

# 基层政权

(增订本)

## 乡村制度诸问题

张静 著

- ◎ 历史：地方权威的授权来源
- ◎ 角色冲突：公共服务与垄断经营
- ◎ 乡规民约体现的村庄治权
- ◎ 基层财税制度及其政治后果
- ◎ 干部人事更替与组织化支持
- ◎ 个人与公共：两种关系的混合变形
- ◎ 分割的管辖权
- ◎ 村民、公民与国家



世纪出版集团 上海人民出版社



本书以政治社会学和法律社会学视角，讨论中国乡村社会的权力分布、角色性质及其与国家政治的关系，并用此解释乡村冲突的结构来源和政治后果：一方面，基层权威道德的、管辖的合法性下降，以其为中心的社会整合变得越来越困难；另一方面，其离间社会和国家之联系的作用越来越明显。这一研究意在质疑在学术界颇有影响的、用“国家政权建设”解释中国基层秩序的理论框架。

上架建议：社会学

ISBN 978-7-208-06505-5



9 787208 065055 >

定 价 30.00 元

易文网：[www.ewen.cc](http://www.ewen.cc)

文景网：[www.wenjingbook.com](http://www.wenjingbook.com)

# 基层政权

(增订本)

# 乡村制度诸问题

张静 著

## 图书在版编目(CIP)数据

基层政权：乡村制度诸问题/张静著. —上海：上海人民出版社，2006

ISBN 978 - 7 - 208 - 06505 - 5

I. 基... H. 张... III. 乡村-政权-研究-中国  
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 107030 号

出品人 施宏俊  
责任编辑 毛晓秋  
装帧设计 奇文云海



世纪文景

---

## 基层政权：乡村制度诸问题

张静 著

---

出版 世纪出版集团 上海人民出版社  
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)  
出品 世纪出版集团 北京世纪文景文化传播有限公司  
(100027 北京朝阳区幸福一村甲 55 号 4 层)  
发行 世纪出版集团发行中心  
印刷 北京华联印刷有限公司  
开本 635×965 毫米 1/16  
印张 21  
插页 2  
字数 265,000  
版次 2007 年 1 月第 1 版  
印次 2007 年 1 月第 1 次印刷  
ISBN 978 - 7 - 208 - 06505 - 5/C · 241  
定价 30.00 元

---

## 作者简介

北京大学社会学系教授，北京大学社会发展研究中心特聘研究员，上海大学社会学E研究院特聘研究员。先后就读于四川大学（学士）、南开大学（硕士）、香港中文大学（博士）。研究领域为政治社会学、法律社会学、社会变迁。

部分出版作品有：《国家与社会：研究暨批评文集》（主编，1998）、《利益组织化单位：国营企业职工代会研究》（2000）、《法团主义：及其与多元主义的分歧》（1999/2005）、《哈佛笔记》（2005）、《身份认同研究：观念、态度、理据》（2006）。

分

《基层政权：乡村制度诸问题》出版五年来，一些大学将其列上研究生的必读书目单，但不少学生抱怨书店已经售罄，向我求问。我多方寻书不得，便向出版社提出再版请求。浙江人民出版社出于发行部门的市场考虑，同意将版权转交给上海世纪出版集团，北京世纪文景公司的文化理念和学术品位，使他们毫不犹豫地接受了增订再版的工作。笔者为此致谢。

增订版有部分修改。但修改不涉及观点，主要改进的目标在于增强表述的准确性，我希望仍然保持原版当时的关注重心。虽然五年以来乡村制度正在发生变化——比如，人大刚刚通过法律减免农业税（不过需要时间在全国逐步铺开实行）；我在冬天的安徽三县之行，也发现了减税后的一些反应。这些新发展表明，在资料上新版有可以更新的空间。这些变化对于基层政权的意义是，一定程度上弱化了他们的管治权威，因此我们可以理解，为何村民对免税和收粮补贴政策反应很正面，而基层干部的反应却相当负面。可是我并不认为，这些变化足以触及此书观点的改变。这是因为存在制度依赖，现在说基层已经发生了结构性变化还为时尚早。

《基层政权》的中心主题在于说明乡村社会的权力结构及其性质，并用此解释乡村冲突的结构和制度性来源。我试图表达，虽然基层政权与社会利益的分离不断再造紧张的社会关系，但更多的社会建制仍将权力分配给基层政权，从而使它仍然位于控制并整合基层利益的中心地位。这种制度安排，允许其与社会力量的对比处于严重的不平衡中，由此不断“生产”出不稳定的关系结构，可是由于国家治理对它的依赖，基层政权总体上在经济政治和社会权力方面保持控制优势。这可以解释基层社会存在的大量冲突现象。这一状况的

社会政治结果，一方面，是基层权威道德的、管辖的合法性下降，以其为中心的社会整合变得越来越困难；另一方面，是基层政权离间社会和国家联系的作用越来越明显。近年来大量调查结果证实，基层民众对不同层级的公共组织评价差异很大——越是基层的评价越低——佐证了上述事实。

为了说明上述事实，本书的一个重点在于对地方权威性质和作用的分析。通过它的治理原则与现代治理原则的相悖事实，我希望阐明基层治理和“现代公共治理”的制度距离。为此增订版除了压缩修改外，还加上了两章：其一是“个人与公共：两种关系的混合变形”，以加强说明乡村社会关系、尤其是公共关系的基本特征。我认为这一点非常重要，原因是当我们谈论基层政权的时候，是在讨论公共权力而非私人权力。公共关系和规则的存在是前提，所以有必要了解它在乡村基层的存在形式。另一是“村民、公民与国家”，这一章的目的是运用新的案例，在理论和比较的视野上，说明历史上发生的国家政权建设的基本内容及其和公民权确立的关系。这一章，通过村民“成员权”和“公民权”两个定义系统的相互掣肘，讨论了现代国家的角色和能力问题。

本书的理论针对性，指向在很多研究中成为基本前提的“国家政权建设”理念，即，以国家权威为中心的动员体系、权利界定体系、组织体系、法律责任和整合地位的现代性“建设”，是否能解释地方社会变迁的争论。一直以来，学界主流视角注意的是国家政权机构建设和管理渗入，其重要特征是汲取资源能力的发展。但事实是，这些“建设”并没有导致现代意义上的基层（公共）政权产生，它并没有建立起真正意义上的公共关系——公共权威和村民的现代性关系，没有把村民转变为公民身份，从而成功地将村民的认同从地方层次转向国家。换句话说，人们的权利界定和实现，与国家的实质性关联仍然微弱，却与地方性权威单位的治理原则密切相关。

这表明，上述“国家政权建设”在中国并没有成功地解决国家管辖权的实质扩张问题，更没有发展出制度化的方法，使国家权力的象征地位稳定地转变为实际意义上的管治地位。从历史到当代，基层政权相对于中央权威并非是被动的执行者，它们已经营造了相当的（非法律权利意义上的）“自主”活动空



间；它们的社会位置及其专门利益，无论相对于国家权力还是社会权力的发展，都具有相当的“自主性”意义，并导致了国家管治对它们的严重依赖。由于这种依赖，国家不得不容忍基层政权的不当行为对于国家权威在道德和治理原则上的损害，来换取基层社会的象征性服从，以便使得通过它们的间接控制可以持续。

这一理论针对性意在质疑在学术界颇有影响的、将“国家政权建设”视为基层秩序解释性变量的思维框架。事实上有大量证据表明，在治理原则上，现代公共组织的行为规则并未普及；在治理结构上，统一而直接的管辖结构也没有通过“国家政权建设”而确立。而所有这一切，持续了利益分离和权利分布的结构不平衡，从而制造着政治整合困难。这一困难并不能由“国家政权建设”得到解释，因为这一“建设”的基本任务并没有完成，它未使基层社会的治理结构、原则和规范发生朝向现代的重要变化。

张 静

2006 年春节

于曼哈顿

理性的准则对多数的人们不具有影响,亚里士多德明确地指出了这一点。但是,按照他的看法,对多数人是如此,绝不意味着对人格自由、胸襟高尚、热爱荣誉的人也是如此。这样的人,崇奉先验概念。\*

---

\* 引自[美]列奥·施特劳斯,《霍布斯的政治哲学》,申彤译,译林出版社,2001,页96。

# 目 录

## CONTENTS

2006 增订版前言	1
------------	---

### 导 言

问题	1
内容	5
资料	7
方法	9

### 地方权威的授权来源

官制以外的地方治理	17
公共身份的获得及其制度支持	21
权力基础：地方共同利益的建构	24
地方权威进入官制授权系统	26
地方体解体：地方权威与地方社会的分离	29
利益分离结构的延续	33
授权来源与国家政权建设	43

### 角色冲突：公共服务与垄断经营

新角色：公共资源的垄断经营集团	49
公共职位的功利化	57
村级土地财产的共有与专控	61
扩大专控权：财产货币化和可流动化	64
盈利、资本与税费的混合收缴与使用	69

人事制度：专控权的支持系统	75
低稳定的基础结构	80

## 乡规民约体现的村庄治权

引言	83
村庄“成员”资格	86
村民享用权利的条件	92
协调个体与整体的关系	100
乡规民约的基本性质	112

## 基层财税制度及其政治后果

历史遗产	125
集体积累的制定和收取	132
乡村两级的实际定税权	138
程序限制的缺乏	146
自己监督自己	157

## 干部人事更替与组织化支持

行政与政治的混合	164
基层人事更替	168
乡村两级干部网络	175
争取内部支持的竞争方式	178
乡村选举：社会利益组织化对抗干部利益组织化	184
代表性自治和权威性自治	195

## 乡村政治观察

问题背景	201
四个案例及其分析	205
讨论一：乡村政治的特征	226
讨论二：乡村政治与国家政治	231

## 个人与公共：两种关系的混合变形 235

个人关系与公共关系	236
理念和行为	238
个人关系运作公共事务	242
个人关系的公共伸展	247
公共关系变体：新庇护关系	252
潜在性问题讨论	257

## 分割的管辖权 263

财政区域负责制：默许税金	265
土地承包：默许资源控制权	275
集体所有权的作用	284
讨论：权威的分割结构及国家的角色	289

## 村民、公民与国家 295

问题	295
成员权与公民权的抵牾	296
国家角色的现代转型	301
结语	307

## 乡村制度诸问题 308

一些特征	308
政治社会学意义	310
若干相关问题	312

## 参考文献 317

参考文献	317
------	-----

# 导 言

---

## ……{ 问 题 }……

1996年开始,我参加了一项关于“中国乡村基层政权”的研究。对这个课题感兴趣的原因在于,它使我有机会触及新资料、处理新问题,这对我是一个不小的挑战。以往接触到的政治社会学文献,对中国乡村的分析多立足于历史文献,而面对当代中国的时候,分析的对象则主要是城市或城镇社会。这恐怕是因为,城市社会的变化速度,它对于政治、经济、文化变迁的影响地位,以及可供研究使用的资料之保留状况等等,都为政治社会学的研究提供了更佳素材。而对当代农村的政治社会学研究,一个基本难题是缺乏来自基层的一手资料。这种“缺乏”事实上与研究者的关注取向有关,人们倾向于将“冲突”和“秩序”这类政治社会学关心的基本问题的重点,放到制度和组织建制相对完备、文化影响相对更大的城市生活中去。而对乡村关注的主题多在“经济发展”或与发展有关的组织变迁方面,比如乡镇企业的性质、生产组织形式的变化,农业产出与生产组织的变化关系等。这种关注重点多少反映了“经济式”地处理当代农村问题的主流取向。

不可否认的是,农村问题的经济式处理为我们提供了相当广阔视野,尤其在乡村社会经济关系变迁的分析方面,往往有令人印象深刻的发现。但是,“经济式”提问关怀的基本问题,是农业产出的效率,其基本思路是将人民公社组织归于经济上不成功的试验,从而在这个基础上进一步探询更为有效的经济组织或经济关系发展。这些分析依据的主要是效率原则——如何调动生产

要素的投入、如何提高土地产量、如何集结资金支持公益、如何调整产权关系增加制度激励等等。而所有这一切,都是要寻找乡村有效致富的道路,用非学术语言来说,就是要解决一个“穷”字。在这种视角下,基层政权主要被看成一个活跃的经济角色,它的基本作用在农业资源的动员及效率化组织方面(陈锡文,1994; J. Oi, 1995; 浙江省委组织部, 1997)〔1〕。这些经济分析给我们增加了许多关于乡村生活的知识,但是对于乡村社会日益发生的冲突现象,经济式处理很难提供特别的帮助,相反,它容易使人将乡村的“秩序稳定”障碍归结为经济发展水平,即穷所致,因此得出,解决基层秩序的根本出路在于经济发展和收入提高的结论。

这可能使我们忽略其他更重要的因果关系。基层政权与乡村社会的冲突关系,已经被越来越多的最新调查所明示:“基层组织在村民中的威信不高”(浙江遂昌调查,1997,页155);在50个村中,村民认为支部做得“一般”或“较差”的两项之合为46.6%(浙江嘉兴郊区调查,1997,页80);“干群关系紧张,人民来信来函频繁”(浙江兰溪化里村调查,1997,页381);“乡村工作难度大,有些矛盾一碰就激化”(杭州西湖区调查,1997,页107)〔2〕;对现任干部“不满意”或“很不满意”的村民,占被调查人数的63.1%,认为干群关系“不好”或“很不好”者占74.3%(湖北调查,张厚安,1996,页158)〔3〕。很明显,这些调查反映了一个基本事实:在相当多的地区,乡村基层政权与其应当依赖的社会基础之间存在脱节现象,导致冲突不断产生。因此,民政部门承认这样的情况——“一些地方村民会议难以召开”(民政部调查,1994,页15),“不少村民

---

〔1〕 陈锡文,“股份合作制:农村新的经营组织形式”,载农业部农村经济研究中心等编,《中外学者论农村》,华夏出版社,1994,页270;浙江省委组织部调研室、组织处主编,《新时期浙江农村蹲点调查——不同经济类型地区农村基层党组织建设研究》,1997;Jean C. Oi, “The Role of the Local State in China's Transitional Economy”, *China Quarterly*, No. 144: 1132-1149, 1995.

〔2〕 见上文注《新时期浙江农村蹲点调查》。

〔3〕 见张厚安等,《农村政治稳定与发展》,武汉出版社,1996。

感到委任干部与己无关”(民政部调查,1994,页93)<sup>〔4〕</sup>——并不使人感到奇怪。毫无疑问,这些现象提示了基层政权面临的社会及政治困难:与其治理的对象——社会之一致性和关联性正在减弱。

如果单纯从经济的逻辑看,这样一个现实和通常的预计相反:为什么(相对于从前)经济发展了,村民富裕了,但针对基层政权的不满或“上访”反而增加了?这说明,虽然经济发展作为长期的、基础性的因素是重要的,但“穷”似乎不能完全解释冲突现象的发生,换句话说,从政治社会学的立场看,基层秩序仅仅由“经济致富”并不能得到保证,需要把基层政权作为一个重要的政治分析单位,来认识基层社会的冲突和秩序问题。但是近年来,虽然有中文文献讨论基层政权的社会政治性质(谢尔顿,1994;张静,1996;王振耀,1997)<sup>〔5〕</sup>,亦有学者主张推进乡村政治体制的变迁“计划”(徐勇,1997;张厚安,1996;王仲田,1997)<sup>〔6〕</sup>,但基层政权的政治角色远不及它的经济角色更能引起广泛的注意。对于基层政权政治角色的状态及其后果研究——它的授权来源、它同社会利益的关联方式、它的政治杠杆机能(即平衡基层社会和国家体制的各自目标、乡村社会建制对其行为的制度支持、以及相关的乡村政治形态反映出的乡村社会利益结构)等等,应当说存在相当的忽略。

而这种忽略产生的问题并不令人轻松。比如,当我们对乡村基层组织的基本性质和作用缺乏了解的时候,我们何以能够确定“加强基层政权建设”的

---

〔4〕 见李学举、王振耀、汤普苏编著,《中国乡镇政权的现状与改革》,中国出版社,1994;中国基层政权研究会,《中国农村村民委员会换届选举制度》,中国出版社,1993;中国基层政权研究会,《中国农村村民代表会议制度》,中国出版社,1994。

〔5〕 马克·谢尔顿,“家庭、合作社和国家对中国农村未来的影响”,载《中外学者论农村》,页273;张静,“农村基层政权研究的若干问题”,载《中国书评》,1996年5月,第10期,页165;王振耀,“基层政权建设十年”,民政部主办,“中国基层民主发展”国际会议论文,1997年11月。

〔6〕 徐勇,《中国农村村民自治》,武汉师范大学出版社,1997;张厚安等,《农村政治稳定与发展》,武汉出版社,1996;王仲田,“村民代表会议制度的结构、功能和权威基础”,民政部主办,“中国基层民主发展”国际会议论文,1997年11月学术研讨会论文。



方针？被“加强”的可能是什么？我们何以能够有信心，说这种“建设”的最终结果正是我们需要的？目前，这种“建设”的行动已经在不同层次显示了不同的、甚至是冲突性的目标。在国家层次，政府希望国家体制恢复对基层政权的监控，通过提高其治理水平缓解它与村民的冲突(Daniel Kelliher, 1996)〔7〕。国家已经意识到，相当部分乡村基层组织的作用，不是连接国家体制和社会，而是起着离间它们的作用，从而影响着基层稳定。于是，希望通过加强基层政权建设提高它的自律，并接受社会监督。但对于基层干部，“加强基层政权”的涵义，则往往是恢复农村改制以来基层政权失去的控制能力及权力，他们感到了地位的危机：“都单独经营了，有事找市场不找干部，所以现在不好管了”（1997年浙江调查，村干部语）；“要基层有战斗力，就要解决有公钱好办事的问题，因此要加强集体经济，让基层组织掌握资源”（1997年浙江调查，市委干部语）。的确，随着生产资源相对价值的变化，比如，随着农用土地获得收入的机会降低，由资源垄断方法形成的、村民对基层政权的依赖和服从大大减少，这影响了它（相对于从前）的地位。对于基层政权而言，寻找权力来源、再确立自己的中心地位刻不容缓。但不幸的是，他们并未意识到，传统的、由“掌握资源”扩充权力的方法，被经验证明效果相反：它无涉于解决基层权威的社会授权问题，因而无法通过公共代表机制集聚权力，所以常常事与愿违，表现出对权力基础的毁灭性作用。

如果注意近代以来有关的讨论，人们不难发现，当前基层政权面临的政治困难，在中国历史中曾多次重复出现。一个世纪以来，在中国各地多次发生的“乡村民众抗争”事件对中国政治经济变迁的影响，一直是英语世界中国历史研究的一个重点。这些研究使我们知道，和欧洲社会相比，社会抗争事件在中国乡村多于城市，矛头也常常指向某一级地方政府，而不是国家体

---

〔7〕 Daniel Kelliher, “The Chinese Debate over Village Self-Government”, Paper in Conference on Elections in Mainland China, Hong Kong and Taiwan, September 1996, Duke University.

制(王国斌,1999)<sup>〔8〕</sup>。很明显,基层“稳定”的困局不是今天的新现象(虽然它的表现方式与社会变化有关),而是历史上延续至今的地方社会治理方式及原则多次危机的再现。这种不断的再现,令我们有充分的理由去研究,基层社会结构及其制度建制中是否存在着紧张关系。是否这些紧张经由一系列制度变迁(如人民公社制)得到进一步的延续和强化,由于各种因素的影响,今天又明显浮现出来?是否一个多世纪以来,在几种政权体制下不断探索的基层秩序问题——如何提高基层权威的效率,使其既能有效治理社会,同时又能完成国家给予的任务——仍然没有获得有效的解决方案?虽然在这一阶段中基层经济的变化是巨大的,但为何它没有缓解社会矛盾?这就使问题不能不进入到政治分析、乃至更为广阔的社会制度分析方面。

改变了分析角度,或许可以帮助我们看到其他因素在乡村秩序中的作用。比如,对乡村基层政权进行一种政治社会学的分析,将其视为一个政治单位,观察其对于基层社会整合的作用。这种分析关注的基本问题不是在它的行政效率或经济效率方面,比如它是否能够有效地执行上级的任务,比如其对农业产出的组织作用等等。即使我在书中涉及这方面的内容,我的关心重点也不是上述两个效率,而是与基层政权相关的权力结构关系,即各种权利的配置、规则及运行后果。我希望讨论基层组织的权威来源,使这些权威取得、运用、巩固或弱化的结构因素,以及这些方面对于基层的秩序和冲突发生的作用。

## ……{ 内 容 }……

本书第一章关注的基本问题,是近代以来基层权威授权来源的变化,以及这种授权变化对于地方社会结构的影响。我希望理出一个近代历史中基层权威授权来源的变迁图景(这个图景的描述是非常轮廓性的),作为后面各章讨

---

〔8〕 王国斌,《转变的中国——历史变迁与欧洲经验的局限》,江苏人民出版社,1998。

论的基础。第二章涉及当代基层政权角色的多样性、复杂性和矛盾性,特别是其经济角色与政治角色的内在紧张,这种紧张在我看来是基层冲突的一个来源。这两章关心的一个共同问题,是基层政权和地方社会利益联系的分裂及其所导致的不稳定结构关系,我把基层权威和社会利益关联上的分离现象,视为基层低度稳定的结构原因。

但既然如此,为什么在很多地方,它的权威尤在,并且还具有主导的控制地位?第三章开始,本书转向观察乡村社会建制中若干对基层政权集中权力有利的方面,若干对基层权威的“支持性”因素,比如财税制度,如何以集体结算、以支定收、非法律性的方式强化基层政权的定税地位;比如乡村政治,如何围绕基层政权中主要人物的权力竞争展开;比如干部更替的一般程序,如何刺激了基层干部利益集团(政治支持系统)的产生,这个集团以相互支持和荐举保持其未来利益的延续和安全;比如各种成文或不成文的“乡规民约”,如何被基层权威用来强化局部的治权,等等。

通过这些讨论我试图表达,虽然基层政权与社会结构的利益分离产生出紧张和不稳定,但更多的社会建制仍在强化这种分离,并继续将更多的权力分配给基层政权,从而使其具有控制基层的中心地位。这些方面,既延续了基层权威与社会利益的分离结构,又允许其与社会力量处于严重的不平衡中。在体制监督弱化的基本背景下,这两个方面共同作用,造成了基层政权目前的状态:不断“生产”出不稳定,又在经济政治和社会权力方面占有绝对优势,这是基层社会冲突和秩序的基本现实。

这种现实的社会政治结果,一方面,是基层权威道德的、管辖的合法性下降,以其为中心的基层社会整合变得越来越困难(因此才出现了上访日益向更高级别的机构集中的现象);另一方面,是其离间社会和国家关系的作用越来越明显,因为在我们的体制下,乡村社会联系国家的惟一组织化渠道是基层政权。这样,在学术界长期有影响的、基层权威作为国家代理人的图像就不那么令人信服了。即使在当代,基层政权相对于中央权威也并非是被动的,他们已经营造了相当的(非法律权利意义上的)“自主”活动空间,他们的社会位置及

其利益构成,无论相对于国家权力还是社会权力的发展,都具有相当的竞争性意义。基层政权多利用上下两边的名义给对方增加压力,但并非是站在两者利益的某一边。

与这些分析相关,本书多处涉及地方政权“性质”的讨论,特别是通过它的治理原则与现代原则的相悖事实,来说明它和现代公共政权的距离。这种意见必定会涉及已经在很多研究中成为基本前提的“国家政权建设”理念,即以国家权威为中心的动员体系、权利界定体系、组织体系、法律责任和整合地位的现代“建设”是否完成的讨论。一直以来,学界注意的是国家政权的组织建设和汲取税收能力的发展,但是,人们发现,这些“建设”还没有导致现代意义上的基层(公共)政权产生,就是说,它并没有建立起基层权威和村民的现代关系。而“国家政权建设”框架,将基层政权假定为国家行政体制的一部分,并以它们的统一性为分析前提,这样,基层政权的行为——最明显的是税费行为——很多被理解为国家行为,社会中相当多的与基层政权的冲突也被理解为针对国家的冲突。但实际上,这种“国家政权建设”并没有成功地解决国家管辖权的实质扩张问题,更没有发展出制度化的方法使国家权力的象征地位稳定地转变为管治地位。有关基层政权的这些性质有助于我们观察国家治权扩张的结构阻力所在,这是“管辖权竞争”和“结语”两章的主题。

### ……{ 资 料 }……

本书依赖的资料大致来自这样几个方面:一是我和中国人民大学的景跃进教授在1997年至1998年间,一同赴南北方乡村实地考察中获得的资料。它们包括:乡镇、村庄日常公务档案,人员名单、统计资料、会议记录、调解书、乡规民约等等;历史档案,包括在不同地方档案馆获得的有关历史资料;人员访问,受访者主要为县级市以下单位的干部、乡镇干部、村庄干部和各级普通职员、普通村民等等。二是通过他人慷慨协助,从各地乡村得到的文字记录——例如“信访”材料、投诉信件、答复信件、证明材料等等。三是他人研究

中整理的部分资料,例如国家民政部相关课题组在过去几年中出版的资料集,学生完成的硕士论文中涉及的少数资料,已发表的纪实报告文学中的资料,从互联网下载的相关调查材料,报纸、广播、电视中公布的若干材料等。所有材料的出处都以“脚注”注明。这些资料中的极少数,可能在不同的章节中再提及,但论述的问题重点不同。获得和运用这些资料,作者必定受益于多人的工作、理解和帮助,在此一并致谢。

本书还插用了部分历史文献资料,这对当代现实研究的主题适宜吗?在一次有关“乡村法律”的讨论会上,一些学者就我的“乡规民约”论文提出了这个问题:为什么我在讨论现实问题时“突然”回到历史(资料)上去,他们担心,这种资料使用时间上的“断裂”令人“不好理解”。我的想法是,要求自己尽可能发现现今制度与历史遗产的关联,这涉及我对流行假定的关心——半个世纪以来的“国家政权建设”是否真实,是否触及了实质问题。如果现今基层制度的许多特征都能够在传统资源中找到,上面这个假定就存在着颇多疑问。我使用历史资料的目的是不是论证历史事实,也不是论证现今制度的历史由来,而是为了发现当今制度的变化(或未变)方面,我强烈地感到历史资料对于理解上述问题的帮助。还有学者提出,为什么我使用不同地区的资料,而不是写一个村、一个乡或一个乡村社区。或许这样做的原因,是我不打算写一个地方的故事,而是希望抽取一些在各地的基层政权活动中显现的一般性问题。这并不意味着,我认为各地的基层权威都是一样的,它们在不同地区的表现可能极不相同,但我特别想要注意的,是它们能否反映出一些行为原则和关系结构的相似。

处理上述资料时不得不面对的一个问题是,乡村的文字资料和口述(访问)资料,哪一种更为可靠?特别是文字资料往往经过加工、或有官方意识形态影响的事实,令人担心它们反映乡村真实生活的价值。我以为,这基本上无法由研究者解决,我们能做的只能是如何避免被资料“欺骗”。乡村留下的文字记录多由权威参与,因此能够在一定程度上反映这些人的治理观念和方式。但其中很多是应景文章,做给上面看的,这需要研究者保持警惕,需要发现那

些实际操作中与文字表达不合的部分,特别是需要判断,这种“不合”是否属于基本原则或规则的不合。访问资料的缺陷是具有偶然性,它受到情绪、记忆、利益、关系的影响很大,令研究者难以辨别,另外,访问者的研究目的也会影响回答及对回答的使用。这些缺陷提醒我们小心处理资料,不过分迷信资料,即使在资料丰富的时候,洞察都是不可或缺的。这就是为什么不能读中文资料的韦伯对中国社会的洞察,长时间中仍具有影响力的原因。

我一向认为,资料对于研究的意义在于它是否能够说明问题,这同“从资料中发现问题”或“根据问题去引用资料”的分歧并无太大关联。学界有一种意见说,前者是从实证到理论,后者是从理论到实证,一个是从证据出发,所以贴近日常生活,一个是从框架出发,所以空洞无物。我认为,无论从哪里出发,研究问题的人都必须重视证据,因为他要用事实证明问题的存在;而要让资料的价值得到充分的体现,就必须关心理论问题。理论是否有用,在于它能否作为辨明资料反映问题的引导,即便是“从资料中发现问题”,能够“发现”的前提,也是理论训练造就的对于问题的敏感。如何对待资料和理论,与研究者的工作目的有关:他希望这些研究为他人提供什么——是事实证明,还是资料集锦,是认识框架还是理论阐释,是“主义”倡导还是体制批判。在这方面,不妨宽容研究者自己的个性,不必有统一的戒律。重要的是他的研究为我们提供了什么?让知识“市场”的选择需要作出取舍。

## ……{ 方 法 }……

最后我想简略交代本书采用的“方法”。方法必涉及方法论问题,因而这一部分可能十分枯燥抽象。

在本书初稿即将完成的时候,我的同事孙立平教授用电子邮件传来一篇乡村研究的新作。这篇作品提倡一种“过程—事件”分析方法,他认为这同“结构—制度”的分析方法有相当不同,希望得到一些不同的意见。他的提议使我有机会反省自己——惯常使用的研究方法,包括自己的特点和局限。我曾经

与选修“政治社会学专题研究”的研究生讨论该问题，他们也提出了各种不同意见，并在读书报告中反映出来。在此，让我联系“过程—事件”分析方法和研究生们提出的若干问题，对我所使用的、被定义为“结构—制度”的方法作一个说明。我的重点不在于对“过程—事件”分析作出评论，而是就该方法提出的批评作出一些反省和回答，因为它和本书的分析方法有关。

这种说明的另一个意义，在于它关系到近半个世纪以来，虽以不同术语出现在不同学科，但内容十分近似的一场方法论争论的继续。这场争论的核心问题是，对于解释社会现象而言，结构(或制度)与行动(或个体行动者)何者更为基本，实际上也就是它们中何者能够令人更为深入地理解人类群体生活的基本秩序问题。这个问题，曾以各种方式于社会学、人类学、史学和政治学等领域中展开，在近年流行的“理性选择”与“新制度主义”两种潮流的对峙中，也不难发现它的踪影。

要使这场“继续”基本问题的讨论具备更新的涵义，在我看来，就不得不涉足一系列哲学问题。上述讨论，由于其发生的历史时期，显然并不是后现代认识论意义上的话语形式，因此它没有触及后现代思考的若干假定。比如规范性陈述是否能从描述性陈述中推出，比如阅读者的地位是否高于叙事者，从而使阅读者超越叙事者的叙事目的成为积极主动的一方……这些问题显然都关系到对主体与他者(社会人文环境)关系的定位，而如何假定这些关系又关系到一项研究的目的。现代性思维的一个特征是将上述问题化解为两个问题处理——观念(认识)问题和事实(实证)问题；在这样的处理中，前者是一个(主观的)认识体，后者是一个(客观的)被认识体，这就形成了客观(结构—制度)强制与主观(选择)行动的分立认识。这种分立认识在后现代假定中也许并不成立，但在现代性思维中却被广泛接受。对于这些问题的讨论，我强烈感到自己知识的有限，显然，我们需要社会学以外的知识参与。〔9〕

---

〔9〕 我在近作《哈佛笔记》(高等教育出版社,2005)中介绍后现代哲学和建构理论的部分,继续讨论了相关的问题。

回到传统思维的层面上。结构/制度分析重视行为的社会规则,但规则不是规律,它们的不同在于前者不断变化,且是在社会生活中自然形成的,而后者被誉为绝对“真理”,并总是显示出“改造世界”的意图(因而有“宿命”之嫌)。我认为,人类对自身秩序控制的进步,突出地体现在新的行动总是试图(正式或非正式地)确立新行为的正当性,即确立新的社会规则。思想大师这样做,理论论证这样做,日常生活中的行动者也在这样做。对行为正当性(规则)的创造是人类生活的自然需求,不是外在于他们的东西,规则对于人类生活的意义不仅仅有强制的一面,很多时候,人们需要规则增进安全和预期。

“过程/事件”分析认为“制度/结构”视角过分重视规则,我相信,这和研究者关心的问题有关。这种关心的差异,大约可以追溯到他们拥有的不同知识背景、学术训练、个人经验乃至哲学观念和价值信仰上去。这些差异决定着学者对各种“问题”之重要性的评估,而这类评估在某种程度上强烈地影响着他们选择(或建构)理论及分析框架的目的——他们总是企图发现,在其心目中十分重要的那个东西的性质。结构/制度方法分析社会行为时,往往会特别重视具体“事件”或“过程”反映的社会(结构)关系,因为他们假定,人的行动是被他生存其中的(正式或非正式的)制度所刺激、鼓励、指引和限定的,他们相信,“事件”是现时各种制度、社会关系(结构)复杂作用的产物。在这假定里边,制度之于行动显然具有更为重要的地位,因为不同的制度会激励出不同的行为(发生不同的事件)。比如眼前的例子:废除公费医疗(制度)引发了抢购药品(行为/事件),显然,“事件”的发生和制度变化的实质——不同人群的权利关系(结构)变化有关:大部分人不再同从前一样,有权免费使用医疗服务,他必须购买医疗服务。这一未来权利结构的变化引发了抢购药品行为(事件)。

这里所说的“制度”不是通常意义上的书面“规定”,因为没有实际作用的“规定”并不是社会规范意义上的“制度”,制度可能潜藏其中,但必须是真正规范行为的东西。笼统地说,我理解的“制度”是广义的,它是对社会各种行为正当性的确定体系。由于“正当”的另一种意思是确定行动的权利、责任和义务的边界,人们的政治、经济和社会关系都需要依循这种基本边界(虽然也不乏



有条件的弹性),故而“制度”也确定着人们的关系“结构”。制度有文字或非文字的形态,许多制度规则是以非文字的形式存在的,例如人们所说的惯例、传统或文化。但是,无论以什么方式存在,第一,它应实际规范着人们的行为;第二,它包含着一系列人们熟悉、效法乃至认同的基本原则。比如,村干部用“非正式”的方法向村民收粮款的成功,说明那里通行着——不能让朋友破费替自己垫付——的行为原则,不符合这一原则的做法会被当事人双方认为是不正当的。如果这种原则在特定的条件下一再被发现,即证明了那里通行着这样的制度(规范)惯例。

这里,制度执行的严格与否造成的差异,并不是“结构—制度”分析预设的条件,它并未假定有制度可以不执行的情况——这在他们是难以理解的事情。或许原因在于,社会规范意义上的“制度”起源于行为合约,它是依据大家同意的程序和原则产生的(因而规则往往同时也包含对违反者的惩罚方法)。而另有一些制度只是反映单方面意愿的“规定”,它没有惩罚,或可有可无,或有惩罚“规定”但因实施成本高而无法实现,这样的“制度”起不到社会规则的作用。在制度主义者看来,“制度”必包括一系列监督它运作的制度体系,它们的作用是发现和排除那些不执行者,因此普遍的不执行很难发生。所有这些,都包括在对“制度”的假定中。故,未执行的“制度”并不是一个真制度,用非真的制度批评制度分析框架似乎不能说服他们,因为他们会认为,问题在研究者没有正确地使用“制度”的本来涵义,于是建议他去发现真正起作用的规则是什么。

若进一步追问,为何在不同的事件中,会发现不同的行动策略,难道这不是规则的变化吗?我的回答是,某种策略之所以被选择,说明了在当下的制度体系中,包括在正式或非正式的结构关系中,它们比较有效。这些背后的东西运行(working)的结果,使得行动者能够预见应采取的“策略”方向和后果,而在其他的制度和关系结构下,该策略可能难以刺激出来。就是说,不同的制度运作体系影响着行动“策略”的选择和其有效性,策略的变化方向和幅度遵循一定的制度逻辑。因此,“事件”分析不会像其倡导者希望的那样,弱化制度的作用,相反,它还给“制度”和“行动策略”的相关选择关系提供了证据。只是,

“事件”分析的关注重点在策略和过程,而不是影响策略选择的背后的东西——他的论证目的不在制度而已。

退一步说,在中国,人们熟悉的大量制度规定并没有运转(因此它们不当被视为社会规范意义上的“制度”),但这些东西,或许尤以中国研究为甚,也并非完全没有进行“制度分析”的价值。黄宗智教授新近的研究,就将“表达”和“实践”之间的“背离”界定为清代法律的制度性本质:“县官老爷们的道德辞令和具体做法乍看似相互抵牾,正像一些诉讼当事人表面上的怯懦温顺与实际上的无耻和狡诈看上去难以共存一样——这些似是而非的矛盾,只有放在一个同时考虑表达和实践这两个矛盾方面的解释体系中,才能得到理解”(黄宗智,1998,页3)<sup>[10]</sup>。更有的时候,一些矛盾性的制度因素相互作用,例如乡村干部收公粮行为的权威,受到多边制度变化的影响:粮食交易市场价格(之规则或制度)的出现,给了农民其他的选择机会,这种变化提高了传统渠道收公粮的机会成本。但收粮的“强制性”契约可以达成,乃是因为土地(“公有”或“集体”)所有权制度惯例的原因,在这种制度下,不签订上述合约,收回该农民土地的行动(策略)便成为正当。这两个方面,都蕴涵了制度体系对农民和乡村干部两方面行为预期的指引,市场规则的出现是降低干部收粮权威的因素,而土地集体所有制又是加强这种权威的因素。所以结论是,基层政权收粮的“有力”程度以及农民行动的基本策略,随着他们所处的各种(实际运行着的)制度关系的作用而变化。而这些制度分别代表着不同的权利分配体系,其中有些有利于强化基层政权的权力,有些则有利于农民选择权的增强。

结构—制度分析并非不重视过程(历史)的因素。比如,T. Skocpol 从俄国、法国、中国三个社会的历史发展过程中寻找使宏观结构变动的依据;V. Shue 以中国传统社会结构作为当今农村变革的基础历史资源;V. Nee 则在社会学中以拓展制度分析为己任,在他看来,转型意味着规则(制度)的变化,

---

[10] [美] 黄宗智,《民事审判与民间调解:清代的表达与实践》,中国社会科学出版社,1998。

因而才使生产者和再分配者各自的行动机会结构发生变化。更为突出的例子是制度经济学家 D. North, 他的主要工作便是用结构和制度的变动解释经济史变迁。新近翻译出版的历史研究《叫魂》(孔飞力, 1998) 也从一个民间的“事件”中, 分析出君主权力和官僚权力的紧张和互赖关系。这些杰作表明, 结构—制度分析和过程—事件分析并非对立, 也不是相互排斥的, 它们只是关注焦点的差异。而这一差异, 我认为, 和研究者的研究目的——要说明什么——直接相关。

对结构—制度分析的另一个批评是过于“简单”。是的, 它追求用概括的术语表达一些关系的最简洁形式, 以突出它们的特征。但简单和肤浅有别, 一个简单公式表达的往往是抽象关系, 这些抽象关系极可能是对丰富材料——包括过程和事件——进行深入分析得出的结果。结构—制度方法并不轻视丰富复杂的实际描述, 至少并不对立它, 只是它的主要追求, 即它的论证目的, 不在于描述社会现象, 也不在资料收集, 而在于评估一种作为认识工具的分析概念或框架。这就是我所理解的学术工作中的一类, 当然还有其他类别的工作, 例如访问、记录和收集资料, 例如描述, 例如评述或评论, 例如批判或战斗, 它们都各有目标, 且关心的问题或要实现的任务是不同的。分析工具的“简单”和“形式化”, 在于它省略了大量的资料, 追求从具体的现象描述一般化为概念框架的评估和推延, 从丰富的历史事实一般化为简洁的抽象概念, 从而产生对具体的超越和自主性, 这时它的丰富性并非不存在, 相反是深嵌在简单关系表述的内容中的。

因此, 问题似乎不在该不该产生框架, 而在于为什么框架总是简单的。我以为, 这与研究工作的重要环节“抽象”的层级密切相关。A. Nathan 这样来表述这个哲学性问题: 事件的独特性在研究者的处理中是抽象阶梯(the ladder of abstraction)状态的一个函数<sup>[11]</sup>, 它随着抽象位置的移动而变化。在这

---

[11] Andrew J. Nathan, “Is Chinese Culture Distinctive? — A Review Article”, *The Journal of Asian Studies* 52, No. 4, November, 1993: 923-936.

个阶梯中,向上走是一个简化过程(减少定义属性的数量),事件的抽象性增加;而向下走是一个复杂化的过程,事件的丰富性增加。因此,由上至下,分析事件的属性趋于复杂、具体和独特;由下至上,则分析事件的属性趋于简单、抽象和一般。这种抽象性阶梯是研究者的工具,没有它,不能想像人们如何辨认、分类、定性其认识的对象。在这个意义上的知识活动,正是研究者根据他关注之问题的需要,对“抽象阶梯”的各种位置进行选择的认识活动。

但是,研究者必须保持清醒,因为“框架”作为分析工具引导思维的作用,也有另一面的作用:容易使事件成为“定义”意义上的真实,因而妨碍研究者去发现新的东西。不能不遗憾地说,在这一意义上,研究工作往往是使用定义的真实去理解事实的真实,除非那是一个未经研究、即未经研究者处理的真实。一旦研究对象进入学者分析的视野,“前定义”(框架及假设)必定对其认识真实发生作用,这种作用的一个明显后果是,“事实”——在某种意义上——成为一个概念界定的产物。这是认识框架的局限方面,所以,优秀的研究者总是对各种框架保持好奇而又警惕的态度。

我主张对各种框架有益成分的包容,而不是排斥。我相信,不同方法将引导研究者发现不同的东西,因而更适当的态度是,不妨去尝试各种方法,不必排他。因为,既然我们都同意世界的不确定性,就“没有人知道我们面临问题的真正答案”(D. North, 1998, 页 163)<sup>[12]</sup>,自然也就没有人可以肯定,认识这些问题的最佳方法是什么,以及是否存在着某种唯一正确的方法。

或许,不是框架本身的简单,而是对框架的简单运用倒是更为普遍的危险。比如科斯定理曾被人讥笑为——“猴子为什么上树?交易成本使然”;在政治社会学分析中,也不乏诸如此类的现象:农村为什么发生冲突?“国家与社会”紧张关系使然;为什么设立基层组织?“国家政权建设”使然;为什么出现社会运动?“公民社会”使然;为什么实行选举?推行民主使然——等等。

---

[12] 见[美]斯蒂格利茨等著,阿诺德·赫特杰主编,《政府为什么干预经济》,郑秉文译,中国物资出版社,1998。

不用多说,读者就会分辨,这些结论的不可靠,与其说是框架的问题,不如说是不当应用框架所致。研究应进行“因果”分析还是“过程”分析,是“结构”分析还是“事件”分析,应交由研究者根据他关心的问题及所得到的资料性质去决定,我看不出这些分析有什么根本的对立性,其结论上的对立更难预见。过程—事件分析如果希望以丰富的、具体的、过程的描述为己任,甚至以未经加工的资料记录为目的,也并不表示它和抽象的、模式化的、分析性的模式相对立,因为,它们完全可以被模式分析进一步使用。

也许,在今后的研究中,我会因不同的问题关怀及所得资料的性质尝试其他的分析方法,但重视经验材料、重视理论问题、重视历史遗产、重视制度和组织的作用,不断从他类方法中汲取有助理解的成分,将是我追求的基本方法原则。

## 地方权威的授权来源

---

### ……{ 官制以外的地方治理 }……

历史研究表明,传统中国的治理结构有两个不同的部分,它的上层是中央政府,并设置了一个自上而下的官制系统;它的底层是地方性的管制单位,由族长、乡绅或地方名流掌握(王先明,1997,页21)<sup>[1]</sup>。这种治理结构的基本特点是两种情况的结合:文化、意识形态的统一,管辖区域实际治理权的分离。在基层社会,地方权威控制着地方区域的内部事务,他们并不经由官方授权,也不具有官方身份,而且很少与中央权威发生关系,这事实上限制了中央权威进入基层治理。表面上看上去,中央下达政令,有一个自上而下的正规渠道贯彻着帝国的整体秩序,但在实际运作中,经过各级人员的变通(intermediaries)处理,帝国秩序并不能真正触及地方管辖的事务,双方都默认并谨慎对待管制领域的边界,除非在基层无法处理的事务才上达官方。在这种情况下,地方权威的“自主”管辖权没有受到严重挑战,它们各成一体,虽然正式官制制度并没有承认这种分治局面,但事实是,分治的迹象“随处可见”(费孝通,1953,页83—84)<sup>[2]</sup>。

倘若我们接受 Vivienne Shue 的说法,称费孝通描述的地方控制领域为地方体(locality),我们可以大致推论说,传统中国事实上有着两个互不干扰

---

[1] 王先明,《近代绅士》,天津人民出版社,1997,页21。

[2] Fei Xiao Tong, *China's Gentry*, University of Chicago Press, 1953.

的秩序中心。一个是官制领域,以国家为权威中心,但对于基层社会而言,它的整合意义多是文化象征性的;而另一个则更具有实质性,因为它承担着实际的管辖权力,这就是在基础层次上存在的地方体中的权威。经过多年的实践,这两种秩序在各自的领域中形成了各自的权威中心,并学会了在互相的礼节性交往之外,小心避免触及他人领地。这一惯例实际上在两种秩序中间形成了隔层(gap)。因此可以说,建立于多种局部地方体上的国家政治制度,为广泛社会整合提供的基础,主要是文化意义上的;而结构意义上的政治整合,则事实上在地方体的层次上完成,即由地方权威充任具体的管制。于是人们可以见到,只要取得了地方的象征性承认,国家从未谋求对地方体真正的、具有挑战意味的管辖权(Shue, 1988)<sup>[3]</sup>,甚至在治理的规则方面,国家也未能实际推行统一的管制原则,而是任由地方根据惯例掌断。在国家抽象原则下的“因地制宜”,一向是正当合法的,国家总是通过地方权威、而不是企图取代他们治理地方社会。在地方范围里,尤其在它的基础结构层,地方权威替代了国家所不能完成的局部整合作用。

地方整合之所以能够达成,在于地方权威的权力来源与地方体的密切关联。地方权威并非任何人可以承任,它的权力地位获得与三个因素直接有关:财富、学位及其在地方体中的公共身份。必须同时拥有这三项资源,才可能进入地方权威的位置。其中“学位”是科举进考后确认的功名,它可以增加学位者的社会声望,算是帝国整体制度的承认,而其他两项因素都只与地方社会有关。其中,“财富”具有家庭或私人财产的性质,它构成了地方权威的经济基础。但此条件虽为获得社会地位提供了令人仰慕的经济条件,但并未对其权威地位构成最主要的决定作用。一些学者认为,更为主要的因素是学位:“在明清两代的大部分时期中,中国缙绅地位的由来只有部分是财富,而极大部分是(科举所得的)学位”(何炳棣,转引自王先明,1997,页47)。但这似乎说的是

[3] Vivvienne Shue, *The Reach of the State*, Stanford University Press, 1988.

一般绅士,而地方权威是绅士中的精英,它是绅士涉入“地方公事”活动的结果,或者说,是处理公共事务、具有公共威望的绅士。有相当部分绅士,虽然具有学位和财富,但并不能成为权威,因为他们的活动局限在私人领域,没有在地方体中获得公共身份(public status)。在这方面,华南人类学者的研究提供了颇为细致的观察:

历史上的珠江三角洲,宗族文化非常发达,单姓村普遍,地方领袖通常由族人产生,再获政府认同。他们多是祭祀、教育、水利和商会的主持人,他们管理的事情很多,行使的权力相当广泛,涉及立法(族规制定)、司法(极端者在族中有杀人权)和执法权,更不用说祭祖拜神、组织生产、教育社化(如祠堂私塾)、调解纠纷、赈灾救济、应付官府等事务。由是之故,对地方领袖的要求非常之高。首先是智力要高(恐怕“学位”乃是证明——笔者注),其次要懂道理,熟悉当地社会规范,再次是他愿意为社会服务。……他要清楚地表示自己愿意办公事,并表现出办公事的能力。这个人还要能代表该村出面。外村人有事找谁?找的人就是村长。这个位置自然而然产生,也没有任命,但大家都知道,因为众人都来找他断事,在进行一些礼仪活动时推他出来,他便开始成为基层社会的领袖之一。……凭借经济实力创建祠堂,也可以通过笼络人心,顺理成章地成为族中或其某一分支的基层领袖。(李秀国、单世联,1999)〔4〕

公共身份的获得需要介入地方公事,这突出地显示在地方权威的社会责任方面。根据历史学者的观察,这些责任主要有三项:第一,办地方学务——兴办学务,设馆授徒,修建社学、义学,维修官学校舍、贡院,修撰地方志等等,

---

〔4〕 李秀国、单世联,“华南传统乡村社会地方领袖的产生办法”,项目申报计划书(华南乡村基层干部的产生模式)“历史回顾”部分,1999年3月。



皆乃绅士义不容辞的职责；第二，营地方公产——属于地方公共财产，比如经济事业，如育婴堂，恤扶局，粥厂，义仓、社仓等，皆由绅士管理、组织、积储和捐输。其中“社仓”作为地方公共经济利益的保障，绅士对其具有明白无误的管理特权；第三，理地方公务——水利、桥梁、津渡的工程建设，也主要由绅士处理（王先明，1997，页 52—55）。如果加上教化、治安（团练）、断案、调解、祭祖、礼仪、书写、记账、福利等诸事，直面民治事者非地方绅士莫属。而其乡里之“望”，即公共威望与身份，便从这些活动中产生。

重要的是，此“公共身份”说明了地方权威和地方体的公共利益相关，这要求权威具有将私益事（扩充自家财产）和公益事（地方社会的发展、安全及秩序）一致起来的能力。只有将二者联系起来，地方权威的声望和地位才算真正确立，而仅仅经营私产——或许这有助于集聚家财，但显然并不能直接因此获得处理公事的社会地位。作为地方体中具有公共身份者，他们需要投入地方体的公共事务，得到社会对其能力和地位的确认；借助于绅士的文化能力，他们也充当着地方体和外界交流的媒介；他们还成为祭祖活动的组织者、处理地方纠纷的代理人、签约中人和安全保护人等等。这些活动赋予了他们地方公共身份，公共身份又有效地保护了他们的经济财产安全。可以说，地方体的安定，来自于地方权威促进其政治和经济利益互惠的行动，即地方权威和地方社会利益一致化的行动。

作为一份政治资源，“公共身份”意味着公共责任，它给予了乡绅权威地位，地方管制秩序不能不极大地依赖他们对于地方体公共事务的责任。但是这些责任的限度十分明确，只限于地方区域。地方绅士的权力虽然得到官府的认可，但都不是来自于官制系统的授予，相反，绅权总是设法避免与胥吏官权的瓜葛，官方亦反对绅士“干预（地方之外的）公事，把持官府”：

“生员不可干求官长、结交势要，希图进身”；“凡有官司衙门，不可轻入”（《大清会典》）；“于各乡村广设义仓，并责公正绅耆妥为管理，不准胥

吏干预”(《清朝续文献通考》)。<sup>[5]</sup>

### ……{公共身份的获得及其制度支持}……

地方权威的公共身份虽不由官方获得,但也不是天然继承的,更不能由财产权得到授予,它需要通过个人在地方体中的实际行动获得。

地主只管制佃农和债户是不够的,他必须是一个有责任的 *kinsman* 和社会领袖(着重标识为笔者所加)才能取得合法性。同样,中国南方的家族亦不能自动成为有威望的精英,或自然移交权力给他的下一代,他们必须经过自己的努力,在整个家族中建立象征资本和公务形象,承担照顾他人和其他社区事务的责任。只有能够提供社区公益需要、能够以多种方式提供人身保护的人,才能在众多地主中取得与众不同的精英地位。(P. Duara, 1990, p. 265)<sup>[6]</sup>

而精英地位的获得,需要一系列制度、文化传统的支持。比如,权威的社会责任以一种居高临下的、家长式的、道德化的力量辐射到每一个农户,他们必须关心生产、村民福利及其有关的一切事务。在歉收之年,与一般地主不同,他们往往减免租赋,或出面安慰佃农,总之,对社会提供各种“关照”和“保护”显然是地方权威的义务。虽然下述这些说法有“美化”绅士之嫌,但还是可以看出,传统对一个普通绅士和公共身份者不同的道德要求:

[5] 转引自王先明,《近代绅士》,页 51、54。

[6] Prasenjit Durrar, “Elites and the Structures of Authority in the Villages of North China”, 参见 Joseph W. Esherick and Amary Backus Rankin, *Chinese Local Elites and Patrons of Dominance*, University of California Press, 1990。

“收租之日，则加以宽恤……至于凶灾、争讼、疾病、死丧及茆独贫厄，总宜教其不知而恤其不及，须令情谊相关，如一家之人可也”；“及佃户受田之日，至其室家，熟其邻里，察其勤惰，计其丁口，慎择其勤而良者，人众而心一者化之。”（《补农书校释》，1983）〔7〕

尤其重要的是，这些看上去非常依赖“个人”品性的行为，在中国历史上的某些地区已经成为公共规则，达到了相当的制度化水平。有关制度包括，土地主要由全家（族）所有，而不是严格地归个人所有，以保证乡村公共事务的必要开支不必因私人财产权受到限制。一些研究发现，在中国南方的某些省份，私人地主的政治和经济势力远不及集团地主——即集体、集团性地占有土地者。它指土地实际上或名义上为一户以上的村户所有，除了租给佃户之外，土地收益中的一部分，需要直接或间接地用于地方公共目的。集团地主控制的生产资料，其收益的固定部分总是被规定在某一个范围内被公共使用，而不是私人或家族独享，例如“学田”、“庙田”、一些社会团体或商会拥有的“会田”，以及尚未被宗族中各户瓜分的“族田”等（陈翰笙，1984[1936]）。〔8〕这些田租收入常常规定拥有特别的局部公益用途，显然，这一制度安排在协调地方社会“公共”与“私人”的利益关系方面起到重要的作用：

公田的租金收入用于支付社区仪式、津贴贫困学生、公立教育开支、生活津贴、考试路费、学者津贴、残老补助、灾害救济，甚至帮助族人支出

---

〔7〕《补农书校释》，[清]张履祥辑补，陈恒力校释，王达参校、增订，农业出版社，1983，页140；转引自卢晖临论文，“绅士蜕变与社会侵蚀”，载北京大学社会学系研究生办《研究生论坛》，第1期。

〔8〕陈翰笙，《解放前的地主与农民——华南农村危机研究》，中国社会科学出版社，1984（冯峰据1936年英文版译），页27。

婚丧费用。《《梅县县志》》〔9〕

为了保证集体占用这种积累,还有一系列相关的制度发展出来。比如,未经同意,私自出卖、瓜分族田或家庭财产会严重地触犯族规(陈翰笙,同上,页30);未征求宗族意见而出售土地会被宣布无效(满铁调查,见杜赞奇,1988,页88)〔10〕;另外,家产被规定为所有家属的共财或共有的财产,即坚持“同居共财”的原则(戴炎辉,1979)〔11〕;人们更为熟悉的,是在家财转让方面优先亲邻的规定,即“亲邻先买权”:“若卖业不先向亲邻尽让,径行卖于他姓,则亲族即可出而争告”(《大全》〔四〕,页10)〔12〕等等。这些规定的用意显然在于,保证财产的家族——共同体——集体拥有及分享,以避免因私人土地交易,使乡村社会的整体失去生存资源。这些制度看起来不那么符合现代经济原则,但如果改变了分析角度,从乡村政治(整合)原则去观察,就可以发现其存在的理由。

赵晓力曾在一篇相关的研究中推测,亲邻先买权反映了乡村道德经济的传统及长期互惠的俗约,一些西方学者也多用儒家文化及教养说明绅士的统治,而我宁愿认为,这些安排具有重要的地方政治意义。亲邻先买权的基本目标在于稳定地方体内公共责任得以实现的财政来源,以利于团体生存和安全,巩固地方内聚及相应的秩序。自然,它也是地方权威得以存在的经济基础。这种安排对于地方利益的结构关系起着平衡作用,它确保了地方体内的财产安全、生活安定和政治稳定。正是在这个意义上,我支持孔飞力的观点:(在中国)保护财产的作用应该放在关心共同利益这一背景中来考察,财富的运用

〔9〕 转引自陈翰笙,《解放前的地主与农民——华南农村危机研究》,页30。

〔10〕 [美]杜赞奇,《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社,1994。

〔11〕 转引自梁治平,《清代习惯法:社会与国家》,中国政法大学出版社,1996,页75。

〔12〕 转引自赵晓力,“中国近代农村土地交易中的契约与习惯”,北京大学学生会主办,《大学》,1996年9月创刊号,页8。

不仅仅是为了保护财富本身,而且是为了保护村社。一个人作为财产拥有者的作用,只有在他发挥了本族和村社成员的作用时,才会有意义和被认可(P. Kuhn, 1990[1980],页 223—224;着重标识为笔者所加)。<sup>[13]</sup>

### …… { 权力基础：地方共同利益的建构 } ……

根据上述分析,我们有理由推定,传统中国地方权威的合法性并不来自于官府授任,也不能自动地从对私有财富的控制中得到,更无法仅凭借学位的荣光获得。地方权威必须有能力使一个地方性的利益共同体形成——它内部的各方利益必须被相关化,即分散的利益被政治地或经济地组织化为一体,确保一系列规则保持共同体的内聚,避免它的分散——只有在这种时候,地方权威才可以在强制之外获得社会服从的威望力量。正是这个原因,地方权威的建构需要与地方体内部利益融为一体,同样,精英公共身份的确立,也需要依赖于其建构地方共同利益的贡献。正是在这个意义上,我们才能理解,为何不是所有的有财产者或有学问者都能成为地方权威。

对于地方权威而言,这是一个政治和经济的互补性安排。财产处置的某种“集体”产权限制了自由买卖,强制性地把私人事务和公共利益联系在一起,这不仅有效地阻止了资源外流,使得由土地获得的收益很难通过私人的生活迁移而带走,它还通过控制资源收益的分享,保证了地方共同利益的存在。共同利益的建立和保持,作为政治整合资源给予了社会精英所需的社会地位和管制权力,它与保护绅士的经济利益并不矛盾,因为权利声称和责任分担总是紧密相连,如果它们分离了,政治冲突导致的力量变化能够改变财产控制的秩序,对它的责任、收益及豁免等等权利配置,也会跟着变化(William H.

---

[13] [美] 孔飞力,《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》,谢亮生等译,中国社会科学出版社,1990。

Riker and Itai Sened, 1996, p. 286) [14]。为了保护这种秩序,长期的传统社会实践造就了经济运营和政治内聚、财富获益和公共责任在地方结为一体的形式。这一点,构成了地方体内聚及整合的基础。

因此,一些传统财产制度的政治功能,在于协调地方社会的“公”域和“私”域关系,借以维系地方权威关系和财产安全。这些制度明确并巩固了个体对于社区内他者的信用,即责任和义务,它作为一种公共产品维系了社区的秩序。在现代社会它们本应由政府提供,但在传统社会可能由任何集团或组织提供。在居住稳定、交易范围有限的条件下,村、族等自然单位总是试图建立共同利益,并要求个人牺牲自己的利益服从这些共同利益,如果这些个人确需依赖共同体的长期保护且没有其他选择,他就不得不遵从这些强制性的共同利益,地方体也因此免受冲突的损害。

综上所述,在传统中国,地方权威地位获得的重要来源之一,是对地方体内公共事务的参与,具体而言,是它对地方利益整体关系的建构作用。这一地位并非由帝国(国家)授权来确立或颠覆,国家官位虽然有利于荣耀地方权威的政治地位,但那主要是一种保护(而不是建立)的作用。对于社会而言,其根部的基础,仍须源于共同利益的建构,以保证自然单位、族群、血缘和地缘村落内部的整合。在此意义上,我们就可以理解,在20世纪30年代的乡村改革中,为什么新任的官职——村长、乡长及其下属,绝大多数是由那些大家族的当权者推荐,在宗族中有地位的人,往往同时兼任官方确认的乡长和村长(陈翰笙,1984[1936],页44)。

这种现象反映了授权来源方面的一个重要事实:不是帝国授予地方权威以公共身份(这种授予即使存在,也不能有效解决地方共同利益的建构问题),而是那些原本位居地方整合中心的人物,取得了帝国行政权力的认可,即他们

---

[14] William H. Riker and Itai Sened, "Political Theory of the Origin of Property Rights", 参见 Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson and Douglass C. North, eds., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996。

真正的权力来源不在外部世界，而在地方体内部的利益关系本身。用授权他人取而代之的方法，并不能改变业已建立的地方利益结构，来自下部的合法化才是地方权威真实的权力基础所在，换句话说，只有地方体内部的整合遇到危机，才可能真正危及地方权威的权力。国家的认可可以用于防备或增加荣耀，但在通常情况下，地方权威没有理由求助国家，除了经科举确定的学位资格之外，地方权威需要依赖的支持系统——它的经济财富和政治权力都主要来自于本地社会。

### …… { 地方权威进入官制授权系统 } ……

地方体内部共同利益关联，需以传统中国的两个治理系统——地方权威（乡绅，其管辖权在乡村以下单位）和官府权威（衙门，主要在县以上区域活动）（Kathryn Bernhardt, 1992）<sup>[15]</sup>的分离为条件。在通常的情况下，这两个系统互有关联，但基本各司其职，并没有管辖权意义上的相互纠缠。士绅虽可以借助官方的权威光宗耀祖，但这主要是一种荣耀（Honor），他们本身并不能因此而增加权力，他们也不具备官授的行事权力；而官府权威则生活在县市以上，依赖基层的供赋。他们关注基层秩序并不是为着管理，而是为着自己生活的安然，只要这份安然没有受到打扰，乡村的治理就完全不在他们的视野中，也不会进入他们关心的范围。而乡绅地主给予官方的，也主要是尊敬而不是实际的地方管辖权，相反，他们双方都企图阻挡对方管辖权的扩张。传统称呼上对“皇权”与“绅权”的区分也反映了这一现实。

然而这个条件在近代发生了引人注目的变化。其变化的方向是，两个分立的权威系统逐渐靠近，管制身份上趋于相交混合。在商业化、城市化、科举制度改革和战乱等因素的影响下，一方面，通过获取功名提高社会政治地位的

[15] Kathryn Bernhardt, *Rents, Taxes, and Peasant Resistance: The Lower Yangzi Region, 1840-1950*, Stanford University Press, 1992.

活动趋减,另一方面,农业获利的比值持续下降,风险增加,而其他的商业机会在城市出现。于是有大批乡村士绅送子弟进城,甚或自己也进城寻找新的发展机会并逐渐定居城镇;同时,不断出现的局部战乱迫使国家增加农业税入,并因此引起对基层动员及组织的重视;由此种种变故,使得基层治理逐渐纳入了政府的考虑范围。进入近代以来,国家试图通过一系列机构设置和委任,变地方权威为国家在基层的政权分支,使地方权威成为服务于国家目标——征兵、收税、进赋——的组织机构,并进入国家官制的控制范围。

20世纪上半叶的各种基层政制改革,均是在这个大背景下展开的。甚至在说法上颇为相悖的“地方自治”运动也是如此,它的真正目的并不在于分权而治,而是借机构设置确定地方权威在官僚体系中的位置。当时舆论在地方自治的名目下,倡导推行政务分类和区分,在县以下建立“乡官制”,“以本地士绅,襄办本地之事”,给基层头脑“封官”的建议风起云涌。但“乡官”的治事范围虽在地方,而任务则与国官相当:

邑中有大政疑狱,则聚而讼之,兴养之教,兴利除弊,有益国计民生之事,则分而任之。《《戊戌变法》》<sup>[16]</sup>

乡官任职也被建议遵循国家官吏的正规化方式,为期四年,并同样由官府进行工作考核:

“考之乡评,踣其素行,试之政事,练其才能”,“官考其成,则不能上扰国法”。(陈炽,同上)

这些改革所代表的地方治理思想,与其说是“推进近代地方自治”(丁旭

[16] 资料丛刊《戊戌变法》(一),页234—235;转引自丁旭光,《近代中国地方自治研究》,广州出版社,1993,页12。



光,1993,页12),不如说是通过官方授权,力图把地方权威的任务纳入官方的目标中。乡官制被设计成县以下的正式行政组织,要“优给奉薪,宽置公所,授以实职”,以求“通上下雍蔽”(同上)。下面所列关于自治的理想显示,这里名为自治,但其基本关怀,乃在于促成基层社会的治理与官府任务的切合上:

——自治的作用:“盖所以补官制之不足,而与官制相辅而行”;

——地方自治可以:“分政府之劳,速改革之业,养人民之政治思想,练人民之政治能力,以为立宪之准备”;

——自治体的地位:“由地方而言则为地方之行政机关,由国家而言,则为国家行政机关之一部分也”;

——何为自治:“直接行政曰官制,间接行政曰自治”,自治“盖可为中国固有之事实”;“中国地方自治之基础极厚,而成效极少者,无机关故也”,是故,中国实际是“有自治之实而无自治之名”;

——自治的实践:为“组织地方机关,就各地方固有之绅士,联合成一自治体;自治体分议决与执行二机关,分任机关之事者,由绅士中互相投票公举”。〔17〕

在这样的目标下,地方“自治”的意义,不是代替官制或推行另外的治理原则,而是补充官制所不及或忽略之处;一切巩固自治的改革建议,用意显然不在倡导一种自主的管治规则,而在于解决官僚系统对地方控制的无能与无效。“从顾炎武到冯桂芬,几乎所有的自治建议,都将地方团体的利益视为私利而主张严加控制,并要求将其转向公共利益的方向”(P. Kuhn, 1975)〔18〕。如此以官制的同一性立场理解基层管制的性质,“分治”就只能涉及分配的任务范围,而不可能涉及意识形态或治理原则、乃至权利分化的内容,相反,如何将地

〔17〕 功法子,“敬告我乡人”,《浙江潮》第2期,转引自丁旭光,《近代中国地方自治研究》,广州出版社,1993,页36。

〔18〕 Philip A. Kuhn, “Local Self-Government under the Republic: Problems of Control, Autonomy and Mobilization”, in Frederic Wakeman and Carolyn Grant eds., *The Conflict and Control in Late Imperial China*, University of California Press, 1975, p. 257.

方权威纳入官制的附属系统,令其在后者的控制下为官制的需要服务,从而间接地通过他们治理乡村社会,则是基层“自治”改良的真正主题。

1929年公布《县组织法》,1931年公布《政府派遣地方自治指导员暂行办法》,是中国第一套关于地方自治的基本法规。但研究者发现,《组织法》没有一条涉及县财政,财政仍由原来的田赋(或预借田赋)支持。1940年的《新县制》对自治权威加以承认,涉及如下内容:规定建立统一的治理体系,由县政府集中编制;县乡镇在规定的中既是法人又是自治团体;人民不能任意进入或退出,一切变更须合乎法律规定;不执行义务者可执行强制征收;地方政权与其所辖区域内民众的关系如同国家对国民的关系;地方自治团体与其所在地域的关系与国家对其领土的关系相同,即执行国家赋予的统治权,并排除其他权力的行使;行政权力如同法人权力,包括对财产所有、占有、处分的权利;自治组织的人可以有变更,但法人关系继续存在,非依法不能随意解散。新县制给予县庞大的机构,而给予乡镇小编制,并将后者列入县财政预算,取消了它的独立财政地位,其收入须经县政府核准,等等。由此,国家基层政权机构和自治机构合为一体,国家事和自治事混杂不清,国家财政和自治财政也无法区分。民国31年,政府将省级财政纳入中央总预算,县乡定为地方自治财政。乡村治理的基础框架由此奠定(阮毅成,1978,页10—13)。<sup>[19]</sup>

## …… { 地方解体： 地方权威与 地方社会的分离 } ……

近代地方权威的官僚化进程确实触及了乡村社会的基础框架。它使地方权威的授权来源发生了平静的、但却是重要的变化,地方权威“公共身份”的授权来源转移至官府系统,而其与地方社会政治经济利益的关联性逐渐弱化。

[19] 阮毅成,《地方自治与新县制》,台湾联经出版事业公司,1978。

这无异于将地方权威从地方体中剥离出来,将其整合到官方体系中去,而原来地方体中的权威和社会、由“共同利益”联系起来的内聚结构被瓦解。其结果,是地方权威和地方社会的利益一致性逐渐弱化,地方体整合结构逐渐解体,地方权威的合法性地位渐渐脱离了和地方社会政治经济的关联。费孝通先生称此一过程为“地方社会的侵蚀”:这场目的在于扩展国家控制权威的过程,不可避免地与原有的地方秩序产生矛盾,它破坏了原本完整的社区单位,结果是中央的政令容易下达了,却堵住了自下而上的利益传递轨道,形成了基层“单轨政治”的局面(费孝通,1994[1947])<sup>[20]</sup>。

地方权威的“官僚化”(张仲礼,1991)<sup>[21]</sup>深刻地影响了地方社会的利益关系结构,进而也深刻地影响了基于这一结构建立的基层治理秩序。单轨政治改变了地方权威的依赖方向。原来地方精英需要依靠处理地方公共事务的能力、甚至将其私有财产捐献服务于公共事务的能力取得信赖,现在他们需要显示的是联系官府的能力,以便取得信任和委任,这样,地方精英和官僚系统的联系加强了,但他们对于地方社会的依赖却减弱了。这个变化缓慢地改变了地方权威的授权来源,将权威授权逐渐地改由官府方面,从而无需再经由上面所述的过程——传统中这种公共身份必须经过与辖区公共利益的共享、保护和互赖获得。虽然这事实上是官府对已有影响力的地方权威实施合法化确认(Kuhn, 1990[1980], 页 231),但对他们的“承认”由单方面的地方体改为和上级官僚机构共同承担,使得地方权威的中介角色——传达、保护共同体利益的角色随之弱化;原本由他们组成的对外防线更不必要了,因为进入了国家体制,他们找到了更强大的靠山:上级。更重要的是,这个变化刺激了基层权威利益的集结和组织化,但弱化了他们对于地方民众利益的责任,因为他们不必再经过地方社会的承认,就可能取得公

---

[20] 费孝通,《乡土中国》,天津人民出版社,1994。

[21] 张仲礼,《中国士绅:关于其在19世纪中国社会中的作用的研究》,上海社会科学出版社,1991。

共权威的地位,逐渐地,相比于官方授权的人和组织之公共活动,社会自己的公共活动重要性降低了。

从政治社会学的立场看,通过建制改造让地方权威进入国家政体,并没有实现“通上下雍蔽”——促进官制和社会联系的理想,而只是把社会中的一部分精英整合到官府系统中。这种整合没有以新的政治单位(国家)为中心整合社会,相反,地方权威的离去使社会的组织化程度更低了。在基层的层次上,国家和社会权力并没有明确的让渡或分离,没有新的组织替代地方权威原来的整合位置,这表明,政权现代化目标需要的结构“集中”与整合,只停留在机构建制和身份委任的表面,而未能达到管辖与治理的深度。传统的地方体权威虽然“成为”国家设在基层的政权组织,但原来的治理原则和规则仍在延续,除了税、租、赋的新收集任务,地方权威的管辖范围和规则没有根本的改变。也就是说,代表国家权力的管辖权和规则没有建立,也没有通过机构的设置贯彻下去,国家并没有改造地方权威的管制原则,或取代它的管制权力,从而将地方社会拉入国家规则的治理范围中。地方社会仍然沿用原有惯例,只要它不妨碍租税的上达,传统的、地方体内的权威中心和治理原则并没有受到新的权威中心——国家的挑战。表面上看去,国家的管制通过租税系统建立的统一建制似乎增强了,而事实上,相对于从前而言,国家在税务征取方面,更加依赖在地方社会的代理机构帮助。国家并没有限制或扩大地方权威管制权的意图,只是希望它帮助完成国家的目标。因此,地方权威身份的官化过程,并没有在社会和国家之间建立新的关系,或确立新的权力配置原则。

但是,具有官方的身份,对于地方权威本身意义重大:它的地位随之提高,它的权力随之扩大,它可利用的资源随之增加,但是它来源于社会共同体的合法性承认部分却越来越弱。毫无疑问,这将导致严重的社会(政治)整合问题。对于地方社会本身,这种发展带来的改变亦相当重要:它改变了基层权威的利益依赖和服务对象,他们的行动动机与方向,都随着利益关系的变化出现了变化。由于没有权利关系的重新构造,地方权威面临的约束环境也变

化了,这更加不利于他们的公共角色和私利角色的分化性发展,没有给它的旧身份和新的“官僚”身份以现代公共政权的角色训练,尤其是没有给它管理公共财务的专门化训练。在原来的地方体中,土地的私有制度或家族所有制度,在某种程度上默许了这种公私的混合现象,因为相当多的公共事务需要由私人或家族的田地提供经济给养。

显然,最为重要的是,没有在地方社会经由这一过程重新建立以国家为整合中心的、基于新的公共原则的公共关系和公共规则,用于取代旧的公共和私利混合的局部治理规则。地方权威与官府之间新的服务和授权关系的建立,未能促使私务和公务的断然分离,而是促使权威自己的(private)目标和国家的、公共的(other's or public's)目标成为更加难以区分的混合目标。相伴随的是“公共”规则和自定规则的混合,“公共”财政和自我财政的混合,“公益”原则和私益原则的混合,公共程序和自定程序的混合等等。这给了地方权威充分的机会和更大的行动空间,乃至在未来的发展中,逐渐构成了一种新管辖体制的社会基础:利用官方名分合法化其独有规则,而不是把它们分开,成为基层治理的普遍特征;原先以集聚财富为本的自治之道合理地进入官制之道,官事和私事的互利与互用被制度化。

可以说,近代历史上的“国家政权建设”没有正面危及地方体及其权力中心的存在,而是改变了卷入地方事务的原精英的身份,使其成为为官制服务、并被官制支持的基层组织。但在根本上,它的活动空间被扩大了,它的新位置使其能够更加方便地利用官方的身份与合法性支持,继续自己的治理原则,将公务和私务进一步混合,并在更大的范围内制度化。这大大改变了基层权威原本向下的权力基础:他们的支持系统转向上级,而与地方社会的政治利益联系迅速弱化。原来存在于官制和地方体之间的隔离(gap)没有消失,只是移动了位置——此时它下移到了地方权威与地方社会之间。而整个官制系统与社会的关联没有任何的改善,没有使社会利益得到再组织化,也没有使民众与官府政治中心的现代制度化联系建立起来。

## …… { 利益分离结构的延续 } ……

20世纪中叶,随着新国家政权的建立,新一轮的基层政权重建计划又获展开。由于之前近半个世纪的结构集中化发展,侵蚀了地方社会的原有组织关系,农民进一步分散,统治秩序更加弱化<sup>[22]</sup>,因而新政权的再造以组织农民(*make the villagers to be united*)、建立它同新权威的关系开始。这确实是一个重要的突破口,它给新政权带来了重新组织社会利益——特别是组织农民利益的新形象。在理论上,这种发展确实可能带来重塑整合中心、彻底发动群众,对中国社会实行根本改造的结果。例如,40年代在陕甘宁边区推行男女平等、婚姻自由、字据契约、破除旧的观念习俗、人民群众自己调解纠纷等措施(强世功,1998);<sup>[23]</sup>从40年代到50年代的解放区土地改革运动;1957年对于“民主办社”的大力提倡(谭震林,1957);<sup>[24]</sup>1961年对人民公社权力机关(社员大会或社员代表大会最后决定,公社内部的干部由上述两会选举和罢免,田家英,1961)<sup>[25]</sup>的性质说明等等。这些活动,拟在民间,尤其是在个体农民中间重新进行权利配置,以增加他们对于个人生活命运、土地资源、公共事务的掌握、知情、参与甚至监督权。

但是这些活动是在利益一致的观念下推行的,它假定基层政权和农民利益是一致的,应当由他们的政权为其做主。这可能是出于出身成分及阶级阵

[22] 这方面的论述,可参读 Fei Xiao Tong, *China's Gentry*, University of Chicago Press, 1953; Joseph W. Esherick and Amary Backus Rankin, *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance*, University of California Press, 1990; Kathryn Bernhardt, *Rents, Taxes, and Peasant Resistance-The Lower Yangzi Region, 1840-1950*, Stanford University Press, 1992。

[23] 强世功,“权力的组织网络与法律治理化”,北京大学法律系“中国乡村社会的法律”研讨会论文,1998。

[24] “中共中央关于民主办社几个事项的通知”(1957年3月5日);谭震林,“关于在湖南攸县贯彻民主办社和整风问题的报告”(1957年6月24日)。

[25] 田家英在魏堂公社《六十条》试点工作会议上的讲话(1961年3月31日),载嘉善县党史研究室编,《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》,东方出版社,1997,页118。

线一致的理想信念。在这个信念指导下,利益需要由和其同属一个阶级的人去代表,所以,一旦控制了这些代表人的阶级成分,基层政权便一准成为代表其利益的组织。由于人们相信,通过建立阶级阵线来实现利益的真正联系,是解决利益一致的根本方法,于是他们努力改造基层政权的组成成分,吸收新的社会成分进入权威集体,期冀由他们的阶级出身去代表同样出身的民众:

“一切合作社必须树立贫农和下中农的领导地位”〔26〕;“支部领导核心必须保证贫农占优势,并积极培养吸收其他贫苦农民的成分到领导骨干中来”。〔27〕

人们并没有认识到,相同的出身成分或相同的阶级,可以被不同的身份、不同目标的角色所改变、所离间,因此,上述活动并没有刻意在“领导”和“农民”之间的利益联系方面图治变革,相反认为政治革命导致的基层政权人员成分的改变,能够解决利益一致性的问题。但事实证明,它未能解决这个问题。随着后来的一步组织建设,人们被集中到组、社和公社中,他们的各项权力也逐渐集中到这些“代表”他们的组织手上。人们的兴趣集中在斩断旧权威对资源的控制,建立自己的新组织形式,传统地方权威遂退出历史舞台,新的社会组织政治经济地位迅速上升,新的基层政权——人民公社的中心地位逐步确立:

公社在现阶段是基层政权组织……,公社是将来共产主义社会结构的基层单位。〔28〕

〔26〕 1955年9月7日,“中央转发福建省委关于合作化问题的报告和批语”,《建国以来毛泽东文稿》,第五册,中央文献出版社,1987,页351。

〔27〕 福建省委的报告内容,《建国以来毛泽东文稿》,第五册,页353,注释3。

〔28〕 1958年11月10、12日,“对《郑州会议关于人民公社若干问题的决议》的修改和信件”,《建国以来毛泽东文稿》,第七册,页515。

人民公社对农民进行以基层政权为中心、为主导的重新组织化,几乎所有的生产、经营、居住及迁徙活动都掌握在基层政权手中,主要的农业资源及分配均由基层政权支配。但这仅仅是一个生产、动员和管理的组织化过程,并非是利益一致性的组织化过程。它没有遇到强有力的抵制,原因是“经济剥削”的理论解释和“分财”的处理方法得到了多数人的认同,平息阶级间利益冲突代替并掩盖了社会身份间的利益冲突。在新地方权威——基层组织的重建中,传统权威的政治经济力量已经受到重创,农民被迅速地组织到新的权威周围,它对贫困农民的经济帮助,以及农民政治地位的改变,赋予了当时的基层政权有效的社会整合作用:

“一切合作社都有责任帮助鳏寡孤独、缺乏劳动力的社员(应当吸收他们入社),或虽然有劳动力、但生活上十分困难的社员,解决他们的困难。缺乏帮助困难户的社会主义精神是完全错误的”;“贫农基金必须迅速发展下去,现在还没有加入合作社的贫农,要告诉他们,什么时候入社,他们什么时候就可以取得这笔基金”。〔29〕

这时候,基层政权的整合是通过政治变革——掌权者团体成分的变化、农民地位变化及经济变革——财产的公共组织支配达成的。这个变革将剥夺的财产均分给最贫困的农民,〔30〕从而使其成为基层政权的强大支持力量:

贫农看到,现在有说话权利了,国家发放贷款,辅助贫农等等……对集体生产搞不好(贫农)很着急,担心公社巩固不住,他们虽然也有很多意见,但对党和人民政府没有埋怨情绪。由于解放以来,党一贯执行经济上

〔29〕 毛泽东按语,《建国以来毛泽东文稿》,第五册,页 531,506。

〔30〕 参见张乐天,《告别理想——人民公社制度研究》,东方出版中心,1998,页 53—56,“关于没收财产的分配清单”。



辅助贫农的政策，贫农得到很多好处，他们对党和政府非常感激，一提到政府的救济、贷款等念念不忘，相信社会主义的前途是光明的。〔31〕

曾有一度，基层政权和社会的利益联系达到了前所未有的程度，它甚至可以一呼百应动员社会。但是由于上下利益的关联问题没有新的结构支撑，这种动员很快就遇到了利益结构的限制，因而必须强烈地依赖“积极响应号召”的干部带动，而主要不再以农民切身利益驱动的积极性投入为基础。因为同一阶级出身者“一致”利益的假定并没有实际结构的支持，在干部—群众、公共—私人等关系中，人们发现，基层政权和农民之间仍存在诸多的利益矛盾：

目前农业社社员最关心的，也是社员和社干之间造成矛盾的主要问题，是社的财务管理。许多社的账目不公开，社员对社干引起了很大的怀疑，骂社干是大肚子，吃剥削饭，吃冤枉饭。〔32〕

国家目标和农民目标也处于利益不能互相促进的对立地位：

必须在农村中提出爱国的口号，使农民的生产和国家的要求结合起来，片面地提出发家致富的口号是错误的。〔33〕

基层政权必须在矛盾的双方作出选择，选择的砝码当然在授予它权力的一方。于是我们看到，在合作化以后的几年中，农民的实际情况并没有想像中的巨大

---

〔31〕 1961年3月，“中央调查组关于魏塘人民公社和生产队调查报告”附录部分，见嘉善县党史研究室编，《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》，页75—76。

〔32〕 谭震林，1957年关于人民公社的讲话，出处同上。

〔33〕 1951年12月19日，《关于农业生产互助合作的决议草案》，《建国以来毛泽东文稿》，第二册，页579。

改观：

贫农阶层的经济水平上升得不快，还有 36.9% 的人仍然停留在土改前的生活水平。中农阶层、少数老富裕中农家庭劳动力少，被平调的物资较多，取消了剥削收入，他们的生活水平显著降低。（中央调查组调查报告，页 74）

与早期的“自治”活动相似，分离的利益结构使得基层政权的立场导向上级授权者一方，它的“服务”对象有相当部分朝上，社会利益的满足受到进一步约束。对这种结构来说，强化社会权力是威胁而不是安全，所以政权和其社会基础的关系越来越弱。50 年代末，毛泽东警觉到了问题的危险<sup>[34]</sup>，但所使用的解决方案，仍是在行政系统内部下放权力，并没有尝试用政治方法解决基层政权与社会利益的一致性建构问题。虽然毛泽东看到，“干部只有一个积极性：收粮收猪的积极性，他们两边的话都不听”（毛泽东语），虽然他敏感到有人抱怨，干部的“红脚梗变成了白脚梗，对干部的开支，社员摸不到边”，虽然他提示人们注意，“干部经手的财物越来越多，钱、粮、粮票、工分票、瓜菜、家禽、农具等，凡是经手的，都要揩油”，虽然——

从最近这个队开展的三反运动来看，干部超支、多占现象相当普遍，干部中贪污的，占 23%，手脚不干净的占 63%。（中央调查组调查报告，页 53）

但基本上，这些现象都被看成是干部个人“脱离群众”的事件，并没有引起对利益分离结构及其政治后果——基层权威与社会利益连接关系的减弱、它的授

---

[34] 1959 年 3 月 15 日，“党内通信”，《建国以来毛泽东文稿》，第八册，页 111。

权来源对社会利益的必要依赖消失、基层政权整合社会的角色消失,因而发生基层政权和社会整体疏离——的警惕,而是把它定义为干部作风(官僚主义)问题,或是残留的陋习问题:

官僚主义只对上负责,不对下负责,不把群众意见放在第一位。……要有为人民服务的观点,反对国民党的观点。国民党的观点是站在老百姓的头上拉屎拉尿,统治欺负老百姓,只知道向老百姓要东西,不知道为百姓服务。……干部特殊化是国民党的观点。我们有些同志在公社规模上反映出来的意见来看,他们不是从关心群众的利益出发,而是从便不便于他们领导出发,这就是没有群众的观点。(田家英, 1961, 页 124—125)

由于将上述行为定义为个人品德而非公共规则问题,就不会在结构设置方面寻找原因和改进制度安排。为什么群众出身的干部会不关心群众利益?为什么同是一个阶级的干部会只对上负责、不对自己阶级的群众负责?这说明出身以及阶级解决利益钩联的作用有限,保持对权威地位和身份的社会性授权(及罢免)制度,才是联系他们利益的结构(稳定)方式。上述问题在新政权建立不久就发生的事实表明,虽然革命后基层政权人员的成分改变了,但士绅官僚化以来主导基层秩序的主要结构关系并没有变化,基层权威和基层社会的利益分离并没有因政权变化得到根本的改观,它以新的方式在新政权下延续着,发挥着分离权威和社会的作用。

这种分离表现在很多方面:首先,它使得基层政权不以农民利益、而以上级要求或自我利益为准绳,达不到要求的则以虚报充之,甚至为了追求政治地位,刺激了制度性说谎现象在基层政权的普遍发生:

就在王保京在陕西人面前信誓旦旦,宣称烽火村大搞科学试验,培育

出一系列棉花、玉米、小麦新品种，一年两熟，改进耕作制度，粮食连年稳产高产的时候，陕西正值春荒，烽火村一半的人家没有粮食吃。（卢跃刚，1998，页 239）〔35〕

第二种表现，是基层政权与村民的互相隔阂、互存芥蒂、互不信任现象普遍：

在第一批整顿的五个社中，被社员怀疑有贪污行为的干部有 56 人，被怀疑贪污量多的人达 500 多元。……干部则汇报说，所谓贪污多少云云，主要是怀疑，并无事实根据。……开始我也有些不敢下手，担心弄得不好，不是得罪社员，就是损伤村干。（谭震林，同上）

第三种表现，是基层政权面对社会利益的恣意行为，只要名目是完成“公共”任务，则一切损害社会利益的行为都属正当合法。中央调查组的报告这样写道：

（人民公社以来）扣留（费用）部分逐年增多，社员分配部分逐年减少，他们普遍的反应是，1958 年以来，工分一年比一年做得多，钞票一年比一年分得少：

类 别	1956	1957	1958	1959	1960
总收入(万元)	13.73	12.36	14.27	16.89	10.22
增减%		-9.8	+15	+18.1	-39.65
扣留部分%	49.0	61.5	57.8	65.8	78.2

〔35〕 卢跃刚，《大国寡民》，中国电影出版社，1998。

续 表

类 别	1956	1957	1958	1959	1960
其中税收%	20.2	26.4	24.2	21.3	23.1
生产费用%	25.4	29.1	32.3	33.2	51.1
管理费用%	0.9	1.8	1.3	2.1	2.6
公社积累%	2.5	4.0	-	9.2	1.4
社员分配%	51.0	38.5	42.2	34.2	21.8
人均(元)	57.5	39.25	46.95	45.3	17.96

(资料来源：中央工作组嘉善调查报告：社员的生活状况和思想动态，见嘉善县党史研究室编，《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》，页65—66)

在上述“扣留”的部分中，多数被用于基层政权自己的开支。以安徽上报的“调整”后决定为例，其中国家税收为7%，公共积累18%，生产费用20%〔36〕，四川相应的数字为6%、17.5%和20—30%，外加管理费0.3%；其中提留的“公共积累”部分这样分配：管理区30—35%，公社60—65%，县社联5%。〔37〕当时政策的主要方向是扩大小队的分配权，那么，如果在调整后的分配中，公社尚属“提留”使用的主要单位，我们就有理由推论，在国家整顿之前，基层政权控制的部分应该更多，也就是说，当时主要的提留被用于乡镇及其以下的基层组织。不少乡镇控制的资金不受限制地被浪费性使用——比如，“用人太多，一个公社机关竟有三几千人不劳而食，其中有的有脱产文工团180人之多”。〔38〕

利益分离状态及社会授权机制的缺乏，使得基层政权不受社会约束，它可

〔36〕 1959年3月26日，“介绍安徽的十项规定”，《建国以来毛泽东文稿》，第八册，页160。

〔37〕 1959年3月，“对四川经验的批语”，同上，页134、151。

〔38〕 1959年2月，“在郑州会议上的讲话提纲”，《建国以来毛泽东文稿》，第八册，页62。

能任意处置社会财产,并以“公用”或“组织”的名义对没收的社会资产独家使用。例如,《公社决议》虽确认房屋和生活物资属于私有,但各级政权仍可以像战争时支援前线一样,大规模无偿调用劳动力和生活物资,平调社员的房屋、粮食、蔬菜、用具、家具等充实公共设施。根据统计,1959年开始,河北省有312个政府组织的机关单位之“农副产品生产基地”需要的田地、肥料、种子、劳力等全部由当地农村提供,当年收获后全部拉走;临洮县城关公社东街生产队,共有426亩水田,被调走310亩。<sup>[39]</sup> 无论是否情愿,基层政权的位置,使其不能不是这些调拨活动的实施单位,甚至,为了能够合法使用某户的房产作为大队部,浙江某村把不够标准的家庭定为地主成分,这样就可以合理没收其财产为村公所干部所用:

“我们想占用他家的房子,便把他家定为地主成分。在土改复查时,由于他家的土地少了一点,改地主成分为工商业兼地主成分。阶级成分一划定,他家的土地和大部分财产都没收,他家的楼房做了村公所的办公室。”“太平村政府占用了当时村内最好的三间楼房,村长的办公桌原是地主的记账桌,村长坐的椅子原先是地主本人爱坐的雕花靠背椅。”<sup>[40]</sup>

第四种表现,是信息在干部和村民间的有效流通被阻断,乡村大部分的管制规则由基层政权内部自行制定,不需要与公众达成同意。比如税收,基层政权的“独立”税收“权”往往超出国家和社会的同意之外,更经常地,它是根据基层财政的随时所需而设,虽有恒法,但不必受其约束。这些惯例使得基层政权有机会利用行政权力,在集体资产的名分下任意扩大自己的财政预算,并且不必与利益相关者制定事先讨论的程序。所谓经研究“同意”只是在其机构内部

[39] 薄一波,《若干重大决策与事件的回顾》,中共中央党校出版社,1993,页763—764。

[40] 转引自张乐天,《告别理想——人民公社制度研究》,页51、55。

作出的决定,并没有供税者——社会成员的参与。一个当年基层的“税收经验总结”记载了如下事实:

要想改变财税工作的面貌,必须首先解决各级干部思想认识问题,然后让他们去影响群众、带动群众。我们召开了全乡各级干部会议,乡领导详细说明了财政下放的意义和乡财政开支的直接关系,要求各级干部端正思想认识。建立乡级财政后,收入来源增加,财权扩大,要大家动手,层层负责,把这项工作列到日常工作日程上来。〔41〕

“国家政权建设”视角通常认为,强化基层的税收组织,是国家扩大统一税收权的步骤。但是有大量的资料证明,相对于基层政权掌握或使用的部分,上缴国家的部分一直是确定的,而且,国家并未参与基层税收的监督与分配。比如河南,1959年的国家税收占农民当年产值的7%，“公社和管理区”占26%，“生产费用”占20%，此三项总和达53%，再加上未精确计数的“公益金”和“管理费”等项,社员个人所得在47%以下。〔42〕黑龙江省青冈县自1957年把财政下放到乡(公社)后,乡年末税收超额完成任务,其中地方税收占县分配任务数的242%(超额完成税款是成绩而不是违法!);更多的税种是在基层设置开辟的(当然使用“公家”乃至“国家”的名义),他们把任务分配给社,作为各社干部和负责社的乡干部完成任务的奋斗目标。在上面提到的这个乡,一个收税员下乡被村民拒绝合作、顶了回来,乡政府便“经研究”给了他一份行政签发的收税(权)委托书,于是他工作“大胆了”,“积极性也高了”。〔43〕

税收和使用权、行政和管制权、公共财产的支配权经基层政权的集中,其

〔41〕 黑龙江财政厅税务局,“在三包的基础上实现三无”,财政部税务总局跃进办公室编,《税收工作大跃进经验汇编》,财政出版社,1958,页227—228。

〔42〕 1959年2月,在郑州会议上的讲话提纲,《建国以来毛泽东文稿》,第八册,页62。

〔43〕 《税收工作大跃进经验汇编》,页228—229。

权力地位的官方授予,使其大权在握,背有靠山,越来越不必依赖任何社会支持作为生存的政治资本,因为在他们看来,掌握权力——会使用权,敢用权(陕西干部王宝京语)——才是社会服从的根本。在分离的结构下,基层政权忽略了需要自下而上的政治基础问题,它越来越眼睛朝上,工作目标越来越专注于上级的满意,而不是社会的满意,它越来越具有主动性,越来越多地相信发动、教育和改造社会的组织权威作用。这一切都源于,它的权力来源日益依赖官方的支持,而非依赖社会的承认,于是乎,它也就愈发从当地社会的利益一体化结构中分离出来,成为一个独立的、专权的权力团体。它不必考虑其权威地位和社会利益的一致性问题,因为它的权威无须依赖社会授予;它也不必考虑建立社会监督以补充国家监督不足的问题,因为它从不怀疑自己代表着社会利益。

### …… { 授权来源与国家政权建设 } ……

对国家而言,虽然对基层干部的有效监督是未解难题,但除了不断呼吁“干部联系群众”之外,这种难题与其授权来源的关系一直被忽略,限制结构性利益分离的制度演进也没有提上日程。50年代末的“三级所有,队为基础”的改进,只是调节了基层政权内不同层级——乡、行政村和自然村参与分配的比率,它给了更基层的组织一些机会,遂使表面的矛盾得到一时缓解。但由于基层权威的社会授权问题未能解决,没有实质性地促进权利在村民中的分布,不可能使用权利分化机制监控权威,利益分离的结构问题始终存在。在公社体制下,自上而下的授权关系逐步得到强化,这种强化,在某种意义上,“保护”了基层政权,致使它与社会利益的结构疏离虽然严重,但在强大的行政控制下被暂时掩盖起来。

然而,上述官方授权并不意味着国家政权成功进入乡村,我很难同意这样的判断:



土地改革和税率的提高使国家政权空前地深入自然村。旧日的国家政权、士绅或地主、农民的三角关系，被新的国家政权与农民的双边关系取代了，薛家棣等村的农民不再有城里的地主士绅介于他们和国家政权之间，……土地改革和新税两者同样地代表着国家权力大规模地深入他们生活的开始。（黄宗智，1992[1990]，页173）<sup>〔44〕</sup>

不错，士绅和地主作为地方体的控制力量迅速丧失了地位，但并不意味着国家的直接管辖权真正实现，也不意味着国家可以成功地绕过地方政权与社会建立紧密的联系，更不必说通过社会力量监控地方政权。事实上，在人民公社体制中，对基层组织的官方授权，刺激的是基层干部集团内部利益组织化的发展，社会本身的组织化并没有得到相应的发展。它又建立了一个可以随时使用国家名分的基层组织，它有选择地贯彻国家的意图，但更多的是利用官方地位增加自己集团的政治经济利益。国家政权建设本应造成权力沿科层体系的向上移动，但基层组织的巨大“自主”空间表明，在治理规则方面它仍然沿用以往的惯例，基层还是在基层政权的控制之中。同近代以来的历史走向相似，国家的权威中心只是象征性的，在实际管辖方面，基层政权是必定被国家依赖的权威组织。它具有因地制宜、因事制宜和因人制宜的权力，具有管辖本地事务的（非法律意义上的）“自主性”，具有摆脱国家和社会监督的（非法律意义上的）“独立”地位。虽然在法律上，并没有规定它相对独立于更大的政治实体，但基层政权仍然有能力使用自己的方法、程序和人员治理地方确定空间内的事务，而不是依据更大范围的法律统一衡量确定自己的权利界限，它可以充分利用国家授权证明自我权威的正当性。社会政治变革虽然改变了权威集团，但没有改变基层权威与社会的利益分离结构，新的权威仍然在旧的关系中工作。

〔44〕 [美] 黄宗智，《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，中华书局，1992。

具备了这样的认识,我们看到以下资料时才不会感到奇怪,这些资料与人们对土地革命的通常想像相反,它们表明:在部分地方,甚至土地改革也没有改变土地资产的使用权分布:

土地改革结束以后,社会各阶层的人均占有土地情况,与土改前的人均使用情况相类似。例如,盐管地区土地改革后地主阶层人均占地 1.33 亩,富农 3.274 亩,中农 2.571 亩,贫农 1.833 亩,雇农 1.849 亩,这一数字接近于太平村土改前各阶层人均占有的土地状况。(张乐天,1998, 页 52)

通过政治革命,基层权威换了一批又一批,一些人沉下去,一些人浮上来,但乡村秩序在新的说辞下仍按照基层社会旧有的惯例进行着。基层权威仍然垄断着对上的信息传递和对下的资源分配,国家只能通过报表和工作组了解情况。国家政策的下达、贷款的发放、信息的反馈、甚至工作组的下乡,必须首先冲出地方权威的重重包围和信息阻隔,但这样做又违反行政运作的程序,因此在多数情况下,国家必须依赖基层的安排及配合,才能完成一件哪怕是细小的工作。在一般的情况下,如果没有基层干部的配合或双方“合议”,国家很难单独越过基层、直接同个体发生关系,村民的生产生活秩序主要还是在基层权威的控制中。从表面上看,虽然控制农村资源的人群变了,而且他们比旧日的士绅更多地具有官方的身份,但是他们的治理行为仍然是旧式的,并没有实际贯彻统一的、普遍主义的治理规则,也没有在权利保护方面增强对国家法规的依赖,更没有增强基层社会和国家体制的实质性联系。

这样一种结构使国家经常面临不可跨越的治理矛盾:一方面,为协调基层冲突和政治稳定,它不得不采用各种方法限制基层政权的恣意行为,比如限定税金——规定税金占收入比率的底线;另一方面,国家又不得不依赖基层政权从事发放贷款、实施免税、捐赠、福利和其他管治,这又等于支持了基层权威

的合法性,助长了他们的权力。国家于是经常处于衡量的境地:如果保护基层政权的威信,往往激化了基层政权和社会的利益冲突,如果保护村民权益,又不能不在结果上“损害”基层政权的权力。国家不得不徘徊摇摆于两极中间,因事而异,不断补救基层政权和社会之间出现的冲突。这种现象表明,使用传统的方法——在官僚体制内,强化基层政权权力——已经不能改善它的效率及其工作原则,也无法解决对其本身的有效控制问题,因为它们不能在基层政权和社会之间建立共同的利益关联结构。

而要建立这样一个平衡的结构,基层权威的授权来源问题就必然提上议事日程。很明显,社会授权关系在基层治理中的作用,是防止权威和社会利益的脱节乃至对立,因而它能够避免脱节积累引致的政治冲突和治理困难。因此,以制度化的方法确立权威的社会性来源,强化权威的社会基础,是基层长治久安的根本。这需要将政治变革适时地推进为社会变革——建立社会个人或组织权利对公共权威的确认和授权关系,用这种授权保证基层政权与授权人利益的紧密联系,从而迫使它(不得不)为授权人服务。新型的公共政权只可能在权威和社会的平衡关系中产生,但公社体制没有建立这种平衡关系,反而延续了近代以来基层政权的主流发展趋势,并把它推进到极致的水平。

基层政权的这种结构位置,可以作为后面各项讨论的基础。

## 角色冲突：公共服务与垄断经营

从前面一章的讨论中我们注意到,近代以来基层政权的各种变迁,其外部动因在于试图加强国家的控制能力。但是从社会基层的表面上看,虽然相继设置了与国家结构相当的各类机构,并授权其行使类似的职能,这似乎和“国家政权建设”同步进行,然而实际上,这种意图并没有取得真正的成效。国家在建立基层机构的同时,并没有能够真正扩张以国家权威为中心的统一管制权力,也没有在基层政权之外寻找到自己所赖的权力基础,因此基层社会近代以来出现的结构变化,并没有在国家新政权深入的企图下发生重大变化。国家权力深入基层,转变了基层权威权力的来源:使其授权来源由基层社会转变为官方行政系统,但这仍不是治理权限的重新布局,而是在保持原有支配关系的前提下,通过转变地方权威的角色获得更多的农产资源,以便为城市的需要充饥:

50年代政府征收农业税费的实质不是参与地租分配,或为公共产品开支提供财政支持,而是国家要掌握足够的粮食。(温铁军、朱守银,1999)<sup>[1]</sup>

国家的治理仍然沿用了多年来的方式,要求对其主权地位的象征性承认和整体的文化整合,要求地方接受国家发出的精神和原则,而将社会治理的基本

---

[1] 温铁军、朱守银,“农村税费制度改革研究报告”,中国政府经济信息网([www.cei.gov.cn](http://www.cei.gov.cn)),50人论坛,1999.1。

任务交给地方。因而，地方机构设置形式上建立了与国家治理的相似结构，但这些机构，在观念上仍为基层的“自主”地盘。基层权威的基本治理原则并没有因此获得实质性改造，相反，自上而下的授权进一步破坏了地方体权威生存必需的所赖、与共同体的一体性质，使它们逐渐脱离了与地方体的利益联系，割断了来自地方体内部的权威来源，地方权威和共同体社会的利益分离进一步加剧。这就是我所说的近代基层政权与社会共同体的“结构分离”现象。只是，在人民公社体制强大的行政监督下，暂时掩盖了“分离”结构的不良政治后果。

比如，在公社制下，强大的行政监督没有给基层政权的经营角色提供多少空间，基层干部虽然绝对支配着生产资料，但这种支配主要来自干部的管理者身份，而不是来自于他们的经营者身份，基层干部多数只能以管理身份允许的方式——行政特权——分享剩余，而这种剩余在制度的限制下也相当有限。这种状况不允许基层政权在整体上朝向经营角色分化。因此，在当时，与其说对基层政权的激励来自剩余控制权，〔2〕不如说是来自不同于农民的生活方式和工作方式，以及这个方式带来的地位荣誉感。干部的工作是处理农业行政、协调和安排农业劳动、管钱管物，由此可以得到晋升、进城、进修、教育、观光、开会、饭局、社会交往等等机会。由工作方式衍生的这些“利益”是干部身份的佩戴品，它们非干部莫属，当时是一种其他身份难以获得的生活方式享受和地位荣耀，而运用公共财产集聚干部集团的整体财富并不容易也不明显。这就是说，虽然有利益分离结构的作用，但公社制下的干部角色仍然是比较单一的，由于经济（经营）角色带来的利益竞争，在当时并不突出。

但是，在新的形势下，授权来源由下向上的转移事实创造了基层权威构建集团（经济）利益的条件。这种条件包含各种上方授权的行动“地位”，比如——资源地位，即资源由国家提供，国家默许的税收权、基层资金管理权等

---

〔2〕 经济学角度的研究，参见周其仁，“中国农村改革，国家和所有权关系的变化：一个经济制度变迁史的回顾”，载农业部农村经济研究中心等编，《中外学者论农村》，华夏出版社，1994，页326。

等；代表地位，即在行政区划中当然代表一个行政单位——村庄或乡镇的身份，如果不是基层政权中的干部，不可能通过其他渠道得到这种代表身份，或者得到只具有象征意义的代表身份；组织和决策地位，即组织集会活动，形成决议、制定程序、收集信息、联络他人的正式身份。所有这些身份，在市场化发展中都成为具有价值的资本，可以容易地转化为经济收益：市场垄断权和控制权。这些权力，显然不必依赖地方体获得，只是从干部的经历及身份中获得。基层政权的“组织”头衔、“集体”代表等“公共”地位，合理发展出了他们对公共资产的合法运营权，这是任何一个普通的经营组织或经济行动者所完全不及的。

### …… { 新角色：公共资源的垄断经营集团 } ……

由于农业生产资料的集体所有，而基层政府是集体（公共）的代表，乡村集体“所有”的事业理所当然由基层政府代理管理。在人民公社体制下，这种“所有”者的地位还不明显，它没有多少机会从事牟利发展，因此与地方社会的利益联系还只是“分离”，未达到冲突的状态。但在市场经济发展中，基层政权一个引人注目的新角色，是从事经营，成为经济人或者商人。这种新角色，一方面，如同企业家角色一样，对地方经济的发展起到推动作用（例如增加地方的市场投资、工作机会和收入）；另一方面，则与其他经济人形成利益竞争乃至冲突关系（例如资源、资金、机会和市场控制权的竞争）。这种新角色，特别能够通过乡镇村政权组织结构的变化得到说明。

这些变化的一个现象是，村级普遍建立了三套班了制：党支部、村委会、经济合作社，但机构的职能并不分化，其中的人员交叉混合。在浙江的几个地区，党支部书记都是经济合作社社长，为的是在各种经济交易中，成为代表村里“签署条约的法人代表”。在乡镇政府方面，在农工商总公司，乡镇主要干部出任董事长、正副总经理，成为董事会组成和经理集团的头面人物。涉及工业、农业、商业、外贸等领域的政府机构大量公司化，这些公司直接任命下属的

经营事业负责人,或直接涉入经营活动是相当普遍的现象。不仅是政策咨询,包括人们谈生意、争取担保、得到投资、获得土地的行动,都需要频繁进入基层政权机构。我们发现,基层政权的经济角色(从事营利事业)普遍受到鼓励,而且被认为是体现了公共事业的发展,并没有引起“利益涉嫌”的担忧,而且越是在市场发达的地区,乡镇村基层政权的经营公司成分越重。

政权经营者和普通经营者的不同,在于他们的不同身份,面对的是不同的权利、责任和义务环境。干部从事经营并非和其他经营者地位对等,他们的优越性引起了羡慕,也引起了不满及不公情绪。基层政权经营者可以无偿或象征性地有偿使用公共资源,比如房产,比如土地,比如资金,都不必运用市场信誉及其偿还能力获得,而是运用“权威”地位获得。这种地位意味着对“公”的垄断身份,意味着经营公共资源的合法性,意味着向公共集资的合理性,还意味着其占有财富的“公共”正当性。然而,当公的产业投资失败时,往往由“公共”大众承担损失,政权经营者自己不必承担赔偿责任,在经济上,它没有风险,只有收益。

80年代中,我们村开始办冷冻蔬菜企业。村里没有资金,让大家入股购买集资,说企业是大家的,赚了钱大家获利。村里人觉得企业肯定比土地赚钱,再说干部都买了,自己还能吃亏?于是多数人家都买了股份。那时候不像现在,几百元对农民不是一个小数。我家东借西凑,也买了300元。但是十多年过去了,没有人得到股份分红,企业也越办越坏。干部说企业不赚钱,只用很低的价格,就卖给了一个干部,成为私人企业。结果村里卖企业的钱,还不够用来还全村人的股底钱,我们没有利,也没有息,连底价也没有还回来。这几百元钱,就是存也有不少利息吧?企业到底有没有赚钱,咱不知道,可是十几年来干部亲戚子女到企业上班比务农收入高,明摆着咱吃了亏,人家占了便宜。〔3〕

〔3〕 安徽农民访谈,1999年3月。

干部能够合法地运用公共资产经营,并不是由于他们的经营能力和偿付信用,而是由于他们对公共财产的控制和决定权力。对于提供公共服务,这种决定权或许必要,但对于投资经营,这项权力用于经济事务的弊端就显现出来了。下面的例子能够说明乡村干部对于公共资源的决定权如何浪费了公共财产:

1985年书记决定上纸箱厂,村里投资4万元用于购买设备,厂房也是村里建的,另外还投进了10万元流动资金。很快,厂子倒闭,剩下的一些半成品和机器设备,值二三十万,经过折卖清账,村里亏了十来万元。1985年还建了塑料厂,同样是村里投资厂房、固定资产和流动资金,两年后又担保贷款15万投入,最后还是倒闭了,厂长没什么责任,轻松离开我们村。事后会计清查了一下账,村里也没有商量对策,就这样稀里糊涂完了。<sup>[4]</sup>

人民公社制时期的公共资产管理者的身份,至多给干部个人提供通过分配渠道牟利的便利,但这样的牟利在数量和内容上都无法与今日相比。现在的基层政权作为集体资源的经营性组织,整体运营公共资源的所得在性质上已经大不同于以往。从此,可以观察到作为政权整体的角色分化——在传统的管理角色之外,又发展出对公共财产的经营角色,前者继续人民公社以来的管理、控制和地区服务,后者则是运用公共身份合法从事经济活动。这可以从80年代以来,基层干部工作“目标”的变化中观察到:

“通过访问和观察,我们发现六个目标对村干部是主要的:提升,地位,职权保障,相对于上级领导的独立性,集体和个人利润,为村民服务。”它们可以找到明确的计量指标:

---

[4] 案例引自夏春林,“形象资本与村干部的地位维持策略”,北京大学社会学系硕士论文,1998。



村干部的目标	可计量该目标的若干指标
1. 地位；2. 提升；3. 职位保障	粮食单产；使用农业技术成果
4. 相对于上级的独立性； 5. 集体和个人利润	村办企业利润；固定资产水平； 个人收入
6. 为村民服务	非农业的就业机会〔5〕

上表中第一、二、三、六项目标不是新的，它们在 80 年代以前就存在，新增加的是第四和第五项目标——“独立性”和“利润”。同时，第六项“为村民服务”的指标不是提供公共物品——管理和服务，而是为他们创造招工机会（这意味着，干部有权安排某农民进企业，那么，他们必须是或间接地是企业的“老板”）。相对于过去，新增加的内容反映了基层组织整体目标的变化。这种变化的基本方向，在我看来，反映了集团性经济经营角色的发展，过去几十年中形成的权力结构，使得基层政权获得了优越于他人的经济能力。

经济经营角色发展，使得基层政权的财政自主性迅速提高，它们具有更多的自谋经费渠道，来支持行政扩张逐年增长的需要。

TD 镇 1992—1996 年领薪人员及支出变化表 单位：百元

年限/ 类别	支出 合计	工资及 工资补助	福利保障 费用	各种行政 支出费用	其他工作 费用	在职人数	
						全民	集体
1992	17 775	5 067	2 538	2 153	8 017	123	27
1993	28 021	6 151	2 857	5 475	13 238	127	30
1994	41 326	9 206	6 512	8 486	17 122	133	25
1995	77 879	10 232	11 149	7 323	49 175	134	76
1996	60 667	10 514	6 024	5 560	38 569	150	68

（资料来源：统计于该镇财政月报表）

〔5〕 斯考特·罗泽尔、李建光，《中国经济改革中的村干部行为》，经济管理出版社，1992，页 23。

上述资料说明,90年代以来基层人事支出大幅度增长。在现有的财政制度下,国家并没有增加基层编制和行政费用拨款,那么,基层支出的大幅度增长,必然意味着自控资金的大幅度增长,否则基层政权无法支持迅猛增长的费用支出。大量的自控资金存在使基层政权摆脱了对上级拨款的依赖。毫无疑问,基层政权需要在行政经费的支持之外,自己寻找财源,它们的自主性地位,取决于其寻找财源的能力,而各种由乡镇村政权一手操办的“集体”企业,便充当了这种角色。相对于传统的费用来源——上级拨款和收缴提留,乡镇村各级工业发展的经济收益,成为基层政权可控资金的重要来源之一,它们在基层财政中的重要性与日俱增是显而易见的。

TD镇集体提留的变化及其来源

单位:万元

年限/类别	集体提留合计	取自农民家庭经营	取自村办企业	取自乡办企业
1990	343	19	67	257
1991	407	30	41	336
1993	1 108	40	493	575
1995	1 357	42	208	473

(资料来源:统计于该镇农业经济汇编资料41号、53号、49号、65号)

自控的社会性资金来源变化,使我们有理由推测,在乡镇企业年景较好的时候,基层政权的人数和规模必然增长,反过来也可以说,经济自主性高,对行政拨款和收缴提留的依赖程度降低,为基层政权的人员扩张提供了条件。但他们必须控制这些企业,才能让企业利润为其所用,基层政权必须亲自控制主要乡镇村企业的经营,它的财政支持才能够得到保障。这种控制的存在,说明了基层政权向地区公共资产的经营集团转化的事实。这种转化遇到的竞争者,当然是地方社会的其他经济人,但是基层政权仍然有特别的办法,保持自己控制收益的地位和垄断经营的地位。他们的策略是给所有的经济组织以行政级别,并让其低于自己:

我们的一个重要探索是，在乡镇一级建立管理集体资产的组织——经济联合社，我们称之为农业集体资产体制改革。过去，没有经济联合社，人民公社、乡政府都代表政府，谁来代表农民？1992年开始，我们发现，独立经营各类实体已经脱离了乡镇的控制，资产成为它独立控制的东西。这种经济组织和政府的矛盾很大，政府管不了经济。办企业，政府没有决策权，政府用钱它不同意就不给，政府没有办法。那些总经理已经是乡镇级，和乡镇政府平级，政府管不了它。而新建立的集体资产经营总公司直接归党委政府领导，代表农民管理乡镇一级的集体资产。

村一级经济合作社的职能是发展集体经济，改制以后，合作社可以向企业收缴年费，包括土地占用费、管理费、公积金、公益金，并发放农业发展基金，收一点手续费。〔6〕

很明显，这种“改革”的目的，在回收其他经济行动者的经济控制权，将集体资产的经营控制在基层政权手中，用对公共资产的垄断经营保证其所需资金的来源，是一种用政治手段扩张经济利益的行动（“分割的管辖权”一章将继续讨论此问题）。这些做法使得基层政权获得了相当的经济收益和财政自主性。

但同时，这种变化给基层政权带来了严峻的政治困难：由于其经营活动的需要，发展出基层组织和社会之间在资源、市场、信息、资金以及保护等方面的相互竞争关系，这进一步加剧了业已存在的基层政权和社会利益的分离结构。基层政权成为关涉经济的组织，便自然生发出本组织的相关经济利益，其结果是，它以商业方式和社会的其他组织建立关系——即利益竞争的关系，而显然地，这同公共政权组织的身份——它需要代表所有社会集团的公共利益——构成矛盾。

〔6〕 1997年8月11日，浙江TX农经委工作人员访问记录。

如果基层政权只是一个单纯的经济组织,它与其他集团形成经济竞争关系并没有什么不妥,问题是,它同时还是一种政权组织,因此在进行经济竞争的时候权利往往不平等。经济角色将合理地发展出特别的排他利益,并与其他组织形成资源竞争,以利益交易的方式发生关系;而政权角色则要求它增进公益、共享和服务,成为公共利益而非特别利益的代表。政权身份有利于经济获益,但经营活动损害政权角色的名誉、声望、操守以及公共组织的行为原则,损害社会成员对公共组织的尊重和服从,进而损害它在社会中的整合权威。两种身份的冲突关系显而易见。

然而,这一政治困难并没有被多数的基层政权意识到,相反,很多基层组织正致力于控制更多的资产,以便扩展“集体利益”。这种扩展正在不断加强着和其他社会经营活动之间的利益冲突——比如经济合作社贷款的标准为是否集体企业,即用资金支持能够为“集体”盈利、因而便于由基层组织控制使用的企业;又比如,集体作为出租集体土地的收租者,每年从土地使用费的收缴中获得稳定盈利,而承租方也以盈利多少为准则,这样运营公共资产造成了出租者与承租者的关系,造成了集体(政权)与个体(农民)不平等的土地使用权;还有一些集体企业通过权力规定原材料的低价供给等等。

这些都是经济盈利行为,但又不是平等竞争的盈利关系,它是通过权力维护垄断地位的竞争关系,这种垄断的优越地位本身就构成了与社会利益的冲突性,造成经济利益和政治合法性的相互损坏关系(C. Offe, 1981, p. 53)〔7〕。政治合法性通过广泛代表社会利益并为之提供公共服务、因而获得政治支持的途径而达到,而经济利益不能同其他的社会组织形成竞争、排他和专有支配的关系。由此我们能够理解,基层政权总是处于政治经济矛盾焦点的原因,在于它多重矛盾角色的内在紧张。这种紧张关系,是基层政权与社会利益的

---

〔7〕 Claus Offe, “The Attribution of Public Status to Interest Groups”, in Suzanne Burger ed., *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, 1981, pp. 123 - 158.

冲突来源。

这些角色冲突,可以说明基层政权陷入政治困难的必然性。很明显,作为一个公共组织,政权地位无可比拟的地位有利于竞争甚至是强制或垄断,但是它有害于社会经济组织间的平等竞争关系。在面临利益竞争时,公共组织的优先权力取代了市场的选择,这极大地削弱了其他社会经济行动者的竞争能力。基层政权地位带来的象征资本——借贷信用、定价地位、融资合法性、资产处置权——等等通常需要从市场获得的东西,现在却是基层政权现成的起家资本,而普通的经济组织却没有,他们经过若干年市场奋斗方能获得的条件,对于基层政权却是轻而易举的当家资本。这种优势地位,不仅起不到协调“公”、“私”关系的作用,而且把政权置于与社会各经济组织利益冲突的位置上。

比如,为了解决有“公”钱好办事的问题,基层各级干部都意识到支配公共资产对于加强权力的重要性,所以力主加强集体经济。〔8〕“集体”产权制,提高了基层政权合法经营公共资产的能力,进而可能独自或集团性地、排他性地掌握公共资产的控制权和收益分配权所带来的利益。自然,这些活动在部分富裕地区扩大了收益者范围——比如为村民免除提留统筹等费用、开办教育、提供村民养老福利等等,但种种迹象表明,基层政权仍是主要的受益者。而在其他不具备这种身份的组织看来,这是一种不公正的、集团性的掠夺,因为他们成为明显的弱者,根本不具有限制对方的平等地位。经济竞争如何摆脱政权身份的特权方便?公益和私益如何从政权的行为中得到区分?政权(合法性)如何从公益—私益的混合与侵染中获得清白?集体或集团资本积累与合法性的矛盾如何解决?所有这些问题,都被基层政权的冲突角色加强着、激化着。可以说,这种角色悖论是基层政权近年来逐渐位于冲突中心的症结所在。

---

〔8〕 1997年8月浙江TX组织干部访问记录。

## …… { 公共职位的功利化 } ……

经营角色对公共职位的侵蚀可以用多种现象指明,其中常见者是基层干部职位的功利化。如今在基层做干部,并不仅仅是指望升迁,更多是职位能够带来的收益。动机变了,没有经济利益就无人愿意当干部,有则大家争着当干部,组织部门因此面临着“后继乏人”的选人困难。于是,基层聘任干部需要制定越来越多的“优惠”条件,以解决人选不足的问题。比如给干部建立养老基金,增加干部工资补贴,将农民干部转正为正式干部,以优惠价格为乡镇干部在城市买房,发放城镇户口,给应聘干部的退伍士兵国家干部待遇,给连续做团支部书记四年的村干部以“乡镇干部待遇”、予以长期转正等等。这些优惠政策,意在吸引更多的人应聘基层干部职位。但即便如此,在江浙富裕地区,如果干部职位没有相当高的获利可能,本地青年人很少有兴趣出任,村级干部人才极度短缺,应聘基层干部的新政策“不得不考虑外来的学生和退伍军人”〔9〕。

干部职位功利化的另一个现象是任期缩短,人们利用干部任期权取得经营资格、建立关系以后,便不愿意再为公事付出时间,转而忙于自己的企业经营。在不少人眼中,干部身份和经历是日后方便个人经营的执照。在河北某村,近八年到十年内大约更换了三四任书记,他们都是正常变更,并非因为犯“错误”,而是因为本人要求退出,以便专事经营自己的企业。这在体制“能上不能下”的惯例中并非正常。这些人做两三年书记,和有关部门建立了关系,成立了自己的企业并成功办理手续后,随即退出专事经营,他们或经营养殖场,或经营砖厂、小企业。谈及“主动下台”的原因,回答都十分一致:“做干部牵扯精力太多,顾不上企业。”〔10〕不少在位书记总是赶快物色接班人,这等于

〔9〕 1997年8月浙江TX组织干部访问记录。

〔10〕 1997年冬河北某村初查。

给他人日后盈利的机会,也保障了自己的利益:优惠政策、持续保护网建设以及全部精力投入企业。

他们为什么要花宝贵的时间作一次书记?显然这种经历会带来有利的经营条件,诸如赢得银行为“集体企业”的贷款,为建立自己的企业进行担保,使用公共资金的便利等等。干部身份能够给今后的经济活动创造便利条件,基层政权的工作经历可以带来优于他人的、获取经济发展、收益和保护的机会,在这样的动机下,基层干部位置被迅速地功利化。反过来,一些地方经济组织的负责人也迅速进入相关的基层领导岗位,或被批准入党,这又加剧了干部职位功利化的发展。地处浙江山区的开化县某镇,从去年初开始,规定发展农村党员必须具备能带头发展经济、有致富项目等附加条件。一年来,该镇按此条件共发展 15 名农村党员。<sup>[11]</sup>

另一个相关现象是基层干部在党、政、经部门的交叉任职,党务、行政、经济合作社和企业负责人,几种身份集于一身,互为方便使用。上面提到的河北某村,几位书记在任期间都成了某企业、某养殖场的经理;在浙江某地,村委会和经济合作社是“配套”组织,许多村的党支部书记和村委主任由一个人兼任, XSH 镇的各个村中,只有一个村有一个专门的村长,其余的村都是一个人兼村级三套班子的正职,全地区 317 个村中,有 69 个村是“三职一肩挑”,占各村总数的 20%。<sup>[12]</sup> 加上其余“两职一肩挑”的比例,说该地区现任的村班子成员,控制着 80% 以上的村办企业和农业商贸集团并不夸张。在基层,这种组织功能不分化的交叉任职不仅无需避嫌,反而被印上干部的名片公开宣传,村班子各类人员的交叉任职可以从名片上一目了然:村委会主任同时任村副书记,村书记同时任村办企业厂长,这些安排非常平常,不会有人感到意外。下面是浙江一个乡镇所有村级干部的交叉任职情况:

[11] 1998 年 4 月 23 日《组织人事报》,转引自《报刊文摘》,“规定无致富项目不得入党不妥”,1998 年 4 月 27 日。

[12] 1997 年 8 月浙江 TX 组织干部访问记录。

村级干部兼职情况

类 别	人 数	百 分 比
干 部	89	100%
兼职干部	64	72%
兼三职以上干部	37	42%

(资料来源：根据“TD 乡村干部兼职名单”统计)

与防止利益冲突的官职回避原则不同，交叉任职多被看成是一个适当的制度在乡村普遍存在：书记任村务委员，又任经济合作社社长，作为人事主管推荐任命新干部，制定政策，又作为村务委员执行政策，作为法人代表签署生意合同，书记或者主任“一支笔”批财务支出(防止多头决策)，<sup>[13]</sup> 被作为“先进经验”传达学习……在有关的先进“经验”总结上，干部兼任经营企业的职位被大力推广：

围绕支部工作的目标，村党支部、村委会、经济合作社三套班子三位一体，形成了与市场经济相适应的村级组织新格局，……村主任兼任了丝绸厂厂长，副主任兼任了制衣有限公司总经理，剩下的五位村干部在抓好农业和公共事业以外，都具体联系着一个企业。<sup>[14]</sup>

这样做的结果，使基层的三套班子——党支部、村委会、经济合作社等组织，不仅不是功能和目标分立的，反而在利益上是相互牵涉的。这种牵涉没有被作为问题，反而作为先进经验被制度鼓励；基层组织间的关系并没有被设计成相互监督的，尤其经济和政治职能没有被设计为利益回避的。重要的是，这种制度的、角色的紧张关系及其政治性的后果没有被认识到，在干部眼中，“兼

[13] 1997年8月浙江访问记录。

[14] 桐乡东浜头村调查，载浙江省委组织部调研室、组织处主编，《新时期浙江农村蹲点调查——不同经济类型地区农村基层党组织建设研究》，1997，页240。



职”不仅不损害任何一方的利益，而且使得农民负担减少：

兼职可以控制干部数量，农民的负担也因此减少了。在我们这里，一般的村三套班子一共是5个干部左右，较大的村7个，每一个班子3个委员计算，村主要领导非交叉不可。<sup>[15]</sup>

我们地区的村班子换届前共有1980名干部，这次换届后变成1869人，减少了112人。他们多数兼职，为的是减少农民负担，减少村级干部人数，避免人浮于事。但村干部减少了，乡镇干部增加了。增加的原因是工作量加大，应付上面的工作较多，一些机构不得不加入。比如以前镇司法办1个人，现在6个人，除此之外，计生办、财税所都是近年膨胀的机构。<sup>[16]</sup>

基层广泛的交叉任职现象显示：在地方治理现实中，无论是乡镇还是村级政权，无论是人数扩张还是减缩，都只具有行政分工的管理意义，并不涉及社会利益整合的政治性意义。在乡镇机构扩张的方向，主要是公安管制和收税机构，他们都是面对社会管理的；在村级，则主要是经营部门。这些经营部门主要由班子内部的人充掌，形成了班子经营公司化的格局，这一现象在乡间被称为“一把手抓经济”。多数情况下，村办经济受到乡镇的大力鼓励，乡干部的想法是，先办起来再说，总要交点学费。<sup>[17]</sup>所以，在一些地方，谁能办起企业，谁出了办企业的点子，就提拔谁当村干部。同时，乡村两极政权的互补与支持也建立起来：村里挣钱乡里有好处，村里出事乡派出所治理。互为依赖的关系，强化了两极政权内部的政治经济关联——使其内部成员的相互依赖更为紧密，结果必然是在干部群体中形成盘根错节的利益网络。

---

[15] 1997年8月浙江乡镇干部访谈记录。

[16] 1997年8月浙江TX组织干部访问记录。

[17] 乡镇干部访问。

这种网络可以在各种信访材料中显示。在乡村,各种信访材料通常不是指一人,而是指整个班子的问题;很多查处要么难以进行、难有结果,要么发现涉及者遍布整个班子,每个成员多少都有问题〔18〕——这些现象暗示了基层政权利益的整体性。因为,在一个集团内部,如果机构的关系是相互监督的,人们彼此的利益联系被制度隔绝,违法者通常不应该是一批同事。但是,干部职位的功利化在干部群体中得到普遍传染,它正需要通过干部的交叉任职得到保护,兼职在各机构中间合法地建立起干部利益的一致性,它不仅构成其经济互利的条件,而且在政治上成为基层政权整体安全的重要保障,与乡村干部个人的利益和安全息息相关。所以我们能够理解,那些离开基层政权班子的经营者,总是采用各式各样的经济/财政支持与班子成员保持关系,一旦他割断了这种连带关系,他可能被调离、撤职,从而失去经营的优越地位,进而迅速失去这种地位带来的方便和安全。

### ……{村级土地财产的共有与专控}……

“经营”角色意味着基层组织需要掌握对公共资产的控制权,在乡村,资产控制突出地表现为土地交易权的控制,即土地管理。在人民公社时期,集体对土地的控制权不是问题,而实行土地承包制以来,一方面,承包户对土地的专用权被承包法律确立;另一方面,土地的经济价值——无论是产出价值还是交易价值都在逐年上升。但基层政权控制的土地量相应减少,它受到各种承包条约的限制,这限制了它利用土地获利的能力。因此,利用各种规定回收“集体”对土地资产的控制权,是基层政权最为重视的任务之一,这自然引起了承包户(私)和“集体”(公)的竞争。在很多村,这种竞争是基层政权卷入冲突的重要原因。基层政权的竞争自然依赖他们的局部“立法”地位。在这些乡村

〔18〕 参见中央纪委办公厅编,《村务公开,民主管理》,中国方正出版社,1997。

“立法”中，他们重申土地公有，以便扩大“共有”——即由基层组织“专控”的部分。一些围绕土地制度的地方政策，放到调整专控权的背景下便很容易得到理解。

浙江 WX 村在 1983 年根据全乡要求实行了“两田制”承包办法，而 1990 年的调整原则有所修改，主题成为“压缩口粮田，增加责任田的比例”。具体方法是，将过去按照人口计算口粮田底分的方法，改为按照年龄计算底分，将老人和孩子的底分减少，由此减少口粮田面积。<sup>[19]</sup> 土地调整涉及改变承包户和承包金额，但更重要的是重申了土地资产的最终控制者——“集体”组织的地位，因为每调整一次，都可能通过机动田变更、承包人及承包费变更或推广“农业规模经营”等方式，促进土地资产面向集体的转移：

“口粮田由农户经营，责任田采用经营承包形式，由厂办农业车间、农业服务队或种田大户承包。原承包水田的农户使用权统一由农户（以村民组为单位）转让给村经济合作社，然后由经济合作社按规定标准逐户划给口粮田，并向承包者转包责任田。土地打破原村民小组界限，结合土地调整，以行政村为单位统一规划。”（页 1）“除口粮田外的水田，由经济合作社转包给集体或种粮大户。”（页 3）“承包者的条件：要有较强的国家观念、集体观念，履行承包合同，服从集体统一规划。”（页 3）<sup>[20]</sup>

或者，通过提供优惠及奖励政策，鼓励“集体”经营农业的积极性：

“凡经济合作社或其他集体单位经营开发农业，需在经营地建造生产用房的，经由单位申报，乡政府批准，……免交用地费用”；“凡集体经营规

[19] 浙江 WX 村“承包土地大稳定小调整实施办法”，1990。

[20] 浙江 XL 村“关于推进粮田规模经营的实施细则”，1994。

模在 30 亩以上,效益显著的,对村干部部分档奖励,……正职按奖金总额的 50% 分配到人,另 50% 由各村按职级分配到其他村干部。”<sup>[21]</sup>

在这样的目标下,“两田制”被用作增加土地流转和资金流转,进而增强基层政权控制公共资产地位的制度:

按照明确所有权、稳定承包权、搞活经营权、强化管理权的要求,……建立土地经营流转机制,推进土地适度规模经营,……增强集体统一经营和服务的功能。<sup>[22]</sup>

这些土地调整的基本方向,无一不是增加土地“共有”的部分,这种增加提高了村级组织作为土地经营者的能力(土地承包费收入的增加能够证明这一点)。这样,不动产在经营中转化为可流动资产,基层政权对土地的经营及获益主动权由此增长。另一个可观察的证据是,虽然农用承包土地的数量逐年减少,但基层政权收取的农业承包金额数量却逐年上升:

浙江 TD 镇农业承包款变化表

单位:万元

年 度	1991	1993	1995	1996
上缴农业承包款	30	37.47	44	66

(资料来源:根据该镇“农业经济汇编资料”53、49、65、46 号统计)

在这方面,土地国家所有、集体所有和承包户个体(长期使用权)所有权必然在历次调整中发生冲突:一些村趁机转卖土地,掌握资金;县土地局(代表国家)颁布法律文件收回土地交易权限,声称土地资源属于国有,需要经过县级土地局批准方可进入交易;而承包户则要求参与乡镇土地交易的定价,以争取多得土地款

[21] 浙江 BB 乡“发展开发农业若干政策的通知”,1992。

[22] 浙江“关于搞好第二轮土地承包责任制的若干意见”(征求意见二稿,1997)。

分配；租地的企业也纷纷将租地转为买地，变交租金者为产权所有者。因为，土地占用费、土地租金和土地承包费越来越成为土地经营者的主要收益。

### ……{·扩大专控权：财产货币化和 可流动化·}……

将固定资产转变成流动资金，是基层政权另一种扩大资产控制权的途径。原来制度中由集体控制土地的目的，在于减少土地交易机会，即通常所说的避免资源“流失”，防止土地在交易中过多地转为非农业（商业）用途。但与以往想像不同的是，由基层政权控制土地，不仅没有阻止土地向非农目的的转用，而且将这种转用的利润集中在基层政权的收益中，这更加刺激了基层政权以盈利为目的的土地交易活动。这些交易活动虽然给予承包者一定的补偿，但由于交易带来了土地经济价值的攀升，这些攀升部分的利润被基层政权和租地企业分享。承包农民不仅无法进入价格的谈判，而且没有因土地经济价值的上升获益，而基层政权则由于自己“集体财产”管理者的地位，获得了长期稳定的经济利益。

江苏某村划出几亩土地给城里的商人放水养蟹，供应上海市场。涉及的土地承包户，免去各种提留统筹公粮税务，并每亩每年发 800 斤粮。农民接受这种安排，他们打算拿了粮食给家里老人，放弃土地进城打工。商人每亩每年给村上交 2 000 元（除去替交税务和购粮等成本，村净收入每亩每年 1 500 元以上），商人的收入（根据其自己的估算）平均可达到每亩万元以上。附近另一个村，由于给承包农户太少补偿（每亩每年 450 元），引起农民不满。〔23〕

〔23〕 中央电视台“焦点访谈”报道，1999 年 2 月。

虽然土地已经承包到农户,且规定“30年不变”,但基层的土地权变更或土地交易仍在频繁进行。而且明显的趋势是,随着这些交易的每一次进行,获益者都不是农民而是基层政权组织。在河北 X 村,近 8 年来,村里卖出庄基地 200 多亩(约 90 多万元),村办窑场租用 100 多亩(每年租金约 5 万元),卖沙地 250 亩(每亩定价 13 000—19 800 元不等)。通过这些数字,可以估算村级组织在土地交易中的收入。<sup>[24]</sup> 在浙江 W 村,“村里的收入主要靠富余土地,如果有 100 亩,公开只报 80 亩承包,多出来的村里可以卖”。<sup>[25]</sup> 集体资产货币化后利益向基层组织的集中,引起了村民的不满和猜忌。

“卖地款都在村里结账,手续在村里办。地款村里留多少原来没有规定,有的统一截留 5%,但组里往往把剩下的钱给农户分光。1995 年以后,卖地款 20% 归村里,后来镇里要求村扣留管理费 20%—40%,剩下的分到小组,也必须留作集体用,农民只拿赔青费。”<sup>[26]</sup> “但是,这些规定不能得到很好的执行,因为不给钱农户不干,所以卖地总要做大量的工作。”<sup>[27]</sup>

土地交易中越来越高的截留“集体”比例,使村级政权事实上成为土地交易的最大受益者,他们自然有理由借土地公有的名义,用土地发包权来保障自己支配收益的地位:

凡是征地费和安置费付给集体的、农户只拿了赔青费的,可给予调整

---

[24] 河北 X 村 1997 年上访材料。

[25] 1997 年浙江 W 村会计访问记录。

[26] 镇财务管理 Z 访问记录,1997 年 8 月。

[27] W 村党支部书记访问记录,1997 年 8 月。

承包土地；凡是征用费农户个人拿的，应交回集体后方可承包土地；如拒不将征用费、安置费交给集体的，应收回该户的全部承包土地；今后，凡国家集体建设用地，征地费、安置费应为集体所有。〔28〕

在这些土地交易中，承包户并不是这些交易的直接法人，购买、征用土地一方总是和某一级政府或乡镇或村庄政权交涉。承包户并没有真正意义上的土地交易权，他们只是被动意义上的土地交易者，参加交易获益的少量分配，不具有定价权和谈判地位。在各种土地交易的合约中，征购土地一方往往将他们的担心（交易以后农户反诘）事先规定在交易书中，言明由村委会对当事人“做工作”，以约束任何可能的反悔变故。这样，土地交易的进行、定价和收款过程，事实上主要为村级基层政权控制，它甚至可以利用这笔交易提出条件，比如以卖土地为条件，要求买方给村干部长期发放“工资”，并用“土地买卖合同”来稳定这笔工资来源：

### 土地买卖合同

甲方：镇砖瓦厂

乙方：W村村委会

甲方为扩建砖坯场，增加生产能力现需征用W村土地（大约25亩），经双方协商决定达成以下协议：

- （1）甲方征用土地必须由乙方帮助做好工作，直到丈量结束为止；
- （2）甲方同意征用土地后补给该村村干部工资款，每年一万元整；
- （3）付款办法每年公历年底一次性付给；

〔28〕 W村民委员会“承包土地实行大稳定，小调整的实施办法”，第4条，1990年8月。

(4) 本协议一式两份,甲乙双方各一份,各自保管,遵守协议。<sup>[29]</sup>

双方代表签名

双方公章

1995年4月1日

根据这项协议,双方商定:征用款为每亩12 000元,赔青专业桑树每亩2 000元,现有青菜花的每亩500元,以前该厂用的土地按每亩4 500元计入征用款,再加污染费,共131 086.79元,分两次付清。<sup>[30]</sup>经有关的全体承包户画押同意,其中部分征地款一次性付款给小组,在村民中分配,买方负担该片土地每年的公粮与公款,<sup>[31]</sup>小组则向村委会保证不反悔上告。值得注意的是,在这项涉及多方的土地交易中,虽然“地是小组的”,但小组所得款项和村委会所得款项不同,每亩差2 000元不止,这还不包括对方将连续付给村干部的工资。下面这个小组与行政村签订的合约能够反映这方面问题:

村领导:

鉴于我组三户承包户转让的土地1.011亩,每亩10 000元,合计10 110元,大写壹万零壹百壹拾元,现从水泥厂征用费中划给我组,一次性全部取出,由我组自己解决分配,今后一切与村无关。<sup>[32]</sup>

组长签名

领款人签名

1995年8月19日

[29] W村“有关事宜的协议书”,1995年4月。

[30] W村“征用土地协议书”,1995年3月;“土地款租用费及污染费记录报表”,1996年2月。

[31] W村某小组(自然村)全体承包户的手印据,1995年8月13日。

[32] 组长领款字据。



基层政权对土地交易的权力,使其比较方便处于获利较多的位置,而这不仅损坏了基层政权的名誉,也常常是引起社会冲突的焦点。但是这种冲突的性质,往往重点在于获利的分配方面,而不在于获利行为是否超越了村组织的权利方面。W村的实例很清楚,虽然地是小组的,但在各种土地交易中,小组并没有构成阻力,他们关心的只是卖地价格、如何分配,以及是否去除了承包款、公粮及地税等义务,卖地在他们看来是摆脱这些义务的捷径。一位村民说,他很希望自家的承包地正好在建厂征用的地片上,这样自己得了钱,还甩掉了各种根据土地承包量计算的负担。<sup>[33]</sup>这表明,土地种植在江南的某些地区,并不能构成农户主要的收入来源,将它所带来的负担和收益相比,使农户宁愿选择将土地换成钱,反正土地原本也不属于自己。

在有关农村土地问题的各种冲突中,“土地流失”或“地款贪污”通常是引起上级重视的说辞,而在基层,核心问题往往是定价数额和分配方式。土地交易本身并不对上下利益构成矛盾,人们要求的是利益分享。这反映了集团(集体)性土地占有制度,趋向于刺激利用共有土地的牟利行为。但牟利的优先一方,往往是直接掌管土地操作的基层政权。他们的行为一旦遇到村民抵制,通常的解决途径是扩大集体分享利润者的范围,而不是产生出于责任动机对牟利行为的制止。这些都是制度缺陷造成的后果。由于现有的土地制度刺激牟利但没有刺激相应的责任,土地转让就成为一些基层政权维持运转的主要经济来源之一。这样的村很富,但民不见得也富,所以在江浙地区,专门有一种类型被称作“村富民穷”。这里的“村富”,特指村组织有大量可控资金的情况。<sup>[34]</sup>基层政权作为一级独立核算单位和最基层的土地管理者,拥有明显的经营优势,因此它成为资产流动化的主要推动者和受益者。

---

[33] 访问村民记录。

[34] 参见浙江省委组织部调研室、组织处主编,《新时期浙江农村蹲点调查——不同经济类型地区农村基层党组织建设研究》。

## ……{ 盈利、资本与税费的 混合收缴与使用 }……

电力管理是基层政权从事经营的另一领域。在很多乡村,电并非是电力部门的行业,电管站不直接和村民打交道,而是“委托”基层政权“村组织”实施管理。只要定期上缴定额电费,电管站并不过问电费问题,也不关心是否有人毁坏电管站的声誉。甚至,为了刺激基层代缴电费的积极性,电业管理部门还以电费“提成”鼓励基层组织盈利。这种委托管理并没有对村级政权的经营行为实行任何约束,它委托的是经营权还是有限的收费权,即村级政权究竟是电费收缴协助机构,还是农村电网的经营者——意味着两种不同的权力——向来不很清楚。一些村干部声称他们收的电费全部上缴,收电费完全属于免费工作,但同一地区内的不同村却又电费不同,这说明委托组织的收入差别:既然电管站收取费用是统一的,那么,村级的电业管理肯定不是免费的。电管局的电费底价究竟是多少,为什么不同的村电费不同,为什么村干部要参与费劲而又无利的电费收取工作,并亲自指定村里的电工人选,保持修理收费的垄断价格,高电费如何在各种机构中分配<sup>[35]</sup>……所有这些疑问,各方都是语焉不详,基层政权在其中的位置更是众说纷纭。一位知情的镇干部告诉我:

国家建高压线,国家投资。从乡镇开始改低压线,由乡、镇、村按其所需投资,并归其所有。村民家庭或村企业使用的农用电力,都经过低压线分达,因此所有者(或投资者)拥有营业权、控制权和收益权。所以,各村往往把各种运转成本、管理费用、维修费用、投资费用,甚至各种难以收取的费用——例如干部工资、奖金等,能算的都算在其中。<sup>[36]</sup>

[35] 1997年浙江W村村民访问记录。

[36] 1997年浙江WD乡干部访问记录。

看来村班子绝不只是代收电费，而且是从乡到村这段线路的“产权人”和经营者。由于乡镇亦有投资，也是部分线路的产权人，通过乡镇到村整个电网的定价必定是多个产权人分利的过程。分利层次过多是乡村电费居高不下的原因之一，而税、利的混合收缴与使用，又使其可以利用基层政权的管理地位牟利，用以支持行政运转经费和管理人员的扩张。只要这种组织牟利和扩张不停止，乡村电业管理费(税额)的增加就永无止境：

乡里正式人员编制 30 人左右，目前已经达到 130 人左右，光是打扫卫生的人，乡镇每年要拿 30 万元付工资。为减轻工作负担，各级都增加人手层层下文在编制外聘干部(给编制不给钱)，工资压力都落到财政上，只能以各种收费维持。去年每度电增加三分钱，否则没有办法。(同上)

农村电业是一个例子，其他事项的处理与此大致相同，它们的基本特征都是：基层政权的服务、经营角色不清，税款(公共性，用于社区公益服务)和利润(排他性，用于私人或集团)不分。它被授权为公共服务机构，并具有相应的权力，但却同普通经济组织一样成为产权人，并用之经营牟利，而且将利润的主要部分在官僚集团内部分配(支持扩张人员的工资)；它收税，但其税款既用于投资公共事业，也用于投资只有少部分人可能分享的事务——例如乡镇用车、手机电话、摩托车、为镇机关干部购房等等。对于村民而言，他们交的钱款(部分属于税)支持了基层政权运转，但没有获得有效的公共服务；一部分则属于资本性质，它们被基层政权用于投资盈利，但盈利额度并不返还给村民投资者。

公共收费的用途亦是混合的，有一些公共收费作为公共产品——例如办学校；有一些作为农业投资使用——例如修水渠、购农用电器；有些部分作为“投资”使用——例如造砖场、建企业等。但集资者(村民)从未获得相应的投资获益权利，集资者更不能运用选择权和退出权来控制经营者，经营者(干部)也不

必为其失败承担退赔风险,双重角色使他们利用政府的位置从事经济行为,同时又不必承担经济行动的失败责任。在无经营经验的班子经营下,相当部分这类企业没有效益,村民的集资投资经常被浪费。如果公共交费变成没有选择、没有收益保障的被迫行为,农民的反应当然是拒交、上访或者逃避——离开农村。

收费的困难使基层政权不断探索其他的费用来源,以买卖不动产盈利用作税赋支持成为普遍现象,这样,越来越多的农村公共财产转变为货币“税”赋支持基层政权的运转,这就是日益平常的卖地现象。《土地法》规定农村土地集体所有,而集体的代表者是村委会,租地、卖地、承包地、卖地表泥沙等交易,只有乡或村组织具有签约资格。显然,卖地是比收费更为简便的“收税”方法,于是,为了解决基层政权的运转费用,许多村用卖地资金解决财政困难,然后运用行政权力,将剩余土地作出新的承包调整。

另一个费用来源是行政收费。除土地收入之外,村政权所能控制的资金来源很广泛,集资、罚款、上级扶持金、贷款、救灾款、村办企业上缴利润、承包果园、公粮收购款、公共建设收费(办水电教育)、办理征兵、户口、准生证、结婚证手续费等等。村、乡政权都可以以一个建设项目下文,规定筹集资金的计算方法,给出应交的任务:

——“实施电器化村改造意见”规定:凡户口在本村者,每人筹款 10 元;水田按上报面积每亩筹款 20 元,按组下拨农户的垫底款以总额的 35% 出筹款。

——“关于建造小学的实施意见”规定:户口在本村的人每人筹款 30 元;每亩上报水田 5 元;今年应收缴的教育集资款、机站折旧,已列入这次交款中,不再另行收取。〔37〕

——DT 镇 1996 年征收教育附加(农业部分)的通知,按每人每年 24 元计

---

〔37〕 浙江 X 村村民委文书档案 24 号,页 6—8,40—43。

算,16个村征收指标共342864元。〔38〕

——BB乡“社会治安综合治理经费统筹通知”规定：经乡政府研究,决定首次实行社会治安综合治理经费统筹,……以弥补治安管理经费之不足。经费统筹分配如下：〔39〕

单 位	金 额	单 位	金 额	单 位	金 额
GJB村	300	NF村	400	XT村	300
WL村	200	SL村	300	XSH村	400
XD村	200	BB村	300		
村办企业					
塑料厂	200	金属制品厂	100	汽配厂	200
机械厂	200	电业公司	1000	电池厂	300
绝缘厂	300	筹件厂	300	加油站	100
乡办企业					
公司1	10000	公司2	5000	LD公司	2000
公司3	6000	公司4	2000	二厂	3000
事业单位					
供销社	500	农电站	300	税务组	200
信用社	300	农科站	200	广播站	200
自来水厂	300	卫生院	200	电影院	300
药 店	100	工 办	300	粮 站	200
邮电所	100	兽医站	300	食品组	200
水机站	300	渔 场	200	农贸市场	500

〔38〕 TD镇“关于征收1996年农业教育费附加的通知”。

〔39〕 BB乡“1996年实行社会治安综合治理经费统筹的通知”。

每一个这样的通知都规定应交额,这些应交的费用都是整数,且差异不大,显然未根据单位盈利进行详细计算,属于部门摊派。有一个部门便需交一份钱,它们可以因地、因时、因部门、因掌权人而异,但其用途则无人过问。有调查报告说,一些地区账目在各村中都有不同,也不是所有的资金都完整上账。<sup>[40]</sup> 细查浙江某乡的财务检查表报,事实果真如此:1996年,TD镇政府对所属村进行财务清理的统计,显示了“已收未入账”、“已付未入账”、“白条抵库”、账面和现金不符的情况普遍存在。以前面提到的W村为例:

库存现金	已收未入账	已付未入账	白 条	白条金额
241 743.72	700 827.85	697 046.41	42 张	192 560

(资料来源:浙江TD镇人民政府,村级财务清理情况统计表[4],1996.11.5)

即使入账的内容,这个村的实款和账面的差距仍是惊人:

个人欠款	欠款金额	欠承包款	干部欠款	欠款金额	企业欠款	合计欠款金额
112 人	1 217 394	777	6 人	46 860	42 272	2 358 490

(资料来源:浙江TD镇人民政府,村级财务清理情况统计表[6],1996.11.5)

这些账目情况进一步显示了税费和经营利润的不分和混乱。基层政权如果是纯经营机构,欠账和不入账都对经营的监控不利;而如果它是公共机构,账目登记和实际的出入,表明村级财政的非制度化,村班子在财务进出方面有相当的随意性。每当出现问题的时候,干部的基本立场总是互保的,对内的利益分享、对外的信息封锁,通常能够有效阻挡下面的检举和上面的检查:“如果干部内部关系不搞僵,没人检举,就没有人知道。”<sup>[41]</sup> 目前唯一的监督来自上级政府部门,在上级查处之外,事实上并不存在其他的社会监督机制,一些村

[40] 参见河北X村1996—1997年上访材料。

[41] 1997年8月乡镇干部访问记录。

虽然成立了财务监督小组,但主要由审批财务权的干部和会计组成<sup>[42]</sup>,而且监督小组几乎没有什么特别工作和活动<sup>[43]</sup>,其中成员的角色冲突安排使其成为“自己监督自己”的小组。民主理财小组并不具备真正的批准、查账和处理权力,而上级的处理观念同样处于税费和盈利原则混乱的状况,它极恐影响基层政权的形象和效率,因而谨慎而又低效。

观念与制度的混乱直接影响到农民对税费性质及其用途的理解:“都是变着法儿收钱呗,哪里搞得清楚?”<sup>[44]</sup>因而,他们回避交“钱”的行为与抗税、抗费、抗租(承包费)和抗集资混合在一起,难以区分;应该交的和不该交的混合在一起,难以区分,许多村庄因此连合法的税务也不能完成。浙江已经算是较为富裕的乡村地区,但在我所调查的乡镇,一些乡镇村庄“曾若干年断收统筹等上缴费,因为收取困难”,“后来镇里下了计划,包到小组,也只能收上80%左右”;大量的村庄有欠款,许多欠款拖至几年,而追收欠款,村干部承认,“是村里最难的工作”<sup>[45]</sup>。税务观念及制度的混乱还表现在,提留和统筹虽为法定的基层“税”收,但并不具体到个体责任人,更不是根据收入水平(而是根据收取的难易程度、根据村办企业的利润变化提取),有能力的村甚至不向农民收取,改用集体资金代缴、村办企业支付等方式,当企业倒闭或村集体资金短缺时,再改向农民收取。<sup>[46]</sup>

这些做法意味着,村级和乡镇政权事实上可以经常根据情况改变税费的承担来源,这实际上是在改变社会中的不同成员和地方政权、经由税制确立的、相互间的权利和义务关系。更重要的是,这些改变的权根本不该在基层政权层次,而如今它确实如此,而且多年来已发展成不成文的常规。从土地问题

[42] 参见 W 村民理财小组和监督小组名单。

[43] 1997年8月W村访问记录。

[44] 农民采访。

[45] W村村干部访问记录。

[46] 1997年8月村干部访问记录。

已经看出,在村务实践中,“国家”对财产的“拥有”越来越只有象征意义,由于缺乏有效的法制和操作体系来实现这种“拥有”,它们变得毫无实际内容。“集体”拥有则由于关涉基层政权的集团利益,通常能够实现相当一部分,但其收益和税费的混淆又使得它的工作困难重重,这愈发刺激它运用“支配”力量解决税费问题。从官授地位得来的当然支配权,如今被基层政权普遍地用于经济目的,这些活动损害了国家利益,也在社会中造成了相当不公的意识。但是在基层制度的限制下,不可能允许社会通过有效监督避免这些不公,国家也难以依靠回收授权来实现对资产的真正控制。基层财税一章将继续讨论有关的问题。

这些实例表明,相对于人民公社时期,农村资源的控制权又进一步向下移动(Scott Wilson, 1996)<sup>[47]</sup>,更基层的组织以及与该组织有关系的人参与资源处置(分配)的机会增大。以各种各样的方式,基层政权正在远离国家利益,同时也没有贴近社会利益,他们日益成为脱离了原来行政监督的、同时未建立任何社会监督的、相对独立的、内聚紧密的资源垄断集团。他们的优先获益权,不是基于竞争、法定或确有经济远见得来——事实上,多数的政府企业投资并不成功——而是基于他们在原来行政体制中的优越地位。而现有的所有制体系保护了这种地位的安全,它给予这种地位相当多的恣意空间,使基层政权不必依赖社会的支持,甚至在与社会利益竞争或对立的结构中也能够生存。

### …… { 人事制度：专控权的支持系统 } ……

人事制度的作用是在社会行动者之间分配支配权力,它在乡村极大地改

---

[47] Scott Wilson, “Competing Claims to Village Property and the Gradual Clarification of Property Rights”, Paper for Conference “Property Rights in Transitional Economies: Insights from Research on China”, HongKong, 13 - 15, June 1996.



变着不同人的行动机会结构。比如,选举产生乡村干部的制度,将赋予村民更多的选择权,干部地位的获得将被导向更加依赖村民授权的方向,这限制了干部—村民利益的分化发展。显然,在选举制度中,与村民利益相悖很容易失去干部地位,同时,他者竞争的压力也使基层干部必须设法保持与社会利益的一致。通过这种方式,不仅保证了权威和社会利益的制度化连接,而且还迫使政治活动从科层集团内部转向社会,并以公开的方式进行:它不得不以争取更多投票者的支持、而非以建立更多的科层内关系为重点。这样一种转变,会促进政治竞争的道德感及理性水准的提高,从而有利于基层稳定。在这个意义上,需要充分意识到人事制度造就乡村利益格局,对于乡村政治行为,对于调整社会利益结构,对于影响权力的社会分布,使不同的人有不同的行动空间等方面的作用。

然而,目前乡村的人事更替距离这种意义的选举相去甚远,于是不少人从单一的角色认识基层政权,简单得出——乡村基层人事变动的原则是由上一级政府主导——的结论。而事实上并非如此。不错,上一级政府有挑选、批准和任命村官的权力,但选人的重要过程却是从基层开始的,被基层不容的人很难做得长久。在现阶段,基层倾向于提名会经营的人进入村班子,以促进村控各类资源的增值;另外,村中共同利益的延续考虑极大地影响着提名动机,它使提名倾向于从本村产生人员,拒绝外部调配的干部,除非他属于短期“锻炼”。在基层长期形成的人事变动程序是,原村班子提名(特殊情况下,例如无法产生集中的提名人选时,由乡镇提名),乡镇政府派人进村考察(摸底、征求意见),取得共识之后组织选举,再报乡镇政府批准并任命。这种制度,事实上将选择权(提名权)赋予两个主要单位——村、乡两级政权,村民基本上没有广泛的介入。虽然在程序上,批准和任命由乡镇政府作出,但村原班子在最初的酝酿、建议中往往有重要地位,最后的决定,当然需要在两级班子中达成一致。

村级班子换届选举工作日程表

阶 段	时 间	工 作 内 容
准备阶段	4月1日—30日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 召开镇三套班子会议,统一思想,明确任务;</li> <li>2. 制订工作计划,建立村级班子换届领导小组;</li> <li>3. 召开机关干部、联村干部、村三套班子及易村交流的后备干部会议,进行动员;</li> <li>4. 组织指导小组、准备材料、广泛宣传</li> </ol>
调查摸底阶段	5月2日—31日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 指导小组下村摸底,对现任干部逐个考察;</li> <li>2. 广泛听取意见,民主推荐村党支部、村民委、村经济合作社三套班子里人选;</li> <li>3. 召开书记办公会议,听取指导小组对考察情况及班子配备设想的汇报;</li> <li>4. 召开镇三套班子会议,讨论确定各村党支部、村民委、经济合作社三套班子初步人选方案</li> </ol>
确定候选人	6月3日—20日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 召开党委会议,讨论确定各村支部候选人名单;</li> <li>2. 各村支部换届选举;</li> <li>3. 选民登记,6月18日张榜公布选民名单;</li> <li>4. 推荐村委会第一轮候选人名单,6月20日张榜公布候选人提名名单</li> </ol>
选举支部委员会	21日—24日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 召开镇三套班子会议:讨论确定村经济合作社社员代表名额,产生社员代表;酝酿、协商、确定村民委、经济合作社班子候选人名单;讨论、确定选举办法;</li> <li>2. 6月23日宣布村委会候选人名单;</li> <li>3. 培训选举工作人员</li> </ol>
选举阶段	25日—16日	指导小组下村指导选举工作;组织选民投票选举村委会;组织社员代表选举经济合作社
总结阶段	选举结束后	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立完善各村规章制度,制定三年任期目标;</li> <li>2. 制定相应政策,妥善安置下岗干部;</li> <li>3. 进行总结;</li> <li>4. 进行新班子培训</li> </ol>

(资料来源:浙江 W 镇政府制定:“村级班子换届选举工作日程安排”)

这个村级人事换届日程表显示,“调查摸底”是形成候选人的关键阶段。在这个阶段中,工作小组将在村中得到的信息集中上报,乡镇政府根据其确定“初步的人选方案”。正是在这个阶段,村原班子的提名对候选人的产生发挥

影响。XT村的一次支委会议记录显示,它的主要议题是提出新村委会委员名单的“设想”,并对各“委员”安排工作分工。另一次三套班子会议记录显示,会议的目的是在现有干部中统一认识并明确宣称:新干部的培养和物色是原班子的任务:

### 村班子会议记录摘要

参加人:村三套班子成员,镇工作组成员,共9人;会期半天。

会议内容:就搞好村级基层组织建设工作步骤和有关事宜进行统一;村书记向三套班子干部说明本人对换届的态度;镇工作组对换届选举说明情况并提出要求;制订下一步工作安排。

会议达成共识的要点:

1. 原三套班子干部整体素质较好,存在的困难主要是,集体经济发展不好,村里存在社会治安问题(小偷小摸和赌博风);原干部思想不稳定,工作不够齐心;
2. 各套班子对新干部的培养和物色,由原班子人员初步定;
3. 思想上要稳定,行动上要积极配合。

(资料来源:浙江 XT 村三套班子会议记录,页 101)

各种迹象表明,乡镇政府在人事变动中的实际角色是督促、组织和推行,并在最后承认(批准)新班子的人选。而新人选的确,则主要依赖村原班干部中的主流意见,镇政府的影响力多表现在规定条件——比如年龄、学历等方面。纯粹的“上级指定”现象虽然可能,但更普通的情况却是,新人选的产生是村、乡(镇)两级政权“协商”的结果,也就是说,乡镇政权一般不会“绕”过村原班子而自行决定。新人选并不是在选举前匆忙产生的,他们通

常在一两年前就开始物色,甚至运用人事调整、配置给予非正式职位接受锻炼,以备在未来有条件成为候选者。选中的人成为“后备干部”。在上报人事部门材料中,各村详细记录了对他们每个人的“培养目标”,即未来的晋升部门(进入党支部、村委会、合作社、团支部或妇代会等)。<sup>[48]</sup>另外,新干部中的大部分成员,还是来自干部群体本身。比如,村委会委员进党支部,经济合作社委员进村委会,民兵连副连长进党支部,团支书进村委会,出纳员进村委会,会计进党支部,村办工厂长进村委会,村民组长进入村委会等等。在35个村级后备干部中,农民身份(无任何职位)者只有8人,比例不到四分之一(同上)。

这样的人事制度是长期“磨合”的结果,它既照顾了上级的权威——由上级组织、征询和最后任命,又保全了村庄经营利益的延续——只有他们才确切地知道,谁是本村胜任的控制者。人事程序保证了混合角色的延续,也保证了村级政权专控权益较少因人事变动而造成损害,因而它在乡村两级政权中已经获得共识。由此我们多少可以理解,为什么《村民自治法》(试行)中规定的“村民选举”使很多基层干部顾虑重重:“来自基层政权的阻力最大”<sup>[49]</sup>、“一些基层干部要求乡镇不要推行它,否则工作更不好做了,更没有人去收费了”<sup>[50]</sup>;在国家民政部主持的《村委会组织法》修订过程中,来自基层干部的意见显示了这方面存在的重要分歧:

归纳起来,主要有四种意见:

(1) 村委会自治性质不变;

(2) 考虑到当前国家下达的指令性任务非常繁重,法律应当赋予村委会一定的行政职能;

[48] 见浙江 T 镇 1991 年 6 月“村级后备干部名单”,页 139—142。

[49] 县级主管选举工作干部访问记录。

[50] 乡镇干部访问记录。

(3) 应把村委会改成乡镇政府的派出机构；

(4) 村委会与村公所同时并存，或两块牌子，一套班子。（王振耀、汤普苏，1997，页 8）<sup>[51]</sup>

这些意见的核心在于，确保村委会组织在原有体制中的行政地位，确保原村干部对新人候选的影响。而“选举”将使它受到其他利益关联的影响，从而损害了它多年形成的集团专控权益，所以相当多的基层干部希望保持行政职能用以保护其专控权益。选举还可能减弱基层政权原有的人事控制权力，进而对基层干部团体的利益互赖构成威胁，这样，人事变动无法预测，人事制度就无法起到支持专控权延续的作用。这些都将涉及基层原有利益结构的稳定性。

### ……{ 低稳定的基础结构 }……

回到前面的问题。在我们讨论了基层政权的角色冲突以及支持这种冲突的若干制度性紧张后，我们大致可以了解基层政权日益卷入社会冲突的原因。一方面，它和社会之间的利益关联处于脱节的结构中，这种脱节导致了基层政权的政治功能——它的代表性地位的萎缩，这不仅影响了地方社会的整合与秩序，同时妨碍了国家目标与社会目标的连接，基层政权的工作效能亦受到危及。另一方面，基层政权本身的角色变化——（经济）经营与（公共）政权角色的混合，税费与利润的混合，不仅极大地损害了它的政治合法性，同时使其与社会其他部分形成利益竞争或冲突关系。

近代以来，历次对于基层政权的改造呼声，几乎都以改善这一状况为目的，但改造的方法多以科层制的建立和自上而下的控制为首要，事实证明，这

[51] 王振耀、汤普苏，“中国农村村民委员会法律制度的研究报告”，民政部主办，“中国基层民主发展”国际会议论文，1997年11月。

些努力的效果十分有限。因为强化基层政权的控制权力,虽然可能在某种程度上解决它的工作效率问题,但不能从根本上解决它的政治功能不足的问题。它不能通过有效代表并传达社会利益的方式达到社会整合,基层的制度建制和分离的利益结构,都对这种重要政治角色的发展起到限制作用。而且,这些改造主要从国家目标或官僚集团本身的立场出发,忽略了强化和巩固社会权利——使之成为基层政权权威来源,以确保权威和社会的关联——对于地方秩序的作用。换句话说,这些改革没有能建立有效的制度以改变分离的利益结构,确保基层政权和社会的关联,也没有促进基层治理的制度化发展。相反,由于各项制度意在强化基层权威的支配权,上述分离结构能够在一次次的基层政治危机中被保存下来,但显而易见,这是一个稳定程度较低的基层结构。

不稳定的基本原因,在于这种结构制造冲突,它不能有效地组织(reconstitute)社会,在基层政权集团与公众、社会与权威之间起到平衡权力的作用,相反,它不断产生政治分裂(political cleavages),将权威和村民置于利益相悖的关系中。这种关系的作用是不断离间他们,使他们变成利益无关、利益竞争乃至对立的两群,上级政府则必须在他们中间作出非此即彼的选择:支持一方,则意味着损害另一方。另一方面,农村人事、财政及所有权制度都给予分离结构正向支持的作用,它们在不断巩固并造成新的分裂关系。

公共政权的建立需要权威和社会互为依赖的关系,理想的基层公共政权应当依赖、传达或代表地方社会多数者的利益,依赖对这些利益的实现提供必要服务而生存。它的公共目标应当是社会目标的集合并为之所需,使之愿意以纳税换取(或称“购买”)公共服务。以此为标准,历史上的“地方体权威”、“官僚化的绅士权威”以及当代乡村的基层组织,都无法被确定为严格意义上的基层公共政权,因为它们或者必须依赖官方的支持才能保证权力,它不能从社会汲取权力来源,因而与社会利益是隔离的;或者虽不必依赖官方的支持,但它的权威“自治”与外部政治体相对隔绝,构成了抵挡普遍主义法治的防线。所以,以往地方权威的整合范围有限,其支配原则亦很少具有现代要素。在当

代,基层政权“经营”公共资产角色的发展,对其政治功能的脱变更具有举足轻重的影响,它将基层组织卷入了资产、市场、资金和信息的垄断活动中,这种与社会利益的竞争位置和为其提供公共产品的服务位置相冲突。所有这些迹象表明,探索一个世纪之久的基层政权之现代性改造,仍然是一个未完成的课题。

## 乡规民约体现的村庄治权\*

### ……{ 引 言 }……

在理想的状态下,国家进入乡村秩序的方式通常有两种,一是立法进入方式,即以国家颁布的法律作为规范基层秩序的标准。在这种情况下,基层政权是执行国家法律的机构,它不应当有独立的立法权(除非特别授予之),而是以国家法律在地方社会的实施为工作目标。二是仲裁进入方式,即不直接干预基层的管制规则,而是在出现问题时介入裁定是非。在这种情况下,地方在管制方面有相当的(虽然并非法律明确规定的)“自主权”,而且,由于国家裁定的结果多半须由基层机构去执行,因此国家规则的实际权威性不能不极大地依赖于执行者。另外,由于裁定进入的暂时性——它通常只针对某个单一的事件,其处理结果不能扩散成为其他事件遵循的范例,当类似的事件再度发生时,基层组织往往根据上次的经验教训处理。这样,地方治理的很多规则并非由国家颁布,但在多数情况下亦未遇到明显的禁止,即处于事实上的被默认状态。

在中国乡村多发生的情形接近第二类。在这种情形下,基层组织的重要

---

\* 本章在1998年北京大学法律系“中国乡村社会的法律”研讨会上得到一些评论。作者在此感谢这些有益的评论,但基本上没有根据评论修改论文,目的是保持论文的“原初”形态,以便使发表的评论不至于失去针对性。该次会议有关论文的评论纪要参见《北大法律评论》,2000年,第2卷,第1辑。



性不仅在于它的官方授权地位,而且在于它是一种相对独立的、在某种情况下甚至是垄断性的管辖机构。“相对独立性”意味着,除了选择性地执行国家法令之外,在乡村的局部范围里,它们往往有在长期实践中被承认(默认)的“立法”及“司法”权力。这些权力未必代表国家,但与后者的权威性相比毫不逊色。在选择执行国家规则方面,基层组织有相当程度的选择空间,具有“邀请”及选择——决定哪些事交给外面(上面),哪些事内部解决的权力。而“垄断性”意味着基层组织的立法和管辖权,并不能轻易被国家替代或废除,或者,即使在理论上存在这样的可能,实际上也会因为缺少执行机制而搁浅。

所有这一切,在乡村秩序中构成了一系列重要的社会建制或制度基础,它们和其他制度——比如土地集体所有制、集体税赋结算制等——共同作用,维系着现阶段基层组织的支配地位。这种支配地位,在我看来,虽然因经济组织方式的非集体化发展受到一定影响,但并没有得到根本性的改观。尤其值得注意的是,这些社会建制的特别之处,在于村民各项行动的正当性——依据通常的分类,有政治(选举)、财产(收益)和社会(福利)权利——传统上是由“村庄”这个社会单位界定和实现的。而且,这种界定通常并不需要依据更大范围的宪法,就是说,对于村民各项权利的保护主要由村庄而非国家承担。虽然国家宪法在理论高于其他地方法规,它应当具有说明公民(村民)基本权利的作用,但是,这种作用往往仅限于抽象地表述一般性原则,而在具体的实践中,这些一般性原则往往被束之高阁,而村庄对村民权利资格的界定,则长期受到社会个体及组织,甚至是更高国家组织的承认。结果,在乡村基层,对于村民各项权利的界定说明与执行管制并没有分开——由不同单位行使,而是紧密地联系在一起——全部是基层政权的职能,对村民正当权利的界定是基层政权主要的工作内容之一。如果村民离开了村级组织的管辖范围,就等于放弃了在此拥有的各项权利。

这样的情形,有助于理解下列问题:在基层组织因“利益分离结构”而缺乏社会支持基础的条件下,是什么使得基层权威的地位得以延续?显然,如果仅仅看到基层结构的不稳定一面,就无法理解基层社会基本秩序绵延不

断的现实。当然使用权威主义模式的观察者可以争辩说,这种秩序源于基层政权的强力控制,但若仅仅如此,我们何以解释,现今市场的普遍发展并没有使基层政权的权威根本解体? 我们有必要了解,为何一个并非代表社会利益的建制没有根本瓦解? 是什么社会建制(social constitution)支持并巩固着基层政权的地位,从而使其成为农民生存所需依赖的机构? 本章希望说明,基层政权界定了村民作为社会成员的身份(status),有了这个身份,村民才能具有可能实现的某种“权利”,才能发展出他和社会公共体制的联系渠道,诸如他从事经济交易、申请公共援助、接受公共物品分配、接受服务和福利的渠道。而在此之外,他们的权利界定虽然能够找到可查证据,但因为缺少现实的制度基础支持——没有执行机构帮助其实现权利,这些权利只具有抽象的意义。

本章使用来自各地的,主要是当代的、成文或不成文的“乡规民约”资料,观察地方权威的上述管辖权及其性质,在我看来,它们能够在相当程度上反映基层政权控制辖区的某种制度性基础。虽然许多乡规民约只具有文字表述的意义,<sup>[1]</sup>通常是应上级的要求而定,作为“依法治村”的证据,在实践中并不总是能够得到严格的执行,但是,对于我们观察的基层组织而言,仍有不可多得的涵义。原因是,这些乡规民约基本上是由基层组织或委托的人士起草,代表了传统上一一直延续的地方治理目标,并包含有基层社会广泛认同的权利原则。

本章关注的中心问题是,在低度稳定的结构中,基层社会的秩序为什么仍然得到延续? 处理这样的问题,需要认识基层治理中的另一些因素尤其是需要认识其绵延不断的制度基础,如何在抑制结构的不稳定方面发挥作用。在文尾部分,我将就与此相关的“国家政权建设(管辖权威的深入)”问题,作一初

---

[1] 黄宗智在其作品《民事审判与民间调解:清代的表达与实践》(中国社会科学出版社,1998)中,提出了表述和实践在中国制度文化中的分别性特征,对于分析有关的问题是一个十分有益的建议。

步的讨论。

### ……{村庄“成员”资格}……

据史书记载,乡村“人丁”登记在中国具有相当长的历史,它始发于西周末年,开始是为战事“补充兵力”所为(《国语·周语上》)。但后来,乡村户籍登记制度的发展,显然更与税赋稽征有关:它不仅是调役兵役的依据,而且成了控制税纳逃避的方法。在传统中,税赋及其减免计算都以劳动力和田亩为依据,因而户口登记总是和财产登记相关联,而“财产又以田地为要,没有住宅”(陈明光,1996,页28)。<sup>[2]</sup>这说明,税纳依据中的“财产”部分,传统上主要以田地为计算单位。因此,掌握田地和人丁资料的团体或组织便担当起了记录的重任,而这种任务显然非基层组织莫属。

财产与人丁的共同登记,不仅建立了户口与税赋的关联,也建立了乡民与某种基层“公共”组织的确定关系,它需要一种基层组织去记录、查实并担负户口变更的工作。而这个组织的功能并不单一,它不仅记录和查实户口,还对记录在册的、纳入组织的人实施管理、照顾和保护的责任。对于村民个人而言,如果他失去了在册的单位,在获得卸去税赋“自由”的同时,也同时失去了与公共组织联系的途径。在通常意义上,这种“失去”联系的游离状态也许并不重要,但在出现问题需要得公共组织帮助的时候,其受到保护的身份就会遇到麻烦,对方完全可以以一句“不归我们管”推卸责任。另外,由于教育、福利、养老等社会服务供给通常是由基层组织担负的,离开了组织的登记范围,就意味着放弃这些服务的享用资格(用现在的话说,就是放弃“权利”)。因此,户口制度不仅仅是出于管制的需要把农民人丁划为区域,更重要的是,它建立了对农民作为社会成员应有的各项资格/权利进行界定(承认)的单位。这样的单位,

[2] 陈明光,《中国古代的纳税与应役》,商务印书馆国际有限公司,1996。

在乡间,传统上是指地方基层行政组织。

时至现今,区域管辖的办法一直延续着,这使基层政权和农民在该区域中的成员资格认定关系密切。有人根据户口制度与税赋的关联判定“国家政权建设”在乡村的展开,而实际上,人们很难在上级的户口管理部门查到确切的村民户口,原因是这些户口不仅由基层登记、自下而上地进行,而且在基层查对、更改并取得承认。在国家部门,户口只是备案用做各种统计的依据,乡村福利并没有由国家提供,乡村税务也不由国家单位直接收取,但基层管制中的所有事项,却都须以户口的承认为据。可以说,掌握户口及其实际意义者,基层是也。

户口虽然是上级分发补助的依据,但更多的时候,它们需要依赖基层的上报和不断确证,这无形中给了基层通过“报户”而控制税、赋、役、捐、免的权力。户口登记背后的东西如此重要,以至对登记的基层监督也在一些地方发展起来。在20世纪30年代的河北丰润,一位地主将自己的10顷田登记为5顷以逃避地捐,曾被人发现受到处罚,<sup>〔3〕</sup>而发现和处罚的实施都是来自乡里组织而非国家税官。这一证例表明,在村民登记及其成员资格确认方面,基层组织的“历史”作用由来已久,只是在不同的时期,这种组织的组成(成分)不同而已。

与历史相比,由于人口的流动性增加,户口的意义已经发生变化。但是上述和户口登记有关的权利资格建制,没有大的改变。在乡村,仍然以户口登记的田地作为提供公共劳赋、福利和纳税<sup>〔4〕</sup>的基本依据,理由是田地的公共所有性质。在一些地区,农民将自己的田承包给他者,并安排由对方负担各种公粮税费,自己进城打工,但他们总保持着对出租土地的收回权,以防止失去城

〔3〕 魏宏运主编,《20世纪30年代冀东农村社会调查与研究》,天津人民出版社,1996,页109。

〔4〕 本书修订期间获悉,人大常委会通过法案,2006年开始,各种农业赋税将逐步停止。

中工作时缺乏生存资源。在城市的周边,很多村民拒绝获得城市户口,以便保持村民户口获得福利的资格和权益。没有使用田地的村民虽暂时免去了税赋,但没有因此也免去该管辖单位中的村民资格,同样,外来的承包者也没有因此而获得永久的村民资格。这些现象反映了上述社会建制的作用:人们可能以各种方式逃税或代税,却不愿意放弃户口涉及到的、对村庄公共资源的占有或分配权利——例如承包、租房经商、宅基地、村级福利的分享权。虽然流动使得户口控制的困难增加,但无论人们是否认识到或是否这样声称,户口与村民在本地区的社会成员身份,及由此生发的享用本地资源的基本权益相关,是显而易见的。那么,基层政权由于户口登记而生发的、对村民成员资格的确定,乃至对其应当享用的基本社会权益的界定地位,也是显而易见的。这些权利显然并不能轻易地从其他组织中得到,它必须由原来注册的村级组织承担。

于是,几乎所有的乡规民约都是排他的,都严格规定村内和村外成员的区别,外来人口即使是短期的,也需要办理登记。对这种区别的重视,在于不同人享受的待遇(权利)或义务有异,村民需要进入某一个具体的管理单位,以便明确权益保障的资格。在乡村,户口的类别多样,其差异正在于权益资格多样。有人属于乡管户口,比如教师,他们有工资,便不再分配土地,也不必出义务工;有些地方属于农村户口的教师,没有村务议事和选举权;纯农业户口中又有吃商品粮者(自购粮,村庄没有义务负责其粮食供应问题)或吃农业粮者(自打粮,村庄有义务分配口粮田以维持其生计)。前者与普通的农户不同,他们往往被视为有其他收入的人,不能自然具有与他人同等的享用村庄资源的权利。一些乡规民约规定,这样的人如果居住在乡村,需要另外交纳“福利”基金。这些不同身份的人各自的权利义务及福利待遇,都以户口登记中的身份确认为据,而且不可以随意改变。无论是否明文规定,事实上人们承认,享受村办各项公共及公益事业利益者,必须是户口在册、受到身份确认的本村村民,否则就需要附加条件。如果妇女外嫁城市人口者,她的村民福利权益也随之消失。

凡户口在我村的村民享有以下权利：宪法规定的权利；参加村务活动，提出建议和批评，监督干部工作的权利；选举和被选举权；享受各种公共事业利益的权利。〔5〕

一般来说，村民的身份随着婚姻、出生和去世状况而变化，迁入者往往被要求加上更多的义务：

凡经批准迁入我村的农业或非农业户口必须交纳福利基金，外地的每人交纳 500 元，原籍是本村的，每人交纳 200 元，空挂户口的，按常驻户口交纳的 50%，否则不予落户。户口转出时，一律不退款。〔6〕

这些规定，不能不使人联想起公共服务的供给单位。对村民的公共需要提供“管理”的机构，理论上应是国家在基层的代理机构，但在农村地区的惯例是，非特别情况下——诸如自然灾害等——国家并没有这部分责任，国家多受理由机构或组织、辖区整体提出的诉求，个人或家庭事件则习惯上交由基层组织负责。于是村民户口记录便成为提供村庄“公共”服务的凭据，基层政权有权根据资源的多寡和需要确定条件，比如嫁出者迁出，嫁入者迁入。但迁入者需要有资格认定，这些认定又随着情况而变化：当需要技术人员时，就以户口和福利作为吸引的条件等等。迁入户口的条件由基层政权控制，迁入或迁出，理论上需要上报乡镇批准。但上级“批准”所赖的资料、理由和解释还是由村庄掌握，因而多数情况下，报批不过是走过场。

基层政权掌握着户口进入的条件和办理程序，以此做交易的也不在少数。“外村人”意味着不能和村里人享受同样待遇——不分宅基地，只能高价购买，

〔5〕“山东关村村民自治章程”，载民政部基层政权司编，《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》，社会出版社，1995，页 435。

〔6〕“山东章丘阜西村村民自治章程”，同上书，页 376。

承包费用高,房租高,电费高,没有选举和议事权,不能享用村福利等。但是这些人却被要求义务同当,“负担”同当,这种“不公平”的处理,更加印证了成员资格及其权利界定单位的局部性质。在这种区域性的、差异福利权益的身份制度下,“内”“外”成员的不同身份,标志着村民个人的权益范围和保护这些权益的责任组织不同。

第六十一条：有下列情形之一者，可以到太平定居：与太平居民结婚；太平村民的婚生子女；对太平有重大贡献者；来太平投资办企业者；其他由村委会审定，并报人民政府同意者。〔7〕

严格区分说明对本村“成员资格”的承认或否认。只有“有常住户口的村民享有同等的权利”〔8〕,正式成员应当是有常住户口者,而外部的、外来的、暂时的居住者则不具有相同的身份。不同身份会通过一系列不同的权利、安全保障和福利享用区分出来,比如本村居民有优先和优惠的土地承包权,宅基地和口粮地分配权,集体收益的分配权,儿童免费教育权,申请补助权,选举权和被选举权,参加村务活动,提出建议、批评的监督权,参与讨论村中重大问题权,享受村中各种公共物品和公共服务权;而外来人不能拥有相同的权利,除非他“为本村作出巨大贡献”,或是付出所要求的代价——通常比对本村村民苛刻,才有可能“经过讨论”被接纳为“有同等权利”者。

第四十六条：非本村村民在我村建房的，每平方米收费 35 元。

第五十五条：一切户口的迁出必须严格登记，存档，交清一切费用（提留、摊派、借贷）。

---

〔7〕“湖南临酃县修梅镇太平村村民自治章程”，载民政部基层政权司编，《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》，页 466。

〔8〕“广东宝安岗村村民自治章程”，同上书，页 471。

第五十六条：户口迁入原则上要冻结，但特殊情况，如企业聘用的师傅、往来单位的主要领导、上级领导的后顾之忧申请入户的，经总支委会研究，报镇委派出所批准，否则不予入户。

第五十七条：入户人员必须交纳入户费 500 元，特殊人员的减免，根据本人的贡献，经集体研究决定。

第五十八条：凡 1981 年以后入户的，没有特殊专长和重大贡献的，不安排就业、建房和农转非，子女上学无优惠待遇。〔9〕

这些规定的用意，除了限制资源分配之外，还在于识别成员，明确单个成员的身份归属——确认某人属于某一个管辖单位或管辖组织。同城市的非流动人口一样，乡村社会的成员并不以个体的方式存在，这种人会因为缺少社会建制中的确切身份，得不到组织的照顾，他们的存在需要经过基层组织的“确认”，因而管辖单位具有村民社会身份的界定权——证明其正当权利的作用。村民如果进入其他的社会组织，必须由基层组织证明，并转移“介绍”其社会身份，否则没有组织愿意或有义务对个体担负同样的责任，这时个体很有可能被排除在社会建制的保护之外，受到歧视性对待。乡村基层有很多冲突证明了这一事实的存在。

常村村民薛某(男)1988 年与邻村妇女王某结婚，婚后生一子。由于婆媳、夫妻关系恶化，二人于 1991 年离婚。根据当地风俗，王某应携子迁出户口，但她不从，反而招婿进村再结婚，而薛某亦另组家庭，并有一子。两户发生土地争执，王某认为，自己仍是村民，有正当户口，不应交出从前分给她和儿子的土地。她上告法院村庄的收地行为侵权。法院根据户口

〔9〕“湖北京山县东关村村民自治章程”(1990 年通过)，载民政部基层政权司编，《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》，页 435。



登记,判决王某及其子继续拥有结婚时该村分配的土地4.86亩。但村委会根据乡规民约,将王作为应迁出户口者看待,并决定将其土地收回,分给薛某的新媳妇和儿子使用。〔10〕

在这个例子中,对村庄成员资格的确定有重要意义。我们看到,不仅这种确定权位于非常基层的位置上,而且它一旦确立,就很难被乡规民约以外的其他法律所约束或废除。在一般情况下,对村民成员资格的确定主要是村一级的权力,这种权力受到村民的广泛承认,具有相当的“合法性”,在村级确认和上级法律部门的确认发生冲突时,村民舆论甚至站在乡规民约一边。对于村民来说,基层组织承认的户口,才能享用村庄资源的分配,“不承认”户口依据的是乡规民约,它支持剥夺该村民享有土地的“合法”权。在上述例子中,虽然法院已经判决,但这种判决需要依赖村庄对户口资格的确认,缺乏确认,判决对乡规民约难以发生效力。如果确认村民资格的权威在基层政权,而后者以自己的法规、而不是法院的法规为根据,我们很难认为,该村民确实受到其他法律的有效保护。一些乡规民约意识到矛盾的存在,规定“与国法冲突者以后者为准”,但村级政权对乡规民约的解释权又是绝对的,通常是在乡规民约解决不了的情况下,才送官法办。在四川一个类似的纠纷发生后,村民代表会议曾“否决”了法院的判决,集体反对两位外来的、但已与本村男子离婚的女子继续拥有村民户口和领取土地补偿金。他们的理由是,保护村庄公共财产免受“外人”的贪图。〔11〕

### …… { 村民享用权利的条件 } ……

村内外成员资格的确认遵循历史上的自然居住原则,但否认资格则由基

〔10〕 常村地处陕西大荔县,案例引自杨诚虎,“制度网络中的村级精英”,北京大学政治学系硕士论文,1998。

〔11〕 参见中央电视台“社会经纬”报道,1997年第65期。

层组织控制,因此在不同的乡规民约中,都确定了不尽义务者将被剥夺的权利。显然,这些权利在乡规民约的设置中并不是与生俱来的,它们必须被基层组织认定后方可生效。

凡户口在本村的村民,年满 18—55 周岁者,除民办教师、幼儿教师,在校学生、五保户、特困户、残疾人、伤残军人外,都要负担义务工和积累工。义务工原则上以劳为主,可以以资代劳,每个工按 5 元计算。非集体统一组织的户办、联办工程用工,不能抵减义务工。〔12〕

每个村民在村内都有下列义务:(1)遵守村民自治章程,执行村民会议、村民代表会议和村民委员会的决定和决议;(2)按时完成村民委员会分配的各项任务;(3)团结互助、尊老爱幼,维护集体利益,同一切危害破坏村民利益的行为作坚决斗争;(4)自觉开展移风易俗、争创文明村文明户的活动。〔13〕

否则所有权利将被取消:

“坚持权利和义务的一致性,对太平村不尽义务者,不得享受太平村民的权利及优惠经济待遇。”“村民有享受本村举办的各项公共和公益事业利益和权利,但未履行义务的村民除外。”(同上,页 464)

这些条件能够提出,村庄组织必须有足够的力量来支持它所要求的東西,这意味着,它必须能够提供上述权利声称中的基本内容,从而使得村民有所倚赖,同时,它还需要掌握惩罚手段,以帮助违规者认识他的处境——预见他继

---

〔12〕“湖北京山县东关村村民自治章程”,载民政部基层政权司编,《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》,页 435。

〔13〕“山东章丘螭阜村镇阜西村村民自治章程”,同上书,页 375。

续违规的后果。这两个方面都同村庄财产制度有关。村庄财产主要由不动产组成,保持财产的静止不动(只有承包,相当于租地),或阻止其流动,或只有村庄政权有权决定让其流动(进行交易),是现今村庄财产管理的主要形式。它限制了外部人对财产的竞争,促使村庄财产的封闭和集体管理,从而使得以个体产权为基础的经济交易以及由此发生的经济机会大大减少。这非常有利于村庄组织对经济机会的垄断,这种垄断,即其对经济机会的绝对占有地位,是其上述“惩罚”手段的主要来源。它们非常方便构成服从义务的条件,因为村民依赖这些财产创造经济机会。一些乡规民约为了保证村民义务的实施,将义务工纳入土地承包合同的管理,即拒绝义务建勤工和劳动积累工者,在承包土地的合同(权利)方面将遇到麻烦:

建立健全义务建勤工和劳动积累工的管理制度,村委会把两工纳入土地承包合同管理,保证两工的落实。<sup>[14]</sup>

享用权利的条件规定,使得村政权得到制定条件及处罚违规的权力,而且这种权力相对于其他法律有着优先地位,至少也有平行的地位,这种地位多由村庄政权自己授予自己。在村级班子心目中,乡规民约与其他外部法律具有同等甚至更高的效力,这种效力一再被各种乡规民约重申,使之家喻户晓:

被有关部门依法处理的,按本村规民约也应处理的,可以并处;凡在本村辖区内的违法乱纪事件,适用本村规民约处理;本村规民约由村委会负责实施和解释。<sup>[15]</sup>

凡违反本村规民约的,在必要时村民委可向有关部门提出建议,如吊

[14] “梨树县梨树乡霍家店村村民自治章程”,同上书,页5。

[15] “浙江 YJZH 村村规民约”,1995年2月,同上书,页12。

销执照、停止营业、辞退公职、行政处分等。对屡教不改情节严重的,除有关部门依法处理或本村规民约明确规定的处罚之外,村民委还可以作出如下处理:(1)用广播予以批评教育;(2)处200元以下罚款;(3)在村办企业做工的,给予辞退;(4)不享受或暂缓享受村里的优惠待遇。〔16〕

一些谨慎的乡规民约规定了不服者的上诉权利,但多数则只有“按规定处罚”的字样。这些处罚纯属民间性质,它处理的是尚未达到立案标准,亦未触犯国家法律者。一些处罚规定详尽,一些则寥寥数语,给了规定者随机应变的空间。

凡对工农业生产造成损害,情节较轻,尚未触犯国家法律者,分别罚款100—200元,损害较重者罚款500元;凡不遵守规定造成公共财产损坏或影响公共秩序者,除赔偿外,罚款10—30元,较重者罚款50—100元以上;偷树木罚款5—10元,没收工具;伤害林木罚款5元,锄树头者罚款5元;偷水果每斤罚款5—10元;偷鱼每斤罚款5—10元;偷花生每斤罚款3—5元;偷甘蔗每条罚款2—3元;偷工作产品,尚未达到公安机关立案标准者,责令退回,每次罚款20—50元,最高罚款100元;偷竹每次罚款50元,没收工具;偷鸟罚款5元;赌博者,除公安机关处理外,另罚款30—60元。以上罚款经群众讨论按时价作适当调整。〔17〕

更为严格的乡规民约将村民的其他利益,比如评选先进、参军、选聘人员的资格,与执行乡规民约的功过联系起来:

〔16〕“浙江WX村村规民约”,1995年7月,同上书,页9。

〔17〕“广东宝安岗村规章制度”,同上书,页476。

建立村民档案制度。年满 16 岁的村民应予以立档,将村民遵纪守法、执行《乡规民约》的功过是非记入档案,作为评选先进、参军、选聘人员的依据。(同上,页 9)

但如果认为,乡规民约对村民只有处罚没有保护也不正确。事实上,对内的处罚和保护是乡规民约的两个互为联系的方面。但保护也是内外有别的,就是说,是非辨别是一个标准,内外成员是另一个标准。譬如陕西硫酸毁容案中的丈夫,受到村组织的支持和帮助,将其在外打工、不守妇道的妻子找回处罚,就是基于保护本村男性村民的“地位和尊严”,对那些不能安分守己的妇女加以惩罚的传统。没有村庄的纵容,这个村民难以有如此胆量挑战法规,正是因为有乡规民约不成文的默许,硫酸毁容才未受禁止、得以在众目睽睽下进行。难怪当事人已进入监狱,他还是坚信自己能够在村庄的斡旋下回家。<sup>[18]</sup>这种坚信,来自他对乡规民约及其执行组织——基层权威的经验。无论这种保护是否符合正式法律的基本原则,重要的事实是,其他组织无法提供同样有效的保护,而这一点足以让村民产生倚赖。

在日常生活中,当国家法和乡规民约形成冲突的时候,如果后者得到多数农民的支持,常常是胜多败少,原因是它的基层秩序基石地位,村民日常生活中的保护和惩罚都以它为根据。很多措施在国家干部看来不合法律,而基层干部却说国家法在这不顶事,农民不了解、不承认也不知道。例如乡规民约常常对破坏规定的人给予“合法”的报复,剥夺其应当享有的权利,这在国家法看来是不正确的,但乡规民约对于地方秩序的管制并不以天然的权利意识为前提,它的社会管制意义大于法律遵循的权利原则。对破坏乡规民约的村民之最高处罚,就是不再被认为自己村中的成员(开除村籍),至于村民或非村民作为公民身份所该获得的普遍权利究竟是什么,应当由谁来负责实现,并不是

---

[18] 参阅卢跃刚,《大国寡民》,中国电影出版社,1998。

乡规民约关心的内容。“乡规民约实践以来的经验显示,在中国农民的心态中,如果不能当一个‘我村村民’的话,就谈不上什么公民权利,换言之,要做个(有合法权利的——笔者加)公民,必须先做个社会关系里大家都接受的村民”(石之瑜,1997,页295)<sup>[19]</sup>,特别是基层权威接受的村民。

村民享有下列权利和待遇:(1) 优先在企业就业;(2) 享受固定的生活补贴;(3) 免除一切上缴提留和义务工日;(4) 享受从幼儿园到大学的免费教育;(5) 按规定标准营建私房时,给予统一的建房补助;(6) 按在太平企业的工作时间、职务、贡献参加分红。<sup>[20]</sup>

不被承认为村民的“外人”,乡规民约不对其受益权实施保护责任,但其处罚权却有增无减。在同样的事情下,对外的处罚重于对内的处罚,对内处罚常常可以通过各种途径减轻或替代,但对“外人”,由于社会关系起作用的机会大大减少,减轻或替代的成功率很低。

1992年2月的一个傍晚,甘肃南部山区的中岭村,几百名村民包围了夏某的院子,几十个人将准备好的8包土制炸药、燃烧瓶和石块投向院子。夏某的家人及外地来的两个商贩从炸倒的房屋中爬出,但大门口被人堵住,村民以乱石和棍子将他们打死,尸体被扔进燃烧的房屋焚毁。在一夜的行动中,二十几名村民直接动手,二百来人现场观看,村中提供炸药、柴草、汽油等物品帮助的人达七十人之多。夏某与中岭村的村民和干部间的矛盾由来已久。在80年代以前,夏曾是村中的领导人,他卸职后到外乡承包砖场致富,很少与村内人往来,垒起高墙独往独来。于是,这

[19] 石之瑜,《中国文化与中国的民》,台湾风云论坛出版有限公司,1997。

[20] “山东章丘魏阜村镇阜西村村民自治章程”,载民政部基层政权司编,《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》,页375。

家人被咒为不拔一毛给乡里乡亲，赚钱只为自己、应遭天报应的坏人。在村中传出夏家抽取村里猪的胆汁牟利的谣言后，遂有上面所述事件的发生。<sup>[21]</sup>

夏家没有进入村庄单位的保护系统，又难以从其他的社会单位中找到有效的保护方式（除非他建立私人性的保护组织——黑社会），是其主要的危险。不难发现，乡规民约对于保护系统内外者的不同原则，客观上起着巩固村庄内聚（solidarity）的作用，而内聚的中心是能够提供保护的组织，通常这就是基层政权。如果一个村民需要取得村内身份和与此相关的一系列权利和保护，他必须以其承认的方式和程序进入这个保护系统——比如出生、户口正常迁入、婚嫁、继承等等，或是以对方赞许的行为方式活动，以取得相应的受保护资格。似乎有理由推论，在乡村，如果没有其他的保护系统存在，或者它们虽然存在，但并非如此有用，那么，对于村民来说，进入这个保护系统就非常重要。对村民身份的承认，使村庄成为一级组织实体，它帮助村民避免伤害、享用安全和福利，也成为村民地位、权益声称、申请保护的实施单位和组织。村庄组织协调着村民的生活秩序，而被保护者自然应当认同并服从村庄秩序，村民权利受到村庄的保护并非没有条件——它需要以服从村庄整体（集体）要求为基础。

这些现象表明，乡村村民各项权利的实现，事实上是以村庄为单位被界定、被负责的，村庄成为确保个体权利授予和实现的执行组织。村庄不同，不仅提供的权利内容会大不相同，实现权利的方法也会大不相同，但所有的乡规民约都没有忘记，规定这些权利是有条件的：违反规定者，权利将被取消。显然，村级政权保障权利的能力是实现其管制权威的重要条件。在现有的条件下，这依赖于村庄权威对“集体”经济税收的控制权，在那些控制较弱的地区，村级政权提供的“权利”没有实际内容，它的权威地位就明显减弱。在浙江调

---

[21] 个案参见朱晓阳，“惩罚与转变中的乡村社会”，《中国社会科学季刊》，1997年冬季卷，总第21期。

查中的“村穷民富”者,则属于这种情况。村级政权能够提供的公共服务,并不能够通过正常税收来支持,而必须由村办企业来支持,企业的赢利状况以及是否在村级政权的控制之中,与其通过社会建制获得的制度权威密切相关。

内外成员的区分和不同处置,提出了乡村公共领域的缺乏问题。乡规民约的范围以村庄为边界,如果个体离开了村庄组织的辖区,村民在公共场所出现的问题或者没有人管,或者被转到他本人所属的村中处理。在通常情况下,不同的乡规民约针对不同的被管辖者,越过辖区边界进入“公共领域”的人,则意味着失去对组织的所赖。所以在实际上,似乎不存在一个各辖区之外的“公共场所”规则,或者说,村民在公共区域很难找到保护者,即使是最低限度的那些权利内容,也由于失去了具体执行的组织建制而不能实现。在乡村,单独游动的个体经常存在着被侵权的危险,原因是,他离开了上面所说的社会建制的保护边界,处于无人负责的境地,歧视性对待便接踵而来——他通常很难与其他有组织所赖的个体在权利上被等同对待。

比如土地承包,在乡村普遍存在着多种价格,本村村民一种价格,外来户则通常是“市场”价格;此外,外来的承包者须上缴的公基金和管理费都可能大幅度上扬;更为常见的,是外来者和内部人的不同谈判地位,他们和内部人签的合同,可以被对方随时推翻。如果承包土地收益不菲,出租村甚至可能推翻公证合同的年期和费用标准,以收回承包权为由迫使对方提高租金。这就是说,内部人的回收权在基层组织的负责下随时可以兑现,并不受到双方公证合同约定约束。基层政权在这种时候,往往代表村内成员,它只为本村成员的利益而工作,它工作于对辖区资源的垄断,避免外(他)人的竞争,以此保护村内成员的利益。

王焕光兄弟二人承包后沙庙乡 162 亩土地,合约签 18 年,并约定无论粮价如何,租金 100 元不变。合约取得了公证后,兄弟二人开始整治土地,借贷耕种。几年以后效益见好,借贷逐渐还清,粮食有所剩余,村委会



便单方面决定拒收租金，提前收回土地承包给本村农民耕种。王姓兄弟求助法院及公证机构支持合约 18 年的期限，但法院的证明并不能有效阻止村委会提前收回土地的行动。

郭勇兴夫妇承包洛村果园合约 14 年，年租金 2 000 元。1993 年，洛村村委会“通知”郭夫妇租金增至 4 000 元，郭夫妇不允，于是秋果收后，正当郭家准备来年树苗和肥料的时候，村干部带领部分村民进园砍树，他们并不理会县林业局毁林罚款的警告。<sup>〔22〕</sup>

在这两个案例中，外村人的权益受到危害的基本原因，在于他们离开了以村庄为单位设立起来的权利界定和保护建制，他们并不属于租地一方的村庄成员，因而既不受对方乡规民约（原则）的保护，也得不到自己原来所属的组织或任何公共组织（执行）的帮助。虽然他们的行为合法且应受到国家法律的肯定，但在某一个村庄的辖区中，国家法律不能越过辖区自己的规定不请自来。除了一个一个分割的辖区之外，处于公共场所中的个体，必须找到管辖自己事务的具体执行单位，这种单位正是（村级）基层政权。在理论上，公共领域的法规存在并适用的范围更大，但在乡村实践中，不存在一种超越乡规民约约束范围之外的公共领域，因为前者通常不能废除后者，也不能取代后者的执行组织自行发挥作用。乡规民约准则是首先或至上的，在村庄建制之内，甚至具有法律效力的公证文书也难以越过乡规民约、起到个体所需的保护作用，但是对判定上合格的成员，乡规民约则充分维护其利益，甚至为这种行动挑起社会纠纷或冲突的情况亦十分常见。

### …… { 协调个体与整体的关系 } ……

乡规民约管制的有效以村庄整体（集体）的存在为前提，虽然乡规民约也

---

〔22〕 案例来源：中央人民广播电台，1996 年 12 月 20 日—23 日“新闻纵横”。

调解处理个人间关系,但协调个体和集体的关系显然是乡规民约更主要的目标。从可见到的乡规民约看,它的内容涉及劝善惩恶,教化风俗,维护公产和公益,促进生产及生活互助,其中虽然涉及权益分配,但很少声称保护个体成员财产权益或其他特权。对个体而言,乡规民约重责任义务而不申明特别的权利,但对集体——村庄共同体而言,多数乡规民约则特别强调对共有财产的保护和集体利益的维持。这一点使我们注意到:它的目标主要不在于调节个人间关系,而在于调节村民个体(私)和其所处的村整体(公)之间的关系:

“村民必须维护太平村声誉,不论何时何地,不准说有损太平村声誉的话,做有损太平村声誉的事”<sup>[23]</sup>;“我们的口号是:村兴我兴,村荣我荣”。<sup>[24]</sup>

与此相应,乡规民约对于财产的保护条款主要针对公共财产——公共资金、土地、生产工具及固定资产等,而鲜有针对私人财产者。不同于其他方面的差异,在有关土地所有权的规定方面,各种乡规民约的措辞相当一致,所有的乡规民约都声称土地为村集体所有。在个人和集体的关系方面,乡规民约规定的土地权利是充分的证明。

“各农户对承包田地、自留地、宅基地等土地只有使用权,没有所有权。村内任何组织和个人使用土地都应服从村的统一规划和调整。”“村里进行公益事业建设,如需使用农户承包地,村民委员会应事先提出方案

[23] “湖南临酃县修梅镇太平村村民自治章程”,载民政部基层政权司编,《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》,页464。

[24] “北京市朝阳区东窑村村规民约”,同上书,页269。

与农户协商，各农户应积极给予支持。如协商不成，由村民委作出决定。”〔25〕

“土地包干到户，地权仍属集体，有权调整规划”，“集体占用口粮地，从本户的责任地和外户的多余地中进行调整；土地调整时，地边的树木跟随土地一并调整，个人植树原主刨走，集体不予赔偿；土地调整每年秋前进行一次”。〔26〕

“集体”对土地拥有的权利既绝对又相对，相对于更大、更高一级的“集体”代表，村级组织的审批权是最初步的，不是最终的。对土地的使用审批权理论上由多级组织介入，即在基层填表上报，然后送上级主管部门审批。而正是由于各级“集体”组织都分头介入土地管理的状况，使得土地所有出现真空地带，哪一级都可以据理力争，“结果是哪一级的权利都含糊不清”（罗依·普罗斯特曼，1994，页 239）〔27〕。这种情况，反而有利于最基层的实体实施土地管制，近年土地交易在农村的活跃，多数是在基层作出的决定，其他的“所有者”代表并不能有效控制。国家限制土地交易的同时又存在活跃的基层土地买卖，让我们看到村级组织在土地交易中的作用，另外，乡规民约也将土地的处置权利含糊其辞地授予村庄集体组织。在土地交易和承包中，交易的进行和定价通常是基层组织决定的，承包者可能力争得到土地征用款的分配或其他补偿，从而在有限的程度上抵御土地收益向“集体”的集中，但基本上，村民并不参与土地交易的决定、定价和其他相关收益的分享。在浙江，有关土地问题的村民上访，通常的主题围绕定价和收益的分配，鲜少质疑基层组织的交易权限的问

〔25〕 “浙江 XJZH 村村规民约”，1995 年 2 月，载民政部基层政权司编，《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》，页 4—5。

〔26〕 “山东招远市欧家村村民自治章程”，同上书，页 395。

〔27〕 罗依·普罗斯特曼，“解决中国农村土地制度现存问题的途径探讨”，载农业部农村经济研究中心等编，《中外学者论农村》，页 239。

题,一些农民甚至希望自己承包的土地被征用或转卖,“土地不是自己的,但得到钱却是自己的,还省去了公粮责任”〔28〕。所有这些,都对村级组织介入土地交易提供激励,事实上,在乡村实践中,村级组织管理土地的合法地位,受到多数人观念的承认。

虽然没有更为细致精确的规定,但长期的社会承认使得村级组织对土地的管理权通常体现在下列内容上:土地的买卖权,作为“合同”的法人一方参与土地交易;土地的调整权——根据人口和承包关系的变更,调整村民的土地使用权;土地租、转、卖、包的收益分配权;对于土地收益剩余的独立控制权或使用权。这些事项的收入,绝对使“集体”高于任一农村经济组织或个人的同样收入,由于财政制度的原因,村级组织可以占有及支配这种收入,并在支配的方向上约束有限。因此在土地实际管理权利的问题上,村级组织非常类似于旧式的家族组织管理族田——土地原则上由多人集体地占有,但事实上由一个组织代理管理,并负责进行分配——集体地分享其收益。如果这些收益主要投向土地,那么,他们的角色又与旧式的集团地主相似,因为他们作为一个集团,实际上享受着土地的占有收益(分配)和处置权,尽管收益的分配较之前者更为扩大,并不能由村级组织独享。

集体对于土地的权力突出体现在频繁的调整上,而个体对土地的权利体现在均分的规则上。在我们的访谈中,几乎所有的村庄干部都认为,土地调整的宗旨在于均分,除了私下的承包利益归于某些个人之外,每一次公开的调整,总是试图消灭那些由于人口、职业的变化引起的土地使用不均的问题。这一点表明了农村土地在普遍的认识上,作为生存必须的公共福利特性,而乡规民约的一个主要目的,就是保证这些公共福利的均等性。这也是一些地方频繁调整土地的原因。

---

〔28〕 浙江 YJZH 村民采访记录,1997 年夏。

问：大约多长时间调整一次土地？

答：平均 5 年左右。

问：什么东西促使你们调整土地？

答：村民的意见。一些人觉得不公，提意见的人多了，我们就调整一次。〔29〕

虽然在土地法规中也明文规定土地公有，但我注意到，乡规民约中规定的“集体所有”具有不同的涵义。对内而言，它代表着使用者须向“集体”交纳费用：

凡使用集体所有的生产资料，各种设施，从事生产和开发自然资源，包括土地、山林、荒山、水面、矿产、农业机械、厂房设备、运输工具及仓储设备等，进行承包和租赁经营者，都要向集体交纳承包和租赁费用。〔30〕

对外而言，在村民的认识中，“集体”所有意味着所有的村民都有分享权，而对于承包，实现“集体”所有的方式就是均等享有使用权和获益权。延长承包期限，如果违背了均等的原则，往往受到来自村民的压力。使用权和所有权在基层并没有分开，原因是公有土地收益的大体均等，往往是社会的基本假定和要求。在南方，福利（口粮田）土地的发放不承担税务，人人争之，而生产田承担税务比例不当，故人人试图弃之，以合法换取其他的劳动职业。比如征地可以得到招工指标或征地款，这样有地和无地的机会不同；而北方的农民更为依赖土地生存，均分的渴望尤烈。长期的承包，使得土地投资效益的递增分布不能得到调整，承包人的权利虽得到保护，但其他认为应均等享有收益的村民就会要求调整。土地事实上的村级控制也因此产生。

〔29〕 村干部采访记录，1997 年夏。

〔30〕 “湖北京山县燕门口乡长岗村村民自治章程”，载民政部基层政权司编，《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》，页 425。

本村所有土地,包括宅基地、耕地、林地等都归村民集体所有,由村委会统一管理。土地承包者和依法使用者都只有使用权,没有所有权。在承包期内,只要村民按合同经营,又没有提出要求就不轻易变动。群众意见较大,问题突出的地方,要根据实际情况尊重大多数农民的意愿,在不改变承包经营制度的前提下,稳妥妥当地进行适当微调。〔31〕

机动田今后每隔三年一动(调整),人员进出要动征购任务,包括零星的机动田在内;机动田不能太多,一般30%,太多的生产队要纠正;房屋地基和自留地每三年一动(调整)。〔32〕

土地不均之所以构成普遍的“意见”压力,一个原因在于收益,另一个重要原因在于间接的均摊式税制。在乡村,各种提留统筹并非由农民自行交向国家税务机关,而是由村级行政组织“代收”的。其收缴税费的基本计算根据,仍延续常年做法:一是按人头,二是按田亩。土地的分摊意味着土地所负担的税赋尽可能均等,间接地,这又意味着制定者假定,每个农民对集体土地投入效率相似,他们的收益权利因此也应相等。

地税每亩上缴14元,小麦每亩上缴15斤,玉米20斤,均按各户实际地亩分摊。〔33〕

多数乡规民约对于税费具体数字无详细规定,而是每年根据情况在干部会上确定。从大量的干部会议记录观察,这些具体数字是逐年变化的,通常是略有增加,对老弱病残有适当减免,但计算方法主要仍是按人口、劳动力人头

〔31〕“吉林梨树县霍家店村村民自治章程”,1992年,同上书,页3。

〔32〕浙江某村支委会记录。

〔33〕载民政部基层政权司编,《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》,页395。

和地亩平摊。

按水田面积：每亩田上缴提留款 5 元，专桑地高于水田一倍计算；按劳动力：每个劳动力上缴提留款 16 元；劳动力计算：按户口登记 18—55 周岁（女 18—50 周岁）。（乡规民约规定）〔34〕

生猪任务：40%按人口计算，60%按水田计算；水田、照明费计算：水田费每亩 10 元，照明费按上年实用数增加 20%；公积金按田每亩负担 3 元，按劳动力（18—55 岁）每人负担 4 元。（村干部会议决定）〔35〕

提留款原则上按承包面积、人口和劳动力分摊，提留款主要指公积金、公益金和管理费。公积金按承包面积提取，承包水田每亩提取 10—15 元，专桑地 20—30 元；公益金按人口提取，按在册农业人口每人上缴 10 元；管理费按劳动力提取，每个农村正劳动力上缴 30 元。农民教育附加按农村整劳动力来收取（男 0—55 周岁，女 0—50 周岁），年人均缴纳 20 元。兵役优抚费按农村人口收取，年人均缴纳 7 元。（乡政府意见）〔36〕

为了保证这些税费的收缴，很多乡规民约将其列为优先公共财产地位，加以特别指陈：

农民承担费是指农民除交纳税金、完成国家下达的农产品任务外，依照法律法规所承担的村提留、乡统筹以及其他费用。村提留包括公积金、公益金和管理费（着重号由笔者加，出处同上，页 425）。

〔34〕 浙江某村文书档案，94—28 号。

〔35〕 浙江某村村干部会议记录。

〔36〕 浙江海盐某乡“关于做好 1996 年度村提留，乡统筹工作的若干意见”，页 2—3。

“其他”费用是一个宽泛的字眼，它意味着村级、甚至乡级政权制定的各种收费项目都在乡规民约的保护之列。这些费用的题目并没有明文列出，因此它们的内容可以随情况而变化，不再需要批准或讨论。这一点事实上使得基层政权的活动——在一个局部的范围中，具有很大的灵活性和权威性。经济学家注意到这种历史上遗留的管理制缺乏产出效率，管理成本太高（刘守英，1994，页 221），而且管理成本并不在更高级政权组织的控制当中。但在基层，人们看重的与其说是管理成本，不如说是效率之外的原则——比如资源支配的政治原则。人均（调整）分地制度和均摊税费制度，都在客观上支持了基层政权的管理地位，它产生对决策组织的需要，需要它们不断制定“政策标准”作为指南。而这些制定过程尽管实施成本高昂，管理方法简单并有欠公允，但结果使农者有其田，基层组织全权管理集体财产的概念也因此建立起来。正因为如此，在大量的乡规民约中，集体财产和私有财产的地位显然不可同日而语：

对所饲养的畜牧要严加看管，禁止到集体的果园和麦地放牧，如发现毁坏一棵树木，将罚款 50—100 元，并在植树时栽 5 棵树，保种保活。在麦地放牧，一只牲畜罚款 20 元，并赔偿实际的经济损失。<sup>[37]</sup>

但是，在同一个乡规民约中，如果放牧者损害的是私人财产，则不是依据上述同样的原则进行处理：

法律咨询站的工作任务和范围之一，是根据当事人的申请调解生产、生活过程中发生的民间纠纷，以防止矛盾激化为重点，帮助做好综合治理工作（同上）。

---

[37] “北京昌平阳坊镇西马坊村村规民约”，载民政部基层政权司编，《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》，页 263。



有一些乡规民约,把个人和集体的财产并列说明,显示了同等保护的意识,但毫无疑问,集体资产仍然受到更为优先的重视:

自觉维护公共秩序和公共安全,不扰乱公共秩序,不阻碍公务人员执行公务;严禁偷盗、敲诈、哄抢国家、集体、个人财产;爱护公共财物,不损坏水利、交通、供电、通讯生产等公共设施;严禁砍伐国家集体和他人林木,不准在田边路旁挖土;严禁损坏庄稼、瓜果和其他农作物;严禁畜禽啃青苗,严禁向池塘内投毒;严禁非法限制他人人身自由或者非法侵入他人住宅,不准隐匿、毁弃、私拆他人邮件。〔38〕

乡规民约维护集体财产和集体关系的性质还表现在,当个人和集体发生矛盾的时候,它的处理原则是以集体为重,当集体决定征用或回收某项财产的时候,当事人的谈判地位通常很低。

凡在属规划区内的土地,除面积对调外,同类土地兑换原则上不再支付土地赔偿费,确有地力、作物有明显差别的适当补偿,旱地每亩最高不超过1000元,水田每亩不超过500元。对阻挠和刁难集体规划住房用地的住户,特做以下几点处理意见:

1. 土地属集体所有,故村委会有权收回这块土地的承包使用权;
2. 凡在乡、镇、村企业工作的职工,一律予以退职;
3. 不办理建房报告;
4. 不出具有关证明;
5. 不享受养老金待遇。〔39〕

〔38〕“山西临猗县卓里乡西屯村村民自治章程”,载民政部基层政权司编,《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》,页281。

〔39〕浙江桐乡某乡“村庄建设规划的暂行规定”,文书档案,页60。

由于房屋不具集体财产的性质,因而房屋用地的纠纷一般不用上述严厉的惩罚措施,而是多以书面“协议”形式协商解决:

### 协议文本

金家与朱家共同协商如下:

因为金家的水泥路系金家在 1995 年独家所筑,之前曾征询朱家意见,他们说将来不在此路上进出。修路时,金家提出老路只有 50 公分宽,故由村里沈家见证,金家向另一金姓家庭调地 70 公分(用柴堆基替换)。1996 年底,朱家提出在此独家路上进出,同意把金家东面的小路翻建到朱家地上,并在今后建围墙时留出 50 公分的路面。

签名:朱,金

调解:沈,顾

1997 年

个人间协议在乡村的广泛存在,让我们看到,处理个人间纠纷的原则(双方协议)和个人与集体间纠纷的原则(惩戒)的不同,这显示了乡规民约优先保护集体资产的性质,但似乎并不能据此认为,在结果上,集体资产受到的保护比个人资产更有效。乡规民约对于集体资产的特别态度,一方面反映了乡规民约由基层政权制定——因而其性质更类似一种体现共同体制权的法令;另一方面,它反映了集体资产责任人的缺乏、公共物品的集体分享观念作用、无产权人资源的普遍存在及其经常缺乏管理保护的现实。当然,更为重要的现实是,乡规民约试图防止村民对集体资产的侵扰,却对干部群体的同样行为无力约束,集体财产的任意浪费性使用仍然普遍。

另外,在集体和个人间也并非只有乡规民约一种“协议”,在涉及钱的问题上,集体——村级组织有时代替个人决定其资产去向,将其转卖给其他的个

人,并签署协议:

### 转让房屋协议书

甲方:村委会

乙方:11组村民张某

今有本村五保户姚某1995年底由村委会负责送往乡敬老院,她现有的财产房屋及土地归集体所有。根据目前的实际情况,经集体研究决定:对姚原有的三间房屋(包括土地使用权、房屋四周的树木等)全部转让给乙方,转让价800元整一次性付给甲方。特此协议,双方签字生效。

本协议一式二份,甲乙双方各持一份。

甲方盖章

乙方签字

1996年4月1日

还有,当集体所办产业需要用地牵涉到个人承包田时,村集体亦可充当甲方签署“租用”(使用权?)协议,但从租约规定的金额、期限和条件来看,条款制定显然更为有利于租用(甲)方:

### 租用土地协议书

甲方:村委会

乙方:村民王某

甲方根据村办企业发展需要,现向乙方租用土地,经双方协商达成有关事项如下:

1. 租用土地为教学楼东侧专桑地,面积以实际丈量为准。

2. 租用时间暂定为 10 年,到期后经双方协商继续延期租用。在租用期内无论农副产品上下波动,租用费一律不变。

3. 租用价每年每亩 2 000 元,包括赔青费。

4. 租用总面积一分五厘。

5. 一次性付乙方人民币 3 000 元整。

6. 乙方不再负担该地的农业税,国家任务和上缴村提留,由用地单位支付。

7. 协议一式三份,企业一份,甲方一份,乙方一份。

甲方盖章

乙方签字

1995 年 4 月 9 日

我们看到,文字或非文字性的乡规民约都比法律条文更多地介入民间日常生活,它以协调乡间公共秩序为己任,并坚持处事中集体利益优先的原则,这种原则似乎并没有引起普遍的非议,也没有引起县以上地区才有的正式法律体系的不承认。虽然乡规民约中的大部分条文并不以“权利”表达作为语言,但它的“不准”或“准许”声称、以及它的处罚力量,都表明了它“分配”权利给不同方面的实质性内涵,只是由于在习惯中它主要是村级权威(单方面)制定的,因而后者被分配有更多的权利。乡规民约多处理内部事物,当本村村民受到来自外部的损害时,乡规民约也保护自己“集体中”的个人,这种原则得到多数村民的认可。例如前面提到的,当外来者承包本村土地收益过高引起村民的普遍不满时,村委会经常决定单方面终止合同以保护村民的利益。

这使我们看到了乡规民约与法律体系明显不同的方面:它对“公共”财产与事业的维护覆盖面是相当有限的,它所谓的“公共”范围通常以村庄共同体为边界,而对其外部公共利益的维护则不在其关心之内;在处理这种纠纷时,它往往不主张使用同一类原则。乡规民约并不协调更大范围的公共

和个体利益关系，它的作用主要只涉及村庄集体和个体的关系，在村庄内部的个体和整体权益之间，乡规民约主要“以维护村落整体利益、维护村落整体秩序为目的”（高其才，1995，页76）〔40〕。它所依据的哲学，可能与中国社会的传统理念——以相互依赖作为基本的生存方式，提倡依靠整体生存实现个体生存〔41〕——有关。在依赖整体的观念下，村民的义务，主要为对整体定规的遵守，“维护集体利益，并同一切危害破坏集体利益的行为作坚决斗争”〔42〕，而对“集体利益”的解释，乡规民约却少有说明。村规民约的制定，虽然在设计中需要村民代表大会的通过，但由于“代表”的成分主要由村组干部组成，更由于乡规民约的起草在村级干部群体中完成，不难推论，它在性质上不仅民间“约定”的成分极少，而且有着相当明显的维护治安性质。而所谓“民约”的说法，只代表了它在非常基层的地方制定，并由基层组织监督实施罢了。

### ……{ 乡规民约的基本性质 }……

仔细阅读各类乡规民约，不难发现它们都不同程度地显示了一些共同点：

**特殊主义**——只有其内部成员有资格分享，对外部成员具有排他性，或采用另一类标准。每一个乡规民约所覆盖的区域，仅涉及一个相对独立的生活共同体。这里“独立”的意思并非指它们互不联系，而是突出它们受到不同权威中心及其治理规则——乡规民约的管辖。这些乡规民约可能有异，也可能相似，但使其发生作用的基层组织却是相对独立的，尽管它们名称一致，甚至

〔40〕 高其才，《中国习惯法论》，湖南出版社，1995。

〔41〕 关于相互依赖的生活方式，可参读〔美〕许烺光，《美国人与中国人：两种生活方式的比较》，华夏出版社，1989。

〔42〕 同上书，页10。

同属一个上级部门。在世界的不同地区,氏族、家族、宗族和村社都曾经是这类生活共同体的某种形式,各类的家法、族规或村落民约之特定的“服务”对象,就是它的内部成员,超出这个群体的边界,它的作用就减弱或根本不为他人所承认。当代的乡规民约很大程度上沿袭了旧日的传统,它允许的资源共享只限于内部成员,因此它牢牢掌握着对这些“成员”的承认权,诸如承包土地权利及价格,招工就业机会、奖金工资等等事项。很多乡规民约都遵循内外有别的原则,尤其当涉及外人对本村资源的承包、使用和获益方面,如果村民有不同意见,即使是经过公证的合约及国家法律都难以保护外来人的权益。内部与外部的成员,在乡规民约的处理中,不仅是区分权利待遇不同的标志,而且也是(在纠纷中)是否受到乡规民约保护的标志。这样的结果,鼓励了个体对共同体的依赖,并把个体安全主要与基层政治单位——村庄共同体、而非国家——联系起来。

**集体主义、绝对主义的权威导向**——运用假定中一致的集体道德或价值评价处理事项,并倾向于巩固这类集体一致性。相当数量的乡规民约以一致性道德为治理基础,在发现例外者时,他们运用道德批判、广播谴责、取消个人应得的机会等方式处罚他们。乡规民约强化一种观念,即村民成员的资格并非无条件的,必须以对集体的归属为要,即以分享规定中的共同价值为条件。乡规民约与村庄治权互为增强的关系,赋予基层组织立法、执法、法律更改和法规解释的地位,但它们极少对执法者本身进行限制。

**模糊性与非形式化**——应用于正式司法领域之外或之前,对其条文的执行可以因人、因事、因时修改和变通。在多数情况下,形成协议需有村委会的政法委员(他通常也是调解委员)参加做中,以此代表一种权威性。但其协议根据原则有时并不以先例或规定为据,从前一个同样的事件可以不作为模仿先例,处理的原则可以经过讨论也可以不讨论,于是,因当事人的观念和要求不同,处理的结果可能完全相异。在我收集的各种乡村纠纷协议书上,都未曾见“根据乡规民约”字样,明显可见的,在个人间纠纷的处理上,是以双方同意

为结果。<sup>[43]</sup> 这种非制度化状态使得寻找“原则”依据的努力经常失败。在乡村，乡规民约的制定文字并不代表治理水平，甚至乡规民约也难以完全成为治理仲裁的依据。文字制定的乡规民约越来越“报告”化，与其说是给村民看的，不如说是给政府的应景差事。以房基地批转为例，政府文件和乡规民约都严格限制了土地交易，但作为执行乡规民约的乡村政权甚至政府部门本身，正是一系列土地划转交易的动力机构所在。

这个特征几乎在乡规民约处理的所有事务方面都能找到证据，尤其是在处理个体间的关系方面。例如浙江 DT 村乡规民约规定：对不赡养老人者处以强制，即为无条件赡养，但是一份涉及此事项的民间“协议”，却用老人对孙儿的抚养责任作为赡养成立的交换条件：

#### 关于 YY 和 YK 两兄弟对两老的抚养协议

- (1) 经两老和弟兄协商同意，两老领养弟兄俩的小孩，大忙季节 YY 母亲领养（一般季节附带领养），同时帮助两方做饭（一般季节各自负责）。
- (2) 两弟兄每人每月给老人 70 斤大米；待老人完全没有收益时，两

---

[43] 梁治平先生称之为“权利与事实之间界限不清的稳定状态，其特点是，并非用所有权、合理化、权利、制度等思考来表达”（梁治平，1998年6月29日，北京大学社会学与人类学研讨会主题报告）。这是一个令我感兴趣的意见。不过我初步认为，用“非形式化”或许可以更为精确地表达传统习惯法的特性。我的理由是，“权利”与“事实”的区分在理想的状态下难以理解：它似乎假定某部分声称的权利并非事实，反过来，某部分事实也不是权利界分使然，或不具有这样的意义。这并不符合通常对“权利”所下的定义。在我的理解中，权利不仅是一项声称，还包括能够使之实现（成为事实）的所有要素。现实权利是从事实中抽象出来的制度体系，它表达的是人们行为的事实界限，但完全可能没有以文字甚至语言的形式表述。“非形式化”反映了这种情况，同时又承认，社会规范中的事实界限本质上也是权利界限。那些不可实现或有待实现的“权利”（无事实基础支撑的“权利”）不在此处讨论之列，因为它们还未构成社会（行为）规范。我倾向于认为，各种社会规范，无论它采取怎样的表述形式，或无论其是否被明确认识到，本质上都是关于权利（正当性行为）的说明和分配体系。

兄弟负担老人生活费每月 14 元。

(3) 以上各条,三方共同执行,倘有一方不执行,由村领导到场监督执行。〔44〕

另一个协议则以房产换取赡养责任的免除,这显然也不符合乡规民约的规定,但却是实际生效的民间调解文件:

经我弟兄三人协议,HH 愿将房地送我兄弟二人负担养老父母,房地均分,HJ 和 ZH 各一半。〔45〕

这些案例更使我们有理由认为,乡规民约主要不是调节个人间关系的规则,它的一个现实功用,是调节个人和集体间的权益关系,特别是确立村乡权威作为“公共”组织的管治权。它给了这个管治者极大的空间来施展权力,它允许村乡组织(地方权威)有“立规”、做中、“执行规约”,并对该“规”进行解释等重要地位。除了与国家法令相冲突、而又被人上告的部分,对乡村机构的立法、执法和司法权限本身,并没有其他的限制。基本上,只要规定中有的,他们就可执行,而执行的“度”更可以由权威“根据情节严重”程度把握。模糊和非形式化使恣意(非制度化)行为,尤其使基层政权的恣意行为普遍存在。

**弥散性**——允许将惩戒范围扩散到与当事人生存有关的任意事务。例如,如果发生个人和集体的土地纠纷,个人便可能处于十分不利的地位:被取消在企业中的岗位、被拒绝开证明(例如结婚、户口、身份证明),甚至被取消分享养老福利等。乡规民约的有效,并不在于人们对它的广泛认同,而在于村庄权威掌握的惩治手段很容易实现。容易实现的原因,在于村落组织执“法”的自然弥散权和追溯权,这种权力,使得村组织对任何错误都不是简单地作一对

〔44〕 见 TD 乡民纠纷调解登记表 1,1986 年 8 月 7 日。

〔45〕 见 TD 乡民纠纷调解登记表 3,1990 年 9 月 27 日。



一处理,而是被允许扩散到违规者的其他权益、他的历史、未来乃至作为村成员有资格享有的集体福利上去。这表明,乡规民约的强制性并非来自它本身准则的社会共识,而是来自它之外的行政权力的衍射。由于村民对其“成员”资格及其待遇的依赖,当没有其他可替代选择时——比如,如果可以自由选择成为其他村的合格居民,某一个乡规民约的约束作用就会有限。

**局部性**——相对于国家法律,乡规民约具有特定的治理原则及管辖范围,虽然在内容上,它越来越深地受到国家法律的影响。乡规民约体现的村庄治权与国家治权有联系又很不同,二者之间的复杂关系表现在:似乎互为补充或需要,必要时有意相互联系,但又尽量避免直接主动地干预他者。这种干预如果发生,往往是在对方要求的时候。西方学者明恩溥对1899年前后的中国乡村研究也证实了这样的传统,他发现在中国乡村,似乎并不真正欢迎国家权威正式的进入,他举出的例子使我们看到,官方只是作为一种后备,用于威慑对方,以支持乡村权威自己仲裁成功,他们并不真正期望对方实施管制。他称这种“自治”,不过是“丢下乡村任其自理”:

村上的头面人物离开村庄去往县城控告,对犯错者的父亲而言,这种控告的诉讼是比任何洪涝都严重的灾难,它肯定会将这家人压倒。于是主人急忙去追赶头面人物,费尽口舌,将他劝回村里,没有进城提出正式控告。主人从外村请来几个朋友,为他向全村福祉的保护人、蛮横的头面人物说情。第二天上午,接受了这项艰巨任务的人来到村里,一批一批地拜访头面人物,与他们讨论这件事情。每一次会面都涉及补偿措施的提出、修改否决和再修正。经过多次重复,谈判持续了一整天,直到第二天清晨,这些调解人才回到自己的村里。他们总算不负使命,最终说服头面人物将原定的罚金减少到一个很小的数目,聊做惩戒而已。〔46〕

〔46〕 [美] 明恩溥,《中国乡村生活》,午晴、唐军译,时事出版社,1998,页324—325。

与此相对应,在半个世纪前的浙江北部农村,我们看到政府通过法令对乡规民约的约束。当时政府忧虑的,显然是地方权威利用乡规民约的合法化过程扩大其权力的企图:

民国 35 年 11 月

崇德县社会科司法处

令各乡镇公所及乡镇民代表会议:

本县各乡镇民代表大会决议案大都仅将会议记录呈报即算了事,殊有未合本府对于上项会议的记录。此后经付存查不再逐一指复,所有乡镇民代表会决议各案均应分别专文呈候核示,在未核准以前,凡与习性法令有抵触者,不得决议,其决议并概不生效,乡镇长亦不得擅自执行。〔47〕

这些事实都从不同的方面印证了,乡规民约早有与政府法令相异的传统。但这种相异,与其说是它们的治理原则不同,不如说是它们的治理范围——即所支持的权威中心不同。事实上,乡规民约有与正式法令相合之处,有相互参照甚至吸收对方精要之处,但也有未能谋合之处。这些未能谋合的部分,通常各有一个发生作用的领域,并且谁都不愿意对方进入自己的控制区。但它们都需要对方来加强自己的弱处,比如乡规民约需要官方的支持以显示权威性,而官方难以或懒于到达的地方,又需要乡规民约助其规范秩序。从上级政府的立场看,乡规民约应重在约束自己的共同体而非垄断权力,特别不应与上级法令有冲突之处,不应将上级的权力排除在监控核准之外。为了做到这一点,政府多有对形成文字的约定之报上备案的审查制度。这些制度沿袭至今日,令乡规民约日益发展出对付官方审查的本领,它越来越像一个乡村“治安”法

---

〔47〕 崇德县(今浙江桐乡)社会科司法处,政府训令,1946年11月;桐乡档案馆,卷宗295,目录6,案卷19。该引文原文并没有标点符号,为阅读方便,由笔者加上,特注。

则,真正的社会规范涵义在文字上逐渐减少,其表述内容甚至目的也不断受到国家目标的影响。这份县级干部的工作报告,一定程度上代表了他们对乡规民约的认识:

(应当)逐村制定具有合法性、民主性、制约性的《村民自治章程》和《村规民约》,发挥好对村民履行应尽义务的约束作用;对那些软磨硬抗、拒不服从的农户,坚持分类别抓典型,走通过司法程序解决问题的途径。〔48〕

但是国家并没有因此寻求建立专用的执法和监察渠道,以代替基层政权的“立法”、“执法”和“司法”地位。它未能有效改变地方治理的传统规则,这突出地表现在——没有改变地方权威在某一个区域中的优先裁定权力。为了基层治理的需要,裁定所依据的一般规则通常任由基层政权自己制定,这类制定的文本——“乡规民约”,或“自治章程”等,在依法治乡、依法治村的潮流中,明显受到政府的鼓励,与此相对应,多年来改变极少的是基层政权的仲裁地位。这样,即使在进入当代以后,“国家政权建设”中的重要制度整合机构——地方法院,虽然在形式上属于一个统一的、以最高法院为中心的层级体系,但是在实际上,它从未真正进入乡村日常秩序的治理,也没有脱离地方权威体系的控制。因而它不仅不可能具有在西方经验中的作用——通过其推行国家法律规范,瓦解地方管制权,废除或取代分割多样的治理规则,在基层建立对新的政治单位(国家机构)的归属,而且,它本身还成为强化地方权威控制的工具,它往往向地方权威负责,而不是向统一的法律原则负责。所有这些建制,都日益巩固着地方传统的治理秩序。

本文早先提到的两个案例(村委会单方面终止承包土地、果园合同),都证明了基层权威规范地方秩序的分量,而国家《合同法》规范基层秩序效力的微

〔48〕 河北某县县委对农村基层组织的调查报告,1998年7月。

弱。法院、农林局及公证处的文件不被理会,原因是这两个违反《合同法》的行动并不违背传统的村治常规。在上述两个案例中,村干部对采访记者说,群众意见大,自己不得不出来主持公道,让本村居民分享利益。这个“公道”反映了习惯法的公认规则,它被多数的村民所认同,因而在村委会看来,提前收回土地和果园没有违背社群惯例。显然,这个“公道”原则与国家《合同法》体现的“公道”原则是不同的,前者是共同体财产收益应为内部人占有,而后者是指维护合法签约人(无论是集体还是个体)的权益。由于实际材料的不足,目前我们很难一一了解习惯法(传统乡规民约)所支持的“公道”规则的全貌,我们已经知道的是,《民商事习惯报告录》中对北方地区确有这样的记载:

民间典当田地房产,有定明期限、亦有不定明期限者,惟各地习惯,赎田常为春前秋后,盖农家种地在播种前必有种种准备,若赎地时期漫无限制,则狡黠者往往延至播种使行抽赎,于典主之损失殊非浅鲜。这种关于典地回赎期限的习惯不但见于全国大部地区,而且往往移用于租佃关系,成为起佃、撤佃应为遵守的习惯。<sup>[49]</sup>

这里的记录显示,租佃土地通常以一年期为习惯起始,而且似乎事前并无具体明确的退租时限规定,否则为何明知地要被赎回,还要做播种准备?或者,即便有这种约定,也需以春前秋后为改限。若按照分成租的民间惯例(主二佃八、主三佃七、主一佃二、主四佃六等),以及土地所有者有绝对的决定力量之传统,<sup>[50]</sup>出典人可以要求加典,也可以找贴作绝,典主不得留难;<sup>[51]</sup>更

[49] 民国政府司法行政部编,《民商事习惯报告录》,台北:进学书局,1969;转引自梁治平,《清代习惯法:社会与国家》,中国政法大学出版社,1997,页53—55。

[50] 周远廉、谢肇华,《清代租佃制研究》,辽宁人民出版社,1986;转引自梁治平,页100、105、114。

[51] 杨国楨,《明清土地契约文书研究》,转引自梁治平,页99。

有“临时讨价还价”的例外常规,用于纠正以前过低的租价。所以,根据新的收成随时调整租金分成等等的习惯法规论说,上例两村委会及村民的集体行为似无大的不妥,因为从习惯法的立场看来,村委会应代表本村村民(而非外来租地者)的利益。违约的村委会再三声称,收回土地为的是租给本村村民,财产是集体的,他们有权分享,为什么现在只能看着别人受益?可见双方没有共享的规则,都是用自己的规则保护自己人而不是平等地对待“别人”,于是冲突持续至今。在这里,乡规民约对人不对事,在不同共同体(自己人与外人)之间缺少共享(公认)原则等特点,清楚地显示了它处理秩序的范围只限于特殊主义的社会结构。而且,在遇到纠缠不清的问题时,它并不求助他者之裁决,而是希望他者支持自己——也就是说,承认他者权威的前提是:他站在我这一边。在这个意义上,相对于乡规民约,任何其他的法律规范都有竞争管辖权的涵义,国家法律当然不受欢迎,也得不到经常的介入邀请。

那么,“送官法办”在什么情况下出现呢?一般而言,习惯法不允许“直诉官府”,而遵循“先由村落处理”的原则,同时,村落组织的优先调解执法权亦被国家所承认,他们要求“禁止径行诉到官府”(高其才,1995,页78—79)。现代的乡规民约将“送官法办”视作处罚之一,在村民的眼中,“送官法办”往往意味着,所犯错误已经无法在村内通过检查、处罚或调解解决。“官办”与“村办”的分野,通常不仅是指法令依据和原则的不同意见和解释,而且是指错误性质和严重程度的变化,以及当事人准备付出的诉讼成本期待。更深一层的,送官法办还意味着公事公办——即更少有为求情疏通轻办的机会,人们理所当然尽可能避免之。人们需要并依赖在熟知的人事范围中解决问题,以增加自己和关系网络的影响力,但内部办理客观上增强了乡村组织的控制地位。在这方面,明恩溥提到的1899年发生的故事,与当代村庄治权的情节本质上别无二致。

**不可选择性**——乡规民约确定了个体对于村落的归属关系,由于这种归属关系的存在,个体成员的权利才受到它的承认,个体才有资格要求共同体对其生存提供支持、给养和保障,比如划分住房宅基地、承包土地、房产、鱼塘和山林,享用供电、供水和农用机械等。这说明,村民生活的一般权利并不在抽

象的意义上由国家或宪法授予,而是在实际意义上由他们所生活的初级组织授予。村民首先是生活在这种初级组织中,然后才生活在宪法确定的权利关系中。初级组织对于村民权利的优先认定权被当前的社会体制所认定,离开了这种初级组织,他的一般权利——如上所述:划分住房宅基地、承包土地、房产、鱼塘和山林,享用供电、供水和农用机械等等,并不能从其他的社会单位中轻易获得,也无法从国家宪法赋予他的抽象权利声称中获得。可以说,基层组织,在这里,已经在某种意义上取代了其他组织的授权有效性,它事实上是被“同意”代替宪法组织实现村民一般权利的基本单位。

这样一种社会建制运行的条件,是对个体权利、个体对组织进行社会选择的限制。在乡村,可以由于出生、继承或婚嫁进入这种社会单位,取得天然的生存权利。除了通过受教育或提干等途径合法进入其他社会单位之外,对一般的农民而言,他们不能通过流动、自主选择、外村求职或其他方法选择社会单位,除非他们愿意放弃那些权利待遇。农民的身份和权益必定与一个无可选择,也无可替代的组织相联系。这个组织拥有对他们权益进行解释的地位,当他们出嫁或生老病死,该组织即会收回他们的待遇和权利,或作价出卖,或充公,或转给其他有此权利的人,以防止外村人享用本村的资产。这样一个裁决地位,显然使村庄政权比法院更有效地进入了村落生活秩序,因为它规定着村民的权利,并通过对分配和服务的控制,实际上控制了这些权利的实现。在前面提到的一个案例中,村委会主任给薛某的通知称,虽然法院作了判决,但村委会不能执行,仍然决定将王某的土地收回分配给薛使用——这决定显示了,在村民生活秩序中,村级组织高于法院组织的涉入地位,以及村规民约高于法律条文的涉入地位。这种地位确保了村级组织的几项重要权力:对于村民财产转移的实际控制权,对村民资格声称的解释权,以及对冲突的裁决权。另一个上面提到的案例说明,村级组织对于村民房产和地产具有无可置疑的回收权和变卖权,而其回收及变卖的“协议”,并没有原房产所有者参与,只有甲方(村级组织)作为所有者和受款者选择买家。所有这些行事规则,都强化着集体组织——基层政权的权威地位。

乡规民约注重集体的传统,推测来自它的前身形式——“家法”或“户规”的用途,这些规则的原初目的在于,通过协调群体“共处”,增强整体的政治势力和社会内聚,在经济上保持共同体对财产的专有、专享和专控权,以防止财产的分散。很明显,实现这些目标需要依赖某种组织形式,即公共体权威来执行对社会单位的管制,因此乡规民约必定强化管制性组织的权威,尽管这些社会管制组织的形式处在不断变化中。在我国,这种变化自近代以来的基本趋势,是行政性社会单位的重要性上升,但当旧的社会单位被行政村落逐渐取代、或经历一种过渡状态——二者共存的时候,宗族整体生存、并对危害者实施惩戒的基本原则,却以新的村规民约方式沿袭了下来。比如传统家法户规对违反者定有“送官究治、逐出,不准入祠入谱”等惩戒,<sup>[52]</sup>而当代乡规民约有“个别或公开(广播)批评教育、检讨书或公开认错、罚款赔偿(包括罚公映电影、请戏班子经费)、开除驱逐、直至禀官究治”等内容。<sup>[53]</sup>这些惩戒的基本用意,显然在于规范集体生活的秩序,维护共同体的一致统一,它将这种规范的权力明确授予乡村组织,也就是今天我们所说的基层政权。

从上面的分析看去,并不是乡规民约本身,而是它所代表的一种社会建制强化了村级组织的权威。根据乡间的治理惯例,基层组织具有村民成员资格的授予权力,这种授予跟随而来的是农民多项政治(参与和选举)、经济(工作、财产分配和保护)和社会权利(享受福利和教育)的确认和实施,它体现了一整套特定的村民权利(确认)授予和使权利可能实施的社会制度,尽管这种制度并不以“权利”的表达为形式。村民身份的确定虽然不必然能实现这些权利,但起码具备了实现的途径和所需的资格,而确定资格的主体是基层组织。这一事实,不仅造就了基层组织的权威地位及其管制形式,而且造就了基层组织

---

[52] 江南宁国府太平县馆田李氏宗族于清道光 28 年订立《李氏家法》,见朱勇,《清代宗族法研究》,湖南教育出版社,1987,页 215: 附件一。

[53] 参见民政部基层政权司编,《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》。

和被组织的人群——农民之间的基本关系形式,因为,任何的权利授予确认制度,无论它的表述形式是什么,都反映了授予组织(基层政权)和对象(村民)之间的制度化关系。

从乡村整体秩序的角度看,当代乡规民约的种种性质,看起来并不完全等同于“集结在一定的规范之下,愿意遵守该规范的人们所构成的一种集团或组织”,因为它没有创造出水平或对等结合的秩序(寺田皓明,1998,页153)<sup>[54]</sup>。但同时,它也不似一个无可商量的、绝对的政治支配命令体系,而是一个从共同体公共利益的立场,限制私权的扩张企图,鼓励基层组织介入调整的防卫性秩序。防卫秩序允许仲裁者处在一个更为被动的位上,他并不谋求仲裁权威的专门化(分化)发展——控制并掌握原则的解释、处于主导位置、并超越于当事人力量的第三方权威,而是力图运用它巨大的包容及弹性力量,服务于当事人的力量对比、利益诉求的平衡,工作于缓解可能导致变革动力的结构性紧张。

这样一种姿态助长了社会规范的非制度化发展,使得社会行为的正当性更多地和当事人的意愿、力量投入和主动性联系在一起,也就是,把确定行为正当性的权利交给当事人的判断。这样,淡化规则的刚性,一切成为随具体情况而定的变数,难以预期、难以把握,一对一的特殊处理成为基层秩序的主流特征,其复杂与多变到了非最基层的人难以掌握的程度。或许这种管辖的高成本,可以解释规范秩序的主要权力组织总是设在基层的原因。随着事态的变迁,乡规民约也曾有过较大的文字改动,但这些改动很少涉及权威和村民关系、或公(集体)和私(个人)关系的再确定,也没有发展出重新建构地方政治基本架构的活动,而是在资源分配方面作一些调整。

从这个意义上说,我们很难认为,村民与现代意义上的“公民”表述具有相同的涵义,因为后者的一般权利来自于其选择归属的宪法管辖范围。在这个

---

[54] [日] 寺田皓明,“明清时期法秩序中‘约’的性质”,见[日] 滋贺秀三等著,《明清时期的民事审判与民间契约》,法律出版社,1998,页153、159。



涵义上,村民应当是国家公民,即国家作为其法律权利的制定、解释和执行的责任单位,在国家管辖的范围里,无论他走到哪里,他的权利都有生效的途径,特别是,他的权利被对待的原则与其他人基本一致。但是村民却不是如此,“村民”是作为一个有限的生活共同体中的成员存在的,尽管他可能同时属于外部更大的政治单位——譬如国家组织中的成员,但后者的法律并不能有效地规范他的生活,或保护他的权利。各种成文和不成文的乡规民约的作用使我们认识到,后者不能简单地废除前者,或取代前者的地位去亲自协调乡村的生活秩序。是故,所谓的“国家政权建设”何以体现?就常规事项而言,各自独立的法律体系和仲裁系统的存在,没有改变以习惯法为依据的地方管制秩序,没有实现以国家权威为中心的法院体系的扩张(虽然建立了这样的机构,但是它归地方控制,并不能在真正意义上覆盖多数地区、并完全取代地方仲裁权),从而完成法律统一秩序的任务;它没有改变地方权威的仲裁角色,没有抵御习惯法的模糊性,建立显著的干预力量,从而成功地深入到传统上由地方管治处理的事务范围中去。

虽然一个多世纪以来,国家(或中央政府)不断发现这种现象对其权力基础的危害,亦有意识地进行这样的干预,但是很明显,它面临着重重困难。这种困境的主要之点,在我看来,或许并不在于国家法律更为“现代”、乡规民约更为“本土”的特性区分上,也不在于形式法和自然(习惯)法的区分上,而是在于两个性质上非常相似的管制规范、竞争其各自的管辖地位和范围,力图加强或扩张自己治权的行动,一直没有寻得制度化配置的方法。而欧洲社会几百年来通过“国家政权建设”所解决的基本问题,正在于此。

## 基层财税制度及其政治后果

前面各章部分涉及与乡村税务有关的行为,从中可以领略基层政权的活动空间,但是它们还不足以说明,税制作为一项重要的资源配置制度,在基层如何运行及其产生的政治后果。本章试图观察财税制度在基层的实际运行及其造成的种种社会后果,特别是它对于强化基层政权财政权力的关系,以及这些权力不受限制的结果。

### ……{历史遗产}……

在经济史研究文献里,我们不难发现,当代基层税制的很多方面都可以从中国历史中找到痕迹。令人惊奇的是,这些税制的基本理据和收取方法在几个世纪、甚至是更长的时间里变化甚微。值得举出这些与当今乡村税制有密切关联的历史形式,以体会今日乡村税制悠久的历史基础。

学者对唐代税制的研究证明,其前期的“租庸调制”和后期的“两税制”都存在着均定的色彩,以田均、户均、人均甚至乡均(收税单位)为基本根据的定税原则,有着悠久的历史。从现在能够得到的历史资料中——包括很少有人分析的吐鲁番出土文物证据——可以发现,这种税制无论是田赋、丁税还是人头税,其通行的基本原则是数量定额均等和集团(单位)量算。前者指按照地亩田数承担税务的计算方法,后者指以里正(一乡五里)作为税收基本单位和分配税量的计量单位。虽然后来加入了“户等调整”的措施:“凡天下户,量其资产为九等”(唐制),对不同户主注有上户、中户、下中户等,试图对纳税户的(土地)资产作出评定,以资充当税款定量的标准,但这种措施处理的是农户

“受田不均”的问题，并未对定税原则本身提出疑问。因为“户等”仍以受田的实际亩数，而非更为抽象的货币标准确定其资产多寡，它假定农户的财产多寡源于并仅仅源于其获得的土地，农民本身的劳动投入则不是财产收入的重要因素。而货币收入标准不仅能够区别土地占有量，还能够区别不同的管理、劳动、经营内容投入产生的不同收（效）益（后果），因而反映出的资产营业能力和经营后果显然更为全面精确。所以，我同意这样的判断：历史上实行的“户等”作用，是想在“定额均等课税的原则下调节贫富差别，而不是破坏定额均等这一原则”（屈敏一）。〔1〕

Twitchett, D. C. 对于唐代财务行政的研究，也指出了固定税率征收的问题：

租庸调制可以概括为，一个国家以固定税率征收的复杂人头税，它远远不是一个令人满意的制度。由于基于每个纳税者在均田制下接受等量土地这一假定，它完全脱离经济形势，忽略不同地区或个人间的差异……事实上，租庸调制下的赋税承担者是小农，他们承受固定税率，不管其出产和生产能力进行征收。〔2〕

乡村税制的另一特点是集团、而非个人的量算及征收单位，这一点对现今的税制发展亦很重要。根据税制史学者的研究，唐代历史上的主要税种记录常常是只有总数量，而无具体的人名，因此税收很可能以里正为基本单位结算：

---

〔1〕 屈敏一，《唐代均田制研究》，转引自李锦绣，《唐代财政史稿》上卷：第二分册，北京大学出版社，1995，页451。

〔2〕 Twitchett, D. C., *Finanical Administration under T'ang Dynasty*, 转引自李锦绣，《唐代财政史稿》上卷：第二分册，页452。

从天九二分税的数量来看,除一处有“叁拾叁硕陆斗”有斗的零数外,其他都是整数……和余以个人为单位,因此文书中详列所纳之人姓名及数量;贷量种子以乡为单位,因此所纳种子粟下,均注乡名。唯天九二分税,只有一个总数量,无具体乡名。地税在天宝时乃亩税两升,百姓田地零散,数量不一,若个人交纳,量不至于如此整齐。根据以上分析可以得出,里正等所收之租税,要集中于县,由县统一向州运送,由百姓到里正,是税收交纳的第一程序;由乡到县,是税收交纳的第二程序。〔3〕

里正作为收税基本单位的证据,不仅可以从里正开具的税款发票“抄”、并由里正向纳税百姓颁发的“县抄”获得(由县、乡里二“抄”作为纳税凭证——但今天的纳税手续,在某些地方甚至不如那时严密),而且可以从里正制造籍账(户籍、制账)的责任、乡计账上的“联署之人”为里正看出。大量的历史资料表明,“乡不是一级实体,乡的财政由五里完成”;“授田亦是县令和里正共同参与,无乡”;“赋税的征收与籍账的制造一样,都由里正掌之,里正是当乡的财务行政执行者”;“按比户口、课植农桑、检查非违、催驱赋役是地方基层财务行政的全部”(同上,页105—107)。很显然,里正作为“户籍”和“记账”的身份,对决定丁户的赋税状况有极大的作用,“因为之度国用计划编制需要以户籍和记账为据,计划中规定的征收以公文形式层层下发,逐级行公文,使乡里的赋税征收与之度国用计划一致”(同上)。

从这个征收程序看,虽然财政史学者认为,地方官在赋税征收上的“权力不大”(李锦绣,页115),但从纳税和收税者的关系来看,集体结算的方法可能在户籍记录、偷漏税口、谎言灾情、挑剔税物、分配赋役不均平或交纳违期等等环节,导致难查的集团性手脚,制造利用集体公共地位从中取利的机会。集体赋税还刺激了连带责任,因而需要树立权威来尽连带责任,但是它抑制个体责

---

〔3〕 李锦绣,《唐代财政史稿》上卷:第一分册,北京大学出版社,1995,页113。

任的发展,忽略个体的责任和差异,并鼓励运用各种关系,在上述几个环节中形成不公平的、非公开的交易,这些行为又将进一步生发出巩固权威地位的效果。在普遍存在私人交易可能的情况下,有税务责任者可能通过私下交易免除或减少责任,无税务责任者可能难免甚至增加责任,而人类追求确定性的本能,将引导他们的行动趋向设法建立与当权者的关系。

另一个税制历史遗产给这类行动提供了更多的机会。早在 20 世纪 30—40 年代对唐代财政史的研究就发现,“有一种非统一直辖的管辖机关,将特定的钱物、田地或人丁,指配与官吏或各机关,使之自己管辖、经营,收取一定收入,以供他们自己开支的财政特殊收入”(鞠清远),历史学者称之为资课。<sup>〔4〕</sup>显然,这是一种官方规定之外的地方收入,类似于今天所说的预算外收入。资是勋散官、三卫、工匠、渔师、官户、杂户、散乐、音声人及从事各种色役人的纳钱代役,纳资人有身份区别且应有需要的特殊技术,它同政府的需要密切相关;课是白直、值衣、防阁、庶仆、亲事、账内等纳代役钱所充的官奉,纳课之人充当的是官吏个人或官府的手力,而他们所纳之课,是官吏待遇的一部分(李锦绣,页 539、541)。资课之重要不仅在于它减少了官府支出,增加了收入,还在于这种税制的特殊性、临时性和任意性,因此,资课在财政上的意义“甚至超过庸”(李锦绣,页 531)。更重要的是,资课的纳入者有身份等级分别(李春润)<sup>〔5〕</sup>,资课的纳入方法有与个人契约相似的“任意性”(松永雅生)<sup>〔6〕</sup>,因而它更为符合以支定收的原则——即没有事先的准绳,而是以地方政府所需、花销或人手的具体需要确定。

这些制度的创立,都与方便“支”在基层财政上的不受约束有关,它使得不受约束的支出机构,很容易依赖集体结算的制度弱点寄生。他们缺乏自己支配的税款,所以以任意扩大的资课收入用途获得,专用于官事用途;他们缺乏

〔4〕 转引自李锦绣,《唐代财政史稿》上卷:第二分册,北京大学出版社,1995,页 531。

〔5〕 转引同上,页 533。

〔6〕 转引同上。

资本,所以通过收纳资课的权力获得资本,再将其浪费性使用。这些财政遗产中,我们看不到约束“支”的制度,反而看到鼓励广泛地创立无统一管辖机构,根据开支需要而建立特定收入,这类明显是只对基层当权者有利的发展。资课收入创立分散,与地方特定的支出相联,它不在政府的总收入体系中,故而没有引起注意,但其普遍性确是人人皆知的。如同今天的基层预算外收入,它的政治意义超过了财政意义:自主的管理使其来源和用途很可能相当广泛,而外人无法获得准确信息和监控;同时,它必定是正式或非正式的政权组织行为,必定和某种形式的公共组织有关。因为它是以公共组织的“支”(需要)从社会中间“定收”的,这只能是有权力者所能为的,所以它没有办法促进权力品质的改善,相反,却为它的腐化提供了条件。

针对这些问题,研究财政史的学者提出了这样的疑问:假如没有这种收入,财政支出中又应增加多少,在税赋收入上又应增加多少,方能应付这种支出?这些问题关心的是财政平衡问题,而更值得注意的是权力制约关系的微弱所导致的政治整合问题。税制根据收税者需要的任意发展,反映了纳税者的被动地位,说明纳税行为始终没有和权利、责任、监督、要求理据的主张联系起来,纳税仅仅被当作义务性贡献来认识。这反映出历史上的税制实践对个体财产和集体财产之地位及作用的观念,对于公共和私的关系的观念,特别是,如何将私务税收转化为公共用途的观念,与今天有相当的距离:它显然没有把纳税看成是(自主而有权利声称资格的)私人资源流向公共用途和公共管理的一种形式,因而纳税人有权利对公共费用的支出和用途设定计划并实施监督管理,因为他们是公共物品的供给者和消费者,他们的“需要”才是税款来源的动力。所有这一切,反映出税制与不同相关者集团的权力配置关系,很明显,上述不令人满意的税制有利于保护基层权威(有权收税组织)的利益,这是多年来税制没有取得实质性进步的关键。

税制掌握在基层手中,也被黄仁宇教授的宋史研究所证实:

宋朝继续李唐王朝扩展的趋势,乃是自租佃调到两税制,外表上好像

是全面改革,实际上是放弃已经行不通的虚文,接受现实。所谓两税,也还不是中央政府的制度,其赋税的税率和抽税的程序早已落入各藩镇的掌握之中,也就是各地军官自动抽税,自动供应他们的部队,因之他们的地盘成为世袭。……以后赵宋王朝统一全国,也是将各藩镇间的兵权税收接收过来,用不着对社会体制做全面改革(黄仁宇,1998,页65)。(7)

虽然经历了多次税制“改革”,但历史上基层权威的根本利益,以及多年保护这些利益的基本制度,并未受到有力量的、使其不得不改变的权力挑战。这种挑战,在一些欧洲社会的经验中,主要来自两个方面:一是纳税者基于财产、主权、自主性发展的社会组织化,形成了重要的社会制衡力量。他们主张纳税者权利,从而将税务的结构、决定程序、涉及范围和用途效率等拉向要求“取之合法”的方向;“没有代表不纳税”成为主张纳税人控制权的名句,是因为反映了“必经社会同意”的条件。第二个挑战力量来自“国家政权建设”的进程,它虽然以强化国家的直接管辖权为目的,但在社会力量的监督下,国家机构作为统一管理公共资产的“公共角色”也逐步确立起来,这意味着,随着国家政权建设,国家的角色及其与社会的关系发生变化。在税务问题上,公共(国家)角色和皇室(家族)角色的不同,在于是公产还是私产的管理者,是提供公共服务的机构、还是运用私产为家族(集团)牟利的赢利者。法国历史上与“国家政权建设”同步进行的重要制度改革之一——税收制度改革,提供了欧洲14—15世纪社会结构变迁的典型范例。这项重要的制度变化是,间接税收环节的废除和半独立性税收公司的出现(James B. Collins, 1997) (8):前者使国王获得前所未有的、向社会直接征税的权利,从而在割据领主的控制范围之外,建立了另一个更加权威性的政治单位实施公共资源的管理,地方领主的

(7) [美] 黄仁宇,《放宽历史的视界》,中国社会科学出版社,1998。

(8) James B. Collins, “State Building in Early Modern Europe: the Case of France”, *Modern Asian Studies* 31, 3, 1997.

管辖地位必然下降；后者则有利于使税收过程脱离地方权威的控制，使其成为半独立的、半负责于国家政治单位的机构。

这两个重要现象的意义，不仅仅在于增加中央的财政收入及收税权力，或是国家权力渗入社会底层，而是为现代国家宪政体制的确立打下基础。在税制改革的过程中，国家机构需要完成由君主体系向公共政权的角色转变，皇室家族的私产用途及其管理或增益原则，需要与公产的用途及其管理原则区分开来。通过公共管理机构监督框架的建立，完成“皇室家族利益”和“公共利益”维护者角色的分离过程，才能取得社会的认可，从而巩固现代公共权威的政治地位。因此，税制改革不仅仅是财政平衡或收益集中的问题，它与实施公共管理的现代政治单位——国家的角色（它的公共责任）、国家管理机构的建立，政治体制（税务决策和监督机制）及其和社会相关利益的制度化关系等重要变化紧密相关。正因为如此，西方社会税制争辩的中心问题，往往是政治问题，即税的合法性、社会同意问题。历史上，在合法性的税制体系未建立的时期，暴力抗税、乃至由税务问题引发革命的情况屡见不鲜。而税制合法化的发展，不仅有利于税务监督，而且成功地将暴力引导到税收结构的和平辩论上去，因此税制的性质关乎社会稳定。

从政治社会学的立场来看，税制改革从来不是单一的事件，也不是单一的财政问题，它必须以权力的竞争、权利的制度化配置为背景。在这样的背景下，最优财政结构的确定，实际上是财政权力和责任在不同组织中的分配：地方公共产品的作用范围越大，辖区的规模也应越大，或者说，应把权力分配到更高级别的行政组织上去，由它们提供该公共产品。依次递进它就成为，区政府提供公园，市政府提供消防，州政府提供司法，国家提供司法保护、教育和国防。<sup>〔9〕</sup>在这样的背景下，税收与支出意味着权力在公共和私人部门的分配，这种权力分配的重要，在于它影响着资源流动的限度，因为税收意味着资源从

---

〔9〕 文建东，《公共选择学派》，武汉出版社，1996，页115。



一个产权单位流入一个公共单位,支出由市场决策转为集体行政决策。这当然涉及公私部门权力和资源的合理界限问题,为了避免税收和支出不公(比如只有利于某个利益集团),需要通过“立宪限制”达成社会同意。所以,“税制选择中的关键,不在于什么样的税收结构合理可取,而在于决定税收结构的决策过程,是否能够全面反映被赋予相同权利的个人及组织的偏好和价值”。〔10〕

显然,这些与财税制度相关的政治问题,在中国传统遗产中并没有突出的地位。或许,正是因为这些重要问题没有得到制度化解决,乡村基层才不得不周而复始地面对社会冲突的威胁。现在我转到对当代乡村财政体制的分析上去,下面读者将会看到,基层财政制度上的许多缺陷和上述中国历史遗产中反映出的诸种问题,存在着许多相似成分。

### …… { 集体积累的制定和收取 } ……

乡村的集体积累制度源自于社会主义公有制,一直受到各级政权的重视,它多以村为单位计算、收缴、下拨、保管并使用,通称为集体积累。和基层的“集体所有制”密切相关,集体积累主要由两部分资金来源组成:向农户收取的“村提留”、“乡统筹”和“农业发展基金”,它们涉及经营不同业务的农户上缴的各种税款,也涉及生产资料——土地、沙石原料、电力、交通和管理支出等经济投入的有偿货币收取。

提留和统筹的收取决定,在乡村的书面规定中,虽然要求“由村经济合作社每年三月前公布村提留上年度决算执行方案,提出当年预算方案,并交村民代表大会通过,报乡人民政府备案”,而实际上,经济合作社和村级政权并不是一个分立的机构。它的主要成员由村班子成员组成,经济合作社主任,在我调查的区域,多数由村支书兼任;而村民代表大会多数由各村民组长组成。所

〔10〕 此为财政宪法论,布坎南的观点,转引文建东,《公共选择学派》,页206—208。另可参阅[美]J. M. 布坎南,《民主过程中的财政》,上海三联书店,1992。

以,集体积累事实上还是乡村两级干部制定。在多数村的实践中,要求“通过”收缴预算方案的“村民代表大会”往往变成收缴任务的布置会议。

村提留统筹款项的预算每年都有变化,变化取决于下列因素:

(1) 上级给出的比例原则:

根据国务院《条例》的规定,村提留乡统筹一般不超过上年度农民纯收入总额的5%;今年的标准则控制在上年度农民纯收入的3%以内;村提留掌握在上年度农民纯收入的2%以内,乡统筹掌握在上年度农民人均收入的1%以内,农民教育附加费(男0—55周岁,女0—50周岁)和兵役扶优费按人口收取,人均1元。<sup>[11]</sup>公积金占提留额的40%左右,按承包面积分摊到户,公益金占提留款总额的30%左右,按劳动力分摊到户,管理费的收取同公积金。<sup>[12]</sup>

(2) 比例原则只是抽象的参考意见,实际上,上级给出的具体收缴指标才是硬任务:

今年应上缴的集体提留款 28.112 3 万元,生产垫底款 23.812 2 万元,历年欠款 12 593 元,总计今年应上缴 53.183 8 万元。<sup>[13]</sup>

乡镇企业业务工人员每人每月向村交纳 3 元以工补农基金,列入村农业发展基金,由职工所在单位收取,原来由企业税列支的按职工人数交纳的农业发展基金不变。农村个体工商户按税务部门征收核定的、纯收入 2.5% 的标准提取集体提留,个体运输户每月每户提取 7 元,长期(半年以上)外出从事屋匠等非农工作的人员,每人每月提取 3 元。以上款项由村

[11] 浙江 BB 乡“关于农村若干具体政策的实施规定”。

[12] 浙江 BB 乡“关于进一步完善农村集体积累制度的通知”。

[13] 浙江 BB 乡批转乡经管站“关于集体提留款、上缴款收缴列支劳务费的意见”。

负责收取。基地有偿使用费和河网工程水费按规定收取。<sup>〔14〕</sup>

### (3) 酌情增加或减免或拖欠

收缴提留统筹是村干部费尽心机的工作。许多乡村干部将收钱说成“最难干的事”、“比计划生育还难”，这说明了集体积累多年来虽为惯例，但仍然多变故且不能顺利收取的基本事实。每一次提留收缴，都是在村干部会议上作出决定，遇到特别困难的项目，则召开党员会议或村民代表会议动员。但是这些会议不是决定机构，而是执行机构，是需要运用他们的影响力去做工作，或需要先做通党员干部工作时才选择的做法。因为在提留统筹问题上，村级乃被动的一方，他们不能自行决定缴款的数量，他们被要求完成乡定的指标，和农户订立合同。这项工作被作为考核干部责任落实乃至未来升职的记录。村干部的活动空间只是挪用——用村办企业、扶持资金甚至卖地现金顶上无法上缴的费用。一些实在完不成计划的穷村往往暂时拖欠。事实上，由于村办企业业绩不理想，更由于管理混乱，拖欠提留统筹在乡村极为普遍：

据湖南省有关部门统计，目前全省乡村负债总额已达 59.3 亿元，负债乡镇的比例高达 88.4%，平均负债额达 200 万元。村一级债务亦相当惊人。统计数字表明，常德市村级放债总额达 8.8 亿元，村平均 21 万元，负债村 480 个，占村庄的 83.4%。<sup>〔15〕</sup>

为此，几乎在每年的某一个时刻，乡政府都要下发文件，想出各种方法督促村干部完成集体积累的收取。督促的方法包括，对不收提留的村实施财政和经济惩罚——取消来自乡政府的有关资金扶持；<sup>〔16〕</sup>对收取积累效率高的

〔14〕 浙江 BB 乡“关于农村若干具体政策的实施规定”。

〔15〕 中共中央宣传部编，《半月谈》，1998 年第 23 期“观察与思考”。

〔16〕 浙江 BB 乡“关于做好集体积累的工作意见”。

村给予了较高的干部劳务费列支;建立多渠道的筹款方法等:

为鼓励收缴工作正常进行,拟采取按收缴比例列支劳务费的方法。具体是:完成应上缴额度的95-100%,劳务费列支0.4%;91-94%,列支0.3%;85-90%,列支0.2%;80-84%,列支0.1%;完成上缴额度低于80%的,不允许列支劳务费。……4月底前缴清的,按照……10%实行奖励。劳务费列支的对象,原则上为实际参加收缴的工作人员,各村可以根据年终一次结算或分春夏两季结算的方法兑现。<sup>[17]</sup>

近年来提留筹款工作有一定难度,今年要改进筹款的办法,采用多种渠道筹取,首先提倡农户按期到村缴款,或村干部按时上门收款,其次是委托粮站、工商、财税、交通运输等部门向村企业代收的方法。<sup>[18]</sup>

代收集体提留的单位往往是些与农民生计息息相关的部门,当农户找到上述机构办事时,他们就以上缴提留统筹作为条件。但总体而言,这样的做法似乎没有提高收缴效率,原因是如果农户避免和这些机构打交道,代管部门就无法发挥代收作用。如浙江某乡的几个村曾尝试用缴公粮的“户缴村结”方法,先由村里扣除农民所欠款项,再发还剩余的售粮款。结果,为了避免被扣除款项,农民不愿缴公粮,而将多余的粮食卖向市场,这样不仅绕过了粮站的代收,而且发生了“不缴公粮”问题,最后乡镇政府被迫取消了这种做法。

在乡村干部中间普遍存在的隐忧是,如何顺利地解决收钱(税)问题,应当说,近几十年甚至上百年,这方面的困难没有得到根本的解决,这方面的(制度)效率也鲜有根本性的变化。因而,人们在乡村能够看到,更常见的事

---

[17] 浙江 BB 乡批转乡经管站“关于集体提留款、上缴款收缴列支劳务费的意见”;JX 市郊区“坚持集体提留制度,完善双层管理体制”。

[18] 浙江 BB 乡“关于做好集体积累的工作意见”。

实是村上记账拖欠，待有款项需要发给农户时，再从中课除农户欠款。我在村中看到的各种还款账目，例如征地还款项目，几乎都有“扣除欠账”一栏。这或许是欠账普遍的例证之一，但根本的原因，仍在于不完善及低效率的税制。

集体积累的第二个来源——农业发展基金，由村乡县三级分别筹集，最后集中到乡村分配使用。它包括：

县级财政拨款：耕地占用税县留用的一部分；县土地管理部门收取的造地费的6%；土地有偿转让财政留用部分的25%；使用农业原材料的县级企业——例如丝绸企业的部分利润；生猪稳定基金；苗猪基金。

乡镇筹集：乡镇办企业补农金；造地费留乡部分；窑、石场资源费；宅基地使用费的20%；国营、大集体、三资和校办企业的补农金；乡镇企业按利润10%税前列支的社会性开支划给的一部分；乡镇财政每年超包干基数分成部分的10%列入。

村级筹款：村办联产办、私营企业、职工个人的补农金；国营大集体、三资和校办企业农民工收益分成的20%；个体工商产业和个体农民产业的补农金；村办石厂的资源费；五匠补农金；宅基地使用费的40%；企业利润上缴村经济合作社部分的10%，等等。<sup>[19]</sup>

农业发展基金的来源同资源的关系比提留统筹密切，因此更容易为基层政权掌握。虽然县级和乡级在记录上清楚显示了它的来源，但在村级实践中，乡村企业上缴多少，很大程度上取决于乡村政权对企业的控制，或者反过来说，取决于企业对基层政权的依赖，这一点影响着两边的关系结构和谈判地位。在这些因素的共同作用下，不同的村征缴基金税款的能力有很大差异。由于会计工作的低制度化水平，村级班子往往并不能清楚地掌握企业的实际利润。为了吸引人承包企业并在管理上省力，多数村庄估计一个定数——例

---

[19] 浙江某县“关于规范和完善农业发展基金制度的通知”。

如每年 10 万等——作为上缴量,这种估计经常与利润并无多大关联,因而很可能与县乡两级的比例要求相去甚远。

为了保障这类收益的来源,村庄政权的重要工作就是建立人事体系,用人际(乃至私人)关系弥补制度信任缺乏的问题。他们使用的方法是,派干部中的一个人经营企业,让他的双重身份(村集体代表和企业代表)合一,以保证企业负责人对村集体上缴的责任。而这个人虽然可靠、能够向村里缴钱,但可能并不是最为合适的经营人选。那些由于各种原因没有这样做的村庄,干部和企业的关系就存在问题。但是,由于所有企业都需要使用只有村庄集体才能够提供的资源——电力网、“集体”土地和房屋、银行贷款、信用保障等作为起家资本,他们无法独立地在市场上“购买”到同样价格的类似资源,因而只能依赖“集体”,并苦恼于后者无限需求的滋扰。

关于集体提留的量,纳者嫌多,而征者嫌少,对于基层政权来说,提留、统筹和基金的积累总是不足,因而发生了集体积累的另一个非资金形式——村民提供无偿劳动作为补充:

男 18—55 周岁,女 18—50 周岁(包括自理口粮进城人员,但不包括民办教师、在校学生、国家聘请干部、现役军人和病残不能劳动的人员),都有提供劳动积累的义务……数量为每年每人 12 个工。〔20〕

“工”的指标每年不等,有时 15 个,有时 10 个,完全视需要而定。劳动虽然以劳为主,但也可以“代金为辅”,不能或不愿提供劳动的,交钱以资代劳。以资代劳的金额有时规定(一个工 5—7 元),有时“按当时实际支付的劳动报酬结算”。这就要看“劳”的内容是什么,有一些“劳”,比如背石进山修路,规定

〔20〕 浙江 XT 村劳动积累制度。

多少钱都没有劳力市场。由于“劳”是根据需要决定的(分别由村组根据实际情况年初提出计划,年终结算;并且是村提村用,组提组用),更由于“劳”等于“资”的数量由村政权决定,所以一些地方的“劳”价可能定到农民支付不起的程度,当上面要求的时候,他们还是无法通过出资代替出劳工。劳工积累的用途在理论上主要用于公共建设——农田修整、防洪抢险、义务植树、发展交通、公益事业、水利建设、公共福利等,但显然,其工作极大地依赖于基层权威的想法,比如,一些村子多年没有公路,而当人们要求并愿意出工的时候,却常常得不到村干部的支持,最后由于无人组织而搁浅。

### ……{ 乡村两级的实际定税权 }……

提留、统筹和劳工作为集体税务的三项基本来源,虽有明文规定,但事实上,它们并不是严格基于个人义务,而是基于集体义务——或集体结算的义务而收缴的。这体现在当收缴遇到困难时,村级政权经常可以决定使用什么经费充当上缴税务。比如,使用企业经费充当税费,此为代替交税,而且不问纳税人的个人责任,富裕的村几乎都这样做,而且为此而自豪。这在乡一级领导那里也没有成为重要的问题,他们似乎更为关心税款数量的上缴、税款任务的完成,甚至有相当多的基层干部认为,由企业代缴税款没有什么不正当,这是村庄福利。因此,有许多这样的富裕村子,当它们的经济能力许可的时候,往往替村民代缴税款,并用企业盈利提供村庄公共福利,直至交不起的时候,才直接从农民手中提取。由于税款是用数量定额的,而上缴的百分比又是可以通融的,所以,一些提税非常困难的农户,村干部也不予追究,或难以追究,于是,除了在账目上说明“欠款”之外,往往不了了之。这个时候,村干部不仅不会去公开这样的信息,而且倾向于隐瞒信息,为的是避免他人效法。

在乡村我们看到,农民实际负担的税费实际上远不止于上述的三种形式,而这些多出来的部分,多数是在村—乡两级作出的。干部并不能找到这些定

费的依据,往往是几个人一开会、一碰头就定了。他们惟一的凭据是,其他村子也这样做。下面是河南村民记录下来的 1997 年春秋两季提成的内容,其中的项目大大多于提留、统筹和劳工积累。

**1997 年夏季提成**

单位:元

全队人口 99 人,有几家转为商品粮户口,现有农业户口 78 人,其中两名单身没有完税义务,故以 76 人为计。土地 111 亩,修公路等不计,人均土地面积 1.25 亩。

农业税	2 601	优抚费	181
特产税	1 652	计划生育统筹	273
公积金	1 134	养路费	452
公益金	566	财物基金	172
管理费	1 134	人畜防救	171
教育集资附加费	1 747	敬老院统筹	172
基建民兵费	181	社会公益事业费	783
合计	11 219.00	人均	147.62

**1997 年秋季提成**

单位:元

村提留乡统筹	10 377.40	小麦油菜种子款	799.50
九七沟	403.80	杂交种子款	1 702
挖山修路款	814	报刊科技	249.60
合计	14 346.30	人均	188.80

(资料来源:河南 GW 村“村民提留通知书”,1997)

各类提留款的数额先由乡镇政府下文件,然后根据土地、人口、农户从事的工种等因素平摊计算,因此在大的方面,各村都应当是八九不离十。但是从上面的收缴内容来看,公积金、公益金和管理费(春季收),显然在村提留(秋季



收)之外重复收取了,因为在不少的乡政府文件中,这三项正是村提留的全部内容。而春季收缴的“基建民兵费、优抚费、计划生育基金、养路费和教育集资附加费”,也是秋季收取的“五统筹”之主要内容,因为惯例上的“五统筹”内容为:乡村办学、烈军属优抚、计划生育、民兵训练和乡村道路建设。<sup>[21]</sup>显然村庄在收税做账的时候需要找到合理的出处,而这些出处的详细内容,农户并不清楚,也没有经过他们的讨论和认可。这样村班子就可以根据需要,自行决定筹款数量和方法:

### XT 村实施公共电器化村改造筹资办法

- 凡户口在本村的农户每人筹款 10 元;
- 水田按上报面积每亩筹款 20 元,户与户相互调换转包的水田面积自行负责找补好;
- 按组下拨农户的垫底款总额的 30% 计算筹款;
- 统一由承包组长收取,掌握好收取 50% 以上现金;
- 对水电费未清的农户,做依次清理,采取必要措施;
- 收取时间在 12 月 2 日—12 月 5 日,最迟 25 日结束。<sup>[22]</sup>

村庄的定税费权力如此之大,同长期以来上下的承认事实有关,这种承认使得税收不必以税法为据。我们在村班子讨论收钱的会议记录里,看不到他们关于定税权限的担忧,也看不到他们依据税法,确定自己的收费权力。甚至连《新税制业务实用手册》也明文承认,“农业税的征收制度,地方具有一定的灵活性”。<sup>[23]</sup>

[21] JX 市郊区,“坚持集体提留制度,完善双层管理体制”。

[22] 村会议记录,“关于我村实施电气化村改造的意见”。

[23] 浙江财税局编,《新税制业务实用手册》,第八篇:“农业税收制度”,页 359。

这种灵活性的原因,在我看来,源于按需(支)定收原则被广泛承认的传统。例如,1994年,国家把农业屠宰税下放地方管理,浙江省政府规定交纳,并且说明目的是“为了有利于地方政府筹集资金,并配合有关部门实行收购政策,以及实施检疫措施”(同上,页291)。某乡政府的文件甚至要求:“各单位(村)要根据实际需要核准收费总额,并及早一次性通知到户,不要分多次分散收,避免农户产生多次收费的感觉。”<sup>[24]</sup>显然,在这种认识中,税务来源的合法性不是和纳税人权利有关,而是和基层政权的需要有关。因支定收,以实际需要开辟多元税源,以及“有利于各级地方政府筹集资金”,这一向为人认可的基本原则,决定了乡村基层税务实践中各级政府定税权的合法性。在这一原则的指导下,集体定税权不必以税法为依据,而税法也不必以利益相关者的讨价还价、同意和共识为依据。无视纳税者的权利及其参与税法制定的地位,因而没有在这方面建立相关制度,以确定双方的关系,这也许正是税费难收、且难于依法处理的原因。

但是税费虽然难收,却没有动摇基层权威的定税地位,人们错误地认为,保持这样的地位,甚至加强它的定税权威,才是解决税费难收的方法。他们宁愿年年面对收费的难题,也不愿将一方垄断的定税权变成双方共享,原因是这种税制有利于强化他的权威地位。在需要的时候,乡政府可以以任何名义集资:修路、架设电线、安装供水管道、小学盖房,甚至要求村民为企业低价提供原料(比如为鸭厂提供免费或低于市场价格的活鸭,作为一种地方“税”的形式)。村政府则可以让那些做小工小贩的农户上缴补农费,无论这些人员是否有收益,也无论这些人士是否享受村民的福利,仅根据他从事的工种,他就必须交纳。买了拖拉机的人,无论它的用途或收益怎样,必须交纳农机使用税(焦点访谈,1998年12月);杀了猪的农户,除了少数节日或民族宗教用途外,无论他是买卖还是自己吃,都必须交屠宰税(见“新税制业务实用手册”,页

[24] 浙江BB乡“关于进一步完善农村集体积累制度的通知”。

291);村办企业的上缴制度,往往不是签订承包合同时一次性敲定,而是两个极端,要么以需定收,村里想要多少就向企业要求多少,要么完全不交利润提成。但前面的做法更多,否则乡里文件就不会提醒说:“村合作社不仅要考虑自身的实际需要,又要考虑企业的承担能力,将上缴标准控制在企业年分配利润的30%以内。”〔25〕

乡里这样提醒村里,但对它自己的乡办企业要求更多:

为了保证资产使用费的上缴,同时考虑到企业经济效益的不稳定因素,从1991年起,对资产使用费实行分两段上缴。一段为资产有偿使用上缴,第二段为企业净利分配上缴,其资产使用费上缴总量,一般应控制在企业净利润总额的40%左右。由工办测算分解到各企业。〔26〕

这里,第一段上缴的性质等于资产租金,第二段等于税费。租金是预先确定的,并不受到利润浮动的影响,因此,谁是乡村组织成员,谁就成了对公共资源实施合法收租的人,且租金可以自定:

对第一段资产使用费的上缴采取包干上缴,如企业发生亏损,则由企业工资总额抵付,保底工资下浮到人均340元,建材企业1260元以下。资产使用费要按季节上缴工办,全年核算,并列入厂长考核内容。(出处同上)

对企业其他的各项提留费用,则可以由这些部门单方面自定规则:

---

〔25〕 浙江 HYBB 乡“关于 1993 年农村若干具体政策的实施意见”。

〔26〕 浙江 HYBB 乡“关于乡办企业承包经营责任制的实施意见”。

经营费用：工业、运输业、建筑安装企业，按销售收入的 0.5% 按季列支；商业企业年商品销售收入在 500 万元以上的 2%，500 万元以下的 1% 按季列支；

管理费用：工业、运输业、建筑安装企业，按销售收入（或工程收入）的 0.5% 提取；商业企业、饮食服务业按营业额的 0.3% 提取；

专用基金：文体费，按企业在册人数每月 0.5 元提取，按比例提取工会经费的，不再重复提取文体费用；教育培训费：按销售总额的万分之五按月提取；养老保险金：按企业在册人数每月 5 元提取，交乡村职工养老保险基金会。技术开发基金：按工业产品吸收收入的 1% 按月提取；贴农金：按企业人数每月 3 元按月提取。三种基金提取的工资基数，按企业在册人数人均 80 元计提。<sup>[27]</sup>

对于个体企业，有更为苛刻的规定，而且规定也是单方面制定的：

个体联户企业在申请开业时，必须向工办一次性交纳保证金（现金），一般企业每次约 500 元，丝织行业每台织机 500 元。除税收、电费（按有关部门的规定收取）外，还需向个体企业统一收缴各种基金：

农业发展基金：按实际在编人员每人每月 3 元；丝织机每台每月 6 元；

教育附加费：按实际在编人员每人每月 1 元，丝织机每台每月 2 元；

计划生育基金：按实际在编人员每人每月 1 元，丝织机每台每月 2 元；

社会性开支：按实际在编人员每人每月 2 元，丝织机每台每月

[27] 浙江 HYBB 乡工业办公室，“关于企业各项基金提留及有关财务规定”。

5 元。<sup>[28]</sup>

多数税费以工作种类和固定税率作为定税基础,无论工资收益和效益如何差异,每人等额征收。这种征收方法没有考虑到收入的波动,看似平均,实质上不公平。因为它对收入不同的农户不加区别对待,收入高和收入低者交费一样,使低收入者和高收入者等同负担公共费用,没有起到使用税制调节收入的作用,反而使低收入者加重了负担。如果把税费用途的因素考虑进去,上述的不公平更加明显:这些税费主要用于农业(投资、维持),而非公共事业,因为多数的公共事业都有专门的集资,这等于让每一个不同收入的人同等担负农业发展的投资,但他们对这些投资的享用和获益能力却有着极大的差别;更重要的是投资人并不能根据这些投资的效益作出选择,也不能对决定和操作投资的人实施任何监督或选择,投资变成是强制性的。这鼓励了收税人任意性和歧视性收税(比如对于集体企业和私人企业的不同标准)的发生,任意性收税意味着人员扩张和支出不受约束,歧视性收税意味着剥夺了一部分人群的资源,转为他人支配。

一些和公共服务有关的个人事项——比如养老、医疗、保险和计划生育等,通常没有自愿、取舍和选择,以鼓励支配公共资源的机构发生效益竞争。乡村这方面的税费目前是垄断性的,全部由各类政权机构控制,这种安排给人的感觉仍然是强制性集资,很容易引起农户的不满。农户抵制的方法是对公家的普遍性欠债,这已经为各种基层财政检查所证实。它的强制性还表现在,税费“任务”的决定是行政性的,它根据的是惯例和经验,而不是纳税人的收益计算。税务收取在不知道收益的情况下提前定出“任务”,且上不封顶,上缴的越多越好,上缴越多的单位,领导给予越多的个人奖励政策,这显然没有考虑到多征的合法性问题。

---

[28] 浙江 HYBB 乡工业办公室,“关于进一步完善个体联产企业管理若干规定(试行)报告”。

1997年度县政府有关部门税收完成情况考核表

单 位	年初任务 (万元)	实际完成 (万元)	正职奖励 (元)	副职奖励 (元)	正职罚款 (元)	副职罚款 (元)
文 教 局	2.4	21.8	800	600		
招 商 局	1.3	8.7	500	300		
建 设 局	9.4	25.2	1 100	800		
物 资 局	23	56.73	2 000	1 400		
农 机 局	50	103	3 200	2 200		
农 业 局	1.5	2.67	500	400		
粮 食 局	12.1	19.31	800	600		
交 通 局	64.6	76.33	2 600	1 800		
民 政 局	2	2.3	500	400		
县 社	123	124	3 000	2 400		
饲料公司	10.2	10.3	700	400		
建 工 局	53.8	60	1 000	800		
商 业 局	20.6	20.54			500	300
经 贸 局	308.4	183.33			2 600	1 700
管理公司	22.4	11.9			500	200
企 管 局	174.9	83.82			2 000	1 900
计 划 局	13.2	6			500	200
燃料公司	31.5	27.07			2 000	1 300

(说明: 奖金由各部门自筹, 罚款2月25日前交到政府办公室)

1997年度各乡镇财政收入完成情况考核表

乡镇名称	全年任务 (万元)	实际完成 (万元)	奖励书记 (元)	奖励镇长 (元)	奖励副镇长 (元)
ZHB乡	242.6	256.6	5 000	5 000	5 000
SHZ镇	470.8	484.8	5 000	5 000	5 000
QT乡	737.4	757.4	5 000	5 000	5 000
TG镇	321.4	321.4	5 000	5 000	5 000
LC乡	214.5	214.5	5 000	5 000	5 000
BZH乡	375.3	375.3	5 000	5 000	5 000

(说明: 奖金由各乡镇自筹<sup>[29]</sup>)

[29] 资料来源: 河北 SHZ 县“关于 1997 年财税工作情况的通报”, 1998 年 2 月。

显然，乡村税制设计的中心在于能收多少税费，而没有放在如何赢得人们支持这种税收结构、即公正税收的合法性问题上，更没有放在如何使用这些税费提供公共需要的服务，以激励纳税人对纳税合理性的理解方面。缺乏社会性支持和利益相关者的参与决定程序和税费使用控制程序，是基层税收困难的关键所在。没有纳税（费）人参与程序，就形不成社会共识基础上的合法性，无法反映赋予相同权利的个人的（及组织的）偏好和价值，只能更加依靠强制收取，结果是纳者认为不合理，收者强制，于是在他们之间产生冲突。

### …… { 程序限制的缺乏 } ……

乡村虽然普遍订有“财务预决算审批制度”，但这个制度的着眼点在于财政收支的平衡——按照“量入为出，留有余地”的原则编制，<sup>〔30〕</sup>而没有对纳税人实施控制作出安排。财务预算的方案规定由“领导共同讨论编制”，等于“用别人的钱讨论自己的开支”（米尔顿·弗里德曼等，〔1979〕1998，页119）<sup>〔31〕</sup>，自行决定如何收钱以及收多少钱，其结果可想而知。乡村财务预决算内容有收入和支出两部分，前者包括企业和事业单位上缴的收入、农户上缴的收入、农业发展基金收入和其他收入；后者包括各项投资、社会福利支出、购建固定资产和其他支出。所有这些内容并没有一个专门分类的委员会掌握，相反，基层政府大力提倡，所有预决算，都在乡镇或村庄政权主要负责人的控制中，即推广“一支笔审批”制：

村集体财务的一切开支，严格实行党支部书记、村委会主任的会签或

〔30〕 浙江 TD 镇财务预决算制度。

〔31〕 参见〔美〕米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼，《自由选择：个人声明》，商务印书馆，〔1979〕1998。

“一支笔”审批制度,属于村主任亲自经手的开支必须经村支部书记审批,没有审批的或没有按制度审批的开支,财会人员有权拒付。〔32〕

此规定的用意大约是为了防止政出多门,用钱得不到控制,但是,这样的安排不了解,最应当控制的是用钱审批人。乡村财务工作的各个环节都显现出类似缺少程序的迹象。

虽然会计制度规定,村主要干部本人及其直系亲属“不能出任村会计”,但不能限制以各种理由进行的会计调整以及任用亲信的情况发生。村会计与村中其他主要干部享受“同等劳动报酬和福利待遇”,他通常是村干部中的一员,他的职位由村班子任命,他与村级班子的合作及利益关系,决定了当会计制度和领导的指示发生矛盾时,有利于会计的选择是遵从干部指示,而非遵从制度。因为他的权利不是制度赋予的,而是人赋予的。会计没有自主地位,他和上方的业务单位(乡财会所)不存在领导和被领导、业务派出或直接负责的关系,相反他是在村班子的直接领导下工作的。会计也不对村民代表大会负责,更不对理财小组负责,他的惟一上级是村班子。虽然他被委以“有权对本单位和所属企业、事业单位有关资金的筹集、使用和财产保管等方面的工作提出建议和进行减产监督;有权向上级和有关部门报告村合作经济组织的财务收支情况,反映财务管理方面的问题;有权不办理违反财务制度的收支,对认为是违反财务制度的做法应予以制止和纠正,应向乡业务主管部门报告,要求处理”〔33〕等等权利,但是显然,他的参与角色不是独立的专业人员,他不是向一个专门组织负责的角色,他首先是向不同级别的政权组织负责,当这些政权组织向他发出指令的时候,他实际上无法、也很少可能拒绝。

更为特别的是,会计往往具有村班子成员的身份,他可以“对下属财会人员的调动及任免发表意见,参加各项有关生产和经营管理的村级会议”(同

〔32〕 SHZ 县委,“关于加强每村集体财务管理的意见”,1998年6月。

〔33〕 浙江 TD 乡村经济合作社会计制度。



上),这个时候,他作为村级政权中的代表实施管理责任。会计并没有游离于村班子之外的独立地位,也不存在支持该地位的任何专门组织——无论是上级的财务组织,还是村民的社会性组织。因此,会计不存在村干部指示之外对独立财会“制度”的责任,他很少产生“制度”和“指示”之间的紧张,他的身份和利益还会驱使其作出保护性姿态——沉默不语,拒绝提供信息,根据指示或需要制造假账目等。如果发生了会计向上级组织、或村民代表报告的事件,通常是因为权力竞争引起的,事情到了这个地步,会计和该村级组织的合作即告结束——双方只可能有一方继续留在原来的位置上。河北 XNB 村的上诉材料,证实了一个允许上访人员“查账”的会计最后的下场是“下课”:

共产党员 WGM 为人忠诚老实,是我村多年的老会计,书记 MJP 不讲任何理由,撤了他的会计工作。有人问他为什么这样做,他答复说:我是支部书记,我想用谁就用谁,不愿用谁就不用。<sup>[34]</sup>

由于会计的知情地位重要,更由于会计的资料没有可行渠道合法查看,会计的身份就愈加不能够中立,他支持谁,谁就能得到有利于自己的账目资料。这样,当在财务方面出现申诉请求时,当事人双方都试图控制会计(比如,乡村政治一章中的“四川电站移民”案),以便自己获得(并避免对方获得)证据,转移或匿藏账本——以各种“保护证据”、“避免坏影响”的名义——的情况经常发生。如果村干部控制了财务资料,上诉方得不到证据就上诉不止,而上诉方控制资料后又极可能引致事态升级,“影响很坏”,这样,上级组织往往也不鼓励当事人自己查账,而多成立专门调查小组代其行使责任,让该组织享有惟一的查账权(比如乡村政治一章的“山东”案),而后再统一口径向外报告。但是,当调查小组得出“经反复查账,没有问题”的结论后,上访虽然止住了,但人们

---

[34] 河北 XNB 村几名党员上访材料,1998。

心中的怀疑仍然存在。上级部门认为,他们的查账能够“给群众明白,还干部清白”〔35〕,但村民却认为,这是怕事情外漏不好看的官官包庇行为,因为事情出在这里,让上面知道了对干部的损害最大。自己人“查”自己账,矛盾还是无法解决。

我们乡有一个村子,原来的村干部下台了,他组织了几个群众给上级写信,让镇里派人去审查账目。镇里去审计,没有查出问题,协调了一下,但他们不相信,又联合写信到市里。市农经委下来人要听汇报,镇里说账目没有问题,他们要求镇里出面再查一下。账目拿来了,我们组织了一批人查,到村里宣布说没有问题。群众没有声音了,但是否服气呢?〔36〕

另一种规定行使程序限制职能的组织,是村民(或民主)“理财小组”,这是将财务账目在有限的范围内公开的举措,目的是避免干部团体暗箱操作。

民主理财小组设成员5人,由村民代表大会推荐,可由村民代表,财会人员和财务主管(经济合作社)社长组成,财务主管任组长。民主理财小组设专用章一枚,由理财小组长保管。理财小组的任务是盘点库存现金、有价证券和财产物资,检查各种收支的合理性和会计核算的正确性。对各种原始凭证做严格审核,合理的盖上专用章,不合理的提出处理意见,并报农经站审批。(1992)

随着基层财务问题的增多,民主理财小组的权限在规定上有所增加:

〔35〕 浙江 JX 区财务清查总结报告,1997。

〔36〕 浙江 TD 乡镇财务干部访问记录,1997年7月。

民主理财小组设5—7人，由村民代表大会选举产生。可由村民代表和村党支部分管纪检的同志组成，设组长一名。理财小组有权监督财务制度的执行情况，要点对财务计划，收益分配方案，公积金、公益金、福利费的提取和使用，管理人员工资的确定，承包合同及其他经济合同的执行和实施情况进行检查；有权检查现金、银行存款、物资、产品，有权检查会计账目，任何人不得妨碍民主理财小组的上述职权。（1996）〔37〕

对比1996年和1992年的规定，理财小组似乎被加上了更具实质性的“权利”：将提名改为选举；没有直接规定谁是组长，而是含糊其辞地说“产生”组长；另外，1992年规定的权利多在检查结果方面，而1996年则要求理财小组过问财务计划和分配方案。这些设计应当是一个进步。

但是“进步”只在纸上，这些规定在村里没有施行的可能，问题出在理财权的结构设计上。比如，理财小组的组长是经济合作社社长，而社长通常由书记兼任，党支部里分管纪检的人也受书记——也就是“一支笔”财务审批的负责人——领导；理财小组还有会计参加，会计向理财小组负责和向书记负责是一回事。一些村庄的理财小组主要成员全部由村干部组成，或由村干部提名产生；另一些村庄的理财小组名单是为应付上级检查，名单向上一报，却永远没有活动；此外，理财小组的财务章如果由“组长”（干部）掌握，他盖章也就等于理财小组盖章。这样，在制度和结构上，“理财小组”并没有在权利和利益方面和他要监督的人区分开来，他必须负责的社会群体不明确，自己监督自己、或自己的下属监督自己，监督的动力来自何方？另外，理财小组权利是被动式设置，他们的工作只在事后的检查、而不在事先的监督审批上。这样，理财小组尽管存在，也无法防止非法收税和不当支出的发生，他们的检查必须要由组长发起才可能，但是组长有什么动力要组织人员检查自己审批的账目呢？这样

〔37〕 浙江TD乡镇“民主理财和财务公开制度”，1992，1996。

一来,虽然没有人“妨碍理财小组的上述职权”,但权利结构的妨碍存在,它使得理财小组没有行动的动力及能力,因此,他们被委以的“职权”并不具有实际可操作的意义。

一些地方意识到会计被村干部操纵的危险,在理财小组的设计方面刻意作出区分,说理财小组向乡镇政府负责。但是这种区分与其说是委以村民监督财政的权力,不如说,是希望借基层人士帮助乡镇政府监督村级干部,因而它的性质是将财政监督的权力集中到县或乡镇“农经站领导”,而不是将其交给纳税村民的代表。这种监督基层财政的方法仍然是传统的——由上一级主管部门(纳税者的上级领导、而不是由纳税者的代表)行使监督权:

村成立集体财务管理小组,组长由党支部书记或村主任担任,分设出纳、会计、保管,上述职务不得相互兼职,村主要干部的直系亲属不得担任会计工作,他业务上受县农经局、乡农经站领导。

村设民主理财小组,由村民代表选出5—7名懂财会、办事公道的成员。名单报乡农经站备案,任期三年,可以连选连任。村主要负责人不得担任理财小组成员。<sup>[38]</sup>

在这种观念指引下,建立民主理财小组的目的,主要不是让村民代表分享监督权力,而是让他们帮助上级部门了解信息——协助(县、乡)农经站对集体财务进行审计;委以理财小组的“职权”,主要不是“决定”而是向上级“报告”;理财小组监督村级开支的活动,主要不是根据纳税村民的要求,而是根据上级财务管理部门的要求进行:

民主理财小组的职责是:

---

[38] 河北 SHZ 县加强农村财务管理的意见,1998 年 6 月。

- (1) 检查监督村集体经济组织或者村委会的财务活动；
- (2) 听取和反映群众对集体财务工作的意见和建议；
- (3) 审查各项收入，否决不合理开支；
- (4) 协助农经站对集体财务进行审计；
- (5) 村民会议或村民代表会议授予的其他职能。

严格控制临时追加的开支，对计划外的重大开支要严格控制，确需开支的，必须经过村民代表讨论通过，并上报农经站批准的方可开支。

开支审批的权限，计划内 100 元以下的非生产性开支和 500 元以下的生产性开支，由“一支笔”审批；计划内 100 元以上的非生产性开支和 500 元以上的生产性开支，由民主理财小组研究审批，并加盖理财小组章。<sup>[39]</sup>

这就很容易理解，为何对理财小组的权力设定，不是来自规定中的“负责于村民代表大会”或纳税村民，而是来自上级财务管理部门，并且，为何理财小组总是需要来自上面的撑腰才能工作：

财务计划、生产计划、公益事业计划、基本建设计划、财务收支计划以及村各业承包的标准等，都必须由民主理财小组参加讨论后实施，理财小组对村民代表会议负责，并认真履行职责，村民委员会应当接受民主理财小组对财务的管理和监督，为他们履行职责提供方便，不得妨碍民主理财小组执行职责。（出处同上）

与理财小组的建制相似，村民代表大会对于村级财政的程序限制虽然被各种法规承认，但其实际作用亦极其微弱。在村民代表会议的各地规定中，代表会议有权“议事”的内容大体相似，它们包括：财务管理，收支预决算，500 元

---

[39] 河北 SHZ 县加强农村财务管理的意见，1998 年 6 月。

以上的非生产性开支和 3 000 元以上的生产开支,各种用资项目和公共福利事业,提留、集资、义务工的收缴、安排和使用,关系到村民利益的重大问题等。<sup>[40]</sup>但是,即使在很规范的模范村,村民代表大会的议事,也集中于对村级班子的提案进行反映信息收集——“讨论、发表意见、表明立场和态度”(同上,页 81)。村民代表会议的主要工作,是对已经作出的决定表示支持或反对的意见,它可能否决一个决定(这样会引出村班子的另一个决定),它也可能在不同的决定中选择一项,但不是自主决定,而是对基层组织的决定进行“通过”。虽然有统计资料说,在吉林霍家店村,1992 年召开了 14 次村民代表会议,对村委会提交的 21 项议案进行讨论和表决,结果否决了 9 项,通过 12 项,<sup>[41]</sup>但从该村 1992—1998 年召开的 37 次村民代表大会的记录中,我们可以发现,即使在村民代表会议制度发展的模范村,代表大会对财务收支的“议事”监督也是罕见的:

霍家店村村民代表会议议题一览表

日期	议 题	日期	议 题
1992-01-11	听取村干部述职讲演	1992-03-31	建立食品厂,管理义务工等
1992-01-12	选举村委会候选人	1992-06-15	合同工,占地费确定,土地还田
1992-01-15	选举村委会主任,副主任	1992-08-12	多种经营,人才引进,优惠政策
1992-01-28	农业生产,企业发展,砖厂占地	1992-09-16	建砖厂,建畜牧市场
1992-01-29	义务教育,企业工资分配	1992-10-22	建立经济开发区的规划
1992-02-17	砖厂退还土地安排	1992-12-30	总结 92 年工作,部署 93 年工作
1992-02-21	调整企业干部	1993-02-05	强化市场观念,农工副业计划
1992-02-23	选举通过企业新干部、就职演讲	1993-04-23	黑河建砖厂,养猪规划

[40] 参见“村民代表会议的职权范围的划分”,中国基层政权建设研究会,《中国农村村民代表会议制度》,中国社会科学出版社,1994,页 77。

[41] 同上书,页 78。

续 表

日期	议 题	日期	议 题
1994-01-16	总结 93 年工作,部署 94 年工作	1995-10-15	农户机耕翻地问题
1994-06-30	规模经营,私人企业,新村规划	1996-01-18	制定畜禽防疫办法
1994-08-09	农业机械化,农田林网更新	1996-04-26	农机化,村办企业发展
1994-10-06	秋后冻前的工作安排	1996-05-25	讨论乡里下达的提留数额
1994-11-29	砖厂承包,占地补偿费确定	1996-11-17	建勤工,精简富余人员
1994-12-07	换届选举动员	1997-03-03	砖厂实行股份合作制,干部分工
1994-12-14	上届村委会成员述职	1997-07-09	研究修路计划
1994-12-22	换届选举日程安排	1997-08-05	评价党支部工作,献计献策座谈
1994-12-29	总结海选候选人,布置差额选举	1997-09-11	建勤工以资代劳决定
1995-01-03	确定村委会成员候选人	1998-02-10	农业税减免落实
1995-01-12	新当选成员就职讲演	1998-06-23	第四届选举工作安排
1995-05-16	教育投资、招考后备干部		

(资料来源:根据吉林霍家店村 1992—1998 年村民代表会议记录本整理)

这个村村民代表大会最经常的议事内容,是对村级政权的决定进行讨论、表态、宣传、贯彻和通过,在财务方面,涉及村里的工程或收费项目,需要以集资或部分集资方式收钱的时候,村民代表确能参与意见。比如修路决定,同意按人地各摊一半(三届十次会议,1997.7);还有一些决议是针对县乡下派要求的变通处理,比如,决定以资代劳,充抵参加一些耗时很长的工程施工(三届八次会议,1996.11);还比如,通过增加的乡统筹和村提留数额等等(三届七次会议,1996.5)。这些讨论的特点是涉及到收钱,“通过”会增加集资或收费的顺利性,但在日常的村务预算和开支控制方面,我们几乎看不到村民代表会议的作用。小的开支无需村民代表讨论,尤其涉及基层政权工作、活动经费的开支和预算没有讨论,村民代表参与讨论的往往是生产性项目——比如,黑河联建砖厂的决定、修围墙、建加油站等,而这种讨论只涉及办与不办的决定,并不涉

及资金预算支出的审批和监督。也就是说,如果村民代表支持办,就等于给村级组织运用和管理该项目资金的合法性,一切的经费运作都由他们掌握。所以,“上千元以上支出由村民会议通过”的规定,在这样的处理下,变成千元以上的立项由村民代表会议通过,而一旦立了项,村民代表的过问权虽然没有被终止,实际上也失去了用武之地。在这样的制度设计中,村民代表对于资金的控制并不能实现。

失去了村民代表会议的程序限制,乡村财务通常只能完全依赖“一支笔”审批,或者是干部间互相审批,这就把赌注押在一个或几个干部的道德上,它假定这“一支笔”本人的绝对公正。但来自村民的评论显示,“一支笔审批”的口碑并不高:

一个家庭的用度开销还同老婆孩子商量商量,一个村每年要有几十万甚至上百万的资金过手,怎么好由“一支笔”、一个人说了算呢?上面这样规定了,不要说村民不敢过问,就是村里的其他干部也不好去捅马蜂窝。〔42〕

即使来自官方的审查——县工作组对乡村财务的历年检查也能证明,“一支笔审批”的监督效用低下。在官方的财务检查结论中,人们可以轻而易举地发现,经“一支笔”批准的、形成文件的随机收费行为普遍存在,并没有设想中对预算一支出的制约:

去年以来,本乡清理废止了多渠道筹措教育经费,滚动借款,鼠药、碘盐分配、全民义务联防活动等八个不合理涉农收费的文件,取消了13个不合理收费项目,包括办屯集资、学生保险、计划生育押金、一胎准生证、

---

〔42〕 王克述等调查报告:“强化财务管理是稳定形势深化村民自治的重要途径”,载民政部基层政权司编,《农村村务公开工作资料汇编》,中国社会科学出版社,1997,页182。



学生校服、宅基地丈量费、治安联防义务工等。全乡预计减轻农民负担60余万元。<sup>[43]</sup>

从清理的结果看，村级财务管理中主要存在下列几个问题：第一，现金管理失控。在28个试点村中，查出白条抵库现金1446笔，计218.76万元。其中未经审批和用途不明的白条255笔，计30.07万元。28个试点村的净资产比清查前少822万元，同时发现账外资产469万元。GT乡一个村支书一人就领借款23万多元，村会计未经审批借款2.3万元，购买摩托车。集体资金成了众人吃的唐僧肉。第二，财务资料严重失实。固定资产长期不盘点，实物不清理，造成账实不符，有物无账的11件，达90.82万元，有账无物的27件，达140.01万元。XZH村1992年建造了一座村办公大楼，会计记账没有基建合同，也没有基建预算，更没有财产交接单，仅凭村委会主任一张20.6万元的白条记账。第三，债权债务不分，坏账呆账很多，对村办企业应收的没有收，催付不利。仅AX乡就发现个人欠款558人，所涉款项90.65万元。QT乡发现18件公物，计4300元，被9人占为私有，有的村征用土地费管理不规范，干部群众私分土地占用款现象时有发生，如GT乡某村私分土地征用款，一夜之间，全村都成了万元户。第四，非生产性开支大。根据对17个村1992—1995年的统计，4年中，管理费开支314.4万元，占村四年总收入的29%；占三上缴372.6万元的84.4%；其中招待费一项就达55.88万元，占集体提留的5%。DY村1994年一年用去招待费2.44万元，平均每月2032元。JL村经清理发现，村支书除用公款大吃大喝外，还向村里多报餐费4100元装入自己腰包，村支部委员、砖瓦厂厂长从1994年以来收了款不报账，贪污公款3万余元。<sup>[44]</sup>

[43] 王文治，河北“QT乡农村基层组织建设调查”，1998年7月讲话稿。

[44] 浙江JX清理村级财务汇报材料，1996年12月。

从这些实际材料不难看出,虽然预算一支出制度规定了监督程序:预决算应当在实施前经过村民代表大会的“表决”通过,预算方案的变动也应经村民代表大会通过,但是,这种监督程序由于没有真正意义上的权利分配,只能流于形式。村民代表大会多由各级村干和小组长(自然村)组成,他们的任务多在执行和传达,对财务收支情况很少知情,更不要说能够对财务预算实施否决。再者,村民代表大会的召集人是村委会,而这个机构与村班子有着千丝万缕的利益关系,并不具有独立地位和职能——所有这些,都使得表决不能兑现它的真正意义。正是由于表决通常不具有决定的意义,只有收集信息的意义,因此多年得不到代表的重视——他们多半将其看成是通知,如同在村庄黑板上列出表格,只起到告示的作用。况且,基层实践中很少在预算前进行讨论,通常是在年终结束时报告。这样即使发现了问题,也不能“及时得到解决”,因为这个年度计划已经过去。另外,财务预算的专门化也明显不是一般教育水平的乡村代表所能驾驭的,所以基层财务的现实是,预算很少能在“之前”得到控制。

### ……{ 自己监督自己 }……

如果说对村级支出有某种限制的话,事实上极可能是,限制权的惟一来源是上级政府部门,而不是所谓的“民主理财小组”或“村民代表会议”。这能够解释为什么下面这个申请书不是开向民主理财小组,也不是开向村民代表会议,等候纳税人代表的批准,而是开向乡政府,等待上级批准:

乡党委、政府:

我村支部、村合作社和村民委员会,根据乡党委和政府 1992 年度主要干部考核的有关文件精神,综合今年我村的实际情况,参照村办企业两个党委干部职工平均奖金(550 元),经支部研究,要求对村主要干部的年

终奖金按 3 倍计算，分别为 1 650 元。

以上申请妥否，望批准为盼。

此致

敬礼

BB 乡 XT 村党支部

经济合作社

1993 年 1 月 6 日

[回复批件]

经乡党委政府集体研究，同意年终奖按三倍处理。

(签名)

1993 年 2 月 4 日

这样做的原因是，村干部的工资一般由上级政府规定，而且通常并不需要经过理财小组或村民委员会的讨论。虽然也存在着这样的原则性规定——“村一级各线干部的工资标准，由各村根据群众收入水平、干部实际工作负担情况，确定工资标准和享受的月份”<sup>[45]</sup>，但这个“确定”权显然没有授予村民代表或理财小组，而是给了村干部。而且，同样级别的政府文件表明，村里干部的工资逐年提高的具体数字都由乡政府明文规定。在这些规定中，并没有“经过乡镇人民代表大会讨论通过”的说明，是遗忘，还是根本无需经过这样的程序限制呢？

(1984 年)村一级三名主要领导干部的固定报酬，每月 40 元。加岗位津贴，年终根据工作的好坏，给予适当的补贴，标准可高于本村同等社员的收入水平。其他干部从村管理费中支出，但不得超过三个，平均月基本

---

[45] 浙江 BB 乡农村若干具体政策的实施意见。

工资掌握在 30—38 元。

(1991 年)村一级干部的月工资水平全乡统一定为:正职基本工资 60 元,考核工资 70 元;副职基本工资 50 元,考核工资 60 元;其余各线干部的工资由村里自定。

(1994 年)村一级干部的工资标准,正职基础工资 200 元,考核工资 100 元,副职基本工资 180 元,考核工资 100 元,委员基础工资 160 元,考核工资 80 元。村支委和村总会会计享受副职待遇。〔46〕

政府文件不仅规定了村干部工资的数量,还规定了他们的工资来源:

(1984 年)干部工资挂靠在村办企业,但不享受企业职工的其他待遇,固定报酬的 50%(20 元)由乡里拨给村,做管理费使用,其他的干部,包括副主任等必须由管理费支付。

(1991 年)村级正副级脱产干部的工资全部挂靠村办企业,由企业划给村里,其他干部工资应从管理费或上缴的利润中列支。(出处同上)

但乡政府的规定只涉及基本工资部分,而实际上,基本工资只是村干部收入的一部分。一些较为富余的村庄,完全有能力在上级的原则规定之外,以奖金或经济补助的形式提高干部收入。从我收集到的村级干部会议记录表明,这类收入,是在村干部会议上决定的,也就是说,他们自己决定自己的主要收入:

粮食合同劳务费,八名干部,其中五人各 111 元,三人各 50 元;年终奖金,每人 700—750 元不等。(XT 村 1987 年村支委扩大会议)

〔46〕 浙江 BB 乡 1984、1991、1994 年农村若干具体政策的实施意见。

**各线干部年终结算办法：**

干部 1：11 个月， $825+44+430+200$  元

干部 2：10 个月， $756.5+40.50+360+180$  元

干部 3：10 个月， $812+43.20+380+200$  元

干部 4：9 个月， $611.50+37.60+270+150$  元

人均 1723 元。

会计、植保员(5 人，计算略)，人均 110 元。

幼教年终补助，每人 120 元。(XT 村 1989 年支委会议)

**村班子干部及各线干部报酬安排：**

三套班子及会计的工资按乡政府文件发放，其他人基本工资统一为 40 元，浮动工资为：两人 40 元，三人 35 元。有煤气灶的干部，按月发放煤贴 10 元。(XT 村 1990 年支委会议)

在这些会议记录上，我们还可以看到其他的收支安排，比如五保户补助，困难户申请的照顾，村干部的各类工作支出，优抚及社会福利的各类支出等。这使我们有理由推断，大量的财政收支决定是在政府文件的原则性指导下，在村级班子的范围中得出决定的。也就是说，如果对村级支出有监督的话，监督的主要方面是来自上级政府，而非村民纳税人代表。但是从上面列出的财务检查报告中可以看到，政府监督的效果非常有限。效果有限的原因是，村级资金取得及使用的信息，并不能全部、如期传递到政府的掌握之中。就算他们得到了部分信息，上级政府对下级政府的征税依赖，又使得它对后者的严格要求心存踌躇和矛盾。乡政府一方面是村级政权财税收支的监督者，另一方面，他自己又是定税机构，而这些定税收取，需要村级政权的“执行”协助才能完成，如果不执行，乡镇就会面临税收的巨大困难。

……县里下派农民参加重大工程的出工,……涉及人员、物资、机械等费用,实际支出总是大大超出原定的支出。另外,农民在家有致富项目,而下派工程时间太长,影响农民自己的经济收入,给他们造成损失。因此,41名代表一致通过书面签字,农民以资代劳参加县里工程。(村级)<sup>[47]</sup>

为了切实加强我乡社会治安管理和治安管理队伍的建设,发挥群防群治力量的作用,促进社会风气好转,为我乡两个文明建设创造安定的社会环境,维护村企业、事业单位、个体工商户的正常生产、经营和全乡人民的安居乐业,经乡政府研究,决定首次制定综合治理经费统筹。统筹的治安联防经费实行专款专用,以弥补社会治安管理经费的不足。(乡级)

望各单位认真贯彻执行。

BB乡人民政府

1996年3月26日

这个文件后附有“治安统筹计划表”,说明各单位必须上缴的具体数字,其中乡办企业各28000元,村办企业各2800元,村庄各2400元,事业单位各700元,个体工商户每户每年50元。<sup>[48]</sup>这个新的统筹安排,不是纳税人或单位寻求安全之公共供给的自愿协议,而是乡政权根据治安费用“不足”的需要“研究”决定的。政府单方面以支代收的决定,很难通过自愿交纳完成,需要强有力的行政推进工作,即基层组织的协助。这种活动,必须以乡镇和基层组织的互相支持作为条件:如果失去了后者的协助,乡镇一分钱都难以收上来;如果乡镇对基层盯得太严格,引起对方的抗拒,不利于它经常提出的各项要求的完成。这样一种结构关系,不能不使乡镇政府失去“监督”村级政权的力量。另外,政府监督的主要方法是例行的财务检查和换人,这些都是万不得已时采

[47] 三届八次会议决议(1996年11月),见吉林霍家店村1992—1998年村民代表会议记录。

[48] BB乡政府“实行社会治安综合治理经费统筹的通知”,1996。

取的行动,能够威胁一时的财务支出计划,但并没有解决根本问题。乡镇政权不能推行由纳税人或单位监督收税者的原则,因为这个原则有害于上述它对“新统筹”的决定和使用权,而政府的地位需要权威维持,监督则会损害权威,最后只有自己监督自己。然而这种监督的无效,使得对基层税收机构的控制一直是一个难题。

上面列举的材料,反映了乡村基层税制在观念、原则、机构和监督结构等方面的诸种问题。这些问题,不仅能够帮助我们了解由来已久的拖税、欠税、税收低效的制度性原因,亦即,一个有缺陷的财税制度,如何“刺激”了纳税者和收税者的行为;它们还能帮助我们认识一个不良财税制度的政治后果,亦即,它在制造社会冲突方面的作用。

此外,在税制观念方面,我们发现,相当多的收税者缺乏公共税务用于公共服务的意识,因此,很多的税费用于生产性投资,而不是社区公共产品的供给,这样将投资和公共产品的供给搅到一起,推脱了收税者的公共责任,损害了纳税人的利益。比如,一项集资,如果用于生产性投资,被集资者则成为投资人,他因此有权利分享投资的收益,并根据自己对这种收益的判断进行选择。一项税收,应当有它的根据,并由收取者提供相应的公共服务,而享用此服务的人,则有义务纳税。然而我们在基层看到的情况却是,无论是否享用公共服务的人,都负担一样的“税”。“税”和“投资”混淆不清的情况,十分有利于收税者,而纳税人的地位则相当被动,他不能成为自己缴出款项的收益者,因为大量的收益向收税者方面集中,或者为其生产出利润,或者被其浪费性使用。

在财税制度设计的原则方面,以支定收(根据需要补不足)、集体结算(村庄或单位)、不依法律的定税(鼓励开辟新的税源)、允许和解(私下的妥协让步)、程序限制的缺乏(各级税收机构有权决定是否税收和税收的标准,并使其随税收进程的困难程度而变化)<sup>[49]</sup>,成为乡村基层普遍通行的处理税务规范。

---

[49] 关于税收法律主义的基本原则,参见陶熔,“中国农业税收制度的非法律主义的特征”,载“中国乡村社会的法律”学术研讨会论文,北京大学法律系司法研究中心,1999。

这些原则,不能导出对纳税主体(个人或单位)和收税机构、各自权利—义务界定基础上的税权和税务关系,纳税主体不能因纳税而主张权利——要求和享用公共服务,参与决定税费的使用决定,税收机构也无法严格根据法律对逃税行为给出相应的处罚,这意味着,他们双方都处在权利和义务相对很弱的境地。纳税人的权利弱影响税收监督关系的建立,义务弱则影响税收效率的提高;收税者的义务弱表现在没有公共服务的(义务)压力,权利弱表现在他往往不能坚决执行规章制度。这些都在客观上“鼓励”了两个对抗性的结果发生:一方面,乡村拖税、欠税行为普遍存在,因为这样对自己最有利,惩罚的概率也不大,于是促使收税方进一步采取强硬收税行动;另一方面,基层公共服务的品质低下,税款使用浪费严重。

在收税的机构方面,由基层政权代理,而不是由直接服务于中央政府的、专业化的、直接面对纳税人(或单位)的纳税机构行使职能,对基层权威的权力扩张和道德水准产生了相当负面的影响。这些影响的严重后果,就是在基层政权与其管理的乡民之间,制造出了一种不信任的、不合作的、回避的甚至是抵制性的关系。纳税人没有参与定税、承认税务合法的渠道,他的不满就只能以抗税的方式表达,而不是以修订税务政策这样有秩序的政治努力来表达。毫无疑问,这些都是基层冲突的来源。在这样的制度下,基层政权从中所获得的东西,也许并不比完善税制下的地方政府更多(虽然他比后者少受约束),因为收取税费已经成为他们最头疼、最难办的工作,他们还要工作在与纳税人紧张而对立的关系中,不时面临抵抗和上访的政治风险。这就是不良税制的社会后果,这种税制,显然没有将利益冲突的行动引导向和平辩论、修订政策方向上去的作用,相反它的政治作用是:制造基层社会的冲突和不稳定。



## 干部人事更替与组织化支持

### ……{ 行政与政治的混合 }……

国内外学者关注乡村自治的一项重要内容,是观察其如何产生乡村权威,以及产生什么样的权威。这个问题的分析理路,一是行政的(科层晋升),二是政治的(利益竞争)。由于中国历史上的乡村权威不入官职品级,亦未从“行政拨款”得到禄恤,因而在学者眼中,郡县小中正只是一种乡官组织,它多由一方世家大族的代表担任,与职官正式组织(行政系统中的科层晋升)相比较,“二者的性质是非常不同的”(陈仲安、王素,1993,页 258—259)<sup>[1]</sup>。那么,是否可以从正式制度化官职的角度讨论乡村权威呢?一般而言,制度化官职的产生为“用人”制度,乃属行政问题,而乡村权威的产生是政治问题——它通常需要有利益连带的支持系统存在。在后一种情况下,权威拥有的权力来自于对这个系统的影响力,借助这种影响,权威控制着财富分配,而其支持系统影响着权威的产生、即权力的分配,反映权威生成的支持系统及其利益的组织化状况。根据这样的思路,在大量的研究中,人们倾向于将族长、乡里、长老、士绅、地方精英等乡村权威放置于官职体系之外讨论,亦即假定,它是遵循一种政治逻辑——地方精英与财产、学位、家族组织乃至乡间兵团的重要关系等——而非行政逻辑产生的。

但是,在中国进入近代以来,这个问题大大复杂化了。复杂化的原因,一

---

[1] 陈仲安、王素,《汉唐职官制度研究》,中华书局,1993。

是近代以来地方士绅的官僚化发展,二是随着政权更迭出现的、国家组织深入基层的变化。这些发展造就了“行政吸纳政治”(借用金耀基描述香港语)<sup>〔2〕</sup>的结果。一方面,乡村权威的产生极大地受到国家活动的影响。比如,国家政权建设的背景,使得原有的乡村权威结构出现了官僚化蜕变;科举向西学的教育制度改革,使得大量的乡绅离开本上,进入城市发展,因而给盈利性寄生权霸控制乡村提供了机会;在土地改革运动中,根正苗红、政治立场正确者成为村庄干部;在产量大跃进时代,种田能手成为村庄带头人;在经商致富的大潮中,成功的村镇企业家又被委以重职。这些现象表明了上级行政的“用人”标准对乡村权威的更替发挥的影响。在很多研究中,这些发现都被引述为国家“深入乡村”的支持证据:国家意识形态的变化构成了基层权威更替的原则性背景,乡村干部的升迁、退出、机会和命运与国家的要求密切相关。在这种视角下,基层干部是行政选拔的结果,国家意识形态和官僚系统的需要,被看成是影响基层干部更替的主要变量。

然而事情还有另一方面。从历史到现今,也有大量的证据表明,上述做法似乎并没有使乡村权威成为国家机构在基层的代理人,从而成功地使国家政策得到贯彻:基层执行国家旨意的效率一直是多年萦绕的问题,国家收税不畅的困难不断威胁着财政;同时,关于“选举”的历史研究发现,在地方州、郡长官那里,“由上至下”的荐举,结果常常不是支持了权力往上层的集中,而是“加强和改善了地方权力”(严耕望)<sup>〔3〕</sup>。这些看上去相悖的结论令人困惑,使人不仅怀疑“由上至下”择官的成效,而且怀疑基层干部是否被成功地吸纳至以中央权威为中心的、统一的官僚系统中。显然,行政择乡官的假定不足以解释这些现象。它令我们不满足的原因在于,如果说在中国历史上,官方对基层的有效控制发生困难,盖在于两种管辖系统的存在,那么,在近代以来“国家力量

〔2〕 金耀基,《金耀基论文选》,香港:牛津大学出版社,1992。

〔3〕 严耕望,“汉代地方行政制度”,台北《历史语言研究所集刊》,第25卷,页220—221;转引自何怀宏,《选举社会及其终结》,北京:三联书店,1998,页92。

深入乡村”后,这个困难理论上应当容易解决了,因为举荐任命更为普遍。例如,模范执行上级旨意的基层干部(比如多上缴税款)往往得到提升,这似乎是国家控制基层干部人事局面的象征。然而若果真如此,就需要解释由国家推进村民“自治”的缘由:既然国家已经成功地通过人事选配控制了基层干部为其目标服务,为何需要推进村委会选举改变它?

现阶段推行村民“自治”的运动并非来自基层,或由某个利益集团分享权力的主张使然,而是由相当级别的国家机构推动的。它的基本目的在于动员村民参与对基层干部的监控,否则就难以解释为何村民被动参选,为何代投票率较高,为何干部需要抱着流动票箱上门征求选票,以保证令人满意的参选率,为何有村民要求以“村务公开”为参选条件等现象。动员村民参与监控之所以必要,既“是源于基层干部和群众关系恶化的忧虑”〔4〕,又是源于国家对基层干部控制低效的忧虑。如果自上而下的任命标准确实被执行,为何上述“忧虑”无法通过国家对干部的人事任命得到解决,以至于需要运用“基层自治”的形式?显然国家认识到,它单方面的监督作用十分有限,它对干部标准的设置没有达到预计效果,因而需要在国家体制之外调动监督力量。这就为在基础层次上,运用行政之外的(政治)解决方法提供了可能。

但是出于社会稳定的考虑,政治力量的监督往往被导向行政体系内部进行管理。这种行政对于政治的“吸纳”虽然控制了行政之外政治力量的纠结,但却出现了行政内部的利益派别问题。在用人方面,它极易演化为内部网络组织,作为支持或反对的系统影响干部配置,这又影响了行政标准的统一和执行。政治逻辑和行政逻辑的交汇和紧张,突出地体现在行政荐举方面:要使荐举符合某人群的政治利益,需要有组织化的支持系统“扶助”权威诞生,但它势必损害行政的统一性和中立性;要使荐举避免受到行政外集团力量(比如家族势力等)的滋扰,又需要坚守自上而下的荐举,这使得推选干部的权力局限

---

〔4〕 Chih-yu Shih, Comment on “Rural Self-administration and Base-level Elections”, *PRC Tomorrow*, ed. by Chong-pin Lin, The National Zhongshan University, 1996, p. 144.

在少部分在职人士中,结果是有利于其团体或圈子利益的纠结。

乡村干部必经基层行政内部的荐举,未能如设计所愿加强行政的统一性,这个悖论,只有在上述矛盾结构中固有的相互阻力中才能观察到。行政效率的阻力,来自行政系统内部的集团利益纠结,而集团利益不能排除到行政系统之外,乃出于荐举权力分布的有限范围——长期以来,荐举及其决定只是行政系统内部的事情。对于避免经常的政治挑战带来的危机,这或许是一个有效的安排,但是对于行政的统一和效率建设——避免其受到朋党利益纠结的滋扰——例如,在行政系统内部形成通畅的信息传递,这又是一个不利的安排。如果从行政任命的单一假定出发,根本不会注意这样的问题。

一种广泛存在的、有代表性的看法认为,此问题在中国并没有重要的研究意义。这种意见的理由是,长期以来各级干部都是任命的,选举是被动而形式化的,所以不可能有实际内容。这种意见假定,来自上级的组织控制在基层不仅非常成功,而且可以成为国家治理过度的典范;基层干部是为国家的目标服务、由国家组织起来的、因而同国家分享共同利益的团体。这种结论有待仔细分析。事实上,国家行政系统和基层干部的一致只是一种理念状态,它更多的来源于论断性结论而非证明性结论。有大量的资料表明,事实远非仅仅如此。<sup>〔5〕</sup>如果基层干部游

---

〔5〕 在这方面,可以举出两个来自实地的旁证说明相反的事实。赵晓力的研究“通过合同的治理”(1999年1月,北京大学法律系“乡村社会的法律”研讨会论文),根据陕西千阳某乡各项税收、提留、摊派的材料分析,发现:“农业税仍按人民公社时期核定的常产征收”,“粮油定购和下达的计划任务多年没有大的变化”,“在承包收益的分配中,国家征收的农业税和粮油任务计算标准明确,征收数量稳定,而乡、村、村民小组的提留尤其是义务工、摊派和承包费的征收标准不一,征收数额和时间也非常随意”。第二份旁证来自扬子立,“农村调查记事”(1999年2月10日,“雅虎”网络论坛)。他描述了自己1994年对河北赵县某乡的走访:“乡长再三解释,说有的是县里政策,有的是不得已而为之,有的根本不承认。他翻开账簿,我看到上边写着东湘洋村人均纯收入2400元,而负担里只有村、乡提留两项,农业税和集资都未算在负担内。农业税是国家收,并不沉重,只占不到十分之一的比例,但各种集资、摊派可重得多。”这些实地材料证明,乡村增加的负担税费部分,主要并非来自国家,也没有进入国家系统。

离于国家控制不是个别现象,就需要讨论基层干部的忠诚对象究竟为何,他们究竟为谁的目标服务,以及如何、由哪里获得支持的问题。本章的论述希望除上述绝对结论,通过分析国家对干部遴选的制度困局和它在乡村实践中造成的后果,说明乡村权威的利益组织化现实,以及近年来推行的村民“选举”对它的重要影响。我们特别需要从行政和政治逻辑的混合现实出发,认识上述相悖现象及其后果。

### …… { 基层人事更替 } ……

虽然在中国历史的不同时期,曾经有各种针对用人的考试制度存在,但干部“荐举”从未因考试制度的兴衰而失去重要性。荐举的普遍存在使干部的遴选成为少数人参与的事件,由于它通常不涉及政权的合法性或政策改变(何怀宏,1998,页4),很容易使人联想到它的非政治性意义——由上而下的挑选,标准先定,为行政系统补充新鲜血液而已。但是,荐举的常规确有其不同寻常的政治后果。例如个人和偶然的发现,被某个权威看中,遂升迁仕途,有助于建立一个直接面对上层的忠诚网络,形成有组织规模的支持系统。

这样的事实虽然在各级权威中都大量存在,但更值得注意的是常规荐举——组织荐举,或有组织职位名义的个人荐举,因为这是基层干部产生的主要渠道。从前,财产、教育和声望曾经极大地影响基层权威的产生,涉入公共事务起着建构公共形象、替代公共传媒的作用。进入当代以来,随着基层权威的行政官僚化发展,其中的一些决定因素随着时代而变化,例如财产和教育。这样,客观上可以选择的人不是减少,而是增加了。但是随着乡村生产单位由大到小的变化,乡村公共活动大大减少,介入公共活动的人也大大减少,选择干部的困难增加。基层干部抱怨说,很多村庄多年未有适合的年轻人出现,关心公务者很少,不得已,旧的只好再当。一些村庄的干部多年未能更换,一些村庄则扩大寻找范围,把在私务盈利活动——企业、手工业、牧业、农业等——中显示了佳绩的人,提拔到公共岗位。

笼统地说,这是一个“官”选择“僚”的过程,它决定了选择的标准由选官制定,而“僚”则是为“官”服务的。但是如果认为,选“僚”代表了“官”系统整体的看法,或是受到“官”系统整体的控制,并不妥当。“官”系统对选“僚”控制上的困难,在于官制内部政治活动(派系、朋党、利益集团)的存在,这些政治活动使得荐举不可能跟随行政标准。行政体系内部的政治活动将官僚提职导向非中立的——跟随人、而非跟随制度的方向,将正常的干部更替引向对不同人的谢恩与效忠。无论人们是否承认,很多乡村的政治活动都与干部职位竞争有关,多数情况下它在官僚集团内部展开,但为了集合势力的需要,也常常扩大到社会当中。政治活动复制出特别的、不同于官僚系统的信任机制:专门渠道,非公开性,排斥派别外部的荐举,排斥多个对公务活动者之能力、品行进行评估及信息传递渠道的发展——在这样的情形下,如果上级获取人事信息仅仅依赖下级的“上报”系统,原班子的在职人员就成为有首先荐举权的人,这些人和被荐举者的利益关系长期未有制衡,于是在基层发展出一个相互提拔、制造升迁机会的干部网络。

根据正常程序,乡村新干部的候补队伍是后备干部。一旦上了后备干部名单,就可以进行有目的培养,这种做法集中地体现在“干部选拔”的前期环节——“后备干部配备”上。“后备干部配备”,是根据不同类型人物的成长经历和预定岗位的要求,制订具有针对性的培养计划,提前预定未来干部的候选者名单,再放到各种岗位上观察试用,保证多于现任两名以上的数量预选备用。这类工作定期举行,留有记录评语在册,它构成了干部常规遴选的首要工作,具有相当的稳定性。

针对目前农村普遍存在的干部老龄化、后继乏人的状况,要加紧村级后备干部培养的计划性和超前性。坚持理论培训和实践锻炼相结合,抓培养、提高素质,抓锻炼、提高能力,抓特长、定向培养,抓考察、动态管理,抓滚动、保持一池活水。要实行推荐、培养村级后备干部的制度化,村里推荐选定的后备干部,要分期分批到村里的职位上挂职锻炼,建立起完整

的管理档案,全面记载培训、锻炼、考察、备用的情况。〔6〕

乡村后备干部举荐不是解决权力分享或分配,而是保证新鲜血液的源源不断,因而它一直是由行政组织主持的,谨慎而封闭在有限范围内的活动。但是选拔的标准相对稳定:受过教育(一般是初中或高中),积极要求进步,有相当的阅历(经验),品质优者为佳。这些条件经反复强调,已成为千篇一律的文字。但基层干部却千差万别,这说明上述标准只是写在纸上的参考,也许对排除考虑什么人有用,但并不是举荐的真正指南。在实际操作中,举荐的结果与两个因素有重要关联:举荐人(群体)是谁,他们关心什么。

这要看后备干部的指定方法。它们的确经由一系列的组织程序,通常是自下而上的报批备案,但无需像真正提拔干部那样广泛征求意见。后备干部虽然是候选干部,但还不是真的任命干部,所以他们通常在本级主要干部中议和而成,但是这种议和是后来干部产生的重要条件。很多基层实践表明,确定后备干部的首要环节在基层——主要是同级(村)或上一级(乡镇)在职干部举荐的结果,其中,共同的生产生活单位、共同的工作经历(经验)者,即同级干部的意见具有相当重要的作用。虽然在不少的农村地区,广泛流传着“村干部,乡里定”的说法,但这种说法很可能是因为在惯例上,只有乡镇是正式的基层政权,它是后备干部的统计单位,也是文件发放和宣布的最基层的单位,而村并没有这样的行政地位。因此,人们容易把乡镇视作当然的“任命”机构,它容易造成假象,认为后备干部和村级原有班子无关。事实上,后备干部首先由村现任班子提名,然后报乡级政府考查备案,其后,候选人会被指定参加一些学习和培训,也可能被先放到一些非重要的职位上接受观察和锻炼。

这样,原有班子对于未来继位人的考虑就相当重要了。在这些考虑中,大致有:获得主要干部的信任,在新的任期中继续稳定现有的利益分配格局,未来

---

〔6〕 浙江 JX 地区不同类型村组织调查。

可能的利益机会能够不被忘记等等。这些标准,应当说,与上面发下来的标准规定很少有共同之处,它在某种程度上离开了“官”选“僚”的标准,但在乡间却广为人知。在正常的科层体系中,干部职位通常只升不降,有人提升他处,才有新人补上。这样,荐举新任干部者,往往是即将或未来的升迁干部,他要选用的是自己的下属。但在村庄级别上,统计上只有少数人能够节节向上,得到乡镇乃至县府的职位,多数则一直在村中干到退休。村庄级干部通常总是任期很长,直至年龄和身体的极限,而乡镇级别的干部则更换速率很快,原因是有年龄限制。由于惯例上村庄干部任职年期长,当对某一个干部工作不满,希望换人的时候,上级忧虑的问题是:没有犯错,用什么理由让他下来?(这在吉林成为“海选”发生的原因。)[7]

这样,并非由即将升迁的干部,而是由即将下台的干部举荐即将上台的干部,是多数村庄常规的干部更替过程,在乡村广泛推行选举以前尤其是如此。于是为了保障自己下台的后续利益,人们利用这一机会推荐自己的人,在乡村这往往是亲属关系。根据已经获得的、来自不同地方的资料,以这种正常方式继任的候补者(“正常”指并非以非常方式,例如选举竞争、原班子犯错误下台等),多数都有村级主要干部“亲信”的名声,甚至在村庄中,第一、二把手的亲戚——儿、婿、弟、嫡亲、姻亲、表亲等接位就职的不在少数。

安徽某村		浙江某村	河北某村
原村书记 1	原村书记 2	原村书记	原村主任
儿子	侄子	侄子	堂弟
现村主任	现村书记	现村书记	村办企业经理

(资料来源:村民采访)

[7] 关于“海选”的产生过程,可参读景跃进,“海选是怎样产生的”,《开放时代》,广东省社会科学院,1999年5、6月号。



村官的荐举显然并不完全依据“官”选“僚”的行政原则，在基层操作层次，它必然染上利益政治的色彩。以延续利益格局为中心的信任关系，是荐举的核心原则，因而来自上面的行政标准常常被束之高阁。但这并不是说乡镇官员没有影响力，只是这种影响力需要乡村两级干部达成共识——同意、承认或默许才能实现。由于乡镇对相关职位的询问、考察、培训和任命地位，乡镇干部的议和及否决权力并不是虚的，任何一个新人都不能忽略来自乡镇行政系统的支持，尤其在特别的情况下：

1978年我退役回乡，在中学教书。这个工作照本宣科，我不适应。1983年我接到调令，到镇里城关片当副片长。因为我们村很重要，不能盲目用人，但上面想锻炼我，让我取得农村工作的经验，将来好回村里接班。1984年领导找我谈话，说古村干部老化严重，不适应改革开放的形势，希望我能回到古村，接老书记的班，改变这种局面。谈话后我就回村当大队长，同时兼任支部副书记。1985年老干部都下来了，我就正式接班了，成为古村的书记。〔8〕

这位干部被乡镇当作新苗子，他的培养方向明确，就是接老书记的班。但这种情况多发生在村里缺乏适当人才，或由于某种原因难以产生适当人选，或是乡镇干部已经调换，新任需要寻找和自己见解相似、更年轻的人推动工作的时候。但无论是哪种情况，如果村里干部层存在强大的阻力，乡镇并不能贸然行事，尤其是，他们很少启用“外人”充任村级干部。上面那个例子，是原村出去的退伍军人，只是他退伍回来以后当了学校教师。

乡镇有任命的权威，但很少直接任命正职，基本上都会在副职或其他岗

---

〔8〕 山东古村书记齐自述，见夏春林，“形象资本与村干部的地位维持策略”，北京大学社会学系硕士论文，1998。

位上观察一段时间,以便有时间取得村庄干部的认同。如果遭到排斥,新人会在副职上逗留更久的时间,甚至永远,许多这样扶持上来的高学历乡村干部,最后站不住脚。当然,如果乡镇已经扶持的干部遇到挑战,乡镇也会支持他渡过难关,上面这个书记就是例子。他的对手多次走上层路线,希望乡镇支持自己任书记一职,屡试不通,后又转回村去走“群众”路线,但村中的支持系统并不好建立。在选举新书记的党员大会上,这位挑战者叫来了镇上支持自己的干部坐镇,还是难以解决问题,因为干部的主要支持系统在村里:

发展党员由书记说了算,党员都叫现任支书控制了,谁能选上Q呢?

当时镇里一位管选举的副书记也参加了,他同Q关系好,支持他当选。Q落选后,这位副书记就开始讲话,说结果不行,我们思想观念太偏了,为了大队好,大家考虑考虑,咱得重选。结果另选一次还是不行。实际上支书给党员和小组长早就打好了招呼,一人拉三票……(出处同上引文)

可见,乡镇干部的支持自然重要,但通常并不足以改变力量对比,重要的还是村级班子及其村庄支持者的立场。如果一个干部在村里真的立不住(缺少支持),乡镇说话也没有用。村庄干部和乡镇干部的支持需要合在一起,才构成新人当任的关键。现有的举荐程序为这种上下议和设置了充分机会:村干部可以以“组织”推荐者的身份行走于乡镇说明情况,汇报后备者的人品及表现;乡镇干部下村在一定规模的党员干部中座谈,听取反映意见,但是参加的人选又由村干部通知(指定),并在多数情况下,村干部也参加在座。这些都是非行政班子人员所不及的。在职人员与乡镇有关机构的接近渠道、工作联系和介绍者的组织身份,都构成荐举新人的合法地位,在这种条件下,公(职)和私(交)的混合、官面说辞和实际利益的混合才能通行起来,虽然在正规的官

僚体系中,这种关系通常被人事调配的规则明文禁止。

此外,上报的后备干部须有“培养方向”,这更增加了基层举荐人的自由度,方便了荐举者对未来重要职位的影响和控制,他们可以有意提前安排某人的上升线路(方向——例如书记、主任、妇女委员等等)。确定了职位方向的候选人,就进入了观察和“培养”期,这样,候选人可以在确定名单之后,完成统计上所必须的条件:他们可以进修拿到教育文凭,或在培养期内加入派系。对于乡镇来说,他们能够听招呼、完成任务,同时又符合规定中的统计指标即可。但在任何时候,统计规定的指标都是次要的,新人的教育、年龄等数字可以从统计数字上得知,但此人合不合用、不可用,必须是了解情况的人“说话”才能解释清楚,即使其他条件相当,被人说了反话,也是重要的不利因素,至少他同村庄其他人员的合作就成了问题。

村庄在人事方面的另一个主动权,是腾空位置让新人进入,或以确定“助理”的方式安排助手。选人条件虽然由乡镇制定,但信任的问题很难在乡镇层次解决——在这个层次也许能够对村干部的进一步升迁任用作出评价,而对初次任用的村级干部,原工作班子的肯定性介绍是重要的信誉来源。因此,如果认为乡镇一级的“任命”权是绝对主动权,这并不妥当,它必须和村中在职干部的支持联合在一起才能发挥作用。更何况,列入名单的后备干部并不见得都会得到提拔,他们只是干部的预备役。

在全乡 35 名后备干部中,25 名担任一定职务,如团支书、支委等;10 名无职务,务农或在村办企业工作;24 名男性,11 名女性;20—30 岁之间有 22 名,30—37 岁有 13 名;初中毕业 20 名,高中毕业 13 名;党员 7 名,团员 13 名,无党派人士 15 名;培养方向:党支部 8 名,村委会 19 名,经济合作社 2 名,妇代会 5 名,近期进入班子的 8 名。〔9〕

〔9〕 TD 乡后备干部统计表,1991。

## …… { 乡村两级干部网络 } ……

除非特殊的情况,一般而言,县以上单位并不过多涉入村级干部的遴选,村民的涉入也是罕见的。这两方面的人可能被征询“意见”或听汇报,但征询的作用在于为决定提供信息,并不涉及选择权的转移。虽然总有村民认为,“上面看上了谁,谁就能当官”,但是这个“上面”,如果是指县以上机构,倒并不确切,更多的情况是,无论是否上报备案,村级干部的遴选决定主要是在乡村两级作出的。其中,在任村干部在新干部的初步确定中有着首要的作用,而乡级官员的影响力则通过考察、协商、认可和审批过程体现。这说明,过去在“候选人”甚至“当选人”的确定方面,村乡两级干部事实上分别拥有提名权和审批权,否决权则被双方分享。在这样的惯例下,村干候选者的名单往往是乡村两级干部协商议和的结果,村中的资深人物则起到提供信息的作用。

这种议和过程,基本上既没有县级政府的参与、也没有村民的参与,久而久之,在村务治理方面,逐渐形成了一种乡村两级干部密切接触、互通信息、互为配合并提供支持的局面。这种密切的关联通过一系列公务和私务联系形成密结的网络,并对保持乡村两级的控制地位起到非常重要的作用。一方面,他们相互支持,以增强自己的权威并增进网络内成员的利益;另一方面,它有力地排斥着他者的介入,无论这种介入企图是来自上面还是下面。从下面一方来说,基层的权力格局很少可以为村民的行动所改变,一些村民的投诉被证实后可能导致个别甚至整体性地更换村干部。但这些行动并不能对乡村两级基本的权威框架构成根本威胁,因为新上任者的产生程序仍延续惯例,村民能够施加的影响非常有限。

从上面一方来说,基层干部中由公务和私务形成的网络具有阻挡上级干预的倾向,它造就了一种类似“隔离地带”的东西,将县和乡以下基层的人和事相对分离。为了切实了解村级信息,解决村级治理人才匮乏的问题,县以上单位往往要求下派“干部”,直接担任经济薄弱村的书记。但下派到村的是乡镇

干部,县市干部只在乡镇挂职“锻炼”。<sup>[10]</sup>这种挂职有“锻炼”的涵义,又是辛苦之事,只能派参加工作不久的年轻人,作为考察和锻炼、提拔、政绩镀金的必要程序,它的短期效应明显,因此这些人很难和当地人打成一片。在这种情况下,一般的常规信息,主要还是通过乡镇干部隔离带的“筛选”才能到达上级部门,因此,基层干部的活动常常能够游离于上级的有效监督之外。隔离带还造成了县府与村民的距离,除非上诉等非常事件发生,一般情况下他们双方的常规接触不多,这就大大限制了县级官员在乡村干部渠道之外获得信息的机会。事实上,县级政权更确切的位置,是处于乡村两级干部密实的“包围”中,如果没有大量的投诉引发他们的强制性介入,通常情况下他们直接干预村务的理由和动力都相当有限。他们很少主动打破由乡村两级控制的基本管理秩序,相反,他们依赖基层干部的帮助才能完成各项计划,甚至依赖隔离带的“保护”防止民事过多的干扰。而乡村的在位干部,也都从实践中学会了如何利用这种信息阻隔来防止危机并增加内聚。所有这些现状,都强化了乡村两级在村务干部更替方面的中心地位。

基本上,这些惯例排斥了在乡村干部群体外具有组织(或群体)支持的人选,这种人选受到警惕是因为他们有条件依赖支持者,乃至在需要的时刻成为抗拒性力量。而干部集团荐举(权)的地位及其标准,有利于那些认同其地位的个体进入行政组织,他们不是作为外部某个利益集团的代表进入的,但也没有行政人员的中立要求。换句话说,他即便不是原干部集团信赖的一分子,也必须在进入职位后与其成员迅速建立各种利益的、组织的关联。如果他不做,很快就会失去信赖。因为班子成员知道太多的信息,如果这个新加入的成员向外部透露,将给干部整体招致很大的麻烦。村内很多事件的处理是自定义,并没有明文的法律指引,比如干部奖金数量、电费收取、承包金额制定、土地交易和征用中的资金,还比如机动地的留取和承包费用等等。面对巨

---

[10] JX地区不同类型村加强村级党组织建设的调查。

大的权力和机会,干部自我约束是困难的,在干部个体之间封锁信息也是困难的。惟一的方法就是集体封锁信息,这就必须依赖团结、信任、利益参与达成的约束。隐瞒信息对上可以对付查处和纪律,对下防止村民知情的压力,它的重要性决定了团结、保持信任的重要性——而这一切都和荐举相辅相成,加强了乡村基层干部集团的整体内聚(互相支持、互相倚赖)。

乡村干部整体内聚的另一有力因素是兼职安排。兼职构成了村乡两级干部的密切联系(linking),由此促进了内部信息流动圈的建立。在乡村,村级班子由党支部、村民委员会、经济合作社及其外围组织——团支部、妇代会和民兵连组织组成。党支部为“核心”,村委会和经济合作社是“依托”,外围组织是配合“助手”,形成一个“有机的整体”。村级各组织的主要领导交叉任职普遍,从TD乡各村干部兼职表可见,党支部书记一般兼任经济合作社社长、民兵连指导员;村主任一般兼任支部副书记或委员、经济合作社副社长;团支部书记一般兼任民兵连长;妇女主任一般兼任村委会委员、文教卫生主任、计划生育主任;其他治保、调解、福利主任由村委或支委兼任。TX全县1381名村委会成员中,13名主任由党支部书记兼任,68名主任兼任支部副书记,74名主任兼任经济合作社社长,206名主任兼任支部委员。<sup>[11]</sup>

一个人兼职几个部门的工作,结果是使职能不同的部门联系了起来。但人们不难发现,村里干部虽有工作分工,但没有功能(决定权)分工,无论哪一部分工作的最后决定,都需要请示主要负责人,或是“经集体讨论”决定。这样,只有最高领导是最后的拍板人,除此之外,并没有某一个职能部门意见的专门地位,他们都是在领导或集体决定后去执行。从财政方面说,兼职的广泛存在为的是“减少干部数量,减轻农民负担”,但要害的问题在(组织)权限专门化不足。虽然干部有分工,但一个人在多个组织中的交叉任职,意味着这些组织目标的高度重合,它还意味着,不同组织中的干部毫无困难地相互流动。会

[11] 根据TX县农村基层组织建设情况调查表之四统计。

计任团支部书记，厂长任村主任，民兵连长任纠纷调解员等等。这样，所有的专门机构实际职能都类似办事员或秘书处，三套班子中所有的人都参与村中各种问题的讨论决定。对于干部个人来说，交叉任职和相互调动似乎并不存在工作“经验”和角色的困难，有经验更好，不懂可以学，自然也很少有干部强烈感觉到，他任职的不同组织在目标上有紧张之处：

村主任兼任支部副书记可以更好地参与决策。书记兼职经济合作社社长，党政领导兼职做村办企业的职位，有利于加强对经济工作的管理，没有我们加入，他企业也办不起来。（访问村干部）

问：作为个体企业家和经营者，你的目标是盈利，而作为村支部书记，你需要考虑公共利益，这两方面有矛盾吗？

答：时间上的矛盾。现在企业已经交给家人打理，重要的事情和我商量一下。（访问村书记）

### …… { 争取内部支持的竞争方式 } ……

干部新人产生的一般程序显示，基层干部地位的分配强烈地依赖乡村两级行政构成的组织化支持。这个支持系统，通常是在选定为后备干部之后逐渐建立起来的，并不是在其之前。一旦支持关系确立，组织的安排可以合理进行——在村老党员中开会打招呼，取得他们的支持，也可以在村民代表大会上按照议定的新人提出条件：年龄、教育程度、党派要求等等，“让人一听就明白说的是谁”（受访村民语）；还可以提供县党校的进修机会，学习新知识，结识新领导和新朋友。这样，干部职位的竞争就发展出了适合这种逻辑的方式：这就是，面向争取任职人员的内部支持，而非竞争外部——来自社会的支持；竞争的战略也不是挑战在任者的权力，而是迎合其需求。这样，取得信任永远重

要于显示才干,取得行政系统内的信任,是建构有组织支持系统的开始。如果没有建立这种支持,单枪匹马作战的竞争者,即使赢得了村民(投票者)的支持,多数也会以失败告终。下面两个例子可以作为对比。

[案例 1]

26 岁的农村青年范桂霖从财经大学毕业后一直在外面闯荡,每次回到家乡看到村里的贫穷和村庄财务的混乱,总是很难受。于是他决定回村参加 1998 年换届选举,竞争村主任职位,改变家乡的面貌,为村民做点事情。选举的结果,村里 10 个村民小组中的 7 个推举了他做村主任候选人,最后的两位候选者集中在范桂霖和另一干部身上。竞选演说后,范桂霖尽量接触村民,拜访老党员、老干部,倾听意见,畅谈计划,争取他们的支持。最后,他得票 701 张,那位干部得票 635 张,都没有过半数,只能等待上级任命。他把村庄财务的不公平、不公正、不合法以及选举中的不正常现象——比如,由那位竞选者任选举领导小组组长,多数兼职计票员是他的亲信等——向镇政府反映。镇里认为,违法行为调查起来难,处理起来也不容易,就算有选举舞弊行为,大家不支持你,你就是去干,也没有意义。情况如此复杂,你还是走别的路好。你还年轻,要尊重老同志。〔12〕

青年范桂霖参加竞选的决定,虽然给村民希望的变化带来曙光,但是,由于他长期在外读书工作,显然并没有进入村里的利益组织系统。虽然他四处“拜访”,试图快速组织起一个支持者群体,但工作能量远不及他的竞争者,所以尽管他有多数小组提名,但并没有绝对得胜的把握,“总感到不妙”。而他的支持系统,从村中广泛传说的“谣言”可以看出,极大的可能是和亲属(姓氏)网络有关——有人说他要把煤田交给亲戚开发。这些谣言说明,他的支持者集

---

〔12〕 范桂霖,“竞选村主任”,《南方周末》,1999 年 2 月 5 日。



团引起了竞争者的不安,其支持者的成分主要由亲属组成。范运用亲属关联聚合利益,对方则运用熟悉的行政关联聚合利益,双方的组织资源都是现成的,不过显然后者控制力更大,而且取得了上级组织的信任。所以,虽然那位干部的票数略逊,但由于支持系统的分量,他仍然可以稳操胜券。

### [案例 2]

1998 年岁末,四川遂宁一个偏远乡镇进行乡长直选。最后的竞争在潭和菜两人中展开。前者是现任乡党委副书记,惟一由组织提名直接进入决赛的正式候选人;后者是现任 10 村村主任。这次竞选办法规定,正式候选人的产生有两种方式:一是选区联席会议提名,二是政党,人民团体和群众组织提名。在初选中乡干部集团失利以后,潭责无旁贷担负着为乡干部增光的任务。潭认真准备而来,他的承诺吸引了村民代表。菜则是土生土长,对农村的各种事情熟悉,每个问题答起来都如数家珍。另外,菜姓是此乡大姓,共有 9 000 人之多,在全乡人口中过半,是不可忽视的资源。菜在辩论中说,自己是当地人,从小喝的是当地水,吃的是当地米,愿意为父老乡亲服务;潭立即质问:外乡人就没有为乡民作贡献了?你这是利用乡民感情拉选票。在投票前夕,潭的摩托车竞选车队走乡串村,而菜只集合到了一些学生,在小学校做了演讲。

竞争者菜想运用乡土人情建立支持系统,但潭点破了他的战略,使其失去了争取支持者的优势,再次成为单个候选者,而潭和其支持系统的关系牢不可破,最后结果是潭当选。<sup>[13]</sup> 这里,投票代表的成分也是极其重要的,但是上述文章作者在这方面语焉不详,显然他没有特别注意这个问题,而只注意到候选人的“直选”产生特征,所以我们难以得到类似的资料。我们能够看到的是,潭

[13] 唐建光,“直选乡长”,《南方周末》,1999 年 1 月 15 日。

的当选并非偶然，他在干部集团获得的支持足以抗衡大族姓(菜)的支持系统，这是拒斥外部利益集团的强大力量。在1998年的东北梨树地区换届选举中，一些村庄干部也对族姓的串联拉票十分敏感，担心利益集团和行政支持的不同人选构成竞争：

“农村就是这样，你组织不去控制，就有人利用族姓拉票，要不，他没有工作经验，谁都不知道他能不能干好，怎么能够得到那么多选票？”“有些人串通外村不三不四的人来拉票，干扰正常程序。他们整天跳舞、吃喝，搞不正之风，不替人民办事，他们上来肯定要把村里糟蹋了。”〔14〕

在选举活动中，个人的拉票活动被看作不正当的暗中串联，但村干部开会分析选举形势，布置选票安排，做选民工作，支持在职候选人却被视为正当的组织活动，因为在职干部具有组织和动员的身份。同样的活动因为行动者的身份不同而合法性不同，没有获得组织支持的个人，尽管分散的支持很多，但仍然力量薄弱。就像上述的失败者范，他的例子再次提示我们，乡村干部选拔的文字标准——年轻、受过教育、眼界开阔、有事业心等等，并不是关键性的要素，候选者和其支持者的关联，使其能够获得并运用什么样的支持才是重要的。这反映了村级权威产生的政治性质，它不可能是一个纯粹的行政用人事件。只是由于历史和制度安排的原因，最有力的政治支持团体在乡村行政体内部，不是任何人可以方便运用的。

干部支持系统的作用还体现在常规性的干部“微调”方面。村级干部并不是整齐地换届更替，荐举必定和适时的微调相互配合，微调可以在村一级(经上报审批)、也可以在乡一级(经征求村班子意见)作出决定。在村的层次上，有的村民代表会议虽然规定：经五分之一以上代表联名提出，村民代表会议通过〔15〕，或三分

〔14〕 梨树乡镇干部访谈，1998。

〔15〕 见 YJZ 村乡规民约。

之二以上的社员代表通过<sup>[16]</sup>，村民代表会议有权罢免“群众意见大”的干部。但罢免权不等于建议权，新人员的选定通常在支委会中讨论并作出决议：

支委会决定，张 HL 去公社窑厂工作，支部书记工作由张 GR 同志担任并全面负责，沈 SL 同志担任村委农业工作。<sup>[17]</sup>

对相关机构下属位置的微调也在村班子中决定，如 XT 村经济合作社章程规定，如果中途罢免或增补社管会成员，管委会可以自主决定下属各组的人员配置（这个村曾经任命现任书记张 PL 为企业服务组组长）。<sup>[18]</sup>对于村级三套班子的人员配置，村里就不能简单任命了，但却可以有建议（提名）权，还有书面报告请求批复的资料留档。这说明这类提干途径也属正当：

由于原社长调动工作，按照乡政府的程序部署，我社经村支部提名产生、村民及社员代表大会讨论，最后以举手表决的方法，一致通过张 SHM 同志补选为村经济合作社社长。特此报告，妥否，请乡政府批复。<sup>[19]</sup>

乡镇对于干部微调也有相当的作为，它可以在统一的村级换届选举前夕，免职部分干部，轮职部分干部，在后备干部中选拔部分充实各村领导岗位，任免的范围可以涉及党支部、村委会、经济合作社等所有的村班子位置。在一份关于村委的任免通知书中，乡镇还特别注明，“上述有关村民委员会职务待换届时履行手续”<sup>[20]</sup>。这些任免显然是在正式换届之前，为的是在未来的换届

[16] 见 XT 村乡规民约。

[17] 见 YJZ 村支委关于人员调动的会议纪要。

[18] 见 XT 村经济合作社三个组新人员配置情况说明。

[19] 见《XT 村人事调动报告》。

[20] 见《关于 TBL 同志任免的公告通知》。

中,由组织为候选干部创造上任条件:

今年4月中旬,镇党委对12个行政村的班子作了全面回访和调整。在调整中,有4名同志轮岗,有3名同志被免职。在选拔的11名后备干部中,有6名是党外人士,7名是退伍军人,2名是妇女,平均年龄29.8岁。其中4名同志安排主持村委会工作,2名同志任村支部副书记,1名同志任支部委员,2名同志任妇女主任。两个月以来,11名后备干部多数能够胜任工作,镇里专门为他们举办了上岗培训班,为他们做好工作打好基础,也为明年村级班子统一换届打好基础。<sup>[21]</sup>

从这些安排中我们看到,乡村两级在人事安排方面的合法地位及主动权,使得干部更换成为有所准备的过程。如果在选举中杀出黑马,落选者也可能会适时受到其他的委任,以便为下次换届作出准备。例如河北喇嘛寺村1997年第四届村委会选举,两位正式的村主任候选人陈永亮和陈永生在最后的选举中都落选,不是后备干部的村民左金文当选。在选举结束后,陈永生被上调乡电管站任站长,陈永亮则继续出任“村办企业”的总经理。他的企业在左出任村主任后,不再能如从前那样轻易得到村集体的贷款——左称需要经村民代表大会通过,而左负责的村委会,恐怕也不能轻而易举地向陈的企业要钱了。二陈作为在职和备用干部已经被安排职位一段时间,工作关系中他们和上下干部熟悉,与乡镇的合作也令人满意,因而他们得到乡村干部集团的支持。而左在合法的高票数下虽然最后得到乡镇的任命承认,但他的仕途充满艰辛。例如,他的入党申请一直未能在村中通过;他的支持者主要来自行政组织之外的分散村民;而他建立信誉的办法也是非常个人化的:积极打抱不平,参与民事纠纷调解(做中人)。他还曾经带领几个村民阻止了一场村干部与乡

---

[21] 《TD镇1997年村级班子微调的总结报告》。

镇企业的土地交易,因而在村民中间获得“勇敢”的赞许,但同时也被乡村干部群体排斥。〔22〕左在村民中建立的信誉,以及他在社会力量中竞争支持的做法,与前述常规竞争明显不同,两个支持系统的差别由于推行选举愈加明显,而且越来越具有利益关联:比如一些村民对支持左上台感到“后悔”,原因是他上任后“没有给我们装上自来水管道”。〔23〕

### …… { 乡村选举：社会利益组织化 对抗干部利益组织化〔24〕 } ……

无论推行乡村选举的最初动力是什么,它在结果上都活跃了运用政治手段促进社会利益组织化、并在不同利益的组织系统间建立竞争关系的活动,区别只在深入的程度及动员的范围上。在推行选举的村庄中不难发现,选举期间村民见面三句话不离此事;他们一反常态地经常聚集在小学校、村委会等公共活动场所观望;农家门户的狗半夜两三点还在叫,说明有客人进出“串联拉票”;农民们忘却了往日的腼腆,主动和外来记者和研究者联系,诉说村里发生的事情。尽管目前的选举存在很多问题,但毕竟,如果没有选举活动,分散的村民达成如此广泛的利益整合是不可想像的,尽管它还远未成熟。现在,多数村庄的选举设置,仅仅由单个“候选者”改进到两个(内定的)候选者,这在组织支持系统方面的变化还较为微弱,但从吉林省梨树县对平安村发明“海选”方法的进一步推广和改进(1998年第三次村级换届选举)的举措中,的确能发现重要变化的端倪。

与从前相比,这个县对1998年的《选举办法》作出了进一步改革,它要求

〔22〕 参见北京电视台纪实新闻片“村民的选择”,制片人:佟莉,1998。

〔23〕 同上访谈。

〔24〕 这里的部分内容曾经在“梨树县第四届换届选举观察”一文中(《二十一世纪》,香港中文大学中国文化研究所主办,1998年12月号)发表,特注。

“把选举的权利全部交给选民”，在全县所有的村实行海选，由“选民直接投票选举村主任、副主任和委员”；“上级机关或村党支部不定调子，不划框子，不提候选人”〔25〕。新办法制定的选举方法亦更为直接：推行秘密划票、单独投票、差额选举和公开计票；在第一轮选举中，如果未有过半数者出现，则得票最多的二人自动成为候选人，选民对其进行第二次投票；计票结果出来以后，当选者无需通过报批手续，立即当众委任。这里的重要改进有两点：一是候选人的产生是初次投票的结果，二是最后的投票即成为自然的委任“批准”。这种安排明确显示出对选票结果的更多尊重和对选民的更多信任。虽然选举过程并非如计划般完美，对选举程序的控制也不是无懈可击——各级干部、竞选者、候选者和选民，都还需要时间学习、习惯新的规则，但是这种新规则的推广和使用，不仅传达了一种更为开放、包容的社会治理观念，表现出对于公开、程序、自主和公意等原则的向往，而且，仅其在有限规模中的实践，已经显示出一系列重要的政治和社会意义，推动了若干社会变化的产生。

首先受到冲击的是乡村两级干部的荐举权，不少干部感到，传统的干部组织对人事更替局面的控制面临着危机，于是他们产生了普遍的不安全感：

问：对于选举你有什么感受？

答：上级的精神咱要执行，但看法还是有，希望你们能如实反映。村干部工作得罪人，要选举就可能选不上，我们的工作也不好做。现在找干部难，好不容易培养起一个，又选不上；选上的新人没有工作经验，不懂得工作程序，和乡镇干部、村支部的配合也有问题，各方面都合作不好，最终还是影响工作。〔26〕

这个危机的产生，与原先营造的支持系统作用的减弱有关。首先是它的

〔25〕《梨树县村民委员会选举办法》（1998年7月），第20条。

〔26〕梨树县某村书记访问记录，1998年7月。

范围有限,人数就是原来的村干部、若干村民组长和部分党员,同平均1 000—2 000人“选民”相比,终究是少数。所以才需要“连夜开会”部署,对选择目标达成共识,规定一个组长“拉三张选票”等。但即使这样,也不能如从前那样对选票局势“心中有数”:

问:你有信心当选吗?

答:有几分把握,但也很难说。当面说选你的,投票咋样你也不知道,都混在一起,谁能证明?

问:那么你的几分把握来自哪里?

答:我的条件更好,符合乡上要求:我高中毕业,他(竞争者)只有初小;我才40岁,他已经快60岁;我在村干部位置上干了几年,有经验,他好多年都不在位了,根本没有介入村里的事,和村主要干部又有矛盾,认为从前是对方挤他下台的,所以乡村干部都支持我当选。

问:为什么你不像对手那样,去争取更多的选票?

答:我是原来的干部,现在又是竞选人,自己出面不合适,我们有选举领导小组,书记是组长,他们出面比较合适。〔27〕

显然,这位候选人仍然希望,原有的人事更替原则和运作逻辑能够起作用,希望原来的支持系统能够起作用。但是他并不了解,他和对手依赖的并不是一个支持系统,另一个支持系统的迅速组织化正通过竞争者进行着。选举使村民得到一次(暂时的)整合利益的机会,它使干部群体的活动能量开始有所逊色,所以在梨树县的经验里,选举的结果经常是,不那么符合“乡上条件”的竞选者获胜。与上面河北喇嘛寺村的例子类似,竞争者运用干部团体外的社会支持力量干扰了后备干部晋升的常规途径,使得原支持群体影响人事

〔27〕 梨树县某村村主任候选人(现任干部)访问记录,1998年7月。

的权威下降,原来的竞争方式开始失去效用,因此干部群体普遍的不安反应就不奇怪了。

另一个对乡村干部网络的影响是,在选举中,新干部候选人不再由乡村干部议和而成,他们的遴选者位置遂被自然取消,后备干部都得经过选票的检验,通过人事任免继续建立网络、强化权力、延续利益分配格局的机会减少了。比如喇嘛寺村的左当选后,原任村干部的堂弟为企业要钱的计划就遇到了阻碍(左回答说,他个人不能决定,需要村民代表大会“批准”)。梨树县的海选更明显,它给了村民更大的选择权,提高了选票对于干部任用的作用。选民从切身利益的关切出发,对新干部的竞争行为不能不发生影响:他们无法只热心于加入乡村干部网络,织结向上的关系,还需要竭尽可能把自己和村民的利益联系在一起。一些当选干部说,“当选”比“任命”感到的压力更重,因为原来只有一个责任方向(上级),现在至少变成两个;原来对他们只有一种(上级)要求,现在变成多种要求。很显然,由乡上看上谁到选民看上谁,这种转变使村干变成多条线牵连的木偶,并不能任由一条线的牵拉决定其动作。选举刺激了村干和村民的利益结合,压抑了为求当选而惟上是从的动机,结果是,乡村两级干部网络对新来者的控制力量在某种程度上被减弱了。

另一方面的变化在县级机关。在梨树县,选举方案由县级或更高一级的政府制定并加以解释,使得县级政权不仅拥有了实际上的“领导”地位,而且成为选举政策咨询及处理纠纷投诉的中心。这样的地位,方便了县级政府更多涉入基层的纠纷仲裁,而在过去,大量的村务纠纷是在村、乡两级的机构中处理的。如今县民政局直接接待投诉、负责解释政策、收集证据,甚至仲裁选举的有效或无效,这说明选举使县机构有机会迅速成为(当前体制中)选民信赖的机构,选民希望通过它保护切身的权利。而乡村两级权威并没有这样的地位,相反,他们往往成为直接被告或间接被告,他们中间少数人控制选举的行为很容易成为众矢之的,因而常常出现失败的干预,“有劲用不上”。在我所到的一个村子中,当第二轮选举结束后,选举领导小组迟迟不愿计票,他们担心一个令其不悦的竞争者当选,顶替掉原来的村主任。于是,村干部同乡干部商



量,希望在计票前宣布选举无效,安排重选。虽然乡村两级干部都有此明确的意愿,但是在新的规则下,他们都无法找到这样做的合法程序,结果,这个运用行政权力影响选举的企图没有实现。当县级官员作出“推翻选举证据不足”的裁决后,计票在拖延了几个小时后还是正常开始了。计票结果显示,乡村干部担心的事并没有发生,原主任仍以多数票当选。

选举使得后备干部的预期阶梯也失去了保险,一些建构好网络的人越发感到,“关系”不那么可靠,“后备”也不那么安全,因为所有早先确定的后备干部都必须经历选举的检验:过去他们可以投诉说“某某”压着他,现在他无法埋怨选民不投他的票。这些人和原来干部达成的某种“默契”失去了保障作用,他们必须按照新的规则竞争,不是面对干部,而是面对选民。一位落选的村后备干部这样投诉:

我在五年前就被确认为后备干部,干了几年团支部书记,入了党,上了县委党校。可是选拔我的老干部已经退离岗位,在选举中说不上话。村里有人就借机会压我,做人们的工作,不让他们投我的票。他还亲自派人在投票站看着,说他们不识字,需要代笔填选票,可是代笔后写的不是我的名字。是不是后备干部不作数了?〔28〕

而经过选举当任的村干部则表达了另一种感受:

“选举比任命好,干部有威信,工作好开展,说话服人心。是村民选我干的,你不听,就等于反对他们,少数对多数,怎么对抗得了?”“如果不是公开选举,我们不清白,人家认为我们不是送钱买、就是拉关系得的人情官,人家怀疑你不正,不服管理,咱心里也觉得窝囊不是?选举之后一切

〔28〕 梨树县某村选举投诉者访问记录,1998年7月。

都说得清,道得明,都参加了,人人看得见。”〔29〕“以往村主任这角色,向来都是上面让谁干谁才干,所以说话办事总好像缺少什么。这回是大家选我,真是名正言顺。只要大家伙支持我的工作,咱们村里的事心想事成没问题,成不了你们就把我撤下来。”〔30〕

干不好就下台,在任命体制中是一个棘手问题。都是上下级,多年的工作关系,让谁下台都抹不开情面;但授权关系的改变解决了这一人事负担。据说梨树县平安村创造海选的方法,最初正与“不好意思换人”有关,乡里对老干部不满意,想换人,然而乡里乡亲的,提名别人不好意思,只好采用匿名选举,这样谁都不必承担得罪人的风险。但毕竟,这样的改变使得人事更替的惯例——“后备干部”荐举,面对着很多新程序确定的权利和组织限制,作用起来比从前更为困难。

不少人,包括干部在内,对这样的权力变化还缺乏充分的准备,另外一个村发生的故事证实了上述判断。那里的一位“村主任”竞选者令乡村干部不太满意,但根据《选举办法》自荐竞选的原则,他们无法让这个人退出竞选。好不容易,乡干部找到一个理由阻止其参加竞选:让他先辞掉乡生产办公室主任的职位,否则就取消其竞选资格。但是先前的竞选报名名单已经按规定公布,他要竞选的讯息已经为村民所知,尽管这个人最后没有被允许参加竞选演说,而选票还是令其顺利当选。当我们就此事件询问一位县级官员的时候,他查阅了《选举办法》,而后熟练地指出,其中的条文并不支持乡干的做法,因为乡生产办主任不属于正式职位,只要是户口仍在村里的村民,就有选举和被选举权。

在梨树县,对于选举是否有效,乡村两级干部并不能说了算,选举无效的

〔29〕 梨树县当选村干部访问,1998年7月。

〔30〕 引自梨树县喇嘛甸镇某村当选主任就职演说,载县基层政权建设领导小组编《梨树县村民自治故事汇编》,1993年4月。

判定几乎都是县级官员作出的。乡村两级干部的行动显然不能超越法律，更无法替代选票。所有投诉，包括来自乡村干部投诉的证据，都要求送县民政局查实，县府对于村务处理的影响则在不经意中被增强。县府的这种仲裁地位促进了选民和它的直接接触，我发现，在人们遇到选举问题时，总是越过乡村直接到县民政局去。选民成了县府的“耳目”，让他们可能从村民提供的信息中直接掌握情况，在选民和县府之间，因选举形成了共同监督乡村权威的联合力量。

正因为如此，海选的阻力——如果有的话，理所当然地主要来自乡村两级班子，即上述所言基层干部内部的“支持系统”。这种阻力不仅被县级官员所承认，因而他们需要下大力气去推动、要求和催促检查选举工作，而且也在乡镇干部的访谈中体现出来。一位乡干部的话虽委婉，但颇具代表性：

应当强调向组织负责，强调加强领导，这样可以防止坏人当选，如果让坏人选上干部，今后的工作不好配合，我们有这样的担心。村主任只为村民着想、不为国家负责也不行，现在农民还很落后，应当接受先进力量的领导。<sup>[31]</sup>

一封给信访办的投诉信则表达了部分村干部同样的忧虑。这封信的作者认为，村干部工作得罪人多，海选很容易使其站不住脚，到处串联的坏人倒容易进领导班子，所以选举应当设置组织标准限制。这位干部以忧虑的笔触写道：

干部是国家的财富，在没有犯错误的前提下，捣动什么也别捣动干部。应当用既民主又集中的方法稳定基层领导班子，不能叫干部没有长远打算。如果有标准，规定几条谁符合，就由支部提出候选人报上级同

---

[31] 梨树县某乡干部访问记录，1998年7月。

意,群众再对他们进行差额选举比较合适,否则就乱套。〔32〕

这封信写于1992年,它反映了一些村干部对海选冲击的不适应,他们把规则的变化视为“乱套”,希望恢复原来熟悉的、因而也容易控制的规则上去。但这并没有使决策者对新法规产生犹疑。在信访办的回复中,市县方面明确指出,该信提出的标准“只是个人的意见,被选举人的标准是根据《村委会组织法》确定的”。这样的处理,不仅坚持了新规范,而且具有促进规范统一、以更高级别的规定标准取代基层分立标准以及限制变通执行权的意义。很显然,立法、法理解和执法标准的“上移”,在客观上增强了国家法律规范基层秩序的作用,也可以说,选举使乡村干部的“立法”及解释法律的地位受到了挑战。

选举对乡村两级的干部网络之稳定也构成相当的威胁。统计资料表明,从1988—1998年经历的四届选举中,梨树县选民的参选率逐年提高,但村干部多数职位的连选连任数目却逐年降低,更新人数逐年增加。在梨树县1998年的选举中,有一个乡仅村主任职位就有高达50%的新人当选。〔33〕

梨树县四届村委会选举统计

年	参选率	落选主任	落选副主任	落选委员	新当选的村民组长
1988	93.1	13	72	196	34
1991	94.3	41	119	285	221
1994	95.1	51	133	337	292
1998	98	113	14	128	825

(资料来源:该县民政局选举情况统计表,1998.8)。

村干部连任率的不断降低意味着,建构稳定的地方干部网络需要的重要因素——长时间稳定的合作性工作关系不那么容易获得了,新人的进入和频

〔32〕 郭家店乡某村上访信件。

〔33〕 县民政局历届选举统计资料及干部采访记录。

繁更换使网络的效用遇到不少困难,这对地方势力在乡村层次的集结是一个不利条件,因此才有了村干所说的“乱套”。于是,在基层干部群体中普遍出现了对新控制方法的生疏和不适应,缺少了原来控制秩序提供的人际网络依赖,乡村权威的控制能力明显下降,他们无法再如从前那样施展威力,而必须跟随统一的程序又使其失去了部分灵活“立法”的“自主”地位。所有这些联动的变化,都使长期以来的法律地域化(特殊主义法律)和失准化(基层执行中的变通处理)遇到了阻力。因此,在梨树县乡村干部中出现了这样的意见,对这种三年的期限感到太短,认为无法“做成一些事情”、巩固一些基础:

将三年的任职期限延长到五年左右为好,否则,第一年适应,第二年工作上轨道,第三年开始准备下届竞选,活脱脱只有一年的工作好干。〔34〕

在浙江地区的反应,则是酝酿退离干部的“补助和保险”改革,以增加他们失去职位后的保障。

享受退职补助的干部必须是党委或管委会批准的村书记、队长、支委、副大队长、副厂长以上职务的干部,其余干部由各村各党委根据情况量力而行。依据任职时间的长短和原任职务的高低,分为四个等级:连续任职6—9年的村正职每月8元,副职6元;10—15年的正职12元,副职10元;21年以上的正职21元,副职17元。享受此待遇者必须是正常组织变动离开职位的人员。〔35〕

为连续任职满6年的所有村级正副职干部设立养老金保险:正职和副职每月80元,其他职位60元。投保经费三级负担,乡财政40%,村集

〔34〕 梨树县某村当选村干部及党支部成员访问,1998年7月。

〔35〕 浙江某乡“关于退出领导岗位村干部的补助办法”。

体 40%，个人 20%。集体经济特别困难的村可以研究其他的变通办法予以解决，但不能变相摊派。〔36〕

选举是授权关系的转变，它将荐举式的授权关系转变为选民通过选票授权，由干部群体的议和内生转变为公共竞争，这种转变并没有如想像中那样削弱新干部的工作权威，让他们“不敢得罪人”，相反还有利于他们顺利完成工作。在梨树县，1998 年选举吸引了相当多的村一把手竞争主任席位。按照现在的基层体制，应当说他们并不缺少权力，但是组织授权和村民授权，在他们看来仍有重要的不同。起码在象征意义上，一个是在局部范围内当选，一个是在全体村民中当选，这意味着受到承认的范围不一样。一位当过村主任的支部书记说：

过去只想完成上级的任务，现在可不行了，双方要求都得顾及，否则村里的事管不了。与村主任需要平等配合，工作得掂量着来，搞好平衡。〔37〕

书记这样想，主任更不能例外，村民授权的巨大压力，让干部意识到了选票的厉害。要竞争成功，就得掏心窝子为他们办事，这种认识反映到竞选中的结果，是对村民的实际承诺开始多了，“套话”开始少了：

我的承诺是，按照 1998 年农民负担卡为基数，第一年，减轻负担 5%，第二年减轻负担 10%，第三年减轻负担 15%。如果达不到，我自动离职。〔38〕

〔36〕 浙江某乡“关于推行村级干部养老金保险制度的通知”。

〔37〕 梨树县某村当选村干部访问，1998 年 7 月。

〔38〕 引自梨树县某村村主任竞选演讲稿，1998 年 7 月 12 日。

首先做到廉洁自律。两袖清风，……时时处处严格要求自己，不贪不占，干干净净做人，……老老实实做全体村民的公仆，想村民所想，急村民所急，做村民所需，切实把村民放在心中。……坚持村民自治的方针，彻底实行村务公开，坚持村民代表会议制度，真正让村民当家做主。〔39〕

授权来源的变化，推动了村务决策向更为审慎务实的方向发展，参与决策议论的范围进一步扩大，对决策的议和程序开始受到重视。村庄决策者已经意识到，自己的权力并非无限，而“权限”意识的广泛发展，是社会制度理性化水平的重要进步。对于村干部来说，权力的有限，不仅仅是因为上级领导监督的存在，还有一部分来自选民监督的限制，他们不同意，一个决议就形不成。梨树县十子堡镇有一个村，干部计划投资十万元建车工刀具厂和硫酸水瓶厂，他们曾对这个计划给予很高的评价，认为这是“打着灯笼也找不到”的好事。但是，这个干部一厢情愿的计划在村民代表会上被否决，代表提出的理由是这两种产品都没有销路：现在的车工刀具都是合金钢的，十年八年也用不坏，无需买新的；硫酸水瓶则属于淘汰品种，在大城市中已经弃之不用。经过调查，干部发现果然如此，如果没有村民代表的约束，这笔投资肯定被浪费掉了。

这个例子让村干部认识到，有“限度”的决策权并非是简单的坏事，它抑制了不良决策发生的机会，而经验证明，授权关系的转变，是建立上述“抑制”的一个途径。在梨树县，一些制度化水平比较高的村庄，村民代表会议开始具有明确的意识，去限制乡村干部的随意定税(费)权。例如，霍家店村村民代表会议有一次议程：对乡政府下达的提留统筹数量进行评估和确认，不合法理的不予确认，村干就不能执行收缴。根据其村民代表会议纪要，这个村曾对1996年乡政府下达的提留统筹数额评估后形成下列决议：

---

〔39〕 引自梨树县某村当选村主任发言稿，1998年7月20日。

根据农民收入年年增加的实际情况,按照省市县有关政策规定,适当提取或增加乡统筹和村提留是可以的,农民也承受得了。经村民代表会议表决,一致通过上述预收款项,同时代表会议决定,有关农民负担的问题必须经过村民代表讨论通过,并公布于众,对不合理负担要坚决抵制。〔40〕

虽然这些限制还不够稳定完备,在不同的村庄也有相当的差异,但限制的发生和存在对于乡村治理的重要性不可低估,它表明村民代表自主意识及能力的发展。他们开始要求对于不合理“负担”的否决权,开始要求分享部分村务的决定权,开始学习监督,开始强调和运用村民代表的批准权,抵制一切不加限制的滥用权力的自利行为。村民代表会议不仅作为倡扬依法程序的工具,而且成了抵挡外来剥夺的有力武器,如果没有授权关系的改变,不能想像村民代表能够有力量作出此举。它的力量来自于《组织法》对其权利的界定,利用法律和公意认定给予的合法性,村民代表对村务的影响得到强化。四川电视台的一则新闻也给出了类似的证据,在那里一个村刚刚结束的选举中,两位乡干部自行决定两次取出“废票”,目的是让总票数减少,以方便一位竞选者“过半数”。但是,这种做法最终由于唱票和监票组成员不予承认而告失败。在改变了的授权关系面前,一些不知道自己权力有限性的乡干部,仍然按照习惯,试图把权力置于选民代表之上,这样的行为遭到了抵制。

### ·····}·代表性自治和权威性自治·}·····

但是,上述一系列变化不应被夸大,因为还存在着诸多结构上的限制,使得投票者难以具有完善的个体选民的身份——他们中的多数对土地生产资料

---

〔40〕 霍家店村村民代表会议记录,1996年5月25日,第三届七次会议决议。



的依赖性 & 无可选择性,他们作为村庄村民而非国家公民的法律关系(在现实中,他们各种权利的界定及责任的执行组织并非是国家,参见“乡规民约”一章)、他们归属的行政单位(选区)同其他社会单位必要性联系的微弱、选民代表独立地位和实际作用的缺少等等,都妨碍着乡村(代表性)自治的发展。这就使得选举对于乡村宪政发展的建设性贡献相当有限。现在,乡村“选举”虽然已经试行了若干年,虽然它建立了有别于委任/(乡村两级干部)荐举的权威产生途径,但是并没有解决新入选确定后的治理问题。除了少数例外,在多数地方,对于如何依赖制度约束、防止乡村权威滥用权力的问题,选举带来的有益影响相当微弱。这就使得“选”出来的乡村权威仍然依据原有的方式治理乡村,这样,选举只是增加了新权威的合法性,但并没有涉及选举之后基层干部和村民权利关系的制度性改变,它产生的仍然是权威性“自治”。

权威性自治和上面提到的乡村干部网络互为联系,使得来自村民及国家两方面对基层人事更替的参与都受到阻挡。一方面,来自上方的干部选配标准受到基层干部集团的敷衍甚至抵制,例如将“惟上”的干部或上面指定的人排挤出去(包括“选”下来),故而国家才有干部“轮值调动”、“掺沙子”等组织办法以避免结成派系。但越是在基层,效果越差,河南乡干部“董阳事件”是典型的例子(很多乡镇干部集体签名迫使其离开)<sup>[41]</sup>。融入体系的困难,使得相当多的外来干部把职位视为“跳板”和短期锻炼,他们将主要的工作目标放在显示政绩、快速上升以便离开上面。而基层干部的身份虽然是官方的,但他们在地方共同体内显然具有第二个忠诚中心,它以工作的连带关系构成,由利益互惠作为纽带,形成一个个“分割性”系统,行政的非统一性由此而成。由于其发生的政治性特征,任何行政性的处理方法——精兵简政、行政荐举等等,都未能起到良好的抵制作用。另一方面,权威性自治排斥了社会力量的制衡权利,它将选举后的乡村治理问题仍然局限在少数人参与并控制的范围内。

[41] 详细报道见《南方周末》,“董阳变法兵败河口”,1998年10—11月。

由权威性自治向代表性自治的转化,重要的在于通过制度安排对权力进行再分配。这些制度建设绝不仅仅在推行选举方面。在梨树县 1998 年选举中,有一部分村民“罢选”,他们利用上级对其参选的要求提出条件:不公布财务账目不参加选举。这种口号看似针对选举,但它要求的是比选举更为广泛的制度改革。它提出村民对日常村务的知情权(公开)和监督权(制衡)的问题,因而超越了选举本身,达到了更广义的代表性自治制度建设的层次。但是这些要求不仅声音微弱,而且未引起当选权威的正面反应,采取行动者更是寥寥无几。在访问中我发现,由于对选举以后的实际改善怀有疑虑,梨树县相当部分村民缺少对选举的投入和兴趣,它表现在:村民对竞选演讲的参与率不高(但私下的串联不少);对竞争者的公开提问相当有限(但私下的议论却非常多);一些村的弃权票很高(达到 200 张以上);代家人投票的情况也相当普遍(一家人中由一个家长决定选谁);不少村干还有动员、命令和对付上级检查的行为。村民对选举关切不足的现象,显然和对选举是否关乎其今后利益的信心有关,这反映了目前基层一系列常规制度被公意信任的状况还不够理想。我向一些不热心参与选举的人问:为什么你没有兴趣?他们回答:“谁上去都一样,都是捞一把,选不选有什么意思?”这样的回答让我意识到,他们在要求一个选举后的公正的制度,能够防止当选干部“捞”的制度。如果没有一系列的制度支撑,选举的成果就会半途而废;只有村民不仅可以选择人,同时可以选择治理制度来保持他们的监督,社会制衡的能力才会得到建设,由选举打开大门的村民自治才会有明确的进步方向。

制度建设的要求提出了非选举阶段如何实现代表性村民自治的问题。如果自治的目的是实现村民的自我管理,势必需要解决集体决策、或由村民选举的代表进行间接集体决策的制度保障问题。目前相当多的村民代表会议制虽然建立起来了,但是在多数情况下,他们除了安排选举,没有更多的工作要做。一些村民代表说:“选举完了,代表的头衔就结束了”,这说明在一些乡村,村民代表会议制并没有常规化,在日常的村务方面,代表的决定作用还相当有限。在规定中,村委会是使集体决策(自治)实现的机构,但村委会和村民代表各自

的权限是什么？它们在日常的村务工作中能够做什么——能够决定什么、能够否决什么、能够推行什么、处理村务的不同权限在村级不同组织中如何分配、如何以功能分化提高其相互约束的水平？所有这些都不仅给村民自治的实践提出了问题，也给相应的立法和组织的功能分化提出了问题。通过立法界定自治权限的范围，保障其权限得以实现，这属于制度建设；在不同的组织间建立监督关系以保障他们各自权利的独立性，这属于组织建设。这两种建设，直接关涉到选举之后代表性自治的进一步发展。

选举也提出了议事规则的重要性问题，这是集体决策或由代表决策实现村民自治不可回避的问题。议事规则是产生决议的程序，它是专门为集体决策的秩序制定的规范，应当成为公开的共识。如果议事规则不完备、不严格，就会有相当部分的决议在议事规则之外产生，也就是在村民的了解和同意之外发生。很明显，这样引发冲突的机会很大，其政治上的效果是对社会整合及秩序造成损害。目前在乡村普及的做法是，决策在某一范围的班子里形成后，再交与村民代表议论，这种做法比以前进了一步，但村民代表的作用仍然有限，他们的约束作用往往发生在决定产生甚至是实施之后，而在防止错误决定的发生、预先控制计划及经费预算等方面仍然作用微弱。如果村民代表的议事程序具有权威，如果在一项行动实施之前必须经历村民代表的批准程序，如果这种批准有相应的组织去实施，就可以更有效的避免议事的形式化。

选举还提出了仲裁组织的建设问题。在梨树县 1998 年的选举中，不少观察者注意到，伴随着村级行政组织整合能力的下降，乡村中以亲属关系为中心的社会网络的内聚作用有所增强，特别是文化上对亲属关系的道德义务，成为村民利益组织化的可用资源。作为对行政系统内部利益网络的抗衡，这种资源往往成为新乡村权威方便现成的支持系统，但它也有脆弱的方面。一是矛盾加剧，使得乡村权威成为某一姓氏集团的代表，因而失去其更广泛的整合作用，姓氏系统的利益要求压力也使得新权威的公共身份声誉备受侵害，这并不利于代表性自治的健康发展。因为，代表性自治要求村庄政权超越于某个单一的利益集团之上。因此，中立的、被各方利益冲突者承认的第三方组织的建

立,以解决不同群体的不信任和纠纷仲裁,规范乡村权威超越利益组织的掣肘,就需要提上议事日程。特别是村民代表产生的广泛(利益)代表性,独立的法律调查和仲裁组织(与某一利益集团不存在直接或间接的利益或组织关系,更不是某一种选举结果的受益或受害者,授权这类的组织受理投诉,负责调查,为村民代表会议的辨别提供令人信服的证据)的确立,是乡村代表性自治急需解决的问题。目前上述职能中的大部分,是由各级政府机构兼任的,每天大量的接待不仅打扰了其日常工作,更重要的是,这不符合组织无涉的原则——县政府的取证及解决过程往往需要依赖下级乡干部完成,而乡政府与村干之间则存在诸多工作及私人关系,乡政府的权力和地位又使其很容易影响村级选举,而这正是滋生公私互惠的温床。

因此,权威性“自治”向代表性自治转化的关键,不仅仅在于权威如何产生,更重要的是权利平衡配置的制度化发展。这里所说的“制度”建设与目前一些基层“制度”的区别,在于它们体现了不同的治理原则。权威性自治的原则是由权威制定的,目的在于管制,但由于权威本身超然于制度管制之外,这些制度很容易跟着变化,并可能被用于特殊团体的利益和目的。显然,这种制度积累冲突并无助于理性秩序的达成。现在需要建立的是符合公共同意及恒常性原则的制度,<sup>[42]</sup>“公共同意”即规则被村民共同制定和认同,“恒常”即任何人都知道遵守或违背它的后果,对于这种后果的预见将指导他们行动的方向,由此而建立基本的社会秩序。这一系列制度的建立并不是可以通过选举解决的,只是,选举把它们引发的各种尖锐问题摆到了更为引人注目的位置上。

制度的作用在于对权利进行明确的配置,而较为均衡的权利配置是社会稳定的基础。追求均衡需要对可能扩大的权力给予限制,这些限制的基本目的在于使权利分布不致失衡,而政治进步正是通过建立一种力量平衡的结构,

---

[42] 有关论述参见[英]弗里德利希·冯·哈耶克,《自由秩序原理》,邓正来译,北京:三联书店,1997,页216—219。



## 乡村政治观察

---

### ……{问题背景}……

社会史和文化人类学的大量研究让我们了解到,传统乡村生活中的许多活动——诸如祭祖、续谱、游行和纪念仪式等等,往往具有和现代政治类似的宣传、动员、组织、巩固权力和团体内聚等象征意义。这些社会活动的基本目标在于,维持家族权威的支配、延续并避免祖产流失。在这样的目的下,其留下记录的文字形式——各种碑文、家训和乡规民约、习惯法等等,与其说是一个共同体所属成员的合约,不如说更具权威发布的治理规则的涵义。通过它们,基层支配得以继续,共同体利益、依赖、内聚和防卫意识得到强化,个体利益与共同体整体存亡的关联被建构起来,深入人心。在这其中,传统的家族在“组织”乡村秩序中发挥了重要作用,它以维护统一和安全为己任,迫使其成员对家族整体尽其道德义务。依靠这些义不容辞的道德义务,家族在国家组织之外的基层建立了紧密的社会内聚。这种组织形式在传统中国广泛存在,许烺光教授甚至认为,在传统中国的乡村,“除家族组织之外,缺少次级的、非地方性的组织,或者说,没有次级组织强大到足以挑战家族组织的地步”(Francis L. K. Hsu, p. 587)〔1〕。

这些图像向我们传达了乡村政治的“地方”或“社会”涵义,这意味着它们

---

〔1〕 Francis L. K. Hsu, “Chinese Kinship and Chinese Behavior”, in Ho and Tson, *China in Crisis*, Vol. 1, pp. 579 - 608.

的起因多半是地方因素影响的结果：它的缘由来自地方社会势力的活动，它使用的资源——组织、文化、中心人物和参与者来自局部地方，它的基本目标不是参与国家政治，也不是试图与外界其他组织联系或联合，而是保持自己对某一管辖区域的支配与控制权独享。这一事实——不与社会其他部分分享共同的观念、目标和利益，其动机并未超出或代表局部以外的任何利益——显示了，地方政治虽然不可避免地受到更大范围的国家政治的影响，但并不能从国家政治得到直接的解释。本质上，地方政治冲突是地方过程的产物，如同 D. Little 所理解的：“地方性事件是内在而根本性的，大背景则是非根本性的。”(Daniel Little, 1989, p. 169)〔2〕

但是对于进入近现代时期后的中国社会，却出现了观察上的异议。一种意见仍坚持传统社会的延续性模式，认为村民参与政治活动“并没有包含欲求一个新国民社会的激进理念，他们也没有因此组织化成一个国家范围的自为阶级。相反，他们的活动有具体的目标——争得土地，摆脱各种对其劳动剩余的不当占有等。这些目标应理解为，它本质上是与农民生存的地方性经济和政治环境相联系的”(T. Skocpol, 1979, p. 114)〔3〕。

然而，也有相当多的学者认为，上述状况在中国的近现代时期发生了重要改变，“改变”的主要特征是在 20 世纪中叶，地方政治逐渐进入了国家政治的轨道，甚至已经为国家政治的内容所替代。比如，众所周知的各种“革命”已经深入乡村，改变了村庄精英的成分和角色，出现了不同类型怀有相同于国家行动目标的地方政治领袖。他们的政治资本，一方面，来自于其适合村庄共同体道德期望的能力；另一方面，也来自于其适合官方体制对乡村社会运转方式之期望的能力(Richard Madsen, 1984, p. 244)〔4〕。乡村政治因此多少已经离

〔2〕 Daniel Little, *Understanding Peasant China*, Yale University Press, 1989.

〔3〕 T. Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, 1979.

〔4〕 Richard Madsen, *Morality and Power in a Chinese Village*, University of California Press, Ltd., 1984.

开了它原来的独自目标,开始进入更大的政治舞台。这种“进入”过程可能很早就开始了,它表现在:村庄预算和征税权力已经成为国家政权建设的一部分(杜赞奇,1994,页3)，“官话”在乡村中的普及和使用(李康,1997),〔5〕国家观念被广泛地用来作为行动依据,国家的历史和逻辑成为农民原本是碎片式记忆的串联线,各种国家政治风云中的变故,都历史地留在农民的生活事件中,并确定了其生活的基本逻辑(方惠蓉,1997)。〔6〕与此相应,乡村社会的组织方式也发生了变化。国家政权的扩张改造了乡村旧有的领导机构,并建立了新型的领导、推行了新的政策;特别是20世纪50年代以后的合作化,使得征税单位、土地所有和政权结构完全统一起来,故而完成了民国政权未竟的“国家政权建设”任务(杜赞奇,1994,页4、241);理所当然地,一种新的组织形式——生产队、而后是行政村,削弱了家族组织的作用,担当起组织村民的任务(林尚立,1996)〔7〕;干部通过垄断农民和国家的制度连接取得支配地位(杜赞奇,1994)。

在这种分析视角下,一系列由国家建制设在基层的组织之基本作用,是将地方性的农民生活组织进入更大范围的活动。使用这种解释的基层政治活动,或者被积极地视为,由基层政权动员并组织的、卷入更大背景的政治活动(运动)的一部分,或者被消极地视为国家政治的反映或缩影。有关这一时期的大量文学作品,大多也将个人命运同“国家”、“民族”命运的沉浮联系起来。

根据这种意见推论,我们就必须说,在经历了近现代基层组织结构的“改变”之后,并不存在独立于国家的所谓地方政治,它主要已经不是由本身利益所推动,而是超越地方的其他因素作用的结果。地方政治的被动性不仅在于更为一般的因素已经进入地方政治过程,而且在于它的局部目标已经被更大

〔5〕 李康,《西村五十年:从革命走向革命》,北京大学社会学系博士论文,1999。

〔6〕 方惠蓉,《无事件境与农民生活》,北京大学社会学系硕士论文,1997。

〔7〕 林尚立,“农村自治与农村政治发展”,林崇平(音译)主编,《中国的明天》,会议论文集,国立中山大学(台湾)主办,页329-339。



范围的目标所改造。那么，乡村政治是否是国家政治的一种反映？农民的利益是否已经由国家设在基层的机构得到组织？乡村冲突是否可以由国家政治中一些惯常主题得到解释，或从中获得基本的答案？

这里，杜赞奇曾以不同方式提出的问题不仅是有趣的，而且仍然有意义。他提到在近代大部分的华北乡村中，理论中设想的地主和佃农之间的关系“并不十分紧张”，“……减租减息并不是革命的首要任务，它不能动员大部分农民，也不能极大地削弱乡村中的封建势力”。因为人们最终发现，“减轻捐税负担是农民大众的第一要求”（杜赞奇，1994，页 239）。他似乎想要说明，当时农民希望改变的对象不是租（农民和地主）的关系，而是税（农民和国家）的关系，〔8〕这样说来，地方权威就不是农民的针对目标，而地主制（租的关系）只是农民政治行动（指向税的关系）的间接牺牲品。他试图以此证明，当时地方政治活动的动因来自国家政权的过度索取。今天，我们也可以顺着这样的思路——乡村政治活动的主要指向——回答上面的问题，不过这种回答可能与杜赞奇对近代中国的观察结果有所不同。

观察地方政治活动的指向，可以分解为一些较为具体的方面。比如在观念、目标、利益、组织、动机等方面，地方政治是否同国家目标“融为一体”，地方政治是否具有“国家政权扩张”的意义。上述持“变化”观点的学者几乎一致同意，地方权威人物之行动目标和角色的改变，使其改变了地方政治的局部涵义。但是在当代，我们尤其要解释的问题是，为什么这些人在成为农民投诉对象的同时，也是国家试图打击的地方力量？如果说，这些人已经把国家政治带进乡村生活，那么我们如何解释，乡村出现的政治行动、尤其是抗争活动，都一般地表现为行动者试图取得国家的支持，他们甚至努力联合国家的力量，来对付地方权威——其结果，往往并非是弱化国家对于基层社会的管制权？乡村政治冲突的起因究竟是什么？其参与者的利益究竟是怎样组织起来的？

---

〔8〕 参见〔美〕杜赞奇，《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》。

在今天的乡村,有政治意义的行为虽大量发生,但由于获得资料的困难,我们能够观察乡村政治的主要文字途径是上访或上诉材料。因此我在这里的分析假定,上访是现阶段乡村中表达异议的一种常用形式,虽然不乏其他的表现形式。本章选用发生在不同地区的四个上访案例,希望通过它们理解乡村政治的一般特征——它的目标、观念和组织形态。这四个案例包括:卢跃刚的纪实报告文学记述的、发生在陕西两个村庄的竞相上访事件;<sup>[9]</sup>晋军和应星采访的、发生在四川地区某电站冲刷区的农民上访事件;<sup>[10]</sup>由上访者提供的、河北省某村一批党员及群众诉现任村干部的上访材料;<sup>[11]</sup>以及夏春林调查的山东某村发生的“倒齐(村支部书记)”事件。前两个事件一直在行政机关游走,第三个扩大至法院,最后一个从20世纪80年代末直至现在,仍没有结论。其中有个人上访,也有组织上访;有村民上访,也有干部上访。不过它们共同的特点都是持续时间较长。选择“时间长”者是为了避免偶然事件对分析的干扰。

## ……┆四个案例及其分析┆……

### 案 例 一

陕西案例发生在礼泉县的烽火村和袁家村之间。这两个村都是陕西省、市、县树立的先进典型。但两个典型水火不相容,在近二十年的时间里,他们明争暗斗,矛盾尖锐。期间各种攻讦、告密、栽赃、作伪证、诬陷无所不用,冲突激烈到你死我活的地步,在咸阳和陕西成为人所共知的大案。这个公案持续了好几任县、地和省委书记,但谁也没办法彻底将其了断。

[9] 卢跃刚,《大国寡民》,中国电影出版社,1998。

[10] 晋军,《精英逻辑与灾民逻辑》,北京大学社会学系硕士论文,1998。

[11] 河北X村上访材料“举报我村的经济问题”,1998年6月。

冲突在两个村干劳模(王和郭)之间展开。王自 50 年代起就是积极响应号召的劳模,公社干部这样评价他:“我们号召搞互助合作,他就办互助合作社,我们号召学习文化,他就办夜校,我们号召科学种田,他就搞玉米丰产,在全国都很有影响。”(卢跃刚,1998,页 380)郭则是 80 年代以来的新秀,他的事迹是以科技兴农为本,高产丰田,以村办企业致富,村强民壮。郭是袁家村党支部书记、县委常委、省委委员,王是烽火村党支部书记、前县委书记、现副市长(已退休)。当郭和袁家村后来居上时,王不想让郭和他的村子取代自己和村子的地位,“说烽火的坏话就是反对咱作样板,就是反对省里树立的先进典型”,决心一定要把他们的气焰压下去。郭则发誓要扳倒这个假典型,遂到处告之浮夸虚报、产量不实,依靠国家大量款项发展自己,但借贷不还、欠交税款,所以“没有资格当先进典型,他的村干也不应该上报劳模和党代表”。

在激烈的相互攻讦下,政府不得不搞平衡:

处理两家的关系我们得非常慎重。外面来参观,两个点一起看,不偏不倚。特别是人事安排,两个村都得考虑到,一个村出了个委员,另一个村就得安排一个什么职务。市里的安排也是一样,要求两个村通盘考虑。(县委干部访谈,卢跃刚,1998,页 387)

如果说,劳模王的作用是如他所说的——“干部当得瞎和好,就看给国家贡献有多少”,那么,为什么这个村比别的村使用了更多国家贷款的同时,又比别的村更多地虚报产量,隐瞒土地记录(以便少交粮食)?“他们的方法,一是先收一半的粮钱;二是不往国库交粮,公粮存在烽火,说是代储国库粮,但储藏量不实,经常是上半年的粮下半年再补齐;三是永远最后报产量,等其他大队报完后再报,谁高压住谁,确保烽火第一”(卢跃刚,页 277)。在这里,我们看不出依靠“先进”指导乡村社会的变迁,是否使国家因此获得了更为主动或更多受益的地位:“上级”不能越过这两个人对村子里的事情指手画脚;“上级”甚至

也不能全然不顾已有典型的看法而径自树新典型,如果以其中一个否定另一个,就意味着否定了当时的基本路线,否定了前任干部的工作,否定了历史成绩,也等于否定一个人或一个村的政治前途。

在这里,国家政治的术语确实在两个劳模身上显现了不同时代的烙印,但我们看到,两个劳模的地位竞争是更为根本的。与其说是国家影响他们的行动,不如说是他们的地位竞争充分利用了国家政治话语。王是50年代高产农民的标兵,郭是80年代新农民的典型,如果不是利用这样的政治形势,他们也将以其他不同的形式展开权威—地位竞争。在那个年代,劳模往往是政治晋升的阶梯,而村子紧紧地站在劳模背后,希望借带头人的地位得到名声,从而得到特殊的对待——大量贷款、宣传和优惠政策的便利。“利用劳模和干部的地位,烽火村在县水利局、电力局、物资局和教育局等地部门要钱要物。王亲自要,或者烽火干部打着王的旗号要”,不给就是在“拔自己的红旗,往自己脸上抹黑”。官员们的反应则是颇感无奈:“不保住省里的红旗,谁的脸上都不好看。”

很明显,这是一场争夺资源为我所用的战争。竞争者的目的不在于将乡村群众纳入国家政治的某一阵线,或仿效国家政治的某一意识形态价值观,而在于名声和地位争夺与资源获得的关系。这种显而易见的关系使村庄领袖个人和村庄联合起来,向官方体制争取对自己有用的东西,而其“政治斗争”的形成,主要源于排除竞争者的动机。这种争夺,确与官方体制存在的背景有关,因为这个体制提供了政治资源和物质资源,这种背景无疑会对乡村干部的行为取向起到某种“鼓励”的作用,因而使得两个村的斗争看上去充满“国家”色彩。但是这种色彩的意义,相当于使用体制认可并熟悉的符号,争夺仍然是出于本身的利益目标:获得国家的输血和扶持,用省官员的话说,就是利用劳模的地位向国家要钱要物:

从已查实的情况看来,按照最保守的估计,烽火村1958—1995年,国家无偿输血现金和实物至少250万人民币(不计通货膨胀率);截止到

1997年7月,这个村累计向县财政局欠还借贷112.1578万元;欠县建行贷款共726万元;欠县农行贷款1160余万元,欠城市信用社贷款244.8万元;而烽火村从1980年到1996年,共向国家缴纳农业税款不到200万元。劳模村的获得与付出相去甚远。(出处同上,页317—318)

体制资源对于村庄领袖的可利用价值,不仅有经济的,也有政治的。宣传、贷款、优惠特殊政策等便利,创造了劳模村庄优先发展的条件,对于村庄领袖提高其声望、增加其权威、践行其统治亦提供了有效的支持。因此,村庄领袖们更热衷的比较,不是谁的税款上缴多,而是谁的贷款得到的多;不是谁的贡献大,而是谁的村干被任命了更高级的职位,哪个村位居了无可比拟的霸主地位。这些可用价值暗示了一种自利的捷径,使村庄干部在对上的交往中,发展出了一种功利性的、内外有别的态度:争取地位,隐瞒信息。你希望高产量,我们给你一个数字;你要农民搞文体,我们弄一个小脚老太太篮球赛。总之,一些事情是做起来给人看的,一些事情是对自己真正有用的。在私下里,劳模王对内给烽火村全体干部传授的政治经验是:

1. 要争主动权,要夺主动权,不要打被动仗;

.....

4. 要学会制造舆论;

5. 要敢于用权,你敢于用权,人家才服权,你不敢于用权,人家当然不服权;

.....

7. 当干部要当秦始皇,要高度集权。(干部日记,出处同上,页291)

这些“政治经验”都是以村庄利益为基点的,我们很难发现,上述种种做法在原则上与其公开的劳模信仰相一致。不仅不一致,甚至还不乏针锋相对的

时候：在烽火村，震动全国的“武芳案件”依法判决后，烽火村的干部在喇叭里要求村民为判死刑者送葬，“因为他跟别人不一样”。烽火人于是大张旗鼓地买寿材，吹吹打打地进城，把车停在大街上显眼的地方，告诉世人烽火村对县上判决好恶鲜明的态度，他们似乎并不担心藐视国家法律之嫌。这种厚葬安排，据了解内情的人说，可以平衡村里王姓宗族中两派的关系，以保持40年来，占据统治地位的“马道”王支的保护人地位。这个时候，官位和劳模的身份、“破旧立新”和“先进文明”的牌匾，都不能改变他们的观念和根本利益，也无法阻止他们的行动。虽然，利用体制给予的威信和支持，可以帮助其在村中的统治合法化并扩大影响，但他们并不因为这种支持放弃自己的治理方式，虽然它原则上与国家要求的观念不符。劳模王在离退之际为其儿子“铺路”的行动，也从另一个侧面证实了地方领袖利用体制提高声望的动机：

王老了，已经退出历史舞台，风云一辈子，要让儿子接班，按照自己的成长模式精心设计了儿子的前途：“代表”加“劳模”，然后掌握村庄权力，联络省委书记，媒体频频宣传，几乎做到了该做的一切。道路铺平了，前途无限光明，中间却搁着袁家村这个绊脚石……岂能不扫清这个障碍？  
(出处同上，页401)

这场政治斗争在两个村干之间展开，他们互相对方的反对者，基本上看不到村民的身影，原因是两个村的干部在争夺自己权位的同时，并未触动村内各方的经济利益，相反，他们给村子争来的荣誉和贷款，可能使村中不同的人群受益。但是，如果他们的官位不是有利于村庄更有效地获得资源，而是相反，只有利于牟取个人之名，却挥霍了集体财产——如果某个村干追求国家目标的行为违背了村庄自己的利益，如果他个人的政治收益和村庄的经济收益相悖，必定引起村中不同势力派别卷入政治冲突。村民们并不理会干部卷入政治有多深，却十分在意他的卷入与自己利益的关系：如果是互为支持的关

系,则平安无事;如果是互为损害的关系(即使并没有贪污为己所用),也不得安宁。在山东古村案例中,我们就看到了这样的现实。

## 案 例 二

山东古村的第一把手齐,是20世纪80年代新提拔的干部。他上任后积极响应上级号召,开始一系列致富计划,大力发展企业项目。他利用村自有资金和银行贷款,先后在村里上马了农民纸箱厂、塔线厂、集贤饭庄、塑料厂、化工船舶材料厂、电力安装队、制鞋厂、纸袋厂、溜冰厂、游乐园、梦幻宫等。为此,齐被县里誉为“敢想敢干,为发展第三产业,加快经济上台阶,创立了良好经验,为县里旅游事业的发展作出巨大贡献的人”:

新上任的县长参加了游乐项目的剪彩仪式,对齐的作为大加赞赏,夸他是一个实干的人,把邓小平视察南方讲话精神落到实处的人。随着县长的讲话在电视台播出,齐再次成为该县红极一时的风云人物,成了县里干部开会必提的改革典型。(夏春林,1998,页29)

几年中,古村因为齐被评为企业模范村,齐个人成为办企业标兵、县人大代表、县委党校副校长的候选人等。县、乡镇领导都想要这样的下属,因为他能够领会上级精神,大干快上,带领村民完成新时期的新任务。也正是因为他跟得紧,行动快,所有的官方舆论都对齐明确肯定,积极支持他的工作,为其担保贷款。这似乎是一个新形势下国家政治的代言人。但是,农民只从结果看问题,如果结果损害了村庄利益,齐的计划即使再有强大的上级支持背景,也不能舒缓他在村中面临的地位危机。在很短的时间里,上述项目的低效益后果就显现出来,村里的收入不但没有增加,反而欠下了一大笔银行贷款。为了扭转财政赤字,从1995年起,村里恢复向村民收集资和统筹款,而以前这些款项都是由村里代交的;为了减缓财政困境,在支出方面,齐不得不决定逐渐削

减一大批福利项目：比如村庄公共医疗停办，不再负担浇苹果树的电费，一批从前由村里支付的生产生活费用开始转而向农民家庭征收。这引起了村民大量的不满。

普遍的“不满”给一个挑战者提供了机会，他到镇里告状，要求上级支持他当村支部书记；他走家串户、贴标语、写材料，寻找突破口；在这个挑战者的带领下，一些曾经在班子里工作过、但被镇领导视为守旧过时而失去职位的老干部参与其中，发起了“倒齐”运动。有47位农民联名上访，要求将齐撤职，有一段时间，愤怒的农民曾剪断了齐家的电话线，占了齐家的房子，卸下齐家的车轮，还要求与他“对话”。

值得注意的是，联名上访指责的对象不是一个整体的组织，而是齐个人，上访者没有要求决策班子对其错误负责，而且上访集体的核心人物，是班子中的二号成员和几位老党员。这似乎使我们有理由推测，虽然班子中的重要人物和村中的老党员感到不满，但他们不能通过体制途径制止齐当选，或者是他们没有能力制止齐试图当选的阵势。

“建娱乐场的想法向镇里领导作了汇报，得到镇领导的支持和鼓励，但在村中党员大会上讨论时，多数人反对。”“这次上项目我们就不再说了，为什么呢？说了也没用。农村的支部书记是个皇帝，他说天就是天，他说地就是地。过去的皇帝还有宰相替他把握，现在农村里书记谁也把握不了，他自己说了算。”（老党员访谈记录，出处同上，页29）

显然，反对齐的原因是他只惟上。齐本人也不忌讳自己为上级目标服务的角色：“上级扶我上台就是为了开拓新局面，不干或干不好都说不过去，要搞不过人家也说不过去。谁抢在前头谁就是英雄。”村里人无法把齐从上级的发展目标中拉回到对村庄利益的考量上，只能以要求换人的方法抵制“刮风”。老党员在上访信中状告齐卖地搞项目，村民没有得到任何实惠；他办的企业都



垮了，厂长个人捞足了，集体倒折腾穷了。很明显，上级“刮风”和村民的利益并不一致，村民对大干快上并不买账，这是冲突得以形成的根本原因。一位当事人回忆道：

1989年那次反齐事件，我参加了，我是三个参加的党员之一。后来镇上让我写检查，说党员应支持改革开放的国策，齐是这方面的典型和标兵，要支持齐。支持他就是支持国策，和党中央保持一致。你看，他把古村糟蹋成这样，倒成了好样的。（村民访谈记录，出处同上，页24）

但在上级方面看来，齐本人并没有什么大错：

不能全怨他，当时就是那么个形势，县里镇里领导都提倡上项目，他也是受大气候影响，所以不能完全否定他。以前村里有钱的时候，村民都不用交提留统筹，一切都由村里出，村民习惯了，依赖惯了。现在没钱了，从他们手中要，要不出来，就是这个问题。当时上项目时，经过了党员讨论，同意就办了，不同意也这么办了，……他办事有些主观臆断，不过农民的事就是要主观一些。上的项目都是响应县里和镇里的号召，不能干不好就埋怨他，那样就没有什么人愿意干工作了。（镇领导访谈，出处同上，页32）

两边截然相反的反应，既说明了上下目标、利益和观念的不一致，国家和村庄利益并没有融为一体，也说明了齐并没有能使农民真正认同“上级”目标，加入到各种“运动”中来。农民不是从“国策”、和上边“保持一致”考虑问题，而是从切身利益考虑问题，他们不允许村干部有悖于此，即使他个人没有什么贪污受贿的记录。山东案例的上访信件并没有提到齐个人违法或贪污的证据，但人们强烈要求县委将齐撤职，这是因为他虽然没有什么经济问题，但已经很

难代表村庄的整体利益,而且对之形成了损害。这种性质的上访,并不是仅限于简单地制止基层贪官污吏的目标,而是体现了两种观念、两种标准的对立:村庄竭力地排斥齐这样的“国家代理人”。因此,这是一个代表上级目标的村干部失败的例子,他违背了所在的地方体的利益,所以受到排斥。虽然上级竭力保他,但在村子中间,即使有追随者撑腰,齐也明显失去了控制力,村民的不合作乃至消极对抗普遍发生。齐虽然人还在位,但是他的支配地位和权威已经丧失:

村里现在形势严峻,办的企业都倒了,上的项目又不挣钱,老百姓对村里有意见,所以不交提留。村财政运转不开,干部工资发不下去,镇政府的集资也交不上来,银行的二三百万元贷款的压力又太大,正常生活都保障不了。在这种情况下,村里经常用贷款交镇里的集资;而农民宁愿自己花更多的钱灌溉果树,也不愿向村里交10元钱。村里要先交钱后浇地,农民要先浇地后交钱,甚至只浇地不交钱。双方僵持很久,最后镇干部为了完成上面的抗旱任务,自己掏出500元钱,一个私营企业主资助了部分浇地款,这一矛盾才勉强解决。(镇干部访谈记录,出处同上,页32)

几十位村民参加的倒齐运动发生在一个村中也许是偶然的,但在这类事件背后,一些因素的提示却是明显的。一是村干部追随县镇的发展目标,使其个人的政治利益与村集体的经济利益形成矛盾;二是存在一组有动员能力的政治竞争者,他们得到支持的原因,很大程度上来自于村民有别于上头发展计划的、自己的利益标准。而追随上级的齐的做法给这些竞争者提供了活动的理由,村民普遍认为,后者才是道德上正确的一方。表面上看去,齐的行为可以用完成国家要求的动机来解释,但他并没有成功地将农民组织到国家的目标中去,相反却在他们中间造成了冲突。而他自己,除了浪费性地使用了村庄资源之外,也没有在上级的发展目标中作出什么真正的贡献。

上述事件是否意味着村民通过“倒齐”而指向国家？并不完全是。连同上一个案例，我们看到，干部的行为受到上面的赏识本身，并不构成村民卷入政治冲突的缘由，关键是看干部和上级精神的联系对其切身利益的作用。如果这个村干因此给村庄带来利益，他的地位甚至比没有受到赏识更为稳固（如陕西案例中的王和郭）。对村民来说，村中有人提升不是一个坏消息，他上升的职位越高，越有可能使其村庄受益（特殊政策、贷款、扶贫、项目支持等等）。即使没有经济利益，也有保护性利益，它可以降低自己的失误或他人的竞争带来的损害。上升缓慢者虽然不影响他在村中的统治，但毕竟无法利用地位获得额外、优先的资源；但是如果上升者的政治光环与村民的利益——通常是福利愿望或“减负”要求——相悖时，他的支配地位就可能发生危机。由于干群的“结构性利益分离”已经历史久远，村干无法在整体上作出抗拒，他们的应付办法就是内外有别，以内为本，以外辅助，来维持权威地位。但同样也是分离结构的作用，使得村干和村民的利益有相当的距离，被其引诱，他们中的部分人很可能从其独立的或干部群体的利益出发，作出损害自己权威的错误判断。

如果使用国家政治来解释乡村政治的走向，我们似乎很容易找到一些表面证据，看他们的口号，上访的机构、说辞和要求，特别是其中心人物与上层人物的关系等等。我们确实很难说这些东西与国家无关，可是，这或许可以解释某些村干个人的命运——如何将自己的前途与国家要求结合起来，以取得升迁所需的“形象资本”（夏春林，1998），但并不能完全解释集体性参与乡村政治的原因。稍作仔细观察就不难发现，乡村政治的基本动力总是在多数人自发的利益要求方面，而这种要求往往具有很强的局部“整体”意识——人们当然地认为，一个村庄领袖对村庄利益负有道义责任，这种意识强烈地排斥那种与他者利益相结合的人，它倾向于使村庄成为在某种意义上独特的、与他者有差别的利益共同体。村干代表国家或任何组织，这本身不受质疑，重要的准则是，他是否能够为共同体从外部谋取利益。只有在这个背景下，人事和权位竞争才能够成功动员村民参与，从而获得影响和机会。

### 案 例 三

四川某地因建设大河电站冲刷农田引发的上诉案件持续了整整10年,这起事件是我选用的资料中持续时间最长、最具“组织”性的一个。设在万山区山阳和丰县交汇处的大河电站是这个地区最大的水利发电站,它建成于1978年,归地区行署管辖,它的任务是直接向两县联网供电。电站建成后,其冲刷或淹没的土地涉及4个乡镇的9个生产队,引起村民持续的联合上访,要求给予粮食或资金的“救灾”补助。在1982年以前,上访单位以生产队、大队或公社的组织名义逐级反映,其主题是农民失去土地依靠,生活困难,要求下拨“救灾”款和“补偿”专款。自然,下拨的款项交由公社一级配发。随着补助粮款渐渐用光,对补助标准和范围存在的不同意见逐渐升温,对款项去向的怀疑也逐渐升温,农民代表的上访行动因此愈演愈烈。在其后的几年中,上访代表中的村、队干部主体逐渐退出,变成一些自然产生的积极分子代表,他们召集了超越队、村、社等组织的村民代表会议,专门对上访战略、要求、部署和善后诸事项作出“决议”。而此时的上访内容,除了继续要求电石厂的产权及管理权外(要求将电站附设的电石厂移交村民联办,以解决相关地区多余劳动力的就业问题),还增加了质询专款去向、清理账目、查处贪污干部的内容。另外,此时的上访级别更高,范围更广,参与的人员更多,而且方法更为激烈,曾经多次出现农民到电站食堂“抢饭”的举动。在上级的文件中,对事件的定性也由“合理反映问题”变为“闹事”,其中的一些代表受到起诉和惩罚(晋军,1998)。

根据调研者获得的资料来看,这一上访事件较明确的目标有两个,在经济方面,要求提高发放钱粮标准并转移电石厂产权(招工、受益分配和控制权)给利益受损者;在政治方面,要求查处挪用专款的“贪官”;而后一条的用意仍在追回款项,发给群众(上访中并没有提出撤销某干部职务的要求)。因此可以说,上访的基本目的,是通过施加压力寻求更多的经济补助,其主要的对抗,源于与电站或其背后的管理单位争取生存资源。在组织上访期间,上访者多次制造冲突:有给国务院办公厅的“火急联合上诉信”诉干部“打人”事件;有几十

老人横卧马路截书记的车要钱要粮事件；有下乡工作干部被众人围攻事件；也有栽赃干部餐费事件；更有工作组调查结论、县里下发文件被代表拒绝事件。

副县长在 300 人参加的群众大会上说，原山阳乡个别领导挪用救灾款去做其他事情，比如修河堤专款建电石厂，而建成后又缺乏人才，经营管理混乱，造成亏损，灾民没有得到实惠。对这一问题，原公社领导没有引起足够的重视加以解决，应负主要责任。但经查，这中间并不存在干部的贪污问题。这次工作组的主要目的是：清理账务，追回挪用的专款；帮助群众发展生产，解决生活中的具体问题，拨救济款 9 000 元解决困难。要相信政府，相信少数人是不能解决问题的。过去电石厂是乡办，现在由你们九个队联办，是你们自己的事业，办好了生活问题就可以完全解决。

这番发言当即就遭到反对。人们推选几个代表和工作组谈判，提出 4 个条件：第一，要求派 4 名代表和工作组一起查账，另有 8 名代表监督工作组查账；第二，全部免去应还贷款；第三，全部免去应还的民劳投资；第四，工厂利润按 200 亩冲刷面积分配。工作组讨论后，没有完全接受，但提出了 6 个让步性的解决办法：会计出纳在查账现场为工作组的咨询提供证据；电石厂雇员的 80% 名额在 9 个队平分；从电石厂每年的折旧费中返还 9 个队资金，用于修理河堤；清查账目结果公开，群众反映什么就查什么；对挪用款项采取强硬措施，坚决兑现；电石厂移交包括所有的债权债务，贷款和民劳投资不能减免。但代表们仍然不同意上述办法，声称不达到我们的四个条件，坚决不复工，谁复工砸烂谁的脑袋。人们强行转移电石厂账目，罢免该厂的生产班子，锁住汽车和主要厂房，试图阻止工作组恢复生产和查账工作（“处理情况报告”，晋军，1998，页 34）。

在土地产权的国家和“集体”所有制下，上级单位常常在任何需要的时候，向基层单位征用开发土地并给出适当补偿。这种征用并不具有产权交换的性

质,它原则上只讨论补偿多少,而“不存在”对方是否同意征用的问题。然而,这种土地所有制也给基层集体“所有”提供了理由,人们可以以此为据采取集体行动,就补偿问题无限地讨价还价。而企业和土地的公有制将政府摆到交易一方的位置上,这一位置使得在其他制度下的当事人产权冲突,在我们的制度下变成当事人和官方的冲突,因而经济问题往往变成一个面对政府的政治问题。在上述例子中,电站建设无法通过两个法人的提前合约来预防未来的冲突,因为电站不是一个企业提前征用、购买土地谈判或达成补偿协议的结果,它往往被看成是政府的行为和财产。在这种产权形态下,工程上马占用冲刷土地的权利似乎无可置疑,问题只是给多少补偿能够令当事人接受。政府的角色使得补偿的标准复杂化,它不可能像普通交易合约那样确定,更没有纯粹法人合约的经济强制性(因为它涉及政治稳定问题),于是在很大程度上不得不依赖当事人的态度、经验和运气:对方不闹,补偿可能少给或不给;对方闹个不休,可能多给。总之一切都是不确定的,要看事态的发展。这里我们又一次看到产权及合约制度的缺乏带来的秩序问题:它使得当事人的权利不受限制,也不能遵从经济原则来处理,只要生存困难或不满存在,人们就有提出要求的永恒理由。这种现象历史上就存在,被法律学者称为“无期限(限制)的诉讼权”(梁治平,1997;范瑜,1998)〔12〕。

所以,这个“政治冲突”具有明显的经济(产权)冲突的意义。上访者显示了较为明确的经济获益和控制产权的要求:要求独立获得对电石厂的控制权和对外人查账的监督权,并拒绝工作组清查自己接管后的账目。再者,他们要求去除还贷义务,提出移交电石厂产权的条件是:免去需偿还的全部贷款;免去民工劳力的投资偿还。在他们看来,建造电石厂的贷款,本应当是分发下来的救灾款,现在被公社挪用,那么电石厂物归原主,何有贷款之说?正是因为

〔12〕 参见梁治平,“乡土社会中的法律和秩序”,载王铭铭、王斯福主编,《乡土社会的秩序、公正和权威》,中国政法大学出版社,1997,页415;范瑜,“诉讼的价值、运行机制与社会效应”,载《北大法律评论》第1卷,第1辑,1998,页158。

事件的经济性质,随着事态的发展,在上访中具有政治意义的要求——查处惩戒挪用公款的贪官——渐渐淡化。在上访后期,上访代表团的要求仍然主要是经济性的:

### 1986年6月26日上访代表会议记录

出席人:柳坪四队6人,柳坪五队4人,白杨十四队3人,白杨十三队1人,飞龙六队2人。

会议内容:两个上访代表传达到地区上访的情况。因问题未得到解决,特提出以下问题讨论:是否继续上访;上访内容;派出的代表人选;上访经费。

会议决议:(1)一致同意继续上访;(2)上访内容:电站拨款问题,1982年洪灾拨款问题,计划生育款项问题,水利拨款问题;(3)上访代表人选及负责人名单(略);(4)上访经费:旅差费报销;上访代表发误工费补贴;召开代表会议,代表每天领补助;因上访造成的各种损失一律给予经济补偿。(代表会议记录,晋军,1998,页58)

在这个事件中,出现了具有单一目标的临时利益群体。这个利益群体的组织由开始的与村庄行政组织重叠,并直接由村队干部“反映情况”,发展到与村庄行政组织脱离,具有干部身份的人逐渐淡出,形成了自发的上访团体和积极分子团体。由上访积极分子形成自然领导,其范围亦扩大到相关的九个队(在后期上下游队之间有分裂),但是群众代表仍然以“队”为单位产生。上述的“代表会议”记录似乎证明,这个利益群体具有相当的组织化水平。他们规定“处理问题必须由代表会议决定,群众通过,其他人无权干涉,代表个人不能擅自表态”;对各队代表也有了强制性要求:“召开会议必须准时参加,不得缺席”;对于参加到电站“围攻抢饭”的群众,动员者规定“每户必须去一人,去的

人每天发两元,不去的每天扣五元(但如何扣不得而知),去了不准中途退出”;组织者还要求按统一指挥行动,在其他事情没有解决之前,“工作组发放的粮食补贴款不能领,谁领了谁就是叛徒”。材料显示,群众曾经有几次犹豫和观望,一些人只要发现上层有松口,就站到上访者一边,一些人则感到“被迫”——害怕被斥为叛徒,他们缺少自由退出的决定权。

这个上访组织的动员力量来自村民对福利分配的要求。但是,乡村传统的福利发放并没有明确的条件意识,福利发放的标准一般是按照受灾的程度或受灾者声称的需要,而非受灾者接受款项应尽的义务而确定的。这就造成了福利要求的不确定性和不稳定性,而它又影响到村民对上访行动的支持。在上述案例中我们发现,这种支持随着政府和上访领导者的态度而变化,其中最重要的影响因素是政府的态度。政府强硬的时候,上访者的支持率下降;政府中的某些官员有同情和松动迹象时,其支持率就上升。村民对上访的支持有时热烈,有时又冷淡,有时则在工作组和上访组织者间观望徘徊。上访的“组织”化使得要求不断提高,但这加重了利益组织化的困难,因此,上访者不得不经常依赖强制来组织力量——罚款和对“叛徒”的惩处便是强制的基本方式。上述的“代表大会”,也是动员和实施强制的一种形式,它产生的决定,更多地代表了上访积极分子的意见,因此才需要在上访行动中采用补贴鼓励、罚款阻止的组织办法。

然而明显的是,这些要求与国家政治并无瓜葛,村民不是由国家政治目标动员的,而其领袖除了要控制电石厂及其利润分配之外,也没有更大的政治野心。由于其要求的具体,他无法和其他社会单位形成或谋取共同利益,以合作扩大资源,相反,上访者的主要关注,在于与地区以上的政府官员取得直接的联系,以争取从那里获得支持。在发生冲突或危机的时刻,上访者总是拿出“尚方宝剑”或上面的“门路”作为理由。在上访者内部及其与外部的关系方面,很难看到超越争取“灾补”这一具体经济目的之外的、明确稳定的目标形式。虽然由于制度的原因,产权冲突变化为政治冲突(表现为干部和村民的矛盾),但是,在上述事件中,这两部分人的利益组织化远未坚固形成,他们的立



场不以身份界定,而是随着分享灾款的利益而变化。他们与谁结合,在什么事件上结合都不是确定的,这种结合与党员或非党员、村委会或农民代表乃至各种阶层、等级身份或机构的立场都没有明显的联系。上访组织中的个人乃至不同层级的官员都可能站到不同的队伍中,甚至可能明中和暗中立场不一。总之,我们看到的经验现象是,不同的干部、不同的党员和不同的群众,因某个具体的事件联系在一起,事件结束后,他们又趋向分离。而且,他们的行动并没有针对某一特定的组织,上访动员起来的力量在进入体制的谈判地位方面,也面临着重重的困难,似乎,他们还没有发展出要求分享决策权的明确意识。因此,上访行动的指向,与其说是针对某一体制内组织,不如说是地区内的不同群体因电站问题引发的利益冲突使然。自然,这样一个冲突之所以能够层层上诉至国家,与国家的救灾福利政策引起的灾民期待,与对救灾款发放组织的失控等整个制度背景有一定的关系。

#### 案 例 四

第四个案例发生在河北 X 村,这是一个诉说村班子成员集体“非法”的上访行动,明确地针对一个村级组织。几份主要上访信件的签名者是村中的五十几名老党员及一些群众,其核心领袖人物则是上一届村党支部书记。他们在几年内上交投诉信若干封,涉及四个要求:要求罢免现在的领导班子,选举新的班子;要求对未经党员大会讨论通过的六个新党员取消资格,或是召开党员大会重新讨论通过,让党员们行使表决权;要求上级政府派工作组清查村中干部的经济问题(1998年2月投诉信);要求查处乡镇、县级包庇该村班子的干部(1997年10—12月投诉信)。上访信指出,不仅村班子的四个头头有问题(已经保外就审):

其他干部在经济上、法律上基本都有问题。这个班子不得民心,广大群众意见很大。再让他们当干部,能搞好工作吗?群众能服吗?所以我

们上访人员,带着广大群众的意见和群众的捐款,要继续上访,我村的问题弄不清,绝不罢休。〔13〕

这个村内政治性的“反对”活动并不是发生于党外或两个组织之间,它的参与主体是村中的老党员,签名投诉的对象是领导班子主要成员。全村 100 名党员中,有 57 名在上诉信中签了名(1997 年 5 月投诉信),而其投诉的要点,是现任支部书记“剥夺”他们的表决权 and 发言权:

支部书记任期 8 年中没有召开过党员会议,对现在的领导班子没有经过选举,支部当中有 6 个人未经党员大会讨论便成为共产党员,很多党员都不知道他们是如何入党的,他们 6 人中有一半以上不够入党条件。我们要求上级党组织,对剥夺党员表决权、违反组织原则、违反党章、发展党员不经支部党员大会讨论通过的行为予以纠正。让党员行使表决权,才能承认是党员,没有经过党员大会讨论的人,我们不承认他们是党员,各级党委也不能承认他们是党员。(1997 年 12 月及 1998 年 2 月投诉信)

投诉活动的组织者是原党支部书记 S。多数上访信件由他亲自执笔并署名,他组织了党员的签名信,但他也不否认,自己有意通过发起对原班子的“不承认”运动,在选举中进入村级领导班子。之所以批评现在的班子,原因在于“它是上任班子个别领导人唯亲的结果”。S 认为,上届支部书记发现经济问题被捕后,他找自己的同伙顶替自己的位置,把他们私自拉入党内,提拔干部,继续把住大权。现任一把手是上任一把手的干亲,因此现在的班子是在原来班子的基础上组成的。S 据此认为,应当撤销其干亲的党员资格(1997 年 10 月投诉信),但他又声明,由于使用了不当程序,我们无法要求给他党内处分,

---

〔13〕 给省委的上访信,1998 年 1 月。

因为不承认他入党的手续合法(1998年2月投诉信)。同一般的上访逻辑相似,S的投诉信中还列出了村班子经济问题的财务记录账单,这看起来需要有会计的合作才能做到。

### 举报 X 村的经济问题

(1) 1993年一农民田承包沙坑37亩,ZH以权谋私,不公开投标,自己定价26万元,经查只入账11万元,另15万元不知去向;田后将沙坑转卖他人,经丈量土地是43亩,这等于多卖了6亩土地,没有记录。

(2) 1995年干部M称霸沙坑48亩,ZH自己定价13000元,共计624000元,但大队账上只入了59万元,还有34000元未交大队,而且不让群众算股,只有干部算股。邻村卖沙竞标,每亩价格高于我村6800元,算下来,仅低价出卖沙坑,就损失了大量的公共财产。

(3) 1993年ZH在本村收税4万元左右未开税票,经查大队和税务所都未入账,此款去向不明。

(4) 1992—1995年,大队干部红白喜事中的白条开支达17301元。

(5) 1992—1995年,全体干部提奖54800元,但是班子正副手四人不让其他干部知道,背地里规定“一把手奖”39800元,这是否叫贪污。

(6) 1994—1995年向村呈交的承包费,24000元,但未入账,去向不明。

(7) 1995年大队干部出门坐小汽车一年开支就是9158.5元。

(8) 1995年棉花罚款每人90元,全村应收入36万元,但只入账28万元。余款去向不明。

(9) 1994—1995年上级给X村种棉扶持金10万元左右,没有分到户(据了解,只有两户领取了扶持金),也没有入账,钱去向不明。

(10) 1993年上级下发雹灾款3万元,大队未入账,钱去向不明。

(11) 1992—1994年卖出高价庄基200亩,按交款户计算应收入90万元左右。经查账只收入44万元,我们调查了几户,都说已交给大队,但余钱去向不明。

(12) 1995年秋外乡给X村补偿款74000多元,未入账,钱去向不明。

(13) 1997年应交承包费5万元,账上只收12000元,而承包费未交清者,1998年竟继续承包。

(14) 1995年一外村人拉走砖10万块,应收款1万元,但账上不仅没有,反而为此支出1万元,为什么私人用砖,公家开支。

(15) 1992—1995年村干部开支饭费白条下账154000多元,其中光1995年一年零两个月的425天,白条开支干部饭费就17万多元,连大年初一都有开支,平均值是每天400多元。

(16) 1992—1996年,干部用公款在婚丧嫁娶时送人情,这方面的浪费性开支总计17301元。(1998年6月上访信)

村干部办公乘小车的开支记录<sup>[14]</sup>

单位:元

时 间	项 目	款数及经手人
1995-01-04	用小汽车	900 刘
1995-01-16	汽 油	48 刘
1995-06-08	办公用车、计生用车	1100 刘
1995-11-30	办公用车	500 刘
1995-10-08	办公用车	400 刘
1995-10-12	办公用车	250 刘
1996-01-19	加 油	54 刘

[14] 上访者提供的经济问题数据,要求领导调查。

续 表

时 间	项 目	款数及经手人
1996-03-02	办公用车	500 刘
1996-03-04	办公用车	500 刘
1996-03-03	办公用车	1500 刘
1996-01-06	办公用车	500 法、志
1995-11-29	汽 油	57.6 张
1996-01-18	加 油	265 田
1996-01-18	加 油	200 张、志
1995-12-25	加 油	64 张
1995-10-12	计生用车	550 礼、库
1995-11-12	用车 8 次	560 张
1996-01-14	办公用车	1 006 志、库
1995-01-03	汽 油	104 田
1995-11-15	汽油、用车	105.9
总 计		9 158. 5

值得注意的是,57名党员按手印的上访信件,是在两名核心人物的精心组织下形成的。不仅多数的上访信件签署此两人的名字,以57位党员名义按手印的证明人党员名单,从字迹判断,也是由一人起草,并写下57位党员的名字后,由对方按手印的。应当说这是一个需要发动、走访和组织的工作:

我和田走访了57位党员,都说不知道他们是怎样入的党,党员们意见很大,都打了手印。后来,两名乡干部带着我村假党员W和群众M,对打手印的党员逐一追问,打的什么手印,谁让打的,对揭发

人打击很大。泄漏检举人的秘密应追究上面来人的责任,将来 57 名党员中谁受到打击报复,乡里应负全部责任。(1997 年 5 月上访信)

有趣的是,在上级来人的调查中,当着村干部的面,很多党员都未承认自己签名的事。后又有人在上访者的组织下,写了“证明”。这说明,他们并不想让签名变成公开的事情,尤其不想让在任的村干知道。

县领导:

3 月 8 日公社的两人和我村两名干部,向我了解按手印的情况,我只承认打了一个不让开沙坑的手印,其余两个手印(发展新党员、老党员不知道和清理本村财务)来人没有问,我也没有说。因为有新干部 W 跟着,他就是没有通过党员大会发展的,所以我没有说。

虽然以经济问题、党员资格问题为突破口,但各种迹象都表明,这个“不承认”运动的基本目标在人事更换。其他的参与人员与核心人物的组织有关,而两个核心人物的活动,又与其以前在权力竞争中的失败经历有关。可以说,这是一场典型的、新一轮的村级权位竞争活动。旧班子中的四位主要人员因权力斗争揭发出的经济问题被捕下台后,他们又“扶持”了一个新班子,并因此把还不是党员的 ZH 发展入党,以便能够担任第一把手。因此,权力竞争及投诉的矛头开始转向这些新班子成员,上访者起诉到了县检察院,方法和对待老班子一样:要求查处新班子经济问题。为此,上访者收集整理了班子成员的经济问题,作为上访信的附件递交,但显然乡镇和县级的一些行政和司法部门没有统一意见,他们对检察院缺少支持,使后者的行动发生困难。检察院不能行动,上访者又开始攻击县委某些领导“包庇问题干部”:

个别县领导和公社书记托人为他们求情,个别领导给检察院办案人

员扣帽子,压检察院,软硬兼施,闹得检察院无法工作。其收去的账到现在也没有查,没人理我们举报的材料。检察院为什么不敢往下追查,与有关人员的反应、与县个别领导和公社的包庇有关。(1997年8月投诉信)

上访层层向上,为的是打击包庇者,这不是把村内干部与上级干部等同看待,而是为清查本村的问题扫清障碍,最终目的还是扳倒村中的班子。但是由于村级体制并没有给这类政治活动留下合法行动的空间,政治活动遂被“引导”到行政系统中,通过向上级上访的途径实现权力竞争的目的。在一封给新任县委书记的信中,上访者这样写道:

我在农村工作30年,深有体会,凡是上级指定的干部,不关心群众,高高在上;要是党员和群众选的干部,能够真正为农民服务,和群众打成一片,工作能顺利搞好,也会长久。X村的班子是一个处处为自己、坑害农民的腐败班子,他们替旧班子的人作伪证,应当受到党纪和法律的处分。他们的问题很多,经济问题也很严重,他们每个人的典型材料正在准备,下次给领导。他们还有什么资格当干部,群众能信任他们吗?还有很多遗留问题,新的班子不敢解决,不肯解决,也解决不了。(1997年8月上访信)

### …… { 讨论一： 乡村政治的特征 } ……

案例各有不同,但显示了一些共同特征:用经济指控代替政治(权力挑战)目的。上访者几乎都表达了一种价值,比如通过选举产生村级班子,公开账目,惩治贪污、浪费、挪用专款者,如实上报财务数据等,但这些价值并不是与其对手分歧的关键所在。他们的对手不仅同意甚至声称自己就是如此履行公务的,而且认为上访所指只是个别人的失误,也正是他们所反对的。显然,这些价值的作用在于,作

为对立双方打击对手的工具,双方都非常清楚,他们的分歧在于争夺地位、控制或支配权。陕西两村王和郭的省人大“代表”竞争,在于争夺对自己有利的政治地位以及本村庄在地区中的地位;山东村民的“倒齐”活动,则有另一现副职干部谋求替代齐职位的背景;四川案例的焦点除了为争取更多补偿之外,还有控制电石场产权的动机;而河北案例中57名党员的“不承认”事件,亦明显与十年前该村的人事竞争有关。这些活动明里指出对手的经济错误,暗地要求责任人下台,他们的目标明确,就是分享某一种资源或一个位置。

因此可以说,这些案例基本上由两类动机引起:一是竞争职位,一是竞争(经济、福利分配)利益。乡村政治活动的方法也是我们制度中特有的,他们并不满足于从外部影响村庄事务的管制或监督,而总是试图进入权力管制层,接管对手的管辖权力——政治权力或经济权力。其中,经济分配的竞争常常是目标公开的,但是职位竞争通常不作为公开的旗号,相反,它多是以经济名目、从收集对手的“经济问题”开始的。这种政治活动具有相当的局部性,通常它的事由就发生在本地区内,而其之所以向外界和上层扩大,目的不是指向上层政治,而是寻求帮助。

在组织方面,这些上访并不是在不同的组织或领域间固定展开的——比如党员与非党员、干部与群众、官方与基层等,它可以以官方或非官方的形式集结起来,但多少都与基层的正式组织或其中的某些成员有关。在村庄政治中,原来的“内部人”角色重要,他们的作用是取证、动员和传递信息——让信息从班子内部流传到村民中间。这通常需要有知情人的参与,他们可能就是原班子中的出局成员,也可能是并无权力但掌握信息的会计或职员。他们的身份和经历使他们了解公共资产的运转程序和问题所在,知道那些关键环节及其收入的平均值,很容易给村民的推测提供证据。如果没有这些内部人透露信息和参与“取证”,许多怀疑都因得不到确切的资料而毫无结果,就是说,如果没有基层组织中的人参与,政治活动很难发展到相当的规模。在上述的4个案例中,每一个案例的核心人物,几乎都有在班子中工作的经验。虽然大河电站事件中的基层干部后来退出了,但他们的默认态度仍然显示了一种立



场：如果电石厂产权争取成功，对于他的生产队不是坏事，而自己的不参加则可以回避“组织者”的责任，因为他们的官方身份不允许这样做。

在经济利益引发的乡村冲突中，更经常的状态是一批干部动员一批群众，来竞争共同体的利益。因为在共同体内，利益通常是分享的，但对外则是排他和竞争性的。利益共享的原则刺激了参与者投入对外的竞争，参与者之间的联合倾向则十分微弱，他们很容易产生相互承认的分歧。这个时候，分界清楚共同体是（组织）行动的单位，在单位和单位之间则很难存在目标一致的状况。这一点也证明了地方政治目标的局限性：它的起因往往是具体的，它的要求也往往是局部的，没有一般性，更难以与他人产生必要的一致。而且经济利益群体往往是暂时和不稳定的，要求达到了，利益群体就消失了。

在职位冲突中，对立各派常使用的“组织”形式，是围绕不同竞争者组织起来的团体或派系，“组织”往往在私下里进行，一个中心人物的住宅成为活动场所，彻夜开会商讨对策。这种活动虽然组织了部分群众，但不会自己颠覆权力，他们的做法是将群众压力传递至更高一级的政权，通过提供信息、施加影响，并要求采用自上而下的办法颠覆村庄政权。所以，在基层政治活动发生的时候，众口一词的情况比较罕见，更经常的是各方都有一批支持者，在乡、县、地区和市，都存在对不同团体持不同立场的干部，各派别各有后台，利用某一领导的个人意见鼓舞群众、打击对手；必要的时候，竞争双方都会组织一部分群众联名上访，以证明自己有群众支持：

你去 50 人，我去 100 人。你到市委，我到省委，到国务院，一浪高过一浪。双方拉锯式轮番告状，混乱程度到了无以复加的地步。在上访的 3 年中，村里粮食征购没人交，计划生育没人管，正常工作不能开展，治安秩序一片混乱。<sup>[15]</sup>

[15] 河北 P 村经验总结，中央纪委办公厅编，《村务公开，民主管理》，页 131—132。

值得注意的是,基层政治活动很少提出详尽具体的制度改革方案,因此很少留下建设性的后果。在几个持续多年的上访事件中,其成就除了人事和福利分配方面,几乎没有涉及推进制度改革或推行一套不同的治理原则。因此结果往往是,当一个班子有问题下台之后,另一个班子依然遵循同样的行事逻辑和制度框架实施管制,差别只是自律——自我约束的强度不同。因此不会过多久,这个班子必定又会遇到同样的政治问题。周而复始的原因,在于村庄政治冲突目标的局限性——它的真正目的主要在人而不在制度,而人事变更往往只具有暂时缓和矛盾的意义。乡村政治始终停留在人事变更的目标上,不能有更大作为。

不能进步的原因,在于缺少合法建制为乡村政治提供有序的活动空间和制度安排,干部的更替无法借用和平公开的政治竞争活动——通过动员、组织、竞选支持得以实现,因此,政治竞争只能挤入行政领域或经济领域,采用行政不合作,或寻找经济污点等暗中斗争的方式进行。这样,不仅乡村干部不得不卷入各种派系寻求保护,各级官员也不得不耗费大量的时间处理这类冲突。

更严重的社会后果是,在乡村行政中充斥了大量无休止的政治冲突和社会利益纠纷,这些纠纷的难以调解常常导致行政中断,上级不得不运用更换人事的方法使中断的行政运转起来。这种惯例,对于基层政治行为的制度性引导,是将人事作为解决问题的基本方向,但是因人事引发的政治竞争并没有因此而得到秩序化的控制。由于人事更换需要上一级机构的参与,他们为了自己布置工作顺利,需要支持听话的人掌握权力,这样又难免发生“包庇”现象。而这些行为不仅损害了行政的公共声誉,而且加剧了竞争者对上级行政的不满,以至于很多这样的不满最后发展到相当敌对的阵势。这种现象,在我们看到的、周而复始的“官民”对峙中占了很大的比重(但是这种对峙针对的是“包庇”,而不是上级政权本身)。无论上级官员还是上访者,处理政治冲突的最后方法都是,以更换调动人员解决矛盾,它并不涉及确立村庄权威的形成、支配、权限和转换的新原则和新安排。换人的结果虽然暂时解决了危机,换来的却是同样模式的“新”村级政权,这并没有更换新秩序,而只是修复了原有的权威

体制。这样，乡村政治活动的意义就成为恢复原有秩序的“平衡杠杆”（许烺光，1989，页 321）<sup>〔16〕</sup>。

乡村政治另一个可观察的部分在于利益的组织化水平。基层冲突虽然针对权威，并酝酿形成了一种对权威的否定性舆论环境，但并没有发展出独立于权威的组织化利益。群众在具体的事件中被动员到不同的派系中，他们被不同的信息、不同的人物、不同的关系导向分裂，形成不同的支持力量，其特点是基本原则因事而宜、因人而宜。村民被“动员”成不同的团体，围绕在不同的人周围，但他们只是被人事竞争暂时借用的人群，一旦事情过后，他们又回到边缘地位(peripheral status)，而且仍然是个体化的存在(non-unionized villagers)。社会利益的组织过程呈现出混乱和不稳定状态，参与活动的个体立场不能稳定，他们的态度在公开和私下场合往往不同，这些态度取决于谁来组织他们，因而很大程度上受到组织或当事人的“面子”及“强制”、“关系”等因素的影响。因此，如果失去了某一个中心人物，他们立即变得分散且分歧。在四川大河电站的例子中，甚至有群众对工作组说，“你们拿掉了许老师(上访主要代表)，我们就同意你们的方案”。这些事实表明，利益群体边界的经常变化与不确定，是乡村政治面对的难题。

制度和组织的缺陷使乡村冲突频繁发生，而且总是扩展到更高的行政机构，继续“邀请”上级机构处理基层秩序，这不仅鼓励了上级的干预，而且错过了基层社会自治的发展契机。不能通过政治危机建立制度并防止下一次危机的发生，原因在于权位竞争主导的乡村政治，并不以建立权利界分及制度约束为目标。村庄政治冲突难以在利益分化并组织化的基础上产生突破，建立一个公开和平的竞争程序规范利益冲突和竞争，并发展出制度、组织的建制来巩固它。这种制度缺陷，使得政治冲突好像直指损害群众权益的现象，但它们绝少能在防止权益再度受损的方面有所作为，所以当然绝少能在乡村的局部范

---

〔16〕〔美〕许烺光，《美国人与中国人：两种生活方式的比较》，彭凯平、刘文静等译，华夏出版社，1989。

围自我解决或防范冲突,而必须越级上达,诉求于行政上级,借助他们的力量达到目标。

但这种联系是纵向的,就是说,乡村政治倾向于将冲突扩大,并纵向扩散至其他的区域和层次,因而与政治行动通常采用的横向联合相区别。所以,它虽然频繁发生,也不乏群体性支持,但终将难以形成制度进步,结果便是绵延不断,重复发生,难以形成新秩序。在上面的案例中,几乎所有的案例都力图得到上级干预,其中至少有两个例子(四川大河电站和山东“倒齐”),是在上级坚决反对的表示下被平息的。参与者似乎并不希望建立一种制度,监督权威的同时也对自己政治活动的方式、期限和理由作出限制。因此它虽然能够改变和产生权威,但不能在无效的行政方式以外发展出制衡权威的有序社会力量。

结果,在乡村,人们就只能看着针对不同班子的政治竞争周而复始,它损害秩序、浪费精力、无建设性而又无法约束;它的每一次发生理由相似,其过程和结果又相同:由基层政权内部成员的权位竞争引起,以上级进入并干预或人事变动为终。群众被动员“跟着”上访,其政治目标的有限——不是追求普遍的、抽象的、针对基层权威的独立(授予和监督)权利,而是期望换一批对自己的利益提供照顾的人。这是乡村政治的基本特征。这样,村民虽然大范围卷入政治,但卷入的是权位竞争主导的基层“官僚”政治,在这种活动中,他们只是充当了权位竞争的辅助力量。它周而复始地重复过去的内容,没有引出实质性的制度变化。

## …… { 讨论二: 乡村政治与国家政治 } ……

几个案例虽然与国家政治有关,但是这种关联只在它们的互用方面,它们都试图利用对方的资源来强化自己的目的,但并没有起源和利益方面的关联。比如陕西王和郭的竞争,起因在提高个人及自己所属村庄的政治地位和影响,并不是进入国家的政治舞台。两个对手都是农民,都是劳模,都是干部,也都

是同一党派的成员。在国家政治的解释下，他们本应当是盟友而不是对手，但他们不属于一个共同体(村庄)，其中一个升迁上去，并不能代表另一个共同体的地位提高或影响增强，所以他们展开地位竞争。在大河电站案例中，村民也不是向政府、而是向电站争夺电石厂的控制权，所以才有官员这样的指责：有问题应当来找政府，不要去扰乱电站。人们要求政府做的是，发放钱粮和惩办乡(公社)级干部。河北西村 57 名党员的“不承认”活动，说明他们意在换掉现任的村班子成员，但他们认为自己没有罢免干部的权力，只有讨论其是否可以成为党员的权利，既然他们入党没有履行全体大会讨论的程序，就不能承认他成为党员。这个上访不是针对整个的组织程序，相反，它倒是依据组织章程提出指控的。而山东某村的“倒齐”事件，除了另一位齐姓叔兄、现任副书记竞争职位的背景外，村民被调动起来的主要原因，是齐为了“响应上级大办产业的号召”，挥霍了村庄自己的资产。这位书记集聚地方资源，带领农民投入缺乏效益的“致富运动”，虽然得到了上级的肯定，但由于没有给农民带来实际利益，并没有与农民方面的目标一致起来。农民坚持自己的目标，也意味着齐“组织”基层社会、进入新时期上级发展目标的行动是不成功的。他的行为违背了村庄共同体利益这一农村基层社会的恒久逻辑，这构成了“倒齐”政治发生的条件，也给竞争者提供了机会。

这些政治冲突有着地方性缘由，它们的起因也与地方共同体利益、地位和目标紧密相连，它使用了国家政治的话语形式，但这种合法化自己的行为、希望得到重视的武器和方法，并不意味着它针对或分享国家政治中的某种价值或某种利益。对于这种类型的乡村冲突，从“干群冲突”、“社会抗争”或“国家与社会”、“公民社会”、“集聚基层力量进入新的政治关系”等视角观察并不妥当，<sup>[17]</sup>原因是民间社会的利益、价值和目标，并没有以上述术语包含的形式

---

[17] 在这方面，D. Kelliher 的“农村械斗”研究得出了相似结论。参见 D. Kelliher, *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979-1989*, New Haven: Yale University Press, 1992.

得到组织,因此它们极少可以从宏观政治得到解释,既不具有宏观政治的意义,也不具有相互关联、结成一个宏观政治力量的动力,它的局部利益关怀对更大的目标利益缺少兴趣。不少乡村冲突的确发生在群众和基层政权之间,但受其针对的基层人事的具体目标限制,都把上访对象看成是个人性的,并未把他作为外部垄断权力的基层代表来追问。相反,上访者还要特别找出对手违反国家规定的证据,他们所依据的法律文献仍然是党章、上级政府文件、领导表态、指示讲话、宪法条文等这些正式文件。即,他们尽力将对手与其所属的政体或组织作区分处理,从而证明自己要求推行的乃是国家规定。他们怕国家不知或不管,要求上面派人来介入调查,他们接受同一组织中的不同人物出面领导,几乎所有的政治事件都不是避免、而是强烈要求国家组织的介入。

这种要求说明了两个事实,第一,这些政治活动的目的,并不在于抵制国家权威达至乡村的治理过程,相反,他们热切希望国家的干预解决基层权威的问题;第二,与在其他社会发生的、性质在于向国家要求让渡自主权的活动不同,现阶段的乡村政治活动,广泛存在着对国家权威在仲裁和文化意义上的依赖。这些政治活动不涉及官方和民间关系的重新确定,也不涉及将某种动员起来的社会力量引入到国家政治关系中去,它只涉及某个局部群体的政治和经济利益争夺,涉及一些地方资源控制权的重新分配。

上述现象还显示出,乡村政治针对的对象,并不是宏观政治中的某一个阶级、某一个党派或某一个政治及社会力量,它们基本上是关涉到具体某个基层政权的行为。大量的材料证明,上访者没有把基层政权和国家组织联系起来,反而认为他们脱离了国家的控制才可能胡作非为,倒是基层政权自己十分倾向于做这样的联系,以不断强化自己的权威地位,并从关联体制内取得纵向的保护。在地方政治中,国家被邀请呈现的主要角色是第三方仲裁者而不是对手,也不是任何一方的组织者。几乎所有的国家干部都寻找机会试图逃脱乡村,一旦有可能,他们就会搬进城去,尽可能摆脱村民身份,远离乡村不再让其打搅自己。乡村外部和内部的干部,对于内外有别的资源支配权具有长期的相互承认,这种惯例形成了经久不衰的、非正式的(没有法律条文)、但具有明

确边界的“管辖区”意识。上下内外既相互承认、又不逾越各自管辖区范围的共识，形成了不替代对方行使主权，又能在某些需要的时候——比如受到对方邀请的时候，发挥相互影响的惯例。<sup>〔18〕</sup> 这些影响是相互的，互为利用的，就是说，基层不单单是被动和反应性的。

但除此之外，还需要区分影响和治理权限、目的和利益的分别：这些影响不代表他们互用对方的治理原则，去建立自己区域的统治或解决自己区域的问题，也不能证明乡村政治中的一方和国家的利益关联。乡村社会基本上因自己的政治、经济利益纠纷而产生冲突，他们独自の冲突原因和目标仍然是显而易见的，只不过他们需要随着多变的宏观背景，适时运用新的国家术语将自己的目的包装起来，以取得正当性，应对各种变化，并小心翼翼地保护自己的安全。

---

〔18〕 参见何维亚，《读书》，1998年8月号，页65。

## 个人与公共：两种关系的混合变形\*

第一次去华北西村的时候,我和学生一行四人在调查完成后准备返回北京。如果乘个体往返小巴前往县城,需要步行至少 20 分钟到车站(车主家的院子)。由于前一天下了大雨,村中道路泥泞,大家的行李无法拖行,我打算和车主商议,叫小巴到我们的住处接学生的行李,并愿意多付一倍的票钱。我本以为,这个交易对双方都有好处,没有理由不成。但是我想错了,任我怎样讲道理,车主都不同意。他的顾虑不是道路泥泞,也不是票价不合理,而是他和我们房东的关系。他解释说,他和我们房东乡里乡亲多年,如果他这么做收了车钱,以后在村里不好做人,但如果他不收车钱,又感到不划算。而不做此事,则可以避免该难题,既没有吃亏,也不会村里落下恶名。

这个难题是由于不能区分公共规则(交通服务和顾客)和个人规则(朋友帮忙)造成的。在车主的经验里,外面不认识的旅客和他才是公共的关系,需要公事公办。而村里的乡亲是家里人(个人关系),收车钱让人笑话,因为用错了规矩(规则)。我们住在他的乡亲家,乡亲自然把我们当家里人,他也不能把我们当外人。他被这种想法限制,不能想像可以在熟人之间有公共关系存在,所以,这桩对双方有益的合作——他想赚钱,我们想出行方便的普通交易,由于被界定为个人关系、且转变不成公共关系而无法达成。

---

\* 作者向研究生助手张立鹏、祁冬涛、黎安、徐富海、张磊、张敏致谢。他们在参与问卷设计、资料收集和整理等工作中贡献良多。本文首次发表于《华中师大学报》2005 年第 3 期,其后又有修改。



## …… { 个人关系与公共关系 } ……

在一个区分性的认识里,个人关系和公共关系的不同,在于它们的角色和规则不同。公共关系中的双方是一样的个体,必须按照公共规则一视同仁,不应差异性对待,否则就是歧视。个人关系中的双方则是不同的个体,需要特别对待,与众不同的个人关系,其行为规则与公共关系截然不同。公共关系是全部包含的(inclusionary)关系,而个人关系是独一无二或内外区分的(exclusionary)关系;公共关系中的角色向公共规则负责(accountability),因而不能根据个人好恶发生变化;而个人关系则对具体的交往对象负责(responsibility),因而根据不同的对象行为会发生变化;公共关系重在工具性——事情怎样运转;个人关系重在表达性——感受怎样满足。公共关系的主体是经过抽象化的身份,他们的共性是具有个体性(individuality),具体是谁已经不重要,因为这些个体被期待具有一系列社会预期的权利和义务和责任;而个人关系的主体则是具体的个人,他们是个别化甚至个性化的,每一个人的个性(personality)因人而异。

在理想模型中,处理公共事务必以公共关系的存在为基础。这等于将相关者视为公共关系中的个体,他此时已经隐藏了他的个性,因而非个人性(impersonality)是产生公共角色关系的必要前提。公共关系对于公共事务的重要性在于,它产生、支持并稳固着公共事务运行的理念,这些理念约束着公共角色的行为,控制着公共事务运行的规则。比如财富怎么分配,土地怎么承包,财务怎么预算和开支,干部怎么产生等等,都是公共事务。如果将它们按照个人规则处理,必然出现多种标准。公共关系需要以共识性规则为基础,这些规则是普遍主义的,不针对具体利益和情况,讲求一视同仁的原则。公共角色的工作以公共税务支持,该角色的职权范围由公共需要定义并监督,他理当按照公共认同的规则从事。

在学者的研究中,制度安排是否对公共和个人关系作出区分,不仅是传统与现代不同社会结构的特征,而且更是一个广义上的文化差别特征。这种区

分的重要作用是防止公共关系个人化,前者如同市场关系、法律关系、政治关系、雇佣关系等,后者则普遍存在于家庭(族)关系中。个人关系通过家庭(族)关系扩展而来:

政企关系密切只是更广泛现象的一种表现,这现象即是:依靠个人关系来为商业交易提供担保,……在欧洲和北美,这种必要的担保是靠法律来提供,……可是在亚洲内部各地,……这种贸易需要某种替代办法,它所依靠的是东亚文化的强项之一,即以家族联系和以家族延伸联系为基础的、密切的个人关系。(德怀特·帕金斯,2002,页342—343)〔1〕

就中国文化而言,家庭纽带向外延伸到家族,再向外延伸到社会,形成关系,即趣味相投、休戚与共的个人关系网。……只要这种关系将一些人联系在一起,即使个人之间彼此不认识,也可以期待对方承担共同的义务。(L. 派伊,2002,页364)〔2〕

在这些分析者看来,上述义务是和个人相关的义务,责任也是和个人相关的责任,在性质上不能被看作是公共责任和义务。而在亚洲社会,不能区分的结果使得公共关系变成了个人关系。这里的假定结论是,个人关系的行动原则无法发展为公共关系,以及与之相适应的公共责任和义务。为什么不能?原因是个人利益可能与其他的个人利益相冲突,因而它不是共识性的公共利益。个人关系的行动导向是个人利益,这些利益有差别并有分享的范围,它们沿着个人关系扩大。通过血缘、族缘或地缘关系获得伸展,它可能扩展成局部的整体利益——家庭、家族和地方利益,但形不成超越这些界限的公共利益、公共福利或基于公共理性基础的公平观念。如果利益和公平是有范围的,不能扩展到公共领域(外人)那里去,就不

---

〔1〕 德怀特·帕金斯,“法律、家族联系及亚洲经商方式”,载[美]塞缪尔·亨廷顿和劳伦斯·哈里森主编,《文化的重要作用:价值观如何影响人类进步》,新华出版社,2002。

〔2〕 L. 派伊,“亚洲价值观:从狄纳诺到多米诺?”,引自同上书。

能发展出对不同个体的普遍主义态度,也不能发展出对公共关系的肯定。故,个人关系不是公共关系,也无法转化为公共关系。

那么自然的,在使用这样一个理念观察乡村社会的时候,常见的结论是,村民缺少公共关系意识,包括有关的理念、角色、领域和规则意识。的确有不少学者举出实例论证,说明乡村社会缺乏公共理念:

某村修水坝要借道6户居民的菜地,于是,他们坚持要油菜损失费才允许修水坝。村里做了3天的工作,终于与这6户达成了协议。但开工时,一个女户主躺在推土机前不让施工,要求增加青苗费。另一村修建公共设施打井,但先给谁打各组相争,互不相让,结果是谁也打不成。村里要加高抽水机台,这对两个灌溉组都利好,但1组觉得自己的好处小,3组的好处大,于是提出3组不给钱,就不让施工。……村干部不信任村民,村干部说,只要让他们(村民)出钱办村公共建设,就什么也办不成。〔3〕

这些现象在乡村的广泛存在不容置疑,它们令关注乡村公共问题的研究者面对棘手问题,这问题涉及对乡村社会关系的认识:那里是否具有我们意义上的公共关系及公共理念?如果说没有,他们的公共事务经由何种办法得到处理,他们的公共信息经由什么途径得到传播,他们的集体行动经由什么渠道得到组织?

### …… {· 理念和行为 ·} ……

西村人不具有公共理念吗?否。以人事变动这个典型的公共问题为例,在问卷回答中,62.5%的人关心干部变动,关心者中最高的关心理由是希望“办事公正合理的人当干部”(78.4%)。办事公正合理是最大多数人的愿望,

〔3〕 张立,“馅饼考验村庄民主”,载《南方周末》,2003年5月22日,A7版。

这正是公共的诉求,因为并未针对任何具体的个人,也未指向任何具体的个人利益。在下面三个“公”和“私”区分的问题中,村民的回答集中而明显:

**问题: 选不选和自己关系好的人当干部**

选 项	频 率	百 分 比
选	17	8.5%
不 选	117	58.5%
看情况	66	33%

**问题: 如果你负责承包,把地承包给谁**

选 项	频 率	百 分 比
关系最近的人	25	12.5%
出价最高的人	159	79.5%
给自己好处的人	16	8%

**问题: 对讲原则的干部**

选 项	频 率	百 分 比
满 意	173	86.5%
一 般	25	12.5%
不 满 意	2	1%

**问题: 对照顾个人关系的干部**

选 项	频 率	百 分 比
满 意	18	9%
一 般	41	20.5%
不 满 意	141	70.5%

答案的主流显示了公共理念的存在,它表现在,多数村民认为,照顾个人、不讲原则的干部不可接受。在假设自己是村干部、具有承包分配权时,受访的多数人也没有选择把地承包给近邻好友;更有多数人表示不选和自己关系好的人出任村干部。在这些答案中,显示了回答者有能力将一般原则和具体利益作区分,多数村民支持超越具体利益的公共性原则。并且他们能意识到,对于保证自己利益不受到损害而言,遵从公共规则要比依赖干部照顾更为有效。

理念如此,但在实践的选择中,原则(不重远近关系)和利益(帮助咱致富,保护村民,少交费等)则出现了并重处理:

**问题:你支持某人当干部的原因有(可多选)**

选 项	频率	选 项	频率
跟咱关系好,有事可以照顾咱	17	办事公平	142
跟上面关系好,能给村里带来好处	41	能帮咱致富	132
能保护村民,咱少交一点费	61	不乱花钱	90

这个回答和上面截然分明的理念有所不同。不同之处在于,虽然人们不喜欢照顾个人关系的干部,但他们要求村干部最大程度地为自己的村庄及村民谋取利益。这种利益考虑的倾向随着处理实际问题的深入而增加——如果观察村庄实践中实际发生的事实,不难看出,利益诉求的倾向仍然主导着选择干部的行为:

**问题:什么人最终被选上当干部**

选 项	频率	百分比	选 项	频率	百分比
家族大	10	5%	有能力	27	13.5%
派系支持	37	18.5%	按法律规则办事	17	8.5%
上面有人	88	44%	未填	5	2.5%
有钱	6	8%			

这表明,人们虽然希望处事公正的人当干部,但在实践中的选择标准不是上面回答的观念,而是以利益关系为导向的。在这方面,村民显示出观念和行为的分离,换句话说,它们并不那么矛盾地被结合在一起。我们的调查问卷专门设计了矛盾的答案,观察结果证明这种“矛盾的结合”的确存在。

**问题：我支持公正的做法,尽管它不一定对我有利**

选 项	频率	百分比	选 项	频率	百分比
同 意	164	82%	不同意	10	5%
无所谓	26	13%			

**问题：我支持对我有利的做法**

选 项	频率	百分比	选 项	频率	百分比
同 意	70	35%	不同意	70	35%
无所谓	59	29.5%	未 答	1	0.5%

和前面高比率支持“公正做法”不同,在是否支持对自己有利的做法方面,出现了大致相同比例的不一致意见,而选择第三种态度(无所谓)的比例也不低。这里的回答显示,在村民的观念中,“公共公平”的一般原则很重要,但在实际选择方面,个体生存利益也很重要。在它们的关系中,并非哪一方具有绝对的优先性。虽然多数村民不接受个人关系在处理公共事务中发挥作用,尤其认为公共身份者村干部不应如此,但在具体的选择干部行为上,他们不一定坚持这样的原则。考虑到和填写问卷相比,投票行为具有更大的匿名性和利益相关性,可以推论,在影响西村人事选择的问题上,如果我们说“公正”原则是一个公共理念,那么这种理念和个人利益共同发挥着作用,很难把二者区分开来。

## …… { 个人关系运作公共事务 } ……

西村经验表明,如果没有强势的公共行为规则,人们就倾向于通过建立关系保护他们的个人或共同利益,而这种利益有时也具有公共性。我们的问卷调查发现,西村村民普遍相信,在公共事务中要想获得利益,完全依赖自己的能力是远远不够的,依赖个人、尤其是有公共职位的人帮助,即找关系(79)、帮着说话(67)十分重要。因此,找关系中最重要的是和干部建立个人关系。多数受访者回答,这是最有效的办事途径(51%),它的重要性超过了和亲友的关系(35.5%)。在满足村民需要方面,和公共身份者发展个人关系的作用,超过了亲缘关系的作用。这一点提示我们注意,如果认为,这些关系只具有个人帮忙性质,或仅仅认为它服务于个人事务——互助往来、信息传送等,显然是不够的。应特别注意这些个人关系在处理公共事务中的作用,否则我们无法解释,为何最多(超过半数)的被访者认为,办事最有效的途径是和干部(公共事务的处理者)建立关系。

在西村,与村干部建立个人关系,可以是送礼,也可以是认亲,还可以是通过其他关系间接递话。总之,可以通过村民熟知的途径,在原本不熟悉、也不存在个人关系的人之间把关系建立起来。这些关系看上去是为了保障个人利益,但这些利益常常涉及所有人,因而变成一种具有“普遍性公共意义的个人利益”。一位西村村民为了减少计划生育罚款,托在县城工作的叔伯姐夫,给村干部打电话,姐夫在县城里是国家干部,有一点身份。他向村干部过问自己亲戚遭受计划生育罚款的事,还真有了效果。该亲戚的罚款被降下来不少。另一位村民跑运输赚钱,为了减少对货车的税收,他每年春节都以拜年名义给干部送年货。据他自己解释,正是因为同村干部并没有特殊的个人关系,才需要用上述惠待行为免除高收税。他坦率承认这些行为的直接目的,的确是关乎个人利益。但不同的是,它们又是涉及所有个人的公共税收问题。

运用个人关系解决公共问题,如争取优惠税,或争取公正对待,这些行为

并不是发生在少数人身上,多数村民甚至也不是暗中进行这种联系。事实上,和公共身份者建立关系,以保障自己被公正地对待,已经是西村办公事的常识和经验。它是公开的秘密,被人们到处宣扬,并竭力建议他人使用。对于多数村民而言,这么做之所以不必回避旁人耳目,原因在于防止在公务问题上被不公正地对待——避免比他人多交罚款,避免比他人多交税收,避免比他人多交宅基地款,等等。一句话,为了防止在公共事务中吃亏,很多村民运用疏通个人关系的方法保护自己。

为着个人利益的活动,也是以同样的方式、同样的途径来进行的。二者之间看不出明显的分别。比如一些和村干部具有个人关系的村民,能够在承包竞争中取得优势,“亲戚或是和干部关系不错的”,获得承包的机会更大:“村后面放的那23排宅基地,每块4000—5200元,但三分之一的人钱没交,他们是亲戚朋友,或给干部送好处、送礼的,有的交了钱也交得很少,大部分钱没有入账。”〔4〕“原来村里有个供销社,后来被两个村民给分了,村里要管这事,一个干部私下给他们透露消息,他们送了礼,结果又不管了。”〔5〕

获得个人利益和避免在公务中吃亏,都通过村民的个人行动、以个人关系的方式进行,这样公共的和个人的事项多方交缠,形成了一系列事件的因果链条,又为西村公共事务的不同处理提供了先例和模仿的理由。人们在申述理由时不断引用这些先例,因此任何变化的处理规则都无法“公正”,也不被人们接受。新的处理方式,即使有人想要,也无法开始实行。比如,一些已经下台的前村干部拒绝向新班子上缴三提五统,理由是他们过去半年的工资还没有拿到;一些承包土地的村民拒绝上交承包费,理由是他们没有拿到种棉损失的政府救济款;村委会干部拒绝向乡税务所上缴果园税费,理由是果园已经承包给个人管理;而承包户不交税款的理由是,果园每年向村委会上缴38000元承包款,难道这些钱不够抵税?为什么还要重复缴税?这些事,无论涉公还

〔4〕 村民 zhxl 访谈,2002年6月。

〔5〕 村民 txk 访谈,2002年6月。



是涉私，都被人们合理地联系到一起，不能被分开处理。

情况甚至复杂到，我们很难厘清这些理由，因为它们都有各自的“正当性”。西村的公共事务就是在这样的情况下被处理的。这些处理又为村民未来的行为提供了预期：为了避免税费麻烦自己，承包户往往采用给村干部家送鱼（鱼塘）、水果（果园）、鸡（鸡场）、米面（面粉厂）等个人的方式，来争取个人优惠。这中间的确有私利目的，比如应交的税不愿意交；但也不乏公务内容，比如避免随意收费的盘剥。但事实是，大量的公务以这些与公共身份者进行个人联络的方式运转起来。

这种情况使得个人关系成为西村公务处理和运转的常见途径，对于普通的公共事务，无论是一项承包竞争，申请一份宅基地，还是上缴一项税务费用，人们总是先衡量跟干部的关系，再作出行动决定。比如在承包竞争中，一半村民没有参与兴趣（50%）。但他们不是不想参与，这其中只有 17% 的人是因为没有钱承包，51% 的人是因为“没有关系”，认为自己即使竞争也不可能成功，遂作罢。公共事务的个人处理惯例，让村民觉得，要获得承包最有效的方法是“疏通关系”（58%）。他们认为，那些实际得到承包机会的是（按照出现频率依次为）：有权的人（114）；给干部好处的人（110）；有关系的人（96）；有势力的人（79）；出价最高的人（68）。前四项是个人关系指标，出价是资金能力，但它的重要性被受访者排在最后，说明个人关系在西村公共事务运转——财富竞争和分配中占绝对重要的地位。

西村发生的一些事件也能够说明这一点。

### 任命电工事件

村班子中的两位主要干部在 2001 年发生了冲突。一位是村副主任，一位是村委会委员，后者分工负责电工和电费的收缴管理。西村已经有两名电工，其中一名老电工由乡电管所任命，但副主任又在村中任命了两个。负责电工的村委会委员不满这种任命，想要换人。他提出，这两个电工每次上缴到他手中的电费都缺空不少，赶不上实际用电量。这导致村里上缴电费不足，乡电管

所几次惩罚西村断电,影响了抽水等生产和生活用电。“村民以为是我管电的工作失误,但实际上是副主任任命的电工不行,在电费收取环节中可能有电费私吞现象。”〔6〕这位委员认为,自己是分工管电工的,应当有权任命电工,于是他把副主任指定的电工撤掉,换上自己提名的人。但副主任知道后不允许这样做,说这种撤换没有证据,是陷害电工。而该村委会委员说,他不让换的原因在于,那两名电工都是他的亲属。电工是肥缺,工作轻闲,有工资收入,有权的人都想任命自己的亲属从事这项工作。

我们看到,电工是公务人员,这些公务人员的确定通过个人关系进行,并因此竞争而在村班子人员中间发生冲突。重要的是,这种冲突,并不是在公共确定和个人确定之间作取舍,而是在两个个人确定之间作取舍。

### sxz 谈判事件

sxz 是 90 年代以来举报西村班子问题的主要人物。他和他的同志们通过和会计的个人关系,获得了大量村班子经济问题的财务证据,并不断以信访形式散发这些证据,以期获得有关部门的处理。几年当中,他本人起草给上级领导部门的信件数不胜数,举报村里原班子的经济问题。这些信件被寄至公检法、乡县市等各级党政部门,直至省级以上行政组织。接到信件之后,上级工作组进村进行相关调查。为了制止这一举报活动,避免伤及相关人士,村班子的主要人物通过一个可以接触双方的人物传递信息,开出以下针对 sxz 本人的条件,希望他交出收集到的材料,放弃举报。这些条件是:第一,额外分发给 sxz 一块宅基地,以便他家老人有独院房子,可以和子女分开住;第二,分发给 sxz 个人“干部”补贴金若干,每月发放,直至终身;第三,允许 sxz 本人免交棉花罚款。

这项交易由于当事人不接受而没有达成,但却为我们的观察提供了有用的材料。值得注意的是,提出条件的人是村干部,掌握公共资源和权力,他们

---

〔6〕 村委会委员访谈,2001年8月。

在和一个人进行谈判,而所开出的条件,都事关公务,属于公共福利。显然,在正常的情况下,这些公共福利发放应有统一标准,不应区别对待,即,该是sxz享受的福利,有没有举报事件都应给他,但如果sxz没有资格享受,即使为了免除举报也不应给他。但是这一事件表明,这些公共政策标准完全可以被个人化处理,并且目的是挽救面临困境、具有公共身份的个人。如果没有分配宅基地、决定干部津贴和罚款数量的公共权力,如果不是班子中主要干部面临危险,sxz本人是否有资格获得宅基地、老干部补贴和免交罚款待遇?如果他根本没有资格获得这些,却可以因为停止举报作为交换而额外获得,这就证明,公共事务和个人事务在西村是混合在一起的,人们可以毫不困难地在公共资源和个人资源之间进行交换。

如果认为,这些交换只能使有权力者受惠,而普通村民无法享受其效用,也并不妥当。因为这些交换往往并不仅仅在公务身份之间发生,普通村民也可能为了个人利益,与公共身份者成功进行资源交换。比如有村民成功地通过和干部的交易,取得了个体面粉厂土地的合法证件。但按照正式规定,居住用地本来不能合法转为生产用地。如果是“公事公办”,这位村民绝没有机会使自己的面粉厂房地合法化,但是村干部和他的个人交情和利益交换,帮助他获得了合法用地手续。这表明,公共和个人事务未作区分的混合处理,不仅使公共身份者受惠,也可能使普通村民受惠。自己本身是否拥有公共权力的因素,也许影响个人受惠的机会,但却不影响受惠者的范围。

更为复杂的是,上述个人关系性的利益交易,完全可能为了村庄公共事务的目的发生。比如西村新班子上任后,公务财政困难,公路欠修整硬化,拖拉机车辆难以上路,公共灌溉和电费欠缴,村干部工资欠发,教师工资欠补,学校运转停滞,一些教师撤走他村,小学面临停课。针对这种情况,有干部建议开办沙场,外卖建筑用沙解决财政困难。但原来的沙场已经被县管理部门以农田资源、水土流失的理由统一封闭,不允许再开发启用。于是西村干部四处托人,走动关系,送礼加承诺,表示愿意考虑和县、乡主管部门共同分享沙场收

益。经过这样的运作，“对方松了口，沙场的启用终于指日可待”〔7〕。

这些事件令我们认识到，在西村，个人关系和公共关系不仅没有领域上的划分，甚至没有处理规则上的明显界限，它们可以被使用在任何需要的场合和人员上，也可以为了个人和公共利益的目的发生。这种规则的互换，有时可以完全公开，不会遭到抵制，有时又在私下里进行。就这种做法在实践中被普遍运用来看，公私规则混用的情况在相当的程度上被广泛接受。任何人，都可能运用这一混合机制去增进个人或者公共的利益。而具有公共权力的人则显然具有更大的机会去利用它，带来的受惠结果，可以是个人的，也可以是公共的。

### ……{个人关系的公共伸展}……

个人规则和公共规则在处理事件中的混用，意味着在西村二者的界限并非泾渭分明。对于公共性事务，这种状况的特征，一是公共关系依靠个人交往得到扩展，二是工作关系的配合程度依赖个人关系的程度而变化。

比如，个人关系中的互惠和礼尚往来，不仅广泛地用于公共联系，同时也成为拓展和连接公共关系的基本形式。在西村，村民认为，建立或扩大社会关系的常见方法一是送礼，二是结干亲。61%的人认为近年来送礼“越来越多了”，这显然不仅仅是个人需要发展的结果。由于个人关系可以传递、交换，并通过互惠介绍给他人使用，它们能够被广泛的人群运用于个人或公共的目标。在这个意义上，它也成为连接公务社会关系的基本方式。我们发现，在西村，礼物的流动去向依次为：干部(52%)，管事的人(29.5%)，看情况(11%)；而相对于流向亲友的比重(3.5%)，前后之间差别可观。由于个人往来连接公共事务的作用，所以有68.5%的人说，送礼特别管用(有点用16.5%；很难说10%；没有用5%)。同时，83%的人说结干亲的多了，58%的人坦言，结干亲为

---

〔7〕 西村税务干部访谈，2001年8月。

的是“建立关系”，相对于18%为的是相互帮助、17%是因为脾气相投而言，我们看到的还是显著差别。

个人为了向干部答谢公务的送礼也是常见的。在我们访问过的村民中，几乎不存在没有给干部送过礼的情况。送礼原因他们并不避讳：有的希望少交一点超生指标罚款；有的为了继续获得果园承包机会；有的为了获得宅基地；有的为了获得运输个体户证件；有的则是为了少交税。一位村民承包了鱼塘，乡税务所来收税，随行的村干部说了几句好话，使他少交了几百元税款，随后他送了几条活鱼答谢村干部。在村民眼中，干部为其说话使之少交了税，理应接受礼品。公务和个人礼品的交换，同个人的礼尚往来一样看待，这突出地表现在，村中干部的红白喜事来人来财最多。这显然并不能仅仅理解为一种个人意义的往来，因为不论情愿与否，私事（红白喜事）被很多村民视为和干部往来的机会。否则为什么越是干部家庭的红白喜事，来人来财越多？

相反，个人间即使帮了大忙，也可以免除送礼，原因是关系近：

我生二胎的事情，我表舅的亲外甥在县上当干部（他叫我姐“姨”），我姐跟他说过之后，他给乡上打了电话。否则我肯定要挨打，还要多罚或坐牢，现在只罚了1700元就完事了。事后乡上干部说，不知道你有亲戚在县上。〔8〕

听到这个故事，我特别问道，是否会给县上的亲属送礼答谢，该村民说，我孩子娘家的人是自家人，应当帮助我们，不用送礼。这些实践再次给出的讯息是，礼物流动主要和公共事务有关，目的是建立公共关系。而个人关系越近，送礼的必要性越低。甚至可以说，在西村，送礼成为维持公共关系的一个媒介。大量的公共关系通过这种方式建立起来，并得到扩展，这样的规则被人们

〔8〕 村民访谈1号，2001年8月。

接受,并得到广泛的实践。

正是因为个人关系的公共性含义,红白喜事的送礼名单才有了重要的记录作用,它因此被当事人家庭认真对待。我的一个研究生为了了解白喜事的送礼过程,跟踪观察了恰逢的一个干部家庭白喜事的操办过程。这个干部住在西村,他的母亲过世了,生前老人主要是住在另村(该干部的兄弟家)中,和本村邻里往来不多。但是该干部在西村自家门口摆开了殡葬仪式桌,接受礼物,并准备车辆送人前往母亲居住的村参加送葬。清晨一大早,他们就放音乐和鞭炮告知村民消息,那里有人专门服务作记录。人们奔走相告,纷纷前往。我的学生跟随前去,他交上5元钱,没有被记录在名单上(也许因为他是外来人?或者因为随礼档次不足挂齿?),但对方回敬了他一包烟,并询问他是谁家的人。名单记录和询问来自谁家之所以重要,在于确定下次还礼交易的对象。学生跟着上了送葬的车子,到邻村转了一圈,时间很短,完全是象征性的。期间他发现,人们并没有太多的寒暄交谈,但去的人不少。我们一起工作的另一位研究生出生在该地区,他说,观察参与红白喜事的人数和送礼的多少,就可以大致判断主人家是否是干部。

我们得到西村一个村民家庭白喜事的账目,包括所接受的礼物和现金礼单。观察这个礼单,必须承认,不过是家中一位普通先辈去世,而这位村民的个人社会关系伸展的范围令人吃惊。它涉及周边十五个村庄,包括组织(小学)和个人(村民)百人以上。白喜事主人姓宋,但礼单中除了一个村的送礼人主要来自宋姓人家之外,其他多数都是杂姓。这份礼单的主人不是村干部,也并非大家族成员,只不过去世老太太的儿子和村中干部有密切关系。但即便如此,我们也很难想像,一位老太太的去世会引起这样范围的人物往来。如果纯粹是个人家庭事务,没有必要建立这样的关系网络,因为维持它的成本极高。显然这里的个人联系已经远远超出了个人生活所需,它是一种公共关系的扩展。在必要的时候,所有这些人都会动员起来,并间接动员他们在县城等更远地方的社会关系,成为可以共享的公共事务说客和参与者。

依赖这些看似个人性的社会关系，一些公共事务的处理效率得到提高。比如西村对老班子经济问题的举报，是通过其中一个在县检察院工作的朋友传递的，并得到对方迅速的回应；但往县城其他机构的举报，则没有类似的回应。而他们在收集财务证据方面，也依靠了和会计的个人关系，会计帮助他们找到了大量的用款记录，这些记录日后都被用作经济问题的证据。可以对照的是，在河北的另一个村庄，调查者则没有这样的幸运，因为他们和会计没有个人关系，他们同样性质的查账受到会计阻拦：

堡城村村民 ayz 去查账时，会计说找不着了。调整土地时账出来了，他又去找，会计又说找不到了。会计想法儿不让看，那就没什么好说的了。他说没有了，别人又不知道真的有没有，你能怎么着他？

问：不是会计有保管好账目的责任吗？如果会计没有拿出账来，会不会以失职处罚他？

《会计法》中规定，账目必须保管一段时间。有些重要的承包合同，需要永久保存。但是在农村，丢了就丢了，也没有真正追查过。<sup>[9]</sup>

上面两个案例可以对比看出，和会计的个人关系成为公务查账是否可能进行的影响因素。即使这些公务活动是合法又合理的，会计的角色理应配合账目监督小组成员的工作，但如果没有个人关系，公务的配合并不必然出现。这个逻辑在行政系统内部也有效，西村的干部如果想争取到一笔农业贷款，光是整理符合资格的材料送上，还是不行，必须进行关系走动。显然，个人关系的存在可以使得公务关系达成合作：

---

[9] 徐富海记录，对迁西某乡农经站 ZHZQ 访谈，2002 年 3 月。

给村里争取一笔资金,各村都争取,这就需要干部走动走动,送点儿东西。这个绝对对村里有利,但又不合法。〔10〕

不是每次下乡调解都能取得派出所的配合,于主任告诉我,主要是这里的所长是他的老同学,好说话,好办事。有时在别的地方,调解难以取得派出所的配合,那他们就凭妇联的身份和村委会一起进行。〔11〕

个人关系成为公务是否合作的基础,激励了公务合作关系的机会主义和不确定性,也成为村民个人支持公共权威的组织化来源。个人关系好,但未必公正处理事件的人更容易当上干部,村民认可这样的干部。普通村民亦通过个人关系去了解他人的态度,如果有个人不满,就可以通过个人关系的联结,在不必动员、走访、联合的情况下,对公共事项实施集体性的抵制和不合作。但是问题是,个人关系的圈子有限,人们按照不同个人圈子的立场对待公共人物,结果往往是,不是一个圈子的人就不配合工作。干部的指示因而很难具有公共承认的权威性,干部也需要通过个人关系去推行公务工作。

**问题：如果你选的人没有当选,你是否配合他的工作**

选 项	频 率	百 分 比	选 项	频 率	百 分 比
配 合	32	16%	不 知 道	1	0.5%
不 配 合	69	34.5%	未 填	1	0.5%
看 情 况	97	48.5%			

〔10〕 徐富海记录,对迁西某乡农经站 ZHZQ 访谈,2002 年 3 月。

〔11〕 蔡国良,《调解为何有效:一个纠纷调解案例的分析》,北京大学社会学系硕士论文,2003,页 12。



问题：村里人是否配合干部的工作？

选 项	频 率	百 分 比	选 项	频 率	百 分 比
配 合	16	8%	看情况	55	27.5%
不配合	128	64%	未 填	1	0.5%

### ……{ 公共关系变体：新庇护关系 }……

上述公共和个人混合关系的客观效果,是用个人关系的理念——亲疏或内外——来建造公共关系。由此通行的行为规则不是对等、独立、价值导向和普遍主义,而是远近区分、依赖、利益导向和特殊主义。这种关系按照远近把人们划分为群体,围绕在不同的核心人物周围,根据势力大小影响着村中的公共事务处理。这就是人们常说的在不同精英之间形成的派系。我们的问卷显示,西村 75.5% 的人认为,和以前相比,西村派系的作用更大了,而派系发挥作用最为显著的领域依次是:干部任免(47%),承包地(34%)和宅基地(12.5%)。这些显然都是乡村最重要的公共事项。

值得注意的是,这种关系不同于传统庇护关系。后者作为和现代公共关系相区别的社会关系形式,显现在一些社会团体、尤其是家族和非正式群体中,甚至可能出现在(现代社会的)正式机构中。根据 S. N. Eisenstadt 的总结,传统庇护关系具有如下特征:

(1) 在个人认同和权利义务方面,具有强烈的不平等关系。其中的一方拥有较多的权力、财富和影响,而另一方没有或者少得多。因此二者具有不平衡的友谊,表现为礼物交换的不均衡、单向馈赠和等级化服务。

(2) 形成和保持关系依赖于互惠、交换各自的需要和不同类型的资源服务。权力较大的一方提供资源控制、机会、权力和庇护,另一方则回报忠诚、支持、选票、服务和尊敬。其性质是工具性(功利性)的依赖关系。

(3) 互相具有忠诚、团结和互利的义务,同时加有亲密的感情关系,长久稳定的信誉和合作性。庇护关系奉行特殊主义和弥散性社会规范,互相具有道德义务,具有给予和要求帮助的正当性。

(4) 资源交换在私下里进行,一般为口头承诺,并非合约固定。人们联结到一起并非依赖一致信仰,而是依赖对资源、利益和庇护的需要自愿形成,它依赖具体的个人而非职位角色的关系。亦即,当一个庇护网络上方的核心人物离开了某职位,该庇护关系仍然可以存在。(S. N. Eisenstadt and L. Roniger, 1994, pp. 202 - 238) [12]

很明显,传统庇护关系是以个人关系组织起来的群体关系,其中的庇护者、被庇护者,以及掮客、守门人、中间人、关键团体和调停人等各种角色相互连接,形成群体或地方共同体关系。庇护关系具有高度的组织化能力,可以造就权威认同和有效的社会动员。这种地方共同体虽然能够抵御来自外部的掠夺——因而保持其自主性地位,但是它的内部关系与现代公共关系仍有着天壤之别:

庇护关系与现代公共关系对照表

传统庇护关系	现代公共关系
个人性关系	非个人性关系
工具(功利)性	价值(意识形态)性
非正式(制度化)的	正式(制度化)的
特殊主义的	普遍主义的
私下的	公开的
高度内聚的	松散的

[12] S. N. Eisenstadt, *Power, Trust and Meaning : Essays in Sociological Theory and Analysis*, University of Chicago Press, 1995.

续 表

传统庇护关系	现代公共关系
等级性的	职位分工的
道德义务：给予并要求帮助的正当性	道德义务：遵守法律
忠诚于个人	忠诚于法律(规则)

根据上述理念类型,庇护关系是传统社会亲属关系的扩展形式,它是感情性的、稳定的。显然,西村通过个人关联扩散的公共关系与庇护关系有相同的地方,比如特殊主义规则、利益导向、个人关系网络、互惠和提供帮助的道德义务等:

问:为什么原班子的 zgz 有那么多经济问题,仍能长期当干部?

答:当时村里支持他。重要的干部都是他的人、他的亲戚朋友,一般人也不反对他。和他有关的人,有感情关系,有朋友关系,有掏钱买的关系。那时村里有钱,有果园子,有林业队,他常给大家好处,比如替缴三提五统,少罚钱等。但他帮的人都必须可靠,必须是死心塌地支持他的人。〔13〕

显然,西村的情况没有否定庇护关系的基本模型,但却有着值得注意的差别。这些差别可能显示一些因素的变化。

首先,西村的派系超越了家族网络的意义。在西村,也有几个“大姓”,他们人口居多,相互有亲属关联。家族较大、有很多亲属的村民约占 23.5%,中等家族和亲属人数的占 63.5%,二者合起来已经为支配性多数。但在重要事项方面,没有迹象显示,人们的利益聚集沿着亲属的边界形成。比如家族和亲

〔13〕 村民访谈 6 号,2001 年 8 月。

属关系在影响人事考虑方面的作用不大,大约只有5%。也没有证据显示,村民主要是选择和自己同姓的人当干部。相反,在派系对立面中,本是亲属的不在少数。派系也并非和近邻有关,邻里相互照应的方便机会并没有使他们必然成为一个派别,也不必然产生接近的利益和立场。这说明,提供庇护功能者并非是家族中的长者,而是由其他人员替代。家族亲属作用的弱化显示,派系连接、利益共享和互惠交换并不以亲缘关系为当然条件。

其次,相对于庇护关系的稳定性,西村的派系是高度不稳定的,其中的角色经常出现分裂、退出甚至反目和背叛。比如因举报老班子经济问题而成功进入新班子的一个成员,原来是紧密内聚的“战友”,但是在新班子成立后,因为权力竞争很快产生分裂,他们之间甚至因为电工的提名问题而动武。其中一人被淘汰出局,转而倒向对立的被告群体。这些派系呈相当的开放性,人员流动交叉频繁,变动迅速,他们可以因一个事件组合起来,在下一个事件中又因新的利益建立新组合。这似乎显示,庇护体制中指向人的稳定忠诚发生了变化,变得不稳定,个人忠诚很容易根据新的利益集结发生变化。被庇护者的选择性增加,使得庇护者不得不转变策略,不断通过提供帮助扩展社会关系。在村民的访谈中,人们承认西村其中一派的核心人物zgz不分派系,只要有人求上门去就帮,对立面他也帮,和亲戚无关。他的一些对立面甚至还是他过去认的干亲家。<sup>[14]</sup>在村中如此,对外也如此:

zgz叫我父亲叔叔,关系不错。县上所有的干部,只要能做主的,他都交往。几任公安局长、税务局长都和他关系很好,相互送礼。不能做主的人不交往。村上有人的亲戚当了副县长,zgz得知后主动和他交往,他们原来很疏远,“文革”中也不是一派。zgz爱帮人,不管关系怎样,有求上门的就帮,很义气。县里来找他的人很多,门口车多,上面来的人也经常给

---

[14] 村民访谈4号,2001年8月。

他送礼。公社书记到z家和其女儿说话的口气就像一家人一样。〔15〕

对于村民而言,不一定非要依靠亲属近邻的关系,关系的远近同样是经常变化的:

平时有事,无论是谁,不管是不是干部,只要有经验,觉得用着放心,就可以找,可以不是亲戚。有些矛盾是文革留下来的,但不严重。现在的朋友在文革中有的不是朋友,这事常有。〔16〕

相对于庇护关系,西村的派系向更具功利性的方向发展:基本原则不是看对方的原来立场和所属团体,而是看对方能够提供什么所需的资源和利益,看他们承诺支持并帮助谁。显然,这种庇护关系更为灵活开放。这种开放性使西村派系得以灵活扩展,随着利益分化的变化采取更为主动应变的姿态。它可以深入到公共关系内部,并利用公共关系的行政体系展开活动,也可以利用公共关系的象征性地位和规则,动员支持者力量。比如,举报团体在村党员中征得60多位支持者签名,就能够说明这一点。事实上,该派系的核心团体只有几个人,并没有发展到全体党员干部中间;但借助于举报活动的道德感召力,该团体成功地动员了多数党员的选票,以至于在后来的代表选举中,组成了一边倒的替代性村班子,让这个班子全部由自己的人组成。借助于棉花罚款事件,举报团体则获得了群众基础,成功地动员了村民的集体抵制行为。这些都是他们成功利用原有的公共组织和关系,并谋求建立新公共关系、扩展公共关系的例子。

现在,让我对照传统庇护和新庇护关系的变化特征作一点提要式总结。相对于传统庇护关系在信息传递上的个人性,新庇护关系可以是广泛的、公开的、大众动员式的;但是这种关系往往短暂、松散、易变,跟随具体的事件和利

---

〔15〕 村民访谈3号,2001年8月。

〔16〕 村民访谈2号,2001年8月。

益而变动。它的动员往往具有价值因素——党员签名是抵制经济腐败,反对未经讨论就发展党员;群众支持是认同棉花罚款的不公正性。这些价值一致性类似于现代公共关系的某些特征,其冲突既有价值分歧含义,也有分利竞争含义;它的信息传递既有个人性渠道,也有公共性渠道;它的群体边缘无稳定明显的界限,其他个人可以无排斥性地进入;它并非明显的金字塔不对等结构,而是以一个小团体为核心的,边缘不明、身份对等、无强制性权利义务的松散布局;它并非是单一的以人为基础的权威认同,不限制广泛的利益表达,[17]但也没有明确的制度化稳定结构。……所有这些特征,显示西村社会关系既不同于典型意义上的庇护关系,也不同于典型意义上的现代公共关系,而是这两种关系的混合变形。个人事务和公共事务都在这一混合关系中得到处理。[18]

### …… { 潜在性问题讨论 } ……

如果接受现代国家为公共组织的定义,那么,合乎逻辑地,现代国家政权建设应当以创立公共身份及其关系为基础,这些公共身份被强制性地要求按照公共规则去行为,即建立统一的公务角色处理公共性事务。很显然,西村的事实没有理由使我们认为,这种性质的国家政权建设已经完成。有学者认为,如果公共和个人领域不分化,个人化活动将腐化公共关系,使之瓦解,进而国家将垄断公共空间,成为具有支配性地位的仲裁者。……“在这种情况下,说

[17] 参见 Andrew MacIntyre, *Business and Politics in Indonesia*, 1990, ASAA Southeast Asia Publications Series 中对于“Patrimonial cluster”特征的论述。

[18] 许烺光正确地指出,支配性关系是置于其他结构关系之上的社会关系。在这种情况下,其他关系的重要性降低了,而且这些关系的特征也发生了重要变化。结果是,在此制度中成长起来的个人发生显著影响,他们的行为,在很大程度上,是那些处于优势地位的结构关系之属性决定的。[美]许烺光,《种族,种姓,俱乐部》,华夏出版社,1990[1963],页54;亦可参考[美]许烺光,《美国人与中国人:两种生活方式的差异》,华夏出版社,1989。

公共事务、公共组织和公共性社会关系是没有意义的”(Lucian Pye, 1996, p. 16)〔19〕。因为,没有相对于个人领域的公共领域,就不存在二者的“关系”之说,也不可能使社会的利益得到体现。

但是在西村,从公共与个人关系混合的事实中,我们不仅能够看到个人关系对于公共关系的腐蚀,同时也能看到公共关系利用个人关系得到的伸展和转化,它具有两面性,而不是一面性。由于公共事务处理往往借助个人关系组织并扩展,更由于个人关系扩展的开放性和范围,还由于人们使用个人关系解决公共难题的普遍性,以及个人关系用于接近公共事务的媒介作用,它们都在参与制造一种特殊的行动机会结构。这种行动机会结构并非仅仅为干部身份者垄断,村民也可能通过主动行动而获益,从而对公共资源的配置发生影响。当公共事务允许通过个人交换得到处理时,任何人都可能通过交易获得公共权力对个人的服务,也可能通过纷繁复杂的人际关系网络,接近公共身份者或与之发生联系。这可以解释为何与干部结干亲多了,给干部送礼多了,逢年过节、逢红白喜事拜访干部者多了。只要交易可以私下里进行,这种联系的渠道对任何人都是开放性的,它鼓励了人们为赢得利益采取行动的主动性——无论它是公共利益还是个人利益。

显然,公私混合的社会关系,可以使具有不同目标的人,方便地建构自己的行动机会结构:重视提升的村干部主要向上建立联系,并以村中可控制的资源——比如村果园、采矿场、养鸡场、制砖厂等,同乡县有影响力的个人交换机会。重视支配权和个人财产的村干部,则利用手中的公共权力为任何有求于他、并给之报偿的村民办事。这种特殊的方式促进了他们之间以不同资源进行交易的合作。这些交易的个人性,使得交易对象可能存在广泛差异,每一个交易都可能是不同的,且每一次实践、每一个个人关系都不同,这或许也给予了普通村民特别的行动机会。对于村民而言,通过财富的个人间交换,可以

---

〔19〕 Lucian Pye, “The State and the Individual: An Overview Interpretation”, ed. , By Brian Hook, *The Individual and the State in China*, Oxford University Press, 1996.

寻求自己需要的公共服务,但成本很高,也不具有确定性。对村干部而言,为村民办事,可以增进自己的权威和财富,用传统纽带增进管治效率,从而让更多的人“听自己的”,强化以村干部为中心的基层整合机制。

这等于是,社会成员通过单个的谈判和交易,“购买”公共服务,它当然不是一视同仁的、公开一种价格的,而是多元化的、个别处理的、有差异价格的,它的规则和原则是弹性且变化的。公私混合的关系结构,加剧了人们通过财富交换和个人关系寻求公共服务的行为选择,这种选择是不得已的,同时也是主动的。乡村社会关系的这些复杂方面,显然不能看作是整体的支配和服从关系模式,尤其不像“国家与社会”模式假定的那样——干部和村民具有整体对立的价值原则。西村的事实表明,他们在很多时候共享同样的价值原则,采用相似的行动规则。不管我们愿不愿意看到这一点,都不得不承认这一事实的存在。

在这种情况下,公共机构和社会成员的隔绝是弱的,公共事务决策不断经由各种个人途径受到社会成员的影响,并按照他们的要求而变化。如同社会学者 Crozier 所说,个人关系的存在一方面阻止了社会的封锁,另一方面帮助其以灵活的方式运转。

现代科层制经常存在的问题是无效率和非理性,它解决问题的能力低下,难以变迁。它的集中化、内部等级和僵硬化,妨碍了科层组织和外部世界的沟通。它缺少弹性,和现实世界缺少联系,无法从教训中学习,形成了社会封锁。显然,非个人化和多样化个人之间的巨大障碍使其无法行使功能,阶层紧张变得尖锐,强制性太多,其标准和管理离社会现实太远。但个人关系主义、非正式理解和平行权力关系能够帮助其运转。<sup>[20]</sup>

---

[20] Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, 1964; *The Stalled Society*, New York, 1973; 转引自 Sharon Kettering, *Patrons, Brokers, and Clients in Seventeenth-century France*, Oxford University Press, 1986, p. 228.



但这并不构成国家政权建设——建立统一的现代公务体系——不应当进行的理由。如果说, *Pye* 定义上的公共角色价值和认同, 以行政和公务科层化统一体系为特征的公共关系, 都还没有在西村现实中确立起来, 怎能说集中化的行政管治已经确立? 就基层公共和个人之间个体化交易方式的普遍性而言, 与其说, 是上级统一的科层规则控制着基层的干部行为, 不如说, 是社会中的各种关系规则对它有更大的影响。

与上述 *Crozier* 的意见相反, 主流的现代化论者很容易把西村的情形看成是前现代的传统状态, 因为它看上去似乎符合“封建”关系的定义。根据 *Strayer* 的看法, 封建主义区别于其他社会组织类型的特征在于: 第一, 权力分割化 (*fragmentation*), 尽管有一些地方可能无权威; 第二, 权力被看成是个人财产 (*personal possession*), 可以分配、赠与、借用和交易。个人约定和家庭背景决定了行政和司法权威, 社会普遍承认个人手中的公共权力, 这作为正常状态, 没有人认为它是不可接受的。第三, 强权可以通过个体或个人的合意发生, 给予并使用权力不是因为对方是国家的公民或臣民, 而是因为对方承诺了利益回报。这样的机制可以扩大, 可以表现为个人、种姓、村社甚至是政府权力 (*J. R. Strayer, 1965, pp. 12 - 13*)<sup>[21]</sup>。

但我们需要知道, 为什么没有结构性的动力改变他们? 为什么是公务治理规则适应社会, 而不是设立现代标准让社会适应(服从)它? 为什么在近代以来国家政权深入基层社会的大背景下——很多研究已经接受了这样的结论, 上述问题仍然没有得到解决? 如果从功能效用的逻辑观察, 则不难看到, 公共与个人关系的混合结构, 维持了科层行政和社会的同质化结构及其行为原则。同质结构令它们相似, 而不是有别。这大大降低了公共事务的治理成本——建立不同于社会行为规范的公共身份系统, 训练成员(干部)认同新的规范, 并提供忠诚, 让这一机制有效运转, 改造并整合社会关系, 使其在新的基

---

[21] *J. R. Strayer, Feudalism, New York: D. Van Nostrand Company, 1965*; 转引自丁学良, “汉语中理解社会科学概念的若干困难”, “世纪中国”网站, 2003年2月。

础上发挥作用。……凡此种种,国家政权建设的内容可以节省,但并不妨碍权威的稳定和治理。

这一治理模式的主要关心点,仍停留在增强权威、控制局面而非制度化进展的方面。行政体制借助已有的社会关系形式达致整合,在传统中适应性生存,而没有动力另起炉灶,建立新的公共关系及其基础上的公共组织行为。这样,规范原则和实践惯例的紧张相对淡化。大量的公共身份可能运用他们熟悉的方式,采用他们习惯的价值,动员他们已有的关系,并以个人及其关系的获益为“条件”,愿意从事这一角色。同时,这样的结构也低成本地解决了对新价值、新角色的吸纳困难,对新规范的认同困难产生的忠诚问题。公私混合结构保证了它们各自的目标得以实现,难以产生改变的动力。因为如果在公共关系中,人们可以运用熟知的个人关系规则,他们就不需要学习新原则和约束自己。他们只需要不断寻求和扩展连带关系,就可以依赖它解决各种问题。人们会继续根据各自在关系中的地位和互惠原则,来交换各自的公共酬劳、权力、责任和义务,他们在不同的关系圈中交叉存在,熟练掌握不同关系的不同准则,并将其运用到公共事务中,去满足不同关系的利益分配。

我同意 Pye 的分析,公私混合结构的危险在于,它不得不长期面临对于公共关系的道德指责压力,它使社会关系中的人很容易从互相尊重及互惠走向互相利用,因为公共资源和个人资源可以互用,也可以互为壁垒。比如,关于社会资本的观念表明,它在名誉的、可依赖的关系,和不名誉的、腐化的关系之间没有区别,它可以被用来谋取不当利益,也可以被用来救助弱者(L. Pye, 1996)。公私混合结构的另一个危险是社会的过度政治化。公共关系中派系大规模盛行,社会成员有强烈的动机要加强和巩固自己的权力地位,并通过建立个人同盟保护这种地位。因为一旦自己的地位丧失,同盟的集体抗拒和不合作立场,会令政敌难以统治。对同盟的需要使他们有强烈的动机建立朋友和亲信关系,并让这些同盟者占据重要职位。

同时,派系的盛行意味着决策者不是独立的个体,很多事情得集体商量决定,需要照顾到派系内部多人的利益。这提高了组织协调成本。信息的交流、

交易的进行和决策的作出,通常不是通过正常的组织体系,而是通过这些派系内部渠道完成的。它衍生出内部人的信息市场传播决议和消息,对于公共决策,人们不关心它的内容,而是关心是谁在决策,是否有利于自己的派别;对于执行决策,人们不关心它的效率,而是关心谁推行决定,是否会优待自己的派别群体;对于选择态度,人们不关心价值原则,而是关心如何与本派系保持一致。因为这种竞争机制,重要的不是对错,而是异己区分,人们不是根据原则或信仰,而是根据关系决定支持谁。这实际上等于将社会生活政治化。在西村我们看到的,正是这种社会生活政治化的现实。

## 分割的管辖权

---

学界中颇为主流的看法认为,中国的社会发展深受国家政权建设的影响。这种观念影响了对基层社会的分析,认为近代以来国家力量不断进入乡间的努力,侵蚀了地方社会原本存在的治理结构,破坏了原来地方自治中的上下沟通渠道,将双轨政治变成单轨政治(费孝通,1948);〔1〕政权建设试图压抑或改变民间自生的秩序传统,因此成功的希望渺茫(内藤,1972);〔2〕国家政权的扩张改造了乡村旧有的领导机构,建立了新型的领导,以推行新的政策,政权与社会利益的分离是在国家高赋税的压力下造成的(杜赞奇,1994,页4、219)。〔3〕这些观察着眼于国家政治组织变革对基层社会生活的影响,基本上,它将国家和基层社会假定为强制和反应的关系,国家为主动强权的自变方,基层社会是被动或反应性的因变方。

这一假设强调基层社会变动的外部影响力量,帮助我们观察到基层变化的大背景,但在解释上容易产生问题是,过分相信国家组织的控制,忽略基层社会取外部因素为我所用的方面,特别是忽略它以不同的方式——通常是顺应外部需要的方式和语言,建构自主性空间,或防卫来自外部的“管辖权”竞争的方面。事实上,由于这些活动的存在,很多外部的变迁,对于基层而言,不

---

〔1〕 费孝通,《乡土中国》,天津人民出版社,1994年重印本。

〔2〕 《内藤湖南全集》,第五卷,[日]筑摩书房,1972,转引自岸本美绪,“市民社会论与中国”,见[日]滋贺秀三等著,《明清时期的民事审判和民间契约》,法律出版社,1998,页359。

〔3〕 [美]杜赞奇,《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》。

过是改装了旧现实的新形式。联系到近年中国的大量变化动力产生于社会基层、后由国家被迫承认的事实,我们无法仅仅将基层社会看成是因变性的被动因素。

管辖权的实质是权威中心的问题,具体而言就是推行谁的管辖规则,即哪一个政治单位实际上具有规则的制定和解释权。如果一个最高权威理论上具有最后的裁决地位,但它并不能运用这种裁决地位推行自己的管辖规则,致力于规则及其解释权威的统一,它的管辖功效就颇成疑问。在当代中国,虽然“区域管辖权”并没有以立宪或地方社会明确的权力要求方式出现(相反基层都承认国家在原则上、象征性意义上的权威地位),但是如果在实际操作中,国家建立在地方的机构尽管声称受到前者领导,却不能成为真正意义上的国家代理人,就不足以认定真正有效的控制者(controller)、控制规则 and 标准(rules)以及控制强势(sanction)确实来自国家。它们可能只是貌似来自国家,但实际并不如此。

一种有代表性的意见指出,这种不成功的国家政权建设,是行政上严重无效率的结果,并不涉及国家政权建设的本质,换句话说,是科层效率等组织“技术”原因,影响到国家权力深入的圆满:“国家独占了意识形态上的正统性,但与此互为表里的却是行政上严重的无效率性,于是使一种实质上的自治,在不必与国家发生法制上明显对抗的条件下得以成立。”(William Rowe, 1984)〔4〕如果将这种说法推及当代社会的观察,会有大量的资料证明,“行政上严重的无效率”,可能正是区域管辖权(明中或暗中)竞争的表现。这种竞争显示出基层权威的巨大主动性,它设置了复杂的相反作用,限制了官僚集团执行国家目标的效率。如果基层官僚并不想执行国家目标,而不是行动缓慢或不知怎样执行国家目标——因为这种目标不利于他们建构主权的行动,而且,

---

〔4〕 William Row, *Hankou: Commerce and Society in a Chinese City, 1796 - 1895*, Stanford University Press, 1984. 转引自岸本美绪,“市民社会论与中国”,见〔日〕滋贺秀三等著《明清时期的民事审判和民间契约》,页 363。

如果这种行动在某种程度上,被国家组织习惯或不得已而默认、因而得到长期事实上的保护,基层就不是被动反应的一方,而是主动利用体制达到自己目的的行动者。在这种目的明确的竞争中,国家和地方权威都互相利用对方扩展自己的控制权力,而严重的无效率现象只是结果。它正好说明,国家一方的权力扩张经常缺少实际内容——难道它真的是治理原则、管辖权力、否决权力或仲裁权力意义上的扩张么?

本章讨论与此有关的一系列问题。不同于上述的视角——将基层看成是被动因变量的假设,我希望证明,基层权威如何建构自己的权力区域,它如何刻意防护国家权力向本区域扩张,这类行动怎样影响地方社会规则的主导权等。联系到前面分析的结构稳定(或不稳定)性问题,本章暂时离开基层政权和社会建制的关系,将重点移向基层政权作为具有明确目标和利益的主动行动者,与国家和社会力量发生的竞争关系。这些讨论围绕着一个基本问题展开:基层政权的行动是在扩大国家权力的基础,还是防止国家规则的进入并扩大自己的权力?

### …… { 财政区域负责制: 默许税权 } ……

经济学家诺斯曾经注意到,对于同一级政府而言,一个好的经济看法并不一定是个好的政治看法。经济学家总是提醒政府收取关税是错误的,他们常常告诉政治家,什么才是解决政治经济问题的有效方法。他们天真地相信,政治家们会接受并采纳这些建议,但政治家们对这样的建议总是嗤之以鼻(D. North, 1998 [1989], 页 164)。〔5〕这就提出了一个问题:为什么这些明显有利于刺激经济的规则,在现实中实行起来如此困难,甚至有时情况恰恰相反?

---

〔5〕道格拉斯·诺斯,“国家经济角色的昨天、今天与明天”,载[美]斯蒂格利茨等著,《政府为什么干预经济》。

原因在于,很多组织千方百计地要通过立法来保护他们的既得利益,政权组织也不例外。这些保护行动对于效率而言,既是竞争性的(发展),又是保护性的(僵化),但对于权力而言,则完全是竞争性的。诺斯认识到,对配置效率影响很大的财产权原则,与那些影响转变的效率原则不完全一致,财产权以及建立在它之上的政治统治,虽然是现行经济活动的强人保障,但它们也会妨碍革新和新形式的经济组织产生。控制权,无论是经济的产权还是政治的治权,它们追求的效率,都需要通过自主地位得到保证,所以经济目标和政治目标有时并不重合。从这个立场看,奥尔森虽然精彩地描述了社会中出现的上述图景,<sup>[6]</sup>但可惜,他未能从政治活动方面解释,为什么会出现这样的逆经济后果(D. North, 1998 [1989], 页 166)。诺斯认识到,政治规则与经济规则有不同之处。政治规则对于经济规则极端重要,但却经常被忽略。它的重要性在于,无论在经济还是政治规则中,控制权常常是保障利益的最有效方法。在这个意义上,经济(利润)竞争的要害在政治(控制权)竞争。

这种竞争,在基层政权的意识中具有明确的、甚至是头等重要的地位。竞争突出地表现在财政控制权方面,在基层管钱管地管物资,或可以经过审批影响资源分配的人被称作有实权者。物资、货币的市场协调和流动,虽然对于刺激经济活力十分重要,但是这个原则往往只是对上或对他者的,对自己的集团和区域则不适用。由于“把握经济控制权”的重要,通过公平竞争获得机会并不有益于掌握着机会分配权的人,如同 V. Nee 所言,市场竞争将弱化再分配权力,因为分配权通常需要保持垄断才能获得。

显然,“控制权”需要以相当程度的自主性地位为基础,而基层组织虽然理论上执行单位,并不“合法”拥有这样的自主性地位,但在实际上并非如此。这种状况可以从财政税收的结算体制观察。这个体制的基本特征是块状区域负责,“中央在税收上严重依赖地方政府,所有税收都是地方政府替中央从社

---

[6] 参见[美]奥尔森,《国家兴衰探源:经济增长、滞胀与社会僵化》,吕应中等译,商务印书馆,1993。

会征收而得”(吴国光、郑永年,1995,页75—76)。<sup>[7]</sup>表面惯例上,地方政府的财政收入是由中央政府下发的(例如下表中的“上级拨入”及“税收分成”部分),但在实践中,基层组织主要既不是依靠国家供奉(上级拨入)、也不是以“税收”(分成)作为其生存的财政基础:

1992—1996 年度浙江 TD 镇财政收入情况 单位:百元

年 度	上级拨入	税收分成	企业上缴	预算外收入	自筹收入	收入合计
1992	2 567	6 520	6 133	2 458	486	18 164
1993	3 030	12 652	8 684	3 675	1 144	29 185
1994	7 747	12 789	11 568	4 424	5 411	41 939
1995	7 968	13 243	25 499	8 706	21 550	76 966
1996	8 976	13 162	17 899	9 065	12 332	61 398

(资料来源:该镇财政统计表,1997年8月)

1992—1997 年度浙江 TD 镇财政支出情况 单位:百元

年度	合计	工资	补助	福利	保障	公务	购置	修缮	业务	其他
1992	17 775	2 653	2 414	1 089	1 449	282	60	667	1 144	8 017
1993	28 021	3 129	3 022	1 081	1 776	796	135	4 544	300	13 238
1994	41 326	4 551	4 655	1 764	4 748	1 456	590	6 200	240	17 122
1995	77 879	5 536	4 696	4 936	6 213	867	—	4 980	1 476	49 175
1996	60 667	5 123	5 391	2 940	3 084	1 380	—	3 800	380	38 569

(资料来源:该镇财政统计表,1997年8月)

显然,收入中的“上级拨入”和“税收提成”两项合计,与支出的需要差距甚远,“企业上缴”、“预算外收入”和“自筹资金”往往成为支持基层财政的主要来

[7] 吴国光、郑永年,《论中央—地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题》,香港:牛津大学出版社,1995。



源。只有加上这几个部分,收入和支出才能达到平衡。观察统计表中支出的主要部分,是乡镇工作人员(行政事业、党派团体、广播电视、文化教育、农业管理、公安、公检法、卫生医疗和抚恤、计划生育等)的工资及行政运转费用。此外,大约只有十几到几分之一不等的比例,用于提供“公共产品”的目的:

乡镇财政支出与农业生产支出对比

单位:百元

	1992	1993	1994	1995	1996
支出合计	17 775	28 021	41 326	77 879	60 667
支援农业生产支出类合计	1 264	1 259	51	486	2 849

(资料来源:该镇财政统计表,1997年8月)

在理论上,“中央政府将地方政府作为自己的延长,由地方政府执行税收任务,先上缴中央,然后由中央政府再分配一部分财税收入给地方”(吴国光,郑永年,1995,页75);但是基层政府的收缴范围和数量显然不在上级政府的控制中。这意味着,虽然未有明确的法律认可,但基层政权事实上(在相关区域内)持有相当的定税和收取权。如果只依靠国家规定的税收,乡镇政府根本无法生存,它自己筹措资金的部分如此之多,汲取所及远非国家能力可比。也正是因为如此,基层才能够在正式编制外扩大人员,人员的膨胀在区域财政的保护下并没有成为不了的负担。很显然,建立在预算外收入、企业上缴和自筹资金基础上的基层组织财政运转,没有相对自主的区域财政收缴和支配权是不可想像的,它必须依赖基层组织层层“自主”的收缴权,以及地方社会对这种收缴正当性的普遍默认才能完成。也就是说,这些经济来源,在某种意义上,需要依靠基层政府的专有权力作为“正当”的取得方式,否则,我们无法理解层层“减负”的困难究竟何在。

基层政权的自我膨胀,看起来需要筹集资金的经济能力提供物质基础,但更为根本的问题是,这种“筹集”能力本身,必须以区域控制的管辖权为条件。依赖这种控制地位,几乎任何一个基层“公共组织”都可以任意发明“自筹资金”的项目。根据一份乡镇政府“管理村提留、乡统筹的意

见”，大致可以罗列出这些发明的几个常见方面，它们往往也是农民反应强烈的部分：

摊派农村养老保险，向基层下发养老保险指标，要求农民入险，一刀切，且没有将保险金存进银行，而是自己代管，并经常挪作他用；

强行征订报刊杂志，开发行会议下达指标和任务，将征订情况作为干部工作考核依据，并不由个人通过邮局自愿办理；

结婚登记搭车收费：计划生育押金，婚前健康检查费，一胎准生证费，补办身份证费，搭售婚育书刊，并不将费用上缴国库；

随意发文规定中小学收费项目，教育集资频繁并未经审核，推销学生文具；

提高卫生保健标准，并不从集体提留中拨款，而是另行摊派；

摊派推销碘盐鼠药，下达指标，签订责任状，并不从集体提留中支付；

超额收取电费，秘密电价，随电价搭车收费；

办理户口收治安联防费，非公开的收费项目和标准；

宅基地、征地条件、户口指标及收费无标准，所收款项未进入土地专项资金；

出售农产品时代扣其他款项。<sup>〔8〕</sup>

吴国光教授的著作将这些收费现象解释为，基层政权替国家收税的搭便车搜刮行为(同上书)，而实际上，上级的明令禁止是人人皆知的。国家的有关规则是公开的，甚至是反复申明的：国家授予基层的是根据国家标准的

---

〔8〕 参见河北 SHZ 县政府“关于做好纠风减负，专项治理和规范管理村提留、乡统筹的意见”，1997。

收税权,不是自定标准的定税权。明知而故犯,同顺便“揩油”性质不同,前者有管辖权正当的控制意识,后者则必须秘密行事。而我们所见的各种收费,多数是基层政权公开发文进行的,这些文件都是下属行动的依据(“法令”)。在基层干部心目中,只要收钱不是进个人腰包,由“组织”去执行,就有合法性。所以,由基层组织出面,明显违反上级规定的“文件”、“意见”者比比皆是,背其道而行之(官方语言叫做顶风办事),成为基层常见的惯例。比如,上级对于公积金、公益金的标准及使用有明文规定,且年年下发文件制定标准,但似乎这种例行公事对村干部收取提留决策作用甚微,它根本不是村级决策的依据,很少有人理会它,也很少有人质疑这种决策权。下面是一个乡镇下发的提留统筹规则,但村干部在执行中制定的实际标准与此不同。

### BB 乡农村若干具体政策的实施意见有关摘要〔9〕

1. 上一年度我乡农民负担已明显减少,为了进一步调动农民的生产积极性,各村要继续研究减轻农民负担的措施。

2. 村、组三项提留的数额,按承包耕地计算,每亩掌握在5元左右,其中公积金每亩3元,公益金、管理费每亩1—2元。为了体现以工补农,有条件的村应尽量免收公益金和管理费。

3. 三项提留的使用,公积金应由承包组掌握,主要用于水利、机电设施的添修,公益金、管理费由村掌握,统一用于公益事业和其他社会性开支。

隶属这个镇的某村怎样执行乡镇政府的明文规定呢?村干部会议记录显示,他们实际确定的收取标准是“每亩7元,其中公积金2元,公益金2元,管

---

〔9〕 参见BB乡XT村文书档案92—53。

管理费 3 元”，这样的改变使得收取标准提高了 40%；三项资金的分配方法也不同于乡镇“意见”的规定：“公益金 2 元全部交村，管理费 3 元留组使用 2 元，交村 1 元。”〔10〕第二年，这个村在自己制定的“土地承包意见”中，“根据乡党委政府的文件精神，结合村中的实际情况”，使用高不封顶式的“最低”指标，干脆将自己的决定合法化成村级文件，它明文规定：

三项提留款，原则上每亩不少于 7 元，其中公积金每亩不少于 3 元，管理费 1—2 元，专桑地按上述标准加倍提取，公益金每亩 2 元，按劳力底分负担。〔11〕

对同样一件事情，在实际操作中，每一级政权都可以根据实际情况作出修订，这些修订可以因为上级的文件笼统、于是基层根据实际情况“因地制宜”拿出意见，也可以在上级指示非常明确的情况下出现。这种事实表明，即使在村级，也存在着上下默认的定税空间，除非遇到专门运动或引起广泛不良影响（惊动了上级）。在一般情况下，上级并不追问这种权力是否得当。他们明白，一旦破坏了这种默认的权力关系，对上级指示的执行效率会更低。在浙江 YJZH 村，村干部抱怨全村的三项提留（除掉小组部分，每年大约 7—8 万元），“连干部工资都不够，企业效益好的，每年能拨 2—3 万，企业不好，就一点办法也没有”〔12〕。而事实上根据规定，三项提留中的主要部分应用于公益事业，只有少部分“管理费”（约占比例的四分之一，公积金 50%，公益金 25%，管理费 25%）能够用于干部津贴。显然，村里如果真的执行这样的政策，就会因为钱太少而“干部没有人做”（访问同上）。那么谁去执行上级政策？

---

〔10〕 参见 BB 乡 XT 村该年度村干部会议记录。

〔11〕 该村“关于稳定和完善土地承包的几点意见”。

〔12〕 浙江 YJZH 村干部访问，1997 年 8 月。

1997年该村三项提留比例

单位：万元

公积金	6.9	54%
公益金	3.04	23%
管理费	3.04	23%
合 计	12.98	100%

这些公然的违背行动并不奇怪,承认各级的违背“权”,并宽容对待他们在自己辖区中的利益,看起来已成为制度性的惯例。只要是针对公事工作,这样的公开违背行为并没有经常面临严厉惩处的风险,多数情况下,按照基层自定的原则行事是成功的。周围的干部也会给主要负责人强大的压力,要求他考虑本单位的利益。他们的基本方法,一是向上级“诉苦”,说明不照他们自定的方法做就做不下去,为了推行工作,上级政府往往听从下级意见;二是封锁信息,不让上面知道自己的决定不同,这样就防止了来自上面的干涉。

这两个方法能够奏效的原因,在于上级系统对于基层的信息掌握,通常绝大部分都依赖层层办公人员的“汇报”,很少经由其他渠道去证实,除非有好事者主动上报(虽然这种上报不少,但多数被压到某一个级别未能成功上达)。完全依赖官吏上报的信息上达系统,除了信息失真的可能之外,给予了下级政权因其利益需要修改、甚至制造信息内容的机会。对于基层政权来说,这是一项重要的、抵御外来干涉的途径,因为他们有机会使上级得到的信息有利于自己希望的决策、而非上级的意图。在自己管理的领域内,这样做并没有什么风险,如果真的运气不好,遇到强劲的查处风,停止以前的做法即可,一般不会受到组织深究(除非他遇到了不依不饶的政治敌手)。比如上面提到的那份管理提留统筹的“意见”,上级要求“退回搭在结婚证上所收的不法费用”,但未对这样决定和这样做的人处以惩罚,甚至,“意见”还给退不回去的不法费用以合法

出路,要求把它们“上缴国库”。〔13〕

在基层,一个收费决定通常并不需要费什么周折,也很少严格经过一系列评估和程序认定,甚至不需要经过严格的计算,就会决定下来付诸实施。这些决定很少被质问其合法性。尽管根据上级的要求,各村都建立了象征性的“村民财政监督小组”。但这些小组的名单显然是对付上级报表用的,因为小组成员由村干部选定,向村干部负责,不具有专门独立的权利地位,除了接受村干部的领导,在班子之外,并不具有监督小组向之负责的其他组织。很多村子实行财政“一支笔”签字方法,即一个人“同意”制,班子里的其他成员只能通过开会知道情况,而需要开会的通常是涉及面较广的大事件,需要多位干部鼎力合作,才会拿出来讨论。多数班子成员都有明确的独立财政(小金库)意识,他们对两套账本等等做法不仅熟悉,而且颇为认同(因它符合本组织的利益),并对上级保持缄默。所有这些惯例,都便利了基层财政掌握在一两个主要的权威人物手中。

收了钱的用途方面更为不确定。基层定税权并没有普遍提高公共服务的压力,定税地位和提供公共服务的质量并不相关。当税收不力导致大量、常年欠税的时候,村庄的工作支出仍然可以照旧,减去的往往只是村庄福利的部分。我们在很多乡村能够看到,自然选定、未经规划的房屋,自然的、人踩出来、未经硬化铺垫的村内“街道”,未经建造的供电给水设施等。很多公路是通过另外筹资作为支持,以评先进或领导、记者参观访问作为契机修整起来的。但公共服务的欠缺,并没有导致干部薪金的减少,干部薪金和公共服务这两个目标在税收实践中的孰轻孰重及谁来决定,不仅表明了基层组织的主导地位,而且表明了税费和公共服务的关系。

今年选举,不少干部竞选时都许诺修理村内的泥道,可那么多年了,

---

〔13〕 参见河北 SHZ 县政府,“关于做好纠风减负,专项治理和规范管理村提留、乡统筹的意见”,1997。

俺们提了多少次，咋就没见动静哩？<sup>〔14〕</sup>

今年我们乡向各村农民收了鼠药费，但鼠药没见发，少数发了的，也完全没有效，可见是假鼠药，白花了钱。猪预防针费也是一样，养不养猪的户都得交，但预防针没有人来打。<sup>〔15〕</sup>

有趣的是，在基层，定税权和逃税权是联系在一起的，其共同的特点是不存在强约束。税费的使用不仅对干部不是法律问题，对于村民也一样，逃税不存在道德压力，相反它的社会评价很高，构不成“偷漏税罪”。不少乡村干部埋怨税务难做，说“是最头疼的工作”，因此他们能够回避就回避，能够不收就不收，能够挪用垫付就挪用垫付。这样，在大量随机征费的同时，另一个相反的现象——大量的欠税户、包括干部欠税，甚至多年欠税的情况也经常出现。为了免去收缴困难，一些村用企业以其收益担负税费；富裕的村庄甚至几年也没有让村民交过三提留五统筹，全部由村内的商业、承包公司代交；一些村欠税多年，总是在各种国家补助下发时扣除；还有一些村长年未缴税费，当乡镇决定“认真起来”，要求收缴税费时，便受到惯例的强烈抵制，最后只好任其自然：

以前多年未收统筹，去年乡镇财政困难，开始收征兵费（够条件但不参军者，每人每年 50 元）和教育附加费（每人每年 24 元）。非常困难，大家都不愿意缴，收不上来，今年只好不收了。一般是组长到家里收，收不起来就移交给村里，村干部分批再去收，收不够就先欠账。困难的原因是前几年未从农民个人收取，1988 年才恢复，时停时收。收税时所有的经济干部都下去，包村包组做工作，下指标计划，最好的能收上来 80%。村

〔14〕 吉林梨树县某村农民访问，1998 年 7 月。

〔15〕 同上。

里企业好的就不向农民收，让企业担负，没有实力只好收，但非常困难。村干部怕骂，有钱支配就不想收。很多村的企业也缴不出，所以干部工资总是推迟，一些穷村干部，去年的工资还没发。〔16〕

最难的事情是收税和办公益，因为都涉及到钱。去年村里上缴农业税7万多元，不是收上来的，是用村里其他款项代缴的。村办企业效益不好，产品卖不出去，但转卖给私人，我们也不能同意，如果那样，集体控制的资源就更少了。〔17〕

这些状况说明，村级组织具有事实上的免税、推延税款交付等默认权力，至少在执行方面，如果他们免去某人税费，或同意某人延迟缴税，或者对拖税不采取办法，他们不会受到惩处。这些权力并不是法律界定的结果，但事实上广泛存在于基层的实践中。这样，所谓上级对财税的支配权，就在不经意当中层层被削减了。

### ……{ 土地承包：默许资源控制权 }……

另一个竞争管辖权的重要领域是对土地资源的控制。1993—1997年期间，中央政府连续下发了几个文件，规定延长土地承包期限，将第一轮承包到期的土地再延长承包期30年。这些文件的中心是稳定现有制度，制止土地租用权的频繁变更，提倡增人不增地，减人不减地。其政策目的，一方面在于割断土地和人口的关系，避免因人口的变化使土地分配越来越细化；另一方面，试图给农民一个长效定心丸，促使其放心投入土地经营，以维护经济关系及制度的相对稳定。

但是，在乡村两级，土地调整的行动仍然按照各地自己的需要展开，这个

〔16〕 浙江某乡包村干部访问，1997年7月。

〔17〕 浙江某村村干部访问，1997年7月。



延长承包期限的政策于是遭到搪塞和应付。原因之一是,虽然它对于已经获得承包权的个体农民有利,对于因稳定政策而受到激励的经济有利,对于农民对国家农业政策的信心和支持有利,但它触及到基层政权存在的基础——公共(集体)对于资源的控制权,影响到集体资源的分配权。在一篇名为“因地制宜、实事求是地解决存在问题,认真落实中央延长土地承包期的政策”的文献中,基层政权用一种婉转但却坚定的口吻,表达了它的负面反应。这个县委文件试图向各级乡村干部解释,他们仍然决定调整土地的原因:

无疑,中央的政策是绝对正确的,它对于稳定农村局势,深化农村改革,推动农业发展,将产生深远的具有历史意义的影响。具体到我们县,如何坚定不移地落实中央延长土地承包期的政策,怎样顺利地实现土地承包期的延长,这是摆在我们面前的一个新课题。从1995年起,我们就开始探讨这一问题。通过调查发现,我县自1983年实行家庭联产承包制后,十几年来土地一直未做变动,土地经营中积累了许多问题和矛盾。一是人地矛盾突出,十几年来的人口变化和国家建设征地以及集体发展用地,造成了农户间严重的占地不均,人多地少的农户意见很大。二是集体补偿负担沉重,近几年来,我县国家征地、企业占地、公益事业占地、宅基地、高效农业等占地较多。据统计,从1987年到1996年,占用耕地达8974亩。为此,村集体每年都要拿出大量的资金补贴被占农户,少则几万元,多则几十万元。由于国家征地、集体用地价格较低,加上近几年粮食价格不断上涨,原来的征地款都已经补贴光,只好从集体收入和积累中拿钱补贴,一些村一年的集体收入大部分都用在上面,有的还不够,集体因此背上了沉重的经济包袱。〔18〕

〔18〕 河北省ZHD县委,“因地制宜、实事求是地解决存在问题,认真落实中央延长土地承包期的政策”,1997年11月。

虽然,这些“经济包袱”是多年来基层机构不当占用农用耕地的后果,但这个县班子决心用一个无止境的简单办法——再调土地,来摆脱基层政权的财政困局,试图利用土地再分为权力组织占地过度和制度缺陷的错误负责。很明显,在他们看来,调整土地是强化控制权,掌握财政主动的良策。为此,县委要求“加强领导,班子要坚强,方案要具体”;“要由乡镇一把手挂帅,成立相应机构,专门负责协调调整土地工作”;“村里也要组成专门的班子,采取时间、人员、精力三集中的方法,部署严密地实施这一工作”。县委还大力宣传调整土地的好处:指出在1996、1997两年中该县调整土地78个村,“被占地户重新分得了土地,集体取消了补贴,卸掉了多年沉重的包袱,集体经济状况有了明显好转,仅此一项节省开支400万元”(出处同上引文)。

显然,控制土地的分配权,是基层财政备有周转余地的重要条件。在现今的土地所有制下,个人是不可能调整或经营征用土地的,只有集体或集体企业名义的承包人,才能“合法”征用土地。保持调整土地的权力,对基层政权控制权的用处十分明显。一是财政权,细分一次土地可以使基层财政卸下“集体负担”的包袱,将占用个人承包地的货币贴现从有变为无,节省集体开支,从而增强集体财政的主动权;二是利用公共资源的再分配,解决地方组织占地(权)发展造成的不平衡,用化解矛盾的方法,掩盖侵占公共资源发生的社会纠纷,从而间接地将从前的组织侵占(权)合法化。在不同的地方我们看到,征用土地往往经过基层政府,没有利益均沾不可能成交;一些地方村镇组织用地往往无偿(参见浙江YJZH村调查,1997),所以一旦出现矛盾便想用调地的方式解决;还有一些地方由用地的企业一次性付给被占土地的农民,并不存在长期付钱的问题;一些长期租用的土地,往往由组织调解将租地变为转让(可以在农村发现类似的大量合同);还有一些村有5%的农民不想要土地,甚至希望自己的地被占,从而得到一笔资金。凡此种种,都不难发现,基层政权以种种理由调整承包地的原因,在于以

管理为名,长期控制农村重要的生产和生活资料,<sup>[19]</sup>尤其是当这些资料的分配,与基层组织的政治经济利益密切相关的时候。

但是在承包年限问题上,国家的政策与基层组织的利益相悖。如果任由国家政策执行,基层组织的支配空间将越来越小,基层组织的占地将越来越困难,而且会使其失去因土地调整、承包和交易权得到的公共资源的获益权。国家稳定土地的行动事实上以弱化的方式“剥夺”了基层政权对土地资源的控制权,它使土地集体所有制——实际上是土地的基层控制——进一步虚化,变成基层组织不能控制的国家所有(所有权)和农民所有(经营权)的合一。显然,这对基层政权长期以来被默许的资源控制地位构成极大的挑战,所以他们总是用各种借口各种方法抵制国家政策的深入,维护自己的控制权。从这个意义上说,“人地矛盾”在很大程度上是默认的不良制度造成的,这种制度传统,强化了人地之间的长期矛盾,并使得国家政策在有效解决矛盾方面无能为力。

当然,种种维护基层控制权的结果也不都是负面的,它可能有效抵抗错误的、形式化的、被农民强烈反对的政策强行实施。因为这些政策损害农民利益,实施起来往往有很大难度,这个时候,基层组织的“阻止”和“应付”角色,起到了保护地方秩序的作用。比如两田制推行时期,很多地方连夜开会动员、干部下乡推动仍解决不了问题。原因是各村都有应付上级的办法:将多数承包人的土地加在一起,写上一个人的名字作为上报的承包“大户”,实际上土地承包关系没有任何改变。但这些正面作用并不能抵消负面作用的影响,重要的是,是否推行两田制的判定标准,不在于农民的需要,而是在于基层组织对土地的控制。在中央政府明文公布不再推行两田制的1997年8月以后,还有基层组织在设计如何通过土地调整达成两田制的理由:

---

[19] 参见丁力,“要不要调整承包地(农村调查札记之四)”,载《经济学消息报》,1998年2月4日。

## 关于搞好第二轮土地(大田) 承包制的若干意见(征求意见稿第二稿)<sup>[20]</sup>

第二轮土地承包的指导思想是,以邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导,贯彻党中央国务院关于稳定和完善土地承包责任制的各项方针政策,根据我们的农村实际出发,着力研究和解决第一轮土地承包中出现的新情况、新问题,按照明确所有权、稳定承包权、搞活经营权(使用权)、强化管理权的要求,进一步稳定和完善以家庭承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,建立土地经营权流转机制,推进土地适度规模经营,增强集体统一经营和服务的功能。

中央政府明确要求稳定经营(承包)权,但基层的基本原则则是“稳制活田”,这四个字中的前两个和后两个(代表国家政策和自己的政策),是自相矛盾的:

稳制就是坚持以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制长期不变;活田就是促进土地的使用(经营)权,不断提高资源品质效率,建立与发展社会主义市场经济相适应的土地流转制度(着重标识为笔者加)。

但土地流转的合同并不由农民自行决定签订,而是由经济合作社统一管理,此被称为“加强村级合同的规范化管理”。在具体做法方面,除了直接延长承包期外,“还可以采取调整后再延长承包期、实行两田制、实行股份合作制,即将股权量化,股权设为农户承包权股、集体所有权股和对农田设施投入的折

---

[20] 浙江省某地政府征求意见稿,1997年8月。

价,农户和集体按照各自的股份承担权利和义务等形式”。但无论哪种情况,都“不准改变集体所有的土地权属关系”(出处同上)。这个意见甚至给予各地相当大的权力,它指示,承包期原则上按照中央政策延长30年不变,具体可由各地人民政府按照实际情况确定,只是,“口粮田的承包期限应比责任田长一些”,亦即,责任田的“流转”应当保持,并由基层组织掌握。

为了让土地流转找到依据,这个意见特别论证了承包权和经营权分离的意义,以证明承包权“稳定”、而经营权“流转”的可能:

为了加快建立土地经营权的流转机制,各地要在坚持土地集体所有的前提下,明确承包权和经营权的界限,为土地经营权在一定条件下与承包权的互利,实现土地经营权的流转创造条件。土地承包权是国家有关法规和政策赋予农民作为本村社员按照人口福利原则应享有的承包经营土地的权利;土地经营权是生产者在不改变土地农业用途的前提下,自主经营使用土地的权利。农户在保留土地承包权的同时,经发包方(集体)同意,在不超过承包合同同期的年限内,可以将全部或部分土地的经营权转包给他人(包括本村社员或村以外的人)或农业经营单位,也可以退还给发包方,再由发包方将该土地经营权发包给个人或农业经营单位,或由村集体统一经营开发。农户通过转让(转包)招标等途径获得的土地不享有承包权,只有经营权。土地经营权可以流转,但不得从中渔利。(出处同上,页4—5)

如果说,这种制度完全是为了农民个体或各基层(组)使用土地的自由权,就不会有下面的规定:“只有村经济组织合作社是发包方。对于具有土地所有权的原生产组缺乏发包、管理能力的,提倡实行组由村管,由村经济合作社统一发包,同时处理好村与组、组与组之间的经济关系。要统一承包合同的格式,已签订的土地承包合同继续有效,但对合同双方权责利规定存在明显不合

理的条款,要加以纠正完善”(同上,页6)。这里的政策和上级政策的区别是明显的,中央的意图是强化农户的承包和经营权,但地方的意图是强化村庄组织的承包和经营权。虽然各地都知道规定土地承包为期15年,但事实上,由于涉及基层控制权的利益,自实行联产承包责任制以来,多数村庄仍然定期自行调整土地,而且调整的频率相当高:

在调查村中,有219个村进行过调整,占总数的80%,而且,其调整频率较高。在这219个村中,调整过一次的占32.4%,两次的占38.4%,三次的占16%,四次的占3.6%,调整过五次以上的村占9.6%。<sup>[21]</sup>

另一方面,基层组织还积极阻止来自社会个体的控制权竞争。他们对付这种竞争的武器是强调集体资产的管理,以阻止民间经济组织扩大对资源的控制能力。比如“推行农村集体资产体制的改革”,一位负责此事的农经委干部说,在乡镇建立集体资产组织——乡镇集体资产经营总公司,目的是“代表农民管理集体资产”。他强调,“过去有过经济联合社、人民公社,现在已经取消,而乡政府代表政府,谁代表农民管理他们的资产?”为什么要他人代表农民管理资产,农民自己不能代表自己吗?这个问题本身是有趣的,它只可能从基层干部的嘴里说出来,反映了基层干部的目的:各种集体资产经营公司的真正面目,恐怕是一些基层干部为进一步控制乡镇村财政权力,计划建立的控制公有资源的组织,它要竞争的,乃是农户控制资源的能力日渐壮大的趋势:

过去有农工商实业总公司,但毛病是以包代政,经济组织和政府的矛盾很大,政府管不了经济。比如办企业,乡镇政府没有决定权,政府用钱向总公司要,对方不同意,政府没有办法。总公司是正乡镇级,和乡镇政

---

[21] 中共中央政策研究室、农业部农村固定观察点办公室编,《完善中的农村双层经营体制》,中共中央党校出版社,1992,页15。

府平级，政府管不了它。新建立的集体资产经营总公司不定级，归乡镇党委政府领导，这就理顺了党委政府、集体经济组织和企业的关系。〔22〕

基层政权保持控制权的惯用方法，就是重新确定各自的行政（级别）地位，以便理顺领导和被领导的关系：

原来农工商实业总公司与乡镇是平级，现在它降了一级，原来的三套班子中，总经理和镇长是平级，现在只有两套班子，镇副书记兼任农工商公司总经理，副总经理是镇长的助理，乡镇的财政总管也是副总经理。〔23〕

通过上下级别的确定，基层政权就可以正式管理企业财政，由此改变了企业的独立法人地位。基层组织还利用政府担保从银行贷款，加收管理费后向经济组织借贷，规定凡是入股的法人就可以得到贷款，但是不能跨地区借贷。用这种方法，它控制了企业的横向交易选择，增加了公司对基层政府管理部门的依赖。

更重要的是，这种组织的建立，集中了过去分散的经济核算单位。例如土地，名义上归公有，但实际上只有独立的核算单位才能真正控制土地，因而控制权多在村甚至是组级单位。过去一些土地交易的核算定价在小组（自然村），在行政村办手续，它只能扣留部分（5%）手续费，现在成立了集体资产管理公司，规定土地使用都要向上交钱，将 20 - 40% 作为管理费上缴。土地管理权的回收是基层政权控制经济收益的成绩，它的公开意义是控制土地的交易，但实际上每交易一次土地，组织就有一笔收入，所以各级都不需要真正限制土地的交易，只是将土地交易的部分获益集中归自己掌握。

除了土地交易的收费，这个管理经济的组织还能合法地向企业收取各种

---

〔22〕 县农经委干部访问，1997年8月。

〔23〕 乡镇农经委职员访问，1997年8月。

费用：土地占用费，一年一次；管理费，季度或半年一次；农业发展基金，一年一次；外加各种名目的公益金和公积金等。显然，为了扩张控制资源的权力，他们在基层发展出了一系列组织加强自己的地位，以便对财政和资源实施组织控制：

加强基层组织的地位，就要加强集体经济，要解决公钱办事的问题。这些钱很难收，所以要行政控制。大量的预算外资金在部门，不在基层政府，部门的税收，基层政府不能分割，要如数上缴，它当然要想其他的办法。〔24〕

这些尝试增加了乡镇组织的财源，使得控制权进一步向乡镇集中，所以在村级干部数量减少的同时，乡镇一级的干部人数则逐年增加：“村干部比以前少，乡干部比以前多”；“下面没有人才，没有可控制资金，如何叫它发展？”（出处同上）。而乡镇虽收了钱，但集体资产公司对企业并未担负起服务的责任，比如该公司管理的一个企业想要转让资产，公司不同意，原因是如果同意，该组织就要承担债务责任，如果不同意，而由企业自己做主转让，责任则由它自己负。〔25〕

这些权力的扩张还是不能令乡镇满足，他们希望有更大的行动空间，一位基层组织工作负责人明确提出，乡镇基层组织的人员扩张并不是基层自己所为，而是上面的条条部门责成下面为自己代办的，它并不告知组织部门就自行任命干部，以便扩张自己部门的权力及利益。乡镇决策的结构是党政联席会议，但涉及社会发展或投资等重要事项，主要是条条行政和经济方面作出决定，比如加工资、干部转正、提拔优秀干部方面，如果按照上面的文件做，只能减少基层政府的整体权力，弱化它们的中心地位。所以基层干部提出三项建

---

〔24〕 基层干部访问，1997年8月。

〔25〕 同上。



议：“精兵强将向乡镇倾斜，工作重点向乡镇倾斜，利益机制向乡镇倾斜。”〔26〕

### ……{集体所有权的作用}……

基层组织中的成员保持其生活水准和社会地位，需要具有相当的物质基础，这些物质基础并非仅仅靠他们的薪水。依赖薪水不仅远远不够，而且也不是令人羡慕的生活方式，更不是该地位优越性的体现。事实上，基层干部“地位”的一个特征，就是他可能利用各种公共渠道（“合法”并免费地）解决私人的需要——譬如生产需要、生活需要、交通需要、社交需要、甚至个人对劳工的需要等等。一些干部田里的私活、生活中的私事如果需要帮手，随便叫上一个人就可以无偿使用，然后利用各种安排公务的权力给对方一些照顾，并不要自己付出什么。在集体所有制下，很多基层公务人员的私人需要都在制度上被“合理”地纳入公费（行政费用）支出的范围，并且其支出量基本上由干部自己根据需要决定，这使得他们从利益上成为集体所有制的坚实支持者。

无论是在公务或私务方面，集体所有制在缺乏约束的条件下，演变成了基层干部群体所有制——干部阶层实现利益满足的集体分享，他们总是倾向于维护集体所有制，以维护基层组织的控制权。这种种利益使他们与国家私人控制权两方面的关系都处于竞争的立场上，这是认识基层政权行为的重要方面。一项专门针对村干部的调查问卷清楚地显示了他们的态度：村干部关心的，不是要不要统一管理经济的问题，而是哪些需要统，哪些不需要统，更重要的是由谁来统：

72.6%的村干部认为，有必要建立集体经济组织及其管理机构，要壮大集体经济实力；24.5%的村干部认为，没有必要建立集体经济组织和管

〔26〕 组织工作者访问记录，1997年8月。

理机构,但其中 86.6%的人认为这项管理工作应由村委会承担起来。在山区,持此态度的高达 100%。

赞成建立统一管理机构的村干部中,58.8%的人主张由村委会管理;22.1%的人主张党政、经济组织一体化管理;17.6%的人主张单独设置机构。

82.9%的村干部认为集体经济组织应设在行政村。

一些同志认为分田作业后导致机械作业水平下降,生产作业手段落后倒退了;完善双层经营体制应该加强集体统一机械工作。

84.5%的村干部认为,集体经济实力弱、缺乏服务的物质条件,是集体提供服务的最大困难;很明显,壮大集体经济实力已经成为绝大多数村庄增强集体服务功能的最紧迫任务,或者说,集体要承担其为农户提供统一服务的功能,必须壮大集体经济实力。〔27〕

在经营方式以农户分散经营为主、集体统一服务为辅、合作和私人服务比重较低(分别各占约 55.3%、32.8%和 11.9%)的情况下,干部多数提倡将集体经营的控制权放在村级组织方面,并非偶然。一些调查证明,基层干部群体是集体经营的最大受益群体:在农户之间,干部和非干部户的经营方式存在较大的差异,干部户得到集体统一服务的比重明显高于非干部户。1990年平均每一个生产环节以集体统一服务方式进行的比重,干部户为 47.4%,非干部户为 31.2%,前者高出后者 16.2 个百分点;以一家一户分散经营方式进行的比重,干部户为 43.1%,非干部户为 56.6%,后者高出前者 13.5 个百分点;以农户之间合作和私人服务方式进行的比重,干部户为 9.5%,非干部户为 12.2%,后者高出前者 2.7 个百分点。

---

〔27〕“对村干部完善双层经营体制态度的分析——274 个村庄调查分析材料之七”,载中共中央政策研究室,农业部农村固定观察点办公室编,《完善中的农村双层经营体制》,页 70—71。

不同地区不同身份的农户经营方式的构成

单位：%〔28〕

	自营 1984	集体 1984	其他 1984	自营 1990	集体 1990	其他 1990	变化 自营	变化 集体	变化 其他
调查户	57.6	31.9	10.5	55.3	32.8	11.9	-2.3	0.9	1.4
东部	50.9	39.3	9.8	50.8	37.8	11.4	-0.1	-1.5	1.6
中部	60.0	28.6	11.4	56.9	30.2	12.9	-3.1	1.6	1.5
西部	66.2	23.6	10.2	61.0	28.0	11.0	-5.2	4.4	0.8
干部	45.2	46.4	8.4	43.1	47.4	9.5	-2.1	1.0	1.1
农民	58.9	30.4	10.7	56.6	31.2	12.2	-2.3	0.8	1.5

单纯的经济原则不能解释上述表中的差异现象,而对资源支配权的拥有和分布能够解释它:这些收益的获得,显然主要不是通过经济方式——竞争或经济交易获得,而是通过政治方式(控制权)获得。政治支配权不同于经济支配权的地方,在于前者的主要目的与其说是盈利,不如说是通过分配权而寄生。

干部的地位能够享用个人和集体经营方式的多重利益,集体支配必须有助于干部家庭个体经营的自由,由此我们也可以理解,为什么多数基层干部坚决主张一般地实施集体统一管理的原则。但对管理方法的细节——是否普遍提高承包费的提留标准、是否集中部分耕地作为经济田高价承包、是否将果桑茶园收归集体直接经营——这样的问题持很大的分歧立场。<sup>〔29〕</sup>原因显然是,干部的身份已经使他们方便地享用了这些资源的个人承包权和集体服务,为什么要重新安排呢?前面曾经谈到,河北的一个村庄四个主要企业的头头,无一例外地是前任或现任村支部书记,干部在几个企业负责人间的“轮流坐庄”反映了公职身份者取得企业经营权的便利。何以见得他们是经营企业最合适

〔28〕 资料来源同上书,页 54—55。

〔29〕 同上书,页 71。

的人选？不能证明，只能说他们是最方便的人选。他们的官方身份，使得他们最容易控制信息和资源，而他们的承包者身份又使他们成为利润的享用者。这是最佳的控制方式，干部的群体利益及其与集体经营和个体经营的复杂关系由此显现出来。

这种状态，使得“集体”控制权的实际分布呈现十分复杂的情形——它既不是纯集体的，也不是纯个人的，这种产权形态必须从有利于某个群体的控制（资金和资源）和获益方面得到解释。比如，在上面提到的河北某地，乡镇政府企图终止一个村办企业负责人的承租合同另换他人，但这项计划在原承租人的抵制下无法成功实现。在这个例子中，集体企业的法人代表乡镇政府并不拥有单方面的处置权，但显然，原承租人单方面的处置权也不够充分。这说明，现实的所有权形态虽与“集体”有重要关联，但是由于更基层干部的强烈抵制，实际上的结果是多家讨价还价的结果。我称之为形式上的集体所有权。

形式上的集体所有权的表现特征，是由具有干部身份的人或团体控制，离开了这个团体，资源很难独立生存并发生实质效益。乡村资源的经营收益虽然被确定为公共财产，但由于分配的原因，它事实上并未能够在村庄成员中普遍分享。形式上的“集体”所有权现象在黄树民教授新近出版的人类学口述传记中也可得到实际证据，他访问的一个福建村庄，集体制解体（1984年5月）的过程提示了这类现象的存在。当时进行公共土地均分和农具拍卖，最难处理的是原大队办企业，它引起了资金势力的“龙争虎斗”。在这种情况下，为了“避免组织以外的人争夺财产控制权，统治这个村子，书记决定不能坐视不顾”（黄树民，1994，页269）。他终于联合一些人力挽狂澜，以地位威慑排除了竞争者，自己包尽了所有企业，并将它们集成了13股，分给大队前任和现任干部一人一股（页271）。一个月后，包得企业承租权的书记决定在村中办砖厂，他本人对黄教授这样说：

我计划筹8股，每股1万元人民币，差不多每个大队干部都受邀参加。那时候，政府对私营企业的规模大小应该如何还举棋不定，如果我把

村里大多数的领导干部集合到一起投资,还可以把它称为集体企业,以回避政府令规。(黄树民,页303—304)<sup>[30]</sup>

他的理由很能说明问题,“应该照顾前任和现任干部,不要让他们在集体解体之后变回到一般百姓”。果然,当乡镇领导发现,书记并没有将所有的好处占为己有,而是让干部群体共同分享,便肯定了这种安排的正确。但是,这种变化意味着,用于村民福利的集体财政来源开始源于租金而不是利润分成,因而,企业的盈利与股东之外的村民无关。这样的产权转移是否比以前更加“集体化”,从而使全体村民普遍受益呢?我们看到,福建这个村集体体制解体的上述“合作”安排,有些是经济性的,例如城市大砖厂以技术投入入股,更多的则是政治性的:财产瓜分在村中重要人物之间进行,以求势力(权力)关系的基本稳定。

干部身份在集体财产的再分配中地位重要,在财产获益的再分配中也至关重要。虽然,“到1984年底,大多数传统农区的集体土地已承包给农户,集体所有的牲畜和农机大都折价处理或分包到户,社队企业的固定资产大部分以承包形式交给企业集体或厂长经营,也有的折价作股、转卖给生产队或农民”,但“其中有些不宜均分的资产——如砖瓦窑、磨坊、果园等,事实上由乡村干部以集体名义发包,让技术人员或与干部有某种关系的农民承包”。值得注意的是,农民在分配中获得的,只是大队以下两级的财产,原公社一级拥有的集体财产随着“撤社建乡”转化为由乡镇政府或上级政府的下设部门占有。它们主要是社办五小工业的固定资产和供销、农机、金融、农技等单位占有的房地产和固定资产。80年代中期以后迅速发展的乡镇企业和后来强调的农业社会化服务体系,其启动资本皆源于此,虽然这部分资产的原值在增加,但在收益分配方面,用于“以工补农和建农”的开支在不断减少

---

[30] Huang Shu-Min, *The Spiral Road: Change in a Chinese Village through the Eyes of a Communist Party Leader*, Westview Press, 1993.

(温铁军、朱守银,1996)。<sup>[31]</sup>

收益增加但用于集体公益的投入未增加,正是形式上的集体所有权作用的结果。对于基层干部来说,他们的身份介入经营的方便大大增强了其控制权的扩张能力,在信息、资金和使用资源(土地、房产、电力、水利等)方面,他们都有着得天独厚的便利,这造成了基层经济多由干部经营、计划、管理和指挥的现状。相对于其他身份的竞争者,基层干部团体控制的资源具有排他性和垄断性,农民在多数机会下只是受雇者,并没有同等的竞争地位。

### ····· { 讨论：权威的分割结构及国家的角色 } ·····

前面曾经谈到,在近代历史中,地方权威“官授”权力造成的重要社会后果之一,是改变了地方权威和地方共同体之间的利益联系性质,从而部分地改变了地方权威的“负责对象”——由(应当)向社会负责、转变为向授权单位(通常是向它的上级)负责。这一转变的附带结果是,增进了村级组织和乡镇组织的紧密联系,即增进了官僚体中不同层级组织的相互依赖。这种转变,在逻辑上,似乎应当增加授权单位的权力,进而在一般意义上增加上级——国家的管治权。但事实上并非如此,原因是基层管辖权的区域分立现实,鼓励了权威分割的治理结构。对于乡村农民而言,有一些权威对他们只是象征性的,有一些权威则是实质性的。

在象征意义上,应该说国家干预权确实存在,国家可以在任何时候、以任何缘由影响一般农民的生活。但是由“可以”干预变为“实际”干预,由特殊事件下的干预转变为日常干预,需要假定各级行政一致代表国家,执行国家政策,能够使国家的政令畅通无阻;需要假定管辖权以及管辖规则的统一才可能实现。而这种假定显然并不是现实。

---

[31] 参见温铁军、朱守银,“中国农村基本经营制度试验研究”,《中国农村经济》,1996年第1期。

上述事实表明,在实际治理意义上,权威的分割结构(a fragmented structure of authority)<sup>[32]</sup>是基层与国家关系的现实。在分割结构下,国家的实际角色往往不是治理,而是协调。一方面,不同级别的政权单位共同参与一个计划,但它们都不能独立执行计划,因而需要强力的协调,保持基本的一致(consensus building),并避免分歧和异议,尽管这种分歧和异议由于利益冲突乃至权力竞争永远存在,因此“协调”永无尽头,成本极高。另一方面,各种决策由不同的部门分别作出,各自下达,这说明它们又同时拥有决定权,且这些权力常常存在相互矛盾,工作人员需要在矛盾中进行选择,掌握平衡。而矛盾的实质,则是不同层级和类别的机构权力竞争和扩张的企图。这种结构事实上对基层官员的灵活执政具有合法化作用,多中心、多层级的权威中心于是形成,而上级领导则不得不予以容忍,否则它的指令更加无法贯彻。

这是一个多权威中心的系统。它给基层不断建构和重组自我利益提供了空间,以在竞争中保障基层的实力范围;同时也促进地方组织间的相互依赖和保护,从而使由上至下的管治间接化,上层必须通过下层进行管制、依赖下级权威组织实施管理,而不是直接管理。面对这样的现实,上级也不得不维持权威的多中心、多层次甚至是利益的“多元”体系,当然,这种“多元”只存在于干部体系的不同利益群体中,并不涉及社会的组成样式。因此,在实际操作中,任何实质上的、集中管辖权的努力必然触及地方权威的固定结构——这通常意味着权威中心的更变或不同安排——因而往往受到强烈的抵制。

更重要的是,如果上级试图变更这种多中心系统,增强它的统一和直接惯例权力,在不同层级的权威中心相互依赖的体制下,将动摇上层权威实施所依赖的组织基础,所以上层对下层权威地位的挑战总是充满踌躇。正因为如此,从历史上到现今,新的权威中心——无论是高层的或中层的——对基层管治

---

[32] 概念参见 Kenneth Lieberthal and Michael Oksenberg: *Policy Making in China-Leaders, Structures and Processes*, Princeton University Press, 1988, 虽然该书讨论的是中国科层官僚制内部的权力分布状况。

权的任何逾越行动,一直保持着相当的谨慎。他们了解,明智的、符合自己利益的做法应当是支持、保全基层权威,而不是挑战或取代它们。这样做,能够获得最大限度的政令“畅通”、各自的权威的安全,以及各自权力地位的保障,是一个各得其所的管治结构。基于这种原因,如果不是极大地危及上方权威和合法性,一般情况下,上层权威对下层组织的保护常常多于监督和挑战。

而基层方面对于削弱自己权威的做法亦相当敏感,它们的筹码是撂挑子不干,抱怨基层“工作没法做”。这个经常而有用的警告,足以引起上级对政令不畅的忧虑,因此,它们经常是任由基层使用自己的方法进行管治,只要没有引起不可控制的结果。同时,基层对上方挑战的警惕、敷衍和抵制也广泛存在,“抵制”的办法,通常是将对上级的“负责”变为一种表面的应付(lip service, Kung-Chuan Hsiao, 1972)<sup>[33]</sup>。这样,官方权力虽然能够通过基层组织下达部分,但这是经过选择或变通的结果,过滤下来的不是万不得已,就是那些有利于基层政权本身的部分。这就是我在另一篇文章中所说的“结构性阻力”<sup>[34]</sup>——阻止国家深入乡村秩序——的涵义。

这种现实并不同于权威的集中性结构——无地方性,地方只有最少的权力;也不同于权威的分散性结构——地方权威有效抵御国家政权的侵袭。在我看来,地方权威和国家处于“相互警惕加借助”的关系中。地方官员不仅小心翼翼地防止自己的权力被削弱,同时也不失时机地借助上级扩大自己的权力,他们非常善于从国家与自己的关系中寻找扩张权力的机会。由于这种关系的不同,结果是增加了地区权威的差异性。在地方,干部具有灵活运用制度的位置,而且这些运用从来都不是严格有据的,他们的利益和需要不同,增进自我利益的方法就不同;但相同的是,他们都尽量保持自己的权力领域,阻止信息、资源和权力顺利流向国家。基层政权建设的主要的活动,与其说是建立

---

[33] Kung-Chuan Hsiao, *Rural China-Imperial Control in the Nineteenth Century*, University of Washington Press, 1972.

[34] 参见张静,“农村基层政权研究的有关问题”,《中国书评》,1996,总第10期。



有效的执行和下达系统,传达上级指令,不如说是维护自主控制权的扩展或重建。这种扩展并没有相应增加国家的控制能力,相反它与国家是(利益)竞争的关系;同时它对(农民)个人权力的促进也是相当有限的,因为它不能允许个人权力的扩张危及集体所有权带给基层干部群体的利益。

结果,与城市相比,我们在乡村中看到了截然不同的情形,城市的扩展多数情况下是在巩固国家所有权,或有利于国家权威的扩张(Scott Wilson, 1996, p. 26)<sup>[35]</sup>,但在乡村社会,国家对基层财产、资源、信息和权力的控制更为间接和微弱。土地的集体所有权,作为制度基础,十分有利于基层干部对于村庄、乡镇和地区官员间权力关系的再建构活动,他们依靠对资源的控制和政治上的地位,逐步扩大对局部利益、资源和财产的控制和分配,扩大自己的社会联系网络。结果是经济的控制权正在向下移动,但主要的流向是干部团体,不过这不是基于他们的能力或经济远见——有很多材料证实,他们开办并负责的企业往往失败率很高——而是基于他们在行政体制中的优越地位。

基层干部的行动相当有意识,完全不是被动和昏昏然的,他们善于在上下关系中寻找扩张自己权力的机会。他们改变上级文件的宗旨,使之符合自己的目的,他们隐瞒信息或敷衍形势,对政策采取选择性使用或变通执行。他们控制经济,但多数并不擅长盈利,因此只能以寄生——保障干部团体的生存安全——为目标,他们的主要行动方向不是投资盈利和扩大市场,他们并未打算肩负这样的风险和责任,而是从生存和获利的立场出发的。基层组织干预企业的行动,与其说是帮助他们盈利,不如说是掌握支配和收费权。他们总是小心谨慎地保护种种控制权的流失,比如土地资源的管理并不是由最适当的人,而是由最有权力的人或组织掌握。所有这些行为遵从的原则,都不断损害着基层组织的道德声望,因为从控制地位中获得收益不是市场的商业原则,甚至

---

[35] Scott Wilson, "Competing Claims to Village Property and the Gradual Clarification of Property Rights", Prepared for "Property Rights in Transitional Economies: Insights from Research on China", HongKong, 13 - 15, June 1996.

也不同于公共组织依赖税务生存、并提供公共服务的原则,这大大贬损了他们在乡村社会的权威和形象。

在这种结构中,国家总是一个力不从心的被动者。它总是不得不对基层发展出的各种行动作出反应:同意、默许或是阻止。但是显然,从效率上看,国家对基层的管治成效远不如基层政权。比如,基层干部可以成功地约束国家独立进行收入分配的行动,但国家对后者同样行为的约束却相当有限;基层也能成功地间离国家对它和农民关系的重组,而国家却只能在个别事例上运用强权这样做;国家关于保护交易人利益的承包和契约法,也不能如期待的那样给基层农民个体太大的帮助,因为基层实行什么规则有自己因地制宜的政策,并非由国家完全说了算。

在基层甚至并不通行市场经济原则——比如,作为土地发包乙方的基层组织,清楚地了解发包权的重要,当土地经劳动投入具有盈利价值后,原来的长期承包合约就对承包方很有利。这时,为了获得短期的利益,乡村政权经常运用对公共产品的管理地位,单方面终止合约,从承包农民手中取回土地。经济原则意味着合约双方地位对等,但因为基层组织和农民的不对等关系,这样的理想预期显然不能形成。它对农民生活资源的控制地位等,不能由契约法加以改变,农民的权利也无法通过它得到维护,通过契约法确立的农民和立法者——国家的关系也因此不能切实建立起来。由于基层控制权的妨碍,国家的市场经济战略无法在公平的起点上开始,在地方控制权的妨碍下,国家保障个体经营权的一些措施也难以发挥作用,而有利于地方控制权的项目则会得到积极推进。

这样看来,国家和基层组织并不是如杜赞奇描述的“压迫和反应”的关系,也不是瞿同祖描述的执行命令的关系,这使得学者们相信的“国家政权建设”往往只具形式化的意义。因此,国家控制能力低,并不能看成国家单方面的原因(虽然它有重要责任),而应当看成是基层权威对国家政权的强大影响使然。这种强大的影响,造成国家政权不能提高效益,只能靠复制或默认旧有的国家和基层的关系保持其行政职能。而这种做法不能不在结果上扶持了基层政权

的权威地位,并为其作用的扩张提供了机会。村庄相对的独立地位,使其不是一个通常意义上的行政下属机构:地方权威控制着自己地盘上的土地、房屋、经济机会等资源;它的管辖权被稳定地默认;上方明显的安抚以及任其因地制宜地创造政策等等,都使得基层政权的地位获得承认。而国家只重目标和结果,并不特意阐发一种不同于地方的治理原则,一切由地方创造——这种做法本身,使得基层政权除了利用国家合法化自己的行动之外,并未与其共享同一种治理原则。

## 村民、公民与国家\*

---

### ……{·问题·}……

在中国近代社会变迁的研究领域,一个主流性的分析范型,是用国家权力的向下伸延,解释地方社会侵蚀的原因。这一看法,在近代中国基层社会变迁的解释方面,产生了广泛的影响,许多学者的研究沿着这一方向进展,他们多用国家权力的下延和结构集中化过程,解释基层社会秩序的变迁。<sup>[1]</sup>这一解释思路的影响不仅在历史中国方面,也在现代中国方面。

值得注意的是,在对国家的看法上,学界争辩的焦点论题在于该强化国家权力还是社会权力。在基本线条上,争论形成两个对立的意见:其一是国家富强指设,主张加强国家权力和效能,无论是防止市场失控,还是增强平等、关注弱势群体福利、集税和调动资源等等方面,都需要强化国家的能力才能实现。但是,当知识人阐述他们的强国理想时,所指的基本上是强大的国家力量,或者将强大国家和强大社会、强大公民、强大民族等力量,等同为一件事看待,而不去关注它们之间制度化的关系。如果有人怀疑这一点,往往会触动民族主义的敏感神经而犯众怒。其二是国家干预指设,它把国家权力的扩张作

---

\* 此文最早由北京师范大学公共政策研究所约稿,文章名为“国家能力建设与公民权确立”,在2005年9月22日于该校的“前沿问题讲座课程”中演讲。

[1] 参见张静,“国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾”,《开放时代》,2001年第10期。

为干扰市场秩序、妨碍公民社会发育、破坏基层权力结构的负面力量，因而主张限制国家权力的扩张，让它回到应该的地方，即自由主义理念主张的——小政府、大社会。

这些讨论将国家权能强大和社会权能强大进行等同、或者对立处理，争辩围绕着要么强化、要么弱化国家权力的主线行走。我的提问是：强化或者弱化国家权力是不是一个正确的问题？

现在让我以一个乡村案例为资料，来看国家权力在法律秩序方面的能力、涵义及其后果。我的目的在于，通过案例分析明辨国家权力对于一个普通民事案例的涵义，尤其是这些能力和公民权创立(citizen right creating)的关系，从而帮助人们在不同的国家权力之间作出区分。

### …… { 成员权与公民权的抵牾 } ……

河北迁西县尹庄乡高峪村，位于首钢在当地的铁矿排土场范围内。多年前，由于首钢排土场扩建，有关方面向高峪村征地 3 300 亩，其中有宅基地 252 亩。为补偿高峪村的损失，经县乡村和首钢矿业公司共同商定，高峪村搬迁到附近的新址，给予建筑房场 320 亩，全部村民办理农转非户口，但还是由高峪村管理，适龄和身体合格的村民安排到首钢做工人。〔2〕

传统上，根据女子出嫁户口转至男家的规则，外嫁女在高峪村的一切待遇（宅基地、承包地、口粮田、土地受益分红、年终奖金、养老金等），随户口转移而取消，妻子的待遇由男方户口所在地村委会或男方工作单位负责。目前高峪村有 54 户外嫁女，涉及 77 人（含子女），她们的丈夫是附近的首钢矿场工人。

〔2〕 参见“首钢矿业公司关于征用河西排土场涉及高峪村搬迁的协议”（1993年2月2日），页1。资料收集调查员：王雯、高晓雷、陈荣满，以及北大法律援助社赴迁西同学等。我的研究生王雯已经使用该案例的部分资料，写就了硕士论文，收入张静主编的《身份认同研究——观念、态度、理据》（上海人民出版社，2006）。

高峪村没有给她们新的宅基地住所,但由于她们没有迁出户口,所以仍然留在村里原来的住房中。

2004年,首钢排土已经占到一些住户附近(50米),这些外嫁女开始要求“通过行政渠道责成村委会恢复村民选举权、被选举权、参与民主生活的权利,按照急需分配宅基地,按照标准分发口粮田以维持生计,渴望同其他村民一样得到集体的温暖”。〔3〕调查员访问笔录显示,除了上述问题,还有另外的“隐形”村民待遇外嫁女没有获得。比如村委会安排村民和家属做临时工,但外嫁女被排除在外;村委会付给村民各种占地征用补偿费,但外嫁女在分配之外;报独生子女证,村里不给盖章;过年村民分粮油等福利,外嫁女没有。〔4〕这么做的原因是,“村里一直不认可姑奶子(外嫁女)是村民”〔5〕。这些问题使得外嫁女们极为不满,不断上访告状,一度矛盾激烈。

但村委会对自己的立场理直气壮:

问:村里的态度是什么?

主任:她们的户口虽然在这儿,但她们不算村民,她们都农转非了,即使到别的村,人家也不给她们安排地了。……村里福利按人分,没有外嫁女地,我们不承认她们是我们村的。

问:为什么这么多姑奶子?

主任:她们户口农转非了,迁别的村人家也不给分地,只能在这儿呆着。……村里的地都被征用了,宅基地非常少,村里男人住房都无法全部安排,正在和首钢协商,外嫁女就更不好安排了。原来首钢征地付的款和地上附着物款,大部分被前任村干部花掉,他们办的一些企业都没有挣钱。征地占房款现在还没有给村民发到位,欠村民360多万。村里现在

〔3〕 高峪村妇女求助信(2004年5月9日),页2。资料收集调查员:王雯等。

〔4〕 访谈外嫁女王凤兰笔录(2004年11月20日)。访谈员:叶明欣、杨晓雷、邢莉等。

〔5〕 对政法委周书记的访谈笔录(2005年1月19)。访谈员:杨晓雷等。

没地也没钱，所以无法安排。〔6〕

在打给乡政府的报告中，村委会说，“本村现无可分配的宅基地和耕地，首钢给该村垫的房场已经全部占完”。村委会认为，这些人（外嫁女）本应当迁出户口，但是她们因为各种原因不愿外迁，还想继续占用村里的机会和福利。为此，“群众意见很大，村内土地、款项也不能照常分配”〔7〕。“外嫁女结婚后不迁出户口，跟村支部村委会要宅基地，要经济待遇，致使村班子撤换，无法照常工作。”“1997年7月，村里曾经就外嫁女问题召开村民代表大会和全体党员大会，当时经讨论决定，高峪村外嫁女户口能迁而不迁走的，不享受村民待遇。确实不能迁走的，必须有县市公安局的户籍证明，才能在高峪村享受村民待遇。据当时调查，除了一户男方在北京的以外，41户外嫁女的男方所在地派出所都能迁入户口。”所以，如果继续给她们村民待遇，“群众工作无法做通，讨论通不过”。〔8〕

村委会的理由有法律依据，根据《村民组织法》的有关规定：村庄重大事务应通过村民代表大会讨论通过，村民代表不同意，外嫁女就没有资格享受村民待遇。但是，外嫁女也找到了法律依据，根据《婚姻法》和《妇女权益保障法》，人们有权自由选择自己婚后的居住地，她们可以选择将户口继续留在高峪村，并有资格享受村民待遇。县委有关机构找到了相关的法律文件，他们写信敦促有关方面给予外嫁女和村民等同的待遇：

《婚姻法》、《村民组织法》、《妇女权益保障法》均为全国人大颁布的法律，它们之间并没有矛盾冲突。《村民组织法》尽管赋予了村重大事务由

〔6〕 对村委主任高海彬的访谈笔录（2005年1月19日）。访谈员：陈荣满等。

〔7〕 “村委会给尹庄乡政府的调查报告”（2003年8月）。

〔8〕 尹庄乡政府给县政府“关于落实高峪村外嫁女待遇有关政策的报告”（2004年6月2日），页1—2。

村民代表大会讨论决定的权力,但是讨论的内容必须符合有关法律的规定。(高峪村)两会的讨论结果违反了《婚姻法》。《婚姻法》第九条明确规定:结婚登记后,女方可以成为男方家庭的成员,男方也可以成为女方家庭的成员。这说明女方户口在娘家,是否迁出属于自愿,不迁出合法,应享受村民待遇。《妇女权益保障法》也有相关的规定,中共中央办公厅厅字(2001)9号文件也作出了相关规定。因此,尹庄乡政府应当责令高峪村委会,给予外嫁女与村民同等待遇。〔9〕

很明显,定义村民成员权(membership)的机构(村委会),和定义村民公民权(citizenship)的机构(全国人大),对于这些女村民的身份、资格乃至权利有不同说法。但是,由于村民的实际经济利益只和成员权有关,所以实质性地“承认”权利、并负责实施村民福利分配的单位是村委会。是故,当村委会不办理也不承认的时候,上级组织并没有实际的机制、行动、安排和动力,根据已有的法律和中央文件强制之,而只能“敦促”乡政府“应责令”村委会执行更高的法律文件。也就是说,上级组织的作用只是“敦促”和提出“要求”,至于对方是否会执行,则无法控制。

而在村委会看来,这一惯例在村中已经施行多年,其他村子也是一样,上级对外嫁女权利的“承认”完全是虚置,没有什么实际意义。所以,在上级的敦促信件发出几个月后,村委会的态度还是不承认,不照办。而且显而易见,说村民代表“难以通过”仅仅是一个行政说辞,关键的问题还是想不想办,要不要办,有没有资源办。因为村主任对访问员说:“关键是有钱,经济状况差,否则有钱有地的话,这几个外嫁女的问题早给解决了。”〔10〕

我们看到,在外嫁女事件中,有两个影响她们权利实现的定义和执行来

---

〔9〕 县妇联给李县长的“关于高峪村12名外嫁女要求享受村民待遇问题的参考意见”(2004年8月18日)。资料收集调查员:王雯等。

〔10〕 对村委主任高海彬的访谈笔录(2005年1月19日)。访谈员:陈荣满等。



源：国家立法组织和村委会。前者界定她们的公民身份，后者界定她们的村民身份，而与权益实现密切相关的利益分配——在我看来，这更具实质性——只和村民身份有关。在法律文本上，二者的界定权和身份上下有位序，好像无从怀疑——下级应当服从上级，下级的权限应当由上级给予解释。但在实践中，二者影响村民权益实现的能力大有差别。

此案例中明显的现象是村民权和公民权的不一致，而且不同的组织能界定并影响不同的权利实现。根据国家的政策和法律（中央办公厅9号文件、《婚姻法》和《妇女权益保障法》），外嫁女的要求属于正当权利，应当予以保护。但是由于经济资源分配由村委会控制，它根据惯例将外嫁女的资格排除在福利分享之外，亦符合全体村民的利益，因而得到村民代表和党员大会的支持。这是一种体制内有趣的二元身份定义结构：一方面，存在着可以自由决定婚后户口所在地的公民权确认；另一方面，又存在着外嫁后消除本村户口的成员权确认，前者没有实际的经济利益捆绑，而后者有，并且在持续多年的传统之下得到村民认可。对于外嫁女以及类似境遇的很多农民来说，他们的成员权与公民权并非互相支持，而是互相矛盾的。

上述问题和中国特有的村民—市民户口差别制度有关。村民和市民的不同身份各自享有的权利不同，可占用的资源不同，控制这些资源的机构更不同。惯例上，这些机构不必依据统一的原则和规则做事。这就出现了我们关切的问题：国家解决上述矛盾、增强一致性的意识和能力。显然，将法律的混乱和冲突统一起来，是国家治理能力的重要标志，这一能力涉及国家对普通人的法律权益的保护效能，以及后者对国家组织的需要和依赖。

根据国家宪法，“农村和城市郊区的土地……属于集体所有，宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”。<sup>[11]</sup>此外，根据土地法，“集体所有土地依照法律属于村民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委

[11] 《中华人民共和国宪法》(1988年4月修订)，第七条，第二款。

员会经营管理”〔12〕。这些土地制度表明,我们面对的,是一个以行政村为基础的集体土地所有权配置,它授予了村委会经营、管理、分配集体资源的权利。就是说,如果经过村民代表大会同意,村委会有权代表集体废除外嫁女分享高峪村土地利益的权利。

我们看到,在婚姻法、妇女权益保障法、办公厅9号文件与宪法、土地管理法中间,关于权利的配置产生了相互抵牾:前三个法律赋予外嫁女自由迁移户口和选择居住地的权利,而后两个法律又赋予村委会集体土地及其衍生利益的管理权。显然,这种安排无助于解决求助者实际的权利实现问题,而国家对这一矛盾却无能为力。案例中,行政级别明显高于村委会的县机构写信敦促也无济于事,它并不能有效确立并保护外嫁女的实际权益,也不能因为行政级别和地位影响村中福利资源的实际分配。这种情况将外嫁女置于这样的境地:她们被法律认可具有自由选择居住地的公民权利,但是这一权利仅仅是象征性的和书面的,因为它不能体现为实际的权益。

不能实现的权利等于没有权利,这是不是意味着国家的弱权能呢?似是,又似非也。因为根据众所周知的经验,国家在管治方面的很多权力并非弱小,而是很强。这就引发了更重要的问题:何种能力及权力是现代国家应有、须有,但却实际上有限的呢?

### ……{·国家角色的现代转型·}……

能力和权力相关,虽然不是一回事。能力关注权力实施的后果和效能,不同的权力强化的是不同的能力。如果我们要强化国家的现代能力,那么以此案例来看,问题的关键不在强化还是弱化国家权力,而在区分需要强化和弱化的权力,乃至能力的性质和类别。根据现代公共政权的组织职能,如何确立公

---

〔12〕《中华人民共和国土地管理法》(1989),第八条。

民权利,如何确保这些权利在人们中间得到平等分配,如何确保这些分配的权利得到实现,正是公共政权的基本任务,是需要加强的能力。

为何这样说?我们需要再次回到前面提到的、国家政权建设的历史进程上,看现代国家的转型“建设”了什么权能。

根据欧洲的历史经验,“国家政权建设”是对一个客观发生的近代化现象的概括。它特别指分散的、多中心的、割据性的权威体系,逐渐转变为一个(以现代国家组织为)中心的权威结构。这个结构的标志之一,是确立了新的政治单位:民族国家建制——它成为新的权威中心,将原来分割式的权威结构取而代之。工业化和现代化浪潮摧毁了从前小而且紧密的政治单位,它们被逐渐地统和(*incorporated in*)到一个新的国家共同体中去了。对于社会成员的团体归属而言,这种变化产生出一种新的文化界定:随着大众教育和文字的普及,人们互相关联的能力得到发展,他们逐渐成为一个更大的政治单位的成员。这是欧洲民族国家建构(*formation of nation states in Europe*)的过程,工业化的发展造就了这种必然性(E. Gellner, 1964, 1983)。<sup>[13]</sup>在这一过程中,权力向新政治单位——国家集中,意味着人们和其原属政治单位的关系发生了改变,而这种改变将扩大人们的联系范围,因而更有利于工业化发展。

Tilly 更详细地指出了国家政权建设的目标:君主希望通过它来扩大并深化自己对社会的统治,他试图控制相对自治的地方社会结构,试图扩大君主对地方资源的支配,并且在国家的支持下发展新的建制。Tilly 发现,这种目标的出现和阶级冲突的发展、分散的权威结构、战争以及资本的集中过程有关。君主集中权力意味着分散的权力结构解体,它的显著特征有:“民族国家控制着一个有明确界定的整体疆域;它有相对集中的权力支配;它区别于其他政治单位的组织形式;它掌握着统一的强制性方式,并声称自己对其控制疆域全面

---

[13] E. Gellner, *Thought and Change*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1964; *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell, 1983; 转引自 Tom Bottomore, *Political Sociology*, London: Pluto Press, 1979, pp. 78 - 79。

负责。”(C. Tilly, 1975, p. 27) [14]

显然,这是“国家权力”前所未有的增长,但需要特别注意,这是一种不同以往的权力,因为现代国家的政治结构反映的是一种新的权威和社会关系:逐渐掌握了强制性手段的君主开始改变力量联盟,他们与普通人民结合,充当后者基本权利的界定和保护者。这种做法,有效地破坏了传统的、地方分割式权威依赖的支持基础,后者无法阻止社会成员归属中心的向上移动:

君主们为普通民众提供保护,以增强他们反对残暴、专断的地方权威的力量,由此,君主获得了普遍的支持。君主还通过挑战地方权威对公共品、资金和服务的垄断声称,赢得了这种支持。当人们分成不同派系或运用军事武装发生争斗时,君主果断地制止;新政府官员成为地方自由的卫士,协助人们反抗来自贵族阶层的压迫,当后者要求优越地位或特权时,他们与之抗辩。最终的结果是,普通人民受益。(C. Tilly, 1975, p. 24)

权力中心的转移必然引起激烈冲突,但为何这一过程没有在地方权威的强烈抵抗下归于失败?原因是,这一过程实际上创造了一种新的社会身份——公民,并赋予其正当的、受到保护的新权利。公民的这些权利从前不曾任何其他政治单位中得到确认。这种释放公民权利的做法,事实上是在用新的规则整合社会成员,他们因此减少了对地方权威的依赖和归属感,转而依赖国家的保护。通过将(依赖地方权威的)间接统治转型为(国家)直接统治的关系,使得国家增强权力的过程获得了公民的支持。

---

[14] Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Introduction, Princeton University Press, 1975; Charles Tilly, ed., *Coercion, Capital and European States: AD 1900 - 1990*, Cambridge University Press, 1990.

应当看到,最重要的是权力性质的变化。如果国家统治在理念上等同于原来的地方统治,直接治理难以取得成功。它的成功是因为创建公民身份并扩展公民权利,包括财产权、选举权和福利权,提供公共产品——权利的平等分配、安全保障和公正(法律)制度,这赢得了普通民众的广泛拥护。过去的分割政治单位虽然也可以是很大的政治实体,权力也可以是相当制度化的,但它们代表的是一些特别的权力、权威个人或王朝家族的利益。这不是公共权威,而是专门的特权中心。这些特权是一个未经区分的混合体,它的地位绝对优先于社会。它的权力结构如同一个松散的封建统合圈,其中充斥着个体当权者及其追随者组成的社会联合体。这些团体边界多变而且不确定,它们缺少内聚性、持续性及目标性特征,缺少一种强制性手段使人们紧密地联系起来。而现代国家却可以让社会生活秩序建立在一种理性联系之上(G. Poggi, 1990)。<sup>[15]</sup>

现代国家保护公民身份解放了个体权利,这意味着,国家政权建设同时也是权威角色、性质及其与被治理者关系的变化。因此,在结构“集中化”背后更为实质性的内容是,一个新的公共组织——现代政府的角色发育形成,以其为中心的、不同以往附属性质的权威和公众的关系逐渐确立。公共组织的权威来自于对公民权的保护,普通民众作为一种新的国家成员身份类别,拥有了新的、前所未有的权利,他们有可能在新政治单位的保护下,冲破地方贵族权威的压迫。总而言之,在欧洲的经验中,国家政权建设不是一个国家自己单方面受益的权力竞争过程,“这种趋势与公民社会的生长和公共领域的出现是同时发生的”(P. Duara, 1994, 页 368)。<sup>[16]</sup> 没有公民身份的确立和强大的保护出

---

[15] Gianfranco Poggi, “The Nature of the Modern State” (source: Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, pp. 19 - 33, 1990); in M. Waters, ed., *Modernity: Critical Concepts*, Vol. 3, p. 265.

[16] P. Duara, “中国近代史上的国家与公民社会”, 载于汪熙、魏斐德主编,《中国现代化问题: 一个多方位的历史探索》, 复旦大学出版社, 1994, 页 363。

现,国家政权的集中化过程就得不到来自民众的政治支持,也无法成功排除来自旧权威的抵抗。

从这个意义上说,国家政权建设,并非只涉及权力扩张,它必定涉及权力本身性质的变化,国家——公共(政府)组织角色的变化,与此相关的各种制度——法律、税收、授权和治理方式的变化,以及公共权威与公民关系的变化。这些方面预示着,国家政权建设之所以能够最终成功取代其他政治单位或共同体,成为版图内公民归属中心的关键,在于伴随这个过程出现的不同于以往的治理原则,一系列新的社会身份分类,不同成员权利和相互关系的界定,以及公共组织自己成为捍卫并扩散这些基本原则、权利和关系的政治实体。在理解国家政权建设方面,这些方面代表的规范性意义十分重要。它的重要性在于,国家政权建设须以新的治理原则为基础建立政府组织,并用一系列制度建制支撑、规范它的服务。

根据新自由主义经济学的国家观念,中世纪后期的政治重组,是社会变迁引发的经济进一步重组的基础。国家是从这种政治重组中演进而成的现代组织,它的基本任务是“生产”社会公共产品——其中最主要的产品是社会安全和社会公正的保护。国家靠它专有的权力——规定和保护人民取得、使用或转移资源的权利和义务——来完成工作,为此国家自己保持着对法律实施和暴力控制的垄断权。它们是规定并保护社会赖以组成的权利关系的垄断权,没有这样的垄断权,秩序无法维持。法治系统是保护公民权利与社会秩序的基础建制,税制则是这些保护活动的费用来源,于是,建立现代税收体系和法律体系,成为与国家组织密切相关的制度支撑。这两个体系,确保着国家与公民之公共事务的制度化关系。

如果国家不能在管辖领域中建立某种统一的税制,国家就不能算是真正存在。举例而言,一个王国,只要它的基层贵族有自己充分的征税能力,这个王国就不是一个“国家”;相反,一个小小的诸侯,只要它能有效地抵制君王,维护自己的财政独立,它本身就可以算是一个小“国家”。因而,国家的建构形成,不仅是政治权力的再分配,也是统治者与被统治者之间财政契约的重新制

定(Henri Lepage, 1988, p. 82)。〔17〕法治也是一样,如果国家法律不能有效协调地方单位之间的利益冲突关系,那么统一的法治系统并没有建立起来,因为分割的地方权威仍有自己“自主”的立法和司法地位。从这些方面看,国家的权能在政权建设之后是强化,而非弱化了。

具体而言,伴随国家政权建设的现代税制和法治建设,是在通过国家推进一种新的治理规范。这个“新”在于它更广泛的公共性、受益性和利益代表性。在税制方面,政府与公民的财政契约关系,不仅保证了公共权威的财政来源,更重要的是,它约束了税入必须作为“公共财产”来处理。这要求遵从公共同意的原则收取、管理公共财产,保证其用于公共目的,实行公共治理。新的税制区分了“公产”和“私产”的不同性质,区分了公共财产与皇室家族财产的不同性质,于是,这两种性质的财产在管理主体、管理原则和管理程序方面情况各异。在法治方面,中立于集团利益的法治专业组织建立起来,他们不能使用法律作为对付利益竞争者的手段,而必须坚守法律的普遍主义原则。法律不再是专门的政治武器,而是在多元群体之间平衡秩序的标准。这些关于公共产品的理念,显然不会使税制和法制成为国家夺取地方权威财权和司法权的工具,而意在推行公共组织与公民权利义务关系的新界定。

随着社会经济的演变,社会行为的相对成本和效益会发生变动,这些变动不断产生着利益和机会。此时需要界定新的权利,来促进成本较低、效率较高行为的扩展。“国家政权”因此“建设”起来,它让自己承担运用法律保障经济自由与激励的任务,以满足社会的需要;否则个人和社会就无法利用这些经济机会,或者说,利用的代价(成本)很高。这要求新的政治单位(国家)必须成为法律进步的推动力量,用国家权威保护新法律的实施。但更重要的是新法律的内容——它通过新的权利分配保护经济自由,为高效、合法的交易提供安

---

〔17〕 Henri Lepage, *Tomorrow, Capitalism*, Common Wealth Publishing Co., Ltd., 1988. 中译本: [法] 李甫基著,《自由经济的魅力: 明日资本主义》,夏道平等译,台湾经济与生活出版事业股份有限公司,1988。

全,由此建立社会成员对国家的归属关系。相对于乡规民约、习惯法以及各种局部意义上的地方性规则,国家法律通过重新分配权利减轻了社会交易成本,并不断推进这些法律原则在全社会的广泛实施。〔18〕

## ……|· 结 语 ·|……

显然,随着国家角色的现代转型,它的传统权力在削弱,而现代权力在增长。这些现代权力的核心涵义,在于创立公民权的平等配置、保护和实现机制。这是最重要的现代公共产品,也是确保国家权威得到持续的社会支持,公民权能和国家权能的互为建设性塑造——二者之间强大的互赖关系维系社会稳定——的根本所在。因此,不是国家权力大小、该不该有的问题,更正确的问题是扩展什么性质的权力。在人类历史的经验中,国家的一些负面权力曾经毁坏法律秩序的建设,巩固间接(分割)的统治结构,削弱国家提供公正、安全,即公民权保护的根本能力。而这一点,正是国家缺乏治理权威、稳固地位及支持者的原因所在。

所以,比国家权力建设更重要的前提问题是,区分这些权力的性质,进而扩展它的正面权力,并防止负面权力对社会乃至对国家自己的损害。

---

〔18〕 参见张静,“国家政权建设:问题与回顾”,本部分首次发表于《开放时代》,2001年第5期,页1,此处再经修改。



## 乡村制度诸问题

---

如果总结本书的“结论”，简单地说，我想表明，乡村社会的冲突问题，根源在于实际运行的一系列制度规则的缺陷，这些制度在构造基层政权的角色、权利义务及其和村民的社会关系方面，存在着内在的价值、目标和利益紧张。这一产生冲突的根源，可以解释乡村政治整合的困难。

### ……{一些特征}……

在结构方面，有别于西方的区分性结构，中国乡村的基本社会关系结构是公共关系和个人关系的混合。其特点是，既可以通过公共关系扩增个人利益，也可以通过个人关系追求公共目标，在这两方面并不存在明确的分界或区分。这一现实，继续了传统乡村庇护关系结构的某些功能，但有所变化。相对于传统庇护关系在信息传递上的个人性，新庇护关系可以是广泛的、公开的、大众动员式的。但是这种关系往往短暂、松散、易变，跟随具体的事件和利益而变动，其冲突既有价值分歧含义，也有分利竞争含义。它的信息传递既有个人渠道，也有公共渠道；它的群体边缘无稳定明显的界限，其他个人可以无排斥性地进入；它并非明显的金字塔不对等结构，而是以一个小团体为核心的、无强制性权利义务的松散布局；它并非是单一的、以人为基础的权威认同，不限制广泛的利益表达，但也没有明确的制度化稳定结构。这些特征显示，乡村社会关系既不同于典型意义上的庇护关系，也不同于典型意义上的现代公共关系，而是这两种关系的混合变形。个人事务和公共事务都在这一混合关系中得到处理。

在制度建制方面,基层政权有相当的主动性,来巩固自己的势力范围和权力地带。他们是村民各项权利主要及首先的定义和实现单位,这为其提供了立法、执法的管辖权地位;土地的集体所有、并由基层政权代表实施管理——承包、交易和调整等惯例,为其提供了重要的经济资源控制权地位;而内部实施的“荐举”式人事更替,促进了其内部利益的组织化,从而发展出相互支持的地方政治网络,它可能有效避免来自国家和社会两方面的监督,从而将政治、经济、法律控制权,日趋集中在基层干部集团中。这正是 Shue 所说的“局部地方专制主义”(petty local despotism)<sup>[1]</sup>产生的基础。基层政权的治理并不必然追随国家规定,而是筛选对自己有利的部分,并充分利用国家意识形态不断变换的政治话语提高自己的合法性。基层权威营造了一种“隔离地带”,将国家和乡村生活分隔开,在管辖结构和治理原则两个方面,阻止了国家权力的实际下延。

这些特点有助于观察基层政权的性质。它并非同它的名称一般、可以被视为国家设在基层的整体组织的一部分——如果真是这样,它必须被假定为只有执行国家制度的义务,而没有规定或改变这些制度的权利。我们的资料显示,基层政权的所为远远超出了它的名分之外,它并非仅代表国家、依据国家的规则管理乡村生产资源,而是发展出自己的规则;它距离一个典型的科层组织也相去甚远,是一个具有官方身份(兼服务于国家的部分目标),同时又具有自己政治经济利益的,充分组织化的网络。它的整体利益与国家及村民不同,甚至是竞争性的,久而久之,在利益结构方面,形成一个离间于国家和社会的特别集团群体。它对乡村整体的作用是刺激冲突,危及基层秩序的稳定。

但基层政权的官方身份,倾向于把上述局部利益冲突,转变成社会对国家、村民对官方的冲突。在现代,基层组织融合了传统乡村权威和官方身份,

---

[1] Vivienne Shue, "A Comparative-historical Approach to the Modernization of Local Government in China", in *the Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press, 1988.

这构成了它的管辖地位的合法性来源,它不必像它的前身一样,经由对社会公共事务的贡献去获得这一合法性地位,官方的授权身份能够保护这种地位;它也不像一个典型的官僚组织那样,仅仅依赖官授身份和薪俸行动,它发展出了政治支持网络增进自己利益的延续和安全,又发展出收费权作为生存的财政基础。基层政权通过控制(集体)财产权利,通过实施自己的专门规范,通过建立自己的相互支持网络,巩固并强化了以自己为中心的基层秩序。同时,它通过形式化国家所有权和抑制村民参与的实践,保持了相对自主的空间,并将国家或村民的影响降到最低限度。其中,乡镇两级干部的利益集结、信息过滤、国家对基层干部的日常治理依赖、村民的消极态度,所有这些因素综合起来,保障了基层政权区域治权的安全。而国家,在这一分割权威体制中,也相应地被削弱了通过扩展公民权、建立直接治理的能力,国家的权威在基层主要是象征性的、意识形态性的、原则指导性的,而非实际管辖性的。

### …… | 政治社会学意义 | ……

这实际上继续了传统中国管辖权分立的局面,只不过,从前基层权威的角色由士绅充当,而今由国家在基层名义上的代理人——基层政权充当。国家主要的影响区域在城市或县镇,基层政权实际管治着乡村。对于乡村农民而言,国家的规则、国家的权威性以及国家对这些居民的法律责任,都很少能够与其生活发生直接有效的关联。普通村民较少能够从国家的活动中受益,相反,国家政策中有利于基层政权扩张权力的部分,却得到充分的“执行”。借用国家政治话语,扩展地方官僚机构、权力及其利益的活动一直存在,虽然村庄干部处于边缘地位,但也不时卷入其中。他们单方面制定“法律”——比如承包期限、金额和方法,以图最大限度地控制资源;他们以官员的(公共)身份向村民进行企业集资,又使赢利流向自己的(私人)集团。这些并非公共权益的扩张活动,不仅离间了公共政权同农民的关系,制造了广泛的不信任,而且损害了基层政权本身的道德形象,使其成为乡村冲突的主要来源。

国家政治和地方政治也有各自分离的战场。围绕着地位与权力竞争展开的地方政治活动,主要在地方干部及其庇护网络之间展开,与其说它是国家政治(或意识形态)影响的结果,不如说是它利用了国家政治话语作为打击竞争者的工具,而要实现的目标仍是局部的。这种类型的地方政治虽然活跃,但很少有将地方力量竞争转变为政治性地改革国家政治框架的企图,它总是以实现局部的控制为满足。

这种结构上的分离损害整个公共政权、乃至国家的权威,但并不能对体制本身产生根本性挑战。原因有二:其一是体制上的——二者的利益互赖:基层政权需要国家提供公共身份、行政权力、财政收益机会及意识形态正当性;国家需要基层政权负责地方的税务收取和秩序维持。其二是意识形态及文化上的——二者的治理意识形态和文化存在着一致性,共享同一种意识形态正当性。这些特性决定了,基层政权虽然制造体制冲突和整合困难,但不是体制的反对力量。它虽然未必忠诚于国家体制和意识形态,但是为着自身权力和身份的正当性,它需要并维系着国家体制。

基层政权在与国家的关系上并不是完全被动的,乡镇两级干部的密切联系和相互支持,已经构成了自己主政的条件。国家在他们那里,多被看作一个后备的威慑力量有选择地使用:它可以在必要时邀请上级干预,但这通常是符合自己需要的时候;他们也可以斡旋于上下关系中间;还可以为内部的问题实施担保责任,在与其自身利益严重冲突的时候,可以以各种借口敷衍甚至抵制上方。在所有这些方面,基层政权往往有着相当的主动性。因此,似乎不应夸大国家行动对于乡村政权的影响,至少不应当夸大基层政权的被动性方面(来自他们自己的被动抱怨,相当多数是竞争权力的战略使然)。国家对于地方权威的强制影响,我初步认为,与其说是在组织化了的利益联系、自上而下的科层系统或制度界定的各项权责方面,不如说是在文化、意识形态和治理原则的共享方面。这种共享的现实,使得基层政权和国家联成了一个貌似的一体性组织。

这样的一种关系,反映了基层政权多种身份的交织状态,它在基层社会建

立了多种社会关系。这充分体现在它所收取的各种税费中：租、国家税、自定税和集资等内容。对于农民而言，“租”（各种租金，各种承包、转包费用等）反映的是土地主人和佃农的关系；“国家税”（农业税等）反映的是公共服务机构和纳税人（公民）的关系；“自定税”（提留、统筹、摊派、教育附加、公路水利建设等）反映的是基层政权与农民的关系；“集资”（经济合作社基金、股份金融活动、企业集资等）活动则反映了基层政权的投资者和经营者身份。这些社会关系中的某些部分，例如劳-资、租-佃本身就是利益冲突性的关系，而国家代理人和经营机构相互的角色混乱，也使人们很难分清，不当的税费究竟来自行政组织的哪个层次。

如上所说，这种混合关系很容易使某一种冲突转化为另一种冲突。例如，关于租佃、劳资的冲突（在过去，它属于社会中的阶级或阶层冲突）转化为税的冲突（民间和官府的冲突）。抗租表现了阶级对抗，针对的是利益冲突阶级，由有产者和无产者经济利益的不平衡引起，抗税则表现了公和私的对抗，针对的是公共组织不当的税收索取，由公共和私人获益权的缺乏公共承认和区分引起。显然，两类冲突发生在不同的社会身份中间，它们针对的目标不同，国家在其中的位置也不同。但是基层政权的混合角色使得它们混为一体，结果是，所有冲突都被简化为“官与民”的冲突，这是“混合角色”的部分政治后果。但可能对研究更有意义的证明是，这些基层常见的代表性冲突，在某种程度上，反映了该地社会结构的特征。我们发现，社会中主要的经济（资源）和政治（权利）的交流，并不是在民与民、甚至官与民之间展开，而是在基层干部的不同集团之间展开。这是一个不断产生政治问题的不稳定结构。

### ……{ 若干相关问题 }……

上述认识在一般的叙述里面，很容易导致基层政权“失去控制”的印象，因此人们建议把控制再“建设”起来，包括“建设”一个有效率、有权威的基层组织本身，使之扮演国家为之确定的角色。然而从历史经验来看，单凭官方一种力

量的控制被证明是不太成功的。

不成功的原因,在于双方的互相需要,特别是,国家对基层政权确保地方秩序的依赖。官方的确有各种干部“考核”制度存在,但是这些考核都是在利益相关者之间、基层干部内部进行的,他们之间很强的从属关系决定了考核必定是形式化的。显然,有从属关系的机构执行监督的体制存在着基本的结构阻力,因而需要启动社会力量加入这个行列。而且,仅仅把社会力量的加入局限在信息发布或财务公开方面是不够的,需要考虑加大权力的分化配置,减少目前政治经济法律权力在基层的过分集中状况,使村民的监督权力能够与基层政权的管制权形成大致平衡。这就是代表性自治的含义,否则,“建设”的结果不过是再造权威性自治。而权威性自治,由于排斥了国家和社会双方面的压力,其本身不仅难于产生向公共政权转变的动力,而且它自己的“局部地方专制”就是基层冲突的基本来源。从这个意义上说,建立代表性自治的目标,不仅仅是信息公开,更重要的,应当是乡村权力分布的宪政改革,这是形成稳定、有活力、又有自我修复能力之基层秩序的关键。

有一种乐观的看法认为,摆脱了上级控制的基层政权,可以推进地方经济建设,“地方法团主义”有利于经济发展(Jean Oi, 1996)。这种看法主要是从中央政府和地方政府间的关系着眼的。确实,获得更大自由的地方基层组织产生了从事经济活动的巨大冲动,致使盈利成为他们工作目标的一个重要部分,这些盈利动机导致的工业和商业发展,改善了地方就业和生活水平。但是应当留心它和市场经济活动的差别:从基层政权的经济活动中,并没有产生新的——目的在于保护个人经济机会和交易权利的——运作原则,它仍是以权力垄断和派生关系——这些非市场原则——为基础的。基层政权利用的是自己控制资源的官方地位、信息和优惠政策,构建优先于一般竞争者的利益、资源及市场机会的分配,它并没有消除各种垄断权利,促进的是经济人的依赖性和寻租行为,而不是他们的独立成长。

不错,国家的退出使得基层权威更加自由,但是并没有使其角色更为现代,或使其与农民的关系性质更为现代。他们的所作所为倾向于强化自己的

“集体”财产支配地位,严格控制资源的分配权,但面对农民对资源、机会的强烈需求,他们竭力保持其权属静止不动,除非这种变动能为他们自己带来利益。这些做法保持了自己的权威地位,但继续抑制着他人的经济自由、产权分化和交易权分化的发展,个体竞争原则继续受到抑制。正如韦伯所说:

封闭性的垄断团体,……确保某些职位法律上——或至少事实上——的垄断,……垄断所排斥的对象,是那些具有同类性的竞争者,垄断的目的则永远是,关闭外人分享社会与经济的机会(马克斯·韦伯,1998,页46)。<sup>〔2〕</sup>

这样,“地方法团主义”所说的经济“开放自由”,并不是在所有对等的经济行动者之间,而是在政权的不同级别和组织之间,而政权组织的政治(支配)和经济(盈利)角色的互相交织,大大损坏了公共角色依据的工作原则及其道德标准。因此,不同于地方法团主义的观察,我以为,基层政权是否能够担当促进经济秩序转化的历史重任,这种转化的动力究竟是来自基层权威,还是外部市场的飞速发展;基层政权对市场原则扩展的作用,到底是正面还是负面的——对于这些重要问题,还需要更多资料的证明和审慎的分析。

与此相关的另一个问题是,一些对“计划性变迁”颇有异议的学者,从“传统资源再造”的立场批评历史主义的现代化论,认为传统秩序规则中具有相当的现代性要素,而且比“法制建设”、“法律下乡”这些外来的东西更为有效。这种批评的本意在于破除传统-现代的认识模式,但是对这两种规则使用了不同的分析立场,将基层民间秩序的有效,同其性质混淆到一起。这样的讨论,包含着一种立意,认为只有基层民间的秩序才是自然的、历史的,而国家的、行政推进的各种规则则属于外来的或人为计划的性质。但这些“新”规则与制度史

---

〔2〕〔德〕马克斯·韦伯,《经济、诸社会领域及权力》,李强译,北京:三联书店,1998。

没有渊源关系么？基层那些行使了多年的、有效的(政治和经济)秩序形式，难道都是符合多数乡村农民的需要和利益的么？我们获得的资料并没有支持这样的假定，相反，基层秩序中盛行的特殊主义(非普遍主义)、义务和权利的互惠条件(非自然权利主义)、权威的绝对主义(非“合约”主义)、灵活和变通(非法律主义)等种种治理特征，和历史中以及现今国家治理规则的某些方面具有相似性。这样，“国家的”或“民间的”分野并不能代表两种规则在性质上的分野。

这涉及如何认识“国家政权建设”这个常见的分析视角。在欧洲社会的经验里，它指以民族国家为中心的文化及制度整合过程。表面上看去，国家政权建设是国家各级机构的建立和延伸，因而它往往意味着国家权力向社会各类组织扩张，即向从前不曾是国家负责的领域要求管辖权。然其更为实质的内容是，国家自身角色性质的改变，以及它同一系列重要社会单位、个体行动者关系的改变，在这个意义上，可以称它为一场现代社会“革命”。随着这场革命的到来，贵族和城市精英的局部控制权被取代，民众的归属认同从旧的政治单位中解放出来，建立起他们归属民族国家的一系列新原则，即公民和现代国家的关系。这种新关系依赖新的税制和法制秩序稳定下来，皇权由一个私人家族发展为现代国家组织，成为管理公共财产、受到法律约束并授权的公共服务机构。很明显，国家政权建设不仅涉及权力结构的集中，还创造了规范秩序的新原则。而这些原则能够在地方控制单位的强烈抵制中获得成功，在于民众的选择，在于这些新原则符合并能够保护他们的权益，以改变从前那样——治理原则只有利于地方权威利益——的状况。

因此，不是所有的国家权力扩张行为，都有资格称得上是“国家政权建设”。相当多的情况是，机构虽然在“建设”，但上述重要的社会关系的转变并没有广泛发生，为新社会关系提供稳定支持的相应的制度变革也没有出现，流行的制度更没有体现新的政治经济权利原则。因此需要对“国家政权建设”进行超出机构建设的观察，更要防止“征税数量”的统计陷阱——假定一切汲取税收的活动，都反映了“国家政权建设”的活动。对不合格、不真实的“国家政





## 参考文献

---

- [日]岸本美绪,“市民社会论与中国”,见[日]滋贺秀三等著,《明清时期的民事审判和民间契约》,法律出版社,1998。
- [美]奥尔森,《国家兴衰探源:经济增长、滞胀与社会僵化》,吕应中等译,商务印书馆,1993。
- 薄一波,《若干重大决策与事件的回顾》,中共中央党校出版社,1991—1993。
- 财政部税务总局跃进办公室编,《税收工作大跃进经验汇编》,财政出版社,1958。
- 陈翰笙,《解放前的地主与农民——华南农村危机研究》,中国社会科学出版社,1984(冯峰据1936年英文版译)。
- 陈明光,《中国古代的纳税与应役》,商务印书馆国际有限公司,1996。
- 陈仲安、王素,《汉唐职官制度研究》,中华书局,1993。
- 丁力,“要不要调整承包地(农村调查札记之四)”,《经济学消息报》,1998年2月4日。
- 丁旭光,《近代中国地方自治研究》,广州出版社,1993。
- [美]杜赞奇,《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社,1994。
- 范桂林,“竞选村主任”,《南方周末》,1999年2月5日。
- 范瑜,“诉讼的价值、运行机制与社会效应”,载《北大法律评论》第1卷,第1辑,1998。
- 方惠蓉,“无事件境与农民生活”,北京大学社会学硕士论文,1997。
- 费孝通,《乡土中国》,天津人民出版社,1994。

[英] 弗里德利希·冯·哈耶克,《自由秩序原理》,邓正来译,北京三联书店,1997。

高其才,《中国习惯法论》,湖南出版社,1995。

何怀宏,《选举社会及其终结》,北京三联书店,1998。

何伟亚,“从朝供体制到殖民研究”,《读书》,三联书店,1998年8期。

[美] 黄仁宇,《放宽历史的视界》,中国社会科学出版社,1998。

[美] 黄宗智,《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,中华书局,1992。

[美] 黄宗智,《民事审判与民间调解:清代的表达与实践》,中国社会科学出版社,1998。

嘉善县党史研究室编,《田家英嘉善调查与人民公社“六十条”的制定》,东方出版社,1997。

晋军,“精英逻辑与灾民逻辑”,北京大学社会学硕士论文,1998。

强世功,“权力的组织网络与法律治理化”,北京大学法律系“乡村社会的法律”研讨会论文,1999。

景跃进,“海选是怎样产生的”,《开放时代》,广东省社会科学院,1999,第5—6月号。

[美] 孔飞力,《叫魂》,陈兼等译,上海三联书店,1999。

[美] 孔飞力,《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》,谢亮生等译,中国社会科学出版社,1990。

梨树县基层政权建设领导小组编,《梨树县村民自治故事汇编》,1993。

梨树县政府,《梨树县村民委员会选举办法》,1998年7月。

李锦绣,《唐代财政史稿》上卷:第二分册,北京大学出版社,1995。

李康,“西村五十年:从革命走向革命”,北京大学社会学博士论文,1999。

李秀国、单世联,“华南传统乡村社会地方领袖的产生办法”,项目申报计划书(“华南乡村基层干部的产生模式”)历史回顾部分,1999。

李学举、王振耀、汤普苏编著,《中国乡镇政权的现状与改革》,中国社会科学出版社,1994。

- 梁治平,“权利与事实之间”,北京大学社会学与人类学研讨会主题报告,1998年6月29日。
- 梁治平,《清代习惯法:社会与国家》,中国政法大学出版社,1997。
- 林尚立,“农村自治与农村政治发展”,林崇平(音译)主编,《中国的明天》,会议论文集,国立中山大学(台湾)主办,1996。
- 卢晖临,“绅士蜕变与社会侵蚀”,载北京大学社会学系,《研究生论坛》,第1期。
- 卢跃刚,《大国寡民》,中国电影出版社,1998。
- [德] 马克斯·韦伯,《经济、诸社会领域及权力》,李强译,北京三联书店,1998。
- [美] 米尔顿·弗里德曼,罗斯·弗里德曼,《自由选择:个人声明》,商务印书馆,[1979]1998。
- 民政部基层政权司,《农村村务公开工作资料汇编》,中国社会出版社,1997。
- 民政部基层政权司编,《中华人民共和国村民委员会有关法规、文件及规章制度选编》,中国社会出版社,1995。
- [美] 明恩溥,《中国乡村生活》,时事出版社,1998。
- 农业部农村经济研究中心等编,《中外学者论农村》,华夏出版社,1994。
- 任东来,《影响美国的20个司法大案》,法律出版社,2004。
- 阮毅成,《地方自治与新县制》,台湾联经出版事业公司,1978。
- 石之瑜,《中国文化与中国的民》,台湾风云论坛出版有限公司,1997。
- [美] 斯蒂格利茨等著,阿诺德·赫特杰主编,《政府为什么干预经济》,郑秉文译,中国物资出版社,1998。
- 斯考特·罗泽尔、李建光,《中国经济改革中的村干部行为》,经济管理出版社,1992。
- [日] 寺田皓明,“明清时期法秩序中‘约’的性质”,见[日] 滋贺秀三等著,《明清时期的民事审判与民间契约》,法律出版社,1998。
- 唐建光,“直选乡长”,《南方周末》,1999年1月15日。

陶熔,“中国农业税收制度的非法律主义特征”,“中国乡村社会的法律”学术研讨会论文,北京大学法律系司法研究中心,1999。

佟莉编导,北京电视台纪实新闻片“村民的选择”,1998。

王国斌,《转变的中国:历史变迁与欧洲经验的局限》,江苏人民出版社,1998。

王铭铭、王斯福主编,《乡土社会的秩序、公正和权威》,中国政法大学出版社,1997。

王先明,《近代绅士》,天津人民出版社,1997。

王振耀,“基层政权建设十年”,民政部主办,“中国基层民主发展”国际会议论文,1997年11月。

王振耀、汤普苏,“中国农村村民委员会法律制度的研究报告”,民政部主办,“中国基层民主发展”国际会议论文,1997年11月。

王仲田,“村民代表会议制度的结构、功能和权威基础”,1997年11月学术研讨会论文。

魏宏运主编,《20世纪30年代冀东农村社会调查与研究》,天津人民出版社,1996。

温铁军、朱守银,“农村税费制度改革的研究报告”,中国政府经济信息网([www.cei.gov.cn](http://www.cei.gov.cn)),50人论坛,1999。

温铁军、朱守银,“中国农村基本经营制度试验研究”,《中国农村经济》,1996年1期。

文建东,《公共选择学派》,武汉出版社,1996。

吴国光、郑永年,《论中央—地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题》,香港:牛津大学出版社,1995。

夏春林,“形象资本与村干部的地位维持策略”,北京大学社会学硕士论文,1998。

徐勇,《中国农村村民自治》,武汉师范大学出版社,1997。

[美]许烺光,《美国人与中国人:两种生活方式的比较》,华夏出版社,1989。

扬子立,“农村调查记事”,1999年2月10日,载“雅虎”网络论坛。

- 杨诚虎,“制度网络中的村级精英”,北京大学社会学硕士论文,1998。
- 张厚安等,《农村政治稳定与发展》,武汉出版社,1996。
- 张静,“梨树县第四届村委会选举观察”,香港中文大学中国文化研究所,《二十一世纪》,12月号,1998。
- 张静,“农村基层政权研究的若干问题”,《中国书评》,1996年5月,第10期。
- 张乐天,《告别理想:人民公社制度研究》,东方出版中心,1998。
- 张仲礼,《中国士绅:关于其在19世纪中国社会中的作用的研究》,上海社会科学出版社,1991。
- 赵晓力,“通过合同的治理”,北京大学法律系“乡村社会的法律”研讨会论文,1999。
- 赵晓力,“中国近代农村土地交易中的契约与习惯”,北京大学学生会刊,《大学》,1996年9月创刊号。
- 浙江财税局编,《新税制业务实用手册》,第八篇:“农业税收制度”。
- 浙江省委组织部调研室、组织处主编,《新时期浙江农村蹲点调查——不同经济类型地区农村基层党组织建设研究》,1997。
- 中共中央党史文献编辑部,《建国以来毛泽东文稿》,中央文献出版社,1987。
- 中共中央宣传部编,《半月谈》,“观察与思考”,1998年第23期。
- 中共中央政策研究室、农业部农村固定观察点办公室编,《完善中的农村双层经营体制》,中共中央党校出版社,1992。
- 中国基层政权研究会编,《中国农村村民代表会议制度》,中国社会科学出版社,1994。
- 中国基层政权研究会编,《中国农村村民委员会换届选举制度》,中国社会科学出版社,1993。
- 中央纪委办公厅编,《村务公开,民主管理》,中国方正出版社,1997。
- 朱晓阳,“惩罚与转变中的乡村社会”,《中国社会科学季刊》,1997年冬季卷,总第21期。
- 朱勇,《清代宗族法研究》,湖南教育出版社,1987。

- Andrew J. Nathan, Is Chinese Culture Distinctive? A Review Article, *The Journal of Asian Studies* 52, No. 4 (November, 1993): 923 - 936;
- Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Introduction, Princeton University Press, 1975;
- Charles Tilly, ed., *Coercion, Capital, and European States: AD 1900 - 1990*, Cambridge University Press, 1990;
- Chih-yu Shih, Comment on "Rural Self-Administration and Base-level Elections", *PRC Tomorrow*, ed., by Chong-pin Lin, The National Zhong Shan University, 1996;
- Claus Offe, "The Attribution of Public Status to Interest Groups", in Suzanne Burger ed., *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, 1981;
- Daniel Kelliher, *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979 - 1989*, New Haven: Yale University Press, 1992;
- Daniel Kelliher, "The Chinese Debate over Village Self-Government", Paper for Conference on Elections in Mainland China, Hong Kong and Taiwan, September 1996, Duke University;
- Daniel Little, *Understanding Peasant China*, Yale University Press, 1989;
- Fei Xiao Tong, *China's Gentry*, University of Chicago Press, 1953;
- Francis L. K. Hsu, "Chinese Kinship and Chinese Behavior", in Ho and Tson, *China in Crisis*, Vol. 1, pp. 579 - 608;
- Frederic Wakeman and Carolyn Grant eds., *The Conflict and Control in Late Imperial China*, University of California Press, 1975;
- Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, pp. 19 - 33, 198, 1990;
- Huang Shu-Min, *The Spiral Road: Change in a Chinese Village through the*

- Eyes of a Communist Party Leader*, Westview Press, 1993;
- James B. Collins, "State Building in Early Modern Europe: the Case of France", *Modern Asian Studies* 31.3, 1997;
- Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *China Quarterly*, No.144: 1132 - 1149, 1995;
- Joseph W. Esherick and Amary Backus Rankin, *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance*, University of California Press, 1990;
- Kate Nash and Alan Scott eds., *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell Publishing, 2001;
- Kathryn Bernhardt, *Rents, Taxes, and Peasant Resistance: The Lower Yangzi Region, 1840 - 1950*, Stanford University Press, 1992;
- Kenneth Lieberthal and Michael Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes*, Princeton University Press, 1988;
- Kung-Chuan Hsiao, *Rural China-Imperial Control in the Nineteenth Century*, University of Washington Press, 1972;
- Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson and Douglas C. North, eds., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, 1996;
- Mary Backus Rankin, *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province 1865 - 1911*, Stanford University Press, 1986;
- Philip A. Kuhn, "Local Self-Government under the Republic: Problems of Control, Autonomy and Mobilization", in Frederic Wakeman and Carolyn Grant eds., *The Conflict and Control in Late Imperial China*, University of California Press, 1975;
- Philip A. Kuhn, "Civil Society and Constitutional Development," Paper, 1994;
- Richard Madsen, *Morality and Power in a Chinese Village*, University of California Press, Ltd., 1984;



- Robert C. Ellickson, *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, 1994;
- Scott Wilson, "Competing Claims to Village Property and the Gradual Clarification of Property Rights", Paper for Conference—"Property Rights in Transitional Economies: Insights from Research on China", Hong Kong, 13 - 15, June 1996;
- S. L. Popkin, *The Rational Peasant*, University of California Press, 1979;
- Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lu, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, Cambridge University Press, 2003;
- Tom Bottomore, *Political Sociology*, London: Pluto Press, 1979;
- T. Scott, *The Moral Economy of the Peasant*, Yale University Press, 1976;
- T. Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, 1979;
- Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press, 1988.