

任超,谢小芹. 发展型治理——东部沿海村新型治理机制[J]. 江苏农业科学,2017,45(12):294-298.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.12.072

# 发展型治理——东部沿海村新型治理机制

任超<sup>1,2</sup>, 谢小芹<sup>3</sup>

(1. 北京市社会科学院市情调研中心, 北京 100101; 2. 中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732;

3. 西南财经大学公共管理学院, 四川成都 611130)

**摘要:**沿海发达地区的村庄治理兼顾了以经济增长为核心的发展特性和以秩序维持为核心的治理特性,本研究将这种治理样态称为发展型治理,并阐释其理论基础、现实背景、基本特征和潜在困境。结果表明,多维发展观而非发展主义是其理论基础;沿海发达村庄面临的快速、赶超型的区域发展背景是其现实基础;治理与发展的选择性亲和,兼顾知识、关系和行动的企业家型领导,亏钱式管理的治理策略,跑步前进式的资源获取方式是其基本特征。然而,发展型治理也面临着诸如阶层怨恨的累积、过度经营和公共性消解等潜在困境,建议塑造一个专业的职业村干部群体、构建“三位一体”协商性机制及理顺阶层流动和沟通的渠道。

**关键词:**发展;村庄治理;企业家型;东部沿海村

**中图分类号:** F320.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)12-0294-05

## 1 理论阐释:发展与发展主义

改革开放后,我国便走上了高速发展的道路,“以经济促发展”、“实现共同富裕”、“发展是硬道理”、“没有发展就没有现代化”及“要发展就必须实现经济现代化”等关于发展的词汇不断出现在政策文件、相关网站及媒体报道中。经过 30 多年的发展,我国经济日趋繁荣,实现了快速和超越式的发

展。然而,我国社会在发展道路上越走越远,甚至将发展单一化等同于经济增长,忽视了发展具有的生态、环境和文化等非经济特性。当发展主义在 20 世纪 60 年代畅行于第三世界的时候,发展主义也就顺理成章地演变为一种全球性的政治决策。我国也不例外,尤其是近年来,随着我国对促进经济快速发展和摆脱欠发达态势的急切需求及现代西方发展主义意识形态不断的蔓延、涓滴和渗透,唯国内生产总值(GDP)增长为主要价值预设前提的发展主义思潮逐渐主导了我国的社会变迁和发展,即其背后隐含着唯经济增长为上的主义思潮,这集中表现为唯发展为主要目标,超速、快速地发展;农村社区需要进行城市化改建,没有发展就没有现代化;GDP 成为衡量地方经济发展和政绩考核的主要标准等。发展被践行为单

收稿日期:2016-12-13

基金项目:教育部人文社会科学项目(编号:16YJC840026);北京市社会科学院青年课题(编号:2016B3579)。

作者简介:任超(1985—),男,黑龙江齐齐哈尔人,博士,主要从事农村文化治理研究。E-mail:13796619737@163.com。

到的政策问题[J]. 城市规划,1999(9):18-20.

[3] 吕宏芬,王积瑾. 城镇化进程中“城中村”的成因及对策研究[J]. 农村经济,2005(4):104-105.

[4] 王涛. 西安市城中村改造模式及对策探讨[J]. 人文地理,2008(4):46-50.

[5] 洪增林. 城中村改造模式及效益研究——以西安市城中村改造为例[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版),2010,42(3):431-436.

[6] 陈清璠. 城中村改造开发模式对比研究[J]. 现代城市研究,2012(3):60-63.

[7] 汪晖. 城乡结合部的土地征用:征用权与征地补偿[J]. 中国农村经济,2002(2):40-46.

[8] 刘源超,潘素昆. 社会资本因素对失地农民市民化的影响分析[J]. 经济经纬,2007(5):118-121.

[9] 全德,冯长春,邓金杰. 城中村空间形态的演化特征及原因——以深圳特区为例[J]. 地理研究,2011,30(3):437-446.

[10] 丁传标,张涵,程明洋,等. 城中村空间形态对居民居住安全感的影响——以广州珠村为例[J]. 地域研究与开发,2015(4):68-73.

[11] Niemelä J. Is there a need for a theory of urban ecology? [J].

Urban Ecosystems,1999,3(1):57-65.

[12] Berg T D. Reshaping Gotham: the city livable Movement and the re-development of New York City,1961——1998[D]. Indiana, U S A:Purdue University Graduate School,1998.

[13] Evans P. Livable cities? Urban struggles for livelihood and sustainability[M]. California:University of California Press,2002.

[14] 李丽萍,郭宝华. 关于宜居城市的理论探讨[J]. 城市发展研究,2006,13(2):76-80.

[15] 张文忠. 宜居城市的内涵及评价指标体系探讨[J]. 城市规划学刊,2007(3):30-34.

[16] 任学慧,林霞,张海静,等. 大连城市居住适宜性的空间评价[J]. 地理研究,2008,27(3):683-692.

[17] 闵雷,熊贝妮. 宜居型社区规划策略研究——以武汉低碳生态社区规划为例[J]. 规划师,2012(6):18-23.

[18] 郑童,吕斌,张纯. 基于模糊评价法的宜居社区评价研究[J]. 城市发展研究,2011,18(9):118-124.

[19] 李雪铭,刘秀洋,冀保程. 大连城市社区宜居性分异特征[J]. 地理科学进展,2008,27(4):75-81.

[20] 程钢,张富杰,杨杰,等. GIS 支持下的城市小区的居住适宜性分析研究[J]. 测绘通报,2016(1):49-52,61.

一化的经济指标竞赛,经济发展的道路被奉为主臬,有学者指出发展被我们以一种坚信不疑的态度捧上了神坛,作为全部社会行动和制度系统最终的正当性依据,所有人都为之敬仰,为之疯狂,为之献身,一切人都要投身于发展,一切事都要让位于发展<sup>[1]</sup>。

发展主义断章取义,甚至一度成为地方政府最强有力的表达声音,成为指导区域社会发展的价值观和意识形态。对此,诸多学者开展了严肃的批评,在全球化知识体系主导下的发展,强调财富、效率、GDP、成功、进步,却无视发展本身的成本问题<sup>[2]</sup>。发展可以看作是扩展人们享有的真实自由的一个过程,聚焦于人类自由的发展观与更狭隘的发展观形成了鲜明的对照。狭隘的发展观就是国民生产总值(GNP)增长、个人收入提高、工业化、技术进步或社会现代化等的观点<sup>[3]</sup>。在发展主义霸权话语的一元支配下,从上到下的行政理念都秉承资本第一、见物不见人、以 GDP 增长为中心的宗旨,这极大地忽视了以人为本的社会安全、民生保障和社会公平正义等原则<sup>[4]</sup>。发展主义把需要和增长变为一堆抽象的数字,脱离了特定的、本土的文化与社群脉络,把围绕经济增长的一系列指标神圣化,变成单一的价值尺度<sup>[5]</sup>。学者的批评是犀利而到位的,在中央提出“又好又快”“超常规”“高速度”“跨越式”等宏大发展词语的指导下,地方政府将其表述为“一切为了发展”“以高发展为荣,以慢发展为耻”等极端化发展话语,即只要是为了提高 GDP 的增长,就可以忽视当地文化和传统习俗,就可以忽视发展质量的提升。这就完全抛弃了发展主义的正能量,而将发展推崇到极致,使其成为社会的最高目标。因此,发展主义意识形态就像雾霾一样环绕四周,像 PM<sub>2.5</sub>一样无孔不入,成为一种极端的地方宗教。尤其对于经济欠发达地区,快发展就是成功,低发展就是落后,不发展就是倒退<sup>[6]</sup>,似乎就赋予了发展主义最大的合法性。因此,一旦有了开发和致富的机会,地方政府发展经济的野心一下子就膨胀起来。一切东西似乎都可以拿来算计和开发,以便快速和有效地实现增值效益。地方政府为了实现发展目标而陷入到发展的迷狂和迷思中。而政府的增值逻辑掩盖在诸如“旅游脱贫致富”“旅游带动农村就业和乡村振兴”“小康不小康,关键看老乡”等响亮的政治口号和“让乡村里的群众生活得更美好”“提高农民的幸福指数”“使农民能够安居乐业”“让城市人望得见山、看得见水、记得住乡愁”等温柔的文化表达方面。地方政府将发展主义视为救命的稻草,将发展主义视为一种信仰,完全抛弃了发展的正能量而将其推向极致,形成一种极端的发展主义意识形态。地方政府在获得高额财政收入和经济的稍微增长的同时,却需要文化、传统及当地人付出沉重的代价。

发展主义是对发展的偏离,是以经济增长为唯一的评价指标,显然,这极大地压缩了发展的丰富内涵,学者正是在此意义上对其展开批评的。然而,发展并不等同于发展主义,发展是一个褒义词或者至少说是一个中性词。就发展的本意而言,发展既包括经济增长,又包括改善人们的福利、提高人们的生活质量和优化环境等。本研究正是在这个意义上来定义发展的,发展型治理中的“发展”正是一个包含经济、政治、文化和环境等多重意义的概念。

## 2 实践基础:发展导向下的村庄治理

村庄治理在不同时空背景下呈现出不同的治理样态和迥异的治理格局,我国中西部、东部村庄治理形态同样具有差异性。经深入调研,发现中西部村庄的乡村治理以税费改革为界,分为税费改革前、税费改革后 2 个时期。税费改革前,村庄中的基层治理主要围绕上级派下来的硬性发展指标展开,包括贯彻计划生育、实行农业税费等内容。税改后,在稳定压倒一切的高压线下,这些村庄将求稳定作为目标,不出事的治理逻辑贯穿于村庄的发展中。

比较而言,东部村庄治理形态却有所不同,这源于其地理位置、时空、发展资源及发展机遇等。在发展的意识作用下,村庄治理呈现出笔者总结的发展型治理特征,这主要源于 3 架马车的推动,即区域市场的驱动、政府的推动和基层社会自身的发展。

首先,就区域市场驱动力而言。沿海乡村具有得天独厚的区位优势,改革开放初期,沿海较早开始发展民营经济,第二产业、第三产业随之兴起发达,同时外来资本不断注入,资本赋予地方社会一种极强的发动动力。村民较高的收入以及开放和发达的经济遮蔽了以收税为核心的村庄政治任务。沿海村庄将发展经济视为一项政治任务,村庄治理彰显出以发展经济为底色的特性。

其次,是政府力量推动。20 世纪 90 年代,沿海市场经济机会较多,沿海村庄较其他地区的农村先富起来,许多农民通过个体形式脱离农业,由此转变成了商人或实业家。为了整合资源,中央政策提出“双带”(带头致富、带领群众致富)和“双强”(政治素质强、发展能力强)的政策。地方各级政府不断强化“双带双强”,并积极落实。与此同时,国家也赋予了这些先富起来的私营业主们另一个重大使命,即希望这些个体经营者与实业家们带领群众共同致富。地方政府也把这样的经济能人作为宣传对象,具有经济管理与经济实力的村庄精英成为乡村治理的典范。

最为重要的是,党的十七大与十七届三中全会中曾提出要建设一支“一好双强”的基层村党组织书记队伍。中央领导也曾多次指出,农村基层的党组织要把党员塑造成带领村民致富的带头人,把村中的致富带头人培养成党员<sup>[6]</sup>。“双带双强”为实业家型村干部治村提供了有力的合法性来源。同时,在基层治理中,有经济实力的人先天地被赋予了参与村庄政治的条件。

最后,是基层社会自身的发展。在中央的政策号召下,沿海地区逐渐走向经济、社会和生态全方位又好又快的发展道路。基层村庄社会的发展并非单一性的强调经济增长,在拥有了良好的住宅和发达的村庄服务的基础上,基层社会也在寻求经济和非经济的多样化发展目标,即在改善生活质量和周围环境方面下功夫。总之,以多元发展作为强大的驱动器,东部沿海村庄治理因注入了发展的动力机制而有别于中西部村庄。

## 3 特征分析:一种新型的治理机制

笔者通过对我国沿海发达地区村庄的治理经验调查,认为发达地区的村庄治理术拥有发展的内涵。发展和治理之间

是相互依赖的关系。因此被称为发展型治理,这意味着发达农村地区是既注重治理又注重发展的新型治理格局。

### 3.1 治理与发展的选择性亲和

治理是政府对社会基本秩序的维持,是不同利益相关者之间的协调和整合。而发展是以经济增长为核心,但也包括环境的改善、文化的提升及福祉的注重等。发展型治理从政府与市场的关系而言,彰显出政府干预的合理性与市场竞争规则的恰当引入,两者共同推动村庄的进步和发展,体现出发展和治理兼顾的村庄治理格局。具体而言,发展型治理中“发展”一词潜含着帕累托最优的经济学原理,将市场经济中的竞争机制引入村庄治理中,从而实现村庄利益的最大化。而“治理”一词,指的是村庄公共性的建设和基层社会秩序的维护,特指村干部积极有限的干预和扮演的公益公序维护者的角色<sup>[7]</sup>。村庄成员由参与变为互动,使他们成为社会多元治理的重要主体,最终保障村庄的健康发展。

发展型治理内蕴着治理与发展的有效耦合,既显出治理的公共性,也显出一定的发展性,即村庄的生产能力和经营性,这就需要一个卓越的领导,即企业家型村干部。企业家型村干部更具备企业家的形象,他们思路清晰、见多识广、人脉关系丰富,能为带领村民致富提供社会资本。如吉林省某村干部通过在自己经商中构建的社会关系网络招商引资,引入资金数千万元,使 200 多名以务农为本的村农民转化为新型工人<sup>[8]</sup>。这体现出村干部在村庄治理中除了要履行政治职能外,还要承担起发展经济的重任与职责。相较于缺少经济背景的村民干部,企业家型村干部更有可能运用自己的社会网络关系与经济资本从事集体性事业,从而带动村民致富增收。

此外,发展型治理中蕴含着责任、平等和公平等原则,属于公共治理的范畴。这就要求有经济资本的村干部必须全心全意为人民解决问题,并与基层群众保持零距离接触。在长期的互动和交流中,有经济资本的村干部与基层群众产生强烈的情感共鸣,从而激发形成基于行政高效性和资源配置的合理性基础上的高效价值,以及基于关怀、关注和密切互动基础上的公共价值相混合的新型公共文化。

### 3.2 企业家型的村干部

发展型治理对发展与治理的要求较高,这需要一个强有力的魅力型领导。我国东部地区超前的经济发展形势及不断出现的新鲜事物迫使村干部作为经纪人参与到地方经济活动中。村干部作为投资人参与经济活动,并不是单一性地追求经济效率与经济利润,而是确保村庄良好发展和村民生活富裕。因此,这些领导者大多是知识、关系和行动的多面手。

第一,就知识而言,企业家型的村干部大多经历过市场化的洗礼,懂得一套投入少收获多的现代核算技术,做到因势利导,为村庄政治的良好运行奠定了技术基础;他们丰富的人脉关系积累了较多的政治资本;他们讲法律,通晓市场经济规律,能够找到促进村庄发展的增长点,激发村民的劳动积极性。此外,他们具有完备的地方性知识,善于寻求策略来开展有效分类治理。第二,就关系方面而言,有天然的血缘关系和后天构建的业缘、趣缘等关系。许多村庄拥有较大的家族影响力,较容易将宗派关系运用到选举的领域中来,凸显出宗族的政治面相<sup>[9]</sup>。同时,企业家型村干部将私人资源纳入到村

庄政治中,可以有效减少村治阻力,节约治理成本。第三,在行动方面企业家型村干部更是脚踏实地,其行动体现在不断地为村民服务中精准地抓住服务点。在不断做事中践行群众路线,构建群众基础,树立起村庄内部的权威。如浙江省诸暨市周村周书记因修好村庄的徐氏宗祠而备受群众欢迎,这也更加奠定了他在村庄中的领导者地位。

在村庄外部,企业家型村干部积极落实政策,不断寻找发展机会,推动村庄发展,其做法符合了发展的导引作用。东部沿海党建和社会治理工作在全国施行得较早,这赋予了企业家型村干部做实事的机会,体现村干部在资源撬动下的积极作为,是事务下沉背景下的积极做事。最终,东部村庄显现出前进性的面相而非发展的内卷化,实现了资源的有效配置和社会福利的最大化。此外,他们能有效地对抗僵化的制度设置,积极作为,体现出行动者对制度在一定程度上的松动。一些村庄中表现出乡村关系的行政化,两委是国家行政权力的简单延伸,村干部个人也被视为发展机器中的一部分,属于国家基层政权建设的得力助手,体现出行动力的不足。然而,这些经过市场洗礼的能人在村庄建设的浪潮中敢于冒险,将个人英雄主义路径融合进村庄的公共性发展中。在一套官僚制的运行机制下,村庄治理往往出现行政化取向,而企业家型村干部在治理过程中拥有冒险者精神、大胆尝试和不断创新等新理念和新价值观,这就逐渐带领村庄社会突破官僚制封闭、控制和依附等的约束和局限,寻求有效的创新性实践路径。总之,企业家型村干部在很大程度上是对乡村关系行政化取向在思想和行动层面进行的一场潜移默化而又深刻的变革。

### 3.3 亏钱式的管理

企业家型村干部对村庄的治理如同管理自己的公司,十分注重个人的投入。他们以个人掏腰包的倒贴形式来弥补村中的开支不足,自我负责式成为治理的常用手段。以浙江省宁海县马庙村为例,该村村支书每年需要个人支出 20 余万元用于村务开支,逢年过节还会自己出钱购买礼物送给村里老年人<sup>[8]</sup>。这种方式使有经济实力的村干部拥有一切为民的政治形象,因此也具有了道德权威。同时,这些企业家型村干部还以通过牺牲个人经济收益实现村庄的发展,不以管理者身份要求回报。江苏省苏州市吴家沟村吴但书记之前是当地的包工头在外务工,自 2010 年被当地政府邀请回乡担任村支书后,至今投入到村庄建设中的现金超过 100 万元,此外他还无偿捐资助学,共资助了 50 多名贫困儿童上学。苏州市苏家村的苏怀主任也是在外开厂多年,2011 年,地方政府邀请他回村担任主任,并允许其将厂迁移回村,一边做生意一边办村务,他投入到村庄中的资源也达几十万元。这些富裕村干部的无偿行为表达一种浓厚的责任感与道德感,对村民具有很强的说服力。在此情形下,村干部既占有政治优势、经济优势,无私奉献的道德优势也在被凸显出来,借助这些优势的共同作用进一步使村干部具有了政治权威性。

### 3.4 跑步前进式的发展

企业家型村干部更善于及更有能力与上级搞好关系,从而更可能从上级处争取到资源。相对于个人捐资、不要工资和对外招商引资,他们可以为本村村民和村庄带来更大好处的往往是从上级处争取到的大量资源。国家近年财政支农资金越来越多,新农村建设越来越成为社会共识,再加上地方政

府需要有亮点工程来显示自己的政绩,与政府官员交好的企业家型村干部也就更有能力将国家资源引进到自己所在的村庄。村庄建设资源多了,村庄的发展也就更快,他们获得的权威也就到了无人能替代的地步。几乎所有新农村建设的示范村都不是由富人村干部捐资建成的,而是由上级集中财政支农资金打造出来的。这些示范村大多是企业家型村干部在执掌政权,他们跑步前进,向不同的部门和单位索要资源,跑项目成为他们治村的一种常态化行为。

企业家型村干部之所以更有能力向上级争取资源,这与 2 个因素有关,一是富人有钱,有社会影响力和活动能力,他们有能力与上级领导建立密切的关系,甚至可以用自己的钱给上级送礼来办村集体的事情。浙江省宁波市奉化区的一个先进村,村支书每年私人出钱为村集体送礼超过 10 万元。二是企业家型村干部来治村往往具有新闻效应,同时这些人也比一般的村干部更有政策执行力,上级将钱投入这样的村庄比较放心,政府也愿意给予特殊优惠和照顾,相信这些村干部有能力并且有实力做好一些事,办好一些亮点工程。而在有些地区,地方政府劝这些人回来治村的许诺之一就是增加上级财政支持,共同打造社会主义新农村的示范点。浙江省宁波市奉化区庙庙村在 2008 年之前可谓是脏乱差,自从地方政府邀请庙宇回来担任村书记后,承诺给庙庙村一个市级重大工程项目,不久,村里面貌焕然一新,最后由一个落后村华丽转身为公共卫生示范的亮点村。

总之,实干家村干部在资源获取上采取跑步前进的方式,从结果而言,这种方式改变了项目制下不均衡的资源配置方式,是对项目资源配置格局的重组,企业型村干部成为了平衡项目制的一个有效的支点,从而为发展型治理奠定了更好的发展基调。

#### 4 发展型治理潜藏的困境

发展型治理成为我国东部沿海村庄治理形式的特殊写照,极大地推动了东部沿海村庄社会秩序的良好建设和经济的快速发展。然而,这种治理模式也蕴藏着一定的风险,主要表现在以下 3 个方面。

##### 4.1 阶层怨恨的积累

30 年来,我国农村的变化巨大,其中一个重要变化为农村经济社会结构的转变,即村中富人阶层的崛起与一般村民的人数仍然庞大。在东部沿海的农村地区,经济分层带来的农村社会分化表现尤为突出。相对一般农村地区,沿海发达地区和城郊农村因为可以更多地分享城市化和工业化的成果,使得这里的村民收入远远高于中西部地区以农业为主的农村。沿海地区,农民的分化在某些拥有经济资本的村庄干部治村的语境下也会导致一系列问题的出现。

一个突出表现是阶层怨气的积累,村庄的发展大多由富人来推动,村庄中的一般人在跟随脚步上还算能够适应,而底层是例外。底层群众会日益丧失在由富人构建起来的高人情消费、攀比和炫耀的语境中,他们面临着消费竞争、生活压力、政治机遇的压力、人情边缘化和宗教信仰的缺失。尤其注意的是,在分化严重的村落社会中,富人与普通村民之间思考方式与利益考量的差异化,致使大多数村民并不一定站在由富人们组成的村委会上的立场。但因村落中的富人们占据着行政

与经济的高地上,普通村民的发声就显得格外微弱。从笔者在村中调查时与村中的局外人——上访户的谈话来看,惹怒他们的正是这些作为村干部的经济精英们所具有的道德优越性与绝对话语权,特别是这些村干部经济精英们常常会以村民集体的名义征用他们的土地,又以经济补偿来平息争端时,村民觉得自尊受到威胁。由此形成应星所谓的农民与村庄精英的抗争演变成了为获得人格尊严和底线承认的殊死斗争<sup>[9]</sup>。

而这也带来另外一个问题,那就是本来只牵涉穷与富的日常面子争端演化成公家与村民之间的矛盾,造成压制与反抗这种二元对立的假想。如浙江省宁波市奉化区二村中的派系分立与层级间的利益分化存在纠葛,几位此前仍是普通村民的精英曾经与主政的富人有过因公私对立而起的冲突,这些新精英们在竞争村干部不成之后,就组织那些受过气的村民集体上访,以此赢得政治关注,为自己提供政治参与的机会。但这种破坏现有秩序的政治参与,已经影响到基层政治组织的稳定性,至此发展下去的结果则是导致双方陷入一种零和博弈的状态。

尽管村庄治理中富人以经济形式来补充自己在村落中的政治话语权,但专断式的作风、强硬的办事风格与道德优越感已经在一定程度上伤害了普通村民的尊严,致使普通村民有了气的积累,最终引发了出气的上访事件。

##### 4.2 过度经营,村庄政治的寡头化

当以经济增长作为村庄的政治话语时,作为村庄社会的经济精英就已经构成了参与村庄管理的政治条件。而对于多数的普通村民而言,他们很可能会与这种政治话语失之交臂,因为他们缺少维持村庄社会经济增长的能力与社会资源。这就形成了独特的村庄政治逻辑,那就是只有掌握经济与社会资源的人才能成为村庄的管理者,普通村民很容易沦为政治话语体系的边缘人。简单地说,至始至终只有富裕的村干部才真正具有执掌村庄政治的权力,因为他们拥有亏钱的能力。富与穷自然成为政治身份的标示,钱与社会地位、政治权力,甚至是人格特质,都在这种观念下形成一个连结。

经济资本与这些要素已经形成同盟,这导致一般的村民不再有机会跃居到村庄政治中的权力层<sup>[10]</sup>。经济精英在村庄政治中的权威与村民的沉默构造出一种新的村庄政治形态现象,那就是基层因少数人的管理,民主的路径被阻塞,富人治理村庄并没有扩大民主,而是朝着完全相反的方向发展。而最大的问题,也恰恰来源于这样一种可能,即上级政府投入到农村的资源,在村庄中已经被代表权威的经济精英们分解,他们已经具有对配置机制产生破坏的能力。如果说当前乡土社会的文化在遭遇经济发展主义而面临自我消解的同时,从政治层面看,经济精英对村落社会的治理,简单地说会使更多普通村民失去话语表达权,严重的则会造成普通村民应有权利的侵害。那么原本期望的村庄社会管理的进一步公共性,也将在这种情况下受到挑战。

##### 4.3 经商式的治村,公共性的消解

企业家型村干部讲求效率、重视结果的工作作风与他们经营企业的方式如出一辙。作为投资人的村干部,因为拥有政府赋予的一定行政权力往往易独断专行。如在修建小康住宅的征地过程中,周某始终不肯接受村里开出的 69 万元的价格,他觉得自己的承包地至少可以值 75 万元,如果村里与他

僵持不下,就会影响工程进度,但如果村里答应了他的要价,则其他已经签下协议拿钱到手的村民又会来找麻烦。这时,村支书与村主任每人私自掏出 2.5 万元将此事了结,但同时也对周某说了狠话,与其断绝来往。在这些富有的村干部看来,关键是不能延缓进度,如果花点钱就可以摆平则是皆大欢喜。只要省出了时间,自己做生意时把钱赚回来并不困难。不难看出,富人村干部努力为自己打造的合法性基础是自身的廉洁、自我牺牲及其给村庄整体带来的福利。浙江省宁波市奉化区鑫村的村干部们常说:“结果会说明一切的,最终老百姓都会感谢我们”。的确,在多数村民眼里,村干部们的做法得到了道义上的认同与赞赏:“人家放下自己公司的事情,还把钱贴到村里,那是没得说的”。村干部们有自己经营的产业和公司,在国家资金缺位或缺乏的情况下,他们有能力以垫资的方式事先调动自己的资金投入 to 村庄建设或基层政府所需要的建设项目中,但这些建设大部分是按照商业化、市场化的规则与逻辑运作,即使是具有公益性的捐资,以及在竞选时的各种兴办公益的承诺,也主要是为了在竞选中获胜或寻求连任。此外,在沿海发达地区,富人们积极竞选村干部,很大一部分动机是村庄拥有可经营的资源。在沿海发达地区、城市郊区以及其他拥有可开采资源的农村,一些富人愿意花巨资竞选村委会主任一职,这主要源于村庄拥有工业、土地、矿产资源及其他集体资产等资源。

此外,富人治村可能将农村的经济分层固化为社会、政治分层,这会极大地压抑农民的政治社会积极性与热情,不利于民主政治建设,也使农民更加丧失主体性。农民本来还有在村庄一起参与政治实践的机会,但企业型村干部治村时反而更会反映出自己根深蒂固的个人偏好,甚至扮演掠夺之手的角色,这些人也因此作为农民的代表大量进入各级政协、人大,成了农民利益的代表和代言人。这就可能进一步改变了我国基层政权的性质。

## 5 结论

发展型治理是多元发展观而非发展主义作为理论资源,前者是一个涵括政治、经济、文化等多维度的概念,而后者唯 GDP 增长为主要价值预设。具体而言,将一个兼顾多方面知识、关系和行动的企业家型领导者推上前台,将积极作为视为一种有效的治理动员机制,将跑步前进作为资源获取的主要方式;然而发展型治理也面临着诸如阶层怨恨的累积、过度经营和村庄公共性消解等系列问题,这需要引起足够的重视。要想走出困境,实现我国东部发达地区和谐社会建设和经济发展的目标,可从以下 3 个方面进行考量:(1)职业村干部群体的塑造。在浙江省诸暨市等一些地方,已经出现了老板为了兼顾自己的事业和村庄的事业而将厂矿搬回村庄的情况,这在一定程度上反映出村庄对新型村干部的要求,这里称之为职业村干部,即将村干部作为一项专门的职业,将村委主要干部纳入到体制内,并同时提高其经济待遇。这是一条可行的路子,但需要在不断的实践中观察其效果。(2)“三位一

体”协商性机制的构建。如何确保市场、政府、社会三者之间的动态平衡和合理边界是发展型治理需要解决的一个重要问题。市场的作用应该是强调效率和效能,规避传统基层社会治理中效率低下和消极作为的问题,这样就应将企业精神和市场竞争机制引入,激发村庄治理的有效性。政府应加强维护与服务功能,即维护村庄运转所需要的市场规则的有效性和合理性,维护村庄治理中的法制性,强化无为之手(市场有效时政府不要干预)和援助之手(提供公共服务和公共产品)的角色做到精准服务,找到经济增长的服务点。同时,培养群众协调独立和自治的能力,让群众有序和充分地参与,减少政府和市场治理的成本。总之,在三者之间找到一个最佳的平衡点,构建对话、沟通和交流的新形式,使各个主体能各尽其位,各尽所能。(3)阶层流动和交流渠道的畅通和理顺,重视底层群众。首先,构建阶层流动的新型渠道,重塑多元评价体系,实现阶层的向上流动,互通有无,使得村庄社会呈现出一种开放式的格局。其次,构建村干部与村民之间的信任关系,使良好的官民互动成为一种新常态。确保村民与村民间的友好信任链的构建。再次,注重对底层群众怨气的收集和疏通,使其合理利益受损和利益诉求得到充分表达和重视,设置一套系统而有效的安全阀系统,构建预防-处理-反馈的基层治理新机制。最后,注重对底层群众的吸纳和动员,培养其村庄的主人翁意识和责任感,将其视为村庄建设和发展中一股重要的、不可忽视的力量,实现官民积极协商,最终塑造出一副共同治理的新图景。

## 参考文献:

- [1]叶敬忠,孙睿昕. 发展主义研究评述[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2012,29(2):57-65.
- [2]邱建生. 在地化知识与平民教育的使命[J]. 中国图书评论,2014(6):42-47.
- [3]阿玛提亚. 以自由看待发展(导论)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013.
- [4]叶敬忠,孟英华. 土地增减挂钩及其发展主义逻辑[J]. 农业经济问题,2012,29(10):57.
- [5]杨寄荣. “发展主义”及其反思[J]. 思想理论教育,2010(5):16-20.
- [6]领导决策信息编辑部. 村官选举磕磕碰碰,正确引导“富人治村”[J]. 领导决策信息,2004(36):26-27.
- [7]樊雅强,陈洪生. 社会主义新农村建设中的乡村治理理论与实践[J]. 江西社会科学,2007(3):227-234.
- [8]贺雪峰. 论富人治村——以浙江奉化调查为讨论基础[J]. 社会科学研究,2011,2011(2):111-119.
- [9]应星. “气”与中国乡村集体行动的再生产[J]. 开放时代,2007(6):106-120.
- [10]卢福营. 治理村庄:农村新兴经济精英的社会责任——以浙江省永康市的私营企业主治村为例[J]. 社会科学,2008(12):55-63.