

互不信任的群体何能产生合作

对 XW 案例的事件史分析

社会
2020 · 5
CJS
第 40 卷

张 静

摘 要: 本文的研究主旨与制度规则和社会资本建设的有关。与现有研究主要将社会资本视为自变量并论述其对社会发展之作用的视角不同, 本文将社会资本视为因变量, 追踪具有公共品性质的通用社会资本如何生发, 尤其是在不利的群体冲突条件下获得生长的原因。研究发现, 通用的社会资本不必然在社会关系中自然出现, 它依托于特定的公共社会规则而生长和巩固。XW 案例中出现的社会资本扩展——村民合作的广度由宗堂内转化为跨宗堂, 明显是公共决策规则革新带来的结果。本文描述了这一通用社会资本的产生机制, 以推进对合作行为的改进和社会资本的扩展, 展开理论阐释。本文同时提示了有关政策改进的可能性: 运用制度规则的突破进行自我改造, 有助于打破群体冲突和控制权竞争的循环, 提升基层社会治理的品质。

关键词: 社会资本 合作行为 规则更新 基层治理

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2020.05.004

Can Groups without Trust Cooperate with Each Other? An Analysis of the Event History of the XW Case

ZHANG Jing

Abstract: The subject of this study is about the relationship between institutional rules and social capital construction. Unlike the existing research, which mainly

* 作者: 张 静 北京大学社会学系 (Author: ZHANG Jing, Department of Sociology, Peking University) E-mail: soczhangj@pku.edu.cn

** 本研究得到教育部北京大学社会学研究基地“基层治理: 组织、观念与方法”重大项目的支持 [The research is supported by the project of “Grassroots Governance: Organization, Concept and Method”, Peking University Sociology Research Base of Ministry of Education China.]

本文基于 2016—2019 年的调查写成。感谢中山大学肖滨教授、广东行政学院陈晓运教授对案例调查给予的帮助; 感谢首尔大学韩相震教授 2019 工作坊对英文初稿的讨论意见, 此中文版对英文版进行了大幅度修改; 感谢《社会》编辑部匿名审稿专家对中文稿提出的有价值的建议。论文的观点和所述事实由作者本人负责。

regards social capital as an independent variable and explores its role in social development, this paper treats social capital as a dependent variable and tracks the development of public goods type of social capital, especially in the adverse environment of group conflict. The paper finds that universal social capital does not necessarily occur naturally in normal social relations, it needs to rely on specific public social rules to develop and consolidate. The XW case shows that the expansion of social capital, represented by the breadth of villager cooperation moving from within-clans to cross-clans, is clearly the result of some new innovative public decision-making rules. Facing an opportunity for collective asset appreciation and crisis management, people in XW responded with creating a set of new rules. A village council was set up with eighty-five representatives and an open WeChat platform was created for proposals and discussions, allowing representatives to deliberate and vote, sign resolutions, publish legal audits, broadcast videos, and share other online information. The reconfiguration of the collective asset decision-making power structure has established a different public relationship among the villagers and stimulated the growth of general social capital. The study describes the mechanism of generating social capital, offering a theoretical explanation on the limitation of special social capital, the expansion of social capital, and the improvement of cooperative behavior. At the same time, it is suggested that disrupting the conventional system rules with innovative reforms could help break the cycle of group conflict and control competition, and improve the quality of grass-roots social governance.

Keywords: social capital, cooperation action, rule reform, grassroots governance

在社会学研究中，社会资本对于组织治理和公共品的作用一向为诸多研究所关注（边燕杰、丘海雄，2000；帕特南，2001；蔡晓莉、刘丽，2006），但不同的研究对社会资本的性质存在不同理解。部分学者把社会资本视为通用的公共资源，注重其对公共事务（比如社会发展）的作用，还有一部分学者倾向于将其视为某种社会关系中的特享资源，注重其对个人的职业流动、商业活动的人际资源的作用。二者的关键差别是否以特定的关系识别为条件和目标收益者的范围，其核心是这项资源在什么范围可以共享，它是不是一项公共品。

从下面这些代表性描述可以看到上述差别：“我所说的社会资本，

是指社会生活的特征——网络、规范和信任,这些特征使参与者得以更有效地联合行动,以谋求共同的目标……简言之,社会资本指的是社会联系,以及随之而来的规范和信任”(帕特南,2020:126);“社会资本是嵌入社会网络中的资源”,¹朋友、同事及一般的熟人通过它们可以获得使用金融和人力资本的机会(Burt,1997);个人通过他们的成员身份,在网络或更宽泛的社会结构中,获取稀缺资源的能力(Porters,1998)。

这两种社会资本的性质及作用类似吗?多数学者认为,通用的社会资本具有正向作用,拥有较高水平社会资本的社会更容易获得发展(帕特南,2001)。而内外有别的社会资本,即通用性低而特享性高的社会资本,在某些方面也有正向作用,比如,推动中国民营经济的发展。有学者发现,存在宗族的地区可以更加有效地通过非正式关系提供信息,以及进行利益分享和产权保护,乡镇企业因此往往也更为蓬勃和活跃。²

特享的社会资本有什么限定性?它无法解决哪些问题?何种条件能够使其向通用的社会资本扩展?这些问题较少在经验研究中被讨论。从通用的社会资本角度看,如果社会资本受制于局部关系边界,往往难以扩展到更大范围的公共领域(张静,2011),除非先将公共关系转化为个人关系或者特殊关系,比如常见的认干亲、交朋友、送礼品等。这样建立的“公共”信任与合作仍是以区别使用对象为前提,只不过是先构造不同的关系,激励“被特殊对待”的预期和承诺,性质上还不是通用的具有公共品性质的社会资本。在社会秩序方面,同样的逻辑,如果部分组织通过寻租、和权力组织建立特殊关联等方式以求获得特别对待,他们之间的高度信任与合作就势必会引起其他组织的不信任,导致更大范围的社会资本流失,甚至是社会冲突。

那么,通用的社会资本如何可能出现?这个问题涉及社会文化环境,令不少人感到悲观。孙中山晚年曾经提出批评说,国人崇拜宗族主义,其团结力只能及于宗族而止。³更有学者指出,亚洲传统社会的内聚纽带以特殊主义的庇护关系(Patron-Client Relations)为特征(Eisenstadt

1. 引自林南2008年北京大学费孝通纪念讲座的演讲稿“社会关系的类型和效益:对中国大陆、台湾和美国的比较研究”。

2. 参见:彭玉生2005年由香港中文大学华南支持计划资助的中国研究服务中心工作论文“中国转型经济中的宗族网络和私营企业”。

3. 引自:孙中山《三民主义》,1924—1925编印,上海红十字历史文化陈列馆藏。

and Roniger, 1980);⁴ 虽然亚洲社会人际关系的广泛度和达高度普遍比其他案例社会更高,⁵ 但公共生活中的诚实与合作水平较低(福山, 1998, 2002)。在这些论述里,通用的社会资本显然不是一个普遍现象,在一些文化机体中,它之所以难以形成,似乎是因为缺少社会基础,与本土的社会结构和观念体系难以吻合。于是,人们找到大量例子来说明,外来的新组织规则,比如产业资本下乡,往往无法获得本地村民的信任及合作,导致最后遇到内外有别的软对抗而失败(徐宗阳, 2018)。

这里值得深究的问题是,在上述社会文化环境中,作为公共品的社会资本如何可能发生? 它必须是外来的吗? 它是否可能内生?

相关的大部分研究都承认,社会资本的存在可以使有利于发展的制度有效运转,能够减少人际障碍,降低社会规则运行的成本。在这里,研究者把社会资本的存在水平——社会信任与合作程度——作为前提(自变量)去解释制度运转的效力,认为制度规则需要有与之适应的社会资本环境,比如,拥有社会资本和处于强大地方关系网络的权威人物(传统领导人、酋长、宗亲长辈),具备更高的组织动员能力(Baldwin, 2019),反之,如果不经本地精英发挥转化作用,多数自上而下的规则往往流于形式难以实施,无法发挥真正的治理效力(左雯敏, 2019)。这样的论述逻辑不仅给社会资本标注了前定的不可变化属性,而且给社会资本的生长和改进(growth and improvement of social capital),特别是从特享性转化为通用性,判了“死刑”,它无法回答通用的社会资本如何在不利的社会文化环境中出现。

解答通用社会资本的内生问题,需要进入特定的文化社会环境,基于事实深挖实践,观察它究竟有没有出现内生以及如何内生,而且需要在问题意识方面,倒置原先的因果设定提出问题:如果社会资本是嵌入

4. 庇护关系——一种角色之间的交换——可以被界定为涉及双向的工具性友谊关系的特殊情况,其中,具有较高社会经济地位的庇护者使用自己的影响力和资源,向社会经济地位较低的被庇护者提供保护和利益,被庇护者向庇护者提供一般性的支持和帮助(包括个人服务)作为回报(Scot, 1972)。

5. 采用定位法(position generator)可以测量通过个人关系所获社会资本的两个特征指标——广泛度和达高度。广泛度:通往被抽样职业的数目(跨越不同行业建立关系);达高度:通往高社会地位职业的路径(跨越不同阶层建立关系)。相关内容参见林南 2008 年北京大学费孝通纪念讲座的演讲稿“社会关系的类型和效益”。

社会网络中的信任与合作资源,那么这一资源怎样通过人的活动创造?比如,在不信任的人群之间促进信任与合作——可以称之为“社会资本的生长和改进”问题,究竟有没有可能?在分裂乃至激烈冲突的群体之间,这种发生合作的条件和动力来自哪里?结果怎样?本文提到的 XW 案例也许可以作为一个现象窗口解答这些经验问题。

这一问题的理论价值在于揭示制度规则与社会基础(社会资本、观念或组织结构)建设的关系,特别是规则变革的系统动力作用,探索社会资本的扩展机制:它的变化更新是通过什么途径做到的。笔者希望透过对本土案例的事件史分析,在中国基层自己的实践中发现并描述这一机制,以推进对合作行为的改善,即社会资本的扩展,展开理论阐释。如果这个解释可以成立,悲观就变成希望:通过有所作为的建设性活动,人们可以推动政策规则的改进,构建更好的社会秩序。

一、二十年的上访村

XW 村地处中国南部 ZCH 市的 SHT 镇,面积约 4 平方公里,有 600 多户家庭,人口超过 3 000 人。村民的主要收入来自受雇打工、个体经营和村集体分红。集体分红来自村庄公共用地和建筑的租金或承包金,根据惯例,这些收益每年年底由全体村民共享。由于村边就是往来几个市区的交通要道,借着区位优势,20 世纪 90 年代,XW 村兴起了开发商业建设的热潮,几个临街酒店和商贸城项目陆续开建。这些项目属于集体资产,村民预期每年的分红会显著增加,实际情况却困难重重。20 年来,没有人能顺利经营这些资产,因为酒店和商贸城的出租或承包总是被对抗打断:村民对征地拆迁、物业出租、工程承包、收益分配等各个环节的质疑不断出现。问题不断累积,最后发展为群体冲突或干群对抗:村民阻止干部就任和承包商入驻的事情屡屡发生,到各级行政部门的上访活动此起彼伏……。自 1994 年开始,这样的对抗持续了 20 多年,XW 村的干群关系紧张因此远近闻名。

在 90 年代中期,村民不满的理由有两个。一是政府征地的补偿款去向不明。有村民回忆说:“当时修路建经济开发区,征地我们村 1 277 亩,补偿标准是每亩 1.5 万元,但补偿款没有分给村民,返还地到现在都不知道在哪里。”二是宅基地交易不公平。当地设立经济开发区后,村庄的土地价值倍增,有约 60 间不同大小的宅基地向村民售卖,“房子价

格都一样,但村干部以及他们的亲戚把最值钱的好地——靠近开发区、十字路口、公路边的——都先占了”。⁶

旧问题没解决,新问题又不断出现。20多年来,从乡镇、县、市委到省委及中央,村民上访的层级不断上升,投诉焦点都集中在村庄公共资源的使用和分配上。围绕公共资产资金的处置,村里形成了势均力敌的两派,不同的村干部各执一派,双方都有不少村民支持。

两派和宗堂关系的吻合度很高。XW村的村民多数姓郭,历史上应为同一宗亲的后代,但同姓无法造就团结,两个派系的利益组织化沿着郭宗的两个“堂”展开,各有自己的核心人物。出于“维护平衡”的考虑,上级默许他们轮流出任村干部,但无论谁上台,都会将好地、好机会分给自己的堂亲,另一派不能接受。因此,凡是新班子就任,就是新一轮干群紧张的开始:一个堂的村民对抗另一堂的干部,试图夺回公共资源的控制权。如果双方各有人进入班子,一定是互相拆台,无法配合。多年来,XW村一直在这两派之间来回摇摆,形成“拉锯战”。

自己人不行,外来人可否?乡镇政府两次尝试下派干部代职村书记,他们个人和村庄利益无涉,但也都无果而归,因为村里没有人听他们的,村民仍然团结在两个堂周围,外来者根本无法掌控。结束不了两派的恩怨,村集体资产的承包出租长年无法实现,所以,每到年终,干部只好依靠卖地来分红,可是这样公共资产不断减少,又会导致村民新一轮的上访。

XW村的堂派斗争长年不断,但历次性质都雷同:村民抗议“坏人”当权后把大量的致富机会留给自己的堂亲,让其他人吃亏,于是他们把对方赶下台,推拥自己堂派的人上台,折腾几年,再被对方以同样方式搞下台……。对抗周而复始,换人不换规则,导致你上台我反对,我上台你反对,两边村民结下深怨,互不信任。1999年第一届村委会干部直选,两派都要推自己的人,相互怀疑对方有黑箱操作,导致冲突升级,结果政府不得不派出400名警力“维持秩序”。2000年,新任市委书记入村调研,被愤怒的村民围困三天,声称不解决问题就不让他返回市区上班。2005年第三届村委会主任当选后,上一届干部拒绝移交公章,新班子工作了三年,“光要公章就用了一年半”,最后只能向政府申请,重新

6. 引文为村民访谈记录,转引自陈晓运,张文杰的“乡村有效治理,广东案例”(待发表成稿)(1999年,第40页)。

制作了一枚公章。

我当十几年处长啦，到 XW 村可不是一次两次了，每次去工作都差不多，就是把到省委上访的村民送回去。⁷

村里的尖锐对立没有给任何人带来好处：公共物业无论谁经营都无人阻挠，已经签约租用的客户对付不了纠纷困扰只好放弃经营。村集体资产被长年闲置，难以派上用场。因为决策难产，人们逢会必打，打而难决，决而难行，行而受阻，XW 村也因此陷入“发展困境”，基层治理成为一个死结。

二、尝试新规则

2014 年初，一位在外经商的年轻人 G 回村发展，他文化程度虽然不高，但多年在外地多个城市做贸易，算得上见多识广。游历于市场的商业经历使他了解资产的价值，知道合作才能产生效益，但如何让村里积怨很深的两派坐到一起是个难题。G 和同学聚会聊现状，大家都为公共资产的浪费感到可惜，有人鼓励 G 竞选村委会主任，让年轻一代出来改变现状。

G 在 XW 村没有亲戚，家族成员在外经商，在村里时间少，没有介入派系斗争，他在村里也没有历史负债和利益纠纷，“比较干净”。⁸ 2014 年 1 月，G 获得八成五的选票，成功当选村主任。他一上任就提出方案，希望快速开启村庄资产的承包出租，但在两派交恶的情况下，如何让决策获得多数村民的认可？有律师同学建议他“自我放权”，运用签订合同的方式，让村民自己进行决策。

他决定尝试一下。村里先装修了一间大屋，挂牌叫做“村民议事厅”。全村 600 户人家，根据家庭人口多少，平均每 5—15 户出一位代表，形成 69 名议事代表。议事会议由村两委召集，除了发言席和代表席之外，还设置了监督席、列席和旁听席。不是村民代表的支部委员及合作社主任可以列席，他们有提议和议事权，但没有表决权。议事会议不定期举行，议题有时是两委给出，有时是从村民微信平台中选择，基本原则是，争议最多、意见最大的事儿一律上会商议，通过代表辩论和投

7. 引自广东省民政厅退休官员访谈记录，转引自陈晓运，张文杰“乡村有效治理，广东案例”（待发表成稿）（2019 年，第 52 页）。

8. 参见 2019 年乡镇干部访谈记录。

票决定方案。三分之二的代表拥护的方案算通过,所有代表必须当场在合约上签名或按手印确认。决议案经法律顾问审核后进行公示,议事过程的视频在微信平台同步播放,所有场外村民都可通过手机观看会议进程。《XW村议事规则》写明,决议案一旦通过,村两委负责执行,落实决策,“任何人不得擅自改变或另作决策”。⁹

作为村公务的决策平台,XW村议事会的议题涉及村发展规划,议事章程修订,经济项目立项及承包方案,大额资金使用分配,集体借贷举债、资产处置办法,土地、房屋租赁,电力、水利、道路、管道铺设等建设经费筹集方案,建筑承包方案,宅基地分配,土地补偿费分配,等等。总之,凡涉及集体资产或村民关切的事项,只有拿到议事会商议表决,才可以形成合约。

这项前所未有的改变开始并不顺利,因为两派继续争闹不断:有抢夺麦克风的,有向对方投掷物品、泼洒液体的,也有责骂发言人和损坏会议设施的,还有阻挡其他代表进场的,等等。对于这些做法,《XW村议事规则》借鉴了足球比赛的规则,对不当行为发牌警示,累计被举两次黄牌或一次红牌的代表,暂停一次表决议事权。¹⁰不少代表需要时间来适应新规则,因为他们已经习惯了通过非正式渠道或者宗堂关系私下议论筹划,而非通过正式平台公开讨论。现在要坐下来合作,给对方的提案投赞成票,仍然有抗拒情绪。

但在议事规则的强力作用下,各派代表都渐渐意识到,在众目睽睽之下,要想成功连任代表,就得成事而不是败事,他们的发言必须要变得具有建设性,而不是抗拒合作,认识到注重打架不如注重发言,必须要改变习惯。只有从桌下到桌面,从背后到台前,从谩骂到说理,才能说服他人赢得方案投票。由于规则是中立的,黄牌约束不看派系只针对行为,村民代表对于新规则的适应比想象得要快,加上场外村民的跟帖议论压力,各派代表逐渐学会了自我约束。几轮议事下来,他们发现对抗不仅不能解决问题,还会有损声誉,两派打架的热情渐退,派系掌控局面的无力感开始出现。尽管争论仍然激烈,但两个堂的人终于可以坐在一起会商了。

9. 引自《XW村议事规则》,打印版,2015。

10. 引自《XW村议事规则》,打印版,2015。

到 2016 年初,在一年左右的时间里,XW 村成功召开过 16 次会议,讨论议题 38 项,表决通过了 29 项,否决了 1 项,争议太大被搁置未形成决议的有 8 项。在通过的 29 项决议中,有 23 项得到落实办理。虽然不是百分之百的议题都形成了决议,但显然可以看到,XW 村的议事会召集频率非常高,解决的问题相当多。有了和平达成意见的办法,因纠纷而闲置多年的村集体资产终于在取得一致意见后,一项一项被重新盘活。公共资产有了收益,村里收入提高,用于年金分红、老人福利、环卫绿化和治安设施的投入逐年增加。

看到这样的结果,村民对村两委的评价显著上升,经议事会讨论的项目出现了前所未有的满意度。对此干部高兴,因为多年的“上访村”实现了零上访,自己不用再担心“被黑”;村民也高兴,因为村里大事的决定结果放在明处,自己不用再担心“被坑”。村两委惊奇地发现,议事决议的正当性很高,决议案的办理和执行过程无一遇到村民阻挠,在之前的 20 年,这种状况从未出现过。活生生的经验让村干部明白了,村民的信任与合作不是因为干部有决定权,而是干部对公示规则的遵守,对代表所签合约的承认。有商人私下找村主任要求买地,他苦笑着说,“我不是老板,说了不算,得议事会通过,要不村民会找你闹事”。¹¹

三、行为的改变

议事会的成功运转带来几项重要改变。

首先,持续 20 几年的上访现象消失了,这受惠于决策规则的更新。在新的规则下,议事会是决策机构,村两委成员是决策的执行人。干部和村民代表都可以提出议案,但要想通过使之成为决议合约,就必须通过议事表决才可以。这意味着,决策主体从少数干部(或党派代理人)转变为代表机构,决策权从个人向一个多名代表组成的新型组织转移。干部的角色成为召集人而非决策人,对其垄断占用公共资产的怀疑大大降低,村民代表对公共事务的处理责任却提升了。

原来我们很头痛,因为没有人愿意做代表,大家不关心谁去做,没人愿意花时间开会,选个闲着没事的阿婆去就算了。现在看到代表可以决定这么多事情,都争着做代表,最近村里

11. 引自 2016 年和 2019 年村干部访谈记录。

的代表数已经从 69 个增加到 85 个。¹²

村干部普遍感觉到,个人私下决策很难,因为“那样做就会触犯众怒”。¹³是议事会避免了众怒,村民有了说理和参与决策的地方,多年的上访或告状问题也随之消解。

其次是人际间信息传递的方式改变。信息传递从私下议论转变为公开宣示,全程可视频围观;信息流动从宗堂圈子内部转到公共领域:村民从微信平台获得提案的信息,从观看议事视频验证信息的真实性,从按满代表手印的决议案张贴栏查验最后结果,不需要再到处打听。通过观看辩论,村民了解了多方事实,对比纠正了不实信息的误传,私下传递的消息逐渐失去可信度,从前那些基于单一信息来源的争斗逐渐失去了动力,大大削弱了垄断信息者的动员力量。

访问员:你对议事会有什么期待?

村民:是畅所欲言,有什么问题可以提出来,可以表达自己的意见了,事情摆在议事会,大家一起表决,结果都能看见。有什么事情发到群里,讨论很激烈的。¹⁴

访问员:你想不想做代表,有没有这个想法?

村民:能选上肯定愿意做啊,大家知道你在议事会做事,有事情都会找你说。¹⁵

第三,任何通过庇护关系获得公共资源的想法的难度都加大了。和以前的决策机制不同,议事会代表来自 600 多个家庭选出的委托者,不可能由任何一派掌控。村民集聚意见的主要方式从堂派的亲疏内外有别,转变为通过 85 个代表联系的家庭。代表之间由堂内的庇护等级关系变为一人一票的权责对等,加上议事过程视频公开,村民都盯着如何形成决策,若要影响 85 名代表乃至他们背后的 600 多个家庭,就得在议事会上公开说服他们。任何绕开新规的做法的技术难度都明显加大。

第四,在利益组织化方式上,根据派系关系投票和通过堂派忠诚形成互惠同盟的动力被削弱。代表立场多数符合委托他们的家庭的立场,

12. 引自 2019 年乡镇干部访谈记录。

13. 引自 2019 年村干部访谈记录。

14. 引自 2019 年村民 Z 访谈记录。

15. 引自 2019 年村民 C 访谈记录。

当多种意见、利益和理由公开碰撞时,利己者很容易成为少数派——比如有占用村里公房、公地者,因为赚钱不少不想交出,就很难获得同派系其他成员的公开支持,因为这样做有伤体面,容易被人当作侵占利益者的帮凶,遭到嘲笑甚至辱骂。这类情况教会了村民如何做代表,他们逐渐认识到,帮亲必须有理,任何个人或团体的利益需要,只有符合多数人承认的公共价值,才能赢得人心。虽然代表中的私人关系仍然存在,但血缘派系对于公共事务的影响逐渐变小。

第五,当权者者控制资源的机会减少。例如,XW村有三座烂尾楼已经20多年无法开发利用,旁边有个楼盘要开发,开发商看到机会,找了很多关系,包括宗堂派系,给村委会施加压力,要求把烂尾楼卖给他重新开发,3万平方米开价800多万元。这会增加村庄的可支配资金,但村委会知道不能独自决定,只能向议事会提出提案,邀请开发商列席,向代表说明情况。虽然村干部竭力讲述卖楼的好处和价格优惠,但经过村民代表的激烈辩论,最终还是否决了卖楼提案,只同意出租。很明显,议事会阻止了公共资产易主外流。和村干部相比,村民代表有更大的意愿保护公共资产。但在从前,他们需要到开发商的工地亲自阻拦,通过激烈对抗或上访告状的方式才能达到目的,而现在成本变低,可以通过议事会辩论,预先防范资产流失。开发商由此明白,找关系也帮不上忙,“由议事会决定的事儿,以后才不会再有村民阻挠,比较简单”。¹⁶

就这样,以堂派为中心的利益组织化力量被逐渐瓦解,XW村持续多年的恩怨冲突消停下来,派系夺取决策控制权的动机悄然减弱。在我们访谈两派代表人物时,这些昔日剑拔弩张的“仇人”如今也感到不好意思谈起这个话题。在XW村,人还是那些人,事还是那些事,但新规则建立起来了,结果就大不相同。村子没有乱,相反倒更加稳定了。表面上看村干部的权力减少了,他们实际赢得的尊敬却增加了,威信也上升了,村民对他们的工作配合度更高了,村庄治理反而变得更容易了。上级政府原来最担心的两件事——社会不稳定和损害党的领导——在XW村都没有发生。新的规则实施仅用了一年多,XW村就从远近闻名的“问题村”变成了省级民政部门挂牌的“文明示范村”。

16.引自2019年开发商访谈记录。

四、原有规则为何式微？

如果说,议事会的运行改变了原有的行为方式,我们还需要探究:为何议事会会出现?特别是,为何它会在 XW 村的这个时点出现?

一个常见且容易的回答是:因为个人——G 姓村主任,XW 村有了一个好的带头人。是的,表面上看,所有的变化都是在 2014 年新班子上任之后发生的,但如果过度依赖个人归因和偶然性答案,结论就只能停留在被动的找人或等人出现,而不是主动的规则更新行动上,更看不到一系列系统性变化的深层推动力——问题和危机的存在。在 XW 村,是旧方法多年应对问题的失败促使包括村主任 G 在内的村民决心尝试替代性规则。

中国南方的很多村庄都是由历史上的单姓村庄发展而来,其社会结构的核心在宗堂,宗堂是联结家庭和社会关系、提供公共品分配的组织。人们依靠这种社会组织建立联系,形成利益共同体,获得信息、资源和机会,并通过宗堂支配协调一致,获得相互依靠的安全感。作为利益内聚和协调的组织化单位,堂派伦理十分重视维护血缘纽带,其内部结构类似于等级庇护网络,以堂亲辈分作为识别对象,福利、信息和规则内部共享,但亲疏有别,其目标是发展壮大宗堂利益,最大限度地照顾本堂宗亲,提升他们的生存能力。

这一组织结构具有天然的血缘共同体意识,其持续的稳定性依赖有效性——有能力动员力量,实现保护、争夺和分配资源,增强本堂成员的竞争力和安全感。面对挑战时,宗堂往往通过纠集血亲力量,摆平利益纠葛——通常是堂中地位较高者斡旋,必要时组织人员械斗(历史上常见),或者组织上访告状(当前常见),来削弱并制服对方。堂亲成员间的信任与合作具有天然性,这种丰厚而特享的社会资本通过特定的社会结构获得巩固、协调和不断再生。XW 村的社会结构与此相似,他们多年都以这样的方式进行决策和解决问题,但其效力在新的环境下遇到了危机。

首先是经济要素价值的变化。村庄公共资产——土地和房产的商业价值不断提升,远远超过了原先的使用价值。比如,如果村庄的土地承包给开发商,房产承包给乡村旅游产业商,远远比村民自用获得的收益要高。这些变化要求能够发现这些价值变化的人——农业企业家的

出现,从村庄整体的发展目标出发,利用集体资产,捕捉商业机会,组织生产和经营活动。村里早有很多集体土地和房产,这是旧事实,但在经济要素价值变化后,如何让它们产生村民可以共享的新收益,是新问题:

我们这个村房子很多,都是比较空的老房子,没有什么价值,70—80年代盖的房子,占地很大,土地不能连成片。以前许多村民不理解,开发商想开发也动不了,动不动就把人家围住,堵着工地不让施工,……这样是很浪费的,……想想看,村里店铺的租金从一年9万多涨到70—80万,大家都看在眼里,再不解决问题,大家都是受害者。¹⁷

其次,有乡村改造发展基金可利用。国家下拨到乡镇发展基金500万元,推动旧房改造,建设“美丽新乡村”,但规定不能用于村民补偿,谁改造谁就有资格用,“村民有意见自己协调,矛盾搞不定就不干,资金收回”。¹⁸

显然,XW村不再是一个内向型经济体,它实际上已经被卷入了更大的市场体系,成为其中的一部分,和外部市场的各种行动者及其目标——包括政府、商人提供的机会碰面。这种卷入,在XW村不是迫于吃饭所需,而是为了追求更高效地利用资源,它必须要成为一个新的整体,解决有效利用土地房产资源,增加收入的新问题。

由于中国乡村土地的集体所有又分散为农户使用的性质,个人不能随意处置或买卖,所以,即便农户把土地闲置,企业家希望承包,农户也不能决定,因为他们只有使用权,土地所有权在村集体。村集体要顺利出租,又必须征得每个使用农户的同意,这种土地制度使成片经营开发的成本提高:开发商必须一家一户和农民打交道,还需处理收益增长后农民的集体毁约问题(多地的经验调查显示,当市场价格变化,农民发现自己的利益受损后,他们通常会团结起来这样做)。为了降低这种对抗行动的风险,企业家通常的做法一般是私下承诺给干部个人好处,先让地方政府或村干部认为值得做,再由他们出面摆平村庄内部的利益矛盾,而后和村干部签约连片土地。这类的项目通常可以带来更充裕

17. 引自2019年村委会主任访谈记录。

18. 引自2019年乡镇干部访谈记录。

的公共资金由村干部支配,所以缺乏资金的村干部很愿意这么做,但他们必须有能力“搞定”村庄内部的冲突。XW村历史上的一些干部的栽倒,原因就是他们曾经把好处只给自己的支持者(宗堂)分享,结果激起冲突,致使发展项目在对抗中搁浅。

访问员:你们为什么选择在这里投资?

葡萄园代表:公司在前期考察过许多地方,最后定在XW村,……最重要的是这里有议事会,我们不用直接和村民接触,可以避免很多不必要的事情。

访问员:比如呢?

葡萄园代表:我们租地付了租金,但不负责赔偿各家青苗,我们公司没有这样一个条目,可是村民会觉得自己有损失。我们就和村委会沟通,通过议事会和村民代表商议解释,最后顺利解决了这些事情。¹⁹

访问员:如果没有议事会,你们这个项目能谈成吗?

葡萄园代表:放到以前是困难的,……我们肯定要脱层皮,合作成本很高。当时的干部与某些官员的关系不清不白,……打官司还是后台硬的人赢。干部把一些好地霸占了,很难连成片,可我们有自己的整体规划,分散的土地不好开展种植。

……

我们发现,村官具有流动性,他不可能当一辈子村官,但议事会这个组织是稳定的,所以我们更希望对接一个组织,来增加合约的安全性和稳定性。²⁰

企业家很简单,哪里交易成本高,达不成统一意见,他们就放弃开发,另选他途。但只有企业家有能力把村庄资源和外部市场需求联系起来,使之产生更大的收益。如果企业家选择离开,等于XW村“没能抓住机会”。²¹

这些情况的变化超出了XW村宗堂决策所能处理的容限。面对新的问题,堂派共同体协调能力的局限开始凸显出来。首先是目标的局限。当财产占有变为发展的目标时,堂派善于保护但无法开拓的限制就

19. 引自2019年葡萄产业园企业代表访谈记录。

20. 引自2019年葡萄产业园企业代表访谈记录。

21. 引自2019年村委会主任访谈记录。

开始彰显。其次是经营知识的局限。堂派决策者多为长辈,长期在家务农,对外部的市场所知不多,对如何让土地产生更大的价值缺少经验。最后是信用控制局限。谈判不是找亲戚,无数次的教训说明,如何选择优异的经营者的超出了堂派擅长的血缘关系识别标准。

更重要的是,要加入这场竞争,村庄在整体上必须成为一个类似于合作社的“企业”,但堂派组织的分散性、自利性和庇护网结构都妨碍它形成整体而长远的抉择。比如,用什么机制去协调 600 户村民家庭的一致意见?过去 20 多年的冲突和失败教训表明,XW 村的原有组织结构在促进整体合作方面无能为力,它的作用是失败的,表现为旧的决策规则面临危机,旧的社会资本不起作用,需要革新(being reformed)。

五、建立公共关系和伦理

上述危机冲击了以堂亲为中心的社会结构,使之能够提供的确定性和安全感越来越小,基于宗堂血缘纽带的忠诚逐渐松动,在新一代村民中,超越堂派的公共利益之伦理地位在提升。这并不是指村民不再承认血缘关系,也不是亲属之间帮忙互惠的私人义务消失了,更不是指堂亲内部特享的社会资本被抛弃了,而是指作为一种处理公共事务的组织角色,宗亲网络对于公共品提供、公共财控制等事务的影响日渐降低。如果村民需要解决和自身重大利益有关的公共问题,他们将更依赖议事会而不是宗堂。这意味着,特享社会资本对于公共事务的“资源”含义弱化了。

比如,在 XW 村议事会得出决议,土地外包转租给葡萄种植商后,一些坚持“祖上田产用途”的宗堂老人反对出租,但他们只能做自家土地的主,无法影响多数村民的决定。几年下来,二者的土地效用差别越来越大,观念冲突不断动摇着宗堂老人的权威地位。再比如,2018 年议事会投票决定,村民必须交回历史上占用的公房和土地用于环境改造绿化,一位使用多年的老者拒绝上交,依仗自己年长资深,面对议事会的决定表示,“我就是不交,你能把我怎么样!”村民看了视频议论纷纷,指责他无视大家利益的声音越来越大,舆论压力传递到老人的子女那里,他们就把老人接到村外自家暂住,让村里借机铲平收回其房后的占地。老人回来后发现了,当街大骂,要去找议事会算账,他的子女说:“你就找我算账吧,是我叫他们收回的。”

显然,议事会规则受到多数村民认可的原因是它建立了非个人的(impersonal)公共伦理标准,这个标准具有抽象性,针对行为而不是对象和关系,这和宗亲伦理一向重视的人与关系逻辑有所不同。在二者发生冲突时,本可以帮助父亲找人算账,或者至少应该保持沉默或回避的年轻人用实际行动作了选择。当血缘关系不再能提供有关未来的庇护和安全时,以辈分等级为中心的宗堂伦理对于年轻一代的影响力逐渐弱化。

访问员:议事会成立后,家族的活动如何?

受访人:少了很多。以前家族是很重要的,因为利益在少数人手里掌握,……议事会斩断了利益链,……现在利益均匀了,大家的利益大于家族利益了。²²

在中国的体制下,任何新规则能够实施,没有上级的首肯是不行的,XW村的规则变化是不是上级有意要解除宗堂的控制权?答案是否定的。如果宗堂力量和体制根本对立,XW村就不可能有持续多年的“轮番执政”。但为何在这一点上乡镇政府改变了态度?原因是在20年上访面前,他们愿意尝试一切有助于消除组织化不满的办法。新的尝试和上级希望维稳的动机不谋而合。因此,尽管新规则不是由上级推动制定,也非土生土长,又和原来的行事原则大相径庭,且多数村民并不熟悉,但乡镇政府采取了静观其变的态度。当看到上访有减少,秩序稳定有提高后,他们甚至听取了村委会的建议,用特定的行政操作方式协助其成。

乡镇政府的做法,一是选择默认,即,如果议事会成为村民认可的决策平台,他们就愿意接受这个“试点”。在议事会办法实验有效后,为了防止议事会“脱离党的领导”,G在2018年被发展为共产党员,同时被提名为乡镇干部后备人选,他的身份从此正式跨入体制,此谓“吸纳”。二是选择协助,主要是为了原来的“带头人”能顺利退位,他们在乡镇被安排了荣誉职务,²³摘掉了宗堂老人插手村里事务的职务帽子,此谓“挪位”。这些做法表明,XW村规则的改变由于带来了基层秩序的稳定,和已有的行政体系并非完全无法相容。

22. 引自2019年乡镇干部访谈记录。

23. 引自陈晓运、张文杰“乡村有效治理,广东案例”(待发表成稿)(2019年,第42页)。

六、讨论

XW 村的实践为何重要？它提供了哪些有关社会资本建设的知识？

这个案例提示，作为一项社会资源，特享的社会资本可以从自然的社会关系中产生并维持，但通用的社会资本不行，它的产生和维系需要一定的制度条件，要依赖公共规则的更新获得生长。在 XW 村，新的规则重新配置了（有关集体资产）决策权利的结构，确立了村民之间与以往不同的新型公共关系。这一点是通用社会资本——村民更大范围的信任与合作——得以再生产的基础。

这一变化开始于尝试新规则的行动，具体内容包括政治选择（微信动员村民，改变决策规则）和组织改进（议事会沟通平台，建立公共关系）。这些改进并非自然生发，而是在内向型村庄与外部市场接入的条件下，出现新的焦点需求和积累了危机时发生的。当村庄和更大的经济网络连为一体时，村内原有的内部资源需要和外部的要素——资金、经营者和市场——建立竞争性的选择关系，村庄共有财产才能够顺利增值。

这只是初始条件，XW 村规则改变的内生动力在于有棘手问题需要解决。对这些问题的回应方式很重要。拥有特享社会资本的宗堂体系，以熟悉而固有的组织化手段和竞争资源控制权式的回应，激发了“拉锯式”冲突，问题却没有解决。XW 村如同很多面临类似条件的村庄一样，20 年受到冲突的困扰，没有发生重要变化。人们认识到，特享社会资本作为解决公共问题可赖资源的局限，产生以新的方式回应问题的动机。2015 年以来的变化对原有社会资本（宗堂信任与合作）的依赖甚微（从结果而非动机的角度看，甚至瓦解了它影响公共议题的作用）。应该说，这个时候，XW 村通用的社会资本很微弱，人们互相猜忌、对抗，互不信任，更不要说合作了。但这种状况并没有影响新规则落地，相反，新的规则实践促进了社会资本的再生产：对立村民之间的合作在议事会运行之后得到前所未有的扩展。因此，不是潜在的特享社会资本发挥了效能，恰恰是它回应新问题——经营公共资产的决策危机——的明显失败使人们开始寻找替代性办法。

和我们经常在基层看到的情况不同，XW 村的新规则不只是设计在纸上，还付诸行动。人们从组织结构入手，通过改变决策权的分配，解决了持续多年的决定难产、难行的问题。对于 XW 村而言，这完全是一

项新尝试,和原来的村民代表大会制度形近但质不同。二者的关键差别是,后者在实践(并非表述)中并没有真正触及决策权利的分布结构。人们发现,“以前代表开会只是来听村委会的决定,现在开会是自己在做决定”,自己“是真正有作用的”。²⁴这是新规则的真正不同之处:在所有参与者之间,建立起新关系及行为标准,降低了猜忌和担心,合作才会有发生的基础。所以,规则更新是通用社会资本生发的源泉和保障,而不是相反。

在XW村,经过少许适应阶段(早期的吵闹)后,新规则比想象中更快地获得了广泛支持。它虽然是新的,却没有被普遍的观念排斥。在我们的访谈中,很少村民认为它不如从前公正。这一点使得议事会具有了从前一直所缺乏的公信力,而公信力进一步促成了冲突群体之间的合作,社会资本因此得到建设性扩展。

为何新规则没有像很多其他下推的做法一样,变成不接地气的形式表演?原因是它和大家真正关心的事相联系。XW村议事的所有议题都与村民利害攸关,符合他们的关切。与要求“配合”的走过场不同,是否符合村民的需要是参与者由被动变主动的关键。村民相信议事会,“是因为规则公开,内容他们关心,大家坐下来协商,微信平台监督,过程人人可见,我们坚定执行”。²⁵显然,与特享社会资本不同,通用社会资本中的信任对象不是具体的个人,而是共同经历的公共运行规则。

有一种制度观假定,在特定的文化环境下,制度变革是被动适应性的,它是外来而不是内生的,往往和本地观念相冲突,缺少社会基础。但XW村的案例表明,制度变迁更典型的特征是竞争性、内生性和变革性,其中的实践者可以通过选择重述规则,调整权利配置,改变力量对比,绕过原来精英(宗堂长老),动员更多的行动者(85位村民代表及进入微信平台的村民),建立新的支持者联盟,从而使之前的惯例难以发挥效用。如果对照奥斯特罗姆(2000)的“公共治理理论”——她利用外部经验总结出的三要素:制度供给、可信承诺、互相监督,我们可以发现,它们在XW村都出现了,这三点在XW村的表现形态分别是议事规则(制度供给)、合约手印确认(可信承诺)、视频直播和结果公示(互相

24. 引自2019年村委会主任访谈记录。

25. 引自2019年村委会主任访谈记录。

监督)。可是在那里,没有人事先了解或被灌输过所谓的“公共治理理论”,XW村孤立的实践同样也生产出了类似的知识。如果说村民有“模仿学习”的范本,那就是常规合同签署和足球比赛规则。

这说明,无论中外东西,寻找方法回应和解决问题是规则变化的源泉。XW村支持新规则的社会基础来自其解决实际问题的效力。在新规则形成之前,个人(比如新村主任)的推动也许是重要的,但当规则一旦实施,系统化的相互制约就超越了个人作用。我们看到的一系列变化——冲突群体之间的合作行为出现,对抗减少,决策产出和执行顺利性增加,干群矛盾降低,共享社会资本开始生长,等等,很难说是个人协调的作用。最典型的例子是普遍的承诺信用提升:针对议事会的决定,所有的实施过程未再出现任何一派村民的阻挠,这显然不是因为G成功劝说阻止了两派村民互斗,而是上述公共规则系统发挥作用的结果。

用研究语言表述,这个新规则的基本作用就是建立公共关系替代团体关系,使公共资产处理的不确定性——信息隐匿、圈内互惠、结果未知、极易引发猜度和控制权竞争——变得较为确定可期。用通俗语言说,就是两派的村民都感到看得见,能说话,可放心。这是XW村冲突群体间信任与合作得以出现的原因。

这是不是社会资本的增长?也许人们会说,人际信任与合作需要较长时间积累,因为它依赖对人——信任与合作的对象——的了解,了解需要历史、时间和经验。所以短时间内形成的合作不一定意味着社会资本扩展,合约期一过,信任与合作可能就会消失,比如,XW村的村主任G一走,两派可能会继续开打。这种对社会资本的认识来自个人关系的有限经验。毫无疑问,个人或亲密的团体内部拥有很高水平的“社会资本”,但特享社会资本与可共享的社会资本性质不同,后者是公共品,具有跨越个人或团体关系共享的属性,适用于公共事务领域。我们已经看到,之前XW村从不缺乏特享的“社会资本”,但它们没有对公共事务的处理起到“增强确定性”的作用。特享的社会资本一般基于对人的了解——没有长期认识不可能积累起来信任合作,而通用的社会资本则基于对规则的了解,如果存在同意且共享的规则,即使不太了解对象,甚至是对手,只要确信违规可以避免,或处罚可以运转,基本的信任与合作就可以出现。有大量的事实可以证明这一点,比如,民间签订合同在中国也已有很长的历史。

所以,公共规则的普遍运用将促进通用社会资本的生长。公共事务议题的特点是多样的个人关联、异质的价值和利益、流动的参与者、多变的机会环境,等等。在这种复杂性面前,通过经验历史去了解所有人,成本会高到几乎不可能实现。所以,不同于特享的社会资本来自对人的信任,通用社会资本必须来自对规则的信心。对共同同意且共同经历的规则的信心是价值和利益相异的人群可能出现合作的基础。由此推论可以得出一点认识:特享的社会资本与通用的社会资本是基于不同原则的两种社会资本,它们发生的机制不同,对于公共事务的作用也不同。

相比于欧洲的历史经验——现代议事制度——更容易在政治分裂的社会产生(Dincecco and Wang, 2018),XW村的案例还可以补充的是,新规则产生确实需要竞争的环境,但条件存在并非机制必然启动,因为分裂并不一定自动产生规则更新的结果。中间的机制也很重要,如果不是出现旧方法无法解决的困境,如果不能设想并愿意选择替代规则来解决,分裂完全可能会持续,就像前20多年的情境一样,对立的双方虽然对抗,却秉持同样的亲疏有别原则。这样的冲突看上去是在打击对立面的决策腐败,却没有系统建设防止再腐败的新原则;虽充满竞争,但不是不同原则的竞争;虽截然对立,但不是不同原则的对立。如同黑格尔(2006)所言,这是(原地)循环,而非历史(进步)。

这个问题的政策可能性提示在于,运用制度规则的突破进行自我改造,有助于打破群体冲突和控制权竞争的循环,提升基层社会治理的品质。

参考文献(References)

- 奥斯特罗姆,埃莉诺.2000.公共事物的治理之道[M].上海三联书店.
- 边燕杰,丘海雄.2000.企业的社会资本及其功效[J].中国社会科学(2):87-99.
- 蔡晓莉、刘丽.2006.中国乡村公共品的提供:连带团体的作用[J].经济社会体制比较(2):104-112.
- 福山,弗朗西斯.1998.信任:社会道德与繁荣的创造[M].李宛容,译.呼和浩特:远方出版社.
- 福山,弗朗西斯.2002.大分裂:人类本性与社会秩序的重建[M].刘榜离,等,译.北京:中国社会科学出版社.
- 黑格尔.2006.历史哲学[M].上海书店出版社.
- 卡波齐亚,乔万尼.2020.制度何时大显身手:历史制度主义与制度变迁的政治分析[J].

- 马雪松,译.国外理论动态(2):99-111.
- 帕特南,罗伯特 D.2001.让民主转起来:现代意大利的公民传统[M].王列,等,译.南昌:江西人民出版社.
- 帕特南,罗伯特 D.2020.调来调去:美国社会资本的奇怪消失[G]//社会科学研究:从思维开始.肯尼斯·赫文、托德·多纳,著.重庆大学出版社:126.
- 徐宗阳.2018.内外有别:资本下乡的社会基础[D].北京大学博士学位论文.
- 张静.2011.公共性与家庭主义——社会建设的基础性原则辨析[J].北京工业大学学报(社会科学版)(3):1-4,10.
- 左雯敏.2019.基层治理的有效性研究[D].北京大学博士学位论文.
- Baldwin, Kate.2019.“Elected MPs, Traditional Chiefs, and Local Public Goods: Evidence on the Role of Leaders in Co-Production From Rural Zambia.”*Comparative Political Studies* 52(12):1925-1956.
- Burt, Ronald S.1997.“The Contingent Value of Social Capital.”*Administrative Science Quarterly* 42(2):339-365.
- Dincecco, Mark and Yuhua Wang. 2018.“Violent Conflict and Political Development Over the Long Run: China Versus Europe.”*Annual Review of Political Science* 21: 341-358.
- Eisenstadt, S.N. and Louis Roniger.1980.“Patron—Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange.”*Comparative Studies in Society and History* 22(1): 42-77.
- Porters, Alejandro. 1998.“Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology.”*Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Scott, James C. 1972.“Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia.”*American Political Science Review* 66(1): 91-113。
- Shami, Mahvish.2017.“Connectivity, Clientelism and Public Provision.”*B.J.Pol.S.* 49:1227-1250.
- Tsai, Lily L. 2007.*Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. Cambridge University Press.

责任编辑:张 军