

# 作为总体性社会事实的农村社会上访研究

郭伟和

**摘要:** 有关农民上访的研究, 已经由第一代学者创建的维权范式, 转变为第二代学者创建的乡村治权范式。然而, 这个转变只关注到上访中的一个特殊类型, 只是由第一代学者关心的集体抗争性质的上访, 变为第二代学者关注的非正常上访、谋利性上访、要挟性上访等。两代学者的研究范式都没有对农村上访进行总体的分类研究。如果将农民上访问题纳入乡村社会的利益表达和协调机制大背景下考察, 可看到乡村社会的秩序总体上是稳定的, 但纠纷解决模式正在走向功利化和实用化, 传统社会的情理机制正在转型为工具性谋利手段, 乡村治理的意识形态话语和具体行动策略发生了实践性背离。这背后的深层原因并不是所谓的乡村社会的治理权限的撤退问题, 而是当前压力性体制下, 政府内部上下级之间的治理策略和手段分配不对等造成的。

**关键词:** 农村上访; 利益表达; 公共治理; 政府间关系

## 一、从“依法抗争” 到谋取利益和“赖”上政府

社会学、法学和政治学等不同学科都在研究上访。以往的研究一般分为两大类: 法学界是从现代法制和本土资源的关系去研究; 社会学和政治学界一般是从上访的内在机制进行研究。前者又分为: 在态度上支持本土资源的现代转型, 以及相对倾向于支持现代法制对本土资源的改造两种类型。后者进一步分为所谓的“依法抗争”、“以法抗争”和“草根动员”等概念建构类型。所谓本土资源的现代转型, 强调上访作为中国传统的解决社会矛盾的机制和方式, 是可以进行现代转变, 从而继续发挥其作用, 减轻现代法制对基层社会的隔膜。<sup>①</sup> 而所谓现代法制对本土资源的改造则立场相反, 主张用现代法制的理念和方式对传统的矛盾解决方式——上访进行改造, 成为现代法制体系兼容的一部分。<sup>②</sup> “依法抗争”是指: 20世纪八九十年代的上访群体一般是通过诉求上级政府(主要是中央政府)的政策和权威, 来对抗基层政府的粗暴和违法行为<sup>③</sup> 这个过程既有政治参与的性质, 又有政治抗争的属性, 是兼具两种属性的模糊性和矛盾性的政治行为。“以法抗争”是指: 从20世纪90年代晚期

以后, 农民的政策意识和组织能力都有提升, 他们开始自己组织起来, 根据法律、政策采取合法的抗争行动, 农民上访开始具有组织化抗争政治的特点;<sup>④</sup> “草根动员”是指: 现在的农民上访虽然存在着集体行动的动员性质, 但是这些草根行动还没有达到正规化和专业化的程度, 而是存在草根行动者利益代表上的两面性、表达机制选择上的权宜性、组织上的双重性和政治上的模糊性等特征, 依然是借上级政策来压下级政府的基本行为策略。<sup>⑤</sup> 尽管存在这些不同的研究视角和争议, 然而, 以上这些观点都是建立在一个基本共识之上的——即作为一种政治参与也好, 政治抗争也罢, 上访都是为了保护弱势边缘群体正当利益的行为, 只不过其运行轨道和逻辑是采取传统的行政救济途径, 或者策略性地利用行政救济手段, 背离现代法律的程序公正原则。故大家基本上都同情上访者, 谴责基层政府的违法侵权行为, 但又对这种绕过正常基层政治制度和法律渠道的行政救济手段表示遗憾。有学者把这种研究范式称之为“维权范式的上访研究”。<sup>⑥</sup>

以往的研究确实反映了上访的真实困境——弱势群体利益表达的实体正当性与行政救济渠道

①基金项目: 香港理工大学——北京大学中国社会工作研究中心课题“农村社区发展中的社会工作干预策略研究”阶段性成果

作者简介: 郭伟和, 中国政法大学社会学院社会工作与社会政策教研室主任、教授(北京, 100089)。

②参见苏力《法治及其本土资源》, 北京: 中国政法大学出版社, 2004年。

③参见李宏勃《法制现代化进程中的人民信访》, 北京: 清华大学出版社, 2004年。

④李连江, 欧博文《当代中国农民的依法抗争》, 载吴国光《九七效应》, 香港: 太平洋世纪研究所, 1997年。

⑤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。

⑥应星《草根动员与农民利益的表达机制》, 《社会学研究》2007年第2期。

⑦申端锋《乡村治权与分类治理: 农民上访研究的范式转移》, 《开放时代》2010年第6期。

的程序不正当的矛盾。上访曾经是中国传统行政体系合法化动员的执政基础，也是当今对司法环节的流弊进行行政救济的措施。这种独特的制度设计，是国家为了获得统治合法性、防止官僚主义专制，而采取的自下而上的意见表达渠道。随着国家向市场经济的转型，法制建设日益成为一种新的合法统治的手段。然而，国家行政的总体支配特征，导致了法制手段和行政干预的内在张力，甚至产生行政吸纳法制现象，所以，上访依然被保留下来作为对司法程序补充的行政救济措施。<sup>①</sup>但是，依照笔者的调查和其他研究资料，我们发现，这种实体正当性上访不构成当今基层社会日常上访的常态，而只是基层乡镇政府处理的大量上访案例中的激进化的少数特例。除了这些激进化的集体上访事件，当前乡村社会上访中还存在许多缠访、闹访，以及“赖”上政府的“要挟性上访”、“不正常上访”、“谋利性上访”等上访行为。而且，大量的基层社会的上访，是因为基层社会缺乏有效的利益表达渠道和机制而产生的，是因为乡村社会缺乏治理能力、或者缺乏公共物品的供应能力而产生的“求援国家”的行为。<sup>②</sup>因此，申端锋、焦长权、田先红等学者提出，我们要转变上访研究的范式，由原来的维权范式，转为乡村治理范式，区分出不同类型的农村上访，然后分析其与乡村治理的关系。

这个学术转变是及时和必要的，但是，农村上访问题不仅需从乡村治理出发进行分类研究，更应被作为一种莫斯所说的总体性社会事实来认识。在莫斯看来，古式社会的礼物流动不是一种孤立、简单的社会事实，而是体现了整个社区的送礼、接受和回赠的相互交往的总体生活模式，通过分析礼物关系，我们可以获得对整个社区关系及其道德灵力的总体性认识。<sup>③</sup>只不过，当今社会的总体性特征已经不是莫斯所论述的古式社会那么简单，而是存在着地方性事实和民族国家乃至全球资本的互动。就上访问题而言，它首先嵌入在基层社会的纠纷解决的秩序维护机制之中，而基层社会的纠纷解决机制又嵌入在基层社会的政治经济结构之中，而基层社会的政治经济结构又受到上级政府的意识形态和治理手段的制约。对于这种地方性事实和宏观社会变量之间的互动模式的研究，也就需要超越一般的民族志描述，通过“过程—事件”研究方法<sup>④</sup>或者更加

规范的方法论概念——迈克尔·布洛维（Michael Burawoy）所说的扩展个案方法<sup>⑤</sup>来研究。在接下来的文章中，我将利用田野调查资料、他人的研究文献及相关统计资料，首先对当前农村社会的上访事件进行类型化的模式处理，然后分析乡村干部针对农村上访的治理策略，接着再分析它们和乡村社会的政治利益结构的关系，最后分析这个地方性事实与整个中国意识形态变化、治理手段变化之间的关系。通过这种扩展个案的研究方法，帮助我们重构当前的上访理论，进而，由上访问题达到认识当今中国农村社会的矛盾发生机制和调处手段的总体性事实的目的。

## 二、当前农村上访案件 以及社区纠纷的类型分析

我首先给大家呈现一个乡镇的某时期的上访案例的类型，然后与其他二手资料进行对比，从中归纳出当前农村社区纠纷的类型。案例资料选自笔者2010年2月和2011年8月份的调查，文中不再一一注明。调查地主要在豫北的某乡镇，当地经济发展条件良好，正处在征地开发的关键时刻，因此，当地存在着诸多因征地产生的利益纠纷和矛盾。我的案例资料来自4种渠道：一是来自该乡镇的有关上访问题的台帐记录；二是来自对乡镇领导和干部的访谈；三是来自对上访当事人的访谈；四是来自对乡镇干部农村工作的参与式观察。

先来看该乡镇2011年上半年上访案件统计数据。该镇上半年共有70个上访个案（这70个个案并不都是新发生案例，其中20个个案是老案件，另有15个左右不用立案，现场就能解决，需要立案的新案件也就是35个左右），其中大部分都是民间纠纷，大约占70%（仅宅基地问题就占50%），涉法上访案件占13%，集体上访案件有14%（主要是下岗工人、民办教师、退伍军人的集体利益补偿诉求）。另外，根据上访的级别进行分类：这些案件90%都可以在本乡镇得到解决，有28%上访到县里，有6%上访到市级有关部门，只有4%上访到省级部门，只有3%上访到北京。<sup>⑥</sup>

从上访类别分类方式来看，基层乡镇干部的

①应星《“气”与抗争政治：当代中国乡村社会稳定问题研究》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第155~160页。

②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》，《开放时代》2010年第6期。

③参见[法]马塞尔·莫斯《礼物：古式社会中交换的形式及理由》，汲喆译，上海：上海人民出版社，2002年。

④孙立平《“过程—事件分析”与当代中国——农民关系的实践形态》，《清华社会学评论》（特辑），厦门：鹭江出版社，2000年。

⑤Burawoy, Michael, “Extended Case Method”, *Sociological Theory*, 1998, vol. 16, no. 1, pp. 4~13.

⑥上访层级统计数据之间的关系不是相互排斥的并列关系，而是下级部门的上访统计数据中，包括了上访人到上级部门上访的数据，故不能加总。下文所引温铁军的统计数据亦是此关系，不再说明。

关注重心在于上访案例的纠纷性质和社会影响。民间私人纠纷是当前农村社会的主要矛盾，但是一般来说，农民知道这个矛盾不是地方政府导致的，也和国家政策无关，所以尽管农民选择上访解决，但是一般不会采取集体行动，对社会稳定的影响程度也不大。涉法上访所占比例不大，但是比较麻烦，因为一般来说，这类案件都和地方政府的执法行为有关，所以上访的矛头都是指向地方政府的，解决起来比较棘手。不过，涉法上访案件一般也不会产生集体事件性质的社会影响。地方政府头等关注的上访案件是涉及社会稳定问题的集体上访事件。这类案件所占比例也不

低（14%），一定程度上表明农村社会的集体利益诉求也比较强烈。另外，从上访的层级来看，90%的上访案例都在基层乡镇得到解决，只有13%的上访案例上诉到市及以上政府部门。这说明，基层乡镇其实起到了很好的纠纷解决和上访过滤作用。由此表明，基层乡镇的纠纷解决能力仍然比较高。

我们可以把这些数据与全国性统计数据进行比较。根据司法部基层工作动态对2011年1~6月全国人民调解纠纷案件的统计分析，人民调解的纠纷案件分类如表1。同时，在司法部的统计分析中，列出了人民调解的组织分类如表2。

表1: 2011年1~6月份全国人民调解案件分类

调解案件总数 (件)	纠纷类型分类	数量 (件)	占调解案件总数情况 (%)
3 719 104	邻里纠纷	844 750	22.7
	婚姻家庭纠纷	732 249	19.7
	损害赔偿纠纷	296 002	8
	山林土地纠纷	236 699	6.4
	房屋宅基地纠纷	260 038	7
	合同纠纷	190 390	5.1
	劳动争议纠纷	129 796	3.5
	征地拆迁纠纷	138 184	3.7
	道路交通事故纠纷	136 767	3.7
	生产经营纠纷	130 269	3.5
	村务管理纠纷	48 739	1.3
	物业纠纷	49 387	1.3
	环境保护纠纷	27 370	0.7
	计划生育纠纷	20 674	0.55
	医疗纠纷	24 831	0.66
其它纠纷	452 959	12.2	

资料来源 “司法部基层工作动态: 2011年1~6月份全国人民调解案件统计分析”<sup>①</sup>

表2: 2011年1~6月全国人民调解的组织分类

调解案件总数 (件)	不同调解主体	调解案件数量 (件)	占调解案件总数情况 (%)
3 719 104	村 (居) 调委会	2 505 902	67.4
	乡镇 (街道) 调委会	881 706	23.7
	企事业单位调委会	89 919	2.4
	社会团体和其它组织调委会	241 577	6.5

司法部的统计数据 and 乡镇干部的统计数据，因为口径不同，不能直接对比。我们根据乡镇干部的统计标准合并一下司法部的分类项目，可看出一些相同的趋势：把邻里纠纷、婚姻家庭纠

<sup>①</sup>中华人民共和国司法部网站, <http://www.moj.gov.cn>, 访问时间: 2012年4月。表2的数据来源与表1相同。

纷、损害赔偿纠纷、房屋宅基地纠纷、合同纠纷、道路交通事故纠纷、生产经营纠纷、物业纠纷、医疗纠纷合并为民间纠纷，约占纠纷总量的71%；把山林土地纠纷、劳动争议纠纷、征地拆迁纠纷、村务管理纠纷、环境保护纠纷、计划生育纠纷合并为涉法或涉行政组织的纠纷，约占纠纷总量的16%。而司法部的统计报告分析中，提出了3类纠纷容易引发集体事件，分别是山林土地纠纷、房屋宅基地纠纷和征地拆迁纠纷，3类纠纷约占纠纷总量的17.1%。由此看出，合并后的全国人民调解的纠纷统计数据与基层乡镇的上访统计数据相比，类别比例相差不大。

另外，从司法部的统计分析列出的调解组织类别来看，村、镇两级调解组织调解的案件占总数的91.1%，这也和乡镇干部所说的能够在本乡镇范围解决的上访数据（90%）基本一致。

所以，根据一个乡镇的上访数据和全国统计的人民调解纠纷数据对比，两者基本类型一致。这说明了两个问题：第一，基层发生的上访案件大部分都是民事纠纷，占上访或调解案件的70%左右，当然涉法上访和集体事件性上访案件比例也比较大，两者合计也有27%~30%左右。第二，当前基层村、镇两级政府组织，基本上可以解决大部分上访案件，大约90%的纠纷都是由他们调解解决的，上访到市级以上有关政府部门的比例只有13%。这就说明，我们不能仅仅根据农村上访中的涉法上访、集体事件性上访以及越级上访来分析农村社会的状况。这类案件只占农村上访案件的不到30%。所以，如果要通过农村上访行为来认识农村社会，就要把不同类型的上访案件全部纳入我们的分析视野进行分类研究，而不是针对某一类案件，避免以偏盖全。

总体上，农村社会秩序的稳定程度如何呢？除了通过上访事件和主动到乡、村两级组织寻求调解的案例之外，还有哪些指标可以显示当前农村社会的稳定程度呢？温铁军主持的对100个村1765户的有关农村冲突和不满的调查显示，2000年到2009年期间，只有20%的受访对象卷入了社会冲突，而且，冲突形式主要是比较温和的口头理论（58.7%），动手打架的有22.5%，严重暴力冲突的有6.6%，集体围堵的占4.4%，上访的占19.9%，写联名信的占15.9%，向媒体曝光的占3.4%，报警、打官司的合计占12.7%。这表明，农村社会总体上还是比较稳定的，尽管相比从前，农村社区纠纷有日益增多的

趋势，但是不能因此就得出社会不稳定的幻想。而且，他的研究显示，尽管村、镇两级政府都和冲突解决的满意程度呈显著性负相关（-0.37），但是，他的调查同时显示，农民在遇到冲突的时候，选择村委会调解的比例高达70.6%，到上级行政机关上访的比例为35%，村里威望人物调解的为77.5%，到法院打官司的为49.5%。也就是说，相对于司法诉讼，农民仍然宁愿选择村委会调解和到上级机关上访。<sup>①</sup>

以上资料显示，当前基层农村社会秩序总体上是稳定的，但是矛盾呈现上升趋势；乡村干部的纠纷解决能力虽然令人不满，但是依然是纠纷发生后的主要诉求对象。针对农村社区的上访问题，到底基层乡村干部如何治理农村上访问题？

有哪些治理策略和手段？各自有什么特点和成效？下面，我们就此进行深入讨论。

### 三、当前乡村干部针对社区纠纷的分类治理机制

申端锋认为，当前基层乡村对上访的分类治理策略基本上是失效的，原因是税费改革之后，中国乡镇以下政府及其社区组织缺乏资源，成为悬浮型政府<sup>②</sup>，失去了治理权力和治理能力。<sup>③</sup>他的研究主要是针对当前乡村社会存在的赖上政府的上访类型，而且，依据传统公共财政范畴来分析乡村治理资源，难免得出治理能力减弱的偏颇结论。实际上，当今乡村社会没有出现大乱，而这个过程是伴随更大规模和更大程度的城镇化进程的，这意味着乡村干部的治理能力仍然比较强。不能因为农村出现日益增多和形式复杂的纠纷和上访问题，就认为是乡村治理能力缺乏导致的。其实，当前农村纠纷增多，更多是因为更加激烈的城镇化、市场化进程导致的。而且，新型城镇化进程主要通过农村土地的征用来推进的，这一措施一方面弥补了乡村公共财政的亏空，另一方面引发了乡村社会的纠纷增多。所以，总体来看，我们很难同意是乡村治理资源缺乏导致治理能力不足引发乡村纠纷。我们认为，其实是新型城镇化方式，导致围绕农村土地和房屋问题的利益分配纠纷增多，相应地，乡村政府干部的治理策略也发生着改变。下面，我们分析乡村干部对农村纠纷问题的分类治理策略。

正如上文所言，我所调查的乡镇领导把上访分为3类：一类是正常的民间纠纷，以个案的形

①温铁军等《中国农村社会稳定状况及其特征：基于100个村1765户的调查分析》，《管理世界》2011年第3期。

②周飞舟《从汲取性政权到“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。

③申端锋《乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转移》，《开放时代》2010年第6期。

式找上门来,而且是理性咨询或质询,不会导致更大的社会秩序问题和行政压力;另一类是涉法、或涉讼上访,一般是针对地方法院或政府部门的,处理起来比较麻烦,因为同是地方政府部门之间,不好协调,容易引发越级上访、或者赖上政府,带来较大的行政压力;第三类是带有集体行动性质的上访,这类问题才是各级领导关心的核心问题,这不但是行政压力,而是政治压力,因为稳定问题已经成为新时期的意识形态话语之一。那么,地方政府是如何分类治理这3类上访的呢?

第一,面对正常的民间纠纷上访,基层政府通常采取的应对策略是,在法制前提下的共谋变通调解。他们根据相关的法律、政策规定,给上访户做出解释,让他们理解政府行为政策为难之处。这也就是研究者们所说的基层社会为什么需要“迎法下乡”。<sup>①</sup>不管是基层乡镇政府的工作人员,还是基层赤脚律师,他们都同处于20世纪80年代以来来自中央政府的“法律精神”的新意识形态话语之下。<sup>②</sup>尽管中国的法治总是要服务于政治这个大局,但是“法律精神”这一新意识形态话语已经普及社会、深入人心,成为基层体制精英和法律精英构建社会秩序的重要话语资源。当然,单纯通过法律政策的解释是不能解决问题的,还需要政府之间共谋行为,做出一些变通和补偿,<sup>③</sup>才能解决比较明理人士的、且不涉及政府行为的民间纠纷。

第二,对于那些不明事理、不讲道理的“赖户”,以及对于有集体抗争性质的越级上访,依据法律讲道理这一治理策略就失效了。相应地,乡镇政府发展出了对应的打压和让步的二分策略。只不过,现在乡村干部针对纠缠型上访对象采取的二分治理策略,开始具备如下新的特征:

一是纠缠上访户的行动策略依然延续了以往上访的逻辑——通过上级政府施加压力,获得地方政府的让步,进而获得利益补偿。但是,在当前维稳机制下,纠缠型上访户比以往更能获得较

大的政治优势,来给基层政府施压,获得非份的利益要求。也就是说,这类纠缠型上访比较符合第二代上访研究所发现的要挟性谋利上访类型。

二是基层乡村干部的行动策略也发生了微妙的变化,由原来的社会矛盾的“捂盖子”和“揭盖子”,<sup>④</sup>变为更加无原则的“求和”与“迁就让步”。只有纠缠上访户的行动超过了地方政府的承受底线——引发社会集体事件,基层乡村干部才会采取强硬措施进行控制。

三是博弈双方的力量对比的转变,主要是因为整个政府的治理理念更加强调维稳,用社会控制取代公开声称的依法行政。维稳压力导致农村上访呈现更多的无理取闹的趋势。

这些情况表明,已有研究揭示的面对上访对象的“拔钉子”、“揭盖子”的二分策略仍然在乡镇干部中使用,或者说“软硬兼施”仍然是乡镇政府维持乡村秩序,完成上级任务的基本策略。<sup>⑤</sup>只不过,当前在“维稳”体制的压力下,“拔钉子”等强制策略使用得更加谨慎了,更多的是采用收买和求情等让步策略。正是这个治理手段的调整,才让一部分学者误认为乡镇干部的治理手段失效,其实只不过是治理手段的使用范围做了调整而已。

第三,在上述两种策略中,基层乡村干部都会动员传统社会的人情机制来解决上访纠纷问题。但是,现在乡村干部对传统人情机制的动员利用,已经超越了黄宗智所说的社区调解中的人情机制运作模式,<sup>⑥</sup>成为一种依附于权力和利益交换的工具性手段。随着中国农村社区逐步走向“半熟人社会”,<sup>⑦</sup>原来靠乡村共同体习俗伦理制造的秩序模式正在衰败。但是传统社会的人情机制却在一个逐渐扩大的、功利化的社会关系网络中保留下来,继续发挥作用。而且现在的人情机制不是依附于传统社会的村庄共同体的富民阶层精英,<sup>⑧</sup>而是依附于一个更加扩大的地方权力—利益结构网络中的精英,<sup>⑨</sup>从而使得人情机制变得更加市场化,而不再是传统社会的互惠模式。

①董磊明等《结构混乱与迎法下乡:河南宋村法律实践的解读》,《中国社会科学》2008年第5期;应星《“迎法下乡”与“接近正义”:对中国乡村“赤脚律师”的个案研究》,《政法论坛》2007年第1期。

②Lee, Ching Kwan, “From the Specter Mao to the Sprite of the Law: Labour Insurgency in China”, *Theory and Society*, 2002, vol. 31, no. 2, pp. 189 ~ 228.

③周雪光《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》,《开放时代》2009年第12期。

④参见应星《大河移民上访的故事——从讨个说法到摆平理顺》,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年。

⑤孙立平等《“软硬兼施”:正式权力的非正式运作的过程分析——华北B镇的收粮的个案分析》,《清华社会学评论》(特辑),厦门:鹭江出版社,2000年。

⑥黄宗智《社区调解的过去和现在》,载黄宗智《过去和现在:中国民事法律实践的探索》,北京:法律出版社,2009年,第20~61页。

⑦贺雪峰《论“半熟人社会”——理解村委会选举的一个视角》,《政治学研究》2000年第3期。

⑧参见罗岗《人民之上:从“人民当家作主”到“社会共同富裕”》,上海:上海人民出版社,2012年。

⑨吴毅《“权力—利益结构之网”与农民群体性利益表达的困境:对一起石场纠纷案例的分析》,《社会学研究》2007年第5期。

然而，到底如今乡村社会发生了什么性质的变化？所谓“半熟人社会”中的人情机制和地方权力—利益结构网络中的精英阶层是什么关系？它们在乡村社会的利益表达和协调过程发挥什么作用？下面我们通过一些案例来进行讨论。

#### 四、乡村社会的利益表达和协调机制

我在第一部分就提出，要把上访问题嵌入在农村社会的日常纠纷和矛盾协调机制中研究。因为，不是所有的农民遇见问题都去找政府解决。一般来说，农民遇见涉及自身利益问题时，他们会有几种不同的策略来争取自身利益：私下协商、上访、诉讼、个体对抗、群体冲突。问题是引发这几种策略的机制是什么？或者说调解这几种策略的社会机制是什么？实际上，黄宗智有关中国民事法律实践的探索，提供了原始的理论参考。尤其是他关于社区调解和社区治理的文章为我们提供了一个重要的对话原点。黄宗智认为，在革命前，中国乡村社区内的纠纷主要是由社区内生的非正式有威望的人物进行调解，这些人物的特征是，男性主导的富人阶层，都受到乡村社区道德伦理的约束，是有信用的、懂事的人。而且国民政府时期，也依靠这类富人精英维持乡村社会秩序，并授予他们正式的村长职衔。<sup>①</sup> 革命前，乡村社会的调解原则主要是妥协，也就是大家同处一个共同体，作为熟人社会的基本伦理原则虽然受到国家法律的调节，但是国家法律基本上尊重乡村社区的伦理调节，成为次级调解机制，首要的纠纷调解机制是乡村社区的互相妥协和宁事息人原则。社会主义集体化时期，农村社区的纠纷发生数量减少，但调解类型发生了一些变化：调解人员逐渐由国家认可和委任的社区干部取代了原来内生的有威望的富人阶层；调解的手段也更加依靠国家法律和政策的强制性；但是，村庄的紧密性却比革命前更加强大，纠纷主要仍然在村庄内解决。到了改革开放初期，乡村社区调解基本上由社区干部主导，只不过调解手段开始倾向于在国家法律政策和社区人情机制之间寻求平衡，强制性程度在下降。黄宗智对改革开放后期的论述基本上是依据董磊明的博士论文资料，并没有自己的一手资料。他的结论是改革开放后期的农村社区调解再度民间化，另外就是可能走向法制化。

同时，黄宗智进一步把社区治理的研究抽象

化，梳理出一个自明清到民国时期，中国基层农村社区治理的理论概念——集权的简约治理。这个矛盾的词汇意指，不管是帝国时期，还是民国时期，中央政府都试图维持自己的集权统治，但是所用的手段又受制于资源约束，所以只能实行简约的官僚体制，然后依靠乡村社会的大量非正式的、或半正式的准官员进行纠纷调解式治理。<sup>②</sup> 他认为，这一核心发现，相比较意识形态化的儒法合一的说法，更加符合帝国政权行政实践的隐藏逻辑。而且，他认为，即使到了革命以后的社会主义集体化时期，政府在基层农村社会治理模式仍然符合这一逻辑，只不过是一种毛泽东思路下的地方全能主义的简约治理。他认为，只是进入21世纪之后，中国基层社会治理才开始放弃这一传统，走向韦伯式的“官僚化”和“理性化”，但他对此发展趋势表示出深刻的怀疑。

我这里如此不厌其烦地引用黄宗智的观点，目的是为了展开更加深入的理论对话。他的研究主要是依靠历史档案，材料尽管广泛，但是内容不免单薄。而且，他试图寻找一种基于传统的中国基层社会秩序的实践逻辑，让他容易形成中国基层社会的概念化特征，但却忽视了当中复杂的权力—利益关系，以及社区伦理人情机制的互动关系。下面，结合田野资料，我把当前基层农村的纠纷分为日常的民间纠纷和官民冲突两大类分别讨论，以此来揭示农村社会的利益表达和协调机制。

##### （一）日常民间纠纷的表达和协调机制

第一，村民开始突破乡村伦理约束，利益诱导下的纠纷日益突出。在调查中，我就听到这样一个纠纷案例，这个案例仍然是因为征地引起的。

产业聚集区的主干道之一要通过两个堂兄弟家的土地，镇里开始征地补偿。这两个堂兄弟的土地相邻，而且，他们两个还都是村干部，都亲自在土地丈量的现场。丈量土地时，堂哥说就按照现在各自耕种的土地量吧。堂弟媳妇说，那不行，我们最好找到当年分地时埋下的界石，根据当年的分地边界丈量。因为堂弟媳妇总感觉，堂哥家多占了耕地，平时不愿意说，但是这次涉及土地补偿款，一定得重新丈量。经过挖掘寻找当年的分地界石，结果发现堂哥家真的多占了堂弟家的土地。堂弟媳妇就说，那得按照当年

<sup>①</sup>黄宗智《集权的简约治理——以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，载黄宗智《过去和现在：中国民事法律实践的探索》，北京：法律出版社，2009年，第62~87页。

<sup>②</sup>黄宗智《集权的简约治理——以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，载黄宗智《过去和现在：中国民事法律实践的探索》，北京：法律出版社，2009年，第62~87页。

的界石丈量土地，补贴征地款，不能按照各家实际耕地。堂哥有点不满，认为别人家都是按照实际耕种面积丈量，这几年大家在耕地中发生了变动也都不是故意的，为什么他们两家就得重新丈量呢？堂哥是老实人，虽然有意见但是不愿意表达出来。可是堂嫂是个厉害人，她到村中央广场上发牢骚、辱骂堂弟媳妇一家。结果闹得二叔、二婶两位老人甚为不满，认为这个侄子、侄媳妇简直是没有一点亲情、人情，一点道理不讲，准备以后再也不来往走动了，断了这门亲戚。

由此来看，现在的乡村社区确实是一个失去伦理约束的社区，一切纠纷冲突都开始走向功利化。市场大潮正在改变着传统社区的伦理体系，它比集体化时期的“革命运动”的破坏力要强大得多。

第二，利益纠纷的调解日益走向法制化和理性化。突破了伦理约束的乡村社会，一方面纠纷在增多，另一方面纠纷的冲突数量在下降。原因是一旦冲突起来，解决成本提高了，冲突当事人不再接受原来社区伦理和社区干部的调解，而是闹到公安局、或法院，寻求更高的赔偿标准。下面这个案例就表明了这一点。

葛某在村里搞粮食贩卖，也算是民间经济精英。有一次因为收粮食，和本村的一个村民发生了冲突，而且升级到打了起来。葛某受到了伤害。对方开始找村里的长辈进行协调。但是葛某说，我的住院费、医疗费，耽误的误工费，赔2万块钱吧。对方一听，认为不就打一架么，至于要这么多么？就不答应。葛某觉得，你不答应，我还不愿意调解呢，就告到了派出所。派出所只好出警，要抓人。对方一看派出所要抓人，只好妥协，被迫答应赔钱。

这个故事在村里也流传起来，大家觉得现在可不敢随便打架了，哪打得起呀？打伤别人，得赔2万块。要在以前，两家打架了，找个中间人或村干部说说就行了。

上述案例说明，黄宗智所谓的改革后期，农村纠纷调解再次走向民间化只是一种善良的愿望，也受其所谓的简约治理的概念所强加。其实，他所引用的董磊明的研究，已经显示出来，

乡村社会的结构秩序的混乱，已经不是一个语言层面的讨论，而是真实发生的事实。如果没有法律下乡，在一个失去了自治能力的乡村社会，将会导致黑色势力或灰色势力的流行。<sup>①</sup>然而，也有研究者认为这个趋势是因为国家权利性话语彰显、治理权力的丢失所致。所谓的治理权就是吉登斯提出的依附于资源的支配权，以及依附于司法体系的合法性权力。<sup>②</sup>

这个结论并不能解释乡村治理的转型过程。我们同意华中学派提出的农村社区的权威中心在衰退，也同意他们提出的乡村伦理秩序在崩溃，但是这不等于乡村治理能力和乡村秩序的全面崩溃，更不能归因于权利话语的流行带来了乡村社会的结构混乱。只要改变一下治理理论，由支配性权威手段转向福柯所说的多种权力实践策略，及其和资本经济体系的互动关系，我们就会发现，在失去了权威中心和伦理秩序的同时，乡村社会正在建构着另类秩序模式。只不过，这个秩序的形成不太稳定，需要付出的成本也高了一点。它将由对身体的限制和约束，转向对身体能量的调动和利用，促使社会主体更加直接地追求经济利益和权力地位。<sup>③</sup>

## （二）官民冲突的发生和协调机制

相对于民间纠纷调解的功利化和法制化，官民冲突的发生和协调机制，更能反映出当前乡村社会秩序混乱的根源，不是因为权威中心衰退和伦理约束崩溃导致的，相反，权威衰退和伦理崩溃都只是乡村社会秩序混乱的表现形式，背后的根源是现代化进程中的地方权威主义发展模式带来的。地方威权主义在带来中国经济发展奇迹和政权稳定的同时，却在不断地制造地方治理的危机，让身陷其中的乡村干部、广大村民都深受其害。用曹正汉的说法就是，它把压力风险分散到地方各个锅炉里边，才不至于导致压力集中到一个锅炉里引起社会的大爆炸。<sup>④</sup>

为了展现地方权威主义发展过程中，乡村社会场域的官民冲突发生和协调机制，我这里假设3种结构性位置占有者：乡村干部、民间精英和普通民众。同时，把农村集体组织干部也归为乡村干部这一群体里边，因为至少河南农村，村委会干部基本上成为失去了独立财权和自治权的基层干部，他们报酬性补贴由国家财政支付，村里

①董磊明等《结构混乱与迎法下乡：河南宋村法律实践的解读》，《中国社会科学》2008年第5期。

②申端锋《乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转移》，《开放时代》2010年第6期；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》，《开放时代》2010年第6期；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》，《开放时代》2010年第6期。

③参见[法]米歇尔·福柯《安全、领土与人口——法兰西学院演讲系列，1977~1978》，钱翰等译，上海：上海人民出版社，2010年。

④曹正汉《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期。

留成的一些财力都实行了村财乡管，而大部分村财来自于上级政府征地拆迁中的返还部分，所以无论是财源，还是权力来源，他们都依附于乡镇政府，其日常工作也就大部分为协助乡镇领导干部工作。乡村干部占据着行政性权力，但是已经失去了集体化时期的绝对权威，而是在一种上级政府设定的政治锦标赛体制<sup>①</sup>的约束下，为了晋升而进行博弈。而竞赛主要受制于上层政府设定的经济增长目标和社会稳定目标两个维度的参数。<sup>②</sup>这样，他们就需要掌握一套平衡增长目标和稳定压力的技巧和方式，作为其行动模式。而乡村精英一般是指拥有社会关系资本、能够积极参与并获得增量利益的乡村人士。普通民众则是那些缺乏社会关系资本、被迫采取各种不同策略来维护自身利益或谋取额外利益的乡村民众。但是，普通民众也是在上级政府设定的经济增长和社会稳定的两个维度的锦标赛游戏下，来博取自身的利益。下面，我们不准备抽象地谈论这三个层次的结构主体的行动策略，而是结合事件，来透视他们各自的行动策略的变化特征。

第一，因圈地开发引发的社会矛盾，很大程度上是因为上级政府设定的标准及其理论依据，与乡村百姓理解的标准和背后的价值不一致。

面对上级政府的土地补偿政策，农民有自己的理解，他们参照的标准主要是当地横向比较中确立的公平感以及失地之后的保障安全感。一位当地农村支部书记告诉我：

我们也知道挡不住国家的征地开发，农民也愿意搬到楼上，没有国家的统一行动，很多农民也都还是到城里买房子了，否则娶不上媳妇。关键是国家的这个补偿和后续安排不到位。比如，同样的耕地，有的村一亩地2万6、有的村2万8、有的村3万，有的3万2。都是一样的耕地，差这么多，你让我们咋做工作。上次，一个市里的领导来座谈，我就问他，我们搬到楼上了，没地了，农民的低保谁来管？能不能保证老人都有退休金？他说保证不了。所以，农民比较想不通，他现在过日子多简单，搬上楼之后，不吃不喝，光一天的水电、物业费都掏不起。

我到乡镇政府官员那里求证，为什么不同村庄的耕地存在这么多差价。他告诉我：

征地补偿款是省政府定出的标准，原定标准是每亩地2万8千块；后来根据村庄土

地距离市场的远近，划定了不同的补偿标准，离县城近的每亩耕地补偿3万2千，离县城比较远的补偿3万，最远的补2万8千块。

也就是说，省国土资源厅根据理论上的地理级差地租区分耕地补偿标准，但农民认为，地理差别根本不影响土地的收益。所以，省里定的标准根本不符合农村实际情况。农民朴素的公平感就是，同样的耕地应该价格一样。

第二，面对地方威权主义的激进的征地开发模式，乡村政府干部和民间精英一般利用社会关系资源，采取私下协商的办法解决冲突。

在调查中，许多农民觉得土地征走了感情上舍不得，他们一方面知道依靠土地不能获得足够的家庭收入维持基本的生计功能，但仍觉得土地是他们的根基，不愿意随便丢掉自己的土地。而且，觉得自己吃亏了的农民，知道这是一锤子买卖，过了这个村没有这个店，所以，他们会利用各种机会和条件，抵制政府签订征地补偿协议，逼着基层乡镇政府和他协商解决。

镇长说：

遇见不跟你签协议的，先是通过大队干部做工作。做不通了，那就得找他家的关系，看谁有头脸的在外面工作的，通过他去找这个钉子户，跟他私下协商，问他到底要啥？只要他们提的条件不算太苛刻，我们乡里头力所能及的，我们就答应人家的条件。但是我们要求他签个保证书，这个协议是秘密的，不能透给外人。

镇长还告诉我一个例子：

王屯有一家不签征地协议，条件是他地里有塑料大棚，他家买了小型农机，政府把地征了，他们的大棚和农机就浪费了，得补偿。国家没有这个政策，没有这块钱。但是这一家不签，这块地就下不去。最后，没办法了，就找个关系，跟他商量，可以补点钱，但是要保证，不能说出去。

第三，普通民众在参与这场政府设定的圈地开发而来的锦标赛体制中，因为相对缺乏社会关系资本可以动用，他们只好利用上级政府设定的稳定压力考评参数，公开表达不满，而且表达手段出现了多元化，包括依法抗争、私下协商和要挟上访，表达方式日益具有进取性。这导致乡镇领导干部越来越被动和难堪，只好采取上述以迂

<sup>①</sup>陈潭等《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》，《公共管理评论》，2011年第2期；李国武等《锦标赛体制与中国省级开发区的经济增长：基于省级经营的研究》，《社会》2011年第2期；周飞舟《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期。

<sup>②</sup>王汉生等《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》2009年第2期。

就妥协为主、以打压为最后底线的二分治理策略。

通过分析民间纠纷和官民冲突两类利益表达和协调机制,我们发现,当今中国的农村社区的权威中心和伦理约束都在衰退和崩溃,村民关系走向功利化,民间纠纷的调解不是再次民间化,而是法制化和理性化,而且调解成本增高,这导致乡村伦理进一步失去约束力。而在地方威权主义的土地开发过程,官民冲突也开始分化。普通民众的利益表达手段更加多元和进取性,容易产生赖上政府和要挟上访;乡村精英则依靠自己的社会关系资本进行特殊主义的协商获取额外利益;乡村干部则处在上级压力和村民纠缠的夹缝里,操弄空间更加紧张,主要依靠没有规矩的迁就和妥协来应付压力,完成任务。问题是我们如何解释基层社会的这种看似没有规矩,而又实际上能够维持秩序和完成任务的乱象呢?

#### 五、上下级政府间治理策略和手段的失衡: 乡村治理乱象的制度基础

我们归纳一下当前乡村社会的利益表达和协调机制的特征:第一个特征是,乡村社会日益瓦解其伦理共同体属性和村社权威,都把谋取利益作为自己的核心追求,全面转向乡村秩序的理性化和法制化,抛弃了过去的伦理目的和政治目的;第二个特征是围绕谋利型纠纷而引致的理性化和法制化需求,面对上级政府设定的政治锦标赛的两个维度——经济增长和社会稳定的参数,都发生了特殊主义的转向,民间精英靠社会关系私下协商,普通民众利用维稳压力要挟政府;第三个特征是,特殊主义的私下协商和要挟政府,这导致法治主义等意识形态基本上成为一种画饼充饥的空洞理想,难以落实成为基层治理的具体手段。

#### 基层政府官员告诉我:

现在上级政府对老百姓讲理,但是和我们不讲理,所以我们面对老百姓时,既不能像上级政府那样对老百姓讲理,也不能像上级政府对我们那样跟老百姓不讲理。

这句话的道理很深刻,它恰恰反映出为什么基层政府如此左右为难,受困于各种限制之中,不能依法行政。基层政府的困境就是上、下级政府之间治理权限和策略的严重不对等、不规范导致的。依法治国、依法行政只是政府面对公众和媒体的口号,这是上级政府的公开治理策略。但是上级政府对下级政府,作为政府间的上下级关系,不是规范的分权体制,而是依然在压力型体制下靠地方竞赛来施加压力完成任务。上级政府有两套治理策略和手段,对公众宣传的是依法治国、依法行政;但是对下级政府则采取的是目标管理,一票否决考核机制。但是,基层政府和职能部门这两套治理策略和手段都不能采用,既不能按照上级政府公开宣传的策略,依法行政和依法办案,因为面临上级政府的层层分解的行政任务目标必须完成;也不能采取行政体系内部的高压手段面对老百姓,因为老百姓已经有了公开的政策依据和维权意识。他们真正成了“三明治理策略”中的被上、下夹击的肉饼。<sup>①</sup>于是,他们只好绕过正常的司法手段和行政手段,依靠特殊手段来处理日常司法和政务工作,遇见上访的“赖户”,就采取特殊主义的“软手段”摆平;遇见比较强硬的“集体抗争”,也会动员其他强制力量或“灰色组织”去帮助摆平。

正是上述中国政府治理策略和手段的不均衡性和不一致性,导致基层治理方式的新变化——弱化了基层政府的强硬措施,抬升了基层农民的博弈能力。这个变化不是因为治理策略和机制的民主转型引起的,也不是基层政府的治理资源不足引起的,而是政治锦标赛模式中的具体参数调整引起的。这表面上似乎对农民有利一些,但是从全局和长远来看,我们仍然缺乏民主、规范的利益表达机制和协调机制,只会引发更大范围的不公正的特殊主义的谋利行为。

致 谢: 感谢香港利丰集团提供的资助,同时,本文写作受到中国政法大学211工程三期建设项目的资助,在此表示感谢。

(责任编辑 甘霆浩)

<sup>①</sup>欧博文等《中国乡村中的选择性政策执行》,中国乡村发现网, [http://www.zgxcfx.com/Article\\_Show.asp?ArticleID=5964](http://www.zgxcfx.com/Article_Show.asp?ArticleID=5964), 2007年。