

## 乡村黑恶势力的生成逻辑及其运作机制

韩志明

中国长期以来都是农业大国，乡村治理是国家治理的基础。乡村治，百姓安，国家定，生活美。乡村黑恶势力是一个笼统的称呼，也就是我们通常所谓的“乡匪村霸”，泛指在农村地区中仗势欺人、欺行霸市、敲诈勒索、横行乡里、称霸一方、寻衅滋事等的各色人等。乡村黑恶势力为非作歹，性质恶劣，损害群众权益，破坏公序良俗，危害社会秩序，影响安定团结，是乡村治理的“毒瘤”，是美好生活的“毒药”。长期以来，由于乡村治理的式微，乡村黑恶势力悄然兴起，肆意蔓延，激起了人民群众的强烈愤慨，也引发了党和国家的高度关注。随着“大力推进乡村振兴”的提出，及其战略高度的提升，并进一步被写入党章，使各方深刻认识到，乡村崛起刻不容缓，整顿乡村治理势在必行。深入落实党和国家的乡村振兴战略，大力实施美丽乡村建设，必须要揭开乡村黑恶势力的丑陋面目，严厉打击各种乡村黑恶势力，重建风清气正人和的乡村治理新生态新格局。

### ① 乡村黑恶势力的生成逻辑

从近年来各地涉及乡村黑恶势力的案例来看，乡村黑恶势力人数众多，成分复杂，能量巨大，已经控制了相当部分乡村地区的领导权。经过长期的发展，一些乡村黑恶势力违法犯罪的领域逐步扩张，违法犯罪手段越来越隐蔽化，甚至很多都已经披上了“合法”的外衣。就具体的个案而言，乡村黑恶势力面目各异，差异性很大，其生成和发展各有自己的经历和故事，但从乡村治理体系中基本行动者的角度来看，乡村黑恶势力的生成主要是国家权力的缺位与虚弱、农民自治的萎缩与困境和乡村黑恶势力的肆意膨胀等三个方面因素相互作用的结果。

### 国家权力的缺位与虚弱

中国是一个人口大国，疆域辽阔，地区之间的差异性很大，国家治理的任务非常繁重，更面临复杂的挑战和沉重的压力。复杂的治理需要与有限治理能力之间的矛盾，始终是制约大国治理的重要矛盾。特别是，随着城市化的快速发展，国家治理的重心转向城市，农村地区很多时候是国家权力的盲区，是国家治理鞭长莫及的真空地带。自取消农业税后，国家权力逐渐从乡村社会淡出，无法对乡村社会进行全面细致的管控，因而只能赋予乡村社会更多自主治理的权力，以实现乡村社会的良好治理。其中基层政府从过去的“汲取性政府”转变为“悬浮型政府”，基层政府与乡村社会各种力量之间的关系日益松散，这就为乡村黑恶势力的登场提供了巨大的空间。正是在这个背景下，乡村黑恶势力凭借暴力等手段攫取了乡村治理的权力，整合各种合法或非资源的资源，扮演着秩序维护者和裁决者的角色，而基层政府由于治理能力不足，也只能睁一眼闭一眼，默认了黑恶势力的角色及其功能。比如基层公安队伍力量薄弱，人手不足，对黑恶势力的打击力度不够，甚至相互攀附或勾结，充当乡村黑恶势力的“保护伞”，更是放任了黑恶势力的蔓延。

### 农民自治的萎缩与困境

乡村归根结底是农民的世界，广大农民应该积极参与公共事务，成为乡村自治的核心力量。而就当前大多数农村的情况来看，农村青壮年劳动力不断涌入城市谋生，大量农村社会的精英持续流失，乡村社会的经营主体日趋弱质化，乡村的空心化和人口老龄化现象也愈发严重。以留守儿童、妇女和老人为主体的人口结构，更是加剧了乡村治理的主体性困境，由此乡村黑恶势力得以乘虚而入，愈演愈烈。此外，大多数农民的权利意识还比较薄弱，也缺乏维权的意识和能力。在遇到黑恶势力伤害或侵犯的时候，农民找不到切近而可靠的求助对象，更害怕黑恶势力的打击报复，大多时候只能选择忍气吞声，求得平安，进而助长了黑恶势力的嚣张气焰。特别是，虽然村民自治是广大农民直接行使民主权利实行自我管理、自我教育、自我服务的基本制度，但目前乡村民主治理还面临着制度和机制等多方面的弊病，普遍存在村务不公开、村民参与积极性不高和政府越位干预等问题，以至于许多村民

自治徒有其表，而无法形成有效的治理格局。

### 乡村黑恶势力的肆意膨胀

虽然外部环境提供了乡村黑恶势力生存的空间，但说到底还是乡村黑恶势力抓住机会，获得了广泛的资源，成为乡村治理的主宰者。如果不能看到这一点，对黑恶势力的简单批判和抨击就只能流于表面，无济于事。就全国各地的情况来看，黑恶势力的组织者和参与者固然很多是乡村中的地痞、无赖和流氓等，但许多人也可以算是乡村社会的“精英群体”，是有见识、有能力和有头脑的一群人，他们不仅敢于和“勇于”做事，而且是不择手段为寻求自身利益最大化去做事，从而不断发展和壮大，在罪恶的道路上越走越远。这其中一种是“化红为黑”，一些乡村黑恶势力原本是尊纪守法和受人尊敬的乡村精英，也为乡村社会做出了重要的贡献，但在成为村委会主任或村党支部书记等之后，受到各种利益的巨大诱惑，而逐渐发展成为黑恶势力；一种是“化黑为红”，一些黑恶势力横行不法，通过假选、贿选和强选等手段上台，控制操纵农村基层组织，披上合法的外衣，甚至是加强渗透，在政府中寻找“保护伞”，最后沆瀣一气，同流合污，共同进退，控制了乡村治理体系。

## 2) 乡村黑恶势力的运作机制

乡村黑恶势力的运作机制是指乡村黑恶势力是通过哪些途径和方式而维持生存和获得发展的，这不仅涉及到黑恶势力如何处理与其他社会主体之间的关系，也包括黑恶势力是怎样影响乡村治理而达成其经济和政治目标的。具体而言，这主要包括三个方面的运作机制。

### 充当基层政府代言人

从乡村黑恶势力与乡镇政府以及更高层级的政府的关系来看，两者分别作为乡村社会的非正式权威和正式权威，形成了某种默契合谋的关系。追根溯源，乡村治理自古就有“恶人治村”的策略，即通过“收编”乡村社会中有不良品行的人（包括地痞、恶棍和刑满释放人员等）来操持乡村事务，

“用坏人管好人”，监控和管理广大村民。乡镇政府的治理目标主要是稳定和秩序，而黑恶势力由于组织化程度比较高，在乡村社会中可以随心所欲地行使强权和威胁，能够强制性地塑造表面化的秩序，而成为乡镇政府意志心照不宣的“代理人”，比如一些乡镇政府为了能够顺利推行信访维稳、征地拆迁和农业补贴等工作，主动寻求乡村黑恶势力的合作和支持，甚至直接让黑恶势力来实施或执行相关工作。但这个过程也给黑恶势力以合法性支持，让黑恶势力更多获得乡村治理的支配权，而黑恶势力也积极利用机会攫取各种资源，不断巩固和壮大自己的“地盘”，从而实质性地掌握了乡村治理的话语权和主导权，导致乡镇政府对黑恶势力的默认、扶持和依赖，充当乡村黑恶势力的“保护伞”。

### 提供权威性资源

农村地区人口多，事务庞杂，意见众多，利益冲突盘根错节，很多矛盾冲突的解决都需要依靠权威性的裁决。尤其是在一些经济发达的农村地区，乡村治理的公共事务越来越多，也越来越错综复杂。但由于农村社会组织发育滞后，农民大多处于分散的原子化状态，乡村社会的秩序缺乏内在的调控机制，而不得不依赖于外在的权威性力量。由于农民普遍法律意识淡薄，人们很少通过法律途径依法来解决问题，事实上，其也对司法体系存在不信任，因此很多时候会求助于有点威望和影响力的黑恶势力来摆平事情。就此而言，不应当否认的是，黑恶势力的发展确实是填补了乡村社会权威性资源短缺的空白，并不同程度地充当了乡村公共事务的调停者和裁决者。在一些涉及到乡村重大公共事务的问题上，乡村黑恶势力虽然主要谋求非法利益，也一定程度上充当了集体利益的代言人，因而能在与乡村之外的其他利益主体的博弈中获得农民群众的支持，进而有机会巧取豪夺各种集体资源。甚至仅仅是在各种形式的贿选过程中，农民也因为能得到黑恶势力派发的小恩小惠，聊胜于无，而不得已选择了默认和支持。

### 披上合法化外衣

无论是拓展经营领域，不断“漂白”其非法获得的财富，还是大力参与或兴办慈善事业等活动，来塑造自己的公众形象，以及通过贿选或买官等进

入农村基层组织和乡镇政府等，都反映了乡村黑恶势力的一个内在需要，即努力为其行为披上合法化的外衣。为了达到这个目的，乡村黑恶势力不仅加强对其他合法领域的渗透，而且还通过各种途径来包装和遮掩自己。这个过程既保证了黑恶势力不断获取更多的非法利益，提高其生存和发展的能力，比如从传统的采砂或建筑等低技术行业向物流、金融、能源和房地产等新兴行业领域的拓展，也使得乡村黑恶势力的运作更加专业化和隐蔽化，从而可以更好地逃避法律的制裁。而从一些乡村黑恶势力的发展历程可以看到，大多乡村黑恶势力已经告别昔日街头巷尾打斗的活动层次，而是“转型”发展为高度复杂和严密的组织形式，这也就是所谓的“企业化”或“公司化”，即以企业或公司及其经营管理活动来掩盖黑恶组织，同时违法犯罪行为的“硬暴力”日益弱化，取而代之以各种形式的“软暴力”或“非暴力”。

### ③ 乡村黑恶势力治理的思路和举措

如上所述，乡村黑恶势力不是一朝一夕形成的，其形成原因是复杂多样的。乡村黑恶势力主宰乡村治理，渗透到基层政权组织，拓展到其他社会领域，所造成的破坏性后果是巨大而深远的，严厉打击乡村黑恶势力刻不容缓。深入了解乡村黑恶势力的生成及其运行逻辑，能够为严厉打击乡村黑恶势力、重建乡村治理体系和推进美丽乡村建设提供更好的启发。

在当代中国社会全面转型的历史进程中，乡村黑恶势力的发展是国家与社会关系深刻调整所不可避免的结果。首先，随着乡村社会结构的变化，传统农村社会的治理资源快速流失，包括乡绅的终结、宗族的瓦解和乡规民约的失效等；其次，国家权力从乡村社会的撤退，留下了权威性资源短缺的真空地带，而乡村社会各种社会矛盾纠纷激增，迫切需要有效的治理；再次，快速城市化进程汲取了乡村社会的优质资源，给乡村社会制造了大量难以治理的难题，比如留守儿童和征地拆迁等；最后，农村基层民主政治建设进展缓慢，民主治理过程弊病丛生，加剧了乡村治理的乱象。

就此而言，治理乡村黑恶势力，从根本上说，必须要全面落实乡村振兴的重大战略，大力统筹城乡协调发展，全面勾勒农村发展新蓝图，落实

“五位一体”的建设方略，积极出台强农惠农政策，大力破解制约农业农村发展的难题，推进农业农村现代化的进程，提高农村均衡可持续发展的能力，缩小城乡差距和地区差距，使农业成为更加有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。只有农民经济上更加富裕，乡村地区更加繁荣发达，才能更好地整合和盘活乡村社会的治理资源，激活广大农民追求良治的动力和意愿，提高乡村社会有效治理的能力。

重建和优化乡村治理体系，必须要加强农村基层基础工作，大力推进农村治理体系和治理能力现代化，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。这包括建立健全基层民主治理的制度和机制，全面落实广大村民的民主权利，增强广大农民自我管理、自我服务和自我监督的能力，提高村民自治的效能和公信力；加强农村法治建设，积极运用法治方式解决农村社会中的矛盾冲突，提升乡村治理的法治化水平，引导广大农民知法守法，依法保障和维护个人权益；建立和发展基层协商民主的平台，发挥现代乡贤或能人在乡村治理中的榜样和示范作用；实施文化惠民工程，传承中华民族的优秀文化传统，比如村规民约等，涵养崇德向善的文明乡风。

如果说乡村振兴战略从宏观提供了乡村黑恶势力治理的长效机制的话，那在当前全面推进和落实农村“扫黑除恶”专项行动的情势下，地方各级政府必须要深入认识到乡村黑恶势力的危害性，将扫黑除恶专项斗争作为一项重大政治任务，摆到工作全局突出位置，重拳出击、铁腕除恶，坚决彻底铲除一切黑恶势力及其滋生土壤，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。尤其是要把扫黑除恶与反腐败、基层“拍蝇”结合起来，充分利用法律法规去查处参与、包庇、纵容农村黑恶势力犯罪的乡镇政府官员，严厉惩处黑恶势力背后的“保护伞”，铲除滋生黑恶势力犯罪的温床，做到斩草除根，以绝后患，彻底净化农村发展的环境。

在具体的举措上，公安机关和纪检监察部门、检察机关等相关单位既要各司其职，相互配合，加大打击乡村黑恶势力的力度，对那些已经“漂白”穿上合法外衣的黑恶势力，必须要依法精准排查、精准识别和精准打击，坚决不让“影子黑恶”成为漏网之鱼，不给黑恶势力留下任何幻想，又要充分发动人民群众，认真对待群众的举报、控告等方面的线索。公安机关要加

强对农村黑恶势力的打击力度。要坚持群众路线，充分发挥基层派出所与人民群众紧密联系的优势，广大民警要深入到各个乡村进行巡逻督查，让公共安全力量覆盖到各个村庄，及时发现乡村黑恶势力活动的苗头。值得注意的是，“打黑”不能变成“黑打”，打击乡村黑恶势力必须要依法进行，避免“运动式治理”的弊病，打黑除恶要经得起法律的审查，经得起历史的检验。

特别是，要推进民主建设，加强基层政权建设，选好用好农村带头人，发挥农村党组织的领导核心作用，可以选调优秀大学生村官或者下派“第一书记”到基层农村交叉任职，建设一支有责任有能力的党组织队伍，逐步破除农村社会不良风气，让黑恶势力难以形成气候，铲除农村黑恶势力产生的政治土壤和社会土壤。与此同时，要加强党风廉政建设，树立基层村干部的“公仆”意识、廉政意识，提高他们防腐抗变的免疫能力，建立健全不合格干部的退出机制，不断提高党政组织的战斗力，充分发挥它们在维护乡村社会秩序中的中坚力量和堡垒作用，扎扎实实推进乡村民主治理的优化升级。⑥

【本文作者为上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院教授、博导】

责编：董惠敏 / 李 懿