

“被束缚的村庄”： 单向度的国家基础权力发展困境

赵晓峰

(西北农林科技大学人文学院 杨凌 712100)

摘要：公平和正义并不是现代国家所独享的价值观，中国农村社会内部也有一套相对完善的基于地方传统和地方文化而来的农民公平观和社区正义观。但是，近年来的国家基础权力建设过于重视技术性治理的价值，过度依赖普适性的现代公共规则，阉割了农民的自治权限，使村庄处于被“束缚”的状态，地方上的公平观念和正义观念失去了秩序生成与维系能力，而外来的规则又没有能够在乡村社会确立起主体性地位，乡村治理困境由此而生。要想为村庄解除“束缚”，走出治理的困境，一个值得探索的路径是构建国家行政权与村民自治权有机衔接的机制，构建村民自治权的“包容性增长”机制，赋予农民真正的、充分的自治权，发挥地方传统资源的现代治理价值。

关键词 农民公平观 社区正义观 单位正义 治理性危机 国家基础权力

中图分类号 C912.82 **文献标识码** A **文章编号** 1004-0730(2011)11-0071-10

一、问题的提出

1990 年代中后期以来，乡村社会出现了一轮以农民负担居高不下为核心的治理性危机，逐渐侵蚀到了国家政权在基层社会的合法性根基。为了改善与农民的关系，国家在新世纪伊始的几年内迅速推出了农村税费改革的试验。随着农业税费的取消，国家又接连不断地推出了一系列的惠农政策，试图巩固并强化执政的民意基础。然而，学界已有的研究表明，近年来，农村基层政权逐步沦落为“悬浮型政权”^[1]，乡村社会出现了新一轮以治理缺位为核心的治理性危机，基层政权的合法性面临着越来越严峻的考验。^[2]

关于当前乡村治理困境的生成逻辑，学界主

要有三种解释路径：一是从涉农财税制度变革的角度，提出农村税费改革的政治意义大于经济意义^[3]，撒胡椒面式的惠农财税政策将“国家 - 基层政权 - 农民”的三角关系转变为“国家 - 农民”打交道的直接关系^[4]，客观上造成了“政治牺牲行政”^[5]的改制效果，使基层治理陷入新的困境。二是从乡镇政权和村级组织的关系入手，认为“村民自治的行政化”^[6]使“乡政村治”的基层治理模式呈现“行政消解自治”^[7]的趋势，不利于治理困境的缓解。三是从基层政权的行为逻辑着手，提出取消农业税费以后，县乡政府的行为逻辑由以前的利益最大化转变为风险最小化^[8]，基层政权开始奉行“不出事逻辑”^[9]，失去了积极行政的动力，基层社会逐渐形成“干部不为民做主，农民也不找干部”的干群关系“两张皮”现象。

综合以上三种解释路径的研究成果来看,现有的研究基本上都脱离了村庄,采用的都是自上而下、自外而内的外部视角,缺乏对地方社会内部秩序变迁机制的深入分析,难以从本质上揭示后税费时代乡村治理困境的生成逻辑。基于此,本研究将转而采用自下而上的村庄视角,以鄂东南地区的岳平县农村为例,以国家正在迅速加强基础权力建设为背景,从地方文化和地方传统出发,通过对农民公平观和社区正义观变迁机制的分析,深入探讨维护地方社会秩序的村庄机制发生了什么样的变化,使旧有的制度失去了实践效力,而新的制度又不能很快地确立起来,以致给基层治理实践带来了巨大的困难。

二、农民公平观的基石:权利与义务之间的“平衡账”

公平并不是现代国家所独享的价值观,在乡村社会内部长期以来也存在着一套自治的维系公平的社会文化心理机制,公平是村落社会秩序生成的重要的社会文化观念的保障。如果农民的公平观念失去了内在的平衡,看似是个人层面的问题,却必然反映为整体层面的问题。离开了自治的公平机制,村庄内部社会秩序就难以维系。关于公平的社会文化心理机制,在笔者看来主要表现为权利与义务之间的一种平衡关系,并且这种平衡关系是具体的、实在的,而非抽象的、虚无的。从维系村落社会秩序的角度来讲,在农业税费征缴时代这种平衡关系主要表现为三个方面:

首先是农民拥有承包村社集体所有土地的权利和缴纳相应农业税费的义务之间的平衡关系。岳平地区的农村基本上是在 1981 年前后开始推行家庭联产承包责任制的,大多数村社集体所有的土地被分成了一大一小两部分,“一大”是承包地(田),“一小”是机动地(田),前者分配的基本依据是各个农户家庭的人口数量,后者一般由集体负责统一耕种或是由集体负责发包给农户耕种并

收取承包费。此外,机动地的一个重要功能是平衡农户家庭人口数量与承包土地数量之间的对应关系。根据笔者调查的情况来看,1980 年代,大部分村社集体都会按照“五年一大动,三年一小动”的原则调整土地的分配关系,到 1990 年代以后,就很少再调整具体的土地分配关系,但是只要村社集体仍然保有机动地,就必然会按照“减人不减地,增人必增地”的原则从机动地中抽调土地分配给新增人口。然而,到 2004 年以后,随着土地确权确证政策的逐渐实施,农村土地具体的承包关系顺延了 30 年,村社集体拥有的机动地也丧失殆尽,不仅“减人减地”的土政策失去了实践效应,而且“增人增地”的土政策也失去了操作的空间,村社集体的土地所有权被彻底架空。

在村社集体内部,承包土地的权利和承担税费的义务是对等的均衡关系。一般来说,农业税费是按照人地适当的分成比例来征收的,比如村委会每年将乡镇政府下达的税费征收指标分解成两部分,一部分按照农户家庭承包的土地数量进行分摊,另一部分按照家庭人口数进行分摊。因此,一个农户每年应该缴纳税费的数量是由家庭承包土地数量和家庭人口规模决定的。而村社集体按家庭人口规模收缴农业税费的重要依据也是可预期的集体土地承包权,农民之所以愿意接受这种税费缴纳方式,也是为了在不久的将来享有可预期的集体土地承包权。也就是说,现有的和将来可预期的土地承包权与农户按人地比例分成交粮纳税的义务之间是一种跨时段的平衡关系。即便是在 1990 年代中后期农业税费负担越来越严重的情况下出现了越来越多的不能按时承担纳税义务的钉子户,在村民眼中也有一种平衡机制在发挥作用,那就是钉子户欠下的税费将来是必须要“补”上的,不然村干部就必然会“收拾”他,或者不给他办理各种证件提供证明,或者收回他的土地承包权,总之,村干部必须要想尽办法将钉子户欠下的税费收缴上来。所以,在农业税费征缴年代,一个重要的维系公平的机制是“挂账”,即将尾欠

户欠下的税费记在“账”上,并且要不断地通过各种办法向其施加压力,促使其最终承担起义务。

如果农户连着数年拒绝承担交粮纳税的义务,村社集体就有权力收回农户承包的土地,重新发包。1998 年,平和村在清理农业税费尾欠时一下子挖出了 300 多个没有履行义务的承包人,村委会强制性地注销了他们的农业户口,收回了他们的土地承包权。平和村村委会行使土地所有权的行为显得非常“霸道”,但在当地村民眼中却是合理的,既然你不愿意承担交纳农业税费的义务,自然你也就不应该享有承包土地的权利。所以,这次大规模的强制性行动竟然在村庄里没有激起多少波澜,尾欠农户“心甘情愿”地接受了村委会的“安排”。

其次是在农村公共品供给中,农户承担经济成本与享有相关收益之间的平衡关系。在取消农业税费以前,农民每年还必须要交纳共同生产费,承担一定数量的农村义务工和劳动积累工。农户承担这些义务是为了农业生产的方便,为了保证农田的产出率,也就是为了获取最大的经济收益。虽然,这部分农户义务的履行是以村组统筹的形式实现的,但也是农户所接受的,毕竟农户也享有了相应的权利。当然,如农业税费的征缴一样,总有一些农户不能按时交纳共同生产费,还有更多的农户不能按时履行“两工”的义务,对于前者,村社集体采取的办法也是“挂账”,后者则是先按市场价或低于市场价的标准将“两工”折算成货币再“挂账”。总而言之,维持每个农户家庭内部成本与收益的平衡是农民的公共品需求偏好得以满足的重要实践机制。

第三种平衡关系表现在农村纠纷调解机制上。互惠原则是乡村社会人际交往必须遵守的基本原则,是维系乡土社会秩序的基础。由互惠关系所建构出来的社会秩序是一种大家都乐于服从的约束性义务,纠纷不过是互惠原则遭到侵犯的一种反应而已,解决纠纷也不过是竭力将受到损毁的互惠关系重新调适到原初的平衡状态罢了。^[10]互

惠关系是一种约束性义务,从本质上讲也就是说,乡村社会里人们相互往来的基本原则是义务本位的,是履行义务在前,享有权利在后的,义务和权利之间也是一种可预期的平衡关系。如果有人只愿意享有权利而拒绝履行潜在的义务,人际交往的平衡关系就必然被打破,就会引发权利与义务之间的关系失衡,导致纠纷的出现。当然,在纠纷解决中,往往当事人双方并非势均力敌,而表现为“强”“弱”分明的势力格局,所以纠纷的调解也不是要达致绝对的公平,而是要尽量将利益的再分配调整到双方都有可能接受的均衡状态,“强”的不能一味“恃强”,“弱”的也不能一无所得。否则,强势的一方过于恃强凌弱就会激起弱势一方的过激反应,“兔子逼急了也会跳墙”,何况是人呢。这中间,强者和弱者之间的权利与义务关系也是与双方相对的权力结构关系相匹配的。

综上所述,农民公平观的基石是权利与义务之间相对均衡的平衡关系,而维系平衡的基本手段是算长期的“平衡账”。如果农民享有了承包土地的权利而拒绝履行交粮纳税的义务却得不到可预期的有效惩罚,如果农民享有了村社集体提供的公共品的收益而拒绝履行缴纳共同生产费和出“两工”的义务,如果纠纷当事人一方只愿意享受互惠的权利却拒绝履行互惠的义务,那么,农民的公平观就失去了有效的维系机制,一个越轨者出现了,就必然会出现第二个、第三个……乃至所有人都成为越轨者,乡村社会的内生秩序也就不复存在了。所以,维持农民权利与义务关系在具体事务中的平衡,保证农民公平观发挥正常高效的实践效应,是地方文化和地方传统得以保持的基本实践机制,是生成村落社会秩序的重要保障。

三、社区正义观的角色:农民公平观的“守护之神”

归根到底,农民公平观维系的是人与人之间的关系,是私人之间的事务。但是,农民公平观的

基石是权利与义务关系,权利和义务之间是此消彼长的关系,在一个具体的单位内部,一个人的权利往往表现为另外一个人的义务,个体追逐过度权利就必然会侵犯他人的权利,个体不履行义务就意味着其他人有可能承担过度的义务。所以,一个越轨者打破权利与义务的平衡关系,极有可能导致“多米诺骨牌效应”,造成严重的后果。因此,农民公平观看似是个体层面的问题,实际上却关涉整体层面的秩序维系,个体出了问题,村社集体也会随之受到波及。这就是说,农民公平观的实践需要一个超越个体的仲裁者、维系者,那就是作为农民公平观“守护之神”的社区正义观及其实践主体——乡村权威。

社区正义观,简单地说就是衡量一种关系、考量一种行为是否公平、合理的观念,它规约的是个体与整体的关系,它要产生的效果是约束个体的越轨行为并维系村庄整体的秩序稳定。这里所谓的“正义”也并非普遍意义的正义,而是具体的单位里的正义。所以,在不同的单位层级,需要不同的治理主体来践行社区正义观,比如在岳平农村,在宗族主导型自然湾里,社区正义观往往是由宗族性权威来维系的,而在宗族、自然湾之上,在行政村层面,社区正义观则是由村社集体来维系的。因此,房头内部的纠纷,房长就可以出面解决,而房头与房头之间的纠纷就有可能需要多个房长共同参与才能解决。进一步地讲,宗族与宗族之间的纠纷就需要由两个单位共同出人或是国家公权力介入才能解决。其中的关键在于单个农民的公平观往往表现为“差序的正义”,即“正义是针对不同人所具有的不同关系而言的,(也)即正义观念是依照社会关系中的差序格局来获得其实际意义的。”^[11]而乡村权威要想充当农民公平观的裁决者并从中获得荣誉、地位和面子等稀缺性资源,就不能按照“差序的正义”原则,根据与自己关系的远近来行使裁决权,而必须超越个体之“私”,遵守单位内部所有人都认同的正义原则来决定自身的行为逻辑。因此,为了避嫌,更为了公平,小单位之间

的纠纷往往需要更高一层的大单位的权威来主持正义,或是由这些小单位自己的权威共同协商来主持正义。

社区正义观的显性功能就是要调适个体,以及个体与个体之间的权利与义务关系,使受到侵害的失衡关系恢复平衡,隐性功能则是以地方性共识的方式将权利与义务之间的平衡关系内化到每个人的日常行为逻辑中,使之成为农民自发、自觉的行为原则,从而保证农民公平观的持续有效。社区正义观规约的是个体以及个体与个体之间的行为,处理的是个体与个体以及个体与整体的关系,依赖的主体是“社区”层面的乡村权威。权威是具有一定资源优势的农民精英,村社集体权力的行使者——村组干部也必然要依赖手中所掌握的合法抑或合理的资源来行使管理权,并以此来维系农民权利与义务关系的平衡。

吉登斯将资源区分为配置性资源和权威性资源两种类型,其中配置性资源指的是对物体、商品或物质现象进行控制的能力,或者更准确地说,指的是各种形式的转换能力。而权威性资源指的是对人或者说行动者产生控制的各类转换能力。^[12]这里,我们进一步将村组干部可以借用的资源区分为以下几种:其一是权威性资源,即村组干部在村庄社会结构中所处的地位、所拥有的人情关系网络以及所拥有的面子资源等;其二是物质性资源,包括村社集体所有的厂矿、池塘、土地和山林所有权,以及上级政府的财政转移支付资金等;其三是制度性资源,即由国家通过政策、制度、法律等形式赋予村组干部的合法性治理资源,包括合法使用暴力的权力资源;其四是社会文化资源,包括地方文化和地方传统,农民公平观和社区正义观等涉及人际交往互动的具有公共性的原则和规范。

在 1980 年代,村组干部所拥有的四种资源是完整的,到 1990 年代,随着分税制改革的推行和乡镇企业的没落,村组干部所能够掌控的物质性资源在岳平县的大多数农村都出现了严重萎缩的状况。特别需要指出的是,村社集体基于土地所有

权而拥有的土地调整分配权也被逐渐削减掉了。并且,以《关于印发在计划生育行政执法中坚持“七个不准”的通知》的政策出台为标志,国家权力赋予村社集体的制度性资源,尤其是合法使用暴力的资源被极大地压缩,村社集体行使惩罚权的权力被大大缩减。因此,从 1990 年代中后期开始,村组干部不得不更多地从社区内部寻找治理资源,一方面是依赖自身在社会结构中所处的相对优势地位,发挥人情、面子等关系资源来弥补正式权力的不足;另一方面是更多地利用社区公共规则和公共规范,发挥社会文化网络资源的实践价值,通过社区舆论和社区内生的惩罚机制来规约农民的行为。

我们已经看到,维系农民公平观的基本实践机制是要算长期的可预期实现的“平衡账”,从而维系当事人权利与义务关系的平衡。而社区正义观就是要借助乡村权威的治理资源,维护农民公平观念的长期有效。也就是说,农民公平观和社区正义观得以发挥实践效应的前提是要算可预期的权利与义务之间的“平衡账”,即便这种平衡在短期内不能达成,从长期来看也是必须要清算的。因为有预期,就能形成相应的规约个体行为的能力,进而使得不需要成文就能达成的自治实践得以持续展开。

四、失衡的农民公平观 残缺的农民权利观的表达机制

在农业税费征缴时代,农民的公平观是权利和义务的统一,是义务在前,权利在后,作为个体的农民只有履行了具体的义务,才能享受到相应的权利。如果一个农民拒绝交纳农业税费,那么在接下来可预期的土地调整中就有可能丧失承包土地的权利,甚至有可能直接被开除村籍,被剥夺享受村民福利的资格。然而,从 1990 年代中后期开始,村庄内生的权利与义务对称的农民公平观念遭到了重大的挑战,并且到 2005 年前后达到极

致,社区内生规范逐渐丧失了合法性和合理性,乡村社会出现了因外生制度不能有效发挥作用而内生制度已经失效带来的一系列治理难题。

1996 年,“七不准”政策的出台虽然是针对计划生育工作的,实际上它却延伸到了乡村治理的各个领域。“七不准”意在保护农民的利益,约束乡村组三级干部强制性收缴税费的行为,但是从村落内部来看,却起到了“鼓励”农民不交税费的实践效果。国家政策规定在农业税费征收中要照顾贫困户的利益,减免贫困户应承担的税费,村组干部也是这样做的。不过,在这中间存在着问题,一是每年下达的贫困户减免指标非常有限,而如何区分贫困户和钉子户是一个非常棘手的难题;二是交粮纳税的义务是和承包土地的权利相一致的,减免贫困户的税费必然会引发一些无赖户的纠缠。所以,多年来,乡村组干部都是以合法使用暴力来解决无赖户和钉子户的问题。新政策的出台,削减了乡村组干部的权力,肯定了无赖户、钉子户不受暴力干扰的权利,这样一来,其实是在变相鼓励农民不交税费的行为。即便如此,那个时候,村组干部仍然握有“杀手锏”,即在土地调整时剥夺其承包土地的权利。

2004 年,岳平农村完成了土地确权确证工作,这就意味着村社集体在接下来 20 多年的时间里丧失了调整土地的权利。按照中共湖北省委办公厅、湖北省人民政府办公厅下发的《关于依法完善农村土地二轮延包工作的若干意见》的规定,举家已迁到城镇(设区的市除外)落户的,本人有要求,应保留其承包地,并通过协商,依法做好承包经营权流转工作。户口没有外迁但长期在外的,应按原承包面积确权确地。如果本人提出不要承包地,可以帮助其做好户口外迁工作,尊重本人的意愿。户口没有外迁但去向不明的,可暂时保留其适当份额的承包地,由村组作机动地管理。对前些年因负担过重、种田效益低等原因自行弃田抛荒,现在又回来要田种的农户,应按原承包面积确权确地。对其中的“逃税户”、“历年税费尾欠户”等群众意见

大的,也要确权确地,严格把追缴税费与确权确地分开。

为了切实保障农民的权益,湖北省人民政府很快又下发了《关于积极稳妥解决当前农村土地承包纠纷的意见》。《意见》进一步指出,外出务工农民回乡务农,只要在土地二轮延包中获得了承包权且没有明确放弃的,就必须承认其承包权。村、组未经外出务工农民同意将承包地发包给别的农户耕种的,如果是短期合同,应将交村、组的发包收益支付给拥有土地承包权的农户,合同到期后,将土地还给原承包农户耕作。如果是长期合同,要在协商一致的基础上通过给予原承包农户合理补偿的方式解决。任何组织和个人不能以欠缴税费和土地撂荒为由收回农户的承包地,已收回的要予以退还。

之后不久,湖北省人民政府办公厅再次下发《关于当前农村土地二轮延包工作中需要注意的几个政策性问题的紧急通知》,又一次明确要求确权确证工作必须以二轮延包为基础,不能推倒重来。不得以任何理由与清欠挂钩,化债工作只能在政策允许范围内,在充分协商的基础上,采取群众接受的办法稳妥进行。必须确保长年外出务工人员的合法权益,既要确权,又要确地。

从中可以看出,新政策在诸多方面都构成了对农民公平观的挑战。原来没有履行交粮纳税义务的农民,不仅保有了承包土地的权利,而且还获得了国家的粮食补贴资金。原来因为不愿意承担税费负担而放弃土地承包权的农民,不仅没有受到必要的惩罚,而且获得了受到政策保护的土地承包权。换句话说,在新的政策导向中,对农民而言,更多的只是权利,而没有基本的义务。“有权利,无义务”的土地分配调整政策触及了农民公平观的根本,权利与义务对等的公平原则被打破,税费尾欠户、拒绝缴纳税费而被剥夺土地承包权的农户都获得了政策规定的承包土地的权利,且是以基本没有付出任何代价的方式获得的,这就必然引发两种公平观的冲撞,基于政策规定性而来的外来的“大公平观”的合法性逐渐淹没了基于社

区正义观而来的内生的“小公平观”的合理性。如此一来,那些原本按照“小公平观”不应享受土地承包权利的农民,其(法定)权利受到了保护,他们可以理直气壮地向村社集体主张自己的权利,却不会为此承担任何成本。而事情并没有就此结束,那些原本严格按照“小公平观”的标准履行了义务的农民的公平观念也被触动,在他们看来新政策是一种警醒,“原来履行义务和享受权利是可以分开的,不履行义务也能享受权利,那以后村组干部再让我出钱、出劳,我也不出了。如果我出了,反而显得我好像是多么的无能,‘老鳖一’一样。”

在这种情况下,农村土地纠纷不仅不会减少,而且必然会出现迅速上涨的势头。笔者在此试举一例来说明其中的蹊跷:

原平和村村民梁某早在 1988 年因为躲避计划生育就将户口迁出了村庄,到 2007 年 5 月,平和村的土地确权确证工作已经完成了 2 年多的时间之后,梁某以二轮延包政策为依据,要求村干部归还其原有的土地承包面积。而平和村在执行“完善二轮延包政策”时依据的标准是税费改革时核定到户的计税面积,以此来看,梁某的权利诉求明显缺乏足够的依据。但是,“会哭的孩子有奶吃”,梁某不断地向村干部主张权利,并多次到县、乡政府反映情况,最后迫使村干部不得不想尽办法从另外一个村民李某手中调出了 4 亩地交给他承包经营。而李某之所以肯交出耕地,是因为他当了多年的村民小组长,村干部不断地向其讲述地方的道义观和“大公平观”。毕竟按照道义伦理,由于李某在税费征缴年代不得不“承包”了相当数量的村民的撂荒地,现在梁某没有地,李某就不能只顾自己的利益,不顾别人的死活。况且,按照新政策的规定,梁某的权利诉求是受到保护的。所以最后在村干部三番五次做工作之后,李某让出了耕地,而梁某的权利主张行为也取得了预期的效果。

通过这个案例,我们可以看到,任何个体的农民为了争取最大化的权益,会选择最有利的政策依据来主张自己的权利。而村干部却受制于压力型体制和科层化制度,即便农民提出的权利诉求

不合理,只要当事人不放弃权利诉求,以上访等形式向上“闹事”,村干部就不得不想尽办法去满足其要求以平息事端。显然,上述案例反映的只是一个特殊情况,纠纷的解决是因为李某是村民小组长,经不住村干部的“纠缠”才出让了土地权利,否则梁某就会持续“闹事”,基层治理就会陷入困境。而基层的实践也说明,在大量的土地纠纷面前,村组干部往往束手无策,很多纠纷悬而未决,这就必然会影响到村组干部的威信,加大基层治理的难度。

接下来,我们再来看农村债权债务锁定政策。2003 年下发的《湖北省人民政府关于积极稳妥化解村级债务的通知》中规定:“化解农户税费尾欠,无论哪种情况,都不能采取强制手段逼债,更不能组织小分队上门强征、强要、强搬实物,违者要追究当事人的法律责任”。一方面是国家不断增加粮食补贴资金,一方面是村组干部还要在禁止使用强制手段的前提下去收尾欠,再加上不管是否交足尾欠都能够享受到土地承包的权利,由此造成的必然结果是没有任何尾欠户愿意主动交还拖欠的农业税费。国家政策禁止征收农业税费拖欠,实际上就是变相地承认“钉子户”以及贫困户不缴纳农业税费拖欠是合理的,法律也是不会追究责任的。本来在农民的公平观念里,农业税费即便是当下拖欠了,将来也必然是要偿还给村集体的,否则就会面临被剥夺土地承包权利的危险,而新的农村土地确权确证政策不仅保证了尾欠农户承包土地的权利,而且搁置了农民履行归还税费尾欠的义务。

此外,在国家配合税费改革推出的包括粮食直补、农机补贴、农村合作医疗、义务教育“两免一补”等的惠农政策中,国家以“撒胡椒面式”的办法直接与农民打起了交道,同样没有剥夺那些尾欠农户享受国家惠农新政的权利。既然承不承义务、交不交纳税费一个样,都能享受承包土地的权利,还能享受国家的惠农政策,那么,“别人欠得,我当然也就欠得”。因此,在后税费时代,虽然国家

推出了“一事一议”筹资筹劳政策,来替代在税费征缴年代通过乡村基层组织向农民征收农业共同生产费、实施农村义务工和劳动积累工等手段来向农民提供农村公共品的办法,以弥补国家财政对农村公共品投入的不足,但是在岳平农村以及全国其它地方的绝大多数农村,国家推行的“一事一议”筹资筹劳政策都没有得到真正的落实。不是村组干部不想落实,而是越来越没有可能。农业税费拖欠都可以不收,这必然变相地激励那些钉子户对村社集体经手的所有的收费活动都嗤之以鼻,甚至还促使他们敢于对村干部冷嘲热讽:“我就是不交,你能拿我怎么办”。而那些原本老老实实缴纳税费的农民心里就更加不平衡了,由此就必然导致一种不满的社会情绪在村庄内部蔓延,“别人连农业税费都欠得,凭啥让我交钱啊,我也不是好欺负的”。农民的普遍不满带来的直接影响,就是农民对村组干部经手的所有的收费项目都采取不配合的态度,“一事一议”筹资筹劳款等收费项目即便是在村民代表大会上通过了执行决议,也会有越来越多的村民不愿意缴纳相应的份额,农村公共品供给必然陷入困境。如此一来,正如我们在岳平农村所看到的,农民坐领种粮补贴而撂荒的现象越来越严重,在那些水利条件比较差的村庄,撂荒的土地面积竟然能够达到 50%以上。

由此来看,新的惠农政策过于刚性,其宣扬的“大公平观”严重切割了社区内部的“小公平观”,使可预期的“平衡账”的清算机制失去了治理功能,二者碰撞的结果是“大公平观”的完胜,是地方传统和地方文化的退场,也是“有权利而无义务”的残缺公民观的彰显,更是乡村治理状况的日益恶化,以致原本为解决矛盾而推出的政策带来了意想不到的负面效果。

五、失灵的社区正义观 单向度的国家基础权力建设之殇

社区正义观是农民公平观的“守护神”,农民

公平观出了问题,追根溯源肯定是社区正义观受到了侵蚀。近年来的新政策宣扬的是一种国家的正义观,这种“大正义观”强调“一国之内皆是公民”,应该以普适的标准建立起国家与农民的直接联系,使农民能够直接受到国家正义观的保护。自外而内的“大正义观”非常注重技术性治理^[13]的价值,以规范程序操作的办法来约束各级治理主体的行为,建立起普遍性规则直接对接数以亿计的小农家庭的实践机制。它虽然有利于保护个体农民的权利,却构成了对村社集体权力的极大约束,基层治理模式因之发生了质的变迁。

技术性治理的兴起,实际上是近年来国家基础权力建设的必然结果。根据西欧现代国家建构的历史经验,迈克尔·曼在《社会权力的来源》一书中将国家权力划分为专断权力和基础权力两个类别,前者指的是针对市民社会的国家个别权力,它源自于国家精英的一系列运作,并且这些运作不需要与市民社会群体作例行公事式的协商;后者指的是一个中央集权国家的制度能力,它可以是专制的,也可以是非专制的,而制度能力则旨在贯穿其地域,以及逻辑上贯彻其命令,从本质上看是一种国家通过基础设施,渗透和集中地协调市民社会活动的权力。^[14]国家基础权力的理论在引入国内时,学界和政界关注更多的都是现代公共服务机构和现代公共管理规则的建设,并将建立起普遍性的现代公共规则治理体系视作国家政权建设成败的关键衡量指标。^[15]由此,在国家基础权力向下延伸的过程中,基于地方传统和地方文化而来的村落里通行的地方性规范都是要被摧毁的,以有利于建立国家认可的现代治理规则在“率土之滨”的普适性。而要达到这一点,必须建立起科层化的制度体系,以规范、约束基层治理主体的行政抑或自治行为。因此,正如我们所看到的,国家通过政策、制度、法律法规的输入建立起了一整套的操作规范,将村社集体的自治行为限制在诸种程序的操作框架内,以防止村组干部胡作非为,做出有损国家合法性形象的事情来。

不仅如此,国家基础权力的完善还有赖于基

础性设施的发展。改革开放 30 多年来,国家基础性设施获得了快速的发展,国家监控社会的能力得到了极大的提高,国家离农民越来越近了。国家基础性设施的完善表现在社会生活的各个方面,比如交通道路的网络化发展、公检法机构的向下延伸、工商税务及督察机构的完善、现代传媒技术的利用、信息监控能力的强化等。如果我们将使用暴力的行政能力建设称为刚性权力的发展的话,新时期更加依赖国家基础性设施发展的行政能力建设可称为柔性权力的完善。刚性权力容易激起农民的反抗,激化社会矛盾,引发恶性事件和群体性事件,而柔性权力则尽力避免国家暴力的滥用,易于缓和社会矛盾,营造和谐的社会氛围。但是,刚性权力弱化之后,如果柔性权力能够体系化,能够发挥有效的治理功能,对国家政权建设来说,这不仅不是国家权力的弱化,而且是国家权力的发展与完善。然而,实际的情况是国家柔性权力的建设还不成功,刚性权力已经极度弱化,由此导致虽然国家直接治理农民的能力提升了,但是乡村治理的绩效却没有能够得到相应的改善。

此外,国家还试图在正式体制之外建立一套高效的信息反馈机制,强化中央政府与农民的直接交往能力,增强中央政府对基层治理主体的反制能力,以矫正基层干部的越轨行为。这中间,一个重要的制度建设项目是信访制度的设立。信访制度不是为直接解决问题而设的,而是为责任追究、纠偏行为而设的。农民越级上访了,接待上访的机构并不能直接帮助其解决问题,而只能将信访案例打回到“属地”,由“属地”政府负责解决。在这个过程中,上级政府了解了基层的情况,并达到了对基层政府组织的监督。

由此一来,通过政策、制度、法律等自上而下的输入,国家以追求普适性正义的现代公共规则来规范整个官僚行政系统各个层级工作人员的行政行为,并将之延伸到了村社集体的层级,以之约束村组干部的自治行为,从而使国家通过公共规则建设达到了直接治理普通村民的目的。然而,政策适用性的程度已经不再像传统社会那样由士绅

等村社利益的代表通过私人关系网络向上反馈,而是由数以亿计的村民通过信访制度向上反馈,或是借助于媒体曝光、社会舆论等现代性因素向上反馈,国家与农民联系的紧密程度加大了。如此一来,村组干部的治理行为就受到了相对有效的监督,一旦违背了“大正义观”的操作规范,就有可能引发农民的上访行为,就会给自身带来不必要的麻烦,基层干部在被动中开始奉行“不出事逻辑”。

然而,社区正义观是村落社会里才能通行的正义观,是在外来政策、制度、法律与内生的地方文化、地方传统长期互动中形成的一种关于特定的关系、行为是否公平合理的正义观。社区正义观追求的是实质正义,它不在乎乡村权威使用了暴力手段,还是借用了人情、关系、面子等村庄内部的资源,只要能够在可预期的时间段内算清楚“平衡账”,实现每个人权利与义务关系的平衡,能够维持农民公平观念的持续有效,就能够发挥治理的实践功能。因此,在村组干部能够掌控的物质性资源、制度性资源萎缩之后,村组干部通过借用社会文化网络资源和权威性资源来维系村落社区的公平机制,只要能够成功,就不会严重危及地方治理的有效性。

这样一来,问题自然而然就出现了。国家的“大正义观”倡导的普适性规范与社区的“小正义观”践行的特殊主义的地方规范之间发生了碰撞,结果是国家基础权力建设推行的普适性规范成为村组干部的行为逻辑。由此,“大正义观”直接承接了个体权利,中断了社区内生“小正义观”的实践,打破了权利与义务之间“算平衡账”的对称机制,瓦解了“单位正义”的有效性,个体的权利得到了保障,而村社集体的权利被过度削弱,村庄陷入被“束缚”的状态,村社集体失去了有效的治理资源,社区正义观失去了存在的合法性,失衡的农民公平观不能再得到有效调适,“有权利而无义务”的残缺公民观逐渐发酵,社区秩序陷入正式治理无效的局面。

六、为村庄解除“束缚”构建村民自治权的“包容性增长”机制

综上所述,失衡的农民公平观和失灵的社区正义观是后税费时代村社集体“悬浮”于乡村社会之上的直接诱因,是以治理缺位为核心的乡村治理危机形成的重要原因。国家权力主导下的规则之治阉割了村社集体的自治权限,使维系集体治权有效性的治理资源失去了再生产能力,以致村民自治制度的实践流于形式。在新的乡村治理体系中,与其说村社集体是自治的组织,还不如说村社集体是自上而下的整个官僚行政体系在乡村社会的进一步延伸,村社集体从性质上来说更像是乡镇政府的派出机构,村组干部不再是行使自治权的民意代表,而是专享行政权的国家“代理人”。如果村组干部按照大多数村民的意愿行使权力,只要有极个别的人坚持以国家政策来要求村组干部,村组干部就不能为了维护绝大多数农民的利益而违背国家政策,制裁越轨的少数人。以清收农业税费尾欠和发放粮补资金来说,在税费改革的早期,就有部分村社集体以村民签字盖章的形式将二者挂钩,用粮补资金来抵扣农业税费尾欠,但是很快这种办法就被利益受损的个别人“捅”到了上级政府那里,村组干部为此不得不改正这种大多数村民都同意的“自治行为”,还要为此承担违法乱纪的行政处罚责任。也就是说,村民自治权在后税费时代基本上已经被国家行政权所取代,村民自治实践只剩下形式而已。

为此,要想走出“失衡+失灵”的治理困境,为村庄解除“束缚”,国家应着力构建一个农民自治权的“包容性增长”机制,尊重农民的意愿,充分发挥农民公平观和社区正义观的治理价值。具体来讲,就是国家对地方社会的领导,应该是社会核心价值观层面的思想上和政治理论上的领导,是通过与村庄里生发出的乡村领袖形成共识的高水平、高层次的领导。至于具体的治理实践,应赋予农民充分的自治权,只要不违背国家《宪法》等基

本法的精神,不损害个体农民最基本的人权,而有利于实现大多数农民的利益,有利于地方社会秩序的维护,就应该予以保护和支持。套用胡锦涛总书记提出的“包容性增长”的概念,即是要尽可能地减少国家行政权对农民自治权的干涉,构建出一个践行社区自治的“社会”,并尽可能地保护“社会”与国家的协商权。如果上级政府制定的政策不符合农村的实际,“社会”里的大多数人不认同相关的政策,而不执行相关政策又不会给单个“社会”以外的其它“社会”带来溢出的负面效应,“社会”有权向上级政府申诉撤销或重新修订相关政策,否则“社会”就有权拒绝执行相关政策。对于“社会”的不配合行为,国家不应予以简单的暴力性制裁,或不容分说地粗暴地去纠偏,而应给予必要的保护。如此一来,农民公平观和社区正义观就有可能重新焕发出活力,地方社会就有可能走出治理性危机的困境。

注释:

- [1]周飞舟:《从汲取型政权到悬浮型政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》,2006年第3期。
- [2]赵晓峰:《税费改革的四重逻辑——兼论税改前后国家政权合法性困境的生成演变逻辑》,《中共福建省委党校学报》,2010年第1期。
- [3]贺雪峰:《税费改革的逻辑与治理逻辑》,《中

国农业大学学报(社会科学版)》,2008年第1期。

- [4]赵晓峰:《重读税费改革 国家、集体与农民关系的视角》,《人文杂志》,2010年第3期。
- [5]董磊明:《宋村的调解》,北京,法律出版社,2008年,第95页。
- [6]彭大鹏:《村民自治的行政化与国家政权建设》,《北京行政学院学报》,2009年第2期。
- [7]赵晓峰:《“行政消解自治”理解税改前后乡村治理性危机的一个视角》,《长白学刊》,2011年第1期。
- [8]贺雪峰:《取消农业税对国家与农民关系的影响》,《甘肃社会科学》,2007年第2期。
- [9]贺雪峰、刘岳:《基层治理中的“不出事逻辑”》,《学术研究》,2010年第6期。
- [10][11]赵旭东:《权力与公正——乡土社会的纠纷解决与权威多元》,天津,天津古籍出版社,2003年,第149期,第304期。
- [12]安东尼·吉登斯:《社会的构成——结构化理论大纲》,北京,三联书店,1998年,第98~99页。
- [13]渠敬东、周飞舟、应星:《从总体性支配到技术性治理》,《中国社会科学》,2009年第6期。
- [14]迈克尔·曼:《社会权力的来源》(第二卷·上),陈海宏译,上海,上海世纪出版集团,2007年,第68~69页。
- [15]张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,上海,上海人民出版社,2007年。

(责任编辑 羽林)