

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

贺雪峰

内容提要:经济发展或土地征用产生利益密集,利益密集导致利益博弈。利益密集型农村地区治理的首要问题是解决钉子户问题,由此展开利益密集型农村地区治理的内在逻辑。为了解决钉子户提出的问题,利益密集型农村地区目前大多采用“摆平术”,且往往会援引体制外的社会势力。体制外社会势力进入正式的治理过程,可能导致基层治理的合法性危机。

关键词:利益密集;钉子户;乡村治理;利益俘获;社会势力

现代化的过程也是农村城市化的过程。21世纪以来,随着经济发展速度的加快,农村人口城市化速度大大提升,不仅有越来越多农民进城务工经商,而且大量农民开始在城镇购买商品,农村社会发生了剧烈变化,乡村治理的经济基础和社会基础发生改变,乡村治理的逻辑因此改变。村庄边界开放和农村人财物流出背景下的乡村地区应是当前乡村治理研究的主要对象。

不过,有趣的是,当前引起社会高度关注的农村地区,多是利益密集的沿海发达地区的农村、城郊农村和资源密集农村。沿海发达地区如广东、江浙的农村,城郊农村如北京、上海、成都郊区农村,资源密集农村如山西、内蒙有煤炭资源的农村。这些利益和资源密集的农村地区,数量虽然很少,却具有与数量不相称的巨大吸引力,并在某种意义上主导了社会对中国农村的印象。

2009年国庆节期间,笔者曾组织10多名师生在浙江奉化的三个村做为期20天的驻村调查。2011年元旦,笔者再次组织多名师生在广州番禺农村进行为期20天的驻村调研。经过两次调查,对发达地区农村的治理有了一个初步的了解。^①2011年暑假,笔者组织20多名师生到河南周口市城郊五村再作为期20天的驻村调研,对城郊征地农村有了更为深入的理解。笔者认为,浙江奉化农村、广州番禺农村和河南周口城郊农村,由于城市发展带动工商业发展,带来土地的非农使用,使这些地区成为与占全国90%的普通农业型农村完全不同的利益密集型农村。在利益密集型农村,因为土地的征收,工商业的发展,大量资源涌入村庄中,村庄土地利益变现,各种获利机会涌现。为争夺新出现的密集利益,各方主体展开激烈的利益博弈,从而出现了与一般

^① 相关研究成果,浙江奉化调查可以参看贺雪峰《论富人治村——以浙江奉化调查为例》,《社会科学研究》2011年第2期;陈锋、袁松《富人治村下的上访:维权还是出气》,《战略与管理》2010年第3、4期合刊;广东番禺调查可以参看贺雪峰《论熟人社会的竞选》,《广东社会科学》2011年第5期。

农村地区极不相同甚至刚好相反的治理景观。理解利益密集型农村地区的治理具有重要的现实意义和理论意义。本文试图对当前利益密集型农村地区的治理逻辑进行清理。

利益密集型农村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。参与利益争夺的各方包括普通农民、村庄精英^①(包括乡村干部)、地方政府、各种市场主体、社会势力等等。其中,农民作为农村社会的主体,人数众多,却是分散的,势单力薄,他们在利益争夺中往往处于劣势,尽管是获利最少的群体,但一般情况下,他们还是获利了。农民群体十分复杂,其中构成乡村治理撬动力量的的是坚定维护自己利益的钉子户群体。一般而言,有两类相当不同的钉子户,一是向村庄以外索要利益的钉子户,二是向村庄内部索要利益的钉子户。^②无论是向村外还是村内索要利益,钉子户都意味着基本秩序维持的困难,意味着基层治理的困境。为应对钉子户的挑战,乡村治理制度开始调整,基层治理精英出现更替,一种新的不同于一般农村地区的乡村治理结构开始形成。以下以我们在河南周口市城郊五村尤其是李楼村的调研为基础,分四个部分来分析利益密集型农村地区治理结构的形成及其运行逻辑。

一、利益密集

沿海发达地区和城郊农村,因为工商业的发展,城市化的推进,农业用地向建设用地转变,农村土地征收使农民可能获得大量土地利益补偿。同时,因为农业用地转变为建设用地,之前较少的农业产出变成巨额的工商业产出,单位土地面积上的经济产出成倍增加。

无论是农业用地转变为建设用地的增值收益的分配,还是转变为建设用地的土地成倍增加经济产出,都意味着,土地用途转变形成了密集的经济利益和经济机会,密集经济利益如何分配,各方会展开激烈的博弈。

可以从三个角度来理解利益密集。第一类利益密集是单位面积上的经济总量。之前种植农作物,一亩地的产值在千元左右,转变为工商业用途后,亩均产值百万元也很正常,亩均百万元的产值较种植农作物的产值具有极大的利益密集,这样密集的利益可以为各方提供更多可供分配的收益与获益机会。

第二类利益密集是土地征收补偿费用。相对于务农收入,土地征收补偿费是数量巨大,至少征地补偿可以让农民土地收益提早变现。这个变现的收益如何使用,及变现收益使用所能带来的各种机会,可以在一个短暂时期形成繁荣景象:房子建得更好了,生活水平提高了,可以投资生产了,等等。

土地征收本身虽然可以为农民带来巨大的变现收益,确定补偿费用的具体办法却十分复杂。比如,土地征收补偿中,按规定土地补偿费应归村社集体,以用于投资建设,但农民都担心村社干部拿了土地款后挥霍浪费,因此期待“分光吃光,身体健康”(番禺农民语)。再比如,近年来,征地补偿款连年提高,过去土地被征农户便觉得吃了亏,且征地补偿款的提高也提升了村民的预期,导致在征地过程中,农户与地方政府讨价还价变得益发普遍。

第三类利益密集是,随着工商业的发展,城市化的推进,村庄获得了大量之前所不曾有过的获利机会。择要说来,至少有以下数端:

工商企业进入带来就业机会,尤其是其中一些轻松工作,低层管理岗位;工商企业的职工和

^① 此处“精英”一词是在中性意义上使用,泛指具有相对政治、经济和社会资源优势的人群。

^② 关于钉子户的深入研究,可以参看吕德文《治理钉子户》,华中科技大学2009年博士论文。

流动人口的涌入带来生意机会和出租房的机会;工商业发展带来一些公共管理岗位,如治安员、保洁员,还包括收入较高且相对体面的一些工作机会;承包工厂饭堂的机会;承接小型工程的机会;开饭店开商店办旅店办修理店的机会;等等。总体来讲,因为这些工商企业是建立在之前村庄地域上,强龙不压地头蛇,本地村民具有外来务工人员所不具备的极大便利和优势。

当然,这种便利和优势并非均匀地向所有本地村民开放,其中,村庄精英尤其是掌握体制资源的村组干部更容易利用体制身份优先占有获利机会,比如他们往往更能凭借与企业老板的关系(这种关系往往是亦公亦私的)承包饭堂,承接工程,他们也更有可能推荐自己的亲朋好友到企业做低层管理人员。一般村民则很难获得这些机会,因为他们根本就没有与企业老板打交道的机会。

更重要的是,这种便利和优势可能并非自动地出现,而是需要当地村民的“经营”,有时候是通过“刁难”来获得机会。有人“刁难”,就需要有人来“摆平”,这个时候,村社干部与村社精英就变得特别重要。一个有能力的村干部或村社精英,可以相当有效地俘获住各种机会,从而获取巨额利益,他们再通过俘获的利益来建立起自己更加强大的支持与庇护网络。能力不够,不善经营的人,即使担任了主职村干部(村支部书记、村委会主任),也会因为缺乏俘获利益机会的能力,无力建立起自己的支持与庇护网络,从而不得不趁早下台。只有这个时代的“英雄”人物才能在这个时候出来争取自己的利益,他们所用手段,有收买人心、贿选、行贿、勾结黑社会,等等。

总之,因为利益密集,发达地区和城郊的农村地区的经济活动总量与活动方式,都已极大地不同于一般农业型地区的状况。这是我们展开对利益密集型地区治理讨论的基础。

二、钉子户

利益密集型地区的治理要能维系下去,首先就要面对钉子户的问题。钉子户意味着治理过程的中断,失效。个别钉子户也许不是问题,而由一个钉子户所引起连锁反应,进而产生了无数钉子户,治理就无法维持,制度变革就是迟早的事情了。

在当下中国语境里,钉子户主要是谋求利益最大化而行使抗争行为。以征地为例,征地补偿多少,农户可能与地方政府有不同意见,从而引发抗争。这种不同意见大体可以包括三个方面,一是征地补偿标准;二是征地面积的估算;三是地上附着物补偿。若是拆迁,不同意见的内容就会更多。一般情况下,在同一时期和同一地区,征地补偿标准是统一的,个体农户即使觉得补偿标准过低,也不大会要求提高征地补偿标准。但农户可能借地上附着物补偿的不足,而拒绝承包土地被征收。更普遍的情况则是,因为土地征收补偿逐年提高,土地已被征收农户觉得自己吃亏,而希望向征地方“找补”。还存在一种情况是,尽管征地面积是相对客观的,可以依据标准测量来计算征地补偿标准,但在如何划分不同农户间以及农户与集体土地边界时,容易引起利益纠葛,从而导致农户反对征地。

从以上所述,可以区分出两种不同类型的钉子户,一是针对村庄内部的利益诉求,无论是合理或不合理的利益诉求。比如,在李楼村,一孟姓农户认为村集体一块约2亩公地应算作他的承包地,因为1998年土地第二轮承包时这块公地划归到他的名下。但其他村民都不同意,认为当时只是划归该农户代管,因为他种这两亩地从来就没有交过税费。2亩地有10多万元补偿,孟姓农户为了获得这2亩土地补偿,而采取了各种手段,包括上访,打横幅抗议,扬言自杀。甚至威胁村民代表,谁反对他得这2亩地的补偿,他就拿农药到谁家喝,死在他家。全村村民几乎没有

一人同意这2亩公地补偿归到孟姓村民。此事闹了一个多月,最后通过社会势力^①介入才得到解决。再如,在征地时,相邻地块农户可能为边角地的归属发生矛盾,虽然大部分纠纷可以通过调解双方各让一步和平解决,但也有互不相让,致使征地无法进行的例子。这类因为村民之间和村民与村集体之间的利益冲突产生的钉子户,其利益诉求指向村内,这与利益诉求指向村外的钉子户是相当不同的类型。

利益诉求指向村外的钉子户,是指钉子户向村外要求更高利益。比如,李楼村有农户的祖坟未迁,而索要一万元的迁坟费。无论谁做工作都做不通。根据周口市已出台的文件规定,迁坟费用已打包计算在地上附着物共8000元补偿里面,地方政府不再额外支付迁坟费用。且为了做好迁坟工作,地方政府另外按每坟300元补贴给坟主迁坟。对于拒迁坟的行为,地方政府要么采取强制措施,但怕出事;要么满足其利益要求,但其他坟主都会索要迁坟高价。剩下的办法也就只能请人摆平,最后又靠引入社会势力了。再如,同一块地,先征的部分每亩补3万,后征的每亩补5万,前后只有一年多,亩平差了2万,先征农户就有强烈的“找补”心理,并因此上访要求政府给予补偿等等。

以上两种类型的钉子户,因为有强烈的行动主动性,可以称为硬钉子户,与硬钉子户相对应的还有一类钉子户,可称为软钉子户,其特点是非暴力不合作。比如征地后,不领补偿款的存折,不是一户不领,而是十多户甚至几十户不领,也不是说不同意征地,但就是有意见。不领存折,征地就没有完结,这些农户完全可能借未领存折而上访,说征地未经他们同意,这将不仅会让乡村干部难堪,而且今后可能会有更多的麻烦:比如可能随着征地费的增加而要求更高的征地补偿。

无论硬钉子户还是软钉子户,都可能是与面向村庄内与面向村庄外的两类不同钉子户类型交叉,结果是,村庄内的利益诉求没有调整好,就可能变成面向村外甚至面向国家的利益诉求,而面向国家的利益诉求往往包含有对村干部工作作风和方法的不满。

乡村治理得以进行下去的前提是能够解决各种矛盾,尤其是钉子户所提出来的各种问题。正是钉子户通过将矛盾问题化而使乡村治理受到挑战。解决矛盾的办法大致有两种:一是摆平,二是规则之治。摆平即特殊问题特殊解决,一事一议,对症下药,针对不同的人,采用不同的办法。规则之治则是一视同仁,所有人都按同一个规则来应对,公平公正公开。摆平是就事论事,个案解决,重在具体矛盾的化解;规则之治重在规则的落实。

沿海发达地区和城郊的农村地区,因为利益密集,农户与集体、农户与国家、农户与农户之间的利益接触点极多,牵涉利益深广厚重。争夺利益必然产生大量的以问题化为策略来争取更大利益的钉子户,解决钉子户的问题成为利益密集型地区治理得以进行下去的首要条件。尤其涉及到土地征收和房屋拆迁,不仅利益巨大,而且所牵涉问题复杂,很难用一个统一的办法来解决问题,并且任何一个特殊问题的特殊处理,都必然会起到示范效应,引起其他人的效仿。给一个钉子户额外利益,无疑会鼓励更多农户成为钉子户。因此,特殊问题特殊处理,必然是暗箱操作,暗箱操作不仅可能引起贪污等不良行为,而且会激起一般村民的强烈反感和不信任情绪。

农村中的传统精英无力解决利益密集型农村地区大量争夺利益的钉子户问题,传统的村庄治理精英因此被新的治理精英所替代。

^① 本文中的“社会势力”一次,泛指带有一定黑社会背景,使用或威胁使用暴力的社会力量。之所以使用“社会势力”而不用“黑社会势力”,是因为影响当前乡村治理的带有暴力威胁的力量,并未都发展到了黑社会那样高度组织化的程度。也就是说,本文所指“社会势力”包括但不惟黑社会势力。黑道、地痞、流氓、混混等都可以算作本文所指“社会势力”的一部分。

三、精英替代与治理危机

既然,由精英主导的乡村治理的首要问题是对付钉子户,那么精英替代与钉子户转变就是一体两面的。因此,在描述精英替代之前,先粗略描述基层治理精英与钉子户互动的过程,再讲述为了对付利益集中的钉子户,应运而生的治理精英的特点。

取消农业税前,农业型地区村干部的主要工作是所谓“收粮派款,刮宫引产”,在农民对政策有抵触的情况下,乡村干部是可以对拒绝交纳税费的钉子户和拒绝执行计划生育政策的农户采取强制措施的,极端的如牵牛、搬电视机,甚至拆房子。当然,即使在农民负担最重,干群关系最为紧张的20世纪90年代,牵牛、扒房子一类强制措施也只是很少地区的实践,且这些实践大都是由乡镇政府组织实施的,村干部至少在表面上不会介入,不然,村干部将难以与本村村民面对面生活。在一些干群关系特别紧张的农村,之前在村民中享有威望的忠厚老好人是无法再当得成村干部了,而一些边缘人群,尤其是兄弟多、家族大的“狠人”替代之前的好人村干部,这些“狠人”村干部借向农民收取税费之机来谋取个人利益,乡镇政府为了保证税费收取任务的完成,也默许“狠人”村干部从中捞取好处,由此形成取消农业税前乡村治理中的“乡村利益共同体”^①。

取消农业税后,乡村干部不再需要也不被允许向农民收取税费,干群关系大为缓解。之前因为收取税费难题而被迫退出村庄政治舞台的好人村干部重新回到村干部位置上来,而之前借收取税费来谋利的“狠人”因失去获利空间,也不再愿意留在村干部位置上空耗着。取消农业税,不只是税取消了,而且用于建设村庄公共事业的“三提五统”和共同生产费也取消了,而代之以“一事一议”制度。“一事一议”与共同生产费在筹集村庄公共事业费用上的最大不同是,共同生产费往往是搭在农业税中一并收取,从而带有强制性,“一事一议”则依据村民受益情况自愿承担费用,一旦有人认为自己不从公共事业中受益而不愿承担费用,这样的农户就成为村庄公共事业建设中的钉子户,进而会带动更多农民不承担费用,“一事一议”就无法实施,村庄公共事业因此面临比取消农业税前更大的筹资筹劳难题。因为无法解决筹资筹劳难题,村庄公共事业进一步衰败,农民不得不忍受生产和生活中更多的不便。

取消农业税前,征收农业税费是乡镇政府必须完成,完不成就会被“一票否决”,乡镇政府因此必须对付钉子户。取消农业税后,不愿承担“一事一议”费用的钉子户所影响的只是村庄公共事业,而村庄公共事业建设好坏几乎与乡镇政府无关。乡镇对这样的钉子户不关心、不了解,也绝对不愿去碰他们。

这样,在取消农业税后,在村庄公共事务方面,因为无人愿碰钉子户,而在村庄中形成了低水平的均衡,即村庄公共事务筹资筹劳极其困难,虽然所有村民都感受到了生产、生活不便,却没有一种力量来打破这种低水平均衡。好人,往往也是不做事的人又回到村干部位置上来,村干部与村民之间的关系越来越成为“油水”关系,越来越没有实在关系。^②

而在利益密集型地区,随着经济的快速发展,利益接触面的加深加厚,影响乡村基本秩序且乡镇及以上政府必须面对的各类钉子户大量产生,并要求村干部再次介入到解决钉子户所“问题化”的各种矛盾之中。在利益密集型地区产生的钉子户与上面两类钉子户都有了根本的不

① 关于乡村利益共同体的讨论,可以参看贺雪峰《试论20世纪中国乡村治理的逻辑》,《中国乡村研究》总第五辑,福建出版社,2007年版。

② 周飞舟《从汲取性政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系的影响》,《社会学研究》2006年第3期。

同,这种不同可以概括为三点:一是数量多,二是利益大,三是所牵涉关系复杂。如此特点的与巨额利益关系密切的钉子户的出现,就必然需要有更加强有力的村干部来应对,老好人村干部是必然要退场的,即使敢于讲狠的人也无法适应这一复杂位置的要求。只有那些既敢于斗狠,又富有谋略,最好还有一定背景的人来当村干部,才可能有效地应对大量钉子户,从而使乡村治理得以进行下去。

利益密集型地区因为有着密集的利益,不仅钉子户众多,而且利益密集也给村干部以巨大的获利可能。从政策执行的角度和乡村秩序的角度,乡镇及以上的政府必然期待有可以压制钉子户和解决钉子户所提出问题的村干部产生。从村干部角度来看,既有能力又有背景还敢于得罪村民的村庄精英为什么要出任村干部?其动力当然是利益,是他们在村干部位置上可以获取利益的机会。

利益密集型地区村干部有两个获取利益的渠道,第一个渠道是从丰厚的村集体资源中谋取好处,化公为私,将集体利益占归己有。尤其是巨大的土地资源使村干部有可能上下其手,从中谋利的机会。村干部化公为私,会引起村庄治理的巨大危机,利益密集型地区治理的一个重要难题是村民对村干部的不信任,周口市城郊农民要求征地时,政府将所有征地款都直接打到农户存折上,甚至集体土地被征收的补偿也按人均分到农户,集体不留一分钱。“村组干部不摸钱”,使得村组干部难以化公为私;第二个渠道是从村干部这个体制性的位置上获取体制外的好处,比如因为是村支书,就有更广泛的接触面及更多的权威资源,从而可以在辖区内承接更多小型工程,安排更多轻松活路。一个精明强干的村支书可以利用这个体制性位置在密集的利益空间中俘获大量利益,这些利益并没有损害村集体的利益,也没有侵占村民的利益。能力差的人担任村支书,就会因能力不足而无法俘获足够利益。

也就是说,在利益密集型地区,占有体制内位置的村庄精英因为能力不同,从体制外俘获利益的能力大为不同。只有那些有强大利益俘获能力的人才最适合占据村庄体制内的位置,且只有他们才容易坐稳这个位置。

具有强大利益俘获能力对于利益密集型地区村干部之所以重要,是因为,只有当他们可以俘获住大量经济利益,他们才可能坐稳村干部的位置。从乡镇及以上政府来讲,他们对村干部的最大期待是可以压制钉子户,可以有效解决钉子户的问题,而不让钉子户的问题聚集起来,演变成群体性事件。压制钉子户本身,不仅需要村干部本人有权威,而且需要村干部敢于得罪钉子户。无论是压服还是得罪钉子户,都意味着村干部在村庄中权威的受损,至少是让钉子户不满。因此,他必须从别处找到支持力量。

村干部获取村民支持的途径也很多。利益密集型地区的利益引发各方争夺,其中村干部本人与社会势力有联系,甚至本人就是重要的社会势力,他就有可能将小混混拒之村外,保护村庄利益,并且尤其是他可以防止钉子户与小混混联手制造事端。因为具有从体制外俘获利益的能力,他就有能力收买村庄精英,尤其是收买村民组长。他还可以通过转移获利机会,让村民组长甘心为自己服务,同时让在村庄中有办事能力且不怕得罪人的“狠人”担任组长一职。他为村民办实事,帮村民跑外面的关系。凡是村民办红白事,他都热情参与。他很豪爽,自己花钱为村民摆平一些事情。他甚至利用自己与社会势力的联系为村民解决他们完全不熟悉领域的事务。他因此获得了大量村民的支持,他具有一呼百应的能力,他成为这个时代的“英雄”。

也就是说,这种村干部,不占村集体的任何利益,勤勤恳恳为村民办实事和办私事,给村庄精英尤其是村民组长以实利,积极参与村庄人情往来,等等。同时他又利用体制身份从利益密集空间中俘获大量利益,他有实力为村民办事。这样的人就成为村庄中有权威有民意的人,成为一般

村民都要给他面子的人。在他面前,即使是比较硬的钉子户也无法硬起来,因为他背后还有社会势力的支持。

这种村干部正是地方政府最为喜爱的村干部,是专门为利益密集型地区量身定做的村干部。但一般来说,这种既有社会势力背景,又善于处理与村民的关系,不贪占集体本身利益,有经营能力从而能够从村集体之外俘获利益的村干部,是少之又少。没有社会势力背景,一个硬“钉子”就可以将他顶下去;而没有利益俘获能力,他即使想收买村民和村庄精英也不可能;若他是靠贪占集体利益,挤占村民利益,他当然很快就会被村民所抛弃。正是社会势力背景、利益俘获能力和愿意“低调”处理与村民和村庄精英的关系,而使这类村干部变得不可或缺。缺乏这三种能力,村干部就很难在位置上呆久。这也是我们在周口市城郊农村调研时发现,当地农村村干部尤其是书记主任都很难长期任职,及村班子普遍不健全的原因。

四、体制吸纳社会与制度创新

在利益密集型地区村干部普遍干不长的一个重要原因是,村干部不仅在压制钉子户时会得罪村民,而且村干部试图借体制身份来谋取利益行为本身就会引起村民的不满,而若村干部打村集体利益的小算盘,问题就会变得益发严重。

以土地征收为例,如果在土地征收中,村集体有收益,则村民往往会怀疑村干部从村集体收益中搞鬼,从而很容易引发村民对村干部的不信任甚至冲突。周口市郊农村不仅将所有农民承包土地的征地款直接派发到农户,村集体一分不留(按规定土地补偿应由集体留下),而且公地的征地款也全部分到农户,这样一来,村集体就不能从征地中获取任何利益,村组干部根本就摸不到钱,从而防止村干部因为摸钱而产生的贪污腐败行为,也就可以避免因此而带来的村民与村干部之间的冲突。这种办法虽然消极,但在当前村干部主要力量用于对付和压制钉子户的背景下,不失为一个有效的维持土地征收秩序的应对之策。此可谓制度创新。

村干部要想在压制钉子户和维持基本秩序方面有能力和,还需要充分注意到对社会力量的利用与吸纳。在周口市郊农村主要表现为发挥村民组中门子的作用。

在华北农村,村庄内普遍存在以红白事办理为主要功能的自己人认同单位,一般以五服内的血缘关系为主,20户左右,对内称门子、门份或户族。新中国成立前,“门子”是村庄首事会制度的基础,首事会即由村庄内各门代表人物组成,对内具有权威,对外可以代表本门。^①周口市郊农村也有“门子”这一结构,尤其是在村民组内,一般一个村民组会有3—5个“门子”,村民组重大事务要由“门子”代表协商决定,所谓“组长不作主,门门得有人”,即当村民组要就全组事务作出决定时,一定要邀请各门子的代表来参加,若有一个“门子”没有代表参加会议,这个“门子”的农户就会拒绝执行会议决定,他们常用的口头禅是“我们怎么不知道这回事呢!”而一旦各门代表聚在一起开会作出决定,各门人都有执行决定的义务,若出现钉子户,则应由本门参加会议的代表上门作说明工作,除特殊情况,这样的说明工作都可以化解矛盾,解决问题。

周口市郊区征地时充分利用了“门子”的力量。具体做法是:当上级要求征地时,村干部与村民组长一起协商,由组长回到本组召集各门代表开会。目前李楼村乃至整个周口市郊农村的村民代表,不是按《村组法》选举产生的三年一任的正式村民代表,而是1998年执行第2轮土地承包时,各村民组内每个“门子”推选出来协商分地时的代表。因为土地承包涉及每个农户的利

^① 参见杜赞奇《文化、权力与国家》,江苏人民出版社,2010年版。

益,牵涉面广,矛盾复杂,组长加上各门代表组成的土地承包领导小组,既可以代表和照顾各方面利益,又便于协商解决问题。此后,村庄没有再选举产生新的村民代表。涉及村民组大事,便依1998年推选的代表来协商。若1998年推选代表外出,或生病,无法参加会议,则可以从其所在“门子”另外请一个有一定代表性和权威性的人参加。

只要能将代表请到一起,组长总有办法将征地要求讲清楚,并可以形成同意征地的决定,因为村干部安排的组长一般都是当地有一定权威、能说会道、敢做敢为人士。组长代表会虽然不做主,但只要门子有人参加,又没有人反对,征地决策也就可以执行了。当然,村民也有反抗的办法,那就是软拖,比如,明知道是要开关于征地的会,村民代表借口不参加,之后本门子的人就会在上级征地时不合作,比如拒绝领取上级发下来的征地款。这种软拖往往也是门子对组长不满的表示,若次次如此,这个组长也就当不下去了。

村干部通过选拔得力村民组长,再通过“门子”来控制村民,这种办法是体制对社会的一种吸纳。^①在利益密集型的农村地区,因为有大量硬的工作任务如征地等,村民组长必须有硬的工作作风,主要是敢作敢为,讲义气,甚至为了工作不怕得罪自己的兄弟姐妹。在取消农业税后和开始大规模征地前,周口市郊的村民组长大都只起到村民组内的联络人作用,甚至主要只是协助村民办理红白事,这个时候的村民组长大都是群众基础好、人缘好、热心公益的老好人。一旦要涉及到征地等硬任务,之前的老好人组长也就无法再干下去,强势作风且往往是依托自己大“门子”、多兄弟家族出来的人当组长,成为村干部挑选组长的主要标准。也就是说,随着征地拆迁过程的发生,村民组长一级也实现了精英的替代。尤其有趣的是,村干部在挑选适合新的工作形势的新组长时,往往是从同“门子”甚至同兄弟中挑选,从这些兄弟中最为江湖、最讲义气、又敢作敢为者中挑选。一旦选出,则村干部有的是时间来打磨收买这个讲义气的新任组长,新任组长很快就成了村干部的好兄弟、铁哥们,这样一来,新的具有强硬作风的组长产生出来,不仅可以抑制钉子户的出现,而且这个新组长原本是最可能成为钉子户的,却因为有了体制性的身份,而在短期内转化为体制的力量。

五、村庄政治的消失与合法性危机 村庄政治如何再表述

利益密集型农村地区的治理,围绕利益分配,上级政府倾向通过“摆平”化解而不是通过村庄政治来解决问题,上级政府尤其要解决钉子户问题,防止钉子户将利益诉求“问题化”,防止村民联合起来将利益诉求的目标指向自己。这里的村庄政治是指村民为村庄利益再分配而进行的协商、博弈与妥协,是形成利益再分配格局的手段。

摆平钉子户的办法大致有两种:一是通过村庄政治,赋予村庄政治的合理性,如土地利益分配时,由村民大会或村民代表大会决议,使村庄内产生一个积极行动起来的建设性力量,这个力量可以对提出过分或无理诉求的少数反对者构成压力和压制;另外一种办法是通过强制力来压制钉子户,在当前中央强调和谐社会建设,不允许行政暴力执法的大背景下,压制钉子户的最有效的手段是借助带有黑社会背景的社会势力。借助社会势力有两种途径,一是社会势力被纳入到体制内,比如让带有社会势力背景的人当主职村干部,这些人到村民那里,无论如何,村民都要

^① 本文“吸纳”一词借用金耀基的“行政吸纳政治”概念。金耀基用“行政吸纳政治”来解释英治时期香港的政治体制,所谓用开放政府管理体制(行政)的方式来吸纳精英的民主参与(政治)。在本文中,“体制”一词泛指各种正式非正式的国家权力体系,在农村基层主要包括县乡村组织的权力体系。

给个面子,因为这种村干部有软硬两手,在这种有背景的人面前,钉子户即便有理也不敢讲。钉子户往往是在法制的空白或模糊地带产生的,他并不畏惧正式的行政体系,但他们对社会势力敬畏异常,因为社会势力也是在法制的模糊地带产生的。

当体制将社会势力人物吸纳进入体制时,这也是一个体制对社会的吸纳,至少在刚开始的时候,进入体制的社会势力愿意通过自己的能力,用合法的手段来俘获利益机会,并通过众所周知的暴力威胁来压制钉子户。体制与社会势力是双赢的。但另一方面社会势力的欲望往往是无限的,是难以控制的,他们在俘获利益时,就可能很快在一些灰色地带做起文章,从而严重损害体制的声誉,且众所周知的社会势力进入体制,通过威胁来压制钉子户,这无论如何都对体制的合法性构成损害。

第二种途径是,体制不吸纳社会势力,而是与社会势力达成默契,由体制外的社会势力出面压制钉子户,再由体制内官员与社会势力分享由此产生的利益机会。这样一来,社会势力将获得快速生长的空间,且他们很快就不再愿意受体制的支配,他们会积极寻找利益机会,这个时候,社会势力就可能与体制内的一些具体人员相互勾结起来,将县乡干部拖下水。以前为体制正常运转达成的默契,导致了体制本身的腐化。^①

现在,表面上看,治理的难题都一一解决了,但从长期看,每解决一个治理难题都要付出体制合法性丧失的代价。这是一个严重的问题。

六、动员群众的政治

在利益密集型农村地区,因为土地制度的集体所有制,村庄集体本来是可以从土地征收中获取巨额收益的,但从周口市郊的农村情况来看,只要村社集体可以占有资源,村组干部就可能将这些资源化公为私,由此引起村民的反抗。当前中国利益密集型的农村地区,尤其是因为征地而形成的集体收益,往往不是减少了问题,而是这个集体收益本身成为矛盾之源。村干部与村民在集体收益的分配使用上的矛盾成为上级最为烦恼的事情。

周口市郊农村因此采取了将所有征地收益全部分到农户,村组集体不留一分钱的制度安排,这样就可以消除了征地中因为村集体有收益而引发的一大矛盾源。这显然是一种消极治理的策略,这一策略避免了村干部本身的行为成为征地事务中的矛盾焦点,从而防止低级的治理错误。

但这一办法同时也因其消极性,而使村庄政治消失。当村集体有利益时,村民是可以动员起来,就利益分配进行政治活动的。村庄内的政治动员不仅可能形成防止村干部贪污的力量,而且可以抑制村庄内对内争夺利益的钉子户。

不过,一旦村庄内的村民被动员起来,又可能产生出一种针对国家的集体利益诉求,比如在土地被征收的农村,村民很容易被动员起来,要求更高的超出法定标准的土地补偿。一旦如此,则仅靠社会势力是难以再压制得住的,这个时候,地方政府会发现,自己将农民从政治上动员起来,真是自找麻烦啊!

七、简单的结论与讨论

当前中国利益密集地区农村的治理,大都是以摆平钉子户为中心建立起来的乡村治理结构,

^① 此方面的讨论可参见陈柏峰《乡村混混》,中国政法大学出版社2010年版。

这个结构缺少对民众的动员,结果往往是,这个结构内外的社会势力很快便将县乡拖下了水,而造成民众的严重不满与整个权力体系的合法性危机。而在当前中国正处于快速发展阶段,各种制度本身就没有定型的背景下,动员民众的政治可能有助于解决村庄内部的秩序问题,却可能产生出意料之外的刚性利益集团,这个利益集团会进一步增加现行体制的变数。

结合在河南周口、浙江奉化和广东番禺的调研,当前中国利益密集的农村地区,地方政府基本治理策略是就事论事,以具体问题的解决代替了规则之治。这种治理策略,因为过于注重问题的解决,甚至是采用了“摆平术”,治理中的政治、正义、正气和原则丧失。这种情况下,基层治理中出现的各种问题无法解决,不顾公益诉求极端的钉子户不断挑战治理底线,地方政府解决问题的办法是“人民内部矛盾用人民币解决”,这又进一步刺激更多钉子户的产生,最终,地方政府不得不求助于社会势力。一旦社会势力介入到基层治理体制,这样的治理就不可持续。

那么,如何解决当前利益密集型农村地区的治理?毛泽东说“马克思列宁主义的基本原则,就是要使群众认识自己的利益,并且团结起来,为自己的利益而奋斗”^①。群众认识自己的利益的前提是他们有共同的利益存在。唯有村社集体本身具有资源和权利,人民群众才能组织起来形成力量。取消农业税后,国家开始大规模向农村进行财政转移支付,遗憾的是,这种财政转移支付主要没有从组织农民和动员农民的方面着手,而只是注重了物质层面(公共工程和公益事业)。事实上,在征地拆迁的城郊农村,依据《土地管理法》和国家有关政策,村社集体作为集体土地的所有者,在土地被征收的时候,是应该依法获得征地补偿,从而可以强化集体资源,以用于村集体公益事业。而依据《村委会组织法》,农村基层实行“自我管理、自我教育、自我服务”,且中央2010年一号文件专门就农民如何实行“三自”提出了具体的方法,即“因地制宜推广本村重大事项由村党支部提议、支委会和村委会联席会议商议、全村党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议,以及决议公开、实施结果公开等做法。”^②这个意义上,唯有真正赋予村社集体实际的权力,让村社集体可以将集体利益与农民个人利益紧密联系起来,既让村集体具有权利,又防止村干部滥用权力,才可能真正在村社内部找到对付完全不顾公益行为的钉子户的力量。

也就是说,在利益密集型农村地区,离开强有力的基层组织,仅仅依靠地方政府“摆平术”,甚至依靠社会势力来压制钉子户从而维持秩序,显然不是最终解决问题的办法。唯有真正动员起人民群众,让人民群众认识到自己的利益并为之奋斗,我们才能最终有效地维护基层治理的秩序。而动员人民群众的前提则是一个强有力的村社集体的存在。

无论如何,我们必须建设一个强有力的农村基层组织体系,并依此来获得良好的农村基层治理秩序。

作者:贺雪峰,华中科技大学中国乡村治理研究中心(武汉市 430074)

(责任编辑:刘杰)

^① 《毛泽东选集》第4卷,第1318页,人民出版社,1991年版。

^② 《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》新华社北京2010年1月31日电。