
“乡政村治”、利益分配与村庄精英的行动逻辑

——基于四川 J 县金村模型

张磊，伏绍宏

【摘要】村庄精英是乡村社会中公共利益分配的中间人和协调者。以四川 J 县 5 个村庄田野调查基础上的金村模型，考察村庄精英与“乡政村治”体制和利益分配的关系，分析精英的理性逻辑与行动策略。研究发现：“乡政村治”体制对精英行动具有规制作用，而精英对“乡政村治”有适应功能；利益分配对精英行动具有建构作用，而精英对利益分配有调控功能；以“公益”“共益”“私益”三维度划分体制精英的理性逻辑，可形成五种类型的行动策略组合。当前亟需从制度上明确招商性项目的激励机制，强化政策性福利分配的规制，落实村民议事和村务监督制度，完善基层党员培养和村干部选拔制度，防止乡村治理陷入“精英全面控制”或无人治理的困境。

【关键词】村庄精英；乡政村治；利益分配；理性逻辑；策略选择

【中图分类号】C912.61，D035.1

【文献标志码】A

【文章编号】1006-0766(2018)02-0151-10

20 世纪 80 年代以来，随着家庭联产承包责任制的实施、人民公社体制的解体和村民自治制度的推进，中国农村建构起“乡政村治”的治理格局。村民自治制度释放的民主理念与自治空间，为农民参与村庄政治生活提供了制度平台和博弈场域。^①然而，“民主的陀螺”并非是人人都能玩转的，离开了精英的引领和行动，普通农民往往是“一盘散沙”。事实上，村庄的公共治理很大程度上是由村庄精英们基于利益博弈而达成的妥协、默契和互惠。那么，现实“乡政村治”体制下不同的村庄精英究竟扮演着什么角色？他们如何参与村庄的选举治理和利益分配？其行动又是基于什么样的理性逻辑及策略选择？

中国是一个典型的非均衡发展国家，各地地域形态、文化特征和经济发展程度表现迥异，因此本研究亦标识上特色的地域烙印。笔者尝试以四川 J 县 5 个村庄的田野调查基础上形成的金村模型，结合已有的理论及经验，得出结论来阐释和回答上述问题。

作者简介：张磊，四川省社会科学院管理学研究所助理研究员；伏绍宏，四川省社会科学院管理学研究所研究员（成都 610071）

基金项目：国家社会科学基金一般项目“劳动力转移对彝族聚居区的影响及对策研究”（15BSH080）、四川省社会科学院年度重大项目“公共服务的理论与实践”（16ZD01）、四川省社会科学院院级一般项目“川滇诺苏彝区农户社会资本对贫困治理的影响研究”（16YB05）

本文在“全国首届社科青年论坛”（2017 年 6 月 28 日）上进行了讨论，作者向所有参与讨论、分享观点的专家学者表示感谢，同时特别感谢匿名评审专家提出的珍贵意见，文责自负。

①陈浩天：《民生服务：基层善治与乡村资源整合的政治逻辑》，《河南师范大学学报》（哲学社会科学版）2014 年第 3 期，第 27 页。

一、已有研究和本文理路

(一) 已有研究

无论是中国大陆、中国港台地区，还是海外研究，对乡村精英地位和作用的关注，一直是政治学、社会学和人类学研究的焦点。他们的研究提出了许多颇具创见、富有影响力和解释力的概念和理论，如“双轨政治”^①“士绅操纵”^②“士绅支配”^③“经纪体制”^④“边际人”理论^⑤“皇权-士绅-小农”结构论^⑥等。也有学者从农村干部的“双重角色”“经纪模式”及“守夜人”“撞钟者”角色来分析国家与村庄的关系。^⑦大体上，近年来的研究一般认为，村庄精英居于国家（政府）与村庄（农民）之间承上启下的中介地位，是“乡政村治”结构中的中间人和协调者。

在讨论村庄权力结构和关系互动的文献中，有研究认为村庄中存在“体制精英-非体制精英-普通村民”三层权力主体；^⑧村庄精英们在公共选举和治理中拥有双重行动逻辑，即选举行动的差序动员和治理行动的消极服从。^⑨从行动目的来看，体制精英的政治行为主要是为了控制村庄自治以获取持续稳定的利益，他们通常会采取拉拢官员、家族联盟、村商合作等手段以实现最终目的；而非体制精英的政治行动主要是为了争取流入体制内或增加公共治理的参与机会。非体制精英为了转变成体制精英通常会发动家族力量、积极调动各种经济社会资源，这有利于激活村庄的政治参与热情，促进村庄民主水平的发展，但需要警惕其权力失控和监督缺失。^⑩此外，体制精英与非体制的社会精英、宗族精英、经济精英等容易形成利益联盟，垄断政策下乡和经济发展的村庄公共利益空间，造成村庄权力结构与利益分配的固化以及合法性排斥，严重削弱资源下乡的政治效益和社会效益。

⑪

总体来看，现有的研究或是在微观村庄结构中动态考察精英行为，或是在宏观政治制度下静态审视精英角色和地位，比较忽视对二者联动的研究。更为遗憾的是，现有的研究缺乏对村庄精英行动的根本理性的专门论述，以及对乡村政治体制与精英行动的链接机制——利益机制的细致考察和深入研究。本文以利益为逻辑起点，考察分析“乡政村治”体制下村庄选举治理和

① 费孝通：《乡土中国》，北京：三联书店，1985年。

② Philip Alden Kuhn, *uRebellion and Its Enemies in Late Imperial China: Militarization and Social Structure, 1796-1864*, *Journal of the American Oriental Society*, Vol. 44, No. 1, 1974, pp. 143-203.

③ 周锡瑞：《中国地方精英与支配模式导论》，香港：中国社会科学季刊，1998年，夏季卷。

④ 杜赞奇：《文化权力与国家——1900—1942年的华北农村》，王福明译，凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社，2008年。

⑤ 王思斌：《村干部的边际地位与行为分析》，《社会学研究》1991年第4期，第46-51页。

⑥ 孙立平：《断裂与转型：改革以来中国社会结构变迁》，北京：清华大学出版社，2004年，第173-177页。

⑦ 吴毅：《双重角色、经纪模式与守夜人和撞钟者——来自田野的学术札记》，《开放时代》2001年第12期，第114-117页。

⑧ 仝志辉、贺雪峰：《村庄权力结构的三层分析》，《中国社会科学》2002年第1期，第158页。

⑨ 付建军：《开放选举与封闭治理：精英行动逻辑视域中的村庄权力再生产》，《甘肃行政学院学报》2015年第5期，第51页。

⑩ 徐勇：《由能人到法治：中国农村基层治理模式转换》，《华中师范大学学报》1996年第4期，第1-8页。

⑪ 李祖佩、曹晋：《精英俘获与基层治理：基于我国中部某村的实证考察》，《探索》2012年第5期，第187页。

利益分配中精英行动的理性逻辑和策略选择。

(二) 概念厘定

我们将精英限定于村庄精英，乡村治理包括村庄的选举与公共治理，但不包括乡镇政府本身的治理。为厘清关系，特作如下概念界定：

村庄精英是指村庄中占据优势资源，其社会影响力超过一般村民平均影响力的那类村民，包括体制精英和非体制精英。^①体制精英是指通过获得国家政治体系认可而掌握村庄正式权力的村组干部。非体制精英是指那些在村庄中拥有一定社会或政治影响力的村民，如宗族头人、经济能人、民间文化人、乡村教师、退休返乡干部等，其影响力来源于村庄社会网络中的利益关联和文化认同，也可能源自精英与村庄外社会互动产生的网络或资源³“乡政村治”是指国家政权设立到乡镇，在乡镇以下的村实行村民自治。利益分配不仅是指经济利益的分配，还包括政治利益和文化利益的分配。利益结构是指村庄精英之间以及村庄精英与不同乡村群体之间的利益关系和模式。

(三) 个案^②与设计

J 县位于四川西南部，东、南两面隔金沙江，与云南相望。溪洛渡水电站库区在 J 县境内淹没 98.8 公里，库区建设征地面积极 31844.26 亩，涉及 J 县 10 个乡镇 23 个村，57 个村民小组。J 县有将近万余移民进行了异地搬迁安置，但更多的居民就地靠后安置。金村是 J 县溪洛渡库区的一个经济较差的行政村，有田坝、上营盘、下营盘 3 个自然村落，主要由胡、于、李三姓大家族和其他的十余个小家族构成。全村有 1220 余人，多数是汉族，少数为彝族，大部分青壮年外出务工。

笔者先后在田野调查过程中对金村的精英核心人物和部分村民进行了多次访谈。本文以村庄精英为核心，使用“过程-事件”分析，力图将研究对象从静态结构转变为若干事件构成的动态演变过程，在动态过程中描述各事件之间的因果关系。

以往的研究采用“双重角色”假设，把村庄精英置于政治制度和村庄社会的互动中来考察其行动逻辑。本文在“双重角色”模型的基础上，加入个体理性维度，形成“制度-社会-个体”三层结构理论框架（见图 1）。

图 1 村庄精英的三重角色分析框架

结构	个体	社区	国家
功能	交换	互惠	再分配
场域	私域	共域	公域
假设	经济人	社会人	政治人
目的	私益（个人利益）	共益（社区利益）	公益（国家利益）

① 贺雪峰：《新乡土中国》，南宁：广西师范大学出版社，2003 年，第 159 页；陈潭、刘祖华：《博弈论、亚健康状态和村庄公共治理》，《管理世界》2004 年第 10 期，第 58 页。

② 笔者于 2015 年 2 月、2016 年 8 月-9 月、2017 年 2 月分别前往 J 县 3 个乡镇的 5 个村庄进行了 3 次田野调查。在 5 个村庄访谈资料的基础上，本文以金村为基本模型开展分析。为便于阅读，文中仅介绍了金村的基本情况。案例中涉及溪洛渡水库区的相关数据，由笔者在 J 县政府办工作的朋友提供，特此致谢。

基于上述理论框架，以下分三节讨论三个问题：一是结合金村案例，分析村庄精英与“乡政村治”体制的关系；二是分析村庄精英与利益分配的关系，探究精英行动的理性逻辑；三是根据三层结构分析框架，从公益、共益、私益三个维度划分精英的理性逻辑，并在理论上探讨“乡政村治”制约下体制精英的行动策略。

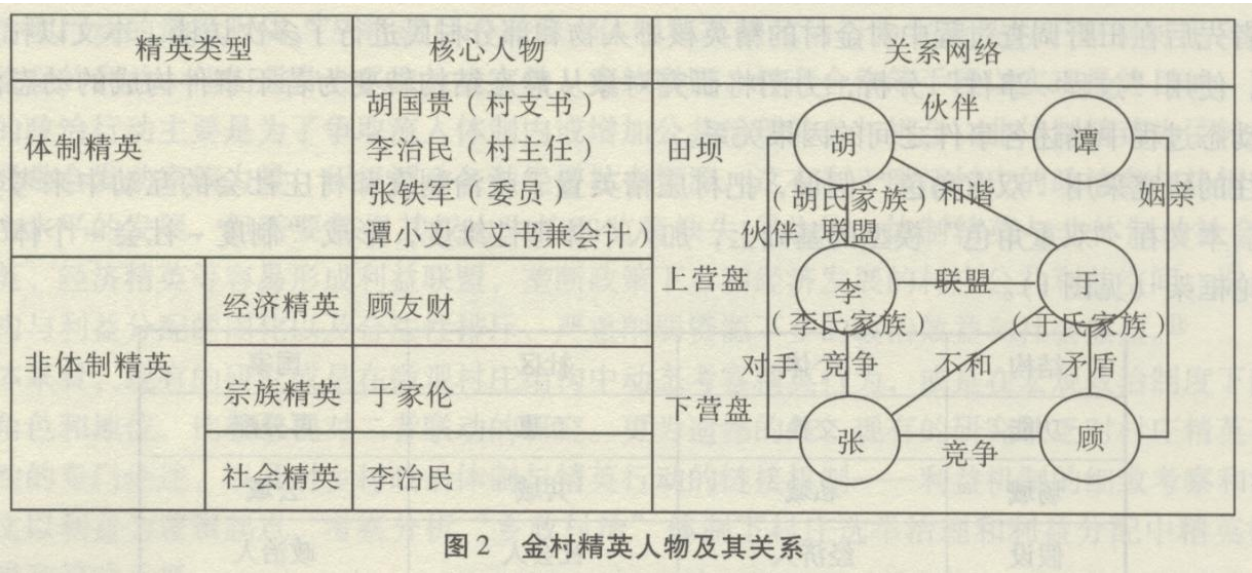
二、“乡政村治”与村庄精英

（一）金村精英

村庄精英分为体制精英和非体制精英。^②在金村，体制精英主要包括村党支部书记、村主任、村委委员、文书、会计等。其中，核心角色是村支书胡国贵（文中人物均为化名）、村主任李治民、村支部委员张铁军。胡国贵是金村田坝人，已连任村支书十余年，是金村最大家族的“话事人”，与金村其他两个大姓家族（李、于）的关系也比较和谐，很受县乡政府部分领导的信赖。张铁军是金村下营盘人，曾在成都打工多年后回乡创业搞运输，其为人豁达好客，深受大多数村民特别是下营盘村民的拥戴，在 2011 年的选举中当选为村委委员，与乡党委 F 书记私交甚好。李治民是上营盘李氏家族的青年骨干，其性格直爽粗暴，曾到苏浙粤等地闯荡多年，拥有丰富的“江湖人脉”，在 2014 年的村委选举中击败张铁军成为村主任。整体来看，金村体制精英具有以下特征：（1）属于半官僚性质，掌握着正式的村庄权力资源；（2）基本上都得到乡镇有关领导的政治认同或后台支持；（3）体制精英内部形成了特定的利益结构及关系，存在着相对独立且排外的关系圈。

金村的非体制精英主要包括经济精英、社会精英和宗族精英等。其中，以经济能人顾友财和大家族头人于家伦为主要代表。顾友财是金村首富，开办了一个砂石厂和几个养殖场（一些村民曾在此打工），因移民安置建房对砂石材料的巨大需求，其生意发展迅猛，积累了丰厚家资，或可达几百万元。于家伦是前任村主任的胞兄，于氏是上营盘人口最多的家族，曾有多名家族成员担任过村委干部。

总体上，金村精英之间的关系盘根错节，血缘、族缘、姻缘、地缘（自然村）等多重关系交织，呈现出复杂的网路图景（见图 1）。在村庄日常生产生活和公共治理中，体制精英、非体制精英及二者之间的关系，既有竞争又有合作，是伙伴亦是对手，可以产生联盟亦可能形成对抗。



② 全志辉、贺雪峰：《村庄权力结构的三层分析》，《中国社会科学》2002 年第 1 期，第 158 页。

注：李治民在赢得 2014 年的村主任选举后，由非体制的社会精英变为体制精英。

（二）“乡政-村治”：规制与适应

政治控制。自从民主嵌入乡村社会以后，乡村同构的治理权威便淡出了村庄领域，政社合一的治理模式也就缺乏了制度依据。但乡镇权威在村庄依然有延伸，乡镇官员虽不能直接控制村委会的选举，但可以通过对村党支部的领导关系间接控制村庄人事变动和日常治理。根据中央关于农村组织建设相关规定，“村委会必须把自己置于党支部领导之下”。从金村来看，村支书对 S 乡党委的要求一般都积极配合，通常都会自觉地贯彻党的意图（包括对村委会的领导）。实际上，乡镇官员对村委干部（体制精英）有着直接控制关系。相应地，体制精英为维持自己权力地位不得不适应“乡政”的约束，接受乡镇官员的领导、指导和管理。

财政控制。财政控制是“乡政”控制“村治”的一种重要方式。乡镇官员可凭借其本乡镇公务管理者的身份，通过不同形式对村级财务进行监督和控制，如村账乡（镇）管。在金村，村会计每月都需要到 S 乡经管站做账，同时每年要定期向 S 乡政府上报村级收支细目，接受 S 乡政府的核查。此外，S 乡政府还掌握着村干部的工资决定权，通过对村干部实行“工资折制”和“工资浮动制”来激励干部热情，村干部不完成任务就没有奖励；S 乡政府还通过与各行政村签订目标责任书，把目标分解到各村，并将其与村级干部工资挂钩，进行年终考核结算，奖优罚劣。

诱致性控制。“乡政”对“村治”的影响既有制度化的组织途径，也有私下的人情往来；既有行政命令也有指导帮助。乡镇官员和村委干部之间通过“人情投资”和“情感运作”，互相获取治理资源。这种互动实际上是国家行政和村民自治的互动，本质上是一种利益的交换。一方面，村庄体制精英需要得到来自上层的政治权力的支持。金村支书胡国贵与 S 乡政府以及 J 县农业、扶贫等部门领导之间进行频繁互动，希望借此获取利益资源。另一方面，国家任务的完成、政治精英的政治利益的达成，需要得到村庄体制精英及多数村民的遵从。在溪洛渡移民安置过程中，S 乡政府多次利用金村村组干部向移民做安抚工作，同时还让宗族精英（头人）向其家族成员施压，若是其家族过多干预和阻挡移民工作，其在政府工作的家族成员将受到连带性的政治影响。为了顾及家族未来发展和政治利益，有子弟从事公务员的家族在历次村民组织的抗争和越级上访行动中都没有派出带头人。

精英的适应性策略。在“乡政”规制下，村庄精英会在“自上而下”的行政权力要求和“自下而上”的民主权利表达之间不断作出适应性策略选择。他们通常会采用协商、妥协、互利、威慑等方式勾连相关村民或官员。对体制精英而言，他们在适应“乡政”应付上级政府官员的同时还需获取村庄居民的支持，因为村主任等体制精英的任免与去留取决于村民选举的多数同意与授权，村庄日常治理也离不开村庄各类精英力量的互动与支持。为此，体制精英对上级制度规定和“乡政”干部指示通常会做出相应变通，通过适应性策略来争取普通村民的支持，并尽力在政府与村民之间做到平衡。当“乡政村治”环境变得复杂难以适应时，体制精英将不得不退变为非体制精英或沦为普通村民。而非体制精英而言，要获得政治权力的支持和对体制资源的话语权，最主要的途径是通过村庄选举从体制外流入体制内。因此，村庄选举也就成为观察精英互动博弈的一个重要窗口。

在 2014 年的村主任初选中，体制精英张铁军（时任村委委员）、经济精英顾友财和社会精英李治民均有意愿参选并开展了广泛的社会动员。

选举初期，三方的基本情势是：（1）体制精英张铁军是乡党委 F 书记的预期人选，且得到多数普通村民的民意支持，但与宗族精英于家伦的关系不和，很难得到于氏家族（上营盘）的选票。（2）经济精英顾友财拥有强大的经济资源和社会影响力，带头致富能力值得期待，在金村普通民众中也有良好的人脉，是最有潜力的人选。（3）社会精英李治民是李姓大家族的代言人，与其他家族（彝人家族）的关系也比较融洽，且有一定的“江湖人脉”，但缺乏体制性人缘。然而，在选举中途，顾友财突然宣布退出，因由是其夫人反对他继续参选，认为当选村主任“不利于发家致富”“吃力不讨好”。由此，三人博弈演变为两人对垒。

选举中期，博弈双方均采取多种手段以争民心。体制精英张铁军主要采取了两种行动策略。(1)拉票游说。重点对下营盘村民进行动贵游说，承诺当选后将争取上级政策项目来帮助下营盘修建水渠工程。(2)巩固体制性人缘。加密与乡党委 F 书记的来往，以争取公权力的鼎力支持。F 书记甚至还安排其夫人暗中为张铁军拉票（F 书记的夫人是金村下营盘人，在家乡有一定影响力）。

社会精英李治民的策略是：(1)利益联盟。与村支书记胡国贵结成联盟，后者通过“家访动员”的方法，取得下营盘和田坝 6 位村民组长的支持承诺。(2)政治誓言。在选举动员中，李治民阐述了自己的“施政方略”，承诺当选后将甩出“三板斧”：一是即刻开展村委经费管理制度改革，公开村委账目和各类经费使用情况，让村民实际参与监督；二是充分利用移民安置项目集体剩余资金和整村扶贫项目资金，为金村修建道路和文化活动中心；三是承诺将集体甘蔗厂外包的收益向大家分红。这些竞选承诺特色鲜明、与民分利，迎合了大部分村民的心理，颇具号召力。(3)感情策略。选举期间，李治民烹宰 10 多头山羊宴请村民以拉近关系。尽管《村民委员会组织法》明确禁止通过威胁、贿赂等方法妨害和破坏选举，但现实中村庄精英们往往会采取变相方式拉拢其他精英或普通村民。在 J 县其他村庄甚至出现花钱买选票的现象，有候选人公然叫嚣愿出 6 万~10 万元“好处费”让其他候选人退出选举。

从上述的“乡政-村治”互动和村庄选举活动中可以发现，不同类型的精英不是孤立存在和发挥作用的，他们之间具有博弈、交换、妥协、制约的关系。一方面，作为国家利益代表的乡镇官员和作为农村基本政治制度的“乡政村治”体制，对村庄精英的行动具有规范性约束和控制作用，而村庄潜规则实际上也同样影响着精英的理性选择和策略行动。另一方面，村庄精英对“乡政村治”体制有变通和适应功能，他们会根据村庄内部权力变化和自身利益作出权变调整，进而采取适应性策略行动。村庄精英的行动策略在精英个体与政治制度、村庄社区的互动博弈中不断动态演变，其政治经济利益也在这种变化中实现了再配和重构。

三、利益分配与村庄精英

(一) 经济项目引进中的利益分配

在当前的“乡政村治”结构中，村庄集体与农民个体原本是一个利益共同体，但市场经济的趋利天性在二者间分化出利益鸿沟，二者之关系逐渐演变成一种复杂的利益结构关系。而现实的情境中，村庄发展离不开精英（特别是体制精英）的带动和引领，同时村庄精英也需要借助集体经济项目的合作以实现自我利益。因此，只有承认精英合理的逐利行为，才能带动村庄经济发展。对金村的实地调研证实，正是不同精英对经济利益的追求，驱动着精英策略和行为的演变，进而影响着村庄公共治理发展和走向。

金村地处偏远山区、经济落后，村中大量青壮人员外流务工，村庄发展乏力。若要突破村庄发展滞后的困局，需要村庄精英特别是体制精英大胆开拓创新，寻求适合的经济发展项目和大量资本的投入。而体制精英只有通过带动集体发展摆脱穷困，才能更好实现自我利益。金村的体制精英们已形成了一套相对稳定的潜规则：谁若通过自己的人脉引入经济发展项目，村集体就默认其可以在项目建设中获得一定的利益报酬，其他的村干部也可以根据在项目中的贡献和作用而获取相应的经济利益。

L 公司是金村前任村主任于家明在 2011 年引进的项目公司，其在金村征占村民土地 50 余亩修建了一条 6 公里长的道路和两座铅矿洗选厂。当初由于赔偿达不到村民预期，部分人不同意修路建厂。于家明便利用家族影响试压，同时巧借政府之力帮助 L 公司推进项目（于家明因此获得不菲回报，村民们普遍猜测其获益 20 万元以上）。但随着铅矿洗选厂耗水量和排污量的迅速增加，村民不满情绪渐涨，开始出现有组织上访。L 公司迫于压力承诺每年给金村 6 万元用水费，同时自建用水管道和排污管道。由于大部分村民外出务工，L 公司便让村干部出面通过电话沟通安抚。但有部分村民仍不同意 L 公司继续用水。L 公司于是暗中出钱让村支书和村文书放话，“谁签名谁就分钱，不签字的就把他的分给签字的村民”。最后，大部分村民不得不妥协（外出者多选择户内委托签字）。

可见,“经济人”理性依然是村庄精英的根本理性,实现自我利益最大化仍是精英行动的主要驱动力。体制精英愿意引进项目是因为通过项目可以参与利益分配,而非体制精英参加选举也是为了获取体制性资源,拓展自己的经济项目或通过集体项目挖掘属于自己的利益。不同精英个体之间的政治、经济和社会利益分配及其关系,对村庄精英行动起着明显的建构作用。最近几年的金村即在精英利益推动下获得较快发展。然而,任何利益的追逐都必须必须在法律框架下进行,否则这种逐利就是破坏性的。调研后期发生了一件非常震撼的事,L公司在修路过程中与经济精英顾友财发生了尖锐冲突。愤怒的顾友财鼓动村民“揭露黑幕”、组织上访和集体对抗,L公司扬言要取顾之性命。顾友财在2016年春节前日被杀害,前任村主任于家明有重大嫌疑被捕入狱。由此,我们必须阐明,倘若精英被利益蒙蔽了心智、丧失了道德自守、破坏了法律底线,那么也就不能被称为真正的精英了。

(二) 政策款项中的利益分配

精英对村庄公共利益分配有调控功能。以村治为单位的农村基层政治改革,使村社成为相对独立的经济发展和核算单位,但村社依然是国家经济发展的基础。村庄体制精英在利益整体性原则下根据地区差异性而进行利益合理分配,是各级地方政府默许的行为。从金村的调查中发现,村级拥有的政策项目包括:农村建设财政转移支付资金和返回资金、救灾救济资金(旱灾、水灾)、扶贫资金、农林水建资金(农田灌溉、退耕还林补助)、贫困户房改资金以及低保(五保)资金、贫困村贫困户产业周转金等政策性资源。这些资源的分配大多需要经过村组干部之手。由于天然的自利倾向,村组干部在具体工作中分割集体利益并非罕事,更不是“空穴来风”。

针对村干部的控诉主要反映在以下方面:(1)在溪洛渡水电站库区建设征地中,时任村主任于家明将产权不清的集体荒山荒坡,隐蔽地登记到其母亲的名下,进而盗取集体公共资源和利益。(2)村干部通过延长灾害日期以获更多津贴,导致集体利益“不知不觉”被侵吞。(3)购买水利修缮材料时虚报价格、以次充优;政策工程中与人合谋抬高工薪以套取集体利益。(4)村级日常招待中虚开账目、做高价格套取村级资金。(5)差序分配。在低保、贫困户建卡、危房改造等指标分配中,个别村干部依“差序梯次”向亲属过度倾斜,形成精英家族攫取公共资源的事实。

由此观之,体制精英往往可以借助职位垄断、信息不对称,直接操纵“村治”和利益分配,分割或攫取村庄集体利益,进而获取自身家庭或亲友的利益。在实际操作中,村庄精英特别是体制精英对村庄公共治理和利益分配有着明显的调控作用。而操控权力以获个人私利,也是非体制精英憧憬流向体制内的源动力之一。非体制精英通过选举进入体制内,直接掌控“治村”权力,获取体制性人脉和资源,进而间接实现自我利益目标。

从上述两节的讨论中可以发现,中国“乡政村治”社会中实际上有“公”“共”“私”三重场域,三者的关系并非是替代关系(substitutes),而是互补关系(complements)或相互渗透的关系。^①村庄精英身处三重场域,意味着其需要处理好三种关系:(1)与家庭(私域)的关系。村庄精英需要处理好自己和家庭、宗亲的关系,即是发家致富(私)和公共目标的关系。精英们无法避开来自家庭的压力,必须顾及家庭(族)的利益和家族成员的心理。发家致富亦是村庄精英追求公共职务和目标的客观要求。金村的经济精英顾友财因为不能平衡发家致富与村庄共同目标之间的关系而放弃竞选。(2)与社区(共域)的关系。精英必须考虑家庭(族)圈以外关系一般的社区村民的“共益”。个人利益依托社区共益更能得到有效实现。社会精英李治民为实现从体制外流入体制内,在选举中采取联盟、互利、感情投资等多种策略试图取信多数村民。(3)与公权力的关系。体制精英作为政府与社区之间的纽带,不可能完全地避开社区或者公共权力的牵制;有时他们偏向政府,得到政府的支持;有时他们偏向社区的利益,以获取村民的认同。体制精英张铁军在村主任的选举过程中上下联动,尝试争取政治精英F书记和普通村民的支持。总而言之,村庄精英处理好这三种关系是非常必要而关键的,因为三个场域都是精英的权力和影响力的来源,也是

① 田原史起:《日本视野中的中国农村精英:关系、团结、三农政治》,济南:山东人民出版社,2012年,第6-12页。

精英行动的物质空间。

事实上，个体理性、村庄社会和“乡政村治”制度三个因素共同影响着村庄精英的行动。在本质上，“乡政村治”制度和村庄社会因素最终也体现在精英的个体理性上。这可以从以下方面把握：第一，个体理性是精英行动的根本理性，包括公益、共益、私益三个方面，分别代表“政治人”“社会人”“经济人”三种逻辑，间接地反映了政治体制、村庄社区和精英个体的利益。第二，村庄社会有地缘和人缘两个因素。“地缘是村域空间的社会表达”；^①而人缘是存于乡村人际关系结构中并能为个体行动提供便利的资源，是精英行动的社会基础；二者共同作用于精英的行动策略。第三，“乡政村治”体制一方面表现为“乡政”对“村治”的控制，另一方面表现为作为村治主体之一的村庄精英对“乡政村治”有适应性和变通性。对精英而言，村庄公共利益分配既受制于政治制度制约，又面临普通村民的监督，精英本身需要充分运用自己的地缘人缘优势获取或提升利益分配的机会。因此可以说，村庄公共选举与治理的内在机制主要是由国家意志、村庄社会结构和个体理性共同形塑的，但精英的个体理性发挥着根本性的作用。

四、体制精英：三个维度的行动策略

（一）体制精英的理性逻辑与策略组合

根据“制度-社会-个体”三层结构分析框架，以公益、共益和私益三个维度划分体制精英的理性逻辑，可分为：理性维度①：基于经济人的“私益”逻辑，即实现自我利益最大化、追求发家致富；理性维度②：基于社会人的“共益”逻辑，即获取社区信任、促进村庄发展；理性维度③：基于政治人的“公益”逻辑，即获取政府认可、增进国家利益。^②我们把体制精英“公益”“共益”“私益”三个理性逻辑维度进行组合，可以得到体制精英的五种类型的策略选择（见图3）。

图3 体制精英的策略选择

策略 I	策略 II	策略 III	策略 IV	策略 V
理性维度 ①	理性维度 ①+③	理性维度 ①+②	理性维度 ②+③	理性维度 ①+②+③

策略 I:体制精英以实现“私益”为其根本动机和全部目的，并将经济人理性逻辑贯穿于其全部行动中，任何时候、任何情况下都只会选择此策略而从不顾及其他角色动机的需求。秉持这种单一理性的体制精英通常只重视实现自身利益，根本不会考虑村庄集体利益，更不要说国家的利益。

策略 II:体制精英把追求“私益”和“公益”视为目的，竭力获取政府信任和争取自我利益，但根本不考虑获取村民的认同。这种精英在面临个人（家庭）与国家、村民的利益冲突时，往往以牺牲“共益”为取向。这种策略是传统体制精英的理性选择。一般而言，当面临政府的“硬指标”（如社区稳定、经济发展）时，县级政府的考核通常是实行一票否决，因此乡镇政府会竭力动用一切资源来压缩体制精英的自由政治空间。而对于社区公共服务、文化建设等“软指标”，体制精英则会有较大的自由裁量权。

① 付建军：《开放选举与封闭治理：精英行动逻辑视域中的村庄权力再生产》，《甘肃行政学院学报》2015年第5期，第53页。

② 本文假设政府认可和国家利益在基本价值上基本一致。

策略 III:体制精英竭力争取在“公益”和“私益”之间获得最佳结合点,但通常又不得不放弃政府的支持和信任。在社会资本紧密的村庄常常见此类策略选择。当体制精英在面对村民的刚性需求时,也会作出这种策略选择。比如在涉及土地征收、重大利益分配等普通村民切身利益时,体制精英就不得不去争取村民的信任以获取其多数人的同意,因为这些利益不仅得到国家基本政治制度和法律的保护,而且牵涉普通村民最根本、最关切的利益,若策略选择失当很容易引起村民的集体反抗。

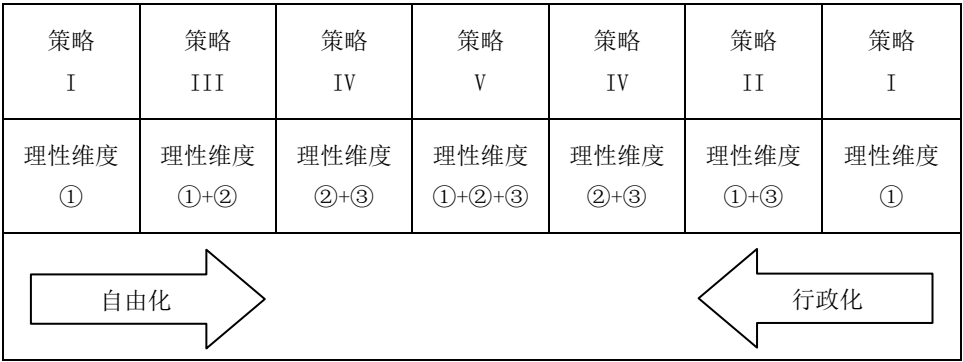
策略 IV:体制精英为获得政府认可与村民的信任而暂时放弃自身的利益最大化动机。这样的策略选择在现实中可能有两种原因。一是体制精英“公益心”确实很强,对于国家、政府和村集体都有着无限的热爱和忠诚,不计个人得失也要实现“公益”和“公益”,而非一心追求个人利益。这类体制精英是中国“乡政村治”中的“最美乡村干部”。另一种情况是:体制精英在政府与村民的双重压力下放弃“私益”,尽力调和政府与村民之间的需求矛盾;但这种策略行动有一个基本前提,即体制精英已经明确预料到自己的“损失”将会得补偿,抑或是自我利益目标能在预测的短期时间内能实现。

策略 V:这是一种比较稳定而现实的选择。体制精英同时实现“公益”“公益”和“私益”,既得到政府与村民的双重信任和支持,又实现了自我利益最大化。在现实社会中,由于村庄是国家权力和村民权利直接接触、碰撞的结合部位,政府、精英与村民的矛盾和冲突是不可避免的。因此,体制精英需要实现政府、村民与自身的需求和利益的有效整合,策略 V 是现实中比较稳定的策略选择,也是大部分体制精英的被动妥协的选择。而无论在理想状态上还是实际操作中,如何实现“公益”“公益”“私益”三者之间的“最大公约数”,都应是体制精英追求社会总体利益改进的方向。

(二) 动态策略选择机制

若把体制精英的五种策略联系起来,即形成了一个动态策略选择机制(见图 4)。这一动态过程包括了体制精英的全部策略选择,是政治国家、体制精英与普通村民的互动博弈在体制精英策略行动上的投射。^①其中,策略 II、III、V 是稳定常态性策略选择,而策略 I、IV 则是非常态不稳定策略选择。策略 II 是政府代理人+家庭代言人;策略 III 是家庭代言人+社区维护者;策略 V 是三重角色混合型,是最现实的类型。

图 4 体制精英策略选择的动态演绎



由左而右,从家庭(族)代言人出发,体制精英为获得选票,赢得“村治”主导权,会努力取得村民的信任。但由于“乡政”具有组织、经济、政治和合法暴力资源,对村庄定期选举和日常“村治”有保障和支撑作用。因而体制精英会加入政府代理人角色,选择策略 V。从右到左动态演绎,如若体制精英过度强调家庭代言人的角色,此类策略选择会变得不可持续。因为政府和村民的利益长期得不到实现,必然会对体制精英形成压制或对抗。在村民对抗和政府压迫下,体制精英会加入政府代理人

①黄计锋、赵晖:《村庄体制内精英的策略选择》,《理论与改革》2007年第4期,第57页。

角色，选择策略行动 II。但策略 II 也不可能长久。这是因为体制精英是由村民选举产生（村主任）的，周期性选举和村民日常监督对精英形成外在压力。于是，体制精英不得不把社区维护者角色加入。当然这种策略行动也可能是在政府与村民双重压力下形成的。最终，体制精英的策略选择在“公益”“共益”“私益”三重逻辑共同影响下不断动态变化。

五、结语及建议

根据金村调查经验及上述理论分析，我们认为：“乡政村治”体制对村庄精英的行动具有规制作用，而精英行动对“乡政村治”有变通适应功能；利益分配对村庄精英行动具有建构作用，而村庄精英对利益分配有调控功能。基于并反映个体、社会和制度的“经济人”“社会人”“政治人”三种理性逻辑左右着村庄精英的行动，进而影响着村庄的选举与公共治理。以“公益”“共益”“私益”三个维度划分体制精英行动的理性逻辑，可在行动选择上形成五种类型的策略组合，它们在“公域”“共域”与“私域”三重场域之间动态演变。体制精英对政治制度、村庄社会和个人理性三种因素的考量，深深影响了他们的行动模式并最终影响村庄公共治理的发展。针对于此，为更好地推进农村基层政治民主化建设和“乡政村治”的发展，我们提出以下建议。

（一）明确利益分配、强化制度规制，让利益在阳光下运行

我国政治和法律制度并不排斥村庄精英获取合法、合理的个体利益。现有制度对村干部享受福利待遇也是明确肯定的。而对于村庄精英在项目引进、工程建设等过程中的利益分配，不应由村庄精英自我认可的潜规则来决定，否则必然会导致少数精英“绑架”公共利益；而是应该在制度设计上明确和规范招商引资和工程建设中的利益分配，形成正常的激励机制。同时要加强对政策性福利分配的控制和监督，让惠民政策初衷得以落实。一是畅通村民了解政策的渠道。比如，在精准扶贫工作中，可以由市县宣传、扶贫等部门共建扶贫宣讲组，具体负责有关精准扶贫和建档立卡的政策解读、方法解释、方案传达，推动各种政策准确传递到每个贫困村、贫困户，以尽量避免信息不对称和杜绝“黑箱操作”。二是强化福利政策执行的监督。县级以上纪委监委部门不定期地对惠民政策落实情况进行调查，重点查处福利政策执行中的虚报冒领、截留私分、挥霍浪费等问题。三是加强对村级财务的监管。实施重大事项申报制度，落实财务公开制度。杜绝强势体制精英过度干涉村庄财务，始终保持财务相对独立，乡镇财政部门要对村级财务实行每月查看和年终审计。由乡镇纪检、农经、财政等部门成立联合审计组，结合财务公开、涉农资金、农民负担、村级资产处置等内容开展审计。此外，在“乡村合流”形势下，要防范乡镇干部与村庄体制精英勾连形成利益集团。

（二）打造基层政治民主化“阵地”，规范村干部的权力运作

村庄自治即是实现村民的自我管理、自我教育、自我服务、自我监督，主要表现为民主的选举、治理与监督。当前，由于青壮年人员大量外流，留守人员的道德素养和能力素质普遍较低，许多地方出现村庄无人治理或少数精英控制的极端现象。对此，我们认为应从两个方面着手：一是通过完善党员培养制度和村干部选拔机制来强化基层党建，避免乡村治理陷入“亚瘫痪”状态。将本土致富带富人、返乡创业能人等作为党员发展的重点对象，通过培养选拔“双强”党员干部来增强村两委凝聚力和战斗力。加强对普通家庭的年轻精英（党员）的培养，建立起广泛多元的农村基层民主阵地。进一步完善农村党员和干部定期学习培训制度，加强对《党章》、惠农扶贫政策、法律科技等知识的宣教和培训，不断提高村组干部的政治文化素质和致富带富能力。二是深入推进村民议事制度、村务监督制度建设和“四议两公开”决策程序。在村支部（体现党的领导）和村民委员会（体现民众意志）的主体框架下，全面推进村民议事制度和村务监督制度建设。村民议事委员会对村庄内重大事项进行讨论并提出抉择意见，村务监督委员会对村两委工作情况特别是村级财务进行监督。所有涉及村民利益之重大问题，必须通过集体决策的“四议”程序进行，实行决议公开和实施结果公开。只有建立起坚强的基层党组织，构建起有效的基层制度体系，乡村治理才有“筋骨”。