

治村

六十万个乡村

八亿农民

富裕的东南

贫困的西北

大国之村如何安放

贺雪峰 著

To

Make

BETTER

VILLAGES

治村

贺雪峰 著



图书在版编目(CIP)数据

治村 / 贺雪峰著. —北京: 北京大学出版社, 2017.5

ISBN 978-7-301-28118-5

I. ①治… II. ①贺… III. ①农村问题—研究—中国 IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 035798 号

- | | |
|-------|--|
| 书 名 | 治村
Zhi Cun |
| 著作责任者 | 贺雪峰 著 |
| 责任编辑 | 王立刚 |
| 标准书号 | ISBN 978-7-301-28118-5 |
| 出版发行 | 北京大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区成府路 205 号 100871 |
| 网 址 | http://www.pup.cn 新浪微博: @北京大学出版社 |
| 电子信箱 | sofabook@163.com |
| 电 话 | 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62755217 |
| 印 刷 者 | 北京中科印刷有限公司 |
| 经 销 者 | 新华书店 |
| | 880 毫米 × 1230 毫米 A5 10.25 印张 246 千字 |
| | 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 49.00 元 |

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

SENSE



三思后，发先声

先声文集

乡村是我们永远的家园

我们走得太远

以至于忘记了为何出发



目 录

一 谁当村干部？能人、狠人与富人	001
富人治村与村政的开放性	003
富人代表人民	009
鲁中的富人治村	012
发达地区的贿选	018
苏南村干部的由土变流	032
陕西眉县的富人治村	037
赣南村干部的收入	045
村干部收入与职业化	050
村医村教与村治	060
负担不重的人成为中西部村治的中坚	065
农业型地区村干部的演变	073
二 村庄政治与农民参与	079
无公德的个人	081
为什么会出现刁民	086

讲理与讲狠	096
维稳不能回避矛盾	102
鲁中土地调整与村庄善治	108
开会形成村民共识	112
三 资源下乡与农民参与.....	117
以工代赈的问题	119
土地整理中的农民参与	123
转移支付应注重农民参与	130
财政资源应该如何下乡	135
清远农村的资金整合	141
村级债务是村治的溃疡	145
无核的乡村，转移支付无法激生活力	152
四 村治的制度探索.....	159
小政府与便民服务平台的悖论	161
小概率事件与基层治理的困境	166
利益越多，乡村治理的制度就越复杂	174
中西部农村基层治理中的监督机制	181
幸福村落建设的秘诀	191
基层治理必须简约低成本	198
苏南的能人治村与中国村治的几种类型	204
上海的乡村治理：在西部与东部之外的村庄类型	218

五 村治的社会基础：阶层、派性、宗族	231
农民分化如何影响村治	233
从乡村利益共同体到分利秩序	240
征地拆迁催生派性政治	248
贫穷的村集体不能承担村治之责	253
赣南的宗族力量与村治	263
清远农村的自治下移	276
鲁中的小亲族与村庄政治	286
六 村治的动力.....	293
中国村治模式必须多样化	295
内生与外生：两种乡村治理的动力机制	303
上级与下级：责权利不对称分配问题	310
基层创新造就中国奇迹	317

—
谁当村干部？

能人、狠人与富人

T o M a k e
B e t t e r
V i l l a g e s



富人治村与村政的开放性

沿海发达地区，经济发展带来经济分化，社会分层，村庄熟人社会越来越分化为三个群体，一是办厂经商致富的老板群体，其个人资产可能在数百万乃至数千万元，这个群体人不多，影响大；二是主要靠劳动来获得收入的务工务农群体，这个群体人数最多，影响有限；三是家庭缺少劳动力，或者有身体智力残疾的低收入群体，这个群体的人数不多，是村庄边缘人，几乎没有影响。

沿海发达地区村庄内形成如上分层与改革开放以后这些地区发展乡村工业有关。尤其是 1990 年代，沿海发达地区农村“村村点火、户户冒烟”，在农村有土地使用自主权的情况下面，乡村工业快速发展，几乎所有村庄都办有集体或个体的第二第三产业，到 1990 年代后期，集体企业改制为私人企业，村庄一些人成为熟人社会中的老板群体。这些人是在村庄中办厂经商致富的，他们至今仍然生活在村庄中，是村庄的当然成员。

村庄绝大多数村民缺少办厂经商的机会，其中一些人是办厂经商失败，家庭主要收入来自劳动。因为受到村庄富人群体强大的消费示范，村庄中依靠劳动收入、占村民绝大多数的群体，经济上压力很

大，他们要勤扒苦做、精打细算，以跟上村庄消费潮流。

村庄缺少劳动力或身体智力有残疾的极少数低收入群体，人数不多，已经无力跟从村庄消费潮流，也无力参加村庄中的人情往来，成为村庄边缘群体。

此外，村庄中往往还有相当数量的外来务工群体，这些务工群体基本上不参与当地村民的生活，没有选举权，对村庄治理影响很小。

沿海发达地区的村庄，不仅村庄经济比较发达，而且往往由于处在沿海城市带的位置，而使村集体土地具有较强的财产属性，典型是农村宅基地具有很高价值，私人交易的话，一块宅基地可能值50万元甚至100万元。在1990年代发展乡镇工业时，村社集体将大量农地用于办厂，几乎每个村庄都有大量集体经营性建设用地，这些集体经营性建设用地每年可以获得不菲的租金收入。

因为村社集体有资源，村委会选举受到高度关注，村庄老板群体因为办有企业或者经商，这些企业可能就办在本村，本村土地上还有大量办有工厂的老板，村干部有机会与这些在本村租地租房办厂的老板建立密切关系。而且，办厂经商的富人村干部可以利用村干部的名分与地方政府建立密切联系，这有利于富人村干部的经营活动。且村干部身份可以提高这些富人的信用。总之，对于本村办厂经商的老板群体来说，他们愿意当村干部，他们当村干部的重点不是要有误工补贴，而是可以利用村干部身份来更好地实现办厂经商的利益，这个利益比当村干部的收入多得多了。实际上，当前沿海发达地区，村干部的报酬往往还不够他们的香烟消费。

对于老板群体来说，村干部职位可以实现比较大的利益，而对于一般村民，村干部职位只有有限的误工补贴。因此，老板群体就有着较一般村民更大的意愿来竞争村干部职位。老板群体对村干部职位

的竞争形成了村干部职位的价格，这个价格远远不是一个普通村民可以支付得起的。当前沿海发达地区村委会选举中普遍存在激烈的村委会竞选包括贿选。

因为沿海发达地区集体有资源，村庄中的一些狠人也可能希望借机选上村干部来捞取好处。尤其是村庄中有各种建设机会，若当村干部，借这些建设机会承包工程也算正常。在有征地拆迁任务的村庄，一般老板村干部很难对付征地拆迁中利益博弈产生出来的钉子户，一些有黑社会背景的狠人借此机会进入到村干部队伍中来，一手对付钉子户，一手搞村庄内的建设工程承包，几年下来就可能因为承包村庄建设项目的土方工程而成了富人。

二

在沿海发达地区，富人当村干部具有必然性，甚至可以说富人治村是不可逆的。这种不可逆还不只是表现在富人当村干部上，而且有更多表现。

在沿海发达地区的农村，村庄一般都会形成激烈竞选，这种竞选不是老板群体与一般劳动收入群体之间展开，而是不同的老板展开竞争。以两个出面竞选的富人老板为台面人物，村民分成两派，在一些竞争特别激烈的村庄，就形成了激烈的派性政治。这种激烈竞争在某种意义上就将村庄政治向所有村民开放了，村民在村庄事务中就相对有了发言权。

还有另外一些发达地区的农村，为了防止贿选，县乡有意限制激烈的村委会选举，这有很大的合理性。村干部主要以上级选拔的形式产生。由上级选拔为主产生的村干部也一般只能是富人，因为富人有能力和意愿来当这个村干部，及当好村干部。

上级选拔村干部主要是希望村干部有能力搞好村庄治理，包括完成上级任务。富人有强烈当村干部的意愿，前面已述，不再多说。有能力的原因是，他们比一般村民掌握着多得多的资源，这种资源就是能力。比如，富人当村干部，他们更有能力通过自己的关系网络来找到对付钉子户的办法，因为他们不仅“讲得过而且打得过”那些不服的人，所谓“讲得过”，是讲道理讲政策，所谓“打得过”，是村支书总可以找到这个钉子户的关系户，然后通过关系户来劝说或者威胁。比如，钉子户不给村支书的面子，而正好钉子户的儿媳妇在支书厂里当会计或在支书朋友的公司当出纳，支书就可以通过钉子户的媳妇来做工作，这样做工作几乎没有做不通的。除非是村庄中与所有人缺少联系的边缘人，否则，富人村支书都有办法来对付。

三

2015年暑假到浙江绍兴调研发现，地方政府为了增强基层治理的活力而进行治理创新，绍兴地区倡导推动了各种民间组织的建立，以提高乡村治理的社会资本。其中，2011年绍兴市开始推动成立村级商会，具体就是村庄内具有一定规模的企业家联合起来自发成立的企业家联盟。绍兴市农村，几乎所有村庄都占用村集体土地办有企业，其中相当部分已经成为规模以上企业。在政府号召、村干部动员下，商会很快就成立并活动起来。一般一个村规模以上企业的企业家都会参加商会。会长由企业规模大且办厂经商比较早、辈分比较高、人缘好、威信高的企业家担任。会费自愿，一般每年至少一万元会费，这样，商会很轻松就可以有每年超过百万元的会费。商会还有专门的办公室，常年有人值班，商会会员经常聚在办公室一起喝茶聊天。

总体来讲，在村级治理方面，商会至少有四个方面的作用，一

是为村庄公共品供给提供资金；二是调解纠纷，村中绝大多数村民都在村中企业上班，发生纠纷，纠纷双方的老板出面调解，效果远比村干部调解要好；三是扶贫济困，尤其是发起对村中特困户或遇到天灾人祸村民家庭的捐款；四是对待边缘人群，比如上访户或钉子户，以及赖皮户。尤其是村庄中有些游手好闲者不择手段捞取好处，比如本来村里做公共工程，他们却通过当钉子户来要求高价赔偿。村里不能给这个钱，因为一旦给了，其他村民也会要。这个时候就由商会出钱摆平，将之前公的关系变成私的关系。

正是因此，绍兴市的村干部很欢迎一个活跃的有所作为的商会。且村支书一般也是企业家，也是商会一员。

商会经常活动，对村庄内的企业家来讲，就比过去只有私下朋友聚会有了一个更为正规的交流场所，这样的交流既可以联络感情，又可以交换商业情报，还可以融资。商会在村级治理方面发挥作用，就使得商会成员可以更加正式地在涉及政府部门、银行、职工方面的事务上找村干部协调帮忙。按一个村支书的说法就是，“商会给村里的支持很大，村里给商会企业家的帮助也很多。村里有什么事情搞不定，就请商会出面，商会的企业家有什么困难，只要村里能帮得上忙的，村里就一定会帮”。

中国的土地是公有制，当前沿海发达地区的村办工商企业的用地绝大多数是租用的村社集体土地，并按年支付租金。这个意义上，在村集体土地上办厂经商的老板就不可能不与村干部打交道。而村庄中的绝大多数农户都与这些办在村里的工商业有联系，最普遍的就是就业。这样，在村级治理中，村干部就可能通过工商企业老板来做一般农户的工作，而工商企业在用地、税收、工商、银行等方面求助村干部，商会的成立就进一步将之前自发形成的老板群体与村干部之

间的联系合作渠道正规化与制度化了，或者说，村级治理中，钱权结合在一起了。这种结合使得村干部在完成诸如美丽乡村建设、对付边缘群体、解决村庄公共供给方面更有能力。当然也就可能存在因为钱权结合而造成的村庄政治排斥：一般村民更加缺少表达意见的机会，村庄治理更为围绕强势群体的诉求在进行，村民在各个方面都被进一步边缘化。

绍兴商会建设无疑增加了农村社会资本，在乡村治理中是发挥了正面积极作用的，这是好事。只是当资本从来都是强势时，通过商会组织起来的资本又与村级权力结合起来，村民就可能更加缺乏了对村庄政治的干预能力。村庄政治因为政商的紧密联系，而将一般村民的表达机会也剥夺了，村民的怨气与不满就无处发泄，他们因此在任何涉及集体的事情上都表现消极。村集体为了建设美丽乡村而栽种的名贵苗木就总是有人将树剥皮弄死，村庄中形成了富人群体与一般村民之间的对立，村庄中弥漫着一种奇怪的紧张。当资本从来都是强势时，通过商会组织起来的资本又与村级权力结合起来，就可能会造成压制性的力量，造成村级权力运行的社会基础的失衡。这种失衡在我们调研的沿海发达地区个别村庄已经有所显现，因此值得警惕。

如何让村庄政治具有开放性，让一般村民有表达其愿望的制度空间，对于当前沿海发达地区的农村来说，是很重要的事情。必须在富人治村与基层政治的开放性之间取得平衡。

富人代表人民

在沿海一个乡镇调研，发现县人大代表选举竞争十分激烈，不仅普遍出现了组织安排候选人未选上的情况（即将组织安排作为替补者选上去了，体现组织意图的候选人却落选了），而且经常出现没有列为正式候选人却在另选他人栏得票当选的情况。最激烈时，全镇甚至有1/3的体现组织意图的候选人没有选上人大代表。有了这样的惨痛教训，在以后的人大代表选举中，乡镇在推荐正式候选人上就十分谨慎。

激烈竞争人大代表是否意味着农民政治意识突然觉醒了，组织起来表达自己的权利？显然不是，而是当地的富人希望能当上人大代表，以获得一个好听的名义，以及有与富人身份相匹配的政治地位。全镇最近一届县人大代表有14人，其中县乡干部2人，一个是放在本镇选举的县委副书记，一个是时任镇人大主席。村社书记主任5人，社区干部1人，全镇最大企业的出纳1人，企业家5人。企业家当然是富人，当选人大代表的5个村社书记主任无一不是企业家，因此，全镇14个人大代表，有10个是办厂经商的企业家，或者就是老板。

该镇本届政协委员有13人，政协委员是不用选举而是按界别推荐的。除镇委副书记和宣传委员是列席政协会议的委员以外，另外