

記述底層政治：政權建設抑或治理轉型

● 劉 濤



吳毅：《小鎮喧囂：一個鄉鎮政治運作的演繹與闡釋》（北京：三聯書店，2007）。

在中國鄉村的改革和社會轉型日漸深入、複雜，各種矛盾交織、凸顯的背景下，鄉村社會中的「國家政權建設」日益引起學界的思考。在這類思考中，被反覆提及的問題是：鄉鎮基層權力的運作究竟呈現甚麼特徵？這些特徵對於轉型社會國家與農民的關係影響如何？它們是一如既往的宏觀研究所揭示的那樣，表現出亟待改變的「強國

家—弱社會」狀況，還是如一些新銳學者所期待和論證的那樣，已經呈現出某種「強國家—強社會」的互動與雙贏走向？這些問題的解答，不僅涉及到我們對改革開放三十年以來農村基層政治作何判斷，同時也影響到現在理論研究中的範式思考與公共政策設計。

不過，回答這樣的問題所需要的不是書齋推理，而是經驗探究。本文所評介的這部長達五十二萬多字的《小鎮喧囂：一個鄉鎮政治運作的演繹與闡釋》（以下簡稱《小鎮》，引用只註頁碼），就是作者吳毅花了五年多時間調研和寫作，一部來自於田野、專事於上述主題的著作。該書以濃郁的後現代色彩的「小敘事」分析手法，以鄉村政府（組織）的中心工作、城鎮化開發、農業稅徵收、農業結構調整和鄉村組織對突發性官民糾紛的處置等鄉村日常政治為對象，借助於其所提出的「鄉域政治」分析視野，將讀者引入到一個被稱為「小鎮」的鄉村政治場景之中，讓人們在一覽可稱為當代基層政治風情劇的種種世象變化和悖論展演的同時，也跟隨作者一起思考那些經由作者那支老辣、理性，甚至於有幾分冷酷的筆所揭示出來的，由故事而結構、由結構

鄉村社會中的「國家政權建設」日益引起學界的思考，其中被反覆提及的問題是：鄉鎮基層權力的運作究竟呈現甚麼特徵？這些特徵對於轉型社會國家與農民的關係影響如何？

由於村級組織沒有能力在土地開發中代表全體村民與開發商談判，而單個農民與開發商談判成本太高，所以鄉鎮政府介入成為了主導者。在經濟開發的利益分配中，呈現出政府得大頭、農民得中頭，村莊得小頭的分配格局。

而理論、由理論而政策改造的諸種問題。

《小鎮》仍然沿用了作者在川東雙村（參見吳毅：《村治變遷中的權威與秩序：20世紀川東雙村的表達》〔北京：中國社會科學出版社，2002〕）研究中的「敘事」方式，並以故事化的表述手法動態地洞察底層政治。同時，作者為了對鄉村政治進行更為立體的考察和理解，選取了幾組相互獨立、並行演進的故事，這樣就彌補了因為長時段的歷時性再現研究對複雜多變的鄉村政治關係的條塊切割和顯性化處理。但是，這種「小敘事」被認為在突破靜態的結構性觀察局限的同時，卻難以解釋宏觀結構。

敘事與結構是否存在這種互不相容的對立呢？如果確實如此，那麼結構來自哪裏呢？難道抽象化的結構性認識是從天而降，而不是源於對社會的分析嗎？從大量的經典著作及對《小鎮》的閱讀中，我們可以發現，任何分析都是來自於對生活世界現象的敘述，那麼按照這種邏輯，對生活世界的敘述正是理論和結構之源。尤其在對當前中國經驗的研究中，我們面對的是複雜萬變的鄉村社會，既有的高度結構化的學理性分析已愈來愈遠離當前瞬息萬變的鄉村社會。為了更好地建構我們的理論，必須要拋棄一些理論預設，拋棄那種以書齋推理而形成的與現實脫離的農村面貌及相關理論，回到現實的農村和中國經驗中來，對農村和中國當下的狀況與處境作出梳理，在中國問題和農村問題的語境中建構理論。

二十世紀末，稅費徵收導致農民的負擔愈來愈沉重，治理危機與

三農危機（李昌平在新世紀初所陳述的「農民真苦，農村真窮，農業真危險」）同時湧現。在這種情況下，幹群矛盾不斷激化，鄉村社會問題百出。國家在各種問題的羈絆下希望以取消稅費來消除三農危機。《小鎮》也因此嵌入到這一歷史性的改革中，選取了最能代表這一歷史時刻的故事來展示底層政治的實態。

在進入亙古未變的農業稅徵收場景中，我們發現稅費改革呈現了一種倒置的權力關係，基層政權成為了討要者，底層民眾則是施捨者，在這裏，「要錢的是孫子，欠錢的是大爺」，既然「孫子」向「大爺」要錢，幹部除了自我矮化，幾乎找不到更好的制度化的辦法（頁608-609）。此時農民進一步借助國家禁止基層強制徵收的政策「以弱逼強」。「反正我沒有錢，就這麼了，看你們能把我怎麼樣？」這裏「不講理就是講理」，你又能怎麼辦呢？基層的權力在這裏更顯得軟弱無力。表面看來鄉村社會中出現了「官權退—民權進」的表象，呈現出種種基層組織遭遇農民「反制」的現象，如此一來，「民權」是否真的進了，「社會」是否真的強了呢？

讓我們再次把視野牽回《小鎮》，在現代化因素推動的鄉村發展邏輯下，展現的卻是農民全無「反制」能力。在小鎮開發過程中，招商引資和開發中的農地徵用問題日益突出，農地徵用的補償標準也成為關注焦點。雖然政策規定土地屬於集體所有，但是實際上村級組織根本沒有能力在土地開發中集合全體村民的意見，代表他們與開發商談判，而單個農民與開發商談判

成本太高，所以鄉鎮政府介入成為了主導者，成為介於開發商和農民之間的真正主角。由此，在各種經濟開發的利益分配中，政府掌握主動，呈現出政府得大頭、農民得中頭，村莊得小頭的利益分配格局（頁611）。

政府在化解矛盾時好像又扮演了一種「權力經營者」的角色，這是否表明中國當前的權力格局仍然處於一種「強國家—弱社會」的狀態？作者明確指出，所謂權力關係的倒置並不存在，存在的只是與某種理論譜系相比照而呈現出來的角色和行為的反差（頁614），這種混亂的局面、迷惑性的敘述把我們帶進了小鎮的喧囂中。走出迷霧反思小鎮的治理邏輯，實如作者所言，農民的權力並沒有增強，基層的治理能力倒在減弱。稅費改革直接導致基層的財源枯竭，組織運轉困難，基本的開支都很難保障，基層政權被迫進行「倒逼」式改革，在資源短缺之下，使用了本來屬於農民的「弱者武器」（斯科特 [James C. Scott] 著，鄭廣懷、張敏、何江穗譯：《弱者的武器》[南京：譯林出版社，2007]）。

這樣看來，農民的「反制」在削弱基層政權治理效績的同時，其實也犧牲了社區的公共利益，使治理者與被治理者陷入了一種雙輸的循環中（頁610）。「強國家—強社會」的互動與雙贏的目標在這裏演變成了「弱國家—弱社會」的排斥與雙輸的局面。底層政治所受到的各種侵蝕與混亂，形成了一種官不官、民不民，「禮崩樂壞」的準「叢林」境地。在現代國家的推進過程中，基層治理必然會跟隨其後，朝向一種民主、理性、有序的方向演進，但

是為何從小鎮這許多故事的發生到結束，小鎮政府從來沒有「依法治理」，更多的是出現「正式權力的非正式運作」？這也讓鄉域範圍內呈現出一種無序和失衡後的混亂局面。

實際上，國家建設始終貫穿於整個二十世紀的中國現代化進程之中，甚至可以說，中國現代化是圍繞着國家建設這樣一項主題展開的。人們也總是用國家權力不斷深入基層這個視角來解釋基層的變化，但是，隨着對鄉村治理社會基礎的關注（賀雪峰：《鄉村治理的社會基礎：轉型期鄉村社會性質研究》[北京：中國社會科學出版社，2003]），我們可以發現基層政權並未按照現代國家建構的規則來治理鄉村，基層在治理中凸現的是一種鄉土性和地方性。

在國家三令五申不准強行徵收稅費時，小鎮只能施「軟」不敢施「硬」，小鎮政府在「最後的徵收」中必須進一步強化治理技術的鄉土色彩，必須「哄着、順着」農民，通過擬親情化、矮化自己來實現徵收的目的，在治理時就不得不放棄強制性的國家權力。農民則抓住機會「以弱特強」，以「示弱」和「行蠻」作為和基層政府較量的策略，與小鎮政府爭奪各種利益。因為以往的鄉村政治研究中對「強國家—弱社會」的格局普遍認同，使研究者更願意從基層政權本身來考慮問題，而農民作為社會弱者的蠻與狠的一面是不入學術視野的。由此，鄉鎮政府在工作中面臨的這些困境更多地被忽視，處於一種「失聲」與「消失」的境地。我們也由此過多地看到了農民的「弱」，而忽視了基層的困境，

稅費改革直接導致基層的財源枯竭，基層政權被迫進行「倒逼」式改革，使用了本來屬於農民的「弱者武器」。農民的「反制」在削弱基層政權治理效績的同時，也犧牲了社區的公共利益，使治理者與被治理者陷入雙輸的循環中。

取消農業稅改變了鄉鎮政府的行為邏輯，從之前收益最大化的邏輯，轉變成了風險最小化的邏輯。農民在與基層的博弈中雖然暫時佔據了上風，卻並沒有因此而獲得更多的利益，因為基層仍然披有國家合法性的外衣。

也就難以看到目前鄉村治理的實際。作者認為要釐清鄉鎮的出路，就要去思考它們所面對的問題和境遇的真實性(頁86)。

站在基層政權的位置上，從稅費改革的逐步取消，可以看到小鎮政府已不再具有全能型政府時期所具有的強制權力，國家的支持難以彌補取消稅費在農業稅中損失的資源。在問題實在難以解決時，小鎮政府又回歸基礎，尋找底層的文化網絡關係支持。在小鎮上，如有農民阻撓開發中的施工，幹部就會利用地方的灰色勢力來壓制農民，「這些人一出現，農民立馬就規矩了」，灰色勢力也構成了影響地方勢力的另一種力量。對於灰色勢力的利用顯然不是國家權力的延伸，而是小鎮政府不得已而為之，是在自身治理能力極其弱化的前提下，而採用「以彼之道、還之彼身」的「江湖」規矩。小鎮幹部坦言自己實在不願意和他們(混混)打交道，不願意惹上麻煩(頁717)。由此，基層政權利用黑道上的「伢」(混混)來處理糾紛以及與一些「刁民」打交道，這是基層在「示弱」也難以維繫秩序之下的無奈選擇。

面對基層治理的這種運作邏輯，讓我們回頭來思考，當可發現在現代國家的建設中，基層的治理能力並沒有增強，相反卻遭致了削弱。改革後基層的既有資源已經難以應對基層治理中如此多的事情，稅費改革也成了誰也不敢觸及的高壓線，所以，為了避免觸及、減少風險，一個最好的辦法就是「消極」行政。取消農業稅改變了鄉鎮政府的行為邏輯，鄉鎮政府從之前收益

最大化的邏輯，轉變成了風險最小化的邏輯。風險最小化，就是在形式上講求合法，實質上卻不管實際情況。在這種邏輯的主導下，鄉鎮政府不再具體關心農民的生產生活，因為這與基層政府的工作實績基本無關，農民生活更加艱難。農民在與基層的博弈中雖然暫時佔據了上風，卻並沒有因此而獲得更多的利益，因為基層仍然披有國家合法性的外衣，可以利用各種策略變相與農民爭利。可以說，取消農業稅雖暫時緩解了三農危機，但未能真正解決治理危機，並呈現出了「弱國家—弱社會」的格局。

由此，作者認為並不能以國家政權建設來解釋這一局面，而更願意以國家治理轉型來表達。因為小鎮目前呈現的鄉域政治與現代國家的要求仍然相距很遠。鄉域範圍內這種混亂的權力格局，只能表明基層政權並未完成國家政權建設的任務，或者說，基層政權並未完成治理轉型。面對這種混亂情景，作者認為，當下鄉村治理的改善，已經不太可能只是一種單向度的行政架構設置，也不應在集權與分權、收權與放權，或為民做主與讓農民自己表達之間做出非此即彼的選擇；更為重要的是，如何讓政治行動主體各方從目前像小鎮這樣的「類叢林狀態」走到一種新的有序競爭的合作博弈中來。要真正實現這種治理的理想轉型，既要保證基層政權對鄉土社會的有效滲透，又要完成作為基層權威主體的塑造；農民也要從消極無為的順民或激進抗爭的「悍民」，轉換為按照現代權利規則行為處事的公民(頁630)。