

国家与农民关系的三层分析

——以农民上访为问题意识之来源

贺雪峰

摘 要 取消农业税后农民上访数量不减反增,让学界和政策部门深感困惑。通过对国家、地方政府和农民三方利益主体行动逻辑的探讨,结果表明,农民上访甄别系统的瓦解,是造成农民上访增多的主要原因。本质上,上访制度与法治是两套完全不同的话语体系。上访制度能有效运作的前提是上访甄别机制的存在,如果还不能废除上访制度,就需要重建上访甄别机制。

关键词 国家与农民关系 乡村治理 农民上访 甄别机制

一直以来,学术界和媒体习惯于将农民上访与农民维权联系起来,认为农民之所以上访,是因为农民的权利受到了基层政府权力的损害^①。取消农业税后,国家不再向农民收取税费,且通过乡村体制改革极大地约束和弱化了基层政府的权力,农民权利受到损害的现象理应大量减少,但令人意外的是,农民上访数量不仅没有减少,反而持续增长。相关研究表明,取消农业税后,农民上访量的增长与乡村治权的削弱有关^②,农民上访的目标之一是要求政府解决农民自身的问题。这样一来,理解农民上访就需要超出维权这一狭隘的讨论框架,本文试图建立一个关于国家与农民关系的三层分析框架,探讨当前农民上访增多的原因,并在此基础上深化对当下国家与农民关系的理解。

一、中央、地方、农民的三层行动主体

国家与农民的关系可以分解为中央、地方与农民的关系。国家离农民较远,相对比较抽象,农民上

访的主要诉求对象是各级政府。中国是五级政府建制,即中央、省市区、地级市、县、乡镇街。为了分析的方便,我们将其简化为中央和地方两级,由此来分析中央、地方和农民这三方主体如何通过上访而发生互动与关联。

农民是上访的发动者,是主动方。农民上访的原因各不相同,大概基于以下几个方面原因:(1)受到不公正对待。一是来自政府权力的压迫,二是来自地方强势力量的压迫。农民希望通过上访改变自己的处境。(2)经济上出现困难,生产、生活难以延续,希望通过上访获得国家救助。(3)要求国家介入农民内部事务的处理与解决,因为农村社会基本秩序无法维持,社会治安不好,公共品供给不足等。以

① 参见于建嵘《当前农民维权活动的一个解释框架》,《社会学研究》2004年第2期。

② 参见申端锋《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》;田先红《从维权到谋利:农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》;焦长权《政权“悬浮”与市场“困局”:一种农民上访行为的解释框架》,上述论文刊载《开放时代》2010年第6期。

上三种上访的原因,后两种显然不是为了维护农民的权利,而是要求国家介入农村社会基本秩序的维持和解决农民在生产生活中遇到的实际困难。第一种,也只有针对地方政府权力压迫的上访才是维权型上访,农民希望借助到中央政府的上访,来改变地方政府对自己的不公正,维护自己的正当权利。而针对非政府权力压迫的上访,农民期待通过上访求得政府权力对强势力量的打击与约束。

显然,农民上访是为了维护自己权利,改善自身处境,求得利益与好处。而上访是要支付成本的,大体来讲,要支付四方面的成本:一是风险,即上访不仅没能解决问题,反而进一步恶化了自身处境。比如上访得罪了地方政府,从而可能遭受打压。再如遭遇收容遣返等。中国历史上即有“民不与官斗”的说法,上访风险越大,农民越不愿上访。二是经济成本。上访要花费时间、精力和金钱。越是到高层上访,花费往往越高,花费越高,农民越不愿上访。三是社会成本,即上访对自己社会形象的影响。上访越多,越容易成为社会另类,被社会边缘化。四是心理成本。主要是对上访效果的预期,上访是否有用的预期会极大影响农民的后续行动。从农民的角度讲,上访风险越小,成本越小,上访越有效,农民就越愿意通过上访来改善个人处境。反之亦然。

对于农民上访,一方面,中央需要借农民上访来了解地方政府对政策和法律的执行和遵守状况,限制不合乎中央路线、方针、政策的地方利益,防止地方政府的贪赃枉法和违法乱纪。简言之,中央要借农民上访约制地方。另一方面,中央直面农民上访的能力有限,因为中央很难甄别农民上访诉求的真实性。如果上访无需任何代价,大量农民通过上访来表达诉求,就可能出现大量混乱信息,会使中央无所适从,从而无法真正约制地方。

中央难以有效应对农民大量直接进京上访,中央处理农民上访的办法,一是批转地方处理,二是要求地方将矛盾解决在基层,并将上访量作为考评地方政绩的指标。只有到中央上访的案例较少时,中央才能对每个上访案进行具体有效的处理。因此,必须创设一种限制一般性上访直抵中央的机制,通过过滤其中的虚假信息,将大部分一般性的上访案拦截下来,在确保真冤可申的同时,避免造成事事找中央,导致中央无法应对与治理的局面。当到中央

的上访案少时,中央凭借上访案及其处理来约制地方、评价地方,从而限制地方的行政不作为。当上访案太多时,中央无力具体处理,而将上访的数量作为考核地方政府的关键指标,甚至一票否决。地方政府因此千方百计地限制上访。如果地方政府采取各种手段让农民无法上访,下情无法上传,中央就会出现信息失灵,甚至无法约制地方、难以做出正确决策。

在农民上访中,地方政府处在关键位置,因为绝大多数上访都要由地方政府来处理,即使进京上访,除极少数由中央组织专案组直接处理,也是要批转地方办理。离开地方,中央与农民之间很难直接互动。而地方政府的处境比较尴尬,因为,农民上访对象可能就是地方政府。若中央批转地方处理,农民哪里会相信地方政府能公正对待?因此重访现象很多。更多的情况是农民对地方政府处理结果不满意。

这样一来,地方政府一方面要更加认真地处理上访案件,另一方面要竭力防止农民进京上访。但恰是地方政府要阻止进京上访,而使上访农民可以借进京上访向地方政府施加压力,迫使地方政府做出对自己有利的处理。当农民上访成本较低、风险较小时,农民就可能频频借到中央上访向地方政府施压。由于上访代价较小,农民就可能借上访来谋取利益,上访专业户形成,上访受到激励,农村社会的任何矛盾与纠纷都可能借助上访找政府解决。由此造成上访数量剧增,中央政府和地方政府难以应对。这个时候地方政府必须坚持原则,坚决遏制无理上访和谋利型上访。农民要到中央上访,或利用重大节庆上访,地方政府就要设置各种障碍来增加上访的成本。否则上访制度就难以持续下去,制度变革也就为期不远了。

从以上三方主体的行动逻辑中,我们看到,上访制度的有效运行是以三方主体之间形成一个有效平衡为基础的,三方力量的平衡使农民上访维持在一个相对稳定的数量上,通过农民上访,中央可以理解农民的诉求、约制地方的行为,地方可以有效行政,使农民有冤可申,遇难可求。达到这个平衡的关键是制度安排的设定:一是必须允许农民上访。二是要有信息甄别机制,即农民上访要有代价,从而抑制谋利型上访和无理上访。这个制度的实质是,只有

真正有大冤者才愿意为上访付出代价、甘冒风险。三是中央要直接介入少数来北京的上访,从而了解民情和约制地方。四是地方不能阻止农民到中央上访。

由此形成农民上访的平衡点,农民上访平衡的破坏有两种形式,一是农民无法突破地方阻拦,到中央上访成本太高代价太大,下情无法上达。二是农民上访成本低,大量上访未经甄别直达中央,中央无法应对,从而导致体系崩溃。

二、农民上访中的平衡机制

上访显然不是解决所有问题的灵丹妙药。若农村基层内生秩序的机制丧失,农民所有事务都需要由政府解决,这样的上访,政府是无法应对的。因此,正常的上访必须以基层的有效治理为前提。一旦基层有效治理机制丧失,上访机制也就难以发挥作用,上访可以维系的平衡机制也难以存续。应该说,有两个时期的上访是存在这种平衡机制的,一是传统帝制时代,二是新中国前五十年^①。

传统帝制时期,农村社会发生矛盾冲突,大多由农村社会内部解决。尤其是宋明以后,聚族而居形成的宗族型村庄,通过族规家法和宗族血缘认同,而形成了强有力的内生秩序的机制,村庄大多数冲突都是通过内部机制来解决的。但传统社会内部不可能消化和解决所有的冲突与矛盾,农民因为纠纷而告官,普遍且正常。帝制时期的地方官员通常认为,只有刁民才告状,有人告状,无论原告还是被告,往往是先各打五十大板,再来审案。因此,上访告状的成本很高,即使有理和可以告赢,通常也要付出很大代价。所以有“屈死不告状”的说法。传统社会也存在越级上访的现象。但越级上访的代价更大。正是这种机制,使中央、地方和农民之间存在一定的相互制约,从而使封建统治可以延续。

农村税费改革以来,农民上访骤然增多,农村维稳成为问题,但此前即使农民负担很重,也没有当下如此多的农民上访。2000年以前,国家的一些制度在实践中发挥着相当重要的作用,一是农民上访反映情况是他们应有的权利,20世纪90年代,上访开始变得十分普遍,群体性事件层出不穷。中央通过取消农业税和其他所有针对农民的费用,才最终解

决农民负担问题。二是对进京上访人员实行收容遣送制度,遣送费用需要上访者通过强制劳动挣得。三是地方政府可以通过综合治理手段,用行政办法,对屡次上访农民进行人身约束。上述制度加上上访者递交上访材料的等待时间,上访的昂贵费用等,使上访的成本极高,风险很大,一般上访者望而却步。

因此,这一时期谋利型上访、无理上访都较少,上访的目的是为了申冤叫屈。因为上访的渠道仍然存在,中央就可通过农民上访来了解农民的诉求和约束地方的行为。在中央、地方和农民之间就可以有一个相对平衡的权利关系。但也存在一种可能,由于上访成本太高,农民上访困难重重,导致下情难以上达,地方政府不作为甚至胡作非为,比如1959年到1961年,某些地方政府恶意阻断农民向上级报告情况,从而加重了三年自然灾害所造成的损失。

由此,我们可以对以上平衡做更加形式化的扩展讨论:农民上访风险越大,成本越高,农民上访就越少;制度安排对农民越不利,农民上访就越少,同时农民上访所反映出来的问题就越大;中央需借农民上访了解农民的诉求与状况,约制地方政府的行为,同时农民上访又不能太多,以致中央穷于应对;在中央的保护下,在上访渠道存在的情况下,农民上访可以构成对地方的压力与约束;农民上访成本较高的时候,地方政府在处理农民上访时有较大的主动权,农民一般会接受地方政府处理意见,无理上访、谋利型上访较少;只要保留农民上访的渠道,则这种平衡下的中央、地方、农民之间的关系就会相对稳定,上访本身构成了一种调整中央、地方和农民之间关系的手段。尤其要注意的是,构成约制农民上访的基本制度安排分别是,帝制时期,农民不是公民而是臣民,首先要讲的是义务而非权利,因此,持续上访的农民很容易被当作“刁民”被打击;新中国前五十年,由于中国政权性质是人民民主专政,专政话语也是不同于权利话语的政治话语,在这种话语下,无理上访、谋利上访的农民,就可能成为对人民民主政权的破坏者而被专政。重要的是,这两个时期都可以通过推断上访者的意图而对其给予处罚。从某

① 参见陈柏峰、申端锋《无理上访与基层治理》,《中国社会科学内部文稿》2011年第1期。

种意义上讲,这种审前推定和依据意图来惩罚的制度,与上访制度安排存在逻辑上的一致性。

我们由此可以建构以下模型:农民上访的制度安排→农民上访成本(高、低)→农民上访(多与少)→地方政府解决农民上访(好与坏)→中央从农民上访中获益(大与小)→农民上访制度(存与废)。可见,中央必须通过制度调整,将农民上访作为一种有效的治理国家的制度安排。

三、中央、地方与农民三方关系的失衡

取消农业税后,农民上访大量增加,导致各级政府穷于应付,尤其是谋利型上访的出现,说明过去所形成的中央、地方和农民三方之间的关系平衡被打破,相关制度安排亟待创新。

乡村治权即乡村社会自主解决内部事务的能力与合法性。比如传统社会,宗族组织可以合法地调整宗族内部的利益关系,在与村民生产生活关系密切的公共事务中发挥极大作用。再如人民公社时期的生产队是一个生产和分配单位,生产队可以合法调整生产队内的利益分配,提供超出家庭的公共品。在农村大多数地区,一直到取消农业税前,村干部都可以调整土地利益的分配。

取消农业税后,国家不再向农民收税,同时又强调土地承包经营权的物权化,就使得土地集体所有权被虚置,村社集体不再可以合法地向农民收取用于村庄公共事务的费用,也不再能够有效调整农民之间的利益分配,其结果导致村民自治经济基础的丧失。同时,取消农业税后,乡村体制改革也是以国家从乡村社会退出为方向的,但乡村内生组织的生长却颇为不易,由此造成农村社会内部大量矛盾无法解决,农民生产生活所需的基本秩序无法维系,农民因此上访要求地方政府处理纠纷,解决生产生活困难,提供基本公共品。

农民上访增多的原因还与整个国家法治相联系。法治是依法治理,其中的关键性原则是尊重人权,禁止非法限制公民人身自由。随着法律的普及和农民权利意识的增长,地方过去限制农民上访所用的手段都不再可行。农民上访是农民的权利。若地方政府可以用强制手段来对付无理、越级上访,就可能用强制手段对付所有农民上访。这是中央所不能允许的,

而且会激化矛盾。目前地方政府乃至中央,对农民形式上合法实质上却不合理的要求,无法再通过之前的推定原则进行遏制,上访风险大幅度下降。由于收容遣送制度的废止,进京上访的成本和风险也极大地降低,导致进京上访数量持续攀升。

中央无法应对农民大规模上访,因此将赴京上访数量作为考核地方政府工作的一个重要指标。在收容遣送制度废止前,上访成本由上访者承担,若地方政府在行政上并无不轨,则农民进京上访对其几乎构不成负面压力。此时,农民、地方政府和中央之间有一个较好的平衡。收容遣送制度废止以后,农民上访风险大为降低,为避免大量进京上访人员可能引发严重的社会治安事件和不稳定因素,信访制度规定上访属地负责制度,即进京上访者无论有理无理,凡在上访部门登记者,均由上访者户籍所在地政府负责接回。中央穷于应付大量上访人员,通过批转及通知地方接回上访者来缓解困境,这样一来,农民进京上访的成本转嫁给了地方政府。这里需要强调的是,过去地方政府只对自己行政行为负责,现在则要对所有上访负责;过去中央处理农民上访要看上访所反映的地方行政违法或不作为是否为真,从而让地方承担相应责任,现在中央根本就不具体处理,而是依据农民上访数量来判断地方责任,实行一票否决,地方必须为农民上访买单。

由此,在农民与地方政府的关系上发生了逆转:地方政府对农民上访的态度从乐观其成到千方百计阻止。地方政府减少农民上访的方式:一是有效治理,二是将矛盾消灭在萌芽状态,从源头遏止农民上访。这样一来,对于农民上访中的不合理要求,地方政府就可能有所迁就,而农民却从中看到,只要上访,有理无理都可以得到好处,“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”,几乎没有风险与成本。因此,农民越来越多地借上访提出各种要求,地方政府越来越穷于应付,最终造成农民上访越来越多,农民也越来越以赴京上访向地方政府施压。之前存在的三方之间的互动平衡被打破,上访对国家治理的作用机制失效,主要表现在三个方面:一是中央不能再借农民上访来有效了解农村情况和约制地方;二是地方政府面对下顶上压,穷于应对,能对付就对付,能拖就拖;三是农民真正有冤却不能申,反而是一些专业上访户可以利用上访来谋取利益,大量资源被用于无效治理。

四、中央、地方与农民互动关系的修复

与通过上访来解决问题相对应的是西方的法治,即通过法院系统来解决问题。在西方国家,公民权利受到侵害,只能通过到法院起诉解决。若法律救济无效,可以通过媒体报道来获取同情及道义支持。此外,还可以通过社会运动来伸张权利。当然,社会运动的前提是很多居同样处境的人集体行动。也就是说,西方社会是在法治的框架下来处理国家与社会的关系的。

而中国当下的状况则是,在法治以外,上访成为相当重要的表达农民意愿的途径。且若到法院上诉不能获得满意结果,也会走上访这条路。上访制度有效运转的前提是上访甄别机制的存在和有效。现在的问题是,农民权利意识的强化,人权话语的影响,上访风险与成本大大下降,使上访甄别机制失

效,上访制度安排出现了严重的系统拥堵,最终导致系统运转困难。

因此,我们认为中央、地方与农民三者互动关系的修复,要么恢复与重建乡村治权,要么重建上访甄别机制。上访制度是严肃的政治制度,是国家制度的基本组成部分,上访制度有效运作的前提是上访甄别机制的存在,如果还不能废除上访制度的话,就必须重建上访甄别机制。核心是上访的代价须由上访者承担,且上访级别越高,所付出的代价及风险越大,地方不能不分对错,没有原则地对待上访者,更不能通过“摆平术”来满足上访者无理的要求,中央不能无条件地将上访成本由上访者转嫁给地方,不能用农民赴京上访的数量来一票否决地方。

(本文作者:贺雪峰 华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授)

责任编辑:杨 好