

“新代理人”:项目进村中的 村治主体研究

社会
2016·3
CJS
第36卷

李祖佩

摘要:在项目进村过程中,“新代理人”成为描述当前村治主体角色性质的核心概念。契合当前项目进村要求,进而满足村庄社会项目诉求是“新代理人”形成的权威基础。在基层政府“悬浮”的背景下,村治主体的谋利冲动与村庄社会的项目诉求相互交织,村庄中交际能力强、关系网络广且关系重心和利益空间在村庄之外的部分村民登上村庄政治舞台。“新代理人”的治理实践表现出一种利益治理的逻辑,这实质上是后税费时代基层治理困境的延续。在村庄社会增量逻辑的主导下,以“新代理人”为核心要素的村庄权力结构呈现固化态势。“新代理人”与传统代理人在权威来源、精英替代逻辑、治理机制和治理绩效等方面存在显著不同,这也凸显出“新代理人”概念所蕴含的学术价值和现实意义。“新代理人”脱离于国家和乡村社会的双重规制,是基层治理研究的一个新议题。

关键词:项目进村 时势权力 精英替代 “新代理人”

“Neo-Agents”: A Study on Village Governance under the “Projects to Villages” Model

* 作者:李祖佩 华中农业大学社会学系,华中农业大学农村社会建设与管理研究中心
(Author: LI Zupei, Department of Sociology, Huazhong Agricultural University; Research Center for Rural Social Construction and Management, Huazhong Agricultural University)
E-mail: goporlee2006@126.com

** 本文得到国家社科基金青年项目(15CSH023)、中央高校基本科研业务专项资金(2662014BQ072)资助。[This research was supported by the National Social Science Fund Program of China(15CSH023) and the Fundamental Research Fund Programs for the Central Universities(2662014BQ072).]

本文作为会议论文曾在农村社会专业委员会年会(2015·贵阳)上宣读,感谢清华大学社会学系罗家德教授针对论文提出的意见和建议。论文修改中得到华中农业大学社会学系狄金华副教授、重庆大学新闻学院田先红教授等学友的建议,在此表示感谢。重点感谢华中农业大学社会学系钟涨宝教授在文章结构安排和理论提升中提供的实质性帮助。同时,感谢《社会》匿名评审专家提出的修改意见。文责自负。

LI Zupei

Abstract: “Projects to Villages” (*xiangmu jincun*) is an important way for the Chinese government to distribute resources to grassroots villages and it has gained popularity in recent years. “Projects to Villages” has brought changes to the village governance body—village cadres, described in this study as “Neo-Agents.” The term explains a newly emerged grassroots power base that was created by the government’s “Projects to Villages” initiatives. With the intense competition for projects among villages, people with the right political and personal skills, broad networks and less vested interest in village are able to step onto the political stage and gain power. Contrary to the essential need of developing a long-term effective rural leadership, these “Neo-Agents” practice a type of short-term interest-focused governance. They do not provide a solution to the governance quandary experienced in villages since the rural taxation reform in 2002, instead, with the availability of state resources, they help further consolidate the existing village power structure. The study also compares “Neo-Agents” with traditional power agents of gentry, local elites and government officials. Four aspects of foundation of authority, mechanism of power transfer, structure of governance, and effectiveness of governance are discussed in hope to stimulate further academic and practical interest in the subject.

Keywords: “Projects to Villages”, rural village governance, elite alternative, “Neo-Agent”

一、问题的提出

目前,学术界关于项目制的研究主要从三条路径展开:一是从中国30年改革开放的实际着手,论证项目制在国家治理体制中的意义(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012),进而探究其在农村扶贫开发(马良灿,2013)、国土整治(桂华,2014)等具体事项中的价值和局限;二是将项目制认定为新的国家治理体制,进而分析其对基层政府行为逻辑的影响(冯猛,2009;周飞舟,2012;陈家建,2013;陈家建、张琼文、胡俞,2015;史普原,2015);三是从项目制的基层实践出发,观察项目制实践对基层治理机制的冲击和重塑。本文在充分汲取前两种研究路径

之学术资源的基础上,沿着第三种路径展开分析。

在项目制实践对基层治理机制的冲击和重塑方面,既有研究主要关注村庄自主性(应小丽,2013)、村级债务(尹利民、全文婷,2014)、村庄权力结构(李祖佩,2013)、矛盾调处(李祖佩、钟涨宝,2015)和基层治理风险(黄祖军、陈长虹,2013)等问题。总的来看,对项目进村中村治主体(本文指村干部)的行为逻辑和性质判断问题,学术界尚缺乏系统的研究。

本文是基于一个乡镇的个案研究,换言之,本文的研究单位为“乡域”。“乡域”中的“域”无疑是布迪厄意义上具有相对自主意义的完整的时空网络(吴毅,2007:600)。“乡域”作为研究单位,是研究者在村庄和县政两端的折中选择,有其学理上的审视和关照:从地理空间层级的基层政治发生的角度去把握作为研究单元的村庄,不难发现其中政治学意义上的基层政治过程的确未必能为村庄所包容,放在县级虽然更有代表性,却不得受制于操作上的困境而难以成功。所以,综合来看,乡域政治无疑更能体现出乡村基层政治在体制与非体制、结构与非结构以及制度与文化的贯通方面所呈现出来的时空统一性和完整性(吴毅,2007:601-602)。因而,本文试图立足于个案,以“乡域”为研究对象,同时通过立足宏观分析微观、剖析微观反观宏观,实现对个案所蕴含的普遍意义的揭示(卢晖临、李雪,2007)。

2013年3月至8月,笔者在我国南部玉镇¹进行了为期180余天的田野调查,通过深度个案访谈和参与式观察获得了较为丰富的田野资料。玉镇下辖12个行政村,各个村庄在区位条件、资源禀赋、治理样态等方面存在差异。这些差异为本文理清不同村庄中的治理样态,提炼一致性的生成机制和学理概括提供了便利条件。通过对玉镇多个村庄的观察和分析,本文将讨论项目进村²过程中村治主体角色性质的变化及其形塑机制。

二、文献回顾

通过对学术史的爬梳可以发现,从关注对象上看,对村治主体的研

1. 根据学术惯例,本文所有的地名、人名均为化名。

2. 为分析便利,本文所指的项目限定为以农村公共品供给为主要内容的工程建设类项目。

究大体可分为士绅研究、地方精英研究和体制代理人研究三类。

在士绅研究方面,研究者将士绅视为国家与乡村社会之间的中介,认为士绅扮演着双重角色,既是国家政权的后备军,亦是乡村社会的富豪(狄金华、钟涨宝,2014a)。这种双重角色使得士绅在社会变迁中起到了平衡作用:皇权强盛时,士绅平衡着国家与乡村社会的利益;动乱和王朝衰落时,士绅则倾向于代表地方和自身的利益(杜赞奇,2010)。在具体研究取向上,士绅研究大致可分为两类:一类将士绅视为现代化进程中的保守型力量,进而解释中国社会在走向现代化时所选择的不同路径(张仲礼,1991;何炳棣,2013;萧公权,2014);一类将士绅作为理解中国传统社会结构的切入点,探究中国社会结构的形塑和社会秩序的维系机制(费孝通,2012)。然而,士绅研究在学术界取得影响的同时,其自身所具有的道德化倾向、国家理论的缺失以及对日常生活世界细致呈现的缺乏等方面的不足也逐渐凸显出来(李猛,1995)。

在地方精英研究中,村治主体所涵盖的范围从士绅扩大到地方行政长官、武装团体首领、地方商人等群体(Esherick and Rankin,1990)。相较于士绅研究,地方精英研究注重分析精英群体内部的差异性而非同质性。研究者更加细致地呈现出地方精英与国家及民众的互动关系,并将国家政权建设理论引入分析之中,探讨地方精英在现代国家政权建设中的作用和影响(狄金华、钟涨宝,2014a)。如杜赞奇(2010)强调了地方精英对于民众的庇护关系,随着现代国家政权建设进程的加快,“保护型经纪人”被“掠夺性经纪人”所替代,国家政权建设的内卷化由此而生。这种庇护关系亦为萧邦奇(Schoppa,1982)所关注,用于分析地方精英如何动员民众参与革命运动。地方精英研究虽然在一定程度上克服了士绅研究的种种局限,但也存在着忽视宏观制度场域(李猛,1995)等方面的缺陷。随着共产党领导的新生政权的建立,地方精英被改造和分流,进而被部分整合进国家政权体系之中,以体制代理人的身份出现。

新中国成立后,至少从资源汲取目标的达成和正式组织体制的构建方面来看,中国国家政权建设已经完成(黄宗智,2006;杜赞奇,2010)。在乡村治理中,作为国家正式代理人的村组干部成为治理主体。有学者指出,村干部扮演着国家代理人和村庄当家人的“双重角色”(徐勇,1997)。“双重角色”理论以国家与社会关系、双轨政治理论为其理论源泉,以“乡

政村治”为其现实依据，指出了村干部在国家与村庄社会二维中的地位 and 角色。“双重角色”理论虽然是一种静态的结构主义的分析定位，但却深刻地指明了村干部的结构性处境，并在一定程度上揭示了村干部的行动逻辑。在体制代理人研究中，学术界更为关注的是村治主体行为是如何偏离国家和乡村社会的需要的，典型如税费时代末期农民负担的加重以及由此导致的干群矛盾的涌现(李芝兰、吴理财，2005)。

在“国家—社会”关系这一主导性分析框架下，士绅和地方精英研究强调国家与社会关系的分割，如士绅研究中关于“皇权不下县”的界说，地方精英研究中地方精英对基层社会的控制及其对国家政权的偏离。与此不同，体制代理人研究则强调国家对社会汲取与盘剥。然而，进入 21 世纪以来，中国已出现了蓬勃的反向运动(王绍光，2008)。在农村，这种反向运动集中表现在国家大量惠农项目的输入。在项目进村背景下，国家与农村社会已经从汲取与被汲取的关系转变为扶持与被扶持的关系，而非对立关系。因此，本文强调国家对农村社会的反哺与扶持，构成了与既有研究的不同与推进。

本文试图从权威基础、精英替代、治理逻辑和治理绩效等一般层面，呈现项目进村中村治主体的角色性质。从体制身份上看，村治主体仍属于代理人身份，但是如果放在当前国家与村庄社会关系中理解，却表现出一系列“新”的意涵。据此，本文以“新代理人”指涉项目进村中村治主体的角色性质。³ 围绕对“新代理人”的分析，本文的逻辑主线是：基于玉镇田野经验，分别从权威基础、精英替代逻辑、治理机制和治理绩效四个层面，先勾勒出“新代理人”的完整面向，进而将其纳入村治主体研究的比较分析中，挖掘“新代理人”的学术价值和现实意义。

三、项目进村与权威再造：“新代理人”形成的结构背景

在士绅研究中，士绅权威来自于国家政权的功名授予(卜正明，2005)及其与地方社会“权力—文化网络”(杜赞奇，2010)的契合。在地方精英研究中，地方精英的权威来自于对地方社会的实际支配能力(Esherick and Rankin, 1990)。在体制代理人研究中，村治主体的权威

3. 这一概念的提出无疑受到魏昂德(Walder, 1986)“新传统主义”的启发。在魏昂德那里，“新传统主义”这一概念用以指明共产党领导下的国有企业中的劳工关系突破了“传统”与“现代”话语的二元对立，呈现出既非传统亦非现代的特殊权力结构形态。

来自于国家正式权力的支持(贺雪峰,2007)。而在项目进村背景下,拥有争取项目的能力,能满足村庄社会的项目需求,成为当前村治主体权威的主要来源。

玉镇隶属于某国家级贫困县,财政上属于典型的“吃饭财政”,上级项目资金成为玉镇发展建设的最主要财力来源。在玉镇调研时,玉镇的书记和镇长均表示,向上(上级政府)争取项目、向下(村庄)安排项目落地已成为镇级政府最主要的工作,但镇政府争取的项目资金数额越多,村庄社会的项目诉求冲动就越强烈。结合玉镇的项目运作实际可以发现,村庄社会越发强烈的项目诉求冲动主要来自于以下几个因素:

第一,基层政府项目指标供给的非均衡性是形塑村庄社会项目诉求冲动的原因之一。玉镇项目指标分配遵循的是政绩逻辑,注重以最小的项目投放成本获得最大的收益。村庄区位(廖村)、对乡镇财政的贡献值(廖村、坪村)、产业基础(尚村)、“第三种力量”⁴的强弱(坪村、尚村)以及镇政府领导意志(廖村、尚村、坪村)等均对乡镇分配项目指标产生影响(李祖佩,2014)。由此,基于指标分配,出现了中心村与非中心村的分野(见表 1)。

表 1:玉镇政府项目指标分配情况一览表(2008—2013 年)

村名	项目总资金(万元)	项目内容	村庄类型
廖村	1590	农田水利设施、一事一议、烟水工程、道路交通、扶贫开发、国土整治等	中心村
尚村	1520	农田水利设施、文化活动场馆、一事一议、扶贫开发、国土整治等	中心村
坪村	1210	农田水利设施、产业开发、国土整治、一事一议等	中心村
寨村	390	一事一议、农田水利设施等	非中心村
怀村	300	烟水工程、道路交通等	非中心村
露村	360	农田水利设施、道路交通等	非中心村
简村	280	一事一议、道路交通等	非中心村
泰村	330	烟水工程、一事一议等	非中心村
驻村	190	一事一议等	非中心村
木村	100	道路交通	非中心村
庆村	100	农田水利设施	非中心村
庙村	65	一事一议	非中心村

注:本表仅涉及主要项目指标及其资金数额,除表中统计的项目指标之外,还有其他数额较小的项目指标,因种类繁多,不列入在内。中心村得到的项目指标远远多于其他类型村庄,其他项目指标的加入与否并不影响最终的分类结果。

4. “第三种力量”是指从村庄中走出来在政府任职的公务人员,又被称为“庄里公家人”,详见欧阳静(2011:68-70)。

正如表 1 所呈现的,从已知的项目资金数额来看,玉镇 2008 年至 2013 年获得项目资金共计 6315 万元,其中,廖村、尚村和坪村三个中心村获得 4320 万元,占项目资金投放总数的 68.4%。乡镇项目指标投放更多地服务于镇政府自身的行政意志,通过项目资金的“锦上添花”实现短期见效。由此出现一个悖论:越是需要项目资金改善村庄基础设施的村庄,越得不到乡镇的惠顾。乡镇指标投放的非均衡性强化了非中心村通过竞争获得项目指标的诉求冲动。

第二,总的项目指标的稀缺性一定程度上强化了村庄项目诉求冲动。关于指标稀缺性,可以从玉镇各个村庄所获得的项目总资金量与总需求量之间的比值得出(见表 2)。

表 2:玉镇政府项目资金与资金总需求情况统计(2008—2013 年)

项目类型	争取资金(万元)	资金总需求(万元)	两者比值(%)
一事一议项目	735	8200	9.0
小农水项目	2 398	24 500	9.7
道路建设项目	1 820	11 500	15.8
国土整治项目	1 530	19 120	8.0

注:资金总需求是笔者通过访谈和相关文献材料获得数据,然后按照现有工程建设造价标准估算出来的,所得数字虽不精确,但经过笔者在调研中的反复验证,仍可反映一定问题。

从表 2 可以看出,在农村基础设施建设项目中,除道路建设外(15.8%),已争取项目资金与资金总需求量的比值均未超过 1/10。表 2 反映出以下两点:一是项目指标的稀缺性。扣除县乡政府行政指令安排的项目后,对于非中心村来说,这种稀缺性更为明显。二是如果考虑到税费改革后依托农民自组织提供村庄基础设施的乏力(刘建平等,2006)以及政府指标分配中的非均衡性,非中心村对项目指标的诉求冲动被进一步强化。

第三,项目指标分配中的无规则化也强化了村庄项目诉求冲动。既有研究表明,项目制运作强化了县级各部门的权力(周飞舟,2012;李祖佩、钟涨宝,2015)。县级各部门掌握项目资金分配权和项目工程实施权,对于同一县域内的村庄而言,除了被政府划入到规划区内的极少数中心村外,其余众多的非中心村在区位、资源禀赋等方面相差无几,也就是说,客观条件并不能作为项目指标的分配标准。因此,在具体的指标分配中,县级各部门在村庄竞争中主要看“谁更积极”,但“积

极性”并没有确定的衡量指标,因此,在指标实际分配中,村干部在政缘关系网络(周雪光,2008)中的关系调动能力和公关能力,成为县级部门评判“谁更积极”的最主要方面。在这种非规则化的指标分配模式下,对于玉镇非中心村的广大村民而言,很容易形成这样的认知:“凭什么我们(村)没有项目?主要是村干部没有本事。”

最后,村庄社会中,民众心理认知中的“预期项目”强化了村庄社会的项目诉求冲动。⁵“预期项目”包括三个层次:(1)项目是一定会来的。在国家整体经济和制度环境向好的大形势下,农民有了依靠国家改善基础设施条件的稳定心理预期。(2)项目是可以带来实惠的。项目工程实施后,相较以往,村庄基础设施条件会得到一定的改善。(3)项目实施所带来的实惠是要争取的。在县级各个职能部门掌握指标有限且分配无规则的背景下,如何才能从众多竞争者中胜出?这要靠积极的争取。

上述四点从不同层面强化了村庄社会的项目诉求冲动,而这种诉求冲动的表达集中反映在村庄社会对“合格”村干部的认知判断上。关于此点,泰村村支部书记唐永固的表述有着代表性。

案例 1:以前收农业税的时候,怎么样才算是好干部?村民的标准是做事公不公平:你当干部是不是严格按照国家规定的标准征收?处理村里面的矛盾纠纷能不能一碗水端平?但是现在不同了,村里面说某某是不是好干部,就一条,能不能搞公益事业,能不能跑项目、抓项目。做事公平虽然也重要,但是如果不搞项目,村里事情处理得再公平,村民也不会支持你。搞公益事业关系到整个村子的利益。现在做公益事业,只要不损害村民个体利益,怎么做都行,但是不做绝对不行。⁶

可以发现,是否具备项目争取能力并能够为村庄争取项目,成为当前村庄社会对村干部合格与否的基本判定。正是受益于自身经商过程中积累下的关系以及历练出的公关能力,唐永固得以在 2007 年换届选举中获得多数村民的支持而成功竞选。

5. 在一项关于城郊征地拆迁的研究中,有学者提出“预期征地拆迁”的概念。这一概念体现的是当地农民的一种心态,即已经对征地拆迁有了某种预期和充足的思想准备(杨华,2013)。受此启发,本文提出“预期项目”的概念,用于指涉项目没有惠及或较少惠及的社会心态。

6. 来自 2013 年 5 月 3 日对泰村村支书唐永固的访谈。

费孝通(2010)将乡土社会中的权力划分为横暴权力、同意权力、教化权力和时势权力四种。其中,时势权力是由社会变迁导致的。原有满足生产生活需要的方式方法不再有效,而新的方式方法又未能及时产生,由此导致民众心理紧张和焦虑,而社会中能够找到新的方式方法进而满足民众心理和生产生活需要的个体,能够获得他人的信任,进而形成基于时势变迁而产生的时势权力(费孝通,2010)。项目进村过程中,对项目指标的争取能力成为时势权力表达的基本面向,从而实现了对当前村治主体的权威再造,构成“新代理人”形成的结构性背景。

需要特别指出的是,中心村与非中心村在项目指标的获得途径以及政府对村庄的行政干预力度方面均有很大差异。为更好地聚焦本文的核心议题,如无特别说明,后文的村庄指的是玉镇更具一般代表意义的非中心村。⁷

四、精英替代：“新代理人”上台的机制分析

在士绅研究中,士绅与上层统治精英的关系变化(费孝通,2012)、现代国家政权建设的推进(杜赞奇,2010)以及村庄共同体的衰落(黄宗智,2000)等,成为精英替代的主要原因。在地方精英研究中,地方精英自身控制能力的增减以及国家政权的更迭等是精英替代发生的主要原因。在体制代理人研究中,税费任务的加重以及农民的普遍抵制是精英替代的主要原因。那么,“新代理人”具备哪些特征,其登上村庄政治舞台的形塑机制主要有哪些?首先来看玉镇非中心村主职干部基本情况(见表3)。

从表3可以发现,除露村情况比较特殊外(参见下文案例3),其他8个村庄均出现了不同形式的精英替代。精英替代主要表现为三种方式:一是村主职干部的部分更换(如寨村、简村),未更换的村干部只起到配合作用;二是村主职干部全部更换,但其中一方是依靠另一方的帮助和支持上台,如怀村、木村和泰村;三是村主职干部全部更换,且更换的逻辑相同,均为有项目争取能力的个体胜选,但因两者实力相当而存在竞争,如驻村、庆村和庙村。

7. 关于中心村特殊性及其村庄治理体制的分析,笔者曾专门论及,限于篇幅,此处不再赘述。详见李祖佩(2014)。

表 3:玉镇非中心村主职干部情况一览表

村别	姓名	职务	当选年份	年龄	个体特征	当选缘由	备注
寨村	李华省	村支书	1998	65	老实、周全	谨慎、周全	配合村主任工作
寨村	廖品享	村主任	2007	49	交际能力强	能跑项目	村里的“一把手”
怀村	唐永生	村支书	2010	45	黑白通吃	能跑项目	怀村“一把手”
怀村	唐华里	村主任	2010	51	老实本分	村支书帮助	配合村支书工作
露村	邓山林	村支书	2007	54	老实本分	谨慎、周全	村民意见大
露村	万勇章	村主任	2010	50	老实、周全	清廉、公平	村民意见大
简村	蒋尚星	村支书	1995	64	老实本分	谨慎周全	配合村主任工作
简村	蒋木林	村主任	2010	47	黑白通吃	能跑项目	简村“一把手”
泰村	唐永固	村支书	2007	45	经商、关系广	能跑项目	
泰村	唐华生	村主任	2010	39	村庄混混	能配合村支书	获得村支书支持
驻村	李堂林	村支书	2010	49	经商、关系广	能跑项目	
驻村	何柏生	村主任	2013	44	村庄混混、关系广	能跑项目	与现任村支书竞争落选
木村	林永祥	村支书	2007	50	关系广、善钻营	能跑项目	
木村	唐山正	村主任	2010	41	经济能人	配合村支书	林永祥的侄子
庆村	王立光	村支书	2001	54	关系广	能跑项目	县部门领导的家人
庆村	万先河	村主任	2007	46	乡村混混、关系广	能跑项目	村支书接班人
庙村	马申科	村支书	2007	50	经济能人、关系广	能跑项目	
庙村	何宝祥	村主任	2010	48	经济能人、关系广	能跑项目	

表 3 列出了各村村治主体的个体特征。为进一步呈现当前村治主体的基本特点,下面结合表 3 并择选其中一位村干部举例说明。

案例 2: 因为人仗义, 蒋木林被冠以“林哥”的称号。经过多年经营, 蒋木林积累了丰富的的人脉关系。在他看来, 最重要的关系有两个方面: 一是在市、县、乡三级政府中都有熟人; 二是镇里烂仔(方言, 指乡村混混) 都买他的帐。他们遇事, 蒋木林帮忙打理, 自己遇事烂仔们出面摆平。说起 2010 年的换届选举, 蒋木林颇为得意。因为按照原有的村庄权力格局, 他并没有机会获胜。蒋木林属四房, 也就是全村人口最少的房份。自 1985 年以来, 村中的支书、主任均由人口最多的二房产生。但 2010 年换届结果是蒋木林战胜竞争对手当选, 并一直任职至今。⁸

结合表 3 和案例 2 可以发现, 项目进村过程中, 村治主体具备如下特征:

8. 来自于 2013 年 7 月 1 日的调研日记。

首先,为人仗义、交际能力强。这一方面的典型除蒋木林之外,还包括寨村主任廖品享、泰村主任唐华生、木村书记林永祥等。为人仗义使其能够获得大量关系资源,敢想敢干使其能够打破常规,这些都是争取项目指标所必须的。要想争取项目,与政府相关部门的领导搞好关系是必不可少的。再者,争取项目很难一次成功,往往会花去相当多的时间和精力。同时,争取项目的过程也是巩固已有关系,并不断建构新的关系的过程,这就要求村干部具备不断拓展关系圈的能力。

第二,黑白通吃,关系网络广,且关系重心向外。上述案例中的蒋木林由于多年的货运经营编织了一张关系网,其中有政府官员,也有市井混混,无论哪种人他都能与其保持长期的互惠关系。除此之外,庆村支书王立光、村主任万先河,驻村支书李堂林、村主任何柏生,庙村支书马申科、村主任何宝祥等,均表现出这一特点。中国人的关系圈子从内而外可区分为家人、熟人和认识之人三层,其中,熟人关系遵循“人情交换法则”,彼此之间的信任是通过“报”和“义”建立起来的人情交换、互惠交换和长期承诺关系(罗家德,2012)。在当前村治主体的关系圈中,与政府的关系以及与黑灰势力的关系,都属于其中的熟人关系,即综合了情感性和工具性的关系形态,交往各方维系着长期的人情和互惠关系。

第三,利益空间在村庄之外,且多数已基本脱离农业生产。表3中除寨村支书李华省,露村支书邓山林、主任万勇章外,这一点已成为村主职干部的共同特点。他们在村庄之外获得利益,壮大自身经济实力。脱离农业生产的意义有两个:首先,要想获得收入并保持让多数村民羡慕的收入水平,必须在村庄之外建构关系,在村庄之外实现资本积累(李祖佩,2011);其次,时间安排上相对灵活。从项目指标竞争的时间段上看,每年3月至10月为项目指标申请和竞争的最关键时期,⁹但此时正是农忙期,客观上决定了从事农业生产的村干部根本没有足够的时间争取项目。

税费时期,乡镇政府需要依靠村级组织提取资源,村民自治可谓有名无实,因为乡镇政权必须对村治主体的人选保持足够的控制力以满足任务需要,村庄社会也需要村治主体平缓与乡镇政府的利益对立关

9. 每年3月至10月为县里各职能部门搜集、整理项目指标的时间段,项目指标一旦上报,录入项目库,就无法更改。

系,因此,当时村干部大多是村庄中种田、宗族大、为人厚道朴实的农民。¹⁰ 税费改革之后,随着乡镇政府成为一级“悬浮型政权”(周飞舟,2006),乡镇对于村庄的控制力度剧减,这直观表现在基层党委对村庄内选举的控制放开(袁松,2012)。乡镇政府一方面没有主动介入村庄事务的积极性,而将更多的时间精力放在了“争资跑项”上。另一方面,乡镇政府还会策略性地利用村干部争取到的项目资金作为自身的政绩,比如玉镇在2013年年终报告中写到:“加大对古村落——简村的宣传推介保护工作,该村被评为全国传统村落和自治区历史文化名村”,事实上,简村古村落项目其实是现任村主任蒋木林争取到的。由此,乡镇的“悬浮”、对村庄政治控制力的降低以及对村干部争取项目的策略性利用,都为村庄社会基于自身项目诉求选择村治主体提供了条件。

如何利用村干部身份谋利成为当前村治主体上台的基本动力。驻村支书李堂林之前从事果品收购生意,2010年胜选上台后果品收购生意转手他人。争取项目指标,进而承包项目工程获利,成为李堂林目前的主要收入来源。对于担任村干部的动力,用李堂林自己的话说:“现在当村干部首先要看有没有好处,一个月1000元的村干部补贴不值一提,好处主要来自于跑项目、做项目。”¹¹ 在玉镇,除通过承包项目工程直接谋利外,“找补”成为村治主体的主要获利方式。概括来看,“找补”的方式有两种:一是以项目建设资金不足或后续配套不足导致项目工程无法发挥作用为由,向政府部门申请非项目资金,二是通过配合工程承包商获得部分利益眷顾。

综上,在村庄社会项目诉求冲动这一结构性背景下,由于乡镇政府与村庄社会关系的调整以及村治主体个人的谋利冲动,村庄中“黑白通吃”,交际能力强,为人仗义且敢想敢干,人脉关系广且脱离农业生产的村民获得了村庄社会的支持,实现了村庄权力结构中的精英替代。

10. 用乡镇政府干部的话说,“积极配合政府工作的村干部虽然有利于乡镇政府,但并不多见,更多的是老实本分,两者(乡镇政府与村庄社会)利益兼顾,对乡镇而言,至少他们不背后使坏”。资料来自2013年5月6日对玉镇镇党委原副书记李某(1994年至1999年在任)的访谈。

11. 资料来自2013年6月13日对驻村支书李堂林的访谈。

五、利益治理与村庄权力结构稳定：“新代理人”的治理逻辑和治理绩效

“新代理人”在村庄治理实践中一方面表现出利益治理逻辑，即通过援引国家扶农惠农资源化解矛盾，通过现实利益让渡解决治理问题（利益治理是后税费时期基层治理困境延续的一种表现形式）；另一方面，在“增量逻辑”的指引下，村庄社会对村庄治理主体的种种不轨行为保持着足够的容忍度，村庄权力结构因而呈现出稳定态势。

（一）利益治理：“新代理人”主导下的村庄治理

在士绅研究中，士绅对于儒家伦理以及契合儒家伦理的地方性规范的信守与实践，成为其治理基层的主导逻辑；¹²在地方精英研究中，地方精英的治理逻辑更多地契合于现代国家政权建设的内在张力，通过与基层民众之间庇护关系的建构来展开治理实践；¹³在体制代理人研究中，村治主体的治理实践一方面受益于政府权力的支持，另一方面又表现出对地方性规范的策略性援引，两者组合基础上的“复合治理”（狄金华，2015）成为基层治理的主导逻辑。而在“新代理人”的治理实践中，援引村庄外部资源进而分配现实利益，成为其主导逻辑。

在玉镇村庄中，村治主体主要援引的外部资源是以低保指标和危房改造等项目为代表的转移支付资金。玉镇危房改造项目开始于2010年，项目资金来源于住建部门的专项资金，旨在通过国家专项财政扶持改善住房困难户的居住条件，补助标准为每户1.8万元。与其他涉及村庄基础设施建设项目不同，享受危房改造指标的资格认定由村干部完成。这样，在危房改造的指标分配中，村干部就拥有较大的话语权。表4是怀村、木村、庆村、泰村2012年、2013年危房改造指标分配的情况统计。

可以看出，2012年至2013年两年，四个村庄共获得82个危房改造指标，其中真正符合政策要求的不足1/5（18.3%），其余大部分指标

12. 正如魏斐德(2010:30)所言，理想上，每位士绅都浸淫于儒家伦理中，增进社会道德是君子的责任，在帝国时期，士绅不只是充当道德典范，他还需要做与身份相符之事——调节地方争端，照顾穷人，做炫耀性的善举，所有这些都会为他在地方志或族谱中赢得褒扬。

13. 如萧邦奇(Schoppa, 1982)重点考察了地方精英如何利用这种庇护关系动员底层民众参与革命。

表 4: 怀村、木村、庆村、泰村危房改造指标分配情况统计 (2012—2013 年)

类型	指标数额	主导原因	所占比例
1	15	合乎政策	18.3%
2	30	项目建设中利益受损	35.6%
3	15	前任村干部	18.3%
4	22	兄弟多、宗族大	26.8%

分配并不符合项目要求。其中,在道路、水利等基础设施建设中因占地、房屋拆迁等利益受损而获得指标的占 36.3%。危房改造指标分配成为村治主体抚平其他项目建设过程中矛盾冲突的工具。上文述及,项目进村中,村庄社会出现了精英替代,而原有体制精英在村庄中仍具有一定的影响力,有些甚至成为村庄事务中的反对派。因此,危房改造指标也向这部分人倾斜(在表 4 中这种情况占 18.3%),这是村治主体通过利益分配拉拢原有体制精英、抚平反对派的策略。村治主体上台凭借的是其自身的项目争取能力而非宗族等村庄内生的权威结构,因此,在危房改造指标分配中,宗族大、兄弟多的村民获得指标的比重也较大,占到了 26.8%。这可视为村治主体通过利益照顾拉拢处于“权力的文化网络”(杜赞奇,2010)核心的村民的一种方法。上述四村的低保指标分配同样遵循这一逻辑。¹⁴

需要指明的是,“新代理人”在治理实践中秉持的利益治理并不意味着村庄治理的有效性。首先,从治理过程来看,利益分配取决于村治主体的治理需求而不是建立在村庄社会内部公议基础上的规则分配,利益分配过程并不能实现有效治理所需的规则 and 价值的再生产;其次,从获利对象来看,无论是项目建设中的利益受损者,还是前任村干部(村庄政治精英)和宗族大的村民(村庄社会精英),均是获利的特定少数,绝大多数村民被排除在利益分配之外;再次,从治理的基本后果看,村庄事务的解决依靠外部资源的输入,村庄内部并没有因资源输入形塑出有效的治理机制,反而带来村庄治理对外部资源的依附性。当外部资源供给不及时或是供给规则改变时,利益治理也就演变成更为直

14. 2012 年至 2013 年两年时间内,怀村、木村、庆村、泰村四村共获得 93 个低保指标。从指标分配的主导原因看,真正符合政策要求的占比 21%，“项目建设中的利益受损者”占比 32%，“前任村干部”占比 15%，“兄弟多、宗族大的”占比 32%。

接和无规则的暴力治理。¹⁵

已有的关于农民上访(田先红,2012)、村内矛盾纠纷调解(董磊明、陈柏峰、聂良波,2008)等的研究已经从多个层面指明了后税费时期基层治理的困境。利益治理并没有真正提升村治主体的治理能力,其实质是后税费时期基层治理困境的延续。这一点集中体现在村治主体对村庄内部其他事务的解决中。2009年,简村、泰村上升到镇和镇以上政府的非项目建设纠纷有10起,2010年16起,2011年25起,2012年30起,2013年半年时间就有近20起。¹⁶按照玉镇矛盾纠纷调处的程序,乡村社会的纠纷要先在村一级处理,村级处理不下再由乡镇政府或乡镇以上政府出面解决。一个村庄中上升到镇一级的矛盾纠纷越多,说明村级治理能力越差。质言之,当前村治主体秉持的利益治理逻辑并未改善村级治理能力,而只是在既有村治困境之上的一种策略性选择。以下几点可视为对这一判断的进一步解释。

第一,村庄治理能力以村级掌握的治理资源为基础(狄金华、钟涨宝,2014b),但大多数项目资金并不构成村干部的治理资源。项目指标的竞争与项目工程的具体实施是分开的,项目指标的竞争由乡村两级组织负责,而项目工程的实施则由县级相关职能部门安排的工程队负责。项目资金都是在县级相关部门和施工单位之间运转,村治主体并没有参与的权限。

第二,“新代理人”上台以项目争取能力为基础,但村民的选举支持并不等于心理认同。此类村治主体的关系重心大多在村庄之外,能够跑到项目指标是因为他们善于“搞关系”、“脑子活”,但在村庄熟人社会中,人们普遍认为,正派的人“靠本事而不是靠关系吃饭”。这里的本事是指工作能力,而不是建立和维系特殊关系的能力(常向群,2009)。此外,利益治理的无规则化也进一步降低了广大村民对村治主体的合法性认知。

第三,乡村治理中村组干部将各种正式与非正式的资源统筹配置,捆绑连带,通过各种连带方式来规制村民,完成治理目标,而村民同样也

15. 这种情况多发生在项目建设中利益受损农户较多时。2013年5月,为配合村道扩建项目,简村需要拆除60多户80多间违建房。蒋木林带着几个混混与农户谈,村民看到这阵势也就软了三分。在最后拆迁的时候,其他村民也就不敢提其他要求了。不到一个半月的时间,村里违建房基本拆迁完毕。事后蒋木林告诉笔者,因涉及60多户,自己掌握的资源无法满足需要,只能采用暴力手段。从玉镇其他非中心村的经验看,这种情况具有代表性。

16. 来自2013年5月29日对玉镇维稳办负责人唐鑫的访谈。

将自己需要履行的各种义务与应该享受到的各项权利捆绑连带,并主要以责任连带的方式对村组干部实行反制(陈锋,2012)。但在国家涉农项目中,除了“一事一议”需要农户集资之外,其他项目从设计、施工到验收实际均由政府承担,从而打破了上述权利义务的双向制衡关系。

(二)村庄增量逻辑与权力结构固化

一方面,村治主体获得大量利益眷顾,绝大多数村民被排除在利益分配格局之外,利益治理并不意味着有效治理;另一方面,有着上述问题的治理主体并不会因此而下台,村庄权力结构呈现出日趋固化的特点。这与村治主体争取项目指标确实在客观上改善了村庄基础设施条件有关,也与村治主体对村庄精英的利益拉拢有关,但均不足以解释为何村庄社会对村治主体的种种不轨行为保持了足够的容忍度。对于这一问题的解释,还需要从更为深层的国家与农民关系角度理解。

税费时期,无论是税费征收还是计划生育政策执行,在强势的国家政策驱动和基层政府执行面前,村庄社会表现出的是存量逻辑,即在村庄社会和国家之间“你少我多”、“你多我少”的对立关系中,尽量将自身损失降到最低点。再者,村庄公共设施和村级组织运转经费都要从农户那里收取,农户完全可以以一种主人翁的姿态监督资金的使用和流向。他们采取的最为直接和有效的策略就是时刻监督作为政府代理人的村干部行为,后者在执行中稍有差池就会面临村民的集体反抗。

税费改革之后,国家与村庄社会之间既存的紧张对立关系发生了变化。怀村前任村支书邓新年将这种变化表述为:“政府现在不算外人,村里只有与政府合作才能搞好生产,搞好建设,因为基础设施都是靠政府项目支持的。”¹⁷在邓新年的认识中,国家与农民关系在当前是一种合作的关系,而在两者关系转变过程中,村庄社会表现出的是一种增量逻辑,即在不改变存量的前提下,尽量争取国家项目以实现自身发展。增量逻辑追求的不是利益最大化,而是“能得一点是一点”的底线满足原则。在不损害个体利益的前提下,对于其他问题,村庄社会“不想管也不能管”。之所以说“不想管”,是因为涉农项目虽然用于多数村民受益的公益事业,但相对于直接从自己手中拿出去的税费来说,与村

17. 来自2013年7月4日对怀村原支部书记邓新年的访谈。正因为没有能够及时回应村庄社会的项目诉求,2010年邓新年被善于跑项目的唐永生(见表3)所代替,因此,这一表述也是邓新年对自己败选的阐释。

民个体的利益关联还是要小得多。之所以说“不能管”,是因为村庄如何才能得到项目取决于村治主体是否具备项目争取能力。在村庄社会中,社会分层结构趋向扁平化,适合当前时势的村庄精英本就稀缺,且这些村庄精英用以争取项目指标的关系圈是以自身个体为中心建构的,缺少了符合指标分配要求的村治主体,村庄不可能得到项目。在这里,露村的案例可以从反面提供印证。

案例 3:2010 年之前,露村村主任为邓广胜,此人善于“在外面跑”,关系广,为村子里争取到不少项目指标。邓广胜的家庭经济条件也获得较大提升,房子翻新,还买了小轿车,且在工作中越来越霸道,甚至殴打村民。2010 年换届选举时,邓广胜被选下台。新上任的主任万勇章为人老实本分,但没有能力争取项目。露村自 2010 年至 2013 年没有得到任何项目指标。于是,之前选举时改投万勇章票的村民后悔了,说被那些鼓动者忽悠了,以后选举时宁选一个能拉项目的“贪官”,也不要没有能力的“清官”。¹⁸

“贪官”虽可恨,但村庄至少还能够得到一些项目实惠;“清官”虽然可敬,但显然不能满足时势的要求。这正是村庄社会关于“贪官”与“清官”的辩证逻辑。2013 年底,之前因贪婪和工作霸道而被选下去的邓广胜经过选举重新上台。¹⁹

综合上述分析,可以将税费时期村庄社会表现出的存量逻辑与当前村庄社会表现出的增量逻辑比较如下(见表 5)。

表 5:村庄社会的存量逻辑与增量逻辑

	存量逻辑	增量逻辑
时代背景	税费时期	项目进村
村民的主导逻辑	利益损失最小化	能得一点是一点
村民的行动策略	监督村干部行为,发泄对村干部不满	选出能够争取项目指标的村干部,不想管也不能管
村干部行为	工作重心在村庄内部的治理实践上,谋利空间与村庄社会的监督和反弹力度成反比	以“争资跑项”为工作重心,有着相当的谋利空间,但村庄治理能力不升反降
基本后果	税费负担与村庄社会的监督力度成反比	能够得到项目实惠,但却无法对村干部形成监督,村干部谋利空间大增

18. 来自 2013 年 6 月 14 日对露村村民代表翟万全的访谈。

19. 资料来自于 2014 年 1 月 2 日对露村主任邓广胜的电话回访。

诚然,对村庄社会增量逻辑与存量逻辑的区分是在理想类型的意义上做出的。在不同的历史时段和制度环境下,其中一种逻辑必然占主要地位。在增量逻辑指导下,村庄社会离不开符合项目进村时势条件的村庄精英,因而才会对其诸种不轨行为保持相当大的容忍度,且容忍度随着项目资金争取数额的增加而提升,村庄权力结构也就在体制精英不断争取项目进村与村庄社会日益增大的容忍度下得以固化。

六、从“代理人”到“新代理人”:比较分析与延展讨论

本文结合玉镇村庄项目制基层实践经验,勾勒出了“新代理人”的基本面向。至此,“新代理人”与其他村治主体的不同点可归纳为表6。

表 6:不同村治主体之比较

治理主体	传统代理人			新代理人
	士绅	地方精英	体制代理人	
制度环境	国家资源汲取	国家资源汲取	国家资源汲取	国家资源输入
权威基础	儒家伦理、国家非正式授权、社会共同体舆论等	对地方社会的实际支配能力	国家正式权力授权和村民选举等	契合项目进村的基层运作实践,满足村庄项目诉求冲动
精英替代	国家政权渗透以及村庄社会共同体的衰落	实际控制能力的增减和宏观政治环境的变化	税费任务的加重以及农民的普遍抵制	基层政府的“悬浮”、村治主体的谋利冲动以及对村庄项目诉求的回应
治理机制	对儒家伦理与地方性规范的遵守与践行	依靠地方精英与民众的庇护关系进行治理	政府权力的授权以及对地方性规范的策略性援引	利益治理
治理绩效	减少治理成本,权力结构稳定,较为保守	国家政权建设内卷化	“代理人”与“当家人”角色张力凸显,代理人监控问题未解决,税费末期税费负担的繁重等	治理能力弱化、权力结构固化、脱离政府与社会的规制

总体而言,本文的“新代理人”概念包括四个层面的意涵:从权威基础看,对村庄社会项目诉求冲动的回应和满足构成“新代理人”的权威基础;从精英替代的过程看,取消农业税后基层政府的“悬浮”及其对村庄社会控制能力的弱化,村治主体的谋利冲动以及对村庄社会项目诉求的满足能力构成了“新代理人”实现精英替代的核心机制;从治理过程看,

依托村庄外部资源实现利益治理,构成“新代理人”的治理逻辑;从治理绩效看,“新代理人”治村延续了后税费时期基层治理的困境,村治能力弱化、治理绩效的低下与村庄增量逻辑下村庄权力结构的稳定并存,村治主体脱离政府和村庄社会的双重规制。“新代理人”的界说在一定程度上延续了学术界对于代理人体制的关注。因此,对代理人与“新代理人”的比较分析和学理讨论将进一步深化对“新代理人”的认识。

如何平衡治理规模与负荷成本,一直是中国国家治理的重要议题(周雪光,2013)。在此,代理人体制从理论和现实两个方面给出了可行方案。“委托—代理”模型出自学术界对于企业行为的研究,后被引入对中国政府行为(周黎安,2008)与基层治理体制(吕德文,2013)的分析中。本文认为,在某种意义上,无论是士绅、地方精英,还是体制代理人,其所蕴含的国家治理模式均可视为代理人体制在不同时空环境下的具体表现。

在士绅研究中,皇权与绅权形塑了费孝通(2006)言及的“双轨制”,我们看到,一方面,历代王朝都致力于地方政治整合以及培养敬畏官府、纳粮当差、安分守己的良民(科大卫,2014);另一方面,从士绅的权威来源以及士绅秉持的儒家伦理规范来看,绅权并未脱离皇权而存在。²⁰也就是说,国家依靠士绅阶层治理村庄,是国家官僚机构规模小,无法真正渗透到乡村社会(周锡瑞,2010;杜赞奇,2010),地方传统社会结构和社会秩序保存较为完整(黄宗智,2000)以及在此基础上传统儒家道德伦理能够发挥作用等一系列结构性条件下的治理方式。换言之,士绅代表国家治理村庄,协助国家完成赋税和治安等各项任务,其实也是代理人体制的一种表现形式。

20 世纪上半叶之后,中国开启了现代国家政权建设之路。在乡村社会中建立完善的基层政权组织,培养现代国家的代理人,成为国家政权建设的主要目标。但在帝国末期至新中国成立前这一历史时段内,国家代理人体制遭遇了日益强劲的资源汲取力度以及村庄社会共同体瓦解的冲击,其结果是基层社会中的地方精英充斥进国家正式组织,其与民众的庇护关系从“保护型经纪人”向“赢利型经纪人”转变,从而出现国家政权建设内卷化的困局(杜赞奇,2010)。这也昭示着当时国家

20. 对于这一观点的详细探讨,可参见:卜正明,2005;狄金华、钟涨宝,2014a。

代理人体制的失败。新中国成立后,村治主体被整合进正式治理组织(村级党组织和村民自治组织)中。正式治理组织作为国家在基层的代理人,一定程度上保证了国家资源汲取和基层社会秩序维系的目标。但在具体治理实践中,政府的行政涉入和制度设置以及村庄社会结构的变迁带来了村治主体在治理机制和治理绩效上的差异性。

通过对不同村治主体的分析,可以思考代理人体制的基本特点。首先,委托方与代理方之间的信息不对称一直是代理人体制难以克服的问题(Jensen and Meckling,1976),由此所带来的基层治理遭遇政府行政介入时的不适应,村治主体行为难以有效监管以及村庄社会诉求反馈不畅等诸多问题,在上述各种类型的村治主体治理中均可发现。其次,从村治主体的权威来源看,国家正式权威的授予与对村庄社会诉求的满足是村治主体权威来源的重要方面。换言之,村治主体的权威来自于自上而下和自下而上两个方面。再次,从治理机制看,代理人体制同时取决于地方政府的行为及地方社会结构(吕德文,2013),而具体到村治实践中,这一点表现为村治主体在权力行使(孙立平,2001)、规则动用(狄金华,2015)等方面的综合运用和策略援引。

行文至此,“新代理人”中“新”的层面也就清晰了:第一,受制于后税费时期基层政府的“悬浮”及其与村庄社会的疏离,“新代理人”的权威来源侧重于对项目进村中村庄社会项目诉求的满足。第二,地方政府行为与村庄社会结构不再构成村治主体行为的决定性因素,地方政府在项目指标供给中的非均衡性,充其量只是“新代理人”上台的结构性背景。增量逻辑之下,村庄社会对于“新代理人”的产生和行为规制也无法再发挥作用。第三,对国家与地方伦理价值、权力禀赋和政策规范的综合运用和策略援引,不再是“新代理人”治理实践的主要方式。援引村庄外部资源,进而实现利益的选择性分配,即利益分配而非伦理、权力和规范的综合运用,构成“新代理人”治村的主导机制。

当然,“新代理人”与代理人体制并不是完全割裂的。“新代理人”表现出的上述“新”特征是既有代理人体制在当前国家与村庄社会关系变化以及项目制基层实践综合影响下的具体表达。“新代理人”作为国家和政府代理人的身份仍然存在,仍然在发挥政策执行功能。代理人体制的固有矛盾——信息不对称带来的监管难题——仍然适用于对“新代理人”的理解。但必须认识到,在基层政府“悬浮”和村庄社会增

量逻辑的背景下,对“新代理人”的行为越来越缺乏有效规制。²¹因此,“新代理人”的出现对国家惠农资源的使用效率和基层政治生态两个方面带来了不容忽视的消极影响。“新代理人”在国家惠农资源的使用中谋取了大量利益,同时强化了资源使用中的无规则化,这无疑极大降低了国家惠农资源的使用效率;在“新代理人”主导的乡村治理实践中,多数普通村民被排斥在利益分配之外,契合村庄社会公共意志的规则治理并无存在的空间,基层治理组织的合法性并未因国家资源的输入而获得实质性提升,基层政治的民主化水平也未因国家与村庄社会关系的调整而获得提升。

七、余论

表面上看,“新代理人”的出现是村庄授权的结果,迎合了学者对村级权力由自上而下授权向自下而上授权转变的诉求(张静,2007)。但实际上,这种授权并没有转化为基层社会的有效治理,而只是村庄社会迎合项目进村这一时势以及满足这一时势的村庄精英有意利用的结果,是项目进村的基层实践与村庄社会“合谋”的产物。村庄社会在被项目惠及的同时,不得不承担由此而来的一系列后果。“新代理人”的出现意味着国家和村庄社会监管的失效,是当前村治主体在国家资源下乡过程中贪腐等不法行为日益普遍的结构性动因。²²同时,基层治理又是国家治理必不可少的一部分,“新代理人”的出现对中国国家治理现代化提出了新的挑战。

“新代理人”的出现昭示着项目进村过程中国家与乡村社会之间的连接纽带发生了变化,可视为项目制的“意外后果”(陈家建、张琼文、胡俞,2015)。但如果将视域放宽,可以发现,项目制是当前国家资源输入乡村社会的主要形式之一,因此可以说,“新代理人”所统摄的意涵其实反映出国家资源下乡背景下乡村基层治理的一般逻辑。

21. 在原有代理人体制中,尽管对村治主体的监管一直是国家政权建设悬而未决的问题,但至少可以说,村庄社会还是能够对其行为有所限制的。村治主体代表国家从村庄提取资源,由于资源提取涉及每家每户,与个体村民的利益高度相关,因此能够受到村民的监督,国家也能够通过对基层民众反制行为的感知,采取相应的政策措施规制村治主体的行为。

22. 近年来出现的“小官巨贪”即属其中典型,相关介绍可参见:《“高官巨贪”较为突出,“小官巨贪”呈上升趋势》, <http://news.sina.com.cn/o/2015-08-18/doc-ixfxrai2032357.shtml> (2015年8月27日)。

改革开放以来,国家治理进路从国家权力大包大揽的“总体性支配”走向以行政科层化、市场化为依归的“技术治理”。技术治理旨在将各级政府行为纳入法治化和规范化的轨道之中,依靠行政吸纳政治的办法来确立公共合法性的基础(渠敬东、周飞舟、应星,2009)。在基层,这种治理逻辑的转变突出表现为国家惠农资源在输入基层过程中,标准化、规范化、程式化的治理技术取代灵活的、非正式的、乡土化的治理技术,直接对接到农户的直接治理取代以代理人监控为核心内容的间接治理(田先红,2012)。但在实践层面,技术治理在规范基层治理组织权力运作的同时,也在弱化基层组织的治理能力(陈锋,2015)。换言之,技术治理旨在规训行政权力,但作为治理对象的乡村社会自身的非规则化和非标准化又难以回应技术治理的要求,从而导致国家(政府)与村庄社会之间的连接纽带发生变化。“新代理人”的出现正是这种变化的集中体现。

“新代理人”主导下的乡村基层治理呈现出多重悖论组合的矛盾:一方面,基层正式治理组织的治理资源和治理能力弱化,难以满足乡村社会的治理需要,另一方面,村治主体却在不断扩充利益空间,获取大量利益;一方面,国家(政府)出台大量的制度章程,旨在通过制度化手段理顺基层治理体制,另一方面,这些制度却因水土不服难以落地,资源分配权的上移与强化在遭遇多元化的乡村社会时,催生了大量制度外行为(李祖佩,2015),基层治理实际与规则之治相去甚远;一方面,旨在增进公共福祉的国家惠农资源输入乡村,另一方面,资源输入并没有实现基层社会的有效治理,反而陷入内卷化的历史怪圈。

正因如此,如何理顺国家、乡村治理组织(村治主体)与村庄社会三者之间的关系,是当前克服乡村基层治理困境的关键。如果考虑到国家资源反哺农村这一现实,那么,理顺三者关系的核心在于强化国家与村庄社会对乡村治理组织的有效监督,使其既能够积极作为,又能不偏离制度化要求。这中间,国家与村庄社会两者缺一不可,简单依靠国家技术治理的单向度推进会带来村庄社会的缺位,而村庄社会的在场又需要国家制度的支持。从根本上讲,国家惠农资源的公共性特征与村庄社会的公共诉求是契合的。换言之,在资源下乡过程中,国家与村庄社会两者的利益是一致的,而这将为国家与村庄社会共同发挥有效监管提供可能和机遇。当然,如何从理论和操作层面对这一问题做出解

答,已经超出了本文的研究主题。

当然,本文尚存在以下三方面不足,需要进一步完善:第一,在材料层面,囿于研究侧重点,本文未能在县级政府部门项目指标分配以及村治主体如何利用各种关系和策略争取项目指标方面充分展开,而更多地将其处理为分析村治主体行动逻辑变化的背景因素。同时,因本文的关注点是村庄主动承接项目中基层治理机制的变化,故以乡镇非中心村作为材料分析的重点,但这也束缚了“乡域”经验呈现的完整性。第二,在研究方法层面,本文并不认为个别案例能够代表项目制基层实践经验的全部,而只是从项目进村中村庄承接项目以及自身的调整这一个层面,理解项目制基层实践过程对基层治理体制的冲击。第三,从核心概念提炼和分析层面来看,任何概念的提出都服务于研究目标,“新代理人”作为核心概念在本文中主要用以分析项目进村中的村治主体与既有代理人体制的差异性和延续性,从而实现理论对话的目的。同时,“新代理人”概念统摄了当前村治主体在权威来源、精英替代过程、治理机制和治理绩效等方面的新变化,提供了新的关注点,可使学界对相关主题予以更多的关注。

参考文献(References)

- 卜正明.2005.为权力祈祷:佛教与晚明中国士绅社会的形成[M].南京:江苏人民出版社.
- 常向群.2009.关系抑或礼尚往来?[M].上海人民出版社.
- 陈锋.2012.连带式制衡:基层组织权力的运作机制[J].社会 32(1):111-132.
- 陈锋.2015.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 35(3):95-120.
- 陈家建.2013.项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学(2):64-79.
- 陈家建、张琼文、胡俞.2015.项目制与政府间权责关系演变:机制与影响[J].社会 35(5):1-24.
- 狄金华.2015.被困的治理:河镇的复合治理与农户策略(1980—2009)[M].北京:生活·读书·新知三联书店.
- 狄金华、钟涨宝.2014a.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(5):73-97.
- 狄金华、钟涨宝.2014b.变迁中的基层治理资源及其治理绩效:基于鄂西南河村黑地的分析[J].社会 34(1):148-174.
- 董磊明、陈柏峰、聂良波.2008.结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J].中国社会科学(5):87-100.
- 杜赞奇.2010.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].南京:江苏人民出版社.
- 费孝通.2006.中国绅士[M].惠海鸣,译.北京:中国社会科学出版社.
- 费孝通.2010.乡土中国[M].北京:人民出版社.

- 费孝通.2012.论绅士[G]//皇权与绅权.吴晗、费孝通,等.长沙:岳麓书社:1-8.
- 冯猛.2009.后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为:以东北特拉河镇为例[J].社会 29(4):59-78.
- 桂华.2014.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究 (4):50-62.
- 何炳棣.2013.明清社会史论[M].台北:联经出版事业公司.
- 贺雪峰.2007.取消农业税对国家与农民关系的影响[J].甘肃社会科学(2):1-3.
- 黄宗智.2000.华北小农经济与社会变迁[M].北京:中华书局.
- 黄宗智.2006.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:中华书局.
- 黄祖军、陈长虹.2013.项目制下基层治理风险分析[J].西华师范大学学报(哲学社会科学版)(4):6-10.
- 科大卫.2014.皇帝和祖宗:华南的国家与宗族[M].南京:江苏人民出版社.
- 李猛.1995.从“士绅”到“地方精英”[J].中国书评(5):93-107.
- 李芝兰、吴理财.2005.“倒逼”还是“反倒逼”——农业税费改革前后中央与地方之间的互动[J].社会学研究(4):44-63.
- 李祖佩.2011.混混、乡村组织与基层治理内卷化——乡村混混的力量表达及后果[J].青年研究(3):55-67.
- 李祖佩.2013.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(4):2-13.
- 李祖佩.2014.项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县涉农项目运作的实证分析[J].南京农业大学学报(社会科学版)(5):18-25.
- 李祖佩.2015.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J].政治学研究 (5):111-122.
- 李祖佩、钟涨宝.2015.分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维系[J].中国农村观察(2):81-93.
- 刘建平、何建军、刘文高.2006.农业税取消后农村公共品供给能力下降的现象及对策分析——基于湖北省部分地区的调查[J].中国行政管理(5):17-21.
- 卢晖临、李雪.2007.如何走出个案——从个案研究到拓展个案研究[J].中国社会科学 (1):118-130.
- 罗家德.2012.关系与圈子——中国人工作场域中的圈子现象[J].管理学报(2):165-178.
- 吕德文.2013.乡村社会的治理[M].济南:山东人民出版社.
- 马良灿.2013.项目制背景下农村扶贫工作及其限度[J].社会科学战线(4):211-217.
- 欧阳静.2011.策略主义——桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社.
- 渠敬东.2012.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学(5):113-130.
- 渠敬东、周飞舟、应星.2009.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学(6):104-127.
- 史普原.2015.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会 35(5):25-59.
- 孙立平.2001.“过程—事件分析”与对当代中国农村社会生活的洞察[G]//农村基层政权运行与村民自治.王汉生、杨善华,主编.北京:中国社会科学出版社:6-22.
- 田先红.2012.治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事,1995—2009[M].北京:社会科学文献出版社.
- 王绍光.2008.大转型:1980年代以来中国的双向运动[J].中国社会科学(1):129-148.
- 魏斐德.2010.中华帝制的衰落[M].合肥:黄山书社.
- 吴毅.2007.小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M].北京:生活·读书·新知三联书店.
- 萧公权.2014.中国乡村:论19世纪的帝国控制[M].台北:联经出版事业公司.
- 徐勇.1997.村干部的双重角色:代理人与当家人[J].二十一世纪(8):151-158.
- 杨华.2013.城郊农民的预期征地拆迁:概况、表现与影响——以荆门市城郊农村为例

- [J]. 华中科技大学学报(社会科学版)(2):98-105.
- 尹利民、全文婷. 2014. 项目进村、集体债务与新时期的农民负担——基于赣北 D 村的个案分析[J]. 东华理工大学学报(社会科学版)(1):53-57.
- 应小丽. 2013. “项目进村”中村庄自主性的扩展与借力效应——基于浙江 J 村的考察[J]. 浙江社会科学(10):93-98.
- 袁松. 2012. 富人治村——浙中吴镇的权力实践[D]. 华中科技大学博士学位论文.
- 张静. 2007. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 上海人民出版社.
- 张仲礼. 1991. 中国绅士:关于其在 19 世纪中国社会中作用的研究[M]. 上海社会科学院出版社.
- 折晓叶、陈婴婴. 2011. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学(4):126-148.
- 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[J]. 社会学研究(3):1-38.
- 周飞舟. 2012. 财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”[J]. 社会 32(1):1-37.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社.
- 周锡瑞. 2010. 义和团运动的起源[M]. 南京:江苏人民出版社.
- 周雪光. 2008. 基层政府的“共谋现象”——政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究(6):1-21.
- 周雪光. 2013. 国家治理规模及其负荷成本的思考[J]. 吉林大学社会科学学报(1):5-8.
- Esherick, Joseph W. and Mary B. Rankin. 1990. *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Jensen, Michael C. and William H. Meckling. 1976. “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure.” *Journal of Financial Economics* (3): 305-360.
- Schoppa, Keith R. 1982. *Chinese Elites and Political Change: Zhejiang Province in the Early Twentieth*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Walder, Andrew. 1986. *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.

责任编辑:田 青