华南农业大学学报(社会科学版)
2011年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.3 2011
(第10卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.10)

乡村治理中的“不得罪”逻辑

王 会

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘 要:取消农业税后,基层治理面临新的困境,干群互动中普遍遵循“不得罪”逻辑。其产生的内在原因主要是乡村治权弱化和治责缺失。这种行事逻辑将改变基层治理中干群关系的实质,并预示着乡村治理的去规则化。

关键词:基层治理;干群关系;“不得罪”逻辑;税费改革

中图分类号:F325.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2011)03-0046-05

税费改革不仅使得国家与农民关系发生了巨大变化,而且还深刻影响着乡村两委的行为逻辑。关于基层政权行为逻辑的变化,学界研究已蔚为可观。周飞舟指出,税费取消后,基层政权出现官僚化趋向,基层政权“悬浮”化,即由于国家不再向农民收税,基层政权将工作重心放在向上级争取资源上,而不是放在解决与农民生产生活紧密相关的公共事务上面[1]。欧阳静在安徽调查发现村级政权也出现官僚化走向,坐班制、考核制、赏罚分明的奖惩制度等科层制策略被引入村级政权,并认为基础性权力的不足是其根本原因[2]。申端锋发现取消农业税后农村工作中出现软指标的硬指标化,过去农村工作中的软指标成为了村干部工作的重心,迎来送往、检查汇报等主要用于应付上级的形式主义工作成为了基层考评的硬任务[3]。另外,不少定量及质性研究都表明取消农业税后基层政权治理能力不断走向弱化。如新加坡学者陈安指出,税费改革在减轻农民负担的同时,也加剧了基层政权的财政困境,削弱了基层政权的治理能力,基层政权在无法做坏事的同时,也丧失了为农民提供公共服务的动力[4]。不少学者还发现,税改后因基层政权治理能力弱化、农村公共品供给缺失导致农民上访数量急剧增加[5]。

以上研究为我们呈现了国家取消农业税后基层政权行为逻辑的若干面相。在实地调研中,笔者发现,取消农业税后,作为政权末梢的村级政权与农民间的互动遵循“不得罪”逻辑,表现为干群中盛行的和稀泥、不作为的理性行事特征。这对于深化理解税费改革给乡村治理所带来的后续效应具有重要的参考意义。

一、干群互动中的“不得罪”逻辑

税费取消以后,在农村调查中动辄听到这样的话:“现在当干部都靠个人境界”。这个境界论很有意思,意在村干部干不干实事是村干部的个人境界问题。即村干部并没有责任为村民办事、为村庄谋发展;同时村干部境界不高不干实事或者只知中饱私囊亦无人过问。河北隔河头乡的一位村书记明确地说现在农村工作的规则就是“不得罪”。这个“不得罪”有两层意思。其一是村民不愿得罪村干部,其二是村干部不愿意得罪村民。

笔者在安徽调查期间了解到,“村干部不是大官,但得罪了村干部他就能叫你没好果子

收稿日期:2011-03-04

基金项目:教育部人文社会科学规划项目(10XJA630006)

作者简介:王 会(1985—),女,江苏淮安人,华中科技大学中国乡村治理研究中心博士研究生,主要研究方向为中国乡村治理.

吃”——这种村落社会心理在村庄生活场域中逐渐普遍化。税改以来伴随着农村工作的科层化和规范化,村干部在某种程度上由“干部”成为中介人、办事员的角色,作为理性人的村民在干群长期的互动博弈中已经深谙此道。现在村民不仅仅是不愿得罪村干部,还想方设法跟村干部套近乎。不少村民的直白话语中折射出税改后农民理性的思维风格和行事逻辑。“这代人用不上人家,下代人还能用不上? 只要在这个村里生活,总有一天要用得上村干部。”

村民的“不得罪”逻辑在日常行为中表现为能忍则忍的规则。以选举为例,村民对贿选现象私下怨声载道但都忍气吞声,问:“既然反对,为什么选?”村民回答:“不选怎么办? 总得有人当,谁当都一样。”问:“什么叫谁当都一样?”农民无奈地说:“大家都心知肚明。既然都贿选上岗了,当上干部还不得把成本收回?”有的农民甚至说:“人家花了几十万上来的也不容易,捞就捞吧。”

这种“不得罪”逻辑还体现在村干部的工作及治理方式上。调查中会遇到一些毛时代的老干部,即思想境界比较高、不计个人得失、愿意为村里办实事的人,反映总有很多村民不理解工作,背后捣鬼暗中捣乱的总不少,以至于想干实事的人干不下去,境界高的人当不了村干部。现在的村干部要坐得稳,“摆得开场面”,必须有势力的同时还能做到“黑白通吃”。山东调研也发现,村书记发展混混为党员以使自己更能够“摆得开场面”,拉拢了村子里的灰黑势力[6]。这些人不会捣乱且其他村民也不敢捣乱。不难看出,对村干部而言,“不得罪”逻辑是一种政治谋略。税费取消之后,村干部还必须担负起政治家的角色,工作方式太硬朗就容易得罪人难免“吃不开”。

通过以上的分析,可知基层治理中的“不得罪”逻辑涉及到以下基本问题:

第一,它改变的是基层治理中干群关系的实质。传统村庄是熟人社会,体制性权威与村庄的传统权威往往是重合的,村干部在村落熟人社会中的合法性、正当性、权威性都很高,干群关系从属于自己人关系。税改前,村干部因有收税费的权力,“秉公办事”有国家力量做后盾,而农民也可以借交税费为由对村干部提出要求,干群关系是一种互相牵制的关系。农业税彻底取消后,村干部要坐得稳不仅要有势力,还得有一定政治策略和政治手腕,村干部治理方式不断软化,而农民也觉得村干部“得罪不起”,干群关系进入互相“不得罪”逻辑。

第二,“不得罪”逻辑的出现预示着乡村治理去规则时代的到来。不难看出,村庄治理的规则之治的时代已经远去,权益性的策略日益凸显,不讲原则,不按规则办事,不讲大是大非,在乡村治理中逐渐占据主导。调查发现,尤其在有集体资源的村庄,村庄政治舞台更具复杂性和戏剧性,“不得罪”逻辑更是成为村庄政治生活的基本逻辑。

二、治权弱化与治责缺失:“不得罪”逻辑产生的内在原因

“不得罪”逻辑预示着村庄公共规则丧失,村庄失去了基本的政治原则和有效的惩罚机制,从而导致村庄治理的乱象,共同体的瓦解。“不得罪”逻辑的干群互动关系展现的是村民、村干部双方的无奈,村庄似乎在特定的时空条件下陷入了二律背反的境遇。下文将从治权和治责两个方面分析税改之后干群互动中“不得罪”逻辑产生的内在动因。

(一) 乡村治权弱化

乡村治权的弱化是村干部治理方式软化和“不得罪”逻辑产生的直接原因[7]。改革开放后,随着人民公社体制的瓦解,国家权力从农村社会部分撤出。这一时期,国家为实现现代国家建设的基本目标需要通过基层政权与千万个小农打交道,基层政权的主要任务是资源汲取。基层政权虽处于国家政治权力系统的末梢,却发挥着不可替代的作用,权力的大小用农民的话语描述“过去的村干部就如同皇帝”。税费取消之后,伴随着国家对农村的基本政策由资源汲取走向资源反馈,国家将基层政府定位为“服务型政府”,这一时期,村干部的基本工作就是完成上传下达的任务和配合地方政府完成各项政策在农村的执行。村干部的权力大为缩水,正如访谈中村民所言“现在

的村干部说官也是个官,但又不像官”。

治权不足,不仅仅是指收缴税费的权力还包括配置资源的权力。税改之前,村集体有资源,有一定的财力,同时税费的存在使得村集体收入有预期,村干部能够根据村财政预算制定年度村庄建设发展计划,即使村集体没有资金,也可以通过借款记账的方式完成一些基本的公共建设事业。税费取消以后,不少基层干部都反映,乡村两级想办事却由于缺乏资源而放不开手脚。80 年代以后,随着市场化改革在农村的纵深推进,村集体资源,如荒山、荒坡、林地、集体机动地都承包到个人,其中不少用作抵消村级债务廉价承包。村集体一步步走向空壳化,时至目前可以看到,很多村庄根本没有任何创收空间,村庄公共事业无从谈起,村干部也失去作为空间和话语权。笔者在洪湖调查水利问题时,随同的村书记看到村民将垃圾直接倒在门前的河沟里想说却还是忍住了没说,因为“现在村民得罪不起”。

另外,基层政权合法性的降低也使得村干部无论在道义上还是在制度上都失去了原来的优势。税费时代的资源提取,在乡村关系中是通过利益共谋来实现的。乡村利益共谋关系类似于清末民初的国家政权内卷化[①],直接导致农民负担不断加重,到 90 年代末乡村治理危机愈发凸显,基层政权组织的合法性日益降低。乃至 2000 年以后,无论村干部干没干实事,无论村干部有没有捞好处,在很多村民的眼里,村干部都是“天下乌鸦一般黑”。在湖北荆门调查,一位老干部形象地说起当地农民对税费时期村干部吃喝风的比喻:“天大地大没有村干部的嘴大。”在不少地区使用暴力手段收缴税费的经历更使得农民对基层干部的心理距离进一步拉开。国家对农业税的免除,使得乡村干部的合法性进一步丧失,农民更加倾向于认为基层干部是农民的死敌,甚至认为当时的税费款项多为乡村干部贪污腐化所用。

(二)村两委治理责任缺失

村民不敢得罪村干部表面的原因是村民需要村干部办事。税改以后,村干部权力大为缩水,但所掌握资源及其活动空间却未必减少。正如村民所言:“现在农村没什么大事,但小事不断。”计划生育、出生证明、准生证、婚姻证明、低保等总有用到村干部的时候,一旦得罪了村干部,等到有求于村干部的时候难免会被设卡。为了公的事情得罪村干部是很不划算的事情,即便在熟人社会中,公报私仇也是常有的事。因此只要不牵涉到具体的个人利益,谁都不愿意多管。村民很清楚,忍是为自己为后代留后路。可见,乡村社会中,传统意义上的规则之治的规则已经不复存在,“不得罪”逻辑下忍才是普适性规则,而多管闲事或者说公道话都难免触犯规则。

村民不敢不愿得罪村干部,最深层的原因在于税费取消之后村级已经失去了基本的治理责任,村庄治理的责任主体不复存在。为什么将村民的“不得罪”逻辑归咎于村干部治理责任的丧失呢? 税费时代,村干部收村民的税款,并且税费的一部分是用于村集体的开支,如此一来,“拿人钱财,替人消灾”乃天经地义,村民有权利要求村干部为村庄集体事业尽心尽力,并且村干部做得不好、不得民心,村民可以“或明或暗的给村干部颜色看”,如延交甚至抗交税费、不配合村干部工作。村干部要挨家挨户收取税费,从而要频繁地与村民打交道,村民交税的同时也有要求,村民在此过程中占取着一定的主动权,如果村干部没有兑现承诺,那么下一年,村民可以以抗交税费或延期缴费等不合作行为要挟村干部。于是我们可以看到税改之前,无论村干部境界高低,村庄公共品供给以及村庄公共事务都得到了有效的治理。税改之后,村民纷纷反映现在村干部都跟国家主席一样很少露面;很多村干部也说现在不需要跟普通村民打交道。“现在的村干部,一年只拿微薄的工资还是国家发的,一年的工资收入还不如普通村民一个月的打工收入,搞不搞事就靠个人的境界了。”

---

①清末明初国家经费的增加造成营利型经纪的增生,营利型经纪的增加反过来要求更多的经费,杜赞奇将这种恶性循环称为国家政权内卷化。详见杜赞奇:《文化、权力与国家》,江苏人民出版社 2008 年出版,第 206 - 217 页。

简单地说,税费取消之后,村干部因为不需要从农民那里收取税费,即村干部无求于农民,村民失去了谈判资本。并且,如前文所述,因为村民在日常生活中还有求于村干部,这使得村民从根本上还失去了谈判的勇气。对村干部而言,只要对上负责而不用对下负责。对下只要不出事、“不得罪”,维持村庄运作的基本底线就可以了。

伴随着治理责任的丧失,村干部日常行为逻辑中无不充斥着现实的利益考量。“要办事难免要牵动一部分人的利益,一旦得罪了某些人,不管你干了多少事,多大事,下次选举就不再选你了。与村民尽量少打交道,能利用民政、低保多办点儿事,给村民尽量多帮忙。” 村干部在权威缩水的情况下需要利用人情扩大社会支持网络。据村庄知情人讲,村干部要团结的人往往只有三种:一是上级领导人,二是村庄内的精英分子,如经济能人、有文化明事理的人、有行市的人,三是村庄内的灰色势力。只要获取这些人的支持,其他人“翻不了塘还会自动向组织靠拢”。无论村干部还是村民都将这种帮忙看作是私人交情,是一种人情。皖北调查中一个低保户说得很直白:“人家给你办了低保,你就应该知道感恩,应该让人家吃点儿回扣才对,当老百姓的要会当。”湖北省南漳县调查时,一位老村支书颇为戏谑地分析说,现在的村干部主要有两种,一种是无作为的村干部,一种是有作为的村干部。无作为的村干部为村民办私事自己也捞点儿好处;有作为的村干部则会动用各种关系,搞活村庄资源,从集体资源流动中来占取大量好处。这两类无为或者有为,于村民似乎都没有多大好处。

村干部失去治理责任之后,直接的结果就是公私界限模糊,过去是公事公办,现在是公事私办。村干部利用人情做工作,村民也积极与村干部结交私情。税改后村干部已经总结出了一套新准则:要想当好村干部,就要多办私事,少办公事,要讲私人感情。80 年代以来,一方面村庄的异质性程度不断提高,村民利益分化明显;另一方面,村干部的权威不断下降,干部工作方式不对,得罪了群众,群众就会“不买账”。干群关系呈现出前所未有的复杂局面,互动各方所处的场域情境去政治化、去规则化。总而言之,取消农业税后,随着基层政权治理能力的不断弱化和治理责任的步步缺失,村干部与村民之间的关系逐渐趋于理性化、表面化,“不得罪”逻辑带来的是村庄社会的基本原则、底线被理性的轻佻僭越,长此以往,“村将不村”[8]。

三、“不得罪”逻辑的后果

干群互动的“不得罪”逻辑的盛行将给村庄生活、治理带来一系列恶果,笔者仅简单地列举三个方面:

首先,在村庄层面,村庄安全阀机制缺失。税改前,在村落日常生活中,村干部、村民之间的互相要求、互相得罪是一种“气”的流动和释放[9],在此过程中,村内积攒的问题矛盾得以及时解决化解。税改后干群表面和和气气,私下互相埋怨,积攒在村民心中的“气”无法得到有效的释放,以致于我们在皖北、豫东农村调查都听到农民疾呼“共产党再来场运动就好了”。干部抱怨村民的素质太低,村民抱怨没有一个好干部。村庄失去了内在的平衡机制,忍的结果是强化了村庄的内在矛盾。

“不得罪”的逻辑演变成干部不作为的逻辑,好人坏人一个样,当好干部不如当坏干部。不少村庄流行这样的说法:“能人不当村干部,当村干部的不是能人。” 能人不断流出村庄,村庄由秩序井然的有机生活场域走向无文化、无原则、无底线的无机村庄, 乡村社会步步失序,村落共同体趋于解体。

其次,村庄由熟人社会趋陌生人化[10]。“不得罪”逻辑带来村庄熟人社会的冷漠化,村庄承载不起农民的意义世界,村民的村庄预期缩短,村庄不再是“我们的”村庄。同时,伴随着农民原子化、理性化程度不断加剧,家庭领域内,不平衡的代际关系及代际剥削、孝道衰落、兄弟关系恶化、离婚现象逐年增多,诸多家事纠纷无人过问;村落社会交往中人情的麦当劳化,邻里矛盾亦无人调和,农民的幸福指数普遍下降。

第三,乡村治理资源的严重流失和消耗[①]。由于村民的"不得罪",乡村治理失去了有效的监督机制,村庄集体资产被瓜分侵占。如集体的机动地或林地等资源本可以为集体创收,从而为村庄集体事业如公共品供给提供资本支撑。当村庄无任何集体资产甚至欠债累累的时候,村庄发展自然步履维艰[②]。

另外,乡村治理资源不仅包括显性的集体资源,还包括隐性的治理资源,如信任资本、地方规则、地方性规范等。当这些隐性的社会资本被打破后,国家对村庄投入再多,都会被消耗。如国家的水利投资,在荆门农村,国家以奖代补政策投资的万方大堰很多都被农民私分成一块块的格子堰。又如农民的谋利型上访,基层政府的拦访、截访消耗了大量的资源。自税改之后,国家对乡村投入的资源很多,但真正用在实处并能发挥作用的堪称九牛一毛。国家的各项惠农政策对农村每年投资数以千亿,可农村的问题已经不是资本输入能解决得了的,乡村治理成本难以估算。

参考文献:

[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[J]. 社会学研究,2006,(3):1-37.
[2] 欧阳静. 村级组织的官僚化及其逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2010,(4):15-18.
[3] 申端锋. 软指标的硬指标化——关于税改后乡村组织职能转变的一个解释[J]. 甘肃社会科学,2007,(2):5-7.
[4] 陈 安. 1994 年税制改革以及对中国农村财政结构的影响[J]. 中国乡村研究:第 7 辑,2010,(1):38-42.
[5] 田先红,杨 华. 税改后农村治理危机酝酿深层次的社会不稳定因素[J]. 调研世界,2009,(3):31-36.
[6] 陈柏峰. 乡村混混与农村社会灰色化[D]. 武汉:华中科技大学中国乡村治理研究中心,2008.
[7] 申端锋. 治权与维权:和平乡农民上访与乡村治理 1978—2008[D]. 武汉:华中科技大学中国乡村治理研究中心,2009.
[8] 董磊明. 乡村治理的软肋:灰色势力[J]. 经济社会体制比较,2009,(4):142-148.
[9] 杨 华. 村庄中"气"的救济机制[J]. 中共宁波市委党校学报,2008,(6):100-105.
[10] 贺雪峰. 乡村社会关键词[M]. 济南:山东人民出版社,2010:229-240.

The logic of "not Offending People" in Rural Governance

WANG Hui
(*Center of China Rural Administration and Research, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan* 430074, *China*)

Abstract: With the abolition of agricultural tax, the grass-roots governance is facing some new difficulties, and the interaction between cadres and the masses generally follow "not offending people" logic. This act results from the logic of social, institutional aspects of a variety of factors. From the village-level administrative power of grassroots political power weakened and the missing of government responsible, the paper analyzes two aspects of the underlying formation and points out that this situation will lead to the accumulation of contradictions among the village, and even intensified the plight of rural governance, and the rural community will be in further disorder.

Key Words: grass-roots governance; relations between the cadves and the masses; the logic of "not offending people"; tax reform

---

①贺雪峰将税改后国家对农村的不断投入和村镇各种资源的不断流失的并行悖论称为乡村治理的内卷化。
②详见王会,焦长权,等:《湖北 J 市 G 镇农田水利调查报告》,载自《中国农田水利调查报告——以湖北省沙洋县为例》,待出版。