横向层次上的高程度介入在很大程度上代表了国家通过合理配置权力,实现与社会良性互动的一种模式。在这一模式下,国家直接的行政干预较少,自上而下地赋予村庄充分的自治权力,允许村民自我管理,自我参与;同时,国家提供公共规则,在政治领域协调不同群体的政治权力。国家扮演的是公共规则的制定者,它供给社会力量互动规则;社会力量则是具体的互动主体,在公共规则的指导下博弈、协调与整合。公共规则主导型富人治村所呈现的正是这一样态。社会尽管高度分化,但各个社会群体有一致依循的公共规则,能够很好地相互协调彼此的利益,保障政治上的平等权利尽量少受多元利益主体经济能力不均衡分布的影响,从而能形成民主化的基层治理。

由此可见,国家在基层社会的作用形式对于基层民主的良性运作具有重要意义。它可以对基层社会的权力进行再配置,具体体现为国家与社会之间权力的再配置以及社会力量之间权力的再配置。在前者中,国家与社会是一组压制与反压制的关系,国家的介入是对自治空间和社会活力的消解;在后者中,国家对社会内部进行整合与协调,是一种对横向关系的调节,其本质是塑造社会内部各个利益主体间的均衡关系。国家权力在这两个层次上同时作用于基层社会,构筑出国家与社会关系的不同样态,形塑出基层民主的不同实践形态。

五、结论与讨论

本文通过划分富人治村的类型,分析不同类型富人治理的形成机制,研究了社会分化背景下基层民主实践的一种重要形态及其运行机制。其贡献主要体现在以下两个方面:其一,厘清了学界对富人治村的争论,区分了富人治村的多种类型,并论证了国家是基层治理中重要的行动主体,它在

基层社会的不同行为使富人治村形成了不同类型。其二，分析了国家权力作用于基层社会的形式以及它在社会分化背景下塑造基层民主的一般机制。研究表明，国家能够在纵向层次上对基层的自治权进行配置，在横向层次上对社会内部平等的民主权利进行配置，不同的配置方式会形塑出基层民主的不同实践形态。在社会分化背景下，基层民主的良性运行依赖于国家权力的合理配置。

随着社会经济的进一步发展，农村社会分化是一个必然趋势，它显然会对基层民主制度带来新的机遇和挑战：一方面，社会分化是社会走向多元化的体现，社会活力将在这个过程中得到激活迸发，事实上，经济精英的崛起就是社会突破均质化结构，变得更加多元的集中表现；另一方面，社会分化也伴随着阶层差距的扩大，这很可能带来村庄治理中的困境，引发社会的整体性撕裂。因此，如何在社会活力与社会整合之间找到平衡点，可能是当前基层民主制度建设的一个重要命题。公共规则主导型的富人治村或许提供了一条可能途径：一是减少国家权力对基层社会的直接干预与控制，采取行政放权，继续坚持村民自治制度，给予乡村自治以空间。二是积极协调社会关系与社会利益，尽量实现村庄治理的规范化。这又具体包括以下两点：第一，为村民自治提供一套可行的、乡土化的规范体系作为村庄治理可依循的规则，并尤其强调规则的乡土适应性，使其能够与农民的实际需求与认知水平相适应。第二，为公共治理规则提供公权力的支持，积极发挥乡镇政府在基层社会的监督与指导作用。在社会分化的背景下，尤其需要强调对富人村干部的违规行为进行约束，保障普通村民参与村庄政治的权利，以维护农民在政治上的平等地位。乡村的基层民主有赖于社会发育与国家制度建设之间的相互协调，两者的协调将有利于基层民主治理这一美好愿景的实现。

参考文献

1. 本杰明·巴伯，2011：《强势民主》，彭斌、吴润洲译，长春：吉林出版社。
2. 彼得·埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波，2009：《找回国家》，方力维、莫宜端、黄琪轩译，北京：生活·读书·新知三联书店。
3. 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。
4. 戴维·赫尔德，2008：《民主的模式》，燕继荣译，北京：中央编译出版社。
5. 狄金华、钟涨宝，2014：《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》，《社会学研究》第5期。
6. 费孝通、吴晗，2013：《皇权与绅权》，上海：三联书店。
7. 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。
8. 贺雪峰，2012：《乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》第1期。
9. 贺雪峰，2015：《内生性利益密集农村地区的治理——以东南H镇调查为例》，《政治学研究》第3期。
10. 黑格尔，1961：《法哲学原理》，范扬、张启泰译，北京：商务印书馆。
11. 霍布斯，2009：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，北京：商务印书馆。
12. 蒋永甫，2011：《行政吸纳与村庄“政治”的塌陷——村民自治制度的运行困境与出路》，《湖北行政学院学报》第6期。

- 13.李路路, 2005:《和谐社会:利益矛盾与冲突的协调》,《探索与争鸣》第5期。
- 14.李猛, 1995:《从士绅到地方精英》,《中国书评》第5期。
- 15.林尚立, 2009:《社会主义与国家建设——基于中国的立场和实践》,《社会科学战线》第6期。
- 16.卢福营, 2008:《治理村庄:农村新兴经济精英的社会责任——以浙江省永康市的私营企业主治村为例》,《社会科学》第12期。
- 17.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。
- 18.欧阳静, 2011:《富人治村与乡村治理的逻辑》,《北京行政学院学报》第3期。
- 19.乔尔·S·米格代尔, 2013:《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,李杨、郭一聪译,南京:江苏人民出版社。
- 20.饶静、叶敬忠, 2007:《我国乡镇政权角色和行为的社会学研究综述》,《社会》第3期。
- 21.孙立平, 2003:《断裂》,北京:社会科学文献出版社。
- 22.孙琼欢, 2012:《派性政治:村庄治理的隐秘机制》,北京:中国社会科学出版社。
- 23.汤姆·L·彼彻姆, 1990:《哲学的伦理学:道德哲学引论》,雷克勤译,北京:中国社会科学出版社。
- 24.万能、原新, 2009:《1978年以来中国农民的阶层分化:回顾与反思》,《中国农村观察》第4期。
- 25.王春福, 2006:《和谐社会与公共政策的利益协调机制》,《学术交流》第1期。
- 26.魏小换、吴长春, 2014:《富人治村与农村基层党组织建设》,《理论导刊》第1期。
- 27.肖瑛, 2014:《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》,《中国社会科学》第9期。
- 28.徐勇, 2005:《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》,《华中师范大学学报(社会科学版)》第3期。
- 29.印子, 2014:《对宅基地使用权初始取得市场化的反思》,《天津行政学院学报》第6期。
- 30.袁松, 2015:《富人治村:城镇化进程中的乡村权力转型》,北京:中国社会科学出版社。
- 31.张厚安、徐勇、项继权, 2000:《中国农村村级治理——22个村的调查与比较》,武汉:华中师范大学出版社。
- 32.张静, 2007:《基层政权:乡村制度问题》,上海:上海人民出版社。
- 33.张康之, 2003:《论新型社会治理模式中的社会治理》,《南京社会科学》第9期。
- 34.Arendt, Hannah, 1998, “*The Human Condition*”, Chicago: The University of Chicago Press.

(作者单位:华中科技大学中国乡村治理研究中心)

(责任编辑:薇洛)