

从草根工业到项目制：对村庄公共品提供传统的回归

——兼论村庄治理的物质基础

李 颢,孙飞宇

[摘要] 文章以河北省P县西水村为研究对象,通过对西水村不同历史时期村庄公共品提供逻辑的分析发现:自改革开放以来,西水村村干部和村民对村庄公共品的理解经历了从一致到不一致再到一致的变化,进而形成了“共同致富、共享福利”(1978年至1990年代中期)、“政治为经济服务”(1990年代中期至2012年)、“项目治村”(2012年以来)等三种不同的治村思路。总体来看,从草根工业到项目制,西水村的村庄公共品提供呈现出回归传统的态势。

[关键词] 村庄公共品;项目制;治村思路;社会治理

[作者简介] 李颢,北京大学社会学系博士研究生;孙飞宇,北京大学社会学系副教授,北京 100871

[中图分类号] C91

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-4434(2017)01-0049-08

一、问题的提出

组织和提供公共品是村庄治理的重要基础和前提,是村干部的主要职责,是村干部施政合法性和权威的主要来源,也是村民和政府评价村干部工作的重要标准。国家在农村公共品提供上一直没有统一的标准,村民和村干部对公共品的内涵及应该达到的标准也有着各自的理解。笔者认为,什么是公共品?村庄应该提供哪些公共品?是由村民和村干部不断互动中明确的,受到村庄集体记忆、村庄资源禀赋和机会结构、村干部的角色定位、国家对农村的政策等方面影响。

我国农村干部一直拥有自由政治空间,即村干部按照自己或社区的利益安排村庄和私人事务的自由度^①。村干部自由政治空间的边界是由国家对村干部的要求、村民对村干部的期盼、村干部所能动员的资源共同决定的。当村干部和村民关于公共品的内涵和标准的理解一致时,村干部就能将个人目标和村庄治理整体目标更好地结合在一起,比较

顺利地拓展自由政治空间,在国家代理人、社区守望人和家庭代表人三种角色中取得一种平衡,从而改善村庄治理,提高村民获得感;反之,村干部和村民就会产生矛盾和张力。村干部在难以将个人目标与村庄治理整体目标统一起来的情况下,往往先满足个人目标,可能向“赢利型经纪”^②蜕变,村民则以不配合村庄公共事务作为抗争手段,使得村庄合作进入僵局,陷入“原子化”。因此,村干部和村民关于村庄公共品的理解直接关系到村庄治理的状况^③。

本文的研究对象西水村^④位于河北省P县,是1961年的水库移民新建村,老村的2、5、6生产队整队迁移至现址,原有亲缘关系网络基本保留。集体时期,村庄公共品^⑤主要由村集体以“劳动力替代资本”^⑥的方式自行解决。西水村工副业发达,公共品提供水平较高。改革开放后,公共财政投入农村的力量大为减弱,此时农村公共品所需的资金主要向乡镇企业收取或者向农民摊派。西水村推行集体企业承包经营,培育了一个个有活力的村办企业,为村庄提供了大量公共品,西水村公共福利水平居

①本文对涉及的地名、人名均作了处理。

②本文讨论的村庄公共物品,主要包括生产生活用的基础设施,如道路、通讯、水利、垃圾收集和处理等;还包括由村庄提供的社会服务,如社会保障和社会福利、就业、技术和市场信息、医疗卫生、基础教育、文化设施及服务、社会治安等。

全县前列。但 1990 年代中期以后,西水村提供的公共品大为减少,主要是帮村民交齐上级要求的统筹款等各种款项,为村民提供工副业就业机会,除此之外,没有能力为村庄公共福利做更多的事。农村税费改革之后,随着国家通过转移支付等方式开始在农村公共品提供上扮演重要角色,农村公共服务的权责逐渐从村一级向县乡政府上移,国家资金以项目为载体大量进入农村。2012 年西水村新的领导班子上台,引进了大量项目^①,公共品提供水平大为提升,又回到了全县前列。

改革开放以来,西水村公共品提供经历了三个显著不同的时期,村干部和村民关于公共品的理解,也经历了从一致到不一致再到一致的变化,下面将分析造成这种变化的原因,以及这种变化对村庄治理产生的影响。

二、“共同致富、共享福利”(1978 年至 1990 年代中期)

这一时期,村干部与村民对公共品内涵和标准的理解是一致的,即村干部要带领村民致富,为村民提供显性的、普惠性的、实实在在的好处。这种共识具体化为“共同致富、共享福利”的治村思路,通过兴办村庄企业,提供了大量村庄公共品,得到了上级政府肯定,干群关系和谐,村庄治理水平在全县名列前茅。

(一)兴办企业提供公共品

1978 年,聂范良担任西水村支部书记。他一方面主持了改革之初集体企业承包经营,分配盘活集体时期工副业,鼓励村民创办工副业摊子,培育了有活力的经营主体;另一方面,通过收取承包费、占地费充实了村集体的财源,为村民提供丰富的公共品。

1980 年代,市场经济体制尚未建立,村办企业需要依靠体制才能获得原料、订单。农村改革释放的“自由流动资源”^②,由于城乡二元分割的体制在农村积聚,各种村庄资源也处在积累和增值的阶段。集体主义传统较强的地方,农村基层政权从贯彻农业和农村政策的工具,转变为农民与新型工业市场之间的中介,同时不同程度地把乡镇企业用作再分配手段,将企业的收入用于缩小农民之间的收入差距,修建学校和基础设施^③。聂范良通过创办和领导村庄工业,既搞活了企业,也增进了村庄福利,

得以保持村社区凝聚力。

聂范良对企业扶持主要有两种方式:一是提供公共资源,比如土地、厂房、原料、技术、劳力等。“村里出地皮,出房屋,流动资金让个人出,村里出的话有时它就赔了。对个人来说呢,不动产这一块由集体出了,他搞点流动资金搞工副业很方便。村里原来的变压器是一百的变压器,后来发展到二百、三百,村里不集体发展,凭一家一户它是没有那个力量的。”^②二是直接参与创办,在企业初创时期帮助组织生产和销售,扶上马送一程。“这个村好多工副业基本上都是我自己在闯,什么五金厂、砖厂、食品厂,从一开始的时候,我说帮他们跑跑业务,赶跑起他们能干了,慢慢地由小到大搞起来……聂小灵有一个姨在石家庄食品厂里,他姨问一些供不应求的食品在你们村里是不是可以搞?他胆小不敢上。我说那没有关系,一开始我帮你搞,搞成了的你自己去搞。所以我帮他去找他姨,谈他们食品加工的工艺、投资、效益,帮他核算,村里头给他找了房子。我愿意大家都搞起工副业来,都能挣个钱,那不是很好的事吗?”^③

聂范良在帮助企业的时候,也要求企业承担起提供公共品的责任,包括每年上交承包费和占地费、为本村村民提供优先就业权、支持村庄公共设施建设等。截至聂范良离开西水村后的 1990 年代中期,西水村工农业总产值 1576 万元,人均收入接近 3000 元,村集体积累 180 万元;村道水泥硬化,小学、幼儿园、办公楼等公共设施一应俱全;家家有新房,自来水、电齐备,村里还为每户补贴 200 元,个人出资 100 元,购买电视,在 P 县第一个实现电视全村普及。村庄公共福利在全县名列前茅,与当时浙江一些小康村相比也不逊色^④。村民齐阿宝的话代表了大部分村民对当时村干部的评价:“出村三里是外乡,别说三里地,你一步都算外边人,到外村用电什么的都不方便。俺村干部们都还好,跟外村想法不一样,咱村思想讲究花钱自己挣,不想歪门邪道的,谁当干部他不想贪污?俺村实际上还不错……要从总体来说,咱村干部办实事。”

以聂范良为首的村干部关于公共品的理解与村民高度一致。这种共识落实为“共同致富,共享福利”的村庄治理实践,“使西水村村民在土改 37 年之后第一次感受增量改革的魅力,不用人斗人就有人人均享的公共品和福利”^⑤。

①本文讨论的项目,主要指由各级政府发起的、在村庄内部落地的、村庄作为实施主体之一参与的项目。

②聂范良,访谈时间不详。

③聂范良,1996 年 11 月 29 日。

(二)“共同富裕,共享福利”治村思路形成原因

1.老一辈村干部的影响。聂范良经历了移民迁村、艰难立足的过程,其中村干部带领村民谋生活的事迹对他产生了很大影响,是他形成“共同富裕,共享福利”的思想来源,主要事件有通电和械斗。

1961年,西水村搞起了迁村后的第一个工业摊子——草绳厂,主要供应山西的耐火材料厂。但一开始电线、电压器都买不到,全靠人工,生产效率很低。时任生产大队副大队长的聂培信通过在国家某部委当司长的亲戚,在县里面率先通了电,西水村工副业发展至此走上了快车道。在草绳厂的带动下,村里又开设了一家铸造厂,生产坦克轮和铲车上的配重铁,3个生产队也搞起了油坊、挂面厂、石灰窑等工副业。即便没有从事工业的农民,也享受到了用电的便利。到改革开放前,西水村工副业年收入达到20万元。村民回忆:“从周围村里,这个村算富村咧!”聂培信说:“你就是那杆旗,你往前走,村里人都跟着嘞,和闹革命一样,大家搬到这儿饿得吱吱的,你不好好干,你就对不起老乡们呐。”

1963年,为了和邻村争夺河滩地,村干部带头与邻村开展了一场械斗。富有游击战经验的带头人聂培信在“打架不是目的,不能打死人”原则下,负责动员和指挥。事后,他主动站出来,承担组织械斗的责任。最后在P县政府协调下,河滩地一分为三,西水村和其他两个村各得其一,西水村上上下下对此非常满意。亲历整个械斗的村民成明吉对此点评道:“它这个目的,并不是真的要放血,它是叫矛盾激化,让公社来解决。”

聂培信等老一辈村干部“为村民担当谋福祉”“冲锋在前、享受在后”的形象深深影响了后来的村干部,为他们树立了执政标杆;同时也沉淀在村民集体记忆中,形成了村民眼中西水村好干部的标准,塑造了村民对村庄公共品的理解。聂范良回忆说:“那时大队生产队干部真是兢兢业业为集体,为大家吃上一口饭。人家都是很能吃苦的,一言一行对我影响很大。我们村之所以发展比较快,关键是干部们从思想上牢牢抓住了一条:不管你这个运动,也不管你那个运动,反正我不耽误生产。所以我们村的干部坚持不管什么时候,生产不能停。”

2.国家对村干部的要求。改革开放后,党和国家的工作重心转移到经济建设上,国家力量开始从

农村退出,对村干部的政治要求减弱,侧重能带领村庄致富的能人。中央文件要求农村党组织“要注意研究如何正确、全面地贯彻党的富民政策,要研究共产党员如何带头勤劳致富,帮助别人致富和带动周围群众致富”。

聂范良的治村思路显然非常符合上级政府的要求,治村成绩得到了上级政府的肯定。1984年,他被评为在商品经济生产上有突出贡献、在集体经济上充分发挥带头作用的优秀标兵,荣膺当年P县十大“商品书记”称号,并在1988年被提拔到县水泥厂当副厂长,成为“吃皇粮”的国家干部。

聂范良对公共品的理解与村民是一致的,即村干部就应该为村庄提供公共品,而这种公共品应该是老百姓能看得见的、普惠性的、可持续的。他在公共品提供方面取得的成绩使他在村里享有很高的威望,至今仍为村民称道。同时,他通过承包经营、领办创办等方式,也盘活了村庄在集体时期积累的雄厚工副业遗产,团结了家族各支力量^①,更重要的是,通过与企业达成提供公共品的“社会性合约”^②,为村庄公共品提供建立了制度化安排,成功地把个人目标与村庄整体目标结合起来,最大化地拓展了自由政治空间,赢得了村民的认可。

三、“政治为经济服务”(1990年代中期至2012年)

这一时期,由于聂范良离开了村庄,接任的村干部对公共品内涵和提供标准的理解与村民出现了矛盾。身兼企业主身份的村干部秉持“政治为经济服务”的治村思路,通过控制村庄政权,把原本企业提供的显性的、普惠的公共品,转变为例如提供就业、代缴三提五统等村民眼睛看不见的公共品,当然也降低了企业在村庄公共品上的支出,引起了村民的不满,也导致了干群关系紧张。

(一)从“共同富裕,共享福利”到“政治为经济服务”的转变

聂范良1988年离任后,由于企业经营面临日趋激烈的市场竞争,为村庄提供公共品对企业来讲是一份日益沉重的负担,企业主不愿意再大量提供村庄公共品。但聂范良的继任者们却试图延续“共同富裕、共享福利”的治村思路,要求上调企业占地费承包费、退出占有的移民贷款,遭到了企业主们的集体抵制。企业主们对村庄基层政权的认识从

^①聂范良在挑选承包人时,充分考虑了家族的因素。草绳厂、铸造厂、砖厂、修理厂的“发包”均考虑家族各股势力的平衡。

^②“社会性合约”本质上指的是村庄集体与企业之间对互惠关系的认定。参见折晓叶、陈婴婴:《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》,《社会学研究》,2005年第4期。

“爱谁当谁当”，逐渐发展到要“牢牢把握在手里”，他们在与“共同致富，共享福利”治村传统的斗争中逐步确立了优势，形成了“政治为经济服务”治村新思路。

1992年，在聂范良执政时期具体操办村庄公共品的聂小福提出召开村民代表大会，面对日益减少的集体积累，重新议定多年没有上涨过的企业占地费和承包费，这下触碰了企业主们的利益，企业主们联合起来说服镇党委调离聂小福。镇党委原本想直接把聂小福选下去，但在全村党员民意测验中，聂小福获得全票，镇党委只好把他调到城里工作，安排企业代表李西凤出任村支书。但企业主们此时并没有完全认识到掌控村庄政权的重要性，有的企业主就说：“我们村家家户户都有副业，自己的事儿都（忙不过来），钱都挣不完，还用管老百姓，去刮那个民脂？”^①

不过，随后发生的催要移民贷款事件，就让企业主们认识到控制村庄政权、贯彻“政治为经济服务”治村思路的重要性。1993年接替李西凤担任村支书的聂建齐，一上任就面临镇政府布置的一件大事——修路，这件事直接关系到西水村能否被顺利评为石家庄市小康示范村和P县十大小康标兵村，镇里非常重视。聂建齐天天向企业动员集资无果，无奈只能抓住最后一根救命稻草——拿回之前被企业主们借走的27.5万元移民贷款。企业主们坚决不同意，他们找到镇上，提出可以出钱修路，但条件是撤换聂建齐。镇政府虽不情愿，但为了落实修路任务，同时也避免得罪作为西水村主要财源的企业主们，终于将聂建齐调走，任命企业主聂从善接替村支书。聂建齐对镇里的决定很不满意：“你稳上边。在村里，你主要是老百姓满意呢……修不了（指修路），我也没办法，他们（指企业主们）把钱都花了。人家那孔堡和东庄都是很次的村庄，都没有企业，他们也是卖了点地皮，有了点钱。但那是人家的钱，大伙的土地，得给大伙办事。”^②

作为企业主的代理人，聂从善上任之后忠实履行着“政治为经济服务”的治村思路，坚持企业在村庄公共品上的支出最小化。村集体的主要支出仅限于为村干部开工资，交齐上级要求的统筹款等各种款项，除此之外，没有能力为村庄公共福利做更多的事，甚至宁可变卖宅基地，也不愿让企业为村庄公共品买单。

无论是集体时期发展工副业让村民的工分价

值更高，还是聂范良时期帮助各家各户买电视机、通自来水、修路、修幼儿园等，都是让村民拿到了实实在在的好处。因此，村民深受这个集体记忆的影响，认为大家看得见拿得到的、普惠性的福利才算是公共品。而聂从善等身兼企业主的村干部，却认为企业帮助村民代缴三提五统、提供离土不离乡的工业就业机会就是公共品。村民和村干部对公共品理解不一致的矛盾不断发酵，造成了干群关系的紧张，长期的低福利令村民忍无可忍，村会计聂学平就说：“一个是整个村里现在穷得嗷嗷的，村里存在折子上的只有140多块钱，这是最大最大的事，底下反应相当大。”村民成明吉一语点出了企业主近乎无偿占有集体资产的“原罪”——多年没有上涨的承包费和占地费：“改革开放以后上边支持村里抓经济，拨的扶贫款给他们花了，群众对这意见大。另外一个就是承包，当时说先包3年，3年到期后再包，但也没有经过再承包就直接续上合同了。这么多年，物价高了，承包价还是那个价。公家给的钱你们富裕了，你们发财了，你们自己往好的过，不管老百姓。”当年主持议定这个标准的聂范良就认为：“（企业）这一块增长的速度大于集体的这一块，但私营的这一块上交的这个额并没有同步增长。它这个钱到了个人手里了，这个钱就好像是个人的了，他把集体的这一块忘了，集体给他提供了好多地皮呀、厂房呀、电力呀、道路呀、水电呀，这些东西呢，他认识不到这些东西是他发展的基础条件。”

与西水村相邻的孔堡村因利用河滩地开发建小产权房而致富的故事，在西水村口口相传，着实把村民的不满和艳羡吊到了嗓子眼，并表现为实际的抗议行动。2010年，村民聂加平组织数十村民，骑着自行车到孔堡“旅游考察”，以此表达对村干部不为大家谋福利的不满情绪。同时，村里出现了反对村庄领导的标语：“从善从善实在无能，打倒向前西水太平”；电线杆上贴出了大字报：“多年来由于领导的腐败和无能，由先进变为落后，还有几十万的债务，压得西水人们抬不起头，如果这样下去，将来我们的子孙会谴责我们，骂我们前辈无能……”

（二）“政治为经济服务”治村思路形成原因

1. 企业经营举步维艰。从外部环境看，市场竞争日益激烈。要素市场和产品市场逐步完善，村集体的资源不再具有稀缺性，全国大部分乡镇企业失去了生产成本低廉的优势，反而因资本薄弱、技术

^①聂大福，1996年11月23日。

^②聂建齐，2008年1月31日。

落后、视野狭窄,难以拿出有竞争力的产品而举步维艰,西水村的企业也不例外。当时村里第一大企业——刘增宁的锁厂,多年为大型锁厂生产锁芯,在1990年代多次尝试产品升级,都因资金、技术等方面问题而失败。在企业发展初期,西水村的工业基础和各项廉价资源能够帮助企业降低成本,但无法帮助企业解决资金和技术的问题。因为村庄的资源对企业的重要性在逐步降低,所以企业反哺村庄的积极性也随之降低。

从村庄内部看,作为联系企业和村庄纽带的家族力量也在逐步削弱。为适应瞬息万变的市场,企业出现了“去家族化”的趋势,企业内家族成员出现了分流(退股、分家),企业的产权关系以及由此连带开的责、权、利关系进一步明确,产权向个人集中。以聂大福纺织厂为例,在企业面临严峻的市场形势、经营不善的情况下,他和几个哥哥、父亲以及媳妇有了严重分歧。聂大福先后通过赎买股份的方式让父亲和几个哥哥淡出核心管理层,之后通过离婚的方式让媳妇出局。家族这个连结企业和村庄的纽带逐渐崩塌,企业在公共事务上不必再“看家族的面子”^①。

2. 乡镇政府的“汲取”和“悬浮”。1990年代中后期,农民不仅要缴纳农业税,还要承担许多农村公共事业发展的费用,再加上各种乱收费乱罚款乱集资,负担日益沉重。这一时期,乡镇政府“汲取”的特点显著,实际职能被概括为“要钱、要粮、要命”(收取税费、订购粮和开展计划生育),对村干部最重要的要求就是完成税费征收,逐渐与村民的利益相背离。以聂从善为代表的村干部上台就是得益于乡镇政府的支持,他们把“稳上边”作为施政的头等要务,在完成征收税费任务上毫不含糊。村会计聂学平说:“支出可多呢!每年一个是教育集资,将近三、五千块钱。小学老师工资村里要出三分之一,每年至少也得三四千块钱。征购吧,三个生产队,一个人交45斤小麦。乡统筹,一共也得六千多块钱吧……”除了完成上级交办的任务之外,村干部对上级的调研、考察招待得十分周到,甚至自掏腰包付餐费、酒费。

农村税费改革之后,乡镇政府财权进一步上收,原本属于乡镇政府承担的公共服务也随着税费改革而事权上移,但维护稳定、计划生育等硬任务却还在,乡镇政府进入“有责没钱”的“悬浮”状态。而村干部作为乡镇政府职能的具体履行者,其承担

的行政事务性工作随着乡镇政府职能的变化而大大减少,而乡镇政府的“精简”也使得村干部在政治上向上攀升的渠道越来越少,村干部的政治激励越来越弱。此外,税费改革使得向农民收费或者向村庄摊派成为踩不得的“高压线”,为了完成收入基数和维持运转,乡镇政府开始“借”钱和“跑”钱来增加预算外收入,这就使得乡村两级政权更加依赖民间的富人和富裕阶层^②,并进一步默许他们在村庄内部巩固和发展自身利益,与广大农民日益疏离。对村干部来讲,集体对公共品供给的责任和任务被卸去了,原本围绕收取农业税而制订的乡村治理各项升级达标任务也取消了,“稳住上面”几乎成为他们掌握村庄政权的全部基础,更加漠视村民对显性的、普惠性的公共品的诉求。

3. 村庄精英竞争逻辑的转变。聂范良时代,村庄精英的竞争是在政治领域和经济领域共同进行的,在政治领域表现为带领大家共同致富,为村庄提供公共品,以此获取村民的认同,提高自己在村庄的政治地位;在经济领域表现为自己的企业经营出色,在致富道路上发挥榜样和表率作用,以此提高自己在村庄的经济地位。而进入1990年代之后,村庄精英的竞争逻辑就集中在经济领域的单一竞争,比谁的厂更大更好,比谁更能挣钱,而不比谁为村里做更多事。竞争逻辑的转变本质上是观念的转变,主要原因有以下几点:一方面,企业主普遍认同企业首先是个人的。在1980年代集体企业承包经营大潮中,面对残破的集体企业,企业主个人都投入了大量资金、技术,动用了大量私人关系重新组织生产销售,企业主普遍认为所谓集体企业只是挂个名头,聂从善就说:“村里的企业从1981年开始就都是个人的了。”^③每年定额收取承包费和占地费的规则,实质上确立了“定额上解,自担风险”的财务体制,更强化了企业主对产权私有的认同。一旦企业面临困难时,提供公共品的责任就该靠边让位。另一方面,以聂从善为代表的这一批企业主,不像聂范良那辈村干部对移民迁村、建立社区共同体有切身体验,集体意识、社区认同、责任担当不像老一辈村干部那么强,一旦具有“教父”“强人”色彩的聂范良离开村庄,他们就回归家庭代表人的定位。正如村会计聂学平所说:“大队一般不轻易开会,都是各人去忙各人的钱了。现在集体经济不行,还是靠自己想法挣点钱,光靠大队不行。”

这一时期,村干部虽然符合了上级政府的要

^①聂大福和媳妇李西风的感情一直不佳,并且在企业的生产经营上有严重的分歧。

^②聂从善,2012年5月19日。

求,但由于对公共品的理解与村民产生矛盾,难以组织村民干事,加之村庄可资调动的资源也不断变少,自由政治空间相比聂范良时期更加缩小,只是确保他们有时间忙活自己企业的事,不必为村庄公共事务所累,也没有条件为村庄做事。这种自由政治空间折射出国家体制等宏观结构性因素与农民诉求在某种程度上的背离,在这个夹缝中,村干部将个人的目标与村庄整体目标对立起来了,村干部角色定位就逐渐转向国家代理人和家庭代表人,社区守望人的身份逐步弱化。村民开始把企业在私有化和原始积累过程中占有的集体资源视为“原罪”,成为村庄合作一道“越不过去的坎”,村庄合作陷入僵局,村民参与村庄政治的热情降至冰点,村庄治理似“一潭死水”。

四、“项目治村”(2012年以来)

这一时期,政府项目成为村庄公共品的新来源,西水村进入“项目治村”新时期。项目自身的特点也与村民对公共品“显性、普惠”的要求相符合,村干部对公共品的理解与村民是一致的。村庄治理面貌一新,西水村重回先进典型行列。

(一)“项目治村”新实践

2012年3月,西水村委会迎来了换届改选。20岁就离开村庄到县城发展、从事小额信贷经营的聂齐邦,时隔20年回村参选村委会主任,并高票当选。700名登记选民有600多名投了票,投票率高达85%,创下了近十年来西水选举投票率的纪录。3年之后的2015年,聂齐邦组织实施项目的政绩得到了上级的肯定,在镇党委支持下,聂齐邦当选为村支书,同时兼任村主任,担任村支书近20年的聂从善担任副支书,主导村庄政治30余年的企业主集团失去了对村两委的控制,村庄政权实现了更替。

聂齐邦把一个又一个项目引进到村里,提供了大量公共品。这些项目主要有:争取将西水村纳入国家“避险解困”试点范围^①,组织村民集资建设两座楼房,以成本价出售给村民,大部分村民实现了上楼;争取到“花园式新区”项目,拆旧房种果树;获评“美丽乡村精品村”,修复村道,粉刷墙面,改善了村容村貌;争取到了县旅游局资金支持,利用村中河滩地开展湿地旅游项目建设;等等。

项目进村增加了村庄公共品供给,使得村民住上了楼房,村庄环境大为改善,正在建设中的湿地旅游项目,更是吊足了村民的胃口。项目带来的可见、普惠的好处符合村民对公共品的理解。

(二)项目制对村干部履职提出了新要求

项目制日渐成为国家治理农村的重要方式,带来了从中央到地方各级政府运作机制和相互关系的变化,使得村干部工作重心部分移到了村外,对村干部提出了新的要求^[1]。一是工作任务大量增加。项目的组织实施成了村干部的主要工作内容,村干部不能再沉浸于取消农业税后那几年“无责无权”“挂个名忙自己的事”的状态,而是“天天都有事搞,几乎是五加二、白加黑”^[2]。二是提出了新的能力要求。项目资源的稀缺性、非均衡性、规则不确定性,以及实施过程中存在的弹性利益空间,要求村干部具备在政缘关系网络中的关系调动能力和公关能力^[3]、项目组织实施中的执行力。三是提供了新的激励。从全国面上看,不少地方专门拿出县乡两级公务员职位,专门面向村干部进行考录,村干部获得了进入体制内的机会;大部分项目都配套工作经费,村干部参与项目工作有一定的补贴。

以聂范良、聂从善等为代表的老精英,长期从事工业生产,工作重心和利益空间主要在村内,具有“内向型”特点,其控制村庄政权的合法性基础,主要是通过企业提供村庄公共品。以聂齐邦为代表的新精英,长期从事金融商业,关系重心和利益空间主要在村外,具有“外向型”特点,胆子大,有时不按常理出牌,其掌控村庄政权的合法性基础,主要是利用自身长期外出经商中积累的人脉和公关能力跑项目,通过项目提供村庄公共品。以聂齐邦为代表的新政治精英的能力结构也与项目进村对村干部的实际要求相契合。

(三)“项目治村”思路形成的原因

1.争取民心。聂齐邦当然知道自己上台的重要原因就是村民对原企业主村干部在公共品上碌碌无为无法忍受,光“稳上边”是不行的,还要“稳下边”。这既是他巩固执政合法性的首要任务,也与当前国家推行项目治理、脱贫攻坚的政策目标是一致的。因为,项目内容大都是与民生直接相关,因此跑来越多项目,实施越多项目,就意味着带来更多好处,提供更多的公共品,赢得更多民心。聂齐邦把几

^①2013年国家启动大中型水库移民避险解困试点工作。帮扶对象是,已经纳入大中型水库移民后期扶持范围,并且符合下列三个条件之一的水库移民整体搬迁村:一是居住在山洪地质灾害易发区域,生命财产安全受到严重威胁、经有关部门鉴定必须搬迁的;二是长期居住在船上,生产生活方式以“水上漂”为主的;三是生存条件恶劣,生活贫困,不搬迁难以摆脱困境的。主要措施是,综合采取搬迁安置、完善设施、产业扶持、就业培训等措施,妥善解决纳入试点范围的水库移民特殊困难问题。

乎全部工作重心都放在了项目上,发挥自己财力雄厚、政缘关系广的优势,用一个又一个项目赢得了村民的认可。综观聂齐邦 2013 年当选村委会主任以来争取民心的过程,先是通过给大家发米发油,出浇地的水费,赢得了村庄中下层特别是妇女的支持,之后将大量项目引进村里,赢得了村庄中上层的支持,像原西水村首富聂大头这样的老精英,都评价聂齐邦“真给村里干事”,“只要让村里人受益,谁管你的钱是从哪里来的”。从微观到宏观,从柴米油盐、衣食住行到村庄产业发展,展现了明晰的战略布局。

2. 团结其他村庄精英。聂齐邦深知自己的优势主要在村外,对村内情况不完全熟悉,开展工作还需要长期经营村庄的企业主们的支持。为此,他在实施项目的过程中,充分依靠、团结包括老企业主在内的村庄精英。他采取“政治上信任,经济上支持”的策略,安排不同村干部牵头不同项目,充分放权,同时运用项目经费给予工作补贴等方式,拉拢老精英、抚平反对派,充分发挥老企业主精英们在处理内务上的优势。比如盖楼房占菜园子的补偿问题,聂从善具体负责,面对“钉子户”,他劝阻了聂齐邦提高补偿费的方案,提出了调地的方案,虽然村里没有地了,但是他依然发动干部或者其他不愿意留地的村民把地让出来,给那些要地的人。两种方式的好处是避免被坐地起价,防止已经同意赔偿标准的村民再要求加价,把要求补偿的村民个人利益,与村民“上楼”的整体利益捆绑在一起,让“钉子户”感受到更大的社区压力,最后以“你不支持村里的工作,村里也不支持你,以后吃水、浇地都自己花钱”作为谈判筹码,摆平了这件事,顺利推进了村民上楼。同时,聂齐邦组织村里的党员和村民代表等中上层参与项目决策和实施,发放劳务补助,拉拢处于村庄“权力的文化网络”中心的村民^[4]。此外,聂齐邦主动放弃村干部补贴、多次用自己的钱为项目垫资的行为,也赢得了老精英的认同,觉得他是“真想干事的”。聂从善在 2012 年还不服气地称聂齐邦只是“折腾一阵子”,在 2016 年就心服口服地说“齐邦有法子”,即便退居副支书,工作也十分投入。聂齐邦以利益拉拢老精英和村庄中上层,以放权传递信任,通过带头示范弥补自己从事小额贷款的道德瑕疵,巩固了自己的权威,也为项目进村打下了组织基础。一名县直部门领导就说:“班子不团结的,不敢给项目。”

3. 获取政府信任。在项目制背景下,村干部把上级给予的项目平稳地落实好,把村庄打造成政府

手中一张“项目致富”的名片,就能够得到政府的认可。首先是“好事办好”。县直部门的干部说:“跑到项目只是成功了一半。不少村子因为内部派系斗争,导致项目无法如期完成,好事办不好,县乡两级政府承受了巨大的经费审计压力,在发包项目时重点就看最终能否落地。”县移民局有 300 万的花园式新区建设经费,针对上楼村民中自愿拆除旧房的,予以资金补助,同时由县里统一种上果树,收成归农民。由于许多村子农民还没有实现上楼,或者不愿拆掉旧房,没有村子敢接这烫手的项目,这时恰逢西水村完成第一批村民上楼,聂齐邦就找到县移民局领导,申请了这个项目,并最终完成。“好事办好”成为其争取新项目的最有力理由,花园式新区建设的旗开得胜,也标志着西水村进入了“项目进村”快车道,其里程碑意义可能不亚于 1960 年开启西水村工业化进程的草绳厂。其次是用好政策。项目是政策的载体,在同一政策框架下有不同项目,聂齐邦非常清楚这些项目属于哪个政策框架,以政策为依据连续申请项目。比如获评“美丽乡村精品村”后,聂齐邦就准备申请光伏发电项目,严格讲光伏发电是针对贫困村,而非西水碾这样的移民村,但聂齐邦就以“美丽乡村精品村要求有产业”这条政策为依据,争取光伏发电项目。再次是把握机会。聂齐邦非常善于抓住上级部门到村调研、现场办公等重要机会,展示西水村落实项目的成果,迎合上级“造盆景”的心理,成功申请新项目。最后是“承担风险”。很多项目设置了申请条件,有些项目则要求村庄“先干起来”。有些村庄为了争取项目,不得不先开展一些比如平整土地等方面的建设,但这并不能保证其获得项目,这就是项目提供公共品的风险。村民是不会白吃亏的,这种风险往往要由村庄领导人来承担。聂齐邦多次自掏腰包组织村民搞前期建设,把风险揽到自己头上。

这一时期,聂齐邦“项目治村”实践既与村民对公共品的理解一致,又符合上级政府的要求,同时还有足够的项目资源能够动员,自由政治空间比聂从善时期大为拓展。聂齐邦通过“跑项目”,再生产与政府部门的关系网络,建立灵通的信息通道,为自己生意的发展创造机会和便利,实现了个人目标与村庄整体目标的统一。西水村干部关系和谐,村庄治理生机勃勃。但值得注意的是,项目执行主要是一个自上而下、比较封闭的过程,村民对围绕项目开展的村庄治理的参与,也变得逐渐无足轻重。当前西水村的项目主要是普惠性的,随着湿地公园项目的建设,发展性项目会取代一部分普惠性项

目,这时利益分配的问题就凸显出来,以公平正义为核心的规则之治的重要性就体现出来。如何进一步整合村庄治理的社会基础,再生产良治、善治所需的规则和价值,实现国家和村庄的双向良性互动,是值得进一步关注的问题。

五、结 论

西水村,2012年以来“项目治村”时期的公共品提供逻辑,其实是对1978年到1990年代中期“共同富裕、共享福利”时期的回归,两个时期的村干部都非常重视民意,将之视为自身最重要的合法性基础,根据村民的要求,尽全力提供大量村民看得见的、普惠性的公共品,得到了村民的认可,换取了村民对村干部权威的拥护和各项工作的支持,村庄治理呈现出良好态势。产生这种变化的根本原因,就在于村干部能否把个人激励与村庄社区整体目标有机结合起来,这决定了村干部的自由政治空间大小,决定了村干部在国家代理人、社区守望者和家庭代表人三种角色间的位置。

1978年到1990年代中期,村干部的个人目标是通过发展企业,提高村庄福利,达到自身财富增长和社会地位提高,这与社区整体利益是同向同行的,村干部在国家代理人、社区守望者和家庭代表人之间取得了平衡。1990年代中期到2012年,身为企业主的村干部的激励是通过控制村庄政权,实现企业公共品支出最小化、自身经济利益最大化,这与村庄利益是此消彼长的,村干部角色主要是国家代理人和家庭代表人,甚至个别村干部出现“痞子化”的情况。2012年以来,村干部的激励动力是通过“跑项目”再生产与政府部门的关系网络,建立灵通的信息通道,为自己生意的发展创造机会和便利,这与项目进村的实践总体上是一致的,村干部角色现阶段更多地体现为国家代理人和社区守望者,家庭代表人的角色目前还体现不多。这启示我们,在国家治理农村的政策、经济体制等宏观结构性变迁下,村干部并不是被动接受,而是采取“跟从、借重、应对、平衡^[15]”的策略,借助于基层政权这样一个载体和平台,游走于政治市场上的理性人与乡村文化网络的社会人之间,在这个自由政治空间中实现自己的经济回报和社区报负^[15]。

村干部关于公共品的理解及相应措施,直接关系到村庄治理。村级党组织和村委会作为村庄治理

的核心主体,评价其作用发挥程度的一个重要标准,就是看能否把村民有效组织起来,共同创造更好的生活。要达到这个目标,就要通过提供大量符合村民要求的公共品,让村民感受到村集体的影响力和凝聚力,感受到自己的利益诉求能够在村庄公共事务中得到表达和实现。这样才能燃起了村民参与村庄公共事务的积极性主动性,才能达到把村民有效组织起来的目标。因此,村庄公共品越符合村民意愿,村级党组织和村委会就更能组织和团结村民,村庄治理就更加生动和谐;反之,村庄治理就成为村干部独角戏,村庄社会团结遭到破坏,村集体“空壳化”,村民“原子化”,村政凋敝,正所谓“得民心者得天下”。

[参考文献]

- [1] 杨善华.家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架[J].社会学研究,2000(3).
- [2] 杜赞奇.文化、权力与国家[M].南京:江苏人民出版社,1996.
- [3] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1).
- [4] 张军,何寒熙.中国农村的公共产品供给:改革后的变迁[J].改革,1996(5).
- [5] 孙立平.断裂——20世纪九十年代以来的中国社会[M].北京:社会科学文献出版社,2003:250.
- [6] 潘维.农民与市场——中国基层政权与乡镇企业[M].北京:商务印书馆,2003:53.
- [7] 喻东.交接班:透析农村政治嬗变的逻辑——以河北省P县西水村为例[D].北京大学博士论文,2011.
- [10] 周飞舟.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,2006(3).
- [11] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(5);折晓叶,陈婴婴.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,2011(4).
- [12] 付伟,焦长权.“协调政权”:项目制运作下的乡镇政府[J].社会学研究,2015(2).
- [13] 李祖佩.“新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J].社会,2016(3).
- [14] 李祖佩.项目制的基层解构及其研究拓展[J].开放时代,2015(2).
- [15] 吴毅.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,2007:620,620.

[责任编辑:戴庆瑄]