信访制度下村干部的多重身份和生成逻辑

陈 锋,孙锦帆

(北京工业大学 文法学部,100124 北京)

摘 要: 村干部因直接接触上访群体和落实信访政策而成为信访研究热点。多数研究文献对村干部的定位是上访事件筛选者,忽视了村干部在信访制度中的多重身份。在转型时期的信访制度下,村干部不仅是沟通"国家—社会"的双向代理人:既协助国家维持基层稳定又嵌入乡村社会关系网络中;而且可能成为上访制造者:或因侵害村民合法利益使自己成为信访事由,或因治理需求和私利驱动参与村民上访。这些都表现出信访场域中村干部的身份的复杂性,其生成与"国家—社会"的结构夹缝、信访制度的刚性和资源下乡的拐点密不可分,分析这三重逻辑有助于全面理解基层官员与制度运作之间的互动和乡村治理权力再生产的过程。

关键词: 信访制度;村干部;双向代理人;资源下乡;乡村治理

中图分类号: D638 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2020)01-0021-11

一、"国家—社会"视野下的村干部

在我国行政体制中,村干部一直扮演着重要角色。他们身处"国家—社会"的交界,既是贯彻国家权力意志的行政末梢,又是获取社会动态和提取与输入资源的一线实践者,这使得村干部成了学界研究国家基层政权建设和乡村治理的重心。徐勇在考察村民自治中的选举问题时,认为村干部受其权力来源的影响,扮演着政府代理人和村民当家人的双重角色[1]。吴毅延续这种理想类型式的身份分析,但认为村干部的身份不仅来源于行政体制和乡域社会的塑造,村干部也会通过主动适应环境和理性选择建构自己的身份,即村干部身份的生成是一个动态过程、而非静态定位[2]。这种多角度和动态化的研究思路给后续的村干部身份研究提供了基本参照。在杜赞奇的"经纪体制"[3]24-37启发下,一些学者开始关注制度变革对村干部身份的影响,认为经济体制的转变和国家财政制度改革使乡镇一级政府由"代理型政权经营者"向"谋利型政权经营者"转变,拥有财政截留的村级组织成为乡镇政府的开源目标,二者的"利益互赖"[4]导致地方官员和村干部形成乡村利益共同体,共同蚕食公共资源[5]。

农业税费改革后,伴随项目资源下乡而来的基层治理内卷化和日渐增加的村民上访现象,使得学界更加重视对村干部的研究。有些学者关注村干部执行国家政策遇到农民抗争时的变通策略和行动逻辑,认为村干部应对冲突的方式是使国家与农民间的利益表达机制得以完善的重要因素[6];部分学者主张超越村级社会关系网络,借助乡镇行政对村级治理进行直接干预,遏制乡土派性政治对村干部的利益拉拢,为村干部重新赋权,进而破解村级治理无主体的困境[7],呼吁推进村级治理的半行政化,对村干部的身份进行再界定[8];有的研究关注项目制下村干部与乡镇干部的

收稿日期: 2019-08-16 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.01.003

基金项目: 北京市社会科学基金重点项目(18SRA001)

作者简介: 陈 锋(1985—),男,福建永泰人,北京工业大学文法学部北京社会管理研究基地副教授,主要研究方向为政治社会学与城乡社会学。E-mail:15600057116@163.com

"共谋"行为,指出利益冲动是共谋的内在动因,分离的执行结构与虚置的监督体制为共谋提供了制度空间,乡土逻辑与农村文化则是共谋的社会土壤[9],进而延伸出对村干部选举规范的探讨[10],凡此种种,不一而足。

这些研究为官僚制视角下的基层治理提供了颇有启发的观点,但大多仅从村干部的科层身份出发,关注体制内不同层级官员之间的关系,强调自上而下、从组织内部制度设计入手,扭转基层治理的无序状态,忽视了作为"街头官僚"[11]的村干部在乡村社会关系网络中面临的治理困境,缺乏对村干部多重身份的讨论。虽然有学者将村干部置于国家与社会的关系之下,从村干部的身份冲突中透视政策执行变异的发生机理[12],但尚未将村干部的身份变动放入信访制度情境下展开讨论,考察信访场域内的村干部如何重塑基层治理生态。

根据《国务院信访条例》的第二章第十条①,村干部不是信访人反映事项的指定负责人,村一级也未设置有关部门,但是从国家信访局发布的《2017 年信访工作要点》中的第二条②中可以看出,县乡一级政府若想在考核中幸存,就不得不把上级政府对本级政府的维稳要求转化为对下辖各村的指标要求③。虽然这些要求很少表现在公开文本中,但在基层政府的行政实践中已是一个毫不新奇的行政发包安排了[13]。自然地,此时的村干部便被制度赋予上访筛选者的身份,承担起协助上级政府探查村民上访苗头、识别村民上访内容、在基层化解纠纷的任务。

然而,理应化解上访、调解各方利益的村干部也可能成为"上访制造者"。村干部常常会因为贪污受贿、偏袒护短等侵害村民利益的行为成为上访者的检举对象,学界熟知的"维权型上访"[14]便可以理解为村干部身份变异带来的信访后果,此时的村干部因为侵害村民利益成为上访事由。但这些研究没有对村干部的"上访制造者"身份展开进一步的分析;或者只是将这种身份的生成归因于某一类动机。调研发现,信访制度下的村干部不仅可能表现为"上访制造者"的身份,其具体形态和生成逻辑上也存在差异。因此,本文结合作者近 10 年的调研案例和相关农村研究中的典型案例,从结构关系、制度刚性、治理场域入手,分析村干部在信访场域内呈现的多重身份及其生成逻辑,试图发现不同的村干部身份类型对制度和基层治理生态的影响。

二、村干部在村民上访中呈现的多重身份

本文提到的"村干部",主要是指"村两委"班子成员。在不同的情境下,村干部表现出不同的身份,以及与之对应的话语建构和行动策略。"上访筛选者"作为一种理想类型,既是制度对村干部的功能预设,也是村干部在信访制度下的常态身份;而本文意图透过村干部的身份变异发现制度下的身份生成逻辑,故主要讨论村干部的"上访制造者"这一身份丛。本部分基于笔者以往田野

① "设区的市级、县级人民政府及其工作部门,乡、镇人民政府应当建立行政机关负责人信访接待日制度,由行政机关负责人协调处理信访事项。"参见国家信访局门户网站. 国务院信访条例[EB/OL](2005 - 01 - 10)[2019 - 11 - 06] http://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/xxgk/fgwj/xftl/webinfo/2016/03/1460416222479578.htm.

② "加大及时就地解决问题力度。……压实首接首办责任,努力在第一时间、第一地点把群众反映的问题解决到位、矛盾化解到位,减少矛盾积累和问题上行。"参见国家信访局门户网站. 2017 年信访工作要点[EB/OL](2017 - 01 - 22)[2019 - 11 - 06] http://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/xxgk/fgwj/zdwj/webinfo/2018/03/1534788044864085.htm

③ H 县信访局的干部在访谈中告诉笔者,县里不会给村干部下派明确的上访户限制指标,但该县下辖的行政村的村干部每周都要在县里开一次信访例会,如果某地出现集体越级上访或在重大政治时段上访的情况,上访户属地的村支部书记将面临一票否决或自行辞职。

调研的案例,重点关注村干部的行为,以是否侵害村民利益[①]为标准,将村干部的身份划分为“侵害型上访制造者”和“非侵害型上访制造者”,并根据其行动模式和动机,分别对两种身份类型做进一步划分(如图 1 所示)。

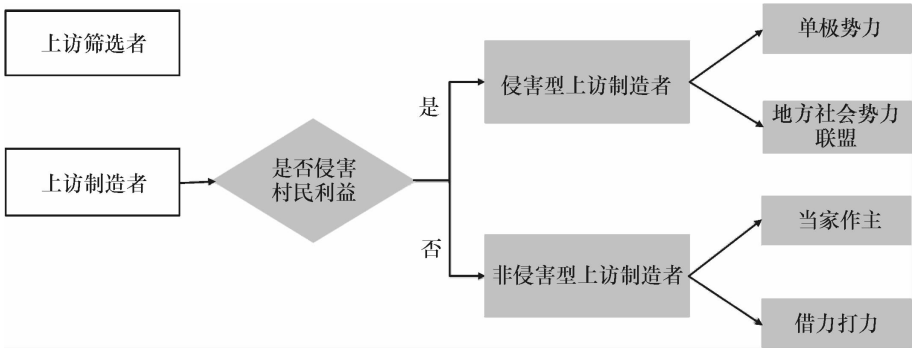


图 1　信访制度下村干部的多重身份

(一)“中饱私囊”与“勾结欺压”——侵害型上访制造者

1. 作为单极势力,侵害村民利益

无论是在原子化的村庄还是在宗族主导的村庄里,村干部作为单极势力存在、并维持其利益侵害行为的可能性都不大,即使村干部身后有一个强大的家族支持,也难以与村庄所有的异己势力长期抗衡。在没有一个跨层级、多主体的利益联盟的情况下,由村干部侵权引发的农户上访的潜在风险对单极势力而言几乎是致命性的[②]。因此,村干部更多是通过利益拉拢村庄其他势力或乡镇组织,在合谋的基础上实现对国家资源的侵蚀和对村集体资源的牟利性再分配。

随着农业税费的减免和二胎政策的放开,村干部的职能不再具备税费征收时期的资源汲取特点,乡镇组织的“悬浮”[15]和治权弱化也使得村干部的权威来源发生了转变,从依靠乡镇政府任命和国家赋权负责征收农业税费和执行计划生育政策,到更多依靠个人关系网络和展现“争资跑项”的能力使自己在村里的地位得到村民认可。另外,基层民主选举和监督机制的完善,也使得普通村民的基本权益免遭村干部横暴性权力的直接侵害[16]。在资源下乡的背景下,无论从上访数量还是上访事由看,农民上访的总体特点呈现出“维权型上访”数量下降、“谋利型上访”数量上升的趋势。这一方面反映出信访制度作为一种非常规的民意上达渠道,发挥了监督和约束村级组织侵权行为的作用;另一方面也反映出国家对农村资源输入引发的利益争夺在信访制度上的表达。

不过,如今的村干部已不再是村庄社会里的唯一话事人,更多是作为利益共同体的一员行动,而非“制造上访”的单一推力。此处提出这种理想类型式的分类,一方面是为了更完整地展现村干部的历史身份转变,观照现实经验,另一方面是引出村干部在信访制度下衍生出的其他身份类型,所以不作赘述。

2. 作为地方社会势力联盟的成员,侵害村民利益

村干部不仅是政策的最终执行者,还是身处社会关系网络中、具有自利性的行动者。在人际关系交错繁杂、制度化水平较低、治理资源有限的乡村社会,出于降低治理成本的考虑,或者在竞选期间曾得到过地方势力的支持,村干部往往与当地的“能人”结为地方社会势力联盟。作为交

① 包括侵害村民的合法经济利益和人身权益。

② 这种权力格局下爆发的上访往往是群体性上访。对各级地方政府而言,群体性上访是最严重的维稳事故之一,一旦消息扩散,无论上访事由是否属实,村干部和所属地方政府都会因维稳不力而面临严厉处分。

换,村干部需要为其他联盟成员提供便利。而国家项目资源下乡和村集体利益分配等领域的权力和信息不对称,为地方社会势力联盟侵害村民利益提供了空间,北镇的窑村便是其中一例。

案例1 2008年,窑村计划拓宽村里的柏油路,农户王某有一间经营小卖部的平房在拆迁范围内[①]。村委会估算房价后,打算赔偿王某3万余元的拆迁款,但是王某要价10万元,村干部何某多次找王某协商调低赔偿均遭回绝。两个月后,几个混混晚上潜入王某的小卖部,大肆破坏后逃之夭夭。王某明白村干部想让自己"吃教训",次日他主动找村主任何某,接受了3万元的赔偿。三个月后,觉得自己"吃亏了"的王某发动几名村民,以村干部贪污受贿为由发起上访,要求何某补8万元的拆迁款和精神赔偿费;何某随后便指使混混截住上访的王某打了一顿,又给他许诺些好处,平息了这次上访。但此后3年里王某还是不断上访、并借此讨赔偿。何某持有县里砖瓦厂和煤矿的股份,手下养了一群"兄弟"。这些兄弟大多是县里的混混,无论是何某集资办厂还是竞选拉票,他们都为何某鞍前马后。当选村主任的何某也很"讲义气",把村里的多个基建项目都派给这些混混承包,从中捞到不少好处的混混则多次帮助他摆平"钉子户"和打压村民上访。

从征收税费到资源下乡,国家对农村的政策总体取向从"提取"转向"输入",大量政策资源以各种形式流入农村。虽然村干部不再拥有征税截留的旧"财权",却又拥有了新"财权":争取国家项目资金和补贴,决定其分配方式。而乡域社会复杂的关系网络和有限的正式治理资源,使拥有资源分配权的村干部进入地方社会势力联盟。这一联盟中不仅有"见得光"、拥有正式资源和家族背景的能人,还有"见不得光"、不惮使用横暴手段的黑灰势力。村干部通过侵占和再分配国家输入的资源维系地方社会势力联盟,利益受到侵害的村民或动用"弱者的武器"——不配合村干部工作、制造谣言、故意暗中作对;或公开对抗——以村干部在承接国家项目中勾结亲戚和社会势力谋私利为由,多次召集村民上访,甚至形成了"上访专业户"小团体。为了息事宁人,自知理亏的村干部们软硬兼施:用各种好处诱惑上访人息访,或动用灰黑关系恐吓访民、暴力截访,这种治标不治本的方法反而使得上访势头更盛。此时的村干部作为侵害普通村民利益的地方社会势力联盟成员,已经成为侵害型上访制造者。当然,除了村干部对村民利益的侵害之外,少数投机型的农户利用维稳体制对村干部的约束,试图从地方社会势力联盟和国家资源那里攫取更多好处,这一行为本身也是对普通村民利益的侵害。无论村干部对地方势力联盟的利益输送是否补充了有限的治理资源,也都是凭借自己在结构中的中介优势,以耗损国家与集体利益为代价,满足自己的谋利意图和对信访制度的形式性回应;这种策略性手段的灰色性质也为其他行动者利用信访制度压力加入分利秩序开了口子。

(二)"当家做主"或"借力打力"——非侵害型上访制造者

1. 公开协助上访,共同解决实际难题

虽然村干部肩负维持基层稳定、在村一级化解上访矛盾的任务,但当治理问题无法在村一级解决且常规信息反馈渠道收效甚微时,上访会从治理对象转变为化解矛盾、反馈信息的途径,村干部便可能协助或默许村民上访(矛头不能指向村干部自己)。村干部利用信访制度背后的维稳逻辑,借村民上访倒逼上级政府,既协助自己解决村级治理问题,又维持自己在村里"当家人"的身份——尽管这种身份可能与制度预设身份冲突,容易招致上级事后责备或处分。

案例2 2007年,岭村村两委计划把村里的土坯路改建为6米宽的柏油路,但两侧路基被农户长年侵占,只剩下5米[②]。村干部动员沿线40多户农民让地,十多户提出了高额赔偿条件,剩下的

① 案例来自笔者2008年在北镇窑村的实地调研。

② 该案例来自笔者2007年在北镇岭村的实地调研。

农户一哄而上,要求同等赔偿。最后,村干部让步,6 米宽的道路规划改成了 4 米,排水沟也因为村民阻挠未能动工。2012 年夏天,当地暴雨不断,由于公路没有排水沟,积水淹没了路旁的大片玉米,遭受损失的农户要求村干部解决问题。刘某觉得无法在村一级解决此事,考虑到之前请示上级得到的答复①,他建议村民依法向镇政府上访反映情况,帮助访民拟定上访事由。在当地媒体报道和村民集体上访的压力下,镇政府派出工作组动员教育“钉子户”。“钉子户”最终同意让路,道路工程全面落实,村民上访随之平息。经历了此事的刘某深感治村不易,一个月后便辞去村主任职务。

在维稳体制的框架内,引导村民上访的刘某作为上访制造者,不仅与信访制度的身份期待冲突,还会平添上级官员的政治压力。但在村民心中,他却是个能“当家做主”的人。“能解决问题,给百姓做主”是村民对村干部身份的一种期待,这意味着在村民利益受损时,村干部能及时站出来解决问题,给大家一个说法(至少摆出为村民着想的姿态),而不管这些手段是否会和制度或法律冲突、使村干部从“上访筛选者”变成“上访制造者”。而上级地方政府的态度往往像本案例中的乡镇领导一样,强调尽量就地解决矛盾、不要升级为上访事件。身处这种期待冲突中的村干部,如果选择上访制造者的身份,尽管只是合法利用了信访制度上达信息、反映问题的功能,调动上级政府的注意力资源;却同时激活了信访制度背后的维稳逻辑,给上级政府带来压力。虽然有更大把握解决村级治理问题,却与维稳的制度逻辑相悖,引起上级领导的不满。刘某解决“钉子户”问题后辞职的原因,既有对治村不易的感慨,也顾忌自己引导村民上访一事给上级政府带来的压力,会对自己未来发展和与本地政府的政缘关系造成负面影响。在制度本身的双重逻辑和政民关系的双重期待下,村干部若选择其中一方,便会受到来自另一方的压力,为其身份选择付出代价。

2. 暗中支援上访,借制度之手立个人威信

村干部公开协助村民上访,向上级政府施加压力以解决村务难题虽然有效,但极有可能对村干部未来在官僚体制内的发展带来消极影响。地方政府基于维稳逻辑赋予上访事件优先级,反过来也会对公开制造上访的官员施以更重的处分(群体上访和重要政治时期上访尤甚)。所以只有在其他可能化解矛盾的策略都失效的情况下,村干部才会考虑承担风险、公开协助上访。不过,村干部还是可以通过更隐蔽的方式制造上访,以降低风险。

案例 3　2017 年年底,鲁村开展重新划定宅基地的工作②。村民郑某擅自将院墙修到邻居家的宅基地上,邻居曾私下找郑某理论,“他直接说不让地,拉他去村委会调解也没用,还说‘墙搭好了,钱也花了,你想拆就拿钱补偿我之前出的工,不给随你告。’”愤怒的邻居去镇里上访,却迟迟没有答复,后来才知道郑家在镇政府“有人”。邻居想继续去县里上访,又觉得郑某可能在县政府也有关系。在他左右为难之际,村主任出手相助。“主任私下告诉我,县里有县长定期接访的规定,他可以告诉我合适的上访时间。”在村主任帮助下,邻居找到县长反映了情况。不出一个月,郑某便主动让地向邻居道歉。当笔者提起此事时,村主任坦言:“我尽力调解他们的纠纷无果,而且郑某确实违规,这个情况可以往上反映;县信访局有领导定期接访的规定,我只是把规定告诉村民,让他能合法反映情况。”后来笔者从村主任的一位长辈处得知,村主任此举还因为“他看不惯郑家的飞扬跋扈,就暗地帮助受欺负的村民,如今郑某在村里老实多了。”

由此看来,鲁村村主任在面临村里的一些自己难以解决的纠纷时,可能会利用自己的身份或信息优势帮助上访户,有意制造上访,并辅以道义话语包装。尽管其行为动机并非自身所解释的

① 村干部曾多次向乡镇领导求援,得到的答复是:“尽力在村一级做好群众工作,不要让村民上访。”

② 该案例来自笔者 2018 年 4 月在黄县鲁村的实地调研。

那般单纯,但在许多村民眼中,村主任已经不再是“收钱截访”的国家官员,俨然成了一个帮助老百姓解忧纾难的好干部。该现象也从一定程度上反映出,在处理涉及村庄其他乡村势力的上访问题时,村干部通过暗中援助上访换取的不是上级政府的通报奖励或项目补贴,而是自己在乡村社会关系网络中的社会地位与号召力的提升,以此制衡其他乡村精英势力,或让自己在权力联盟中获得更多话事权。此时,村干部的上访制造者身份更多是由自己的行动意图和所处的社会网络所形塑,而非仅仅由行政体制赋予,也体现村干部在制度制约下利用制度实现自己目标的自主空间。村干部在政令执行程序和治理信息流中的中介位置让其拥有代理人的优势,村干部承担来自上级政府和本村村民的压力,还具备对这两方的信息资源优势,让其能够在自主空间内调用制度赋予的资源实现其目标。村干部采取的私下帮助策略又反映出利用制度的风险和自主行为的边界。

总之,当村干部开展调解信访矛盾的工作时,无论其表现出上访筛选者还是上访制造者的身份,都是基于行政村作为村民自治组织和国家治理单元的双重定位而存在。在信访制度下,双重组织定位使村干部的身份不再单一化和绝对化,两种组织环境在现实中的勾连,为村干部的身份随着具体事态而变动提供了空间。所以,信访制度下村干部的多重身份可以被理解为在不同信访情境中来回移动的结果。为方便后续分析,我们将这些信访情境抽象成一个以“国家—社会”为两极的连续统,当信访情境处在国家一端时,作为国家基层治理代理人和自治组织负责人的村干部更可能被赋予上访筛选者的身份,表现出调解矛盾、控制上访的行为特点;信访情境向社会一端偏移时,深受乡村社会关系网络影响的村干部更可能被赋予上访制造者或地方社会势力联盟成员的身份,通过影响上访者的行为,实现自身权威的再生产,保持基层治理的相对稳定和有效。不过,值得注意的是,无论信访事由是什么,村干部最终还是会以个人利益最大化为基本原则,相机表现出不同的身份。

三、信访制度下村干部多重身份的生成逻辑

在有关信访行动者的现有研究中,村干部虽然是上访村民的抗争对象或行动阻力,但在许多上访研究中是缺场的、仅仅作为一个刺激因素存在,针对他们的身份与行为开展的研究有限。村干部在不同情境下呈现的多重身份及其变动,恰恰是行动者嵌入自身所处的结构关系、制度背景及治理场域之中(见图2),并做出对应的策略性调整所致,分析这三个方面有助于理解村干部多重身份的生成逻辑。

(一)“国家—社会”的夹缝与双重代理

新制度主义认为,制度对人的行为模式具有重要的指引和规约作用。在研究上访问题时,我们常常以上访户、基层官员等行动者为出发点,评判信访制度存在的问题。以上述行动者为代表的社会一直是“显性在场”,与之对应的则是以制度规范为代表的国家的“隐性在场”,这些制度规范或许只在上访者陈情诉冤、内卷化的基层权力同盟瓦解时才会以公开方式运作。村干部在信访制度下呈现出的多重身份,是其在“国家—社会”的结构性夹缝中生存使然。也正是国家建构的制度情境赋予了村干部最基本的身份——上访筛选者,并深刻影响着村干部的其他身份。

“国家—社会”研究范式潜藏着一种此消彼长的紧张关系预设,因而该范式衍生出的许多基层治理研究都围绕国家政权建设或社会抗争政治的主题展开。研究者出于分析之便,会将社会行动者划入某个主题、由对应逻辑解释其行为动机,但很难对兼具国家职责和乡土期许的村干部做一个明确的划分。在处理身居国家与社会之间的村干部身份问题上,许多学者在经验研究中沿用徐勇提出的“双重角色”概念,认为村干部既是国家代理人,又是村庄当家人,其具体站位视实际情况而定,这种方法缓解了学理分析和现实经验之间的冲突,但对结构关系的抽象理解却没有给村干

部留出一个具备自主性的空间。吴毅在反思“双重角色”时强调了村干部的主体性,又对“经纪模式”之于村干部的实际效益做了澄清,点明村干部行为的自利性动机[17]。李祖佩结合项目进村、资源下乡的新背景,在此基础上更进一步,试图用“新代理人”解释村干部依然具备代理色彩,却有逸出传统的国家—社会结构、将结构资源转化为个人主导的利益选择性分配的倾向[18]。

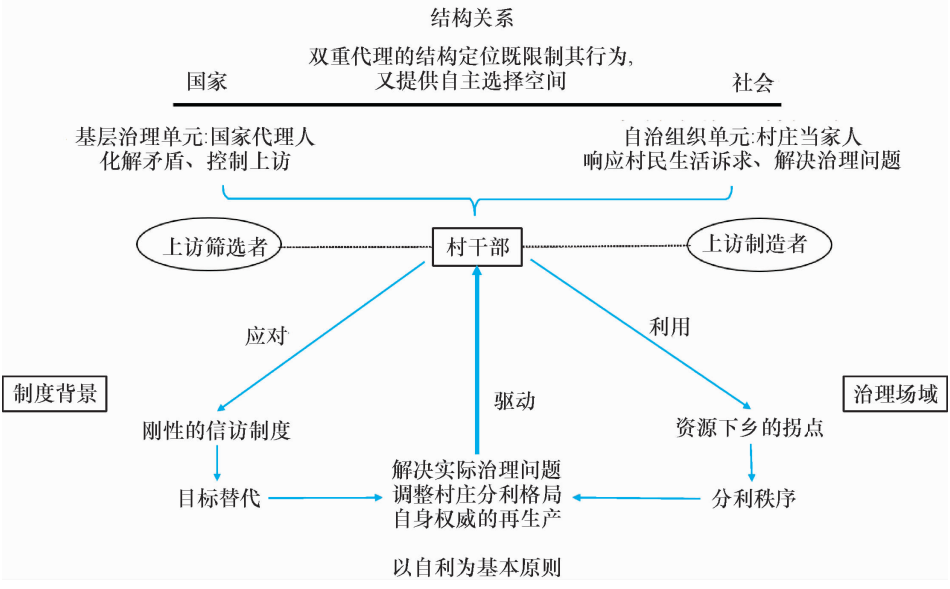


图 2　信访制度下村干部多重身份的生成逻辑

必须注意的是,因为缺乏监管诱发的村干部内部利益分配不均,以及村干部对村民利益的侵害,又会引发上访等维稳事件,所以村干部在信访情境下的身份势必与资源分配情境下的身份发生勾连;而压力型体制赋予维稳的重要性使得村干部在涉及上访问题时依然要被卷入双重代理处境中,这意味着信访制度会将村干部再度置于国家与乡村社会的结构夹缝中。需要重视村干部分配利益的心理动机和自主空间,但这种自主空间和谋利行为得以可能的前提是村干部在国家—社会之间拥有的结构性定位。在此基础上,村干部能够利用其双重代理的优势,在接受来自两方的监督同时,发展一种协调国家政令和乡村社会实际、制衡乡村其他精英势力的艺术,并相机表现出上访筛选者或上访制造者的身份。

(二)信访制度的刚性与目标替代

信访制度作为调整国家—社会关系的总体性机制,实际上是在国家权力高度集中的状况下,为了使国家方便进入社会和干预地方治理而预留的通道。又因为压力型体制的影响,中央政府对各级地方政府的维稳工作提出严格要求,具备明显的刚性色彩。随着不同时期社会环境的变化和国家治理策略的调整,许多学者从宏观制度层面入手,围绕信访制度的合法性与有效性展开了广泛讨论。

在合法性问题上,有学者就信访制度法治化改革的可能性展开讨论,认为行政信访体现出明显的制度竞争优势,从而导致各类救济渠道之间的比例失调[19]。如果选择信访的机会成本和实际收效组合优于诉讼等法律途径,那么法律制度将处于合法性不断消解的困境,更多的纠纷处置议题将被挤出法律途径[20]。在有效性问题上,一种普遍的观点是认为信访制度的效率较低,投入与产出严重失衡,最终导致制度能力弱化或变异。基层政府在处理上访事件时,存在大量不利于强化制度能力的“开口子”情况[21],呈现出议价谈判或非法打压的行为特点;这种基于目的论的摆平

策略只是为了暂时息事宁人,换取在压力型体制中的考核安全,会导致社会矛盾不断积累、加速其激化爆发;基层组织看似响应了上级政府的维稳要求,实际上会使民众对政府权威的认可程度下滑[22]。这是基层政府过于强调"治术"而忽略"治道"的表现,最终会使得基层治理的合法性与正当性尽失。这些讨论反映出在压力型体制下,信访制度具有刚性的特点:基层政府和村干部由于共同承担着上级政府加压发包的维稳任务和考核,为了"不出事"而不惜动用各种手段[23]。但是,制度的刚性虽然带来对目标的强约束,但对实现目标的手段约束较弱,导致上级对下级权力滥用的失控,制度在执行层面产生大量变通行为,为处于复杂乡村社会关系网络中的村干部提供了新的适应策略。

村干部不仅是制度目标的执行者,还可以在顺应制度的前提下,利用制度实现与原目标相异甚至相悖的目标——即米歇尔斯所谓的"目标替代"——不管该目标最终是否有利于维持良好的基层公共秩序。刚性的信访制度不仅是村干部配合上级政府息访和自我规制的动力,还可能成为村干部用上访倒逼上级政府介入,最终实现私人目的的工具。村干部拥有识别筛选上访信息的职能,意味着他们可以运用自己手中的信息过滤优势,选择性地向上反映上访信息,借助信访制度的刚性给地方政府带来的维稳压力,汲取上级治理资源,非常规地解决村一级无法解决的问题,或者实现个人目标,调整村庄势力格局,正如上文的岭村村主任和鲁村书记那样。不过,村干部可能因挑战或违反制度规范而面临上级政府的惩罚。此外,信访制度的刚性也可能为机会主义上访户所用,成为地方势力攫取国家资源的入口。信访制度的刚性衍生出的目标替代行为,使得具备内卷化倾向的村干部与权利意识上扬的村民在信访场域内展开博弈更为可能,也为理解村干部在此制度下呈现的多重身份提供了新的解释。

(三)资源下乡的拐点与分利秩序

吉登斯认为,"资源是权力得以实施的媒介,是社会再生产通过具体行为得以实现的常规要素。"[24]要确保国家政策在基层的有效贯彻、维持国家的动员能力,需要国家政权依据现实环境调整政策落实方案,为各级执行者提供配套治理资源。自中国共产党执政至今,中国能平稳度过数次社会转型及随之而来的动荡,正是因为国家政权会根据不同时期的情况调整基层政策资源总量及分配,使基层治理者能够在政策资源的支持下,应对转型期的各种危机。当前,意在振兴乡村的资源下乡政策,既为村干部带动村庄振兴提供机遇,又潜藏着村庄因争夺利益形成分利秩序、制造更多上访事件的风险,成为社会转型的拐点之一,也使村干部进入了新的治理环境。

杜赞奇曾以"国家政权内卷化"指称那些推进现代化进程的国家由于政权建设中官僚化不足,为了加强对乡村的控制,在自下而上提取资源的过程中,不得不通过依靠复制或扩大旧有的社会关系来扩大其行政职能[3]55。基层治理内卷化则是指国家在基本完成现代化和工业化、提高社会的公共福利时,产生了介于国家和基层民众之间、蚕食侵吞公共资源的分利集团。虽然国家政权内卷化和基层治理内卷化有一定差异[25],但是二者都指涉公共资源被侵蚀与政权合法性的丧失,内卷化的程度也和基层官僚的自主空间密切相关。在资源输入背景下,技术化的治理在实践中更多停留在表层的形式化规范,仍然难以克服乡村治理内卷化的困境,具体表现为分利集团对国家资源的侵蚀,其消极后果之一是上访事件的频发。

由于利益资源的结构性来源和信访制度的约束,村干部在利益分配问题上无法一家独大。为了维持对国家资源的最终配置权,村干部拉拢联合其他地方势力形成分利集团,挪用国家资源、侵害村民集体利益的可能性增加。但村民的维权意识日益上扬,反击村干部侵权行为的可能性同样增加。资源下乡的拐点提供了新的利益场,使得向来是干群博弈场域之一的信访制度更加热闹:资源下乡给村庄带来的增量利益成为地方社会势力联盟的目标,村干部主导的分利秩序因侵占国

家或村集体的资源,而引起村民的不满和上访,此时村干部成为“上访制造者”。另外,资源下乡还给机会主义农户提供了新的谋利空间,他们通过争当“钉子户”侵占国家利益,成为分利秩序中的一环。当村干部拒绝或无法满足其不正当的分利要求时,机会主义村民便以上访要挟之,村干部被迫成为“上访制造者”;当村干部动用灰黑势力打压这些访民时,即使出于维护公序和集体利益的目的,也会因为其息访手段侵害了访民人身权利,成为后续上访的“制造者”。由此可见,资源下乡的拐点,使得利益关系和体制逻辑的扭结缠绕下,村干部的身份也因此不断的演化。

四、结构—制度约束与村干部的自主性

本文关注村干部在信访制度下呈现出的多重身份和生成逻辑,重点分析了双重代理的结构关系提供的基本身份定位、刚性的制度背景下村干部面对的行为约束和自主空间,以及资源下乡的治理场域对村干部的挑战。村干部一直是我国行政体制的神经末梢、政策落实和细化的直接执行者,直接影响着中央的施政效果和基层的总体稳定,其具体身份也随着职能和情境而调整变化。尽管村干部往往表现出自利性或对村民负责,但是行政体制中的代理人身份带来的政治资源和社会地位,依然让村干部承担着各种国家任务与考核压力。身为基层社会利益和诉求的代理人,村干部在落实政策时还必须考虑复杂的地方利益关系。这种身居“国家—社会”夹缝的结构定位,让村干部在面临双重压力的同时,拥有一定的自主空间,借此发展出一套在自利前提下维持国家和社会均势的艺术。受到制度约束的村干部也能利用制度刚性实现自己的目的,以不同的身份响应上级政府的考核要求和村庄的治理需要,维持地方社会的相对稳定。双重代理的结构定位给村干部预设了应然身份,但在各项制度的实际运转中势必给其留出自主空间,作为行动者的村干部也寻找着自主行动的可能,在框架允许范围内发展出不同的身份,使制度能够在现有结构下有效运作。

转型期的国家政策调整带来了治理资源下沉和治理环境变革的双重挑战,中央和地方政府要求村干部既要做好政策落实的执行者,又要做好村庄的当家人,权利意识日渐觉醒的农民也对村干部提出更多的期待。变化的治理环境与国家资源下乡的政策拐点相交,诱发各类地方势力的利益分配冲突和博弈,其最激烈的后果表现为各类农民上访事件,其缘由、表现形式和强度烈度也不同以往,给村干部提出了新挑战。承担着“维护基层稳定”任务的村干部不仅表现出信访制度预设的“上访筛选者”身份,还表现出“上访制造者”的非预期身份。以“是否侵害村民利益”为标准,村干部的身份被进一步划分:侵害村民利益的村干部或自成一派,或联合地方社会势力,动用各种手段息访。两种对立的身份在同一主体身上同时并存,生成“对上筛选上访,对下制造上访”的悖论性景象。未侵害村民利益的村干部或为了解决村级公共难题,或为了调整地方社会势力联盟的权力布局,借助信访制度的刚性,辅以道义话语包装,让自己成为更加隐蔽的上访制造者,但借此获得村民认同的村干部却可能面对上级的责难,反映出结构性夹缝下的双重代理矛盾。信访制度中存在的问题与改革,一定程度上反映出了国家—社会关系的变动,还为村干部更加主动探索自己在制度中的身份提供了空间。感受到这种变动的村干部会根据自己所处的结构关系、制度情境和治理场域呈现出不同的身份和上访应对策略,表现出社会转型时期面对新挑战发展出的自主性。

村干部为适应治理环境变化发展出的自主性未必都有利于本地的长治久安。由于拥有争取国家资源的正式身份和利益分配权,自利的村干部往往与地方社会势力结盟形成利益共同体,与机会主义农户一道形成分利秩序,利用自主发展出的多样身份,形式化响应制度的同时利用其为自利行为打掩护,最终导致国家政权内卷化再次出现,使信访制度面临“相对有效”和“合法性消解”的困境。当前政府只有对国家进行有效统治,才可能经受住现代化过程中出现的剧烈社会变

革[26]。有效统治的前提之一便是准确把握“国家—社会”关系的变动,这需要关注与社会制度双向建构的社会行动者的身份和行为逻辑,多重身份不单是村干部适应结构、制度等环境的产物,也有其主动的选择。分析我国信访制度框架下的村干部时也应该遵循同样的理路,不能仅仅把他们视为群众组织者和基层执行人员,更要注意村干部在乡土社会中身份的多样性,以及这种多样性对治理场域中其他主体和制度本身起到的作用。村干部的预设身份展现出制度对行动者的行动期待,村干部身份的复杂化表现出制度运行过程中行动者的自主性。制度既要为执行者在实际环境中的行动预留自主空间,又需要提防行动者的过度自主给制度带来的反噬。研究村干部的身份,不仅是为了更全面地展现基层官员应对国家制度的现状,更是给制度本身反思和选择的空间:制度“为人而生”并“人为设计”,人们在适应过程中发展出的各种应对机制,反映出的到底是制度设计的局限还是约束的疏漏之处,分析制度下行动者的身份变异也许能为全面理解此问题提供进路。

参考文献:

[1]徐勇. 村干部的双重角色:代理人与当家人[J]. 二十一世纪(香港),1997(4):151 – 158.
[2]吴毅. 双重边缘化:村干部角色与行为的类型学分析[J]. 管理世界,2002(11):78 – 85,155 – 156.
[3][美]杜赞奇. 文化、权力与国家. 王福明,译,[M]. 南京:江苏人民出版社,2008.
[4]杨善华,苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究,2002(1):17 – 24.
[5]贺雪峰,谭林丽. 内生性利益密集型农村地区的治理——以东南 H 镇调查为例[J]. 政治学研究,2015(3):67 – 79.
[6]邓辰辉. 普通人的国家:农民拆迁抗争的行动逻辑[D]. 上海:华东师范大学,2016.
[7]冯川. “联村制度”与利益密集型村庄的乡镇治理——以浙东 S 镇 M 村的实践为例[J]. 公共管理学报,2016(2):38 – 48,154.
[8]王丽惠. 控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论[J]. 中国农村观察,2015(2):57 – 68,96.
[9]王猛. 经济理性、制度结构与乡土逻辑:农村政策执行中的“共谋”现象研究[J]. 湖北社会科学,2016(2):36 – 42.
[10]尹利民,穆冬梅. 村务腐败、农民上访治理之策:规范村委选举——基于 J 省 40 个村的调查分析[J]. 社会工作,2015(2):87 – 91,98,127.
[11]韩志明. 街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2010(4):583 – 591.
[12]韩万渠. 基层官员的身份困境与乡村治理中的政策执行变异[J]. 中国行政管理,2016(9):100 – 106.
[13]周黎安. 转型中的地方政府[M]. 上海:格致出版社,2017:33 – 40.
[14]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[J]. 开放时代,2010(6):24 – 38.
[15]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 – 38,243.
[16]张英洪. 农民、公民权与国家——以湖南省山脚下村为例[J]. 中国农村观察,2009(3):75 – 84,93,96.
[17]吴毅. “双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记[J]. 开放时代,2001(12):114 – 117.
[18]李祖佩. “新代理人”:项目进村中的村治主体研究[J]. 社会,2016(3):167 – 191.
[19]卢超. 行政信访法治化改革及其制度悖论[J]. 华东政法大学学报,2018(2):106 – 119.
[20]庄文嘉,岳经纶. 从法庭走向街头——“大调解”何以将工人维权行动挤出制度化渠道[J]. 中山大学学报(社会科学版),2014(1):145 – 157.

[21]朱政. 基层信访工作中的"开口子":信访困局的郁结与疏解[J]. 云南大学学报(社会科学版),2016(5):105 - 113.
[22]桂晓伟. 合法性构成的调整与上访治理逻辑的演变——一个历史社会学的考察[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2018(1):108 - 116.
[23]马原. 基层维稳实践中的"规范化"形态与非正式治理——以信访专项救助资金的运作实践为例[J]. 公共行政评论,2014(6):67 - 87,164 - 165.
[24][英]安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,1998:77 - 78.
[25]李祖佩. 项目下乡、乡镇政府"自利"与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2014(5):18 - 25.
[26]HUNTINGTON,SAMUEL P. Political order in changing societies[M]. London: Yale University Press,1968.

Multiple Identities and Generative Logic of Village Cadres under the Petition System

CHEN Feng, SUN Jin-fan
(*Faculty of Humanity and Social Sciences*, *Beijing University of Technology*, *Beijing* 100124, *China*)

Abstract: Because of the direct contact with petition groups and the implementation of petition policy, village cadres have become a hot spot of petition research. Most of the literature locates village cadres as the petitioning incident screener, ignoring their multiple identities in the petition system. In the transformation period, village cadres are not only dual agents communicating between "state-society": assisting the country to maintain stability at the grass-roots level; and because they are embedded in rural social relations network, they themselves may become petition makers--they may infringe upon the lawful interests of the villagers and making themselves the origin of a petition incident; or they may participate in villagers' petitioning for governance needs or self interests. The complexity of village cadres' identity has formed in the "state-society" cracks. The rigidity of petition system and the inflection points of resources to the countryside are inseparable. Analyzing the triple logic helps to fully understand the interaction between grassroots officials and the system operation and the reproduction of rural governance power.

Key Words: petition system; village cadre; dual agent; resources to the countryside; rural governance