

政治变迁视野下乡村发展型权威结构与社会治理 ——皖中 G 村的演绎

张飞龙¹，李路曲²¹

(1. 南京大学政府管理学院，江苏 南京 210046 ；

2. 上海师范大学哲学与法政学院，上海 200234)

【摘要】：乡村社会的运作机理受制于宏观的结构性因素，面对政治变迁，乡村组织必须通过调适自身运作逻辑来予以有效因应。发展型体制要求乡村权威具有整合乡村秩序和推动社会经济发展的能力，“政治锦标赛”模式下，政绩考核方式的变更对塑造乡村权威具有极大的影响。乡村社会在因应政治变迁的过程中，逐渐发展出多种治理模式，但其治理绩效却极为悬殊。研究发现，在体制转型背景下，某些乡村逐渐演化出一种具有强烈发展导向的权威组织结构，在其引导下，能够达到整合乡村秩序和推动社会经济发展的双重效能，进而展现出较高的社会治理绩效。

【关键词】：政治变迁；发展型权威结构；社会治理；乡村治理

【中图分类号】：D422.0 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1008-2972 (2017) 04-0093-09

一、引言与文献综述

以往乡村社会发展的研究主要聚焦于“能人”的分析视角，围绕此视角，学者们主要从以下角度展开分析：一是分析“能人”现象的产生及其特征。徐勇（1996）指出，能人型治理模式具有权威强大、权力集中、威权治理的特点，但由于其内在缺陷，随着社会的发展，必将向依法治理转变。^[1]华农心（1997）认为，能人的出现是体制改革、市场发育、政府行为、组织重构等的产物，乡村能人政治的现象既有合理性，也有内在局限。^[2]范金良（2002）认为，能人治理的出现是国家威权政治制度在乡村的辐射，并且是政治体制过渡阶段的现象，因其具有内在的致命缺陷，随着乡村经济社会的发展，必将实现向法理型治理模式转型。^[3]南刚志和季丽新（2003）亦持同样论断。^[4]二是分析“能人”之于乡村的作用。李强彬（2006）强调乡村“能人”在社会治理中扮演的重要作用，并提出要为“能人”的出现培育良好的经济环境，疏通“能人”参与形成公共事务治理的渠道。^[5]张益刚和厉翠菊（2009）则着重探讨乡村经济能人向霸痞经济人的蜕变及其对乡村治理所带来的负面影响，它对政治认同具有“离心力”，并影响乡村社会稳定。^[6]颜德如（2016）在分析当下中国乡村治理困境的基础上，通过借鉴传统经

¹收稿日期：2017-01-18

基金项目：教育部“新世纪优秀人才”支持计划项目（NCET-11-0225）；安徽省高校重点研究基地安徽大学农村社会发展研究中心项目“安徽省农村基层党组织建设及干部驻村帮扶研究”（SK2016SD06）；江苏省普通高校学术学位研究生科研创新计划项目“革命政党与乡村社会：鄂豫皖中共组织形态研究（1920-1932）”（KYZZ16_0008）；南京大学博士研究生创新创业研究计划项目“中共革命进程中的‘组织’建构”（2016007）

作者简介：张飞龙，南京大学博士生，主要从事中国政治研究，通讯作者联系方式 zhangfeilong927@163.com；李路曲，上海师范大学教授，博士生导师，主要从事比较政治研究。

验，提出吸纳新乡贤参加乡村治理，改善乡村治理境况。^[7]王进（2016）指出，经济能人主导的精英治理模式既带来了“双带双强”的正面效应，也对乡村自治结构形成挑战，其从经济发展到谋求政治利益都带有浓烈的威权主义色调。^[8]

“能人”的分析框架的确具有较强解释力，但本文认为这种解释框架尚有待进一步完善。探寻乡村发展的内在根由，不能仅局限于狭窄的“村域”之内，还需要进一步拓宽分析视野，从宏观的体制转型中来探寻。“能人”并非短期产生的社会现象，不同的历史时期具有不同特质的“能人”产生，但是他们在乡村作用的发挥却存在巨大差异。因此，当下“能人政治”的形成并非偶然现象，它具有体制背景，是由其社会结构所塑造，脱离体制背景而仅从“能人政治”视角解读乡村发展，会忽视对这一现象生成的深层原因。分析当代中国一些乡村经济社会发展，固然不可忽视“能人”作用，但也要考虑体制因素为其能力的发挥所塑造的巨大空间，而且倘若缺乏相应的组织依托，仅凭“能人”一己之力也很难“摆平”乡村所有事务。与以往学界对乡村发展的分析理路不同，本文将在“发展型体制”这一宏观体制背景之下，探讨中国语境下乡村发展型体制演化路径、运作逻辑及其社会功效，这不仅是对该理论与乡村现实建立勾连的尝试，亦是对以往乡村研究的反思性批判。本文希望通过对G村运作机理的分析，提取若干经验，或许对其他乡村治理能力的提升不无借鉴之处，亦可为转型期中国乡村社会的研究提供新的分析视角。

二、政治变迁与乡村社会

改革开放以来，国家权力逐步从社会中进行收缩，社会自主空间日渐放大，自由度不断提升，实现了从“全能主义”向“后全能主义”的政治转型。萧秦教授（2000）将“后全能主义”的特点概括为三个方面：一是存在着有限的多元化；二是意识形态领域仍然保持社会主义的基本符号体系，作为一党组织整合与党内凝聚的基础，但其意识形态的符号内涵已经不再具有原来平均共产主义的目标意识；三是继承了全能体制下执政党的国家动员力的传统资源，作为实现本国现代化的权威杠杆，从而在理论上仍然具有较强的进行体制变革的动员能力，以及抗非常事件与危机的动员能力，但与此同时，也承袭了全能体制下社会监督机制不足的问题。”^[9]宏观的政治变迁亦对微观的日常社会生活产生直接或间接的影响，在基层乡村社会中体现得极为明显，其中尤为重要的便是农村人民公社体制的废除和村政体制的重建。村政的重建和基层自治制度的确立，标志着国家权力的上收，不再对乡村实行直接的行政控制，重启中介人的治理方式，凡此种种，都促进村民主体地位的彰显，而村干部的行为则受到规制。有论者指出，“在当代中国，国家强势推进民主制度与民主理想，农村社区进行着巨大的社会变迁，村庄政治组织的结构与功能也在擅变”（萧楼和王小军，2001）。^[10]

步入20世纪90年代后，“三农问题”日渐凸显，这一问题其来有自，但最深层的还是宏观的制度变革所带来的影响。20世纪90年代中期，“为扭转财政包干制下中央财政收入占全部财政收入比例持续下降的问题，也为了解决传统税制中的一些弊端，如税制过于繁杂，地方任意使用减免税政策，‘藏富于民’，中央决定以税收分享的方式重新调整中央和地方的财政收入分成问题”（周黎安，2008）^[11]。税制改革虽然实现了中央财政迅速增加的目标，但却是以地方政府收入的锐减为代价，尤其是县乡两级政府的财政收入，很多乡镇政府因此背上了大规模的债务负担。财政收入的不足使基层政府在乡村公共品生产和供给方面付之网如，还要承担上级交办的各项事务，这就迫使其不得不在制度外“另辟蹊径”，并刺激和加大它对制度外财政的倚赖。为弥补财政收入的不足，地方政府设法从各种渠道进行“创收”，而这又必然转化为农民的负担（吴理财，2002）。^[12]

地方政府为扭转财政收入下降所导致的困局，不外乎从两条渠道着手——“开源”和“节流”。“开源”结果是各种名目的杂费和摊派，因其名目繁多，无形中又加重了农民负担，因此，原本出于良善意图的税制改革，实际执行却无意中再次跌入“黄宗羲定律”的怪圈；而“节流”又演变成政府单方面地压缩公共服务支出，藉此节省开支，以弥补政府财政收支差额。财政收入锐减直接致使基层政府社会治理能力下降，政权职能也因之发生擅变，公共服务便是一例，有论者指出：“公共服务的诸多问题当然可以归结为投入不够。但是，在许多方面并不是钱的问题，或者说主要不是钱的问题。即便没有多少资金投入，有许多工作也是可以做的，关键在于是否真正有动力去做。因为，乡村公共服务面临的更大的尴尬是：基层政府志不在此。就是说，基层政府致力于公共服务的动力不足，这是乡村公共服务的真正困境”（赵树凯，2010）。^[13]不惟如此，在一些地方，基层政府甚至呈现出“空壳化”（史密斯，2013）^[14]和“政权内卷化”的境况。

其后，国家采取一系列政策举措，逐步减轻农民负担，新政策的相继出台，使原有的社会结构受到冲击，针对国家层面的制度变革所引起的社会结构的调整，作为处于基层的乡村社会也要采取相应的因应举措，原有运作机理需进行调适，以有效因应新型社会结构的要求。随着宏观体制背景的变迁，官僚系统中的激励机制也相应地进行调整。虽然国家正式行政权力链条在乡一村之间发生断裂，但由于诸多因素的影响，在其后的政治实践中，乡镇政府又经由其他方式予以弥合，如此则官僚体制中的政绩激励机制也同样适用于村干部，乡村政治的运作逻辑与体制转型相契合。在对乡村运作机理调适中起核心作用的是乡村组织及其人员构成，概因各乡村组织在知识结构、人际网络、掌握资源的丰富程度等方面存在较大差异，因此，因应模式也不尽相同，由此进一步带来治理绩效的高低之别。

三、乡村的因应：发展型乡村权威结构

（一）从自治到治理

民主自治曾作为一种模式选择被运用于乡村社会，然而在实践中，这种“自治制度”却给乡村治理带来诸多困境。而最为重要的是，在当下社会情势下，村民自治制度与改革开放所确立的“以经济发展为中心”的发展型体制并不协调，最终导致其实际制度效果不佳。面对此种经济社会发展与民主理念实践的两难困境，在科层晋升博弈和压力型体制下，基层政府选择遵循“治理逻辑”，而逐渐弱化乡村自治，乡镇之所以重新强化对乡村的行政管控，导因于中国独特的政治运作模式。强化对乡村的行政管控，除外在的体制缘由之外，亦出于乡村内部秩序的考虑，“面对村庄权威‘祛魅化’的理性不足以及‘基础秩序’的缺失，如果遵循那些基于美好乡镇理念而设计的制度规则，进行制度化、理性化的运作，反而可能会引发一系列无序竞争的混乱现象，从而最终将自身置于被动的局面。于是，乡镇必须采取各类有悖于村民自治制度的权力运作技术，‘操控’选举，以确保乡村秩序”（欧阳静，2011）。^[15]于是，原为村民自治制度所切断的国家与乡村之间的行政性权力链条，通过此种形式得以重新修复，原已大规模收缩的国家权力，以改头换面的形式，再次渗入乡村。而中国政治一元化的组织形态所带来的结果，便是在各组织层级中，重要事务的决策和处理大权掌控在“一把手”手中，其个性特质和领导作风也直接反映到乡村组织的运作中，进而对组织管理和运作产生极为重要的影响。从村庄政治运作主体看，村庄政治舞台的主角是“作为治理精英的村组干部”，本文将要分析的皖中 G 村便是一个极佳的说明案例。

在压力型体制下，来自上级的压力被逐级传递，虽然乡村在法律文本上是作为一级“自治组织”，但实际政治运作中却变成了“准行政组织”，乡镇把来自上级的压力传递到村这一最基层组织，而科层官僚体制下的“政治锦标赛”模式亦成为对村干部的政绩激励机制。公务员制度的正规化，村干部试图通过政绩晋升到乡镇干部的渠道已几乎不存在，但并不意味着政绩激励机制对其失去效用，乡镇政府虽不能在职务晋升上对村干部予以激励，但可通过加大财政扶持、物质奖励、授予荣誉称号、帮助解决村干部私人事情等方式进行正向激励。如何既高效完成上级政府交办的任务，又推动乡村经济社会发展，成为乡村基层组织必须面对的难题，同时亦是对乡村组织能力的考验。为因应宏观社会结构变迁，乡村组织必须做出相应的调适，以顺应新的社会情势下的角色期待。审视一种发展模式，应当主要从治理的角度来考量其所能产生的绩效，之所以如此，是因为面对乡村基层公共权力弱化诱发的诸多问题，单纯的民主向度是无法救治和缓解的。在当代中国语境下，对治理绩效的考察切不可全然仿效欧美国家的标准，因为中国所要予以优先解决的问题与他们是不一样的。当然，这并不意味着可以采取绝对的相对主义的态度，人类共同的价值，同样值得追求，只不过凡事有轻重缓急之别。一些乡村出现公共产品供给严重缺失、公益事业废弛、因公共权力无为而给村民生活带来困窘等诸多问题，这与村委职能严重缺位有很大关系，如何有效治理这些问题成为评价乡村组织的首要标准。那么，在上面要求政绩，下面要求经济福祉的双重压力下，乡村组织会做出何种因应呢？

（二）发展型体制及其特征

发展型国家是查默斯·约翰逊提出的一个分析性概念，他认为这种发展型体制是东亚经济崛起的关键。发展型国家具有如下特点：“第一、持续的发展意愿；第二、具有高度自主性的核心经济官僚机构；第三、紧密的政商合作；第四、有选择的产业政策”（禹贞恩，2008）。^[16]科利强调国家在推动发展过程中的重要作用，那些成功走出边缘状态的国家“将快速工业化设

为国家目标，拥有能干的官僚，与企业家紧密合作，有系统地训导和镇压劳工，深入并控制农村社会，并将经济民族主义作为政治动员的工具。这些国家的统治者能够创造有目的的权力并用其达到经过严密定义的国家目标”（科利，2007）^[17]。从以上对“发展型国家”特征的分析，可以看出，国家自主性和国家能力是“发展型国家”的两个核心要件，二者相互奥援，不可分割，共同构成发展型体制运作的基石。自主性的提升，国家便能克服社会利益群体的掣肘，不受干扰地推行国家经济发展规划；国家能力的强化，则有助于通过最大限度地动员社会资源，实施既定的国家政策。

尽管“发展型国家”作为一种分析范式，是否可以用来解释中国的发展模式，学界尚存争论，但中国带有显著的“发展型国家”特征却是不争的事实。“发展型体制”是指一种围绕促进经济增长而演化形成的独特政治经济结构，故而，笔者倾向于把“发展型体制”理论作为解读中国发展模式的一个分析工具。中国的乡村研究应该汲取和借鉴既有的理论分析框架来拓展和深化对当下农村发展路径的认识，与发展型体制的宏观运作理路类似，该体制的特征在某些微观场域的乡村社会中亦有所呈现，因此发展型体制的理论资源为既有理论和乡村经验事实之间建构起一座对话的桥梁。下文要分析的皖中 G 村社会便呈现出与“发展型体制”类似的特征，本文以“发展型权威结构”这一概念来指涉。它指的是乡村组织在因应宏观层面的发展型体制过程中，逐渐演化出这样一种乡村组织类型，其领导者具有强烈的经济发展意愿，亦拥有很高的自主性和较强的业务能力，在其主导下，塑造出一种，以推动经济社会发展为旨归的新型乡村组织结构，这种权威结构通过抑制民众的过度参与，并与商业资本结成紧密合作关系等方式，藉以推动乡村社会经济发展。这种“发展型权威”，既能摆平左右，又能搞定上下，形塑出具有高度整合力的乡村组织结构。此类组织结构能有效因应上级对政绩的要求和下面要致富的意愿，进而达到乡村社会秩序稳定和推动经济发展的双重效能，是乡村在政治变迁的情势下，适应发展型体制过程中逐渐演化的结果。需要强调的是，发展型体制并非固化的、单一的模式，它是不断演化的，在本文将要分析的案例中将会看到，发展型体制的演化路径及乡村因应之间呈现出高度关联性。在发展型体制中，个人能力和体制环境是紧密关联的，个人能力的差异带来对体制不同的适应性，体制的激励选择了有能力的人（也会淘汰无能的人），而个人能力的发挥又需要受到激励机制的引导和制约。

四、皖中 G 村：发展型乡村权威的一个案例

（一）变迁中的 G 村村治

自村治重建至今，皖中 G 村先后更换了两任村支书，每位各有其“施政”特点。G 村自村治重建至 20 世纪 90 年代末村支书由 L 担任，他是一位比较淳朴的农民，没多少文化，之所以能成为村支部书记，是因为他拥有较好的声誉和人缘，不过作为村里的“一把手”，L 书记却因缺少有效凭藉和充足的威严来管治 G 村的公共事务。90 年代初上台的他，既没有以前的“强制机器”作为支撑，亦没有“道上”的社会资本可藉利用，更有甚者，L 似乎亦无意于建立一套具有高度整合力又高效的村委领导班子。因此，在缺乏强制性机器和充足权威支撑的情势下，L 在村民面前，反而由一个制度上的“强者”变成了现实中一个“柔弱可欺”的“弱者”。在这样一个“弱势权威”的村委组织领导下，G 村各方面工作与本镇其他村相比总是处于“落后”境况，并经常成为镇政府领导批评的对象和政府工作会议上用以告诫他村的“负面”题材。

在 L “执政”时期，当时的体制主要以农业税收增长作为政绩激励机制。从制度规定上看，农业税征收本是乡镇政府的基本责任，但因乡镇与村民相距较远，且两者间并不存在常规化的沟通互动，如果没有村干部的协助，乡镇难以把农业税收上来。为减轻自身工作难度和确保农业税征收，乡镇常常把征税的责任承包给村委，故而，村委不仅要促进农业经济的增长，还要及时、足额完成粮食征购的硬指标。然而，在征收集资提留的时候，总有个别“顽固分子”拒不上交，而村委只能采取一些软性措施，通过正式权力的非正规化运作来“对付”这些“顽固分子”，即便如此，多数情况下，村委对此类“刁民”束手无策，于是，“弱者的武器”逐渐演变成底层的：“旧常抗争”形式。对省级以下的地方政府而言，财政仍旧实行包干制，上面下达的任务要按时、足额完成，一分都不能少，这就把矛盾扔给乡村两级，让基层为难，乡村两级收不齐农业税，除了用其他资金垫付或者借款交税之外，就别无他法了。为了补足所缺公粮，村里不得不举债填充，如此，长年累月，村委因无力偿还贷款，利上加利，以致债台高筑，并弄得自身声名狼藉，威信大减。且不谈促进农业增长，以便提高农业税收收入这样的高目标不能实现，即便是国家下达的既定的农业税收指标也无法完成，因此，L 书记领导下的 G 村的工作在全镇一直处于倒数，经济落后未能

得到改观。既然没有强制性支撑可资凭借来管治村务，L 索性撒手不管，希望省却繁务缠身之扰，G 村由此进入“无为而治”的状态。至于村里需要足额交纳的硬性任务，村组织就唯有采取其他渠道来填补，通过“挖东墙补西墙”的临时性举措，村委免去了与村民打交道的麻烦，对于村组织如此举动，至少在税收方面，村民也是乐观其成。一个毫无能力的村支部书记和一个松散的村委组织结构，致使 G 村的社会经济发展一直处于停滞不前的状态，而这也直接加剧了公共服务残缺的境况。

随着政治形势的发展，上级政府考核下级的标准也随之变更，在“政治锦标赛”体制下，政府逐渐把工作重心转移到经济发展和稳定社会秩序等治理绩效方面，因此，由“压力型体制”所带来的“压力”层层向下传递，乡镇领导为寻求政绩，也要求其治理下的各乡村进行相应地调适。正是在此宏观政治变迁的背景下，能有效因应新形势的 Z 取 L 而代之。Z 主政后，通过各种运作方式获取上级政府大批项目和资金支持，改善村庄基础设施。由于上级掌握着各种资源的分配权，而在既有制度和程序运转不畅的情况下，下级提高运用各种方式来游说上级，便成为获得项目的自然之举。本来制定各种规章制度是为了提高组织的规范作用、削弱参与者的人为偏差，然而“在实际生活中，我们却看到了与此相反的行政关系人缘化倾向，即在实际运行过程中，组织内部和组织间的交往在很大程度上通过非正式关系——人缘化及其关系网络——经营运作；各级政府官员花大力气经营与上级部门领导、同级同事以及各个合作单位之间的非正式关系和特殊性关系”（周雪光，2008）^[18]。总之，在管制型社会中，上级掌握着财政分配权及项目分配的人为性，使“关系”因素显得极为重要，构筑与上级政府之间的关系网络，既是促进经济发展的理性选择，又是官场潜规则的一个组成部分。因此，“许多制度的失败不是制度本身的疏漏，而是使制度能有效运作的基础条件不具备，是制度运行的基础秩序出了问题”（孙立平，2007）。^[19]除争取政府项目外，Z 书记也经常参与上级的“招商引资”活动，在为上级“分忧解难”的过程中，强化与乡镇领导之间的私人关系。当企业引进之后，在确定企业选址时，Z 书记的“前期工作”和私人关系便发挥出独特作用，因而，G 村企业逐渐增多，经济发展自然日新月异。不惟如此，Z 书记还为企业开出诸多“优惠”政策和提供各种扶持，如征地、帮助招工等，固然某些事项须与上级政府配合方能实施，但 Z 书记在此过程中所起的作用及对“企业家”所表现出的“热情”绝对真切。

（二）发展型权威结构运作实践的透视

Z 书记在乡村事务的处理中展现出了高超的政治手腕。首先，重构乡村权力组织，整合乡村内部不同家族，协调各方利益，妥善处理与他们的关系，实现“为我所用”。村组织中那些敢于“耍蛮斗狠”的年轻干部，与 Z 书记结成人身依附关系，形成“庇护制关系”（萧功秦，2004）^[20]。他们“惟 Z 书记是从”，充当 Z 书记摆平村务的“马前卒”，而 Z 书记对这些“息从”也以各种利益予以回报，以巩固和深化“息从”结构。有学者认为，这种庇护关系具有增强国家渗透力与协调社会的能力，提升现有制度的认可度，分化社会群体，削弱社会自主的集体行为能力等政治意义（周雪光，1999）^[21]其次，Z 书记也与“道上”朋友有所往来。在平时处理村务的过程中，总会遇到一些特别棘手而又无法自行“摆平”的难题，在此情势下，正式的权力的功能无法充分发挥，加之新的村民自治章程和政府政策对保障村民权利的规定，于是，惟有借助其他非正规渠道来进行调处。Z 书记一般会寻求这些“道上”的朋友出面帮忙，藉此他有效地扫除了“执政”道路上的诸多障碍；再次，他主动与镇政府领导加强沟通，通过日常私人间的来往，强化上下级之间的情感联系，编织与上级间社会网络。因此，在与镇政府的业务联系中，他便藉由私人之间的情感网络，把公共权力的运作予以私人化，由此，既减轻了常规官僚制运作的高强度的压力和刻板化的程序，也便于通过公务的往来，继续稳固和强化与上级领导之间的私人化网络关联，为自身的执政谋求有力的基石（吴毅，2007），^[22]这是一个不断强化的循环，只要不出现意外情况，至少就短期情势观之，它将继续持续下去。最后，抑制民众的过度参与，把村民限制在乡村政治场域之外，藉由对政治参与的抑制，村委组织由此获得了极大的行政自主权，增强了决策的时效性和灵活性。在此过程中，Z 书记的以一己之志来掌控乡村社会的运转，其个人的性格和能力就对 G 村的发展具有不可替代乃至决定性的影响。从以上四个方面来看，Z 书记运用其政治权术与谋略，打通上下、左右逢源，有效地稳定了本村社会秩序，实现对村庄的高度整合，以发展为导向，重塑乡村组织结构，并运用威权主义的方式推动本村经济的快速发展，把 G 村由一个落后的和被上级遗忘的村庄，转变为一个全县闻名的村庄。而中国的发展本身又具有“马太效应”，于是，G 村成为本镇乃至本县的重点村，各种稀缺资源优先供应，发展前景无限广阔，G 村也因此达到很高的治理绩效。

通过前文对皖中 G 村村治历史变迁的描述和前后两任村支书个人特质的分析，可以发现，概因国家权力在乡村社会渗透程

度的不同，国家对乡村社会的要求也存在差异。较之于全能主义时期，国家权力通过人民公社体制对乡村社会政治生活的全面管控，导致乡村社会陷入“内卷化”状态，村政重建后，国家权力有所收缩，乡村自主权也随之提升，但其后的“分税制”改革，却迫使基层政府在财政压力下，重新强化对乡村的渗透，以便从中汲取资源，弥补税制改革造成的财政收支不平衡。在此转变过程中，基层政府对村委组织的职能要求亦随之发生擅变，L书记实行“无为而治”的治理，在这样一个“弱势权威”引导下，未能带给G村社会经济的全面发展，而是各方面事务的停滞不前甚至是倒退，社会治理能力极为低下，难以因应乡村诸多事务提出的要求。如果说在以农业税收增长为政绩考核标准的情况下，他已日渐凸显出难以适应体制要求的话，那么，当发展型体制政绩考核机制转变后，他再也无法因应新的权威角色要求，政治情势的发展要求有新的人物的出现，而Z书记便顺势而起。他凭藉自身的政治权术和谋略，通过与上级谋求良好关系，抑制村民过度参与，重构村委组织，建立效忠于己的“启从”结构，藉此他极大地提升了村委自主性，有效因应新体制下的角色期待，并稳固和强化权力与威势，不仅高效地完成上级交办的任务，亦展现出较高的社会治理能力。

这些特质并非其与生俱来的，而是在因应中国发展型体制过程中逐渐演化而来。在案例中，两任书记的能力和体制环境两者间存在高度的关联性，L书记无法适应体制要求而被淘汰出局，Z书记则因其较强的能力适应了体制要求，同时，发展型体制也通过特定的激励引导和制约着其行为方式。不过发展型权威组织结构亦存在一些缺陷：可能因权力过度集中、监督失位而导致权力滥用，政商勾结产生腐败行为；由于缺乏高度的制度化水平，纠错机制不健全，其决策正确与否很大程度上依赖主导者个人意志；息从结构的建立和法治意识的相对淡薄也可能导致基础权力黑社会化和劣质化，侵害民众基本权利，恶化政治生态；权力使用的过度任性和自我规制的不足，不仅无助于通过促进发展来稳定社会秩序，化解矛盾，反而可能激化民众的不满，进而损害民众的政治认同和政权合法性。这些问题都是值得重视和警惕的。

五、结语与启示

在皖中G村的案例中，Z书记的最重要特质不在于他上下通吃、左右逢源的高超政治技术，而是其强烈的发展导向，在其治理下，虽然村民的政治权利暂时未得到全面实现，但社会经济权利却大为提升，这是以往乡村权力组织所企盼但未能实现的愿望。G村呈现出与“发展型国家”高度的相似性，成为本文所言的“发展型国家”的微缩版，是发展型体制在基层乡村的实践。乡村发展型权威组织结构虽在一定程度上抑制了政治参与，但换一维度审视，它有效地维持了乡村秩序，达到政治整合和推动经济发展的社会治理绩效，这对新时期的中国国家治理具有启示意义。

（一）探寻“精准扶贫”新路径，在发展中改善民生

经济社会发展区域不平衡性是中国当下社会最显著的特征，在广大中西部地区，尤其是偏远乡村，经济发展成为民众最迫切的需求。自习近平总书记提出“精准扶贫”的重要思想以后，探寻扶贫、脱贫方法成为中国全面建设小康社会的重要任务。发展型乡村权威组织结构由特定的体制环境所塑造，它在整合乡村经济社会资源和塑造稳定的乡村社会秩序的基础上，通过调动乡村精英个体能动性，推动乡村经济社会发展。对后发展地区而言，都需要借助一个强大权力来对社会进行管控，并在其主导之下，推动经济和社会发展，这种治理方式具有一定的历史合理性（李路曲和李晓辉，2016）。^[23]发展型乡村权威组织结构与“精准扶贫”能够实现有效对接，首先要通过制度设计为发展型乡村权威组织结构的形成塑造制度环境，并赋予村干部充分自主权，为其能力的发挥释放充分空间，然后把“精准扶贫”的任务嵌入到乡村发展中，纳入村干部绩效考核内容，这可以解决乡村经济发展惠及群体不均衡性的问题，在乡村经济社会发展过程中逐渐实现“精准扶贫”的战略目标，稳步推进全面建设小康社会的进程。

（二）创新社会治理模式，构建全民共享的社会治理新格局

良善的治理模式，必须既能保持经济社会的活力，满足民众的物质需要，又能在保持秩序的基础上，推动社会各方参与公共事务的治理。一个弱势的治理权威是无法达到前述目标的，正如习近平总书记所言，“社区服务和管理能力强，社会治理的基

础就实。”发展型乡村权威组织结构则妥善处理了活力和秩序的关系。它通过控制政治参与，为发展奠定秩序基础，同时秉持发展导向，动员民众参与经济社会建设，把民众经济社会权利置于优先地位，并随着发展水平的提升，培育民众的政治能力和政治素养，逐步完善政治权利，最终实现从动员参与向自主参与的转变。这种社会治理体制，发挥村干部主导作用，又有民众协同，注重民众参与社会治理能力的培养，提供良善治理所要求的能力基础，随着发展水平逐渐开放公众参与，并为群众提供精准有效的服务和管理，它是一种适应新形势的社会治理路径。它有助于在提升公共服务绩效的同时，克服社会分配不公，增进政治信任，推进国家治理现代化（刘凌，2016）。^[24]

发展型权威结构面临着与“凝聚性资本主义国家”类似的规范困境，本文并非对发展型权威结构缺点视而不见，但更应正视这一常识，即现实政治是极其复杂的，经常要面临两难的选择，它永远无法达到完美。因此，希望追求民主、平等、自由、经济增长在落后地区同时实现的愿望，不过是不切实际的幻想。本文的探讨仅限于中西部乡村的实况，至于这种乡村发展模式是否值得其他地区借鉴？这种模式是否具有持续性及其发展前景如何？这种乡村权威结构对基层民主建设和政治转型有何影响？这些都是值得深入探讨的问题。

[参考文献]:

- [1] 徐勇. 由能人到法治: 中国农村基层治理模式转换[J]. 1996, (4): 1-8.
- [2] 华农心一个应引起重视的政治现象[J]. 前进, 1997, (3): 22-24.
- [3] 范金良. 农村中的能人政治现象透析[J]. 行政论坛, 2002, (2): 63-64.
- [4] 南刚志, 季丽新. 乡村治理中的能人政治模式[J]. 行政论坛, 2003, (4): 77-80.
- [5] 李强彬. 乡村“能人”变迁视角下的村社治理田. 经济体制改革, 2006, (5): 89-92.
- [6] 张益刚, 厉翠菊. 乡村治理的困境: 经济能人向霸痞经济人的蜕变[J]. 当代世界与社会主义, 2009, (5): 165-168.
- [7] 颜德如. 以新乡贤推进当代中国乡村治理[J]. 理论探讨, 2016, (1): 17-21.
- [8] 王进. 威权主义下经济能人治村中村庄权力运行逻辑[J]. 甘肃社会科学, 2016, (2): 167-171.
- [9] 萧功秦. 后全能体制与 21 世纪中国的政治发展[J]. 战略与管理, 2000, (6): 1-8.
- [10] 萧楼, 王小军. 互构村庄: 权力转换机制与村庄治理结构[J]. 开放时代, 2001, (3): 82-91.
- [11] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 174.
- [12] 吴理财. 乡政新论田. 开放时代, 2002, (5): 43-50.
- [13] 赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京: 商务印书馆, 2010: 219-220.

-
- [14] [澳]格雷姆·史密斯. 乡镇政府“空壳化”问题研究：一种内部运作的视角[J]. 经济社会体制比较, 2013, (1): 118-127.
- [15] 欧阳静. 策略主义——桔镇运作的逻辑[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011: 192.
- [16] [美]禹贞恩. 发展型国家[M]. 曹海军, 译. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2008: 1.
- [17] [美]阿图尔·科利. 国家引导的发展：全球边缘地区的政治权力与工业化[M]. 朱天庵, 等, 译. 长春: 吉林出版集团有限责任公司, 2007: 446.
- [18] [美]周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008, (6): 1-21.
- [19] 孙立平. 守卫底线——转型社会生活的基础秩序[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 4.
- [20] 萧功秦. 中国现代化转型中的地方庇护网政治[J]. 社会科学, 2004, (12): 24-29.
- [21] [美]周雪光. 西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评[J]. 社会学研究, 1999, (4): 28-45.
- [22] 吴毅. 小镇喧嚣——一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京: 三联书店, 2007: 385-386.
- [23] 李路曲, 李晓辉. 民主化、政治发展、比较历史研究述评[A]. 李路曲. 比较政治学研究(第10辑)[C]. 北京: 中央编译出版社, 2016: 205.
- [24] 刘凌. 政治信任理论及其对我国国家治理的启示[J]. 湖湘论坛, 2016, (4): 110-113.