



角色偏差、政治背离与农村社会的失序

——基于鲁中箫村村委行为逻辑的案例研究

允春喜¹,徐西庆²

(1. 中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100; 2. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

摘要:旧村改造过程中,农村呈现一定程度的失序状态,村委对乡村秩序的影响日益显现。国家—村庄的二元互动解释逐渐乏力,“国家—乡镇—村委—村民”的四元结构呈现。通过鲁中地区艾镇箫村的案例发现,村委承担着“国家权力触角”“村务管理者”和“地方熟人”的任务,村委扮演这些角色时的“偏差”就使得村庄秩序混乱。此种偏差可在“政治背离——组织、制度与政治约束缺陷”的解释框架中得到解释,村民行动也经历了“求利行动—生存行动—生存斗争”的转变。因此,应在社会治理结构中反思政治背离,建立面向人本、面向合作的新型治理模式。

关键词:村庄秩序;政治背离;角色偏差;社会治理

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)02-0025-11

城镇化时期的村庄不再是“差序格局”的村庄,也不是“黄河边上的村庄”,而是“已与乡土中国的理想类型有很大不同,农村社会已经陷入了一定程度的失序状态,这并非语言混乱所能完全概括”^[1]。在这一过程中,各地的村民委员会(以下简称“村委”)在某种意义上似乎正成为“村庄失序”的制造者。村委常常同意“村痞”优先获得低保、补助等资源,也更愿意拉拢部分掌握高层次社会关系的村民。除了收缴水电费用的技术管理员,村民平时很难联系到其他村委成员,许多村庄体育健身、灌溉设施也缺乏维护^①。村干部们竞选之前对村民无比热情,后来却强行通过“断水、断电”来完成拆迁,其价值取向让人难以捉摸。此外,村委与乡镇政府的关系也十分微妙。尽管村民认为村委挪用了部分拆迁补偿款并为此不断寻求乡镇支持,却也没有得到乡镇回应。那么,村委何以获取了这种力量并对乡村秩序产生如此影响?

一、谁影响着农村社会秩序:从二元到四元的解释框架

农村秩序一直以来在国家权力与乡村社会的二元互动中得到解释,现代国家利用权力和文化符号整合乡村秩序,通过“政党下乡把农村改造成为一个现代政党领导和组织下的政治社会”^[2],而“村民基于朴实的国家情怀和现实的需要选择与国家合作”^[3]。二元结构关注国家政

收稿日期:2015-06-22

基金项目:国家社会科学基金项目“中国传统国家治理思想的当代价值研究”(15BZZ014);青岛市社会科学规划一般项目“中国传统国家治理思想的现代意义研究”(QDSKL1501002);中国海洋大学基本科研业务费“社会治理与公共政策创新研究”(201564043)

作者简介:允春喜,男,中国海洋大学法政学院副教授,法学博士,硕士生导师。E-mail:yunchunxi@126.com

① 在我们调查的箫村,甚至供应自来水的抽水泵也被人偷走。为了获得饮用水与灌溉水源,家境富裕的村民们便自己出资在庭院挖井,而一些老年人和贫困村民则只能到邻居家“借水”。

策和权威对乡村社会秩序的影响,有助于把握社会治理逻辑的变迁路径,但在强调国家对乡村社会渗透作用的同时,忽略了乡村社会本身的力量。传统社会便存在庞大的乡绅阶层处于国家和村民之间,实施村民自治制度以来,自治组织的作用更不容小觑。如果考虑到政策执行问题,官僚们可能并不同意上层的观点和利益,分析工作处境的结构如何造成基层官僚与上级利益的对立,就成为一项非常重要的工作^[4]。

贿选、宗族介入、谋利型经纪等现象说明,村组织等地方力量在执行国家政策时会有自己的行动策略。当以“国家—村庄—村民”三元视角展开观察时,发现村委以“局部基层专制主义”的方式存在,成为“国家和村民之间相对独立的组织集团……它利用其所处的特殊地位,一方面保证自己的集团利益,另一方面维护其成员稳定的‘领导地位’”^[5]。然而,村委实际上拥有一种比“局部基层专制主义”更复杂的身份,它并不总是与国家和村民相对立。虽然村委与乡镇时而“结成具有共同利益追求的利益集团”,但它毕竟不能“完全忽视农民的利益,它还必须代表农民的利益或村集体的利益”^[6]。特别是近年来村委的法定地位出现了下降,村委只是村民自治体的执行机关,并不像我们一贯理解的那样是一种“自治组织”,而且某些地区已经在实际上掀起了新的村治改革,比如将村委原有的自治权转移到镇聘执行单位。然而,尽管村委法定地位在形式上出现了降低的趋势,它的实际影响力却在某种意义上得到了增强,比如村委越来越掌握了农村土地征收、房屋拆迁事项的执行权和补偿分配权。究竟是什么原因使得村委能够在其地位相对下降的时期,仍然能够在国家与村民之间游刃有余?

“赢利型经纪”理论曾经从资源和监督的角度回答了这一问题,它是指“被国家所利用的,但在一个不断商品化的社会中没有合法收入的职员”^[7]。在部分地区,作为国家代表的“基层政权试图积极介入村庄却乏力无术时,不得不容许村干部获取私利”以执行政策,“赢利型经纪大量产生”^[8]。根据这一解释框架,村委对乡村社会秩序的影响力主要来自于国家对村组织的依赖,国家所掌握的资源缺乏,对乡村地区监督较少,村委活动自主权因此扩张。那么,在国家资源较为充裕、国家权威和能力已经覆盖整个农村社会的时期,村委的不当行为还可由“赢利型经纪”来完全解释吗?

实际上,国家对农村的治理并非由中央政府直接完成,国家职能发挥需要不同层级的政府来共同完成,而在农村社会代表国家的就是乡镇政府。因此,“乡镇”成为一个相对关键角色。在理想状态下,乡镇为了执行国家政策,它代表国家意志同村庄自治组织合作。乡镇之所以纵容村委侵害村民利益,不仅是因为乡镇管理能力不足,甚至还因为它可能挪用了村委经费^[9]。因此,在关注国家力量对村庄规范作用的同时,必须留意社会治理权力在乡镇的异变。也就是说,村委与乡镇之间的“合作”可能被乡镇的某些行为打破。尤其是地方基层政权既掌握国家权力,“也利用了地方性知识来完成国家的正式命令”^[10]来维护社会秩序,它对两种力量不恰当的利用可能把乡村秩序拖入困境。

由此可见,城镇化的某些特质使“国家”与乡镇在某种意义上分化为两个主体,国家政策执行受到乡镇意志影响;而村委具有相对独立的目标,并影响到它与乡镇的“条件合作”;作为组织领导者,村委应当维护村民利益,但村委自身的利益倾向扭曲了它与村民之间的“委托—代理”关系;村民依靠村组织、乡镇和相关制度维护利益,必要时也需要寻求作为“国家”的高层级政府的帮助。由于在“国家—村庄—村民”的三元结构和“国家—乡镇—村委—村民”的四元结构下,村委均处于各种管理协调关系的焦点位置,因此分析农村社会的失序现象需要首先从村委入手作为一个基本的切入点,同时“对行为逻辑的反思应追本溯源,回到对其角色构成约束性框架的政策安排和制度体系中”^[11],即从更广阔的结构上去寻找造成村委特殊行动策略的更深层的原因。也就是说,尽管村委行动并不必然是造成村庄失序的关键因素,又或者村委可能并未处于这个逻辑链条的关键位置,但它一定处于这个链条的初始位置。那么,在村庄秩序维护

过程中,村委究竟起到了什么作用,扮演了怎样的角色?对村委来说,其行动是否具有深层次“约束性框架”,村委之所以可能造成村庄秩序的混乱,是否源于“约束性框架”的不足?

二、村委角色扮演与村庄秩序演变:艾镇箫村的案例

在分析国家与社会的关系问题时,孙立平曾提出“过程—事件”的方法,认为两者关系问题实质上是一种过程,只有在事件中才能展示出真相^[12],这同样有助于我们对村庄秩序变迁进程的剖析。艾镇箫村是山东省中部一个村庄,全村人口1700余人。2013年4月,箫村开始启动旧村改造项目,在此之后整个村庄逐渐陷入无序状态。我们将在这一过程中探究村委与其他社会力量互动,又是如何转换自己所扮演的角色。

(一) 案例介绍

艾镇箫村是山东省中部一个村庄,全村大约有390户农户,共计1700余人,民宅440余间。箫村南、北、西三面环山,地形封闭、地势崎岖,以丘陵为主,其间散布着小块耕地,当地农民就在这些耕地上种植玉米、小麦、红薯等作物,务农和外出打工是村民的主要经济来源。实际上,箫村以东便是乡镇经济最为繁华的地方,也是乡镇政府所在地,但由于两者被一条河道和低矮丘陵隔开,经济社会发展程度也有很大差距,因此尽管近年来城镇化建设自东向西延展,箫村一直没有得到相关发展契机。2013年区政府领导班子换届选举,经区政府规划建设、市政府研究批准,箫村也于2013年4月开始启动旧村改造项目,成立了“艾镇旧村改造指挥部”。按照规划,拟分割出箫村约20亩地作为经济性开发建设用地公开出让以支持旧村改建工作,并委托乡镇房管分局下属物业管理公司拆迁。随着该委托单位已入驻箫村并开展拆迁房屋丈量等工作,整个村庄逐渐陷入无序状态。

(二) 村委行动策略与村庄失序进程

1. 封闭控制环下的村庄秩序:作为村民代表和村庄资源中心的村委。在熟人社会的自治模式下,村庄类似于一个封闭的环状物,村委处于村庄秩序的核心,管理村务、分配福利资源。“国家对人口流动的严格控制……将农民锁定在土地上世代耕作”^[13],村庄之间广阔的田野填充地带使每个村庄彼此孤立。由于人员流动少、血缘和地域观念强,村庄成为“具有独立社区性质的社会系统”^[14]。这些因素共同组成了一个“均质的封闭控制环”,也奠定了村委绝对管理权与向心力的基础。尽管内部存在家族争斗和个人纷争,但村庄总体上处于和谐氛围之中,村委有能力控制村庄秩序。

2. 缺口控制环与致密村庄结构:村民信任与村委的缓和策略。在推进旧村改造项目过程中,为了在“封闭环”上打开缺口,尽快完成拆迁工作,乡镇政府对箫村下达了“最后通牒”。村民集体向新选出的村委表达了强烈抗议。贫困村民担心生活所需的水、电和取暖费是一笔很大的经济负担,老年人则排斥城镇那种封闭、狭小、立体的生活空间。新当选的村委自然被推到风口浪尖,并带领村民到乡镇反映问题。这时,村庄内部力量异常团结。村委代表村民与乡镇政府街道办事处交流、协商,成为村民和乡镇政府都极力拉拢的对象。

3. 外部力量的嵌入:村委与乡镇的合作。在艾镇行政压力和物质激励规则两方面作用下,村委最终选择协助执行乡镇政策。村委吴主任随即带领村委向村民宣传国家政策,承诺“国家不会亏待大家伙,以后孩子都是城里人”。村委利用村民重视经济利益的心理,要求村民落实家庭财产信息,并声称过期不候,后果自负,从而使问题从“要不要同意拆迁”逐渐演变为“我如何从拆迁中获得补偿”。而对于继续抗拒拆迁政策的村民,村委则逐渐采取了“停水、停电”等替代性方法。

4. 村庄秩序的“得而复失”:村委行动策略转变。为了通过村委争取更多补偿,村民开始求

吴主任“办事”,其他村委也为此收到了诸多“见面礼”,一场沸沸扬扬的“求利行动”开展起来。实际上,箫村村委们在执行乡镇政策的同时,也不忘为自己捞取好处:或是选取更多房产,或是以村集体名义处理土地。一些“村痞”要求选择最好的房屋、最高的补偿,还入户恐吓那些不愿拆迁的村民。村民们这才意识到,获取利益的多少只能取决于血缘和自己“担事”的能力。那些一贯被视作“刁民”的村庄权威挑战者开始表现出不满,同样不满的还有在村主任竞选中的落选者。

5. 失控的秩序:村主任“离职”和小型行动团体形成。一些不满的村民扬言上访,并从吴主任那里拿到了部分资金。当受刺激的村民蜂拥而上要求村委“给钱”的时候,吴主任却神秘失踪,甚至连他的父亲也声称其“已经一个半月没踏进家门”。相邻两个村庄的村主任也都提前离任。尽管村民们把挽回利益的希望寄托在艾镇政府身上,但艾镇却对此百般搪塞,不愿受理。焦急且愤怒的村民在遭遇乡镇政府冷落后开始结伴到区政府上访。在村庄内部,村民也因楼房区位分配出现矛盾,彼此之间猜疑、攀比、恶意指报,村庄秩序逐渐陷入无序状态。

(三) 村庄秩序中村委的“角色扮演偏差”

戈夫曼曾以“戏剧类比”的角色理论解释社会行为的发生与意涵,社会行为与人的社会位置和身份有关,人们扮演的角色正是社会规范和要求的体现^[15]。因此,透析箫村村委所扮演的多重角色有助于理清行动的发生逻辑。作为管理村庄事务的代理人,村委可能在“无根无助”的条件下由村务管理者蜕变为辞职者、“赢利型经纪”人和不作为者^[16]。我们更愿意把这种分化看作是村委主动适应环境的表现,这种主动性随着村委职能膨胀而增强,并在城镇化进程中逐渐呈现为三种“显性”角色:第一,村委作为执行国家政策的最基层组织,可称之为“国家权力触角”;第二,作为负责管理村务的自治组织,可以通过与乡镇政府的谈判,为村庄争取更多利益;第三,由于必须承诺维护其亲友和其他支持者的利益才能当选,因此村委也是村民眼中“最有能力的熟人”。从村庄秩序变迁的五个阶段中,可得到与村委角色扮演相关的几个结论。

1. 当村委首先需要扮演“国家权力触角”的角色时,他却以村务管理者的身份行动。村委行动始终无法脱离、也不能脱离“国家在场”的影响,在现有的基层乡村治理结构下,则主要是受到乡镇政府的指导。乡镇政府通过向各村庄负责人传达信息指令来进行约束,村委就负有充当乡镇行动工具的义务。在旧村改造中,乡镇政府希望以最快的速度完成任务,因此对村委下达了死命令,通过开会布置和派指导人员进村的方式督促村委执行命令。然而对于村委来说,执行这项任务对于它来说并不十分重要,因为这既不会影响其收入,也不太可能影响职位。与乡镇政府的命令相比,更为棘手的是村民那种不合作的态度。面对村民们一遍遍的央求,村委仅仅是扮演了中立的村务管理者的角色,它本身浸润在国家权力那种对城镇化的深刻关怀中。尽管村委干部们在乡镇督查人员的陪同下挨家挨户做工作,但实际上仅仅是“尽责”而已,本身并没有多大的动力。也就是说,当村委获得了维护社会秩序的权责之后,如果它选择扮演地方熟人的角色,将使村庄暂时规避来自国家力量的冲击。表面上村庄秩序暂时得到了平复,实际上村民却失去了与乡镇进行沟通协商的机会。因为村民们此时并没有明显向乡镇表达自己的声音,而乡镇也延续了以前的思维模式,认为村委有足够的 ability 高效执行政策。

2. 当村委需要扮演地方熟人角色时,他却以国家权力触角的身份行动。在乡镇政府通过各种方式做通村委工作之后,村民们希望村委最应当扮演的是地方熟人的角色。由于信息公开制度并未在农村地区普及,村民们甚至对于政策内容也一无所知,他们不知道乡镇到底打算给村民什么好处,具体政策是什么,下一步该怎么行动才能达到最大的利益。这种村庄内部信息的明显不对称,使得处在乡村社会决策边缘的村民们心里甚至是恐慌的,他们需要作为地方熟人的村委“给句准话”。然而村委对自己的熟人们采取了隐瞒的态度,并没有照顾他们的心理。它以国家权力触角的积极姿态回到村庄秩序维护中,说服“钉子户”搬迁、执行乡镇政策,满怀

希望地期待着胜利到来的那一刻。村委向村民掩饰了其真实身份,所以在村民眼中,向他们热情进行政策宣讲、出谋划策的村委仍然是“信得过的熟人和亲戚”。

3. 当村委需要扮演村务管理者的角色时,他却以地方熟人的身份行动。在村委完成对村民的说动之后,乡镇政府对村委扮演“权力末梢”的角色期望便减弱,他更希望村委接下来扮演村庄内部管理的角色,按照乡镇确定的补偿数额下发补助、办理程序,尽量避免那些有可能节外生枝的行为。从整体格局来看,村民们也需要村委帮助自己办理旧村改造中的诸多事项,内部管理的角色确实被村民需要。然而村委不愿意在完成乡镇派发的任务后继续从事琐碎村务,他不仅继续对村民隐瞒了他作为乡镇权力末梢的身份,还反过来向乡镇隐瞒了自己谋求利益和地方熟人的角色。村委在补偿款项上加以运作,也就出现了不同村庄具有不同补偿数额、同一村庄内部不同村民拥有不同补偿标准的情况;先前从乡镇处争取的建设项目也由村委认定的熟人承接。而乡镇此时却无疑十分信任并依赖于村委。

这种“角色偏差”(如图1)实际上也是价值的偏差,是村委“被赋予的价值”和他所“需求的价值”之间的偏差。三种角色背后都隐藏着村委超越相关规范而谋取个人利益的价值取向,村干部通过多种方式“实施越轨行为,包括参与‘倒地’、挤占、挪用村集体所有的土地补偿费、向上级输送利益、默许农民的抢种抢建行为、套取青苗补助、提供内部消息等”,并导致“理性人最突出、政府的代理人次之、当家人最弱”的角色偏差^[17]。村委何以拥有如此充分的自主权,他不是应该受到来自村民自治组织、相关法律制度和乡镇政府的制约吗?

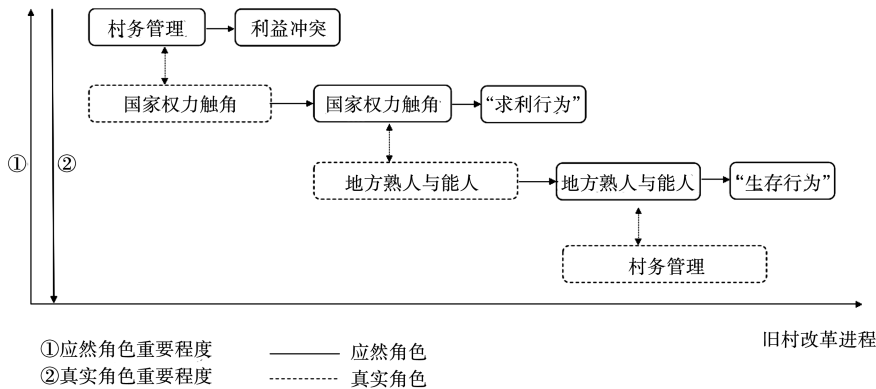


图1 村民委员会“角色扮演偏差”

三、约束缺陷条件下的政治背离:村庄失序的逻辑扩展

角色来源于规范。当地方政府主导着实验性政策的执行时,如果中央与地方陷入明确的政策冲突,地方政府往往会采取“政治性背离”策略。此时,国家“缺乏有效监管系统来纠正或惩罚背离性政策执行,地方政府却有足够的任意处置权来追求自身利益”^[18]。“政治背离”在地方行政事务管理、地方自治组织运作中广泛存在,而组织、制度和政治约束中存在的缺陷则是政治背离的重要原因。

(一) 从“求利行动”到“生存行动”:自治组织缺陷与村委政治背离

乡镇政府的权力一般会渗透到“村两委”,但村委—乡镇之间的合作是有条件的。村委最初拒绝与乡镇合作,乡镇很快以“项目发包”和其他方式改变了局面。一些村庄可“‘抓包’到……267亩建设用地指标,转换成资金收入达6000多万元”^[19]。对那些希望“抓包”到建设项目,或者运用村集体补偿款组建村庄企业的干部来说,此时就必须与乡镇建立合作。但在补偿款的发放中,乡镇本意是禁止村委节外生枝,因为“政府是由决策者及其成员组成的科层组织……所有这些(决策)考量,都将被决策者置于‘安全’下进行考虑”^[20]。也就是说,村委执行的补偿方案

是乡镇政府综合多方因素后作出的“安全”决定,既能够保证乡镇的财政收入,又不至引起村民的强烈反感。然而,箫村村委们却并未遵从乡镇意愿,而是扮演起了“地方熟人”的角色,这无疑背离了乡镇政府;另一方面,村委起初唯恐“得罪”村民,之后却严重偏袒自己的“熟人”,这无疑是对其他普通村民意愿的背离。这“双重政治背离”就使得村委不可能在下一届竞选中再次当选。

为什么村委职务在经历激烈争夺后很快被抛弃,并置“双重政治背离”的风险于不顾?事实上,村委们并不能像政府行政人员那样谋求晋升,他们的竞选动机主要是通过职位获得工作报酬,并从社会资源分配中获利。只要能够同时获得乡镇政府和村民们的支持,就能长期垄断村委的职位。而城镇化进程则给村委带来了工作以外的收益机会,村委们也选择在一届任期内为自己和“熟人”们谋取更多利益^①。当这一愿望得到满足之后,提前离任反而成为规避风险的最好选择。在村民眼里,主任任职不足一年便能“买一辆二十万元的车”。在相对富裕的村子,村委似乎更愿意继续留任并组建村庄企业(但被村民指责分红较少);当企业稳固后,他们便会辞去村委的职务,以便更有利于全身心经营公司。

村委政治背离与村民自治组织的缺陷有关。村民自治组织成立之后遵循“乡土”的原则运行,尽量排除村民对其工作的干扰。由于村民缺乏强烈的政治权利意识,他们在组织生活中并不是处于自治组织外围的一层相对均匀的压力圈;相反,村民意愿结构与村委利益结构是一致的,每个村委都代表着部分特殊人群的利益。这样一来,村委成功瓦解了来自村民的压力,创造了宽松、同质性、条块状的政治文化环境。这种环境无法迫使村委遵循严格的组织规范,村委几乎获得了全部组织管理权、信息控制权,在组织决策中占据绝对优势地位。村民自治组织的范围不断缩小,最后缩小为“村委自治组织”,村民直接选举、直接民主也就失去了其真正意义。因此,村民自治组织的实质乃是一种“管理型组织”,而非“服务型组织”;自治组织既不能约束村委,又不能维护村民利益,造成村委独立性过强并导致乡—村分离,村—民分离。村民不再奢求更多的好处,只希望能够在乡镇支持下拿回属于自己的利益,“求利行动”开始向“生存行动”转变。

(二) 艰难的生存行动:组织缺陷背后的“制度缺陷”

自治组织背离治理目标的现象并不罕见,因此能够“引导社会有序变迁、进而能够引领社会成员在日常生活中塑造美德”^[21]的制度设计就很必要。如果村委政治背离是由组织约束不足引起,那么乡镇的“纠纷化解机制”足以及时消除这种缺陷。但实际上,充斥于艾镇的那种艰难的“生存行动”则将此问题指向了制度缺陷。

“制度模糊”概念最早用于解释由地权界定不清造成的征地冲突。虽然“有意的制度模糊说”^[22]遭到质疑,但公共行政领域诸多制度也的确出现了模糊化,比如户籍、权力约束和资源分配制度^[23]。我国《土地管理法》第8条第2款规定,“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属集体所有”;2005年最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第24条规定,“农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组,可以依照法律规定的民主议事程序,决定在本集体经济组织内部分配已经收到的土地补偿费”。据此,不论“集体”土地的补偿款,还是由村民依据个人土地使用权所得到的补偿,都应由村委管理。这一分配制度不仅无法纠正村庄组织约束缺陷,还间接导致分配份额与“亲疏关系”联系在一起,甚至“种房”“种田”^[24]能否得到补偿,也要看村委的立场如何。

受村委政治背离影响,“种房”“送礼”等活动并未给村民带来额外收益,甚至村民本该获得

① 村委之所以在离职前为自己的“熟人”谋取利益,一是为了兑现自己当选时的承诺,二是为离任后的生活积累更多人脉。

的补偿也维持在较低水平。一场以维护利益为主体的生存行动在乡镇范围内开展起来。虽然艾镇从2009年起就建立了“镇—村—组”三级纠纷化解网络,各村均设有民主调解委员会,但他们并不能代替乡镇化解纠纷。甚至乡镇政府的权责和能力也十分有限,只能一边“满口应承”稳定村民情绪,一边由国土所轻描淡写向区政府报告情况。这种处理方式实际上延误解决问题的最佳时机,而纠纷调处系统的运作方式则进一步加重了这一迟滞。按照规定,土地征用、土地流转和拆迁补偿引发的纠纷分属不同部门受理,但村民只对“信访局”较为熟悉,所以需要由信访部门层层转交相关部门办理,情形严重的须由政法委处理。不仅从乡镇到区政府需经历较长时间,乡镇司法所、信访办、综治办之间也往往相互推卸责任^[25]。

(三) 乡镇政治背离与村民“生存斗争”:政治约束的缺陷

存在缺陷的制度无法有效弥补自治组织的不足,但如果就此将村庄失序仅仅归结为制度性缺陷,则显得过于草率。实际上,社会具体制度孕育于政治系统,反映着政治价值的安排,制度缺陷也就完全可以通过政治关注得到缓解。对于官僚制中的严重问题,各级政府往往通过“有着极强的动员能力和突变能力,有利于……打破地方性壁垒和利益割据”的运动式治理^[26]和其他政治动员方式加以矫正。乡镇无法改变《土地管理法》的有关规定,但他不能在村庄出现严重纠纷后置身事外。然而,事件中的艾镇政府却淡漠而“平静”地面对村庄纠纷,甚至与区、市政府在类似事件上的反应大相径庭。因此,制度缺陷的背后反映着指导制度设计的政治系统的缺陷。

何艳玲等提出“地方国家—地方政府—科层组织”的分析框架,用来解释“如果地方政府是追求自利的,如何解释城市政府对民生的重视?如果并非自利,又如何解释城市政府对公共服务空间分布不均衡的漠视”^[20]这一追问,认为国家“稳定”是地方政府行为底线,在此底线之上地方政府才有资格加入“晋升锦标赛”。在经济缓慢的地区,提供基本社会服务不仅是政府行动的底线,“地方政府会通过扩大社保开支来获得政绩‘表现’”^[27]。晋升是地方政府的首要目标,为此他愿意接受来自社会稳定、公共服务方面的约束,并至少在最低水平上实现这些先决条件。

但这些解释似乎与艾镇政府的行为逻辑不尽相符。事实上,“为晋升而行政”的结论不一定适用于乡镇政府及其行政人员。虽然乡镇基层公务员与省级公务员都表现出强烈的“提拔无助感”,但在省级政府主要由按资排辈和领导干预造成,而乡镇则主要是“被提拔的机会极度渺茫,由绝望产生的无助感”^[28]。处在国家科层体制最基层的乡镇干部“人数众多,素质相对较低,这就决定其向上升迁的路径和机会十分有限”^[29]。虽然行政区经济实力与官员晋升机会有关,但即便是“富可敌市”的一些乡镇,也最终“事多权小,难以为继……上下级政府间权力的重新配置诉求似乎在所难免”^[30]。乡镇政府普遍缺乏政治资源,主要领导退休之前由乡镇晋升到较高职位没有太大困难,但是站长、办公室主任与一般科员“跳出”乡镇的概率却非常小,即便乡镇主要领导愿意做些政绩,其他人也未必有兴趣配合。

那么,即便乡镇官员失去晋升信心后也失去公共服务的热情,但作为行动底线的“社会稳定”不还是应当得到遵守吗?实际上,公共服务和社会稳定并不必然成为地方政府行为的“高压线”。如果地方政府失去了晋升动机,又不具有引导其“走上一条创造性地规划服务型政府”的道路的行政伦理^[31],“社会稳定”就会被“翻译”成不同含义,只要不出现生命与财产损失的暴力事件,就可以对外宣称实现了“稳定”。尤其是“对经济不发达的地方来说,官员的收入会向发达地区看齐,这实际上是一种变相寻租”^[32]。按照现行《土地管理法》和《土地管理法实施条例》,征收土地方案以及补偿标准由市、县人民政府确定,但乡镇却可以介入到方案执行过程中,缺乏监督和激励的乡镇干部“目标具有短视性……利用公共资源来谋取私人利益的行为也较为普遍”^[29]。乡镇背离了国家政治要求并产生寻租动机,一些应由乡镇负责的社会服务权责

也被推向村委,“国家”与“乡镇政府”的意志开始出现“政治背离”(如图 2)。

这正是村民们数次求助于乡镇政府而无果的深层次内涵,他远远超出了制度性缺陷所能解释的范畴。乡镇政治背离致使国家与乡镇产生分离,并在“乡—民”分离的基础上进而造成了国家与村民的分离。在村民跨越乡镇的阻碍而坚持权益诉求的过程中,生存行动开始发展为“生存斗争”,这也正是跨越“异化”了的行政组织寻找国家的过程。

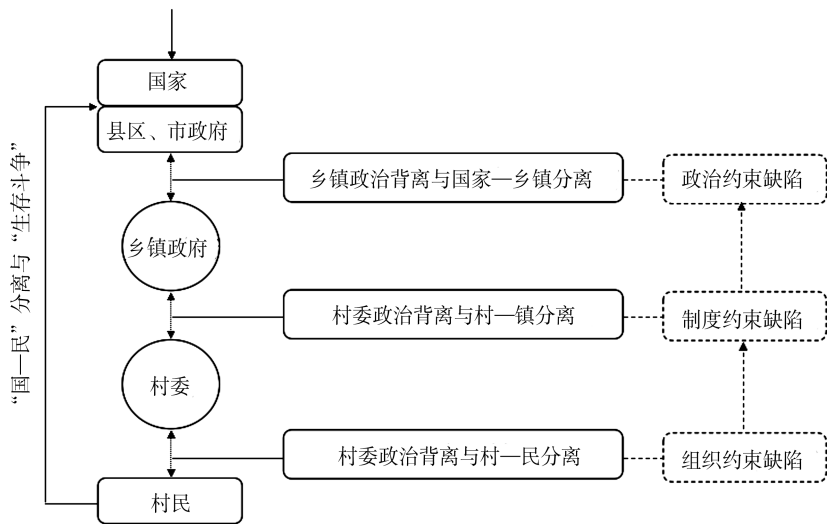


图 2 “政治背离”与乡村秩序的多重结构性分离

艾镇箫村的案例具有很强的代表性。虽然这并不能涵盖城镇化时期村庄失序的所有情形,但我们从中发现了“组织、制度与政治约束缺陷”的逻辑系统,而这可以成功解释乡村治理的多种困境。比如,有些尚未经历城镇化的村庄虽然没有出现由于村委分配征地补偿款而引起的纠纷,但是村庄黑恶势力、“混混”问题甚至农村政权“涉黑化”倾向也揭示了村庄内生治理能力不佳,基层政府由于治理能力低下而与乡村呈现出“悬浮”状态的事实^[33],这些案例从某种程度上印证了本文理论框架,即村庄失序和村委“角色偏差”的直接原因是村庄内部组织约束的缺陷,且这种缺陷与发生在乡镇政府的制度缺陷和治理能力缺陷有关。甚至在频发的群体性事件中也可以得到部分验证,在大多数群体性事件发生地,乡镇政府不仅没有发挥服务型政府的角色,甚至没有履行通过提供基本公共产品和公共服务维护社会和谐稳定的职责,反而通过强行压制和诱骗、拖延的方式来“维稳”,或者在当地利益博弈中偏离了群众的利益。^[34]这也可以在本文理论框架中找到部分解释,即乡镇政府的“政治背离”是由当前以经济发展为主的发展模式造成的,乡镇政府作为社会治理部门虽然直接承担着几乎全部的社会管理和治理任务,却难以获得相应的政治经济资源。

需要指出的是,该案例的“国家—乡镇—村委—村民”四元结构在其他案例中可能表现为“国家—县乡—村委—村民”结构。也就是说,这里发现的“国家—乡镇”之间的分野并非绝对的,而是存在一定弹性。在一些地理位置更加偏远、经济发展更为落后,政府社会治理能力更弱、经济社会发展模式更陈旧的地区,“政治背离”甚至可能提高到县政府的层次。实际上,也有学者把县政府作为“接点政治”来看待^[35]。

四、村委的角色定位与乡村治理的完善

农村自治组织、基层社会制度和乡镇政治以一种环环相扣的逻辑顺序影响农村秩序。如果关注逻辑链条最顶端的乡镇政治背离,并把“县—乡”之间的行政关系放在更广阔的社会结构中,就会发现这种行政体制实际上源于不合理的社会治理方式,是以经济发展目标来取代社会

治理目标。根本解决之道也在于通过确定各自的责任义务,转变社会治理方式,面向人本、面向合作,从而抑制政治背离,从根本上消除组织、制度与政治层面的缺陷。

(一) 政府信息的公开与村委身份的确定

村委信息不公开导致乡村秩序中的各个主体都不能准确判断对方的真实意图。乡镇、村委和村民都没有明确表达当下任务的内涵是什么,需要做到什么内容和程度。每次互动都牵扯到三方的共同利益,但决策却都由两方或单方做出,所以必然会出现当中的一方联合另一方对第三方进行欺骗的行为。比如,“大多数村民反映,在征地过程中,村委只简单告诉村民被征地块、征地面数和大体的补偿金额(有些村委甚至没有告诉村民具体的补偿金额)”^[36],这就使村委具有了进一步自我操控的空间。为此,城镇化进程中的相关事务应当尽量减少代理,能由乡镇直接办理的则直接办理,需要村委支持的则要明确授权内容,以文件公示的方式明确政策的内容。对于应当补偿的款项和相关政策,乡镇政府必须公布,从而避免村民被蒙在鼓里。

在旧村改造的过程中,村委需要扮演的角色与其意愿并不总是一致的。不论扮演何种角色,都存在一定的利益关系,只有所扮演的角色满足了村委利益需求,他才会去扮演,否则他将以另一种身份行动。村委与乡镇政府和村民都存在天然的亲近,所以他可以通过亲近乡镇政府从旧村改造与征地当中获得利益,也可以通过亲近村民而获取他们的支持。城镇化时期,村委的职能远远超出了“自我管理”的服务功能,除了“村委成员不仅无偿种植大量土地,更是每人虚报大量粮食种植面积……每年依法可享受的务工补贴的人数及补贴标准同样是村民们难得知晓的机密”^[37]。由于村委拥有对村庄集体土地的使用决定权,他们还掌控着村庄重要资源配置的权力。因此,必须明确村委的行动,限制村委这种双重身份。应当将村委视作村民自我管理、自我服务的机构,使村委成为村民需求 and 不满的缓冲阀门,从而保证政策在执行过程中不变质。

(二) 政治背离的消解与互动模式的完善

城镇化进程中混乱村庄的形成与村民的利益表达得不到重视和整合有关。县(区)政府和乡镇(街道)在做出和执行旧村改造决定时,并不过多考虑村民的利益,而村民自身又没有足够的表达能力。因此,城镇化初期不宜采取强制性措施或者要求当地村委执行,而是应当考虑到村民的不适应心理,做好充足的心理动员,面向全体村民解答问题,消除其心理负担。同时,维护农民的土地权益,必须降低征地过程中非正常因素产生的交易费用,提升农民的组织谈判能力^[38]。应该提供村民内部交流协商平台,对于村民内部因各种原因出现的纠纷,由村委组织召开村民会议或者代表会议。村民明确表达自己的需求、不满和疑惑。实际上,当公开面对一个对话平台时,许多极端化、不合理的诉求也会自动消失。通过这种方式以公开的公共秩序取代个人私密的利益追逐。

而当互动出现问题时,村民所面对的权利救济对象并不确定。农民的上访对象主要是乡镇政府和市县政府,而在这种盘根错节的利益纠纷中,单凭上访难以得到妥善解决。因此,应重塑县区纠纷化解的权力中心,提高基层化解纠纷的效率。化解纠纷第一道机构的反应速度和质量将对后续环节产生不可恢复的影响,而乡镇又往往缺乏足够的主动性和决策权。可在县(区)党委框架内进一步强化政法委社会治理专职功能,并建立区域内垂直的直接领导机构取代各乡镇综治办、信访办,以“基层上报—最高机构汇总并决策—分流”的流程取代原来由乡镇分流的方法,加强区政府在纠纷调处中的权威,直接受理、迅速介入,缩短整个议程设置的周期。

(三) 治理方式的转变与乡村秩序的重建

社会治理方式应该向面向人本转变。应当由重视经济增长,到重视社会和谐;由层层委派的压力型管理,到依靠政治资源配置激发主动性;由“管理者”的乡镇政府定位,向“服务提供者”和“基层社会政治体”转变,从而抑制乡镇政治背离,避免“国家—乡镇”背离。地方政权之

所以能在负面评价中承担着管理地方社会的职能,关键在于国家必须依赖基层政府完成社会建设^[39]。艾镇与箫村的政治背离表明,“依赖”的形成更多是源于国家对社会治理的重视不足、方式不妥,而非治理能力不足。乡镇是在缺乏政治资源、缺乏晋升机会的境况下形成了自己特有的行政风格与价值系统。与那些同样作为一级地方政府、具有科层组织利益追求的县区政府或者市政府相比,乡镇的利益诉求无法在这个以晋升为核心的庞大激励体系中得到实现。因此,“对于政府而言,不应当把对社会的管理当做目的,而应当作为推动社会走向成熟的手段”^[40]。必须将社会治理作为一项专门的、神圣的任务加以开展,而乡镇也不仅仅是管理机构,还应当作为“基层社会政治体”而得到政治系统的支持^①。

另外,社会治理方式应该向面向合作转变。应该视自治组织为合作伙伴,由“通告—放任”的消极管理向“引导—监察”的服务保障转变;由“命令—执行”的单向决定向“对话—决策”的双向互动转变;由“代理—隐瞒”的短视行为向“负责—公开”的长效机制转变,从而抑制村委政治背离,实现“村委—村民”结合。与其说村委政治背离暴露了村民政治能力的不足,不如说他透彻地反映了村民自治实际上不被重视的尴尬境地。在基层社会政治体相对完善的基础上,应该通过村委换届工作,罢免、处分不称职的村干部。同时,信息不公开导致乡村秩序中各个主体都不能准确判断对方的真实意图,因此,在信息公开的基础上,社会治理要求在对话中决策,行动主体对于关涉到公共利益的每一项公共事务,都能够平等地发表意见和积极地采取合作行动。实际上,许多极端化、不合理的诉求面对公共对话机制时会自动消失,社会成员也会“真正质疑和反省他们内心深处那些最根本的思维假设,消除思维假设中不可侵犯的‘必要性’和利益边界,包括无形的行为框架、组织利益……个人利益”^[41]。在真诚交流的对话中,求利行为将转变为制度化资源分配,生存行动和生存斗争也逐渐转变为有序决策。

参考文献:

- [1] 董磊明,陈柏峰,聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学,2008(5):87-101.
- [2] 徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J]. 学术月刊,2007(8):13-20.
- [3] 明亮,王革. 农村现代化发展进程中的社会基础研究[J]. 天府新论,2015(6):120-126.
- [4] Lipsky M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*[M]. New York: Russell Sage Foundation,1980:15-16.
- [5] 张文明. 村民自治:结构与功能的失衡——以东北四村调查为例[J]. 华东师范大学学报:哲学社会科学版,2006(5):24-31.
- [6] 刘荣材. 路径约束与农村土地制度变迁研究[M]. 北京:中央编译出版社,2012:173.
- [7] 杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,2003:31.
- [8] 吕德文. 乡村社会的治理[M]. 济南:山东人民出版社,2013:147.
- [9] 刘行玉. 村委行为倾向考察与分析——以鲁东南夏村为例[J]. 农业经济问题,2011(2):51-59.
- [10] 朱静辉,吴素雄. 基层秩序何以可能——传统地方社会治理的理论视角及其述评[J]. 中共宁波市委党校学报,2014(4):100-107.
- [11] 荀丽丽,包智明. 政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J]. 中国社会科学,2007(5):114-128.
- [12] 孙立平. 过程—事件分析与当代中国农村国家与农民关系的实践形态[J]. 清华社会学评论,2005(3):76-84.

① 我们关于“基层社会政治体”的设想不仅适用于乡镇政府,在一些推行县域自治,或者以其他方式弱化了乡镇政权的地区,也可以将县区政府作为基层社会政治体。总之一定要有引导社会公民发展进步的政权,且这个基层政权要因此而获得充足的政治资源。

- [13] 林少敏. 从“乡土”走向“现代”——中国农村秩序的变迁与选择[J]. 东南学术, 1999(6): 76-78.
- [14] 王晓毅. 村庄结构与村庄内部的紧张[J]. 中国农村观察, 2000(2): 55-63.
- [15] 戈夫曼. 日常生活中的自我呈现[M]. 冯钢, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008: 76.
- [16] 吴毅. 村干部角色与行为的类型学分析[J]. 管理世界, 2002(1): 78-85.
- [17] 付英. 村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J]. 清华大学学报: 哲学社会科学版, 2014(3): 154-163.
- [18] 殷华方, 潘镇, 鲁明泓. 中央—地方政府关系和政策执行力: 以外资产业政策为例[J]. 管理世界, 2007(7): 22-36.
- [19] 冯小. 发展主义逻辑下的村庄治理——基于皖北 A 县“富人治村”现象的分析[J]. 中共杭州市委党校学报, 2014(3): 68-73.
- [20] 何艳玲, 汪广龙, 陈时国. 中国城市政府支出政治分析[J]. 中国社会科学, 2014(7): 87-107.
- [21] 高兆明. 制度伦理与制度“善”[J]. 中国社会科学, 2007(6): 41-53.
- [22] 陈胜祥. 农地产权“有意的制度模糊说”质疑[J]. 中国土地科学, 2014(6): 3-9.
- [23] 李云新. 制度模糊性下中国城镇化进程中的社会冲突[J]. 中国人口·资源与环境, 2014(6): 1-8.
- [24] 周飞舟. 生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民[J]. 社会学研究, 2007(1): 49-84.
- [25] 刘刚, 王芳. 乡村纠纷调解中的公共权力与权威——对一起农地纠纷的调查分析[J]. 中国农村观察, 2008(6): 58-64.
- [26] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [27] 唐睿, 刘红芹. 从 GDP 锦标赛到二元竞争: 中国地方政府行为变迁的逻辑——基于 1998—2006 年中国省级面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报, 2012(1): 9-16.
- [28] 石亚军. 中国行政管理体制实证研究: 问卷调查数据分析[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010: 493.
- [29] 郑欣. 乡村政治中的博弈生存[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005: 106.
- [30] 孙柏瑛. 强镇扩权中的两个问题探讨[J]. 中国行政管理, 2011(2): 43-46.
- [31] 张康之. 我们为什么要建设服务型政府[J]. 行政论坛, 2012(1): 1-7.
- [32] 周业安. 县乡级财政支出管理体制改革的理论与对策[J]. 管理世界, 2000(5): 122-132.
- [33] 陈柏峰, 董磊明. 乡村治理的软肋: 灰色势力[J]. 经济社会体制比较, 2009(4): 142-146.
- [34] 张永宏, 李静君. 制造同意: 基层政府怎样吸纳民众的抗争[J]. 开放时代, 2012(7): 5-25.
- [35] 徐勇. “接点政治”: 农村群体性事件的县域分析[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2009(6): 2-7.
- [36] 李慧中, 张期陈. 征地利益论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2011: 71.
- [37] 刘行玉. 村委行为倾向考察与分析——以鲁东南夏村为例[J]. 农业经济问题, 2011(2): 51-59.
- [38] 肖屹, 钱忠好. 交易费用、产权公共域与农地征用中农民土地权益侵害[J]. 农业经济问题, 2005(9): 58-63.
- [39] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 46.
- [40] 张康之. 公共行政中的哲学与伦理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 237.
- [41] 谢新水. “伯姆对话”与合作治理沟通机制的建构[J]. 首都师范大学学报: 社会科学版, 2014(3): 49-55.

(责任编辑: 李良木)