

论乡村治理内卷化

——以河南省 K 镇调查为例

■ 贺雪峰

[内容提要]取消农业税后,国家与农民之间的关系发生了重大变化,与此相关,乡村治理中的各利益主体行为逻辑及相关关系也发生了重大变化。其中一个最为关键的变化是,随着国家资源的输入,乡村社会中出现了一个全新的结构,这个结构就是地方政府与地方势力的结盟。若是不采取有力措施,这一结盟的全新结构将吸取大部分自上而下输入农村的资源,并不断侵蚀乡村社会的公共利益,由此导致乡村治理的内卷化。

[关键词]乡村治理 地方势力 国家与农民关系 内卷化

取消农业税以后,因为利益关系的调整,乡村治理机制发生了重大转变。本文试图以 2010 年 7 月在河南 K 镇为期 20 天的调研为基础,来讨论当前中国乡村治理中的利益主体的状况,并在此基础上讨论取消农业税对乡村治理机制的影响。

一、乡村治理中的行动者

当前乡村社会中,影响乡村治理状况的主要行动者,可以大致列出 8 个。

(一)高高在上的国家

国家是农村政策的制定者,是决定资源如何分配、制度如何安排的决定性力量,又是高高在上的力量。国家农村政策的首要目标是国家的长治久安,具体到农村方面,则是农村可以充当中国现代化的稳定器与蓄水池。取消农业税后,国家不再从农村提取资源,而且不断地向农村输入资源,仅 2009 年,国家的各项支农资金即达 7000 多

亿元。进一步分解,国家农村政策目标可以分解为 3 个子目标,一是粮食安全,二是农村稳定,三是农民增收。若国家可以用最少的资源付出来达到以上 3 个目标,则国家农村政策就是相当成功的。

除了制定政策和输入资源以外,国家也是直接介入到乡村治理中的行动者。国家的在场,往往是通过省、市、县等各级行政向下延伸而至。就是说,国家不仅为乡村治理制定了规则、提供了资源,而且往往是乡村治理中的具体在场者,最典型的在场是通过批转信访案件,进行考核奖惩来参与和介入到乡村治理之中。在乡村治理分析中,我们可以将县以上行政均视作国家的延伸而不细作展开。

(二)正在退出农村的乡镇政府

县以下的主要行动者是乡镇政府及其负责人。将负责人与乡镇政府分开,是因为乡村治理中,乡镇政府负责人往往可能不是按体制要求扮演角色,而是借体制赋予的权力谋取私利,且乡镇

负责人在取消农业税前与取消农业税后的行为有着根本性的差异,因此需要区分开来。

取消农业税后,乡镇利益日渐与农村和农民无关,乡退出村,村退出组,成为乡村治理中的普遍现象。乡镇试图通过最少的投入来获得短期回报,通过自上而下下达各项指标来应付各种任务和事务。

取消农业税前,乡镇深度介入到农业生产和农村公共事务之中,因为这是完成各种税费提留任务的前提。取消农业税后,国家不再收取税费,乡镇不再从农村提取资源,乡镇因此退出农村公共事务和农业生产事务。只有当农民找到乡镇,乡镇才被动出击。乡镇丧失介入到农村事务以及农业生产中的主动性。简言之,取消农业税后,乡镇利益与农村和农民越来越无关系,乡镇没有主动介入到农村、农民和农业事务中的积极性,他们只是要求村组完成他们的任务。他们介入到村里来,往往只是检查、督促村一级是否及时完成了乡镇布置的各种自上而下的任务,而不会主动为村组解决问题、为农民解决问题。由此导致乡镇注意力的大转移,比如从之前90%的精力用于农业和农民问题,转变到90%的精力用于招商引资和小城镇建设,等等。

(三)无所作为的村一级

村一级是中国最基层的行政建制。取消农业税以后,村一级不再协助乡镇收取农业税费。相反,村一级的各种行政资源均来自国家,比如村干部的工资、村级公共行政经费以及村一级各项建设资金。取消农业税之后,村一级几乎不再有从村庄内获取资源的可能,因为国家政策规定取消一切面向农民的税费负担,包括村集体可以借土地集体所有而向农民收租(“三提”等)的权利。村一级可能从农民那里收取的费用是用于村庄公共事业建设的“一事一议”。但在缺乏强制力的情况下,“一事一议”在全国绝大多数农村都无法开展。

目前村一级仍然承担着各种自上而下的行政任务,包括计划生育、社会治安等,而主要的任务之一是落实各项惠农政策,比如低保户的确定、新农合资金的收缴、通村公路建设、安全饮水工程等。惠农政策的落实是一把双刃剑,一方面,惠农政策可以惠农,因此可以成为村干部的治理资源,另一方面,村干部不得力的情况下,惠农政策落实起来困难重重,错漏百出,村干部为此颇伤脑筋。

在乡镇的主要关注点已从农民和农业问题转移出来,由之前主动介入变成目前消极应对的情况下,村一级对农民和农业问题的关注也无主动性。村干部关心的是上级任务能否完成。取消农业税后,村一级也丧失了借协助收取税费来和上级讨价还价的能力。村因此退出组,而不愿意关心村民组里与农民切身利益相关的事务。

简单地说就是,取消农业税后,村干部缺少回应村组事务的主动性与积极性,村干部既缺少治理资源,也缺少治理积极性与主动性。村民组治理状况好坏与村干部无关。

(四)已经散掉的村民组

村民组是农民生产、生活和人情往来最基本的单元,是一个真正的熟人社会。一般来讲,村民组也是一个共同灌溉单位,是一个进行农业生产的基本协作单位。村民组由人民公社“三级所有、队为基础”的生产队而来,分田到户时是以生产队全部人口来承包生产队全部耕地,是按远近、肥瘦、水利条件好坏来搭配分田的,因此,村民组内的耕地,是每一户有多块不同方位的田地,农民之间的土地相互交错,相互构成上下游关系。也因此,在村民组内,诸如灌溉、机耕道建设、病虫害防治、农村技术推广等等,都构成了公共事务。在取消农业税之前,这些事务一般是乡村强力介入村民组内,通过收取共同生产费来解决的。取消农业税也取消了带有一定强制性的共同生产费,在这种情况下,村民组内一旦出现钉子户,出现搭便车

者,村民组便束手无策,结果是村民组内的共同生产和生活的事务无法解决,基本的生产、生活公共品供给不足,村民不得不以代价高昂的私人品来补公共品供给之不足。

与一般具体的公共品相比较,更为基本的公共品是村民组长,因为如果没有村民组长,就没有人出面主持事务,村民组内的公共品供给就更加不可能维持。

目前中国农村已经发生巨大的利益分化,尤其是农民大量外出务工,人地分离情况十分普遍,村民组内的公共品供给,利益协调难度极大。一个强有力的村民组长可以通过强有力的动员手段来防止搭便车,对付钉子户,化解利益矛盾,从而维持村民组基本的生产、生活秩序。也因此,村民组长不仅要有积极性,而且要有能力、有能耐、有威信,甚至有暴力。

取消农业税之后,村民组长几乎是无酬工作。没有报酬而事务繁多,且可能得罪人,尤其是组长要做成任何一件公共或公益的事情时,他不得不每家每户说好话,沟通、解释,甚至软硬兼施,而做这些事情又并非专为自己。他感到好人没有好报,划不来,因此干脆甩手不干。“人不求人一般高”,又不是为自己的事情,何必到处求人?要死一起死,死了活该。这样就没有人愿意再当村民组长。

村民当然知道没有组长的情况会很糟糕,但没有人愿出这个头。村干部若有主动性,到村民组召集村民开会,摆事实、讲道理、作动员,也是可以推选出组长来的。尤其是,村干部可以动员那些种田大户,以及村民组内势力大、威信高、能力强、有公心的人出来当组长,则村民组的基本生产、生活秩序就可以依靠村民组长来想办法维持。但若村退出组,村干部不愿自找麻烦,采取村民组有无组长不关我事的态度,组长就很难推选出来,村民组就真是群龙无首,一团乱糟了。

(五)衰落的农民认同与行动单位

在村民组内,农民往往也不是原子化的,而是形成了各种势力的集结,比如宗族、小亲族、兄弟等血缘共同体,以及种田大户等利益单位。

按K镇村干部的经验,选村民组长,一定要选户族大、兄弟多、有点公心的村民,因为大户族的村民可以获得户族内部的支持,比较有霸气一点,说话有人听。兄弟多更是一个重要指标,即如果有人想搭便车,就可能畏惧组长兄弟多的现实,而“吃亏”算了。正是强制力使得讲道理有人听。之所以还要“有点公心”,是因为假若有强制力的村民组长没有任何公心,他就可能借这种强制力来捞取好处。他捞取的好处越多,村民中的反抗力量就越大,最终,这个组长也不再当得下去。

(六)越来越多的钉子户

在K镇,对村民组一级基本生产生活秩序构成最大破坏的是当地所说的“杂耙头”。“杂耙头”是当地农民对土壤中的大块板结土壤的称呼。插秧前,农民耙田,必须将大块板结的“杂耙头”敲碎,这样才能插秧。“杂耙头”被当地村民借用来指称在村民组事务中不讲道理的搭便车农户,即村庄公共事务中的搭便车者。村民组公共事务中的“杂耙头”与耕作中的“杂耙头”不同的是,有了一个“杂耙头”,就会带动其他村民搭便车,因此,要解决村民组内的公共事务,就必须敲掉“杂耙头”。

取消农业税之前,国家要向农民收取税费,这是硬任务。乡村要完成国家的税费收取任务,必须与农民接触,到一家一户收取税费。乡村要能收取税费,就必须首先拔掉钉子户,否则,一户不交税费,户户都不交税费。正是借助乡村力量拔除钉子户或敲碎“杂耙头”,而使基层治理得以维系。取消农业税后,国家不再收取税费,乡村干部不再与一家一户打交道,“杂耙头”也就不再受到乡村等国家和行政力量的压制,加之当前农村利益的分化,就使得各种各样的“杂耙头”都冒了出来,牛鬼蛇神到处都是,小道理满天飞,结果就是基层治理的

无序化。

户族大、兄弟多的村民当组长,是对付“杂把头”的一种力量,正是借助这种传统的血缘力量,有些村民组尚可以将“杂把头”压制住,从而维持村民组基本的公共品供给。

(七)快速成长的混混、黑社会、地方势力

20世纪80年代,农村混混开始出现,大都是好勇斗狠之徒,社会形象很差。

90年代,农村混混进城,并逐步演化为黑社会性质的力量,开始获得越来越多的资源。

90年代后期,混混等黑灰势力介入到农村税费征收等项事务中来,农村公共资源越来越多地被黑灰势力所控制。

2000年之后,尤其是农村税费改革以后,随着国家资源大规模输入乡村,农村混混和黑灰势力获得快速发展的营养,而逐步成长为地方性势力,且因为这种地方势力脱离与一般农户的接触,其在农民心目中的形象大为改善。

(八)落单的农民

K镇农民自称“落了单”,因此对任何混混都失去抵制力,一旦有混混到自家门口要个“面子”,无论多大的利益损失也只能给这个面子。也因此,在当前的农村,以混混为代表的地方势力(当地又称“面上的人”),是穿着西装,打着领带,开着豪华小车,单身匹马,满脸笑容,手上文明棍都不用拿,而绝无过去的杀气,也不会有一群背着砍刀的小弟跟在后面。

农民落单,是指农民的原子化。他们不仅在涉及自己切身利益的公共品供给中无法一致行动,而且无力抵制任何外力的侵犯,他们的无力感,使他们逐步学会顺应时代,顺应社会。在他们的身上,过去支撑他们吵架、上访、斗争的正义感和是非观已变得模糊。“既无人在外当官,又没有钱,你又能怎么样”成为农民基本的行事准则。实力不如人,因此只能忍气吞声,忍辱受重。

因为丧失了力量感、正义感与是非观,落单的农民就不会为了“讨个说法”而到处上访,就不会在“老鼠过街”时冲到前面喊打,就不会为争一口气而拼个你死我活,就不会为讲理而吵架。有没有利益才是决定农民行动的关键,且这个利益,不仅是个人的局部的利益,而且往往是短期的、眼前的利益,是与整体、长远利益构成冲突的利益。

因为丧失了力量感,若有一个声称敢拼命的人出来,就可以制服所有人。而一个在80年代就“好勇斗狠”积累下声望的人,尤其是曾被劳改劳教过的人员,他就不需要再来证明自己敢于拼命,即可以到处出面获取资源,包括侵占公共资源。

因为丧失了正义感与是非观,在农民那里就不仅形不成对邪恶力量构成压制的气场,而且会助长邪恶力量的滋生。且国家无法在丧失正义感与是非观的农民那里讲政治,国家因此逐步丧失来自农民的合法性支持。因为丧失了正义感与是非观,没有原则,任何丑恶现象都可被理解,道德伦丧、见利忘义就变得普遍起来。

农民落单,导致农民丧失力量感及失去是非观,一方面是个体农民的无力,另一方面则是农村中各种力量的滋长。钉子户的滋长只是其一,上访户、赖皮也在借机快速成长。请注意,这里讲的上访并不单指农民维护正当权利的上访,而是已经有人从上访中找到了谋取好处的途径,从而将上访当作一个职业。他们利用国家制度的漏洞,通过用上访来谋取个人利益。^①

在农民落单的背景下,一方面是大量的老实农民忍气吞声,一方面是少数的狡猾农民起来利用各种机会谋利,农村乱象纷呈。

(九)小结

以上分别讨论了乡村治理中的八大行动者,此外还有其他行动者,如作为市场主体的公司也会介入到乡村治理中去。

二、乡村治理行动主体之间的关系

(一) 乡村组的关系

取消农业税之前,收取农业税费是乡镇必须完成的基本任务,是硬任务,而乡镇离农户比较远,离开村组干部,乡镇很难有效地将农业税费收取上来,因此,乡镇通过各种方式介入到村庄之中,甚至村干部的选任也是乡镇极为关注的事情。

取消农业税后,国家不再向农民收取税费,乡镇因此不再需要村干部协助收取税费。目前乡镇面临的任务大都具有一定弹性,且这些任务往往与农民的利益关系不是很大,乡镇往往以下达任务到村和督促、检查村干部完成任务情况来联结乡村。当前的乡村关系中,村有求于乡镇的多,乡镇有求于村的少。

这样一来,取消农业税前,乡村关系发生了巨大变化,其中的核心是,取消农业税之前,因为乡镇必须借助村组力量来完成税费征收任务,村组在与乡镇的谈判中就具有一定地位,村组可以向乡镇提出合理的(甚至不合理的)要求,乡镇也会迅速回应这种要求(用什么方式回应则不一定,负面的回应是撤换村干部)。总之,乡村之间存在着有力的互动,这种互动中,构成农民生产生活基本秩序的公共品供给就成为农民要求村组,村组要求乡镇,而乡镇不得不直面的问题。也因此,乡镇在农业生产方面(如水利、农技等)、在农村纠纷解决方面,都不得不出面。乡镇干部包村负责,是真抓实干。在乡村之间的管理区一级,也往往是真的管事的一级建制(取消农业税前后被撤销)。村民在村庄中是可以常常见到乡镇干部甚至乡镇负责人的。

取消农业税后,乡镇不再有非求村组完成的硬任务,相反,倒是村组干部的工资及各种办公费用、事业费用均是自上而下拨付,村组干部因此失去了与乡镇讨价还价的能力,村组向乡镇提出的

任何要求,乡镇都可以置之不理。乡镇对村组,不再是亲力亲为,村民甚至很少再有机会在村庄见到乡镇干部。乡镇对村组干部,则一般采取下达任务,完不成任务即扣除款项或不发补贴的办法。乡镇下达的任务往往可能与农村实际及农民要求没有关系,其中尤其是各种填报表格和迎接检查的文字游戏,耗费了村干部大量的时间与精力。^②

与以上乡村关系同样的逻辑,村组关系中,取消农业税之前,村干部需要村民组长协助收取税费,及需要组长组织农民解决农业生产和农民生活中的各种共同事务(否则农民就可以借此不交税),村民组长因此可以向村干部提出各种要求。取消农业税之后,村干部不再依靠村民组长收税,与农民切身利益密切相关的村民组的事务,村干部完全可以漠不关心。取消农业税之前,村干部为选组长十分头痛,要想足办法,因为没有组长就不好收税、不好管理村民组的事务。取消农业税之后,有无村民组长与村干部不相干,村干部到村民组主持村民会议选举组长,村民有意见分歧,村干部说“选不选是你们自己的事情,与我无关,不选拉倒”。没有村民组长,村庄基本的生产生活秩序无人出面维持,村干部也是眼不见心不烦。无人出面主持,村庄中的各种短期行为日渐严重,集体不复存在,人人看不到未来的希望。由此导致人心更加涣散,集体行动更加无力,农村基本秩序的维持出现困难。

简言之,取消农业税后,因为村组不再有与乡镇谈判的能力(及农民不再有与国家谈判的能力),而导致乡退出村,村退出组,农民越来越原子化,农村离散力量急剧膨胀,村民组自动解体^③,乡村根本不愿主动介入到农民的事情中去,乡只是要求村组完成自上而下的任务,农村基层秩序愈加混乱不可收拾。

(二) 村组干部与血缘群体(传统力量)

农村中的血缘群体是一种传统的力量,是农

村社会内生力量,大如宗族,小如兄弟关系。一般来讲,在中国大多数农村,血缘群体之间存在着认同,甚至存在一致行动能力、互帮互助能力。

取消农业税前,村组干部与血缘群体的关系大致可以分为两个阶段:第一个阶段是1996年年底中央颁布禁令^④之前,因为可以通过强制手段收取税费,村组干部就不用特别动员与自己关系亲近者缴纳税费;第二个阶段是中央颁布禁令之后,一方面村组干部不得不协助乡镇收税费,一方面又不能采取强制手段,而只能说好话,软磨硬泡。一旦只能说好话,村组干部首先可以说得上好话且必须首先去说好话的,只能是与自己关系亲近的村民,也因此,在取消农业税之前,村组干部往往不仅自己要带头缴纳税费,而且要让给自己的亲戚朋友带头缴税。只有自己人先交,才能再去做其他人的工作。

农村税费改革前,交税最积极的(欠税也就是最少的)村民,往往是觉悟比较高、比较老实的村民,尤其是与村组干部关系比较亲近的村民,而拖欠税费较多的则往往是觉悟比较低、在村庄中比较难缠、对集体事业认同度较低的村民。农村税费改革开始以后,中央要求各地停止清收农民欠款,一直停止清欠到现在。农民认为这笔欠款实际上是不可能再收了,等于是免掉了。因此,凡是在停止清欠前响应国家号召和村组干部动员的村民都认为自己吃了亏,而那些狡猾的觉悟低的村民则占了便宜。这样一来,不仅是老实人吃亏,忠诚国家的人吃亏,而且是与村组干部关系亲近的人也吃了亏。这样的后果,导致村组干部无法再通过血缘关系去动员亲朋好友。^⑤

取消农业税后,虽然不再有诸如收取农业税费一类的硬任务,但仍然有各种自上而下的任务要求村组干部完成,村组干部照样没有强制力去完成任务,而只能靠“多跑几趟”,“多说好话”,软磨硬泡。村组干部倘若不能说服自己的亲朋好友

带头,倘若不能首先说动自己房头的人完成任务,他们就无法通过说好话让其他村民完成任务。

取消农业税后,村组干部事实上是退出了与农民生产生活基本服务密切相关的公共品供给的责任,村组干部完成自上而下的任务往往与农民实际生产生活条件的改善并无关系,因此,当村组干部向村民说好话,以让村民完成上级布置下来的任务时,村民每完成一次,村组干部就每欠一份人情,而尤以与村组干部亲近的村民,为这些不为村民干实事,只是巴结上级完成任务以争报酬的村组干部所累。由此,村组干部越是脱离农民的生产生活,越是要沦为上级任务的机器,越是依靠传统的关系来动员村民完成任务,传统的关系越是被破坏。

其结果是,本来是作为治理资源的传统关系,在目前的治理逻辑下面却受到了破坏,传统关系因为这样的动员而进一步快速瓦解。所以,在K镇调查中屡屡听到村干部抱怨“越是自己人,越是不支持自己工作”。

(三)乡村与农民的关系

取消农业税之后,乡村与农民的关系颇为有趣。一方面,乡村退出农村社会,农村社会在乡村退出后并未有内生力量的增长,而是出现了进一步离散化和无序化的趋势;另一方面,在国家力量的压制下面,农民往往在与乡村的互动中占据优势地位,比如,农民上访往往是令乡村干部极为头痛的事情,无论农民有理无理,只要他们上访,乡村干部都奈何不得。而一旦农民上访到县及以上部门,乡村干部就可能因为农民上访而受处分。在当前中国农村,甚至普遍存在精神病人上访而乡村束手无策的情况。在K镇调查,有个精神病人,多年来,几乎每周一上午都会到镇政府上访,大闹,并且专找镇委书记闹。历任镇委书记都怕她,因为没有办法来对付她:不能用强制手段,也不能送到精神病院。每次都只能应付,连哄带骗,给点

好处,以让她平静一段时间。

在全国农村普遍存在用利益收买上访户的问题。大闹大解决,小闹小解决,体现了同样的逻辑。农民上访是他们的权利,但上访所反映出来的问题很多是陈年老帐,无法解决,或根本就是无理上访。乡村若不解决,上访户就越级到县市甚至中央,中央不可能处理如此之多及如此具体的上访,就只能将成本转嫁地方,比如要地方到北京接访,一次接访要花数千元,地方承受不了,且上访多了,地方轻则挨批评,重则受处分,甚至被撤职。

农民上访对乡村干部构成巨大压力,农民中的某些人便被调动起来,他们借上访要挟乡村干部,以谋取利益,且他们在目前体制下往往可以成功,以至于在农村调查,多次听乡村干部表示即使花费20万元接访,也不能让这些谋利型上访者得逞。在国家自上而下的转移资源中,比如低保名额的分配,相当一部分都被这些“聪明”的上访者获得,而按农村中的实际状况,他们是绝对不应该得到这些低保照顾的。若我们作一统计,就会发现大量的对农村弱势群体的救济(如扶贫款、低保指标等),都被一些强势的上访者捞到手里。

更为严重的是,上访可以谋取好处的逻辑不仅会带来更多的无理上访、谋利型上访,而且使农民中的消极面被极大地调动起来。无理取闹,动辄威吓乡村,就使乡村两极变成了真正的弱势群体。

与上访户相类似的是钉子户。乡村建设遇到征地拆迁,虽然大多数农民都会配合乡村工作,但有少数农民会要求更多收益,征地或拆迁谈判谈不拢,乡村建设无法进行,这样的农户就成为钉子户。按正规的途径,乡村很难对付钉子户,因为成本太高,比如起诉的可能几乎为零。而有了一个钉子户的问题不能解决,就会再有十个钉子户起来。

在对付钉子户时,地方政府几乎唯一的办法是说好话,是分化瓦解,给钉子户好处。此外办法则是与地方势力联系在一起,采取强制措施。地

方政府通过合法手段进行强制的成本太高,因此,地方政府往往是鼓励(至少是默许)地方黑恶势力介入进来。钉子户不怕政府,但害怕地方势力,最终,在正规合法的途径解决不了钉子户问题时,非法的途径就自然而然地用上了。

在当前乡村与农民的关系中,乡村往往表现得既软又硬。一个方面来看,乡村是很硬的,因为乡村掌握着资源及其分配的权力,可以做成很多事情,并且最终做成了很多事情;另一方面来看,乡村又相当软弱,因为乡村无法通过正当合法的途径来应对乡村治理中的困境,比如无法应对无理上访、精神病人上访,无法应对钉子户。在K镇调查,派出所指导员讲了一个故事:他在另外一个镇工作时,该镇有几十个爱滋病人,这些爱滋病人联合起来要挟政府,敲诈医院,甚至可以说是无恶不作,但地方政府毫无办法。

在乡村与农民的关系中,胆小的老实的农民畏惧于乡村的权力,而胆大的狡猾的农民则利用乡村权力的漏洞来捞取好处。乡村对胆大者的让和对胆小者的压,最终会导致胆大走边线者越来越多,地方政府丧失原则与不分是非,最终导致地方政府权威与合法性丧失殆尽。

在目前这种乡村与农民的关系中,我们看到的不是干群之间的鱼水情深的良性互动,而是权力和权威不断被戏弄,及由此引发的恼羞成怒。这个时候,非法的手段终究要来到。

(四)地方势力和农民的关系

当农村基本的生产生活秩序难以维持的时候,农民不得不以私人品来替代公共品,农民的生产生活成本因此极大地增加,生产生活不便,使农民强烈要求秩序。这个时候,若有户族大、兄弟多的村民愿意出来当村民组长,可以有效地压制住“杂把头”,或公共品供给中的搭便车者、钉子户,并可以提供基本的生产生活公共品,农民将感激不尽。而若一个“狠人”,一个劳改释放人员愿当组

长,从而可以为农村提供公共品,也会有好评。甚至,一个混混若愿意出头来对付那些“杂把头”,防止搭便车行为,这样的混混就是好混混,是一个仗义的混混。

取消农业税之前,尤其是1997年年底中央出台禁令之前,乡村组织可以有效地介入到村庄内部对付钉子户的行动中来,甚至可以借用“治安联防队”、“法制学习班”等专政手段来对付钉子户。这种借助专政手段来收取税费及对付钉子户的办法,有时不仅打击了钉子户,而且打击了特困户,从而导致严重后果,⑥比如农民自杀和群体性事件,中央因此出台农村税费征收禁令,不再允许用专政手段收取农业税费。没有专政手段,一旦有农民不愿交纳税费,乡村干部唯一的办法是上门说好话,以前软硬兼施,现在硬不起来,只能软磨,终究是越来越收不上来税费。在收取税费任务压力下,好人村干部退出,狠人出任村干部。这些狠人村干部将农民交纳税费的公事变成他与农民的私事,农民不交纳税费就是不给他面子,不给面子的结果是什么,当地农民都知道。因此,取消农业税前,在一些地方,带有黑社会性质的狠人、混混就介入到乡村治理之中。

混混收税,是面向每一个农户,混混因此被所有农户所憎恨。但无论是乡村干部通过“专政”手段收取税费还是混混介入其中,取消农业税前,钉子户都被有效地压制,从而农村基本的共同生产事务仍可维持,农村最低限度公共品仍可供给。

取消农业税之后,乡村干部和混混都退出农业税费的征收,也不再构成对钉子户的压制,结果是钉子户泛滥,农村基本的生产生活秩序难以维持。这时,混混进村,可能是压制钉子户的唯一有效力量。混混这时进村所获利益不再是向每家每户收税,而是盯着村庄公共资源,比如土地、林地和集体水面等,他们更多地利用国家自上而下的转移支付资源,而不是从一般农民手中夺食。这样

的背景下,混混利益得到满足,而农民不仅没有利益损失,反而因为混混压制住了钉子户而可以获得生产生活的基本秩序。

可见,关键是农民对地方势力已经去敏感化,脱敏了。地方势力与农民之间的利益关系不是赤裸裸直接对立的,有时地方势力还“为人民服务”,当地人利用地方势力来谋取好处。

(五)乡村与地方势力的关系

取消农业税前,在一些地区已经明显出现乡村利用地方势力来收取税费的情况。不过,地方势力与乡村关系更快的发展源于取消农业税以后的形势,尤其是与资源的分配有关。

乡村与地方势力在取消农业税后的关系发展大致与3个方面的资源分配有关。

首先是农村已有公共资源的分配,如水库、荒山、林地等公共资源的承包权,一般村民即使想承包占有,但没有强力,就无法抵制其他人的伸手。承包水库养鱼,若遇天旱,农民要放水,在养鱼与放水的矛盾面前,只有具有强大威慑力的地方势力才可以保护自己的利益。再如水库放鱼如何防偷防毒,若是地方势力承包了水面,一般村民怕惹事,躲都躲不及,根本不会也不敢到水库边自找麻烦,而若是一般村民承包了水面,他们就要付出极大的管理成本。大致90年代以来,农村公共资源大多数被这些在80年代好勇斗狠时期积攒下“威望”的地方势力捞到手,好勇斗狠的混混一下子变成了体面的“面上的人”。⑦

取消农业税后,地方势力进一步瓜分了农村社会的公共资源,几乎所有公共的水面、山林资源、公共交易场所、鲜活农产品的收购等等,都被这些地方势力所垄断,这个过程中,他们只付出了极少的象征性的承包费,而农民却因为这些公共资源的丧失,生产、生活更加不便。

在这种已有公共资源的分配方面,乡村组织往往是以获取承包费(将公共资源变现)、支付地

方势力保护费(地方势力在某些方面协助乡村做了事情,比如协助收取税费),以及乡村干部个人获利(地方势力给乡村干部送了红包,甚至送了股份),而出现了大量公共资源被地方势力承包侵占的情况。这个时候,乡村只是消极被动地充当了地方势力占有公共资源的发包人。

取消农业税后,大量国家资源下乡,比如退耕还林(取消农业税前即已开始)、农业综合开发、通村公路、以奖代补项目、安全饮水工程,等等,为地方势力与地方政府结盟提供了巨大的资源空间与条件。地方势力摇身一变,以工程承包人的身份来承接自上而下转移支付的资源,并从中捞取好处。地方势力与乡村主要负责人合谋套取国家资源,只要打点好上级,农民利益并未受到损失,因此民怨很小,尽管工程质量往往不高。农民甚至认为能弄来工程不容易,乡村干部和地方势力都有本事。正是大量的国家转移支付资源滋养起一个庞大的地方分利集团。

取消农业税前,乡镇以收取农业税费为中心任务,以农业为工作重心;取消农业税以后,乡镇很快从农业和农民中脱身出来,将小城镇建设和招商引资作为工作的重心所在,将农村经济发展作为工作重心所在。这个过程中,乡镇力图通过开发,将农村的存量资源变成流量资源,比如土地开发,即将之前的农业用地转变为非农用地,将一般粮食用地转变为种植高价经济作物用地,以及通过荒山开发、现代农业开发、产业结构调整、茶园改造、引资办厂等,而使之前农村无价的存量资源变成有价的流量资源。

当前越来越多地方开始推动更大一笔农村存量资源变为流量资源,这笔资源就是农民外出务工所获收入。农民外出务工所获收入不易,因此使用往往相当谨慎。乡村现在盯上农民这笔存款,通过动员农民创业,及通过新农村建设建新房,甚至通过小城镇的房地产开发,将农民的存款变成高

耸在路边、中心村及小城镇上的住房。

在地方政府的积极鼓励下,在当前的中国农村掀起了一个小城镇建设的高潮。在我们的调查中,短短数年,K镇的街道由之前的3条变为现在的21条,全镇农民已有多年未在村庄建房,家家户户都计划到镇上买房,且村民是作为投资在镇上买房,资金不够即按揭贷款。农民在镇上买房,几乎都是一楼为门面房,二楼为住房的两层式结构,但在没有外来人口的情况下,小小K镇,家家都在一楼建门面做生意,当然是无生意可做。而只有3万人的K镇,最近5年在全镇开发出数千套住房,即动员起数以亿计的农民存款变现流动起来,其中相当部分是以贷款借款的形式来支付的,即农民不仅将存款全部变现,而且以未来劳动获得作抵变成目前的流量资源。

正是将农民的存量资源变流量资源,使得小城镇建设具有极大的利益空间,谁来开发小城镇,谁就可以获得巨大利益。而主持小城镇建设的乡镇,尤其是其负责人,则有极大的从中获取利益的空间。

小城镇开发,就要向农民征收土地,就要拆迁旧房。按正式的拆迁条例和土地征收办法,乡镇根本就不可能有效面对钉子户,乡镇因此求助于地方势力。因此不奇怪的是,只要有土地征收的地方和房屋拆迁的地方,就有地方势力的介入。

正是将农民的存款和借贷款变成数以亿计的流量资源,而使得地方政府和地方势力得以结盟,并从流量资源中分享利益。

尤其值得注意的是,在小城镇开发过程中形成的地方政府与地方势力的结盟,不同于前面两项资源分享(即农村公共资源的分享和国家自上而下资源的分享)中的机制。地方政府是积极主动地与地方势力结盟,且地方势力介入到小城镇开发与建设中,是以开发商的名义,只对付极少数的需要拆迁住房或征收土地的农民,而与大多数农

民利益不相干,因此,地方势力在当地变成“面上的人”、“有体面的人”,变成了文明的开发商。地方势力的污名正被清除,地方政府领导人正与地方势力头面人物称兄道弟、礼尚往来。地方势力不再是过去的混混,而是当地的“人物”。这中间,与地方势力头面人物称兄道弟的地方政府负责人通过入股、分红、拿回扣,获得了远远超过工资收入的收益。地方政府开发小城镇,可能就不是为了扩大政府的财政收入,也不是为了政绩,而是为了获取将农民存款和借贷变成流量资源所可以产生出来的巨额的“定额租”。

一旦地方政府与地方势力可以从流量资源中获取“定额租”,地方政府与地方势力的所有考虑目标就直接变成如何将所有农村资源由存量变成流量,有水快流,有钱快花,有资源就动起来,这样一来,地方政府和地方势力就可能在很短的时间内将农民的未来,将农村的资源,全都抵押出卖出去,农村社会因此可能不久再次陷入困境。解决此问题的唯一办法也许是中央要求地方政府“消极行政”,不允许地方政府搞小城镇开发,不允许地方政府介入到农村土地流转,而无论地方政府找出什么改善农民生活、增加农民收入、发展现代农业等等的理由与花招。

(六)小结

上面讨论了乡村治理中5种类型的行动者之间的关系,它们在取消农业税后均发生了变化。概言之,国家逐步退出乡村社会,这个过程中,作为治理资源的农村传统力量不仅未生长起来,反而进一步瓦解破败;农村社会中的各种离散力量快速发育,钉子户、上访户成为乡村治理中的难题;地方黑恶势力一方面利用各种资源进一步发展壮大,另一方面却因不与一般农民面对面直接争利,而摇身变成体面的成功人士;地方势力与地方政府分享各种资源以及通过变存量资源为流量资源而创造出利益空间过程中的结盟,就使得一个新

的过去乡村社会不常见的结构性力量出现了,这将彻底改变乡村治理的机制。

三、取消农业税后乡村治理的机制

取消农业税后,乡村治理的基本逻辑发生了巨大变化,这种变化主要表现在3个方面:一是随着农业税费的取消,之前围绕农村税费收缴而形成的国家与农民的关系发生了根本性改变;二是国家行政力量开始退出乡村社会,乡村社会内部之前受到压制的各种离散力量大批冒出,农村社会内部基本秩序受到威胁,小道理满天飞,甚至不讲道理的背景下,农民落单,变得空前无力。以前构成农民是非观、正义感并因此支撑农民敢于出面主持公道的价值基础发生改变,现世主义、唯功利观念逐渐占据主导,少管闲事成为指导原则;三是地方黑恶势力逐渐在社会上脱敏,并越来越公开地活跃在乡村舞台上。地方政府主持开发和建设时,在失去合法使用暴力的情况下,面对难以应对的钉子户,地方势力正是可以借用的现成力量。地方政府与地方势力的一拍即合、相互利用甚至结盟,使得乡村治理机制出现了一个新生的结构性力量,这个结构性力量可以耗尽任何用于乡村社会的资源,中国乡村治理最终可能出现严重内卷化。

(一)乡村组织退出农村

取消农业税后,乡村组织退出农村社会成为最为明显的一个事实。乡退出村,村退出组,村民组这样一个与农民生产、生活关系最为密切,构成了中国农村基本秩序基础的单位,因为乡村的退出,各种离散力量涌现,村民组的集体行动难度越来越大,最终导致村民组的解体。

取消农业税前,乡村组织通过收取税费对村民组内的离散力量进行压制,各种钉子户、“杂把头”在有国家力量支持的乡村组织的压制下面,还

不能构成对村民组基本运转的破坏性影响。村民组作为一个共同的生产单位，乡村组织借收农业税而提取共同生产费，共同生产费具有强制性，不交就等于负债，负债即使欠在那里，终究还是要还的。与收取税费相配套的各种制度安排中，都有压制农村社会离散力量的机制，比如正义观、是非观、集体土地制度、集体灌溉制度等等，以及村组集体可以通过各种手段来有效控制住离散力量（比如开证明、办手续时，提出各种附加条件）。

取消农业税后，乡村组织不再需要向农民收取税费，因此很快退出乡村社会，一方面，乡村组织不愿再去充当农村社会内部离散力量的压制者了，另一方面，农村社会也缺少了之前与乡村组织讨价还价的杠杆（是否交纳税费）。乡村社会内部基本秩序如何，只要不影响乡村组织，乡村组织就不闻不问，乐得省事。在村民组内的基本生产生活秩序中出现钉子户和搭便车者，并由此导致公共品供给的中断，乡村组织往往是袖手旁观，甚至懒得旁观。机械化的推进和简便农业技术的推广虽然可以为农民带来巨大的利益，比如可以极大地减轻农民的体力，但这些事情与乡村组织有何关系？之前与农民利益联系最为密切的乡镇七站八所，都在取消农业税后的乡村体制改革中弱化，尤其是其为农民提供技术的功能极大地弱化乃至取消。

乡村组织退出农村社会，而传统时期乡村社会内部具有力量的组织，如宗族组织，在当前农村又并非可以说起就起，相反，因为社会的快速变动，村庄边界的开放，农民利益多元化，村庄中残存的传统组织力量在很短的时期内即消失殆尽。

当村民组这样一个熟人社会内部出现了各种离散力量，村民组内小道理满天飞，出来主持村民组公共事务的村民不得不每家上门说好话，求爷爷告奶奶时，他并非只是在为自己的利益，而是为了全体村庄成员的利益。当他不仅得不到强有力

的支持，而且受到离散力量的挖苦和刁难时，他最终就会灰心丧气、灰头土脸地退出。这样的退出就使村民组内的公共事务不再有人支持，各人自扫门前雪，哪管他人瓦上霜，结果就是所有村民眼睁睁看着本可靠集体一致行动轻易办成的好事，却不得不每户花极大力量来各自办理。农民的生产生活基础条件因此进一步恶化，与之相应的是农民集体意识彻底瓦解，村庄作为一个道德共同体难以存续，农村社会中的正义观、是非观变得模糊，各路牛鬼蛇神全都出来了。

（二）地方势力的退出与进入

取消农业税前，乡村组织有了借地方黑恶势力来协助收取税费的苗头，有些农村地区甚至已经有好人无法再当村干部，狠人恶人开始进入到村干部位置以在收取税费的同时捞取个人利益的苗头。这也是为什么不得不进行农村税费改革的原因。

地方黑恶势力向农民收取税费并中饱私囊，会触及每一个农户的利益，因此引起农民极大的情绪反弹。取消农业税后，地方势力退出乡村，而转向其他有利可图的领域。

当然，利益最大的地方在城市，因为城市积聚了大量资源。农村地方势力进城，是90年代以来持续发生的过程。这些进城的地方势力很快在城市立足，并发财致富。进城的地方势力尤其是在一些灰色地带有巨大获利空间，这些灰色地带包括聚积大量资源的城郊土地征收和房屋拆迁。

取消农业税后，国家向农村转移支付越来越多的资源，这些资源下乡成为地方势力滋生的最好土壤。尤其是进过城、见过世面，甚至与各级政府官员有交情的地方势力回到乡村社会，就拥有巨大的力量，谁也不知道他背后有多大的势力在支撑。他们要承包工程，往往就有足够的手段将工程承包到手。乡村社会还到处传说他们可以随时让公安局长到场，与高层官员称兄道弟的故事。

最近几年,地方政府有着更大的开发的决心,即将农村的存量资源变成流量资源,这样的开发可以产生出巨额的“定额租”。如何分享开发利益?农民当然也是希望分享到更多利益,但在农村开发的过程中,农民被逐个击破。当政府无法说服农民,或农民对政府蛮不讲理时,政府很难动用专政手段,但地方政府与地方势力可以达成默契,地方势力出面摆平单个的农民,那是易如反掌的事情,因为农民若不给地方势力的面子,地方势力有的是办法来收拾他。

也就是,取消农业税后,地方势力一方面退出了乡村社会,不再直接与每家每户农民相对抗,一方面又因为农村大量资源的出现而获得快速滋生的养料。新滋生的地方势力借 80 年代好勇斗狠时形成的“威望”,借 90 年代在城市获取的资源(利益和关系),在取消农业税后再次返回乡村。他们不再与所有农民为敌,不再到处制造治安事件,而是要闷头发大财的,他们因此只是对少数构成他们获利障碍的钉子户进行威吓。他们威吓的效果很好,他们甚至与这些钉子户成了真正的朋友,因为他们曾相互给过面子,并因此相互帮过忙。这些地方势力因为在外获取大的利益,他们就不在乎乡村社会内部的点滴小利益,因此他们在村庄社会中表现得相当慷慨、仗义和有品味,村庄中对那些影响公益的“杂把头”、钉子户因此更加厌烦。农民说,有本事象某某一样到外面去混,不要在村里占这点小便宜。

(三)地方势力与地方政府的结盟

取消农业税之后,乡镇关心的不再是农业,而是如何将存量资源变成流量资源,以从中谋取利益,国家也有越来越多的资源向农村输入,这个过程中,因为资源的滋养,大量的地方势力(黑灰势力)生长起来。这些势力不是从农民手中夺取资源,而是截断所有自上而下及可能增值的公共资源,他们既不与一家一户的农民打交道,也不屑于

去侵夺农户手中有限的资源。

地方政府在将存量资源变流量资源的过程中,虽然并不接触每个农户(收取税费则是一定要每家接触的),但仍然要接触一些特殊的农户,比如征地就要与承包土地的农户谈判,拆迁就要与户主房东谈判。地方政府在谈判过程中,面对农民或房东的高额要价,就可能谈不拢。但是不要紧,地方政府这个时候可以利用混混来摆平钉子户。地方政府因此可以将存量资源变成流量资源,在较短的时期内做出大的政绩,且可以从中获取利益,地方政府当然是相当满意。混混当然不会白为政府摆平钉子户,他们是一定要从中获取利益的。地方政府与地方势力各得其利,而不会起冲突。地方政府认为,地方势力不错,不仅可用,而且温文尔雅。

简言之,取消农业税以后,因为国家向农村转移支付越来越多,农村大量的存量资源正被流量化,地方势力借此获得快速生长。因为有资源支撑,地方势力和地方政府与农民和平共处,农村社会显得相当平静。但正是这个快速生长起来的地方势力与开始变异的地方政府的结合,形成了一个强有力的结构,这个结构可吞噬所有自上而下的资源,从而可能导致无论多少资源输入农村,这些资源都无法转化为农村有效的公共治理资源,最终的结果是国家资源输入并不能改善乡村治理,乡村治理难以维持,农民无法获得基本的生产生活秩序。

(四)小结

在农民对地方势力变得麻木,地方势力也已改变过去剃着光头、拿着砍刀的混混形象,变成穿西服、打领带的“面上的人”时,地方政府为了将更多存量资源变成流量资源,而与地方势力结盟,形成了一个相互配合的利益共同体。这一利益共同体是一个全新的结构,这一结构可以吸干所有用于乡村治理的营养。最终,因为这一结构的出现及

其持续生长,无论国家投入多少资源,也无论国家开放多少资源,这些资源都会被这个乡村社会的恶瘤所吸干,导致乡村善治难有可能。

四、讨论:从乡村利益共同体 到乡村治理内卷化

(一)取消农业税前的乡村利益共同体

笔者在《试论二十世纪中国乡村治理的逻辑》一文中曾提出“乡村利益共同体”的概念,借以讨论取消农业税前的乡村治理机制。^⑧具体地说,这个概念是指取消农业税前,因为国家自上而下的税费任务是“一票否决”的硬任务,县乡政府若不能完成农业税费征收的任务,则县乡财政就无法运转,县乡一切行政都无从谈起,因此,相对于其他行政任务,收取税费是县乡政府最为基础的必须完成的工作。90年代,粮价持续低迷,农民增收乏力,而自上而下的各项税费任务却越来越重,农民没有缴纳税费的积极性。离开村干部,县乡几乎不可能有效区分农村社会中拒交税费的钉子户和交不起税费的贫困户,县乡几乎进村找不到收取税费的对象,也很难将税费任务分摊下去。

在税费任务较轻,农民交纳税费积极性尚有的情况下,村干部有协税积极性。而一旦农民普遍不愿交纳税费,村干部就没有协税积极性,县乡因此倾向通过软硬两手来调动村干部协税积极性,其中包括允许村干部在完成税费任务后按比例留成等奖励性措施。村民越是不愿交纳税费,县乡越是倾向让村干部从完成收取税费任务中获得好处,而村干部越是能够获得好处,村民就越是不愿交纳税费。

在这个恶性循环中,好人村干部很快退出,而狠人恶人出任村干部,这些狠人恶人凭借身体暴力来强迫农民交纳税费,且他们几乎是一定要从中谋取好处的。从县乡方面来讲,无论是谁当村干

部,收税手段如何恶劣及所留后遗症有多大,县乡首先关心的是农业税费可以按时足额收取上来。财政等米下锅了。农民举报村干部有贪污行为,有违反中央政策的强迫行为,这些举报材料到了县乡,县乡必然包庇村干部,即使村干部真有问题,县乡不到万不得已也不会查处,因为查处这样一个可以按时足额收取农业税费的村干部,就会打击一大批村干部收取税费的积极性。

在税费任务重,农民无交税费积极性,而县乡又缺乏有效的收取税费手段的情况下,县乡默认村干部在完成税费任务的同时捞取个人好处,甚至主动制定相关政策条例调动村干部完成收取税费任务的积极性,这样一来,县乡村之间就形成了一个利益共同体,简称“乡村利益共同体”。这个利益共同体为了能按时收取农业税费,而牺牲了农村未来的发展可能,这显然是不可持续的。正是在这个背景下,国家不得不在2002年开始了全国的农村税费改革,至2006年取消农业税。

乡村利益共同体的存在,是因国家向农民收取税费要求与收税能力不匹配,最后不得不借助地方势力进入半体制的空间(村干部)来完成任任务,但显然,这是以牺牲长远利益、牺牲干群关系、牺牲国家与农民关系为代价的,因此也是不可持续的。取消农业税之前,全国不同地区农村情况差异颇大,尤其是在一些主要的粮产区,农民负担最重,干群矛盾最大,税费最难收,因此普遍出现了乡村利益共同体这样的结构,并在很短的时间致使乡村治理状况恶化,乡村治理不可持续。还有一些地区虽然没有生成乡村利益共同体这一新的结构性力量,但也有了苗头。乡村利益共同体这个概念是理解取消农业税前国家与农民关系在很短时间迅速恶化以至于不得不进行税费改革并最终取消农业税的关键。

要注意的是,乡村利益共同体这个概念并不是从道德上谴责县乡政府,因为这与道德无关。任

何县乡干部,若不能完成税费收取任务,财政没有收入,其他事情都无从说起,他们甚至不能继续当县乡干部。他们即使要为人民服务,也首先要让狠人村干部将税费收上来,再去谋好事。县乡不得不利用狠人村干部来完成收取税费这一硬任务。

取消农业税之后,国家不再向农民收取税费,县乡也就不再需要依靠狠人村干部来完成税费收取任务。这个时候,村干部若继续侵犯农民权利,若私吞集体财产,县乡就可以毫不留情地查处,体制性的乡村利益共同体因此解体。

(二)县乡退出农村对村组治理的影响

取消农业税后,县乡不再向农民收取税费,县乡因此退出乡村社会。之前县乡向农民收税收费,必须要压制抗交税费的钉子户,必须为农民提供生产生活的基础设施与基本条件。现在,不收税了,县乡也就不必去压制村庄中的钉子户,也没有为农民提供公共品的动力,且因为不再收税费,农民也不再能借秋季不缴税费来要求县乡村提供夏季的灌溉服务。

取消农业税同时也就取消了搭在农业税中收取的用于村社集体共同生产事务的共同生产费。县乡退出村庄社会,但村庄是解决一家一户小农“办不好和不好办”事务的基本单位。取消农业税后,随着县乡村的退出,村民组内的各种离散力量迅速崛起,集体行动相当困难,共同筹资筹劳以合作应对生产生活中的公共事务几乎不再可能。虽然国家不仅取消了农业税费,而且转移支付各种资源,为农民提供了诸多水电路等基础性的服务设施,但国家毕竟不能解决每个村民组内特殊的细微的却与村民的利益密切相关的所有公共事务。农民在取消农业税后,可能反而感到生产生活中的种种不方便。农民尤其希望有一种力量来压制住好搭便车、乱当“钉子”的坏了一锅汤的“老鼠屎”,希望有一种力量来拔掉村民组中的“钉子”,敲碎“杂把头”,从而重建基本的合作。

这个时候,若有狠人来当村民组长,来组织农民进行生产方面的合作,则一定大受村民欢迎。一般的好人显然当不成组长,因为他们压制不住各种离散的力量,摆不平各种利益争执。户族大、兄弟多的村民出任组长,这样的人就可能借其强制力,说话算数,从而可以摆平利益争执,压制住离散力量,并因此为村民组内的生产生活提供最为基础的公共品。尤其是在稻作区,村民组往往是一个集体的灌溉单位,有一个强势的村民组长出面组织集体灌溉,可以为村民提供的利益之大,绝不能小觑。

(三)资源输入滋养了乡村社会中的地方势力

取消农业税后,县乡退出村庄的同时,大量国家资源输入乡村,借这些输入的国家资源,乡村社会中的地方势力介入进来,诸如通村公路建设、农业综合开发、安全饮水工程等等。

地方势力要从国家转移资源中获取滋养,必须与县乡各级保持密切联系,他们是各种国家建设工程最合适的乡村承包人,他们并非一定要私分国家资源,而仅是工程正当的利润,就足以在短期内让这些地方势力获利巨大。

县乡政府在取消农业税后的行为逻辑与之前也发生了巨大变化。取消农业税前,县乡完成税费任务是所有工作中永远排在第一位的硬任务。取消农业税后县乡的工作重心转向招商引资和小城镇建设。“发展才是硬道理”,过去只要能及时收取农业税费就是好干部,现在则要看谁发展经济快。县乡工作中“三农”地位越来越低,县乡政府及涉农部门都逐步从农村、农民和农业中退出。

不再背负农业税费征收任务“一票否决”压力的县乡行政在如何行为上有了更大的自主空间。招商引资和发展小城镇是发展经济的好办法,不仅有政绩,而且有大量的资源流量,可从中分利。

县乡招商引资、建设小城镇和搞各种开发,都事关农民利益,尤其是征地和拆迁会碰到钉子户。

通过合法程序,县乡有效对付钉子户的成本极高。地方黑恶势力有能力来对付钉子户。县乡政府与地方势力在对付钉子户上达成默契,这里有一个巨大的灰色地带,地方势力借此从中分利。

县乡有着极高的开发积极性,核心是将所有存量资源变为流量资源,典型如K镇的小城镇建设,再如土地流转、山林确权、水面承包等等,所有这些开发都因为有大量的资源流动,从而提供了各种分利机会。

参与分利的,不仅有县乡行政,有地方势力,而且县乡干部也有诸多参与分利的机会,甚至县乡负责人就是为了个人参与分利而作出开发决策的。在众多开发产生出来的流量资源中,县乡干部与地方势力分享“定额租”,开发越多,调动的资源流量越大,县乡负责人与地方势力可以收取的“定额租”就越多。

这样一来,地方政府就可能与地方势力结盟,利用各种可能的机会,凭借各种似是而非的理由,到处开发,以尽可能短的时间将所有存量资源变成流量资源,从而变成可以获取的利益,而这些决策长远后果,地方政府则不予考虑。

一旦地方政府与地方势力结盟来收取“定额租”,并因此有着遏止不住的开发冲动时,他们就会利用各种可能空间来选择性决策,这个时候,无论国家向农村输入多少资源,及国家政策将多少农村存量资源释放出来,地方政府与地方势力结成的这个联盟都像一个毒瘤一样,将所有营养吸食干净,乡村治理的状况因此持续得不到改善。

(四)钉子户与上访户大量出现

取消农业税后,地方政府与地方势力结盟为分利集团之后,他们不是从每一户农民那里捞取好处,而是从国家转移支付资源中,及从农村存量资源变流量资源的过程中获利,他们被滋养壮大了,但农民并未直接受到损失,因此,他们被农民认为是有本事的人,有面子的人,有能力的人。即

使地方势力对付各种开发中出现的钉子户,这些钉子户往往也是拿了补偿的。钉子户只是农民中的少数,是个别,他们被地方势力“对付”的遭遇并不会得到其他农民的同情。相反,一般农民还对钉子户的漫天要价十分反感,认为他们被对付纯属自找、活该。

农民中的“聪明”人也可以看出当下社会中获利的机会,他们因此通过各种办法来分食各种自上而下的转移资源,其中典型是田先红所总结的“谋利型上访”。这些聪明的上访农民,上访是假,借上访来给地方政府制造压力,从而逼迫地方政府给予各种经济利益才是真。农民一般的上访,地方势力不会介入,因为这其中无利益,且地方政府一般不敢让地方势力介入进来压制(有理、无理)上访的农民,因为这可能引发的恶性事件,是地方政府所无法承担的。谋利型上访以及其他各种精神病上访、无理上访,构成了地方政府的软肋。

(五)乡村治理内卷化

以上关于取消农业税后乡村治理的讨论中,有了这样一些行动者:地方政府及其负责人、地方势力、钉子户、上访户。在这个多元主体行动起来建构的复杂光谱中,一方面,国家投入的大量资源被吞噬,一个越来越肥厚的地方政府与地方势力结盟的集团开始长成;另一方面,大量的存量资源被结盟的地方分利集团不理性地变成流量资源,农村社会未来的发展可能性因此被破坏掉。这个过程中,唯有农民上访构成了地方政府的软肋。但上访农民并非为了农民未来的前途,而是为了让自己也参与到分享资源的行列中去,这些上访者不能形成领导农民的威望,其形象反而不如以前在农民那里形象最坏而如今已经去除污名的地方势力。农民在这样巨大的地方势力和地方政府结盟的网络下面,落单到没有任何集体行动的能力。

但问题也在这里,农民落单,成了一盘散沙,农民缺少了力量感,也丧失了正义感和是非观,农

民因此丧失了政治。

一旦农民丧失政治，则国家也就失去了可以从农民那里获得支持的力量。一方面，无论国家转移多少资源，都被结盟的地方分利集团截留，地方分利集团甚至利用各种政策空间来破坏性地开发以从中获利，而农民无法从各种资源变现中获取好处；另一方面，国家在面对各种离散力量时，迫切需要农民的支持，而实际情况是越来越难以获得。因此可以理解K镇派出所教导员所说，过去是一个警察押一队犯罪分子，现在是一队警察押一个犯罪分子。以前是老鼠过街，人人喊打，现在是老鼠过街，人人躲起来。过去是群体路线，现在是线人制度。当农民丧失政治后，再谈什么群防群治，再试图通过群众路线来进行低成本的治理，就会变得困难起来。

（六）余论

这是一个无正义感与是非观的社会，是一个只有利益的社会。

无信心，无力量，不敢坚持，相信实力不如人，相信暴力，相信命该如此。人微言轻，少说为佳，各人自扫门前雪，哪管他人瓦上霜。

不再有气，不再有势。

要么为个人利益而结帮，要么落单成了孤零零的原子化的个人，农民两极分化。

农民的两极分化进一步加深了实用主义原则，以利益来行事及思考，而无原则与道德考虑更成常规。

这个社会得以维系的基本道德原则解体。这个社会的感动丧失，侠义丧失，见义勇为丧失，助人为乐丧失，好人好事丧失，奋不顾身丧失，国家民族等超越性关怀丧失，等等。

国家无法从农民中获得强有力的支持。治安的群防群治不再可能，群众路线代之以线人制度。

一旦离开有道德和正义感的人民群众，政府和权力就变得赤裸裸、孤零零，政权就失去了权威

与力量，失去了号召力与动员能力，政权就不得不与地方势力联合起来维持秩序。

这样的维持仅仅是一种摆平，是不可持续的，因此是必然要内卷化的。即这种维持是以地方势力不断地攫取利益、不断地侵蚀公共资源为前提的，其结果是社会资源不断地滋养壮大了一个庞大的地方分利集团。

这种内卷可以称为地方治理的内卷化。

注释：

①参见田先红：《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》，载《开放时代》2010年第6期。

②具体的比较早的讨论见申端锋：《软指标的硬指标化》，载《甘肃社会科学》2007年第2期。

③取消农业税之后，一些地区取消村民组长导致的村民组解体，与此既相关又不同。

④指1996年12月30日中共中央国务院发布的《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》，其中第8条规定：严禁动用专政工具和手段向农民收取钱物。

⑤当然，国家也进一步失信于民。忠诚于国家的农民吃亏，而不愿尽义务的农民得好处，其长远后果可以想见。

⑥相关问题的细致讨论，见吕德文：《治理钉子户》，华中科技大学博士论文，2009年。

⑦关于混混的详细讨论，见陈柏峰：《乡村江湖——两湖平原的混混研究》，北京：中国政法大学出版社2010年版。

⑧贺雪峰：《试论二十世纪中国乡村治理的逻辑》，载《中国乡村研究》第5辑，福州：福建教育出版社2007年版。

贺雪峰：华中科技大学中国乡村治理研究中心

责任编辑：郑英