

精英转型与乡村双轨政治重构^{〔*〕}

谢安民

(温州大学 法学院,浙江 温州 325035)

〔摘要〕乡村治理结构决定性地影响乡村治理效能。近年来,“新双轨政治”模式成为改革以来乡村治理结构的一种新概括。它突出乡村准正式精英组织的治理作用,却忽视乡村非正式精英群体的治理角色。依据经典的“双轨政治”分析性框架,进一步探讨乡村精英转型与乡村治理结构变迁的关系,可以发现,改革以来的乡村地区形成了“复合双轨政治”模式,并产生“新乡贤社会”的公共空间。它起着内在限制乡村干部的营利性的作用。未来若要进一步发挥其治理效应,需要国家给予新乡贤以某种非正式的直接授权。

〔关键词〕新乡贤;双轨政治;乡村治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.02.009

党的二十大报告强调“全面推进乡村振兴”,并指出“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”。根据中央精神,乡村振兴的基础是乡村治理有效。乡村治理有效的途径则是,在加强农村基层党组织建设的前提下,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。然而,关于自治、法治、德治三者主体如何构成,尚未有政策或法律规范。在实践中,它们显然比以往更为多元化了。^{〔1〕}从乡村治理主体多元化来看,乡村治理结构正处于再造过程中,它必然影响乡村治理效能。

中国三农学界一直密切关注乡村治理结构变迁问题。通常认为,乡村治理是在乡村的行政和自然单元内,公共与私人的主体共同管理公共

事务的过程,它包含乡村不同层级的多种主体之间的行动关系。改革以后的乡村治理结构,曾长期被概括为“乡政村治”模式,近年来也被认作是“新双轨政治”模式。两者都强调改革以来的乡村准正式精英组织包括村委会和乡贤会的治理作用,但是均忽视乡村非正式精英群体即新乡贤的治理角色。

本文依据经典的“双轨政治”分析框架,进一步探讨改革以来的乡村精英转型在乡村治理结构变迁过程中的作用及其后果。本文认为,改革以来的乡村地区经历新乡贤和村干部之间的双向精英交集过程,形成“复合双轨政治”模式,并孕育出居于“行政社会”之上的“新乡贤社会”。在未来的乡村治理结构中,新乡贤社会有

作者简介:谢安民,管理学博士,温州大学法学院副教授,主要研究乡村治理、社会治理。

〔*〕本文系国家社会科学基金一般项目“基层协商民主的情感嵌入机制研究”(22BZZ043)的阶段性成果。

可能进一步扩展并产生积极的治理效应。当然,这需要国家给予新乡贤以某种非正式的直接授权。

本文分为四个部分。首先,反思新双轨政治研究文献并引入经典双轨政治分析框架;其次,分析村干部和新乡贤的治理角色转变;再次,论述相应的复合双轨政治的结构形成;最后,总结和讨论复合双轨政治的功能特点及未来发展。

一、乡村治理结构变迁的理解

一般认为,自20世纪改革以来,乡村地区形成乡级政府管理、村级民主自治的治理结构。21世纪后税费时代以来,乡村关系据称从汲取型转变为悬浮型,但是乡村治理结构总体上仍被归为“乡政村治”;^[2]也有学者提出,此时期形成“乡村共治”的新结构,^[3]或称党政主导的“一核多元”“多元共治”或“多元善治”。^[4]“乡政村治”模式突显出与改革前“政社合一”模式的区别,但是它注重政府管理和社会自治的抽象对立,实际上忽略乡村两级多种治理主体之间的交错关系,从而将乡村治理结构理解为国家与村庄之间的简单分离或覆盖。至于所谓的各种共治新模式,只是“乡政村治”模式的内部改进而已。因为不满足于“乡政村治”的简单概括,近年来不少学者根据费孝通的观点提出“新双轨政治”模式。有关研究更为深入,但是对于作为其理论来源的经典“双轨政治”框架理解有所不足。对其加以改进,可以更好地理解改革以来的乡村治理结构变迁现实。

(一)“新双轨政治论”反思

有关论者的基本理解是,乡村的“政治双轨”包括自上而下的官僚体系管理和自下而上的基层自治体制,它们在乡村中并存。^[5]双轨政治在传统社会长期运行,但20世纪初开始变为单轨政治,直至改革以后,双轨政治再度形成。依据下轨主体的不同,新双轨政治模式分为两种:村委会下轨论和乡贤会下轨论。^[6]就前者而言,有关研究从制度上将村委会看作重建的下轨,却又在实践上认为乡村治理乃是单轨运行。由于

担忧村干部行政化,论者最终也不得不从实践上设想以“村建理事会”重建下轨。^[7]后一种持论则明确认为,行政村也已“悬浮”,而把下轨重建依托于例如村落理事会等乡村社会组织。^[8]有研究认为,新乡贤组织使得中介人治理成为可能,而后者是新“双轨政治”形成的关键。^[9]还有研究进一步认为乡贤理事会容纳制度性精英和非制度性精英,形成了乡村的混合权威。^[10]目前,乡贤会下轨论乃是新双轨政治模式的主流。

相对于乡政村治模式,新双轨政治模式优势明显。它看到了村委会这样的名义上的自治主体日益成为事实上的上轨的趋势,以及借助新乡贤理事会之类的德治主体重建下轨的合理性。它也揭示了新下轨的包容性和独立性的特点,也即新乡贤组织吸纳村干部,促成各种精英的融合,从而增强村庄保护性的新动向。^[11]然而,新双轨政治模式也未脱离乡政村治模式的窠臼。它简化了村庄内部的上下轨关系。它将上下轨关系从同一层级转移至不同层级,匆忙承认了行政村一级的上轨合理性,转而妥协在自然村一级寻求下轨的存在。^[12]它也无视下轨的非正式性,比较强调新乡贤的组织化,并有强烈的将之正式化的冲动,主要是获准社会组织登记。在目前村民自治体制下,这反而有可能使之走向反面转为上轨。就此两方面而言,新双轨政治模式乃是乡政村治模式的下沉翻版。此外,它也未明确涉及乡村治理结构变迁在国家与社会关系意义上的后果,即乡村社会的公共空间的形成问题。

改革以来的乡村地区,确实可谓形成了不同于传统时期的新的双轨政治模式。但是,它新在何处,因何而新,有何意义?已有研究实际上没有准确回答。本文认为,有必要借助经典的“双轨政治”框架,对其予以再考察。

(二)经典“双轨政治”框架

本文的分析框架以费孝通的经典“双轨政治”模型为主,兼用黄宗智的“集权简约治理”、杜赞奇的“双重国家经纪”以及张静的“乡村公共权威”的观点。^[13]该框架将行政村而非自然村

作为基本治理单元,^[14]采取乡村精英取向,假定普通村民乃是被动控制的对象,很大程度上是消极顺从或至少不反抗的。

费孝通在《乡土重建》中指出,健全而持久的政治必须是上通下达、来往自如的双轨形式。自上而下的政治轨道是指政府下达行政命令管理社会,它是正式的、有形的;自下而上的政治轨道是指社会对政府表达意见,表示积极拥护或消极容忍,它是非正式的、无形的。^[15]地方政府的行政命令总是发到乡村自治单位,上轨形式上从上级政府筑到基层政府就停了。不过,上轨实际运行要由政府代理加以延长。乡村自治单位中,负责与其行政往来的是乡村代理,乡村领袖则领导乡村基础事业和公共服务等事务。当乡村代理与政府代理就行政事务无法达成一致时,乡村领袖就同地方政府甚至其上级进行政治沟通。^[16]

乡村“双轨政治”模型中,四种治理主体的结构像是一个乡村权力的梯形,上边连着政府长官及其代理,底边连着乡村领袖及其代理;左边连着政府长官和乡村领袖,右边连着政府代理和乡村代理,它们构成上下轨。如果将基层政府长官和代理视为一个整体,并且忽略其与中央政府的差异,则接近一个如黄宗智所言的“乡村权力三角”。除了顶角地方政府代表国家以外,左右两边也是上下轨,底边也连着乡村领袖及其代理。^[17]从四种治理主体的角色来看,借用杜赞奇的术语来说,多数情况下,乡村领袖为保护性经纪,而乡村代理同政府代理一样是营利型经纪。^[18]当然,少数情况下,他们的角色正好相反。特别是,乡村代理担任受地方政府认可的基层组织职务,在基层政府与乡村之间扮演行政中介角色,因为处于上下轨的事务操作地带,他们同政府代理都是很大的变项。

从治理主体的权力来源看,政府长官及其代理的权力当然来自国家的直接授权。费孝通指出,乡村领袖的权力不是横暴权力或同意权力,而是教化权力。它不产生于社会冲突或合作,而

是来自于社会继替。^[19]以张静的观点而言,乡村领袖主要是拥有财富、学识和公共身份的精英。其中,公共身份主要是由其介入乡村公事的行动而获得。^[20]不过,本文更愿意强调以学识为核心的文化身份是公共身份的根本前提。通常来说,这种学识应当获得国家的某种认证,使得乡村领袖相对独立于地方政府,因此,是主流文化性的非正式精英。此外,乡村代理也是一种精英,由于更受地方政府控制,可称为准正式精英。^[21]

总体而言,在乡村治理的过程中,受国家支持程度的影响,乡村领袖与乡村代理的权力强弱,决定乡村公共权威的归属不同,从而导致双轨政治的各种现实形式,也就产生不同的乡村社会空间。归根结底,它们来自于国家与乡村的政治化和行政化交互作用。所谓政治化,意味着自上而下的政府意志和自下而上的民意的互动,而行政化则是单一贯彻自上而下的政府意志。^[22]前者聚焦于乡村治理结构自下而上的政治调控,展现了乡村治理单元的层级适应性、规模伸缩性和动力内生性;后者聚焦于乡村治理结构自上而下的行政规约,指向乡村治理结构的制度化,即治理层级的行政化、治理规模的经济性和治理动力的外生性。^[23]在这种意义上,乡村领袖和乡村代理占据或分享乡村公共权威的结构,最终取决于国家的政治过程和行政过程孰轻孰重。国家行政过程强于政治过程,带来的就是对乡村社会的强力控制,相反,就可能拥有乡村社会的自主空间。

(三) 当代“双轨政治”重构

根据经典的“双轨政治”分析框架,传统社会的乡村治理结构是“平衡双轨政治”模式,在其中,地方县官和乡村士绅分别主导上下轨,他们各自以衙门吏役和里甲长为中介,大体均势相处。在乡村内部,士绅为公共权威,里甲长次之,两者各自拥有士绅社会、乡里社会的乡村治理空间,并且前者主导后者。^[24]20世纪以来,国家政权先是下沉至区乡级,而后以人民公社形式深入村庄,平衡双轨政治模式荡然无存。

相对而言,改革以来,由于乡村精英的转型,

特别是新乡贤的兴起,乡村地区形成了“复合双轨政治”模式。一方面,基层政府在形式上回撤至乡镇一级,但是由于村党组织的延续,上轨实际上并未回缩。另一方面,乡村经济和社会精英日益被承认为新乡贤,并快速加入新的村干部行列,分享了村庄公共权威,下轨由此获得一定的重建。迄今四十余年的乡村治理结构事实上经历了上下轨复合转变的过程。20世纪最后二十余年,非正式精英在村两委体制之外的公共权威角色实际上不被国家认可。21世纪的二十多年来,新乡贤不仅名义上被国家意识形态认证,而且实际上的公共权威地位也越来越突出。这样,在乡村社会造成了两种自主社会空间,即新乡贤社会和村干部的行政社会。

以下具体分析改革以来形成的“复合双轨治理”模式,着重关注行政村层面的乡村权力的底边即乡村领袖和乡村代理两种主体的关系。换言之,就是新乡贤和村干部的上下轨角色的转换,以及相应的乡村社会公共空间变动结果。

二、乡村精英的交集转型

精英是相对于多数普通民众而言的少数人。根据帕累托^[25]和莫斯卡^[26]的定义,精英是指最强有力、最生气勃勃和最精明能干的人,他们通常具有某些出众的品质,往往在其所生活的社会里具有很强的影响力。米尔斯认为,精英的地位超越普通人所处的普通环境,可以作出具有重要后果的决定。^[27]他们占据着社会结构的战略要津,集中了他们所享有的权力、财富和声望的各种有效手段。

乡村精英是在农村生活领域中具有领导、管理、决策、整合功能的重要影响人物。^[28]乡村精英在政治、经济或社会的某些方面拥有比一般成员更多的优势资源,并利用这些资源取得了成功,为社区作出了贡献,从而使他们具有了某种权威,能够对其他成员乃至社区结构产生影响。^[29]根据其资源优势,乡村精英分为政治精英、经济精英和社会或文化精英。不过,在社会

实际中,乡村精英并非分立型而是统合型的。传统士绅往往集土地、功名、声望三者于一身,当代新乡贤也逐渐趋向合经济、政治和社会资源于一体。

就其在乡村治理结构中的角色而言,乡村精英通常被学者分为体制内精英和体制外精英,或者治理精英与非治理精英。不过,从传统时期到当今时代,相对于政(官)府组织的正式现职成员来说,乡村社会并不存在完全意义上的体制精英,乡村精英实际上都是体制外精英。根据其体制化程度的不同,乡村精英可以区分为准正式精英和非正式精英。传统乡村,非正式精英主要是以士绅为主的乡村领袖,准正式精英主要是里甲长等乡村代理。改革以来,村两委干部为准正式精英,非正式精英先是经济精英和社会精英,后扩大为“新乡贤”。

(一)村干部:从非正式到准正式

改革之初,村委会是农民自发的非正式组织,但是后来作为一种村民自治组织却是国家建构的基层政权组织。1979年,全国人大通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》,决定将地方各级革命委员会改为地方各级人民政府。1982年底,全国人大通过的《宪法》改变了农村人民公社政社合一一体制,规定设立乡镇政权,还规定村民委员会是按居民居住地区设立的,是农村基层群众性自治组织。1987年,《村民委员会组织法(试行)》颁布。1998年,《村民委员会组织法》实施。在实践中,大部分村委会都由原生产大队改制而来,而原生产队则变为村民小组或自然村。同时,在行政村层面上一般都设立农业生产合作社等村集体经济组织。

在村民自治确立过程中,村级党组织被保留。在1987年党的十三大报告强调党政分开的背景下,《村民委员会组织法(试行)》并未提及村党组织在村民自治中的作用。但是,1990年,中共中央关于批转《全国村级组织建设工作座谈会纪要》的通知中指出,党支部要加强对村民委员会的领导。这确认了村党支部对村委会的关系是领导而不是保证监督。^[30]1998年《村民委员

会组织法》规定,党的农村基层组织,按照党章进行工作,发挥领导核心作用。21世纪村党组织的领导地位被进一步强化。在2002年以来地方推广“两票制”和“一肩挑”的基础上,2018年《中国共产党农村基层组织工作条例》、2019年《中国共产党农村工作条例》等多份中央重要文件确定,^[31]在全国全面推行村党组织书记、村委会主任“一肩挑”。在实践中,目前越来越多的省市全面实现了村领导的“一肩挑”。

改革以后的乡村治理结构一般被概括为“乡政村治”。“乡政”固然货真价实,但是若认为“村治”就是“村民自治”,并且据此认为双轨政治得到了重建,都难免名实不符。因为村民自治组织基本上是名义上的。^[32]村两委组织虽然未被正式列入国家机构性质的党委政府组织中,但是无疑属于基层政权组织。村民自治论者往往忽略村党组织,而仅仅依据村委会体制张扬民主选举和管理。事实上,在乡村内部,村党组织是决策机构,村委会是执行机构。村党组织与村委会的村务意见相左时,乡镇政府往往偏袒前者,从而导致后者失去足够自主决定权。尽管法律规定,乡镇政府和村委会是指导和协调关系,但是实际上却是领导和被领导关系。最近的村制改革中,村两委任期从3年延长至5年,实际上主要也是为了与乡镇政府任期同步。

因此,改革时期的村党组织和村委会同集体化时期的大队支部和管委会一样,都属于“上轨”,而不是“下轨”。在全面推进“一肩挑”的时代,这点尤为明显。在这种意义上,本文并不赞成这样的观点,即改革以来的村民自治在制度上确立了新型的“双轨政治”,^[33]或者后税费时代的基层行政体制改革构建起了一个“新双轨政治”模型,^[34]或者新农村建设下的村委会实践导致了“双轨政治”的第三次转型。^[35]尽管改革时期的确出现了“双轨治理”的新趋向,但是如下文将述,这主要在作为“下轨”的非正式精英崛起的意义上才成立。

如果承认村两委组织作为基层政权而具有

较为单一的“上轨”性质,那么就会看到,同以往的生产大队干部一样,村两委干部主要具有政府代理、乡村代理两者合一的身份。与集体化时期的农村干部比较,改革时期的村干部的营利性并未因所谓村民直接选举而减弱,反而因村民自治的推行增强了。这常常被统称为“村干部行政化”现象。

村委会的选举是在乡镇党委和政府的领导下进行的。尽管随着农村基层民主的发展,当选人员越来越难以直接操控,但是作为村治核心的村党组织领导仍旧在乡镇政府的稳固把握之中。在村务工作上,改革前期的二十多年间,由于国家汲取农业剩余的需求,“三提五统”和计划生育工作成为村委会最重要和最困难的两件事。^[36]在税费改革以后,国家对乡村由“取”转“予”,以往俗称“要钱”和“要命”的繁重行政任务不再产生,但是,新农村建设项目的开展,使得乡镇政府更为牢固地控制村委会的资源和运行状况。结果是村干部正日益成为国家权力向乡村社会下渗的抓手。在地方政府的村庄人事管理上,村干部基本报酬由政府财政支出,村务工作实行岗位目标责任制、坐班或值班制度,村支书县级备案管理。在基层治理网络的重构上,整合形成了一个以县乡控制为框架、以村党支部为核心、以党员为节点的所谓横向到边、纵向到底的治理结构。^[37]

在这样的体制下,村两委干部大多是营利型经纪。正如杜赞奇在改革初期就已预见的那样,在一定程度上,中国的“开放搞活”又使一些历史弊病重新出现,一些学者开始将乡村干部视为国家政权与村民之间的“承包者”或“经纪人”。^[38]有许多学者指出改革以后的村干部具有营利性和保护性双重角色的特点。^[39]笔者并不否认这种现象,但是认为村干部并非乡村领袖的身份,因而保护性是其行为次要的一面。在实际乡村治理中,村两委干部作为行政中介也即基层政府代理和乡村代理,可能会推诿搪塞地方政府,但是很难真正为村民利益而行动。

从国家与乡村关系上来说,改革时期,村两委的“上轨”性质和村干部的强营利性导致的就是“行政社会”。^[40]在其中,行政力量过于强大,将触角伸向社会各个角落,用行政逻辑取代社会逻辑,社会被困在其中,导致政社界限不明、角色不清、行政成本高以及可持续性差,村民不但没有比以前更合作,反而变得更离心、更“原子化”,社区共同体特征在弱化。“行政社会”之所以形成,是通过两个逻辑呈现出来的:一个是行政的主动逻辑,其动力在于追求经济发展和财政扩张以及外部制约薄弱下的“万能型”能力;另一个是居民的无奈诉求以及困境的行政归咎,即将生活困境全部归咎于政府以及对政府帮助解决困境的不断诉求。归根结底,政府是行政社会的制造者、推手和受益者。^[41]

在从乡村中获取自身利益的意义上,改革时期“行政社会”与传统时期的乡里社会、集体化时期人民公社的动力机制均有某些相似之处。当然,市场社会的出现和发展为社会的自主性和自治性奠定了一定的制度和观念基础,行政力量已经无法像在总体性社会时代那样成为唯一的主导机制。行政社会不同于总体性社会的一个重要标志是,并不排斥社会的自主性、自治性,没有意图也没有能力完全将社会纳入到行政控制和管理之中。^[42]

或许要问,行政社会中的村干部,为何有时的确扮演了保护型角色?如下文将述,这主要是一部分“下轨”与“上轨”交集的结果。但是,更为重要的问题是,21世纪以来的乡村治理新结构主要不在于同“上轨”临时交集的“下轨”有多少,而在于相对独立的“下轨”获得一定程度的重建。也就是说,除了村干部的保护型角色增强之外,更要区分的问题是,乡村中的非正式精英在村两委组织之外怎样发挥了保护性作用,并获得某种公共权威地位,从而形成了不同于“行政社会”的另一种社会空间,也即新乡贤社会。

(二)新乡贤:从准正式到非正式

在传统社会,“乡贤”是有才德威望和重大

贡献的人去世后予以表彰的荣誉称号,他们在生前的身份通常是“士绅”或“乡绅”。^[43]然而,在当代社会,“乡贤”同“乡绅”已失去故世和在世之分,实际上都指乡里德行高尚的精英群体。近年来的“新乡贤”或“新乡绅”,起初仅指竞选成功的乡村干部群体,后来转指非村干部的经济和社会精英,近年来又有被基层政府简化为在外经济精英的趋势。不过,按新近的中央高层话语,新乡贤的主体是农村优秀基层干部、道德模范、身边好人等先进典型。总体上,新乡贤的主体构成先为准正式精英,而后转为非正式精英。

改革初期的新乡绅治理通常是行政村级的“富人治村”或“能人治村”。^[44]原则上,村民选举为所有的村民提供了进入村庄权力机构的可能性。不过,事实上,越来越多的村庄经济精英参与竞选村委会主任,成为村庄的管理者。私营企业主在村民的选择中,凭借其经济能力获得村落公共权力,导致中国农村出现了一种新形势下的“绅治”现象,或者说“新乡绅治理”现象。^[45]

这在沿海地区最为典型。在20世纪90年代,浙江省乡村的“新精英”也即“老板书记”和“老板村长”已经崛起。在2002年,该省新当选的村委会成员中,先富群体占30%左右。2009年,全省三分之二以上的村委会主任或村党支部书记由企业家、工商户、养殖户等先富起来的人担任。2017年,该省新一届村党组织班子成员近10万名,其中具有创办企业、务工经商、规模种养经历的有近7万人。^[46]此外,在经济并不发达的中西部农村,富人治村也渐成潮流,其示范效应很强。^[47]

然而,事实上,在改革至今的乡村社会生活中,除了富人、能人群体,还出现不少新的社会群体。他们是与乡村社会具有亲缘、人缘、地缘或业缘关系,掌握政策、资金、知识、技艺或人脉等社会资源,有威信、有能力,关心村庄公共事务,参与乡村社会治理的人。^[48]所谓的新乡绅或新乡贤的构成,因此而变得更为多样化。

大致从2005年开始,东南沿海地区的一些

地方报纸,如《南通日报》《温州日报》《闽东日报》《潮州日报》等,较早开始使用“乡贤”来称呼那些心系乡梓,返乡创业与捐资建设的人。^[49]有人认为,当代新乡贤是指受过良好教育的,通过诸如政府及社会支持等而获得一定资本的,或者具有创业能力的,乐善好施的,经过一定时间努力得到了村民的信任进而具有话语权的回乡人士。其中有不少人本身就是村庄干部成员,比如村委会干部,或者村民代表,而主力则是“村官”大学生。^[50]乡村中的“五老”,也被人称作新乡贤。所谓“五老”是指长期在村落内生活的老干部、老党员、老知识分子、老退伍军人、老农民等,是那些在村里年龄较大、辈分也较高、有一定社会威望、有一定政治资本、能得到村民拥护的民间精英。^[51]更有人认为,当代乡村中兴起了“新乡贤”阶层。他们是指乡村党政干部、乡村退休官员、复退军人、知名人士、回乡知识分子和专业人才、民营企业家、务工致富返乡农民等。他们的共同特征是有较宽广的文化视野,较强的经济实力、社会资源和乡间舆论话语权,以及准官方立场,即与社会主义主流意识形态较为一致。^[52]

各地新乡贤的兴起,受到中央的关注与肯定。2014年,中宣部在全国培育和践行社会主义核心价值观工作经验交流会上指出,从现实情况看,农村优秀基层干部、道德模范、身边好人等先进典型,成长于乡土、奉献于乡里,在乡民邻里间威望高、口碑好,正日益成为“新乡贤”的主体。2015年,中央一号文件提出,创新乡贤文化,弘扬善行义举,传承乡村文明。2016年,中央一号文件又提出,培育新乡贤文化,广泛宣传优秀基层干部、道德模范、身边好人等先进事迹。2016年,国家“十三五”规划纲要提出,要培育“新乡贤文化”。2017年中央一号文件具体提出,培育与社会主义核心价值观相契合、与社会主义新农村建设相适应的优良家风、文明乡风和新乡贤文化。2018年,中央一号文件更为明确地提出,深化村民自治实践,积极发挥新乡贤作用。^[53]

中央和国家重要文件连续数年直接使用“新乡贤”的概念,这是新中国成立以来前所未有的事情,可以看作是新乡绅的正名。^[54]其所隐含的国家意图似乎是将村干部至少在形式上纳入非正式精英,从而达成名义上的村干部的去行政化。在这种意义上,地方政府一厢情愿地将新乡贤主要看作与乡村干部相对的在外经济能人等社会群体,并不利于把握改革以后的乡村治理主体非正式化的新情况。

当代的新乡贤不具有传统士绅的学识身份,因而地方公共事务参与成为最重要的公共权威获得途径。不过,这并不意味着他们忽视文化权威,相反,参与公共事务有助于获得文化权威。正如有人主张,当代的新乡贤治理固然应该处理与集体公共资源、村民选举以及村庄后备干部等相关的政治问题,但是同时也要应对公益事业、村庄文化建设等社会问题。^[55]自开展美丽乡村建设以来,村庄社会、公益、文化、生态等事业本身具有更重要的意义。特别是党的十九大提出加快构建“自治、法治、德治”结合的乡村治理体系之后,作为准正式精英的村干部越来越希望融入作为非正式精英的新乡贤中,以追逐或共享某种文化性的公共权威。

从国家与乡村的关系来说,虽然新乡贤群体缺乏国家名义认证,但一种新型乡村社会空间即“乡贤社会”隐约成形。它既不属于国家,又不属于村民,而只是乡村精英群体自身整合的某种道德路径。在其中,整个乡村精英群体获得了接近于传统士绅那样的非正式的认同,并且实际在一定程度上扮演了乡村领袖的角色。

三、乡村双轨政治的复合生产

如果改革时期呈现上述准正式精英和非正式精英从分立到融合的特点,那么可以说,改革以来,新乡贤参与乡村治理的行动经历了两个阶段。它们是乡村双轨政治重构的过程。由于新乡贤和村干部先后交集,这种乡村治理结构可称为“复合双轨政治”模式。20世纪后二十多年,

下轨附着于上轨。非正式精英在村两委体制之外的公共权威角色实际上不被国家认可。21世纪初二十多年,上轨反而融入下轨,至少形式上如此。新乡贤不仅名义上被国家意识形态认证,而且实际上的公共权威地位也越来越突出。

(一)复合上轨阶段

具体而言,第一阶段,新乡贤与村干部交集成为上轨主体,这是经由准正式化达到的,其实质可谓行政过程吸纳政治过程。20世纪80—90年代,随着市场化进程中的社会分化与重组,乡村社会中率先富裕起来的“能人”或带领农民共同富裕的“贤人”大多构成了乡村社会的“自然权威”。^[56]在当时的条件下,他们作为“下轨”主体,却只能通过进入“上轨”,即只有在村民自治框架下,通过乡村选举成为村两委成员,才能发挥重要治理作用。因而,“老板书记”“老板村长”在各地农村尤其沿海发达农村越来越多。

这也是村干部群体有时呈现出保护性角色的主要原因。20世纪下半叶的国家同上半叶类似,都致力于建设基层政权,并将非正式的乡村精英大幅行政化或官僚化。区别在于,民国政权临时吸引的不过是一些狐假虎威的劣质精英,而新中国政权则成功吸纳了一些道德良好的乡村精英。无论是集体化时期的共产主义新干部,还是改革时期的经济和社会能人,不少都是如此。这些非正式精英在进入村两委体制的一段时期内仍可能具有保护性的本色。

但是,正如费孝通、杜赞奇指出的,乡村中的非正式精英一旦进入“上轨”,成为基层政府代理或乡村代理,他们就再难发挥地方领袖的作用。实际上,能人政治刚出现,就有学者敏锐指出其权力缺乏强有力控制的局限性。几乎必然的是,他们具有历史的过渡性。^[57]

(二)复合下轨阶段

第二阶段,新乡贤与村干部交集成为复合下轨主体,这是经由近年来的非正式化达到的,其实质反而是政治过程吸纳行政过程。21世纪以来,在新乡贤的构成不断扩大的过程中,新乡贤

的治理行动不再受限于村两委组织,而更多依托于乡贤参事会之类的社会组织。这在沿海发达地区较为明显,并且获得中央的肯定。早在2001年,浙江省上虞市就成立了全国第一个区域性“乡贤研究会”;2011年以来,浙江省德清县率先探索在行政村一级建设乡贤参事会,2014年,获得民政部“中国社区治理十大创新成果”提名奖。2011年以来,广东省云浮市试点在自然村一级建立“乡贤理事会”,至2014年,基本实现自然村全覆盖,获国务院领导肯定。

不过,从浙江和广东等地的实践来看,乡贤参事会基本不具有村庄决策地位,作为社区社会组织,它也很容易被准正式化。按浙江省德清县2019年发布的乡贤参事会标准,乡贤参事会“以参与村(社区)经济社会发展,提供决策咨询、民情反馈、监督评议以及开展帮扶互助服务为宗旨”。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》强调,“村党组织全面领导村民委员会及村务监督委员会、村集体经济组织、农民合作组织和其他经济社会组织。”^[58]虽然少数村庄的党支部或者村委会有时运转失灵,乡贤理事会成为事实上的治理权威,并保证了村庄公共物品的有效提供,^[59]但是,如果希望以此追求类似村委会“自治组织”地位的话,那么与新乡贤的非正式化趋势是背道而驰的。近年在地方党委部门分工中,是统战部而不是组织部负责乡镇的乡贤组织引导和管理工作,完全降低了这种可能。实际上,党的十九大以来,新乡贤组织被学者认为是“三治融合”中的非正式的德治主体。^[60]

因此,不必过于关注新乡贤的组织化,而应对新乡贤的角色转换加以重视。新乡贤群体实际上具有某种较大公共权威。这主要不是由所谓的组织化导致的,而是由村庄公共事务的参与行动决定的。当然,新乡贤在非正式治理行动中形成某种组织,这种可能并不能予以排除。但是,此类组织内在于非正式治理过程,并不具有独立地位。可以说,在当下乡村,新乡贤发挥实

际作用主要在村庄的非正式治理行动过程中。在传统乡村中,乡村领袖士绅原本就不直接担任本村公共权力性质的职务,比如保长、甲长和里长等。当代新乡贤治理即使不采取村委会或乡贤参事会的形式,也还有其他行动方式可以选择。如有学者指出,新乡贤共同体有赖于公共性的“事件团结”。^[61]

(三) 双轨变迁特点

从乡村治理的双轨变化情况来看,改革时期与集体化时期的延续体现在传统的准正式政治精英即村党组织干部的权力强化上,但是两个时期更重要的差异并不在于新的准正式政治精英即村委会干部的直选授权上,而在于非正式的经济精英和社会精英的崛起。与传统时期相比,改革时期的准正式和非正式的乡村精英之间,明显缺少一种整合的核心价值。经济精英特别是其中的私营企业主正处于上升时期,政治精英主要是农村干部失去了对许多资源的控制权,受到了前者的挑战,社会精英处于两者之间,社会地位相对偏低。^[62]在改革后较长时期内,三种乡村精英大体上相互分立于各自社会领域中。

然而,21世纪以来,中国农村社会精英在经历一种暂时的冲突或较量之后逐渐进入联合时期,成为区别于普通民众的一个有着排他性利益的社会群体。例如经济精英通过选举等手段直接代替传统的政治精英;新兴经济精英寻求传统政治精英作为自己事业的“保护伞”;传统政治精英主动充当新兴经济精英的服务者或开路人;传统政治精英以入股等方式与新兴经济精英组建利益联合体。^[63]特别是在新农村建设开展以来,社会或文化精英影响增大,并且经济精英和政治精英也日益卷入乡村社会建设和文化建设中。由此,如前所述,准正式精英一定程度地非正式化,或者说准正式和非正式的乡村精英逐渐成为新的统合型精英。按主流意识形态,他们就是所谓的“新乡贤”。

实际上,在20世纪90年代,乡村社会就已经有此趋势。有学者指出,当时乡村社会存在两

种精英:传统型和现代型。^[64]前者就相当于统合型精英,是指以名望、地位、特定文化乃至明确的自我意识为前提而形成的精英,例如当过村干部的和仍在当村组干部的,有教养而能服众的,有名望有知识的明事理的,热心公益事业的,在宗族中有地位的各种人士等。后者相当于本文的经济精英,是指在市场经济中脱颖而出的经济能人,例如种养大户、私营企业主、建筑包工头、运输专业户等。近年来,尽管经济精英具有某种强势地位,但是不再具有改革初期那样的相对独立的政治竞争优势了。随着村书记和村主任“一肩挑”体制的全国推行,所谓的经济精英通过村委会选举进入村庄权力核心的通道正在变窄。如今,他们无疑已经被吸纳为新的统合型精英即新乡贤的一个主要部分。

总之,正是在上述两个阶段中,改革以来,类似于传统社会的乡村权力三角的治理结构得以形成。其中,顶角是地方政府及其官员;两个底角分别是新乡贤和村干部,前者接近于非正式的无形的乡村领袖,后者仍是准正式的有形的政府代理和乡村代理。总体上,“复合双轨政治”是国家行动中心由行政过程转向政治过程的转变结果。在此模式下,从国家与乡村关系来说,新乡贤主导的“乡贤社会”实质上也超越于村干部主导的“行政社会”之上。

四、乡村双轨政治的未来

从社会实际进程来看,乡村治理结构决定性地影响乡村治理效能。借助经典“双轨政治”模型,可以很好地理解这点。在传统时期,“平衡双轨政治”模式长期有效运转,在国家与乡村之间形成了持久的“士绅社会”,只是在20世纪开始遭遇历史性的中断。改革以来,由于国家与乡村关系从行政化到政治化的转变,伴随村干部转型和新乡贤兴起,乡村“双轨政治”获得了重建的契机。

一方面,乡村准正式组织体系本身仍然保持了改革前的国家控制特点。20世纪50年代就

已生根的村党组织迄今仍是政府代理和乡村代理。20世纪80年代以来的村委会虽由村民直选产生,却主要是村务执行机构。党的十九大以来全面推广村两委领导“一肩挑”,所谓“三治融合”也必须置于党组织的领导之下。另一方面,类似于传统社会的非正式的乡村经济、社会或文化精英再度形成,从而在某种程度上重建了“下轨”。按主流意识形态,作为“下轨”主体的新乡贤首先包含了农村优秀基层干部。因而,与传统时期不同,改革时期形成的“下轨”与“上轨”有所交集,它们构成“复合双轨政治”模式。当然,这种交集并未妨碍在村两委干部主导的行政社会之上,产生了新乡贤社会。

复合双轨政治模式下的新乡贤社会在多大程度上具有新型乡村领袖的保护性功能尚不能判定,但无疑起着内在地限制乡村干部的营利性的作用。在20世纪80年代,杜赞奇曾经期待中国共产党如何应对改革以来的村干部的营利性强化的难题。如今,似乎可以期待,新乡贤社会的发展,可能提供一条类似于传统士绅社会遏制乡里社会,而不同于集体化时期结束营利型经纪的新路径。

不过,当代新乡贤并未获得如传统时期国家给予士绅的实质性支持。士绅科举功名在身,事实上拥有中央的直接授权,在政治地位上都与县府长官相当甚至更高。从皇权的角度来看,士绅与其根本上是一致的,正常情况下,他们替朝廷稳定乡村社会。^[65]因此,士绅作为乡村领袖,与社会地位低下的胥吏等政府代理没有行政联系,不受后者任何干扰;同时,乡约或保长之类的地方代理是由乡村领袖推荐保举的,为其所主导。^[66]比较来看,虽然在十八届三中全会提出国家治理现代化后,新乡贤名义上已被国家认可,但是,新乡贤治理的实质地位似乎还在争取合法化的过程中。有论者认为,非正式精英的治理地位主要是学者对二十多年的乡村治理现实的理论概括,还找不到任何的法律和制度支持。他们虽然事实上参与了村庄治理并发挥了作用,但因

为非“合法”,其社会价值和治理地位并没有从根本上得到政府的实际认同。^[67]

在全面推行村两委领导“一肩挑”的新时代,从复合双轨政治模式来看,作为政府代理和乡村代理的村干部的力量被精简,从而给作为乡村领袖的新乡贤的作用发挥提供了更好的机遇。党的二十大再度强调,推动乡村人才和乡村组织振兴。新乡贤需要在党的全面领导下,获得高层政府的某种实质性的非正式授权,以与县乡政府和村干部达成良性治理互动局面。在目前体制下,省级及以上的人大代表或政协委员身份对于当代的新乡贤,应当是超越于传统士绅科举功名的非行政性的中央授权。

注释:

[1]例如浙江桐乡、山西晋中就是如此。参见郁建兴、任杰:《中国基层社会治理中的自治、法治与德治》,《学术月刊》2018年第12期;吴理财、杨刚、徐琴:《新时代乡村治理体系重构:自治、法治、德治的统一》,《云南行政学院学报》2018年第4期。

[2]论者认为,村民自治的基本架构尚未改变,近二十年的“三农新政”多是技术性政策调整,而非结构性体制改革。参见肖唐镖:《近十年我国乡村治理的观察与反思》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第6期。

[3]袁金辉、乔彦斌:《自治到共治:中国乡村治理改革40年回顾与展望》,《行政论坛》2018年第6期;倪国良、张伟军:《改革开放以来中国农村治理结构的演进逻辑——基于政府与社会关系的分析》,《科学社会主义》2019年第3期。

[4]宁华宗:《新时代乡村治理结构现代化:方向与路径》,《贵州社会科学》2021年第6期;刘学:《回到“基层”逻辑:新中国成立70年基层治理变迁的重新叙述》,《经济社会体制比较》2019年第5期;吴家庆、苏海新:《论我国乡村治理结构的现代化》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2015年第2期;何植民、陈齐铭:《中国乡村基层治理的演进及内在逻辑》,《行政论坛》2017年第3期。

[5]例如黄杰:《“双轨政治”:对当代中国政治形态的一种尝试性解释》,《太平洋学报》2011年第5期。为论述简便,本文分别称自上而下的政府管理为“上轨”、自下而上的基层自治为“下轨”。

[6]另有“两种下轨并存论”实际上相当于这两种观点的拼接。有关研究认为乡村治理空间具有混沌性,也即乡村治理事务的规范性与非规范性并存,因而将“新双轨政治”分为连续的两端:行政主导型和村社自主型。然而,两者的下轨并不在同一结构上,前者为村委会,后者为村民理事会。参见王向阳:《新双轨治理:中国乡村治理的旧制度与新常态——基于四地乡村治

理实践的考察》,《甘肃行政学院学报》2017年第2期。

[7][33]郑卫东:《“双轨政治”转型与村治结构创新》,《复旦学报(社会科学版)》2013年第1期。

[8]冷波:《村庄“双轨治理”的特征与效果分析——基于秭归县C村的考察》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》2017年第3期;赵晓峰:《“双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统》,《北京社会科学》2016年第1期。

[9]何朝银、张驰越:《“新乡贤”组织与“双轨政治”重构——基于闽西B村的个案研究》,《东南学术》2020年第4期。

[10]原超:《新“经纪机制”:中国乡村治理结构的新变化——基于泉州市A村乡贤理事会的运作实践》,《公共管理学报》2019年第2期。

[11]赵晓峰:《“双轨政治”的理论贡献、诠释限度及现代内涵》,《社会建设》2017年第5期。

[12]将自然村、村民小组作为基本自治单元,这更像是退避官治,尽管它有助于找回更小范围的自治。参见徐勇、赵德健:《找回自治:对村民自治有效实现形式的探索》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第4期。

[13]“双轨政治”概念为费孝通提出,黄宗智、杜赞奇、张静三者本人并未直接使用,但是这并不妨碍后者的论述有利于论证前者观点。另外,有学者在字面意义借用黄宗智“简约治理”概念,意指当代国家以“驻队”“包村制”“工作组”等方式,向社会进行非正式渗透。这恰好与后者本来意义相反。本文不使用此种所谓治理现代化的简约治理概念。参见欧阳静:《简约治理:超越科层化的乡村治理现代化》,《中国社会科学》2022年第3期。

[14]2020年中央一号文件就此明确规定。这是对2014年以来在探索自治有效实现形式名义下,各地一哄而上地将自治单元下沉至自然村的一种调整。有关治理单元规模的学术讨论,参见熊万胜:《政治整合视角下乡村基本治理单元的适度规模研究》,《中州学刊》2018年第3期。

[15][16][19]费孝通:《乡土中国》,上海:上海人民出版社,2006年,第146-147、148-149、53-56页。

[17][66][美]黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,北京:中华书局,1986年,第229、257、237-239页。

[18][美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,2008年,第24-25页。

[20]张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社,2007年,第18-20页。

[21]黄宗智称之为准官员。参见黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。

[22]本文的政治化概念是中性的,与带有贬义的政治化含义不同。

[23]杜鹏:《乡村治理结构的调控机制与优化路径》,《中国农村观察》2019年第4期。

[24]“平衡双轨政治”模式最为接近理想型的双轨政治模式。关于传统社会的双轨关系,“平衡双轨”的说法来自渠敬东,

而费孝通的用法是“平行双轨”。本文采取前者,因其似乎更侧重反映上下轨的权力对比关系。当然,两者内涵大致相同,不必刻意区分。参见费孝通:《乡土中国》,上海:上海人民出版社,2006年,第156页;渠敬东:《中国传统社会的双轨治理体系构建与郡县之辨》,《社会》2016年第2期。

[25][意]维尔弗雷多·帕累托:《精英的兴衰》,刘北成译,上海:上海人民出版社,2003年,第13页。

[26][意]加埃塔诺·莫斯卡:《政治科学要义》,任军锋、宋国友译,上海:上海人民出版社,2005年,第120页。

[27][美]查尔斯·赖特·米尔斯:《权力精英》,王崑、许荣译,南京:南京大学出版社,2004年,第4页。

[28]王汉生:《改革以来中国农村的工业化与农村精英构成的变化》,《中国社会科学季刊(香港)》1994年第3期。

[29]贺雪峰:《村庄精英与社区记忆:理解村庄性质的二维框架》,《社会科学辑刊》2000年第4期;项辉、周俊麟:《乡村精英格局的历史演变及现状——“土地制度—国家控制力”因素的分析》,《中共浙江省委党校学报》2001年第5期。

[30]沈廷生:《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》1998年第6期。

[31]这两份文件自2018年12月和2019年8月起分别施行。此外,作出相同规定的还有2019年中央一号文件即《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,以及《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,它们分别于2019年1月和5月发布。

[32]区别于一般政权组织的村民大会、村人民代表会议,作为村庄最高权力也并不是新鲜事,在民国山西村制和新中国1950年初期它们都有出现,甚至与生产大队的社员大会没有太大区别。参见沈廷生:《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》1998年第6期。

[34]赵晓峰:《“双轨政治”重构与农村基层行政改革——激活基层行政研究的社会学传统》,《北京社会科学》2016年第1期。

[35]王向阳:《新双轨治理:中国乡村治理的旧制度与新常态——基于四地乡村治理实践的考察》,《甘肃行政学院学报》2017年第2期。

[36]俞可平、徐秀丽:《中国农村治理的历史与现状——以定县、邹平和江宁为例的比较分析》,《经济社会体制比较》2004年第2期。

[37]景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考》,《治理研究》2018年第1期。

[38][美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,2008年。

[39]徐勇:《村干部的双重角色:代理人与当家人》,《二十一世纪(香港)》1997年8月号;吴毅:《“双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“钟撞者”——来自田野的学术札记》,《开放时代》2001年第12期;王思斌:《村干部的边际地位与行为分析》,《社会学研究》1991年第4期;谢岳:《中国乡村保护主义政

治及其后果》，《江苏社会科学》2005年第2期；申静、陈静：《村庄的“弱监护人”：对村干部角色的大众视角分析——以鲁南地区农村实地调查为例》，《中国农村观察》2001年第5期。

[40]王春光提出了这个概念，指的是21世纪以来的社会治理结构。笔者借用此概念，是指整个改革开放时期的乡村治理结构的一部分内容。

[41]王春光：《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》，《社会学研究》2013年第3期。

[42]王春光：《从县域实践看中国社会现代化轨迹——基于对太仓的考察》，《探索与争鸣》2012年第12期。

[43]王先明：《“新乡贤”的历史传承与当代建构》，《光明日报》2014年8月20日。

[44]申端锋：《“新乡绅治理”模式的政经逻辑》，《人民论坛》2009年第1期；徐勇：《由能人到法治：中国农村基层治理模式转换——以若干个案例兼析能人政治现象》，《华中师范大学学报（哲学社会科学版）》1996年第4期；卢福营：《能人型村治模式的崛起和转换》，《社会科学》1999年第9期。

[45]沈延生：《村政的兴衰与重建》，《战略与管理》1998年第6期；郎友兴、郎友根：《从经济精英到村主任：中国村民选举与村级领导的继替》，《浙江社会科学》2003年第1期；沈延生：《中国乡治的回顾与展望》，《战略与管理》2003年第1期；王雄军：《乡村基层政权的走向——“乡绅回归”现象分析》，徐湘林编：《渐进政治改革中的政党、政府与社会》，北京：中信出版社，2004年；杨国勇、朱海伦：《“新乡绅”主政与农村民主政治建设》，《社会科学战线》2006年第6期。

[46]纪圣麟、周炳泉、陈军：《先富群体竞选村官现象调查》，《乡镇论坛》2003年第8期；商意盈、李亚彪、庞瑞：《浙江：“富人治村”引发争议 一个值得关注的新现象》，《新华每日电讯》2009年9月13日；方力：《浙江全省村社党组织换届顺利完成》，《浙江日报》2017年4月20日。

[47]吕德文：《富人治村新解》，《读书》2018年第8期。

[48]郁建兴：《乡贤参事会：社会网络改善乡村治理》，袁祥、叶辉主编：《新乡贤的故事》，北京：光明日报出版社，2016年。

[49]季中扬、胡燕：《当代乡村建设中乡贤文化自觉与践行路径》，《江苏社会科学》2016年第2期。

[50]宋青宜：《中国需要新乡绅吗？》，《观察与思考》2010年第5期；《大学生是构成新乡绅阶层的主力军》，《观察与思考》2010年第5期。

[51]子言：《“五老”是承载社区和谐的“新乡绅”》，《社区》2004年第24期；邹万平、余小芳、徐晓明：《村落治理：新乡绅回归的未来与迷途》，《领导科学》2013年第35期。

[52]柯可：《建设社会主义新农村之红乡绅论》，南方网，<http://theory.southcn.com/llzhuanti/xnc/xncell/200512300620.htm>。

[53]有学者认为，2018年中央文件的规定与前数年中央文

件关于新乡贤的作用领域的规定有巨大的差别，前者为社会建设领域，角色定位为社会治理参与者，后者为文化建设领域，角色定位是文化传承者、社会风气引领者、道德榜样等（参见黄爱教：《新乡贤助推乡村振兴的政策空间、阻碍因素及对策》，《理论月刊》2019年第1期）。本文认为，这种区别在乡村非正式治理的意义上并不重要。新乡贤参与文化建设本身也具有很大的治理意义。在当代中国的社会转型中，许多基础性转变就来自文化方面（参见吴飞：《中国农村社会的宗教精英——华北某县农村天主教活动考察》，《战略与管理》1997年第4期）。

[54]“绅士”之类的指称在一定情况下仍旧是贬义的。例如，上海市委领导强调，党政干部不做“开明绅士”，坚决不能搞“一家两制”“官商一体”。而中纪委机关报《中国纪检监察报》曾指出，共产党员不做爱惜羽毛的“绅士”，而要当勇于斗争的“战士”。但是，党的这些警告至多是对民国旧士绅概念的一种比喻运用，主要限于党政自身建设和廉政建设领域，不能以此否定改革以来的乡村社会中的新乡绅治理的实践。

[55]何倩倩：《“乡贤治村”调查》，《决策》2015年第4期。

[56]金太军：《村级治理中的精英分析》，《齐鲁学刊》2002年第5期。在该文看来，宗教复兴也是改革后乡村精英多元化重要内容之一，但它与本文论题关联不大，故不予以关注。

[57]华农心：《中国新的政治现象——农村能人政治（下）》，《中国国情国力》1998年第6期。

[58]此外，就社会组织登记管理而言，党的十八大以来，将党组织建立作为前置审批条件之一。村级社区社会组织虽然实行备案制，但实际上基层政府和村两委很乐意这样管理。

[59]蔡禾、胡慧、周兆安：《乡贤理事会：村庄社会治理的新探索——来自粤西Y市D村的地方经验》，《学海》2016年第3期。

[60]郭夏娟、秦晓敏：《“三治一体”中的道德治理——作为道德协商主体的乡贤参事会》，《浙江社会科学》2018年第12期。

[61]方旭东：《“事件团结”：新媒体与新乡贤共同体——基于三起乡村事件的实证分析》，《学术界》2017年第11期。

[62]项辉、周俊麟：《乡村精英格局的历史演变及现状——“土地制度—国家控制力”因素之分析》，《中共浙江省委党校学报》2001年第5期。

[63]辛允星：《农村社会精英与新乡村治理术》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2009年第5期。

[64]贺雪峰：《村庄精英与社区记忆：理解村庄性质的二维框架》，《社会科学辑刊》2000年第4期。

[65]萧公权：《中国乡村：19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，北京：九州出版社，2018年，第376—377页。

[67]房正宏：《乡村治理：精英与政府间的博弈》，《学术界》2011年第11期。

[责任编辑：刘姝媛]