

村庄自治与国家政权建设

——华北西村案例分析*

张 静 （北京大学社会学系）

本文的中心任务是,在经验的层次上,向学界提供华北西村及相关调查资料,以认识“官治”和“自治”的有关问题。考虑到“官治”和“国家政权建设”的联系,在理论的层次上,本文尝试反思学界常用的“自治—(官)他治”的分立假定,其中包括关于“自治”和“国家政权建设”的理念内涵。希望本文能够证明,上述对立理念与西村现实中的真实关系并不符合,故,据此而成立的、目前正在“领航”该领域研究的主流框架——“国家与农民”、“官治与自治”互相否定的关系可能只是一种虚拟的研究关系。作为解析中国社会的概念工具,这个框架排除了现代意义上的(代表性)自治(在基本原则及规范的确立方面)和现代国家政权建设的互赖关系,因而可能构成理解自治问题的认识障碍。

一、问 题

在学者的运用中,自治多指社会单位的自我治理,尤其是建制化了的、非官方参与的社会治理,其成员身份不是官方委任的官职。相对而言,官治则是由官方实施的治理形式,其成员的身份是官职体系中的一个正式职位。相对于官治的一种治理类别,自治与社会单位的权利分化联系在一起,其特点是社会单位的自主性地位——它们体现为一系列控制权的自主性掌握,特别是对人事、财政

* 河北西村调查由我和张立鹏、祁冬涛、黎安共同完成,其间我曾和他们多次讨论与此相关的一些主题;张立鹏做了全部资料的整理工作;欧阳景根负责了河北乡镇干部问卷(113份)的发放和收集,徐富海统计了问卷结果。特此一并感谢。

和资源的自主支配。很明显,社会自治所针对的是官僚控制(权),它所隐含的假定是不同组织——例如社会组织和官僚组织——各自具有分别的权限边界。根据这种认识,在解释中国的基层社会方面,相当多的学者自觉或不自觉地,将“国家政权建设”和“乡村自治”理解为具有紧张关系的两种建制,它们构成权力竞争,因而互相具有负面作用。在这种理解下,乡村自治不是国家政权建设的伴随物,相反,它是官治以外、限制官权扩张的社会政治整合单位。因而自治活动的基本性质,在于恢复被国家政权建设威胁或侵蚀的社会自主地位,相反国家政权建设的基本性质,是官制向基层自治领域的权力扩张,其主要目标是国家对社会资源(包括其管治权)的获取。所以,官治权力扩张必然与自治形成对立的权力竞争,故这种扩张在规范上乃至道德上,对自治都不具有正面的意义。^①在这个意义上,自治的基本目标,便合乎逻辑地集中在排除官治的控制权扩张、巩固和加强社会单位的自主地位上。

这样的对立模式广泛地影响了中国基层社会的研究。比如,兰金通过对清朝厘金税的分析,得出结论说:“许多戏剧性的例子表明,这种税助长了士大夫的自治管理而非官僚控制。”(Rankin, 1986: 102)。威廉·罗在他关于汉口城市自治体的著作中,试图从汉口帮会活动中寻找证据,说明这些群体各种行动计划的真正来源,是城市街坊而不是官方。不过作者并不同意韦伯关于城市的自主性是资本主义的发展前提之说法,因为他发现,汉口的城市自主性在历史上已经达到相当的程度,但这似乎并没有对资本主义在中国的发展起到韦伯所说的作用(Rowe, 1984: 322)。魏斐德对罗进行了反驳,他说,那些在罗眼中以行会为核心的秘密地方自治机构,不过是由清政府所设立的官方机构。比如,张之洞于1898年响应帝诏,命令成立了汉口商务局,魏在文章的注解中,特别将这一事实

^① 对于“国家政权建设”的专门讨论,参见我的另一篇论文(张静,2001)。在该文中,我讨论了国家政权建设的内涵:“国家政权建设看上去解决的是权力流动问题——权力从基层分割系统向中央的游动,但实质上,是国家新政治单位——治理角色和治理关系的制度(规则)改变问题。在这个意义上,国家不仅是一种新的、象征主权的组织,国家政权建设还必须完成一种面向公共组织的性质转变,使自己成为提供公共产品,管理公共财务,为公共社会服务的组织。这样一个角色及其与公民制度化关系代表的公共性(公民)权利原则,是‘国家政权建设’包含的规范性含义。”

定性为“官治”占有“自治”的例子(魏斐德,1994:36-52)。亚洲学者松村歧夫在《地方自治》研究中,将府县区分为“国家代理人”和“中间团体”两种角色类型,他指出,由前者向后者的过渡,说明了府县角色在战后时期“自治”成分的增加(松村歧夫,1989)。孔飞力则在对晚清“乡村自治运动”的研究中发现,在来自社会各界的奏本文献中,“自治”建议的涵义,乃为促进基层社会之地方目标与政府目标达致切合(Kuhn,1975),这一点,使得这场名曰“自治运动”的基本性质,实际上成为协助官治权力扩张的运动。官治和自治的这种关系,在“地方绅士解体”的研究中也是主流性的概念框架,这些研究中的多数,将近代中国士绅社会自治体的衰落及其呈现的种种性质,认识为官僚权力扩张和渗透的后果。

我们看到,这些学者的观点虽然不同,但其共同之处都是把城市或乡村的“自治”,理解为相对于官治的社会治理权之实际存在,它们可以具体分解为,社会组织对自我事务,特别是人事、财务、资源、行动计划的控制权。在这个关于“自治”的基本涵义方面,似乎认识上不存在重大分歧。受到这种理解的影响,我的研究工作在观念上起初也遵循了官治—自治的分野设计。在2000年8月赴华北西村的调查提纲中,我在问卷中给受访者关于“自治”问题的选择性答案,基本上是按照上级“政府(乡镇)对应村民(代表或村委会)”的类别设计的。试图以这种类别引导受访人的回答,我给出的选择性答案不是上级(官方)的,就是村民或村庄自己的。结果,我在村民的回答中发现了问题。

问:您认为什么是村民自治?

答:不清楚,没有听说过。

问:村里由选的村委会管是不是自治?

答:应该是。

问:由乡镇来管村里的事是不是自治?

答:只要是执行国家政策就算自治。

问:村干部由上面任命是不是自治?

答:只要农民满意也算。

问:由乡里控制村里的事情是不是?

答:不是。

问:用上面给的钱是不是自治?

答:重要的事情用自己的钱是自治,80%用上面的钱那也叫自治。

[摘自访问记录12号]

问:您认为什么是自治?

答:听说过这词,不知道是什么。种植什么不要强迫是自治。如果取消任命村干部,有些干部还是听上面的,有些可能不听。听的原因是解决问题求乡里方便,乡里能帮忙村里解决问题。有些事下面无能力解决,上边给解决了心情舒畅。

问:那么您认为什么不是自治?

答:凡事上面决定不是自治,村委会和上级共同管理不是自治,完全自己管理自己也不是自治,上面让干什么,合咱理的还应该干。

[摘自访问记录2号]

问:您认为什么是自治?

答:自治就好像说要有自己的政策,现在的状况不是自治。我们没有乡规民约,以前有,我们没有自己的政策,上面也不给你做主,有些事得听上面的。

问:具体都要听些什么?

答:也没有多少事必须听乡里的,交公粮,计划生育,他们交下来的任务有点限制,其他村里的事怎么处理都行。

[摘自访问记录5号]

问:您认为什么是自治?

答:村民自治是1996年开始的,乡里一些人到村里来参观。这是他们的手段,村民能自治什么?权力下放,各行其事,不是架空中央了吗?脱离共产党的领导不行,不执行乡上命令不行,不按法规办事不行。

[摘自访问记录7号]

问:你听说过村民自治吗?

答:听说过。在我这个村,这个范围,符合村民利益的,上面不能干涉,只要我不违反国家政策,乡上你就不应该干涉。我自己的钱在政策允许下花,符合群众要求是自治,乡上不能强迫我干我们不愿干的事情。土地的管理是我们的权力,但要两边协商。

[摘自访谈记录13号]

以我们的分类衡量,这些回答显示出混合不清的信息,有的似乎明朗,有的似乎又不那么明朗。很多村民在“自治”与“他治”的对立分类中都选择了答案,而在我们的标准看来,这些答案却是矛盾的。相当多的村民认为,在村务行动计划方面——例如决定在自己承包的田里种什么东西,决定搞什么副业,是养鸡还是养鱼等,不受外部的强迫是自治,这符合我们的定义。但他们同时又认为“上面不能不给我们做主”,否则村民就得不到保护,无法坚持自己的种植计划;不少人担忧:上面如果不管了,完全让村庄自己决定不行,这样少数村干部更要无法无天了——这似乎又表明,村民“要求”国家权力深入乡村,即我们定义上的“官治”。我发现,村民关于自治的认识似乎并不是按照我们的方式分类:我们把乡以上机构看成是国家政权单位——官治的象征,而他们没有这样的看法,他们往往把国家和乡、村分开,认为部分乡镇和村干部有时会损害国家政策(阻止对农民有益的政策实施);另外,他们对西村的状况一致判断为“不是自治”,但它和官方治理显然又不一样,比如“村里的钱村干部可以自己做主花,宅基地他们可以不禀报就用高价卖出”——这表明他们有相当多的“自主权”,并没有受到官方规则的限制。

怎样解释这种现象呢?从原来的分类看去,上述回答令人困惑:一方面,村民要求“不要强迫我们做不愿意做的事”——这与我们的分类一致,因为是在主张自主权;另一方面,他们又要求“上面给我做主”——这与我们的分类不一致,因为这等于期盼国家对基层进行干预,而不是相反——排除官方治理。一方面,他们不认为村庄目前状况符合自治的标准,另一方面,他们又承认,对于村庄的事,村里基本上都能自己决定;而且,正是因为对村干部缺少来自上

面的约束,他们才可能随意挥霍村民的钱财。这些看似矛盾的意见显示,村民所谓的自治,看来是和官治相关的,它并不针对官治的主体——国家权威,而是针对基层权威。他们把基层权威看成是威胁村民自治的力量,认为只有官治的支持、做主,真正的自治才可能发生。他们提出,最不希望受到官方约束的(在我们的语境中,这等同于官治权力扩张),不是农民,而是基层权威组织。

这些回答来自于真实的生活经验,因此“矛盾”的不是生活世界本身,而是我们习以为常的研究框架。我们有理由反思一些基本问题:西村是一种什么性质的治理形式?这种治理是否可以用“官治—自治”的分野理念来观察?在治理关系方面,农民的真实要求是什么?“官治对应自治”的分类标准是否符合村民对于自治的理念?是否能反映他们的需要和西村现实?在关于国家政权建设和乡村自治的关系设置中,我们是否遗漏了什么?

二、村庄资源的支配

村庄对自己事务的支配权,即村庄在多大程度上能够控制自己的资源为自己的目标所用,是反映村庄“自治”程度的重要方面。如果在重要事务的控制中,上级(官方)行政的支配很难占据主导地位,就无法将其定义为是官(他)治的。这些重要事务,我认为是对村庄人事、财务和资源的控制权。如果观察书面制度规定,人们往往会发现,村庄的上述控制权非常“微弱”,因为人事由乡镇任命;而税收权已经移交乡以上机构,村干部只是“协助”乡税收员工作而已,并没有独立或授权代理的税、费权;而村庄自有资金的使用、自有资源的开发利用——包括土地承包、宅基地分配、果园、沙场、鸡场、鱼塘、窑场等等,需要“按照上级规定办理,取得有关部门的批准”后方能行动。但是在村务实践中,这些书面的声称很少真正规范人们的行为,实际上,村庄在上述三方面具有相当的自主支配能力。^②

^② 限于篇幅,本文重在讨论西村对财务和资源的控制行为,关于人事控制行为,我将在《自治政治单位的公共性问题》一文中专门讨论。这是本研究计划中的另一篇论文。

(一) 财政支配

华北西村的自有资金主要来源于三个方面:村办农业或副业赢利、村庄福利资源发放收取的费用以及各种管理费用。前者如集体沙场、果园或鱼场及公共土地租金的收入,中者如宅基地发放收款,后者如村留地的承包费用、各种管理性罚款比如计划生育罚款等等。这其中最主要的部分,是村庄资源赢利的收入。西村有近 1000 亩土地是村留地,由村班子控制,加上沙场、果园等集体财产的承包费用,构成集体支配资金的主要部分。无论是新老班子成员都认为,集体掌握这部分产业,可以保障村控资金来源:

村里留地是应该的,有点小钱可以不用问社员要。现在的问题是上届班子已经收了承包款,钱收不到新班子中来。因为承包合约已经定好几年。留公地是必要的,少了好多麻烦。

[摘自访问记录 6 号]

在村民心目中,保障自有资金的来源是村班子能力和威信的证据。一位由于“经济问题”下台的前村干部,向我们对比前后两届班子的挣钱能力,颇为前者感到自豪:

现在这个班子挺困难,没钱,没经验,没基础。过去开沙场卖沙,留了部分钱,后来检察院弄走了。现在不能开沙场了,说毁地。我们有资源应利用,向百姓要钱,人家不愿意给。我们那时做了好多事,他们什么也没干。我们能保证学校的工资,教师工资高,好的老师愿意来,别人不能给工资,咱能给。现在有 9 个月教师工资发不出,队里没钱。过去我们不仅要钱,还给村民钱。只收过两年三提五统,后来村里有钱,不收了,免了。那时从来没有欠过乡里的钱,年年交清。

[摘自访问记录 10 号]

西村收入的账目并不为乡镇财务控制,由村里独立掌握。开支的程序基本上是书记决定,会计记账,会计人选、包括账上记什么、不记什么,也都是按书记的指示办。西村收入和开支的细目数字有些有记录,有些无记录,收入的用途有些在村班子中集体讨论,有些则是某干部个人操作,没有人能够全面掌

握。这些资金的用途随需要而变换,并没有“预算”作为限制。仅从下面能够统计出的数字看,西村的自有收入来源不菲,而其用途亦有相当的随机性:

—1993年TSHJ承包沙坑37亩,缴费26万元,有11万元入账;

—1995年MLX承包沙坑48亩,缴费62.4万元,有59万元入账;

—1993年村班子在本村收税4万元,村里会计和乡税务所都没有这笔款的入账记录;

—1992—1995年,全体村干部提奖金54800元,正副书记两人私下分奖39800元;

—1994—1995年,交易员缴村承包费2400元,没有入账;

—1995年棉花罚款人均90元,全村4646人,按4000人算,应收款项约36万元,只入账28万元;上级下发的种棉抚恤金10万元也没有入账;

—1993年上级下拨雹灾补助3万元,没有入账;

—1992—1994年高价卖给村民宅基地约200亩,按照价格和缴款户计算,应收入约60万元左右,但只入账了44万元;

—1992—1995年,村干部开支饭费白条25.4万多元,其中的1995—1996年2月425天中,白条饭费是17万多元。^③

对于村里自有资金的使用,几乎所有的被访者都认为,村干部有全权的支配权,不必经任何部门或村民代表讯问,“他们无需请示任何人。”^④

问:村里的钱怎么用?

答:村里可以随便使用,从来没有讨论,问钱该不该花。财政小组有,但没有用,不商量。

[摘自访问记录2号]

问:资金的收取或使用方面,能由村庄自行决定吗?

^③ 资料来源: SXZH, TQL: “关于西村经济问题的查账统计”, 1998年6月。

^④ 若干西村村民采访(2000—8)。

答:完全能,反对也不顶事,多数人也不知道,不愿得罪人,怕给穿小鞋。

[摘自访问记录5号]

遇到上级单位以各种名义向村里要钱的情况,西村往往有选择地决定是否给,衡量标准是村庄或决定人自己的未来利益。这些决定由村干部作出,他可以同班子成员商量,也可以不商量。村干部说,“我们不会白给钱,钱给出去要值得”,多数给出的款项是为了交换利益:特别的政策或者保护。西村书记曾经坚决拒绝了检察院要款,即使“跟法院的人走”(受到关押)也不给。村班子成员后来认为,正是这次拒绝,得罪了检察院,最终使检察倾力“报复”,查出了他们的经济问题。一位当事人回忆说:

县检察院盖楼,向我们村要21万,名目是沙场纳税。我们不交。检察院的科长说,21万不行就交15万吧,我们还是不同意,说没有钱。他说,那你们自己认个数,能拿多少,拿了保证没有事。村书记说,别在我家里谈,有事到大队去。这不过是在撵他走,可他真的到大队去了,让我们的保管员打开保险柜,把现金都拿了出来,摆了一地。有人报了信,我们跑去一看,地上都是村里的钱。书记揪住科长的领子,问他有什么权利这样做,他说,我就不信查不到你们别的问题,咱们上检察院见。书记真的跟他上了车,是我把他拉下来的。半个月过后,他们就来抓我们了。他们向私人调查,有人写条子证明给了干部个人承包感谢金,这成了受贿证据。如果当时给他们(检察院)点钱,哪怕5万10万的,一点事也不会有。现在跟检察院的人聊天他们也说,当时你们太硬,如果软点,什么事都不会有。

[摘自访问记录10号]

西村班子甚至可以决定,以公款作为政治交易的砝码:提出条件阻止上访骨干的查账行为,用他们的话说,就是“用一些好处让他们息事宁人,因为人不可能永远立于不败之地”:

……现在群众(因棉花罚款问题)有不满,上访人多准成功。于是我对SXZH(上访骨干)提出条件:(1)他本人免交棉花罚款;(2)再分他一块

桩基地,让他家老人单独盖房住小院;(3)为他发放老干部补贴。^⑤

另一位上访骨干也证实了这种用公共财产做私人交易的事实:

书记曾通过 ZHJ(村干部)送过来上万元钱,叫我别参加上访,他们也找过 SXZH。

[摘自访问记录 6 号]

我注意到,上述财务支配权是在行政村(原称“大队”)级,而不是自然村(原称“生产队”)级。这一点,可以从一个分离出西村的生产队(小南村)之财务独立性“增加”看到:

问:村里对钱的开支有没有决定权?

答:村里的钱自己能决定,有的事需要请示乡里,一般要求都同意,还没有否决的。

1991 年我们村从西村独立出来之前,就有一定独立性,小村有一个领导专门负责。独立出来后,自主权增大了,可以自己开沙场。原先要受大村领导,和一般的生产队差不多,只不过有专门干部负责,像开沙场这样的事情要由大村(行政村)决定,挣的钱也是他们管。独立后不受大村管了,我们和他们是平级了,所以自己的钱可以自己决定怎么用。

[摘自访问记录 13 号]

(二) 土地支配

村庄资产的主要成分是土地,因此对于资产的支配,突出地体现在对于土地的处置权上。在西村,这种处置权事实上获得了上下的默认,采访中多数村民认为,村庄的土地调整权是正当的。

上面说 30 年不变,但村里调整过三次地。有人生了子孙,没有地就应该调整。村里的 1000 来亩机动地是第三次调整留出来的(1996 年),原来都分了,那次调整家家都减少了一些。上面不管,也没有年限,不定

^⑤ 西村村民访问记录(2000—8)10 号。被访人是前村干部,他曾经提出“条件”希望 SXZH 停止上访。

字据,只有口头说法(承诺)。

[摘自访问记录2号]

留公地是必要的,少了好多麻烦。有公地可以调整土地,解决人口变化的问题,这样更公平。公地还补贴了困难户。……村干部有权支配土地。

[摘自访问记录6号]

对于村庄土地权的默认,也发生在上级行政组织中,这一点可以从乡镇政府和西村之间的土地纠纷中看到。目前,西村班子正在向乡政府有关人员要求,“追回”属于西村的土地及其被乡政府占用期间的收益补偿。这块土地几十年前被乡政府占用,其间村、乡干部都已经换过多届。西村干部和村民都不承认土地因历史原因自然移主,他们不认为,前占据者的上级政府地位,可以使他们对地权及其收益的占有正当化:

报告 致乡政府

1975年SHZHL任公社书记时,计划建一个农场,为公社种玉米种,为此借西村土地200亩。后来SHZHL调走做副县长,乡干部也多次调换。……事隔25年,现在此地由LC乡开沙场,他们不承认是西村的土地,说是历史上遗留下来的。我们向乡党委要证据,他们拿不出来。为此我们要求他们弄清地权,侵占西村5000农民的利益,是不讲道理的,违法的。……乡上对我们说,乡里很穷,有300万元的外债,要我们支持乡上的工作。县里规定开沙场要利润分成,那么地权是我们的,我们应当分四成,40万元。我们书记、村长找乡上要钱,说20万元就行,到现在没有见到一分钱。……实际上乡上他应当给我们25年的占地报酬。

2000年4月10日

显然,只有根据地权所属观念,才能要求归还土地或者支付占地报酬。而现乡政府官员的“不承认”说法,由于违反了上述观念而引起了极大纠纷,西村村民认为这是在“狡赖”,乡镇“歪曲了历史、拿不出证据”。西村决心要回自己的土地,他们找到当时任职的公社党委书记出具了字据,证明借地事实且没有

付西村报酬。这位干部明白,字据这样写对乡政府和自己都非常不利,但是显然,连他也不得不承认,土地不是如乡政府官员所说——自然属于乡政府,而是确实属于西村:

证 明

1976年我任公社书记时,公社筹建了一个农场,共计400亩土地。其中占用西村靠公社边界的土地200亩。未办理任何手续,也没有付给占地报酬。

SHZHL(签名)

1999年12月22日

在西村人的意识中,村庄的资产应当由村庄所有、支配,他们不要,是因为暂不需要,或因为某种利益关系愿意付出。但这不意味着奉送,一旦需要的时候,随时可以(有权)拿回来。资金和土地以村庄为管理单位,是村庄存在的理由。如果干部放弃这些权力,连自己的地都要不回来(或者连土地借用金都不主张),村干部就会在乡亲面前“站不住脚”。这种认识支持着村干部的要地行为,对乡政府形成巨大压力。而乡里对这一点也不置可否,所以“拿不出”有利于自己的证据,只能恳求对方支持乡里的还债工作。

正是因为事实上存在着对村庄土地权利的默认,当村庄试图使用土地资源谋求赢利时,总是存在着弹性交易和可能,比如以分利合约换得上级控制的资源用途使用权。县土地局为了将土地限制在农用范围内,禁止土地的商用行为。但西村新班子上台时面临财政困难——缺少资金,小学“需要教学楼,教师工资也开不出来”,村干部只能拿到乡上规定数目的一半工资等等。为了解决这些资金困难,村干部计划重开沙坑(挖沙卖沙)赚钱,然而上级已经有政策,开沙场被明文禁止,县土地局当然不能批准。但是在西村的努力下,事情在分利的安排下发生了转机:

现在村里小学教室没有一间不漏,校长和村干部到县里要求开沙坑。但县上要求受益分配,否则不准许,他们要求县土地局30%,乡政府30%,村40%。我们不干,自己的地自己开,主要收益应当在村里。现在这样各村都不愿意开沙场了,赚不了钱。我去找县长说,县土地局拿10

万8万,乡里不要拿,其余归我们。他私下里有了点松口。

[摘自访问记录8号]

沙场原先一直开,1997年因为整个乡开沙场土地被冻结,不再批准开沙。1999年土地开放,又接着开。关于土地的使用,县里有10亩以下的审批权,规定上村里没有任何权力,10亩以上要到市里。可是现在村里卖高价宅基地,又开沙场,只给土地局交钱,事情就可以做成。

[摘自访问记录13号]

从西村分离出去的小南村,也发生了类似的事件。如果南村自己开沙场,则不合法,县土地局拒绝办理开场手续,但如果村庄同意将沙场利润和县乡有关部门共同分享,则允许合法开沙场。为了得到这种结果,南村积极谈判力争这种安排。^⑥ 这些事件给出的信息是,虽然土地的用途在规上受到上级行政控制,但在实践中不是规定控制,而是交易条件控制它的用途,特别要看理由和分利安排是否妥当。显然,在交易谈判过程中,村庄的主动性最强,村庄可能通过分利合约去换取一个行动计划,原因在于各方对其土地拥有、控制权的默认。比如开沙场的手续主要在县里办,所以西村干部要求,只与县土地局分利,不同意乡政府参与分配,以争取办成并多留剩余给西村自己支配。

对于村庄其他土地资源——机动地、承包地、口粮田、宅基地的交易或处置,也基本上是在村庄中决定的。西村在土地调整中,收回了已经均分的承包地和口粮田重新分配,使得人均占地1.8亩减少到1.2亩。这个动作虽然引起了少数不悦,但基本上没有遇到阻力,因为更多的人认为土地调整是正当的,这同样是基于对村属地权的认识。这种土地处置权还有其他多种形式,例如,西村干部可以自定集体土地承包费用的差异,一些关系户从村上承包了土地,但并没有如约上缴承包费,可他们还是继续承包着土地。当我们询问原因时,承包户的解释是“当时干部有承诺,说承包费没有定好,三、五年以后再说,

^⑥ 南村村民采访(2000—8)13号。

先管好地就行”。^⑦ 这些承包户可能是和干部有关系的人,但不缴费的承诺涉及全部(20多个)承包大户和全部(近千亩)村属公共承包地,并不是一个小数目或小收入可以“藏”住的。因此“承诺”很难被看成是私人事件,它说明的是,村庄对于土地处置权的事实形态。以下访问证实了这种判断:

问:对你来说,村里干部最实在的权力是什么?

答:分配土地。可是有的人第一年交了承包费,第二年没人问了,也不再交了,地成了他的了。他说,已经交了全部几年的承包款,但到了上届班子里,我们在账目上没见到。

[摘自访问记录6号]

现在村里的地三分之一给别人承包着,应当要回来,重新调整。这事发动群众就能干,干不了的原因是涉及到干部亲属,不敢干。

[摘自访问记录7号]

西村对土地事实上的处置权,甚至还包括对上级征地的筛选:

问:村里的土地承包、征用、转让、出租、或调整方面,谁决定?

答:党支部、村委会决定,乡里没有决定权。在不毁坏地貌的情况下应该可以自己定,开沙矿、分宅基地要由土地局审批。原先班子这个也是自己定的,全是靠关系搞的,上头不管。上面不能随便征地,当然如果国家要有大发展可以,但应给补偿,除了这种情况不行。县里乡里征地如果对我们有利,在考虑村民吃饭问题、给一定报偿后也行。

[摘自访问记录12号]

(三) 税费协调

在税务权上移乡镇管理后,是否西村就无所作为了呢?显然不是,西村在税收中的协调作用依然存在。我注意到,西村的这种作用通过几种途径实现:村干部协助收税过程参与“谈判—讨价还价”;筛选或封锁税、费源信息;少数

^⑦ 资料来源:承包户给新班子的信《承包户不缴费的理由》。

代理收税、费时自行“变价”。这些行为不仅能对村民的纳税量发生影响,可以称之为村干部“协调价”,而且能够影响税、费种的实际形成。比如,西村有着超生惩罚的惯例,但有的受罚有的则没有,有的罚得多有的罚得少。这些差异和西村干部“怎么使劲儿”有关:“如果村干部不说,乡上怎么知道谁生了(第二胎)儿子?”^⑧对养鸡专业户新开的“副业”经营税也是一样,村干部不向乡税务所上报专业户的名单,以避免缴纳养殖经营税。偶尔有人养鸡被税务员查到了,村干部要么推说不知道,要么说他们刚刚开业,只有生意投资还没赚到钱。对于封锁这类信息,村民认为是应该的。

运用正式文件隐瞒信息也是常见的,比如对土地的测量、土地用途的确认方面,西村经常出具不真实的证明文件,目的是避免土地经营税务负担。村民开设的赢利性企业,需要按章缴纳土地使用税,但如果村里开出证明是残疾人企业,就可以免除此税。一位张姓村民开了面粉厂,村里证明企业的主人是他的残疾亲属,但村里人人都知道面粉厂和他的亲属无关。根据这位村民的说法,街坊邻里不缴税的情况很多,干部不把真实情况透露过去就行,这算不上是一个特别的对待。事实正是这样,许多类似隐瞒信息的合法手续,都得有村干部参与才能完成。一位西村村民从干部手中购买宅基地(居住用地,属于福利),但实际上为开设企业使用(赢利用地),西村给他办了合法的土地拥有证件,而且是宅基地的名分(桩基地证),这样可以避免日后缴纳生产性用地的土地税:

土地转让合同书

ZHGZH 买到 ZHZHQ(村干部)桩基地一块,合款 9 万元已付 4 万,还欠 5 万元。所欠 5 万元付款方法:面厂通电后再付 1 万元,其余 4 万元分 4 次付清,至 99 年正月 20 日全部付清。ZHZHQ 负责把桩基地证开来,如果开不来,所欠 4 万元无期付给,直至 ZHGZH 拿到桩基地证再行付清。在未拿到桩基地证之前,面粉厂占地引起的纠纷,均由 ZHZHQ 负责,拿到证之后,与 ZHZHQ 无关。面粉厂接电完全由 ZHZHQ 负责,一

^⑧ 村民采访(2000—8)1号。

切施工 ZHGZH 均不参加,直至把电送到面粉厂。

经手人:ZHGHZ, ZHZHQ(签名)

中证人: TGX, XYH, TMG(签名)

1998年8月27日

[资料来源:土地转让合同书]

合同的义务方面规定 ZHZHQ 负责过户证件并接拉电线,不是由当事人与之共同参与,并不是由于资金的问题,而是由于 ZHZHQ 的干部身份。这个身份有能力使非法的土地交易合法化,使企业用地拥有居住用地的证件。在正式规定中,宅基地属于福利分配资源,事主无权转卖他人赢利,但这份符合双方需要的合同所以能够达成,卖主的干部身份和行动能力使这桩交易正当化并得到合法手续,是重要的前提条件。由于这位村干部的参与,一桩不合法的交易成为合法的,在正式记录的文件上,需要纳税的也成为不需要纳税的土地;村民 ZHGZH 从私人手中购买宅基地的事件,转变为从村委会手中分配得到一份宅基地,并且取得了正式证件。在访问中我们得知,上级行政对此类事情的询问是罕见的,即使疑问偶尔发生,也被西村干部解释为“这是干部的个人行为,村委会不知道”。不知道并不是同意,称不知道可以免除责任,相反,如果知道了没有阻止,就有责任。将需要按程序做的事情推给个人负责,然后再由组织出面保护个人,可以免除组织未报信息的责任,这是在西村村务中常见的方法。这里,组织行为和个人行为的随意解释,对控制信息起到很大作用,组织不必对个人的行为负责或约束,使得大量未获批准的事情得以达成。通过这样的方式,那些书面规定中村一级没有决定权的事情,实践中可以经常发生。

问:村民个人有权处置宅基地吗?

答:村里放地我们交钱,放好后村里不管了。可以买卖,但不合上面的法。我认为我们有权买卖。人们卖地后,请众人作证,村委会不参与,这事儿很普遍。

[资料来源:同上]

西村对于税种的影响在于,允许不断提出理由——比如解决历史上的欠

债问题、某项税种不合理等,这些理由使得税种规定呈现相当的弹性,最后的结果往往以税是否能收得上来为准。

现在被告团体不交税,他们认为纠纷没有解决,所以不交。比如说前任书记有半年的工资没发,要求补发工资。

[摘自访问记录8号]

有些税费不合理,比如水利局收河道疏通费,向咱们收就不合理,咱们没挨着河道,而且他们向做小买卖的收,更没有道理。所以人家不交,咱也收不上来。

[摘自访问记录9号]

这些做法,在客观上使得西村(协助)税收和(影响)税收的角色混合在一起,(收税)行为和(定税)行为混合在一起,并得到各方面的默认。这样,税款在收取过程中随时可能根据情况变化,随机增加或减少是常见的,能收上来多少无法预料,收到的税费与实际计划的差额已经被各方习以为常:

三提五统乡村两家合着收,各分一半,这事儿一年比一年难做。头几年从交公粮中扣,后来国家有规定不让。现在能够收上来的很少。比如今年二季度,乡里收上十几万,只有计划的 $1/6$ — $1/7$,各村都不交。人们对村干部有意见,一要钱就提事,还有就是不整齐,有人不交,当然我也不交。

[摘自访问记录9号]

收税权移交乡镇负责后,税收事务由乡税务所公务员直接下村收取,但他们需要村干部“协助”陪同前往。值得注意的是,这种陪同的意义并不仅仅在需要助手协助认门号,西村参与税收的干部,实际上具有收税和纳税双方认可的斡旋地位,他们经常提出改变标准的新建议、并使双方接受。我发现,在税收过程中,收税和纳税双方,都在很大程度上依赖村庄的“中间人”角色实现自己的目标,因而税收行动的最后结果,往往就是按“村干部协调”的税价收取。下面这个例子相当具有代表性:村干部和乡上收税员一起到某户收营业税,根据营业规模“估计”,乡上的收税员要收200元,业主说没挣那么多,拿不出来。这时候村干

部的调和就开始了,他请求乡上税收员“少收一点,业主刚刚开业,确实没挣多少”;同时又要求业主“先交50,下次挣多了再说”。最后,业主和税收员都有限度地达到了各自的目标:一个少纳了一些,一个没有空手而归。在西村,这幅画面是税收中常见的。实际上,乡上的税收“计划”往往是按照村干部协调价来完成的,因为它几乎从未达到乡上原计划的水平。对于业主来说,“协调价”相对保护了自己的利益,对于乡上税收员来说,如果没有村庄干部陪同前往,他能收到的更少,距离“完成税收任务”的目标更远。一位协助税收的西村干部这样说:

我负责协助收税,跟着上面的人收农业特产税和工商税。上个季度,税收员来叫我帮他收14000元,实际上只收到9000元。去年养鱼税要3600元,地税国税的人都去了,说少于2200不行,带着逮捕证,还是收不上。双方僵持不下,大队出钱请养鱼的和收税的一起吃了一顿饭,最后交了1000来元。少了1200元。鱼场为了感谢,还给大队送了两条鱼。

[摘自访问记录8号]

乡上的税收员也承认“村干部税收协调价”的作用:

各村都有协税员,每人给20%税收费做报酬。他们负责零散税收、小卖部、个人所得税等。他们不拿税票,乡税务所拿着。工商税和特产税、计划生育罚款是乡直接入户收,村里配合。村干部也不愿意收。比如营业税应收6%(估计和比照定出),实际上收不上来。但有村干部协助收税,发生矛盾就少一点。干部要劝村民无论多少,总要交点。

[摘自访问记录9号]

协调税收的位置不是“免费”做的,在村干部看来,适当的报酬、而且由他们来提议或控制报酬,理所当然。负责协助收税的村干部向我们建议,村干部应当有多收税费和提成比例权,否则没有人协助收税。^⑨利用中介位置获取“剩余”,就不能不在上面的标准之外再加东西,这是西村经常的做法。这些“加”的部分,必定以“工作—公务”的名目进行,它们主要是经由村干部过手的款项:由上至下的,有救灾、扶贫、公益(种树、修路、种棉、治河、出工费等)支持

^⑨ 西村村民采访(2000—8)8号。

款项;由下至上的,有电费、浇水费、集体结算的税费等,还有承包费、宅基地费、公益摊派剩余、果园、窑厂收益上缴等等。在这些款项的经手过程中,村干部个人有大量获利机会,因此常常出现上缴数字和实际收取不相吻合现象。曾有纳税户证实,他上缴了300元,但乡上税收记录是得到150元。^⑩对比前面提到的财务查账记录,大量类似的情况说明,干部自定一个税收标准以截取税收差额,事实上在西村存在。

实践中,村干部甚至还可能“否定”一项税种,这从侧面反映出,他们有让税种更为弹性的能力,只要给出合理的理由。但是这一“权力”并不能在任何规定中发现:

前一阵乡里来向养鸡的收副业税,村里干部说,我们村这么穷还收这个税,那怎么发展?结果就没有收。

另一村民插话说:以前养殖业是不收税的,所以他们不敢收。

[摘自访问记录12号]

(四) 综合支配能力

从这些情况看来,虽然在书面规定上,村土地和财务的有关事宜需得到“上级的批准、或按照上级规定”管理,但事实上,由于信息传递、监督关系、制度约束和制作文件(记录查阅)方面存在的问题,西村对于自己的事务具有极大的支配空间。西村能够不报土地局批准自己发放、甚至卖宅基地;能够把村供销社、公路用地卖给其他村庄或私人盖民房;^⑪能够在“禁开沙场”的政策下,组织村民“自发”开沙场(这并不需要私下进行,它涉及百余名以上的村民参与,有12人组成的管理机构,负责指挥、运输、买卖和分红等事项);^⑫西村还能够自行决定调整再分土地的数量、承包土地的数量和对象、承包费用的缴纳方式和数量、制定合约的方式和年限,这些口头“决定”成为23户承包机动地村民拒交承包费的理由;西村能够签发买卖土地的证明文件,证明一桩不合法的私人交易是合法的:

^⑩ 西村村民群体采访(2000—8)记录。

^⑪ 新党支部写给县土地局和县委领导的信,1999年7月29日。

^⑫ 南村村民采访(2000—8)13号。

村民个人从村委会分得宅基地的事件……；^⑬ 西村的这些行为虽然采用个人或私下的形式，但考虑到它们公开普遍的存在以及各方对他们的评价、理解和接受，我们似乎没有理由把它看成是偶然的例外或少数干部不执行制度的行为，而必须将其定义为一种村务实践的事实状态。这种状态使得文字规则和事实规则虽然有关联，但在常态下总是呈现某种形式的分离（距离）。

从文字规则看，上述这些行动没有一件是“可以”的，它们没有事前征报得到批准，也没有文件规定或法律条文根据，但从事实规则来看，它们符合乡村生活的惯例，被人们反复实践着。这些做法相当平常，没有人感到奇怪，也不完全是非正式的地下交易或纯粹的私人事件，它们往往涉及到多人，往往是公开进行，往往是由村干部领导的、集体决定和组织实施的，并往往得到社会评价上的支持。在一般情况下，上级行政对它是“睁一只眼，闭一只眼”，很少发生规定上的审查、质问或阻拦，除非遇到更上级别（省里或县里）展开“运动”——比如“冻结农用地”等，这个时候，再“顶风违抗”才是危险的。但人人都清楚，这种回避只是暂时的，当风头过去，一切惯例又可以恢复。

认为这些活动空间都是由于上级不知所为也不妥当。或许应当认识到，明显的“违反制度”但未受到查问禁止，还有其他的原因。我倾向于认为，村庄对于自己（集体）资产的支配权，事实上是受到各方面默认为的，尽管在正式文件中，总是用“上报”（取得上级批准同意）限制村庄对其资产的支配权，但历史上约定俗成的资产归属仍然获得认同，否则将引起极大的纠纷。在村务实践中，“上报”的概念是让上级知道，并不是指由上级决定或代管，这就是不得已上报的计划中，最后很少被上级否定的原因。只要西村认为正当、非做不可的事情，通过各种途径，总是能够让它部分地、有条件地、或换另一种方式做成。“上报”确实保留了上级对西村计划的否决权，然而考察使用这种否决权的概率、使用的方式以及涉及事件的性质——比如“商议”、“做工作”、力求取得一个上下都同意的计划等等，可以发现，上级对西村财务和土地权的刚性约束，事实上并不经常发生。他们更关心的，似乎不是谁更具有支配权，而是上缴税

^⑬ 西村村民采访（2000—8）3—1号。

费的数额和工作“达标”(比如猪圈和厕所分开,家家通电通自来水,有公路等)。只要这些方面大体过得去,村庄如何治理、由谁治理、按照什么规则治理,便不再是上级考虑的中心问题。乡镇并不太多触及村庄管辖(主)权(张静,2000),正是在这个意义上,近期国家推动的“依法治村”计划,才使村干部切实感到约束和不便。他们普遍认为,“权力小了,上级不给撑腰了”。这可以从反面说明,一直以来,上级对于村庄的管治多为撑腰,少为约束:

问:你认为村干部的权力有变化吗?

答:小了。原来不听上级的,各自为政,有权威。现在村里没权力,不能罚款不能抄家,只能上法院起诉。上面给的权力太小,应当增加处分的权力,比如承包地不交款的,村里没法处理他。现在提倡依法治村,权力小了,什么也办不了。过去可以打人、扣人,现在政策不让。原来上面能来人作主、撑腰,现在不了,他们说:“你们自己解决去吧。”

[摘自访问记录2号]

和以前比,干部没有税收的威力了,现在没人怕你,走法院人家也不怕。这个村差7000元农业税收不上来,可没法治他,这是关键。早先可以把人带走。

[摘自访问记录9号]

但村民理解的这种权力“强弱”变化,显然仅在违抗管制的惩罚处置权方面,它虽然意味着上级法院的干预程度增强,但并未真正触及村资产支配权属的现实关系,因为西村干部通过金钱交易和法院系统建立的合作关系,仍旧对依法处置的后果发挥着重要影响。所以,在依法治村、强化司法管制的过程中,受到约束的仅仅是西村干部的工作方法,而不是挑战他们的支配权力。这些现象有助于形成下列基本判断:在一些重要事项的支配方面,西村相对主要的决定地位是显而易见的,外部行政组织虽然可能发挥一些影响,但这种影响不仅依赖西村干部的配合(同意)才能发生,而且它的实际控制威力也无法超过前者。

村庄的这种支配地位能够被乡镇干部所证实吗?对华北各地乡镇(农村)干部的补充问卷调查结果,支持了这一判断。

表 1 对于西村事务的影响力比较

	村庄	乡镇	县
人事 ^⑩	+ (主要决定者,提名并动员支持)	+ (商议,并最后任命,实际上是承认)	-
自有资金支配	+ (主要决定者)	-	-
收税	+ (协调者,能改变税种、税量的决定)	+ (主要决定者,但其实现依赖村协税员)	-
资源管理(机动地、承包地、口粮田、宅基地的发放、调整等)	+ (主要决定者)	-	+ (手续审批者,但取决于是否上报和分利安排)

表 2

村班子主要成员更换(%)				
完全由乡镇讨论决定	和村里主要干部商议,意见一致后决定	征求村干部或群众意见,再由乡镇讨论决定	根据村里多数人支持的人选安排任命	缺项
3.95	10.05	52.1	25.4	8.7
如果乡和村对村干部人选有分歧,一般的做法是(%)				
乡里从来没有否定过村提议的人选	乡里提出其他人选和村中商议	乡里坚持原来的人选并做村里的工作		缺项
17.45	56.5	16.08		9.8

^⑩ 此处先将结论列出,因篇幅关系,具体证明将在《自治政治单位的公共性问题》一文中专门讨论。

村庄自有财金的使用和分配计划(%)				
村庄可以自行决定其用途	需要上报乡镇批准后方可实施	需要上报让乡镇知道,但不需要乡镇批准	缺项	
36.8	28.75	33.55	1	
村庄土地承包、出租、转让等决定及定价(%)				
由村庄自行处理决定	村庄需要征求乡镇意见	村庄遵照乡镇给出的制度规则处理	缺项	
46.45	19	23.75	18.85	
村庄宅基地的发放、定价和转让等决定(%)				
由村庄自行处理决定	村庄需要征求乡镇意见,	村庄遵照乡镇给出的制度规则处理	乡镇一般不参与,但需要县土地局批准	缺项
10.65	8.95	23.6	49.15	7.85
如果村庄自筹资金,开设企业、果园、沙场、砖窑、鸡场等(%)				
由村庄自行处理决定	村庄需要征求乡镇意见,但乡镇并没有否定过他们的决定	村庄遵照乡镇给出的制度规则处理	乡镇一般不参与意见,但村庄需要在税务、工商等部门办手续	缺项
22.5	10.6	21.4	39.7	5.95
在上述村庄人事、资金、资源的支配方面,您认为(%)				
村庄的支配权较大	乡镇的支配权较大	双方必须商议,任何一方不同意都做不成	缺项	
79.2	6.5	11.7	2.6	
同过去相比,您认为乡镇对于村庄的管理权力(%)				
有所增强	有所减弱	与从前大致相同	缺项	
3.95	87.45	7	1.8	

这些回答者分布在华北的不同乡村。虽然不同村的支配权强弱存在着差异,但概率的显著性说明,我们在西村的发现并不是一个偶然的例外。^⑤由此可以得出结论:在实践中,村务支配权很大程度上由村庄自己控制,它主要按照村庄自己的惯例、意志、计划和规则进行。显然,这无法定义为“官治”。

三、村庄“自治”地位与公共责任

西村运用自己对人事、财务和资源的控制权力,可以部分防止来自外部的掠夺干扰,因而在某种意义上——比如税款方面“保护”村民的利益,但为什么村民的反应不是借助这种“自治”抵制“官治”,而是相反,要求借助“官治”抵制这种“自治”呢?这个问题显然无法通过官治—自治的对立路径获得解决。在西村的治理中,上述村“自主支配”的存在,并没有自然导向其公共责任的增加及公共治理原则的确立。的确,村庄的自治权能够代表村民“集体”,阻挡一部分来自外部的掠夺,例如,西村旧班子曾经拒绝了县检察院以“开沙场税”名义索求盖楼款,新班子也正在采取行动追回乡政府多年占用的西村土地。在这些对外的行为中,他们以对财务和土地的自主原则界定自我(村)与他者(县、乡行政)的关系,但是在对内治理中,这种原则并没有扩展到村班子和村民的关系上。因此,在隔离外部约束的同时,内部的约束也被限制了:没有力量能够约束村庄权威自己对村民的掠夺行为——滥用权力、搭车收费、不公正分配、浪费性预算、疏于公共投入以及将集体资产用于私自用途等等。可以说,西村班子的自主支配权不过是强化村权威的工具,而不是一个普遍性的治理原则,它既可以用来保护“村集体和村民的权益”,也可以用来伤害这些权益。运用这种支配权,村班子的确干出了一些公共“政绩”:

党支部书记 MZHQ(1983—1985)

1. 建学校用房 14 间、围墙 220 米,共投资 26000 元。
2. 架设输电线

^⑤ 这些问卷在华北一些区的乡镇干部中发放(2000年10月—2001年6月),问卷数量:113份。

750米,还投资22000元更设50KVA变压器一台。3.打机井50眼。4.投资700元立本村小集市。

党支部书记 ZHGZ(1987—1990)、村长 MZHQ(1986—1990)

1. 投资95000元建学校门和33间校舍。2. 投资8万元集资35000元在全村安装自来水。3. 投资8万元更换变压器3台增容190KVA,更换输电线3000米及部分电杆。4. 建沙场年创收20万元。5. 投资31500元建村委会房舍10间。

但他们的非公共“政绩”也毫不逊色,这同样必须以自主的支配权为条件。还是上面这位政绩非凡的书记,曾经在支委和村委不知道的情况下,把供销社用地和公共道路用地,卖给他村,收入化为己有。^⑥ 由于掌握着集体资源的发包和分配权力,相当多的资源被他承包给关系户从事赢利活动;利用对村集体1000亩机动地的发包权,村班子自定的承包费各户不一,有的甚至是零承包费,以换取各种个人收益;村干部当中几乎每一个人,都收过土地和沙场承包户的大额“感谢费”;他们还将福利宅基地200多亩非法卖出赢利。也同样是这一班人马,在1992—1995年的四年时间里,从公款中开支的饭费达254228.61元。其中仅1995年一年就支出公款饭费170297.89元,这等于平均每天约花费公款466.6元用于工作餐费(这没有包括其他的行政花费),^⑦ 在消费指数相当低的西村及周边地区,这个数字是十分惊人的。和“公共政绩投资”比例做对照,村班子群体利用公务身份获得的收入和消费都大大超过前者,因此在村民眼中,来自他们的伤害大大多于保护。

此外,西村为村民提供公共产品的责任相当有限:

——修路硬化:村内道路仍然未进行硬化处理,雨天泥泞,常日坑洼。少数铺过的道路是为运输砖用的,而且由砖窑承包人投资所为(所以对方拒绝交纳承包费)。在我们前往调查的时候,从县城进入村庄的道路上,有人堆起大土堆阻止车辆通过,目的是要求村庄归还修公路的钱。另有一位在东北打工

^⑥ 参阅村新党支部1999年7月29日给县委、土地局的报告。

^⑦ 参见西村财务检查统计表。

赚了钱的西村村民,曾计划出钱在村中修一条路,但是被他的亲属劝止:“这会被看成是存心给干部脸上抹黑。”^⑮这说明,修路这种公共用品很少和西村庄班子有关。

——抚恤养老、卫生防疫:在这个 5000 人的村庄中,五保户的救济抚恤仅有一两例,由村里每年给一个家庭一点钱粮,让他们负责给老人做饭。这笔公共支出人人皆知,但是很少有人知道的是,书记和村长的家人也因“有病,失去劳动能力”而享受公款养老补助,而这是他们的儿子运用自主权决定的。^⑯从上述村干部提出给上访者“老干部补贴”案例推断,这些抚恤金的发放,并非具有公开的制度化标准和预算程序,它们往往是针对个人状况私下决定的,这显然也和财务权力的不受控制有关。卫生防疫:各家交钱。

——电力工程:大部分电力投资由国家提供(供给材料),少部分村里自筹(出工,付给少量工钱),从公网接入家门的一段,则由各家交费。此外西村负责变压器更新,但这部分费用并不能看作是完全自筹的,因为西村多年按照 0.59 元/度向各家收取电费,而上缴乡里的电费却按 0.4006 元计算。每度 0.19 元的差价是西村获取的“折旧金”。^⑰

——打井或自来水工程:历史上已有的机井归集体所有,土地承包以后把这些井分了,就近地片的农户专用并负责管理,“谁使用谁掏钱”。生活用水则是几户人合用一个井,打井费、维修费、抽水机费、储水箱费各家均摊自理,自来水管和龙头的材料和安装费向各家收取。因而用水设备和用水基本上可以看成是自费的。^⑱

——庙会、红白喜事:村民自己摊钱,有时卖票,有时由大户捐献(主要是捐一些粮食给演员做盘缠)。红白喜事则由亲属组织凑份子,街坊邻里每家三块五块,集到一起买些香烟、鞭炮、礼品、纸张等。村委会有时给这些活动少量补助。

⑮ 西村村民采访记录。

⑯ 参见西村财务检查统计表。

⑰ 负责电工及电费的村委会干部采访。

⑱ 西村村民访问记录(2000—8)1号。

——治安、纠纷调解:这方面缺少管理,村民怨声载道,没有安全感,村中偷窃、打架砍伤人、村外公路上抢劫的事件时有发生。村民养狗防止偷盗,遇到危难时,他们用鞭炮通知街坊邻里来家里助威帮忙。村委会有治安员和纠纷协调员,但各种事项的调解,主要还是在私人间解决的,人们很少去找村委会,显然他们解决问题的能力不足,得不到村民信赖。一位经常从事纠纷调解的村民说:

两家桩基地纠纷,原来的干部承诺了加一间房地一块,已经打桩了,邻居不干,要打官司。大队调解不成,我去解决。结果是互让了一点,不用打官司了。开始也不认,可是打官司会把钱都打光。现在认了。纠纷应当是干部管,但他们不正,解决不了。

[摘自访问记录7号]

在西村公共事务中,小学房舍、教师工资、变压器、修桥和灾害保险(每年300元),是由村上支付的。但很多应当属于公共事务的东西,完全是村民自己自筹办理的,因为村上总说没钱。村民说愿意拿钱出来建设公共事业,但必须保证钱是用到大家身上了,现在是敛的越多,村干部刮的就越多,大家不愿意交钱,因为用不到村民身上,都被个人私用了。村民把公共责任状况归结为班子“好”还是“差”,但是在控制村庄各项事业的自主权方面,好或差的班子并没有制度环境的巨大差别。因此,村干部的公共角色,至少不能完全从自主权大小方面得到解释,公共服务角色不一定(仅仅)与自治权状况相关。西村提供的一些公共产品往往是被动地完成任务:上级要求的各种“达标”活动——例如,卫生达标(猪圈和人厕强制分开),防疫达标(打各种牲畜预防针),电气化达标(水电设施建设),公路达标(硬化路面),绿化达标(种树),抗旱涝达标(修渠打井)往往是提供公共产品的推动力量,但是村庄自己的动力却很弱。很多受访人证实,就是被迫的“达标”成绩也不真实,或者根本没有做,或者做了但“种的树都死光、开的水渠不能用、防疫针不防病、鼠药毒不死老鼠”等情况非常普遍。这说明,村庄相对“自主”的支配权不一定导致公共产品的增加,也不一定对村庄公共责任的增长产生巨大的正面影响。

西村对人事的控制又为裙带关系创造了条件。为避免上访群体查看账

目,原班子书记不经任何程序撤换了立场中立的会计,并声称“我是书记,我想用谁就用谁”。而由上访核心人员组成的新班子,也发生了操纵支部人选、操控村委会人选、并由书记指定亲属作电工的事件。电工有固定工资,还有收取电费权,在西村是肥缺职位:

我的日常工作是维修线路完好,上缴电费,不能停电。电工收电费。如果有的人家不装,有纠纷,电工解决不了,我出面。乡电管所指定了四个电工,他们负责工资 155 元。村里自己指定了两个,由村里发工资 155 元。他们实际上有也可,无也可,但他们是干部的亲属(书记的侄子和妹夫,同时又是副书记和村长的兄弟),下不来。电所不承认村里的电工,出了事不负责,也不发工资。村里电费按 0.59 元收,上缴按 0.4006 元,但总是交不够,我认为有问题。别人能抄够钱,为什么你抄不够?电费如果不够,乡上就停电,我的压力很大,逼得我个人贷款补洞。我提出来换人,说他们不行,没有资格当电工,由我做主选人,但书记不让。他们有靠山。书记认为我欺负他的人。除了两个老电工外,另外四个和书记村长都有关系。每届班子都换电工。自己用自己的人。

[摘自访问记录 6 号]

这个班子是上访的胜利者,他们为普通村民争取利益的举动,在多数村民中间赢得很高声誉,给熟悉的亲邻好处,曾经是上访群体举报前任班子的证据之一。但是在他们当权后,主要领导人物的个人用人权仍然不受约束,看不出和前任村班子有质的区别。新班子指定电工的程序及其争夺“做主”的行为,让我们无法相信,他们在行动上确实是任人唯亲原则的反对者。从制度进展的标准来看,权威人物的人事权没有发生变化,因此,在西村“上访群体”和“腐败班子”两方力量之间展开的政治活动,并没有改变干部和村民各自权利的原有格局,它的“贡献”不过是换了一拨掌权者。村庄主要干部在人事方面的自主性权力,并没有导致任命(用人)程序和原则的变化,干部继续用私人关系的原则处理公务职位任用。

就我们关注的基层治理规则和角色变化而言,或许这些发现令人沮丧,然而它们有助于解释村民对“自治”看似矛盾的需求。虽然相对于乡镇以上的官

治来说,西村实际上具有相当的自主空间,但这些空间并没有影响到村班子角色的变化—令其改变以往的行为规则、成为一种公共服务角色。虽然西村也不乏激烈的抗议—上访活动,而这些活动更不乏活力—它产生了巨大的压力,使得村干部的若干行动计划成为泡影,它甚至导致相关人物进入审判程序、失去职位或党员资格;它收集的资料、积聚的民众,它的动员力量和道德象征等,曾经那样深刻地搅动着每一个村民的喜怒哀乐,并一次又一次给他们带来变革的希望……但是,在这样的活动结束后,那里的治理规则及其关系结构并没有改进。在村民权利及其与干部的关系方面,在治理行为遵循的基本规则方面,在权威形成的基本结构方面,西村仍然在原来的路上行走。如同在历史中曾多次发生的那样,对于人事、财务和资源的控制权竞争活动,在西村并没有起到想像中的、推动社会(制度)进步的建设性作用,原来的规则、角色以及治理问题经由不同的人、不同的事件重现。村民对这一切仍旧无可奈何,他们仍旧与支配权无关,他们并不是组成西村自治的成分,也不具有参与其间的途径和地位。所以,村民只能希望借助所谓的上级——“官治”来改善目前的状况,保护自己免受损害。

四、国家政权建设:公共权力与公民权利

为什么村庄自主性地位增强的只是少数人的支配权,但没有促进权利的公共扩散和分布?为什么这些支配权或自主性地位,并没有必然引起公共责任的增加——促使其角色转变(成为提供公共产品、受到公共权利约束的权威)?我以为,原因在于这种支配权的性质,它实际上属于一种(地方)“权威性自治”、而不是现代意义上的(村民)“代表性自治”(张静,2000)。是否村民中不存在权利的需求、因而它需要一个发育的过程?我们的材料证明,西村多年来约上访或申诉活动,在规范的意义上都和权利诉求有关,但是村民的公民权还是没有得到有效的保护和释放。也许这一点正是需要“国家政权建设”的原因。村民需要借助“官治”的力量界定并保护权利,这种权利是代表性自治得以确立的基础性原则,不过,他们以另一种非权利表述式的语言——诸如“给

我们做主”之类,表达了这种意愿。这使我们有理由设想并要求“官治”规范基层权威的角色,按照现代治理理念约束它们的权力和行为,发挥界定和保护公民权的作用。

西村的经验提示我们,在权利的分布改善方面,权威性自治对公民权的建立很少有正面的作用,在很多情况下,它限制了公民权的发展——它倾向于扩大一种权威支配或局部垄断,但对村民权利以及局部之外的他者权利则采取整体排斥的立场,这妨碍了普遍的个体权利扩展(张静,2000:87-131)。因此没有力量能够对这种权威本身进行约束。权威性自治不一定自然导致公民权的确立,前者不必然带来后者,还需要创立其他的约束条件——与之形成取代性竞争关系的强大力量存在。这个力量存在的作用,并不仅仅在于形成权力竞争,更重要的是确立新的治理角色、规范、关系和身份。

这就与现代意义上的“国家政权建设”进程有关了。如果国家政权建设只代表一种汲取资源和扩张权力的“他治、官僚之治”进展,而没有包含对于公民权的界定和保护,也没有创造政权角色的转型、按照新的行动原则来规范各级组织等内涵,就无法通过强大的约束和保护力量确立现代公民的地位。一种新型的公众和公共权威的关系,必须以现代公民身份和公共机构角色的创立为基础,没有这一点,与之相关的创造公共空间、界定并保护公民权利、动员公民力量、建立管理公共资产的法律和税制系统、产生提供公共产品的机构、规则和程序……等等这些现代性发展都无从开始。因此,国家政权建设虽然表面上以扩张自身的权力为动力,但是它的成功,无法不依赖于建立新的治理关系、治理原则和规则、巩固新的政治单位(国家)认同的发展。而村庄权威性自治的局限性,使其不具备促使公民和权威关系转化的动力,在这个意义上,我们说,需要国家政权建设参与创造这种关系。

在欧洲历史上的国家政权建设中,政治管辖权的扩张通过统一社会治理规则、即统一法律审判权、法律规则和法律原则解释权的方式,强有力地约束了地方权威的权力。这些发展使社会治理经历了“简化”(确立法律语言)、“统一”(确立惟一的法律制定和解释权)和“集中”(确立惟一的司法授权机构)的过程。这个过程,确立了一个简单的、标准化的、形式化的、中立于集团政治的

公共服务体系(官治);其标准化、专门化和分化的设置,又同方便统一的税务体系的扩大构成互补性推进;而税制和法治作为公共政权和公民之间的制度化联系,进一步促进了后者权利地位的变化(Gellner, 1964、1983;Tilly, 1975、1990; Poggi,1990:19—33,198)。这些都是“国家政权建设”的重要内容。从这个立场去看,近代“国家政权建设”在中国没有完成,它没有构成强大的约束力量规范基层权威,村民仍在很大程度上停留在权威性自治的控制之中。因此,公民权利的发育迟缓的原因,不仅是“自治”的不足,也是国家政权建设的不足,因为后者没有有效地保护前者存在的基础性条件——公民权的实现。

因此,需要建立这样的观念:“国家政权建设”不仅仅意味着扩张国家的控制权力(打击割据性自治权力),比这一点更重要的是,它还意味着,通过强迫推行的新规则,规范各级政权本身的角色改变及治理规则的改变,使其成为真正意义上的公共机构——保护公民权利、提供公共产品和服务、管理公共财富。这一“过程”的基本任务,在于事实上构造一系列公共政权和公民权利配置方面的新关系,例如授权来源、法治、税制、公共预算等等约束关系,同时运用这种新关系规范各级政权的行为。很明显,本文早些时候提到的“官治和自治”的对立假设缺少了这样的规范性内涵。因此,乡村自治运动,如果我们希望它具有建设性成就,就需要设置双重目标:推动国家政权建设,推动公民权利的确立及更广泛的分布。这两个目标是互为条件的,不是相互矛盾的。前者解决的是削弱共同体集权、解放村民个体权利的问题,让其有可能成为有自主地位的行动者,成为一种有益的参与和监督力量;后者解决的是个体参与定义或分配的权利、改变基层权威的公民授权问题。故,自治活动的理想,不应当仅仅局限于控制权竞争方面,应将目标放到确立新的公共治理原则,并基于这些原则,在治理和被治理者之间,建设一种新的制度化关系方面。

权威的公共角色及其相关支持性制度的确立,是过去“自治”与“官治”分野没有包含的内容。在这个意义上说,许多“自治”的构想,其实不自觉地遵循了集团政治(干部与村民,官僚系统与自治系统)的逻辑,而不具有更超越性的公共空间、公共理性、公共角色等更为广阔的目标内容。从以往的定义出发,必然得出这样的结论:“自治”要做的事情正是排除国家政权建设的权力扩张,

因为后者是“他治或官僚之治”。而西村的事实使我们发现,村民需要的是一个真正意义上的(公共)政权,他们追求建立的,实际上是使用公共同意的规则管理公共资源、提供公共产品的公共机构,而这正是上述意义上“国家政权建设”的重要任务。对他们来说,单一的“自己”和“他者”控制权的区分还不足够,更重要的是权力单位的性质,这后一点要求具有强大的确立新规范和新身份的力量,促进社会关系结构的进步。但目前,这方面的意义还没有进入“自治”理念的表述当中,更没有被认为是中国“国家政权建设”应当肩负的历史责任。

参 考 文 献

- 松村歧夫(1989):《地方自治》,经济日报出版社。
- 魏斐德(1994):《清末与近代中国的公民社会》,载汪熙、魏斐德主编:《中国现代化问题——一个多方位的历史探讨》,复旦大学出版社。
- 张静(2000):《基层政权:乡村制度诸问题》,浙江人民出版社。
- (2001):《国家政权建设与乡村自治单位:问题与回顾》,《开发时代》第10期。
- Gellner, E. 1964. *Thought and Change*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- 1983. *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Gianfranco, Poggi. 1990. *The State: its Nature, Development and Prospects*. Cambridge: Police Press.
- Kuhn, Philip. 1975. "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.
- Rankin, Mary Backus. 1986. *Elite Activitism Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865 - 1911*. Stanford University Press.
- Rowe, William T. 1984. *Hankow: Commerce and Society in a Chinese City, 1796 - 1889*. Stanford University Press.
- Tilly, Charles ed. 1990. *Coercion, Capital, and Europe States: AD 1900 - 1990*. Cambridge University Press.
- 1975. *The Formation of National States in Western Europe, Introduction*. Princeton University Press.