

Supportive Agency and the Statization of Local Governance: The Practice of Power of the Village Governance Body in the Context of Transformation

Wei Shi

School of Sociology and Political Science, Anhui University, Hefei, China

shiwei1909@mail.ecust.edu.cn

Guoli Dong

School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology,

Shanghai, China

shudguoli@hotmail.com

扶植型代理与基层治理国家化——转型背景中的村治主体权力实践

石伟

安徽大学社会与政治学院

董国礼

华东理工大学社会与公共管理学院

Abstract: The practice of power of the village governance body is an important perspective from which to understand the form of local governance as well as a crucial aspect of the capacity of local governance. In local government building, the village governance body has the special feature of supportive agency—that is, the secretary of the village Party committee has only incomplete governance power, but he/she does have the power to allocate resources in the village. Different from the personalization of power in an oligarchy, the power of a supportive agent is something that local rural elites rely on to gain resources. They then use those resources as a hook to draw in other participants and use public rules to embed themselves into the governance of village affairs, thereby

forming the power structure of the grassroots community. The network of power and interests in the interaction between township and village and the pattern of profit-sharing in the village constitute the basis for this practice of power under supportive agency. The supportive relationship between local government and village cadres has led to a separation between the cadres and the peasants, a rupture of the state-peasant relationship, increasing social differentiation, and weakened village autonomy. The practice of supportive agency reflects changes in the logic of local governance – local autonomy has been turned into local governance statization. Thus, in these circumstances, in order to achieve a successful transition to modernized local governance, the linkage between the state and the peasants should be rebuilt, and the local organization of governance should be reshaped.

Keywords: Supportive agency; the statization of local governance; the pattern of profit-sharing; local democracy; the state and the peasants

摘要: 村治主体的权力实践既是理解基层治理形态的重要路径，亦是构成基层治理能力的重要内容。从基层政权建设角度看，村治主体权力具有扶植型代理的特征，即村书记治权残缺，但掌握村庄资源分配权。不同于寡头主体权力私人化，扶植型代理的权力实践是乡村社会精英依附于基层政权获得资源分配机会，从而以资源为载体吸纳其他村治主体，并运用公共规则，嵌入进村庄治理事务建构治理能力，形成基层治理共同体的权力结构。镇村互动中的权力利益网络与村庄内部分利秩序构成扶植型代理权力的基础。基层政权与村干部代理人角色扶植型关系的形成，导致村干部与农民的脱离，国家与农民互动关系的断裂，造成社会分化、村庄自主性弱化的困境，再造社区秩序。就基层政权建设而言，扶植型代理反映出基层治理逻辑的转变，基层自治演化为基层治理国家化。因而，在基层治理国家化的现状下，实现基层治理现代化的顺利转型，需要重建国家与农民之间的关联机制，推动基层组织转型。

关键词: 扶植型代理、基层治理国家化、分利秩序、基层民主、国家与农民

村治主体的实践权力是基层民主建设的重要结果，亦是国家政权如何进入并衔接社会的重要载体。随着《村民委员会组织法（试行）》的颁布，我国基层民主的形态以法律形式固定，村民自治成为基层民主的制度设计。进入后税费时期，国家政权对乡村社会的建设目标从资源汲取转向资源输入，基层社会治理方式和治理资源发生逆转。一方面，国家资源向村庄社会大量密集式的输入，产生巨大的利益分配空间；另一方面，在基层民主自治的理念下，政权监督对村治主体有限度介入，基层民主的制度化约束机制缺失（张静，2019）。在乡村社会内生秩序瓦解、社会道德权威缺乏的治理挑战中，基层民主与乡村自治容易走向变异，演化为寡头治村、富人治村、村级治理行政化等治理形态。在基层社会变迁与基层治理转型的背景中，理解

村治主体角色及其权力来源成为认识基层治理能力，剖析基层治理共同体结构的重要工具。

一、问题的提出

（一）研究回溯：村治主体角色嬗变与权力演化

既有研究关于村治主体角色与权力性质的认识主要围绕两方面：制度主义视角下村治主体权力与角色的演变和实体主义视角下村治主体权力实践的运作机制。

首先，制度主义研究进路，基于国家与社会关系，探析在国家政权向村庄社会进入中，吸纳乡村社会精英的方式。在传统时期“上层治官、下层治民”的双轨体制下，国家政权对基层社会进入程度有限，吸纳地方士绅等精英群体为代理人（曹正汉，2011；费孝通、吴晗，2012）。进入近代以来，随着国家权力对乡村社会的介入程度加深与乡村社会传统道德权威的衰败，村治主体表现为保护型经纪与营利型经纪的双重角色，构成地方的权力文化网络（杜赞奇，1996）。新中国成立后，社会主义政权的确立，开启对乡村社会的新一轮改造，基层治理主体生成机制锐变。建国后的村治主体角色及其权力分析常常见诸于历史学、人类学、政治学等学科视野中^①。集体化时期，国家权力通过人民社队体制嵌入到日常生活中，村干部经过国家赋权具有绝对权威是当家人角色（邓宏琴，2009）。税费时期，村干部恢复双重身份，成为政权的代理人与村民的当家人，受到国家和社会的双重规制（徐勇，1997）。在后税费时期，项目治国新型治理体制下，村治主体出现新变化，产生寡头化的权力特征（林辉煌，2011）。

其次，实体主义研究，从基层民主制度的实践出发，在中观维度探析村庄内部权力运作机制。自税费改革以来，村治主体的权力与其角色特征紧密相关，因权力生成路径的差异呈现出多种角色形态。一类是“新代理人”，它基于村庄项目分配和村干部的谋利冲动，村庄能以利益为基础的吸纳多元主体方式的治理（李祖佩，2016）。一类是富人治村，它是村庄社会中经济精英为了扩充自身利益追求政治身份的方式（刘锐，2015）。一类是能人治村，这类村治主体本身具有社会权威，参选村干部将自己社会身份予以政治赋权，获得社会资本^②。一类是混混治村，这类群体具有灰色性权力，通过贿选等方式成为村治主体（夏柱智，2014）。一类是寡头治村，这类主体权力寡头化，利用笼罩性的公共资源分配与私人关系运作，巩固自身权力集团（安永军，2018；王黎，2019）。

基于文献梳理，学界对村庄权力主体角色的认识，形成制度主义视域下国家政权建设中的

^① 关于建国以来代理人角色的认识，尤其是新中国的成立、社会主义制度实践对乡村社会代理人角色的影响，中外诸多学者形成丰富且系统的论述。其中较为著名的有戴慕珍、萧凤霞、许慧文等人。戴慕珍（Oi, J. C.）（1989）以国家与农民关系为核心，指出乡村社会中村干部与村庄成为沟通国家与农民的中介，通过乡村基层政权，国家治理得以实现。萧凤霞（Shue, Vivienne）（1989）以中国东南部一个公社为个案，认为村干部充当着国家与农民间的协调者角色，村干部的多重角色决定了村干部需要为乡村中的不同主体考虑，影响着国家在村民日常生活中的权力实践。许慧文（Siu, H. F.）（1988）强调地方干部的代理人角色，村干部在为社区谋福利的同时，也利用手中的资源满足自己的私欲获取各种公共资源。

^② 值得注意的是，关于能人治村学界已展开讨论，并划分为不同类型，如经济能人（卢福营，2011），以管理为主的新能人（李宽，2017），能够代表基层治理现代化的能人治村（贺雪峰，2018）。笔者在此将其作为寡头治村权力结构的一种类型，旨在说明能人的社会性权威，着重于具有村庄社会身份。以此同混混的灰色权力、富人的经济权力区分。

行政吸纳社会研究，实体主义视域下村内权力主体互动研究的双重路径。制度主义研究脉络，对村治权力的合法性及其权力构成性质展开较为丰富的论述，构成我们理解村治权力问题的基础。实体主义研究着重探究微观层面的权力主体互动实践，缺乏对权力形成因素的关切。当前，看到村治主体权力的外部因素，在国家资源以项目的方式密集向村庄输入中，产生的村庄利益被少部分人垄断并作为权力形塑的基础，成为学界研究的共识（李祖佩，2013）。因而，本研究立足村治主体权力的制度合法性要素与权力实践学术共识的基础，探究实体主义层面权力主体互动如何被制度化因素的影响。由此，笔者试图回应当发轫于村庄中的权力互动实践，被基层政权建设吸纳后，形成的权力角色性质及其产生怎样的村庄治理效能。从政权建设角度看，在村民自治的法律规定下，村治主体的权力角色是以法律表达和行政建构共同作用的国家代理人形象。国家通过基层政权建设的方式对村庄社会力量进行的吸纳、整合，是村庄权力主体的行政合法性来源，建构一套以制度为形式的治理规范和行为规则。但是，在长期的政权有限介入下，村庄社会中成长出一套内生的规则与权力运作方式。随着当前基层治理规范化程度的提升，城乡之间资源流向的逆转，村落社会结构的解体，依托传统社会规则、价值生长出来的熟人自治逻辑受到多面向、多维度力量的冲击。在国家政权建设过程中，国家整合社会与乡村社会自治发生着双向互动，共同推动基层治理转型。

（二）扶植型代理：基层治理转型中的村治主体权力实践

基层治理转型，反映出基层治理逻辑的转换，表现为村治主体权力实践形态与角色特征的变化。笔者在田野调查中观察到，村治主体的私人权力面向减弱，公共性面向增强，呈现出政权扶植的权力形态和行政代理的角色特征。扶植型代理是在外部利益的输入下，政治力量吸纳村庄社会中的社会权威，依靠村庄社会政治精英和治理资源形成的公共治理行为。当前基层治理渐趋行政化，科层体系直插到底，基层自治成为控制的自治（王丽惠，2015）。乡镇基层政权通过控制村庄主要权力主体，形成以公共规则与行政秩序为基础的治理集团，在治理集团内部以利益为链接纽带，形成治理权力从正式组织体系“村两委”向其他群体扩张的治权吸纳行为。我们应当厘清，扶植型代理作为村庄治理主体的角色与权力性质，基层政权是通过何种方式培植代理人的治权，以及在权力运作过程中，利益相关的多元主体如何达成默许？

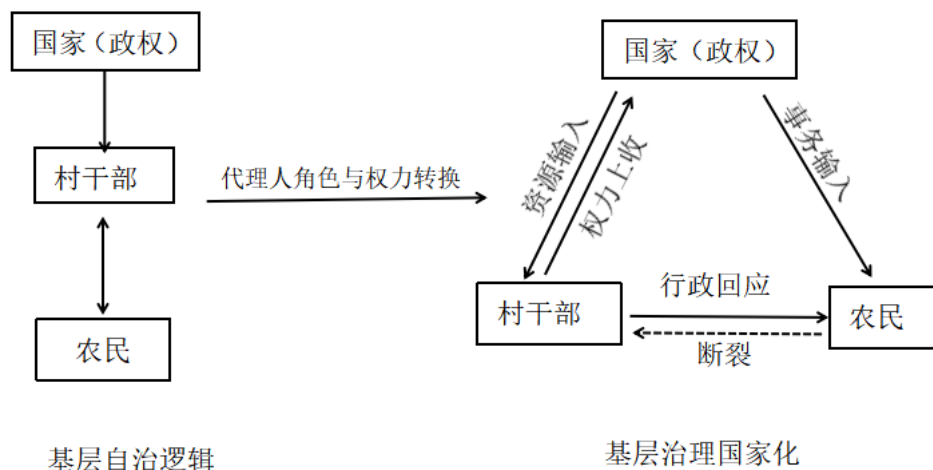


图 1 基层治理逻辑转换

代理人角色及其权力转换是治理逻辑转换的载体，如图 1。在当前基层自治在强有力的行政权力主导下，科层行政体系通过对村干部的权力上收与资源输入扶植并培育的村干部的治权。在这过程中，基层政权以代理人主体，运用行政化与现代科层化的方式实现基层治理中的国家化。国家对基层治理的权力建构、治理过程、治理方式进行安排，实现国家权力的隐秘在场。徐勇将国家化概念界定为超越氏族血缘组织，社会的人们利用国家政权获得国家性的过程（徐勇，2020）。任路从地方性与国家化的分析框架出发，将国家化援引到基层治理结构中，把它理解为国家治理进入乡村治理并在地化的状态，基层乡村治理演变为国家治理的逻辑（任路，2021）。国家通过村干部与农民建立有效互动联系的路径，转变为国家对村干部的吸纳与赋权，制造出村干部与农民之间的回应缺失、关系断裂。基层治理中的扶植型代理角色，权力结构类寡头形式，但不具有寡头的权威。扶植型代理的村庄治理权力结构来自于行政吸纳与多元主体参与，它是基于资源分配的代理权，立足于村干部的职业身份和代理人角色。

因此，笔者在文章中旨在回答两个问题：1、国家与村干部互动扶植村干部代理权的过程，如何通过输入资源，给予村书记以资源分配的权力，上收村书记治权，激活村庄其他主体的治权，形成稳定的治理主体和有序的公共规则。2、扶植型代理的稳定权力体系如何用其行政建构的代理权形成稳定的社会性认同，获得社会再生产机制，即基层治理场域内多元主体如何形成对扶植型代理人的默许。

本研究的经验材料来自于笔者 2020 年 10 月在浙西 Y 村的田野调研，以及后期的多次追踪观察^①。研究方法上使用半结构式访谈收集资料，对乡镇书记、镇长等领导，村书记以及其他两委干部、村民代表、普通村民、党员代表等群体进行深度访谈，了解在基层治理行政化的背景下，村庄治理主体角色、权力来源，村庄的权力结构。

^① 遵循学术惯例，文章中具有明确指向地名、人名的信息均做匿名化处理。

二、扶植型代理：村治主体权力的实践特征及其生成机制

（一）扶植型代理：村治权力结构及其秩序的实践表征

Y村属于GS乡所辖，地处浙西山区，位于浙江大花园建设核心地带，Q市区以西15公里，交通便利，景色优美，旅游、文化资源丰富，被誉为“南孔圣地”。全村2.1平方公里，818人，271户。种植面积1160亩，其中耕地415亩，山地745亩，人均耕地面积约仅半亩，土地资源紧张，以山地为主。农业种植以柑橘为主，劳动力就近非农化务工。该村为弱宗族特征，村庄缺乏家族规范约束力，舆论约束性小，社会结构松散。村庄治理主体主要有：村两委干部5人，临聘人员4名。其中村两委干部中，在村居住的有书记、妇女主任，其他两委干部居住在市里，村里有工作时回来，临聘人员主要是退休老干部，工作经验丰富，群众威望高。村治主体队伍稳定，村庄中的常规治理任务主要依赖临聘人员做工作。该村自2015年开始确定以农民画为产业的旅游发展之路，至今各级资金投入1亿多元，打造了农耕文化园、乡村美术馆等文化旅游景点。总体上，村庄利益体量丰富，存在大量的权力寻租空间；伴随着村庄旅游开发的推进，村庄治理事务体量增加。就村庄治理实践而言，Y村治理主体较为稳定，能够维持村庄治理的基本秩序。村庄治理主体的权力结构表现为：村书记权力集中，凭借资源分配权在村庄内部形成权力网络，建构起“乡镇—村书记—村两委以及村庄工作人员”三级治理体系。而村书记的权力实践，本质是依托乡镇资源的输入，由乡镇扶植形成的代理权，此时村书记权力身份表现为扶植型代理人的角色。

首先，村书记掌握资源分配的权力、无社会权威，但长期作为治理主体。村支书YLY自2008年当选村主任后，一直担任村主职干部，2015年开始任村支书，2018年换届选举中“一肩挑”担任村支书与村主任。然而，村支书YLY在群众中的威望并不高，社会权威不足。村里人表示最初YLY当选村主任，因为村里没有人愿意当村干部，YLY在家待业有时间又年轻，被动员当选主任。在近十年任职间，YLY因工作勤恳，与各级政府搭配协调，比较配合乡政府工作，获得乡政府的支持和认可。因为乡领导比较认可村支书，所以在每次村庄换届选举中会支持村支书连任。现在，Y村形成以村支书YLY为核心的任务和资源分配体系，乡领导一般将事务下发给YLY，由YLY负责村内实施。

其次，村书记利用利益吸纳的方式，凭借书记角色建构治理行为中的权力关系，动员村庄社会政治精英参与治理。在村庄内部，YLY按照属地划片方式对村干部进行分工。遇到群众动员类型的工作事务时，YLY会运用老干部的权威，给予老干部在治理中的自由裁量权，以动员老干部成为事务解决的一线主体。如旅游开发过程中的征地，环境整治中的宣传教育农民。村支书YLY因和乡镇领导的关系亲密，通过村内的项目补偿以及利益分配行为能够动员村庄既有的社会权威重新参与到村庄治理事务中。因此，在村庄治理中，即使村书记没有社会权威，但是凭借书记角色所赋予的代理权，以利益关联建构起村庄公共治理体系，实现村庄社会内的公共规则贯彻和治理有效。

村书记一方面坚决执行乡镇的治理任务，获得乡镇的认可，取得村庄资源分配权；另一方

面通过分配资源，吸纳村庄内生权威，建立稳固的分利秩序，获得村庄治权。

（二）行政吸纳：镇村互动中的“权力—利益”网络

乡镇与村庄互动中形成的“权力—利益”网络，既是理解基层政权建设方式转变的路径之一，又是构成村庄治理权力实践的基础。有学者指出，村庄社会“权力—利益”网络核心在于国家资源导向下的分利秩序（王海娟、贺雪峰，2015）。乡镇政府作为资源发包和资源管理的最基础单元，乡镇政府的政治意图决定村级资源的使用和分配。随着乡村振兴战略的实施，国家对乡村社会定位从维持走向发展。在发展村庄的逻辑之下，乡镇政府因其行政统合能力获得村庄发展权。通过对村级治理规范化的约束、资源的分配与使用，乡镇政府实现对村庄治理主体治权的上收。乡镇政府，将经营重心从基层社会转向行政科层，注重利用资源强调下级对上级的遵从和策略性援引（李祖佩、钟涨宝，2020）。在当前乡村振兴战略背景下，通过产业发展、集体经济建设等途径推动村庄的发展成为基层政府介入乡村社会的指挥棒。乡村振兴战略的诸多要素亦演化为上级政府考核乡镇的重要指标。在实践中，为了让大量的资源分配能够充分用于乡村振兴战略的实施，完成上级政府的考核任务，确保村庄实践按照地方政府思路进行，乡镇政府选举出合适的村干部就显得尤为重要。乡镇需要确保行政意图能够在村庄得到执行，因而会支持“听话”的代理人。村民 YTN 表示：“最近几年也有几个有能力的年轻人想当书记，不过 GX 乡领导支持现在的书记，认为现在的书记比较听话。一次开会村书记迟到了几分钟，乡镇领导发火，让他站在外面，这么多村的干部都在，村书记丢了面子也没有怨言。”而在其他地方调研时笔者观察到，在资源匮乏地区，乡镇通过资源影响村干部的力度较弱，乡村关系也相对松散，乡镇领导很难过度干预村干部的治村实践。

根据 Y 村的田野实践看，乡镇与村庄的“权力—利益网络”包括影响治权和资源分配方面。首先是村庄发展权上移，村治主体治权残缺。村庄发展权取决于村庄自主性与村庄发展能力。在人口外流，社会结构松散且不完整的村庄中，村庄内部缺乏主导发展主体与发展动力，形成一种维持型的乡村社会整体面貌，甚至是在人口外流严重的村庄出现了乡村衰落的现象。自 2017 年党的十九大报告首次提出“乡村振兴”战略目标以来，乡村振兴战略成为乡村建设的目标与方向。2018 年中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划（2018-2022）》明确提出乡村振兴战略的发展要求，随后各级各部门的配套政策文件如雨后春笋不断涌现。在中央乡村振兴战略的基本方针下，经科层体制的压力传导，以发展为导向的乡村振兴成为基层政府村庄建设的目标和动力。在科层体制的压力传导刺激下，日常治理实践中地方政府以积极角色吸纳村治主体以完成各种指标和考核任务，以至于村治主体的诸多工作围绕行政体制而展开。如人居环境整治，集体经济发展和村庄产业发展等方面。从行为和精力两方面，将村干部吸纳进行政体系之中，影响村干部的治权实践。

其次是以资源分配权为载体形成经济庇护关系。随着国家各种项目资源向村庄的大量输入，村庄已不再是原本缺乏资源，落后贫穷的行动单元，而是带有丰富资源的利益分配单元。在大量资源的裹挟中，村治主体有少量缝隙空间可进行利益分配。而且这种获利空间是被基层政府所默许的。副乡长陈某认为：“村干部在村庄项目中获利是不可避免的。乡镇要做的是确

保村里做项目在合理、合法的程序范围内进行，比如村庄中的 5 万元小项目，不需要招投标的，如果村书记交给熟人做，乡里不会过多介入。毕竟村书记也需要在村里开展工作，没有点权力他也不好做工作。”

资源输入和治权上移，形成乡村之间的“权力—利益”网络，使得村书记表现为扶植型的代理特征，权力集中，被身份角色垄断。村庄治理中的村治主体代理角色并不是具有很强的权威，而是自上而下资源输入中，因处于资源分配的关键位置，被乡镇吸纳，成为乡村关系中的核心代理人。为了确保乡村之间的畅通和乡镇工作的顺利开展，乡镇政府注重与村书记保持紧密的联系，建立紧密的互动网络。而村书记凭借其处于乡村连接的关键节点，掌握沟通、资源分配的权力，发展出自身的村庄权力。

（三）利益刺激：以分利秩序为基础的村治权力结构

村书记运用自身掌握的资源分配权建构起村庄内部的“权力—利益”网络。它是以分利秩序为基础的权力统合，利用务工补贴等各种形式形成公共资源的分割，围绕利益分割链条，建立村庄内部权力结构与治理方式。被吸附的治理主体享受着资源输入带来的利益，所付出的成本便是承担村庄治理的职能，以自身的社会资本和治理能力完成相应的治理任务。村治保主任 YDM 当过村书记、主任，2009 年因为年龄原因退出两委，在现任村支书 YLY 的邀请下以治保主任的职位返聘。日常的村庄治理行为中，村支书 YLY 负责将通知和任务传达给 YDM，由 YDM 具体负责执行和落实。如浙江大花园项目的征地任务，YDM 负责入户做群众工作。YDM 因其长期与村民打交道，熟悉群众工作的方法，在村内也积累了丰富的社会资本，得到了村民的认可。在此过程中，村书记以多种渠道给予 YDM 一定的经济报酬，以经济激励调动 YDM。具体方式包括，项目型补贴：项目执行中的监工 120 元每天、临时性的项目经费；固定工资：治保主任工资、网格员工资；隐形利益：土地承包、惠民政策的倾斜。这些“收入”叠加起来，要高于同等劳动力的市场务工收入。

根据资源攫取的自主性，可以把村内代理人的分利秩序等级化，运用资源结构认识村庄治理主体的权力结构化，如表 1。村书记与乡镇基层政府直接沟通，并承担向上争取项目的职责，掌握着村内资源划分的主动性，具有资源掌控权与资源分配权，是利益分配者。村两委干部以其正式治理主体的身份参与利益分享，是利益攫取者。目前五名两委干部中，除妇女主任是中年回村女性，三位不在村的村干部或多或少地参与到村庄分利中。如村副书记 YXQ 在市里成立一家旅行社，与村集体合资运营村内农耕文化园，YXQ 的旅行社占比 49% 负责文化园的维护和日常运营，村集体以土地入股和运用上级项目资金支持参与前期建设占比 50%，余下 1% 股份为村干部们个人认领。而且，YXQ 的母亲在村内经营农家乐，村干部会将将来村内参观、访问、旅游的群体介绍到 YXQ 的农家乐用餐、住宿。其他非正式主体通过获得利益，认同村干部代理角色，是权力的附属者。非正式主体的权力依附表现为承担相应的村庄治理职能和治理任务。老干部等群体，因其之前参与村庄管理，掌握村庄相关的集体资源，在其退出正式治理主体后仍然享受和占用此类资源。原书记 YXM 从别人手中承包 110 亩集体山林，种植果木。山林的道路平整和沟渠建设，都是村里帮忙申请的项目补贴。租金原定为 2000 元/年，后来村支书

YLY 自己也承包 50 亩，然后 YLY 总计付了 2000 元买断 30 年的承包权限，相当于 YXM 免费承包。在日常工作，尤其是需要党员决议或做群众工作，找村民配合的诸类事宜时，村书记会事先与 YXM 通气，寻求 YXM 的支持。

表 1 村治主体的权力体系与资源分配

村治主体类型	权力类型	治理方式	资源攫取方式
村书记	行政吸纳，法律赋权	任务分配、对接上级与资源链接	利益分配者
两委干部	法律赋权	职能分工，负责部分职能工作	利益攫取者
非正式干部	社会认同	承担村庄事务的执行角色	利益吸纳者
村民代表	村组织吸纳	联系群众、带头作用	利益粘连者

注：表格系根据调研资料绘制，表中“两委干部”是指除村书记以外的其他两委干部。

而村民代表以及党员群体因具有政治参与机会和政治身份，享有村庄优先务工的机会，在村庄公共事务中需要起到带头作用。如创建文明城市中，为整治环境产生大量的雇工机会。那些在村庄中有政治身份的群体，在获得务工机会上便有优势。村内的分利秩序中，不同行动主体依托于资源链条相赖相生，形成以利益划分为基础的新治理秩序（陈锋，2015）。而这种公共秩序是治理主体建立代理人身份与社会权威之间的利益关联之上，把正式身份非正式化运作吸纳多群体参与的治理体系和公共性的治理秩序。村庄内部因分利秩序形成的权力结构，为村庄治理提供稳定的层级治理主体。利益吸纳是村治主体参与的重要动力，权力交换是村级治理体系与权力结构稳定的基础。治理主体之间根据自身社会资本承担不同的治理任务，在村庄治理主体内部形成分工明确，任务清晰、相互配合的治理体系。治理主体间相互配合，保证自上而下的行政任务能够有效执行。

三、扶植型代理及其权力稳固的再生产机制

扶植型代理权力秩序稳定的核心是，权力代理行为依附于村书记的职业身份，形成一套建立在公共身份之上而非私人关系的公共规则与秩序机制。同时，村治主体因利益形成的关联是紧密的，动员能力也强。利益均衡是村庄内部权力结构稳定的基础，它是各个主体进行常态化的利益博弈行为形成模块化的权力结构（贺海波，2015）。扶植型代理权力体系的秩序稳定，是基层治理中的“权力—利益”网络与村庄治理分利秩序双重关联的稳定，离不开相关主体对该权力秩序的认同与默许，同时又能通过该权力秩序发挥治理效能，完成村庄治理任务。从扶植型代理秩序的生成机制看，代理权力体系的稳固是在当前基层治理事务转型的背景下，国家与农民关系转变，村干部身份获得与角色建构的转变。这得益于地方政府自上而下以行政扶植为形式的政治引领，以及自下而上的政治参与和政治监督的缺失。

（一）治理事务转型构成村庄秩序的基础

治理事务转型为扶植型代理权力秩序的维持提供存续的土壤。治理事务转型一方面表现为政权主导的村庄发展理念转变引发的治理任务转变，另一方面是村民生活面向变化导致的自下而上治理需求转型。在当前宏观层面乡村振兴战略的大规模实施，国家资源密集地向村庄输入，农村社会治理任务从回应居民需求转向为应对以村庄发展为导向的政府发展诉求。在实践中，发展诉求表现为自上而下以发展为目的的政策落实。地方政府主导村庄发展，带来众多发展资源和治理事务，资源的输入不仅构成乡镇政府主动介入村庄的动力，也是构成治理主体参与的潜在动机。受发展主义的驱动，原本依靠维持村庄基本秩序，行政事务稀薄的村庄，产生大量的乡村建设事务，而且在科层体制的绩效和压力之下，这些事务成为当下村庄治理主体所要面对的核心治理事务。

除此之外，Y村同当前处于转型时期的中西部村庄一致：农民生活离土化，村庄社会生产性需求较少，社会关联渠道锐减。在生产性需求逐渐减少的现实下，村庄社会治理事务已然发生转变，居民从生产性需求走向生活性需求。而生活性需求对治理主体的能力要求不高，服务性面向更强。自上而下的居民需求转型，促进村干部角色和权威的转变，要求村干部能够提供公共服务和完善的社区环境，弱化村干部的群众工作能力和权威性。村庄社会需求的转变，为政府对治理主体的吸纳介入提供了契机，与村庄治理中的发展主义导向共同成为村庄治理的事务来源，为基层政权通过事务的载体进入村庄提供了空间。

（二）强有力的政治引领和行政统合

扶植型代理与既有内生型寡头研究的区别在于，代理人的权威性是以身份建构为基础在公共关系维系中塑造出来的，而寡头权力是笼罩性和封闭性的私人化分利秩序。代理人的权力的形成与规制是基于政权建设的方式，它是地方政府为实现政治意图自上而下贯彻以行政吸纳为形式政权引领的结果。基层政府为实现政治意图的贯彻中形成行政统筹能力，以行政力量的统合保障村庄社会治理的基本秩序，从而也建立起扶植型代理权力秩序的稳定骨架。根据经验，行政统筹主要表现为：主体约束、资源控制和过程监督。

主体约束是党政部门对村治主体进入代理人体系进行的筛选、考核的约束机制，以确保对村治主体的吸纳。一方面，通过村级组织主职干部“一肩挑”制度的实践，运用科层体制行政选拔和培养的方式，如明确组织意图人选、民意调研、社会背景调查等多个程序，确保选举出合适的代理人。另一方面，任职期间的村干部行为受到乡镇政府的行政监督与约束。乡镇以任务型考核、文山会海的方式约束村书记在治理的行为。而且，各种制度性监督体系直插村庄，在保障村级治理规范化的同时也消解了村庄治理中村治主体的自主性，致使村庄的治权缺失。如检察制度、述职制度、问责制度等正式的体制设计确保村书记的行为逻辑合规、合法。

资源控制表现为上级政府掌握资源的分配权与监督村级财务的使用。在村庄缺乏集体经济，又无其他社会性的造血途径的情况下，村庄经济来源主要靠政府的财政支持。政府资源的输入通过自上而下的财政转移支付与项目经费。村级财政转移支付主要是办公经费，体量小，

仅够维持村集体办公的正常运转，项目经费是村庄发展与村庄建设的主要经费来源。项目制的运行具有分级分权的原则，村集体在项目进村时会出现自上而下的行政动员和控制逻辑（折晓叶、陈婴婴，2011）。资源分配则是靠村主职干部与各级政府的关系发包，这种带有情分的资源分配决定着村庄主职干部是按照政府的意图发展。财务监督辅之以项目资源分配，构成对乡村财权的约束。财政监督，主要通过正规化和程序化的财务程序约束村集体财务使用的自主性，规制村集体财务使用框架。村两委委员兼会计 ZWL 表示：“村里账上靠着以前做的项目配套经费，还有一些余钱。但是，用钱后的发票、决议程序太麻烦了，现在的一些务工补贴支出都跟着现有的项目走。”

过程监督是政府利用各种技术化的治理手段，对村庄社会实现的全景敞视治理，追求村庄管理精细化与社会事实清晰化的治理目的。如网格化治理体系利用网格化信息搜集的职能，上报在村庄中发现的安全隐患与社会事故，实现对基层社会的有效控制（石伟，2020）。组团联村、周二无会议、驻村干部等基层联动的制度创新把行政主体下沉到村庄，以现场办公回应基层需求的形式，了解到村庄的基本情况^①。这种乡村之间互动机制的多元化实现政权的直接进入与国家的在场。原本依靠村干部代理人进行的简约治理方式转化为，以代理人共同治理的方式，增加了基层治理中行政在场和政权介入的过程化。自上而下的行政力量输入，基层政府直接参与到村庄治理体系中，压缩了代理人的村庄治权，维持着乡村之间的权力利益网络。

（三）村庄民主参与和民主监督的缺失

村庄社会中村民的民主参与意愿和参与动力的不足，消解了基层民主的土壤。扶植型代理秩序的稳定性，不仅得益于基层政府运用行政体系进行的约束，确保了村书记的代理人角色，而且受村庄社会基础层面村民参与的动机缺失，普通村民政治参与主动退出的影响。以政府为主导的经营村庄行为和项目式的资源输入策略，脱嵌于村庄治理活动，并未营造出村庄民主氛围和市场机会（卢青青，2021）。在村庄发展资源不丰富的情况下，村庄精英受市场逐利的驱使和城市化生活的吸引，通过参与市场竞争，有能力的主体能够获得更多的资源。在务工收入和参与政治的比较收益下，出于家庭生计考量，绝大部分村民缺乏参与意愿。没有经济回报的刺激，村民政治参与的积极性和村庄事务的关心度大大降低。而且，在乡城之间能够实现自由流动在城市中有稳定的收入定居生活的群体，一般多为村庄社会的精英群体。村庄精英的外流，为村书记类型的代理人降低了政治竞争压力。据笔者在 Y 村调研期间的统计，该村 50 岁以下的中青年群体，除去在村依靠农民画^②为生的 10% 群体与村干部群体，较少有一直在村务农的家庭。

而那些在村内参与到村庄治理体系中的社会权威群体，社会身份与政治身份相互共融，通过运用自身的政治权威，承担治理事务，获得经济利益。从治理的权责关系来看，他们既通过

^① 周二无会议是当地政府提出的口号，要求每周二全市行政机关不设会议，职能部门各级领导以组团的形式下到所包村庄，与群众面对面，回应村庄的诉求。组团的成员包括县级职能部门的包村领导、乡镇包村干部以及驻村干部。

^② 农民画是一种手绘墙画，题材以反映农村生活风貌为主。从事此工作的人群是在村生活，依靠为自己村庄以及周边村庄画墙画获得收入为生的群体。有些口碑较好的，市场渠道通畅的，也会到周边市县，或者安徽、江西等地画墙画。他们的收入可观，基本等同于外出务工的劳动力收入，但是因其进入对技术水平有门槛限制，村庄参与的群体很少。

承担治理事务获得治理责任运用治理权力，作为执行者的角色；又是社区社会性力量的代表，承担着社区民主监督和民主参与的职能，形成社区治理事务共同体。“裁判员”和“运动员”的双重复合角色，致使乡村社会中原本具有的社会监督力量失灵。村庄政治参与的不足为村级组织主职干部政治身份的稳定提供了较宽松的社会环境。民主监督的缺失，为村书记以政治身份为工具的权力维持和利益垄断的持续提供了可能性。

从基层政权建设来看，在政权下乡的行政介入过程中，村书记的权力地位得到保障。村庄政治参与的不足为代理人角色与身份的维持提供了空间。普通村民通过政治权力回避，为村支书的利益垄断者和利益分配者利益持续提供了机会。在自上而下与自下而上的双重刺激下村级治理扶植型代理的权力结构有了稳定的再生产机制。

四、基层治理国家化：扶植型代理的实践效能

乡村互动中的扶植型代理村治权力关系与结构中，村庄治理的主体是村干部。村干部因其社会关系在村、经济利益在村，有治村动力。村书记凭借乡镇让渡的资源分配权，在村庄中吸纳、笼罩其他具有社会权威的群体，以治理事务和行政任务为导向，形成稳定的基层治理共同体。村庄治理体系中的权力秩序再生产的稳定，反映出基层治理权力结构建构力量的稳定性，它是运用国家治理的行政权力刺激与主导村庄治理的社会动员机制。在扶植型代理权力关系形态的治理共同体中，虽然村级治理能力和治理效果得到保障，但是村干部角色凸显行政代理人而弱化当家人，导致村集体作为连接纽带和中介作用缺失。在基层治理以国家化的行政方式实践时，村干部的代理人角色依靠行政力量吸纳，成为类科层的职业群体。村庄社会结构因政治参与和行政吸纳所导致的职业差异也出现分化，导致基层动员能力和群众参与减弱。基层治理的自治空间受到行政挤压，依靠行政统合与兜底替代基层动员；一旦村庄社会内生的秩序消解，就需要国家政权在场，以制度的方式重塑基层社区秩序。

（一）村干部职业化与村庄社会分化

扶植型代理权力关系的出现，形塑出一批以政治参与为形式的职业化群体，因村庄政治参与和治理身份的差异，而导致村庄社会的群体分化，形成治理体系内外有别的身份差异。在扶植型代理权力关系的稳固机制中，依靠治理身份形成的公共利益划分机制也较为稳定，村庄治理的参与主体有着稳定的政治预期与经济预期。与此相对，普通村民在稳定的权力关系再生产机制中，对政治身份没有期待，他们的经济预期在市场参与中。不同身份的参与群体，形成不同的经济收益预期。长期以来，政治参与的差异，导致个体甚至家庭的经济基础的差异，村庄生活社会面向不同。逐渐地在村庄社会结构中形成三种不同生活方式，一种是参与到村庄治理体系的权力结构中，在村庄政治资源中获得利益机会；一种是生活面向市场，通过在外做生意或务工获得经济收入；一种是生活在村、关系在村，而又无市场参与机会，他们被排斥在分利秩序圈层之外，属于村庄中的弱势群体。

三种不同生活面向的群体分化，首先表现为村民“职业”的分化，村干部职业化。在村庄

治理结构中的“权力—利益”网络的影响下，形成了一批较为稳定的村级治理主体，村干部成为他们的职业。扶植型代理人角色形成的村干部职业化，并非是村干部角色的专业化要求，而是因为部分群体在获得政治身份过程中，对村干部这一正式身份有着类职业化期待，进而形成以村干部为生的职业特征。其次是村庄社会阶层分化。原本村庄社会结构较为均质，村民之间的家庭生活收入来源相似，在家庭劳动力数量、素质相似的情况下，通过半工半耕的家计模式获得的收入水平也相似。因为村庄政治参与的差异，村民的收入来源的均质化结构被“权力—利益”给打破，出现因政治身份的差异而导致家庭收入来源的差异，造成政治参与的缺失在社会层面的溢出效应，加剧了村庄社会阶层分化，解构了村庄社会结构与社会秩序的生产性要素。

（二）村级治理行政化与基层自治空间弱化

行政力量以主导并生产出村庄治理中权力关系的方式嵌入到村庄社会中，促使治理任务和村庄发展意图能够落实，并以行政吸纳的方式，消解村庄自治空间。就基层治理能力而言，基层行政力量以利益输入的方式嵌入生成村庄治理主体权力秩序，提升了基层治理能力，形成治理秩序，使得自上而下的治理任务有效实施。但是，随着政权建设的深入，依靠行政力量推动的基层治理其行政吸纳范围和方式不断拓展，演化为行政统合，基层自治与民主空间被压缩。行政统合下的基层治理是以行政方式统合基层治理力量，为多元主体建构社会治理的融合与嵌入路径。此举有助于基层多元治理的有机结合，以厘清基层治理结构中的主辅关系问题。因而，扶植型代理的权力关系网络，构成以激活社区治理力量为核心，以行政化为表现形式的村级治理形式。

从能力取向看，村庄治理体系中的扶植型权力秩序是政权建设下乡治理效能的体现。乡镇与村书记建立起“权力—利益”网络，强化村书记这一科层体制行政代理人的权力，同时弱化村庄的自主权，村庄的开发、管理等一系列地行动自主权都上收到乡镇一级基层政府手中。即镇村的“权力—利益”网络，对乡村关系带来的影响是以基层社会自利性换取基层社会自主性。村级治理共同体结构中的核心人物在让渡其村庄治权时获得村庄内部的资源垄断权，在村庄内部以资源垄断权形成对村庄治理权威进行非正式的治理吸纳，建立起在村庄内部自利性的分利秩序与治理结构，形成村庄内部的治理共同体。

（三）基层治理国家化与社区秩序再造

从深层次国家治理行为来看，基层治理的扶植型代理权力关系是国家政权建设不断向乡村社会深入，对乡村社会的引领能力强化，体现为国家对村庄社会事实的了解能力和对治理主体的筛选能力增强，国家以全景式治理的方式实现治理的精细化。基层社会的复杂性与模糊性，通常导致国家无法有效掌握基层社会的各种细枝末节。通过清晰社会事实，把基层社会具象化为可编码、可习得的社会身份，行政科层体系利用多元制度设置与多元主体在场实现对基层社会全景敞视的吸纳。不同于传统意义上的代理人治理，基层政府行政主导的基层权力秩序，消解基层社会中治理社会化的主体角色，村干部的当家人和代理人角色转变为代理人。更为深层次的变化是，基层政权通过基层权力秩序的重塑，再造村庄社会秩序，影响村庄规则与秩序的

达成方式。

在现代化和市场化的侵袭中，村庄社会中原本的传统型道德权威已经完全消解，村庄社会内生社会规范、传统价值的约束力弱化，公共性缺失。以扶植型寡头为主体的权力结构，把政府制度和理念的治理内涵，在推行治理任务的过程中转化为村庄社会规则。通过扶植型代理人的利益动员，把制度规则演化为村庄社会公共秩序，维系村庄社会的稳定。

五、结论与反思

在乡村振兴战略背景下，国家密集资源向乡村社会的投入与乡村社会的发展主义取向，刺激地方政府以行政吸纳的方式影响村治主体权力秩序。通过将政权建设与政权因素纳入到村治主体的分利秩序中来，我们能够跳出对村治主体资源循环的理解，进而将其放置在地方基层治理的实然状态中考察，看到多层次主体的互动。研究发现，村治主体权力的扶植化并不同于寡头政治中主体权威化，它是在乡镇基层政府经营村庄逻辑下，给予村书记以资源分配权，实现对村庄治权和村庄发展的吸纳，是镇村之间的“权力—利益”网络与村庄社会内部分利秩序双重作用的结果。因而，村治主体的权力是残缺的，以让渡村庄治权获得地方政府的资源分配权，形成村庄治理中扶植型代理的权力关系结构。值得指出的是，扶植型代理不同于村干部当家人角色的寡头化。当家人具有村庄社会的属性，能够将政权建设以在地化的方式与乡村社会融合。而权力集中的代理人是基层政权的直接执行者，但因其掌握资源分配权，处于村庄权力结构的金字塔顶端，能够吸纳村庄社会权威形成乡村社会的治理共同体权力结构。村书记的治权残缺，是基层社会以自利性挤压自主性，基层治理呈现出国家化的特征。为了实现对扶植代理权力结构的监管，基层政权需要对村庄社会进行精细化管理。在基层政权有着强烈介入村庄的动力，与村庄社会民主氛围缺失的情况下，基层政府以促进权力秩序再生产的方式，维持村庄权力结构的稳定性。但是，扶植型代理权力结构的稳定性，导致村庄社会因政治参与的差异化产生村庄社会分化与基层自治空间弱化，对社区秩序以及社会结构产生重要影响。从基层治理结构来看，当前基层治理权力结构的变化，阐释和反映出基层治理共同体的实践过程中的主体互动关系和行为模式；与此同时，它也反映出在基层行政化的基本背景下，村干部当家人角色的缺失，致使国家与农民互动关系的失衡。

村书记扶植型代理角色的出现，说明如何重建国家与农民之间的关联机制，克服因行政吸纳而形成的基层治理国家化与基层社会分化，改变村级治理行政化，赋予基层治理能动性，是建立与基层治理国家相匹配的基层秩序的前提。长期以来，国家与乡村社会之间存在“第三域”的中介结构，形成乡村社会中“集权的简约治理”模式（黄宗智，2019）。在基层治理行政化，国家权力以科层体制直插乡村的挑战下，如何在政权建设新形式中，重新找回“第三域”治理空间，提升基层善治水平，是实现共建、共治、共享社会治理共同体的应有之义。本文通过对当前乡村治理共同体中的权力形态及其关系结构进行素描，以期提供学理思考。随着基层党建引领的作用日益突出，加强基层的党组织建设，以基层组织化方式为建立重建国家与农民的关联提供了新的路径。一方面，提升基层组织的战斗力，将运用党组织的纪律和规范约束扶植代

理型的寡头权力，进而降低行政化监管成本。另一方面，对基层党组织的建设，有利于提升村庄社会的组织化参与，在基层治理行政化的底色框架中拓宽基层自治的空间，成为找回基层民主，实现全过程人民民主的有效路径。通过夯实组织化的参与，把传统村治中村干部的当家人与代理人角色以行政代理的角色给予扩大，发挥中国特定社会主义制度优越性。

参考文献：

- Oi, Jean C. (1989) *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Siu, Helen F. (1989) *Agents and Victims in South China: Accomplices in Rural Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Shue, Vivienne (1988) *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford: Stanford University Press.
- 安永军（2018）：《关系吸纳制度：寡头治村与基层民主的变异》。《华中农业大学学报（社会科学版）》第5期，第137—143页。
- 曹正汉（2011）：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》。《社会学研究》第1期，第1—40页。
- 陈锋（2015）：《分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑》。《社会》第3期，第95—120页。
- 邓宏琴（2009）：《反省：集体化时代塑造乡村干部群体的运作机制——以山西长治张庄为考察中心》。《开放时代》第12期，第116—126页。
- 杜赞奇（2020）：《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》。南京：江苏人民出版社。
- 费孝通、吴晗（2012）：《皇权与绅权》。长沙：岳麓书社。
- 贺海波（2015）：《村庄权力主体多元利益的均衡与村庄权力结构的稳定——以湖北G市“1+X”自治模式为例》。《社会主义研究》第5期，第119—126页。
- 贺雪峰（2018）：《能人治村与基层治理现代化的方向——以苏州望亭镇调研为讨论起点》。《长白学刊》第3期，第57—61页。
- 黄宗智（2019）：《重新思考“第三域”：中国古今国家与社会的二元合一》。《开放时代》第3期，第12-36页。
- 林辉煌（2011）：《寡头政治与中国基层民主》。《文化纵横》第2期，第73—77页。
- 卢福营（2011）：《经济能人治村：中国乡村政治的新模式》。《学术月刊》第10期，第23—29页。
- 李宽（2017）：《新能人治村的操作机理与地域特征》。《重庆社会科学》第4期，第5

5—60 页。

卢青青（2021）：《经营村庄：项目下乡的实践与困境》。《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 10-19 页。

刘锐（2015）：《富人治村的逻辑与后果》。《华南农业大学学报（社会科学版）》，第 4 期，第 90—98 页。

李祖佩（2013）：《项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察》。《中国农村观察》第 4 期，第 2-13 页。

李祖佩（2016）：《“新代理人”：项目进村中的村治主体研究》。《社会》第 3 期，第 2-13 页。

李祖佩、钟涨宝（2020）：《“经营村庄”：项目进村背景下的乡镇政府行为研究》。《政治学研究》第 3 期，第 39-50 页。

任路（2021）：《国家化、地方性与乡村治理结构内生性演化》。《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第 1 期，第 24-33 页。

石伟（2020）：《找回“米提斯”：网格化治理的技术理性与场域耦合》。《宁夏社会科学》第 3 期，第 147-155 页。

王海娟、贺雪峰（2015）：《资源下乡与分利秩序的形成》。《学习与探索》第 2 期，第 56-63 页。

王黎（2019）：《寡头治村：村级民主治理的异化》。《华南农业大学学报（社会科学版）》第 6 期，第 121-129 页。

王丽惠（2015）：《控制的自治：村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论》。《中国农村观察》第 2 期，第 57-68 页。

徐勇（1997）：《村干部的双重角色：代理人与当家人》。《二十一世纪》（香港）第 8 期，第 15—158 页。

徐勇（2020）：《国家化、民族性与区域治理——基于历史中国经验的分析框架》。《广西大学学报（哲学社会科学版）》第 4 期，第 1-8 页。

夏柱智（2014）：《乡村合谋视角下的混混治村及后果——基于中部 G 村“示范点”的调查》。《青年研究》第 1 期，第 10—21 页。

折晓叶、陈婴婴（2011）：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》。《中国社会科学》第 4 期，第 126—148 页。

张静（2019）：《基层政权：乡村制度诸问题》（修订版）。北京：社会科学文献出版社。

作者声明：本文是国家社会科学基金重点项目“农地产权改革与乡村社会治理体系研究”（17ASH012）的阶段性成果。

作者简介：

石伟

社会学博士，安徽大学社会与政治学院讲师。参与国家社会科学项目多项，获博士研究生国家奖学金。在《南京农业大学学报（社会科学版）》、《宁夏社会科学》、《经济体制改革》、《青海民族研究》等核心期刊发表论文十余篇。在观察者网等媒体平台发表学术时评多篇。目前主要从事城乡社会转型与基层治理研究。

董国礼

历史学博士，华东理工大学社会与公共管理学院教授、博士生导师，哈佛大学、怀俄明大学访问学者。多次主持国家社会科学项目，获得上海市哲学社会科学二、三等奖。在《中国社会科学季刊》（香港）、《社会学研究》、《社会》等期刊上发表学术论文多篇。目前主要从事土地产权与农村社会学研究。