

# 村干部的“赢利”空间研究

## ——以鲁西南X村为例

辛允星

**内容提要:**村干部群体在当前中国乡村社会中扮演着重要角色,他们通常会利用自己的特殊政治身份和社会地位来牟取“灰色”个人利益。通过对鲁西南X村的调查研究,发现当地的村干部之所以能够成功地扮演起“赢利型经纪人”角色,与当前中国的基层政治结构和民众普遍持有的思想观念有着紧密联系;从某种意义上来说,村干部的“赢利空间”正是由该群体和国家政府、普通民众共同创造出来的,而他们的“赢利”行动和策略更是彰显了权力的“合谋性”特征。

**关键词:**村干部;赢利型经纪;政治空间;村民自治

### 一、研究问题的提出

改革开放后,中国社会结构发生了深刻改变,国家与民间社会精英、普通民众之间的关系随之呈现出新的形态。(孙立平,1994)曾经垄断社会绝大部分资源和机会的“总体性社会”开始瓦解,伴随国家权力从基层社会的大幅度退出,“自由流动资源”和“自由活动空间”开始出现(孙立平,1993),作为民间社会精英核心成员的村干部群体获得了更大的行动自主权,基层村落社区的“自由政治空间”因此而得到扩展。按照相对通俗的学术界定,所谓村庄的“自由”政治空间,指的是村干部可以按照自己个人或者社区的利益来安排村庄的实际事务和做自己想要做的事情的自由度。(杨善华,2000)这种观点从社会结构变迁的纵向历史维度对中国农村基层干部的“政治地位”进行了审视。

与以上观点相对应,也有学者持社会结构的“连续性”观点,强调中国乡村社会精英在村庄政治生活中一直充当着相同或相似的角色,有学者明确指出:“过去是‘乡绅’之类的精英分子……虽然名称更换了,但社会的结构还可能是一样的,过去管一个人叫乡绅,现在改叫‘干部’了,他们仍是乡村中的重要人物”(赵旭东,2003:299)。依据这种观点,我们可以从更广阔的理论视域对当前时期的中国农村干部群体进行理论考察;也因此,双轨政治(费孝通,2009;2012)、士绅操纵(孔飞力,1990)、乡村经纪人(杜赞奇,1995)等各种传统经典理论都被引入到当下的村干部研究中,并逐渐形成了一类独特的研究范式。关于“士绅社会”理论对中国乡村社会结构的概括以及内部存在的争议,孙秀林(2009)曾总结指出:

“士绅社会”研究范式的学者认为,传统中国的乡村社会,拥有一个在文化上同质的精英群体,即所谓的士绅阶层,他们是乡村社会中的精英阶层,作为国家与社会的一个中间缓冲阶层,平

**基金项目:**教育部人文社会科学研究项目“中国基层民众的‘社会发展观’研究”(14YJC840036)。

**作者简介:**辛允星,浙江师范大学法政学院讲师,主要研究方向为政治社会学、社会心理学。

衡着国家与社会的利益,维持着国家与社会的协调;对于这一点,学者们并无太大异议,但是学者们对于晚清以来乡村基层精英所扮演的实际角色,并不十分一致,总的来说,有三种看法,即乡村社区利益的“保护人”、国家利益的“代理人”,以及介于两者之间的“双重”身份。

很明显的-一个事实是,这种争论实际上已经延伸到对当前时期中国村干部群体的角色和行为研究中。陈永刚等(2012)指出,由于绝大多数关于村干部角色的研究在视角以及方法定位上都强调“实然”分析,加之具体对象和研究着力点的不同,它们自然会得出很多大不相同的结论,下面我们可以分别对各类不同的观点进行归纳总结。

第一种代表性的理论观点倾向于强调村干部的“村庄保护人”角色。比如,美国学者琼(Jean C. Oi, 1989)的“庇护关系”理论认为,村干部在庇护系统当中扮演代理人的角色,他们一方面要执行上级的指令,另一方面要为村民的利益不断地同更高级政府讨价还价,使村民得以不受国家的太多征收之苦。王思斌(1991)的“边际人”理论认为,村干部处于国家行政管理系统和农村社区自治系统的中介位置,当两个系统发生矛盾时,他们大多会向民众系统一方回归。徐勇(1997)认为,村干部扮演着政府代理人-与村民当家人的双重角色,就其长远利益、基本身份而言,他们属于村民社会,因此在行为上会更-多地-向民众系统倾斜。沈延生(1998)也分析指出,当社区与国家利益矛盾时,村干部通常会站在社区一边,扮演“保护性经纪人”。此外,申静等(2001)研究发现,伴随着市场因素对欠发达农村地区的侵入,村干部的“村庄监护人”角色无论在事实上还是在村民的认知上都已极大地弱化,但由于这种认同还未完全消失,村干部成了事实上的“弱监护人”。

第二种代表性的理论观点强调村干部的“国家代理人”角色或者多元身份并存。比如,赵秀玲(1998)曾分析提出,居于强势的压力型行政运行模式和弱势的村民自治、村级治理交叠出现,在一种结构性错位的状态下,村干部在实际的村政运行中变异为政府行政的腿脚,成为听任政府差遣的职役者。罗泽尔(1992)等又提出了“主人-代理人”理论,认为村级行政组织是国家总体性支配权力在农村社会的分支,乡村的社队干部实际上可以被看作国家权力在农村社会的代理人。卢福营(2004)提出,“在当前的村庄治理运作过程中,管理者扮演着国家代理人、社区当家人、阶层代言人和家庭代表人等多重角色,因此他们的行为表现出多重利益取向。”梁振华等(2013)通过“行动者为导向的研究方法”(Actor-Oriented Approach)考察了中国西北地区某村庄的发展项目实施过程,也发现村干部在整个过程中都在多元利益需求之间寻求平衡,并同时扮演着多重角色。在这种情势之下,种种二元身份符码建构着村干部的身份边界,表明了村干部相对于农民和国家二者身份的不确定性,导致他们对哪一方都不能全心全意,背后隐含着村干部实现去他者化的动机(徐慧清,2006)。

第三种代表性的理论观点强调村干部的“赢利型经纪人”角色。例如,宿胜军(1997)提出的“承包人”理论认为,改革开放后,村干部开始具有自身独立的利益,以“经营者”的面目主动拓展谋利行为的合法性空间,追求所在群体利益的最大化。这种观点得到了很多实证研究的支持:李志军(2011)通过对西北某村庄退耕还林(还草)“过程-事件”的考察发现,当地村干部在具体事件中更多地从个人利益出发扮演代理人角色,其基本的行动逻辑就是村干部的个人利益最大化;蒋永甫等(2015)通过对特定“农地流转经营事件”的研究发现,作为村庄的经营人,村干部的行为逻辑受到正式权力压力和经济利益的双重俘获,导致他们的经营行为表现出强烈的自利性;宋婧等(2005)发现,改制后的苏南农村,以集体经济为基础的村庄公共权威经历了以“私营化”为表征的蜕变。龚春明(2015)则提出了新的村干部角色分析范式——“精致的利

己主义者”：它不仅是对当下村干部角色更为客观、具体的表述，而且还可更精准地分析多数村干部的心理动机和行为选择。他们善于在政府和农民面前不断变换脸谱，更善于利用职务之便和体制漏洞实现自身的利益，其“精致”的面具背后，隐含着“利己”的目的。

针对以上观点，吴毅(2001, 2003, 2002)提出了异议：虽然村干部占些小便宜之类的事情经常发生，但典型的“赢利型经纪”不会成为一个普遍的现实。中国传统的宗族和村政衰落过程不能被简单地理解为“赢利型经纪”对“保护型经纪”的替代。在现实农村基层政治实践中，当村干部欲通过努力工作实现自身的抱负和正当利益而不能时，他们会面临三种选择，即辞职、充当“赢利型经纪”和两面应付、得过且过，充当“赢利型经纪”只是他们的一种可能而非必然选择。无独有偶，贺雪峰等(2006)则采用类型学的方法对村干部角色扮演上的地域性差异进行整体分析，并总结提出：村庄自主生产价值的能力和村干部能获得的正当收益水平是影响他们“角色扮演”的主要因素；受不同村庄价值生产能力和经济发展水平等因素的差异影响，村干部可能扮演保护型经纪人、“撞钟者”、赢利型经纪人或者动摇于国家代理人与当家人之间等多种角色。无疑，这种“总结”展现了中国乡村政治形态的多元化现实，也在一定程度上化解了诸多的理论分歧。

从上文的讨论可以看出，围绕当前村干部的角色扮演问题，尽管学界存在很多分歧，但是几乎没有人完全否认该群体存在一定程度的“牟利”动机和行为，不同观点之间的差异大多都存在于“何种角色行动模式占支配性地位”的争论。有研究发现，村干部的各种策略行为导致村委会的职能因为被“变通性”地实施而发生偏离。(许昀, 2003)不管是村干部还是村组织，在村民当中的威信都不高，村干部在乡村已乏道德权威，其权力与权威出现了明显分离。(肖唐镖, 2006)农村社会的权力主体日益多样化并趋向“离散”，而权威主体则出现了“虚拟化”的现象。(赵旭东等, 2010)这些研究发现从中国乡村治理的结果维度“反向”地说明了村干部的“赢利”行为是普遍存在的，甚至可以认为，杜赞奇(1995)所提出的“赢利型经纪人”已经成为该群体的主要角色担当。基于此，本文以鲁西南X村为个案，采用“多事件立体分析”的研究方法，<sup>①</sup>根据当地村干部的主要“赢利渠道”而选取了村庄的集体资产、国家的政策执行、乡村的社会交往三个领域，来集中探讨村干部的“赢利”空间是如何形成的，他们又采取了哪些行动策略来利用这种空间顺利达成了“赢利”的目标。

## 二、村庄的集体资产

鲁西南X村是其所隶属乡镇最大的行政村，拥有丰富的土地资源，仅上报给乡政府的账面耕地面积就有将近4000亩，此外还有千余亩的干涸湖泊、河沟荒地等其他类型的土地。自1982年实行家庭联产承包责任制改革后，村庄将集体化时期的大多数公共资产逐步分配到小队和农户，并根据各户的人口变动定期进行土地调整，数百亩的干涸湖泊及其上面生长的芦苇也同时以这般形式分配到了各农户。到20世纪90

<sup>①</sup> 所谓“多事件”立体分析，主要是针对当前学界所普遍采用的“单一事件”线性时间过程分析方法而言的，这种研究方法不是以特定焦点事件(比如土地征收、扶贫项目的实施等)发生过程为叙述线索，而是将所研究的村庄或社区作为一个整体对象，通过对其日常生活当中发生的系列事件进行通盘考察，并归纳总结其中所共存的“规律性”，以此来解答特定的研究问题，或者进一步提升该问题既有的各种理论解释。

年代中期,这种局面发生了改变:在进行定期的土地调整时,村两委将“芦苇湖地”首先统一收归村集体,然后再向村民进行有偿转让承包,由于这些土地没有被列入普通耕地的范围,也无需向国家缴纳繁重的农业税;因此,该项新举措也得以顺利推行。从此以后,数百亩的芦苇湖地就成为了X村的主要集体收入来源。后来,X村两委又将这片湖地开垦成为可种植大宗农作物的普通耕地,先后两次分别以10年和20年为周期向村庄内外的农民进行“发包”(价格分别为300元/亩\*年和480元/亩\*年),X村集体仅此一项收入就达数百万。此外,伴随市场经济的发展,X村的其他集体资产也不断被村干部“变现”,现举若干例证如下:

1. 1996年,在最后一次全村规模的土地调整时,X村有部分村民因户口外迁而失去自己的责任田,村干部就将这部分耕地以500元/份承包给其他村民。<sup>①</sup>

2. 2005年,X村小学在当地的“合村并校”政策影响下被废弃,X村两委便将其所占土地作为普通宅基地对村民进行公开出售,最终获得十多万元收入。

3. 2004年以来,村两委先后多次以“公开招标”的方式将村庄所辖公共道路两旁的荒坡、河滩土地承包给本村的一些村民,按对外公开宣布的承包价格(2元-3元/米\*年和10年周期)来计算,X村集体由此至少可以获得数十万元的收入。

4. 2009年,一条占用X村大面积土地的高速公路开工建设,施工方按4.5万元/亩地价格进行赔偿,除已分配到户的土地补偿款被下拨到各农户外,其余所占村庄公共土地的补偿款(据村民说有将近百万元)都悉数被X村集体“收入囊中”。

从以上所列各项集体收入就可以看出,X村有着丰厚的财力,村庄的大面积土地等集体资产就成为了X村干部充当“赢利型经纪人”的基本筹码。据X村的很多村民反映,与周边村庄相比,本村虽然有特别丰厚的集体收入(这令临近村庄的村干部羡慕不已),但村民并没有享受到多少益处——在农业税被取消之前,村民所承担的税务负担并没有轻于其他村的村民,村庄公共基础设施建设也没有突出的成绩,近两年开始缴纳的环境卫生费等甚至还要高于周边一些村庄,人们普遍认为村集体的庞大收入有相当大的份额已经被村干部们瓜分、侵吞。有了解国家公共财务制度的村民反映说,当地政府已施行所谓的“村账乡代管”政策很多年,所以X村的集体收入只要“入账”,就需要交其所属乡镇经管站代管,村干部需要凭公共开支票据将这些钱报销出来才能使用,很难将其直接据为己有,除非他们将部分集体收入直接“化公为私”而不计入村集体账目,而由于绝大多数的村庄集体收入都要通过特定的公共行动才能获得,所以这种做法又很容易被关心村庄公共事务的村民所发觉。

那么,在这种情况下,X村的干部到底是如何成功地将村庄的大量集体收入转变成为自己的“赢利资本”的呢?齐晓瑾等(1995)提出,在村民自治的背景下,村干部运用与上“共谋”,对下实现“利益组织化”的策略,构造出一个“自由政治空间”,从而为自己利用集体资产谋利的行为创造条件。根据笔者的调查,这种理论解释几乎完全符合X村的现实情况。更具体地说,本村干部的“赢利”行动大概可以分为两个步

<sup>①</sup> 据村民介绍,这些耕地本来是需要上缴农业税的责任田,但是自从采用这种“承包”模式之后,它就转变成为了村集体的内部私田,承包人不再需要向国家缴纳各项税款;X村干部之所以能进行这种操作,是因为本村上报给乡镇政府的耕地数量本来就少于其实际面积,因此,他们有足够的技术空间在完成国家的征税任务之余还能将部分耕地转化成为村集体私底下的财源。还有村民反映说,这次承包本计划以5年为周期,但由于后来没再进行土地调整,所以一直未能转包。

骤：第一步是赢利行动的直接实施，其又包括两种基本途径，即“做假账”和“不入账”<sup>①</sup>，第二步是通过“收买”（从物质和情感两个方面）潜在的“知情人”和“干预者”（如向有关部门检举揭发或直接向村干部“发难”的内部人或普通村民，及上级政府领导等相关人员），逃避来自上级政府和本村民众的监督。显然，第一个环节并没有多少操作难度，而第二个环节却显得特别复杂，因为村庄的公共事务具有很强的公开性，所以其潜在的“知情人”数量众多，至于谁会成为最终的“干预者”更是不好预计，如何有效地甄别和确定要收买的对象并不容易。

笔者（2009）曾指出，中国基层农村政治精英已经在新的时代背景下探索出了一套新的乡村治理术，他们有明确的团结对象和分化目标，并通过维持团结和分化的有效结合、无为和有为策略的交叉运用而扮演起“赢利型经纪人”的角色。首先，由于身份和职责存在天然的“相互需要”，村干部通过对上级政府不断输送利益而获得他们的支持、默许或共同参与，就成为村干部利用集体资产“赢利”的首要工作；其次，村干部还需借助其在村庄内部精心培植和编织的“组织化支持系统”，通过拉拢一些所谓的“非治理精英”或村民而疏离另外一些人等手段在村民当中造成分化（张静，2000：196-207），从而成功地逃避来自各方面的监督和干预；而且，村干部在日常工作当中越是感到乏力，便越倚重那些非治理精英，并与他们勾结起来达成破坏村民利益的默契（贺雪峰，2001）。显然，X村的干部正是通过娴熟地运用这套精致的“乡村治理技术”而顺利实现了“赢利”的目标；关于此，笔者在调查中就了解到了一个特别值得关注的情况，有村民私下向笔者反映说：

村里的河堤、荒坡等土地虽然在表面上是有偿承包给个别村民的，有时候还搞“公开招标”这样的花架子，实际上这些人并没有向村集体缴纳承包费，通常都是请村干部们吃吃喝喝就算了，至少不会按照公开宣布的承包费数额缴纳……承包这些土地的人大多都是村里“有头有脸”的人物，要么家族势力大，要么是“能作”的人，村干部用村集体的东西“为好人”，想办法拉拢他们。

由此可见，在这种上级政府和本村非治理精英大多都被收买而大多数普通村民又无能力进行干预的情况下，村干部不管采用“不入账”还是“做假账”的赢利方式，都会变得格外安全——“不入账”虽然必然有村庄内部人知情，却无人追究或向上级政府举报；“做假账”虽然肯定经不住专业审计人员的调查，但由于“启动调查”的环节早已受到某种利益共同体的严密防范，其中隐藏的问题自然也不会暴露出来。但面对这样的现实，那些眼看着村集体资产被少数人瓜分而自己却没有获得任何利益的普通村民，为何也没有对这些问题进行检举揭发呢？尽管他们对村干部的各种“赢利”行为缺少细节层面的了解，却对一些重要线索也算是了如指掌，国家纪检机关完全可以借这些线索“查清”村干部的很多贪腐行为。对此问题，X村的很多村民都提出了十分相似的解释，现列举如下：

村民甲：村里集体收入那么多，到底都花哪去了？村干部说修路、打井了，可别的村没这些收入，这些事不也都照样吗？其实大家都知道，这钱被村干部贪污了，但又拿不到很确切的证据呢。

村民乙：之前村里确实也曾公开张贴过村里的账目，但是大家都知道是假的，所以也没人去看……村集体的东西实际就是村干部的嘛！上级政府领导和村干部“穿一条裤子”，上告也不会有用的。

<sup>①</sup> 就X村而言，“不入账”是指村干部直接将部分集体收入私自侵占而不写入书面账目；“做假账”是指村干部在村集体的书面账目上刻意多列开支或通过一些公共工程将一些集体收入变相地转入自己名下，以维持村集体收支在账目上的平衡。有村民反映说，前些年村里修建水泥道路，村支书XYZ收到工程承包方赠送的一辆价值4万多元的面包车，之后被他偷偷卖掉；村里之所以不把道路一次性修好，而是过几年就要重修一次，主要就是因为村干部要借机做假账，以此将那些账款洗净。

村民丙:仔细想想,中国人当官不就是为了捞好处嘛?自古以来就如此,谁也改变不了,所以谁当村干部都一样会贪污,反正老百姓是得不到集体的好处,村里那些有点“本事”的人就能跟着村干部沾点光,没本事的就“干看着”呗!

村民丁:村干部贪污的钱是村集体的,全村的每个村民都应有一份,所以谁也不想自己挑头追究这些事,因为你带头闹了,得罪人的是自己,得好处的却是大家,没有人会这么傻……在一个村里,大多都是熟人,很多人也不好意思撕破脸去搞这个事,不然以后怎么在村里混呀。

从以上这些村民的言论可以发现,村干部之所以能够成功扮演“赢利型经纪人”的角色,除了他们所采取的精致治理技术之外,广大普通村民的默认乃至配合也是一个重要的支撑因素。这些村民之所以会成为“沉默的大多数”,背后又隐含着三种社会认知的作用:其一是对国家政府之公正性的不信任;其二是“不出头”心理及其带来的某种集体行动的困境(奥尔森,2011);其三是个人在内心深处就已经认可了这种现实的“必然性”,只是对自己未能成为圈内既得利益者而感觉无奈罢了。很显然,在这种情况下,X村的普通村民只能是在不断地哀怨与无奈情绪之中对村干部的“赢利”行为维持一种“视而不见”的态度,国家法律制度所规定的他们所应该享有的各种所谓监督权利自然也就变得“荡然无存”了。

### 三、国家的政策执行

付英(2014)研究发现,我国现行征地制度赋予了村干部一定的政策空间,使其能借助在村庄中的权力、权威及与镇政府的熟络关系等实施越轨行为,包括挤占村集体的土地补偿、套取青苗补助等。笔者认为,这种政策空间广泛存在于国家几乎所有制度和政策的落实环节中;所以,无论是在富村还是穷村,当“村干部”都是很多村民炙手可热的追求目标,在他们眼里,村干部的社会地位较高,而且可掌握对集体财产的支配权,拥有政府分配给乡村的资源特权,甚至还有少交、免交税费的特权(周大鸣等,2003)。X村的情况同样如此:2004年之前,村干部的主要职业就是协助乡镇政府征收公粮、提留和开展计划生育工作,之后伴随农业税的取消,村干部的核心工作职能开始发生转变,其所扮演“赢利型经纪人”的方式和渠道也发生了一些微妙变化,主要表现为从截留村民向国家上缴的资源转变为扣留国家向农民发放的资源,或开辟其他新的“赢利”渠道。

由于在国家政策的落实过程中,村干部有着“信息占有”方面的绝对优势,所以在上级政府和农民之间,他们成为了最重要的信息传输枢纽,这就为其牟利行为创造了天然的环境契机。就X村而言,国家的计划生育、贫困扶助、殡葬等制度与政策,都为村干部们创造了优越的赢利空间。比如,国家的农村贫困扶助政策,其落实过程中最关键的环节就是贫困户的确定;再如计划生育政策,核心的落实环节就是及时“发现”所谓的非法怀孕和生育者,而由于上级政府在获取这些信息方面都严重依赖于村干部,所以后者反而经常成为“主角”。正因为如此,有些村民(哪怕确实是最贫困的农户)为了能顺利拿到贫困户指标,大多会给村干部送礼行贿,违背计生政策的村民会通过讨好和收买村干部来逃避一些惩罚。<sup>①</sup>最近两年以来,X村

<sup>①</sup> 据有村民反映,20世纪90年代,当地的计划生育政策十分严格,很多超生户的房子都被乡里派来的突击队给拆了,但是即使是这样,村里还是有村民顺利“超生”,而且没有被上级政府发现,直到孩子长大才交了罚款,顺利上了户口,还有的村民即使被发现,房子也没有被拆,原因就是这些人和村干部的关系好,而那些被拆房子或者耕牛被牵走的农户大多都是在村里没势力又没有和村干部拉上关系的。这其中,村干部肯定会得到很多好处,不然他们不会帮那些村民掩盖事实。

干部更是获得了正大光明地充当“赢利型经纪人”的新契机。

几十年来,计划生育一直是X村干部的核心工作之一,但从2006年后,当地政府对此项工作有明显的放松,村干部明知道村里出现“政策外怀孕”现象,也未通知她们去做流产手术,因此有更多的“计划外”儿童得以降生。2010年第六次全国人口普查时,村干部向村民宣传说:“都赶快去报户口,现在不罚款”,于是,不少村民借机到户籍部门登记,为孩子申报户口。但在2014年年初,这些家庭几乎同时收到了政府下发的社会抚养费征收通知单,<sup>①</sup>据知情人介绍,X村需要征收的这笔款项数额就达800多万元,其中将有10%左右返还给村两委,X村干部仅通过参与这次政策“突击行动”预期就可以获得80万元左右的收入。

与此同时,因为X村所在地区属于华北平原地区,人口稠密,所以当地政府一直提倡对死者进行火葬,以节约土地资源;而数十年以来,X村干部利用这种殡葬制度“赢利”已经成为一个特别突出的现象。关于其中缘由,当地很多村民都讲述了他们了解的情况:

现在村里有人死了,要想不火化,就得给开“火化车”(专门运尸体到火葬场的车辆)的人送钱,一般都是二到三千,然后由他安排火葬场不要把尸体烧完,并开出“火化单”。村里人大都想给死去的亲人留个全尸,所以宁可花钱,也会这样做……前些年不用这样,交了钱,开火化车的人拉着死尸在附近转几圈,做做样子就拉回来装棺材了,有时候,连样子也不做……上级政府有政策,村干部肯定清楚,他们只要向上举报,开火化车的人根本不可能吃下这个钱,多年来就这样过来了,肯定是给了村干部钱嘛!开火花车的那个人肯定是同时买通火葬场和村干部,才能挣到这些“死人”的钱!更久之前,有人去世了,想不火化,就直接给村干部送礼。

从以上所列现象可以明显看出,农民要多生孩子,要为死去的家人保全尸,而政府要求少生孩子,要求去世的人火葬以节省耕地;在此,国家与农民之间的矛盾就彻底浮现了出来,而村干部随即充分利用这种矛盾,通过特定的“政治操作”手段,从中牟取个人私利,由此带来的结果就是:国家的很多制度和政策都难以公平和全面地落实,而与此同时,广大村民却不得不通过“暗中向村干部及相关职能人员输送利益”的方式来逃避上级政府可能的惩罚,最终成为“哑巴吃黄连,有苦难言”的受害者。

与这些情况十分相似,当地政府最新的住房建设政策近年来又成为了X村干部“赢利”的另一个绝佳渠道。受中央的城镇化战略和山东省农村社区建设政策的影响,X村所在地方的政府也在筹划推行农村社区建设,当地一度传出的说法是:乡镇政府打算在K村旁边集中建设一个可以容纳上万人居住的农村社区,X村的村民将搬迁到此地集中定居,如果该规划难以落实,X村则计划自行建设经“标准设计”的排屋,村民不再被允许私自新建住宅,而只能购置这些排屋。这种说法传出数年有余,却不见任何落实,所以,陆续有村民在自家的宅基地上建设新房,尽管并未受到乡镇和村干部的强力阻挠,却被要求缴纳特定数额的住房建设费,其数额为1000至2000元。关于这个“新规定”,有村民给出了自己的评价:

从这几年开始,村干部说盖房子要上级政府审批,否则不允许动工,像XZ家,就是在拆除老房子后的原有地基上建房,不仅向村干部交了钱,还请他们吃了顿饭,我还听说,人家FR动工盖

<sup>①</sup> 根据笔者调查,具体的征收数额概况如下:未获得政府计生部门颁发的“准生证”就提前生育“头胎”的家庭被要求缴纳2万元-2.8万元的社会抚养费(未到结婚年龄或未办理准生证);不符合生育二胎政策却已经生育二胎的家庭被要求缴纳5万元-7万元的社会抚养费(有的是头胎即是男孩,有的是头胎虽然是女孩但间隔年限不到);超生三胎(或者三孩)的家庭被要求缴纳10万元-15万元的社会抚养费;而超生四胎(或者四孩)及以上的家庭则被要求缴纳高达20万元以上的社会抚养费。

房子的时候,村干部也去要钱了,但FR就是不给,并对村干部说:我儿子要定亲,你们若能找到地方给他娶媳妇,我就不盖了,否则,我就得盖!村干部一看这情况,扭头就走人,最后没要来一分钱……现在农村哪有真事?撑死胆大的,饿死胆小的。

在与X村村干部的交流中,笔者得知,这项收费是当地乡镇政府要求的,但是最终使用权还是归X村集体,这就等于以乡镇政策的名义为村干部开辟了新的财源。<sup>①</sup>这种情况还发生在X村的卫生费征收过程中:2014年X村的征收标准是35元/人;有村民HJ通过亲戚关系了解到,同一个乡镇的Z村却是按照10元/人的标准征收卫生费,于是根据当地乡政府提供的“投诉热线”进行电话举报,结果收到了接话员这样的回复:“X叔,你管这些事干嘛,大家交,你就交呗!我们家那边也是按照这个标准交的……”HJ只好按规定缴纳了卫生费。HJ认为,X村的收费标准高于一部分村庄,就是因为村干部想为自己多谋好处,乡里接到了投诉仍然维护他们,说明他们本身就是一伙的,难以真正发挥监督功能。

孙立平(1996)曾研究指出,中国大部分的体制运作往往要借助于三个具体的手段:党的文件、长期或短期的工作队、现场经验交流会,这些工作方式的“共同的特点,是非程序化和非制度化,从而为变通留下相当大的余地”。在这样的制度背景与运作程序下,村干部可以发挥自己的主观能动性去改变原有的政治空间,为自己或社区争得更多可供选择的政治地盘;而国家实际上也和他们在某种程度上已经达成了一种妥协:只要能够保证政府的各项任务得以完成,村干部的社区守望者和家庭代表人身份就可以得到承认(杨善华,2000)。就X村的情况而言,村干部也拥有为自己创造自由“政治空间”的很多机会,特别是当上级政府为了在实际工作当中取得他们的配合或者接受他们的利益输送,而默认其设计出来的各种“变通”手段时,所谓的“制度漏洞”更加显著,他们也就获得了更加得天独厚的“赢利”空间。与此同时,广大村民面对来自国家的各项规章制度,既不想去遵守,又难以抵抗,最终只能与村干部结成暂时的联盟并向其提供利益,以此婉转地达成自己的私人目标。从这种情势来说,村干部的“赢利”空间实际上是由他们和国家、普通村民共同创造出来的,这其中,国家与农民之间的“结构性”(对立)关系正是该空间存在的原始基础,而村干部的“第三方”角色则是其最终被创造出来的关键所在。

#### 四、乡村的社会交往

吴毅(2002)指出,村庄精英之所以成为村干部,主要是为实现一些特殊利益,它大体可以分为两类:物质报酬和精神报酬,前者包括较普通村民更高和更加稳定的经济收入和因掌握更广泛的社会资源而获取的物质报酬,后者指通过履行职务获得更高的社会地位、事业成就感和社区威望。如果说,村庄的集体资产、国家的政策执行已经成为X村干部牟取物质报酬的主要载体和渠道的话,那么,乡村的社会交往则可以被视他们获得精神报酬的绝佳舞台,而与此同时往往也会伴随有一些“蝇头小利”式的物质报酬。在乡村的社会交往活动中,村干部之所以能够“赢利”是与他们在当地社会关系(信息)网络之中的“节点”位置密切相关的,这又可以表现为两个方面,村庄内部人的“外部利益”诉求及相互关系的协调对他们的依

<sup>①</sup> X村党支部书记YB指出,这项收费实际上是一种“担保”,只要建房行为没有导致对村庄公共道路的破坏,就会如数退还给建房者,而一旦损坏了道路,这笔钱会用来进行道路的修复,所以收费的目的就是防止村民建房损坏公共道路;他还说,自己也认识到了这项收费的不合理,所以会尽快和乡镇领导协商取消这项收费。



赖；村庄外部人员进入村庄内部开展活动时对他们的依赖。前者主要发生在本村的村民与村庄之外的社会主体(如个人、企业、政府部门等)发生利益关系或他们相互之间发生纠纷时,而后者主要发生在外地流动商贩、科研机构(如大学)和其他各类“非政治性”团体前来X村开展商业或社会调查等各种活动时。下面可以分别举例说明:

例证1:本村青年村民HG,2000年前后因为在外地从事偷盗活动被公安机关抓获,之后由村干部出面担保才得以出狱;后来又因为参与群体斗殴(未遂)而中枪并被再次逮捕,由于在被拘留期间伤情恶化,最后又由村干部出面,将其接回家中养伤;再后来,围绕这次伤害赔偿款的讨要,村干部也多次参与斡旋协商。这两次特殊的经历使HG深刻认识到村干部在日常生活中的价值,于是,出于感谢和结交的目的,多次宴请他们并赠送礼品,最终成为村干部的内部“亲信”成员。

例证2:村民PD介绍说,前些年,村里经常来一些推销化肥、农药等农资产品的人,他们通过村干部的宣传等帮助在村里销售这些产品;这两年还有来自济南等地的大学生在暑假时开展社会调查,也是通过村干部寻找调查对象的……这些人初来乍到,谁也不认识,肯定是首先去找村干部寻求帮助,通过他们才方便在村里活动,村干部自然可以从中得到一些好处。

通过HG的故事可以看出,由于村干部被政府和民众视为村庄天然的“代理人”,所以当本村成员与外部社会发生利益纠葛时,他们就会成为理所当然的关系协调员,不管是否真的发挥积极作用,“参与”本身就已经成为他们独特社会地位的象征;而PD提供的信息则证明,村庄作为一个相对封闭的社会实体,当外部人员与其发生关系之时,村干部必然处于这种关系的最前端“位置”,这就为他们利用这种位置换取一些精神和物质利益提供了天然的契机。与此同时,村庄内部一旦发生利益纠纷,而“熟人圈”又难以协调成功时,村干部出面调解就会成为这些纠纷最终是否进入正式司法渠道的最后一环,这会让村干部这一身份获得某些精神报酬,有时候还会伴有特定的物质利益收获,可以列举如下:

村民BY,通过邻居(媒人)的介绍,娶了端庄秀丽的SZ。自从二人结婚后,他们的家庭矛盾持续不断。村民们普遍认为,矛盾的源头在于SZ“看不上”BY家,感觉自己嫁给BY是受了莫大的委屈。一次剧烈的家庭纠纷后,SZ丢下年仅几岁的孩子回到娘家生活,打算与BY离婚;尽管BY多次登门谢罪,甚至痛哭流涕地向她认错,SZ仍不回头。BY家人在动员媒人和一些亲属前去“劝说”仍然无效后,只好请X村的干部出面,一同前往SZ娘家“迎请”她回家,最终果然奏效,一场险些导致婚姻破裂的家庭危机得以化解。村民普遍认为,SZ能回头,主要是因为她的娘家人感觉X村干部的参与让他们“挣够了面子”,也充分证明了BY的诚心。

此外,在有些情况下,村干部还可以不需做任何事情就可以轻松获得一些“莫名其妙”的利益;比如说,在他们的父母长辈去世或者儿女结婚、生育时,村里经常会有很多的村民积极“送礼”表达友好,以求得在特定情况发生时(如家中老人去世、子女超生、争取贫困户名额)受到他们的照顾,<sup>①</sup>尽管这种照顾不见得一定会变成事实。更值得关注的一个现象是,X村还有一些“特别热衷于当村干部但还未取得位置”的村民

<sup>①</sup> 有村民反映说,村里的老人去世之后为了不火化而交给开火化车的人或者村干部的钱,其数额并不一致,同类型的超生户所交的计划生育罚款也经常不统一,有的农户虽然很穷但是没有拿到贫困户名额,而有的户虽然不是很贫穷却拿到了名额,这些现象主要就是村干部根据不同农户与自己的亲疏远近而进行“操作”的结果,那些平时就善于巴结、讨好村干部的村民就更容易收到他们的暗中帮助,而有的村民没有这层关系或者关系比较远,就要多交钱,也很难拿到贫困户名额。

也经常通过各种方式讨好现任的村干部,从而给他们带来一些精神或者物质利益;关于此,有村民反映说,现在村里有些年轻人,整天就在大队里围在村干部身边转悠,端茶倒水,鞍前马后,找机会就请他们吃喝,其实目的就是想等他们退休了自己接班呗!在农村,就是不缺这样的人。

由此可见,在X村的社交生活中,由于村干部享有很多天然的社会地位优势,他们得以顺利充当起了“赢利型经纪人”的角色,并借此构建起了以自己为中心的利益网络和组织化支持系统。在这种村庄利益和权力配置结构的持续、顽强生存状态之下,很多村民实际上都已经形成了对村干部的某种“人格依赖”,也因此而在潜意识中滋生出了对这种现实状态的默认态度,甚至还会积极参与到这种社会结构的“再生产”过程当中,随之也就养成了通过尽力“讨好村干部”(而不是监督或干预)来牟取利益的习惯,很显然,这必然会更加助长村干部的“赢利”欲望和政治空间,进一步恶化既有的乡村政治环境。有年长的X村民基于自身的感受而指出:“与之前相比,有的村干部更加不在乎与村民之间的关系,他们在城里买了房子,在村里呆得时间都不多,有时候几个月都见不到他们一面,怎么可能专心给村里办事?”从这种现象不难看出,随着X村干部自身生活方式的改变,他们可能朝着更加典型的“赢利型经纪人”角色这一方向转变,特别是在其赢利行为不但没有得到普通村民的监督 and 干预、而且还备受一些村民的追捧和献媚的情况下,这种结果几乎是必然会出现的。

## 五、结论与讨论

在当前的中国农村社会学和乡村治理研究当中,村干部群体的角色扮演和行为方式已经成为了一个焦点话题。在本领域的研究中,很多人都关注到了村干部的角色冲突问题,一种比较主流的观点认为,造成这个问题的原因是现有压力型体制下乡镇政府与农民之间的需求性职能矛盾和制度性职能矛盾。(唐晓腾,2002)在村干部的“职役化”受到村民自治抵触的情况之下,村干部就会被推向一种两头无着、两面受夹的无根和无助状态,迫使其去学习和掌握在政府和农民的不同利益需求之间“踩钢丝”和“摆平衡”的“游戏规则”。(吴毅,2002)笔者则认为,就X村的情况而言,村干部并不存在明显的“角色冲突”问题,而且正是这种独特的政治角色才帮助他们成功达成了“赢利”的目标。可以认为,村干部首先就是“赢利型经纪人”,其次是国家利益的代理人,最后才是村庄利益的保护人,而且后两种角色的扮演也只是在其个人利益得到保障的情况下才会发生;由此可见,表面的所谓“多重角色”本质上还是同一个利益目标在不同情境下的不同展演而已。

综合本文对X村干部“依托”村庄的集体资产、国家的政策执行、乡村的社会交往三个领域开展各种牟利性活动的考察,我们可以将其“赢利空间”的形成过程归纳如下:首先是中国乡村基层政治的“基础结构”具有鲜明的“国家—农民”二元对立之特征,政府的基层社会治理目标与广大村民的利益诉求经常形成冲突,而这就亟需村干部群体参与协调斡旋,从而为他们创造了具有独特优势的角色地位;其次是中国的农村土地产权、人口计生、扶贫助困、财政管理、纠纷调解、基建、殡葬等国家制度和政策为村干部提供了牟取个人私利的各种良机,使得其在市场经济大潮中形成的强烈经济欲望借助手中的“公权力”转化为行动;最后是受上级政府对村干部的“信息依赖”和普通村民对村干部的“人格依赖”之双重影响,加之村干部利用村庄公共资源积极与上级政府和村庄内部精英结成“利益联盟”,从而导致来自上、下各方面的对村干部的监督经常会陷入“失效”状态。由此,中国基层村干部群体的“赢利空间”得以顺利搭建起来,并获得顽强的

再生产能力,特别是当其中的运作机制已成为某种被普遍接受的“潜规则”时,它还会形成自发性扩张的强烈动力。

张静(2000:51、287、289)指出,地方势力将国家和村民隔开,使国家失去了直接和有效地保护农民权益的法律地位;村集体有可能成为“日益脱离原来行政监督、同时未受到任何社会监督的、相对独立的、内聚紧密的资源垄断集团”,普通村民很少能从国家方面的活动中受益,而国家政策中有利于基层政权扩张权力的部分却得到了充分“运用”。孙秋云(2004)研究发现,虽然实行了村民自治,但是在有些乡村,社会精英的活动仍在乡镇政府的掌控中,村干部是国家权力在村庄的依靠力量,国家任务的完成最终有赖于他们的配合,这使他们不仅能与乡镇干部结盟,从而自然地获得国家力量的行政支持,还使得他们有可能较为便利地搭载国家制度化资源的便车,维护私己或者小集团的特殊利益。本文认为,以上两种观点共同说明了一个事实:村干部已经成为与普通农民相对立的利益集团;X村的情况则同时还证明,村干部和上级政府已经形成了某种“合谋”的“利益交易”关系。

透过X村的政治生活,我们还可以从某种角度观察到,村干部在行使自己的权力过程中实际上也与村民之间构成了另一种形式的“合谋”关系,这集中体现为大多数的村民都通过沉默或者纵容的方式表达了对现实的“认可”,尽管这种认可也经常充满着各色的无奈情绪。更进一步而言,本村的很多村民由于在潜意识中已经接受了这种“强者得利、弱者吃亏”的“丛林法则”,所以当能够通过村干部的私人关系而获得一些“非正常”利益时,自然会深感幸运,而当该目标不能顺利实现时,他们也能够坦然面对,最多是口头抱怨一番,而绝不会想到通过改变现有的“游戏规则”来争取自己的正当利益。法国社会学家布迪厄在其“符号暴力”理论中指出,“任何权力关系都是在‘合谋’的情况下完成的”(杨善华,2002:289),X村的政治生活对此给出了完美的注释。可以发觉,传统的村干部研究大多都关注到了这一群体与村民之间的角色和利益冲突,却对它们二者之间的“合谋性”关系缺少应有的关注和思考,因此,也就难以解释:在干群矛盾日益尖锐化的中国乡村社会,“基本稳定”的政治局面到底是如何维持的?希望本文对此提供了一些新注释。

此外,我们还应该认识到,中国基层村干部的“赢利空间”难以无限扩张,所以必然是存在界线的。根据已见诸媒体的相关信息,村干部的“赢利”活动可能会遭遇如下三种力量的制约:其一是村民(个体或集体)的行动抵制,比如要求查阅村庄集体账目、针对村干部的身体暴力等;其二是电台、报纸等公共媒体的介入;其三是国家纪检部门的反腐败调查。但是很明显,由于村干部大多都能够对这些潜在的“威胁”有所预料,并提前采取各项防范措施,从而将其消解于萌芽状态之中;至少就X村的情况而言,这些可能的制约力量暂时还都尚未显现出来;而鉴于案例研究的这种局限,本文还难以对该问题提出更为详细的论证。与此相关,有必要说明的另一点是,尽管本研究基于对X村的个案考察所得出的各种理论总结很可能也“适用于”中国的其他一些村庄,正如本研究也在不同程度验证了之前的很多相关研究结论,但中国广大农村社会复杂多样,这些理论总结的普遍适用性有待验证。

最后,我们可以将本研究延伸到对中国村民自治制度的未来命运问题的探讨上来。对于村民自治制度在当代中国农村的作用与效果,已有诸多的争论,既有乐观主义的期待,也有悲观主义的怀疑,甚至有人认为,在中国乡土社会的背景之下,基层民主的作用要弱于宗族等“本土性组织资源”(孙秀林,2009)。笔者认为,中国乡村基层社会充满了由集体本位异化出来的“小团体主义”思想,这种思想具有特别强烈的“利益排他”特征,因此难以成为基于公民社会特质而形成的现代民主制度所可以依赖的资源,这进而导致

“打江山做江山”的政治循环逻辑不断重演,而民主力量却不断被消解。在这种情势下,中国的乡村政治精英自然难以改变其“赢利型经纪人”的角色定位,村民自治制度建设也注定还有很长的路要走。

#### 参考文献:

- 奥尔森,2011,《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海:格致出版社。
- 陈永刚等,2012,《村干部代表谁?——应然视域下村干部角色与行为的研究》,《兰州学刊》第12期。
- 杜赞奇,1995,《文化、权力和国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 付英,2014,《村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察》,《清华大学学报》(哲学社会科学版)第3期。
- 费孝通,2009,《中国士绅》,赵旭东等译,北京:生活·读书·新知三联书店。
- ,2012,《乡土重建》,长沙:岳麓书社。
- 龚春明,2015,《精致的利己主义者:村干部角色及“无为之治”》,《南京农业大学学报》(社会科学版)第3期。
- 贺雪峰,2001,《缺乏分层与缺失记忆型村庄的权力结构》,《社会学研究》第2期。
- 贺雪峰等,2006,《村干部的动力机制与角色类型》,《学习与探索》第3期。
- 蒋永甫等,2015,《农地流转过程中村干部的行为逻辑与角色规范》,《华中农业大学学报》(社会科学版)第1期。
- 孔飞力,1990,《中华帝国晚期的叛乱和敌人》,谢亮生等译,北京:中国社会科学出版社。
- 李志军,2011,《村干部“谋利型代理人”角色及其行为逻辑》,《古今农业》第3期。
- 梁振华等,2013,《农村发展项目中的村干部能动行为分析——基于宁夏张村的个案研究》,《中国农业大学学报》(社会科学版)第1期。
- 卢福营,2004,《论村民自治运作中的公共参与》,《政治学研究》第1期。
- 罗泽尔等,1992,《中国经济改革中的村干部经济行为》,北京:经济管理出版社。
- 齐晓瑾等,2006,《从征地过程看村干部的行动逻辑——以华东、华中三个村庄的征地事件为例》,《社会》第2期。
- 申静等,2001,《村庄的“弱监护人”:对村干部角色的大众视角分析》,《中国农村观察》第5期。
- 沈延生,1998,《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》第4期。
- 宋婧等,2005,《经济体制变革与村庄公共权威的蜕变》,《中国社会科学》第6期。
- 宿胜军,1997,《从“保护人”到“承包人”》,北京大学硕士学位论文。
- 孙立平,1994,《改革前后中国大陆国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》,《中国社会科学季刊》第1期。
- ,1993,《“自由流动资源”与“自由活动空间”——论改革过程中中国社会结构的变迁》,《探索》第1期。
- ,1996,《向市场经济过渡过程中的国家自主性问题》,《战略与管理》第4期。
- 孙秋云,2004,《村民自治制度下少数民族乡村精英的心态与行为分析》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)第3期。
- 孙秀林,2009,《村庄民主、村干部角色及其行为模式》,《社会》第1期。
- 唐晓腾,2002,《村干部的“角色冲突”——乡村社会的需求倾向与利益矛盾分析》,《中国农村观察》第4期。
- 王思斌,1991,《村干部的边际地位与行为分析》,《社会学研究》第4期。
- 吴毅,2001,《“双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”》,《开放时代》第12期。
- ,2002,《双重边缘化:村干部角色与行为的类型学分析》,《管理世界》第11期。
- ,2003,《宗族权威的变异与经纪模式的消解——20世纪上半叶四川双村二重化权力形态变迁的个案研究》,《文史哲》第4期。
- 肖唐镖,2006,《什么人在当村干部?——对村干部社会政治资本的初步分析》,《管理世界》第9期。
- 辛允星,2009,《农村社会精英与新乡治理术》,《华中科技大学学报》(社会科学版)第5期。
- 徐慧清,2006,《去他者化:农村村干部的身份追求》,《社会主义研究》第3期。

徐勇,1997,《村干部的双重角色:当家人和代理人》,《二十一世纪》(香港)第8期。

许昫,2003,《村干部的策略行为与村委会的职能偏离》,中国农业大学硕士学位论文。

杨善华,2000,《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》,《社会学研究》第3期。

杨善华主编,2002,《当代西方社会学理论》,北京:北京大学出版社。

张静,2000,《基层政权:乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。

赵秀玲,1998,《中国乡里制度》,北京:社会科学文献出版社。

赵旭东,2003,《权力与公正——乡土社会的纠纷解决与权威多元》,天津:天津古籍出版社。

赵旭东等,2010,《权力离散与权威虚拟:中国乡村“整合政治”的困境》,《社会科学》第6期。

周大鸣等,2003,《农村的权力分化与整合——以招远市明村华村为例》,《学术论坛》第5期。

Oi, Jean C.1989. *State and Peasant in Contemporary China :The Political Economy of Village Government*.Berkeley: University of California Press .

## The "Profit" Space of Village Cadres: Taking X Village in Southwest of Shandong Province as an Example

XIN Yun-xing

**Abstract:**In current Chinese rural society, village cadres play an important role. They usually reap personal shadowy interests using their special political role and social status. Through investigation and study on the X village in the southwest of Shandong province, the essay finds the local village cadres successfully play the role of profit broker, which has a close link with the current China's grass-roots political structure and the public ideology. In a sense, the profit space of the village cadres is created together by themselves and governments and ordinary villagers. Their profit action and strategies highlight the conspiracy feature of power.

**Key word:**village cadres; profit brokerage; political space; villagers' autonomy

(责任编辑:邢朝国)