
富人治村与悬浮型村级治理

——基于浙东山村的考察^{*1}

朱战辉

【摘要】:税费改革之后,“富人治村”成为村级治理的普遍模式。脱嵌于村庄政治社会结构的富人老板,有较强参与村庄政治的动力,通过策略性竞选方式进入村庄权力结构的核心,形成对村级权力的垄断。富人治村既是农村经济社会变迁的结果,也是国家政策调整及基层治理变迁背景下兴起的村级治理新模式。与传统的村庄内生精英治村不同,富人治村模式下,村级治理主体脱嵌于村庄社会、治理方式行政化、治理资源外生性、治理目标的弱治理面向等特征,形塑了悬浮型村级治理的新样态。它造成了村庄的政治排斥、日常治理的去政治化,权力利益网络的重构。基于此,在富人治村模式中应当探索新型群众参与机制,找回群众,重塑基层治理的群众路线,推进基层民主建设。

【关键词】:富人治村;村级治理;悬浮;权力的利益网络

【中图分类号】:D663. 2 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007—9092(2017)04—0031—007

一、问题的提出

在农村经济社会分化加剧及国家“双强双带”工程的政策背景下,富人当选村干部成为一种普遍现象,相关统计指出,浙江全省三分之二以上的村都是由富人老板担任村主职干部^[1]，“富人治村”成为村级治理的一种新模式,村级权力结构发生了重构,引起学界关注。

相关研究大多关注于富人治村的兴起及其效能方面。一是认为富人治村具有经济基础,能够促进农村经济发展。改革开放以来,市场经济因素进入到广大的农村地区,农村经济分化是富人治村兴起的经济基础^[2];富人群体是农村先进生产力的代表,他们经济基础雄厚,个人能力强,由他们参与村庄权力,能够带领农村经济社会的快速发展^[3]。二是在研究富人治村的政治基础上,从宏观政策调整和基层政府实践的角度关注富人治村的兴起及对基层民主的作用。税改后,乡村治理任务变迁,国家宏观政策发生调整,“双带工程”成为指导中国农村基层组织建设的—个基本提法^[4],这是富人治村兴起的重要政策基础;在国家的行政体系中,乡镇作为基层政权组织,处于行政体系的末端,税费改革之后,乡镇面临着财政资源匮乏和基础性权力弱小的困境,乡镇“空壳化”^[5]和治理能力弱化严重^[6],为了应对各类乡村治理目标,乡镇政府倾向于吸纳富人参与村庄政治;富人治村的民主功能也为相关研究所关注,卢福营认为富人治村的新模式,是一种民主基础上的多元精英治理结构,是精英主导与群众参与有机结合的精英—群众自治^[7]。三是对富人治村负面影响的反思。在富人治村的逻辑下,经济条件变成一种参政资格,经济分层导致政治分层,带来了政治排斥的后果^[8],这实际上导致了基层民主的萎缩,而不是有利于增进基层民主;另外富人治村具有明显的“私人治理”性质,富人垄断村庄权力形成寡头政治,这种私人治理在维持表面秩序的同时蕴藏着深刻的治理危机和政治危机^[9]。

¹收稿日期:2016—06—20

作者简介:朱战辉,华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员,主要研究方向为农村社会学、乡村治理。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JJD030)

既有研究从富人治村兴起的背景出发，从功能的角度分析了富人治村的表面效能，同时相关研究也多停留在对富人这一村庄治理主体的描述及村治功能分析上，对富人治村的内在机制关注不够，尤其是忽视了富人治村中村级组织及村级治理本身的特征及性质，这是深入考察富人治村性质和运作逻辑时需要予以重视的。

进入后税费时代，基层政权由税费时期的汲取型政权转变为悬浮型政权^[10]，大规模的富人治村现象正是在此时兴起。通过对浙江农村田野调查，发现富人治村已成为浙江经济发达地区村级治理的普遍模式；不同于既有研究中对富人治村的富人群体特征及治理效果的描述与考察，我们着重研究村级组织和村庄治理本身的特征和性质变化，发现富人治村下村治主体和村级组织不断脱嵌于村庄社会，村级治理呈现出悬浮的特征。本文基于对浙东农村个案的调查，试图对富人治村及村级治理悬浮形成的内在机制进行分析，以期推进和深化对富人治村这一政治社会现象的认识。

个案村土地资源缺乏，人口 1900 多人，640 户，全村山林 3400 多亩，农田 480 亩，旱地 1000 亩，山林土地全部分到农户，除山林外的人均土地资源比较少，村集体资源匮乏。由于土地缺乏，山村八九十年代就开始办铜阀门加工厂，在乡村工业化的进程中，出现了一批村庄富人老板，村庄经济社会分化明显。2000 年之后村里的厂子大多搬到了距离镇上更近的地方，现在村里还剩下二三十家小的家庭作坊。在 2011 年之前，山村的村庄权力结构主要由传统精英构成。但是 2011 年之后的两次选举，村庄选举竞争变得更为激烈，大量原来外出办厂的富人老板开始返回村庄竞选村干部，村庄权力结构发生了重组，形成富人治村的格局，山村的村庄竞选和富人返村参政是与项目进村和村庄开发同步进行的。山村富人治村的实践，在浙江农村具有一定的普遍性，为考察富人治村及村级治理的特征、性质变迁提供了经验基础。

二、富人治村的形成与基础

“富人治村”实际上是村庄权力结构的一个变化过程，随着特定社会空间的资源愈来愈密集，场域内的权力结构可能会产生相应的变化^[11]。2011 年之前，山村是所在镇最为落后的村庄之一，工业外迁，土地资源稀少，在传统的村庄内生性精英治理下一直比较平静。2011 年从村庄走出去的老板郑祥回村竞选村主任，竞选变得激烈，村庄权力结构不断重组。与此同时山村被确立为美丽乡村建设示范村，并进行旅游村庄的打造，大量的项目资源打包进村，进一步加剧了村庄权力结构重组的激烈性，逐渐形成富人治村的模式。

（一）富人当选的经济社会基础

1. “村外的村里人”与富人当选

山村只有二三十家规模不大的家庭作坊，劳动力吸纳能力有限，非农就业机会不足，大量的年轻人常年在村外打工。随着 2000 年左右村内厂房外迁，村里规模稍大的企业都已迁到镇上的工业园或者附近交通便利的地方，伴随着工业外迁，村庄富人老板也随厂离村。村庄的年轻人和富人都有户籍在村，他们的父母还生活在村庄，在制度和村庄认同上都算是村里人，有选举和被选举的权利。然而他们很少在村庄，主要的活动和社会关系都已在村庄之外，已经脱嵌于村庄社会，甚至成为村庄的陌生人。因此可以把这部分不在村的年轻人和富人称作“村外的村里人”。

这部分“村外的村里人”平时与村庄没什么联系，最多每年回来几次，甚至几年都不回村，基本不会参与村庄公共事务。山村 2011 年之前的换届选举中，这部分人很少回村，最多就让在村的父母或者邻里代为投票，至于选谁与自己也没什么关系。但是 2011 年的选举，大量“村外的村里人”返回村庄参与投票，村外富人精英通过竞选打败传统的村庄内生精英进入村庄权力核心，改变了村庄权力格局。

2011 年选举主要的竞争在现任村长郑祥和郑荣月之间展开。郑祥在当选村干部之前基本不在村庄，与村庄的关联比较少，大多数的村民与郑祥打交道不多，没什么交集。郑荣月一直生活在村里，靠着自己的勤劳积累了一定的经济基础，他开出租车

多年，山里交通不便，村民有急事用车，他都会很热心地帮助村民，村民对他的评价较高。郑荣月的支持者主要是村庄里的老一辈人，他们长期生活在村庄中，遵循着村庄的公共舆论，也比较看重正派的郑荣月，郑荣月竞选也主要是动员这部分群体来为自己投票。

2011年之前的选举基本都是在村的老人们选，外出的年轻人不会为了选举专门回来，但是这次选举有80%的年轻人回村参加投票，基本上是郑祥动员回来的。因为郑祥为人活络，又是老板，村庄出来的年轻人多少都跟他有些直接或者间接的联系。选举前郑祥通过自己村内村外的年轻朋友请客吃饭拉拢年轻人支持自己，这些人本身就对村庄关心不多，票投给谁自己也没那么关心，卖他个面子以后好办事。选举当天郑祥的竞选团队，也是村里的年轻人，一边当场拉票，一边看到不会写字的老年人就代他们投票，现在的选票基本是以家庭为单位的，年轻人回来投票可以掌握一家人的选票，即便他们的父母倾向于投票给郑荣月，但是被郑祥动员回来的年轻人还是把家里的选票投给了郑祥。最终郑祥在选举中以绝对的优势当选了村长。

郑祥已经连续两次当选村主任了，第二次当选就没有明显的竞争者了，作为富人的郑祥具有竞选的经济优势，并且在村庄发展中起到一定的带动作用，也得到部分村民的认可，其他人再想把他竞选下来还是有一定难度的，缺乏有力竞争者，私人化的竞选策略也就没那么明显了。

富人当选的竞选策略是鲜明的，首先组建竞选团队，通过各种利益关联动员村外的年轻人，“村外的村里人”形成竞选联盟。在村庄选举中，利用年轻人掌握家庭选票、代写不识字老人的选票等，分割了本该投给传统在村精英的选票。村庄选举中“村外的村里人”进入村庄政治，既是村庄公共政治衰弱的体现，也进一步消解了村庄政治性，村庄选举存在一定的私人化运作策略。

2. 村庄阶层分化与公共性弱化

在经济发达的浙江农村地区，阶层分化是突出特征。地处浙东的山村是社会阶层分化比较明显的村庄。村庄阶层结构中，既有大老板和中小老板构成的上层，也有种植大户和工厂技术工人构成的中间阶层，同时也存在一定数量的家庭劳动力结构不完整而落入底层的群体。在阶层分化明显的村庄中，村庄上层具有较好的经济基础和社会关系网络资源，可以在一定程度上转化为政治资源，上层群体通过他们强大的动员能力进入村庄政治结构。上层精英进入村庄权力核心，其他阶层就被排斥在外，他们根本没有能力和上层进行竞争，最终形成村庄上层对村庄权力的垄断。

阶层分化形成的阶层区隔，打破了传统村庄的均质结构，村庄公共空间也被切割了，“核心家庭本位”在农民的日常生活中逐渐兴起。村庄公共政治再生产的条件越来越不具备，村庄公共性的弱化进一步加剧了村庄政治的松散化，村民成了“无政治农民”^[12]，为不在村富人通过策略化竞选手段进入村庄政治提供了可能性。在选举中，大量的“村外的村里人”参与进来，这些脱嵌于村庄社会结构的年轻人和富人本身并不具有很强的村庄公共性特征，他们的参与一定程度上造成了对村庄公共政治的消解。在村庄竞选博弈中，一方是代表村庄公共性的传统内生力量，如老人和村庄内生精英，另一方是缺乏村庄公共性的富人和年轻人的利益联盟。“村外的村里人”对村庄政治结构的重构，既是村庄公共性弱化的体现，也在一定程度上消解了村庄公共政治。

(二) 富人参政的动力基础

富人竞选之前的山村是内生性政治力量治村，原来与村庄关联不大的富人参与村庄选举，并成功进入村庄政治结构中心，改变了村庄权力结构。促使富人参与村庄政治的因素是多方面的。

首先是面子。这里的面子不仅是普通老百姓经常挂在嘴边的词语，富人老板也好讲面子，正如村民普遍认为的那样“有钱了就想要名誉”。富人讲面子最好的方式莫过于当干部，而竞选村干部是最为直接和有效的，他们具有把自身的经济资源

转化为政治荣誉的内在动力。竞选失败被认为是没面子的事情，因此哪怕是花费高额的代价，也一定要获胜。“当上就下不来”是富人村干部经常挂在嘴边的话，这一届是干部，下一届被竞争者打败，也同样是丢面子的事，除非自己主动让位，否则现任干部在下一届一样会竭力竞选获胜。很多富人老板当了村干部之后，不但不会要微乎其微的工资，而且办村里的公共事务还主动自己开销，也有不少富人干部经常借助村庄公共活动给村里捐款，对于这部分富人老板来说，“有钱了回馈一下乡村父老”，同时也赚了个名气。

其次是建构体制内关系。在镇域范围内办厂的老板，与政府打交道是经常的事情，建立与政府的良好关系就能为自己办厂提供不少方便，而当上村干部是最为可行和便捷的方式。竞选上村干部之后能经常与乡镇干部互动，甚至建立起良好的私人关系，就可以为自己办厂提供些便利。除了建立与基层政府的良好关系外，谋取体制内的身份更是可以转化为直接的资源。很多富人当了村干部之后，都竭力想更进一步当上县、市的人大代表。有了人大代表的称号，就意味着自己的信用上了一个台阶，不但提升了自己企业的信用等级，而且向银行贷款也具有优先权，这是富人当村干部的深层动力，甚至很多富人老板当上村干部后，会花大力气竞争人大代表的头衔。郑祥的托运站发展暂时时还不需要人大代表的政治头衔，便把“市人大代表”的山村选票投给了邻村更大的老板村干部，使对方顺利当上了人大代表。

再次是获取直接或者间接的经济利益。山村的村庄开发、大量的项目资源进村和在外富人竞选当村干部是同步的，这不是纯粹的巧合，村庄利益或者潜在利益激发了富人回村竞选的热情，而富人当选也进一步推动了村庄利益的集聚，形成了富人治村的格局。项目资源进村、村庄开发建设蕴藏着巨大的经济利益，当上村干部就能够直接接触到这些利益，在利益分配秩序中就能够掌握主动权。富人当选背后的间接利益也是十分重要的，在镇域范围内，各个村庄都有富人老板，而且富人治村在大的区域范围内已成为普遍现象，当上村干部就能够提供天然的与各村老板型村干部建立关系的便利条件，这对扩展关系网络，促进企业发展是十分重要的，毕竟“关系即是资源”。郑祥当上山村的村主任之后，自己的托运站生意也好很多，与很多村的老板村干部都有业务往来。

（三）富人当政的政治基础

富人治村作为一种政治社会现象的广泛兴起，是有其政策背景的，税费改革及相关国家宏观政策调整，资源下乡和基层政权治理能力弱化同时存在，这成为富人治村兴起的政治基础。

农业税费取消之后，之前“自下而上”的资源汲取变为“自上而下”的资源下乡，国家日益通过项目资源向农村的输入来完成治理目标，形成了“项目治国”的治理模式^[13]。村庄治理所依赖的资源及治理模式发生了根本性的变化，向上争取资源及发展导向的村庄治理路径开始形成。从之前收取税费的繁重工作中解脱出来的村干部成为一种相对清闲的职业，办厂的老板当上村干部后也可以兼顾自己的第二职业，他们开始有了竞选村干部的想法。富人个体能力强，信息资源及人脉资源广，对于国家资源下乡政策的敏感度较高，也有能力为村庄争取各类项目资源，能争取资源的富人村干部是老百姓比较欢迎的。同时“双强”、“双带”的党建思想，也为富人治村提供了思想政策指导，加快了富人治村的实践进程。

资源下乡的制度设计并没有改善乡镇政府治理能力弱化的困境，税改后乡镇财政困难的格局不但没有改观，反而更加严重了^[14]，乡镇财政资源的匮乏和“基础性权力”的弱小，凸显了后税费时代基层政权治理能力弱化的困局。为了应对资源下乡及各类村级治理难题，乡镇政府普遍倾向于依赖经济基础好，个人能力强的富人来担任村干部，他们具有处理各种治理难题的能力与资源，提拔这样的富人当村干部，是乡镇政府应对治理能力弱化的“策略性”选择。山村的村主任郑祥因为具有一定的社会背景和财富能力，是乡村富人和强人的结合体，能够很好地配合乡镇打包资源进村打造亮点的需求，得到了乡镇主要领导的赏识，甚至与镇书记称兄道弟，他能坐稳村长一职，与乡镇政府的支持不无关系。

三、富人治村与村级治理的悬浮

后税费时代基层政权的悬浮性特征已为相关研究所关注，周飞舟从国家与农民关系的视角，通过对税费改革过程中政府间财政关系变迁的考察，分析了税费前后基层政府行为模式的改变，指出基层政权从过去的汲取型变为与农民关系更为松散的“悬浮型”^[15]。周飞舟考察的基层政权还是侧重在乡镇政府，对村级自治组织并没有过多关注，而后税费时代，整个基层组织与村民之间的关系并不密切，就像浮在水面的一层油^[16]。在浙江经济分化明显，利益密集型村庄，普遍出现了富人治村的现象，富人作为脱嵌于村庄的政治力量进入村庄权力的核心。他们治理村庄遵循的是一种行政的逻辑而非自治的逻辑^[17]，在富人当政的村庄，村级组织作为承接政务的准行政机构就“悬浮”在了那里。本节将从村庄治理主体、治理方式、治理资源、治理目标等方面对富人治村下村级治理悬浮的特征及内在机制进行探析。

（一）治理主体脱嵌于村庄社会

脱嵌于村庄社会的富人通过私人化的竞选方式进入村庄政治格局之后，对村庄政治的把持是强有力的。一方面他们是通过私人化的方式进入村庄政治的，竞选团队和当选的村委都是私人关系良好、利益一致的同类人，这样村庄政治核心很容易被团体化的外来力量所把持。比如山村的村委委员大多是郑祥竞选团队的成员，这些人把掌握了村委的决策权，别人很难对他们形成制衡，意见难以表达，久而久之也就“没人再说什么了，说了也没用”。另一方面，进入村庄权力核心的富人和年轻人本身是脱嵌于村庄社会的外生性力量，村庄公共性政治很难对他们形成有效约束，他们并不在意村庄舆论，行事方式个体化特征明显。外生性的富人进入村庄政治很容易形成对村庄政治的垄断，像郑祥这样的富人和强人，当上村长之后话语权极强，山村外来工商资本引进，基本都是靠他私人的关系进行的，其他村干部或者村民难以形成有效的反对意见。

（二）治理方式的行政化

富人当选后，进入村庄政治核心，但是他们本身是脱嵌于村庄政治社会结构的，并不深谙村庄既有的政治社会规则，在村庄治理中凌驾于村庄政治结构之上。在村级组织不断行政化的基层治理转型中，地方政府要求村干部坐班制，并且承接越来越多的行政性任务。但是富人村干部一般都有自己的企业或生意要经营，难以做专职化的坐班村干部。因此很多富人村干部并不在村坐班，而是雇请村庄里有闲的人做村委会的聘请人员来专职坐班，甚至村干部把自己的工资作为聘请人员的经费。让富人村干部进行脱产专职化是不现实的。山村主要干部都是在外有产业的富人，不可能每天坐班，于是村里聘请了两个专门坐班的办事员，负责处理一些村委会的日常工作。

富人村干部本身并不是村庄内生的政治力量，在村庄治理中很少选择动员村庄内生性政治社会力量来进行村庄治理。现在村委会工作越来越行政化，服务型基层组织转型中，村级组织也较多地处理一些行政化的服务工作，很多行政服务工作并不需要富人村干部专门来做，只需要聘请一些办公人员就可以完成基本工作，村级治理方式越来越行政化。

（三）治理资源的外生性

分田到户及税费改革之后，村集体经济收入来源越来越少，缺乏集体经济能力成为村庄治理的难题。在资源下乡“项目治国”的背景下，争取外部资源成为村庄建设和治理的必然选择。富人村干部当选之后，凭借自己的私人关系不断地向外部争取资源进行村庄治理，对群众的动员越来越少。在富人村干部的村治逻辑里，减少与村民打交道，争取外部资源似乎是更为有效的途径。

郑祥当上村长之后，不断地向外面跑资源，结合镇里打造山村亮点的契机，几年来争取了几千万的项目资金进村，并且还引进了十几家工商资本进村投资开发。项目资源进村之后需要村里的配套，村里不再动员群众参与，而是村集体直接贷款或者拖欠工程队的工程款，以此来解决项目落地村集体配套资源不足的问题。三四年下来，村里既引进了几千万的项目资源，村集体的账目却也亏损六七百万，村庄在负债发展。

项目进村和工商资本的引进都是靠村干部的私人关系动员的外部资源，外部资源进村很多时候是难以与百姓的需求相匹配的。

外部资源进来，村庄贴钱配套，而老百姓基本无参与，村集体的群众动员能力也越来越差。

（四）治理目标的弱治理面向

传统的村庄治理力量是内嵌在村庄政治社会结构中的，治理目标在于村庄内生秩序的维持，进行村庄公共建设回应老百姓的生产生活需求。而富人治村下，大量引入的外部资源体现的是政府的逻辑和资本的逻辑，这些外部资源在村庄中的落地执行基本没有村民的参与，也很少能够真正回应农民最为迫切的需要。富人治村不是内生性政治力量进行村庄治理，追求村庄发展是其参与村庄政治的主要目标，而这种发展主义的理念更多地迎合了富人和地方政府，并不是内生于群众的迫切需求。富人治村的发展主义导向，其治理面向是很弱的，很多时候所追求的发展本身就是与村庄脱节的，甚至损害农民利益，引发治理矛盾。

山村最近三五年重点打造美丽乡村，发展村庄旅游，每年都有一二十个大小项目进入村庄，而这些进村项目，多数老百姓参与不进去，甚至还产生了对集体利益的损害。很多工商资本项目进村，需要村集体进行配套建设，甚至为他们担保贷款，几年下来村集体亏损了六七百万，没有任何集体资源的山村是无力偿还这些欠债的，农民本该享有的集体福利因为欠债而被取消了。

富人治村是传统的精英治村模式的延续，但是富人治村因其所处的政治社会基础的特殊性，已经和传统的精英治村模式形成了根本性的差异。富人精英不再是嵌入在村庄政治社会结构中的传统型精英，而是脱嵌于内生性村庄政治社会结构的，他们进入村庄权力核心，使村庄权力运行模式发生根本性的变化。在富人治村的实践中，治理主体不再是均衡的村庄权力结构的整体，而是被富人垄断，垄断村庄权力的富人运用私人化的手段进行村庄治理，不再进行群众动员，依靠私人力量引进外部资源来弥补村庄治理资源的不足，富人治村的发展导向进一步弱化了治理面向。富人主导的村级治理呈现出“悬浮”的特征。

四、“悬浮”型村级治理的村治后果

（一）经济分化到政治排斥

悬浮型村级治理的村治主体是富人老板，他们拥有雄厚的经济基础，通过村庄竞选进入村庄政治核心。正是富人参选设定了村庄选举的经济门槛，“没钱就别想当村干部”。除了竞选的经济门槛外，当上村干部也是要有雄厚经济实力做支撑的，富人村干部对工资收入并不在乎，甚至把工资无偿捐给村庄公益事业。为村里办事所形成的油费等细碎开支，富人老板一般都是自己垫资，富人村干部可以承担的起，但是经济收入一般的人很难负担。现在“八项规定”等廉政措施的出台，严格限制了基层组织向上争取资源的应酬开支，富人村干部靠私人关系来获取各种项目资源，期间的各种应酬开支也都是自己承担，拿私人的钱为公家办事，这也是村民对富人老板当村干部的期待。在经济分化的村庄，富人依靠自己的经济实力竞选上村干部，激烈的村庄竞选为进入村庄权力中心设置了较高的经济门槛，“没钱就说不起话”，更不要说当干部了，“当干部是有钱人的事”。富人治村背景下，村庄经济分化进一步转化成了政治排斥，只有富人才能当村干部，普通老百姓被排斥在了村庄权力结构之外。

（二）村庄日常治理的去政治化

富人治村的运作模式是根本区别于传统的士绅模式的简约治理形式，村级组织悬浮于村庄治理结构之外。村级政权掌握在富人老板手中，这些老板型村干部平时忙于自己的产业，根本无暇顾及村庄日常治理事务，而是花钱雇请村里有闲的老人代为办理村里日常性事务。这种代理人模式实际上是村级治理主体缺位的表现，村级治理呈现出有主体而无治理的特征。村庄办事员的工作就是负责日常的行政性事务，比如签字盖章等，对村里的其他治理事件很少过问，大事主要还是由不在村的主职干部决定。这样村庄的日常治理实际上成了日常行政工作，村庄日常治理本身形成对村庄公共政治的脱嵌，呈现出去政治化的特点。

村庄日常治理去政治化的另一层表现是村民对村庄治理的弱参与性，村庄事务被大多数村民认为与自己无关。村庄治理过

程中，大部分村民是“无政治阶层”，在村庄政治中参与不足[18]。在村庄引进资源进行公共建设时，项目引进和项目落地的整个过程都是村干部在一手操办，很少有村民参与，村民对此也不关心。对于村集体欠债的事情，村民只是当作日常的谈资，“是村里欠的，又不是我们欠的”，村庄公共事务不再是每个村民的事，而成了村干部们的事情。富人主政的村级政权无意也无法动员群众进行政治参与，形成了对村庄的脱节，悬浮型村级治理逐渐去政治化。

(三) 权力利益网络的重构

乡村政权运行基础的权力利益网络化的转变已成为普遍现象，在当前农村社会，构成权力合法性基础的，不再是传统的文化网络或组织网络，而是利益网络^[17]。靠民主选举产生的富人治村，既是村民选举的结果，也得到了基层政权的支持，合法性问题已经解决。富人当选后竭力经营自己的人际关系网络，重构基层权力利益网络。富人治村的目标不是为村民提供公共服务及维护乡村社会秩序，而是围绕着富人的个人利益和资源来建构私人性的权力利益网络^[18]。在资本下乡、项目下乡的背景下，富人治村形成了新的利益共同体，新利益共同体以富人村干部、基层政府和工商资本为主体，形成了对基层群众的排斥。富人老板通过竞选进入村庄权力核心，新上来的富人村干部通过和政府以及工商资本的关系，引进了大量的项目和工商资本进行村庄开发。富人村干部、乡镇政府和工商资本成为村庄开发最为活跃的主体，而与之形成对比的是村民的集体沉默，在村庄开发中村民是缺少参与的。富人村干部主导的村庄政权悬浮于村庄政治社会结构之上，富人围绕个人利益形成与政府和工商资本的新的利益联盟，重构了基层权力的利益网络，在新的权力利益网络中，普通老百姓是被排斥在外的。

五、结语

在浙江经济先发地区乃至全国普遍实践着的富人治村现象，既有宏观的政策背景，也有其内在的经济社会及政治基础，富人治村成为不可逆的潮流。富人通过策略性竞选方式进入村庄权力结构中心，形成对村级权力的垄断，改变了传统的村庄治理模式，形成富人治村的新模式。富人治村的治理实践中，治理主体、治理手段、治理资源乃至治理目标都形成了对传统村治模式的转变，在为村庄发展注入新活力的同时，也导致了村级治理的悬浮。富人主政的村级治理脱嵌于村庄政治社会结构，这种新的村庄治理模式带来了村庄政治排斥及村庄日常治理去政治化的后果，重构了乡村权力利益网络。

村级治理的悬浮，带来的是村级治理缺乏群众性，呈现出去政治化的样态。加强农村基层组织建设，“从群众中来，到群众中去”，“找回群众”，重塑村级治理的群众路线是基层民主建设的紧迫任务。在基层治理模式探索中，鼓励经济精英、乡贤回村参与村庄治理，一定程度上能够促进村庄发展，但是也要警惕村级治理的悬浮化，在富人治村模式中应当探索新型群众参与机制。

注释：

[1] 商意盈等：《富人治村：一个值得关注的新现象》，新华社每日电讯，2009 年 9 月 12 日。

[2] 魏小换等：《富人治村的兴起及其政治社会负效应》，《中共天津市委党校学报》，2014 年第 3 期。

[3] 郭剑鸣：《浙江富人治村现象剖析》，《理论与改革》，2010 年第 4 期。

[4] 贺雪峰：《富人治村与“双带工程”》，《中共天津市委党校学报》，2011 年第 3 期。

[5] 周飞舟：《乡镇政府“空壳化”与政权“悬浮”》，《中国改革》，2007 年第 2 期。

[6] 欧阳静：《富人治村与乡镇的治理逻辑》，《北京行政学院学报》，2011 年第 3 期。

-
- [7] 王海娟：《论富人治村的“私人治理”性质》，《地方治理研究》，2016年第1期。
- [8] 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》，《社会学研究》，2006年第3期。
- [9] 袁松：《富人治村——城镇化进程中的乡村权利结构转型》，中国社会科学出版社2016年版，第196页。
- [10] 吴毅：《无政治村庄》，《浙江学刊》，2002年第1期。
- [11] 周飞舟：《财政资金的专项化及其问题——兼论项目治国》，《社会》，2012年第1期。
- [12] 周飞舟：《乡镇政府“空壳化”与政权“悬浮”》，《中国改革》，2007年第2期。
- [13] 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》，《社会学研究》，2006年第3期。
- [14] 袁松：《富人治村——城镇化进程中的乡村权利结构转型》，中国社会科学出版社2016年版，第196页。
- [15] 欧阳静：《富人治村：机制与绩效研究》，《广东社会科学》，2011年第5期。
- [16] 田先红等：《发现边缘人》，《华中科技大学学报(社会科学版)》，2013年第5期。
- [17] 贺雪峰：《论村级权力的利益网络》，《社会科学辑刊》，2001年第4期。
- [18] 王海娟：《论富人治村的“私人治理”性质》，《地方治理研究》，2016年第1期。